

目录

第一段	引言	3
第二段	农村自治政策的历史背景	6
第三段	中国特色的农村民主制度	8
第四段	1998年村民委员会组织法规定的农村选举政策	11
第五段	村民会议和村民代表会议	14
第六段	村民委员会	15
第七段	村民选委会	15
第八段	2010年修订的村民委员会组织法	17
第九段	西藏农村民主制度	22
第十段	2002年西藏自治区村委会选举办法规定的选举制度	26
第十一段	村民委员会组织法在藏区的各种实施办法	31
第十二段	民主与人权	38
第十三段	总结	44
第十四段	采访一	46
第十五段	采访二	49
第十六段	采访三	50
		53

第十七段	采访四	57
第十八段	采访五	
第十九段	中华人民共和国村民委员会组织法 (1998年)	62
第二十段	中华人民共和国村民委员会组织法 (2010年修订版)	68
第二十一段	西藏自治区村民委员会选举办法 (2002年)	79
第二十二段	西藏自治区实施《中华人民共和国村民 委员会组织法》办法 (2012年修订版)	88

引言

2013年习近平成为中国国家主席以后，中共对政权的控制似乎更加强了，因此，人们想谈及更多关于中国政治的改革，似乎也成了一件极为艰难的事情。目前学术界很多学者以及一些非政府组织的重要话题都是：中国能否走向民主制度。而现在，呈现在我们面前的大问题是：中国是政治格局发生变化走向民主，还是继续被一党专制的中国共产党掌控。

从中国国家统计局公布的2011年国家统计数据来看，中国的农村人口仍然占总人口的一半。然而，人们只关注生活在城市里的中产阶级以及他们的权益问题，而很少有人去顾及乡村人口的政治地位以及他们对民主权益的盼望。同样的问题，学术研究家约塞夫·埃利克 (Joseph Esherick) 和吉夫利·瓦斯斯图玛 (Jeffrey Wasserstrom) 两人在天安门事件的研究报告中指出：八九年天安门事件的失败正是由于当时的学生运动没有得到工农阶级的认可和支持。因为当时中国的工农阶级正处在一种全力贯彻物质利益的阶段，而且他们的利益完全依赖于当时的政局稳定。因此，这种状态为北京政府提供了一种强有力的政治武器。

在过去的30年里，中国政府在农村地区尝试着推行所谓的农村民主化和农村民主制度，这种制度是根据1998年推出的中华人民共和国村民委员会组织法（下文简称为OLVC）而制定的。根据这项法规，村民可以直接选举村民委员并由村民委员会掌握农村的政权。同时，中华人民共和国《宪法》也明确规定由乡村民主选举政策选举出来的村委会在其管辖区域内行使权力。

中国政府在国际社会大肆宣传村民选举政策的成就，同时，中共在2013年10月公布的国际普遍定期审议 (UPR) 报告中也强调，政府在农村民主选举政策的普及度已经达98%。（普遍定期审议是联合国人权理事会对各委员国的人权审查记录。例如中国，其在理事会上一一直宣称自己是一个保护人权、尊重人权的国家，并把普遍定期审议看得很重

要。)同时,他们在审议报告《白皮书》中也一再地强调农村民主选举政策的广泛性和西藏地区的发展与进步。

乡村民主政策自1987年通过以来已经经历了20多年,虽然一些官方人员和实地考察队伍对村民委员会选举制度的执行以及发展情况做了一定的调查和记载,但这些个案很难代表整个中国的实际状况。而中国国家统计局对该政策的统计数据也只是地方官员以自己的利益为主导来提供的数据。同样,中国和西方学者对此政策的研究方案,也只能在中国政府指定的个别地区实行。所以这些数据,一来没法代表整个中国,二来也很难与事实相吻合。更何况在过去的几十年里,村民委员会的选举制度在西藏和藏区的执行情况到现在无人得知,也没有任何自由组织对此做过任何的调查与研究。

农村自治政策不管在中国国内还是在国际舞台上都引起了强烈的争议争论。大多数西方学者所关注的问题是村民选举制度的完整性和其给农村地区带来的改革性,而他们对中国政府对此政策的执行能力和虔诚度表示怀疑。例如,西方学者阿普尔恩(Bjorn Alpermann)认为,中国的农村自治政策只不过是政府把自己在农村的执政权交给地方官员而已。而中国的一些知识分子也认为农村民主政策,是共产党对农村的另一种管理手段。例如,中国学者苏绍志(2000)和胡萍(2002)认为村民选举制度在一定的程度上为中共的专制制度制造了合法性。在这过程当中,农村人民只不过是缩小了自己的执政价值,使得政府更有力地去镇压他们。同时,西方知识分子拉利·德芒(Larry Diamond)和罗曼米尔斯(Ramon Myers)也质疑,村民选举或者民主选举是否应该叫做民主镇压更为合适。而其他学者如陈青山、凯文·奥布莱恩也认为,在中国的农村,村民失去监管农村选举的权利,体制性障碍依然存在,所以这两者在一定的程度上破坏了村民民主机构的进展。据安黎拿坛(Andrew Nathan)的观点,他也认为村级民主是共产党专制统治制度的一个小部分,它只不过是继承并延续了中国共产党原有的专制手段。然而,像何包钢和史天健等少数学

者，他们对中国农村民主化的未来仍保持着一种很乐观的态度。

中国政府虽然在表面上允许欧洲联盟和像卡特一样的自由组到藏区进行考察村民选举制度的普遍性和落实情况，可惜到目前为止仍然没有详细的报告。而中国自己在美国议会发表的有关村民选举制度的报告中也只有一点提到在青海某个藏区村民委员会选举办法已成合法性，除了这个就并没有整个藏区的报告。有关农村民主制度和村民委员会选举制度在藏区的实施情况调查并对此的研究目前还是个空白。

而中国政府在村民委员会选举政策前加了“民主”两个字，这不但远离了事实，而且我们知道，自2008年以来中共在藏区的控制强度越来越严重。同时，中国到处宣传中国特色的民主制度与社会主义特色的民主制度，但我们知道，与西方社会所盛行的民主制度相比，虽然都叫“民主”，但实际上，中国式的民主，第一，不像西方民主是多元化的民主；再者，选举制度与投票方案方面没有任何的挑战性，因为它是专制性的。

若要看清中共在西藏自治区所实施的村民委员会选举制度，我们不但需要实质性地去了解具有中国特色的民主制度和具有社会主义特色的民主制度到底指的是什么，还需要去了解中共在西藏自治区实行农村民主制度的出发点是什么。同时，还需要去看清其制度在藏区的普遍性和贯彻力度有多大。

按民主制度本身的实质来讲，村民在农村委员会选举制度中享有主导的权利。这一点在1987年通过的各地区民族自治条例中有明确规定，藏民族拥有政治、经济、社会以及文化的权利。但是事实上，如我单位在年度报告中指出：中共的村民民主制度在藏区，尤其是少数民族地区，同等享有政治、经济、社会和文化权利和决定权方面没有任何的改善。

而我中心特此推出此次报告的主要原因与目的也是给更多的藏族人提供有关中共在西藏自治区实施的村民委员会选举制度的事实说明，并唤醒藏人去关注此事。

一般来说，村民委员会选举制度实现的重点可分两部分：第一是村民委员会选举办法；第二是村民委员会组织制度。这里我们要搞清楚的一点是，1998年中共在西藏自治区实施的村民委员会组织制度并非在全区运作，而且分别在1993年和2001年实施了不同的村民选举制度，1993年实施了村民委员会暂行办法，2002年则实施了村民委员会选举制度。所以说，中国的民族制度在各个地区贯彻落实的方案也各不相同。

本报告的关注重点放在了西藏自治区以及自治区内的一些地区，同时引用了如青海、甘肃、四川、云南等地区的相关资料。这份报告，不但包括我中心对1998年通过的村民委员会组织法的研究报告，同时也附上了对相关人员的采访内容。

农村自治政策的历史背景

中国农村自治政策是1980年从广西省开始的。1980年2月，在广西省郭族生产组原组长魏华能先生的带领下，郭族村和邻近的村庄举行了民主选举活动并选举了第一个郭族村村民委员会，全村85户人家各选一名代表来参加投票，而投票选举活动是在秘密投票中进行的。当时没有公开指定的候选人，代表们各自在一张纸条上写了他们的首选候选人姓名来投票。投票结果，魏华能先生当选为村委会主任。同时，选举产生了两名副主任、一名秘书及司库。新农村基层自治形式出现的主要原因是：农村原有的管理组织及管理办法等在毛泽东统领中国的时候已经遭到严重破坏。而毛泽东去世以后，农村地区意识到他们需要一个新的社会制度，因此就衍生了我们现在所讲的农村自治政策。

这种自发的基层政治建设，必然引起北京中央政府的关

注。在1981年上半年召开的全国人民代表大会上，中央政府特别派出了一个调查小组去彻查郭族村村民委员会的选举以及它的形成。次年年初，有很多知名人士逐渐开始支持农村自治政策，当时的全国人大常务委员会主任彭真先生是鼓励农村民主化和农村自治的主要人士之一。1982年4月，彭真先生提交给全国人民代表大会常务委员会的一个建议书中提到“作为一个长期有效的组织，村民委员会应当写进宪法”。他认为村民委员会对建设社会主义民主制度起着实际性的作用：第一，引入村委会能改善农村的管理政策；第二，村委会能促进社会主义民主制度在中国的发展。

在全国人民代表大会常务委员会第二十次会议中，彭真先生概述了农村民主的意义和他对农村民主的了解。他说：“在基层直接提倡民主，这意味着人民群众能直接对自己的利益和福利做出决定。同时，在人民和领导的共同努力下，我们可以加快社会主义民主的进程。如果村委会顺利运作，中国8亿农民将会走上一条民主道路，而每一个村委会就像一所民主培训学校，8亿农民可以在其中学习并实现民主的运作方式。因此，村民委员会是我们迈向社会主义民主化的第一步，也是最重要的一步”。

实际上，彭真先生所提议的农村民主政策是在毛泽东提倡的人民公社政策在基层倒塌、共产党对基层阶级的掌管力度逐渐减弱的时候提出来的。他认为村委会以及农村民主政策能在中国共产党的严厉监管之下进行选举等活动，可以作为一个稳定农村、更好地选举资深的基层领导以及新党员的重要手段。

彭氏委员会起草的村民委员会组织法的最后宪制性文件于1982年12月第五届全国人民代表大会上通过，成为1949年以来规定的共和国第四个宪法法规。这项规定强调了经济改革和政治改革，同时带出了邓小平中国工业运动的计划。然而事实上，新通过的宪法在农村民主和农村自治上除了起到一个象征性的意义以外并没有起到实际的作用。

即便如此，像彭真先生一样的中国高层领导干部能把农村民主化的问题推进到宪法和国家有关的法律法规议程里，已经为以后的立法机关工作奠定了重要基础。虽然中国的宪法本身没有能力给农村或者基层阶级带来民主与自治权，但这项法规的出现至少为政治推进改革方面奠定了纲领性基础。农村自治的法律框架最初是在一个特设的基础上的，从1983年至1986年间起草的省级法规拼凑创建，1987年通过合并、修改，在全国初次开始临时性实验实施，称为《村民委员会临时组织法》。经过10年的“试验期”，最终1998年成为永久性法律，称为《中华人民共和国村民委员会组织法》。

中国特色的农村民主制度

按照1988年通过的村民委员会组织法，“农村民主”被理解为一种政治手段，使村民可以通过民主机制，如村委会组织(VA)，当选的村委会代表人员(VC)或者选举出来的村代表大会来决定村里的事务，并管理自家的事情。

中国官方的农村民主概念也经历了巨大的变革。1986年间，农村民主被理解为一种“自我教育、自我管理、自我建立和自我服务”的一种形式。全国人民代表大会常务委员会主任彭真先生是农村民主政策的大力支持者，他认为：农村民主的诞生意味着人民群众可以对自身的利益和福利事宜作出决定。1995年，中国民政部门把农村民主概括在“四个民主”：民主选举、民主制政、民主管理和民主化监督。“民主”一词也在1998通过村民委员会组法之后，得到了法律的承认。

在现实中，中国官方的农村民主概念是一种专制和自由主义思想的混合体。专制的要素包括中共的统治，例如村民自治必须在中国共产党的控制之下。其自由主义思想的发表也各省存在差异，如在西藏自治区不管是投票选举还是提名候选都需要受到乡镇政府以及党组织的控制。

我们要知道，农村民主不仅包括村民选举，还包括村民代表会议。如一位看好中国农村民主的学者何宝钢认为，在推进农村民主管理和民主监督等基层民主决策中村民代表会议有着很重要的作用，在中国每个村通常都会有中国共产党村党支部、一个村委会和村民代表大会会议。据何宝钢介绍，这三个组织通常构成农村阶级的执政结构。从概念来讲，村委会应当拥有行政权力，同时与村民代表大会行使立法和监督权力。根据法律规定，村党委支部是基层村庄的核心结构，它也已被广泛接受，大多数村庄的执政领导都是由党委书记来担任，而不是由选举产生的村委会主任。

农村民主本来是要为村民提供政治上的自治权利，让村民从政府的直接管制中解放出来，让他们拥有村民委员会（VC）的政治责任，使村委会代表（VC）负责村委会（VA）。

根据法律规定，年满18岁的村民都有权参加村委会会议，并有权决定村务，甚至有权罢免不尊重民意的村委会代表。然而，召开村委会会议没有一个固定的时间，许多村庄已制定召开村民代表会议来代替村委会会议，而且村委会代表也全是由村党委和村委会选举产生的。因此，村民代表会议是否能代替村民行使权利并成为具有代表性会议的问题上，研究人士白纲先生在1996年3月表示：村民代表会议是一个立法机关，是一个享有对村务可以公开决策并公开监管控制的会议。但如陈艾嘉（Sylvia Chen）之类的学者则批评村民代表会议，因为他们认为村民代表会的崛起和村民代表会逐渐取代了村委会意味着村委会的特权被村民代表会霸占。村民代表会的创建最初是被说成是为了加强村民的当权能力和监督村委会代表。据陈先生介绍，这些村民代表会并非是经过民主形式形成的，是直接由村党委和村委会来选定，因此，它无法平衡乡村行政机构和党在村里的执政权力。

根据法律规定，村民代表会必须在农民人口较多或者村民居住分散的地区举行。在以上这两种情况下，农村无法召

开村委会议，因为村委会议要求超过50%的村民参加，因此，村民代表会就被提议作为村委会会议的替代，在一些人口庞大，而且人口难以聚集的地方来召开。但是，一些独立研究家表示，村民代表会实际上没有任何的能力，它只不过是共产党在农村布置的一个棋子。研究家比约恩.阿普曼 (Bjorn Alpermann) 也表示：“村民代表会在很大程度上是在作秀，因为它没有给村民增加任何的决策权”。

根据各个村庄的实际情况不同，村民代表会的形式也很多样。但村民委员会组织法规定，村民代表会是由每5至15户推选一名代表来构成，或一组村民选举自己的代表来组成村民代表会。但是，村党委和村民代表会对此作出很大的控制。例如，根据1997年浙江省富阳市领导小组对村民的指令，村民可以通过选举和推选等方式选择自己的村民代表，但是最终的人选还是由村党委和村委会来决定并公告。同样的案例，1998年在慈溪市的来旺村，村党委和村委会以及当地人民代表大会的各级代表委员自动成为代表。

村民代表会的主要责任和权力包括：批准地方经济和社会发展的年度计划，同时监督村委会代表的工作，并更换不称职的村委会成员；检查村委会的金融交易的报告；对执政项目和各级重大项目进行决策；听取和评论村委会工作报告；确保村务的公开和公正，组织并民主化管理公共活动；讨论“村民自治条例等规则”的草案，并讨论其修订和监督其落实情况。

根据村民代表会组织法，村民会议和村民代表会议均由村民代表会来主持。但是，因为许多地方性法规的规定，很多时候会议都由村党支部委员或村委会来主持。同时，村民代表会可以作为一个机构来决定村民选举的最终候选人。据何包钢调查，1998年在浙江省的村委会选举当中，40.5%的参选人员是由村民代表会来决定；1997年在福建省，村委会选举的97.26%是通过村民代表来决定；2000年，指数高达90.46%。何包钢在2007年出版的关于《中国基层民主和村民选举作用》一书中指出，村干部在一些重要

的决策当中经常把村民代表会作为一种执政工具，他们把这种手段称作为对村民代表会的一种认可。而有些村民代表会已经远离刚开始的民主政策，比如说，很多地方村党支部筛选代表并主持会议及控制会议，因此，很多村民感到上当受骗要求改变政策。相反，少数村民代表会突破了党支部的防线能朝着民主的方向发展，村民们也能把自己的意见与想法送到村民代表会去解聘那些腐败的村领导和村民委员会成员，并取缔村党支部的执政权力。所以说，中国的村民代表会的运作方式是多样性的，我们没办法用一个村民代表会的运作方式来给另一个村民代表会下结论。

1998年村民委员会组织法规定的 农村选举政策

从1998年至今，大约已有950000名农民参加了村民选举会，村民选举会已经成为广泛的村民自治运动。根据1998年通过的村民委员会选举政策，村民选举是基层民主的重要方案之一，它使村民选举村委会委员、村民委员会（VC），并授权村民决定公共事务，如管理土地等集体资产（主要是指把土地承包给村民）、建设和修复道路、维护治安、管理计划生育问题，还帮助农村发展经济、社会和环境。若村民没有投票权，他们的意见就等于是毫无价值，村民能给地方领导带来一些压力 and 影响，全靠村民手里的投票权。

