

二十一世纪昆明社会科学丛书

昆明市 **2005** 年年度

社科规划课题 成果选 上

SHEKE GUIHUA KETI CHENGGUOXUAN

昆明市社会科学界联合会

二十一世纪昆明社会科学丛书

云南出版集团公司
云南科技出版社

21 世纪昆明社会科学丛书

昆明市 2005 年年度社科规划 课题成果选 (上)

昆明市社会科学界联合会

云南出版集团公司
云南科技出版社
· 昆明 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

昆明市 2005 年年度社科规划课题成果选/昆明市社会科学界联合会编. —昆明: 云南科技出版社, 2007. 11
ISBN 978 - 7 - 5416 - 2724 - 8

I. 昆... II. 昆... III. 社会科学—科技成果—昆明市—2005 IV. C127.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 181478 号

云南出版集团公司

云南科技出版社出版发行

(昆明市环城西路 609 号云南新闻出版大楼 邮政编码: 650034)

昆明理工大学印务包装有限公司印刷 全国新华书店经销

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 16.5 字数: 450 千字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 1000 册 定价: 40.00 元 (上、下册)

编 委 会

主 编：龙东林

副 主 编：李自明

编 辑：张学琼

校 对：沈 德 汪献勇 张宇川

马颂梅 于 春 张海燕

王清海 杨富刚 赵晓春

黄忠勇

目 录

(上)

昆明市城乡基层民主政治建设问题研究/1

地方人大常委会述职评议工作量化指标体系研究/29

纪检监察机关在加强党的执政能力建设发挥职能作用
研究/42

昆明市在职干部理论学习情况调研/60

现代新昆明建设中的农村稳定问题研究——以呈贡新城
建设实践为例/76

昆明市开展相对集中行政许可权工作研究/94

城市文化与昆明城市精神建设研究/123

昆明城市规划理念变迁研究/142

昆明城市建筑文化演进研究/199

古滇文化发祥地——晋城古镇的保护与开发/262

昆明市城乡基层民主政治建设问题研究

昆明市人大常委会课题组

城乡基层民主的发展,是整个国家民主水平提高的有益积累和铺垫。党的十六大报告指出:“扩大基层民主,是发展社会主义民主的基础性工作”。《中国的民主政治建设白皮书》强调:“扩大基层民主,是完善发展中国特色社会主义民主政治的必然趋势和重要基础”。党的十六届五中全会进一步指出“扩大农村基层管理民主,是建设社会主义新农村的有力保障”。加强对昆明市城乡基层民主政治建设问题的研究,对于促进我市城乡经济发展,构建和谐昆明,加快现代新昆明战略的实施具有十分重要的意义。

一、昆明市城乡基层民主政治建设的现状

改革开放以来,我市的村民自治、居民自治经历了探索、发展、提高三个阶段,城市社区建设及农村村民自治工作的现状及特点如下:

(一) 昆明市城市社区建设的现状

全面推进城市社区建设是党中央、国务院为加强城市工作作出的一项重大决策,是新形势下做好群众工作和加强基层政治建设的重要内容,是城市基层管理体制和运行机制的改革和创新。随着经济的发展和社会的进步,城市居民的民主意识不断增强,他们不仅关注社区的事务,而且积极参与管理自己的事情。“社

区是我家,建设靠大家”已经成为广大社区居民的共识。根据国家、省、市关于全面推进城市社区建设的有关规定,昆明市从 2001 年 4 月开始,以五华、盘龙两区作为社区建设实验区,逐步在全市范围全面开展了社区建设工作。由于市县两级党委、政府高度重视,加强领导,周密部署,采取试点探索、全面推广的方式,狠抓落实,在全市圆满完成社区建设阶段性工作任务,使社区的服务功能逐渐增强,环境状况逐渐改善,治安形势明显好转。五华区、盘龙区被国家民政部命名为“全国社区建设示范区”。到 2005 年 4 月为止,全市共划分建成 315 个社区;建立社区服务组织 211 个;文体科教组织 209 个;社会保障组织 187 个;环保卫生组织 216 个;妇女儿童组织 217 个;计划生育组织 218 个。

