

■ 宪法知识丛书 ■

“十二五”国家重点出版物出版规划项目

许崇德 主编

选举制度

屠振宇 著

 江苏人民出版社

宪法知识丛书

选举制度

江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

选举制度/屠振宇著. —南京:江苏人民出版社,
2016. 12

(宪法知识丛书)

ISBN 978-7-214-20043-3

I. ①选… II. ①屠… III. ①选举制度—研究—世界
IV. ①D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 313887 号

书 名 选举制度

著 者	屠振宇
项 目 统 筹	戴宁宁
责 任 编 辑	金书羽
装 帧 设 计	许文菲
责 任 监 制	陈晓明
出 版 发 行	江苏人民出版社
出版社地址	南京市湖南路 1 号 A 楼, 邮编: 210009
出版社网址	http://www.jspph.com
照 排	江苏凤凰制版有限公司
印 刷	江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本	890 毫米×1 240 毫米 1/32
印 张	4.75 插页 2
字 数	111 千字
版 次	2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978-7-214-20043-3
定 价	26.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

编 委 会

总顾问 韩大元 王振民

主 编 许崇德

副主编 胡锦光 徐 海

编 委 (按姓氏笔画排序)

王 磊	王丛虎	朱松岭	许崇德	李元起
余凌云	沈荣华	张 翔	陈国庆	林来梵
郑贤君	胡锦光	莫纪宏	徐 海	董 皞
傅思明	焦洪昌	廉希圣	翟国强	魏定仁

出版说明

“宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。”这是习近平同志在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话，是对宪法作用、地位、效力最准确、最全面、最凝炼、最深入人心的说明和总结。

上世纪 90 年代起，我国开始实施“依法治国”方略。宪法作为国家的根本法，是万法之源、管法之法。因此，依法治国必须首先依宪治国；保证法律实施，必须首先保证宪法实施；普及法律知识，必须首先普及宪法知识。

宪法是“治国安邦的总章程”，公民必须学习宪法、了解宪法、遵守宪法，同时依靠宪法。宪法既是建设一个富强、民主、文明、和

谐国家的依循,又是公民维护自身权利的必要武器,是现代国民的必备知识。

现实情况是,深入学习、了解宪法知识的公民和组织还不多,违反宪法的情况还时有发生,公民(包括领导干部)的宪法意识尚需提高,建成社会主义法治国家还有很远的路要走。

基于以上所述情况,我们决定编辑出版这套《宪法知识丛书》。

编写这套丛书并不容易。近几十年来,出版过的有关宪法学专著确实不少,引进他国的学术著作也很多,但大多系统专业的通论,基本以包罗全部宪法内容的著作、教材为主。而我们所要做的是,将宪法的主要内容、总体框架、基本原则和分论章节分别作全面、细致的研究,出版一套最全、最通俗,同时也是最开放的宪法知识丛书,用关键词的方法引出宪法博大精深的内容。

许崇德先生是新中国宪法学奠基人之一。他参与了新中国第一部宪法和现行宪法的起草工作,是原香港特别行政区基本法和原澳门特别行政区基本法起草委员会委员。当我们请他为本丛书做主编时,他虽年事已高,但欣然应允,并亲自拟定提纲和编写计划,物色著名专家学者,主持编辑、作者协调会,审阅书稿结构和内容。其赤子之心、大家之德、专家之明,始终感动、鼓舞着我们,促使我们全力做好编辑出版工作。

江苏人民出版社

2014年1月

目 录

一、选举的概念	1
(一) “选举”词义探源	1
(二) 近代以来的演变	12
(三) 现代意义上的选举概念	19
二、选举的原则	26
(一) 普遍原则	27
(二) 平等原则	39
(三) 直接选举原则	53
(四) 秘密投票原则	60
三、选举的规则	67
(一) 多数决制	67
(二) 比例代表制	78
(三) 混合制	89

