

## 试论村户代表会议制度构想

李小红

(山西农业大学公共管理学院,山西太谷 030801)

**摘要:**随着中国工业化进程的迅速推进,中国农村人口大量向城市流动,加之中国现行的严格户籍管理制度对村民民主权力行使资格的限制。致使农村出现了居民所在地与其民主权利行使地域的分离。这对建立在农村直接民主基础上的村民会议制度形成了极大的冲击。为了解决这一危机,笔者提出用村户代表会议代替村民会议作为村民自治的权力载体和核心。作者从村户代表会议制度的必要性、村户会议制度的可行性以及村户代表会议制度的设计三个方面展开论述,说明建立村户代表制的合理性。

**关键词:**村户代表会议;村民会议;户籍制度;村民自治

中图分类号:C912

文献标识码:A

论文编号:2009-1186

### Research of the Committee of Household Delegate System

Li Xiaohong

(College of Public Management, Shanxi Agricultural University, Taigu Shanxi 030801)

**Abstract:** With the advance of Chinese modernization, villagers migrate into urban. Household registration systems restrict qualification of villagers' democracy power additionally. This separates some villagers' inhabitant from their democratic power. This strikes the system of villager's assembly found on pure democracy. We will make this crisis the committee of household delegate Substitute villager's assembly. This text demonstrates rationality of the committee of household delegate from its necessity, feasibility, and frame.

**Key words:** the committee of household delegate, villager's assembly, household registration system, villagers' self-governance

### 0 引言

改革开放以来,中国农村的各项事业都取得了巨大的进步。在政治方面,中国农村建立了以村民会议为权力中心的村民自治制度。1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》的正式颁布更是把中国农村村民自治的规范化程度提高到了一个新的高度。但是,随着中国城市化进程的迅速推进,大量农村居民迅速向城市流动,导致农村村民会议的召开和运作成为一件非常困难的事情,建立在以村民会议基础上的村民自治制度因此也受到了极大的挑战,对村民自治进行制度创新成为社会发展的必然。

### 1 村户代表会议制度的必要性

#### 1.1 人口流动给村民会议带来的冲击

随着中国工业化进程不断推进,自20世纪80年代

中后期以来,大量农村劳动力迅速向城市转移。农村人口流动的规模迅速扩大。1995年为7500万人,1997、1998年达8000余万人。2000年以后,农村流动人口超一亿大关。如2005年为12578万人,2006年为13212万人<sup>[1]</sup>。但是由于中国户籍制度的限制,这些流动人口绝大部分是非户籍流动人口<sup>[2]</sup>。而中国居民的民主权利是与户籍相联系的。这种状况致使这些流向城市的农村人口不能相应地将自己的各项民主权利行使资格方便地迁入到相应的城市,从而造成许多农民人身与民主权利行使地域的分离。现实中由于种种原因,许多在城市的农村人口就在一定程度上放弃了自己在农村的民主权利。他们很少参与到户籍所在地的民主权利的行使过程中。这种情况一方面导致其民主权利遭到漠视<sup>[3]</sup>;另一方面,这对于需要全体村民参与

