

村民委员会组织法 (试行)讲话

21.104

中国政法大学出版社

村民委员会组织法（试行）讲话

出版/中国政法大学出版社

印刷/河北05印刷厂

发行/新华书店首都发行所

开本/32 毫米787×1092 印张4.25 字数94千字

版次/1988年2月第1版 1988年2月北京第1次印刷

印数/1—31,000册

ISBN7—5620—0058—1/D·54 定价：1.00元

序 言

十一届三中全会以后，农村进行了经济体制改革，实行了政社分开，建立了乡（镇）政权，另外，设立了作为村民群众自治组织的村民委员会，大大调动了广大农民的生产积极性，给农村带来了活力和生机。这对我们建设具有中国特色的社会主义是有益的。但是，我们的改革还有不足之处，也可能走了弯路。我们应当对可能碰到的问题有所预见，应当正确估价形势，辩证地看待问题，一切从我们正处在社会主义初级阶段这个实际出发，进一步探索、研究，进一步深化农村改革，同时需要对改革运用法律来确认与调整。

《村民委员会组织法（试行）》的制定，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。”它是我国的一项重要 的基本法律，关系到我国广大农村的民主建设、生产发展以及农村各方面事业的发展。因此，我们应当高度重视，认真贯彻执行。

《村民委员会组织法（试行）》中，最主要的问题是村民委员会的性质、任务以及同乡、镇人民政府的关系等问题。关于村民委员会的性质和任务的问题，早在1953年，党中央、毛主席就曾批准彭真同志的建议，明确指出，居民委员会、村民委员会是群众性自治组织，不是政权组织，是在基层政权的指导下工作，不是基层政权的“腿”。后来，在1982年宪法中也作了规定，即“村民委员会是基层群众性自

治组织”，“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。”现在，《村民委员会组织法（试行）》关于村民委员会的性质和任务的规定基本上是转述宪法的规定的，只是在“是基层群众性自治组织”前，加了“自我管理、自我教育、自我服务”三个词以阐述“自治”的涵义。这条规定并不是突然提出来的，是有历史渊源的，在今天的体制改革中，更是特别需要的。对于村民委员会的性质和任务的确定，也就解决了它同乡、镇人民政府的关系问题，它们之间，只能是指导关系，而不能成为领导关系。因为这里争论的领导关系是指组织上的上下级关系，在工作上，上级对下级有强制性，可以发号施令。如果确认了这种领导关系，势必会破坏村民委员会的自治性质，这显然是违反宪法的。所以《村民委员会组织法（试行）》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。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”。

我们应当看到，确定村民委员会的自治性质和任务以及同乡、镇人民政府的关系是指导关系而不是领导关系，是适应我国农村各项事业发展需要的农村改革的一项重要内容。过去我们在农村的那种传统体制和管理办法是不适应现在农村实际发展需要的，必须改革。实践证明，农村的什么事情都由政府管理，不仅管不好，事实上根本管不了。把政府应当办的事情都压在村民头上，他们是不愿也不可能完全承担的。十一届三中全会根据一切从实际出发、实事求是的原则，制定了一系列适合我国当前国情的路线、方针和政策，为我

国农村各项事业的发展创造了良好的条件。赵紫阳同志在十三大报告中明确指出：“在党和政府同群众组织的关系上，要充分发挥群众团体和基层群众性自治组织的作用，逐步做到群众的事情由群众自己依法去办。”我们必须这样做。有人担心村民文化低，实行自治，会把事搞坏，这是过虑。近些年来，我国农村情况发生了相当大的变化，广大村民无论是思想认识水平还是自我管理能力都有了很大提高。他们是强烈要求自治的。我们相信，在广大农村由村民群众自治，自己管理自己的事情，对发展农村经济，保障广大村民民主权利，发挥村民的积极性都是有利的。即使村民的自治能力还不太高，也应当在自治的实践中去提高。并且村民自己管理好自己的事情，政府不去干预不属于政府职能的工作，这对于政府集中精力搞好自己的工作，也是非常有益的。

