

附件 1

中华人民共和国村民委员会组织法

(修订草案征求意见稿)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 村民委员会的组成和职责
- 第三章 村民委员会的选举
- 第四章 村民会议和村民代表会议
- 第五章 民主管理和民主监督
- 第六章 村民委员会工作的保障
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了健全中国共产党领导下充满活力的基层群众自治制度，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，促进乡村建设，根据宪法，制定本法。

第二条 村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我监督、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民

主协商、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，执行村民会议和村民代表会议决定、决议，接受村民监督。

第三条 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、范围调整应当尊重村民意愿，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，并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。

第四条 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。

需由村民委员会提请村民会议、村民代表会议决定的事项，经村党组织研究讨论后，由村民会议、村民代表会议依照法律和有关规定作出决定。

第五条 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，及时回应村民委员会反映的村民诉求和建议，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。

村民委员会依法协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。

第六条 县级以上人民政府民政部门对村民委员会的组织建设以及村民自治工作给予指导、支持和帮助。县级以上人民政府其他有关部门在各自职责范围内对相关工作给予指导和帮助。

县级以上人民政府建立村民自治工作协调机制，统筹、协调、督促和指导有关部门在各自职责范围内做好村民自治工作。

第二章 村民委员会的组成和职责

第七条 村民委员会由主任、副主任和委员共三至九人组成，人数应当为单数。村民委员会主任可以由村党组织书记通过法定程序担任。

村民委员会成员中，应当有妇女成员，多民族村民居住的村应当有人数较少的民族的成员。村党组织领导班子成员和村民委员会成员可以交叉任职。村民委员会成员实行近亲属回避。

第八条 村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生、妇女和儿童工作等委员会。下属委员会成员由村民会议、村民代表会议推选产生，村民委员会成员可以兼任下属委员会成员。

第九条 村民委员会应当宣传贯彻宪法、法律、法规和国家政策，教育引导村民正确行使法律规定的权利和履行法律规定的义务，践行社会主义核心价值观。

第十条 村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产、经营的服务和协调工作，负责本村所属公共基础设施的管护，促进农村经济发展。

村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，引导村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。

村民委员会应当尊重并支持集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法财产权和其他合法权益。

村民委员会应当定期听取集体经济组织重大事项报告并列席集体经济组织讨论和决定重要问题的会议，对集体经济组织作出的侵害村民合法权益的决定，村民委员会可以提出异议，或者向乡、民族乡、镇的人民政府反映。

第十一条 村民委员会应当教育引导村民铸牢中华民族共同体意识，保护传承优秀传统文化，发展文化教育，普及科技知识，促进男女平等，增强团结互助，改善人居环境，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

多民族村民居住的村，村民委员会应当教育和引导各民

族村民增进团结、互相尊重、互相帮助。

第十二条 村民委员会应当维护村民的合法权益，依法调解村民的矛盾纠纷。对涉及村民重大利益的意见和要求，村民委员会应当及时向乡、民族乡、镇的人民政府反映。发现不法侵害行为时，村民委员会应当及时向公安机关报案，同时采取相应的必要措施。

村民委员会应当加强对妇女儿童、老年人、残疾人合法权益的维护，经常走访并及时帮扶有困难的村民。

第十三条 村民委员会应当依托党群服务中心等综合服务设施，为村民提供各项服务。

村民委员会应当支持并协调社会组织、社会工作者、志愿者等社会力量参与村公共事务和公益事业，推动形成共建、共治、共享的乡村治理格局。

第十四条 村民委员会应当增强组织动员能力，在防灾减灾、公共卫生、安全防范、突发事件应对工作中引导村民增强风险防范意识，完善应急预案，定期组织村民开展应急演练。在应急状态下，村民委员会应当依法协助政府加强群防群治、联防联控，组织开展应急工作。

