

# 从组织法的修改看乡镇长 选举制度的变迁

张红旗

**【提要】**根据对历次组织法关于乡镇长选举的相关规定的比较研究,可以观察到乡镇长选举制度的变化趋势。关于乡镇长任期、乡镇长候选人提名、乡镇长候选人差额、乡镇人民代表大会的组织与乡镇长的选举方式、对乡镇长的罢免与乡镇长辞职等六个方面,都显示出组织法在乡镇长选举方面取得的进展,选举制度越来越走向公开、公正,社会主义民主越来越落在实处。今后尚需在候选人的差额、资质、有序竞选等方面取得进展。

**【关键词】**组织法 乡长 镇长 选举

〔中图分类号〕D921.2 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2009)04-0013-06

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,简称组织法,是关于我国地方各级人大和政府制度建设的一部基本法律。1954年,第一届全国人民代表大会第一次会议制订了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》,简称“人民委员会组织法”,其中关于乡镇人民委员会(乡镇政府。笔者注)的部分,规定了乡镇人民委员会的职责、任期、组成人员等。这是新中国第一部组织法,也是研究新中国乡镇长选举制度的重要法律之一。1979年,五届人大二次会议颁布了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,简称“1979年组织法”。为叙述方便,本文将某年通过的组织法简称为“某年组织法”。组织法自1979年被重新修订,又于1982年、1986年、1995年、2004年,先后四次修改。从组织法的修改内容可以清晰地把握

乡镇长选举制度的变化脉络,可以分析相关规定的积极意义或不足之处,可以展望今后乡镇长选举制度的发展趋势,提出对组织法的修改意见。

## 乡镇长任期的变化

1954年人民委员会组织法第二十六条规定:“省人民委员会每届任期四年。直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民委员会每届任期两年。”<sup>①</sup>1979年组织法第三十四条规定:“省、自治区、直辖市的人民政府每届任期五年。自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府每届任期三年,人民公社管理委员会、镇

<sup>①</sup> 凡涉及1954年人民委员会组织法的内容,均引自《人民代表大会工作全书(1949—1998)》,中国法制出版社1999年版,第236~239页。

人民政府每届任期两年。”<sup>①</sup> 1982年组织法改人民公社为乡，相应的人民公社管理委员会改为乡政府；第三十四条规定：“县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民政府每届任期三年。”<sup>②</sup> 1986年组织法对县乡两级政府的任期规定没有改变。1995年组织法第五十八条规定：“省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府每届任期五年，乡、民族乡、镇的人民政府每届任期三年。”<sup>③</sup> 2004年组织法第五十八条规定：“地方各级人民政府每届任期五年。”<sup>④</sup>

组织法对乡镇长任期规定的变化呈现两个显著特点：一是乡镇长任期逐渐加长。自建国初期至1982年的三十多年间，乡镇长的任期都是两年；1982年组织法将乡镇长任期改为三年；2004年组织法将乡镇长任期改为五年。二是乡镇长的任期与上级政府首长的任期逐渐一致。1982年以前，县乡两级政府的任期一直不同；自1982年至1995年，县乡两级政府的任期都是三年；1995年起县政府任期五年，乡政府任期三年；自2004年起，各级地方政府的任期都是五年。

如果县、乡两级政府任期不同，县、乡政府的换届选举就无法同步进行。通过多年的工作实践和基层反映出的问题看，县、乡政府换届选举不同步有着诸多弊端：一是组织领导难。县、乡交叉换届，浪费人力、物力，影响工作。二是选民登记难。县、乡人大代表均由选民直接选举，频繁换届，工作量大；选民重复登记，有厌烦情绪，不利于选举。三是干部队伍不稳。乡、镇人大、政府任期三年，“干部一年看、二年干、三年换”，干部的短期行为问题突出，不利于乡、镇经济发展。四是经费难。县、乡人大政府换届选举要花费不少经费，各级人民代表大会和政府每届任期统一为五年，大大节约民主政治建设的经济成本，有利于综合协调县乡经济社会的发展规划和人事安排，有利于经济社会的发展，有利于地方政府的稳定，有利于进一步提高选民参选热情，切实抓好换届选举工作。