**基金项目:**山西农业大学科技创新基金项目“山西省农民利益表达机制研究”(2006055)。

**第一作者简介:**李小红,男,1979年出生,山西垣曲人,硕士,讲师,研究方向为基层民主与治理。通信地址:030801 山西省太谷县山西农业大学公共管理学院, E-mail: hong88187@yahoo.com.cn。

**收稿日期:**2009-06-05, **修回日期:**2009-08-18。

的村民会议制度也形成了巨大冲击。致使一些农村地区的村民自治流于形式,村民自治演变为村民委员会治理,从而导致大量损害农民利益的事件发生。

### 1.2 村民会议制度的内在缺陷

村民自治从性质上来讲是一种非国家形态的民主治理方式,其主要表现在:第一,村不是一级行政区划,这就决定了农民民主自治与国家行政机关的严格区别;第二,农民的自我管理是基于全体农民的同意和授权,这种管理不具有国家强制力;第三,农民民主的非国家形态还体现在其民间性上,其目的是为了维护自己正当合法的权益<sup>[4]</sup>。村民自治的性质就决定了由全体村民参加的村民会议在整个村民自治制度中居于核心地位,其正常运作对于村民自治的正常运转将起到非常关键的作用。现行的《村组法》在第十八条和第十九条中明确规定了村民会议的核心地位。但是,随着中国工业化带来的大量农村人口向城市流动,致使大量合法享有民主权力的农村成年居民长期漂流在城市,他们很少参与村民会议的活动,这就导致由全体成年公民参加的村民会议很难正常举行,影响了村民自治权力的行使。当然,在中国现行的《村组法》第十七条中对于召开村民会议规定了两种组织形式。其规定为,应当有本村十八周岁以上村民的过半数参加,或者有本村三分之二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。这种村民会议组织形式的或然性选择本身就容易造成村民会议制度的混乱。并且现行的《村组法》对什么时候召开以户为代表的村民会议没有明确的规定,这将极大地制约农村户代表会议的作用,限制了农村居民的民主权力地行使。

### 1.3 村民代表会议的不足

村民代表会议是《村组法》当中涉及到的另一种农民行使民主权力的载体。《村组法》第二十一条规定,人数较多或者居住分散的村,可以推选产生村民代表,由村民委员会召集村民代表开会,讨论决定村民会议授权的事项。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。从《村组法》的规定中,可以看出村民代表会议这种制度安排的初衷是为了提高村民会议议事的效率而设计的。村民代表会议不具备村民会议的法定地位和职权,它只能从事村民会议授权的事项,所以村民代表会议的这种制度安排也必须建立在村民会议正常运作的基础上,它不是村民会议的替代性组织。况且,村民代表是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组成,村民代表会议的代表性也会随着农村不同住户之间的利益分化而受到质疑,况且并不是所有的

村都存在村民代表会议。因而村民代表会议也不能很好地满足当前农民利益表达和权力行使载体的需要。

## 2 村户代表会议制度的可行性

### 2.1 农民利益主体意识的觉醒

改革开放以来,农村地区人民公社制体制的打破,开始了政府放松对农村控制的进程,加之后来中国推行一系列改革,极大地唤醒了农民的利益主体意识。农民已经成为自主经营、自负盈亏的市场主体<sup>[5]</sup>。并且由于社会的日益多元化和不同农民社会实践的差别,不同农民的利益差别也在不断加大。迅速变化的农民利益需要一个充分地表达和实现的空间,村民会议无疑是农民表达和实现自己利益的一个重要舞台,在村民会议不能正常运作的情况下,农民利益表达和实现就面临重大危机,必须为农民利益表达设计一个新的舞台,村户代表会议正是这样一个舞台。

### 2.2 以户为基础的利益格局

新中国成立后,经过社会主义改造,中国农村确立的公社制体制,农村利益格局变成为以大队为基础的集体利益格局。改革开放后,中国广大农村推行了家庭联产承包责任制,在制度层面确立了以家庭、以户为单位的利益格局。每一个农户构成了一个单一的社会细胞,并且每一农户的利益基本是一致的。因此,以户为单位作为农村利益整合的节点,一方面能够很好地反映当前中国农村利益结构的现状,另一方面也可以更加高效地实现农民利益的整合和表达。

### 2.3 中国农村人口非整户流动的特点

当前中国农村的流动人口主要还是以农村富余劳动力进城务工为主,整户迁入城市的较少。进城务工人员当中以农村有一定文化的青壮年劳动力为主。据有关资料显示,一方面15~49岁青壮年劳动适龄人口占流动人口的69.9%<sup>[6]</sup>。在文化程度方面,据统计资料显示,2004年在外劳动力中,初中文化程度和高中文化程度的比例达63.3%和12.1%<sup>[7]</sup>。虽然,伴随着中国工业化进程的加速推进,大量农村人口向城市流动。但是由于方方面面的原因,农村人口并没有出现大规模的整户迁移的情况,许多农户都会有成年公民在家留守。这些成年公民就可以成为其户在农村利益的代表,表达自己的利益愿望,并行使民主权力。

