

白 钢 主 编

史卫民 潘小娟 等著

中国基层民主政治建设发展报告

选举与中国政治丛书

中国社会科学出版社

白 钢 主 编

史卫民 潘小娟 等著

中国基层民主政治建设发展报告

选
举
与
中
国
政
治
从
书

874411000225685874411232636874100033698877410002635411268744110002256

102543232

100022568587441123263687410003365874110033121010254323215648978979876010

54112687441100022568587441123263687410003365874110033121010254323215648978979876010

441123263687410003365874110033121010254323215648978979876010205410003354

1006369887741000263541126874411000225685874411232636 741100022568587441100022568

110003354100023369687410026332000010144774100636988774100026354112687441100022568

5121010254323215648978979876010

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基层民主政治建设发展报告/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 - 6776 - 2

I. 中… II. ①史…②潘… III. 基层组织—社会主义民主—建设—研究报告—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 020744 号

责任编辑 史慕鸿
责任校对 曲 宁
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—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 29.5

插 页 2

字 数 489 千字

定 价 46.00 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》

研究成果之六：

《中国基层民主政治建设发展报告》

总 序

“选举”是一个古老而常新的话题。从词源学上诠释，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畴。

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科。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更换时,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家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

发展基层民主，是建设有中国特色社会主义民主政治的基础工程，也是实现国家长治久安的唯一正确选择。中国社会科学院 2000 年 7 月 23 日批准的院重大课题“基层民主政治建设研究”，就是要以乡村民主政治建设和城市民主政治建设为主要研究对象，深入探讨发展基层民主的实践与理论问题。“基层民主政治建设研究”课题的主持人为史卫民和潘小娟，课题组由中国社会科学院政治学研究所、全国人大常委会办公厅联络局、全国人大民族委员会、民政部基层政权建设司等单位人员组成。

本课题研究选择了适合的时机，村民自治正在向纵深发展，社区建设处于试点与探索阶段，居民委员会和职工代表大会改革亦已起步；2001—2003 年是五级人民代表大会换届的时间，可为研究间接选举提供充足的例证。及时总结改革经验，注意失败的教训，对新、老问题进行深入研究，不但能够对正在进行的改革起到重要的引导或指导作用，也可以为未来的改革提供重要的参考系数。课题组对相关理论和实践问题的研究，既可为发展基层民主政治厘清方向，亦能够纠正人们对发展基层民主政治的一些误解，并打消少数人对民主的恐惧心理，为基层民主政治建设扫清障碍。

研究课题计划在三个方面展开。第一个方面是乡村民主政治建设的研究，重点探讨与村民自治组织完善及间接选举改革相关的问题。第二个方面是城市民主政治建设的研究，重点探讨社区管理及其改革、居民委员会建设、企事业单位职工代表大会建设涉及的问题。第三个方面是对基层民主政治发展的整体性研究，通过基层选举、权力分配与制约、管理体制及其运营机制等方面的比较研究，探讨基层民主政治发展的共性问题。

课题的研究成果,可以分为两类,一类是在前人研究基础上进行的新的微观研究,另一类则是整合微观研究成果后展开的宏观研究。无论哪一种成果,都将有利于基层民主政治的发展,并应起到推动基层民主政治研究不断深化的作用。

“基层民主政治建设研究”从2000年8月开始课题研究,至2005年12月完成课题研究,比原定课题研究时间延长了2年。

在课题研究中,课题组进行了以下实地调查:(1)吉林省梨树县、河北省迁西县等地村民委员会选举和村民自治情况调查;(2)河北省张家口市、廊坊市、沧州市以及浙江省义乌市、宁波市乡镇人大代表选举情况调查;(3)广东省广州市、深圳市县级人大代表选举情况调查;(4)辽宁省沈阳市、江苏省南京市、浙江省杭州市和温州市、上海市、山东省青岛市、河南省焦作市社区建设情况调查;(5)四川省遂宁市“选民直接选举乡长候选人”、江苏省宿迁市“公推公选”乡镇长、湖北省黄冈市“两推一选”乡镇长调查;(6)江苏省宿迁市“公推公选”、“公推直选”乡镇党委书记调查;(7)湖北省咸宁市乡镇综合改革试点调查;(8)江苏省南京市、徐州市“公推公选”县长、区长调查;(9)河南省焦作市行政服务中心建设调查。

