

21世纪高等教育政治学与公共管理类教材

比较选举制度

21SHIJI GAODENGJIAOYU ZHENGZHIXUE YU
GONGGONGGUANLI LEI JIAOCAI
BIJIAO XUANJU ZHIDU

高鹏怀 著

知识产权出版社

比较选举制度

高鹏怀 著

知识产权出版社

内容提要

比较选举制度研究是观察和把握西方国家政治运作特征与规律的一个重要研究视角。本教材采用经典案例分析和重要理论评介的形式,从选举规则、选举主体及选举方式等方面系统分析、介绍了当代西方选举制度的特点与规律,旨在通过对主要西方国家选举制度的比较研究,使学生掌握选举运作的基本知识,了解西方选举制度的最新发展和最新理论成果,为提升专业素质和提高分析现实问题的能力打好基础。

责任编辑:石红华

图书在版编目(CIP)数据

比较选举制度/高鹏怀著. —北京:知识产权出版社,
2008.3

21 世纪高等教育政治学与公共管理类教材

ISBN 978-7-80247-018-7

I. 比… II. 高… III. 选举制度—西方国家—高等学校—
教材 IV. D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 008012 号

比较选举制度

高鹏怀 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.cnipr.com>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000860 转 8130

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 720mm×960mm 1/16

版 次: 2008 年 6 月第 1 版

字 数: 230 千字

邮 编: 100088

邮 箱: hjb@cnipr.com

传 真: 010-82000860-8325

责编邮箱: shihonghua@sina.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 14

印 次: 2008 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

ISBN 978-7-80247-018-7/D · 580

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

目 录

导论	1
选举:概念与内涵	1
选举制度:当代西方民主政治的基石	3
选举制度的功能	5
选举制度的产生与发展	7
选举制度关注的研究领域	14
 第一章 选举的主要原则	17
选举的理论基础	17
选举的主要原则	19
我国的主要选举原则	24
 第二章 选举的主要类型	34
选举的分类	34
中央权力机构的选举	34
地方选举	45
中国的主要选举类型	48
 第三章 选举的一般程序	55
一般选举程序	55
美国总统选举程序	64
国会选举程序	65
中国的一般选举程序	67
选举法律依据	68

第四章 选举机构	74
选举机构:概念与特点	74
选举机构的类型	75
西方国家选举机构及其职权	78
中国选举机构及其职权	79
第五章 选区制度	85
选区及其划分原则	85
地域代表制与职业代表制	87
单名选区制与多名选区制	88
西方国家的选区划分	89
中国的选区划分	95
第六章 选民	101
选民资格	101
选民登记	103
中国的选民资格与选民登记	106
第七章 候选人	110
候选人资格	110
候选人产生方式	113
选举保证金制度	115
中国选举法关于候选人的规定	115
第八章 竞选	118
竞选及其作用	118
竞选环节与竞选方式	119
政党与竞选	121
媒体与竞选	122
竞选经费的用途与来源	125

第九章 投票	130
选票、投票日与投票场所	130
投票形式	136
参选率	139
一轮投票制与两轮投票制	139
第十章 当选规则	143
多数代表制	143
比例代表制	147
混合代表制	150
选举结果确认	151
中国的当选规则与选举结果确认	153
第十一章 补选制度	156
罢免程序	156
辞职程序	158
弹劾程序	161
补选程序	162
第十二章 选举监督与选举诉讼	168
选举舞弊	168
选举监督	170
选举诉讼	176
附录 1 中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选 举法	184
附录 2 中华人民共和国全国人民代表大会组织法	194
附录 3 美利坚合众国宪法	201
后记	217

