

村民自治罢免权行使的路径选择*

——从选举罢免到自主罢免

丁国民,林文静

(福州大学 法学院,福建 福州 350001)

摘要 选举罢免作为村民自治内容不可或缺的一个组成部分,自身机制存在的局限性致使罢免的价值无法凸显。自主罢免权,强调自主,主张村民有不受他人限制自主提出、完成罢免议案的权利。但受压力体制下乡镇政府的管制和乡村存在复杂的利益因素影响,自主罢免权的行使仍然会受到各种阻力。因而,要通过厘清罢免动议和罢免主体要件、明确罢免的具体程序、建立监督保障机制等方面完善自主罢免权。

关键词 选举罢免;自主罢免权;村民自治;罢免动议;罢免权行使机制

中图分类号:D922.11 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2011)05-0111-07

中国村民自治的推行,使得民主政治逐步走入乡村社区。随着村民自治的高涨和社会的广泛关注,村民自治罢免权的价值受到愈来愈多人的肯定,如浙江、山东、安徽、天津、江苏等地方纷纷提出了罢免村委会成员的条款。这在客观上促进了村民自治罢免制度的发展,于是有了1998年11月国家颁布的《村民委员会组织法》第16条的规定:“本村五分之一以上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,并说明要求罢免的理由。被提出罢免的村民委员会成员有权提出申辩意见。村民委员会应当及时召开村民会议,投票表决罢免要求。罢免村民委员会成员须经有选举权的村民过半数通过。”随着法律的颁布,各地时有罢免村委会主任事件的发生。而愈演愈烈的罢免高潮,推动了罢免制度的进一步完善。

2010年10月《村民委员会组织法》的修订通过,对原有的16条进行了改动,删掉了“村民委员会应当及时召开村民会议,投票表决罢免要求”,同时增加了罢免案通过需要的“双半原则”。这一规定解决了村委回避问题、罢免权与选举权不对称的部分问题,增加了罢免制度的可操作性,推进了自主罢免的发展。这样一来,村民自治罢免权如何行使,就是一个亟待探讨的重要课题。

一、选举罢免的价值及其局限性

选举在一定程度上也是一种赋权^[1]。村民的民主选举,将个人分散的权利进行集中整合,并且通过票选的结果让渡或者委托给村民自己最中意的村干部或村代表。但是,村民是“有限理性”^[2]的个人,村民在民主选举过程中,仍然受到地方政治等各种复杂的环境因素和利益因素的影响^[3],这些因素一定程度上导致信息的不对称,决定了村民在选举时所做出的选择并不必然都是自主自愿或者是称心合意的。从该角度看,选举程序必然需要一个完善保障的机制,也就决定了选举罢免在村民实现民主自治中的必要性。在我国村民自治实践过程中,选举罢免作为村民自治内容不可或缺的一个组成部分,不仅是对民主选举权相关机制良好运行的保护,而且也是实现村民真正民主自治的关键点。

选举罢免做为民主选举权一个特殊的组成部分^[4],是对民主选举权的完善和保障。随着村民自治“民主性”的进一步发展,选举罢免的局限性日益凸显出来:一是选举罢免成为民主选举的依附。从目前我国的一些法律及相关文件对民主选举与选举罢免的有关规定来看,选举罢免与民主选举是不对称的。选举罢免在法律上“可有可无”的位置导致选举罢免常被忽视或者省略,以致乡民大众对选举罢

收稿日期:2010-05-11

* 国家社会科学基金项目“新农村建设中的村民自治权研究”(07BFX017)。

作者简介:丁国民(1966-),男,教授,博士;研究方向:经济法学。E-mail:7310463@qq.com

免没有足够的认识。而且,选举罢免是以选举为前提的,会令人产生“选举罢免是依托选举而存在”的错误观念,即无选举无罢免。二是选举罢免无法摆脱民主选举固有模式的束缚。民主选举本身是一个涉及范围广泛的政治活动,其存在的程序复杂、成本高的特点容易让村民对选举罢免一头雾水,进而望而却步,从而使得选举罢免本身流于形式。这种制度安排无疑失去其设计的初衷,这对于村民自治权的发展和完善是不利的。

