

兩種選舉制度的 比較研究

金 鳴 盛 著

生活·讀書·新知三聯書店出版

兩種選舉制度的
比較研究

金鳴盛著

生活・讀書・新知
三聯書店

兩種選舉制度的

比較研究

金鳴盛著

*

生活·讀書·新知三聯書店出版

(北京東總布胡同十號)

北京市書刊出版業營業許可證出字第56號

北京新華印刷廠印刷 新華書店發行

*

書號：1144·787×1092 $\frac{1}{32}$ ·4 $\frac{5}{8}$ 印張·97,000字

一九五五年十月第一版

一九五五年十月北京第一次印刷

印數：1—5,500 定價：(6)0.41元

目 次

導言	8
第一章 兩種代表機關的比較	8
第一節 歷史淵源的比較	8
第二節 組織原則的比較	11
第三節 活動方式的比較	26
第二章 選舉權普遍性的比較	33
第三章 選舉權平等性的比較	62
第四章 選舉方式方法的比較	70
第一節 直接選舉與間接選舉方面的比較	70
第二節 秘密投票與公開投票方面的比較	77
第五章 候選人制度的比較	84
第六章 代表名額與成分的比較	93
第七章 選舉組織與程序的比較	104
第一節 選舉主辦機關的比較	104
第二節 選舉區劃分辦法的比較	111
第三節 選民登記辦法的比較	120
第八章 選舉進行情況的比較	126
第一節 進行選舉物質條件的比較	126
第二節 選舉自由有無保障的比較	130
第三節 選民參加選舉人數的比較	134
第四節 確定選舉結果辦法的比較	140

導 言

列寧說：“國家是一個階級壓迫另一個階級的機器”，“國家是維護一個階級對於另一個階級的統治的機器”^①。國家的階級本質不同，它的選舉制度也就不能相同。一個國家的選舉制度必然為這個國家的統治階級服務。選舉權的運用，從來就是而現在仍然是統治階級意志的表現。

資產階級的普選制及其代表機關的“國會”制，同是十七、八世紀中資產階級革命的產物。比起封建時代君主政體下曾經有過的那種世襲的、欽定的、只維護貴族僧侶特權的等級代表制度，可以說是一種進步的制度。列寧說過：“資產階級的共和制度、國會和普選制，——所有這一切，從全世界社會發展方面來看，都是一種巨大的進步”^②。“如果沒有代表機關，則我們就不能想像出什麼民主制，甚至連無產階級民主制也無從設想”^③。

資產階級民主制——國會和普選制，雖比封建制提高一步，雖曾被人們用“平等”“自由”等美名所掩飾，但按照它的階級本質來說，就只能是剝削者少數的民主，它是以反對被剝削者多數為目標的。列寧曾說：“資本主義社會裏的自

① 列寧：“論國家”，人民出版社一九五三年版，第一四、一二頁。

② 同上，第二三頁。

③ “列寧文選”兩卷集，第二卷，人民出版社一九五四年版，第二〇一頁。

由，始終是與古代希臘共和國裏的自由大致相同：只是供奴隸主享受的自由。現代的僱傭奴隸，由於資本主義剝削制底條件，始終是被貧苦困乏壓榨得‘無暇過問民主’，‘無暇過問政治’，以致大多數居民在通常的和平局面下是被排除於社會政治生活範圍之外的”^①。他又說：“如果仔細考察資本主義民主制底結構，那末我們無論在選舉法底‘細微的’——似乎是細微的——條文上（居住的年限，婦女除等等），或在代議機關底辦事手續上，或在行使集會權的實際障礙上（公共會場不供‘窮人’享用！），或在日報純粹按資本主義原則組織起來以及其他種種事實上，到處都可看見民主制度所受到的重重限制。專門用來對付窮人的這種限制，例外，除外以及障礙等等，看來似乎是很細微的，……但是這種種限制總合起來，却把窮人排斥和摒出於政治生活以外，不讓他們積極參加民主制”^②。資產階級爲了維護他們自己的統治和利益，永遠是企圖不使或至少限制勞動人民去參加選舉。資產階級發明了保證資產階級的黨能夠選出自己的代表到國家機關裏去的各種不同的選舉方法及制度。因此，“任何資產階級的民主制，甚至最完善的資產階級民主制，實際上都是供富人享受的民主制”^③。“資產階級的民主制較之中世紀制度雖有偉大的歷史進步作用，但它始終是——而且 在資本主義之下不能不是——狹窄的，殘缺的，虛偽的，假仁假義的民主，對於富者爲天堂，對於貧人和被剝削者爲陷阱爲騙局”^④。

