

宏观述评

需要全本请访问 www.ertongbook.com

中国基层民主的发展和法治改革

◉李　凡

在《中国基层民主发展报告 2004》的宏观发展述评中，我谈到过中国的基层民主近年出现了两个新的发展动向，正是这两个新动向在推动着中国基层民主的持续发展：第一，地方政府推动的民主政治改革；第二，基层群众由于维权而推动基层民主的发展。在2004年，这两个发展动向不仅非常清楚，而且也都取得了一定的成就，成了推动中国民主发展的基本力量。毫无疑问， 2005 年中国基层民主的发展应该是这两个发展动向的持续延伸，但是存在的问题也非常多，基本都和中国法治的改革与完善相联系。

一、中国基层民主的新发展

从 2005 年基层民主发展的情况来看，2004 年的两个发展方向都得到了一定程度的持续发展，其中尤其值得一提的是地方政府推动的民主改革出现了新的突破。

地方政府所推动的改革在 2004 年出现了例如云南红河州的七个乡镇长的直接选举，以及在四川、江苏等地出现的乡镇和县一级选举方面的改革，这些改革在 2004 年确实推动了中国基层民主的发展。从 2005 年的发展情况来看，上述地方的乡镇党委书记直接选举在全国许多地方都得到了持续发展，四川和江苏相当多的地区都推动了这样的改革。但是 2005 年基层地方政府推动改革最成功

的案例，却并不涉及这些选举制度的改革，而是由浙江省温岭市所推动的地方政府公共预算的改革。 2005 年 4 月，在温岭泽国镇所出现的群众和政府围绕公共建设项目的民主恳谈会，虽然只是作为温岭市长期进行的民主恳谈活动而进行，并没有列入到公共预算改革的计划中，但是已经具备了一定意义上的公共预算改革的实质内容。2005 年 7 月在温岭新河镇人大会议上所推动的乡镇一级公共预算改革，则是一项名副其实的公共预算改革，形成了人大和政府在政府预算上一定的权利制衡。❶ 这项改革使财政部近年来所推进的公共预算改革在地方政府中得到了实现，形成了中国公共预算改革的突破。虽然这项改革只是一次初步的探讨，但是意义却非常巨大，从改革的过程和后来的影响来看，这项改革有这样几个方面的意义：第一，在预算的过程中真正体现了民意的参与。新河改革发挥了人大的作用，将政府制定的预算全部交给人大会议进行审议，在人大代表的要求之下，政府又修改了预算，这样的做法在中国过去的预算中从来没有出现过，因此开创了先例。第二，这项改革实际上启动了中国人大的改革。虽然这项改革是在乡镇一级人大运作的，但是发挥了人大代表对政府的监督作用，特别是对政府在公共预算方面的制衡作用，也在中国开了先例，因而具有了政治改革的实质内容。第三，由于实行的是公共预算领域的改革，在改革中加大了对公众感兴趣和与公众有直接利害关系的预算内容，也使得预算开始向公共事业倾斜，给基层群众的利益带来了直接的好处。第四，在公共预算的改革当中，政府的权利受到了制约，通过人大审议、修改和通过预算，制约了政府在公共政策执行时随心所欲的空间，使政府只能按照已经通过的预算执行。这样的改革将不受制约的权利变成受到制约的权利，这就在近年来中国的政府治理改革的过程中，找到了一条行之有效而且有重大意义的改革出路。从事后

❶ 本文所引用的许多案例都可以在这本书中找到，一些案例在本书中没有专门的叙述，可以参考其他方面的文章和有关报道。

的情况来看，这项改革产生了相当大的政治意义，全国有一些地方政府已经在考虑按照这样的思路进行地方治理的改革。

从温岭公共预算改革的例子看，2005 年以地方政府推动的基层民主发展成了中国基层民主发展的主导力量，在推动中国基层民主向前发展的过程中，逐渐探索到一条可以和中国的政治实际相结合的民主发展和政治改革的基层道路，这种意义是很重大的。虽然2005年中国地方政府从表面上来看，并没有推动多少具有实质意义的民主政治改革，多半是一些形象化的或者在基层群众组织中所进行的改革，但是温岭市公共预算的改革却将基层民主的发展从体制外发展到了体制内，推动了有实质意义的民主发展。就这一点来讲，2005 年中国基层民主的发展主要是地方政府所推动并起到了主要的作用。