四、选举的程序 95

 （一）选举机构 95

 （二）选区划分 101

 （三）选民登记 106

 （四）候选人的确定 111

 （五）竞选 119

 （六）投票计票 125

 （七）选举诉讼 129

参考文献 133

一、选举的概念

(一) “选举”词义探源

对于今天的人们而言,“选举”一词可谓耳熟能详。但是,要弄清选举的确切含义也并非易事。自“选举”一词出现以来,古今中外对其内涵的界定存在较大差异。在西方社会,“选举”一词有着悠久的历史,如有学者所指出的,“在初民社会、古希腊民主共和时代、封建专制时代甚至西方教权统治时代都有选举作为政治选择的方式”^①。在古代中国亦早有“选举”的固定表述。因此,面对历史长河的冲刷和洗礼,尤其是中西文化的冲突和融合,要准确把握现代意义的选举概念,离不开对“选举”词义的历史考察。

^① 杨云彪:《公民的选择:一个公共选择话题》,中国大百科全书出版社2008年版,第9页。

1. 中国古代的“选举”

“选举”一词很早就出现在中国的古文献中。例如,2100多年前,汉代的刘安在《淮南子·兵略训》一书中就使用了“选举”一词:“故德义足以怀天下之民,事业足以当天下之急,选举足以得贤士之心,谋虑足以知强弱之势,此必胜之本也。”《后汉书·陈蕃传》中也写道:“自蕃为光禄勋,与五官中郎将黄琬共典选举。”而唐代的杜佑在中国第一部典章制度史专著《通典》中,首次在《选举典》中系统地记述了唐代及唐以前“选举”制度的发展过程。其后,自旧、新《唐书》至《清史稿》,历代正史都有《选举志》记述各个朝代这方面的情况。《文献通考》《通志》《通典》及它们的续书也都有《选举考》《选举略》《选举典》。从这些记载中不难发现,中国古代的所谓“选举”,实际上包括了“选”与“举”两个方面。所谓“选”,指铨选职官,即指根据候选者的才能,量才授官。而“举”则指推荐选用,即指通过推荐或选拔的方式向君主提供可出任官职的候选人。换言之,“选举”就是选拔和推荐贤能之士为官,也就是选拔人才的制度。

“选举”一词在古文献中的大量出现,本身表明历代统治者对选拔人才工作的高度重视。在中国古代,选贤任能的问题常常被当作治国安邦的首要问题。早在西周时期,姜尚就提出了“治国安家,得人也。亡国破家,失人也”的思想。先秦时期的墨子认为,“国有贤良之士众,则国家之治厚;贤良之士寡,则国家之治薄”。三国时期的诸葛亮也提出,“亲贤臣,远小人,此先汉所以兴隆也;亲小人,远贤臣,此后汉所以倾颓也”。到唐太宗李世民,他集前人之人才观,提出了“为政之要,惟在得人”的著名论断,这是当时对人才重要性的最高概括。作为对这种人才观的延续,清康熙帝认

为,“自古选贤任能,为治之大道”。因此,“致治之道,首重人才”。这些论述,从不同的侧面表明了历代统治者对于人才选拔的高度重视,也因此有了绵延千年的中国古代“选举”制度——早在两周时代就存在“乡举里选”,至两汉形成“察举孝廉”之制;从隋唐开始,又确立了影响深远的科举制度。为此,有学者甚至将中国秦汉至晚清的社会称为“选举社会”。^①从历史发展来看,中国的“选举”又可以细分为察举制度和科举制度两种类型。

察举制度是中国“选举”的最早形式。据《周礼》《国语》等古代文献的记述,从商周开始,就出现了由官员作为推荐人的“乡举里选制”,即:官员根据乡间民间的舆论,定期或不定期地向君王推荐可以用任官职的有德才的贤能之士。但在商周两朝,官员任用所奉行的主要还是“世卿世禄制”——所谓“世卿”,就是天子或诸侯国君之下的贵族,世世代代、父死子继,承袭官职;所谓“世禄”,则是这些贵族父死子继,世世代代享有所分封的土地及其赋税收入。这一制度的政治基础在于,当时实行的是天子将土地分封给诸侯、卿大夫的封建制。到春秋战国时期,由于诸侯国内不再分封,而是改用郡县制进行管理,所以,“世卿世禄制”不再能够适应这种新的变化,开始以刀笔吏(职业官僚)代替原来的贵族阶层进行统治。

