

# 「步雲困境」：中國鄉鎮長 直接選舉考察

• 何包鋼 郎友興

1998年12月31日，步雲鄉6,000多名選民冒大雨投票，選出了中國第一位通過直接選舉產生的鄉長。若不是《南方周末》以一整版的篇幅，並配以具有強烈視覺衝擊力的標題：「目擊直選」，詳盡報導了四川省遂寧市中區步雲鄉鄉長直接選舉，中國民眾一般說來是不會知曉這件具有標誌性意義的歷史事件。這個悄悄地進行的直接選舉，在中國國內又悄悄地獲得默認，但官方力圖淡化這次選舉可能產生的影響及可能引伸出的意義。在中國目前的政治體制中，此舉當然是可以理解的。

步雲鄉長直選事過一年有餘，冷靜下來，超越各種利益的考慮，作一個客觀、理性的分析研究是有必要而且可能的。於是，我們決定到遂寧作一次實地的調查研究<sup>①</sup>，探索下列幾個問題：步雲鄉長直選是如何發生的？具體是怎樣操作的？步雲鄉長直選給人們以甚麼樣的經驗與啟示？鄉鎮選舉的前景如何？

## 一 從公選到直選： 直選的發源

直選鄉長是由基層的幹部或者農民自己提出來的嗎？抑或此事本身就是上級領導授意而為之的？調查結果表明，這是一個雙向互動的結果：自下而上與自上而下。直選的願望當然來自於廣大農民，對直選的要求一方面表明農民主意識的提昇和對民主的進一步渴望，另一方面亦反映出他們不滿原先的「公選」（公開選拔領導幹部）方式。但是，要將其願望化為實際的操作，顯然不是農民們能左右得了的，這其中的原因一是直選與目前《組織法》的有關條文並不那麼地吻合，二是他們沒有選擇的機會。沒有區一級領導的授意、同意與組織，直選鄉長是不可能發生的。當然，我們很難找出文字資料以見證其授意，但同意與組織直選，從《中共遂寧市市中區委關於步雲鄉人民政府鄉長直選的批覆》與《中共遂寧市市中區委關於成立直選步

1998年12月31日，步雲鄉6,000多名選民冒大雨投票，選出了中國第一位通過直接選舉產生的鄉長。這個悄悄地進行的直接選舉，在中國國內又悄悄地獲得默認，但官方力圖淡化這次選舉可能產生的影響及可能引伸出的意義。在中國目前的政治體制中，此舉當然是可以理解的。

\* 作者感謝遂寧市市中區委書記張錦明。她不僅在百忙中抽時間為我們詳細介紹步雲鄉長直選的情況並回答了一系列問題，更給予了其他人無法提供的支持與幫助。

促使遂寧市中區公選出現的直接因素是，1998年上半年中區某一個鄉鎮的書記與鎮長因經濟原因中箭落馬，該鎮領導幾乎全軍覆沒。這樣就面臨着一個十分現實的問題，那就是鄉鎮領導班子到底如何搭建、如何選拔？幹部內部出現了要求公開選拔領導幹部的聲音。

雲鄉人民政府鄉長工作領導小組的《通知》是明晰可見的。此外，從中區領導對於步雲鄉工作給予了更多的關注與支持，反過來可以推斷出中區主要領導不僅是這次鄉長直選的組織者，而且也是策劃者。關注與支持顯然來自於中區領導的期待與憂慮：希望這塊試驗田能夠結出不凡的果實，以事實回答人們的疑慮，說明他們的選擇的正當性。儘管實質上這是一個自上而下的過程，但是從程序上必須又是自下而上的，之所以要這樣，原因在於盡可能使直選與現行的有關法律相一致些、合法化一些，於是就有了1998年11月27日的《中共遂寧市市中區步雲鄉委員會關於步雲鄉鄉長直選的請示》。步雲向其上級中區區委請示鄉長直選：「為進一步貫徹黨的十五大精神，保證人民依法享有廣泛的權利和自由，擴大基層民主，保證人民群眾直接行使民主權利，依法管理自己的事情，經鄉人大主席團、黨委會反覆討論醞釀，擬對我鄉鄉長進行直選。」因此，從步驟上看就成為這樣的一個過程：先由步雲鄉人大主席團向鄉黨委提出直選的要求，再由鄉黨委向上級提交直選的請示報告，上級作了同意的批覆，由此拉開了步雲鄉鄉長直選的序幕。

提出直選是有一個過程的，這就是從公選到直選。促使中區公選出現的直接因素是，1998年上半年中區某一個鄉鎮的書記與鎮長因經濟原因中箭落馬，包括鎮人大主席團主席在內的20多位工作人員均有不同程度的違法亂紀行為，該鎮領導幾乎全軍覆沒。對於中區領導來說，這樣就面臨着一個十分現實的問題，那就是鄉鎮領導班子到底如何搭建、如何選拔？此事在鄉鎮幹部中引起強烈反響；與此同時，幹部內部亦出現了要求公開選拔領導幹部的聲音。因此，中區領

