

《农村实用法律》丛书

农家书屋

村民自治 实用问答

安徽省法学会 主编
纪荣荣 汪红 编著

安徽人民出版社

村民自治实用问答

安徽省法学会 主编

纪荣荣 汪红 著

《农村实用法律》丛书编委会名单

主 任: 苏泽泉

委 员: 路平 丁章鹏 王燕琳

安徽人民出版社

责任编辑:任 济 仇祝平

封面设计:寒 丽

图书在版编目(CIP)数据

村民自治实用问答/安徽省法学会主编. —合肥:安徽人民出版社,2008. 12
(农家书屋丛书)

ISBN 978 - 7 - 212 - 03496 - 2

I. 村… II. 纪… III. 自治—问答—法律 IV. D716

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 212915 号

村民自治实用问答

安徽省法学会 主编

纪荣荣 汪 红 编著

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市政务文化新区圣泉路 1118 号出版传媒广场

邮 编:230071

发 行 部:0551 - 3533258 0551 - 3533292(传真)

经 销:新华书店

制 版:合肥市中旭制版有限责任公司

印 刷:安徽新华印刷股份有限公司

开 本:850 × 1168 1/32 印张:6.75 字数:170 千

版 次:2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978 - 7 - 212 - 03496 - 2

定 价:10.00 元

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

前言

本书主要结合安徽省农村工作实际，从村民自治制度、村民委员会及其成员、村民委员会的选举、村民会议和村民代表会议、村务公开、村民自治章程和村规民约等六个方面，深入浅出地介绍近年来村民自治中的常见问题，既有理论层面的阐述，又有操作层面的问题解答；既有实践中一些典型案例的介绍，又有对这些典型案例的深度解析，比较系统，且便于查阅，通俗易懂。

我国的农村村民自治经过二十多年的实践，取得了巨大的成绩，积累了很多经验，特别是1998年11月《中华人民共和国村民委员会组织法》修订通过，标志着我国村民自治进入一个新的发展阶段，这以后的十多年各地村民自治开展得有声有色，成为社会主义民主最广泛的实践活动。现在，农村村民自治已经初步形成一个以宪法为依据，以村委会组织法为核心，以地方性法规为支撑，以村民自治章程为补充的法律制度体系，村民自治正在向广度和深度发展。为了帮助广大农村基层干部群众掌握相关法律知识，依法开展村民自治，行使好民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利，编写一本适合实际需要的村民自治手册

是很有意义的。本书对于进一步推进村民自治实践，既具有一定针对性，也有一定的指导性和权威性，是村民自治实践中一部综合性的指导书。

作 者

目 录 Contents

前 言 / 1

一 村民自治制度 >>> 1

1. 什么是自治? / 2
2. 自治有哪些类型? / 3
3. 什么是村民自治, 包括哪些内容? / 3
4. 村民自治有哪些特点? / 5
5. 村民自治的原则是什么? / 5
6. 村民自治制度是怎样产生和发展的? / 6
7. 村民自治制度的法律依据是什么? / 8
8. 村民自治与民族区域自治有何区别? / 9
9. 我国为何要实行村民自治? / 10
10. 实行村民自治有哪些成效? / 11

二 村民委员会及其成员 >>> 13

11. 什么是村民和本村村民? / 14
12. 什么是村民委员会? 如何理解其性质? / 15
13. 村民委员会主要有哪些任务? / 15
14. 村民委员会的义务是什么? / 16
15. 村党支部与村民委员会是什么关系? / 16
16. 村党支部对村民委员会的领导作用体现在哪几个方面? / 17
17. 如何处理好村党支部与村民委员会的关系? / 18
18. 村民委员会与乡(镇)政府是什么关系? / 19