导 论

- 选举：概念与内涵
- 选举制度：当代西方民主政治的基石
- 选举制度的功能
- 选举制度的产生与发展
- 选举制度关注的研究领域

■选举：概念与内涵

“选举”一词在中国古代早已有之，然而现代意义的“选举”则是从西方引入中国的。古代的“选举”与现代意义上的“选举”内涵并不完全一致。

中国古代选举(selection)是由统治者来选择统治者，或者说是以“贤”选“贤”(“贤”不含褒贬义)，是一种自上而下的选择，即还是通过少数来选择少数，但它具有客观化和制度化特性，不以个人的意志和欲望为转移。它从理论上虽说也是几乎所有人都不被排斥在外，但实际上却总是只有少数人参加，参与者不是选他人，而是自己被选，要么是通过自荐或他人的推荐被选中，要么是通过客观的考试被选中。选中者亦非成为最高决策者，而只是成为君主制下的官员或者获得任官资格。参选者所依凭的主要是个人自身的德行、才能、名望、族望和文化修养。每次选举也不带来国家政策上的改变，而只是为统治阶层输送新鲜血液。所以，它从形式到实质上，都是作为精英的少数人的一种活动。它的选择标准是受到某种先定的实质内容限制的，它也不涉及传统国家和政府合法性的根本基础，但它为社会提供了一种稳定的、可以合理预测的期望，对社会资源的分配、社会阶层的确立以及个人地位的变迁意义至关重要。

现代选举(election)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者一个人担任一定职务。《布莱克维尔政治学百科全书》“election”词条的作者巴特勒(D. E. Butler)指

出：该词源于拉丁语动词“eligere”（意为“挑选”），虽然起源甚早，但现代含义上的、作为民主前提的自由和选举，其历史实际上只有两个世纪。又迈克尔·曼主编的《国际社会学百科全书》的“选举”词条说，选举是较大的群体为自己提供一个较小领导群体的一种方法。《美利坚百科全书》是这样定义“选举”的：“那些合格的人正式参加投票来选择公职人员或决定有关政策的一项程序。选举类型包括大选、地方选举、特别选举以及创制、复决、罢免等。”《不列颠百科全书》中选举则定义为：“通过投票作出政治抉择的一种手段，它用于选择领导人和对某些重大问题作出决断。选举分为公职选举、罢免、复决、公民投票四类。”因此，现代选举是以“多”选“少”，以“众”选“贤”（“贤”不含褒贬义），即通过多数来选择实施统治的少数。现在大多数国家和地区都执行选举制度。

选举的内涵

选举作为一种政治实践，是现代民主政治的基础，也是民主精神的试金石。选举赋予政治统治的合法性，同时也是落实民主政治运作的核心制度安排。选举有广义和狭义之分：广义的选举是指，国家或其他组织依照一定的程序和规则，由全部或部分成员抉择一人或数人充任某种权威职务的一种政治过程；狭义的选举则是指，通过特定的法律程序选出代议机关的代表以及特定的某些国家公职人员的政治过程。广义的选举存在于社会生活的各种组织中，而狭义的选举则专指国家公职人员的选举。关于选举的具体内涵，也有以下几个内容：

第一，选举是一种行为方式。选举是一种由多数人来作出决定的行为，在对人的挑选决定上，是一种由多数人决定少数人的行为。

第二，选举要有一定的程序形式。在实行选举的过程中，必须按照一定的程序进行，因此选举还包含一些必要成分：一个有组织的群体，一批合格的投票者，共同接受的投票规则，存在可供选择的对象。

第三，选举要有目的和结果。选举就是要产生一个被确定的对象，如一项政策是否被公众所接受，或选举出一位担任公职的人员。

总之，“选举”这个词具有多重含义，但是在现实生活中，它更侧重于这样一种特定含义：在政治生活领域里，选举是指享有政治权利的本国公民，通过投票的方式，选出代表来行使国家公共权力，按照选民意愿，代表选民利益来治理国家。

当代中国的选举概念

《简明政治学辞典》(皮纯协, 1986)对“选举”作出了如下解释:“选举有广义和狭义之分。狭义上指公民(选举人)按照法定形式,选举一定的公职人员的行为。广义上指公民(选举人)实现选举权的一种活动,是实现公民政治权利的一种方式。”前者主要应用于政治生活领域,后者则主要应用于社会生活领域。

在当代汉语中,“选举”一词的应用更主要是在政治生活领域中,其特定的含义为:享有政治权利的一国公民,通过某种程序(以投票或其他方式),选择能代表他们来行使国家公共权力治理国家的人。

