

XIANJIRENDADAIBIAOXUANJUYANJIU
县级人大代表选举研究

袁达毅◆著

学者文丛·和谐农村与农民权益书系

北京市哲学社会科学“九五”规划重点项目研究成果

县级人大代表选举研究

袁达毅 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

县级人大代表选举研究/袁达毅著. —北京: 中国社会出版社, 2008. 10
(学者文丛)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2257 - 3

I. 县… II. 袁… III. 县—地方各级人民代表大会—人民代表—选举
—研究—中国 IV. D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 130221 号

书 名: 县级人大代表选举研究

著 者: 袁达毅

责任编辑: 张国洪

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电 传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 23

字 数: 340 千字

版 次: 2008 年 11 月第 2 版

印 次: 2008 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

目 录

导 言	(1)
一、资料来源及使用的有关问题	(2)
二、研究的定位和分析视角	(6)
三、内容和结构安排	(11)
四、创新与缺陷	(13)
第一章 选举机构	(15)
一、我国选举机构的沿革	(15)
二、选举的指导、领导、主持和办事机构及职权	(23)
三、对选举机构的分析	(46)
四、结论与建议	(59)
第二章 代表名额的确定和分配	(62)
一、法律规定与基本做法	(62)
二、关于代表名额确定和分配的分析	(66)
三、结论与建议	(85)
第三章 选区划分	(88)
一、基本情况和基本做法	(88)
二、对选区划分的分析	(92)
三、问题与讨论	(99)
四、结论与建议	(111)

第四章 选民登记	(114)
一、选民登记的法律、法规与政策规定	(115)
二、选民登记的基本情况	(120)
三、选民登记分析	(139)
四、结论与建议	(148)
第五章 提名、协商和确定代表候选人	(150)
一、法律法规关于提名、协商和确定代表候选人的规定	(150)
二、提名、协商和确定代表候选人的基本做法	(152)
三、对提名、协商和确定代表候选人的分析	(156)
四、问题与讨论	(192)
五、结论与建议	(196)
第六章 代表候选人与选民见面	(199)
一、基本情况和基本做法	(199)
二、对代表候选人与选民见面的分析	(204)
三、结论与建议	(221)
第七章 投票选举	(222)
一、法律法规关于选举程序的规定	(222)
二、投票选举工作的基本过程	(224)
三、投票选举的结果	(231)
四、对投票选举的分析	(232)
五、结论与建议	(260)
第八章 二次选举	(263)
一、基本情况	(263)
二、对二次选举的分析	(266)
三、问题与讨论	(273)

四、结论与建议	(274)
第九章 选举经费	(276)
一、选举经费的来源	(276)
二、选举经费的支出	(279)
三、存在的问题	(282)
四、结论与建议	(285)
第十章 罪犯和被羁押人的选举问题	(287)
一、历史、理论和法律规定	(287)
二、选举工作的组织实施	(300)
三、问题与建议	(303)
第十一章 选举干部培训	(306)
一、培训工作的基本情况	(306)
二、对选举干部培训的分析	(315)
三、结论与建议	(319)
第十二章 选举宣传	(320)
一、选举宣传的基本情况	(320)
二、对选举宣传的分析	(343)
三、结论与建议	(350)
参考文献	(352)
图表索引	(356)
后 记	(359)
再版后记	(361)

导 言

自 1979 年选举法颁布实施以来,县、乡两级人民代表大会进行了多次换届选举。北京市区县和乡镇人民代表大会先后于 1980 年、1984 年、1987 年、1990 年、1993 年、1996 年、1998 年和 1999 年进行了 8 次换届选举。^① 人大代表选举是人民代表大会换届选举的重要内容之一。二十多年来,县、乡两级人大代表的选举制度和选举程序逐步受到实际部门和学界的关注。实际部门从工作需要出发,对选举程序进行了大量的研究,出版了许多应用性很强的著作。^② 同时,理论界和实际部门对我国选举制度进

