

中国民主治理案例研究丛书

乡镇长选举方式改革： 案例研究

RESEARCH ON CASES OF REFORM OF
ELECTORAL WAY OF TOWNSHIP CHIEFS



黄卫平 邹树彬 主编
社会科学文献出版社

中国民主治理案例研究丛书

乡镇长选举方式改革：案例研究

黄卫平 邹树彬 主编

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇长选举方式改革:案例研究/黄卫平、邹树彬主编. —
北京:社会科学文献出版社,2003.2
(中国民主治理案例研究丛书)
ISBN 7-80149-832-1

I. 乡… II. ①黄…②邹… III. 乡镇-基层干部-选举制度-政治体制改革-研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 086589 号

·中国民主治理案例研究丛书·

乡镇长选举方式改革:案例研究



主 编: 黄卫平 邹树彬

责任编辑: 周志宽

责任校对: 张景秋

责任印制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京市东城区先晓胡同 10 号 电话 65137751 邮编 100005)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所

排 版: 东远先行彩色图文中心

印 刷: 北京市增富印刷有限责任公司

开 本: 889×1194 毫米 1/32 开

印 张: 10.25

字 数: 217 千字

版 次: 2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-832-1/D·141

定价: 20.00 元

版权所有 翻印必究

中国民主治理案例研究丛书总序

俞可平

有两件事直接触发我主编这套中国民主治理案例研究丛书。一件是，在一次由我主持的“中国地方政府改革与创新”课题组专家会议上，当与会的20位知名教授审议300多个有关地方政府改革与创新的案例材料时，他们中的许多人不无感慨地说：没有想到这些年各地出现了这么多实实在在推进民主治理的创新实践，原来以为只有政务公开和村民自治这些新东西。另一件是，在国外访问讲学期间，当我把我们所做的关于地方治理的案例研究成果介绍给国外同行时，他们往往不无惊讶地说：原来以为中国在改革开放后只有社会经济的剧变而无政治的大变，没有想到中国的基层也在努力进行趋向善治的各种改革。这两件事使我感到，第一，作为政治学者，我们应当运用最新的分析工具，适时地并且深入地研究社会实际生活中业已存在的最新政治发展，对其进行高度的理论抽象，这不仅是推进地方民主治理的实际需要，也是深化政治学研究的需要，离开了对现实政治生活的观察和思考，很难提出新的概念、范畴和分析框架，更不用说形成新的政治学理论。第二，对中国现实政治的研究，应当借用国外有价值的新方法和新理论，只有这样才能更加全面地认识中国的政治发展规律，更容易推进具有中国特色的政治科学研究；也只有这样才能使中国的政治学研究走向世界，使世界更加全面地理解

中国的政治学和中国政治生活。

本丛书正是按照上述思路编选而成的，它由以下5本著作组成：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》（俞可平等著）、《乡镇长选举改革：案例研究》（黄卫平主编）、《社区民主与治理：案例研究》（林尚立主编）、《中国乡村治理的历史与现状：案例研究》（徐秀丽主编）、《地方政府创新与善治：案例研究》（俞可平主编）。它们汇集了近年来分别由中共中央编译局、中国社会科学院、清华大学、复旦大学、深圳大学等单位的学者主持的几个关于地方民主与治理的研究课题的最终成果，基本上是关于农村的村、乡（镇）、县（市）和城市的社区的个案研究。丛书的作者多为国内该研究领域的中青年代表性学者，他们分别从社会学、政治学和历史学等不同视角，运用国际学术界通用的研究方法和分析框架，特别是若干新兴的分析模式，如治理与善治的分析模式和国家—公民社会的分析模式，对中国的地方改革、体制创新、民间组织、民主治理的现状、历史和未来等做了比较系统和深入的实证研究。为便于进行国际学术交流，丛书中的相当一部分内容采用中英文两种文本撰写。不敢说这些著作具有多大的权威性和多高的学术价值，但可以说，这些成果代表了这些研究领域的最新发展。

