

《中华人民共和国
村民委员会组织法（试行）》
宣传讲话

梓木 陈默 主编

21.904

经济科学出版社

责任编辑：洪日明
责任校对：李 鹏
封面设计：卜建晨
版式设计：代小卫

《中华人民共和国
村民委员会组织法(试行)》
宣传讲话

梓 木 陈 默 主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
一二〇一工厂印刷

*

787×1092毫米 32开 4.5印张 93000字

1988年2月第一版 1988年2月第一次印刷

印数：00001—17500册

统一书号：6312·299 定价：1.00元

ISBN 7-5058-0124-4/D·16

本书作者

主 编：梓 木 陈 默

第一讲：王梓木

第二讲：许安标

第三讲：陈 默

第四讲：赵孟生

第五讲：王胜明

第六讲：雄 剑

第七讲：王胜明

第八讲：许安标

第九讲：王胜明

第十讲：陈 默

编 者 的 话

1987年11月24日，第六届全国人大常委会第二十三次会议根据宪法和第六届全国人大五次会议关于《中华人民共和国村民委员会组织法(草案)》的决定，审议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》。这是我们国家的一项基本的法律。它的颁布试行，对于实行农村基层群众自治，发展有中国特色的社会主义民主政治，具有极其重要的意义。

本书共分十讲，对制定本法的指导思想及其意义，村民委员会的性质、任务、规模设置、活动原则，村民会议，村规民约等问题，力求从立法本意上作出深入浅出的阐述，希望它对广大干部和群众更好地理解 and 执行本法能有所帮助。

但由于我们水平有限，加上时间比较仓促，肯定存在不少缺点甚至错误的地方，恳请广大读者指正。

1988.1.8

目 录

编者的话

第一讲 制定村民委员会组织法的指导思想和

意义1

第一节 制定村民委员会组织法的依据1

第二节 制定村民委员会组织法的指导思想及过程5

第三节 制定村民委员会组织法的重要意义8

第二讲 村民委员会的性质.....12

第一节 紧紧把握村民委员会的自治方向12

第二节 农村基层自治的主体是村民群众16

第三节 农村基层群众自治的内容18

第三讲 村民委员会的规模设置22

第一节 村民委员会规模设置的原则和依据22

第二节 村民委员会一般设在自然村26

第三节 村民委员会的规模设置由村民会议讨论同意29

第四节 村民委员会的规模设置要接受政府管理30

第四讲 村民委员会的任务.....32

第一节 办理本村的公共事务和公益事业32

第二节 调解民间纠纷35

第三节 协助维护社会治安38

第四节 向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议41

第五节 村民委员会的其他任务45

第五讲 村民委员会与乡政府的关系51

第一节 正确认识村民委员会与乡政府的关系必须转变

旧观念	51
第二节 乡政府指导、支持和帮助村民委员会的工作	53
第三节 村民委员会协助乡政府开展工作	56
第四节 如何进一步处理好村民委员会和乡政府的关系	59
第六讲 村民委员会与村集体经济组织的关系	62
第一节 村集体经济组织的由来	62
第二节 村民委员会与村集体经济组织关系的现状	64
第三节 村民委员会与村集体经济组织关系中存在的问题	66
第四节 村民委员会在农村经济管理中的作用	67
第五节 处理村民委员会与村集体经济组织的关系应注意 的问题	70
第七讲 村民委员会的活动原则	75
第一节 规定村民委员会活动原则的意义	75
第二节 遵守宪法、法律、法规和国家的政策	76
第三节 坚持群众路线	80
第四节 办事公道	83
第五节 热心为村民服务	86
第八讲 村民会议	88
第一节 村民会议的地位和作用	88
第二节 村民会议的组成	90
第三节 村民会议的形式和召集	91
第四节 村民会议的表决	94
第五节 村民会议的职权	95
第九讲 村民委员会的组织机构	97
第一节 确立村民委员会组织机构的原则	97
第二节 村民委员会的组织机构	98
第三节 村民委员会成员的产生办法	101
第四节 村民委员会成员的补贴	106
第十讲 村规民约	108

