

李 凡

乘风而来

——我所经历的步云乡长直选

CHENGFENGERLAI

WOSUOJINGLIDEBUYUNXIANGZHANGZHIXUAN



西北大学出版社

乘风而来

我所经历的步云乡长直选

○ 李 凡

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

乘风而来：我所经历的步云乡长直选 / 李凡. —西安：西北
大学出版社，2003.4

ISBN 7-5604-1829-5

I. 乘… II. 李… III. 乡镇政府—乡镇长—选举—遂宁市
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 026755 号

乘风而来

——我所经历的步云乡长直选

—————

李凡

西北大学出版社出版发行

(西安市太白北路 229 号 邮编 710069 电话 8302590)

新华书店经销 陕西向阳印务有限公司印刷

850 × 1168 (毫米) 1/32 开本 10.25 印张 254 千字

2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

印数：1—3000 册

ISBN 7-5604-1829-5/D · 148 定价：16.00 元

前 言

这是一个故事，这个故事讲的是我在步云选举中的经历。

步云的乡长直接选举是1998年12月发生的。当这个选举所有有关的工作都结束了以后，我开始考虑将我在步云选举的经历写下来。这个时间是2000年初。当时，我对步云的经历还历历在目，事情的过程还不断的在我的脑海中反复的出现，我决定立刻将我能记住的事情都记录下来，不然等几年一过，事情离得久远了以后，再想记录下来就会很困难了。

大概用了三个月左右的时间，我基本上完成了这个故事的初稿。在初稿完成之后，我在2000年6月又去了一趟步云，了解了那里选后一年半以来的变化。之后又将重返步云的故事作为结局放在了这个故事的后边。这样看起来就是一个有头有尾的故事了。这个故事通过我个人的经历，实际上描述了步云选举发展的由来、过程以及结果，同时也总结了步云选举的经验教训。这样，就有可能将一个学者笔下的干巴巴的理论内容，变成一个有血有肉的活生生的故事；步云选举过程的记述才不会那么枯燥，也才有可能让更多的人来看、来批评和产生共鸣。

既然是讲个人经历的故事，就要将个人的感情放进去；而作为学者，也要将自己的思考放进去。这样的故事才会显得更加生动和吸引人，也才更符合我个人的行事特点。这是我在这个故事中放入了我个人的感觉和想法的原因。

这本书完成了初稿以后，就没有打算出版，而是准备放个10年8年，等中国的政治气候变得对乡镇长直接选举有利以后

再说，那时出版可能会更有意义。因此这个故事在完成初稿之后就没有再进行加工，而是放在那里任老鼠去咬。西北大学出版社对中国的村民自治和基层民主改革十分关注。2002年10月份，我在武汉开会，认识了西北大学出版社的编辑同志，他告诉我，他们那里有出版一套有关过去几年来乡镇长选举改革研究的丛书的计划；而且，我原意的话，可以考虑出这本书。我当时是抱着不相信的态度看待这件事情的。但是现在看来这本书真的要出版了。确实，相信也罢，不相信也罢，原来准备搁置一段时期的书稿马上就要出版了。面对这个突如其来的变化，我的首要任务是要将这本非常粗糙的实录改得能够真的出版。

这次修改在内容上没有什么大的改动，总体上维持原来的样子。改动是删掉了一些目前仍然不适合出版的内容，主要是步云选举和北京有牵连的一些活动，因为涉及到许多的人。其他的内容变化主要是文字上的，我尽量避免不去动内容。从2000年中完成书稿以后，有些当年的内幕也逐渐的发现出来，或者是一些看法需要加以修正，或者是一些学界的疑问需要回答，这次修改中我就采用加注的方法加以解决，并且注明是2002年的新注，而不去将文字放在行文中。不然会给人以我们是多么有预见的错误感觉。这样对我记述的这个故事的完整性是有好处的。

在出版这本书的时候，我要对所有帮助过步云选举和所有帮助过本书出版的人表示感谢。但是我也要事先说明，这本书是依据我的回忆写的，而回忆是有可能出错误的。因此本书的内容如涉及某些当事的人和事而有不够准确的地方，还请大家原谅，也愿意接受大家的批评，以便将事实搞清楚。这本书中步云选举的故事是从我的角度写的，反映的是我所经历的事情。但是步云的选举还有许多的方面是在别人那里发生的，我不了解，也不掌握，所以我所写的也只能是全部事情真相的一个部分。我希望其

