

中国的民主治理
理论与实践

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平

副主编 何增科



民主选举

DEMOCRATIC ELECTIONS

闫健 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

中国的民主治理
理论与实践

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平
副主编 何增科

D621.4
09

民主选举

DEMOCRATIC ELECTIONS

闫健 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

民主选举 / 闫健主编. —北京: 中央编译出版社, 2013. 8

(中国的民主治理: 理论与实践 / 俞可平主编)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 1737 - 5

I. ①民…

II. ①闫…

III. ①选举制度 - 研究 - 中国

IV. ①D621.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 177911 号

民主选举

出 版 人 刘明清

出版统筹 薛晓源

学术统筹 陈家刚

责任编辑 盛菊艳

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612335(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)

(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 [www. cctphome. com](http://www.cctphome.com)

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 202 千字

印 张 18

版 次 2013 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 55.00 元

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话:(010)66509618



中央编译局文库编辑委员会

主 任： 贾高建

副主任： 俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海

委 员： 贾高建 俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海

柴方国 何增科 季正聚 郝卫东 张文成 曹荣湘

卿学民 刘明清 薛晓源

中央编译出版社文库编辑中心编辑小组

薛晓源 董 巍 苗永姝 冯 章 侯天保 李媛媛 盛菊艳

薛迎春 董 妍

《中国的民主治理：理论与实践》编辑委员会

主 编：俞可平

副主编：何增科

委 员：陈国权 丁元竹 龚维斌 何增科 黄卫平 姜晓萍 景跃进 蓝志勇
马 骏 米加宁 浦兴祖 王长江 王绍光 王正绪 吴建南 徐 勇
薛 澜 燕继荣 杨大利 杨光斌 杨雪冬 俞可平 余逊达 赵树凯
周光辉 朱光磊

总 序

尽管与社会经济迅速发展的进程和人们日益增长的需求相比，我国的政治体制还存在许多严峻的挑战，深化政治体制改革依然是一项极为紧迫的任务；但不能否认，改革开放 30 多年来中国的政治发展取得了重大的进步。30 多年的改革开放进程，是一个包括政治生活、经济生活和文化生活在内的全方位的社会进步过程。然而，坦率地说，与人们对经济改革成就的评价不同，对政治改革的成就充满着争议。典型的争论呈两个极端：一种观点认为，中国的政治改革与经济改革一样，进步迅速，成就巨大；另一种观点则认为，与中国的经济发展不同，中国的政治发展几乎停滞不前，没有多少重大成就。海外一些专家甚至认为，不改革政治只改革经济，正是中国创造经济发展奇迹的原因所在。

其实，上述争论在相当程度上是因为观察问题的立场和视角不同，如果从宏观政治框架上看，那么中国的政治变迁确实很少。中共一党执政的政党体制没有变，人民代表大会和政协的基本制度没有变，党领导行政、立法、司法的政治格局没有变，马克思主义主导的一元化政治意识形态也没有变。然而，如果换一种视角和立场，从国家治理的角度来观察中国的政治变迁，就会发现截然不同的另一幅景象：中国的政治生活在过去 30 多年中也同样发生了巨大的变化。例如，从人治开始逐渐走向法治，首次确立了建设法治国家的根本目标，着手建构较为完备的法律体制，政府行为更多地受到法律的约束；从封闭政治逐渐走向透明政治，首次颁布了政务公开的法规，各级党政权力部门逐渐推行政务公开；从管制政府走向服务政府，出台一系列的措施，大幅度减少行政审批事项，同时为公民提供更多的公共服务；从高度集权走向适度分权，中央政府从财政、税收、审批等多个方面向地方政府



分权，同时将更多原先政府管制的事务转交给民间组织，开始向社会分权。

毋庸讳言，国家治理更多属于工具理性的范畴。换言之，无论哪一种社会政治体制中，统治者都希望有更高的行政效率、更加稳定的社会环境、更加完善的公共服务，从而有广泛的民意基础。但是，工具理性与价值理性之间并非存在不可跨越的鸿沟，工具理性的改革通常需要价值理性的指导，而且也或迟或早会催生新的价值理性。更进一步说，国家治理的改革虽然是达到既定政治和经济目标的手段，是一种工具理性的改革，但治理改革本身必然体现着某种政治价值，而且势必导致新的政治需求。因此，我一直坚持认为，治理改革是政治改革的重要内容，甚至也是政治体制改革的组成部分。改革开放以来，中国政治生活的进步与变革，主要体现在国家治理领域和社会治理领域的改革和进步。