## 3 村户代表会议的制度设计

### 3.1 村户代表会议的定位

由于中国城市化进程将是一个逐步不可逆的发展过程,其将给农村村民自治制度带来持续的根本性的冲击。而与户籍制度相配套的农村人口流动机制在短期内不可能建成,因此必须面对这种挑战提出更其实

践性的应对办法。用村户代表会议来取代村民代表会议可以在很大程度上解决城市化和户籍制度给村民自治制度带来的冲击。

### 3.2 村户代表会议职权

村户代表会议作为村民会议的替代物,其完全享有村民会议的职权。《村组法》第十九条规定,涉及村民利益的下列事项,村民委员会必须提请村民会议讨论决定,方可办理:(一)乡统筹的收缴方法,村提留的收缴及使用;(二)本村享受误工补贴的人数及补贴标准;(三)从村集体经济所得收益的使用;(四)村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案;(五)村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案;(六)村民的承包经营方案;(七)宅基地的使用方案;(八)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。《村组法》第十九条当中的许多规定已经不能满足当前农村自治的需要。况且这种列举村民会议职权的方法在很大程度上限制了村民会议的职权,也倒置了村民会议作为村民自治的权力组织与村民委员会执行组织的主次关系。因此在村户代表会议制度设计中一定要改变这种村民自治权力主体不利的地位。在村户代表会议制度中,村户代表会议代替了村民会议成为新的村民自治的权力中心,因此在新的村户代表会议制度中一定要理顺村户代表会议与村民委员会的关系,村户代表会议处于主导地位,村民委员会处于从属地位。新的村户代表会议的职权应表述为:凡涉及农民利益变更的都要经过村户代表会议讨论决定,未经村户代表会议讨论并通过的,村民委员会不得擅自以村民委员会的名义变更农民的利益。并且村民委员会的职责要通过列举的方式来明确。

### 3.3 村户代表会议的组成及运作

村户代表会议的成员由每一户居民自己推举本户

的成年公民担任代表,户的代表可以是本户内的任何一个具备行使民主权力的成年公民。村户代表会议的召开必须要由本村三分之二以上户的代表参加方能举行。村户代表会议应分为定期会议和特别会议两种,定期会议应坚持每季度举行一次,会议举行时应由村民委员会就本季度的村务及时向村户代表报告;遇有特别重大事务需召开特别会议的,可以应村民委员会要求,或者十分之一的村户代表要求召开。村户代表会议召开期间可以由2~3户的代表来负责村户代表会议的组织工作;其议事程序遵循每户一票的原则,根据少数服从多数做出决策。村户代表会议的决策一旦做出,就应被视为全体村民的集体决定,全体村民和村民委员会应该认真贯彻实施。

村户代表会议制度的设计对于在保持中国村民自治制度民主本质的前提下,解决由于工业化带来的人口流动而给村民自治制度造成的危机有积极的意义。能够更好地提高农村基层民主的效率。

### 参考文献

- [1] 立英.我国的工业化与农村人口流动[J].特区经济,2008,(9):13.
- [2] 王维国,王森.我国非户籍迁移人口的结构与数量分析[J].生产力研究,2006(2):125.
- [3] 王美琴.城市二元社会结构与户籍制度改革[J].临沂师范学院学报,2008(8):67-72.
- [4] 郁立强.从利益主体视角对农民身份的再认识[J].山东省农业管理干部学院学报,2007(5):7.
- [5] 江泽民.江泽民文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,2006.
- [6] 徐菊梅.我国农村劳动力转移的特点与问题分析[J].农村经济,2003,(5):66.
- [7] 姬便便.农民工流动的特点及对策[J].中国农学通报,2007,23(5):543.