
1949 - 1952 年湖北省 农村选举制度的构建和影响探析

石武英

(复旦大学马克思主义学院, 上海 200433)

【摘要】 从1949年10月中华人民共和国成立至1952年土地改革的完成,是新解放区农村基层政权体系构建的时期。作为农村政权建设核心的基层选举制度在这一时期也构建起来,并且在与当时的政治生态环境、政权建设以及人民政治参与的互动关系中逐渐完备,农村选举制度的建立和运行对当时中共有效治理广大新解放区农村产生了重大影响。使中共有效地构建起在农民群体中的政治权威;它改变了长期以来农民对政治的冷漠心理,极大提高了广大农民参政议政的热情;它实现了基层干部队伍的优胜劣汰,大大改善了干群关系。

【关键词】 1949-1952年;湖北省;农村;选举制度

【中图分类号】 F321.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1003-8477(2016)10-0059-07

从1949年10月新中国成立至1952年土地改革的完成,是新解放区农村基层政权体系构建的时期。农村政权建设的核心是基层选举,选举是否成功,不仅对农村的稳定造成影响,而且也关系到中国共产党能否对新解放区农村成功进行各项社会改革。因而,“农村基层选举”在中共党史和中国当代政治史研究中是一个不可或缺的重要课题。新中国成立后,中国共产党选举制度的创建与发展,是一笔宝贵的政治财富。目前学术界对新中国选举制度的研究也出现了不少成果。^①但是,从新中国成立到1953年全国第一次基层普选正式开展之前的这一时间段,是中共选举制度研究的真空,目前为止,还没有学者进行深入研究和系统地梳理,不能不说是一种缺憾。笔者大量搜集了湖北省档案馆和当年报刊上有关选举活动的文献资料和报道,并阅读了国内外相关的理论著作,以此为基础对新中国成立之初湖北省农村选举制度的建立和运行进行深入研究和剖析。

1949—1952年,伴随着农村基层政权的构建,湖北省逐步建立起一套比较完备的农村选举制度。本文详细叙述了湖北省农村选举制度产生的历史背景、选举制度的创建、基本内容及其运行情况,充分论证了建国初期选举制度在建立、实施过程中,与政治生态环境的互动关系、与政权建设的互动关系以及与人民政治参与的互动关系,从这些互动关系中分析出它对当时中共有效治理新解放区农村社会所产生的重大影响。

作者简介: 石武英(1974—),女,复旦大学博士后研究人员,华中农业大学讲师。

基金项目: 中国博士后基金项目“1949-1956年新解放区农村干部队伍建设及其历史启示”(2015M570315)的阶段性研究成果。

¹ ①近20年来,研究新中国选举制度的专著和文章不断涌现。纵观这些学术专著和论文,大体上可以分为以下三种类型:第一,研究人大选举制度及相关理论,如都淦主编《人民代表大会选举制度研究》(四川人民出版社,1990);第二,介绍有关选举的基础知识及选举理论,如孙镁耀、刘书林主编《选举工作手册》(哈尔滨出版社,1989);第三,侧重研究当代中国基层选举及基层选举的实践,如白钢主编《选举与中国政治丛书》(北京:中国社会科学出版社,2001)。

一、选举制度与人民政权建设体系概述

选举实质上是实现民主的一种过程，人们通过选举活动，表达自己参政的一种愿望和行动，它是由主体、客体、目的、程序等一系列要素组成。所谓主体，就是从事选举活动的人；客体即是被推荐者或被选择者；目的是选举活动期望达到的目标；而程序是选举活动中所必须经历的一系列方法、步骤。选举制度的具体内容包括选举原则、选举程序、选举方法、选举组织、选举经费、确定选民和候选人资格、选票的计算等。在阶级社会里，选举制度是具有阶级性的，国家的性质决定选举制度的性质。

选举制度是政权建设的核心内容，人民民主的选举制度是在中国共产党的领导下创建并逐步完善的。因此，要研究新中国成立初期湖北省的选举制度，必须先了解当时人民政权的组织形式。人民政权的基本形式是人民代表会议，其表现形式在区、乡（村）为农民代表大会（以下简称农代会），而在县一级则为各界人民代表会议，这两种形式从解放一开始就是同时并存的，即基层农代会（刚刚解放时主要是村农代会）和县各界人民代表会议都分别在召开。

