

村民委员会选举救济机制的实践困境与重构

朱昕昱

(厦门大学 法学院,福建 厦门 361005)



摘要:各地《村民委员会选举办法》在《村民委员会组织法》规定的基础上,对村民委员会选举选民资格争议的救济途径作了变通,由此出现各省救济方式不同的局面。现有村民委员会选举选民资格纠纷解决机制在实践运行中出现三重矛盾,即立法差异与法制统一之矛盾、司法需求、司法能动与法律规范之矛盾、村民自治能力与纠纷解决之矛盾。为此,村民委员会选举选民资格争议的救济机制应在统一立法、贯彻村民自治的基础上,融合内部自决与外部司法力量。简言之,通过提升村选举委员会公信力、将争议纳入《民事诉讼法》选民资格争议并限缩适格当事人主体、设置换届选举选民临时巡回法庭的方式,向当事人提供合理、高效、公正的纠纷解决资源。

关键词:村民委员会选举;选民资格;村民自治;外部救济

中图分类号:F325.2;D921.2

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2019)02-0019-09

一、问题的引出

肇始于20世纪80年代的村民自治制度,是我国社会主义民主政治的重要组成部分。1982年《宪法》第111条将村民自治制度确立为我国的基本政治制度。1988年,《村民委员会组织法(试行)》的颁布标志着村庄民主自治从自发形成的非正规制度向国家治理正规制度安排的转变^[1]。村民委员会作为农村基层群众性自治组织,肩负着农村自我管理、自我教育、自我服务的多重职能。历经近40年的实践检验,村民自治制度对于活跃农村经济、促进农民增收、提升农村基础设施建设影响深远。村民自治始终是党和政府高度关心和重视的问题。2002年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》(以下简称《通知》),指出“搞好村民委员会换届选举,实行村民自治,扩大农村基层民主,是党领导亿万农民建设有中

国特色社会主义民主政治的伟大创造”。习近平总书记在十九大报告中也强调“必须坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持和完善……基层群众自治制度,……保证人民当家做主落实到国家政治生活和社会生活之中”“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。据统计,目前全国直接参与基层群众自治的农村人口已达6亿^[2]。可以说,村民自治是我国民主最微观、最生动、最直接的实践。

人事权是自治权的重要内容,根据民主合法性的要求,人事权应当通过选举权体现出来。村民委员会选举是村民行使自我原始自治主权的一种行为,村民选举权则是其法律保障之体现^[3],而是否具有村民委员会选举选民资格就成为村民行使选举权的基础与前提。《通知》要求村民选举委员会要对选民资格依法审核和确认,做到不错登、重登、漏登。然而,在村民委员会换届选举过程中,被不当剥夺选

民资格以及将不具有选民资格者纳入选民名单的现象仍时有发生。归纳起来,这些情况主要包括:(1)将本村未满 18 周岁的村民、死亡村民、精神病人纳入选民名单;(2)拒绝为符合选举资格的村民登记;(3)拒绝为农转非人员进行选民登记;(4)拒绝给为农嫁非人员进行选民登记^[4]。所谓村民委员会选举选民资格纠纷是指当事人对村选举委员会公布的选民名单有异议而引发的纠纷,其纠纷主体双方分别为提出异议的当事人和村选举委员会^[5]。现阶段,我国村民委员会选举选民资格纠纷解决机制无论在立法抑或实践层面都存在“剪不断、理还乱”的混乱局面,诸多问题还有待厘清。如地方《村民委员会选举办法》规定的村民委员会选举选民资格纠纷的救济路径是否合理?在法制统一与地区差异间应当如何取舍?村民委员会选举选民资格纠纷与《民事诉讼法》选民资格案件的关系如何?村民委员会选举资格纠纷解决机制是否需要引进外部救济方式,以及由此派生出的内部救济方式与外部救济方式应当如何协调等一系列问题。

村民委员会选举选民资格纠纷救济机制长期以来属于被我国学界所遗忘的“学术洼地”,专以其为研究对象的成果数量极少。其余以村民委员会选举为研究对象的学术文献仅少量篇幅涉及村民委员会选举选民资格纠纷救济。这些研究成果主要可归纳为:一是笼统地建议将《民事诉讼法》选民资格案件诉讼程序适用范围拓展至村民委员会选举选民资格纠纷;二是从机构完善的角度提出新设村民自治监督委员会;三是从司法权与村民自治权关系的视角论证了村委会选举选民资格争议引入诉讼程序并不会侵夺村民自治权。这些研究成果可以说为笔者的研究提供了素材积累,但这些既有成果缺乏对现有法律规范的分析以及对现有村民委员会选举选民资格争议解决机制实践运行情况的检视与关照。因而,笔者通过法律规范归纳梳理、裁判案例汇总、实践探索经验借鉴等方式,剖析现存村民委员会选举选民资格纠纷解决机制立法和实践存在的问题,进而以此为基础阐释村民委员会选举选民资格纠纷解决机制的可行性进路。合理、高效、公正的村民委员会选举选民资格纠纷解决机制,不但有裨于村民选

