

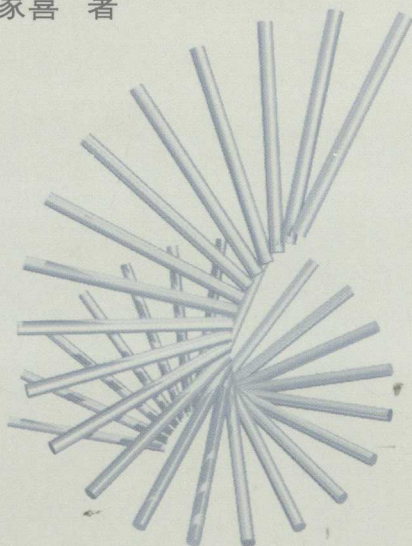
教育部人文社科“十五”规划项目

深圳大学当代中国政治研究所学术文库 主编：黄卫平

中国乡镇选举 改革研究

ZHONGGUO XIANGZHEN XUANJU
GAIGE YANJIU

黄卫平 陈家喜 著



 人民出版社

D625
H894-2



文社科“十五”规划
政治研究所学术文库 主编：黄卫平

-37

中国乡镇选举 改革研究

黄卫平 陈家喜 著

D625

H894-2

人民出版社

责任编辑:陈来胜

装帧设计:吕 龙

图书在版编目(CIP)数据

中国乡镇选举改革研究/黄卫平 陈家喜 著.

—北京:人民出版社,2009.12.

ISBN 978-7-01-008524-1

I. 中… II. ①黄…②陈… III. 乡镇—选举制度—政治体制改革—研究—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 217530 号

中国乡镇选举改革研究

ZHONGGUO XIANGZHEN XUANJU GAIGE YANJIU

黄卫平 陈家喜 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.875

字数:186 千字 印数:0,001—3,000 册

ISBN 978-7-01-008524-1 定价:25.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

《当代中国政治研究所学术文库》

总 序

黄卫平

我们深圳大学当代中国政治研究所是 1998 年筹建、1999 年末由深大管理学院建立的非法人研究机构。2000 年初，深大组建中国经济特区研究中心，成功申报教育部人文社会科学重点研究基地时，研究所成为特区研究中心的直属研究机构之一。2003 年，深大整合全校政治学学科资源，重新组建研究所为直属学校的研究机构；同年底，研究所被遴选为广东省高校人文社会科学重点研究基地。

我们所地处中国市场化改革的先行地区和“一国两制”的结合部，虽远离高校学术主流圈和国家的政治中心，却深深地植根于充满发展生机的经济特区，直面深刻的社会转型。多年来我们一直在努力开拓新世纪当代中国政治研究的新空间，积极响应中共中央关于“建设社会主义法治国家”，“坚持和完善社会主义民主制度”，“加强党的执政能力建设”和“构建和谐社会”的号召，在政治学研究中努力贯彻为“治党治国和建设有中国特色社会主义事业”服

务的精神，“贴近实际，贴近生活，贴近群众”，主动为党和政府的改革决策提供咨询服务，本着高度的政治责任感和历史使命感，专以研究重大而且敏感的现实政治问题为己任。几年来，我们充分利用中国改革开放的“天时”、深圳经济特区的“地利”和深大中青年政治学者的“人和”，主动创造相对优势，积极探索在社会主义市场经济条件下发展社会科学研究的新路子。

我们努力将“市场”的理念引入研究所的发展，本着“不求圆满，但求卓越”的精神，遵循“合适的才是最好的”原则，主动开发四个“细分市场”，尽可能使我们的研究“产品”适销对路：其一，是为党和政府提供决策咨询的“高端市场”，主要指承担党和政府有关部门委托的调研课题，也包括承担国家、省、市社科规划项目；其二，是让世界各国政府、人民了解中国政治发展的“国际市场”，包括发表解读当代中国政治发展的研究报告，承担国际合作研究项目，接待外国使（领）馆、学术界和媒体的来访等；其三，是向社会公众普及政治学知识和传播现代政治理念、弘扬政治文明的“大众市场”，包括为社会提供有关政治问题的学术讲座，在报纸上发表时政评论，接受媒体采访等；其四，是学者们相互交流的传统“学术市场”，即发表专业论文，出版学术专著等。

