

创—新—基—层—治—理—论—丛
陈荣卓 袁方成 主编



治理政治学丛书

新时代村庄选举观察： 实践与表达

陈荣卓◎著

 华中师范大学出版社
CENTRAL CHINA NORMAL UNIVERSITY PRESS

陈荣卓 袁方成 主编
创—新—基—层—治—理—论—丛—



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHING FUND PROJECT

治理政治学丛书

新时代村庄选举观察： 实践与表达

陈荣卓◎著

 华中师范大学出版社
CENTRAL CHINA NORMAL UNIVERSITY PRESS

新出图证(鄂)字10号

图书在版编目(CIP)数据

新时代村庄选举观察:实践与表达/陈荣卓著. —武汉:华中师范大学出版社,2021.6

(创新基层治理论丛/陈荣卓,袁方成主编)

ISBN 978-7-5622-9437-5

I. ①新… II. ①陈… III. ①村民委员会—选举—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第089665号

新时代村庄选举观察:实践与表达

© 陈荣卓 著

责任编辑:王中宝

责任校对:王 炜 封面设计:胡 灿

编辑室:学术出版中心

电话:027-67867792

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市洪山区珞喻路152号

邮编:430079

电话:027-67863426(发行部)

传真:027-67863291

网址:<http://press.ccnu.edu.cn>

电子邮箱:press@mail.ccnu.edu.cn

印刷:湖北恒泰印务有限公司

督印:刘 敏

字数:196千字

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:12.75

版次:2021年6月第1版

印次:2021年6月第1次印刷

定价:63.00元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请拨打举报电话027-67867353

序 言

“创新基层治理论丛”由袁方成教授和陈荣卓教授主编。我应约作序,很高兴先看了先期的4种,即《田野中国:新时代乡村治理现代化的地方探索》《新时代村庄选举观察:实践与表达》《厚植“两山”根基 共建共治共享——新时代农村社区治理现代化的安吉经验》《新时代农村社区治理:经验与效能》,论丛是关于浙江、湖北、江西、湖南等地农村基层治理的最新调研成果。当前,基层治理研究可谓繁花似锦,这套丛书称得上是其中耀眼的一束。

在2014年中央提出国家治理现代化之前十多年间,关于治理的研究已相当繁荣,“治理”名目下著述很多。若加考究,这种“繁荣”主要有两大源流:或者基于西方治理理论,或者基于乡村治理实践。前者注重引进西方治理理论,强调协同共治、多中心治理等理念方法,如世界银行、奥斯特洛姆的研究备受重视;后者注重考察世纪之交乡村现实困境,特别是广泛发生的农民问题和基层失序,致力于解决“三农”问题。这两种取向的研究,在方法、理论上有所交织融合,时间上汇集新旧世纪之交,构成治理研究的壮观景象。但严格来说,这些都还不是现在的国家治理研究。

在我看来,国家治理的治理,是治国理政的治理,不是西方治理理论中的治理,也不是中国政治传统中的治理。在我的学术交往中,多位西方政治学家曾经谈到,国家治理并非学术概念,很难有相应的英文翻译。从这个意义上讲,国家治理是有中国政治特色的新概念。或者说,在当代中国的社会条件下,国家治理首先是政治概念,与中国特色社会主义政治制度的理论表达有内在联系。

乡村治理研究随着上世纪90年代中后期“三农”问题而兴起,也不是现在的国家治理研究,但这种研究比基于西方治理理论的研究更接近“国家

治理”。如果追溯中央文件,最接近的概念表达是 2006 年 1 号文件提出的“乡村治理”。这个文件论述乡村治理,从党组织建设、村民自治建设和农村社会化服务组织建设三方面展开。我认为,这个文件中的“乡村治理”是政策概念,有比较清晰的政策内容,有比较明确的政策诠释。党的十八届三中全会决定中的“国家治理”则是政治概念,是党关于治国理政的纲领性表达。“国家治理现代化”,使我们更能产生联想的是 1975 年第四届全国人大上提出的“四个现代化”。“四个现代化”注重经济发展,而“国家治理现代化”注重制度体系和能力,都具有综合性和纲领性。考察中央文件的发展脉络,也许可以说,从作为政策概念的“乡村治理”,到作为政治概念的“国家治理”,有某种内在的相关性。