1998年通过的村民委员会组织法提到，村民委员会成员应该由村民直接选举产生。村民委员会组织法第11条规定：“任何组织或者个人都不得指定、分配或更换村委会成员”。第14条规定，选举应该具有竞争力，所谓的竞争力指的是候选人数应大于职位的数目。第14条规定还指出，选举应利用无记名投票，并包括选票的公共计数，选举结果计数后应立即公布。关于投票的有效性，第14条还规定了“当50%以上的村民参加了会议，投票是有效的。候选人的有效性是，一个候选人，如果她/他得到50%或以上选票，那么

他/她就赢得了选举”。

争取绝对多数选票的选举规则目的是保证民选村长具有民主合法性并有效地治理村庄。但是，有时候候选人因无法获得过半数的选票而导致了村领导班子无法通过村民选举来产生。为了解决这个问题，1998年村民委员会组织法规定了在第二轮选举当中，谁赢得三分之一或以上的选票谁就当选。选举规则从绝对多数选票演变成三分之一是为了成功选出村委会，以保障一个村庄的执政权利。

村民委员会组织法的一些规定是根据村民的自身经验和创新的基础上制定的，如海选（直接提名候选人）、村民代表大会、村务公开简报。此前于1987年颁布的村民委员会暂行办法中没有提到海选、村民代表大会、村务公开简报等字眼。1998年的村民委员会组织法没有全面通过以前，中国的提名程序概括为四种模式：

第一种是由单独村民或联合村民直接提名；

第二种是由村民代表或户代表间接提名；

第三种是由村民选举领导小组、村党支部或乡政府提名；

最后一种是由村民、党支部和乡政府或由村民代表、分支村长、党员、村干部等联合提名。

海选模式在1994年由民政部提名一位政府候选人开始变成合法，并渐渐在中国各选举当中使用。为了可以控制选举并克服党在提名候选人问题上的操纵，中国一些村庄试行了海选（直接提名候选人），乡镇领导等不得不做出妥协，让村民来提名候选人。这种提名方式是从1993年在吉林省梨树县开始，后来在湖南省湘潭县和绥宁县以及甘肃省的五个县和两州也开始采纳使用，最终在1998通过的村民委员会组织法得到认可。村民委员会组织法第14条规定：“村民委员会选举当中，村民可以直接提名候选人。而候选人的人数应多于应选出的人数。”乡镇机关失去候选人的任命权利，意味着他们失去了对村委会选举的控制权力。

在村民选举的民主实质问题上有过很多的争议，很多评论家都认为村民选举没有民主的实质意义，他们认为政府和党一直在干涉村民选举的成果。事实上，当地党员干部不愿放弃自己的特权，导致非党员人士经常受到各种形式的歧视，有些村代表大会仍然认为具备党员身份是竞选村民委员会选举的主要条件。

基层自治政策所面临的主要问题是，党委和乡政府在基层中的主导地位。在1998年通过的组织法当中明确肯定了党领导在基层中的主导位置。例如，其法规的第3条规定，“农村党组织，要按照中国共产党的章程，在基层要发挥其领导核心作用；并依照宪法和法律，支持村民，确保他们履行自治活动并直接行使民主权利。”这种规定导致了选举村干部、非选举干部以及党委领导之间的许多冲突，到现在还没有一个机制来解决这些问题。自2002年以来，中央秘书处、国务院办公厅一直推崇由村党组织书记领导村委会，这样所有的权利就可以掌控在党委书记一个人手里，同时建议村委会委员能由村里的党组织成员来担任。

其次，村民代表会和乡镇主管部门之间的关系仍然是个问题。1998年村民委员会组织法第4条规定：“乡、民族乡、镇的人民政府应当指导、支持和帮助村民委员会开展工作，但不得干涉其依法自治事务”。规定中并强调了两者之间的关系是“指导关系”，而并非直接的领导关系。这一原则于1998年通过的村民委员会组织法也再次得到确认。但是，乡镇主管部门干扰村民事务的现象依然存在，这是因为在基层自我管理的政策仍然没有制定清楚，而且乡机关常常控制地方自治。由于村干部需要配合乡镇干部去完成高层领导所配置给他们的工作，使得他们特别不愿意放松对村官的控制。有些研究人士希望基层选举政策能扩展到乡镇级别，但是这个愿望到现在为止还是没能实现。

总之，这些选举在基层社会确实创造了某种形式的民主制度。但是矛盾的是，一方面他们加强了公民投票的权利，但真真正正具有竞争性的合法选举似乎不曾出现过，个别

地方虽然有选举模式却又远离制度化；另一方面，选举政策似乎促使了党组织领导和党执政权力的合法性，而且还支持了党自上而下都保持主导地位。

村民会议和村民代表会议

村民会议或村民大会是一个重要的机构，是一个在决策前让村民有机会表达他们的意见的机构。根据1998年的村民委员会组织法规定，凡是年满18岁的村民都需要参加村民会。为了保障村民会议的合法性，一般村民会议的参会人数需要超过法定人数的一半或者三分之二的村户代表。其中，村民委员会需要负责代表大会，并有责任汇报有关会议工作；同时，村民会议每年需要回顾村委会的工作。而召集村民会议，只要十分之一的村民要求即可召集。

根据1998年通过的村民委员会组织法第19条规定，涉及村民利益的下列事项村民委员会必须提请村民会议讨论决定方可办理：

- 第一、乡统筹的收缴方法，村提留的收缴及使用；
- 第二、本村享受误工补贴的人数及补贴标准；
- 第三、村集体经济所得收益的使用；
- 第四、村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案；
- 第五、村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案；
- 第六、村民的承包经营方案；
- 第七、宅基地的使用方案；
- 第八、村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。

除了上述规定的义务外，村民委员会需要做好村民们所要

求的村务工作并做到内外透明。如果村民代表大会能脱离官员或党政的控制定期进行，村民就能确保基层自治，这样村民就可以表达他们对事务或问题的看法。然而如前所述，村代表大会的出现，导致村民会议成为一个似乎不相干的机构。

村民委员会

1998年通过的村民委员会组织法包含很多关于组成和职责方面的规定，例如很多规定都强调了经济运作以及其责任。组织法还强调村民委员会的政治责任，其法规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。村民委员会由主任、副主任、委员共3至7人组成，每个成员的任期为3年，成员可以连选连任。虽然村民委员会的组织程序在每个地区和每个省市都不太一样，但是村民委员会对监督一个村庄所有行政事项，包括预算管理、公共事业、调解纠纷、公共安全、社会秩序和安全、健康问题和当地业务管理等工作都是一致的。村委会所指定的村，大的村庄可以有10,000人，而小的可能只有几百个，平均每个村约有1000-2000个居民。

根据规定，村民委员会平时通过村大会或村民代表大会来做相关的报告，而村民会议每年只能举行一致两次。因此，村里的大小事务都由25-50人组成的村民代表会来做决定。这些成员都是由村或者个小部分居民通过选举来产生的，发挥着监督等更大的作用。

村民选委会

村民选举中最为常见的一个缺陷是选委会成立的方式。在任何民主国家，迈向一个自由和公正的选举办法的首要步骤就是建立一个独立机构来负责监督选举的管理和过程。

1998年通过的村民委员会组织法第13条规定：村民委员会的选举，由村民选举委员会主持，村民选举委员会成员由村民会议或者各村民小组推选产生。但是这个规定不但不完整，而且其规定内容很含糊，因为此规定当中没有表明选委会的成立。规定中只提到村民委员会的选举由村民选举委员会主持，村民选举委员会成员由村民会议或者各村民小组推选产生。

据何包钢表示，村民选举管理由村民委员会选举工作指导组来控制，通常由5到7名成员组成的。该工作组有以下重要职责：

- 第一、宣传有关法律、法规；
- 第二、制定选举工作计划并组织实施；
- 第三、培训选举工作人员；
- 第四、受理有关选举的申诉、检举和控告；
- 第五、办理选举工作中的其他事项。

同样，中共民政部制定村民选举工作组在解决选举问题的办法要通过全体村民会议、村民小组或村民代表大会等三种方法其中之一来进行。但是通常的做法是，选举工作小组由以前的村委会、村党支部书记或乡镇领导指定。而地方性法规也往往强调村党支部在其办法中的作用。

例如，按照浙江省常山县村民委员会选举制度的第一条规定，村民委员会选举需要通过乡选举领导班子的批准，由村民选举工作小组，党支部和村委会推荐组织。同样，按照西藏自治区2002推出的有关村民委员会选举办法强调村民委员会换届选举期间，各级人民政府应分别成立村民委员会选举工作指导小组，负责指导、帮助本行政区域内村民委员会选举工作。

正如我们在本报告中指出，各省选举规例当中没有表明选委会的成立，导致党组织书记能轻而易举地操纵村民选举

工作组。因此，到目前为止党在整个选举过程中的控制度显著存在。

西方学者比约恩·阿普尔恩（Bjorn Alpermann）最近对2010年修订的98版村民委员会组织法做了一个研究。在研究中他指出：中国的村民选举中，选委会是每个村民选举委员会大选前组成的一个进行组织和监督选举的临时机构。阿普尔恩（Bjorn Alpermann）认为，中国各中央政策文件规定，选委会归属于当地党政领导之下，例如村党委书记等。同样，各省级相关政策也规定，任何选委会成员被提名为村委会选举的候选人，他/她就应当辞去选委会成员一职务。据阿普尔恩（Bjorn Alpermann）表示，2010年修订的村民委员会组织法中也强调，在选举过程当中以免造成不必要的干扰，任何被提名为村委会选举候选人的选委会成员应当辞去选委会成员职务。即便如此，如果村民选举要做到民主，显然还有许多工作需要做，但是第一时间需要挑战的一件事情是要建立一个独立和公正的选举委员会，因为这也关系到村民选举委员会的合法性。

2010年修订的村民委员会组织法

中华人民共和国村民委员会组织法在2010年10月28日召开的第十一届全国人民代表大会常务委员会第17次会议上进行了修订。根据一些学者的评论，他们认为此次修订是为了能提高村级治理过程中的民主监督。民主监督指的是，98年村委组织法所提供的，民主决策，民主选举，民主管理和民主监督等四个民主当中的民主监督。

据中国政府规定，民主监督是指村民监督村民委员会及村干部工作行为的一种权利。根据1998年制定的村民委员会组织法，民主监督制度是由村民大会（VA）或村民代表大会监督或管理村委会的工作实践。2010年修订的村委会组织法第二条规定第三段当中，现在有一个额外的规定，那就是“村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工

作”。因此2010年修订的村委会组织法能消除掉；难以驳回村委会委员，难以举行村民会议或村民大会，以及难以开展民主监督等三大民主监督的灾难。为此，新规定当中的修订和扩展不但对村民提供了罢免那些不受欢迎或不称职的村委会委员的条件，同时简化了召开村民会议的程序。与此同时，也解决了已搬走的村民，因为工作而无法返回而耽搁召开村民大会的问题。并且，新添加的规定促进村级财务资源和其他共同关心的民主监督问题。

从另一个方面来讲，新加入的规定也加强了乡政党支部的领导角色，对村民委员会原有的权威受到损害。正如上面提到，农村自治政策的最紧要而且争议性最大的一个问题是，党支部与村党支部书记等党在农村自制政策当中所扮演的角色，而新修订的组织法在这个方面，似乎没有做出改变。唯一一个变化就是，新修订的村委会组织法第4条规定中添加了一个新的内容，就是“在村党委的领导和支持下开展村民委员会工作”。这个内容只是一再地强调了1998年版村委会组织法第3条当中的“中国共产党在农村基层组织要发挥领导核心作用”。很明显，再次强调了村党委在农村自治政策当中的作用。根据对中国农村选举很有研究的比约恩·阿普尔恩（Bjorn Alpermann）学者表示，“在农村自制政策当中，中共的控制制度越来越大”。

2010年修订的村委会组织法中还包含一个关于授权省级立法机关来定义村委会候选人的具体资格。新修订的村委会组织法第15条当中添加了一个新的内容，就是“具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定”。本次修订只是合法化了中国在很久以前就已经行使的一个手段。地方立法机构规定的村民委员会选举法当中早就包含这些条件，比如说，候选人要诚实，勤奋，守法，爱国，守护社会主义。正如我们将在后面讨论。

报告显示，由西藏自治区人民代表大会在2012年通过的自治区村委会选举办法当中，对村委会候选人员的资质要求是“拥护中国共产党领导、热爱社会主义祖国、维护祖国统

一和民族团结、反对分裂”。问题是在决定候选人参选资质上没有一个标准方案。地方政可以自由决定候选人参选资格。有些学者对此很明确地指出；这些条款足以显示村选委会能影响村委会选举结果，因为他们可以使用不同的标准，取消他们不喜欢的候选人。而另外一些研究家批评说，其建立这些硬标准是为了排除那些有犯罪前科或者反派倾向者参加选举。但是，在2010年修订的村委会组织法当中，对候选人参选资质方面也有松动的地方，比如说；2010版村委会组织法第15条规定，村民提名候选人，“应当从全体村民利益出发，推荐奉公守法、品行良好、公道正派、热心公益、具有一定文化水平和工作能力的村民为候选人”。这种标准在本质上是不准确的，因为它难以量化，导致个人的利益而被滥用。

2010年修订版村委会组织法的可取之处是，关于解雇那些腐败无能的村干部规定。按照98年通过的村委会组织法当中，解雇不职称的村干部需要很多条件。而现在2010年修订的村委会组织法为此增加了多项修订，纾缓了村民通过投票罢免不称职领导的过程。第16条包含了一些修改：

第一，村民对发起召回票罢免村民委员会委员，不需要给予理由。个别省级选举规则使用这项条款来制定某些理由，来限制不称职的领导。

第二，现在，三分之一以上的村民代表联名可以提出罢免村民委员会成员的要求。（以前只能由本村五分之一以上有选举权的村民联名可以要求罢免村民委员会成员）。这明显提高了支持选举的条件。

第三，现在由选举委员会来主持决定召回不称职的村领导，而不是由村委会决定。因为在这个条件下村民委员会本身可能不是一个公正的组织。

第四，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。对于成功罢免村委会委员，这是一项最重要门槛，因为，以前罢免村民

委员会成员须经有选举权的村民过半数通过。可它几乎很难实现，因为很多村民经常迁移外地，导致不能及时来参与投票。有学者认为，这些变化有可能会影响农村自治中原有的执政关系问题，但是，村民委员会主持罢免投票的权利似乎没有任何的改变。

罢免不称职的在职民选村官的第二种方法是使用正当的机制来判断其能力。这种机制在经过修订新添加的村民委员会组织法第32和33条中被称为“民主评议”。它涉及到村民委员会成员以及汲取集体资金补贴的所有村干部。为了使‘民主评议’运动更加独立，所有的村务由村务监督机构来主持。此外，村民委员会成员连续两次被评议不称职的，其职务需要终止。但是在这些条列当中除了村民委员会成员之外没有明确指出村民委员会主席和副主席的职位。所以说，这种情况下，村民委员会主席和副主席，既不需要辞职，也不需要投票召回。

2010年修订的村民委员会组织法当中值得注意的一点是，其第3条规定，村民委员会的职责是促进“经济发展”和“社会管理”。自2011年以来，中国历届领导人都在使用“社会管理”来宣传其“维稳”工作。而国际人权组织一直批评中国政府使用“维稳”口号来进行政治镇压。许多独立的学者认为：中国政府把“社会管理”作为反对动乱战略，使用其办法来减少社会动荡；包括增加公共保障支出来打击骚乱，增加教育宣传等等。根据社会管理政策，中国当局已加紧了政治教育运动。自2008年以来，北京已加紧努力，通过宣传和灌输的方式来影响公众对各级政府的的态度。新闻媒体也被严格控制，导致媒体微妙的自由裁量权也被夺取。使媒体丧失监督政府渎职行为的能力，从而成为政府操纵民意的手段。此外，中国政府借用提高公众安全的名义来增加警察部队和其技术更方面的预算。中国官方文件很清楚地表明，“一个有效的安全设备将会成为其社会管理工作的核心”。而中国政府的社会管理，除了食品安全和医疗以及工作场所的安全以外，还包括防止社会动荡。中国政府提高社会管理政策以及维稳政策，主要体

现在政府对此方面的支出增加。 1988年，每个地方对公安方面的预算只有2%。但是2009年，这个数字已经上升到6.4%，这个预算不仅用于对提高当地警察部队的数量以及其武装升级的支出。还用来创建大型的人口资料数据库。同时，还投资于提高反应能力来镇压社会动荡，包括监督嫌疑人员以及人群组织。

多项研究表明，在中国，民众骚乱和农村集体抗议事件不断上升。官方把它称之为“群体性事件”，其中包括小规模绝食抗议活动和大型群体性抗议活动。中国官方数据显示，1993年，中国发生8,700起民众游行抗议活动。2006年其数目增长到90000。而2010年，这个数目翻倍到18万。农村抗议事件中，最常见的一个原因是政府非法征收农名的土地而不给予足够的财政补偿。环境污染问题引起的抗议活动也越来越多。而非法征收农民土地通常是由开发公司和当地政府联合执行，其行为当中他们是同谋。诚然，在中国发生的抗议现象并不局限于农村地区，只是农村地区发生的抗议事件占了大多数。中国政府和基层社会之间的矛盾不但日已加紧，在2008年引起的全球金融和经济危机当中，中国又面临了一个产业出口的难题，导致约20万农村向城市的移民失去了工作。使中国有关社会稳定的焦虑又面临一个危机。

