

项目等级	国家社会科学基金 项目(自筹)
年 度	2001 年度
批 文 号	01EKS001

现阶段我国农民 参与民主政治建设机制研究

负 责 人 姓 名 柴 海 瑞

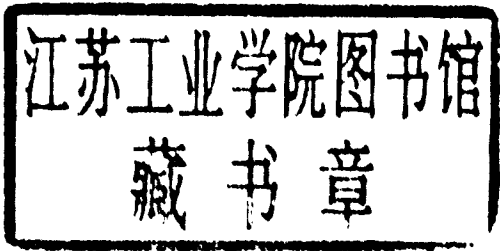
负责人所在单位 中共郑州市委党校

通 讯 地 址 郑州市工人路 37 号

结 项 日 期 2003 年 4 月 20 日

项目等级	国家社会科学基金 项目(自筹)
年 度	2001 年度
批 文 号	01EKS001

现阶段我国农民
参与民主政治建设机制研究



负 责 人 姓 名	柴 海 瑞
负责人所在单位	中共郑州市委党校
通 讯 地 址	郑州市工人路 37 号
结 项 日 期	2003 年 4 月 20 日

课题组成员：

柴海瑞	中共郑州市委党校	副教授、学历处副处长
董清民	中共郑州市委党校	副教授、科研处处长
李立科	中共郑州市委党校	副校长
郭志伟	中原工学院	经济师
仲崇东	中共中央党校	博士
虞燕妹	中共郑州市委党校	副教授
冯晶丽	郑州市二七区委党校	高级讲师、常务副校长
陆梅	中共郑州市委党校	讲师
霍爱萍	河南省外贸学校	讲师

目 录

一、现阶段我国农民参与民主政治建设机制存在的问题及原因	(1)
(一)现阶段我国农民参与民主政治建设机制存在的问题	(1)
(二)现阶段我国农民参与民主政治建设机制问题的原因	(18)
二、现阶段我国农民参与民主政治建设机制体系的构建	(21)
(一)民主选举机制	(21)
(二)民主决策机制	(53)
(三)民主管理机制	(69)
(四)民主监督机制	(80)
三、完善现阶段我国农民参与民主政治建设机制必备的主客观条件··	
.....	(96)
(一)大力发展文化教育事业,提高农民的整体素质,是农民参与民主 政治建设的主观条件	(96)
(二)大力发展农村经济,为农民参与民主政治建设提供物质保障	(104)
(三)坚持党的领导,为农民参与民主政治建设提供强有力的领导保证	(113)
(四)加快立法进度和加强法制教育力度,为农民参与民主政治建设 提供法律保障	(124)
(五)维护社会稳定,为农民参与民主政治建设创造良好的社会保障 环境	(134)

现阶段我国农民参与民主政治建设机制研究

“机制”，原指机器的构造和动作原理。从社会学的角度讲，社会机制是国家机构和社会各方面的组成，他们之间的相互关系及按一定的法律制度的运作和运转，是社会机体中某些部门、领域通过建立富有生机和活力的制度、体制运作程序、规划、督导落实措施。有没有一个良性的运行机制，措施落实的效果大不一样。机制的使用多于制度、体制联系在一起。在这里，机制是指农民参与民主政治建设的运行方式。农民参与民主政治机制是农民参与民主政治建设规律的反映，是落实农民当家作主权利的保证。民主政治建设是马克思主义理论的重要组成部分，建设中国特色的社会主义民主政治是我国社会主义现代化建设的奋斗目标。农民是我国农村民主政治建设的主体，研究农民参与民主政治建设的机制必将推动中国特色的社会主义民主进程。自从《村民委员会组织法》颁布实施、实行村民自治以来，农民的民主意识、民主能力不断增强，农民的自我管理、自我服务、自我教育特征显著，农民参与民主政治建设的热情高涨，但由于目前农村经济发展状况、农民的政治思想、法制意识以及文化水平的限制，使现阶段我国农民在参与民主政治建设方面存在不少问题，如何解决这些问题，建构农民参与民主政治建设机制体系已成当务之急。我们通过研究现阶段我国农民参与民主政治建设机制存在的问题，构思了农民参与民主政治建设机制的框架，探讨了完善农民参与民主政治建设机制的主客观条件。对于推动农村民主政治的发展具有指导作用。

