



中国农村研究院
Research in rural China

中国农村调查·咨政报告系列

中国乡村 政治与秩序

徐 勇◎主编 邓大才◎执行主编

中国社会科学出版社

中国乡村 政治与秩序

徐 勇◎主编
邓大才◎执行主编



北航

C1634815

中国社会科学出版社

D638
48

图书在版编目(CIP)数据

中国乡村政治与秩序 / 徐勇等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5161-1968-6

I. ①中… II. ①徐… III. ①农村—政治工作—研究—中国
IV. ①D638②D422. 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 307934 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 胡新芳
责任印制 王炳图

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2012 年 12 月第 1 版
印次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 40.25
插页 2
字数 680 千字
定价 98.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

013027999

编委会名单

学术顾问 陆学艺 张厚安

主 编 徐 勇

执行主编 邓大才

责任编辑 万 磊 鲁小亚

编 委 (以姓氏笔画排序)

丁 文	于建嵘	马 华	邓大才
王金红	王义保	王 勇	王继新
石 挺	卢福营	刘义强	刘金海
刘筱红	李海金	李德芳	宋亚平
吴晓燕	张小劲	陆汉文	陆学艺
贺东航	郝亚光	徐 勇	徐增阳
唐 鸣	董江爱	詹成付	

《中国农村咨政报告》出版说明

咨政服务是教育部人文社会科学重点基地的五项职能之一。华中师范大学中国农村研究院作为基地之一，长期以来将“顶天立地”作为工作宗旨。“顶天”就是紧紧围绕国家目标开展研究，“立地”就是进行扎实的田野调查。为了将我们的调查研究成果更好地服务于国家决策，研究院每年都要在田野调查基础上撰写一系列咨政报告。有的报告已产生良好的影响。每年举办两次的调查研究成果发布会也产生了很大反响。为此，我们决定从2011年开始，将咨政报告汇编成著作，每年出版。

《中国农村咨政报告》是中国农村研究院出版的系列著作之一。早在20世纪90年代，中国农村研究院就开始出版“中国农村研究”系列著作，并出版《中国农村研究》杂志，主要是学术研究类；进入21世纪后，出版了“中国农村调查”系列著作，主要侧重于田野调查类；在21世纪第二个10年的第一年，又推出了“中国农村咨政报告”系列著作，主要是将呈送给政府的政策咨询报告汇集成册。报告主要依据中国农村研究院的“百村观察”和“中国农村数据库”两大平台，因此具有原创性。

书生论政向来都不是易事。关键是要有充分的事实和数据，有敏锐的观察力和富有智慧的分析力，并有相当的预测性和前瞻性。我们的报告力图向这一目标努力。同时也希望读者批评指正。

本书编委会
2012年5月3日

目 录

第一编 乡村政治研究

- 当前农村基层民主选举的状况、问题与对策
- 对全国 31 个省 241 个村 3525 户的调查研究 (3)
- 农村基层民主中的贿选问题应引起重视
- 对全国 31 个省 241 个村 3447 户的调查研究 (41)
- 当前村级民主决策运行如何
- 基于全国 31 个省 246 个村 3538 个农户的调查研究 (75)
- 农村基层民主管理水平亟待提高
- 对全国 31 个省 246 个村 3656 户的调查研究 (103)
- 基层民主监督难在何处
- 对全国 246 个村 3565 个农户的调查分析 (134)
- 村务公开的四大问题
- 对全国 31 个省 246 个村 3656 个农户的调查 (169)
- 什么样的村主任最受农民欢迎
- 对全国 204 个村 3183 个农户的调查 (187)
- 改善社区治理刻不容缓
- 对全国 31 个省 174 个社区的调查与研究 (221)
- “防微杜渐”：化解“党脱离党员”的新危险
- 基于全国 31 个省 301 个村 1000 位党员的调查与研究 (259)

第二编 乡村秩序研究

农村稳定：亟须构建的基层“防震圈”

