

中华人民共和国 村民委员会组织法

【案例应用版】

全面收录23个村民相关法律文件、24个典型案例、8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. —北京: 中国法制出版社, 2009. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1466 - 1

I. 中… II. 中… III. 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 (2009) 第 162546 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/2009 年 11 月第 1 版

印张/7 字数/153 千

2009 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1466 - 1

定价: 18.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66010483

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

第一条	【立法宗旨和依据】	1
第二条	【村委会的性质和任务】	3
案例 1	涉及村民利益的事项应由村民自我管理?	5
案例 2	村民委员会的自我管理如何体现?	6
案例 3	村民委员会是什么性质的组织?	7
第三条	【基层党组织在村民自治中的作用】	9
案例 4	党的农村基层组织在村民自治活动中的地位 和作用是怎样的?	10
案例 5	村民委员会与村党支部是什么关系?	10
第四条	【乡镇人民政府与村委会的关系】	11
案例 6	村民自治与乡镇政府依法行政之间的关系是怎 样的?	13
案例 7	村民委员会成员在协助乡镇政府执行职务时 身份性质如何?	13
第五条	【村委会的经济职能】	15
案例 8	村民委员会的决议违法, 该如何承担责任?	17
第六条	【村委会在法制建设和精神文明建设方面的任务】	18
第七条	【村委会在加强民族团结方面的任务】	20
第八条	【村委会的设立】	20
第九条	【村委会的组成】	22
案例 9	村民委员会成员在组成方面有何特殊要求?	23
第十 条	【村民小组】	24
第十一 条	【村委会成员的产生和方式】	25
案例 10	村民委员会成员是如何产生的?	26

第十二条	【村委会选举的普遍性原则】	27
案例 11	选民资格和村民选举资格有何不同?	28
案例 12	村民委员会候选人资格应该如何确定?	29
第十三条	【村委会选举的组织机构】	31
案例 13	村民选举委员会的职责是什么?	32
第十四条	【村委会的选举程序】	34
案例 14	受过党纪处分的人能否参选村民委员会成员?	35
第十五条	【对破坏村委会选举的制裁】	37
案例 15	对破坏村委会选举的行为如何定性?	38
案例 16	破坏村民委员会选举, 该如何处理?	40
第十六条	【罢免程序】	41
案例 17	罢免村民委员会成员需要什么样的程序?	42
第十七条	【村民会议的组成】	43
第十八条	【村民会议的召集】	44
第十九条	【村民会议讨论决定的事项】	46
案例 18	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?	48
案例 19	村民会议在决定村集体利益中的作用是怎样的?	49
第二十条	【村民自治章程和村规民约】	50
案例 20	怎样认定村民会议的决议是否与宪法、法律、法规和国家政策冲突?	52
第二十一条	【村民代表会议】	55
案例 21	村民代表会议的权限是怎样的?	56
第二十二条	【村务公开】	57
案例 22	哪些事项必须经由村务公开?	59
第二十三条	【对村委会及其成员的要求】	60
案例 23	村民委员会擅自作出的决定的效力如何?	61
第二十四条	【村委会及其成员的工作方法】	62
第二十五条	【村委会下属机构的设置】	64
案例 24	村民委员会的人民调解委员会的调解协议效力如何?	65

第二十六条	【村委会的帮教任务】	66
第二十七条	【村委会与驻在单位的关系】	67
第二十八条	【地方人大的保证职责】	68
第二十九条	【实施办法的制定】	69
第三十条	【施行时间】	70

