

村委会选举中的问题与对策

田冰 (广西经济管理干部学院, 广西南宁 530007)

摘要 分析了村委会选举中存在的问题, 并提出了相应的对策, 即构建新管理模式、完善选择配套措施、确立换届审计制度等。

关键词 村委会选举; 村民自治; 农村民主化

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)24-10215-02

Problems and Countermeasures of Village Committee Election

TIAN Bing (Guangxi Economic Management Cadre College, Nanning, Guangxi 530007)

Abstract The existing problems of village committee election were analyzed, the corresponding countermeasures were put forward, namely constructing new management model, perfecting election supporting facilities, establishing audit system.

Key words Village committee election; Villagers' autonomy; Rural democratization

村委会选举是村民自治的核心内容, 是农村民主化进程的一个重要标志, 村委会选举质量直接关系到农村民主治理的效能。笔者围绕村委会选举, 对推进农村民主化进程提出几点思考。

1 农村民主化进程势不可挡

随着农村经济体制改革的稳步推进, 农民自主意识日益觉醒, 更加关注自己的各项利益, 要求实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。各地农民纷纷行使自己政治权利, 通过选举出自己心目中的带头人为村民们谋利益、求发展。“人民奋斗所争取的一切, 都同他们的利益有关”^[1]。村委会选举使广大村民组织化意识不断增强, 民主管理能力逐渐提高, 政治参与能力得到进一步培养, 村民们参选的积极性 and 热情被大大激发出来, 基层民主政治运行态势良好。村民自治、民主选举成为农村不可逆转的时代潮流, 显示出强大的生命力和战斗力。

2 村委会选举中的问题与原因

由于诸多制度性及体制外因素, 村委会选举中存在很多“深水区”, 农村的民主政治建设需要在实践中不断摸索、不断加强、不断完善, 农村民主化道路依然坎坷不平。虽然1982年颁布的《宪法》对村委会性质和产生方式作了具体明确规定, 1998年施行的《村民委员会组织法》也规定“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”, “村民委员会主任、副主任和委员由村民直接选举产生”。但是由于我国历史上长期以来民主传统的缺失, 民主作为一种政治理念客观上也未完全被各级政府和村民从内心中真正接受。因此, 村委会选举中违反民主公正的事件时有发生, 由此暴露出了农村民主选举制度中存在的诸多短板和问题。“作为选举, 只有当它是自由的和公正的时候才有意义。”^[2]在我国村委会选举缺乏历史经验的借鉴, 同时传统管理体制的影响以及选举引发的一系列带有根本性的利益调整, 使得在村委会的选举过程中, 需要倍加关注出现的各种新情况、新问题, 保证农村民主建设的积极推行。

2.1 基层政权对村委会选举的干预 税费改革后, 乡镇政府事实上成为中国处境最为尴尬的一级政府。一方面, 财政收入捉襟见肘, 管理权限大大缩小; 另一方面, 当前过于繁重的经济社会发展任务和现有的农村“压力型”管理体制, 使基层干部处在高指标、高压力之下。责大权小的乡镇政府官员为了顺利完成上级交付的任务, 完成各项硬性指标, 必须依靠村委会的大力支持和配合。同时, 我国是传统的官本位社会, 像计划生育等方面村务活动, 单靠村委会是难以完成的, 加快推进农村现代化进程也需要乡镇政府的全力支持。因此, 乡镇官员和村委会组成人员之间结成了相互借重、相互依靠的紧密利益团体。在这种利益团体中, 乡镇官员需要依赖村委会组成人员充当自己意志的执行人, 以谋求更多的政绩和私利, 而某些村委会组成人员则需要依靠乡镇官员的支持和庇护得到村经济资源的控制权。因此, 乡镇政府通常会在村委会组成人员候选人的提名、竞选和投票等各个环节施加影响, 或直接指定候选人、进行暗中拉票、实行等额选举、突击选举、不设秘密写票处、在计票环节做手脚, 操控村委会选举, 甚至违法撤换村干部, 直接指定或委派村委会主任和村委会其他干部。

