



中国基层民主 发展报告

2000—2001



李凡 主编

東方出版社

中国基层民主发展报告

2000—2001

李 凡 主编

東 方 出 版 社

责任编辑:陈来胜

装帧设计:曹 春

版式设计:程凤琴

图书在版编目(CIP)数据

中国基层民主发展报告 2000—2001/李凡主编.

-北京:东方出版社,2002.4

ISBN 7-5060-1575-7

I. 中… II. 李… III. ①乡镇-社会主义民主-建设-中国-
2000—2001 ②城市-社区-社会主义民主-建设-中国- 2000—2001
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 008824 号

中国基层民主发展报告 2000—2001

ZHONGGUO JICENG MINZHU FAZHAN BAOGAO

李 凡 主编

东方出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:15

字数:207 千字 印数:1—3,000 册

ISBN 7-5060-1575-7/D·149 定价:25.00 元

前 言

世界与中国研究所在 2000 年 11 月出版了《创新与发展——乡镇长选举制度的改革》，这本书是以研究 1998 年到 1999 年之间在中国乡镇一级所出现的选举制度的改革为主的。该书出版以后，得到了各方面的关注，也得到了不少好评。这是对我们这个研究所的一个最大的鼓励。因此我们想再接再厉，继续出版有关中国基层民主发展方面的研究著作。

从 2000 年以来，中国以农村村级民主为主的基层民主的发展又有了很大的进步，或者也可以说，村级民主的发展已经开始进入了其他的领域，在城市启动了社区居委会的民主发展，而在乡镇一级，民主的发展也进入了更广的领域。因此，就出现了多方面发展的中国基层民主的局面。对于农村村级的民主发展，学者们所写的研究著作和有关的新闻报道已经是非常多了，但是对于乡镇的民主发展和城市社区基层民主的发展，不仅研究少，而且有关的报道也少。这不能不说是一个缺失。世界与中国研究所的比较选举制度课题组和中国市民社会课题组想弥补这方面的缺失，因此组织了国内各个方面的有关专家，对 2000 年到 2001 年的中国基层民主的发展做了一个全面的描述，这就是本书的由来。这本书虽然比我们《创新与发展——乡镇长选举制度的改革》一书所谈的内容要广，但从时间的顺序上来看，是我们上一本书的继续，可以说是一本续书。

在这本书里，我们的基本目的是对发生在 2000 年到 2001 年

期间在中国的农村和城市所出现的基层民主建设各个方面的情况和有关的重大事件做出客观的描述和分析。我们所关注的主要是村、乡镇和城市社区的基层民主发展的基本情况。因此描述在这一段时间内中国基层民主发生了什么样的事情,有些什么样的进展和突破,有些什么样的问题以及未来一个时期内的发展趋势是我们研究的重点。这样做的好处是,可以让读者能够比较清晰地了解我们所称之为的中国基层民主的基本发展情况。为了这样的目的,我们的这本书将事实的描述放在第一位,而将理论问题放在次要的地位。对中国民主发展的理论问题将是我们研究所下一个要重点关注的课题,届时,希望能有一本讨论民主发展理论的书籍出版。

农村村一级的民主建设实行得比较早,如果从 1987 年《村委会组织法(试行)》通过来算,已经有 14 年了。这些年来村一级的民主发展走过了艰难的道路,虽然到现在仍然会有许多人对此嗤之以鼻或者是大加挞伐,但是都已经阻止不了它的发展了。由于村级民主的建设比较早,而且也比较全面,因此这本书的大部分笔墨都用来谈论村一级的情况了。为此,我们除了对于全书有一个概论以外,而且还特别安排了一个对村级民主发展的概要,以便读者能够很好地了解村一级的全面情况。在村级的概要以外,我们安排了有关村的选举、民主建设、乡村关系、两委关系、家族问题以及法律法规问题等方面的章节,意在将村级民主发展方方面面的情况都概括出来。

