

村(居)干部学习丛书(二)

村民委员会组织法学习辅导

1.104

中国矿业大学出版社

前 言

《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》是保障我国8亿农民民主权利的重要法律，是广大村民进行民主自治的法律准则。学习并切实贯彻执行这一法律，对于促进我国基层民主政治和两个文明建设有着重要的意义。为了帮助村（居）干部和广大村（居）民学习，我们编了这本小册子，供大家参考。

参加本书编写工作的有惠德胜、王开川、齐航建、牟森奇。由于水平所限，难免有不妥之处，敬请广大读者斧正。

编 者

1989.4.

目 录

中华人民共和国村民委员会组织法(试行)

学 习 辅 导

- 一、为什么要颁布实施《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》……………(1)
- 二、村民委员会的性质……………(8)
- 三、村民委员会及其下属组织的设立……………(13)
- 四、村民委员会及其下属组织的任务与职责……………(18)
- 五、村民委员会的工作方法和工作制度……………(24)
- 六、村民委员会和其他组织之间的关系……………(30)
- 七、《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》释义……………(35)

典型经验

- 一、我们是怎样开展贯彻《村委会组织法》试点工作的……………(62)
- 二、关于贯彻实施《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》试点方案……………(69)
- 三、莱西县贯彻实施《村委会组织法(试

行)》的有关规定	(72)
(一)牛溪埠乡人民政府指导村民委员会工作的 规则	(73)
(二)村民委员会协助乡政府做好工作的规则	(76)
(三)村民议事规则	(77)
(四)村民公约	(79)
(五)村民委员会干部岗位责任制	(80)
(六)村民委员会工作规则	(84)
(七)村治安处罚规定	(86)
(八)村民委员会干部守则	(87)
(九)财务管理制度	(88)
(十)村民道德评议办法	(90)
(十一)模范村民委员会的八项条件	(91)
(十二)模范村民六项条件	(92)
四、莱西县人民政府关于评选模范村民委员会 工作的意见	(93)
五、济宁市市中区扎扎实实地贯彻实施《村民 委员会组织法》	(96)
六、员外刘家村在贯彻实施《村委会组织法》 试点中切实搞好组织建设	(99)
七、官路村办《村民周报》	(101)
八、龙口市认真搞好培训村民委员会主任 工作	(103)

有 关 资 料

一、山东省人大常委会关于贯彻实施《中华人 民共和国村民委员会组织法(试行)》的决 定	(107)
--	-------

- 二、山东省人民政府关于贯彻实施《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的通知（109）
- 三、全国人大常委会法工委负责人就村委会组织法（试行）答记者问（112）
- 四、彭真委员长在第六届全国人大常委会第二十三次会议上关于村民委员会的讲话（118）
- 五、充分发挥村民委员会的作用
.....《人民日报》评论员（123）
- 六、学习、贯彻村民委员会组织法
.....《社会保障报》社论（125）
- 七、社会主义民主建设的重要措施
.....《法制日报》社论（127）
- 八、让农民自己管理自己《农民日报》评论员（129）

学 习 辅 导

一、为什么要颁布实施《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》

第六届全国人民代表大会常务委员会第23次会议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》（以下简称《村委会组织法》），是根据我国宪法制定的，它是加强农村社会主义民主政治建设，使农村基层民主生活制度化、法律化的一项重要法律。它的颁布实施，是我国八亿农民政治生活中的一件大事。

（一）《村委会组织法》是根据宪法第111条的规定制定的，它的产生是适应我国农村经济和政治发展的需要

宪法规定：我国的“一切权力属于人民”，“人民依照法律规定，通过多种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”我国国民经济以工业为主导，农业为基础。全国十亿多人口有八亿在农村。八亿农民是怎样组织起来、怎样参与国家和社会事务管理的呢？建国以后，农村的基层组织是行政村，1958年人民公社化以后改为生产大队管理委员会。它们都是行政性组织。党的十一届三中全会以后，我国农村普遍实行了家庭联产承包责任制，农村的生产方式、分配方式乃至生活方式都发生了很大变化。

农民在经济活动中有了自主权以后，就要求在政治、社会生活中的进一步民主。在这种情况下，作为农村基层政权组织的人民公社的政社合一的体制和生产大队管理委员会的体制就显得很不适应了。

