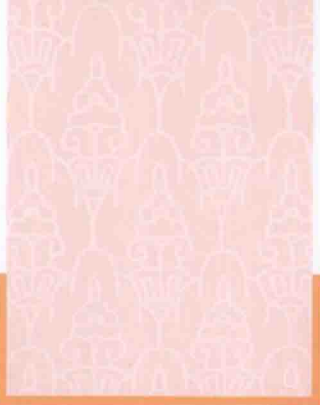




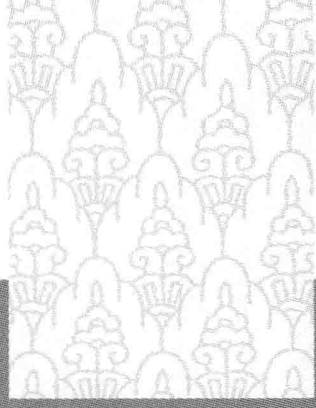
选举程序研究

——中国选举制度存在的问题与前瞻

周其明 著



中国政法大学出版社



选举程序研究

——中国选举制度存在的问题与前瞻

周其明 著



中国政法大学出版社

2014·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

选举程序研究/周其明著. —北京:中国政法大学出版社, 2014. 5
ISBN 978-7-5620-5439-9

I. ①选… II. ①周… III. ①选举制度—研究—中国 IV. ①D621.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第105554号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱 zhengfadch@126.com
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 9.875
字 数 230千字
版 次 2014年5月第1版
印 次 2014年5月第1次印刷
定 价 32.00元

选择自由——选举法的核心价值

郭道晖

选举权是公民的基本民主权利，其民主性主要体现在公民的选择自由。

行使选举权是选民自由选择其所信托的人并授予他们以权利的一种重要的政治与法治行为。作为公民的“公权利”的选举权，属于公民的政治参与权，是公民直接参与国家或社会事务的一种基本政治权利，通过行使选举权有助于保护公民所有的其他权利。这在法理上说，是基于人民通过民主而且自由的选举，将选民集体行使的个人权利，转化为人民的集体权力（决定谁当选），从而使当选的代表或官员合法地取得行使人民授予的国家权力的资格，反过来运用国家权力来保护人民应当享有的所有权利。选举法则是保障选民自由选择为人民办事的公仆的一纸契约。如果选举时选民没有选择候选人和当选人的自由，即不是按照选民多数人的自由意志决定代表人选，而只是充当由官方决定、摆布的表决机器，那就不是真正民主的、自由的选举。

选举的自由实质上就是公民对其政治委托人的选择自由。体现在选民能真正自由地、理性地表达自己的意志，对选举事宜有参与决策的权利，对候选人有自由选择的权利。充分尊重选民的选举自由意志是衡量选举民主性的重要标志与核心价值。

现今的《选举法》修改草案对此有所改进，如实行城乡平等选举权；确保适量基层代表；实行差额选举：代表候选人的名额应多于应选代表的名额；增设“选举机构”专章；增强候选人透明度：根据选民的要求，组织代表候选人与选民见面，介绍代表候选人的情况；根据较多数选民的意见，确定和公布正式代表候选人名单；受理对于选民名单不同意见的申诉；任何组织或者个人都不得以任何方式干预选民或者代表自由行使选举权；选举时设秘密写票处；等等。但在程序细节上还有很多有待补充的空间，如《选举法》对选民名单的公布和投票的具体环节中委托投票等的规定不够明确；《选举法》第39条缺乏监票、计票的回避制度和统一、公开原则的规定；应当明确规定计票时间和方式，保证公开、当日、现场计票，以防暗箱操作；对选举纠纷的解决和救济途径的规定不够完善；为维护选举安全，保障选民和代表自由行使选举权和被选举权，应当列举各种选举中的违法行为，并依法追究治安处罚或刑事责任；等等。

选举的民主也不只是体现在选民参与了投票就算功德圆满，而是其必须贯穿于选举全过程的每一环节。公民基本权利的不可分割性在修订选举制度时应当高度重视。即在考虑公民的选举权利时应同时兼顾公民的其他权利，如知情权、请愿权、听证权、检举控告权等，否则选举中的违法行为得不到及时的纠正，公民的选举权就得不到有效、充分的保障。