第十五条 村民委员会及其成员应当模范遵守宪法法律和国家政策，模范遵守并组织实施村民自治章程、村规民约，办事公道，廉洁奉公，热心为村民服务。

第十六条 村民委员会具有基层群众性自治组织特别法人资格，可以从事为履行职责所需要的民事活动，但不得

开展营利性民商事活动，并不得对外提供担保。

代行村集体经济组织职能的村民委员会，可以依法开展经济活动。

第十七条 村民委员会应当依法管理使用其作为基层群众性自治组织法人的财产，包括：

- （一）政府拨付的运转经费；
- （二）村集体经济收益用于本村公共事务和公益事业的资金；
- （三）属于村民委员会所有的办公用房和公共服务设施；
- （四）依法向村民或者驻村单位筹集的资金；
- （五）社会捐赠的资金和物品；
- （六）其他合法财产。

第三章 村民委员会的选举

第十八条 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五年，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。

需要提前或者延期换届的，应当经村民会议或者村民代表会议决定，向乡、民族乡、镇的人民政府提出，由县级人民政府批准。延长或者提前期限一般不超过一年。

第十九条 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、副主任和委员组成，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或者其近亲属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。

村民选举委员会至村民委员会完成工作移交时终止。

第二十条 年满十八周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

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，在本村居住或者从事村务工作一年以上，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。

任期届满的村民委员会应当采取适当方式通知户籍在本村但不在本村居住的村民，本人表示不参加选举的，应当取得其书面说明。

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。

第二十一条 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。

第二十二条 选举村民委员会，由登记参加选举的村民直接提名候选人。村民提名候选人，应当从全体村民利益出发，推荐奉公守法、品行良好、公道正派、热心公益、具有一定文化水平和工作能力的村民为候选人。每个职位候选人的名额应当多于应选名额。

县级有关部门应当依法对候选人进行审查，对候选人有异议的，由乡、民族乡、镇的人民政府指导村民选举委员会召开村民会议或者村民代表会议确认其候选人资格。

村民选举委员会应当组织候选人与村民见面，由候选人介绍履行职责的设想，回答村民提出的问题。

第二十三条 选举村民委员会，有登记参加选举的村民过半数投票，选举有效；候选人获得参加投票的村民过半数的选票，始得当选。当选人数不足应选名额的，不足的名额另行选举。另行选举的，第一次投票未当选的人员得票多的为候选人，候选人以得票多的当选，但是所得票数不得少于已投选票总数的三分之一。

选举实行无记名投票、公开计票的方法，选举结果应当当场公布。选举时，应当设立秘密写票处。

登记参加选举的村民，选举期间外出不能参加投票的，可以书面委托本村有选举权的村民代为投票。村民接受委托代为投票不得超过三人。村民委员会成员候选人不得接受他人委托代为投票。村民选举委员会应当公布委托人和受委托人的名单。

具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定。

第二十四条 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，可以向村民委员会提出罢免村民委员会成员的要求，并说明要求罢免的理由。乡、民族乡、镇的人民政府认为不适宜继续担任村民委员会成员职务的，可以向村民委员会提出罢免建议。被提出罢免的村民委员会成员有权进行申辩。

村民委员会应当自收到罢免要求或者罢免建议之日起三十日内召集有选举权的村民投票表决。罢免村民委员会成员，须有有选举权的村民过半数投票，并须经投票的村民过半数通过。

村民委员会无正当理由不启动罢免程序的，提出罢免要求的村民或者村民代表可以申请乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。

第二十五条 县级人民政府民政部门对村民委员会选举进行指导。

以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段当选村民委员会成员的，当选无效。

对以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段，妨害村民行使选举权、被选举权，破坏村民委员会选举的行为，村民有权向乡、民族乡、镇的人民代表大会和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报。

第二十六条 村民委员会成员丧失行为能力或者被判处有期徒刑的，其职务自行终止。

村民委员会成员在任期内提出辞职申请的，无特殊事由，村民委员会应当提请村民代表会议审议通过，其职务自村民代表会议审议通过之日起终止。

第二十七条 村民委员会成员出缺，可以由村民会议或者村民代表会议进行补选。补选程序参照本法第二十二条、第二十三条的规定办理。补选的村民委员会成员的任期到本届村民委员会任期届满时止。