根据宪法的规定和党中央、国务院的指示，山东省在1984年完成农村人民公社政社分开、建立乡政府工作的同时，以原生产大队为基础，建立了89354个村民委员会。各地在建村后，积极引导村民委员会根据群众的意愿，开展了自治活动，在组织修桥、铺路，解决群众吃水难、照明难、入托难、上学难等方面，为群众办了许多实事、好事。仅据诸城市统计，建村后的三年中，各村民委员会组织村民共绿化道路300余公里，植树600余万株，修路500多公里，修建大小桥梁200余座，新建改建校舍3000余间，建文化娱乐中心200个，办托儿所400个，建立敬老院60处。与此同时，各地村民委员会还在深化农村改革，发展商品生产，开展普法教育，协助维护社会治安等方面做了大量的工作，受到了群众的称赞和拥护，初步显示了群众自治的威力。

1987年，全省根据省人大常委会关于村民委员会每届任期三年的规定，普遍进行了村民委员会的换届选举。这次换届选举工作，有以下几个特点：一是民主气氛比过去浓。候选人普遍由村民反复讨论酝酿提名、确定，是否当选，均以选举结果为准。许多地方，改选之前，先由村民委员会向村民会议报告工作，接受村民评议；选举结束后，由当选的村民委员会主任向村民会议作就职讲话，表明今后的工作态度，接受村民的监督。还有些地方，建立了由村民定期评议干部的制度。这些都是基层民主生活的新发展。二是新选进了一批思想好，作风正，热心为村民服务，懂经营、会管

理，有开拓精神的年轻同志，为村民委员会增添了生机和活力。三是村民委员会普遍建立了岗位责任制和任期目标制，使今后工作有了努力方向。四是重新修订了村规民约和各项规章制度，进一步加强了村民委员会工作的规范化建设。据调查分析，改选后的村民委员会开展工作好的和比较好的，约占90%左右。

我省的村民委员会建设工作，虽然取得了一定的成绩，但离宪法和《村委会组织法》的要求，还有相当距离。随着农民收入的逐年增加，物质生活水平不断提高，农民对精神生活的要求也日益迫切，要求办一些公共事务和公益事业，要求对本村的社会生活进行有秩序的管理，选举信任的人为自己办事。但在基层干部和群众中，较普遍地对村民委员会的民主自治性质认识不清，自主意识不强，思想上仍把村民委员会与原生产大队等同起来，认为村民委员会就应该接受乡镇政府的领导；对村民委员会自治的范围、方法，以及如何协助政府做好工作，在思想认识上不够明确；全省尚有一小部分村民委员会改选工作没有结束，组织不健全，制度不完善，陷于瘫痪和半瘫痪状态，工作无人负责。为了切实加强村民委员会建设，保障农民在农村中实行自治，使村民委员会的建设和工作纳入法律化的轨道，促进农村的社会主义物质文明和精神文明建设，及时制定和颁布实施《村委会组织法》是十分必要的。《村委会组织法》的颁布实施，是新时期我国政治、经济形势发展的客观要求，也是我国近年来为开创社会主义现代化建设新局面而进行体制改革的必然产物。

（二）《村委会组织法》为八亿农民实现自治提供了直接的法律依据

《村委会组织法》自始至终贯穿着充分发扬民主，坚持群众路线，由群众进行自我管理、自我教育、自我服务的精神。因此，就其本质来说，村民委员会是社会主义直接民主在农村基层社会生活中的体现，是建设高度社会主义民主的一种重要途径和形式，是具有中国特色的自治型民主。

村民委员会是基层群众性自治组织，村民自己的事情由村民自己来办，是我国政治体制的重大改革。在人民公社时期，政社合一，村民的事情往往采取行政办法解决，而现在政社分开了，村民的公共事务、公益事业，由谁来办？是政府来办还是村民自己来办，是采取行政手段办还是村民自己决定？党的十三大报告指出：“逐步做到群众的事情由群众自己依法去办。”成立村民委员会，村民的事由村民来办，办什么，怎么办，采取自治的办法，由村民自己决定。

