

政治参与蓝皮书[®]

BLUE BOOK OF POLITICAL PARTICIPATION

· 权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

中国政治参与报告

(2011)

ANNUAL REPORT ON POLITICAL PARTICIPATION
IN CHINA (2011)

主 编/房 宁
副主编/杨海蛟
执行主编/史卫民



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2011
版



政治参与蓝皮书

BLUE BOOK
OF POLITICAL PARTICIPATION

中国政治参与报告 (2011)

主 编 / 房 宁
副主编 / 杨海蛟
执行主编 / 史卫民

ANNUAL REPORT
ON POLITICAL PARTICIPATION IN CHINA
(2011)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治参与报告. 2011/房宁主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 5

(政治参与蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2290 - 9

I. ①中… II. ①房… III. ①公民 - 参与管理 - 研究报告 - 中国 - 2011 IV. ①D621. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 062035 号

政治参与蓝皮书

中国政治参与报告 (2011)

主 编 / 房 宁

副 主 编 / 杨海蛟

执行主编 / 史卫民

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 王 绯

责任编辑 / 李 响

责任校对 / 王 亮

责任印制 / 岳 阳

品牌推广 / 蔡继辉

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 23.25 字数 / 396 千字

版 次 / 2011 年 5 月第 1 版 印次 / 2011 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2290 - 9

定 价 / 68.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

法律声明

“皮书系列”（含蓝皮书、绿皮书、黄皮书）为社会
科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有
该系列图书的专有出版权和网络传播权，其 LOGO () 与
“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商
行政管理总局商标局登记注册，社会科学文献出版社合法拥有其商
标专用权，任何复制、模仿或以其他方式侵害 () 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商
标专有权及其外观设计的行为均属于侵权行为，社会科学文献出版
社将采取法律手段追究其法律责任，维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的
违法行为进行举报。电话：010-59367121。

社会科学文献出版社

法律顾问：北京市大成律师事务所

政治参与蓝皮书编委会

主 编 房 宁

副 主 编 杨海蛟

执 行 主 编 史卫民

编委会成员 (以姓氏笔画为序)

史卫民 李良栋 负 杰 杨海蛟 张明澍

陈红太 房 宁 周少来 赵秀玲

编 务 李国强 涂 锋

摘 要

现代政治是一种典型的参与性政治。改革开放以来，广泛和有序的中国公民政治参与，已经成为发展社会主义民主政治极为重要的内容。真实地反映中国公民政治参与各方面的情况，揭示公民政治参与的基本规律，分析公民政治参与面临的主要问题和解决方法，既需要实践经验的总结，也需要更深入的理论阐释。

本书是第一本由国家权威机构发布的中国公民政治参与蓝皮书，作者均来自中国社会科学院政治学研究所，除了政治学研究所的研究人员外，在政治学研究所攻读博士、硕士学位的部分研究生亦参加了文稿的写作。全书分为总报告、综合研究篇、数据分析篇和案例分析篇四大部分。总报告概述了改革开放以来中国公民政治参与的发展历程，重点说明的是 2004 ~ 2010 年中国公民政治参与各方面的情况，并结合已有的数据，从选举参与、人民团体和群众自治组织参与、政策参与、接触式参与、政治参与意识及政治参与评价五个方面对当前中国公民的政治参与水平作了综合评估。综合研究篇只收录了一份报告，重点阐释政治参与涉及的一些基本理论问题。数据分析篇的内容是基于国内统计数据和问卷调查数据的公民参与分析，所收录的十份报告，既涉及不同选举中的公民参与，也涉及不同公民群体（村民、农民工、大学生）的政治参与情况，还涉及公民整体的政策参与和中国职工的政策态度，以及公民的参与意识和公民对公共服务的基本评价。案例分析篇收录的六份报告，包括个案观察报告（对苏州市社区居民委员会直接选举的调查）和地方改革或创新公民政治参与方式的综合调查报告（对哈尔滨市的公民立法参与、成都市的新型村级治理机制、河南省的“四议两公开”、天津市武清区的村民代表会议制度创新、浙江省乐清市的“人民听证”制度的调查），都是基于实践经验的总结和分析。希望这些政治参与的重点案例能够引起社会的广泛关注。

Abstract

Modern politics is typical of participatory politics. Since the inception of reform and opening up policy, Chinese citizens have undertaken extensive and orderly participation in political affairs, which is also significant for developing socialist democracy politics. For reflecting the Chinese citizens' political participation truthfully, revealing the fundamental rule of political participation, and analyzing the main issues and corresponding solutions as to political participation, it is imperative to integrate both practical experience and theoretical interpretation on this subject. This book is the first blue book about Chinese citizens' political participation published by a national level academic authoritative organization. All the contributors of this book come from Institution of Political Science of CASS. Apart from the researchers, some Ph. D. and graduate students in the institution also contribute for the book.

