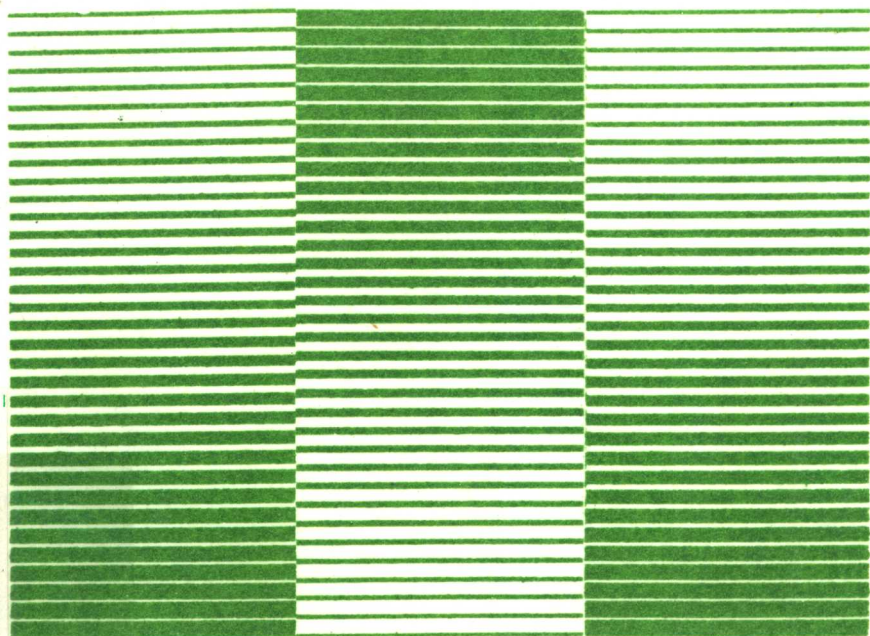


中外基层政府体制比较研究丛书 之三

印度西孟加拉邦 评议会 及其选举制度

徐玲州 满素洁 宋洁 冯辉 王峰 译
王振耀 杜西川 汤晋苏 张世峰 编审



中国出版社

《中外基层政府体制比较研究丛书》之三

印度西孟加拉邦评议会 及其选举制度

徐玲州 满素洁 宋 洁 冯 辉 王 峰 译
王振耀 杜西川 汤晋苏 张世峰 编审

中国社会出版社

(京)新登字 022 号

《中外~~基层~~政府体制比较研究丛书》之三

印度~~西~~孟加拉邦议会及其选举制度

徐玲州 满素洁 ~~宋莹洁~~ ~~冯冰辉~~ 王 峰 译
王振耀 杜西川 汤晋芬 ~~张世峰~~ 编审

中国社会出版社出版发行

北京西黄城根南街 9 号 邮政编码 100032

北京华燕印刷厂印刷

*

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:7.375 字数:195 千字

1994 年 6 月第一版 1994 年 6 月第一次印刷

印数:1—2,000 册 定价: 本册 7.90 元
全套 12 册:94.80 元

ISBN7—80088—584—4/C. 89

丛 书 编 委 会

(工作机构和人员名单)

- | | |
|---------|----------------------|
| 顾 问 | 何杰森 (Jonathan Hecht) |
| | 斯迪克 (Kamal Siddiqui) |
| 主 编 | 李学举 白益华 |
| 副主编 | 王振耀 |
| 编 委 | (以姓氏笔画为序) |
| | 方 炎 王仲田 王振耀 冯 仑 |
| | 白益华 宁立华 李学举 李耀东 |
| | 张厚安 杜西川 汤晋苏 盛 斌 |
| 编辑部主任 | 王振耀 |
| 副 主 任 | 汤晋苏 宁立华 |
| 编 辑 人 员 | 郭正文 张世峰 伊佩庄 王时浩 |

总 序

公元一千九百七十八年，改革掀开了中国历史上新的篇章。随着人民公社体制的废除及乡镇人民政府体制的恢复，以实行村民自治为基本内容的中国村民委员会制度，正式取代了生产大队组织，在农村基层确立起来。伴随《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的贯彻，中国近 9 亿农民正在日益深刻地接受着基层直接民主的洗礼。中国农村的政治发展，正在纳入民主与法制的轨道；农村基层体制改革的强劲洪流，汇入中国改革开放的历史大潮，正在一日千里，乘风破浪，奔腾向前。