要深入研究湖北省的农村基层选举制度，必须先了解当时湖北省农村基层政权的构架。新中国成立初期湖北省农村基层政权实质上是共产党领导下的农民政权，在土地改革完成与群众充分发动以前，是农民（包括工人与贫苦知识分子在内）代表大会制政府，即农代会是基层政权的最高权力机关；在土地改革完成与群众充分发动之后，农民代表大会即转变为人民代表大会制政府。[1] (p8)由此可见，农代会只是过渡时期人民行使政权的机关。早在新民主主义革命时期，中共就有通过农民协会（以下简称农会）的形式组织和发动农民的探索与实践。新中国成立之初，由于土地革命与建立农村基层政权的需要，农会又一次在中共构建政治权威的目标体系中扮演重要的角色。湖北省在各级政权的构建蓝图中，就楔入了农会，它与各级农代会和各级人民政府形成三足鼎立的权力格局。它们相互之间的关系是：农代会为最高权力机关。农代会选举农会委员会与政府委员会。农会和政府委员会都要执行农代会的决议，农会委员会，均受上级农会与上级政府的领导。^{[1] (p14)}

人民政权建设的步骤是：自上而下建立人民政权，接着自下而上逐步实现人民政权建设民主化。因此，农代会与县各界人民代表会议制中的农民代表都是采取乡（村）、区、县三级自下而上的方式选举产生。二者同属于本文所探讨的“农村选举”的范畴。

选举制度作为政治制度的组成部分，也处于特定的政治生态环境之中，追求民主、平等是选举制度的目标价值取向，但这种目标价值取向的实现总是受到政治生态环境的影响。选举制度与政治生态环境之间的平衡永远处于变动之中，这种变动首先来自于政治生态环境系统，环境系统的变化要求建立与之相适应的选举制度，并根据需要做出相应调整，从而实现二者的平衡。因此，要深入了解和研究1949—1952年湖北省农村选举制度的构建和运行，必须深入分析当时农村社会的政治生态环境。而这三年湖北省农村社会的政治生态环境处于激烈的变动中，因而，选举制度也随之从无到有逐渐建立并完善。

二、建政之初湖北省农村社会的政治生态环境和选举状况

新中国成立初期，随着人民解放战争的结束，新解放区的政治生态环境发生了巨大变化，经过战争的冲击，广大新解放区的农村政治社会形势错综复杂，社会秩序不稳定，不仅旧政权尚未彻底改造，土匪、恶霸仍大量潜伏。而且人们对于中共的执行政策、意识形态等依然处于模糊状态。作为新解放区的湖北省，其农村社会的政治生态环境更是发生了剧烈的变动。随着1949年5月省委省政府的成立，虽然彻底摧毁了国民党上层政权（即省县区政府），在全省范围内中共取得了绝对的政治优势。但是，“敌人在农村还有残余力量，农村的下层政权，基本上还在为他们控制和掌控中，并结合特务武装、土匪，在农村中还保持了封建的统治。因此在目前农村还不完全是我们占优势。”有鉴于此，湖北今后的工作“主要是以半年至一年，深入农村，进行剿匪、反霸、支前；搞好财政，整顿组织”。^{[2] (p1)}为了迅速恢复社会秩序，完成秋征、支前、剿匪等紧迫任务，省委省政府对民国时期遗留下来的旧保甲采取一面利用，一面控制的政策，即暂时依靠旧有机构和保甲人员，建立临时的农村基层政权机构，整编地方武装来维持农村社会秩序的稳定。在支前与剿匪任务基本结束后，1950年上半年，全省农村开始全面转入清匪反霸、减租退租与生产救灾的群众运动，摧毁了威胁新政权的敌对势力，基本瓦解了地主、豪绅、宗族权贵等保守势力长期控制农村