從一九一七年偉大的俄國十月社會主義革命成功後，世界上產生了另一類型的選舉制度，和另一類型的代表制度——蘇維埃制或人民代表大會制，也就形成了另一類型的國家體制。這種國家，論它的階級本質，恰恰與資產階級

國家相反，是以工人階級爲領導的勞動人民在推翻資產階級統治的鬥爭中，自己建立起來的無產階級專政或人民民主專政的國家，它是新式的民主國家，是無產階級爲反對資產階級而施行專政的國家。“無產階級專政下的民主是無產階級的民主，被剝削者多數底民主，是以限制剝削者少數底權利爲基礎，是以反對這個少數爲目標的”^①。蘇聯的選舉制度，因爲是被剝削者多數參加的制度，自始就成爲世界上空前未有的最民主的選舉制度。但蘇聯在社會主義國家發展的初期，由於階級鬥爭的劇烈，由於其他歷史條件關係，選舉還是採取多級的、並且是公開投票的方式。這在當時對於保證革命鬥爭的勝利，有着重大的意義。等到剝削階級已經消滅、社會主義已經勝利以後，蘇聯的選舉制度就改採完全普遍的、平等的、直接的、秘密投票的制度。這個制度首先寫入一九三六年蘇聯憲法，是更進一步的徹底的民主制，是世界上最高類型的民主制。

我國和歐亞各人民民主國家，都是以工人階級爲領導，以工農聯盟爲基礎，已由民主主義革命轉入社會主義革命的國家；是在不同程度上，逐步向社會主義過渡的國家。因此，我國和蘇聯是屬於同一社會主義類型的國家。人民民主國家的選舉和代表制度，也就和蘇維埃制度相仿，屬於同一的新的民主類型。拿它和資本主義國家的那種虛偽的舊

① “列寧文選”兩卷集，第二卷，人民出版社一九五四年版，第二三五——二三六頁。

② 同上，第二三六頁。

③ 同上，第四四四頁。

④ 同上，第四三八頁。

⑤ 斯大林：“列寧主義問題”，人民出版社一九五三年版，第四八——四九頁。

民主制度來比，是有着原則性的差別的。劉少奇同志曾說：“新民主主義的人民代表會議與人民代表大會的國家制度，已經證明，在將來的歷史上還會要證明它是比任何舊民主主義的議會制度要無比優越的，對人民來講，它比舊民主主義的議會制度要更加民主一萬倍”^①。

我國民主的選舉制度，在老解放區已有些根基。全國解放以來，各地方進行各界人民代表會議的選舉，又積累了一些經驗。一九五三年三月，中央人民政府公布了“中華人民共和國全國人民代表大會及地方各級人民代表大會選舉法”（以下簡稱“選舉法”），就成為我國目前完備的選舉制度。毛主席在“新民主主義論”中說：“中國現在可以採取全國人民代表大會、省人民代表大會、縣人民代表大會、區人民代表大會直到鄉人民代表大會的系統，並由各級代表大會選舉政府。但必須實行無男女、信仰、財產、教育等差別的真正普遍平等的選舉制，才能適合於各革命階級在國家中的地位，適合於表現民意和指揮革命鬥爭，適合於新民主主義的精神”^②。我國選舉法的起草，就是遵循這樣的基本原則來規定我們國家的選舉制度的。鄧小平同志在“關於‘中華人民共和國全國人民代表大會及地方各級人民代表大會選舉法’草案的說明”（以下簡稱鄧小平同志關於選舉法草案的說明）中曾說：“與資產階級國家完全相反，我們是人民當家作主的國家，我們的國家政權屬於人民，全體人民都有權利選派自己的代表去管理國家的事務，而人民自己則有權利並有各種機會去經常地監督國家機關的工作。所

