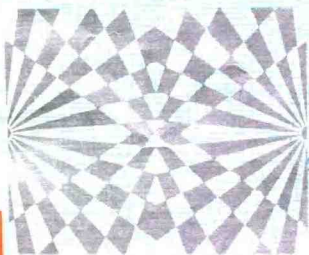


村民委员会组织法讲话

民政部民政司一处 编
中央人民广播电台农村部



21.1

吉林人民出版社

村民委员会组织法讲话

民政部 民政司一处 编
中央人民广播电台农村部

张蒙 胡鲁达 宋志强 主编

吉林人民出版社出版、发行

长春市第二印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 4.25印张 88,000字

1988年5月第1版 1988年5月第1次印刷

印数：1—20,190册

ISBN 7-206-00187-4/D·46

定价：0.95元

前 言

经第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议审议通过颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法》（简称《村委会组织法》），是保障八亿农民群众民主权利的法律，是我们国家的重要的基本法之一，是村民进行自治的法律准则。

为了配合各地宣传、学习、贯彻《村委会组织法》，使广大农村干部群众领会它的基本内容和精神，我们为中央广播电台撰写了《村民委员会组织法讲话》稿。通俗、系统地《村委会组织法》进行了讲解和论述，具有针对性和实用性。在中央人民广播电台播出以后，受到了农村干部群众的欢迎，并希望将该《讲话》作为学习和贯彻实施《村委会组织法》的宣传辅导材料，能够尽快编辑出书。为此，我们编辑了这本小册子，提供给大家。希望它能在广大农村基层干部和群众学习、贯彻实施《村委会组织法》当中，发挥一定的作用。

《村民委员会组织法讲话》由张蒙、胡鲁达、宋志强同志主持编写并统稿；参加编写的有：张蒙、宋志强、李万英、伊佩庄、管建良同志。由于我们水平有限，加之时间仓促，难免有不妥之处，欢迎广大读者批评指正。

编 者

一九八六年三月

目 录

村民委员会组织法讲话	(1)
第一讲 在农村建立村民委员会的重要意义	(1)
第二讲 村民委员会的性质	(3)
第三讲 村民委员会的基本任务	(6)
第四讲 村民委员会与乡政府的关系	(10)
第五讲 设立村民委员会的原则 规模以及组织机构	(14)
第六讲 村民会议和村民委员会	(18)
第七讲 村民委员会的成员和村民委员会的工作方法	(21)
第八讲 村规民约	(25)
第九讲 村民委员会与村集体经济组织的关系和经费来源	(29)
第十讲 认真学习和贯彻实施《村委会组织法》加强村民委员会建设	(32)
中华人民共和国主席令	(36)
中华人民共和国村民委员会组织法 (试行)	(36)
中华人民共和国宪法的有关规定	(41)
中央领导同志有关群众自治问题的讲话	(46)
赵紫阳在十三大报告中有关基层民主和群众性自治组织的论述 (摘录)	(46)
彭真在六届全国人民代表大会常务委员会第二十次第二十三次会议联组会上的讲话 (摘录)	(47)
中央领导同志关于居民委员会村民委员会工作的讲话 (摘录)	(48)
全国人大常委会法制工作委员会负责人就《村民委员	

会组织法》答记者问	(52)
-----------------	--------

中央有关报刊的社论、评论	(58)
--------------------	--------

充分发挥村民委员会的作用

——人民日报评论员	(58)
-----------------	--------

社会主义民主政治建设的重要措施

——中国法制日报社论	(60)
------------------	--------

让农民自己管理自己

农民日报评论员	(62)
---------------	--------

学习、贯彻村民委员会组织法

——社会保障报社论	(64)
-----------------	--------

村民自治搞得好的村民委员会的典型经验	(66)
--------------------------	--------

李亲顾村村民委员会是怎样搞好社会治安综合治理的 .. (66)