■选举制度:当代西方民主政治的基石

选举制度

选举制度是有关选举的一系列原则、程序、方法,按照法定规范形成的具体制度的总称。国家通过一系列法律来规范选举过程,以保证国家政权机关依法产生。在民主政治框架下,选举是民众意愿的反映,是政权合法性的标志。其具体的含义为:

第一,选举制度由有关选举的一系列原则、程序、方法组成。如多数代表制、比例代表制、直接选举制、间接选举制等。

第二,选举制度是对有关选举的原则、程序、方法的制度化和法制化,以确保选举的公共性和权威性。

第三,建立选举制度的目的,在于以法定的方式产生和组成治理国家的代表机关,产生国家的某些公职人员。

第四,选举制度的发展既是相对稳定的,又是不断变化的,这体现了各种政治力量之间的利益博弈。

选举制度的地位

选举是实现民主唯一可行的方式,当代民主国家政治制度就是建立在选举基础上的,因而选举制度是当代民主国家政治制度的基石和重要组成部分。这主要表现为:

第一,它是实现人民主权和代议制民主的主要途径,是反映民众意志的制度方式。

民主的实现方式有两种形式：直接民主和间接民主。直接民主是指人们亲自参与对共同事务的处理，这是一种简单的、原始意义上的民主。直接民主的实现至少需要两个最基本的条件：首先，群体的规模不大，群体的全体成员有可能聚在一起，就面临的共同事务作出决定；其次，所需处理的共同事务较为单一，而且不是经常出现或者临时突发的。显然这种简单的直接民主只能存在于一个社会文明程度较低或规模不大的国家之中。间接民主则是通过选举的方式，由民众挑选出一部分人作为他们的代表，由这些人根据选择过程中民众所表达出来的意愿，代表全体民众处理共同面临的事务。间接民主既保持了民主的本义，使得代表由民众自己挑选；又能克服直接民主形式的不足，使得它能广泛应用于任何规模的群体和相对复杂的社会条件。当代的代议制度正是采用了这种间接民主的方式。当代的代议机关，由选民通过选举产生代表而组成，随着选举制度的逐步完善，民众的意志有可能通过选举这种方式而得到真正的反映，从而体现了民主的真实性。

第二，它是公民参与并影响政治生活的重要方式。

当代民主只有通过公民的广泛参与才能得到保证，而选举制度在各种可供选择的形式与方法中是最有效和最重要的。尽管间接民主的缺陷在于人民只能通过他们所选出的代表治理国家而无法直接行使治理国家的权力，但是通过选举的形式，人民的意志仍然可以得到表达，比如通过定期选举，公民可以撤换他们所不满意的代表而重新组成新的政权机关；在政党竞选中，公民的选举意向极大地影响着各个政党将来公共政策的走向，从而使得公民意志在政府层面得到有效的实现。因此，选举促进了公民政治的参与，并同时影响着政策的决定，从而使民主的实现得到基本的保证。

第三，它是政治合法性的主要来源。

民主只有获得民众的支持才能得到维持，而选举制度所反映的民众支持程度则是衡量一个政权机关合法性的重要标志，因为通过选举所显示的民众支持是所有民众支持形式中最具实质性和权威性的。在少数服从多数的基本民主原则下，一个获得多数支持而形成的政权，它所获得的多数比例份额越大，其权力的权威性基础就越为充实。同时，民众对选举的参与，本身就是对现行国家制度的认同和支持，表明民众更愿意在现行国家制度下通过选举来影响政府，而不是通过其他诸如暴力的方式来变更现状。民众对选举参与的广泛程度，代表了民众对国家的认同程度，是国家存在的合法性基础，也是政权合法性的基础。

■ 选举制度的功能

人类社会进入 20 世纪下半叶以后,处于一种相对稳定与和平的状态,并在这种状态下取得了更为迅速的发展和进步,其中国家作用的发挥是促使这一现象出现的一个显而易见的重要因素。建立在选举制度基础上的当代民主,对于国家作用的恰当发挥,产生了重要影响。选举制度作为当代民主国家政治制度的基石,也通过对国家制度形成、完善的影响,影响着人类社会的进步与发展。