依法履行选举程序需要有组织地进行；但不能事先通过

“组织”保证某些人必定当选。选举前选举结果应当具有不确定性和竞争性，才有公正可言。必须反对任何对选举结果的事前或事后的非法干预。

选举的民主自由还应包括选举中的公民参与，不能只以参加投票的选民的数量为衡量标准。它首先应当体现在选举工作的决策参与。这反映在修正草案中关于选举委员会的组成人员的产生与结构及其职权上。

修订草案规定，不设区的市、市辖区、县、自治县的选举委员会的组成人员由本级人民代表大会常务委员会任命。乡、民族乡、镇的选举委员会的组成人员由不设区的市、市辖区、县、自治县的人民代表大常务委员会任命。而没有规定任命的程序，即任命的人选是如何产生的，其组成人员的结构如何，是从县以下人大代表或县以下政府人员中选任，还是也包括从村、乡、镇选民中选出的人员。按修正草案的规定，就县级人大而言，实际上是自己选自己的选举委员会；就乡镇人大而言，虽然是由其上级人大（县级人大）任命，比较超脱些，但也很难避免选举委员会的人选实际上是由人大常委会中与其下属人大和政府有利益瓜葛的“权威”人士“指定”，从而使一切选举事宜的决策权都操之于这个“钦定”的选举委员会之手，这既不利于反映基层普通选民的意愿，也不利于对选举委员会的监督。建议在乡镇人大选举委员会的组成人员中，除由县级人大常委会直接推荐并任命若干人外，还应当任命由各村的村民代表会议选举出来的本村若干名村民作为当然成员，以体现公民直接参与选举的决策过程，保证其决策的民意基础和知情权以及监督权的实现，防止由指定的成员包办操纵和由此引发的各种弊端的发生。

关于选举委员会的职权，修正草案列出了选举委员会的五

项职权，都是关于选举的民主和选民的选择自由的权利。但不足的是没有规定行使职权的相应程序，这容易为不法行为留下空隙。其中选区的划分、确定代表候选人名单和选举是否有效，往往容易被权势者操纵，玩弄手段，使选区的划分有利于特定的人员当选。如前些年石家庄新华区东营村划片选举村民代表时，选区的划分既不是按照居住地，也不是按照生产性质，而是精心安排的有利于某一特权势力当选的划分方法。

修正草案对选举委员会行使职权没有规定相应的程序要求，这容易为不法行为留下空隙。为此，有必要设置对选民名单有异议的申诉、举报、受理程序；在重要决策过程中（如划分选区、确定正式候选人、确定投票方式等）规定听证程序；规定候选人的宣传方式和与选民的沟通方式，既保证选民对候选人的知情权又防止贿选；采取有效措施保证选民投票选举的自由与投票秘密；设定公开计票程序等。

与选举权相伴随的是监督权。单有选举权并非万事大吉。选举本身不一定能选出贤人或能人，即使选举时表现为能人和贤人，掌权后也可能由人民的“仆人”变为“老爷”，经选举授予的权力还可能异化。卢梭曾说：“人民只是在选举时是统治者，选举过后就成了奴隶。”非官员的人大代表，就个人而言，手中并无权力（人大是集体行使权力，代表个人只有权利），也可能产生另类“腐化”，即尸位素餐，不积极履行代表职责，甚或充当御用工具或花瓶，自以为坐定了位置，只对上负责而不再对选民负责。因此，选举的民主性还在于选举后能否随时对他们进行监督；并能定时（换届时）或随时收回对他们的信托及授予的权力，罢免他们。这既是一种监督机制，也是选举的纠错机制。因此有时罢免权比选举权更为重要。

目 录

选择自由——选举法的核心价值	1
绪 论	1
一、选题意义和价值	1
二、国内外研究现状述评	3
三、研究内容和主要观点	10
四、学术价值和社会影响	12
第一章 选举程序社会意义的再认识	14
第一节 遏制选举程序变革的观念性因素	14
一、动摇执政党的地位	16
二、造成社会混乱和国家分裂	17
三、不是普适的社会价值	20
四、中国人的素质太低搞不了选举	26
第二节 选举程序对社会纠纷的化解	31
一、中国社会形势对选举程序变革提出的紧迫性要求	31
二、选举程序对于社会纠纷化解的理论分析	34

