

# 从竞争性选拔到竞争性选举？

## ——对乡镇选举的初步分析

杨雪冬<sup>1</sup>

随着 1998 年 11 月《村民组织法》修订稿的通过，制度化的村级选举和村民自治在法律意义上最终确立下来。许多关心社会主义民主建设的人开始把关注的目光从村转向了乡镇。他们期望在乡镇层次上能实行直接选举，并在此基础上逐步向上推进。然而，尽管农村的经济发展和村级选举确实为乡镇选举提供了必要条件，但是我们依然无法准确地预见法律支持下的全国性乡镇选举的进程。

尽管如此，一些地区改革现有乡镇领导选拔方式的创新性尝试依然值得我们重视。比较而言，四川省遂宁市市中区无论在创新的程度和创新措施的数量上都走在了其他许多地区的前面。1999 年 1 月，市中区的步云乡在全国率先进行了建国以来首次乡长直接选举，产生了巨大影响。此外，市中区还采取了另外一项创新性措施来扩大公民对乡镇主要领导（党委书记和乡镇长）选举的参与，提高选拔的竞争性。当地组织部门称之为“公推公选”（简称公选）。与直接选举相比，公选并没有与现有的法律规定冲突，并且由于其渐进性显得更为切实可用。更重要的是，乡镇的党委书记也被纳入了公选，而在过去这一职务一直是由上级党委任命的，缺乏透明性和竞争性。

在这篇文章中我将首先简要回顾一下现有的乡镇选举改革情况，介绍三种改革尝试，然后重点分析市中区进行的乡镇党委书记和乡镇长“公选”改革。我将根据自己的实地调查描述这项措施从出台到实施的整个过程，并分析在这个过程中出现的问题，反映的情况以及对制度变革可能产生的影响。

### 一、现有的乡镇选举改革类型

无论在法律地位，制度结构、经济结构还是物质规模上乡镇都异于村庄。乡镇在法律上是国家结构中的最低层级，而村庄是自治单位。乡镇干部是国家雇佣的，开支也由国家负担，其工作是全职的。村庄干部（除党组织的干部外）是直接选举的，工作是不脱产的，村庄给他们一定的补贴。对于不同乡镇来说，不仅有农业，还有不同水平和规模的工业和服务业。如果把地理和人口规模考虑进去，乡镇是一个社会而村庄则是一个共同体。<sup>2</sup>乡镇居民不仅在家族、收入、社会网络乃至民族等方面彼此有所差别，而且分散在更大的地区内。因此，乡镇在结构和制度上比村庄更复杂多样。动员乡镇选举是一项巨大工程。其成功与否有赖于更精心的制度设计、政治领导人更强的决断力和信心，更开放的制度环境以及更稳定的财力支持等诸多因素。

1990 年代以来，随着干群关系的恶化，乡镇政府已经成为社会关注的焦点。作为最低一级的政府，乡镇担负着上级部门指派的越来越多的任务。而且特定的任务还附带着一套严格的评价指标。有些是强制性的。如果乡镇无法按时完成，就会受到惩罚，甚至其他方面的工作成绩也受到影响（这被称为“一票否决”）。有关乡镇的首长（书记、乡镇长）将被通报批评、罚款、调动以

<sup>1</sup> 中央编译局当代所助理研究员，博士，联系方式：yxuedong@yahoo.com

<sup>2</sup> 根据统计，1999 年大陆有 44741 个乡镇，每个乡或镇管辖着 16.5 村庄。每个乡镇平均有 5321.85 个家庭。参见：

<http://www.stats.gov.cn/sjjw/ndsj/zgnj/2000/L01c.htm>

及降级使用。由于 1994 年的分税制改革并没有涉及到县市与乡镇的财政关系，所以上级政府通常在给乡镇布置任务的时候不拨付相应的财政资源，这迫使乡镇必须寻找多方渠道来缓解任务增加与资源有限的矛盾。而农民自然而然成为了乡镇转移压力的目标。这种机制被一些学者称为“压力型体制”。这是 1990 年代中期以来“三乱”问题日益严重的主要原因。

此外，三个困扰乡镇的问题也日益突出。第一个是乡镇债务问题。许多乡镇企业破产倒闭，乡镇开支缺乏控制，使得乡镇收入无法支持公共品的提供。第二个问题与前一个密切相关。乡镇财政虽然被称为“吃饭财政”，但实际上在许多地方连乡镇干部的工资都无法保证，或者拖欠或者发放部分。<sup>3</sup>由于缺乏有效的激励机制，许多干部不愿意到乡镇工作。即使是乡镇干部，一些人也要尽力调动工作或者把大部分时间花在城里的家中。尽管如此，乡镇干部依然超编，因为毕竟在政府部门工作还有获得额外好处的机会。一些乡镇干部对农村情况知之甚少或者根本不关心。这必然影响到乡镇政府的工作运行，造成干群关系的紧张。第三个问题是农村的社会不稳定状况。一方面，现有的乡镇管理结构存在明显缺陷，缺乏效率和效果。另一方面，随着大众媒体的普及，人口的流动以及法律普及，农民的政治意识也在不断提高。他们对乡镇管理提出了更高的要求。但现有的机制无法为他们的意见和利益的表达提供合适的渠道。其中的一些人最终选择了使用暴力来包围乡镇府或攻击乡镇干部。

显然，不可能用一两项措施来解决所有的问题，因为这些问题是累积性的，并且是体制转型过程中的必然产物。然而，一些制度创新依然能够缓解这些问题并为进一步改革提供新的可能性选择。改革现有的乡镇主要领导的选拔机制就是其中之一。毕竟，竞争和透明度是新的激励因素，有助于鼓励更多有能力的人参与选拔，增强他们对普通农民的责任感。

这里讨论的乡镇领导指的是书记和乡镇长。这两类职务都不同的选拔方式。按照《中国共产党党章》，上一级党委（通常是县委或市委）向乡镇党代会推荐党委书记的候选人，然后由后者投票选举。党代会通常不会提出新的候选人。《中华人民共和国宪法》和《地方政府组织法》明确规定了乡镇长的选举程序。乡镇长是由乡镇人民代表大会选举产生的，但候选人是由上级党委推荐的，并且通常是单一的。因此，这两种职务的选拔方式具有一个共同特点：上级党委掌握着整个选拔过程。而在实际运行中，某些个人（党委书记）有可能控制候选人名单，使选拔成为“暗箱”操作。乡镇领导的激励机制也因而被扭曲了。候选人要花费大量的时间、精力以及物资资源来讨好上级领导以争取他们的注意和关心，“买官卖官”成为了一种普遍的现象。

