

作用。

关键词：村民自治 村委会选举 差额选举

论文类型：理论研究（A）

Abstract

Grassroots democracy in China autonomy is an important content of the construction of democratic politics in China, but also the inevitable requirement of rural social development, it is not only the food and clothing of rural society after how better to develop the economy, speed up the construction of the well-off society's need, from big in terms of the development of democracy, grass-roots political democracy construction in China for innovation plays an important role.

Along with the development of rural grassroots democracy, local people combinative oneself is actual to the greatest extent of how to play the villager autonomy the political system design, including continuously explore multi-candidate election is the crystallization of the wisdom of crowds. "No competitive elections is not really the election, the difference between the no competition isn't a real multi-candidate election," Wu Jialin jurist competitive election the core essence of their victims. Because multi-candidate election produced for the great effect of village and in the process of village committee elections, all sorts of forces in the election campaign by constantly influence on the electoral power to influence the permeability, produced and introduce candidates. And in this among them, the township government and rural grassroots party branch, rural social clans factions of the role played particularly outstanding. The power of the village committee elections interference makes multi-candidate election appear "no difference" situation, the right to vote and to be ordinary villagers vote for multi-candidate election "no difference" and was overhead and deprivation, votes unbearable villagers tries to improve rural autonomous village elections the desire, the villagers' autonomy the dissimulation phenomena appeared largely hindered the construction of democracy steps. Therefore, must be standardized in committee election township government, village party branch and the behavior of multi-candidate election sectarian and guarantee that the villagers in the "self management, self-supervision and self service" to realize "democratic elections, democratic management and democratic supervision, democratic decision-making".

This paper firstly committee multi-candidate election on the meaning and characteristic of the explanation and analysis, emphasis on multi-candidate election and a non-competitive difference of the difference, then village multi-candidate election analysis of value, highlighted in the countryside to implement multi-candidate election necessity. In the third chapter of the village committee to implement multi-candidate election history and status in quo of comb, and make system were pointed out the existing problems and the evils of cause and, finally, the village committee "multi-candidate election no difference" question the analysis of the causes and to make policy recommendations, and concludes that committee multi-candidate election after the law and to the improvement of the system of rural democracy after self-government construction would have played more and more important role.

Keywords: the villager autonomy; committee election; multi-candidate election

Paper Type: Theory Research(A)

目 录

一、导 论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 国内外研究现状	1
1.2.1 西方学者的研究现状	1
1.2.2 中国学者的研究现状	4
1.3 研究方法和手段	6
1.3.1 研究方法	6
1.3.2 研究手段	6
1.4 研究目标和拟解决的关键问题和可能创新	6
1.4.1 研究目标	6
1.4.2 拟解决的关键问题	7
1.4.3 可能的创新	7
二、村委会差额选举概论	8
2.1 选举的含义	8
2.2 村委会差额选举的含义及特征	8
2.2.1 村委会差额选举的含义	8
2.2.2 村委会差额选举的特征	9
2.3 村委会差额选举的功能	12
2.3.1 村委会差额选举是村民民主权利的主要实现形式	12
2.3.2 政治合法性功能	12
2.3.3 监督和纠错功能	13
2.3.4 稳定安抚功能	13
2.3.5 村委会差额选举有助于强化村民及村委会成员的责任意识	13
三、我国村委会差额选举的历史及现状	15
3.1 村委会差额选举的相关法律规定	15
3.2 村委会差额选举的实践与发展	17
3.3 村委会差额选举中的“不差额”现象	21
四、村委会差额选举“不差额”的成因	23

4.1 乡镇政府、党委对村委会差额选举的行政性压迫 23

4.2 村党支部对村委会差额选举的不当干预 25

4.3 宗族、派系因素的不良影响 26

五、规范我国村委会差额选举的对策 30

5.1 进一步完善我国村委会差额选举的法律法规 30

5.2 理顺村委会差额选举中的乡镇一村关系 31

5.3 优化村“两委会”关系，实现共产党领导下的村委会差额选举 32

5.4 培养村民政治参与文化，引导宗族势力支持差额选举 33

结 语 35

参考文献 36

第一章 导 论

1.1 问题的提出

选举是人类社会发展过程中政治生活演进的产物,是现代民主政治的重要内容和运行机制,具有重要的作用。在选举过程中,公民通过投票表达自己的利益主张,并将自己固有的部分权利委托给当选者,从而使一定的政治主体得以登上政治舞台,获取并巩固其合法性权威。同时,当选者要接受选民的监督,他们能否保持其职位由选民决定,故而这种制度能有效地抑制权力滥用和腐败。

在民主选举中,实行竞争性的差额选举是其关键所在。宪法学家吴家麟曾指出:“没有差额的选举不是真正的选举;没有竞选的差额,不是真正的差额选举。”^①也就是说:没有竞选的差额选举,只能是带盲目性的差额选举,而不是真正的差额选举,只有实行竞争的差额选举才能真正发挥选举的制度优势。现代民主国家的统治及社会的管理都必须以民意为依据,而选举本质上就是民意的汇合和表达。它不是对不同候选人的简单挑选,而是在表达选民对公共权力行使者的基本要求和何种管理政策的向往。尽管选举在中国已经历了一百多年的历史,但真正意义上的公民选举权的实现是在新中国成立以后。随着改革开放的进一步深入,在中国基层农村出现了当今世界上规模最大、影响最为深远的村委会直接选举。我国法律对村民委员会差额选举有着明确的规定,但由于种种主客观的原因,在目前一些地方的村委会选举中,差额选举有所异化,出现了差额选举不差额的现象,普通选民的选举权和被选举权被架空,选票无法更好地承载村民对于民主选举、民主管理、民主监督和民主决策的良好意愿,损害了村委会直接选举的严肃性和民主性。

本文试图对我国村委会选举中“差额”选举问题进行研究,剖析影响村委会差额选举真正落实的主、客观因素,并在此基础上提出建设性的改进对策,为完善当代中国的村委会选举制度提供有益启示。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 西方学者的研究现状

近十多年来,国外学者持续关注中国的农村政治改革和发展问题,推出了许

^① 吴家麟.论差额选举[J].宁夏社会科学,1989,(4):2—7.

多研究成果,其中较具代表性的有:美国学者欧博文(Kevin O' Brien)的《村民、选举及公民权》,哈佛大学教授戴慕珍(Jean. Oi)和加州大学教授罗思高(Scott Rozelle)的《选举与权力:中国村庄的决策主导者》,美国学者柯丹青(Daniel Kelliher)的《中国国内关于村民自治的争论》,美国杜克大学教授史天健(Shi Tianjian)和新加坡学者郑永年的《地方民主、国家建设与中国政治发展模式——对中国政治民主化的现实估计》、《两岸基层选举与政治社会变迁》等。这些学者对当前中国基层民主选举问题的关注主要集中在以下几个方面。

第一,选举与当前农村经济发展的关系。以欧博文、何包钢和郎友兴为代表的学者通过实地调查,研究认为农村民主选举更容易在中国东部沿海经济发达地区获得成功。^①罗伦斯(1994)、邱越伦(1997)、戴慕珍(1996)却认为,在经济较为落后的地区,由于贫困导致村民更希望通过民主选举来改变现状,因而更容易建立和发展这种选举制度。^②以郑永年(1998)为代表的学者则认为,经济发达与否不是导致村民选举在现实生活中发生运行差异的主要原因,造成这种差异的决定性因素来自官方的推动和意愿,只要地方政府主观上不反对这种民主形式,农村基层民主选举就会有生存和发展的空间。^③而史天健(1999)经过调查研究认为,民主发展同经济发展水平是曲线相关的,不是简单的正比或者反比关系。^④

第二,村民选举所产生的政治效能。这里所说的政治效能是指村民选举制度在中国当前现代化民主建设中所发挥的作用及其对基层政权、基层党委权力造成的影响。戴慕珍、罗思高和欧博文(2000)认为,村民选举对党支部在农村的控权地位毫无影响或影响不大,实际上还是农村党支部而不是别的什么在支配着中国农村的政治生活;^⑤何包钢(2002)指出,虽然村民选举还不能对农村党支部的领导权构成挑战,但并不是没有任何影响,党支部在农村权力结构中的绝对优势已经不存在,它越来越感受到了这种通过合法选举产生的公民授权组织的威

^① O'Brien, Kevin, 1994, "Implementing Political Reform in China's Villages." *Australian Journal of Chinese Affairs* 32: 33-60(July).

^② Lawrence, Susan V. 1994, "Village Representative Assemblies: Democracy, China Style." *Australian Journal of Chinese Affairs* 32: 61-68(July).

^③ 郑永年. 地方民主、国家建设与中国民主发展模式[A]. 陈明通、郑永年. 两岸基层选举与政治社会变迁[C]. 台湾月旦出版社, 1998: 235.

^④ Shi, Tianjian 1999a, "Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy." in *World Politics*, Vol. 52, April, 385-412.

^⑤ Oi, Jean, Scott Rozelle 2000, "Election and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages." *The China Quarterly*, 513-539.

力；^①白思鼎(2003)等人认为，不是村民选举削弱了村党支部的政治影响，而是农村基层党组织建设长期积累起来的问题在直接、公开和竞争性的村民选举过程中集中暴露了出来；^②郑永年、欧博文(2000)一致认为，中央有意推行的村民自治缓和了地方政府和农民长期存在的紧张关系，乡镇政府不再将村委会简单看做是任务摊派的下属机构，而是愈来愈多地尊重村民基于选举权利而建立的村委会的自治资格，这对维护中国农村社会稳定和农民利益起到了巨大的作用。^③

第三，村民选举与公民权利意识或民主文化的关系。以欧博文(2000)为代表的乐观派认为，农村实行的直接选举不断提高着中国农民的参政水平，在此过程中农民不断学习如何维护自己的合法权益，是其得到有效政治化的过程；^④而柯丹青(2001)却悲观地认为，正是由于中国农村基层民主很大程度上被扭曲了，农民不再相信这种不能给他们带来好处的东西，从而变得消极和退缩，这就决定了短期内村民选举不会成为中国发生民主化的前奏。

外国学者关于中国村委会选举问题的研究由于研究的对象和视角存在着差异，因此出现不同的看法实属正常。总体而言，外国学者对中国村委会选举问题的研究呈现出以下特点：第一，普遍关注经济发展和民主选举的关系。他们经过亲身调查研究认为经济发展程度高低往往和村委会选举的竞争性存在着正相关或负相关关系，当然也有人认为两者根本不相关。实质上，经济发展程度从各个方面都在对村委会选举产生着影响，只是由于政治文化等原因，使其不能直接表现出来。外国学者们简单地从经济发展角度来判断村委会选举的真实性，是由于他们对中国国情不了解及文化差异的原因所致。第二，外国学者的研究往往基于他们对局部地区所作的个案调查，而无法站在全局的高度对中国村委会选举作高屋建瓴的理论性总结，故而缺乏一种普遍适用性，无法为中国村委会选举问题提供系统的理论论证。应该说，自村民自治开展以来，中国的农村生活已发生了巨大的变化，农民通过参与村委会选举自觉不自觉地养成了一种公民意识，从而对已有的政治文化和权力结构产生了一定冲击和反作用，进而对乡村民主建设产生

^① 何包钢, 朋友兴. 寻找民主与权威的平衡[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2002: 279—307.

^② Guo Zhenglin, Thomas P. Bernstein, 2003, "The Impact of Elections on the Village Structure of Power: The Relation Between the Village Committees and the Village Party Branches." *The Journal of Contemporary China*.

^③ O'Brien, Kevin, Li Lianjiang 2000, "Accommodating 'Democracy' in a One-Party-State: Introducing Village Elections in China." *The China Quarterly*, No. 162: 465-489.

^④ O'Brien, Kevin, Li Lianjiang 2000, "Accommodating 'Democracy' in a One-Party-State: Introducing Village Elections in China." *The China Quarterly*, No. 162: 465-489.

^⑤ 引自郭正林. 中国农村权力结构的制度化调整[J]. 开放时代, 2001, (7): 34.

