

村民自治中村民罢免权实现的困境及其制度完善 ——兼评《村民委员会组织法》第十六条村民罢免之规定

李华

(四川师范大学法学院, 四川成都, 610068)

摘要: 罢免权是选举权的延伸, 是选举权实现的重要保障, 是村民民主监督权的重要内容。尽管现行《中华人民共和国村民委员会组织法》扩大了提出罢免主体的范围、取消了村民委员会召集和主持罢免程序的规定、放宽了通过罢免的法定条件, 但是却未规定罢免组织机构, 未规定罢免时效, 未完善罢免程序, 因此很难从根本上消除农民“难罢免”“乱罢免”的现象。建立以村民监督机构、乡镇政府和村民自身的三级罢免启动为路径、以司法监督为保障的罢免机制, 是村民自治中村民罢免权实现的重要法律保障。

关键词: 村民自治; 罢免权; 罢免时效; 司法监督

中图分类号: D921.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)03-0082-05

罢免权, 作为一项由集体共同行使并按少数服从多数的民主原则形成约束力结果的政治权利, 是选举权的自然延伸及其实现的最终保障。在村民自治中, 当对村民委员会成员不称职或不满意时, 村民不仅可以在期满不选他, 也可以在任期内罢免他。“罢免村委员会成员是村级组织成文制度安排中最严厉的制裁手段; 同样, 罢免权是村民对村委会的监督权的最高表现形式。”^[1]村民通过及时罢免其不满意的村民委员会成员, 既有利于保证村民委员会能够真正代表村民的意志和利益, 又有利于保障村民民主权利的行使, 还有利于实现村民自治中的民主管理和民主监督。选举不是万能的, 选民由于理性的局限而存在选错人的可能和被选人当选后权力异化的可能, 决定了罢免权对于真正实现民主的必然性。^[2]人民群众掌握罢免权, 是人民群众对权力监督和行使权力的重要体现, 最能反映人民民主的本质。^[3]

为加强对村民罢免权的保障、改变村民“罢免难”的现状、促进村民民主监督, 进一步发挥村民“自我管理、自我教育、自我服务”功能, 2010年10月28日修订并颁布实施的《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下称新法)第十六条对村民罢免村民委员会成员的罢免程序作了进一步的完善。但是, 新法在罢免的组织机构、时效限制和程序设置上, 仍存在严重的漏洞, 并可能成为村民罢免权实现的重要阻碍。因

此, 从新法对修改完善罢免制度的特点出发, 理顺立法上对罢免程序规范的缺失, 健全和完善村民罢免制度, 成为乡村民主监督制度建设重点。

一、《村民委员会组织法》对罢免程序的完善

(一) 扩大了提出罢免的主体范围

首先, 由单一的罢免提出主体改为二元的罢免提出主体。原法仅规定“本村五分之一以上的有选举权的村民联名”可以提出罢免村民委员会成员的要求。但在实践中, 由于受中国传统“熟人”社会的影响, 村民彼此熟识、碍于情面, 大多数村民都不太愿意提出罢免要求。加之中国社会的转型, 大量农民外出务工, 留在乡村中的村民本来就很少, 即使有留村的村民想提出罢免请求, 也很难达到“本村五分之一以上的有选举权的村民”这一要求。为改变因设置罢免的门槛太高难以提出罢免请求的境况, 新法在此基础上进一步规定“三分之一以上的村民代表”也可以联名对不满意不称职的村民委员会成员提出罢免的要求, 从而扩大了罢免提出的主体范围, 降低了村民行使罢免权的门槛, 有利于保障村民及时有效地提出罢免请求, 行使民主监督权。

其次, 扩大“有选举权的村民”的范围。新法第

收稿日期: 2011-12-04; 修回日期: 2012-03-05

基金项目: 国家社科基金重点项目“城乡一体化中农民权益保障研究”(08ASH003)