对乡镇改革而言，村级选举至少证明了选举是一种激励被选举者与当地居民建立良好关系，并约束其行为的有效手段。因此，如何把选举的某些因素更有效地纳入到现有的乡镇领导选拔过程中去成为了一些地方改革的方向。根据调查，我们可以归纳出四种改革类型。他们分别是：

1. 直接选举乡镇长。现有的法律并没有规定乡镇长是由乡镇全体选民直接选举产生的。尽管如此，一些地方还是在直接选举方面作出了有益的尝试。最著名的是四川省遂宁市的步云乡。<sup>4</sup>此外，四川省青神县的南城乡也在与步云大

<sup>3</sup> 例如，河南省 90% 的乡镇拖欠工资，湖南省 88.2% 的乡镇欠债，平均债务负担为 363 万元。参见嵇春梅：“乡镇财政危机重重”，《乡镇论坛》，2000 年第 11 期。

<sup>4</sup> 关于步云选举的详细情况请参考《南方周末》1999 年 1 月 15 日的报道。

致的时间举行了正副乡长的直接选举。<sup>5</sup>比较而言，关于步云选举的官方文件和实地调查更为详尽完整，因此步云选举常常被视为直接选举尝试的典型。

从准备到投票，整个选举过程历时大约两个月。1998年11月，遂宁市市中区党委决定在偏远的小乡——步云举行直接选举。<sup>6</sup>在区委的指导下，乡人大制定了“直接选举试行办法”，规定了选举的规则。根据该办法，除了组织提名候选人外（包括政党、社会团体和群众组织）外，30人可以联合提名候选人。有15名候选人获得提名。然后由选区联席会议从中决定最后的竞选者。联席会议包括：10个村的支部书记、村委会主任和秘书；所有村民小组的组长以及每个村的3名村民代表。总共有161名成员。在候选人发表演讲和回答代表质疑之后，联席会议投票最终确定了两位候选人进入最后的选举。他们将与区委提名的候选人竞选步云乡的乡长。接着，三位候选人有大约一个星期的时间到各村或利用场集进行竞选活动。<sup>7</sup>1998年12月31日被定为选举日。市中区提名的前步云乡党委副书记谭晓秋获得了50.19%（6236张）的选票，当选步云乡长。1999年1月4日，步云乡人民代表大会批准了选举结果，谭晓秋宣誓就职。

步云选举引发了一场激烈的争论。反对者认为直接选举乡长违反了法律，应该被停止。而支持者认为尽管步云选举违反了某些具体法律条款，但遵循了宪法精神，并且在选举过程中还有所创新，应该加以鼓励并在更多乡镇展开。<sup>8</sup>尽管如此，这种形式的直接选举依然由于法律程序上的障碍被停止了。

2. “三票制”选举镇长。深圳市大鹏镇在1999年的镇长选举中采用了这个方法。对大鹏来说，这个方法借鉴自“两票制”选举村党支部书记。所谓的“两票制”指的是两轮投票。首先由党员和村民或村民代表投票选出支部书记候选人。这种方式被称为“民意测验”或“民主推荐”。接着在第二轮由全体党员从候选人中选出支部书记。当“两票制”被借用到乡镇层次的时候，演变成了“三票制”。其中的根本原因是根据现有的选举法，乡镇长必须由乡镇人大选举产生，这样就在前两轮投票后增加了第三轮。

从1999年1月18日龙岗区委作出选举决定开始，大鹏镇的选举过程持续了大约4个月的时间。1月22日，来自17个推荐区的5048位选民提名了76位候选人进入第二轮。<sup>9</sup>大鹏镇党委对6位获得100位以上选民提名的候选人进行了资格资格审查，从中确定了5位作为下一轮选举的候选人（另一位由于年龄超过了50岁不符合推荐规定）。接着，1月27日举行了竞选演讲和问题质

<sup>5</sup> 有兴趣的读者可以访问下列链接：[www.dajun.com.cn/xiangzhenxuanju.htm](http://www.dajun.com.cn/xiangzhenxuanju.htm)。李凡：“中国乡镇选举的大胆尝试：南城乡的乡长直接选举”。

<sup>6</sup> 步云乡是市中区经济比较落后的乡，面积30平方公里，人口16000人，其中4000人在外务工。人均收入1636元，有10个村委会。

<sup>7</sup> 据估计，有20000多人听到了候选人的演说，650人次提出了问题。这些问题包括11类，160多个，涉及到农业生产、农民负担、税收、市场建设、环境保护、计划生育、社会安全、村级道路建设以及教育等许多方面。

<sup>8</sup> 在创新方面，步云在候选人名单排列上并没有按照拼音或笔画排列，在选票上三个候选人有同等的机会被排在首位，即每人分别在三分之一的总选票上被排在首位。这在一定程度上避免了一些选民只按照排列顺序投票造成的选票不平衡。另外，在投票站张贴候选人的照片，以利于某些不识字的选民投票。

<sup>9</sup> 值得注意的是，原来使用的称呼——选区被推荐区取代。选举组织者说这样做是为了不违反选举法。因此原来的18个选区被合并为17个推荐区。

疑。1086 位代表投票选出了最后推荐给镇人代会的候选人。<sup>10</sup>结果，现任镇长，李伟文赢得了 76%（813 张）的推荐票，成为下任镇长的唯一候选人。镇人代会选举是在 1999 年 4 月 29 日举行的。之所以要拖 3 个月的时间有两个原因。一是新一届镇人代会是 4 月 9 日选举产生的，而是大鹏镇就镇长选举向全国人大和广东省人大提交了报告，批准也需要时间。最后，镇人大选举以全票（45 票）选举李伟文为大鹏镇新一届镇长。

