

論述	大陸現況	法令天地	全民國防	資通安全	科技新知	健康生活	生態保育	文與藝	傳播・溝通・新視野	其他
----	------	------	------	------	------	------	------	-----	-----------	----

對中共而言，選舉是在改善一般性的治理問題，並非改變政府統治的權力結構。

中國大陸選舉體制面面觀

◎ 黃秋龍

壹、前言

中國大陸出現各類不同的選舉，既有一定之地方特性，也存在著中共威權統治的特殊政治考量；它不同於西方選舉所認知的價值體系，也與吾人之選舉經驗有所差異。

貳、中國大陸選舉體制形成與發展

中國大陸在1978年實行改革開放政策之前，農村仍係公有制、集體生產，其中人民公社更是政權機關、經濟組織與社會基層的複合體。實施改革開放政策之後，傳統體制難以因應新興的社會治安、社會福利、土地管理、農民遷徙等問題。因此，在1980年底，廣西部分農村率先自發組建村民委員會（簡稱村委會），協助鄉鎮政府處理新興問題；經中共中央認可、推廣，於1987年訂定《村民委員會組織法》（試行），從而使村委會成為基層農村群眾自治性組織，並為村委會選舉提供法源依據，進而影響到城市社區居民委員會、鄉鎮黨委公推直選、黨內選舉，以及象徵立法與權力機關的各級人民代表大會代表選舉，甚至其他形式的工會、業主委員會等選舉。

中國大陸選舉體制形成與發展，主要包括三個面向：一是選舉具有廣泛性，採取試點先行再推廣、逐步擴大選舉範圍與放寬選民資格；二是出現競爭性，展現在候選人提名方式，採取選舉差額比例；三是追求公平性，對候選人資格、投票規範設定公平性要求。村委會選舉中以「海選」為典型，即以全體具有選舉權之村民無記名投票提名初步候選人，再經一輪「預選」確定候選人，最後才進行正式選舉，其過程凡有選舉權之村民都可能成為候選人，因如同大海撈針而顧名思義稱「海選」；「預選」則以村民代表會議成員，投票決定正式候選人。另一方面，由於實務上經常出現具有普選實力的村委會幹部，與既有的黨支部書記產生權力衝突，於是改採「兩票制」；先由村民投票推薦黨支部候選人，再由黨員代表大會投票產生黨支部成員，從而使得黨支部書記更具民意基礎，甚至同時當選村委會主任。

城市社區居民委員會（簡稱居委會）選舉相對於村委會選舉，就顯得較為滯後，直到90年代末期，青島市才正式開起中大型城市居委會選舉的風氣。即使居委會選舉的競選行為，已擴大到公開演講、見面會、牆報、廣播、社區網路等多種形式，並規範了公開唱票、當場公布選舉結果等具體程序；然而，在制度規範、選舉方法、操作技術、競爭程度與選民參與程度等總體水準上，並未超過村委會選舉。一方面，是因為村委會選舉已具有一定的制度規模，居委會選舉則還在試點起步摸索階段；再者，1990年頒布的《城市居民委員會組織法》，僅規範居委會為基層自治組織，處理環境衛生、綠化、治安等社區管理問題，卻未對居委會直接選舉進行細緻的規範，從而使得個人具有被選舉權之外，城市既有的單位制、街坊關係，甚至家庭、社區，也都可以提名候選人。

1998年5月四川省眉山市南城鄉首開鄉長、副鄉長候選人不再由鄉人民代表大會提名，改採個人自薦、選民、黨組織推薦之「公推公選」方式，成為鄉鎮長直接選舉之先河。「公推公選」係將組織提拔幹部之傳統，改為幹部自願報名，通過增加之考試程序與答辯、民主推薦投票程序，使過程更為透明、提高競爭性，擴大民眾認同支持。此固然可視為較開明的幹部選拔方式，但「公推直選」則進一步將候選人推薦擴大到黨組織外，涵蓋黨外幹部與群眾；而面試、答辯，則改採黨員代表大會或黨代會書面選舉。因此，儘管出現「兩票推選」、「海推直選」、「兩推一選」等各類不同形式的選舉模式，其實都不離「推」（初步候選人推薦）與「選」（正式候選人之選舉）兩者之變化、試點。

