

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文  
阅读次数: 120

## 基层民主与法治建设

赵树凯

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

观察改革以来中国基层民主的成长历程,我们发现:一方面,民主发展的社会基础迅速勃兴,诸多新力量正在成为民主化的巨大推动,并且这种推动并不以相应体制安排的快慢为转移;另一方面,民主发展的本身正在急切地呼唤法治化进程加快。因为,现实生活中大量冲突显示,在法治力量供给不足的情况下,民主力量的成长将带来政治生活的失序乃至社会生活的混乱。换一个角度看,中国基层政治的发展说明,法治是民主发展的制度成果,又是民主发展的根本保障。因此,民主发展的过程也是法治发展的过程。现在中国基层民主推进中出现的种种问题,归根结底需要法治建设来解决;建立新的基层民主政治秩序,需要以法治建设为根本途径。

改革开放以来,我国的法治建设步伐很快,基层民主的相关法律体系基本建立。随着一系列有关法律法规颁布,我国已经初步建立了基层民主的法律法规体系。1998年《村民委员会组织法》开始实施以后,各省的人大或政府都制定了选举办法,县市则制定了实施细则。在《居民委员会组织法》实施过程中,一些地方也出台了若干地方性法规。可以说,经过近20年的发展,我国村民自治初步完成了基本的立法工作,农村初步实现了从人民公社制度向村民自治制度的基本制度转换。中国基层民主正在步入制度化、法治化的轨道,这是一种需要给予充分肯定的历史性成就。

但是,与迅速变化发展的社会生活相比,与人民群众不断增长的参与需要相比,中国基层民主的法治化进程还存在明显的滞后性。尤其是,现有的法律无法适应丰富变化、蓬勃成长的基层政治生活现实。现有基层民主法律体系的明显缺陷,主要表现为重实体、轻程序,许多程序性的内容放在实体法中表述。关于程序的规定过于简略,甚至没有规定程序,特别是对于违法问题缺少法定的解决程序。这样,不仅难以判断“是否违法”,而且也没有相应的处理机制。一旦违法事件发生,由于法治化的处理渠道不明确,使得大量的基层矛盾无法有效化解,也为各种势力不正当的介入和干预提供了空间。围绕民主程序问题产生的大量争议,由于缺乏明确的法律规范而长期无法解决,已成为制约基层民主发展的重要问题。随着基层民主生活的发展,群众的参与热情和选举的竞争性越来越强,这些问题还会继续累积。在这种情况下,基层民主的法治化显得非常迫切。不加强民主的法治建设,民主选举容易被操纵,也容易被金钱和暴力摧毁。

从基层民主的实际运作来看,法律体系存在的问题比较突出地表现在以下三个方面:

其一,基层自治缺少相应法律规范。从近几年的实践来看,主要问题是选举程序过于简略,相关法律内容缺乏。如村选举委员会的产生、委托投票、流动票箱、点票、罢免等方面,现有法律的规定非常简约,甚至缺乏规定,导致基层工作中无章可循。《村民委员会组织法》规定,“以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段破坏村民委员会选举的,村民有权向上级有关部门举报,有关机关应当负责调查并依法处理。”但是,“依法处理”依什么“法”,如果上级部门不调查处理怎么办,却没有相应规定。目前的《选举法》只对人大代表和地方政府的选举有效,不能适用于自治组织选举。在《村民委员会组织法》和《居民委员会组织法》中,情节严重的选举违法行为能否追究刑事责任,也没有明确规定。根据《民事诉讼法》,只有选民资格发生争议时,才能按照民事诉讼程序向法院提起诉讼,其他选举纠纷通常不被法院受理。保障村民自治权利的法律制度设计还存在一些缺陷。《村委会组织法》第四条规定:乡镇对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。但是,在具体工作中,哪些事项属于自治事务,法律上的界定并不清晰;当乡镇干预了村民自治时,自治组织怎样提出权利主张,乡镇应负什么责任并无规定。《村委会组织法》第十五条规定:以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段,妨害村民行使选举权、被选举权,破坏村民委员会选举的,村民有权向乡镇的人民代表会和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报,有关机关应当负责调查并依