了影响。

1.2.2 中国学者的研究现状

国内有很多学者近 20 多年来一直关注着农村民主选举问题,对该问题的研究也较为深入,取得了显著的成绩。尤其是王振耀、张厚安、徐勇、詹成付、贺雪峰、白钢、于建嵘、项继权、曹锦清、仝志辉、史为民、李凡等人,对农村及农民问题持续不断的研究和关注,还在一定程度上影响了党和国家对农村、农民问题政策的制定。从一定意义上可以说,农村政治研究已成为当今中国学术界的显学之一。目前,国内学者对农村政治问题的研究主要集中在以下几个方面。

第一,从国家—社会关系入手研究中国农村政治的发展状况。代表性成果有徐勇的《中国农村村民自治》、王铭铭的《村落视野中的文化与权力》、于建嵘的《岳村政治》、吴毅的《村治变迁中的权威与秩序》、何包钢与郎友兴的《寻找民主与权威的平衡》等著作。徐勇教授运用“城市与乡村的二元政治结构”理论来分析中国乡村政治社会,他认为,中国文明史一直是伴随着城市与乡村分离及对立过程前进的,因此政治社会状况的城乡差别和不平衡特别突出。基于这种分立格局而“王政息于县”,农村在权力格局中被县政所屏蔽,历史上很少有政权能将国家权力真正贯彻到农村基层。这种不均衡性制约着整个中国社会发展的进程。共产党通过土地改革,使得政权组织第一次真正地下沉到乡村,而且摧毁了非正式权力网络的根基。^①村委会选举作为中国共产党在农村进行的民主试验,对于培养农民的民主素质和在农村进行有效管理意义重大。贺雪峰认为,实行村民自治的中国农村社会并非象之前那样完全以彼此熟稔和信任的村庄网络为基础,而是建立在改革开放以来自然村合并后的“半熟人社会”基础之上的。乡村秩序的形成具有二元性,一是行政嵌入,一是村庄内生。后者使得宗族凸显出来,传统国家事实上不能真正将触角伸入到农村社会的方方面面,无力解决村庄层面的公共事务。而家庭这个强有力的认同和行动单位,也不能提供超出家庭层面、与农民生产生活密切相关的公共物品,尤其不能解决诸如农田灌溉和社会安全方面的问题。因此,农民客观上需要有一个介于国家和家庭之间的认同和行动单位。^②王铭铭以国家与社会关系转型框架下的地方性制度变迁为分析主线,研究认为

^①徐勇.现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释[J].学习与探索,2006.(6):50.

^②贺雪峰.公私观念与中国农民的双层认同——试论中国传统社会农民的行动逻辑[J].天津社会科

中国村落地方制度的变迁可折射出国家—社会互动的历史。于建嵘和吴毅认为,中国农村非集体化改革的动力,既不单纯决定于国家,也不单纯决定于农民,而是国家、地方、基层干部和农民互动作用的结果。

第二,以政治经济学为视角对中国农村政治进行研究。徐斯俭认为,家庭联产承包责任制的推行打破了中国传统的农村经济格局,这种经济结构形式削弱了乡村干部的正式组织权力,与此同时,以关系网络为基础的个人在乡镇企业经济的异军突起中获得了新的权力资源。由于乡村具有“熟人社会”的本质特征,乡镇政府及村级组织的正式权力就可能被非正式运用。而一旦这种权力的非正式运用偏离了公共利益,就会导致权力腐败。^①另一方面,在极端的情况下,这种经过有意编织的关系网络会成为国家目标实现的障碍,尽管非集体化、市场化和民主化有意瓦解这种制度依附的社会基础,但以个人影响力和宗族谱系为条件的社会关系网络从未真正脱离中国农村社会。

第三,从新制度主义的视角对中国村民选举进行研究。新制度主义重点关注制度、结构、集体行动、公共选择等主题,更加强调国家、制度的自主角色。这方面的代表人物有王振耀、张厚安、徐勇、史为民、白钢、郭正林等。他们主要关注的是在中国这个民主相对薄弱的转型社会里建立选举自治制度的动力根源及这种制度对中国农村社会所造成的切实影响。^②

第四,从精英构建乡村民主角度对中国村民自治进行研究。徐勇对重庆达州地区村民自治进行实际调查后研究指出,只有通过政府行为,农村民主化进程才可保证正常地进行,民主化成就才能被巩固。^③全志辉则认为,村民选举是对精英进行激励的过程,在此过程中选民对共同利益达成共识,强化了投票的政治效能感。郎友兴在综合考察之后得出结论认为在中国正是由于上级和地方精英之间在村民选举上问题上的多次互动和协商才决定了农村的民主发展。较之民主理念对中国民主的贡献,官员的主观推动在更大意义上促进了中国农村的民主建设。

④

学,2006,(1):56.

①徐斯俭.中国农村经济发展与基层民主发展的关系——乡镇企业产权改革与农村基层民主[EB/OL],中国选举与治理网,[http://www.chinaelections.org],2010—9—26.

②徐勇.中国农村村民自治[M].武汉:华中师范大学出版社,1997:257.

③徐勇.民主化进程中的政府主动性——对四川达州市村民自治示范活动调查与思考[J].战略与管理,1997,(3):68.

④郎友兴.发展中的民主——政治精英与村民选举[M].西安:西北大学出版社,2009:380.

1. 3 研究方法和手段

1. 3. 1 研究方法

本文坚持以马克思主义为指导,运用相关方法对我国村委会选举中的差额选举问题进行研究。

第一,文献分析法。本课题研究是在前人已有研究成果的基础上进行的,尤其注重借鉴学者们对乡一村关系、“两委会”问题已有的研究成果来对村委会选举中的差额选举问题进行嵌入式研究。

第二,系统研究法。从村民选举制度的基本理论入手,对候选人确立阶段四种力量的相互作用进行分析,在此基础上对影响我国村委会差额选举的因素进行理论概括,提出有建设性的政策建议。

第三,规范研究法。通过对有关村委会选举法律、法规的解读,揭示我国选举制度对村民选举所作的制度构建,并对这种处于试错阶段的制度进行分析,找到促进村委会选举制度化的对策。

第四,案例法。结合许多见诸媒体或作者亲身了解的村委会选举实例来对我国村委会差额选举问题进行解剖研究。

1. 3. 2 研究手段

第一,利用好图书馆馆藏资料,参考此课题相关研究成果。

第二,利用学术期刊网期刊资料,查阅最新研究成果。

第三,通过导师修改和指正,提高论文理论水平和论文思想性。

1. 4 研究目标和拟解决的关键问题和可能创新

1. 4. 1 研究目标

本文以选举理论为视角,通过对我国村民选举中存在的诸如选举名单作弊、乡镇政府在候选人提名和介绍阶段采取非法或者不合理的手段操纵选举等现象的剖析,找到了我国村委会差额选举中不差额问题产生的种种因素,并在此基础上找出治理对策,为推动我国村委会民主选举的健康发展作有益的探索。乡村社会本身是民主发育不健全的社会,公民文化相对较为薄弱,村民在面对如何处置自己选举权的问题上往往会因为贪图眼前的小利而不能严格依法办事。与此同时,由于受传统思想的影响,村党支部基于对坚持中国共产党领导的错误理解而

不希望产生对其构成挑战的民选村委会。此外,农村地区传统宗族因素的影响仍然强大。以上各种因素的交互作用,使村委会差额选举成为各方力量相互角逐的场所。我国村委会差额选举不“差额”问题集中体现在候选人产生和候选人介绍阶段,本文通过对这两个阶段各种力量博弈的分析,来对村委会差额选举进行病理分析。通过收集、发掘、整理相关资料,仔细研读与筛选,对我国村委会选举的程序和制度设计作病理性探究,发现影响当前村委会差额选举依法正常进行的病因,并对推进村委会差额选举健康进行提出改进对策。在此基础上,做成一篇内容充实、表述严谨、分析全面、论证合理并符合学术规范的优秀学位论文。

1.4.2 拟解决的关键问题

通过对村委会差额选举问题的剖析研究,发现影响村委会差额选举有序进行的不良因素,并对此提出改进对策,以此优化中国村委会差额选举的现实运转,使其得到真正落实。由于乡镇政府、村党支部和农村宗族总是试图在差额选举的提名和投票阶段发挥不当影响,因此,只有在村委会选举的候选人提名、介绍阶段及投票中采取切实方法予以规范,才能有效地规制舞弊现象,这对于完善村委会选举制度有一定的现实意义。

1.4.3 可能的创新

第一,本文试图以选举理论为视角对村委会选举进行详尽科学的研究分析。这是对村委会选举研究的方法论新尝试。希望藉此完善我国村委会选举制度,为推进我国民主化建设贡献力量。

第二,对村委会、村支部、乡镇政府间的复杂关系作了深刻剖析。村委会选举是基层民主实现方式,在此基础上产生的村委会与基层政权之间的指导与被指导关系决定了村委会在处理村务上的自主性,但由于农村党支部的存在,村委会又与党支部形成争权现象,“一肩挑”的提出看似解决了这个问题,其实这种强权下的合二为一不一定能有效地解决农村自治中存在的问题,它是对指导与被指导关系的背离,使得村委会自治功能名存实亡。在这种情况下,差额选举往往成为了掩饰其不当性的工具而不是发挥其有效性的保障。

第三,着重分析了宗族因素对村委会选举的影响。宗族问题是影响村委会选举的一把“双刃剑”,正确运用宗族的有利影响会对村委会差额选举起到推波助澜的作用,如果引导不力,则宗族因素会对农村民主建设带来负面作用。

第二章 村委会差额选举概论

2.1 选举的含义

“选举”一词古已有之,最早出现在汉代刘安(前179—前122)所著《淮南子》一书中,该书提出:“选举足以得贤士之心”。^①唐代杜佑(735—812)在中国第一部典章制度史专著《通典》中,首次以《选举典》形式系统地介绍了唐及其以前“选举”制度的发展过程。显然,中国历史上所说的选举和作为现代民主政治有机组成部分之一的选举有着本质的区别。在中国古代,选举包括两个不同的方面:“选”指的是铨选职官,即根据候选者的才能量才授官。“举”指推荐选用,即通过推荐和选拔的方式向君主提供可以出任官职的候选人。^②英国的《不列颠百科全书》则认为,选举就是“通过投票选择公职人员,或接受或拒绝某种政治主张的正式程序”。^③《布莱克威尔政治学百科全书》认为:选举是一种具有公认规则的程序性形式,人们据此而从所有的人或一些人中,选择几个或一个担任的一定职务。^④比较分析以上关于选举的界定,笔者认为:古代中国对于选举更侧重与其通过推荐或考试的方式为君主遴选甄别人才,而西方国家则更看重选举对于社会职位和政治管理的作用。杜克大学牛铭实教授的研究表明,无论是在早期西方国家还是在中国革命战争时期的解放区,人们都曾经发明使用过“豆选”的选举形式,即投票人将代表着肯定与否定的豆子在背对候选人的情况下投入分别代表他们的仪器中。^⑤这种当选者少于候选者、得票多者当选而少者落选的选举形式就是今天人们所说的“差额选举”。其实,选举不仅仅是对候选人的选择,如选举产生公职人员,还包括对公共政策的选择,因此笔者认为,选举就是特定阶级通过一定的组织形式将大多数人的意志集中起来,并在此基础上产生代表行使组织所具有的权力,来实现其利益的机制。

2.2 村委会差额选举的含义及特征

2.2.1 村委会差额选举的含义

《中华人民共和国村民委员会组织法》第14条规定:“选举村民委员会,由

^①[汉]刘安·淮南子·兵略篇[M].上海:上海古籍出版社,1989:163.

^②胡盛仪,陈小京,田穗生.中外选举制度比较[M].北京:商务印书馆,2000:1—2.

^③转引自杨云彪.公民的选举(一个公共选择话题)[M].北京:中国大百科全书出版社,2008:8.

^④[英]戴维·米勒等.布莱克威尔政治学百科全书[M].北京:中国政法大学出版社,1992:215.

