

中华人民共和国村民委员会组织法

(试行)

普 及 讲 话

本 溪 市 司 法 局 编 印
本 溪 市 民 政 局

前 言

《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》已由第六届全国人大常委会第二十三次会议通过，并将于一九八八年六月一日起试行。本法是从我国的实际情况出发，为在农村建立村民委员会，实行村民自治而制定的一部重要法律。为了配合学习、宣传本法，我们编写了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》普及讲话。本教材分五讲，主要讲了在农村建立村民委员会目的、意义，村民委员会组织的性质、任务，以及村民委员会应遵循的原则等。在编写时，我们力求科学准确、重点突出、条理清晰、通俗易懂，适应于广大农村干部和村民学习。

由于我们编写时间比较仓促，难免有一些不妥之处，敬请读者批评指正。

一九八八年三月

目 录

一、中华人民共和国主席令.....	(1)
二、中华人民共和国村民委员会组织法(试行).....	(2)
三、全国人大常委会法工委负责人答记者问.....	(6)
第一讲、为什么要在农村建立村民委员会?	(9)
第二讲、村民委员会的性质和任务。.....	(12)
1、村民委员会是什么性质的组织?	(12)
2、村民委员会的任务是什么?	(12)
第三讲、村民委员会与人民政府是什么关系?	(15)
1、村民委员会与人民政府是什么关系?	(15)
2、怎样处理好村民委员会与人民政府 之间的关系?	(15)
3、村民委员会协助人民政府应开展哪些 工作?	(16)
第四讲、建立健全村民委员会组织应遵循的原则。...	(20)
1、怎样按照便于群众自治的原则设立村民委 员会?	(20)
2、怎样根据精简的原则健全组织?	(21)
3、怎样实行民主集中制的原则? *	(23)
第五讲、村民会议与村民委员会的关系?	(25)
1、什么是村民会议?	(25)
2、村民会议有哪些权力?	(25)
3、怎样处理好村民会议与村民委员会的关系?	(27)

中华人民共和国主席令

第五十九号

《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》已由中华人民共和国第六届全国人民代表大会常务委员会第23次会议于1987年11月24日通过，现予公布，自1988年6月1日起试行。

中华人民共和国主席

李先念

1987年11月24日

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 村民会议由本村十八岁以上的村民组成。

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。

就村民委员会组织法（试行）有关问题

全国人大常委会法工委负责人

答 记 者 问

第六届全国人大常委会第23次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》后，记者就这个法律的有关问题，走访了全国人大常委会法制工作委员会负责人。

问：在农村建立村民委员会，实行村民自治，意义何在？

答：在农村建立村民委员会，实行村民自治，涉及8亿农民，是一项重大的改革。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。是发展社会主义民主的一项根本性的基本建设、基础工作，对于清除封建主义残余的影响，调动农民群众的社会主义积极性和创造性，促进广大农村的社会主义物质文明和精神文明建设，具有重大的、深远的意义。

问：村民委员会的性质和任务是什么？

答：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，它的主要任务是办理关系群众切身利益的事情：一是办理本村的公共事务和公益事业，如修桥，补路，兴办托儿所、敬老院，搞好公共卫生，开展群众性的文化娱乐活动等；二是调解民间纠纷，促进村民团结，

家庭和睦；三是协助人民政府和公安机关维护社会治安，维护良好的社会秩序、生产秩序和生活秩序；四是作为人民政府联系群众的桥梁和纽带，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议，这既是对政府工作的支持，又是对政府工作的监督。总之，一切关系群众切身利益的事情，村民委员会都应当根据群众的需要与实际条件，依靠群众，尽力办好。

村民委员会还应当通过自己的工作，促进农村社会主义物质文明、精神文明建设的发展。经济建设是各项工作的中心，村民委员会的活动不可能也不应当脱离这个中心。

问：乡、镇人民政府同村民委员会是什么关系？

答：既然村民委员会是基层群众性自治组织，它就不是政权组织，也不是基层政权的派出机构。村民委员会组织法（试行）根据这个根本原则，明确规定了乡、镇人民政府和村民委员会的关系，就是：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。简单地说，乡、镇人民政府对村民委员会是指导关系，不是领导关系。

问：村民委员会应该按什么原则设立，它的范围大小怎样确定为好？

答：村民委员会组织法（试行）规定，村民委员会应当根据村民居住状况，人口多少，按照便于群众自治的原则设立。从我国的实际情况看，一般来说，村民委员会设在自然村比较适宜。

