

优秀论文:村（居）委员会选民资格认定之剖析与探讨 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E4_BC_98_E7_A7_80_E8_AE_BA_E6_c122_484458.htm 我国《宪法》第一百一十一条规定：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。作为基层群众性自治组织的村（居）委员会，其主任、副主任和委员都是由居民选举产生的。而且法律规定，村民委员会主任、副主任和委员，是由村民直接选举产生的，居民委员会则是由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生。根据居民意见，也可以由每个居民小组选举二至三人选举产生。而对于选民资格的认定，《城市居民委员会组织法》和《村民委员会组织法》都规定了，年满十八周岁的本居住地区居民（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。现在，由于《村民委员会组织法》于一九九八年十一月修订通过施行，《城市居民委员会组织法》更颁布于一九八九年十二月二十六日，实施于一九九0年一月一日，距今已有十多年了，随着形势的变化，特别是珠江三角洲部分地区行政区域的调整，城市进程不断加快，凸显了村（居）委员会选民资格的争议，尤其是选举村委会的选民要求是本村村民，而广东省的深圳市已全部“村改居”，佛山市已取消了农和非农户口的区分，只分农村居民、城市居民，因此，本文意

图按现行的法律，结合相关的政策在选民资格认定方面作出剖析和探讨。一、“村改居”后，如何认定“村民”与居民的问题。自改革开放以来，为适应农村生产力的发展，不断深化农村改革，调整农村生产关系，全国各地不断地进行改革农村区域建制，推行股份合作制，完善地区承包制，加大力度理顺农村基层管理体制，设立村民委员会的改革，加强了农村基层的行政管理，推动了农村经济发展。但随着市场经济的快速发展和经济全体化的到来，城市化也提到了议事日程上来了，各地本着“合并自然村，建设中心村，重点发展小城镇”的原则，不断推进村的合并和“城中村”的改造工作，特别是对于在城市中心城区和各建设镇的城市规划区内的“城中村”以及位于城市结合部分，大部分都进行了城市化改造，将村民委员会改为居民委员会，将原村民的农业户口转为非农业户口，将原居农民集体所有的土地转为国有土地。此时此刻，就产生了“村改居”后，居民委员会的选举，究竟是按《城市居民委员会组织法》，还是按《村民委员会组织法》来组织选举，其选民资格怎样去认定等一系列的委员会问题。尽管村民委员会已改为居民委员会，但对于既有农村村民，又有城市居民的社区居委会如何选举一事，至今理论界仍存在很大的争议，其中较有代表性的观点认为，如社区居委会内居民小组、居民是“村改居”过来，而且占多数，集体经济未剥离的，一律实行直选，其他居民小组不参加社区居委会选举，只选举本居民小组的居民代表、居民小组长；所选的居民代表、居民小组长除选举、罢免权外与其他居民代表、居民小组长行使同样职权；笔者对此不敢苟同，因为这种观点混淆了“村民”与“居民”两者之间的

法律属性，如本文开头引用了我国《宪法》第一百一十一条的规定：“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。”这个规定主要有两层含意：一是居委会和村委会都是按居民居住地区设立的组织；二是居委会成员和村委会成员都是居民选举产生的。这里非常清晰地规定了居住在农村内的也是居民。如果仅让“居民”只参加居民代表、居民小组长的选举，不参加居委会的选举，就意味着这些符合选民法定条件的“居民”不能完全享受选举权和被选举权，同样，这些选民已在前期投票选出了选举委员会成员，那么如剥夺这些“居民”参加居委会选举的选举权和被选举权的话，当初选举委员会的选举由于这些“居民”参加了投票，是否导致该选举委员会产生程序不合法呢？另一有牵连的问题是，若这些“居民”当选了选举委员会成员，根据上述的观点，在后期居委会的选举中，由于这些“居民”没有选举权和被选举权，还能在选举委员会中继续呆下去，继续主持选举吗？无疑其后果只能是将选举委员会一是陷入违法的境地，一是将选举委员会推倒重来。更为严重的是，若选举委员会坚持上述观点，等于是变相剥夺了这些“居民”的选举权和被选举权，明显有违我国《宪法》第三十四条的规定：“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。”即除了被剥夺政治权利的人之外，只要符合法定条件都当然拥有选

