

## 論壇

## 大陸「村民委員會」制度與問題之研究

邱榮華

## 壹、前言

1978年12月，中共召開了十一屆三中全會，作出了實行改革開放的重大政策。有關農業問題也在該全會中深入討論，與會代表取得一致共識，認為「全黨」必須集中主要精力，把農業盡快搞上去，強調對於農民必須在經濟上充分關心他們的物質利益，在政治上切實保障他們的民主權利；也就是要放寬政策，搞活農村經濟。也因而啟動了農村改革的歷史進程，在鄧小平的大力支持及推動下，農村改革全面展開，人民公社「政社合一」體制逐漸消失。至1985年，實行了二十多年的人民公社制度已不復存在，取而代之的是，建立在土地集體所有基礎上的家庭聯產承包責任制成為新的農業體制。在人民公社逐漸消失的同時，1980年2月，大陸的第一個村民委員會，在廣西壯族自治區宜山縣三岔公社合寨村誕生了。當時，土地承包給農民，因為以前的大隊、生產隊已不管事，合寨村的八十餘戶農民認為村裏的事不能沒人管，經村民討論後，決定成立一個組織，叫作村民委員會；並通過民主選舉，產生了第一位村民委員會主任。從那時起，各村相互仿效，村民委員會迅速地在廣大的農村地區推展。至1985年，伴隨著人民公社的廢除，在短短的五年間，全國農村幾已普遍建立了村民委員會（或簡稱：村委會）。

1982年，中共修改頒布了新憲法，其中第111條規定：城市和農村按居住地區設立的居民委員會或村民委員會，是基層群眾性的自治組織。居民委員會、村民委員會的主任、副主任和委員由居民或村民選舉產生。居民委員會和村民委員會的性質是居民或村民「自我管理、自我教育、自我服務」的基層群眾性自治組織。它們同基層政權的關係是：城市中不設區的市、市轄區的人民政府或者它的派出機關對居民委員會的工作給予指導、支持和幫助，後者協助前者開展工作。農村中的鄉、民族鄉、鎮的人民政府對村民委員會的工作給予指導、支持和幫助，後者協助前者

開展工作。居民委員會、村民委員會設人民調解、治安保衛、公共衛生等委員會，辦理本居住地區的公共事務和公益事業，調解民間糾紛，協助維護治安，並向人民政府反映群眾的意見、要求和提出建議。本條除了規定村民委員會的性質、地位、組成和任務，並確立了村民委員會是群眾自治組織的法律地位外，也提供了爾後制定「村民委員會組織法」的法源依據。1987年，中共人大常委會審議通過了「村民委員會組織法（試行）」，在實踐中不斷的修改完善，1998年11月4日，「村民委員會組織法」經全國人民代表大會常務委員會第五次會議通過後，正式頒布實施，為村民自治提供了法律保障。

## 貳、「村民委員會組織法」的重要規定

1998年頒布實施的「村民委員會組織法」第一條開宗明義的規定：「為了保障農村村民實行村民自治，由村民群眾依法辦理自己的事情，發展農村基層民主，促進農村社會主義物質文明建設，根據憲法制定本法。」所以中共憲法第111條的相關規定，也具體列入「村民委員會組織法」的條文內。如規定：「村民委員會是村民自我管理、自我教育、自我服務的基層性自治組織，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。村民委員會辦理本村的公共事務和公益事業，調解民間糾紛、協助維護社會治安，向人民政府反映村民的意見、要求和提出建議」等等，都與中共的憲法條文相符合。「村民委員會組織法」的規定多達三十條，在此不一一列舉，僅就民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督等相關的規定概要予以說明：

### 一、民主選舉

村民委員會由主任、副主任和委員共三至七人組成。村民委員會主任、副主任和委員由村民直接選舉產生，任何組織或者個人不得指定、委派或者撤換村民委員會的成員。村民委員會的成員每屆任期三年，屆滿應當及時舉行換屆選舉，可以連選連任。年滿十八歲的村民，不分民族、種族、性別、職業、家庭出身、宗教信仰、教育程度、財產狀況及居住期限，都有選舉權和被選舉權；但是，依照法律被剝奪政治權力的人除外。村民選舉村民委員會的成員，由村民會議、各村民小組推選或者由本村有選舉權的村民直接選舉提名候選人。候選人的名額應當多於應選名額，經獲得有選舉權的村民過半數選票的，始得當選。選舉實行無記名投票、公開計票的方式，其結果應當場公布。選舉時，應設立秘密劃票處。具體選舉辦法，由省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會規定。另以威脅、賄賂、偽造選票等不正當手段，妨害村民行使選舉權、被選舉權，破壞村民委員會選舉的，村民有權向

鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會和人民政府或者縣人民代表大會常務委員會和人民政府及其有關主管部門舉報，有關機關應負責調查並依法處理。以威脅、賄賂、偽造選票等不正當手段當選的，其當選無效。

## 二、民主決策

由本村年滿十八歲以上的村民組成及召開村民會議。召開村民會議，應當有本村年滿十八歲以上的村民的過半數參加，或者有本村三分之二以上的戶代表參加，所作決定應當經到會人員的過半數通過。必要的時候，可以邀請駐在本村的企業、事業單位和群眾組織派代表列席村民會議。涉及村民利益的下列事項，村民委員會必須提請村民會議決定方可辦理：鄉統籌的收繳方法，村提留的收繳及使用。本村享受誤工補貼的人數及補貼標準。從村集體經濟所得收益的使用。村辦學校、村建道路等村公益事業的經費籌集方案。村集體經濟項目的立項、承包方案及村公益事業的建設承包方案。村民的承包經營方案。宅基地的使用方案。村民會議認為應當由村民會議討論決定的涉及村民利益的其他事項。

## 三、民主管理

村民會議可以制定和修改村民自治章程、村規民約，並報鄉、民族鄉、鎮的人民政府備案。村民自治章程、村規民約以及村民會議或者村民代表討論決定的事項，不得與憲法、法律、法規和國家的政策相牴觸，不得有侵犯村民的人身權利、民主權利和合法財產權利的內容。人數較多或者居住分散的村，可以推選村民代表，討論決定村民會議授權的事項。村民委員會向村民會議負責報告工作，村民會議每年審議村民委員會的工作報告，並評議村民委員會成員的工作。村民會議由村民委員會召集，若有十分之一以上的村民提議，應當召集村民會議。

## 四、民主監督

村民委員會實行村務公開制度。村民委員會應當及時公布下列事項，其中涉及財務的事項至少每六個月公布一次，接受村民的監督：涉及村民利益（即民主決策所列的八項）由村民會議討論決定的事項及其實施情況。國家計畫生育政策的落實方案。救災救濟款物的發放情況。水電費的收繳以及涉及本村村民利益、村民普遍關心的其他事項。村民委員會應當保證公布內容的真實性，並接受村民的查詢。村民委員會不及時公布應當公布的事項；或者公布的事項不真實的，村民有權向鄉、民族鄉、鎮人民政府或者縣人民政府及其他有關主管部門反應。有關機關應當負責調查核實，責令公布；經查有違法行為的，有關人員應當依法承擔責任。

至於那些人可以不參加村民委員會組織，「村民委員會組織法」規定：駐在農村的機關、團體、部隊以及全民所有制企業、事業單位的人員，不參加村民委員會組

織。但是，他們都應當遵守有關村規民約。所在地的村民委員會、村民會議或者村民代表討論和處理同這些單位有關的問題時，應當與他們協商解決。

### 參、「村民委員會組織法」實行概況

「村民委員會組織法」的主要精髓，就是實行村民自治。而村民自治最基本的要件，在於民主選舉。但在辦理選舉的初級階段，由於法規不夠完善（如1987年通過的「村民委員會組織法（試行）」並沒有候選人的名額應當多於應選名額的規定），相關單位推行不力，以及農民知識缺乏等因素，村民實際行使的選舉權非常有限。候選人的提名權，一般由村黨支部或村選舉領導小組來行使。有些農村多年來未舉行換屆選舉，或發生了一些選舉不公的情事。如1997年10月，內蒙古自治區赤峰市敖漢旗四道灣子鎮所轄十個行政村的村委會舉行換屆選舉。選舉結束後，這個鎮的小河沿村、二道灣子村和白廟子村的村民反映選舉工作中有不公及違法行為：三個村都是搞等額選舉，原村委會主任是唯一的村主任候選人。白廟子村連副主任也是等額選舉。鎮政府在組織和指導選舉的過程中，沒有統一印製選票。有的村在印製選票時有作假和多印的現象。投票時沒有按規定設中心會場，沒有設秘密劃票室，把流動票箱作為唯一的投票辦法。村選舉領導小組和村主任候選人的產生，都是由村黨支部書記提出的，並不是由村民推舉並經村民會議討論後產生的。此事經村民要求有關部門糾正，最後以重新辦理選舉結束風波。又如浙江省臨海市城關鎮後山村從1990年起至2000年止十年間，沒有進行換屆選舉。原選出的村委會，沒有按照「村民委員會組織法」的規定行事，不但不舉行換屆選舉，也不進行民主管理，沒有開過一次村民大會，且長期不公開財務賬目，村裏的事都是少數幹部說了算，引起村民的不滿。經該村村民多次向臨海市政府上訪，在村民獲得改選村委會的承諾後落幕。

