

法
普
读
物
丛
书

村民委员会组织法讲话

1.104

村民委员会组织法讲话

江西省民政厅主编

江西人民出版社出版发行

（南昌市洪都路）

江西法制报社印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张 2.75 字数 8 万

1988年5月第1版 1988年5月第1次印刷

印数 1—1,5300

ISBN7-216-00207-3/D·28 定价：0.77 元

目 录

第一讲 为什么要制定《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》

- 一、制定村委会组织法的法律依据……………（1）
- 二、什么是村委会组织法？它的主要内容是什么……………（2）
- 三、为什么要制定村委会组织法……………（6）
- 四、颁布和试行村委会组织法的意义……………（9）
- 五、村委会组织法试行的日期和实施的步骤与办法……………（13）

第二讲 村民委员会的性质

- 一、村民委员会同其它社会组织的区别……………（15）
- 二、什么是自治权？法律赋予村民哪些自治权？……………（18）
- 三、村民委员会活动的基本原则……………（21）
- 四、村民委员会同基层政府的关系……………（26）

第三讲 村民委员会及其下属委员会的组织设置

- 一、村民委员会的设立原则……………（30）
- 二、村民委员会及其下属委员会的组织设置……………（32）

三、驻村各单位人员同村民委员会的关系·····	(35)
-------------------------	--------

第四讲 村民委员会的职责和任务

一、办理本村的公共事务和公益事业·····	(36)
二、调解民间纠纷·····	(38)
三、协助维护社会治安·····	(41)
四、向人民政府反映村民的意见、要求和 提出建议·····	(44)
五、为发展农村经济服务·····	(46)
六、宣传法律、政策,开展社会主义精神文明建设 活动·····	(50)

第五讲 村民委员会的民主制度和工作方法

一、村民委员会的选举制度·····	(54)
二、村民会议制度·····	(58)
三、村民委员会及其成员的工作方法和要求·····	(63)

第六讲 村规民约的制定、监督和执行

一、什么叫村规民约·····	(67)
二、为什么要制定村规民约·····	(68)
三、制定、监督和执行村规民约应注意些什么问题··	(69)

第七讲 关于村民委员会的经费

一、村民委员会成员的经济补贴·····	(73)
二、办理公共事务和公益事业的经费·····	(76)
中华人民共和国村民委员会组织法(试行)·····	(79)
后记·····	(83)

第一讲 为什么要制定《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》

第六届全国人民代表大会常务委员会第23次会议于1987年11月24日审议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(以下简称“村委会组织法”),是关系到8亿农民的民主生活,关系到我国社会主义民主政治的重要法律。在第一讲中,我们主要谈谈制定村委会组织法的法律依据;什么是村委会组织法,它的主要内容是什么;为什么要制定村委会组织法;村委会组织法颁布试行的意义等几个问题。

一、制定村委会组织法的法律依据

宪法是国家的根本大法,它规定了国家的根本制度和根本任务,具有最高的法律效力。一切部门法和具体的法律、法规和条例等的制定,都必须以宪法为根据,都不得违反宪法或与宪法相抵触。村委会组织法的制定,就是以现行宪法的有关规定为法律根据的。

“村委会组织法”的制定,主要是根据我国宪法第一百一十一条的规定。该条规定,“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。”

另外，“村委会组织法”的制定，还根据我国宪法的其它有关规定，如：第二条关于“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”的规定；第四条关于“中华人民共和国各民族一律平等”的规定；第二十四条关于加强社会主义精神文明建设的规定；第二章关于“公民的基本权利和义务”等规定。

二、什么是村委会组织法？它的主要内容是什么？

“村委会组织法”是我国重要的基本法律之一。它是国家规定村委会的组织 and 任务、村委会同村民的关系以及它同农村基层政权组织的关系的法律。

“村委会组织法”的主要内容有：

1. 村委会的性质和任务。

“村委会组织法”第二条的前半部分规定了村委会的性质是“村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。

关于村委会的任务，村委会组织法第二条的后半部分原则性地列举了4项，即：“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”。村委会组织法的第四条、

第五条和第六条，则对上述4项任务作了较为具体的规定。第四条是关于村委会要促进农村社会主义生产建设和社会主义商品经济的发展，维护集体经济组织和村民的合法权益，依法管理土地的规定；第五条是关于村委会在教育村民守法遵纪、建设农村社会主义精神文明中的有关权利和义务的规定；第六条是关于在多民族居住的村，村委会还要承担教育村民加强民族团结的义务的规定。

