

The Discussion about the Legal Status of the Villagers in Open Village Affairs*

Longya Chen

Hubei University for Nationalities, Enshi
Email: 1040402947@qq.com

Received: Mar. 27th, 2013; revised: Jun. 17th, 2013; accepted: Jun. 19th, 2013

Copyright © 2013 Longya Chen. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Abstract: Villagers' participation in open village affairs is an important way to promote the democracy supervision at the grassroots level, and also the important link of the villagers' autonomy. The establishment of villagers' subject status is the key to the implementation of open village affairs. Only by activating the villagers' democratic consciousness, highlighting villagers' subject status, and expediting villagers' appealing channel, can the construction process of rural democracy be sped up. Conducting the legislative construction of villagers' subject status and enhancing villagers' dominant roles in open village affairs not only benefit the villagers' participation in open village affairs, but also guarantee villagers' rights to know, to participate, and to supervise.

Keywords: Open Village Affairs; Subject Status; Legal Construction

村务公开中村民的法律地位探讨*

陈龙娅

湖北民族学院, 恩施
Email: 1040402947@qq.com

收稿日期: 2013年5月27日; 修回日期: 2013年6月17日; 录用日期: 2013年6月19日

摘要: 村民参与村务公开是基层民主监督的重要途径, 也是村民自治的重要环节。村民主体地位的确立是实施村务公开的关键, 只有激活村民的民主意识, 突出村民的主体地位, 畅通村民的意愿诉求渠道, 才能加快农村民主进程的建设步伐。对村民的主体地位进行法律建构, 加强村民在村务公开中的主体地位, 不仅有利于村民参与村务公开, 而且能够切实保障村民的知情权、参与权、监督权。

关键词: 村务公开; 主体地位; 法律建构

1. 村民在村务公开中的地位现状

1.1. 村民的概念

根据《现代汉语辞典》的解释: 村民是“乡村居民”, 对居民的解释是“固定住在某一地方的人^[1]”。

那么村民就和地域有很大的联系, 而且这里的地域应该是村民长期居住的区域, 一般指的是农村。对于不居住在农村, 而又有农村户籍的人和没有农村户籍却居住在农村的人是否是村民, 这是目前学界仍在讨论的话题。我国宪法把居住在农村和城镇的人统称居民, 并没有用户籍对二者进行区分, 也没有规定只有农民才能参与村民自治。村民本身是居民, 居住在城

*基金项目: 湖北省大学生创新项目(重点项目), 项目编号: 2011A022。

镇居民也有可能成为村民。笔者认为有必要从法律上明确村民的主体资格,“确立村民身份应当以经常居住的地域为主,综合考虑户籍、婚姻、血缘、享有权利和履行义务的情况等因素^[2]。”经常居住地是村民主要活动的场所,村民的社会关系也就是围绕其展开的。村民自治就是要村民参与到自治管理的活动中来,这就需要有以一定的地域为基础,对于像在外读书的学生和打工者就要考虑到其户籍的迁移问题,很多因结婚入住本村的人自然成为本村村民,对于那些长期居住农村却没有农村户籍的也因为权利义务的一致性,当他们作出某些义务时也享有村民的权利,应当认定为村民。因此,笔者采用社会学家、三农评论家、《工会博览》杂志副主编艾君的观点:“现阶段的村民应该应包括居住在农村、户口在当地的农业户籍人员和城镇户籍人员,也包括户籍不在当地,但在一定期限内履行了村民义务的其他长住人员^[3]。”

1.2. 村民在村务公开的地位现状

在村务公开中,村民的主体地位是毋庸置疑的,但是,由于传统的村务运行围绕的核心是村民委员会,村民在村务公开中长期处于缺失地位,其现状如下:

1) 村民自身的缺位

a) 村民权利意识不强。目前,由于文化程度较低,我国大部分村民根本没有机会接受现代民主法治精神的熏陶,故而民主意识淡薄,法律观念较弱,对自身权利的保护欲望低。当村民自己的权益受到侵害时,极少采用法律武器维护自我的正当权益。在村务公开中,一是村民不知道自己享有何种法定权利。比如说,我国法律规定村委会实行村务公开制度,也即村民特殊的知情权,而村民大多不知道自己享有这项权利。村民对村委会的公开工作有提出意见的权利,但村民因惧怕村委会也很少反映问题。二是村民的小农意识根深蒂固,奴性心理严重,认为自身从属于村委会,视野狭隘,目光短浅,只顾眼前利益,认为村务公开与他们没有直接的利害关系,没有主人翁意识。正是这些因素成为村民的民主意识觉醒和增强的严重阻碍,村民的权利意识尚处于萌芽状态。b) 行为上处于消极地位。思想是指导人前进的明灯,人们的行为往往受到意识的支配,理性的、合乎逻辑的思想总会使人们沿着正确的道路前行。村民们意识层面上