^⑤该部分内容是作者2009年10月在聆听牛铭实教授所作演讲《“豆选”的启示》时所获得的知识。

本村有选举权的村民直接提名候选人。候选人的名额应多于应选名额。”由此可见,我国的村民委员会选举是一种差额选举。所谓差额选举就是指候选人多于应选人的不等额选举,它源自于民主选举。差额选举为选民提供了选择余地,因而比等额选举更具有民主性。关于村委会差额选举的具体实施方法,《村委会组织法》并未作出具体的规定,但各地的《实施办法》中,不仅有关于差额选举的候选人提名及介绍的内容,还对村委会组成人员的差额数量作出了具体的规定。如《浙江省村民委员会选举办法(草案)》规定:“村民委员会主任、副主任的正式候选人应当分别比应选名额多一人,委员的正式候选人应当比应选名额多一至三人,具体差额数由村民选举委员会确定”。^①村委会选举实行差额选举有利于候选人和选民发挥主观能动性,达到选举效能最大化的目的。在以往的村委会选举中由于选民对候选人信息认知的匮乏或由于选举制度设置上的不合理致使选民放弃投票或者随意投票。差额选举正是基于对选民投票动机分析和为选民及候选人实现互动所进行的制度设计。在有选择性参照的前提下,每个候选者都在公共场合阐明自己的施政理念,选民也有充裕的时间进行利益的权衡和斟酌,并在完全自由和秘密的情况下实现利益选择的最优化,较之其它选举形式具有明显的增量民主内涵。

2.2.2 村委会差额选举的特征

由于村委会选举是基于中国特殊国情建立起来的一项制度,它是在亿万农民生活实践中产生的,所以是一项具有中国特色的民主选举制度。村委会选举,基本遵循一般选举制度的基本原则,同时又有着中国独有的一些特性。

第一,普遍性。我国宪法规定,每个年满18周岁、未被剥夺政治权利的公民,不论民族、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。这就从原则上界定了,具有农村户籍的公民,包括那些长期在外工作和学习但尚未获得所在地户籍和选举权的农村户籍公民,都可以回乡参加村委会差额选举,充当选举人和被选举人。作为《村组法》具体化的省级地方法规有的也对此问题进行了规范,如浙江省民政厅公布的《具体意见》规定,选民的确定应综合考虑户籍、是否履行村民义务、居住时间在一年以上等因素,保证村民有一次、在一处有村委会差额选举的选举权和被选举权。河

^①浙江省村民委员会选举办法(草案)第十三条[L].

南省则补充规定,即使户籍不在本村,但如果具有大专以上学历或中级以上专业技术职称以及其他优秀人才自愿到该村工作和生活并竞选村民委员会成员的,经村民选举委员会讨论同意,也可享有选举权和被选举权,不受在本村居住一年以上且尽村民义务条件的限制。

第二,平等性。每个村民在行使选举权时只能投出一票,每一票的价值完全相等。由于受村民文化水平的限制,目前村委会选举中普遍存在着委托投票的现象,看起来一个人投了两张或三张选票,但其所投选票必须经过合法程序的委托才能行使。

第三,直接选举。村委会成员由本村全体村民通过投票方式直接选举产生,这样可以保证村民意志的表达,提高了村委会差额选举的效能。

第四,秘密投票。由于农村具有“熟人社会”的特征,许多人碍于情面不敢或不愿在公开场合表达自己对村委会成员的意见,但在选举中他可以通过手中的选票自由地作出选择,不受任何其他因素的干扰,这就保证了村民投票意志的真实性。

第五,提供多个候选对象。村委会选举中,候选人名额多于应选人名额,这样选民就可以在法定的要求下进行单项或多项的选择,选出“合格”的代言人。就“合格”的代言人而言,其是否“合格”应由选民的偏好来决定。选民偏好的反映程度决定了选举的民主化程度。^①正是由于对选民选举偏好不同的尊重,选举制度发展到一定程度必然要采取差额的形式。差额选举使得选民可以在一定的范围内自由选择,这体现了选举民主的本质。

第六,能级等量。能级等量是差额选举的必要前提,即候选人之间必须在可比的综合素质上处于同一数量级上。如果把能级相差悬殊的候选人放在一起进行差额选举,只能是对公开竞选的讽刺。为了保证某个人的当选而将其他几乎没有任何竞争力的人列为候选人,其实质就是人们所说的“选举陪衬”、“搭配选举”,这是对差额选举本质属性的故意扭曲。只有将各种能力及素质基本处于一个水平线上的代表列为候选人,才能体现出竞争的机会均等,实现真正意义上的差额选举。^②

第七,竞争性最大化。熊彼特认为民主是公共部门中能够和私人经济部门中

^①杨云彪. 公民的选举——以公共选择话题[M]. 北京:中国大百科全书出版社, 2008:39.

^②孔令剑. 差额选举的若干原则[J]. 理论探索, 1988, (5):51.

市场机制相媲美的横向协调力量。政治过程被视为市场过程,选民是需方,政治家、官僚是供方。^①选举就是选民通过手中的选票来购买政治家政策的行动,作为卖方的政治家只有提供优良的、符合市场需要的公共政策产品才能赢得“消费者”的青睐。然而正像完全自由市场条件下的竞争会陷入无序和垄断状态一样,竞争性选举如果没有相关规则的限制也会陷入混乱无序。法雷尔认为,当代竞选方式的最大的特点就是它成为了一种以候选人为重心的职业化政治营销活动。候选人通过各种各样的形式向选民宣传自己并时时刻刻地关注着选举人的投票意向,以便适时作出调整和改变。^②西方国家为了增加选举的竞争性,采取将空置于公共领域的选举权属性予以私人产权式的重新界定。其方式是明确选举权一定程度上的“可交换性”和“可收益性”。通过选举过程中的竞争实现选民选举收益的预期,从而凝聚选民的偏好。^③随着经济社会的发展,在中国农村村委会差额选举中,候选人双方越来越懂得利用规则在允许的范围内进行竞选。据学者郎友兴描述,在浙江省村委会选举中,候选人为了确保自己当选村委会成员,采取了以下竞争策略:第一,候选人往往把自己拉票的主要对象放在游动票上。游动票是指那些不确定支持或者反对谁的选民手中的选票,他们对投票持观望的态度,看哪一方会确保自己利益最大化,这些人的最终选择往往会决定选举的结果。第二,候选人将“执政”的理念公布于众,突出强调自己会在发展经济上采取哪些措施,这就是“经济牌”。第三,为了提高拉票的效率,候选人会在选举之前组建竞选班子,构建竞选网络。通过挨家挨户走访的形式巩固“铁票”、拓展票源。第四,通过各种关系和渠道打出“情感牌”,拉拢选票。^④

为了保证和规范差额选举的实施,《村委会组织法》第十五条明确规定:“以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段,妨碍村民行使选举权、被选举权,破坏村民委员会选举的,村民有权向乡、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举报,有关机关应当负责调查并依法处理。以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段当选的,其当选无效。”^⑤这一规则的制定使得村委会差额选举得以规范地进行,以往候选人为了赢得选

^①[英]戴维·米勒等.布莱克维尔政治学百科全书[M].北京:中国政法大学出版社,1992:737.

^②何俊志.选举政治学[M].上海:复旦大学出版社,2009:177—179.

^③杨云彪.公民的选举(一个公共选择话题)[M].北京:中国大百科全书出版社,2008:251.

^④郎友兴.村民选举中的竞选策略——浙江经验之研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2005,(7): 41.

^⑤参见中华人民共和国村民委员会组织法第十五条[L].

举而采取“贿选”甚至“恫选”的方式对选民威逼利诱的现象得到有效制止。

2.3 村委会差额选举的功能

判断一次村委会选举是否有质量,关键要看在选举过程中选民是受了哪些因素的激励去参加投票。首先,村民参加村委会选举主要是出于对预期经济利益的期望。选举的后果一定程度上决定了当选者在就职后会采取什么样的公共政策和经济政策,而选民基于对未来经济利益的渴望会力争选出符合自己要求的人员,这就直接激励着选民去参与选举。其次,对政治效能感的判断。当村民认为自己的作为不能有效地影响选举结果时,一般就不会介入选举。也就是说,在等额选举或者是受控制的选举情况下,村民会基于理性的考虑放弃投票的权利,进而产生“政治冷漠”现象。再次,如果村民对政治体系的合法性、稳定性和决策者高度信赖,认为自己即使不参加村委会选举也会获得满意的结果,在这种情况下他们也会选择不去投票。由于选举根源于人类追求平等与公正的美好理想,因此,它是人类出于本性的一种选择。在村委会选举发展的过程中,通过不断的实践和修正,差额选举终于以制度的形式被确定下来。

2.3.1 村委会差额选举是村民民主权利的主要实现形式

选举对于民主政治生活的重要意义不言而喻。选举竞争更是衡量一国政治民主程度的重要标准。拉里·戴蒙德认为:选举是民主的底线。大多数公民在法律规定和制度的约束下通过政治参与选举出自己认可的代言人,并通过对其进行监督来确保自己的意志上升为政治共同体的决策。^①通过村委会差额选举,村民真正参与了政治生活,行使了公民的权利,成为自己命运的决定者,从一般的社会人成为政治人,表达了自身的利益愿望。选举的过程也就是感悟公民尊严和价值的过程,通过选举增强了村民的责任感和当家作主的成就感。

2.3.2 政治合法性功能

政治合法性问题是所有公共权力组织共同面临的问题,只有得到被管理者首肯的政治管理才具有存在的基础。村委会差额选举将大家普遍认可的村民选出来履行管理职责,其行使的权力是村民通过选举委托赋予的,具有合法性。在此过程中,差额选举的真实性越高,村民参与和认同程度就越高,村委会的正当性和

^①林尚立.选举政治[M].香港:香港三联书店,1993:183.

合法性程度就越高,这样才能更顺利地实现“自我管理、自我教育、自我服务”。现代民主政治就是通过选举这种形式来自下而上地汲取民意,以公民同意的方式达到政治合法性的确立。

2.3.3 监督和纠错功能

村委会成员的当选来自于村民对其主张的认可和支持,其在践行政策主张的过程中民众可以以监督者的身份来进行监督和纠错。村民可以对当选者在履职期间的表现是否符合自己的意愿进行评判,并对其违反自身意愿的行为追究责任,以此决定是否继续委托、变相委托或者收回委托。通过自由竞争的选举,构建一个开放的农村基层自治组织,避免任何势力长期垄断农村基层公共权力。即使某些人通过欺骗手段暂时愚弄了民众,也可通过差额选举制度的正常运转最终将其剔除出权力的舞台。

2.3.4 稳定安抚功能

传统社会政治权力的交替总要通过血雨腥风的争斗才能实现,现代民主选举制度则确立了一整套选举竞争的规则,使任何想要通过非法手段谋求政治势力的行为为民众所鄙弃。选举胜负方通过对合法选举结果的确认,达成势力的相对均衡和正确认知,进而为实现合作奠定基础。村委会差额选举正是基于上述原因来平衡农村各种各样的势力,在乡村场域中实现力量的平衡,最大程度上达到农村社会稳定。^①在差额选举竞选中失利的候选人也可以总结经验,通过更好地为村民造福来赢得村民的支持,在下一次的差额选举中光明正大地谋求当选。这种农村公共权力的和平交接从根本上促进了农村社会的稳定,保证村民能将心思用在一心一意谋发展上。

2.3.5 村委会差额选举有助于强化村民及村委会成员的责任意识

村委会差额选举的过程培养了村民和当选者的责任意识。村民通过差额选举产生村委会任职者,也就意味着自身接受了当选者的村治主张,这就要求村民在以后接受贯彻和服从这种主张所带来的结果,承担相应的责任,这其实就是在塑造村民的责任意识。另一方面,通过差额选举成功当选的村委会成员则必须严格履行其在选举中所宣扬的主张,因为这代表着自己对选民的承诺,如果当选者背

^①李奎,浅析选举民主[J].湖北社会科学,2007,(5):34.