2. 村委会同农村基层政权组织的关系。

“村委会组织法”第三条规定，“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。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”。这样规定，既体现了宪法的精神，保证了村委会的性质，又反映了目前我国农村的现实状况，使村委会不致成为农村基层政权的组成部分或下属机构，但应是农村基层政府密切联系群众的桥梁。

3. 村委会的设立原则、组成和机构设置。

关于村委会的设立原则，村委会组织法第七条第一款作了明确规定——“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。”该条第二款是关于村民委员会设立情况的规定，第三款是关于村委会设立、撤销、范围调整的程序的规定。

“村委会组织法”第八条第一款对村民委员会的组成作了规定，即村委会由主任、副主任和委员共3至7人组成。该条第二款则是关于村委会成员中，妇女应有适当的名额，“多民族居住的村应当有人数较少的民族的成员”的特殊规定。这是我国法律保护妇女合法权益和保障各民族一律平等的又一具体体现。

关于村委会的机构设置，“村委会组织法”第十四条规

定，可“根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会”，但人口少的村委会可不设下属的委员会，而由村委会成员分工负责有关工作。此外，“村委会组织法”第十五条对村民小组的设立作了规定，第十八条对“依照法律被剥夺政治权利的人”编入村民小组的问题单独作了规定。

4. 村委会同村民的关系。

总起来说，村委会及其成员同村民的关系主要体现在：村委会及其成员是由村民直接选举出来的、代表全体村民利益依法管理本村事务的自治体和服务者，不是骑在村民头上作威作福的官僚机构和土霸王。两者的关系是村委会的性质所决定的。为了保障村委会不改变性质，切实保障村民自治，村委会组织法对村委会及其成员同村民的关系从4个方面作了重要规定：

一是规定村委会的设立、撤销、范围调整必须“经过村民会议讨论同意”。（见村委会组织法第七条第三款）

二是规定村委会主任、副主任和委员，“由村民直接选举产生”，而且，“年满18周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权”（见村委会组织法第九条）。

三是规定了有关村民会议的组成（见村委会组织法第十条），并规定了村委会要“向村民会议负责并报告工作”、“有1/5以上的村民提议，应当召集村民会议。涉及全村村民利益的问题，村民委员会必须提请村民会议讨论决定”（见村委会组织法第十一条第一款、第二款）。

四是规定了“村民会议有权撤换和补选村民委员会的成员”（见村委会组织法第十一条第三款）。但是，“村民会议的决定，由18周岁以上的村民过半数通过，或者由户的代表

过半数通过”（见“村委会组织法”第十条第三款）。

5. 村委会及其成员的工作方法和要求。

“村委会组织法”第十二条规定，“村民委员会决定问题的时候，采取少数服从多数的原则”。“村民委员会进行工作，应当坚持群众路线，充分发扬民主，认真听取不同意见，不得强迫命令，不得打击报复。”

“村委会组织法”第十三条对村委会成员提出了要求——“应当遵守宪法、法律、法规和国家的政策，办事公道，热心为村民服务”。

6. 村委会办理公共事务和公益事业的经费及村委会成员的补贴。

村委会办理公共事务和公益事业的经费，“村委会组织法”第十七条规定，“经村民会议讨论决定，可以向本村经济组织或者村民筹集”。村委会成员的补贴，村委会组织法第八条第三款规定，“村民委员会成员不脱离生产，根据情况，可以给予适当补贴”。

7. 村规民约的制定、监督、执行与限制。

“村委会组织法”第十六条第一款规定，“村规民约由村民会议讨论制定，报乡、民族乡、镇的人民政府备案，由村民委员会监督、执行”。该条第二款对村规民约作了限制性规定，即“村规民约不得与宪法、法律和法规相抵触”。

此外，“村委会组织法”还对制定《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的目的和根据、村委会同驻村单位的关系、“村委会组织法”的实施步骤和办法、“村委会组织法”的试行日期等作了规定（分别见“村委会组织法”第一条、第十九条、第二十条和第二十一条）。

三、为什么要制定村委会组织法

我国制定村委会组织法的指导思想，可归结为一句话，即“为了保障农村村民实行自治。”但是，一部法律的产生，决不是仅凭法律制定者的良好意愿就能得以问世并存在下去的。从根本上来说，某一法律的产生，是植根于某个国家的某一社会生活的需要，是与这个国家的生产力发展水平、生产关系状况，与这个国家的经济、政治形势紧密联系在一起的。“村委会组织法”的制定，是我国农村经济、政治发展的必然结果，体现了8亿农民的共同意志。具体来说，之所以要制定“村委会组织法”，是因为：