① 1979 年 7 月 1 日第五届全国人民代表大会第 2 次会议通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方级人民政府组织法》规定,县级人民代表大会每届任期 3 年,人民公社、镇的人民代表大会每届任期 2 年。1982 年 12 月 10 日第五届全国人民代表大会第 5 次会议对该法进行了第 1 次修正,将乡级人民代表大会任期改为 3 年。1984 年、1987 年、1990 年和 1993 年,北京市的区县和乡镇换届选举同步进行。1995 年 2 月 28 日第八届全国人民代表大会常务委员会第 12 次会议对该法进行了第 3 次修正,将县级人民代表大会任期改为 5 年。此后,乡镇和区县人民代表大会分别于 1996 年、1998 年和 1999 年进行了换届选举。

② 这主要是指在县、乡两级人大换届选举时,全国和地方人大的工作机构和工作人员,为了便于指导选举工作和培训选举工作人员而编写的各种选举工作手册、操作程序和问题解答等,例如,乔晓阳、张春生主编的《选举法和地方组织法释义和解答》,法律出版社出版,1997 年 7 月第 1 版;全国人大常委会办公厅联络局编的《地方人大换届选举工作手册》,中国民主法制出版社,1997 年 8 月第 1 版;杨逢春主编的《中国的选举制度与操作程序》,中国民主法制出版社,1997 年 11 月第 1 版;崇连山主编的《选举工作实用全书》,中国民主法制出版社,1997 年 11 月第 1 版;介满盈主编的《县乡人大换届选举操作手册》,中国民主法制出版社,1998 年 10 月第 1 版;新疆维吾尔自治区人大常委会选举办公室编的《县乡人民代表大会换届选举工作程序》,新疆青少年出版社,1992 年 10 月第 1 版,等等。

行了理论研究,出版了一批关于我国选举制度的普及性读物和理论著作,^①并在各种杂志特别是各地人大主办的杂志上,发表了很多论文和研究报告。近几年来,关于县、乡两级人大代表选举的实证研究开始受到关注,取得了一些研究成果。^②本人对县、乡两级人大代表选举的研究是从1996年开始的。为了研究县、乡两级人大代表的选举问题,本人先后于1996年、1998年和1999年3次到北京市区县和乡镇换届选举工作办公室工作,收集研究材料。1998年,在北京市哲学社会科学规划办公室的资助下,开始了“北京市城乡基层民主建设及选举制度研究”项目的研究工作,并把研究的切入点放在县级人大代表选举上。之所以这样做,是因为考虑到县级人大代表选举是城乡基层民主建设的一个结合点,农村和城镇同时进行县级人大代表选举,有利于同时对城乡基层民主的情况进行观察分析。

一、资料来源及使用的有关问题

本项目的研究资料分为文献资料和调查材料两个部分。

(一) 文献资料

文献资料由以下几个方面组成:

1. 1998年以前的各种选举文献。这主要由两个部分组成:

(1) 新民主主义革命时期根据地的选举文献资料,即第二次国内革命战争时期、抗日战争时期和解放战争时期的选举文献资料。这个时期的文献资料有根据地的宪法性文件(包括施政纲领)和选举法规,大都来源于

^① 近二十年来出版的普及性读物主要有:王向明、徐秀义著的《我国社会主义选举制度讲话》,新华出版社,1987年2月第1版;许崇德、皮纯协编的《选举制度问答》,群众出版社,1980年7月第1版;全国人大常委会办公厅、全国人大常委会法制工作委员会组织编写的《选举法律问答》,中国民主法制出版社,2000年9月第1版等。出版的学术著作主要有:王崇明、袁瑞良著的《中华人民共和国选举制度》,中国民主法制出版社,1990年10月第1版;王玉明著的《选举论》,中国政法大学出版社,1992年9月第1版;彭宗超著的《公民授权与代议制民主——人民代表直接选举制比较研究》,河南人民出版社,2002年5月第1版,等等。

