

CUNMIN WEIYUANHUI
XUANJU GUANCHA BAOGAO

村民委员会 选举观察报告

王金华 董礼胜 编著



中国社会科学出版社

村民委员会选举观察报告

王金华 董礼胜 编著

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民委员会选举观察报告 / 王金华, 董礼胜编著. —北京: 中国
社会出版社, 2005. 10

ISBN 7-5087-0809-1

I. 村… II. ①王… ②董… III. 村民委员会—选举—调
查报告—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 106249 号

书 名: 村民委员会选举观察报告

编 著 者: 王金华 董礼胜

责任编辑: 邹力新

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 号新龙大厦

电话: 66051698 传真: 66051713 邮购: 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 850 × 1168mm, 1/32

印 张: 8

字 数: 194 千字

版 次: 2005 年 10 月第 1 版

印 次: 2005 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5087-0809-1/D · 282

定 价: 12.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

目 录

村民委员会选举观察报告总论·····	董礼胜(1)
宁夏回族自治区第五届村民委员会 选举观察报告之一·····	余维良 赵昌鉴 宫庚明(12)
宁夏回族自治区第五届村民委员会 选举观察报告之二·····	李希文 王稼龙 徐功敏(32)
安徽省第五届村民委员会选举观察 报告之一·····	余维良 宫庚明(52)
安徽省第五届村民委员会选举观察 报告之二·····	李希文 王稼龙(79)
云南省第二届村民委员会选举观察 报告之一·····	董礼胜 余维良 宫庚明(111)
云南省第二届村民委员会选举观察 报告之二·····	詹成付 董礼胜 宫庚明(159)
湖北省第五届村民委员会选举观察 报告之一·····	李希文 王稼龙 宫庚明(193)
湖北省第五届村民委员会选举观察 报告之二·····	戴晓群 杨景明 黄意泉(225)
湖北省第五届村民委员会选举观察 报告之三·····	翟玉龙 张荣敏 刘相穗(244)

村民委员会选举观察报告总论

董礼胜

2000年当我将第一批村民委员会选举观察报告结集付印时,曾在题为“选举观察活动:国际经验和中国实践”的序言中,回顾了中国村民委员会选举观察活动开展以来,阐述了选举观察的作用和意义,介绍了国际上普遍采用的选举观察方法和近年提出的有关准则,总结了我国选举观察活动的经验,并提出了进一步改进的建议。

村民委员会选举观察活动首先是由民政部基层政权和社区建设司发起组织的。在该司于2001年修订的《中华人民共和国村民委员会选举规程》中,增加了第九章“选举监督与观察”。它明确了选举观察活动的地位和意义,指出选举观察员的监督是选举监督的重要组成部分;选举观察员的客观察和记录不仅对选举本身具有重要意义,而且对从总体上分析选举过程,进一步规范选举程序、改进选举工作也有好处。它对于选举观察活动的规范有序开展,将起到积极的推动作用。

3年来,村民委员会选举观察活动在各方面都有了一定的提高。观察员队伍扩大了;活动方式更为规范;特别是观察报告的质量有了很大的提高。现在观察报告的篇幅一般在一万字以上,基

本上不再是报流水账,而是有叙述,有分析,更有评估和建议,无论是对于民政部门的官员、研究者,还是对于村民和各界民众,都具有可读性或指导性。这里结集的是观察员 2002 年对宁夏、安徽、云南和湖北 4 省(自治区)村民委员会选举进行观察后所撰写的报告,按观察活动的时间顺序编排。观察员所填写的观察记录表和拍摄的现场照片,由于技术原因没有收录在内。