一般说来,选举制度主要有以下五种功能,即政治录用、政策选择、政府获得权力的合法性、公众的政治参与和利益集团间的利益协调。^①

第一,政治录用功能。选举制度是政治录用的一种方式,而且是现代社会的各种政治录用方式中作用相当重要、应用非常普遍的一种方式。选举制度的政治录用功能主要体现在:首先,通过选举形成现代政府。在民主政治下,各级各届政府都是由选举产生。从中央政府到地方政府,甚至到基层自治组织,均是由选举产生。而一届政府任期届满,另一届政府重新产生也是通过选举来实现。可以说没有选举,就谈不上现代意义上的政府。从另一角度看,选举的过程也是公职人员产生的过程。通过选举产生的公职人员,既有议会议员,也有政府官员,上至国家元首,下至基层自治组织的领导人。其次,通过选举监督公职人员。现在选举不是一劳永逸的,而是定期举行的。通过定期选举,选民就可以对政府及其官员在执政时期的行为作出评价,并有机会根据自己的意愿来罢免或重新选举公职人员。尽管对公职人员的这种监督职能只有到再次选举之时才能行使,但是它仍然能起到有效的监督作用。

第二,政策选择的功能。在选举过程中,候选人及其所在政党为赢得选民的选票,要将自己当选后的政策公之于众,以求得选民的支持,以便能上台执政。因此选举制度就具有了政策选择的功能。但选举制度的政策选择功能要受到一些因素的影响:在选民方面,包括选民在选举时的政治参与程度、选民自身的素质高低、选民的社会责任感大小、选民的党派信仰及其政策信仰的一致性、选民对社会和政治问题的认知程

^① 王仲田,钱镇著,《发达国家选举制度》,时事出版社,2001年5月,第3~12页。

度；在候选人方面，包括候选人是否有明确的政策主张、候选人之间政策差异是否很大、当选者能否履行政策上的诺言，等等。因此选举制度并不能左右决策，并不是决策的决定因素，它只能在一定程度上影响决策。

第三，权力合法的功能。“人民的公意是政治权威合法性的唯一基础。”^①在现代民主社会，体现这一思想的是“多数统治”的原则，其根据多数选民的意志决定国家权力机关的组成，而选举则提供了一种根据民意推举政治领导人的方法。当政府是由人民选举产生的时候，只要选举合法，这一政府实际上就是大多数人认同的结果。也就是说，通过合法的选举，政府权力被赋予了合法性。因此，选举制度也就具有了赋予权力合法的功能。

第四，政治参与的功能。选举是西方国家公民政治参与的一种最常见的形式，选举制度因而也就成为公民政治参与的基本制度保障。通过选举这种政治参与的方式，选民能够更好地介入民主政治生活的进程，更好地行使自己在民主政治中所具有的权利，更好地履行自己相应的义务，从而完成了自己的政治社会化过程。

第五，利益调节的功能。由于社会的变化和发展，社会内部往往出现利益的分化与组合，出现代表不同利益的利益集团，这种利益集团渗透到国内政治经济生活的各个领域，并在政治体系外对于政治体系的运作过程实施影响。在利益多元的民主社会，要保持社会和政治的稳定，就应对各种利益进行有效的协调。选举制度是民主国家协调社会利益关系的重要机制，它一方面使各种利益在选举中得到较充分的表达；另一方面也为试图进入政治体系的各种利益单位提供良好的渠道。因此，选举制度调节了民主国家的多元利益，保证了社会和政治的相对稳定和有序化。^②

① 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆，1980年版，第114页。

② 托马斯·戴伊、哈蒙·齐格勒：《民主的嘲讽》，孙占平等译，世界知识出版社1991年版，第231页。

■ 选举制度的产生与发展

西方选举制度的发展历程

1. 选举的早期发展：古希腊、古罗马时期

一般来说，选举制是与民主制相联系的政治制度。进入奴隶社会后，奴隶制典型的政权组织形式是君主制，民主制只是一种例外。西方奴隶社会这种例外的实行民主制的国家，主要是古希腊和古罗马。其中，以古希腊的雅典城邦国家和古罗马共和国最为典型。