昆明市社区建设工作主要有以下特点:一是社区划分基本合理。在划分过程中,认真坚持规模适当、地域规整、普遍认同、配置合理、便于管理的原则,较合理地解决了过去居委会辖区规模较小、地域相互交叉等问题。在城郊接合部、县城所在地和重点集镇,撤消村民委员会成立社区居民委员会,以人为本,积极推进城市化进程;二是当选的社区居民委员会成员的素质明显提高,人员结构较为合理。据统计,截止 2005 年底,昆明市社区居委会成员共 1986 人,大多为中青年人,其中:年龄 30~40 岁的 192 人,31~50 岁的 1569 人,51~60 岁的 210 人,61 岁以上的仅有 15 人;三是社区居委会成员的待遇得到了逐步提高,办公条件得到进一步改善。四个城区社区居委会成员的月补助金额已从 450 元提高到主任 600 元、副主任 550 元、委员 500 元(其他县区低于这个水平)。据调查统计,全市 81.59% 的社区居委会办公用房面积达到了不少于 50 平方米的基本要求。五华、盘龙两区的社区居委会全部配备了电脑等必要的办公设备;四是社区居民民主意识普遍增强,社区居委会干部的责任感不断提高;五是社区环境明显改观,群众性文化、科普、娱乐活动广泛开

展；六是社区治安有所好转，社区文明风尚正在形成。

（二）昆明市农村村民自治工作的现状

实行村民自治，扩大基层民主，保证农民群众直接行使民主权利，是党领导亿万农民建设中国特色社会主义民主政治的伟大创举；是落实党的依法治国方略的重大举措；是调动广大农民群众积极性、创造性的有效措施。在现阶段，村民自治是农村基层民主最基本的形式。昆明市 2000 年完成了农村村级体制改革。在村民自治示范活动中，官渡区、石林县作为全省的村民自治示范县区，受到民政部和省级表彰。截止 2004 年 6 月初，昆明市全面完成了第二届村民委员会换届选举工作。在这次工作中，共选举产生 1256 个村民委员会、10227 个村民小组；选举产生村党（总）支部书记 1243 名、村民委员会主任 1256 名、村民小组长 10368 名；撤销村委会新建社区居委会 57 个（呈贡县 33 个、西山区 20 个、官渡区 3 个、富民县 1 个）；农场管理局下属的青龙、塔米 2 个村民委员会也进行了换届。全市选民总数 1991819 人，参加选举总人数 1846798 人，参选率达 96.5%。建立治保调解委员会 1241 个、文教卫生组织 1162 个、妇女计生委员会 1282 个、共青团组织 1262 个、民兵组织 1199 个、村民理财小组 1417 个。

本届村委会较之上届村委会领导班子具有以下几个明显的特点：一是年龄结构趋于年轻化。书记 36 至 45 岁的 552 人，占 45%，主任 36 至 45 岁的 619 人，占 50%；二是文化程度普遍提高。书记高中、中专 523 人，占 42%，主任 434 人，占 35%；三是党员的比重增加。有 5885 名党员当选为村委会干部；四是妇女和少数民族占一定比例；五是一批办事公道、热心为群众办实事、办好事的能人被连选连任书记 826 人，占 67%，主任 679 人，占 54%；六是一批具有专业知识和经济管理才能的人员进入村级领导班子，人才结构更加合理。

经过不断调整和改革完善，昆明市城市居民委员会，农村村

民委员会在管理体制、运行机制、服务功能等方面进一步完善和发展。服务社会、服务广大人民群众的社会效能明显增强,城乡基层民主政治建设不断推进,成效突出。主要表现在以下几个方面:

一是城乡基层自治工作力度不断加大。在推行城市社区和农村村级改革建设过程中,各级各部门把加强城乡基层民主政治建设作为促进经济发展、保证社会稳定的重要工作,纳入重要议事日程,投入大量人、财、物力,保障各项工作的顺利开展。在城市社区,采取试点探索、全面推广的方式,按照规模适当、地域规整、配置合理、便于管理的要求,狠抓落实,在全市圆满完成了社区建设阶段性工作任务。在农村,自 2000 年开展村级体制改革,实行村民自治以来,各县(市)区结合当地实际,及时组建换届领导小组、工作组、督查组等办事机构,有效地组织实施换届工作,为昆明市农村村民自治工作的深入发展创造了条件。

