

国外民政与社会工作法规丛书

国外 选举制度精选

G UOWAI
XUANJU ZHIDU JINGXUAN

靳尔刚 詹成付 主 编
周 萍 周淑梅 副主编

中国社会科学出版社

● 国外民政与社会工作法规丛书

国外 选举制度精选

靳尔刚 詹成付 主 编

周 萍 周淑梅 副主编

中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外选举制度精选/靳尔刚, 詹成付主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2003.10

ISBN 7-80146-852-X

I. 国... II. ①靳... ②詹... III. 选举制度—研究—外国
IV. D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 094845 号

书 名: 国外选举制度精选

主 编: 靳尔刚 詹成付

责任编辑: 张博超

出版发行: 中国社会科学出版社 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: 66051698 电 传: 66051713

欢迎读者拨打免费热线: 8008108114

或登录 [www. bj114. com. cn](http://www.bj114.com.cn) 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市宇海印刷厂

开 本: 880×1230 毫米 1/32

印 张: 9.25

字 数: 210 千字

版 次: 2003 年 10 月第 1 版

印 次: 2003 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80146-852-X/D·125

定 价: 25.00 元

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

序

选举，原意为“挑选、选择”，是通过投票或举手等方式作出抉择的一种手段，既可针对人，也可针对事物。但人们较为普遍的是从公职选举的角度去理解和运用“选举”一词。在现代社会里，国家政权机关大都通过公民选举产生。可以说，选举是公民意愿的反映，是当代民主政治制度的基石。

选举制度作为国家制度的重要组成部分，是指关于选举原则、方法、组织和程序的各项制度的总称。现代选举制度虽然可以溯源于原始氏族社会和古代希腊、罗马，但真正形成则始于近代西方资产阶级革命时期。300多年来，伴随着西方资产阶级国家的成长和发展，选举制度不断完善，日益规范化。

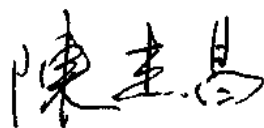
目前，世界绝大多数国家的成文宪法都对选举制度的基本内容，诸如选举权和被选举权、选举原则、国家政权机关产生方式等作了规定。同时，很多国家还制定了不同类型的专门选举法，就选举制度的某一方面、某一内容、某一领域，如候选人资格、选区划分、代表名额分配、投票方法、选举监督、秘密投票程序、竞选资金管理、选举诉讼等问题进行规范。发展到今天，许多国家尤其是西方国家的选举已经达到了很高的法制化水平，从选民登记、提名、投票，到起草正式的选举报告、公布选举结果，整个选举过程都有一套详细的法律制度作保证。应当指出，在西方国家选举制度的形成和发展过程中，既有资产阶级处于统治需要的设计，也有广大人民群众为维护自身权益进行斗争的结

晶。因此，西方各种选举制度绝非纯属于资产阶级的发明创造，而是人类社会历史发展过程中各种“合力”共同作用的结果，是人类社会在政治生活领域内共同创造的文明成果。

当前，我国正处于全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化进程的新的发展阶段。发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。党的十六大报告明确指出：“世界上的各种文明、不同社会制度和发展道路应彼此尊重，在竞争比较中取长补短，在求同存异中共同发展。”“要坚持从我国国情出发，总结自己的实践经验，同时借鉴人类政治文明的有益成果，绝不照搬西方政治制度的模式。”通过对各国不同选举制度进行研究，汲取其对我有益的经验，剔除其不合我国国情的成分，对于我们正在推进的社会主义政治文明建设来说，既是十分有益的，也是十分必要的。特别需要指出的是，随着社会主义市场经济体制的逐步完善，社会分配方式、就业方式、生活方式和利益实现形式逐渐多样化，人民群众要求参与国家和社会事务管理的积极性日趋增强。近年来，各地群众参与农村村委会选举、城市社区居委会选举中所显现的热情和不少亟待完善的地方，更要求加大对实现民主政治的手段——选举制度的研究力度。正是在这一时代背景下，我们组织编辑了《国外选举制度精选》。希望该书能对选举制度研究工作和社会主义政治文明建设提供一些有益的帮助。

《国外选举制度精选》取舍于1996~2000年联合国开发计划署与民政部合作的乡村干部培训项目编译的《世界选举制度精选》。这次选编时，民政部外事司的同志对选用的中文译文进行了校译。本书的英文材料，来自于国际民主与选举援助协会

(IDEA)、国际选举制度基金会 (IFES) 和联合国 (UN) 共同合作的 ACE 项目提供的 CD - ROM (Version October 1998), ACE 项目的网址是: www.aceproject.org。在此, 对上述三个国际组织表示感谢。由于我们水平有限, 讹误之处在所难免, 不妥之处, 敬请批评指正。

Handwritten signature in Chinese characters, reading '陳立生' (Chen Lisheng).

