

再程序化：

村民委员会选举的最新进程

ZAICHENGXUHUA
CUNMIN WEIYUANHUI XUANJU DE
ZUIXINJINCHENG

田小红 著



中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

再程序化：

村民委员会选举的最新进程

ZAICHENGXUHUA
CUNMIN WEIYUANHUI XUANJU DE
ZUIXINJINCHENG

田小红 著

中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

再程序化: 村民委员会选举的最新进程 /
田小红著. —北京: 中国社会出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5508 - 3

I. ①再… II. ①田… III. ①村民委员会—
选举—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 275918 号

书 名: 再程序化——村民委员会选举的最新进程
著 者: 田小红

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 陈 琛

责任校对: 张 杰

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑室: (010) 58124836

销售部: (010) 58124802

(010) 58124838

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 16

字 数: 240 千字

版 次: 2016 年 11 月第 1 版

印 次: 2016 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 元



中国社会出版社天猫旗舰店



中国社会出版社微信公众号

序言：如何解读程序性民主 政治建设的基本实践

20 世纪 80 年代中期，随着农村包产到户政策在全国农村的全面落实，如何建立起适合经济体制的农村基层社会与政治体制，是那个时代的一个重大课题。当时，国家的宪法确定基层实行居民与村民自治，但如何实施村民自治，却引起了巨大的社会争论。正是在激烈的争论中，全国人大常委会制定的村民委员会组织法特别附加上“试行”。

从 1988 年到 1998 年的十年，村民自治，特别是村民委员会直接选举，一直在全国进行着试验，其间农民创造的“海选”决定候选人的模式，成为乡村基层选举的一个亮点，这场试验取得了毋庸置疑的成功。因为，在静悄悄的三年一届的村委会换届选举进程中，一系列基层民主选举的程序和规范，在广大的村庄中建立了起来，农村选民普遍认可这样的自治体制。正是依据这些成功的经验，1998 年全国人大常委会修订并颁布了村委会组织法，农村开始正式实行村民自治制度。2010 年，全国人大常委会又一次修订了村委会组织法，从而使以直接选举为重要内容的村民自治制度的法制化程度大大提高。

在农村普遍建立起适应社会变迁而又与国家宪法和有关法律与国际经验结合的、以海选为基本标志的民主自治制度，既为中国其他领域的发展奠定下了稳定的社会基础，也是中国基层社会政治变革的一个重要标志。本来，这一制度性变革，理应在理论与实践的结合上得到系统的阐释。但是，与村委会选举的生动实践所不同的是，由于社会文化结构性的原因，对于农村基层民主自治，尤其是农民的选举，社会上一直存在着这样一种认知倾向，即忽略农村选举程序性建设的具体进步，而更在意于以宏观的视角来审视制度变迁的理论意义。遗憾的是，宏观视角的一些结论是相当

令人意外的，其中或者认为村民自治不过是农民的“鸡零狗碎”之事，没有太大的意义；或者认为农村社会家族势力影响过大，因而根本就不应该实行村民自治；而更为极端的是对于宪法保障的村民自治的合法性，也持质疑的态度。

应该说，村委会选举作为中国历史上少有的程序民主建设的基本实践，其所包含的理论与实践意义，至今还是很难为社会认知系统所接纳。这或许是因为村民自治体制，尤其是村委会的“海选”模式，实在是一个不中不西、又中又西的“混合物”。那么，对村民自治，尤其是农民的直接选举，究竟应该如何进行解读呢？

毫无疑问，农村实行村民自治是伟大的制度转型。当然，若以动员体制的视角来看，村选举确实是执政党在新时期的群众路线，选举普遍为农民所认同，使执政党在农村的合法性大大增加。但是，村民自治实践最具价值的是选举不再走过场，有着严格的程序：自由报名参选、候选人对治村方案展开公开辩论、投票决定正式候选人、设立秘密写票处、选民必须秘密填写选票等，制度的价值落实为每一个具体的程序和规范，这远远超出了动员体制的群众大会与举手选举的办法。当然，村民自治与历史上所谓的乡绅自治也少有共同之处。因为，村民自治是以农民为本、以民主为其核心价值的现代治理体制。

