


[首 页](#)
[基地信息](#)
[科学研究](#)
[人才培养](#)
[咨询服务](#)
[中心刊物](#)
[学术资源](#)
[学术交流](#)
[机制创新](#)
[在线论坛](#)
[部门链接](#)

- 中国高校人文社会科学文献中心
- 中国高校人文社会科学信息网
- 北京大学邓小平理论研究中心
- 山东大学当代社会主义研究所
- 华中师范大学中国农村问题研究中心
- 北京大学政治发展与政府管理研究所
- 中山大学图书馆
- CNKI全文数据库
- CSSCI
- 中山大学社科处
- Governance and Public Sector Reform
- 国际公共管理网络
- 公共行政的研究和信息资源
- 美国公共行政学会
- 学术批评网

您现在的位置： 行政管理研究中心 >> 新闻详细信息

乡镇长直接选举试点之制度比较/徐斯俊

【字体： [小](#) [大](#) [简](#) [繁](#)】 点击次数: 426次

一、中国大陆乡镇长直选试点

从一九九八年开始，在四川省展开了一系列的乡镇级党政领导干部的选举试点，一直到二〇〇二年的「杨集模式」，可以说为乡镇长选举进行了一系列有意义的民主实验。在中国大陆的政治发展过程中，村委会选举已经实行了将近二十年，且全国各省都已经按照法律进行了至少两届的换届选举。农民通过村委会选举，至少在法定意义上都实现了村民的民主权利。（注）

从一九八二年《中华人民共和国宪法》第一一一条修订开始算起，中国大陆确定在农村基层实行直接选举的方针已有二十年。如果从《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》在一九八七年十一月通过来算也有十五年。在一九九六年，所有三十个省、自治区、直辖市开始着手实行最少是第一轮选举，同时其中十七个省至少完成了三轮选举。

在这近二十年的实践过程中，中国大陆人民由下而上地产生了许多选举制度上的创新，这包括「海选」、「两票制」、「信任票」、「三荐二考」、「公推直选」等等。这些来自人民的制度创新，一方面影响了村委会组织法的修订，也就是朝着更民主的方向修改；另一方面，也影响了乡镇长选举的试点。中国大陆是否能从村委会选举进一步发展到乡镇长选举，以及基层人大选举的改革，一直是国际上以及中国大陆内部对于中国大陆民主进程的关注焦点。

即是在此脉络下，本文检视近年来中国大陆乡镇长选举试点的进展。本文根据大陆学者自身的研究，搜集了九个案例，时间从1998年到2002年。在进行各案的比较讨论之前，有几点整体的背景值得注意。首先，这些案例大部分是由地方（县、市）党委或党的组织部门主导，是否有中共中央的授意，不得而知。在许多情况下可能未必有高层事先的授意。[1]也就是说，在不同次的试点中所产生的「制度创新」，其动力恐怕不能说是来自中共中央，而可能更多是来自基层干部，甚至基层的人民。这股力量是由下而上的。而且，许多大陆学者也观察到，基层干部普遍认为进行更民主化的选举制度改革是大势所趋，甚至一些地方官员干部愿意冒一定的政治风险，抢得此具有「民主化」意义之「政治体制改革」的头筹，并且进一步推进改革。当然，也有一些地方官员在推动具有一定政治风险的民主化实验后，为了害怕风险而退缩的。这在案例比较之后将再讨论。简言之，中国大陆基层民主的推动力是在基层的社会和一些基层干部，也包括一些学者。

二、制度比较

表三列出了这九个案例的比较。表三的比较主要是围绕在几个重要的选举环节：1. 候选人提名方式；2. 确定正式候选人方式；3. 正式候选人为差额或等额；4. 正式选举的方式；5. 选举过程的特点及缺点。根据这些重要环节的指标，每一个案例的选举方式，大陆学者或当地政府都会为该次选举试点取一个特有的名称，这主要包括：「直选」、「两票制」、「两轮三票制」、「三票制」、「公推公选」、「公选」、「人大代表直接提名」、「两推一选」等名称。简单而言，应可以分做两类，那就是「直选」与其它类型。最主要是关于三个环节的方式：「候选人提名」、「确定正式候选人」、与「正式选举」。在这三个重要环节中，有两种衡量的标准，标准一愈是直接让人民直接参与的愈民主，反之则完全由党组织掌控的愈不民主，标准二是在每个环节决定的过程愈具有开放限制愈少的、或竞争性愈强的愈民主。

