

法律服务活页文选

(第47号)

中 华 人 民 共 和 国
村 民 委 员 会 组 织 法 (试 行)
附 条 文 释 义

21.1

中国政法大学出版社

中华人民共和国村民委员会组织法(试行)

附条文释义

出版/中国政法大学出版社

印刷/河北省〇五印刷厂

发行/新华书店首都发行所

开本/32 毫米787×1092 印张1.5 字数22千字

版次/1988年1月第1版 1988年1月北京第1次印刷

印数/1—61,000册

ISBN 7-5620-0016-6/D·16 定价: 0.35元

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23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3至7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3年，其成员可以连选连任。

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；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 18 周岁以上的村民组成。

村民会议可以由 18 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 18 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 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。

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、法规和国家的政策，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。

中华人民共和国村民委员会 组织法（试行）条文释义

前 言

《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》草案经过第六届全国人民代表大会第五次会议原则通过，又经第六届全国人民代表大会常务委员会第23次会议进一步审议修改后通过，正式颁布试行。它是我国农村8亿农民实行自治，在基层实行直接民主的一项基本法律。在农村建立村民委员会，实行村民自治，是我国政治体制的一项重大改革，对扫除封建残余的影响，发展社会主义民主有重要的、深远的意义。

《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》根据我国宪法的有关规定和党的十三大关于基层民主生活制度化的精神，从我国的实际情况出发，确定在农村建立具有中国特色的农村基层群众性自治组织——村民委员会，是发展社会主义民主的一项基本建设。把占全国人口80%的农村人民的民主生活搞好了，整个国家的民主建设就有了坚实的基础。赵紫阳同志在

党的十三大报告中指出，“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。”“社会主义民主政治的本质和核心，是人民当家作主。”建立村民委员会，实行村民自治，是实行基层直接民主的好形式。广大农民群众通过这种形式，组织起来，自我管理，自我教育，自我服务，依法办理群众自己的事情，可以比由政府来办更适当，更有效，并且有利于群众自己起来维护自己的合法权益。村民委员会办好了，广大农民群众在实行自治的实践活动中，就会逐步增强民主意识，养成民主习惯，学会民主管理，进而提高管理国家事务的能力。

《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》的颁布，标志着我国村民委员会的建设和工作走上了制度化、法律化的轨道。为了帮助广大农村干部和群众学习理解和贯彻执行，我们应中国政法大学出版社的约请，对村民委员会组织法(试行)逐条作了简明、通俗的注释。当然，这种注释不是立法解释，不具有法律效力，只是提供大家在学习时参考。如有不妥之处，希望读者批评指正。

李士伟 郎 胜

1987年12月1日

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。

【释义】 本条是关于制定村民委员会组织法的立法宗旨和依据的规定。

制定村民委员会组织法的目的是“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。”我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家。国家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。工人、农民、知识分子是我国在建设社会主义事业中三支基本的社会力量。我国 10 亿人口中有 8 亿是农民，要调动农民的社会主义积极性，首先必须解决好与他们切身利益有关的各项问题。村民委员会

组织法为8亿农民组织起来，依法办理自己的事情，实行村民自治提供了法律保障。实行村民自治，把多年来主要是由政府依靠行政手段去办的一些事，改由村民群众按照民主原则讨论决定，自己去办，这是对传统工作方法的改革，农民群众通过村民自治这一途径可以更好地行使当家作主的权利；可以进一步肃清封建主义影响，克服基层单位中存在的封建家长式领导方法和官僚主义，加快农村基层民主建设的步伐。这必将极大地调动村民群众的积极性，促进农村社会主义精神文明和物质文明的建设。村民委员会组织法的制定，不仅有利于基层民主生活制度化、法律化，使8亿农民逐步养成民主习惯，而且对于进一步巩固人民民主专政，实现社会主义民主政治建设的长远目标，具有重要的作用。

《中华人民共和国宪法》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、村民委员会同基层政权的关系由法律规定。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。”《村民委员会组织法（试行）》就是根据宪法的这一规定制定的。

《村民委员会组织法（试行）》是我国一部重要的、基本的法律。

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。

【释义】 本条是关于村民委员会的性质和任务的规定。

依照本条规定，村民委员会是村民群众实行以自我管理、自我教育、自我服务为内容的村民自治的基层群众性自治组织。村民委员会不是一级政权，也不是国家政权机关的派出或者下设机构。乡、民族乡、镇人民政府对村民委员会的工作不实行直接的、具体的领导。这与我国农村中曾长期存在的“政社合一”体制是根本不同的。村民委员会是村民实行自治的一种组织形式，村民通过村民委员会行使自治权。因此，村民委员会的重要活动和工作都必须由广大村民讨论决定，要符合大多数村民的意愿。不能由村民委员会少数人说了算，将村民自治变相为村民委员会自治。

