

当前农村基层民主选举存在的问题与对策

吴迎君

(湘潭大学 哲学与历史文化学院,湖南 湘潭 411105)

【摘要】 农村基层民主选举是农村基层民主建设的重要内容之一,它调动了广大农民的政治热情,推动了农村政治文明、精神文明和物质文明的发展。但是,在当前的村委会选举中,不同程度地存在着一些不可忽视的问题,危害着村民自治的健康发展,影响着农村社会的稳定。文章探讨农村基层民主选举存在的问题,分析导致这些问题产生的原因,并在此基础上提出了一些对策。研究这些问题,对于完善农村基层民主选举,促进农村基层民主建设具有重要的理论和现实意义。

【关键词】 农村基层民主选举; 村民委员会; 问题; 原因; 对策

【中图分类号】 D422 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-0755(2008)02-0008-04

选举是民主政治的基石。农村基层民主选举即村民委员会(以下简称“村委会”)民主选举是农村基层民主建设的重要内容之一。搞好农村基层民主选举是建设生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村的重要举措。近年来,随着《村民委员会组织法》的进一步贯彻施行和村民自治工作的广泛开展,村委会的选举逐步步入规范化、程序化、民主化、法制化轨道,社会主义民主已基本在我国最基层的农村扎根。但仍有不尽人意之处。只有正确认识和处理好这些不足之处,才能保证农村基层民主选举的健康发展。

一 当前农村基层民主选举存在的主要问题

在当前的村委会选举实践中,由于种种原因,仍存在着一些问题,危害着农村基层民主的健康发展,不能不引起人们的高度重视。其表现形式多样,归纳起来主要有以下六个方面:

(一)贿选现象大量存在

在三年一度的村委会换届选举中,许多地方均出现不同程度的贿选现象。其形式多种多样。主要形式是施予财物,以小恩小惠收买选民。有的上门游说,“宣传自己”,笼络感情甚至搞空头许诺。还有的利用不认识字的选民填选票的机会,要求指定自己人代笔,违背选民意愿,填自己的名字;或者乘人不备时擅自拆开票箱改写或更换选票。诸如此类的贿选现象,严重干扰了选举,滋长了新的腐败,败坏了社会风气,影响了农村的稳定与发展。

(二)浓厚的宗族意识影响选举的公平性

在当前的村委会选举中,许多村民宗族派性意识强烈,认为“自家人”当选总比“外姓人”好,家庭声望高,而且日后

办事较为方便。因此,对候选人的资历、素质、能力等方面不加以考虑,只管候选人的姓氏、亲疏关系,缺乏理性的根据来进行选择。具体表现为:如果两族相竞争,则首先选本族人;如果同一族内竞争,则考虑自己所属的族内“房份”;如果还要在同一房份内选择,则选择与自己血缘关系最近的至亲。这样,选进村委会“当官”的都是充满血缘、亲缘色彩的“自家人”。这不仅严重影响了选举的公平性,而且影响到村委会开展各项工作的能力。

(三)流动人口的选举权问题

改革开放以来,中国政府允许人口流动。农村人口流动,是指农村人口在一定时空中的移动或身分、社会地位的变化,并影响社会结构和运行的过程。据国家统计局第五次全国人口普查数据分析表明,2002年全国有流动人口超过1.2亿。从当前全国流动人口的流向来看,主要特点之一是人口流动主要是从经济欠发达地区流向经济发达地区;特点之二是多从乡村流向城镇。在全国1.2107亿流动人口中,从乡村流出的有73%,流入城镇的有74%。人口流动导致了每个村户籍上的村民和实际上的居民不一致。有些村(如东面沿海经济发达地区,珠江三角洲)的外来人口超过本村的村民。在这种情况下,离土离乡的农民没有机会参加村委会选举。目前,各地在解决流动人口选举权这一问题上,普遍采取两种办法:一是委托亲朋代投票;另一种是实行函投。但在实践中,这两种办法都具有局限性:前者无法保证所委托的亲朋是否按受委托者的意愿投票;后者所需时间长,无人监督,容易遗失,回收率低。因此,流动人口的选举权这一问题,是村委会选举中急于解决的重要环节之一。