愈高的愈民主，愈是封闭限制愈多、或是竞争性愈低的愈不民主。

根据表三显示，直选是比较民主的，无论在提名候选人、确认候选人、以及正式提名上，其民主性都可以说是最高的。直选的两个例子「南城乡」与「步云乡」两个例子相比较，南城乡可能还要比步云乡还要更民主些，这取决于两方面：一方面在确定正式候选人的程序上，南城乡是由乡村干部、党小组长、选民代表、人大代表逾千人的演说大会来投票确定乡长候选人两名、副乡长候选人四名；相对而言，步云乡则由政党外各界别、选民提名和自荐者所组成的「选区联席会议」161人，针对15名乡长候选人，可对其中两人投赞成票，相对而言代表性比较不足。此外，步云乡党委所提名的候选人为当然正式候选人，不需要经过「选区联席会议」的预选，形成了不公平。[2]因此，四川省南城乡的乡镇长直选应该算是大陆最民主的一次乡镇长选举了。

与比较民主的直选相比，在十六大前夕出现的「杨集『两推一选』」就显得不如了。正如大陆研究选举的学者贺雪峰所说，「杨集」最重要的实质就是「海推」候选人，也就是让选民不受限制地自由用选票方式，也就是所谓「海选」的方式推举初步候选人。在推举初步候选人方面，步云是采取选民30人联名推荐、或者个人自荐、或者群众组织推荐，而南城乡则是采取类似的自我报名、选民推荐、和组织推荐方式，不过资格限制比较严，要求有两年以上在县范围内副科级以上工作经历，并要有党员与大专学历资格。因此，从候选人提名来说，杨集采「海选」可以说是更民主。不过，深圳的龙岗大鹏镇也是采海选推举候选人，因此「杨集」并非第一个。

但是，除了这第一个环节以外，杨集镇在「确定正式候选人」和「乡镇长正式投票」两个环节都不见得是最民主的。对于正式候选人的确定，杨集镇是由村（居）民代表大会推选初步候选人中选举两人为正式候选人，这种方法应该算是九个例子中比较民主的一种。另外一种是由一些相关上级和该级党政领导所组成的评审团或投票团决定。与杨集类似的，还有四川绵阳采取全体乡镇人大代表预选，河南新蔡孙召乡采取村干部进行第一轮投票、再由所有户代表、党员、乡镇干部进行第二轮投票，确定正式候选人。相较而言，就代表性而言，河南新蔡孙召乡要高于四川绵阳，四川绵阳则与杨集镇差不多。而就「正式投票」这一环节，那「直选」当然要比任何其它形式要更民主。杨集镇作为近年来第二波的乡镇长选举试点的新例子，可以说在「提名候选人」和「确定正式候选人」两个环节上有所进步。但是在正式投票上，则仍未采取已经被采取过的直选。

表三、中国从十五大到十六大期间乡镇长选举方式试点整理

地点	时间 / 选举内容	特有选举名称	候选人提名方式	确定正式候选人方式	等额差额	正式选举方式	选举过程其它特点及缺点
1. 四川省南城乡 [3]	1998 乡长 副乡长	直选	个人报名、 选民推荐、 党组织推荐 产生乡长初步候选人10人、 副乡长初步候选人27人	1. 乡党委选出乡长初步候选人中4人、副乡长初步候选人15人，报县委组织部 2. 县委组织部批覆3人为乡长候选人，8人为副乡长候选人 4. 乡村干部、党小组长、选民代表、人大代表逾千人组成竞职演说大会 5. 经全乡选民进行预选投票确定乡长候选人两名、副乡长候选	差额，乡长候选人 2 名，副乡长候选人 4 名	由选民直接投票，报乡人大备案	1. 进行全乡投票预选，实际共有两轮投票，比较民主； 2. 乡长资格限制两年以上县范围内副科级资历，且要有大专及党员背景； 3. 竞选过程比较简单，老百姓并未在竞选过程中对县里重要事务进行意见表达；选民对候选人了解仍然不够； 4. 预选采用流动票箱，容易出问题； 5. 委托投票过多、未进行秘密划票

				人四名			
	1998 乡党委书记、 副书记、委员	直选	个人报名、党员推荐、组织推荐，	报县委组织部， 符合条件者成为 正式候选人	不详	由乡党员 535人投票	

