

选举与中国政治丛书

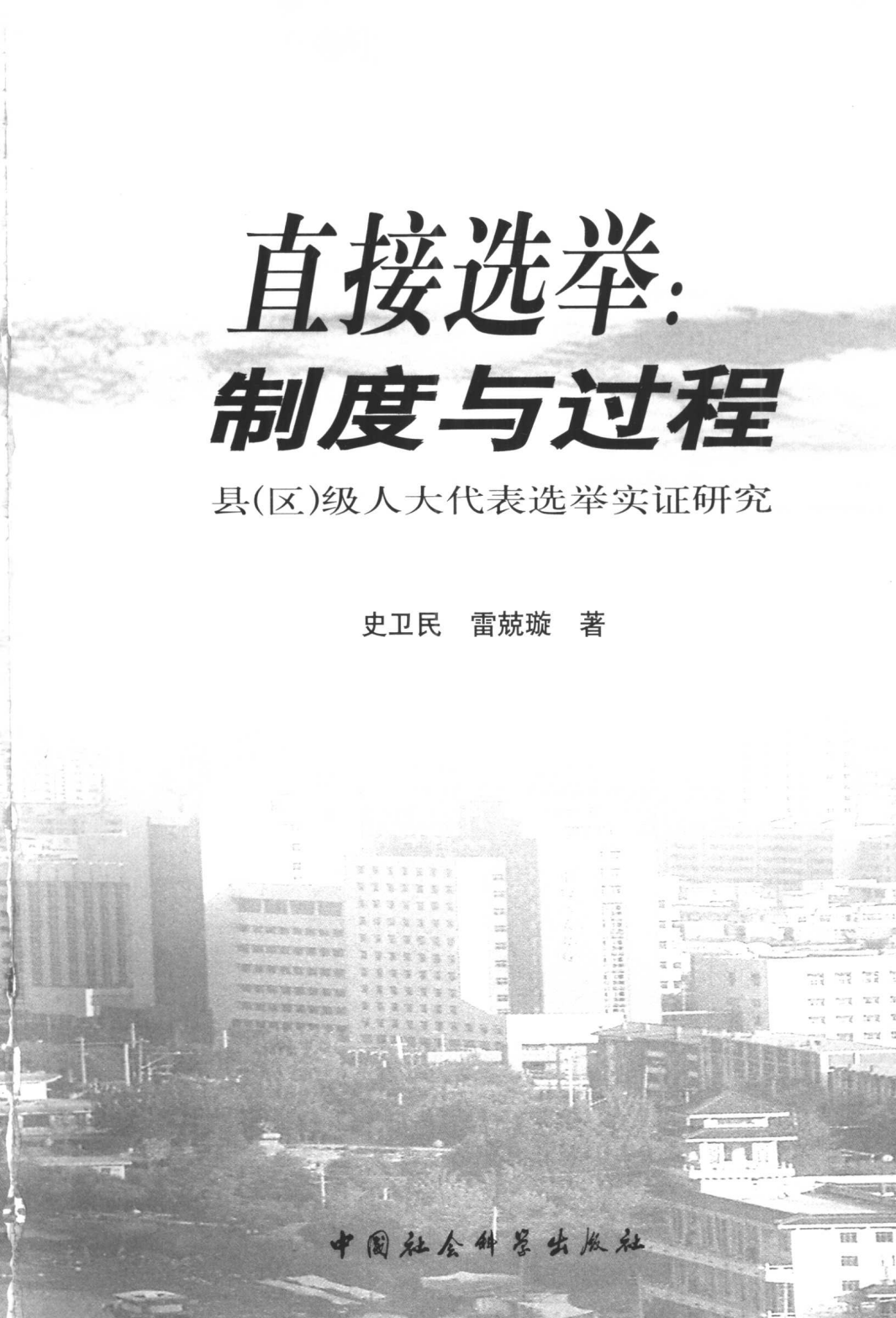
白 钢 主编

直接选举： 制度与过程

县(区)级人大代表选举实证研究

史卫民 雷兢璇 著

中国社会科学出版社



直接选举： 制度与过程

县(区)级人大代表选举实证研究

史卫民 雷兢璇 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

直接选举：制度与过程/史卫民，雷兢璇著. —北京：
中国社会科学出版社，1999. 11

(选举与中国政治丛书/白钢主编)