第一节	村规民约的概念和特征	108
第二节	村规民约的作用	113
第三节	村规民约的内容	116
第四节	村规民约的名称和形式	118
第五节	村规民约的制定程序	120
第六节	村规民约的效力	123
第七节	制定和执行村规民约应注意的几个问题	126
附：	中华人民共和国村民委员会组织法(试行)	128

第一讲

制定村民委员会组织法的 指导思想和意义

在我国广大的农村建立村民委员会，由村民按照民主的原则组织起来，实行自治，这是我国农村基层组织制度的一项重大改革。为什么要实行这一改革？它对我国社会主义建设具有什么样的意义？下面分四节来谈谈这个问题。

第一节 制定村民委员会组织法的依据

1. 法律依据

我们国家的根本大法是宪法，任何其他法律的制定都不能与宪法相违背，村民委员会组织法也不例外。《村民委员会组织法(试行)》第一条，开宗明义，即规定：“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”。那么，制定村民委员会组织法根据宪法的哪一章哪一条呢？主要是根据宪法第一章的第二条和第三章的第一百一十一条。

宪法第二条指出，“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”。我们国家是社会主义国家，社会主义国家是人民当家做主的国家。人民当家做主不是一句空洞的口号，它必须通过采取各种有效的形式来实现。从人民管理整个国家来说，有人民代表大会制度的形式；从管理基层来说，形式多种多样，工厂里面有职工代表大会，城市街道有居民委员会，农村主要就是采取村民委员会的形式。村民委员会担负着管理农村基层各项事务的职责，农民的许多事情都得通过村民委员会去办。没有这样一个组织，关系农民自身利益的大量具体事情就会出现无人管，无人张罗，无人料理的状况，农民的许多自身权利就会得不到保障；农村没有这样一个组织，就会成为一片散沙，缺乏必要的组织和协调，许多组织起来很好办的事或很好解决的问题，就办不成或者解决不了，甚至还会出现更多更糟糕的事情。所以，农村基层建立村民委员会，作为群众自己管理自己的组织，是十分必要的。

那么，村民委员会究竟是一个什么样的组织呢，它怎样产生，主要任务是什么？《宪法》也作出了原则规定。《宪法》第一百一十一条指出：“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”。可以说，《宪法》对于村民委员会的大的原则问题都作出了明确的规定。最主要的是确定了村民委员会的性质——农村基层群众性自治组织。这里一是讲自

治性，二是讲群众性。所谓自治性，就是说它不是基层政权组织，要同基层政权组织区别开来。政权组织是按照政府垂直系统设置下来的，实行的是行政上的层层领导关系和隶属关系，自治组织则与此不同。所谓群众性，就是说它不是一般的自治性组织，而是群众性自治组织。自治组织的种类有多种多样，有区域自治即地方自治、民族自治、人民团体自治、企业自治、群众自治等等。它们虽然都叫自治，但各自有不同的特点。群众自治是指人民群众自己组织起来，采取自愿的方法，自己管理自己的一种形式。村民委员会就属于群众自治的类型。当然它是农村群众自治组织，还具有农村的一定特点。村民委员会的一切工作和建设都要围绕着自治性和群众性这两个特点来进行。

此外，《村民委员会组织法(试行)》的许多条文，都是与宪法有关的，都是根据宪法制定的。

2. 现实需要

制定村民委员会组织法，不仅有宪法为依据，而且适应我国农村的发展与改革的需要。

1958年，我国农村普遍建立了人民公社，实行政社合一的体制。后来的实践证明，这种体制超越了我国农村生产力发展水平，不利于农村经济的发展。从1981年开始，在党中央和国务院的领导下，进行了改变政社合一体制的试点，1983年党中央和国务院颁发了《关于政社分开建立乡人民政府的通知》，年底全国绝大多数地区都完成了这一转变。政社分开以后，农村的“三级所有、队为基础”的体制自然被打破。那么，农村的基层组织向何处去？建立什么样的组织来取代过去的组织？就在这个时候，根据城市居民委员会的建设经