2. 四川省遂宁市步云乡[4]	1998 乡长	直选	政党、人民团体、群众组织、30名以上选民推荐（产生15名）	1.选委会资格审查 2.初步候选人在选区联席会议上演讲 3.由选区联席会议161人投票，每人可投两票赞成票 4.政党提名人为当然正式候选人之一	差额，3名	选民投票选举，乡人大通过确认选举结果决议	1.依法公开竞选，且可使用媒体，可公开演讲辩论问答，为进步之举 2.组织提名与选民推荐报名程序、不平等 3.初步候选人中有选举机构成员 3.政党提名人为当然正式候选人，并不公平
3. 四川省遂宁市保石镇[5]	1998 镇长	公选制	公开报名 资格审查	1.笔试 2.组织考察 3.面试 4.面试会成员149人投推荐票 5.区党委常委就推荐投票结果确定正式候选人	差额，比例1:2	人大代表投票	1.资格审查程序不严格 2.选民及党员无法参与审核候选人 3.上级参与面试 4.推荐投票非秘密划票
4. 四川省南部县[6]	1998 副乡镇长	公推公选	1.组织推荐 2.群众举荐 3.个人自荐	1.县委组织部资格审查 2.公推公选演讲答辩大会 3.由县党政干部组成之评委会打分，优胜者作为副乡长等额公推建议人选 3.差额人选由代表10人以上联名由公推较次人选中提名	差额，正式候选人比例为一到三人	乡镇人大代表投票	1.在制度内容许范围用足可尝试空间 2.「考选」色彩太浓，降低创新价值。 3.正式候选人产生程序较为复杂
5. 深圳市龙岗区大鹏镇[7]	1998- 1999 镇长、 副镇长	三票制、 三轮两票制	在各推选区经「海选」无记名等额提名推荐（全体选民5259人）	1.组织审查提出初步人选 2.对1068选民代表进行竞选演说 3.1068人进行民主测评投票	等额	人大代表投票 (人大代表45人)	1.第一票与第二票人数多寡本末倒置 2.党委仍涉入提名过程 3.第一票与第二票投票过程不规范
6. 四川省绵阳	1998	人大代表直接提名	乡镇人大代表10人以上直接	全体代表预选	差额	镇人大代表投票	1.秘密划票、公开计票

省郑州市[8]	-1999		直接提名 10人以上直接提名			开计票	2. 抽签进行施政演讲及答辩; 3. 仍有组织干预阴影
7. 河南省新蔡县孙召乡[9]	1999	三轮两票制	群众推荐初步候选人(18人)	1.村干部进行第一轮投票产生三位初步候选人 2.由户代表、所有党员、乡镇所有干部职工进行第二轮投票,确定唯一候选人 3.乡镇党委将此候选人报县委同意	等额	人大代表投票	1.三名初步候选人进行竞选活动 2.资格条件规定必须为中共党员,副科级以上干部,及当地人 3.社会动员工作进行较为仓卒 4.由村干部进行第一轮投票缩小了民主性
8. 广西壮族自治区恭城瑶族自治县恭城镇[10]	2001	公推公选	公开报名资格认定(28人)	1.对500多名由村民代表、党代表、镇干部、人大代表组成之推选代表发表演讲,由28人中选出6人 2.进行第二轮演讲,并进行第二轮投票,选出三名候选人 3.组织考察,县委讨论,推荐其中两位	差额, 2名	人大代表投票	1.公推公选简章公布到参选时间过短,权重了解不够 2.缺少竞选,仅靠单纯演讲,推选代表与候选人之间缺少互动 3.没有秘密划票,选举过程不规范 4.选举公透明性、正性仍不够高
9. 湖北省京山县杨集镇[11]	2002	两推一选	1.选民大会对现任镇政府进行民主评测 2.选民无记名投票等额推荐镇长初步候选人,取前三名	1.召开村(居)民代表大会,由三人中推选其中两人为正式候选人	差额, 2名	人大代表选举镇长	1.「海推」候选人,组织未推候选人 2.宣传无法贯彻,选民不认识民主测评对象 3.推荐与正式选举未设秘密划票处
	2002	两推一选	1.群众无记名投票推荐党委书记初步候选人	1.组织考察 2.县委决定书记正式候选人二名,委员正式候选人多一名	差额,书记2名选1名,委员12名选9名	召开全镇党员代表大会(80位)	4.推荐提名未当场唱票计票公布 5.推荐过程中选民未到50%,甚至未召开选民大会 6.初步候选人得票数、各村推荐正式候选人得票数未公开

三、讨论

整体而言，这些乡镇长的试点，是在不同的环节上，或者就提高参与程度而言，或者就开放竞争而言，设法提高民主的程度。并且规范选举的公开、公平的操作程序。但是值得注意的是，这些试点往往其动力来自基层，规模仍局限于试点，对于乡镇长更民主的选举方式，至今仍未形成在中国大陆整体性、全面性的政治改革政策。

根据2002年出台的「党政领导干部任用条例」，乡镇长的任用在此条例中，候选人的提出并没有采取「群众推荐」或「海选推荐」的办法，相对于1998-1999年在四川所进行的这些试点都要退步。再者，就「确定正式候选人部分」，条例采取了可以在党委会的范围内进行票决，也没有采行在更大的范围内进行「预选」的措施，是第二种倒退。最后，在「正式投票」的环节上，四川由选民「直选」后，再由人大确认的此种既民主也不违法的做法也没有获得采用。这样看来，即使相对于在中国大陆已经成功进行过的这些乡镇长更民主的选举方法，都没有获得「党政领导干部任用条例」的采用。「党政领导干部任用条例」采用的是压低人民参与程度、而在党内的范围内，或者行政程序的范围内，加大开放或竞争程度的做法，来提高制度的民主成分。按照达尔的说法，是走了增加竞争、降低参与的路径选择。

