

《村民委员会选举操作规程》

温州市地方标准编制说明

一、项目背景

村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。村民委员会由主任、副主任和委员组成，由村民直接选举产生。村民委员会的选举工作关系到村民自治活动，关系到基层群众民主选举权力的贯彻和落实工作，是一项十分重要的政治活动。

（一）全市现状

我市辖4区3市5县2省级产业集聚区、184个乡镇（街道）2960个行政村。温州的村数多、外出人口多、外来人口多，社情选情舆情复杂，村社换届选举长期存在“把控难、组织难、选人难”的问题。以2017年为例，该届全市村社选举共登记选民数为6368259人，参加投票选民数为5640925人，参选率88.58%。经换届选举，全市共选出村（居）委会成员22945人，其中党员人数为10974人（占47.82%）、女性成员为6877人（占29.97%）、新进村（居）委会成员为12065人（占52.26%）、村（居）两委交叉任职1930人（占8.41%）；村社书记（主任）“一肩挑”243人（占4.21%）；全市共推选村（居）民代表261031名，其中党员村（居）民代表数为99541名（占38.13%）、妇女代表为96612名（占37.01%）。

（二）国内外、省内外现行相关法律、法规和标准情况及其与之关系

1、国内外、省内外现行相关法律、法规的关系

现行法律为《中华人民共和国村民委员会组织法》（2018年修正）；浙江省内的地方性法规有《浙江省村民委员会选举办法》（浙

江省人民代表大会常务委员会公告第 76 号)；现行规章《村民委员会选举规程》(民发〔2013〕76 号)。《村民委员会选举操作规程》地方标准是在上述法律、法规及规章制度的基础上，结合我市村民委员会在选举实际需求，提出更符合温州社情民意的操作流程，属推荐性的规程文件。

2、国内外标准情况

村民委员会选举办法是在我国村民委员会组织法的大框架下，根据地方性法规及部门规章要求下制定的操作办法。在国外，因国情和政治制度与我国不同，相关法律法规也均与我国不相符、也不适用，因此国外无与村民委员会选举的相关现行标准。

在国内，民政部曾在 2012 年制定 MZ/T 028-2012《村民委员会选举程序》和 MZ/T 029-2012《村民委员会选举场地要求》，但在 2013 年 5 月 2 日被民政部出台印发的《村民委员会选举规程》(民发〔2013〕76 号)所替代，现这两个行业标准均已被废止。目前暂无与村民委员会选举的相关现行标准。

(三) 拟解决的主要问题

1、**理顺选举流程，减少人力、物力成本。**因《村民委员会选举规程》和《浙江省村民委员会选举办法》中均未明确具体正式候选人确定的程序和要求，如有些地方实行有候选人的差额选举，而导致出现选民直接提名的候选人过多，还有些地方即便是实行无候选人的“自荐直选”，后续在审查自荐过程中操作程序混乱，每次的选举工作都需要投入大量人力、物力、财力，行政成本高。

2、**制订统一的操作规范，确保选举合法、合规。**由于指导方案无统一标准，受各方面因素影响，对法律、法规的理解各有所不同，导致各村在确定选民资格、选举方式和选举时间上都有所不同，执行

力也不到位。如有的乡镇工作不够细节化,对选举办法审核、选举现场布置、选票领取等环节指导不严密,无法及时识别和纠正部分违规行为;还有部分乡镇干部和工作人员对业务知识学习不深,细节研究不透,凭经验指导,导致一些村发生选民漏登及重复登记、选票重复发放等问题,甚至造成选举无效或失败。

3、杜绝违法行为的发生,保障选举公平、公正。在村民委员会的选举中,既存在着采用作假、贿赂、威胁和利诱等非法手段,破坏村民委员会选举,妨碍村民行使选举权和被选举权问题,也存在着凭借“三宗”等势力左右选举问题。因此,通过制定《村民委员会选举操作规程》地方标准,增加村民选举委员会推选规定、村民代表推选规定,明确候选人(自荐人)条件,细化选举程序、时间节点和场地布置要求,进一步规范温州村委会换届选举工作,形成温州市村民委员会选举操作规程的地方标准进行推广。

