

论我国选举制度改革^{*}

崔英楠

【提要】60年来,我国的选举制度和选举工作形成了鲜明的特点,积累了丰富的经验,也存在一定的不足,包括选举权平等的理论,改善还是废除“代表组成结构”,以及扩大直接选举的范围问题。事物总是不断发展的。理论与制度设计必须与时俱进。问题的关键在于如何把握与坚持选举制度改革的方向问题。毋庸置疑,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,是坚持和完善人民代表大会制度的根本保证,是成功改革人大代表选举制度的关键。

【关键词】选举制度改革 选举权平等 代表组成结构 直接选举

【中图分类号】D921.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2010)03-0020-05

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保证人民享有宪法和法律规定的广泛的民主、自由和权利,是《选举法》的基本目标。60年来,特别是改革开放三十年来,我国在修订选举法,完善地方选举制度,保障人民当家作主权利方面取得了长足的进步。但是,选举制度改革仍然有一定空间。特别是如何坚持党的领导与坚持人民当家作主的统一,是人大选举改革中值得探讨的一个问题。

我国《选举法》的修改与完善

我国第一部《选举法》是1953年制定的。为了保障人民自由地行使选举权利,1979年7月五届全国人大二次会议制定了新的《选举法》。全国人大常委会又于1982年、1986年和1995年3次对《选举法》进行修改和补充,进一步完善了选举制度。特别是2004年10月十届

全国人大常委会第十二次会议对《选举法》的修改。引人注目的有3项:一是把直接选举的范围扩大到县一级;二是实行自下而上、自上而下、充分民主地提出代表候选人的办法。选民或者代表联名推荐的候选人与政党、人民团体推荐的候选人都必须提交选民或大会会议进行酝酿,在民主协商的基础上确定正式候选人;三是实行差额选举。不仅各级人大代表的选举实行差额选举的办法,而且从1979年起在地方各级人大会议上选举本级国家机关领导人员也实行了差额选举的办法,并在实施过程中不断加以完善,从而使差额选举的范围不断扩大。^①

60年来,我国的选举制度和选举工作,始终坚持党的领导,把党的领导与发扬民主和依法

^{*} 本文为国家社科基金项目《党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一》(07&ZD031)阶段性成果。

尹中卿:《人民代表大会制度的形成和发展》(下)《人大研究》2004年第10期。

办事有机统一起来，走中国特色的政治发展道路，坚持社会主义政治制度的自我完善与发展，从中国国情出发，循序渐进稳步推进民主选举，维护公民选举的知情权、参与权、表达权和监督权，完善选举法律制度和监督保障体系，形成了鲜明的特点，积累了丰富的经验。

总结 60 年选举制度建设，最主要的成就是通过选举法的修改，使得选举的普遍性与平等性得到了实现。1953 年《选举法》已经确立了普遍选举的原则，但由于当时的形势，仍有相当数量的“依法尚未改变成分的地主阶级分子”、“依法被剥夺政治权利的反革命分子”、“其他依法被剥夺政治权利者”无选举权和被选举权。1979 年《选举法》则明确规定，年满 18 周岁的中华人民共和国公民，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，都有选举权和被选举权；只有极少数依照法律被剥夺政治权利的人没有选举权和被选举权。这与 1953 年《选举法》相比，选举权的普遍性明显更广泛了。

关于选举权的平等，首先是“每一选民在一次选举中只有一个投票权”，所有选民地位平等，每个人只有一个投票权；其次是在选票面前，每个选民的当选权平等，凡依法享有被选举权的选民，就有资格当选为人大代表；再次是每一选民的选票效力是相等的，从人大代表的选举来看，也就是每一代表所代表的人口数应该是大致相等的。1953 年我国第一部《选举法》关于农村与城市每一代表所代表的人口数的比例做了与之不同的规定。1979 年制定《选举法》，延续了 1953 年我国第一部《选举法》，关于农村与城市每一代表所代表的人口数的比例做了不同的规定，即县为四比一、省为五比一、全国为八比一的规定，“这些在选举上不同比例的规定，就某种方面来说，是不完全平等的”。1982 年修改《选举法》时补充规定，对上述特殊情况，经省级人大常委会决定，农村每一代表所代表的人口数同镇或者企业事业组织职工每一代表所代表的人口数之比可以小于四