鉴于选举罢免存在的局限性,有学者^[5]提出罢免制度是民主监督制度的组成部分的观点。其意为,罢免权的存在实质上是对村委会成员行为最强的监督,罢免权一旦启动并且成功行使就会导致村委会成员资格的终止,这是对村委会成员最重的惩罚,罢免权的设置实际上起到了保障村委会成员忠实、谨慎地行使权力的作用。但是这种做法,只是将罢免权从选举权挪到了监督权中探讨,没有实质性的突破。虽然,在一定程度上解决了选举罢免所处的困境,提升了选举罢免的制度价值,有助于提高村民对罢免权重要性的认识,但仍然不能充分将罢免的核心实质——“民主性”体现出来。如果通过自我矫正来克服一项制度自身的局限性通常很难取得实质性成效,选举罢免亦是如此。所以,我们要寻求一种新的制度安排来有效突破选举罢免在实践中所遇到的各种问题,自主罢免便应运而生。然而,自主罢免自身并不是解决罢免问题、特别是选举罢免问题的万能钥匙,因此,对自主罢免的价值认识和制度设计需要做一个全面的分析和梳理。

二、自主罢免的特性及其积极意义

与选举罢免权相较,自主罢免突出罢免权行使的自主性。自主,辞海解释是自己作主,不受别人支配,包含希望自我独立的色彩。自主一词在法学意境中,有积极主动行为、不受限制的意思。从这一层面出发,提出自主罢免权的说法,强调自主,更能从权力本身突出对村民自治亦或是罢免制度所应该要追求或者达到的一个合理期望。这符合近代自然法学派所主张的权利概念,但追求的是一种积极向上自由的效果。权利之所以为权利,从应然状态到法定状态,权利所包含的合理正当性是否被法律所认可是一个考量的因素。自主罢免权,肯定村民拥有主张收回所让渡权利的意思表示,是村民自主自由

选择管理人的具体表现,直白体现草根民主^[6]的价值理念。自主罢免权能够更好地体现村民自治的核心价值取向。所谓村民自治,就是要让村民自己决定自己的事情。如果代表村民行使权利的村委会成员不为村民所认可时,村民还不能自主罢免,则村民自治权的行使无疑是有重大缺憾的。而且,自主罢免权的有效行使对村民自治中的“四个民主”(民主选举、民主决策、民主管理、民主监督)的实现意义重大。可以说,自主罢免是“四个民主”实现的终极保障。

将自主罢免权从民主选举权、民主监督权这 2 部分内容中单独抽离,同“四个民主”相并列具有积极意义。另外,自主罢免权的制度设计能够使得村民认识到自身在村民自治中的价值所在。俗语道,事不关己高高挂起。试想,村民自治如果只是停留在形式上,代表村民行使权力的村委会成员想干什么、怎么干都与每个村民无关,村委会成员的行为让村民无法忍受,而村民对此却无能为力,这种局面能算得上村民自治吗?所以,只有赋予村民的自主罢免权,让不合村民利益和意愿的村委会成员随时“靠边站”,才能真正唤起村民对村民自治的参与意识。另外,农村信访的一个重要源头就是对村委会成员侵权的不满。如果赋予村民自主罢免权,你村干部有问题我就直接罢免你,那还用得着层层信访、历尽艰辛要求处理村干部的违法和违规问题吗?可以说,自主罢免权的确立是农村社会稳定的一大法宝。

三、自主罢免权行使受到的阻力及其原因

中国广大农村各具特色的乡村政治,决定了自主罢免权背后存在着各种复杂因素的制约,折射成一道奇特的乡村政治风景线。因而,我们在探讨自主罢免权受到阻力的问题上,不能脱离中国政治文化传统的大背景。

1. 阻力一:村民民主政治参与意识淡漠

村民民主参与意识的淡漠是影响自主罢免权施行的本质因素。村民自治机制运行 20 多年来,国家的大力普及和宣传,村民们对民主的认识多少有了一定的了解,但是,实践中村民对待乡村民主仍然普遍存在一种淡漠亦或冷漠。原因何在?正如马克思所言,人们所奋斗的一切都与其利益有关。村民的

