

河南省哲学社会科学“九·五”规划项目

我省农村村委会直选问题研究

张向朴 张起军 徐永新 于继武

江玉安 李向阳 王发善

信阳师范学院

二〇〇二年四月

目 录

《我省农村村委会直选问题研究》研究工作总结	1
进一步完善我省农村村委会直选的思路和对策	3
一、实行农村村会直接选举的积极意义	3
二、我省农村村委会直选取得的主要经验	8
1、加强领导,精心组织	8
2、广泛发动,深入宣传	8
3、开展培训,抓好试点	9
4、规范程序,民主选举	9
5、加强督查,及时验收	11
三、我省农村村委会换届选举中存在的主要问题	11
1、选举各环节上出现的一些问题	11
2、乡村宗族势力严重干扰村委会直选的问题仍然存在	14
3、乡、村干部对村委会直选的不适应普遍存在,村民自治与农村 党建面临新的问题	15
4、村委会直接选举缺乏有效的组织和指导,组织化水平低	16
5、一些选民的消极心态严重影响了选举质量	16
四、进一步完善我省农村村委会直选的对策	20
1、进一步建立健全规范村委会选举的法律制度	20
2、进一步规范村委会选举的实际操作步骤和程序	22
3、进一步加强对村委会选举的监督检查工作	23
4、解放思想,更新观念,消除乡镇干部的思想疑虑	23
5、训练和提高村民的民主素质	24
6、彻底排除宗族势力对直选的干扰	24
7、完善罢免制度	25
8、正确处理好村党支部与村委会的关系	26
9、切实做好直选以后的配套工作,把新任村干部的积极性引导好、发挥好	27

《我省农村村委会直选问题研究》研究工作总结

农村村委会直接选举作为我国农村基层政权建设的重要举措，从一开始就引起了我们的高度关注。长期对村委会直选这一民主实践活动的关注，对民主选举理论、法律法规政策的深入研究，积累了丰富的材料，最终于1998年初组织了以张向朴副教授为负责人的课题组，并决定以《河南省村委会直选问题研究》为题，向河南省哲学社会科学规划办公室提出申请，同年底批准立项。课题组得知这一消息，受到了极大的鼓励，这是省哲学社会科学规划办公室对我们初步研究的肯定，同时也感到责任重大，课题组很快投入了紧张有序地研究之中。

项目启动后，项目负责人张向朴及时召集全体课题组成员会议，制定了详细的研究计划，要求课题组全体成员在深入研究国内外民主选举理论，我国尤其是我省相关法律法规政策的同时，必须深入实际进行调查研究，并决定以信阳市、漯河市为重点，分别选取二十个村进行调查，获取第一手材料。会上还对课题研究任务进行了明确的分工，由于继武、江玉安、王发善负责“农村村委会直选现状调查”，张向朴、徐永新、于继武负责“影响农村村委会直接选举的关键环节分析”，张起军、江玉安负责“农村村委会直选中选民的心态分析”，徐永新、李向阳负责“农村宗族势力对直选的负面影响及对策”，最后由课题组完成研究报告《进一步完善我省农村村委会直选的思路和对策》的撰写。会议上还要求课题组成员要定期向项目负责人汇报研究工作进展情况及研究中遇到的难题，以便及时解决问题，确保研究工作顺利、准时完成。会后课题组成员分别开始了对课题的进一步研究工作。

《我省农村村委会直选问题研究》属于应用研究，在研究中我们主要采用调查研究的方法（包括问卷调查、座谈、现场考察等），收集大量第一手材料。本课题组分两个小组分别对信阳市、漯河市下辖的二十个村，就

“直选基本情况、选举中各个环节存在的问题、选民的心态、宗族势力对直选的影响”等问题进行调研，还分别选择二个典型村进行了深入分析；在调研中，多次召开由选民参加的座谈论，听取当事人对直选的感受、体会和分析，还就研究内容设计问卷对选民及选举组织者进行调查，获取了非常宝贵的第一手资料。调查结束后，课题组进行多次集中讨论，形成初步结论。之后我们又组织我院农村干部大专班学员就直选问题进行多次座谈和讨论，对我们的初步结论进行验证、修改和补充。本课题又具有很强的理论性，研究中我们还注重采用文献研究方法，在积累丰富的有关情报、资料的基础上进行理论研究。在大量调查和深入的理论研究的基础上写出了研究报告《进一步完善我省农村村委会直选的思路和对策》。