发起选举观察活动的一个原因,是国内外对村民委员会选举基本评价的巨大差异。近 10 年来,对于全国约 70 万个村,有多少村的选举是按法律、法规的要求进行的估计,是 5% ~ 50%。但无论是民政部门,还是国内外学者和观察家的估计,都缺乏客观而可靠的数据。从这一点来看待我们的观察活动,其积极意义在于提供了研究和分析的第一手材料,但同时也存在技术上的改进和完善的很大空间。2002 年 9 个观察员小组(25 人/次)到了上述 4 省(自治区)的 25 个村。在全部被观察的村中,选举明显失败的只有一例(因发出的选票多于登记选民人数)。而报告反映了绝大多数村的选举都存在不同方面和不同程度的问题。如果我们严格按法律、法规和民政部及各省、直辖市、自治区的规程来衡量,可能真的只能达到一般估计的下限,即只有 5% 的村的选举是规范的。但我们面对的一个技术难题是:如何将报告所反映的种种欠缺和不足之处转变为对选举可定性或定量的认定或评价?比如,各村不仅在发放选票、委托投票、秘密画票、计票等不规范环节的数量上可以存在差别,而且在同一环节上虽然都做得不规范,但又可以有程度的区别。那么在不规范环节的数量上和不规范的程度以上以什么为标准来认定一次选举是合法的、公平的和公正的?临界点在哪里?

一、各地村民委员会选举取得的新进展

在对这一点达成共识之前,我只能泛泛地归纳所收录的报告

内容。首先,通过选举观察活动,观察员普遍肯定了各地各级党委、人大、政府对村民委员会选举高度重视,建立健全了选举领导机构,民政部门提供了有力的指导,开展了广泛的宣传,进行了层层培训,做到了部署到位、准备充分。这些是各地村民委员会选举整体上能依法、有序地进行和选举成功的前提和保证。其次,观察员在观察活动中,深切感受到广大农村选民对参选的高度热情、对于有关法律、法规和规程的透彻了解、对于认真行使他们民主权利的积极态度。他们认为有些村的选举虽然存在这样或那样的不足,但选举的基本原则,如直接、差额、平等、无记名、秘密画票、公开计票、当场公布选举结果等都基本得到了贯彻,绝大多数村的选举合法有效、当选的村民委员会成员当选有效。观察员总结了各地一些好的做法。如云南的以中心投票站(主会场)+分投票站(分会场)的选举组织形式;利用教室做投票站的方法;采用互动式教学方法,形成了村民委员会选举培训的一种模式。

再如湖北省明确要求村“两委”换届选举一并安排,先选村民委员会班子,后选村党支部班子,并在村党支部委员与村民委员会成员间实行“交叉任职”,提倡村支部书记和村主任“一肩挑”。在省选举办法中规定,村民委员会成员中,至少应当有一个妇女名额;多民族村民居住的村应当有人数较少的民族的成员。

该省的另一个好的做法是,设岗定位进行选举。发给选民的选票上,所有的候选人都是“对号入座”的,即对应着相应的职务及职务的分工,如:财经委员、计生委员等。这样做既可避免村民委员会班子在分工上个人专断或少数人决定分工的不合理做法,又能保证懂财务知识的选民,特别是妇女入选村民委员会班子,从而保证村民委员会班子的广泛代表性和构成的优化。

观察员还肯定了湖北在选民登记后5天内推选村民代表的做法,认为其好处表现在:第一,由村民选举委员会主持推选代表,可以减少推选代表的环节和成本。第二,新一届村民代表,可以从选

举新一届村民委员会开始,便于参与村民自治工作。第三,在选举工作中,有些事项可简化程序,由村民代表会议或经村民会议授权村民代表会议讨论决定,提高工作效率。

二、各地村民委员会选举存在的不足及其改进的建议

在一定意义上比正面评价更为必要的是,观察员中肯地指出了各地村民委员会选举从制度设计到具体操作中存在的一系列不足和可改进之处。因为规范的选举基本相同,而不规范的选举则五花八门。这里只择其要点,简单介绍如下。

(一)法律、法规存在的可商榷之处和观察员的修改建议

1. 鉴于不少村在推选村民选举委员会成员和提名村民委员会成员候选人时,采用“口头提名、举手表决”的方法,观察员建议将《村民委员会组织法》第十三条“村民选举委员会成员由村民会议推选产生”改为“无记名投票产生”;建议将《村民委员会组织法》第十四条第一款“选举村民委员会由本村有选举权的村民直接提名候选人”改为“由有选举权的村民直接无记名投票提名候选人”。如此规定可避免“口头提名、举手表决”的做法。

