



• 在线咨询 •

- 蘑菇的种植
- 下层民众的切身利
- 人口普查是为什么
- 该中心与研究生培养有关么
- 中国农村调查·2010年·

• 中心动态 •

- 村民自治暨合寨村村民委员..
- 湖北省委常委、纪委书记黄..
- 全国政治学专家团莅临中心..
- 吉林大学周光辉教授莅临中..
- 中国社会科学院陆学艺研究..
- 中心主任徐勇教授赴福建永..

• 新农学院 •

• 调研基地 •

《农村研究通讯》

《中国农村研究》

《中国农村调查》

• 新书推荐 •

农民家庭内部分工及其专业化演进
对农村土地制度变迁的影响研究您现在的位置是: [首页](#)>>[学者文库](#)>>[唐鸣](#)>>

关于村民会议几个问题的法律探讨

作者: 唐鸣、王林 来源: 江汉论坛 2005/10 发布时间: 2010年5月14日

摘要: 被剥夺政治权利的村民是否有权参加或列席村民会议应当具体情况具体分析, 在实际生活中, 应当允许被剥夺政治权利的村民全程参加村民会议, 当村民会议所议事项仅仅有关村民经济利益的分配和调节之时, 应当允许其发表意见和参与表决。合法有效的村委会选举大会与合法有效的村民会议不是一回事, 选举村委会不一定要召开村民会议, 补选村委会成员也是如此, 因此不应当把选举村委会和补选村委会成员列为村民会议的职权。村民会议是否应当召开和应当如何召开, 取决于村民而不是村委会, 在村委会不依法行事和尊重多数村民意愿的情况下, 村民应当可以自行召开村民会议并确定会议的议题和议程。

关键词: 村民会议; 村民; 村委会

一、被剥夺政治权利的村民是否有权参加村民会议

村委会组织法第17条规定: “村民会议由本村18周岁以上的村民组成。”由于村委会组织法对被剥夺政治权利的村民是否有权参加村民会议没有明确的否定性的规定, 因此如果仅仅根据本条的规定, 那么被剥夺政治权利的村民应当是有权参加村民会议的。所以, 有人认为: 被剥夺政治权利的村民, 有权参加村民会议, 在村民会议上有发言权和表决权^①。亦有人认为: 被剥夺政治权利的村民, 有权列席村民会议, 虽然在村民会议上没有表决权, 但有发言权^②。

我们认为, 被剥夺政治权利的村民是否有权参加或列席村民会议的问题, 是一个值得研究的问题。对此问题既不能给予完全肯定的回答, 也不能给予完全否定的回答, 而应当具体情况具体分析。

我国刑法第54条规定: “剥夺政治权利是剥夺下列权利: (一) 选举权和被选举权; (二) 言论、出版、集会、结社、游行、示威自由的权利; (三) 担任国家机关职务的权利; (四) 担任国有公司、企业、事业单位和人民团体领导职务的权利。”按照这一规定, 被剥夺政治权利的村民既没有集会的自由, 也没有言论的自由。那么, 这是否意味着被剥夺政治权利的村民既无权参加村民会议, 也无权列席村民会议呢? 恐怕不能一概而论。从纯粹理论上讲, 村民会议可以分为两类, 一是政治性的村民会议, 涉及村公共权力的分配和行使; 二是经济性的村民会议, 涉及村民经济利益的分配和调节。对于前一类村民会议, 被剥夺政治权利的村民因为其政治权利已被剥夺, 应当是无权参加和列席的, 他在此类村民会议上既无发言权, 更无表决权。对于后一类村民会议, 被剥夺政治权利的村民因为仍然是村集体经济组织的一员, 其经济权利仍然享有, 应当是有权参加的, 他在此类村民会议上, 应当既有发言权, 也有表决权。

当然, 在实际生活中, 村民会议通常都兼具政治性和经济性, 无法或不可能把政治性的村民会议与经济性的村民会议区别开来。鉴于这一情况, 应当允许被剥夺政治权利的村民全程参加村民会议, 当村民会议所议事项仅仅有关村民经济利益的分配和调节之时, 应当允许被剥夺政治权利的村民发表意见和参与表决, 而当村民会议所议事项涉及村公共权力的分配和行使(如罢免村委会成员)之时, 则不允许被剥夺政治权利的村民发表意见和参与表决。

二、选举村委会和补选村委会成员是否为村民会议的职权

我国学术界有一种观点认为, 选举村委会和补选村委会成员是村民会议的职权^③。并且这一观点已化为许多省级法规的立法规定。

先谈选举村委会。如果选举村委会系村民会议职权范围内的事项, 那么选举村委会就必须召开村民会议; 如果选举村委会不在村民会议的职权范围内, 那么选举村委会就不必召开村民会议。反过来说也是一样。如果选举村委会必须要召开村民会议, 那么选举村委会一定属于村民会议的职权; 如果选举村委会不必召开村民会议, 那么选举村委会则不属于村民会议的职权。

那么, 选举村委会是否一定要召开村民会议呢? 换句话说, 是否应当把选举村委会列为村民会议的职权呢?