行为亦是如此,是否参与民主政治活动皆有利益因素的影响。首先,长期的小农思想与农本主义往往使得村民只注重个人及其家庭的利益,当集体的利益不侵犯个人私有利益时采取附和的形式。其次,个人利益的追求并不意味着村民就完全放弃了对乡村政治的参与。还有一个不容忽视的原因是,中国农村独有的特色乡村政治。乡村政治由于各种风俗习惯等累积因素的影响,存在着不透明、变化莫测的色彩,加重了农民对参与民主政治的恐惧心理。再次,乡村民主制度的不完善、社会支持的缺乏、法律保障的漏洞等无不加大村民参与民主政治的成本。在成本高、利益小的前提下,大大削弱村民民主参与的积极性,回避民主政治活动的心理也就越来越强。实践中的表现往往是对村委会成员的违法、违规行为,熟视无睹、听之任之或敢怒不敢言。这种淡漠,制约了乡村民主的发展,也阻碍了自主罢免权的推行。

2. 阻力二:乡镇政府、村两委处于利益关系的强势地位

乡镇政府和村两委的地位以及它们与村民之间的利益关系,是村民自治中必须解决的关键点,也是自主罢免权能否得以顺利实现的重要因素。行政体制的扭曲,导致村两委权利的膨胀和组织的异化,再加上乡镇政府的强势干预^[7],决定了村民在与乡镇政府、村的利益博弈中处于下风,这种状况对于村民自治的有效运作是具有很大杀伤力的。

(1) 乡镇政府角色定位偏差。乡镇政府作为国家的基层行政机关,其并不是村两委的上级,虽然对村民自治有指导权、监督权,但并无干预权,更没有操纵权。然而,在实践中,一些乡镇政府对村民选举横加干涉的情形时有发生,而对于村民行使自主罢免权,对乡民的罢免动议请求却常常置之不理;甚至随意否认村民合法的罢免结果。湖北省潜江市人大代表姚立法于2002年对该市第四届村民委员会作过调查,换届选举的三年中,全市329位选举产生的村委会主任被乡、镇组织及个人宣布撤换包括免职、停职、降职、精减、改任他职等多达187人,占总数的57%^[8]。这种违法行为是对村民民主选举的一种践踏,更是对自主罢免权的不尊重。依照《村民委员会组织法》和相关法律法规的规定,对于是否撤换、罢免民选村干,村民有权自己作出决定,乡镇政府除了在程序和规范性上进行指导,在是否违法等问题上

进行监督外,无权也不应直接干预。

有些乡镇政府知法犯法,究其原因主要有2点:一是乡镇政府没有转换角色。国家在推行村民民主自治机制的时候,是借助国家机器的行政权力自上而下贯彻,这使得乡镇政府在早先组织引导村民自治过程中扮演着主导的角色。而当村民自治在村落中慢慢进入一定的轨道时,乡镇政府并没有改变观念,扭转角色,因而就会造成如今种种不当介入的局面。二是乡镇政府官员的自身素质仍然不高。虽然国家着力实施运作村民自治机制,但这对一直处于高度集权体制下的乡村管理仍旧是一个新事物。在新事物成长孕育的过程中,必然会遭受到旧有思想及行为规范的冲击。乡村管理制度和行政制度进行的变迁,一定程度的民主意味着一定程度的放权,对村民来说是获益,对乡镇政府官员来说是考验。一些乡镇领导在指导、监督村民自治工作中不能摆正位置、越权包办、横加干涉的行为时有发生。

(2) 村两委与村民关系错位。村两委处于被罢免者的位置,理应谦卑服众,却凭借所占有的优势资源干涉阻扰村民行使自主罢免权。村两委都由民选干部组成,他们代表村民统一行使对村集体事务处理的权力。因而,他们相对村民来讲占有更多的公共资源,这本应成为其更好地服务村民的优势所在,但实践中却常常成为促使村两委成员违纪违法一大关键因素。村两委在对待村民选举的态度上往往是巴结讨好,而对待村民的自主罢免却不理不睬甚至针锋相对。村两委往往对村民提交的罢免申请置之不理,或者横加阻拦,甚至对罢免提案的村民或者律师采取暴力行径。例如江西上饶的冯永忠提议村民罢免周小飞的村委会主任职务,却意外遭人暴力殴打并刺伤,罢免一事也一再搁置^[9]。另外,虽然新修订的《村民委员会组织法》纠正了“村委会须召开罢免大会”这一错误,免于罢免权陷入程序上自己不能裁判自己案件的学理尴尬,同时也防止了村委会利用该规定延迟开会阻扰罢免程序的开展。但是,新的修订案却没有对村两委在罢免案中的角色定位及准许行使什么样的权利进行规制,仍然会使新修订案在具体的罢免程序实践中变成村两委利用强权干涉的理由。