举权的保障,而且还有助于将村民自治真正落到实处。

二、村委会选举选民资格纠纷解决机制规范之审视

(一)纠纷解决机制的规范梳理

我国村民委员会选举的法律渊源可分为 3 个层次:《宪法》进行制度确认,《村民委员会组织法》规定基本框架,地方《村民委员会选举办法》细化具体内容。2010 年,《村民委员会组织法》迎来了颁行后的首次修订。修订后的《村民委员会组织法》新增村民委员会选举选民资格案件救济程序。该法第 14 条规定,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。为与新《村民委员会组织法》的内容相协调,全国各省、自治区、直辖市一级的人大常委会先后于 2010—2017 年修订了本省的《村民委员会选举办法》^①。笔者对全国 31 个省、自治区、直辖市《村民委员会选举办法》中有关村民委员会选举选民资格纠纷救济的内容做了归纳总结,具体内容见表 1。通过表 1 可以发现,除湖南省《村民委员会选举办法》未作规定外,其余 30 个省、自治区、直辖市的《村民委员会选举办法》均规定了村民委员会选举选民资格纠纷的救济途径。总体来看,村民委员会选举选民资格纠纷解决机制可划分为 4 种救济模式:内部救济的一元模式、内部救济与外部救济相结合的二元模式、内部救济的二元模式、内部救济与外部救济相结合的三元模式。

内部救济的一元模式在内容上基本照搬《村民委员会组织法》的规定。内部救济与外部救济相结合的二元模式引入乡镇换届指导工作小组这种临时性协调机构处理选民资格争议。内部救济的二元模式赋予当事人以双重救济,只不过两种救济方式同

①我国 31 个省(市)、自治区有关村民委员会选举选民资格案件的救济内容大多规定在《村民委员会选举办法》中,比较特殊的如河南省规定在《河南省实施〈村民委员会组织法〉办法》中,四川省规定在《四川省村民委员会选举条例》中。

属村民内部自治解决的范畴。内部救济与外部救济相结合的三元模式可视为前述 3 种救济模式的结合体,其整合了村选举委员会、乡镇换届指导工作小组、村民会议或村民代表大会 3 种救济方式。

表 1 村民委员会选举选民资格纠纷的救济途径

村民委员会选举选民资格纠纷的救济途径	省、市、区	数量
向村选举委员会申诉	福建、山东、山西、浙江、陕西、辽宁、青海、湖北、甘肃、内蒙古、新疆、广西、贵州、云南、天津、安徽、海南、江苏、北京、上海、河北、四川、河南	23
向村选举委员会申诉; 对村选举委员会处理决定不服的,可向乡、民族乡、镇的换届指导工作小组申诉	广东、吉林、黑龙江、宁夏、西藏	5
向村选举委员会申诉; 对村选举委员会处理决定不服的,提交村民会议或者村民代表大会讨论决定	江西	1
向村选举委员会申诉; 对村选举委员会处理决定不服的,可向乡、民族乡、镇的换届指导工作小组申诉;对处理决定仍不服的,提交村民会议或者村民代表大会讨论决定	重庆	1
未作规定	湖南	1

从数量分布看,绝大多数省份采用《村民委员会组织法》规定的一元模式,给予当事人双重救济的省份有 6 个,仅重庆赋予当事人三重救济保障。若以时间轴为坐标纵向来看,全国仅青海省在本省 1999 年《村民委员会选举办法》中规定诉讼救济方式^①。但该省 2014 年修订后的《村民委员会选举办法》取消了诉讼救济方式。至此,村民委员会选举选民资格案件的司法救济通道已彻底关闭。此外,广东省高级人民法院民一庭编写的《2003 年第一期民商事案例参考》认为:依据《村民委员会组织法》第 17 条,针对村民委员会选举选民资格争议,当事人可以向乡、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

部门申诉,由有关机关负责调查处理。笔者认为此种观点有待商榷,理由在于:(1)第 17 条规制的是选举过程中的违法行为,而村民委员会选举选民资格争议发生在选举前阶段;(2)即便退一步讲,第 17 条适用于选举前阶段,但村民委员会选举选民资格纠纷并非都源于采用不正当选举手段;(3)从体系解释的视角观之,既然第 14 条已规定了相应的救济方式,再将第 17 条适用于解决村民委员会选举选民资格争议从逻辑上也难以自洽。

