

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通过)

一、修法背景

1、总的来说是为了适应农村经济社会的深刻变化，特别是城乡户籍制度、农村税费制度改革的不断推进，有必要在总结村民自治实践基础上，对原村委会组织法进行修订。特别是在各地基层民主实践经验较为丰富的前提下，各地探索出了一些能够切实保障村民群众直接行使民主权利的经验和做法，需要以法律的形式把这些好经验好做法固化、深化。

2、旧有法律缺少对村官的有力监督。随着基层民主在我国农村地区的开展，越来越多的村干部通过民主选举的方式而产生，确实为老百姓做了不少实事、好事，但许多地方只重视民主选举环节，而忽视了民主决策、民主管理和民主监督。这使得通过合法程序选举出来的村干部因没有有效的监督途经而变得对腐败失去了抵抗力。有的地方因财务不公开、决策不民主、管理无规章引发的农民群众集体上访事件不断发生，村官违法违纪呈高发态势，村官腐败在某些地区成为常态，这和修订前的村民委员会组织法缺少对村官的有力监督、村民罢免村官程序不完善以及村民难以罢免村官有关。

3、村民会议召集难。随着我国城市经济的迅猛发展，外出进城打工成了农村青年的第一选择，他们在城市落脚之后，绝大多数人不愿专门为参加村民会议或选举而回村，一是因为来回往返路途遥远，旅费无处报销，二来部分村民参与意识不强，觉得参与不参与一个样，从而使村民会议召集难成为普遍现象，村组合并则进一步增加了村民会议召开的难度。村民会议召开难，成为一个现实而紧迫的问题。

4、缺少约束的基层民主易成为多数人对少数人的暴政。村民民主自治的实践中存在这样一个极端，即多数村民对少数村民权益的侵害。从表面上来看，村民们行使权利的时候确实符合形式与程序上的民主（以制定村规民约的方式来剥夺少数人依法获得的权利），但是却侵犯了少数公民的基本权利，如人身权、财产权等。例如，我国部分农村地区，在分配土地收益时，把村民划分为几等，不同的等级分得的收益不等，本地居民为高、从外村迁入的居民为低。这可以说是多数人对少数人的暴政，这种情形是没有宪法和基本人权约束下的民主的必然发展趋势。自治是有界限的，当公民自治与宪法和法律赋予公民的基本权利相抵触的时候，乡镇政府的干涉、纠正就是必要的。

二、本次修法之重大意义

1、本次村民委员会组织法的修改，对于发展社会主义民主，体现社会主义制度优越性，加强农村基层民主组织建设，密切党群和干群关系，促进农村物质文明、政治文明和精神文明建设，具有重要作用。

2、村民委员会成员的选举和罢免程序得到了完善。村民委员会选举是基层民主自治的政治起点，是实行村民自治的重要环节。修订后的村民委员会组织法，对村民委员会选举作了以下几个方面的完善（1）对村民选举委员会的组成和推选程序进行了完善；（2）新法增加了选民登记的内容；（3）完善了对村民委员会成员的罢免程序，规定：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。并说明要求罢免的理由。被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。这说明，如果难以征集本村五分之一以上有选举权的村民联名，还可以征集三分之一以上的村民代表联名。上述新规定修改通过，将降低罢免村官的门槛，使得村干部的权力实际上受到村民的约束。

3、民主议事制度得到了增强。在基层村民的民主自治活动过程中，村民行使民主权利和维护自身的利益主要是通过议事制度来具体实现的，议事制度对村民委员会起着重要的制约作用。

修订后的新法主要从以下三个方面完善了民主议事制度：（1）进一步明确了村民会议讨论决定的事项，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。这从一个侧面划定了村民会议的职权同村民委员会职权的分野，避免了村民委员会越俎代庖，未经授权就擅自处分村民的其他权利；（2）由于实践中，村民会议的召开存在一定的难度，为了使村民能够经常行使自己的民主权利，新法完善了村民代表会议的组成和议事程序；（3）强化了村民小组议事决策权力，完善了村民小组会议制度。

4、民主管理和民主监督制度有所创新。（1）增加了村务监督机构，该监督机构负责村民民主理财和村务公开等制度的落实；（2）新法增加了民主评议的内容，村民委员会成员连续两次被评议不称职的，其职务终止。这对村民委员会的委员形成了一定的制约，他们不再是选举出来以后就稳坐宝座了；（3）增加了村务档案制度，使得一个村的村务行为都有据可查，有历史可循，也为村民对村干部的监督提供了方便；（4）规定了村民委员会成员的离任审计制度，修改后的法律规定，村民委员会成员实行任期和离任经济责任审计，离任审计制度是现代行政监督的重要手段，可以为党组织人事部门正确、科学地考核和任免干部提供重要而具体的根据，尤其对长期和土地、经济事务打交道的村干部来说，离任经济审计可以对他们形成非常好的制约与监督。

本次的修法可以说是进步巨大，但新法的修订没有从根本上解决农村基层党支部和村委会关系的问题，使得这个棘手的问题依然在法律规定的框架之外。在实践中，村委会和党支部的关系往往有两种复杂的情况：第一种，村委会主任就是村党支部书记，作为村委会主任主要听村民的，做支书要听上级党组织的，抽象地说来，党是人民利益的根本代表，但在某些具体场合，上级党组织所考虑的利益可能会与村民利益出现冲突，这造成村委会主任角色定位不清楚。第二种，村委会主任是党员，党支部做了决定可以从组织上要求作为党员的村委会主任去执行。这样就会造成党支部操纵村委会决定，党支部架空村委会。所以，农村基层级党支部在处理同村民委员会的关系上应该如何操作，是需要等待未来再次修法来明确的。