This book has four parts: the general report, the integrated research, the data analysis and the case study. The general report gives an overview of the Chinese citizens' political participation development since the inception of reform and open up policy. It emphasizes the period of 2004 to 2010. Based on data analysis, it also gives a comprehensive evaluation on the level of political participation in China. This evaluation is undertaken from five aspects: election participation, peoples' organization participation, policy participation, contacting participation, political participatory consciousness and evaluation. The integrated research part has one report. It emphasizes some basic theoretical issues concerning political participation. The data analysis part is about the studies of citizens' participation based on both statistical data and survey data. It has ten reports on the citizens' participation in various elections, and on various citizen groups, such as villagers, peasant-workers and university students. Policy participation in general and the workers' attitudes to public policies are analyzed in two reports respectively. Two other reports on the citizens' participation consciousness and their evaluation on public services are also included in this part. The case study part has six reports, of which one is a case observation and the other five are comprehensive researches on local reforms or initiatives about citizens' political participation. The observation report is on the direct election of community residents' committee in Suzhou. The subjects of the

comprehensive research reports include the citizens' legislative participation in Harbin, the "new type of village governance" in Chengdu, the "four discussion and two openness" in Henan, the innovative villagers' delegate meeting in Wuqing District of Tianjin, and the "people's hearing of witnesses" in Yueqing of Zhejiang. The reports are all based on summarized practical experience and analysis. It is hopeful that these key cases about political participation will bring about extensive social concern on this research subject.



目 录

Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 改革开放以来中国公民政治参与的发展 史卫民 / 001

Ⅱ II 综合研究篇

- Ⅱ.2 中国语境下的政治参与与民主治理 周少来 / 063

Ⅱ III 数据分析篇

- Ⅱ.3 1995 年以来中国公民的人大代表选举参与 孙平平 / 079
- Ⅱ.4 2001 年以来城市社区居民委员会选举中的居民参与 张立进 / 093
- Ⅱ.5 2001 年以来村民委员会选举中的村民参与 李忠汉 / 100
- Ⅱ.6 2001 年以来中国农民的民主决策、民主管理和
民主监督参与 李 猛 / 110
- Ⅱ.7 2001 年以来中国公民的公共政策参与 涂 锋 / 129
- Ⅱ.8 中国职工对公共政策的基本态度
——基于全国总工会三次问卷调查的分析 史卫民 牛沁红 / 144
- Ⅱ.9 2001 年以来农民工的政治参与 王 楠 / 184



B.10	2001 年以来中国大学生的政治参与	黎越亚 孙朋朋 张 旭 / 198
B.11	2001 年以来中国公民对政府公共服务的评价	龚仁伟 李玉耘 / 213
B.12	中国公民的政治参与意识	曲 甜 / 223

B IV 案例分析篇

B.13	公民在地方行政立法中的参与 ——以黑龙江省哈尔滨市法制办的立法为例	孙彩虹 / 236
B.14	城乡一体化和农民参与催生“新型村级治理机制” ——成都市创立新型村级治理机制的调研	陈红太 / 251
B.15	河南省村党支部、村民委员会 “四议两公开”工作法浅议	周庆智 / 274
B.16	天津市武清区村民代表会议制度创新研究	贡 杰 / 281
B.17	乐清“人民听证”的公民参与维度论析	韩 旭 / 292
B.18	江苏省苏州市社区居民委员会直接选举 观察报告	杨思派 李忠汉 曲 甜 孙平平 / 306



CONTENTS

Ⅱ I General Report

- Ⅱ. 1 Development of National Political Participation in China's
Reform and Opening up *Shi Weimin / 001*

Ⅱ II Integrated Research

- Ⅱ. 2 Political Participation and Democratic Governance in Chinese
Context *Zhou Shaolai / 063*

