

选举与中国政治丛书

白 钢 主编

公选与直选

乡镇人大选举制度研究

史卫民 著



中国社会科学出版社

公选与直选

乡镇人大选举制度研究

史卫民 著

中国社会科学出版社

辑:
计:

图书在版编目 (CIP) 数据

公选与直选: 乡镇人大选举制度研究/史卫民著. —北京:
中国社会科学出版社, 2000. 3

(选举与中国政治丛书/白钢主编)

ISBN 7-5004-2368-3

I. 公… II. 史… III. 乡镇-地方各级人民代表大会-选举
制度-研究-中国 IV. D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 04093 号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲 158 号 邮编: 100720)

新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2000 年 3 月第 1 版 2000 年 3 月第 1 次印刷

开本: 880×1230 毫米 1/32 印张: 15.25 插页: 2

字数: 390 千字 印数: 1—5000 册

定价: 28.00 元

ISBN



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。严格讲来，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。

^① 语出《周礼·地官·大司徒》：“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。”

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

^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。

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。中国社会科学院政治学研究所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,编选本所承担的、经所学术委员会认可的课题研究成

果（包括专著、研究报告、译著和编著），系统探索选举政治与基层民主建设问题，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

1999年11月10日

白钢研究员推荐意见书

在1998—1999年的乡镇人大换届选举中，出现了一些制度创新。尤其值得注意的是，在乡镇人大主席、乡镇长、副乡镇长等乡镇级国家机关领导人员的选举中，有些创制性的尝试。本书在实地调查的基础上，首先对乡镇人民代表大会代表选举进行了整体分析和论述，在揭示了现行选举制度与法律规定存在的问题的同时，还就解决办法提出了具体建议；在阐释乡镇国家机关领导人员法律构架与通行选举模式的基础上，对代表直接提名制、两票选任制、公选制、三票制、直选制等新模式的制度设计与制度成因进行了深入的剖析，语不犹人，凿凿有据，令你兴会淋漓。本书逻辑严谨，资料翔实，是进行前沿探索的一项重要研究成果。

张庆福研究员推荐意见书

乡镇人大选举制度的改革，无论是直接选举的制度改进，还是间接选举的制度创新，都需要在法治原则下进行。本书详细叙述了有关乡镇人大选举法律规定的变化，并以大量资料对现行选举制度的运作情况作了说明，不仅指出制度与法律规定之间尚有一定距离，而且特别强调现行法律的一些规定已严重滞后，应当加以修改。尤其是在乡镇国家机关领导人员选举中出现一些新做法之后，特别是在有了选民直接选举乡长的案例之后，相关的理论与法律等问题不仅需要政治学界进行认真的探讨，更需要法学界的密切关注。本书的出版，对选举制度改革和基层民主发展都具有重要启迪。

目 录

导论 中国的乡村选举	(1)
一 中国农村的组织结构.....	(2)
二 县、乡两级人民代表大会选举	(13)
三 党组织系统的选举	(20)
四 村民委员会选举	(24)
五 对中国乡村选举的研究与观察	(27)

上篇 乡镇人民代表大会代表选举

第一章 乡镇人民代表大会代表选举的法律定位	(33)
一 乡镇人大代表选举法律规定的变化	(33)
二 现行乡、镇人民代表大会代表选举的法律、 法规依据	(50)
第二章 乡镇人大代表选举与县级人大代表选举分离	(79)
一 乡镇人大代表选举的时间安排	(79)
二 第五次和第六次乡镇人大代表选举的数据 比较	(81)
三 乡镇人大代表选举中存在的普遍性问题	(89)

第三章	乡镇人大代表选举的程序安排	(97)
一	选举文件的制定与下达	(97)
二	选举工作阶段的划分	(100)
第四章	乡镇人大代表选举的组织机构	(108)
一	县级领导机构的设置	(108)
二	乡镇选举委员会	(112)
三	选区领导小组和选民小组	(118)
四	基层党组织在选举中的作用	(121)
第五章	选区划分与代表名额分配	(124)
一	各乡镇选区划分情况	(124)
二	选区划分的共性	(139)
三	县直机关与乡镇的交叉关系	(143)
四	代表名额分配中的比例关系	(145)
第六章	选民登记	(150)
一	乡镇人口底数	(150)
二	乡镇人大代表选举的两种选民登记方式	(152)
三	外来人口的选民登记	(153)
第七章	乡镇人大代表初步候选人的提出	(155)
一	两种候选人提名方式各占的比例	(155)
二	选民十人以上联名提名代表候选人的规范 做法	(160)
三	初步代表候选人构成分析	(161)

第八章	从初步代表候选人到正式代表候选人的变化·····	(191)
一	代表候选人数额与构成比例的变化·····	(191)
二	正式代表候选人构成分析·····	(196)
三	正式代表候选人与选民见面·····	(222)
第九章	选民投票选举·····	(225)
一	三种投票方式的取舍·····	(225)
二	竞争率的计算·····	(247)
三	参选率与弱势群体的参与程度·····	(253)
第十章	当选乡镇人大代表·····	(257)
一	县、乡两级人大代表的关系·····	(257)
二	乡镇人大代表中的三级比例关系·····	(265)
三	乡镇人大代表任职的延续性·····	(266)
四	乡镇人大代表身份的同一性·····	(271)
五	乡镇人大代表的民族、性别和党派比例·····	(279)