比一直至一比一。这事实上缩小了农村与城镇每一代表所代表的人口数比率。之后，1995 年修改《选举法》时，将省、自治区和全国这两级人民代表大会中农村与城市每一代表所代表的人口数的比例，从原来的五比一、八比一修改为四比一，自治州、县、自治县仍维持四比一不变。这就为党中央提出实现城市乡村完全平等打下了基础。

《选举法》的修改也不是没有教训，例如在是否设定预选程序上的反复。1979 年的《选举法》明确规定：“如果所提候选人名额过多，可以进行预选，根据较多数选民的意见，确定正式代表候选人名单”，这一制度设计，事实上也是当年扩大民主的一大亮点。但 1986 年对《选举法》进行第二次修改时，删去了有关预选的规定，其理由是一些地方集中选民较困难、预选会增加选举工作量等等，然而正是这一变动，为一些地方操纵选举提供了机会。1995 年对《选举法》再次进行修改时，在县级以上各级人大间接选举中又引入了预选程序，在一定程度上恢复了这一制度设计，受到了普遍地赞扬。

关于选举制度进一步改革的理论探讨

毋庸讳言，我国现行选举制度还存在一定的不足。随着经济社会的发展和人民群众民主意识的增强，《选举法》的有些规定虽然多次修改，仍然存在明显滞后的情况。《选举法》对选区划分、选民登记以及代表候选人的提出方式的规定线条太粗。造成在选举过程中，多数选区按单位划分，往往是单位领导在选举中胜出，影响了选举者参选的积极性。对于竞选的做法，尽管有些地方作了积极的尝试，取得了一些成效，积累了一些经验，但由于《选举法》对竞选等做法缺乏明确的规定，一些新鲜事物出现后产生是否合法的争议，另外，许多外出务工人员无法返乡参加原居住地的选举，而又不能在现工作地或居住地参加当地的选举。如何保

障外来人员的选举权利,对外来人员参加选举要不要附加居住期限的限制等这些问题都需要进一步研究和规范。还必须看到,影响公众参与的因素,既有制度设计和机制方面的缺陷,又有技术和操作层面的问题。选举本身的竞争性不强、指定色彩浓厚,选举及结果与选民的投票关联度不大,选举过程透明度不够等等,都容易引起公众的质疑和不满。

为了推进选举制度改革,我国学界长期以来一直关注选举制度改革问题,对未来改革的方向目标以及途径方法提出了深刻的见解,有很多对策性意见值得重视。

首先是关于选举权平等的理论探讨。

如上所述,1995年修改《选举法》时,将地方人民代表大会中农村与城市每一代表所代表的人口数的比例,修改为四比一,是我国《选举法》修改中的重大突破。它是党中央集中了全党的政治智慧做出的决定,也是包括法学界在内的各界人士努力推动的结果。向实现选举权利平等迈出了一大步。但是,离完全实现真正的选举权平等尚有差距。在“四分之一条款”问题上,“国情论”和“平等论”是对立的两种观点。“国情论”认为,我国是一个农业人口占优势的大国,为避免人民代表大会变成“农民代表大会”,应当对城市和农村应选代表的人口比例做出区别性规定。1953年制定第一部《选举法》时,就是在此思想下制定的。当前仍有学者坚持国情决定论,认为这一规定“虽然不平等但却合理”,即使改变也需要慢慢来。与“国情论”不同,许多学者认为平等价值更为重要,解决问题的方法就是彻底废除相关条款,实现一人一票的原则。在讨论中,还有论者进一步指出,《选举法》对“城市”和“农村”分别规定代表人口比例的做法,显示出了一种值得关注的理论预设,即一种利益只能由其相关的从业者作代表才能得到表达,农村选民的利益只能由农村代表来表达,城市选民的利益只能由城市代表来表达。它所反映出的问题不仅仅是一个平等权问题,而且是一种更

为深层的、值得反思的理论逻辑。由于存在对选举制度的种种误解,《选举法》宣称的“地域代表制兼采职业代表制”的原则在很大程度上已被颠覆,一种变异了的职业代表制思维迎合了对选举制度的诸多误解,使得地域代表制变为“单位代表制”和带有浓厚特权等级色彩的“身份代表制”,“它们不但是选举权不平等的一个原因,而且也牢牢地束缚着选举法律制度的变革。正是这些问题同职业代表制、身份代表制、单位代表制在逻辑上的关联,于深层次上制约着(包括城市选民在内)平等权的实现,也妨碍着作为民主制度之核心的选举制度协商审议功能的实现。”^①需要认真进行反思。