尽管大鹏选举被许多人赞誉为既有制度框架下的合法选举改革，但是在其操作过程中存在明显的缺陷。首先，无论在理论上还是在程序上，由代表团选择最后的候选人都缺乏充分的根据。一方面代表团的组成并不合理，无法代表全体选民；另一方面代表团的决定也缺乏合法性。其次，向镇人代会推荐的候选人是单一的，而不是多个，这必然削弱镇人代会投票选举的竞争性，使第三轮投票变成一种形式。就操作而言，更危险的是，如果镇人代会没有通过该人选，如何补救不仅增加了选举的成本而且使上级党委无法有效地开展下一步的工作。最后，深圳有关部门为了避免官方的批评，努力按照现有的法律行动，这实际上扭曲了一些选举程序，并造成了某些举措的投机性，不仅限制了自身创新的范围和深度，而且使该创新措施失去了可持续性。

3. “两票制”选举乡镇主要领导。1999 年，山西省临猗县卓里镇采用了这种方法。卓里也因为首创了“两票制”选举村党支部书记而名闻全国。与大鹏镇相比，卓里的“两票制”选举乡镇主要领导也借鉴自村党支部选举。但是二者的一个关键区别是，在卓里镇主要领导（除镇长外，还有党委书记、镇人大主席）都被包括进来。卓里之所以采取这样大范围的选举，主要原因是当年新一届镇选举即将进行，而且上级（县委）希望了解公众对镇主要领导的意见和看法。

而恰恰是这种目的限制了整个过程的实际效果，使“两票制”变成了民意调查过程。1999 年 4 月 10 日，临猗县委制定了对卓里镇主要领导进行民意调查的计划。从 4 月 10 日到 16 日，从县到镇的有关部门进行了详细的准备工作。4 月 16 日举行了镇主要领导的竞选演说。镇党委书记、镇长以及镇人大主席在 500 名代表面前介绍了自己的工作情况<sup>11</sup>竞选实际上成了一场工作报告会，只有报告人讲话，听众没有机会也不愿意提出问题。投票是两天后举行的，大约 9000 名选民到 17 个投票点参加了投票。选票上有三个选择：同意、基本同意和不同意。三位镇领导得到的同意和基本同意票如果不超过半数就不能被上级提名为下届镇选举的候选人。最后，三位镇领导都得到了参加下届选举的足够票数。

尽管卓里采取的方法被称为“两票制”，但是我们无法直接看到第二轮投票。<sup>12</sup>镇选举并没有紧接着第一轮投票进行。第一轮投票的结果仅作为上级部门任命新的镇领导的参考。除了这个缺点外，另外一个做法也值得商榷。尽管并不是所有选民都听到了镇领导的述职报告，但依然被要求投票参加考核。这

<sup>10</sup> 1086 位代表是由全镇全体党员、镇和村的干部以及家庭代表组成的。显然，这样的一种组成并不合理。首先，其中的一些人在身份上是重合的，其次，由于全镇有 1500 户家庭，因此并不是所有家庭都有自己的代表。总得来说，通过这样的一个推荐团体来选出最后的镇长候选人在程序上并不严格。

<sup>11</sup> 代表由下列人员组成：镇干部、村干部以及部分村民代表。临猗为了扩大县委还邀请了许多旁听，包括上级有关领导、一些学者以及记者。

<sup>12</sup> 史为民：“公选和直选：乡镇人代会选举制度研究”。中国社会科学出版社，2000 年版。

一方面无法参加投票的选民对被推荐者有更直观的认识，另一方面也使所谓的述职报告会成为了一种形式，没有起到推荐者与选民之间的互动作用。

在上面提到的三种创新措施中，除步云的直接选举外，其余两种都是合乎现有法律规定的。尽管如此，三者之间依然有一个共同之处：都扩大了公众的参与范围并且使更多的普通村民有机会了解乡镇主要领导的选拔过程。当然，比较而言，步云直选最具有竞争性，而且党在整个过程中扮演的是指导者而不是决定者的角色。其他两种创新由于把过多的精力放在遵循现有法律规定上，因此在制度设计上缩手缩脚，不仅存在明显缺陷，并且整个操作过程中不时出现矛盾。在理论上，二者也缺乏足够的理由和合理的逻辑说明少数人（乡镇人代会或代表会议）与全部选民的关系。换句话说，在这两种方式下是少数人决定了全部选民的选择。而在实践意义上，虽然全体选民被动参与，但是选择的范围有限，而且其意见被当作推荐性的而非最后决定性的。如果长此以往，选民的热情和积极性必然受到打击。

对比以上三种创新，第四种创新似乎在理论和实践意义上更为合理和富有操作性，并且符合现有的制度框架。这种创新就是“公推公选”（简称公选）。

## 二、公推公选

目前的研究无法确认“公选”是哪个地方首先发起的。<sup>13</sup>根据我们的调查，四川省遂宁市市中区是率先系统采取这种方法来选拔乡镇领导的。这个判断基于两个理由。在时间上，市中区在1998年上半年就举行了第一次“公选”。在组织安排上，它对整个过程进行了详细部署。更重要的是，除乡镇长外，乡镇党委书记也被纳入了“公选”范围。<sup>14</sup>

那么什么是“公选”呢？它是一种新的选举方法吗？显然，“公选”并不是选举，而是一种带有某些选举特征的选拔官员的方法。在选拔过程中，比乡镇人代会规模更大的代表会议实际上发挥决定性作用。同时，作为一种选拔方法，“公选”由于更具有透明度和竞争性也不同于传统的党选干部的方法。<sup>15</sup>比较而言，在程度上“公选”的透明度比竞争性更为突出。因此，“公选”似乎是处于传统选拔方式与直接选举之间的一种过渡性的制度设计。它比传统方法更透明和具有竞争性，但在公众参与上没有直接选举那样广泛，竞争性也弱。

1997年底，市中区委开始计划加快干部制度改革步伐。区委领导认识到现有的干部管理制度落后于社会发展，应该加以改革以提拔更多高素质的干部并鼓励群众的广泛参与。“公选”被写入了1998年1月召开的第四次区委会议的工作报告。应该注意的是，市中区委最初只是计划把这种选拔干部的方法用在一些区直部门（有关科局），乡镇主要领导并没有被包括进来。然而，当年5月发生的一个偶然事件改变了区委的最初想法。保石镇的书记和镇长由于经

