



安徽法学文库

第二辑

聚·焦 新农村法制建设

安徽省法学会 编

- ◇实现村民选举中的民主与公正
- ◇农村刑事犯罪问题研究
- ◇农民工合法权益保护研究
- ◇乡土社会的纠纷解决机制问题研究
- ◇农村土地现状与现行法律制度的冲突与协调
- ◇城乡二元结构下的农民流动问题研究

安徽人民出版社



安徽法学文库·第二辑

聚焦新农村法制建设

JUJIAO XINNONGCUN FAZHI JIANSHE

◇安徽省法学会 编

安徽人民出版社

责任编辑:杜国新

装帧设计:李 军

图书在版编目(CIP)数据

安徽法学文库 / 安徽省法学会编. —合肥:安徽人民出版社,2007

ISBN 7-212-02640-9

I.安... II.安... III.法学—文集 IV.D90—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 085211 号

安徽法学文库(第二辑)

——聚焦新农村法制建设

安徽省法学会 编

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市金寨路 381 号九州大厦 邮编:230063

发 行 部:0551—2833066 0551—2833099(传真)

经 销:新华书店

制 版:安徽国文彩印有限公司

印 刷:安徽国文彩印有限公司

开 本:787×1092 1/16 印张:16.5 字数:260 千

版 次:2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 7-212-02640-9/D·409

定 价:38.00 元

印 数:00001—01500

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

前 言

农业、农村和农民问题,始终是关系党和人民事业发展的全局性和根本性问题。建设社会主义新农村,是我们党在深刻分析当前国际国内形势、全面把握我国经济社会发展阶段性特征的基础上,从全面建设小康社会和构建和谐社会全局出发确定的一项重大历史任务。作为统领各项农村政策的总纲,社会主义新农村建设将农村发展提高到前所未有的战略高度,必将引起农村政策与制度的新一轮探索;作为推进中国现代化进程的一场伟大实践,社会主义新农村建设展现了农村发展的全新阶段,必将引起农村经济与社会的深刻变革。

加强农村法治建设是新农村建设的必然要求和重要内容。只有把农村的经济和社会发展置于一个更加完善的法律、法治环境之中,用法律、法治来引导改革方向,规范改革过程,巩固改革成果,才能使新农村建设获得更大的发展空间和发展动力。非如此,建设社会主义新农村的一系列政策措施的贯彻落实就难以有可靠的保障,农民积极性和创造性就难以充分发挥。

我省是一个农业大省,农业人口占全省人口近百分之八十,建设新农村的任务非常艰巨,需要全省上下和社会各界的广泛参与和共同努力。广大法学法律工作者应责无旁贷地肩负起应尽的社会责任,积极投身于这一重大的社会改革与实践。为发挥法学界、法律界专家学者的智囊参谋作用,积极为新农村建设建言献策,安徽省法学会于2006年下半

年,组织所属学科研究会成立16个课题组,开展了“建设社会主义新农村法律问题”大型系列专题调研,重点研究了农村民主法治建设与农民权益保护、农村社会管理与社会稳定、农村土地、农村社会改革等相关法律问题,并形成了较高质量的研究成果。本书主要是这些研究成果的结集,另外还收入了省法学会“‘三农’法律问题研究”征文活动中的部分优秀文章。这些研究成果着眼于法学理论与法律实践的结合,重点分析了安徽省农村法治环境的现状与深层次问题,提出的一些加强农村法治建设的对策建议,反映了在新农村建设背景下,法学界和法律界的一些新观点与新认识,有较强的前瞻性与针对性。我们相信,这些研究成果对进一步推进我省新农村建设与法治建设将产生积极影响。