Ⅱ III Data Analysis

- Ⅱ. 3 China's Civic Participation in the Elections of Deputies to the
People's Congress since 1995 *Sun Pingping / 079*
- Ⅱ. 4 Civic Participation in the Elections of Urban Residents'
Committee since 2001 *Zhang Lijin / 093*
- Ⅱ. 5 Civic Participation in the Elections of Villagers' Committee
since 2001 *Li Zhonghan / 100*
- Ⅱ. 6 Chinese Peasants' Participation in the Democratic
Decision-Making, Administration and Supervision since 2001 *Li Meng / 110*



- B. 7 China's Civic Participation in the Processes of Public Policy since 2001 *Tu Feng* / 129
- B. 8 Chinese Workers' Basic Attitudes to Public Policies: Analysis Based on Three Surveys by All-China Federation of Labor *Shi Weimin, Niu Qinrong* / 144
- B. 9 The Peasant-Workers' Political Participation since 2001 *Wang Nan* / 184
- B. 10 The University Students' Political Participation since 2001
Li Yueya, Sun Pengpeng and Zhang Xu / 198
- B. 11 Chinese Citizens' Evaluation of the Public Service since 2001 *Gong Renwei, Li Yuyun* / 213
- B. 12 Chinese Citizens' Sense of Political Participation *Qu Tian* / 223

IV Case Studies

- B. 13 Civic Participation in the Local Administrative Legislation
—A Case of Legal System Office, Harbin, Heilongjiang Province *Sun Caibong* / 236
- B. 14 "New Mechanism of Village Governance" Accelerated by Urban-Rural Integration and Peasant Participation
—A Case of Chengdu, Sichuan Province *Chen Hongtai* / 251
- B. 15 "Four Discussion, Two Openness" Operating Procedure in CCP Branch and Villages' Committee, Henan Province *Zhou Qingzhi* / 274
- B. 16 Institution Innovations about Villagers' Representative Meeting in Wuqing District, Tianjin *Yun Jie* / 281
- B. 17 Civic Participations of "People's Hearing of Witnesses" in Yueqing County, Zhejiang Province *Han Xu* / 292
- B. 18 The Investigation Report of Direct Elections of Residents' Committee in Suzhou, Jiangsu Province
Yang Sipai, Li Zhonghan, Qu Tian and Sun Pingping / 306



总 报 告

B.1

改革开放以来中国公民政治参与的发展

史卫民

中国共产党第十七次全国代表大会报告明确指出：“坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务，管理经济和文化事业。”^① 从中国公民政治参与的实践发展看，大致可以将公民政治参与分为选举参与、政策参与、人民团体和群众自治组织参与、接触式参与等类型。本报告采用相关统计数据和 20 世纪 80 年代以来国内科研机构、高等学校的一些重要问卷调查数据，说明改革开放以来中国公民政治参与各方面的发展情况，并对当前中国公民的政治参与状况作出基本评估。这样的评估，只是对中国公民政治参与的一次归纳性总结，并尝试建立一套中国公民政治参与的评估指标体系；希望通过今后持续的研究，逐步修正和完善这一指标体系。

① 胡锦涛，《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》（在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告，2007 年 10 月 15 日），《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，2007，第 28 页。



一 1978 ~ 2003 年中国公民政治参与的发展

1978 ~ 2003 年中国政治参与的发展，大体可以划分为三个阶段。

（一）恢复公民的选举参与（1978 ~ 1981 年）

1966 年爆发的“文化大革命”，中断了自 1953 年以来中国公民普遍参与的基层人民代表大会代表选举，不仅使《中华人民共和国宪法》规定的中国公民的选举权无法正常行使，^①亦严重破坏了中国的人代表大会制度。1977 年 8 月召开的中国共产党第十一次全国代表大会正式宣告“文化大革命”结束，随即着手恢复在民主选举基础上的各级人民代表大会，重新发挥人民代表大会制度的重要作用。1979 年 7 月 1 日第五届全国人民代表大会第二次会议通过新的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》（简称《选举法》）和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（简称《地方组织法》，从 1980 年 1 月 1 日起施行），规定县、人民公社（镇）两级人大代表均由选民直接选出。1979 年下半年，全国有 66 个县、自治区、不设区的市和市辖区进行了两级人大代表直接选举试点工作，1980 年下半年开始全国范围的两级人大代表直接选举，1981 年底选举全部结束，全国共登记选民 539394620 人（占全国总人口 969928480 人的 55.61%），参加投票选民 516829021 人，平均投票率为 95.82%。^②这一次大规模的选举，不仅落实了公民的选举权利，以较高投票率显示了选民的参与热情，^③亦使选举参与成为中国公民政治参与的一种常态形式，此后每三年举行一次选举，直到 1995 年选举法修改后才有所变化。

