



中国基层民主发展报告

2004

Grassroots Democracy in China—2004



李凡 主编

LiFan ◆ Editor in Chief



知识产权出版社

中国基层民主发展报告

2004

Grassroots Democracy in China – 2004

李凡 主编

Li Fan◆Editor in Chief

知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基层民主发展报告. 2004/李凡主编. —北京: 知识产权出版社, 2005.5

ISBN 7-80198-046-8

I. 中… II. 李… III. ①农村-社会主义民主-建设-中国-2004
②城市-社区-社会主义民主-建设-中国-2004 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 053275 号

内容提要

本书是关于 2004 年中国基层民主发展情况的一个总结, 共分为宏观述评、选举制度改革、基层发展状况、NGO 的发展、附录等五个部分。作者力图廓清一年来我国该领域的基本发展轨迹, 既有对中国基层民主现实状况的描述, 也有在此基础上做出的一些初步分析, 并收集了一些具有实证性的一手资料。

读者对象: 各级人大和政府相关部门工作人员、政治学界和法律界相关领域研究人员。

本书的所有版权受到保护, 未经出版者书面许可, 任何人不得以任何方式和方法复制抄袭本书的任何部分, 违者皆须承担全部民事责任及刑事责任。

中国基层民主发展报告 2004

李 凡 主编

责任编辑: 李 琳

责任校对: 韩秀天

文字编辑: 张 静

责任出版: 杨宝林

装帧设计: 段维东

知识产权出版社出版发行

地址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

通信地址: 北京市海淀区蓟门桥西土城路 6 号 邮编: 100088

http: //www.cnipr.com

(010) 82000893 (010) 82000860 转 8101

知识产权出版电子制印中心印刷

新华书店经销

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 11.875 字数: 328 千字

印数: 1~3 000 册

ISBN 7-80198-046-8/D·326

定价: 22.00 元

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

“中国基层民主发展报告”是我们研究所近年来持续出版的一本关于中国基层民主发展情况的课题报告，目前是每年推出一本。这本报告既有对中国基层民主现实状况的描述，也有我们在此基础上做出的一些初步分析。每年出版这样的一本书并不容易，因为如何判断和选择每一年中国基层民主发展的主题并不是一件简单的事情，需要从诸多的事情中选择确实代表了本年度基层民主发展标志性的东西。2004年中国基层民主发展的主题在哪里，对于我们来说也不是一件很容易确定的事情。

2004年中国基层民主的发展没有像2003年那样有连续引起社会关注的重大事情发生，相反，从基层民主发展的角度来看，2004年却显得比较沉稳，除了云南省红河州七个乡镇长的直选改革以外，其他各方面的发展都不大容易引起人们的兴奋。这种现象虽可以称之为基层民主的稳定发展，但在许多方面，稳定之中也有些倒退和停滞。因此，如何确定2004年基层民主发展报告的主要内容是什么，就颇费思量。

从我们在2004年广泛的调查中，我们认为2004年基层民主发展的主题是可持续发展问题，也就是我在宏观述评中所强调的主要内容。基层民主可持续发展问题的提出，一方面点出了目前基层民主发展所遇到的困难，另一方面也探讨了推动基层民主持续发展的动力来源。这两个方面组成了一个比较合理的分析框架，表明了基层民主可持续发展的空间。从2004年的发展状况中，可以找到这样的分析框架。我认为，从近年来的情况来看，我们所提出的这个

基层民主可持续发展问题的研究，对了解中国基层民主发展的现状和未来的发展之路是有帮助的。希望这本书的读者能够有同感。

和我们过去所做的其他年度的报告一样，这本书也收集了有关事件的原始资料、媒体的报道以及专家学者的分析，这三个方面的组合有可能使 2004 年的事件比较清楚地展现在读者面前。