① 劉少奇：“在北京市第三屆人民代表會議上的講話”，人民出版社一九五三年版，第八頁。

② “毛澤東選集”，第二卷，人民出版社一九五二年版，第六四八頁。

以，我們愈充分發揚民主，人民民主專政就愈加鞏固，人民政府與人民之間的聯系就愈加密切，就愈能在充分發揮人民積極性的基礎上，完成國家每一個具體的任務。這就是我們的選舉制度之所以具有充分民主性的根本原因，這就是我們的選舉制度之所以千百倍地優越於資產階級選舉制度的根本原因”^①。但我國目前還在過渡時期，還只能與蘇聯社會主義國家發展初期的情況相彷彿，因此我國現行的選舉制度，若干方面也就不能不與蘇聯當初所採的辦法相類似。我們現在“還必須規定城市和鄉村選舉代表名額的不同的人口比例，實行多級選舉制，並且在基層選舉中多數是採用舉手表決的方法”^②。將來逐步改進，等到條件具備後，就和蘇聯現行辦法一樣，一定也要實行完全的普遍、平等、直接和秘密投票的制度。

社會主義類型國家和資本主義國家，在本質上既然完全相反，兩類國家所施行的選舉制度，無論在立法精神上，在政治任務上，以及實施程序的巨細節目上，也就不能不有原則性的、巨大的差異。兩種選舉制度內容各要點之對比的研究，使我們更有理由相信我國現行的選舉制度是適合我國當前具體情況的真正民主的選舉制度。由於選舉制度與代表機關的體制密切相關，本書在論述選舉制度的內容情況以前，對兩種代表機關的體制，先作一扼要的比較，這將有助於我們對於兩種選舉制度的精神、實質和作用，作進一步的理解。

① “選舉工作手冊”，人民出版社一九五三年版，第三五頁。

② 劉少奇：“關於中華人民共和國憲法草案的報告”；載“中華人民共和國憲法”，人民出版社一九五四年版，第五二頁。

第一章 兩種代表機關的比較

第一節 歷史淵源的比較

我國代表人民行使權力的機關，是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會，包括各級民族自治地方的國家權力機關在內。蘇聯實現城鄉勞動者全部權力的機關，是勞動者代表蘇維埃，包括蘇聯最高蘇維埃、加盟共和國最高蘇維埃、自治共和國最高蘇維埃和地方各級勞動者代表蘇維埃在內。其他各人民民主國家代表人民行使權力的機關名稱不一^①，但它們都屬於同一類型。這種人民代表機關，與資本主義國家所謂“議會”，是在完全不同的基礎上產生的。人民代表大會制的根源，是一八七一年巴黎工人在世界上第一次無產階級革命推翻資產階級政權所構成的“巴黎公社”。馬克思說：“公社是按照普選制，由巴黎各區域選

① 各人民民主國家權力機關的名稱，在中央全國性的機關，捷克斯洛伐克、匈牙利、羅馬尼亞、保加利亞、越南都稱“國民議會”，德國稱“人民議院”，阿爾巴尼亞稱“人民議會”，波蘭稱“議會”，蒙古稱“大人民呼拉爾”，朝鮮稱“最高人民會議”。在地方，保加利亞、波蘭、阿爾巴尼亞三國稱各級“人民會議”，羅馬尼亞稱各級“城鄉勞動者人民會議”，匈牙利稱各級地方“會議”，捷克和朝鮮稱各級“人民委員會”，越南稱各級“人民代表會議”，蒙古稱各級“勞動人民代表呼拉爾”，德國稱“州議會”“縣(市)議會”及“鄉(鎮)代表會議”。

