

浅析村民直选中的贿选问题

李 洁

(厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005)

摘 要 在中国农村村民委员会选举中 贿选现象严重。贿选已呈多发性、形式多样化、组织严密化、操作隐蔽化等特征。造成这种状况的原因 有经济的因素、制度因素 也有农村社会结构及文化等因素。治理这种现象 首先在于培养村民的民主意识 其他则要合理划分村委会的职能、加强对选举的监督和贿选的处罚力度等。

关键词 村民直选 贿选 法律界定 成因 对策

中图分类号:D630.9

文献标志码:A

文章编号:1002-2589(2010)10-0040-02

马克思说:“选举是市民社会对政治国家直接的、不是单纯想象的而是实际存在的关系。选举构成了真正市民社会最重要的政治利益。”^[1]改革开放以来,经济快速发展带来的民众对公共政治参与的诉求越来越高。为满足这种诉求,中国大力推进基层民主制度建设,在农村开展了广泛的村民委员会直接选举活动。经过近些年的实践,村民自治建设取得了显著的发展和进步。然而,值得注意的是,随着实践的深入和规模的逐渐扩大,这些政治参与与其所必需的制度保障之间存在着日益明显的失衡状况,特别是在村委会选举过程中破坏民主选举的现象很严重,贿选就是其中的一种。

目前,我国涉及村民选举的法律文件有很多,但都没有明确地对贿选的内涵给出完整的法律界定。《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第52条第1款将贿选行为界定为“以金钱或者其他财物贿赂选民或者代表”。《〈村民委员会组织法〉条文释义》中对此也做出了进一步的解释:“以获取选票为目的,用财物或者其他利益贿赂选民、选举人或选举工作人员,使其违反自己的意愿参加选举或者在选举中舞弊,并对选举结果产生影响的行为。”因此,村委会选举中的贿选可定义为:“竞选者本人或者委托他人通过给予或承诺给予村民、村民代表、其他竞选者或者选举工作人员等个人一定的利益来争取当选或意图改变选举结果的不正当竞选行为。”^[2]

一、贿选现象的特点

贿选,表面上是“两相情愿”的权钱交易,实际是民主进程中隐蔽的政治毒瘤。近年来,关于贿选事件的报道不断出现,贿选问题日益突出,并具有公开化的趋势。总的来说,日益呈现出以下几个特点:

1. 贿选现象的多发性

贿选现象开始从少数村庄向多数村庄扩展开来,且大有愈演愈烈之势。村委会选举中的贿选现象不仅经常发生,而且发生的如此简单、随便。村民对贿选现象习以为常,不以为非,认为一手交钱、一手交票的所谓“拉票”天经

地义,没什么大惊小怪。

2. 贿选形式的多样化

贿选的表现由请客吃饭笼络感情、走家串户、口头利益承诺,逐渐变成实物贿赂、现金贿赂。具体说来,馈赠实物主要是行贿者根据自身经济实力赠送给村民物质利益,大到家电、高档衣物,小到香烟、啤酒等日常生活用品。现金贿赂指行贿者多以代金券或现金“换”取选票,“价格”根据其预期收益而定,较为贫穷的村几十元、甚至几元钱一张选票,较为富裕的村则高达几百元、几千元。

3. 贿选组织的严密性

一些经济实力较强的贿选主体参与竞选,已不再是“单枪匹马”地暗中拉选票,而是以家庭或家族势力为单位组织起或明或暗的竞选班子,制定拉票方案,明确分工程序。从选前的暗中贿选拉票到选举中拉人填票再到现场“监票”,都有专人负责,呈现出有组织的活动特点。

4. 贿选操作的隐蔽性

贿选主体由竞选者转向“代理人”,贿选手段由“明修栈道”转向“暗渡陈仓”。我国法制建设的不断推进,政府对于破坏民主选举的行为有了更大的打击力度,这增加了贿选者的风险。为了规避风险,他们往往让亲朋好友或雇人出面行贿拉票,交易行也由原来的明码标价、公开交换改为暗箱操作,由选举前送财物改为先口头“协议”,等竞选成功后再实施交割。这些都极大地增加了贿选行为的隐蔽性。