迄今为止，我一直是增量改革的倡导者和践行者。我在 20 世纪末提出了“增量民主”理论，并且在 21 世纪初主持发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。在社会各界已有广泛影响力的“中国地方政府创新奖”，便是该计划的重要内容，也是以“增量民主”推动社会政治进步的一个重要尝试。从 2000 年开始，我与中共中央编译局比较政治与经济研究中心的同事们一道，利用“中国地方政府创新奖”这个重要平台，对过去十多年中各级政府的改革创新案例进行了搜集、整理、分析和研究，对其中的先进案例进行了奖励、宣传和推广。可以自豪地说，关于中国的民主治理改革和政府创新，我们中央编译局比较政治与经济研究中心拥有最齐全的案例数据库。我们一直希望能够通过某种方式，使我们的案例数据和研究成果能够为更多的学术同行和党政官员分享，这套丛书便是这种努力的一个重要结果。展示在读者面前的这套《中国的民主治理：理论与实践》，按主题共分十卷，分别由“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的骨干成员主持编选。这十卷的目录和主编依次是：《民主选举》（闫健）、《民主决策》（陈家刚）、《民主管理》（龙宁丽）、《民主监督》（何增科）、《党内民主》（靳呈伟）、《法治政府》

(李月军)、《透明政府》(刘承礼)、《效率政府》(陈雪莲)、《服务政府》(徐焕)和《社会管理创新》(周红云)。

丛书各卷的选材主要依据“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的案例和成果,但并非局限于此。除此之外,我们还广泛选取了在不同主题方面的经典案例和代表性研究成果。从这个意义上说,这套丛书是我国在民主治理的实践探索和理论研究方面较为重要的一个成果汇编,读者从中可以大体了解21世纪以来我国治理改革的现实进展和研究现状。所以,作为丛书的主编,我特别希望这套丛书对于党政部门的实践者来说,具有一定的借鉴意义;对于学术部门的研究者来说,则具有一定的史料价值。

俞可平

2013年端午节于京郊方圆阁

导 论

中国民主选举：从广度到深度

黄卫平 陈家喜

(深圳大学当代中国政治研究所)

引 言

经过三十多年的改革开放，中国不但取得了高速的经济增长，在政治领域也发生了显著的变化，一个重要的方面即是中国选举民主不断拓展和深化。在中国广大的农村，农民开始自主选择当家人，村民委员会选举成为中国亿万农民学习政治参与的重要途径。20 世纪 90 年代末以来，长期的村级选举实践推动了乡镇长直接选举、乡镇党委“公推直选”，以及城市社区居委会直接选举等改革探索的出现，同时一些地方还出现了公民自主竞选基层人大代表的现象。中国的选举民主正呈现多向度的发展，而选举的竞争性也得到提升。

许多研究者对中国选举的关注较多聚焦于农村，他们注意到中国农村选举所具有的政治效应，尤其是在增强中央对基层干部的约束，¹ 改善农村的治

1. Kelliher, Daniel, "The Chinese Debate over Village Self - Government", *The China Journal*, No. 37 (1997): 63 - 86; O'Brein, Kevin J. and Li, Lianjiang, "Accommodating Democracy in a One - Party State: Introducing Village Elections in China", *The China Quarterly*, No. 162 (2000): 465 - 489; 郎友兴：《外国非政府组织与中国村民选举》，载《浙江学刊》，2004 年第 4 期。



理结构,¹ 增进干群的信任关系,² 以及培育村民政治参与的意识 and 技能等方面具有积极意义。³ 还有些研究者注意到乡镇长选举⁴ 以及城市社区选举的改革⁵, 这些研究往往通过对选举的考察, 进而探究中国的政治变迁与民主发展的轨迹。