——这是一股强大的历史潮流。村民委员会的产生和村民自治的开展，有着深刻的历史渊源。中国共产党十一届三中全会以后，实现了党的工作中心转移。围绕经济建设这个中心，中国农村实行了以家庭联产承包责任制为核心的经济体制改革，它震撼了农村大地，调动了亿万农民的生产积极性。村民委员会这一基层群众自治组织的产生，正是适应了农村经济体制改革的要求，它代表着中国基层政治体制改革发展的方向，反映了祖祖辈辈生活在神州大地的亿万民众的意愿和要求，并以不可阻挡之势迅猛向前发展。

——这是一场深刻的社会变革。它突破了过去政社不分、政企不分的高度集中和行政化的基层管理体制，使亿万农民开始进行一种崭新的生产经营、生活消费的方式，农民真正地成为土地的主人。短短几年，农民就焕发出前所未有的主观能动性和劳动创造精神，走上自主、自立的富裕道路，基层社会也显示出巨大的活力，农村呈现出蓬勃、繁荣的景象。

——这是一场伟大的社会政治建设工程。村民委员会这一群

众自治组织，是一种全新的组织形式。它团结了亿万农民群众，承担起了教育、引导农民沿着社会主义道路奔小康的重任。亿万农民群众在新的组织中，在国家的民主管理和法制建设的框架中，开始了自我管理、自我教育、自我服务的新生活，走出了一条具有中国特色的基层民主政治的道路，使古老中国的农村基层管理体制走上科学设计、合理建构、民主建设的轨道。

——这是一项从根基上影响中国改革和现代化建设进程的伟大事业。它影响着9亿农民，进而影响11亿中国人，改变着他们的生活方式和生活方式，改变着他们的价值观念和思维方法，促进着中国改革的发展，推动着中国和社会现代化建设的进程。

面对这一宏伟的变革和历史的进步，亿万民众欢欣鼓舞，各级领导支持扶助，众多学者观察研究，一些国际友人也产生了极大的兴趣。

改革促进着历史的前进和发展，改革呼唤着理论的研究和指导。历史和现实一再表明：伟大的运动需要伟大的理论，没有科学的理论，就没有成功的运动。中国基层政权建设十多年的发展，虽然在理论和实践方面，均取得了显著成就，但改革的深入发展，又不断产生出新的情况和新的问题。新的形势和新的任务，要求我们以更敏锐深邃的眼光和更广阔的视野观察生活，认识事物，从而不断总结新的经验，提出新的思想和理论，解决新的课题。为了适应这种新的要求，我们特邀请近年来一直从事中国基层政权建设和群众自治活动研究的领导、专家、学者和实际工作者，共同编写了这套《中外基层政府体制比较研究丛书》（以下简称“丛书”）。“丛书”将陆续与读者见面。

我们赋予她的使命是：展示中国基层政府体制演变过程，总结中国基层政权建设和群众自治活动的丰富经验，记录其真实的历史进程，探索其发展演进的客观规律；介绍国外基层政府体制建设的经验，最终为中国基层政权建设提供理论指导和政策建议。

为了有效地完成“丛书”的使命，我们将采取的研究方法是：历史与现实、理论与实践相结合，中国与外国、外国与外国相比较，多层次、多视角揭示国内外基层政府体制和社会管理形式的共同规律与不同特点。在内容体系和结构上，“丛书”将由四个部分组成：一是中国历史上的乡村体制演变研究；二是改革开放以来，中国基层政府体制变革和群众自治活动历史过程的记录与经验总结；三是中国基层政权建设和群众自治现实问题的理论探讨；四是外国基层政府体制的介绍和比较研究。

用中外比较的方法研究基层政府体制问题，对于我们来说，还是一种尝试，但这是一件很有意义的事情。中国有句古语，叫“不识庐山真面目，只缘身在此山中。”中国的问题仅仅从中国自身来看，往往难辨真伪，而打开国门后，才发现另有天地，茅塞顿开。我们尚未越过的障碍别人已经解决，尽管国情有所不同，不宜照搬，但他山之石，也是可以攻玉的。况且，开放、交流和人们生活的国际化已成为历史潮流，顺之者昌，逆之者亡，我们要生存，要发展，就必须大开国门，走向世界，让世界了解中国，接受中国，也使中国更多地容纳世界，更强地自立于世界。

在“丛书”问世之时，作为编者，我们热切希望她能立足中国，环视全球，以广阔的知识内涵、丰富的信息内容和彻底的科学思想，赢得读者喜爱。同时也相信，她会以强大的精神力量，推动中国基层政权建设和群众自治活动的健康发展，为中国社会的全面进步作出应有的贡献。