政治的格局。各地普遍或立了半政权性质的村农会，在农会的基础上改造基层政权。下半年，全省废除保甲，代之以行政村和村农会（即“以农代政”），村干部由各村农民代表大会选举产生。^{[3] (p166-167)}那时，由于群众政治觉悟不高，干部也缺乏民主经验，因此，选举活动虽然已经存在，但只是一个形式，并没有产生一套真正意义上的选举制度，选举权和被选举权的界定很不明确，选举也没有按照严格的程序来进行。村干部虽然大多通过农代会选举产生，但一些农代会为坏分子把持，出现包办代替的现象。有的村干部只能由区里直接指派。^{[4] (p1-4)}

从解放到1950年上半年，全省71县两市，除恩施专区解放较晚，尚有宣恩、来凤、咸丰、鹤峰等4县未召开各界人民代表会议外，其余63县均开过一次，有4县开过两次，两个市召开三次。那时由于对群众缺乏必要的宣传教育，群众大都不知道代表是干什么的，应选什么人作代表，因此，在确定代表人选时，较少顾及代表的广泛性和代表性。在各界代表中，其中农民代表的产生，一般是由各自然村先提出候选人，再开全村群众大会直接选举产生的，但由于干部指派的居多（一般占6、70%以上）。真正由群众用民主选举方法产生的只占少数，群众把当代表视为额外负担应付差事，多不愿意干。^[5]

以上村干部和县代表的选举情况说明，变动了的政治生态环境要求从事选举活动的主、客体必须提高政治觉悟和民主意识，尤其是要提高选举意识。也必须建立一套比较完备的选举制度、动员农民积极热心地参与选举，才能清理组织。

三、农村选举制度在变动的政治生态环境中创建与运行

湖北省的农村选举制度是在不断变化的政治生态环境中逐步创建的，它是随着农村基层政权的逐步建立和各种社会改革运动的进行而逐渐建立并运行的。

为了完成民主革命遗留任务，1950年下半年，湖北省进行了轰轰烈烈的土地改革运动。随着土改的进行，乡村社会原有的权威系统逐渐打破，曾经生活在农村最底层、在政治上毫无地位可言的贫雇农，摆脱了对地主、乡绅的人身依附，成为农村中的主人；而把持农村社会政治生活的地主、乡绅则威风扫地。阶级关系逐渐取代了宗族和血缘关系，并在乡村社会秩序中起主导作用。除此之外，抗美援朝、镇压反革命、民主改革等各类社会改革运动也陆续开展，广大群众的政治觉悟普遍提高了，并且从运动中涌现出很多积极分子和劳动模范。随着身份、地位的反转和政治觉悟的提高，农民为了维护和发展自己的利益，必然会寻求介入政治过程和政治决策的渠道，提出自己的政治诉求，参与政治活动（尤其是选举活动），这就需要各级党委和政府因势利导。由此可见，这一系列政治生态环境的变化更加有利于基层选举的展开。

1. 关于农村选举制度的选举权和被选举权问题。

作为选举制度基础的选举权和被选举权的规定和实践直接体现了一个国家选举政治的发展程度，建国初期关于选举权和被选举权的规定是中国共产党执政方向及其处理国家与民众关系的重要视角，它的践行具有实质意义。

在新政权成立初期的湖北农村，农会是农村选举的核心基础，农会会员享有选举权和被选举权是毫无疑问的。但是，加入农会组织是有条件的：（1）农会会员必须限于以贫雇农为骨干的雇农、贫农、中农、农村手工业者及其他农村劳动者与贫苦的革命知识分子；（2）地主富农及其他一切剥削分子以及参加反动有据之犯罪分子，一概不准参加农会为会员。除了农会会员之外，所有还没有参加农会的农民及其他劳动人民与贫苦革命知识分子也有选举权和被选举权。但是，又规定，凡农会会员及有选举与被选举权之劳动人民，如发现被封建地主反革命分子收买或有与之相勾结之行为有据者，则应分别情节轻重，给以批评、停止或开除其农会会籍及撤销其乡农代表的选举权与被选举权，以保障农会会员和全体农村劳动人民行动的一致性。^{[1] (p11-12)}由此可见，该选举制度具有明显的阶级性，它直接剥夺了地主、富农、土匪、劣绅、恶霸以及国民党旧政权中的顽固势力和特务分子和一切不赞成新政权的反革命分子的选举权。只保护贫雇农、中农和革命者的选举权和被选举权。这说明，鉴于近代中国农村社会发展的历史现实，特别是新的国家政权建立后，农村面临着非常复杂、严峻的政治、社会形势，旧政权尚未彻底改造，新的乡村政权还未巩固起来。因而，中共对于农村的选举制度采取了相当保守的态度。但是，制度将开明士绅排除在选举之外，