农村村委会直接选举工作是近几年在全国逐步推开的，其法律规定和有关政策尚处在初步建立和逐步完善的过程中。随着改革开放和现代化建设的不断深入，农村基层组织民主政治建设愈来愈受到党和国家的高度重视，1987年公布了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》（1998年《中华人民共和国村委会组织法》正式颁布实施），1998年3月我省制定了《河南省村民委员会选举暂行办法》，初步形成了一套村委会直接选举的政策法规。村委会选举工作90年代以来在全国部分省市逐步推行，我省已进行了三次换届选举。各级政府的工作部门在实践中也在不断制定、完善这方面的政策法规，但这一问题尚未引起理论界的足够重视，相关研究成果也不多见。本课题对我省村委会直选工作取得的成功经验进行了总结，对村委会直选存在的问题及其原因进行了深入的分析，在此基础上提出了完善我省农村村委会直选的对策，尤其是关于加紧制定《村委会选举法》、进一步规范村委会选举的实际操作步骤和程序、进一步加强村委会选举的监督检查工作、完善罢免制度等建议，对进一步完善我省农村村委会直选，建立一种既能激发广大选民的政治热情，保证选举客观公正公平公开，又便于操作的运行机制具有重要的参考价值。

进一步完善我省农村村委会直选的思路和对策

课 题 组

1987年11月24日第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，并于1988年6月1日正式实施。1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村委会组织法》）并正式颁布实行。自从1988年以来，我国农村村委会民主选举工作逐步走上了法制化、规范化的轨道。十多年来村委会选举工作的实践证明，贯彻实施《村委会组织法》，民主选举村委会，对促进农村政治稳定、经济发展和社会全面进步都产生了极其重要的影响。结合我省实际，总结村委会选举工作的实践经验，研究解决村委会选举中存在的问题，进一步巩固和完善村委会选举制度，是当前及今后搞好村委会选举，加强农村基层民主政治建设的重要任务。

一、实行农村村委会直接选举的积极意义

1980年2月，中国农村第一个村委会——果作村村民委员会，在广西宜山县三岔公社合寨大队（现广西宜州市屏南乡合寨村委会）果作等6个生产队由85户农民选举产生，从其诞生至今，村民自治已经走过了20个春秋。根据《村委会组织法》规定，每届村委会成员的任期为三年。自1988年以来，我省已完成了三届村委会直接选举。纵观十年来的实践，我省村委会选举经历了一个不断发展、逐步完善的过程。选举的规范化、民主化程度出现了一届比一届高的趋势，社会主义民主已基本在我省最基层的农村扎下了根。一届又一届村委会民主选举的推行，对于加强农村村委会组织建设和干部队伍建设，增强村委会的战斗力和号召力、凝聚力；对于运用民主法制手段，正确处理人民内部矛盾，密切党群、干群关系；对于提高农民群众的民主法制意识，加强社会主义民主政治建设；对于加强和改

善党对农村工作的领导，发挥我国社会主义制度的优越性，改善中国的国际形象，都发挥了巨大的作用。

第一、村委会选举，拓展和完善了农村选人、用人的渠道，使村委会干部的整体素质有了较大的提高，加强了农村基层组织和干部队伍建设。

定期的、严格的选举，是一条制度化的用人之道，为农村优秀人才的脱疑而出创造了条件。村委会选举的实践表明，凡是经过广大农民群众依法直接选举产生的村委会干部，绝大多数素质高、能力强、政治坚定、作风民主、懂经济会管理，是带领村民致富奔小康，建设富裕、民主、文明社会主义新农村的带头人，据 1998 年我省村委会换届选举的统计资料显示，新当选的村委会成员进一步呈现出政治素质高、教育程度高、年龄结构日趋合理等特点。对漯河市已进行换届选举的村委会调查，新村委会成员中党员比例比上一届增长 8%，高中以上文化程度比例增长 15%，平均年龄 38.6 岁，比上一届下降 3 岁，懂经营会管理的致富能力占 50% 以上。