《安徽法学文库》编委会

二〇〇七年六月

Contents

目 录

第一编 农村民主法制 建设与农民权 益保护

实现村民选举中的民主与公正

安徽省法学会课题组 / 3

用民主管理推进新农村建设

安徽省法学会宪法学研究会课题组 / 12

农民法律意识、法治观念及农村法制宣传教育的
现状与对策探讨

安徽省法学会法理学研究会课题组 / 22

农民工合法权益保护研究

安徽省法学会劳动法学研究会课题组 / 33

农村留守儿童的权益保护问题及其法律对策研究

安徽省法学会青少年法律研究会课题组 / 42

第二编 农村社会管理 与社会稳定

农村刑事犯罪问题研究

安徽省法学会刑法学研究会课题组 / 61

农村服刑人员婚姻家庭情况调查与分析

安徽省法学会监狱法学研究会课题组 / 81

乡村民事习惯与民事纠纷解决法律问题研究

——以由徽州为代表的皖南地区为例

安徽省法学会法律史学研究会课题组 / 90

乡土社会的纠纷解决机制问题研究

——以皖北乡村民事纠纷解决机制为视角

安徽省法学会诉讼法学研究会课题组 / 102

城乡二元结构下的农民流动问题研究

——WTO 框架内公安机关的法律视角

吴 瑞 / 112

第三编
农村土地问题

农村土地现状与现行法律制度的冲突与协调

——以农村土地纠纷的处理为视角

安徽省法学会民商法学研究会课题组 / 127

农民集体土地征收补偿法律问题研究

安徽省法学会行政法学研究会课题组 / 141

农村妇女土地权益保护现状调查研究

安徽省法学会婚姻家庭法学研究会课题组 / 153

我省农村土地流转现状分析及政策建议

李小群 / 173

农村土地使用权流转中的合同问题研究

肖方扬 / 185

构建城镇化进程中失地农民的法律保障机制

——对皖南山区J县被征地农民现状的思考

何 平 / 194

第四编
农村社会改革

安徽农村信用社体制改革法律问题研究

安徽省法学会经济法学研究会课题组 / 205

新型农村合作医疗立法研究

——基于安徽省新型农村合作医疗试点县的调查与思考

安徽省法学会卫生法学研究会课题组 / 221

安徽省农业立法的路径与重点

安徽省法学会立法学研究会课题组 / 230

影响安徽农产品出口的法律障碍及其对策

——以安徽安粮国际发展股份有限公司为例

安徽省法学会国际法学研究会课题组 / 236

法治视野下的村级债务化解

——对村级债务化解责任主体的透析

吴兴国 / 246



第一编

农村民主法制建设
与农民权益保护



实现村民选举中的民主与公正*

安徽省法学会课题组

[内容摘要]:村民民主选举制度是保证村民实现民主的基本步骤。首先,从选举过程中各种主体的法律关系看,应当确立各种主体在选举中的地位。其主要内容是,确定选民的资格要具有广泛性和可操作性。候选人资格的确定要保证能代表民意,应理顺乡镇政府以及村党支部在村民选举中与其他主体的关系。其次,应当用公正的程序保障民主制度的真正落实。宣传工作对选民民主意识的提高和积极参与具有重要意义,规范的程序是防止竞选过程中出现不良现象的保证,而罢免和辞职程序是程序公正得以实现的进一步要求。

我省的村委会换届选举已历经六届。从第四届开始,村委会换届选举在《村民委员会组织法》指导下,选举的民主性较前几届大为增强。从全省的情况看,全省绝大多数的村委会换届选举能顺利进行,依法民主地产生出新一届村委会,但也有少数村委会换届选举失败。选举失败的主要原因有:一方面表现为在选举过程中没有理顺各种主体之间的法律关系。例如存在乡镇党委或政府直接干预选举工作的现象。另一方面表现为选民参与选举的积极性不高或者对选举不负责任,导致有些候选人不正当拉票获得成功,严重妨碍了选举的公正性。因此,我们认为,对于今后村委会换届选举工作,应当着手解决两个方面的主要问题:一是村委会选举的民主性,二是村委会选举

