

村民委员会组织法学习读本

全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室
国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司
民政部基层政权和社区建设司

编著

2.4

中国民主法制出版社

村民委员会组织法学习读本

全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室
国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司 编著
民政部基层政权和社区建设司

中国民主法制出版社

村民委员会组织法学习读本/《村民委员会组织法学习读本》编写组编著.-北京:中国民主法制出版社,1998.11

ISBN 7-80078-361-8

I. 村… II. 村… III. 村民委员会-组织法-中国-学习参考资料 IV. D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 34325 号

村民委员会组织法学习读本

本书编写组 编著

*

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

北京平谷胶印厂印刷

新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 6.375 张印 16 千字

1998 年 11 月第 1 版 1998 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1-30000 册

ISBN 7-80078-361-8/D·260

定价: 8.00 元

本书如有倒装、错页或破损, 我社负责调换。

联系电话: 63097459

前 言

为了进一步完善村民自治制度,保证农村基层群众直接行使民主权利,促进农村经济发展和社会稳定,九届全国人大常委会根据党的十五大和十五届三中全会精神,总结村民委员会组织法(试行)实施十年来的经验,针对实际中存在的问题,于1998年11月4日修订通过了村民委员会组织法。同日,国家主席江泽民签署第九号主席令予以公布,自公布之日起施行。村民委员会组织法是一部牵涉九亿农民的重要法律,对于发展社会主义民主,加强农村基层组织建设,密切党群和干群关系,促进农村物质文明和精神文明建设,具有重要作用。为了深入宣传、准确领会、全面贯彻实施村民委员会组织法,全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室、国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司、民政部基层政权和社区建设司联合编写了《村民委员会组织法学习读本》。全书力求准确地阐述村民委员会组织法条文的深刻含义,村民自治制度的内容和在贯彻实施村民委员会组织法中应当注意的问题,是学习、宣传、贯彻实施村民委员会组织法的一本必备的指导用书。该书由直接参加该法草案的起草、审议修改具体工作的同志撰写,由全国人大常委会法制工作委员会副主任张春生、国务院法制办公室副主任宋大涵、民政部副部长李宝库担任顾问,民政部基层政权和社区建设司司长张明亮、国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司司长李建、全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室副主任王世翊担任主编。由于时间匆忙,水平有限,书中难免存在缺点和不足,欢迎读者批评指正!

编 者

1998年11月5日于北京

顾问：张春生 全国人大常委会法制工作委员会
副主任

宋大涵 国务院法制办公室副主任

李宝库 民政部副部长

主编：张明亮 民政部基层政权和社区建设司司长
李建 国务院法制办公室政法劳动社会保障
法制司司长

王世瑜 全国人大常委会法制工作委员会
国家法行政法室副主任

撰稿人：(以姓氏笔划为序)

丁 锋	王仲田	王金华	许安标	朱卫国
刘喜堂	陈斯喜	武 增	余维良	郭正文
范 瑜	赵 欣	赵 晖	谢惠定	詹成付

目 录

第一编 《中华人民共和国村民委员会组织法》条文

释义	(1)
第一条 (立法宗旨和依据)	(1)
第二条 (村委会的性质和任务)	(3)
第三条 (基层党组织在村民自治中的作用)	(11)
第四条 (乡镇人民政府与村委会的关系)	(13)
第五条 (村委会的经济职能)	(16)
第六条 (村委会在法制和精神文明建设方面的任务)	(19)
第七条 (村委会在加强民族团结方面的任务)	(21)
第八条 (村委会的设立)	(22)
第九条 (村委会的组成)	(25)
第十条 (村民小组)	(28)
第十一条 (村委会成员的产生和方式)	(29)
第十二条 (村委会选举的普遍性原则)	(31)
第十三条 (村委会选举的组织机构)	(33)
第十四条 (村委会的选举程序)	(35)
第十五条 (对破坏村委会选举的制裁)	(39)
第十六条 (罢免程序)	(41)
第十七条 (村民会议的组成)	(43)
第十八条 (村民会议的召集)	(45)
第十九条 (村民会议讨论决定的事项)	(47)
第二十条 (村民自治章程和村规民约)	(51)
第二十一条 (村民代表会议)	(53)