前几年基层群众因维权而推动的基层民主也在 2005 年继续深入进行，发展面也在扩大，并产生了多种多样的形式。例如，社区业主委员会继续为了维护业主的权益而开展各种活动，同时内部组织结构及维权的方式也得到了发展；NGO 组织在遇到很多困难的情况下继续得到了更多基层群众和地方政府的支持，在基层社会中扮演了越来越重要的角色。无论在农村还是在城市，基层群众的组织程度和活动程度都有进展，取得了很大的成绩。例如 2005 年初深圳居民邹涛在网上要求竞选市级人大代表，虽然这从法律上讲是不可能的，但是他这种勇于参与的精神却引发了大量的共鸣，得到了几十万人网上的支持。类似这样的普通群众参与或者试图参与公共事务的情况在 2005年都有发展，并在全国出现了多种多样的形式，这表明基层群众的参与意识和参与意愿都已经在加强。再比如山西永济市蒲州镇的农民通过农民协会也参与了农民的维权活动。此类的基层农民 NGO 组织在全国各地都有不同程度的发展，农民的维权意识和维权能力都有所扩大。虽然基层群众维权式的基层民主发展在 2005 年遇到了很大的困难，但是广大群众的参与热情却并没有因此而减低，反而是增强了，这为今后几年中国基层民主的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

发展打下了很好的基础。

在看到维权式基层民主发展的同时， 2005 年这类基层民主的发展也确实遇到了很大的问题，在几个方向上都出现了一些停滞或者是困境。中国 NGO 的发展，尤其是环保型 NGO 在 2004 年曾经产生了很大的影响，不仅推动了中国其他类型 NGO 的发展，而且也在一定程度上带动了中国基层民主的发展。但是环保类 NGO 的发展却在 2005 年停滞了下来，遇到了很大的困难，由于 NGO 没有在怒江水坝的建设问题上适时地和中央有关部门进行对话，NGO 的总体形象受到损失。同时也由于外界的影响，在中国 NGO 和政府的关系上产生了一些误解，因此 NGO 在 2005 年的发展遇到了困难。中国的民间维权活动在几年前曾经发展得很快，也取得了很大的成就，例如在孙志刚等事件中出现了一些走在民间维权前列的维权律师，他们用一系列的案例推动了民间维权运动的发展，使得社会中产生了一种推动中国基层民主的动力，但是这些维权活动也在 2005 年遇到了很大的困难。主要是一些民间维权的案件和地方政府之间的矛盾变得比较激烈，因此在许多案件的处理中受到地方政府的阻碍，基本上停滞下来。也同样是由于和基层政府之间矛盾的发展，基层群众尤其是农民的基层民主发展遇到了一些问题。例如在农村村委会选举中非常有名的湖北潜江地区，尽管有姚立法等人在对农民进行培训，农民也意识到选举的重要性，但是农民维权和地方政府的利益之间所产生的冲突，使得地方政府严格控制了选举的过程。全国其他地方也遇到了同样的问题，农村贿选增多了，选后的争议也在加大，但是又无法解决，因而在 2005 年中由于选举而产生的矛盾全国各地都非常明显。城市群众的维权活动相当大的部分集中体现在业主委员会和物业公司的矛盾上，这一矛盾在 2005 年有扩大发展的趋势。由于相当多的地方政府站在物业公司一面，业主和地方政府产生了冲突，因此矛盾的解决更加困难，从而也影响了基层民主的发展。

二、基层民主发展中的矛盾和冲突

从最近几年基层民主的发展来看，基层民主所带来的冲突有所加大，各方面的争议也在增多。是什么样的原因导致了基层民主出现这样的局面呢？从实际情况来看，基层民主发展中冲突的增加主要来源于基层民主各方面主体利益的不同。而各方面的利益主体谁也不愿意退让，又没有出现一个可以妥协的机会和相应的制度机制，由此而产生了冲突，并且一时之间也难以解决。实际上，随着中国市场经济的推进和社会的发展，社会中不同的利益主体也越来越多，对利益追求的意愿也越来越强，因此不仅利益冲突的种类和形式日益增多，而且深度也在增加，解决了一个问题，还会产生另外的问题。因此，利益冲突的增加是社会动态化和社会活跃的体现，不足为奇，但是如果处理不好，会影响到社会各个阶层和群体的感受，引起广泛的不满。

