

论村委会选举中候选人的自荐提名模式

——以江西浩源村村委会为视角

李耀杰

(华东政法大学 研究生教育院, 上海 200042)

摘要: 候选人的自荐提名模式具有提高候选人参选的主动性、简化选举程序、提升选民投票热情和选票质量等优点,能在一定程度上修复海选提名模式实践中存在的问题。浩源村的试点展现了自荐提名模式的优势,且该模式并未妨碍选民的直接提名权,有必要在更多的地区逐步推广。但在今后的实践中需注意:自荐人的资格只宜设置引导性条件,自荐人资料的公开要经本人同意,自荐人过多时应通过全体选民预选确定正式候选人。

关键词: 村委会选举;自荐提名;候选人;直接提名权;浩源村

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2011)04-0083-06

农村的基层群众自治关系到农民民主权利的落实。自1982年宪法确立农村按居民居住地区设立村民委员会以来,对基层群众自治的探索和实践便从未停歇。2005年6月底,全国已经有3/4以上的省份在村民委员会选举中全部海选或普及海选。^[1]海选实现了中国农村的直接民主,其在村委会选举中起着至关重要的作用。但是,候选人的海选提名模式在实践中也存在一些问题:第一,由于候选人提名前选民掌握的信息不对称,特别是在较大的村委会中,一般只有担任村委会成员被村民熟知,这将造成提名阶段的不公平;第二,选举过程比较繁琐;^[2]第三,通过海选提名选出的候选人,参加竞选及对待工作的主动性不足。

近年,各种新的选举提名模式也在陆续地探索,但自荐的模式并未得到重视。据统计,2004年以来,全国仅浙江省和江西省进行过“自荐海选”的试点。^{[3]536-537}有学者曾归纳过《村民委员会选举创新情况表》,^[4]而对自荐提名的理论支持也凤毛麟角。所谓候选人的自荐提名,是指每名具有被选举权的村民,都有权向选举委员会自荐,提名自己为候选人,并在投票前向全体选民展示自己的基本信息、竞选方针、任职计划等。江西浩源村在2008年的第七届村委会换届选举中进行了自荐直选的试点,其候选人的确定采用了自荐提名的模式。经笔者实地调研发现,该模式有提高候选人参选的主动性、简化选举程序、提升选民投票热情和选票质量等优点。候选人的自荐提名模式在某种程度上能有效弥补海选提名的缺陷,深入研究该模式对中国农村的民主与自治有重要的意义。

一、浩源村自荐提名的实践

浩源村是江西省丰城市徐山钨矿矿区所在地,共有14个自然村,635户,2521人,51名党员。党支部班子人员3人,村委会成员4人,实有村干部5人,两委会成员交叉兼职。全村有部分青壮年从事钨业及其加工业的生产,钨业收入为村民收入的主要来源之一。村每年人均收入约5000元,高出全镇八个百分点,是一个有一定集体经济实力、村民生活比较富裕、自然条件好、居住较集中、文化氛围浓厚的小山村。

在浩源村自荐直选的过程中,选民可以自荐报名村委会的某一职务,经自荐的选民即作为该职务的候选人。每位自荐人均有机会得到介绍,^①并在选举大会上演讲。若自荐人过多,可通过预选等方式按差额筛选