离了选举时的承诺，那么差额选举机制就会以重新选举的方式将其淘汰。

第三章 我国村委会差额选举的历史及现状

3.1 村委会差额选举的相关法律规定

村民自治作为农村基层的一项基本政治制度,其基本内容由“四个民主”(民主监督、民主选举、民主管理、民主决策)构成,每一个环节都是民主建设中的重要环节,相辅相成,缺一不可。其中民主选举是村民自治的前提和保障。只有在这个环节中切实做到公平、公正和公开,发挥选举所具有的制度优势,通过选举产生村委会的集体领导班子,才能够更大程度上地保证“三自”(自我管理、自我教育、自我服务)活动的展开和落实。就一般意义而言,选举不是民主的归宿,而是民主建设的起点。按照《村委会组织法》的规定,村委会由村民委员会主任、副主任和委员组成,法定人数为3—7人。这些成员都必须经过村民选举产生,任何组织和个人都无权指定、委派或者撤换村民委员会成员。村民委员会每一届任期三年,届满以后想要留任的成员必须通过重新竞选的方式来争取。农村基层民主随着村委会选举的广泛展开而取得了巨大的进步,而在实施过程中也通过进一步的探索和创新,不断地发展着这项制度。基于对竞争性选举认识的逐步深入,国家越来越重视关于差额选举的立法工作,这是选举立法的一个巨大进步。不过我国差额选举的规定更多地出现在全国人大和地方人大的组织法中,关于村委会选举的法律目前只有1998年颁布实施的《中华人民共和国村民委员会组织法》。另外,2002年中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发了《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》(中办发[2002]14号),这是自推行村民自治以来党中央下发的第一份相关规范性文件。而关于村委会差额选举的具体规定和实施细则则散见于各省制定的地方性法规和规章中。下面笔者对我国现行法律和地方性法规及规章中关于村委会差额选举的相关条款作了一个梳理。

第一,宪法。1982年《宪法》是中国经历十年“文革”之后制定的第一部宪法,其中有条款规定村委会由村民选举产生,但是没有明确规定是通过直接选举还是间接选举产生,是通过差额选举还是等额选举产生。此后,在宪法关于实行村民自治的精神指导下,各地因地制宜地进行了一些探索和制度尝试。

第二,法律。1987年《村委会组织法(试行)》出台使得村委会选举第一次变得有法可依。经过十多年运作,积累了丰富的经验。在此基础上,1998年全国人大常委会通过了修改后的《中华人民共和国村委会组织法》。这部相对成熟

的法律针对当时村委会选举中存在的指定候选人或控制选举的情况,明确规定在村委会选举中应实行严格的差额选举原则。该法第十四条明文规定:“选举村民委员会,由本村有选举权的村民直接提名候选人。候选人的名额应当多于应选名额。选举村民委员会,有选举权的村民的过半数投票,选举有效;候选人获得参加投票的村民的过半数的选票,始得当选。”^①《村委会组织法》是我国第一部明文规定村委会实行差额选举和双过半原则的国家法律,也是一部关于村委会性质、地位等的指导性法律。1998年《村委会组织法》带给人们的信息是非常明确的,即希望从制度上确保村民能够直接行使民主权利,通过实行差额选举真正实行村民自治,而不受基层党组织和乡镇人民政府的不当干涉。但其中关于选举方面的文字不足两百字,并未涉及差额选举的具体办法等。所以,这部法律还不能全面地规范村委会选举的差额问题。

第三,地方性法规。根据《村委会组织法》,各省、直辖市、自治区制定了相关的地方性法规和实施办法,对候选人的产生办法及候选人的介绍等,都作了明确而具体的规定,从而为村委会差额选举的顺利展开奠定了良好的基础。其中最具有代表性的是江西省《实施办法》中的第二十三条、河南省《实施办法》中的第十五条、浙江省《实施办法》中的第十六至三十条、四川省《实施办法》中的第二十条至二十六条。总体而言,大陆31个省级行政区有关村委会选举的地方性法规中有以下两个方面的内容极为重要:一是关于村委会候选人的提名方式。北京、上海等六省(市)规定,由选民直接提名或填提名表确定正式候选人;天津市则规定,五人联合提名,以得提名票多的为正式候选人;河北、河南、重庆三省(市)规定召集村民会议或各村民小组会议投票提名,如果同一人被提名两种以上职务候选人,高职务得票不能确定为正式候选人时,应把高职务得票加到低职务上;山西、内蒙古、吉林三省(区)规定召集过半数的有选举权的村民以无记名投票的方式进行预选,确定正式候选人;辽宁、江苏等六省规定召集村民会议或村民小组会议,无记名直接提名确定候选人。二是关于向选民介绍候选人。天津、上海等六省(区、市)规定,到选举日停止介绍和演说;河北、吉林等五省规定在选举大会上介绍候选人和发表治村演说;北京、黑龙江、浙江等11个省(区、市)则未具体明确介绍候选人的时间安排。^②

^①参见中华人民共和国村民委员会组织法第十四条[L].

^②余维良.31个省级村委会选举地方性法规之比较[EB/OL].人民网,<http://www.people.com.cn>, 2003—8—19.

第四, 部门规章。在国务院各部门中, 民政部是专门负责基层治理事务的机构, 全国性的村委会选举领导机构是民政部基层政权和社区建设司农村处, 它主要通过政策文件的形式对全国村委会选举和基层民主建设做出部署。在《民政部关于做好 2005 年村民委员会换届选举工作的通知》(民发〔2005〕6 号)中就对当年全国的村委会选举工作做出了详细规定。《通知》明确要求, 在当年进行村民委员会换届选举的全国 18 个省(自治区、直辖市)的民政部门做好换届选举前、中、后各个阶段的工作, 以省为单位统一届期、统一部署、统一指导、统一实施。积极推广县(市)主要领导负总责, 乡(镇)党委书记作为第一责任人的基层领导责任制, 真正做到分工明确, 责任到人。积极督促县、乡选举工作机构制定选举工作计划, 做好选举工作。针对以往村委会差额选举中出现过的代投票、流动票箱、贿选等种种违法行为, 《通知》提出了有效的管理办法和处理意见。

《通知》明确指出, 应坚持村民委员会候选人由村民直接提名产生。通过各种方式产生正式候选人后, 村民选举委员会要及时通过召开村民大会、村民代表会议或其它有效形式, 组织候选人向村民或村民代表发表治村设想, 回答选民提问, 接受群众监督。要加强对候选人竞争承诺、治村演说内容的审核, 严禁违法违规承诺、人身攻击等违背公平竞争行为的发生。要坚决制止候选人及其亲友直接或间接使他人用金钱、财物或其它利益收买本村选民、选举工作人员或其它候选人的贿选行为; 同时也要认真研究和区分一般人情往来、候选人捐助公益事业以及承诺经济担保等法律未明确禁止的行为, 与直接买卖选票行为的不同。候选人被确认为有贿选行为的, 应当依法依规取消其候选人资格或宣布其当选无效。^①

3.2 村委会差额选举的实践与发展

中共十一届三中全会以后, 中国进入了改革开放的新时期。在农村, 原先完全依托于集体的人民公社体制已经成为制约生产力发展的制度障碍, 于是, 以“大包干”为主要形式的家庭联产承包责任制迅速在全国各地推广。这使农民获得了生产经营自主权, 也使农村的生产方式和分配方式发生了根本的变化, 农民生产积极性得到了空前的提高, 原先对农村行使社会全面管理职能的公社随着“大包干”的普遍实行失去了存在的载体。在一段时间内, 由于基层管理职能机构的缺失, 农民无法有效地组织起来从事共同体生活, 农村一度出现了一定程度的混乱

^①民政部关于做好 2005 年村民委员会换届选举工作的通知(民发〔2005〕6 号)[EB/OL]. 中华人民共和国民政部官网, <http://www.mca.gov.cn/>. 2005—1—25.

和无序。在此情况下,以什么样的形式来组织农村社会、提供必须的公共服务和贯彻执行国家大政方针,成为亟待解决的重大问题。

1980年2月,全国出现了第一个由农民选举产生的村民委员会——广西宜州市屏南乡果作村民委员会。村民委员会成立以后,村民聚集在一起经过民主的形式制定村规民约,实行村务管理,产生了良好的效果。与此同时,在全国其它农村地区也自发选举产生了部分村民委员会,实行自我管理。党中央敏锐地捕捉到了这些信息,迅速组织调查小组前往各地进行实地调研,肯定了这种由农民自发创设的新型管理形式,决定在1982年修改宪法时将“村民委员会”这一组织形式写到宪法条文中去,确立村民委员会作为群众性自治组织的法律地位。之后,全国各地逐步建立起乡镇政府和村民委员会。在此基础上,为进一步对村委会这种组织形式进行法律规范,1987年六届全国人大常委会第二十三次会议审议并通过了《村民委员会组织法(试行)》。这部法律虽然只是一部试行法,但顺应了我国基层民主发展的趋势,符合农村社会发展的现实需求,因而得到了积极的响应和贯彻。由此,中国广大农民在中国共产党的领导下走上了一条直接行使民主权利、依法治国的道路。经过十多年的试行,村民自治逐渐成熟起来,全国各地就“三自”的具体内涵及原则方法达成了基本共识。1998年11月4日,九届全国人大常委会第五次会议审议通过了修订后的《村民委员会组织法》,在加强党的领导、选人、议事、监督等方面充实了新的内容,对村民委员会的性质、职能和相关问题作了更加明确的规定。该法第14条规定:“选举村民委员会,由本村有选举权的村民直接提名候选人。候选人的名额应多于应选名额。”各省、直辖市、自治区有关村民委员会选举的地方法规进一步规定:村民委员会主任、副主任正式候选人的人数应比应选人数多1人;委员的正式候选人的人数应比应选人数多1至3人。至此村民自治开始了一个新的阶段,农村基层民主政治建设的道路越走越宽。^①

由于这种直接差额选举和农民的切身利益紧密相关,选出什么样的村领导集体、选择什么样的村治方略,直接影响着农村当地的发展和百姓的发家致富,因此,每逢村委会选举的日子农民的参选热情总是很高涨,连长期在外务工的村民也会专程赶回家乡参加选举。村民参加村委会选举的积极性反映出村民强烈希望

^①刘德喜等.全球背景下的中国民主建设[M].重庆:重庆出版社,2005:420—459.

通过村委会选举来改变农村因为信息闭塞和领导固化所导致的了无生气、发展滞后的状况。而且,通过合法选举产生的村委会在上台以后,通过发挥自己的能力,开拓发展思路,群策群力,的确为农村发展注入了新的活力。总体而言,村委会差额选举从实践到普及,从临时性措施到规范化制度,从组织单向推进到组织与选民双向互动,在广大农村地区取得了良好的效果。何包钢、郎友兴对浙江省所作的调查问卷表明,绝大多数村委会选举都在严格按照《村委会组织法》的规定实行差额选举。^①(见下表一)。

表一 A (选民卷): 村委会主任候选人有几个?

	个数(个)	比例(%)
一个	155	12.4
二个	287	23.1
三个	288	23.1
四个	162	17.0
五个及以上	268	21.5
没有回答	85	6.8
合计	1245	100.0

表一 B (村主任卷): 村委会主任候选人有几个?

	个数(个)	比例(%)
一个	36	32.4
二个	23	20.7
三个	10	9.0
四个	12	10.8
五个及以上	22	19.8
没有回答	8	7.2
合计	111	100.0

^①何包钢,郎友兴.村民选举中的竞争:对浙江个案的分析[J].华中师范大学学报,2000,(5):22.