<sup>13</sup> 这在一定程度上反映了地方官员与研究者之间存在的矛盾。对于地方官员来说，他们由于资源的限制缺乏必要的渠道来宣传自己的创新举措。同时，大部分地方官员为了防止来自上级的压力和干扰不愿意让自己的创新扩散。因此研究者很难了解到地方更详细的情况。不完整的信息也导致了研究的不完整。

<sup>14</sup> 民政部的一位官员在一篇文章里提到了四川省南部县举行的“公选”，但它比遂宁晚了4个月。而且用来公选的乡镇职位只限于乡镇长副职（当然数量很大，达到了178个）从影响上，显然弱于遂宁的“公选”。刘喜堂：“关于乡镇民主发展的调查与思考”。《经济社会体制比较》，2000年第2期。

<sup>15</sup> 在这个意义上，当地把“公选”理解为公开选拔似乎更为合理。

济问题被撤职，包括镇人大主席在内的 20 多位干部也被涉及。而在案件发生之前，保石镇的领导班子被认为在经济发展上富有能力和创造性，深受区委的欣赏与重视。面对这一事件，区委有关领导不仅对自己的判断感到失望，而且进一步意识到现有干部选拔机制存在着缺陷。同时，由于涉及人员多，遗留问题严重，区委一时无法找到合适的人选来接手保石的工作。在这种特殊情况下，区委决定把保石镇的镇长一职也纳入首批“公选”的范围。<sup>16</sup>

把镇长一职纳入“公选”的范围是一件敏感的事情，某些区委领导认为公选镇长在四川是前所未有的，有可能带来无法控制的问题并失败。而作为整个过程的操作者，区委组织部缺乏必要的经验和技能，不仅需要向其他地方学习而且还有在短时期内创造出一些新的措施来应付不断出现的新问题。对于公众来说，他们对整个过程的公平性和竞争性存有疑虑，因为他们认为这次可能还和以前一样，镇长的候选人是由区委提前秘密确定的。当然，保石镇的一些干部也不满意区委的这个决定，因为他们一直在等待提拔的机会，而“公选”消除了这种可能。保石镇镇长“公选”就是在这样一种背景下于 1998 年 5 月底举行的。

1998 年 5 月 12 日，市中区区委正式作出决定在保石镇举行镇长“公选”。根据决定成立了一个工作领导小组。尽管区委组织部是整个过程的操作者，但其他区委部门也参与进来。领导小组的组成结构就体现了这点。领导小组分别来自区纪检、区委宣传部、区人大常委会、区政协以及区政府。尽管成立这样的领导小组是地方解决某些重大问题的普遍方式，但是由于把不同部门吸纳进来，所以实际上把不同意见纳入了制度范围内，有在体制内利于达成行动的共识，减少不必要的反对。

1998 年 5 月 25 日公开报名开始。除了国家正式干部外，村党支部书记和村委会主任如果符合标准也可以报名参加。标准包括：1960 年 6 月 1 日以后出生、高中以上学历以及身体健康。结果在 69 位报名者中有 67 位符合标准并参加了 6 月份举行的笔试。笔试的前 6 名进入 6 月 22 日的考试。由 149 名代表组成的代表会议根据 6 个人陈述工作计划，回答问题的情况从中选择了 2 个人作为镇长候选人推荐给镇人代会。<sup>17</sup>镇人代会选举是在同一天举行的。最后，年仅 29 岁的向道全获得了 49 名镇人大代表中的 47 票当选保石镇镇长。<sup>18</sup>

保石镇镇长“公选”的成功加强了区委领导的信心并为他们的下一步实践提供了重要的经验。<sup>19</sup>市中区区委决定把这种选拔干部的方式推广到更多的乡镇。在 1998 年 9 月，东禅镇和莲花乡被选为下一步的试点。不过这次公选的不是乡镇长而是党委书记一职。尽管党委书记和乡镇长是不同的职位，最后决定权分别由区委常委会议和乡镇人大会议行使，但是“公选”的基本程序非常类似。所以，我在这里通过详细介绍乡镇党委书记的“公选”过程来描述一下整个“公选”过程。整个过程包括以下几个阶段：

---

<sup>16</sup> 从市中区区委 5 月作出的决定中我们可以发现区委思路的转变。在首批“公选”职位中，只有保石镇的镇长一职是正科级，其余 8 个都是副科。笔者在 2001 年 9 月对市中区区委有关领导的采访也证明了这点。

<sup>17</sup> 代表会议由下列人员组成：49 名镇人代会代表、68 名村、镇干部、32 名区干部。

<sup>18</sup> 我们应该注意到向道全在笔试中只排在第四位。而笔试第一名在口试中排在第六位，即最后一位。

<sup>19</sup> 上级部门并没有对保石“公选”提出反对和批评。四川省委组织部肯定了这种做法，并且在一次全省组织工作会议上邀请了市中区有关领导参加并介绍经验。《四川日报》和四川省电视台分别详细报道了保石“公选”。

### 第一阶段：报名和资格审查

报名参见“公选”的人员要符合一系列标准。在这些标准中，有一些关键性标准特别值得注意。他们包括：大专以上的教育程度；副科以上的行政级别、低于40岁或在1958年9月30日之后出生的年龄限制。比较而言，对乡镇党委书记的要求比对乡镇长的要求更高也更刻板一些。而在乡镇长“公选”中，允许村干部参加，而在党委书记“公选”中，不允许非国家干部参加。

### 第二阶段：笔试

这是整个干部选拔过程中最客观的阶段。区委组织部成立了一个专门小组负责考卷的设计。这个小组在对他县市的有关考试进行了解之后，根据“公选”职位的情况提出了自己的出题范围和侧重方向，并且把出题人员秘密送到其他县封闭工作，以防止考题泄漏。考试方法是闭卷考试。考试内容包括邓小平理论、市场经济理论、行政管理学、领导科学、法律、科技、历史、公文写作、农业生产知识等。笔试总分为150分。

试题包括几种类型。除了填空、判断和多项选择题外，案例分析题特别值得注意。出题者设计了两个案例非常具有针对性和现实性。一个是防洪工作调查，另一个是村民状告乡镇政府。众所周知，1998年长江出现历史性的巨大洪水，四川处于长江上游也深受其害，社会安全和经济发展都受到了严重影响。防洪成为地方政府的主要工作。另外，四川省农村在过去几年出现过多起村民围攻乡镇政府的事件，在一些地方村民与政府的矛盾非常突出。把这个问题作为一个分析案例不仅说明了考试不是流于形式，而且也在一定程度上揭示了市中区委改革的决心。