二、贿选现象成因的多角度分析

村民直选中贿选现象之所以不断蔓延,实际上有其深刻的经济、政治、文化和社会的根源。

1. 农村经济发展的不平衡导致利益格局发生重大变化,“利益原则”驱使参与动机在选举中占重要地位

熊彼特认为,民主是政治家争取领导权的过程,这一过程与市场经济的运行过程相似。选民就像消费者,他的“货币”就是选票。竞选者通过各种途径宣传自己的政治主张,争取人民的选票,选民则用手中的选票“购买”合意商品——投票给贿选者^[3]。贿选者预期利益越大,动机越强

烈,投入成本也就越高。成功当选后将会加倍地将自己的贿选投入快速收回来。而许多落后地区的农民,民主意识淡薄,觉悟不够高,往往容易受眼前短浅的物质利益诱惑,会为一条烟、一包洗衣粉出卖自己的选举权。宁要眼前个人利益,不顾长远公共利益,甚至认为这是“双赢”的游戏,两相情愿,各得其所。

2.从政治发展角度来看,基层权力过大,选举制度不完善让贿选者有空子可钻,处罚力度不大和监督主体的缺位又令贿选行为肆无忌惮。

经济发展使得村委会集体收入增加,集体控制的资源相应增多,村民更多地参与村委会职务的竞争,更多地介入选举。胡荣(2005)认为,并不是一般的经济发展速度或人均GDP的增长促进了村委会选举,而是集体收入的增加使得村民更关心集体事务,更多地参与公共事务和选举,实施选举^[4]。《村民委员会组织法》第19条明确表明,涉及村民重大利益的事项,村委会必须提请村民会议讨论决定方可办理。但在实际实践中,村委会具有相当大的实权,比如管理集体经济,随意使用村集体经济收益等,并且这种权力的行使缺少必要的制约和限制。

3.从文化思想角度看,农村长期存在着家族、宗族观念、官本位意识,广大村民民主观念淡薄,对贿选的认识程度不够。

传统的“官本位”思想、“学而优则仕”,至今仍是广大农村成员普遍认可的谋求社会利益资源的基本手段和衡量人生价值实现程度的基本尺度。权力不仅能给贿选者个人带来利益,更能给其家族带来荣誉感。尤其是在宗族意识较浓的村庄,村委会主任往往成为各宗族争夺角逐的焦点,是否担任村委会主任往往成为判断一个宗族势力的标志。在此观念下,候选人对权力的极度渴求可能导致其人格的扭曲,一些贿选主体为追逐权力,不择手段,甚至通过非法途径来获取选举的胜利。

4.从社会环境角度看,社会中花钱办事的社会风气、以权谋私的不良思想,对村委会选举同样产生了严重的不良影响。

我国党政事业单位领导或代表的选举,大部分是间接选举。其中不时地暴露出被处分的贿选问题,给实行直选的村委会选举带来了不可忽视的影响和示范效应。一方面贿选的组织者采用贿选的手段和各种可行的渠道,另一方面,普通村民易被人收买甚至乐于被人收买。加上农村政治管理相对落后,监管机制不健全,更是给了贿选者空子可钻^[5]。

三、治理村委会选举中贿选问题的对策分析

贿选问题的成因是多方面的,其目的是对当选后预期获得的经济、政治利益的觊觎,此外,也与村民民主意识不高、基层选举制度不健全和村委会职权监管机制不完善等有密切关系。因此,在考虑对贿选问题进行治理时,应该综合多方因素,全面规划、改进,方能最终铲除贿选现象。