收稿日期:2011-06-08

作者简介:李耀杰(1990-),男,江西丰城人,华东政法大学研究生教育院硕士研究生。

① 自荐人即自己提名为候选人的选民,相当于初步候选人的地位。经充分的表达及相应的程序,自荐人可被选为正式候选人。

出正式候选人。村民在充分了解后再进行投票,最后按得票顺序及法定比例确定当选人。选举的规程主要分为六步:第一步,把《浩源村委会换届选举办法》等资料分发到户。第二步,召开村民代表第一次会议,议程包括推选产生村民选举委员,讨论通过《村选举办法》等。第三步,村民选举委员会张贴公告,内容包括选民登记日期和选举日期、选举会场地、村委会成员职数、任职条件以及村委会成员职位自荐报名、办理委托投票的方式。第四步,在选举日10日前自荐报名参加村委会成员的竞选,到村民选举委员会报名登记,竞选其中一个职位,并递交自荐职位的竞职演说词,经镇指导组和村民选举委员会审查,若有违反法律或者政策的言论则要修改。审查通过后,所有的自荐人资料和演讲稿公示7天,并在选举日3日前按姓氏笔划为序公布自荐人名单。第五步,召开选举大会。先由经审查合格的自荐人在会上发表竞职演说,表明自己参加自荐直选的态度,阐述施政纲领,时间需控制在30分钟以内,顺序按自荐人选民职位和姓氏笔划排列,然后组织选民进行无记名投票。

在规定日期内,有17人报名了此次村委会选举。选举委员会根据年龄、品德、为人处事、在村民中的影响,最后确定了10个正式候选人,并于12月12日进行公示。其中浩源村报名自荐主任职位的有2位选民(1位村民、1位原村委会主任),报名自荐副主任职位的有2位选民(1位村民、1位原村副主任),报名自荐村委委员的有6位选民(1位村民、1位原村委委员,其中1位为女性)。

浩源村选举大会于12月24日上午9:00时进行,浩源村村民委员会成员人数确定为4名,其中设主任1名,副主任1名,委员2名。报名自荐主任、副主任和委员职位的选民分别在大会上进行竞职演说,回答选民提问。选举结果是原村委会成员继续当选,但选举过程体现了相当的竞争性,落选者当中得票最高的一个与正式当选的委员只差五票。选举大会持续到12:00,选民们全神贯注,都自始至终参加了选举大会。

浩源村采用候选人自荐提名的模式取得了良好的效果:一是在程序上实现了简化,本次选举只组织一次村民大会即告完成。以往的选举程序需要召开多次村民代表会议,本次只召开两次村民代表会议,这样既减少环节,又降低了选举成本。二是拓宽了村民群众选好当家人的渠道。为村民提供了自我表现的机会,搭建了农村优秀人才发挥才干的平台。村民曾得根曾在村办企业当过负责人,他也参加了竞选,在发表了慷慨激昂的演说后,他很坦然地接受了落选的事实。他说:“新的选举方式给了我一个毛遂自荐的机会,我就是想实实在在地帮村里做事。”三是强化了村委会成员的责任感。虽与上届为同一套村委会班子,但通过自荐提名的方式,改变了他们工作的态度。如原村委会主任所说:“以前我们做工作就是上传下达,现在不仅上级的任务要完成,下面有些老表提的好建议也要落实”。^①在问及新选举方式与以往的区别时,有村民表示“这种选举方式对他们有压力。”^②

二、自荐提名的理论基础

(一)竞选意愿的充分表达为村委会竞选奠定了公平的基础

在村委会竞选中,要实现竞选的公平,竞选职位就需按照对候选人公平的基础开放。作为罗尔斯的正义原则之一,地位开放原则表达了这样的信念:如果某些地位不按照一种对所有人都公平的基础开放,那些被排除在外的人们觉得自己受到了不公正待遇的感觉就是对的,即使他们从那些被允许占据这些职位的人的较大努力中获利。^[5]人们所竞争的任何职位,都必须按照公示的标准和公开的程序“公平”地分配。^[6]自荐提名使有意愿参加竞选的村民在投票前都有机会让全村选民充分了解自己,避免了投票时仅有原村委会成员或个别知名人士被选民了解的情况,也就为所有候选人的竞选奠定了尽可能公平的基础。

① 访谈记录 2010年7月2日,访谈对象为浩源村村委主任熊剑旺。

② 采访记录 2010年7月2日,采访对象为浩源村务农的张姓村民。

在村委会选举的海选提名模式下,虽然本村选民都可被提名为候选人,但由于各村选民的活动范围大都局限在村小组,其对距离较远的本村其他成员知之甚少。因此,候选人的得票非常分散,但由于在本届村委会的工作中有许多机会与村民接触,原村委会成员的得票将相当集中。在竞争职位的提名阶段,原村委会成员与其他候选人对于所竞争的职位,所享有的机会存在很大的差距,这就造成了村委会竞选提名阶段的不公平。

