

村民委员会 法律知识手册

杜西川 熊志军 陈默 徐秀义著



0921.104

村民委员会法律知识手册

杜西川 焦志军 陈 默 徐秀义 编著

责任编辑 高雅云

*

农村读物出版社 出版

北京北七家印刷厂 印刷

新华书店首都发行所 发行

*

787×1092毫米 1/32 8.375印张 188千字

1987年12月第1版 1987年12月北京第1次印刷

印数：1—100000

ISBN7—5048—0094—5/D·8

定价：2.00元

前 言

《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)(草案)》于1987年4月11日,由六届全国人民代表大会第五次会议审议通过。并授权全国人民代表大会常务委员会进一步进行调查研究,修改后颁布试行。全国人民代表大会常务委员会根据全国人民代表大会的授权,经过进一步的审议修改,最后于1987年11月24日由六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议,正式通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,并于1988年6月1日起试行。村民委员会组织法是我国的重要的基本法律,它是依据我国宪法的有关规定和我国农村政治、经济发展的实际情况制定的。村民委员会组织法是村民委员会开展工作和进行活动的重要法律依据,是村民实行自治,依法行使民主权利的重要法律保障。认真贯彻执行村民委员会组织法,必将会推动农村社会主义直接民主的建设,必将会加快农村的社会主义物质文明和精神文明建设的步伐。

村民委员会组织法的规定的内容,既适用村民委员会,也适用于农村的村民个人。为了方便农村广大村民和从事村民委员会工作的同志掌握和理解本法的具体内容,我们编写了这本《村民委员会法律知识手册》,依据《村民委员会组织法(试行)》的条文规定,对村民委员会的性质、设立、任务及其活动原则等问题进行了通俗易懂的全面论述,注意了理论联系实际和实用性。本书对于从事法学教学和政权建

设工作的同志也有一定参考价值。

参加本书编写的（按编写顺序排列）有杜西川、焦志军、陈默、徐秀义四位同志。最后由杜西川同志统审。由于我们水平有限，如有不妥和错误的地方，希望读者不吝指正。

作者

1987年11月

中华人民共和国

村民委员会组织法（试行）

（1987年11月24日第六届全国人民代表大会
常务委员会第二十三次会议通过）

第一条 为了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，根据《中华人民共和国宪法》的有关规定，制定本法。

第二条 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，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。

第三条 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。

第四条 村民委员会应当支持和组织村民发展生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村社会主义生产建设和社会主义商品经济的发展。

村民委员会应当尊重集体经济组织依照法律规定独立进行经济活动的自主权，维护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。

第五条 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依法应尽的义务，爱护公共财产，维护村民的合法的权利和利益，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。

第六条 多民族居住的村，村民委员会应当教育村民加强民族团结、互相帮助、互相尊重。

第七条 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。

村民委员会一般设在自然村，几个自然村可以联合设立村民委员会；大的自然村可以设立几个村民委员会。

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。

第八条 村民委员会由主任、副主任和委员共三至七人组成。

村民委员会成员中，妇女应当有适当的名额，多民族居住的村应当有人数较少的民族的成员。

村民委员会成员不脱离生产，根据情况，可以给予适当补贴。

第九条 村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。村民委员会每届任期三年，其成员可以连选连任。

年满十八周岁的村民，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；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

第十条 村民会议由本村十八周岁以上的村民组成。

村民会议可以由十八周岁以上的村民参加，也可以由每户派代表参加。必要的时候，可以邀请本村的企业、事业单位和群众团体派代表参加会议。

村民会议的决定，由十八周岁以上的村民的过半数通过，或者由户的代表过半数通过。

第十一条 村民委员会向村民会议负责并报告工作。

村民会议由村民委员会召集和主持。有五分之一以上的村民提议，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。

村民会议有权撤换和补选村民委员会的成员。

第十二条 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。

第十三条 村民委员会成员应当遵守宪法、法律、法规和国家政策，办事公道，热心为村民服务。

第十四条 村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。村民委员会成员可以兼任下属委员会的成员。人口少的村的村民委员会可以不设下属的委员会，由村民委员会成员分工负责人民调解、治安保卫、公共卫生等工作。