2.2 农村环境氛围、农村干部群众的素质对村委会选举的制约 村委会选举对于长期受到乡村传统文化影响, 缺乏民主传统和民主锻炼的中国农民来说, 还是一个新鲜事物, 广大老百姓认为选举是政府的安排, 与自己没多大关系。土地承包后, 村民们各干各的事, 各自忙于生计, 集体观念有所弱化, 加上实际生活中, 村里的事务村民做不了主、插不上手, 村务活动透明度不高, 村干部的工作作风、生活作风和服务意识没有达到村民的预期, 村民对选举产生的基层自治组织不信任、不认可, 在一定程度上挫伤积极性, 从而导致村民政治效能感不强, 表现出极大的政治冷漠感。在选举中, 有的村民并未珍惜自己的民主权利, 消极参与、乱填选票、乱推举候选人, 对选谁不选谁不太在乎。有的竞选者受官本位思想驱使, 政治素质低, 参选动机不纯, 只为了光宗耀祖, 或者图个吃喝、办事方便。在这种情况下, 宗派、黑恶势力容易介入, 破坏或操纵选举。代表不同利益集团的村民之间的矛盾越来越明显, 暴力事件时有发生, 暴力程度不断升级, 给基层

作者简介 田冰(1982-), 女, 湖南龙山人, 讲师, 从事思想政治教育研究。

收稿日期 2013-08-05

民主治理环境蒙上深深的阴影。

2.3 法律法规不完善对村委会选举的限制 《村民委员会组织法》是村民自治的根本大法,但是其中关于村委会选举的规定过于原则、抽象和空洞,在实际工作中很难操作。法律漏洞的大量存在以及制度的滞后障碍形成了基层民主发展的困境。村委会选举程序规定不健全,缺乏明确具体的步骤和要求,容易给不法分子不民主行为以可乘之机,导致选举活动缺乏有效规制。现行法律法规不完善,对撕选票、捣毁票箱、非法干预选举、贿选等行为,缺乏强度力度的规则制约。而事后村民们通过各种途径希望对自己受损的权利进行救济时,因法律缺乏相应的规定无法实现。《村民委员会组织法》第十七条第一款规定:“以暴力、威胁、欺骗、贿选、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段当选村民委员会成员的,当选无效。”“当选无效”的处罚结果太轻,无法追究责任人的责任,甚至还会造成极大的损失。《刑法》第二百五十六条规定“破坏选举罪”,但该罪仅适用各级人民代表大会和国家机关领导人员的选举,作为村民自治组织的村委会的选举不在受保护之列,我国刑事法律对破坏村委会选举的行为无法定罪量刑。《村民委员会组织法》关于选举纠纷的处理规定:“对以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段,妨害村民行使选举权、被选举权,破坏村民委员会选举的行为,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,由乡级或者县级人民政府负责调查并依法处理。”处理选举纠纷的地方权力机关和主管部门不具备专业技术、设备和人员,导致取证困难,查处起来难度很大。而且有关部门过多,实践中可能出现互相推诿的情况,选民对县、乡人民政府的调查处理结果也没有救济渠道。我国三大诉讼法中并没有保护村民自治权利的规定,村民不服县、乡人民政府的调查处理结果,只能长期上访,而信访问题的最终解决还得由基层政府来处理,农民通过上访解决问题实在是凤毛麟角。

3 问题的应对及揭开村委会选举的“面纱”

3.1 完善村民选举权利救济制度 我国当前村委会选举实践中一个突出的问题就是村民选举权利救济制度不健全。我国的刑法、民法、行政诉讼法、行政复议法、行政处罚法等,都没有对村民选举权利救济制度的规定。“有权利,必有救济”。因此,当务之急就是要完善村民选举权利的救济制度。

3.1.1 建立完善村民选举权利诉讼救济制度。可以采取两种方法进行:一方面可以采取单独立法的模式,制定统一更具操作性的《村委会选举法》,在该法中明确规定村委会选举的程序和形式,确立村民选举权利的诉讼救济制度,建立健全侵权纠错机制。另一方面,可以将现有的三大诉讼法和《刑法》加以修改,使其扩大并适用于村委会选举。将行政机关侵犯村民选举权利的行为纳入行政诉讼的受案范围,增加对行政机关侵犯村民选举权利所应负的行政责任的规定,建立对行政侵权行为的行政赔偿制度。将破坏村委会选举,严