三、选举程序对于社会纠纷化解的实践分析	42
第三节 大国民主化进程中的选举程序变革	45
一、精英政治，还是民主治理	46
二、如何破解民主化后分裂的魔咒	52
小 结	56
第二章 选举程序的基本原则	57
第一节 马克思主义经典作家关于选举程序 基本原则的论述	57
一、马克思、恩格斯	58
二、列宁	63
三、毛泽东	66
第二节 选举程序基本原则的核心内容	68
一、选举程序基本原则的公理因素和政治因素	68
二、选举程序的公理性原则	71
三、选举程序的政治性原则	72
第三节 中国选举程序基本原则的拟定	74
一、为什么要竞争选举	74
二、选举公开的意义	77
三、对平等选举权的正确理解	78
四、秘密划票原则	90
五、对普遍选举权的思考	91
六、直接选举还是间接选举	95
七、选举保障原则	97
小 结	98

第三章 选举程序中主要环节的比较研究	99
第一节 选举组织	99
一、选举组织的性质和特点	100
二、选举组织的设立和类型	101
三、选举组织的体系与职权	105
四、对中国选举组织的探讨	111
第二节 选区划分	120
一、滥划选区的表现	120
二、选区划分的原则	128
三、选区划分的类型和划分程序	134
四、西方国家的选区划分	137
五、我国的选区划分	145
第三节 选民登记	147
一、西方国家的选民登记制度	148
二、我国选民登记制度的现状	157
三、我国选民登记存在的困难与完善	161
第四节 候选人确定程序	168
一、候选人资格	169
二、候选人的产生方式	174
三、候选人的权利和义务	179
四、中国选举中候选人的提名和产生制度	181
第五节 竞选程序	183
一、竞选的意义	184
二、竞选环节与竞选方式	185

三、政党与竞选	186
四、竞选经费的用途与来源	188
五、对中国选举中的竞争性的思考	191
第六节 投票和计票程序	195
一、选票、投票日和投票站	195
二、投票形式	200
三、中国选举投票和计票的几个问题	205
第七节 选举观察程序	209
一、选举观察制度的重要性	210
二、国际上的选举观察制度	213
三、建立中国选举观察制度的思考	221
第八节 罢免程序	225
一、罢免的基本理论	225
二、罢免程序的实践状况	227
三、对罢免程序的分析	233
第九节 选举争议解决程序	236
一、选举争议的多样性	236
二、选举监督的实施	244
三、选举诉讼的模式	249
小 结	257
第四章 中国选举程序的发展	259
第一节 选举程序发展的动力资源	259
一、民本主义传统的民众风貌	259
二、全球化背景下的公民意识之觉悟	267

第二节 中国选举程序发展的目标	271
一、中国选举程序发展的主要障碍	271
二、中国选举程序发展的展望	278
小 结	281
总 结	282
参考文献	287
后 记	297

绪论

一、选题意义和价值

1945年的夏天，毛泽东和黄炎培在延安窑洞相会，毛泽东指出民主可以跳出历史的周期率，这个著名的“窑洞对”^{〔1〕}，一直被人们传颂。此前，毛泽东认为，宪政“就是民主的政治”。^{〔2〕}从新民主主义宪政到人民民主专政，“民主”始终是中国第一代领导人的核心词汇和一面旗帜。^{〔3〕}但是，他们忽略

〔1〕 黄炎培：《八十年来》，中国文史出版社1982年版，第148～150页。

〔2〕 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第732页。

〔3〕 1948年6月中共中央宣传部《关于重印〈左派幼稚病〉第二章前言的通知》，该文件指出“列宁在本书中所说的，是关于无产阶级专政。今天在中国，则不是建立无产阶级专政，而是建立人民民主专政”。1948年9月，毛泽东在政治局扩大会议上明确指出：“建立无产阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政，打倒帝国主义、封建主义和官僚资本主义的反动专政。”参见《毛泽东文集》第5卷，人民出版社1996年版，第135页。在1949年3月中共七中全会二次会议上，毛泽东继续提出了“人民民主专政”的主张。参见《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1436页。1949年6月30日，毛泽东发表《论人民民主专政》，用“人民民主专政”的概念系统取代了“新民主主义的宪政”的主张。“宪政”话语从此基本上在中国政治生活中结束。从新中国制宪的事实上看，“宪政”不是中国共产党的执政理念，新中国成立时的《共同纲领》、1954年《宪法》到1982年《宪法》，都是用“人民民主专政”或“人民民主”而不用“宪政”的提法。虽然新中国第一代领导人不太愿意使用“宪政”一词，但是他们从来没有忘记使用“民主”话语。