法处理。这里的问题是，在法律规定中，规定了乡镇人大、乡镇政府、县级人大、县级政府、县级政府主管部门都可以作为举报的受理机关。实际上，这种多部门举报受理效果很差，倒是造成了政府之间、部门之间互相推诿、不负责任的局面；同时，由于自治组织选举与县乡政府利益直接相关，这些基层政府部门往往本身成为投诉对象，很难做到严肃认真和公正的处理。从法理上讲，如果当事人认为县乡行政组织处理不公，应有司法途径给予救济，但是如何“依法处理”，也缺少规定。不仅《村委会组织法》自身对村民自治权利的保障缺乏法律责任的规定，而且相关法律如《刑事诉讼法》、《行政诉讼法》等也没有为村民自治权利提供充足的司法救济途径。一些地方的村民依据《行政诉讼法》的规定提起诉讼，但是不少基层法院以“法无明确规定”为由不予受理。不少村民自治权利受到侵害的农民，只能上访。问题得不到公正的解决，相关的当事人逐级上访，给基层社会带来了新的不稳定因素，往往导致矛盾激化。一个突出问题是，由于基层民主的组织者往往是基层政府，而法律上的疏漏也给政府的干预、运作和操纵留下了空间。大量的基层选举纠纷与政府行为不当有关。但是，法律中“破坏选举罪”只在破坏人大代表和政府的选举时适用，所以很多破坏基层选举的行为诉讼法院不受理。现在，在这一条款下增加基层民主的内容、允许老百姓将选举争议诉诸法律，扩大法院受理的范围，已经成为基层民主发展的现实要求。此外，明确执法主体，为基层民主建设提供必要的司法救济，也是落实法律法规、保障群众权益的客观需要。

其二，基层人大代表选举的法律规定存在某些模糊。《选举法》在若干程序的规定中，存在着空白模糊之处。在技术层面上，很多条款规定过于简单笼统，缺乏具体的、操作性强的规范和程序。如规定：“初步候选人由各选区的选民小组反复酝酿、讨论、协商，根据多数选民的意见，确定正式候选人”，用“反复酝酿、讨论、协商”等词语代替了具体操作程序的规定，显得过于笼统模糊。从近几年的选举实践看，规定上笼统模糊的环节，往往就是群众发生质疑甚至引起冲突的环节。选后争议长期无法解决，成为制约基层民主发展的重要因素。因此，现在的选举法需要修改，应该在选民提名权利、正式候选人产生、流动人口选举权、引入竞争选举机制等方面，补充完善相应内容。为了增强选举机构的公信力，增强选举机构的监督功能，还应该逐步建立中立的选举机构。在完善选举诉讼制度方面，有大量工作要做。

其三，基层政务公开方面缺少明确法律规定。公开是民主过程的基本要求，是群众参与公共事务的前提，没有公开就没有民主。现实生活中群众高度关注公开，大量基层冲突形成于不公开或公开程度不够。为了推进政务公开，近些年自上而下发了许多文件，提出了明确要求。但是，公开流于形式的问题仍然普遍存在。主要原因是，文件要求规定虽然很细，但是法律规定不健全。没有法律的具体规定，健全政务公开、厂务公开、村务公开的制度要求，往往变成“赐予式”参与，想公开什么就公开什么、想公开多少就公开多少、想怎么公开就怎么公开，而对于领导不想公开、而群众又高度关注的内容，群众很难依法主张自己的权利要求公开。因此，有必要以法律来保证群众的知情权，从而使基层各个领域的政务公开具有硬约束。今年，国务院颁布了《政府信息公开条例》，尤其是关于基层政府的信息公开有一些规定，标志基层政务公开开始步入法制轨道。但是，现有规定仍然相当原则，具体执行还有大量问题需要解决。