(四)选举程序没能得到很好的落实

农村基层民主选举中,科学的选举程序不仅充分体现选

【收稿日期】 2007-10-20

【作者简介】 吴迎君(1983-),女,广东中山人,湘潭大学哲学与历史文化学院硕士研究生。

民的意愿,而且能保证选举的有序和有效。但实践中,违反选举程序的行为常有发生。违反选举程序的行为是指选举操作不规范,程序不合法的行为。违反选举程序的行为,主要包括以下几种情况:其一是违反直接、差额、无记名的选举原则;其二是选民数、投票数及当选票数的计算不合法、不准确;其三是不依法产生候选人;其四是投票选举未依照法定程序举行。

(五)村民选举参与的意识淡薄

村委会的任务是办理本居住地区公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。而村委会的选举则是村民自治的前提和基础。因此,作为该居住地区符合一定资格的村民,均有权利和义务参与村委会的选举,以选出一个全心全意为人民服务、办事效率高的村委会。在实践中,不可否认,当前农民的选举参与意识与农村改革前相比,已经有了相当大的提高,但目前农民民主参与意识的现状与村民自治对村民的要求,还相距甚远。许多地方村民选举参与的意识并不高,投票率较低。对此,大部分地方为了提高投票率,则给投票的村民每人五元、十元等作为补偿费用。这样做,的确提高了村民的参与热情,但也助长了村民盲目投票现象的蔓延。许多村民对候选人的情况根本不了解,但不管张三、李四,反正随意投一票,拿钱就走。这严重影响了选举的公平性、竞争性。

(六)相关法律制度的不完善

《村民委员会组织法》自1987年六届人大常委会通过以来,随着社会的发展,时代的要求,作出了多次的修正并逐步完善,但仍存在着一些漏洞。《村民委员会组织法》共三十条,涉及村委会选举内容的有六条,这六条是村委会选举的基本法律框架,但这六个条文却存在着许多法律技术上的难题。例如,在《村民委员会组织法》中,虽然有关于警惕贿选发生的要求,但缺乏具体明确的规定。怎样就算是贿选?金钱贿选的数额的最低界限是多少?《村民委员会组织法》中并没有详细的规定,贿选界定缺乏法律依据。这些法律制度的不完善,直接影响村民自治的进一步发展,使民主背离了原来的初衷,选举制度失去了应有的严肃性。

二 当前农村基层民主选举存在问题的原因

当前农村基层民主选举存在的问题,主要包括以下几个方面:

(一)非法经济利益的驱使

在社会生活中,人们之所以从事政治活动,其根本动因在于人们实现自己利益的要求。村委会选举中出现的贿选行为,其动机都是对当选后丰厚的非法利益的追求。这种贿选预期利益越大,动机就越强烈,贿选的投入也就越高。不可否认,贿选成功后当选人将会加倍地将自己的贿选投入快速收回来。因此,如果没有回收的可能或没有值得回收的利益,也就不可能有什么贿选。可预期的利益越多,选举竞争就会越激烈,贿选投入的成本也会越大,即贿选每张选票的“价格”就会越高;相反地,如果可预期的利益相对低下,那么贿选的成本就相对较低。随着村民自治的推行,村委会委员

特别是村委会主任具有了越来越多的实权。不可否认,党支部这一政治核心在一定程度上可能会抵消这种实权的行使,甚至一些地方还有民主理财、村务公开等各种监督形式,但总的看来,村委会主任的实权是很诱人的,在相当多的地方这种权力表现为可以随意支配、使用以及处置集体资产。如果其私心很重,那么完全有条件谋取相当大的个人利益。

(二)封建残余是产生宗族意识的思想根源

中国历经封建社会两千多年,其封建残余依然或多或少地影响着中国的民主政治。中国封建时代,统治和束缚人的有四权:政权、神权、族权和夫权。族权是从父系氏族社会家长制演化而来的。它既是政权的补充,又能起到政权所无法起到的特殊社会作用,所以族权为历代统治者所重视,宗族势力在历史上长期成为乡村社会的主要统治力量。家族、宗族文化是我国传统文化的重要内容,起源于血统、身份的仪式、宗教、伦理以及法律等自成体系的社会价值观早已成为民族精神,俗语“十可富”中,第一便是“孝亲族”。动荡不安常常困扰着中国历史,但构成中国传统社会基石的以血缘纽带联系起来的家族始终非常稳固。如果说有变化,也仅仅是一个家族的灭亡和随之而来的一个新家族的诞生。宗法制度在中国存在了几千年,宗法观念已深入人们的骨髓之中,封建残余观念不可能在短时间内消除。封建残余在我国的社会生活中或多或少还在发生作用。“上阵兄弟亲,打仗父子兵”的思想在我国民间还普遍存在。传统儒家文化伦理本位、家族本位思想在现代因素最为薄弱,传统、保守力量最为强大的农村地区根底最深最牢。这些体现在选民思想中则为朝中有人好办事,自家人“当官”总比别家人好。

