



中华人民共和国 村民委员会组织法

注解与配套

CUNMIN WEIYUANHUI ZUZHI FA
ZHUJIE YU PEITAO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国 村民委员会组织法 注解与配套

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国村民委员会组织法注解与配套/国务院法制办公室编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 8
ISBN 978 - 7 - 5093 - 0706 - 9

I. 中… II. 国… III. ①村民委员会—组织法—注释—中国②村民委员会—组织法—汇编—中国 IV. D921.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 127730 号

中华人民共和国村民委员会组织法注解与配套

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO CUNMIN WEIYUANHUI
ZUZHIFA ZHUJIE YU PEITAO

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2008 年 9 月第 1 版

印张/4.5 字数/94 千

2008 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0706 - 9

定价: 12.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66066324

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

出版说明

目前，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成，法律渗透到了经济、政治、文化和社会生活的各个方面。准确、适当地运用法律法规，对于公民、企事业单位、机关、团体维护自身权益，维护正常工作、生产经营秩序具有很重要的意义。但是，如何面对汗牛充栋的法律、法规文件，如何把分散各处的相关配套规定集中起来，如何理解与适用法律、法规中的重点、难点，始终是困扰有关当事人和当局者的一大问题。

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的实用法律图书，致力于解决人民群众维护自身权益中的法律、法规应用问题，先后推出了配套规定系列、实用版系列等一大批适合大众学习、应用的法律图书，颇受读者好评。在总结这些法律图书成功经验的基础上，我们约请了相关立法及司法实务部门的专家，精心选择法律文本，针对法律理解和适用中的重点、难点，编辑出版了“法律注解与配套丛书”。本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。
2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。
3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。
4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚地希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社
2008年9月

适用导引

宪法规定，我国农村基层实行村民自治制度。1987年11月六届全国人大常委会根据全国人大的授权，审议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，自1988年6月1日起试行。《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的实施对于扩大基层直接民主，保证农村基层群众直接行使民主权利，改善干群关系，维护农村社会的稳定，发挥了重要作用。实施过程中，广大农民群众创造出了很多很好的经验和做法，如“海选”村民委员会成员，村务公开，村民会议和村民代表会议等。同时，随着社会主义民主政治建设的进一步发展，要求进一步完善村民自治制度。九届全国人大常委会总结村民自治的实践经验，根据党的十五大和十五届三中全会的精神，坚持试行法确定的原则和方向，于1998年11月修订通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》。在村委会组织法的修订过程中，立法部门研究讨论并明确了村委会的性质、村委会与乡镇人民政府的关系、村委会与村党支部的关系、村委会是否具有经济管理职能等主要问题。这次修订，针对实际存在的问题，主要在选人、议事、监督等环节对试行法作了补充和完善：

（一）进一步完善了民主选举的程序，规定：（1）有选举权和被选举权的村民名单应当在选举日的20日以前公布。（2）设立村民选举委员会，主持村民委员会的选举。村民选举委员会由村民会议或者各村民小组推选产生。（3）由本村村民直接提名候选人，候选人的名额应当多于应选名额，实行差额选举。（4）有选举权的村民的过半数投票，选举有效；候选人获得参加投票的村民的过半数的选票，始得当选。选举实行无记名投票、公开计票的方法，选举结果当场公布。选举时，设立秘密写票处。（5）

考虑到各地情况不同，一些具体的选举程序不作统一规定，各地可以因地制宜自行规定。同时规定了破坏村民委员会选举的处理办法。继村委会组织法修订通过之后，各省市根据法律的授权，基本都制定了本地区的村委会组织法实施办法，进一步细化法律规定。

村委会组织法对选举结果无效和当选无效的情况作了规定。选举结果无效是指因选举程序违法而导致的选举结果无效，包括以下情形：收回选票多于投票人数；没有过半数以上的选民参加投票；有威吓、暴力、贿赂等其他违法选举行为。当选无效，根据村委会组织法第15条规定，以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段，妨害村民行使选举权、被选举权，破坏村民委员会选举的，村民有权向乡、民族乡、镇的人民代表会和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报，有关机关应当负责调查并依法处理。以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段当选的，其当选无效。