當然，也有些農村地區，相當認真地按照「村民委員會組織法」的相關規定，辦理民主選舉。如1998年3月30日，遼寧省大連市金州區大李家鎮石槽村村委會進行換屆選舉。上一屆村委會主任年齡大、身體不好，主動退出競選。十幾年來一直從事個體經營的王壽奎，連闖村民聯名推薦初步候選人、村民代表投票選舉正式候選人、村民投票三關，擊敗競選對手，成為石槽村第六任村委會主任。石槽村村委會選舉情況，是金州區192個村的縮影。村委會組織法試行十幾年來，這個區的農村已經依法進行了四屆直接民主選舉村委會成員工作。這個區的選舉程序十分嚴格規範，區民政局負責人將其概括為「十步直選法」，其步驟依序為：成立區、鄉

(鎮)村三級選舉工作指導組織，其中村選舉委員會由上一屆村民代表會議推選產生。制定選舉工作實施方案。分級培訓選舉工作人員。登記選民。推選村民代表組成村民代表會議。村民十人以上聯名推薦候選人。村民代表會議投票確定正式候選人。全體村民正式投票選舉並當場公布選舉結果。新一屆村民委員會召開首次會議，設立相關機構。檢查驗收。如此有規範的程序，保證了這個區選舉工作始終堅持民主、公開、競爭、有序的原則。村委會主任、副主任、委員全部實行差額選舉，選舉設立秘密劃票間，以保證村民不受任何干擾地自由表達意願。民主選舉使金州區農民能夠行使自己的民主權利，投票率達 98%。

經過了幾屆村委會選舉經驗，且新修訂的「村民委員會組織法」在 1998 年公布之後，村民有了比較完整、全面的選舉權，並且有了程序化、規範化的選舉制。在民主決策、民主管理及民主監督等方面也有相當程度的進展。

#### 一、在民主選舉方面

許多地區實行每一個有選舉權的村民都有權提名候選人，然後由村民大會或村民代表會無記名投票進行預選的方式，確定正式候選人。在吉林省的梨樹縣把這種選舉方式叫作「海選」；即在候選人提名和最後確定中，均由選民直接選舉完成。在吉林省全面推行「海選」經驗後，甘肅、河北等省也相繼仿效進行。一些地方在選舉中引入競選機制，由正式候選人實行競選；也就是在正式投票之前，候選人必須向選民發表治村演說，並接受選民的質詢，回答選民的問題。有些地方甚至要求候選人向選民提出任職承諾和保證，以便日後接受選民的檢查和監督。以前選民在投票前經常交頭接耳互相查看，不利選民真正按自己意願填寫選票，也為農村的家族、幫派勢力控制選舉提供了條件。目前，絕大多數農村在選舉的中心會場和投票站，都設了秘密劃票場所。採取各種有效措施，為選民提供方便。各地區具體的作法有：對在外地經商做工的選民，實行「函投」(即寄信投票)。對一些年老體弱不便去投票場所投票的選民，使用流動票箱，由選舉工作人員帶著投票箱上門提供投票服務。對不識字的選民，在投票場所設立代筆處，由選舉無關的公正代筆人代寫選票，或由選民請自己信任的人代寫選票。有些地方普遍在各村設立若干投票站，全天開放，方便選民投票。

#### 二、在民主決策方面

由於農村地區人口規模大小不一，一般在一千人至三千人之間，有的在六千至八千人之間，有的多達一萬多人口，而且居住分散，召開村民會議和戶代表會議都比較困難。所以在民主決策的實踐中，許多農村創造了召開村民會議的三種形式，即村民會議、戶代表會議和村民代表會議。村民會議和戶代表會議，一般是半年舉

行一次，至少一年召開一次。村民代表會議，一般由村民十戶左右推選一名代表組成。在村民會議不便召開的情況下，由村民代表會議行使民主決策和民主監督權。村民會議一般二個月或三個月舉行一次。