基层民主发展中的利益冲突增加，还来源于基层民主发展中的某些问题所涉及的各方没有采取妥协、让步。现实生活中，这些利益冲突实际上是在增大，引起冲突的范围和内容也同样在扩大。以基层民主而言，涉及的各方利益矛盾有：地方基层政府（包括乡镇政府和县级政府）和农民之间的矛盾，农民和农民之间的矛盾，农民和地方开发公司之间的矛盾，等等。但是从基层民主发展的实际情况来看，主要矛盾体现在地方基层政府尤其是乡镇政府和农民之间的矛盾，而农民内部的矛盾实际上和这个矛盾是相关联的。从农民和乡镇政府的矛盾来看，主要体现在农村基层政权治理方式落后，乡镇基层政府不理解也难以执行中央的村民自治政策；地方政治体制落后，乡镇政府的官员仍然用传统的方法也就是官僚的方法对待农民；官员的行为落后，他们无法忍受农民中所出现的变化，也不愿意听取农民的意见，仍然用强制的办法进行农村的管理，按上级的意见办事。从农民方面来讲，信息、教育、文化和经济发展

上的落后也使得许多农民不大理解和不满意乡镇政府的做法，因此产生了许多的矛盾。多年来，农民和乡镇政府的主要矛盾是由于乡镇政府向农民收取各种各样的税费，加大了农民的负担而引起的。其实这个责任不完全在乡镇政府，这是与中央的税制改革有关的。1993 年税制改革以后，中央的财政转移支付很难到达乡镇政府手里，而乡镇机构的膨胀也使得地方税不够用，在财政紧张的情况下，乡镇政府只好向农民去要。这样一种宏观的政治和经济框架使得农村的基层政治产生了潜在的深刻矛盾，也对农村基层民主的发展产生了潜在的影响。随着最近几年农村基层民主的发展，尤其是村民自治和基层选举的不断落实与深入，特别是在中央“以人为本”的执政理念下，农民需要表达自己的意见，也需要提高自己的生活水平，因此就必然和乡镇政府的收费行为产生冲突，这一冲突深刻地反映在农民对基层自治和民主的要求上。虽然中央三令五申不许向农民乱收费，但是出于基本的需要，许多乡镇政府不得不用各种方式向农民收费，使得农民和乡镇政府的关系更为紧张，也就形成了所谓的‘三农问题’‘三农问题’的核心实际上就是农民在政治上没有权利，村民自治不能落实。在农民没有政治权利的情况下，农民只好或者向地方政府缴纳税费，或者就开始进行艰苦的上访，在上访也走不通的情况下铤而走险，采取诸如包围乡镇政府、焚烧办公室的办法和其他的抗议方式，这就是农村基层政治紧张的来源。在这样比较紧张的基层政治情况下，基层民主的发展必然会遇到很大的阻力，这是因为相冲突的两个方面都不愿意让步，都无法采用民主的、和平的、法制的方法来解决问题。冲突中，地方基层政府处于强势地位，认为权利可以解决问题，当然不愿意让步，也就必然反对或者阳奉阴违地拒绝实行村民自治，这样农村基层民主发展实际上就沦为空洞的语言，没有实际的内容，而表面上的农村基层民主的光辉成就也只是地方政府粉饰出来的，并不代表真实的情况。对于农民来讲，由于他们处于弱势地位，不得已而采用了上访、包围政府、拒绝交钱的办法，这是情理之中的举动。在最近

几年基层民主不断发展的时候，他们也试图通过民主的方式或者选举的方式表达他们的利益要求和政治诉求。尤其是在 2005 年，围绕着农村基层民主的发展，农民对村民自治和民主选举的认真程度比以前有很大的提高，但是在农民没有政治权利的情况下，在基层政治仍然由基层政府掌握的情况下，这样的民主发展程度非常有限。这种情况表明，农村中基层政府和群众的冲突影响了基层民主的发展，这种冲突还会有所增加。