说明了制度的制定者只狭隘地走了农民路线，不善于或不想方法适当照顾到其他阶层的利益，没有很好地去争取并团结各阶层人民，只是单纯地、孤立地实现农民自身的要求，使得开明士绅等中立阶层不会真诚地拥护新的农村政权，在一定程度上也影响了中国普遍选举的进程。

2. 关于选举程序。

尽管湖北省农村的选举制度是建立在新政权刚刚成立时，但却非常重视选举制度建立的程序化，因为当时的农村政权是农民代表大会制政权，农民通过选举来实现当家作主的权利与今天是一样的。

一是成立选举委员会。

选举机关是组织选民行使自己民主权力的重要机关，当时的农村选举是以乡为单位成立选委会，从事筹备与主持乡选的一切工作。以自然村为单位划分选举区，每个选举区根据选委会具体规定之人数划分成几个选举小组。

二是确定候选人名单。

各级农民代表、农代大会主席、副主席，各级农协委员及政府委员的产生，都必须先提候选人。其中各级农代大会主席、副主席，各级农协委员及政府委员由各级农代大会代表以不记名投票方式选出之。这里以乡农代表候选人名单的确定为例来说明情况。乡农代表候选人人数一般是每组两人，由各选举小组提出，上级审核，再发到各选举小组。候选人的条件一般是：（1）雇农、贫农，中农、农村手工业工人及其他农村劳动者与贫苦革命知识分子；（2）常年劳动，历史清白，为人正派，没有压迫剥削过人；（3）能照大家意见办事，热心公众利益，不持势欺人；（4）不贪污、不腐化，不被收买。为保证乡农代表成分具有充分代表性，乡选委会要尽可能保障在每个选区全部乡农代表中有三分之一中农代表，严防排斥中农；保障有适当数量之妇女，小村，小姓及未参加农协的代表。^{[1] (p13)}在进行区域选举时，发动选区群众对候选人进行比较和评论，加上候选人进行自我批评，让群众对候选人了解较清楚。这样，可以确保农民群众可以提出自己信任和放心的人当选为代表。

三是召开选举大会，进行选举。

选举大会的召开，是投票选举的开始。召开选民大会选代表，本来是一件十分严肃的事情，但在新中国成立初期，由于缺乏选举的实际经验，很多地方没有严格按程序办事，选举的方式大多是沿用过去的群众大会方式来选代表。选举要求以投票形式进行，票面上不记名，也不写被选者的名字，选票编上号数，盖上选委会的图章，应选几名代表就发给每个选民几张选票，对每个候选人设一票箱，在票箱子上写上候选人名字，选出监票人监视票箱及投票人，选举人想选谁就投入谁的票箱内。投票完后，就在选民共同监视下，由监票人开票检数，公布选举结果。^{[1] (p13)}

四是上传下达，准备提案。

准备提案，本身就是农民代表发动群众集思广益的过程，它体现着从群众中来，到群众中去的过程。制度规定：在乡农代表选出后，以选举区为单位，由代表互推一代表主任，联系各代表，及时向农代会主席反映该选举区人民对政府工作、乡农代表及委员的意见，同时，把乡人民政府或上级的决定或指令，向各代表传达，再由各代表向选举小组进行传达动员。每个乡农代表，须固定负责代表一个选举小组，但不叫组长，而叫代表，联系全组人民，随时征询意见或提案带到乡代表会去，乡农代会的决议由该代表负责向该选举小组传达，并通过和带头领导全组人民执行。^{[1] (p13)}区代表和县级代表的提案过程与乡级代表提案基本相同。

在各自然村（即选举区）之乡农代表选出并经过区人民政府正式批准后，即召开全乡农民代表大会检查过去乡人民政府工

作，进行批评和自我批评，选举乡农代会主席、副主席及乡农协委员和乡政府委员会，以及讨论决定当前本乡施政工作。区一级和县一级农民代表选举和监督同级政府的情况和乡一级相似。