表一 B（乡镇领导卷）：村委会主任候选人有几个？

	个数（个）	比例（%）
一个	28	24.3
二个	59	51.3
三个	5	4.3
四个	4	3.5
五个及以上	13	11.3
没有回答	6	5.2
合计	115	100.0

以上三个表格的调查受众虽然不一样，但仍然可以得出如下结论：浙江省大多数村委会换届选举已经采用差额选举方式。实行村委会差额选举不一定能迅速地带动一个地方的经济和社会发展，但一般而言，差额选举产生的村委会具有更加强烈的民主意识和责任意识，在实行民主管理、民主决策、民主监督方面更乐于听取群众的意见，在进行农村公共工程建设和社区资源利用方面会更加注重群众的愿望。此外，差额选举产生的村委会成员在素质和能力结构方面有了很大的改善，诸如吃喝贪占、乱建工程等不良现象基本消失。

差额选举在村委会选举中的实际运用主要体现在候选人提名和确定、候选人介绍两个阶段。

早期村委会候选人的产生办法，主要有村民提名和组织提名两种。村民提名包括村民 5—10 人联名提名、村民代表会议提名及村民自荐提名三种方式。其中，经过村民代表和参加竞选的村民之间的沟通和协商，由村民小组或村民代表会议提出候选人，既可保证竞选者的主观意愿，也可产生符合民意的结果，是一种比较高效的推荐方式。同时，为避免由村民联名提名产生的候选人自己不愿竞选的情况发生，有些地方采取了由村民自荐和推荐相结合的提名办法。这样就确保了候选人有参选的意愿，进而积极主动地参与竞选，提高选举的效率。组织提名则包括村民选举委员会提名、村党支部提名和乡镇政府提名三种方式。从法理上说，组织提名方式是违背《村委会组织法》原则的，组织提名往往会给人一种“戴帽选举”的印象，同时却能保证选举的理性和高效，因而在许多地方颇为盛行。

如果提名产生的候选人大大多于应选候选人数,那么为了保证选举的顺利和高效,在正式选举之前需要通过预选的方式筛选出符合法定人数的正式候选人。通常由村选举领导小组组织选民或选民代表对所有被提名的候选人进行投票,然后按正式候选人人数的要求,根据票数多少排序,确定正式候选人名单。除预选之外,也可通过召开村民代表会议或村民小组会议或村两委及有关人士参加的会议对候选人进行评议、协商,最终确定正式候选人。在特殊情况下,甚至可能由村党支部和乡镇领导决定正式候选人。正式候选人产生之后,村选举委员会应在投票选举日前5天按得票多少为序公示名单。

关于村委会选举候选人的介绍,《村委会组织法》和各省(区、市)制定的村委会选举办法实施细则基本都没有制定具体规则。只有四川、浙江、广东、福建等省的村民委员会选举条例规定,村民委员会成员正式候选人确定后,按照平等、客观、公开的原则,组织村民委员会成员候选人与选民见面,向选民陈述任期内履行职责的打算,回答选民的询问。候选人在宣传和介绍自己时要实事求是,发表治村演说必须遵守法律、法规和国家政策,不得侮辱和诽谤他人。为了防止候选人干扰选民作出投票决定,选举日必须停止对候选人的介绍。村委会选举候选人的介绍,既有助于加深村民对候选人的了解,又能极大地激发村民的选举热情,可谓一举两得。候选人经相关部门批准自发或者由选举委员会组织与选民见面,并就自己如何治理农村发表“治村演说”,宣扬自己的施政纲领,拟定任期目标。同时,村民可以就自己关心的问题向其提问,候选人予以答复,通过这种形式的互动加深了村民对候选人的了解,也方便在候选人当选后对其进行监督和评议,客观上增强了双方的责任意识。

3.3 村委会差额选举中的“不差额”现象

尽管候选人数确实多于应选人数,但由于其他势力的不当干预或影响,其中一些候选人在一些地方的村委会选举中,最终完全不可能当选,他们实际充当了陪选的角色,这就是所谓的差额选举不差额现象。在一些地方,每到村委会换届选举之时,县乡选举工作指导小组就会纷纷进驻村庄,同时带去了村委会、选委会的内定名单。这主要是为了确保村委会选举之后乡村行政工作能顺利展开,保证当选者能积极配合乡镇政府的工作。于是,村选委会不能自主地开展工作,发挥不了应有的作用,村委会选举工作很大程度上受到了县乡工作组的操纵和包

办。

过去很长的一段时间内,村委会选举候选人都要经过村党支部讨论并报请乡镇党委批准后方可交由村民表决,村委会选举委员会的组成人员大多是村党支部成员,而且一般由村党支部书记任组长,因此主持村委会选举工作的实际是村党支部,^①村党支部在村委会差额选举中就起着重要的作用。实行“海选”后,村民直接提名村委会候选人,任何组织和个人不得阻碍候选人的产生,这项规定使得传统意义上村支部对村委会选举的支配性优势不复存在。而且,民选村委会的权力来源与以前有所不同,它不再单纯作为乡镇党委及政府的政策工具,而成为了民意的化身。民选村委会依托自己村民直选的政治合法性基础往往要求享有更多的政治资源和权力,而这就有可能与党支部产生矛盾冲突。于是,在村委会选举中,有些村党支部为了维护自己的权威和利益,就会采取各种各样的策略来实现对村委会选举的控制。选举委员会为了省事不组织投票,由工作人员“代劳”填写选票;流动票箱满天飞,工作人员在路上自行代为填写;选委会成员为达到让某人当选的目的,擅自篡改选票,或者有意违法统计选票,有的候选人不足法定票数就被宣布当选等情况时有发生。^②有的选委会千方百计阻挠选民提出他们中意的人员,自己关上门来搞内定,搞指派,或者禁止选民联名提名候选人,甚至私下对经群众提名的候选人威逼利诱,致使其退出竞选,或给参加联名提名的村民“穿小鞋”,指责他们搞串联。从提出初步候选人到确定正式候选人之间的酝酿过程不对村民公开,选委会往往利用这个有利时机将那些不入自己法眼或者预感将对自己工作产生不利影响的候选人经所谓的酝酿、讨论、协商而取消其参选资格,而将自己中意并得到乡镇政府、党委支持的候选人成为正式候选人。

与此同时,农村长期存在的宗族、派系势力也纷纷活动起来,通过暴力威胁、情感鼓动等形式,要求村民在差额选举中只选择自己一姓或一派的,而舍弃那些真正有能力带领百姓致富的候选人。这种情况在宗族、派系势力一枝独大的村庄尤其突出,小姓一方的候选人往往由于人口数量的劣势很难在差额选举中对大姓宗亲形成挑战。

^①胡荣.理性选择与制度实施:中国农村村民委员会选举的个案研究[M].上海:上海远东出版社,2001:150.

^②蔡定剑.选举违法行为及其防治对策[J].人大研究,2003,(11):23.

第四章 村委会差额选举“不差额”的成因

4.1 乡镇政府、党委对村委会差额选举的行政性压迫

中山大学郭正林教授于 2001 年对广东增城市荔城镇西山村村委会选举情况进行实地调查后发现:实行村委会选举之前,西山村是一个姓氏矛盾相对简单、集体经济相对落后的粤中农村,该村有一位名叫蔡柏高的村民,他头脑精明,致富有门路,创办了五家独资或合资企业,他本人有带领村民共同致富的想法,加上人品极佳,于是在 1999 年首届村委会选举中蔡伯高高票当选为村委会主任。上任后他带领村民走上了发家致富的道路,西山村很快由当地一个落后村庄成为明星村。但由于种种原因,当地镇政府对蔡柏高有负面看法,不希望看到他在村委会直选中连任。于是,就以蔡柏高在城里购有住房、已经落户到城里为依据,质疑其作为村委会组成人员候选人的资格。结果引发了一场影响巨大的“村民资格”风波。^①也有部分乡镇干部出于偏心或者希望看到某种结果,因而在为不识字的村民代书时故意扭曲投票人意志,在选票上写下自己支持的候选人名字。浙江大学教授郎友兴在调查 2002 年浙江省临海市涌泉镇 T 村村委会换届选举投票时发现,一位高中毕业的女性选民由于怀疑乡镇干部代书的真实性,假装不识字提出请乡镇干部代写,并在一旁观察其所填写姓名,结果发现该镇干部没有将她口述的姓名填写进选票,而是填写了另一位自己并不支持的候选人。

1998 年《村委会组织法》第四条明文规定:“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府展开工作。”这就明确指出了村委会和乡镇政府之间的关系是指导与被指导关系,而非传统意义上的领导和被领导关系。但实际上,在我国农村地区,乡镇与村之间存在着三重关系:一是乡镇党委与村党支部之间的领导与被领导关系,这体现了党的领导原则;二是乡镇政府在村民自治范围内对村委会的指导与被指导关系,这体现了村民自治的原则;三是乡镇政府与农民在政府依法行政事务上的管理与被管理关系,这体现了依法行政的原则。^②因此,虽然法律规定了乡镇政府和村委会两者的地位,但在实际的权力运作过程中乡村之间的关系要复杂得多。村委会选举无疑是村民依

^①郭正林.中国农村权力结构[M].北京:中国社会科学出版社,2005:110.

^②郭正林.中国农村权力结构[M].北京:中国社会科学出版社,2005:152.

法自治范围以内的事项,但这项工作的展开是在乡镇的统一领导下进行的。乡镇政府出于更好地完成行政管理职能的考虑,不仅要对村委会的工作进行指导,更要在一定程度上“领导”村委会的工作。因为乡镇政府作为最基层一级国家政权机关,如果失去村委会的支持,很多情况下就很难完成法定的政务。所谓“上面千条线,下面一根针”,“千条线”来自于上级政府部门,最后都穿在了村民委员会“一根针”上,这很形象地描述了国家政权与“村民自治”组织的关系,也反映了国家政权深入农村的要求。^①因此,在很多地方,在村民委员会选举中唱主角的依然是乡镇政府。当然,由于指导与被指导关系的限定,乡镇政府原则上不能过多地干预村委会差额选举。在这种情况下,更多的就由乡镇党委出面进行干预。民选村委会为了赢得选民的支持和信任,乐于进行村务公开,贯彻民主监督制度,甚至在某些方面为了维护本村的利益而和乡镇政府产生摩擦,这往往被村民看作是替自己说话而更加予以支持。正是由于民选村委会在乡村治理中的这种作用,以往在农村发挥主导作用的乡镇政府的地位受到了极大的挑战,甚至有一种被抛弃的感觉。为了维护自己的传统地位,乡镇政府和党委便通过种种方法参与 to 选举的过程中来,在村委会选举上大做文章。乡镇领导基于对村委会选举后果的功利性判断,对候选人产生和候选人的介绍阶段进行渗透。为了保证村委会选举结果符合自己的意愿,有些乡镇党委及政府就会对选举抱有三种不同的态度:一是对实行差额选举采取抵制态度。出于对经过差额选举产生的村委会执行力和工作态度的顾虑,乡镇政府违背上级要求,不征求村民同意,在法律规定的村委会换届期限内拒不进行换届选举。将村委会看成是自己的下属机构,用直接任命、指定或委任的方式代替选举产生村委会班子。由于乡镇政府及党委对差额选举的抵制,村民合法选举权利长期受到剥夺,这不仅不利于农村基层民主建设,也使得农村错过了通过差额选举改变落后现状、实现“三自”的机会。其结果就像河南省内乡县某村一样,由于乡镇政府的抵制,农民又无力改变现状,本应在1998年举行的村委会换届选举工作迟迟未能举行,结果被乡镇政府支持的在任村委会长期把持。二是出于对选举结果的功利性考虑,不履行职责,消极对待村委会差额选举。对选举中出现的违法违纪现象视而不见或纵容包庇,致使选举陷入混乱无序。比如,山西义安县兴隆镇某村党支部在组织村委会选举中未启动相

^①潘嘉玮,周贤日.村民自治与行政权的冲突[M].北京:中国人民大学出版社,2004:124.

关候选人提名程序，直接内定村委会成员名单，之后组织部分人拎着投票箱到部分村民家中，收集选票。有的甚至直接代填选票，之后便宣布成立村委会。乡镇政府对此视若罔闻，暗中支持。河南省洛阳市某镇一位党委副书记就曾说过：“镇党委、政府对村民委员会直接选举工作的态度十分复杂：一方面针对某些村工作不力的现状，希望通过差额选举选出新的村民委员会勇于开拓，大胆工作，打开局面；而另一方面又担心当选的村委会不配合上面的工作，或者与村党支部书记配合不好，总之是又欢迎又有顾虑。”^①三是直接采用操纵选举的办法对村委会差额选举进行控制。在候选人产生方面，他们对于不希望当选者设定种种门槛，使之不能成为正式候选人，或者通过私下做工作使之退出竞选。有些乡镇领导不通过召开村民会议的方式直接列好村委会选举候选人，或者不将村民合法提名产生的某个候选人列入候选人名单。

4.2 村党支部对村委会差额选举的不当干预

《村委会组织法》第三条规定：“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动，直接行使民主权利。”村委会差额选举，实质上是中国共产党在农村地区进行的民主试验，由此产生的村委会无疑会对农村传统权力格局、尤其是村支部带来冲击。于是，村党支部就会努力在村委会选举中充当相当重要的角色，这主要体现在村选举委员会的功能上。各地《选举办法》大多规定，村委会选举工作由选举委员会主持，其主要职责是：确定选举工作人员，审查选民资格，公布选民名单，组织候选人提名和酝酿协商，确定并公布正式候选人名单，组织投票选举，公布投票结果等。下表是西南政法大学教授肖唐镖对江西省 39 个村村委会选举的调查统计结果，大多数受调查者认为县乡指导小组和村选举委员会以及村支书对村委会选举具有支配性作用。

表 2 在选举中各种力量发挥作用排序表(%)^②

	第一位	第二位	第三位	第四位	第五位
县乡指导小组	61.5	15.4	5.1	15.4	0
村选举委员会	2.6	23.1	33.3	25.6	0
村支书	30.8	43.6	17.9	2.6	0

^①秦洪亮.选举记事[A],张明亮.村民自治论丛:第一辑[C].北京:中国社会科学出版社,2001:406.
^②肖唐镖.宗族政治——村治权利网络的分析[M].北京:商务印书馆,2010:251.