此种发展路径可说是典型的「菁英民主」的路径。一般而言，其优点是容易控制其进程，但是其缺点是未必能够消解社会冲突、以及调和多元利益。如果菁英的民主未必能消弥人民对政治体制的不信任，那么长远而言也无法达到巩固政治合法性的目的。

实际上，从最近的选举我们可以看出，竞争性本身也可能产生扩大参与的效果。最近在村委会、居委会、地方人大的选举中，都产生许多自发「参选」，以及自发「竞选」的案例。这些案例说明中国大陆由下而上的自发性参与出现健康发展的苗头。由此可以看出，即使是国家采取了「有限竞争」的制度，但是，有鉴于其它国家民主化的经验，一旦竞争开始，就需要制度，一旦有了制度，参与的力量就可以藉此扩大。我认为，由「有限竞争」到「竞争之制度化」再到「扩大参与」是一条中国大陆可以采取的健康政治发展道路。这其中，「竞争之制度化」是一个关键重要的中介便项。其实，从第二步到第三步，还有另外一个重要的必要条件，那就是让公民有更宽广的合法自我组织的空间。

简言之，在比较完中国乡镇长选举之制度后，本文认为，中国已经具备很好的「选举制度化」的经验累积，应该在这些丰富而充满创意的经验之上，朝向深化竞争、扩大参与的方向继续进行选举制度化的建设。整体而言，「自我组织之制度化」与「选举竞争之制度化」两者一起，将会是帮助中国大陆社会朝向更加民主大步迈进的关键性因素！

[1] 作者与许多大陆学者多次交换意见所得到的一般性看法。

[2] 史卫民(2000)，**公选与直选：乡镇长人大选举制度研究**，北京：中国社会科学出版社，第444-446页。

[3] 李凡，「南城乡的乡长直选」，**背景与分析**，世界与中国研究所，第三十期，2001年4月29日。

[4] 史卫民(2000)，第428-453页；李凡(2003)，**乘风而来—我所经历的步云乡直选**，西安：西北大学出版社；黄卫平、邹树彬(2003)，**乡镇长选举方式改革：案例研究**，北京：社会科学文献出版社。第248-261页。

[5] 史卫民(2000)，第384-410页。

[6] 黄卫平、邹树彬(2003)，第262-268页。


[7] 史卫民(2000)，第411-427页；黄卫平、邹树彬(2003)，第274-280页。

[8] 史卫民(2000)，第333-349页；黄卫平、邹树彬(2003)，第269-273页。

[9] 黄卫平、邹树彬(2003)，第296-305页。

[10] 黄卫平、邹树彬(2003)，第306-313页。

[11] 李凡,「杨集『两推一选』镇长综述」,《背景与分析》,世界与中国研究所,第四十三期,2002年10月30日;贺雪峰,「『海推』:杨集实验的实质」,《决策咨询》,2002年10月,第26-27页。

 收藏此页 新闻作者:中山大学行政管理研究中心 发布时间:2004-11-8

- 上一篇新闻: 乡镇政治体制改革的“四合一”模式:咸安政改调研报告/郭正林
- 下一篇新闻: 台湾民众想象中的「官派vs. 民选」乡镇市长(摘要)/游清鑫

[【发表评论】](#) [【加入收藏】](#) [【打印本页】](#) [【关闭窗口】](#)

网友评论:

如果您已阅读此信息,或对相关信息有所了解,欢迎您发表自己的评论。您的评论将被网络上的其他读者所共享,我们将对您的慷慨深表感谢。

您的评论在提交后将经过我们的审核,也许您需要等待一些时间才可以看到。谢谢合作。

声明:中山大学行政管理研究中心发布的信息只用于学术研究用途,商业用途不在考虑以及维护的支持;而且在本站发表读者评论,并不代表我们赞同或者支持读者的观点;我们的立场仅限于传播更多读者感兴趣的信息;本中心尽力确保本页面内容的准确性,有关内容可能会根据实际情况随时更新或修改,恕不另行通知,不便之处敬请谅解。

[关于我们](#) | [版权隐私](#) | [友情链接](#) | [网站地图](#) | [Copyright](#)

联系地址:广州市新港西路135号中山大学行政管理研究中心(510275) 电话(传真):020-84038745 | Email: lpxzgl@mail.sysu.edu.cn

版权所有©2006 All rights reserved.