3. 关于代表的任期和罢免。

人民有权监督代表机关的代表，并且随时可以罢免和撤换他们，这是人民代议制较突出的特点。马克思、恩格斯提出这一观点，列宁进行了肯定和传承，他多次强调人民的罢免权，指出：“任何由选举产生的机关或代表会议，只有承认和实行选举人对代表的罢免权，才能被认为是真正民主的和确实代表人民意志的机关。真正民主制的这一原则，毫无例外地适用于一切代表会议。”^{[6] (P102)}同样，代表的任期和罢免也是建国初期农民代表大会制选举制度的一项重要内容。

经过选举产生之乡农会委员与乡政府委员及乡农代表任期非常灵活，可以4个月左右改选一次，每次结合检查工作与批评自我批评进行改选，连选可以连任。对乡农代会主席、副主席、乡农会委员及乡政府委员（乡长、副乡长包括在内）经过一个选举区的农民代表过半数联名提出，乡农代表大会过半数代表通过，经过县、区人民政府与农会的批准，得罢免之。代表如有违法失职者，经本选举区农民或乡农代表三分之一以上及上一级农协与人民政府的提议，得撤销其代表资格，实行改选。保持上级对乡农民代表及其选出的乡农协与乡政府委员的批准权、委任权与撤换权。无论是乡级、区级还是县级政权，选举并更换政府委员及代表会的主席和副主席，均须经过代表会议讨论，并作出决定，经上级人民政府批准执行。^{[1] (P22)}

应该说，在当时的社会背景下，这一套选举制度在内容上是比较全面的，并且具有明显的时代性和阶级性。它体现了民主、平等、无记名投票、直接选举和间接选举并用的选举原则。它实际上在中国共产党选举制度史上起着承上启下的作用，在一定程度上继承了民主革命时期中共在根据地实行的选举制度，又为1953年2月通过的中华人民共和国第一部选举法的制定打下了坚实的基础。因而，它是一种过渡型的选举制度。这种制度在设计上固然有其合理的地方，但是，由于种种原因，实际操作起来，其中有些内容并没有真正实行。如，制度要求选举时以无记名投票的形式进行，而在操作中大部分乡都是通过举手表决。除此之外，制度设计出来后，由于在群众中缺乏广泛而细致的宣传，因而，一些农民对之缺乏全面深刻的了解，这些在一定程度上影响了制度运行的效果。但是，对于政治意识长期被压抑和挫伤的农民来说，制度的设计及运行也在一定程度上唤起了他们参与选举的热情和能力。

制度颁布后，各基层乡根据各自不同的情况采取了不同的运行方式。如，1950年京山县在选举乡干部建立新的乡政权时，在不同类型的乡采取了不同的选举方式：罗店区的合兴乡、秦关乡及永隆区的张岭乡等55个群众运动开展得较好的乡采取了有准备有领导的自下而上的选举方式；而在没有广泛发动群众、民主性还较差的吴岭等区51个乡则由区、乡农代会来进行选举：先在区代会上选出乡长、主席候选人，再开乡代会选举乡长、主席和委员。^{[7] (P2)}事实上，选举在实际运作当中通常是结合群众运动和检查工作一起进行的，避免出现单纯为选举而选举的行动。在这一过程中，通过对干部展开批评与自我批评和进行民主教育，让群众充分酝酿、讨论和慎重选择，保证选出来的代表和干部真正为群众办事。京山县合兴乡、秦关乡等55个乡的选举就是在总结减租过程中进行的，通过总结减租运动对干部评功过，检查干部在减租反霸中的立场作风，启发群众批评贪污腐化分子。结果，群众结合减租反霸运动中斗争恶霸和不法地主的工作情况，在全县选出了1000余名涌现出来的积极分子来参加基层组织的领导，为建设新的乡政权奠定了初步的基础。同时，在这一过程中，还发挥了群众民主监督的作用，不但普遍检举了原有的某些立场不稳、作风不纯的乡干部，而且还敢于检举区干部的贪污行为，并予以撤换，这样就教育了新选的干部，使他们引以为戒，好好工作；同时，群众的政治觉悟也得到逐渐提高。^{[8] (P1)}这是人民监督政府、当家作主的初步体现。它实际上是对干部和代表是否履行职责的一种评议机制，它在干部与选民之间建立起直接的权利和义务、责任和监督的关系。也表明了中共十分注重对农民民主权力的保障，特别是对政治参与权力的保障。