榆树村委会充分发挥了自治作用
 (68) |

充分发挥村委会自治作用 促进山区两个文明建设

——辽宁省庄河县荷蓆山镇万亿村委会	(71)
-------------------------	--------

我们是怎样搞好文明村建设的

——黑龙江省依兰县江湾镇沿江村村民委员会	(77)
----------------------------	--------

建立村民会议制度 实行民主自治新体制

——山东省莱阳市羊里镇仪封村村民委员会	(87)
---------------------------	--------

一个深受群众欢迎的村民委员会

——山东省莱西县民政局	(94)
-------------------	--------

俺村是如何实行群众自治的

——山东省昌邑县卜庄乡辛庄村民委员会	(102)
--------------------------	---------

发挥自治组织作用 搞好两个文明建设

——湖北省应城市城市办事处、应城市民政局	(110)
----------------------------	---------

搞好自我管理 完善村规民约

——湖北省罗田县民政局	(115)
-------------------	---------

山东省平度县丈岭村村民委员会的各项规章制度
 (120) |

村民委员会组法讲话

第一讲 在农村建立村民委员会的重要意义

我们国家的宪法规定，人民是国家的主人，“一切权利属于人民”，“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”。赵紫阳同志在党的十三大报告里指出：“社会主义民主政治的本质和核心，是人民当家作主”。人民当家作主，我们全国十亿人口，农民占了八亿多，如何把农民组织起来，充分发挥农民当家做主的积极性，这就成了关系着我国人民民主专政的政权是否巩固，社会主义现代化建设事业能否成功的一个大问题。党的十一届三中全会以来，党中央制定了一系列农村政策，农村实行了以家庭经营为主的联产承包责任制，打破了“一大二公”、平均主义的“大锅饭”，农民有了生产经营的自主权，极大的调动了农民的生产积极性，农村经济得到了很大发展。但是，农民还迫切要求，在政治上、在社会生活的各个方面，也要有相应的自主权。那么，怎样才能有这些自主权，怎么样才能在这些方面充分发挥农民当家做主的权利呢？根据宪法有关规定，和党的十二大关于基层民主生活制度化的精神，确定在农村建立村民委员会，实行村民自治，这是解决这个问题的根本性建设。这几年的实践证明，在农村建立村委会，实行村民自治，是实行农村基层直接民

主的一种很好形式。农民通过这种形式，组织起来，依照法律办理群众自己的事情，比由政府来办更适当，更有效，并且有利于群众自己起来维护自己的合法权益，处理好群众内部的矛盾，更好地促进农村基层社会主义民主、社会主义物质文明和精神文明建设的发展，促进基层以至整个社会的安定团结。

建立村民委员会，实行村民自治，还可以有效地使群众增强民主意识，养成民主习惯，学会民主管理。大家知道，我们中国是一个有几千年封建历史的国家，旧中国留给我们的封建主义影响是很深的。新中国成立以后，我们党和政府，虽然一直致力于社会主义民主与法制的建设，但是民主制度还没有健全起来。基层干部和村民群众民主意识都不强，民主素质也不高，有些乡村干部仍然习惯于那种简单的、行政命令式的工作方式，随意发号施令，有些村民也不能正确行使民主权利。这种状况，对实现基层民主生活制度化是不相适应的。建立了村民委员会，实行村民自治，让群众自己管理自己，这就可以使群众在自治的实践活动中，逐步增强民主意识，养成民主习惯，学会民主管理。他们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。办好村委会，实行村民自治，可以说等于办好八亿农民的民主训练班。实行社会主义民主政治，有一个由低到高的逐步完善过程。我们现在还处于社会主义初级阶段，要想完成向社会主义高级阶段的过渡，就必须在大力发展生产力的同时，加强对人民群众民主素质的训练。建立村委会，实行村民自治，这是发展社会主义民主的一项根本性的基本建设，基础工作。办好这件大事，对于清除封建主义的残余影响，调动村民群众的积极性和创造性，促进农村物质文明和精神文明的建设，都有重大