村选举的确是新事物，是一项全新的政治实践。城市人，特别是不少在城市中生活的研究人员，可能缺乏机会因而无从体会被授予真正投票权的尊严感。况且，在相当长的历史时期中，实行城乡隔离，尤其是受一些负面理念所影响，许多人对于农民和农村的家族与宗族关系，往往持相当负面的观念和鄙视的态度。在城市人不熟悉农村的环境中，当农村实行民主自治体制时，城市人自然会疑窦重重；尤其是对农民的选举，人们往往会自然地对文化水平相对低的农民是否有能力进行民主选举持以怀疑。这也说明，农村选举已远不能为既有的一般理论所解释。实践超出了理论框架，实在是非常尴尬的状况。但是，这不应该是实践的问题，摆脱这一尴尬状况的办法，理应是拓展并建立起新的理论空间与框架。

其实，仅仅从社会进步的角度分析，也不应对村民自治的合法性持以怀疑。只要对中国共产党政治建设基本理论稍微了解就会发现，从1949年

中华人民共和国成立到改革开放以来，党对于国家民主政治建设的规划前后是基本一致的。这个规划就是从基层做起，逐步向上发展。邓小平在 20 世纪 80 年代甚至明确指出，大陆再过五十年，就会实行国家层面的直接选举。正是有这样一种基本政治共识，所以在规划政治制度的时候，关于建立村委会、居委会的直接选举制度，基本没有发生过什么政治性的怀疑。即使乡镇一级人民代表的直接选举制度，也是在 20 世纪 50 年代就已经确立。为了加强民主与法制建设，1979 年在发展政治民主方面的重要拓展，就是在县级层面实行人民代表直接选举制度。正是基层直接选举具有奠定社会主义民主政治基础的功能，所以，20 世纪 80 年代，担任全国人大常委会委员长的彭真曾经明确地肯定，村民自治是 8 亿农民的民主训练班。

解读农村选举，理论研究者也需要有程序建设分析的视角，这样一来，就容易看到并开发民主制度的程序性建设的价值。因为，到目前为止，村直接选举实践的最基本的价值所在，就是建立起了比较系统的选举程序。正是以“海选”为标志的系统选举程序，给缺乏程序价值的文化，注入了新的内容；尤其是，选举的程序性价值文化，调整了乡村社会的传统运行规则。因为，在差序格局的乡村文化中，人们习惯于通过秘密协商来物色可靠的社会人物，并委以治理权；更多的情况下则是奉行“有枪就是草头王”的实力原则；再就是村庄重大矛盾的解决，往往有赖于上面的“清官”。但是，这样的体制只适合于前现代社会。在开放的社会里，尤其是公共事务和管理日益发达以后，村庄事务的办理，就需要建立起现代型的治理体制。20 世纪的人民公社体制，及其所确立的民主管理原则，可以视为在乡村社会建立现代治理体制的一种尝试。但是，由于动员型体制程序性建设的严重缺乏，以及以极为分化的政治身份为基础，所以必然为现代型的村民自治体制所取代。

公共程序的价值，能够使基本的政治原则落地生根。譬如讨论民主选举，如果不能将其具体化为候选人的公开产生程序，如果不能让选民排队领取选票，并一律进入秘密写票处填写选票，那就不可能形成全体选民所认可的公平选举机制。公共程序的价值，还能够避免基层官员的自由裁量权与村庄强力人物治理的随意性。只有树立起坚固的程序价值观，社会大众就会对任期制和定期选举抱以信心，那么，村庄中的政治矛盾即可得到

缓和而有效的解决。因为制度和程序不会因人而异，这是良治的前提。1988年以来中国农村实行村民自治的经验表明，恰恰是三年一届的程序性非常强的村庄选举，为社会的稳定与发展建立了牢固的机制。

民主体制的程序建设，当然还包括程序性的机制建设，客观上也是民主政治和社会稳定的重要基石。不管多么宏大的改革，如果缺乏规范的公共程序机制建设，体制就根本不可能得到持续性的改进。而一旦建立起了完善的公共程序建设机制，就有可能在一种渐进、平和的状态中，通过不断修改和完善程序，持续推动制度及社会进步。

现在社会上有这样的疑问，即在村民自治实施之初，理论与实践的探讨如火如荼，为什么这些年似乎沉寂了下来？是不是村民自治不再有价值？那么，如何解读现阶段的实践与研究状态呢？通常来讲，事物在发展的初始阶段，往往会产生大量的各种各样的激烈的矛盾，因此制度的创建也更为活跃，所以，就容易引起人们的关注与研究。而在建立起基本的运行机制以后，一切按程序办，那么实践自然会表现得更为平静。而通过对近几年农村选举研究发现，全国农村选举的法律与管理制度建设也进入程序化发展阶段。2010年全国人大所颁布的法律，就是村民选举稳定发展而又持续完善各项具体程序的一个重要证明。民政部所颁发的村民委员会选举规程，更是程序性建设的一个里程碑性的文件。不过，研究这类程序性建设的进展，对于政治学界是一个较大的挑战。因为，对于应用性的民主程序建设这个相当崭新的领域，我们毕竟缺乏研究的传统与习惯。研究视角与分析技术的调整，尚需假以时日。本书的探索也仅仅是开了个头，并有非常大的提升空间。