### 三、在民主管理方面

多數村委會以制定村規民約或村民自治章程的方式，實行民主管理。村規民約是村民行為和公共道德方面的規定。而村民自治章程，則規定了村民自治組織的產生、職能及工作方式；村集體經濟的管理；村文化建設和社會公共福利事業的管理；以及村社會安全和社會秩序的管理等比較全面的村務管理內容或村務管理制度。

### 四、在民主監督方面

村民的民主監督權利主要有三種制度形式：通過定期召開村民會議或村民代表會議，聽取和審議村民委員會的工作報告，對村委會的工作進行評價和監督。通過召開村民會議或村民代表會議形式，對村委會成員的工作能力、工作業績、工作作風和其他行為，進行民主評議，進而對不稱職和違法亂紀的村委會成員進行罷免。建立村務公開制度，村委會必須把凡屬與村民利益有關的各類事項；諸如財務開支賬目、宅基地審批情況、提留集資任務和集體經濟的承包經營情況等，以村務公開欄或召開村民代表會議的形勢，及時向村民公布，接受廣大村民的監督。

至2001年底，全國已建立了近七十萬個村民委員會，選出了三百多萬名村民委員會成員。被列為國家級村民自治模範縣（市、區、旗）的有95個，省級村民自治模範縣（市、區、旗）792個，有35%的鄉、鎮、村被命名為示範鄉、鎮、示範村。全國各地村民參選率達80%；80%以上的農村基本建立了村民會議和村民代表會議制度。在村務公開的基礎上，約有90%的鄉、鎮實行了政務公開。

## 肆、「村民委員會組織法」實行中產生的問題

自「村民委員會組織法」頒布施行以來，大部分農村地區，都能按相關規定實行村民自治，但因中國幾千年封建統治遺留下來的專制觀念，以及村民對民主法治認識的不足，致產生了若干問題：

### 一、民主選舉未能完全落實

村民選舉意願低。一些村在召開民主選舉時，不少選民不到會。有的因長期在外打工，不能按時趕回；有的雖然在家，但怕誤工，耽擱生意；還有的認為，去不去都一樣，反正選不到自己。特別是在一些經濟文化較落後的村，這類問題尤為突出。重等額選舉，輕差額選舉。有的鄉鎮領導擔心自己認為比較好的幹部落選，

便在村委會換屆選舉中，安排了一名明顯選不上的村民配選，失去了差額選舉的作用。宗族、派性作祟，操控選舉。近年來，家族勢力在農村地區有所抬頭，一些社會風氣不好的村，甚至被家族勢力所左右。有些很優秀的農民，因家族勢力弱小，很難被選進村委會領導班子；有的即便進了領導班子，用不著多長時間就被「搗」下來。有些村雖然姓氏單一，但同一姓中又講房頭、分親疏，為爭幹部，鬧派性，勾心鬥角，甚至有「輪流作莊」情形，相當程度地妨礙了民主選舉。

### 二、新舊村委會「交接難」

「村民委員會組織法」規定了村委會成員直選結束後，要當場公布選舉結果，但沒有相關交接的條文。一些地方制定的實施細則，也只進一步規定當場公布選舉結果後還要頒發任命書，有的加上了隨後要進行新舊村委會辦理交接手續的條文。然而，何時交接、交接的具體內容，都沒有明確規定。相關單位或者由於工作疏忽，或者由於對直選上來的村委會成員不滿意，對新舊村委會的交接，沒有認真監督執行。不少地方，民主產生了新的村委會之後，原村委會班子不交權，不移交公章，使新的村委會成員有「帽子」，沒「章子」，拿到了紅本書（任命書）卻拿不到賬本，無法開展工作。「村民委員會組織法」雖然規定了村民自治由鄉、縣人大組織實施，鄉、鎮政府對村委會工作要給予「指導、支持和幫助」，但一旦出現了「交接難」不聞不問的這種「不作為」行為，應如何處罰，沒有詳細的條文規範。「交接難」問題，實際上就成了事無主管的情形。而且越是在村委會選舉搞得認真、徹底的地方，越容易出現「交接難」問題。因為鄉、鎮幹部對不是按自己意願選上的新村委會本就不以為然，有的甚至與舊村委會有千絲萬縷的「經濟關係」，對舊村委會不交賬本和公章等「小事」根本不會熱心去解決。目前在全國各地，新舊村委會「交接難」問題，已成為阻礙村民自治，造成農村諸多矛盾激化的重要因素，也給農村穩定和村民自治的健康發展埋下了很大的隱憂。

