

李凡 主编

2006/2007 发展报告 中国基层民主

知识产权出版社

中国基层民主发展报告

2006 / 2007

Grassroots Democracy in China—2006 / 2007

李 凡 主编

Li Fan◆Editor in Chief

知识产权出版社

内 容 提 要

本书是关于2006年中国基层民主发展情况的一个总结,共分为宏观评述、地方政府公共预算和人大改革、选举制度改革、基层民主发展状况和研究、中国基层民主发展的理论与调查研究、附录等六个部分,重点是基层的公共预算改革,该书用翔实的第一手资料,为读者勾勒出2006年中国基层民主的发展轨迹。

责任编辑:李琳

责任校对:董志英

文字编辑:张静

责任出版:杨宝林

装帧设计:张小力

图书在版编目(CIP)数据

中国基层民主发展报告.2006/2007/李凡主编. —北京:知识产权出版社, 2007. 5

ISBN 978-7-80198-692-4

I. 中… II. 李… III. 社会主义民主—建设—中国—2006~2007 IV. D62
中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第029238号

中国基层民主发展报告 2006/2007

李凡 主编

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸桥马甸南村1号院

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: bjb@cnipr.com

发行电话: 010-82000893

传 真: 010-82000893

责编电话: 010-82000887

责编邮箱: lilin@cnipr.com

印 刷: 知识产权出版社电子印制中心

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 12.625

版 次: 2007年5月第1版

印 次: 2007年5月第1次印刷

字 数: 324千字

定 价: 26.00元

ISBN 978-7-80198-692-4/D·384

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

世界与中国研究所是一个民间的智囊团 (think tank)，目前流行的说法叫“智库”。我们的做法是进行公共政策的独立研究，也就是将具有公共利益和公共关心的政策问题拿出来讨论，表达我们在这个方面的专业意见，供社会大众和公共机构（政府）参考。当然从公共政策的研究角度出发，我们希望我们的政策课题的研究结果影响越大越好——不仅对社会而且对政府。其实这也是每一个公共政策的研究机构所希望的。多年以来，我们从事的研究集中在基层民主的发展和政治体制改革方面，而且有了一定程度的社会影响力。当然一个公共政策的研究所能够在某一个方面产生影响，已经是不容易的事情了，但是仅仅做这个方面的工作显然是窄了一些。以后，在力所能及的情况下，我们希望研究的领域能够扩大，使我们的公共政策关注点再扩大一些，以满足社会对我们的期望和需要。

编写 2006 年的中国基层民主的发展报告是一件难事，乍看起来问题太多，而且都是老问题，已经形成了痼疾，长期得不到解决，好像也解决不了了。因此一种悲凉的感觉会油然而生：民主发展又没有进步！书怎么写呢？但是仔细看起来，对中国的社会和政治现象加以认真的分析，就会发现中国社会的进步是现实的和明显的，希望和前景是美好的。2006 年，中国的基层民主在许多方面都得到了发展，有些还是很大的发展。因此，看到了这些，也就感觉到了希望，编写本报告也就感觉容易了许多。

在 2006 年的发展中，基层人大代表的选举是一个主要的事情，

本来应该下大力气去做。为此我们观察了许多地方的选举过程，而且也有一些观察和研究报告。但是由于这个选举要延续到 2007 年底，而且从选举发展的进程来看，好像有向积极的方向发展的趋势，因此本书的重点就不再放在这个方面，而是等到 2007 年底全部选举都结束以后，再出一本专门的谈论此次人大代表换届选举的书。

这本书的重点是在关注基层的公共预算改革。这个关注目前和国家关注的重点有些相似。实际上，从 2006 年以来，对地方政府的公共预算改革加以关注的人是越来越多了，进行这个改革的地方也在增加，许多有关的研讨会和国际研讨会也开始不断举行。公共预算改革是一个对中国民主发展和政治改革至关重要的事情，意义重大。我们不但在本书中对此加以关注，而且在今后的中国民主和政治改革的发展中也会继续加以关注。