既有的研究已经相当深入, 本文在此基础上从历史的和宏观的视野, 对 1978 年以来中国选举领域的变化, 尤其是直接选举的变化, 从广度和深度两个方面作出全景式的观察, 以解析 1978 年以来中国选举民主发展的成就及其动因。

一、中国的选举体制：特征与演变

所谓选举, 被认为是一种选择领导人的程序和方法, 它是“由种种程序、司法的和具体的行为构成的一个整体, 其主要目的是让被统治者任命统治者”⁶。作为一种具有公认规则的程序形式, 人们根据选举从所有的人或一些

1. Shi, Tianjian, "Economic Development and Village Elections in Rural China", *Journal of Contemporary China*, Vol. 8, No. 22 (1999): 425 - 442.
2. Manion, Melanie, "The Electoral Connection in the Chinese Countryside", *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 4. (1996): 736 - 748; Manion, Melanie, "Democracy, Community, Trust: The Impact of Elections in Rural China", *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 3 (2006): 301 - 324.
3. O'Brien, Kevin J., "Villagers, Elections, and Citizenship in Contemporary China", *Modern China*, Vol. 27, No. 4 (2001): 407 - 435; O'Brien, Kevin J., "Implementing Political Reform in China's Villages", *Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 32 (1994): 33 - 59; Kent, Jennings M., "Political Participation in the Chinese Countryside", *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 2 (1997): 361 - 372; Zhong, Yang and Chen, Jie, "To Vote or Not To Vote: An Analysis of Peasants' Participation in Chinese Village Elections", *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 6 (2002): 689 - 691.
4. Manion, Melanie, "Chinese Democratization in Perspective: Electorates and Selectorates at the Township Level", *The China Quarterly*, No. 146 (2000): 764 - 782; He, Baogang and Lang, Youxing, "China's First Direct Election of the Township Head: A Case Study of Buyun", *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 1 (2001): 1 - 22; Cheng, Joseph Y. S., "Direct Elections of Town and Township Heads in China: The Dapeng and Buyun Experiments", *China Information*, Vol. 15, No. 1 (2001): 104 - 37; Li, Lianjiang, "The Politics of Introducing Direct Township Elections in China", *The China Quarterly*, No. 173 (2003): 704 - 723; Saich, Tony and Yang, Xuedong, "Innovation in China's Local Governance: 'Open Recommendation and Selection'", *Pacific Affairs*, Vol. 76 (2003): 185 - 208.
5. Gui Yong et al., "Cultivation of Grass - Roots Democracy: A Study of Direct Elections of Residents Committees in Shanghai", *China Information*, Vol. 20, No. 1, (2006): 7 - 31.
6. [法] 让 - 马克·科雷格、克洛德·埃梅里:《选举制度》, 张新木译, 北京: 商务印书馆 1996 年版, 第 8 页。

人中，选择几个或一个担任一定职务。¹ 选举同时还承担着公民参与的作用，是公民参与政治决策，监督政府官员的简便措施，“通过选举，公民可以审定或否决送审的政治决定，同时，送审的统治者也就对公民负起政治责任。”² 经常进行选举，会使统治者和被统治者之间产生一种相互依赖和相互信任，从而使政治生活得以延续。

（一）中国选举体制的形成与演变

中国是一个有着几千年封建君主专制传统的国度，长期依靠自然经济的农业生产方式，奉行君臣父子的等级纲常伦理，缺乏民主选举的传统资源。即使到了近代，民国政府开始学习和引入西方的选举制度，但总体上乏善可陈。中国共产党在夺取全国政权以前，曾经高举民主的旗帜来反对国民党的独裁统治，开展了民主选举的尝试。从1937年下半年开始，陕甘宁边区和各敌后抗日根据地就相继进行了普遍的民主选举，并由此产生边区和根据地的各级人民政府和参议会。边区政权先后颁布了《陕甘宁边区选举条例》（1937年）和《陕甘宁边区各级参议会选举条例》（1941年），并成立专门的选举委员会和选举训练班。为了动员更多文盲群众参与选举，边区政权还印了大量的宣传品，组织村剧团、宣传队和歌咏队来宣传选举。更具创新意义的是选举方式的探索，如票选法、画圈法、画杠法、画点法、投豆法、烧洞法、投纸团法、背箱子法等。³

