

# 從政府主導的村民自治 邁向民主選舉

● 李連江 熊景明

在農村村級民主選舉推行十年之際，「中國大陸村級組織建設研討會」於1998年10月8-9日在香港中文大學舉行。該會議由亞洲基金會和兩岸交流遠景基金會贊助，香港中文大學大學服務中心主辦，38名來自大陸、台灣、美國的學者和負責村民委員會建制的幹部參加了會議。

## 一 「海選」與「兩票制」

不止一篇論文陳述了村民委員會與承包責任制一樣是在農村自發產生，經政府認可，立法推動。近年來最引人注目的是強調取消固定候選人的「海選」制，與要求村黨支部先接受全部村民信任表決的「兩票制」。

吉林省梨樹縣縣委副書記介紹了當地農民在1993年創造的「海選」模式及進展。選民可直接投票選舉村委會候選人，然後再直接投票選舉村委會成員和正副主任。1995年的村委會換

屆選舉，梨樹縣全面推行了「海選」。在1998年的換屆選舉中，取消了選舉候選人的預選，村民一次投票直接選舉村委會，第一輪得票過半數則自動當選。為了簡化選舉過程，如果兩輪投票仍然選不出村委會，在徵得多數選民同意的前提下，第三輪投票採取簡單多數法，不要求候選人得票過半。公開競選、村民代表會議決定候選人條件、秘密劃票為「海選」的原則。1998年全縣有選舉權的四十多萬村民，投票率達98%。當選的336名村委會主任中，黨員佔51.2%，團員22.3%，平均受教育11年，平均年齡38歲，婦女只有一人，有18個村的村委會主任是由村委支書兼任。在這次選舉中，上屆村委會主任有1/3人落選。

山西省河曲縣創造了「兩票制」，在村黨支部換屆時，先讓全體村民對全體黨員投信任票，選舉支委或支部書記的初步候選人，再由黨員正式投票選舉支委和支部書記。信任投票雖

在農村村級民主選舉推行十年之際，「中國大陸村級組織建設研討會」於1998年10月8-9日在香港中文大學舉行。不止一篇論文提到，近年來最引人注目的是強調取消固定候選人的「海選」制，與要求村黨支部先接受全部村民信任表決的「兩票制」。

河南省前些年發生過多起群眾集體上訪的事件，有些農民背着厚厚的法律大全到省民政廳上訪，質問為甚麼不按照《村委會組織法》的規定民主選舉村幹部。據說河南省的高級領導已基本形成了共識：要穩定農村，就必須實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。

不是正式的支部選舉，也不是支部候選人的預選，但是信任投票結果公開，因而具相當約束力。河曲縣組織部有文件要求鄉黨委根據黨員得信任票的多少提名支部委員或支部書記的候選人，並規定未能獲得半數信任票的黨員不能作候選人。

兩票制引起了與會者極大的興趣。會上出現了不同意見，有認為兩票制值得在全國推行，或者改其名、行其實。也有人認為兩票制與村民自治相抵觸，因為強化黨支部的民意基礎會矮化村委會。在黨支部已漸漸淡出的村莊，沒有必要多此一舉。持否定意見的學者認為，民主選舉的村民代表會應該擁有最高決策權，理論上黨支部可以擁有否決權。如果承認黨的領導權來自人民，就有必要讓人民通過明確的民主程序對他們授權。這不僅是法理的要求，也有經濟基礎，因為村黨支部書記的職務補貼來自村民上繳的村提留，不是來自上級黨委。

不少有豐富農村實踐經驗的與會者指出，在近百萬個鄉村中，情況形形色色，有的黨支部十分出色，有的不起作用、老化，所謂「七八個黨員四顆牙」。或者書記秉公辦事，村長以權謀私，或正好相反。在村一級實行真正的民主自治，若能在黨支部、村民代表大會與村委會之間形成制衡，何嘗不可？

## 二 落實村委會選舉的助力與阻力

來自河北省民政廳的與會者認為，民主選舉村委會起到穩定農村的作​​用。河北省鄰近首都北京，在推行

民主選舉之前，發生過不少農民集體進京上訪告狀的事件。進行民主選舉後，村務管理，特別是村財務管理增加了透明度，幹部與群眾的關係明顯緩和，上訪告狀要求罷免村幹部的事件大幅度減少。河南省前些年也發生過多起群眾集體上訪的事件，有些農民背着厚厚的法律大全到省民政廳上訪，質問為甚麼不按照《村委會組織法》的規定民主選舉村幹部。據說河南省的高級領導已基本形成了共識：要穩定農村，就必須實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。河南省宣傳不僅要村務公開，還要擴大公開的內容和範圍，凡是群眾關心的事務都要公開——不僅要公開辦事結果，還要公開決策過程。真能如此民主的村委會，尚屬少數。