说到本次研究与写作，实则是不得不为之的工作任务。其实，最早关注并研究村民自治，特别是农民的直接选举，已经是许多年以前的事情了。三年多前“重操旧业”，起因于曾长期从事村民选举研究的、中国社会科学院政治学所的制度研究室主任史卫民研究员的建议，他非常好意地建议我不妨对2010年全国人大常委会通过新的村委会组织法后的选举做点研究。说真的，在接受研究任务之后，工作进展非常缓慢，主要是受困于势单力薄，尤其是研究能力之不足。所幸民政部基层政权与社区建设司的朋友们，尤其是副司长汤晋苏先生，在相关研究方面，提供了极大的便利

与帮助；另外，三年多来，曾长期负责过村民自治工作的我的先生，也一直充任我的精神和研究方面的坚强后盾。中国社会出版社的副社长李浩先生，对于本书的出版，提供了最大的支持。对于他们给予我的帮助，在此一并致以衷心感谢！

村委会的选举，已经开启了中国基层民主程序建设的先河，愿本项研究能够对于农村民主程序建设的研究有所贡献。

田小红

目 录

C o n t e n t s

第一章 社会政治来临时代村委会选举的新格局	1
一、社会政治时代乡村治理结构的深刻变化	1
二、村委会选举行政的结构性转型	5
三、“乌坎事件”与农村民主选举治理功能的强化	9
四、“海选”与体制、程序建设进展	11
五、乡村直接选举的交会与调整	14
第二章 国家村委会选举立法与选举行政的进展	15
一、村民委员会选举立法依据的政治框架	15
二、国家层面立法的进展：村民委员会组织法的系统修订	20
三、选举行政程序与标准指导的历史性突破	25
四、选举立法与选举行政的基本挑战	36
第三章 地方村委会选举立法的新格局	38
一、村委会选举的地方立法态势	38
二、选举行政管理体制的规范	45
三、选举工作机构与选民登记的多样性	52
四、候选人产生的“海选”办法	60

五、投票程序的标准化：秘密投票的技术保障	66
六、村委会选举立法的进步与不平衡	73
第四章 村民委员会选举的地方行政管理体制	74
一、村民委员会届期的定型	74
二、省级管理单元体制的系统巩固	78
三、选举的培训体制	84
四、选举行政管理的改进与创新	87
五、政府自上而下的督導體制	90
六、村民委员会选举地方行政管理的发展趋势	92
第五章 村民有序参选与选举登记再规范	95
一、村选举时间的分散性与登记选民的高比例	95
二、选民登记规范的开放	104
三、参加投票人数的比例	110
四、委托投票的消长趋势	115
五、有序参选的基本趋势	122
第六章 “海选”的再程序化与多样性竞选	124
一、“海选”的基本内容及其历史意义	124
二、法治化的“海选”：体系化与程序化	127
三、“海选”在地方的进一步精细规范	132
四、普遍性竞选的新格局	161
五、“海选”与竞选的发展趋势	166
第七章 “乌坎事件”：社会矛盾的村选举化解机制	169
一、“乌坎事件”的由来	169
二、“乌坎事件”的转机：确定选举的路径	173
三、乌坎村的竞选与投票	177

四、乌坎村选举的启示	180
第八章 党组织纳入村民自治体制	182
一、村民自治中基层党支部的体制性安排	182
二、执政党人数的比例：中共党员纳入村委会的趋势	186
三、领导与执政的合一：村支部书记的“一肩挑”体制	191
四、村民自治体制与村支部领导方式的演进态势	202
第九章 妇女参与村委会选举的趋势	204
一、程序性建设的进展：地方选举办法关于妇女当选规定的 刚性化	204
二、特殊性条款：地方选举办法关于妇女当选规定的刚性化	213
三、选举行政指导的强化与妇女当选的变化趋势	217
四、女性村民代表的结构性增长趋势	226
五、结论：村委会选举中农村妇女优先参与体制的确立	229
第十章 回顾与瞻望：中国村民委员会选举的程序化进程	233
一、民主选举的程序价值	233
二、建立和完善民主选举程序的路径	238
三、民主选举程序发展的基本趋势	239
四、结论	242
附 录	
1988—2013 年全国村民委员会地方法规制定与修改情况表	243