笔试评分后，前六名有资格参加下一阶段的口试。区委组织部安排他们到“公选”乡镇进行两天的实地调查，以进一步了解这些乡镇的情况，为口试作准备。<sup>20</sup>

### 第三阶段：口试

在某种程度上，口试就是竞选演讲。在听取候选人陈诉自己工作计划的演讲并进行提问之后，代表团通过投票从六位候选人选出两位推荐给市委常委会，作为乡镇党委书记的候选人。在现有的制度背景下很难确定这个代表团的性质。当地的组织部门也找不到一个合适的称呼。他们只把这种会议形式称为答辩会。<sup>21</sup>把投票过程称为“民主推荐”。由于参与者增加，这种方式四季上已经与传统的方法有了较大的差别。代表团成员包括：区委区政府、区人大、区政协领导，区政府一些部门的领导、乡镇干部（党员）、村干部（党员）、各村的党员等。在莲花乡，代表团总数为278人。

口试问题有四个。一个是公开的，可以提前准备，另外三个是保密的，必须现场选题回答。口试结束后，代表团开始投票。每位代表可以从六人名单中选择两位。获得选票的前两名将被推荐到区委常委扩大会议。

### 第四阶段：任命和宣布结果

<sup>20</sup> 显然，两天的事件对于这些候选人了解他们即将工作的乡镇太短了。而该乡镇的居民也没有足够的机会与这些候选人接触沟通。因此，市中区委在这三个乡镇“公选”之后通过的“遂宁市市中区公选乡镇长试行规定”规定候选人的调查时间不少于7天。

<sup>21</sup> 在保石、东禅和莲花三个乡镇的“公选”中，没有明确的规则规定代表团的组成以及内部结构。后来制定的“试行规定”针对这个问题明确规定，代表的总人数占乡镇人口的1%左右（大中型乡镇不超过1%，小乡镇不超过2%），区直属机关的干部人数在代表中不超过总数的10%。



区委常委扩大会议是投票结束后现场进行的。扩大会议通常会尊重投票结果。因此获得选票最多的候选人自然而然地被任命为乡镇党委书记并当场宣布。这里我们应该注意到任命党委书记和乡镇长的程序差别。党委书记需要区委常委会议任命，而乡镇长需要相应乡镇人代会的选举通过。

最后，夏先侗和唐坤伦分别以 122 和 231 张选票被推荐为莲花乡和东禅镇的党委书记候选人，并在区委常委扩大会议上通过。

### 三、扩大参与和有限制的参与

与传统的干部选拔方式相比，“公选”扩大了参与选拔的人数和公众参与的深度。之所以产生这种的效果有赖于两方面的制度调整。一是降低了报名的标准。在乡镇长公选中，村干部和副科以下的普通干部可以参加。农民身份并没有成为村干部参与竞争国家干部这一公职（由国家财政提供薪水，管理更大范围）的障碍。由于对行政级别的要求比以往低，所以许多年轻干部有机会报名参见。<sup>22</sup> 例如，在保石“公选”的 67 名申请者中，股级干部（低于副科）有 20 名，占报名者的 29.9%，普通干部和村干部有 28 人，占 41.7%。在年龄方面，33 岁以下的报名者有 41 位，超过了 61%。更多年轻人和普通干部的参加有利于“公选”的竞争性。

另一个制度调整是代表团的投票在决定“公选”最后人选上是决定性的。通常来说，党委一直掌握和控制这乡镇主要领导选拔的全过程。当某些职位空缺的时候，组织部首先为常委会提供一份备选人名单。由 7—9 人组成的常委会开会讨论组织部推荐的人选。而作为惯例，在常委会召开之前有一个非正式的书记碰头会，正副书记交换意见，协调人选，并为常委会定调子。<sup>23</sup> 而在常委会会议上，其他成员很少会对书记“碰头会”定的调子提出不同意见，因此“碰头会”决定的人选也就成为了常委会的决定。但最终决定在形式上是由常委会全体会议作出的。在确定人选后，选拔程序转到乡镇层次。乡镇的党代会选举常委会推荐的人选为乡镇党委书记，而乡镇人大选举推荐人选为乡镇长。

1990 年代初以来，民主推荐逐步被用来扩大群众对干部选拔的参与。但由于群众的推荐意见很少能够影响上级部门的决定，所以这种方法在许多时候流于形式。就乡镇主要领导来说，他们的工作直接影响着该乡镇每个人的生活，但是乡镇居民却无法通过正式的渠道影响人选。即使采用民主推荐的方法，当地居民也没有机会对有关人选进行评价，因为推荐是在乡镇干部内部进行的，普通居民被排除在外。

比较而言，尽管代表团依然使用的是旧名称——民主推荐团，但实际上发挥了关键性作用。之所以这样说有两个原因。一是代表团而不是区委常委会议最终决定了乡镇党委书记的候选人。二是代表团包括了更多普通干部。例如。在保石镇代表团中，普通干部有 68 人，占全体 149 名代表的 45.6%。如果把镇人代会中的普通干部计算进去，这个比例超过了 50%。在乡镇党委书记“公选”中，情况也类似。由于村级干部在代表团中占有优势，所以在最后的选择中起到了决定性影响。在莲花乡，278 名代表中有 198 位村干部，比例大约是 71%；在东禅镇，388 名代表中有 237 位村干部，比例大约为 61%。

<sup>22</sup> 在县级政治中，从副科提拔到正科通常需要 5 年甚至更长的时间。因此，几乎不可能从副科直接升到正科。

<sup>23</sup> 《党章》并没有规定这种“碰头会”的行使，因此这种会议并不合乎规定。然而，它已经成为了一种惯例并被制度化了，并且为党委书记垄断决定权提供了可能性。