三、新旧村民委员会组织法比较

知识点	旧法规定	新法规定	差异说明
村民选举委员会的组成和推选程序	第十一条 村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。 村民委员会每届任期三年，届满应当及时举行换届选举。村民委员会成员可以连选连任。 第十三条 村民委员会的选举，由村民选举委员会主持。村民选举委员会成员由村民会议或者各村民小组推选产生。	第十二条 村民委员会的选举，由村民选举委员会主持。 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，按照原推选结果依次递补，也可以另行推选。	新法明确了：当村民选举委员会成员被提名为村民委员会候选人时应当自动退出村民选举委员会。 并且在其退出或因其他原因缺席后的推选程序也得以明确。

选民登记		第十三条第二款 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： （一）户籍在本村并且在本村居住的村民； （二）户籍在本村，不在本村居住，本人表示参加选举的村民； （三）户籍不在本村，在本村居住一年以上，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。 已在户籍所在村或者居住村登记参加选举的村民，不得再参加其他地方村民委员会的选举。 第十四条 登记参加选举的村民名单应当在选举日的二十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五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三日内作出处理决定，并公布处理结果。	
村民委员会成员的罢免程序	第十六条 本村五分之一以上有选举权的村民联名，可以要求罢免村民委员会成员。罢免要求应当提出罢免理由。被提出罢免的村民委员会成员有权提出申辩意见。 第十七条 村民委员会应当及时召开村民会议，投票表决罢免要求。罢免村民委员会成员须经有选举权的村民过半数通过。	第十六条 本村五分之一以上有选举权的村民或者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，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。	1、增加了罢免程序的启动窗口：“或者三分之一以上的村民代表联名”。 2、罢免表决的所需的票数不同。新法规定是“投票的村民过半数” 旧法为“有选举权的村民过半数通过” 相比而言，新法的条件更加严格。
村民会议讨论决定的事项；村民会议可以授权村民代表会议讨论决定的事项	第十八条 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。 第十九条 村民会议由村民委员会召集。有十分之	第二十三条 村民会议审议村民委员会的年度工作报告，评议村民委员会成员的工作；有权撤销或者变更村民委员会不适当的决定；有权撤销或者变更村民代表会议不适当的决定。 村民会议可以授权村民代表会议审议村民委员会的年度工作报告，评议村民委员会成员的工作，撤销或者变更村民委员会不适当的决定。 第二十四条 涉及村民利益的下列事项，经村民会议讨论决定方可办理：	村民会议可以授权村民代表会议审议村民委员会的年度工作报告，评议村民委员会成员的工作，撤销或者变更村民委员会不适当的决定。 并且村民会议

	一 以上的村民提议，应当召集村民会议。 第十九条 涉及村民利益的下列事项，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理： （一）乡统筹的收缴方法，村留用的收缴及使用； （二）本村享受误工补贴的人数及补贴标准； （三）从村集体经济所得收益的使用； （四）村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案； （五）村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案； （六）村民的承包经营方案； （七）宅基地的使用方案； （八）村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。	（一）本村享受误工补贴的人员及补贴标准； （二）从村集体经济所得收益的使用； （三）本村公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案； （四）土地承包经营方案； （五）村集体经济项目的立项、承包方案； （六）宅基地的使用方案； （七）征地补偿费的使用、分配方案； （八）以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产； （九）村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。 村民会议可以授权村民代表会议讨论决定前款规定的事项。 法律对讨论决定村集体经济组织财产和成员权益的事项另有规定的，依照其规定。	可以授权村民代表会议讨论决定24条第二款规定的事项。
村民代表会议的组成和议事程序	第二十一条 人数较多或者居住分散的村，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。村民代表由村民按每五户至十五户推选一人，或者由	第二十五条 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五分之四以上，妇女村民代表应当占村民代表会议组成人员的三分之一以上。 村民代表由村民按每五户至十五户推选一人，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。	在新法的规定下，村民代表会议的组成和议事程序更加完善。

	各村民小组推选若干人。	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。 第二十六条 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一次。有五分之一以上的村民代表提议，应当召集村民代表会议。 村民代表会议有三分之二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。	
村民小组会议制度		第二十八条 召开村民小组会议，应当有本村民小组十八周岁以上的村民三分之二以上，或者本村民小组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同意。 村民小组组长由村民小组会议推选。村民小组组长任期与村民委员会的任期相同，可以连选连任。 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处理，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。	
村务监督机构		第三十二条 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。村务监督机构成员向村民会议和村民代表会议负责，可以列席村民委员会会议。	
民主评议		第三十三条 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，由村务监督机构主持。 村民委员会成员连续两次被评议不称职的，其职务终止。	
村务档案制度		第三十四条 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。	

村民委员会 成员离任审 计制度		第三十五条 村民委员会成员实行任期和离任经济责任审计，审计包括下列事项： （一）本村财务收支情况； （二）本村债权债务情况； （三）政府拨付和接受社会捐赠的资金、物资管理使用情况； （四）本村生产经营和建设项目的发包管理以及公益事业建设项目招标投标情况； （五）本村资金管理使用以及本村集体资产、资源的承包、租赁、担保、出让情况，征地补偿费的使用、分配情况； （六）本村五分之一以上的村民要求审计的其他事项。 村民委员会成员的任期和离任经济责任审计，由县级人民政府农业部门、财政部门或者乡、民族乡、镇的人民政府负责组织，审计结果应当公布，其中离任经济责任审计结果应当在下一届村民委员会选举之前公布。	
--------------------------------	--	--	--