導決定首先在區政府的八個局進行公開選拔副局長的試點工作。接着在1998年6月到11月這半年期間，在保石鎮、橫山鎮、蓮花鄉、東禪鎮等鄉鎮公選鄉鎮長與黨委書記。所謂公選鄉鎮長，就是由該選區的鄉村幹部和村民代表投票從報名者中選出兩名為候選人，再提交給鄉鎮人代會進行差額選舉，選出鄉鎮長。公選鄉鎮長是從保石鎮開始的。村民對於公選的積極性亦比較高。比如公選橫山鎮鎮長時共計有76人參選，當時估計大概會有600人投票，但實際上來了800人。但是，公選鄉鎮長後有可能造成書記與鄉鎮長在權力關係方面的矛盾，也有可能會在一定程度上影響黨組織發揮其在農村的作用。這是中區領導所擔憂的。因此，問題進一步提出來了：書記能否亦搞公選？經研究，中區領導作出鄉鎮書記實行公選的決定，試點在蓮花鄉、東禪鎮進行。其程序與公選鄉鎮長大體相同：由該鄉鎮的全體黨員投票直接選出鄉鎮黨委書記。如東禪鎮有60%的黨員參加投票選出鎮黨委書記。鄉鎮長與黨委書記的公選分為三個階段進行：一是公開報名，進行資格審查並對資格審查合格者進行文化考試；二是考試成績前六名的面對鄉鎮的人大代表、村社幹部、村民代表團與機關幹部及區級領導幹部，進行施政答辯，然後，現場民意測評；三是將民意測評得票前兩名的，由區委提名並現場提交隨即召開的鄉鎮人代會依法進行差額選舉，最後產生新的鄉鎮長。看來，組織者之所以要經過這樣的三個步驟，是力圖使公選不致與《組織法》有太大差別，亦符合黨管幹部的原則。用他們自己的話來說，其目的就是「為了做到黨管幹部、充分民主、依法辦事三者有機統一」而作出如此的規定。

公選與過去那種事實上的任命制(人大代表僅僅扮演一個劃圈的角色)的區別在於群眾更擁護與更加了解公選出來的鄉鎮長，幹部與群眾的距離拉近了。與此同時，被公選出來的鄉鎮長亦喜歡公選，因為他的權力來源於選舉，可以理直氣壯地行使其權力。儘管群眾的反應比較好，但是他們總覺得選出的人員還是由上面指定與選派的，並且亦不知道候選人是如何選出來，還不能真正按照選民的意願來選擇鄉鎮長。在農民看來，最好還是讓他們自己來選擇父母官。群眾的不滿與對民主的進一步要求，給中區領導出了一道難題，這就是要不要再向前跨出一步，因為中區各鄉鎮在1998年11月都面臨着鄉鎮長換屆的問題。到這個階段，如果再往前跨出一步，那麼邏輯的推論必然就是鄉鎮長直選。

事實上，中區的領導也是持這種設想的。但是，是否進行直選？領導在思想上是有矛盾、有擔心、有顧慮的。擔心與顧慮的是選民有沒有參與的積極性，宗族勢力會不會影響選舉，選甚麼樣的鄉鎮作直選試點，沒有經驗萬一失敗怎麼辦，法律上將如何焊接，諸如此類的問題。這些問題匯集起來引起爭議與討論的，就是要不要搞鄉長直選。在作出決策的過程中，中區區委書記張錦明是關鍵人物。這位女書記富有開拓進取的精神，思想解放又有理論水平，她的決心最終使中區決定實行鄉長直選。

但為甚麼是步雲鄉而不是別的鄉鎮呢？第一，出於盡可能地減少風險以促成直選的成功計。選取規模小的鄉鎮，直選做起來就容易些，其所冒的風險就小，而成功的概率就大些。要是一個鄉鎮有30、40個村的規模，那麼其直選的風險就要大得多了。而

步雲鄉是中區一個比較小的鄉鎮，面積24平方公里，總計十個村，一個居民委員會，80個村民小組；1998年全鄉有4,016戶，總人口16,421人，其中農業戶有3,965戶，人口15,428人，人口規模不大而經濟又相對落後，1998年人均純收入為1,636元。第二，步雲鄉離遂寧市區有50公里，是位處山區以農業為主的偏僻小鄉村。直選即便失敗了，其所造成的影響也不會太大，而且偏僻相對而言亦容易保密。第三，步雲鄉的黨政領導比較團結，工作能力也比較強，這為直選提供了組織上的保證與支持。第四，步雲鄉民風純樸，農民厚道、誠實。儘管有一個大姓(蔡姓人口佔一半以上)，存在宗族問題，但是沒有形成宗族勢力，更不存在所謂的地方惡勢力問題。因此，不必擔憂宗族會影響鄉長直選。

## 二 鄉長直選的過程

首先是成立直選工作的領導小組與向全鄉公告直選鄉長的決定。1998年11月28日成立了直選工作領導小組，小組的人員構成是頗有意思的，可以看出直選決策者的苦心或用心。陳光金任組長，陳是中區人大的副主任，馬勝康、陳陽榮任副組長，前者是中區組織部部長，後者為中區宣傳部部長。這樣的人員結構可以正視聽，力圖體現出「黨管幹部、充分民主、依法辦事三者有機統一」的精神。11月29日成立了步雲鄉鄉長直選委員會，由鄉黨委書記秦繼平任組長，鄉黨委副書記鄒坤與鄉人大主席團主席蔡昌潤任副組長。其職責就是具體負責直選的工作，亦即是這次直選的實際操作者。11月30日通過了《遂寧市市中區

中區的領導對是否進行直選有擔心、顧慮。他們擔心與顧慮的是選民有沒有參與的積極性，宗族勢力會不會影響選舉，選甚麼樣的鄉鎮作直選試點，沒有經驗萬一失敗怎麼辦，諸如此類的問題。在作出決策的過程中，中區區委書記張錦明是關鍵人物，她的決心最終使中區決定實行鄉長直選。

12月1日上午，步雲鄉的高音喇叭傳出了區委決定對步雲鄉第十二屆人民政府鄉長實行直接選舉的消息。選民一臉興奮與驚訝說：「讓咱娃兒他爹去試一試？啥？由我們自己選鄉長？我們也可以當鄉長？」步雲鄉刹時沸騰起來。

步雲鄉選民直接選舉人民政府鄉長的公告》<sup>②</sup>。這個《公告》對任職資格與基本條件、有關報名的具體事項作了規定與說明。12月1日上午，步雲鄉的百姓聽到久違的鄉高音喇叭傳出了出乎他們意料之外的消息：「根據區委（1998）100號文件精神，為了擴大基層民主，讓廣大選民充分行使人民當家作主的權，決定對步雲鄉第十二屆人民政府鄉長實行直接選舉。」