问：在村民委员会内部如何实行民主，按照民主集中制的原则办事？

答：村民自治的主体是村民群众，也就是说，关系全村

村民利益的事情，都要由全村村民决定。为了使农村基层民主生活制度化，保障村民当家作主，村民委员会组织法（试行）对村民会议的地位权力、村民委员会的产生和村民委员会在工作中必须遵守的原则和工作作风都作了规定。

问：请谈谈怎样贯彻实施村民委员会组织法（试行）？

答：村民委员会组织法（试行）已经颁布，将从1988年6月1日起试行。

办好村民委员会、实行村民自治是一项重大的改革，意义重大、深远，却又很不容易。因此，决心要大，法律一经通过，必须坚决执行。

第一讲 为什么要在农村建立村民委员会

《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》已于第六届全国人大常委会第二十三次会议通过，并于一九八八年六月一日起试行。《村民委员会组织法（试行）》是一个重要的法律，在农村建立村民委员会是建设具有中国特色的社会主义的一项重大决策。为什么呢？

第一、与农村改革形势相适应而产生

我国是个十亿人口的大国，农民占了八亿，这么多人口的国家，如何把农民组织起来，充分发挥其当家作主的积极性，是关系到我国经济建设、政治建设是否成功的大问题。建国初期，在农村实行了农业合作化，一九五八年成立了人民公社。在那个时期，政社合一，村民的事情，往往采取行政办法来解决。党的十一届三中全会以来，农村的经济体制进行了改革，发生了一系列的变化，从一九八二年开始政社分开。实行家庭联产承包责任制。在这种形势下，村民的公共事务，公益事业，由谁来办？民间的纠纷由谁来解决？是靠政府、还是靠群众呢？是采取原来行政办法？还是村民自己解决呢？广西农村最先成立了村民委员会，采取了村民自己组织起来，自我管理，自我教育、自我服务的群众性自治的办法。这一做法适应了农村的经济体制改革，适应了实行家庭联产承包责任制的形势需要。事实说明，群众自己的事自己办，可以调动村民的积极性，许多事情要比由政府采取自上而下的行政办法来包办代替更合适，更有效。例如，封

建迷信属于思想认识问题，靠行政办法解决不了，要进行教育，提高认识。是修庙好，还是修学校好，由群众自己讨论，自己教育自己。又如，禁止赌博问题，由村民自己制定村规民约，共同遵守，就可以比较有效的解决了，一九八二年宪法肯定了这个经验，第一次把居民委员会、村民委员会在宪法中做了规定，因此说，在农村建立村民委员会是一项重要的改革，适应了当前农村经济体制改革形势的需要。

第二、有利于农民行使当家作主的权力

党的十三大报告指出，“社会主义民主政治的本质和核心，是人民当家作主。”在农村建立村民委员会，不仅关系到农村经济体制改革问题，更重要的是关系到村民在社会生活方面实行直接民主的问题，关系到整个国家社会主义民主制度建设的问题，实际上是政治体制改革的问题。由于我国长期受封建传统意识和极左思潮的影响，缺乏民主传统，我们民主习惯不够，不仅表现在有些国家工作人员身上，而且还表现在一些老百姓身上。他们没有充分认识到一切权力属于人民，人民是国家的主人。党的十一届三中全会以来，总结了建国以来的经验教训，特别是“文化大革命”的教训，提出了要发展社会主义民主，健全社会主义法制，把直接民主扩大到政治、经济和社会生活各个方面。提出了现阶段社会主义民主政治建设，必须着眼于调动基层和群众的积极性。在农村建立村民委员会，就是进一步确立和保障农民当家做主的主人翁地位，通过村民群众自治的这种形式增强民主习惯、学会管理，参加管理、充分体现农村群众主人翁的责任感，发挥出极大的积极性和创造性。

