

# 论《中华人民共和国村民委员会组织法》的修改\*

张丽琴

(武汉理工大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

**摘要** 《中华人民共和国村民委员会组织法》(修订草案)已于 2010 年 10 月 28 日第十一届全国人大常委会第十七次会议通过。运用比较法,分析这次修改的具体情况以及修改后《村组法》存在的主要问题。认为修改后的立法从多方面完善了村民自治制度,丰富了村民自治组织体系,拓展了村级民主的参与渠道;但在村委会的设立原则、村干部补贴发放标准、选举规则等方面均存在一些不足之处,有待进一步完善。

**关键词** 村民自治;《中华人民共和国村民委员会组织法》;农村基层民主

**中图分类号**:D921.12 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2011)01-0092-07

对《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村组法》)的修改始于 2005 年,到 2010 年 10 月最终通过为止,历时 5 年。从该法涉及人口之多、地域之广来讲,《村组法》的修改无疑是近年来中国立法实践中最值得关注的的事情之一,也是中国农村基层民主建设的重要里程碑。修改前,各界对《村组法》的修改都予以高度的关注,有理论研究者<sup>[1]</sup>从整体的角度指出,村民自治面临“两委”矛盾凸显、选举“乱象”、村民代表会议难以召开、村务公开存在盲点、自治权与行政权冲突等诸多问题,在发展中遭遇困境;也有管理者<sup>[2]</sup>从实践的角度出发,对村民自治面临的问题逐一提出了具体的修改建议。那么,在《村组法》修改尘埃落定之际,新的《村组法》是否能够很好地解决学者发现的问题,最大程度地吸纳实践者提出的意见?较之于原来有哪些变化?在某些方面是否还存在不足?这些都是值得关注的问题,也是本文要探讨的主要问题。

## 一、《村组法》修改的背景和原因

1998 年《村组法》颁布实施至今,中国农村的内外部环境发生了重大变化,这些变化既为村民自治的推进带来机遇也形成挑战,同时还是促进《村组法》修改的动力。

农村社会最大的制度变迁是农业税费改革及其配套的乡村改革和建设。农业税费改革使农民从沉重的税费负担中缓解过来,并在各种惠农政策的

帮助下有更多的精力用于提高生产、生活,关心村庄发展,关注并积极行使民主权利。农民民主意识的提高要求建立更加规范的村级组织及其运作机制。由于原《村组法》在“四民主”方面的规定较为概括简略,与农民日益增长的参与积极性不适应,因此,通过修改《村组法》完善“四民主”制度已经成为满足农民参与需求的必然的制度回应。同时,农业税取消以后,村干部在村民自治中的工作重心也由过去的收费、缴税转变成成为农村生产、生活提供各种服务。在这种背景下,如何提高村委会及其他村级组织服务“三农”的能力,规范干部行为,健全村级各种议事制度是关系到新时期如何推进村民自治发展的重要问题。同时,在 10 年实践中,全国各地根据自身情况,对村民自治的实际运作进行了积极的创新与探索。在立法方面,至 1998 年《村组法》实施以来,全国已有 29 个省、自治区、直辖市制订并通过了《村组法》实施办法;28 个省、自治区、直辖市制定了专门的村委会选举办法;河北、广东、湖北、陕西等省还制定了本省的《村务公开工作条例》以推进村务公开工作。在管理实践方面,近年,浙江、湖北、广东以及山东等地在民主监督以及民主决策方面富有成效的创新引起了中央广泛关注。这些创新不但能够适应村民自治在新形势下产生的新问题,而且很好地弥补了原《村组法》立法的不足,并在反复实验和逐步推广中获得强大的生命力,它们为《村组法》的修改提供了良好的经验与素材。

收稿日期:2010-11-02

\* 国家社会科学基金重大招标项目“健全农村民主管理制度对策研究”(08&ZD028);武汉理工大学创新基金项目“村民自治面临的新问题及法制建设”(2010-1b-058)。