一、现阶段我国农民参与民主政治建设机制存在的问题及原因

（一）现阶段我国农民参与民主政治建设机制存在的问题

1、选举不民主

民主选举就是村民直接选举村民委员会的组成人员，任何组织或个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。村民按照宪法、村民委员会组织法和各地的工作条例的规定，严格遵守选举程序，把自己满意的、自己拥护

的人选入村民委员会,这是村民自治的一项重要内容,是四个民主的基础。民主选举制度的健全,使村民的选举产生了“选勤不选懒”、“选廉不选贪”、“选干不选看”、“选高不选低(指文化素质)”的效果。现阶段民主选举从全国总的来讲搞的不错,但民主选举上还存不少问题。

①干部干预选举。一些地方乡镇政府、党委为了达到支配或控制村委会的目的,他们习惯于靠行政手段与长官意志办事,将村委会视作一级行政组织。在村委会候选人的提名、竞选和投票的各个选举环节直接或间接地影响、操纵村民选举,想方设法使自己看中的候选人当选。如果还不能达到目的,他们就以各种理由否定村民选举的结果,甚至取消村民直接选举,直接任命、指定、委派村委会主任和村委会其他干部。例如,长沙市在一次村委会换届选举中,1203个村不但没有按照该省的统一部署擅自提前选举,而且还在选举中严重违法操作。主要表现为:在候选人提名上违反直接提名原则。部分村委会不是由村民直接投票选举产生,而是采取村民代表或户代表间接选举方式,剥夺了其他村民的民主权利;绝大部分村没有设立秘密写票处,引起多起农民集体上访。这些村之所以选举违法,主要是由于村选举委员会不是由村民会议或者各村民小组推选产生的,而是由乡镇领导或村党支部书记私自指定的。实际上,这些村的村委会选举被乡镇所操控。海南省琼海市大路镇云满村,因16名党员联名推出的村委会主任候选人与镇领导心目中的人选不一致,大路镇委及派出所出动3辆汽车,镇委书记挂帅,把签名推荐候选人的部分选民连夜带走,以“企图推翻村委会”的罪名对他们实行了变相拘禁。(《广州日报》1998年11月11日)浙江省上虞市某镇于1998年12月19日竟用红头文件任免村委会主任。福州市仓山区螺城镇借口该镇天福村“情况复杂”直接包办村委会选举,并且对选举结果不进行认真唱票、记票,而是随意分成几叠,笼统说一下某某候选人多少张票就了事。当地镇、区领导知错不改,认为重新选举“太费精力”。山西朔州市朔城区下团堡乡某村24名村民反映,该村2000年换届选举,整个工作全由乡干部和村代理书记两人主持,应参加选举的460多名村民绝大多数竟然不知道选举这件事,更没有接到选票,整个选票由十余人代替村民填写,甚至还

雇用外村村民帮助,有一人竟代填选票 40 张。在陕西扶风县法禧村,为了让乡政府指定的人当选为村委会干部,县乡竟然动用了警车和十几名警察,当地农民称之为“枪口下的选举”。一些地方的县和乡镇领导,怕出乱子,未能充分发动群众,放开手让村民依法选举,而是千方百计地进行种种干预。例如:珠江三角洲地区某地规定村委会成员只能从原管理区党支委及管理区干部中提名产生,从而剥夺了普通村民的被选举权;云安县白石镇白石村选举村委会时,有人搞内定候选人,梁超才等三位村民提出不同意见,其中一人竟被公安干警拘留了 24 小时之久;揭东县埔田村选举委员会某些干部,为防止内定候选人落选,在头天晚上十点钟公布候选人名单,第二天一大早叫村民去投票,引起村民强烈不满。在村一级,还有比较突出的问题是“太子接班”,在不少地区,村党支部书记、村委会主任的职位是在家庭内部传递的。

