

白钢 主编

白钢 赵寿星 著

中

国

村

民

自

治

研

究

选举与治理



中国社会科学出版社

白钢 主编

D638
B13

白钢 赵寿星 著

中
国
村
民
自
治
研
究

选举与治理

选举与中国政治丛书

图书在版编目 (CIP) 数据

选举与治理：中国村民自治研究/白钢，赵寿星著．
北京：中国社会科学出版社，2001.10
(选举与中国政治丛书)
ISBN 7-5004-3206-2

I. 选... II. ①白...②赵... III. 农村—群众自治—研究—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 074361 号

责任编辑 史慕鸿
责任校对 林福国
封面设计 王 华
技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029453

传 真 010—64030272

网 址 <http://www.cass.net.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 河北广增装订厂

版 次 2001 年 10 月第 1 版

印 次 2001 年 10 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230mm 1/32

印 张 11.625

插 页 2

字 数 298 千字

印 数 1—5000 册

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

总 序

“选举”是一个古老而常新的话题。从辞源学上诠释，选举就是择善者而举之。它作为公共行为，属于政治活动范畴。用现代政治学的观点来分析，选举是一种具有公认规则的程序形式，其实质是人民主权的寄存过程。

“选举”这个词在中国出现很早，至少在汉代已被经常使用。《淮南子·兵略》中就有“选举足以得贤士之心”的说法；《汉书·鲍宣传》也有“龚胜为司直，郡国皆慎选举”的记载。二十四史自《旧唐书》至《明史》皆有“选举志”。不过，中国古代的所谓“选举”，如西周之宾兴^①，汉代之举孝廉及贤良方正，无论是“选士”还是“选官”都与现代的选举不可同日而语。严格讲来，中国古代的“选举”，实际上是一种居高临下的“选拔”，是统治阶级按照自己的意志和需要，设定程序，挑选代理人的过程。换言之，选拔的实质是统治阶级“治权”的寄存过程，其权力合法性的来源，是统治阶级的同意，而非人民同意。因此，选拔出来的人因其并非人民的代表而眼睛朝上，他们只对上级负责而不对人民负责，这是中国古代的“选举”与现代选举的根本区别所在。

^① 语出《周礼·地官·大司徒》：“以乡三物教万民，而宾兴之。”注：“物犹事也，兴犹举也。民三事教成，乡大夫举其贤者、能者，以饮酒之礼宴客之，既则献其书于王矣。”

在古代西方，如雅典和古罗马，有用选举形式来选择官吏、教皇甚至皇帝的传统，然而由于对选举权限制极严，而且是有组织地公开投票，所以即使平民参加选举，也改变不了贵族专政的实质，选举成为贵族阶级治权寄存的方式。不过，随着选举权的逐步放宽，民众选择的实质性要素已在中世纪的教皇选举会议和一些国家的议会中初露端倪。

扩大选举权，在近代，是新兴的资产阶级同封建贵族势力斗争的产物；在现代，是工人阶级同资产阶级斗争的结果。19世纪法国政治思想家托克维尔说过：“每当一个国家开始规定选举资格的时候，就可以预见总有一天要全部取消已做的规定，只是到来的时间有早有晚而已。这是支配社会发展的不变规律之一。选举权的范围越扩大，人们越想把它扩大，因为在每得到一次新的让步之后，民主的力量便有所增加，而民主的要求又随其力量的增加而增加。没有选举资格的人奋起争取选举资格，其争取的劲头与有选举资格的人的多寡成正比。最后，例外终于成了常规，即接连让步，直到实行普选为止。”^①

扩大选举权，既是政府寻求民众对其合法性认可的途径，又是民众寻求选择政府的发言权的具体表现，其最佳形态便是普选权的彻底实现。普选权意味着只有公民选举产生的政府才具有合法性。这既是一种政治理念，又是一种政治原则。它向世人宣示：公民有权选择政府。因此，普选权奠定了现代民主政治的基础。普选制的功能在于，周期地通过非暴力的、有序的方式，即公民普选的方式，实现公共权力机构的产生、让渡与更迭。作为现代民主政治的一种制度保障，它对于维护政治稳定和推动政治发展起着决定性的作用。它不仅是人民主权原则、社会契约原则以及公民的平等、自由权利的实现形式，而且是公共权力机构运

