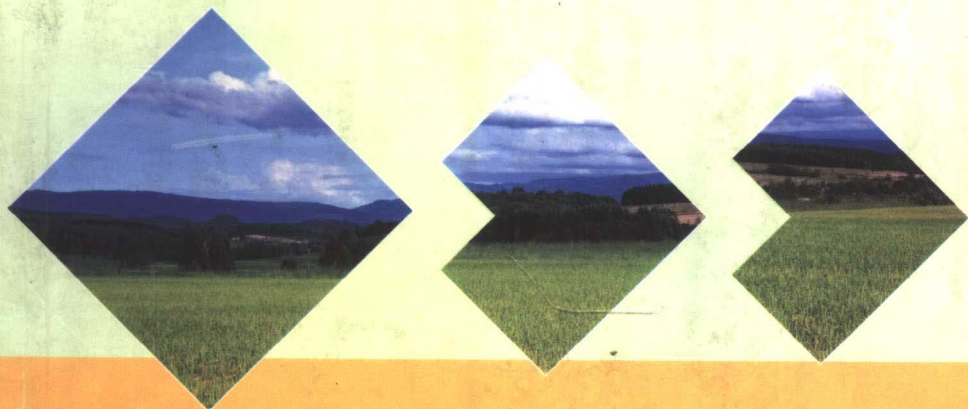


◆ 乡村治理书系 ◆



村委会选举 法律问题研究

唐 鸣 等著

中国社会科学出版社

◆ 乡村治理书系 ◆



村委会选举 法律问题研究

唐 鸣 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

村委会选举法律问题研究/唐鸣等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004.4

ISBN 7-5004-4489-3

I. 村… II. 唐… III. 村民委员会 - 选举法 - 研究 - 中国 IV. D921.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 017706 号

责任编辑 王半牧

责任校对 林福国

封面设计 王 华

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029453 传 真 010 - 84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2004 年 4 月第 1 版 印 次 2004 年 4 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 9.25 插 页 2

字 数 232 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

编委会名单

主 编 徐 勇

副主编 项继权

成 员 (以姓氏笔画为序)

于建嵘 石 挺 卢福营

吴 毅 罗兴佐 贺雪峰

项继权 徐 勇 曹 阳

董磊明

出版说明

乡村治理是中国现代化进程中一个十分重要的问题，关系着九亿农民的生活和命运，也与国家的稳定与发展密切相连。自20世纪80年代，我们华中师范大学中国农村问题研究中心就十分关注乡村治理，并将这一问题作为中心的主要研究领域。20世纪90年代，我们的研究重心主要在村。1997年起，在华中师范大学出版社的支持下，我们出版了“村治书系”，计10部著作。20世纪90年代后期以来，我们的研究领域进一步拓展，试图从更广阔的视野和更深的层面研究乡村治理。进入新世纪，有关成果陆续问世。为此，我们准备以“乡村治理书系”将这些成果统合起来，并奉献给社会。这套书延续了“村治书系”重实证研究的风格，但无论是内容，还是方法，更为丰富和多样化。由此也可以反映我们的研究正在步步深入。

编委会

2004年3月

目 录

第一章 村委会选举的法律渊源	(1)
一 宪法	(1)
二 法律	(3)
三 法规	(7)
四 规章	(12)
五 其他规范性文件	(13)
六 法的有权解释	(16)
第二章 村委会选举的法律性质和制度特点	(22)
一 村委会选举的法律性质	(22)
二 村委会选举的制度特点	(29)
第三章 村委会选举法律关系	(33)
一 村委会选举法律关系概述	(34)
二 村委会选举法律关系主体之一：村选民	(39)
三 村委会选举法律关系主体之二：候选人	(45)
四 村委会选举法律关系的其他主体	(50)
第四章 村委会选举中“双过半”原则	(55)
一 多数原则与直接民主理念	(56)
二 民主的治理化与公共权力合法性诉求	(61)
三 可行性与公正性的进一步追究	(65)
四 改进与完善	(68)
第五章 村委会选举中的秘密投票原则	(71)
一 无民主意识的乡村社会	(72)
二 秘密投票与选民空间	(78)

