

法学论丛



中国政法大学图书馆藏

村民选举 法律问题研究

王立国著

清华大学出版社

法学论丛

AW

宪法行政法系列

村民选举法律问题 研究

王禹著

北京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民选举法律问题研究/主编. — 北京:北京大学出版社, 2002.7

ISBN 7-301-05818-7

I. 村… II. 王… III. 宪法—研究—中国

书 名: 村民选举法律问题研究

著作责任者: 王 禹 著

责任编辑: 孙战营 邓丽华

标准书号: ISBN 7-301-05818-7/D·0640

出版者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 发行部 62754140 编辑部 62753121

电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 兴盛达打字服务社 62549189

印 刷 者: 北京大学印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 开本 8 印张 234 千字

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 16.00 元

目 录

序言	肖蔚云(1)
自序	(1)
村民委员会组织法释义	(1)
村民选举制度基本原则研究	(81)
《村民委员会选举法》立法建议稿	(134)
附录	(184)
中华人民共和国村民委员会组织法	(184)
中国共产党农村基层组织工作条例	(189)
中华人民共和国土地管理法	(195)
人民调解委员会组织条例	(212)
农民承担费用和劳务管理条例	(215)
中共中央办公厅、国务院办公厅关于 在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知	(221)
国务院办公厅转发民政部公安部关于规范村民委员会 印章制发使用和管理工作的意见的通知	(226)
全国人大常委会法制工作委员会对关于村民委员会 和村经济合作社的权利和关系划分的请示的答复	(229)
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国刑法》 第九十三条第二款的解释	(230)
最高人民法院关于审理农业承包合同纠纷案件 若干问题的规定(试行)	(231)
最高人民法院关于印发《全国法院维护农村稳定刑事 审判工作座谈会纪要》的通知	(237)
中央社会治安综合治理委员会、公安部、民政部、农业部 印发《关于加强农村治保会工作的意见》的通知	(246)

村民委员会组织法释义

第一条 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。

【释义】本条规定村民委员会组织法(以下简称村民组织法)的立法宗旨和宪法依据。

所谓根据宪法,主要是指根据宪法第一百一十一条:“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”宪法第一百一十一条明确规定了村民委员会的设立、村民委员会成员的产生办法、村民委员会的机构设置、主要任务等重要问题,确立了村民自治的宪法原则。另外,宪法第二条规定的“中华人民共和国的一切权力属于人民,人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”,也是制定村民组织法的

我国的村民组织法自1998年修订颁布以来,市场上紧跟着就出现了有关村民组织法的释义读本。这些读本就我所知,大概有以下几种:全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室、国务院法制办公室劳动社会保障法制司、民政部基层政权和社区建设司编著的《村民委员会组织法学习读本》,许安标编著的《农民如何行使民主权利——村民委员会组织法实用问答》,张春生主编的《中华人民共和国村民委员会组织法释义》。上述几种释义读本,都是由有关国家机关的研究人员组织编写,带有很大的权威性,但毕竟不是以国家机关的名义颁布,属于学理上的解释。这几本释义读本,写得深入浅出,通俗易懂,但同时把许多法律上的问题给忽略了,往往变成是一种农村民主政策的宣传手册。考虑到现在流行的各种释义读本的法律技术分析都不足以指引现实农村中的法律问题,我在上述几种释义读本的基础上,又单独编写了这份村民组织法的释义。我这份村民组织法的释义,是试图以条文注释的形式,来解决农村选举中的种种问题。我由于在上述已有的几种释义读本上完成的,在此对这些释义读本及其作者对我的启发和帮助表示感谢。

主要宪法依据。

所谓村民,也就是农民,但农民属于社会学上的概念,而不是法律上的概念。村民是法律概念,法律上的村民概念是指具有农村户口的公民。凡是具有本村农业户口的,都是本村村民。村民身份的认定,在实践中,涉及到村民选举中的选民名单的公布和选民资格争议,以及村集体土地出让金和征地款的分配,村提留等村民义务的负担等等,直接关系到农村的稳定问题。在认定村民身份的过程中,有两个法律问题需要指出:

一是原来具有本村农业户口的村民,但由于出嫁入赘,或外出务工等原因长期不在本村居住,而户口未迁出的;