第一章 社会政治来临时代 村委会选举的新格局

自 1987 年中国实施村民自治以来，随着法律的不断完善和行政管理体制的进步，农村民主选举的进程不断得到促进，基层自治体制逐步巩固，体制性的民主治理的功效不断加强。2010 年，村民委员会组织法重新修订颁布，又为村民自治提供新的法律基础。2008 年到 2012 年这五年，是中国历史发展的重大转折期。中国社会在积累 30 年改革开放经济成果的基础上，已从政治社会步入社会政治时代，中国农村也呈现出崭新的政治与社会格局。分析中国农村民主选举的法律变化，研究 2010 年到 2013 年间的农村选举，对于未来中国农村社会的发展，及中国社会的渐进性变革路径的把握具有重要意义。

一、社会政治时代乡村治理结构的深刻变化

历史的转型往往具有戏剧性。改革开放的最初目标是经济发展，而 30 年的经济发展却意外地生出另外一个重要成果，即推动中国从政治社会向社会政治的转型，社会形态由政治统领经济与社会，变迁为经济与社会统领政治与政府。中国社会的这一重大变迁，已系统地改变了传统中国村庄的社会生态、村级组织功能及村民自治的内容。

几千年的传统中国社会，一直延续至改革开放前计划经济时期，客观上都可定义为政治社会。传统政治社会，礼乐教化治国，整个社会充斥着道德教化，极尽压制个体对利益的正常追求，规制经济发展模式，限制社会发育。而现代政治社会，即指计划经济时期，以意识形态治国，实行单位体制，全面控制社会，极尽限制人的发展；实行单一公有经济，倡导大

公无私，甚至崇尚越穷越光荣，从而导致社会停滞和整体性贫困。在政治社会体制下，由人民生活贫困而产生的社会变革，其路径往往是通过暴力，或由社会发起政治运动来推动。30 年改革开放的渐进变革，则让中国社会首次走出了传统的变革模式。

当然，在现代政治社会条件下，中国的现代化是国家的最高政治任务，发展经济只有与政治密切联系，才能够获得合法性。的确，在改革开放初期，人们对于现代化的向往，几乎是一种清教徒式的虔诚。经济建设成为重要的政治任务，典型的口号是“把工作重心转移到经济建设上来”。如果说中国改革开放的目标单一，那么，改革开放的结果则呈现出多元性，即政治社会所致力于推动经济发展，最终却导致政治事务和政府逐步让出中心位置予社会事务与社会，这意味着中国社会进入一个全新的时代，即社会政治时代。

社会政治时代的重要特征是国家以社会大众的公共需求为执政导向，将社会公共事务的办理作为自身的基本职能。如食品安全、物价上涨、交通安全、空气污染、环境保护等；甚至对于私人尊严的保护，都成了政府与社会的基本的公共价值。个人的基本欲望得到充分尊重，个体生活的品质成为政府工作的重要目标。而建设各项社会福利制度，也成了国家的中心工作之一。经济变革将政治社会悄然而无声地推入社会政治时代。所以，当代中国社会的转型确实不完全是精准的设计的结果，在某种程度上甚至可以说是一次历史性的意外。

如果从数据上把握发展的转折，2008 年，也许是中国历史最为复杂而激变的一年，更是社会全面转型的一年。这一年，中国的人均国民生产总值达到了 23708 元，折合当时美元比价，超过 3000 美元。而 3000 美元，恰恰是判定一个国家社会发展水平的一个重要指标。因为，世界银行以人均国民收入为指标将世界各国划分为四个等级：30000 美元以上为高收入国家，5000 美元往上为中等偏上收入国家，中等偏下收入国家不到 2000 美元，低收入国家不到 1000 美元。^① 按这一指标计算，2008 年，中国已经进入中等收入国家行列。