因此，任何一位口试候选人要想获得更多的推荐票，必须努力赢得村干部的支持。如果没有这种支持，即使是笔试第一名或者上级部门的青睐者也无法获得胜利。

对于党委来说，由于代表团的结构和规模，很难像以往那样影响代表的投票取向。这个判断可以通过对代表投票行为的分析得到验证。

分析投票的分配情况（参见表 1，2），我们发现一个非常有意思的现象。在候选人选择上区干部和村干部存在这明显的差异。这里需要注意的是是区常委会议的全体成员都被算作区干部。在莲花乡，在 32 位区干部中，有一半投票给袁杰（15 票），但袁杰只从村干部那里获得 8 张选票。相比只下，夏先侗尽管只赢得了 7 位区干部的选票，但获得了 87 位村代表的支持，最后赢得了民主推荐。在东禅镇，对比更加明显。最后的获胜者唐坤伦从 237 位村级干部那里获得了 164 张选票，超过了 60%。在 44 名区干部中只有 23 名支持他。而第三名张甲武虽然赢得了 32 张区选票，但只得到 46 张村选票。<sup>24</sup>由于区干部与区委有着更加密切的联系，更了解区委一些主要领导人的偏好取向，所以在这个意义上，区党委并没有操纵最后的推荐结果。

表 1 莲花乡投票结果

候选人	代表总数	村级代表选票	乡级代表选票	区级代表选票	候选人赢得的总票数	最后排名
	278	198	48	32		
夏先侗		87	28	7	122	1
刘用军		41	24	5	70	3
郭德金		29	17	14	60	5
袁杰		8	0	3	11	6
段继教		62	14	3	79	3
胡永光		40	12	15	67	4

数据来源：遂宁市市中区区委组织部

表 2 东禅镇投票结果

候选人	代表总数	村级代表选票	镇级代表选票	区级代表选票	候选人赢得的总票数	最后排名
	388	237	107	44		
易鹏飞		145	57	21	223	2
刘安中		0	4	0	4	6
孙红军		39	14	2	55	4
唐坤伦		164	44	23	231	1
张甲武		46	20	32	98	3
刘洋		17	22	2	41	5

<sup>24</sup> 在代表的选票上，有两个选择。这意味着每一位代表可以从六个候选人中选择两位。因此在表 1 和表 2 中，我们可以看到六位候选人获得的选票总数并不等于代表总数。

---

数据来源：遂宁市市中区区委组织部

如果我们比较村干部和乡镇干部的投票行为的话，可以惊讶地发现两类群体的投票取向非常类似。在莲花乡，当选者夏先侗获得的村干部和乡干部的选票最多（28 张乡干部选票）。在东禅镇，唐坤伦镇干部选票上仅次于易鹏飞（44：57）。当然，这两个案例还不足以让我们对不同层次干部的取舍标准作出最后结果。但是我们对这样一种取向趋同的现象作一个初步的分析。造成这种结果的主要原因是乡镇干部与村干部有着密切的工作关系，并保持了较为频繁的联系。他们在某些方面更有可能达成共识。在农村，由于传统文化、居住集中、联系紧密等诸多因素的影响，普通居民对于乡镇干部的评价更强调其实际工作能力，形象上的亲和力，而不是在竞选场合表现出来的演说能力和灵敏反应等能力。他们想选择一位了解农村生活并有农村工作经验的人。相比而言，区干部更重视候选人的演说能力、表达能力、对上级政策精神的理解能力以及与上级以及区级各部门的沟通能力。当然，文化因素是不可忽视的。一些村民和乡镇干部私下里说，他们愿意选择一位起码看上去诚实可信，谦虚老实、和蔼可亲的人，即使他在演说中口齿不流利。他们认为这种人更容易沟通，值得信任。

由于代表团的规模远远小于全体选民，所以代表团的运行并不是自由参与。进一步说，这种扩大的参与依然是精英化的，而不是大众化的，只局限在体制内部，大部分普通选民被排斥在外。在这个意义上，我们依然可以把这种扩大的参与称为“精英型参与”。

尽管党没有直接决定候选人人选以及最后的获胜者，但是依然控制了整个选拔过程。它至少在三个方面发挥着影响。首先，它是“公选”规则的制定者。区党委设定了报名标准、审查着报名者的资格，设计了考试题目，并规定了投票方法。党利用年龄、教育程度以及工作年限等标准限定了报名范围，以寻找到合乎自己需要的候选人。因此，年轻、受过良好教育的干部获得了更多的提升机会。我们注意到一个有趣的现象：随着有关规则进一步制度化，参与范围也缩小了。以报名标准为例。在保石镇“公选”中，区委允许所有副科以下，年龄在 38 岁以下，高中以上学历的干部参加。但 1998 年 11 月 3 日通过的《“公选”试行标准》进一步限制了报名标准。除了增加了工作年限标准外，还提高了教育程度和行政级别两个标准。申请者必须具有股级行政级别，大专以上学历，5 年工作经验，如果是农业户口，必须担任村党支部书记或村主任三年以上。

其次，区党委依然能够像以前那样根据自己的需要来调动“公选”干部。保石镇镇长向道全在保石工作了一年以后就被调到横山乡担任乡党委书记。显然，区委并没有尊重代表团，尤其是保石镇代表的意见和选择。它似乎把“公选”用作选拔合格干部的手段，而不是扩大参与和加强干部选拔民主化的一项制度。<sup>25</sup>最后，在所有层次的干部队伍中党员占绝对比例。因此，大部分报名者是党员身份。例如，在保石镇“公选”中，67 名报名者中有 52 位

---

<sup>25</sup> 即使是市中区组织部的一些干部也担心这样快的调动会产生负面影响。他们认为当地居民有可能对“公选”的真实性产生疑问，而且乡镇领导由于知道自己可能随时被调走所以不会尽心尽力工作。保石镇的一些村民告诉笔者，他们希望镇长能工作的时间长一些，毕竟这是他们的慎重选择，而且经过一年的工作，向道全也熟悉了周围的环境。而向道全本人也持类似的想法。

---

(77.6%)是党员。民主党派的报名者只有2人(3%)。如果“公选”继续举行,这种情况依然会存在。

#### 四、落后的经济与创新的政治

为什么乡长直选和“公选”会在遂宁这个中国西部的小城市率先产生呢?就经济发展水平而言,它落后于东部许多城市。按照经济发展与政治发展关系的常识,很难理解在一个相对落后的地区会出现这样的政治创新。因此,“遂宁”现象值得我们深入分析。