3. 阻力三:新修订的《村民委员会组织法》仍然存在机制缺陷

法律制度的漏洞是影响自主罢免权实施的制度

因素。法谚云,无程序就无正义。法律制度的完善,意味着程序上的公平正义,为自主罢免权形成一道天然的保护屏障。技术层面的缺失,使得程序瑕疵影响权力的正常行使,在实践中已经产生了严重的不良影响。首先,罢免的具体程序仍然缺失。关于罢免程序中的具体问题,如对村委成员的罢免是否需要理由,需要的话是否需要核实;村民是否需要递交罢免申请书,需要的话向谁递交;罢免会议的召开由谁召集、由谁主持;罢免的评议过程应不应该细化等。虽然全国各地都有自己的地方法规加以详细说明,但由于缺乏统一的规范,各自为政,使得不同地区的村民自治罢免案处理的结果大相径庭。1999年河北省滦平县虎什哈村的非法罢免案^[10]、2009年北京昌平区百善镇下东廓村罢免事件^[11]等给我们以沉痛的教训,那就是村民自治罢免程序的不明确、不统一给村民自治罢免权的实现带来巨大的阻力。其次,现行《村民委员会组织法》及相关法律对于乡镇政府、村民的破坏阻碍自治罢免权行为没有任何制裁处理规定。自主罢免权受侵害的村民,通过何种途径获得救济,违法的乡镇政府、村民委员会成员以及村民应该承担怎样的法律责任等法律保障的这些空白点,会使自主罢免权形同虚设。破坏、阻碍自主罢免权行为,没有违法代价等会诱使更多不法行为人更加甚嚣尘上,村民无法自主自由行使罢免权。

四、完善自主罢免权行使机制的基本思路

自主罢免权在我国村民自治过程中的艰难发展,意味着乡村政治的制度性变迁任务艰巨。自主罢免权的重要意义,决定了完善自主罢免权会促使村落社会形成一个完整有效的管理制约机制,从而在一定程度上实现乡村的草根民主,实现国家推行村民自治的终极目标。对于完善自主罢免权问题需要从以下几个方面着手。

1. 完善罢免动议的提出机制

(1)关于罢免动议的理由。从村民自治的民主层面看,村民选举是建立在村民的信任与委托基础上的赋权,当村民对村委失去信任时,无论基于何种理由,应有权提出罢免动议。新《村民委员会组织法》16条规定罢免要说明罢免理由,本意应是防止出现村民不理性的乱罢免现象,妨碍正常的村治秩

序。但无论是新旧《村民委员会组织法》都并未列明罢免理由的具体情形是什么、是否需要审查,于是存在有少数地方性法规^[12]进行补充规定,如不称职、违法犯罪、严重失职、违反计划生育法等,甚至于规定乡、镇政府应当进行调查核实。笔者认为,这些补充规定不符合自主罢免权的要求。村民的自主罢免并不是一种处分机制,因而,罢免理由的存在与否并不是最终影响罢免动议成立的因素。上文论述,自主罢免权赋予了村民不受他人限制、自主提出罢免动议的权利,也就在客观方面要求乡镇政府不能干预、决定罢免程序是否启动。乡镇政府可以享有核实罢免理由的权利,但这只能是一种形式上的备案审查。乡镇政府对罢免理由所持的意见,做为村民自主罢免案的参考意见,在外部机制上监督引导村民自主罢免的合理合法。另外,罢免制度赋予了被罢免者申辩的权利,罢免理由成立与否可以由村民会议进行表决,自行决定村委会成员的去留。因此,国家立法规定罢免理由只是为了防止无理取闹行为,并非说一定要有什么法定理由,否则就不能提出罢免动议,更不能将罢免理由的核实做为程序启动的必要条件。