第二十八条 村民委员会应当自新一届村民委员会产生之日起十日内完成工作移交。工作移交由村民选举委员会主持，由乡、民族乡、镇的人民政府监督。

新一届村民委员会产生后以及村民委员会法人事项变更后，应当及时向县级人民政府民政部门备案，并申请换发

基层群众性自治组织特别法人统一社会信用代码证书。具体备案办法由国务院民政部门负责制定。

第四章 村民会议和村民代表会议

第二十九条 村民会议由本村十八周岁以上的村民组成，每年应当至少召开一次。

村民会议由村民委员会召集。有十分之一以上的村民或者三分之一以上的村民代表提议，应当召集村民会议。召集村民会议，应当提前十日通知村民。

召开村民会议可以运用现代信息技术等辅助方式。

第三十条 召开村民会议，应当有本村十八周岁以上村民的过半数，或者本村三分之二以上的户的代表参加，村民会议所作决定应当经到会人员的过半数通过。

法律对召开村民会议及作出决定另有规定的，依照其规定。

召开村民会议或者村民代表会议，根据需要可以邀请驻本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席。

第三十一条 村民会议审议村民委员会的年度工作计划、财务收支和年度工作报告，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

度工作计划、财务收支和年度工作报告，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。

第三十二条 涉及村民利益的下列事项，经村民会议讨论决定方可办理：

（一）涉及村民委员会设立、撤销、范围调整的相关事项；

（二）村民自治章程、村规民约的制定或者修改；

（三）本村村庄规划、人居环境建设方案，经济建设发展规划；

（四）领取误工补贴的人员及补贴标准；

（五）土地承包经营方案、宅基地的使用方案，以及征地补偿费的使用、分配方案；

（六）本村公共基础设施建设规划和管护方案；

（七）村集体经济项目的立项、承包方案，以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产，以及从村集体经济所得收益用于全体村民或者村公共事务部分的使用；

（八）本村公共资源的利用、公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案；

（九）本村需要重点帮扶的人员及帮扶方案，以及救助资金发放；

（十）涉及村民利益的风险防控和突发事件应急预案；

（十一）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除前款第一、二项规定以外的事项。村民会议讨论前款第一项规定事项的，应当有本村十八周岁以上的村民三分之二以上参加。

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。

村民会议、村民代表会议的表决结果，应当及时报乡、民族乡、镇的人民政府备案。

第三十三条 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、村民小组组长和村民代表组成，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。

第三十四条 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。村民委员会应当将推选后的村民代表名单予以公告。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。

村民代表应当主动联系村民，听取其意见和要求，并如实向村民委员会反映。

村民代表应当出席村民代表会议，参加村民代表会议的各项表决，提出对本村自治事务的建议、批评和意见，负责向村民传达村民代表会议的决定，动员村民认真遵守和执行相关决定。

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。村民代表不依法履行职责的，原推选户或者村民小组可以撤换。

第三十五条 村民代表会议由村民委员会召集，并应当提前五日通知村民代表。村民代表会议每季度至少召开一次。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。

第三十六条 村民会议制定和修改村民自治章程、村规民约，应当自通过之日起 **10** 日内报乡、民族乡、镇的人民政府备案并公布实施。

村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定不得与宪法、法律、法规和国家政策相抵触，不得有侵犯村民的民主权利、人身权、财产权等合法权益的内容，不得违背公序良俗。

村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定违反前款规定的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。对于村民会议或者村民代表会议作出的侵害村民人身权、财产权等合法权益的决定，受侵害的村民可以依法向人民法院申请撤销或者确认决定无效。

省级民政部门依据本法制定本行政区域内村民自治章程示范文本。村民自治章程对坚持村党组织领导、村民委员

会组织建设、工作制度建设、村民议事决策规则、监督评议机制等村民自治事项作出规定。

县级人民政府民政部门会同有关部门对村民自治章程、村规民约的制定和履行给予指导。

第三十七条 涉及村民小组范围内村民重大利益的事项，应当召开村民小组会议。召开村民小组会议，应当提前通知本村民小组村民。

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，形成的协商结果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。