组成丛书的5本著作都是编著，每本书都有好几位作者。作者多，又强调文责自负，所以，观点、文风、体例不一，质量参差不齐，就势所难免。尽管如此，我仍然想说，从总体上说，这是一些严肃的研究成果，其中相当一部分质量很高。遗憾的是，严肃的和高质量的研究成果，不一定是畅销的作品。按照常理推算，这套书出版社大概是要赔钱的。所以，我要特别感谢社会科学文献出版社的谢寿光社长和全体作者，感谢社会科学文献出版社与作者为了推动严肃的学术研究事业而达成的以下共识：如果这套丛书赔钱，不论赔多少，都由出版社承担；只要这套丛书不

赚钱，作者就放弃本应得到的稿酬。本丛书所要力图证明的一个论点是，善治建立在公民之间以及公民与政府之间的合作与信任之上。我想说，作者与出版社之间的这种合作与信任，正是善治所需要的基本素质。

俞可平

2002 年 2 月 22 日

中国民主治理案例研究丛书

《民间组织与治理：案例研究》

《社区民主与治理：案例研究》

《乡镇长选举方式改革：案例研究》

《村级治理的历史与现状：案例研究》

《地方政府创新与善治：案例研究》

《中国公民社会的兴起与治理的变迁》

目 录

第一部分 乡镇长选举方式改革的理论探讨

第一章 改革开放前中国农村的基层政权·····	3
第二章 中国乡镇政权的现状 ·····	37
第三章 改革开放以来乡镇长产生方式发展与变革的背景 ·····	76
第四章 中国乡镇长选举方式改革研究·····	168
第五章 1998 年岁末与 2002 年初大鹏镇与步云乡两次乡镇长 选举改革命运之比较 ——兼论改革的动力与阻力·····	213

第二部分 乡镇长选举方式改革试点地区调查实录

案例 1 四川省遂宁市市中区公推公选乡镇长、乡镇党委书记 试点情况·····	240
---	-----

案例 2 四川省遂宁市市中区步云乡直选乡长试点情况	248
案例 3 四川省南部县公推公选副乡镇长试点情况	262
案例 4 四川省绵阳市乡镇人民代表直接提名和选举乡镇长 试点情况	269
案例 5 广东省深圳市龙岗区大鹏镇“三轮两票制”推选镇长 试点情况	274
案例 6 山西省临猗县卓里镇对主要领导干部进行民意调查 试点情况	281
案例 7 河南省新蔡县孙召乡和佛阁寺镇乡镇长推选制度 试点情况	296
案例 8 广西壮族自治区恭城瑶族自治县恭城镇“公推公选” 副镇长试点情况	306
编后记	315

第 一 部 分

乡镇长选举方式 改革的理论探讨

原书空白页

第一章 改革开放前中国农村的 基层政权

一般说来，政权是指反映特定统治阶级、集团的意志，并以社会整体代表的形式出现，以强制力保障实施的管理社会公共事务的权力。国家政权的内部基本职能是政治统治与社会管理。而中国农村基层政权的功能体现为它对农村地区的管辖上，这种管辖权力的层级虽较低，但涉及的面却相当广泛，既体现了中国国家权力运作的主要特征，又不同于国家层面的某些权力特征。长期以来中国农村基层政权的特殊性是它不仅是行政实体和政治实体，也是经济实体。这种情况，直到 1978 年 12 月中共十一届三中全会重新制定了《农村人民公社工作条例（试行草案）》时才开始改变。

由于基层政权在农村的这种特殊性，本章将以三个部分来说明改革开放以前中国农村的基层政权。第一部分主要讲农村政权的历史沿革，时间大致从 1949 年新中国建立至 1978 年改革开放；其他两个部分则分别从法规和实际情况的角度介绍农村政权曾经存在过的两种形式，即乡镇人民政府和人民公社。

一 农村基层政权的历史沿革（1949～1978）

基层政权是国家权力直接面对社会的统治和管理形式，而农村基层政权的职能之所以大大超出了这个范畴，主要有三个原因，即土地制度改革、生产力水平低下以及对共产主义理想的错误理解。