三 问题与进一步探讨	(83)
第六章 村委会选举中的村民选举权	(87)
一 村民选举权的基本涵义	(87)
二 村民选举权的法律性质和特征	(90)
三 村民选举权与公民选举权比较	(92)
四 村民选举权的具体内容	(94)
五 村民选举权的享有、限制与剥夺	(97)
第七章 选举权的村庄意义	(100)
一 政治权利的村庄体现	(101)
二 经济关系的政治表达	(107)
三 选举权遭遇单位制变迁	(112)
四 分离：村民权和居民权	(115)
第八章 村委会选举中的村民选举权利救济	(120)
一 权利救济的一般理论	(120)
二 村民选举权利救济的法律性质	(124)
三 村民选举权利受侵害的类型与原因	(128)
四 村民选举权利救济制度的完善	(139)
第九章 村委会选举中的选民登记	(149)
一 村民年龄确定的问题	(150)
二 精神病人的登记问题	(152)
三 外出村民的登记问题	(155)
四 户口不在本村村民的登记问题	(159)
第十章 村委会成员候选人资格条件	(164)
一 现行省级法规的规定	(164)
二 近年来的一些争论意见	(168)
三 规定村委会成员候选人资格条件是否违宪	(173)
四 规定村委会成员候选人资格条件是否违背 民主和自治的原则	(178)

五 如何改进关于村委会成员候选人资格条件问题的规定	(181)
附录一 相关文章选录	(185)
村委会选举法律基本原则研究	(185)
村民委员会候选人资格问题的法律探讨	(195)
村民自治中罢免问题的法律探讨	(211)
村委会选举：农民工的参与现状与原因分析——以武汉市调查为例	(222)
城市民工：村委会选举的盲点	(233)
基层政府在村委会选举中的失范问题研究	(242)
村委会选举中的重点、难点问题——“全国村委会选举情况分析会”讨论综述	(252)
制定一部全国统一的村委会选举法	(261)
附录二 有关文件选录	(264)
中华人民共和国村民委员会组织法	(264)
中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知	(270)
全国村民委员会选举情况分析会纪要	(278)
后 记	(287)

第一章

村委会选举的法律渊源

法律是由一定物质生活条件所决定的统治阶级意志的体现，是由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的规范体系，它通过对人们权利和义务的规定，确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。在现代汉语中，“法律”一词有广义和狭义两种含义。狭义的“法律”，指由国家最高立法机关制定的规范性文件，即由全国人大及其常委会制定的法律。广义的“法律”，指由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的行为规范的总和，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、国务院部门规章、地方政府规章等等。我们在本书中所讲的“法律”，主要是从广义而言的。

法律渊源指法律规范借以存在和表现的形式。在此意义上，分析和研究法律渊源所要解决的问题，其实也就是遇到各种法律关系、法律纠纷、法律案件需要处理、解决和裁判，应当到何处去寻找有关的法律规定的问题。或者说，也就是从事某种活动、实施某种行为，应当到哪里去寻找有关的国家机关制定或认可的法律规范的问题。村委会选举的法律渊源，即村委会选举法律规范借以存在和表现的形式，大体可以概括为以下几个方面。

一 宪法

宪法是我国的根本大法，由全国人大制定，规定了我国社会

制度、国家制度的基本原则，公民的基本权利和义务，国家机构的组成、地位、职权和组织活动原则等。我国现行宪法^①（即1982年12月4日由五届全国人大第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》）中与调整村委会选举关系有关的规定，最主要的有两条。

一是第111条的规定：“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。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。”“居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”

二是第34条的规定：“中华人民共和国年满十八周岁的公民，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。”

宪法中与调整村委会选举关系有关的规定，是村委会选举的根本法律渊源。之所以这样讲，是因为：宪法是国家的总章程，具有最高的法律效力。我国各级各类有关村委会选举的规范性文件或法律规范，都必须直接或间接依照宪法的规定来制定，都可以说是宪法规定的具体化，都不得同宪法的规定相抵触。我国所有涉及村委会选举的活动主体，都必须以宪法的规定为根本活动准则，一切违反宪法的行为都必须予以制止和追究。

^① 1982年宪法在我国宪法史上第一次规定了农村基层群众性自治组织——村委会的性质、职责、组成及其产生。而在此之前，无论是1949年中国人民政治协商会议第一次全体会议通过的当时起临时宪法作用的政协共同纲领，还是1954年宪法、1975年宪法和1978年宪法，都没有规定农村基层群众自治制度，当然也就谈不上对农村基层群众性自治组织——村委会的选举做出规定了。

二 法律

这里所说的“法律”，是指狭义上的法律，即全国人大及其常委会制定、颁布的规范性文件。法律规定社会生活基本的、重要的方面。立法法第8条规定：基层群众自治制度只能制定法律。我国现行的规定基层群众自治制度的法律有两部，一部为《中华人民共和国城市居民委员会组织法》（1989年12月26日七届全国人大常委会第十一次会议通过），适用于城市；一部为《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称村委会组织法），适用于农村。现行的村委会组织法是全国人大常委会根据宪法第111条的规定制定的，是1998年11月4日九届全国人大常委会第五次会议，在对1987年11月24日六届全国人大常委会第二十三次会议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》进行全面修订的基础上，制定和通过的。