附录 1

中国共产党农村基层组织工作条例	(71)
(1999 年 2 月 13 日)	
人民调解委员会组织条例	(78)
(1989 年 6 月 17 日)	
最高人民法院关于村民小组诉讼权利如何行使的复函	(81)
(2006 年 7 月 14 日)	
最高人民法院印发《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》的通知	(82)
(2008 年 12 月 3 日)	
中华人民共和国农村土地承包法	(95)
(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	(106)
(2005 年 7 月 29 日)	
中华人民共和国土地管理法 (节录)	(112)
(2004 年 8 月 28 日)	
农村土地承包经营权流转管理办法	(115)
(2005 年 1 月 19 日)	
中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定	(121)
(2008 年 10 月 12 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	(141)
(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	(146)
(2004 年 6 月 22 日)	
村集体经济组织财务公开暂行规定	(154)
(1997 年 12 月 16 日)	
关于推动农村集体财务管理和监督经常化规范化制度化的意见	(158)
(2003 年 12 月 4 日)	
关于做好村干部任期和离任经济责任专项审计的通知	(163)
(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	(167)
(2001 年 6 月 21 日)	
农民承担费用和劳务管理条例	(170)
(1991 年 12 月 7 日)	
中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发《关于对涉及农民负担案(事)件实行责任追究的暂行办法》的通知	(177)
(2002 年 8 月 9 日)	
中央纪委、监察部、农业部关于执行《关于对涉及农民负担案(事)件实行责任追究的暂行办法》若干问题的解释	(182)
(2005 年 9 月 22 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	(186)
(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	(191)
(2009 年 9 月 1 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	(196)
(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	(199)
(1999 年 6 月 25 日)	
国务院办公厅转发交通部等部门关于 推动农村邮政物流发展意见的通知	(200)
(2009 年 5 月 23 日)	

附录 2

1. 土地家庭承包制度	(205)
2. 土地的非家庭承包方式	(208)
3. 土地承包经营权证	(209)
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修订通过 1998年11月4日中华人民共和国主席令第9号公布 自公布之日起施行)

第一条 【立法宗旨和依据】^① 为了保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情，发展农村基层民主，促进农村社会主义物质文明和精神文明建设，根据宪法，制定本法。



应用提示

本条是关于《村委会组织法》的立法宗旨和依据的规定。

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。实践证明，试行法确定的方向、基本原则和制度是正确的，试行期间取得了很好的成效。九届全国人大常委会总结村民自治的实践经验，根据党的十五大和十五届三中全会的精神，坚持试行法确定的原则和方向，修订通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》。《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

^① 条旨为编者所加，全书同。

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、促进农村社会主义物质文明和精神文明建设

我国是一个农业大国，农业和农村工作问题关系到建设和改革的全局。就农村来说，经济文化还比较落后，建设和发展的任务十分突出。要把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家，必须花大力气加强农村的物质文明建设和精神文明建设。在农村开展村民自治，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。同时，村是我国农村社会最基层的单位，在农村社会中具有十分重要的作用。通过加强村民委员会的建设，建立健全村民委员会的各项制度，改善村民委员会的工作方法和方式，对于充分发挥村民委员会在农村社会主义现代化建设中的作用具有重要意义。

《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。

相关规定

《宪法》第 111 条

第二条 【村委会的性质和任务】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。



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丰富多彩的教育。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民主监督。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，本村五分之一以上的村民联名，可以要求罢免村民委员会成员；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。由于民间纠纷是大量的，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去解决。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，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。村民委员会协助维护社会治安，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。



案例解读

案例1 涉及村民利益的事项应否由村民自我管理？

江苏省东台市某村第一村民小组，是一个地处三镇交界、交

通欠发达、离集镇较远的地方。1998年农村土地二轮延包时，全组共70户，农业人口190人，村民小组发包面积251亩，其中较远的低洼地被集体开挖成鱼塘近40亩。由于当时税费负担过重，种田收益甚微。不少农户对承包经营权也不过分关注。因此，该村民小组出现三种情况：一是当时不少农户对《农村集体土地承包经营权证书》中规定应得而未得到的部分低洼地的承包经营权也未计较，非承包户继续耕种，承包户也从未要过；二是少数农户甚至抛荒，被部分纯农户拾去种植至今；三是口头协议委托他人代种。上述三种情形下，承包地前几年的税费都是由实际耕种经营户缴纳的。七年以来相安无事。但后来因盐通（盐城—南通）高速公路的出口处就在附近，这里反而变成了交通优势十分明显的地方，成为商家看中的发财宝地。后一客商在此征地80亩，每亩征地补偿费、安置费近二万元，人们看到了土地的价值，矛盾遂集中而至，十分激烈。现行的土地承包政策、法律法规中也没有明确的调处规定。最后，在镇党委、政府的指导下，镇土地纠纷调解委员会协助该村村民委员会借助《村民委员会组织法》中关于“涉及村民利益的其他事项”应当由村民会议讨论决定的规定，运用村民自我管理，内部广泛协商的办法，较好地解决了这一矛盾。

