提升村委会选举质量推进农村社会的和谐

——以江苏省村委会换届选举为例

朱娅

党的十九大报告提出：“扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”。村委会选举是村民自治的起点，是保证村民直接行使民主权利、创新基层社会治理、推进经济社会和谐稳定的重要举措，是社会主义民主最广泛、最直接、最生动的实现。

一、村委会换届选举的积极进展

村委会换届选举政治性、政策性强，是社会关注的焦点。2016年底，江苏省第十届村委会任期届满，需依法进行换届选举。从2016年9月开始，截至2017年4月底，按照省委办公厅、省政府办公厅《关于做好全省第十一届村民委员会和第六届居民委员会换届选举工作的通知》要求，全省完成了村委会换届选举工作。作为一项事关改革、稳定、发展大局的重要政治任务，各级党委和政府高度重视、精心部署、执行有力，圆满完成各项任务，取得了显著成效。

1.换届选举平稳有序。全省14477个村委会，有14391个按期完成换届工作，占99.4%，较上一届提高了0.2个百分点；其中，14270个村委会一次性选举成功，成功率达99.2%。

2.选民参选意识增强。本届选举村委会登记率和参选率分别为98.2%和97.2%，参选率较上一届提高了2个百分点。

3.当选人素质明显提高。新一届村民委员会成员73933人，大专以上学历的人员为30337人，占41%，较上一届明显提高。

4.普遍建立了村务监督委员会。在换届选举中，各地依法选举出村民代表886628人，村民小组组长229176人；居民代表330570人，居民小组长115353人。目前，全省完成换届选举的村（居）委会，均依法建立健全了下属委员会。同时，有78566人被依法推选为村务监督委员会成员（以上数据来源：江苏省2017年民政厅《关于全省第十一届村民委员会和第六届居民委员会换届选举工作情况的报告》）。

二、主要做法和经验

总体看，此次村委会换届选举依法平稳有序推进、顺利达成，村民选举意识和积极性较高，选举结果的政治效能显著提高。其特点及累积的成功经验主要有：

（一）高度重视，周密部署，换届工作有序推进

首先，着力顶层设计。在省级层面前期有调查摸底、宣传发动、教育培训、现场观摩等准备工作；之后，2016年9月23日召开了全省村委会换届选举工作会议全面部署；在广泛开展选举中，11月1日召开了全省村委会换届选举工作进展情况专题会议，11月上旬，由省委组织部、省委宣传部、省委政法委、省民政厅、省委农工办、省农委等12个部门组成6个督查组，分别对13个设区市的21个县（市、区）村委会换届选举工作进行了督查。

其次，健全组织机构。各级普遍成立了由党委、人大、政府及有关部门组成的村民委员会换届选举指导或领导机构，形成了党委领导、人大监督、政府实施、各有关部门密切配合的指导监督机制。各地普遍实行了党政“一把手”负责制和领导干部挂钩包片。例如：南通市实行“三包三定三集中”责任制度，即“三包”：镇主要领导包片、联村干部包村、村干部包组，责任层层落实；“三定”即：定人员、定时间、定任务，确保换届任务圆满完成；“三集中”即：集中力量、集中时间、集中精力抓好换届选举工作。

再次，调查研究、摸清选情、分类指导。南京市召开22场座谈会，梳理出可能诱发的问题矛盾四类17条，有针对性地制定了实施方案，做到有的放矢。镇江市对土地流转村、村改居社区、拆迁安置社区、矛盾隐患大的村进行重点调研，形成换届选举前期调研报告报送各级党委、政府参考。宜兴、海门、泗洪等县（市、区）注重分类指导，把握关键少数，把情况复杂、管理薄弱的村放在突出位置，做到“一村一策”“一居一策”。

（二）严格程序，依法办事，保障群众有序参与

严格换届程序，依据有关法律法规规定开展工作，确保了选举程序的合法性和选举结果的有效性。徐州市狠抓关键环节，严把“四关”（选民登记关、选举委员会推选关、候选人提名关、选举投票关），实施全程公开，选举一次成功率达99.3%。苏州市合理分解选举进程，制定时间表和“路线图”，确保选举有章可循、有条不紊。宿迁市坚持“五选七不选”，严格资格审查，确保入口把关到位。仪征市细化操作程序，突出选前、选中、选后三大阶段，采取“三个统一”（即统一每一阶段时间安排、统一每一环节操作程序、统一整个换届选举过程）的选举新举措。

