

中华人民共和国 村民委员会组织法

【案例应用版】

根据2010年10月28日修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》进行全面修订
全书收录20个相关法律文件、31个典型案例、6个实用图表

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国

村民委员会组织法

 **案例应用版** 

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国村民委员会组织法: 案例应用版 /
中国法制出版社编著. —修订本. —北京: 中国法制
出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2340 - 3

I. ①中… II. ①中… III. ①村民委员会组织法 - 案
例 - 分析 - 中国 IV. D921. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 212127 号

策划编辑: 冯雨春
刘 峰

责任编辑: 赵宏

封面设计: 蒋怡

中华人民共和国村民委员会组织法: 案例应用版

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO CUNMIN WEIYUANHUI ZUZHI FA;
ANLI YINGYONGBAN

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850×1168 毫米 32

版次/2010 年 11 月第 1 版

印张/7 字数/158 千

2010 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2340 - 3

定价: 19.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010483

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

出版说明

法律的生命在于适用，而案例是法律适用的结果。因此，案例为我们理解法律打开了一扇窗户，使抽象的法律以鲜活的面孔呈现在我们的面前。通过学习案例，我们可以知道，法律语言如何成为我们的生活语言，从而更好地理解立法的精神实质；通过学习案例，我们可以知道，如果类似的事情发生在自己身上，应该怎样恰当处理与应对；通过学习案例，我们可以知道，当权益正在受到侵犯时，可以用哪些法条去维护权益；通过学习案例，我们可以知道，别人是怎样吃亏上当的，应该如何提高警惕、加强防范……

我社一直致力于出版适合大众需求的实用法律图书，近年来先后推出了配套规定系列、实用版系列等一大批适合大众学习、应用的法律图书，颇受读者好评。在总结这些法律图书成功经验的基础上，我们选择事关百姓切身利益的热点法律法规，精心挑选案例，针对法条适用中的重点和难点，编辑出版了“法律法规案例应用丛书”。本丛书具有以下特点：

1. “案例解读”——用大量生动真实的案例来解读法律，帮助读者深刻领会条文精神，更好地运用法律维护权益。
2. “应用提示”——对重点法条和难点问题做了专业提示，帮助读者理解条文含义和准确运用法律。
3. “相关规定”——列举了与主法条相关的法条，并且在主体法律文件之后收录了重要的配套规定，便于读者查找。

我们相信，这套书一定能帮助读者朋友深入领会法律精神，学好法，用好法！感谢本书编写过程中，杜建民为案例整理所做的贡献！

目 录

第一章 总 则	1
第一条 【立法宗旨和依据】	1
案例 1 村民自治如何体现?	3
案例 2 村民民主决策的优势是什么?	3
第二条 【村民委员会的性质和任务】	5
案例 3 涉及村民利益的事项应由村民自我管理?	8
案例 4 村民委员会的自我管理如何体现?	9
案例 5 村民委员会是什么性质的组织?	10
第三条 【村民委员会的设立】	11
案例 6 村民小组的土地收益归谁所有?	13
第四条 【基层党组织在村民自治中的作用】	15
案例 7 农村党支部在村组织中起什么作用?	16
第五条 【乡镇人民政府与村民委员会的关系】	17
案例 8 村民自治与乡镇政府依法行政之间的关系是 怎样的?	18
案例 9 村民委员会成员在协助政府执行职务时身份 性质如何?	18
第二章 村民委员会的组成和职责	20
第六条 【村民委员会的组成】	20
案例 10 能否对村委会成员给予奖励(增加补贴)?	21
第七条 【村民委员会下属机构的设置】	22
案例 11 村民委员会的人民调解委员会的调解协议 效力如何?	24