二〇〇三年八月于北京

目 录

第一章 立法框架	(1)
第一节 概述.....	(1)
一、方法.....	(1)
二、原则.....	(1)
三、法律工具.....	(2)
四、基本要素.....	(3)
五、选举政府的层级（国家级/联邦级，州级/省级，地方）	(4)
六、选举政府的类型.....	(5)
第二节 指导原则.....	(8)
第三节 管理问题.....	(9)
一、制度.....	(9)
二、行政区与选区	(10)
三、选举管理机构的职能及中立性	(10)
四、技术的使用	(12)
第四节 选举开支	(13)
第五节 社会及政治背景	(14)
第六节 历史回顾	(15)
第二章 基本的选择	(18)
第一节 选举制度	(18)
第二节 直接或间接选举	(19)
第三节 公众磋商：公民复决、公民投票、罢免权	(21)

第四节 普选权、限制性投票权、特许投票权	(22)
第五节 多党制或一党制选举	(23)
第三章 法律工具	(24)
第一节 管理层次	(24)
一、选举制度中法律规则的普通特点	(24)
二、选举规定的结构性原则	(26)
第二节 宪法	(28)
一、宪法化的原因和功能	(28)
二、不同宪法中宪法化程度的经验研究	(28)
三、结论	(36)
四、选举要素宪法化的典型内容	(38)
第三节 选举法	(38)
一、定义和基本特征	(38)
二、选举法的功能	(39)
三、典型内容	(40)
第四节 选举管理法规	(41)
一、选举管理法规的内容和要求	(41)
二、颁布管理规定的权威部门	(41)
第五节 行为规范	(44)
一、这里的行为规范与其他类似规范的区别	(44)
二、行为规范的特点	(45)
三、行为规范的内容	(46)
第四章 制定和修订过程	(47)
第一节 引言	(47)
第二节 制定选举法的战略	(48)
第三节 修订过程中的问题	(50)
第五章 要素	(53)
第一节 选民资格认定	(53)

一、国籍和公民权	(54)
二、居住权	(55)
三、完全行使公民政治权利的条件	(56)
四、登记	(59)
第二节 剥夺选举权	(60)
一、法律原因	(61)
二、政治原因	(61)
三、管理的原因	(62)
第三节 候选人资格	(62)
一、公民资格	(63)
二、年龄	(64)
三、公开身份或职务	(64)
四、职业活动	(66)
五、刑事分子	(66)
六、性别	(68)
七、种族和文化群体	(68)
八、不相容性	(69)
第四节 候选人登记	(71)
一、候选人的推举	(71)
二、忠实于民主制度	(73)
三、任命候选人	(73)
四、确认候选人资格	(74)
五、审核和决定	(76)
六、公布候选人	(77)
第五节 政治组织	(77)
一、政党	(78)
二、政党联盟	(82)
三、独立候选人	(83)

第六节 竞选活动	(84)
一、相关概念之间的区别	(84)
二、竞选运动	(85)
三、竞选运动的主体	(85)
四、临时限制	(86)
五、财政以外的援助	(87)
六、经费及其控制	(90)
七、其他法律保证	(93)
第七节 选民登记	(94)
一、公开登记	(94)
二、与其他登记表密切相关的选民登记表	(95)
三、必要的选民资料	(96)
四、保护隐私	(98)
第八节 投票	(100)
一、组织	(100)
二、选举的物质条件	(105)
三、安全性	(107)
四、选举观察	(108)
五、民意调查和选后民意调查	(110)
第九节 结果的公布	(111)
一、快速统计选票	(112)
二、选举管理机构的核查	(115)
第十节 特殊行为的裁决	(117)
一、如果选举过程中出现违法行为, 有两种情况 必须加以区别	(117)
二、法律的执行	(118)
第十一节 解决矛盾和争议的体系	(123)
第十二节 选举中的争议和协调	(125)