“基层民主政治建设研究”的最终研究成果是6部专著,前5部已经出版或即将出版,可概述其内容。

(1)《规范选举:2001—2002年乡级人民代表大会代表选举研究》,史卫民、刘智主编。全书分为上、中、下三篇。上篇是2001—2002年选举中进行预选、代表候选人与选民见面等试点乡镇的7份调查报告,这些报告真实反映了试点中采用的规范性程序及其具体运作情况;中篇是课题组对流动人员参加选举、另行选举和“无候选人预选”的3份调研报告,对2001—2002年选举中出现的一些新情况作了深入分析;下篇在对22个乡镇选举统计数据综合比较的基础上,进一步讨论乡级人民代表大会代表选举涉及的程序性问题及相关问题,不仅在制度设计层面有了更为清晰的认识,还理出了选举中需要关注的14个问题。

(2)《间接选举》(上、中、下),史卫民、刘智著。全书分为上、中、下三卷。上卷对间接选举的法律和政策依据进行梳理,说明间接选举的法定程序和制度安排,并全面分析了全国、省、市三级人民代表大会代表选举情况和间接选举的三级人大代表的性别、民族、年龄、学历、党派

及“身份”等构成情况，就相关制度的完善探讨了七个方面的问题。中卷列举数据和部分实例，分别介绍中国五级国家机关领导人员的选举情况。下卷分析由间接选举产生的各级国家机关领导人员性别、民族、年龄、学历、党派等构成情况，并进而研究各级国家机关领导人员选举涉及的程序性问题及相关问题，就间接选举制度的进一步完善提出了建议。

(3)《村民自治通论》，赵秀玲著。全书分为四编。第一编叙述村民自治的产生过程，第二编介绍村民自治推进的突破点和面临的问题，第三编讨论促成村民自治深化的法律因素和制度因素，第四编说明提升村民自治水平的必要性和紧迫性，并勾画出了村民自治的前景。

(4)《城市基层权力重组：社区建设探论》，潘小娟、史卫民、负杰、王时浩、单瀚清、白少飞著。全书分为上、下两篇。上篇讨论社区建设的法律基础和政策依据，不仅对《中华人民共和国城市居民委员会组织法》及相关法律、法规进行了系统比较，还重点介绍了2000年11月前后指导城市社区建设的规范性文件的异同，并以此来说明相关政策的基本走向。下篇在理清社区建设发展状况的基础上，对社区概念、社区建设的基本原则与主要内容、政府在社区建设中的作用、社区组织建设模式、社区居民委员会的角色与职能、社区居民委员会选举、社区中介组织、社区居民参与和居民自治、社区服务、制约社区建设发展的因素10个问题进行专题研究，既综合了学术界对这些问题的主要看法，亦提出了作者的见解。下篇还专门讨论了相关法律的修改问题。

(5)《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、郭巍青、郭正林等著。全书分为四个部分。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,就乡镇改革的路径选择提出具体建议。

本书是“基层民主政治建设研究”的最后一部专著,力图在实地调研基础上,对基层民主政治建设发展提出综合性看法。

本书分为四个部分。

第一部分是村民自治调研报告与数据分析报告,通过对全国村民委员会选举数据的分析和实地调研,说明村民委员会选举发展的现状与面临的主要问题。

第二部分是社区建设调研报告,对沈阳市、青岛市和杭州市社区建设发展及其面临的问题作了分析。

第三部分是行政改革与“公选”县级国家机关领导人员调研报告,分别对焦作市的行政服务中心建设和南京市、徐州市“公推公选”县长、区长作了研究。

第四部分是中国基层民主政治建设发展研究的总报告,在说明2000年以前基层民主政治建设发展概况后,重点介绍了2000—2005年中国基层民主政治建设在党内民主、村民自治、居民自治与城市社区建设、基层人大代表选举、县乡两级国家机关领导人员选举、行政改革、公共政策的民主化与科学化以及基层工会、妇女组织选举等方面的重大进展,并就基层民主政治建设发展的原则、目标、路径等阐明了作者的观点,提出了发展中国基层民主政治的建设性意见。

本课题研究形成的6部专著,构成一个整体,对中国基层民主政治建设进行了全方位的系统性研究。为避免重复,中国基层民主政治建设发展研究总报告中涉及另五部专著的内容,都不再展开,只略述其要点,并注明出处,以备读者查阅。

本书的前三部分由课题组成员撰写,史卫民通稿;第四部分由史卫民执笔。

由于基层民主政治建设涉及面较广,尽管已进行了6年的课题研究,还是有不少问题未能进行深入研究,使本书难免有错讹之处,恳切地希望得到来自学术界和实践者的批评指正。

目 录

前言	(1)
----------	-----

第一部分 村民委员会选举调研报告

第一章 1998—2005 年村民委员会选举

统计数据分析报告	史卫民 詹成付 王金华 刘喜堂(3)
一 村民委员会选举统计数据的资料来源	(4)
二 各省、自治区、直辖市村民委员会换届选举的时间	(6)
三 村民委员会数量的变化	(8)
四 选举的成功率	(14)
五 选民参选率	(25)
六 村民选举委员会的产生方式	(45)
七 “海选”的普及情况	(48)
八 写票、投票与计票方式	(55)
九 村民委员会成员的构成情况	(59)
十 选举的投入	(107)
十一 结论	(111)