雅典城邦国家由若干氏族部落组成。国家权力组织包括一个由氏族首领演化而来的执政官、一个由氏族部落长老会发展而来的贵族会议、一个由氏族部落全体大会沿袭而来的城邦公民大会（也称民众大会）。雅典城邦国家内分为 10 个地区性部落，每一个部落为一个选区。居住在每个选区内的 20 岁以上男子都进行登记，由他们选举执政者。公民大会是雅典城邦国家最高权力组织，并基本上形成制度，一般定期召开会议。每个雅典男子都可以参加公民大会，并享有表决投票权。表决投票的方式起初很奇特，候选人以抽签的方式排定前后次序，陆续走过参加公民大会的选民面前，看民众呼声大小而决定选举结果。后改为举手表决，也兼有书面或卵石投票。在公元前 462 年，民主派领袖厄菲阿尔特剥夺了贵族政治时期贵族会议的职权，以由 10 个地区部落各选出 50 名代表组成 500 人会议作为公民大会的执行机关，负责准备议案提交公民大会表决、检查竞选官吏的候选人资格、布置官吏选举事宜、监督官吏工作、管理财政、掌管国家马匹、船舶等。由于 500 人会议人数太多，后又设立了称为“五十人团”的机构作为常设机构，由各选区推出 50 名成员依次轮流执政，对城邦事务进行经常性管理。为防止个人独裁，经选民选举的官吏实行“贝壳放逐法”，即由每个选民把有个人独裁嫌疑人的名字写在泥做的贝壳上，在公民大会召开时收集起来，贝壳上的名字最多者即被驱逐出境。这是一种类似无记名投票方式的惩治独裁者的办法。

古罗马共和国是古代西方国家选举制度的又一个典范，但其发展程度不及雅典。自公元前 509 年，罗马人推翻伊达拉里亚人统治恢复独立后，即将王制取消，改建共和，一切高级官吏由民众大会选举。罗马居民按照个人财产多少分为 5 个等级，每一个等级在民众大会里有一定数

量的投票单位。民众大会亦称为百人团民众大会。开会时每一个投票单位有一个投票权，进行集体投票。各等级分有的投票单位按照他们在当时能提供的百人团多少而定。这样，第一等级是最富有的等级，他们有 80 个投票单位；第二、第三、第四这三个等级，各有 20 个投票单位；附属第二等级的工匠和附属第四等级的乐队、号兵各有 2 个投票单位；第五等级有 30 个投票单位；另外由富有者（财产相当于第一等级）再编成骑兵团，有 18 个投票单位。完全无财产的穷人只有 1 个投票单位；这样合计有 193 个投票单位。在民众大会开会时，虽然平民按财产资格可以参加大会和选举投票，但由于富人占了民众大会的绝大多数，因而在选举表决或决定问题时总是有利于他们的利益。选举对中产阶级和无产者来说有名无实。其后随着平民对贵族斗争的胜利，选举制度朝着民主化方向可以推选自己的官吏即保民官的权利，平民可以当选执政官、监察官等。

2. 近代选举制度的萌芽：中世纪末期

英国最早实现资产阶级革命，它的选举制度的产生最为典型。英国选举制度的产生与封建社会的议会具有密切关系。1215 年英王约翰被贵族威逼，签署了“自由大宪章”。该宪章规定，由大封建主选出一个由 25 人组成的委员会来监督国王是否遵守宪章。这是英国国会的开端。1295 年 11 月，英王爱德华一世召集国会，国会成员除贵族和僧侣外，还有由“选举”产生的市民代表（每市 2 名）和骑士代表（每郡 2 名）。这种国会形式实际上是英国议会制的雏形，自此以后，这种国会组织形式逐渐形成制度，被长期沿用下来。1343 年，国会分为了两院：贵族院（上议院）和平民院（下议院）。贵族院是由经国王颁发了爵位证书的贵族组成；平民院由骑士和市民组成，拥有自由土地者都享有选举权。在 1647 年和 1649 年，英国军队中的平等派曾两次提出普选权问题，主张改革选举制度，要求取消上院，对年满 21 周岁的男子普遍授予选举权（奴仆和接受救济者除外）；在普选的基础上建立议会，每年改选一次。平等派的这些要求代表了资产阶级民主主义的倾向，是资产阶级中最早提出普选制的派别，在当时具有推动广大人民群众进行革命斗争的积极作用。但是，当时英国克伦威尔政府认为实施普选权必然走向无政府状态，平等派的这些要求遭到了政府的反对和压制。1688 年英国资产阶级“光荣革命”后，资产阶级夺取了国家统治权，英王威廉三世在 1689 年和 1701 年被迫接受了《权利法案》和《王位继承法》等一系列宪法性文件，确认议会是凌驾了国王之上的最高立法机关，宣布