为避免提名阶段的不公平,行之有效的方法就是让候选人有尽可能多的机会被选民了解。罗尔斯指出,为了平等地对待所有人,提供真正的同等的机会,社会必须更多地注意那些天赋较低和出生于较不利的社会地位的人们。^{[5][10]} 自荐提名允许在选民投票决定正式候选人之前,选民可以通过自荐直接成为候选人,并有更多的机会让全村选民了解自己。这也体现了人人平等的精神,因为人人平等的更为一般、更为精确的含义是:所有合格公民的被选举机会尽可能平等。^[7]

(二) 自荐是对被选举自由的有效保障

村委会的选举存在两项自由:选民选举他人担任村委会成员的自由与选民被选举的自由。被选举自由不仅包括积极的自由即作为候选人被选举的自由,也包括消极的自由即拒绝作为候选人的自由。

自荐首先保障的是选民消极的被选举自由。自荐以竞选意愿的自我表达为前提确定候选人,这是被选举的消极自由的表现。若遵守其他选民的意愿来确定谁为候选人,将可能造成的结果是,被选出的候选人实际并不想参加竞选。这种情况下候选人是否参加竞选的意志被其他选民所代表。而意志是绝不可以代表的,它只能是同一个意志,或者是另一个意志,而决不能有什么中间的东西。^[8]

自荐也保障了选民作为候选人被选举的积极自由。密尔在《论自由》中论及社会凌驾于个人的权威的限度时,有这样一个精彩的论述:“唯一实称其名的自由,乃是按照我们自己的道路去追求我们自己的好处的自由,只要我们不试图剥夺他人的这种自由,不试图阻碍他们取得这种自由的努力。”^[9] 借助密尔的论点,当候选人追求自由,只要他的行为不阻碍他人自由,社会此时就无权凌驾于个人之上而加以干预。自荐的行为给候选人提供了竞争的平台,候选人通过自荐可以向选民阐述自己的施政理念等办法提升自己当选的可能。候选人在追求自己被选举自由的同时,并没有妨碍他人的选举自由,反而通过自荐让选民充分了解候选人从而作出更为明智的判断,为选民选举自由的有效实现提供了便利。

三、自荐提名与法律的关系

《村委会组织法》第 11 条至 14 条对村委会选举作出了有关规定,自荐提名是否逾越了法律的界限,其核心和焦点在于,候选人完全由选民自荐产生的方式,是否妨碍了选民的直接提名权,是否违背《村委组织法》14 条第 1 款的规定,即“选举村民委员会,由本村有选举权的村民直接提名候选人。”

笔者认为,自荐提名的候选人产生程序并未妨碍选民的直接提名权,而恰恰契合了村委组织法的精神,延展了选民的直接提名权,进一步保障村民自治。村民委员会候选人的提名权在村民个人手里,而且必须是本村有选举权的村民,而不在其他人或组织手里。^[10]

直接提名权不仅包括了选民提名他人为候选人的权利,也包括了选民提名自己为候选人的权利。自荐提名的程序要求,要成为选举的候选人,不一定要有选民的提名,但必须有自己的自荐报名。也就是说,其他选民的推荐不能必然使某人成为候选人,还需要本人的自荐报名。这样对于其他选民的推荐权利即直接提名权是否是一种限制? 判断这一问题的关键在于,被提名的人是否有义务服从选民的提名,从而被迫参加竞选。

法律及有权解释均未对被提名人是否有服从提名的义务作出规定,但这个问题涉及到自荐提名的基本立足点是否可靠,在此有必要予以澄清。笔者认为,参加选举需以本人自愿为前提,被提名人并没有义务服从提名而成为候选人。首先,对被提名人来说,如果承认被提名人有服从提名的义务,对人身将会产生一种强迫,对被提名人属于强加的责任。其次,从将来工作来说,被迫担任某一职务的村委会成员没有积极性,也