^① 国家统计局编：《中国统计摘要 2012》，北京·中国统计出版社，2012 年版。

2008年,中国发生了“5·12”汶川大地震,激发了中国社会整体乃至世界各国参与灾害救援,尤其是社会捐赠资金首次超过政府救灾资金的投入,而百万之众的社会志愿者参与,展示出中国社会的实力,因此,这一年被人们冠之为“公益元年”。而这一年还发生了三聚氰胺事件,给中国奶粉业以毁灭性打击,全社会对于生活质量和安全的意识开始空前高涨,对政府管理的提高与转型给以直接影响。之后,中国经济继续快速发展。2012年,人均国民生产总值开始超过6000美元,中国正式进入中等偏上收入国家行列。可以说,2008年到2012年的5年间,是中国社会步入中等发展水平的5年。中国社会重大的结构性变化,必然要对农村的经济、社会和政治发生根本性的影响。

2008年的中国农村,也同样进入一个新的发展水平。这一年,农村居民家庭人均总收入达到6700元,总支出为5915元。^①2011年,农村居民家庭人均收入已经达到9833元,总支出则为8641元;中国农业的粮食产量从2007年以后,一直稳定在5亿吨以上。^②农村的经济构成发生了较大变化。而政府推动的新农村建设,则对农村社会事业的发展产生极大的促进。

农村税费改革更是国家与农民的政治与社会关系的大变更。2000年,中共中央、国务院作出了进行农村税费改革的决策,并率先在安徽全省和其他省份的部分县市开展试点,2003年在全国推开。在正税清费的基础上,逐步取消了农业税、农业特产税及其附加,以及牧业税、屠宰税,乡统筹、村提留和各种专门面向农民征收的政府性基金、行政事业性收费等;同时,还清理整顿各种摊派和达标升级活动。2006年,全国取消农业税,中国历史上延续了2600年的农业税终于进入历史。据统计,2006年取消农业税后,与农村税费改革前的1999年相比,全国农民每年减轻负担1250多亿元,人均减负140元左右。

2006年又开始实行国有农场税费改革,取消了在土地承包费外由农工自行缴纳的农业税和在土地承包费内由国有农场统一缴纳的农业税,免除了农工承担的类似农村“乡镇五项统筹”的收费,共减轻国有农工负担62

① 国家统计局编:《中国统计摘要2009》,北京·中国统计出版社,2009年版。

② 国家统计局编:《中国统计摘要2012》,北京·中国统计出版社,2012年版。

亿元，惠及农工 1856 万人。从 2007 年开始实施大湖区农民负担综合改革，减轻洞庭湖等大湖区农民负担 23 亿元，惠及农民 2616 万人。同时，启动清理化解农村义务教育“普九”债务试点，探索解决乡村债务问题，消除农民负担反弹的隐患。到 2010 年 10 月底，全国共化解债务约 650 亿元，惠及农村债权人约 190 万人^①。

农村更大的变化则来自于国家社会福利制度的“下乡”。这个时期，对农民种田实行粮棉直接补助，已废止的农业税制度得到进一步巩固，这是政府与农民经济和政治关系的重大变化；继 2006 年传统的由集体供养的五保户转而从财政供养以后，2007 年，国务院正式决定建立农村最低生活保障制度，2008 年，有 4305 万农村贫困人口纳入最低生活保障范围。2008 年，国家财政农村低保金支出与有关的社会救济经费超过 326 亿元，2011 年增加到 839 亿元；这个时期的农村医疗救助经费也不断增加，2009 年，医疗改革重点转变，国家开始承担起重要责任，新型农村合作医疗制度全面普及，覆盖人数超过 8 亿，2011 年开始超过 100 亿元。^② 2009 年，国家决定建立新型农村养老保险制度，60 岁以上的老年人每月可以得到 60 多元的基础养老金，这一制度于 2012 年在全国农村普及。2010 年，国务院决定建立孤儿的基本生活保障制度，中央财政列支 25 亿元予以支持。2012 年，全国有 18 个省、自治区和直辖市建立了 80 岁以上老年人的高龄津贴制度，财政给予高龄老年人以专项生活津贴。2012 年，全国农村推进村级公益事业建设一事一议财政奖补，完善村级公益事业民办公助机制等，预算安排“奖补”资金达 248 亿元。^③

总之，随着政府新农村建设政策的实施，尤其是多项社会福利政策的建立，标志着农民与政府的政治关系继家庭联产承包制实施以来，又发生了重大的转变，农民开始享受公民待遇，农村社会生态结构由此也发生了重大变化；同时，由于公共福利下乡，村级组织的功能也发生了重大变化。