我们研究所 2006 年的活动得到许多地方政府、NGO 组织和普通老百姓的大力支持和帮助，在此我照例代表研究所的全体同仁向所有支持和帮助了我们工作和研究的普通农民、居民、社会活动家、研究人员和老师、学校、地方干部和政府表示我们谢意，尤其要向那些实际推动了中国民主发展的所有人员表示我们的敬意——没有他（她）们，就没有中国的民主发展。

参与本书策划、研究、编辑和写作的有我们研究所的工作人员，是他们的努力工作，才使得本书的出版成为现实，在此我一并表示谢意。

李 凡

2007 年春节于马来西亚

目 录

前 言	1
-----------	---

宏观述评

中国基层民主发展中的困难和问题	3
-----------------------	---

地方政府公共预算和人大改革

从新河镇的公共预算改革看中国人大改革的路径	25
预算民主：乡镇参与式公共预算的探索	34
新河改革对乡镇人大制度建设的重要启示	41
新河试验是中国式的公共预算	
——访中山大学政治与公共事务管理学院	
副院长马骏教授	53
进一步改革温岭市新河镇公共预算改革的程序安排	57
新河镇第十四届人民代表大会第七次会议预算改革	
的全过程	63
温岭市新河镇公共预算改革的有关文件	70

新河镇预算民主恳谈实施办法(试行)	70
新河镇 2006 年财政预算细化说明	73
新河镇 2006 年财政预算初审报告	76
新河镇 2006 年财政预算修改方案	82
新河镇 2006 年财政预算修正案	83
对温岭市新河镇公共预算改革的有关媒体报道	85
浙江温岭试验乡镇治理新模式:民主催生公共预算	85
新河再次上演阳光预算:先上课,再恳谈	94
预算民主的中国式现场	101
对新河镇人大预算中期执行情况民主恳谈会的观察	110
温岭市新河镇公共预算中期执行情况的有关文件	116
关于新河镇 2006 年上半年财政收支预算	
执行情况的报告	116
关于新河镇 2006 年财政预算调整的报告	119
新河镇人大主席团、财经小组初审 2006 年上半年	
财政收支预算执行情况和财经预算调整报告	
情况记录	120
新河镇人民代表大会预算中期执行情况民主恳谈会记录	122
对温岭市新河镇公共预算中期执行情况的有关媒体报道	127
新河镇首开财政预算执行恳谈会	127
新河镇的预算改革“试验”	132
亲历新河预算民主恳谈会	136

选举制度改革

正确认识选举:没有选举,就没有民主	145
党内民主与人民民主结合的有益尝试	
——云南省红河州乡镇党委换届直选观察报告	152

对乡级人大换届选举中几个问题的探讨·····	170
中国近期基层人大代表选举情况分析·····	179
从江山选民资格案看基层人大代表直选中存在的问题·····	186
浙江温岭：两级人大代表选举 百万选民民主操练 ·····	194
公益诉讼名人郝劲松的竞选故事·····	199
吕邦列谈自己的人大代表选举经历·····	203

基层民主发展状况和研究

发展基层民主 促进社会和谐 ·····	211
民间组织与基层民主·····	221
协商民主的实践经验·····	227
中国乡村协商民主：对一个个案的研究·····	227
隆标企业集团协商民主恳谈研究报告·····	248
关于社区负担问题的几点看法·····	259
参与式发展推动城市社区基层民主机制建设·····	270
财政局凭什么超预算购买豪华车？ ——一名普通纳税人的公益诉讼·····	278
邹涛发起的“不买房运动”·····	283
邹涛发起“不买房行动”致全社会的公开信·····	283
“不买房运动”： ——一场平民与高房价的堂吉诃德式战争·····	288
不愿做“房奴”的人们：团结起来到明天·····	294

中国基层民主发展的理论和调查研究

地方政府创新式民主·····	303
----------------	-----

中国民主实现途径之一：加强和改革

人民代表大会制度·····	327
1993~2006：普通选民投票行为及参与态度之变迁	
——来自北京的调查与初步分析·····	347

附 录

中国基层民主发展的趋势·····	365
业委会与基层民主发展·····	375
将民主的空间再扩大些·····	380
推进民主的战略与策略·····	382
农业税取消后衡阳县农民负担的调查·····	385



