

村级“两委”负责人 任职年限有待明确

□刘松山

近来，各地纪检监察机关公开通报村基层干部腐败涉黑案例中，不乏一些村级“两委”负责人连续任职、超长任期（超过15年）的情况。这从一个侧面反映出，在我国数十万的村民自治组织中，超长时间担任村级“两委”负责人甚至两代人长期垄断村级基层权力的现象并不少见。

我国是农业大国，为保障亿万农民的权利，宪法法律规定，在农村实行直接民主，由村民选举产生村委会，进行自我管理、自我教育、自我服务。为领导、支持村民直接行使民主权利，党组织也设到村一级。村级“两委”负责人在基层民主制度和工作中居于关键地位，他们的任职年限自然应予关注。

根据《村民委员会组织法》的规定，村委会由主任、副主任和委员组成，每届任期五年，村委会成员可以连选连任，法律未对村委会负责人的任职时间作出限制。根据中央组织部等党政部门的有关政策文件要求，村党组织负责人由全村党员选举或上级党委委派产生，其任职年限也未予明确。

在农村，不乏长期担任“两委”负责人、带领村民发家致富且廉洁奉公的基层干部。但是，农村情况复杂多样，随着改革深化，农村面貌、农民生活、农业发展都在发生深刻的变化，农村的基层治理、村民自治面临的各种问题也越来越突出。各地纪检监察机关公开通报的案例表明，“两委”负责人的任职时间不受限制，已成为一些地方制约农村发展、村民自治和农村稳定的原因之一，有待加以规范。

首先，“两委”负责人虽然不属于党政机关领导干部，但其行使的仍然是重要公权力，且经过多年发展，不少行政村已达到甚至远超乡镇乃至县域的规模体量，这些村“两委”负责人行使的实际权力与乡镇一级行政区域主要领导干部的权力几乎没有实质性差别，需要考虑限制其任职时间。

其次，村民自治的要义，是全体村民平等地享有和直接行使民主权利，参与公共事务的管理，而个别人长期担任“两委”负责人，不仅易脱离群众滋生特权官僚习气，更挤占了其他村民的民主权利，背离村民自治的内在要求，也不利促进基层干部的新陈代谢。党的二十届三中全会决定提出，要“拓宽群众有序参与的基层治理渠道”，个别人长期担任村级“两委”负责人，显然有违这一要求。而长期担任“两委”负责人的村民，常常也是本村经济资源的主要控制者，甚至是“首富”。权力与财富长期结合，并不符合实现农村共同富裕的目标。而且，根据农村集体经济组织法的规定，基层党组织负责人可依法定程序担任农村集体经济组织理事长。据此，若一人长期担任村支书，则意味着其可以长期掌控本村集体经济事务，进而容易滋生贪腐隐患。

目前，《村民委员会组织法》有关农村基层党组织依法支持保障村民直接行使民主权利以及乡镇政府指导支持帮助村委会工作的规定，虽然没有明确有关党组织和乡镇政府可以对“两委”负责人任职时间予以指导，但如出现长期任职损害村民自治的情况，这两类主体采取措施予以指导、监督和纠正，完全符合保障村民自治的立法原意。

“两委”负责人的任职年限是攸关亿万农民当家做主和农业农村稳定发展的大事，相较于事后监督纠正，以立法方式明确村“两委”干部任期更为周全。这一问题也已受到关注，2024年末，民政部会同中央组织部等部门出台的《关于做好2025年村民委员会换届选举工作的指导意见》明确要求，村党组织书记、村委会主任原则上连续任职不超过三届，但该“意见”只是指导性文件。

因此，建议以本次《村民委员会组织法》修改为契机，对村委会成员的连选连任，特别是村委会主任的任职年限问题予以明确。如尚不具备作统一规定的条件，也可以由村委会组织法授权地方人大常委会以地方性法规限制村委会负责人的任期。建议可以参照党政领导干部的要求，并吸收有关指导性文件精神，对村级“两委”负责人的任期予以管理。当然，村“两委”负责人的任期规定还需另行考量。2010年村委会组织法修改前规定，村委会的任期为三年，村委会负责人连任不超过两届，即最长任期为六年，比较符合当时的农村情况。现行《村民委员会组织法》规定村委会一届任期为五年，如果再允许连选连任，即意味着村委会负责人的任期可达10年甚至15年以上。因此，若依照现行法律规定的村委会任期，就需要对村“两委”负责人的连任予以限制，一般以任职一届为宜，至多可连任一届，并严格限制相关条件。此方案更符合农村实际和村民自治的本质要求，建议有关方面谨慎研究。