## 乡镇长候选人的提名

公民的选举权包括提名权、讨论协商权、投票选择权等方面的权利。提名推荐乡镇长候选人和确定乡镇长正式候选人，是人大代表行使选举权利的重要体现，是选举乡镇长的关键步骤，是决定乡镇长选举是否真正实现民主化的决定性因素之一。

1954年人民委员会组织法第二十三条规定：“地方各级人民委员会，即地方各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。”第十五条规定：“乡镇人民委员会的组成人员由本级人民代表大会代表联合提名或者单独提名。”虽然该部组织法规定了乡镇人民委员会由本级人民代表大会选举产生，乡镇人民委员会的组成人员由本级人民代表大会代表联合提名或者单独提名，但是，该法一是没有明确规定乡镇长候选人的资质条件；二是缺乏候选人的提名程序，如：代表提名的候选人经过何种程序才能列入候选名单；三是缺少对候选人的介绍的规定。代表对候选人不了解，选举的盲目性很大。但是，这毕竟是中国的第一部组织法，它让新中国第一次在全国范围内实现了乡镇人民代表大会和乡镇政府的民主选举，为以后的人代会和政府选举奠定了法律基础，意义非同寻常。

1979年组织法第十六条规定：“镇长、副镇长，人民公社管理委员会的组成人员，由本级人民代表大会主席团或者代表联合提名”。与1954年组织法相比，对镇长、副镇长、人民公

① 凡涉及1979年组织法的内容，均引自《人民代表大会工作全书（1949—1998）》，中国法制出版社1999年版，第252～256页。

② 凡涉及1982年组织法的内容，均引自《人民代表大会工作全书（1949—1998）》，中国法制出版社1999年版，第262～266页。

③ 凡涉及1995年组织法的内容，均引自《人民代表大会工作全书（1949—1998）》，中国法制出版社1999年版，第196～203页。

④ 凡涉及2004年组织法的内容，均引自《全国人民代表大会常务委员会公报》，2004（7），第646～652页。

社管理委员会组成人员的提名者增加了主席团，取消了代表个人可以提名候选人的规定，严格了提名限制，减少了乡镇长提名的随意性；同时，有关联合提名规定的模糊性仍然很大，比如，没有规定多少名代表联名有效，是两名以上还是十人以上代表联合提名有效？也没有规定提名的程序。

1982年组织法对候选人提名的规定没有变化。1986年的组织法第二十条规定：“乡长、副乡长，镇长、副镇长的人选由本级人民代表大会主席团或者十人以上代表联合提名。”<sup>①</sup>第四十九条规定：“民族乡的乡长由建立民族乡的少数民族公民担任。”规定了联合提名代表的人数下限，使联合提名规范性加强；增加了对民族乡乡长候选人资格的限定。1995年组织法第二十一条对候选人的提名人数规定作了补充：“主席团提名的候选人人数，每一代表与其他代表联合提名的候选人人数，均不得超过应选名额”。确定了等额提名差额选举的政策。第二十一条规定，不同选区或者选举单位选出的代表，可以酝酿联合提出乡镇长候选人，对于保障代表更好地行使联合提名候选人的民主权利具有重要意义。在此之前，有的地方选举，为了限制代表联合提名候选人，采取了种种限制办法，把代表联合酝酿候选人，说成是搞串联活动，甚至要追究责任。2004年组织法，对乡镇长候选人提名的规定没有变化。

## 乡镇长候选人差额的规定

1954年人民委员会组织法第二十五条规定：“乡镇人民委员会由乡镇人民代表大会选举乡长、镇长各一人，副乡长、副镇长各若干人和委员各若干人组成。乡、民族乡、镇人民委员会的名额三人至十三人。”但没有涉及是等额还是差额选举？而实际选举中往往实行的是等额选举。

1979年组织法第十六条规定：“镇长、副镇长，人民公社管理委员会的组成人员人选由本级人民代表大会主席团或者代表联合提名。候选人名额一般应多于应选名额。如果

所提候选人名额过多，可以进行预选，根据较多数意见，确定正式候选人名单。”与1954年人民委员会组织法相比，明确提出了“候选人名额一般应多于应选名额”，从法律上第一次明确了差额选举的原则，具有重大现实意义，但是没有规定差额多少，更没有规定被差额的是正职候选人还是副职候选人？一般应采取差额，什么条件下实行等额？是否在所有候选人中只要有一名差额就可以了？多于应选人数多少人为候选人名额过多，应该进行预选？预选应该在什么范围内进行？是投票还是由哪些人通过何种方式协商？根据多数人的意见确定正式候选人名单时，多数人是如何界定的？