1978 年经济体制改革以后，村组织的功能其实已发生了重大变化。村

① 《从农村税费改革走向农村综合改革》，2011 年 2 月 21 日《经济日报》。

② 中华人民共和国民政部编：《中国民政统计年鉴 2012》，北京·中国统计出版社，2012 年版。

③ 农业部产业政策与法规司：《2012 年国家支持粮食增产农民增收的政策措施》。

委会的职责中包括维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，即保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法财产权和其他合法权益。总体上，村委会承担本村生产性服务和协调工作，以促进农村生产建设和经济发展；同时，村委会还管理本村农村集体所有的土地和其他财产，实际上村委会主任成为村的法人。

但是，由于村的公共事务日益得到上级政府的支持，农村的公共事务和公益事务开始增多，村委会增加了分配公共资源的权力。这些资金的分配，尤其是贫困人口的甄别，主要由村委会落实。所以，村委会有了管理公益事业的功能。随着公共管理事务的增多，村的财务管理也日益发达起来。据统计，2011年，按照执行行政事业单位会计制度的财务指标，全国村委会固定资产原价为1046亿元，本年收入为562亿元，支出为495亿元；而按照执行企业会计制度单位财务指标，全国村委会的固定资产原价为199亿元，营业利润为2.27亿元；按照执行民间非营利组织单位会计制度财务指标，全国村的固定资产原价为166亿元，本年收入合计218亿元。^① 这些数据表明，村庄的公共事务在日趋复杂，村民自治有着越来越丰富而具体的管理内容。这个时期，村委会的领导人开始从政府财政领取生活补贴金；村委会的其他成员，也开始享受不同程度的生活补贴，村委会成员客观上承担着公共管理职能。

在社会政治时代的村委会组织所承担的自治功能，已经打破了传统意义的自给自足的封闭式状态，开始与国家的事务紧密地联系了起来，乡村事务已经与国家事务一体化了。村民自治，由经济发展水平所决定，特别是由社会政治时代的特性所左右，已经开始被系统地卷入国家的社会事务之中。

二、村委会选举行政的结构性转型

村委会主要根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治，有利于经济发展和社会管理的原则设立，并根据村民居住状况、集体土地所有

^① 引自《中国民政统计年鉴2012》，北京·中国统计出版社，2012年版。

权关系等分设若干村民小组。村民委员会由主任、副主任和委员共3—7人组成。2011年，中国共有村委会589653个，村民1000户以下规模的村委会占绝大多数，达到450353个，占总数的76%；规模在1000户到3000户之间的村委会占少部分，为117329个，占总数的20%；规模在3000户以上即接近或超过上万人口的村委会为21971个，占总数的近4%。

全国有1929056个自然村，平均每个村委会有3个自然村，但平原地区村的规模较大，如河北省的村庄主要位于冀中平原，全省48969个村委会，只有64190个自然村，几乎是一个自然村一个村委会；而山区丘陵地区，由于村民居住分散，如广西壮族自治区有14355个村委会，自然村有167788个，平均每个村委会有11.7个自然村，这也反映出乡村自治的社区特性。村委会下设村民小组，全国共有村民小组4763680个，平均每村8个。村委会的主任、副主任和委员有2319406人，平均每村4人左右^①。

上述数据说明，中国村民委员会的选举事务对选举行政来讲，是巨大的社会工程。所谓选举行政，就是国家采用何种体制来管理选举事务。面临如此广袤的农村社区，中央政府制定何种法律，并建立何种行政体制来管理农村选举，客观上是一个较大的挑战。

有关村委会选举研究报告认为，2004—2006年的村委会选举中，程序方面存在着四个较为普遍的问题，包括不按规定推选村民选举委员会成员、不按规定程序提名候选人、较普遍地使用流动票箱以及委托投票过多等^②。其实，从统一管理角度看，村委会选举更大的问题是选举届期的不统一。这给研究工作带来了较大的麻烦，对于有关数据的分析，也只能结合案例从多个角度来分析。

1988年开始试行村委会组织法以后，由于村委会选举制度的建立是一个逐步推进的过程，有的省实施得早一些，有的省则较晚，于是造成了村委会届期在全国并不统一。选举时间的不统一，甚至在一个省区内各个县之间，选举的时间也不一致。这类问题的存在表明，如何对村委会选举实施有效的管理，从而全面加强村委会选举行政的建设，是一个相当突出的

① 村委会的数据均引自《中国民政统计年鉴2012》，北京·中国统计出版社，2012年版。

② 史卫民等：《中国村民委员会选举》，北京·中国社会科学出版社，2009年版。