二是城乡基层依法治理环境正在形成。全市城乡基层自治组织近年来先后普遍制定了村(居)民自治章程、村规民约、居民公约、村(居)务等规范化管理的规定及财务公开制度并制定了村(居)民代表大会议事规则等制度,为广大村(居)民实行自治和行使民主权利提供了最直接、最具体的制度保障,大大提高了村(居)民自治、基层民主制度化的水平,为基层民主政治建设奠定了良好的基础。农村村民委员会、城市社区居民委员会依法治理工作初步走上规范化轨道。

三是城乡人民群众民主法制观念不断增强。经过“一五”普法到“五五”普法 20 年的普法进程,全市城乡基层干部群众的法制观念逐步增强,法律意识明显提高,“学法、用法、守法、护法”的法制环境逐步形成,基层自治组织和广大干部群众民主法制观念逐步增强,依法办事的能力不断提高。

四是城乡基层干部工作能力不断提高。城乡广大选民积极参

加换届选举,参选率达93%。经过民主选举,产生了一批群众拥护、懂经济、善管理、有文化,能带领群众致富奔小康的城乡基层干部。总体来看,经过乡镇(街道办事处)党委、政府的培养教育和实际锻炼,大部分村(居)委会基层干部能够按照“两法”的规定,认真履行职责,按照自治章程、村(居)规民约办事,努力为村(居)民办实事、办好事,得到村(居)民的普遍拥护和好评。

总体来看,昆明市城乡基层民主政治建设呈现出三个基本特点:一是起步晚、起点高、推进快、成效明显。在农村,2000年全市进行了村级体制改革,由选任制改为选举制。2004年进行第二次换届。两次村委会换届选举,标志着我市农村基层民主政治建设进入了一个新的阶段;在城市,2001年全市开展了社区建设,完成了社区建设阶段性工作任务。与我国其他地区相比,昆明市农村村民自治工作起步晚近10年,目前正处在起点高、奋起直追的态势。二是基层民主自治的主体、内容、形式、机制等方面还处于逐步建立、不断完善的发展阶段。民主选举、民主决策、民主管理和民主监督制度初步形成,还需进一步完善。三是社区民主选举已由“代表选举”向“公推直选”方向转变,并逐步在全市社区推开,但社区居委会服务功能、自治能力仍相对薄弱。

二、当前昆明市城乡基层民主政治建设中存在的主要问题

昆明市城乡基层民主政治建设虽然取得了一定的成效,民主自治的水平不断提高,城乡经济社会得到进一步发展。但随着社会主义市场经济的发展和农村改革的逐步深入,特别是村(居)民自治实践的不断深化,一些新情况、新问题不断出现,深层次矛盾日渐凸现,当前,城乡基层民主政治建设中主要存在以下几方面的问题:

(一) 农村村民自治工作中存在的主要问题

1. 农村基层党员干部对民主自治的认识不够到位

主要存在着两种比较片面的认识：一种是部分基层干部感到在农村开展民主自治工作太超前。目前广大农村群众的基本素质还达不到全面推行民主自治的要求，在农村全面推行民主自治偏离了农村实际，与现实有较大差距，认为发展经济奔小康是硬道理，民主无足轻重，甚至担心推行村民自治会削弱基层党组织的领导和影响基层干部的权威；另一种是片面强调自治。少数群众和一些基层干部认为，民主自治就是“自由自治”，人民当家作主就是“人人作主”“由我作主”，认为实现村民自治后，村里的一切工作，依法应由村民委员会来负责，村党组织不能领导村委会工作。有些干部群众认为，村委会主任是由全体村民选出来的，代表了大多数群众的利益，其权威应高于村里几十个党员选出来的支部书记，党支部只要管好自己的几个党员就行了。此外，从昆明市两次村委会换届选举情况反映出了部分基层干部对村委会选举存在一定的畏难厌烦情绪。有的乡镇干部反映，搞一次选举，乡镇政府要全面动员，乡镇干部要全员参与，乡镇力量要全力以赴。面对农村经济社会迅猛发展的新形势和日益突出的各类矛盾，怕村委会选举出问题而影响一方稳定。村级干部则反映，由于近年来农村人员流动量大，且村民情况复杂，人户分离情况比较普遍，配合农村税费改革实施村组撤并后，村的规模扩大，村民人数增多。因此，召开村民会议投票选举难度增大。