第二十二条	(村务公开)	(55)
第二十三条	(对村委会及其成员的要求)	(60)
第二十四条	(村委会及其成员的工作方法)	(61)
第二十五条	(村委会下属机构的设置)	(63)
第二十六条	(村委会的帮教任务)	(64)
第二十七条	(村委会与驻在单位的关系)	(65)
第二十八条	(地方人大的保证职责)	(66)
第二十九条	(实施办法的制定)	(68)
第三十条	(施行时间)	(69)

第二编 村民委员会组织法及其贯彻实施中的若干

问题	(71)
一、村民委员会组织法的立法情况、指导思想和意义	(71)
二、村民委员会的性质和任务	(81)
三、村民委员会的直接选举	(95)
四、村民会议和村民代表会议	(105)
五、村民自治章程和村规民约	(120)
六、村级民主监督制度	(132)
七、如何贯彻落实好村民委员会组织法	(140)

第三编 附 录 (154)

一、中华人民共和国村民委员会组织法	(154)
二、中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定	(160)
三、全面推进农村改革，开创我国农业和农村工作新局面	(180)
四、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	(192)

第一编 《中华人民共和国村民委员会组织法》条文释义

第一条 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。

【释义】本条是关于村民委员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。十年来，试行法对于扩大基层直接民主，保证农村基层群众直接行使民主权利，改善干群关系，维护农村社会的稳定，发挥了重要作用。实践证明，试行法确定的方向、基本原则和制度是正确的。试行取得了很好的成效。在试行过程中，广大农民群众创造出了很多很好的经验和做法，如“海选”村民委员会成员，村务公开，村民会议和村民代表会议等。同时，随着社会主义民主政治建设的进一步发展，要求进一步完善村民自治制度。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：

一是保障农村村民自治，发展农村基层民主。党的十五大提出，没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化。社会主

义民主的本质是人民当家作主。实现人民当家作主，一方面，全体人民通过民主选举，产生各级人民代表大会，行使国家权力；另一方面，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，参与管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。在农村实行村民自治，是中国共产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。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，是人民当家作主的一个重要方面。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、自我教育和自我服务。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。农村村民自治推行十多年来，取得了巨大的成绩。但是，由于我国有几千年的封建传统，农村经济、文化发展水平还比较落后，农民的民主意识还有待提高，还有一些农村干部对农村村民自治的认识不够，农村村民自治在有些地方执行得还不尽如人意。因此，要进一步健全和完善村民自治制度，保障村民自治，发展农村基层直接民主。

二是促进农村社会主义物质文明和精神文明建设。我国的根本任务是以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。我国是一个农业大国，十二亿多人口，有九亿在农村。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，由村民群众依法办理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践，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，正确处理好村民委员会和村党支部、村集体经济组织、乡镇人民政府的关系，明确村民委员会的职责和任务，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》。宪法是国家的根本大法，规定国家的根本制度和原则，具有最高的法律效力，是一切立法的依据和准则。我国现行宪法是1982年12月五届全国人大五次会议通过的。这部宪法规定了国家的根本任务和基本制度，体现了党在社会主义初级阶段的基本路线，是建国以来最好的一部宪法。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者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。”“居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”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。在村民委员会组织法的立法过程中，有的人主张把村民委员会定为政权性质，将乡镇人民政府与村民委员会的关系定为领导关系，这些同宪法的规定都是不一致的，理所当然的不能采纳。