难以较好地完成本职工作。再次,从《村委会组织法》的目的上来说,其制定是为了发扬民主,而非鼓励多数人的暴政,大多数村民的意愿需要遵循,但并不能因此剥夺个人的权利。

既然被提名人没有服从提名的义务,在普通的海选提名程序中,若被提名人否定其他选民对自己的提名,其他选民的提名意愿同样得不到实现,从效果上来讲,此时其与自荐提名是同样的。因此,自荐提名并未限制选民的直接提名权。相反,自荐提名将使选举成本降低,在自荐提名中,若被提名人决定拒绝参加选举,不愿参加竞选的选民在开始阶段便得以退出了竞争,这与普通选举程序相比,被提名人被确定为正式候选人以后才能拒绝参加选举,其选举成本将大大降低。

四、自荐提名的改进

浩源村自荐提名的实践对自荐提名的研究提供了许多有益的经验,但也存在一些不理想的方面,如选举委员会对自荐人的资格进行了较严的限制;所有候选人的演讲稿都公示了七天;在符合条件的自荐人报名达17人时,采取了由选举委员会确定最后10名正式候选人的办法。据笔者的后续观察,这些方面均在一定程度上影响了本次自荐提名的效果,需在现有的基础上进行优化。

(一) 自荐人的资格只适宜设定引导性条件

在浩源村本次换届选举中,对自荐人的资格做了一定限制。其规定,有下列行为之一的选民,不宜被选为主任、副主任和委员的职务:(1)正在受司法机关立案或纪检监察机关立案审查的;(2)正在党纪、政纪处分规定限制期内的;(3)违反计划生育政策,正在处罚期内的。

对于村委会候选人资格是否要做限制的问题,学界主流观点持肯定态度。大致理由一方面在于对候选人规定高于一般候选人的资格条件,是一个相当普遍的现象。如宪法关于国家主席的规定、香港及澳门关于行政长官的规定等。^[11]另一方面在于,村委会成员行使的是公共权力,所以他必须具备与行使这种公共权力相称的政治素质、品德修养、经验能力等。^[12]

但笔者认为,对自荐人的资格不宜作出限制。首先,对自荐人资格的限制一定程度上违反了村委会由村民直接提名、直接选举的原则。在村委会的选举中,唯有选民有权提名自荐人,并决定由谁当选。如果在选民资格以外再规定自荐人的资格,将妨碍村民的直接选举权,若村民选出的人正好受到了当时的资格限制,将产生民意与规则的冲突。其次,对自荐人资格的限制容易滋生选举的操控。若将某些模糊性的标准加入资格限制的条款中,如身体健康、工作能力强等,势必额外增加了资格审核人决定自荐人是否能进入自荐人行列的生杀大权。再次,村民委员会是村民自治的基层组织,村民完全有权自主决定自己的当家人。谁能担任村委会成员,需由本村选民决定,除非通过全体选民的直接评判,否则上级组织甚至省级规章的资格限制条款不可对本村发生效力。最后,随着法治的发展和个人素质的不断提高,村民管理公共事务的能力有所提高,村事务的有效管理还有赖于村民对村委会的充分信赖和肯定;更为关键的是,村民普遍具有对自荐人品性及能力辨别水平,不能因村民的文化水平不高而否认村民作为人所具备的最基本的生存智慧,要相信群众的觉悟。^[13]因此,对于自荐人的资格不需要作出限制,但可以设定自荐人资格的引导条件,以更好地引导村民作出理智选择,提高选票的质量。

(二) 向公众公开的自荐人资料需经本人同意

浩源村的自荐提名要求自荐人递交自荐职位的竞职演说词,经审查通过后,所有的自荐人资料和竞职演说词公示7天。

笔者认为,除自荐人基本信息外,自荐人资料的公开需经本人同意,且公开的内容需侧重于竞职演说之外,如自荐人的具体治村方案,自荐人的详细事迹等。首先,自荐人资料公示目的在于选民对信息的充分了解,而不在于群众监督,自荐人有权自主选择公开哪些内容,且为竞选目的,自荐人可要求对自己的竞职演说