验，创立了农村村民委员会的组织形式，让农村基层走向自治。1982年的新宪法以最高法律形式肯定了这一原则。

首先，党的十一届三中全会以后，我国8亿人口的农村开始实行联产承包等多种形式的责任制，这是我国农村生产关系的一次大调整。多种形式的责任制扩大了农民的经营自主权，改变了农民在集体经济中的地位，他们对于如何发展经济有了自己的主见，生产积极性得到了发挥。农民有了经营自主权，就相应地要求通过村一级联合自治的渠道去沟通和实现他们的主见。所以说，村一级的自治是与农民生产上的自主权相联系、相适应的。其次，政社分开以后，人民公社只保留集体经济的组织形式，过去大队一级的政职权能已不复存在，村一级组织的主要工作是经济工作和其他社会工作，为发展农村经济服务。农村基层实行自治正是为了便于经济上的这种自立与自主。所谓自治，体现在经济上就是自定、自筹、自办、自理。农村的经济体制改革不仅扩大了农民的自主权，也扩大了农村基层组织的自主权。再次，农村实行联产承包责任制初，不少地区出现了集体财产一时无人管理，农具坏了无人修，公共事务和公益事业无人办的状况，农民土地问题也出现不少纠纷，甚至出现乱占耕地、乱砍乱伐林木、打架斗殴等不良现象。针对这种情况，迫切需要一个全村性的组织来实施必要的管理。村民委员会正是在此条件下应运而生的。村民委员会建立以来，除了管理和协调经济生活以外，对于农村社会生活的各个方面，如发展文化教育、维护社会治安、调解民事纠纷以及进行文明村建设等，也发挥着重要的作用。

第二节 制定村民委员会组织法的指导思想及过程

1. 指导思想

制定村民委员会组织法最重要的指导思想，是为了推动我国农村基层的直接民主，调动农民的积极性。我国是以工人阶级为领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，10亿人口中，8亿是农民，8亿农民的组织形式搞好了，必将进一步调动农民的社会主义积极性，推动我国社会主义物质文明、精神文明的建设。

赵紫阳同志在党的十三大报告中指出：“社会主义民主的本质和核心，是人民当家做主”。从我国现阶段的条件来看，人民当家做主，最重要的是两个方面。一方面是人民通过选举产生全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，由此行使国家的各项权力；另一方面是基层实行直接民主，逐步做到群众的事情由群众自己依法去办。一般地说，直接民主比间接民主的民主程度更高，更符合马克思主义关于民主的理想模式。但是这两种民主方式都离不开一定的社会经济和文化条件。在我国，立即普遍地实行直接民主是很困难的，也是不现实的。但是我们可以从基层做起，通过发展基层群众组织的自治，为扩大直接民主逐步创造条件。正如党的十三大报告所讲：“现阶段的民主政治建设，必须着眼于实效，着眼于调动基层和群众的积极性，要从办得到的事情入手，致力于基本制度的完善”。把村民委员会建设成为基层群众性自治组织，是发展基层直接民主的需要。村民委员会采取

村民自愿的方式组成，通过自我管理、自我教育、自我服务的方式开展工作，充分地体现出它的自治性，体现出直接民主的特点。村民委员会建设好了，是发展社会主义民主的一项很重要的基础性工作。村民委员会组织法的制定，正是为了完善我国农村基层的民主制度，并且是建设具有中国特色的社会主义新农村的一项历史性改革。