前 言

他的当事人也能将他们所知道的事情写出来，这样可以让更多的人全面地了解步云的选举过程，以及它的台前和台后的故事。

这本书在写作的时候，我们研究所当时的秘书杜爽丽小姐付出了很大的努力，不是她娴熟的打字技巧，是无法记录下我的口述的，也无法在短短的三个月的时间内就完成 17 万字的初稿。我在此特别表示感谢。

好了，我就不再啰嗦了，还是请大家一起来看这个故事吧。
希望大家能喜欢这个故事。

李 凡

2002 年 12 月 5 日于北京

目 录

前 言	(1)
1. 序篇	(1)
2. 入口	(4)
3. 公选	(12)
4. 决定	(34)
5. 准备	(49)
6. 预选	(72)
7. 竞选	(106)
8. 突变	(145)
9. 反应	(173)
10. 思考	(198)
11. 结局	(223)

· 附 录 ·

提高中国基层民主程度 推动中国政治体制改革 ——在遂宁市市中区公选干部经验总结大会上的发言	(251)
亲历中国第一次乡长直选 ——政治学家李凡访谈	(255)
党提名的候选人为什么可以当选为乡长 ——四川省遂宁市市中区步云乡乡长直选的调查报告	(263)

得失民心所向，荣辱天行有常

——我的步云直选经历…………… (272)

中国政治体制改革的新思路

——步云乡长直选的意义…………… (283)

农村自治和中国民主

——1999年4月14日在中国金融学院的演讲…………… (303)

1. 序 篇

1. 序 篇

1999年1月14日下午5时左右，北京的街头非常寒冷，有些风沙，大概是天气冷的缘故，行人不多。我来到离我家最近的一个街头卖报摊点，问卖报的小姑娘，“《南方周末》到了吗？”她答，“刚刚到的。”随手给了我一份报纸。我上午已经来了一趟，要买提前一天出版的《南方周末》，但被告知新一期要今天下午3时以后才能到。我接过报纸，扫了一眼头版的新闻，没有我要看的内容。我翻过第一页，第二版以全版刊登的文章题目是《直选乡长》，我急速扫了一眼，几天来紧张的心情顿时轻松了。“总算登出来了”，我心里非常高兴。“给我20份。”我对卖报的小姑娘讲。她看了我一眼，感到非常的奇怪，可能心里在问为什么要买这么多，但她一句话也没有说，迅速地点了20份报纸给我。一直到这个时候，我才可以确认中国第一个乡镇长直接选举的消息最终是刊登出来了，没有被搁置在编辑部的抽屉里。在此之前，我一直在担心这个由成都的一个记者写的报道会刊登不出来，因为就我所知，一些方面是不希望这篇文章登出来的。文章我仅仅扫了一眼，然而，立刻发现这篇文章标题下的照片用错了。照片标明的是当选乡长，但是却是另一个人的。一定是编辑们忙中出错，看错了照片，我心里苦笑了一下。

这是一个农村题材的新闻报道文章，讲述了在四川省一个贫穷而偏远的小山沟里所发生的由老百姓直接选举乡长的故事。除了有心人以外，这个故事应该没有多少人感兴趣，那个地方离城市人的生活太遥远了。许多人会认为，这是一个讲农民选举、告

状的老套故事，农民有的时候偶尔能赢，但是相当多的时候赢不了，不过这又和城市人有多少关系呢？然而，就是这篇文章的发表在中国引起了热烈的反响，不过也引起了轩然大波。仅仅五天以后的1月19日，《法制日报》在第一版刊登了一篇署名文章，文章的题目大得吓人，叫做《民主不允许超越法律》，批评《南方周末》所讲述的这个农村选举的故事违反了中国的宪法。这是一个多么大的罪名呀！但是它的批判更引起了很多人对这个农村故事的兴趣。原本没有太多的人关注的故事开始有人关注了。从此，国内国外的媒体迅速对这个故事加以关注并给予了更多的报道。这个故事发生之地的四川省遂宁市市中区步云乡就此开始引起了世人的关注，步云和步云选举的名字就是这样开始走向中国，走向世界的。1999年9月底，美国《时代》周刊出了一期纪念中华人民共和国成立50周年的特刊，选中了50年来在中国历史上产生重大影响或是有代表性的50个地方，步云被列在其中。这是步云的光荣。当然有人会说，这是美国人的评价，不是中国人的结论，中国的事情不需要美国人来做结论。其实不管是谁来做结论，也不管以后中国的历史真的会怎样发展怎样写，步云会不会列入其中，都不重要。重要的是这个事件已经在中国发生，中国的基层民主开始有了新的发展。就如一些学者和官员私下里讲的，步云选举表明中国要进入民主政治的新时代了。同时步云选举也表明，中国民主的进程是有很强的社会和政治基础的。但是也有那么一些中国高级官员们经常讲，中国没有必要搞民主，中国老百姓不能也不希望搞民主，只要搞民主中国就会乱，等等。但是步云的故事否定了这种说法，中国老百姓是需要民主的，也有资格搞民主，而且也能够搞好民主，民主的发展带来了地方的稳定和发展。到目前为止，一个在中国的地图上找也找不到的步云已经成了一个受世人关注的地方，步云选举成了中