与此相关的另一问题,关于改善还是废除“代表组成结构”,也是近年来学者讨论的重点。

“代表组成结构”是我国人大选举制度的创举。在一段相当长的时间里,它对于保障人民主权,特别是广大工农群众在人大中的主导地位,起了非常重要的作用。根据这一经验,在完善人大选举制度的探讨中,人们往往把改善“代表组成结构”,提高各级人民代表大会中少数民族、归国华侨、妇女、基层工人、农民与农民工代表的比例,作为扩大民主的路径选择,是有一定道理的。即使是今天,尽可能地保证少数民族、妇女等在代表选举中占有一定比例,仍然有现实意义。

然而,事物总是不断发展的。理论与制度设计必须与时俱进。在变换了的环境与条件下,正如有学者指出的那样,坚持过去的做法,还把“代表组成结构”作为选举前分配名额比例和选举中提出确定候选人名单的依据,认为它充分体现了民主选举的优越性,可能正在变成我国完善人大选举制度的认识误区。

近年来,代表的身份成为人们关注的焦点。譬如,人们为农民工中出现了人民代表而欢呼,认为在当前城乡二元户籍制度下,农民工当选人大代表,意味着广大农民工的诉求将得到更

姜峰,《对选举法“四分之一条款”及其代表制理论的追问》,《中外法学》2007年第4期。

加直接、有效的表达，他们的诉求将得到了前所未有的尊重。这种现象恰恰反映了这一误区的存在，虽然我们不能说代表的出身、成份、身份完全没有意义，但是，在这个问题上又决不能陷入唯成份论。代表所代表的不仅是与其身份、成份、出身相同或相似的人，而更应该是人民的代言人。

事实上，除非在投票选举中完全得到预想的结果，“代表组成结构”的设计越是精确，越会出现偏差。而要达到预想结果，保证所设计的代表结构比例，必然牺牲民主选举的真实性。这样沉重的代价实在是得不偿失。对于社会上的弱势群体而言，有意义的是选举权，而不是被选举权。只要拥有选举权的人数足够多，就不怕没有人会替他们说话。所以，问题在于落实公民平等的选举权，包括保障农民和工人，乡村人民和城市人民具有平等的选举权，实行城乡按相同人口比例选举代表，特别要落实农民工在打工城市的选举权，切实解决他们的利益无人代表的问题。

其实不仅农民工，在现有户籍制度下，还有许多青年，大学毕业后，在北京、上海、广东等地，已经拥有稳定的工作岗位，却因为缺少当地一纸户口，而长期被剥夺了在当地的选举权。而反过来，这一原因又影响到他们的户口及附随的其他权益无从实现。

意义重大的问题还有关于扩大直接选举的范围问题的探讨。

在我国，根据《宪法》和《选举法》的规定，只有县、乡两级人大代表是采用直接选举的方式产生，县级以上的各级人大代表都是采用间接选举的方式选出的。在1953年《选举法》到1979年《选举法》之间的20多年里，直接选举的层面一直停留在乡镇级人大代表。针对这种情况，有的学者指出，间接选举的民主性远不如直接选举。他们论证说：政治代表的产生原理在某种程度上与民事委托代理的原理相类似。在民事委托代理关系中，总是会出现所谓的“代理成本”问题。为了尽量减少这种

成本，法律在制度设计上就要求代理人不得超出代理权限，未经被代理人的同意，委托代理人是不能私自转委托的。就此观察代表制度，从标准的政治理论来看，间接选举意味着作为国家权力所有者的人民，对国家权力的行使者所实施的控制是通过某种中间环节来进行的，而这种中间环节本身是需要去控制的，是需要付出控制成本的。而且，实施控制的中间环节越多，控制成本越多，控制的效果越差。选举实践充分说明，如果人民对自己选出的区县级或乡镇级代表都知之甚少，就更不用说对由代表选出的代表或代表的代表选出的代表有多少了解。如果人民对自己直接选出的区县级或乡镇级代表监督和制约都十分困难，那他们对由代表选出的代表或代表的代表选出的代表进行监督和制约就难上加难了。