世界与中国研究所成立十几年以来，做了许多的研究工作。中国基层民主发展的研究是我们研究所课题中的一个重要组成部分，近年来，也成为我们研究所研究中心的课题。自从 1997 年介入到这个问题的研究以来，经过多年的努力，我们这个小小的研究所已经在中国基层民主发展的过程中起到了一点点的作用，也得到了许多人的认同，包括政府、媒体、学者和基层群众。这是值得我们研究所高兴和骄傲的地方。同时，我们感谢多年来许多地方政府和官员，国际国内的媒体，以及各地专家学者对我们工作的信任、支持、同情和赞扬；而且，我们也深深地感谢那些在基层民主发展过程中涌现出来的基层群众的信任和支持。我们清楚地知道，这些人用他们的努力推动着中国民主的发展，给中国的发展带来了希望。所以，我们应该更加努力地工作，做更多的研究来回馈所有给过我们支持和信任的人们。

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，也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条发展的轨迹。如果能够达到这样的目的，我们就会非常高兴了。

参与本书筹划、编辑和具体工作的人有周梅燕、陈倩、王娜、柴芳、邱建和王波等人，在此我一并表示衷心的感谢。

李 凡

2005 年 3 月 15 日

目 录

前 言	1
-----------	---

宏观述评

中国基层民主可持续发展问题探讨	3
-----------------------	---

选举制度改革

中国选举法第四次修改的背景及内容	31
扩大基层民主选举 加强基层政权建设	
——关于石屏县选民直选乡镇长的思考	50
县级范围内直选乡镇长引出的思考	64
成功的尝试	
——石屏县新城乡直接选举乡长试点工作综述	76
云南红河州“大胆”改革 “直推直选”乡镇长	79
云南红河石屏县乡镇长选举改革有关资料	91
推动更高一级的民主改革	103
北京丰台人大代表罢免事件	106
从提拔任命到制度选官：记江苏“公推公选”	114

基层发展状况

构建现代社区制度的实践与思考

- 以宁波市海曙区为例..... 127

民主恳谈

- 温岭市基层民主的创新和实践..... 144

中国参与式民主的新发展

- 浙江温岭民主恳谈会模式浅谈..... 170

- 农村基层民主进程：慎言“后选举时代”..... 180

- 深圳市益田村住宅小区业主委员自主运作机制分析..... 185

- 对吕邦列现象的关注..... 200

中国“三农”问题临近历史拐点

- 与 5 位农村政治问题学者的对话..... 211

- 中国农民的政治选择..... 225

农村干群冲突的司法解决之道

- 对一桩广东农民依法维权案例的分析..... 242

一个城郊村庄的民意争夺战

- 山东殷林村村委会选举目击记..... 253

- 苏北农村民主试验遭遇寒流..... 261

- 湖北潜江 14 名中小学生状告教育局物价局乱收费..... 267

NGO 的发展

- 2004 年中国 NGO 的记忆与想象..... 273

- 来自草根的视野..... 287

- 2004 年中国环保 NGO 的发展..... 287

- 三峡库区农村合作经济组织调查与思考..... 295

深圳律师协会罢免民选会长..... 316

附 录

还民主改革以公正	
——对 L 县 1998 年县长选举事件的分析	325
对选举与地方政府治理关系的一些看法	
——在中山大学“第二届中国地方治理学术研讨会”上 的发言	335
中国基层民主的持续发展问题	340
亟待拯救的农村基层民主	351
论人民民主、党内民主和法治	
——兼与甄小英、李清华商榷	360
选举改革在城市社区建设中的作用	
——在宁波召开的“2004 中国社区论坛”上的发言	366



宏观述评

中国基层民主可持续发展问题探讨

●李 凡

中国基层民主的发展已经进行了十多年，毫无疑问已经取得了很大的成绩，而且也正在向其他领域不断推进。但是，中国基层民主的发展也遇到很多困难，有很大的起伏。在2004年，中国基层民主发展遇到了一些问题，因此也就提出中国基层民主能不能持续发展，它持续前进的推动力从何而来，实现持续发展的途径在哪里等问题。实际上，这些都是研究中国基层民主所需要回答的也是非常值得关注的重大问题。为此，本文将主要以近几年的发展实践来试图回答这些问题。●

一、基层民主发展的困境

最近几年中国基层民主发展所遇到的问题比较多，既有制度性的影响，也有文化背景的制约。因此，我们在了解和回答基层民主可持续发展问题时，应该先关注一下造成基层民主发展困境的几个因素。

1. 制度因素

中国基层民主的发展需要制度上的建设相配合，这是推动中国

① 本文主要以2004年的实例来做分析，也参考一些以前的案例。2004年参考的材料在本书中均有出现或者反映，不再一一列出。前几年的材料可以参阅我们以前出版的各年度基层民主发展报告。