(四) 政府监管、行业规范、产业发展所起的支撑作用

政府监管部门在该项工作中主要起到“指导为主、有效监管”的作用,为农村民主政治保驾护航,推动基层民主政治健康有序发展。经近几届的选举工作经验总结,作为监管部门的民政局应牵头制订一套适合本地区社情民情的合法、合规的基层选举标准程序,并在标准化过程中上给以监督,在选举结束后的村委会履新后给以反馈。使换届工作做到“又好又稳又快”,实现了“三个确保”目标,即确保按时完成换届任务,不留尾巴;确保换届风清气正,不出非正常事件;确保组织意图、群众意愿和干部意向实现融合,选出正气、选出民意、选出基层群众性自治组织的领头羊。真正实现民主管理、民主决策、民主协商、民主监督,切实维护农村基层政治、经济、社会的健康繁荣。

二、工作简况

（一）任务来源

由乐清市民政局经温州市民政局同意向温州市市场监督管理局提出立项申请，经温州市市场监督管理局组织相关人员就项目进行论证，通过并印发了《温市监函[2020]8号〈村民委员会选举操作规程〉地方标准制订计划的函》。

（二）协作单位

本次地方标准研制的协作单位主要有：中共温州市委组织部、温州市民政局、温州市市场监督管理局、龙湾区民政局、瑞安市民政局。

（三）主要工作过程

1、2019年8月-2020年4月。成立标准起草工作组人员，明确任务分工，总结换届选举工作经验，梳理工作流程编制地方标准草案及立项相关工作；

2、2020年5月初。完成项目立项申请；

3、2020年5月-6月初。依据GB/T 20001.6—2017《标准编写规则 第6部分：规程标准》和GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》，结合村民委员会选举实际操作对标准草案进行修改，完成标准征求意见稿、编制说明，报行政主管部门核查；

（四）主要起草人及其所做的工作

本标准主要起草人员为：郑义君（起草组组长/组织、审批标准工作计划及决策）、何长缨（副组长/主要起草人/协调标准研制过程

的各项活动、参与决策）、颜理俊（技术指导/标准研制过程中的业务、法规指导）、胡纪桂（主要起草人员）、赵丽芬（参与起草人员）、金娴婧（参与起草人员）、陈晓君（参与起草人员）、姚海平（参与起草人员）、方震（参与起草人员）。

三、详述地方标准编制的原则、规范性要素的选择原则、主要技术内容确定的论据；地方标准修订项目还应列出和原标准主要差异情况

（1）标准编制原则

本文件属于规程标准，是以 GB/T 20001.6—2017《标准编写规则 第6部分：规程标准》和 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》为制定原则，在《中华人民共和国村民委员会组织法》、《浙江省村民委员会选举办法》、《村民委员会选举规程》的基础上，总结乐清、龙湾、瑞安等 11 个县（市、区）的工作实践进行编制。

（2）标准规范性要素

①标准化对象

本文件的标准化对象为村民委员会选举操作流程。

②文件使用者

本文件的使用者为温州市各县（市、区）的村民委员会换届选举工作机构。

③目的导向

为规范村民选举委员会选举流程，减少人力、物力成本。

（2）主要技术内容确定的论据

本文件的技术内容分为村民委员会选举程序的构成、选前准备、

投票选举、选后工作等内容。

①村民委员会选举程序的构成，主要规定了村民委员会选举按时间顺序分选前准备、投票选举、选后工作等3个阶段的程序流程图。该内容主要依据《浙江省村民委员会选举办法》（浙江省人民代表大会常务委员会公告第76号）以及《村民委员会选举规程》（民发〔2013〕76号），并结合乐清市历届村委会换届选举操作流程以及全市各区、市（县）的实践基础而制定的。

②选前准备，主要内容包括产生村民选举委员会、确定选举工作方案、选举宣传、选民登记、组织自荐报名、竞职演讲、办理委托投票、会务准备。确定的主要依据是：

——“产生村民选举委员会”中“成员变动、工作任期、工作职责”的内容主要参考了《村民委员会选举规程》中的第一章“村民选举委员会的产生”；“产生方式、人数确定、任职资格审查、发布公告”等内容确定的主要依据是村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民选举委员会推选办法（草案），之所以主要依据该流程标准，是因为该规范是以乐清市历届村委会换届选举操作实践基础上而制定的，同时温州市民政局也于2013年开始在温州市下辖的行政村实践了该流程标准，并取得较大成效。