1. 序 篇

国走向民主过程中的一个重要的历史性的试验。

出于各种各样的原因，我参加了步云的选举策划，做了一些准备和实施工作，在选举的现场观摩了选举，了解步云选举的全过程。在这个选举一年多以后，许多人仍然问我的是一些同样的问题：步云选举是怎样出现的？你是怎样卷入的，在其中起了什么样的作用？步云选举是民主的吗？为什么地方官员们敢搞这个选举？什么时候还会在别的地方出现另一个步云选举吗？将来中国能搞全国的民主选举吗？什么时候呢？

这一年多来，或者是出于反复被各种各样的人问及步云选举和上述的问题，或者是出于研究的需要，或者是出于对中国民主前景的关心，步云选举已经成了我所关注的中心问题之一。这些日子以来，我的脑海里时常回忆起在步云搞选举时的日日夜夜，那些朴实善良认真的农民，那些勇于进取的候选人，那些“胆大妄为”冒着风险使选举成为现实的地方领导人，那些不露声色的背后支持者，都是真正名副其实的步云选举的推动者和创造者，都是中国民主发展道路上的奠基人。我希望能通过这个我所经历的步云选举的故事，能够真实地记录下当时的情境，对他们表示无比的尊敬和敬佩，使历史永远不会忘记这些开拓者，当然，我也希望通过这个故事，使更多的人了解中国的民主是怎样一步一步艰难地但却是勇往无前地前进的。

2. 入 口

现在有的时候回想起来，我不应该是一个从事社会科学的人，而是一个搞理工科的人。如果没有文化大革命，我很有可能的发展前景是做数学研究或是从事理工科的研究和生产工作。直到现在，我还经常回忆起我上中学的时候我的数学才华是多么的好，当时是如何为数学老师所喜欢，而从心里产生真有可能成为一个数学家而自我陶醉的感觉。历史改变了我的命运，文化大革命使得我以及和我一样的许多人开始转而从事社会科学的学习，并居然对此产生了浓厚的兴趣。

说来很奇怪，可能是由于我喜欢看书，在我当兵的时候，因为没有别的书看，手头只有从一个上海的著名历史学家那里借的书，我开始喜欢上了历史。1978年我考上了北京师范大学历史系，这是文革后的第一批研究生，从事中国近代史学史的研究工作，研究的是梁启超。1981年毕业以后，中国的改革开放进入了高潮，我对现实问题的关注超过了我对历史问题的关注，因此我选择了进入中国社会科学院政治学研究所工作，开始了政治学的研究，当时主要研究的是中国的发展战略和经济体制改革。1984年10月，我到美国进入OHIO STATE UNIVERSITY学习社会学和政治学；1989年3月回到中国，在国务院国际问题研究中心工作。国际问题的研究仍然是属于政治学研究的范围。1992~1993年，当时中国的时尚是“下海”，我也毅然然地在40多岁的时候走上了这条路，下海和朋友们一起成立了民间的非盈利的研究所——世界与中国研究所，开始自谋生路。世界与

2. 入 口

中国研究所主要从事有关中国改革开放的经济、政治和文化方面的研究，也关注一些国际上的重大问题。我们既注重学术问题的研究，也对现实问题加以了很大的关注。对于我来讲，由于我在美国念书期间学习的主要内容是政治，所以仍然对中国现实的政治问题最感兴趣。

