

# 村委会职能立法的基本情况及其存在的问题\*

——以立法条文为分析对象

张丽琴

(武汉理工大学 文法学院,湖北 武汉 430070)

**摘要** 当前为村委会设置职能的法律既有国家统一立法也有地方立法。通过分析发现:统一立法所反映的村委会性质有所差异,在不同立法中不能保持恒定;指导及协助关系不仅存在于乡、镇政府与村委会之间,还存在于村委会与众多主体之间;立法中的某些职能设置没有充分考虑村委会的适格性问题,从而使村委会无法胜任。各省《村组法》实施办法中的职能规定,主要是大量重复《村组法》的内容,虽然在实施方式、方法以及步骤上起了一些具体化的作用,但并不普遍,尚未实现统一立法的“本土化”。在使村委会的职能具体化以及可操作化这一问题上,其他地方性法规以及部门规章做得比《村组法》实施办法成功得多,但它们在过程中增加了村委会的工作量,同时也强化了行政机构对村委会的控制。

**关键词** 村委会; 职能; 统一立法; 地方立法

**中图分类号**:D901 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2010)02-0069-07

## 一、村委会职能立法的基本情况

在我国,为村委会(为叙述方便,文中将村民委员会简称为村委会,《中华人民共和国村民委员会组织法》简称为《村组法》)设定职能的既有国家统一立法也有地方立法。统一立法中涉及村委会职能规定的共有 71 个规范性法律文件,所规定的村委会的职能一共有 113 项。其中,法律以及全国人大及其常务委员会对有关问题的解释一共有 27 部,除了《宪法》和《村委会组织法》外,还有《物权法》、《未成年人保护法》、《义务教育法》、《土地管理法》、《传染病防治法》、《农业法》、《农村土地承包法》、《安全生产法》、《人口与计划生育法》、《海域使用管理法》、《婚姻法》、《国防教育法》、《全国人大常委会关于进一步开展法制教育的决议》、《全国人大常委会关于〈刑法〉第九十三条第二款的解释》、《预防未成年人犯罪法》、《消防法》、《价格法》、《献血法》、《老年人权益保障法》、《农业技术推广法》、《全国人大常委会关于加强社会治安综合治理的决定》、《国旗法》、《民法通则》、《继承法》等,共为村委会设置

60 个不同职能。

行政法规有 33 个,较主要的有:《农民专业合作社登记条例》、《全国农业普查条例》、《血吸虫防治条例》、《国务院关于解决农民工问题的若干意见》、《农村五保户供养工作条例》、《艾滋病防治条例》、《重大动物疫情紧急条例》、《疫苗流通和预防接种管理条例》、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》、《乡村医生执业管理条例》、《文物保护法实施条例》、《国务院办公厅关于妥善处理因防治非典型肺炎引起的矛盾和纠纷的通知》、《突发公共卫生事件应急条例》、《禁止使用童工规定》、《基本农田保护条例》、《扫除文盲工作条例》、《文物保护法实施细则》、《农民承担费用和劳务管理条例》、《邮政法实施细则》、《关于切实减轻农民负担的通知》、《中国教育和改革发展纲要》、《人民调解委员会组织条例》等,共为村委会设置 41 个不同职能。

司法解释 2 个,它们是《人民检察院办理未成年人刑事案件的规定》、《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》,为村

收稿日期:2009-10-28

\* 国家社科基金重大招标项目:健全农村民主管理制度对策研究(08 & ZD028); 教育部人文社会科学研究青年项目:新农村建设背景下的村民自治新问题研究(08JC710005)。

作者简介:张丽琴(1976-),女,副教授,博士;研究方向:农村法制建设。E-mail:qiantongtong@163.com

委会设置 2 个职能。

部门规章有 9 个,分别是:《农村公路建设管理办法》、《人民币银行结算账户管理办法》、《糖料管理暂行办法》、《中国公民收养子女登记办法》、《特殊教育学校暂行规程》、《公安机关办理刑事案件程序规定》、《农村敬老院管理暂行办法》、《公安机关对被管制、剥夺政治权利、缓刑、假释、保外就医罪犯的监督管理规定》、《租赁房屋治安管理条例》等,合计为村委会设置职能 10 个。