——确定选举工作方案的内容主要是依据村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案），该工作方案还包括确定村民代表的推选村民代表程序及推选办法，村民代表的推选程序依据村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民代表推选办法（草案）。

——“选举宣传”的内容主要参考《村民委员会选举规程》（民发〔2013〕76号）中的第二章“选举宣传”，并结合操作实际，在

“宣传内容”中增加了“本村通过的村民委员会选举办法”，在“宣传方式”中增加了“智慧村社通”、“资料印发到户”的要求。

——“选民登记”的内容主要参考了《村民委员会选举规程》中的第三章“登记参加选举的村民”以及《浙江省村民委员会选举办法》中的第三章“选民登记”的内容，并结合村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案）的相关要求。

——“组织自荐报名”的内容主要是依据村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案）的自荐报名相关要求，并参考了《浙江省村民委员会选举办法》中的第四章的第二十条，。

——“竞职演讲”的内容主要是依据村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案）的自荐报名相关要求，并参考了《浙江省村民委员会选举办法》中的第五章的第二十三条。

——“办理委托投票”的内容主要参考了《村民委员会选举规程》中的第六章的第三项“办理委托投票”要求，并结合村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案）的办理委托投票相关要求。

——“会务准备”中“公布投票选举的时间、方式和地点”、“设计和印制选票”和“会场布置”的内容参考了《村民委员会选举规程》中的第六章的第二、四、六项以及附件2的要求；“确定投票方式”、“确定选举工作人员条件”和“发放《选民证》和《委托投票证》”主要是依据村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案）的相关要求。

③投票选举，主要内容包括投票、有效性确认、确认当选、另行选举。确定的主要依据是：

——投票程序主要参考了《村民委员会选举规程》中的第六章的

第七项的第一条“选举大会投票程序”的要求，选票有效性以及选票结果公布、选票处理等内容依据村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案）的相关要求。

——“有效性确认”的内容参考了《浙江省村民委员会选举办法》中的第五章的第二十七条，并结合村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案）的相关要求。

——“确认当选”的内容参考了《浙江省村民委员会选举办法》中的第五章的第二十八条，并结合村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案）的相关要求；

——“另行选举”的内容参考了《浙江省村民委员会选举办法》中的第五章的第二十九条和第三十条，并结合村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案）的相关要求。

④选后工作，主要内容包括颁发证书、工作移交、材料归档、罢免、辞职、补选。确定的主要依据是：

——“颁发证书”的内容主要参考了《村民委员会选举规程》中的第六章的第十项“颁发当选证书”的要求；

——“工作移交”的内容主要参考了《村民委员会选举规程》中的第七章的第一项“工作移交”的要求；

——“材料归档”的内容主要参考了《村民委员会选举规程》中的第七章的第二项“建立选举工作档案”的要求，并结合村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案）的相关要求；

——“罢免、辞职、补选”的内容主要参考了《浙江省村民委员会选举办法》中的第六章“罢免、辞职和补选”的要求，并结合村民委员会换届选举流程乐清规范中的村民委员会选举办法（草案）的相关要求；

(3) 地方标准修订项目还应列出和原标准主要差异情况

本标准为首次制订，无此项内容。

四、重大意见分歧的处理依据和结果

无。

五、该地方标准与有关国家标准、行业标准、省地方标准的关系

现暂无相应的国家标准、行业标准、省地方标准。

六、预期的社会效益及贯彻实施标准的日期、要求、措施等建议

(1) 预期的社会效益

该地方标准执行后，将规范全市村民委员会换届选举的实践操作，提高村民委员会换届选举一次性成功率，减少另行选举比例，降低信访率，提高基层社会稳定性，降低村委会换届选举行政成本。

(2) 实施标准的日期

本标准计划于7月底完成，发布并实施。

(3) 要求、措施等建议

温州市域范围内所有村均可参照本标准实施换届选举工作。温州全市域范围内负责指导、组织、实施换届选举工作的全体人员都要认真学习该地方标准，并要求按照“于法周延，于事简便”的原则因地制宜贯彻执行好该标准。

七、其他应当说明的事项。

无。

《村民委员会选举操作规程》地方标准研制工作组

2020年6月17日

征求意见稿