保密,以便演说时达到更好的效果。其次,对于自荐人提交的竞职演说词,若发现有违反法律或国家政策的表述,需要提供修改意见,并向自荐人说明法律后果。自荐人有权选择演讲的内容,不应对其进行过多的限制,只能提醒其不得有煽动性的违法言论,若选举当天发生此类情况并造成不良后果,可请求公安机关对其采取强制措施。再次,选举委员会可以鼓励自荐人提供除竞职演说内容之外的各种信息,包括本人详细经历、所获荣誉、技能特长、优秀事迹、治村方案、当选后的详细计划等,可以图文并茂,以便选民充分了解该自荐人的情况。竞职演说内容毕竟在演讲当日都会向公众展示,而其他信息若不公开,公众便无从知晓,特别是无法出席到竞职演讲现场的选民,所能了解到的信息更少。因此,公布本人各方面的积极信息和计划,对自荐人的竞选有利,对其当选以后的工作也是一种约束。最后,对于本人的不利信息,包括曾有某次偷盗行为,甚至受过刑事处罚等都不必强制公布。因为某些事件真实性不好把握,容易造成误伤;每个人都有改过自新的可能,当众公布不利信息对自荐人有歧视的嫌疑,且影响较大的不利信息在村中都会有所传闻,对自荐人本身就是一种约束。选民在竞职演说后的质询环节可以就自荐人的不利信息发问,自荐人可以作出澄清或保证。

(三) 自荐人过多时需通过全体选民预选确定正式候选人

在自荐提名的报名环节结束后,若自荐人正好在适当的差额内,则可以直接作为正式候选人参加选举大会,自荐提名可以在一次选民的全体大会即告终结。但在浩源村自荐提名过程中,当自荐人过多时,其采取了由选举委员会根据自荐人的年龄、品德、为人处事、在村民中的影响等因素,从17名自荐人中确定10名自荐人为正式候选人。

笔者认为,当自荐人过多时,需通过全体选民在选举大会投票的预选环节确定正式候选人。首先,若采取其他方式将限制选民的直接提名权。根据《村委会组织法》的14条规定,只有本村有选举权的村民才能提名候选人,其他任何机关、团体和个人都无权提名村委会成员候选人。^[14]若允许其他主体再从选民提名的候选人中进一步筛选,实际上该主体就直接限制了选民的直接提名权,与法治的精神相违。其次,加入全体选民的预选环节可使选民更全面地了解全部自荐人。通过每一名自荐人的公开表现,选民可以将所有人的信息综合到一起,通过比较作出理智的判断。再次,加入预选的自荐提名程序不会增加选举程序的成本。一方面,若多个同职位的自荐人中有一人得票过半,则可以直接当选为该职位的村委会成员,比起“无候选人选举”的模式,自荐提名的预选程序由于自荐人明确、选民的投票集中,更容易在预选中一步成功选出正式成员;另一方面,选举委员会根据现场效果,如认为不必再公开演讲,按得票顺序选出的正式候选人又无要求的,可以在正式选举时撤销中心会场,采取分组投票的方式,直接由各村民小组接受村民投票。

