

全国人大常委会司法委员会内务室
民政部基层政权和社区建设司

编

依法 全面推进 村民自治

——贯彻村民委员会组织法指南

0.4

中国民主法制出版社

依法全面推进村民自治

——贯彻村民委员会组织法指南

全国人大内务司法委员会内务室 编
民政部基层政权和社区建设司

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依法全面推进村民自治/全国人大内司委内务室,民政部基层政权和社区建设司编.—北京:中国民主法制出版社,2001.4

ISBN 7-80078-545-9

I. 依... II. ①全...②民... III. 村民委员会—组织法—中国—学习参考资料 IV. D922.194

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 14409 号

书名/依法全面推进村民自治——贯彻村民委员会组织法指南
作者/全国人大内务司法委员会内务室民政部基层政权和社区建设司编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100054)

电话/63292534 (发行部) 63056977 (编辑部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 850×1168 毫米

印张/8.25 字数/203 千字

版本/2001 年 3 月第 1 版 2001 年 3 月第 1 次印刷

印刷/河北永清第一胶印厂印刷

书号/ISBN 7-80078-545-9/D·437

定价/15.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

代序言：侯宗宾主任委员在贯彻村民委员会组织法 研讨会结束时的讲话·····	(1)
在贯彻村民委员会组织法研讨会上 的讲话·····	曹 志 (4)
依法推进村民自治·····	侯宗宾 (10)
相互交流 相互促进进一步贯彻好村民委员会组织法 ——在贯彻村民委员会组织法 研讨会上的总结发言·····	顾金池 (19)
充分发挥村党支部的领导核心作用推动村民 自治健康有序地发展·····	虞云耀 (23)
以“三个代表”重要思想为动力 深入贯彻 落实村民委员会组织法·····	李宝库 (30)
加大普法执法力度全面推进村民自治·····	顾金池 李九龙 (40)
充分发挥人大职能作用保证村委会组织法的 贯彻实施·····	天津市人大常委会 内务司法委员会 (52)
人大对推进村民自治执法监督的 思考·····	王希文 夏珍 魏晓鹏 (60)
人大要认真履行监督职能保证村民委员会 组织法的贯彻实施·····	朱黎光 (66)

关于对村民委员会组织法落实情况	
实施监督工作的一点思考	天津市汉沽区人大常委会 委员会内务司法委员会 (73)
村党支部如何在村民自治中充分发挥领导	
核心作用的思考	中共宁夏区委组织部调研组 (80)
试论村党支部是村民自治的领导核心	郑经富 杨必明 (88)
农村党支部如何在村民自治中发挥领导	
核心作用	李国贤 (96)
正确处理村党支部与村委会的关系	史弘展 (106)
民政部门在村民委员会选举中如何发挥	
指导作用	买玉荣 蒋昆生 刘继彪 (112)
抓宣传 建制度 搞培训 树典型	
——浅析民政部门在贯彻村委会组织法中	
如何发挥组织指导作用	毕怀恕 郭小平 王羽 (120)
充分发挥民政部门职能作用积极探索推进农村	
基层民主政治建设的有效途径	王宁生 (128)
正确处理乡镇政府与村民委员会的关系	李定坤 (139)
乡镇人民政府指导村委会工作的现状及思考	
——以唐镇镇、东沟镇为例	周莲华 (149)
试论村民自治中乡镇政府的角色定位	钟法基 (158)
“海选”是农民创造的一种崭新民主	
模式	吉林省人大内务司法 委员会 吉林省民政厅 (168)
关于设立村民代表会议制度的	
初步探讨	王占德 钱兴林 (177)
论村民自治中的直接民主决策	王化敏 张忠健 (183)

村民会议和村民代表会是我国农村基层民主决策的
有效组织形式

——浅析村委会如何组织村民

- 实行直接民主决策 虞烈东 (195)
- 制定村委会组织法的地方性法规完善村民
 自治的法制建设 刘杰 (204)
- 村民自治的历史地位和现实作用 杨德恭 (212)
- 关于村委会直接选举中的问题与思考 牛会栓 苏淑梅 (215)
- 贯彻村民委员会组织法研讨会会议纪要 (222)
- 附:
- 中华人民共和国村民委员会组织法 (234)
- 中共中央国务院关于做好 2001 年农业和
 农村工作的意见 (240)
- 后记 编者 (252)