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

应看到,推动《村组法》修改的重要动力不仅来自于环境因素,还包括2008年以来党和国家在农村民主建设问题上的高度关注以及由此而出台的重要文件和政策。尤其是十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,不但把发展基层民主“作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进”,而且在总结30年来推进基层民主的经验的基础上,对农村民主管理制度进行了完整、系统、全面的设计和阐述。其中,“扩大有序参与、推进信息公开、健全议事协商、强化权力监督”被明确列为当前发展农村基层民主的重点,这是推动《村组法》修改的强大政治动力。

## 二、《村组法》修改的前后对比

修改的《村组法》全文三十条,不分章节,修改后《村组法》总共四十二条,包括总则、村委会的组成和职责、村委会的选举、村民会议和村民代表会议、民主管理和民主监督以及附则六章。修改中完全删除的条文只有一个,即,原法第二十六条关于“村民委员会应当协助有关部门,对被依法剥夺政治权利的村民进行教育、帮助和监督”的规定,但这对村委会的职能不构成影响。其他条文或者较之于原法有所改动,或者在内容上有所增加,又或者保持不变。

### 1. 改变的内容

除了依照法律条文涉及的具体内容划分章以外,修改后的《村组法》就如下方面的内容,对原法进行了修正。

(1)调整了立法依据。原法所表述的立法依据是:为了保障农村村民实行自治,由村民群众依法办理自己的事情,发展农村基层民主,促进农村社会主义物质文明和精神文明建设,根据宪法,制定本法。修改后以“维护村民的合法权益,促进社会主义新农村建设”替代“促进农村社会主义物质文明和精神文明建设”作为《村组法》的立法依据。进而表述为: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。之所以这样改是因为,“促进社会主义新农村建设”,将促进农村社会主义物质文明建设、精神文明建设、政治文明建设、生态文明建设的內容都概括了进去;“维护村民的合法权益”,使法律以人为本的终极目标更加明确。

(2)改变了村干部补贴的发放规则。按照原法

规定,村委会成员不脱离生产,根据情况,可以给予适当补贴。修改后的《村组法》根据各地差异,未对村委会成员在任职期间是否脱产作统一要求,而是对村干部补贴的发放依据由原来“根据情况”的原则性说法,改为“根据工作情况”发放补贴,从而使村干部补贴的发放与其工作实绩相挂钩。

(3)改变了村委会成员罢免规则。原《村组法》第十六条规定,“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。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”。对于这一规则的合理性问题,研究中一直争议较多,有研究者<sup>[3]</sup>甚至认为存在极大的不合理,乃至“使民不知其可、不知所措、无所适从,最终,法律自身也就难以实施”。修改后,村委会成员罢免规则发生了三方面的变化:一是罢免的主体,原来规定只有“本村五分之一以上有选举权的村民”,修改后增加了“三分之一以上的村民代表”;二是罢免的受理人和主持人,原法规定是由村委会负责召集和主持,修改后没有规定具体的罢免受理机构,各地可根据实际情况自主决定;三是罢免的投票规则,原法规定须经有选举权的村民过半数通过,只强调一个“过半”,修改后的规定和村委会成员选举的投票规则一样,强调“双过半”。较之于原法有了一定的进步,但依然存在不足。

(4)优化了村民会议和村民代表会议的职责表述。在列举须经村民会议讨论方可办理的事项时,原法第十九条第一款第四项的表述是“村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案”,修改法第二十四条第一款删除了前面的具体列举,直接表述为“本村公益事业的筹资筹劳方案及建筑承包方案”,第六项“村民的承包经营方案”修改为“土地承包经营方案”。相比而言,修改之后的表述更合理。

(5)调整村委会的工作原则。对于村委会的工作原则问题,原法第二十四条规定,村民委员会决定问题,采取少数服从多数的原则。村民委员会进行工作,应当坚持群众路线,充分发扬民主,认真听取不同意见,坚持说服教育,不得强迫命令,不得打击报复。对于这一不够言简意赅的表述,修改法在第二十九条规定“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原则,建立健全各种工作制度”。较之于原来,修改后的表述较为简