(二)纠纷解决机制规范之述评

《村民委员会组织法》第 14 条之所以仅规定村选举委员会处理这一内部救济方式,其立法意旨在于尊重村民自治。各地的《村民委员会选举办法》在此之上进行了相应变通,但并未僭越《立法法》的规定,亦未与《村民委员会组织法》相抵触或相矛盾^[6]。一元模式侧重于追求纠纷解决的效率,但其缺点在于对当事人的程序性保障不足。特别是在村民内部自治能力欠缺的当下,此种解决机制很难达致纠纷的彻底解决,由此造成当事人选择作为外部救济途径的申诉、上访等方式寻求帮助。内部救济与外部救济相结合的二元模式将乡镇换届指导工作小组处理作为村民委员会选举选民资格纠纷的最终救济方式。换届指导工作小组成员一般由乡镇政府工作人员组成。压力传导型的行政体制使得基层政府部门与村民委员会存在错综复杂的利益交织。因此,作为纠纷裁断者的乡镇换届指导工作小组自身的中立性、公正性不免受到质疑。另外,村民自治强调外部行政力量对村民自治事务的不干涉,故乡镇换届指导工作小组处理村民委员会选举选民资格纠纷似乎有干预村民自治之嫌。内部救济的二元模式较一元模式表面上给予当事人多一层的保障,但《村民委员会组织法》第 12 条规定,村民选举委员会由村民会议、村民代表会议或者各村民小组会议推选产生。依此条,村民选举委员会成员能够代表本村村民行使权力。如果在此基础上增设村民会议或村民代表会议决定的救济方式,则会出现代表机构不能决定

①1999 年,青海省《村民委员会选举办法》第 14 条规定,对选举委员会处理决定仍有不同意见的,可以在选举日的 5 日以前向人民法院起诉。

其代表事项的悖论。随着农村人口流动性日趋增强,村民会议、村民代表会议的召集已变得愈发困难。若仅就单个或数个当事人是否应当列入或排除村民委员会选举的选民名单召开村民会议、村民代表会议,在实践操作中缺乏可行性。单论救济次数而言,三元模式无疑为当事人提供了最为充裕的保障。不过,救济程序的增加需要以效率的牺牲为代价,而村民委员会选举的时效性要求在保障当事人救济利益的前提下尽可能提高纠纷解决效率。除此之外,前文提及的两种二元模式缺陷同样反映在三元模式中。

三、现有村委会选举选民资格纠纷解决机制的三重矛盾

(一)地方性立法差异与国家法制统一

我国国土面积辽阔,各地农村的发展水平、风俗习惯各异,并且各省在村民委员会选举问题上的认识程度、重视程度以及其他方面的不同^[7],导致各地的村民自治立法呈现出地方性差异。《立法法》第 63 条规定地方性法规在不抵触上位法的前提下,可以进行变通。《村民委员会组织法》第 40 条赋予省级人大常委会结合本行政区域的实际情况,制定实施办法的权力。从表 1 也可看出,各地《村民委员会选举办法》关于村民委员会选举选民资格纠纷救济的路径迥异。应当承认,地方性差异始终存在,但笔者认为权利救济事关当事人的切身利益,其涉地方属性并不明显。如果地方性法规在此问题上各自为政,对于当事人的权利保障实属不利。试设想当事人若未被列入村民委员会选举选民名单,在 A 省其仅有一次救济机会,而到了 B 省却能够获得两次救济机会。同一情形只因地域原因而导致不同结果,以各地情况不同为解释理由显然苍白无力。作为一个统一的单一制国家,法制统一是我国依法治国的重要原则和目标之一^[8]。在村民委员会选举选民资格争议的救济上,由法律进行同一化规制而非赋权地方性法规更具合理性。

(二)司法需求、司法能动与法律规范

法谚云,有权利必有救济。司法最终救济原则作为现代法治理念,已被世界各国广泛接受认可。作为村民自治权的重要部分,村民委员会选举权同样应以司法裁判为最终救济方式。2010 年,《村民

委员会组织法》修订前,让司法介入村民自治纠纷的呼声不断。王禹教授起草的《村民委员会选举法》第 40 条规定,申诉人不服的,可以在选举日的五日以前向当地的基层人民法院起诉,人民法院应当在选举日以前作出判决。人民法院的判决为最后决定^[9]。最高人民法院在《村民委员会组织法修订草案》座谈会上建议可参照《民事诉讼法》第 164 条(现《民事诉讼法》第 181 条),允许对选民资格认定不服的村民向法院起诉^[10]。遗憾的是,由于我国立法宜粗不宜细的立法传统以及《村民委员会组织法》不宜引入程序性事项等诸多原因,司法救济的内容并未加入修订后的《村民委员会组织法》。然而,与此形成鲜明对比的是,现实生活中,当事人对于通过司法途径解决村民委员会选举选民资格纠纷有着强烈的需求,当事人期冀通过诉讼纠正村选举委员会的错误决定。但是,无论是按照《选举法》的立意还是《民事诉讼法》的语言,都无歧义地指示选民资格诉讼关注的是县乡两级人民代表大会的直接选举,而非适用于村民委员会选举^[11]。

