

外国选举规程选辑

董礼胜 编译

中国社会科学出版社



外国选举规程选辑

——观察、管理、培训——

董礼胜 编译

中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外国选举规程选辑/董礼胜编译. —北京: 中国社会出版社, 2001. 11
ISBN 7-80146-520-2

I. 外… II. 董… III. 选举-规程-汇编-世界 IV. D52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 078621 号

书 名: 外国选举规程选辑

编 译: 董礼胜

责任编辑: 宋珊萍

出版发行: 中国社会出版社 邮编: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66082328 66051698

电传: 66031885 66051713

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 解放军 9138 工厂

开 本: 850×1168 1/32 印张: 14

字 数: 350 千字

版 次: 2001 年 12 月第 1 版

印 次: 2001 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1—1000 册

书 号: ISBN 7-80146-520-2/C·177

定 价: 30.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

序

选举观察活动：国际经验和中国实践

中国村民委员会选举的普遍推行以 1987 年全国人民代表大会常务委员会颁布《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》为标志。经过 10 余年的探索和试验，相关法规渐趋完善，程序和方法不断改进，质量日益提高。在此基础上，全国人大常委会于 1998 年 11 月将试行法制定为正式法。放眼全国，将在法规和规程及具体组织方面全国领先的部分地区综合起来，村委会选举是中国各类选举中在技术上最为先进的。近年由于全国和地方各级立法机关有关立法活动的增多、民政部门对这项工作在广度和深度上的拓展、从事这方面研究的学者人数的增加和各类媒体的宣传由少渐多而日见丰富，国内对于村委会选举的了解面越来越广，国际社会对此也给予了越来越多的关注，并对村委会选举给予了较高的评价。但对于国内选举观察工作在改进村委会选举中所起到的积极作用，可以说鲜为人知。对于国内村委会选举观察活动使中国融入国际选举观察的潮流的意义，也同样很少为人们所了解。

笔者近年组织开展了一些对村委会选举的观察活动，并主编了《村委会选举观察报告集》。虽然报告集是该领域的中国

第一，但选举观察工作并非自近两、三年才开始。民政部为指导全国的村委会选举，从 90 年代初便组织部分省、直辖市、自治区从事基层政权工作的官员交叉观摩各地的村委会选举。以后还邀请了一些学者参加。1996 年民政部在山西五台山举办了全国第一期村委会选举观察员培训班，有部分省、直辖市、自治区的民政官员和北京的学者二十多人参加，由此正式开展了选举观察活动。学者的介入实现了选举观察活动从民政部门自我监督向社会监督的转变，从而使观察活动更为客观、公正和广泛。当然，我国的选举观察活动仍然是民政官员和学者共同组织和参与的，这是我国的现实情况所决定的。我们期望社会各界、团体和个人对村委会选举予以更多的关注，并参加到观察活动之中。

为使社会各界更好地从事选举观察工作，并提供观察员培训的参考资料，特收集、选择和翻译了国际上有代表性的部分选举观察手册，作为上编，以满足实际工作者和研究者的参考需要。同时，鉴于对选举原则和具体规程的全面而深刻地把握是开展选举观察活动的基础，也选译了这方面部分有代表性的材料，结集为下编。作为我国目前各类选举中在规程方面最为先进的选举，村委会选举的一些做法在设计之初研究和借鉴了国外的经验，采纳了一些通行的国际规范，如秘密划票间的设立和使用。因此，除了与观察手册配套之外，有关选举规程管理和培训方面的资料自成一类还可以满足各级民政部门官员更多地了解国外基层选举的规程的需要。借此机会谨鸣谢欧洲委员会、欧洲安全与合作组织民主制度与人权办公室、挪威奥斯陆大学人权研究所和美国国际共和研究所等机构和组织慨然授权编译者翻译和出版有关手册的中文版。除个别资料文末注明译者之外，均为编译者翻译。

由于各国的政治制度不同，与之相适应的选举制度当然也有内容和形式上的差别。本选辑出版的本意是提供国外选举观察和选举组织工作的资料，重点在于技术性的规程。虽然全面了解国际上的一些普遍的选举原则和实践对于开阔眼界、增长知识也是有益的，但是仍然应当遵循“洋为中用”“推陈出新”的原则来使用。本选辑的内容已为部分省、自治区和直辖市借鉴，相信它的出版将会对研究和实际工作起到积极的作用。