举权和被选举权。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力。而《中华人民共和国村民委员会组织法》第十二条和《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第八条第二款也作出了相应的规定。任何部门和任何人都无权剥夺宪法及法律所赋予公民的参加选举的权利。而且，选举权和被选举权是一种完整的法律所赋予的权利，不能分解，不能部分享有。

二、关于不是原村民，外来迁入的居民的选民资格问题。由于部分行政区域的调整以及城市工业园区不断征地扩展，导致部分居民迁入了其他村民委员会的辖区内，在村民委员会选举过程中，就产生了“原村民”与迁入的“居民”问题了，“原村民”往往认为外来的“居民”如获得了其村民委员会的选民资格，势必会挤占了“原村民”的股份利益，强烈要求反对选委会将外来的“居民”认定有选民资格，笔者认为错误的，根据我国《村民委员会组织法》第十二条的规定，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。“本村村民”既是“村民自治”的具体主体，又是村民是否具有选民资格的一般规定。“本村村民”的涵义有两层意思，一是他（她）的自然人的属性，他（她）出生、成长、居住、生产、生活以及相应的社会关系都在“本村”这个特定社区，这是确认选民资格最实质的条件；二是他（她）的法定属性，即他（她）要有本村的户口、具备年满18周岁的年龄条件和具备政治权利等等。一般说来，绝大多数村民的自然人的属性和法定属性是一致的，也就是说村民的内容与形式是统一的。这也是为什么各省、市、自治区的选

举办法都规定“选民”必须是“本村村民”的道理。《广东省村委会选举办法》第十条规定，“具有选民资格的村民一般在户口所在地的村参加选民登记。”根据法律规定，在村委会选举中，一个村民是否有选民资格，即是否成为选民必须同时具备以下几个条件：1、属地条件。必须是本村村民，即出生、户口均在本村，或不在本村出生，但户口在本村。2、年龄条件。必须年满18周岁。计算年龄的时间，以选举日为准，就是说到投票选举日必须年满18周岁。出生年月，以身份证为准。新满18岁未办身份证的，以户籍登记为准。3、政治条件。依法被剥夺政治权利的人，不具有选民资格。以下两种人即具备其他条件也不具备选民资格；一是依法被剥夺政治权利的人，以司法机关的法律文书为准；二是因为各种严重犯罪案被羁押的犯罪嫌疑人，正在受侦查、起诉、审判的人，经人民检察院或人民法院认定，停止其选举权和被选举权的人。其他部门作出的认定无效的是。进一步来讲，凡户籍在本村的村民都是本村村民，现时一系列的选举法规，包括我国的《宪法》、《城市居民委员会组织法》、《村民委员会组织法》等，所使用的“村民”的表述，只是对“居住在农村的居民”的简称，以表示对“居住在城市居民”的区别。而且根据《中华人民共和国居民身份证法》第二条规定：“居住在中华人民共和国境内的年满十六周岁的中国公民，应当依照本法的规定申请领取居民身份证；未满十六周岁的中国公民，可以依照本法的规定申请领取居民身份证。”也就是说，只要是居住在中国国境内的中国公民，不分城市或者农村，其身份都是居民。大家现在所持有的都是居民身份证，并不是村民身份证。我们平时习惯所称的村

民，只是表示居住在农村的居民的意思。“原村民”另一认为外来的“居民”不属原行政村的“原籍”，其户口的迁入未经全体“原村民”同意，故此成为其不能成为选民的理由。而事实上，《中华人民共和国户口登记条例》第六条规定：“公民应当在经常居住的地方登记为常住人口，一个公民只能在一个地方登记为常住人口。”广东省公安厅在《关于我省进一步改革户籍管理制度的意见》中也明确规定：“实行本省户籍人口按居住地登记户口的户籍登记管理制度。”只要在选举时，其户口登记册上有这些居民名录，进行了合法的户籍登记，无疑是符合了上述的我国户籍的法律规定。如前所述，具有选民资格的村民一般在户口所在地的村参加选民登记，前提是其户口登录是合法的话，那么选举委员会就只能按照核定选民是资格的法定三条件（如文前所述）来认定其是否有选民资格，任何组织和个人都不能剥夺其选民权和被选举权。对于如何认定“本村村民”，是认定选民资格至关重要的步骤，一般来说，针对以下几种特殊情况，一是属非农户的特殊情况有多种：第一种是离退休的国家机关、企事业单位职工，回原籍村居住；第二种是国家正式职工或下岗职工，回原籍竞选村委会成员；第三种是外地迁入本村又是非农的人员。二是属农转非的特殊情况有多种：第一是因国家建设需要，部分村民农转非，村委会建制仍保留。这又可分为两种情况：国家给予安排工作和通过其他途径已就业的；年老体弱、残疾未安排工作和就业，仍居住在本村且尽村民义务的。第二是不属国家建设需要，而是个人通过关系农转非或曾经是农村基层干部，上级为了照顾他（她）而农转非的。可能是本人不在本村生产，但家庭还在本村生