2. 农村宗族派性势力和长官意志干扰了基层民主政治建设

家族、宗族势力活动在农村较活跃，尤其是村级组织弱化的村，家族、宗族势力抬头，并趋膨胀。一些村民受这些势力影响，往往在选举中将选票集中投给本族、本派人士，导致出现不正当竞争或破坏选举的违法行为。少数村干部也自觉不自觉地成了家庭利益的代理人，在一定程度上干扰了民主政治建设。与此同时，乡镇党委、政府和村党支部书记也还存在着“一言堂”

现象和长官意志。有些地方乡镇党委、政府角色错位,“指导关系”处理不好,片面强调党的领导和党管干部原则,随意撤、停、调村委会干部,干扰了农村村民自治工作。此外,有些村民反映,在具体的村务管理工作中,由于书记、村委会主任两个职务由一个人双兼,村级事务决策权和集体经济调控权比较集中,易使民主走样,自治变调。

3. 少数村委会与村党支部关系不协调

据调查,当前昆明市部分农村“两委”关系不协调,职责不清,分工不明。村“两委”班子不同程度地存在着“以党代政”、村委会“独政”、“两委”争政和“两委”都不当政,重大事务争相作主,棘手难办的事互相推诿的现象。当前,村“两委”关系不协调主要体现为三种类型:一是包揽型,其特点是村党支部书记和村委会主任一个能力很强,一个能力较弱,导致村的大事小事被一个人包揽,村党支部书记不尊重村民自治权利,村委会只是个摆设,形成家长制的领导方式;二是游离型,其特点是村支部书记由于能力、素质、健康等因素难以驾驭民主选举的村主任,双方各有一定势力,矛盾虽未激化,但党的领导无法体现,党的工作不能有效开展;三是对立型,其特点是村“两委”依靠各自能力、财力、家族、宗派势力等,分庭抗礼,各行其是,互不买账。由于村“两委”关系不协调,破坏了基层党组织的形象,也影响了村民自治的有效开展,严重损害了村民的利益。

4. 村民自治不规范,涉利纠纷突出

当前,在推进城乡基层民主自治进程中,部分地方由于民主决策、民主管理、民主监督的制度不健全、不落实,但群众的民主意识日益增强,基层干群之间、群众之间因利益关系而引发的各类矛盾纠纷明显增多。如:农村村民因土地征用补偿、宅基地使用、土地承包、集体经济管理、干部作风以及村级换届选举等方面的问题处理不当或得不到彻底解决,导致各类群体性上访事

件增多,给基层稳定带来了一定的隐患。据信访部门统计,近年来昆明市集体上访呈上升趋势,其中涉农上访占 40%~50%,问题较多,集中在村干部工作作风不民主、办事不公道、村务公开、选举中存在一定问题等方面。特别是集体经济发展较快的一些地方,集体经济的重大收支、投资决策、收益分配的民主和公开程度不够。村民的知情权、参与权、决策权、监督权得不到落实。加之少数基层干部以权谋私、损公肥私、吞占集体资产,群众反映强烈,干群关系紧张。有的地方村组织长期处于管理混乱状态,集中民智民力脱贫致富的功能没有发挥出来。这些问题破坏了党风廉政建设,损害了党群干群关系,一定程度上影响和阻碍了农村生产力的发展,对社会稳定造成直接影响。

5. 农村集体经济薄弱,自治保障困难

目前,昆明市大部分村委会无集体经济实体,没有集体经济来源,部分村委会“空壳村”现象较为突出,给村民自治工作带来一定困难。主要表现为:一是村级经费不足,村里的正常工作难以开展。加之,农村集体经济分散在村民小组中,涉及全村的公益事业投资,村委会难以统筹安排。二是由于村委会干部的补贴由地方财政和集体经济共同负担,有的贫困地区因集体经济薄弱,补贴难以落实。除为数不多的地处城郊接合部或集体经济发展得较好的村民委员会每月由集体资金中补助一部分外,其余农村村委会干部每月只有 300 元左右的补贴。普遍存在后顾之忧,工作热情和积极性受到挫伤。三是部分村委会办公条件较差,工作经费紧缺,办公用房困难。据对全市村委会办公用房情况调查统计,无房村 45 个,危房村 239 个。由于集体经济薄弱,经费不足,村民自治工作发展后劲不足,一定程度地影响了自治工作的顺利开展;影响了村委会干部的工作信心和廉政建设;影响了城乡基层民主政治建设的进一步发展。

