

中外政治制度比较丛书

徐育苗主编

中外

选举制度比较

胡盛仪 陈小京 田穗生 著



商务印书馆

徐育苗主编

中外政治制度比较丛书

中外选举制度比较

胡盛仪 陈小京 田穗生 著

商 务 印 书 馆

2000年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中外选举制度比较/胡盛仪,陈小京,田穗生著.北京:商务印书馆,2000

(中外政治制度比较丛书)

ISBN 7-100-03118-4

I. 中… II. ①胡… ②陈… ③田… III. 选举制度—对比研究—中国、外国 IV. D621.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 23893 号

中外政治制度比较丛书
ZHONGWAI XUANJIU ZHIDU BIXIAO

中外选举制度比较

胡盛仪 陈小京 田穗生 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

中国科学院印刷厂印刷

ISBN 7-100-03118-4 / D·274

2000 年 6 月第 1 版

开本 850×1168 1/32

2000 年 6 月北京第 1 次印刷 印张 9 5/8

印数 4 000 册

定价: 16.00 元

总 序

跨进新的千年的中国,正面临着深化政治体制改革、建设社会主义法治国家的挑战和机遇。十五大报告明确提出:“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”这是时代赋予我们的历史任务。在此历史背景下,《中外政治制度比较》丛书与广大读者见面了。

政治制度是管理国家和社会政治事务的一套规则,是制度体系的重要组成部分。一个国家的政治制度,由国家的本质、政权组织形式、国家结构形式、政权机构体系以及为保证国家机器运转的诸种单项政治制度构成。它通常由法律(尤其是宪法)来反映和确认,并用国家的强制力来保障。迄今为止,在人类几千年的文明发展史上,先后出现过古代奴隶制政治制度、中世纪封建制政治制度、近现代资本主义政治制度和社会主义政治制度。不同的政治制度,表明不同的国家形态,它与国家相联系,属于历史的范畴。

当今世界的国家政治制度是五光十色、丰富多彩的。目前,世界上拥有 200 多个国家。国家一旦建立,统治阶级势必建立与本

2 总序

阶级利益相适应的政权组织形式和国家结构形式,政治学统称之为国家形式。由于受到经济发展状况、阶级力量对比、民族特性、政治文化、历史传统和国际政治环境的影响,国家形式是多种多样的,同一类型的国家可能存在不同的国家形式,而且同一国家的国家形式在不同历史条件下也会发生变化。就当今西方国家的政体而言,可分为君主立宪制和民主共和制;就国家权力结构而言,可分为联邦制和单一制;就国家元首、立法机关和行政机关的关系而言,可分为内阁制政府、总统制政府、半内阁制半总统制政府、委员会制政府。从无产阶级政权的发展历史来看,具有典型意义的就有巴黎公社政权形式、苏维埃政权形式和人民代表大会政权形式。至于各单项政治制度,如立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、选举制度、公务员制度、监督制度、廉政制度、军事制度、基层民主自治制度等,在当今世界上更是纷繁复杂,千差万别,闪耀着人类智慧的光华。

政治制度是人类文明的重要组成部分。人是理性的政治动物,按照自己的理念创造和完善政治制度。当代西方国家的政治制度是西方民族的智慧和创造,其显著特点是“主权在民”、分权制衡、法制、多党制、议会制、普选制和限期任职制。当代中国的政治制度是中国人民的智慧和创造,其主要特色是人民当家作主、中共领导、议行合一、人民代表大会制、多党合作和政治协商制、民族区域自治和“一国两制”、农村村民自治和城市居民自治。不论是当代中国还是当代西方国家的政治制度,都是人类政治文明的重要成果,是人类文明史上的重要创新,既有区别又有联系。由此决定中西政治文明的相互交流和借鉴是不可避免的,也是必要的。一

个典型的例证是：西方国家今日的文官制度是受到了中国科举制度的启迪，而中国的人民代表大会制度则是通过前苏联辗转借鉴了西方国家的代议制。我们应当学习和借鉴国外一切有益的东西，包括国外的政治文明，扬长避短，为我所用。在这个问题上要反对两种错误倾向：一是不从本国实际出发，生搬硬套，鼓吹“全盘西化”；二是把反对照搬照抄外国的政治制度，歪曲为一概反对学习和借鉴。这两种态度都是不科学的，有害于民主政治建设和发展。

政治制度是政治学研究的重点内容。政治学是人类的一门古老学问。早在公元前 300 多年，古希腊最著名的思想家亚里士多德就写了一部题为《政治学》的专著，其基本内容就是对当时 150 多个城邦国家的诸种政治制度进行比较研究，期望发现最理想的国家政治制度。进入近现代，不少著名政治学者依然以国家政治制度来定义政治学。现代美国政治学者迦纳在其《政治学大全》一书中明确表述：政治学就是关于国家政治制度的学问。第二次世界大战后，由于行为主义政治学的出现，政治制度在政治学中的研究地位曾一度似乎黯然失色，但从 70 年代开始，随着后行为主义政治学的兴起，政治制度再度成为西方政治学研究的重点内容。改革开放以来，我国政治学界越来越多的学者投入到中外政治制度的研究，并出版了一批有关政治制度的著作。其中最有影响的是白钢主编的十卷本《中国政治制度通史》、俞可平主编的十六册《当代各国政治体制》丛书。