第三、有利于密切人民政府和村民之间的联系

共产党和人民政府是为人民服务的，应当与人民保持密切的联系。党的十三大报告指出：“各级领导机关的工作，只有建立在倾听群众意见的基础上，才能切合实际，避免失误。领导机关的活动和面临的困难，也只有为群众所了解，才能被群众所理解。群众的要求和呼声，必须有渠道经常地反映上来，建议有地方提，委屈有地方说”，“及时地、畅通地、准确地做到下情上达，上情下达，彼此沟通，互相理解”。村民委员会是政府和广大村民之间联系的纽带和桥梁。一方面，村民可以通过村民委员会向政府反映自己的意见和要求，使人民政府可以及时了解村民的意愿，更好地为人民服务；另一方面，通过村民委员会向村民宣传法律、法规和国家的政策，使村民了解，自觉遵守和执行。群众路线是党和国家的根本路线，村民委员会是政府从群众中来到群众中去，把村民意见和要求反映上来，把国家的法律、法规和政策传达下去的一条好途径。

第二讲 村民委员会的性质和任务

1、村民委员会是什么性质的组织？

任何一个组织都有自己的性质。村民委员会是什么性质的组织呢？宪法明确规定：“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群众性自治组织”。所谓自治，简单地说，就是村民自己组织起来，办理自己事情的组织。村民委员会不是政权组织，不是行政机构，也不是经济组织。因此，《村民委员会组织法（试行）》规定：“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的自治组织。”

正确认识和把握村民委员会组织性质是十分重要的。它决定了村民委员会的任务，村民委员会的设置，村民委员会的产生和组织形式，村民委员会与人民政府之间的关系，以及村民委员会进行工作的方法等等。因此，要在农村建立村民委员会，对它的性质必须有一个清楚的了解。

2、村民委员会的任务是什么？

村民委员会既然是村民群众自治性组织，除了协助乡、镇人民政府开展工作外，它自身还要承担一定的任务。村民委员会的任务是什么？是自我管理、自我教育、自我服务，最根本、最主要的是办理社会生活中村民大家需要办的事情。《村民委员会组织法（试行）》规定，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”。

①、怎样办理好本村的公共事务和公益事业？

办理本村的公共事务和公益事业是涉及全村的利益和千家万户的事，是农村社会主义物质文明和精神文明建设的重要组成部分。什么是本村的公共事务和公益事业呢？例如：修建本村道路，桥梁、整顿村容，搞好公共卫生，预防疾病，照顾“五保户”，办好托幼事业，组织文化、技术学习，开展群众性文化娱乐活动等等，都是本村的公共事务和公益事业。村民委员会在开展这项工作时要从本村的实际出发，根据村民的需要，办好本村的公共事务和公益事业，以满足村民生产、生活、学习、文化娱乐等方面的需要。村民委员会办理本村的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村民筹集，本村经济组织和村民应该积极支持，但收支帐目应当按期公布，接受村民和本村经济组织的监督。办理本村公共事务和公益事业，是村民委员会的首要任务。

②怎样调解民间纠纷？

调解民间纠纷是村民委员会的一项主要的、经常性的工作。什么是民间纠纷呢？民间纠纷是指在日常生活中，村民之间，邻里之间，家庭之间常常发生的一些纠纷。如经济纠纷、水利纠纷、山林纠纷、土地纠纷、房屋纠纷、夫妻不和，婆媳吵架等等。这些纠纷发生后，如果不能及时正确处理，就会影响村民之间的和睦团结，影响正常生活，妨碍生产，甚至使矛盾激化，发生刑事案件，危害社会治安。因此，村民委员会成立后，调解民间纠纷是村民委员会的一项重要、经常性的工作。调解工作是我国的优良传统，村民委员会要继承发扬。调解委员会成员是村民自己选出来的。在村民中享有威信，对本村的情况和人员比较熟悉，预

防和调解纠纷也能够及时取得实效。通过调解，进行法制和道德方面的教育，使广大村民增强遵纪守法的观念，增强村民之间的内部团结，对预防和减少犯罪，维护社会安定，保障社会主义现代化建设，都起到重要作用。

③怎样协助政府维护社会治安？

一个安定团结的环境，良好的社会秩序，是广大村民日常生活，进行生产必不可少的条件。如果社会治安不安定，发生强奸、抢劫、流氓、盗窃、打架斗殴，破坏生产等犯罪活动，就会严重危害村民的人身和财产安全，生产、生活、工作就无保障。为了维护社会治安，人民政府、法院、检察院对违法犯罪分子应当依法予以制裁。同时，必须加强基层组织。村民委员会设立治安保卫委员会，协助政府维护社会治安。怎样做好这项工作呢？比如，经常宣传和教育村民提高警惕性，做好防特、防盗、防火和防治安灾害等工作。只有这样，才能为维护好社会治安奠定可靠的基础。