

李凡 主编

Li Fan ◆ Editor in Chief

中国基层民主发展报告

Grassroots Democracy in China-2003

2003



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

李凡 主编

Li Fan ◆ Editor in Chief

中国基层民主发展报告

Grassroots Democracy in China-2003

2003



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国基层民主发展报告 2003/李凡主编. —北京:法律出版社,

2004.6

ISBN 7-5036-4743-4

I. 中… II. 李… III. ①农村—社会主义民主—建设—

中国—2003②城市—社区—社会主义民主—建设—

中国—2003 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 056768 号

法律出版社·中国

责任编辑/刘伟俊

装帧设计/温 波

出版/法律出版社

编辑/法学学术与综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/A5

印张/14.125 字数/386 千

版本/2004 年 7 月第 1 版

印次/2004 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法学学术与综合出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939687

传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.chinalawbook.com

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

中法图北京分公司/010-62534456

中法图上海公司/021-62071010/1636

中法图苏州公司/0512-65293270

中法图深圳公司/0755-83072995

中法图重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 7-5036-4743-4/D·4461

定价:25.00 元

前言

我们在出版《中国基层民主发展报告 2002》这卷书的时候,当时所做出的预测是 2003 年中国基层民主的发展将主要关注的是城市社区的选举改革。根据以前的发展线索,做出这样的判断应该是正确的。从 2003 年的实际发展来看,这个判断虽然没有问题,但是却远远落后于形势的变化。

2003 年基层民主发展的重点,最大的变化不是在城市社区的选举改革,而是在和这个问题密切相关的基层人大选举制度的改革上。从四五月开始出现了深圳人大的改革,虽然起因是从肖幼美参选这个偶然发生的例子开始的,但是这种变革却是有很深刻的历史和现实原因在内的。从深圳开始的这一个小小的偶然的事件,立刻发展成为了一个全国媒体所关注的大事。引起了国内各方面的关注和热烈的讨论。在全国的许多地方、不同层次和不同类型的人都在讨论这件事情,从而在国内形成了一个从来没有见到过的各方面、各层次的良性互动关系,特别是上下的互动关系。这种变化从实际的发展来看,带动北京和湖北出现了同样的变化。从深层次的发展来看,这个变革带动了对于人民代表大会制度的讨论和对选举制度进行改革的讨论。

除此之外,2003年中国的基层民主的发展中另外一个重大的发展是在城市的基层维权活动上。从而被媒体称之为“新民权活动年”。2003年的社区选举、草根NGO组织、基层政府的选举改革等许多方面也在城市得到了很大的发展。在农村一系列的乡镇的改革也推动了农村基层民主的发展,其中有具有非常深刻内涵的综合政治体制改革——发生在坪坝镇的制度改革。

这些所有的变化使得我们出版2003年的基层民主发展报告出现了很大的难度。怎样将这些发生在不同地方、不同层次、不同类别的改革放在一起,并且将他们都有机的联系在一起呢?这是一个非常困难的工作。出于这样的原因,2003年的报告比起以前的两本报告来说,准备的时间就要拖长一些,在内容的选择上也会困难一些。

按照我们的想法,基层民主的发展报告不是简单的一年中事务的堆积,而是具有一个中心内容在内的。这个体现在报告的第一篇综合文章里。2002年报告的中心内容是分析基层民主发展的格局,它评析了2002年基层民主发展的各个层次的状况和它们之间的关系。2003年报告的中心内容是政治体制改革。应该认为,2003年基层民主各方面的发展都比以前更直接地接触了政治体制改革这个题目,如果换一句说说的话,就是基层民主的发展已经在实践上推动了基层政治体制改革的出现,现在已经到了可以将这个改革勾画出来的时候了。

我们希望现在出版的这本书,没有将2003年所发生的重大事件遗漏下来,我们也希望本书各位作者的观点也能够正确地反映发生在2003年的事件的意义。

从2003年各方面的实际情况来看,中国基层民主的推进工作有三个非常主要的力量:第一,就是当事人或者是当事方的机构,他们是实际做事的人,他们在实际地推动某一个事件的发生;第二,是媒体对事情的报道,这些报道使得事情的真相让广大的公众所知道,并保留了第一手的资料,而且在事情的后续发展中起了很大的作用;第三,就是专家和学者,他们在事情发展过程中的分析和事后的总结对