与此同时，一些乡在选举参与县各界人民代表会议的农民代表时，上级对农民代表的产生比较重视。如大冶县所辖区里的全体干部亲自下乡去帮助乡干部动员群众开展选举，因而，选出的代表一般是好的。^[9]此外，农民自身的选举积极性很高，他们要求自己来选举自己的代表，而不满意干部包办代替，如咸宁有6个农民代表是干部指派的，在1951年9月召开县人民代表大

会时，群众提出反对，结果另行选举。群众对自己选举的代表，则表示热烈的拥护，如罗田群众打锣打鼓挂花送代表到县里开会。^[5]它表明，农民已经认识到选举是自己的政治权力，选举出来的代表好坏与自身利益密切相关，因而，选举积极性不断提高。

1952年以后，大部分地区已经完成土改，农村基层政权建设进入巩固乡政权和建立各种制度的阶段。土地改革是农村中阶级斗争最尖锐、最彻底、发动群众最深入的一次社会改革运动，因此，随着土改运动的胜利，农民获得了一些政治经济利益，政治参与的热情迅速高涨；同时也产生了大量优秀的有觉悟的并能联系群众的本地工农干部。因而，这一阶段的基层选举，无论是参与选举的人数、群众的参选积极性还是候选人的数量、质量，都大大超过了前两个阶段，基层选举的范围迅速扩大。这样，在乡级农代会实行选举的基础上，普遍召开了乡人民代表大会，并代行了乡人民代表大会职权，选举和组成了乡人民政府委员会。^{[4] (p1-4)}经过整顿、改造后的乡政权终于从农民代表大会制转变为人民代表大会制政权。从县代表的选举来看，各县除特约代表和政府机关代表外，基本是由各界人民用直接的和间接的选举方式产生的。至于代行人民代表大会职权的县，由于经过了广泛的民主宣传和教育，群众对代表的选举更加慎重认真，一般都经过反复酝酿和民主评比，而被当选为代表的也觉得很光荣，表现积极负责，如黄冈巴河区两个乡妇联干部，互相撬出成绩，争取当代表就是生动的例子。浠水、洪山、黄冈、罗田、咸宁等县代行人民代表大会的职权，其代表经过民主选举的均占95%以上。农民代表的选举一般是由各自然村先提出候选人，再开全乡群众大会直接选举，一般是用举手表决的。^[5]这表明，在经历多次不同级别农民代表的选举后，民主选举的范围也不断扩大，被当选者的服务意识和工作积极性越来越强。

新中国成立初期湖北省农村选举制度的创建与运行显示，在农村基层政权建立和巩固的过程中，选举制度与当时的政治生态环境、基层政权建设以及农民的政治参与始终存在着良性的互动关系。政治生态环境的变化（主要是各种社会改革运动的展开）推动着农民政治觉悟的提高、选举意识的深化和干部民主经验的积累；农村乡（镇）政权的建设迫切需要选举活动正规化、制度化，从而最终促成了选举制度从无到有、应运而生；于是，在干部的带领下，各基层乡的选举活动有声有色地开展。选举反过来也促进了各级政权迅速建立、各级农民代表大会迅速召开。这说明，选举制度与政治生态环境之间的系统平衡永远处于变动之中，它们之间是一种相互依存、相互推动的关系，选举制度通过不断改革和创新来维持与政治生态环境之间的动态平衡，政治生态环境的变化推动选举制度不断完善和进步。

四、农村选举制度实施的政治影响

从1949年至1952年，随着农村基层政权的建立和各种社会改革运动的开展，湖北省的农村基层选举制度从无到有，逐渐建立，并且逐渐完备。在制度运作过程中，虽然也存在一些问题，但是，农村基层的选举制度及其运行对当时中共有效治理广大新解放区农村产生了重大影响。

