

詹成付 主编

选举权利 与司法救济

村民选举权利与救济系列研究


中国社会科学出版社
China Society Press

选举权利与司法救济

詹成付 主编

 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

选举权利与司法救济 / 詹成付主编. - 北京: 中国社会出版社, 2007.4

ISBN 978-7-5087-1681-7

I. 选... II. 詹... III. 农民-选举权-研究 IV. D911.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 035342 号

书 名: 选举权利与司法救济

主 编: 詹成付

责任编辑: 向 飞

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66051698 电 传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印 刷: 廊坊市飞腾彩印制版公司

开 本: 240mm×165mm 1/16

印 张: 19

字 数: 260 千字

版 次: 2007 年 5 月第 1 版

印 次: 2007 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 29.80 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

序 言

呈现在大家面前的这本《选举权利与司法救济》是《村民选举权利救济机制研究》一书的姊妹篇。

在《村民选举权利救济机制研究》一书中，我们通过文献分析和实证研究，对村民选举权利救济问题进行了理论上的阐释，重点讨论了村民选举的概念以及村民选举权利及其救济的内涵；从总体上分析了当前侵害村民选举权利的现状，讨论了判定村民选举权利受侵害的标准，并依据选举程序对侵害村民选举权利的情况进行了分类；在对村民选举权利救济现状进行剖析的同时，深入研究了当前村民选举权利救济中存在的种种内在矛盾和问题，并提出了进一步健全完善村民选举权利救济机制的对策和建议。在结论部分，我们提出了一揽子解决选举纠纷问题的总体方案，并重点分析了司法介入村民选举权利救济的可行性。虽然我们希望当村民的选举权利受到侵害时，可以根据自己所面临的社会情境，找到最适合自己的救济方法，但司法救济无疑应当是村民选举权利最后的也是最根本的保障。

为了求证司法救济在村民选举权利救济制度架构中的作用，我们在“村委会选举违法问题研究”过程中，收集了大量的文献资料，其

中既包括课题组进行实证调查时撰写的研究报告，也包括我们翻译的部分与此有关的国外文献。部分资料已经于2004年11月在北京召开的内部专题研讨会上进行过讨论。这些讨论，对于帮助我们理清司法救济与村民选举权利保障的关系起到了重要作用。课题研究结束后，虽然形成了《村民选举权利救济机制研究》一书，但总有意犹未尽的感觉。基于此，我们将研究中收集的一些文献资料进行了精选，编成这本书，希望能对同仁研究村民选举权利救济问题有所帮助。全书共分两部分，第一部分是国内学者对于村民选举权利救济问题的探讨，已发表的文章均注明了出处，未注明出处的均为首次发表；第二部分是国外司法救济选举权利的一些情况介绍。需要说明的是，本书仅是相关资料的选辑，并不代表编者的观点。

编 者

2006年12月

目 录

序 言	(1)
-----	-----

国 内 篇

村民选举权利的司法救济问题研究	袁达毅 (3)
村民选举争议的解决机制：特点与原因	王立峰 (30)
我国村委会选举中的法律问题	刘喜堂 (53)
选举违法的监督与诉讼救济	周梅燕 (68)
村民自治权利的法律保障	石明磊 (94)
村民自治与个体权利救济	章永乐 杨 旭 (103)
论村委会选举中的违法行为及其法律规制	刘志鹏 (142)
从王春立案看选举权的司法救济	焦洪昌 (154)
选举诉讼体制比较研究	伍华军 (167)

国 外 篇

墨西哥选举争议解决制度	Jesús OROZCO HENRÍQUEZ (179)
有关“选举结果”争议的解决	Violaine Autheman (245)
柬埔寨 1998 年选举中的争议解决机制	Jeffrey C. Gallup (268)
南非选举管理手册	(282)

国内篇

村民选举权利的司法救济问题研究

——以叶阿金选民资格纠纷案为例

袁达毅

叶阿金选民资格纠纷案，曾引起新闻媒体、政府部门和学界的广泛关注。2003年9月中旬，笔者就此案的基本情况以及与此案相关的问题，到浙江省瑞安市人民法院、瑞安市司法局和瑞安市民政局等单位进行了调查。本文拟根据该案的档案资料、座谈记录、媒体报道和分析评论等各种资料，就村级选举中村民选举权的司法救济等问题进行探讨。