2005 年中央采取了坚决的措施，先是在许多省减少了农业税，紧接着在年底彻底取消了农业税，这对减轻农民的负担和促进农村的经济发展是有好处的，也得到了农民欢迎，缓解了农村基层紧张的政治局势。另外中央也试图解决西北贫困地区农村的教育经费问题，这些对缓解农村社会矛盾、减轻农民负担都是有利的因素。但是我们也还应该看到，由于这些政策并没有解决农村基层政府和农民的基本矛盾，特别是没有解决农民没有政治权利的问题，因此农村中的矛盾和冲突并没有因为中央政策的改变而发生根本的变化。农民原来所交的农业税属地方税，本来是基层政府的经济来源之一，农业税的削减或取消虽然减轻了农民的负担，但是并没有从根本上解决地方基层政府财政来源问题。从中央角度讲，考虑采用专款专用的财政转移支付方式是解决地方政府因为取消农业税而出现的资金短缺问题的一个措施，但是从各地的一些情况看，出于各种各样的原因，这些转移支付的资金并没有完全到位。于是许多基层政府为了自己的资金来源，采用了两种方式，一种方式是继续用各种费用来向农民要钱，例如增加计划生育罚款的额度、办各种证照的费用、教育上的乱收费等等，同时农用物资大幅涨价，农村医疗费用大幅提高，[1] 农民由于取消了农业税而获得的经济收入很快就打了折扣。相当多的基层政府采用的另外一种方式就是改用买卖土

[1] 这里的情况部分来源于我们的调查，部分参考王新海：“农民负担依然沉重”，载《乡镇论坛》 2005年 12／上(总第 274 期)。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

地的方式从中盈利。2005 年农民上访的一个最主要的问题就是土地纠纷，许多重大的农村冲突事件也多由土地纠纷引起。例如河北定州的冲突，广州太石的冲突，济南党西的冲突，都是由于土地买卖而引发。从上述例子来看，这些土地买卖都与基层政府利益有关。因为地方政府可以从中收取高额的土地转让费用，这笔转让费用相对于他们过去那种向农民强制收费以至于要拆房子搬电视的做法来说，要容易得多，钱也来得多。因此在许多经济发达地区，或者经济不发达地区的城镇郊区，土地买卖的钱成了地方政府财政预算的主要来源。

这样的两种方式表明了地方基层政府和农民成了利益冲突的两个对立方面。可以先不必讨论谁有理，或者什么对中国经济的发展有长远好处，问题是在经济高速增长的时候，作为利益受损方的农民应该有一条表达自己合理利益要求的渠道，而地方政府也应该对农民的利益有充分的补偿。但是问题的发生表明这样的过程并没有出现。从近年来的情况来看，农民为了保护自己的利益不受损失，就必须要采取一些方式。在上访受到阻止的情况下，农民采用的方式可以是暴力的，也可以是和平的。从上述三个例子的情况来看，农民采用了合理的、合法的、民主的方式来对待与地方政府之间的矛盾冲突，但是在上述的三个例子中农民都没有成功。其中，河北定州的农民不得已回击了地方黑势力的暴力行为，其他两个例子都由于地方政府的阻挠，或是拒绝了农民的罢免要求，或是采用了贿选的方式。这样一来，就使得 2005 年基层民主中的冲突出现了一些比较引人关注的事件，也就由此而引发了人们更多的思考。

三、选举程序不完善和相关法律缺失是基层民主发展的主要障碍

当农民试图用民主的方式表达他们意见的时候，一些地方政府却利用不完善的选举程序和相关法律的缺失操纵民主选举，控制选

举的法律结果。这种做法不仅引起农民更大的不满，而且也破坏了中央发展基层民主的政策，成为基层民主发展的主要障碍。从近年来实践中出现的一些问题来看，主要是因为选举程序过于简略和欠规范以及相关法律内容的缺失这两方面原因所造成，需要在基层民主发展的实践中进一步加以完善和改进。

(一)选举程序和制度设计中存在的缺陷

从 2005 年基层民主发展的实践来看，农村基层政府和维权农民之间的矛盾冲突呈现出多种态势，不少地方的农民试图用民主的方式来表达他们的意愿，但由于选举中的一些主要程序被操纵，选举的最终结果出现了变化。这些被操纵的选举程序有些是老问题，有些则是新问题。

1. 村民选举委员会

村民选举委员会是农村换届选举中主持选举的机构，按照规定应当由本村农民选民选举产生。但是在实践中出现了两种情况，都改变了农民主持选举委员会的实质。一是乡镇政府包办。选举时，由乡或镇换届选举办公室（实际上是乡或镇党委）派出干部，到村里一手包办村民选举，或者包办选举全过程，或者抓住关键的环节，如流动票箱、委托投票、点票等操纵选举。二是仍然由村民选举委员会主持选举，但村民选举委员会必须要听从乡镇换届选举办公室的领导，这样乡镇政府即使不直接包办，也能够实现乡镇实际主持换届选举的意图。无论是上述哪种情况，农村的村民选举委员会都不可能保持行政中立，或者要体现乡镇组织的意图，将乡镇政府满意的人选举为村委会主任；或者由村民中的某一势力控制选举委员会。这样一来，选举委员会在选举中就不可能很公正地执行选举程序，就有可能操纵选举，篡改选票，从而实现他们的意图，为一个公平公正的选举过程制造障碍。