第三十八条 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，应当在村党组织和村民委员会指导下，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。

第三十九条 涉及下列事项，村民委员会应当组织村民、村民代表及利益相关方开展协商：

- （一）本村涉及村民切身利益的公共事务、公益事业；
- （二）本村村民反映强烈、迫切要求解决的实际困难和矛盾纠纷；

（三）涉及本村多个村民小组集体所有的土地、企业和其他财产的经营管理以及公益事业的办理等事项；

（四）村集体经济组织或者驻村企事业单位、基层群团组织、社会组织等各类协商主体提出需要协商的事项；

（五）法律法规和政策明确要求协商的事项。

对前款规定需要经村民会议或者村民代表会议讨论决定的重大事项，村民委员会应当通过协商形成议题，提交村民会议或者村民代表会议决定。

第四十条 村民委员会组织开展协商，可以根据需要邀请党代表、人大代表、政协委员、村民代表，以及农村集体经济组织、驻村企事业单位、基层群团组织、社会组织等方面的代表参加，还可以邀请人民政府及其组成部门派员参加。

对于涉及农业科技、工程建设等专业性、技术性较强的事项，村民委员会可以邀请相关专家学者、专业技术人员、第三方机构参与论证评估。

第四十一条 村民委员会通过座谈会、听证会、咨询会、恳谈会等多种形式开展协商。协商议程应当在协商活动开展之前告知村民、村民代表以及利益相关方。

村民委员会应当及时组织村民、村民代表以及利益相关方落实协商结果。

第四十二条 有十分之一以上的村民或者三分之一以上的村民代表对协商结果提出异议的，村民委员会应当重新组织协商，存在较大争议无法协商一致的，村民委员会应当

提交村民会议或者村民代表会议讨论决定。

第五章 民主管理和民主监督

第四十三条 村民委员会应当实行少数服从多数的民主决策机制和公开透明的工作原则，建立健全各种工作制度。

第四十四条 村民委员会实行村务公开制度。

村民委员会应当及时公布下列事项，接受村民的监督：

（一）村民委员会及各下属委员会的任期目标、工作制度、办事指南、成员分工及变动情况；

（二）惠农政策措施落实情况；

（三）政府拨付和接受社会捐赠的救灾救助、补贴补助等资金、物资的管理使用情况；

（四）村民委员会协助人民政府开展工作的情况；

（五）本法第三十一条、第三十二条规定的由村民会议、村民代表会议讨论决定的事项及其实施情况；

（六）本法第三十九条第一款规定事项的协商结果的落实情况；

（七）涉及本村村民利益，村民要求公开的其他事项。

前款规定事项中，一般事项至少每季度公布一次；财务收支情况应当每月公布一次；涉及村民利益的重大事项应当

随时公布。

有村集体经济组织的村，村民委员会应当公布村集体经济组织的年度财务会计报告并为本村村民查阅提供便利。法律对村集体经济组织财务事项另有规定的，依照其规定。

第四十五条 村民委员会应当设立固定的村务公开栏，并且可以通过会议、广播、电视、网络等有效形式进行村务公开。

村民委员会应当保证所公布事项的真实性、准确性、完整性，并接受村民的查询，及时回应村民的质疑。

第四十六条 村民委员会不及时公布应当公布的事项或者公布的事项不真实、不准确、不完整的，村民有权向乡、民族乡、镇的人民政府或者县级人民政府民政部门及其他有关部门反映。有关人民政府或者主管部门应当负责调查核实，责令依法公布；经查证确有违法行为的，有关人员应当依法承担责任。