^② 实证性的研究成果主要有:史卫民、雷兢璇著的《直接选举:制度与过程——县(区)级人大代表选举实证研究》,中国社会科学出版社,1999年11月第1版;史卫民著的《公选与直选——乡镇人大代表选举制度研究》,中国社会科学出版社,2000年3月第1版;刘智、史卫民、周晓东、吴运浩著的《数据选举——人大代表选举统计研究》,中国社会科学出版社,2001年10月第1版;王晓民等著的《中国县乡人大代表直接选举研究》,中国财政经济出版社,2001年12月第1版,等等。

已经出版的有关资料集。在使用过程中，除了对编辑者和出版者的权威性做了必要的考察外，对文献资料本身的真实性和准确性没有进行核实。这样作主要是出于两个方面的考虑：一是编辑者和出版者本身具有权威性。编辑者在编辑这些文献时，已经对文献的内容进行了核实和校订。出版者在出版过程中，编校工作是认真严肃的。从编者和出版者的情况看，是比较可靠的。二是做这类文献资料的核实考证工作也存在着较大的困难，原始的文献资料不易找到，工作量也很大，时间和财力都不允许。

(2) 建国后的选举文献资料。这部分文献资料由3个部分组成：

一是国家制定的法律法规。内容包括宪法、地方组织法、选举法和其他规范性文件（例如，全国人大常委会的决定、国务院的指示、中央选举委员会的问题解答、内务部的意见等）。在这部分材料中，除了其他规范性文件中有部分未公开发表外，其余均为公开发表的文献资料。对于已经发表过的文献资料，在使用时，对有疑问的地方，通过多种版本对照的办法进行核实。未公开发表的文献资料，来自于选举工作资料汇编（或汇集），其编者是北京市选举委员会办公室或区县、乡镇换届选举工作办公室。一般而言，这类文献资料是比较可靠的。因此，对这类文献资料，未根据原始档案进行核实。此外，由于查找原始档案资料比较困难，有些内容也无法进行核实。

二是北京市制定的地方性法规和其他有关文献资料。地方性法规包括北京市人大常委会制定的选举实施细则和作出的各种决定。地方性法规都在地方报刊或《北京市地方性法规汇编》中公开发表过，并被编入北京市选举委员会或北京市区县、乡镇换届选举工作办公室编的《选举工作手册》和《选举工作资料汇编》中。其他有关文献资料，是指北京市选举委员会或北京市区县、乡镇换届选举工作办公室在选举过程中发出的各种文件、汇总的各种统计数据等。这些文献资料在选举工作完成后，都被编入每一届的《选举工作资料汇编》中。一般地说，这类文献资料也是比较可靠的。

三是其他省、市、自治区制定的地方性法规和其他文献资料。在地方性法规中，以前的法规较少，现行的法规较多。各地现行的地方性法规，

都被收入全国人大常委会办公厅研究室编、中国民主法制出版社出版的《地方人大20年》中,从编者和出版者的情况看,应该还是比较可靠的。其他文献资料,是指部分省、自治区、直辖市在选举过程中制定的各种选举文件,例如,各种决定、通知、计划、总结、统计数据和经验材料,等等。这些文献资料,在每届选举结束后,由省级选举工作机构或人大常委会的相关工作部门编印成资料汇编。这类文献资料的权威性和可靠性,也不会有很大的问题。

2. 1998年北京市的各种选举文献。这部分文献主要有:

(1) 北京市区县换届选举工作领导小组和北京市人大常委会的文件,北京市区县换届选举工作办公室的文件、简报和统计报表等。简言之,就是市级选举档案。

(2) 各区县选举工作领导小组、选举委员会的文件,各区县选举工作办公室的各种文件、简报和统计报表,即各区县的选举档案。

(3) 部分乡镇和街道的选举文件。

上述3个方面的文献,都是原始的文献资料。对于这类文献资料,在使用时,根据不同情况予以区别对待。对于各级选举机构发出的各种选举文件,其可靠性是没有问题的,不需要再进行核实。对于简报上反映出来的经验材料,事实都是存在的,反映的具体情况一般是比较准确的,有出入的只是极少数。^①这与选举干部的观察能力、对问题的把握能力和文字表达能力有关。对于统计报表和简报中提供的各种数据,凡是用于说明某种现象的,一般都没有进行核实,比如,选举宣传过程中,张贴和悬挂了多少标语横幅,发放了多少份宣传材料,等等,这些数据不是十分精确,用很多时间和精力去核实这类数据,实际意义并不大;凡是用来说明某种现象(事实)并反映其程度的数据,使用时是比较慎重的,有些数据请原统计单位做了核实。例如,关于选区划分和代表名额分配的统计数据,在选定房山区作为个案后,对原统计数据进行了审核,并将审核过程中产生

^① 在市选办工作过程中,笔者曾就区县简报中反映出来的部分情况进行过核实,这一结论是基于经验基础上的判断。

的疑问和根据原数据计算出的结果返回房山区选举办公室，经房山区选举办公室复核排除疑问后，才被采用。因此，这类数据是比较可靠的。

3. 学术文献。在研究过程中，还参考了所能找到的学术文献。在所找到的学术文献中，一部分是公开出版的，一部分是内部印刷的。对学术文献的关注，重点放在著者的观点上。

(二) 调查材料

调查材料由下面两个部分组成：

1. 工作笔记。在北京市区、县换届选举选举工作办公室工作期间的工作笔记，是重要的研究资料之一。从1998年9月至1999年1月，记下的工作笔记有250页，约7万余字。工作笔记的主要内容有：

(1) 市选办的会议记录、工作安排和工作记录。这部分内容和市选办文献一起，较为全面而准确地反映了市选办在选举过程中的基本情况。

(2) 区、县和乡镇选举情况的部分记录。市选举办公室在指导各区、县的选举工作过程中，除了对区、县选举机构上报的材料进行及时处理，用以指导全市的选举工作外，还经常派人到各区、县了解选举进展情况、经验和遇到的问题。这部分的内容就是座谈会、情况碰头会和工作会议的记录。

(3) 观察笔记。观察笔记是选举过程中的某些情况的观察记录。比如，在投票选举前，市选举办公室和区、县选举机构的有关人员，分别到有关分会和选区了解投票站设置情况；在选举日，市、区、县选举工作领导小组成员、选举委员会成员和办公室工作人员，分别到有关区、县、分会和选区了解投票选举情况。笔者在了解投票站设置和投票选举情况时，对观察到的情况进行了记录。

(4) 访谈记录。访谈记录是笔者到区、县、乡镇和选区了解情况时，同选举干部和选民交谈时的记录。

2. 专题调查材料。全市在选举工作基本结束后，市选办对有关问题，例如，选举机构、选举经费、人户分离、代表候选人与选民见面、投票站工作规范化、二次选举和选举宣传等问题，进行了专题调查。调查工作分组进行，采用召开座谈会和书面回答问题等方式进行。在调查过程中，各

组召开了多次碰头会，互相通报和汇总情况。在调查过程中获得了许多来自于分会和选区的实际材料和有关数据，其中部分是选举档案和选举结果统计表中没有的。比如，死亡未注销户口的情况和数据，选举经费的使用情况和数据等，在选举档案和统计报表中是找不到的。这些来自基层单位的材料和数据，虽然不能反映全市的总体情况，有的甚至不够全面，但在一定程度上反映了选举中的一些实际问题。从这个意义上讲，这些材料和数据也是比较可靠的。

