

# 我国乡镇选举改革及其体制约束

陈家喜, 黄卫平

(深圳大学当代中国政治研究所, 广东 深圳 518060)

**摘要:** 乡镇选举改革是我国基层民主发展的突破和政权民主的发端, 在我国政治发展进程中具有战略性意义。由于面临来自政治、法律和制度等层面的冲突, 乡镇长直选的改革试点最终停滞不前。随之出现的乡镇党委公推直选, 经过广泛试点后仍然面临着与现行人大制度和干部选拔制度的紧张关系。因此, 乡镇党委公推直选持续停留在非制度化、非持续化和难以升级的困境之中。

**关键词:** 乡镇长; 乡镇党委; 直接选举; 公推直选

**中图分类号:** D 621.4

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1000-260X(2012)02-0100-05

20 世纪 90 年代末兴起的乡镇选举改革, 被视为我国基层民主的升级和政权民主化的发端, 这一改革的突出意义在于在国家政权层面进行直接选举或者竞争性选举的试验<sup>[1]</sup>。然而, 值得注意的是, 乡镇选举改革经过了从乡镇长直选到乡镇党委公推直选的阶段转换, 改革试点得到推广和扩散, 但是十余年的探索并没有如基层民主那样出现制度化和升级化的趋势。作为深化基层民主和党内民主的乡镇选举改革, 遭遇向上升级的“天花板”。文章通过对我国乡镇选举改革的历程回顾与阶段转换的动因分析, 力图解析当前困扰乡镇选举改革的制度与体制根源, 并在此基础上探讨这一改革的发展路向。

## 一、乡镇长直选改革的肇始与扩展

与改革进程同时起步的农村基层民主, 在 20 世纪末终于出现升级的迹象。1998 年末-1999 年初, 四川省遂宁市步云乡和广东省深圳市大鹏镇分别进行乡镇长的直选试验。乡镇长选举改革在吸收了村

委会选举的基础上加以形成新的选举办法。在步云乡长直选过程中, 党组织、人民团体、群众组织以及 30 人以上选民都可以参与推荐候选人。随后召开由村干部、村民小组组长和村民代表组成的选区联席会议, 对初步候选人进行票决确定 2 名正式候选人。最后这 2 名候选人与党组织推荐的候选人(党组织推荐候选人直接进入最后环节)开展“竞选”活动。全乡选民通过正式投票选举产生正式的步云乡长。待正式选举结果公布后, 步云乡又召开人大会议确认这一选举结果。与步云乡长直选的做法类似, 大鹏镇长的直选分为三轮产生: 第一轮是全镇所有选民“海选”产生镇长初步候选人。第二轮投票由全体党员、干部、职工和户代表参加, 产生 1 名正式候选人, 经组织部门确认后推荐给镇人大。第三轮投票是大鹏镇人大等额选举产生镇长<sup>[2]</sup>。

乡镇选举改革的出现, 显然与村级选举及其所累积的选举技术与压力有着密切的关联。长期以来的村级选举实践, 使农民了解了选举知识和选举功能、培育了选举意识和选举技能, 从而为乡镇长选举

收稿日期 2012-01-22

基金项目: 国家社科基金“公推直选模式优化与党内选举制度创新研究”(11BZZ024); 广东省哲学社科基金“公推直选与党内选举改革研究”(GD10YZZ01)

作者简介: 陈家喜(1976—), 男, 安徽定远人, 政治学博士, 深圳大学当代中国政治研究所(管理学院)研究员, 复旦大学公共管理博士后, 从事政治学、公共管理研究; 黄卫平(1954—), 男, 广东开平人, 深圳大学教授, 当代中国政治研究所所长, 从事政治学、公共管理研究

改革奠定了社会基础。村委会选举所形成的程序性合法性基础,以及村干部在村民中的支持率提高,也对乡镇干部领导权威形成了倒逼压力。然而,乡镇选举改革兴起的另一个直接原因在于中央推进基层民主的精神为地方推进乡镇长直选提供了政治合法性。许多乡镇长选举改革的主持者都将党的十五大文件中关于发展基层民主,健全民主选举制度的规定作为改革合法性的重要来源。