鄉鎮長直接選舉曾出現停滯現象，直到2002年中共召開黨第16屆全國代表大會，「黨內民主是黨的生命」成為政策路線，鄉鎮長直接選舉乃頓時成為地方黨部與政府改革創新之亮點。識者對於推動鄉鎮長直接選舉之動力，固然有來自中共中央為加強執政權威、防制地方官員貪腐、增加地方對中央向心力、幹部追求政績以利升遷、處理鄉鎮新興治理難題等諸多不同解釋，其實還仍是村委會選舉的擴溢效應（Spillover effect），亦即係由村委會選舉在選舉辦法、農民參與意識等領域擴溢出來的新領域。

攸關中共執政權威者，除了鄉鎮長治權機關選舉，還包括各級人民代表大會（簡稱人代會）代表政權機關選舉。各級人代會不僅只是立法機關，制定法律或地方法規，同時也是政權機關，選舉、產生、監督同級「一府兩院」（人民政府、人民檢察院、人民法院），審查批准同級政府之財政預、決算，討論轄區重大事項等。所以，人代會選舉既指自身代表選舉，也包括人代會選舉同級「一府兩院」領導幹部之選舉。差別在於縣級以下人代會採選民直接選舉，除此之外均係間接選舉。1979年新頒《選舉法》，1980年底全大陸2,760個縣級單位人代會，有2,755個採取直接選舉，創下空前的歷史紀錄。《選舉法》歷經修訂，顯示中共有意識地主導人代會選舉，直到1987年湖北省潛江市教師姚立法自行參選，大陸才首度出現公民自主競選人大代表個案。固然「組織安排」人大代表之潛規則，因此得以逐步打破，然而代表候選人一般都經過多輪「組織醞釀」，在職業、性別、年齡、文化、民族等多方面進行考慮、篩選。所以，人代會選舉實際上也可視為中共「以黨領政」、「黨管幹部」的人事任命與調配。自主競選人大代表，雖然並非各級黨政幹部所能主導，但也不同於一般群眾自發的村委會選舉，自主競選的動力是來自體制外的社會菁英，主要在試圖激發自主性的民主參與政治行動。

參、中國大陸選舉體制難題

中國大陸存在著各類不同的選舉，但其等經驗幾乎都與村委會選舉具有一定的關聯性，而且對應著中國大陸特有的改革開放經驗模式，也就是先由地方依據實際需要發展出來，之後發現對中共改善社會治理、貪腐問題與幹部甄拔等有一定成效，再經中央認可准許後才得以推廣。所以，中國大陸要建立標準完善的選舉體制，不僅存在著許多經驗模式的差異，而且對中共而言，選舉是在改善一般性的治理（Governance）問題，並非改變政府的

統治（Government）權力結構。

從而，中共已經多方宣示、強調，大陸不會選擇西方的民主政治體制與選舉模式，中共黨政體制是採取自我監督、完善的社會主義民主政治途徑，選舉只是黨內民主改革的手段之一。從2007年中共召開黨第17屆全國代表大會，將基層選舉視為「發展社會主義民主政治的基礎性工程」，就可以說明為什麼中共看待選舉，是從有利於鞏固黨的權威為出發點，與世界認知的民主、人權普世價值，以及吾人的選舉經驗，是存在著明顯差異。

大陸的選舉固然轟轟烈烈地展開，即使已在設法解決誰來治理的問題，卻仍無法充分應對如何治理的難題。正因為如此，大陸地方的各類治理、「村官」（村委會或黨支部遴選之幹部）貪腐、黨幹群衝突等群體事件仍然層出不窮。其衝突經常涉及收支、財產、債務等財務問題；經濟建設、興辦公益福利、農民負擔比例等自治事項；計劃生育、宅基地審批、土地徵用、救災、救濟物資款項等政務因素。凡此，村務公開問題並未因村委會選舉而徹底解決。

