关于村民委员会组织法（修订草案修改稿）和修改收养法的决定（草案）修改意见的报告

　　--1998年11月4日在第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上　　全国人大法律委员会主任委员　王维澄　　本次会议于1998年10月27日下午、28日上午对村民委员会组织法（修订草案修改稿）和修改收养法的决定（草案）分组进行了审议。大家认为，两个草案吸收了常委会组成人员和地方、部门、专家、群众的意见，经过反复修改，已经比较成熟，建议本次常委会会议通过。同时，也提出了一些修改意见。法律委员会于10月29日下午、30日上午、30日下午召开会议，内务司法委员会、农业与农村委员会的负责同志分别列席了有关会议，逐条研究了委员们的意见，提出了进一步修改意见。　　一、关于村民委员会组织法（修订草案修改稿）　　（一）修订草案修改稿第三条规定：“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程和有关规定进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持村民直接行使民主权利，开展村民自治活动。”根据一些委员的意见，法律委员会建议修改为：“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。”　　（二）修订草案修改稿第五条第一款中规定：“村民委员会应当支持和组织村民发展各种形式的合作经济”；第二款中规定：村民委员会应当“维护以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制”。一些委员提出，村民委员会除了要支持和组织村民发展各种形式的合作经济外，还应支持和组织村民发展其他形式的经济；“家庭联产承包为主的责任制”的表述，同中共十五届三中全会《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中的有关表述不一致，建议一致起来。因此，法律委员会建议，将这两款修改为：“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。”同时，将第十九条第六项的“村民的联产承包方案”修改为“村民的承包经营方案”。　　（三）修订草案修改稿第六条规定：“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，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。”一些委员提出，村民委员会还应当在发展文化教育，推广农业科学技术方面发挥作用。因此，法律委员会建议，将这一条修改为：“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。”　　（四）修订草案修改稿第十四条中规定：“选举村民委员会，由本村村民采用投票的方式直接提名候选人，或者由村民十人以上联合提名候选人。候选人的名额应当多于应选人的名额。”“选举村民委员会，有选举权的村民的过半数投票，选举有效；候选人获得过半数的选票，始得当选。获得过半数选票当选的村民委员会成员的人数少于应选名额时，不足的名额在没有当选的候选人中另行选举，以得票多的当选，但是得票数不得少于选票的三分之一。”一些委员提出，村民直接提名候选人包括了村民联名提出候选人，对提名候选人可以规定得原则一些。另行选举时，候选人获得选票的三分之一就可以当选，要求过低，建议删去这一规定。因此，法律委员会建议，将上述规定修改为：“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。”　　有的委员还建议，对正式候选人的确定办法和具体的差额数等具体选举程序作出规定。考虑到各地情况不同，全国难以作出统一规定。因此，法律委员会建议增加一款，作为第十四条的第四款：“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”。　　（五）修订草案修改稿第二十二条规定了村务公开的内容、时间和监督办法。为了将村务公开制度规定得更清楚，以便于群众掌握和施行，根据一些委员的意见，法律委员会建议，将村务公开的内容分项列出，修改为：“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。”　　（六）修订草案修改稿第二十四条第二款规定：“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，不得强迫命令，不得打击报复。”有的委员提出，村民委员会开展工作，应当强调说服教育，多做思想工作。因此，法律委员会建议，将这一款修改为：“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。”　　二、关于修改收养法的决定（草案）　　（一）有些委员提出，为了有利于被收养的未成年人的抚养、成长，应当在收养人的条件中增加收养人未患有足以影响未成年人健康的疾病的规定。因此，法律委员会建议，在收养人的条件中增加一项规定：“未患有在医学上认为不应当收养子女的疾病”。具体患有哪些疾病的人不能收养子女，可以由收养法的实施办法作出规定。　　（二）有些委员提出，应当明确规定收养关系一经确立，公安部门应当及时给被收养人上户口。因此，法律委员会建议增加一条规定：“收养关系成立后，公安部门应当依照国家有关规定为被收养人办理户口登记。”　　（三）有些委员提出，遗弃婴儿、出卖亲生子女的情况比较复杂，建议不规定具体的罚款数额，而由各地根据当地的情况确定。对遗弃婴儿和出卖亲生子女的，应当分别规定处罚，对出卖亲生子女的，应当增加没收违法所得的规定。因此，法律委员会建议，将修正草案第三十条第二款修改为两款，规定：“遗弃婴儿的，由公安部门处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”“出卖亲生子女的，由公安部门没收非法所得，并处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任”。具体的罚款数额可以由国务院行政法规或者地方性法规确定。　　（四）修改决定草案第六条规定，收养应当向县级以上人民政府民政部门登记。有的委员提出，收养向县级以上人民政府民政部门登记，在农村恐怕难以实行，建议由乡镇人民政府、街道办事处进行登记。有的部门提出，目前乡镇、街道设有民政助理员的不到一半，如果把收养登记工作下放到乡镇、街道，承担此项工作有实际困难；为了保证收养登记的质量，由县级以上人民政府民政部门进行登记为好。因此，法律委员会建议，维持修改决定草案的规定。　　（五）有的委员和部门提出，涉外收养应当在登记之前先进行公证。对此问题，法律委员会进行了反复研究讨论。修改收养法的目的之一是统一收养程序，收养关系统一由民政部门登记成立；公证是证明法律行为和法律事实的真实性、合法性，公证应当由当事人自愿进行。因此，法律委员会建议，维持修改决定草案的规定，即收养关系当事人各方或者一方要求办理收养公证的，应当办理收养公证。　　此外，还对上述两个法律草案作了个别文字修改。　　以上修改意见，请审议。