第四十七条 村应当建立村务监督委员会，对村民委员会开展工作以及村务公开、财务管理等进行监督。

村务监督委员会在村党组织领导下，向村民会议和村民代表会议负责，每年向村民会议或者村民代表会议报告一次工作。

第四十八条 村务监督委员会一般由三至五人组成，设主任一名。村务监督委员会任期与村民委员会任期相同。

村务监督委员会成员由村民会议或者村民代表会议在

村民中推选产生，应当具备财会、管理等相应的专业知识，履职尽责，公道正派。村民委员会成员及其近亲属不得担任村务监督委员会成员。

村务监督委员会成员履职不力的，经村民会议或者村民代表会议讨论决定可以撤销其成员资格。村务监督委员会成员丧失行为能力或者被判处刑罚的，其职务自行终止。

第四十九条 村务监督委员会监督内容包括：

（一）村民委员会贯彻执行党的路线方针政策、国家法律法规，执行村民会议、村民代表会议决定决议情况；

（二）村务公开是否全面、真实、及时、规范；

（三）村民委员会、村民小组代行管理的村集体财务管理情况，以及其他财务管理情况；

（四）村民委员会成员履职及廉洁自律情况。

村务监督委员会应当依法公正进行监督，不得干预村民委员会的正常履职行为。

第五十条 村务监督委员会主持村民民主评议会议。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。民主评议会议每年至少进行一次，评议结果应当及时向村民公布。

村民委员会成员连续两次被评议不称职的，其职务自行终止。

第五十一条 村务监督委员会应当列席村民委员会会议。村务监督委员会可以向村民委员会提出村务管理建议。村民委员会对村务监督委员会提出的建议应当予以反馈。

村务监督委员会对村民反映强烈的村务、财务问题，应当向村民委员会提出质询。村民委员会对村务监督委员会提出的质询，应当在十日内予以答复。

第五十二条 村务监督委员会发现涉嫌贪腐谋私、侵害群众利益等违纪违法问题的，应当及时向乡、民族乡、镇的人民政府和纪检监察机关报告。接受举报的乡、民族乡、镇的人民政府和纪检监察机关应当调查核实。

第五十三条 村民委员会应当建立村务档案，健全相关工作制度，指定专人负责档案的收集、整理和利用，配备档案柜或者档案库房，做好档案的保管工作。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。

第五十四条 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) 本村公益事业建设项目招标投标情况；

(五) 本村资金管理使用情况；

(六) 本村五分之一以上的村民要求审计的其他事项。

村民委员会代行管理村集体所有的财产的，审计事项还包括本村生产经营和建设项目的发包管理，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、分配情况等。

村民委员会成员的任期和离任经济责任审计，由县级人民政府审计部门指导，县级人民政府民政部门、农业农村部门、财政部门或者乡、民族乡、镇的人民政府负责组织，审计结果应当及时公布，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。

第五十五条 村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵害村民合法权益的，受侵害的村民可以向人民法院提起诉讼。

村民委员会不依照法律、法规的规定履行法定义务的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。

乡、民族乡、镇的人民政府干预依法属于村民自治范围事项的，由上一级人民政府责令改正。

第六章 村民委员会工作的保障

第五十六条 村民委员会开展村民自治工作日常运转

经费、成员基本报酬及其标准，应当由县级以上人民政府规定。县级人民政府按照有关规定给予适当补助。

第五十七条 村民委员会办理本村公共事务和发展公益事业所需经费和劳务由村民会议通过筹资筹劳解决；经费有困难的，可以向乡、民族乡、镇的人民政府和县级人民政府申请支持，乡、民族乡、镇的人民政府和县级人民政府应当及时予以回应。具体申请办法由省级人民政府制定。

村集体经济收益应当确定适当比例用于村公共事务、公益事业和村级组织运转。

第五十八条 村民委员会依法协助政府开展工作，乡、民族乡、镇的人民政府和县级人民政府应当提供必要的条件和经费。地方人民政府有关部门需要委托村民委员会开展工作的事项，应当经同级人民政府同意并统一安排，并提供必要的条件和经费。