第八条	【村民委员会的经济职能】	25
案例 12	村民委员会的决议违法, 该如何承担责任?	27
第九条	【村民委员会的社会职能】	28
案例 13	村委会如何组织公益活动?	30
第十条	【对村民委员会及其成员的要求】	30
第三章	村民委员会的选举	32
第十一条	【村民委员会成员的产生方式和任期】	32
案例 14	如何保障村民委员会成员合法权利?	33
第十二条	【村民选举委员会】	34
案例 15	村民选举委员会的职责是什么?	36
第十三条	【村民选举资格】	38
案例 16	村民委员会候选人资格应该如何确定?	40
第十四条	【村民名单】	42
案例 17	选民资格和村民选举资格有何不同?	43
第十五条	【村民委员会的选举程序】	45
案例 18	如何使村民了解候选人?	48
案例 19	受过党纪处分的人能否参选村民委员会成员?	48
第十六条	【罢免程序】	50
案例 20	罢免村民委员会成员需要什么样的程序?	50
第十七条	【对破坏村民委员会选举的制裁】	51
案例 21	对破坏村委会选举的行为如何定性?	52
第十八条	【村民委员会成员职务自行终止的情形】	53
第十九条	【村民委员会成员出缺的补选】	54
案例 22	村委会成员补选应如何进行?	55
第二十条	【村民委员会的工作移交】	56
案例 23	如何监督村委会工作的交接?	58
第四章	村民会议和村民代表会议	59
第二十一条	【村民会议的组成和召集】	59

案例 24	村委会不召集村民会议的如何救济？	61
第二十二條	【村民会议的召开】	62
第二十三條	【村民会议对村民委员会的监督】	64
第二十四條	【村民会议讨论决定的事项】	66
案例 25	必须经由村民会议审议决定的事项未经村民会议审议，结果如何？	68
案例 26	村民会议在决定村集体利益中的作用是怎样的？	69
第二十五條	【村民代表会议的组成和产生】	70
案例 27	村民代表会议的权限是怎样的？	72
第二十六條	【村民代表会议的召集和召开】	73
案例 28	村民代表会议能决定土地承包方案吗？	75
第二十七條	【村民自治章程和村规民约】	76
案例 29	村民会议的决议与宪法、法律、法规和国家的政策冲突如何救济？	78
第二十八條	【村民小组会议】	80
第五章	民主管理和民主监督	83
第二十九條	【村民委员会及其成员的工作方法】	83
第三十條	【村务公开的事项】	84
案例 30	征地补偿事项是否必须经由村务公开？	87
第三十一條	【村务公开不实的处理】	89
第三十二條	【村务监督机构】	90
案例 31	村务监督机构有何作用？	91
第三十三條	【民主评议】	92
第三十四條	【村务档案】	94
第三十五條	【对村民委员会成员的审计】	97
第三十六條	【实现村民自治权的司法和行政救济措施】	99

第六章 附 则	102
第三十七条 【协助政府工作及公益事业的经费来源】	102
第三十八条 【村民委员会与驻在单位的关系】	103
第三十九条 【地方人大的保证职责】	104
第四十条 【实施办法的制定】	104
第四十一条 【施行时间】	105

附录 1

中华人民共和国人民调解法	(106)
(2010 年 8 月 28 日)	
最高人民法院关于为推进农村改革发展提供司法保障 和法律服务的若干意见	(111)
(2008 年 12 月 3 日)	
中华人民共和国农村土地承包法	(122)
(2009 年 8 月 27 日)	
最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适 用法律问题的解释	(131)
(2005 年 7 月 29 日)	
中华人民共和国土地管理法 (节录)	(137)
(2004 年 8 月 28 日)	
农村土地承包经营权流转管理办法	(139)
(2005 年 1 月 19 日)	
计划生育村民自治规范	(145)
(2008 年 9 月 25 日)	
民政部关于做好村务公开目录编制工作的指导意见	(149)
(2007 年 9 月 13 日)•	
中央纪委、中央组织部、中央农村工作领导小组办公 室、监察部、民政部、司法部、财政部、国土资源	