2. 委托投票

委托投票是中国基层民主选举中大量使用的方式，无论在农村和在城市，委托投票的大量使用带来许多的混乱。许多官员和学者

也都很清楚委托投票大量应用所带来的弊病，但是之所以仍然在大量使用委托投票，是为了达到“登记选民占选民总数过半、投票选民占登记选民过半”，即所谓的“双过半”要求。这项制度遭到了很多学者和实际工作者的非议，但在与基层民主相关的法规依然有效并且没有修改以前，“双过半”的原则仍然得继续遵守实行。不过他们认为，如果继续采用这种投票方式，第一，委托投票的数量应尽可能少；第二，委托投票的实施要严格控制。根据有关法律规定，选民接受委托投票时，只能在自己的选票之外代投另外三位选民的票，而且必须要有这些选民的委托书，这样的委托投票才算有效。有些地方干脆规定，委托投票只能限制在家庭成员范围之内。这样规定的主要目的就是要尽量减少委托投票的数量，严格限制委托投票的使用。但是在实际工作中，有些地方的选举组织机构为了达到让自己满意的候选人当选的目的，大量实行委托投票，也不严格查验选民的委托书，选民委托投票的数量已经不限定三张，甚至达到一位选民代投票达二三十张。有的地方选举还将那些没有来参与投票的选民选票集中起来，交由不是选民的人集中投向他们指定的候选人。

3. 流动票箱

流动票箱也是被学者和一些实际工作者非议最大的一种投票方式，因为这样的投票非常容易作弊。流动票箱的弊病主要有两个：一是持流动票箱收集选票的人很容易在投票的过程中偷换选票和作弊，二是选民在流动票箱前投票时，面对持票箱的人会感到压力而无法按照他们的真实意愿投票。但是流动票箱无法马上取消的原因基本上也有两个：一个是地方居民驻地分散，到中心投票站需要走很远的路，农民不大愿意去，因此就选用了流动票箱的方式；还有一个原因也是为了提高投票率、满足“双过半”的原则而不得已使用的。但是根据学者和专家的建议意见，应当在选举中尽量少使用流动票箱，或者限定一个使用比率和条件，例如百分之五或者百分之十的选民可以在流动票箱投票，只有年老体衰、无法行走的人才

可以使用流动票箱等，大多数的正常选民应该尽量到投票站投票，这样才可以保证选举的公正性。实际上，各个省有关村委会选举的程序中都规定，选民必须在各村设有的固定中心投票站投票。但是从调查情况看，许多地方使用流动票箱的投票量非常大；也有相当多的地方借口村民居住分散而不设立村的固定投票站，只使用流动票箱，而流动票箱的掌握权在地方基层政府的官员。这样一来，面对流动票箱的农民们很难做出真正的选择，流动票箱的票也很容易被换掉。因此，各地流动票箱的大量使用，使得基层选举的民主性和公正性都大大打了折扣。

4. 点票

许多地方的选举不实行公开点票的原则，往往在投票结束以后，将选票集中起来送往乡镇政府点票，而且点票的结果要到第二天才公布，这就违背了选举中应当公开点票和及时宣布结果的民主和公开原则，使得选举作弊现象有可能扩大。

5. 罢免

中国基层选举中的罢免是一个很艰难的工作，几年来经过大量的努力，出现了一些成功罢免的案例，但从总体来讲，罢免仍然是非常困难的。按照目前各省制定的有关罢免的规定，只要有五分之一的选民同意并提出罢免要求，就可以进入罢免的程序。如 2000 年 9 月 22 日由北京市人大常委会通过的《北京市村民委员会选举办法》第 29 条第 2 款规定：“本村五分之一以上有选举权的村民联名，可以对村民委员会成员提出罢免要求。罢免要求应当以书面形式向村民委员会提出，并写明罢免理由。村民委员会应当在接到罢免要求之日起 30 日内召开村民会议，进行投票表决。”由此可见，有关罢免的条款仅仅只是一个程序性的规定，也就是说达到一定数额的选民要求罢免并以书面形式提出罢免理由，就可以启动罢免程序，村民委员会应当在接到罢免要求之日起一定时间内召开村民会议，进行投票表决。

