

中国选举制度改革

REFORM OF
THE ELECTORAL SYSTEM IN CHINA

主编 李 凡
Edited by Li Fan

上海交通大学出版社

中国选举制度改革

Reform of the Electoral System in China

主编 李凡
Edited by Li Fan

上海交通大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国选举制度改革/李凡主编. —上海:上海交通大学出版社,2005

ISBN 7-313-03872-0

I. 中… II. 李… III. 选举制度-政治体制改革-研究-中国 IV. D621.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 111303 号

中国选举制度改革

李 凡 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 877 号 邮政编码 200030)

电话: 64071208 出版人: 张天蔚

立信会计出版社常熟市印刷联营厂印刷 全国新华书店经销

开本: 890mm×1240mm 1/32 印张: 12.75 字数: 363 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1~3 050

ISBN 7-313-03872-0/F·527 定价: 26.00 元

版权所有 侵权必究

前 言

中国选举制度的改革已经在农村、城市社区、乡镇和基层人大代表的选举过程中展开,经过十多年的努力取得了很大的成绩,并在人大选举政府官员的改革方面也出现了许多变化。这些都表明,进一步推动中国选举制度改革的时机已经成熟,现在是抓紧时机从法律、制度层面推动中国选举制度改革的时候了。从这样的考虑出发,世界与中国研究所组织有关方面的专家和学者对这个问题展开了深一步的研究,就选举制度的改革提出比较详细的意见和进一步改革的想法。基于中国选举制度改革的目的和中国基本的文化、政治和社会条件,我们认为进一步对中国选举制度加以研究并达到推动中国选举实际发展的目标,要遵从民主、实践和国际标准这三个原则来进行。我们这本书所提出来的选举制度改革的意见就是基于这三个基本原则。从中国的实际改革需要来看,选举制度其实就是一个选举的程序安排和执行的问题,因此我们的中国选举制度改革研究也将关注的重点放在程序上面,相信只要有一个符合上述三点基本原则的选举程序,并且在执行中能够实现,中国的选举就能得到发展,民主就能得到实现。

一、中国选举制度改革的基本原则

选举的本身目的就是要实现民主,这是一部分人的看法;另外的看法认为选举是一个用民主的方法来达到选择领导人目的的过程。在这些表述中民主或者成为目标或者成为手段,这在中国的现实中都是可以接受的。但无论是哪一种看法,用民主的原则来推动选举改革的发展是基本的原则,不然选举制度的改革就失去了意义。

从国际标准来看,对于选举有两个基本的修饰词就是民主和自由。自由所谈的是选民可以在不受强迫的条件下进行选择,而民主就是强调选举的过程应该是竞争、公平和制度化的。因此一个真正好的选举本身应该是民主的,其目的也是为了要发展民主。

从中国的实践来看,各地的选举中已经出现了很强的民主发展的意识。一般来讲,在选举制度刚开始的时候,基层群众并不了解选举的意义,也不相信选举会由选民来作最后的决定,因此无论是农村的选举、城市的选举、乡镇的选举还是人大的选举,选民们在选举改革的开始都对选举持怀疑的态度。但是在选举开展了以后,有的是经过几轮选举的实践以后,有的是经过当时的事实考验之后,许多选民相信了这些选举制度改革,从而推动了民主选举的深入发展。但是仍然有相当多的选举并没有按民主和自由的原则在推动,而是被某些人所操纵,这样的结果就使得基层群众对基层民主的发展失去了信心,也使得选举失去了公信力。

对一个选举是不是民主和自由的,主要是看选举的程序,从选举委员会的建立到点票的结果,这样一个完整的过程就可以看出来选举是民主的还是被操纵的。进行选举制度改革的目的就是要将选举过程的全部程序都制度化、公开化,无论是候选人还是选民都可以从选举的每一个过程和环节中清楚地看到这个选举是民主的还是被操纵的。这就是选举制度改革的一个重要目的。如果一个选举不是民主的选举,则不会起到推动民主发展的目的,也不会在中国的现实解决实际存在的社会和政治问题,反而会加大既有的矛盾。

因此,做选举制度改革课题的主要目的是让中国选举制度的发展符合民主发展的需要,而不是为了选举而选举,更不是为了搞一个假选举而制定这样的改革方案。

中国选举制度的改革是在中国进行的,谁也无法否认中国的文化、历史、社会和政治的传统已经在影响着中国选举的发展。因此,所谓实践原则就是选举制度要基于中国选举制度改革的实践,包括在选举中所出现的各种各样的问题以及解决问题的方法来进行研究。这些在实践中产生的问题对中国选举制度的改革提供了现实的基础,同样,中国