了另一个重要的词汇——“法治”。“文革”的悲剧与此不无关系。^{〔1〕}当代中国确立了法治的正当性，在一定程度上又忽略或者害怕民主建设，这成为制约国家和社会发展的桎梏。选举是民主的重要方面，选举不等于民主，但没有选举，肯定不是民主。

中国目前虽有自己的选举制度，甚至拥有系统的法典，但选举的结果很大程度上不是自下而上表达民意，而是自上而下实现上级的意图，违背选举的本义，损害了人民代表大会制度的基础，严重影响宪法的实施。

从世界范围看，选举正在被越来越多的国家和人民接受，不管这些国家的历史背景怎样，不论人民的贫富、教育水平的高低，也不论人口的多寡，其所奉行的选举的主要程序和基本原则都大体相同，选举的国际化使得为世界各国所能接受的统一的选举标准正在形成。回首中国的选举实践，选举过程中来自各方面的压力和阻力都很大，选举改革进行得非常艰难，认真借鉴各国选举改革的经验，学习别国比较成熟的选举技术，有利于克服我国选举改革的阻力，节省改革成本。

从中国宪政建设的道路上看，无论是民间对司法独立、违宪审查、言论自由、结社自由等的追求，还是官方在机构改革、党政分开、基层民主、党内民主、人大改革等探索上，都没有取得突破性的进展。^{〔2〕}在这样的背景下，着眼于中国的宪政，

〔1〕 1992年1月，邓小平在深圳“南巡”时认识到，“在整个改革开放过程中都要反对腐败。对干部和共产党员来说，廉政建设要作为大事来抓。还是要靠法制，搞法制靠得住些”。参见《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第379页。

〔2〕 都说要把权力关进笼子，它自己是不会进入笼子的，关键是由谁来关。如果我们能肯定地说，中国需要的是法治，那需要探明的不仅仅是法治是什么，更需要知道实现法治的动力在哪里。根据马克思主义的一般原理，没有人民的参与，没有人民的力量，现实的法律很可能就不是人民需要的法律，甚至可能是恶法。所以，唯有民主才是法治的保障，民主是通向法治之路的力量保证。没有民主，法治

从小处入手,深入研究选举程序中的规律,对于完善中国的选举制度,推动中国民主和法治的发展,具有重大的理论和现实意义。

二、国内外研究现状述评

(一) 国内研究现状述评

中国古代选拔举荐意义上的选举实践历史悠久,古文献有一些相关的记载和研究,如《淮南子·兵略训》等,《旧唐书》、《新唐书》以下至《明史》都有《选举志》,相关的研究有王道编《中国选举史略》(华新印刷局1917年版)。近现代民主意义的选举在中国出现较晚,相关的研究历史不长,最早可追溯到近代思想家林则徐、魏源、洪仁玕和郑观应等那里,如林则徐在《四洲志》对美国总统选举制的评论,魏源在《海国图志》中对美国总统选举制和议员选举制的介绍,洪仁玕在《资政新篇》中对西方议会民主制和选举制的介绍,郑观应对议员选举的评价等。此后改良派和革命派就民主和选举问题展开过激烈的争论,徐宗勉和张亦工等在《近代中国对民主的追求》(安徽人民出版社1966年版)中做过介绍。

1908年,中国历史上第一次出现选举各省咨议局议员的实践,上演了中国近代选举的悲喜剧。由于这些选举多是走过场,相关的研究较少。邵曾原编著的《各国选举权利制度考》(1933年)是少见的选举方面的专著。