我们还应当认识到，对村民委员会的性质和任务以及同乡、镇人民政府的关系的确定，是我们建设民主政治的一个重要步骤。十三大报告明确指出：“社会主义民主政治的本质和核心，是人民当家作主，真正享有各项公民权利，享有管理国家和企事业的权力。”“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。”村民委员会实行自治，就是人民当家作主的具体体现。也是应该首先办到的、而且可能办到的事情。由于封建影响远未肃清，过去相当一段时间又没有切实贯彻民主政治，一些干部习惯于独断独行，上级机关有时不尊重下级机关的自主权，党政部门有时侵犯群众组织的民主权利，这对我们建设高度的社会主义民主是非常不利的。也是与我们整个社会主义建设事业不相称的。我们要完善民主制度，就要从基层做起，并要用

法律来保障。这样才能奠定我们整个民主政治建设的基础。村民委员会实行自治，不就有一条任务“向政府反映村民的意见、要求和提出建议”吗？政府就可以通过村民委员会随时听到群众的呼声。这样，就把政府和广大群众紧密联系在一起，成为政府联系群众的纽带。对于在广大农村基层建设社会主义民主将是一个很大的推动和保证。

有人担心在农村基层实行群众自治后，政府在农村的许多工作就难以落实。因为，过去生产大队实际上也是一个“小政府”，充当基层政权的“腿”，许多事情最后都落实在生产大队。目前有些地区的村民委员会实际上起着生产大队的作用。如果它变成群众性自治组织，就等于把基层政权在农村的“腿”砍掉了。其实，问题的关键是如何加强农村基层政权建设的问题。基层政权的建设问题，应当从当前实际需要出发，另行解决。例如，缩小乡、镇管辖地域范围或分片设立村公所之类的派出机构，也可以因临时任务如征兵、征粮等派出工作组，如果确实必要的话，甚至可以建议修改宪法另设村级政权。总之，不能把加强基层政权建设同村民委员会实行自治混为一谈，更不能因此就否定村民委员会的自治性质和法律地位。属于政府的工作就应由政府去做，属于群众性自治组织的事务就应由群众自己办理，应当严格区别，不能混淆。

还有人说：加强基层政权建设，谈何容易？人少事多，需要增加编制，增加编制需要增加人头费开支，钱从哪里来？其实，基层政权不管村民委员会应管的事，事就少了，同时，干部精干，效率提高，就不必增加编制和开支了。如果确实需要增加，我们现在存在着机构臃肿、人浮于事和惊人浪费的现象，不是不可能做合理的调剂。我们不应当墨守陈规，

死搬教条，不论是过去的传统做法，还是现实采用的方法，凡是阻碍我们发展的东西，我们都应当改变它。否则，我们就没有出路。从实际出发是在实际的基础上，进行应兴的兴，应革的革，既不脱离实际，也不固步自封，如果认为“存在即是真理”，那还谈什么改革？！我们看问题不能总 and 过去比，不能总向后看，只从过去的做法中寻找依据，而应着眼于实际发展的需要，从长远并且辩证地看问题。立法工作也是一样的，不只是被动地接受现实，而是应当确认现实中成功的经验，废弃那些陈旧的不适合实际需要的消极的东西，并应有一定的预见性，考虑到将来可能发生的问题和处理的办法，这样才能确保社会主义建设事业健康、稳步、迅速地发展。《村民委员会组织法(试行)》的制定，就是遵循这个原则的。所以，我们应当在提高认识，统一思想的基础上，认真贯彻实施《村民委员会组织法(试行)》。

本书对《村民委员会组织法(试行)》的各个方面，甚至每一条款都作了详尽的阐述。参加本书编写的同志，都参加过本法制定过程中的调查研究工作。他们编写这本书，对于认真学习、准确理解以及正确贯彻执行本法具有一定指导意义。应当说，他们做了一项很有意义的工作。这本书不仅对于农村基层干部、村民委员会成员和村民，而且对于法学院校以及科研部门的同志也具有一定的参考价值。

张友渔

目 录

第 一 讲	制定村民委员会组织法的依据和意义……	(1)
第 二 讲	村民委员会的性质……	(7)
第 三 讲	乡级人民政府与村民委员会的关系……	(24)
第 四 讲	村民委员会的任务……	(33)
第 五 讲	村民委员会的设置……	(45)
第 六 讲	村民委员会在农村经济发展中的作用……	(52)
第 七 讲	村民会议……	(66)
第 八 讲	村民委员会的活动原则……	(78)
第 九 讲	村民委员会的组织机构……	(89)
第 十 讲	村规民约……	(102)
第十一讲	村民委员会成员的补贴和办理公 共事务与公益事业所需经费的筹集……	(117)