司法实践中,多数基层法院对于此类案件以不属于法院受案范围为由不予受理或受理后驳回起诉。但吊诡的是,仍有少部分基层法院对此类案件受理并作出裁判。这其中福建省屏南县人民法院审理的吴少晖不服选民资格处理决定案被载入最高人民法院公报 2003 年第 6 期,似乎在一定程度上表明最高人民法院彼时持认可法院受理村民委员会选举选民资格纠纷案件的立场。笔者通过无讼案例将“选民资格特别程序”设为关键词,检索出符合要求的裁判文书 9 份,再结合见诸媒体的案例,共搜集到案例 20 件^①(见表 2)。对于此种统计结果,我们不禁要问,《民事诉讼法》第 181 条、《村民委员会组织法》、地方《村民委员会选举办法》都将诉讼方式排除在村民委员会选举选民资格案件救济之外,为何有法院依然受理,难道是法官不了解法律规定? 实则不然,在法官职业化、专业化水平不断增强的情况

①需要说明的是:对于法院受理的系列案件,虽然存在数份裁定书,但鉴于裁定书内容的相似性,故在统计时视为 1 例案件。因村民委员会选举选民资格争议相对于其他纠纷数量较少,并且相关案件未对外公开披露,使得收集到的案例数量有限,但笔者认为,该数据反映的问题仍具有一定的代表性、参考性。表 2 为笔者整理的统计结果。

下,这一假设很难成立。

表 2 法院对于村民委员会选举选民资格案件的处理结果

案件处理结果	原告撤诉	驳回起诉	作出判决
案件数量(件)	2	8	10

笔者认为,地方基层法院积极发挥司法能动,提升其在政治权力体系中的话语权,将受理村民委员会选举选民资格案件作为本院政绩,成为其受理村民委员会选举选民资格案件的深层原因。这点也能够从法院的宣传报道中得到确证。十堰市茅箭区人民法院、汕尾市海丰县人民法院都强调其受理的村民委员会选举选民资格案件系属本辖区首例案件。案件的审理对于保障公民选举权意义深远,达到了良好的法律效果和社会效果^①。海丰县人民法院更是高度重视本院受理的首例案件,由法院副院长和两位庭长亲自挂帅,组成合议庭对案件加班加点进行审理。虽然我们不能否认法院能动司法对当事人权益保障的积极意义,但司法能动并非是无条件的、无原则的,它必须在法律的框架范围内能动^[12]。法院作为审判机关而非立法机关,其创造性地解释运用法律必须遵守立法原意,不能通过扩大解释的方式延展法院的主管范围。否则,将造成司法秩序的无序以及司法公信的贬损。当事人的司法需求和法院的功利性催生了法院司法能动的热情,然而立法上的掣肘使得司法能动的合法性备受挑战。

(三)村民自治能力与纠纷解决

村民委员会选举选民资格争议属于村民内部争议,而村民内部争议的内化处理属于村民自治的重要事务。公民自行管理地方事务,其最大的优势在于一方面可以激发公民对公共福祉的责任心和参与热情,另一方面可以借此利用公民有关乡镇事务的兴趣、地方性知识和专业知识^[13]。争议的村内调处解决而非外力介入是村民自治的理想样态。从统计的案例中能够发现,村民在向法院提起诉讼前基本都已向村选举委员会申诉,仅有 1 例案件村民在未向村选举委员会申诉的情况下直接向法院起诉^②,表明村民了解村选举委会申诉机制且该机制在现实中得到普遍适用。应当说,《村民委员会组织法》规定的村选举委员会申诉机制能够将部分纠纷过滤,吸附在自治体内部。不过,当前内部自我解决的方式尚且无法完全获得村民的信任,且一些村选举委员会受利益纠葛、传统观念等因素的影响,未严格按

照《村民委员会组织法》第 13 条之规定认定当事人的村委会选举选民资格,使得作出的申诉处理决定自身不适当、缺乏法律依据,导致纠纷外溢。因而,村民仍选择向政府部门申诉或向法院起诉。通过对收集案例的裁判意见进行分析可以发现,驳回起诉的 8 例案件中,法院未就村选举委员会的申诉处理决定作出评价;在法院受理并作出裁判的 10 例案件中,法院均否定了村选举委员会对当事人所做的申诉处理决定。例如,(2017)粤 0204 民特 2、3、4 号裁定书指出“东联村选举委员会以当事人是非转农人员、空挂户,未尽村民义务为由,作出不予认可杨涛在其选区选民资格的处理决定,没有法律依据”。这也反映出若外部中立救济机制缺位将使得村选举委员会所做的错误申诉处理决定成为终局裁断,且无法得到补偏救弊,进而侵蚀当事人依法享有的村民委员会选举权。