最近几年,国家治理研究聚集了政治学、社会学、公共管理以及相关学科的大量学者,著述汗牛充栋,谏言纷至沓来。盛况固然可喜,但也让人不无忧虑。出版发表的研究著述数量虽巨,也不乏鸿篇巨制,但水平提升并不显著。突出问题是,这些研究大都倾力于解读文件和阐发原则,倾心于描绘愿景、发表宏论,而不肯在扎扎实实的调研上下功夫。国家治理研究要出高质量成果,不能仅靠从政治高度讲原则,而要依靠深入现实生活。离开现实生活中的种种问题来讨论国家治理,立论可以高远,但很易陷入空洞。在当今社会和学术环境条件下,基层研究、微观研究比高层研究、宏观研究更容易成为实在而有深度的研究。

令人欣慰的是,近几年学界也有新气象,涌现出不少年轻学者,研究能够深入真实生活,贴近现实变化,而不是坐而论道。华中师范大学具有这方面的优良传统,大约 30 年前就对村民自治研究有重要开拓,进入新世纪以来,又有若干新贡献。在这个进程中,袁方成、陈荣卓作为学术新生代随着乡村治理研究的兴起脱颖而出,工作勤奋且成绩斐然。现在,他们领衔调研并主编这套“创新基层治理理论丛”,为这个日渐兴盛的学术领域增添新成果,是对中国基层治理研究的重要推动。我对他们的努力深表赞赏并充满期待。

赵树凯(曾任国务院发展研究中心研究员,现为山东大学政治学与公共管理学院教授)

2021 年 5 月 1 日

前 言

党的十九届四中全会指出,坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,必须坚持人民主体地位,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务和社会事务。村(居)民委员会换届选举制度是从我国基层社会生长出来的民主制度,同时也在体现人民意志、保障人民权利、实现人民治理中发挥了重要作用。2010年,第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议审议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》,重新修订是为贯彻落实党的十七届三中全会关于“深入开展以直接选举、公正有序为基本要求的民主选举实践”的任务要求。2018年,第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议决定对《中华人民共和国村民委员会组织法》作出修改,将第十一条第二款修改为:“村民委员会每届任期五年,届满应当及时举行换届选举。村民委员会成员可以连选连任。”2019年,中共中央印发《中国共产党农村基层组织工作条例》,规定党的农村基层组织应当加强对各类组织的统一领导,打造充满活力、和谐有序的善治乡村,形成共建共治共享的乡村治理格局。村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人,村“两委”班子成员应当交叉任职。村务监督委员会主任一般由党员担任,也可以由非村民委员会成员的村党组织班子成员兼任。

2018年12月湖北省村和社区党组织、村(居)民委员会进行换届选举。这次换届选举以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落

实新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线,深入学习贯彻习近平总书记关于党的建设和组织工作重要论述和视察湖北重要讲话精神,颁布了《湖北省村民委员会选举办法》《关于做好全省村和社区“两委”换届工作的指导意见》。湖北省针对新时代村(居)民委员会换届选举提出了以下指导意见:一是严格把控关键节点,依法开展村(居)民委员会换届选举。村民委员会成员由登记参加选举的村民直接选举产生;社区居民委员会成员主要采取户代表选举和居民代表选举的方式进行,有条件的地方可实行直接选举。二是严把选人用人标准,拓宽候选人来源渠道。在农村,要推荐有经济头脑和致富本领、能带领发展、有良好品行和公道之心、能促进和谐、懂农业、爱农村、爱农民的优秀人才进“两委”班子。在社区,要求选拔有担当精神、勇于改革创新、有服务意识、热心社区事务和公益事业、有协调能力、善于统筹整合资源、有治理本领、善于化解矛盾和解决问题的优秀人才进“两委”班子。三是完善创新选任机制,整体提升基层组织结构。认真落实村(社区)“两委”成员候选人县级联审机制,坚持研判、比选、联审、考察4个步骤。全面推行村(社区)党组织书记、村(居)民委员会主任“一肩挑”,积极推进村(社区)“两委”成员交叉任职,确保以市(州)为单位,村(社区)党组织书记、村(居)民委员会主任“一肩挑”比例不低于95%。