1. 中共有效地构建起在农民群体中的政治权威。

政治权威的建构是一个动态发展的过程，王俊拴认为，“政治体系的权威性不是自然形成的，而是公共权力掌握者着力塑造的结果。政治体系的权威性是国家和社会生活正常发展的前提条件，因此，建构政治权威便成为国家权力掌握者领导活动的基本内容之一。”^{[10] (p14)}新中国成立初期，农民对于党的政治认同是伴随着中共一系列政治技术的施展而慢慢成长的。

在传统的中国乡村社会，农民饱受革命与战争之苦，无法真正享有选举权和被选举权等民主权力。新中国成立后，中共延续革命战争年代的群众路线，发动和依靠农民开展减租减息、清匪反霸、镇压反革命、分配土地等各项群众运动，让农民群众广泛参与到关乎自身和国家利益的各项运动中，满足农民的生存理性需求；此外，通过政治教育、适当给予政治权力、营造翻身感等手段进行了全方位的社会整合，这不仅增强了农民的民主参与意识，也让农民逐渐形成对中共的认同与信任。

基层选举是中共在农民群体中构建政治权威的手段之一。选举作为新中国成立之后农村社会新气象的表征之一，在党构建政治权威的过程中曾发挥过重要的作用。1949—1952年湖北省农村的基层选举，坚持普遍、直接、平等、无记名投票的选举原

则。农民群众首次以主人翁的地位参与民主选举,这在农民群体中产生极大的影响,如,京山县选举结束后,农民群众对新当选的干部说:“应当好好搞,不好我们会撤换你的。”^{[7](p2)}这种自豪的语言就是真实写照。“选举”之所以能够发挥一定政治的功能,是因为无论从农民拥有选举权还是被选举权来说,都是对传统社会阶层秩序的颠覆,让那些处于社会底层的、社会资源稀缺的人群在短时间内具备实现社会身份向上转变的可能,这就等于是一次十分有分量的“政治贿赂”,得到政治权力的人群自然向帮助其实现阶层地位逆袭的政治主体靠拢。因此,中共确立自己在全国的统治之后,开始积极营造占人口绝大多数的农民的政治自豪感,“选举”自然而然就成为营造政治自豪感的重要手段之一。这样,中共十分有效地将农民引向对于自身的政治认同和服从,从而成功地构建起在农民群体中的政治权威。

2. 改变了长期以来农民对政治的冷漠心理,极大提高了广大农民参政议政的热情。

在传统中国乡村社会,农民被排斥在政治体系之外,绝大部分农民长期处于政治冷漠的状态。一方面,乡村社会秩序主要依靠绅权和宗族权力来维持,农民没有机会,也没合法渠道参与政治活动。另一方面,传统社会的农民,思想上长期受着封建奴化思想的控制,他们没有参与政治活动的意识,他们更关心的是自身能否安安稳稳过日子。

这种状况在新中国成立之后得到了较大改观,农民群体的政治参与总量得到了前所未有的提升。相对于传统乡村社会的安宁与静溢,建国初期的乡村社会显得异常热火,总是处于一波接一波的群众运动浪潮之中,绝大多数的农民群众都被卷入其中。他们讲阶级、斗地主、惩恶霸、分田地、入农会、搞选举,政治生活在他们的生命之中从来没有如此活跃过。由于清匪反霸、阶级划分等,农民获得了新的身份,社会地位提高。因此农民的政治参与的热情被激发,农民政治参与的总量实现了巨大的上升。在这一系列政治生活中,农村选举应当是政治性最强、最能体现农民政治权力的一项活动。

选举是一种“公民”政治行为,但对于建国初期的农民来说,他们并没有意识到自己已经作为一个独立的政治人诞生了,没有将选举与民主建设联系起来。因而,农民民主意识的养成和民主制度的建设需要外部力量的推动。历次选举活动中,各级党政领导明确地认识到这是个思想发动的过程。因此,在选举宣传活动中,发动各级农民协会中的积极分子和培养出来的干部深入农民群众,各县和区委派遣工作队深入农村社会,进行各种方式的宣传动员,他们向农民群众传输他们所要表达的思想,动之以情、晓之以理,说明选举那些工作积极、历史清白、正派老实的人为农民代表或农村干部对自身的好处,对建立新的基层政权的重大意义。使群众认识到自己的民主权利是有政府保障的,这种权利不容许任何人来剥夺,谁要来剥夺人民的这种权利,就是严重的违法行为。同时使群众认识到:任何干部都要受人民的监督,人民有权选举他们或者撤换他们。懂得这些道理后,他们积极参选,他们通过比较各个候选人和政策要求,从而做出选择,这本身就是一种参与的过程。通过参与选举活动,选民与候选人、选民与选民之间都得到了交流、沟通,这些活动提升了选民的参政、议政能力,增加了农民对于国家的归属意识、参与意识与责任意识,使民主选举的观念深入人心,从而为新中国人民代表大会选举制度的建立和1953年第一次全国普选运动在农村的顺利开展打下了坚实的基础。