首先,我们应该记住,发生在遂宁的是一种政治创新。而创新仅仅是政治发展过程中的某些事件或环节,因此,从经济发展与政治发展的角度来理解遂宁必然会得出简单结论,并误导进一步的分析。当然,我们在谈到遂宁经济发展程度是相对东部而言的,并不意味着遂宁经济没有发展或者其发展没有为政治创新提供有利因素。我们在这里通过这个案例想强调的是,1978年以来中国的许多具有重大影响创新都是在欠发达地区出现的。有两个例子特别突出。一个是1977年在安徽省凤阳县小岗村出现的土地承包责任制。另一个是在1980年底、1981年初在广西壮族自治区两个县出现的村民委员会选举。<sup>26</sup>这两项对中国农村社会政治发展产生巨大影响的创新都是首先在落后地区出现,然后扩展到全国的。因此,我们似乎可以得出这样一个初步性结论:在某些地区,在现有的制度框架下,不发达的经济能够推动政治创新。

之所以得出这样的结论出于以下理由。首先,危机通常最有可能在欠发达地区出现。上面提到的两个例子以及遂宁的案例都与危机有直接联系。对于这些地区的政府来说,他们由于经济不发达所以缺乏足够的财政能力来安抚公众以缓解或消除危机。制度性的变革常常成为不得已为之的选择。按照党的意识形态和工作方法,扩大公众的参与,走群众路线往往是最终解决问题的根本出路。其次,在经济不发达地区,社会的分化程度较低。社会群体的数量有限,这使社会群体之间的利益冲突相对较为简单,更容易就如何解决问题达成共识。而政府也不需要花费很多时间来平衡不同利益群体的要求。政府启动的创新更容易被社会各界接受并得到顺利实施。第三,由于经济发展水平,欠发达地区的公众似乎更关注基本的物质需要。因此创新产生的效果更容易满足他们的要求。第四,在欠发达地区政府与社会之间的信息不对称是明显的。由于各种条件的限制,政府控制并占有着主要信息渠道和大量信息资源。在认知参照系不足的情况下,公众更容易认同在现有制度框架下某些创新。这种认同也相应减弱了政府对创新产生意料之外结果的害怕,使其能够走出大胆的一步。

上面提出的几点理由是普遍意义上的。就遂宁而言,除了这些普遍性因素外,还存在着具体的条件。显然,保石镇出现的经济案件加强了区委领导采用“公选”方法选拔乡镇领导的决心。保石“公选”的成功进一步推动了“公选”应用范围的扩大。最后乡镇党委书记的职务也被纳入进来。与“公选”乡镇长相比,“公选”党委书记的影响更大,因为它把党内运行向更多的公众公开了,扩大了党内生活的透明度。

---

<sup>26</sup> 关于村民选举的历史发展情况,可以参考王仲田:“中国农村的基层民主发展与农民的民主权利保护”(“中国大陆村级组织建设研讨会”论文,香港中文大学,1998年10月8-9日)以及Kevin J. O'Brien, Lianjiang Li, “Accommodating ‘Democracy’ in a one-party state: Introducing village elections in China”, (The China Quarterly, No.162 June 2000)的第2个脚注。

此外，其他具体因素也值得注意。第一个是政治地理因素。远离政治中心往往成为改革的有利条件。我们可以从广东和浙江经济发展中看到这点。它们远离政治中心，不用花过多的时间和精力考虑意识形态的约束（当然来自政治中心的宽容或有意识放任态度也起到重要作用）。但是遂宁的案例稍微有些不同，因为市中区和遂宁市同处于同一个城市。换句话说，遂宁市委和政府直接控制着市中区委和政府。来自市的干预有时会制约市中区的改革。<sup>27</sup>而“公选”在某种程度上能够有效地限制和减少这种干部使用上干预。一方面，“公选”的笔试内容是保密的；另一方面，民主推荐的代表团人数多，范围广，很难控制。

第二个因素是有力的领导。在一篇文章中，我曾经通过一个个案分析了领导人在中国制度变革中的作用。<sup>28</sup>在中国许多地方，思想敏锐、富有进取心的领导人在启动和推进改革方面起到了关键性作用。市中区前任书记，现任遂宁市副市长张锦明就在“公选”改革中起到了这种作用。她曾在共青团四川省委工作过，并在国家外贸部锻炼过，思想开放，见解深刻，对于干部制度改革充满热情。她一直提倡改革，即使当“公选”遇到了区委其他一些领导人反对的情况下依然坚持。她对“公选”的支持保证了试点试验的成功，并进而用成功赢得了其他领导对该项改革的支持。<sup>29</sup>

第三个是地区性因素。一些学者认为，地方政府为了发展本地经济进行的相互竞争是推动中国经济强劲增长的主要力量。<sup>30</sup>尽管在现有的体制下，政治创新比经济创新更有风险，但是政治领域依然存在着类似的竞争。同一地区的不同地方政府都愿意成为某项改革的试点，因为这样可以享受到上级赋予的特定优惠（政策上或财政上的）。对于当地领导来说，他们也有更多的机会接触上级并被上级认同。在遂宁个案中，市中区推动的“公选”引起了四川省委以及北京的一些学者的注意。张锦明参加了1998年8月由省委组织部举行的研讨会并作了发言。在与学者的接触中她了解到深圳市大鹏镇也在策划举行直选。因此她决定加快步云的直选进程。步云领先大鹏镇一个月成为了第一个举行乡镇直选的地方。

对于任何一项创新来说，如何保持其可持续性都是极为重要的。在中国，一项应对危机的措施常常是临时性的，即便已经被定为了政策。随着危机的结束，该措施会被有关方面搁置在一边，逐渐废弃。就“公选”而言，其可持续性已经得到了四川省委组织部的确认。在2001年9月省委组织部下发的一个文件中，要求全省除少数民族地区，至少1/3的乡镇在当年年底的乡镇换届选举中采取“公选”的方式。<sup>31</sup>显然，这意味着该做法已经被高层接受并制度化了。尽管如此，我们依然应该注意两个问题。一是“公选”什么时候能成

<sup>27</sup> 市中区的有关人员谈到，一些市领导甚至对村选举的人选进行干预。

<sup>28</sup> 杨雪冬：“地域、个人和制度创新：以陕西省咸阳市秦都区为例”，载于荣敬本等：“再论从压力型体制向民主合作制的转变”。中央编译出版社，2001年版。