中国共产党夺取中国大陆政权后，1953年3月《中华人民共和国选举

①②

1. [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，北京：中国政法大学出版社2002年版，第229页。

2. [法] 让·马克·科雷格、克洛德·埃梅里：《选举制度》，张新木译，北京：商务印书馆1996年版，第95页。

3. 王铁群：《黄豆选举和三三制政权》，http://www.21ccom.net/articles/ljld/ljld/article_2010092419726.html，访问时间2011年10月1日。



法》颁布实施。该法规定乡、镇、市辖区和不设区的市人民代表大会代表，由选民直接选举产生。随后各级政府动员人民开展了第一次全国范围的人大代表选举。在新政权领导下的群众，具有高昂的参政热情，积极参与投票。从1953年3月到1954年6月，在3.2亿合格选民当中，共有2.8亿人参加了投票，参选率达86%，新中国完成了第一次普选。¹

但在此后的相当时期内，由于受到复杂的国内外因素的影响，中央最高领导层，特别是以毛泽东为代表的党中央主要领导在思想认识上的历史局限性，他们并没有将民主法治作为根本的建国方略，反而受制于长期革命斗争的思维惯性，错误地判断形势，不仅将阶级斗争扩大化，而且搞“以阶级斗争为纲”，直至“文化大革命”（1966—1976年）期间，社会主义民主法制遭到破坏，人大代表选举几乎完全停滞，党内民主生活和选举制度遭到极大破坏。

1978年，十一届三中全会开始改革开放，党中央逐步全面否定“文化大革命”的路线，中国的民主法制渐趋恢复。从此，民主选举步入了渐进发展的轨道。1979年颁布了新的《选举法》，并随后进行了五次较大的修改，恢复和发展了人大代表的选举，推动了制度化民主的进程。市场经济的发展，也加速了中国公民民主意识的觉醒，人们政治参与要求日益提高，在许多地方出现了普通公民自荐“竞选”基层人大代表的现象，为人大选举改革注入了体制外的动力，推动了《选举法》的修改。

1987年，《村委会组织法》（试行）使村民委员会选举走上制度化的轨道。在村民参与和中央支持双重动力推动下，村民自治逐渐完善。1997年，十五大关于发展基层民主的重要精神，以及1998年《村委会组织法》的颁行，使农村基层社会选举不断走向制度化、规范化。

村民委员会选举还产生了扩展效应，从1998年至2001年间，四川、广

1. 刘飞宇：《新中国直接选举制度的发展》，<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/rdzd/653257.htm>，访问时间2011年10月1日。

东、湖北等省移植村级选举的经验作法，用于乡镇长直选以及乡镇党组织公推直选的试点。这些现象表明村级民主已经扩展到了乡镇。而由城市基层社会治理结构的重组带来社区选举的出现，则标志着基层民主正由农村扩展到城市。在山东、北京、上海、广西、浙江、广东等地出现了社区居委会直接选举改革，推动着城市草根民主的发展。

与选举民主实践进步相伴的是，领导层对于选举的认识也不断深化。长期以来，在中国政治选举的实际运行中，《宪法》和《选举法》关于差额选举的规定并未完全落实，实际遵循的规则是由执政党推荐候选人进行等额选举或准等额选举，差额度极低，又或者是竞争性较弱的陪选，使政治选举呈现某种确认性质。这与历史传统、社会背景、发展阶段、选民素质有着深刻联系，也曾被大多数公民认可和接受。但随着改革所带来的人民政治参与积极性的提高，最高决策层对于选举民主的认识也在深化。改革开放的总设计师邓小平早在上世纪80年代就明确表示“并不反对西方国家”的民主制度，只是认为简单照搬西方的选举制度不符合中国的国情，因为“像我们这样一个大国，人口这么多，地区之间又不平衡，还有这么多民族，高层搞直接选举现在条件还不成熟，首先是文化素质不行”，¹他大胆地预言“大陆在下个世纪，经过半个世纪以后可以实行普选”。²2007年召开的十七大上，胡锦涛也强调指出，“要健全民主制度，丰富民主形式，拓展民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。”