ISBN 7-5004-2636-4

I. 直… II. ①史… ②雷… III. 地方各级人民代表
大会-选举制度-研究-中国 IV. D621. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 70427 号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲 158 号 邮编 100720)

新魏印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 11 月第 1 版 1999 年 11 月第 1 次印刷

开本：880×1230 毫米 1/32 印张：15.25 插页：2

字数：390 千字 印数：1—5000 册

定价：28.00 元

总 序

“选举”是一个古老而常新的话题。从辞源学上诠释，选举就是择善者而举之。它作为公共行为，属于政治活动范畴。用现代政治学的观点来分析，选举是一种具有公认规则的程序形式，其实质是人民主权的寄存过程。

“选举”这个词在中国出现很早，至少在汉代已被经常使用。《淮南子·兵略》中就有“选举足以得贤士之心”的说法；《汉书·鲍宣传》也有“龚胜为司直，郡国皆慎选举”的记载。二十四史自《旧唐书》至《明史》皆有“选举志”。不过，中国古代的所谓“选举”，如西周之宾兴^①，汉代之举孝廉及贤良方正，无论是“选士”还是“选官”都与现代的选举不可同日而语。严格讲来，中国古代的“选举”，实际上是一种居高临下的“选拔”，是统治阶级按照自己的意志和需要，设定程序，挑选代理人的过程。换言之，选拔的实质是统治阶级“治权”的寄存过程，其权力合法性的来源，是统治阶级的同意，而非人民同意。因此，选拔出来的人因其并非人民的代表而眼睛朝上，他们只对上级负责而不对人民负责，这是中国古代的“选举”与现代选举的根本区别所在。

① 语出《周礼·地官·大司徒》：“以乡三物教万民，而宾兴之。”注：“物犹事也，兴犹举也。民三事教成，乡大夫举其贤者、能者，以饮酒之礼宾客之，既则献其书于王矣。”

在古代西方，如雅典和古罗马，有用选举形式来选择官吏、教皇甚至皇帝的传统，然而由于对选举权限制极严，而且是有组织地公开投票，所以即使平民参加选举，也改变不了贵族专政的实质，选举成为贵族阶级治权寄存的方式。不过，随着选举权的逐步放宽，民众选择的实质性要素已在中世纪的教皇选举会议和一些国家的议会中初露端倪。

扩大选举权，在近代，是新兴的资产阶级同封建贵族势力斗争的产物；在现代，是工人阶级同资产阶级斗争的结果。19世纪法国政治思想家托克维尔说过：“每当一个国家开始规定选举资格的时候，就可以预见总有一天要全部取消已做的规定，只是到来的时间有早有晚而已。这是支配社会发展的不变规律之一。选举权的范围越扩大，人们越想把它扩大，因为在每得到一次新的让步之后，民主的力量便有所增加，而民主的要求又随其力量的增加而增加。没有选举资格的人奋起争取选举资格，其争取的劲头与有选举资格的人的多寡成正比。最后，例外终于成了常规，即接连让步，直到实行普选为止。”^①

扩大选举权，既是政府寻求民众对其合法性认可的途径，又是民众寻求选择政府的发言权的具体表现，其最佳形态便是普选权的彻底实现。普选权意味着只有公民选举产生的政府才具有合法性。这既是一种政治理念，又是一种政治原则。它向世人宣示：公民有权选择政府。因此，普选权奠定了现代民主政治的基础。普选制的功能在于，周期地通过非暴力的、有序的方式，即公民普选的方式，实现公共权力机构的产生、让渡与更迭。作为现代民主政治的一种制度保障，它对于维护政治稳定和推动政治发展起着决定性的作用。它不仅是人民主权原则、社会契约原则以及公民的平等、自由权利的实现形式，而且是公共权力机构运

① [法] 托克维尔：《论美国的民主》上卷，商务印书馆1996年版，第61页。

作过程中，参与机制、竞争机制、制衡机制、纠错机制、法治机制的制动杠杆。从这个意义上说，选举是民主纵向结构的起点。

不过在西方，取消对选举人的财产、教育程度、种族、性别等等资格的限制，差不多花费了一个多世纪的时间，直到 20 世纪，普选制才陆续建立：北欧各国大体上在第一次世界大战后建立起普选制；英国于 1928 年议会通过“国民参政（男女选举平等）法”，实现了普选制；法国于 1944 年、意大利于 1945 年实行普选制；美国则是 1970 年尼克松总统签署了保证黑人选举权的法案，才算是基本实现了普选制。

