

八亿农民的重要法律

杨泉明等 编著

● 四川大学出版社 ●

516202



2 018 9074 8

八亿农民的重要法律

——《村民委员会组织法(试行)》讲话

主 编：杨泉明

副主编：赵仲才 马季熙

编 者：徐昌珍 翟 勇

许安标 雷开云



四川大学出版社

责任编辑：李勇军

封面设计：邓 承

八亿农民的重要法律

——《村民委员会组织法（试行）》讲话

四川大学出版社出版发行

四川省新华书店发行 郫县犀浦印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 7.18印张 150千字

1988年4月第1版 1988年4月第1次印刷

印数 1——30,000册

ISBN7-5614-0122-1/D·1 定价：1.20元

目 录

绪 论	八亿农民的重要法律·····	(1)
一、村民委员会组织法的制定·····		(1)
二、颁布村民委员会组织法的重大意义·····		(9)
第一章	村民委员会组织法的制定依据和指导思想·····	(13)
一、村民委员会组织法的制定依据·····		(13)
二、村民委员会组织法的指导思想·····		(18)
第二章	村民委员会组织法的基本内容和基本原则·····	(28)
一、村民委员会组织法的概念和内容·····		(28)
二、村民委员会组织法的基本原则·····		(35)
第三章	村民委员会的性质·····	(38)
一、村民委员会是农村基层群众性自治组织·····		(38)
二、村民委员会是自治体的执行机构和工作机构 ·····		(48)
第四章	村民委员会与乡镇人民政府的关系·····	(54)
一、几种不同意见·····		(54)
二、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·····		(57)
三、村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府 开展工作·····		(63)
第五章	村民委员会与村党支部和集体经济组织等的	

关系	(69)
一、村民委员会与村党支部的关系	(69)
二、村民委员会与集体经济组织的关系	(75)
三、村民委员会与驻在农村的机关、团体、部 队、企业、事业单位的关系	(80)
第六章 村民委员会的任务 (一)	(82)
一、办理本村的公共事务和公益事业	(83)
二、调解民间纠纷	(87)
三、协助维护社会治安	(99)
四、向人民政府反映村民的意见、要求和提出 建议	(103)
第七章 村民委员会的任务 (二)	(107)
五、关于协助政府工作的任务	(107)
六、在农村生产建设和经济发展中的任务	(110)
七、进行法律和政策的宣传教育	(125)
八、开展多种形式的社会主义精神文明建设活 动	(132)
九、组织制定村规民约并负责监督执行	(142)
十、教育村民加强民族团结	(145)
十一、正确处理各项任务的关系	(148)
第八章 村民委员会的设立和机构设置	(151)
一、村民委员会的设立	(151)
二、村民委员会的机构设置	(158)
第九章 村民委员会的组成人员、产生方式和任期	(169)
一、村民委员会的组成人员	(169)
二、村民委员会成员的产生方式	(174)

三、村民委员会及其成员的任期·····	(180)
第十章 村民委员会的工作原则和工作方法·····	(182)
一、村民委员会的工作原则·····	(183)
二、村民委员会的工作方法·····	(190)
第十一章 村民委员会成员的补贴和工作经费的筹集·····	(193)
一、村民委员会成员的补贴·····	(193)
二、村民委员会工作经费的筹集·····	(195)
第十二章 村民会议·····	(197)
一、村民会议的性质、组成和职权·····	(198)
二、正确处理村民会议与村民委员会的关系·····	(200)
第十三章 村规民约·····	(205)
一、村规民约的性质和作用·····	(206)
二、村规民约的内容和特征·····	(210)
三、村规民约的制定和执行·····	(213)
第十四章 村民委员会组织法的实施·····	(217)
一、村民委员会组织法的试行生效·····	(217)
二、村民委员会组织法实施的步骤和办法·····	(220)
后 记·····	(224)

绪论 八亿农民的重要法律

《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》（本书简称《村民委员会组织法》）经过第六届全国人民代表大会第五次会议原则通过，又经第六届全国人大常委会第二十三次会议审议，于1987年11月24日正式通过并公布，将于1988年6月1日起试行。《村民委员会组织法》是关系我国八亿农民民主生活的基本法律，也是新中国法制建设史上的又一重大成果。它的颁布试行，对于充分发挥村民委员会的作用，保障农村村民实行自治，促进我国农村基层社会主义民主政治建设，加快农村社会主义物质文明和精神文明建设的进程，对于加强和健全我国社会主义法制，都具有十分重大的意义。