*该文为2004年安徽省法学会课题研究成果,载《安徽法学》2004年第5期,在收入本书时又作了修改。

的公正性。民主性问题主要是理顺选举中各种主体间的法律关系,而公正性问题是保证选举程序的规范化。民主性问题是目的,而公正性问题是保障,两者相辅相成,不可或缺。

一、理顺利益关系主体之间的法律关系以体现村民选举的民主性

(一)正确对待选民资格

关于选民资格,主要存在以下两方面问题。一是如何界定选民的范围;二是对不能实际参加选举的村民的选举资格是否要加以限制。在村民选举中如何界定选民的范围是首先需要解决的问题。通常的做法是根据户籍及土地承包人来确定,或者由选举组织决定。实践中不能实际参加选举而被限制的对象有几类:1、不能表达自己意志的无行为能力的人。2、被剥夺政治权利的人。3、在外地不能实际履行选民义务的人。对于第一类选民,根据法律规定和我们掌握的资料显示,一般做法是不予选民登记。后两类人员中存在无法行使权利的现象,尤其是外出人员,几乎完全由其家人代替行使选举权利,而这些人更多地被有些拉票的人当成了拉票的对象,有些人甚至伪造委托口信,直接代替他们投自己一票。

对于上述存在的问题,我们建议采取以下措施:1、淡化户籍色彩,解决经常居住地和户籍地不一致的选民的选举权问题。户籍与经常居住地并非同一概念,以户籍为标准确定选民的范围,必然导致外出人员的选举权的形式化和当地居民被剥夺选举权的现状。对于外来人员,如果不承认他们在当地的政治权利是不合理的。2、以权利义务相统一、以尊重个人的民主权利为第一准则来确定选民的范围。我们认为,参加村民选举应以公民是否与村内事务有权利义务关系为标准,而不能仅以其是不是村民为标准。这样能保证每个长期居住在某地、并为当地做出了贡献的公民能在当地行使选举权。3、取消一个选民只能在一地具有选举资格的规定。公民的权利义务与地理位置并非一致的现状必然导致一个公民与多个地方有权利义务关系。我们建议,取消一个选民只能在一地具有选举资格的规定,只要在一地拥有权利义务,就应该享有选举权。4、适当限制不能实际履行选民义务的公民选举资格

有利于保证选举的公正性。我们建议,对于外出和老弱病残者不能实际履行选举行为的选民应当办理委托证,对于委托人应当说明委托的事项及选举的人,而且,对委托选票应当降至最低,以每一个选民只能接受一张委托票为宜,对于没有委托的公民应当不予登记。对于不积极参与选举的公民也应如此。

(二)改变候选人资格的限制方式

关于候选人资格问题主要有两点:一是要不要对候选人的资格进行限定;二是在选举资格上如何保护“弱势群体”的利益。

我们认为,应从以下方面着手:第一,用积分的方式对候选人加以综合评估,以保证候选人的素质。一人一票制的选举制度很可能使有领导才能的人由于某一方面不符合选举的条件而不能当选,而有些借助宗派势力或拉票方式的人虽然不能胜任村委会工作也可能被选进村委会。我们建议,采用积分的方式对候选人作出评价更能反映民意:选民对候选人的各个方面进行打分,而不是直接选举。对于候选人某些方面做最低分的限制的同时做综合考评。第二,限制候选人资格的应是双重主体。在限制候选人的条件上不能只反映上级意志或只是村民的意志。具体来说,可通过先经村民大会讨论再提交乡镇政府通过的方式加以解决。第三,以村委会成员定岗定位的方法来保护妇女及少数人的利益。在一个村子里可能存在有多个民族或多个利益群体,采取设岗定位的方法,可保障“弱势群体”的合法权益。在村委会专设一个妇女职位,也可引导村民推选村委会成员候选人时考虑妇女入选,以实现妇女在村委会成员中有一定的名额。

(三)理顺“两委”关系

在实施村民自治后,村“两委”关系主要表现为两种倾向:一是有些农村的党支部书记把村委会只是作为村党支部的一个部门,对村委会的工作大加干预或包揽;二是当选的村委会成员不把党支部放在眼里,不受党支部的约束。两种倾向都会影响两委关系。

