

## 从潜江人大选举事件看中国基层民主的发展

李凡

【我要评论】 【该文章阅读量: 224】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

2003年11月28日湖北省潜江市第五届人大换届选举投票结束后,包括第四届市人大代表姚立法在内的32名自荐参选人全部落选。这件事引起国内社会公众的关注,值得深入探讨。

### 一、事件发生情况

潜江市第五届人大代表的换届选举拟重新选举出324名市人大代表,选举的过程中除了有关方面提名的候选人之外,姚立法等32名自荐候选人也宣布参与竞选。这些候选人以自荐的身份由十名选民联名支持的方式成为初步候选人,并随后展开了他们的竞选活动。32名自荐候选人中既有市和一些镇的人大代表,也有教师、村委会主任、村支部副书记和工人等。在随后的“反复协商酝酿”的过程中,大部分被协商掉,只有两人出现在正式候选人名单中。在11月28日的投票中,有选民在“另选他人”的栏目中投了这些候选人的票,但这32名自荐候选人没有当选。其中有两位自荐候选人在“另选他人”的投票中和正式候选人一起,都因为不够半数而没有当选,按照《选举法》的有关规定,这两名候选人应该在随后进行的“另行选举”中作为正式候选人参选,但镇选区指导组以选民没有“选举意愿”而“自愿放弃”另行选举为由,没有进行另行选举,造成这两个选区代表的空缺。从最后结果来看,这32名自荐候选人无一当选。

从现场观察和事后调查的情况来看,潜江市的本届人大换届选举,最主要的问题是操纵选举的痕迹明显,这是造成这些自荐候选人落选的主要原因之一。其实,从这32名自荐候选人的自身素质和群众拥护的程度来看,并不一定都会当选为人大代表,但是他们能否当选为人大代表应该有一个公平公正的选举过程来体现,即由选民的选票来决定,被非法操纵的选举只能造成选举的不公正。

总的看来,存在的违法违规问题很多(这些违法违规的具体内容不再重复,可以参考姚立法的调查报告以及笔者在《背景与分析》特刊第五期上的文章),已经引起各选区选民的强烈不满,有的当场就到市里进行抗议,有的则在事后表达了他们的意见。

姚立法依据其对这次选举所做的调查,整理出一份有关潜江选举违法违规现象的详细材料,已经寄给全国人大常委会,要求全国人大启动特别调查程序,委派特别调查组对潜江人大选举违法事件进行调查。姚立法的做法得到了潜江市许多选民的支持,计有3821名选民联名签署。

### 二、姚立法等人为什么会落选

姚立法于1998年当选为第四届潜江市人大代表。在五年的代表任期内,这位教师出身的人大代表为潜江的教师、农民等的利益做了大量的工作,他对潜江市政府的一些批评实际上为规范政府行为和促进法治建设做出了很大的贡献。因此姚立法不仅为个人赢得了很高的名声,也为潜江赢得了很高的名声。应该承认,姚立法在五年的代表任职期间难免会有一些错误,他有些急于求成的做法导致树敌过多,积怨过深,但是谁也不能否认姚立法在潜江百姓中的声望。这次选举投票中,姚立法虽然在他所在的市教育系统选区只得了539票,排在第三位没有当选。但是这个选举结果是值得提出疑问的。在诸多外来的压力下,许多市教育系统的老师不敢投姚立法的票,这是一个原因。虽然姚立法在本选区中没有得到足够的票数,但是他在另外的选区中得到了相当多的“另选他人”的选票,例如在园林办事处选区的投票中,姚立法在2900多张实投票中获得了800多张选票。园林办事处并不是姚立法所在的选区,姚立法能在这个选区得到如此多的选票,而且是以另选他人方式得到的,这说明姚立法在潜江的干部和群众中享有很高的威信。在潜江市政府的选区中,有人在“另



- 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

选他人”中投了姚立法一票，这些都表明姚立法在潜江是有很强的社会基础的。由此反观姚立法在市教育局系统选区中仅得到539票，这个结果使人感到异常。

近年来，姚立法不但为潜江人民办了很多实事，也催生着潜江老百姓的法治意识和民主意识。一些潜江的老百姓包括老师和农民等也想仿效姚立法竞选市、镇人大代表，或者竞选村委会主任，这样就在潜江形成了群众自发进行法治建设和民主建设的良好氛围。这基本上符合2003年5月在深圳和11月在北京出现的一些自荐候选人参加人大代表选举所引发出来的基层人大选举制度改革的发展趋势。从数量上看，潜江32名自荐候选人的参选基本上是北京和深圳参选人数的总和；从质量上看，一个市（县）出现如此众多的自荐候选人是改革深入发展的体现。从这种意义上讲，潜江成了目前中国普通老百姓民主与法治意识发展最充分的地方之一。但是对于有的人来说却难以接受，于是不择手段地执意要将这类候选人排除于当选之外。