^① [法] 托克维尔：《论美国的民主》上卷，第61页，商务印书馆1996年版。

作过程中，参与机制、竞争机制、制衡机制、纠错机制、法治机制的制动杠杆。从这个意义上说，选举是民主纵向结构的起点。

不过在西方，取消对选举人的财产、教育程度、种族、性别等等资格的限制，差不多花费了一个多世纪的时间，直到20世纪，普选制才陆续建立：北欧各国大体上在第一次世界大战后建立起普选制；英国于1928年议会通过“国民参政（男女选举平等）法”，实现了普选制；法国于1944年、意大利于1945年实行普选制；美国则是1970年尼克松总统签署了保证黑人选举权的法案，才算是基本实现了普选制。

现代中国不存在西方国家曾经有过的对选举人的财产、教育程度、种族、性别等资格限制的问题。中国基层民主政治的发展，滥觞于农村基层自治组织的直接选举制度的确立。这种基层直接选举制度，属于规范的普选制范畴，可以与任何国家的普选制相匹俦。

一般说来，选举制度是由一些基本规则组成的，包括：（1）确定选民和候选人的资格，如国籍、年龄、条件等。确定选民和候选人的基本程序，如选民登记与候选人的产生办法等。（2）选区的划分。现代选举是以一定的单位来进行的，一般的做法是以一定的地域为基本单位，称为“地域代表制”；也有采用“行业代表制”的，即按职业或行业划分选举单位。（3）选举方式，主要有直接选举和间接选举。虽然一般认为直接选举比间接选举更具民主性，但切不可把直接选举误认为是直接民主。纯粹的直接民主是指人民自己统治自己，是人民不间断地直接参与行使权力。直接民主根本不需要选举代表，更不需要选举官员，一切事情都由全体公民大会投票解决。投票不等于选举，简单地说，选举并不制定政策，选举只决定由谁来制定政策。凡需要选举代表的民主，都是间接民主，不管是直接选举还是间接选举。（4）选票计算制度，分多数代表制（又分为相对多数代表制和绝对多数

代表制)和比例代表制两种基本类型。多数代表制规定,得票最多的个人或团体得到某个选区的代表席位;比例代表制规定,根据一定的政党获得的选票总数来确定当选人数。此外,还包括选举的具体办法和程序,如候选人如何竞选,选举费用的获得与使用等等。西方国家的选举制度十分复杂,选举制度不同导致选举结果不同,里面大有文章可作。

从各国确定的选举制度来看,尽管某些基本原则是普遍适用的,但如何在制度安排中体现这些原则,并落实在现实政治生活中,却表现不一。由此可见,选举是极为复杂的现象,它涉及政治和社会生活的所有方面。因此,孤立地研究选举不可能得出正确的结论,必须把选举与政治结合起来研究。在国外,选举和公民投票的研究,已经形成一门独立的学问。1949年,牛津大学的学者弗兰克·哈迪率先在英语中创造了“选举学”这一概念,1952年便出现在印刷品中。“选举学”涵盖了法律结构、选举制度、个人行为、候选人选择、政党与舆论媒介的竞选运动、民意测验、选举结果的统计分析以及选举地理学等重要命题,成为政治学、历史学、社会学、统计学等多学科交叉的一门显学。从理论上说,选举制度能够影响一个国家政治生活的许多方面。当选举导致政府组成的变换时,新的面孔和能力便会给政治体制带来生机和灵活性,这也许是“选举学”日益引起人们关注的真正原因。