的深远的意义。《村委会组织法》为村委会的工作，为村民自治，提供了坚实的法律保障。我们一定要认真贯彻执行《村委会组织法》，建设好村委会。

第二讲 村民委员会的性质

我们国家的宪法规定：“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。”根据这一精神，《村委会组织法》第2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。”就是说，村民委员会不是一级政权组织，也不同于按行业、性别、年龄的组织，譬如工会、妇联之类的群众团体，而是在一定区域内的村民群众按居住状况组织起来，自己管理自己的事情，是农村基层群众性的自治组织。

我们说村民委员会不是一级政权组织，那么它同政权组织有什么不同呢？可以从以下几个方面来看。

第一，隶属关系不一样。

政权组织是国家机构，各级政权组织之间是领导和被领导的关系。譬如乡镇人民政府，它是我国行政管理系统中的一个组成部分，它与它的上级机关——县级人民政府，是领导和被领导的关系。它在对本乡镇的人民代表大会负责的同时，还必须向县级人民政府负责并报告工作，接受县级人民政府的领导。村民委员会就不一样了，它不属于国家行政系统，也不象政权组织那样，有一个全国性的从上到下的组织系统，各个村民委员会之间既没有级别高低、层次的分别，也没有上下级之间的那种领导与被领导的关系，不存在谁领导谁的问题，它只对本村的村民会议负责和报告工作。它只

有区域的不同和规模的大小之分。

第二，工作方法不一样。

从工作方法上看，作为国家机器的政权组织，在进行工作的时候，一般是采取行政手段。譬如拿一个乡镇来说，乡镇政府就某一件事情或某一个问题的作出决定或发出命令以后，只要不与国家的宪法、法律、法规、法令以及方针、政策相抵触，那么它所管辖区域内的所属组织和个人都必须执行，如果有哪个组织和个人拒不服从，乡镇政府有权采取行政手段予以干涉，甚至强制执行。村民委员会则不同了，它在进行工作的时候，不能采取行政手段，不能强迫命令，主要是采取平等的、民主的说服教育的方法。如果哪个村民虽然没有违犯国家的法律和政策，但违犯了村民会议制定的村规民约，损害了全村大多数村民的利益，村民委员会对这个村民应该怎么办呢？只能根据村规民约的规定和村民的意愿，对其进行说服教育，并使其承认错误，但不能采取行政手段，迫使他承认错误或者给予行政处罚。

第三，工作内容不一样。

从工作内容上看，政权组织的任务主要是在本区域内贯彻执行国家的政策和法令，管理本行政区域内所有的行政事务；村民委员会则主要是组织本村村民进行农村基层政治、经济、社会生活的群众自治，也就是组织群众自己办理自己的事情，同时协助乡镇人民政府开展工作。

第四，工作人员的性质不一样。

从工作人员来看，政权组织的工作人员属于国家干部，专门从事某一项具体的行政工作，享受国家的工资待遇；村民委员会的主任和委员则不属于国家干部，不脱离生产，不是单一地从事村委会工作，而是占用从事生产的部分时间或者业

业余时间从事村委会的工作。

其次，谈一谈村民委员会与工会、妇联等群众团体的区别。

第一，组织形式不同。

从组织形式上看，工会、妇联、学联等都是全国性的群众组织团体，它们从上到下有自己完整的组织系统，各级组织之间有着密切的联系，它们之间的关系是指导与被指导的关系，或领导与被领导的关系。而且，它们是按性别、年龄、职业等特点组织起来的，成份比较单一，人们的利益关系相对也比较接近。前面已经讲过，村民委员会没有全国性的组织机构，村民委员会之间也没有层次的区分和隶属关系，而是按自然的居住区域组成的，人们居住、生活在一起，长期的共同生活形成了共同的风俗习惯、经济利益和社会利益，这就决定了它与村民的关系非常紧密，它的一举一动都直接牵扯到每一个村民的切身利益。在一个村的范围内，不管是男是女、是老是少、什么民族、什么成份、文化水平是高是低，也不管家庭经济是富是贫，只要年满十八周岁，没有被剥夺政治权利，都可以参加村民会议，都有对村委会成员的选举权和罢免权以及对于村内事务的表决权。