党的十八届三中全会强调全面深化改革的总目标,就是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。十九届四中全会指出,推进国家治理体系和治理能力现代化是全党的一项重大战略任务。村民自治与乡村治理是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要内容。当前,城镇化的快速发展对乡村社会带来了重要变化,其中,农村土地制度改革、农村人口流动、农村集体经济组织发展等,均为村民委员会的换届选举带来挑战,使得村民委员会换届选举过程中出现了一些新的现象、新的问题。

我们调研组的本次汇编,希望将村(居)民委员会换届选举的情况进行事实白描,展现给读者。我们认为,这些在城镇化发展过程中出现的新现象及问题是变化中的基层社会治理样态,其解决之道是乡村治理与村民自治的内在实践经验的提升,也是新时代乡村振兴的战略部署与实践,为村民自治、村委会换届选举等提供了有力支撑。课题组于2018年11月至2019年

1月赴湖北省21个村(社区)的换届选举试点开展实地驻点观察、调研。重点选取的是经济强村(社区)、经济困难村(社区)、合并村(社区)、村改社区、人口大村、房头宗族较严重的村、信访多发频发村(社区)等选情复杂村(社区);采取的主要方式是实地观察、查阅相关换届文件资料和公告、旁听相关会议、发放调查问卷、入户走访村(居)民、实地访谈;主要针对各地换届选举的主要环节及关键节点,包括推选村(居)民委员会、登记参加选举的村(居)民、推选村(居)民代表、提名候选人、召开村民大会投票选举等环节进行调查。在此基础上形成了新时代村庄选举的全景,以期推动对新时代乡村振兴背景下的基层社会治理有更深层次的分析 and 认知。

目 录

第一章 湖北省村(居)民委员会换届选举:情况与建议	1
第一节 湖北省换届选举的基本情况	1
一、总体情况简介	1
二、观察点换届选举结果情况简介	2
第二节 湖北省换届选举的主要做法	11
第三节 湖北省换届选举中的重难点	16
第四节 湖北省换届选举工作的优化路径	21
第二章 武汉市新洲区换届选举试点:报到证的合法合理	25
第一节 武汉市新洲区观察点的基础情况	25
第二节 武汉市新洲区换届选举的基本流程及做法	26
一、基本流程	26
二、具体做法	30
第三节 问题与思考:报到证的去与留	36
第四节 换届选举工作中的困境与建议	39
一、换届选举中的困境分析	39
二、观察工作的思考与建议	41
第三章 黄石市阳新县换届选举试点:双过半的坚持与否	44
第一节 换届选举观察点的背景情况	44

一、黄石市阳新县工作的整体情况	44
二、观察村情况简介	47
三、换届选举工作中的基本情况	48
第二节 换届选举工作中的问题	53
第三节 换届选举观察的思考与建议	55
一、基于观察情况的思考	55
二、相关建议	58
第四节 余论：“双过半”规则的实践考量	60
一、选举新情况：委托投票数比重在实际投票数中居高不下	60
二、新情况产生的原因分析	61
三、对新情况的思考	62
第四章 十堰市郧西县换届选举试点：委托投票的是与非	64
第一节 十堰市郧西县换届选举观察点基本概况	64
一、换届选举观察点的基本情况	64
二、十堰市郧西县观察点换届选举工作安排	66
第二节 换届选举的基本过程与方法	71
一、换届选举全过程记录	71
二、程序推进方法	76
三、观察点换届选举基本结果	77
四、观察点换届选举观察基本结论	78
第三节 新情况：委托投票的现实图景	78
一、选举新情况：委托投票失范	78
二、新情况产生的原因分析	79
三、对新情况的思考	80
第四节 换届选举观察点中的现实困境	82
一、选民登记不扎实	83
二、程序完整但不规范	83
三、档案材料整理不清晰、不规范	84
第五节 村（居）民委员会换届选举的建设路径	84