村委会组织法全面规定了村委会的性质、地位、职能、职责、产生方式、组织构成、活动方式及其与村党支部和基层政权的关系等，从其内容和目前我国村民自治法律体系的现状来讲，可以说是一部有关村民自治的一般法。但它不属于一部基本法律，则是一个可以和值得讨论的问题。如果严格按照宪法第62条和第67条以及立法法第7条的规定^①，凡由全国人大制定的法律为基本法律，凡由全国人大常委会制定的法律为基本法律以外的其他法律，那么，由于村委会组织法不是由全国

^① 宪法第62条和第67条及立法法第7条规定：全国人大和全国人大常委会行使国家立法权。全国人大制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。全国人大常委会制定和修改除应当由全国人大制定的法律以外的其他法律；在全国人大闭会期间，对全国人大制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。

人大制定而是由全国人大常委会制定的，因此该法并不是一部基本法律。但从村委会组织法立法的历史过程来看，立法者在审议和通过村委会组织法（试行）之时，又的确是将其做为一部基本法律来制定的。在1987年3月16日六届全国人大常委会第二十次会议审议当时还称为“村委会组织条例草案”的联组会上，时任委员长的彭真就说：村委会组织条例关系8亿农民，是一个重要的基本法。在1987年3月25日六届全国人大第五次会议上，时任副委员长的彭冲在对“村委会组织条例草案”进行说明时提议：鉴于《村民委员会组织条例》是很重要的基本法律，建议将其改为《中华人民共和国村民委员会组织法》。1987年4月11日六届全国人大第五次会议通过的决议讲：六届全国人大第五次会议原则通过村委会组织法草案，并授权全国人大常委会根据宪法原则，参照大会审议的意见，进一步调查研究，总结经验，审议修改后颁布试行^①。这说明，至少在当时的立法者看来，全国人大可以把制定试行的基本法律的权力授予全国人大常委会。然而，第一，无论是宪法还是立法法都没有明确规定全国人大可以授权全国人大常委会制定基本法律，立法法只规定了全国人大及其常委会有权做出决定，授权国务院可以根据实际需要，对法律规定应当制定法律但尚未制定法律的事项中的部分事项先制定行政法规（立法法第9条）；第二，1998年11月4日九届全国人大常委会第五次会议通过村委会组织法，并未经九届全国人大明确授权，六届全国人大五次会议的授权是在立法法颁布之前做出的，不能认为该项授权对九届全国人大常委会仍然有效，因此，二者必居其一：要么认为村委会组织法不属于基本法律，不是本应由全国人大制定的

^① 参见白益华：“我所经历的村民自治制度改革”，1998年12月29日《中国社会报》。

法律；要么认为村委会组织法属于基本法律，是全国人大常委会超越了宪法和法律所赋予的权限所制定的法律。当然，如果不从国家法律体系的角度，不从严格的宪法意义上，而仅从纯粹的学理上讲，将村委会组织法称之为规范村委会组织、职能等的基本法律也未尝不可。但一定要明确，这里所讲的基本法律与我国宪法及立法法所规定的基本法律不是一回事。

村委会选举是村委会组织法的一个重要内容，在其中共有六条规定：

第 11 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 12 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 20 日以前公布。

第 13 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 14 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15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16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。

上述这些规定是村委会选举最基本的法律渊源。

村委会组织法实质上是一部实体法，没有过多地涉及程序方面的问题。相对于规范村委会选举的实际需要来说，村委会组织法仅用六个条款对有关村委会选举的主要问题所做的十分简略、原则的规定显然很不够^①，但在通过村委会组织法之时，全国人大常委会就没有打算制定一部全国统一的村委会选举法，而是把制定村委会选举具体办法的权力授予各省、自治区、直辖市的人大常委会（见上述村委会组织法第14条第4款的规定）。

① 相对于1987年村委会组织法（试行）来说，1998年村委会组织法对于村委会选举的规定已经是大大增加了。村委会组织法（试行）关于村委会选举的规定只有其中的第9条：“村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。村民委员会每届任期三年，其成员可以连选连任。”“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。”以及第11条的一部分：“村民会议有权撤换和补选村民委员会的成员。”

三 法规

按照宪法第 89 条和第 100 条以及立法法第 63 条有关之规定,有两种法规:一为行政法规,二为地方性法规。行政法规是国家的最高行政机关——国务院,根据宪法和法律,制定的规范性文件。地方性法规是省、自治区、直辖市的人大及其常委会,省、自治区的人民政府所在地的市的人大及其常委会,经济特区所在地的市的人大及其常委会,经国务院批准的较大的市的人大及其常委会,根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,制定的规范性文件。