的缺失也直接导致其行为上的消极与被动。村民在不知道自己在村务公开中享有何种权利的情况下,要想让其做出维权行为简直是痴人说梦。村民往往是被动参与者,更有甚者是不参与到村务公开工作中来。当然,随着我国教育水平的不断提升,部分村民是受到了良好的教育,民主意识相对较高。他们会有意识的关注农村的发展状况,但对于合法权益受到侵犯时仍处于被动、消极的地位。芭蕉乡建立了规范的村务公开栏,其中设立了“群众呼声”和“群众回应”两个环节。但在具体实践中,很少有村民向村委会反映问题。村民们思想上不积极、行为上不主动,将阻碍村民民主思想的解放和农村民主进程的推进。

2) 立法上的缺失

宪法是我国的根本大法,我国从宪法上确认了村委会是基层群众自治组织,但却没有对村务公开作出相应规定。目前我国关于村务公开的法律只有《村民委员会组织法》并且其主要围绕村委会作出了具体的规定,在选举、决策、监督上一定程度上限制了村委会的权利。这部法律把村务公开放在民主监督部分,旨在保护村民的监督权。但这部法律存在的问题之一是:它是以村委会为中心。笔者认为这样不利于保护村民的主体地位,长期以来导致大家把村委会当做村民自治的主体,也认为村委会是村务公开的主体的局面。村民自治就是要求村民这一主体参与到农村自治过程中来,而不是由其他主体来掌控。

3) 实际运行中的缺失

实际运行中,村务公开的内容大多由村委会来决定,村委会在村务公开工作中扮演了主角,村民则沦为配角。我国《村民委员会组织法》规定了法定的村务公开事项,但对于其他与村民利益相关的事项这一兜底条款却给村委会创造了条件。村务公开的内容应该是村民最关心、与之有密切联系的村级事务,必须由村民自己来决定,通过村民会议或村民代表会议确定下来。现实中往往是村委会自行决定了公开的内容,没有考虑村民的实际需求,公开的事项也未必真实,村委会就是自导自演着村务公开,村民们没有参与进来。笔者注意到,年轻人和有高等教育背景的大学生都背井离乡,留在村里的大多是年迈的老人和小孩,该群体文化素质偏低,法律意识淡薄,缺乏主动性,根本无法以一种适格的主体身份参与到村务公开的

监督环节上来。

2. 村民在村务公开中的主体地位

2.1. 什么是村务公开的主体

村务公开的主体是在村务公开中以主体地位的身份存在着，具有能动性、自主性、自为性特点。村务公开的主体必须参与到村务公开的活动中，真正实现村民自治。目前学界对村民自治主体的探讨比较多，单独提出村务公开主体的就少之又少了。我国有关法律并未规定村务公开的主体是谁，也没有对其下过定义。只对村民委员会做了法律界定，现行《宪法》第 111 条规定：“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。”《村民委员会组织法》第二条规定：“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。”虽然法律对村民委员会是否是村务公开的主体没有做出明确的规定，但是仅对村民委员会作出规定使得人们普遍认为村民委员会就是村务公开的主体，导致了村民主体身份的缺失，村民的民主监督权利难以行使。笔者认为，在法律没有明确规定的情况下，村务公开的主体不应仅仅是村民委员会，村民作为对村委会公开村务的主要监督者理应成为村务公开的主体，村民在村务公开的过程中享有知情权、参与权和监督权。