但是，这样做的结果可能恰恰相反，选举之后潜江市内议论纷纷，尤其在教育系统议论更大，影响了地方政府和党委的威信，而且容易形成不稳定的因素。

### 三、中国基层民主发展的瓶颈

潜江选举事件的发生，表明了中国基层民主过程中的两个不同方向的发展趋势，这两个趋势的发展不但会决定中国基层民主发展的前景，而且也会对中国的民主政治发展产生深远的影响。

中国基层民主的发展从1987年农村村委会选举开始，在农村中发展民主的实践解决了一系列阻碍中国民主发展的理论问题，例如农民文化水平低能不能开展民主？农村经济发展水平低能不能实行民主？在一个没有民主发展历史背景的民族中能不能发展民主？等等。从农村实践来看，上述疑问都得到了解答，基层民主已经在农村站稳了脚跟，而且在农村的实践之后得到了进一步的发展。以农村基层民主为基础，中国基层民主的发展一是向上，要向乡镇一级的民主过渡；二是要进城，从农村发展到城市，在城市的基层取得进展。目前这两个方向都在实践中有所突破，基本上是成功的。

2003年各地基层人民代表大会出现的选举自荐热是中国基层民主发展的一个新的领域，也将基层民主的发展提高到了一个新的阶段。中国基层人大选举中的新变化是农村和城市社区基层民主发展的自然产物。当农村村委会和城市基层社区进行了直接选举之后，直接的问题就是基层人民代表大会的选举能不能也像基层的选举一样与时俱进，将法律所规定的直接选举落实到实践当中，在这样的背景之下所出现的基层人民代表大会的自荐参选是很自然的。过去已经有不少地方对乡镇一级的人大选举进行了改进，一些普通选民通过竞选成为乡镇的人大代表。现在这个变化已经推进到了城市。但是，从选举的程序方面来看，现行的中国基层人大选举制度还远远不能适应改革的需要，还需要对选举制度和程序本身加以改革。

潜江的选举实践无疑指出了基层人大选举程序中的问题，体现了改革的必要性。现行基层人大选举制度的许多程序安排已经无法适应基层民主发展的需要，有些地方正是利用了选举程序中所存在的问题，有意地操纵选举。由此可见，为了适应中国基层民主的发展趋势，基层人大的选举制度必须进行改革，不然就会阻碍基层民主的发展。

中国基层民主的发展过程中也存在着另外一种倾向，那就是某些地方政府或者某些利益集团为了自身的利益不愿或者阻挠基层民主的发展，这主要体现在各地比较紧张的乡镇和村的关系上。乡镇政府惟恐丧失其控制村的权力，不愿意贯彻中央有关文件和法律的规定，继续干预村民自治。在城市社区，一些街道也同样干预社区居委会的自治，随意撤换经居民选举产生的社区居委会成员，干预社区事务。同时，目前乡镇一级的直接选举也难以开展，近期内很难进行较大的试验，而乡镇长的直接选举则更可能遥遥无期。这一切都使人感到中国基层民主的发展遇到了严重的阻碍，这使得中国民主的发展走基层民主的道路，即从基层自下而上的逐级发展，由于没有自上而下的政治和民主改革加以配合而陷入困境。这也许就是中国民主发展途径中基层民主发展的颈部。

潜江选举事件可能就是在这个颈部的体现。2003年深圳和北京的基层人大代表的选举改革中有少数自荐候选人被选上，但相对基层人大300左右的代表名额，自荐当选的人大代表只有一至二名，所占比例非常小。但是从宏观来看，可能涉及到了中国政治体制改革中敏感的既得利益问题。

### 四、几个需要解决的问题

- 2007年度十大改革新闻评选揭晓
- 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知
- 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

潜江选举事件暴露出来了中国基层民主发展中几个没有解决的问题，也是时常困扰着中国民主发展的问题，这些问题不解决将会阻碍中国基层民主的发展。

### 1.基层民主的发展是否会引起不稳定

从潜江选举事件来看，阻止姚立法等人当选的一个公开理由就是姚立法等人的介入使得潜江出现了混乱，影响了潜江的形象，阻止了潜江的发展。选举动员大会上就有人公开讲，只要姚立法不当选，投资就会到潜江来，潜江的经济就会发展，政府对于教育的投资也会增加。按此思维逻辑，正是由于出现了姚立法才使得潜江的政治局面在过去的几年里变乱，政府的秩序让姚立法打乱，潜江的形象变坏，潜江的经济不能发展。

