法律单行本注释本系列

中华人民共和国
村民委员会组织法

Organic Law of the Villagers Committees
of the People's Republic of China

注释本

法律出版社
LAW PRESS CHINA

全新修订版

需要全本请访问 www.ertongbook.com

中华人民共和国村民委员会组织法

注释本

法律出版社法规中心　编

法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国村民委员会组织法注释本 / 法律出版社法规中心编. -- 3 版. -- 北京 : 法律出版社, 2021

(法律单行本注释本系列)

ISBN 978 - 7 - 5197 - 5635 - 2

Ⅰ. ①中… Ⅱ. ①法… Ⅲ. ①村民委员会－组织法－法律解释－中国 Ⅳ. ①D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 093064 号

中华人民共和国村民委员会组织法注释本
ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO CUNMIN WEIYUANHUI ZUZHIFA ZHUSHIBEN

法律出版社法规中心 编

责任编辑 冯高琼
装帧设计 李 瞻

出版发行 法律出版社
编辑统筹 法规出版分社
责任校对 张红蕊
责任印制 张建伟
经 销 新华书店

开本 850 毫米 × 1168 毫米 1/32
印张 3.5 **字数** 83 千
版本 2021 年 7 月第 3 版
印次 2021 年 7 月第 1 次印刷
印刷 三河市龙大印装有限公司

地址:北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
网址:www. lawpress. com. cn
投稿邮箱:info@ lawpress. com. cn
举报盗版邮箱:jbwq@ lawpress. com. cn
销售电话:010 - 83938349
客服电话:010 - 83938350
咨询电话:010 - 63939796
版权所有 · 侵权必究

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 5635 - 2 **定价**:15.00 元

凡购买本社图书,如有印装错误,我社负责退换。电话:010 - 83938349

编辑出版说明

现代社会是法治社会，社会发展离不开法治护航，百姓福祉少不了法律保障。遇到问题依法解决，已经成为人们处理矛盾、解决纠纷的不二之选。然而，面对纷繁复杂的法律问题，如何精准、高效地找到法律依据，如何完整、准确地理解和运用法律，日益成为人们“学法、用法”的关键所在。

为了帮助读者快速准确地掌握“学法、用法”的本领，我社开创性地推出了“法律单行本注释本系列”丛书，至今已十余年。本丛书历经多次修订完善，现已出版近百个品种，涵盖了社会生活的重要领域，已经成为广大读者学习法律、应用法律之必选图书。

本丛书具有以下特点：

1. 出版机构权威。成立于1954年的法律出版社，是全国首家法律专业出版机构，始终秉承“为人民传播法律”的宗旨，完整记录了中国法治建设发展的全过程，享有“社会科学类全国一级出版社”“全国百佳图书出版单位”等荣誉称号。

2. 编写人员专业。本丛书皆由相关法律领域内的专业人士编写，并引入匿名审稿评估制度，确保图书内容始终紧跟法治进程，反映最新立法动态，体现条文内涵。

3. 法律文本标准。作为专业的法律出版机构，多年来，我社始

终使用全国人民代表大会常务委员会公报刊登的法律文本，积淀了丰富的标准法律文本资源，并根据立法进度及时更新相关内容。

4. 条文注解精准。本丛书以立法机关的解读为蓝本，对每个条文提炼出条文主旨，并对重点条文进行注释，使读者能精准掌握立法意图，轻松理解条文内容。

5. 配套附录实用。书末“附录”部分收录的均为重要的相关法律、法规和司法解释，使读者在使用中更为便捷，使全书更为实用。

需要说明的是，本丛书中“适用提要”“条文主旨”“条文注释”等内容皆是编者为方便读者阅读、理解而编写，不同于国家正式通过、颁布的法律文本，不具有法律效力。本丛书不足之处，恳请读者批评指正。