村民选举委员会作为选举的主持机构,其承担着选举前、选举时以及选举后的与选举相关的各项工作,保障选举工作的顺利开展。村民选举委员会能否依法依规扮演好主持者的角色对民主选举的合法合规起着重要作用^[14]。为确保选举程序和选举结果的公平公正,村民选举委员会成员应当由本村公道正派、有责任心的村民担任。如果严格恪守《村民委员会组织法》的规定,那么推选出的村选举委员会成员应当深得村民信任。但村民选举委员会成员与参选的人员经常会发生人事安排上的重叠,直接造成选举委员会成员不作为,或不敢出面制止违法行为,只顾忙于自己竞选^[15]。农村基层民主制度的发育,需要政治、经济、文化、法制等多方面的因素共同促成,这是个长期的过程。从现在的状况看,内部救济还有相当长的路要走,仅借助内部力量而不依靠外部救济显然还不太现实^[16]。赋予村民委员会选举选民资格争议外部救济弥补了村民选举委员会保障不足的缺陷,也有助于协助村民自治制度的茁壮成长。

①有关案件的具体报道,参见:耿明军. 十堰城区首例选民资格确认案在茅箭法院落锤[EB/OL]. [2018-05-29]. <http://hubeigy.chinacourt.org/article/detail/2005/11/id/2653995.shtml>.

②(2017)新 0121 民初 100 号裁定书指出,该村委会选举已经结束,起诉人未根据法律规定申诉并提起诉讼,其以侵权为由提起诉讼不符合法律规定。

四、村委会选举选民资格纠纷解决机制的重构

(一) 程序性救济的数量供给

纠纷解决资源的稀缺性决定了不能为追求实体正义而投入无限的程序性救济。程序性救济的数量供给决定了当事人能够获得的救济次数的多寡。纠纷解决的时效性、纠纷的最终化解、纠纷解决成本成为为救济数量赋值的重点考量要素。村民委员会选举选民名单的公布时间与村民委员会选举的时间间隔一般较短,因而,争议应当尽可能在村民委员会正式选举日前处理完毕。

一次救济机会用尽即无,意含着对解纷机构的充分信任,未考虑处理决定错误或瑕疵,但错误与瑕疵在所难免,故一次救济机会对权利人的保护并不周延。不仅如此,当事人如果对处理结果有异议,其不再享有其他救济方式,从而造成纠纷无法彻底解决。遗留的未决纠纷很可能成为基层农村矛盾的导火索,尤其许多村民委员会选举选民资格纠纷涉及的当事人人数众多,如广东韶关市浈江区乐园镇六合村 55 名村民、郑州市管城回族区陇海马路街道办事处陇海村 22 名村民请求法院确认选民委员会选举选民资格。一旦处理稍有不慎,将事关村民委员会换届选举的正常进行以及选举结果的正当性。三次救济机会仅从数量上看确实最有利于权利人,但过多的救济机会反而造成纠纷解决迟缓与纠纷解决资源的过量消耗。

程序性救济的数量供给实际上是多重因素相互协调平衡的结果。而两次救济机会平衡了权利保障、解纠成本与解决效率,契合了村民委员会选举选民资格纠纷的特点。与其相似的选民资格案件,同样为当事人提供选举委员会前置处理与法院裁判相结合的两次救济机会。纵观诉讼救济程序,可以发现,赋予一次性权利救济的场景基本为程序性权利的救济,实体权利的救济多为两次或两次以上救济。相比之下,将救济次数赋值为二是最优之选,即各种影响因素的交汇点。

(二) 村民自治——纠纷解决的内部资源

村民内部纠纷的自我解决能够提升村民自治能力。村民自治体内部的纠错机制解决不仅治本且成

本最低。彭真委员长曾说“他们把一个村的事情办好了,逐渐就会管一个乡的事情;把一个乡的事情管好了,逐渐就会管一个县的事情,逐步锻炼、提高议政能力”^[17]。随着村民自治能力的增强,村民内部纠纷的化解终要回归村内自我处理,从而实现村民自治纠纷解决的良性内循环。

