

关于《中华人民共和国村民委员会组织法（修正草案）》的说明

——2025年6月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上

全国人大社会建设委员会主任委员 杨振武

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大社会建设委员会委托，作关于《中华人民共和国村民委员会组织法（修正草案）》的说明。

一、修改的必要性和重大意义

基层群众自治制度是我国的一项基本政治制度。村民委员会是农村基层群众性自治组织，村民委员会组织法是关于村民委员会组织制度和制度的基本法律，是宪法关于基层群众自治制度规定的立法实施。1987年11月，六届全国人大常委会制定了村民委员会组织法（试行）；1998年11月，九届全国人大常委会制定了村民委员会组织法；2010年10月，十一届全国人大常委会对村民委员会组织法进行全面修订。2018年12月，十三届全国人大常委会对村民委员会

组织法做了个别修改，将村民委员会任期由三年修改为五年。村民委员会组织法施行以来，在坚持党对农村工作的领导、保障村民自治、维护村民合法权益、发展基层民主等方面发挥了重要作用，现行法确立的基本原则和主要制度今天仍然是适用的。随着脱贫攻坚取得伟大胜利、乡村振兴战略全面实施，农村面貌正在发生翻天覆地的变化，农村基层治理实践中积累了一些新的经验做法，也面临一些新情况新问题。近年来全国人大代表、政协委员多次提出修改完善现行法的议案、建议和提案。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视基层治理，对健全中国共产党领导下充满活力的基层群众自治制度，加强基层党组织的领导作用，发挥基层群众性自治组织功能做出一系列重大决策部署，取得重大成就。党的二

十大明确要求：健全基层党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设，完善基层直接民主制度体系和工作体系，增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。党的二十届三中全会明确提出：健全基层党组织领导的基层群众自治机制，完善基层民主制度体系和工作体系。

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，学习贯彻习近平总书记关于基层治理的重要论述，贯彻落实党中央决策部署，有必要认真总结村民委员会组织法实施以来特别是党的十八大以来基层治理和基层群众自治的实践经验，适应新形势新任务新要求，回应社会关切，对现行法进行部分修改完善。

（一）修改村民委员会组织法，是坚持和加强党对基层治理全面领导的必然要求

基层治理是国家治理的基石。基层治理必须坚持党的全面领导。习近平总书记多次就强化党建引领基层治理作出重要论述，强调要持续夯实基层基础，推进以党建引领基层治理，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用；要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的基层治理体系。党的二十大和二十届三中全会要求健全基层党组织领导的基层群众自治机制。近年来，党中央先后制定出台《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》等重要文件，2023年党和国家机构改革，组建中央社会工作部，2024年首次召开中央社会工作部会议等，都是加强党对基层治理全面领导的重要决策部署。修改村民委员会组织法，明确村民委员会的工作要坚持党的领导，党在农村的基层组织领导和支持村民委员会行使职权；中央和地方基层群众自治指导监督部门指导和监督农村基层群众自治工作；

村民委员会主任可以由村党组织负责人通过法定程序担任，村民委员会成员和村党组织领导班子成员可以交叉任职；需由村民会议或者村民代表会议决定的重要事项，应当先经村党组织研究讨论等，进一步强化基层党组织的政治功能和组织功能，确保党在基层治理领域充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，为党全面领导基层治理提供法治保障。

（二）修改村民委员会组织法，是坚持和完善基层群众自治制度、发展全过程人民民主的重要举措

我国基层群众自治制度经过长期实践积累，形成了自身的鲜明特点和独特的政治优势。村民委员会作为基层群众自治的重要载体，在联系群众方面具有广泛性、直接性，在巩固党的执政基础、服务村民生活、维护基层社会稳定方面发挥着重要作用。党的十八大以来，基层群众自治创新更加活跃，从小院“圆桌会”到线上“议事群”，村党组织和村民委员会组织群众创造出更多充满烟火气的基层自治新形式，基层自治活力进一步增强。基层群众自治制度看得见、摸得着，行得通、有成效，增强了群众的民主意识和民主能力，培养了群众的民主习惯，充分彰显了全过程人民民主的真实性、广泛性和有效性。全国14亿人民生产生活的重心在基层，健全基层民主制度体系和工作体系，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，是社会主义民主最广泛的实践，是社会主义民主政治建设的基础性工程。修改村民委员会组织法，坚持和发展基层群众自治制度，把基层民主的伟大变革、重大成就、丰富经验上升为法律，将为全过程人民民主发展不断注入新的动力。