在乡镇的部分,我们考虑目前乡镇的民主发展主要是在内部的民主建设上,而乡镇人大的改革和乡镇政府改革是主要的内容。在乡镇人大的改革方面,我们以广东地区人大的改革作为我们研究的范例,广东的改革无疑是走在全国的前列的。乡镇民主建设上,目前主要推动的是乡镇的政务公开,我们以此为主,讨论乡镇

的民主建设。乡镇的选举制度的改革是我们在《创新与发展——乡镇长选举制度的改革》一书中所研究的重点,在这本书里不再作为重点。在2001年到2002年的乡镇人大换届期间,从已经知道的情况来看,是会有些改革出现的。尤其是在四川,目前有大范围的“公推公选”正在乡镇一级实行,我们确信一定会有乡镇选举改革的例子出现。但是第一由于政策上的原因,改革的力度将不会比1998—1999年时的大,不大有可能再出现步云乡的直选案例这样的有力度的改革;第二由于换届期间往往要跨年度,要进行到2002年的上半年,从时间上已经超出了本书的范围,因此我们只好割爱。但是这也未必不是一件好事,这可能促使我们在2002年继续我们的乡镇选举的研究。但是在这本书里,我们有一个特例,就是要将1998年12月在四川省眉山市青神县南城乡所发生的另外一个直选案例,放到我们的附录里,将这件事情公之于众。这也是对《创新与发展——乡镇长选举制度的改革》一书的补充。

城市社区的自治是2000到2001年在中国发生的一件重要的事情,它表明城市的基层民主的发展开始上路了。但是由于这个民主刚刚开始,还显得有些混乱,制度上也不成熟,目标也不明确。因此我们这本书将仅仅关注社区的民主选举和民主建设这两个方面,其他方面先不考虑。目的也是将一些有限的试点的情况反映出来,以便读者了解情况,同时也希望我们的研究能够为以后的社区基层民主的发展提供一些经验和教训。

以上的内容构成了这本书的基本结构,即将中国的基层民主分解为村、乡镇和社区三个方面,而其重点是农村的村级民主。我们用实证的办法,主要是勾画2000—2001年间中国在基层民主的这三个方面所出现的基本事实和发展状况。主要目的是要将事实描述清楚,并且分析这三个方面内在的联系。我们认为只有将事实描述清楚,才有可能提出中国基层发展的理论分析框架,并进一

步分析基层民主发展的原因、后果和困难。中国基层民主的发展是有很大难度的,不仅来自于环境、文化、经济水平,也来自于技术层面上的问题。要想讲清楚中国基层民主发展的全部问题是非常困难的事情,但我们试图做一些探索,提供一些自己的看法。

世界与中国研究所很感谢参与本书的作者,我们知道这些作者都是在这些领域中有很贡献的学者,他们能拿出宝贵的时间并提出他们的真知灼见,是这本书得以产生的最基本条件。

世界与中国研究所也感谢许多的地方领导,他们在本书的写作过程中,为作者们提供了许多方便,并且安排到地方进行考察。没有他们的帮助,要完成这本书是不可能的。当然,更重要的是地方领导的真知灼见、在改革面前的大胆创新精神和民主意识是中国基层民主得以不断发展、取得新成就的基本动力之一。历史是不会忘记这些改革的地方领导者的。

除了本书各章节的作者以外,我们还要感谢下述各位朋友的帮助:邱建、贾西津和柴芳。此外我们还特别感谢东方出版社,他们于2000年帮助出版了《创新与发展——乡镇长选举制度的改革》,又在今年出版了这本难度更大的书。

我们诚挚地希望广大读者能够对我们的书提出宝贵意见,同时我们也真诚地希望广大的地方干部、学者,尤其是从事基层工作的人员能够喜欢本书,希望这本书能够对他们的工作有所帮助。如果能够达到这样的目的的话,我们将非常高兴,这将是对我们最大的鼓励。