由于选举观察在我国还是一件新事物，谨在本选辑出版之际，对有关情况做一简要介绍。本文将首先阐述观察选举的作用和意义，进而介绍国际上普遍采用的选举观察方法和最近提出的有关准则，然后总结中国选举观察活动开展的情况，最后提出改进的建议。

自 80 年代以来对选举和全民公决进行观察逐渐成为支持全球民主化的一项重要活动。组织公开而透明的选举对于民主社会是至关重要的。公民的政治参与权不仅对于选举过程具有直接的重要性，而且是坚持和实现其他基本人权，如言论自由、行动自由、集会自由和结社自由的一个必要条件或途径。

开展国际选举观察活动的基本作用是发现选举欺诈舞弊，能起到威慑作用则更好。人们或许对两个典型的实例仍记忆犹新。菲律宾前总统马科斯在 1986 年选举时曾试图用不法手段窃取选票，但在国际观察员予以揭露后，不得不有所收敛。1989 年当巴拿马的诺列加将军企图为他选中的候选人同样做时，也由于国际观察员在该国的存在和揭露而没能得逞。因此，一些政党或当局出于害怕被国际观察员发现，而放弃操纵选举的打算。当然，很少有人会承认有此企图，因此不容易评估选举观察所起到的确切威慑效果。不仅如此，许多观察员对于发现除了明显的任意往票箱里乱塞选票之外的欺诈行为的能

力有限。尽管存在一定的局限，由经验丰富的组织和团体进行的、准备得充分的观察活动确实能够发现比较隐蔽的不法行为，如篡改选民登记名单、篡改关键选票、计票时作小的但能产生重大影响的歪曲等。准备充分和经验丰富主要体现在广泛的选举前报道、与所在国自己的观察员的密切配合和协调、平行独立计票等方面。

除了发现欺诈和起威慑作用之外，组织得好的选举观察还能对向民主过渡的国家的不够完善的选举安排和过程起到补充的作用。国际观察员的存在和认真工作能够鼓励本来对选举程序持怀疑态度的选民重视选举并置身其中，也能使犹豫不决的反对党参加竞选，而放弃和平不服从运动或暴力活动。当有的长期执政的领导人在选举中失败后不想交出权力时，碍于国际观察员的在场而不得不三思，从而使该国的选举制度仍能沿着正常的轨道前进。

更为普遍的是国际观察活动广泛地传播并增强了选举组织和管理的基本准则。定期进行真正的竞争性选举是一个国际惯例。每一个社会的人民通过定期和真实的选举表达意志的权利已被载入《世界人权宣言》和其他基本的人权文件之中。随着冷战的结束，对选举是一种政治权利而不仅仅是一种政治选择的认识越来越深入人心。尽管仍不时受到侵犯，但选举权作为一个重要的原则日益得到确认。

二

国际选举观察活动兴起于 20 世纪 80 年代，一些主要的国际组织，如联合国、欧洲安全与合作组织、美洲国家组织，各国政府和非政府组织在其中起了重要的作用。我国政府也参与

了一些国际选举观察活动，如向联合国组织的 1993 年柬埔寨大选派出了观察员。选举观察活动的增多使得更加有序和有效地组织工作成为必要，不少非政府组织为此制定了一般的方法，提出了切实可行的指导原则。

工作实践使人们认识到选举观察不仅仅是选举日一天的事，观察员应当致力于对整个选举的全面了解。只有对某次选举过程自始至终的观察才能对该选举做全面、客观、公正的评价。观察员的结论应当包括选举过程的各个环节，从选民登记、候选人报名，到竞选、投票、计票，直至公布选举结果和当选者就职。因此，选举观察活动可以分为三个阶段：投票前、选举日和投票后。短期观察主要是围绕选举日进行的，其目的是向尽量多的选区和投票站派出观察员，观察竞选临近结束几天、选举日和计票的情况。而长期观察则力求获得对各个阶段的全面而深入的了解。

所有的选举观察员，不论其本国的政治制度和选举制度如何，都受《世界人权宣言》的制约。由联合国大会于 1948 年一致通过的该宣言确认，透明而公开的选举在确保人民享有的对民主参与性政府的基本和普遍的权利方面所起的不可缺少的作用。该宣言第 21 条昭示：

1. 人人有直接或通过自由选择的代表参与治理本国的权利。
2. 人人有平等机会参加本国公务的权利。
3. 人民的意志是政府权力的基础，这一意志应以定期的和真正的选举予以表现，而选举应依据普遍和平等的投票权，