正是在党的十五大召开后的一段时间内,我国一度出现乡镇选举选举的“高潮”。从1999年到2004年间,四川、河南、广西、山西、云南、湖北等地也先后加入了乡镇长选举改革的行列。各地进行的乡镇长选举方式改革做法不一,如1998年四川省青神县南城乡和2004年云南石屏县直选乡镇长、1999年山西省临猗县卓里镇“两票”选举镇长,1999年四川省绵阳市乡镇人大代表直接提名乡镇长、2003年湖北杨集镇“海推直选”镇党委书记镇长、2003年江苏宿豫县“公推竞选”侍岭镇镇长等。1999年四川省遂宁市市中区以及南部县“公推公选”乡镇长。<sup>[3]</sup>从乡镇选举改革的试点区域来看,大多分布在落后的中西部省份或者经济发达地方的落后地区(如深圳的大鹏镇和江苏省的宿迁市)。这一地域特点的分布一方面说明由于既有的政治体制和权力结构的约束,乡镇直选改革具有较强的敏感性和风险性,试验失败可能会葬送改革官员的职业前途。为了控制试点的风险而选择交通不便、经济落后地方进行试点,有助于保持选举改革的可控性。同时,这些地方通常面临较为严重的基层治理危机,如经济发展的基础条件差、乡镇债务沉重、干部超编、干群关系紧张、社会矛盾突出等。在无法通过经济发展来化解这些危机的前提下,推动乡镇长直选的政治改革旧成为化解群众不满和缓和干群关系的一个有利选项。因此,那些具有改革魄力和创新精神的地方官员,成为乡镇长直选的积极推动者,而改革的成功也成为他们获取政绩的另一种捷径。<sup>[4]</sup>

## 二、乡镇长直选改革的体制困境

与村级民主的稳步推进相比,乡镇长直选自始就陷入制度冲突的争议之中。首先,乡镇长直接选举改革面临法律层面层面的冲突,即这一改革违反了现行宪法和选举法关于乡镇人大选举乡镇长的制度安排,署名查庆久者在《法制日报》发表题为《民主不能超越于法律》一文最先提出质疑:“如果可以不管

不顾甚至随意违反现行宪法和法律去追求民主,其最终结果只能是民主和法治两败俱伤,给国家和人民造成严重的损失”。<sup>[5]</sup>这一批评使乡镇直选的改革者顶着较大的政治压力,使改革的深入和持续性受到影响。而2001年“中央12号文件”则作出了更为权威的裁定,认为过去有的地方进行直选乡镇长试点以及选民直接投票选举产生乡镇长,是与宪法和地方组织法的有关规定不符,应当“依照宪法和地方组织法规定,乡长和副乡长、镇长和副镇长由乡、民族乡、镇的人民代表大会选举产生”。<sup>[6]</sup>该文件主导了全国乡镇长选举改革的基调 and 走向,全国层面的乡镇长选举改革也在2004年基本停止,四川省还专门出台文件要求停止乡镇长直选,而要求政改重点放在乡镇党委书记公推直选试点方面。因此,2006年,全国人大官员再次撰文表明关于乡镇长直选的态度,乡镇长直选仍被视为违背宪法和法律的行为,并要求避免类似情况的再次发生。<sup>[7]</sup>

与此同时,乡镇长直选也对党管干部原则形成冲突关系。直接选举乡镇长的试验从制度上颠倒了现行的权力授权体制,与目前党的干部选拔制度难以兼容。在步云乡和大鹏镇进行的乡镇长选举改革,都是直接或变相地由选民投票选举乡镇长或乡镇长候选人,由选民自下而上地直接选举产生乡镇长,而不是上级党委委任乡镇长,这显然突破了现行干部选拔制度的框架。尽管当前党的干部选拔标准出现了一些新的变化,注重德才兼备、注重实绩与群众公认的有机结合,在保证党对干部选拔权的同时重视领导干部的群众基础。但这一标准并不是削弱党对干部选拔的最终决定权。因此,简单地推动乡镇长的直接选举,将党的干部选拔制度改变为竞争性选举制度,并不合时宜。

最为关键的是,乡镇长直选未能理顺党政权力结构关系,进而弱化了乡镇党委的领导权威。在乡镇长直选或者“类”直选过程中,乡镇全体选民直接选举或变相直选,当选乡镇长可能获得了广泛的民意基础。与此相对应的是,作为乡镇领导核心的乡镇党委及书记却仍由党组织自上而下地安排任命产生,显然在程序上不利于加强党委的政治权威。在实践中,民选产生的乡镇长和任命产生的乡镇党委书记容易因权力来源上的程序性差异引发政治权威的冲突,并由此可能导致紧张的乡镇党政关系,从而削弱党组织在基层政权的领导地位。<sup>[8]</sup>甚至在一些地方由于乡镇政府按照乡镇长的施政措施,而不是按照党委决策开展工作,进而导致紧张乡镇党政领导的

紧张关系和权力斗争。<sup>[9]</sup>这一权力紧张关系显然与执政党推进选举改革的初衷——强化党的领导和优化干部结构相悖，并最终决定了乡镇长直选的被叫停的命运。