第一讲 制定村民委员会组织法的依据和意义

立法经过

《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的制定和颁布试行是我国8亿农民政治生活中的一件大事。1984年上半年民政部就着手起草村民委员会组织条例。1986年10月条例草案经国务院讨论通过，提请全国人大常委会审议。全国人大常委会第19次、20次会议进行了初步审议，考虑到村民委员会组织条例是一件重要的基本法律，建议改为《中华人民共和国村民委员会组织法》，并决定提请六届全国人大五次会议审议。六届全国人大五次会议决定原则通过《中华人民共和国村民委员会组织法（草案）》，授权全国人大常委会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。大会以后，全国人大常委会部分组成人员、法制工作委员会和办公厅就村民委员会的有关问题再次作了调查。参照六届全国人大五次会议上代表提出的意见，法制工作委员会同民政部、国务院法制局提出了修改方案，发给各省、自治区、直辖市人大常委会进一步征求意见。六届全国人大常委会第23次会议经过审议，于1987年11月24日通过了《中华人民共和国

国村民委员会组织法（试行）》。这一法律从1988年6月1日起试行。

二、立法依据

村民委员会组织法（试行）是根据1982年通过的宪法的有关规定，总结各地实践经验制定的。它是一部有中国特色的法律。在农村设立村民委员会，由村民按照民主原则组织起来实行自治，是宪法规定的我们国家完善基层组织制度的一项重大改革，是发展社会主义直接民主的重要形式。宪法第2条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。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”。宪法第111条进一步规定：“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”，并且具体规定了村民委员会的任务、机构和组成人员及其产生办法。新宪法颁布以后，各地在实行政社分开、建立乡政府的同时，有领导、有计划、有步骤地开展了建立村民委员会的工作。经过近5年的实践，积累了许多经验。另一方面，也存在若干问题，主要是有些地方没有完全按照宪法的规定，把村民委员会这个基层群众性自治组织当作基层政权组织，给它布置了许多使它难于胜任的任务。村民委员会组织法（试行）正是总结了几年来正反两方面的经验，把宪法关于村民委员会的原则规定具体化、制度化，使之便于付诸实施。

三、意义和作用

我国封建社会长达数千年，封建思想影响很深。100多年前沦为半殖民地半封建社会后，人民饱受帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山的压迫，极少民主可言。可以说，旧中国没有给我们留下什么民主的传统。在中国共产党领导下的革命战争时期，革命根据地内实行的是战时民主。当时的中心任务是摧毁反动派的统治，武装夺取政权，一切工作都要服务于战争，因此，集中势必多一点，民主的形式也还不完备。新中国成立后的30多年里，总的说来，对民主政治的建设重视不够。党的十一届三中全会总结建国以来正反两方面的历史经验，特别是10年内乱的沉痛教训，在提出全党工作重点转移到经济建设上来的同时，着重提出了加强社会主义民主和法制建设的任务。党的十二次代表大会将“努力建设高度的社会主义民主”作为新时期的根本任务之一确定下来。最近召开的党的十三次代表大会进一步提出“社会主义应当有高度的民主，完备的法制和安定团结的社会环境”，明确规定“努力建设民主政治”是社会主义初级阶段的指导方针之一。同时指出，我国当前社会主义民主政治的建设，既因为封建专制主义的影响而具有特殊的迫切性，又因为受到历史的社会的条件限制，只能有秩序有步骤地进行。可以说，建设高度民主的社会主义政治制度同建设高度的社会主义物质文明、高度的社会主义精神文明一样，是全党全国人民在相当长的历史时期内的奋斗目标和根本任务。在社会主义初级阶段，我们要按照党的要求和宪法规定的原则，积极地有秩序有步骤地努力建设社会主义民主，把

社会主义民主扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面，发展各个企业事业单位的民主管理，发展基层社会生活的群众自治。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，真正享有各项公民权利，享有管理国家和企业事业的权力。现阶段社会主义民主政的建设，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”。