直接民主选举不仅使村委会干部的结构和素质得到优化，也使村委会组织的战斗力、号召力得到加强。村委会选举后，通过建立健全村委会及其下属的各工作委员会，民主制定各种规章制度，以前软弱涣散的村委会一举改变了旧的形象，一些瘫痪村委会站了起来，一些较弱的村委会硬了起来，一些原来基础较好的班子更强了起来。

第二，村委会选举，为新时期正确处理人民内部矛盾，密切干群关系，化解社会难题，保持农村社会稳定，找到了有效途径。

民主选举，使村干部把自己的命运和群众的利益直接联系起来，在工作中把上级组织的意图与群众的意愿有机结合起来，让群众更加理解干部，干部更加理解群众，真正实现了对上级负责和对群众负责的统一，使我党一贯倡导的群众路线在新时期得以发扬光大。

一般来讲，广大村民直接选举产生的村干部，其群众基础比单纯上级任命的要好。特别是村干部没有了过去任命制的铁交椅，工作中不取信于民，不走群众路线，下次就要落选。因此，必须信守诺言，注意自己的形象，说到做到，牢记“群众选我当干部，我当群众孺子牛”，主动与群众建

立互相信任、互相支持的关系。对群众自己选出的村干部，村民群众也认为“他们是大家选出来的，一定要支持他们的工作，正确的事情要补台，不能拆台。”

民主选举，使群众真正拥有了监督干部，促使干部改变工作作风，保持清正廉洁的手段。即使少数村干部当选后工作方法简单、作风粗暴，或办事不公、为政不廉、以权谋私，广大村民可以通过民主测评村干部功绩对其警示。问题严重的，可以通过召开村民会议，对其予以罢免，及时地把矛盾消灭在萌芽状态；也可在任期届满后，通过民主选举，将其选掉，自然而然地实现新旧干部的更换。当选干部赢得明白，落选干部输得甘心。村委会选举的实践，使村委会干部深刻认识到：自己的权力来自于村民，只有努力改变工作方法、转变工作作风，遇事同群众商量，充分尊重村民们的民主权利，力求在每一件事情上公平、公正、公道，全心全意地为村民服务，才能干好自己的工作，才能让广大村民满意。

第三，村委会选举，是亿万农民民主法制的培训班，对培育农民的民主法制意识，提高他们的参政议政能力，为我国政治体制改革，特别是发展农村基层民主政治奠定良好的社会基础，发挥了积极作用。

广大农民群众在每届村委会选举过程中，通过选民登记、提名候选人、预选、参加投票等实践活动，既受到了一次又一次生动的民主法制教育，也受到了实实在在的民主训练，极大地提高了他们的民主意识和法制观念。突出表现在：一是积极参与民主选举。许多村民自发地购买有关书籍，认真学习《村委会组织法》和其他法律、法规，力求把握选举的基本精神和具体方法，在外地打工的农民有的以“函投”的形式行使自己的权利，有的踊跃回村参加选举，有的甚至专门乘火车赶回去参加选举。根据调查，在我省第三届村民委员会换届选举中，选民直接参选率普遍在85%以上，一些地方达到95%以上。二是选民的主体意识迅速提高。在村委会选举中，绝大多数村民们极为珍视自己手中的选票，对于选什么样的人当村干部有自己的独立见解，能够识大体、顾大局，客观公正地对待选举工作，真正把那些德才兼备的人选进村委会，表现得越来越成熟和理智。在选举中，

许多高龄老人、妇女同志，都要求亲自投票，不让他人代投。在提名候选人和填写选票等关键程序中，选民都要求不受干扰地、独立地行使自己的权利，经常出现夫妻之间、父子之间各持己见的生动场面。三是依法办事的习惯逐渐养成。广大农民群众在选举中，学会了依法保护自己的合法权益，增强了自我保护能力。当他们的民主政治权利受到侵害或发现选举中有违法现象时，他们很少采用暴力的手段，多数都会寻求法律、舆论等合法手段解决问题。

发展社会主义民主，是我国社会主义现代化建设的伟大目标之一。由于我国农民在总人口中占绝大多数，农村基层民主在整个民主政治建设中占有特别重要的地位和意义。全国每届村委会选举都有近 6 亿选民参加，这种民主实践的范围之广，参加的人数之多，是任何其它形式民主实践难以企及的。通过村委会选举，已使民主法制的观念逐步植根于广大农村，为中国的民主政治发展提供了社会基础，这必将大大加快我国民主政治建设的进程。