2. 制定过程

村民委员会组织法的制定，是随着村民委员会建设和发展的实践而进行的。

按照宪法的规定和党中央、国务院的指示精神，全国各地在进行政社分开，建立乡政权的同时，有领导、有步骤地建立村民委员会。到1985年底这项工作基本结束，全国共建立了94万多个村民委员会（在此之前，全国共有70万个生产大队）。近两年来，村民委员会的发展是健康的，成长是迅速的。很多省、自治区和直辖市根据宪法的精神，制定了本省、自治区或直辖市的《村民委员会建设组织条例》，作为地方性法规来实施，对于指导各地的村民委员会建设发挥了很好的作用。但是有的省还没有这样一个法规，并且村民委员会的建设和发展情况也很不平衡，干部和群众对于村民委员会的性质、作用 and 任务等认识也不统一。在这种情况下，光有宪法规定的一些原则是不够的，迫切需要全国有一个关于村民委员会的统一的法律，以供各地遵照执行。

关于村民委员会的法律最初是由国务院民政部着手起草的，定名为《村民委员会组织条例(草案)》，于1986年10月由国务院提请第六届全国人大常委会第十九次会议进行审议，提出了一些修改意见。第二十次常委会再次进行审议，并认

为，这一法律是关系到我国 8 亿农民的大法，是国家的基本法之一，因此决定将该法提交第六届全国人大第五次会议进行审议。1987 年 3—4 月间，近 3000 名全国人大代表云集北京，在第六届全国人大第五次会议上对该法进行了热烈的讨论，并正式将其名称由《村民委员会组织条例》改为《村民委员会组织法》。代表们在充分肯定了这个法的重要意义的基礎上，提出了许多宝贵的意见。特别是不少代表反映了当前农村的实际情况和基层工作中的问题，认为该法中的有些问题还需要进一步调查研究，建议修改后试行。大会主席团常务主席会议认真研究了代表们的意见，最后大会原则通过了《村民委员会组织法(草案)》，并授权全国人大常委会在大会后根据宪法规定的原则，参照大会审议中代表提出的意见，进一步调查研究，总结经验，审议修改后颁布试行。这充分体现我国最高权力机关对《村民委员会组织法》的慎重与严肃态度。会议决定的原则通过，主要指同意该法草案根据宪法所作的关于村民委员会是基层群众性自治组织的规定。在此前提下，常委会有权根据实际情况和代表意见，对具体规定作进一步的修改。六届全国人大五次会议以后，全国人大常委会部分委员和有的副委员长对《村民委员会组织法(草案)》作进一步的调查研究，全国人大常委会法制工作委员会和办公厅就村民委员会的有关问题到基层进行调查，参照六届全国人大五次会议审议草案时代表提出的意见，会同民政部、国务院法制局研究后，提出了修改方案。这一方案发给各省、自治区、直辖市人大常委会征求意见。全国人大法律委员会于 1987 年 10—11 月间三次召开会议，对《村民委员会组织法(草案)》进行审议和修改。11 月中旬召开六届全国人大常委会二十三次会议期间，彭真委员长邀请 29 个省、自

治区、直辖市列席会议的同志就该法进行座谈，再次征求意见。第二十三次常委会又对该法作了10多处的重要修改，然后正式审议通过了《村民委员会组织法(试行)》。《村民委员会组织法(试行)》的诞生，是我国农村基层民主制度化法律化进程中的一个重要标志，也可以说是我国农民政治生活中的一件大事，它为我国民主法律体系的完备又添写了一个新的篇章。

第三节 制定村民委员会组织法的重要意义

村民委员会组织法的制定，将对我国农村的经济生活、政治生活和社会生活发生重大的影响。它的最重要意义在于，用法律的形式肯定了近些年来我国农民创造的村民委员会这种农村组织的好形式，比宪法更具体地规定了村民委员会的性质、任务和组织原则等一系列问题，从而推动了我国农村基层的民主法制建设，扩大了农民在基层生活的民主权利，为我国整个民主法制建设奠定了好的基础。

