



国情
故事

中国的基层选举

张春侠◎ 编著



新世界出版社
NEW WORLD PRESS



中国的基层选举

张春侠 编著

 新世界出版社
NEW WORLD PRESS

8—
主—
护
民
第
告
发
治
更、
更、
”。
人
不
生
脱
一
即
主

图书在版编目 (C I P) 数据

中国的基层选举 / 张春侠编著. —北京: 新世界出版社, 2008.1

(国情故事丛书)

ISBN 978-7-80228-502-6

I. 中… II. 张… III. 选举—简介—中国 IV. D621.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 170810 号

中国的基层选举

作 者: 张春侠

策 划: 林良旗

责任编辑: 李淑娟

装帧设计: 贺玉婷

责任印制: 李一鸣 黄厚清

出版发行: 新世界出版社

社 址: 北京市西城区百万庄路 24 号 (100037)

总编室电话: +86 10 6899 5424 68326679 (传真)

发行部电话: +86 10 6899 5968 68998705 (传真)

本社中文网址: <http://www.nwp.cn>

本社英文网址: <http://www.newworld-press.com>

本社电子信箱: nwpcn@public.bta.net.cn

版权部电子信箱: frank@nwp.com.cn

版权部电话: +86 10 6899 6306

印刷: 北京外文印刷厂

经销: 新华书店

开本: 787 × 1092 1/32

字数: 40 千字 印张: 3.25

版次: 2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月北京第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-80228-502-6

定价: 17.00 元

新世界版图书 版权所有 侵权必究

新世界版图书 印装错误可随时退换

目录

序

001

中国农村的基层选举

003

村委会选举制度的发展及演变

003

村民自治第一村

007

“海选”的故乡

014

城市社区选举

034

城市社区直选改革

034

九道湾直选居委会

037

宁波海曙区直选

058

基层人民代表大会选举	066
基层人大代表选举制度的发 展与变革	066
乡镇长直选	072
中国乡镇长选举方式的变革	072
步云直选	073
结束语	098

序

在中国，“选举”一词很早就已经被使用，汉代《淮南子·兵略》中就有“选举足以得贤士之心”的说法。但从严格意义上讲，在2000多年的封建专制主义的统治下，中国的“选举”只是统治阶级按照自己的意志和需要，挑选代理人的过程。在中国近代的政治转型中，包括选举在内的西方民主思想被引入中国，但并没有扎下根基，选举也更无从说起。

中国真正意义上自由、规范的选举，从1949年中华人民共和国成立后才得以开始。始于20世纪70年代末的改革开放，使中国的政治、经济、文化都发生了翻天覆地的变化。与此同时，中国的基层民主选举也开始出现。作为中国基层选举制度的产物，农村基层群众性自治组织——村民委员会的直接选举制度自出现之日起，就受到海内外的广泛关注。而其探索的过程，也成为中国政治体制改革在基层的

有益实践，并不断推动着中国基层选举制度的日益发展、完善。

最近十多年来，源于农村的中国基层选举已经不仅仅影响到农村、城市的基层社会，而且影响到基层党组织、乡镇政府和基层人大代表的选举，并对中国的民主进程起到极大的推动作用。所有这些，都使中国的基层选举备受关注。本书就是通过发生在中国基层的一个个生动的选举故事，展示基层选举在中国的发展历程。

1

中国农村的基层选举

村委会选举制度的发展及演变

“在宽阔的晒场上，几个人端坐前边的主席台上。他们每个人背后都放着一个碗，每个碗上都写着他们的名字。如果候选人因事不能到会，人们会给他们空出位子，位子后面摆上碗。然后，村民们陆续把豆子投到自己中意的那个人碗里，以选出自己满意的村长……”这是中国共产党领导下的农村革命根据地、抗日根据地以及解放区采取的一种较原始的选举方

式——俗称“豆选法”。当时，由于村民文化水平普遍不高，许多地方都采用这种选举方式，这也是选举制度在中国农村的最初实践。

在中国两千多年的封建统治中，封建专制主义一直占据统治地位，农村长期处于朝廷和官府的严密控制下。在这一背景下，农村民主选举根本无从谈起。新中国成立后，村级领导由村民代表选举产生，但实际上基本是上级政府任命的。总体而言，中国早期以村长选举为主要表现形式的民主实践是简单、粗糙的，还没有形成严格的程序规定和要求，更没有成文的制度安排。