- 基于全国 31 个省 289 个村的调查与研究 (307)
- 土地纠纷：亟须化解的“火药桶”
- 基于全国 31 个省 289 个村 6192 户农户的调查与研究 (353)
- 当前我国农民上访的基本形势与对策
- 基于 2011 年对全国 31 个省 246 个村的调查与研究 (381)
- 警惕农民上访的四大趋势
- 基于 2011 年对全国 30 个省 287 个村的调查与研究 (415)

第三编 农民权利研究

农民如何看待贫富差距

- 对全国 22 个省 126 个村 3041 户农民的调查 (459)

莫让农民成为权利的穷人

- 对全国 31 个省、3098 户农户的调查与研究 (507)

“十二五”规划：农民的声音有多大

- 对全国 204 村 3096 个农户的调查 (551)

农民尊严的评估与影响因素研究

- 对全国 29 个省 3098 位农民的调查 (595)

- 后记 (635)

第一编
乡村政治研究



当前农村基层民主选举的状况、问题与对策

——对全国 31 个省 241 个村 3525 户的调查研究

主持人：徐 勇

执笔人：邓大才 侯江华 曾桂圆 吕小莉
 张利明 胡 俊

内容摘要

村级民主选举是基层民主政治建设的重要内容，不仅关系到村民自治的发展，也影响着农村社会的稳定。2010年暑假，华中师范大学中国农村研究院依托“百村十年观察”平台，组织200余名师生对全国31个省241个村庄开展了“农村基层民主选举”的问卷调查和访谈。结果表明，现阶段换届选举在全国已普遍推行，村民投票率较高，对民主选举总体上比较满意，大多数村民承认民主选举的必要性。但同时，村民选举认知程度低，选举热情还不高，宗族势力影响比较大，拉票贿选现象严重，乡镇力量干预比较多。我们建议，应制定选举法，规范选举程序，理顺两个关系，加大宣传力度。

一 农村基层民主选举的总体情况

（一）选举方式在全国已普遍推行

调查发现，在241个村庄有效样本中，有234个村庄的党支部换届采取选举方式，占比97.1%，有7个村庄采取乡镇任命的方式，占比2.9%。而对于村委会的换届方式，在获取的238个村庄有效样本中，有237个村庄采取选举方式，仅有1个村庄采取乡里任命的方式。这表明目前我国无论是村党支部换届还是村委会换届基本上都是通过选举方式产生，选举的方式已深入全国绝大部分村庄。

（二）村民参加选举投票率较高

课题组在对3525位农民进行“是否参加了上一届村民委员会选举投票”的调查发现，有2826个受访者参加了投票，占比80.2%，有699人没有参加，占比19.8%。由此可以看出，总体上农村基层民主选举的投票率是比较高的，说明民主选举在农村得到了一定推广。

（三）村民对民主选举总体较满意

对于“您如何评价最近一届的村委会选举”这一问题，从获取的3459个农户有效样本来看，选择很好、比较好、一般、比较差、很差的分别有622人、1484人、1059人、213人、81人，占比分别为18.0%、42.9%、30.6%、6.2%、2.3%。从以上数据可以看出，选择“很好”和“比较好”的村民共占比60.9%，表明多数村民对于民主选举比较满意。

（四）大多数村民承认民主选举的必要性

对于“村民委员会搞不搞选举都一样”这个问题，在获取的2240个农户有效样本中，选择非常赞成、有点赞成、说不准、不太赞成、不赞成的人数分别为272人、256人、322人、373人、1017人，占比分别为12.1%、11.4%、14.4%、16.7%、45.4%。由此可见，有62.1%的受访者并不赞成“村民委员会搞不搞选举都一样”这一观点，表明大多数村民承认民主选举的必要性。