一、村民委员会组织法的制定

《村民委员会组织法》是总结了农业合作化以来的经验教训，特别是总结了党的十一届三中全会以来我国农村基层组织改革和群众自治的丰富经验而制定的一项基本法律。

关于村民委员会的立法工作已经酝酿准备很长时间了。早在1982年颁布的新宪法中就规定在我国农村设立村民委员会，作为农村基层群众性的自治组织，并指出村民委员会与

基层政权的相互关系将来由法律作出具体规定。宪法的原则规定，为在我国农村设立村民委员会，加强农村社会主义民主政治建设指明了方向。按照宪法的规定，全国各地在进行人民公社政社分开、建立乡政权的同时，有领导、有计划、有步骤地开展了建立村民委员会的工作。截止1985年2月，全国建立村民委员会的工作全部结束。建立乡政权前，全国共有70万个生产大队；建立乡政权后，据1985年底的统计，全国共建立了约94.9万个村民委员会。村的规模，除建小乡的云南、广东两省以生产队为基础设立外，其他省、直辖市、自治区基本上都以原生产大队的管辖范围设立。一个村民委员会一般管辖250户、1000人左右。村民委员会下设人民调解、治安保卫、公共卫生和社会福利等委员会，各委员会由三至五人组成。村民委员会成员一般都兼任所属各委员会的主任或副主任。同时，村民委员会还以原生产队的管辖范围下设若干村民小组。村民委员会一般由主任一人、副主任一至二人和委员二至五人组成。村民委员会成员的产生方式各地不尽相同，多数地方由村民直接选举产生，一些地方由村民农户推选代表选举产生，个别地方不是经过选举产生，而是由乡镇政府（有的为乡镇党委）指定。村民委员会成员不脱产，实行补贴制。其中村民委员会主任、副主任和文书一般实行固定补贴，委员实行误工补贴。补贴经费来源大致为四种情况：一是在村办企业利润中开支；二是由乡镇政府规定，从乡办企业利润中开支；三是按户缴纳，向村民摊派；四是由地方财政补贴一部分，再向村民摊派一部分。补贴标准根据当地经济状况确定。各地村民委员会设立后，除承担宪法规定的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，向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议等任务外，还承担本村的宣传教育、精神文明建设、经济工作以及协助人民政府做好与村民利益直接有关的民政、统计、文化、教育、卫生、计划生育等行政管理工作。绝大多数村民委员会兼负村合作经济组织的职能。多数地方的村民委员会发动群众制定了村规民约，举办公共事务和公益事业，发挥了自我教育、自我管理、自我建设和自我服务的自治作用，促进了农村物质文明和精神文明建设，促进了社会治安和社会风气的好转。同时，通过建村，原大队和生产队的干部大大减少，也相应减轻了农民的负担。当前，全国村民委员会工作开展得好和较好的占多数，不好的和不起作用的是少数。据有关部门对浙江省东阳县七个乡镇的211个村民委员会的调查统计，目前工作开展得好、组织健全、干部稳定的为65个，占30%；工作状况一般、组织基本健全的为111个，占53%；工作开展不好或不起作用、处于瘫痪或半瘫痪状态的为35个，占17%。目前村民委员会工作中存在着以下主要问题需要解决：第一，如何处理基层政权与村委会的关系。不少地区的乡镇政府没有把村民委员会看成是基层群众性自治组织，仍然把它当成政府的分支机构和手脚，随意给村委会派任务；第二，如何处理党支部与村委会的关系。如何体现党组织对村委会的领导，是否事无巨细都要经过党支部，值得认真研究解决；第三，村委会的编制、成员的政治业务素质、报酬等问题，也有待进一步明确。特别是报酬问题比较突出。少数地区，特别是经济困难地区，由于村干部的补贴没有落实，影响了干部的积极性，因而工作无人负责，处于瘫痪、半瘫痪的状态。