重侵害村民选举权利,具有刑事违法性的行为纳入《刑法》惩治范畴,定罪处罚,增强打击力度。

3.1.2 要建立完善村民选举权利行政复议救济制度。明确规定村民对行政机关作出的侵害自己选举权利的行为不服,可以申请行政复议。具体而言,在村委会选举中,行政机关以作为和不作为的方式实施的侵害村民选举权利的行为,包括行政机关直接罢免或指派村委会成员、不及时处理与选举有关的争议和就村委会选举中对村民进行行政处罚等,均可提起行政复议。同时,村民对行政机关作出的有关村委会选举的规定不服,也可以提起行政复议。

3.1.3 要建立完善村民选举权利人大监督救济制度。监督权是宪法赋予人大及其常委会的重要职权,应完善人大对村委会选举监督的期限、内容、程序,保证人大监督实效不断提高。人大行使对村委会选举监督权可以采取以下方式:听取和审议政府关于指导村委会选举的工作报告,提出建议和意见,责成有关部门认真办理,限期报告办理结果;组织对村委会选举相关规范性文件专项执法检查,发现相关规定有违宪违法之嫌时,责令撤销整改;组织对于村委会选举问题的调查委员会,根据调查报告作出处理。

3.2 改革村委会选举管理机制

3.2.1 构建中国特色的村委会选举管理模式。我国目前村委会选举,虽然在村一级会成立选举委员会,但其作用和地位仅仅是乡镇政府的手下,实际上,乡镇政府承担了规则制订、信息发布、组织实施作、秩序维持等功能。在我国目前的政治体制下,乡镇政府很难在村委会选举的管理过程中保持不偏不倚地位,很容易利用强势地位“引导”村民,掌控村委会选举,损害选举的自主性与公正性。因此这种由政府主导的选举管理模式必须进行改革,应该构建一种具有中国特色适合中国历史和现实环境的模式,即成立由一个中立的,不隶属政府部门的监督组织和一个由政府有关人员组成的执行组织共同构成的选举管理模式。在这种模式下,具体选举活动由选举管理机构中的政府执行组织来负责,而选举管理机构中的监督组织负责制定政策和监督选举。

3.2.2 建设完善村委会选举配套措施。①完善候选人提名制度。规定不能被提名为候选人的条件,如曾被判刑、曾违反政策法规、品行不端等,并公示候选人简历,接受选民监督,对不符合候选人条件的予以排除。②严格规范委托投票制度。选民在选举期间外出,不能亲自参加投票,可以采取书面方式委托其他选民投票,每一位受托人最多只能接受两人委托,选举前一日禁止委托投票,委托投票必须经村民选举委员会进行公示后方可进行。但是委托投票弊端很多,比较理想的方式是废除委托投票,采取修改选民登记办法的方式,对选民登记日前因故离开本县、市的选民未能回村选举的,由选举委员会公示后不计算在本届选民内。③健全回避制度。规定候选人的近亲属应在发票、收票、唱票、计票、监票等各环节自行回避,选民也有权向选举委员会要求回避,对于违反回避规定,取消候选人资格。④严格限制流动投票

(下转第 10218 页)

2.3 政府和行业组织(保障) 我国农业生产建立在家庭联产承包责任制基础上,近年来国家对农业发展的政策越来越好,不仅摸索出土地流转经营模式,而且还进行了林权制度改革,并取消农业税,大力度支持“三农”。而发展生态农业仍需要在财税信贷和社会化服务体系等政策和办法方面进一步深化和落实,需要政府政策和鼓励发展行业组织保障生态农业的健康有序发展。当前需要思考的一是深化对生态农业发展的财税信贷政策的研究、编制和执行;二是加快建设生态农业行业具体标准和专项监管体系,对生态农业进行标准化管理。同时,建立生态农业关键技术推广培训制度和平台,农业信息化平台,并鼓励农业行业协会或组织承担社会化服务工作,可以以财政补贴和经营主体协会费方式运作,使社会化服务体系发挥技术推广培训、市场行情分析等功能,促进生态农业的高效运行。