受“文化大革命”影响，1978 年制定的《中华人民共和国宪法》，规定公民有运用“大鸣、大放、大辩论、大字报”（简称“四大”）的权利（第 45 条），

① 即便是“文化大革命”中制定的《中华人民共和国宪法》（1975 年 1 月），亦明确规定“年满十八岁的公民，都有选举权和被选举权”。该宪法全文见刘政等主编《人民代表大会工作全书（1949 ~ 1998）》，中国法制出版社，1999，第 55 ~ 57 页。

② 刘智、史卫民、周晓东、吴运浩，《数据选举：人大代表选举统计研究》（简称《数据选举》），中国社会科学出版社，2001，第 91 ~ 92、164 ~ 165 页。

③ 程子华：《关于全国县级直接选举工作的总结报告》，《人民代表大会工作全书（1949 ~ 1998）》，中国法制出版社，1999，第 133 ~ 137 页。



并希望以此来保障无产阶级领导下的大民主。^① 由此不仅出现了北京西单“民主墙”等民众参与的形式，亦使“文化大革命”中的“运动式”群众参与得以延续，引来了不少质疑。邓小平后来明确指出：“实现民主和法制，同实现四个现代化一样，不能用大跃进的做法，不能用大鸣大放的做法。就是说，一定要有步骤，有领导。否则，只能助长动乱，只能妨碍四个现代化，也只能妨碍民主和法制。四大，即大鸣、大放、大字报、大辩论，这是载在宪法上的，现在把历史的经验总结一下，不能不承认，这个四大的做法，作为一个整体来看，从来没有产生积极的作用。应该让群众有充分的权利和机会，表达他们对领导的负责的批评和积极的建议，但是大鸣大放这些做法显然不适宜达到这个目的。”^② 1980年4月8日，中共中央向全国人大常委会提出了《关于修改宪法第四十五条的建议》，1980年4月16日全国人大常委会通过了《关于建议修改宪法第四十五条的议案》，1980年9月10日第五届全国人民代表大会第三次会议通过《关于修改中华人民共和国宪法第四十五条的决议》，取消了公民有运用“大鸣、大放、大辩论、大字报”权利的规定，^③ 并由此终结了“四大”的政治参与方式。

由于“文化大革命”以及此前的各种政治运动制造了大量的冤假错案，“文化大革命”结束后，不少干部、党员甚至群众要求“平反”，使“信访”或“上访”成为政治接触的主要方式，中央政府亦高度重视“信访”或“上访”反映的问题，进行了大规模的复查和平反冤假错案工作。“文化大革命”中大规模开展的知识青年上山下乡运动，在“文化大革命”结束后依然延续，引起知识青年及其家长等的强烈不满，1978~1979年不少地方出现下乡知识青年要求回城的“风潮”（既有大量的上访和直接向中央“请愿”，也有较大规模的集会、游行等，还有不同程度的罢工）。中央及时调整政策，于1980年明确宣布不再动员城镇知识青年下乡，并于1981年将国务院知青办并入国家劳动总局，彻底结束了知识青年上山下乡运动。^④

① 叶剑英：《关于修改宪法的报告》（1978年3月1日），《人民代表大会工作全书（1949~1998）》，中国法制出版社，1999，第65~71页。

② 邓小平：《目前的形势和任务》（1980年1月16日），《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994，第257页。

③ 建议、议案和决议全文，见《人民代表大会工作全书（1949~1998）》，中国法制出版社，1999，第73~74页。

④ 《政策调整与知识青年上山下乡的结束》，载《党和国家重大决策的历程》（下卷），红旗出版社，1998，第1168~1187页。



1978~1981年中国的政治参与，明显带有“转折期”的特点，即将“文化大革命”的盲目政治热情下的政治运动式的政治参与，改变为“以经济建设为中心”的理性化、制度化的政治参与，全面恢复人大代表选举和取消“四大”，都带有重大的“转折”意义。

