

第三版



中华人民共和国 村民委员会组织法 注解与配套

CUNMINWEIYUANHUIZUZHIFA
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

第三版

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. —3 版. —北京: 中国法制出版社, 2014. 10

(法律注解与配套丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5529 - 9

I. ①中… II. ①国… III. ①村民委员会 - 机构组织法 - 法律解释 - 中国 IV. ①D921. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 157089 号

策划编辑 袁笋冰

责任编辑 卜范杰

封面设计 杨泽江

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/北京海纳百川印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/7 字数/165 千

版次/2014 年 10 月第 3 版

2014 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5529 - 9

定价: 20.00 元

北京西单横二条 2 号

值班电话: 66026508

邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66066621

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

出版说明

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的法律图书。为了帮助读者准确理解与适用法律，我社于2008年9月推出“法律注解与配套丛书”，深受广大读者的认同与喜爱，此后推出的第二版也持续热销。为了更好地服务读者，及时反映国家最新立法动态及法律文件的多次清理结果，我社决定推出“法律注解与配套丛书”（第三版）。

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

2014年10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24日第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。第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、监督等几个环节对试行法作了补充和完善。

为适应农村经济社会的深刻变化，特别是城乡户籍制度、农村税费制度改革不断推进，有必要在总结村民自治实践基础上，对原村委会组织法进行修订。特别是经过7次以上的村委会换届选举，各地探索出了一些能够切实保障村民群众直接行使民主权利的经验做法，需要以法律的形式把这些好经验好做法固化、深化。2010年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过了新修订的《村民委员会组织法》。修订后的《村民委员会组织法》，完善了村民委员会选举和罢免程序，

健全了村民会议、村民代表会议、村民小组会议以及村务监督机构等民主决策、民主管理、民主监督方面的制度，对进一步完善中国特色社会主义基层群众自治制度，调动广大农民群众的积极性、主动性和创造性，促进农村改革发展稳定将发挥重要作用。

修改后的《村民委员会组织法》着眼于规范程序、完善制度，主要从村民委员会成员的选举和罢免程序、民主议事制度、民主管理和民主监督制度等方面进行了进一步细化完善，突出了法律的时代性、科学性和可操作性。

目 录

适用导引	1
------------	---

中华人民共和国村民委员会组织法

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨和依据】	1
第二条 【村民委员会的性质和任务】	3
1. 村民委员会与国家政权机关有什么区别	5
2. 村民委员会与民族区域自治地方有什么不同	6
3. 什么是村公共事务？什么是村公益事业	6
4. 实践中，应如何处理好村民会议与村委会的关系	6
5. 村委会的主要任务有哪些	7
第三条 【村民委员会的设立】	8
6. 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	10
第四条 【基层党组织在村民自治中的作用】	10
7. 村党支部书记和村民委员会主任可以由一人兼任吗	11
第五条 【乡镇人民政府与村民委员会的关系】	12
8. 依法属于村民自治范围内的事项有哪些	13
9. 村委会协助乡镇政府办理的行政事务主要有哪些	13

第二章 村民委员会的组成和职责

第六条 【村民委员会的组成】	14
----------------------	----

10. 村委会人数是不是固定的	16
第七条 【村民委员会下属机构的设置】	16
11. 人民调解委员会的具体职能是什么	17
第八条 【村民委员会的经济职能】	18
12. 村委会的经济职能是什么	19
第九条 【村民委员会的社会职能】	20
第十条 【对村民委员会及其成员的要求】	22
13. 村民委员会成员和村党支部成员出现贪污受贿、 挪用公款的情况能构成犯罪吗	22

第三章 村民委员会的选举

第十一条 【村民委员会成员的产生方式和任期】	23
第十二条 【村民选举委员会】	24
14. 村民选举委员会的职责有哪些	24
第十三条 【村民选举资格】	25
15. 村委会换届选举时如何进行选民登记	25
16. 村民委员会选举应当遵循哪些原则	26
17. 什么是一人一票	27
18. 村委会选举期间外出打工的村民如何参与选举	27
第十四条 【村民名单】	27
第十五条 【村民委员会的选举程序】	28
19. 村民委员会成员的候选人如何产生	28
第十六条 【罢免程序】	29
20. 村民罢免意见高度一致,还需要履行罢免程序吗	30
第十七条 【对破坏村民委员会选举的制裁】	30
21. 如何确定选举、选票是否有效	31
22. 村委会选举违法行为如何认定	32
23. 破坏村委会选举的行为是否构成破坏选举罪	32

第十八条 【村民委员会成员职务自行终止的情形】	33
第十九条 【村民委员会成员出缺的补选】	35
24. 出缺有哪几种情形	37
第二十条 【村民委员会的工作移交】	37
25. 村委会换届后需要移交哪些内容	38