现代中国不存在西方国家曾经有过的对选举人的财产、教育程度、种族、性别等资格限制的问题。中国基层民主政治的发展，滥觞于农村基层自治组织的直接选举制度的确立。这种基层直接选举制度，属于规范的普选制范畴，可以与任何国家的普选制相匹畴。

一般说来，选举制度是由一些基本规则组成的，包括：（1）确定选民和候选人的资格，如国籍、年龄、条件等。确定选民和候选人的基本程序，如选民登记与候选人的产生办法等。（2）选区的划分。现代选举是以一定的单位来进行的，一般的做法是以一定的地域为基本单位，称为“地域代表制”；也有采用“行业代表制”的，即按职业或行业划分选举单位。（3）选举方式，主要有直接选举和间接选举。虽然一般认为直接选举比间接选举更具民主性，但切不可把直接选举误认为是直接民主。纯粹的直接民主是指人民自己统治自己，是人民不间断地直接参与行使权力。直接民主根本不需要选举代表，更不需要选举官员，一切事情都由全体公民大会投票解决。投票不等于选举，简单地说，选举并不制定政策，选举只决定由谁来制定政策。凡需要选举代表的民主，都是间接民主，不管是直接选举还是间接选举。（4）选票计算制度，分多数代表制（又分为相对多数代表制和绝对多数

代表制)和比例代表制两种基本类型。多数代表制规定,得票最多的个人或团体得到某个选区的代表席位;比例代表制规定,根据一定的政党获得的选票总数来确定当选人数。此外,还包括选举的具体办法和程序,如候选人如何竞选,选举费用的获得与使用等等。西方国家的选举制度十分复杂,选举制度不同导致选举结果不同,里面大有文章可作。

从各国确定的选举制度来看,尽管某些基本原则是普遍适用的,但如何在制度安排中体现这些原则,并落实在现实政治生活中,却表现不一。由此可见,选举是极为复杂的现象,它涉及政治和社会生活的所有方面。因此,孤立地研究选举不可能得出正确的结论,必须把选举与政治结合起来研究。在国外,选举和公民投票的研究,已经形成一门独立的学问。1949年,牛津大学的学者弗兰克·哈迪率先在英语中创造了“选举学”这一概念,1952年便出现在印刷品中。“选举学”涵盖了法律结构、选举制度、个人行为、候选人选择、政党与舆论媒介的竞选运动、民意测验、选举结果的统计分析以及选举地理学等重要命题,成为政治学、历史学、社会学、统计学等多学科交叉的一门显学。从理论上说,选举制度能够影响一个国家政治生活的许多方面。当选导致政府组成的交换时,新的面孔和能力便会给政治体制带来生机和灵活性,这也许是“选举学”日益引起人们关注的真正原因。

以发展基层民主为目标而兴起的农村基层选举和县、乡人民代表大会代表选举,为开展以选举为切入点的中国政治研究提供了舞台。中国社会科学院政治学研究所为此立项进行跟踪研究,并推出“选举与中国政治丛书”,抛砖引玉,以期加深对中国政治变迁的理解。

“选举与中国政治丛书”以中外选举和中国政治两大主题为研究宗旨,编选本所承担的、经所学术委员会认可的课题研究成

果（包括专著、研究报告、译著和编著），系统探索选举政治与基层民主建设问题，为推进中国的政治发展和现代化建设贡献绵薄之力。

“选举与中国政治丛书”计划分辑出版，渐次与读者见面。

“始生之物，其类必丑。”“选举与中国政治丛书”一定存在不少缺点甚至是错误，敬请方家先进不吝指教。

白 钢

1999年11月10日

目 录

一 直接选举的制度设计.....	(1)
(一) 人民代表大会制度的基础研究	(1)
(二) 直接选举的法律与制度构架	(6)
(三) 来自选举实施细则的制度补充.....	(32)
(四) 直接选举的频率与相关数据.....	(42)
(五) 第六次全国县级人大代表选举实证研究.....	(48)
二 制度化程序——城乡结合部人大代表选举：山东省	
青岛市城阳区	(55)
(一) 区、县人大代表选举的统一部署.....	(56)
(二) 自上而下的选举指导机构.....	(64)
(三) 基层选举组织机构.....	(71)
(四) 区、县人大代表直接选举的准备工作.....	(79)
(五) 选区划分与代表名额分配.....	(86)
(六) 选民登记过程.....	(93)
(七) 人大代表候选人产生过程.....	(97)
(八) 投票过程	(101)
(九) 对高参选率的认识	(106)
(十) 当选代表	(108)