②宗族、帮派左右选举。“宗族”是一种富有民族特色的中华文化。“宗族”按一般的理解即为由男系血缘关系的各个家庭,在宗法观念的规范下组成的社会群体,既包括内部系谱关系较清晰的“宗族”(lineage),也含有松懈的同姓继嗣群体“氏族”(clan)(徐扬杰,1992 年;冯尔康,1994 年;常建华,1998 年)在中国,宗族组织是一种天然的社会现象。传统的宗族组织是以血缘关系为基础的,是具有一定的内部权威性、独立性、强制性、情感性的最主要的社区民间组织,以族长(或族长集团)权威、辈行排序组成上下尊卑的权力结构。转型期,传统宗族组织复苏并发展,在一些农村的民主政治建设中,越来越带有浓厚的宗族性色彩,这既有传统因素的影响,但更重要的是改革开放中农村所发生的一些变化所引发的。首先,八十年代以后,我国农村的政治体制和社会体制发生了一系列深刻的变化,农村各种社会关系的重新调整与组合,国家在意识形态领域控制的松动,为传统的宗族制度在沉寂多年之后重新登上历史舞台创造自由的空间和宽松的外部环境;其次,家庭承包责任制使农户重新成为独立的生产单位,一家一户独立的政治经济功能得到加强,而基层组织在组织、协调农民行为、保护农民利益方面的综合作用降低,使农民在心理上产生一种失落感。他们便把原先对基层组织

的依靠和寄托转移到同族强人身上,并从中体验血缘关系带来的好处和便利,借助宗族的势力保护他们的利益。第三,近年来社会治安状况不好,也使一些农民感到人身安全得不到保障,没有几双“拳头”,很难在社会上站住脚。于是一些农民尤其是那些势单力薄的农民开始萌发家族观念,积极主动与族人联系,以求庇护。由于以上方面的原因,使农村中宗族势力对农民参与民主政治建设产生较大的影响。据有关资料披露,在有的地方,宗族势力公开左右选举,由族长或家族中的权威人士出面推出代言人,通过串联、游说和操纵,利用族大票多的优势取得村民委员会选举的胜利。当有的地方各个宗族相持不下时,就干脆按宗族姓氏大小来瓜分选票和干部名额。(《乡镇论坛》,1999年第4期,第10页)有的地方,在村民委员会选举过程中,曾一度出现家族势力及居心不正的人干扰选举,他们明争暗斗、互拉选票,致使选票分散,候选人得票过不了参加投票人数的半数。如:在广东饶平县海山镇上港村共有选民1381人,但林姓是大姓,田姓是小姓(只有4户14名选民)。第一次投票选举时,由于组织工作上的疏漏,对秘密写票间管理不严,个别人就利用姓氏关系,监视、操纵选民写选票。由于选民不能真正按自己的意愿写票,导致候选人得票无一人过半数。(《基层民主与基层组织建设研究》,汤庭芬主编,第239页)

还有个别村级组织甚至受宗族势力左右,干部去留也由一些族姓决定。如在1998年的选举中,有个村14个族姓的村民相互推选自己的本姓本族担任村委会干部,结果两次选举均因候选人未过半数而告失败。第三次,周姓村民不得不联系张、史、王三姓,以勉强多数而当选。在土地延包中,各族姓之间各持己见,结果直到秋种开始,也未能形成一个能够代表多数村民意见的合理方案,不得不将土地延包工作一拖再拖。

在农民参与民主政治建设上由于掺杂宗族倾向,一些村民不能按照德才兼备的原则推荐候选人、选举村干部,而是在宗族势力的影响下盲目随从,投违心票,使公正、廉洁并且有能力的候选人不能当选。据有人对某地20个乡镇16个村民委员会换届选举情况的调查,认为宗族、宗派势力的干扰是构成某些村村民委员会选举质量不高的主要因素之一。(《乡镇论坛》,

1999年第3期,第10页)除了在选举中宗族势力互相争斗以外,有些宗族势力还暗中操纵村民委员会成员的改选或更迭。华北某地某村两大家族联手扳倒村班子的例子具有一定的典型意义。据《检察日报》报道,该村历史上一直有南李与北李的家族争斗。北李拥戴村支书企图与南李一争高低,南李则依仗族大人多推选李××为村主任,以维护本族利益。没曾想,村支书和村主任并未屈服于宗族势力,团结一致,连续为村里办了几件好事,成为全县第一批小康村,村里呈现出一派生机勃勃的景象。这显然不中“族长”的意,于是,他们联手通过操纵选举,拆散了村领导班子。一个好端端的小康村,很快成了远近闻名的乱村。

