

中华人民共和国 村民委员会组织法 注释本

Organic Law of the Villagers Committees
of the People's Republic of China



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国 村民委员会组织法 注释本

Organic Law of the Villagers Committees
of the People's Republic of China



法律出版社
LAW PRESS CHINA

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释本/法律出版社
法规中心编. —北京:法律出版社, 2006. 7

(法律单行本注释本系列)

ISBN 7-5036-6464-9

I. 中... II. 法... III. 村民委员会组织法—法律
解释—中国 IV. D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 066028 号

©法律出版社·中国

责任编辑/徐 晶

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/2.75 字数/74 千

版本/2006 年 9 月第 1 版

印次/2006 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995 苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-6464-9/D·6181 定价:5.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

中华人民共和国立法体系示意图

全国人民代表大会	修改宪法, 制定、修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。
全国人民代表大会常务委员会	制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律; 对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改; 立法解释。
国务院	根据宪法和法律, 制定行政法规。
省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会	根据本行政区域的具体情况和实际需要, 在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下, 制定地方性法规。
较大的市的人民代表大会及其常务委员会	根据本市的具体情况和实际需要, 在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区和地方法规相抵触的前提下, 制定地方性法规, 报批准后施行。
经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会	根据全国人民代表大会的授权决定, 制定法规, 在经济特区范围内实施。
民族自治地方的人民代表大会	依照当地民族的政治、经济和文化的特点, 制定自治条例和单行条例, 报批准后生效。 对法律和行政法规的规定作出变通的规定, 但不得违背法律或者行政法规的基本原则, 不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。
国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构	根据法律和国务院的行政法规、决定、命令, 在本部门的权限范围内, 制定部门规章。
省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府	根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规, 制定地方政府规章。
中央军事委员会	根据宪法和法律制定军事法规, 在武装力量内部实施。
中央军事委员会各总部、军兵种、军区	根据法律和中央军事委员会的军事法规、决定、命令, 在其权限范围内, 制定军事规章, 在武装力量内部实施。
特别行政区立法机关	根据特别行政区基本法制定法律。

说明: 较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和国务院批准的较大的市。

编辑出版说明

当今社会,法律发挥的作用越来越大,涉及社会生活的方方面面。然而,晦涩的专业术语,艰深的法律理论,庞杂的立法体系,这些法律与生俱来的特点,却都成为了读者理解、掌握法律的障碍。

为了解决这个矛盾,本社特组织编辑出版了这套法律注释本系列丛书。除了法律文本为权威标准文本外,还最大限度地突出了本套书的实用性与易用性,本套书有以下特点:

(1)**权威部门审定**。本丛书皆由全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室的相关立法同志进行审定,内容准确权威;

(2)**法律适用提要**。每本书都由立法机关相关专家撰写该法的适用提要,帮助读者对每一个法的精神和精髓有更深入的理解;

(3)**重点法条注释**。对重点法条进行条文注释,且每个条文都提炼出条文主旨,帮助读者准确理解法条内容;

(4)**法规案例索引**。条文下附录关联法规索引和关联案例索引,帮助读者全面掌握法律规范体系,并将法律理论结合到实际案例中;

(5) **相关配套规定。**书末附录一些较为重要的相关法律、法规和司法解释,使读者在使用中更为方便、实用。

由于篇幅所限,本书仅附录了关联案例的索引,读者如需查阅,可根据案例出处查阅相关书籍。案例出处缩略为以下几种情况:“《高法公报》2002.1/250”代表“《最高人民法院公报》2002年第1期第250页”;“川2000/262”代表“《人民法院裁判文书选》四川2000年卷第262页”;“《中国审判案例要览》2002民事/302”代表“《中国审判案例要览》2002年民事审判卷第302页”;“《行政执法与行政审判参考》2001.2/295”代表“《行政执法与行政审判参考》2001年第2期第295页”。