基层民主发展最主要的因素。但是，由于中国在传统的政治生活中不够重视制度的建设，现有的制度滞后于民主实践的发展，由于制度因素对于民主发展的阻碍而形成了基层民主发展的困境。这些制度问题主要反映在四个方面。

第一是选举制度的不完善。基层民主发展的过程中，选举制度起着非常大的作用，但从 2004 年农村村委会选举的情况来看，制度建设并没有多大的进展。与几年前相比较，实际上农村选举许多地方是不进反退，产生了很多的问题。经过多年农村选举的实践，村委会选举的制度虽然都已经建立起来，也已经推广，但是选举的质量并没有提高，主要原因在于选举的组织者只关心是否进行了选举，忽略了对选举程序细节的关注，因而造成由于细节忽略而出现的选举制度上的漏洞。从各方面情况来看，2004 年农村基层选举贿选在增加，基层政府操纵的选举也在增加，因此造成了选举带来的农村不稳定的现象也在增加。

从农村选举的制度安排来讲，本来的目的是为了推动中国的民主进程，在农村基层实现稳定，因此选举的程序安排是要保证选举能够体现当地的民意，从而在大多数民意支持的前提条件下实现农村地区的稳定。但是，近年来农村许多地方的选举非但没有实现稳定的目的，反而引发了一些矛盾和冲突，主要的原因是选举的组织者的出发点和民意之间所发生的冲突。此外，选举中的一些人利用选举程序上的不完善和不关注细节的特点，通过贿选来操纵选举过程和结果，以达到将自己满意或支持的人送入当选者行列的目的。由于这样的选举违背和扭曲了农民的真实意思，农村选举中的矛盾和冲突不断出现。这种情况在 2004 年的农村选举中出现了很多的例子，例如本书中山东和江苏的例子，以及许多其他地方也出现了上述的情况。

第二是基层民主改革所需的制度不配套。由于制度不配套，造成了基层民主制度和传统制度之间的冲突，形成了发展的困境。从农村基层民主发展的情况来看，基层民主的改革虽然在村一级得到

了推广，但是在乡镇一级没有进行相应的改革。在2004年，全国范围内有不少的地区推动了一些乡镇改革，例如云南红河州乡镇长直接选举的改革、江苏和浙江地区的乡镇长和乡镇党委书记两推两选和公推公选等方面的改革，以及在许多地区进行的乡镇行政体制的改革等。但是从全国来看，乡镇一级的政治改革只占全国乡镇改革总数非常少的部分，大部分地区的乡镇政府并没有进行类似的制度改革，这样就必然造成中国农村地区村一级的民主制度和乡镇一级传统制度间的矛盾和冲突。在两种制度间的冲突中，由于乡镇一级是国家的基层政权机关，因此在冲突中占据着优势地位，这种地位对在农村地区推动基层民主发展带来一些难题。例如在村委会选举中，由于乡镇财政处于困难的境地，需要通过向农民收取各种费用来补充和支撑乡镇的财政体系，他们当然希望经选举产生的村委会能和乡镇的利益联系在一起，以保证乡镇利益的实现。这样的一种关系使得乡镇对农村村委会的选举必然进行干预，让他们满意的人经过选举的渠道取得胜利，如果不能这样解决问题，他们就会通过安排村党支部书记的办法来架空村委会，以达到控制村委会的目的。同样，乡镇对于农村的自治也要进行干预，例如村账乡管等，只有用这样的办法他们才可以操纵村委会的财政，从而实现乡镇的利益。这样的制度安排导致在一些地方农村基层政治结构方面已经出现两个权力中心，并且他们之间存在冲突，使得农村基层民主的发展和村委会的自治都面临着很大的困难。

事实上，这样的基层政治制度方面的冲突不只存在于农村的基层民主中，而且也存在于城市的基层民主中。从城市基层民主发展的现状来看，到目前为止居委会基本上没有摆脱是政府一条腿的实质，他们所做的事情大部分仍然是政府的工作，社区居委会真正能够实现自治的屈指可数。从这一点上看，城市居民自治的程度比起农村要低得多。因为在城市中，政府对社会控制的程度从传统上就要比在农村地区强得多。如果只在居民委员会中实行自治，但是由于居民自治的资源很有限，仍然要严重地依赖基层政府，这就不可