我们研究所政治问题方面的研究非常广泛，有国际关系方面的，包括中国和美国的关系、中日关系、大陆与台湾的关系，在这些方面我们都有一些研究报告。除了这些国际关系方面的问题以外，我们更关注国内问题的研究。中国经济政策的变化、国内政治形势的分析、社会思潮的变化和社会的演变等都是我们所关注的问题。在这些研究的基础上，我们出版过一些著作。但是很遗憾，由于这些研究成果都是一些政治问题，因此比较敏感；大陆的出版机构虽然很感兴趣，但是都有顾虑而不敢出版。1995年，香港出版了我们研究所的研究成果，《南风北渐——港台对大陆改革开放的影响》；1998年，加拿大的一个中文出版社出版了我们的另一个对中国市民社会的研究成果，《静悄悄的革命——中国当代市民社会研究》。其他的一些国内外的报刊上也刊登过我们研究所的有关报道和文章。

在从事中国改革研究的过程当中，我开始接触了中国农村的基层选举的问题。我在美国大学念书时候有一个美国同学，叫Tyrene White。实际上我们没有一起上过课，但是我们的老师是同一个人，这样我们在学校里经常见面。她比我先毕业，而且开始从事中国农村问题的研究。1991年我们在北京又见面了，当时她来北京到民政部谈在中国从事农村基层选举问题的研究。在她所下榻的民族饭店的房间里，我也和当时任民政部基层政权司农村处的处长王振耀见过面。据王振耀后来告诉我，Tyrene White是美国第一个从事中国农村基层民主研究的学者，之后由

于其他的原因，她的研究没有进行下去。从那时开始，我接触了农村基层民主的选举问题。不过说实话，我当时认为民主和选举都是中国应该搞的，但是对在中国农村搞民主选举不报什么希望。农民能搞什么民主？没有文化能搞民主吗？那是我当时的想法。Tyrene 在北京的时候，我陪着她跑了许多地方，游长城、逛商店，但是对于农村选举我和她没有多交谈。

我对于农村基层民主感兴趣是从 1996 年开始的。当时我在美国念书时候的许多好朋友，都在开始转做中国农村基层民主的研究。许多人谈起这个事情来，兴致非常高，从此我开始对这个问题加以注意。同一年，一个海外的学术研究机构，希望和我们一起合作搞中国农村基层选举的研究。由于这个原因，我们开始具体关注这个问题。当我接触到越来越多的基础资料以后，我感觉到对这个问题再也不能忽视了。这是在中国的土地上所发生的大事，也是中国民主开始进一步走向实际的一个重大的变化。在完成了这个研究课题以后，我开始十分关注这件事情，不断地追踪事情的最新变化。1997 年，我们研究所在从事中国市民社会研究的时候，就有一个章节是专门谈论农村基层民主的。之后在许多由我们研究所举行的研讨会上，农村基层选举成了一个经常谈论的话题。我在当时形成的一个基本思想是，一个关注中国改革开放尤其是政治体制改革的知识分子，必须要关注由于农村基层选举而产生的各种各样的对于中国社会、政治的变化和影响。中国的民主既需要有自上而下的过程和动力，也需要有自下而上的过程和动力。这两个方面的影响是互相渗透的、互相推动的。在有的事情上，自上而下的影响要大一些，起主要的作用；而在另外的事情上，自下而上的影响可能更为重要一些。关注中国改革的知识分子，如果只认为自上而下的改革，或者是知识分子所发动的改革才是改革，而否认自下而上的改革，尤其是否认农村

所举行的改革是不正确的。中国政治体制改革的突破口有可能就是产生在农村。因此，对农村所发生的变化必须加以关注——如果不能参与的话。

就是这样的思想变化和中国现实的变化，我越来越走近农村，走进农村基层民主。从我的研究结果来看，中国农村基层民主的发展一定会在高层发生影响，很有可能会在政府层次上产生回响。当农村的基层民主发展到一定程度的时候，中国政府层次的民主改革就会产生，而离农村村委会最近的乡镇政府是会首当其冲的。按照中国的宪法所做的规定，中国在农村村一级实行直接选举，即是由村的全体选民以直接投票的方式选举农村村委会的成员。但是农村村委会不是国家的一级政府机构，而仅仅是村民的自治组织。从中央到政府的最低一级组织——乡镇政府都实行人民代表大会制度，也即中国各级政府的行政首长都是由同级的人民代表大会选举产生，这是一种选民间接投票的选举方式。但是从1987年以来，在中国广大农村所进行的村委会的选举表明，在基层实行由全体选民所进行的直接投票是发扬广大群众民主的一种更为有效的方式。因此，自农村在村一级实行直接民主以来，就有不少的政府官员和学者开始认为，应该将在村一级的直接民主在时机成熟的时候加以扩大到乡镇一级，以后再视情况的变化，将直接民主的范围继续扩大。这种直接民主的扩大，将会提升中国民主发展的程度和质量，提高中国人的政治参与程度。因此，在90年代中期的时候，这个问题成了学术界和政界人士关注的一个问题。不少人向我提起，这种乡镇的直接选举的试验应该也会很快在中国的某一个地方出现了。因此这也成了像我们一样的圈子里的人所关心的一个问题了。