总之，2010年修订版的村民委员会组织法确实包含了一些对选举和罢免干部等控制程序方面的改进。如果能把理论与法律落实到位，村民自治可以贯彻落实。但是，中共在农村自治政策上，任然保留着原有的地位和权利。党支部与村党支部书记领导的执政权力不但没有减少，而且比以前增加了许多。中共政府方面明确显示，村民自治在中国的发展只能在其领导下实现。所以，想用这种名义上的改革来挑战真正的农村自治，显然是一个无法实现的梦。

西藏农村民主制度

在中国于1949年6月共产党统治中国以后。毛泽东宣读了“人民民主专政”的演讲。根据毛泽东，这个专政的目的是“剥夺反动派的言论权，并让广大民众享用言论的权利。可是，使人很费解的是他说民主专政的目的是制止右倾派言论自由，又说让那些没有言论自由的广大民众享有言论自由。显然，这两句话有着很大的冲突。

对藏民族来讲，民主专政是在20世纪50年代才到西藏。1950年才到西藏，近期由西藏人权与民主发展中出版的《祖坟》一书中写道，藏区的老一代人如今还在讨论他们第一次触及民主专政时的情形。他们说，民主专政带给他们的痛苦与折磨是无法释怀出来的。因为民主专政制度使他们失去生存能力，失去家畜，失去土地以及所有的财产，最可怕的是还剥夺了他们的尊严，寺庙，家庭，朋友，甚至整个社会。在在20世纪60年代，中共借助“民主改革”强制让藏人之间发生批斗，谴责，殴打，甚至残杀。

1979年，邓小平成为中国国家主席以后，对美国总统吉米·卡特（Jimmy Carter）谈到自己对中国的经济改革，并鼓励小农村进行自由公开选举制度的希望。而这个村民选举要顺利成章的话必须要远离党的制裁，这样才能使当地村民官员来管理自己的村事务。这一政策，正如我们在前面讨论过，80年代中期引进并常识性地使用。1987年规划为制度。与此同时，分别在1980年和1984年在西藏地区为此举行了2次命名为“西藏工作小组”的工作座谈会。这两度座谈会西藏既定政策，而这一类政策对西藏来讲，是文革期间算一个稳健性的政策。

1993年，中国政府在西藏自治区公布试行了“中华人民共和国村民委员会组织法在西藏自治区的实施办法”。实施办法在西藏自治区规划试行之后。1994年，中共在西藏自治区召开了第三次西藏工作座谈会。第三次工作座谈会决定把西藏纳入中国经济模型，并通过最快的速度为西藏的经济发展开放西藏。该工作座谈会，被很多人视为以强硬的方式在西藏实施政策的先导。在西藏为了扩大行政范围并为

了让大量的藏人参加工作会议，最终把西藏工作组划分在总部设立在北京的中国中央总指挥部。这个政策给西藏带来了大批的镇压政策，并引进了臭名昭著的严打运动与爱国主义教育等一系列政策。

2001年，第四届工作座谈会决定加大对宗教事务管理的力度，让藏传佛教适应社会主义制度，并继续把重点放在发展问题上。紧接着在2001年4月4日，在西藏自治区开始进行严打运动，政府称其日系改善拉萨市的社会秩序在。很多政策都表示，自那时以来，随着密集扫荡，藏族群众在全方面遭受着逮捕和质疑，突袭等镇压。概括地说，第四次工作座谈会实施了那些中共在第三届工作会议期间决定的强硬措施。

1998年，中华人民共和国村民委员会组织法落实以后，2002年，西藏自治区人民代表大会为了让中华人民共和国村民委员会组织法在西藏落实，制定了选举办法。该法规包含村民委员会选举办法，包括行政村选举，提名候选人和他们的资格等有关选举程序的规定。

2008年西藏起义后，2010年3月召开的第五届工作座谈会，把“发展”和“维稳”两项政策作为焦点。并计划2020年之前把经济和社会文化起到全面的变化，并严厉打击威胁民族团结和社会稳定的群众。中共宣布党和政府对西藏的协调性执政政策并不仅仅停留在西藏自治区之内，它还包括青海，甘肃，四川和云南等各藏民族地区。就在中共第五届西藏工作座谈会没有召开的前一周，中共使用新的严打战役横跨西藏自治区，不断做出侵犯人权的恶事，同时对藏区寺院的镇压度更加严谨。

2012年3月30日，西藏自治区人民代表大会常务委员会对1993年首次推出的村民委员会组织法进行修订。并让他在2012年6月1日开始正式实行。而此次修订的原因是，村民委员会组织法在2010年全国推行使用，而西藏自治区村民委员会组织法的执行措施也必须符合国家村民委员会组织法一线。

在西藏，基层民主代表并没有创造更多的自由和尊严。因为在西藏，极端的安全监控措施损害了基层民主结构所需的条件。国际人权观察团队（HRW）在2013年6月发表的一篇文章中介绍了中共在西藏农村如何执行双重发展和安全以及教育等政策。比如，2011年推出的强基惠民政策。紧接着2012年推出的网络化管理政策（网络化管理城市和增加监督以及监测等的一种政策）还有2012年推出的六个一政策（监测僧尼群众的一项政策）。中共在西藏的这三大战役和强制拆迁游牧民族的政策是企图镇压西藏社会的每一个成员。

强基惠民活动涉及20,000个省级官员和共产党干部，并组织成5,000支队分布在500个藏寨。虽然政府解释强基惠民活动有利于发展当地的经济可以推动统一，并持个人想法和个人宗教进行管理并把有关的事情报告给上级。人权观察报告说，在西藏自治区达孜县，居村干部通过询问把村民归纳为三个等类：第一，追求财富并支持当前政策者。第二，那些暗自祈祷达赖喇嘛但不公开抗议者。第三，那些不愿接受爱国教育，也不相信党者。在达孜县，因为这种分类导致约135人被划分在第三个类型被带到县城，关了45天，再做以维稳为主题的爱国教育。

自从2011年底，村级党支在藏区的控制度有了前所未有的改变。在2013年，中国官方媒体报道称，在四川省甘孜藏族自治州道孚县实行五大维稳措施。这些新规则使当地的干部制度起了很大的改变，导致根除那些对共产党有异议的干部。在道孚县政府每3年审问那些汉族干部，以确保他们对党的忠诚并调查他们的政治背景。另外一种措施是，强制村民每个星期通过开动村民宣传会议来宣传党的思想方针。比如说，道孚县新规定，每一个藏族家庭都必须安排一个党员干部在自己家里每半年内待上10天以上。这些新的规定，在某些方面影响着村民委员会的选举制度。而且这些镇压措施均符合在2010年修订的村民委员会组织法当中规定的中国政府的“社会管理”的政策。事实上，中国目前的治理体系基本上是政党结合来管理的体系，其中共产

党作为主导来经营领导的权利，并支持地方行政部门，即村民委员会负责日常管理。西藏的政府各级政府要屈从于党。中国共产党党内的高级领导都重汉族为重。虽然各级行政级别可以在管理和传播政策，但是涉及当地居民日常生活的政策和法律法规的建设都要党的最高领导来计划并安排。

在过去三十年中，通过2008年的西藏起义以及最近的自焚等一系列事件，还有西藏自治区专门定制的村民委员会组织法的应用和在各寺院强硬实行的极端政策，导致人们质疑共产党在藏区执行村民委员会组织法的意图及其性质。中国共产党在藏区进行的搬迁游牧民族，引进外来务工人员，在圣地开采，酷刑对待僧尼群众等给藏区带来的破坏，可以足以证明，中共引进村民委员会组织法到藏区，不是为了给藏区带来民主制度。在中国大陆政府可以利用村委会组织法来可以遏制腐败，构建和谐，如果把民主进程的基础设施当作是用来压迫藏区的一种措施，那么藏区的情况不但不得到缓解，而且会越来越紧张。

在藏区采取极端安全措施和监控措施会完全破坏西藏的基层民主，最初，这些活动和政策的注重点是藏区的寺院。但是在过去的十年里，这些措施已经从寺院迅速扩大，到拉萨市实行网络化管理制度。再到建立驻村干部队伍发放到农村地区监督基层政治动态。比如说，将在今年10月份开办的国际人权普遍定期审议会上，如果中国发布藏区有农村民主政策的时候，记得莫忘中共在藏区实行的那些极端以及恶劣的政策，因为这些政策和措施正在破坏着在藏区落实基层民主所需要的环境。中共执行的这些政策虽然包含了中共在早期对西藏进行的一些管理制度，但它至今还在影响着西藏人民的日常生活。

2002年西藏自治区村委会选举办法规定的

选举制度

村民选举制度在西藏自治区的颁布时间是2002，也就是组织法在1998通过后的第四年。颁布到西藏后称之为“西藏自治区村民委员会选举办法”此办法是在2002年1月20号举行的西藏自治区第七届人民代表大会常务委员会第二十四次会议上通过。共43条规定。该措施规定并实施了村民委员会在西藏自治区选举的具体措施。但我们要弄清楚的是，该选举制度不能跟1993年西藏自治区首次试行并在2012年做出修订的自治区法规相混合。

一般来说，西藏自治区选举规例和1998年通过的国家村委会组织法之间没有什么区别。例如，西藏自治区村民委员会选举办法第3条规定，村民委员会由主任、副主任和委员共3至5人组成。具体名额由乡、民族乡、镇的人民政府根据本村实际情况提出，经村民会议或者村民代表会议讨论后决定。同样，第4条规定，村民委员会主任、副主任和委员由本村有选举权的村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。村民委员会每届任期三年，届满后应当及时进行选举。村民委员会成员可以连选连任。但是1998年国家村委会组织法当中没有提及对村民委员会当选议员任期限限制的法规，它只是说，他们可以连选连任。第11条规定，年满18周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权。但是，依法被剥夺政治权利的人除外。选民的年龄计算以本村选举日为准。第15条规定，村民选举委员会应当对选民进行登记并在选举日的20日以前将选民名单张榜公布，并发给选民证。村民对公布的选民名单有异议的，可以向村民选举委员会提出。村民选举委员会应当在选民名单公布后的10日内依法作出处理。村民对处理结果仍有异议的，可以向县（市、区）村民委员会选举工作指导小组申诉，村民委员会选举工作指导小组应当在接到申诉后5日内作出答复。

该条例在名义上让村民监督村委会成员的工作并授权于村

民，让村民辞退那些不称职的村委会成员。但是值得注意的一点的却是，其规定没有表明罢免任何村民委员会的规定。这些都是村民通过村民大会或村民大会上实行的一种权利，正如我们在上面谈论到，这些权力同样也是村民委员会选举制度的一种民主体现点。然后第33条规定，村民委员会的工作受村民监督。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。罢免要求应当以书面形式向村民委员会或者乡、民族乡、镇人民政府提出，并写明罢免理由。村民提出的罢免要求，村民委员会或者乡、民族乡、镇人民政府应当在30日内召开村民会议或者村民代表会议进行投票表决。村民会议或者村民代表会议在讨论表决罢免要求时，被提出罢免的村民委员会成员有权提出申辩意见。罢免村民委员会成员须经有选举权的村民过半数通过。可是，这条规定当中也没有提到罢免村委会主任和副主任的规定。

但也有证明指出，当局在西藏自治区实行的村委会选举办法中的很多法律法规不像1998年通过的国家村委会组织法，任然存限制当地居民自治的能力。其中涉及村民委员会候选人提名调控问题的自治区选举办法第4章中，严格要求其候选人员的政治理念和意识形态的合格性。例如，其办法的第16条规定，村民委员会成员候选人员应当具备：拥护中国共产党领导、热爱社会主义祖国、维护祖国统一和民族团结、反对分裂等条件。本规定还包括一些软条件，比如说，要求其候选人员诚实履行他的职责，并热心为村民服务。

在这项法律法规当中值得注意的是第19条和第20条规定，这些规定不但具有歧视性问题，而且阻碍了西藏自治区村委选举的竞争性。根据学者比约恩·阿普尔恩（Bjorn Alpermann）的研究，西藏自治区人民代表大会大力命令并限制西藏地区村委会的竞争性选举，他说；西藏自治区也是唯一一个村委会选举被明显限制的一个省份。根据自治区村委会选举办法第19条规定，提名候选人时应当填写村民委员会主任、副主任、委员候选人提名表。这意味着，

选民不能推选自己想要推选的候选人，或不能推选村委会制定的名额以外的人数。选民必须沿着制定的候选人名额来选定。比如说，村民委员会要提名三位候选人的话，村民不但需要填写候选人的名称，而且需要填写他所职称的职务。然后接下来的第20条的规定也明确显示，在西藏自治区，具有竞争性的选举被严格限制。它规定，村民委员会的选举根据西藏自治区第四届人大常委会第二十四次会议通过的《关于全区暂不实行差额选举实行等额选举的决定》实行等额选举。

据学者爱默生M.S.尼欧(Emerson M.S Niou)，最终候选人人数等于应选名额的情况，在中国的选举当中已经不是什么新鲜的事情。根据他们的政治思维，选举只是是一个形式，选举举行之前已经通过审议实现了共识。个别省份通过选举法要求选举需要竞争性，但一些省份仍然禁止竞争性的选举。尼欧进一步指出，大部分地区强调，选举需要竞争性。而非竞争性的选举可以被允许，如果候选人人数等于或少于应选名额。例如，浙江和青海两省的选举法规定，“村民委员会的选举，在一般情况下，应该有竞争力的。但是，根据正式候选人的候选人提名结果，选举也可以不具有竞争力。”很明显，这种规定导致选举含有被虚假和欺诈。这种情况尤其发生在那些通过协商产生候选人的地区，因为在那些地区乡镇政府和当地党支部可以通过提名操纵选举，使自己的候选人在没有任何竞争力的情况下当选。

然而，第25条规定指出，选民对候选人可以投赞成票，可以弃权，也可以投反对票。投反对票的，可以另选其他选民。这一项规定如果选民对被指定的候选人有意见，可以选择投反对票来反对那些候选人，并在附加名单当中写下自己理想的候选人名单。但许多学者发现，这种规定很少行使，因为政府制定的这些候选人不但不可以遭受任何反击票，而且在选举中他们必须要赢。所以说，上面在所规定的，所谓的“选民可以选择投反对票来反对那些候选人，并在附加名单当中写下自己理想的候选人名单”的演

说也没有什么实际能力。

西藏自治区选举规例的另一个缺点就是缺乏一个独立的选举委员会，导致选民没法脱离那些只求利益人的操纵，没法用一种合法自由的方式来选举。正如在选举办法第7条到第9条规定当中看出，没有一个独立的选委会机构。其中第7条规定提到，村民委员会换届选举期间，各级人民政府应分别成立村民委员会选举工作指导小组，负责指导、帮助本行政区域内村民委员会选举工作。在这种情况下，上级政府如乡机关须设立选举工作指导小组来指南行政区域的村民委员会选举活动。不只是选举工作领导小组，村委会选举办法第8条当中还提到村民委员会成立村民选举委员会。村民选举委员会主持本村村民委员会选举工作。但是第8条只是规定现任村民委员会会成立一个选举委员会来负责选举，但没有给予更多的细节，

如果我们对所谓的“选举指导小组”和“选举委员会”的权威和职能方面按照法律法规来做个比较。很明显，前者掌握的权力和权威比后者大数倍。，第7条规定选举指导小组要履行很多责任，比如说；

第一，宣传和执行有关村民委员会选举的法律、法规及政策；

第二，制定和实施村民委员会换届选举工作计划；

第三，指导和监督村民委员会选举工作；

第四，制定村民委员会的选举方案；

第五，受理村民在选举工作中的有关申诉；

第六，确定和培训选举工作人员等一系列责任。

相比之下，选举委员会的职责只限制在落实选举指导小组所采取的决定。村委会选举办法第9条规定了选举委员会的职责；其职责是：

第一，宣传有关法律、法规，解答村民选举咨询；

第二，制定选举工作方案，并报上级人民政府备案；

第三，组织选民登记和审查选民资格，公布选民名单，发放选民证；

第四，组织选民酝酿、提名村民委员会成员候选人，确定候选人资格，公布候选人名单；

第五，确定并公布选举日期和投票选举时间、地点、方法；

第六，主持召开选举大会，组织投票选举，公布选举结果；

第七，受理有关选举工作的群众来信来访；

第八，总结和上报选举工作，建立选举工作档案。村民选举委员会履行职责至新一届村民委员会召开第一次会议为止。

据研究学者比约恩（Bjorn Alpermann）表示，西藏自治区在内的一些省份内，选举举委会成员的时候乡政府以另外一种方式来影响其选举过程。在中国除了河南省和辽宁省以外，其他所有的执政省，在选举选委会成员的时候都需要接受选举指导小组的管理以及安排。而这边所指出的“指导”两个字明确显示领导级别不仅在法律上享有监督的特权还可以拥有命令和约束下层级别的权利。但最重要的是，党在选举过程当中继续发挥着不可缺少的角色，在村民自治管理当中还扮演着专政的角色。据（Bjorn Alpermann）的研究，中国官方有关村民委员会组织法的文件表示，为了使选举委员会能够正常运行，有一个选举指导小组是可以的。也就是说选委会成员可以包括当地的党干部，村民小组负责人，村民代表大会成员，以及老干部和老党员。尤其，文件表明，其选委会的负责人或者主任必须要是现任或已退休的共产党干部。