在郡县制兴盛的汉代,“察举征辟制”完全替代了“世卿世禄制”的人事制度。所谓察举,就是由州、郡等地方官在自己管辖区内进行考察,发现统治阶级需要的人才,以“孝廉”“茂才异等”“贤良方正”等名目,推荐给中央政府,经过一定的考核,任以相应的官职。所谓征辟,是由皇帝或地方长官直接进行征聘。显然,汉代的“察举征辟制”比“世禄世卿制”前进了一大步,通过地方官员、士绅

① 何怀宏:《选举社会及其终结》,生活·读书·新知三联书店1998年版,第1—2页。

的举荐和考察,一部分地方上的有识之士得以纳入国家体系之中。但其缺点也很明显,由于掌握察举权的地方官员、士绅有极大的裁量权,所以很容易导致徇私舞弊、腐败盛行。到了东汉末年,天下大乱,乡村组织遭到严重的破坏,察举制下的“乡举里选”根本无法推行。于是,陈群始创“九品中正制”,即:选择“贤有识鉴”的中央官吏兼任原籍地的州、郡、县的大小中正官,负责察访本州、郡、县散处在各地的士人,将这些人才评为九品:上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下。总体而言,“九品中正制”是对汉代察举制的改革,使人事权从地方官员、士绅手中回到中央,从而破除了地方官僚和门阀士族对人事安排的掌控。

取代察举制度的是科举制度。隋统一中国后不久,废除了“九品中正制”,开始以“分科”(即按不同需要分为不同的类别——科目)考试的方式选拔官员。隋文帝令“诸州岁贡三人”,考试的合格者可以做官。隋初的这种“分科举士”的办法是中国科举制度的雏形,它将人事权收归中央政府,地方官员在举士中仅起一种资格认定的作用,而“通过考试”成为整个人才选拔制度的核心。隋朝灭亡后,唐朝的帝王承袭了隋朝传下来的人才选拔制度,并做了进一步的完善。唐朝的“科举考试大体有两种类型,一种是常科,每年定期举行,一种是制科,由皇帝根据需要下诏举行”^①。常科的考生有两个来源:一是由各级学馆荐举的生徒,二是经州县荐举的乡贡。乡贡的名额由中央分配,读书人不论门第等级和贫富,均可自由向州县报名应试,即所谓的“怀牒自列”。通过这一途径入仕者,多属平民子弟。他们经州县官甄选后,取得参加省试(或礼部试)之资格,与生徒一起考试。“考试及格,即为进士及第。进士及第

^① 孙培青:《中国教育史》,华东师范大学出版社2000版,第164页。

便有做官的资格了。至于实际分发任用,则须经过吏部之再考试;所考重于其人之仪表及口试,乃及行政公文等。大抵礼部考的是才学,吏部考的是干练。又因礼部试有进士、明经诸科,故此制由称‘科举’制。”^①到明朝,科举考试形成了完备的制度:院试(即童生试)、乡试、会试和殿试。院试由各省学政主持,是取得生员资格的入学考试。院试合格者称生员,然后分别分往府、州、县学学习。乡试是由南、北直隶和各布政使司举行的地方考试。每三年一次,考中的称为“举人”。通过乡试的举人,可于次年三月参加在京师的会试。会试由礼部在贡院举行,亦称“春闱”。会试发的榜称为“杏榜”,取中者称为“贡士”。得到贡士资格者,可以参加同年四月的殿试。贡士在殿试中均不落榜,只是由皇帝重新安排名次。录取分三甲,统称“进士”。科举制发展到清代,日趋没落,弊端也越来越多,于1905年被废止。

从察举制到科举制,中国古代的“选举”实现了政权的开放性,从而打破了以往封建贵族、军人对政权的垄断。如钱穆先生所说,在汉代,察举“是当时入仕从政的惟一正途。政府一切官吏,几乎全由此项途径出身。这样的政府,我们再也不能叫它做贵族政府。郎官之中虽然也尽有贵族子弟,但究竟是少数。我们也不能称之为军人政府,因郎官并不是由军人出身的。我们也不能称之为资本主义的政府,因这些郎官,都不是商人资本家的子弟。这样的政府,我们只能叫它做‘读书人的政府’,或称‘士人政府’。汉代从昭宣以下的历任宰相,几乎全是读书人;他们的出身,也都是经由地方选举而来。并不是由其血统上和皇帝以及前任大官有什么关系,或者是大军人、大富人,才爬上政治舞台。完全是因其是一读书