1982年组织法第十六条规定：“选举可以采取候选人多于应选人数的办法；也可以经过预选产生候选人名单，然后进行选举”。这条规定更是充满了不确定性。“选举可以采取候选人多于应选人数的办法”；也就是相当于规定“可以采取候选人等于应选人数的办法”，因为这也是一种与该规定相同意思的表述。这条规定与1979年“候选人名额一般应多于应选名额”的规定相比，使等额选举更加常态化，是一种倒退。

1986年组织法第二十条规定：“乡长、镇长的候选人一般应多一人进行差额选举；如果提名的候选人只有一人，也可以进行等额选举。……副乡长、副镇长的候选人比应选人数多一至三人，……进行差额选举，如果提名的候选人超过上述差额，由主席团将全部候选人名单提交全体代表酝酿、讨论，根据较多数代表的意见，确定正式候选人名单。”这次组织法的修改，明确了乡镇正职候选人一般应多一人进行差额选举，也可以进行等额选举；“候选人一般应多一人”，而不是必须多一人；还有“如果提名的候选人只有一人，也可以等额选举”的规定，加上各级政府为了最大限度地实

<sup>①</sup> 凡涉及1986年组织法的内容，均引自《人民代表大会工作全书（1949—1998）》，中国法制出版社1999年版，第270~276页。

现上级选举意愿，也因为惰性而不愿增加不确定因素，遂使政府正职领导人的选举，绝大多数都成了走过场式的等额选举。规定副职候选人应比应选名额多一到三人，使乡镇领导副职的选举真正实现了差额，尽管差额的比例很小。组织法对候选人数超过规定差额时，应如何确定正式候选人，规定缺乏刚性。“如果提名的候选人数超过上述差额，由主席团将全部候选人名单提交全体代表酝酿、讨论，根据多数代表的意见确定候选人。”规定太笼统，如何酝酿？达到代表人数中的何种比例为多数，多数代表的意见由谁征求？如何征求？在集体酝酿过程中，代表本人的意愿是否会受到会议主持者的意见影响等因素的制约而不能表达自己的真实意愿？是否采取票决制？如果采用票决制，应该对投票选举如何组织？对以上问题都没有明确规定，易导致暗箱操作，引发腐败。1986年组织法第二十条规定：“补选乡长、副乡长，镇长、副镇长时候选人数可以多于应选人数，也可以同应选人数相等。选举的方式和程序由本级人民代表大会决定”。这个规定倾向于在进行乡镇长补选时实行等额选举。因为补选涉及的人数少，采用等额选举不会造成大的影响。1995年组织法、2004年组织法对乡镇长选举的差额规定没有变化。

差额选举是候选人数多于应选人数的一种选举制度，提供多个候选人供代表选择是选举的应有之意。实行差额选举一是使代表能够有选择的余地，便于代表进行比较，真正按照自己的意愿好中选优。二是为选举注入了竞争机制，便于优秀人才脱颖而出，有利于打破干部能上不能下和论资排辈的种种弊端。三是对干部提出了更高的要求，是一种激励和鞭策，有利于他们更好地发扬长处，克服缺点，树立全心全意为人民服务的思想。四是有利于推动干部管理部门改进工作，使之更加认真负责地选拔干部，加强对干部的教育、管理和监督，加强廉政和勤政建设。五是提高当选干部的公信力，增强党的执政合法性。总之，实行差额选举，对于充分发扬社会主义民主，发展社会主义民主政治具有重要意义。

## 乡镇人民代表大会的组织与选举方式

1954年人民委员会组织法第九条规定：“地方各级人民代表大会会议由本级人民委员会召集。”第十五条规定：“乡、民族乡、镇人民代表大会选举本级人民委员会组成人员，可以采用举手方式。”这样就形成由乡镇人民委员会（乡镇政府）召集并主持乡镇人民代表大会、选举的组织者与被选举者重叠、人民委员会的组成人员既是运动员又是裁判员的局面。由于常常是利用举手表决的方式选举本乡镇人民委员会的组成人员，在举手表决的情况下，代表不能表达自己的真实选举意愿，无论从法律的角度，还是从公正的角度看，选举的正当性受到影响。