作者简介: 李华(1973-), 男, 四川罗江人, 四川师范大学副教授, 主要研究方向: 法学理论。

十三条对“有选举权的村民”进一步明确规定：“村民委员会选举前，应当对下列人员进行登记，列入参加选举的村民名单：（一）户籍在本村并且在本村居住的村民；（二）户籍在本村，不在本村居住，本人表示参加选举的村民；（三）户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举，并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民。”“已在户籍所在村或者居住村登记参加选举的村民，不得再参加其他地方村民委员会的选举。”从而，在提出罢免的主体上改变了由户籍来定义“村民”，既有利于加强城乡一体化中流动农民的权益保障，也有利于促进中国新农村建设，更符合中国农村基层治理的实际需要。

（二）取消了村民委员会对罢免程序的主持与召集的规定

原法规定“村民委员会应当及时召开村民会议，投票表决罢免要求”。这一规定似乎保证了村民可以对不称职不满意的村民委员会成员通过罢免来进行严厉的制裁与监督。但是，在实践中却很难操作。让村民委员会召开村民会议，投票表决罢免村民委员会成员，无异于让村民委员会自己罢免自己。这严重违反了“裁判员不能兼当运动员”的基本程序法原理。而且在实践中，不是村民委员主动地“及时召开村民会议，投票表决罢免要求”，而是村民委员利用各种手段阻挠甚至拒绝启动罢免程序，^[5]导致罢免程序不能及时或者根本无法正常启动。因此，新法直接取消了“村民委员会应当及时召开村民会议，投票表决罢免要求”这一规定，以避免出现因村民委员会自己罢免自己，而不积极组织表决罢免投票，导致罢免难以启动的现象。

（三）放宽了通过罢免的法定条件

原法规定“罢免村民委员会成员须有选举权的村民过半数通过”，而对选举村民委员会成员却规定“选举村民委员，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”，造成在立法上村民罢免权比行使选举权的标准更高、要求更难。加之，处于社会转型期的中国农民的流动性不断增强，外出务工的农民不断增多，并受留守农村从事农业生产的农民的人数和素质限制，使得“罢免村民委员会成员须有选举权的村民过半数通过”很难实现。为此新法改定为“罢免村民委员会成员，须有登记参加选举的村民过半数投票，并须经投票的村民过半数通过”。这与村民行使选举权的标准规定相同，实质上是放宽了罢免通过的法定条件，消除立法的缺陷，使村民的罢免权更容易实现。

二、《村民委员会组织法》对罢免程序规定存在的主要问题

尽管现行的《中华人民共和国村民委员会组织法》在取消由村民委员会主持与召集罢免程序的基础上，扩大了提出罢免的主体范围，放宽了通过罢免的法定条件，进一步完善了罢免立法，在一定程度上有利于改变“罢免难”的现状。但是现行《中华人民共和国村民委员会组织法》对罢免向谁提出、由谁确认以及罢免时效等却未作出明确规定甚至未规定，很难有效地解决村民行使“罢免难”的现状，并可能成为村民行使罢免权的严重障碍。

（一）未规定罢免组织机构

现行《村民委员会组织法》为防止“裁判员又当运动员”，取消了“村民委员会应当及时召开村民会议”并主持、组织进行罢免程序的相关规定，但是却未设置法定的罢免程序的组织机构。从某种意义上讲，这很难说是一种进步。罢免的召集和主持到底由谁来担任，这是罢免程序不可回避的问题。法律不能因为村民委员会不能启动罢免程序，就直接取消而又不建立相应的主动启动干预机制。这无疑使村民提出罢免会变得更难，因为他们更加不知道向谁提出罢免诉求。同时，这还将进一步导致受理主体不明而严重阻碍罢免程序的启动，妨碍村民罢免权的实现。罢免权不仅是一项实体性权利更是一项程序性权利。如果缺乏主体程序的设计，罢免权更有可能异变为一种宣誓性的权利而被悬空，成为美丽的装璜。