村民委员会的任务是“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。”这四个方面的任务是由宪法规定的。

所谓办理公共事务主要是指修筑道路、架设桥梁，建造码头、修建卫生设施等为满足本村村民生活和生产的需要所兴办的各类事项。公益事业是指与本村村民有关的福利性事业，如兴办敬老院、托儿所、开办医疗、保健、养老、退休等保险事业、开展文体活动等。公共事务和公益事业的受益者主要是本村村民，有些事项也可以使本村以外的群众受益。在现实生活中，许多公共事务和公益事业只靠一个村的力量去办比较困难，有时需要邻近的村联合兴办。无论是本村办还是几个村联合办，都要从实际情况出发；一要充分考虑到各种经济组织和村民群众在经济上的承受能力，量力而行；二要有计划、有步骤地兴办，要与生产发展状况和村民生活水平相适应；三要充分听取村民的意见，由村民决定；四要保证使村民受益。

调解民间纠纷是指村民委员会及其所属的调解委员会通过调解的方式解决村民之间的民事纠纷。在我国社会主义制度下，公民之间没有根本的利害冲突。广大人民群众在共同的生产活动和社会活动中，团结互助，和睦相处。他们之间发生的纠纷绝大多数都可以通过调解自行解决。在农村，调解民间纠纷的工作

主要由村民委员会及其所属的调解委员会承担。由于村民委员会是村民选举产生的，得到村民的信任，同时村民委员会的每一个成员都直接生活于村民中间，最容易了解纠纷产生的原因和纠纷双方的情况。由村民委员会去调解村民之间的纠纷，比较容易被当事人接受，往往比由政府或有关机关的调解效果更好。

协助维护社会治安是指村民委员会要协助人民政府维护好本地的社会秩序、生产秩序和生活秩序。我国农村地域辽阔，人口众多，要维护好基层的社会治安，创造一个良好的生产环境和生活环境，仅依靠政府和专门机关的力量是不够的，还必须依靠广大群众的力量。村民委员会作为村民自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织，有义务协助政府维护好当地的社会治安。维护社会治安是一项系统工程，村民委员会协助政府维护社会治安也要进行多方面的工作，如宣传宪法、法律、法规，教育村民遵纪守法；建立村民治保组织，协助专门机关防止和打击犯罪分子的犯罪活动；加强对本村的安全保卫工作，防止各种灾害事故的发生；依法对被判处管制、缓刑、剥夺政治权利的犯罪分子进行监督、教育和帮助；向政府反映本村的治安情况和问题等。

向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议也是村民委员会的一项重要任务。宪法规定：“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。”“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家机关工作人员，有提出批评和建议的权利。”村民群众向人民政府提出意见、要求和建议，是行使宪法所赋予的权利，也是人民参与管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务的一种重要形式。为了保证村民的意见、要求和建议能及时地反映给人民政府，必须建立固定的、畅通的渠道。正如赵紫阳同志在党的十三大报告中所指出的：“群众的要求和呼声，必须有渠道经常地顺畅地反映上来，建议有地方提，委曲有地方说。”村民委员会就是向人民政府反映村民意见的一条重要渠道。这一渠道沟通政府和村民的联系，使政府可以及时地了解村民的愿望、要求，同时也使村民群众了解政府的工作进展情况以及在工作中存在的困难，下情上达，上情下达，彼此理解。因此，村民委员会是密切政府和人民相互关系的纽带和桥梁。村民委员会向人民政府反映村民的意见、要求和建议是对政府工作的支持，可以使政府的决策建立在广泛听取群众意见的基础上，减少失误。同时也是对政府工作的监督，有利于政府克服官僚主义，防止和纠正不正之风。

上述四项任务都与村民的切身利益密切相关，村

民委员会应当依靠群众尽力办好。

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。

【释义】 本条是关于基层政权与村民委员会相互关系的规定。

村民委员会是基层群众性自治组织，宪法规定“村民委员会与基层政权的相互关系由法律规定。”本条根据宪法和村民委员会的性质规定了基层政权与村民委员会的关系，即：乡、民族乡、镇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。概括地说，基层政权与村民委员会是指导与被指导、协助与被协助的关系，不是领导与被领导的关系。从根本上说，国家的利益与广大村民群众的长远利益是一致的。人民政府完成各项工作任务离不开人民群众的支持协助，村民群众实行自治同样也离不开政府的指导、支持和帮助。

乡、民族乡、镇人民政府对村民委员会工作的指导，主要是通过宣传、动员、教育、督促等方式和途径，从对国家法律、法规、方针、政策的理解和执行