村民委员会组织法在藏区的

各种实施办法

就如前面所指出，中共在每个地区和省市实行不同的村民委员会组织法是一个很大的问题。国家立法机关规定，1998年通过的村民委员会组织法规定总原则，而其条列规则在各省的实施办法由地方执政机关来按照地方的情况来执行。因此，实行村民委员会组织法的办法和方式也出现着多样性。尤其是在西藏自治区和四川，甘肃，青海和云南等藏区村民委员会组织法的实施办法和选举办法等法规有很大的差异。

首先，从村民委员会组织法的实施办法来讲，除了青海和西藏自治区以外，中国所有省市都已经颁布了实行修订后的村民委员会组织法的通告，而且每个省大约有一半的乡村已经规定了农村治理等方面的规章制度。村民委员会组织法的实施办法是很重要的，因为它有力地提供了各部门在实行村民自治政策当中的权威关系以及其细节。另外，虽然青海和西藏自治区两大地区都规定了相关的选举办法。但是，两个地区任然在使用起初1990年和1993年分别规定的村民委员会选举办法的试行办法。

下面让我们来用这个图表来了解一下中共在藏区实行的村民委员会组织法实施办法和选举办法的内容：

省市	村民委员会组织法实施办法	村民委员会选举办法
西藏自治区	1993测试版	2002
甘肃	2000	1998
青海	1990测试版	1999
四川	2001	2003
云南	1999	1999

让我们简要地讨论一下村民委员会组织法实施办法在每个省市的执行方式。从权威关系而言，正如前面指出，当选村委会的时候最难以客服的是党支部的权威影响。在1997年试行的村民委员会组织法当中没有提及过中国共产党。但

是，1998年修订的村民委员会组织法却明确指出村党支部是村级组织当中的核心领导。同时，还表明村党支需要确保村民在自我管理的过程当中享用民主权利。2009年，在中国29个省市当中18个省规定了村民委员会组织法实施规章。这些规章都重复强调了村党支在村委会组织法当中的重要性。但是包括甘肃，云南等4个省市的村民委员会组织法当中没有提到村党支的权利。但是，这些省市的党级领导还是利用党内制度来继续党的领导权利。虽然省市自治区以上的村民委员会组织法实施办法在村委会组织法当中有详细的规定，但是，在这些省市的实施办法规定当中还是没有明确规划村民委员会和党支机构之间的责任和权力。

第二个权威关系是，村民委员会和乡镇政府之间的关系。正如我们前面所讨论的，在国家村民委员会组织法当中这两者之间的关系是模糊不清的。组织法规定，乡镇政府需要引导村民委员会，但不需要干涉其法律规定的内政，而村民委员会需要协助乡镇政府的引导工作。所以说，村民委员会只是基层协助党来执政党的政策。而且在全国，直接被共产党监督管制的省市有甘肃等五个，因为这些省市的村级财务问题都是由乡镇政府来管理。

第三种权威关系通常被认为不是很重要，因为它涉及的问题是村里的一些小团体之间的关系。在29个省市的村民委员会组织法实施办法都规定，村里需要设立小团体。而且大多由村民自己做出一个可选的决定。仅在湖南和吉林两省，设立村团体是被国家强制的。而在贵州和四川两省设立村级小团体需要乡镇政府的审批。而这些村级小团体和自治机构之间的关系，大多数则规划为省市村委会组织法实施办法的管割之下。四川省村委会组织法实施办法规定，其村级小团体的主要职责是去执行村民大会上决定的政策。其实施办法规定当中没有提及过村委会。大多数村委会组织法实施办法当中都很少提及这些小团体的管理制度。

1998年通过的村民委员会组织法当中，对村民代表大会的叙

述相当的少，它只是简略地描述村民代表大会可以在人密集或者散落模式的村庄。因为这些地方，往往没办法达到使一半以上的村民参加村民委员会大会的法定要求。而省级村委会组织法实施办法当中都重复这一规定，而有些地方还确定人口规模来限制村民代表大会的人口数量。

有些省份还约束村发展规划之类的村议会决策。包括甘肃等中国的七个省市的村委会组织法实施办法当中对村民代表大会的职责没有做出任何的限制。还有除了北京，贵州，黑龙江，上海，山西等省市之外，所有实施办法都授予村民会议，来改变或废除村民代表大会的决策等权利。还有，包括四川在内的一些省市，除了那些参加选举来召回或更改村民代表大会成员的三分之一的选民以外，其他任何组织都没有权利去废除村民代表大会的执政权利。另外。包括甘肃在内的一些省市，还规定没有召开村民代表大会之前，需要提前宣传会议的主题，而让成员利用其时间去跟村民讨论。因为，省级立法机关加以控制村民代表大会，表示给村民的民主权益做出保障。

话虽如此，村民代表大会的组织方法和工作行为方面仍然存在争议。其中一个问题是其成员的条件问题。村民代表大会通常由村委会审议召开，所以说，村民委员会通常都会参与村民代表大会的召开。包括四川在内的9个省市组织法实施办法都授予村民委员会成员可以在村民代表大会上进行投票。四川省组织法实施办法还规定村级小团体的领导可以自动成为村民代表大会的成员，而这些规定进一步模糊了那些执政官员和监督官员之间的界限。此外，在云南省组织法实施办法也把村级小团体的领导规划为村民代表大会的成员。同样，有些省市还把地方人民代表大会会员和地方政协委员也被承认为村民代表大会成员。虽然这些成员当中有些成员没有给予投票资格，但是大部分成员不但是村民代表大会成员还具有投票资格。在云南省这些外来成员还可以参加村民代表答会会议。

在西藏自治区，村民委员会组织法实施办法在1993年进行

了一次修改，并在2012年3月30日召开的自治区人民代表大会常务委员会上正式通过。而在2012年6月1日开始正式执行。西藏自治区修订的村委会选举法是最具有政治色彩的法律文件。有史以来在中国的农村自治政策中最严重的一个法律法规。因为，在理论上来讲，上西藏是一个历史争议性很强的地方。所以说这样的地方更需要一个自由自治的政策。但是，自治区修订过的村委会组织法实施办法还是明确表现出来了中共在西藏自治区农村民主政策背后的政治动机。村民委员会只是成了主管部门在农村实施其政策的一种政治工具。他们通过村民选举委员会这个政治管道来管制人们的生活，并持续党的统治制度来确保党的政治稳定度。而西藏自治区修订版的村民委员会组织法当中规定，村民委员会的主要的职责是；

第一，宣传宪法、法律、法规和国家的政策；

第二，教育村民热爱中国共产党，热爱社会主义祖国，反对分裂、维护祖国统一和民族团结；

村民委员会组织法实施办法第13条规定当中又重复强调了上述内容；村民委员会成员应当遵守宪法、法律、法规和国家的政策，反对分裂、维护稳定，促进社会和谐，办事公道，廉洁奉公，热心为村民服务，接受村民监督。

第16条还规定村民委员会候选人应当具备下列条件：

第一，拥护中国共产党的领导，热爱社会主义祖国，维护祖国统一和民族团结，反对分裂；第二，遵守法律、法规，认真贯彻执行党和国家的路线、方针、政策。

除了这些政治规定以外，实施办法第4条规定；村民委员会在党的基层党组织的领导下行使职权，依照宪法、法律和法规，开展自治活动、直接行使民主权利。

西藏自治区实施条例授予村民组，村议会和村民代表大会召开大会。但第21条又规定，村民代表会议由村民委员会召集。村民代表按每一户推选一人。村民代表会议每年至

少召开两次。有五分之一以上的村民代表提议，应当召集村民代表会议。村民代表会议由村民委员会成员和村民代表组成。村民代表会议有三分之二以上的组成人员参加方可召开，所作决定应当经到会人员的过半数通过。实施办法第22条允许邀请驻本村的企业、事业单位来参加村民代表会议，它规定召开村民会议和村民代表会议时，可以根据需要邀请驻本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席。

实施法第22条规定的内容有点含糊，因为它不但为其他利益团体创造了通过村委会和村民代表会议来干涉会议内容的机会，同样给乡镇政府创造了控制村委会和其活动的条件。

事实上，村监督委员会是一个监督机构，来监督村民委员会的工作。但是，在实施办法第25条中又规定，村民监督委员会要听从乡镇政府的指挥和安排。关于建立村民监督委员会的规定是2010年修订的村民委员会组织法当中新加进去的内容。并随后在2012年规定的组织法实施办法当中也做了补充。对于新加进去的村民监督委员会，在中国学者之间引来了不少争议。有些学者认为，应该加强现有的乡村治理机构，如村民会和选举委员会等的权利等的权利来提高小李，而不是增加新的机构。他们认为增加新的机构只会让村民自治更费解。所以说，我们还是要继续代管这个新的机构能否在监督村民委员会工作中起到民主监督的实质。

接下来让我们通过简单的方式来了解一下选举制度在西藏自治区和甘肃，四川，云南，青海等地方的落实情况。首先，有关选举工作机构方面的问题，在甘肃，四川，云南，青海等任何一个省市的村民委员会组织法当中都没有提及过党在其制度当中作用。但是，每个省市对选举工作机构或者选委会成立方面各有不同。例如，在甘肃，四川，云南，青海等地区的选举制度规定，选委会需要通过村民大会或村民小组来选举成立。但是在西藏自治区，选委会应该在乡镇政府的指导与主持之下由村民会议来选择。此外，在甘肃省明确规定，选举委员会的成员一定要是非干部群体。在西藏自治区，四川，云南，青海四个省

市的选举法当中没有这样的规定。在西藏自治区没有指定选举委员会的规模大小，但在四川，云南，青海等省市规定选举委员会应该由5至9名成员来组成，而在甘肃规定5至7名成员来组成。

至于高层选举机构和村民选举委员会之间的关系是，西藏自治在内的，甘肃，四川和青海等省市的选举法当中规定两者之间需要“指导关系”，而在云南，村民委员会选举办法规定高层选举机构需要指导村领导并指导村民选举委员举行有关选举方面的工作。至于选举委员会委员的资格，在西藏自治区规定，选举委员会成员需要具备；合法，诚信，勤奋等条件以外，还需要，生育规划，爱国主义等条件。但是，在青海和甘肃地区没有指出这些规定。

省级选举办法当中还包含从选民名单中排除智障人士的规定。在甘肃和西藏自治区，选举委员会单独决定智力障碍者和其投票资格。在云南等地方，需要具备其他条件，比如说医院开出的无智障证明文件，而在四川，没有任何机构制定谁精神不健全。青海也没有这样的规定。但是所有的省市都有一个共同点，那就是被剥夺政治权利者，没有资格参加选举。

所有在西藏自治区，甘肃，四川，云南，青海等省市的选举办法都规定，选民名单需要在事先(选日起)二十日内公布。如果在期间，任何村民对公布的选民人员有意见，必须要在选民名单被公布后的10日内提出反应。云南省规定7日内向反映。而西藏自治区对此没有提出任何的规定。在解决异议问题的规定上，甘肃和云南，四川地区规定异议问题需要在民选前1天解决完毕。青海规定民选前3天。而西藏自治区由10天来结算。在青海，如果任何人对选举委员会所采取的措施有意见，可以通过法院起诉选举委员会。而法院必须要在选举开始前给予裁决，解决异议问题。在西藏自治区，村民可以通过书面文件，向县级选举领导小组投诉意见，但是解决异议问题上没有制定一个时间限制。在甘肃，四川，云南三地区没有这些规定。同时，公布最

终候选人名单的规定，四川和西藏自治区规定需要在选举前5天要公布，甘肃是3天，青海和云南则7天。

同样，对村民委员会候选人选举资格方面也各有不同。比如在在青海，四川和西藏自治区，规定候选人需要“守法，诚信，公平，勤奋”等条件。此外，在甘肃，青海，西藏自治区有规定候选人需要具备“熟悉村情，有较强的组织领导能力，能带领村民共同致富”。在青海，四川地区还要求候选人需要具备“公正廉洁，作风正派”等条件。只有在西藏自治区要求候选人员具备“拥护中国共产党领导、热爱社会主义祖国、维护祖国统一和民族团结、反对分裂”等政治条件。

在西藏自治区，村民委员会成员的数目是3至7，但是，附加条款规定，村民委员会的规模需要经过乡镇政府建议，由村民和村民代表大会来决定。甘肃，青海，四川等地区的村民委员会大小由村民代表大会来决定。但是在云南省，村民委员会的规模大小没有任何的规定。

对于关候选人的提名，1998年通过的村民委员会组织法规定：“选举村民委员会，由本村有选举权的村民直接提名候选人”。这一说法已经被普遍使用与各省级法律文件当中。但规格上有所不同，如甘肃省，候选人提名由村民大会来或村民小组来进行。在青海，候选人提名由十名以上的选民联合提名或者在九个选民的支持下自我提名的方式来提名。在四川，由单独或集体选民来联合提名的方式提名。至于候选人的职务，可以制定一个具体的职务来投票或者，被选之后，按照得票结果来安排职位。

虽然中国政府一直在宣传农村选举政策中村民参选率和投票率有多高。但是一些西方学者已经证明到，和生活在沿海地区的人比，西部地区尤其是在发展中的少数民族地区，人们不太愿意参加投票。拿个比列来说，和经常参加地方选举的沿海人民来比，西部地区参选人数只有沿海地区的一半。这一发现足以说明，中共政府利用宣传来获取参选人数的过程是，在一般的情况下是很难立足的。

根据北京工业大学的研究人员羽长江先生在2007出版的，他在一个藏族村庄做过的一项研究报告中指出，当地党支部成员不但掌握着村民委员会领导职务，同时还掌握着村民党支部的职位。而村民委员会成员就像普通村民一样没有任何的执政权力。按理来讲，村民行政机构不能干涉党内事务。但是在现实当中，大部分村民委员会领导和有些村委会成员都是党员，这种情况下，村民委员会成员和党支部成员之间的关系很明显就成了党员之间的关系。因为大多数村民委员会的成员是党员，而且他们可以在村民委员会成员这个职务上发挥党的重要作用。

总之，村级党支在农村地区被视为最具有影响力，并且是村级政治事务背后的驱动力。许多学者认为，村委会选举的制度化在过去的二十年中取得了长足的进步，但是在选举之后的执政方式上没有相对的进步。总之，中共在农村除了大扩大他们的实力外，在实际工作方面尚未进行互补性的转变。由民主选举产生的村委会，任被包围在国家和党籍领导的权力争夺之中。

民主与人权

在农村民主运作的许多成分当中，村民选举是其中的一个重要部分。用选举的方式来选举村民委员会并不意味着具有真正的民主，因为选民无法获得监督村委会选举后的工作运行情况，也没办法在其中做任何的发言等工作。以上这一系列问题我们足以证明农村民主它不具有真正的民主意义。选举不但是民主工作中的一个重要部分，也是让农村民主具有实际意义的一个重要部分。但如今，有些不民主的国家举行选举来掩饰自己独裁政权面目。

2011年9月29日，联合国人权理事会通过了第18/6次协议，广泛性地承认民主是普世价值，是建立在人民自由表达自己的意愿，自由决定自己的政治，经济，社会和文化体制来参与和自己的生活连在一起任何活动。另外，该决议还

表示，“不管是在国际还是在国内都需要普遍遵守此决议，并且需要为此推行一个法律的舞台”。人权委员会还表示，政府的权威应该建立在人民的意愿实际选举的基础上。人权理事会的决议明确指出，定期性举行选举和尊重人权是民主的基本要素。而且民主是保护人权，实现人权最好的环境。这些价值不但体现在世界人权宣言当中，而且在国际公民和政治权利（ICCPR）当中也指出，公民权利和政治权利是民主体系的具有支撑力的要素。

关于民主与人权之间的联系，在世界人权宣言第21（3）条规定当中指出：“人民的意志是政府权力的基础;这一意志应以定期的和真正的选举予以表现,而选举应依据普遍和平等的投票权,并以不记名投票或相当的自由投票程序进行”。关于经济，社会，文化权利的国际公约当中，和群体权利连在一起的人权规定（例如土著人民，少数民族，残疾人士）同样是民主体系当中的重要部分，因为他们确保所有群体，公平获得公民权利和政治权利。

几年来，联合国大会和前人权委员会（HRC的前身）试图制定国际人权文书来促进其原则，规范和价值，以及人们对民主价值的理解。其目的是指导联合国会员国发展国内的民主传统和机构，并履行其承诺，发展人权，民主和。这导致了前人权委员会的几个具有里程碑意义的决议。2000年，该委员会建议了一系列重要的立法机构和实际措施。并于2002年，根据国际人权委员会第2000/47条来规定巩固民主以及宣布民主的以下要素：

第一，尊重人权和基本自由。

第二，结社自由。

第三，言论和见解自由。

第四，依法保护权利和依法治国。

第五，举行定期和自由的选举，由普选产生，按照选民的意愿来无记名投票。

第六，政党和政治组织的多元化。

第七，分权。

第八，司法机关的独立性。

第九，公共行政需要透明，需要有责任。

第十，媒体自由，独立和多元化。

法治是民主的重要组成部分。根据联合国，“法治”是指一种治理的原则，所有个人，机构和实体，公共和私营部门，包括国家本身，都需要平等地履行公共制度。这与国际人权规范是一致的。由联合国提供的“法治”定义表明，法治的原则要求法律必须是可履行的，并需要很清楚也很容易让人理解。而该法律应平等地适用于所有人。此外，法律必须承担保护基本人权和自由责任，而所有的行政官员也必须以合理，真诚的方式来行使法律赋予他们的权力，而不得超过该等权力的限制。最重要的是，“法治”的原则规定，一个国家的法律法规必须要符合国际人权规范和标准。

