

白钢 主编

史卫民 潘小娟 郭巍青 郭正林 等著

乡镇改革：

乡镇选举、体制创新与乡镇治理研究

选举与中国政治丛书

87441100022568587441123263687410003365874110033
 698877411000225685874411268744110002256
 102543232
 100022568587441123263687410003365874110033121010254323215648978979876010
 6874100263
 0010144774100636988
 41123263687410003365874110033121010254323215648978979876010205410036874110003354
 006369887741000263541126874411000225685874411232636
 74110033121010254
 10003354100023369687410026332000010144774100636988774100026354112687441100022568
 21010254323215648978979876010

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇改革：乡镇选举、体制创新与乡镇治理研究 / 史卫民，潘小娟等著. —北京：中国社会科学出版社，2008. 3
(选举与中国政治丛书)
ISBN 978-7-5004-6841-7

I. 乡… II. 史… III. ①乡镇—选举—研究—中国②乡镇—行政管理—研究—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 041374 号

责任编辑 史慕鸿
责任校对 尹力
技术编辑 张汉林
封面设计 王华

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—84029450(邮购)

网址 <http://www.csspw.cn>

经销 新华书店

印刷 北京新魏印刷厂

装订 广增装订厂

版次 2008 年 3 月第 1 版

印次 2008 年 3 月第 1 次印刷

开本 710×980 1/16

印张 35.75

插页 2

字数 613 千字

定价 58.00 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

本书出版得到福特基金会资助

中国社会科学院“基层民主政治建设研究”课题组

研究成果之一：

《规范选举：2001—2002年乡级人民代表大会代表选举研究》

研究成果之二：

《间接选举》上、中、下卷

研究成果之三：

《村民自治通论》

研究成果之四：

《城市基层权力重组：社区建设探论》

研究成果之五：

《乡镇改革：乡镇选举、体制创新与乡镇治理研究》

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，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。

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

^① 语出《周礼·地官大司徒》。其云：“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，以饮酒之礼宾客之，既则献其书于王矣。”

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

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

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利。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交换时，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。中国社会科学院的政治学研究的学者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，编选相关的课题研究成果（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

2004年6月18日

前 言

中国在 20 世纪 80 年代中期顺利完成了人民公社管理体制向乡镇政府管理体制的过渡，但是在此后十余年的发展历程中，无论是管理体制还是治理方式，都暴露出了一系列问题。

就管理体制而言，一方面是“县乡关系”问题，即乡镇政府与县级政府的关系始终没有完全理顺，使乡镇一级成为“条块”结构中矛盾颇为突出的部分。另一方面是“乡村关系”问题，即作为一级政府的乡镇与村民自治组织的关系亦没有完全理顺，并已成为制约村民自治发展的一个重要因素。与此相关的是乡镇机构的膨胀和人员大量增加，已成为政府越来越难以应对的财政和人事负担。

就乡镇治理方式而言，一是权力结构方面的问题，既有始终困扰乡、村两级组织的“党”与“政”的权力划分、运作与制衡问题，也有村民自治权与基层国家权力的冲突问题。二是政府功能方面的问题，乡镇政府不仅与“服务型”政府相距甚远，甚至已带有“局部地方专制主义”的特征。三是公民参与方面的问题，对乡镇一级的政府行为，不仅一般村民难以知情，即便是乡级人大代表，也难以享有真正的知情权和参与权。

1998 年开始的改革开放以来的第四次政府机构改革，以及 2000 年开始的农村税费改革，使乡镇问题更加突出。

机构改革的一个重要举动是撤并乡镇，使全国乡镇的数量大幅度减少，但是“庙减人不减”的现象较为普遍，“减员增效”的改革在乡镇一级发挥的作用并不明显，同时又带来了一些新的体制不顺问题。农村税费改革的重要影响是减少了乡镇政府的收入，乡镇政府可用财力大幅度下降，拖欠乡镇干部工资的现象有所增加，农村公益事业建设面临更大困

难。加上乡镇普遍存在大量债务，乡镇“不稳”已成为不容忽视的事实。

如何既能真正减轻农民的负担，使群众性自治组织发挥其应有的作用，又能使政府在大大降低管理成本和提高服务效能的基础上，对农村进行有效的管理，已是亟待解决的问题。要解决这一问题，不仅需要對现有的乡镇管理体制作综合性研究，更需要对已有的乡镇改革试点作认真的调查和分析，评估这些试点对乡镇改革走向的影响，进而找出乡镇改革最可行的路径。