上述研究资料，部分是公开出版（或发表）的，部分是没有公开出版的。凡是公开出版的文献资料，在使用时，都用注释标明资料的出处。对于未公开出版的资料，一般未加注释标明出处，但有部分被列入参考文献之中。既没有加注释说明，也没有列入参考文献之中的材料有：北京市区县换届选举工作领导小组和区县选举委员会发的各种选举文件；北京市区县换届选举工作办公室在选举过程中统计的各种数据资料和各种专题调查资料；本人在选举工作中的各种会议记录、座谈记录、观察笔记和访谈记录，等等。对于这些材料都用注释说明来源的话，注释的文字分量过大，有些地方注释的文字篇幅甚至远远超过正文的文字篇幅。因此，对于这类材料，都没有用注释标明出处。

二、研究的定位和分析视角

县级人大代表选举的实证研究，定位在哪个层面上，是研究工作不能回避的问题。研究工作的定位，除了与研究目的密切相关外，还与研究人员对政治学研究层面划分的认识相关。在政治学研究中，研究人员对某一问题进行研究时，目的一般都是很明确的。但是，所研究的问题属于什么层次的问题？如何定位？则取决于研究者对政治学研究层面的划分。同一问题，由于研究目的和定位不同，分析视角也会有所不同。

（一）研究的定位

笔者认为，政治学研究至少可以划分为以下几个层面：

第一个层面是一般价值问题，或者说是普遍价值问题。在政治领域，是否存在着一般价值，也就是说，是否存在普遍承认或接受的价值，是

一个存在着争论的问题。笔者认为,政治领域中的一般价值是存在的,例如,民主、自由、正义、平等和公正等,所表达的就是一般价值。一般价值是一种抽象的价值。它反映了人类在社会政治领域的理想和追求。研究一般价值问题,是政治哲学的主要任务。

第二个层面是时空价值,或特殊价值问题。时空价值是在一般价值的基础上产生的,是一种带有时间、地域和文化背景特征的价值。不同时代、不同地区、不同文化背景和不同阶级的人们,都会根据时代特点、文化传统和自身利益去解释一般价值。时空价值所反映的,是基于一定文化背景基础上,某一特定历史时期的阶级价值,具有可变性的特点。不同的历史时期,不同的阶级,对一般价值的解释是不一样的;同一历史时期,不同的阶级,对一般价值的解释也是不一样的;同一阶级,在不同的历史时期对一般价值的解释会存在着较大的差异;同一阶级,在同一历史时期的不同文化背景下,对一般价值的解释会存在着较大的差别。因而,时空价值就呈现出五颜六色、光怪陆离的局面,表现为一种多样性。现实中,一般价值与时空价值的界限,经常被搞得模糊不清。一些阶级的思想家有意无意地混淆二者的区别,把某种时空价值标榜为一般价值。

时空价值是具体的,它是人类的政治理想与现实政治需要相结合的产物,属于政治理论范畴。因此,时空价值问题,是政治理论研究的主要任务。

第三个层面是制度问题。制度是实现阶级利益和意志的工具。制度设计是在时空价值即阶级的政治理论或阶级的政治哲学的指导下进行的。因此又可以说,制度是实现时空价值的工具。作为一种实现时空价值的工具,也具有多样性和可变性的特点。制度研究是政治学研究的主要任务之一。从古至今,有很多学者都致力于制度问题的研究。制度研究的主要价值在于,通过对制度本身的研究,发现制度与时空价值和社会现实之间的差距,为制度的调整和完善提供理论支持。

第四个层面是政治参与问题。相对于前面三个层次的问题,政治参与是一个微观层次的问题。政治制度一经确定,对社会组织和公民个人都会产生很大的影响,组织活动和个人行为都会受到制度的约束。社会组织和

公民个人会根据自己对制度的认同程度,确定或调整参与目的、确定参与途径和参与方式,选择参与策略。

本项目的研究,定位在第三个层面即制度的研究上。具体地说,就是把研究定位在选举制度上。这样定位,目的在于为完善我国现行选举制度提供理论支持和对策建议。

(二) 分析视角

在研究过程中,笔者注意运用马克思主义的立场、观点和方法研究分析问题,坚持理论联系实际的原则,对选举中的各种问题,尽可能作出符合实际的分析。在这一总的原则的指导下,根据项目研究的上述定位,从以下6个方面分析问题。