于了解事情的意义和推动事情的进一步发展起了很大的作用。基于这样的理解,本报告加大了对于2003年基层民主发展中的事件的当事人和当事机构原始材料的收集,也较多地收集了媒体对一些事情的报道。特别是因为这个报道的出现而影响了事情的发展,从而具有历史意义。

世界与中国研究所是民办的智库(Thinktank),我们希望我们的研究能够做到反映事件全面、观点公允、观察角度前卫。我们希望我们的研究能够为社会公众、学术单位、政府机构以及其他人员提供对于中国社会和政治变化的一个形象的框架和一个发展的轨迹。如果能够达到这样的目的,我们就会非常地高兴了。不过我们也很清楚,中国民间智库的发展虽然在开始扮演社会进步中的一个角色,但是道路是非常艰难的。因此,我们将媒体上刊登的《中国民间智库的弱势生存》放在最后,作为本书的代结语。

中国在变化之中,我们研究所也在变化之中。我们希望我们这个系列中国年度民主和政治改革的发展报告能够跟上中国现实的变化。因此,我们的研究范围和角度也需要不断的变化和进行调整,我们希望所有关注我们的人能够提出各自的意见,帮助我们改善我们的研究。

我向所有参与本书写作的人员表示感谢。2003年是我们研究所成立十周年的纪念,在这个时候,我们要向所有长期以来支持我们工作的老朋友表示诚挚的谢意,我们也要向2003年所认识的新朋友表示感谢。当然我们更要加倍努力工作。

参与本书筹划、编辑和具体工作的人有邱建、王波、柴芳等人,在此我一并表示谢意。

李 凡

2004年春节假期

目 录

前 言

宏观发展述评

中国基层民主的发展和政治改革

003

基层人大选举改革

1. 深圳人大的选举改革

037

对深圳市区级人大代表竞选现象的研究

037

贴海报竞选区人大代表

071

南山区麻岭社区选举资料

081

让代表真正履责:深圳罢免人大代表事件透视

088

深圳人大代表罢免事件跟踪

091

深圳南山区人大选举风波

098

深圳人大代表选举事件及其对中国基层人大选举

改革的意义

108

并非结论的结论	118
2. 北京人大选举竞选	122
让自荐竞选者多起来!	122
2003 年北京市区县级人大代表竞选的过程和问题	124
我们对候选人产生方式的看法	
——致北京市各区人大代表选举办公室的一封公开信	139
3. 湖北潜江人大选举事件	141
姚立法及其追随者	141
姚立法:我肯定参加下届选举	146
潜江落选人大代表进京申诉自荐候选人艰难探寻选举	
维权之路	152
潜江人大选举事件说明了什么	155
4. 湖北枝江的人大代表选举	168
湖北枝江百里洲镇农民吕邦列“跳出”人大代表票箱	168

乡镇改革探索

建立新形势下民主政治制度框架的改革探索	
——坪坝镇综合政治体制改革的意义	179
重庆坪坝镇改革资料	196
镇党委为什么要进行“综合政治体制改革”?	
——重庆市城口县坪坝镇综合政治体制改革观察报告	221
一个镇党委书记的直选试验	227
乡镇改革的总体性思路	
——从“咸安改革”谈起	235

城市和社区改革

关于海曙区社区体制改革及直选工作的总结	249
---------------------	-----

城市社区直选的宁波模式	258
2003 年上海卢湾区居委会换届选举工作情况汇报	267
上海浦东新区 2003 年居委会选举工作总结	272
社区自治的关键是政府放权	
——《东方早报》对李凡的访谈	284
直接选举五年	288
公共治理导向的城市管理体制创新	292
非公有制企业工会组织的发展与工会直选	303
城市业主维权行动的集体行为	
——以深圳市宝安区湔水山庄为例	322
社区自治与基层民主的新实践	336
中国 NGO 生存与发展的制约因素	
——以广东番禺打工族文书处理服务部为例	339
党代表大会常任制在深圳市宝安区破题	362
党代表常任制的突破	370

