

你现在位  
置: 首页>>  
[学术与争鸣](#)  
>>[学人文集](#)

## 乡镇人大任期为何延长

赵晓力

【我要评论】  
【该文章阅读量: 96】  
【字号: 大 中 小】

2004年修宪,比前三次修宪涉及的内容更加丰富,意识形态色彩的内容之外,还有几条涉及具体制度。不过,这几条虽然不甚引人注目,却可能预示着我国宪政的未来发展,有必要提出来讨论。

比如,此次修宪延长了乡镇人大任期,统一规定“地方各级人民代表大会每届任期五年”,此前,1993年修改过的宪法第98条规定“省、直辖市、县、市、市辖区的人民代表大会每届任期五年。乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期三年。”由于乡镇长由乡镇人大间接选举产生,则此次修宪也意味着乡镇长任期由三年改为五年。

王兆国在宪法修正案草案的说明中对此做了解释:“宪法修正案草案把乡、镇人大的任期由三年改为五年。这样,各级人大任期一致,有利于协调各级经济社会发展规划、计划和人事安排。”(新华社北京3月8日电,“十届全国人大二次会议举行第三次全体会议”)

细细品味,乡镇人大和乡镇长任期变化,在修宪者看来,主要还不是“延长”,而是“一致。”即各级人大任期一致。也就是说,任期延长只是手段,任期一致才是目的。所以,这次修宪在乡镇政权任期问题上,采取的是“向上看齐”的做法。

纵观建国后人大和政府任期的变化,人大的法定任期一直在逐渐延长

1954年宪法规定,全国、省人大每届任期四年。直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇人大每届任期两年。

1975年宪法规定,全国、省、直辖市的人大每届任期五年。地区、市、县的人大每届任期三年。农村人民公社、镇的人大每届任期两年。

1978年宪法规定,全国、省、直辖市的人大每届任期五年。县、市、市辖区的人大每届任期三年。人民公社、镇的人大每届任期两年。

1982年宪法规定,省、直辖市、设区的市的人大每届任期五年。县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人大每届任期三年。

1993年修宪规定,全国、省、直辖市、县、市、市辖区的人大每届任期五年。乡、民族乡、镇的人大每届任期三年。

2004年修宪,全国和地方各级人大每届任期都是五年。



可以看出,到2004年,各级人大的法定任期,比1954年时都延长了。但越是上级人大延长越早。全国人大的法定任期自1975年由四年变为五年,省、直辖市人大的任期分别由4年、2年同时变为5年,实际上和全国人大看齐。1982年,设区的市即地级市一级人大的任期向上看齐,变为5年。11年之后,1993年修宪,区县人大任期向上看齐,变为5年。再过11年,2004年,乡镇人大任期向上看齐,变为5年。

由于1979年《选举法》已经把直接选举由乡镇一级扩大到区县一级,82宪法似乎确定的是这样的局面,这就是直接选举的人大任期3年,间接选举的人大任期5年。

1993年修宪,打破了这个局面。区县人大任期向上看齐,变为5年。这似乎也可以由选举法得到解释:区县人大本身虽然是直接选举产生,但由于它要间接选举上一级人大,如果任期不向上看齐,就会出现本届区县人大任期已满,但它选出的上一级人大还有两年才能届满,导致新一届区县人大与上级人大之间没有授权关系的情况。

如果以这个思路来理解2004年延长乡镇人大任期,似乎并不成立,直接选举产生的人大之间任期完全可以互相独立,乡镇人大由直接选举产生,不负责产生县级人大,为什么它的任期也要改为5年一届呢?

## 二

众所周知,稳定任期对稳定的政府至关重要。54宪法规定全国人大的任期为4年,75宪法改为5年,第一至五届全国人大的实际任期和法定任期都不吻合。一至三届人大的法定任期都是4年,但实际任期却分别是4年7个月、5年8个月和10年。四至五届人大法定任期都是5年,但实际任期分别是3年1个月、5年3个月。其中最长的的是三届人大(1964—1975),最短的是四届人大(1975—1978)。从六届人大(1983—1988)开始,七届人大(1988—1993)、八届人大(1993—1998)、九届人大(1998—2003)的实际任期都和法定任期吻合。经过20多年的实践,我国人大、政府和人民已经形成了稳定的任期意识。而稳定的任期意识对民主习惯的养成至关重要。

然而,这种任期意识只限于人大,而不包括人大选举产生的一府两院的官员。早在1988年,全国人大常委会办公厅研究室的调查就显示:黑龙江“乡长能任满3年的不到一半。四川省井研县有35个乡镇人民政府,1984年3月由乡(镇)人代会选出乡(镇)长35人,副乡(镇)长57人,仅仅一年多的时间,正副乡(镇)长变动累计39名,占正、副乡(镇)长总数约43.7%。”原因是“组织部门随意调动干部,使一些干部不能达到法定



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招  
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班  
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设  
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研  
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选  
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展  
项目实习生招募通知

任期，产生干部行为短期化的现象。”（《人民代表大会制度论丛（第一辑）》，页206）

乡镇长实际任期达不到法定任期的根源，在于“党管干部”的体制。党管干部是“委任制”——上级任免下级。“这样，地方人大选举过程在多数情况下实际上是对上级提名的党委组织部审查结果的认可过程。”（朱光磊，《当代中国政府过程》，页336）组织部门派来的干部组织部门当然可以调走，不管其任期是否完成。这就使得在人大任期制已经稳定下来的时候，人大选举产生的干部的任期却无法稳定。