一、基本情况

叶阿金选民资格纠纷案，是浙江省首例由法院受理的选民资格纠纷案。

叶阿金系浙江省瑞安市莘塍镇星火村村民，一直居住在星火村。1998年，为了加快农村城市化进程，促进人流物流集聚，浙江省开始进行小城镇综合改革试点工作。其中，户籍制度改革是小城镇综合改革的一项重要内容。户籍制度改革的主要内容是，鼓励有条件的农民到城镇落户。莘塍镇是浙江省第二批综合改革试点镇。1998年4月14日，叶阿金根据莘塍镇户籍制度改革试点方案，将农业户口转为非农

业户口，并将户口从星火村迁至相邻的农场村。^① 户口迁出后，叶阿金一家仍居住在星火村，其家庭财产与土地承包权均在该村，并按《瑞安市户籍管理制度改革实施意见》（瑞政发〔2001〕40号）的规定仍享有该村集体资产所有权。

2002年上半年，瑞安市进行村民委员会换届选举。4月26日，星火村召开村民代表会议，推选产生了村民选举委员会。在同日的村民代表会议上，星火村村民选举委员会提出了《莘塍镇星火村村民委员会选举办法》，并由村民代表会议表决通过。4月29日，《星火村村民选举委员会公告（第1号）》公布了《莘塍镇星火村村民委员会选举办法》。根据该办法第五条规定，叶阿金的户籍不在该村，不具有选民资格。

《莘塍镇星火村村民委员会选举办法》规定，星火村村民委员会换届选举日为2002年5月30日。5月3日，《星火村村民选举委员会公告（第2号）》公布了选民名单，叶阿金没有被作为选民列入选民名单。5月4日，叶阿金向星火村选举委员会书面提出复议请求，要求确认其选民资格。5月8日，星火村选举委员会经讨论后，明确告知叶阿金，“户籍已迁出，在本村不享有选民资格”，对叶阿金的要求不予支持。

随后，叶阿金到农场村确认自己的选民资格，但农场村也没有对叶阿金进行选民登记。在农场村公布的选民名单中也没有叶阿金。农场村选举委员会主任蔡士发认为：“像叶阿金这些人，我们考虑到，一个我们村人对他不熟悉，另外村里面有些方面的情况他也不熟悉，所以选举前我们把他们的名单抄出来送到镇里，要求原来那个村给他们选举权。”^②

叶阿金向莘塍镇反映上述情况，希望通过行政途径得到救济，确

^① 根据莘塍镇的改革方案，农场村全村改为城镇。星火村与农场村相邻，镇里要求星火村转居的村民，户口落在农场村，集中居住，统一管理。

^② 参见温州电视台《法在身边》栏目的采访报道（<http://www.wzlawtv.com/2002/0611.htm>）。

认其选民资格。莘塍镇向星火村村民选举委员会提出了确认叶阿金选民资格的指导性意见，但星火村村民选举委员会没有采纳。因为镇与村是指导而不是领导关系，村民选举委员会可以不按镇里的指导意见办。曾任莘塍镇镇长的瑞安市司法局副局长李国民向星火村选举委员会提出建议，应当给予叶阿金选举权，村选举委员会也没有同意。

在这种情况下，叶阿金想采取“闹”的办法解决这个问题。李国民告诉叶阿金不能闹，可以通过起诉试一试，看能否通过司法救济程序解决这个问题。叶阿金根据李国民的建议，找了一个律师，写了一张诉状。5月15日，叶阿金向瑞安市人民法院提起民事诉讼，状告星火村村民选举委员会，要求确认其星火村选民资格。

与此同时，司法局副局长李国民找到法院院长，建议法院受理此案。随后，法院院长和李国民分别向瑞安市政法委书记汇报了该情况，并阐明受理此案的理由。李国民认为，应当以权利义务的相关度来决定是否享有选举权，要保障财产权，就要以政治权利作为最后保障。

瑞安市人民法院受理了此案，并根据民事诉讼法的规定，采用特别程序于5月21日审理了此案。5月27日，依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百六十四条、第一百六十五条和《浙江省村民委员会选举办法》第十一条的规定，作出终审判决，确认叶阿金在2002年星火村村民委员会换届选举中具有选民资格。