出社全译百大國中（京北），《译全译百對人國中》，第 1 卷第 1 期，第 1 页。①

高 1985 年，1991 年，1992 年

并以不记名投票或相当的自由投票程序进行。^①

定期、自由和真正的选举在保证对政治权利的尊重方面所起的作用也载入了《公民权利和政治权利国际公约》。

为了评估选举过程的正确性，我们有必要确定符合普遍原则的指标。虽然没有如何使这些原则具有操作性的惟一权威，但是一般认为如下七个指标应当得到遵循，即普遍、平等、公正、秘密、自由、透明和负责。

普遍指选民和候选人都能享有有效的、公正的和没有歧视性的登记程序。达到规定年龄的公民应当享有投票权，如果这项权利能够扩大到事实上的公民则更好。

平等要求任何一个人的投票都享有同其他人的票同等的分量，从而保证平等的代表性。这便要求在采用多数投票制时，选区与选区之间选民的人数规模的差别不应大于10%；在采用比例代表制时，虽然各选区选民的人数规模可以不尽一致，但是所产生的代表人数应当与选民人数规模成正比。选民应当能够平等地和有效地使用投票站。

公正指为选举过程的所有参与者提供相同的活动条件或机会。至少应保证选民能够获得所有参选者的基本信息和了解其所提出的政见。

秘密只有在选民投票时独自一人的情况下才能得到保证，为此应设有秘密划票间，并且在划写过的选票投入票箱之前不能被他人看见。

自由指应保证公民在不受威胁的情况下投票，并且在整个选举过程中保证其言论自由、结社自由和集会自由。

^① 王家福、刘海年主编：《中国人权百科全书》，（北京：中国大百科全书出版社，1998），第783页。

透明要求选举按法定程序、按所有的人均有机会参与和按公开制定的法律规则进行。透明的过程能减少选举欺诈的可能性，为此无论是在投票站、选举管理的中间层级还是全国选举负责机关，计票都应公开地和在可以被核实的情况下进行。

负责要求当选者按法定程序就职并承诺对选民负责。

总之，选举观察员必须依照所在国的立法和选举过程的规范评估某一次选举。相关的法律框架应当包括上列的主要指标。如果普遍的原则和指标在相关的立法和法规中没有得到体现，一般便不应考虑观察这类选举。观察活动必须评价所在国的立法是否得到贯彻。尽管相关的选举法对于国际观察员而言不够理想，但是观察员的主要职责仍是判断选举过程是否符合该选举法。

除了以上选举观察的一般原则，将评估选举的两个基本要点（自由和公正）同观察的三个阶段相结合，有的学者还制定了一份国际评估选举的核实表，见表1^①。该表可以作为一个非常有用的观察工具，但它也并非十全十美。虽然它是依据相关的研究和实际经验制定的，但是也不是无所不包。它可以作为评估观察的步骤提示，但不是详细而明确的指南。因此，该表可能会产生可靠性的双重问题。一方面，选举观察员可能会对某个标准在多大程度上得到了满足产生不同意见。另一方面，该表并没有指出各个标准所具有的相对重要性。如果选举达到了某些标准，而没有达到另一些标准，或者某个标准只是部分地得到了满足，这时观察员只能在很大程度上依靠自己的判断得出结论。尽管如此，该表仍然提供了一般性的指导原

① Jørgen Elklit & Palle Svensson, "What Makes Elections Free and Fair", in *Journal of Democracy*, 1998 Special Issue on the Rise of Election Monitoring, p.37.

表 1 选举评估核实表

基 本 要 点		
阶段	自由	公正
选举日 之前	迁徙或行动自由 (候选人、媒体、 选民和其他人)言 论自由 集会自由 结社自由 从事与选举和竞 选有关的活动不存 在担心或害怕 (对政党和独立 候选人)参选没有 限制 平等和普遍的参 选权	透明的选举过程 不赋予任何政党或社会集团 特权的选举法 对选举登记没有限制 设立独立的和公正的选举委 员会 警察、军队和法院平等地对待 所有的候选人 政党和独立候选人参选的机会 平等 公正的选民教育活动 有序的竞选活动(遵守行为准 则) 使用公共媒体的平等机会 (如果有的话)公共资金对各 政党的公平分配 不为竞选目的滥用政府设施
选举日	人人有机会参选	政党的代表、经认可的国内外 观察员和媒体能够进入投票站 投票秘密 不存在对选民的威胁 选票设计具有实效 票箱完好