第十三节 选举管理机构	(128)
第十四节 选区划分	(133)
一、一人一张选票原则的应用	(134)
二、选举代表的确认	(137)
第六章 选举改革的过程	(139)
第一节 改革的目的	(139)
第二节 改革的主体	(140)
第三节 改革程序的本质特征	(142)
第七章 德国宪法	(144)
前 言	(145)
第一节 基本权利	(145)
第二节 联邦和各州	(154)
第三节 联邦议院	(161)
第四节 参议院	(165)
第四节 a 联合委员会	(166)
第五节 联邦共和国总统	(166)
第六节 联邦政府	(169)
第七节 联邦的立法权	(171)
第八节 执行法律与联邦行政管理	(180)
第八节 a 联合任务	(185)
第九节 联邦司法管理	(186)
第十节 财政	(191)
第十节 a 防御状态	(199)
第十一节 跨国性和结论性条款	(204)
第八章 美国的选举	(217)
第九章 日本的选举制度	(231)
一、日本选举制度的基本原则	(231)
二、有关公职选举的法律	(232)

三、选举管理机构	(233)
四、选举的指挥及监督	(233)
五、选举权	(234)
六、被选举权	(234)
七、选举区	(235)
八、选举人名单	(238)
九、立候补	(239)
十、投票	(242)
十一、开票及决定当选人	(243)
十二、选举运动	(245)
十三、选举运动收入及支出	(252)
十四、诉讼	(254)
十五、选举犯罪	(255)
十六、政治资金的规正	(257)
十七、政党助成	(260)
附录：名词解释	(264)
参考资料	(280)

第一章 立法框架

第一节 概述

一、方法

这一节主要讨论民主选举过程中的立法结构，重点是选举过程管理和可利用资源管理这两方面的公正性和有效性。基本的出发点是，自由、公正的选举，决定了谁将获得政治权利。在不同的政治和社会环境下选举都有可能做到自由、公正，例如：

1. 不同的政治制度（如议会制或总统制）；
2. 不同的政府类型（如君主立宪制或民主共和制）；
3. 统一或分散的区域结构。

除上面所列的各种分类外，我们还必须确定什么样的法律环境和组织结构能够保证整个选举制度的自由、公正以及节约。

二、原则

自由、公正的选举制度要求：

1. 每一个公民都有权利作为选举人和候选人参与；
2. 选举应该定期举行；
3. 选举在公民的基本权利受到尊重的前提下进行；
4. 选举程序要保证自由性、保密性，计票工作要精确。

整个选举过程还应该由一个独立于政府权力机关的选举组织机构来进行控制管理。

有效的选举制度应该考虑到选举过程中的开支（参见“选举

开支”)。选举的一个根本目的在于选出一个合法政府以及自由的政体，特别是在社会转型过程中，如果解决不好这一最基本的问题，那么我们就不能解决这个国家的其他所有的社会或政治问题。然而，财政开支方面也不可忽视。任何国家都不会保留一种超出自己财政能力的选举结构（至少是在严重的社会不平衡存在的情况下）。

三、法律工具

根据上述原则，每个国家的选举法制定者所需要决定的是：规范管理选举事务的最适当的法律工具是什么？从下面将讨论的内容中我们可以找到答案。根据上述原则，每个国家的选举法制定者所需要做的决策是：

1. 选举活动的组织及开展需要一整套的法律法规体系，其涵盖的范围包括从宪法中规定的可以积极或消极参加投票的权利到暗示或明确规定的竞选者在选举过程中所需要遵守的各种法规。

2. 典型的规范管理工具是选举法。这些法律条文的内容需要得到广泛认同，并且在最重要的政治力量当中拥有一定程度的持久性，其本质功能在于：一方面，它规定选举体系中各个组成部分；另一方面它又确定了一套能确保投票进行的程序。

3. 然而，选举法难于修改，如果有关选举的法律法规仅仅依据选举法面制定，是既不可能，也很不够的。实践经验证明，我们还应该利用现行的有关选举管理的规章以及选举权力机关的决定，给法规的应用和解释留出空间（参见“管理法规”）。

4. 那么怎样详细阐述选举法呢？对选举法律法规阐述应该符合当时政治需要，特别是在政治转型时期尤其如此。在这方面预先为一个国家确定最适合该国的策略是非常困难的（参见“选举法的制定和修改”）。

总的来说，我们可以在以下两个方面进行一个适当的折衷处

理：

1. 最大主义策略，采用这种方法时，不考虑所需时间的长短，只求达到最广泛的一致。

2. 最小主义逻辑，在管理非竞争性选举时，对现行的选举法只做绝对不可少的修改。

四、基本要素

在选举过程的最基本组成部分中，应考虑到下面一些问题。

首先每个公民的选举权应得到保障，保证无缘无故的歧视以及剥夺选举权的事情不发生（详情参见“剥夺选举权”部分）。这就应该遵守下列原则：

1. 剥夺某人投票权的理由应该遵守选民分类的原则，并且对其作出严格的解释。而且，在任何情况下，剥夺某人的投票权都应该符合更完善、更自由的选举的需要。

2. 一个不同性质的问题需要进一步分析，即有些选举法规规定了基于种族、文化甚至性别而保留一些席位，作为反歧视的手段。虽然这样做的目的是为了使那些在历史上被排斥的团体能够有机会参与政治，但是这却违反了选举的两个基本原则：“一人一票”原则，以及被选代表应该代表整个国家而不是某一特殊的团体或阶层的原则。