<sup>29</sup> 其他人的调查也证明了这个判断。例如，何包钢和郎友兴在分析步云直选的一篇文章中，提到“在决策过程中，市中区委书记张锦明起到了关键作用。她不仅意识超前，思想开放，并且善于理论分析。她的决心终于推动了市中区的直选。”（“‘步云困境’：对乡镇长直选的调查”，《21世纪》，2000年4月号，第64期）。

<sup>30</sup> Stephan M. Goldstein, “China in transition: The political foundations of incremental reform”, Thomas G. Rawski, “Implications of China’s reform experience”. *The China Quarterly*. No.144 December 1995

<sup>31</sup> 中共四川省委组织部：“中共四川省委组织部关于作好乡（镇）村换届选举工作的通知”，2001年9月6日。

为一项全国性政策；另一个是代表团是否会被制度化并在决定候选人过程中起关键作用。到目前为止，这两个问题依然没有答案。

## 五、制度内民主化的限度和前景

“公选”仅仅是过去几年中试行干部制度改革，推进党内民主化的一个部分。干部腐败问题一直是全党和全社会关心的问题，直接威胁着执政党的地位。而随着中国加入世界贸易组织，各行业的全面开放，越来越多的年轻有为的人才将被更多能够提供高薪和良好发展环境的国外机构所吸收，这无疑会影响整个干部队伍建设。“公选”为年轻人提供了进一步发展的机会和渠道。在旧的体制下，40岁以下的年轻干部成为乡镇的主要领导几乎是不可能的。在遂宁市中区，我们发现许多乡镇领导非常年轻，其中的一些不到30岁。最年轻的乡长只有26岁。对他们来说，如果没有“公选”，他们也许必须等到40岁，甚至45岁以上才能担任这个职务。因此他们特别支持这项改革并希望能够进一步深入完善。

此外，“公选”也为年轻人提供了展示自己的能力和才华，进行公平竞争的舞台。而在过去他们并没有太多这样的机会。他们的破格提拔或者依靠与某些领导的特殊关系或者需要某种偶然性的机会。市中区主管组织工作的副书记告诉笔者，如果没有“公选”，他可能从来不可能知道区里有这么多优秀的年轻干部。他认为现有的干部制度需要深入改革。更重要的是，组织部门现在了解到更多的符合标准的干部，加强了干部的储备。一些参加过“公选”但落选的报名者在事后也得到了提拔。一位年轻干部曾经六次参加“公选”并通过笔试考试，但在口试的事后落选，但依然得到了组织部的重视，被任命为一个街道办事处副主任。

“公选”也对个别领导人滥用人事权力产生了一定的约束，有利于干部任命过程的客观化。因为笔试是闭卷考试并有客观的评判标准。代表团的人数让某些个人难以控制。

当然，作为一种制度设计，“公选”依然存在着一些缺点。这表现为：

(1) 报名标准带有某种程度的歧视性。年龄、教育程度和行政级别把许多干部挡在“公选”之外。这些标准实际上限制了选择的范围；(2) 投票方法不严密。例如，代表投票没有秘密划票间，也没有公开唱票和计票。(3) 当选者在自己的任期内依然可以被任意调动。这实际上有悖于当地居民的意愿并弱化这项改革对当选者的约束力。在这些缺点中，有的是现有制度框架下必然存在的，有的则是可以在短时间内加以纠正的。

中国的干部制度是非常独特的，既不同于公务员制度也不同于选举制度。在某种意义上，它是后两者一些特征的结合。而“公选”更体现了这种制度综合的特点，把择优录取的精英式考试录用方法与半选举的方法结合在一起。笔试就是典型的择优录取，而通过投票进行民主推荐则类似于竞争性选举。从现有的情况看，“公选”无疑提高了制度运行的质量。

对于执政党来说，“公选”至少从两个方面起到了加强党的领导的积极作用。首先，许多年轻并受过良好教育的年轻人在短时间内被选拔录用。他们给整个干部队伍带来了新鲜血液和活力。开放更多的公共职位，允许更多的人参与竞争也有利于国家与社会之间的良性互动。其次，“公选”也提高了党内的民主程度。更多的基层党员可以参与上级党委书记的选拔，而且他们的数量

---

在整个代表团中占绝对优势。在某种程度上，这扩大了党的合法性基础，也是党对村民选举的某种回应。

作为一种扩大参与和增加竞争的措施，“公选”如果要继续推行和完善需要考虑并调整好以下四种关系：首先是党委与人大的关系。组织部主导着干部制度改革。但是按照法律行政首长是由人代会选举产生的。因此，在“公选”过程中如何发挥人大法律上的作用对于使选拔过程合法化非常重要。第二个关系是年轻干部与年龄较大干部之间的关系。选拔年轻干部已经成为党增加组织活力的主要手段。但就目前情况下，这种新老更替似乎在节奏和时机上存在某些问题。一方面，一些年轻干部对于新的岗位缺乏必要的经验和准备。另一方面，一些年龄大一些的干部不愿意离开现有的职务，有的甚至为工作交替设置障碍。在县级，许多年龄刚超过45岁的干部就似乎了继续被提拔任用的机会，甚至要提前退休。这也是人力资源的浪费。第三个关系存在于选举产生的领导干部与上级任命的干部之间。乡镇长是选举产生的，对村民负责。但是他们没有权力任命乡镇副职，后者依然是由上级直接任命的。这种状况不仅有可能削弱乡镇领导班子的团结，也会模糊他们工作上的责任。

最后而且最重要的是更开放的参与与有限制度渠道的关系。换句话说，“公选”是否能够成为迈向乡镇直接选举的制度台阶。从现状看，我们无法确定这种制度替代的发生时间。乡镇直接选举不仅取决于政治领导人对农村政治的判断，而且也依靠他们在政治改革上的决心和自信心。毕竟，在地域规模、人口规模、选举技术以及必要的物质资源等诸多方面，乡镇选举与村级选举有着巨大的差别。其影响范围更广，程度更深刻。当然，扩大选举的范围，提升选举的层次正在成为社会各界的共识，因此乡镇直接选举的举行只是一个时间问题。