

人民代表大会 选举制度研究

● 都 淦 主 编 ● 四川人民出版社

人民代表大会选举制度研究

主 编 都 淦

编写者 (按编写顺序)

谢啟琛 郭 丹

李邦燊 曾 恒

肖 幸 曾凡植

都 淦

责任编辑：叶 勇

封面设计：陈世五

人民代表大会选举制度研究

都 淦 主编

四川人民出版社出版（成都盐道街3号）

四川省新华书店发行

西南财大印刷厂印刷

开本787×1092mm1/32印张 11 插页 1 字数 237 千

1990年3月第1版 1990年3月第1次印刷

ISBN7-220-00881-3/D·150 印数：1—1200

定价：3.60 元

前 言

《人民代表大会选举制度研究》，是四川省社会科学院科学社会主义与政治学研究所承担的哲学社会科学国家重点研究课题的系列成果之一，由课题组成员在调查研究的基础上集体编写而成。

选举制度是民主政治的基石。在我国社会主义发展的现阶段，民主政治实施的主要形式是人民群众通过直接和间接方式选举人民代表和主要公职人员，组成权力机关、行政机关和司法机关，来实现对国家的管理。因而，人民代表大会的选举制度是人民行使当家作主权力的基本途径，是国家政治制度的重要组成部分。目前我国民主制度的不够健全和完善，也集中表现在人民代表大会选举的一些重要环节和具体制度上。逐步改革人民代表大会选举制度，使之趋于完善，是我国政治体制改革和社会主义民主政治建设的迫切需要。

改革和完善人民代表大会选举制度，并使之正常运转，需要从理论和实践的结合上加强研究。需要在马列主义、毛泽东思想指导下，认真总结我国新民主主义革命时期、特别是建国以来民主选举的实践经验；从我国国情出发，借鉴其

他社会主义国家民主选举的经验，批判地吸收资本主义国家选举研究的某些成果，在不同观点、不同认识和不同理论体系的比较中，提高对我国社会主义民主选举的共识，并使它有所创新，有所开拓，对选举工作有所裨益。

研究选举制度，不能不遇到如何看待资本主义选举制度的问题。列宁在《论国家》中说过：“资产阶级的共和制、议会和普选制，所有这一切，从全世界社会发展来看，是一种巨大的进步。”我们要看到资本主义国家的工人阶级和广大劳动群众为争取普选权而进行的斗争，以及它对社会的进步和发展具有的重要意义和作用，也要看到资本主义选举制度本身一定的历史价值。具有现代意义的普选制产生于资产阶级革命时期，一直被看作是资产阶级民主制度的“三大支柱”之一；对于当代资本主义来说，这也是它能够维护资产阶级的总体利益，调节资产阶级内部各党派和各利益集团的冲突，缓和社会矛盾，保持政局相对稳定的一种重要机制。资本主义普选制的出现，有赖于商品经济的发展所创造的平等条件和人们对自由、平等的强烈要求。随着商品经济的更大发展和现代化程度的日渐提高，随着民主运动的高涨形成的巨大压力，一些主要资本主义国家不得不改革选举制度，逐步出现了普选权扩大、投票权平等和选举程序标准化的现象。但是，垄断资产阶级及其代理人对选举的操纵，仍然是资本主义选举制度的总病根。在当代资本主义国家，选举制度仍然是以财产和金钱为主要特征。这主要表现在竞选费用在选举中起着越来越重要的作用。竞选离不开宣传，而宣传又离不开金钱。因此可以说，在资本主义国家，金钱就是选票；选举活动就好比“有钱人的游戏”。其耗资之巨大，使

广大劳动人民乃至一般中产阶级的普选权往往有名无实。此外，资产阶级国家还通过选举立法，规定许多限制选举资格和交纳选举保证金制度，并利用选区划分和选票计算，从中捣鬼。至于选举中的徇私舞弊，更是屡见不鲜。正是在这个意义上，我们既要看到当代资本主义国家选举制度的某些变化，更要看到它在平等形式掩盖下不平等的阶级实质，千万不要迷信资产阶级的选举制度。马克思早就指出过，资产阶级的普选制，只不过是“为了每三年或六年决定一次，究竟由统治阶级中的什么人在议会里代表和压迫人民”^①而已。因此，广大人民群众对选举活动并不热心，一些主要资本主义国家选民投票率逐年下降。比如在美国，选民投票率1964年度为62.1%，1968年度为60.2%，1972年度为53.1%，1976年度为54.1%，1980年度为52.3%。尽管如此，资本主义国家的选举制度对于社会主义国家仍有着借鉴意义。它在长期的普选活动中形成的一些原则和方法，是可以批判地加以吸收的。特别是广大劳动群众为争取普选权进行长期斗争所形成的积极成果，在资本主义条件下无法实现，在社会主义制度下则可以充分发挥作用。