我们努力探索高校社会科学研究机构的管理体制改革，研究所的运作实行“小核心，大网络”，即管理机构精简，

人员精干,追求高效率、低成本运作,而研究活动则推行校内外、省内外、国内外多层次的合作与交流,建立广泛的学术网络和专兼职研究团队。我们通过不断与学术、政治中心的沟通与协作,以主动承揽和积极应标等方式全方位开拓课题源。我们精心策划研究选题,以研究人员的自由、自愿组合为基本形式,以研究对象的“本土化”特点和争取研究成果的“全球化”意义为奋斗目标。经过多年努力,研究所初步形成了如下特色:

1. 研究问题的前沿性。我们先后在国内率先展开了社会利益集团的产生及其政治影响研究、乡镇长选举方式改革的跟踪与比较研究、基层人大代表竞选现象研究、省部级现职领导干部家庭财产申报制度问题研究等,积极探索我国现实政治发展中的敏感前沿问题,努力开拓政治学研究的现实领域。

2. 研究方法的实证性。我们长期对全国的乡镇长选举方式改革和基层人大代表的竞选现象进行跟踪和比较研究,坚持采取现场观摩、实地考察、问卷调查、当面访谈等实证研究的方法,先后深入许多省市的基层选区,搜集第一手原料资料,出版了一些纪实性案例分析类的著作,如《乡镇长选举方式改革:案例研究》、《2003年深圳竞选实录》、《2003年北京市区县人大代表竞选实录》等,具有特定的史料价值。

3. 研究重点的本土性。我们充分利用地处深圳经济特区的地缘优势,首先将研究的焦点锁定在我国市场化改革的先行地区——深圳本土出现的最新微观政治现象,由此而见

微知著，宏观地思考市场经济条件下中国政治发展的大趋势，努力为党和政府的高端决策提供咨询意见，并由此而打造我们在当代中国政治研究中的“核心竞争力”。

4. 研究活动的开放性。我们在党和政府有关部门的指导下，长期广泛地与中央编译局当代马克思主义研究所、北京大学政治发展与政府管理研究所、华中师范大学中国农村问题研究中心等国内学术主流圈合作，开放地吸收校内外的学者共同开展课题研究和举办学术研讨会，有效地提升了研究所的学术品位，并在与国内外主流媒体的良性互动中，初步形成了一定的社会显示度。

在研究所的发展中，我们已先后推出了《当代中国政治研究报告》、《政治学与公共管理论丛》、《香港问题研究论丛》等系列丛书，这些著作的出版发行有效地推动了我们所的学术交流与合作，现在我们又推出这一套《当代中国政治研究所文库》，其功能定位是专门出版我们所的专兼职研究人员的学术研究性专著，由我们所学术委员会组成编委会实行双向匿名评审，我们将与多家出版社合作，努力使这套文库能够成为研究所的长期系列出版物之一，并希望能够继续不断地得到学术界同仁的关注与批评，恳请国内外各专家学者不吝赐教。

2005年7月1日

于深圳大学当代中国政治研究所

（作者系深圳大学当代中国政治研究所所长、教授）

摘 要

在村民自治开展了 20 年之后，以遴选乡镇党政领导人为主的乡镇选举改革，标志着中国基层民主开始发展到一个新的阶段。乡镇选举改革的主体不再是草根性的村民自治组织，而是国家政权机关，改革也被视为地方性的政治创新活动。这一地方性政治创新在适宜的宏观政治氛围和地方官员的推动下得以展开。

我国乡镇选举改革有一个明显的阶段转换。从 1998 年 5 月起，四川省遂宁市保石镇和横山镇开展镇长“公推公选”的试点开始，到 2002 年为第一阶段。这一时期出现乡镇长直接选举或变相的直接选举、乡镇长“公推公选”、“乡镇领导班子任内‘信任投票’”等各种改革形式，并以乡镇长直选和变相直选最引世人关注。第二阶段是从 2002 年在第一阶段各种改革尝试基础上，逐步向以乡镇党委或者乡镇党政领导班子的“公推直选”为主要改革模式发展。从选举方式上看，“公推公选”、“两票制”、“三票制”、“公推竞选”、“两推一选”等多种探索，逐步向“公推直