第一，这是村民委员会发展的需要。

村民委员会是中国共产党的十一届三中全会以后，在我国农村出现的新的基层群众性自治组织形式。由于党中央从根本上纠正了农村工作中长期存在的“左”的错误，广大农民的生产积极性空前高涨，农业生产迅速恢复并走上了蓬勃发展的轨道。农业生产的迅速发展，冲破了与生产力不相适应的生产关系的某些环节。而生产关系的调整，必然引起上层建筑的变动。政社分开，就是农村上层建筑的重大变革。于是，村民委员会应运而生。在党的十一届三中全会以后到1982年宪法颁布前，村委会的发展尚处于“自发阶段”。1982年宪法颁布后到1986年2月，则处于“有组织地建立阶段”。到1986年2月，全国共有86万多个村委会。我们江西省的村委会建设，也经历了这样两个阶段。目前，全省共有2万多个村委会。

村委会的迅速建立和发展，迫切需要制定有关法律对村委会的性质和任务、它同农村基层政权组织及村民的关系等予以

规范化。随着村委会的大量涌现，一些省、自治区、直辖市先后制定了《村民委员会工作简则》和类似的地方性法规，民政部从1984年起就着手起草《村民委员会组织条例（草案）》，这就为制定一部全国性的基本法律打下了基础。历经民政部、国务院反复修改，全国人大召开了1次大会和3次常委会审议，《村民委员会组织条例（草案）》升格为《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，终于问世了。

第二，这是巩固农村政治体制改革成果、保障村民自治的需要。

村委会是在农村经济体制、政治体制改革中涌现出来的新事物，具有强大的生命力。然而，由于全国大多数地方基本上是按照原人民公社和生产大队的管辖范围建立乡、镇政府 and 村民委员会的，旧有的隶属观念一时难以改变和清除，因而，较普遍地存在这样一种现象，即有的乡、镇政府仍习惯地把村委会当成是基层政权的下属机构。这样，就不可避免地在工作中沿用老的办法，过多地干预村委会的工作，影响村委会群众性自治组织作用的发挥。另外，由于现在的乡、镇政府管辖的范围较大，常管辖十几个甚至更多的村，政府的许多工作，如果没有村委会的协助，是难以顺利完成的。但是，在实践中，可能存在这样一种现象，即有些村委会片面强调“村民自治”，不乐意承担和完成农村基层政权组织依照法律和政策交办的工作，如社会治安、民政、统计、文化、教育、法制宣传、计划生育等工作。这就必然在一定程度上削弱农村基层政权组织的建设。上面这两种现象，对深化农村经济体制改革、巩固农村政治体制改革已有的成果都是不利的。因此，也迫切需要制定村委会组织法对村委会同农村基层政权组织的关系予以法律化。

第三，是发扬农村基层直接民主，正确处理村委会同村民

关系的需要。

党的十一届三中全会以来，随着农村经济的复苏、振兴，农民的民主意识逐渐增强，他们要求政治、经济民主的呼声越来越高。也就是说，发扬农村基层直接民主的条件越来越具备。村委会组织法明确规定村委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，村民有权办理与自己切身利益有关的本村公共事务和公益事业、组织发展生产、维护自身的合法权益、建设农村社会主义精神文明，正是8亿农民要求发扬农村基层直接民主的反映。

要发扬农村基层直接民主，很重要的一个问题就是要正确处理村委会及其成员同村民的关系。从我国村委会的现状来看，我们一方面要看到，绝大多数村委会及其成员在办理本村的公共事务和公益事业以及其它村委会工作中，能够努力工作，积极为村民服务，尊重全体村民的意愿，密切联系群众，反映村民的意见和要求，作出了很大成绩，赢得了村民的信任和赞誉。但是，另一方面，我们也要看到，有少数村委会及其成员的政治素质差，民主意识不强，缺乏全心全意为村民服务的精神，不能正确处理同村民的关系，在村民中的威信不高，损害了村委会的声誉。他们有的遇事不同群众商量，自作主张，甚至独断专横，村民反映他们是“土皇帝”。有的村委会成员多吃多占、贪污挪用、打骂群众、横行乡里，村民骂他们是“蛀虫”。还有的村委会成员甚至无法无天，非法侵犯村民的合法权益。因此，制定村委会组织法，以明确村委会成员由本村村民直接选举产生，明确村委会同村民会议的关系，明确村民会议有权撤换村委会成员，明确村委会的工作方法和工作作风等，是十分必要的。