（二）未规定罢免时效

法律时效，是权利行使或不行使经过一定时间便对相关当事人产生一定法律后果的制度。规定罢免时效，既有利于规范和引导村民及时有效地行使罢免权，维护自己的合法权益，也有利于督促相关受理罢免请求的主体及时恰当地启动罢免程序、组织罢免会议，保障村民罢免权的实现。什么时间内村务监督机构应该受理、什么时间内乡镇政府应该受理、什么时间可以提出诉讼、什么时间内可以自行召集与主持等，这些都是罢免程序不可回避的急待解决的问题。然而新法却未对此作任何规定，这极易导致两种情况发生：其一，少数人为谋求不正当利益，在村民委员会成员选举后或罢免失败后不久就又提出罢免，影响村民委员会正当工作，影响农民的生产生活，进而影响农村的社会稳定。^[6]其二，为应当受理罢免请求的主体滥用受理权留下了制度的空间，进而阻碍村民行使罢免权。因此，对罢免时效进行合理规定，既能规范和引

导村民正当地行使罢免权,又能督促罢免请求的受理主体及时有效地受理罢免请求,启动罢免程序,从而真正保障村民罢免权的实现。

(三) 未完善罢免程序

罢免程序是选举的特殊程序。不规范罢免程序、不严格组织罢免,既难以维护选举的连续性,也难以保障村民罢免权的实现。罢免程序完善与否,是村民行使罢免权的重要保障。但是,现行《村民委员会组织法》未对罢免村民委员会成员的程序作出具体明确的规定。首先,对罢免会议的表决方式未作出具体规定。其次,对罢免会议的计票方式与程序未作出具体规定。如是记名投票还是无记名投票,是否应当当场发票、当场写票、当场唱票、当场记票、当场公布结果等。第三,未通过的罢免请求能否基于同一理由再行提起罢免请求。第四,村民提起罢免请求后,能否撤回,法律未置可否。不完善的罢免程序,易导致罢免程序不公开,为其他因素影响、干预、操纵罢免程序留下了严重的隐患,并将成为乡村民主法治发展的严重障碍。

三、对村民自治中罢免制度的完善

从理论层面分析,民主监督是民主选举、民主决策、民主管理实现的保障。罢免权既是选举权的延伸,也是行使民主监督的重要表现形式,更是村民自治之自主性的重要表现。只有自主,才能使村民告别“党政化”实现“自治化”;只有自主,才能使村民自治真正走向法治化。^[7]从实践层面分析,村民罢免权不能得到有效保障,一方面难以建立有效的权力监督与制约机制,村民自治就很难实现;另一方面,更易引发乡村矛盾、导致群体事件,影响农村经济发展和社会稳定。^[8]因此,找到并消除影响罢免程序有序运行的障碍,是完善罢免制度的重点。

(一) 规范受理罢免的法定主体

罢免作为一项重要的程序性活动,必须要有程序的启动者、组织者、参与者。明确罢免受理主体,是启动罢免程序的前提。现行《村民委员会组织法》考虑到村民委员会自己不应该成为罢免程序的组织者这一基本的“裁判员不能兼当运动员”的程序法理要求,直接取消村民委员会受理并启动罢免程序的主体资格,但却没规定相应的其他受理和启动罢免程序的主体。这无疑会使本来罢免程序启动就很艰难的境况变得益加艰难。因此,规范受理并启动罢免程序的主体制度,建立“村乡”两级罢免受理启动机制,是完善

