

村委会组织法修订中的四大争论问题

范瑜

【我要评论】 【该文章阅读量: 811】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

直接选举产生村委会,是宪法赋予农民群众的一项基本政治权利,应依法得到尊重和维护。但是目前,村委会选举违法行为时有发生,且难以纠正,不仅农民的选举权利得不到保障,降低了公民对法律的信心和对选举的信任,还造成一些社会不安定因素,成为干扰、破坏村委会选举工作健康发展的现实问题。1998年1至8月,仅民政部就先后接待了为此而集体上访的农民群众100多人次,收到了来自辽宁、河北、山西、山东、河南、江苏、浙江、福建、广西、四川、重庆等10多个省(市、区)的近百封上访材料。从目前的实际情况看,及时查处、纠正村委会选举违法行为,已成为农村基层民主政治建设的当务之急。

滥用职权是当前选举违法行为的突出特征

从来信来访和调查了解的情况看,村委会选举违法行为可归纳为两大类:一是选民违法,二是选举组织指导机构及工作人员违法

选民的违法行为主要表现为:买卖、伪造、撕毁选票,损毁票箱,贿赂其他选民,雇人拉票等。由于选民违法一般都是个人行为,发生之后大多能及时得到查处纠正。

目前,影响面广、查处纠正难度大、农民群众最不满意的是选举组织指导机构及工作人员违法,特别是少数乡镇党委和政府及个别领导干部不依法办事,滥用职权,严重干扰和破坏了选举工作正常进行。乡村组织和领导干部在选举中滥用职权表现为两个方面:一是超越法律赋予的职权,擅自处理无权决定处理的事项,如任命、撤换村委会成员;二是违反法律规定和规章制度,不正确行使自己职责范围内的权利,如在组织指导选举的过程中循私舞弊等。具体形式主要有以下四种:

一是既不征得农民群众的同意,又无上级机关的批准,几年甚至十几年都不进行村委会选举,致使农民群众无法履行直接选举的权利。如,山西省某村23名党员和部分村民来信反映,由于镇党委干涉,党支部近9年未换届,村委会近14年没选举。河北省某村村民为讨回自己的选举权,不得不自己凑钱请北京的律师帮他们打官司。

二是蔑视国家法律权威,不组织民主选举,强行任命村委会成员。如,新闻媒体披露的浙江省台州市前所镇党委和政府打着改革的旗号,用任命的村管理委员会取代全镇34个村委会,完全剥夺了农民群众的选举权;山西省某村村民反映乡党委书记连续两届剥夺村民选举权,直接任命村委会主任。

三是乡村选举工作机构或其领导成员,利用职权指定、内定或随意变更候选人;接受候选人的贿赂;变更、涂改、损毁选民名册或选票;妨碍选民自由投票;在计票前或计票时,私自掺入选票;无正当理由,不按时公布选举结果。如,河北省某村村民选的村选举领导小组来信反映,支部书记及镇领导干扰选举,第一次选举时,谎报选民数,将300多选民说成700多,造成选举无效;第二次选举时,又指定选举领导小组成员,造成第二次选举无效。

四是乡镇党委、政府违反规定程序,撤换任期未满的村委会成员,侵犯了农民的罢免权。如,福建省某村村委会主任来信反映自己被违法撤换;山东省某村五位村民直接到民政部反映,镇党委将刚上任的村主任调到公司任职,让经联社主任主持村里的全面工作,群众非常不满意,村里工作几近瘫痪;广西某村村民来信反映,镇党委政府违法撤换了全镇24个村130多名干部中的20多个,占15%,同时任命了一些群众不满意、不赞成的人当村委会干部。



- 今夜,老大陆无语
- 别了,陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达:在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题:从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余:以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子,莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇:行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

法律不健全是选举违法行为查处纠正不力的主要原因。

据了解，一些农民群众为维护自己的选举权和被选举权，不得不走上大规模、长时间越级上访告状之路。村委会选举违法行为之所以屡禁不止，除了县、乡等有关部门对选举违法事件查处不力；选举违法与少数乡村干部违法乱纪、以权谋私的腐败行为密切相关，案情错综复杂，查处难度大；部分农村基层干部思想认识、工作方法陈旧，民主意识、法制观念淡薄，不重视违法纠正工作等原因以外，一个非常重要的原因是有关法律制度不健全，客观上不利于查处纠正选举违法行为。首先，在1988年6月1日起试行的《村委会组织法（试行）》中，没有关于选举违法行为的界定，更没有对违法行为的制裁，严重影响了法律的权威。《村委会组织法（试行）》对选举的规定一是非常原则，只用一个法条规定了直接选举、村委会成员的任期、选举权与被选举权三项内容，对选举违法行为只字未提，不利于干部群众清楚地掌握选举中的是非标准，认清哪些行为是违法的；二是没有罚则，造成查处纠正违法工作无法可依，《村委会组织法（试行）》成了没有权威性和约束力的“软”法。罚则的缺失，意味着认定和实施法律责任的主体不明，纠正违法工作无人管，违法者逍遥法外，农民群众被迫四处上访告状，费时费力费钱，但问题迟迟无法解决。其次，村委会选举不在《刑法》的保护范围之内。《刑法》“侵犯公民人身权利、民主权利罪”中的第256条，对选举各级人民代表大会代表和国家机关领导人时的犯罪行为规定了处刑标准，选举村委会成员被排除在外。因此，即使有人破坏村委会选举或者妨害选民自由行使选举权和被选举权，情节严重的，也不必承担刑事责任。