就地方立法而言,自 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审议通过《村组法》以来,截止 2008 年底,全国已有 29 个省份制订并通过了《村组法》实施办法,在内地 31 个省级行政单位当中,只有青海省没有制定正式法的实施办法;西藏自治区虽然没有出台正式的实施办法,但是其试行法至今依然有效。

在地方立法中,除了各省制定的《村组法》实施办法之外,涉及村委会职能规定的还包括其他地方性法规以及地方政府规章。基于涉及村委会职能的地方法规和规章数量极其繁多,村委会的职能范围十分广泛,涉及的政府部门非常多。这些涉及社会治安、计划生育、乡村建设、公共安全、劳动保障、社会救助等方面的立法使得村委会的职能体系无以复加,甚至难以一一计数。

## 二、统一立法中的村委会职能考察

### 1. 由职能规定所反映的村委会性质在不同立法中不能保持恒定

就村委会的性质而言,主流观点认为,实际经验与文本制度存在出入,然而,村委会性质的矛盾还存在于不同的文本制度里。现行《宪法》第 111 条规定,村委会是基层群众自治组织,它的任务是“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。”由此可以认为,村委会是“办理本地区公共事务和公益事业”的自治组织。另一方面,《村组法》尽管也规定了村委会的群众性自治组织性质,但同时规定村委会应该协助乡镇人民政府开展工作,据此,村委会是“协助基层人民政府开展工作”的自治组织。然而,再从另一些立法的职能规定上看,村委会的性质与上述两种描述又有所不同,类似于能够独立作出行政行为的组织。这些职

能主要体现《民法通则》16 和 17 条关于未成年人及精神病人监护人的规定中。依照法律条文,村委会具有依法审查监护人资格、在存在争议的多个当事人之间指定监护人、以及担任未成年人及精神病人监护人的职能。在这些场合,村委会所作出的行为事实上具备了与民政部门完全相同的权力,是典型的行政行为。

### 2. 村委会需要协助开展工作的部门远远超出乡、镇政府的范畴

《村组法》规定乡、镇政府指导村委会实施村民自治,村委会协助乡、镇政府开展行政工作,但通过统一立法,村委会需要协助开展工作的部门远远超出乡、镇政府的范畴。《未成年人保护法》第 48 条规定,居委会、村委会应当协助有关部门教育和挽救违法犯罪的未成年人,预防和制止侵害未成年人合法权益的违法犯罪行为。在这一规定中,所谓“有关部门”就不一定是指基层人民政府或其所属部门。实践中,基于职务之需而涉及未成年人犯罪预防以及教育、挽救工作的部门,可能包括教育单位、监狱行政部门以及慈善机构等。《义务教育法》第 13 条规定,县级人民政府教育行政部门和乡、镇人民政府组织和督促适龄儿童、少年入学,帮助解决适龄儿童、少年接受义务教育的困难,采取措施防止适龄儿童、少年辍学。居民委员会和村民委员会协助政府做好工作,督促适龄儿童、少年入学。这里“协助政府做好工作”就有明显的超出乡、镇人民政府的范围,蕴含各级政府在内。还有《血吸虫防治条例》第五条规定“血吸虫病防治地区村民委员会、居民委员会应当协助地方各级人民政府及其有关部门开展血吸虫病防治的宣传教育,组织村民、居民参与血吸虫病防治工作”中的“各级人民政府”,以及《艾滋病防治条例》第 6 条规定“居民委员会和村民委员会应当协助地方各级人民政府和政府有关部门开展有关艾滋病防治的法律、法规、政策和知识的宣传教育,发展有关艾滋病防治的公益事业,做好艾滋病防治工作”中的“各级人民政府和有关部门”,都囊括了一切层级的政府及其下属部门。

### 3. 某些职能设置没有考虑村委会适格性问题

村委会只有具备履行某种职能的资格及能力时,才能胜任于这种职能,由此,法律在规定村委会职能时就产生适格性问题。所谓不适格是指考虑其能力、权限以及性质等因素,由村委会执行某项工作