部、农业部、人口计生委、国家预防腐败局、国家信访局关于开展村务公开和民主管理“难点村”治理工作的若干意见	(158)
(2009 年 2 月 24 日)	
中共中央办公厅 国务院办公厅关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知	(165)
(1998 年 4 月 18 日)	
中共中央办公厅 国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见	(169)
(2004 年 6 月 22 日)	
村集体经济组织财务公开暂行规定	(177)
(1997 年 12 月 16 日)	
农村集体财务管理规范化管理办法	(180)
(2006 年 6 月 26 日)	
关于做好村干部任期和离任经济责任专项审计的通知	(182)
(2005 年 7 月 11 日)	
关于规范村民委员会印章制发使用和管理工作的意见	(185)
(2001 年 6 月 21 日)	
农业部关于印发《村级范围内筹资筹劳管理暂行规定》的通知	(187)
(2000 年 7 月 6 日)	
国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见	(192)
(2009 年 9 月 1 日)	
农村五保供养工作条例	(197)
(2006 年 1 月 21 日)	
全国人大常委会关于《中华人民共和国刑法》第九十三条第二款的解释	(202)
(2009 年 8 月 27 日)	

最高人民法院关于村民小组组长利用职务便利非法

占有公共财物行为如何定性问题的批复 (205)

(1999 年 6 月 25 日)

附录 2

1. 土地家庭承包制度 (206)

2. 土地的非家庭承包方式 (209)

3. 土地承包经营权证 (210)

4. 土地承包经营权的流转 (212)

5. 土地征收补偿费 (214)

6. 土地权属争议的解决流程 (215)

中华人民共和国村民委员会组织法

(1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过 2010年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订)

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨和依据】^① 为了保障农村村民实行自治，由村民依法办理自己的事情，发展农村基层民主，维护村民的合法权益，促进社会主义新农村建设，根据宪法，制定本法。

应用提示

1987年11月，六届全国人大常委会根据全国人大的授权，审议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，自1988年6月1日起试行。试行期间取得了很好的成效。根据村民自治的实践经验，1998年11月4日颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法》。2010年10月28日又对其进行了修订。《村民委员会组织法》的立法宗旨和目的体现在以下两个方面：

一、保障农村村民自治，发展农村基层民主

按照宪法，在农村建立基层群众性自治组织——村民委员会，实行基层群众自治，是我国社会主义民主政治的一项重要制度，是

^① 条旨为编者所加，全书同。

人民当家做主的一个重要方面。广大农民通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，实行村民自治，做到自我管理、自我服务和自我教育。农村的民主政治建设搞好了，对整个国家的民主建设必将产生巨大的推动作用。

二、促进社会主义新农村建设

《村民委员会组织法（试行）》和1998年颁布的《村民委员会组织法》，都将立法目的规定为促进农村社会主义物质文明和精神文明建设。2010年修订《村民委员会组织法》，根据我国农村经济社会发展的实际需要，将其修改为促进农村社会主义新农村建设。两者的精神和内容是一致的，但新的规定更具有时代感，更突出地反映了我国农村建设的主题。

我国是一个农业大国。农业、农村和农民问题是关系到建设和改革全局的重大问题。改革开放以来，我国经济社会快速发展，农村面貌发生了可喜的变化，但相对于城市来说，农村经济文化仍然比较落后，建设和发展的任务十分艰巨。因此，建设社会主义新农村作为一项战略任务被确定下来。社会主义新农村建设，就是要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设，把农村建设成为经济繁荣、设施完善、环境优美、文明和谐的社会主义新农村。在农村开展村民自治，由村民群众依法办理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主实践最广泛的体现，可以极大地调动广大农民的积极性和创造性，充分发挥他们的聪明才智，促进农村各项建设事业的发展。

《村民委员会组织法》的立法依据是《中华人民共和国宪法》。现行宪法总结我国基层群众自治的经验，以根本法的形式确立了基层群众自治制度。宪法明确规定了村民委员会的性质、设立、组成人员的产生办法、机构设置、主要任务以及与基层人民政府的关系等重要问题，确立了基层群众自治的原则和方向。《村民委员会组织法》的任务就是以宪法为依据，总结实践经验，把宪法的规定具体化。

案例 1 村民自治如何体现？

广州市某某区 H 村在 90 年代中期以前是一个经济发达的富村。村集体经济壮大以后，在如何进行新的投资，扩大经济规模的问题上，该村产生了矛盾。1996 年，村党支部和村委会主要干部没有经过充分讨论和广泛听取村民意见，就决定投入大量资金进行房地产开发。大片楼盘建好以后，由于环境不佳，配套设施不完善，致使该村开发的商品房无人问津。三年过后，村集体资金大部分亏损不算，所欠银行贷款本息与日俱增。在巨额亏损和沉重的银行负担面前，该村经济彻底崩溃，一个好端端的富裕村变成了一个负债累累的“空壳村”。在群众的责骂声中，村领导班子被赶下台。