（二）中国选举体制的类型与特征

纵观中国的民主选举，大体上可以分为如下类型。首先，人民代表大会

1. 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社1993年版，第242页。

2. 同上，第220页。



制度是中国的基本政治制度，由人民选举产生的各级人民代表大会，不仅是立法机关，还是权力机关，它负责产生同级“一府两院”（政府、法院和检察院），并且监督它们的工作，讨论决定辖区内的重大事项。围绕人大制度出现两类选举：其一，选举人大代表；其二，由人大代表选举各级政府。县乡两级人大代表的选举是直接选举，县级以上人大代表的选举，以及人大对同级政府组成人员的选举实行的是间接选举。

在中国农村和城市基层社会，存在着两种基层群众自治组织——村民委员会和居民委员会，围绕这些组织领导人的产生而出现的基层民主选举也成为中国公民政治参与的重要形式。从 20 世纪 90 年代以来，村委会的直接选举日益普遍，而居民委员会的直接选举也在 2000 年以来在越来越多的城市中拓展。

按照党章规定，各级中国共产党的组织要按照民主集中制的原则，定期召开党员大会和代表大会，按期改选党的各级委员会。党内选举被认为是扩大党内民主的重要形式。除此之外，中国还存在其他一系列的选举形式，如工会选举、业主委员会选举等，这些选举实践是普通民众学习民主知识，熟悉民主程序，养成民主习惯的过程，也是广大职工及业主维护权益的有效参与形式。¹

中国选举大体上具有这样一些特征：（1）人大选举是国家政治选举制度的主体。尽管中国存在各种各样的选举形式，但人民代表大会的选举却是其中最重要的政治选举形式。围绕人大代表的一系列选举制度是国家选举制度的主体，也是最具有决定意义的选举形式。（2）中国共产党作为执政党对选举工作的领导。党对选举的领导是落实党管干部原则的重要内容，这一领导体现为政策指导、推荐候选人、主持或参与选举工作、选举的舆论宣传等。²

1. 陈剩勇、张明：《地方工会改革与基层工会直选》，载《学会》，2005 年第 4 期；Read, Benjamin L, “Democratizing the Neighborhood? New Private Housing and Home - Owner Self - Organization in Urban China”, *The China Journal*, No. 49 (2003): 31 - 59.

2. 蔡定剑主编：《中国选举状况的报告》，北京：法律出版社 2002 年版，第 36—37 页。

中国的政治选举制度总体上从属于党的干部选拔制度。(3) 直接选举与间接选举共存。中国的选举类型多种多样，其中采用直接选举方式的包括农村村委会和城市居委会选举、县级以上人大代表的选举，以及基层党组织的选举。

(三) 中国选举民主的广度与深度

改革开放以来，中国选举改革尤其是直接选举，呈现多向度的发展，并可以从广度和深度两个方面来评估这一变化的过程。从广度上看，1978 年以来，人大选举、基层群众选举、党内选举、乡镇长及乡镇党组织选举方面的改革，推动了中国政治民主的进步。中国选举民主纵向发展的深度可以从三个方面来加以研判：一是选举的广泛性，包括选举试点的地域、直接选举的范围、选民资格限制状况；二是选举的竞争性，包括候选人的提名方式、选举差额比例、竞选形式等；三是选举的公平性，包括候选人的资格条件、投票的规范程度等。

二、中国民主选举的维度

(一) 村民委员会选举：农村民主的实验场

关于中国农村村委会选举的研究一度成为一门“显学”，引起了海内外学者的广泛关注。¹ 其原因可能在于，村委会选举是改革以来最先出现的直接选举形式，7—8 亿农民参与其中，无疑也是世界上参与人数最多的选举。中国的村级选举不仅是对基层群众自治组织的选举，同时也逐渐成为广大农民学