不合理的情形。由统一立法所规定的村委会职能中,我们认为不合格的情形包括:

(1)《民法通则》第16、17条的规定。《民法通则》第16条规定,未成年人以及无民事行为能力、限制民事行为能力的精神病人在得不到亲权和近亲属监护的情况下,关系密切的其他亲属、朋友可以作为监护人,但须获得未成年人父母所在单位、精神病人所在单位或者居委会、村委会的同意。对担任监护人有争议的,由包括村委会在内的上述主体在近亲属中指定;对指定不服的可以提出诉讼,没有前述监护人的,由村委会等基层组织或者民政部门担任监护人。但是,这样的规定是不妥的。

首先,依据以上法律规定,在“关系密切的其他亲属、朋友愿意承担监护责任”的情况下,最终能否如愿获得监护权,还须取决于(居)村委会是否同意的规定是不合理的。其不当之处在于:对于不能获得亲权或配偶监护的未成年人或者精神病人,如有其他亲属提出监护要求而被村委会拒绝时,未成年人或精神病人就不能获得自愿监护者的监护,这对被监护人不利。同时,在被拒绝的情况下,申请人如有异议,法律并没有赋予申请人提出异议的权利,这等同于使申请人失去了依法获得申诉及救济的途径,换句话说,村委会的态度就成为终极有效的决定。

其次,在监护人就监护产生争议时,由村委会指定监护人的规定也是值得商榷的。一方面,村委会可能不具有考察和判定特定民事主体是否具备监护能力以及监护能力强弱的技能;这样一来,即使村委会对争议的审查或者对监护人的指定没有遭到当事人异议,也可能存在事实上的不得当。另一方面,在监护制度实施的过程中,监护人的工作主要是代理被监护人实施法律行为,保护被监护人的人身、财产以及其他合法权益;保护被监护人的身体健康;对被监护人进行管理和教育;代理被监护人进行诉讼活动等<sup>[1]</sup>,所以,主流观点认为监护权对监护人而言是“有权利之名而无权利之实”。如果有关当事人对监护权的争议是相互推诿,《民法通则》将监护义务的设定权赋予村委会,即是允许一个民事主体对另一民事主体设定一项沉重或甚是历时较长的义务,这种规定对于非自愿承受监护义务的当事人是不合理的。再者,如果争议的当事人不在同一村委会管辖的范围内,村委会就有可能作出有利于本村村民的

指定,或者直接将监护义务委托给另一村村民,从而造成不公平。

(2)《继承法》第23条的规定。《继承法》第23条规定,继承开始后,知道被继承人死亡的继承人应当及时通知其他继承人和遗嘱执行人。继承人中无人知道被继承人死亡或者知道被继承人死亡而不能通知的,由被继承人生前所在单位或者住所地的居民委员会、村民委员会负责通知。

应该看到,过去农村人口流动量不大,被继承人死亡、继承人等不知道其死亡事实的情况甚少,要求村委会依照上述法律规定履行通知义务的情形也并不多见,因此,即使有这样的法定职能,村委会也不一定就因此而增加工作量或在实施中陷入困局。但是近年以来,由于农村外出务工人员数量逐年增多,留守农村者自然或意外死亡的消息不能及时为家人、亲戚了解的情况经常发生,同时,外出务工者也可能在不为住所地村委会以及亲属知悉的情况下自然或以外死亡,在这些情形下,村委会原本不经常发生的职能就可能频繁地出现,以上规定的不适当之处也逐渐体现:

从《继承法》第23条的内容来看,法律共规定两个主体对被继承人死亡的事实负有通知义务,一是知情的继承人,另一是村委会,但对两者的要求不同。继承人所承担的通知义务以知情为基础,不知情的可以免于履行。知情但客观上存在不能通知情形的,也可以免于履行。然而对于村委会,法律规定,假如出现继承人不知情或者通知不能的情况下,不管村委会是否也存在通知不能的情形都有义务通知。言则,在立法者的意念中,村委会的通知职能是必须的,不以是否知道被继承人死亡的事实为基础,也不考虑客观上是否有可能。这样的规定本身就过于绝对,对村委会尤其过分苛刻。