第二条 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。

【释义】本条是关于村民委员会的性质、自治含义、自治方式和主要任务的规定。

1. 村民委员会是农村基层群众性自治组织。

村民委员会是在人民公社进行政社分开、建立乡政权的过程中，在全国农村逐步建立起来的。农村实行家庭承包经营等责任制形式后，对以三级所有队为基础的人民公社体制进行改革。在改革过程中，在原来生产大队，有的在生产小队的基础上建立了村民委员会。1985年2月，生产大队管理体制的改革在全国全部完成，村民委员会在农村普遍建立起来。到目前，全国共有九十余万个村民委员会。在我国农村普遍建立的村民委员会，具有以下三个特点：一是基层性。村是我国农村最基层的单位，是村民长期生产、居住、生活的单位，跟村民关系最直接、最紧密。一个村就是一个小社区，村民们在社会生活中有着共同的利益和要求。村民委员会根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治的原则设立，具有基层性的特点。二是群众性。村民自治的主体是本村村民，本村村民都有权参加村民自治。村民委员会由村民直接选举产生，不得任命、委派和指定产生；村民委员会成员来自于本村村民，享有选举权的本村村民都有机会被选为村民委员会成员；村民委员会成员不脱离生产，既从事劳动生产，又从事村民委员会的工作；村民委员会代表和维护村民利益，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议；村民委员会进行工作，应当走群众路线，坚持说服教育。三是自治性。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，使它区别于国家政权机关。在我国，国家政权机关包括国家权力机关、行政机关、审判机关和检察机关。它不是国家政权机关的任何一种，也不是国家政权机关的派出机关。在实际工作中，有的把村民委员会当成乡镇人民政府的派出机关，当成乡镇政府的“腿”，将行政工作交给村民委员会去做，或者包办代替村民自治范围内的事项，这些都是同村民委员会性质不符的做法。村民委员会的性质特点，还使它区别于其他的群众组织。在我国，有许多从事社会活动的群众组织，如全国总工会、共产主义青年团、全国妇女联合会、全国青年联合会等。村民委员会作为基层群众组织，和它们有一定的共同之处，但在设立、任务、服务对象、作用等方面有明显的不同之处。村民委员会的性质特点还使它区别于民族自治地方的自治机关。根据宪法规定，少数民族在聚居的地方实行民族区域自治。民族自治地方建立自治机关，行使自治权。自治机关除行使一般地方国家机关的职权外，还行使自治权，是国家政权机关的组成部分，不同于村民委员会。

2. 村民自治的含义是自我管理、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，自己管理自己的事务。它不同于行政管理和经济管理，具有以下几个特点：（1）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。（2）管理者和被管理者是统一的，管理者由村民选举产生，并接受每个村民群众的监督。（3）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。（4）管

理的内容主要是与村民利益密切相关的公共事务，调解解决本居住地区内的各种纠纷，如村民之间、邻里之间、村民与集体之间的纠纷等。

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。在这种自我教育中，教育者和被教育者是统一的。每个村民既是教育者，又是受教育者，每个村民通过自己的行为影响其他村民，主要担当教育任务的村民委员会也来自于村民之中。自治活动与教育是统一的。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。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。村民通过制定和遵守村民自治章程和村规民约，受到社会主义法制和道德的教育。通过发展文化教育，普及科技知识，开展移风易俗，破除封建迷信等活动，提高村民的文化素养。

自我服务在基层群众自治中具有重要作用，有利于增强自治的吸引力和凝聚力，团结村民开展自治。自我服务的特点是：服务项目根据村民需要确定，重大项目由村民会议讨论决定；所需费用和资金由村民自己筹集；村民一起动手，共同兴办，村民委员会负责组织协调。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，发展教育，开展公共卫生，举办群众性的文化娱乐活动等。它对于解除村民的后顾之忧，集中精力搞生产，丰富村民的物质文化生活，充分发挥社会主义制度的优越性具有重要作用。二是生产服务。我国农村实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制后，开展生产服务十分必要。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。

自我管理、自我教育和自我服务三项内容，是紧密联系、相

辅相成、不可分割的。自我管理本身就是一种自我教育，自我教育又推动自我管理，自我服务增强自治的吸引力和凝聚力，为自我管理和自我教育创造条件。

3. 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。选举实行公平、公正和公开的原则。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候选人。实行差额选举，候选人的名额应当多于应选名额。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。实行民主选举，有利于把群众拥护的思想好、作风正、有文化、有本领、真心实意为群众办事的人选进村民委员会，加强村民委员会的建设。

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的村民会议。村民会议由村民委员会召集，有十分之一以上的村民提议，应当召集会议。召开村民会议，应当有本村十八周岁以上村民的过半数参加，或者有本村三分之二以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的过半数通过。人数较多或者居住分散的村，召开村民会议有困难的，可以推选产生村民代表，由村民委员会召集村民代表开会，讨论决定村民会议授权的事项。对于涉及村民切身利益的事项，必须由村民会议讨论决定方可办理。

民主管理是指对村内的社会事务、经济建设、个人行为等的管理，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。根据宪法、法律和法规以及国家政策，结合本村实际情况，由村民会议制定村民自治章程和村规民约，把