2. 《村民委员会组织法》规定的是“有候选人的选举”。然而,除了观察员 2002 年观察到的宁夏和云南各有一个村采用“无候选人的选举”方式之外,此前曾遇到吉林省梨树县、江苏省太仓市也采用了这种方式,因此观察员建议在修订《村民委员会组织法》时,应将“有候选人的选举”和“无候选人的选举”都作为选举方式加以规定。

3. 《村民委员会组织法》第十三条规定“村民委员会的选举由村民选举委员会主持。”但是未规定村民选举委员会的职权。观察员建议应明确规定选委会享有哪些职权,特别是是否有审查候选人资格的权力。

4. 宁夏村民委员会选举办法的修改:

(1)法规第十六条规定了提名,第十七条规定了预选,把提名和预选分列为两条。根据各地经验,可将十六、十七两条合并,改为“选举村民委员会由有选举权的村民,直接无记名投票提名确定候选人。”

(2)法规第二十九条规定“候选人获得参加选举的过半数赞成票的,始得当选”,“参加选举”表述不准确。建议改为《村民委员会组织法》的表述,即“候选人获得参加投票的村民的过半数的选票,始得当选”。因为“参加选举”的不一定都把选票投入票箱,有些选民领到选票后离开会场,不把选票投入票箱,他们参加了选举但未投票,所以在计票时不能把他们计算在内。

(3)法规第三十七条规定“经村民代表会议或者本村五分之一以上有选举权的村民联名,可以要求罢免村民委员会成员。”我们建议将“村民代表会议或者”8个字去掉,因为村民代表人数一般不到村民的1/5。同时我们认为有必要强调,罢免权既是法律赋予村民的一项基本权利,又是一项很严肃的法律程序问题,这个权不能交给村民代表会议,应该由本村有选举权的村民行使。

5. 安徽省村民委员会选举办法的修改:

(1)选举办法第九条规定村民选举委员会有权“审查村民委员会候选人的资格”,第十三条第六款规定“村民选举委员会根据候选人的条件对得票多的进行审查”。我们建议:村民选举委员会可以规定村民委员会成员候选人的条件,但只能提倡、教育、引导村民无条件提名候选人,而不应享有资格审查的权力。

(2)选举办法第二十一条第二款规定“选民是文盲或者残疾不能填写选票的,由本人信任的人代填选票。任何组织和个人不得指定人员代填选票。”我们建议改为“选民是文盲或者因残疾不能填写选票的,可在选委会专设的公共代笔处填写或者请自己信任的人填写,但代笔人不得违背选民的意志,任何个人不得强行为选民代填选票。”

(二)选举技术和操作程序方面存在的不足及其改进建议

1. 选民教育。据观察员通过与村民谈话,发现一些村民对村民委员会选举这件事及其候选人和选举办法等都不甚了解。有的选民明明有文化,会写字,也不愿进秘密写票间自己画票,而靠代笔员代画,有的选民呆在家里没有事情,也不去参加选举。有的男选民家长制思想严重,让妇女在家干活,自己代替她们去投票。个别主任候选人不知道《村民委员会组织法》,也不知道村民自治。村民委员会选举是全体选民的大事,是公共性活动,必须让所有选民都了解选举。如何进一步加强选民教育,确实是一个值得认真研究的问题。观察员建议在选举前要利用各种宣传工具和媒体、采用各种会议、组织学生利用节假日宣传等方式,广泛宣传村民委员会选举的有关法律、法规,深入开展选民教育,帮助选民了解和珍惜自己的民主权利,投好神圣的一票,从而为选举的顺利进行打下良好的基础。

2. 选举工作人员培训。从各地的情况来看,选举过程中出现的一些不太规范、不太符合要求的做法,在很大程度上是组织者的问题,而并非是选民的问题。因此,在村民委员会换届选举前,加强对选举工作人员的培训,便是一件十分重要的工作。培训对象应包括负责指导村民委员会选举工作的政府工作人员和村级直接组织选举的工作人员;培训内容应重点放在加强县级“选举工作方案”、乡级“选举工作实施意见”及设计印制选票、投票站的设置、选民投票流程、验证、发票、画票、验票、计票等环节上。

3. 村民选举委员会的产生办法。观察员发现,许多地方对村民选举委员会的产生不够重视,对产生的程序把关不严。按照法律的规定,村民选举委员会的成员由村民会议或村民小组会议推选产生。不可以用村民代表推选的办法产生,也不能由每个村民小组选一名的办法产生。