我们认为,应该从以下几方面改善其关系:第一,明确党在村民组织中的领导方式。一是村级党的组织对村委会及其他村级组织的领导应该是间

接领导。党在农村基层组织的领导主要是政治领导和思想领导,不得直接干预村民委员会实行自治活动。二是党的监督权的实现要通过村委会决定,而不是党组织决定。党支部认为村委会违反国家政策时有权向乡镇政府汇报,有关村里的重大事务有权提交村委会、村民小组长会议或村民大会讨论。第二,对农村党支部的领导核心地位和职责加以明确和细化,使农村党支部的决策权和领导权在具体的法律条文中能找到操作依据,做到有法可依。第三,基层党组织与村委会组织设置相分离,有利于减少党支部对村委会工作的非法干预。由于党的领导方式的转变,可以不以村为单位设置党组织(如在两个以上的村设置一个基层党组织)。党支部只有在村委会违反党的政策或有重大问题时方可介入,介入的方式不是代替村委会而是督促村委会执行党的政策。村委会要接受党支部监督,在重大问题上要向党支部汇报,接受党支部监督。第四,基层党组织的建立也要体现民意,可通过村民选举产生党组织。村民对村支书的选举是对人员的选举而不是对党的政策的“选举”。通过村民选举的党员才可以成为村支书,有利于取信于民,有利于处理党与群众的关系。第五,党组织有权参与村民自治选举工作。党组织的领导地位决定了其有权参与村民选举工作,监督选举程序的合法性。首先,党组织成员也属于村民,当然有权参与村委会竞选,基层党组织应当有权在党内提出候选人参与竞选。其次,党组织有义务在竞选期间或平时宣传党的政策以及村民选举的国家政策,为村民选举创造有利的民主氛围。

(四)重新确立乡镇政府在选举中的地位

过去村委会干部的选任权基本上掌握在乡镇,村民自治要求乡镇必须转变工作思路和领导方式,因此重新确立乡镇政府在村民选举中的地位至关重要。

我们认为,在村民选举过程中要实现融洽的乡村关系,应当从以下几个方面着手:第一,强化基层政府选举指导小组的法律法规宣传职责,监督选举指导小组和村民选举委员会的工作,从而增加选举的透明度,提高选举的公正性。第二,基层政府应当将工作重心放在对选举委员会指导与选举程序监督上,保障选举的民主与公正,及时承认新当选村委并协助其办理村务交

接手续,而不能随意加以干涉。第三,候选人资格条件由省级人民政府制定,不宜下放到基层政府,以免基层政府通过增加候选人条件故意排除有竞争力的竞选人。

二、规范村民选举中的法律行为以完善选举程序

(一)加强宣传工作

应当采取多种途径和方式开展村民选举的宣传工作。在实践中,有些乡镇政府的工作人员惯于在选举中发号施令,把选举作为自己选人的工具;有些村党支部成员以及原有村委会成员也会干预现有选举制度;有些候选人为达到目的也会采取一定的贿选措施;有些选民由于知识水平所限无法全面了解选举的程序规则。因此,采取多种途径和方式对村民进行宣传至关重要。

从宣传的主体来看,不能只是官方的宣传,乡镇政府要积极引导村党支部、共青团和妇联等组织以及村民参与宣传工作。从宣传的形式来看,应该多样化,可采取散发传单、利用村内广播、办夜校、召集村民集会等方式向村民宣传选举知识和国家政策。村民选举的宣传工作不能只限于在选举的过程中,应是长期的和经常性的。要全面介绍选举工作的意义,国家的基本政策,各个法律主体在选举中的地位,以及选民在选举中的权利和义务。