总之,我国农村宗族势力在民主选举工作中,从宗族利益出发,置法律、法规于不顾,强迫本族选民选举本族的候选人,侵害选民的民主权利;常常开展不正当竞争,互相贬低诽谤对方;在达不到目的时,鼓动他人罢选,或进行其他破坏活动,使选举工作不能顺利进行等等违法现象,不能不引起重视。

③黑社会势力威胁选举。从世界各国民主发展进程来看,黑社会势力的侵蚀和干扰是民主进程中的一个突出现象。在我国,村民自治以前,国家力量自上而下地控制着农村政治,黑社会势力没有登上政治舞台的机会和空间,只能在地下活动。但是,当国家把农村政治的主导权交给农民的时候,黑社会势力就可能发挥它在民间社会的作用,为开始浮出水面寻找合法的外衣。尽管中国农村并不存在足以让黑社会势力大规模繁衍滋生的社会环境,但是任何忽略黑社会势力对村民自治的破坏作用的想法都是天真的。

黑社会势力对农民参与民主政治建设的不良作用,主要通过两种方式表现出来:一是利用种种不正当手段,如拉帮结派、收买代填选票、威逼利诱等使自己当选为村民委员会干部,然后利用这种合法身份横行乡里、巧取豪夺;据《人民日报·华东新闻》2003年1月24日报道,在福建省已侦破的19起涉黑案件中,一些“黑帮”头头首先通过非法选举,担任基层组织如村委会主任、党支部书记等职务。然后,他们利用在村里的影响开公司、纠集不法分子,扩大势力范围。如闽侯县林秋文、林文景、林木亮等人,纠集一批不法

分子横行乡里,为非作歹。2000年9月,林木亮通过行贿镇党委书记洪碧光,当选村党支部书记。几年后,以林秋文、林文景、林木亮为核心的黑社会性质犯罪组织“哑巴帮”形成势力,形成严密组织体系和明确犯罪分工;林秋文负责“摆平”当地派出所和刑警中队;林木亮负责打通县、镇等有关部门领导关系;林文景负责召集打手,具体组织实施犯罪;而林锦武等11名骨干成员则充当“打手”,专事杀人、伤害、绑架等犯罪活动。至案发时,该组织已有砂场十余家、加油站两个、进口高级轿车3部,赃款赃物总价值达1400多万元。二是尽管没有能够当选为村干部取得合法身份,但却在村里另立山头,或者与村民委员会、党支部公开作对,或者凌驾于“两委”之上颐指气使。最典型的例子莫过于山西省平陆县常乐镇的村民委员会主任裴安军。据调查,在换届选举时,裴安军的一伙酒肉兄弟抢着代人填选票,其狐朋狗友背着票箱在村里转悠,全村2000多村民到会的不足100人,最后也不公布多少人参加选举、裴安军得票多少,他就成了村民委员会主任了。(梁骏革等:《村民自治:黄土地上的政治革命》,第155—156页,中国青年出版社,2000年)又如四川省宣汉县五宝乡某村农民覃有宽,1998年11月20日下午,当村支部、村民委员会主任等干部召开村民大会讨论换届选举事宜时,覃有宽认为村干部不“请示”他,竟在他的地盘上开会,就向着支书大吼:“你不滚开,老子要你的命。”当村支书向其耐心宣传法律时,覃及其帮凶竟对支书大打出手,导致支书鼻根部骨折、胸、腹部多处受伤。

总之,尽管流氓黑社会势力并未普遍存在于中国农村,但它对农民参与民主政治建设的影响却是不容低估的。它不仅扭曲了农民参与民主政治建设的民主精神,损害了广大农民的切身利益,影响农村地区的稳定和发展,而且还会模糊广大农民参与民主政治建设的认识,动摇他们的信心,因此,必高度警惕,防患于未然。

④贿选、许诺式的选举。贿赂是指用金钱或者其他物质利益收买选民、候选人和选举工作人员,使之违反自己的真实意愿参加选举,或者在选举工作中进行舞弊活动。贿选是民主政治的副产品,与选举相伴相随。在一些地方,村民选举村委会主任时贿选现象更为普遍。《检察日报》2003年2月8