罢免制度保障村民民主监督权实现的第一要务。

首先,赋予村务监督机构受理罢免并启动罢免程序的主体资格。为加强对村民自治中村民民主监督权的实现,在总结各地经验的基础之上,现行《村民委员会组织法》在进一步明确村民委员会职责的基础之上,增添了“村民监督机构代表村民行使对村委员及其村务管理监督”的规定。^[9]在理论上,这是分权与治权理论在村民自治制度中的启蒙性体现;在实践中,这也能有效反映在城乡一体化中不断增强的农民意愿与心声。村务监督机构设立的法定化,无疑会将村民自治制度、乡村治理机制推向新的高度。但遗憾的是,法律却只赋予村民监督机构“负责村民民主理财,监督村务公开等制度的落实等”有限的法定职责,从而使村务监督机构的监督范围太窄、监督力量太弱,很难有效地真正地实现村务监督机构的监督职能。因此,现行《村民委员会组织法》在取消村民委员会受理并启动罢免程序的主体资格的同时,应当赋予作为“向村民会议和村民代表会议负责”、代表村民监督村民委员会及其成员和村务情况的村务监督机构,受理并启动罢免程序的主体资格,形成通过村民自治的民主监督来合理解决村民与村民委员会的矛盾与纠纷的内部机制。由村民监督机构受理并启动罢免程序,有利于实现“运动员不作裁判员”的基本的程序公正原理,有利于村民通过自己的力量解决自己的问题进而发挥村民民主监督的民主与自治功能,有利于实现对村民委员会的监督进而实现村民民主监督功能,并最终有利于推动乡村民主治理机制完善,实现村民自治。

其次,赋予乡镇政府受理罢免并启动罢免程序的主体资格。罢免村民委员会成员,本是属于村民自治的范围,原本不应受到外界的干预与影响。但是,罢免权作为一项重要的民主权利,应当得到有效的实体保障和程序救济。现代宪政体制下,有效控制公共权力、切实保障公民权利,是宪政的核心内容。政府在收缩行政权力、减小其对乡村社会干预的同时,也有义务保障公民基本权利的实现。^[10]《村民委员会组织法》规定,乡镇政府应当对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,应当对村民委员会不依照法律、法规规定履行法定义务的行为责令改正。因此从立法精神可以判断,乡镇政府对村民自治享有法定的行政监督职责。当村务监督机构不组织或怠于组织主持罢免程序,乡镇政府作为法定的行政监督机关应当应村民的要求受理、启动并组织罢免程序,从而形成村民自治与政府管理的有机结合。

最后,理顺村民的罢免权和乡镇政府的监督权间的关系。在赋予乡镇政府受理、启动并组织罢免程序

的主体资格的同时，必须要注意防止乡镇政府通过罢免程序干预和影响村民自治权的行使。从程序上看，罢免权是选举权的延伸，从功能上，罢免权是选举权实现的保障，从性质上，罢免权是村民民主监督权的重要体现。因此，罢免权只能归属于村民自治主体——村民。村民不仅有权选举自己信任的人担任村民委员会成员，而且更有权罢免自己不满意不信任不称职的村民委员会成员。根据《村民委员会组织法》第5条规定：“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不能干预依法属于村民自治范围内的事项。”

尽管村民委员会不是一级政府，也不是政府的派出机构，更不能成为基层政府的“一条腿”，^[11]它与乡镇政府不是直接的领导与被领导的关系，但是，基于国家对社会具有管理的职能与权力，乡镇政府对村民委员会也应当享有一定的管理职能，以维护社会稳定与和谐，保障村民的利益。因此，乡镇政府应当监督罢免活动，保障罢免程序健康有序地开展和进行。但是，罢免是村民自治事项，乡镇政府在受理、启动并组织罢免程序时，不能对村民罢免请求进行实质审查，只能对其从形式上进行程序审查。只要罢免主体与罢免程序合法，乡镇政府就应在合理的时限内及时地启动罢免程序，而不应考虑其理由是否实体合法与正义。乡镇政府只能是“运动会的组织者”，而不能成为“运动会的裁判员或运动员”。