因此，采用上述措施达到统一的目的应该是暂时性的，而不能作为一种席位分配的永久性的规定。其次，我们必须考虑到一个能够保证选民充分行使投票权的重要管理因素，即有适当的选民登记制度（详情参见“选民资格认定”部分）。另外，必须声明选举法律法规只对选举程序进行一些基本的规定。要保证选举的顺利进行，从何时开始选举，到公布选举结果，在这一过程中还须做出许多决定。例如：

1. 谁可以推举候选人，以及在什么条件下可推举候选人；
2. 候选人是由谁提名的（参见“候选人登记”）；

3. 在拉选票的竞选活动中，候选人可以进行哪些活动以及接受哪些类型的公众或私人的帮助（参见“竞选活动”）；

4. 在进行投票和计票时所有应当做的工作（参见“投票”这一节），这其中还包括了非官方统计和快速统计这两项工作（参见“选举结果的公布”这一节）。在那些正在加强民主建设的国家中，这些操作工作可能会存在问题。

然而，选举的其他方面并不能像负责组织和管理选举过程的机构那样，得到这么多针对不同问题的答案。

作为一种趋势，除那些民主健全的联邦国家外，民众对本国其他一般机构越是不信任，选举组织就越独立、越有权力。

这样，我们就可以建立一个“不信任尺度”，其中最大不信任度表现在选举法院的模式中，它是中美洲国家的一个特色；而最小不信任度表现为，在进行选举时，行政、司法机构的一般功能都不改变，如德国。

尽管预先为一个国家设定最适合的模式很困难，但从最近获得民主的国家上看，应用最广的模式是建立选举委员会。这个组织完全代替政府的行政工作，但不违背司法和宪法中关于选举事务的规定，从而避免了选举法院模式中的第四权力的出现。

这些就是“立法框架”这部分将要讨论的问题，目的是为有问题的国家提供可行的解决办法，或者至少提供分析问题和运用公正、有效的原则并以合理成本解决问题的必要因素。

五、选举政府的层级（国家级/联邦级，州级/省级，地方）

代议制民主的核心理念是，无论一个国家的区域机构如何，也无论其政治制度是议会制还是总统制，甚至无论其政府形式是君主立宪制还是共和制（国王除外），行使行政和立法权利的公民能够选举。

分离权力的组织的水平与垂直形式规定了担任公职者的特定权限及他们之间的关系，但并不决定民主合法性的来源。获得权

力的合法途径只能通过自由、公正的选举来完成。

每一个国家所采用的区域结构源自其历史上的和政治上的原因，这些历史和政治上的原因最终影响该国的宪法史。由于每一个国家的地区组成都采用权力分散与集中特定的结合形式，所以很难用区域国家模式指称它们。不过，大致而言，我们可以称之为政治分权和集权国家。

我们在此重点讨论不同选举过程的法律结构，其本质差别在于负责制定管理选举的法律程序的权力机关是不同的。在实行中央集权的国家，各级法律选举程序的制定是由中央政府负责，而且通常作为全国大选法规的一个组成部分。与此相反，在分权制国家中，个体组织都被赋予足够的权力来决定应用于各级组织的选举制度的主要部分，不会由一个单独的组织来负责全国各级选举。因此，就会同时存在全国大选的选举程序和由地方各级组织负责的地方选举程序。另外，实行集权制的国家和分权制的国家在地方选举方面也存在一个很有意思的不同之处，即在集权制的国家，地方选举法规也由中央议会负责制定。而在分权制国家里，各地方选举的法规通常由各级地方议会来负责制定。

从另一个角度来看，当建立选区时，国家的区域结构在选举中就变得很重要了。这方面将在“行政区和选区”这一节中具体讨论。

六、选举政府的类型

从选举角度来看，总统制与议会制这两种主要的政府类型的不同之处在于：在总统制国家里，行政职权由选出的一个人负责；而在议会制国家里，首先选出代表全国各政党的议会，由议会负责总统宣誓就职。因此，选举制度的要点受到截然不同的影响：

1. 选举总统通常只在一个单一的全国性的选区进行：选举是个人化的多数选举，要求候选人必须获得至少 50% 的选票才