日报道,山东省枣庄市山亭区于去年底进行了村民委员会换届选举,该区某村经营油坊的李大奎打算竞选村委会主任。他在村民选举投票前,在街坊邻居间四处游说,并赠送自家油坊的花生油票,声称:“如果肯投我一票,本人当上村委会主任后,可以凭此票到我家油坊免费领取花生油 5 公斤。”短短两天时间内,李大奎便先后发送出花生油票近 300 张。有的在选举中不问其能否担当重任,只要是“自家人”,能为自己说话,就投他的票,有的甚至公开说,谁答应给我好处就投谁的票。有个村的村主任,本来素质很差,3 年没交一分集体承包提留款,选举时竟以当选后每户给一筐苹果(30 公斤)的低价许诺而当选。买卖选票贿赂选举,这是我国农村基层选举中存在的最普遍的和影响最坏的一个问题。在 1995 年的乡镇人大和政府换届选举中,报刊公开披露的此类事件就不少。如:1995 年初,在广东省恩平县江洲镇选举镇长的过程中,包工头岑潮作以每位代表 1000 元的高价先后向 26 位人大代表行贿,结果有 24 人接受其贿金,投了他的票,使其当选为副镇长。((《中国妇女报》,1996 年 4 月 11 日)同年 11 月 30 日,在重庆市沙坪坝区井口镇选举人大代表的过程中,选民林洪全宣称,谁投他一票就给谁一块钱,结果竟买到了 55 张选票。((《中国妇女报》,1996 年 4 月 11 日)同年 12 月,浙江省桐庐县东辉乡干部章彩宏,通过一名乡干部和一名职工分别向 8 位人大代表行贿,结果当选为副乡长。((《采风报》,1996 年 5 月 30 日)同期,四川省叙永县赤水镇在换届选举过程中,曾当过副乡长、副镇长和副书记的朱仁和镇农业办公室主任王德文共用 3350 元向 18 位人大代表行贿,结果朱仁当选为镇长。((《中国青年报》,1996 年 6 月 17 日)在安徽省黄山市霞坑镇,潘汉兵在两名乡干部的陪同下,用 37 盒阿胶向 23 位人大代表行贿,结果,本不是候选人的潘汉兵由 10 名人大代表联名提议为候选人,并当选为副镇长。((《中国纪检监察报》,1996 年 5 月 2 日)1998 年 4 月,在永康市人大代表选举中,作为候选人的唐先镇大后村主任胡金岩指使他人用 5 元一票的价格收买另外一个村村民的选票,结果有 240 个选民卖掉了选举权((《天津青年报》,1998 年 5 月 7 日)。

⑤不依法选举。村民委员会依法进行民主选举,对于改革开放后的广

大村民和农村各级干部来说,可以说是新生事物。由于受传统观念、思维方式和其他各种复杂原因的影响,在农村民主选举实践中出现了一些违法行为及现象。《村民委员会组织法》规定,村民委员会选举的违法行为,是指“以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段,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。以此为根据认定行为人的行为是否违法,各地在实践中注意把握了三个条件:一是违法行为所侵犯的客体必须是村民的选举权、被选举权和村民委员会选举活动,二是违法行为是以威胁、贿赂、伪造选票等手段来实施的,三是违法行为是足以造成妨害村民行使选举权和被选举权,破坏村民委员会选举的后果的行为。