一、研读法律法规政策,熟悉各项工作程序	85
二、克服“经验主义”,及时把握政策新要求	85
三、建立档案整理常态化机制,促使档案管理规范化	86
第五章 荆州市监利县换届选举试点:候选人提名的困惑	88
第一节 换届选举观察点的基本现状	88
一、基本现状	88
二、换届选举的基本流程	89
三、换届选举工作的方法与过程	93
第二节 换届选举观察点的成效与创新	99
一、工作机制的创新	99
二、工作程序的调整	100
三、用人机制的创新	101
第三节 换届选举过程中的主要问题	102
一、数据和材料的失真问题	102
二、村民的民主参与意识淡薄	102
三、选举过程缺乏规范	103
第四节 新情况与思考:如何规范“候选人提名”	104
一、基本情况介绍	104
二、带来的影响	106
三、问题产生的原因	106
第五节 换届选举观察点的优化路径	108
一、增强干部的纪律意识	108
二、加强村民的宣传教育	109
三、加强党委政府的组织领导作用	109
第六章 宜昌市远安县换届选举试点:“一肩挑”的全面覆盖	111
第一节 观察点基本概况与选情背景	112
第二节 换届选举工作安排与主要做法	114
一、远安县换届选举时间安排	115

二、换届选举观察点的基本情况	123
第三节 观察点换届选举新情况：“一肩挑”的全面覆盖	131
一、选举新情况：“一肩挑”的全面覆盖	131
二、新情况产生的原因分析	133
三、对新情况的思考	134
第四节 换届选举观察点的困境与挑战	135
一、部分换届选举不够严谨	135
二、委托代投实践操作及其后续工作较难	136
三、“乏人”问题破解成效不明显	137
四、村民参与换届选举的知识技能缺乏	139
第五节 对换届选举观察点的思考与发现	139
一、加强党的领导，保障换届选举稳步推进	139
二、遵循相关法规意见，换届选举程序规范	140
三、以培育人才为突破口，破解村两委“乏人”问题	141
四、以培养政治素质为抓手，提升村民参与换届选举的能力	142
五、以完善制度为切入点，提高换届选举的可操作性	142
第七章 黄冈市麻城市换届选举试点：业委会的同步换届	145
第一节 观察点各村（社区）的基本情况	146
一、观察点各地的基本情况	146
二、换届选举的工作安排	147
第二节 换届选举工作的基本情况	150
一、基本过程及方法	151
二、基本结果以及观察工作的基本结论	157
第三节 新情况与经验：业委会的同步换届	159
一、细化代表推选，发掘业委会候选人	159
二、对新情况出现的原因分析	161
三、思考总结	162
第四节 换届选举观察点面临的具体困境	163
一、选举环节较为粗糙，有待进一步细化	163

二、选举过程具有诱导性·····	165
三、普通村(居)民参与度低·····	165
四、参与选举成员结构不合理·····	166
第五节 换届选举观察点的思考与建议·····	167
一、健全工作制度,规范选举程序·····	167
二、改善成员结构,扩大覆盖范围·····	168
三、加强宣传引导,提高参与意识·····	168
第八章 孝感市大悟县换届选举试点:登记选民与选民登记 ·····	170
第一节 换届选举观察点的基本情况·····	170
第二节 换届选举的工作流程·····	172
一、县、镇一级的整体工作安排·····	172
二、各观察村的突出工作方法·····	174
三、换届选举工作的过程与方法·····	178
第三节 “登记选民与选民登记”的事实与争论·····	182
第四节 换届选举工作中的问题与原因·····	186
一、宣传动员工作略显不足·····	186
二、选民登记工作较为粗糙·····	186
三、选举程序趋于形式化·····	187
四、各村没有充分的自主权·····	187
五、村干部素质仍需提高·····	188
第五节 基于观察工作的思考与建议·····	188
一、创新宣传形式,多种形式宣传·····	188
二、提高干部素质,培养后备力量·····	188
三、革新村民观念,提高村民素质·····	189
四、引入年轻力量,注入新鲜血液·····	189
五、发展农村经济,激发政治热情·····	190