代 序 言

侯宗宾主任委员在贯彻村民委员会 组织法研讨会结束时的讲话

“贯彻村民委员会组织法研讨会”已经结束了。中央组织部、民政部两位副部长的发言很有针对性，对研讨会上提出的一些问题作了回答。曹志副委员长的书面讲话指导性很强，顾金池同志对如何贯彻学习这个讲话精神提出了意见，讲得很好。同志们要认真研究落实，扩大这次会议的成果。

总的看来，这次会议开得是比较好的，围绕贯彻村委会组织法工作中如何正确执法、严格执法、监督执法问题进行了研讨。会上有15位同志发言，还有6篇书面发言。这些论文，总结了广大村民进行自我教育、自我管理、自我服务，进行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等方面的经验。回答了实践中如何正确处理党支部与村委会的关系、乡镇政府与村委会的关系，如何行使村民会议和村民代表会职权，以及民政部门如何发挥职能作用、人大如何搞好监督等问题。这些发言都很实际，对一些实践中遇到的问题提出了解决办法，从认识上分析得比较透彻，在如何操作上讲得也很具体。这次会议研讨的问题，在全国具有一定的普遍性，对全面准确地掌握和运用法律，深入贯彻落实村委会组织法必将产生积极的影响和推动作用。

这次会议的准备时间比较长，大会发言质量比较高，听后很受

启发。在去年对9省市贯彻村委会组织法情况进行调研的基础上，从今年3月开始筹备这次会议，经过几个月的认真准备，使这次会议开得比较成功。大家反映，这次会议有以下三个特点：

(一)以法律为依据，从理论和实践的结合上研讨问题。大会发言针对贯彻村委会组织法工作中遇到的实际问题进行研究，即有一定的理论深度，进行了认真分析，又总结了实践经验，提出了解决办法，很有说服力。应当如何操作，讲的也比较切合实际。

(二)以实际工作中需要解决的问题为重点进行探讨。会上提出的7个研讨专题，都是贯彻村委会组织法实践中遇到的问题，与会同志在充分调查研究的基础上，用事实说话，每篇论文研讨的问题都很实际，可操作性强，论文质量比较高，确实解决了一些实际问题。

(三)以指导工作为目的，注重实际效果。与会同志大部分都对贯彻村委会组织法负有一定的责任，有些还是在第一线长期从事这项工作的同志，这些发言都体现了以指导工作为目的，从不同的角度为今后的工作，提出了意见和建议。

这次会议，既是理论研讨会，也是一次互相学习的经验交流会，对今后贯彻村委会组织法有很强的推动作用。

从会上大家讲的情况看，两年来贯彻落实村委会组织法的工作是很有成效的，在10年贯彻试行法的基础上，农村的基层民主政治建设取得了突破性进展，农民的政治意识、民主意识和参与意识进一步强化。对村民自治，尤其是对民主选举、村务公开表现了极大的热情，有的地方像过节一样参加选举，也反映了党对农村工作的领导又得到了进一步加强，对政府转变职能，改变改进工作方法也起到了推动作用。但各地发展情况不平衡，有的地方搞得好的占大多数，如上海70%~80%的村贯彻得比较好；有些地方是“三三制”，搞得好的、比较好的、差的各占1/3；有些地方连选举都困难，有宗教、宗派和各种不良势力的干扰，甚至还有贿选、骗选

的。应当看到贯彻村委会组织法还有大量的工作要做，对各级干部来说，都需要进一步提高认识，正确理解法律的精神实质，要排除干扰，依法贯彻落实村委会组织法。

《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：“扩大农村基层民主，实行村民自治，是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造。”江泽民同志在安徽考察工作时也指出：“包产到户、乡镇企业和村民自治，都是在党的领导下我国亿万农民的伟大创造。”依法推进村民自治，是一项长期的任务。不可能通过一、两次会议就把执法中存在的问题全部解决。事物是发展的，即使老的问题解决了，新的问题还会出现。只有不断实践，不断开拓，经过长期不懈的努力，才能完成农村民主政治建设的历史任务。