选举制度的改革也是要回到实践中去解决选举存在的具体问题。我们所从事的研究就是立足于回答中国选举实践中所出现的问题以及在中国条件下如何推动选举改革的进一步发展。

选举的实践原则包括有以下几个具体的含义：

第一，实践原则的主要内容就是中国选举制度的改革要走中国式的道路，而不是照搬国外现有的一套理论和方法。在十多年的选举制度改革实践中，选举提出了许多的问题，也产生了许多解决问题的方法，这些问题和方法是建立于中国文化、社会和政治环境中的，对这些问题的解决必须基于中国选举实践的基础。中国从来没有选举制度的历史，几千年中国历史中的政治的延续并不是靠选举制度来完成的，因此选举制度对于中国人是陌生的，选举制度的出现和发展在中国会产生什么样的变化和反映，是中国选举制度改革时必须要认真考虑的。具体的来讲，在中国实践中也对选举制度的改进提出了一些办法，这些是我们在考虑选举制度改革时不能忽视的内容，也可以说，中国近年来选举实践的结果构成了我们从事中国选举制度改革研究的基础。

第二，中国的选举制度有了许多的文本文件，从组织法到选举法都包含有选举的内容，各省市制定的有关选举的地方性法规也都定出了具体的规则，这就建立了一系列从法律到规则的选举文本。这些法律和规则文本在选举实践中有的被证明是可以适应中国的需要的，有的是过时的和不适用的，有的证明是错误的，必须修改的。选举的实践对于选举的法律和规则文本提出了修改的方向和具体的内容，所以在考虑中国选举制度改革的时候，我们坚持以实践的原则来提出修改现行文本的意见，并推动建立符合中国实际的制度规则和法律规则。

我们知道选举制度不是中国的产物，在中国开展选举活动的时间也不长，选举中存在许多问题和有一些不符合民主法制原则的内容是不可避免的。因此，推动选举制度改革的一个重要方面就是要向国际的先进经验学习，推动国际标准在中国的建立。从国际社会的最新发展来看，通过选举产生国家领导人和民意代表的方式越来越普遍，越来越深入，一些传统的政治统治方式都在纷纷向民主的选举制度转变。经过战争以后的发展中国家例如柬埔寨就已经在很短的时间内完成了

全国的大选；刚刚结束战争的国家例如阿富汗、伊拉克也都计划准备进行大选。一些贫穷的第三世界大国，选举制度的改革也出现了大的进展，印度尼西亚 2000 年就实现了全国大选，并在 2004 年进行了总统的全民直选，由全国 1 亿 5 千万选民投票选举产生总统。在前苏联和东欧国家，选举的方式也已经被全面的接受。这些国际上的变革表明选举制度的改革已经成了世界的潮流。

从这些世界选举制度变革的潮流中，可以看到选举制度正在被越来越多的国家和老百姓所接受。不管这些国家的历史背景怎样，不论人民的贫富，不论教育水平的高低，也不论人口的多寡，其所接受的选举制度和程序都基本一样，至少在原则上是一样的。而且从实践来看，各国选举改革的发展也越来越国际化，形成了一个普遍发展的趋势，就是说一套基本上一致的选举标准正逐渐为世界各国所接受和遵守。

中国选举制度改革开展得比较晚，选举的程序和制度离国际标准还差得很远，如果能够将国际选举的标准在中国选举制度改革开始的时候就建立起来，将会使得中国选举制度的改革少走许多的弯路。从中国的实践来看，由于来自各方面的阻力很大，选举改革进行得非常困难。与其花费很大的力气进行推动和探索，还不如将国际上的有关选举的程序拿过来为我所用，这样可以为中国选举制度的改革减少许多的困难。因此，从选举程序和选举标准上向国际水平靠拢是推动中国选举制度改革的方向，也是选举制度改革的基本原则之一。

从发展趋势来看，中国选举制度的改革一定要符合国际标准，这不仅是中国选举制度改革的方向，而是要从现在起就开始做。将中国选举制度的改革和建立国际水平的选举制度结合起来，就会比较好地推动中国选举制度的改革，因此，借用国际的经验是选举改革中不能忽略的原则。我们对于中国选举制度改革的研究就是参考了许多国家选举的程序和方法，并结合中国的实际情况和选举实践而一起考虑的。