法院认为，“《浙江省村民委员会选举办法》第十一条规定：选民应当在户籍所在地的村进行登记。有特殊情况的，户籍不在本村的人员，是否在本村进行选民登记，由本村具体选举办法按有关规定确定。由此可见，户籍不在本村的人员，并非一概不具有本村选民资格。起诉人农转非且户籍从星火村迁至农场村后，一直居住在星火村，其家庭财产与土地承包权均在该村，并按有关文件规定享有星火村集体资产所有权，且1999年曾在该村享有并行使选举权利。而农场村一直没有赋予其任何财产权利与相关经济待遇，起诉人也没有向该村承担任何村民义务，选举时该村也没有将其列入选民名单。因此，起诉人虽然不具有星火村的户籍，但享有的财产权益、政治权利与星火村紧密

联系。故起诉人属于特殊情况。为保证起诉人在户籍地和住所地中的一处享有选举权，在星火村选举办法没有确定起诉人选民资格的情况下，本院依法予以确定。起诉人的请求依法予以支持。”^①

叶阿金的选举权，通过司法程序得到了救济。星火村根据法院的判决，确认了叶阿金的选民资格，叶阿金参加了2002年星火村村民委员会换届选举。

二、案情观察

叶阿金选民资格纠纷案的案情并不复杂，但该案反映出的问题却相当复杂。

（一）户籍、利益与选举权关注

新中国成立后，户籍是区分农民和城镇居民身份的一个根本性标志。随着经济的发展，物资供应充足，城镇居民户口所拥有的优越性逐渐消失，因户籍身份而享有的各种物资供应票据也逐步被取消。上世纪90年代以后，在物资供应、劳动就业等方面，城镇户口和农村户口的区别，已没有很多的实际意义。这个时候，户籍管理部门没有忘记从农民身上再抓一把，向有条件的农民出售没有多少实际意义的城镇户口，以获取经济利益。有条件的农民只要交钱，就可以由农民转为城镇居民。而农民在信息获取和社会发展趋势把握上是弱者，他们只是从新中国成立以来的历史经验出发，花钱买城镇户口，将全家或者子女由农民转为城镇居民。

随着经济的进一步发展，小城镇建设速度加快，一些地方的农村开始出现整建制转居，同时鼓励城镇周边地区有条件的农民转为城镇居民。由于拥有城镇户口并没有多少实惠，相反，由于经济发展和城镇建设对土地的需求，在很多地方，农民因出售土地而积累了必要的

^① 浙江省瑞安市人民法院民事判决书 [(2002) 瑞民特字第1号] : 3~4.

发展资金，经济状况也逐渐好了起来，农转居对他们不再有强大的吸引力。在看不到转居会有多少好处的情况下，很多农民还担心因转居而失去土地后的生存问题。而加快小城镇建设又需要集中人流物流，因此，一些地方开始进行户籍制度改革，鼓励有条件的农民转为城镇居民，并制订政策对转居农民在原户籍地的各种权益予以保护。这样，政府也可以大大降低农转居的经济和社会成本。

瑞安市户籍管理上的变化，特别是农转居情况的变化，也经历了上述过程。莘塍镇是浙江省第二批小城镇改革试点镇。1998年，叶阿金由农民转为居民并将户口从星火村迁至相邻的农场村，就是在浙江省加快小城镇建设这种背景下进行的。为了让转居的农民放心，同时也是为了进一步加快城市化进程，2001年3月6日，瑞安市人民政府印发了《瑞安市户籍管理制度改革实施意见》，规定农转居后，“集体资产所有权归属不变，已转为城镇居民户口的原农民，永久享有原村集体资产所有权。在进行撤村建居试点过程中，不得以任何形式平调村级集体资产所有权”。

由于农村集体经济的好转，在很多地方，农民从集体经济中获得的各种利益也日益丰厚起来，有的比城镇居民还要优越得多。在这种情况下，已经转居的村民和未转居的村民，对自己和他人的村民身份开始关注起来，因为这关系到利益分配问题。已经转居的村民关心的是自己能否参加集体经济利益的分配，而未转居的村民关心的是，集体经济利益分配的多少。对于未转居的村民来说，参加分配的人越少，他们获得的利益就会越多。农村公共事务和经济管理权，关系到集体经济发展的成效和集体经济利益分配的公平。因此，在2002年星火村的选举中，就出现了以下情况：