多年来，中国曾经多次发布公告称，其政府尊重“法制”，并在官方声明的白皮书当中也说到；中国在履行“法制”性原则。2008年2月，中国国务院新闻办公室发表了一份白皮书，题为“中国的法制建设”，这据称是介绍中国努力纳入民主，自由，平等和法治的国家。然而，事实告诉一个不同的故事。一个人权组织持续投诉中国政府把自己的法律制度，当作是控制和压迫的工具。对于中国的强硬派领导级别来讲，法律纯粹是一种工具，他们把权力用在不授权的公民身上，使用这种手段来维持政府和党的权威。这也是在西藏时常发生不公正，不公开，而且模糊不清的法律裁判的重要原因在之一，举个列子来说，在西藏，中共利用危害国家安全和泄露国家秘密等借口来审判藏族民众。事实上，中国的刑法和刑事诉讼法的一些法律规定不符合国际标准和惯例。

在国际人权条约当中，中国对一项重要的国际人权条约没有给予批准，国际公约当中的公民权利和政治权利（ICCPR），其中包含了一些保护公民和政治自由的规定。中国于1998年签署该公约，而公约责成签署该条约的国家需要保护和维持其国内基本人权，比如；对生命和尊严受到保护的权力；法律面前人人平等；言论，集会和结社自由；宗教信仰自由和隐私受到保护；不受酷刑，虐待和任意拘留；无性别歧视；性别平等；获得公正审判；保护少数人等的权利。

2013年，一个自由之家，独立的研究组织和宣传组织在其关于自由世界的研究报告当中指出，西藏是全世界民主和政治自由最差的地方之一。（自由世界是一个年度调查报告，试图在世界每一个国家和争议性很强的地方调查民主和政治自由的状况。他们把每年的政治权利和公民自由的各状态从1（最自由）到7（最不自由）的顺序来排列。根据收视率，把各国将分类为“自由”，“部分自由”，或“不自由”的国家。）在2013年的报告中，中国的公民自由指数是6，政治权利指数是 7，总自由指数是6.5，所以，中国是一个“不自由的”的国家。另一个和自由世界有关的报告是关于“选举程序”方面的指数。它的规划顺序是从0（最低等级）到12（最高级别）。在2013年的“选举程序”报告中，中国的比分是0。为中国划分的七个不同指数分类当中，选举程序指数是评级最低的一个。而其他“不自由”国家的平均值都高于中国。因此，中国状况比“不自由”这个特定的指数还要差。此外，在2013年，中国领导层制定一个“7不说”的规定，而这个7说成是一种能威胁到一党专制国家存亡的主题。全球普遍性人权，公民社会的发展，以及西式宪政民主都被列入“7不说”当中。在实践中，这个规定严重破坏了村民委员会的建设和其通过建立有效的基层民主建设，自我发展自我治理等目标。

自从2008年的西藏起义以来，西藏人权状况继续恶化。很多藏族人发现在西藏不但无法举行自由选举，甚至连最基本的人权，如言论自由，自由集会和宗教自由也成为一种难

题。中国政府继续采取强硬态度，用维护稳定和促进经济发展的名义减损藏人的基本权利。近年来，尤其从2011年以来，中国政府在西藏首府和自治区城乡地区都实行网络化管理等手段来加强对藏族民族的管理。在一方面，中国声称在西藏已经成立了村民委员会，说是在农村社区作为农村基层民主建设的示范，而另一方面，使用高级别安全装置来监测和控制藏族村民的一举一动。悉尼大学 (University of Sydney) 的约翰·基恩 (John Keane) 教授把中国的这种用治理方式称之为“监视性民主”。这些高层次的安全设备包括监控摄像机，派出所，保安人员，以及公安等武装人士。而中国使用这些设备来防止反对政府和反对党派的行为。另外，在藏区的村级党员干部的数量也有所增加。据2013年9月中国官方媒体宣布，为了在西藏自治区开展党的“群众路线”运动，中共把60,000多名党员干部已送往西藏。一个很委婉说法是，中共在西藏开展的“党的群众路线”往往围绕在维稳和维护等话题，他们使用严打等极端手段来提高民众对国家和党的忠诚度。同时提高监管水平，使基层人士对朋友和家庭成员之间相互监督。这种压抑的环境和缺乏法制概念，再加上一系列高度安全检测规则已经对西藏地区带来灾难性的影响。在这种恐惧和不信任的环境下，别说民主，甚至连一个正常的选举都无法进行。如果无法保障言论自由和集会自由等基本权利的发展，民主选举永远都无法进行。

西藏人权与民主发展中心 (TCHRD) 通过近期从西藏流亡过来的流亡藏人进行的采访报告显示，藏族村寨没法按照村民委员会组织法所规定的程序来提名村委会候选人员。相反，政府预先确定好了候选人员名单，然后让村民在制定的候选人员当中进行投票选举。比如说，能把自己的想法表达出来的村民或者了解国际选举规范的村民都被禁止提名候选人。然而，官员们代替个人和团体来进行投票。到目前为止还没有专用票箱，选举监督也由中共自己来提供。同时候选人在选举过程结束之前必须要去拜访中共高层领导，也无设有秘密投票处。此外，对村民委员会的

事务政策和竞选活动既不会进行讨论也没有公开结果的权利。在西藏对于自行提名候选人的候选人员似乎没有制定一个政策。村民选举和委员会对村名来讲几乎没有任何利益可言，反而，村民选举和村民委员会成了国家宣传党的政策和实施政策的一个机关。而这些话都有根有据，因为事实证明村民委员会成为政府用来维稳和加强党的政策的代理机构。举个例子来说，2013年4月，在四川省阿坝羌族和藏族自治州诺尔盖县，村民委员会负责宣传国家法律法规，而这些法律法规都是用来严管整个社会去防止自焚抗议活动。这些法规是中国政府有史以来，使用的最为恶劣的手段。中共对自焚者的家庭和村庄，寺院都进行惩罚和威胁。藏族群众没有办法通过选举来表达自己的心声，所以很多藏人不但使出直接上访更高层次的地方政府，甚至前往北京上访中央领导来告知他们的问题。而这些上访者所面临的遭遇是受到逮捕或者迫害。所以，他们不但使藏人失去公开辩论的机会，也剥夺了藏人参与民主活动的权利。

而西藏人权与民主发展中心（TCHRD）所采访的流亡藏人当中，没有人受到过村民委员会组织法规定的选举权和选举过程方面的指导

总结

如今在西藏建立一个真正的民主村似乎没什么希望。仅仅举行一个村民选举没办法证明基层的政治和公民自由权利得到发展。藏区的选举过程不想中国的其他地方。第一，中共在藏区举行的选举质量非常差，第二，缺乏民主需求，比如；竞争性选举，自由或者直接提名候选人，以及确保西藏存在立选举委员会等等。

为了保障民主完整，中国的村民选举应要做到远离中共专政威权体制的干扰。但是按照目前的情况来看，这种可能性几乎不复存在。就算选举用公正和自由的方式来举行，但中共还是不会允许对手操纵国家的任何一个执政单元。

中国目前的治理制度基本上是执政机关和党的统一组合。其中党在经营统一领导工作，而地方行政机关和村民委员会负责日常运作。在中国的政治制度里，村民委员会只是是一个在表面上进行村民自治的组织，实际上被视为是中共政府的一部分。然而，村民委员会负责实施乡镇政府所指示的工作和义务。

对于藏区来讲，藏区最大的困难是，基层政策和基层重大事务的最终决定权都掌握在村党支和其书记手里。因此，党支部和党委书记拥有处理候选人提名等有关选举的权利。另外，这些党委书记不但对选委会候选人提名过程起着很大的影响，而且对选举的公正度和透明度也有着很大的阻碍。此外，乡镇政府领导和村党委书记有着指定候选名单的权利。若任何一个候选人未经他们的同意去参加候选，那么他/她就会在最后选举当中被制止参选。

民主需要一些最基本的元素，而中国恰恰不具备这些条件。因为一个民主制度的国家，它的治理系统不仅仅是建立在一个方法或者一个机构，还需要有一个原则性的规则和义务，从而在治理期间统治者和公民之间必须要有联系。而中国一直在国际舞台上打着维护基层民主的幌子来抵御国际批评。建立一个名副其实的基层民主文化，首先需要赋予基层社区一个自我管理和自我自治的权利。而这样的民主能否成章，还要看中国领导人和中国共产党对政

治改革是否有意愿。

附录甲：西藏人权与民主促进中心（TCHRD）的访谈录。

附录乙：1998 年村民委员会组织法。

附录丙：2010年村民委员会组织法修订版。

附录丁：2002年西藏自治区村民委员会选举办法。

附录戊：2012年西藏自治区村民委员会组织法实施办法。

访问录

采访（一）

问：首先介绍一下自己。

答：我叫**， 现年20岁，属甘肃省甘南藏族自治州合作市那吾乡雪玛村人。在家只上过小学二年级。2014年2月25日流亡到印度。

问：能否介绍一下您们 村村民委员会的现状，说说他们的主要任务是什么？

答：我们村除了村长以外，没有村民委员会之类的大组织。而村长的主要任务是，对村里的新生儿进行登记，然后宣传并执行政府指令的一些任务。

问：您们村村民委员会选举过程是什么样的？

答：在我的影响当中， 我们村没有过村民通过 投票来选举村长的情况。村长是由政府直接提拔。我们村村长是个汉族人，名字叫秦黛（音译）。他任职我们村村长到现在已经有十年之久，从我记事起就是我们村村长。因为他对政府的态度非常积极，所以政府任命他来当我们村村长。

问：村民对政府提拔的村长抱有什么样的态度？

答：我们村村长秦黛(音译)是一名共产党员。听村里的人说，他是政府派来的间谍，所以，工资待遇很好。还有一名老人，听说也是间谍，也领着政府的高待遇。而老人的名字叫雪玛格嘎（音译）。以前也是村长，在职期间进行贪污，现在变得很富有。

问：您们村有没有出现过村民对村长的行为举止不满意而进行投诉的情况？

答：在我们村，村民经常说村长不称职。但是，地方政府说他好，而且提拔他来当我们村村长，所以，我们平民在怎么说也不会起到什么作用。同样，原村长雪玛格嘎在我

们村私吞了一块大的地皮。如今，村民为此进行投诉，把他告到政府。但政府没有给予任何的态度，邀请相关律师来进行投诉，但还是没什么结果。所以，如今，村民不管遇到什么样的困难，也很少对村长提及，因为大家都知道，村长不会顾及村民的安慰。也很少有村民去拜访村长。我们邻村是纳木（音译）村，纳木村大部分村民是藏族。而村长是一名回族。听说他对村民很好，至于他的任职程序我不了解。

问：您们村有没有村民委员会选举有关的书籍，或者说会不会搞一些和村民委员会选举有关的活动和演讲？

答：政府在我们村除了实施监制和镇压群众不可举行活动外，还发放了一些和教育有关的书籍。我没有什么大文化，所以没有细读里面的内容。跟村民委员会选举法有关的书籍，到目前为止没有发放过，也没有举行过相关的宣传和演讲活动。

问：您们村的村民会议是怎么召开的？一年召开几次？

答：村里偶尔开会时，要求每户派一个代表来参加会议。而会议上，会使用藏汉两种语言。村里没有村民委员会之类的具会议召开所。会议就在比较开放的地方召开。村里没有学校，上学需要到合作市去上。

问：您们村里有没有实施计划生育政策？

答：政府允许农民生两个小孩，如果超过两个小孩，就没办法注册户口。我有四个兄弟，户籍注册遇到很的困难，后来经过关系，花了很多钱才得到注册。

问：您们村有没有迁居过来的汉人，或者有没有汉人工作人员？

答：我们村坐落在合作市附近，所以村也是由藏汉两个民族混合组成的集体村。全村有30多户人家，其中汉人有4到5户人家。自我记事起，那些汉族家庭就我们村。我们村长秦黛不会讲藏语，所以召开会议一半都是用汉语。

问：您们村有多少个共产党员？他们主要执行什么任务？

答：我们村里有很多共产党员，村里的公务员都是共产党员。如果不参加党员，就 没有办法考到公务员职位。另外，一般村民当中也有两三个党员。

问：目前您们村面临的最大困难是什么？

答：我们村是农户村庄，但是现在没有耕田。村里所有的耕田都被政府收回去了。被收回去的农田现在都种了树。起初，农田被收回去的时候，秦黛村长保证村民能拿到相关的补贴。但是，农田被收回去到现在已经过了四五年。农民的补贴问题至今没有得到解决。现在，大部分村民都到外地去打工来维持生活，其中遭受着很多困难。

问：到现在您是靠什么来维持生活的，有没有遇到过特殊的困难？

答：我是到内地建筑工地去打工，工作上遇到过很多困难。工地有很多像我们这样的藏族人。因为很多农村地区，农田被政府收回去了，所以，农民不得出去打工来维持生活。像我们村，所有的村民都跑出去打工去了。

工资和待遇方面，如果在我们合作市打工的话，日工资是100块人民币。跑到内地或者更远的地方去打工的话，日工资就能拿到150到200块人民币。对于我们村村民来讲，跑到内地去打工或者在附近打工的人都有。而我自己，一般在兰州或者山东去打工。平常我们二三十人组成一组到内地去打工。

所遇到的问题当中最大的困难是，当他们知道我们是藏族的时候，市场会出现被歧视的问题，但为了赚钱养家糊口，只能忍气吞声。工地的民族歧视问题很严重；比如，汉人不但不需要整天工作，而且轻活都会让给汉人来做。而我们藏族人就需要干一些挖工搬砖工，或者拆迁工等重活。但是在工资方面，两方都领着同样的工资。因此，工地上，藏族工人和汉族工人之间有时候会发生冲突。

采访（二）

问：介绍一下您自己，包括出生地和来印度的是时间。

答：我叫**。是西藏昌都地区贡觉县哈加乡赞普村人。务农，流亡到印度至过了三年。

问：能否介绍一下您们村村民委员会的情况，说说他们的主要任务是什么？

答：起初我们村只有一个村长，后来变成正副两个。没来印度的前一年，我们村选了正副两个村长在内的五个领导人。而他们主要任务是，让村里的小孩上

学，然后就是宣传上级政策。

问：你们村村民委员会的任职期是几年？他们的工资是谁给的？

答：村民委员会的任职期好像是三年，我也不是很清楚。村长的工资，以前是从村里面收集过来给的。现在，每个村长的年薪是5000元，是政府给。

问：您们村村民委员会的选举办法是什么样的？

答：我们村选举村长或者村领导的时候，没有什么选举活动。首先经过村里召开会议，村民直接提拔三名村民委员会会员，然后政府提拔两名，总共有五名成员。

问：政府在您们村有没有介绍关于村民委员会选举的书籍，或者说会不会搞一些和村民委员会选举有关的活动和演讲？

答：到现在没有见过和村民委员会选举有关的法律法规。政府在我村除了宣传镇压政策以外，没有宣传过跟村民委员会选举办法有关的政策。

问：您们村的村民会议是怎么召开的？一年召开几次？

答：好像每年都需要到乡政府里面去参加会议两到三次。

结束后好像又在村里召开会议，召开村级会议的时候，每户人家需要派一个代表去参加会议。而村里面每年会召开五至六次这样的会议。对于何时召开会议似乎没有什么时间限定。而村级会议的主要内容是，宣传县和乡政府会议的内容。

问：您们村有没有出现过村民对村长的行为举止不满意而进行投诉的情况？

答：到目前为止，我们村没有出现过对村长有异议的情况，其他村庄好像发生过这样的事情。

问：您们村有多少个共产党员？他们主要执行什么任务？

答：我们村对共产党员的看法很不好，所以，村里面的党员人数也很少。四年前，政府在我们村改了一个新房，里面有两三个政府员工。听说，里面举行什么活动。

问：您们村有没有迁居过来的汉人或者汉族工作人员？

答：从县城到我们村汽车需要40分钟左右，所以，我们村除了藏人以外没有迁居过来的汉人。

采访（三）

问：首先介绍一下您自己，包括出生地和来印度的时间。

答：我叫**，是四川省甘孜藏族自治州甘孜县达杰寺旁边的村庄。是2014年2月份跑到印度。现年60岁。

问：您有参加过共产党或者共青团吗？

答：我没有参加过共青团，也没有参加过共产党。

问：您对中共的政策和法律法规了解多少？

答：我没有学过中共的法律法规，但我知道中共的法律和其执行方式是相反的。比如说，中国的法律规定不可对服刑人员进行毒打，但是在中国遭到逮捕的任何一个犯人都

会都会遭到殴打等手段来进行审问。同样，用来对犯人行刑的执型工具也很多。

问：中国政府在宣传政治教育政策的时候会不也宣传民主政策和跟选举有关的政策？

答：在宣传政治政策的时候除了宣传饭独立和维护维稳等政策以外，不会宣传民主问题和跟选举有关的问题。

问：介绍一下您们村村民委员会的情况。

答：我们村有一个叫村民委员会的会所，其成员有村长，村委书记，安全监督员，妇女联领导，还有一个会计等五个工作人员。村里大小事务都由村长来管理，但最终的政治权威掌握在村委书记手里。村里的小型会议由村长来主持，大一点的会议由乡政府派来的藏汉工作人员来主持。会议内容是宣传国家政策。村长和其助理的选举方式是，有时候由村民进行选举，有时候直接由地方政府提拔。

问：您们村村民委员会选举过程是什么样的？

答：通过通告向村民进行选举村长和其助理的通知以后，由乡政府来监督村民提拔出来的人选。如果乡政府同意并接受村民提拔出来的人选时，就会表示支持。如果村民提拔出来的人选不合乡政府的胃口，那么乡政府就会为此进行制止。

问：您们村有没有出现过村民对村长的行为举止不满意而进行投诉的情况？

答：对现在的村长没有发生过不满意的情况。但是早在两年前，我们村村长和村委书记遭到政府的革职。原因是，我们村坐落在公路旁边。而县政府为了美化公路两边的农舍，给每户人家发了一万块人民币来给农舍进行改装，主要是给农舍围墙贴白色瓷砖来起美化效果。政府当时给每家每户发了一万块，并说明如果改装工程超过政府的预算，余算部分需要村民自己承担。村民对此表示不满，没有接受政府的美化工程。政府称村民的推辞是因为村长和

村委书记的失职，就把他们俩给革职了。后来把我们村的阿旺龙珠和索南次旺二人直接提拔为村长和村委书记。他们俩的任职过程在村里没有进行选举等活动。对村长的任职期限也没有时间限制，有的村长任职十年以上，直到他不想当村长，然后就提拔另一个人来当村长。

问：您参加过选举吗？

答：我没有参加过选举，听别人说选举方式有很多种。有些地方选举村长和其助理是由村民来提拔，然后村民参加其选举过程。而有的地方，需要在书面上进行记号来选举村长。但是我们村村长是直接由乡政府直接提拔而成。

问：选举之前政府对选举过程做出如何的宣传？

答：听说选举没有举行之前，乡政府会派几个工作人员前来进行指导。

问：对村民委员会候选人员方面，中国政府会不会制定一个人选来让你们为他投票？

答：听说有些村庄有这种情况。

问：选举没有进行之前，政府会不会发放选举证？

答：没有这种情况。

问：您们村有多少个迁居过来的汉人，或者有多少个汉人工作人员？

答：我们村有个别汉族人，之前是木匠，后来成了我们村的上门女婿。所以他们不但可以参加村长的选举过程，也可以被提名为村长。

问：选举时，村民是不是秘密进行投票？

答：有些地方候选人需要讨论后进行选拔，而有些地方则把候选人名单写在纸张上进行投票，那些不识字的村民就让识字的村名来帮忙。总之，选拔村长的方式有很多种。

问：选举结果是在当天宣布呢还是过几天宣布,或者说宣布方式又是怎样的?