宏观述评

中国基层民主发展中的困难和问题

●李 凡

中国 2006 年基层民主发展从总的状况来看，取得了一些成绩，但是也有不少的问题。既有成绩，又有问题，好像老生常谈。实际上确实如此。中国基层民主中所存在的这些问题并不是在 2006 年才有的，而是多年以前出现的长期得不到解决的问题。在多年来的发展过程中，这些问题就已经存在，并且影响了基层民主的发展。但是，这些问题在过去的发展中并没有得到很好的解决，因此 2006 年的发展，其问题和困难就显得比较重要了，成了非常值得关注和需要认真解决的。如果再不有效地加以解决，则中国基层民主的持续发展将会遇到严重的阻碍、停滞甚至倒退。

一、2006 年中国基层民主发展的现状

2006 年中国基层民主的发展在许多方面取得了进展，应该说，成绩是主要的，这些发展表现在许多方面。

1. 群众政治参与热情增高

2006 年下半年开始，中国进行了农村县乡两级和城市区一级的中国基层人大代表选举，从选举的具体情况来看，出现了两种不同态度：其一是群众政治冷漠加大，参与投票人数下降；但是在另外一个方面，群众独立参选的现象大量出现，人数大量增加，显示了群众政治参与热情有很大的提高。这种基层群众政治参与热情主要体现在全国 10 名选民联名提名的候选人大量增加。这其中包括

了本人并不想当人大代表，但是被群众提名为候选人的情况，但是更多地包括了本人有参选意愿，选民也支持作为候选人的人，他们是以独立候选人的身份参选的。

北京市在 11 月进行的 18 个区县换届选举中，共有 4 403 个代表名额，但是在第一轮候选人产生之中，共有初步候选人 30 079 人，是应选代表民额的 6.83 倍；北京 181 个乡镇共提名初步候选人 21 282 人，是应选代表名额 9 983 人的 2.13 倍。北京市在第一季的初步候选人的提名中，将所有选民 10 人以上联名候选人全部公开列出，也就是说，在北京市今年的选举中，10 名选民以上联名提名的候选人就达到了近 5 万人，而全部应选代表只有 14 000 多人。这个数字表明，许多选民被其他选民推荐为候选人，而且数量是比较大的。这些被 10 名选民推荐的候选人中，有的候选人是被选民主动推荐的，也有的是候选人要求选民推荐的，后者中有相当大部分是独立候选人。从北京市的统计数字来看，大量候选人提名人数的出现，表明从总体上看，老百姓的选举热情有非常大的提高，出现了踊跃参选的现象。以北京市的情况来看，这些积极参选的独立候选人中包括了大学教授、退休教职员工、研究生、退休干部、律师、社区业主委员会成员和其他热心公益事业的选民，候选人的基本情况表明这些人平时就关注公益事业，并且积极参与社区和校园的公共服务，也得到了广大群众的支持。就是在这样的背景之下，这些选民才积极参与到选举中。虽然从结果看，北京在校园集中的海淀区，有 20 个左右独立候选人当选，而其他社区的独立候选人则由于种种原因而未能当选，但是这个选举已经表明群众参选人大代表并试图通过人大代表维护自己利益的发展趋势。

在 2003 年的基层人大代表选举中，全国只在北京、深圳和湖北的一些县乡出现了不到 100 人的独立候选人，其他地方没有见到群众自愿参选的迹象。但是在 2006 年下半年的选举中，湖北全省，尤其是武汉地区出现了相当多数量选民独立参选的现象，而且独立候选人在全省各地都有出现。在深圳、上海、浙江、重庆、湖南和