“丛书”的编辑出版，得到了美国福特基金会的赞助，在此我们特致衷心的感谢！

《中外基层政府体制比较研究丛书》编委会

一九九三年八月于北京

目 录

总 序	(I)
-----------	-------

一、印度评议会制度综述

村评议会	(3)
区评议会	(4)
专区评议会	(6)
评议会制度的成效及存在的问题	(7)

二、印度的地方自治政府评议会

引 言	(10)
独立前	(10)
独立后——第一时期	(11)
独立后——第二时期	(12)
宪法修改	(14)
选举过程和评议会	(17)
评议会结构	(19)
权力分散的计划	(20)
为什么评议会没有成功?	(21)
结论	(23)

三、西孟加拉邦农村评议会法

第一篇 序言	(25)
第一章 序 言	(25)

第二篇 村评议会	(29)
第二章 村评议会章程	(29)
第三章 村评议会的权力和义务	(42)
第四章 村评议会的建立	(52)
第五章 治安官和治安员	(54)
第六章 财产和资金	(56)
第七章 治安自治委员会	(62)
第三篇 区评议会	(78)
第八章 区评议会的筹建	(78)
第九章 区评议会的权力和义务	(87)
第十章 区评议会的官员	(96)
第十一章 区评议会的监事会	(97)
第十二章 财产和资金	(100)
第四篇 理事会	(104)
第十三章 理事会的筹建	(104)
第十四章 理事会的权力、职能和义务	(112)
第十五章 理事会的官员	(117)
第十六章 理事会的监事会	(119)
第十七章 财产和资金	(122)
第十八章 审计关于大吉岭区的特别规定	(126)
第五篇 审计	(130)
第十九章 审 计	(130)
第六篇 综述	(136)
第二十章 综 述	(136)

四、西孟加拉邦农村评议会选举法

第一章 序 言	(153)
---------------	-------

第二章 选举人的职责·····	(154)
第三章 选举的进行·····	(165)
第四章 候选人及其代理人·····	(171)
第五章 投票和选举·····	(173)
第六章 计票·····	(182)
第七章 有关事宜·····	(188)

五、西孟加拉邦 1993 年评议会选举程序和规则

引言·····	(201)
关于任命选举工作人员·····	(201)
投票前的行动·····	(202)
投票开始前的准备工作·····	(204)
投票时刻·····	(205)
投票工作人员的组成·····	(206)
投票工作人员的责任和作用·····	(207)
投票的实际操作过程·····	(207)
投票结束后·····	(214)
计票·····	(214)
计票后·····	(219)
后 记·····	(221)

一、印度评议会制度综述

印度评议会制度综述

印度乡村普遍实行潘彻亚特制度 (Panchayat System)。潘彻亚特可译为评议会，指的是由选举产生的农村地区各方面的代表组成的会议组织。它是印度农村地区基层民主的主要表现形式，是印度地方农村社区组织制度的显著特色。有些印度学者认为，它的源头一直可以追溯到原始社会末期的部落民众大会和长老会议。印度中世纪的村议会中，有个名叫潘彻库特的常设委员会，最初由 5 人组成，后来人数逐渐增加，负责征税、记载宗教和世俗的捐赠，并充当纠纷仲裁人。有的印度史学家认为，这个机构就是后来各世纪中日益发展完善的潘彻亚特组织的原型。在英国殖民统治时期，对印度的地方农村社区组织制度进行了不断的改革，以推进地方自治制度的建立和发展。印度独立后，更加快了推行地方自治制度的进程。

1957 年，负责研究推行乡村发展计划的贝尔汪特里·梅塔委员会，提出为吸引农民积极参加乡村发展工作，必须在农村建立代议民主制，并提出了农村建立代议民主制度的基本原则，这对于现代印度乡村评议会制度的建立具有决定性意义。1959 年 10 月，拉贾斯坦邦率先创建了农村三级地方组织，随后全国逐渐实行了评议会制度。到 1973 年，农村评议会制度已经在全国农村 90% 的地区实施。

