

乡镇长直选与乡镇人大的角色转换

邹树彬

目前，乡镇一级的民主发展基本上沿着两条路径在推进，一是试行乡镇长直选，二是强化乡镇人大建设[1]。乡镇长直选从 1998 年开始启动，到目前为止已进行过多次试验，是近年来乡镇民主建设最值得关注的一项改革，代表了中国民主发展的方向。乡镇人大作为我国最基层的一级国家权力机关，长期以来一直存在着权力弱化的问题，宪法及地方组织法所赋予的各项职权没有落到实处，有被边缘化的趋势。为改变这一状况，广东、河南等省市进行了有益的探索，积累了一定的经验。强化乡镇人大建设，有利于巩固党在农村的执政基础，使政权结构更加合理。因此，以乡镇长直选和强化乡镇人大建设为路径来扩大乡镇民主具有十分重要的现实意义。

然而，由于法理基础和民主理念的不同，两种方案若在一个乡镇同步推进，则可能面临着如下矛盾：一方面，乡镇长由选民直接选举产生，而不是由乡镇人大选举产生，势必会对乡镇人大的权威构成严峻的挑战；另一方面，乡镇人大为了维护自己的法定权威而加强对直选乡镇长及其施政行为的制衡，其结果有可能导致与选民的直接对峙，这对乡镇人大来说是不利的。随着乡镇民主建设的逐渐深入，乡镇人大与乡镇政府的这种冲突将日益显露。因此，如何有效化解这种矛盾和处理直选以后乡镇人大与乡镇政府的关系，是一个迫切需要解决的问题。

一、推行乡镇长直选符合中国民主发展的要求

20 世纪 90 年代末期，在中国乡镇政权组织职能分化、村民自治升移、经济生活市场化和社会结构多元化等诸多因素作用下，以选举方式创新为核心内容的乡镇长选举改革开始启动，经过两次乡镇换届选举的洗礼，目前已形成六种模式，即直选、公推公选、三轮两票、乡镇人大代表直接提名选举、对镇级主要领导干部进行信任投票和海推直选等。这些改革通过建立规范化、程序化、公开化的民意表达和政治选择机制，扩大了人民群众对基层领导人任用的知情权、参与权、选择权和监督权，为化解目前日益严重的农村政治危机提供了新的思路，有利于巩固基层政府的治理基础，增强基层政权的合法性。在上述六种模式中，直选模式力度最大。因为在这种模式下，乡镇长由所辖乡镇全体选民直接投票产生，其合法性完全来源于选民而不是上级任命或人大代表的选举，这是一种革命性的变化。目前，进行过乡镇长直选改革试点的有三个，即四川遂宁市市中区步云乡、眉山市青神县南城乡及广东省深圳市龙岗区大鹏镇。其中步云乡已进行过两次，可持续性最好。南城乡是全国最早、也是最为彻底地进行直选试验的，但是在 2001 年至 2002 年的换届选举中，直选没有再坚持下去，而是采取了“公推公选”的方式。大鹏镇虽然进行的是“三轮两票式”改革，但已体现了直选的精神，只是为了与现行体制相衔接，做了一些变通。在三个直选试点中，大鹏镇的可持续性最差，2001 年至 2002 年的换届选举又回归了传统的“上级党委画画圈，人大代表举举手”的方式。

尽管目前实行直选的试点只有三个，可资借鉴的经验还不多，但直选所蕴涵的制度创新意义却已充分显露。第一，它标志着中国大陆扩大基层民主的政治体制改革进程，已经开始由广泛推行“村民自治”的社会民主层面，向进一步改革基层政权领导人产生方式的政治民主层面发展，有助于提高中国基层政权的民主化程度。第二，由于地方政府领导人的合法性越来越多地依赖于地方选民的选票而不是上级的任命，使之与民众及上级政府的关系发生了深刻的变化，从而促使地方政府领导人必须眼睛向下，对民众负责，切实维护地方利益。第三，乡镇长实行直选，必然会带动相关制度的变化，促进党内民主及人民代表大会制度的发展。以党内民主为例，“如果乡镇长一级是由老百姓直接选举产生，而党委书记仍然是由上级任命，就会在乡镇长的合法性和党委书记的合法性之间产生矛盾，而结果就会要求党委书记的产生机制发生变化，以适应乡镇长直接选举机制的出现。这样就会必然也要求将选举机制引入党内。”[2]第四，地方政府合法性来源的变化，会给高层民主政治进程形成某种压力。在地方民主化已成趋势的情况下，这种压力有可能转变为推动民主进程的动力，从而使中国的政治发展进入一个良性互动的新阶段。

从发展前景来看，乡镇长直选无疑是中国民主政治的发展方向。如果能将各地的改革经验认真加以总结，把改革的必要力度与现实可行性结合起来，进一步完善相关的程序，在条件成熟的地区逐步推广是有可能的。