19. 乡（镇）人民政府怎样指导、支持和帮助村民委员会的工作？ / 20
20. 村民委员会怎样完成协助乡、民族乡、镇人民政府开展工作的任务？ / 21
21. 如何处理好乡镇人民政府与村民委员会的关系？ / 22
22. 什么是村集体经济组织？ / 23
23. 村民委员会与村集体经济组织的关系如何？ / 23
24. 如何处理村民委员会与村集体经济组织的关系？ / 24
25. 哪些财产属于农民集体财产？ / 25
26. 集体财产由村民委员会管理吗？ / 27
27. 涉及集体财产的重大事项如何决定？ / 29
28. 村民自治范围的主要事项有哪些？ / 31
29. 村民委员会的设立、撤销、范围调整应履行哪些法定程序？ / 32
30. 村民委员会应如何组成？村民委员会成员是如何产生的？任期有多长？村民委员会成员可以连选连任吗？ / 32
31. 村民委员会的法定任期可以更改吗？ / 33
32. 镇党委、镇政府可否停止村民委员会成员的工作？ / 34
33. 乡镇党委、政府接受村委会成员请辞职务或直接提名委任村民委员会成员合法吗？ / 35
34. 非法减勉为何屡禁不止？ / 35
35. 村委会成员的分工，特别是村会计、出纳应由谁当，是谁说了算？ / 36
36. 乡镇政府能否决定村民委员会成员的工作分工？ / 37
37. 村支部书记不支持村民委员会主任工作怎么办？ / 38
38. 村支部书记是否有权停止村民委员会主任的职务？ / 40
39. 村民委员会主任一人能够擅自召开村民代表会议给村民委员会成员分工吗？ / 40
40. 村民委员会可以聘任村民委员会成员吗？ / 41
41. 村民委员会成员不足的情况如何处理？ / 41
42. 村民委员会主任是否可撤村民委员会成员的职？ / 42
43. 这个村主任的权力咋就那么大？ / 42

44. 这样的村民委员会主任助理合法吗? / 44
45. 井村后村民委员会成员的待遇怎么办? 乡镇政府有权直接免去其职务吗? / 44
46. 提拔村治保干部应该由村支书说了算吗? / 45
47. 由村支部书记确定村民委员会主任的工资合适吗? / 46
48. 村干部享受误工补贴应由谁决定? / 47
49. 落选的村民委员会副主任是否还应领补贴? / 48
50. 村民委员会不设副主任行不行? 妇女主任、村会计等人员可以不是村民委员会成员吗? / 49
51. 村民小组是如何建立的? 小组组长如何推选? / 49
52. 村民小组有法人资格吗? / 50
53. 村民小组与村民委员会是什么关系? / 50
54. 他们划分村民小组的要求对不对? / 50
55. 村民委员会可否直接任命村民小组长? / 51
56. 村民委员会主任能撤换村民小组长吗? / 52
57. 村民小组认定我不享受本村村民待遇的决定合法吗? / 52
58. 村民小组长有权卖集体的土地吗? / 54
59. 村民小组能否刻制公章和财物专用章? / 54
60. 如何防治村干部腐败? / 55
61. 为什么村民委员会不能叫行政村? / 56
62. 不按乡里的意图办就撤职? / 56
63. “包村干部”如何定位? / 57
64. 村委会公章岂能如此随便“收回”? / 59
65. 村民委员会有权向村民罚款吗? / 60

三

村民委员会的选举 >>> 61

66. 实行村民委员会选举有何意义? / 62
67. 村民委员会选举应遵循哪些基本原则? / 64
68. 就一个村而言村民委员会选举的主要步骤有哪些? / 64
69. 村民委员会选举所需经费如何解决? / 65
70. 可以实行“两票制”吗? / 65
71. 两村合并期间就可以不组织换届选举吗? / 67