### 三、乡镇党委公推直选的兴起与展开

随着乡镇长直选被叫停，乡镇党委公推直选改革成为乡镇选举改革的另一种延续。并且，随着党的十六大对于党内民主的重视提升，乡镇党委公推直选也成为党内民主的试验场。而乡镇党委公推直选的探索则早在步云乡长直选时即已探索。1998年11月，四川省青神县南城乡进行了乡镇党委和纪委的公推直选。经过公开推荐、组织考察和县委审议确定正式候选人，最后召开党员大会直接选举乡党委和纪委班子成员。这次试点可以视为我国乡镇公推直选的最早探索。从2004年开始，乡镇党委公推直选试点大范围展开，包括云南、重庆、吉林、江西、河南、河北、安徽、广西、贵州等全国多个省份先后加入试点行列，乡镇党委公推直选也进入了全面推广阶段。四川和江苏是迄今试点最多的两个省份。

作为党内选举的机制创新，公推直选不同于直接选举，也有别于传统的干部选拔。一个完整的公推直选过程通常包括宣传动员、公开报名、资格审查、民主评议、组织考察、上级党委酝酿、驻点调研、演讲答辩、党员投票等步骤。这些步骤又大体可以简化为三个阶段：推荐阶段（宣传动员、公开报名、结构推荐、票决预选）、把关阶段（资格审查、民主评议、组织考察、上级党委酝酿）和选举阶段（驻点调研、演讲答辩、党员投票）。在上述三个环节中，上级党委和组织部门、党外群众和普通党员都对基层党组织领导人的产生发挥了影响。如组织选拔干部的权力不仅体现在公推直选的把关阶段，实际上公推直选试点的选择及试点方式、流程与方案，以及候选人的资格条件也都属于组织部门的职权范围。群众参与选举过程体现在推荐和把关阶段，许多地方都规定一定数量的群众和党员可以联名推荐乡镇党委班子人选；而在民主评议阶段，群众代表如村“两委”负责人，驻乡镇企事业单位负责人可以同乡镇机关干部、党代会代表、人大代表、政协委员一同对候选人进行民主测评<sup>[10]</sup>。党员民主权利也在公推直选中得到扩张，从候选人推荐、民主评议、直至最后的直选，党员都可以用选票来表达自己的意志。因此，公推直选在严格意义上是一种包容多主体和多机制的组合式民主。

它包容了党组织、党员与普通群众的三个主体；集合了组织选拔（干部选拔）与竞争性选举（党内选举）两种机制；实现了党内民主与人民民主的兼容。

与传统乡镇党委选举方式相比，公推直选产生明显的民主绩效、治理绩效和监督绩效。<sup>[11]</sup>首先，公推直选促进了乡镇党委领导民主意识的提升，密切了干群之间的责任与信任关系。公推直选通过引入差额竞争机制，在提名推荐、民意测评和大会选举等环节扩大了普通党员群众在产生乡镇党委班子上的话语权，一定程度上明确了乡镇党委领导与党员群众之间的责任关系和回应意识，有利于领导干部树立正确的权力观、政绩观，把履行职责和接受监督更好地结合起来。既有调研显示，公推直选带来干部的思维和作风的很大转变，使他们在作出决策过程中，不能只是“唯上”，制造政绩工程和面子工程，更要倾听群众的意见、满足群众诉求。<sup>[12]</sup>其次，公推直选有利于更为科学地衡量干部素质，优化了乡镇领导干部的素质结构。公推直选的程序设计除了传统的组织考察和民意测评环节，还增加了能力展示、竞选演说、现场问答、实地调研、撰写调研报告等环节，使候选人的能力得到全方位的展示和竞争，有助于优秀人才脱颖而出。最后，公推直选强化了对基层党委领导人的监督，有助于遏制干部任用中的腐败现象。公推直选在更大的范围内体现了民主参与。“公推直选”一定意义上提高了买官卖官的成本，从而有利于消除买官卖官现象。

更为重要的是，作为党内民主的实现形式，公推直选通过提升党内选举的开放性、参与性和竞争性进而强化了乡镇党委的领导权威和群众基础，有利于规避乡镇长直选所造成的乡镇党政领导人之间的权威冲突。而这一点恰恰是乡镇长直选叫停而乡镇党委公推直选不断扩散的根本原因之一。