(2)关于罢免动议书上的签名。联名罢免的决议具有法律效力,决定了村民一旦选择启动罢免程序就必须慎重对待。对罢免动议书的签名核实,是对村民真实提出罢免意愿的确认,也保证自主罢免的启动真实有效。在实践调查过程中发现,村民具有的政治冷漠性,加上熟人社会局限性,常常使村民在面对村委会上门调查罢免签名的真实性时采取回避、否认的态度,而致使罢免动议提早流产。因而,笔者认为,法律应该确认村民的联名罢免签名具有不可撤销的法律效力。一方面,可以从制度的技术层面预防村民随意罢免,减少乱罢免的现象;另一方面,可以从法律效力的层面防止村委会通过对村民施加压力等外在因素干扰罢免程序的顺利进行。对于罢免动议书上的签名的真实性审查,其主体显然不能是村委会。相反,如果对罢免动议书上的签名有异议,应当由第三方居间协调或仲裁、诉讼,村委会恰恰是需要回避的对象,更不能做裁判。

2. 明确罢免动议的提出和受理主体

(1)提出罢免动议的主体要件。提出罢免动议的主体只能是一定比例的村民。1998年《村民委员会组织法》颁布后,不少地方法规进行了扩充,规定

乡镇具有提出罢免要求的权力。这一扩充,虽然使得罢免主体更为广泛,却给乡镇政府提供了介入罢免程序的机会,这有违村民自治的基本精神,应该予以禁止。但是,乡镇政府扮演着对基层组织的监督指导的角色,可以赋予乡镇政府罢免建议权,促使乡镇政府更好地指导帮助基层的自治工作。值得肯定的是,新的《村民委员会组织法》规定“本村五分之一以上有选举权的村民或者三分之一以上的村民代表”可以联名罢免,突破旧法规定的罢免权限制,实现了罢免主体的多元化。三分之一以上的村民代表可以联名罢免,给予了那些不享有选举权资格的村民参与罢免的权利,赋予了村民更为自由的罢免权利,真正实现了从选民的罢免到村民的自主罢免的转变,是自主罢免权的一大进步。

(2)受理罢免动议的主体要件。村民提出的罢免动议要向谁提交?新的《村民委员会组织法》没有对该问题做出明确的规定,但存在不少的地方性法规规定村民“以书面形式向村委会或者乡镇政府提出罢免要求”,如河北、湖南、宁夏、内蒙古等。在实践中,由于村委会对公共权力掌握处于绝对优势,当村委成员成为罢免对象时,他们往往会对接罢免核实工作横加阻碍或者置之不理,造成罢免程序无法顺利进行。因而,这也是造成村民罢免难的问题。胡健^[13]建议成立专门的罢免机构,以摆脱村委的控制。在实践中虽然可以根据罢免对象的不同区分对待,即当罢免的是村委的普通成员时可交由村主任,而当罢免的是村主任或副主任时则交由乡镇政府,但这并不能从根本上解决问题。成立专门的罢免机构,受理村民们的罢免要求并对联名罢免的村民人数进行法定人数上的核实,这样就可以从程序上脱离村委会和乡镇政府的介入。当然也存在这样的质疑:罢免机构能否完全脱离村委的控制?笔者认为,罢免机构的性质可以类似村民选举委员会,不是常设机构。当村民提出罢免动议时,由联名罢免的牵头人或者非罢免对象的村干部组织村民会议,根据实际情况选择与罢免对象、罢免提议人员无利害关系的村民组成。

3. 规范罢免的程序

(1)村民罢免会议的召集主持。现行的《村民委员会组织法》摒弃“由村委会召集主持村民会议进行罢免投票表决”的做法,回应了学界多年来对这一错误规定的批判,但也未采用修改草稿中关于“表决罢

免要求的村民会议由村民选举委员会主持”的做法。现行法律的空白规定,赋予了罢免程序操作中有灵活机动的选择范围,却会造成各方推卸责任阻碍罢免进行的理由。笔者认为,谁受理谁主持。受理与召集主持机构的同一性,节约资源,有助于罢免程序的顺利运转。村民罢免机构(罢免委员会)接受村民罢免动议的申请,调查核实联名村民是否达到法定人数,对罢免案件有了进一步的了解,由其召集主持村民的罢免会议切实可行。由于村民罢免机构是临时性的中立机构,享有权力的有限性,所以,其是否能够中立、公正地完成罢免程序所规定的职责,不受村委会成员和乡镇政府的干扰这个关键问题仍有待探讨。但是,不管怎样,有了这样一个罢免机构按照一定的程序主持罢免会议要比处于无人值守的罢免会议或村委会操纵的罢免会议切实可行多了。