各地已有的罢免案例，都是以这种程序性审查的原则来决定是

否启动罢免程序。但是，2005 年发生在广州太石村的罢免案却提出了以罢免理由是否成立来作为启动罢免程序的问题。按照中国现行的村委会组织法，除了五分之一以上的本村选民可以联名提起罢免村委会成员的程序性规定之外，另外还规定“罢免要求应当提出罢免理由”，但在广州太石村罢免案中，当地政府却将“应当提出罢免理由”的法律规定，解释成为“罢免理由是否成立”决定是否启动罢免程序。究竟是法律规定不够严谨产生歧义，还是基层政府违法解释，这里暂且不论，但有关法律将是否启动对村委会成员罢免程序的决定权和组织权，交给可能是被罢免对象的村委会来行使，增加了中国基层选举中程序操作的困难，特别是罢免的困难。此外，基层群众提出罢免要求时一般都会提出一些理由，例如被罢免对象贪污腐败、不为群众服务等等，如果按照太石罢免案中地方政府的理解，这种理由需要得到当地政府的认可和批准才能成立，才能进行罢免投票表决的话，这样的罢免案基本上都无法进行下去。太石村罢免案中就是用这样的办法使得经选民选举产生的罢免委员会成员被迫退出，使得太石村罢免无法进行而流产。再者，从有关村委会罢免的法律来看，[1] 应当提出罢免理由和本村五分之一以上有选举权的村民联名的规定，都是启动罢免的程序性规定，只要符合这种程序性的形式要求，有关部门在听取被罢免对象申辩意见的同时，就应该及时召开村民会议投票表决罢免要求，根本无须进行所谓罢免理由是否成立的实质性审查，因为罢免理由是否成立是由有选举权的村民投票来决定的，而不应当受少数人的权利控制。

这样的情况也同样发生在基层人大代表的罢免案中。如在

[1] 《中华人民共和国村民委员会组织法》第 16条规定：“本村五分之一以上有选举权的村民联名，可以要求罢免村民委员会成员。罢免要求应当提出罢免理由。被提出罢免的村民委员会成员有权提出申辩意见。村民委员会应当及时召开村民会议，投票表决罢免要求。罢免村民委员会成员须经有选举权的村民过半数通过。”

2004年底，北京市丰台区某选区的一部分选民，向丰台区人大常委会提出罢免他们选区产生的某位人大代表的正式书面要求。[1] 2005年7月，丰台区人大常委会答复选民说，这位人大代表工作认真努力，愿意为选民服务，所以罢免理由不成立，罢免案不能进行。然而这些选民的评价却截然相反，认为这位人大代表拒不接见选民，不愿意为选民服务。从程序上看，这起未能成功的罢免案虽然满足了2004年新修改的选举法所规定的50个选民提名可以罢免人大代表的法定程序条件，最后却因为罢免理由的审查未获地方人大的通过而无法启动。当然，这起罢免案还有其他一些因素掺杂在内，如那位被选民提出罢免的人大代表所管辖的公司利益与选民利益相冲突等，但与基层农村选举所反映出来的问题一样：罢免案的启动到底只是程序性的审查，还是同时兼顾实质理由的审查？实质审查后的罢免案还有意义吗？当所有的审查机关都有权利拒绝选民提出的罢免要求时，实际上是用少数人的权利决定了多数人的权利选择，选民罢免权也就形同虚设，罢免案根本就无法进行下去。因此，这种制度安排对于中国基层民主的发展没有任何好处。

上述所谈的基层民主制度安排上的一些问题，尤其是选举制度中的一些缺陷，使得基层尤其是农村的基层民主发展遇到了困难。当农民利益和一些地方基层政府利益发生冲突的时候，这些问题和缺陷将会使农村一些地方的民主与法治环境比较困难，对基层民主发展非常不利，一方面破坏了基层农民的自治，无法实现村民的自我管理，另一方面破坏了基层民主的发展，相应的各种基层民主制度也就无法建立起来。

(二)基层民主相关法律的缺失

有关法律的缺失是基层民主发展中的另一个障碍，没有法律作

[1] 见李凡主编：《中国基层民主发展报告2004》，知识产权出版社，2005年5月版，第106～113页。当时是这些选民向丰台人大提出了罢免要求，人大还没有给予答复，答复是2005年给的。