另,为方便查阅,我们根据每条及其条文主旨制作了目录,其中加“*”号的表示重点条目,并在正文中附有条文注释。

本书不足之处,恳请读者批评指正。

我们的联系方式:电话:010-63939629/33

传真:010-63939650

邮箱:Law@lawpress.com.cn

法律出版社法规中心
2006年9月

《中华人民共和国村民委员会组织法》

适用提要

按照宪法规定,在农村建立基层群众性自治组织,由农村基层群众直接行使民主权利,是社会主义民主政治的一项重要制度,是人民当家作主的一个重要方面。1987年11月,六届全国人大常委会第二十三次会议根据六届全国人大五次会议的授权决定,审议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(以下简称试行法),自1988年6月1日起试行。施行十年中,试行法对于扩大基层民主,保证农村基层群众直接行使民主权利,改善干群关系,维护农村社会稳定,起了重要作用,具有深远意义。实践证明,试行法规定的基本原则和主要制度是正确的,试行很有成效。但是,由于我国有几千年的封建传统,农村经济、文化发展水平还比较落后,农民的民主意识还有待增强,加上一些农村干部没有充分重视和认真贯彻试行法,试行法执行的情况差别很大。在一些地方,基层干部欺压群众、腐化堕落、损害广大农民利益的情况时有发生,有的甚至相当严重。修订试行法,进一步完善村民自治制度,对于贯彻落实党的十五大关于扩大基层民主、保证人民群众直接行使民主权利、依法实行民主管理的精神,推进农村基层民主建设,密切党群、干群关系,促进农村的经济发展和社会稳定,是迫切需要的。为此,在总结村民委员会建设实践中的经验并征求中央有关部门和一些地方的意见的基础上,对试行法进行了修订。新

的《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)于1998年11月4日开始实施。

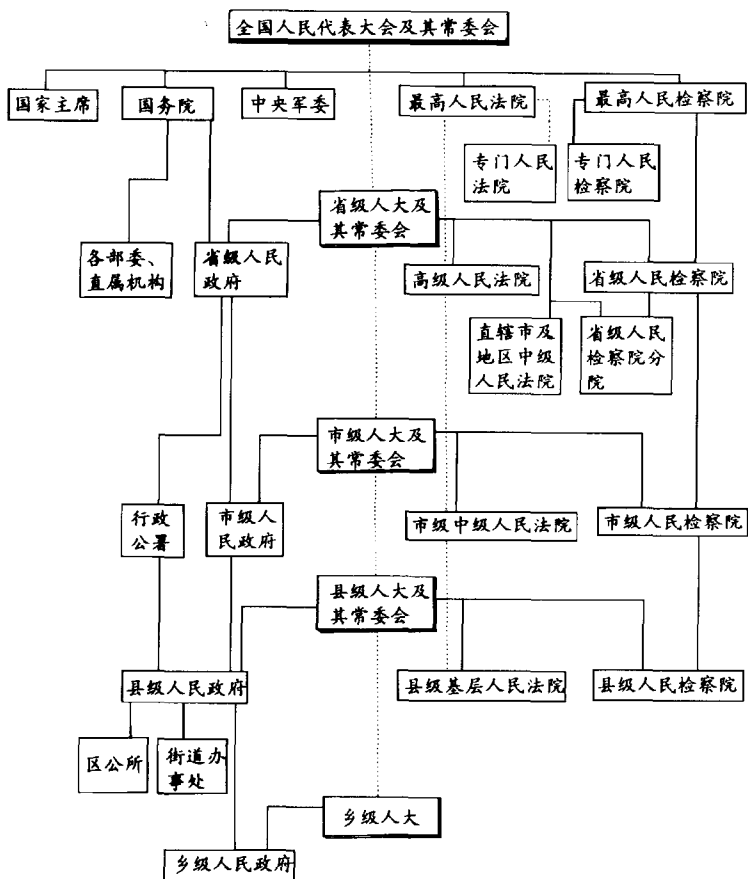
《村民委员会组织法》主要内容包括村委会的性质与任务、村委会的选举产生、村民会议、村务公开等。《村民委员会组织法》第二条规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。”扩大农村基层民主,民主选举是基础。《村民委员会组织法》对村委会的选举程序作了规定:“有选举权和被选举权的村民名单,应当在选举日的二十日以前公布。选举村民委员会,由本村有选举权的村民直接提名候选人。候选人的名额应当多于应选名额。选举村民委员会,有选举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,选举结果应当当场公布。选举时,设立秘密写票处。”村民委员会实行民主决策制度,涉及村民利益的下列事项,村民委员会必须提请村民会议讨论决定,方可办理:“(一)乡统筹、村提留的收缴及村提留的使用;(二)村民委员会成员中享受误工补贴的人数及补贴标准;(三)从村集体经济所得收益的使用;(四)村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案;(五)村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案;(六)村民的联产承包方案;(七)宅基地的使用方案;(八)村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。”并规定:乡、民族乡、镇的人民政府“不得干预依法属于村民自治范围内的事项”。民主监督是民主决策的决定得以执行的重要保障。为了切实加强群众对村委会干部的民主监督,《村民委员会组织法》第二十二条规定:“村民委员会实行村务公开制度。村民委员会应当及时公布下列事项,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:(一)本法第十九条规定的由村民会议讨论决定的事项及其实施情况;(二)国家计划生育政策的落实方案;(三)救灾救济款物的发放情况;(四)水电费的收缴以及涉及本村村民利益、村民普遍关心的其他事项。村民委员会应当保证公布内容的真实性,并接受村民的查询。村民委员会不及时公布应当公布的事项或者公布的事项不真实的,村民有权向乡、民族乡、镇人民政府或者县级人民政府及其有关主管部门反映,有关政府机关应当负责调查核实,责令公布;经查证确有违法行为的,有关人员应当依法承担责任。”