(1) 村民委员会组织法的制定，加强了农村基层的自治，而基层自治是我国社会主义民主建设的一项基础。党的十三大报告指出，“基层民主生活的制度化，是保证工人阶级和广大人民群众当家做主，调动各方面积极性，维护社会安定团结的基础。”村民委员会建立三四年来，总的方面是好的。但是在要不要坚持自治的发展方向上，在全国不少地方还持有疑义。许多农村干部和群众认为，现阶段的村民委员会与过去的生产大队只是名称上改变了，实际的作用是一样的，

还习惯于把村民委员会当作一级政府来看待。许多地方，村民委员会对村民依旧采取过去的行政管理办法，甚至有的村民委员会干部对村民采取捆绑、打骂的作法。群众对村民委员会有话不敢说，有意见不敢提。群众没有把村民委员会看作自己的自治组织。而村民委员会的干部也习惯于代表上级政府讲话、办事。这样，村民委员会的自治职能并没有真正发挥出来。另外，在一些地方，由于村民委员会作为自治组织的概念不清、职责不明，村民委员会对上级政府及有关部门的各种无理摊派也顶不住、不敢顶，甚至认为村民委员会就是上级政府设在村里的派出机构。由此而来，虽然有了村民委员会，但是那里的农民的民主权利并没有真正得到实现。村民委员会组织法再次以国家法律的形式肯定和强调了村民委员会的自治性质，其意义是重大的。它明确了村民委员会的一切活动都要围绕着自治性质来开展，与这一性质相违背的行为即可视为不遵守法律。用法律来保障村民委员会的自治性质，就是保护农民的自身利益和民主权利不允许任何人侵犯。不论是农村基层的干部和群众，还是政府机关或者司法部门，在处理农村基层的各项事务时，都必需掌握住村民委员会是群众自治组织的这一判别标准。一旦我国农村基层组织实现了自治，那么中国的基层自治就可以说是实现了一大半。尤其是我国农村基层的自治所包括的内容是全面的和广泛的，比起其他基层自治来说更富有实质性。它建立的时间虽然晚于城市居民委员会作为基层自治组织建立的时间，但是在内容上前者要比后者深刻得多。

(2) 加强农村基层自治，是调动农民的积极性，培养村民民主管理能力的重要途径。通过加强农村基层自治工作，可以吸引更多的劳动群众参加有组织的管理活动。农民要实

现自己的民主权利，在基层必须学会管理。这就需要有自己的舞台或者管理场所，村民委员会的组织形式为此提供了条件。特别是近些年农村经济搞活之后，每家每户的经营积极性都得到了空前调动，涌现出一大批农民企业家、种田能手、多种经营专业户，表现出他们出色的管理才能。只有在基层实行自治的条件下，才能造就广大农民的管理能力和民主素质。旧中国给我们留下的封建主义影响较深，民主的传统不多。村民委员会办好了，广大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。他们学会把一个村的事情管好了，就会管一个乡的事情；把一个乡的事情管好了，就会管一个县的事情。由此逐步提高管理整个国家事务的能力，到那时，自治的范围就会扩大，国家民主的程度就会大大提高。因此，在一定意义上说，搞好了村民自治，就等于办好中国 8 亿农民的民主训练班。

(3) 村民委员会组织法的制定，对于巩固和发展农村安定团结的局面，推动农村各项事业的发展，也有着十分积极和重要的意义。村民委员会成立以来，几乎承揽了农村基层的各项事务，组织农民开展各项工作，包括落实粮食和各种农作物的生产计划，发展村办企业，完成工副业的各项指标，土地发包，组织农民签定粮食订购合同，收缴农业税和提留款，生猪订购和收购，建房管理，植树造林，计划生育，办学教育，治安保卫，民兵训练，征兵，民政方面的优抚、扶贫、救灾，为村民做好产前、产中和产后服务，此外还有调解民事纠纷，制定村规民约，发展农村的各种公共事务和公益事业，如办电、修路、打井、改水等。尽管这些工作许多属于行政方面应由乡政府组织实施，但都是在村民委员会的协助下完成的。做好上述这些工作体现出农民的共同利益。