第一章 湖北省村(居)民委员会 换届选举:情况与建议

2018年,湖北省以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线,深入学习贯彻习近平总书记关于党的建设和组织工作重要论述和视察湖北重要讲话精神,把党的领导贯穿换届工作全过程,严格依法依规办事,着力选优配强村(社区)“两委”班子。全省为扎实做好各村(居)民委员会换届选举工作,根据《中华人民共和国村民委员会组织法》《湖北省村民委员会选举办法》《关于做好全省村和社区“两委”换届工作的指导意见》的文件精神,各市州以党委政府名义出台实施方案,具体落实村(居)委员会换届选举工作。为全面掌握全省村(居)民委员会换届选举情况,根据《湖北省村民委员会选举办法》《湖北省居民委员会选举办法》关于在村(居)民委员会选举中“建立选举观察员制度”的规定,省民政厅联合课题组成立观察组,于2018年11月至2019年1月对全省部分县(市、区)选情复杂的重点村(社区)和难点村(社区)的村(居)民委员会换届选举进行观察和监督。全省村(居)民委员会换届选举观察与监督的情况报告如下。

第一节 湖北省换届选举的基本情况

一、总体情况简介

本次全省村(居)民委员会换届选举观察工作的观察点由各市(州)县

(市、区)选取,重点是经济强村(社区)、经济困难村(社区)、合并村(社区)、村改社区、人口大村、房头宗族较严重的村、信访多发频发村(社区)等选情复杂村(社区)。全省共选取7个观察点21个重、难点村(社区)进行全程观察。具体观察点为:武汉市新洲区Z街道(C社区、Q社区和M村)、黄石市阳新县F镇(D村、P村、Z村)、十堰市郧西县C镇(W村、X村、J社区)、荆州市监利县H乡(H社区、G社区、Z村)、宜昌市远安县L镇(J村、P村、T村)、黄冈市麻城市L街道(X社区、H社区、G村)、孝感市大悟县H镇(J村、S村、Q村)。每个观察点选派2名观察员驻村(社区)观察,以驻点为中心,辐射周边2个村(社区),共14个村、7个社区。每个观察点观察时间30天(从选举开始到基本结束时止)。

本次观察7个观察小组均实地驻点观察村(社区)的村(居)民委员会换届选举全过程,对驻点村周边2个村(或1村、1社区)的村(居)民委员会选举的关键节点包括推选村(居)民选举委员会、登记参加选举的村(居)民、推选村(居)民代表、提名候选人、召开村民大会投票选举等进行观察。其中发放调查问卷210份,入户访谈百余次,旁听会议百余次,同时驻村观察员还查阅被观察村(社区)的选举实施方案和日程安排表等材料,观察和记录村(居)委会换届选举全过程。

从各小组驻村观察的实际情况来看,湖北省本次村(居)民委员会换届选举21个观察村(社区)均选举成功。工作整体呈现出组织重视、人民满意、联动通畅、进展有序、进步显现的良好局面。

二、观察点换届选举结果情况简介

(一)武汉市新洲区Z街道(C社区、Q社区和M村)

武汉市C社区和Q社区本次选举街道等额提名9人,9人全部当选;M村本次6人当选。三个观察点的选举结果都满足“五个确保”:确保书记主任“一肩挑”、确保党支部成员交叉任职、确保有女干部、确保过半数当选、确保街道提名人员当选。

C社区此次选举应发选票51张,实发50张,废票1张。当选成员中主任1名,副主任3名,委员5名。其中35岁以下1人,35~40岁之间2人,41~45岁4人,46~50岁2人。其中2名中专学历,1名高中学历,6名大专