(三)中国现行的户籍制度的影响

新中国的户籍制度是城乡二元体制下的产物,具有典型的时代特征,其确立的依据是1958年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》。客观地说,传统户籍制度对于计划经济背景下的社会稳定和确保农业的基础地位等,确实起到了“铁篱笆”似的重要作用。然而,随着市场经济的发展,滥觞于农业社会和计划经济的传统户籍制度已明显适应不了时代的需要。1979年选举法是建立在户籍制度对农村与城市的二元分立治理基础上的,且全国无论乡村与城镇都实行单位制,因此选区划分严格以单位为基础。1986年选举法则部分反映了改革开放后城市单位制逐渐解体的现实,选区划分开始考虑城镇人口流动,但对农村的规范仍以静态人口分布为基础调整。从现行选举法规定来看,我国直接选举中,选区划分是采取居住情况和工作单位相结合的原则,有工作单位的选民一般在本单位所属的选区参加选举,无工作单位的选民应在户口所在地的选区参加选举。而农村选民“居住地和生产单位所在地一致”,因此应按户口所在地选区参加选举。因此,中国现行户籍制度就造成了流动人口选举权这一问题。

(四)缺乏有效的监督与沟通机制是造成选举程序得不到很好落实的根源

虽然《村民委员会组织法》规定村委会对全体村民大会负责,但这一原则性规定,在现实运作中并无具体的制度保

障与现实物质保障。首先,村民不能有效控制社区公共资源,不具备监督村委会的物质基础;其次,法制不健全,制度运行缺乏细化的具体规定,缺乏反映民意的有效沟通、监督渠道,对腐败问题不具备监督制约基础;再次,由于村干部选举的非正常化,村委会实际上并非是村民的“代言人”,而是由政府内定的,造成实际中自治机构委托人的“缺位”;最后,有些地区传统小农意识强烈,农民缺乏利用法律手段维护自身利益的意识和经验,缺乏沟通与监督意识。而另外一些地区则由于农民的参政意识得不到正确引导而出现混乱,基层政府担心将危及政治稳定、社会发展,索性因噎废食,变相压制,剥夺农民参政权利,导致上下缺乏有效监督、协调。

(五)农村经济落后影响农民参与选举的积极性

党的十一届三中全会以后,家庭联产承包责任制的广泛推行极大地激发了农民的生产积极性,大幅度地提高了农业劳动生产率,有力地推动了农村社会政治、经济的发展和进步,实现了农村经济的第一次飞跃。但随着市场经济的进一步发展,农村经济也出现了一些新问题,与城镇居民相比,农民收入增长缓慢,城乡收入差距扩大。而根据马斯洛的需要层次论,人的需要分为五个层次,从低级到高级分别是生理需要、安全需要、爱和归属需要、尊重需要以及自我实现需要。只有当人的最基本的需要(生理需要)满足以后,更高一级的需要才会发生。也就是说,农民只有摆脱经济上的贫困之后,才有可能追求政治上的民主。

三 解决农村基层民主选举存在问题的对策

当前农村基层民主选举存在的问题,不仅影响农村的民主政治建设,而且威胁着农村的和谐发展。因此,针对这些问题,我们应采取有效的对策加以解决。

(一)加强党对农村工作的领导

加强党对农村工作的领导,一是中央到地方的各级党委要真正地关注农村问题,脚踏实地地研究和解决农村的具体问题,才能拿出治理贿选问题的政策措施;二是坚持农村党支部在农村各项工作中的领导核心地位不动摇,其他任何组织都必须坚定不移地接受和服从党支部的领导,形成紧密配合、团结协作的工作局面。特别应当强调的是,村委会选举只有在党支部的正确领导下,认真地贯彻执行党的路线、方针和政策,创造性地开展工作,才能赢得群众的信赖和支持;三是坚持乡镇党委、政府对村级组织的领导和指导。乡镇党委担负抓好村级组织建设的直接责任,要强化对村委会选举的领导,在选人用人上严格组织原则,把真正德才兼备、素质高、有群众威信、农民充实到农村组织中。要全力提高乡镇领导干部的素质,真正发挥好乡镇党委对村级组织强有力的领导作用。