《遂寧報》記者在其〈中國直選第一鄉〉一文中以記者慣用的寫作風格描述了選民當時的反響：周大爺退了幾步，歪着頭聽了幾句「在希望的田野上」，然後自言自語說：「莫忙，這攔腰當中的響喇叭，怕是有情況，說不定還是重要情況。」八村村民張緒英正在屋裏頭餵豬，聽到家中那隻喇叭猛然高唱，丟下餵桶來到院壩，望着那沉默許久的玩藝，一臉興奮與驚訝說：「今天吹啥子風了？」另一個家中，女人停下手中的針線活，臉上放出異樣的光來，「讓咱娃兒他爹去試一試？啥？由我們自己選鄉長？我們也可以當鄉長？」……如平地一聲春雷，步雲鄉刹時沸騰起來。同日，選舉委員會向在外打工的步雲鄉選民發了一封公開信，動員他們回家鄉參選與競選。據有關方面的統計，步雲鄉在外打工的大約有6,000多人。這是一個不少的數字，該鄉總計16,000多人口，打工這個群體佔2/5。1998年全鄉平均起來每戶有一人在外打工，勞務總收入達693萬元，而全鄉1998年工農業總產值為6,766萬元，勞務輸出對於步雲鄉的經濟與生活有着重要的意義。這些人在鄉裏的文化程度要高些，年齡輕，見識廣，要是他們來參選與競選，那麼可以相信他們的理念以及投票選擇的標準會不同於在家的選民。這從譚的得票中可以初見端倪。譚所

獲得的3,130票，其中有2,000多是在外打工的人所投的。譚自己認為在外打工的人比較支持他的一個原因在於，這些人見識要廣些，不僅僅以個人的利益為選擇標準。

12月2日步雲鄉第十一屆鄉人大主席團第十五次會議通過了《遂寧市中區步雲鄉選民直接選舉鄉人民政府鄉長試行辦法》。事實上，在鄉人大正式通過以前，中區與鄉的主要領導對《試行辦法》多次修改，達十次之多。它對總則、選舉機構、候選人提名、公開競選、投票選舉、計票及確認、鄉長就職、申訴和核查、監督與罷免等九個方面作了詳細的規定與說明。公告公布不久，人們就感到「任職資格和基本條件」的有關條款有些不妥。第一條屬於務虛，第二條「有勝任該職位所必備的農村工作常識，工作經驗，組織領導能力，調研分析，綜合表達能力」，亦較為模糊，難以進行量化的操作。不妥或者人們有異議的就是第三條對候選人的年齡與文化程度所作的規定，因為公告中規定「年齡在25周歲至45周歲，具有高中或同等學歷（含自學）以上文化程度，均可報名或被提名為候選人」。這種規定實際上是「不自覺地參照黨委選拔幹部的標準而制定的」。人們認為限制越少越好，包括對學歷的限制。因此，12月4日選舉委員會對「公告」作了更正，取消原定45周歲以下的限制，並以「公開信的補充」將更正告之在外的打工者。

人們的心動了，不少人躍躍欲試準備參選，到報名截止時間10日下午6時，共有15人報名競選鄉長，其名單如下表（以報名先後為序）。

要從這15位報名者中選出兩位，與譚曉秋共同組成正式候選人，因為譚是政黨提名而直接成為正式候選人，不參與正式候選人資格角逐。

張明這位在廣州管理着一間工廠的打工仔，在廣州打工同鄉的鼓動下懷着理想與夢想返鄉參選。頗引起人們興趣的是一對夫妻參選。譚盼、楊曉彬是一對經營肉聯廠的夫妻，丈夫報名而妻子不甘示弱也報名成為競選對手。

按照程序，這15名要進行競選演講。12月15日選區聯席會議在步雲中學的操場裏舉行，吸引了數千名群眾前來觀看。15名參選者一一登台面對選舉委員會成員、各村村主任、村民代表(共161個)發表競選演說，最後由他們投票選出前兩名作為鄉長直選的正式候選人。經過六個小時，近黃昏時唱票方才結束，參選者得票的情況分別是周興義75票、劉鳳冰57票、劉仕國6票、彭祿成10票、劉華3票、蔡昌清3票、周榮3票、蔡榮輝58票、譚盼10票、楊曉彬3票、蔡昌耀7票、楊志紅1票、鄒坤51票、張明17票、周竺10票。結果是周興義與蔡榮輝勝

出。這有些出乎人們的意料之外：意料之外之一是第一個報名的、來自於鄉中學的周興義得票最多，周認為自己勝出的原因在於他的演講比較成功，人們對他比較了解，群眾關係也比較好；意料之外之二是鄉幹部全部落馬，得票也較少，原鄉人大主席團副主席、鄉長直選的參選者現鄉黨委書記劉仕國對此作了如下解釋：第一，老百姓不太理解幹部，雙方缺乏溝通；第二，在群眾的印象裏，鄉鎮幹部的主要工作是向農民要錢與要糧，這容易引起老百姓的反感；第三，演講準備得不夠充分，沒有打動代表們的心；第四，其中有些人剛到步雲鄉工作不久，群眾不太熟悉。周興義、蔡榮輝與作為政黨提名的譚曉秋成為本屆鄉長的正式候選人。

根據直選試行辦法的有關規定，三位正式候選人須在一周內到全鄉的十個村、一個場鎮進行13場競選演

12月15日選區聯席會議在步雲中學的操場裏舉行，吸引了數千名群眾前來觀看。15名參選者一一登台面對選舉委員會成員、各村村主任、村民代表發表競選演說。經過六個小時，近黃昏時唱票方才結束。意料之外的是鄉幹部全部落馬，得票也較少。