我们用心打磨本丛书，以期待为法律相关专业的学生释法解疑，致力于为每个公民的合法权益撑起法律的保护伞。

法律出版社法规中心

2021 年 6 月

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　录

《中华人民共和国村民委员会组织法》适用提要 …… 1

中华人民共和国村民委员会组织法

第一章　总则…… 5
第一条　立法宗旨和依据…… 5
第二条　村委会的性质和职责…… 6
第三条　村委会的设立…… 8
第四条　基层党组织在村民自治中的作用…… 9
第五条　乡镇人民政府与村委会的关系…… 10
第二章　村民委员会的组成和职责…… 11
第六条　村委会的组成和补贴…… 11
第七条　村委会下属委员会的设置…… 12
第八条　村委会的经济职能…… 13
第九条　村委会的社会职能…… 14
第十条　对村委会及其成员的要求…… 15
第三章　村民委员会的选举…… 15
第十一条　村委会成员的产生方式和任期…… 15
第十二条　村民选举委员会…… 16
第十三条　村民选举资格…… 17
第十四条　村民选举名单…… 18
第十五条　村委会的选举程序…… 19
第十六条　村委会成员的罢免程序…… 21
第十七条　破坏选举的法律后果…… 21

第十八条　村委会成员职务自行终止的情形…… 23
第十九条　村委会成员的补选…… 24
第二十条　村委会的工作移交…… 24
第四章　村民会议和村民代表会议…… 25
第二十一条　村民会议的组成和召集…… 25
第二十二条　村民会议的召开…… 26
第二十三条　村民会议的职权…… 27
第二十四条　村民会议讨论决定的事项…… 28
第二十五条　村民代表会议和村民代表…… 31
第二十六条　村民代表会议的召集和召开…… 32
第二十七条　村民自治章程和村规民约…… 32
第二十八条　村民小组…… 33
第五章　民主管理和民主监督…… 34
第二十九条　村委会的工作方法…… 34
第三十条　村务公开制度…… 35
第三十一条　村务公开不及时、不实的处理 …… 36
第三十二条　村务监督机构…… 36
第三十三条　民主评议…… 37
第三十四条　村务档案…… 38
第三十五条　经济责任审计…… 39
第三十六条　法律责任…… 40
第六章　附则…… 41
第三十七条　村委会的经费来源…… 41
第三十八条　村委会等与驻在农村的单位的关系…… 42
第三十九条　地方人大及常委会的保证职责…… 42
第四十条　实施办法的制定…… 42
第四十一条　施行日期…… 42

附　录

中华人民共和国宪法(节录)(2018.3.11 修正) …… 43
中华人民共和国民法典(节录)(2020.5.28) …… 44
中华人民共和国刑法(节录)(修正文本) …… 47
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国刑法》第九十三条第二款的解释(2009.8.27 修正) …… 49
中华人民共和国农业法(节录)(2012.12.28 修正) …… 50
中华人民共和国土地管理法(节录)(2019.8.26 修正) …… 51
中华人民共和国农村土地承包法(节录)(2018.12.29 修正) …… 52
中华人民共和国人民调解法(节录)(2010.8.28) …… 54
中国共产党农村基层组织工作条例(2018.12.28) …… 55
中共中央、国务院关于积极发展现代农业　扎实推进社会主义新农村建设的若干意见(2006.12.31) …… 65
中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强和改进村民委员会选举工作的通知(2009.4.24) …… 77
中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强农村基层党风廉政建设的意见(2006.9.28) …… 84
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(1998.4.18) …… 89
农村集体经济组织财务公开规定(2011.11.21) …… 93
村民一事一议筹资筹劳管理办法(2007.1.16) …… 97
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(1999.6.25) …… 101

《中华人民共和国村民委员会组织法》适用提要

《村民委员会组织法》[①]自1998年11月公布施行以来，对推进以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为主要内容的村民自治发挥了重要作用，村民自治制度已经发展为中国特色的社会主义民主政治的重要组成部分。随着农村经济社会的发展，特别是城乡户籍制度、农村税费制度改革的深化，村民自治在实行中遇到了一些新的情况和问题。为此，《村民委员会组织法》于2010年10月28日和2018年12月29日进行了两次修改。

2010年《村民委员会组织法》修改的主要内容有以下几点：

（一）进一步完善了村民委员会成员的选举和罢免程序

村民委员会选举是实行村民自治的重要环节，此次修改依据村民委员会选举工作的实践经验，对村民委员会选举作了以下几个方面的完善：

一是完善了村民选举委员会的组成和推选程序。根据法律的规定，村民选举委员会由主任和委员组成，由村民会议、村民代表会议或者各村民小组会议推选产生；村民选举委员会成员被提名为村民委员会成员候选人，应当退出村民选举委员会；村民选举委员会成员退出村民选举委员会或者因其他原因出缺的，按照原推