村民委员会选举选民资格争议的内部救济具体应由何种机构负责?关于具体的负责机构,主要有村选举委员会、村民大会(或村民代表大会)以及其他机构。上文已提及村民大会(或村民代表大会)的召集较为困难。如果出现《村民委员会组织法》第 13 条第 2 款第 3 项的情形^①,村民大会(或村民代表大会)已经就当事人的申请作出决定,再由同一机构处理当事人的异议,其变更决定的可能微乎其微。有学者建议设立村民自治监督委员会,负责监督村民委员会选举的整个过程,解决村民委员会选举中的选民资格纠纷^[18]。新设机构作为第三方,中立性高于村选举委员会,但村民自治属于微观民主范畴,机构应该是少而精,另起炉灶设立新机构既增加换届选举的负担,又增加运行成本^[19]。还有观点主张改革村选举委员会,建议村选举委员会成员由乡镇下派官员、县人大下派监督员、村中党员、大学生村官、普通村民以及其他村的村民组成^[20]。拓宽村选举委员会成员的构成目的在于实现相互监督与制衡,但其忽略了村民委员会选举属于自治事项,由非本村村民担任村选举委员会成员违背了村民自治的基本原理。而按照要求,村选举委员会成员在选举前需要接受乡镇换届指导工作小组的培训,熟悉村民委员会选举相关的法律规范。因此,村选举委员会处理当事人申诉的专业性毋庸置疑。当然,部分地区存在村选举委员会组成不符合规范的情况。与其新设其他机构处理当事人争议或改革村选举委员会成员构成,不如严格规定村选举委员会成员的遴选资格,落实村民选举委员会回避制度^[21],规定参加村民委员会成员竞选的村民及其近亲属不得担任村选举委员会成员,从而阻断村选举委员会成员与村民委员会选举的利害关系,增强村选举委员会的

①《村民委员会组织法》第 13 条第 2 款第 3 项规定,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。

公正性、独立性。

(三)司法救济——纠纷解决的外部保障

1. 外部救济选择之辨。外部救济机制主要包括行政救济与司法救济。村民自治脱胎于政社合一的人民公社体制^[22],《村民委员会组织法》将基层人民政府的职能界定为指导、支持和帮助。若允许行政机关处理村民委员会选举选民资格纠纷,则行政力量将重新嵌入村民自治,为行政力量干预村民自治提供入口。这也意味着村民自治为摆脱行政力量干预的努力付诸东流。那么,同属外部纠纷解决机制的司法救济会否干预村民自治?修订后的《村民委员会组织法》的最大改变之处在于初步打破了户籍制下的“惟身份论”,根据自治权益的实际享有者适当扩大了自治的主体范围^[13]。《村民委员会组织法》第13条第2款已经清楚地列明应当纳入选民名单的三类情形:(1)户籍在本村且在本村居住;(2)户籍在本村,但不在本村居住,本人表示参加选举的村民;(3)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。对于满足前2项的村民,村选举委员会必须无条件予以登记,不得随意剥夺其选举权。对于本村以外的当事人,村民的自治范围限于同意或不同意他参加选举,这是法律规定的自治内容^[23]。倘若符合前2项的村民未被列入村委会选举选民名单,且村选举委员会未支持村民的申诉请求,致使当事人向法院起诉,法院仅需按照法律规定作出是与非的判断即可,无需再行分析与论证。假使符合第3项的非本村当事人经村民大会(或村民代表大会)决定同意其参加选举,但村选举委员会未将其列入参加选举的选民名单,并对该当事人的申诉不予支持,当事人选择起诉的,法院直接按照村民大会(或村民代表大会)的决定作出相应判决即可。第13条第2款压缩了法院自由裁量的空间,所以无论是依法律还是依村民大会(或村民代表大会)决定,司法救济都不会干涉村民自治。相反,司法救济还能够贯彻和落实村民自治的内容,顺应村民的救济诉求,畅通“内部救济—中立外部救济”的渠道,为村民自治提供强有力的外部支持,消解司法能动师出无名的困境。

2. 司法救济的表与里。村民委员会选举选民资格案件采用司法救济方式首先遇到的问题便是:应

当按照哪种现有程序审理?民事诉讼特别程序、民事诉讼普通程序^①、还是行政诉讼程序?民事诉讼普通程序处理的是平等主体之间的民商事争议,村民委员会选举选民资格纠纷的政治性色彩浓厚,该种程序难以胜任审理之需要。村民委员会选举选民资格纠纷并不是因行政权力的行使而引发,划入行政诉讼的受理范围也不吻合行政诉讼的本性^[24]。选民资格纠纷与村民委员会选举选民资格纠纷有着很高的相似度,笔者认为可以准用民事诉讼特别程序,但还需根据村民委员会选举选民资格案件的自身特点进行微调。