第二，工作内容不同。

从工作内容上看，工会、妇联等群众团体，其主要任务是团结、组织、动员各个特定阶层、特定群体的群众参加国家建设，并且维护各个不同阶层、不同群体群众的特殊利益；村民委员会则是农村基层社会自治体，其自治内容正如前面谈到的，包括政治、经济以及社会生活的各个方面。按照《村委会组织法》的规定，村民委员会对本村所有事务行使管理权力，村民委员会的这些特点，其职能和作用，是它的性质所决定的，是其他的群众团体所不具备的。可断言，

随着《村委会组织法》的贯彻和实施，村民委员会这个具有中国特色的基层群众性自治组织的功能、作用，必将会得到进一步发挥，推动我国社会主义民主政治的不断发展。

当然，村民委员会的性质，决定了自治的主体是村民，而不是村民委员会本身。也就是说，基层群众自治是村民自治，而不是村民委员会自治。在全国普遍设立村民委员会以后的这几年，由于对村民委员会的性质认识不足等原因，很多地方的村民委员会仍旧沿用生产大队时的老办法，大事小事都由村民委员会说了算，村民委员会代替了村民自治，这是对群众自治的含义误解的表现。

从上面谈的情况我们可以明白，村民委员会的性质是基层群众性自治组织，自治的主体是村民。按照《村民委员会组织法》的规定，村民委员会必须建立村民会议制度，凡是涉及全体村民利益的问题，村民委员会必须提请村民会议讨论决定。村民可以通过村民会议，通过制订村规民约，通过对村民委员会成员的选举和罢免，行使当家作主的权力，以体现自治的主体地位。当然，村民委员会也要根据《村委会组织法》的规定，带领全体村民正确开展自治，教育村民履行依法应尽的义务，努力把村民委员会建设成为农民的民主训练班，为农村的社会主义现代化建设贡献力量。

第三讲 村民委员会的基本任务

村民委员会的职责和任务用一句话来说，就是负责办理村民大家需要办的事情，进行自我管理、自我教育、自我服务。基本任务的具体内容宪法第3条和《村委会组织法》第2条有明确规定，共四项：

（一）办理本居住地区的公共事务和公益事业

在我们农村，有许多关系到村民切身利益的事情，这些事情全靠一家一户来办是很难办到的，需要组织大家一起来办，比如组织村民修桥、铺路、修建和维修公共水利设施，整顿村容、搞好公共卫生，办托儿所、幼儿园，开展拥军优属活动，做好优扶对象的优待、“五保户”的供给和困难户的补助，修建各种文化设施和开展各种文娱体育活动等。这些事情都得村委会组织村民一起来办，才能办好。实践证明，这些事情由村委会组织大家来办，比由政府来办更适当，更有效。因为政府力量有限，往往顾不到，管不好，也管不了。在这里举个例子，如山东省昌邑县卜庄乡辛庄村村委会在1984年初提出建一幢文化楼，这一提议在村民大会上得到了一致赞成。大家认为，眼下我们的物质生活富裕了，精神生活也应该丰富多彩一点，建文化楼可以为全村男女老少提供一个学习娱乐的场所，这个钱该花！工程开始后，各家各户都出工出力，支援工程建设，结果一座1500平方米的三层楼房仅用半年时间就建了起来。这说明，村民自己的事情自己来办，能办得很好。

（二）调解民间纠纷

民间纠纷，包括一般民事纠纷和轻微刑事纠纷，这在农村是常有的事，一般民事纠纷是指婚姻、家庭、邻里、继承、赡养、抚养、房屋、宅基、债务、赔偿、生产经营等方面的权利和义务的争议和纠纷。在轻微刑事纠纷方面，象打架斗殴、损坏名誉、小偷小摸，以及轻微伤害、虐待、毁损等纠纷。所有这些纠纷尚未构成犯罪，不需追究刑事责任，都要由村委会进行调解。这些纠纷如果不及时得到解决，就会影响团结，妨碍生产，甚至会引起矛盾激化，导致刑事案