除了知道被继承人死亡的事实之外,在履行通知义务时,村委会还以知道遗嘱执行人及确切的继承人究竟是谁和他们的联系方式为基础。在遗嘱继承中,继承人的范围是由被继承人依据其意志决定,遗嘱的内容就只有相对有限的人才知道,或者甚至除被继承人之外没有其他人知道。按照现行立法的规定,村委会显然不具备了解被继承人遗嘱的权力,进而不可能知悉继承人的范围以及遗嘱执行人的具体情况,因此,法律要求村委会履行以上职能是没有根据的。

### 三、实施办法的职能规定与《村组法》的差异

考察《村组法》及各省实施办法的职能规定,就具体程度以及可操作性而言,我们发现三种情况:第一种是实施办法中的条文具体程度及可操作性与《村组法》的没有差异,这种情况较为常见。第二种是实施办法将《村组法》中的某些职能条款具体化,提高其可操作性。第三种是实施办法中的条文比《村组法》中的规定更为抽象,反而降低了《村组法》的可操作性。

属于第一种情况的主要体现在村委会经济方面的职能。《村组法》第5条规定,“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,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。村民委员会应当尊重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利和利益。”通观各省制定的实施办法,我们发现,几乎所有地方的立法中,关于村委会经济职能的表述都和《村组法》的表述基本或者完全一致。如天津的立法规定村委会应当“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,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展;尊重并保证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的财产权和其他合法的权利和利益”。内蒙古的立法规定,村委会应该“组织农牧民发展多种形式的经济,承担本嘎查村生产的服务和协调工作;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、嘎查村民和其他经济组织的合法权利和利益不受侵犯;”等等。其他各省也有类似规定,可见,各省立法并没有进一步细化村委会的经济管理职能。

属于第二种情况的主要是一些省份关于村委会协助乡、镇人民政府开展工作的立法。有一些省就协助的方式作了进一步的规定。例如,湖南的实施办法规定,“村委会可以通过宣传、教育、动员、提供

情况等形式协助乡、镇政府做好与本村有关的工作,也可以依法接受乡、镇政府的委托办理有关事宜。”福建的立法规定村民委员会在协助乡、镇政府开展工作中,可以接受其委托办理有关行政管理事务。也有一些省规定了村委会协助开展工作的主要内容。例如,山西的实施办法规定,村民委员会协助乡、镇政府实施行政任务的主要内容有:环境与资源保护、土地管理、建设规划、治安保卫、公共卫生、文化教育、计划生育、优抚救济、税收、粮食收购等工作。广西的立法规定村委会应该协助乡级人民政府开展合作医疗、救济救灾、拥军优属、婚姻管理、计划生育、殡葬改革、“五保户”供养、税收、粮食收购等工作。

与此同时,很多省级实施办法还对《村组法》中要求村委会“开展多种形式的社会主义精神文明建设活动”这一职能做了进一步的规定。例如贵州的实施办法中,将以上职能细化为:“教育村民发扬艰苦奋斗、勤俭持家的优良传统。破除封建迷信,移风易俗,大力倡导俭办婚事丧事,树立讲科学、讲文明的新风尚;组织和监督村规民约的制定和执行,开展创建文明村寨、“五好”家庭等多种形式的社会主义精神文明建设活动,教育村民爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义。”北京实施办法强调,“村委会要开展健康有益的文娱活动推动精神文明建设。”重庆强调在精神文明建设中应当“尊重妇女,拥军优属,扶贫帮困”。在江西的实施办法中,村委会的精神文明建设职能包括:扫除青壮年文盲,普及文化科学知识和法律知识,组织健康的文体活动,防止发生贩毒吸毒、私种毒品源植物、拐卖妇女儿童、卖淫嫖娼、赌博、传播淫秽物品和封建迷信活动,树立尊老爱幼、拥军优属、扶贫助残、婚事新办、丧事简办的新风尚。河北规定“对村民进行爱国主义、社会主义、集体主义教育,促进邻里之间、村与村之间、民族之间的团结互助,开展破除迷信、移风易俗等各种形式的社会主义精神文明建设活动”等等。