党的十三大报告指出，必须“在理论研究上坚持‘百花齐放、百家争鸣’。”“没有探索，没有创新，没有不同试验的比较和不同意见的讨论，我们的事业就没有生气。努力发扬马克思主义的科学精神和创造活力，振奋起全民族探索创新的勇气，是我们的理论和事业不断发展的希望所在。”本着这一精神和原则，我们认为选举理论研究和其他理论研究一样，应当具有超前性、先导性和探索性。为此，本书不

^① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第376页。

限于介绍选举工作的经验，也不着重于宣传和阐释现行法规、条例和政策，而是以宪法、选举法、地方组织法等为基本依据，着重探讨人民代表大会选举制度的若干重要问题。

在内容安排上，第一章着重研究人民代表大会制度。我们认为，选举制度是人民代表大会的基础，是我国社会主义民主政体的一个基本特征。没有选举制就没有人民代表大会制。因此，研究选举制度，必须把它同人民代表大会制度联系起来，而不能孤立地、就选举论选举地阐述一些具体的程序性、技术性问题。第二章着重阐明选举制度的历史发展。我国的民主选举制度，萌生于民主革命时期中国共产党领导的根据地政权建设过程中，建国后得以确立和发展，形成为社会主义类型的选举制度。研究选举制度的这一历史发展过程不难看出，人民代表大会选举制度并不是完全照搬外国的模式，而是根据我国具体情况制定的、切合于实际民主需要的选举制度。第三章是研究选举机构。现代民主选举制度的发展，要求在选举过程的一切方面实现管理程序的标准化，要求有一个高效率的选举工作机构，以处理复杂的选举事务。我国目前的选举机构具有临时性、周期性的特点，特别是间接选举不专门设置选举机构，只是由本级人大常委会负责该级代表的选举事务，对于组织好选举有所不利。现在已出现的选举机构由临时性向常设性、半常设性转化的趋势，有利于加强选举的组织建设，做好法律性、政策性很强的选举工作。普遍、平等、自由、直接和间接选举、秘密投票等选举原则，本来是资产阶级民主革命时期的产物，它对于否定封建王权和等级制起到了历史的进步作用。但在资产阶级取得政权后，由于资产阶级本身的阶级局限性，这些原

则的贯彻却经历了漫长的、艰巨的过程。而在我国，选举权的平等性和普遍性、直接选举和间接选举同时并用、差额选举，以及无记名投票（即秘密投票）等，已成为选举制度所必须坚持的社会主义原则，在选举法中得到集中反映，并在选区划分、选民登记、代表名额的分配、代表候选人的提出和确定、投票选举等重要程序和环节中逐步地分别得到贯彻，对于不断提高选举的民主程度起到了重要作用。这些内容分别在第四、五、六、七章中阐述。

直接选举和间接选举并用，是我国选举方式的基本原则和主要特点，分别以两章（第五、六章）的篇幅着重研究。采取这样的选举方式，是与我国社会主义初级阶段的政治、经济、文化发展程度，特别是与绝大多数选民的个体素质（文化、教育程度，政治参与意识和能力等）相适应的。如果不顾现实条件，过早地取消间接选举，立即在全国范围内实行直接选举，不仅会使选举流于形式，而且会造成极大的混乱，不利于保持安定团结的政治局面。以直接选举为基础的间接选举，是着眼于实际民主的需要。把好直接选举这第一道“关口”，在选举中充分尊重选民意志，保证选民把最能代表自己意愿的人选为受托选举人，是整个选举运行过程的首要关键和根基所在。我国现行的间接选举，从宏观模式上看，不仅包括县（不含县）以上各级人大代表由下一级人大逐级选举所构成的一个逐级向上的纵向选举运行序列；而且包括从乡、镇基层政权机关直到中央国家机关的主要负责人员，均由本级人大选举产生或决定人选所构成的、以人民代表大会为轴心的多层面横向选举运行序列。纵、横两个选举运行序列并存，是我国间接选举的基本特点，是构筑我国

整个政权组织的基本方式，是使人民当家作主权刀“物化”为现实国家权力的基本条件。

我国实行差额选举，这在社会主义国家的选举制度改革中，是起步较早的，但实行起来颇有阻碍。这主要是习惯了过去的等额选举，嫌差额选举麻烦费事；更主要的是，有些地区和单位负责人的民主选举意识薄弱，对大多数选民或代表的意志不够尊重。搞好差额选举（包括对代表候选人的介绍等），对提高选举质量关系极大，也是选举研究面临的新课题。