二是不具有本村农业户口,但长期在本村居住的,包括在本村工作的外来人员、回乡居住的离退休干部以及其他具有居民户口但在本村居住者。

上述两种人员是否具有村民的资格?村民组织法没有明确的规定,有些地方性法规也没有规定,而有些地方性法规作出规定,其中有:

宁夏自治区规定:经村民选举委员会确认,有下列情形之一的,在居住地进行选民登记:(一)结婚后现居住在配偶所在地的村,户口未迁移的;(二)转为非农业户口的人员,仍在原村居住并履行该村民义务的;(三)因故离开户籍所在地并在现居住地居住一年以上的。

陕西省规定:经村民选举委员会确认,有下列情形之一的,在居住地进行选民登记:(一)结婚后居住在配偶所在地的村,户口未迁移的;(二)转为非农业户口的人员,仍在原村居住并履行该村村民义务的;(三)因受聘在居住地工作,不能在户籍所在地的村进行选民登记的。

甘肃省规定:经村民选举委员会确认,有下列情形之一的,在居住地进行选民登记:(一)由于婚姻、家庭等关系住进本村超过半年,承担村民义务,其户口尚未迁入的,应予登记;(二)离开本村超过半年,未承担村民义务,其户口尚未迁出的,不予登记。

吉林省规定:经村民选举委员会确认,有下列情形之一的,在居

住地进行选民登记:(一)结婚后,在配偶所在地的村居住一年以上,户口尚未迁入的;(二)已经转为非农业户口,仍在原村居住并履行村民义务的;(三)其他户籍不在本村,但已经居住三年以上,履行村民义务,本人提出申请的;(四)具有大专以上学历或者中级以上专业技术职称以及其他优秀人才,自愿到农村工作和生活并竞选村民委员会成员的,经村民代表会议讨论同意,可以对其进行选民登记。

安徽省规定:经村民选举委员会确认,有下列情形之一的,在居住地进行选民登记:(一)结婚后居住在配偶所在地的村,户口未迁移的;(二)转为非农业户口的人员,仍在原村居住并履行该村村民义务的;(三)因其他原因,不能在户籍所在地的村进行选民登记的。

福建省规定:经村民选举委员会确认,有下列情形之一的,在居住地进行选民登记:(一)户口已迁出本村,但仍在本村居住且尽村民义务的;(二)户口未迁入本村,在本村居住且尽村民义务的。

贵州省规定:在选举日的二十日以前,因婚姻、家庭关系住进本村具有选民资格,其户口尚未迁入的,应给予登记。转为非农业户口的人员,仍在原村居住并履行该村村民义务的,应给予登记。

海南省规定:现居住地与户籍所在地不一致,居住本村1年以上并履行村民义务,本人要求在居住地参加选举的,由其户籍所在地出具证明,经居住地所在村的村民选举委员会确认,可以进行选民登记,但不得在户籍所在地重复登记。

上述人员虽然不具有本村的村民户口,而在本村享有选举权利,只是地方性法规在村民选举中作出的一种特殊规定,仍然不足以成为村民资格认定的法律标准,所以这些人员仅依据上述法律上的规定还是不能参与村里集体盈余资金以及土地转让金的分配。

我认为,村民资格的认定,应当从实质上加以认定,所谓实质,是指是否与本村的公共事务和公益事业形成切身的利害关系,是否承担了村民的义务,分以下四种:

1. 不具有农业户口的机关、团体、企事业单位离退休人员,户口在本村,并承担村民义务的,应认定为本村村民;

2. 具有农业户口,由于婚姻、家庭等关系住进本村超过六个月,承担村民义务,其户口尚未迁入的,应认定为本村村民;

3. 由于婚姻、家庭等关系脱离本村超过六个月,未承担村民义务,其户口尚未迁出的,不认定为本村村民;

4. 村办企业和其他经济实体中的不具有本村农业户口的,不认定为本村村民。

所谓依法办理自己的事情,是指村民组织法第二条规定的村民委员会作为村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督;办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