上级人大任期不一致加剧了这一点。比如，从1993年开始，区县人大任期为5年，乡镇人大任期3年，这样，到1996年的时候，乡镇人大换届，乡镇长和副乡镇长也换届；但到1998年上级人大和政府换届以后，新组成的区县党政领导班子，非常有动力调整乡镇领导班子，因为那是上一届领导确定的，哪怕这时乡镇一级法定任期尚差一年才能届满；再过一年，1999年，又到乡镇人大政府法定换届时间，这时候，上级组织部门又可能委任新的人选。

党管干部的背后是政党政治的实际。在我国，人大产生的官员任期不稳定的根源，在于人大选举这个宪政形式，和党管干部这个政党政治的实质之间的不协调、不一致。人大任期向上看齐的过程，实际上是国家宪政周期迁就政党政治周期的过程。这个过程，直到2004年把从中央到地方所有人大和一府两院的任期都统一调整到5年，才告一段落，如果从1982年算起，这个宪政变迁共化了22年的时间。为什么是5年？5年正是中国共产党中央委员会的任期。1978年11届3中全会以后，中共中央全会的任期稳定下来，中央全会总是比全国人大提前一年开始，也提前一年结束，正好为全国人大“经济社会发展规划、计划和人事安排”提前做出准备。中共12届（1982—1987）、13届（1987—1992）、14届（1992—1997）、15届（1997—2002）、16届（2002—2007）中央全会，对应的正是六届、七届、八届、九届、十届全国人大。全国人大任期稳定、会期稳定的背后，是中央全会任期稳定、会期稳定。

现代政治的实质是民主政治，也是政党政治。只有稳定的政党政治，才可能有稳定的宪政。政党政治的原则是“下级服从上级”，而选举政治的原则则是“代表服从选民”。现代政治成功的关键，是这两个原则能够通过一定的政治法律过程结合起来，而不是用一个去反对另一个。用政党政治代替选举政治是专制，而排斥政党政治的选举政治则只能带来政治动荡。显然，正确的途径在于政党成为选举政党，通过动员全党参与选举这一“代表服从选民”的途径，贯彻“下级服从上级”的理念。这样看来，把任期调整得上下一致，可以说为政党政治与大众民主的对接准备了条件。

### 三

我国政府、法院、检察院由人大产生，人大任期延长，意味着一府两院的任期同时延长。2004年修宪表明，我国中央和地方政府的任期，现在一致变为5年。几个看得见的后果是：

第一，按照宪政原理，间接选举中如下级人大换届，上级人大也要换届，只有这样，才能保证人民主权在间接选举中的落实；按照政党政治原理，上级党委换届，下级党委也要换届，只有这样，全党才能和中央保持一致。如果上下级任期不一致，则下级必然人事变动频繁。人大任期向上看齐，的确“有利于协调各级经济社会发展规划、计划和人事安排。”

第二，乡镇人大也改为5年一届后，选举的次数减少，这固然有节省选举费用、稳定干部任期的好处，但也造成公民政治参与度的下降。比如一个选民从18岁到78岁，如果是三年一届的任期，他选择代表的机会是20次，如果是五年一届的任期，他的选择机会就变为12次。2004—2005年本来是1979年以后第9次乡镇人大换届选举的时间，现在也推迟到2006—2007年。任期延长的带来的政治参与度的下降，需要从其他途径得到补偿。

第三，任期一致使得中央和地方政府同时换届成为可能。同时换届，使得上级能够对下级的人事安排及时做出调整，保持政令上下畅通，当然同时也带来收紧地方民主空间的后果。82宪法确定中央和省同时换届、县和乡同时换届的时候，实际上是中央和省同时换届，县和乡同时换届。1993年后，中央、省、市、县四级政府同时换届，使得中央在理论上可以决定县一级的人事。这是否意味着，中央政府能够像清代一样，一直管到县级官员的任免呢？（瞿同祖，《清代地方政府》，页14）

然而，从1984年后，中共党管干部的政策已经从“下管两级”改为“下管一级”，这实际上对地方加大干部任用上的自主性因素创造了条件，比如中央只管到省部级，对地厅级主要领导只进行备案管理。“特别是‘下管一级’的政策与‘差额选举’的制度结合之后，地方、基层和群众对地方主要干部的任用，特别是对副职的任用和各权力机关组成人选的确定的实际影响明显增强。”（朱光磊，《当代中国政府过程》，页336）从下管两级到下管一级，也是政党政度给地方上留了较多的民主空间。所以，不研究政党政治，是无法理解中国宪政的实际运作的。

（作者系法学博士，北京大学法学院讲师）

1新华社北京3月8日电，“十届全国人大二次会议举行第三次全体会议”。

2蔡定剑、高国政、陈寒枫，“县乡人大和政府的任期问题探讨”，载全国人大常委会办公厅研究室，《人民代表大会制度论丛（第一辑）》，页206，北京：中国民主法制出版社，1992。

3朱光磊，《当代中国政府过程》，页336，天津：天津人民出版社，2002。

4瞿同祖，《清代地方政府》，页14，北京：法律出版社，2003。

5朱光磊，《当代中国政府过程》，页336，天津：天津人民出版社，2002。

· 2007年度十大改革新闻评选揭晓

· 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知

· 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

更多>>

## 相关链接

用户名:  密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

### ! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。