续表

基 本 要 点		
阶段	自由	公正
		(在必要时)对选民的协助公 正 计票过程完善 对空白或无效票的处理适当 对运送选举材料采取了适当的 预防措施 公正地守护投票站
投票 之后	有法定的申诉的 可能性	正式而迅速地宣布选举结果 公平地处理任何有关选举的 申诉 媒体对选举结果的公平报道 所有的有关人员接受选举结 果

则。

各国的政治和社会条件千差万别，同样，各国的选举过程也各不相同。因此，无法对表1中所列举的各个标准赋予绝对的分量，它们的重要性依选举环境而异。尽管如此，一般而言，“自由”栏内的各项要比“公正”栏内的各项重要性大；在“公正”栏内的各项中，正确和公正地执行选举法及其相关的法规要比政治竞争的理想条件更为重要。自由是某一选举获得认可的必要条件，而不是充分条件；自由加公正地执行选举法规才既是必要条件又是充分条件。

观察员应当记录非常规事件或行为和不足之处，并提出改

进的建议。由于技术能力不足或存在缺陷和缺少经验而导致的非常规现象比试图故意操纵选举结果的严重性低。实际上，在选举日只有当非常规现象广泛、系统或大量地出现在势均力敌的选举中时才会严重地威胁到其自由和公正性。

除了评价哪些标准得到了满足并且确定各个指标的相对重要性之外，观察员还应当判断选举是否反映了人民的意志，而这正是举行选举的根本出发点。对非常规现象和技术问题也应当从这个角度加以评估。

观察员在观察活动中应当遵守国际上被普遍采用的一般原则和规范，其要点如下：^①

1. 观察员应当佩戴由所在国政府或选举委员会颁发的身份证件，并在被要求时向有关的当局申报自己的身份。

2. 观察员在开展工作时应当严守中立，在任何时候均不应表示出对中央政府、任何政党或候选人的任何偏好或倾向，也不应表示对任何竞选问题的意见。

3. 观察员不得展示或佩戴任何政党的标记、色彩或旗帜。

4. 观察员进行观察活动时不得妨碍或干预选举过程、选举日的程序或计票工作。

5. 观察员可以提请当地的选举官员注意非常规现象，但是绝不应向他们发指示或否决他们的决定。

6. 观察员应依据记录在案的、确切的和可核查的证据得出所有的结论，并愿意填写到访的投票站调查表。

7. 观察员应当避免向媒体或其他相关的人员就其观察情况发表个人的或过早的评论，并且应将谈话内容限于有关其观

^① Kristin Høgdahl, ed., *Election Observation*, (Oslo: Norwegian Institute of Human Rights, 1997), p.3

察活动的一般信息。

8. 观察员应参加选举后的情况汇报，必要时可以使用传真或电话进行。

9. 观察员必须遵守所在国的法律和法规。

观察团或小组的最终报告一般应限制在 10~15 页，由团长或组长负责和撰写。报告的目的是应当依据如下两个标准得出对选举过程的结论：一是普遍的国际原则；二是规范选举过程的法律框架及其实施。法律框架应当体现普遍原则并以同样的方式得以贯彻。结论必须依据可核实的数据，以明了而全面的方式表述，并包括改进选举过程的建议。报告一般应包括如下内容：

1. 引言

(1) 派出观察员的国家和组织

(2) 观察员分布情况

2. 法律框架

3. 选举管理

4. 选民和公民教育

5. 选民登记

6. 候选人登记

7. 选举前竞选

8. 媒体

9. 选举日观察

10. 计票观察

11. 综合和核实结果

12. 审查过程

13. 结论

14. 建议

在做出总体评价时，应当记住选举过程总会有这样或那样的不足之处或受到非常规现象的困扰。个别的违法案件当然是严重的问题，应当受到重视。但是，反复和系统地出现的非常规现象才构成对公正的选举过程的严重威胁。因此，在评价一场选举时，应当对非常规现象是否影响到了选民的选择和选举的总体结果做出相对的认定。组织差并不一定表明在进行操纵。不仅如此，尽管改进选举过程不可能一蹴而就，但是如果有关当局毫无致力于达到普遍准则的意愿和实际行动，那么改进便永远不可企及。政府和选举组织机关在贯彻选举法规方面的表现在整个选举过程中都被密切地注意和评估。观察员还应注意一点：有时法律的条文并没有被违反，但普遍原则的精神却被违背了。只有当一个国家的公民知道选举过程能在不受威胁的情况下投票，从而能自由地选择他们的领导人时，自由的原则才算得到了切实体现。