避免地要按照政府的意志办事，因为传统的控制在一个没有有效资源支撑的居民自治的改革中仍然是强有力的。这种在居委会实行自治，而政府方面没有实行制度改革的情况，就使居民自治的改革遇到了没有改革的基层政府，两种不同制度之间产生的矛盾使得居民自治遇到了很大的难题。在 2004 年城市居民自治的发展中，前期民政部所推动的改革试点地区基本上都没有做出多少新的成就，城市社区改革事实上处于停滞状态，只有很少的地方在推动居民自治方面有进步，例如浙江宁波的海曙区。所有这些都证明了基层自治和民主发展由于制度改革不配套而遇到了许多问题。

第三是制度建设滞后于实践的发展。基层民主的发展是一项实践性的工作，这项工作实际上每天都会有一些新变化，在中国这么大的国家，这种实践中的变化会非常大。但是由于中国的政策制定过程慢，制度建设远远滞后于实践，从而影响了基层民主的发展，也给基层民主的发展带来了难题。例如在选举制度中，如何适应日益发展的选举活动需要，建立一套符合中国现阶段发展的选举制度，就是基层民主发展中一直没有解决的难题。2004 年全国人民代表大会对选举法和地方组织法进行了修改，这一法律的修改对于中国基层民主的发展是十分有益的，但不可否认的是，这也只是一项小改而已。2003 年基层人大直接选举中出现了许多创新的案例，许多选民的自我参选推动了人大选举制度的改革，并引起了学者和官员的密切关注。大量的学者和相当一些负责选举的官员都提出了进行选举制度改革的要求，并希望全国人大能根据选举实践的发展修改人大代表选举的相关法律。为此，全国人大经过听取各方面的意见后，对选举法和地方组织法进行了一定的修改。但是，这两部法律的修改仍然滞后于社会发展的实际，远远落后于选举实践的变化，因此这种法律制度的建设虽然对基层民主发展有一定的积极意义，但是由于总体上仍然远远落后于社会发展的需要，所以仍然会在实践中对基层民主的发展起到负面的效应。类似于这样的制度建设落后于实践变化的案例还有一些，例如北京丰台区的部分选民对

本区的某位人大代表提出了罢免的要求，理由是这位人大代表根本不为本选区选民服务，但这样的罢免案例却进行不下去，其结果是不了了之。这个在全国人大修改了选举法之后出现的案例，充分证明相关法律的修改、制定和执行仍然落后于实践的发展。虽然新修订的选举法中有了关于罢免和相关程序的规定，但在现实中却无法执行，实际上抵消了法律修改的积极作用，给基层民主的发展增加了很多的困难。

制度因素的第四个方面是相关的法律缺失使得法治改革无法推动。例如长期困扰农村基层民主发展的一个重要难题就是乡镇政府对于农村自治的干扰，这种干扰阻碍和破坏了农村基层自治的发展。乡镇政府之所以干扰村民自治的原因前边已经谈过，但是这种干扰除了乡镇政府的利益之外，还有一个重要的原因就是我们的相关法律缺失。目前与农村自治相关的法律只有一部《村民委员会组织法》，这部法律虽然规定了政府不得干预村民自治，政府对村民委员会的关系不是领导关系而只是所谓的指导关系，但是由于缺少法律的细节安排，对村民委员会与乡镇各自的权限没有给出明确的界定，乡镇政府如何进行指导也没有作出明确的规定，因此所谓的“指导”在实际的执行中就成了“领导”，所谓的“自治”在实际的执行中也就变成了乡镇政府的“干预”。参照国际上发达国家的做法，应该在村委会组织法中明文规定村委会的权力范围和乡镇政府的权力范围，并同时界定乡镇政府对村委会的指导关系，才有可能确保村委会真正实现自治。此外，还可以考虑建立相关的法律，例如地方政府自治法或者在中国目前的条件下建立乡村关系法，界定乡镇政府和村委会之间的关系，并且用明确的条文细则划分两者之间的关系。