附 录

柬埔寨选举观察报告	381
中国政治体制改革的途径分析	394
建立文明选举制度	401
中国农村基层民主发展的三大模式	405
公民社会与公共政策	411
社区自治不要成为一句空话	416
关于民主选举办法的探讨	418
体制内推新的 NGO 人：访海归独立学者、 世界与中国研究所所长李凡	428
代结语：中国民间智库的弱势生存	435



宏观发展述评

中国基层民主的发展和政治改革

◇ 李 凡

中国基层民主在 2003 年的发展超出了原来的预想,获得了出人意料的进步。中国基层民主的发展已经在不同的层面上对中国的政治体制改革发生了影响,而 2003 年在基层发生的新变革已经直接对中国的政治改革的多层面产生了和将要产生重大的影响。这种变化和联系就将十多年以前开始的基层民主的发展提到了一个新的水平。因此,关注基层民主的发展和政治体制改革的关系就成了基层民主研究的一个重要的组成部分。

一、2003 年中国基层民主的新发展及其对政治改革的影响

中国基层民主的发展在 2003 年取得的进展是多方面的,除了延续了以前在农村和城市社区的变化以外,还出现了许多新的明显的变化。这些新的变化概括起来包括:城市社区居民委员会的选举和民主管理又得到了进一步的推进;城市居民的维权活动推动了基层群众的民权和民主意识;中国基层人民代表大会制度的选举改革出现了突破,在中国各地产生了越来越多呼吁基层人民代表大会制度

的改革的声音;农村乡镇一级的改革也不断产生了新的尝试,直接推动了政府的改革;社会基层民主的发展也推动了党内基层组织的变化。这些新变化都在政治体制的改革上产生了不同程度的影响,这是2003年中国基层民主发展的新的成就和特点。

1. 城市的社区选举改革

2002年,中国城市社区民主方向的改革最主要的变化是在广西壮族自治区,在那里有将近50%的城市社区进行了城市社区居委会直接选举的改革。由于这个突破,城市社区的直接选举成了2003年民政部重点关注的方向,因此在更大的范围内开始推动城市社区选举改革的发展,因此2003年的城市社区居委会的直接选举获得了非常大的进展。

2003年的上半年,在浙江宁波海曙区设立了规范的城市社区选举的试点,三个试点都取得了成功。^①按照计划,宁波海曙区原本要在上半年完成全区所有社区直接选举的工作,以实现中国第一个全部社区居委会都由居民直接选举产生的大城市的区。但是由于非典疾病的影响,这个工作推到了2003年11月底完成,这样就在2003年末出现了中国第一个所有居委会都由居民直接选举产生的区。宁波的这个做法为扩大中国城市社区居委会直接选举的范围奠定了一个好的基础,很有可能在不久的将来全国所有的社区居委会都可以由居民直接投票选举产生。

除了宁波以外,北京、上海、南京、杭州、济南、郑州和武汉等地也都进行了城市社区居委会的选举改革。在这些地区中北京包括户代表选举之内,有10%的社区都进行了直接选举;在上海这个比例则要高得多,直接选举的社区比例平均达到了20%多,有的区达到了

^① 关于海曙区城市社区居民委员会选举试点的情况请参见李凡主编的由西北大学出版社出版的《中国城市社区直接选举改革》一书。这本书于2003年9月出版,收集了2003年6月之前中国城市社区直接选举试点的主要资料并分析了全面情况,包括有广西社区直选试点和宁波海曙区试点的情况。收集在《中国城市社区直接选举改革》一书中的文章和资料就不再在本书中另行出现。

80%以上。这样的成就使得城市社区直接选举的普及,在2003年得到了很大的提高。

城市社区的直接选举也在某种程度上改变了社区居委会的组织结构,在以广西为主的聘用制结构组成的社区居委会以外,也出现了以上海和宁波为主的议行分离的社区居委会组织结构。这种议行分离的社区居委会组织结构对于调动社区不同层次的居民参与社区的民主管理起了很大的作用,改变了一些社区居民对社区事务不太关心的局面。从2003年的发展来看,议行分离的社区居委会组织结构得到了越来越多的地方政府的认同。