以发展基层民主为目标而兴起的农村基层选举和县、乡人民代表大会代表选举,为开展以选举为切入点的中国政治研究提供了舞台。中国社会科学院政治学研究所为此立项进行跟踪研究,并推出《选举与中国政治丛书》,抛砖引玉,以期加深对中国政治变迁的理解。

《选举与中国政治丛书》以中外选举和中国政治两大主题为研究宗旨,编选本所承担的、经学术委员会认可的课题研究成

果（包括专著、研究报告、译著和编著），系统探索选举政治与基层民主建设问题，为推进中国的政治发展和现代化建设贡献绵薄之力。

《选举与中国政治丛书》计划分辑出版，渐次与读者见面。

“始生之物，其类必丑。”《选举与中国政治丛书》一定存在不少缺点甚至是错误，敬请方家先进不吝指教。

白 钢

1999 年 11 月 10 日

目 录

第一章 农村基层民主化道路的选择	(1)
一、引言.....	(1)
二、宗法社会与邑里组织.....	(5)
三、地主制经济结构与乡里制度.....	(6)
四、乡官制时代的基层组织.....	(7)
五、职役制时代的乡村编制	(13)
六、晚清改制中的“乡镇自治”	(20)
七、民国时期“乡绅自治”的实验	(22)
八、苏区、根据地、解放区的乡村管理	(25)
九、新中国建国初期的行政村建制	(28)
十、人民公社的“政社合一”体制	(31)
十一、中国农村民主化道路的选择	(34)
第二章 村民自治：中国农民的政治参与	(39)
一、农民问题在中国政治中的重要性	(39)
二、中国农村政治体制改革	(42)
三、农民的选举行动	(48)
四、农民政治参与的其他形态	(61)
五、农民的政治参与与中国的政治发展	(74)

第三章 村民自治法制建设平议	(80)
一、引言	(80)
二、村民自治法制建设的现状	(83)
三、村民自治法制建设的经验	(93)
四、村民自治法制建设中存在的问题	(106)
五、改进村民自治立法问题的对策	(114)
六、结语	(116)
 第四章 “两票制”：作为民主模式的选择	
——关于山西省河曲县基层选举的考察报告	(119)
一、引言	(119)
二、“参与”作为一种权利：“两票制”产生的背景	(123)
三、制度创新：“两票制”的萌芽	(131)
四、突破“边界”：“两票制”的规范形态	(137)
五、机制的力量：实施“两票制”的社会效果	(145)
六、结语	(149)
 第五章 选举案例与制度创新	(155)
一、吉林省梨树县的“海选”	(156)
二、山西省河曲县的“两票制”	(163)
三、福建省的“五人提名，代表预选”	(164)
四、河南省驻马店的“三上三下三公布”	(168)
五、安徽省岳西县的“联选制”	(170)
六、村委会选举法制化规范化过程	(172)

第六章 1998—1999 年：中国村民自治步入规范化发展新阶段	(178)
一、1998 年村民自治发展的形势	(178)
二、1998 年村民自治发展的基本特征	(183)
三、1999 年村民自治发展的前景与任务	(187)
第七章 选举原则及其相关诸问题	(191)
一、“选举”释义	(191)
二、选举式民主都是代议制民主.....	(195)
三、选举的基本原则.....	(198)
四、选举的政治功能.....	(212)
第八章 村委会换届选举存在的问题及其对策	(217)
一、选举违法案例举隅.....	(217)
二、造成选举违法的原因.....	(222)
三、纠正选举违法的对策.....	(224)
第九章 村民自治与治道变迁	(228)
一、引言.....	(228)
二、村民自治：形成过程与基本特征.....	(229)
三、村务公开：农村治理结构的变革.....	(234)
四、政务公开：乡镇政府治道的变迁.....	(243)
五、余论.....	(249)