印度各邦评议会制度存在着诸多不同，有一级制、二级制、三级制、四级制之分，名称、职能、权限也有差别。但总的来看，三级制占多数，且在职能和权限方面基本是一致的。

村评议会

村评议会建立在1个或几个自然村的基础上,一般代表1 000~3 000名选民。村评议会成员的数目最少为5人,最多为37人。在通常情况下,村评议会的成员人数为7~19人。村评议会管辖的区域按照人口数量划分为若干选区,每个选区由18岁以上的选民通过直接选举选出1名代表。社会地位很低的阶层的代表,尤其是法律列举的种姓和部落以及妇女的代表人数,由法律明确规定,并由他们各自推选产生。这类代表人数约占村评议会成员总数的1/3。凡村评议会管辖区域内不担任政府内有薪职位、未被法院判过刑的注册选民,均有当选为村评议会委员的资格。对于村评议会委员的任期,各邦有不同规定,3~5年不等。

村评议会的职能有服务性职能和开发性职能之分。服务性职能包括:建筑和修建房屋、道路、下水道;维护环境卫生;负责街道和公共场所的照明;保管村民的出生和死亡记录;开放和管理墓地;处理无人认领的人和动物的尸体;向居民提供清洁的饮用水;调处轻微民间纠纷等。开发性职能包括:实行土地改革,发展农村灌溉业、畜牧业和小型工业;组织集体耕作;开展初等教育、社会教育和健康教育;兴办农村诊所和娱乐中心。

为了履行上述职能,村评议会享有在本村管辖范围内的征税权。

村民大会是村的最高权力机关,由村评议会管辖区域内全体有选举权的成年人组成。其职权是:审议每年村评议会的帐目报表和审计报告;审议上一年的行政管理报告;提出开征新税和增加旧税的议案;审议本村的其他重大事务。法律规定,村民大会每年至少举行两次。但实际运行情况,可能不尽人意。

村评议会主任是村评议会的政治负责人,副主任是他的助手。在主任因故缺位时,副主任代行其职权。主任和副主任均由村内

18 岁以上的成年选民直接选举产生，任期与村评议会其他成员的任期相同。1976 年以前，村评议会主任和副主任通过间接选举产生，由村民选出村评议会委员，再由委员选出主任和副主任。

村评议会的财政来源可以分为以下 3 类：

1. 政府来源：包括（1）法定收入，即政府依法征收并返还给村评议会的税费收入，如土地税、教育税、印花税提成、娱乐税提成以及附加费等；（2）其他来源，如政府的财政补助金和奖励金等。

2. 自身来源：包括（1）依法自征的税费收入，如房屋税、职业税、汽车税、农业税、土地附加费、地方税和供水、照相、维修下水道的特别税；（2）其他来源：村评议会进行有偿服务的收入。

3. 杂项收入：包括专区评议会和区评议会给予的捐款、赠款、投资、贷款及其赢利和公众的募捐。

除了政府来源具有充分保障外，其他财政收入都不稳定，而且数量有限。

区评议会

区一般由 20~50 个村组成，辖区人口约 3~10 万人。区评议会委员会的人数约 20~50 人；任期根据各邦规定而不尽相同，一般在 3~5 年。评议会由下列人员组成：各村评议会主任；本区选出的联邦国会和邦立法会议议员；区初级合作农业开发银行主席；区中央合作银行主席；区初级合作商场协会主任；妇女、表列种性、表列部落以及宗教或语言上的少数民族的代表。妇女代表一般有 2 名；表列种性和部落的代表 3 名；宗教或语言上的少数民族的代表 1 名。

区评议会主席是区评议会的政治负责人，副主席是其助手。联邦和邦立法机关的议员及其候选人，没有资格竞选区评议会主席

职位。区评议会主席和副主席，在多数邦通过本区范围内成年选民直接选举产生。对这种方式产生的主席，区评议会的委员不能通过对他的不信任案。在有的邦，主席通过间接选举的方式产生，在区评议会的委员中选举产生。对这种方式产生的主席，区评议会的委员可以通过对他的不信任案而将其罢免。

区评议会的大部分事务，由其依法设立的常设委员会处理。每项重要工作，如规划、农业、教育、社会福利、工业和金融等，都有相关的常设委员会负责。每个常设委员会的成员人数相等；区评议会委员会成员的总数除以常设委员会的数目。常设委员会的会议很频繁，负责对行政工作进行审议和复查。

区评议会的职权是：①履行有关农业、畜牧业、渔业、健康、农村卫生设施、教育、通讯、紧急救济、收集统计资料和制定自助计划等广泛的开发职能。②办理有关财政金融和行政管理方面的事务。其中财政金融方面的事务包括：通过预算；决定向村评议会的拨款；决定开征税收；审查监督村评议会对预算的执行情况；决定财政开支的项目和手段等。③有权查阅有关本区重要事务的档案材料。