第四，村委会直选促进了农村经济和公益事业的发展。

村委会直选为广大村民提供了直接行使权利的课堂，新任村干部的民主决策意识比以往明显增强，为村级民主选举、民主管理、民主决策、民主监督创造了良好的条件，促进了农村民主自治，推动了农村政治民主化进程。而政治民主化程度的提高，必将进一步调动农民的生产积极性，避免因村干部片面决策和管理不善带来的失误，促进生产力的发展，提高农民的生活水平。

例如，许昌市鄢陵县陈化店乡杨刘村委会，提议办一个砖窖厂。该提议在交给村民代表讨论时，遭到否决。代表们说：“村里人均只有一亩地，建砖厂又要毁掉不少耕地，子孙后代吃啥？咱们这里是花卉之乡，不如靠田吃饭，靠花发财。”村委会采纳了村民代表的意见，不到一年光景，刘杨村就变成了花卉村。由于实行了民主决策，克服了少数干部决策的随意性，加强了决策的科学性和合理性。通过贯彻落实村务公开，民主管理，农民主人翁的意识明显提高，农民当家做主的政治热情转化为发展经济的强大

动力，有力地促进了农村经济和公益事业快速发展。1996年，许昌县共修路60.47万米，新打机井2475眼，新建校舍24600平方米。全县乡镇企业实现产值80.5亿元，农民人均收入1850元。

第五，通过村委会选举，加强和改善了党对农村工作的领导。

十年来的村委会选举工作，一直是在党和政府的领导下，有秩序、有步骤进行的。同时，村委会选举的不断推进，为党改善对农村、农民工作的领导提供了丰富经验，进而为党对农村、农民工作的坚强领导给予了有力保证。突出体现在：一是通过村委会选举，党的宗旨得到了充分体现。人民当家作主是党所领导的革命事业追求的目标。所以，在基层发展直接民主，由农民直接选举村干部，既是人民的愿望，更是党一贯的主张，充分体现了党是人民利益的忠实代表。二是民主选举给广大党员提供了发挥先锋作用和施展才华的机会，又为党吸纳了大量优秀人才，加强了党的组织建设。一方面，广大党员自觉按照法律、法规的规定，积极投身到村民自治中去，投身到民主选举中去，充分体现了党员的先锋模范作用。村党支部书记经过村民选举兼任村委会主任的比例在各地有所提高。上海市村党支部书记兼任村委会主任的比例为36%，山东省青岛市村党支部书记兼任村委会主任的比例为12.1%，这为精简村级干部，减轻农民负担，找到了一条途径。另一方面，通过选举涌现出来的优秀人才，在村委会干部的工作岗位上提高了对党的认识，积极要求加入党组织，成为光荣的共产党员，扩大了党的队伍。三是民主选举有力地维护了党在农村各种基层组织中的领导核心地位。用民主选举的形式替代任命村委会干部的形式，把选举以及撤换村委会干部的权力交给广大村民，不仅适应了农村政治、经济体制改革的需要，保障了广大群众的民主政治权利，而且使党减少了与群众的直接冲突，处在更加有利的位置，更能集中精力，把握大方向，进行宏观领导，从而维护了党的领导核心地位。

第六，村委会选举，体现了我国社会主义制度的优越性，对于配合我国外交工作，进行国际人权斗争，树立中国在国际社会中的良好形象，产生了有利的影响。

村委会选举使我国社会主义民主具有了全面的广泛的群众基础。在我国，农民群众不仅可以通过各级人民代表大会来参与国家事务的管理，而且还可以通过村委会选举来管理本村事务，这种广泛的民主性是我国社会主义制度优越性的重要体现。近年来，我国的村委会选举在国际社会产生了巨大影响，许多国家的著名政治家、政府官员、驻华使节、世界各大新闻媒介的记者、研究中国问题的学者怀着极大的热情，了解、考察了我国村委会选举工作，他们对我国的村委会选举都给予了客观评价，认为选举工作组织严密、程序民主、人民群众积极参与，是世界一流水平的民主选举。村委会选举所取得的辉煌成就，是我国改革开放后加强民主法制建设的重要体现。为树立我国在国际社会上的良好国际形象做出了贡献。