舉出城市代表來組成的。他們是完全負責的並且隨時可以更換的。他們的大多數自然都是工人或被認為是工人階級的代表，公社應當不是國會的機關，而是工作的集體，聯合立法權與行政權於一身的”^①。列寧說：“在公社用以代替資本主義社會那貪污腐敗的國會制的機關中，論斷和討論底自由不會墮落為騙局，因為議員們應當親自來工作，親自來執行自己通過的法律，親自來檢查在實際生活中所得的結果，親自來直接對選舉者負責。代表機關仍然存在著，可是作為一種特殊系統，作為立法和行政的分工，以及議員們享有特權地位的國會制，在這裏是沒有了的”^②。巴黎公社的特點，就在於它已經開始消滅舊的剝削者的官僚機關即資產階級國家的基礎，開始消滅服務於剝削者的警察、軍隊，並創造新的國家機器和新的軍隊。由此可以看出，公社是工人階級自己特創的人民代表機構，是用以對付資產階級，並保護被壓迫羣衆的利益的，是完全新型的國家體制，而與資本主義國家的“議會”有着根本的不同。公社制存立的時間雖短，但已創造出工人階級專政的規模，它是蘇維埃政權的雛形。一九〇五年俄國資產階級革命當中，聖彼得堡、莫斯科、巴寧、羅斯多夫等工人中心區，初次出現工人代表蘇維埃的制度，由各工廠工場的代表組織而成，是當時工人階級革命暴動的主要機關。一九一七年俄國二月革命推翻沙皇統治，與資產階級的臨時政府同時成立的工兵代表蘇維埃，在十月革命勝利後，終究成為工人階級專政的典型的國家體制。列寧說：“蘇維埃或無產階級民主制已在俄國

① 馬克思：“法蘭西內戰”，人民出版社一九五四年版，第六九頁。

② “列寧文選”兩卷集，第二卷，人民出版社一九五四年版，第二〇一頁。

產生出來了。它是巴黎公社之後所成就的第二個有全世界歷史意義的步驟。工農蘇維埃共和國成了世界上第一個穩固的社會主義共和國”^①。這個新型的國家體制，是以巴黎公社的制度爲先型，並且接受了一九〇五年第一次蘇維埃組織的經驗，在偉大的列寧和布爾什維克黨的領導下創立起來的。各人民民主國家的人民代表大會制，都以蘇維埃制度爲典型，現在已成爲工人階級領導的被壓迫羣衆的固定的政治制度，新的國家體制。

資本主義國家所謂“人民代表機關”的議會或國會，最早發生於英國，是十三、四世紀時，由“等級會議”蛻化而成。所謂“等級會議”，原是僧侶、貴族、市民三個等級的會議，是一種封建性的大小地主的代表機關。國王要增加租稅，須徵求等級會議的同意。後來大僧侶和大貴族即大地主的代表聯合起來成爲貴族院，武士和市民即小地主的代表聯合起來組成衆議院，形成兩院制國會的形式。但當時仍不脫封建的色彩。一直到十八世紀末年，英國還不能算是一個正式代議制的國家。後來資產階級即所謂第三階級的勢力日見擴張，選舉權日見擴大，議會的權力重心就移在衆議院。變成上院代表封建勢力，下院代表資產階級勢力的機關，而以下院掌握統治權的樞紐。這個議會制度，由於法人孟德斯鳩“三權分立”說的宣傳^②，法國資產階級革命時，即以爭取分權制的實現，民選議會的設置，爲主要政治綱領之一。美國革命結果，也抄襲了英國的議會制度。此後資產階級革命潮流遍及各國，議會制度就成爲普遍流行的制度。足徵議會制度是由封建的等級會議蛻化而來，曾經被資產階級所利用，作爲向封建勢力鬥爭的工具。等到資產階級爭得政權以後，議會成爲資產階級與封建地主雙方妥洽共