1. 由利益关注引起身份关注

从1999年开始，随着瑞安市城市化进程的加快，地处瑞安市次中

心地位^①的莘塍镇经济发展较快，整体经济实力大幅度提升。在这种快速发展的背景下，星火村的集体经济也得到了较快发展，村民从农村集体经济中所获得的各种利益出现了优于城镇的趋势。在这种情况下，村民与居民的身份区别开始受到重视。

2. 由公共权力关注引起身份关注

由于农村集体经济实力开始壮大，农村公共事务的决策权和管理权特别是经济管理权，受到村民前所未有的重视，村庄精英或强势人物对农村公共权力的争夺更为激烈。村民委员会换届选举为农村公共权力的重新分配提供了机会，也为有意竞争者提供了一个合法的平台。在换届选举时，村庄精英或强势人物会通过各种途径、采取各种手段、利用各种政治资源去争取选票，获取公共权力，并抑制竞争者的参选和当选。叶阿金是村里的强势人物，在村民中有一定的威信，1999 年曾当选为莘塍镇人大代表并被推举为村民委员会副主任候选人，对于这次村民委员会换届选举，叶阿金必然要出来参与竞争。而现任村干部阻止叶阿金等人参选的最好办法，就是充分利用现存的制度资源和组织资源，合法地把转居人员排除在选举之外。由于利益关系，村民代表们也会同意和认可现任村干部起草的《莘塍镇星火村村民委员会选举办法》，把户口不在本村的村民排除在选举之外。

1999 年星火村村民委员会换届选举的法律依据是《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”）和《浙江省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法（试行）〉办法》。国家法律和地方法规关于村民的规定，都没有户籍限制，所以，叶阿金在星火村参选没有遇到制度性障碍。1999 年 10 月 22 日，浙江省人大常委会根据《中华人民共和国村民委员会组织法》的授权，制定了《浙江省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》和《浙江省村民委员会选举办法》。《浙江省村民委员会选举办法》第十一条规定：“选民

^① 根据 1993 年 8 月瑞安市人民政府批准的莘塍镇总体规划，莘塍镇定为瑞安市次中心，沿海城镇群中的工贸重镇。

应当在户籍所在地的村进行登记。有特殊情况，户籍不在本村的人员，是否在本村进行选民登记，由本村具体选举办法按有关规定确定。”^①当时，星火村的在任村干部，在起草《莘塍镇星火村村民委员会选举办法》时，就充分地利用了这一制度资源，把叶阿金等转居后户口落在农场村的村民排除在“特殊情况”之外，否定了他们的村民资格，因而，也否定了他们的选民资格。

（二）民主的基础与选举权的维护

在瑞安市，与星火村类似的情况并不少见，但此案为什么发生在星火村？而在星火村，像叶阿金这种情况的不止一人，为什么只有叶阿金提起诉讼？这与该村民主发展状况和叶阿金本人的民主意识密切相关。

叶阿金所在的星火村有 3000 多人，叶姓、周姓是大姓。据李国民介绍，该村是瑞安市农村基层民主起步最早的村，1990 年就进行了很规范的选举。李国民当时是该镇党委成员，被派到该村当住村干部。1990 年村委会选举开始时，这个村通过很多方式都搞得不好，党支部书记提出一个候选人，村民又提出一个候选人。于是，李国民作为住村干部，承担起指导村民选举的任务。后来，党支部不再提名候选人，候选人全部由选民 10 人联名提出。1990 年选出的村委会干部，冲劲十足，但办实事的能力不行。1993 年换届选举时，选出来的人还是不行，花钱大手大脚，能力也不行。到 1996 年选举时，推不出来能办事的人。经过这几次选举，村民在实践中吸取了经验，对选举的认识有所提高，权利意识也逐步增强。到 1999 年选举时，情况发生了变化，村民们提出“谁能给我们办事，我们就选谁当村长。”