二、我省农村村委会直选取得的主要经验

在我省十多年来几届民主程度不断提高的村委会选举之中，经过实践与探索，积累了许多搞好村委会选举的基本做法和成功经验，主要有：

1、加强领导，精心组织

1998 年是我省第三届村委会换届选举年。年初，省政府专门下发文件部署工作，并以政府的形式发布《河南省村民委员会选举暂行办法》，要求这次换届选举统一时间、统一届期、统一选举程序、统一颁布当选证书、统一检查验收。为了做好这项工作，从省级到乡级均成立了由党委、人大、政府等部门负责人为成员的第三届村委会换届选举工作领导小组，下设办公室，具体负责换届选举工作。各村经过村民民主推选，普遍成立了村委会换届领导小组。仅息县县、乡、村就成立领导小组 367 个，下设办公室 24 个，成员 2169 人，形成了层层有组织、级级有人负责的组织网络，为村委会选举的顺利进行提供了强有力的组织保证。

2、广泛发动，深入宣传

在选举期间，各地都把广泛深入地宣传群众、教育群众、发动群众参与选举放在突出位置，让广大基层干部群众充分了解选举的方法、步骤和重要意义，了解法律、法规的主要精神，调动广大农民群众参与选举的积极性。在我省第三届村委会换届选举中，针对不少乡（镇）干部存在着的

“四怕”思想，即怕选乱、怕选不准、怕麻烦、怕选出来的干部不和乡里保持一致，为了统一思想，提高认识，漯河市民政局有计划地组织了一场宣传攻势，首先，市县（区）利用报纸、电台、电视台等新闻媒体集中宣传报道，大造声势。市民政局发放《河南省换届选举工作必读》1500本，编发《村级民主建设宣传手册》2000本，简报18期。各县（区）还统一印制了宣传提纲和选举操作程序图，发到各村，广泛宣传。其次，各乡（镇）利用墙纸、板报、横幅、宣传车、文艺演出等群众喜闻乐见的形式深入宣传。临颖县石桥乡文艺宣传队自编自演节目，巡回各村演出30余场，寓教于乐，深受群众欢迎。最后，召开不同层次的座谈会入脑宣传。市、县（区）召开了规模较大的动员会之后，不少县、乡又召开了不同层次的座谈会，实施入脑宣传。一些村分别召开了班子成员会、全体干部、党员会，炒热干部群众的思想，打消了“走过场”、“糊弄人”的想法。广泛深入的宣传发动，大大激发了村民积极参与的热情，由原来的“要我选”逐步转变为“我要选”，从而为搞好换届选举奠定了良好的思想基础。

3、开展培训，抓好试点

为保持村委会选举工作的顺利进行，我省在第三届村委会换届选举中举办了全省性的由县级以上选举工作人员参加的培训班，地、市、县也通过各种形式对乡、村选举骨干进行了培训。据不完全统计，省、市地、县三级举办各种选举工作培训班530多期，培训选举工作人员35599人次。通过培训，各级选举工作骨干清楚了换届选举法律条文，掌握了具体操作方法，保证了选举质量。在每一届村委会选举全面展开之前，各地都先组织试点，在取得成功经验之后，再在面上展开。

4、规范程序，民主选举

在村委会选举中，各地都能自觉地做到坚持党的领导的原则，绝大多数地方基本能够坚持充分尊重村民民主权利的原则，坚持直接、差额、无记名投票的原则，坚持公开、公平竞争的原则，为防止形式主义，保证选举不走过场，各地在实际操作中，注意通过把好一些重要关口，规范选举程序，发扬民主。一是选民登记关。每届选举，选举组织机构都严格按《村