二、乡镇长直选对乡镇人大地位与作用的挑战

乡镇长实行直选，必然会冲击现有的乡镇权力格局，促使乡镇各个治理机构重新进行定位。在所有治理机构中，乡镇人大首当其冲。按照宪法和地方组织法的规定，乡镇人大是最基层的一级国家权力机关，由乡镇选民直接选举产生的人民代表组成，代表人民行使国家权力。以乡镇长为首的乡镇政府是最基层的一级国家行政机关，同时又是乡镇人大的执行机关，由乡镇人大选举产生，对乡镇人大负责并接受其监督。但是在实行直选以后，乡镇人大与乡镇政府的这种关系却发生了微妙的变化，乡镇人大处于一种十分尴尬的境地。乡镇长由人大代表选举产生，是选民委托与授权的结果，而改由全体选民直接选举产生，则意味着选民已经从代表手中完全收回了“委托”和“授权”，选民行使选举权不须再借助人大代表这一“中介”。同时，选民直接选举产生的乡镇长，自然应对选民负责，并接受选民的监督，其去留的最终决定权也应由选民来行使，而不是由代表来行使。选民对人大代表权力的剥夺，无疑动摇了乡镇人大的存在根基。从政治学上看，间接选举体现的是人民间接授权，直接选举则体现的是人民的直接授权，由人民通过直接选举来直接授权产生的政府无疑更具有合法性。

乡镇长直选对乡镇人大的挑战主要体现在对乡镇人大职权的消解上。按照宪法和地方组织法的规定，乡镇人大享有 13 项职权，除了保证宪法、法律、行政法规和上级人大的决议在本行政区域内的贯彻实施的职权以外，概括起来主要有 3 个方面：（1）选举权，即选举本乡镇的正副人大主席和正副乡镇长；（2）决定权，即决定本行政区域内的重大事项；（3）监

督权，即监督本级人民政府的工作。乡镇长实行直选，乡镇人大上述职权将受到严峻的挑战。

选举权是乡镇人大的首要职权，根据法律规定，乡镇选民只能直接选举乡镇人大代表，无权直接选举乡镇长，乡镇长须由乡镇人大代表选举产生，但是从三个直选试点的情况来看，都不同程度地突破了这一规定，使乡镇人大的选举权被搁置或仅具有象征意义。1998年12月，南城乡率先在全国进行了直选乡长和副乡长的试验。根据选举办法的规定，选举结果只须报乡人代会备案即可，乡人代会则不再进行选举。随后进行的四川省遂宁市市中区步云乡直选乡长试验，按照最初的设计，不但选民直接选举产生的乡长不需要乡人代会确认，甚至副乡长也不再由人代会选举产生，而是由乡长提名后报乡人大主席团批准，这是一种“直选+组阁”的新模式。但为了避免引起争议，在1999年1月4日召开的第十二届乡人代会上，改为以代表举手表决的方式确认了选举结果，副乡长依旧由乡人代会选举产生。尽管如此，此次直选还是因涉嫌“违宪”而广招非议。此后，步云乡吸取教训，在2001年末进行第二次直选试验时，变“直接选举乡长”为“直接选举乡长正式候选人”，即“由全体选民直接选举乡长候选人，交由党委提名，最后由人代会进行等额选举”，从而将直选纳入了现行法律框架之内。大鹏镇1999年进行的“三轮两票式”选举镇长试验也是采取了变通的方式，镇党委将经过两轮民意投票后产生的惟一镇长候选人推荐给了镇人大，镇人大最后全票通过。在三个试点中，南城乡的改革力度最大，基本上架空了乡人大对政府领导人的选择权。步云乡第二次直选和大鹏镇“三轮两票式”改革尽管保留了人大选举的程序，与现行体制实现了对接，但“等额确认”和“全票通过”这种明显使人大选举形式化的设计不但无益于人大权威的提升反而隐含了更大的危机，它有可能造成人大同选民意愿之间的直接冲突。在将李伟文作为惟一候选人提交大鹏镇人大选举前，龙岗区的有关部门曾表示，如果在镇人大的选举时出现有10位人大代表联名推出新的候选人，将严格按照法律办事，即使最后当选者不是李伟文，也将确认最后的结果，以维护法律的尊严。如果这一现象真的出现，由45名镇人大代表否决3323名选民和813名党员、干部、职工、农户代表的意志，将是很不合理的[3]。直选的最终指向必然是全体选民掌握选举结果的最终决定权，对代表而言，只能服从选民的选择，不可以否定经过选民确认的候选人，也不能再提出新的候选人，“如果代表做不到这一点，其代表资格将受到质疑”[4]。为了更好地尊重选民的意愿，避免人大同选民意愿之间发生冲突，有必要修改宪法及相关法律，对选民直接选举乡镇长的权力给予合法化的确认。