我在1997年完成的一篇对于中国农村基层民主的发展前景和中国政治体制改革的研究报告中是这样描述农村选举的影响和

发展前景的：

“如果中国农村的基层选举能够成功，能够在经济和社会发展方面对中国产生积极的作用，从而能在全国范围内加以推广的话，中国的政治体制改革将有可能像经济体制改革一样，走农村包围城市的道路，即在农村不断扩大直接选举的范围，从村级逐渐过渡到乡一级，然后再从乡一级逐步过渡到县一级，再从县一级逐步过渡到市和省一级，只要到了省一级，就可以往全国性的直接大选过渡了。如果从表面过程看，这样的发展过程会拉得太长，大概至少需要 50 年以上的时间才有可能达到全国直接选举的程度。但在实际上，只要农村的基层选举在村和乡一级获得成功，有关选举的技术和规定能够从农村基层的选举中产生，就可以在城市的基层开始效仿和推广，这样选举的范围就会很快地扩大到城市。而一旦加入到城市中，中国的选举的步伐就会加快，而全国直接大选也就不会离得太远了。”

有人会说，我的这个结论对中国民主的发展前景可能过于乐观了，可能脱离了中国的政治实际。我也不想否认。但是从后来步云选举的发生过程来看，就正是因为有了这样的思想准备，所以当乡长直接选举在敲中国民主的大门的时候，或者说，中国农村基层民主要向上一级发展的关键时候，我才能够很快地主动介入其中，用我的知识和力量推动这个选举的产生。

步云乡长直接选举的产生有一个大势，也就是一个大环境。从中国的发展情况来看，举行了多年的农村基层选举是最主要的环境。这是中国改革开放 20 多年来的成果，是中国农村基层选

举 10 年来的成果。突破是一个必然的发展趋势。从全国各地来看，许多地方都有可能产生这个突破，都有可能产生步云这样的乡长的直接选举。那么多农村基层民主搞得好的地方，那么多经济发达的地方也都确实想搞这样的乡镇选举试验，但是都没有搞成。而一个没有任何人知道的穷乡僻壤却开始在敲这个大门了，并且打开了这个大门。

这个大门是怎样被打开的呢？

1998 年 7 月 25 日，世界与中国研究所在北京西华饭店召开了一个研讨会，这是我们搞的系列中国思想论坛研讨会的第二个，这个讨论会的主题是“思想解放和中国的政治改革”。在讨论中，谈到了中国农村基层选举问题。《人民日报》的记者马立诚讲，他昨天刚刚接到四川遂宁市市中区的来信，讲他们在地方搞选举的试验，搞了乡镇长的直接选举，68 个人竞选镇长。我当时插话：“不可能，据我的了解，中国到目前为止还没有出现乡镇长的直接选举，目前乡镇搞的都是间接选举。”马立诚讲，“我有材料，他们那里搞的是直接选举。”我回答说，“我不相信，我是专门做这个问题研究的，中国目前还没有乡镇长的直接选举，如果有直接选举我不会不知道。”散会以后，我问马立诚，“能否将材料让我看看？”他回答，“没有问题。”

几天以后，我又给马立诚打电话，要有关的资料。他将资料用传真给我送了过来。那是几篇登在四川省遂宁市市中区的报纸《遂州报》上的报道文章，讲的是市中区搞干部制度改革，在当地的保石镇搞试点，在全区范围内让人自由报名参选镇长，然后经过资格审查和文化考试，从 69 个候选人中筛选出 6 个候选人。之后召开一个由各方面的代表参加的评选大会，让 6 名候选人在会上进行答辩。经过答辩以后，由评选大会投票选出最后两个候选人。然后将这两个候选人拿到随后召开的镇人民代表大会上由