第四，是保障村委会继续健康、顺利地发展，充分发挥其

群众性自治组织作用的需要。

总的来说,我国村委会的建设,发展是迅速的、健康的。但是,由于村委会是在农村体制改革中大量涌现出来的新事物,实践时间短,工作经验不足,不可避免地还存在一些情况和问题。比如,有的村委会组织不健全,机构设置不合理;有的任务不明确,工作不具体;有的没有建立或健全必要的工作制度、民主监督制度;有的未能妥善解决村委会成员的补贴,等等,从而使这些村委会的作用得不到很好发挥,极少数村委会甚至不起作用,形同虚设。造成这种现象的原因主要有两条,一是有些地方的基层党政领导没有充分认识到村委会在两个文明建设中的地位和作用,对村委会的建设关心、指导、支持和帮助不够;二是有的村委会成员本身的素质不高,缺乏搞好村委会工作的经验,不能很好适应农村经济、政治体制改革的需要。因此,制定村委会组织法,明确村委会的任务和性质,明确村委会同农村基层政权组织的关系,明确村委会同村民的关系,明确村委会的权利和义务,等等,对于纠正和克服上述问题和不足,从而使村委会真正发挥其在农村基层直接民主中的作用,无疑是极为必要的。

四、颁布和试行村委会组织法的意义

在广大农村设立村委会,由村民按照民主原则组织起来实行自治,是宪法规定的我们国家完善基层组织制度的一项重大改革,是我国经济、政治形势发展的需要。村委会组织法的颁布和试行,意义重大而深远,主要体现在:

1. 村委会组织法的颁布试行,对促进我国社会主义民主政治的建设具有十分重要的意义。

经济体制改革的不断深入，对政治体制改革提出了愈益紧迫的要求。发展社会主义商品经济的过程，应该是建设社会主义民主政治的过程。而社会主义民主政治的本质和核心，是人民当家作主，真正享有各项公民权利，享有管理国家和企业事业的权力。在现阶段，社会主义民主政治的建设，必须着眼于实效，着眼于调动基层和群众的积极性，要从办得到的事情做起，致力于基本制度的完善。所以，彭真同志指出，从我国实际情况出发，10亿人民如何行使民主权利、当家作主？一是通过各级人大行使国家权力；另一个是在基层实行群众自治，群众的事情由群众自己依法去办。

村委会组织法的颁布试行，使村委会的性质和村民的自治权法律化。村委会作为农村基层群众性自治组织，是实现农村基层直接民主的有效方法和途径。这是因为，村委会的建立及其法律化，改变了我国农村基层的权力结构和权力来源。村委会既不同于解放初期的村公所，不是国家的一级政权组织，又不是一级政权组织的派出机构，也不同于人民公社时期的三级所有、队为基础结构的中间层、过渡层的生产大队，因而享有更加广泛的权力。村委会的性质又决定了其直接的权力来源只能是本村的居民或由18周岁以上村民组成的村民会议。这种权力结构和权力来源的改变，一方面使得农村基层直接民主的范围大为扩大；另一方面，由于村民在自治过程中通过广泛发扬民主、建立健全各项民主制度而有利于培养自己的主人翁责任感和民主意识与能力，养成民主习惯，这就有助于官僚主义的克服，有助于党和政府及时了解广大农民的意见和要求，从而有力地促进我国农村基层的社会主义民主，大大加速建设我国社会主义民主政治的进程。

2. 村委会组织法的颁布试行，对于加快和深化农村经济改

革，促进农村经济建设的发展，具有不可估量的影响。

目前，我国正处在社会主义的初级阶段。在这个阶段，我们党的建设有中国特色的社会主义的基本路线是：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。我们国家的改革、开放是从经济方面开始的。邓小平同志对农村的改革给予了高度评价。他说：“农村改革总的来说发展是比较快的，农民的积极性调动起来了。”“农村改革的成功增加了我们的信心。”