洁,但这样的表述也存在不足之处,对此将在后文论述。

## 2. 增加的内容

(1)增加了村委会的设立原则及“两委”关系的规定。修改后的《村组法》在总则中补充了村委会设立的原则,规定村委会的设立除了遵循“便于群众自治的原则”之外,还要遵守“有益于经济发展和社会事务管理的原则”。就为什么有必要增加村委会的设立原则这一问题,参与修改的专家指出:是否便于群众自治,这只是在村委会设立、撤销、范围调整时应当考虑的一个方面的问题,是否有利于经济发展和社会管理,是设立、撤销村委会和对村委会进行范围调整时也应当考虑的另一个方面的问题;由于村委会的设立早就主要不是以自然村或生产小队为基础,而是以建制村或生产大队为基础,正是依据有利于经济发展和社会管理的原则,全国许多省份曾经大规模、普遍进行了合村并组,因此有必要将有利于经济发展和社会管理的原则规定为村委会设立的原则。

同时,应当看到,正如许多研究者<sup>[4]</sup>提出的那样,理顺村“两委”的关系是健全村民自治制度的保证,为了进一步明确党基层组织在村民自治中的地位,修改后总则还增加了村“两委”关系的规定。原法规定“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;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。”在此基础上,修改法进一步规定党在农村的基层组织要“领导和支持村委会行使职权”。值得注意的是,从实质上看,这一表述还是较为原则和概括的,各省在制定实施办法的过程中有必要对此规定进一步具体化。

(2)补充了村委会的职责内容。关于村委会的职责,《村组法》在修改中增加了两方面的内容:一是增加了村委会应向村民代表会议报告工作的规定,原来只规定村委会向村民会议负责报告工作;二是在村委会的具体职能列举中,立法从现时村民自治的实际情况出发,增加“促进男女平等,做好计划生育工作”“应当支持服务性、公益性、互助性社会组织依法开展活动,推动新农村建设”及应“遵守并组织实施村民自治章程、村规民约,执行村民会议、村民代表会议的决定、决议”的规定。

(3)拓展了村委会的选举规则。关于村民选举委员会,原法第十三条规定“村民选举委员会负责主

持村委会的选举。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”,但是,这一表述并没有表明村民选举委员的构成状况,也没有明确村民选举委员会成员成为村委会选举候选人应当如何处理,同时,对村民选举委员会成员因为各种主观和客观的事由不能继续履行职务时的缺额补选问题也缺乏规定,因此,可操作性不强。为解决以上问题,修改法增加了三方面的内容:一是规定村民选举委员会由主任和委员组成,除了可以由村民会议或者各村民小组推选产生之外,还可以由村民代表会议推选产生。二是规定村民选举委员会被提名为村民委员会候选人时,应退出村民选举委员会,实行回避原则。三是规定选举委员会因各种原因不能履行职责的,出缺按照原推选结果依次递补或另行推选。

关于选民资格,修改法主要吸收地方立法成功经验,结合农村发展的实际情况,扩大了原法中规定的选民范围,并具体列举了参加选举的村民的几种情形:①户籍在本村并且在本村居住的村民;②户籍在本村,不在本村居住,本人愿意参加选举的村民;③户籍不在本村,在本村居住一年以上,本人申请参加选举,并且经过村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民;同时规定,已在户籍地所在村或者居住地登记参加选举的村民,不得参加其他地方村委会选举。在规定选举日前 20 天公布选民名单的基础上,增加规定,对登记参加选举的村民名单有异议的,应该自名单公布之日起 5 天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 天内作出处理决定。

关于候选人问题,原法只规定候选人的名额应当多于应选名额,但没有规定候选人的基本素质问题,修改法指出:“村民提名候选人应该从全体村民的利益出发,推荐奉公守法、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”,并借鉴地方立法经验引进竞选机制,要求“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”。选举结果出来之后,如果“当选人数不足应选名额时,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”,还明确规定允许委托投票,但以委托人与受委托人之间是同村有选举权的近亲属关系为限。