1.从实质上落实村民的民主权利,适当弱化村委会的经济管理职能,强化村委会公共服务职能。

村委会作为自治机构,不应该过多地担负公共事务,更不能随意处分村民的集体财产。村委会的社会职能应当被强化,但其经济职能应当被削弱。村委会不应该成为“二政府”,也不应该成为经营性组织。国家在涉及到村民权利的问题上,应该直接听取村民的意见,而不应该通过村委会上传下达。村委会的职能越单纯,村委会选举中的贿选事件就越少。因此,有必要通过立法弱化村委会的经济管

理职能,强化公共服务职能,从制度层面真正让农民当家做主,平稳地推进乡村政治文明发展的进程。

2.加强思想教育,提高农民民主意识和当家做主的意识。广大村民是村民自治的主体,贿选能否得到有效遏制,关键在于提高选民的素质,而加强选民的培训教育是一项长期性、经常性的工作。通过不断增强选民的民主意识、法制意识、责任意识,努力提高选民的拒贿能力,明确权力和责任的关系,认清贿选者“以钱谋权”“以权谋私”的实质和危害,从维护全局利益、集体利益的高度,认识正确行使民主权利的重要性和必要性。

3.完善立法,确定范围及责任归属,规范竞选行为,提高贿选的违法成本,加大对贿选行为的处罚力度。

我国现阶段对村委会选举中的贿选行为缺少刚性的法律规定,对贿选的处罚不明确,力度不大,这些都是贿选行为肆无忌惮的重要原因。以立法解释的形式界定贿选的概念,通过书面的法律条文明确贿选问题的查处和受理部门,以及承担相应的法律责任。通过立法解释或司法解释的形式取代没有法律效力的民政部的通知,对贿选的行为构成进行详尽的规定,既可以规范选举行为,保障村委会的选举秩序;又不过分扩大贿选的范围,影响村民参加民主竞选的积极性和竞选机制的创新。明确乡镇和村委之间的关系,建立越权处罚机制,明确选举过程中的监督主体,建立对村委会选举的有效监督机制。

通过完善村委会选举程序,让贿选者的期望降低为零,没有空子可钻。由于乡镇政府和村级自治组织存在着千丝万缕的联系,因此乡镇政府不应成为村委会选举过程中的监督主体。而应由县级人民代表大会成立一个村委会选举监督小组,专门负责监督村委会选举工作,同时吸纳各乡镇人大代表、媒体工作者、民政等部门工作人员作为观察员参加,专门负责监督村委会选举工作,在选举之日,由监督小组对整个选举进行全过程的监督。

4.提高农民收入,从经济层面改变铲除贿选现象生存的土壤。

村委会选举中贿选现象产生的原因之一就是农民生活还不富裕,贿选者试图通过获得政治资源来获取经济利益。运用美国心理学家马斯洛的“人类需求层次论”分析,人们在面对物质利益和民主权利时,往往选择后者。增加农民收入,改善物质生活水平,才能使我国广大农民从低层次的需求逐步向高层次的需求过渡。政治参与度不断提高,民主意识逐步增强,在面对贿选行为时,也会有更多的选择余地,更不会像现在这样为几十元钱就轻易放弃自己神圣的选举权^[6]。尽管可能无法根除贿选现象,但从一定程度上消除了贿选行为的简单易行,同时增加了贿选的成本,从另一方面起到了遏制贿选行为的作用。

参考文献:

- [1] 马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1956:396.
- [2] 谢玲玉.村委会选举中的贿选问题研究——以浙江省若干存在的调查研究为例[D].北京:中国政法大学,2007.
- [3] [美]约瑟夫·熊彼特.资本主义、社会主义和民主主义[M].吴良健,译.北京:商务印书馆,1999:395.
- [4] 胡荣.经济发展与竞争性的村委会选举[J].社会,2005(03).
- [5] 尹焕三.当代中国选举中的竞争性研究——兼论“贿选”与“竞选”的制度性应对[J].理论探索,2004(01).