步雲鄉鄉長候選人資料

姓名	性別	政治面貌	出生年月	職業	工作單位	學歷
周興義	男		55.05	教師	步雲中學	中專
劉鳳冰	女	團員	72.06	教師	步雲中學	中師
劉仕國	男	中共黨員	54.06	幹部	鄉政府	大專
彭祿成	男	中共黨員	56.03	幹部	鄉企業辦	中專
劉華	女	中共黨員	66.03	教師	步雲小學	中師
蔡昌清	男	中共黨員	62.11	副經理	鄉建安公司	高中
周榮	男	中共黨員	64.10	幹部	鄉政府	高中
蔡榮輝	男	中共黨員	60.00	幹部	十村	中專
譚盼	男		67.06	私營企業主	泰豐肉業	大專
楊曉彬	女		70.10	私營企業主	泰豐肉業	高中
蔡昌耀	男		65.10	教師	鄉十村小學	中師
楊志紅	男		63.07	會計	鄉信用社	中專
鄒坤	男	中共黨員	63.09	幹部	鄉黨委	大學
張明	男		64.08	農民	九村二社 (在外打工)	大專
周竺	男	中共黨員	63.12	村支書	六村	高中

根據直選試行辦法的有關規定，三位正式候選人須在一周內到全鄉的十個村、一個場鎮進行13場競選演講，並現場回答選民的提問，以接受群眾的檢驗與選擇。投票選舉時定於12月31日。在全鄉各地共設了11個會場17個投票點。對於不認識字的選民，則在三個候選人下面貼上其相片：「我指着他們的人腦殼選嘛。」

講，並現場回答選民的提問，以接受群眾的檢驗與選擇。每一次都由村裏出一個主題。第一場競選演講是12月20日上午在九村的院壩前舉行，由鄉黨委副書記鄒坤主持。競選演講之前，主持人宣布了有關事項：「各競選人準備到各選區進行競選活動，必須由直選委員會組織，不得自由進行，許諾必須實際，不准說大話、假話、空話，欺騙愚弄群眾，不准進行任何人身攻擊。」周興義這位1978年開始從教的中學老師，是一位很稱職的化學教師，有多種榮耀：「優秀教師」、「教學能手」、「先進教育工作者」、「化學優秀講課一等獎」。他是在同事的推選與鼓勵之下第一個報名參選。有傳媒報導說，周興義第一仗就一敗塗地：「請問周老師，玉米良種有哪些？」，「水稻的良種有哪些？」，「你當了鄉長，應當懂得農業生產，請問24個節氣是哪些？哪個節氣該做啥子工作？」……給一個從事化學教學的中學教師當頭一棒。步雲鄉是一個以農業為主的農村，幾乎沒有甚麼工業，農業仍然是傳統的第一產業，勞動力中有所變化的只是外出打工的人數不少，選民自然提出與農業生產有關的問題。自然，回答這些問題不是一個多年從教於中學的教師所擅長的，周之所短正是譚曉秋與蔡榮輝倆之所長，因此，幾輪下來後，鄉長競選在譚與蔡兩人之間進行，周自己亦知道這一點，但是他並沒有放棄，很有歷史的意識，堅持到最後，儘管中途有過退出競選的念頭：「這是要寫進歷史的事情，我就是說不出來了，摔斷了腿，拄根拐杖也要奉陪到底。」蔡榮輝，這位十村的村主任，土生土長的本鄉人，對於農村各方面的問題十分熟悉，很懂得民情與民心，加上又出於大姓，所以很有號召力，是譚的強

有力的對手。而譚是由政黨推選出來的候選人，他之所以參加競選一是黨員要服從黨組織的安排，二是即便黨不推薦自己亦想試一試，不過有壓力怕選不上。但譚自有其優勢：儘管不是步雲本鄉人，但是他的家就在與步雲不遠隔壁的鄉鎮，屬於鄉鄰；多年從事基層工作，富有鄉鎮工作經驗，他作過步雲鄉的武裝部長與白馬鎮副鎮長，直選前是步雲鄉代鄉長；他有一個周與蔡所沒有或不及的競選班子。譚是從白馬鎮調到步雲鄉任代理鄉長，要不是有直選這樁事情，譚將自然而又輕鬆地成為步雲鄉第十一屆鄉長。為期七天總計作了13次巡迴演講，有十個大類問題，觀眾達幾萬人次，所提問的近700人次。

投票選舉時定於12月31日。在全鄉各地共設了11個會場17個投票點。對於不認識字的選民，則在三個候選人下面貼上其相片：「我指着他們的人腦殼選嘛。」似乎天公有意的考驗，那天下起了大雨。但是，群眾還是熱情不減。其中有一個最為適合傳媒渲染的事例，那就是一位近百歲、名叫王正碧的老太太冒着大雨由孫子背着上投票點投票。全鄉選民11,349人，外出務工未歸的約有3,700人，實際參選的有6,236人，佔應到選民的54.95%，發選票6,236張，回收6,212張。投票從上午9時開始，到下午5時，選票統計結束，中國第一位由選民直接選舉出來的鄉長誕生了，譚曉秋得3,130票，得票率為50.19%，蔡榮輝得票1,995張，周興義得票1,017張，譚最終勝出。出於保密與謹慎計，有關單位決定在通往步雲鄉的主要路口由公安民警把守，不讓外人尤其是傳媒記者進入。但是，有傳媒記者還是通過各種辦法進入，獲得有關直選的情況。1999年1月3日，《華西都市報》駐