除了选举权需要做出调整以外，乡镇人大所享有的对乡镇社区重大事项的决定权和对乡镇政府行政行为的监督权，也面临如何有效行使的问题。直选乡镇长合法性基础的改变，带动了乡镇治理模式的转变。第一，决策中心的转变。直选前乡镇的决策权基本上掌握在乡镇党委手中，重大事项往往通过乡镇党委会议或者党政联席会议讨论决定，最后提交乡镇人大讨论通过。实行直选以后，乡镇长的地位提升了，在民意的支持下和舆论的关注下，享有了更多的施政自主权。第二，治理重心的转变。直选前在“一手高指标，一手乌纱帽”的压力

下，乡镇政府基本上是围绕着上级交代下来的任务在运转，整日疲于奔命，很少有精力再去制订符合本乡镇实际情况的发展计划。实行直选以后，由于竞选时的纲领与选民的选票达成了交易，政府与选民的关系增添了契约成分，所以乡镇治理的重心转移到了乡镇长竞选纲领的兑现上，政府各职能部门重点围绕乡镇长的施政纲领开展工作，乡镇党委、乡镇人大的工作重点也根据乡镇长的施政纲领来确定，乡镇治理更为务实。第三，责任向度的转变。由于合法性基础的变化，乡镇长由直选前的对上级负责、对人大负责，转变为对乡镇社区所有选民负责。正如谭晓秋所说的，“我是人民选出来的乡长，我的每一句竞选承诺都是‘债务’。不兑现承诺，就是欺骗群众。3年来，当人民利益与个人利益发生冲突的时候，我选择了前者。”[5]随后的事实也证明了这一点。一次，上级下达了种植棉花的指标，谭晓秋认为不符合步云的情况，坚决抵制了，虽然影响了步云在全区的排名，但老百姓却免受了损失。乡镇治理模式的变化，对乡镇人大的决定权和监督权构成了严峻挑战。第一，与乡镇人大相比，选民对公共治理需求的显示更为真实、更为理性，可以有效地防止“面子工程”和“政绩工程”。第二，与乡镇人大相比，选民对政府的监督更为全面、更为直接，有利于提高政府的决策质量、增进官员的清正廉明，也有利于实现选民与政府的良性互动。谭晓秋记忆最深的一件事是，朋友请客拉他喝了点酒，他面红耳赤走在街上时被一个村民拉住了：“谭乡长，你是我们直接选出来的哟，可不能随便拿我们的钱下馆子啊！”在得知是朋友请客后，这个村民才放过了他[6]。面对选民、政府及人大三者关系的新变化，乡镇人大如何有效行使职权，是一个迫切需要解决的问题。

综上所述，乡镇长直选对乡镇人大的地位与作用形成了严峻的挑战，如何应对这种挑战及协调直选后乡镇人大与政府的关系，需要做出新的制度安排。

三、乡镇人大的角色转换及与政府关系的重新调适

从表面上看，乡镇人大是乡镇一级的最高权力机关，在乡镇政权结构中处于中心地位，但这仅仅是一种法律上的理想，在实际政治生活中，乡镇人大权力虚置及边缘化是一个普遍的现象。以乡镇人大目前这样一种状况来制衡直选后民意基础大大增强的乡镇政府，的确勉为其难。那么，在乡镇，这是不是就意味着发展民主不再需要依靠人大了呢？答案应该是否定的。第一，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，依法治国、建设社会主义法治国家的基本要求之一，就是要加强和完善人民代表大会制度。世界各国的实践也表明，代议制是公民参与政治生活最为有效的民主形式之一。第二，乡镇人大的作用发挥不大，不是没有职权，而是这些职权尚未完全落实，处于“僵滞”状态，通过体制改革将其激活以后，完全可以成为改革的动力资源，从而推动乡镇民主的发展。第三，直选以后，“在未定明各级政权与政府单位的互相监督责任前，挟有民意的乡镇长有能力比较容易地压倒冲突中的对手，造成其职权的恶性膨胀。”[7]为防止乡镇长“挟民意而自重”，导致乡镇政权结构的失衡，需要制度化的制约机制。而针对乡镇长选举有可能成为黑金政治、地方派系及宗族势力的温床的问题，也有必要对其进行监督制约。第四，近年来，从中央到地方都不同程度地加强了人大建设，人大对各级政府及司法机关的监督力度明显加大，人大代表的自主性在提高，备受與

论关注的“姚立法”事件、“沈阳市中级人民法院报告未获通过”事件及“湖南娄底市人大常委会主任落选人大代表”事件都表明人大在我国民主政治生活中的作用在增强，这种良好的态势对于乡镇人大来说，无疑是一种激励。