这次研讨会，经过这么长时间的调查、总结和准备工作，应当对大家都有启发。本地没有解决的问题，别人解决了，可以互相借鉴。我们要通过网络、报刊等新闻媒体，将这次会议的研讨文章进行宣传，还要汇集成册，这样就能扩大会议成果。我相信，只要我们发奋工作，村民自治这种具有中国特色的农村民主政治制度，就一定会建设得越来越好。

在贯彻村民委员会组织法 研讨会上的讲话

全国人大常委会副委员长 曹 志

在《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施两周年之际，全国人大内务司法委员会召开了“贯彻村民委员会组织法研讨会”。会议理论联系实际，总结交流了各地贯彻这部法律的经验和做法，对如何解决法律实施中遇到的问题进行了探讨。相信通过这次会议，必将对进一步推进村民自治、加强农村基层民主政治建设，有所推动。

下面，我谈几点意见：

一、一定要保证村民依法行使民主自治权利， 同时要发挥好党支部的领导核心作用

社会主义民主的本质是人民当家作主，管理国家。中国共产党历来重视保障人民群众的民主权利。改革开放以来，党和国家更把建设社会主义民主政治，作为社会主义现代化建设的一项重要内容。江泽民同志在党的十五大报告中明确指出：“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。”扩大农村基层民主，实行村民自治，这是党领导亿万农民在建设有中国特色社会主义民主政治进程中的伟大创举，经

过这些年的试行和实践，这一制度得到不断的发展和完善，并且以国家法律的形式肯定下来。我们所有的党员对此都要有正确的认识，严格按照法律办事，支持和保证农民依法行使民主自治权利。

村民自治，是在党的领导下的自治，是坚持社会主义方向的自治。党在农村的基层组织是农村各种组织和各项工作的领导核心，当然也是村民自治的领导核心。这是国家法律和党的规章都明确规定了的。村民委员会组织法对村党支部在村民自治中应该如何发挥领导核心作用作了规定：党在农村的基层组织，按照党章进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。党的农村基层组织工作条例对村党支部的职责、权限也作了具体规定。这些年的实践证明，凡是农村基层党组织的领导核心作用发挥好的地方，当地的村民自治就能够健康发展。但是在法律具体实施过程中，由于宣传、教育、培训等工作尚不到位，致使一些基层党组织对如何在村民自治中发挥领导核心作用缺乏明确的认识，进而在实际工作中出现了一些问题和矛盾。有些地方的村党支部把领导核心理解为包揽一切，不注意发挥村委会的作用，使村民自治流于形式；也有些地方的村党支部认为既然实行了村民自治，党组织就难以发挥领导作用，使得党支部处于无所作为的状态。当然，也有一些村委会认为自己是村民选出来的，村里的事应该村委会说了算，对党支部的领导核心作用不够尊重。

产生这些问题的原因是多方面的，但根本的还是认识不到位，没有真正理解扩大基层民主，实行村民自治的实质和意义，也没有搞清楚基层党组织的地位和作用。因此，村委会要增强党的领导观念，自觉地接受和依靠村党支部的领导。村党支部要善于对村里的重大事项作出正确的决策，做好思想政治工作，使村委会和村民自愿接受这些决策并付诸实施；同时，村党支部及所有党员要发挥模范带头作用，积极宣传党的方针政策，宣传国家法律法规，引导

村民自治健康有序地发展。村党支部不能包揽一切，直接包办法律规定属于村民自治范围内的事情，也不能认为“事不关己”，无所作为。

各地在如何处理好农村基层党组织和村委会的关系，如何在村民自治中既发挥农村基层党组织的领导核心作用，又保证村民充分行使自治权利等方面，通过实践已经取得了许多好的经验。总结、宣传、推广这些经验，是当前贯彻实施村民委员会组织法的一项重要工作。

二、乡镇政府对村民自治要依法履行指导、支持和帮助的职责，但不要干预村民依法自治

如何处理乡镇政府与村委会之间的关系，是当前正确贯彻实施村民委员会组织法，保证村民自治不断向前发展的一个重要问题。我国宪法规定，村民委员会是基层群众性自治组织，它与基层政权的相互关系由法律规定。村民委员会组织法规定：“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，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。”