《民事诉讼法》选民资格案件的适格原告既包括案件当事人、与案件存有利害关系的其他人以及案件不存在利害关系的其他人。如此规定的目的在于尽最大努力纠正选民名单中的错误,以充分实现人民当家做主的政治目标。但无论何时,我们都要谨记村民委员会选举选民资格争议的自治属性。为此,笔者认为需要在选民资格诉讼适格起诉人的范围内进行限缩,只准予当事人或本村的其他村民有权向法院起诉。具体而言,可以分为两种情况区别对待:(1)认为自己应当列入村民委员会选举选民名单的当事人,其本人为适格当事人;(2)认为他人不应当列入村民委员会选举选民名单的,本村的其他村民为适格当事人^②。审理方式上,有学者曾提议可以在基层法院设置专门选举法庭受理^[25]。笔者虽对此观点表示赞同,但因村民委员会选举选民资格案件数量相对较少,在人案关系紧张的基层法院设立专门的选举法庭对于基层法院的确力有未逮。在此方面,陕西省部分基层法院的经验值得我们学习与借鉴。2015年至2018年,陕西省西安市鄠邑区(原户县)、周至县人民法院先后成立村民委员会换届选举临时法庭,统一集中审理县域范围内的村民委员会选举选民资格案件^[26]。临时法庭设在民一

①有学者主张村民委员会选举选民资格案件不能适用特别程序审理,应按照普通程序予以立案审理。参见:李相波. 选民资格案件程序的适用范围[J]. 人民法院报,2006-05-31(B02)。

②这种情形也曾有相关案例。例如,十堰市茅箭区李家岗村村民李静请求法院确认瞿琴不具有村民委员会选举选民资格。

庭,由入额法官组成合议庭对案件进行审理,并配备有书记员、法官助理协助法官处理案件。按此思路,法院应当以便利村民为宗旨,可在民事审判庭设置临时法庭,选派办案经验的丰富法官担任审判员,并可到发生争议的村庄现场审理或现场宣判,使全体村民知晓法院的裁判结果。此举亦能够间接督促村选举委员会主动履行法院生效判决,及时纠正错误的申诉处理决定。

(四)救济规范的减法与加法

权利平等推演出作为原权派生性权利的救济权的平等。当事人享有平等救济权要求村民委员会选举选民资格的救济规范既得做加法还得做减法,即各地《村民委员会选举办法》要减去有关村民委员会选举选民资格救济的相异规定,统一参照上位法的规范内容;《村民委员会组织法》应当在“向村选举委员会申诉”后加入“对申诉处理结果不服的,有权向村所在地的基层法院起诉”。与之配套,《民事诉讼法》第181条应增设第2款,规定“当事人或其他本村村民不服村选举委员会对村民委员会选举选民资格的申诉所作的处理决定,可以在选举日的五日以前向村所在地基层人民法院起诉”。这样既回应了村民对司法救济的渴求又能为法院的司法能动提供合法性支撑。尽管不是本文讨论的问题,但《民事诉讼法》《村民委员会组织法》的立法结构广受诟病已是不争的事实,在《民事诉讼法》《村民委员会组织法》新增上述内容也仅是权宜之计。笔者还是呼吁未来制定《村民委员会选举法》时应当将村民委员会选举选民资格案件的司法救济纳入其中。

五、结 语

村民自治制度已走过三十余载,为农村勾勒出民主和谐的乡村图景。村民委员会选举选民资格救济的法律规范从无到有,从法律到地方性法规,容量不断充盈,成为我国村民自治制度日臻完善的缩影。省级《村民委员会选举办法》对于村民委员会选举选民资格救济的不同规定与救济权平等的理念相左。作为外部纠纷解决力量的司法救济纵使被排除在法院主管范围之外,但村民却对此有着强烈的需求。法院也寄希望通过受理此类性质敏感但意义重大的案件增加自己的业绩,但于法无据成为制约法院司

法能动的瓶颈。在村自治体内部,村民自治能力的不足使得强行赋予村选举委员会惟一旦终局的纠纷裁决权无异于揠苗助长。

综合立法现状与实践需要,村民委员会选举选民资格争议的救济体系应当建立在以坚持村民自治为根本导向的话语共识下,实现法制统一、内外兼修与内外联通。鉴于地方立法差异带来的权利保障不均,各地救济权的规定应照准《村民委员会组织法》,《民事诉讼法》选民资格案件也应增加与之匹配的条款。严格选拔村选举委员会成员,消除选举委员会成员的利益纠葛,为村选举委员会增信,乃提升村民自治能力的必由之路。根据法律规范分析的方法可以得出,外部司法力量的介入并不会涉足村民自治事务,反而能滋养村民自治的土壤。村民委员会选举选民资格案件的司法救济程序可以《民事诉讼法》选民资格案件为蓝本,但需缩小适格当事人范围。另外,基层法院通过组建临时法庭、深入农村基层的方式,在保护当事人选举权益的同时提高司法权威。