区评议会负责执行许多重要的规划和开发职能，其财政来源主要有以下几项：①乡村开发拨款。社区开发资金由中央政府拨给，数目各乡不同，取决于各自所处的开发阶段。乡村的开发分为3个阶段：在开发的第一阶段，每个区每年拨给24万卢比；第二阶段每年拨给10万卢比。一旦达到第二阶段的目标，步入第三阶段，社区开发计划就算完成。印度的乡村开发计划包括发展农业、养殖业、灌溉、基础教育、社会教育、通讯、乡村手工业以及住宅建筑。②政府各部门的拨款。此项拨款的目的是帮助区评议会完成政府各部门负责的单项职能，如农业、动物养殖、灌溉和教育等。其数目各邦不一，但都要求专款专用。③各种税费收入。④其他收入。

专区评议会

专区一般管辖 8~10 个区。专区评议会在多数邦为负责监督和协调的机关，作为区评议会与邦政府之间的纽带发挥作用。

专区评议会由当然成员和增选成员组成。所有区评议会主席、本专区产生的国会和邦立法会议的议员、专区合作中心银行主席、合作市场协会主席均属当然成员。另有若干名增选成员，他们是妇女、表列种性和部落，以及其他热衷农村开发事业的社区成员的代表。

专区评议会议长是议会的政治负责人，副议长是其助手。正、副议长都由本专区选民直接选举产生。有的邦的法律规定，一定数量的议长职位保留给表列种性和表列部落。专区评议会议长的任期各邦不同，一般为 4 年，也有规定 3 年或 5 年的。

专区评议会设若干个常设委员会，成员由全体大会选举产生。委员会的数量、名称、职责大致与区评议会的常设委员会相同，但每个委员会的成员数目比区评议会多一些。议长是所有常设委员会的当然成员。议长和副议长还分别是财政和开发委员会的当然主席，其他委员会的主席由其成员选举产生。

专区评议会负责监督和协调各方面的工作，其主要职权有：①审查和批准所属区评议会的预算；②协调和完善各区提出的发展计划；③保证全专区共同的或两个以上区的计划、工程和其他工作的执行；④将联邦和邦政府的拨款分配至各委员会；⑤就本专区内的开发活动、专区评议会发布的法令和行政命令的执行等业务提供咨询意见；⑥收集必需的资料，出版有关地方政府活动情况的统计资料和其他信息。

在大多数邦，专区评议会主要是个监督和协调机关，仅仅在少数几个领域内（如中等教育）才直接行使行政职权。然而，随着时间的推移，它直接管理的行政事务也在不断增多。

专区评议会的财政实力，跟其在各邦所处的地位有关。它如果是有实权的地方管理机关，所得的政府拨款多；若仅仅是个咨询机关，政府拨款就比较少。

评议会制度的成效及存在的问题

印度乡村实行评议会制度取得了一定的成效，首先，它冲淡了印度社会根深蒂固的封建等级观念，在一定程度上提高了穷人的地位，保护了他们的利益。普选制度中的秘密投票以及政党的活动，唤醒了农民的政治觉悟，他们越来越意识到他们的政治权利以及行使这些权利对于维护自身利益的重要意义。它还使农民得到进入地方管理机关，参与地方事务决策的机会，并在一定程度上打破了宗教、种性和其他阻碍社会进步的地方性障碍，使农民逐渐从对高等种性的精神依附中解脱出来。尽管地方政府的领导权不可避免地仍然落在富裕地主手中。但是，地方领导权在富裕地主之间的分配则很大程度上取决于人口占多数的穷人的选票，在这种情况下，当选者不能不适当考虑穷人的利益。而印度地方社区组织制度中为妇女、表列种性和表列部落保留议席和职务的规定，则切实有效地提高了长期以来备受社会歧视的妇女、表列种性和表列部落的政治和社会地位。同时，它还还为印度培养了一批民主政治活动家。印度联邦和邦一级部门的许多领导人和立法机关的议员，就是在评议会机构中锻炼成长起来的。另外，各级评议会的工作减轻了邦政府的压力，调动了地方的主动性和积极性，使国家的各项发展计划能够根据各地的特点予以执行，并且促进了国家行政管理机关与当地人民之间的沟通，提高了行政效率。

但是，印度评议会制度的运行没有取得理想效果。印度评议会制度实践效果不好的原因是多方面的，印度社会环境中存在许多不利于地方自治的因素，如等级制度以及专制制度的残余影响，