我国《村民委员会组织法》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。本案例中，村民对于征地补偿款的分配问题产生纠纷，此时，可以适用《村民委员会组织法》中有关村民自治的有关规定，事实上，该村就是在通过村民自治，行使法律赋予的自治权后，妥善地解决了征地补偿款的分配问题。

案例2 村民委员会的自我管理如何体现？

江西省某村小组有42户农民，共178人。为实现村民自我管理，在当地党委的领导下，该村小组决定成立“选民议事会”。

1999年,“选民议事会”经村民选举产生,由人大代表、村小组长、会计、党员及较有威信的村民共11人组成。该会的议事目的和规则是:充分发扬民主,调动群众积极性,挖掘群众智慧,商讨本村大事,确保党的路线、方针、政策在本村贯彻执行,实现群众自我管理。多年来,“选民议事会”围绕这一目的和规则,积极开展工作,并取得了较好成效。“选民议事会”成立以后,该会针对该村小组存在的各种薄弱环节,召集村民会议讨论制订了《村规民约》。《村规民约》的主要内容包括:封山育林、禽畜管理及宗族派性、制止乱占耕地、各项任务的分解指派和实行计划生育等。由于村规民约是通过大家一起充分讨论制定的,具有广泛的民意基础,充分体现了大家的意愿,它的贯彻实施直接关系到该村小组全体组员的根本权益,因而大家都愿自觉遵守。几年来,该村小组共造林320亩,幼林抚育170亩,森林覆盖率达100%;治安环境稳定,原先经常出现的偷鸡摸狗和宗族纠纷等不良现象销声匿迹;计划生育工作完成出色,未发生一起违法超生现象;政府分配的各项任务都完成较好。

目前该村的政治、物质、精神三个文明建设发生了脱胎换骨的“质变”,而引起“质变”的核心就是充分依靠广大群众的智慧和力量,强化主人翁意识,实现自我管理。

我国《村民委员会组织法》规定了村民的自我管理权利,因此农村集体经济组织的成员可以在依法的前提下,在保障党的领导的基础上,充分依靠广大群众的智慧和力量,强化村民的主人翁意识,使村民在法律允许的范围内,对集体经济组织内部的事务实行自我管理,这样既可以调动群众的积极性,又能最大限度的化解村民之间的纠纷,有利于团结和发展。

案例3 村民委员会是什么性质的组织?

某村委会成员未经任何部门批准,擅自刻了一枚村委会印章并启用。《刑法》第280条规定,伪造、变造、买卖或者盗窃、

抢夺、毁灭国家机关的公文、证件、印章的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利；情节严重的，处三年以上十年以下有期徒刑。伪造公司、企业、事业单位、人民团体的印章的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。

刑法条文中没有“村民委员会或群众性自治组织的印章”等字样，村委会组织的性质不明确使得在伪造村委会印章如何定性上，办案机关各执一词。那么村委会究竟属于哪一种性质呢？

近年来，有关村民委员会及村委会成员的犯罪问题时有发生。村民委员会性质如何，村委会成员犯罪如何定性，司法实践中对这一问题存在着争议。我国《村民委员会组织法》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，我国《宪法》“国家机构”一章中第111条第一款规定，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。在日常生活中，村民委员会的工作受基层人民政府或其派出机构指导，村民委员会协助基层人民政府的工作，根据其他法律规定的授权，行使某些行政职能和办理一些行政事务。但这并不能说明村委会为国家机关。最高人民法院就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作出了司法解释，即对村民小组组长利用职务上的便利，将村民小组集体财产非法占为己有，数额较大的行为，应当依据《刑法》第271条第一款的规定，以职务侵占罪定罪处罚（而不是定贪污罪）。由此我们也可以看出，作为“群众性自治组织”的村委会不属于国家机关，村委会成员也就不属于国家机关工作人员。群众性自治组织应认定为人民团体。具体到本案中，村委会成员未经批准擅自刻印村委会印章并启用的行为，应以《刑法》第280条第二款伪造公司、企业、事业单位、人民团体印章罪定罪处罚。

相关规定

《婚姻法》第43条、第44条；《农村土地承包法》第51条；