(二)完善选举委员会成员的产生方式

实践中存在用选举“村民委员会”成员的方式选举“选举委员会”成员的现象,混淆了两者的基本条件。

我们认为,选举委员会成员的产生应采用特定的方式。具体建议如下:第一,选举委员会成员应以自愿报名为主推选为辅的方式产生,并由政府进行资格审查。选举委员会成员更多需要的是公正和知识能力,对于选举委员会成员本人也需要工作的积极性和主动性,村民推选往往受选举村委会成员的模式的影响。因此,采取让村民自愿报名或自愿推选的方式更能选出负责任的村民,也有利于有些“弱势群体”参与监督选举以保障他们的利益。当然,被选举为委员会成员的人,要接受村民监督,村民可向乡镇选举监督机构提出异议,政府对于选委会成员,应重在监督,重在资格审查上,重在考察

成员的品行上。对于群众反映强烈的人员,再提交村民代表大会或村民大会讨论。第二,由于选举工作的复杂性和重要性,为保证公正性和有组织性,选举委员会中有政府成员也是必要的。同时,可推广淮南的做法,邀请公证人员介入。

(三)规范竞选程序

由于各种社会因素的影响,各种贿选的情形以及程序操作的不规范都影响着选举的公正。如许多具有一定能力的人逐渐富裕起来,在经济发展了以后,在当地有了一些影响,他们开始关注民主政治生活,村民选举当然成为他们关注的对象。因此,“富人”参与竞选问题值得注意。与富人参与选举相似的情形是,家庭和派性因素对选举公正也会产生一定影响。因此,建立一套科学规范、易于操作、切实可行的竞选机制至关重要。

第一,区别竞选和贿选,理性对待拉票或“承诺捐赠”现象。

如何处理好贿选和竞选的界限,如对于候选人竞选方式的选择等,在实践中难以准确把握。拉票的形式多种多样,如“承诺捐赠”等,是否属于贿选很难绝对予以界定。

我们认为,可通过程序制约的方式规范竞选,防止贿选现象的出现。一是规范竞选方式。竞选的目的在于让选民了解竞选人,单一化的演讲或口头介绍的方式有一定局限性,一方面,村民很难有许多时间参与,另一方面,可能导致竞选人直接登门拉票甚至采用贿选的方式,从而使竞选缺少监督。因此,在前两种方式的基础上,在农村采用散发宣传材料的方式更为切合实际。这样既节省了村民的时间又可减少贿选事件的发生,对于外出人员也是一种更好的宣传方式。书面材料也可成为日后村民监督村委会成员诺言是否兑现的证据。二是细化村委会选举规则,强化村委会选举制度的可操作性。对于竞选和贿选,合法与非法以及行为的认定与处罚等,应当作出明确规定。三是完善群众举报制度。在选举过程中可设立举报箱,允许群众对于贿选行为举报,选举委员会有权要求本人说明理由,举行听证会或提交上级政府处理;而对于群众反映强烈的,选举委员会有权召集选民代表或选民大会讨论。这样能够有效遏止贿选行为的发生。

第二,完善候选人产生方式。

在选举实践中,候选人的产生方式一般有:1、海选候选人;2、海选村委会成员;3、联选制(组合竞选制);4、三上三下三公布;5、职次选举式;6、叠加选举式;7、累计选举式;等等。^①

我们认为,“组合竞选制”相比其他方式具有较大的优越性,但也有需要改进的地方。我们建议,在组合竞选制中,可加入两项措施:一是对候选人采用分值制。这样更能具体反映选民确定人选的理由,防止有些选民认识上的片面性,而且有利于防止贿选和拉票所带来的负面影响,选出优秀的村委会成员。二是要充分保障参与候选的人的竞选活动的彻底到位。根据我们调查,仅仅靠选民确定选举的对象,其结果往往是,选民大多把自己身边熟悉的人或原来已经是村委会的人员写进选举名单。对于一个一次能获得全村半数选票的候选人要么是有一定影响的人,要么是原村委会成员。在生活中也有一些德高望重的人可能被选入名单,但他们可能对“从政”不感兴趣(没有参政意识的人即使被选举为候选人也不符合候选人的条件),从而使选举缺少公正性和应有的意义。