二、从程序考虑选举制度的改革

我们进行中国选举制度改革研究的主要目的是希望建立一套比较

好的选举程序。

中国选举实践中所出现的问题主要是在选举的程序上。这里有两个方面的原因。

我们所接触到的大量地方政府的领导非常希望能够将选举做好，也特别注意到了选举程序的重要性。他们在选举制度的设计中，非常注意程序问题。但是他们往往在非常关注程序的时候，所设计的程序却有很大的问题，以致在选举中会出现问题而达不到他们原先所设想的目标。这里出现的许多问题是与他们的知识局限有关。他们不了解国内其他地方制度设计的内容，也不清楚国际上通行的做法，因此他们虽然有良好的愿望却在实践中无法实现。

另外一个方面是许多地方的领导有意地利用选举程序中的问题做文章。例如他们利用选举制度中的欠缺有意地控制候选人的提名，让他们满意的人成为候选人，而将他们所不满意的人从选举的一开始就淘汰出局。因此，这样的选举也会出现许多问题，带来许多后遗症。要使选举能够公开公平地进行，就要考虑一个非常制度化的选举程序，让这些想利用选举程序问题的人找不到选举制度中的漏洞可以利用。实际上，由于国际上选举制度的完备，已经使投票作弊现象大大减少。中国选举制度的改革也要向这个方向发展，就是要让选举程序完全制度化，让那些想利用选举制度漏洞的人无机可乘，这就是选举制度改革的目标之一。

正是基于这两个方面的原因，我们比较偏重于选举程序的研究。换句话说，我们的研究并没有过多关注和探讨选举的理论问题，也没有过多关注如何提高选民的民主意识以及文化条件的冲突等方面，而是着力于选举程序的建立。所谓的选举程序基本上是一些技术性的工作，例如投票站如何建立、选民登记如何进行、流动票箱是否需要保留等等这样的非常琐碎的技术细节。实际上选举制度的改革就是要从这些细节入手才可以有所推进。从实践中可以观察到，中国选民能否参与进行一场非常好的选举，是否可以选出一个他们所满意的人选，往往不是观念上的原因，也就是不在于他们是否愿意去参加选举，而主要在于是否有一套比较好的选举程序以及选举是否被某些人所操纵。因

此,考虑一个制度化的选举程序,使那些想操纵选举的人——无论是什么样的人都达不到操纵选举的目的,是我们所考虑的最主要的内容。其实世界上无法让人所操纵的选举程序到处都是,但是在中国的建立就非常的困难。要达到这样的目的,就是要注重选举程序中细节的设计,让选举的程序完全制度化,避免受任何人的影响和操纵。基于这样的考虑,我们的研究文章在细节上可能对某些读者来说过于繁琐了一些,或者觉得过于枯燥。但这正是我们所要达到的目的。

三、研究的体例

我们力图从系统的角度对中国选举制度进行研究,从体例上包括了以下的内容,这里简单地作些解释。

本书研究的主要内容是关于中国基层的选举制度改革,这是因为中国选举制度的改革目前主要发生于基层,即农村村委会的选举、城市社区居委会的选举和基层人大代表的选举。这三个方面的选举有几个共同的特点:都是发生在基层,都是直接选举,改革都已开始进行。因此这是我们所关注的重点。对于其他方面的选举,例如选举法规定的间接选举的人大代表如何产生,人大代表如何选举产生地方国家机关领导人,国家层面的领导人如何选举等,我们没有涉及或者涉及很少。例如间接选举的人大代表如何产生我们就没有涉及,因为这个选举的改革基本上没有发生;有的涉及不多,例如国家机关领导人的选举,我们只简单地谈了一些乡镇长选举改革的情况,而对其他方面就没有涉及了。这些方面的选举近年来有所改革,但是范围仍然很狭窄,案例也很少,具体的操作过程也不清楚,属于是在圈内操作而不公开的内容,因此只有非常小的部分涉及到这个内容。从我们的整体安排来看,这个内容是次要的。我们主要关注的内容仍然是属于基层的直接选举。

第一篇所谈的是目前中国选举改革的主要内容和状态,表现在农村村委会的选举、城市社区居委会的选举以及刚刚开始的基础层人大代表的选举。这是我们这个选举制度改革研究的基础。