第二条 村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

【释义】本条规定村民委员会的性质、自治内容、自治方式和主要任务。

村民委员会的性质是我国农村的基层群众性自治组织,村民委员会的成员不脱离生产。所谓不脱离生产,是指既从事劳动生产,又从事村民委员会的工作。村民委员会的性质不属于我国国家政权机关的任何一种,也不是我国国家政权机关的派出机关。所以,把村民委员会当成乡镇人民政府的派出机关,当成乡镇政府的“泥腿子”,将行政工作交给村民委员会去做,或者包办代替村民自治范围内的事项,都属于违反村民委员会组织法之列。

而村民委员会和村民的关系是一种自治组织和自治成员的关系,村民对村民委员会享有自治团体成员的权利和承担相应的自治团体的义务,村民委员会对村民则享有自治范围的管理和服务的职责。村民对村民委员会的有关村民自治范围内的行为不服,比如村民向政府各职能部门办理有关确权登记、行政行为许可、颁发资格证书、行政审批行为、向政府各有关部门反映事实情况与要求等,需要村民委员会签署意见,加盖公章,而村民委员会无故不签署意见、不加盖公章,因而发生法律上争议的,村民可以以村民委员会为被告,起诉到人民法院。

值得注意的是,虽然村民委员会是基层的群众性自治组织,不属于我国的行政机关,但在农村行使着一种类似行政权力的公共权力,村民委员会和村民是一种管理和被管理的关系,不属于平等的法律关系,所以我认为,法院应当以行政诉讼受理,而不应当是民事诉讼。

村民自治的内容是村民自我管理、自我教育、自我服务。所谓自我管理、自我教育、自我服务就是村民在村民委员会的组织下,通过说服教育、村民之间的相互帮助、先进模范的带头作用以及每个村民的自觉意识,通过村民会议集中全体村民的意见,制定村民自治章程、村规民约,办理本村的公共事务和公益事业,如修桥铺路,兴办托儿所、敬老院,发展教育,开展公共卫生,举办群众性的文化娱乐活动,以及生产服务,包括产前产中产后服务,如播种、灌溉、植保、收割、销售等等,形成农村村民自治的良好秩序。

村民自治的方式是四大民主,即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。所谓民主选举是指村民组织法第 11 条到第 16 条中所规定任何组织或者个人不得指定、委派村民委员会成员,村民委员会的主任、副主任和委员由民主选举产生。选举实行普遍平等、直接提名候选人、差额竞选、无记名投票、公开计票的选举原则。

所谓民主决策是指村民组织法第 17 条、第 18 条和第 19 条所规定的涉及村民切身利益的事项,必须由村民召开村民会议或村民代表会议民主讨论,按少数服从多数的民主议事规则作出决定。村民议事的基本形式是由本村十八周岁以上村民组成的村民会议,和在人数较多或者居住分散的村,由村民推选产生的村民代表会议。村民组织法第 24 条还规定村民委员会决定问题,采取少数服从多数的原则。

所谓民主管理是指村民委员会对村内的各种事务进行管理,要尊重村民的意见,在管理过程中吸收村民参加决策。村民组织法第 24 条规定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。

所谓民主监督是指由村民对村民委员会的工作和村内的各项事务实行民主监督,主要体现在村民组织法第 16 条规定的本村五分之一以上的村民联名,可以要求罢免村民委员会成员,村民组织法第

18 条规定的村民委员会向村民会议负责并报告工作,村民组织法第 22 条规定的村民委员会实行村务公开制度,村民委员会应当保证公布内容的真实性,并有义务接受村民的查询。

村民委员会的主要任务是办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。所谓公共事务是指与本村全体村民生产和生活直接相关的事务,公益事业是指本村的公共福利事业,村里的公共事务和公益事业,具体包括修桥建路、修建码头、兴修水利,兴办学校、幼儿园、托儿所、敬老院,植树造林、整理村容、美化环境,扶助贫困、救助灾害,以及生产中的播种、灌溉、植保、收割、销售,等等。

调解民间纠纷,是指村民委员会可以调解民间纠纷,也可以在村民委员会下面设立人民调解委员会调解民间纠纷。这些民间纠纷,包括村民之间、邻里之间和家庭内部的如婚姻、家庭、继承、房屋、财产、借贷、宅基地、买卖、委托、保管、水利、土地、山林、损害赔偿等纠纷以及一些轻微违法的刑事纠纷。村民委员会及其下属的人民调解委员会调解民间纠纷,应当在基层人民政府和基层人民法院的指导下进行。基层人民政府派出司法助理员负责指导调解工作。