① 为便于阅读，本书中的法律规范性文件均使用简称。

选结果依次递补，也可以另行推选。

二是增加了选民登记的内容。根据法律的规定，村民委员会选举前，应当对下列人员进行登记，列入参加选举的村民名单：户籍在本村并且在本村居住的村民；户籍在本村，不在本村居住，本人表示参加选举的村民；户籍不在本村，在本村居住1年以上，本人申请参加选举，并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民。登记参加选举的村民名单应当在选举日的20日前由村民选举委员会公布。对登记参加选举的村民名单有异议的，应当自名单公布之日起5日内向村民选举委员会申诉，村民选举委员会应当自收到申诉之日起3日内作出处理决定，并公布处理结果。

三是完善了对村民委员会成员的罢免程序。根据法律的规定，本村1/5以上有选举权的村民或者1/3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，并说明要求罢免的理由。被提出罢免的村民委员会成员有权提出申辩意见。罢免村民委员会成员，须有登记参加选举的村民过半数投票，并须经投票的村民过半数通过。

（二）进一步完善了民主议事制度

一是增加了村民会议讨论决定的事项，从原来规定的8项扩展为9项，并规定了村民会议可以授权村民代表会议讨论决定的事项。

二是完善了村民代表会议的组成和议事程序。根据法律的规定，人数较多或者居住分散的村，可以设立村民代表会议，讨论决定村民会议授权的事项。村民代表会议由村民委员会成员和村民代表组成，村民代表应当占村民代表会议组成人员的4/5以上，妇女村民代表应当占村民代表会议组成人员的1/3以上。村民代表由村民按每5户至15户推选1人，或者由各村民小组推选若干人。村民代表的任期与村民委员会的任期相同。村民代表可以连

选连任。村民代表应当向其推选户或者村民小组负责，接受村民监督。村民代表会议由村民委员会召集。村民代表会议每季度召开1次。有1/5以上的村民代表提议，应当召集村民代表会议。村民代表会议有2/3以上的组成人员参加方可召开，所作决定应当经到会人员的过半数同意。

三是增加了村民小组会议制度。根据法律的规定，属于村民小组的集体所有的土地、企业和其他财产的经营管理以及公益事项的办理，由村民小组会议依照有关法律的规定讨论决定，所作决定及实施情况应当及时向本村民小组的村民公布。

（三）进一步完善了民主管理和民主监督制度

一是增加了村务监督机构。根据法律的规定，村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构，负责村民民主理财，监督村务公开等制度的落实，其成员由村民会议或者村民代表会议在村民中推选产生，其中应有具备财会、管理知识的人员。村民委员会成员及其近亲属不得担任村务监督机构成员。

二是完善了民主评议的内容。根据法律的规定，村民委员会成员以及由村民或者村集体承担误工补贴的聘用人员，应当接受村民会议或者村民代表会议对其履行职责情况的民主评议。民主评议每年至少进行一次。村民委员会成员连续两次被评议不称职的，其职务终止。

三是增加了村务档案制度。根据法律的规定，村民委员会和村务监督机构应当建立村务档案。村务档案包括：选举文件和选票，会议记录，土地发包方案和承包合同，经济合同，集体财务账目，集体资产登记文件，公益设施基本资料，基本建设资料，宅基地使用方案，征地补偿费使用及分配方案等。村务档案应当真实、准确、完整、规范。

四是完善了村民委员会成员任期和离任审计制度，并明确了任期和离任审计包括的事项。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

此外,2010 年修订的《村民委员会组织法》还对村规民约的约束、基层党组织对村民自治的领导、村民委员会的职责和经费保障等内容作了完善。

2018 年修正的《村民委员会组织法》仅修改了第 11 条第 2 款,将每届村民委员会的任期由 3 年改为 5 年。

《村民委员会组织法》涉及的相关法律、法规主要包括《宪法》《民法典》《农村土地承包法》《农业法》《人民调解法》等。

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　根据2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国村民委员会组织法〉〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉的决定》修正）

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。

条文注释

本条是关于本法立法宗旨和依据的规定。

本法的立法宗旨和目的包括：第一，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

① 条文主旨为编者所加，下同。

的合法权益;第二,促进社会主义新农村建设。《村民委员会组织法(试行)》(已废止)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年修订的《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,将其修改为促进社会主义新农村建设。两者的精神和内容是一致的,但后者更具有时代感,更凸出地反映了我国农村建设的主题,更具有针对性。