二 农村基层民主选举存在的五大问题

（一）村民选举认知程度低

在2925个有效样本中，“完全不知道”《村民委员会组织法》的农户有1468个，占比50.2%；“知道一点”的有1457个，占有效问卷的49.8%；无一人表示“知道，而且比较了解”。可见，村民对选举法律的认知程度较低。在“对村委会选举程序认知程度”的调查中，课题组发现，3097个有效样本中没有一位村民表示对选举程序“非常了解”，有1139人对选举程序“不太了解”和“完全不了解”，占有效数据的36.8%，说明村民对村委会的选举程序认知度比较低。

（二）村民选举热情还不高

在对“村民委员会选举搞不搞都一样”的调查中，有23.6%的村民表示“非常赞成”或“有点赞成”，有14.4%的村民则持观望态度。在对村民参与投票的原因进行调查时发现，有22.2%的村民参与投票是因

为“大家都去投票了”。而对未参与投票的690个样本的分析发现，“临时有事”的村民有289位，占有效样本的42.0%；认为“结果无我无关”的和“选举都是形式”的占比分别为26.0%和16.0%。可见，在农村基层民主选举中，村民的选举热情还有待进一步提高。

（三）宗族势力影响比较大

目前，宗族祠堂在农村仍广泛存在，在208个村庄样本中，有56个村庄有祠堂，占比约26.9%。同时宗族势力仍影响着农村社会，是影响村级民主选举的重要因素，“上次村民委员会选举过程中出现的问题”这一调查结果显示，在1328个有效样本中，有284个村民认为选举受到宗族力量的干扰。在干部候选人提名时，各村民小组往往都会从本宗族的利益出发，尽可能地将本宗族的人推荐为候选人。而在正式投票选举时，人们也往往不自觉地选票投给本宗族的人，以期其当选后能够给予照顾。

（四）拉票贿选现象较严重

在目前的村委会选举过程中，各地都不同程度地存在着拉票贿选现象。数据分析发现，在3447个有效样本中，正式投票前有952位村民表示曾接触到竞选者的拉票行为，所占比例高达27.6%。同时，拉票贿选方式隐蔽，有38.7%的村民表示“在投票前候选人曾通过请吃饭请喝酒来拉选票”，有19%的村民表示候选人“通过赠送礼品的方式拉票”。拉票贿选现象已经引起选民的担忧，有367位村民表示“最担心农村基层民主选举过程中发生的问题是——贿选、买票等行为的蔓延”，占有效样本的17.7%。

（五）乡镇力量干预比较多

在村民委员会选举过程中，乡镇政府通过指派候选人、以等额选举代替差额选举等方式干预农村基层民主选举，严重影响了选举的民主性，严重挫伤了村民参与民主选举的积极性，“您认为村民委员会选举中最让人担心的问题”这一调查结果显示，在2070个有效样本中有343位农户选择了“乡镇政府干预和控制选举”，占比16.6%。可见，乡镇政府的过分干预是农村基层民主选举存在的一大问题。

三 完善农村基层民主选举的对策建议

(一) 制定《选举法》，严格规范选举行为

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。当前我国还没有专门的选举法，应尽快制定《中华人民共和国村民委员会选举法》，使基层民主选举活动有法可依。针对拉票贿选现象，要对贿选的范围进行清晰界定，明确贿选的查处认定机关，同时要加大对贿选的惩处力度，在刑事立法方面增设“破坏村民选举罪”。

(二) 理顺两个关系，奠定民主选举基础

首先，要理顺“两委”关系，建立科学高效的村“两委”工作运行机制。建立健全党支部领导下的分工负责制、决策机制、管理机制以及用人机制。其次，要理顺乡村关系，明确界定乡村职权范围；改革现行政绩考核机制，不能“单以GDP论英雄”，而应该全面考核其为群众和社会带来的贡献；转变政府工作人员的观念，转上下级隶属、指令性执行观念为平等互助、民主协商观念。