村民委员会组织法（试行）是在坚持四项基本原则的前提下，本着逐步实现农村社会生活的直接民主的指导思想而制定的。它自始至终贯穿着这样一个精神，就是充分发扬民主，坚持群众路线，由群众进行自我教育、自我管理、自我服务，办好本村的各项事务。这种直接民主主要表现在以下五个方面：

第一，村民委员会的设立、撤销和规模调整，必须遵循便于村民群众自治的原则，并且经村民讨论同意，充分尊重村民的意愿。

第二，村民委员会的组成人员，包括村民委员会主任、副主任和委员，由本村村民直接选举产生。村民会议有权随时撤换和补选村民委员会成员。村民会议由本村18周岁以上的村民组成。年满18周岁的本村村民，除了依照法律被剥夺政治权利的人外，都有选举权、被选举权和罢免权。

第三，村民委员会是为村民服务的办事机构，不是村民的领导机关。村民委员会的工作要对村民会议负责并向它报告工作，受村民会议的监督。

第四，村民委员会的工作凡是涉及全村村民权利、利益或者义务的活动，都必须经村民会议讨论同意。例如制定村规民约，要由村民会议讨论，办理本村的公共事务和公益事

业所需要的费用，包括人力、物资和款项如果需要向村民筹集，都必须由村民会议讨论决定。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，应当克服行政化的倾向，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。

第五，村民委员会的任务是办理村民自己的事情。涉及全村村民利益的事，哪些要办，哪些不办，哪些急办，哪些缓办，人力如何组织，费用如何筹集等等，都应当由村民群众自己当家作主。党和政府要充分发挥村民委员会作为群众性自治组织的作用，做到群众的事情由群众自己依法去办。乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作应当给予指导、支持和帮助。

建立村民委员会制度是农村工作的一项重大改革。贯彻村民委员会组织法（试行），把村民委员会工作办好，具有重要的意义和作用：

第一，基层民主生活的制度化，是保证人民群众当家作主，调动各方面积极性，维护社会安定团结的基础。自然村是历史上形成的村民聚居的基本单位。村民委员会是社会最基层的群众自治组织。用村民委员会的形式，把村民组织起来，对关系村民利益的事，按照民主的原则，由农民群众当家作主，自己管理自己，可以比由政府来办更适当、更有效，并且有利于处理好群众内部的矛盾，调动群众的积极性，这是发展社会主义民主的一项重要基础工作。做好村民委员会工作是关系到把社会主义民主落实到广大农村基层的大事情。基层组织健全了，人民安居乐业、和睦相处，我国的社会主义制度在农村就有了坚实的基础。

第二，我国10亿多人口，8亿在农村。8亿农村居民通过

村民委员会这个组织形式进行自我教育、自我管理、自我服务，自己当家作主人。人们在这里通过民主实践，可以学习民主管理知识，增长才干，提高民主意识，培养民主习惯。他们把一个村的事情管好了，就容易管一个乡以至一个县的事情，逐步提高管理国家事务的能力。因此，实行村民委员会制度就好比8亿农民自己举办数以百万计的民主训练班。

第三，办好村民委员会，有助于清除封建残余的影响，村民自己的事情自己作主管理，能够使农民的人格和意见进一步受到尊重，群众的积极性和创造性就会充分调动起来。8亿农民焕发出来的积极性、创造性是一股巨大的力量，必将有力地推动我国农村社会主义物质文明建设和精神文明建设的的发展。

第四，村民委员会是人民政府联系村民的桥梁和纽带，它有责任向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议，对人民政府的干部起监督作用。建立村民委员会后，有许多村民内部的事情，群众自己办了。政府可以不必再化力气去管那些不该管、管不了也管不好的事，集中精力办好那些应该由它管理的事情。村民委员会还有责任教育和推动村民履行对国家应尽的义务，协助基层人民政府开展工作。这样，乡、镇政府的工作更好办了，基层干部的工作作风和工作方法也将有所改进。

第二讲 村民委员会的性质

根据我国宪法和《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，我国在农村按村民居住状况设立的村民委员会，是农村的基层群众性自治组织。