从法律规定来看, 村委会组织法第13条规定了村民会议有推选村民选举委员会成员的权力, 第18条规定了村民会议有对村委会及其成员的工作进行监督的权力, 第19条和第8条规定了村民会议对涉及全体村民利益的各项问题拥有直接决定的权力, 第20条规定了村民会议在村民自治的范围内依法具有建章立制的权力, 第16条规定了村民会议有对村委会成员依法进行罢免的权力, 规定了罢免村委会成员应当召开村民会议, 但村委会组织法没有任何一条规定村

民会议有选举村委会的权力，没有任何一条规定选举村委会必须召开村民会议。

按照有关的法律法规的规定，村委会选举与村民会议的程序规则有很大的不同。村委会选举三年一次，村民会议每年至少召开一次。村委会选举工作由村民选举委员会组织，村委会选举大会由村民选举委员会召集和主持；村民会议由村委会召集，一般由村委会主任主持。村委会选举的参加者为有选举权和被选举权的村民，被剥夺政治权利的村民没有选举权和被选举权，不能参加村委会选举；村民会议由本村18周岁以上的村民组成，只要是本村18周岁以上的村民，无论是否被剥夺政治权利，是否具有选举权和被选举权，都可以参加村民会议。选举村委会，有选举权的村民的过半数投票，选举有效；候选人获得参加投票的村民的过半数的选票，始得当选。召开村民会议，应当有本村18周岁以上村民的过半数参加，或者有本村2/3以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的过半数通过。这两个“双过半”貌似相同，其实不一样。虽然按照绝大多数省级村委会选举法规（只有山西省除外）的规定，投票选举村委会时应当召开选举大会，但由于在选举大会的会场之外可以设置投票站，大多数省、市、自治区规定可以设置流动票箱、可以委托投票，因此投票选举村委会的选举大会并不要求有选举权的村民的过半数参加。尽管参加选举大会的有选举权的村民有可能未过半数，但只要是有选举权的村民的过半数投票，选举仍然有效。这也就是说，在村委会选举中，参加选举大会的人数很有可能未达到村民会议法定人数的要求，但整个选举仍然可能是合法有效的。反过来说，也是同样的情况。有本村2/3以上的户代表参加的村民会议，不可能达到全村有选举权的村民的过半数投票，显然不能选举村委会。有本村18周岁以上村民的过半数参加的村民会议，如果未能做到使全村有选举权的村民的过半数投票，仍然不能有效地选举村委会。问题的关键在于，合法有效的村委会选举大会与合法有效的村民会议不是一回事。虽然既达到村民会议法定人数要求又达到村委会选举投票法定人数要求的选举大会，可以说是一种特殊形式的村民会议，但选举村委会却没有必要一定要召开村民会议。因此，把选举村委会列为村民会议的职权，乃是对村委会组织法的一个极大的误解④。

再看补选村委会成员。村委会组织法对补选村委会成员的问题未做规定，绝大多数省、市、自治区（除甘肃省未做规定和广东省的规定稍有不同以外）规定，补选村委会成员，适用选举村委会的程序和办法。既然是适用选举村委会的程序和办法，因此补选村委会成员除了一般是由村委会主持之外，与选举村委会并没有什么原则的不同，依旧是不必一定要召开村民会议。既然补选村委会成员不必一定要召开村民会议，因此也不应当把补选村委会成员列为村民会议的职权。其实，村民直接选举村委会和补选村委会成员与选民直接选举县、乡两级人大代表的情况类似，县、乡两级人大代表的选举不必通过召开全体选民会议的形式来进行，选举村委会和补选村委会成员也不必通过召开村民会议的形式来进行。为选举村委会和补选村委会成员而召开的选举大会，主要是一个统计选票和公布选举结果的场所，只要遵照程序进行和得到适当的监督，即便到场的村民未达到村民会议的法定人数要求，其功能和作用照样能够正常发挥。