第十章 农村治理结构与治理方式的变革	(251)
一、引言.....	(251)
二、农村治理结构与治理方式的现状.....	(252)
三、农村治理结构与治理方式的经验.....	(264)
四、农村治理存在的问题与对策.....	(277)
五、结语.....	(285)
第十一章 走出解决“两委”关系失衡问题的理论误区	(289)
一、“两委”关系失衡原因分析	(289)
二、走出两个理论误区.....	(292)
三、把“掌舵”与“划桨”分开.....	(296)
第十二章 乡镇政府与村民委员会	(300)
一、从几个案例说起.....	(300)
二、乡镇政府与村委会关系的法律定位.....	(306)
三、乡镇政府指导村委会工作的内容与方式.....	(310)
四、村委会协助乡镇政府工作的内容与方式.....	(314)
五、通过参与式民主, 改革乡镇政府.....	(316)
六、余论.....	(322)
附录	(324)
一、中华人民共和国村民委员会组织法(试行)	(324)
二、中华人民共和国村民委员会组织法.....	(327)

三、全国人大常委会关于修改全国人大和地方 各级人大选举法的决定.....	(333)
四、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.....	(339)
主要参考文献.....	(352)

第一章 农村基层民主化道路的选择

一、引言

社会经济结构的变迁，是社会政治结构变迁的基础和必然要求。中国作为一个有悠久的农业文明传统的东方大国，从古代的自然经济形态向现代市场经济体制过渡，经历了漫长的岁月。与这一演变相适应，乡村社会的组织形态和管理体制也经历了从宗法组织型、行政权力支配型，向现代基层自治型的渐变过程。中共十一届三中全会以后，农村实行以市场为取向的家庭联产承包责任制的改革，为乡村社会的组织形态和管理体制导入现代民主机制开辟了道路。

1982年12月，第五届全国人大第五次会议通过的新宪法第111条，确立了在基层实行村民自治制度。1987年11月24日，全国人大常委会通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，翌年6月1日起，在全国范围内试行。此后，一种史无前例的农村基层群众性自治组织——村民委员会，在各地陆续建立。村民自治，作为一种崭新的制度安排在中华大地上一经出

现,便注家蜂起,或引经据典,或想当然尔,对“村民自治”,尤其是对“自治”概念,作出各种各样的解说。有人认定原始社会的宗法聚落、古代的村社组织都是“自治”实体;有人把地主制经济时代的乡里编制当作“自治”形态;也有人把清末纸上谈兵的“改制”所绘制的“地方自治”蓝图,与当代村民自治混为一谈;文明古国的包袱所铸造的“历史情结”,驱动人们的联想,把村民自治说成“古已有之”,忘记了社会经济结构对社会政治结构的质的规定性。更多的人则把“直接选举”当成“直接民主”,对村民自治作出各式各样激进的解说,以为“直接民主”是“间接民主”的高级形式;或者将民主概念泛化,“民主”一词使用频率之高,令人瞠目;误以为“民主越直接越宽泛越好”。以至于在自治与人权、自治与人民主权、自治与法律、自治与政治自由、选举与民主等等一系列基本理论问题上,出现了许多令人啼笑皆非的阐释。这不仅不利于对中国农村基层民主化道路的选择作出合乎实际的判断,而且会对发展基层民主相关的制度安排产生误导。因此,有必要加以澄清。

“自治”的字面含义很简单,它是指的人们自己治理自身事务,并对其负责的一种状态。它的起源,最早可以追溯到古希腊人对政治自由或自主性的崇拜。然而,“自治”作为一种政治学说,或作为一种政治体制,则是近代资产阶级自由主义的理想。“自治”的理论基础来源于人民主权学说,强调“自主性”在实践中的真实意义。因此,当把“自治”概念应用于现实世界时,就变得复杂起来,必须确定“自治的强度”与“自治的边界”,否则,就会导致命题不清和逻辑混乱。一般说来,自治强度的大小与自治边界的广狭,构成划分自治类型的标准。按照这一标准,西方学者把“自治”分为以下四个等级^①:

第一个等级,文化自主型自治。这是最低层次上的自治,人

^① 参见布莱克维尔:《政治学百科全书》,第693—694页,中国政法大学出版社1992年版;乔·萨托利:《民主新论》,第69—70页,东方出版社1993年版。

们的注意力局限于文化自由，要求在文学、艺术信仰和教育方面无约束的自我表达的权利。在西方，一家自由的出版社或剧院经常会触发更广泛的争取自治的运动。文化自主，实质上是个人内心的自治在文化方面的表现，希望随心所欲。

第二个等级，法律自主型自治。这主要体现在土生土长的法官和不受限制的司法程序以及在法律面前人人平等上；种族歧视和社会偏见被视为对个人和集体尊严以及自我表现的专横限制。

第三个等级，内部政治自主或本土管辖型自治。即由共同体代表们来控制本共同体的经济、社会和政治事务；虽然这种自治不包括防务、法律和秩序以及外交事务，但是本土管辖使各族成员能在很大程度上控制共同体的资源和社会政策。

第四个等级，民族国家型自治。当自治在单独一个共同体组成国家的形态上，等同于永久性的独立，因此是民族国家；但是在实践中并非所有民族主义都追求完全的独立和国家地位，而且极少有国家是由唯一的特定的种族共同体所构成的。这样，自治可以用几种方式取得。在一国领土内通常存在着一个以上的共同体；共同体很可能不得不满足于法律自主或地方管辖；而且无论如何，甚至名义上独立的公社制国家（民族国家）也可能被迫沦为较大国家或超级大国的附属国，或者使它们的主权在实践中受到联盟或区域性条约的限制。

以上四个等级的自治，核心都是“自主权”的问题，自主权范围的大小，即自治边界的广狭，决定着自治的强度和性质。在实践中，任何等级的自治都是相对的，而不是绝对的，自治基本上意味着来自附近（内部）而不是远处（外部）的统治，它只同集权相对照才有意义。倘若把自治的边界无限扩大，自治的强度就会变为零。最终恐怕连与“自我统治”的意义沾一点边的东西都荡然无存。

至于自治与民主的关系问题，更是一个亟待厘清的原则问

题。简单地说，“自治”与“民主”两个概念，虽然都是人民主权论所派生出来的，但是，二者却不是个“一而二、二而一”的命题。它们之间的关系，处在一个“割不断，理还乱”的状态。“自治”的原义指的是“自我统治”，而“民主”则是指的“人民统治”。虽然民主的早期历史，曾被认为是一种公社式的自治政府，由公民直接参与立法、司法、人民大会、服兵役和其他公职，如古希腊的城邦国家。但是现实社会的规模和复杂性给实行这种“自治”设下了无法逾越的障碍。于是近代发明了普选产生代议制政府，“自治”发生了变异，降沉为民主政治的细胞，并且扩展到与国家不同的团体中去。现代社会形形色色的“自治”，与辞源学上的“自治”大相径庭，国家层面的“自治”不复存在。即使在那些所谓的“民族国家”，“自治”不过是“永久性的独立”的代名词，其政体形式可以是民主的，也可以是非民主的。换句话说，如果“自我统治”仅与“直接民主”相联系的话，那么，这种“自治”只有在微型社会或社团中才能实践。而现实社会中的“地方自治”、“基层自治”、“社团自治”，都导入了选举机制，自治机关无一不是经选举产生的，由于选举并不制定政策，而是选举出制定政策的“代表”，因此，凡是选举式的民主，都是代议制民主，不管是直接选举，还是间接选举产生的自治机关。所谓“直接民主”，是指的全体公民不间断地行使决策权，遇事均需由全体公民投票决定。这在现代社会经济条件下，根本不具备实现的可能。因此，现代社会不同层次的“自治”，不管其“自治强度”与“自治边界”有多大，充其量只不过是由“代表统治”的代议制民主，而不是公民从一切人都是治者和被治者意义上“统治自己”的直接民主。如是，“自治”也就变为成就现代民主政治的基础因素和必要构件。