件的发生。要是做好了调解工作，那就可以促进村民家庭和睦，邻里团结，社会安定，进而促进农村物质文明和精神文明建设。大家知道，村委会和村委会下属的调解委员会的干部是由村民自己选举产生的，一般都德高望重，办事公道，而且他们和村民朝夕相处，对每户、每个村民都很了解，他们有条件做好调解工作。

湖北省松滋县胡家台村村委会，1985年以来共调解民事纠纷195起，由于调解工作做得好，使12对夫妻重归于好，21对冤家握手言和，全村安定团结。成为省一级“文明村”，他们的经验：一是不回避矛盾，发现问题及时解决；二是防微杜渐，不让矛盾扩大；三是制定村规民约，做到有章可循；四是诱导和教育相结合，强调自我完善。

当然，调解民间纠纷，应遵循自愿原则、合法原则、起诉自由原则。不得强迫调解，无原则调解，更不能把调解看成是诉讼的必经程序。

（三）协助维护社会治安

维护社会治安的内容很多，包括打击反革命分子和刑事犯罪分子，进行防盗、防火、防治安事故等，还要做好教育，感化和挽救失足青少年的工作，及时预防犯罪，要利用各种形式，宣传社会主义法制和道德，增强村民维护社会治安的自觉性，这些工作村委会都要做好。村委会做这些工作，有人熟、地熟、情况熟的有利条件，应在当地政府和公安部门的指导下，依靠广大群众，搞好社会治安的综合治理，使村民有一个稳定的生产、生活环境。

天津东郊区新台村乡新台村这方面就做的不错，他们村从1978年以来，没有一起成诉案件、刑事案件和民事案件，没有一人被逮捕判刑，没有一人受到治安处罚。他们的经验是：

(1) 村委会重视社会治安综合治理工作；(2) 实现社会治安组织网络化，进行包片负责；(3) 实现工作系统化，抓好了宣、教、调、防四个环节，即宣传法律，教育青少年，调解纠纷，加强治安联防；(4) 实现管理规范化的。

(四) 向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议

村委会是村民自己的组织，应代表全体村民的意愿，意志和利益，村民对政府有什么意见、要求和建议，对上级政府的干部有什么看法，村委会应及时向人民政府作反映，这是村民直接管理国家事务的一种重要形式。因为这既是对政府工作的支持，又是对政府工作的监督，做好这方面的工作，可以使村委会真正成为政府联系群众的桥梁和纽带，从而进一步密切政府同人民群众的关系。

村委会除了上面说的四项主要任务外，还应按照村委会组织法的规定，协助政府完成一些和村民生活紧密相关的工作。

首先，村委会应教育村民履行公民应尽的法定义务，开展各种形式的精神文明活动。《村委会组织法》第5条、第6条对此作了规定：“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”，“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”。

作为公民，必须知法、懂法、守法。公民有依法纳税、服兵役、实行计划生育等义务。村委会应向村民作广泛的宣传，讲清意义，耐心地做说服工作，有什么情况，问题和意见，及时向政府反映和提出，以保证完成国家的各项任务。

社会主义精神文明的建设是社会主义建设的重要组成部分，村委会应通过各种途径和形式对村民进行有理想、有道德、有文化、有纪律的教育，并积极开展移风易俗活动，破除迷信，改革陋习。

其次，村民委员会要接受国家政权机关的指导，协助乡镇人民政府搞好与本村村民生产、生活有关的工作。在一些村委会职能作用发挥比较好的地方，村委会协助基层政府作了许多工作，如选举人大代表，落实各种形式的生产责任制，签订和兑现经济合同，广大生产建设门路，搞好生产资料的供销、做好优抚救济工作和计划生育工作等。做好这些工作，对于基层政权的巩固，党和国家各项政策的落实，促进农村经济建设的发展，都具有十分积极的意义，同时，也有利于村委会的自身建设，有利于搞好农村社会生活的群众自治。