委会组织法》的规定，对年满 18 周岁以上具有合法选民资格的村民依法进行登记，做到不错登、不漏登、不重登，并张榜公布，接受监督。二是初步候选人提名关。普遍采取的提名方式有：村民联名提名、村民小组推荐、村委会选举领导小组提名、“海选”、村民自荐、党的基层组织与群众团体或联名或单独推荐。“海选”是每一个选民按照候选人的条件，用一张白纸，自主填写村委会各类职务候选人的姓名，然后采取投票方式计算每一初步候选人得票多少的提名方式。这一方式是 1995 年初吉林省梨树县在村委会选举中的创造。由于这种提名方式透明度高，从一产生就受到农民的广泛拥护。在 1998 年的村委会选举中，漯河市采取以“海选”为主，多种提名方式并用的方法。在信阳市实行海选的 11 个村，如商城县邬庙村“海选”的做法，在《河南日报》、《人民日报》上都以大篇幅文章进行了报道，给予了充分肯定。三是正式候选人确定关。正式候选人是在初步候选人的基础上按照公开、平等的原则来确定的。由于初步候选人的数量一般都是正式候选人数量的几倍、十几倍甚至几十倍，如何在初步候选人的基础上确定正式候选人是选民十分关注的事情。目前，普遍的做法有三种：一种是全体有选举权的村民都要参加投票，按照得票多少确定正式候选人，一种是由村民选举产生的村民代表，通过召开村民代表会议投票确定正式候选人，再一种是由村选举领导小组在初步候选人的基础上进行筛选。正式候选人确定以后，许多地方都通过各种形式，介绍正式候选人。村委会成员的正式候选人，尤其是村主任正式候选人，要在村民大会或村民代表会议上公布或讲述自己的治村方案，谈谈假如自己当选，如何完成上级部署的任务，如何为村民办实事、好事。介绍时，允许选民当场提问，也允许候选人之间互相提问，以利于村民挑选。四是投票选举关。各地的投票方式主要有以下几种：选举大会加流动票箱的方式；村民小组分片进行的方式；投票站的方式。流动票箱主要是方便年老、病残或行动不便的村民投票。对外出务工的人员一般由本人“函投”或委托有选举权的其他选民投票，每一村民投票的委托人数不得超过 3 人。为防止农村家庭、宗族势力控制选举，干扰选民自主表达意志，在 1994 年以后的村委会选举中，全省绝大

多数农村在选举大会的中心会场、分会场、投票站都设立了秘密划票场所，选民有序地进入秘密划票间，无记名划票。投票结束后的程序一般都是当日当众开箱、检票、唱票、公布选举结果、并颁发当选证书。

5、加强督查，及时验收

每一届村委会产生后，绝大多数都在规定的时间内召开村委会第一次全体成员会议。明确职责，进行建章立制，制订发展规划等工作。为了保证选举顺利进行，巩固村委会选举的成果，在近年来的村委会选举工作中，各极党委、人大、政府及有关部门加强了对村委会选举的监督检查工作。在 1998 年度的村委会选举中，我省分别组织人大代表或政协委员对村委会选举进行视察，提出了许多建设性的意见，省内电视台、电台、报纸等新闻媒体对村委会选举给予了高度重视，宣传介绍了一些好的经验，披露了一些村委会选举中的违法事件，较好地发挥了舆论监督作用。作为主管村委会选举的各级民政部门，在党委、人大、政府的领导下，在每届村委会选举中，都积极克服困难，抽调人力，及时指导，及时督查，及时验收。许多地方都制定并执行了村委会选举的验收方案，对群众反映强烈的、搞假选举的，都及时进行了查处、纠正。如漯河市在 1998 年村委会选举中，检查验收时，发现有 47 个村存在选民登记把关不严、投票箱放在了秘密划票间、唱完票不当场公布票数、一个选民接受三个以上的委托等违法现象，均被认定属无效选举，全部推倒重选。

三、我省农村村委会换届选举中存在的主要问题

作为农村政治生活中的一件大事，实行村委会直选进而实行村民自治，的确给农村带来了许多可喜的新变化。通过调查发现，广大村民及乡、村干部普遍给予村委会直选以极高的评价。但在村委会直选过程中也暴露出来一些问题：

1、选举各环节上出现的一些问题

我们通过调查发现，虽然多数村基本上是依法操作选举，但在多个程序上也同时存在或重或轻的与法规不一致的地方。

首先，村选举小组的产生。《河南省村民委员会选举暂行办法》（以下

简称《选举暂行办法》)第三条规定:“村选举小组由村民代表会议或村民会议推选产生,也可由村民小组推荐,但不得指定”。但在实际操作中却出现一些组织和个人指定村选举小组成员或村选举小组组长,这就带来随意性太强,村干部所占人数过多,缺乏代表性等问题。此外,有的村选举小组成员被推荐为候选人后没有实行回避制度,有的村选举小组成员缺额未能及时补选,个别地方甚至在人员不齐的情况下作出决定,等等。这些情况为一些候选人作弊提供了方便。