3. 实现了基层干部队伍的组织和优胜劣汰,大大改善了干群关系。

新中国成立以来,选举一直是农村选拔干部的基本方式。建政之初,基层选举是清理和整顿组织的重要手段。一方面,由农代会组织的选举将那些混入基层政权内之狗腿、流氓等阶级异己分子清洗出来,而将人民满意的农民积极分子选举为基层干部;另一方面,通过剥夺地主、富农以及一切反革命分子的选举权和被选举权,基层政权逐渐由农民积极分子所控制。这样,基层选举不仅实现了干部队伍的优胜劣汰,起到了清理和整顿组织的作用,而且对基层政权的建立和改造起到了至关重要的作用。

由于湖北省农村基层选举不是单纯的选举,而是结合检查工作一起进行的,在选举过程中,一方面,对干部展开批评与自我批评,检查其工作作风和评功过,检举揭发干部的立场不稳、作风不纯以及贪污腐败行为;另一方面,让群众充分酝酿、讨论和慎重选择之后,才最终进行选举,保证选出来的代表和干部真正为群众办事。这样,农民在进行选举的同时,还充分行使

了对干部的监督权力。民众通过各种方式对基层工作和基层干部进行了严格的考察和评议，在选举过程中真正做到优胜劣汰，密切了干群关系。由此可见，经过三年多的社会改革运动，农民的选举积极性进一步提高，他们充分运用自己的选举权利，直接按照自己的意志选出优秀的先进人物来代替那些混入基层政权的投机分子，并鞭策那些工作松懈的基层干部积极努力地工作。通过选举，他们更加信赖共产党和政府，群众和干部之间的关系更加融洽。这实际上是在党的领导下，整合了乡村中各种政治力量，逐步构成了以农村基层政权为核心，一体化和同质化的乡村社会政治秩序。

总之，新中国成立初期湖北省农村选举制度的创建开启了解放后新解放区人民民主选举制度的新纪元，为新中国人民代表大会选举制度的建立奠定了坚实的基础。同时证明了新政权的建立与发展是与民主选举分不开的；也说明了选举制度的建设，要理论联系实际，与时俱进，要根据政治生态环境的变化不断进行制度和理论创新。

参考文献：

- [1] 聂洪钧. 湖北农村人民政权建设问题[Z]. 湖北省档案馆藏, SZH—1012.
- [2] 坚决执行华中局工作方针, 湖北省委确定工作步骤[N]. 长江日报, 1949-7-14.
- [3] 湖北省地方志编纂委员会. 湖北省志·民政[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 1994.
- [4] 湖北省民政厅. 湖北省四年来基层政权工作情况[Z]. 湖北省档案馆藏, SZ67—1—133.
- [5] 湖北省人民政府. 湖北省几年来县人民代表会议关于选举的基本情况[Z]. 湖北省档案馆藏, SZ34-2-264.
- [6] 列宁. 列宁全集: 第33卷[M]. 北京: 人民出版社, 1985.
- [7] 京山消息. 京山县大力改造乡政权, 千余名积极分子参加基层组织领导[N]. 湖北日报, 1950-8-30.
- [8] 本报讯. 本省农村新的乡村政权大部地区已经建立[N]. 湖北日报, 1950-11-12.
- [9] 湖北省民政厅. 大冶县第三次各界代表会总结[Z]. 湖北省档案馆藏, SZ67-2-55.
- [10] 王俊拴. 当代中国政治体系权威性建构的基本特色[J]. 政治学研究, 2002, (2)