- (十一) 统计报表与选举工作总结 (112)
- (十二) 制度化程序与“黑箱作业”等不利因素 (114)

三 特别程序——少数民族自治地方人大代表选举：

- 云南省大理白族自治州巍山彝族回族自治县..... (118)

- (一) 多民族省份的人民代表大会换届选举 (118)
- (二) 大理白族自治州县级人大代表换届选举时间 ... (122)
- (三) 山区选举组织工作下放乡镇 (125)
- (四) 选举少数民族代表的法律和法规 (134)
- (五) 少数民族代表名额的确定和相应选区划分 (138)
- (六) 代表候选人推荐、确定和当选情况 (144)
- (七) 选举经费问题 (158)
- (八) 民族自治地方：直接选举的特性与共性 (161)

四 选举程序的微型变量——城区人大代表选举：

- 天津市河西区..... (164)

- (一) “条块分割”与选举工作联络组、推动组的
设置 (164)
- (二) 人户分离居民的选民登记 (173)
- (三) 选民资格审查程序 (177)
- (四) 代表候选人提名的广泛性趋势 (183)
- (五) 重新抬头的“预选”方式 (187)
- (六) 正式代表候选人与选民见面 (190)
- (七) 城区人大代表构成比例 (195)
- (八) 选举程序微型变量的法规跟进 (198)

五 基层选举程序比较——农业地区人大代表选举：

吉林省四平市梨树县·····	(201)
----------------	-------

- (一) “海选”的产生与发展····· (201)
- (二) 按照原有程序进行的县级人大代表选举 ····· (209)
- (三) 选举组织机构的同一性 ····· (214)
- (四) 选民登记：村委会选举照搬人大代表选举
办法 ····· (219)
- (五) 候选人提名方式的不同做法 ····· (222)
- (六) “预选”的程序化····· (225)
- (七) “竞选”的意义····· (226)
- (八) 公开划票与秘密划票 ····· (229)
- (九) 秘密计票与公开计票 ····· (230)
- (十) 委托投票的通病 ····· (232)
- (十一) 来自“海选”的启示 ····· (233)

六 选民对选举程序的认知——北方经济开发区人大

代表选举：河北省廊坊市安次区·····	(235)
---------------------	-------

- (一) 经济开发区的多层次选举组织机构 ····· (236)
- (二) 城乡交叉的选举准备工作 ····· (246)
- (三) 多层次的代表名额分配与选区划分 ····· (253)
- (四) 选民登记及其困难 ····· (257)
- (五) 代表候选人提名中的特殊情况 ····· (260)
- (六) 对选举投票的一些观察 ····· (267)
- (七) 当选代表 ····· (270)
- (八) 两届人民代表大会代表构成比较 ····· (273)

(九) 选民的参与程度与投票行为	(292)
------------------------	-------

七 现有选举程序下产生的身份制代表——沿海经济发达

地区人大代表选举：广东省佛山市南海市	(297)
--------------------------	-------

(一) 南海市人大换届选举中的两种特殊做法	(297)
(二) 广东省及南海市县级人大代表的统计情况	(302)
(三) 南海市选区与代表的对应关系	(305)
(四) 南海市人民代表大会的代表结构	(328)
(五) 身份制代表面临的难题	(337)

八 几项有特殊意义的制度变革——首都北京市区、

县人大代表选举	(339)
---------------	-------

(一) 选举委员会与选举分会	(339)
(二) 人户分离：都市选举面临的难题	(344)
(三) 选区划分和代表名额分配中地方与中央关系 的处理	(349)
(四) 代表候选人推荐与当选情况	(354)
(五) 真正意义的预选	(357)
(六) 代表候选人与选民见面的制度化设计	(359)
(七) 推动秘密划票的努力	(365)
(八) “二次选举”	(367)

九 非程序运动——选举违法行为

(一) 选举违法行为的法律定义	(372)
(二) 选举人大代表中的几个事件	(375)