第四讲 村民委员会与乡镇人民政府的关系

在前两讲里，我们讲了村委会的性质和村委会的主要任务。村委会既不是一级政权组织，也不是乡镇政府的派出机构，而是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。那么，村委会与乡镇政府是什么关系呢？

《村委会组织法》第3条是这样规定的：“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。”这就清楚地说明，乡镇政府与村委会之间不是领导和被领导的关系，而是指导、支持和帮助的关系。

那么，乡镇政府应指导、帮助和支持村委会做好哪些工作呢？概括起来说，应当从以下几个方面进行指导：

（一）乡镇政府应指导村委会如何组织群众进行群众自治，帮助村委会干部转变观念，提高思想认识。

大家知道，由于在我国农村普遍建立村民委员会的历史还不长，有相当一部分村委会是在原来生产大队的基础上组建起来的，我们的一些村委会干部还习惯于用行政命令的方法来开展工作，不善于发动群众，还没有树立起群众自己的事情由群众自己来办的思想观念。再加上我国封建社会的发展历史很长，群众的文化水平还不高，缺乏民主习惯，对实行群众自治的优越性以及深远的意义，还没有被普遍体验和认识到。因此，这就需要乡镇政府广泛宣传实行村民自治的意义，帮助村委会干部改变工作方法和作风，提高广大农民对村民自治的重要性和重大意义认识，增强村委会干部和农民群众民主意识，为切实搞好村民自治打下一个良好的思想基础。

（二）乡镇政府应指导并帮助村委会搞好组织和制度建设

村委会的组织机构和制度建设是否健全，直接影响到群众自治活动能否充分地开展起来。因此，乡镇政府必须要指导村委会按照精简、高效的原则指导和帮助村委会建立健全组织机构。对于村委会成员的产生要严格依法由村民直接选举，并以选举结果为准，乡镇政府不搞委派、和指定，同时要防止选举和自治活动中家族观念、宗族观念和村落观念的产生和影响。同时，为了保证村民自治能够顺利进行，乡镇政府还应指导村委会建立健全各项规章制度。这里所说的建立健全各项规章制度主要是村民大会制度、村民会议、村委

会会议制度、村委会及下设的各委员会的岗位责任制和工作制度等。

（三）乡镇政府应指导村民委员会制订、修改、执行“村规民约”

村规民约是村民进行自我教育、自我管理、自我约束的行为规范，是开展自治活动的一种形式和体现。村委会要根据当地实际发动组织村民制订好村规民约，乡镇政府要指导村委会制定村规民约时，在村规民约中防止出现违反宪法、法律、法规、政策的内容，反对封建传统，提倡社会主义的道德。

（四）乡镇政府应负责村委会干部的培养提高

村委会干部是村民自治的组织者，他们的素质如何直接影响着村民自治的效果。所谓素质，就是指村委会干部的政策水平、文化水平、专业知识和组织领导能力、工作作风等。应当说，目前有相当多村委会干部的素质，不能适应农村政治、经济形势日益发展的需要。因此，乡镇政府要对村委会干部普遍进行培训，提高他们的素质是当务之急。

（五）乡镇政府应指导和帮助村委会开展精神文明活动，村委会应积极开展各种精神文明建设的活动，树立评比，表彰先进，鞭策后进，促进农村精神文明建设。

（六）乡镇政府应帮助村委会解决一些工作中的困难

随着农村商品生产的发展，跨村的经济组织和经济活动增多了，免不了发生一些矛盾和纠纷，这些问题的解决，完全靠村委会本身有一定困难，一些地方村委会干部的补贴问题，因为各种原因没有得到妥善解决。对诸如此类的问题，乡镇政府要采取相应的措施，及时加以解决，以促进村与村