（二）城市社区建设工作中存在的主要问题

1. 认识不到位，部分单位及干部群众社区观念淡漠

主要表现为：一是各县（市）区定期开会研究社区建设不够，个别县（市）区至今未召开过一次会议，社区工作仍然靠民政部门一家唱独角戏。加之，民政部门负责社区建设的处（室、科）人员较少（市级2人，县（市）区1人），工作量较大，任务繁重，许多工作无法顾及。二是由于宣传、教育工作不够到位。不少群众缺乏对社区性质、作用的了解，仍将社区工作者简单地理解为过去的“居委会老大娘”。因此，“社区是我家，建设靠大家”的意识不强，不参与、不支持的情况不同程度存在。三是驻区单位参与社区建设的意识不强，热情不高，发挥作用不明显，“共驻共建，资源共享，共同发展”的理念还没有形成。

2. 社区组织工作角色错位，自治功能没有充分发挥

社区居委会作为城市居民自治组织，是搞好城市管理的最基础环节。其主要任务就是做好社区管理工作，搞好社区服务、社区保障、社区治安、社区环境、社区卫生、社区文化和其他社会公共事务，引导居民自我管理、自我服务、自我教育、自我约束，为城市发展创造一个安定、有序、和谐的社会环境。但目前普遍存在一些街道办事处依然习惯于以隶属领导关系的模式来进行社区居委会管理，对社区居委会职能定位不准确，把社区居委会作为政府的“一条腿”和下级单位，下命令、交任务、压担子，少数地方还出现了干预社区居委会依法自治的情况。较为突出的表现：一是社区居委会常常被当作是政府的延伸，承担了太多的政府职能，成为各级党委、政府及其部门工作的承受层、操作层、落实层。工作不堪重负，疲于应付，影响自治功能的发挥。据统计，2004年1~8月份，有的社区居委会先后接受上级机关临时下达的入户调查工作多达13次（项），社区居委会按照政府各职能部门的要求，设置的工作台账太多，最少的100多

本(盘龙区威远街社区多达 300 多本)。社区居委会 80% 的精力要完成街道办事处及有关职能部门交办的工作任务,特别是各种入户调查,时间长,耗力多。因此,没有多少时间和精力来行使社区管理权利,导致自身自治职能的弱化。二是大部分社区居委会责权不一致,职责任务不明确,政府部门和街道办事处行政性专项工作转移给社区后,权不随责走,费不随事转的现象较为突出,严重影响了社区自治功能的发挥,对此,社区居委会反映较为强烈。三是社区建设的管理体制和运行机制还存在一些较为突出的问题。随着企业深化改革,转换经营机制、退休职工的管理、下岗职工的再就业和社会保障等都将从企业分离出来,由城市社区这个载体来承接。通过政府机构改革,转变职能,将逐步形成“小政府、大社会”格局。政府的许多社会职能、服务职能,也将由城市社区来承担。随着人民群众生活水平的不断提高和住房、医疗、养老、就业等各项制度改革的深入,城市居民同所在社区的关系愈来愈密切。推动社区建设、拓展社区服务,已成为广大城市居民的迫切要求。但目前昆明市的社区工作主要依靠行政手段的推动和政府资源的投入,市场机制推动社区建设的作用不充分,社区发展缺乏深入持久的内在动力。

3. 社区服务还不能充分满足居民的需求

一是社区管理服务存在盲区。从调查的情况看,由村委会转型的社区,管理服务的范围仍限于原来村委会所管辖的农村地区和农村人口,没有把区域内的企事业单位和在原村集体出让土地后兴建的小区及居住人员纳入管理和服务范围;单位型社区也只局限于本单位内的居民管理和服务。这两类社区都还未做到规范化的社区管理。二是社区基层卫生服务较薄弱。公共财政对社区卫生服务投入不足,没有建立正规、专门的社区医疗服务机构。现有的社区卫生服务站规模小,医疗设备、器械不足,卫生人员不足,水平参差不齐,不能满足居民的需求。三是社区社会保障服务,救助服务,安全服务,文化教育体育服务等体系建设还十