对于通过非法手段达到当选目的的行为,原法

列举了三类行为:威胁、贿赂及伪造选票,修改法依据实践情况增加了三类:暴力、欺骗及虚报选票,从而使列举更加全面、具体。

为使村委会成员在任期具有充分履行职能的能力,《村组法》在修改中增加条文规定:村委会成员丧失行为能力或者被判处刑罚的,其职务自行终止。当村委会成员出现缺位时,按照修改法第十九条规定,可以通过村民会议或者村民代表会议补选,并规定,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。为使新旧村委会班子能顺利交接工作,修改法增加条文规定:村民委员会应该自新一届村民委员会产生起10日内完成工作移交。工作移交由选举委员会主持,由乡、民族乡、镇的人民政府监督。

(4)扩充了关于村民会议和村民代表会议的规定。《村组法》修改后规定,村民会议有权审议村民委员会的年度工作报告,评议村民委员会的工作;撤销或者变更村民委员会不适当的决定;撤销或者变更村民代表会议不适当的决定。在关于必须提交村民会议表决的事项列举中,修改法对原来第十六条进行了整合和增补,删除一项,保留六项,增加两项,同时规定,村民代表会议可以授权村民代表会议讨论决定以上事项。

关于村民代表会议,修改法和原法都规定村民代表由村民按每5~15户推选1人,或者由各村民小组推选若干人。为使村民代表会议的构成更加科学合理,新法增加了“村民大会会议由村委会成员和村民代表组成,村民代表应该占村民大会会议五分之四以上,妇女村民代表应该占村民代表会议组成成员三分之一以上”的要求。并规定:村民代表的任期与村委会的任期相同,村民代表可以连任;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。在村民代表会议的召集和召开问题上,修改法规定:村民代表会议有村民委员会召集。村民代表会议每季度召开1次。有五分之二的村民代表提议,应当召集村民代表会议。

(5)健全了民主管理和民主监督制度。在对必须公开的事项列举中,原《村组法》第二十二条第一款第四项内容为“水电费的收缴以及涉及本村村民利益,村民普遍关心的其他事项”,其中,“水电费的收缴”是过于具体的列举,在修改中该条整合为“本村村民利益,村民普遍关心的其他事项”。修改法还将“村委会协助人民政府开展工作的情况”作为村务

公开内容的第五项,同时要求对“一般事项至少每季度公布一次,集体财务往来较多的,财务收支情况每月公布一次,涉及村民利益的重大事项应当随时公布”,以使村务公开更加充分。

建立健全财务监督制度是本次《村组法》修改的亮点。在吸收地方立法经验以及地方实践的基础上,《村组法》增加了五个条文用于规范财务监督机构、村干部民主评议、村务档案、经济审计、村委会成员依法履行职务以及基层政府非法干预村民自治时的法律救济等方面的问题,以使村民民主监督权获得更好的保障。

就村务监督,修改法规定,村应当建立村民监督机构,负责村民民主理财,监督村务公开等制度的落实,其成员由村民会议以及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。并规定,村民委员会及其近亲属不得担任村务监督机构的成员。村务监督机构的人员向村民会议以及村民代表会议负责,同时,可以列席村民委员会会议。

就民主评议问题,修改法规定,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。民主评议至少每年进行1次,由村务监督机构主持。村民委员会成员连续2次被评议不称职的,其职务应当终止。

对于村务档案,修改法要求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,基本建设文件,宅基地使用方案,征地补偿费用及分配方案等。村务档案应该真实、准确、完整、规范。

在村委会的经济审查问题上,修改法要求村委会成员实行任期和离任经济责任审计,并规定审计由县人民政府农业部门、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,离任经济责任审计应当在下一届村委会选举前公布。

对于村委会成员违法履行职责的行为,修改法规定:村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵犯村民的合法权益的,受害的村民可以申请人民法院予以撤销,责任人依法承担责任。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。而当“乡、民族乡、镇的人民政府干预依法属于村民自治在范围内的事项

的,由上级人民政府改正。”

### 三、修改后的《村组法》存在的不足及其完善

修改之后的《村组法》保持了既有的原则规定,改变原《村组法》中不适时的规则,优化了有瑕疵的表述,但综观变动情况,这次修改主要是对原法中“四民主”在程序规则以及组织构建方面进行了补充和完善。