其次,选民资格的确认。根据《选举暂行办法》第八条规定,户籍在农村的年满十八岁的公民都具有选举资格,享有选举权和被选举权。但由于户籍管理中出现的种种新情况,使实际操作中对选民资格的确认难以把握。如人户分离现象,一些村民在结婚后居住工作在配偶所在的村,但是户口未迁入;城效农村户在人不在的“空挂户”;户口属于本村农业户口,人在外已经有了固定工作,并已经享受了城镇职工统筹待遇的;全家外出务工经商多年不回村的等等。这些复杂现象的存在,使实际操作人员往往无所适从,难以把握,甚至有些村因此发生纠纷。

第三,候选人的产生。《选举暂行办法》第十二条规定“候选人人选由村民小组提名推荐,农村基层政党或群团组织推荐、有选举权的选民十人以上联名推荐、村民自荐,也可由村选举小组组织全体村民预选方式产生”,以上前四种提名必须联合使用,不能仅使用某一种方式。第十三条进一步明确:“提名的候选人人选名单公布后,由村选举小组组织召开村民代表会议或村民会议,在充分酝酿、协商后进行投票预选,按得票多少确定正式候选人名单”,不得由选举小组确定。从调查中我们发现,不少地方在选举中确定正式候选人环节上存在问题较多,如,有的乡镇以审查资格为名,圈定候选人,有的采用组织提名群众讨论确定候选人,有的地方发现选举结果可能于己不利,随意宣布选举无效或不宣布选举结果;有的地方误导候选人退出竞选等。更有甚者,乡镇任命村委会成员的现象仍不时发生。

第四,选票的发放与登记。在发放选票这个环节上,大部分村都出现漏洞。在调查中发现,有的村大量的选民根本没有得到选票,工作人员在

乡村干部的授意下，将选票扣留在自己手中不发下去，自己一下子填写几十张甚至上百张选票，所选的人都是上面内定好的。至于《选举暂行办法》“领取选票的应在选民册上作出标志，以便核对统计”的要求，能认真做到的村实际上很少。

第五，正式选票的设计。在正式候选人确定后，公布名单及选票中候选人的排序往往容易引起争议。候选人是按预选得票多少，还是按姓氏笔划来排序，《选举暂行办法》未明确规定，这造成了实际操作中的无法可依，无所适从。这虽增加了基层组织的自由裁量权，但极易引发纷争。有的村为应付可能引起的纠纷，村支书竟备了两套选票。

第六，投票中的问题。根据《选举暂行办法》规定，选举大会前，选举中心会场到会参加选举人数达到半数以上（不包括半数），才能组织投票选举。3000人以上的大村和山区人口居住分散的村，可设立选举分会场，中心会场和分会场到会参选人数应达到选民总数半数以上（不包括半数）。委托投票和流动票箱的服务对象主要是选举期间外出务工和老弱病残人员。委托投票必须严格办理委托手续，并持委托证。选举中心会场和分会场均应设置一定数量的单独划票处，确保选民民主权利的实施。从调查的情况来看，投票环节也存在不少问题。一是滥用流动票箱。只有少数村的投票是在村民会议上完成的，大多数村的投票使用流动票箱。对此，县、乡、村干部的解释多是“全村规模大，人口多，居住分散”，“群众对选举不感兴趣，不愿来”，总之，集中投票很困难。最糟糕的是，在使用流动票箱时，一些村并未严格按照规则来操作，甚至严重作弊。二是委托投票不规范。许多人代填票数超过3张，一些工作人员在发放选票时往往将全家的票由一人代填，使得一人一票选举成了“户代表”选举。更有甚者，有的选民在别人不知情的情况下擅自“越俎代庖”，对此，一些工作人员也不闻不问。三是投票没有严格遵循“秘密”原则，不少选民填票时十分随意，随便抄别人的或请人代填；有的人则站在其他选民身边观看其划票。一些候选人及帮他拉选票的人更刻意影响别人填票，他们暗示、怂恿村民填某某，或站在选民身边形成压力，迫使其碍于“情面”填自己或自己所支

持的人。四是对流动票箱保管不善。有的村不能严格保管流动票箱，随意放置。五是流动票箱的制作很不规范。有的村的票箱开口过大，伸手即可进去拿到选票。而在村提名中，有的村工作人员甚至不用票箱，将选民写好的票放在衣袋或麻袋里。