选”过渡。这两个阶段的差异主要表现在两个方面：一是选举对象的变化，由乡镇长选举方式改革，转向乡镇党委书记、党委委员或党政班子成员选举改革。这一变化表明，用“党内民主”引领“人民民主”，有助于巩固执政党基层组织组织权威和领导核心。二是选举方法的变化，由公推公选或者直接选举向公推直选的过渡。公推直选是传统干部选拔制度与民主选举的“嫁接”产物，在坚持党管干部的原则基础上，既吸纳了党外群众和各界代表广泛参与乡镇党组织领导人的直接推荐和民主评议，同时又充分发挥党员的民主选举权利，票决产生乡镇党委领导人。相对于公推公选而言，公推直选在保障党员权利和推进党内民主方面更进一步；相对于直接选举，公推直选与既有的政治框架，如党管干部和干部选拔任用制度结合更为密切，是一种风险性较小的增量改革。

在地方性政治创新实践中，各地进行了各种形式乡镇选举的改革与创新。在1998年四川省步云乡和广东省大鹏镇的乡镇长直选改革，主要都是通过发动普通选民而非人大代表，参与乡镇长候选人的推荐乃至选举。然而这一改革由于法律、制度及政治层面的障碍而停止。近年来乡镇党委的公推直选得到了广泛的探索，从选举对象上看，分为公推直选乡镇党委书记，公推直选乡镇党委委员（含书记），公推直选乡镇党政班子全体成员；从选举方法上看，有湖北省咸安区实行“两票推选，交叉任职”，湖北省京山县杨集镇“海

推直选”，以及四川省新都区“公推直选，书记组阁”等各种形式。改革形式的多样性除了各地在探索中刻意追求“创新”外，更主要是在坚持党管干部原则的同时，因地制宜地推进民主化改革，同时也表明，改革本身仍然处于探索阶段，尚未上升到整体规范、普遍推广阶段。

乡镇选举改革对干部选拔任用制度产生积极的修正作用。乡镇长直选改革过程中，许多地方将乡镇长候选人的提名权和推荐权交给普通选民与各界代表，也允许符合条件的候选人自荐，从而激活了我国文本制度中的公民权利，突破了传统干部选拔中事实上组织提名的单一方式。在公推直选乡镇党委书记或党政班子成员的改革过程中，同样允许党外群众和党员共同参与乡镇党委领导人的推荐，在民意测评阶段也广泛吸收各界代表人士的参与。乡镇选举改革也提高了选举的竞争性，不论是乡镇长还是乡镇党委领导人的选举改革，都不同程度地允许候选人进入村组开展实地调研，撰写调研报告，发表竞选演讲，接受代表质询和提问。乡镇领导候选人与选民进行了近距离的交流和沟通，从而获得了是否得到“群众公认”的检验。

尽管乡镇领导人的选举改革开展了十多年，但是进展仍然较为缓慢。从改革的动力来看，改革更多地体现为一种组织推动型，上级党委和组织部门推动改革的展开，被动员参与的群众往往缺乏内源的动力。改革过分依赖于个别的创新型官员，“人存政举，人走政息”现象明显，改革缺乏持续

性。在既有的制度框架约束下，当前的乡镇选举改革更多的是在候选人“推荐”环节做文章，在选举环节上的探索并不多，从候选人提名推荐，到民主测评，到预选，再到正式选举，越往最后选举环节，参与者的范围就愈加狭窄。由于当前党内对竞争性选举认知尚有争议，乡镇选举改革还有较大的探索空间。

乡镇选举改革的发展进程中，先后遇到各种阻力和批评。早期的乡镇长的选举被质疑违背相关法律而基本停止。乡镇党委公推直选的探索，在完善干部制度和推进党内民主的同时，也与既有的制度框架如干部选拔制度和人大制度等形成张力而受到批评，但是改革的步伐却未停止。这一改革的持续性说明中央在推动乡镇选举改革方面的决心，以及这一支持对于这一改革进程的重要影响。

中国的乡镇选举是中国共产党推动下的地方性政治创新。面临日益加剧的社会利益分化和人民群众政治参与积极性的提高，为了提高党和政府与人民群众的密切联系的程度，增强党执政的政治合法性，遏制吏治腐败，执政党通过推进乡镇选举改革来提高党内基层民主的实现程度，探索以党内民主引领人民民主的实现具体形式，通过引入选举民主来提高传统干部选拔机制的民意基础，实现增量式的政治发展。乡镇选举改革通过引入群众参与，扩大干部选用过程中的群众公认权重，优化了现有的干部选拔制度。同样，改革过程中所采取的各种选举操作方式，如“两票制”、“两推