本法的立法依据是《宪法》。《宪法》是国家的根本法,是中国特色社会主义法律体系的统帅、核心和基础,是一切立法活动的根据。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同《宪法》相抵触。

关联法规

《宪法》第111条第1款

第二条　【村委会的性质和职责】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。

条文注释

本条是关于村民委员会的性质和职责的规定。

第一,村民选举产生村民委员会,开展基层群众自治,目的是进行自我管理、自我教育和自我服务。

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,

而不是国家的强制力。

自我教育就是村民通过开展自治活动对自己进行各种教育。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,也是受教育者。每个村民通过自己的行为影响其他村民,承担主要教育任务的村民委员会,其成员也来自村民。

自我服务的内容主要有两个方面:一是生活服务;二是生产服务。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。

第二,村民委员会实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。

民主选举是指村民委员会的主任、副主任和委员通过民主选举产生,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。本村年满18周岁的村民,只要享有政治权利,就有选举权和被选举权。

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年满18周岁以上的村民组成的村民会议。涉及村民切身利益的事项,必须经村民会议讨论决定方可办理。

民主管理是指村内社会事务、经济事务等的管理要遵循村民的意见。村民委员会应吸收村民参加相关事务的管理,并认真听取村民的意见。

民主监督是指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。这主要体现在:本村1/5以上有选举权的村民或者1/3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、村民代表会议负责并报告工作;村民会议审议村民委员会的年度工作报告,有权撤销或者变更村民委员会不适当的决定;村民委员会实行村务公开制度,等等。

总体而言，村民委员会的职责可以分为两个部分：一是开展村民自治这一基本职责；二是作为基层群众组织，与基层人民政府、集体经济组织发生关系而产生的职责。其中，开展村民自治这一基本职责包括以下内容：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；向人民政府反映村民的意见、要求并提出建议。

关联法规

《民法典》第27条、第28条、第31条、第32条、第34条、第101条、第1145条、第1150条

《农村土地承包法》第55条

《农村土地经营权流转管理办法》第33条

第三条　【村委会的设立】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，有利于经济发展和社会管理的原则设立。

村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意，报县级人民政府批准。

村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。

条文注释

本条是关于村民委员会设立的规定。

设立村民委员会要考虑以下三个原则：一是便于群众自治，这是首要的原则。适度的村民委员会规模，有利于开展村民自治，容易取得比较好的成效。二是有利于经济发展。村民委员会的设立应当适应经济发展的要求，而不应阻碍甚至破坏经济的发展。三是有利于社会管理。村是农村社会管理的基本单位，村民委员会的设立应当有利于社会管理。

村民委员会设立、撤销、调整范围的具体程序是：首先，乡、

民族乡、镇的人民政府对相关事项提出方案；其次，村民会议对相关方案进行讨论；最后，为了统筹全局，做好协调工作，相关方案在经村民会议通过后，报县级人民政府批准。

村民小组是村民自治共同体内部的一种组织形式，是自治的一个层次。由于一些地区的村民人数较多或者居住分散，为便于村民自治，村民委员会可按照有利生产、方便生活的原则，根据村民居住状况和集体土地所有权关系等分设若干个村民小组。

第四条 【基层党组织在村民自治中的作用】中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用，领导和支持村民委员会行使职权；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。

条文注释

本条是关于基层党组织在村民自治中的作用的规定。

基层党组织的领导是多种多样的。中国共产党在农村的基层组织，并不是直接对村民委员会进行领导，而是通过贯彻执行党的路线方针政策、对村务的重大事项提出建议意见、发挥党员的模范带头作用、多为村民服务等方式来体现它的领导作用。

《中国共产党章程》明确规定了基层党组织的任务和活动准则。村党支部依照《中国共产党章程》的规定开展活动，支持和保障村民委员会行使职权，通过多种方式发挥其对村民自治的“领导核心作用”。具体来说，村党支部应保障村民的选举权和被选举权，尊重村民的选举结果，不得撤换村民委员会成员；支持村民会议进行民主决策和民主管理，维护村民会议的权威；支持和组织村民开展民主监督，帮助村民完善各种监督制度；支持村民委员会开展工作，支持村民委员会自主决定属于其权限范围内的事项；坚决同干扰、破坏村民自治活动的行为做斗争，维

需要全本请访问 www.ertongbook.com