江西等地也都出现了选民积极参选基层人大代表的现象，这些都表明基层民主的发展正在产生一个新的趋势，即基层群众用直接参与的方式介入到基层的政治生活中，并通过这样的方式表达和维护群众的基本利益。虽然由于各种各样的原因，这些自愿参选的选民当选为人大代表的人数并不多，但是仍然出现了不少选民当选的例子，例如浙江温岭从票箱里跳出 7 个县级人大代表；在武汉和温州都有相当数量的民营企业企业家作为独立候选人参选并当选为区级人大代表；在湖北，有不少农民当选为县乡两级人大代表。这些已经进行过选举的地方所出现的独立候选人参选和当选为人大代表的数量已经远远要比 2003 年的多。这些确实表明中国基层民主的发展已经进入了一个新的阶段。

目前这个老百姓积极参选基层人大代表的现象，已经构成了中国基层民主在 2006 年发展的主要趋势，而且预计在 2007 年还会继续发展。

2. NGO 的发展回归稳定

多年以来，中国的非政府组织（NGO）始终是在艰难中发展的，这一点无论是学术研究者还是 NGO 本身活动的参与人员都有共同的看法。这些难点归结起来大致包括 NGO 注册难，资金短缺，活动受限制，人员来源不够广泛等等。最近一两年，中国的 NGO 发展更被一些政治压力所限制，在发展中遇到了一些困难，无论是数量还是活动的范围都受到了影响，尤其是对一些草根型 NGO 来讲，情况更是如此。相当多草根型 NGO 得不到地方支持，在工作中步履维艰。但是从 2006 年的情况来看，似乎情况有些好转，NGO 面临的政治上的压力比以前减少了一些，而且由于学术界和政策研究界的支持，一些地方政府也逐渐转变了对 NGO 的看法，从视 NGO 为可有可无或者不支持 NGO 的活动的消极态度转变为稍微积极一点的态度。由于宏观政治环境得到了一定程度的改善，因此 2006 年 NGO 的发展进入了一种较为稳定的发展状态，在有些方面还得到了比较大的发展。从数量上看，全国正式登记的

NGO 的总数已经达到了 31 万个左右, 如果算上各种非正式登记的数量, 可能超过 300 万个。这个数字比起 2005 年的增加了许多。

在中国的农村, 多年以来学术界和政策研究界相当多的人支持农民成立农会, 但是由于农会政治上的敏感度, 成立农会的要求始终没有实现。但是为了支持农村经济和社会的发展, 最近一两年, 尤其是 2006 年, 农民所成立的各种经济协会取得了比较大的发展。无论是媒体、政策研究还是政府都对各种类型的经济协会表示了支持, 因此, 在中国的广大农村地区出现了一些农村经济合作组织, 例如种植、养殖、运输、商业等方面的农民合作组织都在各地的民政部门得到了登记的许可, 并且开展了较为积极的活动。当然, 由于各方面的原因, 这些农民的经济协会, 还没有运作得很好, 但是, 他们的活动, 已经带来了一些积极的变化。

中国草根型 NGO 的发展, 包括残疾人互助组织、扶贫组织、教育机构和环保组织等在 2006 年都在默默地发展。不像几年以前, 中国的环保组织用很大的声音讲话, 显示了 NGO 的存在和影响, 在 2006 年, 这样的大的 NGO 行动几乎没有, 但是默默的活动使得 NGO 在上述领域都进行了比较深入的活动, 其影响力实际上在扩大, 也在深入人心。因此, 从这样的角度讲, 草根 NGO 发展开始稳定下来, 也有一些成绩。

与基层民主密切相关的参与式 NGO 组织, 在 2006 年也得到了发展, 许多地方社区和农村欢迎这些参与式的活动并逐步开始规范化, 其影响力在扩大。有些地方政府, 开始通过这类 NGO 组织和农民进行对话, 对稳定地方政治取得了一定的作用。政策研究型的 NGO 组织虽然没有什么出色的或者惊人的政策分析报告, 但是, 也在继续对中国的一些问题提出一些中肯的意见, 并在实际的活动做出了制度的创新。

上述 NGO 的活动, 虽然没有出现高速的发展和高八度的声音, 但是相对前一两年的状态而言, 2006 年 NGO 的组织和活动还是得到了一定发展, NGO 内部的组织协调能力实际上也在扩大和