第三,坚持公正原则,完善投票方式。

在实践中,选举过程中也出现一些问题。一是村民亲自参与选举有困难,但对流动票箱缺少监督,实际上成为有些人作弊的方式;二是有些人碍于情面,成为拉票的对象;三是暗箱操作,选票被有些人篡改。

我们建议,一是设立多处投票站,限制流动票箱,严格限制委托投票。这

①候选人的产生一般有几种方式。一是“海选候选人”。候选人由本村有选举权的村民直接提名产生。优点是民主,缺点是效率问题。二是“海选村委会成员”。提名候选人和正式选举投票两个环节合二为一,实行“无候选人选举”。优点是尊重民意,缺点是选举分散。三是“联选制”,简称“竞选制”。具体做法是由村民投票推选村民委员会主任候选人3-4人,每位候选人在发表竞选演说时公布各自提出的村民委员会组成人员名单,然后由村民投票选举产生村民委员会主任;在主任产生之后,还要对其提出的村民委员会组成人员投票,得票过半数的才能正式当选。四是三上三下三公布。采用自下而上尚提名,自上而下的协商,再自下而上,自上而下反复讨论,确定村民委员会的正式候选人。五是职次选举。依次选举村民委员会主任、副主任和委员,或是先选委员,再从委员中推选村民委员会主任和副主任。六是叠加选举。就是三个职位一次投票,高职位候选人同时也是低职位候选人,七是累计选举方式。就是每位候选人可以同时竞选三种职位,一位候选人可能有主任、副主任和委员三种职位的选票。优点是简便易行,缺点是民意模糊,竞争性差。

样做,既能防止宗族、帮派势力采取不正当手段干扰选举,又能保证每个选举人能够独立、自由地行使民主权力。二是坚持秘密投票原则。也就是说,选民投了谁的票,不投谁的票,投的是赞成票,还是反对票、弃权票,只有他本人知道,这可以免除选民的顾虑,把自己的真实意愿表达出来。三是坚持选民登记、记票公开原则。使公开性贯穿于村委会选举的全过程:公开选举程序和具体规定、选民名单、应选名额和候选人名单及其基本情况;公开计票、当场公布选举结果,防止“黑箱”操作等等。四是借鉴淮南的做法,鼓励公正机关介入以保证选举的公正性。在过去的选举过程中,由乡镇党委及政府组织选举,家族派性等力量难以发挥作用,但现在却有所不同。既要防止政府的不适当干预,又要保证选举的公正性,平衡选举中的各种利益关系,就成为必须解决的问题。因此,一个主持公正的主体的出现,对保证选举的公正性具有重大意义。^①

(四)完善罢免、辞职和补选程序

对于罢免、辞职和补选程序需要解决以下问题:罢免程序的提起者、罢免的条件和程序以及罢免权的决定者等。

我们认为应处理好以下问题。第一,对于村委会成员的罢免不能以提出人数的多寡而决定是否罢免。以人数多寡决定罢免的缺点是可能被宗派势力所左右,出现相互罢免的现象。我们建议,把罢免程序与村务管理结合起来。对于不符合条件的村委会成员可通过劝其辞职的方式,对于严重违反村规、法律的人员可启动罢免程序。第二,对于提出罢免的主体不能仅限制在村民。我们认为,被罢免的原因不仅表现为违背村民的意志,也可能是保护地方利益而损害国家利益,因此提起罢免的主体应包括乡镇政府或村党支部。第三,罢免的决定权完全交给村民大会也是不现实的。我们认为,对于一

^①公证机关介入村委会换届选举的调研报告:淮南市安城鎮王巷村是一个选举“老大难”的村,由于受宗族势力影响,该村先后组织过三次村委会换届选举,均以失败告终,村民多次为此事越级上访。后村选举委员会决定请公证介入该村的选举工作,遂向淮南市公证处提出对选举进行现场公证的申请。市公证处公证员在选举时段对选举过程进行现场监督,获得圆满成功。王巷村的选举事例只是村民选举中公证介入的一个典型,从总体上来说是一个成功的做法,特别对于防止前述等不公正现象是一种有效的措施。