在基层民主政治建设实践中，三个环节的工作是有机联系的，即理念理论——规则制度——操作运行。目前基层民主政治建设中的主要问题，主要还表现为规则制度无法有效运转。能否建立规范的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督制度，真正保证人民依法行使选举权、知情权、参与权、监督权，是关系成败的根本问题，也关系到能否保持民主发展的基本动力。现在，越来越多的群众开始用法律来规范行为和表达诉求，如有的主动学习并引用法律，寻求司法途径解决，也有的参与群众组织和基层人大代表的选举，通过正式制度化的方式实现参与。这表明群众认可法治道路，信任体制渠道。对于群众的这种进步，需要积极、及时、有效的正面回应，通过完善法律制度加以引导。这样，就会有效地避免“街头政治”、“黑社会政治”现象的发生。在农民与基层政府的冲突中，不管谁对谁错，首要问题是，应该有一条表达利益要求的制度渠道，或者说应该有一套程序来保证诉求表达和纠纷解决。现在基层工作中突出问题是，当农民试图用民主方式表达意见时，一些地方政府却利用不完善的法律规定操纵解决程序，控制冲突解决的方式和结果，这样就引起了更大冲突，也直接导致群众对于政府的不信任和对于法治的不信任，这构成了基层民主发展最大的障碍。所以，基层民主的发展本身对于完善的法律和制度规范的需求也越来越迫切，法治建设进程需要加快。

本人认为，当前主要应该重点抓好以下两个方面的工作：

第一，修改补充现有相关法律。根据实际运行中的问题，修订现行的两个基层自治组织法，进一步明确基层自治组织的制度安排。根据基层政府在基层民主建设中出现的突出问题，修订《行政诉讼法》，将基层政府的违法行为纳入行政诉讼的范畴，用法律规范政府行为和自治组织的建设。在法律规范中，明确执法主体尤其重要。目前基层民主工作中出现问题，主要由基层政府调解处理，但是基层政府往往是冲突一方甚至根源，解决问题的“公正性”难以满足群众要求，执法手段也不明确。因此，要在法律上解决好“有纠纷找谁处理”、“处理纠纷依靠什么方式”的问题，使各方出现问题后，尽可能按照法律规定直接进入诉讼轨道，减少无序冲突。

第二，制定有关的新法律，如选举法、基层自治法、民间组织管理法等。出台新的选举法，可以调整多个领域的选举行为，如党内选举、工会选举、行业选举、群众组织选举等。有必要考虑制定基层自治法，以规范基层政府与自治组织的关系，特别是乡镇政府与村的关系，协调基层自治组织与其他社会组织的关系。有必要制定民间组织管理法，提高民间组织管理的立法层级，规范民间组织的活动。同时，还要考虑法律救助问题，开始着手构建针对基层民主政治建设发展中保障群众权利的法律救助体系。按照国家法律的基本原则，可以鼓励地方制定地方性法律法规来弥补国家层面的法律缺失，在具体工作中强化基层

民主的法律制度建设。从历史发展来看，民主的发展道路将是一个在实践中不断探索的过程，中国特色民主政治的具体形式需要在实践中逐步形成。民主政治作为中国政治发展的基本方向，应该整合在中国现代化发展的整体目标和战略之中，整合在依法治国的基本方略和人民当家做主的根本目标之中。而高度的社会主义民主，需要明确的制度性保障，需要以完备的法治作为制度基础。因此，有必要在认真研究现状的基础上，确定我国基层民主政治的战略规划，包括制定不同领域发展民主政治的主要目标。在此前提下，按照规划的要求，突出不同时期的工作重点，加强立法和执法工作，推动基层民主的法治建设持续地发展。

有了民主政治的发展规划和战略安排，并且将这种规划安排通过法律形式确立下来，能够有力地鼓励和引领群众在既定方向上，扎扎实实地工作，循序渐进地发展，因地制宜地创新。相反，如果缺少健全的法制和高效的法治，群众对于民主政治发展难以树立稳定预期，容易产生不应有的疑惑，甚至会因此而对民主政治发展的不可逆转缺乏信心。

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