（三）修改村民委员会组织法，是推进基层

治理体系和治理能力现代化的现实需要

健全基层群众自治制度是加强基层治理体系和治理能力现代化建设的重要内容。村民委员会是农村基层群众自治的组织者、推动者和实践者。进入新时代，贯彻新发展理念，农村改革向纵深推进，农村社会深刻变化，对加快完善乡村治理体系、提升乡村治理水平提出更高要求。深化党组织领导的村民自治实践面临新的挑战：一是大量青壮年农民进城务工、定居，部分农村“空心化”、老龄化现象突出，人际联系弱化，村民参与公共事务热情降低，村民委员会组织村民开展自治难度增加。二是随着脱贫攻坚和乡村振兴战略实施，更多资源向农村投入，村民委员会协助政府工作的事项更加广泛、作用更加重要，但存在村务工作人才短缺、依法治理相对薄弱等短板。三是村民利益诉求日益多元，矛盾纠纷更加复杂，对村民委员会组织村民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的能力要求更高；迫切需要加强村民委员会自身建设。修改村民委员会组织法，以法治思维和法治方式回应实践痛点难点，有助于进一步发挥村民自治在基层治理中的作用，提升基层治理效能，切实推动基层治理体系和治理能力现代化建设。

二、修改的指导思想、 原则和工作过程

修改村民委员会组织法，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于基层治理的重要论述，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持以人民为中心，着力健全基层群众自治制度，深入发展农村基层民主，为推进基层治理体系和治理能力现代化提供有力的法治保障。

修法工作遵循的原则：一是加强党对村民自

治工作的领导，坚持正确政治方向，贯彻落实党中央决策部署，确保党的领导贯穿村民委员会工作的全过程、各方面。二是把握村民委员会作为基层群众性自治组织的性质定位，巩固和发展村民自治制度，平衡好开展村民自治和协助政府工作的关系。三是坚持问题导向，切实回应村民自治各环节的现实问题和困难，增强村民自治工作实效，对实践成熟的经验研究吸收，对各地做法差异较大的作原则规定，为地方实践预留发展空间。四是坚持系统观念，做好与其他相关法律的协调衔接。统筹村民委员会组织法、城市居民委员会组织法修改工作，注意将两部法律的类似情形作一致性规定，对城乡情况确有差异的，作出符合实际的规定。做好与农村集体经济组织法的衔接。

十四届全国人大常委会将村民委员会组织法修改列入五年立法规划和2024、2025年度立法工作计划，并确定全国人大社会建设委员会为法律案提请审议机关，社会建设委员会、中央社会工作部、全国人大常委会法制工作委员会共同组建修法工作专班。主要开展了以下工作：一是认真学习习近平总书记关于基层治理尤其是基层群众自治的重要论述，学习中央文件，把握党中央对基层群众自治的最新精神和要求，明确修法方向。二是查阅村民委员会组织法立法历史，梳理现行法律法规对村民委员会的规定、地方实施办法等，把握现行法的立法原意和制度机制建设情况。三是召开专家学者座谈会，先后赴六个省（自治区）实地调研。四是向国务院办公厅、38家中央有关单位、31个省（区、市）人大和党委社会工作部门、部分全国人大代表以及专家学者书面征求意见，社会建设委员会两次召开全体会议进行讨论。经反复研究论证，形成现在的村民委员会组织法修正草案。

三、村民委员会组织法 修正草案的主要内容

现行村民委员会组织法共 6 章 41 条。经研究，拟采取修正方式，对现行法作部分修改，可改可不改的，不作修改。修正草案共 26 条，据此修改后的村民委员会组织法新增 1 章，为 7 章 50 条。修改的主要内容如下：

（一）完善总则的相关规定。贯彻落实中央有关文件精神，根据实践发展情况，一是在立法宗旨中增加“健全基层群众自治制度”、“促进乡村全面振兴，推进基层治理体系和治理能力现代化”等内容。二是增加规定：村民委员会工作坚持党的领导；中央和地方基层群众自治指导监督部门负责指导和监督农村基层群众自治工作。三是增加表彰奖励条款，对在村民自治工作中做出突出贡献的组织和个人按照规定给予表彰和奖励。

（二）完善村民委员会组成和职责的规定。一是明确村民委员会主任可以由村党组织负责人通过法定程序担任、村民委员会成员和村党组织领导班子成员可以交叉任职；规定村民委员会成员实行近亲属回避。二是完善村民委员会下属委员会设置。增加下设妇女儿童工作委员会、人居环境委员会的指引性规定。三是完善村民委员会的职责。增加引导村民践行社会主义核心价值观、铸牢中华民族共同体意识、协助做好突发事件应对工作等职责。四是依据民法典，增加村民委员会作为特别法人、从事民事活动的细化规定。

（三）完善村民委员会选举制度。村民委员会选举是实行村民自治的重要环节，总结各地换届选举工作新经验，充实选举有关规定。一是规范村民选举委员会的组成，增加规定村民选举委

员会成员的近亲属被提名为村民委员会成员候选人的，应当退出村民选举委员会。二是为缓解乡村治理人才不足，规定从事村务工作一年以上的非户籍人员经村民同意可参加选举。三是完善村民委员会候选人的资格条件，在现有规定基础上，增加“拥护中国共产党的领导”，同时明确“被开除中国共产党党籍，因犯罪受过刑事处罚，利用宗族或者黑恶势力从事非法活动、组织或者参加非法宗教活动或者邪教活动的，不得作为候选人”。四是规范委托投票。规定每一村民接受委托不得超过三人，候选人不得接受委托投票。五是增加村民委员会成员辞职的程序规定。规定村民委员会成员可以向村民委员会提出辞职申请，其职务自村民会议或者村民代表会议审议通过之日起终止。

（四）完善村民会议和村民代表会议制度。议事协商是村民行使民主权利的重要途径，是实现全过程人民民主的重要制度安排，总结吸收各地经验，着力完善议事协商规则，增强制度实效。一是规范村民会议的召开频次，规定村民会议每年至少召开一次。二是根据建设宜居宜业和美乡村的需要，增加村民会议、村民代表会议讨论决定“涉及村庄规划、建设等乡村建设重要事项、重点帮扶人员和方案”等职权；规定村民会议或者村民代表会议决定的重要事项应当先经村党组织研究讨论，将“四议两公开”工作制度法治化；删除已依法由农村集体经济组织行使的具体职能，同时明确村民委员会依法代行农村集体经济组织职能的，讨论决定有关集体财产和成员权益的事项，参照适用农村集体经济组织法。三是增加村民委员会组织民主协商制度，规范协商事项、主体、形式和程序以及协商结果的落实，使群众的诉求表达更加充分顺畅、更加直接有效。

(五) 完善民主管理和民主监督的制度机制。一是将村民委员会组织协商确定的事项及其落实情况纳入村务公开范围。二是完善村务公开的形式。规定村民委员会应当设立村务公开栏，可以采用现代信息技术进行村务公开。

(六) 完善村民委员会工作的保障制度。增加一章“村民委员会工作的保障”，根据社会治理重心和资源向基层下沉的需要，增加规定：一是明确村民委员会日常运转经费、成员基本报酬标准由县级以上人民政府规定，并由县级人民政府给予适当补助；村集体经济收入应当适当用于村公共事务和公益事业、村民委员会运转保障以

及误工人员补贴。二是落实中央推进基层减负赋能的决策部署，规定乡镇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经费和条件；有关部门委托村民委员会协助开展工作的事项，应当符合法律、法规规定，所需经费由委托部门承担。三是规定地方各级人民政府对村级综合服务设施建设、乡村治理信息化建设、人员培训等给予支持。

此外，还扩展了本法的适用范围，对个别文字作了修改。

村民委员会组织法修正草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国村民委员会组织法 (修正草案)》审议结果的报告

——2025年10月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 王洪祥

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十六次会议对村民委员会组织法修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（自治区、直辖市）人大、中央有关部门和部分基层立法联系点、全国人大代表、高等院校等征求意见，并在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会、社会建设委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取有关方面包括基层代表的意见；并赴一些地方调研，就草案的有关问题同有关方面

交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于9月29日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修正草案进行了逐条审议。社会建设委员会、中央社会工作部有关负责同志列席了会议。10月15日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，修正草案贯彻落实习近平总书记关于基层治理的重要论述和党中央决策部署，深入总结实践经验，有利于进一步加强党建引领基层治理，完善基层群众自治制度；草案经过审议修改，已经

比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、修正草案第三条第一款规定，村民委员会工作坚持中国共产党的领导。一些常委会组成人员、地方和部门提出，党的二十大报告和二十届三中全会决定明确提出“基层民主是全过程人民民主的重要体现”、“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”，建议将党的上述重大创新理念在草案中予以体现。宪法和法律委员会赞成这一意见，建议增加规定：村民委员会工作“坚持和发展全过程人民民主，坚持自治、法治、德治相结合”。

二、一些常委会组成人员、地方和部门提出，随着我国人口形势的变化，老年人和农村留守儿童需要给予更多的关心关爱，建议进一步强化村民委员会在这方面的职责。宪法和法律委员会经研究，建议对草案相关条文作以下修改：一是将村民委员会下设委员会中的“妇女和儿童工作”委员会修改为“老年人和妇女儿童工作”委员会；二是在村民委员会的职责中增加关心关爱“老年人、留守儿童”。

三、现行村民委员会组织法第八条、第二十八条中规定，村民委员会、村民小组依照有关法律的规定管理属于村民集体所有的土地和其他财产。一些常委会组成人员、地方和部门建议，进一步明确村民委员会、村民小组与农村集体经济组织的关系，与农村集体经济组织法做好衔接。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“未设立农村集体经济组织的，村民委员会、村民小组可以依法代行农村集体经济组织的职能。”

四、修正草案第十三条中规定，选举村民委员会，由登记参加选举的村民直接提名候选人。一些常委会组成人员和部门建议根据实践做法，增加由村党组织提名推荐村民委员会成员候选人

的规定。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为“村民委员会成员候选人由村党组织或者登记参加选举的村民提名推荐”。

五、现行村民委员会组织法第三十二条对村务监督机构的产生和职责作了规定。一些常委会组成人员和部门建议，进一步充实村务监督机构的有关规定，强化其对村民委员会及其成员的监督。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是村务监督机构的任期与村民委员会的任期相同；二是村务监督机构成员可以列席村民代表会议，参与各项协商活动；三是村务监督机构在履行职责过程中发现有侵害群众利益等违纪违法行为的，应当向乡、民族乡、镇的人民政府或者县级人民政府和监察机关反映。

此外，还对修正草案作了一些文字修改。

10月14日，法制工作委员会召开会议，邀请中央有关部门和部分全国人大代表、村民委员会负责人以及专家学者就修正草案中主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，修正草案坚持以人民为中心，积极回应基层关切，有利于加强党对基层群众自治工作的领导，进一步发挥基层群众自治在基层治理中的作用，推动形成共建共治共享的社会治理新格局。草案经过修改，充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议审议通过。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，经研究，对有的意见予以采纳。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国村民委员会组织法》的决定（草案），建议提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改 〈中华人民共和国村民委员会组织法〉的 决定（草案）》修改意见的报告

——2025年10月27日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月25日上午对关于修改村民委员会组织法的决定草案进行了分组审议。普遍认为，修改决定草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于10月25日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修改决定草案进行统一审议。社会建设委员会、中央社会工作部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修改决定草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修改决定草案第八条中规定，村民委员会依照法律规定，引导村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。有的常委委员建议增加规定“推进美丽乡村建设”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、修改决定草案第九条对村民委员会的职责作了具体规定。有些常委会组成人员建议增加关心关爱“残疾人”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、有些常委委员提出，一些地方的村民小组在村民自治工作中发挥着重要作用，建议进一步充实村民小组、村民小组会议有关规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一款规定：“村民小组在村民委员会的组织下开展活动。村民小组会议讨论决定本村民小组的重要事项。”

四、修改决定草案第二十七条中对地方人民政府委托村民委员会协助开展工作的事项作了规定。有些常委委员建议，根据党中央有关精神，明确为基层减负的相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：地方各级人民政府“应当建立健全整治形式主义为基层减负长效机制”。

经与有关部门研究，建议将本决定的施行时间确定为2026年1月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修改决定草案作了一些文字修改。

修改决定草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。