(二)培育村民的民主意识,提高村民的参与热情

1、要提高农民的文化教育水平。在我国9亿农民中,约30%是文盲、半文盲。而阿尔蒙德的调查研究表明,教育层级与政治参与度成正比。受教育程度高的人能清晰地意识到政治施加给个人的影响,拥有获得政治信息的广泛途径,对政治问题持有见解,民主意识较强。相反,受教育程度低的人缺乏政治认识意识,获取政治资讯的渠道单一,对政治

问题缺乏见解,对政治产生冷漠,民主意识就无从谈起。从这一点而言,培育村民民主意识的根本之举在于提高农民的文化教育水平。

2、加强舆论宣传教育引导,让群众知道如何正确行使自主的民主权利。在村委会选举开始前,利用宣传媒介,有针对性地对群众进行思想政治教育、有关的法律法规宣传和民主法制教育。教育引导群众把眼光放得远一些,顾大局、识大体,不为眼前的某些人的廉价许诺所迷惑,要珍惜自己的民主权利,投好自己神圣的一票。另一方面,政府和社会还应加大反对封建残余的宣传力度,从舆论上引导农民摆脱各种封建残余,尤其是宗族思想的束缚,走向自主、自立、自强。要积极筹集资金创建农村文化娱乐设施,大力开展内容健康、丰富多彩的文化娱乐活动,如村办图书馆、老年协会、健康中心等。通过这些来增强农民的认知能力,提高他们的科学文化素质,从而取代村民的以血缘为纽带、家族为组织形式的生活模式,让他们逐步摒弃狭隘的家族观念。

(三)取消户籍限制,以居住地作为行使选举权的地域条件

在户籍管理制度日益宽松,人口流动日趋加大的今天,仍然恪守户籍为一般原则的传统实为不妥,应该采取就地选举的原则,让选民凭身份证参加居住地选举。这主要基于以下几点考虑:首先,无论是人员的流出还是流进,对当地的影响终将是积极的,或是近期的,或是远期的。所以为了发展的需要,一个村应该放松户籍的限制,不应把户籍作为选举权行使的附加条件。其次,赋予了某个村民的选举权,并不意味着该人就一定能当选。某个所谓的外地人如果因为其具有管理和带领本村人致富的能力而被选上,这从一定程度上体现了民意,符合实行村民自治的初衷;如果不具备相应能力而未被选上,在选举权与经济利益相分离的情况下,赋予某人选举权并未对其他村民造成损害,这何乐而不为呢?再次,取消户籍的限制,按居住地行使选举权,这也符合宪法的规定。宪法第111条规定:城市农村按居民居住地区设立的居民委员会或村民委员会是基层群众性组织。由此可见,宪法也强调按居住地设立村委会。最后,实行居住地选举原则,还能克服委托投票和函投的缺陷。

(四)加快农村经济发展,提高农民的生活水平

积极推行产业化,加快小城镇建设是当前稳定发展农村经济的途径。特别是当前全球进入知识经济时代,农业将向知识农业转变,且中国农业还面临着人世所带来的挑战,在这些新形势下更要抓住契机、总结经验,推动产业化和小城镇的发展。首先,要科学规划,合理布局。制定产业化发展计划要同国家计划相一致,与2010年远景目标相衔接,特别是在小城镇建设中更要坚持重点规划,合理布局各项产业,坚持统一配套方针。其次,全面实施科教兴国战略。科学技术是第一生产力,是经济发展的决定因素。推进农业科技革命,必须根据我国农业科技现状和世界农业科技趋势,重点在科研攻关、科技成果转换和农民素质提高等方面,同时加强农业科技趋势,引进国外先进技术成果,力争生物技术、信息技术、资源利用和生态保护作用等关键领域取得新突破。