第四章 村民会议和村民代表会议

第二十一条 【村民会议的组成和召集】	39
26. 依法被剥夺政治权利的村民是否可以参加村民会议	39
第二十二条 【村民会议的召开】	40
27. 召开村民会议需要什么条件	41
第二十三条 【村民会议对村民委员会的监督】	41
28. 村民会议对村民代表会议授权的方式有哪些	42
第二十四条 【村民会议讨论决定的事项】	42
第二十五条 【村民代表会议的组成和产生】	43
29. 村民代表会议与村民会议的关系如何处理	46
第二十六条 【村民代表会议的召集和召开】	46
第二十七条 【村民自治章程和村规民约】	48
30. 制定村民自治章程和村规民约必须遵循的原则	48
31. 如何制定村民自治章程和村规民约	49
第二十八条 【村民小组会议】	50
32. 如何对村民不满意的村民小组长进行更换	50

第五章 民主管理和民主监督

第二十九条 【村民委员会及其成员的工作方法】	51
33. 村委会印章管理有法可依吗	52
第三十条 【村务公开的事项】	53
34. 做好村级财务管理工作,应重点抓好哪些方面	54

35. 财务公开内容是什么	55
第三十一条 【村务公开不实的处理】	56
36. 违反村务公开的有哪些具体情形	57
第三十二条 【村务监督机构】	58
37. 如何监督村务公开制度的落实	60
第三十三条 【民主评议】	60
第三十四条 【村务档案】	62
第三十五条 【对村民委员会成员的审计】	65
第三十六条 【实现村民自治权的司法和行政救济措施】	69

第六章 附 则

第三十七条 【协助政府工作及公益事业的经费来源】	69
第三十八条 【村民委员会与驻在单位的关系】	71
第三十九条 【地方人大的保证职责】	73
第四十条 【实施办法的制定】	74
第四十一条 【施行时间】	74

配套法规

中华人民共和国土地管理法	75
(2004年8月28日)	
中华人民共和国农村土地承包法	93
(2009年8月27日)	
中华人民共和国人民调解法	103
(2010年8月28日)	
全国人民代表大会常委会关于《中华人民共和国刑法》	
第九十三条第二款的解释	109
(2009年8月27日)	

中国共产党农村基层组织工作条例	112
(1999年2月13日)	
农村五保供养工作条例	118
(2006年1月21日)	
国务院办公厅关于改善农村人居环境的指导意见	124
(2014年5月16日)	
村民委员会选举规程	128
(2013年5月2日)	
中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强和改进村民委员会选举工作的通知	147
(2009年4月29日)	
中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知	155
(2002年7月14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	161
(2004年6月22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	169
(1998年4月18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	174
(2002年8月9日)	
中共中央纪律检查委员会、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	179
(2005年9月22日)	

农村集体财务管理规范化管理办法	182
(2006年6月26日)	
农业部、民政部、财政部、审计署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	185
(2003年12月4日)	
农村集体经济组织财务公开规定	190
(2011年11月21日)	
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	195
(2001年6月21日)	
农业部、监察部、国务院纠风办关于做好村干部任期和 离任经济责任专项审计的通知	197
(2005年7月11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	200
(2005年7月29日)	
最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干 问题的规定	206
(2011年8月7日)	
最高人民法院关于审理涉及农村土地承包经营纠纷调解 仲裁案件适用法律若干问题的解释	209
(2014年1月9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通过 2010年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订 2010年10月28日中华人民共和国主席令第37号公布 自公布之日起施行)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 村民委员会的组成和职责
- 第三章 村民委员会的选举
- 第四章 村民会议和村民代表会议
- 第五章 民主管理和民主监督
- 第六章 附 则

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨和依据】* 为了保障农村村民实行自治，由村民依法办理自己的事情，发展农村基层民主，维护村民的合法权益，促进社会主义新农村建设，根据宪法，制定本法。

* 条文主旨为编者所加，下同。

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4日修订通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》，自公布之日起施行。村民委员会组织法颁布实施以来，对推进以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为主要内容的村民自治发挥了重要作用，村民自治制度已经发展成为中国特色的社会主义民主政治的重要组成部分。随着农村经济社会的发展，特别是城乡户籍制度、农村税费制度改革的深化，在实行村民自治中也遇到一些新情况和问题，有必要在总结实践经验的基础上，进一步修订完善村民委员会组织法。2010年10月28日，十一届全国人大常委会第十七次会议修订通过了村民委员会组织法，自公布之日起施行。

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. 《村民委员会组织法（试行）》和1998年颁布的《村民委员会组织法》，都将立法目的规定为促进农村社会主义物质文明和精神文明建设。2010年修订《村民委员会组织法》，根据我国农村经济社会发展的实际需要，将其修改为促进社会主义新农村建设。两者的精神和内容是一致的，但新的规定更具有时代感，更突出地反映了我国农村建设的主题。建设社会主义新农村作为一项战略任务被确定下来。社会主义新农村建设，就是要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设，把农村建设成为经济繁荣、设施完善、环境优美、文明和谐的社会主义新农村。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。

3. 《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 【村民委员会的性质和任务】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。

村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。

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。

村委会向村民会议报告工作。村委会应当向村民会议负责，并如实报告工作，接受村民会议的监督。审议村委会工作报告，并评议村委会成员的工作，是村民会议的重要职权之一，是村委会向村民会议负责的具体体现，也是村民履行自治权利的体现。村民会议每年至少要听取和审议一次村委会的工作报告。

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、