第二章 吉林省梨树县第五届村委会选举

观察报告	田小红 周少来 余维良 仝志辉(117)
一 白山乡裴家村	(118)
二 梨树乡孤榆树村	(132)

2 中国基层民主政治建设发展报告

三	大房身乡郝家村	(138)
四	林海镇五家子村	(145)
五	林海镇双山村	(152)
第三章	湖北省宜昌市远安县双路村第六届村委会选举	
	几项技术改革与创新	余维良(163)
一	关于选民登记册	(163)
二	提名确定候选人	(164)
三	选票	(167)
四	“五个一”的秘密写票法	(168)
五	计票统计表	(169)
第四章	村委会直接选举的模式研究	马福云(171)
一	以“海选”为特征的普遍模式	(171)
二	无候选人选举模式	(174)
三	整体提名模式	(175)
四	定位选举模式	(177)
五	组合竞选模式	(179)
六	五种主要选举模式的比较	(181)
第二部分 社区建设调研报告		
第五章	沈阳市社区建设探讨	潘小娟(185)
一	沈阳市社区建设基本情况	(185)
二	沈阳市社区建设的基本经验	(192)
三	沈阳市社区建设提出的问题	(196)
第六章	山东省青岛市市北区浮山后社区管理模式研究 ...	负杰(202)
一	浮山后社区管理体制改革的背景与发展思路	(203)
二	浮山后社区管理体制的基本模式	(204)
三	关于浮山后社区建设和发展的几点思考	(211)
第七章	杭州市社区建设考察报告	周少来(215)
一	杭州市社区建设基本情况	(216)
二	杭州市社区建设的三个典型案例	(224)

三	杭州市社区建设面临的主要问题	(229)
四	社区建设的理论思考与建议	(232)

第三部分 行政改革与“公选”县级国家机关 领导人员调研报告

第八章	河南省焦作市行政服务中心	
	调查报告	史卫民 潘小娟 负 杰(239)
一	清理行政审批事项	(240)
二	行政服务中心的建立及其运行模式	(246)
三	焦作市改革试点的经验	(261)
四	深化改革面临的矛盾与问题	(270)
五	对策与建议	(276)
第九章	河南省焦作市解放区街道办事处“两办一中心”	
	机构改革调查报告	史卫民 单瀚清(281)
一	焦西、七百间街道机构设置的变化	(282)
二	机构改革前后的人员变动情况	(285)
三	社区服务中心的建设及运行情况	(291)
第十章	江苏省南京市、徐州市“公选”县级国家机关领导	
	人员调查报告	史卫民(300)
一	“公推公选”县、区长的程序设计	(300)
二	“公推公选”县、区长的时间安排	(303)
三	民主推荐情况	(304)
四	驻点调研情况	(307)
五	演讲答辩与民意测验	(310)
六	党委全委会“票决”与推荐人选当选	(315)
七	“公推公选”县、区、市长的制度分析	(317)

第四部分 中国基层民主政治建设发展研究报告

第十一章	2000 年以前中国基层民主政治的发展	史卫民(325)
一	基层民主政治建设的起步(1978—1985 年)	(326)

二 村民委员会选举的突破性进展(1986—1995 年)	(329)
三 直接选举乡镇长的试点(1996—1999 年)	(332)
第十二章 2000—2005 年的基层民主政治建设	史卫民(337)
一 党内民主的发展	(337)
二 新形势下的村民自治	(347)
三 居民自治与社区建设的关系	(357)
四 县、乡人大代表选举程序的重要变化	(363)
五 县、乡两级国家机关领导人员选举的新动向	(375)
六 行政改革对基层民主政治发展的影响	(385)
七 公共政策的民主化、科学化	(401)
八 工会组织与妇女组织的变化	(411)
九 2000—2005 年基层民主政治建设发展的基本特征	(415)
第十三章 基层民主政治的发展方向	史卫民(419)
一 基层民主政治发展的基本原则	(419)
二 城乡基层组织的发展趋势	(421)
三 乡镇政权面临的难题	(425)
四 选举改革的综合评估	(428)
五 代表在基层民主政治建设中应起的作用	(430)
六 公民参与的广泛性与真实性	(433)
七 “新三农政策”对基层民主政治发展的影响	(436)
八 基层民主政治建设发展的目标	(440)
九 基层民主政治建设发展的系统性、渐进性和法制性	(444)
十 基层民主政治建设发展的路径选择	(447)
英文目录	(451)

第一部分

村民委员会选举调研报告