再次,实行多元化投入,突破资金制约,拓宽产业化的资金渠道。要加大投入和扶持力度,当前要调动多方面的积极性,走多元化投入的道路。

(五)认真抓好选举立法,保证选举工作有法可依

村委会选举法规是规范指导选举的法律依据,是实行民主选举的可靠保证。抓民主选举,立法是根本。首先,进一步研究制定更为细化的选民资格界定标准。可行的做法是,国家有关部门在充分调研的基础上,对村民或选民作出统一界定,以维护国家法律的严肃性、统一性。其次,建立健全的对村民选举委员会的监督机制。明确乡镇党委政府、村党支部的监督职责,乡镇党委政府、村党支部对于村民选举委员会行使职责过程中出现的不符合法律法规和规程的行为,有权要求召开村民会议予以罢免。再次,明确选举违法认定和违法责任追究规定。通过修改《村委会组织法》确定具体选举违法标准,威胁、贿选、违反和破坏选举的认定程度;进一步明确违法处理机关及处罚的法律依据和违法责任追究处罚程度。最后,完善罢免的相关法律法规。因为“任何由选举产生的机关或代表会议,只有承认和实行选举人对代表的罢免权,才能被认为是真正民主的和确实代表人民意志的机关。”因此,一是要明确规定罢免理由。扭转目前只依赖于过五分之一的村民联名,即可启动罢免的局面。二是要有相应的处罚、制裁条款。对任意编造谎言、诬陷正直干部的行为,采取欺骗、贿赂手段,拉拢不明真相群众的行为等,有相应的处罚、制裁手段,以压制邪气。三是要有严格的程序。明确罢免要求的提出条件与相关受理部门、确定调查核实的人员和时限,规范罢免会议的组织程序。四是规定对特殊情况的处理办法。如启动罢免的条件、村委会成员当选后多长时间可以提出罢免、启动罢免未成功,是否允许村民就同一个问题,再次提出罢免要求,其间需要间隔多长时间,从村民依法提出罢免要求到启动罢免程序需要多长时间等问题,保障村民依法有序行使罢免权利。

总之,当前正在展开的社会主义新农村建设,是21世纪中国农村发展的战略方针,是保证中国顺利实现现代化的战略举措。而农村基层民主选举,不仅关系到基层民主政治的建设和发展,而且关系到农村经济发展以及农村现代化的实现。因此我们必须立足实际,着眼解决存在的问题,大力搞好农村基层民主选举,努力探索村级组织建设和民主政治建设的新途径,促进农村基层民主的大步发展,促进社会主义现代化发展。

[参考文献]

- [1] 列宁.列宁全集:第33卷[M].北京:人民出版社,1972.
- [2] 王浦劬.政治学基础[M].北京:北京大学出版社,2005.
- [3] 仝志辉.选举事件与村庄政治[M].北京:中国社会科学出版社,2004.
- [4] 张岱代,方克立.中国文化概论[M].北京:北京师范大学出版社,1994.
- [5] 全国流动人口超过1.2亿[N].经济日报,2002-09-12.
- [6] 刘武俊.人,自由地迁徙于大地[J].读书,2001,(12).
- [7] 王元仁.农村基层民主选举刍议[J].行政与法,2003,(7).
- [8] 张文友.农村基层民主选举的程序分析[J].淮北煤炭师范学院学报(哲学社会科学版),2003,(24):1.
- [9] 涂用凯,唐 鸣.城市民工:村委会选举的盲点[J].黄冈师范学院学报,2003,(23):1.
- [10] 魏星河,郭云华.政治冷漠:农民对村委会选举的一种行为[J].求实,2003,(10).
- [11] 肖自强.宗族势力对农村村民自治权力的影响及对策[J].理论前沿,2004,(6).
- [12] 查全红.对村民自治中民主选举的思考[J].山东省农业管理干部学院学报,2004,(20):1.

The Problem and Countermeasure of the Democratic Election of the Current Village Grass Roots

WU Ying-jun

(Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: Democratic election of village grass roots is one of the important contents of democracy of village grass roots. It brings political ardor of numerous farmers into play and impels the development of village political civilization, spiritual civilization and material civilization. However, there are nonnegligible problems in current election of village commission to some extent. It is harm to the healthy development of villagers' autonomy and village social stability. This paper discusses the problems exist in the democratic election of village grass roots and analyze the reasons of such problems. Besides, it proposes some countermeasures based on the study above. To study these problems have important doctrine and operation significance to perfect the democratic election of village grass roots and to accelerate the democracy construction of village grass roots.

Key words: democratic election of village grass roots; village commission; problem; reason; countermeasure