第十五条 村民委员会可以分设若干村民小组，小组长由村民小组会议推选。

第十六条 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。

村规民约不得与宪法、法律和法规相抵触。

第十七条 村民委员会办理本村的公共事务和公益事业所需的费用，经村民会议讨论决定，可以向本村经济组织或者村民筹集。收支帐目应当按期公布，接受村民和本村经济组织的监督。

第十八条 依照法律被剥夺政治权利的人编入村民小组，村民委员会应当对他们进行监督、教育和帮助。

第十九条 驻在农村的机关、团体、部队、全民所有制企业，事业单位的人员，不参加村民委员会组织；不属于村办的集体所有制企业、事业单位的人员，可以不参加村民委员会组织。但是，他们都应当遵守村规民约。所在地的村民委员会讨论同这些单位有关的问题，需要他们出席会议的时候，他们应当派代表出席。

第二十条 省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会根据本法和本地区实际情况，规定实施的步骤和办法。

第二十一条 本法自1988年6月1日起试行。

目 录

第一章 村民委员会活动的法律依据	(1)
第一节 村民委员会组织法的立法目的	(2)
一、保障农村村民实行自治	(3)
二、促进农村的社会主义建设	(5)
第二节 村民委员会组织法的立法依据	(6)
一、必须符合我国宪法的有关规定	(6)
二、应当符合我国农村的实际情况	(8)
第三节 制定村民委员会组织法的意义	(11)
一、是我国法律制度日益完善的标志	(11)
二、是健全我国农村基层组织制度的重要步骤	(13)
三、是社会主义民主制度化的重要发展	(16)
第二章 村民委员会的历史沿革、现状及作用	(18)
第一节 村民委员会的历史沿革	(19)
一、基层群众性自治组织的形成	(19)
二、基层群众性自治组织的发展	(23)
三、村民委员会的建立	(25)
第二节 村民委员会的现状	(30)
一、村民委员会的基本情况	(30)
二、村民委员会工作存在的问题	(32)
第三节 村民委员会的作用	(34)
一、有助于办理公共公益事业	(34)
二、有助于维护社会治安	(36)

三、有助于调解民事纠纷	(38)
四、有助于社会主义精神文明建设	(39)
第三章 村民委员会的性质	(40)
第一节 村民委员会是群众性自治组织	(40)
一、基层群众性自治组织的性质和地位	(41)
二、村民委员会是我国的农村基层群众性自治组织	(47)
第二节 基层政权组织与村民委员会的关系	(49)
一、什么是基层政权组织	(50)
二、基层政权组织与村民委员会的指导关系	(51)
第四章 村民委员会的设立、撤销和调整	(55)
第一节 村民委员会的设立原则和规模	(55)
一、从实际出发的原则	(56)
二、村民委员会的设立规模	(58)
第二节 村民委员会的设立、撤销和规模调整	(60)
一、村民委员会撤销和规模调整的原因	(61)
二、村民委员会设立、撤销和规模调整的程序	(62)
第五章 村民委员会的基本任务	(65)
第一节 村民委员会的任务概述	(65)
一、村民委员会任务的内容	(65)
二、村民委员会任务的特点	(72)
第二节 村民委员会完成任务的途径	(73)
一、坚持群众自治的原则	(74)
二、充分发扬民主的原则	(74)
三、坚持群众路线的原则	(75)
第三节 村党支部、村经济组织和村民委员会的 关系	(75)
一、村党支部的任务	(76)