选举制度的改革和完善，是第八章的基本内容。人民代表大会选举制度在我国政治生活中具有重要的地位和作用，因此，它的改革和完善，理所当然地是我国政治体制改革和社会主义民主政治建设的一项重要而切实的任务。如何改革和完善人民代表大会选举制度，是从理论和实践的结合上研究选举问题的出发点和落脚点。针对选举实践中存在的问题，我们对选举制度目前需要改革和完善的一些方面，提出了探讨性的见解。

总之，本书探讨人民代表大会选举制度的若干重要问题，介绍国内外对这些问题研究的成果，并阐述我们的见解，期望能对我国选举问题的研究起到“抛砖引玉”的作用。这是我们编写这本小册子的主旨，也是我们的初衷。需要特别说明的是，其中提出的一些探讨意见，如有一定价值，仅供决策机构参考，而不能作为开展选举工作的依据。

本书由都淦主编。各章的编写者是：第一章——谢启琛；第二章——都淦；第三章——郭丹；第四章——李邦繁、郭丹；第五章——曾恒、谢启琛；第六章——肖幸、谢启琛；

第七章——曾凡植；第八章——都淦。本书在调查和编写中，得到四川省各级人大常委会及其他一些省、市人大常委会同志的支持和帮助，使用了有关同志为本课题组提供的文章、资料，参考了国内外学者的论著，谨表示衷心的感谢。最后，希望读者批评、指正。

编 者

1988年12月25日

目 录

前 言

第一章 人民代表大会制度…………… (1)

第一节 人民代表大会是我国的国家权力机关…………… (2)

一、国家权力概述…………… (2)

二、我国的国家权力机关及其组织体系…………… (8)

三、人民代表大会制度是我国人民当家作主的根本政治制度…………… (16)

四、坚持党的领导是发挥人民代表大会职能作用的根本保证…………… (20)

第二节 地方人民代表大会的职权…………… (23)

一、地方人民代表大会的职权是人民管理地方国家事务权力的集中体现…………… (23)

二、地方人民代表大会的职权…………… (26)

三、地方人民代表大会行使职权的基本原则…………… (29)

第二章 选举制度的由来和发展…………… (37)

第一节 选举制度的产生和演变…………… (37)

一、古代的选举制度…………… (38)

二、资产阶级的选举制度·····	(41)
三、社会主义的选举制度·····	(43)
第二节 我国选举制度的历史发展·····	(52)
一、旧中国的选举骗局·····	(52)
二、民主选举制度的产生和确立·····	(56)
三、民主选举制度的发展·····	(61)
第三章 选举组织机构 ·····	(66)
第一节 选举机构·····	(66)
一、选举机构概述·····	(66)
二、选举机构的设置形式·····	(69)
三、选举机构的基本职能·····	(72)
第二节 我国的选举机构·····	(73)
一、选举机构的历史发展·····	(73)
二、现阶段选举机构的分类·····	(75)
三、直接选举机构的职权及其组织·····	(78)
第四章 选区划分和选民登记 ·····	(84)
第一节 选区划分的原则·····	(85)
一、资本主义国家的选区划分·····	(85)
二、社会主义国家的选区划分·····	(88)
第二节 我国选区划分的历史发展和选区划分的任 务、作用·····	(90)
一、我国选区划分的历史发展·····	(90)
二、选区的任务与作用·····	(97)
第三节 选民登记·····	(102)
一、选民资格确定·····	(102)
二、选民登记·····	(109)

第五章 直接选举	(116)
第一节 直接选举的优越性	(117)
一、直接选举的优点和我国基层实行直接选举的 必要性.....	(117)
二、逐步扩大直接选举范围的思考.....	(120)
第二节 候选人的提名权	(122)
一、候选人资格.....	(123)
二、候选人的提名权和提名方式.....	(128)
第三节 候选人与选民的联系与交流	(135)
一、等额选举与差额选举.....	(135)
二、选民与候选人联系、交流的方式.....	(138)
第四节 正式候选人的确定	(144)
一、确定正式候选人的程序.....	(144)
二、候选人确定中的代表构成比例问题.....	(147)
第六章 间接选举	(151)
第一节 间接选举是我国现阶段民主政治建设的实 际需要	(152)
一、间接选举的基本特点.....	(152)
二、间接选举是现阶段必要的民主形式.....	(157)
第二节 我国间接选举的纵向序列	(163)
一、间接选举的重要程序.....	(163)
二、对间接选举产生的人民代表的监督和罢免.....	(177)
第三节 我国间接选举的横向序列	(181)
一、地方人民代表大会常务委员会组成人员的选 举.....	(182)
二、地方国家行政机关负责人员的选举.....	(186)