一选”、“公推直选”等，丰富了党内民主的具体实现形式。这一改革也可以视为宏观民主政治发展的微观试验，地方政治创新的成效可能影响到领导层逐步推动自下而上政治改革的决策和部署。

目 录

摘要.....	1
导论.....	1
一、问题的提出.....	1
二、研究文献的检视.....	5
(一) 选举改革的过程观察	5
(二) 选举改革的制度分析	7
(三) 选举改革的政策解构	9
(四) 海外学者的研究	9
三、概念、理论与方法	12
(一) 地方政治创新的实践	12
(二) 政党适应性的改革	16
(三) 实证研究方法	21
四、研究思路与框架	21
第一章 我国乡镇长选举改革的探索	25
一、乡镇政权的制度分析	26

(一) 乡镇党委	27
(二) 乡镇政府	28
(三) 乡镇人大	29
二、基层政权的民主实验	31
三、乡镇长选举改革的类型与模式	36
(一) 广泛参与型的选举改革	39
(二) 有限参与型的选举改革	44
四、上下互动的改革	49
(一) 来自上层的动力	50
(二) 来自地方官员的动力	52
第二章 我国乡镇长选举改革的创新与限度	56
一、改革的创新性	56
(一) 选举程序的创新	56
(二) 选举竞争的提高	57
(三) 选民权利的提升	58
(四) 基层政权合法性程度提高	58
二、改革的限度	59
(一) 上级主导作用明显	60
(二) 改革缺乏可持续性	61
(三) 选举程序的粗陋性	62
(四) 选举竞争性较弱	63
三、改革的三重障碍	64
(一) 法律层面的障碍	65

(二) 政治层面的障碍	67
(三) 制度层面的障碍	68
第三章 我国乡镇党组织领导人的选举改革	70
一、干部选拔任用制度	70
(一) 干部选用的原则	71
(二) 干部选用的程序	74
(三) 公开选拔和竞争上岗	76
二、党内民主的战略部署	80
(一) 探索党代会常任制	83
(二) 保障党员权利	87
(三) 加强党内监督	89
(四) 发展民主选举	92
三、从点到面：乡镇党委选举改革的展开	95
四、案例比较与解析	101
(一) 四川省的探索：公选与直选	101
(二) 湖北省的探索：“海推直选” 与“两票推选”	104
(三) 江苏省的探索：公推公选 (公推竞选)	107
第四章 乡镇党政班子公推直选的类型与模式	113
一、从公选到直选：乡镇党委选举改革的 技术转换	113
(一) 公推公选	114

(二) 公推直选	121
二、公推直选的类型	125
(一) 公推直选乡镇党委书记	126
(二) 公推直选乡镇党委委员	128
(三) 公推直选乡镇党政班子	130
三、乡镇公推直选的创新合法性	136
(一) 公推直选改革巩固了乡镇党委的 领导权威	137
(二) 公推直选改革优化了干部选任的 渠道	138
第五章 乡镇党委公推直选的绩效与缺失	141
一、乡镇党委公推直选改革的绩效	142
(一) 改革的民主绩效	142
(二) 改革的经济绩效	146
(三) 改革的监督绩效	149
二、乡镇党委公推直选的问题	154
(一) 参与不足, 动员依赖	154
(二) 主导过度, 量体裁衣	156
(三) 人存政举, 人走政息	159
(四) 重视推荐, 忽视选举	160
(五) 制度不兼容	162
三、进一步完善乡镇党委公推直选的政策建议	165
(一) 经验总结与制度完善	165

(二) 提高选举的竞争性	167
(三) 将选举与监督考核协同起来	169
(四) 进行改革配套, 降低选举成本	171
结 论	174
一、地方政治创新与干部体制改革	175
二、地方政治创新的民主意蕴	178
三、政党推动下的地方性政治创新	180
参考文献	184
附录一: 中国民主选举: 从广度到深度	194
附录二: 浅论现代社会的政治选举	248
附录三: 《党政领导干部选拔任用工作条例》	266
附录四: 《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》	288
后 记	296