遂寧記者站的記者在這張西南頗有影響的報紙上將步雲直選鄉長的情況公諸於眾。這給選舉工作造成了不少壓力，打亂了原定於1月8日召開步雲鄉人代會的部署。於是中區領導商量決定提前於1月4日召開第十二屆人民代表大會第一次會議，聽取和審查鄉人大主席團劉仕國所作的《遂寧市中區步雲鄉人民政府鄉長由選民直接選舉的工作報告》，通過《關於確認步雲鄉選民直接鄉人民政府鄉長結果的決議》。譚曉秋當選為步雲鄉第十二屆人民政府鄉長並宣誓就職。下午5時，譚曉秋手執國旗，宣誓就職：「忠於祖國，熱愛鄉民，遵守憲法和法律，恪盡職守，廉潔奉公，勤政為民，為全鄉人民的利益貢獻自己的一切。」

### 三 鄉鎮直選與村民選舉

鄉鎮直選是否與村民選舉有緊密的聯繫？村民選舉是否具有一種不斷地深化地方民主化的內在邏輯？現實中，村民委員會主任及其委員由村民選出這一事實，與村黨支部書記並非由村民選出這一現象是相悖的。確實，村民委員會的選舉對黨支部，特別是對其權力來源，構成了挑戰。為了解決村黨支部書記權力合法性的源泉問題，有些地方已開始試行村民對黨支部書記投信任票準選舉的實踐<sup>③</sup>。農民要求選舉村黨支部書記，的確與村民選舉有着內在的邏輯關聯。

村民選舉的邏輯性也表現在當村民委員會主任由村民選出時，鄉鎮領導是否也由農民選出？由上級任命的鄉鎮領導怎樣具有合法性來領導一個由下選舉產生的村民委員會？對於管理鄉村事務來說，是否由下選舉而產生的鄉鎮領導更具有權力合法性？上

述看法，似乎點出了村民選舉在觀念層次上的邏輯性，即村民選舉內在地要求對鄉鎮領導進行直選。村民選舉在一定程度上可以控制或減少村幹部的腐敗行為，但是不能制約鄉鎮領導的腐敗行為，因為鄉鎮領導的任命並非需要得到村民選票。恰恰是鄉鎮領導的腐敗行為提出了擴展村民選舉的新課題。1998年6月11日，四川省遂寧市中區首先用公選的方法挑選鄉鎮政府領導與黨委書記。1998年底，又首次嘗試直接民主選舉鄉鎮長，體現了村民選舉的內在邏輯性。山西、廣東，河南採用兩票制的方法<sup>④</sup>，其中一票叫做鄉鎮政府領導的「信任票」。這「信任票」的說法體現了對鄉鎮權力合法性的追求和村民選舉的內在邏輯性。

此外，村民選舉確實為步雲進行鄉長直選提供了有利經驗。當村民習慣於每三年進行一次村委會選舉時，對於步雲的農民來說，將直選引入到鄉鎮這一層次是順理成章之事。村民選舉中的競選演說之經驗也輕易地「移植」到鄉鎮直選上來了。組織村民選舉的工作經驗（如選民證、推選候選人等）也為鄉鎮直選所借鑒。在中國首次嘗試鄉鎮長直選的中區區委書記張錦明就明確表示，「九八年十一月國家正式頒布的《中華人民共和國村民委員會組織法》規定了村委會要進行直選，這對我們的鄉長直選在程序上有一定的借鑒作用」<sup>⑤</sup>。從大氣候上說，中共十五大十分強調要「擴大基層民主，讓人民群眾直接行使民主權力」，而十五屆三中全會又進一步提出「要完善保障農民直接行使民主權力的法律法規，推動農村基層民主政治健康發展」。對此，以書記為核心的中區領導的理解是：「中央在鼓勵我們可以在有些方面作一些完善性的甚至創造性的嘗試。」

村民委員會主任及其委員由村民選出這一事實，與村黨支部書記並非由村民選出這一現象是相悖的。為了解決村黨支部書記權力合法性的源泉問題，有些地方已開始試行村民對黨支部書記投信任票準選舉的實踐。農民要求選舉村黨支部書記，的確與村民選舉有着內在的邏輯關聯。

## 四 鄉鎮選舉的動機與功用

儘管有些官員的確抱着理想主義的情懷來推廣直接選舉，但這並不是主要的動力，起決定性作用的是政治上的實用主義或者說是實用主義的民主觀念。現實中，推廣鄉鎮直接選舉有以下幾個方面的動機及好處：

### (甲) 中區領導推廣鄉鎮直選之三個動機

第一，希望通過競爭性的選舉能夠使鄉鎮權威取得農民的信任與支持，並通過直選解決地方政府不得人心與不負責任的問題，從而使鄉鎮領導的地位更加穩固。第二，尋找一種在政治相對開放下管理基層幹部的體制。直選是一種政治成本低而又十分有用的清除腐敗與不守紀律的地方官員的機制。第三，追求中國第一個鄉鎮長直選之聲譽。中區領導們認為擴大基層民主，鄉長直選是遲早要走的一步。如果成功了，可以探索出一種可資借鑒的模式，即使失敗了，也可為後來者提供教訓。他們具有很清晰的歷史觀，他們要創造某種能夠載入史冊的新生事物<sup>⑥</sup>。《法制日報》編者按指出，歷史將會記住步雲在推動中國鄉鎮直選中所扮演的角色，該編者按還將步雲與安徽省小崗村相提並論，認為這是中國政治體制改革的一種信號<sup>⑦</sup>。

### (乙) 鄉鎮直選的好處

#### 有利於改善黨的管理體制

中區領導相信黨管幹部應該改變過去的由上級某領導任命的方式，建立一種機制或體制，藉此黨委可以以

公平的手段來管理幹部。這樣黨組織可以從大量的人際糾紛中擺脫出來，某種程度上可以減少牢騷、不滿、摩擦和衝突，可以成功地避免人們對幹部管理體制與方式的種種猜疑與誤解<sup>⑧</sup>。通過公開選舉與直選既可以產生出受民眾信任的領導，又可以節約成本。