社区选举制度的改革和直选的普及也带动了社区民主管理的发展,2003年城市社区的民主管理也获得了很大的进步。居民关心自己社区事务,关注政府行为,推动政府改革的活动在2003年也都取得了很大的成就。

2. 城市居民的维权活动

《新闻周刊》将2003年定为“新民权运动”年,^①在这个运动中出现了多方面的居民为了维护自己的合法权益而和一些违法、违规的公司和政府进行斗争的事情。这些包括了土地拆迁、物业管理、居民利益和农民权益方面的内容。在这些维权的事情中,一个重要的内容是大范围内出现了城市居民为了维护自己的利益和物业公司、房地产开发公司以及某些站在这些公司背后的政府机构进行合理合法维权的事情。城市社区居民的维权活动主要是一些城市居民买到了房子、成为业主之后,却发现房地产公司或者物业公司的行为侵害了他们的利益,因此有组织地组成业主委员会和这些公司进行斗争。2003年国务院发布了物业管理条例,规定业主可以成立业主委员

① 这篇文章的具体内容可以参见本书的其他资料。除了本书所搜集的资料外,本文的写作还参考了大量的报纸和期刊,包括有《新闻周刊》、《南方都市报》、《南方周末》、《新京报》、《南风窗》、《财经》、《经济观察报》、《中国青年报》、《学习时报》、《21世纪经济报道》、《中国改革》、《中国社会导刊》、《中国社会报》、《社区》、《乡镇论坛》和《凤凰周刊》等,具体的文章就不再一一列出。

会,而业主委员会将是小区事务的最高权力机构,物业公司要符合业主委员会的要求进行工作。这样的规定使得业主们可以合法地组织起来和物业公司以及房地产公司不合法、不合理的事情进行斗争。

在这种冲突中处于弱势的业主只能求助于法律,求助于公众和法律的支持,特别是法律的支持。在这种矛盾中,处于强势地位的物业公司和房地产开发公司再加上他们背后的某些政府机构后台的支持,往往使得业主们处于劣势,因此迫于无奈,业主们开始寻求法律和媒体的支持,要向物业公司和房地产开发公司讨回“公道”。这样的矛盾冲突已经进行了很多年,2003年的形势有些在向业主们转好,主要是国务院的有关规定和媒体的更大关注。这种斗争实际上形成了一种民权运动,在斗争的过程中,业主们的法律和参与意识得到了很大的提高。

2003年,在居民的维权活动中的新变化在于业主们的维权活动开始和基层民主的发展相结合。在一些进行了基层人大代表换届的地方,一些业主们积极地参与了基层人大代表的竞争,他们试图用参与人大代表竞争进而利用人大代表的权力来扩大业主们的权益和参与政府决定的办法来维护自己的权益。深圳和北京区级人大代表的自荐候选人中就有很多积极参与维权活动的业主们,他们的活动将基层民主的发展推到了一个新的领域。在业主们的大力支持下,这些业主的自荐候选人中有的人已成为了人大代表。

3. 基层人民代表大会选举制度改革的启动

按照法律的有关规定,中国城市的区一级和农村的乡镇及县一级的人民代表大会都实行直接选举的办法。也就是这些基层人民代表大会的代表要由选民直接投票选举产生。1980年在“四人帮”倒台以后不久,北京市的区一级人民代表大会换届的时候就曾经有一些学生出来竞选区级人大代表,包括西城区、海淀区在内,当时有8名学生成为了区人大代表。在此之后,在各地农村的乡镇和县一级的人大代表的选举中不断有一些独立的自荐候选人被选民直接选举为人大代表,这些当选的人大代表在提名的时候一般都不是组织提