第五十九条 乡、民族乡、镇的人民政府和县级人民政府应当对村级综合服务设施建设给予支持，为村民委员会开展公共服务提供保障。

乡、民族乡、镇的人民政府和县级人民政府应当对乡村智能化建设进行统筹规划并实施，鼓励支持村民委员会运用信息技术开展村民自治。

第六十条 乡、民族乡、镇的人民政府和县级人民政府应当对村民委员会成员以及其他村务工作人员开展经常性

培训，提升其法治意识、政策水平和组织动员服务能力，加强自治、法治、德治相结合的基层治理工作基础。

对在村民自治和乡村建设工作中作出突出贡献的组织和个人，按照国家有关规定予以表彰和奖励。

第七章 附 则

第六十一条 驻在农村的机关、团体、部队、国有及国有控股企业、事业单位及其人员不参加村民委员会组织，但应当通过多种形式参与乡村建设，并遵守有关村规民约。

村民委员会、村民会议或者村民代表会议讨论决定与前款规定的单位有关的事项，应当与其协商。

第六十二条 地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会在本行政区域内保证本法的实施，保障村民依法行使自治权利。

第六十三条 省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会根据本法，结合本行政区域的实际情况，制定实施办法。

第六十四条 本法自公布之日起施行。

附件 2

关于《中华人民共和国村民委员会组织法 (修订草案征求意见稿)》的说明

为进一步落实基层群众自治制度，规范村民委员会建设，保障农村村民实行自治，发展农村基层民主，维护村民合法权益，根据第十三届全国人大常委会立法规划和有关方面关于抓紧修改村民委员会组织法的要求，民政部从 2019 年开始研究修改村民委员会组织法，在反复论证修改的基础上，形成了村民委员会组织法修订草案征求意见稿（以下简称征求意见稿）。现将有关情况说明如下：

一、修改的必要性和起草过程

现行村民委员会组织法（以下简称现行法）于 1998 年 11 月 4 日通过，2010 年 10 月 28 日修订，2018 年 12 月 29 日修正。现行法颁布实施以来，对加强村民委员会建设，发展农村基层民主，维护村民合法权益发挥了重要作用。截至 2021 年底，全国共有村民委员会 49.0 万个，村民委员会成员 208.9 万人。2022 年 2 月，全国新一轮村民委员会换届工作高质量完成，各地依法推行村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任、村“两委”班子成员交叉任职，村干部队伍结构进一步优化。随着我国农村经济体制、社会结构、利益格局、思想观念深刻变革，村民委员会的工作对象、工作内容、工

作职责也随之发生了深刻变化，现行法已不适应时代发展需要，主要是关于加强党的全面领导的相关规定还不完善，对村民委员会的职能定位、村民自治范围规定还不全面，村民委员会组织建设、履职尽责的制度保障还不完善，村民委员会选举相关规定还不够具体，村级协商、村务公开、村务监督等方面规定还有欠缺等。这些都制约了村民委员会职能作用的发挥。党的十八大以来，党中央、国务院关于农业农村工作的重大方针政策以及乡村振兴战略和重要决策部署需要在相关法律修改中充分体现。各地在探索中形成许多成熟的经验，也需通过立法确定下来。修改现行法，十分必要和迫切。

近年来，中共中央、国务院先后印发了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，进一步明确了村民委员会建设和运行的要求，为修改法律提供了政策依据。社会各界对于现行法修改的呼声日益强烈，全国人大代表、政协委员多次提出相关建议和提案。民政部党组对修改工作高度重视，将其列入民政部 2021 年、2022 年立法工作计划。期间，多次组织座谈研讨会，先后赴山东、青海、浙江、福建、黑龙江等地开展实地调研，委托高校开展修法课题研究，向 20 余位法学、政治学、社会学等领域专家函询重点难点问题，委托 10 余个省份开展专题调研，初步形成征求意见稿。2022 年以来，先后就征求意见稿征求 31 个省（自治区、直辖市）、5 个计

划单列市、新疆生产建设兵团民政厅（局）和中央纪委国家监委机关、中央组织部等 45 个中央和国家机关有关部门，以及部分法学、社会学、经济学等领域专家学者意见建议，在此基础上，对征求意见稿进行了进一步修改完善，目前形成的征求意见稿已是十几易其稿。