#### 動員農民

中區農民對地方人大代表的選舉越來越缺乏興趣，政治熱情已下降。為了克服這一問題，動員農民參與政治活動，中區領導決定讓農民直接選舉鄉鎮領導。他們相信這措施可以刺激農民參與政治改革的熱情，增進他們的政治參與。

#### 緩和幹部與群眾之間的緊張關係

由黨的人事組織部門選拔出來的幹部總是不受農民歡迎。地方領導人發現一種可以緩和幹部與群眾之間緊張關係的民主方式，也就是讓農民自己選擇幹部並對自己所作出的抉擇負責。此外，選舉過程是黨與政府宣傳農村政策的一個過程。這裏不妨以譚曉秋的事例來說明。步雲的民眾對他並不是很熟悉，或者說，並不是十分信任。在競選演說過程中，他有機會向廣大的步雲民眾解釋政策，使他們進一步了解集體提留、生豬稅、農民負擔等政策<sup>⑨</sup>。並且，在過去，農民要找幹部是相當困難的。現在，幹部對於平民百姓的態度和藹可親。步雲的一位選民評論道：「現在的幹部對我們特別的客氣，我們可以理直氣壯地向他們提問題，他們回答完了還要客氣地說聲謝謝，否則我不投他的票。另外，選出的幹部普遍對工作認真負責，他們非常珍惜老百姓的信任，與群眾的關係也更融洽」<sup>⑩</sup>。

儘管有些官員抱着理想主義的情懷來推廣直接選舉，但這並不是主要的動力，起決定性作用的是實用主義的民主觀念。現實中，推廣鄉鎮直接選舉有以下幾個方面的動機及好處：第一，希望通過競爭性的選舉使鄉鎮領導的地位更加穩固。第二，尋找一種在政治相對開放下管理基層幹部的體制。第三，追求中國第一個鄉鎮長直選之聲譽。



## 五 步雲選舉的經驗

### (甲) 直選的合法性問題

有人認為，鄉鎮直選不合法，不應加以推廣。「農村的民主選舉之進程使人們受到鼓舞。但是，很少有人指出這樣的一個事實，即步雲的選舉與法律相抵觸。法律規定只有鄉鎮人大有權選舉或者撤換鄉鎮領導。對於地方的居民來說，他們的權力在於選舉地方人大代表。按照現有的法律，鄉鎮政府官員的選舉應該是鄉鎮人大代表的職責。問題是法律如何嚴格地執行。」<sup>①</sup>

不過，中區區委書記張錦明認為：「就法律而言，最重要的是忠於法律的精神與原則，而具體的法規是可以變化發展的。最好的法律也不可能一成不變。在這個意義上說，『直選』與憲法的精神：一切權力屬於人民是完全一致的；甚至也可以說直選更接近於那種精神。在憲法的範圍內選舉的結果得到人大的確認，同時也承認了人大的權力。」<sup>②</sup>

從政治哲學的角度來看，法律必須與政治發展保持一種動態的平衡。法律一方面穩定了政治，另一方面亦會落後於政治發展。步雲選舉引發出一個值得討論的新問題：立法者是否應該適應人民大眾對民主的要求，從而修正現行的選舉法以承認鄉鎮直接選舉在法理上的合法性，還是改正與完善我們現行的間接選舉即人民代表大會制度呢<sup>③</sup>？在現實中，山西、廣東、河南採用兩票制的方法，一票是對鄉鎮政府領導投信任票，另一票是對鄉鎮人大選舉鄉鎮領導。這種做法既不與法律衝突，又滿足了擴大民主的要求。

### (乙) 政治文化並非直選的障礙<sup>④</sup>

公選的做法向人們表明了在中國不宜推行民主的觀點不過是缺乏根據的一面之詞。持民主不宜推行觀點的人認為，中國農村許多村民的文化程度很低，缺乏政治知識。但是，事實上，實現民主的權利技術上說並不複雜，任何擁有清晰頭腦與具備分辨好壞的判斷能力的人都能夠正確地行使其民主權利。農民中識字率低與政治知識的缺乏並不構成推行鄉村民主化的重要障礙。絕大多數村民不僅能夠行使其民主權利，而且對此很有熱情<sup>⑤</sup>。

例如，步雲的村民對於第五號候選人的反映是這樣的：他主張派代表團到沿海去吸引投資，村民懷疑這只是外出旅遊的藉口。他主張辦三家企業，每個企業年產值超50萬，村民認為這一想法不切合步雲的實際情況。村民認為他計劃在三年內將村民人均年收入提高到3,000元亦是不現實的。更糟的是，這就意味着集體提留將上升到每人100元。此外，他的演說最長，這是一種沒有效果的表示。由此可以看出在判別候選人時上級領導看重的是他們的能力，而農民則傾向於從自身的利益角度來評估<sup>⑥</sup>。

### (丙) 宗族勢力並不構成推廣地方民主化的障礙

蔡雲輝來自於步雲鄉最大的家族，但並沒有取得選舉的最後勝利。這一事實說明宗族勢力並沒有大到足以影響選舉結果的地步。相反，譚曉秋的成功是由於得到了來自黨與政府這些正式組織的支持。

步雲選舉引發出一個值得討論的新問題：立法者是否應該適應人民大眾對民主的要求，從而修正現行的選舉法以承認鄉鎮直接選舉在法理上的合法性，還是改正與完善我們現行的間接選舉即人民代表大會制度呢？在現實中，山西、廣東、河南採用兩票制的方法，這種做法既不與法律衝突，又滿足了擴大民主的要求。

