

中华人民共和国 村民委员会组织法读本

原国务院法制局局长 孙琬钟 主编

国家行政学院出版社

中华人民共和国 村民委员会组织法读本

原国务院法制局局长 孙琬钟 主编

国家行政学院出版社

京新登字 323 号

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国村民委员会组织法读本/孙琬钟主编.

北京:国家行政学院出版社,1998.11

ISBN 7-80140-012-7

I. 中… II. 孙… III. 村民委员会—组织法—中国—学习参考资料 IV. D921.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 32883 号

中华人民共和国村民委员会组织法读本
孙琬钟 主编

国家行政学院出版社出版

北京市海淀区厂洼街 11 号(100089)

新华书店总发行

北京市地矿印刷厂印刷

787×1092 毫米 1/32 开本 3.5 印张 78 千字

1998 年 11 月第 1 版 1999 年 6 月第 2 次印刷

印数 30001—33000 册

ISBN 7-80140-012-7/D·4 定价:6.00 元

前 言

在农村建立基层群众性自治组织,扩大农村基层民主,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。随着形势的发展,村民自治制度将在实践中逐步健全和完善。

重新修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》是在总结实践经验、广泛征求意见和全民讨论的基础上颁布的。新《村民委员会组织法》以党的十五大精神为指导,坚持原试行法确定的村民自治、基层群众直接行使民主权利的原则,针对实际存在的问题,主要在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督四个关键环节上对试行法作了较大的修改、补充和完善。大力宣传、认真学习和贯彻实施这一重要法律,是农村各级组织当前和今后一段时期的突出任务。它对进一步扩大农村基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,完善村民自治制度,促进农村各项改革和建设事业的全面发展具有重要意义。

搞好村民自治,制度建设是根本。应重点抓好建立健全村民委员会选举制度,以村民会议或村民代表会议为主要形式的民主议事制度,以村务公开、民主评议和村民委员会定期报告工作为主要内容的民主监督制度等三项制度。在村民委员会建设中,必须坚持党的领导,必须依法进行,这是建设好

农村基层民主的根本保证。

参加本书写作的人员分别来自全国人大、国务院法制办、国家民政部、北京大学等单位的立法和理论工作者。全书紧紧围绕新《村民委员会组织法》，分别阐述了村民委员会组织法修订的背景、过程和主要内容；新《村民委员会组织法》的条文立法原意及实施中应注意的问题；新时期村民委员会建设的若干重大问题等内容。希望本书的出版对宣传、学习和实施新《村民委员会组织法》起到重要作用。

编 者

1998年11月

目 录

第一题 村民委员会组织法修订的背景、过程和	
主要内容	(1)
一、修订的背景	(1)
二、修订的过程	(1)
三、修订的主要内容	(3)
第二题 新《村民委员会组织法》条文释义	(8)
第三题 新时期村民委员会建设	(60)
一、村民委员会的产生和设立	(60)
二、村民委员会的性质和任务	(65)
三、村民委员会的选举制度	(71)
四、村民会议与村民代表会议制度	(82)
五、村民委员会与乡镇政府和村党支部	
的关系	(88)
附录一：《中华人民共和国村民委员会组织法》	(94)
(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通过)	
附录二：《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》	
.....	(101)
(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)	

第一题 村民委员会组织法修订的背景、过程和主要内容

一、修订的背景

《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(以下简称试行法)自1988年6月1日起试行以来,试行法对于扩大基层民主,保证农村基层群众直接行使民主权利,改善干群关系,维护农村社会稳定,起了重要作用,具有深远意义。实践证明,试行法规定的基本原则和主要制度是正确的,试行很有成效。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增强,加上一些农村干部没有充分重视和认真贯彻试行法,试行法执行的情况差别很大。在一些地方,基层干部欺压群众、腐化堕落、损害广大农民利益的情况时有发生,有的甚至相当严重。修订试行法,进一步完善村民自治制度,对于贯彻落实党的十五大关于扩大基层民主、保证人民群众直接行使民主权利、依法实行民主管理的精神,推进农村基层民主建设,密切党群、干群关系,促进农村的经济发展和社会稳定,是迫切需要的。