村民委员会的调解工作根据当事人的申请进行调解纠纷,当事人没有申请的,也可以主动调解。调解应当遵循以下原则:(一) 依据法律、法规、规章和政策进行调解,法律、法规、规章和政策没有明确规定的,依据社会公德进行调解;(二) 在双方当事人自愿平等的基础上进行调解;(三) 尊重当事人的诉讼权利,不得因未经调解或者调解不成而阻止当事人向人民法院起诉。调解纠纷应当进行登记,制作笔录,根据需要或当事人的请求,可以制作调解协议书。调解协议书应当有双方当事人和和解人员的签名,并加盖村民委员会或人民调解委员会的印章。村民委员会和人民调解委员会调解民间纠纷不收费。

协助维护社会治安,主要是通过下设的治安保卫委员会来完成的,在人口少的村的村民委员会可以不设治安保卫委员会,由村民委员会成员负责治安保卫工作。村民组织法第 26 条规定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,就是协助维护社会治安的主要内容。

向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议,主要是向乡、镇人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。但不应该只仅仅限于乡、镇人民政府,还可以向县以至县级以上的各级人民政府反映意见、要求和提出建议。另外,村民委员会向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议,并不能取代村民的信访权利。村民自己也可以采用书信、电话、走访等形式,向各级人民政府、县级以上各级人民政府所属部门以及其他各级国家机关反映情况,提出意见、建议和要求。

第三条 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。

【释义】本条规定中国共产党农村基层组织在村民自治中的职责。

根据《中国共产党党章》第29条规定:企业、农村、机关、学校、科研院所、街道、人民解放军连队和其他基层单位,凡是有正式党员三人以上的,都应当成立党的基层组织。村民组织法第3条所指的共产党在农村的基层组织,即是指村党支部。村党支部委员会每届任期两年或三年。支部委员会选出的书记、副书记,应报上级党组织批准。作为党的基层委员会,村的党支部应当完成党章第31条规定的基本任务:(一)宣传和执行党的路线、方针、政策,宣传和执行党中央、上级组织和本组织的决议,充分发挥党员的先锋模范作用,团结、组织党内外部的干部和群众,努力完成本单位所担负的任务。(二)组织党员认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和党的路线、方针、政策及决议,学习党的基本知识,学习科学、文化和业务知识。(三)对党员进行教育、管理和监督,提高党员素质,增强党性,严格党的组织生活,开展批评和自我批评,维护和执行党的纪律,监督党员切实履行义务,保障党员的权利不受侵犯。(四)密切联系群众,经常了解群众对党员、党的工作的批评和意见,维护群众的正当权利利益,做好群众的思想政治工作。(五)充分发挥党员和群众的积极性、创造性,发现、培养和推荐他们中间的优秀人才,鼓励和支持

他们在改革开放和社会主义现代化建设中贡献自己的聪明才智。(六) 对要求入党的积极分子进行教育和培养,做好经常性的发展党员工作,重视吸收在生产和工作第一线的工人、农民、知识分子中的优秀分子入党。(七) 监督党员干部和其他任何工作人员严格遵守国法政纪,严格遵守国家的财政经济法规和人事制度,不得侵占国家、集体和群众的利益。(八) 教育党员和群众自觉抵制不良倾向,坚决同各种违法犯罪行为做斗争。

党章第32条规定村党支部,领导本地区的工作,支持和保证群众自治组织充分行使职权,发挥政治核心作用。《中国共产党农村基层组织工作条例》第9条进一步落实了村党支部的主要职责:(一) 贯彻执行党的路线方针政策和上级党组织及本村党员大会的决议。(二) 讨论决定本村经济建设和社会发展中的重要问题。需由村民委员会、村民会议或集体经济组织决定的事情,由村民委员会、村民会议或集体经济组织依照法律和有关规定作出决定。(三) 领导和推进村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,支持和保障村民依法开展自治活动。领导村民委员会、村集体经济组织和共青团、妇代会、民兵等群众组织,支持和保证这些组织依照国家法律法规及各自章程充分行使职权。(四) 搞好支部委员会的自身建设,对党员进行教育、管理和监督。负责对要求入党的积极分子进行教育和培养,做好发展党员工作。(五) 负责村、组干部和村办企业管理人员的教育、管理和监督。(六) 搞好本村的社会主义精神文明建设和社会治安、计划生育工作。