步雲的個案表明中國在摸索自己的民主模式，其特徵可以歸納如下：選舉與選擇的結合、黨的權威與自由選擇之間的平衡，設計直選的目的是為了加強黨的權威而不是要削弱其權威，選舉是為集體利益服務的，而不是為了個人利益。

## (丁) 鄉鎮選舉並不威脅現代化建設

有些人擔心，鄉鎮選舉將會影響鄉鎮政府領導組織實施現代化建設或農村工業化的能力之發揮。假如村民獲得對鄉鎮的控制並能減少其義務的承擔，他們當然有能力抗拒那些上級領導要求完成的但並不提供經濟支持的所謂現代化建設項目。步雲的個案表明，以上看法缺乏證據。相反，步雲的直選加強了譚曉秋的權威，他已有能力贏得上下的支持。選舉後，譚就着手籌建鄉村公路和其他建設項目。

## (戊) 鄉鎮選舉不會削弱黨的領導

鄉長直選可以鞏固與加強黨在農村的領導地位。在農村，一個比較突出的問題就是有些心術不正的人打着為農民着想、為農民服務的旗幟，利用農民想參政、議政與知政的願望，謀取私利，造成農村社會不安定。如果黨不加引導，就勢必出現無政府狀態，最終影響了廣大農民的利益。問題在於如何讓農民對黨與政府滿意，而直選正是一種能夠選出讓老百姓自己更為滿意的政府的方式。

鄉鎮直選並不會推翻中國共產黨的領導。因為直選本身得到黨的支持，選舉的有關規則是由黨組織制訂；整個選舉過程是受到黨的控制；候選人由黨組織最後審核。重要的是，譚曉秋是中共黨員，選舉前為步雲鄉代鄉長，他最終贏得了選舉。相類似的是，1973年台灣的鄉鎮行政長官之選舉法並沒有削弱國民黨的統治地位。當然，在初選聯席會議上，五名鄉幹部全部落馬，得票數也較少。

步雲的個案表明中國在摸索自己的民主模式，其特徵可以歸納如下：

選舉與選擇的結合、黨的權威與自由選擇之間的平衡，設計直選的目的是為了加強黨的權威而不是要削弱其權威，選舉是為集體利益服務的，而不是為了個人利益<sup>①</sup>。例如，譚曉秋是政黨提名而直接成為正式候選人，不參與正式候選人資格角逐。這種安排是不民主的，但是為了確保黨的領導，並使選舉順利進行，在中國民主化過程中是可以理解的。當年，國民黨按照縣黨部的信任報告提名來選擇候選人。此外，台灣57.8%鄉鎮的行政長官的候選人只有一個<sup>②</sup>。

## (己) 規模不是問題

柏拉圖曾經指出，對於民主來說，5,040個公民是最理想的人數。不過，美國民主的奠基者之一麥迪遜(James Madison)認為，規模的增大有利於民主，因為規模擴大可以導致出現各種各樣的利益，這有利於關係的平衡。現代民主已證明，民主可以在大的範圍內生存與發展<sup>③</sup>。步雲的個案本身也說明了規模並不是鄉鎮選舉的主要障礙，相反，成為鄉鎮選舉障礙的是直選與黨的人事體制相衝突。

然而，規模的確會引發出不少實際問題。小規模範圍的民主可以為公民提供更多的有效參與決策的機會。但是，隨着規模的擴大，每一張選票的重要性則下降了。在村民委員會選舉中，每張選票(幾百分之一)要比鄉鎮選舉中的選票(如步雲六千分之一)更有分量。這有助於我們理解鄉鎮選舉的投票率低於村民委員會選舉的原因所在。儘管採取了許多措施動員所有步雲鄉選民(包括在外經商與打工的)回鄉投票，但是仍有32.6%的選民沒有投票，其中3,700名是在外打工的村民。這是中區區委書記張錦明感到遺憾的

事。每一張選票重要程度的下降、回鄉投票所需的成本、投票沒有報酬或者報酬很低，這些都是造成鄉鎮選舉投票率相對低的因素。鄉鎮選舉投票率相對低，與民主政治生活的規律符合。在美國選總統時，一般只有50%左右的人參加選舉。相當多的一部分人並不喜歡政治，不願意參加政治生活，這是一個「自然」現象。而且一部分人的冷淡恰恰是政治穩定的原因之一。相反，追求高投票的選舉行為恰恰違反了民主生活中這個規律現象。

### (庚) 知識份子 在選舉中的角色

在選舉中敗北的中學教師周興義認為，中國知識份子並不能真正理解政治，這是由於他們缺乏經驗性的知識。這很令人思考。一些中國知識份子高談民主，但對鄉村民主不屑一顧，一旦進入實際操作就敗北而終。中國知識份子如何增強草根階層的民主意識，如何與草根階層相結合，這是不容忽略的重大問題。

## 六 鄉鎮直選推廣之展望

將村民選舉推廣到鄉鎮已討論了相當長的時間，1996年美國福特基金會企圖資助鄉鎮直選的實驗。儘管其措施還沒有得到官方首肯，但是1997年中共中央總書記江澤民本人亦謹慎地贊同進行直選實驗這種想法<sup>②</sup>。據傳說，江澤民在十五大的報告中原有一段有關鄉鎮選舉方面的文字，但最後被刪除了。廣東省曾經向全國人大提交了一個提案，要求在1998年中期進行鄉鎮直選試點。在1998年12月步雲成為中國第一個進行鄉鎮長直選的鄉鎮之後，江西、湖南

等省要求派代表團前往步雲取經。1999年2月3日，《中國日報》對步雲選舉發表了評論文章。2月26日中國中央電視台介紹了四川省遂寧市中區步雲鄉鄉長直選的全過程。不過沒多久，北京派出全國人大調查組去步雲。自此以後，所有的文獻資料被封存，並要求對此不要進行討論。