同統治勞動人民的機關。往後封建勢力日減，便又轉爲資產階級御用的機關。“共產黨宣言”中說：“……自從大工業和世界市場確立時起，資產階級又在現代的代議制國家裏奪得了獨佔的政治統治權。現代的國家政權不過是管理整個資產者階級共同事務的委員會罷了”③。

第二節 組織原則的比較

人民代表大會的組織原則，完全與蘇維埃制度相同，採“民主集中制”。我國憲法第二條第二款已有明確規定。毛主席在“論聯合政府”一文中，對民主集中制的原則，早就扼要的說明，他說：“新民主主義的政權組織，應該採取民主集中制，由各級人民代表大會決定大政方針，選舉政府。它是民主的，又是集中的，就是說，在民主基礎上的集中，在集中指導下的民主。只有這個制度，才既能表現廣泛的民主，使各級人民代表大會有高度的權力；又能集中處理國事，使各級政府能集中地處理被各級人民代表大會所委託的一切事

-
- ① “列寧文選”兩卷集，第二卷，人民出版社一九五四年版，第五七二頁。
- ② 孟德斯鳩（一六八九——一七五五）研究英國的憲政制度，著“法意”一書，倡“三權分立”的學說。大致說國家的統治權，包括立法、行政、司法三種權力，應該分屬三個不同的機關來行使，人民的政治自由才有保障。立法權屬於民選的議會，司法權屬於法院，不讓行政機關享有立法和司法的大權，却使三權互相牽制，互相平衡。其實三權分立只是資產階級向封建階級爭權時的一種說法，對於勞動人民來說，三個機關統是資產階級壓迫他們的機關，根本沒有什麼自由的保障可說。因此這個學說只成爲欺騙人民的一種工具罷了。
- ③ 馬克思、恩格斯：“共產黨宣言”，人民出版社一九五四年版，第三四頁。

務，並保障人民的一切必要的民主活動”^①。劉少奇同志在“關於中華人民共和國憲法草案的報告”中，曾指出：“……我們在這裏是把高度的集中和高度的民主結合在一起的。我們的政治制度有高度的集中，但是這種高度的集中是以高度的民主為基礎的”^②。這種民主集中制，是與少數大封建主或大資本家的專制的集中截然不同的。現在分作三方面來說：

一、人民、代表和機關間的相互關係 我國的人民代表大會制，是人民與代表和各級權力機關及其他國家機關間層級統屬的有機的組織體系。這種組織，是人民羣衆真正民主的可靠保證。人民對於代表，非但有選舉權，同時也享有撤換權，即罷免權。這是社會主義民主制和人民民主制的重要特色之一。斯大林說：“選舉人底職能並不以選舉而終結。選舉人底職能，是在本屆最高蘇維埃存在的整個時期內都繼續着的”^③。一九一七年十二月四日全俄中央執行委員會曾以法令規定了人民召回代表的權利。人民對代表的撤換權，可用以矯正選舉時認識上的錯誤，把當時錯選了的壞人予以撤換，又可用以鞭策代表任何時必須全心全意為人民盡力，否則人民隨時可以驅逐他，不必等到任期完了的時候才改選。斯大林在說明蘇聯憲法關於撤換代表權的規定時說：“如果某一代表竟耍起把戲來，如果某一代表竟離開正軌，如果某一代表竟忘記自己是依賴於人民，依賴