首先，中国革命的核心内容是推翻地主阶级的土地私有制。在这个漫长的革命过程中，武装斗争和土地制度改革是同时进行的，它们的胜利也是互为因果的。农民支持革命，是因为土地改革不断给他们带来好处，所以他们是为自身的利益而参加战斗的；然而土地制度的改革又必须以武装斗争的不断胜利为前提，即推翻旧政权，建立新政权。事实上，中国革命的一个基本经验和特点就在于军事胜利和对旧政权的破坏是同步进行和相互支持的。农村包围城市当然是一个军事战略，但它的丰富内涵却远远超出了军事范畴，其中一个主要内容，就是尽可能地削弱、破坏、瓦解旧政权，同时以各种形式逐步用新政权来取代旧政权。从1928年共产党制定《井冈山土地法》，直到1950年颁布《中华人民共和国土地改革法》，这20多年间武装斗争和土地改革的相互支撑，使得农村基层政权的法定和实际职能一直都是大大超出政治统治与社会管理的范畴。

其次，新中国成立后，土地改革的任务全面铺开。这时候，国家政权不仅是土地改革得以实施的根本保障，而且是土改后农业生产的领导者和组织者。之所以会有这种情况，主要原因是农村自然经济的生产力水平太低。从理论上讲，国家政权可

以从发展方向和制度保障两个方面来引导农民实施土地改革和发展经济。但是，过于低下的生产力水平使农民无法只靠分到手的土地来摆脱贫困。与这种低生产力水平相一致的，还有发展意识淡薄、生活方式落后、组织能力欠缺、整体素质较低等问题。在这种情况下，国家政权领导了土改的实施和参与了生产经营，试图帮助农民摆脱贫困，发展经济，但事实上也使农村基层政权既成为特定的利益主体，又享有对社会所有领域的控制和管理权。

再次，共产主义是中国革命的最终目标，土地改革和合作化都只是向着这个目标前进的具体步骤。达到这个目标，要求逐步破除一切观念和行为上的私有权利，其困难之大是可想而知的。共产党看到了这种困难，才一再扩大政权的职能，使其能够对社会各个领域实施控制和管理，而人民公社既是这种政权职能扩大的直接结果，也被认为是向共产主义过渡的最好形式。从动员的规模和行动的速度来讲，成立人民公社是受到了大跃进的鼓舞，不过为实现共产主义制定时间表并不是中国共产党的发明，列宁、斯大林和赫鲁晓夫都设想过这种时间表，赫鲁晓夫在1959年1月的苏共21大上公开宣布，苏联已经进入“全面开展共产主义建设时期”。事实上，不管各种有关实现共产主义的时间表多么脱离实际，支撑政权职能一再扩大的逻辑却是和马克思主义国家观一致的，至少从列宁关于“国家消亡”的理论来讲，政权不仅是无所不包的管理形式，而且还是促成国家消亡的必要阶段。

从农村基层政权的形式上来看，这段历史沿革主要是由乡镇人民政府变成了人民公社，但是造成基层政权上述特殊职能的三个因素，却一直在起作用，并且使这种变化区分出明显不

同的三个阶段。就基层政权的主要任务和运行轨迹来讲，这三个阶段可称之为土改与合作化、人民公社运动以及人民公社体制。我们可以大致为这三个阶段做出具体划分，但它们之间并不是直接衔接的。比如合作化到1955年基本实现，但人民公社运动却是1958年兴起的；而人民公社运动主要集中在1958年，但直到1962年党的八届十中全会才以《农村人民公社条例（修正草案）》的形式，确定了人民公社作为基层政权的体制模式。又比如，人民公社体制直到1975年1月全国人大四届一次全会才得到宪法的确认，但这并不妨碍此前十几年内人民公社体制的有效实施，而且这种确认也没有对1962年实施的人民公社体制作什么实质性修改；同样，1982年12月全国人大五届五次会议正式决定改变人民公社政社合一的体制，但此前党的十一届三中全会对改革开放政策的宣布，已经使农村试图冲破人民公社体制的改革享有了政治上的合法性。

特别应该指出的是，本章所说的是改革开放以前的基层政权，但这并不意味着上述农村基层政权的特殊性在改革开放以后就不存在了。事实上，1982年由人民公社改为乡镇人民政府并不等于是1958年以前农村基层政权形式的简单恢复，另一方面，农村基层政权的特殊性问题至今依然存在，并且继续引发各种新的问题。