按照法律规定，村民委员会不是国家基层政权组织，也不是政府的派出机构，而是农村的群众性自治组织，它与乡镇人民政府之间不构成上下级的行政隶属关系。作为基层行政机关的乡镇政府，不能用行政手段任命、委派和撤换村委会成员，不能直接改变、撤销村委会作出的决定，不能向村委会下达行政命令，更不能直接干预依法属于村民自治范围内的事项。乡镇政府对村委会不行使领导权，并不意味着对村委会的工作可以不管不问。相反，乡镇政府应当主动对村委会进行指导、支持和帮助，通过宣传、培训等方式引导村委会依法开展自治活动，帮助村委会解决遇到的困难，积极为

村民自治铺路导航。这也是法律赋予乡镇政府的一项职责。

当前有些乡镇政府的领导干部，对村民自治存在一定的模糊认识，致使乡镇政府与村委会的关系没有理顺。在一些地方，违法干预村民自治的情况时有发生，乡镇政府直接向村委会下命令，下指标，直接任命或者撤换村委会组成人员，改变、撤销村委会作出的决定，等等。解决这些问题，既要加强宣传教育，提高基层领导干部的认识，使之严格按法律规定办事。同时，也要注意加强法律实施的监督工作。地方各级人大及其常委会负有依法保证村民委员会组织法在本行政区域内的实施、保障村民依法行使自治权利的职责。对同级政府违反村民委员会组织法，干预村民依法自治的行为，要予以监督纠正。必要的时候，我们的新闻媒体也可以对一些典型事例进行曝光。

在强调乡镇政府应当依法对村民委员会工作进行指导、支持和帮助的同时，也不能忽视村民委员会对乡镇政府工作的协助义务。村民自治应当是在法律规定范围内的民主自治，而且要履行国家法律规定的各项义务。村民委员会组织法规定村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。但现在有极个别地方的村委会认为乡镇政府无权撤换自己，无权干预自己，不接受乡镇政府的指导，不履行法定的义务，甚至出现与乡镇政府对着干的情况。这是不对的。村委会协助乡镇政府开展工作，这也是村民自治的一项重要内容。每一个村委会都应当切实担负起这项责任，积极配合乡镇政府依法完成有关的各项工作。同时，村委会还应当向广大村民宣传宪法、法律、法规和国家政策，教育和推动村民履行法律规定的义务，促进村民自治健康有序发展。

三、要正确处理村民会议 与村民代表会的关系

村民代表会是广大农民在村委会组织法 10 年试行实践中创造

的一种民主形式，这种方式便于议事，有利于村委会与村民的沟通，正式颁布实施的村民委员会组织法肯定了这种形式。但是在法律实施过程中，有些地方出现用村民代表会替代村民会议，不开村民会议或者由村民代表会决定村内一切重大事项的现象。这种做法是与立法宗旨不相符的。

村民委员会组织法规定的村民代表会制度并不是一项强制性的规定。法律规定只是在人数较多或者居住分散，召开村民会议比较困难的村，可以召开村民代表会，而且明确规定村民代表会只能讨论决定村民会议授权的事项。村民委员会组织法的基本精神是村民实行直接民主。从本质上讲，村民会议是村民实行民主自治的权力基础和基本形式，它选举产生村委会并监督其工作，决定涉及村民利益的重大事项。而村民代表会只是村民会议的一种辅助手段。在法律实施中，凡是条件具备，能够直接开村民会议的地方，都应当用村民会议的形式决定村内的重大事项。需要召开村民代表会的地方，也要积极完善村民代表会的运行机制，运用这一形式让村民充分实现民主自治。但是，法律规定应由村民会议决定的重大事项，不能由村民代表会替代决定。

村民委员会组织法规定村民代表会讨论决定的事项，必须要有村民会议的授权，但村民会议如何向村民代表会授权，哪些事项可以授权，授权要经过哪些程序，村民委员会组织法没有作具体规定。解决这个问题，需要在实践中不断积累和总结经验。各省、自治区、直辖市人大常委会可以根据村民委员会组织法的授权，结合本地区的实际情况，在村民委员会组织法的实施细则中加以规定。已经制定实施细则的，可以通过补充规定或者单独规定加以完善。原则是不违背村民委员会组织的立法宗旨，保证村民真正实现民主自治的权利。但应当注意，不能把村委会成员的选举和罢免等法律已有明确规定的事项，列入向村民代表会授权的范围。