按照我国经济建设“三步走”的战略部署，中央对关系建设和改革全局的农业问题极为重视。赵紫阳同志在六届全国人大五次会议上指出：“在我们这样一个人口众多、生产力水平比较低的大国，农业这个基础是否能够持续稳定发展，对于国民经济全局具有极端的重要性，必须把加强农业放在发展国民经济的重要战略地位。”因此，他在党的“十三大”报告中着重讲了加强农业建设的问题。“村委会组织法”的颁布试行，一方面由于村民享有充分的组织和发展生产的自治权利，可以根据本村的实际扬长避短，大力发展多种经营，大力发展村办、联户办、合作办企业，调整农村产业结构，促进农村商品经济的发展；另一方面，由于农村基层民主生活的加强和民主管理的健全，可以进一步密切政府同农民的关系，集中8亿农民的智慧，倾听他们的呼声，从而制定出得人心、顺民意的农村政策，最大限度地发挥8亿农民的社会主义积极性和创造性，进一步加快和深化农村经济改革，挖掘农村潜力，增强农业发展后劲，为工业生产及至整个国民经济的长期稳定发展创造条件。

3. “村委会组织法”的颁布试行，对于促进农村社会主义

精神文明建设具有深远的意义。

以马克思主义为指导的社会主义精神文明是社会主义的重要特征，是社会主义制度优越性的重要体现。社会主义精神文明的建设包括文化建设和思想建设两个方面。党的十一届三中全会以来，我国的社会主义精神文明建设有重要进展：教育、科学、文化、艺术、新闻、出版、卫生、体育事业欣欣向荣，九年义务制教育正在逐步实施；理想教育、道德教育和法制教育，在全社会范围内广泛展开。邓小平同志指出：“我们在建设具有中国特色的社会主义社会时，一定要坚持发展物质文明和精神文明，坚持五讲四美三热爱，教育全国人民做到有理想、有道德、有文化、有纪律。”村委会在自我管理、自我教育、自我服务的过程中，通过发展农村经济，办理本村的公共事务和公益事业，必将有力地促进农村的教育、文化、科技、卫生、体育等事业的发展，为提高村民的思想觉悟和道德修养创造条件。同时，村委会通过宣传宪法、法律、法规和国家的政策，通过开展多种形式的社会主义精神文明建设活动，为进行共产主义的理想、信念和道德教育，社会主义初级阶段的理论教育，同社会主义政治制度相适应的权利义务观念和组织纪律观念教育等等，必将不断增强农民的社会主义公民意识、民主意识，养成守法遵纪的良好习惯，树立和发扬社会主义的道德风尚，移风易俗，提倡文明、健康、科学的生活方式，抵制封建主义和资产阶级腐朽思想的侵蚀，增进村民之间、村际之间的团结、互助，建立友好、和睦的人际关系。

4. “村委会组织法”的颁布试行，对于保障农村基层安定和坚持四项基本原则，具有十分重大的意义。

社会主义社会的根本任务是发展生产力。在社会主义初级阶段，为了摆脱贫穷和落后，尤其要把发展生产力作为全部工

作的中心。因此，党的“十三大”报告指出，以经济建设为中心，坚持两个基本点，这就是我们的主要经验，这就是党在社会主义初级阶段的基本路线的主要内容。但是，我们要看到，我国的社会主义建设必须有领导有秩序地进行。而要做到这一点，需要国际上的和平环境和国内安定团结的政治局面。须知，没有全社会的安定团结，经济建设就搞不成，经济体制改革和政治体制改革也搞不成。

村委会组织法的颁布试行，一方面由于村委会是党和政府联系群众的桥梁，它依法建立的人民调解、治安保卫等委员会可与乡、镇政权相联系，充分发挥其人熟、地熟、情况熟的优势，依靠群众有力地打击犯罪、预防犯罪，搞好社会治安的综合治理，构成农村社会治安管理的基础；另一方面，村民通过自治，开展社会主义精神文明建设活动，进行法制宣传和教育，有效地调处民间纠纷，协助维护社会治安，将不断提高自己的公民意识和法纪观念，提高向违法犯罪作斗争的能力，预防和减少犯罪，为农村的改革深入和经济建设的发展创造一个良好的治安秩序和社会环境。

五、村委会组织法试行的日期 和实施的步骤与办法

“村委会组织法”第二十一条规定，村委会组织法的试行日期是1988年6月1日。

“村委会组织法”是1987年11月24日由六届全国人大常委会审议通过颁布的，而试行的日期定在1988年6月1日。从颁布到试行，其间有半年多时间。之所以这样规定，是因为实行村民自治是一项复杂的、艰巨的工作，一下子全部铺开不可