政治制度对社会发展有着重要意义。政治制度属于社会政治上层建筑。它产生于一定的经济基础之上，其内容、特征及其发

4 总序

展、运行、演变均反映了一定的经济关系和生产力发展水平。但是，政治制度一经确立，就具有相对的独立性、积极的能动性和长期的稳定性。它往往起着这样或那样的作用，有时甚至是决定性的作用。邓小平对政治制度的作用有过深刻的总结，他指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面。”十年文化大革命的错误，“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”（《邓小平文选》第2卷第333页）当代中国政治制度是在生产力很不发达的落后国家基础上建立起来的，它一方面使民主政治缺乏必要的物质基础，在实践上受到很大的限制；另一方面在上层建筑领域存在着专制主义、官僚主义、家长制作风等封建主义残余，严重阻碍民主政治的推行和实现。我们要以历史唯物主义的态度审视现实的中国政治体制，好的、有特色的要坚持，不好的、有弊端的要改革，基本适合、有缺陷的要完善。理论和现实都昭示我们，在进行经济体制改革和现代化建设的同时，积极推进政治体制改革，完善有中国特色的社会主义政治制度，关系到党和政府的廉洁与高效，关系到经济体制和其他体制的改革能否顺利进行，关系到社会生产力能否得到解放和发展，关系到社会利益能否得到公正分配，关系到人民的民主自由权利能否得到保障，关系到社会主义优越性能否得到发挥，最后关系到社会稳定和国家长治久安。

为了适应新世纪改革开放、现代化建设和政治学学科发展的需要,我们决定撰写《中外政治制度比较》丛书。力求以马克思主义的立场、观点和方法作指导,把规范研究与经验研究、制度研究与比较研究结合起来,对当代中国和外国(主要是具有典型意义的西方发达资本主义国家)政治制度进行比较分析,探寻中外政治制度的形成历史和文化背景、结构内容和基本特点、功能作用和运作机制、体制改革和发展趋势等,揭示人类社会共同的政治发展规律,以期启发人们的思考,为坚持和完善有中国特色的社会主义政治制度服务,为中国政治学学科发展服务。这套丛书包括《中外代议制度比较》、《中外选举制度比较》、《中外行政制度比较》、《中外立法制度比较》、《中外司法制度比较》、《中外政党制度比较》、《中外公务员制度比较》、《中外监督制度比较》、《中外军事制度比较》、《中外廉政制度比较》等10本。

本丛书是华中师范大学国家重点学科建设项目,由徐育苗主持,邀请本校政治与社会发展研究所、政法学院、管理学院和湖北省社会科学院政法研究所等单位的一些专家、学者组成课题组,通力合作完成的,是一项集体研究成果。比较政治制度是政治学学科的一个重要分支,在我国的研究、特别是对中外政治制度的比较研究还处于初始阶段,企盼我们的研究成果能起到抛砖引玉的作用。由于主客观条件的限制,书中难免存在这样那样的缺陷和谬误,诚恳地欢迎政治学界的同仁及广大读者批评指正,以便进一步修改和完善。

最后,作为丛书的主编,我衷心地感谢华中师范大学有关领导和同志的关心与帮助,感谢商务印书馆著作编辑室同志们的支持

6 总序

与合作,感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

徐育苗

2000年1月1日

目 录

总序	徐育苗
第一章 绪论	(1)
一、选举概念	(1)
1. 古代中国的选举概念	(1)
2. 西方国家的选举概念	(3)
3. 当代中国的选举概念	(6)
二、选举制度的涵义、地位和作用	(7)
1. 选举制度的涵义	(7)
2. 选举制度的地位	(10)
3. 选举制度的作用	(14)
三、选举制度的比较研究	(19)
1. 比较研究的意义	(19)
2. 比较研究的指导思想	(21)
3. 比较研究的内容	(23)
4. 比较研究的方法	(26)
第二章 选举制度的历史沿革	(28)
一、西方国家选举制度的由来与演变	(28)