前述叶阿金是村里的强势人物，权利意识和参与意识比较强。1999 年，叶阿金参加了乡村两级选举。1999 年 1 月，叶阿金在星火村

^① 乡镇论坛杂志社、民政部基层政权和社区建设司农村处：1999 年度农村基层民主政治建设资料汇编 [G]，99。

被选举为莘塍镇人民代表大会代表。在同年6、7月份进行的星火村村民委员会换届选举中，叶阿金被登记为该村选民，并被推荐为村民委员会副主任候选人。叶阿金的这些参与活动，特别是在履行人大代表职务过程中，民主意识、法制意识和参与技能都有了很大提高。

在这次村民委员会选举中，叶阿金所采取的一系列行动，与星火村的民主发展状况、叶阿金本人的民主法制意识和参与经验的积累，都是密切相关的。

（三）户籍地、居住地与选举权的行使

这是本案争论的第一个焦点问题。星火村村民选举委员会认为，叶阿金的户籍已从星火村迁至农场村。《浙江省村民委员会选举办法》第11条规定，叶阿金应当在户籍地农场村参加选举。至于叶阿金“是否居住在星火村这与选举权是无关的。”此外，叶阿金根据《瑞安市户籍管理制度改革实施意见》的规定，认为其有选举权及被选举权，这是对该文件的误解，文件中指的当地居民，指的是迁入地的居民，而不是星火村的居民。^①叶阿金的代理人认为，《浙江省村民委员会选举办法》第11条规定：“选民应当在户籍所在地的村进行登记。有特殊情况，户籍不在本村的人员，是否在本村进行选民登记，由本村具体选举办法按有关规定确定。”这说明，《浙江省村民委员会选举办法》确定的是“以户籍为主，其他条件为辅”的原则，《莘塍镇星火村村民委员会选举办法》第5条、第6条采用的就是这一原则，但“没有详尽有关情况”。对户籍虽然不在本村，但原户籍与本村有密切关系，一直居住在本村，履行村民权利义务的村民，没有给予充分考虑。叶阿金就属于这种“特殊情况”。因此，星火村村民选举委员会应当对《莘塍镇星火村村民委员会选举办法》予以补正，确认叶阿金

^① 瑞安市人民法院民事申诉卷宗（2002年度瑞民特字第1号）：63。卷宗号1201。

的选民资格。^①

户籍地、居住地与选举权的关系，是一个十分复杂的问题。需要具体问题具体分析。

(1) 户籍在本村、居住在本村的村民，在村民委员会换届选举中都有选举权。这是一个没有争议的问题。

(2) 户籍在本村、居住不在本村的村民。这类村民又分以下几种情况：一是本土村民，即祖祖辈辈居住在村里，因外出务工经商而不居住在本村，但享有村民的各种权利和承担村民的义务，这样的村民，在村级选举中应当有选举权。二是外嫁村民。一些村民嫁到其他村后，因利益关系或户籍迁移上的问题，不愿或不能迁移户口，因而造成人户分离，户籍地和居住地不一致。由于户籍地和居住地与这类村民都存在着一定的利益关系，因此，这类村民的选举权既可以在户籍地行使，也可以在居住地行使。在哪里行使选举权，应当由村民本人权衡选择。但只能在其中一处行使选举权。三是外来村民，也可以称之为非本土村民或“挂靠村民”。这类村民往往因为子女上学或其他各种原因，把户籍挂在村里，但不在本村居住。村民的权利义务因村情不同而有所不同。叶阿金对于农场村来说，就属这种情况。户口虽然在农场村，但不在农场村居住，不履行农场村的权利义务。这类村民的选举权，应当以居住地为主，在居住地参加选民登记。因为这类村民与户籍地没有什么利益关系。

(3) 户籍不在本村，居住在本村的村民。这类村民有以下几种情况：一是本土村民。户籍迁出后仍居住在本村，履行村民的权利义务。由于其利益关系与居住地十分密切，因此，这类村民应当在居住地参加选举。叶阿金对于星火村来说，就属这种情况。当然，如果村民本人愿意，户籍地同意，村民也可以在户籍地参加选举。二是嫁入村民。这类村民的选举权问题在嫁出村民的选举问题中已作讨论，不再赘述。

^① 瑞安市人民法院民事申诉卷宗（2002年度瑞民特字第1号）：54页。卷宗号1201。