需要注意的是，法律对破坏村委会选举行为的处理与破坏人大代表、国家机关领导人员的选举的处理有不同的规定。根据村委会组织法的规定，对妨害村民行使选举权、被选举权，破坏村民委员会选举的行为，村民有权向乡、民族乡、镇的人民代表会和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报，由有关机关负责调查并依法处理。而对破坏各级人大代表和国家机关领导人员的选举的行为，违反治安管理规定的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，将依法追究刑事责任。刑法第256条规定，在选举各级人民代表大会代表和国家机关领导人员时，以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选举文件、虚报选举票数等手段破坏选举或者妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权，情节严重的，处3年以下有期徒刑、拘役或者剥夺政治权利。

(二) 进一步完善了民主决策的程序。此次修订,明确规定了必须由村民会议讨论决定方可办理的事项范围。同时规定,人数较多或者居住分散的村,召开村民会议有困难的,可以推选产生村民代表,村民委员会可以召集村民代表开会,讨论决定村民会议授权的事项。

(三) 进一步完善了民主监督的程序。村民对村委会的民主监督主要通过村务公开、民主评议、村委会报告工作等制度来具体落实。(1) 村民委员会由村民选举产生,受村民监督,本村1/5以上的村民联名,可以要求罢免村民委员会成员。(2) 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。(3) 村民委员会实行村务公开制度。

村务公开的内容,村委会组织法第19条和第22条作出了明确规定,主要有三个方面:一是财务;二是一般性自治事务;三是协助政府办理的行政性事务。

财务公开是村务公开的重点。为加强对农村集体财务活动的管理和民主监督,农业部、监察部于1997年12月发布了《村集体经济组织财务公开暂行规定》,明确财务公开的内容包括财务计划、各项收入、各项支出、各项财产、债权债务、收益分配以及农户承担的集资款、水电费、劳动积累工、义务工及以资代劳等情况七个方面及其详细项目。同时,该规定对村集体经济组织成员、乡镇政府的监督权和监督权行使的方式等作了规定。1998年4月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》,对村务公开的内容和方法、民主管理的要求、建立健全村务公开和民主管理制度、领导和监督检查等问题做了明确要求。为适应农村发展的新形势,进一步健全和完善村务公开和民主管理制度,2004年6月中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于健全和完善村务管理和民主管理

制度的意见》。

协助政府办理的行政性事务，主要包括计划生育、户籍、征兵工作；宅基地审批；国家建设征用土地；土地征用补偿费的管理和救灾救济款物的发放。根据全国人大常委会《关于〈中华人民共和国刑法〉第九十三条第二款的解释》规定，村民委员会人员协助政府办理上述事项时，属于刑法第93条第2款规定的“其他依照法律从事公务的人员”，其利用职务上的便利，非法占有公共财物、挪用公款、索取他人财物或者非法收受他人财物，构成犯罪的，适用刑法第382条、第383条贪污罪、第384条挪用公款罪、第385条和第386条受贿罪的规定。

发端于20世纪80年代初期的村民自治顺应了农村改革的需要，与改革开放相伴而生共同成长，目前已成为在农村基层实行的一项基本治理制度。同时，农村社会经济所发生的巨大变革又深刻改变着农村面貌，村民自治中的新问题、新情况不断涌现，例如，村委会选举中的贿选问题、黑恶势力介入选举的问题、流动人口的选举权利保障问题等。要进一步规范村级民主选举，促进村民自治良性、健康发展，村委会组织法的修订工作已是迫在眉睫。《村委会组织法》的第二次修订已于2006年开始，目前仍在进行中。