(三) 选举国家机关领导人员中的几个事件	(382)
(四) 选举违法行为的提出程序	(385)
(五) 选举违法行为的调查取证	(390)
(六) “过失违法”与“破坏选举”的界定	(396)
(七) “过失违法”与“破坏选举”的处理	(399)
(八) 选举公正的保证：选举法庭	(403)
 十 直接选举：现状与发展	(408)
(一) 第六次县级人民代表大会代表选举的特点	(408)
(二) 直接选举面临的问题	(414)
(三) 选举委员会多重功能分析	(426)
(四) 人大代表的“代表性”问题	(433)
(五) 选民的“流动性”问题	(448)
(六) “预选”的前景	(454)
(七) 代表候选人与选民见面如何普及	(457)
(八) 规范投票行为	(461)
(九) 关注选举纠纷和选举违法	(463)
(十) 从选举经费看县、乡人大换届选举不同步 问题	(466)
(十一) 县级人大代表选举法律、法规的修改 建议	(470)
 后记	(473)

一 直接选举的制度设计

(一) 人民代表大会制度的基础研究

人民代表大会制度，是代表中华人民共和国政体的一项根本政治制度。

中华人民共和国建立以来，人民代表大会的制度建设走过的曾是曲折发展的道路，既有成功的经验，也有深刻的教训^①。

历史著作合理地率先承担了描述人民代表大会发生和发展历史的任务，对当代中国历史（主要是政治史）进程中的宪政体制、法治社会和民主政治因素加以关注^②，分析中华人民共和国建国初期政治体制的弊端^③，陈述“文化大革命”中对宪法粗暴践踏和非正常环境下召开全国人民代表大会的事实^④。并对改革

① 见文正邦等著：《共和国宪政历程》，河南人民出版社1994年版。

② 见林蕴晖、范守信、张弓著：《1949—1989年的中国：凯歌行进的时期》，河南人民出版社1989年版，第416—435页。

③ 见何理主编：《中华人民共和国史》，中国档案出版社1989年初版，1995年增订本，第160—168页。

④ 见王年一著：《1949—1989年的中国：大动乱的年代》，河南人民出版社1989年版，第230—256、505—512页。

开放后民主与法制建设的恢复与发展给予了充分肯定^①。当然，制度性演变在通史性著作中是很难看到的，因为它不是这类著作的重点所在。在用于教学的一般性中华人民共和国史教材中，也无须展开人民代表大会制度的论述^②。但是，为高等学校开设中华人民共和国政治制度史课程编写的教材，则不仅需要从历史学角度对制度成因与制度演变进行系统阐述，还应该从政治学角度深入分析人民代表大会制度的内涵及制度的合理性、实用性问题，南开大学新出版的教材，显然注意到了这些问题^③。教材毕竟不能完全等同于研究著作。相形之下，全国人民代表大会常务委员会研究机构对人民代表大会制度发展演变的叙述，虽然没有冠以“史”的名称，实际上已是一部专史著作，可惜其下限只到1990年^④。

就人民代表大会制度而言，历史的研究是必要的，但政治学的研究更为重要，因为后者既要诠释制度的整体性功能和政治价值，也要分析各种子制度如选举制度、代表制度的存在形式与具体功能；既要承认现实制度的合理性，也要注意制度设计与社会实践之间的距离，揭示合理存在下的不合理因素，为未来制度寻找更为合理的机制。

对人民代表大会制度整体性功能和政治价值的陈述，主要出

① 见王洪模等著：《1949—1989年的中国：改革开放的历程》，河南人民出版社1989年版，第97—101、159—162、302—304页。

② 如王希良主编：《中华人民共和国史》（全国高等师范专科学校教材），陕西师范大学出版社1990年初版，1995年再版。

③ 陈明显主编的《中华人民共和国政治制度史》（南开大学出版社1998年版）第三章为“人民代表大会制度的建立与发展”（第87—146页），下分人民代表大会制度的建立与发展、人民代表大会制度的内涵与职能、人民代表大会制度的性质与特点、历届人民代表大会概况和任务四节。

④ 见全国人大常委会办公厅研究室编著：《人民代表大会制度建设四十年》，中国民主法制出版社1991年版。

自人大系统，即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会常设机构，当然其中都必不可少地涉及各种子制度的存在形式与具体功能^①。而从事政治学研究尤其是从事政治制度研究的学者，不少照搬他人的论述，仅仅在讲述中国当代政治制度时给予人民代表大会制度特别的地位，由此出现了不少雷同之作^②。真正具有政治学意义的研究，是对人民代表大会在中国政府过程中的角色进行的总体分析^③。