原村干部	2.0	17.9	35.9	33.3	0
村民小组长	0	0	0	0	0
自然村村长	0	0	0	2.6	0
未答	0	0	7.7	20.5	97.4

上表中很大一部分受调查者把村支书放在重要的位置，一定程度上反映出在村委会差额选举中农村党支部对于候选人的提名和确定发挥着巨大的影响。一部分学者认为，农村党支部提名村委会候选人是和《村委会组织法》关于候选人提名的规定相冲突的，不能真正保证村民选举权利的落实，还可能会对选举的真实和有效产生负面影响。

4.3 宗族、派系因素的不良影响

中国是一个具有五千年悠久历史的文明古国，在漫长的岁月中形成了一种基于地缘和血缘关系的社会网络。在农村地区，个人在礼俗关系中的地位由家族规定，家族就是“家庭的链条”，在此基础上形成了以家族共同利益认同为核心的家族文化主义，生于斯长于斯的老百姓十分重视这种关系网络。^①美国学者弗里德曼在考察中国乡土社会时曾经指出：普通中国姓名中几乎总是包含着三个符码，第一个是姓，最后一个纯粹是个人成分，中间的符码则是共同的辈分。^②其中，两个符码具有家族特征。除此之外，在出生、教育、婚姻、生育、节庆、建房、养老、安葬、继承、祭祀以及生活的方方面面都洋溢着传统家族文化的特色。正是基于对这种传统文化的高度依存和信赖，宗族组织在处理族内事务上往往享有非同一般的超常规权力，这种传统治理格局衍生出了两个不同的部分，一方面是自上而下的“皇权”，另一方面则是乡村内发的“族权”和“绅权”，两者相互平行，相互作用而不相交。^③因此，在中国古代“王政息于县”，“正式的皇权统辖只实施于都市地区和次都市地区，出了城墙之外，统辖权威的有效性便大大减弱，乃至消失。”^④也就是说，在古代中国，乡村社会存在着一套相对独立于中央政府管理体系的地方机制，它的参与主体、运行规则及维系因素都是乡村社会内在的逻辑结构。国家政权很难真正进入乡村社会，乡镇真正的管辖权掌握在地方

^①郭正林.中国农村权力结构[M].北京:中国社会科学出版社,2005:86.
^②[美]M·弗里德曼.中国东南的宗族组织[M].上海:上海人民出版社,2000:10.
^③费孝通.乡土重建[M].香港:文学出版社,时间不详,第 42-58 页,转引自肖唐镖.宗族政治——村治权利网络的分析[M].北京:商务印书馆,2010:86.
^④[德]马克斯·韦伯.儒教与道教[M].南京:江苏人民出版社,1993:110.

乡绅、族长等地方权威的手上，地方权威通过管理乡村社会公共事务、维护乡村社会的公共利益及兴建乡村社会公共工程等方式，成功地取代国家政权实现着对乡村的统领和整合。^①

进入近现代后，国家政权为将自己的政治能量渗透到乡村社会曾经做过种种尝试。以国家权力在乡村社会的延伸为标志，整个 20 世纪中国社会先后出现了三种主要的乡镇制度：晚清与民国政府时期的“乡镇自治”、共和国成立后“政社合一”的人民公社制、当前仍在沿用的“乡镇村治”二元体制。^②“大跃进”时期建立的人民公社制试图对乡村社会传统文化进行一次全方位的荡涤，因此不仅在所有制上采取“一大二公”的形式，而且通过管理区内民政、文教、卫生、治安等各个方面的基层政权组织对农民生活的各个方面实行全方位的管理。虽然这种制度设计成功地将国家权力渗透到了农村，但这种短暂的文化洗礼并未对传统宗族文化带来致命的冲击。家庭联产承包责任制施行以来，传统的农民集体组织不复存在，农村的家庭本位观念和深刻的社会经济根源，使小农经济必须以家庭及扩大的家庭——家族来组织农业生活、抗御自然灾害、保护家庭的安全；同时在村落家族及家族道德文化支持下，农民心理归属感和文化安全感得以建构。

由此可见，家族作为村落社会的形态，尽管在农业集体化和人民公社化过程中受到了极大的冲击，尤其是在十年“文革”中被作为落后的典型几乎被一扫而尽，但国家摧毁的往往只是家族的象征符号，其内核仍然存在。由于城乡分割户籍政策的实施，农民不能自由流入城市，这种画地为牢的人口控制政策在客观上强化了农村聚族而居的格局，国家没能消除作为一种客观存在的家族及家族关系，也就存留了家族文化的社会载体。在现代化的过程中，依附于土地的农民在相当程度上受到了国家政策的负面影响。在经济上，农业为工业化进程进行了资本积累；在消费上，由于工农业产品“剪刀差的存在”，农民又处于不利地位；在户籍管理上，二元分立的城乡格局剥夺了农民发展流动的可能性，被牢牢地拴在了土地上。这些都导致了农民相对强烈的被剥夺感，由此导致的对国家权力的不服从和身份归属感的迷失，使得农民自然地向乡村社会固有的村落家族文化皈依，于是农民集资修祠堂、续家谱、祭祖先、拜神灵等现象沉渣泛起，而这种聚族文化又将他们原有的经济利益紧密地联系起来。建立在这种认同基础之上的宗

^①徐勇.城市与乡村二元政治结构分析[J].华中师范大学学报(社哲版),1990,(1):13.

^②郝志东.两岸乡村治理比较[M].北京:中国社会科学出版社,2008:39.

族利益往往会在村委会差额选举中充分表现出来,大小族系都推出代表自己利益的族人,并发动族内选民选举“自己人”。《中国村民自治研究》课题组对吉林梨树、河北迁西、河南许昌、山西临猗、福建新罗与湖南临澧六县 60 个村所作的实地调查表明,村干部尤其是村支书的姓氏中大姓所占比例明显高于村内其它姓氏,民选村主任中大姓当选的比例高达 60%。由肖唐镖教授负责的《当前我国农村的宗族势力与村级自治问题研究》课题组通过对 39 个村村委会选举前后村主任当选情况的调查也印证了同样的情况。在选举前,这 39 个村中有 24 个村的村支书或村主任在最大族,占村总数的 61.54%,其中 11 个村的最大族同时拥有村委会主任与村支书,占村总数的 28.2%。在选举后,有 31 个村的村支书或村主任在最大族,占村总数的 79.5%,其中最大族同时拥有“两巨头”的有 10 个村,占总数的 25.6%。这表明,在选举中大族的人更有优势,更可能出任村主要干部。^①宗族因素不但直接影响了村委会选举的结果,而且在整个村委会差额选举过程中始终扮演着重要的角色。与笔者家乡相临的河南省杞县 G 村位于该县西南部,姓氏结构较为简单,以顾姓和樊姓二姓为主。其中顾姓为 G 村第一大姓,约占总人数的 60%,樊姓村民约占 35%,其余姓氏占 5%。顾姓多年来长期把持村委会大权,现任村主任 50 岁上下,已连选连任 10 多年。事实上他并不是一个口碑很好的人,先后将其妻子、弟媳、女儿通过各种关系安排进入村小学做教师,后又利用与乡党委领导的私人关系将其儿子安排进乡政府。在办理农村低保时,他又利用手中职权为自己近亲造假谋利,同时通过收受贿赂为其他没达到相关年龄标准的村民办理低保。由于顾姓为该村第一大姓,村主任常利用宗族关系对村民威逼利诱,宣称自己是顾姓村民利益的维护者,同时扶植一批与自己关系亲密的近亲嫡系。平日里,对顾姓村民偶尔施以小恩小惠,这样,尽管顾姓村民对其颇有怨言,但表面上仍对其毕恭毕敬,主要是害怕如果不支持他可能使本族利益受损。樊姓村民中有一位电力工人多年来负责村内电网管理和电费收管工作。其为人谦虚诚恳,处事厚道公正,看不惯村主任在村中的种种不公行为,无论在顾姓村民还是樊姓村民中都享有较高声誉。在村委会选举中,他同样被列为正是候选人,并得到很多村民的支持。但一大批顾姓选民出于对自己既得利益的理性计算,认为即便现任村主任有种种令人不满意的地方,但总归是同宗同姓,

^①肖唐镖.宗族政治——村治权利网络的分析[M].北京:商务印书馆,2010:226.

还是应该支持他。这种家族间的对立常常使人们陷于选亲与选贤的两难境地，因为亲者并不一定是贤者，贤者也并不一定是亲者。如果村民从经济学的“帕累托最优”原理出发采取选贤决策，那么整个村子的利益将实现最大化，差额选举产生的贤者往往能更好地带动村民致富；而个人利益最大化的非理性考虑最终会采取选亲的决策。而现实中的村民在面对眼前利益和长远利益时往往会忽视后者，在选择集体利益最大化还是个人利益最大化时往往会将自身利益放在首位。肖唐鏢对 39 个村 800 个选民所作的问卷调查得出了类似结论。这其中 297 人承认，在正式候选人中有本族人，在正式投票时他们中的 66.7% 明确表示投了本族人的票。这说明如果候选人中有本族本房人，那么更多的选民会倾向于将选票投给他们。^①笔者认为，当前村民在村委会选举中面对理性和非理性两难困境的状况十分普遍，一方面，不满意现任村委会领导的工作，内心有通过选举的方式更换领导的想法和冲动，但是由于历史的原因又囿于对未来结果的忧虑，使得村民大多只能维持现状，在不满和愤懑中得过且过。

^①肖唐鏢.宗族政治——村治权利网络的分析[M].北京:商务印书馆,2010:232.

第五章 规范我国村委会差额选举的对策

5.1 进一步完善我国村委会差额选举的法律法规

《中华人民共和国村民委员会组织法》自 1998 年 11 月公布施行以来,对推进以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为主要内容的村民自治发挥了重要作用,村民自治制度已经发展成为中国特色社会主义民主政治的重要组成部分。该法实施十多年来,全国各地普遍展开了轰轰烈烈的村民直选,在这个过程中,绝大多数地方通过合法、有序的选举产生了高效、民主的村集体领导,带领村民实现“三自”,脱贫致富,向小康奔进。但随着农村经济社会的发展,特别是城乡户籍制度、农村税费制度改革的深化,在实行村民自治中也遇到一些新的情况和问题,有必要在总结实践经验的基础上,尽快修订《村民委员会组织法》。民政部、国务院法制办在总结《村民委员会组织法》实施经验的基础上,多次征求中央有关部门、地方人民政府和专家学者的意见,经过反复研究修改,形成了《中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案)》。该修订草案已经 2009 年 12 月 2 日国务院第 90 次常务会议讨论通过。修订草案进一步明确了村委会选举实行差额直选的规定,突出强调了候选人的产生和介绍方式、“两委会”关系等方面的内容。

首先,规范候选人提名制度。村委会组成人员候选人必须由村民直接提名产生,具体包括村民个人提名、村民联名提名、村民自荐提名、“海选”、“一步法”等方式。正式候选人名单根据预选和提名的结果确定,全过程对村民公开,任何组织不应该经过私下“酝酿”。由于村民直接提名可能产生数量众多的候选人,可通过预选方式来确定正式候选人。而“一步法”则是因一次选举不能确定正式候选人而采取的按得票数量由上往下排列来确定正式候选人的方法。在以往,如果出现多个候选人的情况,选举委员会往往会关起门来,经过协商和酝酿将自己不中意的人员删除,其过程大多属于暗箱操作,有违民主本意。新的选举办法应该规定取消这一不合理程序,把候选人的提名和决定权真正交由村民自己决定。通过这种方式将那些群众基础差但上边有人支持的候选人排除在正式候选人范围之外,这样才能消除村民直选的不利因素,确保村委会选举的公正性。正式投票时采取差额选举的方式主要有四种:一是一种职务候选人差额选举方式。即每位候选人只能参加一种候选职务的竞选,将主任候选人、副主任候选人和村委