4. 村民代表人数及其产生办法。不少村的村民代表人数明显

偏少。从总数上看,有的村只有 8 名村民代表;从村民代表占村民总数的比例看,有的村一名代表要代表 40 户。这种状况与《村民委员会组织法》规定的“每五户至十五户推选一人,或者由各村民小组推选若干人”,以及有的省《实施办法》要求的“村民代表总人数一般不少于三十五人”的规定不相符,有碍民主决策、民主管理和民主监督。建议有关地方应按法律、法规的规定进行村民代表的选举工作,健全村民自治组织机构,发挥村民代表会议的作用。

5. 村民委员会成员候选人的产生办法。村民委员会成员候选人的提名,不论是采用村民会议,还是村民小组会议的形式,都不能采用口头表决或举手表决的方式,因为它容易忽视一部分选民的意见,使一些选民的民主权利得不到保证。应按法律、法规的要求采用投票的方式表决。法律、法规都要求村民委员会选举实行差额原则。但是观察员发现在个别村,主任是等额选举,并且主任候选人同时又是副主任候选人。一个人可以有两次被选举的机会,这是不符合公平、公正原则的,应当进一步规范,防止这种情况继续出现。

6. 竞选演讲。在选举中应组织候选人,特别是村民委员会主任候选人发表竞选演讲,并开展其他竞选活动。在他们进行了演讲之后,应当允许村民提问,候选人应当予以解答。参加竞选演讲的几位候选人,要采取抽签方式决定出场顺序。在一人讲演时,另外的竞选者要回避。对参加竞选演说的人要提前通知,以便他们做好准备。并且在通知中明确指出,讲演的内容不得与法律、法规和政策相抵触。

7. 选举会场的设置。观察员发现有的村,验证发票在会场前边,秘密画票和票箱在会场后边,相距有 60 多米。同时,这些村选举会场所设的验证发票处和代笔处工作人员太少,致使选举时间拉得过长,影响村民的生活和生产。建议各地参照民政部编制的《选举流程图》布置选举会场,使选民从领票、进入秘密画票间、将

选票投入票箱、回到原座位或离开会场形成一个有序的环路。以上各点之间的距离不宜太远,一般距二三米即可,以方便选民、节省时间。为帮助不识字的选民画票,应设立专门的代写处;还可在秘密画票间张贴放大的选票,在候选人的姓名上方贴上各自的照片,并用标记提示如何画票。

实践证明选举会场是否设立验证发票处,工作人员能否严把发票关,是选举成败、选民是否使用秘密画票间和会场秩序是否有序的关键所在。观察员 2002 年所到的四个省(自治区)中,仅有的一例选举失败的原因,正是由于工作人员把关不严,造成发出的选票超过登记选民人数的严重后果。

秘密投票是《村民委员会组织法》的规定,目的在于保证选民充分表达自己的意愿。在秘密画票处的设置上,首先要突出秘密性,否则形同虚设。在利用学校教室当秘密画票处时,一定要组织好选民,一次只准一人进入室内,等前面的选民结束投票走出教室后,第二个人方可进入。在用桌子当秘密画票处时,一定要有遮挡,使选民画票时不被别人看见。可采用布单、席子、木板、纸板遮挡,既简单又实用。

8. 选举大会的程序问题。选举大会的程序(议程)设计是否科学合理,关系到选举大会的质量、秩序和是否符合法律、法规的问题。为此,民政部基层政权和社区建设司编印的《中华人民共和国村民委员会选举规程》,专列有选举大会议程,并附有主持词。但观察员发现不少村的选举没有按照《规程》中的议程进行。虽然各地可以根据本地具体情况,对推荐的议程进行合理和必要的变通,但是问题在于这些村的议程都缺少关键程序,比如缺“启封选票袋,清点印制选票数”的程序。有的村印制的选票不密封,随便把一大捆选票摆到会场,加之不清点数目,不向选民报告,就把选票分到各验证发票处,结果造成了混乱。再比如缺“逐张检验选票、分拣选票”的程序。工作人员集中选票后就急于唱票、计票。在唱