2 目录

1. 古代西方国家的选举制度	(28)
2. 近代西方国家选举制度的产生和局限性	(32)
3. 现代西方国家选举制度的确立和完善	(38)
二、中国选举制度的产生与发展	(45)
1. 中国近代的选举制度	(45)
2. 新民主主义革命时期的选举制度	(50)
3. 新中国选举制度的诞生和发展	(54)
第三章 选举制度的理论与原则	(60)
一、选举制度的理论	(60)
1. 西方学者关于选举和选举制度的理论	(61)
2. 马克思主义经典作家关于选举与选举制度的理论	(71)
二、选举原则	(75)
1. 西方国家选举的基本原则	(76)
2. 中国选举的基本原则	(85)
第四章 选举组织与选区划分	(93)
一、选举组织	(93)
1. 选举组织概述	(93)
2. 西方国家的选举组织及其职权	(98)
3. 中国的选举组织及其职权	(101)
二、选区划分	(105)
1. 选区划分的原则	(105)
2. 西方国家的选区划分	(109)
3. 中国的选区划分	(116)

第五章 选举方式和选举类型	(125)
一、选举方式	(125)
1. 选举方式概述	(125)
2. 西方国家选举的主要方式	(128)
3. 中国选举的主要方式	(138)
二、选举类型	(146)
1. 西方国家选举的主要类型	(146)
2. 中国选举的主要类型	(151)
第六章 选民资格和候选人提名权	(156)
一、选民资格	(156)
1. 选民的涵义	(156)
2. 西方国家选民资格的确定	(158)
3. 中国选民资格的确定	(161)
二、候选人资格及提名权	(164)
1. 候选人资格	(164)
2. 西方国家总统、议员的提名权	(172)
3. 中国国家主席、人大代表的提名权	(175)
三、候选人的提名方式	(178)
1. 西方国家总统、议员的提名方式	(178)
2. 中国国家主席、人大代表的提名方式	(182)
第七章 选举过程	(187)
一、选民登记	(187)

4 目录

1. 选民登记的一般意义	(187)
2. 西方国家的选民登记	(189)
3. 中国的选民登记	(193)
二、选民投票	(196)
1. 选民投票的一般意义和基本要素	(196)
2. 西方国家的选民投票	(201)
3. 中国的选民投票	(205)
三、选票计算	(208)
1. 西方国家选票计算的方法	(208)
2. 中国选票计算的方法	(217)
四、选举结果的确认	(220)
1. 选举有效的认定	(220)
2. 当选有效的认定	(223)
第八章 选举监督与诉讼	(226)
一、选举监督	(226)
1. 西方国家的选举监督	(226)
2. 中国的选举监督	(232)
二、选举诉讼	(236)
1. 西方国家的选举诉讼	(236)
2. 中国的选举诉讼	(242)
第九章 选举与政党	(246)
一、选举与政党概述	(246)
二、西方国家选举与政党的关系	(248)

1. 议会制与西方国家政党	(248)
2. 西方国家政党对选举的操纵	(254)
3. 选举制度对西方国家政党的影响	(258)
三、中国选举与政党的关系	(265)
1. 人民代表制与政党	(265)
2. 中国执政党对选举工作的领导	(268)
3. 人民代表选举制对中国政党的影响	(271)
第十章 结束语	(276)
一、西方国家选举制度的发展及启示	(276)
二、在改革中完善我国的选举制度	(281)
1. 我国选举制度的发展及其不足	(281)
2. 完善我国选举制度的思考	(286)
后记	(291)

第一章 绪论

一、选举概念

选举作为一种政治实践,是现代民主制度的基础。在政治生活领域里,选举是指享有政治权利的本国公民,通过投票方式,选出代表他来行使国家公共权力的人,按照他的意愿,代表他的利益来治理国家。现代民主国家通过选举这种程式,以选举中表达出来的人民的意愿,建立国家的政治制度。

1. 古代中国的选举概念

“选举”一词,古今中外的内涵存在着相当大的差异。人们通常都认为,中国早在商周时代,就通过“乡举里选”向君主推荐治理国家的官员。早在 2100 多年前,汉代刘安(前 179—前 122)在《淮南子》一书中就使用了“选举”一词:“选举足以得贤士之心。”唐代杜佑(735—812)在中国第一部典章制度史专著《通典》中,首次以《选举典》形式,系统地记述了唐及其以前“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》。“选举”在中国封建王

2 中外选举制度比较

朝中是一个备受重视的制度。

然而,古代中国的“选举”内涵同当代中国的“选举”完全不同。《辞源》对此解释说:“古代选举,兼指举士举官而言。自隋以来,分为二途,举士属礼部,包括考试与学校。举官属吏部,掌管铨选与考绩”。中国古代“选举”包括两个方面:“选”与“举”。“选”指铨选职官,即指根据候选者的才能,量才授官。“举”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。通常人们称之为“选官”、“举士”。

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”,即官员根据乡闾民间的舆论,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”(即按不同需要分为不同的类别——科目)举荐,被举荐的人还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”的涵义同当代人们对“选举”一词的理解是全然不同的。

2. 西方国家的选举概念

当代中国的“选举”一词,对应于英语的“election”,出自于其动词形态的“elect”。最早是日本人以汉语“选举”一词来意译英语