1. 郭正林：《当代中国农村政治研究的理论视界》，载《中共福建省委党校学报》，2003 年第 7 期。



习民主政治的技能，进行有序政治参与的最重要形式。

1. 村委会选举的缘起与发展

村级民主选举的出现具有一定的必然性。随着市场导向的经济改革的推进，1978 年之前以农村“人民公社”为代表的政权机关、经济组织、基层社会三种功能高度混合的体制，很快就被“联产承包责任制”的改革所瓦解，短时间内农村社会出现“权力真空”，农村公共事务如社会治安、社会福利、土地管理等处于无人问津的状态。在这一背景下，1980 年年底广西的部分农村自发组建村民委员会，协助乡镇政府维持社会治安，后经中央政府推广，成为基层农村群众的自治性组织。¹1982 年年底，全国许多地区都出现了类似村民委员会组织。

尽管村委会的出现具有自发性，但是其后的命运及发展得到了政府的肯定和推动。²当时担任全国人大常委会副委员长的彭真同志即指出，“有了村民委员会，农民群众按照民主集中制的原则，实行直接民主，要办什么，不办什么，先办什么，后办什么，都由群众自己依法决定，这是最广泛的民主实践。”³正是在中央积极推动下，1982 年《宪法》明确规定了城市居民委员会和农村村民委员会作为基层群众性自治组织的地位和作用。1987 年，《村委会组织法》（试行）颁布实施。

围绕村民委员会的产生，全国范围的村委会第一次统一选举在 1983 年至 1985 年之间进行。1985 年至 1987 年之间又进行了第二次选举。⁴1998 年《村委会组织法》得到修订并颁布实施，为村委会选举走向规范化提供了法律依据。该法不仅规定村委会由村民自主选举产生，而且还规定村民参与村干部

1. 米有录：《静悄悄的革命从这里开始——寻访中国第一个村委会》，载《乡镇论坛》，1998 年第 12 期。

2. Kelliher, Daniel, “The Chinese Debate over Village Self - Government”, *The China Journal*, No. 37 (1997): 63 - 86.

3. 彭真：《彭真文选》，北京：人民出版社 1991 年版，第 608 页。

4. 白钢、赵寿星：《选举与治理》，北京：中国社会科学出版社 2001 年版，第 39—79 页。

候选人的提名以及实行差额选举等。此后，全国所有的省、自治区、直辖市全都完成了三轮村委会换届选举。在2005—2007年全国623690个村已完成选举，平均选举完成率达99.53%，95.85%设立秘密划票间，一次选举成功率约占参选村的85.35%。有17个省份试点或较大规模实行由村民直接投票表决产生候选人的“海选”。¹

2. 村级选举的创新

在开始选择当家人的过程中，朴素的农民和基层干部创造出各种选举方法，以确保选举的公平公正，其中“海选”是一种颇为典型的形式。1991年吉林省梨树县双河乡平安村采取“海选”产生村委会主任，首先由全体有选举权的村民无记名投票提名初步候选人，然后再经全体村民无记名投票预选确定正式候选人，最后再进行正式选举。经过这么多环节所产生的领导人就如大海捞针一样，故称“海选”。²在选举的全过程，任何组织和个人都不准“划框定调，或内定名单，包办代替”。

“预选”是福建省统一实行的确定候选人的方式。该方式将村委会正式候选人的产生看做是村委会选举中最关键的一环，为保证正式候选人能够代表选民的意愿，从初步候选人到正式候选人的筛选过程，一般采用由村民代表会议组成人员投票决定正式候选人。

“两票制”的出现是为了处理村委会选举所带来的村级权力格局的变化。村党支部是党在农村的最基层组织，同时发挥着在村级事务中的领导核心作用。然而，选举在提高村委会民意支持度的同时，也使村党支部有被“夺权”和边缘化的倾向。³一些地方“两委”矛盾甚至发展成党支部和村委会干部之

1. 吴兢：《中国村官选举走向“常态化”》，载《人民日报》，2008年1月9日。

2. 史卫民：《基层民主政治35年》，载《中国社会报》，2003年2月25日。

3. Li, Lianjiang, "The Two - Ballot System in Shanxi Province: Subjecting Village Party Secretaries to A Popular Vote", *The China Journal*, No. 42 (1999): 103 - 118.