村民的权利和义务，村级各类组织之间的关系和工作程序，以及经济管理、社会治安、村风民俗、婚姻家庭、计划生育等方面的要求，规定得清清楚楚，明明白白，据此进行管理。同时，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：（1）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。（2）村民委员会向村民会议负责并报告工作，村民会议每年审议村民委员会的工作报告，并评议村民委员会成员的工作。经村民民主评议不称职的，可以撤换和罢免。（3）村民委员会实行村务公开制度。村民委员会对于应当由村民会议讨论决定的事项及其实施情况；国家计划生育政策的落实方案；救灾救济款物的发放情况；水电费的收缴以及涉及本村村民利益、村民普遍关心的其他事项，应当及时公布。其中涉及财务的事项，至少每六个月公布一次，接受村民监督。村民委员会应当保证公布内容的真实性，并有义务接受村民的查询。

4. 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。村民委员会办理公共事务和公益事业要注意以下几点：第一、要着眼于解决村民生产和生活中存在的实际困难。在实际生活中，虽然各地发展水平不同，村民需求不同，但难免存在这样那样的不便，如行路难、吃水难、小孩入学入托难、老人照看难等。兴

办公共事务和公益事业要从村民的实际需要和困难中选取项目，想村民之所想，急村民之所急。只有如此，才会受到村民的欢迎，取得事半功倍的效果。第二，要实事求是，量力而行。总的来说，我国农村多数地方还不发达，需要办理的公共事务和公益事业很多，但经济能力有限。这就需要从本村的实际情况出发，根据本村村民的生产、生活和经济发展的需要，考虑本村的经济实力和村民的承受能力，决定办理的事项。绝不可好大喜功，贪大求全，盲目上项目，加重农民负担。否则，就会造成办不了也办不好的局面，发挥不了应有的作用，浪费人力财力物力，挫伤群众的积极性。第三，要坚持民主自愿的原则。按照民主集中制的原则，由村民决定要办什么，不办什么，先办什么，后办什么。经过充分发扬民主，由村民讨论决定的事情，村民就会自觉自愿、同心协力去办，遇到困难也容易解决。要坚决制止强迫命令、违背群众意愿的瞎指挥作法。

(2) 调解民间纠纷。调解民间纠纷是村民委员会的一项重要经常性工作。这项工作主要由村民委员会下设的调解委员会完成。在日常生活中，由于各种利益的冲突，邻里之间、家庭内部、村民之间，不可避免地会发生一些纠纷。如婚姻、家庭、继承、房屋、财产、借贷、宅基地、买卖、委托、保管、水利、土地、山林、损害赔偿等纠纷，还有一些轻微违法的刑事纠纷。村民之间发生的这些纠纷，并不是根本利益的对立和冲突，往往是因为某种局部或者暂时的利益引起的纠纷，但如不及时调解，或者调解不当，就会引起矛盾的激化，发生刑事案件。在实际生活中，因为一些小的纠纷而引起的斗殴、凶杀、放火、投毒等恶性案件的事例，并不鲜见。因此，及时调解和妥善处理民间纠纷是非常重要的。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，应坚持以下原则：第一，依法调解。依照法律、法规、规章和政策进行调解，是正确处理民间纠纷的根本保证。民间纠纷双方当事人对纠纷的事非曲直各有自己的看法和认识，如何来衡量和判断？这就是法律、法规、规章和政策。只有以法律为根据，事实为准绳，才能明辨是非，据此作出的调解才能令人口服心服，使双方当事人接受。当然，对于没有上述规定的，可依据社会公德进行调解。第二，在双方当事人自愿平等的基础上进行调解。要在查明事实、分清是非的基础上，讲道理、论利害，晓之以理、动之以情，充分说理，耐心疏导，帮助当事人消除隔阂、互相让步、达成协议。不论纠纷如何解决，都必须出于双方当事人的自觉自愿。切不可在双方当事人思想不通，未取得谅解的情况下，勉强达成协议。这样也容易出现反复。第三，尊重当事人的诉讼权利，不得把调解作为起诉的必经程序，以未经调解或者调解不成而阻止当事人向人民法院起诉，侵犯公民享有的诉讼权利。对于经过反复调解达不成协议的，可以告知当事人向人民法院起诉。

(3) 协助维护社会治安。在我国，维护社会治安，保证人民的生命财产安全，维护正常的社会秩序和经济秩序，是人民政府公安行政管理机关的一项重要职责。但是，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，要做好以下几项工作：第一，加强治安防范工作。要最大限度地减少犯罪的发生，就必须实行“防打结合，以防为主”的方针。只有大力抓好预防工作，才能减少犯罪，更好地维护社会秩序。第二，要广泛开展法制宣传和教育工作。使村民懂得国家的法律允许做什么、禁止做什么；哪些行为