（二）基层群众自治成为一种新的政治参与方式（1982~1994年）

1980年2月5日，中国出现了第一个由农民选举产生的村民委员会——广西壮族自治区宜山县（现为宜州市）三岔公社（现为屏南乡）果作村（现为合寨村）村委会。村民委员会的组织形式于1982年得到认可，1982年8月28日中共中央批转《全国政法工作会议纪要》的通知（中发〔1982〕36号），明确要求各地“有计划地进行建立村民（或乡民）委员会试点”；1982年制定的《中华人民共和国宪法》亦规定“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织”。1987年11月24日第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，明确规定村民委员会和居民委员会是村民、居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。在发展村民自治和居民自治中，又明确提出了基层群众自治“四个民主”（民主选举、民主决策、民主管理、民主监督）的要求。1982~1994年，中国农民广泛参与的村民自治有了重要的发展。在民主选举方面，不仅村民直接选举村民委员会的范围不断扩大，还在1988~1990年出现了“空白票大选”（山西省河曲县）、“三上三下三公布”产生候选人（河南省驻马店地区）、“联选制”（又称“竞选组阁制”，安徽省岳西县）等新的选举方式，以及在1991~1994年形成了“海选”（吉林省梨树县）、“两票制”（山西省河曲县）等选举模式。^①在民主决策方面，1994年全国已经有50%的村建立了村民代表会议制度，并以此作为村民参与决策的重要方式。在民主管理方面，制定《村规民约》和《村民自治章程》，并将以此来规范村务管理的做法逐步推广。在民主监督方面，不仅开始建

^① 史卫民、郭巍青、汤晋苏、黄观鸿、郝海波：《中国村民委员会选举：历史发展与比较研究》，中国社会科学出版社，2009，第1~97页。



立对村干部的监督、考评机制，还出现了村民评议监督小组、村民监督检查小组、村民监督委员会等监督组织。^①

1982~1994年举行了四次县、乡人大代表选举，全国选民的平均投票率，1983~1984年为96.63%，1986~1987年为93.77%，1989~1990年为94.01%，1992~1993年为94.25%。^②由于在县、乡人大代表选举中允许选民采用“委托投票”的方式参加选举，因此高于90%的全国平均投票率不能完全反映选民的实际参与水平，学术单位的问卷调查则反映出中国公民的选举参与水平不是很高。王惠岩、刘广义1986~1987年主持的“公民选举意识调查”显示，受访人中，参加县级人大代表投票的占71.7%，了解或了解一些选举法的占84.92%，了解或比较了解县级人大代表选举程序的占75.76%，参加过选民会议的占41.38%，参与提名候选人的占14.03%，参与代表候选人讨论与协商的占6.02%，参与介绍代表候选人活动的占7.27%，了解候选人的占30.34%，严肃认真填写选票的占64.66%；该调查还显示，受访人中的66.66%选择“以主人翁态度积极参加人大代表选举”，18.69%对人大代表选举不关心，6.34%持弃权态度，5.45%对选举持反感态度；受访人认为选举表达了选民意志、是人民当家作主表现的占52.3%，认为选举不能表达选民意志、选民不能充分行使自己权利的占19.95%，认为选举是领导者意志的反映、选举是走形式的占25.82%。^③唐文方的调查显示，1987年参加人大代表选举的受访人占88%，其中单位组织参加的占43%，随大流的占23%，自愿参加的占24%，受访人对人大代表候选人有所了解的占54%。^④张明澍1988~1989年主持的“中国公民政治素质调查”以对上一次选举的记忆程度来评估选民参与选举的程度，记得选举中投什么票的占45.1%，记得自己赞成的候选人是否当选的占30.5%，记得当选人大体情况的占24.5%，知道当选人在人民代表大会工作情况的只占10.5%；受访人对参加投票（主要指人大代表

① 白钢、赵寿星：《选举与治理：中国村民自治研究》，中国社会科学出版社，2001，第61~79页。

② 《数据选举》，中国社会科学出版社，2001，第164~165页。

③ 见赵宝煦主编《民主政治与地方人大——调查与思考之一》，陕西人民出版社，1990，第285~309页。

④ 唐文方：《中国民意与公民社会》，中山大学出版社，2008，第119~120页。