同样的问题也存在于城市的社区自治。2004年民政部在全国范围内广泛征求对修改《居民委员会组织法》的意见，也曾有人提出用明确条文的办法划分居委会和政府包括政府派出机构街道办事处之间的关系，界定居委会和政府之间各自的权限，并强调政府不

得干预居委会的自治，也只有这样才有可能保持居委会的自治。但是这种用细节条文界定两者关系的办法在实际中被接受的可能性很小，最后的结果仍然可能是用一些粗的条文来表示政府不得干预居委会的自治，但是由于没有细节条文对于各自职权的界定，仍然无法阻止街道对于居委会的干预，居委会的自治仍然会成为问题。

再比如进行了十多年的村委会选举中，到现在为止也没有出台有关对选举争议或选举纠纷给予司法救济的法律条文，选举实践中大量争议或纠纷的处理无法找到法律依据和司法救助，对于基层民主的发展有着很大的负面影响，最终结果就是法律规定的村民自治无法得到落实。

法律条文的缺失是中国基层民主发展所面临的一个重大问题。民主的发展要以法律作为支撑，没有法律支撑的民主发展只会导致社会的混乱，当我们回顾选举纠纷不断增长所造成的社会矛盾给社会稳定带来的影响时，更应清醒地认识到法治建设在基层民主发展中的重要作用。

2. 文化因素

如果仔细观察和思考中国基层民主发展的困境，必然会联想到文化因素的影响。中国是一个传统文化根基很深的国家，在一个历史上没有民主传统的国家和社会里实行民主，一定会在文化上遇到很多的阻力。从现有的例子来看，这些文化上的阻力大致可以分为两类。

影响基层民主的文化因素之一是官僚主义的文化。在中国的历史上曾建立起一个庞大的官僚体制，传统的官本位体制压制了中国社会的发展，并且影响到中国的科学、技术、文化和艺术等各个领域。虽然这一点在中国 100 多年来思想解放的潮流中就已经被认识到，但是在实践中这一官本位文化的影响基本上没有消除，中国政治文化的基础仍然是传统的，并未得到根本的改变。

基层民主的发展需要发挥群众的积极性，要通过他们的积极参与来推动社会、政治和经济的发展，推动民主的前进。民主体制所

需要的就是基层群众主动的参与，不仅需要在制度上创新，还需要一个活跃的社会环境。在这种创新的体制中，政府的作用是观察、总结和维持社会的公正和法治，推动制度的改进，而不是对大小事情的全面介入、干预和命令。但是从大量实际的例子来看，政府对于基层民主的干预是无处不在，无所不能的。无论是在农村还是在城市的基层民主发展中，到处都可以看到基层政府在领导、命令和干预，要按照他们的意志办事，否则就是破坏社会的稳定。这样的一种做法使得基层民主的发展到处充满了官僚的意志，他们认为中国的基层群众不懂民主，也没有发展民主的资格，从而扼杀了群众的积极性，无法使基层民主得到真正的发展。由于前面所谈到的改革体制的不配套，中国基层官员的行为没有发生根本的变化，仍然喜欢高高在上，喜欢群众的服从，而不是体贴民意，按照大多数民意的要求办事。

从中国基层民主发展的途径来看，政府的推动是一个非常重要的因素，这在中国现行的体制中是必要的，如果没有政府作为第一推动力，中国的基层民主无法开展起来。但是当基层民主开展起来以后，如果仍然是政府官员操控基层民主发展的所有过程，仍然是根据官员的意志来推动基层民主的发展和判断是非，就会使得基层民主的发展走到相反的道路上，而不会出现民主发展的结果。现实中我们看到大量的官员指挥、操纵、命令民主发展的事情，其结果就使得官的意志取代了老百姓的意志，“官意”代替了“民意”，使得民主走了样，只剩下民主的空壳，不再有民主的实质。实际上从农村和城市的基层选举中可以看到大量这样的事例，甚至在村委会和居委会的民主管理中也大量存在这样的情况，官员们将自己所设想的办法推给群众去做，并对此大加宣扬，但由于缺少群众的积极性和真实的参与，许多改革都无法落实。中国许多先进的样板和改革的试点虽然在以前风风火火，但是近年来也因此而止步不前，究其原因和实质，这些改革都体现了官意而不是民意，因此得不到民意的支持和欢迎。