答：选举结果就在当天宣布，是由乡政府工作人员来进行宣布。

问：村委书记是怎么选举的？有没有听过村委会主任和村委书记是一人的情况？

答：在我们那个地方，一般来说村委书记由政府直接提拔，村民委员会主任或者村长是由村民来选。由一个人来承担村民委员会主任和村委书记的地方很多，比如说，甘孜县达杰寺附近的卡贡村和玛贡村，还有噶丽村等的村委书记和村长都是一个人。同样，热工乡的更登扎西村长不但是其村的村长也是村委书记。上述村庄的村委书记任职时间都超过了20年，大部分都是由乡政府提拔而成。从2000年开始，部分村长就开始出现村民选举而成的村长。

问：你认为村民委员会成员是在执行政府指令的任务呢，还是在一心为村民服务？

答：按照我自己的观点，村长们除了执行国家指令的任务外，很少有村长一心为村民服务。就算是民选村长也是一样的。但是，也有少数村长是靠着自己的能力去为村民的起居生活带来利益。

采访（四）

问：首先介绍一下您自己。

答：我叫**，现年30岁。我到印度不久。是青海省海南州兴海县泽库唐人。

问：您们村村民委员会的执政状况是什么样的？

答：和别的村庄比，我们村算是规模比较大，分三个大队。总村村民委员会有四个成员；村委书记，村民委员会

主任，会计和出纳。村委书记是党员。另外，每个大队有一个队长和其助理两个领导人，三个大队总共有六个领导，各大队队长也必须是共产党员。

村民委员会没有具体会所。但是，近几年，政府把我们乡和县政府规划为一个部门。而县城附近的村庄和其村民委员会会所都设立在乡政府内部，并挂了各村委会的牌子。把村民委员会设立在乡政府的原因是为了方便召开会议和教育宣传等工作。另外各村村长也有时候召集村民到自己家里来召开会议。

问：县政府对你们村村民委员会成员的选举办法是什么样的？

答：当地政府对村民委员会候选人员的条件设在，其候选人需要会说话，然后就是聪明能干，政府会经过长时间的调查和探讨，然后提拔村民委员会成员。此外，政府对村里受尊敬人和老者进行开导和培训，然后就把他们提拔为村民委员会成员，其目的是，第一为了防范村民对村委会成员的异议，其二是为了利用村里受尊重的人来给村名进行政治教育，确保社会稳定。

问：你们村有没有村民自己选举的村民委员会？

答：没有村民自己选举的村民委员会，所有跟村民委员会成员选举有关的事情都是由县乡级工作人员一手安排。

问：政府会不会给村名提供跟村民委员会选举办法有关的法律知识？

答：村民认为选拔村民委员会成员是县和乡级政府的工作，不知道它是村民自己的自治权利。而政府除了用嘴巴来说说，不会用实际的行动来给村民提供法律赋予村民的权利。

问：没有进行选举之前，村民委员会成员是怎么选拔的？

答：三年前，我们村村民委员会成员进行了一次轮换，当

时，当地政府到村里提拔候选人，为他们指定的候选人做出相关的宣传。举个例子来说，政府方面指定一个人，说他为村民做出了如何的贡献，说此人应该继续担任村民委员会，又指定一个人说这个人是如何的能干，说他应该选拔为村民委员会新成员等等。政府拿这些候选人名单，在村里给予宣传，鼓励村民支持政府提名的那些候选人。乡政府会把早已指定好了人选提拔为村民委员会成员，除此之外，村民本身没有通过选举方式来选拔村民委员会成员的情况。

问：村民委员会选举过程中，谁是幕后控制者？

答：乡政府给每家寺院和每座村庄都安排了一个对村民进行监督和负责的工作人员，这些工作人员被称之为村级负责人。此工作人员负责联络村民，调查村里存在的问题，然后调查符合村民委员会成员的候选人，最后向乡级政府给予汇报。

问：村民委员会平时的任务是什么？

答：村民委员会平时的任务是，发放上级政府发给村民的补助金，监督村里的社会安全问题，代表村民到乡政府和县政府参加会议，宣传县乡级会议的政治教育和国家政策等内容，然后就是陪同乡政府派来的工作人员，并给他们提供服务。最近，我们村村民委员会在村里宣传的话题是；若村民在自己家里需要举行法会，除了邀请自己认识的喇嘛和活佛外，外来喇嘛一律不得邀请。在举行法会的时候，被邀请的活佛和喇嘛除了举行法会之外，不得聊不相干的问题；在自家办理丧事或者举行婚礼的时候也需要到乡和县派出所报告；不得使用微信等通讯设备来组织群或者不得随意跟外来人进行聊天，任何村民若通过这些设备跟藏独分子进行联系，不但会扣押政府的补贴金，而且会收回村民所有的草场和土地，并且会受到严惩。

问：您们村会召开村民会议和村民代表会议吗？如果有，那么会议的主要内容是什么？

答：在我们村，村民会议和村民代表会议都有。村民会议负责政治宣传工作和发放政府补贴金的任务，没召开村民会议的时候会通知全村人参加会议。而村民代表会议是，通知那些村级代表到村长家里召开会议。在会议上，村长宣传国家新规定的政策，然后村级代表在自己管割之内的村民们做出此方面的指导。村民代表会议的成员是每 几户人家选一个代表而成立。而会议次数为每年最少也要召开一次会议。

问：村民有没有革职村民委员会成员或者对他们的工作发表意见的权利？

答：政府在宣传政策的时候说，如果村民和村民代表们对村民委员会的工作有意见，可以到县政府和乡政府进行投诉。而我们村，村民对村委会的土地分配方式，对村民的言论自由和宗教信仰的制止，以及对村民委员会内部的腐败情况都表示不满。但是，到现在没有发生投诉的情况。以内村民们都知道，投诉不会有任何的效果；大家都知道村级领导和县乡级领导都连在一起。所以，村民们除了在村民内部诉诉苦之外，没人敢出面进行投诉。

问：您们村有没有“村民监督机构”，监督村民委员会工作的机构？

答：没有村民自己成立的监督机构，所有的监督工作都是由乡和县级政府负责。

问：您个人对中国的法律法规有什么看法？

答：我个人对中国的法律不是很了解，但是，中国的法律不符合他们的实际行动。在法律体系上，中国的法律也像世界其他国家的法律一样，赋予人民民主和行动自由，信仰自由，以及言论自由。但实际行动上中国政府不履行这些法律法规。

采访（五）

问：首先介绍一下您自己。

答：我叫**。是拉萨墨竹工卡（现西藏自治区墨竹工卡县扎西岗乡嘉当村）人。我们村有75户人家，原先是半农牧，现在大部分都是农民。

问：您们村村民委员会的执政状况是什么样的？

答：我们村村民委员会由正副两个主任和一个会计，总共由三个成员来组成。他们平时的工作是管理村里的农牧问题，然后就是在村里宣传上级政府安排的任务。而我们下面的邻村叫夏诺村，我们两村的村民委员会办公处就设立在夏诺村；叫“夏诺村村民委员会”。夏诺村村民委员会的领导权和执政权都掌握在扎西岗乡政府手里，村民委员会大小事务也需要向乡政府回报。而乡政府解决不了的问题就需要向县政府汇报。整个工作程序是；县政府安给乡级政府安排任务，乡级别政府就把它安排到各个村民委员会，由村民委员会领导做宣传工作。

问：您们村村民委员会委员的工资由谁来发？

答：村民委员会主任级的工资由墨竹工卡县政府来发，其副主任和会计的工资是从村民手里收集过来给。

问：您们村村民委员会选举方法是什么样的？

答：我们村村民委员会成员的选举方式是按照民主方式，通过投票来选举的。投票选举时每家每户需要派一个家庭代表去参加投票。选举之前领导们会固定一个投选时间，通知村民在规定的时间内前来投票。而这些工作平常由乡委书记亲自跑到村里来办理，有时候也会用书面通知来进行通告。

问：村民的投票资格有规定吗，或者说投票时需要持选民证之类的证件吗？

答：政府规定参加投票的家庭代表需要年满18周岁，未满18

周岁的代表不可以参加投票。除此之外，没有发放选民证件之类的说法。

问：政府会不会宣传跟村民委员会选举政策有关的法律法规？会不会提供村民在选举过程当所享有的权利等信息？

答：在选举的时候，政府给每家每户发放一本叫《村民委员会组织法》的法律规章。但是我没有细读过这本书。政府除了宣传未满18周岁的村民和有政治问题的村民不得参加投票以外，没有讲过选举当中村民哪些权利。政府的宣传内容大部分是，遵守国家的法律法规，不参加分裂活动，以及反对分裂组织等政治教育方面的话题。

问：投票的时候监督问题由谁来负责，监督方式又是什么样的？

答：投票的时候乡委书记到村里面做相关的工作，和他在一起的还会有个别几个乡政府工作人员。在村委会里，他们坐在领导席位上，投票箱放在他们前面，让村民代表们在纸张上写好自己有意愿的候选人名单投入票箱。除了这个意外，没有秘密投票处。不会写字的村民代表可以请求识字的村民来代写候选人名单。

问：投票结束以后计票工作和公布结果等工作由谁来负责？

答：计票工作由乡委书记来负责，村民委员会正副主任和其会计给予帮助。有时候由乡委书记和他的工作人员负责计票工作。平时召开村民会议的时候，各大队队长负责通知村民参加会议或者负责零碎事务。

问：选举结果是不是在投票当天公布？

答：选举结果不会在当天公布。但是，平时在候选人当中谁被选上通过村民的议论，会知道一二。投票结束后的第三天村里会再次召开会议，那一天就会公布选举结果。那时候，村民们会为新一届村民委员会成员献上哈达表示祝福，同时会为过去的成员表示感谢。第四天，新旧成员之间会进行交接手续。每一期村民委员会的任职期是3年，如

果任何一个成员被复选，可以继任村民委员会成员的职位。

问：您们村队长是怎么选举的？

答：村队长由家庭代表来选拔。我们村有两个大队。选拔大队队长的时候也是用选票的方式来选举。大队队长没有特定的待遇，但是，当队长有机会进入村民委员会候选名单当中。

问：选拔村民委员会成员的时候您们村有没有跟选举有关的村民选举委员会？

答：我们村没有规定的选举机构。选举从开始到结束都由乡政府和县政府一手操办。

问：村民委员会不会在您们村里组织召开会议？

答：政府规定村民委员会每年给村民召开一次大型会议。而这个大型会议规定每户家庭需要派一到两名家庭代表去参加会议。家庭代表都需要年满18周岁，老人不需要参加会议。召开这种大型会议的时候，县政府会派一个工作人员前来和乡委书记一同参加会议。会议上，村民委员会正副和会计需要一同参加会议，并需要汇报本村在一年内的收入和支出以及农牧业情况等等。会议期间除了不可以探讨政治话题外，村民可以向村民委员会成员询问村级建设方面的问题和未来的计划。

问：除了这种大型村民会议以外，村里是否会召开其他会议？

答：村里会召开各种各样跟畜牧业和农业有关的会议，但小型会议大部分是社会维稳问题和反对分裂活动等和政治有关系的会议。

问：您们村有没有监督村民委员会工作情况的村民监督机构？

答：没有这种机构，地方政府好像有专门监督村民委员会工作的工作人员。这方便我不了解。

问：您们村由谁来负责计划生育工作？

答：我们村里有妇女委员会，并且有一个妇女工作人员；她负责计划生育工作。这个工作人员也需要村民自己来选拔。她负责统计村里面小孩和每年生出小孩的数目，并需要把这些数目回报给上级政府。指定和计划生育有关的制度和控制其实施办法度掌握在县和乡政府手里。在我们村，一个母亲只能生三个小孩，超过三和是超生，是不允许的。

问：您们村有没有党委和党委书记？他们的主要任务是什么？

答：以前我们村有村委书记，后来就没有了。好象是调到乡政府里去了。村委书记的选拔方式也好像是在乡政府的带领下，地方党员群众来选举而成。每个村委会好像有一个村委书记；他们的主要职责是监督村里的政治事务。我们村只有十多名共产党员，他们的工作宗旨是；“哪里有困难就到那里去挑战，共产党员需要敢想，敢说，敢做”。他们时常把共产党的言词挂在嘴边，为了给群众树立一个好的影响，为了换得群众的好感，他们想方设法去帮助群众。及时平息村里的政治矛盾，他们是政府设在村里的主要执政工具。

问：如果村民委员会工作方面出现不称职的问题，村民有革职村民委员会委员的权利吗？

答：村民可以革职村民委员会委员。但首先需要向乡政府进行书面通报。如果乡政府没法解决，就需要向县政府通报。但是，基本上没有乡政府解决不了的问题。我们村出现过村民委员会主任在职期间被革职的情况，被革职主任叫诺布，他只胜任了一年的时间，在职期间因为作出很多让村民费解的事情，所以被革职了。现在新任主任叫桑布，桑布以前是村大队队长，后来直接提拔为村民委员会主任。

村民委员会领导提拔结构式，首先从村大队队长开始做

起，然后选拔为村民委员会委员。比较能干的人员相继选拔为乡政府工作人员。但如今，这方面似乎抓得很紧。从2008年开始，除了家里没有僧人和比丘女，以及没有政治问题的家庭以外，很难被选拔为村民委员会委员。哪怕是家里有一个僧人成员，他的家人就不可以选拔为村民委员会成员。

中华人民共和国村民委员会组织法

(1998年11月4日主席令第9号公布)

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。

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。

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。

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。

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。

第六条村民委员会应当宣传宪法、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。

第七条多民族村民居住的村，村民委员会应当教育和引导村民加强民族团结、互相尊重、互相帮助。

第八条 村民委员会根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治的原则设立。村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意后，报县级人民政府批准。

第九条 村民委员会由主任、副主任和委员共三至七人组成。村民委员会成员中，妇女应当有适当的名额，多民族村民居住的村应当有少数民族的成员。村民委员会成员不脱离生产，根据情况，可以给予适当补贴。

第十条 村民委员会可以按照村民居住状况分设若干村民小组，小组长由村民小组会议推选。

第十一条 村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。村民委员会每届任期三年，届满应当及时举行换届选举。村民委员会成员可以连选连任。

第十二条 年满十八周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。有选举权和被选举权的村民名单，应当在选举日的二十日以前公布。

第十三条 村民委员会的选举，由村民选举委员会主持。村民选举委员会成员由村民会议或者各村民小组推选产生。

第十四条 选举村民委员会，由本村有选举权的村民直接提名候选人。候选人的名额应当多于应选名额。选举村民委

员会，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。选举实行无记名投票、公开计票的方法，选举结果应当当场公布。选举时，设立秘密写票处。具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定。

第十五条以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段，妨害村民行使选举权、被选举权，破坏村民委员会选举的，村民有权向乡、民族乡、镇的人民代表大会和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报，有关机关应当负责调查并依法处理。以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段当选的，其当选无效。

第十六条 本村五分之一以上有选举权的村民联名，可以要求罢免村民委员会成员。罢免要求应当提出罢免理由。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。