二、修改的指导思想和主要思路

法律修改工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面贯彻落实习近平总书记关于全过程人民民主、基层群众自治、乡村振兴的重要指示批示精神，重点把握以下几点：一是坚持正确政治方向，健全党领导下的基层群众自治制度，发展全过程人民民主；二是坚持问题导向，回应加强农村基层民主、村民自治以及加强基层基础工作的现实需要；三是加强和提升基层治理基础和水平，强化村民委员会基层群众性自治组织的职责定位、作用发挥，进一步明确其与基层人民政府的关系；四是关注维护人民群众权益并提升村民委员会服务村民的能力。征求意见稿注意总结提炼实践经验和成果，使修改后的法律更具有实践性和可操作性。

三、修改的主要内容

征求意见稿从现行法 6 章 41 条扩展为 7 章 64 条，进行了较为系统的修改。

（一）第一章总则。主要强化了中国共产党的领导（第一条、第四条），完善了村民自治内容和方式（第二条），完

善了村民委员会与村民会议、村民代表会议、村民的关系(第二条、第五条),规范了村民委员会设立的原则和程序(第三条),增加了民政部门和其他有关部门职责(第六条)。

(二)第二章村民委员会的组成和职责。加强了农村基层党组织对村民委员会的领导(第七条),重点强调并补充完善了村民委员会关于社会管理、民生保障和服务等方面的职责(第九条、第十一条、第十二条、第十三条、第十四条),加强了村民委员会对集体经济组织的支持和指导(第十条),增加了村民委员会下属委员会的设置要求(第八条),强调了村民委员会法人性质、明确了村民委员会的民事活动范围和财产范围(第十六条、第十七条)。

(三)第三章村民委员会的选举。完善了村民委员会换届规定(第十八条),完善了村民选举委员会的成员组成、任职要求和任期(第十九条),扩大了列入参加选举的村民范围(第二十条),增加了村民委员会选举候选人资格联审机制(第二十二条),完善了委托投票规定(第二十三条),完善了罢免的程序规定(第二十四条),增加了民政部门对村民委员会选举的指导规定(第二十五条),增加了村民委员会成员职务终止法定情形(第二十六条),增加了特别法人备案制度(第二十八条)。

(四)第四章村民会议和村民代表会议。明确了村民会议召开频次和方式(第二十九条),扩展了村民会议审议决议事项范围并规范了会议召开程序事项(第三十一条、第三十

二条),赋予村民小组组长参加村民代表会议权利(第三十三条),增加了村民代表职责规定、完善了村民代表监督办法(第三十四条),细化了村民自治章程、村规民约的制定规范和民政部门相关职能(第三十六条),明确了应当召开村民小组会议的情形和村民小组组长职责(第三十七条),增加了议事协商内容、形式以及协商结果运用方面的具体规定(第三十九条至第四十二条)。

(五)第五章民主管理和民主监督。扩展了村务公开事项范围(第四十四条),增加了村务公开的形式(第四十五条),细化了村务监督委员会的工作内容和要求(第四十七条至第五十二条),增加村务档案管理要求(第五十三条),明晰了村民委员会成员任期及离任审计范围(第五十四条)。

(六)村民委员会工作的保障。本章为新增内容。在现行法第七章附则规定的村民委员会协助政府工作、办理公益事业保障措施的基础上进行了拓展和细化,主要包括对村民委员会工作的组织运转经费、成员报酬、办理公益事业、协助政府工作、信息化建设、开展经常性培训和表彰等各项保障措施(第五十七条至第六十条)。

四、需要重点说明的问题

(一)关于加强党对基层群众自治的全面领导。在总则确立“健全中国共产党领导下充满活力的基层群众自治制度”的立法宗旨,将加强党对基层群众自治的全面领导写入法律,并体现在多个具体条款中。例如,征求意见稿第四条规定“需

由村民委员会提请村民会议、村民代表会议决定的事项，经村党组织研究讨论后，由村民会议、村民代表会议依照法律和有关规定作出决定”，第七条规定“村民委员会主任可以由村党组织书记通过法定程序担任”“村党组织领导班子成员和村民委员会成员可以交叉任职”，第三十六条规定“村民自治章程对坚持村党组织领导、村民委员会组织建设、工作制度建设、村民议事决策规则、监督评议机制等村民自治事项作出规定”，第三十八条规定“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，应当在村党组织和村民委员会指导下，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”等。

（二）关于村民委员会的设立、撤销、范围调整。村民委员会的设立、撤销、范围调整，涉及农村基层治理格局的重塑，事关农民群众切身利益。近年来，一些地方进行了村庄撤并工作，有其必要性、合理性，但也有个别地方存在违背农民意愿、损害农民利益的现象。中央高度重视村庄撤并工作，2021年，中共中央、国务院印发《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，明确要严格规范村庄撤并，不得违背农民意愿、强迫农民上楼。为严格规范村庄撤并有关工作，切实维护农民群众的合法权益，征求意见稿强调了村民委员会的设立、撤销、范围调整应当尊重农民意愿，并经村民会议讨论同意。

（三）关于村民委员会选举候选人资格审查。《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》要求“全面落实村（社区）‘两委’班子成员资格联审机制，坚决防止政治上的两面人，受过刑事处罚、存在‘村霸’和涉黑涉恶及涉及宗族恶势力等问题人员，非法宗教与邪教的组织者、实施者、参与者等进入村（社区）‘两委’班子”。《中华人民共和国反有组织犯罪法》第十二条规定：“民政部门应当会同监察机关、公安机关等有关部门，对村民委员会、居民委员会成员候选人资格进行审查，发现因实施有组织犯罪受过刑事处罚的，应当依照有关规定及时作出处理；发现有组织犯罪线索的，应当及时向公安机关报告。”为贯彻落实中央决策部署，加强制度衔接，征求意见稿明确县级有关部门对候选人资格进行审查，并由乡、民族乡、镇的人民政府指导村民选举委员会召开村民会议或者村民代表会议决定确认最终候选人资格。

（四）关于村民委员会职责。改革开放以来特别是党的十八大以来，经济发展方式加快转变、社会结构加速转型、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，村民自治面临着新形势新要求。为维护村民合法权益，调动起他们参与乡村振兴的积极性、主动性、创造性，推动农村基层治理现代化，征求意见稿补充完善了村民委员会在治安保卫、帮扶困难村民、建设文明乡风、改善人居环境、提供公共服务、开展应急工作等方面的职责规定。

（五）关于村民委员会工作保障。征求意见稿从村民委员会工作经费保障以及成员报酬、队伍建设、信息化建设等方面规定了县乡两级人民政府应当提供相应的保障措施；提出县乡两级人民政府对村民委员会协助政府开展工作，应当提供必要的条件和经费；各部门需要村民委员会协助工作应当经过同级人民政府同意并统一安排。同时也强调了村民委员会办理本村公共事务和公益事业经费有困难的，可以向基层人民政府申请支持。

（六）关于村民委员会与农村集体经济组织的关系。村民委员会是宪法确认的基层群众性自治组织，具有在村党组织领导下统筹推进村级“五位一体”建设功能，统筹推进村级建设、治理和发展工作。村民委员会和农村集体经济组织依据民法典具有特别法人资格，但仅在开展为履行职责所需要的民事活动时，村民委员会才与农村集体经济组织是平等的民事主体。征求意见稿明确村民委员会应当定期听取集体经济组织重大事项报告并列席集体经济组织讨论和决定重要问题的会议，对集体经济组织作出的侵害村民合法权益的决定，村民委员会可以提出异议，或者向乡、民族乡、镇人民政府反映。同时，本着增强村党组织领导的村级组织体系整体效能、凝聚乡村治理合力的原则，征求意见稿明确农村集体经济组织应当保障村公共事务、公益事业和村级组织运转。

（七）关于特别法人的相关规定。民法典明确了村民委

员会具有基层群众性自治组织法人资格。为与此衔接，征求意见稿明确县级人民政府民政部门负责基层群众性自治组织法人备案工作。基于其特别法人资格，明确了村民委员会履行职责从事的民事活动范围和财产范围。