这样的解释从宏观上看，符合一些人认为中国不能搞民主的理由，认为中国搞民主就会陷入混乱。但真实的情况并非如此，就是从潜江的情况来看也完全不是那么回事。

姚立法在潜江所进行的维护基层群众利益，包括教师和农民的权益，对政府一些不合理不合法的事情以及程序提出意见，促进了政府行政行为的进一步规范。正是由于姚立法的存在和对一些事情的公开批评，使得潜江市政府开始关注法律、程序和政策，像姚立法这样的人大代表监督和政府行为自律的互动，才使得法治精神在潜江得到了体现，民主得到了发展。潜江的一些官员私下里也承认姚立法的行为对政府的依法行政是有好处的。实际上，潜江在这几年并没有变乱，经济也得到了一定程度的发展，老百姓的怨言也得到了一部分的消解。

发展民主会引起社会混乱的说法有一定的普遍性，但潜江的社会并没有因为姚立法的存在导致更多的农民集体上访，而是更多的农民和基层群众拿起法律武器向不合理的政策及违法的行为进行斗争。所谓引起混乱的说法是一些人已经习惯了直接控制权力、随意制定法令和政策，他们不习惯于在批评和监督之下行使权力，便将这种现象称之为混乱，为自己的行为辩解。一个合理的政府治理过程是需要监督和批评的，而潜江正是由于姚立法等人的存在将监督和批评变成了现实，这就使得一些叶公好龙者的面子受不了，无法接受这种变化了的现实，因此称之为“混乱”。

### 2.如何看待基层群众尤其是农民的“合法”参与

潜江所出现的农民和基层群众试图用竞选市人大代表的方式来维护自己权益的做法是走法治化道路的一种尝试。这是中国政治文明进步的体现。农民愿意用法治的方式来解决和政府面临的问题，用合法的方式来维护他们的权益，这是中国农民和基层群众的一个重大进步，搞“议会政治”要比走“街头政治”好得多。这样的发展道路可以改变中国传统的治乱之路，使中国摆脱不稳定的农村因素。这样的进步应该是值得鼓励的。

既然潜江的农民们已经要走合法的法治道路，就应该给予回报和鼓励，而不是全部封杀，封杀的结果只能让农民对政府失望，逼迫农民走“街头政治”。如果对于农民和基层群众的合法维权，地方政府的反应是自己在违法，将会动摇群众对“法治建设”和“政治文明建设”的信心。从中国农民问题的现实来看，法治化的道路是正确的道路，但是农民的法治道路，需要地方政府的法治化的回应，这种良性的互动是建立中国政治文明的基础。

### 3.中国的民主发展应该有自己的道路

中国民主的发展是一个方向。很多人会讲，搞民主他们并不反对，但中国目前的情况是时机不成熟，中国的客观情况不允许发展民主，老百姓也没有民主的意识和要求。现实的中国社会、经济、文化和政治的条件已经催生和发展了中国的民主进程。目前众多关于民主的议论中，许多人认为基层群众由于文化和经济水平低，素质比较差，所以中国发展民主较好的办法是先形成高层的民主。也有的认为应该将这个范围扩大，实行包括社会精英在内的精英民主。所谓的社会精英包括了知识界和经济界的精英，他们认为这样的民主可以比较好地平衡社会。从民主发展的途径角度和中国的现实出发，这些看法有着积极的一面，但可能较难实现，也与当前世界民主发展的趋势不相符合。从中国基层民主的实践来看，中国的老百姓虽然对民主的概念和理论认识不清，也不能从理论上回答民主的真正含义，但是他们已经采用民主的方法来维护自己的权益，维护社会的公正，并在实践中推动了民主制度的建立和发展。因此在中国已经推行了基层民主多年之后，基层群众的参与热情已经在一定程度上被调动起来以后，并且基层群众已经通过民主的过程感觉到人权和公正可以得到一定程度的伸张以后，再提出在中国的民主发展道路中将这些人剔除出去，是无视中国的现实，也

很难为中国的基层老百姓所接受。中国民主的发展从开始的时候所采取的过程顺序，是首先从基层民主自下而上的过程进行，而不是从精英民主自上而下的过程进行。在已经有了这种过程顺序的政策选择之后，再进行剔除普通群众的民主发展道路已经是不可能的了。