国会议员实行直接的“自由选举”，至此，具有近代意义的英国资产阶级选举制度得以建立起来。

同英国一样，法国的选举制度也是在封建社会的选举办法基础上产生的。尽管法国是当时西方国家封建专制主义的典型代表，但在一定历史背景条件下，国王为了自身利益也会暂时作出一些妥协和让步，“三级会议”就是这种妥协的产物。

3. 现代选举制度：17、18 世纪资产阶级革命时期

现代选举制度形成于 17、18 世纪近代西方资产阶级革命时期，它是伴随议会制度的形成而逐步确立的，是资产阶级经济与政治力量兴起并不断发展的结果。如果说在西方资产阶级革命取得胜利以前，西方国家的经济社会尚无质的变化的话，那么自 18 世纪中叶工业革命蓬勃开展以来，特别是到 19 世纪初工业革命初步完成之后，情况就发生了很大变化。随着封建地主制经济基础被最终挤出历史舞台，整个西方国家社会的阶级结构也发生了重大变化，贵族地主阶级衰落了，资产阶级（特别是工业资产阶级）和无产阶级日益壮大。后者强烈要求参与政治生活，使本阶级对工业化进程中增长的社会资源拥有更多的分配份额。这种要求最集中的表现是争取普选权运动的展开。英国立宪主义者贝德斯克特的一句话说出了当时西方资产阶级所面临的进退维谷的困境：“为了保住资本，就得牺牲收入，为了不全部失掉权利，就得在实现权利中作出让步”。轰轰烈烈的民主化运动，表现在西方选举制度发展上呈现出双重取向，即向发展的广度和深度同时并进。发展的广度就是选举权利享有的主体范围不断扩大，对选举权利的资格限制越来越放松；发展的深度就是选举由间接选举趋向直接选举。但由于西方各国各自阶级力量对比、历史文化传统、民族心理等方面存在着差异，因而现代西方国家选举制度走过了两种不同的确立和发展的道路：一种是以英美为代表的通过改革渐进发展的道路，另一种是以法德为代表的动荡曲折的演变历程。

1832 年代表英国资产阶级利益的辉格党在人民要求普选权的声浪中，提出了第一个选举制度改革法《英格兰与威尔士人民代表法》，该法经英王批准后实施。经过这次改革，重新分配了议席，增加了城市代表的名额，降低了选民与候选人的财产资格限制等。

1832 年选举制度改革以后，英国又于 1867、1872、1883、1884、1885 年分别进行了多次大的选举制度改革。促成这些改革的原因主要有两个：一是从 1837 年开始，英国“伦敦工人协会”在普及选举权的

口号下，掀起了一个广泛的群众性的“宪章运动”。该运动提出了6点要求：凡21岁男子皆有选举权；废除议员候选人的财产资格限制；废除公开投票，实行秘密投票；当选议员应有薪金，国会要有定期会议；国会每年改选一次；平均划分选区，按选民人数产生代表。1839、1842年两次向国会提交请愿书，从而有力地推动了选举制度的改革。二是选举制度与议会内阁制、政党制度等议会民主政治的其他政治制度在互动中相互促进，共同发展。1852年英国最终确立了“责任政府”原则，从而使革命初期的二元君主制变为议会君主制，内阁向议会负责的议会内阁制度终于完全确立起来。这就使选举对政治的影响从议会扩大至政府（行政世纪）和司法。此外，从19世纪30年代起，英国的保守党、自由党纷纷建立全国性政党组织，两党的活动范围从议会发展成为全国、全社会具有现代意义的政党制度。进入20世纪以后，英国又通过1918年《国民参政法》，让妇女拥有了选举权，再通过1926、1928、1939、1944、1945、1948、1949年和1969年等年度多次修改选举法，最终实现普遍和平等的选举原则，使英国的选举制度具有了坚实而宽广的基础。