2000年7月，中国社会科学院将“基层民主政治建设研究”列为院重大研究课题，课题研究时间为4年（2000年7月—2004年6月），并为此建立了“基层民主政治建设研究”课题组，课题组将乡镇选举以及乡镇改革确定为进行学术研究的重要领域之一。2003年7月，中山大学政治与公共事务管理学院承担了福特基金会“乡镇治理与创新研究”课题，“基层民主政治建设研究”课题组的主要成员亦参加了相应的调查和研究工作。本书就是两个课题的综合研究成果。

本书主要探讨的是选举与乡镇改革的关系，选择的实证研究案例大多数与选举有关，但是亦择点对行政改革与综合体制改革进行了研究。两个课题组先后在四川省遂宁市、河南省焦作市、江苏省宿迁市以及湖北省咸宁市、黄冈市就乡镇改革试点情况进行实地调研，就乡镇选举和乡镇改革涉及的重大理论和实践问题进行综合研究，并由课题组成员分章撰写了本书。各章成稿后，由史卫民通稿，进行了统一修改。

本书分为四个部分。第一部分介绍1953—2003年乡镇选举发展的总体情况，以期说明乡镇选举改革是在什么样的制度背景下出现的并面临哪些问题。第二部分是2001年以来乡镇长选举改革试点的调查报告或调研报告，通过具体事例的分析，说明乡级国家机关领导人员选举改革的发展趋势。第三部分是2003年以来乡镇党委书记选举改革试点的调查报告或调研报告，通过实证研究，探讨党内民主发展的走向及其与乡镇改革的关系。第四部分是2002年以来乡镇综合体制改革试点和行政改革试点（以行政服务中心建设为重点）的调查报告或调研报告，以及未成功的改革试点方案的分析报告，说明行政改革的效果和改革面临的难题。第十五章是全书的总报告，通过对乡镇现状和乡镇改革思路的综合介绍，说明乡镇改革面临的形势，并对现有的三种类型的乡镇改革实践进行综合评估，就乡镇改革的途径选择提出建议。

本书侧重于实证调查和研究，以期与学术界共同探讨乡镇改革的重大问题。个案分析和综合研究，都难免有所缺漏，欢迎来自各方面的批评教正。

目 录

前言	(1)
----------	-----

第一部分 乡镇选举发展概况

第一章 1953—1993 年乡镇选举综述	史卫民 刘 智(3)
一 第一部选举法、地方组织法的颁布与 第一次普选的实施	(3)
二 1956—1978 年的乡(人民公社)、镇选举	(10)
三 县、乡同步的换届选举	(18)
第二章 1995—2003 年乡镇选举综述	史卫民 刘 智(41)
一 选举法、地方组织法的修改与县、乡选举分离	(41)
二 1995—1996 年的乡镇选举	(44)
三 1998—1999 年的乡镇选举	(52)
四 2001—2003 年的乡镇选举	(63)
五 乡镇选举面临的新问题	(92)

第二部分 乡镇长选举改革试点调研报告

第三章 四川省遂宁市市中区步云乡乡长 选举观察报告	田小红(115)
一 步云乡的自然状况	(115)

二	新一届步云乡乡长选举的运筹	(117)
三	法律规范下的制度设计	(120)
四	选举机构的建立与选举时间安排	(126)
五	竞选过程	(129)
六	投票选举情况	(148)
第四章	湖北省黄冈市浠水县绿杨乡“两推一选”	
	乡长调研报告 郭巍青 文嘉荣 欧瑞珍	(150)
一	“两推一选”的组织领导	(151)
二	“两推一选”的具体步骤	(152)
三	“两推一选”的积极意义	(159)
四	“两推一选”模式存在的问题	(164)
附录一	绿杨乡周克俭访谈记录	(169)
附录二	绿杨乡范晓峰访谈记录	(191)
第五章	江苏省宿迁市宿豫县侍岭镇“公推竞选”	
	镇长调查报告 史卫民 单瀚清 赵春晖	(203)
一	“公推竞选”镇长的领导机构	(203)
二	“公推竞选”镇长的程序设计	(208)
三	“四轮推荐”侍岭镇镇长候选人初步人选	(210)
四	镇长候选人初步人选驻点调研	(222)
五	候选人竞选过程	(225)
六	“公推竞选”侍岭镇镇长的效果评估	(230)
附录	宿豫区侍岭镇“公推竞选”镇长跟踪访谈记录	(236)
第六章	江苏省宿迁市宿豫县保安乡“公推竞选”	
	乡长调查报告 史卫民 何 鸣 赵春晖	(241)
一	“公推竞选”的规则	(242)
二	“公推竞选”乡镇长的准备与发动	(244)
三	“公推”乡镇长候选人初步人选	(246)
四	竞选过程	(258)
五	“公推竞选”乡镇长的初步评估	(265)
附录一	宿豫县保安乡“公推竞选”乡长访谈记录	(276)
附录二	宿豫区保安乡“公推竞选”乡长跟踪访谈记录	(295)