按照马克思主义的观点，自治——不管是资产阶级自治，还是无产阶级自治——都是做为一种民主形式提出来的，只是其阶级性质不同而已。无产阶级自治，是无产阶级民主的一种形式，是为巩固无产阶级专政，实行人民当家作主服务的。其含义就是指公民在国家法律规定的范围内，自己管理自己的事务，包括经济事务、政治事务、文化和社会生活事务等。自治的前提，是要遵守国家的法律规定，服从国家的整体利益和根本利益，否则就会走向歧途。例如有的村由于宗族、派性等历史原因，部分村民打着“自治”的幌子，挑拨村民之间的关系，搞分裂，把一个村民委员会划分为二、三个村民委员会；有的村打着“自治”的旗号，拒不

协助政府工作，譬如，政府决定在某地搞水利建设，动员部分村民搬迁，村民委员会不但不积极协助政府做好工作，反而以“自治”为借口，做出不搬迁的决议；还有的村，把村民自治变成村民委员会干部的自治，什么问题都由村民委员会干部说了算，剥夺了村民的自治权利。所有这些，都是违背宪法原则的，必须予以纠正。

中国共产党领导人民革命的根本目的，就是创立各种形式和开辟多种途径让人民当家作主。在我国，基本上采取两种民主形式，一是采用由人民通过投票选举产生自己的代表组成各级人民代表大会，行使国家权力的间接民主形式，即人民代表大会制度。二是人民群众直接参加国家和社会各项事业管理的直接民主形式。列宁曾经说过：“需要的不仅仅是民主形式的代表机关，而且要建立由群众自己从下面来管理整个国家的制度，让群众实际地参加各方面的生活，让群众在管理国家中起积极作用。”（《列宁全集》第24卷153—154页）村民委员会正是实现人民直接民主的最好形式，《村委会组织法》的颁布实施，弥补了我国民主与法制建设的一个缺陷。

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。”《村委会组织法》把村民委员会的自治权解释为自我管理、自我教育、自我服务，是对村民直接参与基层社会生活管理权利的科学概括。这三权，为村民自治提供了法律依据，包括了农村基层的政治、经济、文化生活等各个方面，包含了农村基层社会生活

的大部分内容。在这“三权”中，“自我管理权”是基本的自治权利，农民委员会通过自我管理权，可以行使政治生活方面的自治权利，独立自主地处理本村的各项公共事务。实际上，村民委员会还以群众活动的方式，行使某些国家的行政管理和司法权利，如教育村民懂法、守法，响应政府号召，协助人民政府完成各项任务。又如制定村规民约，对违约者实行经济制裁，管制反革命分子和刑事犯罪分子，协助公安部门侦破案件，调解民间纠纷，维护社会治安，以及召集村民讨论、举办有关村民共同利益的大事等。村民委员会通过“自我服务权”，可以行使经济管理、生产管理的自治权利，举办集体福利事业，组织各种新的合作经济，举办村办企业，搞好产前、产中、产后服务，并依法管理本村集体所有的土地、山林、水利设施以及其他集体所有财产，统一规划和开发本村的自然资源，广开生产建设门路等。村民委员会通过“自我教育权”，可以行使文化科技生活方面的自治权利，发展本村的文化、科技、教育、卫生、体育事业，提高村民的思想政治觉悟和文化科学技术素质，搞好本村的精神文明建设，使村民成为有理想、有道德、有文化、有纪律的农民，成为具有良好卫生习惯和强健体质的新型农民。

（三）《村委会组织法》的颁布实施，对我国政治体制改革和社会主义民主政治建设具有重要的现实和历史意义

基层自治是社会主义民主建设的基础。在农村的政治、经济、文化生活等领域中，实行群众自治，发扬社会主义民主，由人民当家作主，及时调节和妥善安排人民的社会生活，对于巩固人民民主专政的政权，发展社会主义民主制度建设，具有重要的意义。正如彭真同志指出的，“旧中国留

给我们的，没有什么民主传统。革命战争时期，我们的根据地、解放区是有民主的，那是战时民主，当时一切为了战争，集中势必要多一点。在这种社会历史背景下，我国民主习惯是不够的。这个问题怎么解决？还是要抓两头：上面，全国人大和地方各级人大认真履行宪法赋予的职责，发扬社会主义民主，健全社会主义法制；下面，基层实行直接民主，凡是关系群众利益的事，由群众自己当家，自己作主，自己决定。上下结合，就会加快社会主义民主的进程。”党的十一届三中全会总结建国几十年的经验教训，特别是“文化大革命”的经验教训，提出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、经济和社会生活的各个方面。