属于第三种情况的不多见,但也存在。上海的实施办法在规定村委会的经济职能时就简单地表述为“组织发展多种形式的本村经济”。这种表述,显然没有《村组法》及其他省实施办法中的具体、明确。而且,所谓“本村经济”的内涵及外延在法律上是极不清晰的。还有一个典型就是,在一些省的实施办法中,规定村委会具有“组织村民走共同富裕的社会

主义道路'的职能,在我们看来,这种亦经济亦政治的职能的抽象程度较之于《村组法》中的条文规定有过而无不及。

通过比较现时各省实施办法以及《村组法》中关于村委会的职能规定,总体上,省级实施办法对《村组法》的条文主要是大量的重复。在实施方式、方法以及步骤上起具体化作用的条文虽然有,但是并不普遍。

#### 四、其它地方性法规及规章中的村委会职能规定分析

在统一立法中村委会的职能具体化以及本土化方面,除实施办法以外的其它地方法规以及规章在很大程度上发挥了功能;同时,一些地方法规和政府规章也适时地根据实际需要创新了村委会的职能;但在这一过程中,村委会在协助政府开展工作方面的职能也随之不断得以强化,从而使村委会的行政化程度急剧提高。

##### 1. 职能具体化过程中增加了村委会的工作量

较之于《村组法》实施办法,地方法规以及规章在实现具体化问题上的效果是显著的。例如,就统一立法中《献血法》规定村民委员会,应当动员和组织本居住区的适龄公民参加献血的职能。为了使村委会能够顺利实施这一职能,一些省的地方性法规将这个问题具体规定为:乡(镇)人民政府和街道办事处根据年度献血计划,制定本行政区域的献血计划实施方案,并组织辖区内村民委员会实施。献血管理机构应当加强对包括村民委员会在内的各组织献血工作的指导和协调,科学、合理安排采血时间、采血对象。而村民委员会应当动员和组织本单位的适龄健康公民参加献血,配合献血管理机构和血站组织的采血工作。

对于《老年人权益保护法》中规定的“村民委员会应当反映老年人的要求,维护老年人合法权益,为老年人服务”的职能。《太原市老年人权益保障办法》在第 16 条中规定村民委员会或者赡养人所在单位监督赡养协议的履行。实行五保供养确有困难的村庄,由村民委员会申请,经乡(镇)人民政府、街道办事处同意,可以向县级以上人民政府申请老年特困救助资金给予补助。……有条件的居民委员会和村民委员会也应当设立老年人活动场所,开展健康

有益的活动。并在该办法第 35 条规定,不履行保护老年人合法权益职责的单位或者组织,其上级主管部门应当给予批评教育,责令改正。老年人的子女及其家庭成员违反本办法规定的,由居住地的居民委员会、村民委员会或者所在单位给予批评教育,责令改正。此外,该法还在 36 条明确村委会可以通过调解老年人与赡养人之间的纠纷为老年人服务。更为具体的是《辽宁省老年人权益保障条例》的相关规定。该条例第 5 条在整体上要求国家机关、社会团体、居民委员会、村民委员会、企业事业单位和其他组织应当依法做好老年人权益保障工作。第 12 条要求村民委员会应当支持老年人志愿者开展自我服务活动,及时反映老年人的合理要求,维护老年人的合法权益。第 21 条规定村民委员会应当设立老年人活动场所。第 19 条规定赡养人之间对赡养义务有争议或者老年人提出要求的,赡养人或者被赡养人所在的村民委员会应当主持签订赡养协议,并监督赡养协议的执行。第 34 条规定,赡养人不履行赡养义务或者虐待老年人的,赡养人所在村民委员会应当给予批评教育,责令改正;情节严重的,村民委员会应当及时向有关部门反映情况;老年人提起诉讼的,村民委员会应当支持、帮助老年人向人民法院提起诉讼。以上规定就具体涉及村委会在老年人日常活动、赡养、权益保障等方面的职能。