就村委会选举的法律渊源而言,目前尚没有关于村委会选举的行政法规,只有关于村委会选举的地方性法规。这些地方性法规基本上可以分为两类:一类,也是最主要的一类,是由省、自治区、直辖市人大常委会制定的村委会选举办法;另一类,是由省、自治区、直辖市人大常委会制定的实施村委会组织法办法。

根据村委会组织法第 14 条第 4 款的规定,村委会的“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”。自 1998 年村委会组织法颁布施行之后,有 25 个省、自治区、直辖市的人大常委会先后制定或修正了本行政区域的村委会选举办法。它们是(按照制定或修正时间先后排序):

《山东省村民委员会选举办法》(1998 年 11 月 21 日山东省九届人大常委会第五次会议通过);

《甘肃省村民委员会选举办法》(1998 年 12 月 11 日甘肃省九届人大常委会第七次会议通过);

《青海省村(牧)民委员会选举办法》(1999 年 4 月 2 日青海省九届人大常委会第七次会议通过);

《新疆维吾尔自治区村民委员会选举办法》(1999 年 5 月 31

日新疆维吾尔自治区九届人大常委会第九次会议通过);

《上海市村民委员会选举办法》(1999年6月1日上海市十一届人大常委会第十次会议通过);

《陕西省村民委员会选举办法》(1999年9月8日陕西省九届人大常委会第十一次会议通过);

《天津市村民委员会选举办法》(1999年9月20日天津市十三届人大常委会第十一次会议通过);

《浙江省村民委员会选举办法》(1999年10月22日浙江省九届人大常委会第十六次会议通过);

《贵州省村民委员会选举办法》(1995年8月1日贵州省八届人大常委会第十六次会议通过,根据1999年11月28日贵州省九届人大常委会第十二次会议通过的《贵州省村民委员会选举办法修正案》修正);

《云南省村民委员会选举办法》(1999年12月28日云南省九届人大常委会第十三次会议通过);

《福建省村民委员会选举办法》(1990年12月26日福建省八届人大常委会第十九次会议通过,根据2000年7月28日福建省九届人大常委会第二十次会议《关于修改〈福建省村民委员会选举办法〉的决定》修正);

《辽宁省村民委员会选举办法》(2000年7月28日辽宁省九届人大常委会第十七次会议通过);

《湖南省村民委员会选举办法》(1996年11月28日湖南省八届人大常委会第二十五次会议通过,根据2000年7月29日湖南省九届人大常委会第十七次会议《关于修改〈湖南省村民委员会选举办法〉的决定》修正);

《江苏省村民委员会选举办法》(2000年8月26日江苏省九届人大常委会第十八次会议通过);

《北京市村民委员会选举办法》(2000年9月22日北京市十

一届人大常委会第二十一次会议通过);

《宁夏回族自治区村民委员会选举办法》(2000年11月17日宁夏回族自治区八届人大常委会第十六次会议通过);

《吉林省村民委员会选举办法》(2000年11月24日吉林省九届人大常委会第二十次会议通过);

《海南省村民委员会选举办法》(2001年5月31日海南省二届人大常委会第二十次会议通过);

《重庆市村民委员会选举办法》(2001年7月20日重庆市一届人大常委会第三十四次会议通过);

《广东省村民委员会选举办法》(1998年11月27日广东省九届人大常委会第六次会议通过,根据2001年9月4日广东省九届人大常委会第二十七次会议《关于修改〈广东省村民委员会选举办法〉的决定》修正);

《安徽省村民委员会选举办法》(1999年1月27日安徽省九届人大常委会第八次会议通过,根据2001年12月27日安徽省九届人大常委会第二十七次会议《关于修改〈安徽省村民委员会选举办法〉的决定》修正);

《西藏自治区村民委员会选举办法》(2002年1月20日西藏自治区七届人大常委会第二十四次会议通过);

《黑龙江省村民委员会选举办法》(1999年10月20日黑龙江省九届人大常委会第十二次会议通过,根据2002年6月13日黑龙江省九届人大常委会第三十次会议《关于修改〈黑龙江省村民委员会选举办法〉的决定》修正);

《湖北省村民委员会选举办法》(1999年1月22日湖北省九届人大常委会第七次会议通过,根据2002年8月2日湖北省九届人大常委会第三十四次会议《关于修改〈湖北省村民委员会选举办法〉的决定》修正);

《河北省村民委员会选举办法》(1999年9月24日河北省九