李 凡

2001年11月12日

目 录

前言	李 凡(1)
----------	----------

第一章 2000—2001 年中国基层民主的新发展: 村级民主	李 凡(1)
--	----------

村级民主编

第二章 世纪之初的乡村民主:2000—2001 年度 中国村民自治的发展	项继权(29)
第三章 村委会选举的新发展	肖立辉(61)
第四章 农村村级治理的发展	王金红(92)
第五章 村民直选后的村委会与党支部:现状与 调适	郭正林(105)
第六章 乡、村关系与基层民主	吴理财(123)
第七章 农村基层民主实践中的宗族问题	肖唐鏖(159)
第八章 省级贯彻《村委会组织法》法规比较与 分析	虞烈东(186)

乡镇民主编

第九章 政务公开与乡镇治理	彭宗超 钟开斌(225)
---------------------	--------------

第十章 广东乡镇人大制度建设与改革

..... 郭巍青 郭正林 刘 鹏(255)

社区民主编

第十一章 城市社区居委会直接选举..... 李 凡(271)

第十二章 近年来城市社区民主建设发展
报告..... 李雪萍 陈伟东(310)

附录一 广西社区居委会选举的有关规定..... (338)

(一)武鸣县社区居民委员会选举暂行办法..... (338)

(二)广西民政厅对于社区直选试点的设想..... (347)

附录二 2001年2月在昆明召开的“中国城市社区
建设体制及农村基层民主建设现存问题”研
讨会情况..... (357)

(一)“中国城市社区建设体制及农村基层民主建设
现存问题”研讨会情况简报..... (357)

(二)从“为民做主”到“让民做主”的转变——关于
如何解决“两委”矛盾的一次座谈..... (363)

附录三 关于基层民主发展的若干调查和研究..... (376)

(一)中国乡镇选举改革的大胆尝试——南城乡的
乡长直选..... (376)

(二)农村基层民主的考察——在海南省东方市的
访问..... (389)

(三)中国是否可以开展乡镇长的直接选举?..... (393)

(四)城市社区直接选举的重大突破——广西社区
直选调查..... (408)

(五)中国政治体制改革的新思路——步云乡长直 选的意义	(419)
(六)重大的变化在哪里? ——对步云乡直选结果所 做的考察和思考	(438)
附录四 关于山东省栖霞市 57 名村委会主任、委员 集体辞职事件有关材料	(447)
(一)山东省栖霞市 57 名村委会主任、委员集体辞职信	(447)
(二)山东省民政厅、烟台市民政局联合调查组关于王振科 等联名信访有关问题调查情况汇报	(451)
(三)有关学者对 57 名村委主任、委员的联名上访信的看法 ...	(457)
 参考书目	 (461)
参考文章	(464)
参考文献资料	(469)

第一章 2000—2001 年中国基层民主 的新发展：村级民主

一、中国基层民主的概念和范围

谈论中国基层民主,首先要搞清楚什么是中国的基层民主以及它所包括的范围。

1987 年全国人大通过了《村委会组织法(草案)》,从此在中国农村开始了以自治为主要内容的农村基层村级群众组织的建设过程,这一过程刚开始被称之为村民自治,也就是在村级事务中由农民自己管理自己。但是在随后的发展中却由于选举的介入以及选举方式和选举制度的不断发展,开始被人们认为具有“民主”的涵义在内。又随着一系列村级自治组织的不断创新和完善,这一农民的自治更具备了“民主”的色彩。在十几年不断的发展过程中农村的村级自治程度在不断提高,引起了更多人的关注,但也因此引起了一些争论,即农村的自治是不是“民主”,还是只是村民自治而已。尽管有这样的争论,但是一般而论,农村的村一级的民主基本得到了承认,也被称之为“农村基层民主”或“村级民主”。