第七章 投票选举	(192)
第一节 投票选举的原则和意义.....	(192)
一、资本主义国家的投票选举.....	(192)
二、社会主义国家投票选举的原则和意义.....	(196)
第二节 投票选举的程序.....	(201)
一、资本主义国家的投票选举程序.....	(201)
二、社会主义国家的投票选举程序.....	(204)
三、我国的投票选举程序.....	(206)
第八章 选举制度的改革和完善	(211)
第一节 人民代表大会选举制度的重要地位和作用 (211)	
一、人民代表选举制是人民代表大会制度 的基础.....	(211)
二、人民代表选举制是人民群众参与国家管理的 基本途径.....	(216)
三、人民代表选举制是培养、提高人民群众政治 参与意识和能力的重要渠道.....	(220)
第二节 改革和完善人民代表大会选举制度的探讨 (223)	
一、进一步健全和完善我国人民代表大会选举制 度.....	(223)
二、改革和完善人民代表大会选举制度的主要内 容.....	(226)
附录：我国民主选举法规条例摘要选编	(233)
〔之一〕中央苏区选举法规.....	(233)
〔之二〕抗日根据地选举条例.....	(255)
〔之三〕建国以来选举法规.....	(287)

第一章 人民代表大会制度

人民代表大会选举制度，是人民代表大会制度的基础和重要组成部分；研究地方人民代表大会选举制度，必须把它同人民代表大会制度联系起来。这是因为，一方面，人民代表大会是由人民代表构成的有机整体，人民代表则是构成人民代表大会的“细胞”。人民代表大会整体功能的发挥，不仅取决于人民代表大会制度本身，而且首先和直接取决于人民代表个体功能的发挥程度，取决于它的“细胞”的个体素质。而人民代表的素质，则决定于人民对代表的选举是否正确。因此，研究人民代表大会制度，首先必须研究人民代表选举制这个基础和首要环节；另一方面，人民代表必须在人民代表大会制度下，凭借各级人大的组织机构，才能发挥其个体功能。所以，对我国人民代表大会选举制度的研究，必须放在对人民代表大会制度的总体研究中进行，而不能孤立地、就选举论选举地探讨其具体的程序性、技术性问题。在对人民代表大会选举制度所包含的各个方面和各个环节分别进行探讨之前，有必要对人民代表大会制度有一个总体性认识。

第一节 人民代表大会是我国的国家权力机关

一、国家权力概述

国家权力是指国家对整个社会所具有的普遍性的强制力。这种权力的主体是整部国家机器，权力的客体则是国家行政管辖范围内的阶级、政党、各种利益集团和社会团体以及全体居民。国家权力是国家区别于其他社会组织（例如古代的氏族公社，近代和现代的各种政党、群众团体，以及未来社会的公共管理机构）的基本特征。行使国家权力的国家机关体系，以及相应的各种权力运行机制，构成国家权力系统。

相对于社会其他公共权力而言，国家权力具有以下基本特征：

第一，强制性。即国家权力形态是以国家的强制机关为后盾的。恩格斯曾经指出：“构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关，这些东西都是以前的氏族社会所没有的。”^①近代和现代社会的其他组织，如政党，其内部虽然也有上下隶属、纵横交错的权力关系，但这种权力却是凭借政党的纪律和组织原则，而不是运用暴力性的物质附属物实现的。

第二，普遍性。即国家权力对国家所辖行政区域内一切

^①《马克思恩格斯选集》第4卷，第164页。

组织和个人具有普遍作用力，而不是像其他社会组织（如政党）那样，只作用于本组织成员。

第三，法律性。即国家权力是通过一整套立法、司法、行政过程，以法律形式和程序表现出来的。特别是近代和现代国家，各种权力的划分，行使方式，作用范围和方向，对权力的总体控制（制衡、监督）等，一般都是由宪法和法律明确规定的；而其他社会组织，尽管也有自己的规章、制度，但这些规章、制度与国家法律是根本不同的，因而不能把社会组织（包括政党）按章程和组织原则对本组织内部行使职权，与国家依法行使国家权力混为一谈。

国家权力按其作用范围划分，可以分为中央（或最高）国家权力和地方国家权力。前者是国家权力的整体形态，所谓国家权力，一般是指这种整体性权力；后者是国家权力的局部形态，它是由中央国家机关依据宪法和法律规定，赋予地方国家机关的，具有派生性。地方国家权力的大小主要取决于国家结构形式。一般说来，复合制国家的地方国家权力比单一制国家的地方国家权力要大得多。

国家权力按其性质和作用方向划分，一般分为立法权、行政权、司法权。立法权是由国家立法机关，按照一定的立法程序行使的制定、修改和废除法律的权力，实质上是统治阶级将自己的意志上升为国家意志的权力。行政权是统治阶级对国家行政事务实施管理的权力，其行使过程，就是“国家的组织活动”过程。^①司法权是由国家司法机关实施和执行法律以及在审判过程中运用法律的权力，是国家权力的强制性的集中体现。

^①《马克思恩格斯全集》第1卷，第349页。