

村民委员会组织法 CUNMIN WEIYUANHUI ZUZHIFA 讲话

本书编写组 编著

中国法制出版社

村民委员会组织法讲话

本书编写组编著

中国法制出版社

责任编辑 王淑敏

村民委员会组织法讲话

CUNMIN WEIYUANHUI ZUZHIFA JIANGHUA

编著/本书编写组

经销/新华书店

印刷/北京市朝阳区科普印刷厂

开本/850×1168毫米 32 印张/4.625 字数/109千

版次/1999年1月北京第1版 1999年1月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7—80083—532—4/D·509

(北京西单横二条2号 邮政编码 100031) 定价: 8.00元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话: 66062752)

MAG 52/08

农村基层民主的重要保障（代序）

人民日报评论员

在刚刚闭幕的九届全国人大常委会第五次会议上，《中华人民共和国村民委员会组织法（修订草案）》经过三审后最终成为正式法律，这是我国亿万农民政治生活中的一件大事。

党的十一届三中全会以来，推行家庭联产承包责任制，为中国农村开辟了一条发展社会主义经济的道路。扩大基层民主，实行村民自治，是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，为中国农村找到了一条发展社会主义民主政治的道路。

村民委员会组织法在全国试行十年来，我国农村的基层民主建设取得了前所未有的进步，农民的民主和法制意识不断得到加强。同时，在党的领导下，群众又有了新的创造，为这部法律更加完善，更加符合当前中国农村的实际奠定了群众基础和实践基础。

村民委员会组织法是加强农村基层民主建设，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的一部重要法律。我国有12亿人，其中9亿多是农民，农村经济的发展、社会的稳定对于整个国民经济的发展和社会的稳定至关重要。扩大农村基层民主，可以更好地调动和保护亿

万农民的积极性，为建设有中国特色社会主义的新农村贡献自己的聪明才智。

村民委员会组织法颁布和实施，是贯彻落实党的十五大和十五届三中全会精神，实行依法治国，建设社会主义法治国家方略的重大举措。村民委员会组织法将中央精神和群众的创造有机地结合起来，以法律形式固定下来，使农村民主建设进一步规范化、法制化。

村民委员会组织法为发展农村社会主义民主、实行村民自治提供了重要的法律保障。但是，这部法律的真正贯彻执行，尚有一段艰难的道路要走。传统观念的影响，一些地方，特别是一些基层干部民主法制意识薄弱等，都将会成为前进道路上的障碍。广泛宣传村民委员会组织法，做到家喻户晓，让农民懂得依法行使民主权利，依法维护自身的合法权益，让各级领导干部学习掌握村民委员会组织法，促使他们在实际工作中切实尊重群众的民主权利，是当前农村工作的一项极其重要的任务。

贯彻村民委员会组织法，扩大农村基层民主，要在党的统一领导下有步骤、有秩序地进行，充分发挥乡（镇）、村基层党组织的领导核心作用。要及时总结和推广有利于农民群众当家作主的好经验，精心组织，分类指导，推动农村基层民主政治建设健康发展。

可以预见，随着村民委员会组织法的不断深入贯彻实施，中国农民的民主法制意识将会得到进一步的提高，我国社会主义民主的基础将会更加坚实，依法治国的伟大方略将会大大向前推进一步。

目 录

农村基层民主的重要保障（代序）	人民日报评论员（1）
中华人民共和国村民委员会组织法	（1）
第一讲 制定村民委员会组织法的目的和意义	（7）
一、立法指导思想	（7）
二、立法目的	（8）
三、立法过程	（10）
四、立法过程中研究讨论的主要问题	（12）
五、修订完善的主要内容	（16）
六、修订颁布的意义	（18）
第二讲 村民委员会的性质、地位和作用	（21）
一、村民委员会的性质	（21）
二、村民委员会的主要任务	（30）
三、村民委员会的地位	（34）
四、村民委员会的作用	（39）
第三讲 村民委员会的设立、组成和工作原则	（49）
一、村民委员会的设立	（49）
二、村民委员会的组成	（52）
三、村民小组	（55）
四、村民委员会及其成员的工作原则	（57）
五、村民委员会的工作方法	（58）
六、村民委员会的下设机构	（60）
七、村民委员会与驻在单位的关系	（61）