（三）创新形式，拓展载体，加大选举宣传力度

江苏省各地在选举中结合当地实际，积极创新形式，拓展换届工作载体，除广播、电视、报纸、张贴公告等传统手段，还积极结合短信、微博、微信等新媒体加大宣传力度。南京市以智慧社区人口信息为基础，与公安部门人口信息共通共享，做到不漏不重不错；泰州市将换届选举重难点突出问题揉入“样板戏”进行宣传；如皋市在如皋日报上连载《村（居）委会换届选举工作问题》；睢宁县运用新媒体做好换届选举的宣传工作等，均取得了很好的效果。

（四）严明纪律，加强督导，确保选举风清气正

13个设区市均制定了换届选举纪律有关规定、重要信息报送和情况通报制度并加大督查力度，以杜绝选举中可能出现违法违纪违规现象，保证换届选举风清气正。各地严格督促检查，严肃执纪问责。连云港市开展两轮专项督查，及时解决一些苗头性问题。盐城市始终保持高压态势，先后取消候选人资格14人，坚决实行“零容忍”。金湖县与每名参选人签订严守换届纪律承诺书，全县未出现一例违法选举现象，未发生一起涉及选举的上访、信访事件。溧阳市聘用选举“观察员”，邀请“百议堂”理事和“三制”参事参与换届选举工作的重点环节，让村民全程监督选举工作。海门市成立由人大代表、政协委员、民主党派、知名人士等组成的选举观察员队伍，实行全程监督，起到了良好的监督效果。

总体而言，在本次换届选举中贯彻了依法有序推进、群众广泛参与的原则，做到了宣传到位、程序到位、监督到位，对保证村民的自治权利、发展农村基层民主发挥出了极为重要的作用。

三、提升村委会选举质量的启示

村委会选举质量直接关系到村民切身利益的实现和农村治理的和谐有序，江苏省第十一届村委会选举卓有成效，与江苏省各级政府和社会广大民众改革创新基层社会治理、完善基层自治机制的行动密切相关，这为我们探索基层民主选举良性发展的路径提供了可供借鉴的范本。

（一）推进城乡社区融合治理创新

党的十九大报告指出，“要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”江苏省经济社会发展水平位于全国前列，城乡区域协调发展水平较高。江苏省立足于城乡融合发展，围绕着“民本、法治、创新、融合、共享”的社区治理发展理念，深化治理体制机制改革创新，不断提升城乡社区为民服务水平，着力推进城乡社区治理体系和治理能力现代化，为有序开展村委会选举提供了良好的社会基础。

一是进一步完善城乡社区治理机制。源于江苏不断深化、优化的“政社互动”“减负增效”“三社联动”等改革措施，极大地改善了乡村关系，促进了乡村善治。早在2008年，苏州太仓市就率先探索并试行“政社互动”，通过“两份清单”厘清了“行政权力”和“自治权利”的边界，目前全省91%的街道（乡镇）推行“政社互动”，苏南已率先实现全覆盖。13个省辖市均建立社区减负增效“三项制度”，制定了“社区工作事项清单、社区综合考核评比制度、社区印章使用规范清单”等。

二是大力增强社区服务功能。社区服务是保障和改善民生的重要依托。江苏省大力加强社区服务设施建设，开展全省城乡社区综合服务中心达标建设，合理规划建设文化、体育、商业、物流等自助服务设施；加快城乡社区公共服务体系建设，健全城乡社区服务机构，编制城乡社区公共服务指导目录，做好与城乡社区居民利益密切相关的劳动就业、社会保障、卫生计生、社会服务等公共服务事项；创新城乡社区公共服务供给方式，推行首问负责、一窗受理、全程代办、服务承诺等制度；推进社区信息化建设等。

（二）探索村民自治有效形式

村委会选举是村民自治的基础和前提，其基本目标是“维系村庄共同体和改善村庄共同体治理”(仝志辉.村委会选举的村庄治理本位：从户内委托辩难走向选举权利祛魅［J］.中国农村观察，2016〈2〉：2-14）。江苏省进一步健全基层党组织领导的充满活力的村民自治机制，不断增强村民自我管理、自我教育、自我服务的能力，更好地发挥自治组织和村民在农村治理中的主体作用，充分调动其积极性、主动性和创造性。这为村委会选举提供了良好的村庄氛围。