（一）土地改革与合作化（1949～1957）

新中国成立的时候，农村基层政权组织是随着土地改革任务的实施而逐步建立和定型的。当时的基本情况是，拥有一亿四千五百万农业人口的老解放区已经实行了土地改革，而拥有三亿三千万人口的新解放区还没有实行土地改革，因此这两种地区的基层政权在组织形式和主要任务方面都是不一样的。总

的来说，老解放区的基层政权已经建立，它在巩固土改成果的同时，积极带领和组织农民发展生产，探索农村政治、经济、社会、文化等各方面新的组织和管理模式；新解放区则在国家政权指导下，一边进行土地改革；一边建立新的基层政权组织。由于解放以及土改在时间上的先后，老解放区较早产生了各种生产合作组织的形式，并由此为新解放区的土改及发展生产做出了示范。后来的情况是，新老解放区都走上了合作化道路，而基层政权组织尽管在形式上是乡镇人民政府，但其实际职能已扩大到对合作化的组织、实施和管理。换句话说，土改和合作化从一开始就使基层政权组织的工作不限于完成上级政府指派的事务，而是直接参与实施农村的制度改革和经济发展，并对这些方面进行有效地控制和管理。事实上，正是基层政权的这种实际职能和作用，为它后来变成政社合一的人民公社体制提供了基础和条件。撇开具体的促成因素不谈，人民公社实际上是乡镇人民政府运作机制和方式的一种变体，而且这种变体使基层政权组织工作起来更加方便有效。

还在抗战胜利时，广大农民就迫切要求得到土地。1947年9月，中国共产党召开了全国土地会议，10月10日，正式向全国公布会议制定的《中国土地法大纲》，从此，各解放区的土地改革迅猛发展。当时，解放区各级政府基本上是按照抗战时期的组织方式建立的。1939年2月，陕甘宁边区第一届参议会通过了《陕甘宁边区之各级参议会组织条例》，规定各级参议会是“民意机关”，拥有“选举和弹劾地区主席、县长、乡长和各级政府委员、决定本地区重大事项的权力”。后来，中共中央在1940年又指示，在抗日根据地的政权应具有统一战线的性质，即人员组成为中共党员、非党的左派进步分子，以及不左不右

的中间分子各占 $\frac{1}{3}$ 。这就是著名的“三三制”。抗战胜利后，各级（尤其是区、乡）的参议会成员结构发生分化，以至于参议会成了有名无实的形式。于是，土改主要由上级政府派去的干部和当地重新组织起来的贫农团或农民协会来组织进行。以后，基层政权的组织主要是在贫农团或农民协会的基础上，由区、乡两级的农民代表或人民代表会议选举产生。

1950年6月，全国政协一届二次会议通过了《中华人民共和国土地改革法》，到1952年底，全国大部分地区土地改革基本完成，包括老解放区在内，三亿多无地或少地的农民分到了约七亿亩土地，以及一大批牲畜和农具。与土地改革同步，1950年12月政务院第26次政务会议制定并通过了县、区、乡三级代表会议和人民政府组织通则，各地农村都按此规定召开了人民代表会议，选举了区、乡人民政府委员会。

如果从政务院规定的组织通则来看，基层政权组织规模不大，职能比较单一。从规模上讲，通则规定：乡人民政府委员会由乡长一人，副乡长及委员若干人组成，乡长和副乡长及委员经由区报县人民政府批准任命。乡人民政府设文书一人，并且可以视工作需要设各种经常或临时的委员会，其主任由乡人民政府委员兼任。从职能上讲，主要是上传下达，领导和检查本辖区工作，完成上级指派的事务等。这些情况表明，基层政权大体上就是最低一级的政府行政机构。需要说明的是，当时的乡在行政区划上基本沿用国民党时期的划分，一般包括几个自然村，人不足万，户不上千。至于区一级政权，通则并没有明确说明，所以有的地方在县、乡之间有一个区人民政府，而有的地方则把区作为县人民政府的派出机构。不过，职能规定只是理论上的，如果基层政权只局限于做这些行政事务，中国