72. 乡政府能否推迟村民委员会的选举? / 68
73. 村民委员会选举多次不成功可以不选吗? / 68
74. 镇里不让选举怎么办? / 69
75. 为什么县、乡一定要成立村民委员会换届选举机构? / 70
76. 村民选举委员会的具体职责有哪些? / 71
77. 村民选举委员会如何产生? / 71
78. 村民委员会选举方案主要包括哪些内容? / 72
79. 这样产生的选举委员会是否合法? / 72
80. 村民选举委员会成员可以作为村民委员会成员候选人吗? / 73
81. 村民委员会选举中哪些人享有选举权和被选举权? / 74
82. 计算村民的年龄以什么为依据? / 74
83. 选民登记有哪些程序? / 74
84. 选民为什么要凭选民证领取选票? / 74
85. 如何办理委托投票证? / 75
86. 户口不在本村就没有选举权和被选举权吗? / 75
87. 三年未尽村民义务的“本村村民”能否参加选举? / 76
88. 土地被征用后部分人转为非农户口, 这些人在何处参加选举? / 77
89. 被招工后有权参加选举吗? / 78
90. 大中专毕业生是否享有村民选举权? / 79
91. 外来打工者能否参加投票? / 80
92. 村民多数在外务工如何进行选举? / 81
93. 精神病患者是否进行选民登记? / 81
94. 村民对公布的选民名单有异议的怎么办? / 82
95. 选举当天还可以对选民名单提出异议吗? / 82
96. 究竟什么是“海选”? / 83
97. 候选人可以由村民代表推举吗? / 83
98. 候选人与应选人数目相等可以吗? / 84
99. “民主集中制原则”适用于村民选举吗? / 84
100. 对海选出来的候选人, 是否要进行资格审查? / 85
101. 年龄大就不能作为村委会成员候选人吗? / 85
102. 45 周岁以上候选人就要被取消候选人资格吗? / 86

103. 亲兄弟是否可以竞争村民委员会主任或副主任? / 87
104. 候选人临时迁户口进村可以吗? / 87
105. 欠债者能否作为候选人? / 88
106. 被罢免的村民委员会成员是否具有被选举权? / 88
107. 违反计划生育政策是否能作为候选人? / 89
108. 被判缓刑的村民能否作为候选人? / 90
109. 受过党纪处分的村民可以作为候选人吗? / 91
110. 村民委员会主任候选人落选后能否再参加委员候选人的选举? / 93
111. 选举大会主要有哪些程序? / 93
112. 如何布置村民委员会选举会场? / 95
113. 投票站应如何布置? / 96
114. 监票人、计票人有什么条件? / 96
115. 投票选举前如何推选唱票人、计票人、监票人? / 96
116. 为何要在投票前确定流动票箱投票对象? / 97
117. 村民委员会选举如何组织候选人竞选演讲? / 97
118. 不是候选人能否发表竞选演说? / 98
119. 选民能否自愿委托他人填写选票? / 99
120. 可以委托非本村选民投票吗? / 100
121. 选票能这样代填吗? / 101
122. 这样写的选票是否有效? / 101
123. 选票的效力谁说了算? / 102
124. 怎样确定画错选票和委托投票的效力? / 104
125. 村民撕选票怎么办? / 105
126. 如何认定村民委员会选举中的疑难选票? / 106
127. 这样投票计票对不对? / 107
128. 这次投票有效吗? / 108
129. 他们“当选”为啥又无效? / 109
130. 二十多天还没有开箱唱票允许吗? / 110
131. 对选票效力的争议应该如何处理? / 111
132. 这样的选举程序合法吗? / 112
133. 参加投票人未到半数的选举结果是否有效? / 113

134. 计票后的选举争议是否影响选举结果? / 114
135. 外村个别村民冒名顶替本村村民把选票投入票箱, 是否影响整个选举结果? / 115
136. 为何高票任低职? / 115
137. 副主任候选人当选主任是否合法? / 117
138. 他俩谁能当选? / 117
139. 谁有资格当临时主任? / 118
140. 被取消村民委员会成员候选人资格的选民能否当选? / 119
141. 这样的行为是否构成侵权? / 119
142. 一人当选能否组成村民委员会? / 121
143. 怎样区分另行选举和重新选举? / 122
144. 原当选人资格是否还有效? / 125
145. 选举为啥被推倒重来? / 126
146. 选举委员会几个月不进行补选是否正确? / 127
147. 这次另行选举有效吗? / 129
148. 另行选举的候选人如何确定? / 130
149. 另行选举仍然不能组成村民委员会怎么办? / 130
150. 村民委员会成员当选证书应在何时颁发? / 132
151. 不颁发当选证书怎么办? / 133
152. 任期届满新村民委员会没有成立, 村民委员会的工作由谁主持? / 135
153. 五分之一的村民联名提出罢免动议, 但被镇政府否决, 村民委员会主任是否有权召开罢免会议? / 136
154. 他们的罢免要求合法吗? / 136
155. 村民委员会主任是否有权召开罢免会议? / 137
156. 镇里建议罢免我的村民委员会主任职务, 我能否向法院起诉? / 138
157. 村民委员会成员有哪些情形之一的, 其职务自行终止? / 140
158. 村民委员会成员任期内缺额如何补选? / 140
159. 选举结果出来后, 主任提出辞职怎么办? / 141
160. 辞去村民委员会主任职务后还是委员吗? 由当选为委员的人代理主任, 有没有代理的时间限制? / 141