第四讲 村民委员会的民主选举	(63)
一、村民委员会民主选举的原则	(63)
二、村民委员会选举的主要步骤	(72)
三、村民委员会选举的组织机构	(80)
四、违法选举的后果及其处理	(82)
五、罢免村民委员会成员	(84)
第五讲 村民自治中的民主决策	(88)
一、村民会议的组成、职权和议事制度	(88)
二、村民自治章程和村规民约	(102)
第六讲 村级民主监督制度	(115)
一、建立和完善村级民主监督制度 的重大意义	(115)
二、村级民主监督制度的主要内容	(118)
三、搞好村级民主监督制度建设应当注意 的问题	(122)
第七讲 村民委员会组织法的实施	(124)
一、地方各级人大和县以上人大常委会 要保证本法的实施	(124)
二、怎样贯彻实施村民委员会组织法	(127)
后 记	(142)

中华人民共和国 村民委员会组织法

(1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会
第五次会议修订通过 1998年11月4日中华人民共和国
主席令第9号公布 自公布之日起施行)

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。

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。

第三条 中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。

第四条 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，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。

村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。

第五条 村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式

的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。

村民委员会应当尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保障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。

第六条 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法律规定的义务，爱护公共财产，维护村民的合法的权利和利益，发展文化教育，普及科技知识，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。

第七条 多民族村民居住的村，村民委员会应当教育和引导村民加强民族团结、互相尊重、互相帮助。

第八条 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。

第九条 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，多民族村民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。

第十条 村民委员会可以按照村民居住状况分设若干村民小组，小组长由村民小组会议推选。

第十一条 村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选

举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。

村民委员会每届任期3年，届满应当及时举行换届选举。村民委员会成员可以连选连任。

第十二条 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。

有选举权和被选举权的村民名单，应当在选举日的20日以前公布。

第十三条 村民委员会的选举，由村民选举委员会主持。村民选举委员会成员由村民会议或者各村民小组推选产生。

第十四条 选举村民委员会，由本村有选举权的村民直接提名候选人。候选人的名额应当多于应选名额。

选举村民委员会，有选举权的村民的过半数投票，选举有效；候选人获得参加投票的村民的过半数的选票，始得当选。

选举实行无记名投票、公开计票的方法，选举结果应当当场公布。选举时，设立秘密写票处。

具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定。

第十五条 以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段，妨害村民行使选举权、被选举权，破坏村民委员会选举的，村民有权向乡、民族乡、镇的人民代表大会议和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报，有关机关应当负责调查并依法处理。以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段当选的，其当选无效。

第十六条 本村1/5以上有选举权的村民联名，可以要求罢免村民委员会成员。罢免要求应当提出罢免理由。被提出罢免的

村民委员会成员有权提出申辩意见。村民委员会应当及时召开村民会议，投票表决罢免要求。罢免村民委员会成员须经有选举权的村民过半数通过。

第十七条 村民会议由本村 18 周岁以上的村民组成。

召开村民会议，应当有本村 18 周岁以上村民的过半数参加，或者有本村 2/3 以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的过半数通过。必要的时候，可以邀请驻在本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席村民会议。

第十八条 村民委员会向村民会议负责并报告工作。村民会议每年审议村民委员会的工作报告，并评议村民委员会成员的工作。

村民会议由村民委员会召集。有 1/10 以上的村民提议，应当召集村民会议。

第十九条 涉及村民利益的下列事项，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理：

- (一) 乡统筹的收缴方法，村提留的收缴及使用；
- (二) 本村享受误工补贴的人数及补贴标准；
- (三) 从村集体经济所得收益的使用；
- (四) 村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案；
- (五) 村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案；
- (六) 村民的承包经营方案；
- (七) 宅基地的使用方案；
- (八) 村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。