### 四、乡镇党委选举改革的制度张力

然而，乡镇党委公推直选并未完全消除制度和法律层面的冲突关系。其中，乡镇党委公推直选与人大制度就存在关系难以协调的问题。通过公推直选换届的乡镇党委班子，实际上也实现了乡镇长、副乡镇长等政府主要领导成员的换届。这就意味着，随后进行的乡镇人大对于乡镇政府领导人的选举和表决权力名存实亡。四川和湖北的一些试点也验证了这一现实。公推直选在强化党内选举的包容性的同时，却弱化了人大选举的权威性。

乡镇党委公推直选的体制约束也集中体现在与党管干部之间的张力。尽管与乡镇长直选相比,公推直选保留了上级党委和组织部门在提名、资格审查、组织考察以及常委酝酿等多项权力,但竞争性选举本身对干部选拔制度的冲击仍然十分显著。不论是提名推荐、民主评议还是最后的直接选举,候选人都必须在各环节面临党员群众的投票检验,以及与其他候选人的差额竞争。组织属意的候选人与党员群众满意的候选人可能会出现不一致,此时组织部门对选举结果的控制难度就会加大,并由于存在差额竞选最终由选票决定结果。此外,一些竞选手段的采用,如驻点调研、竞职演说及选民互动等都会使当选者产生强烈的民主意识、责任观念和回应意识。通过公推直选产生的乡镇党委领导人,在面对上级命令与下级民意冲突时势必会产生更多的权力张力。因此,面对这一状况,上级党委往往采取调动、交流、转岗或提拔等方式,将任期内的公推直选乡镇领导人调整它职,但这一做法本身也使公推直选试验的持续性和公信度打上折扣。正是在上述因素的主导下,当前乡镇当公推直选出现了三种现象,面临着深化发展的瓶颈。

一是“只有精神,缺乏制度”。这里指的是中央积极肯定公推直选的探索实践,但却没有出台完整的制度规范。尽管在党的十六大上,党内民主就被提到前所未有的“党的生命”的高度,提出改革党内选举制度的任务;党的十六届四中全会、十七大和十七届四中全会都对扩大基层党组织差额推荐和直接选举做出明确的要求。但从1990年四川试行乡村两级党组织公推直选迄今,中央并未出台关于基层党组织公推直选的全国性法规文件。1990年出台的《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》仍然是指导全国乡镇选举的规范性文件,党内公推直选仍然在冒着违反党内选举法规的风险进行。制度的缺失表明中央对于公推直选这一党内选举改革做法仍然心存顾虑,对试点中出现体制性紧张关系尚未找到破解之道。<sup>[13]</sup>

二是“只有试点,缺乏持续”。当前公推直选呈现试点省份多,而试点范围窄的并存局面。除了四川、江苏在全省层面进行较大范围公推直选试点之外,多数省份只是选取少量基层党组织进行零星试点。公推直选常常被视为落实中央发展党内民主精神的点缀和姿态,形式主义现象严重。试点的随机性、偶然性和非持续性现象突出。往往一个公推直选党委任期届满后就不再延续试点,上级会重新选择试点

地,从而使公推直选试点呈现“孤岛现象”<sup>[14]</sup>、“昙花现象”、“插秧现象”。<sup>[11]</sup>(P159-160)此外,公推直选还与推动改革的官员密切关联。由于党内公推直选并非政绩考核的硬性和关键指标,而更多地取决于地方领导人的政治认知和创新意识。公推直选的存废与推动改革官员的去留形成直接相关关系,“人存政举,人走政息”的现象较为普遍。<sup>[15]</sup>

三是“只在基层,未能升级”。在试行10余年的公推直选仍然持续在基层组织打转,试点的最高组织层级是乡镇党委,公推直选遭遇向上升级的“天花板”。从党内公推直选的发展走向来看,经历了一个“自下而上”再到“自上而下”的演进过程。如果说从村级“两票制”到乡镇公推直选是一个“自下而上”的升级过程;那么党的十七大以来,党内公推直选试点的重点从乡镇党委向机关、企业、学校、科研院所等单位的基层党组织转移,可以看成是一个“自下而上”的扩散过程。<sup>[16]</sup>党内公推直选出现向下扩散却未向上升级的一个重要因素,公推直选与干部选拔制度的张力以及由此对于干部管理的冲击。党管干部原则要求由执政党自上而下选拔任用干部,而公推直选更强调自下而上选举领导人。

## 五、结语

乡镇选举改革在我国政治改革和民主发展中具有至关重要的地位,而这一地位显然并没有引起学界的足够重视。正如乡镇是连接国家与乡村、政府与公民的桥梁和纽带,乡镇选举改革也是连接基层民主与政权民主的中介,是政权民主的预演和党内民主的试验。乡镇选举改革所面临的体制性约束也是中国民主化进程亟待破解的难题。比如,如何保持推进竞争性选举与巩固执政党权威的统一;如何实现差额民主选举与党管干部原则的协调;如何化解选举创新与人大制度和党政权力结构间的紧张关系;如何培育有序竞争的选举文化以及选举规则的遵从习惯等等。所以,当前乡镇选举改革所进行的探索,面临的问题以及应对的举措,对于宏观选举民主的推进有着先导性和实验性的意义。