目 录

适用导引	(1)
------------	-----

中华人民共和国村民委员会组织法

第一条 立法目的	(1)
第二条 村委会的性质和职责	(2)
第三条 党组织在农村中的作用和工作方式	(7)
第四条 乡级政府与村委会关系	(8)
第五条 村委会的经济职能	(10)
第六条 开展精神文明建设活动	(12)
第七条 民族团结	(13)
第八条 村委会的设置	(13)
第九条 村委会成员	(14)
第十条 村民小组	(15)
第十一条 村委会成员产生办法及任期	(16)
第十二条 村民的选举权	(17)
第十三条 村民选举委员会	(19)
第十四条 选举村委会成员	(20)
第十五条 破坏选举的法律后果	(22)
第十六条 罢免村委会成员	(24)
第十七条 村民会议	(25)
第十八条 村委会与村民会议的关系	(27)

第十九条	村民会议的职权	(28)
第二十条	村规民约	(30)
第二十一条	村民代表	(31)
第二十二条	村务公开	(33)
第二十三条	村委会及其成员的义务	(36)
第二十四条	少数服从多数原则	(37)
第二十五条	村委会的机构设置	(39)
第二十六条	协助工作	(39)
第二十七条	驻村人员规范	(40)
第二十八条	保障村民自治权利	(41)
第二十九条	实施办法	(41)
第三十条	生效日期	(42)

配套法规

中国共产党农村基层组织工作条例	(43)
(1999年2月13日)	
人民调解委员会组织条例	(50)
(1989年6月17日)	
中华人民共和国农村土地承包法	(53)
(2002年8月29日)	
最高人民法院关于审理涉及农村土地承包 纠纷案件适用法律问题的解释	(64)
(2005年7月29日)	
中华人民共和国土地管理法(节录)	(70)
(2004年8月28日)	
农村土地承包经营权流转管理办法	(73)
(2005年1月19日)	

- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于在农村普遍实行
村务公开和民主管理制度的通知 (79)
(1998年4月18日)
- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于健全和完善村务
公开和民主管理制度的意见 (84)
(2004年6月22日)
- 村集体经济组织财务公开暂行规定 (92)
(1997年12月16日)
- 关于推动农村集体财务管理和监督经常化规范化
制度化的意见 (96)
(2003年12月4日)
- 关于做好村干部任期和离任经济责任专项审计的通知 (101)
(2005年7月11日)
- 关于规范村民委员会印章制发使用和管理工作的意见 (105)
(2001年6月21日)
- 农民承担费用和劳务管理条例 (108)
(1991年12月7日)
- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发
《关于对涉及农民负担案(事)件实行
责任追究的暂行办法》的通知 (115)
(2002年8月9日)
- 中央纪委、监察部、农业部关于执行《关于
对涉及农民负担案(事)件实行责任追究
的暂行办法》若干问题的解释 (120)
(2005年9月22日)
- 农业部关于印发《村级范围内筹资筹劳
管理暂行规定》的通知 (124)
(2000年7月6日)

全国人大常委会关于《中华人民共和国刑法》第九十三条第二款的解释 (129)

(2000年4月29日)

最高人民法院关于村民小组组长利用职务便利非法占有公共财物行为如何定性问题的批复 (132)

(1999年6月25日)

中华人民共和国村民委员会组织法

(1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议修订通过 1998年11月4日中华人民共和国主席令第9号公布 自公布之日起施行)

第一条 【立法目的】* 为了保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情，发展农村基层民主，促进农村社会主义物质文明和精神文明建设，根据宪法，制定本法。

注解

本条是关于《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村委会组织法》)的立法宗旨和依据的规定。其立法宗旨和目的体现在以下两个方面：

1. 保障农村村民自治，发展农村基层民主。在农村实行村民自治，是中国共产党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造。按照宪法，在农村建立基层群众性自治组织村民委员会，实行基层群众自治，是我国社会主义民主政治的一项重要制度，是人民当家做主的一个重要方面。广大农民通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，实行村民自治，做到自我管理、自我服务和自我教育。

2. 促进农村社会主义物质文明和精神文明建设。在农村开展村民自治，由村民群众依法办理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践，可以极大地调动广大农民的积极性和创造性，充分发挥他们的聪明才智，促进农村各项建设事业的发展。同时，村是我国农村社会最基层的单位，在农村