(2)村民罢免会议的具体程序。良好制度的施行,不能脱离公正的程序。村民罢免会议公平公正的程序规定,是自主罢免权法治和恣意而治的分水岭。只有立法明确规定村民罢免会议的议程,才能保证村民罢免案的顺利进行和罢免决议的公正公平。广东省吴川市为代表的《村委会成员罢免的具体办法》详细规定了村民罢免会议应遵循的具体步骤^[14],大致如下:

- ①罢免会议的召集人讲明本次会议的目的、内容;
- ②罢免动议申请人宣读罢免理由;
- ③罢免对象提出申辩意见;
- ④罢免案调查工作组的调查取证报告;
- ⑤无记名投票表决,设立秘密写票处并公开唱票;
- ⑥会议的召集人在会议结束3日内公告投票结果。

这些具体的程序设计出自草根,具有很强的操作性,虽然不是尽善尽美,也为村民自主罢免权的行使程序提供了很好的借鉴和参考。相信,随着各地实践经验的进一步汇集、总结,一个统一的、行之有效的村民自主罢免程序方案会不久面世。

(3)村民罢免程序的时效期限。合理的时效期限的设置,可以节约罢免议案的时间成本,促使罢免程序快速、有效地完成,防止罢免议案无限期搁置情形的出现。因此,有学者^[15]设计出自主罢免的时效限制度:

①村民罢免动议提出后,应在 7 天内成立村民罢免机构,并在村务公开栏等地方公布罢免动议,以使更多的村民了解该罢免议案;

②在罢免动议公布后,罢免机构应在 30 天内对村民联名罢免签名进行调查核实,以决定是否启动罢免程序;

③决定启动罢免程序后,村民罢免机构应当在 20 天内对本村登记在案的有选举权的村民进行核对,通知外出人员关于是否委托行使罢免权等事项;

④村民罢免机构在确定选民名单后,应在 10 天内确定并公告罢免会议召开的时间、地点,并于召开的 7 日前将会议的具体事项公布,以利于村民们按时参加会议。

对此,我们无需做过多的评判,我们只能说非常必要。在法律上,合理的时效期限设计是实现程序正义的重要一环。目前我国村民自治法律制度还是很薄弱的,在没有一部详尽而相对完备的村民自治法出台之前,针对具体亟待解决的问题制定专门的、统一的法律、规范、规章或范本也算是一种有效的完善之举吧。

4. 健全监督保障机制

程序的顺利运转,不仅需要靠内部机制的合理合法的设置,还需要外部保障机制的巩固维护。因此,从司法体系保障层面来看,自主罢免权的监督保障机制,应该要建立健全侵害自主罢免权行为的惩罚机制,规制乡镇政府、村委破坏自主罢免权的行为,以及一些村民滥用自主罢免权侵犯他人合法权益的行为,增加自主罢免权的严肃性色彩,提高各种侵害自主罢免权行为的违法成本,保障村民的自主罢免权不受侵害,保证村民自治的有序进行。建立健全侵害自主罢免权行为的惩罚机制,需要注意从以下几个方面着手。

(1)规定村民联名罢免中不实签名和否认签名的法律责任。村民侵害他人姓名权,在罢免动议书上伪造他人签章而提起罢免动议的行为,不仅损害了被罢免对象及被伪造姓名人的合法权益,而且严重违背村民自主罢免权制度设计的宗旨,因而法律必须予以规制。另外,联名罢免的签名具有的不可撤销性,意味着村民必须对自己签章的真实性承担责任。在签章真实的前提下,村民否认自己的签章,等于指控了罢免动议的牵头人存在伪造或者变造他人真是签名的嫌疑,需要承担由此带来的法律后果。

(2)规定村民对联名罢免中存在的破坏阻挠、私自滥用的行为有检举、揭发、控告的权利。村民发现此类不法行为时,有权要求乡镇政府处理。乡镇政府不作为,村民则可向县人大常委、县政府民政部门甚至是市人大常委、市政府相关部门举报,由县级或市级相关单位评价认定,并责成下级机关改正处理^[15]。