2.2. 村务公开主体的范围

根据以上论述，有必要对村务公开的主体范围进行简要的说明。村务公开的主体已经明确的是首先必须参与到村务公开的活动中来，村务公开的活动参与者可能包括以下几种：a) 村民委员会。村民委员会是村级事务的公开方，与村民利益相关的各项事务大多是通过村委会这一载体公布的。村委会对村务公开的运行起着重要的作用，同时也必须承担村务公开、公开不真实及公开不及时的责任。b) 村民。村民是村务公开中最主要的主体，传统上村民惧怕村委会，认为村委会是一把手，是村务公开及各项村民自治活动的主导者，因此很难加入到自治中来。实际上村民与村务才是最直接的利益相关者，村委会是向村民公开村务，没有村民的参与，村务公开也就没有存在的价

值。c) 村务公开监督小组、村民理财小组等其他主体。村务公开监督小组是由村民选举产生的，代表了村民监督村务的意志。村民理财小组作为对财务的监督机构，形式上与村务公开没有直接联系，但其实村务公开的真实性很大程度上有财务是否透明决定。它们都与村务公开存在紧密联系，村务是否能在阳光下运行，村务公开监督小组和村民理财的参与也是不可或缺的。

2.3. 村民享有的权利和义务

1) 村民与公民的关系

公民是一个法律上的概念，通常指具有该国的国籍，并根据该国的宪法和法律享有权利并承担义务的人。我国宪法第 33 条规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国的公民。”村民是指具有中国国籍，长期在农村和一定区域内居住和工作的农民。农民不等于村民，就目前而言农民仍是村民的一个大群体。就一个村子而言，村民和公民是基本相同的，即村民是公民，公民也是村民。但超出村庄范围后，村民和公民就有所不同了，公民概念的外延就要大于村民的概念了。因为公民不仅包括了所有村庄的村民，还包括其他领域所有拥有中国国籍人，因此，村民必定是公民，而公民不一定是村民。

2) 村民享有的权利与义务

村民内含于公民这个概念之中，他们既享有作为一般公民的权利和义务，也享有群众自治中作为村民特有的权利和义务。村民首先应当享有宪法和法律上所保障的一切权利与义务。村民享有公民的基本权利包括政治权利和自由、人身权利、社会经济权利、文化教育权利等。同时，村民也要履行公民的基本义务包括在政治生活、经济生活、家庭生活中的义务等。宪法、法律确认并保障的权利，是村民行使国家权力的基础，也是行使好自治权力的基础。村民的权利和义务具有广泛性、真实性、一致性、平等性的特点。广泛性指享有权利的主体广泛及权利的范围广泛，可以说，村民自治中应该享有的权利与义务与宪法上规定的权利和义务是种和属的关系；真实性指村民的权利是通过法律和物质来保障的，并不是形式上的权利；一致性是村民的权利和义务相互依存、相互联系。村民享有的权利是村干部应当履行的义务，而村民应

当承担的义务是村干部所享有的权利。平等性是村民不分出生、民族、性别、职业、宗教信仰、教育程度和财产状况等都一律地享有宪法和法律规定的权利，也一律平等地履行宪法和法律所规定的义务。

村民在村务公开中享有的权利：村民在村民自治中享有民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利。村民在村务公开中的权利即监督权的体现，村务公开制度是村民民主监督制度的基础。首先，村民有要求村委会进行村务公开的权利；我国《村民委员会组织法》第三十条明确规定村民委员会实行村务公开制度，并对公开的事项做出了规定。据此规定，村务公开是村委会的义务，同时是村民享有要求公开的权利。其次，法律赋予村民享有反映村务公开中存在问题并要求解决的权利。我国《村民委员会组织法》第三十一条规定：“村民委员会不及时公布应当公布的事项或者公布的事项不真实的，村民有权向乡、民族乡、镇的人民政府或者县级人民政府及其有关主管部门反映。”

村民在村务公开中享有的义务：村民在参与民主监督中，也要履行相应的义务。村民在要求村委会公开村务时也要遵守法律法规和村规民约，不可随意而为。比如《村民委员会组织法》规定了村务公开的时间，村民就不可以无视法律随时要求村委会公开村务；村委会没有按照法律规定公开村务时，村民也不可鲁莽行事，集众到村委会闹事，应该采取合理的方式维护权利。在村务公开中村民要积极配合村委会及其干部开展日常工作、促进新农村建设又好又快发展。