三

与国际选举观察活动相比，中国在这方面的工作开展得虽然稍晚一些，层次也低，范围和规模也小，但是毕竟已经进行了几年了，从无到有积累了一些经验，并且对实际工作起到了一定的积极作用；同时还开展了这方面的国际交流，仅仅从填补了国内这项工作的空白和与国际接轨在这方面的空白的角度而言，它也具有开创性意义。

村委会选举是群众性自治组织的选举。村委会在最基层的政权——乡镇政府之下运作，从这个意义上说村委会选举的层次低。但这绝不是说它的重要性低，相反，村委会选举涉及我国70%的人口，面广量大，是名副其实的民主训练班。尤其

突出的是全国性和地方性有关村委会选举的法律和法规，其中当然首推1998年11月全国人大常委会通过的《村委会组织法》，规定了可以说是我国各类选举中最为民主的选举原则和程序：即普选权、平等选举权、直接选举、差额选举、秘密投票和竞争选举的原则；从选民教育、选民登记、候选人提名、候选人发表竞选演说、预选、正式选举、当场计票、宣布结果直至颁发当选证书的一整套程序。这些原则和程序成为我们开展选举观察活动的依据，也正是由于这些原则和程序，国际组织、各国政府和非政府组织才对村委会选举表示出相当大的兴趣，愿意观察或观看这些选举，越来越多的外国学者也加入到对它的研究行列之中。^①

我们观察活动涉及的范围还比较有限，据不完全统计，我们已经对福建（1996年和2000年）、山西（1996年和2000年）、河北（1997年和2000年）、四川（1998年）、河南（1998年）、江苏（1998年）、吉林（1998年）、安徽（1999年）、广西（1999年）和云南（2000年）等省或自治区的村委会选举进行了观察。此外，还参与了其他一些省对各级地方选举官员的培训。不仅我们足迹所至只有约四分之一的省、直辖市或自治区，而且在每一省或自治区内，也仅到了少数的县和乡镇。这种状况是因为我们的人数太少。我们衷心希望有更多的团体和个人参与这项活动，使观察活动的规模不断扩大。

由于人员和经费的限制，至今我们的活动以观察选举日居

① 自1992年以来，有20多个国家的政府官员、国会议员、驻华使节、专家学者和新闻记者先后到中国观看或观察村委会选举；联合国开发计划署、欧洲联盟等国际组织也派出官员和专家观看或考察村委会选举，并在培训选举官员方面进行了合作。

多。我们于1996年5月在山西五台山举办了第一次村委会选举观察员培训班之后，参照国际准则设计了观察记录表。并在2000年5月在广西北海举办的第二次培训班后，根据全国人大常委会1998年11月颁布的《村委会组织法》修订了该表，见附录一。它不仅可以通过了解从选举发动至选举日之间的情况来弥补我们观察的时间短的不足，而且给选举日的观察提供了很大的便利。它的一个优点是比较详细，依选举程序而设计。我们欢迎更多的人使用，更欢迎任何改进的建议。在实际观察时，有的人主要使用该记录表，有的人还另外做笔记。但每一位观察员随后都须写出详细的观察报告。为使读者对此类报告有所了解，特将笔者撰写的《四川省第四次村委会换届选举观察报告》收录为附录二。该报告已编入前述《村委会选举观察报告集》。该报告集收录了近两年的部分观察报告。它们忠实地记录了选举的过程，对选举的规范性给予了评价，并提出了改进的建议。我们一般是比较客观的，也不回避发现的不规范之处。我们感到欣慰的是，我们出于完善我国村委会选举的一片真心得到了有关的单位和个人的理解，即使有任何不当之处也能得到谅解。我们能够做到比较客观，首先是我们有法律、法规及其选举办法的依据，有关单位给我们提供的机会和条件，也得益于我们作为局外人的有利地位。最后这条可以作为一个经验加以总结。目前，我们的观察员队伍中民政部门的官员仍然占有一定的比例。这是由村委会选举这项工作的组织领导的现实安排所决定的，同时也是由至今民政部门以外的参与还相当有限的这种情况所造成的。在这种状况下，为力求客观公正，除研究人员之外，我们一直注意将派往某地的观察员限于外省的或已退休的民政官员。我们希望社会各界和个人参与村委会选举观察活动，从而实现由民政官员和研究人员主导