（二）赋予村民自己启动罢免程序的权利

赋予村民依法自行启动罢免程序的权利，既有理论的依据，也有实践的基础。首先，罢免认为不满意不称职的村民委员会成员是村民行使民主监督的权利，同时也是村民自治的一项重要内容。赋予村民在特定情况与条件下自行召集与主持罢免的权利，其主要目的就在于防止因村务监督机构和乡镇政府不受理、启动和组织罢免程序而导致村民罢免权实现的落空。这是赋予村民依法自行启动罢免程序的理论依据。其次，浙江省温州市鹿城区城郊乡水心村村民罢免村民委员会主任等四“村官”一案，最终不是由村民委员会和乡政府组织罢免会议，而是在政府及相关部门的支持下，由村民自行投票选举“正式召集人”来成功组织罢免会议。^[12]这是赋予村民依法自行启动罢免程序权利的实践基础。理论上的正当性、实践中的可行性决定着法律应当赋予村民依法自行启动罢免程序的权利。

民主法治视角下的村民自治，必须是村民自治与国家治理有机结合。因此在罢免程序的启动与运行上，首先由村务监督机构受理、启动和组织罢免程序，这

是对村民自治权的尊重；其次，当村务监督机构不依法受理、启动和组织罢免程序的情况下，赋予乡镇政府受理、启动和组织罢免程序的资格，这既是国家行使社会管理权力的重要体现，也是政府应当履行社会管理的重要职责；最后，当乡镇政府不受理、启动和组织罢免程序，村民可以依法自行启动罢免程序，这是对村民民主监督权的保护与保障。权利的关心与维护者莫过于权利拥有者自身。因此，上述罢免程序启动的三重机制，能有效协调和平衡村民自治权、政府社会管理权与村民民主监督权三者的关系。这既尊重了村民自治权，又尊重了政府的社会管理权，还有力保障了村民民主监督权的实现。

（三）规范罢免程序运行环节的时效限制

为保障村民及时有效地行使罢免权，督促相关法定受理主体及时恰当地启动罢免程序以履行法定职责，应当建立规范合理的罢免时效制度。其一，只要村民符合法定条件，随时可以向村务监督机构提出罢免请求，村务监督机构在接到罢免请求5日内公开罢免事务，30日内召集主持罢免会议。其二，如果村务监督机构拒绝或者在30日内不召集和主持罢免会议，村民可以向乡镇政府提出罢免请求，乡镇政府应当自接到村民罢免请求30日内召集和主持罢免会议。其三，如果乡镇政府拒绝或在30日内不召集和主持罢免会议，符合条件的村民可以拒绝或期满后30日内自行召集和主持罢免会议。其四，因罢免请求不符合法律规定相应条件，或者罢免请求村民会议或者村民代表会议表决不通过的，村民在1年内不得基于相同的理由再行提出罢免请求。之所以规定5个工作日村务监督机构应当公布罢免请求及理由，主要考虑与一周五天工作制相适应。之所以规定30日，主要考虑：其一受理主体有足够的时间通知村民；其二刚好与1个月相适应，方便村民运用法律；其三还能防止罢免久拖不决。

（四）加强对罢免活动的监督，保障罢免程序运行公开、公平、公正

1. 乡镇人民政府要积极履行法定职责，加强对罢免活动的行政监督

在村民罢免程序中，无论是否由乡镇人民政府召集和主持罢免会议，乡镇人民政府都应当积极指导村民如何合法行使罢免权，支持村民有效地进行罢免，帮助村民建构合理的村民自治机构。这是乡、民族乡、镇的人民政府管理社会的重要职责。尽管村民可以依法享有对认为不满意或不称职的村民委员会成员行使罢免的权利，但是，村民的罢免权的行使必须在合法合理的限度内行使。不能借行使罢免权，搞宗教、家

族派系斗争,影响农村和谐,破坏社会稳定。因此,乡、民族乡、镇的人民政府应当对村民罢免进行积极主动的指导、支持和帮助,对在罢免活动中以暴力、威胁、贿赂、伪造罢免票和虚报罢免票数等不正当行为,要坚决制止,对违法违纪需要给予党纪或政纪处分的党员干部要及时给予处理,以保证罢免程序的有序进行。