根据村民自治法律的精神，农村事务的最高决策权属于全体村民组成的村民会议。必须保证人民当家作主，给予村民充分的知情权、决策权、管理权和监督权；重大事务必须通过村民会议或者村民代表会议，由村民民主决策；日常村务管理要让村民参与，向村民公开，并接受群众监督。本案中村党支部和村委会干部擅断带来的后果是一个深刻的教训。

案例 2 村民民主决策的优势是什么？

90 年代末期以前，郁南县是广东省内一个经济发展水平较为落后的山区贫困县，多年来，由于各种因素的限制，该县农村经济发展滞后，农民收入增长缓慢，人民生活水平比较低下。

县委、县政府经过市场行情调查分析，发现广州、珠江三角洲地区城市 and 香港居民对农家饲养土鸡的食用偏好很强，市场需求量很大。而该县自然环境属于山区丘陵地形，几乎没有工业污染，农村山丘坡地较多，是饲养农家土鸡的理想场所。如果能够在这一方面形成规模经营，可能为本地区农村经济发展和农民致

富找到一条好路子。

经过召开乡镇和村级干部会议论证，县、镇两级干部的态度非常积极。而有一些村干部认为，现在实行村民自治以后，很难像过去管理区时代那样，用行政命令方法强迫农民统一生产什么，经营什么，村干部觉得推行起来有困难。对于县领导提出的在全县范围内大规模发展饲养农家土鸡的倡议，群众是顾虑重重，担心上当受骗，因此，对政府的倡导很多人积极性不高。

县领导认识到，在村民自治实施以后，群众的民主意识提高了，参与决策的愿望也增强了，沿用过去一套用行政命令强制农民的做法已经不管用。于是，县委、县政府领导人决定召集一些反对声音最大、顾虑最深的村民作为代表，举行一次公开的听证会。1999年10月18日，县领导、各镇领导和100多位普通农民在一起举行听证会，充分发表意见，表明态度，说出心里话。县领导对农民提出的问题进行了细致的回答，并当众作出一些承诺，让农民打消了思想顾虑。这次听证会的实况由县电视台向全县进行转播，很多农民非常关心，收看了电视转播。听证会后，该县农民饲养土鸡的积极性大为提高，当年全县就启动了年饲养土鸡500万只的计划，形成了较大的经营规模，并初见成效。

实行村民自治制度以后，农村逐步建立起了一套完整的民主决策体系，这一体系以村党支部、村委会作为决策方案的提出者，以村民参政议政小组或者农民经济合作组织代表作为决策的外围（参谋咨询机构），以村民会议或村民代表会议作为决策的中枢，基本达到了科学化决策体制的要求，奠定了农村公共事务民主决策和科学决策的基础。由于多元决策主体的形成和民主决策体制的建立，使得村务决策纳入到了多方利益主体公平博弈和多元权力主体相互制衡的过程之中。在这个过程中，村民同村干部彼此学会了平等对话和相互谅解、相互妥协、相互包容，从而奠定了实行民主所必要的社会心理基础。

第二条 【村民委员会的性质和任务】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，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

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，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。



应用提示

本条是关于村委会的性质、自治内容、自治方式和主要任务的规定。

一、村委会的性质：村委会是农村基层群众性自治组织

村民委员会是村民自治的执行机构和工作机构。村民组成村民会议，讨论决定涉及村民利益和村民普遍关心的事项，村民委员会向村民会议负责并报告工作。办什么、不办什么、先办什么、后办什么，如何办理，由村民自己决定。对于村民自治范围内的事项，任何组织和个人都不得干预。