综上所述，为充分利用现有体制下的存量资源，同时将可能付出的成本降到最低的限度，乡镇长直选应当采取“增量民主”的方式，通过充分发挥乡镇人大的作用，积极稳妥地推进乡镇民主进程。当然，前提是乡镇人大必须实现自身的角色转化，主动调适与乡镇政府的关系。结合各地的实践，本文提出如下建议：

第一，改革并完善乡镇人大代表选举制度，保证具有参政议政热情和参政议政能力的公民进入人大代表队伍，这是提升人大权威的关键。应本着公平、公正的原则，完善选举程序，实行竞争性选举和差额选举，杜绝贿选的发生。

第二，在规模较小的乡镇可以考虑实行海选，乡镇政府正职由乡镇全体选民直接选举产生，副职由正职提名经人大批准任命，这样安排既可以减少选举的成本，又可以理顺正职与副职的关系。在规模较大的乡镇，则可以考虑实行“有限的乡镇长直选制”，全体选民直接或经过预选，选举产生乡镇长正式候选人，交由人大进行差额选举。这样安排既可以避免人大选举形式化，又可以避免人大同选民意愿发生冲突。湖北省京山县杨集镇“海推直选”镇长、镇党委书记候选人的试验对此进行了有益探索[8]。

第三，在重大事项决定权上，要建立乡镇人大的日常决策程序和决策机制，可以考虑延长乡镇人大的会期，将乡镇人大主席团变为乡镇人大的日常办事机构或常设机构。加强对乡镇财政运作及资金使用情况的监控，乡镇政府预决算应由人大会议审议通过，以避免短期兑现诺言的行为。在监督权上，要建立政务公开、定期述职、评议考核和弹劾罢免制度。李凡曾就此提出过7点设想，包括乡镇长的施政纲领应由人大通过、乡镇长必须服从人大代表通过的政策议案、人大有权对乡镇长的不当行为进行弹劾和罢免等[9]，其中有一些已在步云乡得到了实施，取得了良好的效果。

第四，乡镇政府同乡镇人大都是由全体选民直接选举产生的，从法理上讲并不存在谁一定要服从谁的问题，双方一旦发生争执，谁掌握“最后决胜权”相当关键，但目前还缺乏相应的制度安排。因此，有必要建立争端裁决机制，以解决直选乡镇政府同乡镇人大可能发生的冲突。首先，应当赋予双方各自拥有足以制约对方的权力，使双方能够平等地进行对抗，一般性的冲突可以借助这种制衡机制来化解。其次，如果冲突以现有的制衡机制解决不了，可以考虑实行全民公决，由全体选民来做出裁决。在人口规模、地域范围相对较小的乡镇，实行这样一种方式应该说是可行的。当然，全民公决是一种相当严肃的政治行为，在操作过程中必须慎重，对付诸全民公决的事项应进行严格的界定，对全民公决的程序也应进行科学的安排。鉴于中国共产党目前的执政党地位，全民公决由其居中掌控较为合适，这也体现了中国共产党在基层执政方式和领导方式的转变。

以上是我们关于乡镇长直选以后乡镇人大与政府关系重新调适的一些初步的看法。当然，要彻底地解决乡镇长直选以后乡镇人大与政府关系的“断层”问题，除了要加快乡镇体

制本身的改革以外，还需要一系列相关领域配套改革的支持，如实行党内民主、转变“压力型体制”等。只有这样，以乡镇长直选为前导的乡镇民主进程才会不断持续下去，并向更高层次的民主发展。

注释：

[1]贺雪峰、项继权：《乡村治理中的公共权力：湖北荆门农村调查后的思考》，载《给农民让权：直选的回声》，刘亚伟编，西北大学出版社 2002 年版，第 89 页。

[2]李凡主编：《中国基层民主发展报告 2000～2001》，东方出版社 2002 年版，第 436 页。

[3]黄卫平、邹树彬主编：《乡镇长选举方式改革：案例研究》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 186 页。

[4]史卫民：《公选与直选：乡镇人大选举制度研究》，中国社会科学出版社 2000 年版，第 465 页。

[5]谭晓秋：《诺言就是“债务”》，载《中国改革》2002 年第 1 期。

[6]余勇：《直选乡长不辱使命，全乡 70% 村民进小康》，载《华西都市报》2002 年 11 月 25 日。

[7]沈旭晖：《乡镇长直接选举可能引发的“基层断层现象”探析》，载《给农民让权：直选的回声》，刘亚伟编，西北大学出版社 2002 年版，第 169 页。

[8]邓科：《杨集镇试验：“海推直选”书记镇长候选人》，载《南方周末》2002 年 9 月 19 日。

[9]李凡、寿慧生、肖立辉著：《创新与发展——乡镇长选举制度改革》，东方出版社 2000 年 11 月版，第 228～229 页。

（作者单位：深圳大学管理学院）