此外，也有必要明确村支书不得担任村委会主任，并建立起必要的任职回避制度，有效防止“两委”重要岗位被某一宗族势力把持，形成事实上的长期和超长期任职。

（作者系山东大学特聘教授、国家治理研究院研究员，中国法学会立法学研究会副会长）

烂尾楼贷款由开发商 承担于法有据

□楼建波

楼盘烂尾后，购房者还要继续按揭吗？继（2019）最高法民再245号案件（“王忠诚案”）后，江苏省连云港市中级人民法院发布的商品房借款合同纠纷典型案例再次引发关注。连云港市赣榆区人民法院适用《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《商品房买卖合同司法解释》）的相关条款，免除购房者贷款返还责任，判决开发商违约导致商品房买卖合同履行不能时，购房者有权解除买卖合同和借款合同，要求开发商退还已支付的购房首付款、已缴纳的贷款，并向银行偿还剩余借款本金及利息。这一判决给烂尾楼盘的购房者注入了一针强心剂，未来类似案例是否还能“复刻”这一判决，仍需进一步分析其中的法理基础与法律依据。

连云港中院发布的案例中提及赣榆区人民法院根据《商品房买卖合同司法解释》第20条，支持购房人在商品房买卖合同解除后解除《个人购房担保借款合同》的诉讼请求。但法院判决合同解除后，开发商返还购房人已偿还的借款及利息并向银行偿还剩余借款本金及利息的法律依据，应为该司法解释的第21条第2款，即“商品房买卖合同被确认无效、撤销或解除后，商品房担保贷款合同也被解除的，开发商应当将收取的购房贷款和购房款的本金及利息分别返还担保权人和购房者”。

该案与王忠诚案在事实上存在细微的差别。第一，该案中购房者之一作为借款人向银行借款，另一购房者则和开发商共同作为银行债权的保证人。第二，该案中买卖合同解除后，因开发商未按时根据双方口头约定向银行偿还案涉借款，购房者代偿后才起诉要求解除借款合同。据此推测，借款合同没有在解除购房合同时一并解除，以及购房者代偿借款，与购房者之一和开发商共同保证的安排不无关系。

学理上对《商品房买卖合同司法解释》

第21条第2款下开发商向银行偿还贷款本金和利息的法理基础，存在合同代位权、委托第三人履行合同、不当得利等多种解释，目前主流为合同联立理论。

欧盟法将为特定商品或服务供应提供资金，且构成经济上一体的信贷合同，定性为与该买卖或服务合同“相结合的信贷合同”（linked credit agreement）。德国法上，消费者在经营者不履行或瑕疵履行合同时，有权对贷款人主张其对经营者的抗辩，从而拒绝偿还相应贷款。在我国按揭购房交易中，借款合同都会明确贷款目的为支付购房款，且购房人往往需要在开发商指定的银行办理贷款，银行向购房人发放贷款并应购房人委托直接将贷款划转给开发商，贷款合同与商品房买卖合同联立。商品房买卖合同解除后，若借款合同也同时解除，且开发商尚未向购房人返还首付款和已偿贷款的，购房人可以将此抗辩延伸至银行从而拒绝返还剩余贷款。

值得注意的是，我国司法语境下购房人在合同解除后主张联立抗辩的目的并非督促合同继续履行，而在于避免承担贷款偿还责任。因此，在将合同联立理论本土化适用时，应类推适用抵销规则作为购房人合同解除后拒绝还款的规范路径。具体而言，开发商和银行视为同一经济主体后，购房人以其对“经济主体”的剩余贷款本息债务与该“经济主体”的购房款及购房贷款本息债务进行抵销，从而消灭自己对银行的剩余贷款债务。

遵循这一解释路径，购房人之一为借款合同保证人的事实，并不影响该购房人被免除贷款返还义务，因为另一购房人（借款人）的主债务在合同解除后因抵销而消灭，保证人的保证责任因主债权消灭而消灭。

连云港中院的典型案例广受关注，是因为它为遭遇烂尾楼的购房者提供了退房退款的指引。实践中，购房者实现退房退款主要面临两个现实阻碍：一是需首先解除商品房买卖合同方可适用《商品房买卖合同司法解释》第21条第2款，若开发商不配合，购房者需通过诉讼解除合同。法院审查符合解除条件时才能解除。二是即使胜诉，也面临“断臂求生”的风险。开发商资不抵债时，购房者难以追回首付款、已偿还贷款本息和相应资金占用损失。

第一个障碍是事实问题，购房者可通过诉讼予以消除。而第二个障碍，已被最高院2023年发布的《商品房消费者权利保护问题的批复》第3条解决或缓解。该条规定“在房屋不能交付且无实际交付可能的情况下，商品房消费者主张价款返还请求权优先于建设工程价款优先受偿权、抵押权以及其他债权的，人民法院应当予以支持”。

总体而言，连云港中院公布的典型案例具有坚实的规范、理论与实践基础。而协同适用《商品房买卖合同司法解释》第21条第2款与《商品房消费者权利保护问题的批复》第3条，是更好地保护商品房消费者权利的关键。

（作者系北京大学法学院教授、博士生导师，北京大学房地产法研究中心主任）