161. “一肩挑”的村书记被停职检查，村主任是否同时停职？ / 142
162. 落选的村民委员会候选人可以担任村支书职务吗？ / 143
163. 如何处理违反计划生育政策的村主任？ / 144
164. 什么是选举争议？选举违法行为如何处理？ / 145
165. 向村民小组送现金以拉选票属于什么行为？ / 147
166. 张某这种行为是不是贿选和用暴力威胁选举？ / 148
167. “贿选”无效谁来认定？ / 149
168. 选举时能够这样去“竞争”吗？ / 151
169. 这样的选举合法吗？ / 153
170. 花钱买选票算不算贿选？ / 155
171. 这样是贿选吗？ / 155
172. 能够以出资多少作为担任村干部职务的条件吗？ / 157
173. 冲击唱票如何处理？ / 158
174. 强夺选票如何处理？ / 160

四

村民会议与村民代表会议 >>> 163

175. 什么是村民会议？村民会议的法定人数是多少？ / 164
176. 村民会议有哪些形式？村民会议由谁召集？ / 164
177. 召开村民会议的程序有哪些？ / 165
178. 村民会议的主要职能有哪些？ / 166
179. 什么是村民代表会议？ / 167
180. 村民代表会议是如何组成的？村民代表会议与村民会议有何区别？ / 168
181. 户籍属于城镇非农业户口的能当村民代表吗？ / 169
182. 村民代表由村主任提名且没经过选举是否合法有效？ / 170
183. 村支部书记有权确定村民代表以及享受误工补贴的人数和补贴标准吗？ / 171
184. 不经村党支部同意村委会能否单独召开村民代表会议？ / 171
185. 村民小组建制撤销后原村民代表可以参加村民代表会议吗？ / 173
186. 村民委员会主任不通过村委会其他成员召开村民代表会议

通过的决议是否有效? / 174

五

村务公开 >>> 175

- 187. 什么是村务公开? / 176
- 188. 为何要实行村务公开? / 177
- 189. 村务公开的内容有哪些? / 178
- 190. 村务公开有哪些形式? / 179
- 191. 在村务公开的时间方面有何规定? / 180
- 192. 村务公开的基本程序是什么? / 180
- 193. 为何要切实加强村民委员会的离任审计? / 181
- 194. 村民委员会新旧班子交接工作如何办理? / 184
- 195. 农村集体经济组织财务公开的内容是什么? / 185
- 196. 如何追回前任村领导非法出让的集体财产? / 186
- 197. 村党支部书记有权任用自己的亲戚为村会计吗? / 187
- 198. 村民委员会聘任的会计能否享受村干部待遇? / 188

六

村民自治章程和村规民约 >>> 191

- 199. 什么是村民自治章程? / 192
- 200. 村民自治章程是在什么背景下产生的? / 192
- 201. 村民自治章程一般包括哪些内容? / 194
- 202. 村民自治章程有哪些特点? / 194
- 203. 什么是村规民约? / 196
- 204. 村规民约一般包括哪些内容? / 197
- 205. 村民自治章程和村规民约有哪些异同? / 198
- 206. 村规民约必须征得大多数村民同意吗? / 198

后 记 / 200

村民自治制度

村民自治是广大农民群众直接行使民主权利，依法办理自己的事情，创造自己的幸福生活，实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度。