#### 1. 重大意义

《村组法》的修改,整体上有助于农村克服税费改革之后出现的问题,促进农村抓住有利时机,在新的历史时期推进村民自治沿着更民主、更科学的方向转型。具体而言,《村组法》的修改,一方面极大地充实了村民自治的组织体系,健全了村民会议、村民代表会议、村民小组会议的议事规则及程序,强化了村民选举委员会、村务监督机构的角色和功能,这些都使得村民自治在组织构成上更完善,同时,也回应了农民日益增长的参与需求。另一方面,使村“两委”关系和乡村关系获得进一步调适。明确党的基层组织在村民自治中的领导地位;要求政府为其委托村委会实施工作的行为在经济上“买单”,并为其非法干预村民自治的行为承担法律责任,这既有助于解决村“两委”矛盾,缓解村委会在税费改革之后所面临的经济压力,也可能进一步约束基层政府的行为,调适乡村关系。

#### 2. 不足与完善

(1)村委会的三个设立原则之间不协调。修改后村委会的设立原则有三个,从而使村委会出现三个不同的设立标准。例如,如果强调村委会应按照便于群众自治的原则设立,那么,理论上,建制村规模越小越利于村民之间的沟通、协商,形成统一观点,规模越大则相反。因此,按照这一原则,村委会的管理范围越小越好。如果强调有利于经济发展,那么,建制村的规模越大,人才、资金、资产、资源等发展要素就越多,从而有利于自然村之间相互取长补短,整合生产要素,发展规模经济,反之,建制村的规模过小则不利于发展规模经济。但如果讲求有利于社会管理,情况又可能有所不同:从管理效果的角度上看,一般情况下,建制村的规模越小,管理难度也越小,管理效果越好;从组织设置、人员配置的角度看,规模小的建制村管理成本大;但规模大的建制村,虽然组织设置以及人员配置方面的成本会小,然

而管理难度会增大。由此可见,在三大原则鼎立的情况下,必然会导致村委会设立时难以兼顾,进而使每个选择都是不完全选择。

(2)村干部的补贴发放依据不合理。修改中《村组法》确立了“根据工作情况”发放补贴的原则,较之于原法的“根据情况,可以给予适当补贴”的表述,现时的规定更加强调补贴发放与干部工作效能挂钩。诚然,为了克服村干部“干多干少一个样,干好干坏一个样”,建立强调工作效益的补贴发放机制是有必要的。但同时也要注意,判断是否应给予村委会成员补贴时,以其“工作情况”作为唯一的考量指标的规定过于绝对。除了工作情况外,对于村委会成员给予补贴的多寡或有无,通常还要考虑其他因素,例如,村集体经济的收入情况、村民的收入水平、本地农村基层干部的工资收入状况。同时,村干部补贴在一定程度上还受制于各地方政府对村民自治的财政投入额度。而原法规定的“根据情况”包括了根据工作情况和工作以外的其他情况,更具包容性、更合理。

(3)若干选举规则有待进一步完善。首先,在候选人提名问题上。修改后,《村组法》第十五条要求“村民提名人应该从全体村民的利益出发,推荐奉公守法、公道正派、热心公益、有一定文化水平和工作能力的村民为候选人。”应该说,立法者的意图是明确的,那就是,使被选出来的村干部具备基本素质以及广泛代表性,为此,从候选人的推荐开始就对候选人的素质问题设置门槛。但这样的规定甚为不切实际。一方面,在民主选举中,任何理性的村民都会从自身利益出发,在自己不参选的前提下,通过推荐权以及投票权的行使实现让自己利益代表当选的目的,要求村民非得要从全村村民利益的角度出发推荐候选人是违背其理性的规则。另一方面,退一步讲,即使村民有意要“牺牲小我,保存大我”,但村民自身如何判断“大我”究竟是什么?再者,选举委员会同样也缺乏充分的依据和技术手段去判断,村民推荐的候选人究竟是代表村庄中少部分人的利益,大部分人的利益,还是全部人的利益?