产、生活，也可能是本人及其家庭生产都不在本村，但居住、生活在本村的。三是属农村居民户籍的村民特殊情况又有多：第一是户在人不在的，即外出人员。有的是外出两年以上且与本村无联系、无下落、找不到本人的；有的是户口在本村而人从未在本村居住的，即空挂户；第二是人在户不在的，即在村办企事业中长期打工的外地人员或结婚后居住在配偶所在地的村，户口未迁移的；第三是外地因承包本村农业项目等原因户口迁入本村的。应该采取以下五条基本原则来解决：（一）户籍所在地原则。一般情况下，只有农村居民户籍在本村是有选举权的村民，才在村委会选举中具备选民资格，才能进行选民登记。这是法律法规规定的基本原则。有选举权和被选举权的村民应当在户籍所在地的村进行登记。（二）经常居住地原则。具有农村居民户籍的村民，如长期在外打工（包括外地村民来本村承包农业项目等），且经常居住在该村，如本人在居住地提出申请，具备以下三个条件的，可给予登记：第一，在本村有居住条件的，包括村委会安排的住房、经合法手续自己建房和买房的；第二，在本村有长期稳定正当职业的，包括在村办企事业务工，和临时雇用人员；第三，尽村民应尽的义务。满足上述条件，经村民选举委员会确认，可在经常居住地的村进行登记。（三）履行本村村民义务的原则。所谓村民义务是指按照国家法律、法规和政策要求，村民应尽的义务。包括尽“一事一议”义务、计划生育、义务教育、服兵役、保护环境等。（四）不得重复登记的原则。任何村民不得在2个或2个以上的村重复进行登记。外出务工经商的村民，凡在城市、城镇生产、生活，而且参加了社区居委会选举的，不能再重复登记为村委会

选举的选民。(五)民主决策的原则。如果以上四个原则和要求仍不能解决选民工作中出现的有争议的问题,就应该坚持民主决策的原则,由村民会议或村民代表会议讨论决定,根据多数村民或者村民代表的意见决定是否给予登记。村民会议或者村民代表会议在讨论是否给予选民登记时,应考虑是否有利于本村的团结和稳定,是否有利于本村经济社会的发展。最后,关于如遇对选民资格发生争议的怎样处理问题,由于我国《城市居民委员会组织法》和《村民委员会组织法》对此都没有明确的规定,而根据上述二法,都清晰地订明了省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会可以根据该法,结合本行政区域的实际情况,制定实施办法。笔者查阅了《广东省村民委员会选举办法》实施细则(试行),其中第十四条规定,选民资格有特殊情况,可以由村民选举委员会确认给予登记或不登记。对村民选举委员会确认不服的,可以召集村民会议或村民代表会议讨论确定,也可依法提起诉讼。这样对选民资格的登记争议处理程序有了明确的指引。这是需要注意的是,并不是实践中有部分的选举委员会动不动就召开村民会议,而是先由选举委员会对争议的事项予以登记或不予登记,对选举委员会的上述确认不服的,既可以召集村民会议或村民代表会议讨论确定,也可以依法向法院提起诉讼,不能一有异议,就召于村民大会来进行所谓的“公决”。对于选举权的司法救济问题,笔者认为,合资格的公民法律是规定了他(她)享有很多的权利,其中之一是选举权和被选举权,但是当他(她)的权利受到侵害后,可以以什么的程序和什么的办法去处理,法律有时在这方面是缺失的.实践证明民主选举是合理解决农村公共权利最佳制度安排,受到了

广大农民的欢迎。平等与公正,不论是村民还是居民都是其所渴望,将选民资格的争议引向法院裁决的的方法,目前来讲未尝不是一条绝好的途径。 100Test 下载频道开通, 各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com