通过对近几年来全国村民委员会基本情况的说明可见，几年来我国在农村群众自治工作方面取得了较大成绩，村民委员会在农村基层生活中发挥了重要作用，积累了丰富的经验可供总结；同时，在村民委员会的工作中也还有不少问题需要解决，很多方面都需要作出具体明确的法律规定。为了进一步保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理群众自己的事情，促进农村基层社会主义民主和农村社会主义物质文明、精神文明建设的发展，十分需要根据我国宪法的有关规定，在认真总结各地经验教训的基础上，制定全国统一的村民委员会组织法。

在1983年政社分开、建立乡政府时，中央就要求各地根据宪法的原则规定并结合当地具体情况制定村民委员会工作简则，然后在总结经验的基础上，制定全国统一的村民委员会组织条例。国务院民政部在调查研究的基础上，于1984年上半年着手村民委员会组织条例草案的起草工作。通过多次听取各地、各部门的意见，之后又进行了反复修改，最后形成了条例草案，由国务院于1986年10月11日提请第六届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议审议，在审议中有不少委员对草案提出修改意见，据此又进一步调查研究重新修改并提交六届全国人大常委会第二十次会议审议。会间经人大常委会委员长会议研究认为应该将组织条例提交六届全国人大五次会议审议通过。出席六届人大常委会第二十次会议联组会议的委员同意了这个建议。

六届全国人大五次会议通过审议，于1987年4月11日原则通过《中华人民共和国村民委员会组织法（草案）》，并授权全国人民代表大会常务委员会根据宪法规定的原则，参

照大会审议中代表们提出的意见，进一步调查研究，总结经验，审议修改后颁布试行。这里讲的“原则通过”，是指同意草案根据宪法所作的关于村民委员会是基层群众性自治组织的规定。在这个前提下，根据实际情况和代表意见，对具体规定进一步研究修改。这种做法在我国立法实践中是有过先例的。如我国的民事诉讼法草案经五届全国人大四次会议审议后，大会决定原则批准，并授权全国人大常委会根据代表和其他方面所提的意见，在修改后公布试行。

村民委员会组织法原定名为村民委员会组织条例，后来把“条例”提到了基本法律的地位，改称组织法。将村民委员会组织条例提交六届全国人大五次会议通过，这本身就意味着将条例的地位提高了，由原来的条例成为了国家的基本法律。那么，为什么要把条例提高到基本法的地位呢？那是因为条例的内容十分重要，涉及到全国八亿农民，关系到在全国广大农村建设社会主义民主政治的重大问题。关于这个问题，彭真委员长在1987年3月16日人大联组会议上指出：旧中国留给我们的没有什么民主传统；革命战争时期，在根据地和解放区是有民主的，那是战时民主；建国以来，我们吃了大亏，“文化大革命”搞大民主，实际上是没有民主。这个问题要得到解决，还是要从两头抓起，上头是全国人大和地方各级人大依据宪法发展社会主义民主，健全社会主义法制；下面是实行直接民主，发挥基层群众自治的作用。而村民委员会正是农村基层的群众自治组织，是一种很重要的直接民主的形式。可见，将村民委员会组织条例提交全国人大会议审议通过，并将其名称改为村民委员会组织法，是发展社会主义民主和健全社会主义法制的需要。因此，全国人大

常委会副委员长彭冲同志1987年4月2日在六届全国人大五次会议上作本条例草案的说明时指出：“鉴于村民委员会组织条例是很重要的基本法律，建议改为《中华人民共和国村民委员会组织法》。”六届人大五次会议同意改为组织法并原则通过。

六届人大五次会议原则通过村民委员会组织法后，全国人大常委会根据六届人大五次会议的授权，作了进一步调查研究，总结经验，并参照大会审议中代表们提出的各种意见，进行了认真审议修改。在这个过程中，全国人大常委会法工委等部门组织力量就制定这个法律再次深入到不少地区，分别召集地、县、乡、村的干部座谈，广泛听取意见。在反复修改后，六届全国人大常委会第二十三次会议于1987年11月24日通过《村民委员会组织法（试行）》，并规定自1988年6月1日起试行。