第二篇从九个方面对中国选举制度中的程序问题提出了我们的看

法和进一步加以改革的意见。这一部分是本书的重点,也是我们研究所主要关注的问题。这一部分讨论的目的就是要从程序和程序的细节上关注一个民主的、公平的和自由的选举制度的建立,就是要试图建立一个制度化的选举程序,以便让选民的选择可以实现。这些探讨是我们依据中国选举中的实践而加以总结的,既提出了问题,也提出了解决问题的方法。这是一些探讨性的工作,还需要进一步的完善。我们在这里提出了问题,并希望展开深一步的广泛的讨论。

第三篇是从选举法修改的角度所作的研究,其目的是希望将我们的研究能够具体地应用到中国选举制度改革的法律文本范围内。

第四篇虽然不是我们研究的重点,但却是一个从事中国选举制度改革研究无法回避的问题。因此我们对于当前中国地方国家机关如何选举领导人的制度也进行了一些简单的探讨,这个探讨是依据目前的实践例子进行的。这是中国选举制度改革和中国政治体制改革无法回避的方面,我们也就采取不回避的方法进行了一些分析。我们希望这个简单的研究能够起到推动这方面改革的作用。

结语部分所提出的是我们研究所近年来比较关注的问题,也就是如何既建立起一套统一的中国选举的标准,同时又要向国际标准靠拢的问题。这是一个非常值得探讨的问题,希望我们的意见对于中国选举制度的改革能够起到抛砖引玉的效果。

目前的实践中,已经有许多的专家和学者以及一些有关方面的官员对于中国的选举制度进行了一些公开的和超前的研究。他们有的提出了法律的修改意见,有的提出了选举程序的探讨。据我们了解,包括村委会选举规程的法律文本的研究,而且不止一个;社区居委会直接选举规程的研究;乡镇长直接选举制度的研究;乡镇人大代表直接选举的规程;人民代表大会代表直接选举程序的研究等。有的研究成果还有外国选举问题专家的介入,但是大部分都是中国人所做。这些选举规程的出现对于中国的选举制度的改革是有好处的,有的公布出来以后还在社会上产生了很大的影响。经作者的同意,我们从中选择了一些作为中国选举制度改革研究的附录给读者们作参考,目的就是让读者们知道中国选举制度的研究已经到了什么样的程度。这些研究有些可

能和目前的制度都不符合,也可能过于超前,但是对于我们所从事的选举制度改革的研究来说是有所参考的。还有一些有参考价值的选举程序,由于我们无法和作者本人取得联系,或者是作者们没有明确的意见是否允许我们刊用,我们只好遗憾地放弃。

目前,中国基层民主已经进入一个大力推动的发展时期,这已经成为中国国家领导人的共识。胡锦涛主席在纪念中国人民代表大会制度成立 50 周年庆祝会上的讲话指出,50 年的实践证明,“人民代表大会制度保障了人民当家作主。人民通过普遍的民主选举,产生自己的代表,组成各级人民代表大会,各级人民代表大会都对人民负责、受人民监督,有力地保证了全国各族人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,享有宪法和法律规定的广泛的民主、自由和权利。”“这个制度健康发展,人民当家作主就有保障,党和国家的事业就顺利发展;这个制度受到破坏,人民当家作主就无法保证,党和国家的事业就会遭受损失。”这就明确地指出了加强法治,推动民主选举的重要性。

希望我们的研究对于推动中国选举制度的改革能够有所帮助。

本书各位著者所写内容如下:李凡:前言、第一篇第二章、第二篇第一、五、六、七章、第四篇和结语;周梅燕:第二篇第二、三、八章;唐姗姗:第一篇第三章、第二篇第九章;周其明:第三篇;王娜:第一篇第一章;常成:第二篇第四章。

李 凡

2004 年 9 月

目 录

前言	1
第一篇 中国选举制度改革的历程	1
第一章 村委会选举制度的发展及其演变	3
第二章 城市社区居委会选举制度改革	26
第三章 基层人大选举制度改革	59
第二篇 中国选举制度改革主要关注的问题	81
第一章 选举组织机构的改革	83
第二章 选区划分和代表名额	99
第三章 选民登记制度的改革与完善	119
第四章 选举提名制度的改革	136
第五章 推动选举中的竞选活动	161
第六章 投票和点票制度的改革	170
第七章 建立选举观察制度	190
第八章 选举违法、选举监督和选举诉讼	203
第九章 选举罢免制度的改革	228
第三篇 中国选举法律的修改和完善	241
第四篇 地方国家机关领导人员选举制度的改革	287
第一章 地方国家机关领导人选举制度 的改革	289
第二章 乡镇长选举制度的改革实验	304
结语 中国选举制度改革的前景展望	325
附录	337