第七，唱票、计票中的问题。《选举暂行办法》规定，有效选票分拣出来后，由唱票、计票人在两名监票人的分别监督下，对选票进行逐一唱票、计票。这一点大多数村能做到，但也有一些村是一人计票，无人唱票、监票。这就为一些村干部在计票过程中作弊提供了方便。

《选举暂行办法》第二十二条规定：“候选人获得参选人数半数以上选票，方可当选”。这一规定非常明确，当选者必须是获得参选人数的过半数选票，不过半数或正好半数不能视为当选。候选人获得的选票数，是指选举日参选选民的投票数，包括选民直接投票数和委托投票数，票数过半的方可认为当选。但一些地方在计算总票数时，扣除了无效票和弃权票，这种计算方法显然是不符合规定的。

第八，对争议的裁定。大部分村在选举过程中都曾出现争议，如选民资格的认定，正式候选人的确定，对废票与有效票的认定等等。从观察情况看，当这些纷争事关选举结果时，村组织往往会请示县乡政府，有时乡镇干部也会不请自到，直接介入。他们对该事件直接表态或作评价，对选委会施加影响甚至拍板裁定，使得事情向着有利于自己的方向发展。

第九，竞选中的问题。因正式投票前，大多数村的选委会并不会向选民介绍候选人，这对一些未当过干部的候选人十分不利。此外，在选举大会上，村主任候选人本应进行竞选演说，村民也可以进行提问。但在实际操作中，只有一部分村的村主任候任人进行了竞选演说，安排选民进行提问的村就更少。

2、乡村宗族势力严重干扰村委会直选的问题仍然存在

宗族是中国乡村中的一种传统社会组织。宗族文化也是中国传统文化的重要组成部分。由于受历史和传统的影响，长期以来在农村形成的以血缘为纽带的宗族关系，在政治、经济及日常生活领域发挥着特殊的作用。在建

国后的一段时期，在国家的强力干预下，宗族势力和宗族活动曾经一度销声匿迹。改革开放后，随着国家力量在乡村社会的逐步退出，宗族势力和宗族活动也逐渐恢复和发展，在有的地方表现还比较突出。在村委会选举新规则进入乡村社会后，宗族势力开始渗透到农村基层组织建设，对村委会民主选举工作产生一些不良影响，严重危害村委会民主选举工作的顺利开展。其不良影响主要表现在以下几个方面：①垄断性。在只有一种“大姓”，其余均为“小姓”、“杂姓”的村，由于“大姓”宗族人数占优势，他们为了掌握村中大权，建立宗族利益保护网，置法律、法规的尊严于不顾，也不谋而合地“自觉”选举本宗族人为村组织负责人。②破坏性。为了本宗族的利益，有的村各“大姓”在选举中展开不正当竞争，大肆制造谣言诽谤对方，贬低对方，在“小姓”、“杂姓”中拉选票、贿选等，甚至发展到互相攻击，大打出手，引发恶性宗族械斗，使选举不能进行。或有的“大姓”因为达不到目的，便鼓动他人罢选，威胁参加选举或组织选举的人，或进行其他破坏活动，使选举工作难于顺利开展。③操纵性。村委会民主选举工作是由村选举委员会组织实施。有的村推选的村选举委员会成员全是某一宗族的人（一般是“大姓”）或某一宗族的人占绝大多数，从而使民主选举工作在这一宗族的意志下进行，使“自愿”选举变成“被动”选举。

3、乡、村干部对村委会直选的不适应普遍存在，村民自治与农村党建面临新的课题

乡、村干部在贯彻落实村民自治工作中处于十分特殊而又关键的地位，但由于以前普遍实行的是间接提名选举方式，虽然每个乡镇对直选搞了试点，可是对普遍实行直选可能出现的种种复杂问题估计不足，因而在实行村民直选过程中，乡、村干部普遍感到不适应。个别新当选的村委会主任认为自己是全体村民民主选出来的，代表全村大多数人的利益，而党支部书记则是从几十名党员中产生的，不具备广泛的代表性，在村内事务上村委会主任最有发言权。尽管《村委会组织法》规定：“中国共产党在农村的基层组织，发挥领导核心作用。”但“核心作用”如何发挥？党支部如何实现对村委会的领导？这在实际工作中不是很容易解决的问题。因此，实行