现代政党制度的产生使选举对政治的影响有了一个更为现代的中介手段：选举行为、选票取向从原来通过个人行为，发展为通过现代政党这种现代政治组织作用于政治行为和政治取向。这就使选举对政治的影响不仅从议会扩大到政府（行政）和司法，而且还从个人影响发展为组织影响。这显然强化了选举对社会政治的实际作用。

中国选举制度的发展历程

1. 中国古代选举

中国古代的“举士”制度经历过一系列演变过程，大致上可分为隋唐以前的“荐举”阶段和隋唐以后的“科举”阶段两个时期。

依据《周礼》、《国语》等古代文献的记述，从商周到先秦时期，官员的来源，除作为主渠道的“世卿世禄制”外，还存在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，有责任定期或不定期地向君王推荐可以担任官职的、有德才的贤能之士。两汉时期，官员的来源主要通过“察举征辟制”，地方或中央官员应依据规定的标准，定期地按人口比例向皇帝推荐可以做官的人才；或根据皇帝临时特殊的需要，选拔推荐所需的人才。两汉在推行上述荐举方式选拔人才时，有时还辅以某种形式的考试（“策试”）以衡量被推荐者的才能，作为授官

的依据,但不存在是否合格的问题。魏晋南北朝时期,“九品中正制”取代“察举制”:由中央政府自上而下分地域设置称为“中正”的官员,负责对该地域内有资格做官的人,依据德才表现,定期地分九等(称为“品”)评定他们的等级或升降原评定的等级。选官部门则依据这种评定结果挑选任用。在这种体制下,举荐的权力实际上操纵在大小“中正”手里,最终导致弊端百出,引起普遍不满。

隋统一中国后不久即废除“九品中正制”,重新恢复两汉的“察举制”,并规定实行“分科”(按不同需要分为不同的类别——科目)举荐,被举荐的人都需要经过考试来确定是否合格。至此“举士”的权力最终实质上取决于中央政府,并且要通过“考试”这一必经的程序。地方官员在举士中只起一种资格认定的作用。隋初的“分科举士”至唐代发展成为较为完善的“科举考试取士制度”,“科举”取代“荐举”成为选拔官员的主渠道。

“科举”自隋唐初创,经历宋元,至明清达到相当完备的程度,直至清末废除,前后历时1300多年。在这1300多年中,科举制度的发展完善,主要体现在考试的程序、方法和内容方面。通过层层考试后被最终录取的人员,获得的只是一种资格——一种具备担任官职的资格,至于是否可以立即授予官职,或授予何种官职,则需要通过另一种程序——“铨选”来确定。

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、依据一定标准评定等第、考试),从多数人中挑选出一些具备担任官职的候选者。至于是否授予或授予何种官职,则由代表皇权的中央政府决定。显然,中国古代“选举”的含义同当代人们对“选举”一词的理解是全然不同的。

2. 中国近代选举

1906年清政府采纳了五大臣出洋考察的意见,宣布在中央筹设资政院、在地方各省筹设咨议局,预备立宪。由此,在清末出现了具有现代意义的与民主宪政有联系的选举制度。1908年7月,清政府颁布了《咨议局章程》、《咨议局议员选举章程》。根据“章程”的规定,各省咨议局议员的定额由清政府规定,议员候选人由各省经过初选和复选两个阶段,直接从选民中选举产生;选民的资格为年满25岁以上的地方士绅、中学毕业生、举贡生员、曾任实缺的文武官员以及资产在5000元以上的男子。按此规定,当时各省享有选举权的人非常少。以湖北省为例,全省符合规定的选民只有13万人,占全省人口3.8%。同年8月,