(三) 规范选举程序，强化选举全程监督

要规范选举的程序，强化选举的监督力度，使监督无处不在、无时不有。首先，规范选举的操作程序，包括规范选民资格确认和登记、候选人提名及确认，鼓励候选人的竞选行为，限制或取消流动票箱，规范委托投票等；其次，强化选举的监督程序，通过建立村务监督委员会这一监督机构，明确监督主体，确定监督具体事项；最后，启动选举后罢免程序，通过更换罢免召集人、明确罢免的事由、加强对违反罢免程序行为的制裁等措施来强化民主选举的效力。

(四) 加大宣传力度，增强民主参与意识

当前村民对基层民主选举的热情还不高，对选举法律的认知程度还很低，为此必须加大宣传力度，增强村民的民主能力和参与意识。各级政府成立专门的选举宣传机构，加大宣传力度；充实宣传内容，全面宣传选举工作的法律法规、政策、工作动态和各地的先进经验；充分利用电视、广

播、报纸、资料、公开栏、标语、宣传队等形式；在做好宣传的同时，还应进一步提高各级干部和选举工作人员执行法律政策的水平和指导选举工作的能力。

报告正文

村级民主选举是基层民主政治建设的重要内容，不仅关系到村民自治的发展，也影响着农村社会的稳定。2010年暑假，华中师范大学中国农村研究院依托“百村观察”平台，组织200余名师生对全国31个省241个村庄开展了“农村基层民主选举”的问卷调查和访谈。结果表明，现阶段换届选举在全国已普遍推行，村民投票率较高，对民主选举总体上比较满意，大多数村民承认民主选举的必要性。但同时，村民选举认知程度低，选举热情还不高，宗族势力影响比较大，拉票贿选现象严重，乡镇力量干预比较多。对此，我们建议，要制定选举法，规范选举程序，理顺两个关系，加大宣传力度。

一 农村基层民主选举的基本现状

（一）农村基层民主选举的总体状况

1. 两委换届选举普遍推行，村民代表大都由村民推选

对于村党支部换届方式，从获取的241个村庄有效样本来看（见表1），有234个村庄采取选举方式，占比97.1%；有7个村庄采取乡镇任命的方式，占比2.9%。对于村委会的换届方式，在获取的238个村庄有效样本中（见表2），有237个村庄采取选举方式，仅有1个村庄采取乡镇任命的方式。这表明目前我国无论是村党支部换届还是村委会换届基本上都是通过选举方式产生，选举的方式已深入到全国绝大部分村庄。而对于村民代表的产生方式，从获取的235个村庄有效样本来看（见表3），实行村民推选的有220个村庄，占比93.6%；由村干部指定的有8个村庄，占比3.4%；通过村民自己报名的有7个村庄，占比3.0%。这表明村民代表大都通过村民推选产生，显示出民意在基层民主选举中发挥着重要作用。

表 1 村级党支部换届方式情况

党支部换届方式	村庄数量 (个)	比重 (%)
选举	234	97.1
乡镇任命	7	2.9
合计	241	100

注：缺失值没有纳入计算，以下图表未加说明皆循此例。

表 2 村委会换届方式情况

村委会换届方式	村庄数量 (个)	比重 (%)
选举	237	99.6
乡镇任命	1	0.4
合计	238	100

表 3 村民代表产生方式情况

村民代表产生方式	村庄数量 (个)	比重 (%)
村民推选	220	93.6
村干部指定	8	3.4
村民自己报名	7	3.0
合计	235	100

2. 选举方式不够民主，西部^①地区更为明显

对于村级党支部的选举方式，在获取的 230 个村庄有效样本中（见表 4），有 99 个村庄采取党内直选的方式，占比 43.0%；有 77 个村庄采取两推一选的方式，占比 33.5%；有 49 个村庄采取公推直选的方式，占比 21.3%；有 5 个村庄采取两票制的方式，占比 2.2%。可见，仍有相当多的村庄实行党内直选的方式进行党支部选举，民主程度有待提高。

对于村委会的选举方式，从获取的 235 个村庄有效样本来看（见表

^① 参照国家统计局的划分标准，东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南等省市；中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南等省；西部地区包括四川、重庆、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、西藏、广西、内蒙古等省市区。