2.4 经营模式(途径) 如前分析,生态农业发展以关键技术为核心,市场为导向,政府和行业组织保驾护航的发展体系,还需要把技术、市场和行业保障整合一起实现生态化发展的经营模式,为此,较为高级的经营模式应为“基地+企业+行业协会+研究机构”模式^[6-7],即走一条基地专门生产+企业实现销售+行业协会把握行情+研究机构提供技术支撑的高效经营方式。其中基地可以是农户型、政府示范区型、农场型(个体或国营)等,负责生态农产品和原料生产甚至加工;企业主要是解决产品和原料的市场开发与营销,行业协会主要提供市场行情、政策信贷咨询、市场准入咨询、技术推广培训等服务;研究机构主要是农业科学技术研究单位,可以是公共事业性质,也可以是企业,集中生态农业技术体系的研发和实验,提供智力支撑。为此,可以走“农户+公司”、“基地+企业”、“基地+企业+行业协会”、“基地+企

业+行业协会+研究机构”等经营模式。

3 结论与讨论

系统论视角下审视生态农业可持续发展的产业路径,就是要使生态农业有技术支持,有市场空间,有政策保障,有效经营,并为系统的自组织和耦合构建条件,即开放有序的市场环境激励生态农业深化发展,良好透明的政策和行业服务保障生态农业健康发展,成熟有效的技术群有力指导生态农业顺利发展,有效经营模式实现生态农业持续发展,最终形成技术指导产业、市场引导产业、政策行业保障产业、技术-市场-政策-行业-经营一体化生态农业的发展路径和机制,并形成路径依赖,催生生态农业发展的成熟之路。

同时,虽以此为生态农业发展的路径依据,但实践中仍需注意:区域选择方面,选取有条件的典型区域实施,即那些农业技术成熟度高、市场潜力大、资源环境承载压力大、传统农业悠久而又急需转变的地区;推进步骤方面,应有重点、有节奏的合理推进,不能“大而全、小而全”,注意相关政策适用有效性,正确处理好市场与政策博弈。

参考文献

- [1] 李太平,桑国生.论生态农业的发展[J].中国农史,2011(2):122-128.
- [2] 沈梅,吴辉雄.生态农业引领中国农业未来走向[J].经济论坛,2003(8):40-41.
- [3] 李文华,刘某承,闵庆文.中国生态农业的发展与展望[J].资源科学,2010,32(6):1015-1021.
- [4] 黄国勤,赵其国,龚绍林,等.高效生态农业概述[J].农学学报,2011(9):23-33.
- [5] 吕迅,薛莉娟,彭一鸣.论后现代农业与生态农业[J].现代农业科技,2011(20):374.
- [6] 杜瑞芬,苗红英,福忠,等.依靠区域优势发展生态农业,建立产业化模式,走可持续绿色食品发展道路[J].内蒙古农业科技,2012(3):7-8.
- [7] 李伯钧.生态农业模式及其实现途径的策略研究[J].安徽农学通报,2009,15(8):9-11.

(上接第10216页)

箱的适用范围。仅限于老弱病残孕和住所偏远的选民使用,将名单张榜公布接受监督,每个流动投票箱必须有三人以上监票人负责,所有流动票箱必须集中统一进行开箱、计票。
⑤进一步规范代写行为。候选人或竞选人利用家族势力严重违背选民意愿,违规代写选票的,其当选无效。

3.2.3 确立换届审计制度。在新一届村委会选举结果正式生效后,由县乡审计部门对上届村委会的账目进行审计,向村民公布审计结果,充分保障村民对农村财务支出的知情权,同时对违规人员追究纪律或法律责任,从而压缩贿选者寻租空间。

3.3 提高广大村民的民主法治意识 通过广播、电视、流动宣传车、板报等多种途径广泛宣传村委会选举的法律法规,以及破坏村委会选举的后果,从而增强村民的法治观念,营造公开、公平、公正的选举氛围。培育升华村民民主权利意

识,提高村民对选举活动的认识,增强村民的选举责任感,引导村民不被眼前利益蒙蔽,依法投票,通过民主选举把想干事、能干事、会干事的优秀人才选拔出来,切实保障全村集体发展及其个人长远发展。教育引导候选人树立正确的权力观,充分了解民主和法治的基本规则,自觉摒弃选举违规做法。

村委会选举尽管在实践中还存在一些问题,但应该看到,中国农村村民自治经过艰难曲折的道路正在走向成功,我们应该充满信心,只要不断努力,村委会选举将步入良性发展轨道。

参考文献

- [1] 马克思恩格斯全集:第2卷[M].北京:人民出版社,1956:38.
- [2] 让-马里·克特雷,克罗德·埃梅里.选举制度[M].张新木,译.北京:商务印书馆,1996:82.