姚立法等32名自荐候选人代表的是基层群众，他们本人也都是基层的群众，其中有很多是普通的农民和工人。但是中国基层民主的现实已经表明，中国政治发展过程中将这些基层群众排斥在外已经是不可能的了，潜江出现的踊跃自荐参选的现象表明，中国某些地区的基层群众已经开始用积极的法治手段来维护自己的权益，来参与政治过程了。因此，中国的现实是要建立一个社会所有阶层共治共赢的“共和”局面，大家一起参与，共同走上中国民主发展的道路。现在可以进行的选择是在基层民主已经推动并且有很大的影响以后，如何保护群众的热情，使民主得以扩大和巩固。

#### 4. 基层群众如何参与政治民主的过程

从实践的角度来看，目前基层群众维护自己的权益、维护社会公正、参与政策过程有几个方面的途径可以进行。一是通过基层社会群众组织的选举和管理来参与，这就是指农村村委会的选举和城市社区居委会的选举以及选举之后的自我管理。这是目前基层群众普遍参与民主的方式，已经取得了很大的成就，但是也有相当大的局限性。二是通过维护社区权益的斗争来参与，这主要是指近几年里城市社区居民通过业主维权的方式与物业公司、开发公司以及他们背后的一些机构所进行的斗争。这已经在全国各地引起了广泛的争论，从事态的发展来看，业主的维权行动直接导向了民主的发展。三是通过社团组织的建立，社会群众以呼吁、直接参与、影响媒体等方式进行活动，进而影响政府决策的过程所进行的参与。这些年来这些活动涉及到了环境保护、弱势群体权益维护、法律援助、社会公益以及最近出现的艾滋病关怀等。

除了上述三种基层群众的参与之外，就是近年来在全国一些地方所出现的群众参与人民代表大会选举的途径。这一发展和变化虽然不是启自于2003年，但是从社会舆论和要求上看，2003年形成了广泛的和有利的呼吁，要求进行基层人民代表大会的改革。基层人民代表大会的改革将会给广大群众提供一个直接参与决策过程的机会，并在这个过程中对政府形成监督并规范政府的行为，这是一个非常好的开局。基层人民代表大会实行的是直接选举制度，可以将热心参政议政并具有一定能力的基层群众直接送入到人民代表大会中，这对中国的政治发展和民主建设是有好处的。实际上潜江选举事件就是这个过程的体现，但潜江选举事件所遇到的挫折也证明了这种政治参与的大门尚未打开。

#### 5. 加大基层人大改革试点的力度

基层人民代表大会的改革和群众通过参选参与政府决策过程将有可能是推动中国民主发展的一个重要阶段。在基层人民代表大会改革的起步阶段，比较可行的办法就是进行人民代表大会选举制度的改革，并以此为契机，进一步扩大基层人民代表大会的改革。

基层人大选举制度的改革应从试点开始。选举改革包括提名制度、候选人产生制度、竞选制度、投票和点票制度等。较好的办法是将提名制度放开，以自荐并由十名选民联名的方式产生初步候选人。如果初步候选人比较多，在候选人产生的过程中不应该再使用“反复协商酝酿”的办法，可以用预选的方式加以解决。目前城市社区选举中的预选是采用了居民代表进行投票的方式。在基层人大的预选中，这种方式可以考虑进去。但人大的选举还是要照顾到“系统”选举这样的传统做法，不宜走得太快，因此也可以考虑其他方式。候选人产生以后应允许候选人进行竞选活动，包括在选区内张贴选举海报，拜访居民家庭和选举单位，也可以进行演说。投票过程的改革可以减少委托投票的数量，减少或取消流动票箱，投票时采用秘密划票制度。投票结束以后要马上公开点票，并及时公布选举结果。

选举结束以后，不论这个选区的人大代表的构成如何，不论是什么人当选上了，都要坚持满一届，看一看试点的地方人大在这一届任期中的决策过程、监督政府、代表群众利益以及法治建设中到底会出现什么样的问题。然后根据实践的结果来决定这样的改革值不值得推广，能不能够推广，如果结果确实比较好，就应该毫不犹豫地加以推广。

中国民主发展之路不会是一帆风顺的，就像潜江市此次选举事件一样。但如果朝着维护社会公正、维护社会稳定、坚持法治精神、坚持民主政治的方向前进，不但可以解决潜江出现的问题，也可以解决中国民主发展道路上出现的问题。这大概就是应该从潜江选举事件中所得到的经验教训

了。

(作者系北京世界与中国研究所所长)

来源: 人大研究 2004年第4期 来源日期: 本站发布时间: 2004-5-24

[【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。

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024\*768 浏览本站 程序运行时间: 0.032秒