违法现象主要表现在组织指导工作和选民两个方面:组织指导工作中的违法现象,是负责村民委员会选举工作的组织或组织者的违法现象。由于各地情况不同,这类违法现象的表现也是不尽相同的。如有的既不征得农民的同意,又无上级机关的批准,擅自提前进行村民委员会换届选举,或者几年甚至十几年不进行村民委员会选举,致使选民无法履行直接选举的民主权利;有的蔑视国家法律权威,不组织民主选举,强行任命村民委员会成员,如新闻媒体披露的浙江省台州市某镇党委和政府用任命的村管理委员会取代全镇 34 个村民委员会(《乡镇论坛》,1998 年第 6 期,第 7 页);有的村民选举委员会不是由村民会议或者各村民小组推选产生,而是通过村民代表会议或户代表会议推选产生;有的不按规定进行选民登记,在选民年龄计算上不按要求办理;村民委员会候选人不是由本村有选举权的村民直接提名,而是利用职权指定、内定或者随意变更候选人;村民委员会主任、副主任和委员不是由选民直接选举,而是由选民先选村民委员会成员,然后再由村民委员会成员选举村民委员会主任、副主任;不按照规定实行差额选举,而是采取等额选举办法;有的选举工作人员接受候选人贿赂、随便变更、涂改、损毁选民名册、选票和滥用职权妨碍选民自由投票;计票不是在选举大会当场进行,而是在候选人家里或其他地方由少数人秘密进行;不按规定当场宣布选举结果,而是若干天以后才公布选举结果;不按规定程序罢免村民委员会成员,而是随意撤换村民委员会成员,如新闻媒体披露的山西省洪洞

县某镇党委随意撤换经村民选举产生的村民委员会成员。《《乡镇论坛》，1998年第6期，第7页）上述违法现象主要是发生在少数乡级、村级有关组织或者乡级、村级有关组织的个别领导成员以及村民选举委员会的个别工作人员身上。

选举人或被选举人方面的违法现象主要表现在，有的买卖、伪造或非法持有选票；有的用金钱和物质贿赂选民；有的威胁、利诱、限制投票人；有的聚众扰乱投票场所，撕毁选票，损坏票箱，妨碍投票秩序；有的诽谤候选人；有的候选人雇人拉选票等。如浙江省东阳县千祥镇某村村民委员会1990年进行换届选举时，在无记名投票产生候选人过程中，有人以买票方式拉票，公开以每张5元在街上叫卖，得款35元。经检票查明，还有300多张选票是由几个人集中填写的。

除此以外，各省、自治区、直辖市根据《村民委员会组织法》规定，结合自己的实际，也分别确定了村民委员会选举的具体违法行为。据湖北、安徽、河北、青海、浙江等省和上海市、天津市、新疆维吾尔自治区的村民委员会选举办法规定村民委员会选举主要有以下违法行为：违反规定提前或者延期换届选举的；擅自调整、变更村民委员会候选人或者指定、委派、撤换村民委员会成员的；伪造选票、虚报选举票数或者其他作假行为的；对控告、检举选举中违法行为的人或者对提出要求罢免村民委员会成员的人进行压制、报复的；用暴力、威胁、贿赂、毁坏选票和票箱等手段妨害选民依法行使选举权和被选举权的。

从以上违法现象及违法行为，可以看出在农村农民参与民主政治建设方面存在大量不依法选举的问题。

2、决策不科学

村民直接参与民主决策，是保证村民行使民主权利的核心内容。只有坚持民主决策，人民群众当家作主的权利才能落到实处。没有村民直接参与重大事务的决策，行使当家作主的权利只能是一纸空谈。村民议事制度是民主决策的重要形式，它通过全村居民的最高自治权利机构——村民代表会议或村民会议来实现。也就是说要全面推进农村基层民主决策，需要

严格执行法定程序。村民会议是村民直接参与民主决策的主要法定形式，而村民代表会议可作为一种补充，讨论决定由村民会议授权的事项。根据《村委会组织法》的规定，凡涉及村利益的重大事项，村委会必须通过民主程序，提请村民会议或代表会议充分讨论，按多数人的意见作出决定。另外决策的落脚点，在于其科学性，实行民主决策，是为了科学决策，反过来，要实现决策的科学化，必须做到决策的民主化。从程序上讲，民主化是决策科学化的最可靠的保证。村民代表生活在群众中，哪些问题群众最关心，最急需办，他们心里最清楚。所以，依靠村民代表决策的事情，往往更加符合村民利益。民主决策能够有效地克服村干部的主观主义、瞎指挥，减少决策的随意性、盲目性。但在农村，目前从实践情况看，实行民主决策的难度还相当大，民主决策方面还存在不少问题：