2. 公安司法机关要积极履行管理职责,加强对罢免活动的法律监督

为保障村民罢免程序公开、公平、公正有序地进行,充分保障村民行使民主监督的权利,对在罢免过程以暴力、威胁、贿赂、伪造罢免票和虚报罢免票数等的不正当行为造成村民人身和财产权益造成损害的,尤其是利用“法轮功”等非法组织力量来干扰罢免程序正常进行,破坏社会安定团结,构成犯罪需要追究刑事责任的不法分子,公安检察等司法机关应当依法积极介入,对相关犯罪活动进行有效的打击,从而给罢免程序的进行以营造良好安全稳定的乡村社会环境。

3. 应建立村民的罢免权行使的司法救济机制

无救济则无权利,司法救济应该成为村民罢免权实现的最后屏障。村民因村务监督机构不启动罢免程序而请求乡镇政府受理罢免请求、启动罢免程序时,乡镇政府却不受理、启动和组织罢免程序,或者乡镇政府受理后却严重干预罢免程序。这种情况下,村民应该可以对乡镇政府的不作为和乱作为的行为,向人民法院提起行政诉讼,以追究乡镇政府及有关人员的责任,从而使村民的罢免权得到司法的有力保障。建立村民罢免权的司法救济机制,既有利于促进村民罢

免权的实现,还有利于通过司法权力监督行政权力,更有利于树立司法权威,培养公民的法治观念。

参考文献:

- [1] 董磊明,夏民. 村民的罢免权及其行使的阻力[J]. 中共福建省委党校学报, 2000, (2): 12-16.
- [2] 刘志鹏. 论村委会选举中的村民选举权[J]. 中国农村观察, 2002, (3): 61-67
- [3] 马克思恩格斯全集(第22卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1965: 228.
- [4] 周克玉. 全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案)〉初步审议情况的汇报——1998年8月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议上[DB/OL]. 中国人大网中国法律检索系统. <http://law.npc.gov.cn:87/home/begin1.cbs>, 2011-04-18.
- [5] 马俊军. 村民自治中罢免问题的法律探讨[J]. 国家行政学院学报, 2003, (1): 36-40.
- [6] 杨百顺. 应明确规定罢选的次数[J]. 乡镇论坛, 2004, (7): 16.
- [7] 刘练军. 村民自治的宪政之维[J]. 法治论丛(上海政法学院学报), 2007, (4): 84-89.
- [8] 胡健. 村民自治中罢免制度的立法完善[J]. 法治论坛, 2007, (01): 181-195.
- [9] 李飞. 中华人民共和国村民委员会组织法释义[M]. 北京: 法律出版社, 2010: 147-148.
- [10] 彭澎. 村民自治的宪政之维[J]. 北方法学, 2009, (5): 78-84.
- [11] 徐勇. 村民自治的成长: 行政放权与社会发育——1990年代后期以来中国村民自治发展进程的反思[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2005, (3): 2-8.
- [12] 陈东升. 回首艰难维权路 想罢“村官”不容易[N]. 法制日报, 2001-08-13(8).

The dilemma and improvement on the realization of the Right of recall in the villager autonomy

LI Hua

(School of Law, Sichuan Normal University, Chendu 610068, China)

Abstract: As the extension of the right to vote, the right of recall is not only the important guarantee of realizing the right to vote, but also the important body of the villager democratic supervision. Though the Organic Law of the Villagers Committees of the People's Republic of China extends to the subject who could put forward recalls corpus, cancels the stipulation that the villagers committees preside over the process of recall, and loosens to pass the legal condition for recall, but it doesn't stipulate who and when to organize the recall process. Apparently it is very difficult to realize the right of recall as before. Now it is very important to construct the triple system to organize the recall process and the judicial supervision system to guarantee the villagers' right of recall so as to carry out in the villager autonomy.

Key Words: Villager Autonomy, Right to Recall, Recall Term, Judicial Supervision

[编辑: 苏慧]