再次，根据现行的《行政诉讼法》，行政机关违反法律、法规的规定，侵犯公民的选举权和被选举权的具体行政行为不在受案范围之内，公民无权因自己的民主权利受到侵犯提起行政诉讼。

以上情况说明，村委会选举虽然关系到九亿农民的民主权利，是社会主义优越性的有力证明，但从法律上讲，它还没有象人民代表大会代表选举那样得到应有的尊重、规范与保障。同时，作为唯一一部与村委会选举有关的基本法---《村委会组织法（试行）》没有发挥应有的作用。法律的不健全、不完善，不利于保护公民的合法民主权利，不利于维护合法行政行为、制止和纠正违法行政行为，也不利于司法机关执法监督，造成违法行为难以查处纠正。如，福建省某镇对省、市、县民政部门要求依法纠正该镇某村违反选举程序的批文听而不闻，一直不办理，该事件至今没有解决。山西省某村农民针对乡政府、村党支部内定候选人、选举舞弊等违法行为向法院起诉，法院告诉农民，村委会组织法只讲应怎么办，没讲违法后由谁、按什么处理，没有法律依据，因此不予受理。

完善法制，为查处纠正选举违法工作提供依据

自实行选举制度以来，人们一直在追求自由而公正的选举。世界各国在长期的选举实践中，不断探索防止、减少选举违法行为的办法。基本经验之一，就是重视选举法制建设，做到法制先行，通过制定比较完备的法律规范保障选举的健康运行。法律制度中有关选举的规定，应包括两个基本内容，一是对选举程序的规定，二是罚则。选举程序为选民提供明确的行为规范，使选民清楚应该做什么、怎么做、禁止做什么。罚则解决“违法了怎么办”的问题，为违法必究提供依据。

对村委会选举而言，目前或者将来需要做以下三方面的工作：

第一，修订完善《村委会组织法》中有关选举的规定。

1998年6月29日，人民日报、光明日报等各大报刊全文公布了《中华人民共和国村委会组织法（修订草案）》。同1987年通过的试行法相比，修订草案对村委会选举的规定有了很大进步。但从为查处纠正选举违法行为提供法律依据的角度看，应严谨而严格地明确基本原则和关键程序，如必须坚持直接和差额的原则、必须在选举前若干天公布选民名单、必须以民主方式提名初步候选人、筛选确定正式候选人、必须设立秘密写票处等。针对选举中易出现的问题，要做出比较全面的禁止性规范，如“任何组织或者个人不得指定候选人，不得任命、委派、撤换村民委员会成员”。

要制定出明确的罚则。一方面，要规定法律责任认定和实施主体，使查处纠正选举违法工作真正有负责的机构，不能象现在这样“大家都负责，最后谁也不负责或负不了责”。另一方面，要将法律制裁最大限度地具体化。仅仅规定“违法要负法律责任”或“要依法处理违法行为”，而没有量化的处罚措施，法律将失去应有的刚性和权威性。针对不同情况，应规定不同的处罚，如以不正当手段当选，应规定“选举结果无效”，如违法任命或撤换村委会成员，应规定“所做决定无效”；因

滥用职权违法的，应负具体的行政责任等等。国外对选举违法制定了比较详细的制裁手段，很值得借鉴。如日本具体规定了对贿选，违法开启票箱，选举工作人员干涉选举自由，扣留、毁损、夺取票箱、选票等一系列违法行为的徒刑、监禁年限或罚金数额。当然，这样做的前提是村委会选举必须列入刑法的保护范围之内。

第二，在适当的时候，要制定《村委会选举办法》。程序是选举的灵魂，没有完备而严谨的程序，就不可能有高质量的选举。最好的方法，就是制定《村委会选举办法》，以程序法的形式，全面、系统地规定选举工作机构、选民登记、候选人的提名和产生、投票程序、罢免和法律责任，使选举违法的查处纠正工作真正做到有法可依。

第三，建立选举诉讼制度，设立选举裁判机关。

随着村委会选举公正性和真实性的提高，随着公民权利意识的增强，选举纠纷日益增加，越来越多的选举上访告状从一个侧面证明了这一点。解决选举纠纷的方式之一，就是建立选举诉讼制度，这有利于从根本上扭转目前选举违法查处纠正不力的局面。

选举诉讼制度，就是当选民对选举效力和当选效力有异议时，有权在法定期限内向法定机构提起诉讼，由法定机构依法裁决。这不仅要求明确规定选举裁判机关的权利与义务、诉讼期限，而且要有量化的处罚标准。因此，《刑法》要承认村委会选举与人民代表大会代表选举具平等的法律地位，增加对村委会选举中犯罪行为的定罪标准；《行政诉讼法》亦应允许公民针对行政机关在村委会选举中的违法行为，提起行政诉讼。

那么，应当如何设立选举裁判机关呢？国际通行的作法，选举裁判机关可以是专设的选举裁判机构、选举主持机构或者法院。根据我国村民委员会数量大，选举时间不统一，选举情况复杂等实际情况，建议分级设立选举委员会，作为选举裁判机关。省、市、县、乡各级政府在本行政区域进行村委会选举期间，要成立临时的选举委员会，作为选举裁判机关。选民对选举有异议，可在规定期限内，由低向高依次向各级选举委员会提起诉讼，提请裁决。中央设立全国性的村委会选举委员会，作为常设的组织和仲裁机构，受理省级以下选举委员会无法解决的选民申诉，并做最后裁定。

来源： 来源日期： 本站发布时间：2002-8-28

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

用户名: 密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

!注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。