可见,总体上,在使村委会的职能具体化以及可操作化这一问题上,与各地《村组法》实施办法中出现的大规模引用统一立法、以及省际之间差异极少的情况相比,地方法规以及政府规章要做得成功得多。从地方立法和统一立法的功能差异上看,它们对地方立法功能的发挥也显得更加称职。但是,作为伴生现象,在具体化的过程中,这类立法也增加了村委会的工作量。

近年以来,不少省都颁布了关于城乡居民养犬事宜的立法,进而成为村委会职能不断扩充的“增长点”。例如,《大同市养犬管理规定》规定村委会的职能包括:“协助政府有关部门做好养犬管理工作”;“为本辖区内养犬者出示养犬证明”;“召集村民会议,就本居住区养犬管理的有关事项依法制定文明养犬公约,并组织监督实施”;“任何单位和个人发现有违反本规定的养犬行为,都有权批评、劝阻并可向村民委员会反映,或者向有关行政管理部门举报,村民委员会应当及时处理”。这些规定都是增加村委

会职能或者具体工作量的立法。

## 2. 职能具体化过程中加剧了行政部门对村委会的控制

地方行政法规和规章在具体化村委会职能中,还强化了行政机构对村委会的控制,以至于可以认为,直接强化行政部门对村委会的控制力度乃是此类地方立法的普遍性效果。较为典型的是《鄂伦春自治旗森林防火条例》第 5 条规定,森林防火工作实行自治旗、乡(镇)人民政府行政领导负责制和部门、单位领导负责制。乡(镇)长、村民委员会主任、村长,每年要与其上一级行政领导签定防火责任状,明确森林防火责任。还有就是,《天津市最低生活保障办法》第 4 条规定,最低生活保障制度实行各级人民政府负责制。其中市民政部门是本市居民、村民最低生活保障工作的行政主管部门;区、县民政部门负责本辖区内居民、村民最低生活保障的具体管理工作;街道办事处或乡、镇人民政府在区、县民政部门的指导下,负责本辖区内居民、村民最低生活保障工作的组织实施;居民、村民委员会受区、县民政部门以及街道办事处或乡、镇人民政府的委托,承担居民、村民最低生活保障的日常管理和服务工作。我们认为,这两个条文的表述是值得注意的。就前者而言,条文中提及,“乡(镇)长、村民委员会主任、村长,每年要与其上一级行政领导签定防火责任状,明确森林防火责任。”对于立法中的行文:“村民委员会主任、村长,每年要与其上一级行政领导签定防火责任状,明确森林防火责任”,不知道是立法者一时疏忽大意、没有清楚了解《村组法》中的相关规定,还是别有苦心、为了更加有力地预防森林火灾,这似乎默认了村委会主任和村长有“上一级行政领导”,他们属于该“上一级行政领导”的下级人员。村委会主任以及村长与“行政领导”之间顾名思义是领导以及被领导关系。

在后一例子的条文表述中,一方面,强调“最低生活保障制度实行各级人民政府负责制。”各级政府在其中或负有总揽全局或负有管理本辖区具体工作的职能,村委会既然不是一级政府,据理只是有限的协助者角色,当这种在《村组法》被表述为“协助”的职能在地方立法中演变为“接受委托”,并“承担居民、村民最低生活保障的日常管理和服务工作”时,实质上就使得村委会这一基层自治组织成为真正意义的制度落实者和政策执行者,在规定村委会必须

接受政府该项委托的情况下,村委会就因此而成为一个典型的行政科室,完全被行政化。

还有一个值得注意的例子是《福建省基本农田保护条例》第 15 条规定,基本农田保护区划定后,县级以上地方人民政府应当与下一级人民政府签订基本农田保护责任书;乡级人民政府应当与农村集体经济组织或者村民委员会签订基本农田保护责任书。在层层下压的“保护责任书”中,县级政府和乡镇政府之间的关系与乡镇政府和村委会之间的关系几乎没有差异,这些立法同样都可能产生强化行政部门对村委会控制的效果。