1. 我国的选举制度与社会主义政治价值观的关系。人民当家作主,是我国政治制度的基本特征,也是社会主义制度的基本价值取向。选举是人民行使当家作主权利的一种重要途径。选举制度是我国社会主义政治制度的一个重要组成部分。选举制度的基本内容、基本精神和基本原则,在宪法、组织法和选举法中给予了规定。因此,分析选举制度与社会主义政治价值观的关系,实际上是分析宪法、组织法和选举法与社会主义政治价值观的关系。在研究过程中,笔者从1998年北京市区县换届选举的实际情况出发,一方面,分析了现行的法律法规在保障人民当家作主中的作用,亦即在实现社会主义基本政治价值观中的作用。另一方面,分析了现行的法律法规在保障人民当家作主中需要完善的问题,也就是说,现行法律法规与社会主义政治价值观之间存在着的实际差距。

2. 制度与社会现实的关系。任何一项制度的实施,都要受到社会现实的制约。这就要求制度符合社会发展的客观要求,适应社会发展的需要。当然,制度的制定,需要有一定的超前性,但这种超前性必须符合社会发展趋势。随着社会的发展,适应性和超前性将逐步转变为滞后性。制度过于超前或落后,都会影响社会的发展。本项目研究在分析制度与社会现实的关系时,一方面分析了我国选举的某些具体制度是否符合我国社会主义民主政治建设的基本要求。比如,选举法关于选区划分的规定,是否符合人民代表大会制度的要求,是否有利于民主选举的法制化;提名和确定代

表候选人等方面的制度规定,是否符合选民的民主要求,等等。另一方面分析了社会现实对制度建设提出的要求。现实总是不断发展变化的,现存的制度不能完全解决新出现的问题,因此,制度建设是一项长期的任务。在研究分析实际情况时,对制度的完善和创新问题,给予了必要的关注。

3. 现实与历史的关系。中国今天的选举制度,发端于新民主主义革命时期。新中国成立初期,在总结历史和当时的实际经验的基础上,根据国家政权建设的需要,于1953年制定了新中国第一部选举法,对中国选举制度的基本内容做了全面的规定,并于1954年第一次以根本大法——宪法的形式予以确认和规定。此后,对宪法和选举法进行了多次修改。中国宪法和选举法的修改过程,也是中国选举制度的发展变化过程。了解中国选举制度的发展变化过程,有利于我们更好地认识和理解现行的选举制度。因此,在研究分析选举制度中的某些具体问题时,对其发展变化过程进行了考察和分析。

4. 法律法规之间的关系。法律是确认和规范制度的一种重要形式。我国选举制度以及与选举制度密切相关的代表制度,是通过各种法的形式确认和规范的。关于人大代表直接选举制度和代表制度的法律法规有:《中华人民共和国宪法》、《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》、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《全国人民代表大会常务委员会关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》和各地根据国家法律制定的地方性法规。这些法律法规之间,也存在着两个方面的关系:一是在制度规定和制度实施方面,宪法是核心,其他法律法规起着互补作用。宪法是根本大法,国家的基本制度,由宪法规定,其他法律法规都是以宪法为依据制定出来的。宪法关于选举制度的规定是比较原则的,选举制度的具体内容,需要通过国家的基本法律和地方性法规进行规定。因此,总的来说,这些法律法规关于选举制度的规定,基本精神是一致的,其他法律法规的规定,是宪法的具体化;二是在一些具体问题的规定上,各种法律规定之间,有的可能存在着不一致