从村民委员会组织法的制定经过可以看出，这项法律是在全国人大常委会和国务院进行深入细致的调查研究，认真总结各地的实践经验的基础上制定出来的，因此是比较全面和成熟的，是能够普遍适应全国各地的。它是中央与地方、专门机关与人民群众智慧相结合的产物，是我国农村群众自治实践经验的科学总结。

在我们了解村民委员会组织法的制定问题时，有如下两点需要进一步明确：

第一，六届全国人大常委会第二十三次会议通过村民委员会组织法，是根据六届全国人大五次会议的授权进行的。全国人大常委会也是我国的立法机关，为什么在通过村民委员会组织法时要根据全国人大的授权进行呢？这是由我国宪

法规定的立法体制和立法机关行使立法权的范围以及村民委员会组织法本身的性质所要求和决定的。我国宪法确定了民主集中制的立法体制，在这种立法体制下，国家立法权归属最高国家权力机关，由最高国家权力机关来集中统一，同时又分由处于不同层次的机关来共同行使。总的说来是全国人大及其常委会制定宪法、基本法律和法律，国务院制定行政法规，地方国家权力机关（主要限于省一级）制定地方性法规。就全国人大及其常委会的立法权来说，宪法是作了明确分工的。全国人大立法权的范围规定在宪法第六十二条，即全国人大修改宪法，制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。全国人大常委会立法权的范围规定在宪法第六十七条，即全国人大常委会制定和修改除应当由全国人大制定的法律以外的其他法律，同时在全国人大闭会期间，对全国人大制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。可见，国家的宪法和基本法律的制定权属于全国人大，以外的其他法律的制定权属于全国人大常委会。也就是说，全国人大常委会无权制定和通过基本法律。既然已经将村民委员会组织条例升格为组织法，作为国家的基本法律，因此，只有全国人大才有权制定和通过。但是宪法第六十二条与第六十七条又分别规定：全国人大有权行使应当由最高国家权力机关行使的其他职权（即应当由最高国家权力机关行使的除宪法明确规定以外的其他职权）；全国人大常委会有权行使全国人大授予的其他职权（即全国人大授予的除宪法明确规定以外的其他职权）。这两项规定意味着全国人大在实际工作中可以根据具体情况和客观需要采取授权常委会的形式，由全国人大常委会根据授权来进行

和完成全国人大职权范围内的工作，包括立法工作。六届全国人大五次会议授权全国人大常委会审议修改村民委员会组织法并颁布试行，六届全国人大常委会第二十三次会议根据授权审议通过村民委员会组织法，就是这种情形。全国人大授权它的常委会从事某项立法工作，这已是我国法制建设中的一条成功经验，在此之前已经有过几次先例。之所以采取这样一种办法，主要是为了适应民主与法制建设的工作需要。全国人大每年只开一次会议，它只能以会议的形式行使职权，其职权范围内的有些工作在闭会期间需要继续进行。如果没有授权常委会的办法，就只有等到下一次全会再继续这项工作，这显然不利于我国社会主义民主和法制的建设。

第二，这次由六届全国人大常委会第二十三次会议通过的《村民委员会组织法》，目前还是试行。所谓试行，包括两个方面的意思。一方面，这个组织法自1988年6月1日起就要贯彻执行，届时即发生法律效力。试行的法律，也必须贯彻执行，而不是可执行可不执行。不是一些人执行，另一些人可以不执行，也不是一些地区执行，另一些地区可以不执行。另一方面，试行的法律与完全正式的法律又有一定区别，这就是通过试行，经过实践的验证，还要总结经验，进一步进行修改和补充，再形成完善、正式的法律。之所以确定为试行，这完全是从当前的具体情况和客观需要出发的。一方面，从当前来说，为了保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理好群众自己的事情，促进农村基层社会主义民主和农村社会主义物质文明、精神文明建设的发展，急需根据我国宪法的有关规定，对我国近几年来农村基层群众自治的实践经验作一科学总结，制定一部全国统一实行的村民委