为保障的基层民主也是不可能稳定向前发展的。实际上，中国基层民主的发展缺少一个完整法律体系的保障，当基层民主发展中出现矛盾和争议时，迫切需要的是法律的适用和司法的介入，并依法做出公正裁判。但是在中国的整个法律体系中，既缺少解决这些矛盾和争议的相关法律，又没有相应的法律规定来启动司法程序，为公民的民主权利提供各种法律救济。即使老百姓历经千辛万苦，终于通过极为有限的诉讼途径进入司法程序，却发现司法机关因为其自身所固有的限制和种种法外因素，根本不能还老百姓公正，不能解决任何问题。由此可见，任何民主的存在和发展，如果没有法律作为保障是不可能实现的。

2005 年的基层民主发展，呼唤法律来保障民主发展最为典型的案例出现在济南市的党西村。这个村庄在选举的时候，一派人使用贿选的手段收买选民，并最终取得了村委会的领导位置。在选举中和选举后，就有许多选民站出来证明他们是用贿选取得选举胜利的，并且出示了他们所写的书面材料作为证据。在中国农村的选举中，贿选的案例本来并不多，最近几年却有了逐渐增长蔓延的趋势。因为在一些经济发达或者拥有经济资源的地方，当选为村委会领导后可以控制相当一部分村经济实权，这就引起了各方势力来争夺村委会的选举，一些势力使用花钱买票等各种贿选方式，确保选举能获胜。由于中国有关基层选举的法律中关于贿选的定义及如何处置都没有明确的规定，实践中对于贿选一直存在着许多争议。2005 年各地出现的一些贿选案引起了有关部门和媒体的关注，一些地方政府为了应对这一问题也出台了相应的规定。例如浙江省金华市明文规定，在村委会选举中，凡是用钱和物影响选举结果的都属贿选，而不论具体的贿选数额。但是，全国大部分地方并没有如此明确的贿选规定及选后处理贿选措施，查贿不力而导致贿选发展就是必然的了。党西村的案例中，由于选民们出示了确凿的贿选证据和证明材料，它应该是近年来可以比较明确地定为贿选的选举案例。但是，当党西村的村民们将这些贿选的证据送交镇、区政府部

门并要求调查和处理时，却遇到了重重阻碍：先是政府有关部门不受理此案，后又说根据调查不是贿选。当农民们勇敢地提起法律诉讼后，又遇到了法院和政府的许多阻挠，使得这起案件根本没有办法再进行下去。虽然民政部有关领导和民政部所属的《公益时报》记者根据已掌握的事实，明确认定这是一起典型的贿选案例，但地方政府出于自身利益的种种考虑，坚决不同意查处这起案件；当农民试图通过法律途径解决问题的时候，受到地方法院的百般阻挠：先是不予受理，后又故意拖延，不及时开庭审理等。在这起案件审理的过程中，媒体和律师对于这起案件所引发的有关基层民主发展中法律缺位的思考及提出的建议，[1] 是一种非常积极的回应。但在另一方面，这起案件也使得我们真切地感觉到，基层民主发展缺少法律保障确实是一个非常重大的问题，如果不提出和解决这个问题，中国基层民主的进一步发展将是非常困难的。

除了党西村的贿选案例以外，其他地方出现的选举争议和矛盾也相当突出，制度的漏洞和法律的缺失相结合，成为中国基层民主发展的一个主要瓶颈。要解决这个问题，不但要重视基层民主的制度建设，更要关注与基层民主相关法律的制定和修改，因为中国基层民主的发展必须建立在法治的基础上，没有法治基础的民主就是一句空话。有的学者提出，在基层民主发展中是守法好，还是不守法好？是遵守法律对社会稳定好，还是让地方政府随心所欲以达到“稳定”而不守法好呢？对这个问题的解答其实很容易，从中国民主的长期发展来讲，必须要建立一套完整的法律体系，坚持走法治化的道路，在法律面前必须做到农民和基层政府是平等的。不能为了维持地方的稳定，让基层政府为所欲为，让农民只能服从，这样的看法对于中国基层民主的发展没有任何好处，对中国的法治化道路和长期发展也是不利的。民主和法治有时候是有矛盾的，这种矛盾在基层民主中是可以看到的，但是这种矛盾必须要在发展和保障

[1] 相关的报道和研究见本书有关文章。

需要全本请访问 www.ertongbook.com