票、计票过程中,发现疑难选票无法辨认,又找选委会成员商量,造成唱票、计票中断。个别村,计票工作已结束,宣布完当选名单也未公布本次选举有效票、弃权票、废票的数字。因此,观察员建议选举大会还是按照《规程》所列程序(议程)一项一项地进行为宜。

至于验证发选票的环节,观察员在某县两个村的选举中,看到两种不同的做法,但都不可取。一个村的选民凭选民证与委托证领取选票,但发票的工作人员没有将选民证或委托证与选民名册进行核对,只是在选民证的右上角画“√”做为已发选票的记号。对受委托为其他选民投票者,工作人员将委托证收回再将选票发给被委托人。另一个村的做法是:由工作人员按村民小组选民名册顺序念选民名字,选民依序上前领取选票,而不是凭选民证领取选票。在现场所有选民投完票后,再由受委托的选民凭委托证领取选票并画票、投票。这两种做法均不能从根本上杜绝选票错发或重发的现象。该省 2002 年 8 月 2 日修改的《村民委员会选举办法》第二十一条第三款规定:“投票的选民凭选民证和委托证领取选票……”为了贯彻这一规定,应将选民名册中的选民名单进行编号并使之与选民证(或委托证)编号对应,选民在领取选票时,除应在选民证上做记号外,还应在选民名册上也画上相同的记号,这样才能杜绝错发、重发选票的现象。观察员还发现不少村在选举日才发放选民证。我们建议要进一步加强选民证的发放和使用工作。

如何保证分投票站(分会场)投完票后票箱的安全问题值得关注。观察员在有的村看到,村民们投票后都相继离开会场回家忙自己的事,投票现场仅有少许村民围观。而正是在这种情况下,某村的 8 个分投票站,把选民投入票箱的选票倒出来,按主任、副主任、委员分类统计,并把统计结果注明在票箱上。另一个村的做法有所不同,他们是根据选民名册投票记录来统计参加投票的村民数,主任、副主任和委员候选人具体得票情况,留待在选举主会场

上监督力量较强时统计。相比之下,后者的做法较可行。另外,要加强对分会场的选票送达主会场后的监督,以免票箱失控。

可以在此处一并探讨的是流动票箱问题。4省(自治区)都有不少村地处山区、交通不便,在选举中设了流动票箱,但是对流动票箱的监督力度存在差别。我们建议在村民委员会选举方案中应对此作出规定。在平原地区,最好不设流动票箱,可设投票站,以便严格监督。

9.委托投票问题。按照法律、法规的界定,委托投票的目的是使长期在外打工、经商等人员,在选举日不能回村参加选举的情况下,通过委托其信任的选民代为投票,行使自己的选举权利。正因为此目的,民政部基层政权和社区建设司编印的《中华人民共和国村民委员会选举规程》规定:村民选举委员会要在选举日前办理委托投票手续,而且办理时要有“委托选民的书面委托信”,并写明“被委托的选民姓名”,经村民选举委员会批准才能发给“委托证”。

但观察员发现许多村都程度不同地存在“不是为外出打工人员办委托”,而是每家每户办“委托”,即家人拿着不能参加选举大会投票的人的选民证,为其办委托证的情况。由此,就将“委托投票”的性质扭曲了。不少村的委托投票数量过多,有的村的比例高达42%。其结果是,名义上是直接选举,实质上是间接选举。有一选民领了6张选票(他本人1张,拿选民证代父母和一个弟弟领3张,拿委托证代两个弟弟领2张)。

不仅如此,许多村在办理委托投票证的时间上也存在问题。有的村迟至选举日,甚至选举大会开始时,才办理委托投票手续。这种做法是违背法律、法规精神的。更有甚者,工作人员在办理时,只凭持选民证的选民的说法,在委托证上写上姓名,就生效了。由于此项工作把关不严,造成一个村的选举失败,这个教训是深刻的。

我们建议取消委托投票,代之以函投。以此保证只有长期在

外的选民,才能利用这种方式行使自己的投票权。如果出于选举需要达到“双过半”的要求的考虑,在法律对此没有做出修改之前,暂时仍需使用委托投票的办法,也应一方面在宏观上限制委托投票的数量,如委托投票不得超过选民总数的5%至10%;另一方面在微观上,将一位选民接受委托的票数限制在一张或两张。同时应当规定委托条件,并且必须在选举日前书面办理委托手续,及时发放委托证。在选举时,工作人员一定要根据委托证发放选票。