民主建设必须着眼于实效，从办得到的事情做起。从基层开始，建立健全直接民主制度，培养村民的民主意识，提高他们的民主素质，这是建设社会主义民主的基础性工作。发展层层社会生活的群众自治和民主管理，使人民群众依照宪法和法律的规定，自己管理自己的事情，进而逐步参与整个社会生活和管理国家事务，使每个劳动者在各自的岗位上都能享有当家作主的权利，以主人翁的姿态进行工作。这是《村委会组织法》的基本原则。

基层自治是调动劳动群众积极性的有效措施。邓小平同志指出“我们农村改革之所以见效，就是因为给农民更多的自主权，调动了农民的积极性。现在我们把这个经验应用到各行各业，调动各方面的积极性。调动积极性是最大的民主。”（《邓小平同志重要讲话》第38页）加强基层自治，让人民群众自己管理自己，这种主人翁的责任感是建设社会主义的力量源泉。村民委员会办好了，八亿农民增强民主观

念，养成民主习惯，提高民主管理能力，那么整个国家的社会主义民主，就有了可靠的、坚实的基础。

《村委会组织法》的颁布实施，明确了乡政府和村民委员会的关系。这样做，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。”“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。”一方面，村民委员会向政府反映村民的意见和要求，使乡、民族乡、镇的人民政府可以及时了解村民的意愿，对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助；另一方面，村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。通过村民委员会向村民宣传法律、法规和国家政策，使村民能够自觉遵守和执行。这样，可以互相促进，把工作做得更好。

亿万农民是四化建设的主力军，是人民民主专政的基础。我们坚信，通过《村委会组织法》的颁布实施，村民委员会这一群众性自治组织的作用一定能够得到充分发挥，我国八亿农民的社会主义民主政治必将出现一个新的局面。

二、村民委员会的性质

正确认识和把握村民委员会的性质是十分重要的。这是因为，村民委员会的性质决定了村民委员会的任务、组织机构、工作方法和制度以及与政府之间的关系等。因此，认真学习《村委会组织法》，明确村民委员会的性质，对于实行

村民自治，加强村民委员会的建设，充分发挥村民委员会的作用，有着重要的意义。

（一）村民委员会的性质

村民委员会的性质是宪法确定的。《中华人民共和国宪法》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村民委员会是基层群众性自治组织。”据此，《村委会组织法》第二条规定：“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自治组织。”这就明确规定了村民委员会的性质。它包含三层意思：1、村民委员会是基层组织。它是我国农村乡、镇以下由村民组成的社会基层组织。2、村民委员会是群众性的组织。它是由居住在本村范围内的村民组成的代表自己利益的组织，具有广泛的群众性。3、村民委员会是自治组织。它是由居住在本村范围内的村民实行自我管理、自我教育、自我服务，共同管理本居住地区内各项事务的组织。

（二）村民委员会与其它组织的区别

在我国的社会生活中有多种组织形式，如国家政权组织、经济组织、群众组织等。这些组织还可以更具体的分类。国家政权组织可以按职权的不同分为立法、行政、司法等机关；经济组织可以按经营范围不同分为工业企业、商业企业等；群众组织可以按照职业、性别、年龄、专业、兴趣爱好等特点，分别组成工会、妇联、共青团、学会、协会等团体。一种社会组织区别于其它社会组织的依据，主要是这种社会组织的性质。

1、村民委员会同国家政权组织的区别。村民委员会不

是国家的一级政权，也不是一级政权组织的派出机构，而是以群众直接民主为特点的自治体。村民委员会同政权组织的区别，主要体现在以下三个方面。第一，国家政权组织是一种国家机关，是组成整个国家机器的一部分，村民委员会不是国家机关，也不是国家机器的一部分，而是一种群众性团体，依照法律规定实现基层社会生活的自我管理；第二，从社会主义制度的本质上来说，人民是国家的主人，一切权力来自人民。但是，人民参与国家管理并不是也不可能是事事直接插手，而是通过体现人民意志、由人民选出的代表机构来实现的。因此，作为地方国家事务主要管理者的政府，其直接的权力来源是同级国家权力机关和上级人民政府。而村民委员会的权力则直接来源于本地区居住的村民和村民组成的村民会议，由村民直接管理本村的各项事务；第三，政权组织是以国家的名义行使国家权力的组织。它运用法律的、行政的、经济的等各种手段管理各种国家事务、经济和文化事业，以及社会事务。它的决议、命令、指示等，一般都具有“国家意志”的特点，以国家的强制力保证实施。而村民委员会的管理虽然具有一定的约束力，但主要依靠说服、教育、批评、调解等手段，通过群众自觉接受来实现，不具有国家的强制性。