下篇 乡镇国家机关领导人员选举

第十一章	乡镇国家机关领导人员选举的法律规定·····	(283)
一	乡镇国家机关领导人员选举法律规定的变化·····	(283)
二	现行乡镇国家机关领导人员选举的法律法规 依据·····	(288)
第十二章	现行乡镇国家机关领导人员选举模式·····	(298)
一	选举前的人事考察·····	(298)
二	大会主席团的设立·····	(303)
三	通过选举办法·····	(310)

四	“组织提名”与“代表提名”候选人的关系·····	(311)
五	确定与介绍候选人·····	(317)
六	投票选举程序·····	(320)
七	1995—1996 年乡镇国家机关领导人员换届 选举情况·····	(325)
八	1998—1999 年乡镇国家机关领导人员换届 选举基本情况·····	(330)

第十三章 改革探索之一：绵阳市的代表直接提名

	方式·····	(335)
一	人大代表直接提名选举乡镇长、副乡镇长的 制度设计·····	(336)
二	代表直接提名选举乡镇长、副乡镇长的领导 机构·····	(339)
三	界牌镇人大主席选举·····	(342)
四	界牌镇镇长选举·····	(343)
五	界牌镇副镇长选举·····	(345)
六	改变提名方式制度设计的欠缺·····	(347)

第十四章 改革探索之二：临猗县的两票选任制····· (350)

一	“两票制”的产生及其影响·····	(350)
二	临猗县制度创新的创议·····	(360)
三	两票选任制的程序安排·····	(363)
四	两票选任制的领导组织机构·····	(367)
五	乡镇主要干部的供职报告·····	(371)
六	全体选民参加民意调查投票·····	(374)
七	两票选任制的积极意义·····	(379)
八	两票选任制的制度缺陷·····	(381)

第十五章 改革探索之三：遂宁市市中区的公选制	(384)
一 考试加民意测评：保石镇的公选镇长试点	(384)
二 东禅镇、莲花乡公选党委书记和横山镇公选镇长试点	(392)
三 遂宁市市中区公选乡镇长暂行办法的出台	(402)
四 公选乡镇党委书记、乡镇长的制度分析	(408)
第十六章 改革探索之四：深圳市龙岗区的三票制	(411)
一 深圳市龙岗区大鹏镇镇长选举新模式的程序安排	(411)
二 第一票：全体选民提名镇长候选人	(415)
三 第二票：五分之一选民参加民意测评投票	(420)
四 第三票：镇人民代表大会代表投票选举镇长	(422)
五 三票制的重要启示	(424)
第十七章 改革探索之五：遂宁市市中区的直选制	(428)
一 遂宁市市中区选民直接选举乡长的动议	(428)
二 直选乡长组织机构的建立	(430)
三 步云乡选民直选乡长的宣传与发动	(435)
四 候选人公开报名	(438)
五 选区联席会议确定正式候选人	(441)
六 正式候选人公开竞选	(445)
七 选民投票选举	(448)
八 乡人民代表大会确认选举结果	(451)
结语 乡镇人大选举制度的改革走向	(454)
一 乡镇人大选举中值得重视的变化	(454)

二	乡镇人大代表直接选举的制度改进趋势·····	(457)
三	间接选举的制度创新应放在首位·····	(462)
四	选民直选乡镇国家机关领导人员面临的难题·····	(466)
后记·····		(470)

导论 中国的乡村选举

在中国现代政治生活中，选举已成为人们日益关注的问题。选举之所以重要，不仅仅因为它是现代民主的必备制度，还因为它往往成为积聚社会各种因素的焦点，政治因素、经济因素乃至文化因素，都可能在选举中起到意想不到的作用。

中国的选举，就选举方式而言，分为间接选举和直接选举两种。直接选举面对基层；中华人民共和国的公民，尤其是农村的公民，是世界上能够参加直接选举的最庞大群体，也是参加直接选举最为频繁的群体之一。直接选举的对象，既可以是代表，也可以是自治组织成员等。间接选举由自下而上的代表完成；中国的代表人数之多，亦堪称世界之最。

中国是一个农业大国，占全国人口 8/10 的 9 亿农民生活在农村。农村的联产承包制对中国经济体制改革所起的巨大推动力，已是有目共睹。我们完全有理由这样说：没有农民的奋起，就没有今天的中国。那么，与农民利益密切相关的乡村选举，如果发生重大变革，是否会对中国的政治体制改革起到更为重要的推动作用呢？我们没有理由不关心这个话题。

在中国乡村的各种选举，无论是直接选举还是间接选举，理所当然地进入了政治学研究者的视角。但是，在叙述选举问题之前，首先应该对中国农村的组织结构作一下简略的介绍。