三、村民能否自行召开村民会议并确定会议议题和议程

村委会组织法规定：“村民会议由村民委员会召集。”村民在两种情况下可以提议或要求召开村民会议：一是1/10以上的村民提议召开村民会议；二是1/5以上有选举权的村民联名要求罢免村委会成员。在这两种情况下，村民只是可以提议或要求召开村民会议，村民会议仍然是由村委会召集或召开。村委会组织法未规定村民能够自行召开村民会议。

村委会组织法也未规定村民可以自行确定村民会议的议题和议程。实际上，村委会组织法对村民会议的议题和议程如何确定的问题完全没有作任何规定。而所有的省级村委会组织法实施办法也没有规定村民会议议题和议程的确定问题，当然也没有涉及村民是否可以自行确定村民会议的议题和议程的问题。不过海南省村委会组织法实施办法倒是有一条这样的规定：“有1/10以上的村民提议讨论的事项，村民委员会应当召集村民会议讨论决定。”这是否意味着有1/10以上的村民提出的议题必须列入村民会议的议程，值得考虑。

在我们看来，现行的法律法规未规定村民能够或可以自行召开村民会议并确定会议议题和议程，并非十分妥当。因为第一，如果村民不能够自行召开村民会议，那么村民提出的召开村民会议的提议和要求就有可能得不到响应和满足。在上述两种情况下，虽然村民可以提出召开村民会议的提议或要求，但如果村委会不接受或拒绝村民的提议或要求，拒不召集或召开村民会议，那么村民除了指责村委会不依法办事之外，实际上无可奈何。村民在现有的法律法规的规定上找不到为满足自己的意见和要求而采取进一步行动的依据。第二，如果村民不能够自行确定村民会议的议题和议程，那么村民的意见和要求就有可能在村民会议上得不到表达和讨论。在村委会特别是村委会主任独断专行，不听取广大村民的呼声，拒绝将众多村民提出的议题列入村民会议议程的情况下，村民除了撇开村委会自行召开村民会议外别无他法，而按照现行法律法规的规定，村民是不能自行召开村民会议的。

村民自治的行为主体是村民⑤。村民自治是村民的自治，是村民的自我管理、自我教育、自我服务，而不是村委会的自治，不是村委会的自我管理、自我教育、自我服务。村民会议是村民自治组织体系中的议事决策组织，是村民开展自治活动、直接行使民主权利的村级最高权力机构，而村委会只是村民会议决议、决定的执行组织，是村民自治事务的日常管理机构。罗伯特·达尔曾经把有效的参与、投票的平等、充分的知情、对议程的最终控制和成年人的公民资格列为社团民主的五项标准，他认为一个社团如果称得上是民主管理的话，那么其议程的最终控制权就不应当为社团中的小集团所把持，而应当为全体成员所掌握⑥。因此，村民会议是否应当召开和应当如何召开，最终应当由全体或多数村民说了算，而不是由组成村委会的几个人说了算。在村委会不依法行事和尊重多数村民意愿的情况下，村民应当可以自行召开村民会议并确定会议的议题和议程。

当然，为使村民自治秩序井然，村民自行召开村民会议或确定会议的议题和议程应有条件限制，应有章可循。我们设想，在法律或法规中似可作如下规定：其一，有1/10以上的村民或者1/3以上的村民代表联名提议，村民委员会应当在一个月内组织召开村民会议。其二，村民委员会逾期不召开村民会议的，乡级人民政府应当督促村民委员会及时召开会议。经督促，村民委员会仍不召开会议的，村民可以在乡级人民政府的指导下组织召开会议。其三，村民会议的议题由村民委员会提出，也可以由村民单独或者联名提出，经村民委员会同意后列入会议议程。1/10以上村民或者1/3以上村民代表联名提出的议题，必须列入会议议程。

注释：

- ① 王禹：《村民选举法律问题研究》，北京大学出版社2002年版，第46页。
- ② 全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室、国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司、民政部基层政权和社区建设司：《村民委员会组织法学习读本》，中国民主法制出版社1998年版，第82页。
- ③ 徐勇：《中国农村村民自治》，华中师范大学出版社1997年版，第82页。
- ④ 唐鸣：《村委会选举必须召开村民会议？》，《社会科学报》2004年5月13日。
- ⑤ 张景峰：《对村民自治概念的法学分析》，《社会主义研究》2003年第4期。
- ⑥ 罗伯特·达尔：《论民主》，商务印书馆1997年版，第43-46页。

本网站为纯公益性学术网站,无任何商业目的.因部分文章来源于网络,如有侵权请来邮或来电告知,本站将立即改正。

Copyright 华中师范大学中国农村问题研究中心 鄂ICP备05015407号

Tel: 027-67865845 Fax: 027-67865189 Mail: newccrs@yahoo.com.cn