第七章	江苏省宿迁市宿豫区黄墩镇“公推公选”	
	镇长调查报告	史卫民 赵春晖(300)
一	乡镇党委书记与乡镇长“递进式”选举制度的设计	(300)
二	黄墩镇镇长选举过程	(304)
三	“公推公选”黄墩镇镇长的意义	(312)

第三部分 乡镇党委书记选举改革试点调研报告

第八章	江苏省宿迁市宿豫县曹集乡“公推竞选”	
	党委书记调查报告	史卫民 白少飞(317)
一	“公推竞选”乡镇党委书记的程序设计	(317)
二	“公推”曹集乡党委书记候选人初步人选	(319)
三	曹集乡党委书记候选人初步人选驻点调研	(332)
四	候选人竞选过程	(334)
五	“公推竞选”乡党委书记的访谈情况	(341)
六	“公推竞选”乡镇党委书记的制度分析	(344)
附录一	宿豫县曹集乡“公推竞选”党委书记访谈记录	(347)
附录二	宿豫区曹集乡“公推竞选”党委书记 跟踪访谈记录	(358)
第九章	江苏省宿迁市宿豫县黄墩镇“公推直选”	
	党委书记调查报告	史卫民 赵春晖(363)
一	“公推直选”乡镇党委书记的制度设计	(364)
二	“公推直选”黄墩镇党委书记的组织领导机构和 具体时间安排	(367)
三	黄墩镇党委书记候选人情况	(369)
四	竞职演说答辩和黄墩镇党委书记选举	(374)
五	“公推直选”黄墩镇党委书记的意义	(378)
附录	宿豫区黄墩镇“公推直选”党委书记访谈记录	(381)
第十章	江苏省宿迁市宿豫区蔡集镇“公推直选”	
	党委书记调查报告	史卫民 单瀚清(388)
一	并行选举方式的制度设计	(388)

二 蔡集镇党委书记选举概况	(391)
三 “公推竞选”、“公推直选”、“公推公选” 乡镇党委书记的制度演进	(395)
附录一 宿豫县蔡集镇“公推竞选”镇长访谈记录	(403)
附录二 宿豫区蔡集镇“公推直选”党委书记访谈记录	(410)

第四部分 乡镇管理体制改革试点调研报告

第十一章 河南省焦作市沁阳市王昭乡便民

服务中心调查报告	潘小娟 何 鸣 赵春晖(421)
一 王昭乡的基本情况	(421)
二 王昭乡便民服务中心的建制情况	(424)
三 王昭乡便民服务中心运行效果的初步评估	(433)
附录 沁阳市王昭乡便民服务中心调研访谈记录	(436)

第十二章 河南省焦作市沁阳市崇义镇

便民服务中心调查报告	潘小娟 白少飞(449)
一 崇义镇基本情况	(450)
二 崇义镇便民服务中心的设置及运行情况	(453)
三 基本评估与建议	(457)
附录 沁阳市崇义镇便民服务中心调研访谈记录	(463)

第十三章 乡镇政治体制改革的“四合一”模式

——湖北省咸安市咸安区乡镇政改调研

报告	郭正林 刘 莉 高景柱(468)
一 咸安政改的背景和动因	(469)
二 “两票推选”与“四合一”:含义与程序	(471)
三 以“体制改革”促进“行政改革”	(477)
四 咸安政改的成效、难题与不足	(478)

第十四章 重庆市城口县坪坝镇

政改方案分析报告	史卫民 史维勤(483)
一 坪坝镇的综合政治体制改革试点	(483)
二 乡镇党委改革的基本设想	(486)

三	乡镇国家机关领导人员选举的改革设想	(492)
四	乡镇人民代表大会制度的改革设想	(495)
第十五章	乡镇改革的路径选择	
	——乡镇选举、体制创新与乡镇治理研究	
	报告	史卫民(500)
一	中国乡镇的组织结构与面临的主要问题	(500)
二	乡镇改革的不同思路	(510)
三	以行政改革为导向的乡镇改革实践	(516)
四	推动基层民主发展的乡镇改革试点	(531)
五	乡镇管理体制综合改革试点	(543)
六	乡镇改革的路径选择	(546)
英文目录	(550)

第一部分

乡镇选举发展概况