村民委员会的性质特点，使它区别于国家机关、国家机关的派出机关、民族自治地方的自治机关。

二、村民自治的内容是自我管理、自我教育、自我服务

自我管理就是村民组织起来，自己管理自己，自己约束自己，自己办理自己的事务。自我管理依靠的是说服教育、村民之间的相互帮助、先进模范的带头作用以及每个村民的自觉意识，不靠国家强制力来保障。管理的方式主要是通过村民会议集中全体村民的意见，制定村民自治章程、村规民约，由全体村民遵守执行，从而形成良好的社区秩序。

自我教育就是通过开展村民自治活动，使村民受到各种教育。村民进行各种形式的自治活动，本身就是对村民进行的多种多样的教育。例如，村民通过行使选举权和被选举权，参加村民会议，监督村民委员会的工作，受到社会主义民主的教育，从而在实践中认识民主、学习民主、习惯于按民主的原则和程序办事。

自我服务的内容主要有两个方面：一是社会服务，也就是办理本村的公共事务和公益事业，如修桥铺路，兴办托儿所、敬老院；二是生产服务，生产服务包括产前产中产后服务，如播种、灌溉、植保、收割、销售等，它可以大大提高生产效率，促进农村的生产建设。

三、村民自治的方式是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督

民主选举是指村民委员会的主任、副主任和委员由民主选举产生，任何组织或者个人不得指定、委派村民委员会成员。凡是年满十八周岁的村民，只要享有政治权利，都有选举权和被选举权。候选人由本村有选举权的村民直接提名。实行差额选举，实行无记名投票、公开计票的方法，选举结果当场公布。村民委员会每届任期三年，按期进行换届选举。

民主决策是指涉及村民切身利益的事项，必须由村民民主讨论，按多数人的意见作出决定。村民议事的基本形式是由本村十八周岁以上村民组成村民会议。

民主管理是指对村内的社会事务、经济建设、个人行为的管理，要遵循村民的意见，在管理过程中吸收村民参加，并认真听取村民的不同意见。村民委员会在对村内事务进行管理时，要坚持走群众路线，充分发扬民主，认真听取不同意见，坚持说服教育，不得强迫命令，不得打击报复。

民主监督是指由村民对村民委员会的工作和村内的各项事务实行的监督。主要体现在以下几个方面：村民委员会由村民选举产生，受村民监督，本村五分之一以上有选举权的村民或三分之一以上的

村民代表联名，可以提出罢免村民委员会成员的要求；村民委员会向村民会议负责并报告工作；村民委员会实行村务公开制度。

四、村民委员会的主要任务

1. 办理本居住地区的公共事务和公益事业。公共事务是指与本村全体村民生产和生活直接相关的事务，公益事业是指本村的公共福利事业。两者有所不同，但又不可截然分开。在实际工作中，村民委员会兴办的公共事务和公益事业主要有：修桥建路、修建码头、兴修水利，兴办学校、幼儿园、托儿所、敬老院，植树造林、整理村容、美化环境，扶助贫困、救助灾害等。

2. 调解民间纠纷。这项工作主要由村民委员会下设的调解委员会完成。由于民间纠纷的大量性和复杂性，单靠司法机关处理难以及时解决，有些纠纷也不宜由司法机关解决。村民委员会是村民自己选举产生的，受到村民的信赖，在村民中享有威信，并且对本村的情况和人际关系比较熟悉，有条件及时调解和解决纠纷，制止矛盾的发展，避免矛盾的激化。村民委员会调解民间纠纷，要坚持在双方当事人自愿平等的基础上依法进行调解的原则，不得把调解作为起诉的必经程序。

3. 协助维护社会治安。在我们这样一个人口众多、地域辽阔的大国，仅靠公安机关来维护社会治安是不够的，必须动员和组织广大人民群众参加社会治安工作。因此，法律赋予村民委员会协助人民政府维护社会治安的任务。村民委员会的这一任务主要是通过下设的治安保卫委员会来完成的，主要要做好治安防范、法制宣传和教育、社会治安综合治理等方面的工作。

4. 向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。村民委员会是村民同人民政府之间的纽带和桥梁。村民委员会来自于村民，活动在村民之中，熟悉情况，了解群众的意愿和心声。村委会通过反映村民的意见、要求和提出建议，使上下沟通，下情上达。