与此同时,我们还注意到,除了将统一立法中村委会的职能具体化以及使村委会进一步行政化之外,地方法规和规章还大量增加村委会在“开具证明”方面的职能。《乌鲁木齐市养犬管理规定》第 7 条规定,居民应在养犬的 10 日内,持居民(家属)委员会、村民委员会的证明到市兽医检疫部门领取家犬免疫证后,到居住地的公安机关注册登记,领取养犬证和犬牌。《成都市林业行政管理条例》第 22 条规定,经营、加工木竹材,必须持有所在区(市)县林业行政主管部门核发的《四川省木竹材经营加工许可证》和相关工商行政管理部门核发的营业执照。农村居民销售自有木竹材,须持有其所在地村民委员会的销售证明;有类似规定的还包括《河南省实施

《中华人民共和国森林法 办法》在内的各地在森林保护、开发以及利用方面的立法。同时,《延边朝鲜族自治州对外劳务合作管理条例》第 25 条规定,外派劳务人员出国(境)审查按以下规定办理:农村户口的由村民委员会和乡镇派出所出具证明材料,乡(镇)人民政府负责初审。《广西壮族自治区殡葬管理条例》则规定)……对正常死亡的农村居民,凭死者生前所在村民委员会出具的正常死亡证明,殡仪馆亦可将遗体火化。此外,要求村委会出具证明还包括《上海市内河港口管理办法》以及《广东省法律援助条例》实施细则。前者第 13 条规定,乡镇船舶转让、买卖、报废、灭失等,须持村民委员会或者上级主管部门的证明,经乡镇船舶管理员审核后,向原登记发证机构申请办理过户、转港、注销等手续。后者第 15 条规定,申请人的家庭经济状况证明由申请人所在地民政部门或者居民(村民)委员会出具。有关民政部门和居民(村民)委员会应当如实提供证明,等等。

不管这些“出具证明”的行为究竟属于何种性质,应该看到,村委会在整个审批程序中的地位类似于行政机关的一个内部科室<sup>[2]</sup>。因此,从实质上看,这些“出具证明”的行为仍然是使村委会行政化不断加强的方式。

## 五、结 语

由上述可知,村委会职能立法一方面框架“辉煌”,立法分散、两极差异大,并以行政立法为主;另一方面,不同层次的立法在规定村委会职能内容时显然存在递变和落差。这种现状使得当前立法者试

图通过《村组法》的方式来完善村委会职能体系的做法难免陷入困境。要完善村委会职能立法,就需要中央以及地方多部法律同步修改而不仅仅是其中某一部法律的修改,与此同时,还需要地方立法者与国家高层决策者之间进行更加良好、充分的沟通。

## 参 考 文 献

- [1] 张俊浩. 民法学原理[M]. 北京:中国政法大学出版社,1997: 437.
- [2] 何海波. 通过村民自治的国家治理[EB/OL]. (2007-3-28) [2009-6-5]. <http://kbs.cnki.net/Forums/19613/ShowThread.aspx>.

# Study on the Basic Situation and Existing Problems of Provisions Concerning Functions of Villagers' Committee

—An Analysis on the Basis of Legal Regulations

ZHANG Li-qin

(School of Literature and Law, Wuhan University of Technology, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** When it comes to the legal provisions concerning functions of villagers' committee, there are both national uniform legislation and local legislation. The following are findings through the analysis of the above mentioned legislation: in the national uniform laws, the nature of villagers' committee expressed by those laws fails to keep consistence in various legal documents; guiding and assisting relationship exists between the village government and villagers' committee as well as between other agencies and villagers' committee; some functions in the legislation fail to fully consider whether it is applicable to villagers' committee. On one hand, the implementation measures for the Organic Law of the Villagers' Committee by provincial government mainly repeat the content of the Organic Law of the Villagers' Committee and don't comprehensively specify the implementation approaches, methods and procedures, which fails to achieve the "localization" of central legislation. On the other hand, based on the analysis of other local legislation exclusive of implementation measures, it is believed that other local laws and regulations contribute much more than the implementation measures in terms of making the functions of villagers' committee concrete and operable; however, it increases the working capacity of villagers' committee during reifying superordinate legislation and concurrently strengthens administrative agent's control on villagers' committee.

**Key words** villagers' committee; functions; national uniform legislation; local legislation

(责任编辑:刘少雷)