反對鄉鎮直選的不僅來自於中央領導人的擔憂，而且也來自於地方鄉鎮領導。我們在1998年對浙江省115個鄉鎮領導所作的問卷調查表明，77.4%的被調查者認為鄉鎮長直選為時過早。

在村民選舉對鄉鎮領導的壓力下，鄉鎮領導是否應由鄉全體選民直接選出？

	人數(個)	比例(%)
應該	24	20.9
不應該	89	77.4
沒有回答	2	1.7

對中國來說，鄉鎮的民主選舉是極為重要的一步。鄉鎮是中國最低的正式行政管理層次。他們在稅收、收費等方面有很大權力，而這些對於農民來說又是最為關鍵的問題。此外，選舉之推廣還涉及到現實的可行性問題。鄉鎮直選的推行必然要保證能夠減少國家管理的成本以及使不利因素最小化。僅僅基於幾個成功的案例，中國領導人是不會輕易把直接選舉推廣到鄉鎮這一層次的。他們謹慎的做法是可以理解的。然而，假如我們對步雲個案的分析是正確的話，我們可以作出結論：推行鄉鎮直選利大於弊，並且有利條件多於不利因素。中國鄉鎮遲早會廣泛推行直選。1999年4月18日，山西臨奇縣卓里鎮已採用對鄉鎮領導投信任票的方法選出鄉鎮

反對鄉鎮直選的不僅來自於中央領導人的擔憂，而且也來自於地方鄉鎮領導，他們在稅收、收費等方面有很大權力，而這些對於農民來說又是最為關鍵的問題。鄉鎮直選的推行必然要保證能夠減少國家管理的成本以及使不利因素最小化。中國領導人謹慎的做法是可以理解的。

長<sup>⑨</sup>。廣東省過去被認為在地方民主化方面處於落後狀態。可在1999年4月29日，該省的深圳大鵬鎮採用三輪投票的方式選出鎮長<sup>⑩</sup>。河南新蔡縣於2000年3月選舉鄉鎮長。如果這一趨勢繼續發展的話，步雲鄉鄉長直選將成為中國鄉鎮民主選舉的一個突破口。

### 註釋

① 在中國做社會調查研究是一樁難事，其中一個原因在於，如果沒有一個好的、合適的調查研究方式與渠道，那麼就很難取得調查者所需要的「社會事實」。這些社會事實由於利益、政治、情感、忌諱等等因素而容易被遮蔽與扭曲，致使調查者難以把握住實情。通過官方系統的好處在於接待熱情與周到，缺點是被調查者不太能夠容易說出真實的情況。而以私人身份，利用個人的人際交往網絡，直接深入到調查現場是一條好的途徑。能將這兩種渠道結合起來自然更理想了。我們通過個人的交往網絡，借助於正式的官方渠道到達遂寧，進行實地調查的。

② 《遂寧市市中區步雲鄉鄉長直選大事記》誤寫為31日，11月是沒有第31日的。

③ Liangjiang Li, "The Two-Ballot System in Shanxi Province: Subjecting Village Party Secretaries to a Popular Vote", *The China Journal*, no. 42 (July 1999): 103-104.

④ 《鄉鎮論壇》，1999年5月號，頁4-6；《南方日報》，1999年4月28日；《新快報》，2000年3月21日。

⑤ 湯中驥：〈一切權力屬於人民〉，《遂州報》，1998年12月31日（增刊版）。

⑥ 候選人周興義在經過了最初幾次競選演說回答村民提問時因表現不佳而知道實際上已失去了當選之可能，依然不放棄最後的努力。他自己回憶道：「這是要寫歷史的，我要堅持到最後。」的確，步雲鄉長直選贏得國內外的廣泛讚譽。

⑦ 《法制日報》，1999年1月29日。

⑧⑨⑩ 張錦明：〈不只是幾個鄉鎮官員的一次選舉〉，《領導科學》，1999年第3期，頁16；16；16。

⑨⑩ 田心：〈直選鄉長好：與步雲鄉直選鄉長觀察員李凡的對話〉，《東方》，1999年4、5期合刊，總第24期，頁80-82；80-82。

⑪ Cai Qingjiu, *China Daily*, 3 February 1999.

⑫ 湯中驥：〈一切權力屬於人民〉，《遂州報》，1998年12月31日（增刊版）。

⑬ 郎友興：〈直選可行乎——直接選舉及其他〉，《東方》，1999年4、5期合刊，總第24期，頁83-84。

⑭⑯ Baogang He, *The Democratization of China* (London: Routledge, 1996), chap. 8; 46-49, 219-20.

⑰ J. Bruce Jacobs, *Local Politics in A Rural Chinese Cultural Setting: A Field Study of Mazu Township, Taiwan* (Canberra: Contemporary China Centre, Australian National University, 1980), 160-72.

⑱ Robert Dahl and Edward Tufte, *Size and Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 1973).

⑳ Tyrene White, "Village Elections: Democracy from the Bottom Up?" *Current History* 97, no. 620 (September 1998): 263-67.

㉑ 《鄉鎮論壇》，1999年5月號，頁4-6。

㉒ 黃衛平：〈十五大以來我國政治現代化的新發展：兼析深圳市龍崗區大鵬鎮鎮長選舉制度改革的政治意義〉，《深圳大學學報》，第16卷第4期（1999年12月），頁67-73。但是，官方擔憂民眾要求進一步民主，因此作出指示未經允許任何媒體不得報導大鵬鎮這次試驗性的選舉。"The Authorities Ban Media Reports on Direct Township Elections", *The Independence Daily* (Australia), 5 July 1999, p. 4.

何包綱 澳洲塔斯曼尼亞大學政府學院教授，現是新加坡國立大學東亞研究所訪問高級研究員。

郎友興 浙江大學政治系副教授，澳洲塔斯曼尼亞大學政府學院博士生。