一、农村基层群众性自治组织的产生和发展

我国农村基层群众性自治组织，是在我国革命和建设的实践中产生和发展的。早在第一次国内革命战争时期，就出现了基层群众性自治组织。1922年9月，彭湃同志领导广东海丰农民，首先成立“赤山约农会”。农会设立仲裁部，调解民间纠纷，这是我们党领导下的人民调解委员会的发端，也是建立基层群众性自治组织的最初尝试。随着革命形势的发展，我党领导的农民运动在湖南、湖北、广东、广西、江西、陕西等地迅速发展，成立各级农民协会达2万多个。农民协会的领导机构由会员选举产生，办理农民自己的事情。毛泽东同志在实地考察了湖南农民运动后，称农民协会是新的乡村自治机关。

第二次国内革命战争时期，在农村革命根据地，党领导组织了贫农委员会、贫农团等群众组织。贫农团是苏维埃管辖区域以内的贫农组织，其作用是协助乡政府贯彻革命政权的法令，向政府提出与贫农中农苦力工人利益的有关的建议

和意见。加入贫农团采取自愿原则，一切男女老幼贫农都可以参加。活动原则是革命的民主制度，遇着重要问题，必须召集全体会员开会。从贫农团的性质、任务、活动原则来看，它比大革命时期带有政权性质的农民协会，更接近于农村基层群众性自治组织。

中华人民共和国成立后，党和政府总结了新民主主义革命时期开展基层群众性自治的经验，非常重视建立基层群众性自治组织，大力组织和支持人民群众运用多种形式当家作主，建设社会主义的新生活。这时农村基层群众性自治组织的特点是分散、独立、单管某一方面。主要有治安保卫委员会和人民调解委员会。

治安保卫委员会是建国以后在农村最早出现的基层群众性自治组织。它是广大农民在土地改革、镇压反革命运动中创造出来的。1952年6月27日，中央人民政府政务院批准了《治安保卫委员会暂行组织条例》，明确规定，“治安保卫委员会是群众性的治安保卫组织，在基层政府和公安保卫机关领导下负责进行工作。”它是发动群众，协助人民政府防奸、防谍、防盗、防火、肃清反革命活动、保卫国家治安的群众性组织。

人民调解委员会也是基层群众性自治组织。新中国成立初期就在一些城乡建立，是我国人民创造的、历时最久而又最普遍的一种基层群众性自治组织。1954年3月22日，政务院颁布了《人民调解委员会暂行组织通则》，明确规定调解委员会是群众性的调解组织，在基层人民政府与基层人民法院指导下进行工作，其任务是调解民间一般的民事纠纷和轻微的刑事案件，及时解决人民内部矛盾。

治安保卫委员会、人民调解委员会等专管某一方面的基

层群众性自治组织的建立和发展，为村民委员会这一综合性的基层群众性自治组织的诞生，提供了条件和经验。

村民委员会是我国农村实行联产承包责任制后，广大农民创造的一种自我管理、自我教育、自我服务的基层社会组织。它于1980年最早出现在广西壮族自治区和江苏省的一些地方。在广西壮族自治区，1981年全部实行生产责任制后，充分调动了广大农民的积极性，农业连续获得大丰收。但是，农村新的生产经营方式出现后，农村中既有基层社会生活和行政管理职能，又有经济管理职能的生产队和生产大队，不适应新的形势。一些生产大队、生产队领导班子处于瘫痪或半瘫痪状态，集体的农具坏了无人修，村里的公共事务和公益事业无人管。特别是社会秩序不安定，农民非常不满。他们迫切要求有一个组织来管理本村范围内的事情。在这种情况下，一种新的农村基层群众性自治组织应运而生。这种组织形式最初在有的地方叫“村治安领导小组”，有的叫“村管理委员会”。“村民委员会”这个名称最早于1981年春出现在广西壮族自治区罗城县。

村民委员会这种新生事物诞生后，立即就显示出强大的生命力，受到中央领导同志的肯定和各级人民政府的大力支持。1982年中共中央第36号文件指示：各地要有计划地进行建立村民（或乡民）委员会的试点。同年12月，第五届全国人民代表大会第五次会议，为进一步实现党中央提出的把社会主义民主扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面，发展各个企事业单位的民主管理，发展基层社会生活的群众自治的战略构想，在广泛总结基层群众自治经验的基础上，把村民委员会和城市居民委员会写进了宪法。明确规定，“城市和农村按居民居住地设立居民委员