二、村经济组织的任务	(79)
三、村党支部、村经济组织和村民委员会关系的原则	(80)
第六章 村民委员会的机构及人员组成	(83)
第一节 村民委员会的机构设置	(83)
一、村民委员会机构设立的必要性	(84)
二、村民委员会机构设立的依据	(85)
三、村民小组的设立问题	(89)
第二节 村民委员会的组成人员	(90)
一、村民委员会组成人员的数额	(91)
二、村民委员会组成人员的产生	(92)
第七章 村民会议	(95)
第一节 村民会议的性质、地位和作用	(95)
一、村民会议的性质	(95)
二、村民会议的地位	(96)
三、村民会议的作用	(96)
第二节 村民会议的组成、召集和主持	(98)
一、村民会议的组成	(98)
二、村民会议的召集	(101)
三、村民会议的主持	(102)
第三节 村民会议的职权	(103)
一、讨论村民委员会的规模设置	(104)
二、选举村民委员会成员	(104)
三、撤换和补选村民委员会成员	(105)
四、制定村规民约	(106)
五、讨论决定涉及全体村民利益的问题	(106)
六、讨论决定村民委员会的经费问题	(106)
七、讨论决定村民委员会成员的补贴问题	(107)

第四节 村民会议的活动规则	(108)
一、到会人数应能讨论决定问题	(108)
二、围绕议题, 顺序发言	(109)
三、实行民主集中制原则	(109)
四、遵守法律、法规和国家政策	(110)
第五节 开好村民会议应注意的问题	(111)
一、会前要做好充分准备	(111)
二、尊重村民的民主权利	(112)
三、做好会议的组织工作	(114)
第八章 村民委员会的活动原则	(115)
第一节 坚持四项基本原则	(115)
一、坚持党的领导	(116)
二、坚持马克思列宁主义、毛泽东思想	(118)
三、坚持人民民主专政	(120)
四、坚持社会主义道路	(121)
第二节 遵守宪法、法律和法规	(123)
一、遵守宪法	(124)
二、遵守法律	(125)
三、遵守法规	(126)
第三节 坚持民主集中制原则	(127)
一、民主集中制的概念	(127)
二、民主集中制的内容	(128)
三、民主集中制的要求	(128)
第四节 办事公道	(129)
一、办事公道的概念	(129)
二、办事公道的内容	(129)
三、办事公道的要求	(131)
第五节 热心为村民服务	(132)

一、热心为村民服务的含义	(133)
二、热心为村民服务的条件	(133)
第九章 村规民约	(135)
第一节 村规民约的概念和特征	(135)
一、什么是村规民约	(136)
二、村规民约的特征	(137)
三、村规民约与法律、道德的关系	(138)
第二节 村规民约的作用	(140)
一、发展农村基层的群众自治	(141)
二、促进社会主义精神文明建设	(141)
三、维护社会治安秩序	(143)
四、促进农村生产的发展	(144)
第三节 村规民约的内容	(144)
一、村规民约的内容范围	(144)
二、村规民约不得与宪法、法律和法规相抵触	(147)
三、村规民约中的处罚条款问题	(147)
第四节 村规民约的名称和形式	(148)
一、村规民约的名称	(148)
二、村规民约的形式	(149)
第五节 村规民约的制定程序	(150)
一、村规民约草案的提出	(150)
二、村规民约草案的讨论	(151)
三、村规民约草案的通过	(151)
四、村规民约的公布	(151)
五、村规民约的备案	(152)
第六节 村规民约的效力	(153)
一、村规民约效力的渊源	(153)

二、村规民约效力的界限·····	(154)
第七节 制定和执行村规民约应注意的问题 ····	(156)
一、要严格依据有关法律和政策·····	(156)
二、要充分进行民主协商·····	(157)
三、要以教育为主·····	(157)
第十章 村民委员会的经费和补贴 ····	(159)
第一节 村民委员会的经费开支项目和来源 ····	(160)
一、村民委员会的经费开支项目范围·····	(160)
二、村民委员会的经费来源·····	(165)
第二节 村民委员会经费的筹集原则 ····	(167)
一、量力而行的原则·····	(167)
二、自觉自愿的原则·····	(168)
三、集体讨论决定的原则·····	(168)
第三节 村民委员会经费的使用原则 ····	(169)
一、专款专用的原则·····	(169)
二、帐目公开的原则·····	(170)
第四节 村民委员会成员补贴的方式和标准 ····	(170)
一、村民委员会成员补贴的方式·····	(171)
二、村民委员会成员补贴的数额·····	(172)
第五节 村民委员会成员补贴的来源 ····	(174)
一、向村的集体经济组织筹集·····	(174)
二、向村民筹集·····	(175)
三、以经济地的形式筹集·····	(175)
第十一章 村民委员会与其他有关单位的关系 ····	(177)
第一节 其他有关单位的成员不参加村民委员会 (177)	(177)
一、不参加村民委员会的人员·····	(173)
二、可以不参加村民委员会的人员·····	(178)

三、不参加村民委员会的原因·····	(179)
第二节 其他有关单位的成员要遵守村规民约并 出席必要的会议·····	(181)
一、要遵守村规民约·····	(181)
二、要出席必要的会议·····	(183)
第三节 村民委员会不承担任何其他单位布置的 任务·····	(185)
一、要接受乡、镇人民政府的指导·····	(185)
二、有权拒绝其他任何单位布置的任务·····	(186)

附录:

中华人民共和国土地管理法·····	(188)
国务院关于禁止买卖、租赁土地的通知·····	(200)
中华人民共和国耕地占用税暂行条例·····	(201)
人民调解委员会暂行组织通则·····	(204)
司法部关于《人民调解委员会暂行组织通则》 的说明·····	(206)
司法部关于《人民调解委员会暂行组织通则》 第四条的说明·····	(210)
城乡集市贸易管理办法·····	(211)
国务院关于合作商业组织和个人贩运农副产品 若干问题的规定·····	(218)
国务院关于农村个体工商业的若干规定·····	(221)
国务院关于农民个人或联户购置机动车船和拖 拉机经营运输业的若干规定·····	(225)
国务院批转公安部关于解决有关农村落户问题 的请示的通知·····	(227)

公安部关于解决有关农村落户问题的

请示（摘要）……………（228）

国务院关于农民进入集镇落户问题的通知 ……（230）

中共中央、国务院关于制止向农民乱派款、乱

收费的通知 ……（232）

中国农业银行关于大力支持粮食专业户的通知（236）

国务院、中央纪律检查委员会关于坚决制止农

业生产资料供应中违法乱纪活动的通知 ……（238）

农药安全使用规定 ……（240）

水利电力部关于农村人畜饮水工作的暂行规 定（245）

民政部关于办理结婚登记不应收取押金的 通知（247）

婚姻登记办法 ……（248）

民政部、司法部、国家计划生育委员会、全国妇联、

共青团中央关于认真贯彻中共中央〔1984〕

七号文件、严禁早婚的通知 ……（250）

第一章

村民委员会活动的法律依据

随着我国农村经济体制改革在深度和广度上的不断发展，我国八亿之多的农民逐步地摆脱了贫困，已经或者正在走上富裕的道路。在农村商品经济日益发达，人民群众物质生活逐渐改善的同时，农村的政治体制改革也稳妥坚定地向前迈进了一大步，全国各地在进行人民公社政社分开、建立乡政权的改革中，有领导、有计划、有步骤地开展了建立农村村民委员会的工作。以农村基层群众性的自治组织，代替了具有行政性质的农村生产大队和生产小队，以真正实现我国农村基层人民群众的直接民主，由人民群众“自己当自己的家”，排除过多的和各种不合理的行政干预，由人民群众利用村民委员会这种群众性的自治组织来进行自我教育、自我管理、自我服务和自我建设，实行农村村民自治。到1985年2月止，全国农村建立村民委员会的工作已经全部结束，这是我国农村基层政权建设和自治组织建设的一项重大成就，是我们党和国家在农村健全和发展社会主义民主制度，注意保障和维护农民群众的合法权益的体现，具有深远的历史意义和重要的现实意义。

为了保障村民委员会这一新生事物的顺利发展，为村民委员会开展各种活动提供具体的法律依据，切实地从法律上