1979年组织法关于乡镇人民代表大会会议的组织由第十条规定：“人民公社、镇的人民代表大会会议由人民公社管理委员会、镇人民政府召集。”第三十六条第二款规定：“人民公社管理委员会、镇人民政府领导本级人民代表大会代表的选举。”新增投票选举的条款，第十六条规定：“乡镇长选举采用无记名投票方式，代表对于确定的候选人，可以投赞成票，可以投反对票，可以另选其他任何选民，也可以弃权。”虽然人代会仍由本级政府组织，但新增无记名投票等一系列规定，使人大代表可以相对较真实地表达自己的选举意愿，选举的规范性、民主性、真实性有了很大的提高。但在具体选举实践中，往往要求代表在会场上写票，没有设立秘密写票间，也在一定程度上影响代表选举意愿的真实表达。

1982年组织法对乡镇人大的会议组织与乡镇长选举方式的规定没有变化。1986年组织法第十四条规定：“乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候选举主席团。由主席团主持会议，并负责召集下一级的本级人民代表大会会议”。这一规定使乡镇人民代表大会摆脱了代表的选举、会议的召集均由乡镇政府领导的尴尬局面，对实现人大会议的独立性具有重要意义。

1995年组织法第十四条规定：“乡、民族乡、镇的人民代表大会设主席，并可设副主席一人至二人。主席、副主席由本级人民代表大会从代表中选出，任期同本级人民代表大会每届任期相同。乡级人大闭会期间由人大主席、副主席负责处理本级人大的日常事务，联系人大代表。人大主席、副主席不得担任国家行政机关的职务。如果担任国家行政机关职务，必须辞去主席、副主席职务。”第十五条增加规定：“乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席为主席团成员。”第十七条：“乡级的人民政府领导人员，列席本级的人民代表大会会议。”这些规定，使乡镇人大摆脱了被乡镇政府主持的尴尬局面，乡镇人大的组织建设得到加强，乡镇人大的独立性得到提高，乡镇长在人大会议上无记名投票选出，乡镇人大作为乡镇最高权力机构的规定得到体现；乡镇长的选举也逐步从“确认型选举”向竞争型选举转变。

## 对乡镇长的罢免与乡镇长辞职

对不能正确履行职责的乡镇长提出罢免，接受因各种原因辞职的乡镇长的辞呈，是乡镇人民代表大会的重要职能之一，也是人大代表对乡镇长选举权的延伸。对不能履行职责的乡镇长的罢免，是一种重要的警示力量，是对乡镇长实行权力监督的有效手段。乡镇长辞职制度是乡镇长退出机制之一。健全对乡镇长的罢免与乡镇长的辞职制度，是乡镇长选举制度的有机组成部分。

1954年人民委员组织法第八条：“地方各级人民代表大会有权罢免本级人民委员会的组成人员和由它选出的人民法院院长。”表明乡镇人民代表大会有权罢免由它选出的乡镇长，但对在什么情况下应该罢免、如何罢免等，没有提及。1979年组织法第九条：“地方各级人民代表大会有权罢免本级人民政府的组成人员。”1986年组织法第二十一条：“乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候，主席团或者五分之一以上的代表联名，可以提出对乡长、副乡长，镇长、副镇长的罢免案，由主

席团提请大会审议。”申明了提出罢免的主体为乡镇人民代表大会主席团或者五分之一以上的联名代表，增加了提出罢免案的操作程序。1995年组织法增加了被罢免人员的申诉权利及相关规定，第二十六条：“罢免案应当写明罢免理由。被提出罢免的人员有权在主席团会议或者大会全体会议上提出申辩意见，或者书面提出申辩意见。在主席团会议上提出的申辩意见或者书面提出的申辩意见，由主席团印发会议”。第二十七条对乡镇长的辞职作出规定：“乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席，乡长、副乡长，镇长、副镇长，可以向本级人民代表大会提出辞职，由大会决定是否接受辞职。”