中国农村完全按照农民意愿进行的选举萌芽于20世纪80年代。1978年改革开放后，农村实行了家庭联产承包责任制，始于1958年的人民公社体制开始解体。在这种情况下，农村基层的公共权力处于“真空”状态，许多公共事务无人管理。于是，中国最早的群众性自治组织——村民委员会应运而生。

1980年2月，中国第一个村委会在广西壮族自治区宜山县屏南公社合寨大队（现为宜州屏南乡合寨村委会）果作自然村诞生。后来，四

川、河北和广西罗城等地也相继产生了“村管会”、“议事会”、“治安领导小组”等一系列群众性自治组织。

1982年新《宪法》规定，村民委员会是基层群众性自治组织，主任、副主任和委员由村民选举产生。1983年10月，中共中央、国务院联合发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。到1985年，全国共设立村委会94.8万多个。但是，20世纪80年代初期的农村选举，更多地体现了上级党委和政府的意图，而较少考虑村民的意愿。

1986年12月，以村民直接选举为特点的“海选”在吉林省梨树县诞生。1987年11月24日，第六届全国人大常委会第二十三次会议以试行的方式颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》。该法第九条规定，村民委员会主任、副主任和委员由村民直接选举产生，每届任期三年，其成员可以连选连任。

1988年6月，全国各地开始了长达10年的《村民委员会组织法》试行阶段，在实践中逐步建立和完善村民自治的各项制度。

到1998年，除少数省份外，全国农村普遍

进行了三次村委会换届选举。全国选举比较规范的村庄占60%左右,参选率一般在80%以上。在此基础上,1998年11月4日,第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议正式通过修改后的《中华人民共和国村民委员会组织法》,把“海选”原则、设立秘密划票间制度、村民代表会议制度、村民自治章程、村务公开制度等实践经验写入了法律。

2001年,云南正式将村公所改为村委会,并实行了村委会选举。自此,农村村委会直接选举制度在中国农村普遍推行。

2002年7月14日,中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发了《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》,首次比较详细、系统地阐述了村民的推选权、选举权、提名权、投票权和罢免权等五项实质性权利,从而使有关村委会选举的规范化程度进一步提高。值得一提的是,通知中特别强调:“村党支部领导班子成员按照规定的推选程序担任村民选举委员会委员,不能硬性规定或由组织指定、委派。”“要做到由村民直接提名确定村民委员会成员候选人,不能用组织提名代替村民提名,保证村民

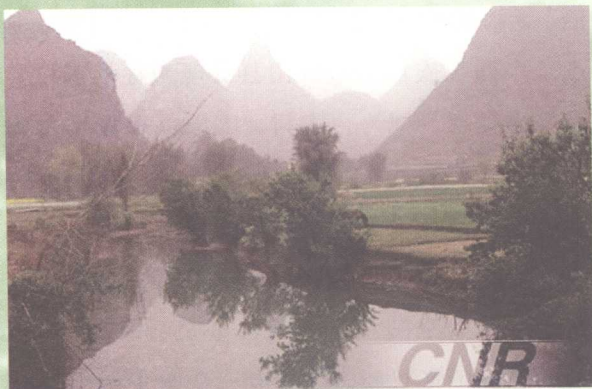
的直接提名权。”“无故不组织或拖延村民委员会换届选举的，要追究乡（镇）党委、政府和村党支部、村委会主要负责人的责任。”这些规定，在防止变相地干扰、妨碍、阻挠村民选举方面无疑具有进步意义。