① “毛澤東選集”，第三卷，人民出版社一九五三年版，第一〇八〇頁。

② “中華人民共和國憲法”，人民出版社一九五四年版，第五三——五四頁。

③ 斯大林：“在莫斯科城斯大林選區兩次選民大會上的演說”，蘇聯外國文書籍出版局一九五〇年莫斯科中文版，第一三頁。

於選舉人的，那末選舉人就有權先期撤回他們的這個代表。同志們！這是一條很好的法律。當代表的人應當知道：他是人民的公僕，是人民派往最高蘇維埃的使者，他應當遵循人民所訓示他的路綫來動作。如果代表竟離開正軌，選舉人就有權要求實行新選舉，就有權叫這種離開正軌的代表滾開”^①。蘇聯憲法（第一四二條）和多數人民民主國家的憲法也都規定了這一制度^②。在蘇聯撤換權的運用是極普遍的。蘇俄在一九三四年至一九三五年的一屆選舉以後，一九三五年上半年在三萬六千零七十八個農村蘇維埃中，代表被撤換的就有三萬名以上。

我國憲法（第一七條）規定：“一切國家機關必須依靠人民羣衆，經常保持同羣衆的密切聯系，傾聽羣衆的意見，接受羣衆的監督”。地方各級人民代表應密切聯系選民，宣傳法律、法令和政策，協助政府推動工作，並向人民代表大會和人民委員會反映羣衆意見和要求。這種代表對人民的聯系，又是民主集中制具體運用上的重要方式之一。鄉鎮一級代表可以分工聯系選民，把每一代表擔任聯系的羣衆固定下來，有代表三人以上的居民地區或生產單位，還可以組織代表小組，協助本級人民委員會推行工作^③。在蘇聯，代

① 斯大林：“在莫斯科城斯大林選區兩次選民大會上的演說”，蘇聯外國文書籍出版局一九五〇年莫斯科中文版，第一——一二頁。

② 參閱蒙古人民共和國憲法第八七條、越南民主共和國憲法第二〇條、保加利亞人民共和國憲法第四條、朝鮮民主主義人民共和國憲法第四條第二款、匈牙利人民共和國憲法第六二條第三款、阿爾巴尼亞人民共和國憲法第五條第三款、波蘭人民共和國憲法第二條第二款、羅馬尼亞人民共和國憲法第一〇一條第二款，載“人民民主國家憲法彙編”，人民出版社一九五四年版，第一八、二七、三九、一〇五、一三八、一七三、一九四、二三一頁。

表聯系羣衆的方法之一，就是“報告制”。蘇俄一九一九年第七屆蘇維埃代表大會決議：“蘇維埃所有委員，必須向其選舉人作報告，無論如何，不得少於每兩星期一次。蘇維埃委員如無充分理由而有兩次未能執行該項決議，則其委任權即應認為業已喪失，得另選新代表以代替之”。一九三三年蘇俄都市蘇維埃條例中規定：“代表每年至少應向其選民提出報告兩次，其中說明蘇維埃和所屬各機關的活動情況，以及代表本人以蘇維埃一員的地位而活動的情況”。人民民主國家關於報告制的法例，如保加利亞憲法第五二條第二款規定：“鄉、縣人民會議每年至少應向選民報告工作一次”。阿爾巴尼亞一九五〇年憲法第七六條規定：“地方人民會議按法律所規定的一定期限召集選民會議，向其報告工作”等。

在民主集中制原則之下，人民的權力，總歸是階級統治的一種強力。無論在全國範圍或地方範圍，這種權力，都是統一的不是分散的，都是完整的不是殘缺的。只有這樣，才能發揮階級統治的巨大力量。從而行使國家最高權力的機關，其權力益臻強固。這就是高度民主基礎上的權力的高度集中。在這個制度下，不可能有權力的分立或互相衡制，或互相對抗，更不可能有權力機關以外的所謂憲法監督機關。

資本主義國家的議會制度，是一種假裝民主的、官僚集權的制度。在資本主義國家，廣大勞動人民受有多種限制不能行使選舉權，縱有選舉權的人民，也不能自由地去選擇和舉出他們自己的代表。選舉的進行，完全受資產階級的

③ 參閱“中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民委員會組織法”，人民出版社一九五四年版，第六——七頁。