党的十五大政治报告《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》中提出,共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活,是社会主义民主最广泛的实践。城乡基层政权机关和基层群众性自治组织,都要健全民主选举制度,实行政务和财务公开,让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督。坚决纠正压制民主、强迫命令等错误行

为。

本条中所谓中国共产党在农村的基层组织依照宪法和法律的规定,支持和保障村民开展自治活动,直接行使民主权利,主要是保障村民的选举权和被选举权,尊重村民的选举结果;支持村民会议进行民主决策和民主管理;支持和组织村民开展民主监督,帮助完善各种监督制度;支持村民委员会开展工作,凡是属于村民委员会权限范围内的事项,由村民委员会自主行使。

需要指出的是,关于村党支部书记能否竞选村民委员会主任的问题,各种法律和党内文件都没有明确规定,从实践上来看,村党支部书记一般不兼任村民委员会主任,但我以为应当鼓励村党支部书记竞选村民委员会主任的职务,这样才能更好发挥中国共产党在农村的基层组织的作用。

第四条 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,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。

村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。

【释义】本条是关于村民委员会和乡镇政府关系的规定。

村民组织法第2条规定村民委员会是我国农村的基层群众性自治组织,第4条指出乡、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,但不得干预依法属于村民自治范围内的事项,可见乡、民族乡、镇的人民政府与村民委员会的关系不是行政上的领导关系,而是一种行政指导关系。

所谓指导,就是对村民委员会如何依法开展自治活动给予引导,只能通过培训、宣传、说服、动员等方式引导村民委员会在法律的范围内积极开展自治。所谓支持和帮助,就是对村民委员会依法开展自治活动给予尊重和肯定,对其中工作遇到的各种困难帮助协调解决,在物质等各方面提供援助等。乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作要给予指导、支持和帮助是一项法定职责;同时,村民委员会也有义务接受乡镇政府的指导、支持和帮助,不能拒绝乡镇政府符合法律规定的指导、支持和帮助。

具体说来,本条就是指乡级人民政府要指导、支持和帮助村民依法搞好村民自治,要指导、支持和帮助宣传宪法、法律、法规和国家的

政策,教育和推动村民履行法律规定的义务,爱护公共财产,维护村民的合法的权利和利益,发展文化教育,普及科技知识,促进村和村之间的团结、互助,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

所谓不得干预,就是对依法属于村民自治范围的事项,哪些要办、哪些不办,哪些先办、哪些后办,是这么办还是那么办,都应当由村民自己讨论决定,乡镇政府既不能强迫也不能包办。所谓村民自治范围内的事项,也即村民组织法第2条中所指出的本村的公共事务和公益事业,但在实践中,哪些事务属于村民自治范围,哪些不属于村民自治范围,法律上很难划定一个明确的界限。我认为,应当根据宪法上的无授予即无权力的原则和行政法上的依法行政原则,凡是政府的职权,必须要有法律、法规的明确规定;法律、法规没有明确规定的,原则上不属于政府的职权。因此,凡法律、法规没有规定属于乡镇政府办理的事项,如果是村的共同事务,就属于村民自治范围的事项;如果不是村的共同事务,就属于村民个人事务,村民委员会也不得干预。

所谓村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作,是指协助与本村有关的、而又属于乡镇政府职责范围内的各项行政工作。我国的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第61条规定:乡、民族乡、镇的人民政府行使下列职权:(一)执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令,发布决定和命令;(二)执行本行政区域内的经济和社会发展计划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作;(三)保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利;(四)保护各种经济组织的合法权益;(五)保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯;(六)保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利;(七)办理上级人民政府交办的其他事项。

上述各项行政职权,其中有相当一部分,对于村民自治来说,则是村民应尽的义务,包括耕地的管理和保护、公共卫生、治安保卫、计

划生育、优抚救济、税收、粮食收购等等。这些职权的范围同时也是属于村民委员会协助的内容。至于协助的主要形式是宣传、教育动员、提供信息等,一般情况下不直接办理,但必要时,也可以受乡、民族乡、镇的人民政府的委托,代表乡、民族乡、镇的人民政府办理有关行政事宜。村民委员会受委托办理的行政事宜,实质上属于政府的一种具体行政行为,村民如果不服起诉到法院的,应当以委托的乡、民族乡、镇的人民政府为被告。