事实上,选举是选民之间以及候选人之间充满竞争的依法较量活动,立法无从也没有必要使一个理性的村民变成绝对理想的“公仆式”选民。因此,笔者认为,这一规定只能起着倡议的作用,不会有太大的实质意义,也不具有操作性,不如删除。类似于顾全全体村民利益以及“奉公守法、公道正派、

热心公益”等的素质要求,只能对当选后的村委会成员或者其他村组干部提出,不能强求村民在推荐村委会候选人时就要具备这种甄别能力。

其次,关于委托投票问题。《村组法》在允许委托投票的同时从两方面限制了委托投票的实施条件:一是以委托人出具书面委托为外在形式;二是要求受委托人是委托人的“本村有选举权的近亲属”为内在关系。这一规定的不足较多:

其一,未对书面委托书的必要记载内容作出规定。立法应该要求书面委托的内容至少包括:委托人姓名、被委托人姓名、委托人和被委托人之间的关系,委托原因、委托的意思表示。同时,还应规定禁止全权委托。其二,要求受委托人是委托人的“本村有选举权的近亲属”,在若干情况下可能遭遇疑难。一方面,拥有选举权的人可能因为丧失行为能力而不能够行使选举权,例如精神病人。对于这部分有选举权的村民而言,他们没有能力代其近亲属投票,应排除在被委托人之列。上述规定应该表述为“有选举权且有行为能力的近亲属”为妥。另一方面,还值得注意的是,目前,不同立法对于近亲属范围的规定是不一样的。最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第十二条规定,民法通则中规定的近亲属包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女。《刑事诉讼法》第八十二条规定,“近亲属”是指夫、妻、父、母、子、女、同胞兄弟姊妹。最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第十一条规定:“行政诉讼法第二十四条规定的‘近亲属’,包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女和其他具有扶养、赡养关系的亲属”。有研究者认为,村委会选举中,“近亲属”的应该以民事立法的规定为准。但是应该看到,在委托投票场合,代理他人行使的是其民主权利,而不是民事权利。因此,参考民事立法的规定不一定合理。《村组法》应在附则中对“近亲属”的范围作统一规定。

再次,《村组法》是否有必要规定受托人必须是“本村”的近亲属,这是值得质疑的。从实际需要看来,只要受委托者是有选举权的公民,有行为能力,而且又愿意接受委托,代他人投票,委托投票制度设计的价值目标即可实现,立法无需规定委托人和受托人非得是同一村庄的人。况且,近亲属的关系在一定程度上可以保障委托人与受托人之间利益一致,不管是不是同村,受托人对委托人都会尽职

尽责。

最后,关于罢免的规定。为了规范村官罢免机制,《村组法》规定“罢免村民委员会成员,有登记参加选举的村民过半数投票,表决有效;投票的村民的过半数的选票,始得罢免”。由此可知,罢免权和选举权一样都归属于“登记参加选举的村民”,也要“双过半”才能够实现罢免目的。但罢免和换届选举以及另行选举不同。村委会换届选举三年一次,当选人数不足应选名额的,不足部分另行选举,罢免则在任期内任何时候都可能发生。

由于发生时间以及原因不同,罢免时参加投票的村民与村委会换届选举时“登记参加选举的村民”极有可能不一致。例如:基于人口流动,村庄可能有适格选民迁出或流入;基于自然人生长规律,村庄可能有人从未成年变成年,或者自然死亡;基于有效司法判决,村庄可能会出现被剥夺政治权利的人恢复政治权利,原来有政治权利的人被剥夺政治权利,或者被宣告死亡。基于法律时效的持续、中止或者中断,户籍地不在本村,但在本村居住一年以上的公民的人数也有可能发生变化;基于选民意愿变化,原来登记的选民在正式选举时参加了投票,但罢免时,可能不再愿意参加投票。这样一来,以原来的统计数据为标准进行罢免投票及衡量投票是否“过半”就显得不适合。笔者认为,在罢免以及补选中,参加投票的选民,应是进行罢免或者补选举时,村庄中的适格选民,而不应是村委会换届选举时“登记参加选举的村民”。对村委会选举后选民数量的变动情况,《村组法》应该规定,村务监督机构应该每年进行更新,依照变动的实际情况适时调整选民的具体范围。