第二十条 村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约，并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。

村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表讨论决定的事项不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。

第二十一条 人数较多或者居住分散的村，可以推选产生村民代表，由村民委员会召集村民代表开会，讨论决定村民会议授权的事项。村民代表由村民按每5户至15户推选1人，或者由各村民小组推选若干人。

第二十二条 村民委员会实行村务公开制度。

村民委员会应当及时公布下列事项，其中涉及财务的事项至少每6个月公布1次，接受村民的监督：

（一）本法第十九条规定的由村民会议讨论决定的事项及其实施情况；

（二）国家计划生育政策的落实方案；

（三）救灾救济款物的发放情况；

（四）水电费的收缴以及涉及本村村民利益、村民普遍关心的其他事项。

村民委员会应当保证公布内容的真实性，并接受村民的查询。

村民委员会不及时公布应当公布的事项或者公布的事项不真实的，村民有权向乡、民族乡、镇人民政府或者县级人民政府及其有关主管部门反映，有关政府机关应当负责调查核实，责令公布；经查证确有违法行为的，有关人员应当依法承担责任。

第二十三条 村民委员会及其成员应当遵守宪法、法律、法规和国家的政策，办事公道，廉洁奉公，热心为村民服务。

第二十四条 村民委员会决定问题，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，坚持说服教育，不得强迫命令，不得打击报复。

第二十五条 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。

第二十六条 村民委员会应当协助有关部门，对被依法剥夺政治权利的村民进行教育、帮助和监督。

第二十七条 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，他们都应当遵守有关村规民约。所在地的村民委员会、村民会议或者村民代表讨论和处理同这些单位有关的问题，应当与他们协商解决。

第二十八条 地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会在本行政区域内保证本法的实施，保障村民依法行使自治权利。

第二十九条 省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会可以根据本法，结合本行政区域的实际情况，制定实施办法。

第三十条 本法自公布之日起施行。《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》同时废止。

第一讲 制定村民委员会组织法的目的和意义

一、立法指导思想

在村民委员会组织法的立法过程中,始终坚持以宪法为依据,坚持民主原则和村民自治原则,总结实践经验,完善村民自治制度,实现基层民主的制度化,保证农村基层群众直接行使民主权利,促进农村的经济发展和稳定的指导思想。具体说,包括以下几个方面:

(一) 以宪法为依据

宪法是国家的根本大法,一切立法的依据。在立法过程,一些同志对于村民委员会的性质、任务、与乡镇政府的关系,提出了许多不同意见。对此,立法机关都用宪法的原则和精神来统一认识,作出规定。

我国现行宪法是1982年12月五届全国人大五次会议通过的。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111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与被领导关系，这些同宪法的规定都是不一致的，理所当然的不能采纳。

（二）坚持民主原则和村民自治原则

农村基层民主是一种直接民主，和自治是紧密联系的，在自治过程中要充分发扬民主，通过民主的形式实行基层群众自治。民主与自治两者是村民委员会组织法的精髓。在选举、决策、管理和监督等自治活动的各个环节上，都要按多数人的意见决定问题，实行民主原则。村民自治原则贯穿本法始终，从各方面保障村民依法开展自治活动，如基层人民政府不得干预依法属于村民自治范围内的事项，任何组织和个人不得委派、指定或撤换村民委员会成员，制定自治章程和村规民约，实行村民自我管理。

（三）总结实践经验，完善村民自治制度

村民委员会组织法（试行）实施以来，各地创造了很多很好的经验，如民主选举中的公推公选、海选，选举村民代表开会，民主评议，民主决策，村务公开，制定村民自治章程等。这些好的做法都在修订后的村民委员会组织法中得到了反映，有效地解决了实际中存在的问题。

二、立法目的

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。十年来，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，随着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作主。为实现人民当家作主，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，是人民当家作主的一个重要方面。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。

农村村民自治推行十多年来，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。

三、立法过程

（一）村民委员会组织法（试行）的制定经过

人民公社政社分开后，各地普遍建立了村民委员会。1982年