一位福建省的幹部強調，要通過不斷完善法律法規來提高村委會選舉的民主程度和規範化程度。在1988年之前，福建省已經根據1982年憲法的規定在農村開展了村民委員會選舉。1987年《村委會組織法》頒布後，曾進行過四次選舉。省民政廳總結選舉經驗，向省人大提出修改本省有關村委會選舉的法律規定。他認為福建的四次選舉，辦法一次比一次規範，也一次比一次民主。村委會選舉前所未有，廣大村民不熟識公平自由的選舉程序，農村基層幹部對於如何組織選舉也不甚了了。因此，有關村委會選舉的法律宣傳，選舉程序的培訓，對於保證選舉的公平自由至關重要。經過十年努力，福建省民政系統已經建立了一千多人的基層選舉指導網絡，每個縣都至少有兩三個人可以主持村委會選舉培訓班。兩位近年前往福建做農村訪問的學者也指出當地選舉的種種有待改進之處。

不少與會者指出，由於村委會選舉在相當程度上是由政府主導的政治改革，要使《村委會組織法》得到落實，端賴縣級、鄉級領導幹部貫徹推行，但他們（尤其鄉鎮幹部）對民主選舉村委會懷有顧慮，情緒反彈也最強烈。一名與會者說：「如果縣委不親自抓，鄉鎮就會搞『保證選舉』，即讓他們心目中的候選人當選，保證他們的權力不至流失。」安徽某地鄉鎮幹部反映新選出的村委會主任不稱職，要求罷免。省人大下去調查，發現因為該主任不賣鄉鎮幹部的帳，白吃、白喝、白拿全被停止，得罪了鄉幹部。不少與會者也認為，不能簡單地指責鄉鎮幹部反對民主選舉、民主意識不強，有些鄉鎮幹部並不否認他們做的許多事情違犯法律，曾有鄉鎮幹部說：「如果嚴格用法治的標準衡量，可以判我們一百次刑。我們是奉上級命令行事，是奉命違法。」

鄉鎮幹部對於民主選舉村委會的消極態度，也有認識上的根源。不少鄉鎮幹部認為農民沒有能力自治，擔心民主選舉會引起或激化宗族矛盾，從而影響社會穩定、稅項徵收以及計劃生育等。事實上，確有農民開始抗交公糧、拒付攤派款。但大部分與會者認為多數農民迫切要求民主選舉，他們對選舉的冷淡往往是因為選舉不民主。一旦真的進行民主選舉，特別是當自薦或村民推薦的候選人與鄉政府或黨支部提名的候選人競爭時，農民便會熱情參與。村民是否熱衷選舉，也取決於村委會的職能究竟是單純執行上級指令，還是為村民辦事。在那些村幹部不是決策者、只執行上級旨意的地方，村民往往認為「選誰都一樣」。村幹部的權力不受監督，今天選上去的好人明天變壞。廣東有的農

民說：「不如就讓那些已經被養肥的坐在位子上，另選一個『架子豬』上去，又要拼命刮削我們。」

經常被鄉鎮幹部用來證明不能搞村委會民主選舉的宗族問題，引起了與會者的熱烈討論。大家認為，宗族是中國社會的客觀存在，應當加強對宗族的社會政治功能研究。至於宗族與村委會選舉的關係，來自不同地區的與會者觀察到三種現象：有的村宗族與村委會選舉沒有明顯的關係，當選的村委會主任往往是村裏的單門獨戶；宗族組織發達的地方，農民的組織程度高，鄉鎮政府難以操縱選舉，因而村委會選舉搞得比較民主；第三種觀察認為宗族組織對於村委會民主選舉有消極影響，大家族壟斷村主任職位，小家族的人往往無力競爭而不積極參與選舉。與會者認為，隨着市場經濟不斷發展，農民的宗族意識會逐漸淡化，農民最關心的是自己的經濟利益，不會把票投給沒有能力帶領大家致富的族長或房頭。另一些與會者同意農民最關心經濟利益，但不認為市場經濟的發展一定會削弱宗族的影響，相反有可能刺激宗族組織的發展。

與會者對經濟發展會怎樣影響宗族組織、經濟發展程度高低是否影響村委會選舉等問題也有不同的看法。有人對同一省份的不同地區進行了比較研究，發現經濟發達地區，村委會選舉的參選率高，競爭也激烈；經濟不發達的地區，想當村幹部的人較少，競爭不激烈，投票率也低。也有人認為，不能簡單地談論經濟發展程度和村委會選舉，必須看村的經濟到底是以集體經濟為主還是以個體經濟為主。負責本省村委會選舉的三位幹部認為，根據他們的了解，村委會選