完整的选举必然是包含了候选人的提名、候选人的差额选举、秘密无记名投票、对不称职人员的罢免、接受辞职等环节的完整链条。从1954年人民委员会组织法到2004年的组织法，有关乡镇长选举的各项规定日益规范化：乡镇长的任期逐渐加长，并且与上级政府首长的任期逐渐一致；候选人的提名越来越规范，候选人提名条件的提高，有利于增强候选人的公信力，减少提名的随意性；乡镇长选举由等额向差额转变，副职选举真正实现了差额，差额的数量越来越大，竞争性越来越强；选举方式由举手表决过渡到无记名投票表决，并且代表可以投赞成票、反对票，可以另选他人，代表的选举意愿得到真正体现；对乡镇长的罢免程序日益规范，对罢免需说明理由和允许被罢免人进行申述的规定，有利于减少罢免案的失误，增强对乡镇长的监督。

组织法的数次修改，取得了很大成绩，显示出组织法在乡镇长选举方面取得的进展，选举制度越来越走向公开、公正，社会主义民主越来越落在实处。但也存在不少明显不足：一是对乡镇正职领导候选人差额的规定缺乏刚性，等额选举的现象较为普遍；二是缺少候选人资质的相关规定，候选人提名较为盲目；三是缺乏候选人之间有序的竞选规定，候选人没有机会表达，代表也因此不能够真正了解候选人的素质和施政能力，选举主要体现上级部门

的人事任免意愿，“确认型”选举的现象明显。今后组织法的修改应在增加候选人人数、加强候选人的宣传、增加候选人之间光明正大的竞争，实现真正的竞争性选举方面下功夫。

本文作者：中共中央党校政治学专业2007级博士研究生，山东财政学院教师  
责任编辑：赵俊

## Changes of the Electoral System concerning Electing Heads of Villages and Towns from the Perspective of Amendments of Organic Law

Zhang Hongqi

**Abstract:** A comparison of a serial of the amendments of Organic Law shows a tendency of some changes of the electoral rules of the heads of villages and towns. This tendency is characterized by the following six aspects: the term of office, the nomination of the candidates of heads, difference election, the organization of the people's congress of villages and towns, the procedures of the election and the removal and resignation of heads, all these indicate much progress in electoral system. The socialistic democracy is becoming more and more concrete since the electoral rules have been open and just. It is suggested that more improvement is needed in election difference, qualification and ordered campaign.

**Key words:** Organic Law; heads of villages; heads of towns; election

### 观点选萃

## 新时期我国治安志愿者法律关系模式研究

左袖阳

北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所助理研究员、法学博士左袖阳撰文指出：

治安志愿者是实现新时期社会治安群防群治方针的重要力量。最典型的实例就是奥运治安志愿者在维护奥运期间社会安全稳定的工作中所发挥的积极作用——数十万的奥运治安志愿者筑成了平安奥运的“钢铁长城”，实现了“大事不出、小事减少、管理严格、秩序良好”的平安奥运目标。我国治安志愿者事业正处于发展的关键时期，伴随着社会主义市场经济建设的深入以及社会转型期经济社会的深刻变化，传统群防群治队伍在社会治安参与工作中已经表现出一些不相适应的弊端。而作为近年来被证明是有较大发展前景的治安志愿者，则成为学界关注的焦点。

治安志愿者，顾名思义就是从事治安工作的志愿者，这个概念包括“治安”与“志愿者”两个基本元素。从种属关系上来看，“志愿者”与“治安志愿者”应属上下位概念关系。目前国内学界对治安志愿者的法律关系模式尚缺乏必要的分析，对志愿者这个上位概念的法律关系模式，有学者认为是一种合同法律关系；有学者在对志愿者的特殊类型奥运志愿者的法律关系分析的基础上，认为奥运志愿者与组织者之间是一种帮工合同关系；国外学者对治安志愿者（police volunteer，或称警务志愿者）的法律关系模式有所涉及，他们认为二者之间是合同法律关系。治安志愿者事业要实现健康可持续发展，就必须实现志愿者活动的制度化、规范化，前提是必须理顺治安志愿者的法律关系，采取科学的法律关系模式来合理地确立主体之间的权利义务关系。行政指导型与合同关系型是构建治安志愿者法律关系的两种主要模式。我国治安志愿者法律关系的模式，在前奥运时期主要采用了行政指导型，奥运期间则引入了合同关系型。后奥运时期，在治安志愿者法律关系模式的选择上，从治安志愿者事业可持续发展的目标出发，应采用“复合型法律关系”模式，即在行政主体与志愿者协会之间建立行政指导关系，而在志愿者协会与治安志愿者之间建立合同法律关系的模式。

（赵俊 摘编）