《村民委员会组织法》涉及的相关法律、法规主要包括《宪法》、《农村土地承包法》、《农业法》、《农业技术推广法》、《人民调解委员会组织条例》等。

随着我国农村经济的发展及社会结构的重大变化,传统的城乡分割的二元结构被打破,户籍制度的变革和农业税的免除对村民自治工作产生了巨大影响,《村民委员会组织法》的部分内容已不能完全适应村民自治实践的要求,将在未来继续完善。

中华人民共和国国家机构体系示意图



- 说明：
1. 省级包括省、自治区、直辖市；市级包括设区的市、自治州、盟；县级包括县、不设区的市、自治县；乡级包括乡、民族乡、镇。
 2. 行政公署是省、自治区人民政府的派出机关，区公所是县、自治县人民政府的派出机关，街道办事处是不设区的市、市辖区人民政府的派出机关。
 3. 特别行政区的政权机构没有在此图中表示。
 4. 实线表示上下级领导关系，虚线表示上下级为指导或监督关系。

目 录

《中华人民共和国村民委员会组织法》适用提要	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 *	1
第三条 党组织在农村中的作用和工作方式	2
第四条 乡级政府与村委会关系 *	2
第五条 村委会的经济职能	3
第六条 精神文明建设活动	4
第七条 民族团结	4
第八条 村委会的设置	4
第九条 村委会成员 *	5
第十条 村民小组	5
第十一条 村委会成员产生办法及任期 *	6
第十二条 村民的选举权 *	6
第十三条 村民选举委员会	7
第十四条 选举村委会成员 *	7
第十五条 破坏选举的法律后果 *	8
第十六条 罢免村委会成员 *	9
第十七条 村民会议 *	9
第十八条 村委会与村民会议 *	10
第十九条 村民会议的职权 *	11
第二十条 村规章的制定 *	12

第二十一条	村民代表	13
第二十二条	村务公开制 *	13
第二十三条	村委会及其成员的义务	14
第二十四条	少数服从多数原则	14
第二十五条	村委会的机构设置	15
第二十六条	协助工作	15
第二十七条	驻村人员规范 *	15
第二十八条	保障村民自治权利	16
第二十九条	实施办法	16
第三十条	生效日期	16

附 录

中华人民共和国宪法(节录)	17
中华人民共和国农业法(节录)	18
中华人民共和国土地管理法(节录)	19
中华人民共和国农村土地承包法(节录)	20
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国刑法》 第九十三条第二款的解释	22
最高人民检察院关于贯彻执行《全国人民代表大会常务 委员会关于〈中华人民共和国刑法〉第九十三条 第二款的解释》的通知	23
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	24
国务院关于加强农村集体资产管理工作的通知	28
中国共产党农村基层组织工作条例	32
人民调解委员会组织条例	38
村集体经济组织财务公开暂行规定	40
民政部、公安部关于规范村民委员会印章制发使用和	