新中国成立后,中国进行了世界上人口最多国家的普遍选举,但由于种种原因,选举中缺乏竞争,选举的实践没有产生

(接上页)很可能是无源之水、无本之木。法治的启动有赖于民主,没有人民的力量,法治所需要的一系列制度就没有办法建立或者即使建立了也很难实现。一句话,有民主,才有真法治。参见周其明:“中国法治与选举制度改革”,载《中国选举与治理》2005年第2期。

研究选举的迫切需要。相关的研究仅有金鸣盛的《两种选举制度的比较研究》（1955年）等。80年代后，中国关于选举的专门研究开始增多，代表性的著作有：陈荷夫著《选举漫语》（1983年），王崇明、袁瑞良著《中华人民共和国选举制度》（1990年），都淦著《人民代表大会选举制度研究》（1990年），王玉明著《选举论》（1992年），中国基层政权研究会等著《中国农村村民委员会换届选举制度》（1994年），蒋劲松著《中国选举制度与操作程序》（1997年），史卫民、雷兢璇著《直接选举：制度与过程》（1999年），史卫民著《直选与公选：乡镇人大选举制度研究》（2000年），黄卫平主编《中国基层民主发展的最新突破》（2000年），李凡等著《创新与发展：乡镇长选举制度改革》（2000年），胡盛仪等著《中外选举制度比较》（2000年），王仲田著《发达国家选举制度》（2001年），全国人大办公厅编《县乡人大换届选举工作资料选编》（2001年），白钢主编《数据选举》（2001年），白钢主编《选举与治理》（2001年），蔡定剑主编《中国选举状况的报告》（2002年），张立平著《美国政党与选举政治》（2002年），赵心树著《选举的困境》（2003年），袁达毅著《县级人大代表选举研究》（2003年），史卫民、刘智主编《规范选举》（2003年），史卫民、刘智著《间接选举》（上中下）（2003年），靳尔刚、詹成付主编《国外选举制度精选》（2003年），张谦元主编《县乡人大代表直接选举的监督研究》（2005年），李凡主编《中国选举制度改革》（2005年），何俊志著《制度等待利益——中国县级人大制度模式研究》（2005年），詹成付主编《选举权利与司法救济》（2007年），史卫民著《解读台湾选举》（2007年），黄卫平主编、张涛等著《中国城市基层直接选举研究》（2008年），李海英著《日本国会选举》（2009年），史卫民等著《中国选举进展报告》（2009

年)等。值得指出的是,在政治学和公共管理学领域还出版了3本关于选举的教材,分别是王浦劬主编的《选举的理论与制度》(2006年),高鹏怀著《比较选举制度》(2008年),何俊志著《选举政治学》(2009年)。

我国关于选举的博士论文有20余篇,这些论文是:张立平《美国政党与选举政治(1976~2000)》(中国社会科学院2001年),聂露《论英国选举制度》(中国社会科学院2002年),王雅琴《选举及其相关权利研究》(中国社会科学院2002年),王禹《村民选举法律问题研究》(北京大学2002年),何敬中《英、法、德议会选举制度比较研究》(中国社会科学院2003年),叶利军《民国北京政府时期选举制度研究》(湖南师范大学2004年),雷钰《以色列议会选举制度研究》(西北大学2004年),冯莉《中国选举:理念与制度》(复旦大学2005年),牛力伟《党内选举问题研究》(中共中央党校2005年),王颖《新民主主义革命时期选举制度研究》(华中师范大学2005年),焦洪昌《选举权的法律保障》(中国人民大学2005年),杨云彪《选举的逻辑》(吉林大学2006年),胡小君《执政党与当代中国选举发展研究》(中央党校2006年),邱家军《中国人大代表与选民关系研究》(复旦大学2007年),张向奥《选举的逻辑:政治发展的视野》(上海交通大学2007年),赵应文《改革和完善党内选举制度研究》(中央民族大学2007年),周杰《现代日本选举制度改革研究》(中国社会科学院2008年),吴雨欣《选举民主的有效性和有限性》(武汉大学2010年),陈书笋《中国选举制度中的权利救济研究》(华东师范大学2010年),李睿《台湾地方选举的派系研究》(华东师范大学2012年),吕雪飞《东北三省咨议局、资政院及第一届国会、省议会议员选举考略》(吉林大学2012年)等。