三、鸣谢与希望

最后,我衷心感谢各地政府和民政部门对观察活动的大力支持和对观察员的热情接待;衷心感谢所有观察员的认真的工作态度和辛勤劳动;衷心感谢美国国际共和研究所提供的资助。对于今后村民委员会选举观察活动,我有三点希望:一是希望有更多的各界人士参与进来;二是希望前几年就提出的开展相对于仅限于选举日的短期观察的长期观察计划能够得以实施;三是希望理论界和实务界共同努力,制定出评价村民委员会选举的客观或便于衡量的标准。如下一次编辑观察报告时,以上愿望能够落实一二,定当深感欣慰。谨以此自勉,并与所有有志于推动中国选举观察的同仁共勉。

(作者系中国社会科学院政治学所研究员)

宁夏回族自治区第五届 村民委员会选举观察报告之一

余维良 赵昌鉴 宫庚明

宁夏回族自治区地处我国西北部,黄河流经全区,素有“天下黄河富宁夏”之美誉。全区面积 5.18 万平方公里,辖 4 市、25 个县(市、区)、313 个乡(镇)、2560 个村、人口 562 万,其中回族 185.46 万,占全区人口总数的 33%。农民人均年收入 1700 元。银川是宁夏回族自治区首府,是政治、经济、文化和交通的中心。

宁夏回族自治区的村民自治工作,自 1988 年《村民委员会组织法(试行)》颁布以来,深入发展,创建全国村民自治模范县 1 个,自治区模范县 5 个、模范乡 116 个,形成了村民自治网络;全区共进行了 5 次村民委员会换届选举,每次换届选举的质量都有所提升。这为全区农村的社会稳定、基层民主政治建设和经济发展起到了积极的推动作用。

一、背 景

宁夏回族自治区的前四届村民委员会选举,是在《村民委员会组织法(试行)》和《宁夏回族自治区实施〈村民委员会组织法〉办

法》相继出台的背景下进行的。而第五届村民委员会选举是在新《村民委员会组织法》颁布的背景下实施的。自治区党委、人大、政府高度重视。2000年11月17日,自治区第八届人大常委会第十六次会议通过了《宁夏回族自治区实施〈村民委员会组织法〉办法》和《宁夏回族自治区村民委员会选举办法》;2001年8月13日,自治区人民政府发出《关于做好全区第五届村民委员会换届选举工作的通知》,要求全区的选举工作从10月开始,次年3月结束,并拨出选举专款;2001年11月26日,自治区党委和政府银川召开了全区第五届村民委员会换届选举动员会,区党委副书记韩茂华作了重要讲话。这就为全区第五届村民委员会换届选举提供了法规、政策依据和物质保障。

自治区民政厅为认真贯彻实施法律、法规,使村民委员会换届选举工作全面依法进行,于2001年7月在银川市郊区满春乡和固原县什字路镇分别进行了试点,总结经验。与此同时,于2001年7月17日至21日举办了各地市(县、区)民政局局长、主管干部和部分乡(镇)长参加的村民委员会选举骨干培训班。自治区政府副主席马骏廷作了重要讲话,民政部政权司副司长詹成付、村民委员会选举专家余维良授课,自治区民政厅厅长刘慧进行了换届选举安排部署。经过培训,使学员统一了思想,提高了认识,树立了法制观念,增强了紧迫感和责任感,了解和掌握了选举的基本程序 and 操作方法,为依法选举奠定了坚实的基础。截至目前,全区已有16个县(市、区)的1838个村完成了换届选举任务,占村民委员会总数的72%。

固原地区坐落在六盘山下,是革命老区,1935年红军长征路过该地,是全国闻名的贫困地区。所辖彭阳县国土面积2528平方公里,辖19个乡(镇),157个村,人口24万,其中选民14万多。2001年国民生产总值3.36亿元,财政收入888万元,农民人均收入1080元。该县自1987年开展村民自治工作,进行过五届村民