2、村民委员会同经济组织的区别。人民公社时期的生产大队管理委员会，在“三级所有、队为基础”的体制中，拥有生产的经营管理权，具有行政组织和经济组织的双重性质。村民委员会是基层群众性自治组织，不是经济组织。《村委会组织法》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自治组织”，这就是说，它是管理本村政治、经济、文化和各项社会事务的统一的自治

体。因此，管理本村的经济生产是村民委员会的一项重要职责。村民委员会如果不管理本村经济，不为村民发展生产服务，就得不到群众的欢迎和拥护，在群众中就没有威信，也不能成为一个完善的自治性的组织。因此，村一级的合作经济组织应是在村民委员会领导下的经济实体，与村民委员会的关系是被领导与领导的关系。也就是说村民委员会虽不是经济组织，但作为村民自治体应该领导村级经济组织。

3、村民委员会同其它群众组织的区别。村民委员会与其它群众团体虽然都属于群众组织，但也有明显的区别。一是工会、共青团、妇联等群众团体，不是按居住地域划分，而是按职业、性别或年龄划分的。参加这些组织的人员，分别受到职业、性别、年龄等方面条件的限制。二是工会、共青团、妇联等组织管理的事务比较单一，不属于社会综合性的事务。三是工会、共青团、妇联等组织上下自成体系，有垂直工作系统。而村民委员会下联千家万户，上接基层政权，没有垂直工作系统。

（三）村民委员会的特征

从以上的分析中，我们可以看出村民委员会具有自己鲜明的特征。主要是：群众性、社会性、自治性。

1、群众性。村民委员会是8亿农民的组织，具有最广泛的群众性。按照宪法的规定，村民委员会是按居民居住地区设立的。凡是户口在某一区域内的农业人口，不分民族、性别、职业、年龄、家庭出身、宗教信仰、居住期限等，都属于该地村民委员会下设的村民小组的成员，都是普通村民。既不需要申请加入，也不能声明退出，均应依法被编入村民小组。另外，村民委员会的活动原则是一切为了群众，

一切从群众的利益出发。它的工作方法也只能是依靠群众，发动群众，靠村民自我管理、自我教育、自我服务。因此，村民委员会具有最广泛的群众基础。

2、社会性。一个村民委员会就是一个小社会。村民长期朝夕相处，有着共同的利益和要求。村民之间在政治、经济、文化以及社会交往、宗族、婚姻等方面，有着十分密切的联系。村民委员会把村民组织在一起，并负责管理和处理村民的各种社会事务。村民委员会管理的范围是基层社会生活，具有典型的社会性。

3、自治性。所谓自治，是指公民在国家法律规定的范围内，自己管理自己的事务，包括经济事务、政治事务、文化和社会事务等。宪法和《村委会组织法》赋予了村民自治的权利，概括的说，就是“自我管理、自我教育、自我服务”。其主要内容是：（1）有权支持和促进农村社会主义生产和社会主义商品经济的发展。（2）有权维护集体的、联户或者合伙的、个人的财产权、土地和其他集体财产的管理和使用权、独立进行经济活动的自主权。（3）有权开展农村各种形式的社会主义精神文明建设活动。（4）有权开展人民调解、社会治安、公共卫生等工作。（5）有权对村民委员会的设立、撤销、范围调整提出意见。（6）有权制定村规民约。（7）年满18周岁的村民有权选举和被选举为村民委员会成员、村民小组长等；有权参加村民会议，讨论决定涉及全村村民利益的问题，撤换和补选村民委员会成员、村民小组长等；有权监督村民委员会的工作。（8）有权筹集资金办理公共事务和公益事业，并监督资金的使用。