第十七条 村民会议由本村十八周岁以上的村民组成。召开村民会议，应当有本村十八周岁以上村民的过半数参加，或者有本村三分之二以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的过半数通过。必要的时候，可以邀请驻在本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席村民会议。

第十八条 村民委员会向村民会议负责并报告工作。村民会议每年审议村民委员会的工作报告，并评议村民委员会成员的工作。村民会议由村民委员会召集。有十分之一以上的村民提议，应当召集村民会议。

第十九条 涉及村民利益的下列事项，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理：

- （一）乡统筹的收缴方法，村提留的收缴及使用；
- （二）本村享受误工补贴的人数及补贴标准；
- （三）从村集体经济所得收益的使用；

(四) 村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案；

(五) 村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案；

(六) 村民的承包经营方案；

(七) 宅基地的使用方案；

(八) 村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。

第二十条 村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约，并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表讨论决定的事项不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。

第二十一条 人数较多或者居住分散的村，可以推选产生村民代表，由村民委员会召集村民代表开会，讨论决定村民会议授权的事项。村民代表由村民按每五户至十五户推选一人，或者由各村民小组推选若干人。

第二十二条 村民委员会实行村务公开制度。村民委员会应当及时公布下列事项，其中涉及财务的事项至少每六个月公布一次，接受村民的监督：

(一) 本法第十九条规定的由村民会议讨论决定的事项及其实施情况；

(二) 国家计划生育政策的落实方案；

(三) 救灾救济款物的发放情况；

(四) 水电费的收缴以及涉及本村村民利益、村民普遍关心的其他事项。

村民委员会应当保证公布内容的真实性，并接受村民的查询。

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、镇人民政府或者县级人民政府及其有关主管部门反映，有关政府机关应当负责调查核实，责令公布；经查证确有违法行为的，有关人员应当依法承担责任。

第二十三条 村民委员会及其成员应当遵守宪法、法律、法规和国家政策，办事公道，廉洁奉公，热心为村民服务。

第二十四条 村民委员会决定问题，采取少数服从多数的原则。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。

第二十五条 村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。村民委员会成员可以兼任下属委员会的成员。人口少的村的村民委员会可以不设下属委员会，由村民委员会成员分工负责人民调解、治安保卫、公共卫生等工作。

第二十六条 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。

第二十七条 驻在农村的机关、团体、部队、全民所有制企业、事业单位的人员不参加村民委员会组织，不属于村办的集体所有制单位的人员可以不参加村民委员会组织。但是，他们都应当遵守有关村规民约。所在地的村民委员会、村民会议或者村民代表讨论和处理同这些单位有关的问题，应当与他们协商解决。

第二十八条 地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会在本行政区域内保证本法的实施，保障村民依法行使自治权利。

第二十九条 省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会可以根据本法，结合本行政区域的实际情况，制定实施办法。

第三十条 本法自公布之日起施行。《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》同时废止。

中华人民共和国村民委员会组织法

(1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过2010年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订)

目 录

第一章 总 则

第二章 村民委员会的组成和职责

第三章 村民委员会的选举

第四章 村民会议和村民代表会议

第五章 民主管理和民主监督

第六章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了保障农村村民实行自治，由村民依法办理自己的事情，发展农村基层民主，维护村民的合法权益，促进社会主义新农村建设，根据宪法，制定本法

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。

村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。

第三条 村民委员会根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治，有利于经济发展和社会管理的原则设立。

村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意，报县级人民政府批准。

村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。

第四条 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，领导和支持村民委员会行使职权；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。

第五条 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。

第二章 村民委员会的组成和职责

第六条 村民委员会由主任、副主任和委员共三至七人组成。

村民委员会成员中，应当有妇女成员，多民族村民居住的村应当有人数较少的民族的成员。

对村民委员会成员，根据工作情况，给予适当补贴。

第七条 村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等委员会。村民委员会成员可以兼任下属委员会的成员。人口少的村的村民委员会可以不设下属委员会，由村民委员会成员分工负责人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等工作。

第八条 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，促进农村生产建设和经济发展。

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，引导村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。

村民委员会应当尊重并支持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财产权和其他合法权益。

第九条 村民委员会应当宣传宪法、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，维护村民的合法权益，发展文化教育，普及科技知识，促进男女平等，做好计划生育工作，促进村与村之间的团结、互助，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

村民委员会应当支持服务性、公益性、互助性社会组织依法开展活动，推动农村社区建设。

多民族村民居住的村，村民委员会应当教育和引导各民族村民增进团结、互相尊重、互相帮助。

第十条 村民委员会及其成员应当遵守宪法、法律、法规和国家的政策，遵守并组织实施村民自治章程、村规民约，执行村民会议、村民代表会议的决定、决议，办事公道，廉洁奉公，热心为村民服务，接受村民监督。

第三章 村民委员会的选举

第十一条 村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。

村民委员会每届任期三年，届满应当及时举行换届选举。

村民委员会成员可以连选连任。

第十二条 村民委员会的选举，由村民选举委员会主持。

村民选举委员会由主任和委员组成，由村民会议、村民代表会议或者各村民小组会议推选产生。

村民选举委员会成员被提名为村民委员会成员候选人，应当退出村民选举委员会。

村民选举委员会成员退出村民选举委员会或者因其他原因出缺的，按照原推选结果依次递补，也可以另行推选。

第十三条 年满十八周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

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。

第十四条 登记参加选举的村民名单应当在选举日的二十日前由村民选举委员会公布。

对登记参加选举的村民名单有异议的，应当自名单公布之日起五日内向村民选举委员会申诉，村民选举委员会应当自收到申诉之日起三日内作出处理决定，并公布处理结果。

第十五条 选举村民委员会，由登记参加选举的村民直接提名候选人。村民提名候选人，应当从全体村民利益出发，推荐奉公守法、品行良好、公道正派、热心公益、具有一定文化水平和工作能力的村民为候选人。候选人的名额应当多于应选名额。村民选举委员会应当组织候选人与村民见面，由候选人介绍履行职责的设想，回答村民提出的问题。

选举村民委员会，有登记参加选举的村民过半数投票，选举有效；候选人获得参加投票的村民过半数的选票，始得当选。当选人数不足应选名额的，不足的名额另行选举。另行选举的，第一次投票未当选的人员得票多的为候选人，候选人以得票多的当选，但是所得票数不得少于已投选票总数的三分之一。

选举实行无记名投票、公开计票的方法，选举结果应当当场公布。选举时，应当设立秘密写票处。

登记参加选举的村民，选举期间外出不能参加投票的，可以书面委托本村有选举权的近亲属代为投票。村民选举委员会应当公布委托人和受委托人的名单。

具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定。

第十六条 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。

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。

第十七条 以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段当选村民委员会成员的，当选无效。

对以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段，妨害村民行使选举权、被选举权，破坏村

民委员会选举的行为，村民有权向乡、民族乡、镇的人民代表大会和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报，由乡级或者县级人民政府负责调查并依法处理。

第十八条 村民委员会成员丧失行为能力或者被判处刑罚的，其职务自行终止。

第十九条 村民委员会成员出缺，可以由村民会议或者村民代表会议进行补选。补选程序参照本法第十五条的规定办理。补选的村民委员会成员的任期到本届村民委员会任期届满时止。

第二十条 村民委员会应当自新一届村民委员会产生之日起十日内完成工作移交。工作移交由村民选举委员会主持，由乡、民族乡、镇的人民政府监督。

第四章 村民会议和村民代表会议

第二十一条 村民会议由本村十八周岁以上的村民组成。

村民会议由村民委员会召集。有十分之一以上的村民或者三分之一以上的村民代表提议，应当召集村民会议。召集村民会议，应当提前十天通知村民。

第二十二条 召开村民会议，应当有本村十八周岁以上村民的过半数，或者本村三分之二以上的户的代表参加，村民会议所作决定应当经到会人员的过半数通过。法律对召开村民会议及作出决定另有规定的，依照其规定。

召开村民会议，根据需要可以邀请驻本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席。

第二十三条 村民会议审议村民委员会的年度工作报告，评议村民委员会成员的工作；有权撤销或者变更村民委员会不适当的决定；有权撤销或者变更村民代表会议不适当的决定。

村民会议可以授权村民代表会议审议村民委员会的年度工作报告，评议村民委员会成员的工作，撤销或者变更村民委员会不适当的决定。

第二十四条 涉及村民利益的下列事项，经村民会议讨论决定方可办理：

- （一）本村享受误工补贴的人员及补贴标准；
- （二）从村集体经济所得收益的使用；
- （三）本村公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案；
- （四）土地承包经营方案；
- （五）村集体经济项目的立项、承包方案；
- （六）宅基地的使用方案；
- （七）征地补偿费的使用、分配方案；
- （八）以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产；
- （九）村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。

村民会议可以授权村民代表会议讨论决定前款规定的事项。

法律对讨论决定村集体经济组织财产和成员权益的事项另有规定的，依照其规定。

第二十五条 人数较多或者居住分散的村，可以设立村民代表会议，讨论决定村民会议授权的事项。村民代表会议由村民委员会成员和村民代表组成，村民代表应当占村民代表会议组成人员的五分之四以上，妇女村民代表应当占村民代表会议组成人员的三分之一以上。

村民代表由村民按每五户至十五户推选一人，或者由各村民小组推选若干人。村民代表的任期与村民委员会的任期相同。村民代表可以连选连任。

村民代表应当向其推选户或者村民小组负责，接受村民监督。

第二十六条 村民代表会议由村民委员会召集。村民代表会议每季度召开一次。有五分之一以上的村民代表提议，应当召集村民代表会议。

村民代表会议有三分之二以上的组成人员参加方可召开，所作决定应当经到会人员的过半数同意。

第二十七条 村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约，并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。

村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。

村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定违反前款规定的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。

第二十八条 召开村民小组会议，应当有本村民小组十八周岁以上的村民三分之二以上，或者本村民小组三分之二以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的过半数同意。

村民小组组长由村民小组会议推选。村民小组组长任期与村民委员会的任期相同，可以连选连任。

属于村民小组的集体所有的土地、企业和其他财产的经营管理以及公益事项的办理，由村民小组会议依照有关法律的规定讨论决定，所作决定及实施情况应当及时向本村民小组的村民公布。

第五章 民主管理和民主监督

第二十九条 村民委员会应当实行少数服从多数的民主决

策机制和公开透明的工作原则，建立健全各种工作制度。

第三十条 村民委员会实行村务公开制度。

村民委员会应当及时公布下列事项，接受村民的监督：

（一）本法第二十三条、第二十四条规定的由村民会议、村民代表会议讨论决定的事项及其实施情况；

（二）国家计划生育政策的落实方案；

（三）政府拨付和接受社会捐赠的救灾救助、补贴补助等资金、物资的管理使用情况；

（四）村民委员会协助人民政府开展工作的情况；

（五）涉及本村村民利益，村民普遍关心的其他事项。

前款规定事项中，一般事项至少每季度公布一次；集体财务往来较多的，财务收支情况应当每月公布一次；涉及村民利益的重大事项应当随时公布。村民委员会应当保证所公布事项的真实性，并接受村民的查询。

第三十一条 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，有关人民政府或者主管部门应当负责调查核实，责令依法公布；经查证确有违法行为的，有关人员应当依法承担责任。

第三十二条 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。

第三十三条 村民委员会成员以及由村民或者村集体承担误工补贴的聘用人员，应当接受村民会议或者村民代表会

议对其履行职责情况的民主评议。民主评议每年至少进行一次，由村务监督机构主持。

村民委员会成员连续两次被评议不称职的，其职务终止。

第三十四条 村民委员会和村务监督机构应当建立村务档案。村务档案包括：选举文件和选票，会议记录，土地发包方案和承包合同，经济合同，集体财务账目，集体资产登记文件，公益设施基本资料，基本建设资料，宅基地使用方案，征地补偿费使用及分配方案等。村务档案应当真实、准确、完整、规范。

第三十五条 村民委员会成员实行任期和离任经济责任审计，审计包括下列事项：

- （一）本村财务收支情况；
- （二）本村债权债务情况；
- （三）政府拨付和接受社会捐赠的资金、物资管理使用情况；
- （四）本村生产经营和建设项目的发包管理以及公益事业建设项目招标投标情况；
- （五）本村资金管理使用以及本村集体资产、资源的承包、租赁、担保、出让情况，征地补偿费的使用、分配情况；
- （六）本村五分之一以上的村民要求审计的其他事项。

村民委员会成员的任期和离任经济责任审计，由县级人民政府农业部门、财政部门或者乡、民族乡、镇的人民政府负责组织，审计结果应当公布，其中离任经济责任审计结果应当在下一届村民委员会选举之前公布。

第三十六条 村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵害村民合法权益的，受侵害的村民可以申请人民法院予以撤销，责任人依法承担法律责任。

村民委员会不依照法律、法规的规定履行法定义务的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。

乡、民族乡、镇的人民政府干预依法属于村民自治范围事项的，由上一级人民政府责令改正。

第六章 附 则

第三十七条 人民政府对村民委员会协助政府开展工作应当提供必要的条件；人民政府有关部门委托村民委员会开展工作需要经费的，由委托部门承担。

村民委员会办理本村公益事业所需的经费，由村民会议通过筹资筹劳解决；经费确有困难的，由地方人民政府给予适当支持。

第三十八条 驻在农村的机关、团体、部队、国有及国有控股企业、事业单位及其人员不参加村民委员会组织，但应当通过多种形式参与农村社区建设，并遵守有关村规民约。

村民委员会、村民会议或者村民代表会议讨论决定与前款规定的单位有关的事项，应当与其协商。

第三十九条 地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会在本行政区域内保证本法的实施，保障村民依法行使自治权利。

第四十条 省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会根据本法，结合本行政区域的实际情况，制定实施办法。

第四十一条 本法自公布之日起施行。

西藏自治区村民委员会选举办法

(2002年1月20日西藏自治区第七届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过)

目录

- 第一章 总则
- 第二章 选举工作机构
- 第二章 选举工作机构
- 第三章 选民登记
- 第四章 候选人的产生
- 第五章 选举程序
- 第六章 罢免、辞职与补选
- 第七章 法律责任
- 第八章 附 则

第一章 总则

第一条 为了健全村民委员会选举制度，保障村民依法行使民主选举权利，根据《中华人民共和国村民委员会组织法》，结合我区实际，制定本条例。

第二条 村民委员会的选举坚持公平、公正、公开直接选举的原则，充分发扬民主，严格依照法定程序进行。

第三条 村民委员会由主任、副主任和委员共3至5人组成。具体名额由乡、民族乡、镇的人民政府根据本村实际情况

提出，经村民会议或者村民代表会议讨论后决定。

第四条 村民委员会主任、副主任和委员由本村有选举权的村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。

村民委员会每届任期三年，届满后应当及时进行选举。村民委员会成员可以连选连任。

第五条 村民委员会的选举工作由自治区人民政府统一部署，受县（市、区）、乡、民族乡、镇人民政府和民政部门指导。

第六条 村民委员会选举经费，由自治区、县（市、区）人民政府予以解决。

第二章 选举工作机构

第七条 村民委员会换届选举期间，各级人民政府应分别成立村民委员会选举工作指导小组，负责指导、帮助本行政区域内村民委员会选举工作，其主要职责：

- （一）宣传和执行有关村民委员会选举的法律、法规及政策；
- （二）制定和实施村民委员会换届选举工作计划；
- （三）指导和监督村民委员会选举工作；
- （四）制定村民委员会的选举方案；
- （五）受理村民在选举工作中的有关申诉；
- （六）印制选民证、选票、村民委员会组成人员当选证；
- （七）确定和培训选举工作人员；
- （八）总结交流选举工作经验；
- （九）承办选举工作中的其他事项。

第八条 村民委员会成立村民选举委员会。村民选举委员会主持本村村民委员会选举工作。村民选举委员会的成员，由上届村民委员会或者乡、民族乡、镇村民委员会选举工作指导小组主持召开村民会议或者村民代表会议推选产生，并向村民公布。

村民委员会主任、副主任、委员正式候选人不得担任村民选举委员会成员职务。

村民选举委员会成员应当遵守国家法律、法规，代表村民利益，倾听村民意见，办事公道，作风正派，热心为村民服务。

第九条 村民选举委员会的职责：

- （一）宣传有关法律、法规，解答村民选举咨询；
- （二）制定选举工作方案，并报上级人民政府备案；
- （三）组织选民登记和审查选民资格，公布选民名单，发放选民证；
- （四）组织选民酝酿、提名村民委员会成员候选人，确定候选人资格，公布候选人名单；
- （五）确定并公布选举日期和投票选举时间、地点、方法；
- （六）主持召开选举大会，组织投票选举，公布选举结果；
- （七）受理有关选举工作的群众来信来访；
- （八）总结和上报选举工作，建立选举工作档案。

村民选举委员会履行职责至新一届村民委员会召开第一次会议为止。

第十条 因故不能如期在已确定的选举日进行投票选举的，由村民选举委员会提出意见，经乡、民族乡、镇村民委员会选举工作指导小组同意，可以推迟投票选举，推迟选举的时间不得超过30日。

第三章 选民登记

第十一条 年满18周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权。但是，依法被剥夺政治权利的人除外。

选民的年龄计算以本村选举日为准。

第十二条 具有选举资格的村民在户籍所在地的村进行选民登记。有下列情形之一的，已在户籍所在地取得选民资格证明，经居住地村民选举委员会确认后，可以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）在居住地工作，不能在户籍所在地的村进行选民登记的。