名,但是为选民们所拥护。但是这些变化由于是在一个长时间内零星出现的,因而并没有为媒体和公众所关注,因此也没有形成强烈的对于基层人大选举改革的呼吁。这种现象被引起关注是在 2001 年。当时在 1998 年以另选他人的方式当选为湖北潜江市人大代表的姚立法揭露了当地违法违规罢免村委会成员的事情以后,社会舆论和公众开始关注独立参选的人大代表在基层政治生活中的作用。但是从全国来看,并没有更多的例子出现。

2003 年四五月间,在深圳市出现了十多个选民在官方提名之外要求独立参选人大代表的事例。这些候选人在基层人民代表大会的同意或者默认之下进行了张贴竞选广告、拜访选民的活动,最终结果有两名这样的候选人被选为区一级人大代表。同时南山区选民吴海宁在参选人大代表过程中,由于当地选举委员会不按法律办事,导致落选之后该选区选民提出罢免新当选的人大代表。这些事情经媒体广泛报道和专家加以评论之后,在全国各地引起了广泛的响应。这样就在全国范围内提出了一个进行基层人民代表大会选举制度改革的要求,这种要求在全国各地以至到中央都引起了积极的反映,形成了一个良性的互动关系。

就是在深圳基层人大选举制度改革事件产生以后,北京市在 12 月份也进行了区县一级的人民代表大会的选举,在选举中有二十多名候选人以自荐的方式自己参选,因而推动了 2003 年第二波基层人大选举制度的改革要求。这个改革承续了深圳所启动的基层人大改革,并有所发展。在北京的选举中,这些候选人明确的提出了对选举的提名程序、候选人正式确定程序和选举竞选活动改革的要求。此外在北京市的选举中,参选人员的类型也有了变化,除了深圳所出现的一些社区维权业主以外,在北京市还出现了学生和律师这两个新类型。最终的结果是在这些人中有三名候选人被选为人大代表。北京选举的结果又将呼吁基层人大选举制度改革的呼声提高了一步。

在 11 月底湖北省潜江市的人大换届选举中,受北京、深圳的影响,有 32 名选民以自荐候选人的方式独立参选,他们都在初步候选

人中榜上有名,在正式候选人中保留了两名,但是投票之后所有的人全都落选。这样的结果使人感觉到潜江市的基层人大选举是有问题的。之后,姚立法对这个选举的过程进行了详细的调查,潜江市的一些选民不满意这个选举结果,开始进行签名活动,要求全国人大和省人大对选举过程中的问题加以调查。这件事情也同样表明,中国基层人大的选举制度改革已经是不容回避的事情。

这些发生在 2003 年的基层人大选举事件都表明基层人大选举制度的改革已经是刻不容缓的事情。这个改革再不进行将会阻碍中国基层民主的发展,也会阻碍中国政治体制改革的发展,并影响到社会的稳定。

2003 年对中国选举制度改革的广泛呼吁表明中国基层人大选举制度的改革已经启动了,在以后修改选举法的过程中必然会起到很大的作用。实际上,广东省在 11 月总结深圳基层人大选举改革的时候,就已经表明这样的改革在广东要继续进行下去,要进一步的加以推动,凡是目前法律没有禁止的活动,就应该允许选民在选举中加以运用。这样的态度就明确表明,从高层来看,已经与基层的改革要求和行动直接有了一个比较好的互动关系,看来中国基层人大选举制度的改革已经是正式启动了。

4. 乡镇的改革

从 2002 年开始,在湖北的一些乡镇出现了一股改革的潮流,这些改革包括了乡镇长、乡镇党委书记产生的选举改革、乡镇政府的机构改革,等等。这些在湖北地区出现的改革最终以在咸宁市的咸安在 2003 年初的改革达到了集大成的状况。咸宁改革在对于精简乡镇机构、转变政府职能上进行了许多的探索,解决了一些长期困扰乡镇发展的问题。这个改革对于摸索乡镇发展,特别是乡镇政府的发展提出了一些宝贵的建议。

2003 年乡镇改革的一个重要例子,是在重庆市城口县坪坝镇所出现的“综合政治体制改革”。这个改革包括提出建立乡镇人大常任代表制、党代表常任制、调整政府和人大关系、理清乡镇党、政府、人