最近几年来农村村一级的“民主”已经开始向乡镇一级发展,包括乡镇长由全体乡民直选产生在内的乡镇一级的民主试验也在几年前就已经产生,四川步云乡在 1998 年年底进行的直选在中国国内产生了巨大的冲击。除了乡镇长选举制度的改革以外,乡镇政务公开也在近年提上议程,虽然客观上讲这个政务公开的程度

还很有限,但毕竟是往前走了一步。有些地方也加大了乡镇人大的作用,将乡镇人大制度的改革提上了日程。乡镇人大作用的加大,对政府起到了一定程度的监督和制衡作用。从现实的情况来看,实际上乡镇一级的政治改革已经启动,“乡镇民主”已经开始出现了。

同时在这两年内城市的社区居民委员会的自治由于政府的推动也在进行试点,在有些地方也出现了由全体居民直接选举社区居民委员会成员和领导的成功事例,表明了在城市地区推动基层民主发展的可能性,为城市基层民主的发展启动了一个好的开端。除了直接选举以外,城市也在开始进行以自治为中心的民主管理改革的试点,虽然这个改革目前还远远不能和农村的相比,但毕竟是走了最艰难的一步,出现了“社区民主”。

以上所讲的村、乡镇属于农村的基层。村是农村的基层群众组织,乡镇是最基层的政府组织。城市社区居委会是城市居民的基层群众组织,是城市的基层。在这些地方所出现的“民主”的发展,自然使人提出这样的问题,中国是不是存在一个“基层民主”的发展趋势或者是现实呢?到底应该怎样界定“基层民主”的定义呢?这是本书写作的前提条件。

为了谈论中国的基层民主,首先应该谈论的是上述三个方面的变化是不是民主的变化。不少中国和国外的学者们认为,在中国社会基层所出现的这些变化,不是“民主”,而只是自治。但是从以上这些基层的变化来看,它在许多地方的实践中——虽然不是全部,也可能只是在少数地区——具有以下几个明显的特征:

1. 有一个比较自由的选举正在出现。尤其是在中国农村的村一级,这种自由的选举表现得更为明显。这种选举表现有几个方面的特点。第一,在选举的过程中有一个候选人能够自由产生的过程,无论是农村搞的海选或是其他方式的提名过程都可以看

出这个过程在不少地方是自由的、自愿的。也有一些地方的提名过程仍然控制在乡镇手中,但是自由提名的数量是有相当大的比例的。在乡镇长选举制度产生改革的地方,其候选人产生的方式也包括了自由和自愿的内容。有的乡镇改革虽然仍对候选人的产生有一定的限制,但是比起过去完全被控制的状态有了一定的进步。在社区的选举中,也出现了这种比较自由的提名过程。第二,选民们可以根据自己的意愿从候选人中选出自己满意的人选。候选人是差额产生的,选民可以在投票的时候从差额的候选人中选出自己所认为满意的候选人。这就要求有竞选辩论的活动,以便选民加以选择。在这个方面以村委会的选举最为成功。候选人的竞选辩论各地搞的程度不一样,情况也不一样,有的时间短,辩论不充分,而有的则辩论比较充分。无论竞选辩论在各地有多大的差异,但是可以说竞选已经开始出现了。最典型的事例是步云的乡长直选,搞了13场规模较大的竞选辩论,这在中国是破天荒的事情。总的来讲,竞选辩论等竞选活动目前搞得还不充分,还有许多的顾忌,但是毕竟开了头。这在社区的直选中也可以见到。在投票的时候,一些地方,例如福建普遍推行了秘密划票的原则,但是从全国的角度来看还是不够。在社区的选举和乡镇的改革中,有的地方也在应用秘密划票的原则,也进行得比较成功。其他方面的选举程序这两年来也有很大的改进,这是一个基本的事实。