(4)村民会议和村民代表会议的召集人范围过窄。关于村民会议的召集,《村组法》规定,“村民会议由村民委员会召开。有十分之一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。”实践中,经常出现因村委会不愿意接受村民会议监督而拒绝召集开会的情形,为了克服“开会难”问题,笔者认为,《村组法》还应该增加规定,当村委会不召集或因故不能召集时,村务监督机构应当负责召集村民会议;而当村务监督机构不召集或因故不能召集时,十分之一的村民或者三分之一以上的村民代表可以自行推选代表召集村民会议。与此同时,村民代表会议的召集也应有类似规定。

(5)关于民主管理和民主监督的个别条文表述不严密。例如,《村组法》第二十九条“村民委员会应当实行少数服从多数的民主决策机制”的表述需要

进一步推敲,在表述中,一般都是讲少数服从多数的原则,而不是讲少数服从多数的机制,因此,还是沿用“村民委员会决定问题,采取少数服从多数的原则”较好。又如,第三十条规定“村民委员会应当保证公布内容的真实性,并接受村民的查询”。笔者认为,为提升村务公开的全面性以及准确程度,村委会除了应保证公布内容的真实性之外,还应保证其准确性和完整性。对于村务档案的建立及维护问题,在现有规定的基础上,立法应补充规定村务档案的保存方式,使用规则以及保存期限等问题,以进一步规范档案管理。

#### 四、结 语

在《村组法》修改中,无论是自治组织之建立健全,还是民主程序之规范,无不渗透着立法者大力培养“民权”的观念和意图。壮大“民权”另一方面的效果必然是约束“官权”,尤其是乡镇政府的行政权力,因此,在农村社会逐步推动“民权进”,促使“官权退”,应是修改《村组法》一大预期,就这一角度而言,《村组法》的修改是基层民主建设的重要里程碑。但应看到,《村组法》是村民自治的基本法,村民自治立

法是由多层次以及多部门立法构成的有机体系,修改过后,各省如何根据《村组法》的规定以及精神,结合本省实际情况制定科学、合理的实施办法和选举办法,是完善《村组法》的一个重要配套措施。与此同时,尽管《村组法》为民主参与建立了若干组织,完善了各种程序和渠道,但徒法不足以自行,要使这些因素发挥作用是需要成本投入的。税费改革后,在乡、村两级组织普遍出现经济困难的情况下,中央、省、市以及县级政府如何加大投入,以确保各种自治组织和民主程序货真价实地运作起来而不是徒有虚名,这是修改《村组法》之后应当考虑的首要问题。

#### 参 考 文 献

- [1] 于建嵘. 村民自治:价值和困境——兼论《中华人民共和国村民委员会组织法》的修改[J]. 学习与探索, 2010(4): 73-76.
- [2] 宋梅芳. 建议《村民委员会组织法》这样修改[J]. 乡镇论坛, 2006(4): 14-15.
- [3] 刘志鹏. 我国村委会组织法中罢免规则的立法冲突及其消解[J]. 人大研究, 2010(5): 37-39.
- [4] 徐大兵, 张文芳. 双赢: 村党支部与村委会关系的调适[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2008(1): 7-10.

## On the Amendments of the Organic Law of the Villagers Committee of the People's Republic of China

ZHANG Li-qin

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

**Abstract** The *Organic Law of the Villagers Committee of the People's Republic of China* (draft amendment) is adopted at the 17<sup>th</sup> Meeting of the Standing Committee of the 11<sup>th</sup> National People's Congress on October 28, 2010. The paper analyzes the specific amendment and the major issues on the amended *Organic Law of the Villagers Committee of the People's Republic of China* through comparison method. The analysis shows that the legislation after the amendment improves the system of villagers' self-government from many aspects, enriches the organizational system of villagers' self-government, extends the participation path to village-level democracy, perfects all kinds of mechanism and optimizes democratic participating processes. However, there are some deficiencies that need to be improved in the amended *Organic Law of the Villagers Committee of the People's Republic of China* in terms of the general provisions of the villagers committee, the allowance standards for the village cadres, the villagers committee's election rules and son on.

**Key words** villagers' self-government; Organic Law of the Villagers Committee of the People's Republic of China; democracy at the basic level in rural areas

(责任编辑:刘少雷)