鉴于中国是一个人口众多的大国，选举制度改革应该循序渐进，直接选举的范围，尚不能一蹴而就，一步到位。但是，随着社会主义现代化进程，信息化与网络化的发展，尽快实现人民代表的直接选举的条件已经初步形成，应当是我们选举制度改革的方向和目标。

问题的关键在于如何把握与坚持选举制度改革的正确方向问题。

毋庸置疑，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，是坚持和完善人民代表大会制度的根本保证，是成功改革人大代表选举制度的关键。

在现代政党政治国家的选举过程中，政党提出自己的竞选纲领与自己的候选人，动员各种力量，利用全部资源，争取民众的信任，保证这些候选人当选，是完全正当的。人民通过选举中的政党间的竞选，根据自己对各个政党及其候选人的了解，行使自己的选举权，投票选出自己中意的代表。在这一过程中，当选代表受到双重委托。一方面是政党的委托，一方面是选民的信任。由此建立起来他同选民及其所在政党的关系。而在我国，由于中国共产党始终代表着广大人民群众的根本利益，在政治

制度上坚持不搞三权分立，不搞多党轮替，这就从根本上取消了政党间的竞选。在这种情况下，人民只能是基于对中国共产党的信任，而将自己的选票投给共产党提出的代表候选人。这样建立起来的关系无疑缺少了代表与选民之间重要一环。其结果必然是人民代表与选民关系的疏离。

众所周知，在我国代表履职方面存在极其严重的问题。显然，不能把解决这一问题寄托在代表的个人品质与觉悟上。人民代表是人。作为理性的个人，他同样会追求个人利益的最大化。代表自身利益的最大化是什么？就是再次当选。这不仅没有什么不好，恰恰是一种有效的激励机制。要在代表和选民之间建立一种约束和激励机制，保证民主选举的真正有效，并不困难。办法就是使选举不只是单一的候选人，而是变为有多个候选人参加，由选民进行选择的竞选。可以在党提出的候选人之外，由选民自发提出第二候选人；也可以由党在第一候选人外提出第二候选人。只有在这样的竞选制度中，人民和代表之间才能形成选举—代表的关系。

这里体现的正是人民当家作主和党的领导统一，体现了两者相互衔接与配合。党的举荐权与人民的选择权结合：党提出候选人；人民选举决定谁当选。这样产生的人民代表，一方

面会和党保持一致，否则，就会失去党的信任，党不会再提名他当代表候选人；另一方面，由于只有尽责，选区人民才会再次投他的票，他也会倾听选民的呼声，努力争取选民对他的好感，认真地履行选民的委托，完成自己的神圣使命。既体现了党的领导，又体现了人民当家作主。

总之，建国60年，特别是经过30年的改革开放，目前我国经济结构发生了根本变化，已经形成了多种经济成分并存竞争的新格局，出现了许多的新社会利益群体，积极要求参与政治事务。随着我国民主政治建设的不断加强，广大人民群众民主意识明显增强。现阶段腐败现象的蔓延使得对权力的制约要求尤为迫切；另外，随着经济的发展，各地交通条件极大改善，通讯技术发达，新闻媒体影响面广，电脑信息处理手段越来越先进，综合国力显著增强，财力、物力上能够充分满足选举改革的需要；人大代表选举制度改革的条件已基本具备，时机已基本成熟。相信在中国共产党的领导下，我国人大选举制度的改革一定会沿着正确路线前进。

本文作者：法学博士、北京联合大学人民
代表大会制度研究所教授

责任编辑：赵俊

On China's Electoral System Reform

Cui Yingnan

Abstract: After 60 years' development, China's electoral system and work have formed distinctive characteristics and accumulated a lot of experience. However, there are also some disadvantages, including the equality theory of the right to vote; the improvement or abolishment of "the structure of representatives' composition"; as well as the scope of expanding the direct elections. Things are always evolving and theory and system must keep pace with the times. The key question is how to grasp and adhere to the right direction during the electoral system reform. Needless to say, dialectical unity of adhering to party leadership, letting people be master of state and managing state affairs according to law is the fundamental guarantee to uphold and improve the people's congress system, and the key to reform China's electoral system successfully.

Key words: electoral system reform; equal right to vote; the structure of representatives' composition; direct election