① 钱穆:《中国历代政治得失》,九州出版社2012年版,第57—58页。

知识分子而获入仕途。这一情形,直从汉代起。我们可说中国历史上此下的政府,既非贵族政府,也非军人政府,又非商人政府,而是一个崇尚文治的政府,即‘士人政府’”^①。而到了唐代,随着科举制度的实行,中国的政权组织则进一步开放。钱穆先生指出,“科举制度显然在‘开放政权’,这始是科举制度之内在意义与精神生命。汉代的选举,是由封建贵族中开放政权的一条路。唐代的公开竞选,是由门第特殊阶级中开放政权的一条路。唐代开放的范围,较诸汉代更广大,更自由。所以就此点论,我们可以说唐代的政治又进步了。当时一般非门第中人,贫穷子弟,为要应考,往往借佛寺道院读书。如王播即是借读于和尚寺而以后做到宰相之一人。‘饭后钟’的故事,至今传为佳话。”^②科举制度把入仕之途尽量向社会下层开放,给贫寒人士入仕提供了更多的机会。许多历史学家做过这方面的统计,北宋能入《宋史》的官员,46.1%来自寒门,南宋从两个年份进士题名录来看,非官员家庭出身的进士一个占56.3%,一个占57.9%。^③

但是,从另一方面来看,古代“选举”不断向下开放政权的同时,也是君主专制不断加强的过程。汉代的察举制下,察举主要是地方政府的工作,地方政府负责对士子、官员进行考核,并推荐品德优秀、才华卓著的人选作为后备官员或加以擢升。由于人事权落在地方大员手中,所以就容易出现“门生故吏遍天下”的地方势力,甚至导致地方割据。有观点认为,察举制带来了地方长官与属吏之间的宗主关系和人身依附关系,造成“各媚其主,而不知有天子”的状况。为此,魏晋时期以九品中正制代替察举制,将人事权

① 钱穆:《中国历代政治得失》,九州出版社2012年版,第21页。

② 钱穆:《中国历代政治得失》,九州出版社2012年版,第56页。

③ 何怀宏:《选举社会及其终结》,生活·读书·新知三联书店1998年版,第135页。

从地方官员、士绅手中收归中央所有，意在破除当时地方官僚、门阀势力对官位的垄断。但是，由于当时门阀势力的迅速成长，中正官职位大多落入门阀势力之手，所以无法避免门阀政治的问题，反而助长了门阀大族对政权的控制，从而导致“上品无寒门，下品无势族”的局面。而直到科举制替代察举制，才最终解决了地方官僚和门阀势力对人事权的把持，实现了权力向君主的集中。科举的效果是，君主不仅笼络了大批人才，使“天下英雄入吾彀中”，而且也消解了贵族、门阀把持朝政的可能性——制度化地选拔下层人士进入统治层，掌握权力过久的大臣为新擢升的人才所代替，消除了权臣对君主的威胁，客观上起到了维护君主专制的作用。如有学者所指出的，“从满足中国封建政治统治需要的角度出发，科举制的历史作用，首先表现在它与中央集权的政治体制具有极大的亲和力，高度适应了中国封建社会成熟以后不断强化中央集权的需要”^①。正是在这个意义上，科举制也常常因此而背负骂名。^②

总体而言，中国古代的“选举”从察举制到科举制的发展演变，并没有脱离“选官”“举士”的窠臼。所谓“选举”，实际上就是最高统治者选贤任能的一项人事制度。正如有学者所说，“无论是‘荐举’还是‘科举’，都是由少数人（地方官员、中正官、考官）通过一定的程序（依据民间舆论或一定标准评定等级、考试），从多数人中挑选出一些具备担任官职能力的候选者。至于是否授予或授予何种