3. 建构路径

3.1. 树立法律观念

“法律信服心理是法律信仰的内在动力，将之化为行为准则是法律信仰的外在表现^[4]。”首先我们要注重公民权利意识的提高，树立宪法和法律在村民心目中至高无上的权威，增强村民对法律的信赖感；村民权利意识和自我保护意识的建立和强化是形成法律信仰的精神基础和内在动力。其次，我们要制定科学合理的法律，提高人们对法律的认同感；“法治应当包含两重含义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家从服从的法律又应该本身是制定得良好的法律^[5]。”

所制定的法律只有得到村民这一主体的普遍认同，成为主体的情感要求和理性趋向，才能深入人心，才能唤起主体对法律的崇敬和信仰。再者，要严格执法、公正司法，逐步推进完善实现司法独立的机制，树立和维护法律的信用。只有建立公正的法律形象，公民才会信任法官、服从法律，把法律视为神圣崇高的。有人认为，历史的周期律就向魔咒一样挥之不去，不可避免，其实不然，唯有法治能够绕出历史的魔爪。村务公开作为基层民主自治制度的重要一环也应当沿着法治轨道前进，村干部应当承担起普法宣传这负重担，定期或者不定期开展普法活动，引导村民学习法律，让村民不断接受法律的熏陶，逐步的成长为自觉学法、用法、守法的高素质村民，使得法律成为一种神圣的信仰。

3.2. 完善法律法规

1) 从宪法角度，将公民的知情权这一重要权利明晰化。尽管《宪法》第2条、27条、34条、35条、40条和51条都间接规定了公民享有知情权，但是这些规定比较太含糊，不够明晰。这是一个法律建构过程中的问题，只有我们对公民知情权这一条款直截了当加以规定，公民所享有的知情权在行使的过程中才更有保障。在村务公开过程中，只有保障村民这一主体享有知情权，才能促使村民参与村务管理和对村务进行监督流过程中显得更有力，也更能体现其作为主体应有的地位。

2) 进一步完善《村民委员会组织法》。村民自治包括民主管理、民主监督、民主选举、民主决策四个环节。在民主监督上，根据《村民委员会组织法》第三十二条规定：“村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构，负责村民民主理财，监督村务公开等制度的落实，其成员由村民会议或者村民代表会议在村民中推选产生，其中应有具备财会、管理知识的人员。村民委员会成员及其近亲属不得担任村务监督机构成员。村务监督机构成员向村民会议和村民代表会议负责，可以列席村民委员会会议。”建立村民监督委员会，村民们可以获得较大的自主权，可以对村里的各项事务进行监督，有利于调动村民们的积极性，增加对村干部的信任度。因而有必要增加和细化有关对村务公开的监督方面的条文，不使其流于形式。建议在《村民委员会组织法》中明确单独规定

村民的主体地位、村民在村务公开中应享有的权利和义务以及村民在村务公开中权利受到侵犯的救济途径等条款。

3) 制定和颁行《中华人民共和国村务公开条例》，将村务公开各项事宜纳入该行政法规之内加以规定，明确村民这一主体的各项权利以及救济途径，增强条文可操作性。目前，我国山东、广东、四川、河北等省级行政区域都颁布施行了村务公开条例，但尚未有国家级的相关法律规范，国务院可以适时制定全国性的村务公开条例，使更多的地区在推行村务公开过程中逐步规范化、法制化。

4) 建立健全关于“三农”的法律体系，并使之成为一个系统的、配套的、协调的、能够为我们的农业现代化提供良好的制度保障的法律体系。在这个法律体系之中，必须有一个有关“三农”的农业性质的宪法作为最基本的保障和解决农村各种问题的基本法

律。我国在制定本部法律的过程中，可以充分吸收和借鉴国外在这个方面的先进立法理念和做法，比如说，中国和韩国在农业农村发展诸多细节方面都存在很多相似性，我们可以借鉴韩国的《农业基本法》和《农业农村基本法》，以此研究和分析韩国的农业农村法律体系，学习宝贵的经验用来指导我们自己的立法，尽快构建具有中国特色的农业农村法律体系。

参考文献 (References)

- [1] 北京市人大给村民概念下定义[URL]. <http://www.sina.com.cn>
- [2] 陈雪琴, 谢利党. 我国村民自治主体的法律分析[J]. 法制与社会, 2008, 10: 270.
- [3] 村民[URL]. <http://www.baike.com>
- [4] 徐莉. 和谐社会中公民的法律理念[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2009: 23.
- [5] 亚里士多德. 政治学[M]. 上海: 商务印书馆, 1995: 199.