二、修订的过程

国务院法制办、民政部经过认真调查研究,总结10年来

村民委员会建设实践中的经验并征求中央有关部门和一些地方的意见,起草了《中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案)》(以下简称修订草案)。修订草案经国务院常务会议讨论通过后,提交全国人大常委会审议。九届全国人大常委会第三次会议对村民委员会组织法修订草案进行了初步审议。会后,根据全国人大常委会的决定将修订草案全文公布,广泛征求意见。1998年7月上旬、8月初,李鹏委员长到吉林、大连调研了当地村委会的情况。全国人大法律委员会、内务司法委员会、农业与农村委员会和全国人大常委会法制工作委员会联合召开了各有关部门和专家的座谈会征求意见。法律委员会、内务司法委员会、农业与农村委员会、法制工作委员会还到11个省深入农村进行调查研究。全国人民,尤其是广大农民和乡村干部积极参加讨论。群众在来信中说,中央决定修订村委会组织法是一次及时雨,农民非常欢迎。党和国家在农村实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,是发扬基层民主、巩固农村阵地、选贤任能、克服腐败的有效途径,是九亿农民的福音。修订草案公开征求意见,说明党和国家充分相信群众的觉悟和知识,使党和政府与群众更加贴近了。同时,群众在来信中恳切希望中央把村民委员会组织法修订得更加贴近农民、贴近实际,集权威性、可操作性为一体。在认真研究各方面意见的基础上,九届全国人大常委会第四次会议第二次对修订草案进行了审议。会后,全国人大法律委员会又对修订草案进行了调研,并提交九届全国人大常委会第五次会议进行第三次审议。

《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称新组织法)于1998年11月4日在九届全国人大常委会第五次会议

上获得通过,并自公布之日起实施。

三、修订的主要内容

修订中华人民共和国村民委员会组织法,根据党的十五大精神,坚持试行法确定的村民自治、基层群众直接行使民主权利的原则,针对实际存在的问题,主要在选人、议事、监督三个关键环节上对试行法作了补充和完善。修订的主要内容有:

(一) 关于村委会选举制度

扩大农村基层民主,民主选举是基础。试行法规定,村民委员会主任、副主任和委员由村民直接选举产生。但是,在实践中,选举不民主的情况时有发生。因此,新组织法在总结各地方实践经验的基础上,增加了对村民委员会民主选举主要程序的规定,主要是:

1. 规定“有选举权和被选举权的村民名单,应当在选举日的二十日以前公布。”(第十二条第二款)

2. 鉴于村委会的选举由谁主持很重要,规定:“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。”(第十三条)

3. 针对一些地方指定候选人或者指令不许选某人及搞等额选举的情况,规定:“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。”(第十四条第一款)

4. 根据我国选举法规定的选举原则,规定:“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。”(第十四条第二款)“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。”(第十四条第三款)“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。”(第十一条第一款)

5. 规定:“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。”(第十五条)

6. 规定:“本村五分之一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。”(第十六条)

(二) 关于乡、镇人民政府和村民委员会的关系

在修订中,多数人认为试行法关于村民委员会与乡、镇人民政府关系的规定符合宪法关于村民委员会是基层群众性自治组织的规定,乡、镇政府应当对村委会的工作给予指导、支持和帮助,村民委员会应当协助乡、镇政府开展工作。“协助”是一项法定义务。试行法实施 10 年来,并没有因为这一规定影响乡、镇政府依法开展工作。因此,新组织法对试行法的规定未作原则修改,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,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。”(第四条第一款)“村民委员会协助乡、

民族乡、镇的人民政府开展工作。”(第四条第二款)

(三) 关于村民委员会应具有经营管理经济方面的职能

村民委员会和农村集体经济组织的关系,是一个比较复杂的问题。现在一些经济发达地区,建立了“农工商公司”等集体经济组织,与村委会职能分开。更多的地区则是村委会同时具有生产和经营管理职能。从当前实际情况看,村民委员会承担一定的经济职能,有利于发展农村经济,有利于增强群众的凝聚力,更好地开展村民自治活动,规定村民委员会担负一定的经济职能是必要的。因此,规定:“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,促进农村社会主义生产和社会主义市场经济的发展。”(第五条第一款)“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。”(第五条第二款)“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。”(第五条第三款)

(四) 关于民主决策

试行法规定,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。但是,试行法没有具体规定应由村民会议讨论决定的事项。在实践中,有些地方出现少数人不顾群众意愿擅自决定涉及村民利益的大事的情况,农民群众很有意见。因此,新组织法根据不少地方好的做法和中办

1998年9号文件的具体要求,规定:“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)乡统筹的收缴办法,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。”(第十九条)

(五) 关于民主监督

民主监督是民主决策的决定得以执行的重要保障。为了切实加强群众对村委会干部的民主监督,规定:“村民委员会实行村务公开制度。”(第二十二条第一款)“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六个月公布一次,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。”(第二十二条第二款)“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。”(第二十二条第三款)“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。”(第二十二条第四款)

(六) 关于地方各级人大及常委会保证本法实施的职责

有的地方、群众提出,在农村基层实行群众自治,有的地

方往往出现“肠梗阻”，落不到实处。为了保证本法的实施，保证村民自治活动的健康开展，要求建立必要的监督机制。因此，规定：“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。”（第二十八条）

第二题 新《村民委员会组织法》条文释义

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】本条是关于制定本法的目的和依据的规定。

本法制定的目的,主要是以下四个方面:

1. 保障农村村民实行自治。村民自治实际上就是指由农村村民自己组织起来,在没有国家政权(主要指行政权力)直接干预的前提下,对本居住地区的公共事务、公益事业实行自我管理、自我教育、自我服务。十一届三中全会以后,家庭联产承包责任制在农村实行,家庭(农户)正日益成为农村社会生产的主体。人民公社、生产大队制度下的村民统一劳作、统一种植、遇事请假,把全体农民活动纳入一个单一僵化的框架中的时代过去以后,农村的经济管理职能和经营主体日益成为家庭或村民个人。由于家庭联产承包责任制下的私营农业不同于传统的小农经济,而是在现代科学技术指导下的农业,因此村民感到日常生活与生产经营都要通过社会服务体系的支持与帮助,需要一个新的社会基层组织来代表他们的利益与外部社会、国家权力等各种外在力量打交道,因此自治的村民委员会便应运而生,而要保证村民委员会的自治,就须有法律从根本上规定这种自治。

2. 保障村民群众能够依法办理自己的事情。群众的事情自己办,这是群众性自治组织进行活动的一项原则。但群众的自治活动不能是无法制、无政府、一盘散沙地进行,它是社会治理中的一个环节,因此群众的自治活动必须受到约束,主要是法律的约束,即群众的自治活动应当依照国家颁布的各种法律,特别是依照《中华人民共和国村民委员会组织法》来进行。制定村委会组织法的一个主要目的就是为了解决在实践中出现的村民个人与村委会的某些紧张关系,即用法制的手段明确村委会的自治权利来源于村民,且受村民监督,并且权力是有限的。这样就真正能保障村民群众能够依法办理自己的事情。

3. 发展农村基层民主。在社会主义社会,人民是国家的主人,国家的一切权力属于人民,人们享有广泛的政治、经济、文化等方面的民主权利,享有管理国家和各项社会事务的权利。实现高度的社会主义民主,是我们国家的根本目标和根本任务之一。党的十五大报告中明确提出“依法治国”的方略,认为“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保障国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化”,同时又指出“扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活,是社会主义民主最广泛的实践。城乡基层政权机关和基层群众性自治组织,都要健全民主选举制度,实行政务和财务公开,让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督”。党和国家把发展农村基层民主看作是依法治国战略方针中的一个重要环节,所

以,发展农村基层民主成为村民委员会组织法的当然目的。

4. 促进社会主义物质文明建设和精神文明建设。农业是国民经济的坚实基础,如果一个国家的农业跟不上,那么这个国家的工业就失去了发展的源泉。我国有九亿农民,农民的文化水平上不去,又怎么能谈到提高整个民族的科学文化水平呢?又怎么能谈得上建设高度文明的社会主义现代化国家呢?而要提高包括农业生产力在内的物质文明建设,要提高包括农业劳动者在内的精神文明建设,就必须提高农业生产者的各方面的积极性,使他们主动地成为有理想、有文化、有道德、有纪律的新型农业劳动者,而要达到这个目的,就必须给他们以自主权,特别是在农业情况千差万别的条件下给他们以自治权,村委会组织法就是这样一部赋予农村村民自治权的法律。本法明确地提出了农村基层群众自治的原则、机构、权利等,它是农村基层自治得以健康发展的根本保证。

制定本法的依据是宪法。宪法是国家的根本法,也是制定和实施其它一切法律的根本依据。《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。”宪法规定了村民委员会的主要原则,而直接为村民委员会作出规定的本法则宪法的具体化,所以说制定本法的依据是宪法,也必须依据宪法才能制定本法。

《中华人民共和国村民委员会组织法》共三十条。分别对村民委员会、村民会议的性质和任务,与农村基层人民政府的关系,与地方各级人民代表大会及其常务委员会的关系,村委会的设立、组成,村委会委员的选举、罢免,村委会的职权等各方面都作了细致的规定。

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】本条是关于村民委员会的性质、基本原则、基本任务的规定。

村民委员会的性质是指它是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。1. 村委会的自治形式就是自我管理、自我教育、自我服务,国家不直接干预、不直接指派村委会的干部,不直接发布针对自治权限范围内的各种事务的命令等,但国家可以指导、引导。2. 村民委员会是农村的基层组织,它不属于国家政权组织,国家的最基层政权组织是乡、镇政府,村委会与村委会之间不发生权力关系;它又不是农村最基本的构成元素,农村最基本的构成元素是农村联产承包责任制下的家庭,村委会是联系家庭(农户)与基层国家政权的纽带,它以自然村落为基本的划分标准。3. 村委会是群众性组织。村委会的基层性与它的群众性是紧密联系的。村委会所管辖的就是自然村落中的所有村民及牵涉到村民利