① 王如：《试论中国科举制对中国专制政体的支持作用》，载《北京行政学院学报》2004年第1期。

② 例如，许多人都谈到科举制对君主专制制度的支撑作用，有的人甚至直接称科举制为“科举专制制度”，科举既然为专制统治服务，因此罪大恶极。参见刘海峰：《为科举正名》，载《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2010年第3期。

官职,则由代表皇权的中央政府决定”^①。

2. 英语世界的“选举”

从词根来看,英文“选举”(election)源于动词 elect,意为选择。在英语中,一般意义上的选择用 choose,它是一个中性词,表示范围较小、普通的选择;select 则侧重“在同类的许多东西中,进行有斟酌的精选”,是从一个较大范围内进行的“选择”;而 elect 并非一般意义的选择,通常表示在一个较大范围内对人的选择或作出重大决定。选举的不同词义带来了中西方社会在界定“选举”一词时的重要分歧。

首先在“选什么”的问题上,中西方产生了较大的差异。对于中国古代社会而言,“选举”就是指对人的选择。而在英语世界里,“选举”则至少包括两层含义:它既可以指代选拔官吏。例如,《布莱克维尔政治制度百科全书》认为,选举就是“一种具有公认规则的程序形式,人们据此而从所有人或一些人中选择几个人或一个人担任一定的职务”。又如《法国拉鲁斯百科全书》将“选举”定义为“选举国家机关代表和国家机关公职人员应遵循的各项制度的总称”。《国际社会科学百科全书》也持类似观点:“选举是由一个组织总的某些或全体被认可的成员选择官员的制度化程序。”它也可以指作出政策上的选择。例如,《大美百科全书》提出:“选举是一种通过那些有正式资格参加的人的投票进行官员的选择和有关政策、决议的制定过程。”《简明不列颠百科全书》也主张:“选举是以投票选择公职人员或接受或拒绝某种政治主张的正式程序。”

其次在“如何选”的问题上,中西方亦形成了不同的传统。如

^① 胡盛仪、陈小京、田穗生:《中外选举制度比较》,商务印书馆 2000 年版,第 2—3 页。

前所述,中国古代社会的“选举”,以察举、科举的方式选拔人才。而在西方社会,“选举”最初则采取呐喊、抽签等方式。例如,在古希腊的斯巴达城邦,每月举行一次公民会议,由国王主持,凡年满 30 周岁的男子都能参加,会议不能进行讨论,只能进行表决。其表决的方式是以鼓噪喧闹之声对提交的人选表示赞成与否——声音高,表示人选通过,否则,即视为否决。而在古希腊的雅典,每年选择的大约 1 100 名官员中,除 100 名左右由公民大会直接选出,其他的成员都由抽签产生。500 人议事会是雅典民主的一个重要支柱,是公民大会的附属机构,负责政权的日常运作。议事会的 500 位成员由当时雅典的 10 个部落各产生 50 位议员组成。但是这些议员不是投票选举出来的,而是从年满 30 岁的自愿候选人(当然必须是公民)中抽签抽出来的。原始的抽签方式是在预先准备好的罐子中放入与其席位相等的白豆和一定数目的黑豆,凡抽到白豆者为议员。公元前 4 世纪以后,抽签石盘代替了抽签罐。和其他官员一样,500 人议事会的议员任期是一年,不得连任,而且每个公民一生也最多只可以担任两次议员,其目的是让尽可能多的公民直接参与国家管理。为避免机构臃肿降低工作效率,议事会内部进一步以部落为单位设制 10 组 50 人团,轮流执掌雅典政务。当政的 50 人团则每天抽签选出一人担任主席,其职责是全天待命以应付突发事件,主持该日的 500 人会议;同时由当值的 50 人团主席以抽签方式从其他 9 个部落各选出 1 人,设立 9 人委员会,负责检查 50 人团拟订的议程。此外,作为雅典民主第三大支柱的民众法庭,亦在所有 30 岁以上的公民中通过随机抽签产生。^① 后世的孟德斯鸠在其著作《论法的精神》中亦注意到了这种选举方式

① 参见王绍光:《民主四论》,生活·读书·新知三联书店 2008 年版,第 6—9 页。