参考文献:

- [1] 叶静怡,韩佳伟.村民自治的现状与问题——基于黑龙江A镇样本的研究[J].学习与探索,2017(9):117-125.
- [2] 顾朝曦.加强城乡社区协商 深化基层群众自治——学习习近平总书记关于社会协商民主建设的重要论述[J].求是,2015(16):14-16.
- [3] 曾文远.论对村民选举权的法律救济——基于地方自治法的立场[J].云南大学学报(法学版),2012(1):20-26.
- [4] 詹成付.村民选举权利救济机制研究[M].北京:中国出版社,2007:37.
- [5] 石佑启,张显伟.村民自治:制度困境与路径选择——村委会选举中选民资格纠纷解决机制探索[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2010(5):140-145.
- [6] 唐鸣.省级法规视角下的村民自治制度建设——各省实施村委会组织法比较问题之探讨[J].当代世界社会主义问题,2018(2):20-27.
- [7] 戴仲川.论我国村民自治司法救济制度的构建——从庄文呈选举纠纷案看我国村民自治的司法救济问题[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2004(4):35-42.
- [8] 刘志鹏.我国村民自治立法的协调性质疑[J].华南师范大学学报(社会科学版),2010(4):145-147.

[9] 王禹. 村民选举法律问题研究[M]. 北京:北京大学出版社,2002:163.

[10] 宋识径. 司法介入村民自治一时难以入法[N]. 检察日报,2009-12-28(05).

[11] 李响. 评《民事诉讼法》第 164 条之不堪重负[J]. 法治论丛,2011(4):48-56.

[12] 公丕祥. 能动司法的社会主义倾向[J]. 金陵法律评论,2013(1):3-26.

[13] 哈特穆特·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 高家伟,译. 北京:法律出版社,2000:546-547.

[14] 常朝阳. 乡村民主治理中民主选举之反思与矫正[J]. 理论与改革,2016(6):46-51.

[15] 曹利. 民主之维中的村民自治——《村民委员会组织法》修订的法律内涵之解读[J]. 法学杂志,2011(2):105-107.

[16] 刘颖. 村民自治的司法权利救济及相关问题探讨[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2005(3):83-85.

[17] 罗平汉. 村民自治史[M]. 福州:福建人民出版社,2006:70.

[18] 詹成付. 村民选举权利救济机制研究[M]. 北京:中国

社会出版社,2007:37.

[19] 郑梦熊. 村民自治实践中存在的问题和出路——兼论《村民委员会组织法》的修改[J]. 东南学术,2010(4):81-85.

[20] 时晓红, 娄兆锋. 村级民主选举障碍性因素分析[J]. 山东师范大学学报(人文社会科学版),2010(6):59-63.

[21] 张景峰. 村民委员会民主选举国家法规范研究[J]. 河南科技大学学报(社会科学版),2015(4):94-100.

[22] 徐勇. 民主与治理:村民自治的伟大创造与深化探索[J]. 当代世界与社会主义,2018(2):20-27.

[23] 蒋成旭. 阻断司法救济的村民自治——以村委会选举权为视角[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2015(4):141-149.

[24] 张显伟. 村委会选举中选民资格纠纷解决之现行机制剖析[J]. 创新,2011(1):80-82.

[25] 焦洪昌. 从王立春案看选举权的司法救济[J]. 法学,2005(6):73-79.

[26] 陕西省周至县人民法院. 周至法院成立村委会换届选举临时法庭[EB/OL]. [2018-05-29]. <http://sxzzxfy.chinacourt.org/article/detail/2018/04/id/3465820.shtml>.

Practical Predicament and Reconstruction of Remedy Mechanism of Village Committee Election

ZHU Xinyu

(School of Law, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005, China)

Abstract:Based on the organization law of the villagers’ committees,each province revised the regulation about the remedy mechanism of dispute over villagers’ election qualification. The existing dispute settlement mechanism of villagers’ election qualification for the villagers’ committee appears triple contradictions in practice, including legislative differences and unification of the legal system, judicial needs, judicial activism and legal norms and the ability of villagers to govern themselves and dispute resolution. That means the remedy mechanism should establish on the ground of unified legislation and villager autonomy, integrate the internal self-determination and external judicial power. In a word, we should enhance the credibility of the village election committee, limit the applied scope of disputes over the qualifications of voter in the civil procedure law and set up the provisional electoral circuit. Only by doing this can we provide dispute resolution resources to the parties that meet the needs of dispute resolution efficiency and justice.

Key words:villagers committee election; qualification of voters; villagers’ autonomy; external remedy

(责任编辑:王倩)