要使《村委會組織法》得到落實，端賴縣級、鄉級領導幹部貫徹推行，但他們對民主選舉村委會懷有顧慮，情緒反彈也最強烈。有些鄉鎮幹部並不否認他們做的許多事情違犯法律，曾有鄉鎮幹部說：「如果嚴格用法治的標準衡量，可以判我們一百次刑。我們是奉上級命令行事，是奉命違法。」

村委會選舉搞不好的另一個重要原因，是領導幹部強調以黨支部為核心，認為民主選舉村委會將削弱黨的領導或他們自身的權威。一些與會者認為應該制訂一部《村民自治法》，詳細規定各個村級組織的關係和各自的產生辦法，明確它們的權限。來自北京的與會者證實，這一意見早已反映到高層。

舉是否民主，與經濟發展程度沒有關係。有些地方的村委會選舉搞得不民主，甚至根本不搞選舉，除了當地政府主要領導不重視以外，另一個重要原因是法律不健全。到目前為止，《村委會組織法》還是試行階段，有的基層幹部因此有了藉口，既然是試行也就可以不執行。由於《村委會組織法》沒有規定如何處罰違法行為，在其他法律中也找不到相關條文。一旦出現了違法現象或者根本不推行選舉，很難追究法律責任。村委會選舉搞不好的另一個重要原因，是領導幹部強調以黨支部為核心，認為民主選舉村委會將削弱黨的領導或他們自身的權威。

依照村級組織以黨支部為核心這個原則，黨支部書記是村的第一把手；而依照依法治國的原則，村委會主任是村的第一把手。於是造成兩個相關後果：一是村民對於村委會選舉不熱心，因為選出來的村委會主任當不了家；二是民主選舉的村委會主任可能會挑戰支部書記的權威，或造成明爭暗鬥。

1990年的山東萊西會議強調村民自治，但必須在黨支書領導之下，其後更以中央辦公廳的名義向全國發文。有人質疑該次會議精神與中央辦公廳文件的法律性，因為1998年9月頒布的《中華人民共和國村民委員會組織法修訂草案》並沒有規定村委會由村委會支部領導。目前共產黨的領導地位已由憲法規定，但黨對農村的領導並不表示村委會要接受村黨支部領導，況且萊西會議是在1989年學生運動之後的特殊政治氣候下召開的。

關於村民代表的代表性也有兩種意見：或認為村民自治是直接民主，而村民代表會是間接民主的機構；另一種意見認為村民自治的關鍵是直接

選舉，只要村民代表由村民直接選舉，那麼村民代表會就可以作為村民大會的常設機構行使村民大會的權力，並不會截留村民的民主權利。有人證實，修訂後的《村委會組織法》將包含關於村民代表會的條文。一些與會者認為應該制訂一部《村民自治法》，詳細規定各個村級組織的關係和各自的產生辦法，明確它們的權限。來自北京的與會者證實，這一意見早已反映到高層。多數代表認為，當務之急是先把《村委會組織法》確定為正式的法律，村民自治是個宏偉的政治工程，在立法上要求一步到位並不現實。「村民代表大會」先由農民自創然後納入《村委會組織法》，但畢竟不是正式的組織，許多地方全村人開會，其實只是家中男性成員出席，便稱為村民代表大會，其實踐與作用有待研究。

### 三 其他相關議題

在短短兩天的會議中，許多甚有意義的議題僅被點到而未能展開深入討論，例如《村委會組織法修正草案》明確村委會一般設在自然村，小的自然村可以聯合設立村民委員會，而現實中絕大部分村委會設在所謂「行政村」即原來的大隊一級，在廣大的山區，村與村相隔數里，村民彼此不熟悉，自然村內的事務包括協調生產、鄰里互助、社會服務、公益活動，由行政村／大隊來統籌顯然無效率甚至不切實際。自然村內守望相助的社區功能作用是數千年中國農村的社會資源，現在集體最大的資產土地的統籌也應由最低一級集體掌握所有權，這樣較易操作也較切合農民利益。目



前，因村委會設在行政村而非自然村所引起的問題應如何解決尚沒有答案。

與此相關的問題是村委會的職能。許多調查顯示，村委會有2/3的工作是為政府服務，即所謂「要錢、要糧、要命」或「刮宮流產、催糧派款」，為完成上級任務，村委會設在自然村一級的成本要比設在行政村高；而為村民辦事、協調本村事務則設在自然村更為合理。有的與會者認為，凡是完成政府規定任務，應該把村委會工作所須費用列入該項工作的政府開支預算，由上級撥專款支付。

村級民主選舉只保證了一個月內的村民自治，長年的村民自治還必須確立民主監督機制。由數十名黨員選出的黨支部凌駕於全體村民選出的村委會之上，或者村支部、部委會、村經濟合作社只是「三塊牌子一道門，找來找去一個人」，並不能保障村民自治。