2. 内部有了一定程度的民主治理过程。在这个方面当然是以村一级的民主治理最为成功。所谓的民主治理,就是在这些基层组织中出现了有一定程度的民主决策过程。在村一级除了民选的村民委员会以外,还有由全体村民组成的村民大会,有村民代表组成的村民代表会,还有以自然村或者村民小组(生产队)组成的议事机构和监事机构,还有专管财务的监督机构。这样就基本上构成了村一级的行政机构(村委会和村委会主任)和村一级的议事

和“立法”(村民大会和村民代表大会)机构以及监事机构之间一定程度的决策过程中的制衡关系。按照这样的机构之间的关系,一些重大事情的最高决定权在村民大会和村民代表会,而且村民大会具有罢免村委会委员和主任的权力。这样的实践在许多地方都在出现,罢免村委会的例子也出现了许多。同时在村一级还有基本上是由上级委派的党的支部,它们的“领导”作用,也在事实上起到了一定的分权和制衡的作用。此外,乡镇一级的政府也用各种各样的方法“指导”和影响村委会的决策。这样就事实上在村一级形成了一个在各机构部门之间的互相制约的制衡关系。这样的一种权力结构总的方面在村一级形成了一种复杂的“共同治理”现状。也可能这种权力结构使得村一级的制度结构过于复杂化,带来了问题的复杂化。但是这种复杂化的结构可能正是村一级“共同治理”能够产生的主要原因。类似这样的村一级的政治结构目前也刚刚开始在一些城市试点社区出现,虽然很不成熟,但是萌芽已经有了。从有关的事例来看,一个经过民主选举产生的社区居民委员会加之社区居民代表会、议事会等其他机构,也有可能产生和村委会一样的决策制衡效果。

3. 群众自由的参与程度在提高。村一级村民的参与程度目前已经比较高了,他们不仅能够很热情地参加选举,或者是自己作为候选人自由参与竞争,并且在选举之后还能够监督村委会的村务公开,村里有关的较大事情也能够积极地参与,并且能够对他们不满意的村委会成员和主任进行公开批评,也可以依法进行罢免。在有些地方村民还可以举行公决,以投票的方式决定村中的事务。在一些地方,村以下的社会组织活动也已经开始出现,如自由选举妇女代表会等。在进行了选举制度改革的地方,乡镇一级的群众也热情参与。在社区选举进行得比较成功的地区,这种热情也已经开始出现。

以上的三个特征可以确定在中国的基层社会组织 and 政治组织中,已经脱离了或者正在脱离中国传统的政治集权模式,开始出现可以称之为“民主”的政治过程。但是这个过程仅仅是刚刚开始,还很粗糙,可能仅仅是一个萌芽,但是应该承认中国的基层民主已经开始出现。从上述中国社会基层变化的三个方面来看,村一级的民主程度最高,在一些地方已经初步具备了从国家政权来看的民主方式和民主形态。从现实来看,乡镇和社区的民主发展也已经在跟着村一级的发展而开始启动。

上述所讲的现象已经是一个事实,是在中国的基层现实存在的。从范围上看,真正达到上述民主特征的也可能并不广泛,存在的问题也非常多,但是至少可以说,基本的萌芽形态的基层民主已经出现了,而且在不断而稳步地加大。在其他的政府结构层面还不具备基层所达到的这种“现代”民主程度的情况之下,谈论和研究中国基层民主的发展就有了很重要的意义。

从中国基层民主发展的程度来看,目前村一级的基层民主走在了前面,并开始影响乡镇和城市社区。这样就成了从村一级横向发展到城市社区,纵向向上发展到乡镇政府一级的中国基层民主的发展格局。而且事实上,中国基层民主的发展已经影响到了中国基层政治生活的各个方面。虽然基层民主的发展仍然存在着许多问题,即便是在基层民主发展比较好的村一级也仍然存在着相当多的混乱和问题,而在乡镇和社区则是刚刚起步。但是这三个方面的基层民主的发展已经走在中国政治发展的前列,开创了一个民主创新的政治格局,出现了大量的制度创新以及价值观念的转变。