员会组织法，以适应发展的需要；另一方面，可以说，我国农村基层群众自治的工作才刚刚起步，涉及村民委员会的许多问题还需要在今后的发展中进一步摸索解决，这方面的经验还不十分丰富。同时，改革是社会主义初级阶段的“主旋律”，农村的改革取得了重大成果，而农村的改革还将进一步深化。随着农村改革特别是政治体制改革的进一步发展，将会产生不少新的关系和出现不少新的问题，从而对农村基层群众自治必然会发生直接间接的影响。这些都决定了在目前对村民委员会的各个方面都不宜规定过死；同时，目前规定的将来可能修正，目前没有规定的将来也可能补充。因此，村民委员会组织法目前确定为试行是合适的、必要的，这样作就充分考虑到了灵活性。当然，我们的目标是要制定一部完善的、完全正式的村民委员会组织法。通过试行认真积累和总结经验，这一目标是完全能够达到的。

二、颁布村民委员会组织法 的重大意义

《村民委员会组织法》是我国八亿农民民主生活的基本法律之一，也是新中国民主和法制建设的又一重大成果。它的制定和颁布试行，是进一步完善我国社会主义民主和法制的一项基础工程。它对于充分发挥村民委员会的作用，保障农村村民实行自治，促进我国农村基层社会主义民主政治建设，加快农村社会主义物质文明和精神文明建设的进程，同时对于加强和健全我国社会主义法制，都具有十分重大的意

义。

第一，《村民委员会组织法》的颁布，使农村基层群众性自治制度化、法律化，将有力促进我国社会主义民主的发展。

在我国农村设立村民委员会，由村民按照民主原则组织起来实行自治，是宪法规定的我国国家完善基层组织制度的一项重大改革，是发展社会主义直接民主的重要形式。历史上大都把村作为一级政权组织，我们把村作为农民群众性的自治组织，这一改革充分说明社会主义民主的扩大。已在中国大地上出现的94万多个村民委员会，既是八亿农民民主自治的阵地，又是培养农民民主习惯的课堂。它是八亿农民民主生活的训练班。广大农民通过村民委员会自己组织起来，对关系群众利益的事，按照民主的原则，由群众当家作主，自己管理自己，是发展社会主义民主的一项重要基础工作。根据宪法的有关规定，总结各地实践经验，制定《村民委员会组织法》，将有力保障这一基础工作健康地、顺利地发展，加快我国社会主义民主建设的进程。

在我国，由于几千年来形成的封建思想对广大农村影响很深，农民的民主意识和民主素质还不是很高的，更缺乏广泛、深入、扎实的民主训练。很多农民还不善于正确地、充分地行使宪法所赋予的民主权利。村民委员会组织法的颁布试行，为广大农民的民主生活指出了光明的前景，为广大农民通过村民委员会的组织形式组织起来，实行自我管理、自我教育、自我服务提供了坚实的法律保障，也为广大农民充分享有宪法规定的民主权利提供了坚实的法律保障。

《村民委员会组织法》的颁布试行，意味着村民委员会

的工作和亿万农民的民主生活走上了依法进行的轨道，我国广大农村的社会主义民主将在这一组织法的实施过程中不断丰富和充实其内涵。

第二，《村民委员会组织法》的颁布，将有力调动广大农民当家作主的积极性，加快我国社会主义物质文明和精神文明建设的进程。

我国是以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，农业是国民经济的基础，我国十亿人口中农民占了八亿。如何把农民组织起来，充分发挥其当家作主的社会主义积极性，是关系到我国人民民主专政的政权是否巩固，社会主义现代化建设能否成功的重大问题。

建国以来，我国实行的基层体制基本上是行政型的，特别是“人民公社化”时期实际上实行的是“准军事型”的管理方式，多年来对农村的管理和控制过死过严。形成了很多基层干部简单的、行政命令式的工作作风和领导方式。共产风、穷过渡、瞎指挥等违反客观规律的错误倾向难免出现，少数人目无法纪、独断专行的作风也难以制止。这样，严重地影响了党和国家与八亿农民的关系，极大地压抑了广大农民的社会主义积极性。要革除农村工作中的弊端，充分调动广大农民的社会主义积极性，就必须彻底改变多年来对农村控制过死过严的状况，让农村实行群众自治，让农民学会自己管理自己的事务。这不仅是必要的，而且是可能的。1982年颁布的新宪法规定在农村设立村民委员会，作为农村基层群众性的自治组织，为改变农村的状况指明方向。实践证明，村民委员会在农村办理本村的公共事务和公益事业等方面都起到了十分重要的作用，广大农民