* 条文主旨为编者所加，下同。

社会中具有十分重要的作用。通过加强村民委员会的建设，正确处理好村民委员会和党支部、乡镇人民政府和村集体经济组织的关系，明确村民委员会的职责和任务，建立健全村民委员会的各项制度，改善村民委员会的工作方法和方式，对于充分发挥村民委员会在农村社会主义现代化建设中的作用具有重要意义。

村民委员会组织法的立法依据是《中华人民共和国宪法》。宪法规定国家的根本制度和原则，具有最高的法律效力，是一切立法的依据和准则。宪法第111条规定：“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规定。”“居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”宪法明确规定了村民委员会的性质、设立、组成人员的产生办法、机构设置、主要任务以及与基层人民政府的关系等重要问题，确立了基层群众自治的原则和方向。村民委员会组织法的任务就是以宪法为依据，总结实践经验，把宪法的规定具体化。

配套

《宪法》第111条

第二条 【村委会的性质和职责】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，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

注解

村民自治的内容，概括而言，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，实行自我管理、自我教育、自我服务。

自我管理就是村民组织起来，自己管理自己，自己约束自己，自己办理自己的事务。它不同于行政管理和经济管理，自我管理依靠的是说服教育、村民之间的相互帮助、先进模范的带头作用以及每个村民的自觉意识，不靠

国家强制力来保障。管理者和被管理者是统一的。管理的方式主要是通过村民会议集中全体村民的意见，制定村民自治章程、村规民约，由全体村民遵守执行，从而形成良好的社区秩序。管理的内容主要是与村民利益密切相关的公共事务，调解解决本居住地区内的各种纠纷，如村民之间、邻里之间、村民与集体之间的纠纷等。

自我教育就是通过开展村民自治活动，使村民受到各种教育。村民通过行使选举权和被选举权，参加村民会议，监督村民委员会的工作，受到社会主义民主的教育。从而在实践中认识民主、学习民主、习惯于按民主的原则和程序办事。村民通过制定和遵守村民自治章程和村规民约，受到社会主义法制和道德的教育。通过发展文化教育，普及科技知识，开展移风易俗，破除封建迷信等活动，提高村民的文化素养。

自我服务的内容主要有两个方面：一是社会服务。也就是办理本村的公共事务和公益事业，如修桥铺路，兴办托儿所、敬老院，发展教育，开展公共卫生，举办群众性的文化娱乐活动等。二是生产服务。我国农村实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制后，开展生产服务十分必要。生产服务包括产前产中产后服务，如播种、灌溉、植保、收割、销售等。它可以大大提高生产效率，促进农村的生产建设。

村民自治的方式是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。所谓民主选举，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，任何组织或者个人不得指定、委派村民委员会成员。选举实行公平、公正和公开的原则。凡是年满18周岁的村民，只要享有政治权利，都有选举权和被选举权。候选人由本村有选举权的村民直接提名产生。实行差额选举，候选人的名额应当多于应选名额。选举实行无记名投票、公开计票的方法，选举结果当场公布。村民委员会每届任期3年，按期进行换届选举。

所谓民主决策是指涉及村民切身利益的事项，必须由村民民主讨论，按多数人的意见作出决定。村民议事的基本形式是由本村18周岁以上村民组成的村民会议。人数较多或者居住分散的村，召开村民会议有困难的，可以推选产生村民代表，由村民委员会召集村民代表开会，讨论决定村民会议授权的事项。对于涉及村民切身利益的事项，必须由村民会议讨论决定方可办理。

所谓民主管理，是指在对村内的社会事务、经济建设、个人行为的管理过程中要吸收村民参加，并认真听取村民的不同意见；根据宪法、法律和法规以及国家政策，结合本村实际情况，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。

所谓民主监督，是指由村民对村民委员会的工作和村内的各项事务实行民主监督。主要体现在以下几个方面：（1）村民委员会由村民选举产生，受村民监督，本村 1/5 以上的村民联名，可以要求罢免村民委员会成员。（2）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。经村民民主评议不称职的，可以撤换和罢免。（3）村民委员会实行村务公开制度。