①村党支部包揽过多，重大问题个人决定，少数人决定。党支部是农村各项工作的领导核心，对村民自治，当然也负有领导职责。这就决定了党支部与村民会议或村民代表会议是领导与被领导的关系。但党支部对村民会议或村民代表会议的领导，并不意味着党支部下指示，村民会议或村民代表会议执行，更不是党支部随意对村民会议或村民代表会议发号施令。党支部对村民会议或村民代表会议的领导，一是体现在对村民会议和村民代表会议决策方向的把握，以避免村民会议和村民代表会议的决策偏离党的方针政策；二是体现为支持和保证村民会议和村民代表会议有效行使其决策权。在这方面，发挥村民代表会议的作用与加强党的领导是一致的。

但在这一问题上，目前还存在着两种偏向。一种是认为现在实行村民自治了，党支部没什么用了，所以就自动放弃自己的领导权，在村务决策中无所作为，失去任何作用。这种情况比较少见。另一种是有的支部认为，由村民拍板，要党支部干什么？于是，有的党支部就抓权不放，垄断决策权，村里大小事“一把抓”、“一包揽”，都是村党支部书记一个人说了算。遇事大包大揽，动辄强迫命令。一些本来应该由村民会议或村民代表会议讨论决策的事项，大都是党支部“拍板”，有的村甚至一年不开一次村民会议或村民代表会议。浙江省浦江县一位农民曾经投书《乡镇论坛》杂志，大声呼吁“再也

不能个别人说了算”。他用质朴的语言说：本来我村是县里有名的小康村，而现在却成了一个年年负债的亏空村。这里面原因就在于群众根本没有发言权，根本没有也可以说从来没有村民代表大会。……分田、分地、修路、填方、砖瓦厂等等，村干部几个人一商量就算定了，根本没有召开过村民大会。”（《乡镇论坛》，2000年第1期，第14页）某地一位村民委员会主任给《乡镇论坛》杂志社来信说：“毫不夸张地说，我们这里99%以上的村庄没有实行真正的村民自治。选举倒是都选了，各村都有村民委员会，有的村还选举出了村民代表，但是没用，那些都是摆设，村里的一切还是党支部当家，甚至是支部书记一个人说了算。无论是党内还是党外，村级的‘民主’都是一句空话。村民自治好比是一头牛，民主选举、民主管理、民主决策和民主监督好比是这头牛的四条腿，牛本来就够慢的了，如今又砍去了三条腿，只剩下民主选举一条腿，还病病歪歪是条瘸腿。作为村民委员会主任，想想我们这里村民自治的情形，内心很是悲哀。”（《乡镇论坛》，2000年第1期，第13页）

②乡镇政府干预多，凭经验、拍脑袋决策，村民作不了主。不少地方普遍存在乡镇政府及部门对村务工作指导少、干预多的问题。出现不少“订计划时拍脑袋，上项目时拍胸脯，出问题时拍屁股”的“三拍”做法。有的乡镇政府对各村种植、产量、产值乃至农民年平均纯收入增幅等，都凭经验强行下指标，致使村民委员会在确定经济发展目标时，不是从本村实际出发，而是按政府下达的硬指标“画瓢。”有的乡镇直属部门打着“服务群众”的旗号，以乡镇政府或部门的名义给各村强行分配一些硬指标。家是上面当，事是下面干，弄得村民委员会左右为难。不落实，上面得罪不起；落实，群众抵触情绪大。还有的乡镇今天这个中心工作，明天那个中心任务，检查评比，大小会议多如牛毛，村里只得忙于应付。

③少数干部认识有问题，不愿实行民主决策。有的村干部曲解“自治”的内涵，认为自己是民选的，理所当然地“说了算”；有的认为民主决策会导致“大权旁落”，“利益”受到损害；有的对村民代表不信任，害怕村民委员会的提议被推翻或使议题无果而终，致使想做的事做不成，工作陷入被动境地；有的乡镇干部甚至认为，凡事都由村民代表讨论决定，势必会束缚村干

部的手脚,而把“一言堂”或“暗箱操作”的“权利”交给村干部,就可以有效地激发和调动其工作积极性,进而保证乡镇一级的政令能够畅通。甚至有的村干部在决定村级经费如何支出、集体经济项目如何发包等重要事项过程中,不提交村民代表会议讨论,而在擅自作出筹钱筹物的决策后,却无一例外地召集村民代表“开会”,把村民代表当“工具”使。