会委员候选人明确印刷在一张选票上,同时标明每位候选人竞选的职位,由村民投票选举。二是候选人无职务全员差额选举方式。即候选人人数适当多于应选人数以保证选举的差额,同时选票上均不标明候选职务,由选民自己标示候选人可任职务。候选人可同时获得主任、副主任和委员三种职务选票。选票的计算方法是:主任=主任票数;副主任=主任票数+副主任票数;委员=主任票数+副主任票数+委员票数,这种方式通过一次投票直接产生整个村委会领导班子。三是包含差额选举方式。即主任设二个候选人;副主任候选人中包含主任候选人;委员候选人中包含主任候选人和副主任候选人,选民对任何候选人,只能同意一种职务。四是差额筛选方式。即分别对主任、副主任和委员进行三次选举。第一次选主任,将落选主任候选人列入副主任候选人选票;第二次选举副主任,将落选副主任候选人列入委员选票;第三次选委员。这种方法要进行多次投票,对村民的要求相对较高。

其次,优化候选人介绍制度。选举过程中对正式候选人的介绍对村民理性投票具有十分重要的作用。该阶段包括选举委员会对候选人的介绍和候选人本人和选民互动两个部分。以往的村委会选举,虽然也规定了候选人要和村民见面并由组织对其进行介绍和推荐,但这项制度并未得到有效落实,村民和候选人之间的互动仍然不能达到理想的程度。这很大程度上影响了差额选举的真正实现,村民面对不了解的候选人,好比是“布袋里买猫”,不知道“猫”是啥模样,或者村民对于候选人只有感性的认识,不了解其在治村方略上什么设想,故而总是亲近疏远,将票投给自己更熟悉的人。用立法的形式规定选举委员会应将候选人的具体资料公布于众,并且在指定日期召开候选人介绍会,不偏不倚地对每一位候选人的情况进行公示,其中应侧重候选人过往工作经历和社会关系的介绍。要求每一位候选人都必须作关于治村方略的演讲,并与村民进行互动,回答村民关于村治事宜的询问。经过这一过程,每个村民都会在心目中给候选人打分,这不仅会拉近村民和候选人的距离,也是对候选人当选以后工作的激励和指标性要求。

5.2 理顺村委会差额选举中的乡镇一村关系

我国实行村委会差额选举的历程还比较短,村委会差额直选的生成机制还不健全,统一性、制度化的选举氛围在全国还未形成,选举法律法规中某些原则性

规定的缺失和从理论到现实的转换都需要有相关人员的指导和执行。^①因此,如何妥善处理村委会选举中乡镇与村的关系极为重要。

首先,应建立由县级政府直接领导的村委会差额选举事务监督委员会,该机构成员应主要由县负责村委会选举事务的民政部门人员组成。在每届村委会换届选举期间,将他们派到选举工作的第一线去,凭借政治势能防止乡镇随意干扰村委会差额选举。而在选举之外则作为处理选举争议的常设机构,对村民反映在村委会差额选举中存在不当行为的,经调查作出处理意见并在《村委会组织法》允许范围内组织召开村民代表会议商议解决方案。

其次,培育新型的乡镇一村关系模式。乡镇政府之所以要干涉村委会差额选举是由于担心不能选出认真贯彻落实上级工作任务的村委会,其立足点是建立在乡镇与村二元矛盾对立之上的,这直接决定了乡镇和村的关系在村委会差额选举中出现紧张和对立。如果能从构建基层服务型政府的理念出发,乡镇政府不去过多干涉属于村民自治范围之内的事务,而是集中精力做好政策法规的宣传和良好村风村貌的建设,为农民提供更科学合理的农产品市场信息和农业生产科学技术。建立在这个和谐二元格局之上的村委会选举必将实现真正的民主和真正的差额。

5.3 优化村“两委会”关系,实现共产党领导下的村委会差额选举

在“两委会”关系上,由于《党章》和《村组法》都作出了中国共产党处于领导地位的规定,所以,共产党在农村的领导地位是不容置疑的,但在如何实施领导上是可以改进的。党的领导应该集中在对农村进行政治领导、组织领导和思想领导上,而不是事事都亲力亲为,不然的话就可能出现全都要管又都管不好的局面。既然要实行村民自治,就要放手让村民自己来管理自己,共产党要有高瞻远瞩的眼光和胸怀。为此,可采用如下措施。

首先,建立村党支部领导下的村委会代表会议制度。支部书记任一把手,村主任担任副手,接受党支部关于村务工作的质询和监督。在村委会选举过程中,由村委会代表会议负责把那些真正愿意为村民服务、有能力带领农民发家致富的人介绍给村民,防止农村不良恶势力干涉和参与选举。

^①涂永凯.基层政府在村委会选举中的失范问题研究[J].江西教育学院学报(社会科学版),2002,(4): 16.

其次,尽力避免各地出现的党政“一肩挑”现象。目前,不少地方通过采取两票制和党支部书记竞选村主任来防止“两委”权力运转中出现的矛盾,这种做法从根本上来说并不是坚持村民自治的合理手段。由于农村党支部直接隶属于乡镇党委领导,而法律规定乡镇政府和村委会之间是指导与被指导的关系,因此这种“一肩挑”的方式表面看是巧妙回避了“两委”矛盾,实则是对村民自治的倒退。从组织学的相关理论来看,两委关系紧张的内因自村委会诞生的那天就存在了,因为两个组织的管理内容从一开始就有相当部分是重叠、冲突的,把它们法律化后必然会导致两委关系更加紧张。解决矛盾的较好办法是在“两委会”之间建立一种良好的监督制约机制。就像某学者指出的,只有“两委”及基层党委、政府实现“三个转变”,切实加强“一个制度”建设才能真正解决这个矛盾。第一,实现思维定式的转变,从“为民作主”向“让民作主”转变。第二,实现决策机制的转变,从少数人说了算向村民会议或村民代表会议集体决策转变。第三,工作方法的转变,从强行推行向引导、说服、提供服务转变。“一个制度”就是“村民代表会议制度”,这是上述三个转变得以实现的制度载体。^①

5.4 培养村民政治参与文化,引导宗族势力支持差额选举

宗族在某些地方的复兴是与当地经济建设和精神文明建设的滞后息息相关的,在这些地方,宗族往往在参与村委会选举的过程中打出同宗同族的旗帜拉拢村民,一方面增加选举的竞争力,一方面也间接地增强了族内村民的凝聚力。如果宗族在选举中不能合理合法地发挥作用,侵害村民选举权的现象就会时有发生。但如果加强对村民政治参与文化的培养,选民就会更加珍惜手中的选票,将选票投给那些真正为村民办实事的候选人,而不是仅仅处于同姓同宗就狭隘地投票给“自己人”。所以,加大对村民参与意识的培养,塑造出合格的政治人,同时引导宗族发挥自己的集体优势和规模效应,对于优化村委会选举必将起到事半功倍的作用。为此,应做好以下几方面工作。

第一,深化农村经济体制改革,增加农民经济收入。传统的家庭联产承包责任制随着市场经济的发展已经逐渐不能适应现代农业的需要,农村实行新型土地承包制度势在必行。这不仅有利于增加农民收入,同时也会将市场经济的理念带入农村,对农村长期形成的小农经济理念形成冲击,也会间接淡化农民的宗族思

^①沈建梁.论农村“两委会”关系紧张及对策[J].中共浙江省委党校学报,2002.(1):69.

想。最终,利益动机、经济标准将无可置疑地成为农民各种行为的准绳,以亲情为基础、以传统为导向的宗法礼俗无法与经济力量抗衡,只能作为辅助和配合。

^① 第二,广泛普及科学文化知识,提高农民文化素质。通过有效的渠道加强村民科学文化知识的学习,加大对农村科教基础设施的投入,修建村民文化娱乐活动室,购置实用的体育设施。将闲暇下来的村民吸引到这些地方来,同时加大对农村赌博、迷信行为的排查力度,培养文明健康的生活方式。在思想道德素质建设上,加强对村民的爱国主义、集体主义教育。

第三,引导宗族在差额选举中发挥合理作用。在村委会选举中,由于宗族之争的存在,人们为了防止对方一家独揽村务的局面而提出自己的候选人,并通过宣传和拉票来增加其当选的可能性,这必然会对村民参选提供推动力。村民在选举的过程中不仅关注每一个人的投票去向,而且也会更珍惜自己手中的选票。这就无形中提高了选举的公正性和竞争性。就像有位学者所说的那样:“汉人宗族的重建和转型,不但有可能导致学院因素在现代中国农村生活中的作用,而且还可能有助于推动并提高乡村社会的自治程度和有序程度。”^②另一方面,这种宗族竞争的格局有利于产生不同宗族在村委会成员中的自动平衡机制。为了保证每个族系都有自己的代表,必然会导致类似与西方国家比例代表制形式的村委会构成形式,这对村务的展开意义重大。没有竞争性的选举不是真正的选举,而竞争性的选举必然会导致派系的产生,而宗族能为这种派系的产生提供组织资源。

^①李志勇.差额选举:村民自治之逻辑起点的现实选择[J].理论与改革,2001,(1):119.

^②钱杭.传统与转型[M].上海:上海社会科学出版社,1995:307.

结 语

真正的民主和形式上的民主不仅取决于候选人在数量上的多少,而且更取决于在具有差额的同时能保证民主竞争的质量。考察我国村委会差额选举的真实情况有助于对依法治国和政治体制改革的成绩做出合理的评估。只有在农村基层实现真正意义上的竞争性差额选举,才能够发挥好村民自治这项政治制度设计的功能,保证村民真正实现“民主选举、民主管理、民主监督、民主决策”的权利。

农村政治经济的发展不断地激发出村民政治参与的热情,越来越多的村民认识到,要想改变落后面貌不仅要发展经济,也要通过争取权利来实现对村庄事务的民主管理,村委会差额选举保证了民主选举的公平、公正,同时通过差额选举产生的村委会更能够代表村民的利益,当选的村委会会更倾向于实施村务公开、民主决策,村庄政治生活将不再只属于乡村社会精英们,普通村民也可以通过选举来影响农村自治。通过国家立法和管理体制创新对影响村委会差额选举的种种力量进行规范和治理,探索新型乡—村关系,明确“两委”工作的不同内涵,通过大力发展社会主义精神文明建设扫清宗派传统势力对村委会差额选举的不当影响,所有这些都将在更大程度上确保差额选举的真实性。

村委会选举是一场生动的政治课,通过竞争性的选举,培养了村民合作、民主、包容的现代公民精神,这种自下而上的草根民主必将会对人大代表选举及基层政府选举产生示范效应,进而带动中国民主政治建设的全面发展。因此,在村委会选举中坚持差额选举是我国村民自治的必经之路,是全面建设中国特色社会主义新农村和小康社会的必经之路。

参考文献

著作类

1. 胡盛仪、陈小京、田穗生合：《中外选举制度比较》，北京：商务印书馆，2000。
2. 彭宗超：《公民授权与代议民主：人民代表直接选举制度比较研究》，郑州：河南人民出版社，2002。
3. 蔡定剑主编：《中国选举状况的报告》，北京：法律出版社，2002。
4. 王崇明、袁瑞良：《中华人民共和国选举制度》，北京：中国法制出版社，1990。
5. 《选举法配套规定》，北京：中国法制出版社，2005。
6. 史卫民、刘智著：《间接选举》，北京：中国社会科学出版社，2004。
7. 王浦劬：《选举理论与制度》，北京：高等教育出版社，2006。
8. 何俊志：《选举政治学》，上海：复旦大学出版社，2009。
9. 王玉明：《选举论》，北京：中国政法大学出版社，1992。
10. 焦洪昌主编：《选举权的法律保障》，北京：北京大学出版社，2005。
11. 林尚立：《选举政治》，香港：香港三联书店，1993。
12. 何泽中：《当代中国国村民自治》，长沙：湖南大学出版社，2002。
13. 李凡主编：《中国选举制度改革》，上海：上海交通大学出版社，2005。
14. 谢岳：《当代中国政治沟通》，上海：上海人民出版社，2006。
15. [美]安东尼·唐斯：《民主的经济理论》，姚洋、邢予青、赖平耀译，上海：上海人民出版社，2005。
16. 王振耀：《中国农村村民委员会换届选举制度》，北京：中国社会出版社，1994。
17. [日]蒲岛郁夫：《政治参与》，解莉莉译，北京：经济日报出版社，1989。
18. 焦洪昌：《宪法学》，北京：北京大学出版社，2005。
19. [美]利普赛特：《政治人——政治的社会基础》，张绍宗译，上海：上海人民出版社，1997。
20. 刘军宁：《民主与民主化》，北京：商务出版社，1999。
21. [法]马克·夸克：《合法性与政治》，佟心平、王远飞译 北京：中央编译出版社，2002。
22. 虞崇胜：《政治文明论》，武汉：武汉大学出版社，2003。
23. 刘永佶：《民主的权威》，北京：中国经济出版社，2005。