第十三条 对精神病患者，不能行使选举权利的，经村民选举委员会确认，可以不列入选民名单。外出半年以上的村民，在选举期间无法联系或者因其它原因不能回村参加选举，且在选举登记结束之日前又未委托其他选民代为投票的，可以不进行选民登记，同时，不计算在本次选举选民总数内。已在居住地进行选民登记的，不得再到户籍所在地进行选民登记。

第十四条 经登记确认的选民资格长期有效。每次选举前应对上届选民登记以后新满18周岁，新迁入本村的具有选民资格和恢复政治权利的村民，予以补充登记。对迁出本村的村民、已死亡的村民和依法被剥夺政治权利的人，应当从选民名单上除名。

第十五条 村民选举委员会应当对选民进行登记并在选举日的20日以前将选民名单张榜公布，并发给选民证。村民对公布的选民名单有异议的，可以向村民选举委员会提出。村民选举委员会应当在选民名单公布后的10日内依法作出处理。村民对处理结果仍有异议的，可以向县（市、区）村

民委员会选举工作指导小组申诉，村民委员会选举工作指导小组应当在接到申诉后5日内作出答复。

第四章 候选人的产生

第十六条 村民委员会成员候选人员应当具备以下条件：

（一）拥护中国共产党领导、热爱社会主义祖国、维护祖国统一和民族团结、反对分裂；

（二）遵守宪法、法律、法规和政策；

（三）公正廉洁，作风正派，办事公道，热心为村民服务；

（四）熟悉村情，有较强的组织领导能力，能带领村民共同致富。

第十七条 村民委员会的成员中，应当有一名以上的妇女名额。多民族居住的村民委员会中应当有人数较少的民族的成员。

村民委员会成员之间不得有配偶和直系亲属关系。

第十八条 村民委员会的候选人，由选民直接提出。选民可以单独提名候选人，也可以联名提名候选人。

第十九条 提名候选人时应当填写村民委员会主任、副主任、委员候选人提名表。

第二十条 村民委员会的选举根据西藏自治区第四届人大常委会第二十四次会议通过的《关于全区暂不实行差额选举实行等额选举的决定》实行等额选举。

第二十一条 村民委员会主任、副主任和委员正式候选人确定后，应当在选举日的5日前分别按照藏文字根顺序张榜公布。

依法确定的正式候选人，任何组织或者个人不得调整、变更。

第五章 选举程序

第二十二条 村民选举委员会应当在选举日5日以前公布投票选举的具体时间、地点和投票方式。

第二十三条 投票选举时，由村民选举委员会主持召开选举大会。

选举大会上推选唱票人、监票人、计票人各2人以上。候选人及其配偶、直系亲属不得担任唱票人、监票人、计票人。

居住分散的村，可以设立分会场和投票站，也可以设立流动投票箱，每个投票站和流动投票箱投票时应当有2名以上监票人。

第二十四条 村民委员会主任、副主任和委员可以分次投票选举，也可以一次投票选举。具体选举形式，由村民选举委员会根据实际情况确定。

第二十五条 选举采取无记名投票的方式，选举会场应当设立秘密写票处。选民如果是文盲或者因残疾人不能填写选票的，可以委托他信任的人代写。

每个选民在一次选举中只有一次投票权。选民对候选人可以投赞成票，可以弃权，也可以投反对票。投反对票的，可以另选其他选民。

第二十六条 已登记的选民在选举日不能参加投票选举的，经村民选举委员会同意，可以委托其他人代为投票。每一选民接受的委托不得超过3人。

第二十七条 选举村民委员会，有选举权的村民过半数投票，选

举有效。每次选举所投的票数，等于或者少于投票人数的为有效投票，多于投票人数的为无效投票。

第二十八条 投票选举的每一个选票所选人数，等于或者少于应选人数的选票有效，多于应选人数的选票无效。

全部书写无法辨认或者不按照规定填写的选票无效。

第二十九条 投票选举采取公开计票的方法。投票结束后，由唱票人、监票人、计票人将所有票箱集中到选举大会会场当众开箱，当场核票，当场唱票，当场计票，作出记录，并经监票人签字存档。

第三十条 候选人获得参加投票选民的过半数的选票，始得当选。获得过半数选票的候选人人数多于应选名额时，得票多者当选。如果票数相同，应当对票数相同的候选人再次进行投票。

获得过半数选票的候选人人数少于应选名额时，不足的名额应当在没有当选的候选人中进行二次选举，候选人获得参加投票选民的过半数的选票，始得当选。

第三十一条 经过两次投票选举，当选人数仍不足应选名额时，不足名额可以暂缺。若主任暂缺，由得票多的副主任临时主持村民委员会工作，所缺名额应当在两个月内进行民主选举。

第三十二条 村民选举委员会确认选举有效后，当场公布选举结果，并以书面形式予以公告。

村民选举委员会应当将选举结果报乡、民族乡、镇人民政府和县（市、区）民政部门备案。

第六章 罢免、辞职与补选

第三十三条 村民委员会的工作受村民监督。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。罢免要求应当以书面形式向村民委员会或者乡、民族乡、镇人民政府提出，并写明罢免理由。

村民提出的罢免要求，村民委员会或者乡、民族乡、镇人民政府应当在30日内召开村民会议或者村民代表会议进行投票表决。

村民会议或者村民代表会议在讨论表决罢免要求时，被提出罢免的村民委员会成员有权提出申辩意见。罢免村民委员会成员须经有选举权的村民过半数通过。

第三十四条 村民委员会成员要求辞去职务时，应当召开村民会议或者村民代表会议讨论决定。

第三十五条 村民委员会成员因被罢免或辞职出现缺额时，应当按照村民委员会的选举程序及时进行补选，补选工作由村民委员会主持。

补选的村民委员会成员，其任期到本届村民委员会任期届满为止。

第三十六条 村民委员会成员被依法追究刑事责任的，由村民会议或者村民代表会议罢免其职务。

第三十七条 因被罢免、辞职或者其他原因，村民委员会成员变动时，应当报乡、民族乡、镇人民政府和县（市、区）民政部门备案。

第七章 法律责任

第三十八条 违反本条例规定，调整、变更村民委员会成员候选人，或者指定、委派、撤换村民委员会成员的，由上一级人民政府予以纠正；对直接责任人视情节给予行政处分。

第三十九条 以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段成为村民委员会成员的，乡、民族乡、镇人民政府或者县（市、区）民政部门可以宣布其任职无效；情节严重，构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第四十条 在选举中，妨害村民行使选举权，制造事端，破坏选举设施，扰乱选举秩序的，由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》予以处罚；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第四十一条 对举报选举违法行为或者提出罢免要求的村民打击报复的，由乡、民族乡、镇人民政府或者县（市、区）民政部门予以处理；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第四十二条 当事人对处理决定不服的，可以向有关部门进行申诉，也可以依法申请行政复议或者提起诉讼。

第四十三条 对违反本办法的，村民有权向乡、民族乡、镇人民政府或者县（市、区）民政部门举报。乡、民族乡、镇人民政府或者县（市、区）民政部门应当在接到举报之日的30日内予以协调处理并作出答复。逾期不处理的，举报人可以向县（市、区）人民代表大会常务委员会反映。

第八章 附 则

第四十四条 本办法自2002年3月1日起施行。

西藏自治区实施《中华人民共和国村民委员会组织法》办法

(1993年12月26日西藏自治区第六届人民代表大会常务委员会第七次会议通过 2012年3月30日西藏自治区第九届人民代表大会常务委员会第二十七次会议修订)

西藏自治区第九届人民代表大会常务委员会公告[2012]4号

《西藏自治区实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》，已经西藏自治区第九届人民代表大会常务委员会第二十七次会议于2012年3月30日修订通过。现将修订后的《西藏自治区实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》公布，自2012年6月1日起施行。

特此公告

西藏自治区人民代表大会常务委员会

2012年3月30日

目录

- 第一章 总则
- 第二章 村民委员会的组成和职责
- 第三章 村民委员会的选举
- 第四章 村民会议和村民代表会议
- 第五章 民主管理和民主监督
- 第六章 附则

第一章 总则

第一条 为了保障农村村民实行自治，由村民依法办理自己的事情，发展农村基层民主，维护村民的合法权益，促进社会主义新农村建设，根据《中华人民共和国村民委员会组织法》，结合自治区实际，制定本办法。

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。

第三条 村民委员会根据村民的居住状况、人口多少、历史习惯，按照便于村民自治，有利于经济发展和社会管理的原则设立，并保持相对稳定。

村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇人民政府提出，经村民会议讨论同意，报县级人民政府批准。村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。

第四条 村民委员会在党的基层组织的领导下行使职权，依照宪法、法律和法规，开展自治活动、直接行使民主权利。

第五条 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。

第六条 人民政府对村民委员会协助其开展工作应当提供必要的条件；人民政府有关部门委托村民委员会开展工作需要经费的，由委托部门承担。

第七条 村民委员会的工作经费和村民委员会成员的基本报酬、业绩考核奖励、职务任期体检费、培训经费由财政予以保障。村民委员会组织办理的公益性事业，由村民会议或者村民代表会议讨论通过后，可以筹资筹劳解决，所在地人民政府应当支持和帮助村民委员会办理好自行组织

的公益性事业。

第八条 村民委员会成员实行基本报酬和业绩考核奖励制度。

第九条 县级以上人民政府应当对村民委员会成员进行有关村民自治方面法律、法规和业务知识的培训；对新当选的村民委员会成员，在任期内至少培训一次。县级以上人民政府民政部门负责指导村民委员会成员的培训工作。

第二章 村民委员会的组成和职责

第十条 村民委员会由主任、副主任和委员共五至七人组成。村民委员会成员中，应当有妇女成员，多民族居住的村应当有少数民族的成员。

第十一条 村民委员会根据需要设立人民调解、治安保卫、公共卫生、社会保障、文化、教育等委员会。村民委员会成员可以兼任下属委员会的委员。人民调解委员会委员由村民会议或者村民代表会议推选产生。人口少的村可以不设下属委员会，由村民委员会成员分工负责治安保卫、公共卫生、社会保障、文化、教育等工作。

第十二条 村民委员会的主要职责：

- （一）宣传宪法、法律、法规和国家的政策；
- （二）教育村民热爱中国共产党，热爱社会主义祖国，反对分裂、维护祖国统一和民族团结；
- （三）教育村民支持国家和自治区重点建设项目；
- （四）执行村民会议、村民代表会议的决定、决议；
- （五）遵守并执行村民自治章程、村规民约；
- （六）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，组织劳务输出，引导村民有序参与工程建设，增

加村民经济收入；

（七）管理本村集体所有的土地、草场、林地、公共服务设施和其他财产，引导村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境；

（八）尊重并支持集体经济组织依法独立开展经济活动，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的合法财产权和其他合法权益；

（九）办理本村的公共事务和公益事业，支持服务性、公益性、互助性的社会组织依法开展活动，推动农牧区社区建设；

（十）教育村民保护公路、铁路、桥梁、涵洞、路标、航标、管道、设施和永久性测量标志、界桩等公共财产；

（十一）协助所在地人民政府及其有关部门落实基层社会管理和服务措施；

（十二）组织村民学习科学文化知识，开展积极健康有益的文化活动；

（十三）教育村民履行法律规定的义务；

（十四）其他需要村民委员会办理的事项。

第十三条 村民委员会成员应当遵守宪法、法律、法规和国家的政策，反对分裂、维护稳定，促进社会和谐，办事公道，廉洁奉公，热心为村民服务，接受村民监督。

第三章 村民委员会的选举

第十四条 村民委员会主任、副主任和委员由本村有选举权的村民选举产生。村民委员会每届任期三年，村民委员会成员可以连选连任。

第十五条 年满十八周岁的村民，不分民族、性别、职

业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

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。

第十六条 登记参加选举的村民提名村民委员会候选人，可以单独提名，也可以联名提名。村民选举委员会在统计候选人提名时应当确保候选人名额中至少有一名妇女候选人。

村民委员会候选人应当具备下列条件：

（一）拥护中国共产党的领导，热爱社会主义祖国，维护祖国统一和民族团结，反对分裂；

（二）遵守法律、法规，认真贯彻执行党和国家的路线、方针、政策；

（三）品行良好，公道正派，作风民主，廉洁自律，热心为村民服务；

（四）身体健康，熟悉村情，具有一定文化水平和组织带领村民共同致富的工作能力。

第十七条 村民委员会的选举，实行无记名投票和公开计票的方法。选举时，应当设立秘密写票处。选举村民委员会，有登记参加选举的村民过半数投票，选举有效；候选

人获得参加投票的村民过半数的选票，始得当选。

登记参加选举的村民，在选举日不能参加投票的，可以书面委托本村有选举权的其他村民代为投票。但是，代为投票的村民不得接受三个以上其他村民的委托；村民选举委员会成员和候选人不得接受其他村民的委托。村民选举委员会应当公布委托人和受委托人的名单。

村民选举委员会确认选举结果有效后，应当场公布选举结果，并将选举结果报乡、民族乡、镇的人民政府备案。

第十八条 有下列情形之一的村民委员会成员的职务应当自行终止：

- （一）丧失行为能力的；
- （二）被判处刑罚的；
- （三）被依法宣告失踪、死亡或者自然死亡的；
- （四）被村民会议或者村民代表会议连续两年民主评议为不称职的；
- （五）法律、法规规定的其他情形。

村民委员会成员被公安机关处以行政拘留的应当中止职务。

第四章 村民会议和村民代表会议

第十九条 村民会议由本村十八周岁以上的村民组成。村民会议由村民委员会召集。有十分之一以上的村民或者三分之一以上的村民代表提议，应当召集村民会议。

召开村民会议，应当有本村十八周岁以上村民的过半数，或者本村三分之二以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的过半数通过。

第二十条 涉及村民利益的下列事项，经村民会议讨论决定方可办理：

（一）审议村民委员会的年度工作报告，评议村民委员会成员的工作；

（二）本村公益事业的兴办和筹资筹劳方案、建设承包方案、集体经济项目的立项方案及其承包方案；

（三）土地承包、流转经营方案；

（四）征地补偿的使用、分配方案；

（五）集体经济所得收益的使用和以借贷、租赁或者其他方式处分集体财产；

（六）撤销或者变更村民委员会不适当的决定；

（七）制定和修订村民自治章程、村规民约；

（八）村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。

村民会议可以依法授权村民代表会议讨论决定前款规定的事项。

第二十一条 村民代表会议由村民委员会召集。村民代表按每一户推选一人。村民代表会议每年至少召开两次。有五分之一以上的村民代表提议，应当召集村民代表会议。

村民代表会议由村民委员会成员和村民代表组成。村民代表会议有三分之二以上的组成人员参加方可召开，所作决定应当经到会人员的过半数通过。

第二十二条 召开村民会议和村民代表会议时，可以根据需要邀请驻本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席。

第五章 民主管理和民主监督

第二十三条 村民委员会应当实行少数服从多数的民主决策机制和公开透明的工作原则，建立健全各项工作制度。

第二十四条 村民委员会实行村务公开制度，接受村民监督。

村务公开的主要事项:

（一）由村民会议、村民代表会议讨论决定的事项及其实施情况；

（二）各级人民政府发放的补贴使用情况；

（三）接受社会捐赠的救灾救助等资金、物资的管理使用情况；

（四）落实农村低保、五保供养等情况；

（五）村民委员会协助所在地人民政府开展工作的情况；

（六）涉及本村村民利益，村民普遍关心的其他事项。

一般财务收支事项每年至少公布两次；涉及村民利益的重大事项应当随时公布。村民委员会应当保证所公布事项的真实性，并接受村民的查询。

第二十五条 村应当建立村务监督委员会，其成员由村民会议或者村民代表会议在村民中推选产生，向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。

村务监督委员会的成员可以列席村民委员会会议。村民委员会成员及其近亲属不得担任村务监督委员会成员。

第二十六条 村务监督委员会的主要职责:

（一）督促村民委员会建立、健全村民自治的各项工作制度；

（二）监督、检查村民委员会执行村民会议或者村民代表会议的决定、决议；

（三）检查、审核财务账目及相关的经济活动事项；

（四）监督集体经济组织负责人和财会人员执行财务制

度、遵守财经纪律的情况；

（五）监督、检查村务公开制度落实情况；

（六）主持对村民委员会成员履行职责情况的民主评议；

（七）向村民委员会反映村民的合理意见和建议，并监督村民委员会及时办理；

（八）监督涉及本村村民利益，村民普遍关心的其他事项。

乡、民族乡、镇人民政府应当指导村务监督委员会履行前款规定的职责。

第二十七条 村务监督委员会成员实行误工补贴，补贴标准由村民会议或者村民代表会议决定，所需误工补贴从村级组织工作经费中支出。

第二十八条 村民委员会应当建立村务档案。村务档案包括：选举文件和选票，会议记录，土地、草场、林地发包方案和承包合同，经济合同，集体财务账目，集体资产登记文件，公益设施基本资料，基本建设资料，宅基地使用方案，征地补偿费使用及分配方案等。村务档案应当真实、准确、完整、规范。村务监督委员会查阅村务档案和询问有关事项，村民委员会应当给予配合。

第二十九条 村民委员会成员实行任期和离任经济责任审计。村民委员会成员的任期和离任经济责任审计，由乡、民族乡、镇人民政府负责组织，审计结果应当公布。其中离任经济责任审计结果应当在下一届村民委员会选举之前公布。

第六章 附则

第三十条 本办法自2012年6月1日起施行。