④一些村民民主素养不高,民主决策难进行。有的村民不愿意参加村民会议,认为开会无补贴,误工不划算,不肯放下手中的生意、农活。有的村民的全局观念、集体思想明显淡化,有些村民常常是以为我为中心,很少甚至根本不考虑集体和他人的利益。在召开村民会议或村民代表会议讨论重大事项时,部分村民常常是与自己有利的就争,与自己无利的就对抗。有时不开会便罢,一开会,不是吵,就是骂,甚至动手打架。少数“二混子”和个别落选干部,专与干部作对,设置障碍,一些本来很好商量的事,经他们一搅,总被搞得沸沸扬扬,甚至聚众上访闹事。这就容易导致一些村民委员会不敢或者懒得召开村民会议或村民代表会议。村民民主素养不高还容易导致错误决策;不懂法导致违法决策,环保意识差导致破坏环境的决策等等。

另外,在民主决策方面,有的农村中存在着“两议会”代替“三种会”的问题。村民自治的法定组织形式是村民会议、村民代表会议和村民委员会“三种会”,但是,不少地方用党员议事会和村民议事会“两议会”代替上述“三种会”行使职权,进行民主决策。即使不少村民有看法,也没办法。还有的在民主决策中存在用间接民主代替直接民主的倾向。有些地方以村民会议难召开为由,长期不开村民会议,法律规定须经村民会议决定的事项,未经授权就由村民代表会作决定。村民代表在会前又没有同村民沟通,会上发表的只是个人意见。有些地方的村民代表会不但行使村务的代议权和决策权,而且还具有人事罢免权,自觉不自觉地用间接民主代替了直接民主,违背了村委会组织法的立法宗旨。

3、管理不到位

民主管理是贯彻《村委会组织法》,推行农民参与民主政治建设的重要内容。实行农村基层民主管理,就是要让广大人民群众充分发挥自己的聪

明才智,利用科学的方法和民主的手段,依据党的方针政策和国家的法律法规,管理好农村基层的公共事务和公益事业,有组织、有计划地开展各种经济活动和社会活动。通过民主管理,充分体现集体意志,从而防止个人专断,提高科学管理水平。但在我国农村,目前还存在不少管理不到位的现象。

①章程不落实,形同虚设。民主管理的核心问题,就是如何制度化、规范化。实施农村基层民主管理,主要通过贯彻落实民主自治章程、村规民约、村务管理规则等方式进行。实行民主管理,制度建设是根本。重点是要建立健全民主选举制度、民主议事制度、定期报告工作制度、村务公开制度、计划生育工作制度、民主监督和廉政制度等。通过建立健全和加强制度建设,把村民的权利和义务,村委各类组织之间的关系和工作程序,以及经济管理、社会治安、民风民俗、婚姻家庭、计划生育等方面的要求,作出明确的规定。有了各项制度,群众参与管理就有章可循,基层民主管理就有了可靠的保障。但在我国农村民主管理中,章程不落实,形同虚设的现象大量存在。如:过去一些村也有村规民约,但那时的村规民约往往是乡里制定、村里公布、老百姓执行,缺乏群众基础,执行起来也不够灵活。有的是县、乡政府统一制定发给各村,未经村民代表或村民会议讨论,未与村民见面。“制度”虽然上了墙,但形同虚设。还有不少地方村委会选举搞得有声有色,但村务管理却搞得一塌糊涂,表明制度建设没有跟上。而各种规章制度的建立与健全,又需要具备许多新的现代管理观念、现代管理方法和现代管理经验,可这又是目前中国农村的乡村干部所普遍缺乏的知识。

另外,有些地方特别是偏远山区村民管理基本属于有名无实,村规民约还没有建立,“土政策”盛行,不民主或压制民主的现象时有发生。就是在比较民主的地方,也还存在“村财乡管”的行政管理模式,不愿放权,或害怕放权搞乱的问题。

②村务不公开,缺乏透明度,民主管理中存在不同程度的形式主义。农村基层民主管理,村务公开是关键。村务公开是基层民主管理的重要手段,村务不公开,就谈不上民主管理,实行民主管理就必须做到村务公开。但是