分薄弱,特别是社区流动人口的管理和服务问题,已成为加强社区建设,构建和谐社区的难点。

4. 社区基础设施和社区队伍建设薄弱

一是社区办公用房情况不容乐观。从调查的情况看,全市315个社区居委会中,无房、租房及危房的有117个,占36%。有的社区居委会虽然有办公用房,但房屋状况较差,特别是一些老的纯居民委员会,办公用房小(有的才有14平方米),工作条件差。个别社区居委会与小区协调办公用房相当困难,致使社区居委会至今仍无法挂牌工作。一些新建小区在规划时已留有社区居委会办公用房的空地,但在施工中并未按规划要求进行。职能部门对小区在审批和验收中的脱节(审批与验收是两个部门负责),导致社区居委会无房无地,无基本的工作条件。二是社区居委会办公经费不足。近年来,社区居委会办公经费虽有所增加,但仍显紧张。据查,办公经费主要支出包括交纳电话费、水电费、购买笔墨纸张、电脑耗材、打印机及宣传展橱、布标、黑板报等,上述支出大大超过了当年的办公经费。三是社区工作者待遇低。据调查,社区工作者的主要补贴统一由街道办事处发放,月补助金额为主任600元,副主任550元,委员500元。2004年西山区城镇居民人均可支配收入已达到8117元,社区工作者的年补贴总额低于这个水平。转型的社区居委会,只发给主任、副主任(副书记)共3人的补贴,其余人员的补贴由社区居委会用村集体资产的收益发放。单位型社区的社区工作者补贴未纳入政府补贴范围,仍由单位负责。社区工作者买养老、医疗保险后,实际能领到的补贴仅有388元。由于社区工作者待遇低,很难吸纳和留住优秀人才,社区工作人员的流失较为突出。如官渡区在纯城市社区选举产生的社区工作者上任半年后,有10多人已自动离职,影响了社区居委会工作的正常开展。

(三) 法律法规不健全,影响了基层民主政治建设的发展

最突出的问题是缺乏处理实践中碰到的具体问题的明确规

定。“两法”中有些规定不够具体、明确，基层普遍感到操作比较困难。主要表现是：第一，《中华人民共和国城市居民委员会组织法》自 1990 年 1 月 1 日起公布施行，至今一直没有作过修订。昆明市按照国家、省、市的要求，已完成社区建设阶段性工作任务。但《城市居民委员会组织法》涉及的对象是“居民委员会”，而不是“社区居委会”。在工作实践中，社区居民委员会与过去的居民委员会在管辖范围、社区居民、社区功能、社区服务和社区事务等方面完全不同。社区主要体现以人为本，同驻社区不论从业情况如何，打破户籍管理的限制，同为社区人。社区居委会要依法办事，依照《城市居民委员会组织法》显然有很多不合适的地方，该法已不适应社区居民自治工作发展的要求。第二，1998 年 11 月 4 日修订通过的《村民委员会组织法》在贯彻执行中出现了因部分条款规定太过原则而无法操作的情况。一是村委会组成人员的任职条件过于原则，对选举过程中碰到的问题难以处理。我市有的地方把高龄老人选出来当村委会主任，群众担心是否能够胜任工作；有的地方选出带头闹事的人当村小组长，村党支部书记和委员集体辞职；有的地方把在监外执行的服刑人员和刑满释放不久的人选出来当村委会主任，群众反响很大；有的地方选出的“村官”，个人负债累累，群众对其管理农村集体资产存有疑虑。二是关于“贿赂选举”和“破坏选举”的行为没有具体界定，对于实践中出现的“贿赂选举”和“破坏选举”的行为没有“依法处理”的依据。

由于法律法规不够完善，致使一些干扰、破坏基层民主选举的行为得不到及时处理，导致我市在第一届、第二届村民委员会选举中，有的地方出现了极少数竞选者为达目的而不择手段，使用贿赂、请客送礼、胡乱许诺等手段拉选票。虽有群众举报，但调查取证难；有的地方还出现了砸票箱、撕选票等行为。由于《村民委员会组织法》对“贿赂选举”和“破坏选举”行为没有具体界定，实践中明知这些行为是破坏选举的行为，但没有相