十余年来,我国乡镇选举改革经历了从乡镇长直选到乡镇党委公推直选的阶段转换,这一转换的背后则是选举改革本身所面临的各种体制性约束,如直接选举与巩固党的领导,与人大权力的落实,以及与现行党规国法的遵从。乡镇党委公推直选实现了党内民主与人民民主的组合,并将结构推荐、多元

评议、竞选动员、演讲互动、差额投票等竞争性机制引入到党内,提高了乡镇党委的信任基础和政治权威。然而,乡镇党委公推直选同样面临着与人大权力范围、党管干部原则之间的紧张关系,从而导致这一改革处于“只有精神,缺乏制度”、“只有试点,缺乏持续”、“只在基层、未能升级”的困境之中。

破解乡镇选举改革的升级之困,可以从两个方面着手:一是中央不断增加制度供给,明确推动乡镇党委公推直选的制度规范。通过对现行党内公推直选试点经验做法的梳理,及时修订《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》,将公推直选的具体机制和做法固化,并推广到所有基层党组织的选举中去。二是适时进行纵深拓展,推动乡镇选举改革的升级。从现行乡镇党委公推直选的充分试点基础上,尝试在部分县(区、市)级党委进行进一步公推直选试点。最终实现党内民主带动人民民主,自下而上推进民主发展的渐进道路。

#### 参考文献:

- [1] He, Baogang and Youxing Lang (2002), "China's First Direct Election of the Township Head: A Case Study of Buyun"[J]. Japanese Journal of Political Science, Vol. 2, No.1, pp. 1-22.
- [2] 黄卫平 邹树彬. 乡镇长选举方式改革: 案例研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 182-184.
- [3] 杨雪冬. 乡镇长选举方式改革: 六种类型[N]. 学习时报, 2004-03-29.
- [4] Li, Lianjiang. "The Politics of Introducing Direct Township Elections in China." The China Quarterly, No. 173 (2003): 704-723.
- [5] 查庆九. 民主不能超越于法律[N]. 法制日报, 1999-1-19.
- [6] 中共中央关于转发“中共全国人大常委会党组关于乡级人民代表大会换届选举工作有关问题的意见”的通知[Z]. 2001-07-27
- [7] 盛华仁. 依法做好县乡两级人大换届选举工作[J]. 求是, 2006, (8).
- [8] 张景明. 步云乡长直选的背景、过程与效果[EB/OL]. 中国选举与治理网. 2002-10-14.
- [9] 中共四川省组织部课题组. 推进农村基层民主过程中的利益冲突与协调问题研究[J]. 马克思主义与现实, 2003, (2).
- [10] 任中平, 李睿. 党内公推直选的实践与思考——四川省平昌模式与新都模式的比较研究[J]. 社会主义研究, 2010, (2).
- [11] 黄卫平, 陈家喜. 中国乡镇选举改革研究[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [12] 段羨菊, 杨三军, 梁钢华. 新都实验: 11个镇委书记被“公推直选”之后[J]. 半月谈(内部版), 2006, (4).
- [13] 中共中央党校中青二班民主政治课题组. 公推直选制度及其完善[J]. 中共中央党校学报, 2010, (5).
- [14] 郭正林. 乡镇体制改革中的“孤岛现象”[J]. 半月谈, 2004, (4).
- [15] 肖立辉. 基层党内选举制度改革研究——以成都、雅安乡镇党委直选为例[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2008, (9).
- [16] 张群喜. 农村基层自治与农村文化建设[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2011, (2).

【责任编辑: 张西山】

## Reforms in China's Township Elections and their Institutional Constraints

CHEN Jia-xi, HUANG Wei-ping

(Shenzhen University Institute of Contemporary China Politics, Shenzhen, Guangdong 518060)

**Abstract:** Reforms in township elections is a breakthrough and starting point for grassroots democratization in China and play a strategic role in China's political development. However, constrained by conflicts political, legal as well as institutional, direct election of township chiefs as a pilot reform is facing stagnation. The subsequent public nomination and direct election of township Party Committee still faces tension with the current NPC system and the cadre selection norms. As a result, currently public nomination of candidates and direct elections of township Party Committee dangle in a institutional limbo and held irregularly and difficult to improve.

**Key words:** township chiefs; township Party Committee; direct election; public nomination