居委會選舉則面臨另一種參與層次之難題，因為參與該選舉者多係社區老人、失業者和對社區有依賴者，參與之動機顯得被動，其等熱情甚至是被動員的慣性反應。從而，一般年輕世代、高學歷、素質佳之社區居民，不僅缺乏參與意願，與居委會也幾乎不相往來，居委會自治事務與這些居民缺乏連結的紐帶關係。至於，人代會選舉之參與者，多係具有較高教育背景、政治素質者，包括私營企業主、白領階層、外企技師、教師學生、律師、自由業、知名人士等，固然有助於提升大陸參政權的水準，但與一般社區居民，還是存在著距離感，即使當選人大代表，也未必是因為取得多數或廣泛支持而當選。正因為參與程度低落與效能感偏低，導致人代會選舉更容易被政治手段操控，不僅可以為照顧特定候選人而任意改劃選區，從而無法與選民分布情形真實結合，甚至流於形式主義，代表成為政治酬庸，也未必能適才適所，導致權錢交易的貪腐問題。

顯然，體制上的難題，不僅暴露出大陸代議政治的本質與困境，而且也凸顯選舉體制的難題。例如，差額選舉經常演變成「陪選」，「陪選」者基本上不會對黨之內定人選構成威脅；投開驗票搞黑箱，選舉過於頻繁如同走過場，選了也是白選。再者，基層選舉因為宗派關係，不僅會因而產生衝突，各式賄選、綁樁行為亦屢見不鮮。同時，大陸仍缺乏選舉監察與申訴程序，而且選舉訴訟審理過程曠日廢時，未能充分發揮審判機關匡正社會法治觀念之積極功能。在罷免權行使上也窒礙難行，因為即使罷免案經村、居民大會通過後，最終罷免結果又需經各級政府認可，在村、居委會與政府領導存在著權力與利害關係下，罷免案也就很難產生作用。

肆、結論

大陸的選舉主要是在改善一般性的社會治理問題，並非旨在改變政府統治的權力結構，適用西方民主政治體制與選舉模式。雖然，中共避免因為選舉而觸動實質的民主議題，然而在選舉過程與選民參與效能感等形式以及程序正義上，仍存在待克服之難題。

（作者是國防大學榮譽講座、元智大學社會暨政策科學系兼任助理教授）

▲Top

論述	大陸現況	法今天地	全民國防	資通安全	科技新知	健康生活	生態保育	文與藝	傳播・溝通・新視野	其他
----	------	------	------	------	------	------	------	-----	-----------	----

義烏是一個謎？人們紛紛發問！為什麼這個小城的經濟發展如此迅速？

貨郎的故鄉－全球最大的小商品市場

◎吳天仁

義烏位於大陸浙江省中部金華市，浙贛鐵路交會處，東、南、北三面群山環抱，南北長58.15公里，東西寬44.41公里，總面積1,105平方公里。義烏多丘陵與山坡地，資源匱乏；歷史發展源自於秦朝時設置烏傷縣，唐代改設義烏縣，至1988年改為義烏市。居民普遍刻苦勤奮、堅忍不懈，大多外出經商或從軍，皆有成就；明朝抗倭名將戚繼光的戚家軍4,000人，幾乎皆來自義烏，與倭寇交戰數百次未嘗敗績。唐詩人駱賓王、歷史學家吳?, 以及臺灣的前國防部長蔣仲苓、立委丁守中，新北市市長朱立倫、歌星王力宏等都是義烏人。

1960年代，義烏人為謀生計開始以紅糖薑餅到外鄉，換取雞毛、破布、牙膏皮等，帶回家後加工製成雞毛簪子、鍵子，以及一些日用品；然後再肩挑著貨郎擔，一手拿著撥浪鼓發出聲響，到各地招攬生意。隨著經濟逐漸富裕，家庭加工漸漸擴展到製作衣服配件如鈕扣、拉鍊等小商品；不到20年，1982年義烏就創立了中國第一個小商品城，歷經數次搬遷和擴建後，目前營業面積約為四百多萬平方公尺，6.2萬個商位，經營16大項4,202種類一百七十多萬種低單價微利商品，如果在每一個商位停留1分鐘，按每日8小時計算，至少也要近二個月才能才能逛完。目前國外企業在義烏成立辦事處的有2,784家，世界大小百貨公司、商場及批發商，甚至聯合國難民署，都在此設有採購中心。臺商在義烏約有二千人，八十多個展位，經營餐飲服務的有三十多家。