简单地讲,中国基层民主的发展有着自己的特殊道路,在中国这样一个几千年来缺少民主传统、而一直认同政治集权的国家,怎样建立起基层的民主,或者说基层民主是走什么样的路径发展起

来的,是一个值得认真研究的问题。

一般民主的理论认为,民主的发展是从价值民主向程序民主发展,许多西方国家和第三世界国家的民主发展都是走这样的经历。许多人认为中国民主的发展也应该走同样的道路,也是先要培养民主的价值观念,然后向程序民主变化,建立起一系列包括选举制度在内的政治制度,只有这样才能建立起中国的民主制度。中国基层民主发展的实际经验走的是另外一条道路,即先建立起村民自治和村民选举的制度,让村民们有一个比较公平的制度环境或者程序环境去实现农民的利益要求,然后在这种过程当中逐步建立起农民的民主意识,让他们认识到民主的重要性,从而建立起民主的价值观念并再引起民主的更深层次的发展,引起更多的制度变迁。这样的一条道路是在中国的特殊环境下产生的民主实践的道路,也可能并不具备普遍的意义,但是符合中国的实际情况。

二、2000—2001 年中国基层民主的发展概况

(一)农村村级基层民主的发展

从 1999 年底到 2001 年初,广东省进行了在取消管理区以后的第一次村委会选举。2000 年底,云南省也举行了取消村公所以后的第一次村委会选举,到 2001 年 4、5 月份,云南省全省村委会的选举全部完成。至此,从 1987 年《村民委员会组织法》(试行)通过以后开始的农村村委会选举在中国的整个农村都已经进行,也就是说占中国人口 70%—80% 的农村都实行了农村村委会的选举。从各地情况来看,由于地域不同、文化水平不同、经济发展程度不同和地方政府的认识不同,而使农村村委会的选举在选举程序、选举质量、选举方式和民主程度等方面都呈现出了很大的区

别,有的地方进行得非常成功,而有的地方则有很大问题。但无论如何,从地域范围来看,农村基层选举在全国是铺开了,农村的村民自治也程度不同地在全国各地实行了。从2000年到2001年总的情况来看,农村村一级的基层民主有了一些新的特点和新的内容,全国各地村民自治在不断发展的情况下产生了大量的制度创新,从而使得村民自治不断地向深入发展,并且使得村一级的民主也得到了深一步的发展。

民主的选举是村一级基层民主发展的关键和核心。在这个问题上各地近两年来都有了不同程度的进步,其关键问题是如何建立起一个公平的制度化的选举程序,并在选举的过程中,严格按照程序所指定的规则走。从全国各地的情况来看,虽然有一些经民政部同意的比较统一的选举规则,但是各个省所制订的选举办法和规则却由于各地的认识不同或是由于各地条件的不同而有相当大的差别,而有的省则根本没有自己的办法和规则。在这种情况下,各省的选举就进行得五花八门,各种各样,而在同一个省内也就因此出现了相当大的差别。从各地的情况来看,在选举的制度上有的省进行得非常成功,并已经在向国际水平靠拢,例如福建省的村委会的选举不但要求全体选民在投票的时候都必须到划票间进行秘密划票,而且还依照国际惯例要求候选人派出自己的代表到各个投票站进行监票,甚至有的地方还进行了选票的改革。这种选举制度上的进步也在其他一些省的个别地方出现,但是比起福建省来则要差一些。有的地方至今不了解什么是秘密划票,甚至有许多省在全省范围内都没有实行过秘密划票。有的地方则还根本就没有实行直选,也不清楚什么是直选。从选举制度上看,许多地方选举在程序上没有进行好,包括提名、代票、投票和点票上都存在着许多问题。但是总的来看,选举是在不断进步的。

在村民自治方面,制度创新比较多,例如村民的监事会、理事