学历。C社区较之上届,有一名副主任因调往其他社区,新调来一名副主任,有两名街道提名的委员,其余均是原社区干部。

表 1-1 观察点武汉市新洲区 C 社区 2018 年当选人基本信息

当选人姓名	当选职务	得票数(张)	性别	年龄(岁)	文化程度	政治面貌	原任职务
程 ZF	主任	49	男	50	中专	中共党员	主任
吴 YJ	副主任	49	女	44	中专	中共党员	副主任
江 PY	副主任	49	女	45	大专	中共党员	委员
靖 W	副主任	47	女	38	大专	中共党员	委员
汤 JX	委员	47	男	44	大专	**	社区居民
王 YG	委员	48	男	46	大专	中共党员	委员
王 XF	委员	49	女	39	大专	中共党员	委员
胡 YP	委员	47	女	33	大专	中共党员	社区工作人员
余 HY	委员	49	女	43	高中	**	委员

Q社区此次选举应发 55 张选票,实发 52 张,有效票 52 张。当选人员中主任 1 名,副主任 2 名,委员 6 名。其中 20~30 岁 4 名,40~45 岁 2 名,46~50 岁 3 名。高中学历 1 名,大专学历 8 名。社区有两名委员退休,新进的两名委员是街道提名的社区干部。

表 1-2 观察点武汉市新洲区 Q 社区 2018 年当选人基本信息表

当选人姓名	当选职务	得票数(张)	性别	年龄(岁)	文化程度	政治面貌	原任职务
李 MS	主任	51	男	48	大专	中共党员	主任
李 JS	副主任	52	男	50	高中	中共党员	副主任
刘 R	副主任	51	女	43	大专	中共党员	副主任
祝 GQ	委员	52	男	48	大专	中共党员	委员
王 Y	委员	51	女	28	大专	中共党员	委员
李 XY	委员	50	女	40	大专	中共党员	委员
高 M	委员	51	女	23	大专	**	社区居民
谢 MJ	委员	51	女	28	大专	中共党员	委员
霍 D	委员	48	女	28	大专	**	社区居民

M村此次选举应发选票1761张,实发1761张,收回1760张,其中有效票1727张,空票21张,废票12张。较之上届村委会成员,本届多了一个指标。当选成员中主任1名,委员5名,其中1名女委员。25~30岁3人,50~60岁3人。因上届村委成员退休和新添指标,本次新增加三名新委员。

表 1-3 观察点武汉市新洲区 M 村 2018 年当选人基本信息表

当选人姓名	当选职务	得票数(张)	性别	年龄(岁)	文化程度	政治面貌	原任职务
朱 BS	主任	1628	男	56	大专	中共党员	主任
喻 YM	委员	1665	女	28	大专	中共党员	委员
程 XM	委员	1493	男	52	大专	中共党员	委员
姚 YQ	委员	1302	男	28	大专	中共党员	村民
程 M	委员	1262	男	28	大专	* *	村民
程 BC	委员	1257	男	50	大专	中共党员	村民

从武汉市新洲区邾城街道三个观察点的换届选举的结果来看,年轻人比例增加,高学历比例增加。C社区和Q社区的女干部达到66.7%,40岁以下的年轻干部各占33.3%、44.4%,其中Q社区新当选委员中有4名“90后”年轻女干部;大专学历各占66.7%、88.9%。而M村的当选成员中“90后”村干部占50%,大专学历达100%,村干部的能力、素质和学历结构都在不断提升。

(二)黄石市阳新县(Z村、P村、D村)

观察点黄石市阳新县的Z村、P村和D村选举结果均实现了村党组织书记和村委会主任“一肩挑”、村“两委”成员交叉任职的目标,且新一届村民委员会中都至少有一位妇女委员。同时由于该县为重点贫困县,外出务工人员众多、村民文化素质不够高和实际指导村民委员会换届选举工作的人员有限等原因,在一些具体工作上出现一些问题,组织不力,因此仍需在村民思想政治教育、村民委员会换届选举指导人员结构优化、地区经济发展与村能人引进等方面不断改进提升。以下是三个观察村新一届村民委员会成员当选统计情况: