

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 村民委员会 组织法释义

张春生/主编

05

法律出版社

中国农村村民委员会组织法释义

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 村民委员会 组织法释义

梁启忠 / 主编

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书
全国人大常委会法制工作委员会编

中华人民共和国 村民委员会组织法释义

主 编 张春生(全国人大常委会法制工作委员会副主任)
副主编 王世瑜(全国人大常委会法制工作委员会国家法
行政法室巡视员、副主任)
陈斯喜(全国人大常委会法制工作委员会国家法
行政法室副主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国村民委员会组织法释义/张春生主编. 北京:
法律出版社, 1999.2

(中华人民共和国法律释义丛书)

ISBN 7-5036-2721-2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 03935 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印刷/陶松

责任校对/杨昆玲

印刷/ 外文印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/6

字数/140 千

版本/1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月第 1 次印刷

印数/0,001—6,000

社址/北京市广安门外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所内(100073)

电话/63266794 63266883(发行部) 63266796(总编室)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2721-2/D·2427

定价:12.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书撰稿人：

陈斯喜 许安标 赵欣 汪洋
刘玖 武增 刘海涛

出 版 前 言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成,邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

前 言

村民自治是我党领导人民发展社会主义民主政治的伟大创造。我国 12 亿多人,有 9 亿多在农村。所以,搞好村民自治,让 9 亿多农民自己当家做主,必将极大地推进整个国家的民主政治建设的发展,很可能是我国继武装夺取政权、经济体制改革之后,在政治体制改革和民主政治建设方面的第三次农村包围城市。因此,搞好村民自治,具有极其重要的现实意义和深远的历史意义。

村民委员会是在农村经济体制改革以后,为了弥补生产大队和生产小队体制解体所带来的农村基层管理出现的断层,参照城市居民委员会的做法而建立起来的。1982 年 12 月颁布的新宪法将农村村民委员会和城市居民委员会规定为基层群众自治组织。1987 年 11 月,六届全国人大常委会制定颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》。此后,村民自治在全国各地普遍推行和发展。到目前为止,全国已建立了 92.2 万多个村民委员会。1998 年 10 月,九届全国人大常委会总结村民委员会组织法(试行)10 年来的实践经验,按照党的十五大和十五届三中全会精神,修订通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》,进一步完善了村民自治的各项具体制度。该法的颁布实施,必将进一步促进村民自治的发展,把我国的农村基层民主政治建设乃至整个农村工作推向一个新的历史发展阶段。

为了深入宣传和正确贯彻实施村民委员会组织法,我们组织编写了这本《中华人民共和国村民委员会组织法释义》。该书力求准确阐述立法原意,提出实施中应当注意的问题,以求对学习、宣

传和贯彻村民委员会组织法能够有所帮助。参加该书撰写的同志,都是负责该法制定和修订具体工作的全国人大常委会法制工作委员会国家行政法室的同志。全书由陈斯喜、许安标统稿,张春生、王世瑜审定。由于水平有限,书中可能会有一些疏误,欢迎读者批评指正。

编 者

1999年1月28日

中华人民共和国法律释义丛书

中华人民共和国动物防疫法释义

中华人民共和国建筑法释义

中华人民共和国价格法释义

中华人民共和国防震减灾法释义

中华人民共和国献血法释义

中华人民共和国森林法释义

中华人民共和国消防法释义

中华人民共和国土地管理法释义

中华人民共和国村民委员会组织法释义

全国人大常委会

关于惩治骗购外汇、逃汇和

非法买卖外汇犯罪的决定释义

中华人民共和国防洪法释义

中华人民共和国证券法释义

中华人民共和国合同法释义

目 录

第一部分 释义

第一条 (立法宗旨和依据)	1
第二条 (村委会的性质和任务)	4
第三条 (基层党组织在村民自治中的作用)	12
第四条 (乡镇人民政府与村委会的关系)	14
第五条 (村委会的经济职能)	17
第六条 (村委会在法制建设和精神文明建设方面 的任务)	22
第七条 (村委会在加强民族团结方面的任务)	25
第八条 (村委会的设立)	26
第九条 (村委会的组成)	29
第十条 (村民小组)	32
第十一条 (村委会成员的产生和方式)	33
第十二条 (村委会选举的普遍性原则)	35
第十三条 (村委会选举的组织机构)	37
第十四条 (村委会的选举程序)	38
第十五条 (对破坏村委会选举的制裁)	42
第十六条 (罢免程序)	44
第十七条 (村民会议的组成)	45
第十八条 (村民会议的召集)	48
第十九条 (村民会议讨论决定的事项)	50

第二十条	(村民自治章程和村规民约)	53
第二十一条	(村民代表会议)	58
第二十二条	(村务公开)	61
第二十三条	(对村委会及其成员的要求)	65
第二十四条	(村委会及其成员的工作方法)	69
第二十五条	(村委会下属机构的设置)	72
第二十六条	(村委会的帮教任务)	76
第二十七条	(村委会与驻在单位的关系)	78
第二十八条	(地方人大的保证职责)	80
第二十九条	(实施办法的制定)	81
第三十条	(施行时间)	82

第二部分 附录

附录一:

中华人民共和国村民委员会组织法	83
关于《中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案)》的说明——1998年6月22日在第九届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上	多吉才让 89
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案)》初步审议情况的汇报	周克玉 93
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案)》审议结果的报告	周克玉 99
全国人大法律委员会关于村民委员会组织法(修订草案修改稿)和修改收养法的决定(草案)修改意见的报告(节录)	王维澄 103

全国人大农业与农村委员会关于《中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案)》的审议意见	107
全国人大内务司法委员会关于《中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案)》的审议意见	115
人民调解委员会组织条例	121
附录二:	
全国推进农村改革,开创我国农业和农村工作新局面——在安徽考察工作时的讲话	江泽民 124
中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定	137
中共中央、国务院关于加强农村基层政权建设工作的通知	157
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	164
附录三:	
村委会选举工作中违法行为典型案例	
案例 1: 湖南省第三次村民委员会换届选举工作领导小组关于邵东县认真纠正野鸡坪乡聘任村委会成员违法行为的通报	170
案例 2: 上千选民讨回选举权	174
案例 3: 新疆维吾尔自治区民政厅关于昌吉市居民丁国仁破坏村民委员会换届选举情况的通报	179

第一部分 释 文

第一条 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。

【释义】 本条是关于村委会组织法的立法宗旨和依据的规定。

1987年11月，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。10年来，试行法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。实践证明，试行法确定的方向、基本原则和制度是正确的，试行期间取得了很好的成效。在试行过程中，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，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。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，修订通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》。村民委员会组织法的立法宗旨和目的体现在以下两个方面：

一、保障农村村民自治，发展农村基层民主

党的十五大提出，没有民主就没有社会主义，就没有社会主

义现代化。社会主义民主的本质是人民当家做主。实现人民当家做主，一方面，全体人民通过民主选举，产生各级人民代表大会，行使国家权力；另一方面，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，参与管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。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。农村的民主政治建设搞好了，对整个国家的民主建设必将产生巨大的推动作用。农村村民自治推行 10 多年来，取得了巨大的成绩。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提高，还有一些农村干部对农村村民自治的认识不够，农村村民自治在有些地方执行得还不尽如人意。因此，要进一步健全和完善村民自治制度，保障村民自治，发展农村基层直接民主。

二、促进农村社会主义物质文明和精神文明建设

我国的根本任务是以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。我国是一个农业大国，12 亿多人口，有 9 亿多在农村。农业和农村工作问题关系到建设和改革的全局。就农村来说，经济文化还比较落后，建设和发展的任务十分突出。要把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家，必须花大力气加强农村的物质文明建设和精神文明建设。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。

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。同时，村是我国农村社会最基层的单位，在农村社会中具有十分重要的作用。通过加强村民委员会的建设，正确处理好村民委员会和党支部、乡镇人民政府和村集体经济组织的关系，明确村民委员会的职责和任务，建立健全村民委员会的各项制度，改善村民委员会的工作方法和方式，对于充分发挥村民委员会在农村社会主义现代化建设中的作用具有重要意义。

村民委员会组织法的立法依据是《中华人民共和国宪法》。宪法是国家的根本大法，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。我国现行宪法是1982年12月五届全国人大第五次会议通过的。这部宪法规定了国家的根本任务和基本制度，体现了党在社会主义初级阶段的基本路线，是建国以来最好的一部宪法。现行宪法总结我国基层群众自治的经验，以根本法的形式确立了基层群众自治制度。宪法第一百一十一条规定：“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。在村民委员会组织法的立法过程中，有的人主张把村民委员会定为政权性质，将乡镇人民政府与村民委员会的关系定为领导关系，这些同宪法的规定都是不一致的，不能采纳。

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，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。

【释义】 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。

一、村委会是农村基层群众性自治组织

村民委员会是在人民公社进行政社分开、建立乡政权的过程中，在全国农村逐步建立起来的。农村实行家庭承包经营等责任制形式后，对以三级所有队为基础的人民公社体制进行改革。在改革过程中，在原来生产大队，有的在生产小队的基础上建立了村民委员会。1985年2月，生产大队管理体制的改革在全国全部完成，村民委员会在农村普遍建立起来。到目前，全国共有90多万个村民委员会。在我国农村普遍建立的村民委员会，具有以下三个特点：一是基层性。村是我国农村最基层的单位，是村民长期生产、居住、生活的单位，跟村民关系最直接、最紧密。一个村就是一个小社区，村民们在社会生活中有着共同的利益和要求。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，具有基层性的特点。二是群众性。村民自治的主体是本村村民，本村村民都有权参加村民自治。村民委员会由村民直接选举产生，不得任命、委派和指定产生；村民委员会成员来自于本村村民，享有选举权的本村村民都有机会被选为村民委员会成员；村民委员会成员不脱离生产，既从事劳动生产，又从事村民委员会的工作；村民委员会代表和维护村民利益，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议；村民委员会进行工作，应当走群众路线，坚持说服教育。三是自治性。村民

委员会是村民自治的执行机构和工作机构。村民组成村民会议，讨论决定涉及村民利益和村民普遍关心的事项，村民委员会向村民会议负责并报告工作。办什么，不办什么；先办什么，后办什么，如何办理，由村民自己决定。对于村民自治范围内的事项，任何组织和个人都不得干预。

村民委员会的性质特点，使它区别于国家政权机关。在我国，国家政权机关包括国家权力机关、行政机关、审判机关和检察机关。它不是国家政权机关的任何一种，也不是国家政权机关的派出机关。在实际工作，有的把村民委员会当成乡镇人民政府的派出机关，当成乡镇政府的“腿”，将不该由基层组织从事的行政工作交给村民委员会去做，或者包办代替村民自治范围内的事项，这些都是同村民委员会性质不符的做法。村民委员会的性质特点，还使它区别于其他的群众组织。在我国，有许多从事社会活动的群众组织，如全国总工会、共产主义青年团、全国妇女联合会、全国青年联合会等。村民委员会作为基层群众组织，和他们有一定的共同之处，但在设立、任务、服务对象、作用等方面有明显的不同之处。村民委员会的性质特点还使它区别于民族自治地方的自治机关。根据宪法规定，少数民族聚居的地方实行民族区域自治。民族自治地方建立自治机关，行使自治权。自治机关除行使一般地方国家机关的职权外，还行使自治权，是国家政权机关的组成部分，不同于村民委员会。

二、村民自治的内容是自我管理、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，具有以下几个特点：（1）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。（2）管理人员和被管理者是统一的。村务管理首要的和基本的是全体村民来管理。日常事务的管理者由村民选