### 三、監督工作難以有效執行

部分農村在村務公開中，只公開那些沒有問題或問題不大的事情，而對群眾意見大的熱點問題，則遮遮掩掩不願公開。例如，對群眾最關心的財務問題，只公布幾項大的收入支出項目。具體支出賬目，人前人後兩本賬。這種半公開、假公開情形，不僅使村務公開沒有達到預期的目的，反而引發了新的矛盾和問題。造成這些問題的主要因為：監督機構沒有相應的法律保障。村民代表議事會、村民監督小組是實施村務公開的監督機構，負責監督村務公開的內容和程序。但現有的法律、法規中未對這幾個由村民代表選舉產生的監督機構的法律地位作出相應的規定，因此，在實際工作中，這幾個機構很容易受人為因素的左右，難以發揮有效的監督作

用。監督機構缺乏相對獨立的組織保證。多數村民代表議事會、村民監督小組和理財小組沒有實際負責人，其活動由基層黨政領導指揮。有些地方乾脆由黨支部書記兼任村民代表議事會的負責人。在農村實際工作中，村委會的事務，包括財務開支，直接受命於村黨支部書記，監督是否有作用，實際取決於村黨支部書記個人品德素質的高低。村黨支部既管村務，又管監督，等於自己監督自己。監督機構缺乏必要的制度措施。有些村設立了三個監督機構後也制定了一些制度，如村民代表議事參與討論村中重大事務，村民監督小組監督村務公開，理財小組要審查賬目等，可這些制度能否落實卻沒有保證。譬如，村委會對村中重大事務有意或無意不讓村民代表議事參與怎麼辦；財會人員不把全部賬目交由理財小組審查怎麼辦，都無具體的細則規定。因此儘管有了制度，村務公開則可能流於形式。

#### 四、兩委（即村委會及村黨支部）之間產生的矛盾問題

過去村「兩委」班子的決定權，完全由鄉、鎮黨委掌握，因此「兩委」之間沒有明顯的矛盾。但村民自治實施後，村委會成員由直接選舉產生，村民對村委會比較信任與支持；而村黨支部幹部都是由幾十個甚至幾個黨員選舉產生的，群眾參與不夠，因此對村黨支部信任度相對降低，甚至產生消極和抵觸情緒。同時由於「兩委」職責沒有明確的劃分，因此就出現了兩個極端：有的村委會自認是全體村民選舉產生的，比黨支部更能代表村民，不聽從黨支部的領導。有的黨支部以加強黨的領導名義，抓住權力不放，包辦代替村民自治範圍內的事務。村黨支部書記甚至以「監督」為名，自己拿著村委會的「公章」，審批所有村委會的開支。「兩委」之間因此產生摩擦，也影響了幹群關係。

### 伍、結 語

中國大陸的「村民自治」已經實施了十餘年，但至今仍未完全上軌道，除了相關的法規、制度尚未周全外，其主要原因，在於大陸是個集權專制的政體，中國共產黨的一黨專政，並不容許民主政治在基層發酵往上發展。因此，目前的「村民自治」仍由黨牢牢控制，有設村委會的地方，就有村黨支部的設立。而且「村民委員會組織法」第三條規定：「中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作，發揮領導核心作用；依照憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動，直接行使民主權利」。這條規定，也使得「黨」參與或干預村委會的事務有了法律依據。但是中國共產黨仍然希望化解「兩委」之間的矛盾，爭取廣大農村地區的民心。目前，中共在部分農村地區，已經開始實行所謂「兩票制」。即要成為村黨支部幹部，



需先由村民直選，投下信任票，信任票未過半數的淘汰，信任票過半數的才有資格當候選人，後再由村內的黨員票選成為村黨支部幹部。有些地區，則要求村黨支部幹部直接參與村委會成員的選舉，把能否順利當選作為基層黨組織考核標準，並在爾後的村黨支部換屆選舉時，調整出較能為村民接受的班子。對新當選的非黨員的村委會成員，根據其本人表現和志願，經考評合格後成為黨員，並吸收入村黨支部任職，即「身兼二職」，以此來避免「兩委」之間的矛盾。

中國大陸的村民自治實施十餘年來，中共的在農村的基層組織，不但未弱化，反而更加鞏固和加強，只是工作的方式隨著形勢的變化而有所調整而已。儘管中共把村民自治，作為政治民主的櫥窗，並對外大肆宣揚。但以大陸內部的直接選舉至今尚未到達鄉、鎮長的階段觀之，要實現政治體制的全面改革，可能是相當艱辛而漫長的路程。