民主选举是村民自治的基础，民主决策是村民自治的关键，民主管理是村民自治的根本，民主监督是村民自治的保证。

村民自治的主体是广大村民，而不是只占村民少数的村民委员会成员。村委会是村民自治的具体组织者和执行者。它的性质是农村基层群众性自治组织，而不是国家政权机关，也不是国家政权机关的派出机关。村委会的主要任务是：

（1）办理本居住地区的公共事务和公益事业。公共事务是指与本村全体村民生产和生活直接相关的事务，公益事业是指本村的公共福利事业。村民委员会办理公共事务和公益事业要注意以下几点：第一，要着眼于解决村民生产和生活中存在的实际困难。第二，要实事求是，量力而行，从本村的实际情况出发，根据本村村民的生产、生活和经济发展的需要，考虑本村经济和村民的承受能力，决定办理的事项。第三，要坚持民主自愿的原则，坚决制止强迫命令、违背群众意愿的瞎指挥做法。

（2）调解民间纠纷。这是村民委员会的一项重要经常性工作，主要由村民委员会下设的调解委员会完成。在日常生活中，由于各种利益的冲突，邻里之间、家庭内部、村民之间，不可避免地会发生一些民事纠纷和一些轻微违法的刑事纠纷。村民之间发生的这些纠纷，并不是根本利益的对立和冲突，往往是因为某种局部或者暂时的利益引起的纠纷，但如不及时调解，或者调解不当，就会引起矛盾的激化，发生刑事案件。因此，及时调解和妥善处理民间纠纷是非常重要的。由于民间纠纷是大量的，单靠司法机关处理难以及时解决，有些纠纷也不宜由司法机关去解决。村民委员会是村民自己选

举产生的，受到村民的信赖，在村民中享有威信。并且对本村的情况和人际关系比较熟悉，有条件及时调解和解决纠纷，制止矛盾的发展，避免矛盾的激化。

(3) 协助维护社会治安。虽然维护社会治安，保证人民的生命财产安全是公安机关的一项重要职责。但仅靠公安机关来维护社会治安是不够的，必须动员和组织广大人民群众参与。因此，法律赋予村民委员会协助人民政府维护社会治安的任务。村民委员会的这一任务主要是通过下设的治安保卫委员会来完成的。村民委员会协助维护社会治安，主要要做好治安防范、法制宣传和教育、社会治安综合治理等方面的工作。

(4) 向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。村民委员会是村民同人民政府之间的纽带和桥梁。由村民委员会反映村民的意见、要求和建议，可以集中各方面的意见，比较容易引起重视，使问题得到解决，也可以解决有些村民文化素质低，不知道如何反映意见的问题。通过反映村民的意见、要求和提出建议，可以使人民政府及时发现、研究和解决村民在生产生活中存在的各种问题；使各级政府的工作都建立在充分了解下情的基础上，避免决策失误；同时，可以加强群众对各级国家机关和国家工作人员的监督，密切人民政府同广大群众的联系。村民委员会反映意见、建议和要求，主要是向乡、镇人民政府，但又不限于乡、镇人民政府，还可以向县以至县级以上各级人民政府反映意见和要求。

应用

1. 村民委员会与国家政权机关有什么区别？

国家政权以一系列具有不同作用的国家机关的形式出现，如权力机关、行政机关、审判机关、检察机关、军事机关等，它以暴力为后盾，对社会实行系统的控制和管理，其内部具有严格的组织关系和层级结构。村民委员会是在基层社会生活中发挥自治作用的一种非国家政权的组织形式，它与政权机关的区别是：(1) 政权机关所通过的法律、法规、规章、指示、命令、决议、决定、行政措施等，都具有国家强制力，对拒不服从者可以强制其服从；而村民委员会所通过的决议、决定、自治章程和村规民约等，都不具有国家强制力，对拒不服从者不能强制其服从，而只能靠说服、动员、教育、舆论压力等方式加以贯彻落实。(2) 政权机关全面管理本辖区内的政治、经