的地方，或者存在着潜在的矛盾性。例如，在对罪犯和被羁押人选举权利进行规定时，现行的《中华人民共和国刑法》和《全国人民代表大会常务委员会关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》所使用的罪名就有所不同，1997年修改刑法时，将“反革命罪”改为“危害国家安全罪”，而若干规定则没有作相应的修改。又如，在选举权利的行使上，代表法的有关规定与宪法和选举法存在着潜在的矛盾性。根据宪法和选举法的规定，没有被剥夺选举权的罪犯，是有当选代表的权利的，而根据代表法第40条的规定，这种权利是不可能实现的，等等。这种不一致或潜在的矛盾，是一种制度内部的冲突，是不利于制度的实施的。

5. 法律和政策的关系。严格地说，法律规定和政策规定，都属于制度的范畴，是制度规定的不同表现形式。但是，法律规定和政策规定又有很大的区别。法律规定比较原则，刚性较强，且有一定的滞后性，不能解决各地在选举过程中遇到的所有问题。而政策规定较为灵活，可以根据实际情况，制订相应的政策规定，以解决选举过程中遇到的新情况、新问题。在研究过程中，从北京市区县换届选举的实际情况出发，一方面，分析了政策对法律的补充作用。比如，解决选民登记中的人户分离问题，法律没有进行具体的规定，而是通过制定相应的政策规定予以解决；另一方面，分析了法律和政策的矛盾性。比如，根据我国法律规定，我国实行的是区域选举制而不是界别选举制，即按区域选举产生人大代表而不是按界别选举产生人大代表，而政策规定要求各方面都应当有适当比例的代表。这就使得选举机构不得不在选举时进行代表资源的调查摸底工作，在代表的结构比例上，对分会和选区提出指导性计划，而分会和选区又不得不从大局出发，尽力保证某一方面的代表人物当选。这样做的目的，是为了保证各方面的利益和意志能够在人民代表大会上得到充分的表达，充分发扬民主。而选举的实际操作结果却违背了民主的要求，没有充分尊重选民的意愿。

6. 选举的组织工作与制度实施关系。组织工作是制度实施的关键。组织工作的严密细致程度，直接关系到制度的实施情况。例如，在选民登记过程中，严密细致的组织工作，可以最大限度地解决错登、重登、漏登问

题。在研究过程中,结合北京市选举工作的实际情况,分析了选举各个阶段的组织工作在制度实施过程中的实际作用。同时,对组织工作存在的问题也进行了分析。

三、内容和结构安排

本书的内容安排,是从两个不同层次考虑的。第一个层次是全书的内容安排,即全书的整体结构问题;第二个层次是各章的内容安排,即各章的结构问题。下面分别介绍。

(一) 全书的内容安排

全书除导言外共有12章。各章的内容依次是,第一章,选举机构;第二章,代表名额的确定和分配;第三章,选区划分;第四章,选民登记;第五章,提名、协商和确定代表候选人;第六章,代表候选人与选民见面;第七章,投票选举;第八章,二次选举;第九章,选举经费;第十章,罪犯和被羁押人的选举问题;第十一章,选举干部培训;第十二章,选举宣传。这样安排的考虑是,从第二章到第九章的内容,按照选举程序进行安排,以便体现选举的基本过程;罪犯和被羁押人的选举工作,由于是由公安局、检察院、法院、司法局等部门具体负责,对罪犯和被羁押人选举权利的行使有其特殊性,因此,把它单独作为一个问题,放在整个选举程序之后进行讨论;选举经费是一个相对独立的问题,因此,也放在整个选举程序之后讨论;选举干部培训和选举的宣传,不是法定选举程序的内容,但是,这两项工作贯穿选举工作的全过程,在选举的各个阶段,都要进行选举干部培训和选举宣传工作,因此,放在后面进行讨论。这样,也便于对这两个问题的描述和分析。

(二) 各章的内容安排

本书各章内容的安排大体相同,基本上是由现状描述、现状分析、结论与建议3个部分组成。这样的结构安排,对于现状分析来说,是有一定难度的。避免现状描述和现状分析的重复,是必须妥善处理的问题。这样安排的好处是,选举的过程较为清楚,对过程的分析也较为集中。

1. 关于现状描述。现状描述是一项极为重要且十分艰巨的任务。之