有少數與會者基於自己在農村調查的經驗，強烈地認為現階段的村民自治是知識份子一廂情願加政府的堂

皇措施，農民並沒有民主選舉的自發要求；相反地，「賢人」與「強人」是村民的現實需求。目前，搞得好的農村幾乎都是因為有強人帶領。另一位與會者反駁道，他剛剛在2,000多人的調查中發現，80%以上的村民希望選舉。

到底有多少農村展開了直接選舉？答案莫衷一是：按民政部公布的數字是80%；按一位學者最近在村民自治開展較好的七個省的調查數據則約24%。有的省份如雲南、廣東進展甚慢，全國的比例看來大大低於24%，可見推行村民選舉的難度。

十分明顯，參與村民自治組織工作的政府公務員對選舉持更為樂觀的態度。有的研究人員提出，官員是否用「聽匯報」、「看報表」的方式了解情況，以致被投其所好的基層幹部誤導。學者則有各自不同的偏向或主張。與會者中有兩位來自湖北與安徽的學者兼社會活動家，分別提出「理論務農」與「文化扶貧」的口號，長期在農村用參與、觀察、促進的方式投身到實踐中，其中一位和農民共同創立「組

有少數與會者基於自己在農村調查的經驗，強烈地認為現階段的村民自治是知識份子一廂情願加政府的堂皇措施，農民並沒有民主選舉的自發；相反地，「賢人」與「強人」是村民的現實需求。另一位與會者反駁道，他剛剛在2,000多人的調查中發現，80%以上的村民希望選舉。但與會者皆承認，村委會選舉已經對中國大陸的政治發展產生了實質影響。

1998年11月4日，九屆人大會常務委員會第五次會議通過了修訂後的《中華人民共和國村民委員會組織法》。新的《村委會組織法》補充了修訂草案中未提及的農村基層黨組織的作用，對選舉程序作了較細緻的規定，亦規定各級人民代表大會及其常委會負責保證該法的實施，為民政部門推行村民自治提供了更具權威性的組織資源。

閣]式的選舉方式，他們都深受自己工作的成效鼓舞。

綜合而言，與會者皆承認，村委會選舉已經對中國大陸的政治發展產生了實質影響：(1) 村委會的民主選舉對人大的選舉產生了示範效應，許多技術上的細節實際是民主程序的保障，例如秘密投票、不由上級政府指派候選人及候選人競選辦法等；(2) 村委會的民主選舉促進了共產黨黨內民主的發展。村委會的選舉不僅誘發了兩票制的誕生，還促使越來越多的農村黨員要求按照黨章民主選舉支部書記；(3) 村委會選舉的成功使得鄉鎮長直選列上了政治改革日程，一些地方的領導人表示要率先在鄉鎮長直選方面取得突破；(4) 民主選舉村委會的實踐創造了不少民主選舉和民主管理模式，突破了不能搞競選的政治禁忌，創造了一套得到北京領導人認可的中國式的民主政治語言；(5) 民主選舉村委會衝擊了農村基層幹部的「主民」觀念，也提高了農民的民主意識。似乎如當初倡導者所料，彭真發揮了民主訓練班的作用。

可以預見，借助各級人大的支持，民政部門將更有力量推動各級政府，將基層民主建設列入行政一把手的日程。百姓參政、財務公開、民眾監督等等觀念可望在這片土地上慢慢擴散。有人戲稱這是中國政治發展史上另一項「農村包圍城市」的戰略。

## 四 後記

研討會結束後不到一個月，1998年11月4日，九屆人大會常務委員會第

五次會議通過了修訂後的《中華人民共和國村民委員會組織法》。次日，江澤民簽署第九號主席令，宣布該法即日生效，《人民日報》全文登載。新的《村委會組織法》有三點特別值得重視：第一，補充了修訂草案中未提及的農村基層黨組織的作用：「中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作，發揮領導核心作用；依照憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動、直接行使民主權利」（第三條）。比1990年山東萊西會議上提出的村黨支部「領導村委會」有所進步。在以往的村委會選舉中，黨支部常常壟斷提名權，支部書記也往往是選舉領導小組的當然組長。新的《村委會組織法》則規定村委會候選人由村民直接提名（第十四條），並規定村民選舉委員會成員由村民會議或村民小組推選產生（第十三條）；第二，試行的《村委會組織法》只是籠統地規定村委會主任、副主任、委員由村民直接選舉產生，新的《村委會組織法》則對選舉程序作了較細緻的規定，明確了秘密投票等原則（第十一至十五條）；第三，新的《村委會組織法》規定各級人民代表大會及其常委會負責保證該法的實施（第二十八條），為民政部門推行村民自治提供了更具權威性的組織資源。

李連江 香港浸會大學政治與國際研究系講師

熊景明 香港中文大學大學服務中心助理主任