我还想强调一点，就是要继续加强村民委员会组织法的宣传普

及工作。刚才谈到的几个问题里都涉及到认识问题，解决认识问题要靠大力加强宣传教育。两年来，我们在村民委员会组织法的宣传普及方面作了很多努力，取得了一定成绩，但这与推进我国基层民主建设，促进社会主义民主法制建设发展的要求相比，还是不够的。在宣传中可以根据对象的不同，做一些有针对性的宣传工作，如村民、基层党组织的干部、乡镇政府的干部等，他们对村民委员会组织法的认识角度和接受角度是有所不同的。在宣传中应当根据他们各自的情况和特点，组织一些有针对性的答疑解惑的宣传，这样效果会好一些。

贯彻实施村民委员会组织法我们还缺乏经验，出现一些这样或那样的问题是正常的。我们要从理论和实践两个方面研究这些问题，探讨解决的办法。希望各地人大与其他有关部门形成合力，共同为村民委员会组织法的贯彻实施，为推动农村基层民主政治建设作出新的贡献。

依法推进村民自治

侯宗宾

实行村民自治，扩大农村基层民主，是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造和具体实践。依法推进村民自治，是依法治国方略的重要组成部分，是党和国家赋予我们的历史重任。

村委会组织法颁布实施两年来，从全国总的情况看，各地对贯彻这部法律给以高度重视，普法、执法和法律监督工作取得明显成效，村民自治的发展健康有序，党中央关于全面推进村级民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的要求正在深入落实。广大村民实行村民自治的伟大实践，在前10年试行法的基础上，又向前迈进了一大步，农民的政治意识、民主意识和参与意识进一步强化，其显著成果为世人所瞩目。但是，因我国地域辽阔，各地发展不平衡，尤其是对法律的理解和执行的偏颇，仍存在一些不可忽视的问题。要解决这些问题，就要一以贯之地贯彻落实村委会组织法，真正实现依法推进村民自治。

一、全面准确地掌握和运用法律规范 是依法推进村民自治的基础

村委会组织法是实践村民自治的行为准则。依法推进村民自治，必须全面准确地掌握和运用法律规范，必须不断提高对村民自

治的认识水平和实践能力，这是依法推进村民自治的前提和基础。

只有全面准确地掌握和运用法律规范才能真正体现党和人民的意志。让人民直接行使民主权利，真正实现人民当家作主，是几十年来共产党人一直为之不懈奋斗的政治目标。村委会组织法是党的意志、国家意志和人民意志的集中体现。江泽民同志在安徽考察工作时指出：“包产到户、乡镇企业和村民自治，都是在党的领导下我国亿万农民的伟大创造。”农民的这三个伟大创造，是我国农村改革中最新鲜活泼、最具生命力、最具创新意识的三大成就。自1989年我国试行村委会组织法以来，农村政治体制改革伴随农村经济体制改革的深入开始启动，这是一场顺应历史发展方向的伟大变革。这种变革，使我国农村民主政治建设焕发出了新的生机与活力，农民当家作主的政治热情空前高涨，生产积极性和创造性空前活跃，形成推动农村跨世纪发展的强大力量。我国经济体制和政治体制改革的深入发展，使农民萌发了与现代化相适应的思想观念，推动了农民的生产方式向现代化方向大步迈进，同时也促使农民的管理行为方式发生了深刻变化，从以往被人管理逐步走向自我管理，从习俗约束逐步走向法制化轨道。农民整体思想道德素质、社会主义民主意识和法律意识以及科学文化水平有了显著提高，成为综合国力的一个重要标志。党和人民的共同意志在这场历史变革中得到了充分体现。这是改革开放的伟大成就，也是贯彻落实村委会组织法给农村精神文明建设和民主政治生活带来的巨大变化。全面准确地掌握和运用村委会组织法，就是遵从人民的意志，遵从党的意志，遵从国家的意志。

正确的执法思想是全面准确地掌握和运用法律的重要前提。实践证明，在改革的历史进程中每向前一步，总是要破除一个又一个思想障碍，才能推动历史不断向前发展。以村民自治为核心内容的农村政治体制改革，就正在经历着这样一个历史发展过程。依法推进村民自治，需要先进的思想意识和全新的社会观念作保障，需要