根据 2000 年最高人民法院制定的《关于执行行政诉讼法若干问题的解释》第 21 条之规定:“行政机关在没有法律、法规或者规章规定的情况下,授权其内设机构、派出机构或者其他组织行使行政职权的,应当视为委托。当事人不服提起诉讼的,应当以该行政机关为被告。”所以,如果乡级人民政府在没有法律、法规或规章规定的情况下,授权村民委员会行使行政职权的,也应当以乡级人民政府为行政诉讼的被告。

第五条 村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村社会主义生产建设和社会主义市场经济的发展。

村民委员会应当尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权,维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法的财产权和其他合法的权利和利益。

村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。

【释义】本条规定村民委员会的经济职能。根据本条规定,村委会的经济职能有以下几项:(一)支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济。(二)承担本村生产的服务和协调工作。(三)尊重集体经济组织依法享有的经营自主权,保障集体经济组织和村民合法的财产权和其他合法权益。(四)维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。(五)依法管理本村土地和其他财产。(六)教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。

我国农村经济自建国来发展变化很大,1999 年的宪法修正案第

15 条将原来宪法第 8 条第 1 款的“农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者,有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”修改为:“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者,有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”但在社会主义市场经济体制下,我国大部分农村,尤其在南方,个体经济和私营经济的发展更是充满活力,预示着我国经济发展的大方向,所以,发展合作经济,不能搞强迫和命令,而必须在村民自觉自愿的基础上,应当在为农民提供产前、产中、产后的社会化服务的基础上,发展农产品加工、销售、运输、保鲜、提供科技信息服务等二、三产业,发展村办企业和其他合作企业。

所谓本村生产的服务和协调工作,主要是指由村民委员会直接提供生产前、生产中、生产后的各种服务,也包括通过组织各种服务组织,如各种产供销服务队或者合作经济组织,提供各种服务,以及由村民委员会对本村各种经济组织之间、经济组织与村民之间在经营活动中的用地、用电、用水等方面进行协调和统筹。

所谓保障集体经济组织和村民合法的财产权和其他合法权益,是指在我国农村土地的所有权与土地的经营权相对分离。宪法第 10 条规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”《土地管理法》第 8 条规定:“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”所以,在我国的农村,土地的所有权属于乡镇农民集体所有,或者属于村农民集体所有,或者属于村民小组集体所有,其中以村农民集体所有居多,而农民个人只是具有土地的经营权。

1992年1月全国人大常委会法制工作委员会对福建省人大常委会农村经济委员会《关于村民委员会和村经济合作社的权利和关系划分的请示的答复》中指出:民法通则第七十四条第二款和土地管理法第八条第一款规定,“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理”。村民委员会组织法第四条第三款规定,“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产。”所以,即依照上述规定,集体所有的土地依照法律规定属于村农民集体所有的,应当由村农业生产合作社等农业集体经济组织经营、管理,没有村农业集体经济组织的,由村民委员会经营、管理。

所以,属于全村农民集体所有的土地,由村集体经济组织作为发包方,将土地承包给村民经营;没有村集体经济组织的,由村民委员会作为发包方,将土地承包给村民经营。属于村民小组集体所有的土地,由村民小组作为发包方,将土地承包给村民经营。本村其他财产,包括动产和不动产,是否由村民委员会管理也按以上原则分别情况决定。

另外,我国《宪法》第9条规定国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。《宪法》第10条规定一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。村民委员会作为基层群众性自治组织,应当教育村民合理利用包括土地在内的各种自然资源,提高环保意识,保护和改善我们赖以生存的环境。

第六条 村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家政策,教育和推动村民履行法律规定的义务,爱护公共财产,维护村民的合法的权利和利益,发展文化教育,普及科技知识,促进村和村之间的团结、互助,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

【释义】本条规定村民委员会在法制建设和精神文明建设方面的任务,具体包括:(一)宣传宪法、法律、法规和国家政策;(二)维护村民合法权益,教育和推动村民履行法律规定的义务;(三)开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

所谓宣传宪法、法律、法规和国家政策,是指宣传宪法、法律、