专述人民代表大会制度各种子制度的著作亦多出自人大系统，主要是具有工作指导性质的单项制度介绍，如专门介绍选举制度^④、人大代表制度^⑤、人大监督机制^⑥、地方人民代表大会^⑦，等等。这类著作大多依据宪法和有关法律、法规阐释各种

-
- ① 蔡定剑：《中国人大制度》，中国民主法制出版社1992年版；刘政、程湘清等著：《人民代表大会制度讲话》，中国民主法制出版社1995年版。
 - ② 见浦兴祖主编：《当代中国政治制度》，上海人民出版社1990年版，第1—155页；谢庆奎主编：《当代中国政府》，辽宁人民出版社1991年版，第121—156、243—284页；罗成徽主编：《中国当代政治制度》，中山大学出版社1993年版，第61—98页；李寿初编著：《中国政府制度》，中央民族大学出版社1997年版，第105—127、161—171页。
 - ③ 见朱光磊：《当代中国政府过程》，天津人民出版社1997年版，第141—185页。
 - ④ 见中国民主法制出版社1997年出版的《中国的选举制度与操作程序》和《选举工作实用全书》（崇连山主编）。
 - ⑤ 见王伊景编著：《人大代表论》，中国民主法制出版社1996年版；全国人大常委会办公厅编：《人大代表手册》，中国方正出版社1997年版。
 - ⑥ 见全国人大内务司法委员会司法室编：《人大监督工作手册》，中国民主法制出版社1997年版。
 - ⑦ 见敬延年、韩肇文、张文麟等编著：《现阶段的地方人大》，中国民主法制出版社1991年版；介满盈：《地方人大会务操作手册》，中国民主法制出版社1995年版；曹启瑞、黄士孝、郭大材主编：《地方人大是怎样开展工作的》，中国民主法制出版社1996年版；黄士孝、王应、王亚平主编：《地方人大常委会组成人员必读》，中国民主法制出版社1997年版；湖北省武穴市人大常委会编著：《县乡人大工作研究》，中国民主法制出版社1994年版。

规定和做法，实用价值远远超过了研究价值。

现实制度合理性的突出表现，是近年来大量出版了各级人大大的工作经验总结^①；有些著述虽然称之为人大工作研究，实际上还是工作经验汇编。来自人大系统的实际工作经验，已经引起研究者的高度重视，因为它们提供了大量的实证资料^②。

指导性和工作性的论述无疑为深入开展学术性研究铺平了道路。对人民代表大会制度的实证研究从 80 年代起步，研究成果在 90 年代相继出版，其中既有全国人大常委会办公厅研究室的专题研究^③，也有国内高等学校、科研机构课题组的研究报告^④和少量专著^⑤。

国外学术界对我国的人民代表大会制度一向比较漠视^⑥。在重要的当代历史著作中，对人民代表大会制度的叙述往往一笔带

① 见全国人大常委会办公厅研究室编：《地方人大监督工作探索》，中国民主法制出版社 1997 年版；全国人大常委会办公厅研究室编：《地方人大行使职权实例选编》，中国民主法制出版社 1996 年版；中国民主法制出版社还于 1997 年出版了《在省级人大工作岗位上》（杨逢春主编）、《中心城市人大工作的新进展》（杭州市人大主编）、《前进中的市级人大》（李慎宽主编）、《开创城市区级人大工作的新局面》（白广全主编）、《锐意进取的县级人大工作》（陈耀良主编）系列丛书。

② 黄学有：《人大工作研究》，中国民主法制出版社 1998 年版。

③ 见全国人大常委会办公厅研究室编：《人民代表大会制度论丛》（第一辑），中国民主法制出版社 1992 年版。

④ 见赵宝熙主编：《民主政治与地方人大——调查与思考之一》，陕西人民出版社 1990 年版；荣敬本等著：《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社 1998 年版。

⑤ 如台湾学者石之瑜在大陆调查后撰写的《中国大陆基层民主改革》，桂冠图书股份有限公司 1998 年版。

⑥ 如特里尔（Ross Terrill）在《毛泽东传》中所说，在中国全国人民代表大会是一个共产党与权力机关相分离的没有实权的议会（见河北人民出版社 1993 年中译本，第 270 页），就是很有代表性的观点。