據了解，每天至少有二十多萬人在小商品城裡採購觀光；早上商城開門前，還有英文教師拿麥克風免費教授英文會話，讓店員學習如何接待國外客人。目前義烏全市有設籍戶口80萬人，流動人口123萬人。2009年金融海嘯，業績並不受影響反而逆勢成長，因為經濟越不好的時候，越需要廉價商品。2002年5月在上海證交所掛牌的「小商品城公司」，上市8年以來，總市值從24億元成長至250億元，而不斷擴建的商城、國際展覽館，以及絡繹不絕的客商，都成為該公司營運不斷成長的來源。世界杯足球賽前不少國際買家，紛紛到此採購球賽的相關用品，如哨子、假髮、各類誇張的太陽眼鏡、帽子、螢光棒、保險套、各國國旗，以及最出風頭的塑膠喇叭（巫巫茲拉），都成為搶手商品。去（2010）年上海世博會5月開幕後，轉來義烏的客人更是蜂擁而至，特色手鍊、掛件、臉譜等具有中國特色的商品，成了買家的最愛。

義烏人最驕傲的是「義烏之最—17項」：全國最大的內陸港年出口標準裝箱40萬支、全世界擁有商品種類和數量最多的城市、2005年中國大陸最佳商業城市、全國現金流量最大的縣級市、全國第一個設立海關的縣級市、全國第一個進行水權交易的城市（向鄰市東陽花2億買水權）、全國最現代化智慧型火車站、全國外商入駐最多的城市、全國縣級最大的航空港、遠東最先進的戰鬥機場、全國唯一可以辦理外籍商人簽證的縣級市、全國唯一可以對外籍居民有終審權的縣級市、全國第一個開辦涉外招生辦學的縣級市、全國唯一可以讓外國人參加市民代表大會的城市、中東地區在中國大陸的貿易交易地、浙江最晚完全開發完成的商業城市，以及全國最先進入汽車時代的城市等17項。

義烏是一個謎，引起全中國的關注，人們紛紛發問：為什麼這個小城的經濟發展如此迅速？為什麼這一個有「小小聯合國」之稱的移民城市，社會如此和諧穩定？謎底只有「創新」兩個字。義烏人有著群體創新的氣質，把握住了發展的機遇。不同的年代，不同的人，進行不同的創業，但抓住的確是適合自己發展，適合這座城市發展的機遇。這座移民城市，不論是外省來的、外國來的，都在這座城市進行了很好的融合；這座城市獨有的氣質在改變他們，同時他們也在改變這座城市。另一個重要的因素是地方政府對義烏今後如何走，不憑直覺和個人判斷，而是請專家來論證，透過科學與專業的判斷，所作出的決定，造就義烏的成功發展。義烏不可複製，但它的經驗故事卻是可以學習。

大陸正處於高速發展的階段，在市場規模與發展潛力上都比臺灣強，對我們而言是一個警訊。大陸的經濟能在短短二十餘年內超日趕美，除了改革開放政策正確外，全民拼經濟，不論個人企業、村辦企業、鄉鎮辦企業、縣辦企業都努力賺錢，地方政府也能從旁全力指導配合，共同為目標奮鬥，發展自有其相乘的效果。

反觀同時期我們近乎保守鎖國的政策，虛耗空轉好多年，眼見機會一天天地消失，令有識之士心急。現在的政府好不容易促成定位經濟活動的ECFA簽署，還是有些人要用政治角度來解讀，讓利太少喊吃虧，不行！讓利太多疑有詐，也不行！如果政府熱心輔導經濟，可能就被冠以圖利的帽子，讓政府有關部門想全力配合民間拓展商機的努力受到箝制。因此，當前最重要的是，臺灣要積極利用既有的優勢，以簽署ECFA的機會，繼續與WTO成員簽訂FTI，消弭貿易障礙，降低關稅，減少臺灣被邊緣化的疑慮，強化經濟成長與繁榮。希望能利用這黃金10年朝野團結，上下一致努力拼經濟，雖說難以迎頭趕上對岸，但能夠互補而並駕齊驅應是指日可待。