1. 什么是自治？

答：自治作为一种社会政治制度和管理方式，是指一个主权国在一定社会区域或社会组织内，其社会成员根据国家宪法或者法律规定，对自己内部的事务享有决定权，实行自我管理的制度。从字义上理解，自治就是“自己管理自己”。这里的“自己”，指的不是一个自然人，而是“在一定的自治区域或者自治组织内的所有成员”。它应该是官治的反面，也就是说，自治就是自己处理自己的事务，而毋庸他人过问与管理。但在现实生活中，自治是有条件、有限度的，任何国家的自治都是在法律规定范围内的自治。一般来说，自治组织的自治权，每个国家的宪法或法律都作了比较明确的规定和限制。自治的主要目的，在于由地方居民自己决定，以自己的意思，以自己的职权，利用自己的资源，建立自己的组织，依法办理群众自己的事务，促进本地区经济和社会的发展。自治一般由自治区域、自治组织、自治成员、自治事权、自治制度等要素构成，其形式有多种，如地方自治、社会自治、民族区域自治和人民群众自治。自治区域指实行自治的区域或范围；自治组织指实行自治的自治机构；自治成员指自治区域或组织内参与自治活动的人员；自治事权指自治组织和自治成员处理内部事务的决定权或管理权；自治制度指对自治事务实施管理的基本程序规则和规范的总和。

▲小贴士：自治，是一个古老的社会性和政治性概念。早在《三国志·毛玠传》中就有“自治”一词的记载：“太祖叹曰：‘用人如此，使天下人自治，吾复何为哉！’”

2. 自治有哪些类型？

答：在自治的实践中，存在着不同的自治类型。目前，各国所实行的自治类型，主要有以下几种：（1）地方自治。地方自治是目前西方一些国家实行的地方政权制度，是中央和地方分权的一种形式。（2）民族地方自治。这种自治制度主要实行于我国。民族地方自治的特点主要是，民族自治机关同时也是地方国家政权机关，既具有政权职能，又具有自治性质。（3）基层群众自治。这是基层群众广泛参与公共事务，实行直接民主的一种制度。它的组织形式，在城市是居民委员会，在农村是村民委员会。这种自治制度是具有中国特色的自治形式，是基层民主实践的产物。

3. 什么是村民自治，包括哪些内容？

答：村民自治，简而言之，就是广大农民群众直接行使民主权利，依法办理自己的事情，创造自己的幸福生活，实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度。

村民自治涉及面广，包括的内容很多，概括起来主要是“三个自我、四个民主”。“三个自我”，即自我教育、自我管理和自我服务。自我教育就是通过开展各种民主自治活动使村民受到教育和提高，每一个村民既是教育者，又是被教育者。自我管理就是村民依法组织起来，管理本村事务。自我服务就是通过村民委员会组织村民解决生产、生活等问题，促进农村发展。“四个民主”即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督：

（1）民主选举。就是由本村有选举权的村民依照法律法规规定的程序，直接选举村民委员会主任、副主任和委员，真正把村民群众拥护的思想好、作风正、有文化、有本领、真心实意为

群众办事的人，选进村民委员会领导班子。

(2) 民主决策。就是凡涉及全体村民利益的事项和村中的重大问题，都要提请村民会议或村民代表会议讨论决定，按多数人的意见办理。民主决策制度是村民自治的关键。

(3) 民主管理。就是依据党的方针政策和国家的法律法规，结合本村的实际情况，由全体村民讨论制定村民自治章程或村规民约，加强村民的自我管理、自我教育和自我服务。民主管理是村民自治的核心。

(4) 民主监督。指村民对村民委员会的工作及村干部的行为实施监督。《村民委员会组织法》规定：“村民委员会向村民会议负责并报告工作。村民会议每年审议村民委员会的工作报告，并评议村民委员会成员的工作。”并规定村民委员会实行村务公开制度，村民委员会应当及时公布特定事项，其中涉及财务的事项至少每六个月公布一次，接受村民的监督。

▲小贴士：在实践中，村民的民主监督主要有三种制度形式：一是通过定期召开村民会议，听取和审议村民委员会的工作报告，对村民委员会的工作进行评价和监督；二是通过召开村民会议或者村民代表会议的形式，对村民委员会成员的工作能力、工作业绩、工作作风和其他行为进行民主评议，进而罢免不称职和违法乱纪的村民委员会成员；三是建立村务公开制度，凡属与村民利益相关的各类事项，诸如财务公开账目、宅基地的审批情况、提留集资任务和计划生育指标等，村民委员会必须以村务公开栏或召开村民代表会议的形式，及时向村民公布，接受广大村民的监督。

★链接：

《中华人民共和国宪法》第一百一十一条：城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律