一、正副乡镇长选举程序细则	339
二、乡镇人民代表大会代表选举程序细则	350
三、地方各级人民代表大会代表选举程序	361
参考文献和书目	383
后记	392

第一篇

中国选举制度改革的历程



第一章 村委会选举制度的发展及其演变

罗伯特·达尔(Robert A. Dahl, 1999)在名著《论民主》中提到“选举产生的官员,自由、公正、定期的选举,表达意见的自由,多种信息来源,社团的自治,包容广泛的公民身份”是对民主国家最起码的要求。其中,选举权被广泛认为是现代社会民主政治的基础,是政府权力合法性的来源和依据,是公民应该享有的最基本的政治权利。因此,作为国家倡导的一项重要的乡村政治民主化运动,村委会选举自然受到国内外学界的瞩目。民主选举连同民主决策、民主管理、民主监督是村民自治的基本内容和关键环节,而整个村民自治体系中,民主选举是搞好村民自治的前提和关键(李宝库,1998)。

村委会选举,村民以直接民主的方式直接选举产生村委会干部,是我国社会主义民主在农村基层最具体的体现。村委会选举制度实行二十多年来,它经历了从无到有、从粗到精的发展过程,本文以村委会选举为研究对象,对这一民主政治制度的发生和发展历程做系统的回顾和分析,指出当前该制度中存在的问题,并试图对村委会选举制度的进一步改革提出政策上的建议。

一、村委会选举制度:中国政治体制改革的路径

1. 村委会选举制度的源起

村委会选举活动的历史可以追溯到晚清新政以后,当时具有宪政意义的选举被引入到中国的政治生活中。20世纪二三十年代的山西

村治中,村民第一次以投票的方式选举村长,掀起一场声势浩大的村治实验。在这场实验中,国民党当局号召村民进行自我管理、自我决策,并且创制了民选村长等一系列制度实施(肖立辉,2002)。之后,在中国共产党领导下的农村革命根据地、抗日根据地以及解放区则完全放手让村民参与“村选”,甚至用“投豆子”的方式选举村长。这种原始的选举方式是选举制度在中国最初的实践,它体现了抗日战争时期的战时特征。新中国成立后,在很长的时间内都是采取人民代表大会制的治理模式,村级领导由村民代表选举产生。总体上看,中国早期以村长选举为主要表现形式的民主实践是简单的、粗糙的,并没有一个严格的程序规定和要求,更没有成文的制度安排。但是,它作为村委会选举制度的萌芽完成了从无到有的过程。

从1958年起,中央政府在我国农村县级以下普遍取消了乡镇政府,开始实行“政社合一、三级所有、队为基础”的人民公社体制。这种无产阶级专政式的管理模式一直到1978年改革开放以后,农村又实行了家庭联产承包责任制度,才使得人民公社体制开始瓦解,并在1983年实行了政社彻底分离。相应地,持续了25年的生产大队体制严重束缚了公社内的农民,造成农村经济的长期低迷以及普遍贫困化,人们越来越对这种管理体制提出质疑,而村里出现的耕牛失盗现象,公共的水渠、小桥需要修缮等公共事务问题迫切需要新的村级组织来接管。于是,中国农村最早的群众自治性质的村级组织——村委会应运而生。

中国第一个村委会诞生在广西壮族自治区宜山县屏南公社合寨大队(现为宜州南乡合寨村委会)果作自然村,于1980年2月组建(米有录、周朗,1998)。村务无人管理是村委会产生的直接动力。同时,为了获得大多数村民的认可,树立足够的权威,果作村决定召开全村户代表会议,投票选举产生村委会成员,为村委会选举提供了最早的雏形。后来相继在广西地区产生的“村委会”、“村管会”、“议事会”、“治安领导小组”等一系列群众自治性组织,都是农村为了满足公共管理的需要,取代日益瓦解的生产队组织的实践。中共中央决策层在中共十一届三中全会上肯定了没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化的提法,要在政治上充分发扬民主,建设社会主义民主政治。在这样精神的