据统计，截至2006年年底，中国农村村委会普遍进行了三次换届选举，最多的地方已经实行过8次。全国31个省、自治区和直辖市已经全部制定了关于村委会选举的地方法规。

村民自治第一村

中国以往的村治组织有各种各样的称呼，但有一个共同点，即都偏于“村”而忽略了

▼ 风光秀美的合寨村是中国第一个村委会的诞生地





“民”；重视官方的行政控制，轻视村民的自治权利。中国首次出现以“村民”为核心、以“自治”为目的的“村民委员会”，是在1980年，地点是广西壮族自治区宜山县（现为宜州市）屏南乡果作村（现为合寨村，因原来果作是合寨大队所属的自然村）。

中国第一个村委会主任韦焕能，虽然已年近6旬，但身板依然结实，两眼炯炯有神。谈起当年成立全国第一个村民委员会时的情景，韦焕能仍记忆犹新。1979年，合寨生产大队有



◀ 韦焕能带领村干部走访
视察

12个自然屯，41个生产小队。当时，合寨生产大队的农民听到外地搞起“分田到户”的消息，也自发地将田地分到农户，村民的生产积极性非常高涨，生活很快好转。但是，合寨地处三县交界处，社会治安本来就不太好。尤其是1978年后，农村废除了人民公社这一政治经济管理模式，原来的大队、生产队名存实亡。村里的公共事务基本上处于无人管理的状态。在这种情况下，村里偷盗、赌博、乱砍滥伐集体山林的现象日益严重，水渠和路桥失修，山林

土地纠纷也大大增多，社会治安呈急剧恶化的态势，群众对此感到十分不安。

建立村民委员会的动议是曾担任生产队长18年之久的韦焕能提出来的。韦焕能所在的果作自然屯有6个生产小队，1980年新年刚过，韦焕能把另外5位生产队长请到自己家中，提议说：“土地承包后，大队也不管咱们这里的事了。为了防盗，老乡把牛拉进屋子和人一起住，这总不是长久之计吧？春耕在即，伙着用的水渠该修一修吧？人畜也不能每天都趟过村前这条小溪吧？这些事只能靠咱自己管。但要管这些事总得有一个组织，有人牵头去办。那么这个组织叫什么呢？城里人叫居民，有居民委员会。村里人就是村民，村民委员会这个名字，既符合村里的实际又符合我们的身份。”韦焕能的话得到另5位队长的赞同。韦焕能又说：“过去生产队小队长是大队任命的，现在没人任命了，我们总不能自己出面说自己是什么吧？如果那样，老乡一句话就能噎死你：‘谁说你是头儿啊？那么爱管闲事！’”最后，6个人商定，村委会成员由村民自己选，候选人是原来6个生产队的队长和一位村民。

1980年2月5日，韦焕能通知原6个生产队的社员开会。在村中一棵五人合抱的大樟树下，每户出一名代表，选举村民委员会。全屯125户，实到85户。选举时，每个代表在一张两个手指宽的纸条上，以无记名投票的方式选出了5位村委会成员，并按得票多少确立了他们的职务：韦焕能得全票85票，任村委会主任，两名副主任分别是韦有全和韦定陆，委员是覃立轩和韦鹏舞（分别兼任会计和出纳）。就这样，中国第一块写有“村民委员会”字样的木牌，在一个十分偏僻的壮族小山村——果作村竖起来了。

为保障村委会的职能得以实现，1980年7

▼ 大樟树见证着合寨村的历史



月14日，以韦焕能为代表的果作村村委会又与村民一起，制定了“村规民约”和“封山公约”，这是迄今为止保存下来的中国第一份村民自治文献，现附录于下：

村规民约

1、必须提高思想觉悟，认真体会安定团结的重要意义。

2、严禁赌博，不准在私宅、村里开设赌场，违者罚款10元。

3、为了保苗夺丰收，严禁放猪，违者罚款5角，并给赔偿损失处理。

4、维护正常的娱乐活动，不准在村内、村附近对唱野山歌（指不健康的山歌——编者注），违者罚款每人10元。

5、不准在路边、田边、井边挖鸭虫，受损失的罚工修补。

6、不准盗窃，违者按件加倍赔偿并罚款5元，情节严重者，呈报上级处理。

7、遗失东西，拿回交给村委，归还原主。

8、不准在泉边、河边大便，不准在上游洗衣、洗发梳发、晾晒蚊帐、床单等污染东西。