增强，许多地方进行的 NGO 培训活动已经为中国的 NGO 培养出专门的人才，这些为 NGO 将来的进一步发展打下了基础。

3. 维权式民主在继续深入发展

维权式民主是目前中国基层民主发展的一种主要形式，也是中国民权发展过程中最敏感的问题。实际上，随着中国基层政府和群众之间的矛盾持续紧张，各种维权活动在不断出现，单个的个人、有松散组织结构的基层群众和维权的律师等在维权式民主的活动当中得到了发展。这样的发展结果实际上在中国形成了一个与经济增长并存的自由民权发展活动。

维权活动的出现反映了中国国家与社会之间的矛盾关系。因此，从社会层面来看，无论是独立的个人，还是有一定组织性的社会各种团体和律师事务所，基本上都是站在社会一边，维护基层群众和社会的利益。而在政府这一面来讲，由于经济的高速发展，地方政府为了满足自己的利益，加大了在土地、资金等方面需求的压力，而与地方政府合作的各种类型的经济公司也加大了对地方基层群众的压力。这样，就使得社会基层的紧张关系并没有随着中央经济发展观的转变而得到转变。因此，地方的矛盾没有见到缓解，各种侵占群众利益的事情继续大量出现，所有这些都使得群众自发的维权活动继续发展，这些包括农民的维权、农民工的维权、城市社区居民的维权、下岗工人以及其他社会弱势群体的维权等等，这是我们不得不面对的一个现实。在维权的过程中，老百姓所使用的上访、包围地方政府、堵塞道路，以至其他一些更为激烈的活动也在各地不断出现。值得注意的是，在 2006 年的维权发展中，出现了深圳居民邹涛发起的“不买房运动”，这虽然只是一个在互联网上发起的“虚拟”的社会运动，但是得到了许多普通居民的热烈响应，范围已经超出了深圳，实际上成了在中国出现的第一个社会运动，表明了群众维权活动的深入发展到了一个新的阶段，开始向社会运动发展。

在维权中比较值得关注的是中国的律师。在全国各地都出现了

一些以维护群众公益事业为主的律师，他们帮助维权群众通过司法的途径解决问题，涉及的领域非常广，包括了经济、社会和政治内容。从各地的情况来看，2006年维权律师的数量和活动范围在扩大，维权的内容也在扩展。起诉地方政府的选举官司、乱花钱不遵守预算的官司、乱涨价的听证、农民的土地买卖官司、农民工的官司、国有资产流失的官司等等都在不断出现，有的官司已经具有了宪法上的意义，例如预算类型的官司等就有这样的性质。在这些维权的司法案件中，虽然老百姓和维权律师赢得少，输得多，影响有限，但是从发展的角度来看，其范围在扩大，参与的律师数量也在增加。

从整个维权的情况来看，各地案例基本上主要都是反对地方政府对老百姓公民权包括财产权、结社权和政治权利的侵害而引起的，这样的维权运动，在中国还会继续发展，其范围和影响力也会继续扩大。

4. 体制内改革声音的加大

2006年从各种媒体、网站上来看，中国体制内要求发展，尤其是要求扩大民主的呼声在加大。这种体制内的民主要求既包括了社会基层民主例如人大改革、治理改革方面的内容，更重要的是也包括了发展和扩大党内民主的要求。中国的知识界、政界和政策研究领域的人，都对呼吁扩大基层民主起到了作用，这些政策是和中央扩大基层民主的发展相吻合的。

在这些要求扩大基层民主的呼声中，2006年的主要特点有两个，一是要求扩大基层人大的改革力度尤其是加强人大的监督和改革人大代表选举制度；另外一个非常值得关注的就是要求扩大党内民主的呼声在持续加大。从媒体的报道看，呼吁党内民主的声音达到了前所未有的程度，许多中央级的报刊都发表文章支持扩大党内的基层民主，一些有名的学者官员也都呼吁扩大党内民主。这些无论是对党内民主还是对社会民主都产生了很大影响。

实际上，从现有的改革实践来看，党内民主基本上指的是党内