(3)规定对违法行为的惩罚措施。有下列行为之一的,应由县级人民政府责令改正,并视情节轻重给予批评教育或者行政、纪律处分;违反治安管理规定的,由公安机关依法处理;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

①用暴力、胁迫、诱哄、贿赂等不正当手段破坏阻挠村民行使自主罢免权的;

②对检举、揭发、控告罢免案中存在的破坏阻挠、滥用罢免权等违法行为的村民,或者对提出罢免动议的村民进行打击报复的;

③未召开村民罢免会议或者未经村民罢免会议表决通过,做出任何有关罢免村民委员会成员决定的;

④以其他不正当方式介入、阻碍罢免程序正常进行的。

参 考 文 献

- [1] 李连江. 村委会选举的赋权效应[M]//徐勇,徐增阳. 乡土民主的成长——村民自治 20 年研究集萃. 武汉:华中师范大学出版社,2007:253.
- [2] 肖唐镖,邱新有. 农村选民在选举参与中的心态与行为[M]//徐勇,徐增阳. 乡土民主的成长——村民自治 20 年研究集萃. 武汉:华中师范大学出版社,2007:332.
- [3] 刘友田. 以科学发展观为指导推动村民自治健康发展[J]. 社科纵横,2011(1):9-14.
- [4] 季建业. 农民权利论[M]. 北京:中国社会科学出版社,2008:99.
- [5] 朱中一,郭殊. 村民自治权益保障的理论与实践[M]. 北京:中国社会科学出版社,2007:185.
- [6] 曹利. 民主之维中的村民自治——《村民委员会组织法》修订的法理内涵之解读[J]. 法学杂志,2011(2):105-107.
- [7] 钟庆军. 我国行政管理体制改革对村民自治的影响分析[J]. 陕西行政学院学报,2010(3):54-56.
- [8] 石国胜. 谁有权撤换民选村官[N]. 人民日报,2003-11-12(16).
- [9] 余俊. 上饶伤人案背后的“罢免风波”[EB/OL]. (2010-04-06) [2011-04-07]. <http://news.163.com/10/0406/05/631J5Q9A000146BB.html>.
- [10] 李昌平,赵岩. 首例村民罢免村官的故事[J]. 村委书记,2010(6):44-47.

- [11] 杨维立. 村民罢免村委会主任如何避免遭遇马拉松[J]. 村委主任, 2010(7):43.
- [12] 宁夏自治区人大(含常委会). 宁夏回族自治区村民委员会选举办法:2000年[EB/OL]. (2000-11-17)[2011-04-07]. http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/1679/87/9882b4f044e25c7081139e922b53d3da_0.html.
- [13] 胡健. 论村民自治中罢免制度的发展与完善[J]. 华东师范大学学报:哲学社会科学版, 2006(5):32-39.
- [14] 广东省吴川市政府. 广东省吴川市村民委员会成员罢免的具体办法[J]. 乡镇论坛, 2000(5):13.
- [15] 于语和, 张欣. 论村民自治中罢免程序的规范问题[J]. 湖南公安高等专科学校学报, 2010, 22(5):10-14.

Path Selection for Exercising the Right of Recall by Self-governance of Villagers

——From Holding a Recall Election to Exercising the Recall Autonomously

DING Guo-ming, LIN Wen-jing

(Law School, Fuzhou University, Fuzhou, Fujian, 350001)

Abstract To hold a recall election is an integral part of villagers' autonomy, but the inherent limitations of this system make it unable to display its own value. To exercise the right of recall autonomously places emphasis on autonomy, which advocates that villagers have the right to propose and complete the bill for recalling village officials without others' intervention. However, with the resistance coming from all aspects it is still difficult for villagers to exercise their rights of recall because of the control of the township government under the macro pressure system and complicated interest factors existing in villages. Therefore, the autonomous right of recall can be perfected through clarifying the motion and the main elements of the recall, defining the specific procedure and establishing the supervision and the safeguard mechanism.

Key words a recall election; the autonomous right of recall; villagers' autonomy; recall motion; exercise recalled mechanism

(责任编辑:刘少雷)