党的十九大报告指出，“要推动协商民主广泛、多层、制度化发展,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”。江苏积极探索“一主多元”的农村基层协商民主机制，各地基层坚持有事多协商、遇事多协商、做事多协商，围绕“和谁协商、协商什么、如何协商、协商成果如何运用”等问题，拓宽协商范围和渠道，丰富协商内容和形式，探索了村民议事会、村民理事会、民情恳谈会、公道会、百姓议事堂、民主听证会等协商民主形式，建立了与本土经验有机结合的各有特色的协商民主机制。影响较大的有连云港海州区形成“党委（总支、支部）领导、议事会决策、村委会实施、监事会监督”的“一委三会”治理模式；溧阳市在中国传统的乡贤治理文化（吃杠茶）的基础上，结合前几年“民主三制”（参事制、票决制、双评制）的基层实践，挖掘协商自治的活水源头，探索并创建新时期社区协商民主实践的新形式“百姓议事堂”；邳州市“四权建设”工作机制，规范和落实村“党组织决策权、村代会决定权、村委会执行权、群众监督权”，最大限度激发基层自治活力，等等。

（三）基层选举地方建制精细

江苏省修订了2001年8月颁布实施的《江苏省实施〈中华人民共和国村委会组织法〉办法》，经省第十二届人大常委会第二十五次会议审议通过，于2016年10月1日起正式实施。此次修订《实施办法》既是对新修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》的贯彻落实，也是对江苏多年来在村民自治方面实践积累的宝贵经验以法律形式进行固化，健全了村民自治的制度框架，创新了村民委员会、村民会议和村民代表会议、村民小组、民主管理、民主监督和社区服务等方面规定，为发展农村基层民主，维护村民合法权益提供法律遵循。

针对新修订的《实施办法》，江苏省细化并出台了《江苏省村民委员会选举规程》、新修订《实施办法》解读、《村（居）委会换届选举工作手册》等规范性文件或学习读本。各市、县（市、区）都能结合实际制定选举细则或实施办法以及换届选举纪律有关规定、重要信息报送和情况通报制度。

（四）加强选举监督及对农村基层组织的监督

当前，农村社会的经济格局、政治生活、社会关系等方面都呈现出新的局面，特别是迅速推进城镇化及合村并镇，使得农村利益格局变迁具有复杂性，因土地拆迁、村民纠纷而积怨的矛盾在换届选举时会集中爆发，导致农村的民主选举受到掣肘。本次换届选举，省级共接访59起，调查处理55起，占比93%（来自前述数据来源），对于全省上万个村而言已经算是极小事件，这和江苏省多措并举加强选举监督以及长期推行的农村法治建设分不开。

一方面，加强选举监督。根据前文所述，除了有省级层面的规章制度、省级层面的督导，13个设区市均制定了换届选举纪律有关规定、重要信息报送和情况通报制度并加大督查力度。

另一方面，加大力度推进农村法治建设，增强基层干部的法治观念，将各项涉农工作纳入法治化轨道。根据江苏省高院通报的2016年度江苏职务犯罪审判工作情况（佚名.江苏高院通报全省法院涉民生领域职务犯罪审判工作情况[EB/OL].https://www.toutiao.com/i6495874611140362766/），从2014年～2016年的数据来看，村（居）委会主任、支部书记、会计等基层自治组织人员在判决生效的职务犯罪被告人中所占比例分别为9.8%、10.1%和12.3%，呈现逐年上升的趋势，主要涉及利用职务侵占骗取或套取国家专项资金、土地征用（补偿）费、征地拆迁等方面，特别是村（居）委会成员共同作案，集体腐败较为严重。加强对农村基层自治组织的监督和违法行为的查处力度有利于切实落实村民自治的“四个民主”，促进农村社会治理的法治化和现代化。

本文系南京农业大学中央高校基本科研业务费人文社会科学研究基金创新项目“习近平‘三农’思想研究”（项目编号：SKCX2018010）的阶段性成果。

（作者单位：南京农业大学政治学院）