管理工作意见的通知	44
民政部关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知	46
中央社会治安综合治理委员会、公安部、民政部、农业部 关于加强农村治保会工作的意见	47
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	51
最高人民法院研究室关于乡镇村民小组长能否成为报复 陷害罪主体问题的复函	52
北京市实施《中华人民共和国村民委员会组织法》的若干 规定	54
广东省实施《中华人民共和国村民委员会组织法》办法	57
上海市实施《中华人民共和国村民委员会组织法》办法	62
福建省实施《中华人民共和国村民委员会组织法》办法	68

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
第五次会议通过 1998年11月4日中华人民共和国主席令
第9号公布 自1998年11月4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。

关联法规

《宪法》第111条

《民政部关于进一步加强村民委员会建设工作的通知》

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。

条文注释

本条是关于村委会的性质、自治内容、自治方式和主要任务的规定。

村委会是农村基层群众性自治组织,它不是国家政权机关的任何

2 中华人民共和国村民委员会组织法

一种,也不是国家政权机关的派出机关。

村民自治的内容是自我管理、自我教育、自我服务。它不靠国家强制力来保障,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。

村民自治的方式是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。民主选举是指村民委员会的主任、副主任和委员由民主选举产生,任何组织或者个人不得指定、委派村民委员会成员。民主管理是指对村内的社会事务、经济建设、个人行为的管理,要遵循村民的意见,在管理过程中吸收村民参加。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。

关联法规

《婚姻法》第 43、44 条

《农村土地承包法》第 51 条

《农村土地承包经营权流转管理办法》第 33 条

《最高人民法院、司法部关于进一步加强新时期人民调解工作的意见》三

第三条 【党组织在农村中的作用和工作方式】中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。

关联法规

《中国共产党农村基层组织工作条例》

第四条 【乡级政府与村委会关系】乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。

村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。

条文注释

乡镇政府与村委会之间不是领导关系,而是指导关系。乡镇政府对村委会不能强迫命令。乡镇政府对村委会的工作要给予指导、支持和帮助是乡镇政府的一项法定职责;同时,村委会也有义务接受之。但

如果乡镇政府假借指导、支持和帮助之名,行非法干预自治之实,村委会则有权予以抵制和拒绝。

如何确定哪些是依法属于村民自治范围内的事项呢?根据依法行政原则,凡是政府享有的职权,必须要有法律、法规的明确规定,超越这个界限就是越权。另外,对《村委会组织法》明确规定的自治范围内的事项,乡镇政府都不得干预。

村委会协助乡镇政府开展工作,主要形式是宣传、教育、动员、提供情况等,一般不直接办理。必要时,可以受乡镇政府的委托,代表乡镇政府办理有关政府事宜。村委会受委托办理的政府事宜,属于政府的具体行政行为,应由委托的乡镇政府承担责任。

关联法规

《宪法》第111条

《义务教育法》第13条

《安全生产法》第65条

《人口与计划生育法》第12条

《农村五保供养工作条例》第3、7、8、13、17条

《重大动物疫情应急条例》第37条

《禁止传销条例》第12条

《突发公共卫生事件应急条例》第40条

《水土保持重点工程农民投劳管理暂行规定》第3、7、8-11、14、15条

第五条 【村委会的经济职能】村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。

村民委员会应当尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权,维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法的财产权和其他合法的权利和利益。

村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。

关联法规

《土地管理法》第10、57条

《农村土地承包法》第12条

《统计法实施细则》第24条

《基本农田保护条例》第21条

《农村公路建设管理办法》第4条

《国务院关于加强农村集体资产管理工作的通知》

《民政部、公安部关于规范村民委员会印章制发使用和管理工作的意见》

《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》第24条

第六条 【精神文明建设活动】村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策,教育和推动村民履行法律规定的义务,爱护公共财产,维护村民的合法的权利和利益,发展文化教育,普及科技知识,促进村和村之间的团结、互助,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

关联法规

《国防教育法》第21条

《农村五保供养工作条例》第7、8、13、17条

《农村体育工作暂行规定》第10条

第七条 【民族团结】多民族村民居住的村,村民委员会应当教育和引导村民加强民族团结、互相尊重、互相帮助。

第八条 【村委会的设置】村民委员会根据村民居住状况、人口多少,按照便于群众自治的原则设立。

村民委员会的设立、撤销、范围调整,由乡、民族乡、镇的人民政府提出,经村民会议讨论同意后,报县级人民政府批准。