候选人的自荐提名模式拥有独特的优势,该模式的采用对促进中国农村的直接民主有积极作用,在地域较广的村更为明显。有意愿参加竞选的村民,若在村中没有较高知名度,在传统的海选提名模式中很难得到较多的提名,而成为正式候选人更成为一种奢望。自荐提名恰恰较好地保障了选民的自我提名权。对比海选提名模式自荐提名至少有以下优势:首先,自荐提名中,通过选民自荐报名就可以成为候选人,不需要另行投票选择候选人,减少了一个村民投票的环节,降低了选举成本,同时增强了自荐选民的主动性,从而深化了选举的竞争性。其次,海选提名是选民在没有目标的情况下作出的决定,投票分散且易被操控。而自荐提名中,选民的选票是在自荐人充分的宣传和竞职演说后投出的,选民掌握的信息更全面,目标更全面,减少了候选人在正式程序外的不正当拉票活动。再次,自荐提名的模式增大了知名度低的自荐选民选举成功的可能性,更能体现选举的公平性。一方面,他们成为候选人的门槛较低,只要其自荐便可成为候选人;另一方面,成为候选人后,他们有更多的机会和时间向公众展示自己,并可以在竞职演说时公开面向村民演讲或作出承诺,这样也便于发掘有潜力的村民进入村委会的管理。

结合对浩源村的具体实践的思考,笔者认为候选人的自荐提名模式理想的实施程序为:首先,公布选举通知,包括自荐报名的办法等。其次,在规定的时段接受自荐人的报名,只要自荐人具有被选举权就应列

入自荐名单。再次,整理并在全村范围内以各种方式公布各自荐人的基本资料、竞职演说稿、竞选方针、任职计划等信息。最后,根据自荐报名的情况,若自荐人数量符合法定人数,即直接确定为正式候选人;若自荐人数过多,则进行一次针对所有自荐人的预选,由全体选民投票,按得票顺序选出正式候选人,预选前是否需要竞职演说或召开村民大会,由选举委员会决定。

参考文献:

- [1]史为民,潘小娟,等.中国基层民主政治建设发展报告[M].北京:中国社会科学出版社,2008:55.
- [2]马福云.村委会直接选举的模式研究[J].中国农村观察,2006(4).
- [3]史为民,郭巍青,等.中国村民委员会选举——历史发展与比较研究(上)[M].北京:中国社会科学出版社,2008:536、537、563.
- [4]史为民,郭巍青,等.中国村民委员会选举——历史发展与比较研究(下)[M].北京:中国社会科学出版社,2008:366.
- [5][美]约翰·罗斯.正义论[M].何怀宏,等译.北京:中国社会科学出版社,2006.
- [6][美]迈克尔·沃尔.正义诸领域[M].褚松燕,译.南京:译林出版社,2006:171.
- [7]赵心树.选举的困境[M].成都:四川人民出版社,2003:58.
- [8][法]卢梭.社会契约论[M].何兆武,译.北京:商务印书馆,2006:120.
- [9][英]约翰·密尔.论自由[M].许宝骙,译.北京:中国社会科学出版社,2009:14.
- [10]本书编写组.村民委员会组织法讲话[M].北京:中国法制出版社,2000:69.
- [11]唐鸣.村委会选举法律问题研究[M].北京:中国社会科学出版社,2004:174.
- [12]马俊军.村民委员会候选人资格问题的法律探讨[J].法律科学,2002(2).
- [13]民政部基层政权和社区建设司.中华人民共和国村民委员会选举规程[M].北京:中国社会科学出版社,2001:72.
- [14]李飞.中华人民共和国村民委员会组织法释义[M].北京:法律出版社,2010:73.

On the Self-Nomination Mode of Candidates in Villagers' Committee Election

——from the Perspective of Villagers Committee in Haoyuan Village of Jiangxi

LI Yaojie

(East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: The self-nomination mode of candidates has many advantages, such as, improving candidates' initiative in election, simplifying electoral procedure, raising voters' enthusiasm and quality of ballots. The self-nomination mode, which protects the right of direct nomination, has displayed obvious superiority to mass election in the pilot practice of Haoyuan Village, and needs to be extended in future. However, the following preconditions need to be satisfied for future practices: non-compulsory requirements should be provided for the qualification of self-nominators; personal information shouldn't be made public without self-nominators' consent; pre-election should be used to determine formal candidates when many self-nominators are involved.

Key words: villagers' committee election; self-nomination; candidates; right of direct nomination; Haoyuan Village

(责任编辑:于凤银)