24. [美]罗伯特·达尔:《多元主义民主的困境——自治与控制》,周军华译,长春:吉林人民出版社,2006。
25. [美]罗伯特·达尔:《论民主》,北京:商务出版社,1999。
26. [美]罗伯特·达尔:《论政治平等》,谢岳译,上海:上海人民出版社,2009。
27. [美]戴维·赫尔德:《民主的模式》,燕继荣译,北京:中央编译出版社,1998。
28. [美]詹姆斯·C·斯科特:《弱者的武器》,郑广怀等译,上海:译林出版社,2002。
29. 冯尔康著:《中国宗族社会》,杭州:浙江人民出版社,1994。
30. 王铭铭著:《村落视野中的文化与权力》,上海:三联书店,1997。
31. 杨云彪:《公民的选举——以公共选择话题》,北京:中国大百科全书出版社,2008。
32. 徐勇:《现代国家乡土社会与制度建构》,北京:中国物质出版社,2009。
33. 徐勇:《田野与政治:徐勇学术杂论集》,北京:中国社会科学出版社,2009。
34. 徐勇:《中国农村与农民问题前沿研究》,北京:经济科学出版社,2009。
35. 徐勇:《乡村治理与中国政治》,北京:中国社会科学出版社,2003。
36. 徐勇:《非均衡的中国政治:城市与乡村比较》,北京:中国广播电视出版社,1992。
37. 徐勇:《走出“生之者寡,食之者众”的困境:县乡村治理体制反思与改革》,西安:西北大学出版社,2004。
38. 景跃进:《当代中国农村“两委关系”的微观解析和宏观透视》,北京:中央文献出版社,2004年。
39. 郎友兴:《发展中的民主——政治精英与村民选举》,西安:西北大学出版社,2009年。
40. 郭正林:《中国农村权力结构》,北京:中国社会科学出版社,2005年。
41. 曹锦清:《黄河边的中国》,上海:上海文艺出版社,2000年。
42. 胡荣:《理性选择与制度实施:中国农村村民委员会选举的个案研究》,上海:上海远东出版社,2001年。
43. 潘嘉玮、周贤日:《村民自治与行政权的冲突》,北京:中国人民大学出版社,2004年。

44. 卢福营:《冲突与协调——乡村治理中的博弈》,上海:上海交通大学出版社,2006年。
45. 金太军:《乡村改革与发展》,广州:广东人民出版社,2008年。
46. 郭正林:《中国农村权力结构》,北京:中国社会科学出版社,2005年。

期刊论文类

A. 学位论文

1. 魏刚:《论我国村民自治》(硕士学位论文),2007年4月。
2. 周武:《村委会选举的问题与对策研究——以湖南省第六次村委会换届选举为例》(硕士学位论文),2008年12月。
3. 涂用凯:《村委会选举过程中的基层政府行为研究》(硕士学位论文),2003年5月。
4. 李守琴:《村委会选举中的经营博弈——以湖北省Z村第六届村委会换届选举为个案》(硕士学位论文),2006年5月。
5. 李锦顺:《农村乡级政府行为失范和农民利益保护——以河南信阳县为例》(硕士学位论文),2001年4月。
6. 苏振鹏:《农村选举投票行为的驱动力因素及其结果探究——以福建省选民为例的政治社会学分析》(硕士学位论文),2004年4月。
7. 徐静:《乡村干部培养模式研究——以新疆呼图壁县为例》(硕士学位论文),2007年5月。
8. 陈颖:《中国当前农村政治沟通问题与对策分析》(硕士学位论文),2008年6月。
9. 梁晨:《直接选举中提名及确定候选人方式探讨》(硕士学位论文),2005年4月。

B. 期刊论文

1. 唐亮:《多伊奇的政治沟通理论》,《政治学研究》,1985年第2期。
2. 王颖:《浅析政党与选举的关系》,《湖北大学学报(哲学社会科学版)》,2005年第1期。
3. 赵珺瑛,马宁:《我国代表选举制度的不足与完善》,《内蒙古大学学报(人文社会科学版)》,2004年第6期。

4. 汪习根, 李蕾:《选举民主的局限与超越》,《武汉大学学报(人文科学版)》,2007年第4期。
5. 牛铭实:《选举制度的类别与特点》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2005年第4期。
6. 张海斌:《乡村选举的公共选择理论分析》,《广西社会科学》,2003年第5期
7. 王礼鑫:《贿选现象与选举制度改革》,《战略与管理》,2002年第4期
8. 王振耀:《中国的村民自治与民主化发展道路》,《战略与管理》,2000年第2期。
9. 李元书、刘昌雄:《论政治参与与制度化》,《江苏社会科学》,2001年第5期。
10. 戴建忠:《当代中国政治参与与政治稳定论纲》,《社会主义研究》,2001年第2期。
11. 陈永文:《完善我国选举制度之对策构想》,《华东政法学院学报》,2003年第4期。
12. 罗凤鸣:《我国选举制度中若干问题的探究》,《湖南涉外经济学院学报》,2009年3月第9卷第一期。
13. 肖立辉:《乡村选举的民主模式》,《学习时报》,2001年10月15日。
14. 李奎:《浅析选举民主》,《湖北社会科学》,2007年第05期。
15. 李凡:《建立文明选举制度》,《经济观察报》,2003年第3月。
16. 何包钢、郎友兴:《村民选举中的竞争:对浙江个案的分析》,《华中师范大学(人文社会科学版)》,2000年9月第39卷第5期。
17. 汤晋苏、王仲田、白光昭:《农村民主选举的新突破——梨树县村委会选举观摩考察》,《中国社会工作》,1996年第2期。
18. 于建嵘:《农民维权与底层政治》,《东南学术》,2008年第3期。
19. 于建嵘、斯科特:《底层政治与社会稳定》,《南方周末》,2008年1月24日。
20. 于建嵘:《底层社会的权利逻辑》,《南风窗》,2008年第5期。
21. 肖唐镖、唐晓腾:《村委会选举中基层政府的角色与行为分析——对江西省40个村委会换届选举观察的一项综合分析》,《国家行政学院学报》,2001年第06期。
22. 肖唐镖:《村委会选举中的宗族因素——对40个村选举的综合研究》,《第二

届中国大陆村级组织建设学术谈论会论文集》，2001年3月。

23. 肖唐镖：《宗族与村治：村选举关系研究》，《江西社会科学》，2001年第9期。

24. 李志勇：《差额选举：村民自治之逻辑起点的现实选择》，《理论与改革》，2001年第1期

25. 王淑娜、姚洋：《基层民主和村庄治理——来自8省48村的证据》，《北京大学学报(哲学社会科学版)》，2007年3月第44卷第2期。

26. 胡荣：《竞争性选举对村干部行为的影响》，《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2002年第3期。

27. 李志勇：《差额选举：村民自治之逻辑起点的现实选择》，《理论与改革》，2001年第1期。

28. 孔令剑、李树明：《差额选举的若干问题》，《理论探讨》，1988年第5期。

29. 李付宝：《论中国市民社会发展的困境：自治与控制——以村民自治中的乡村矛盾为分析视角》，《华中师范大学研究生学报》，2008年第12月第15卷第4期。

30. 向忠池：《试议差额选举中存在的问题及对策》，《理论研究》，2009年第2期。

31. 王依东：《我国选举制度中代表候选人的提出和差额选举》，《山东人大工作》，2004年第1期。

32. 魏世平：《目前我国差额选举问题评价》，《内蒙古民族大学学报(社会科学版)》，2009年1月第35卷第1期。

33. 许士光：《“差额”不是“差别”》，《人大研究》，2003年第12期。

34. 郭正林：《论乡村三重关系》，《北京行政学院学报》，2002年第2期。

C. 外文论文

1. Kevien J·O'Brien、Lianjiang Li: Accommodating Democracy in a one-party state: Introducing Village Election in China, The China Quarterly, 2000.6

2. David M. Farrell, "Campaign Strategies and Tactics", in Lawrence LeDue, Richard G. Niemi, Pippa Norris eds. Comparing Democracies, Elections and Voting in Global Perspective, London: SAGE Publications, 1996

法规文献类

1. 《中华人民共和国宪法》

2. 《中国共产党章程》

3. 《中华人民共和国村民委员会组织法》
4. 《民政部关于做好 2005 年村民委员会换届选举工作的通知》(民发〔2005〕6 号)
5. 河南省实施《中华人民共和国村民委员会组织法》办法(2001), 河南省人民代表大会常务委员会
6. 江西省修正、通过《村委会组织法》实施办法(2002), 江西省人民代表大会常务委员会
7. 《浙江省村民委员会选举办法》, (1999 年 10 月 22 日浙江省第九届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过 2004 年 9 月 17 日浙江省第十届人民代表大会常务委员会第十三次会议修订)

致谢

在上海师范大学攻读硕士学位期间的生活和学习是愉快的，正因为它的愉快又显得是如此的短暂。提着行囊汗流浹背地来到上师大，在环顾校园的眼神里隐藏了多少对未来生活的憧憬，而不久我们又要在阳光灿烂的春天里告别这座神奇的校园。学思湖水还在倒影着谁悠悠的身影，教苑琴房又传出谁娓娓的歌声，蓝天白云之下红墙灰瓦之间那片绿茵场谁在痛快地国骂，这一切，梦里还会来吗？

恩师李建中教授学识渊博而治学严谨，平易近人而从容大度，三年来谆谆教诲、耳提面命，受益颇丰。自学位论文选题以来，李老师时时关注文章进展，提出许多意见建议，正是来自他的关心和指正才使得这篇文章得以成文。而在学位论文之外，导师不断督促我阅读专业书籍，矫正我不当思维习惯，提高我文法表达技巧，现在看来，自己所有的成长都离不开导师的帮助。盖因学生不才，每每念及老师的殷切希望竟不能达及万分之一，锋芒在背惭愧不已。在这里，学生把最诚挚的谢意和祝福送给您。

同样感谢的还有法政学院的朱勤军教授、何精华教授、王礼鑫副教授、蒋硕亮副教授、商红日院长、何云峰教授，哲学学院李申教授，正是大家的慷慨授教，使学生有机会接触到方方面面的知识，感悟到“德高为师，身正为范”的学术做人之道。感谢法政学院高雪芳老师，您一直对我们生活和学习关爱有加，呵护备至。老师们，辛苦了。

分别之时，向所有三年来一起学习生活的上师大同学朋友们表示感谢，正是因为你们的陪伴，我的生活变得多姿多彩，每当我打开生命记忆的 22—25 页，你们都将是那么的鲜活和生动。感谢你们在学习和生活上的帮助，祝福大家。

感谢多年来不辞劳苦辛苦供养我的父母，你们两鬓的白发正是孩儿寄出的相思和陪伴。

最后向百忙中评阅拙文的各位专家致以衷心的感谢，并诚挚地希望大家给予批评指正，祝各位老师身体健康，工作顺利。

别了，我的上师大。

2011-5-21

攻读硕士期间研究成果

霍明 《改革开放以来中国农村基层民主建设探究》，延边党校学报，
2010 年第三期

论文独创性声明

本论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。论文中除了特别加以标注和致谢的地方外,不包含其他人或机构已经发表或撰写过的研究成果。其他同志对本研究的启发和所做的贡献均已在论文中做了明确的声明并表示了谢意。

作者签名:

李明

日期:

2011年5月24日

论文使用授权声明

本人完全了解上海师范大学有关保留、使用学位论文的规定,即:学校有权保留送交论文的复印件,允许论文被查阅和借阅;学校可以公布论文的全部或部分内容,可以采用影印、缩印或其它手段保存论文。保密的论文在解密后遵守此规定。

作者签名:

李明

导师签名:

李建中

日期:

2011年5月25日

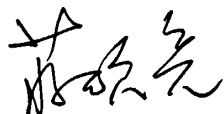
本论文经答辩委员会全体委员审查，确认符合上海师范大学硕
(博)士学位论文质量要求。

答辩委员会签名：

主席（工作单位、职称）：



委员：



导师：

