

迈向法治型选举的历史逻辑

王振耀 著



中國社會出版社

迈向法治型选举的历史逻辑

王世杰 著

中国政法大学出版社

迈向法治型选举的历史逻辑

——中国当代选举制度的转型及选举程序研究

王振耀 著

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

迈向法治型选举的历史逻辑/王振耀著. —北京: 中国社会出版社, 2002. 10

ISBN 7 - 80146 - 647 - 0

I. 迈… II. 王… III. 选举制度—研究—中国 IV. D621.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 080353 号

书 名: 迈向法治型选举的历史逻辑

著 者: 王振耀

责任编辑: 宋珊萍

出版发行: 中国社会出版社 邮 编: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: 66051698 电 传: 66051713

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 850 × 1168 毫米 1/32

印 张: 8.25

字 数: 203 千字

版 次: 2002 年 12 月第 1 版

印 次: 2002 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 1000 册

书 号: ISBN 7 - 80146 - 647 - 0/D·62

定 价: 28.00 元

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 [www. bj114. com. cn](http://www.bj114.com.cn)

查询相关信息

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

前 言

在中国近现代的政治发展过程中，选举制度一直没有被提到政治体制改革的一项根本问题的高度来认识。中国的传统政治文化以及中国的各派政治力量无不念念不忘于中国政治斗争所特有的政治逻辑。人们对于政治的理解以及所使用的政治手段，几乎都要从中国的传统中寻求基本的依据。为什么中国的政治斗争会产生出与世界政治文明所不同的政治逻辑？这一政治逻辑在当代中国的选举制度建设的过程中是通过什么方式反映了出来？当代中国的选举制度正在向着一种什么样的方向发展？诸如此类，都是作者在思索中国政治发展的过程中所长期致力于探索的问题。

本书集中于研究当代中国的选举制度，特别是重点探索1949年中华人民共和国建国以后，选举制度的发展历程及其面临的主要制度性缺陷和理念障碍，力图揭示中国选举制度发展的基本规律，并以此为基础提出渐进性的程序改革的基本战略。

分析中国当代选举制度的发展历程，主要是集中研究1953年的选举法及其基本实践，1979年的选举法与选举实践，以及1987年的村委会组织法及其选举指导实践，并特别注意运用一定的历史资料对政府指导选举的行政指导政策进行比较系统地分析。此研究所着力的创新之处在于，将中国选举制度的发展概括为从动员型选举到法制型选举、再到法治型选举的逐步发展的历程。1953年的选举制度是动员型的选举制度，其不完善性与文化大革命的发生有一定的因果联系；1979年以后，中国确立了法制型的选举制度，这一制度既有法治性的因素，也有动员性的传统；而在1990年以后，以村委会的“海选”为标志，中国的

选举制度已经进入到法治型的选举阶段，但人民代表的选举还处于法制型的选举框架之中。中国现阶段的选举制度，处在一种特殊的混合状态之中，这是一种大变革的状态。

当代中国选举制度的内在矛盾在于，选举制度的民主性的目标与选举程序的严重缺乏。也就是说，一个民主性的选举制度缺乏系统的程序和技术的支持，从而导致这一制度在实践中的效果大打折扣。在肯定选举制度的巨大进步的同时，书中比较详尽地分析了选举程序和技术的缺乏所引发的政治性问题。本书把选举程序和技术的必要性提高到了制度的具体体现的地位，强调如果不能从程序和技术方面加强选举制度的建设，则选举制度不可能有实质性的改善。

在分析选举制度的程序性缺乏的同时，本书突出地分析了人们忽视程序建设的一种传统理念，这种理念对于选民的素质予以特别强调，从而以中国农民的素质过低为依据而提出了各种不平等的办法来进行选举的制度安排。这种理念不仅存在于政府的一些政策之中，更为普遍地存在于关于选举研究的学术观念之中。书中指出，这种精英性的选举理念，是动员性体制的历史遗产的一部分，它对于选举制度的改革是一种存在于理念方面的巨大障碍。

在探索中国选举制度改革的方向部分，这里强调要进行以选民为本的改革，使改革成为广大选民自身的事业，把选举改革的方向定位于，使广大选民能够更有效地表达自身的利益，选举的程序和技术为保障选民的选举权的行使提供比较充分的支持。改革的主要内容则主要是程序性的方面，尤其是特别强调了秘密划票间的理念及排队领取选票的重要性并阐述了渐进改革的基本依据。

这是一篇博士论文。本来，学术的探讨应该特别注重于抽象的理论。但是，由于我近十年指导村民委员会选举的工作经历被

导师谢庆奎教授以及李景鹏教授、宁骚教授等视为一种重要的财富，所以他们热情地鼓励我就选举问题进行理论与实践结合式的深入探索。在论文的修改过程中，北京大学政府学院的许多教授提出了诸多的宝贵意见，尤其是谢庆奎教授更是具体指导修改篇章结构和逻辑关联，从而使得文章能够较为顺利地通过答辩。

我的妻子田小泓非常仔细地阅读了论文，并提出了许多很好的修改意见。对于妻子在学业与家务方面给予我的悉心支持，我表示由衷地感激。

中国社会出版社米有录、王爱平、王杰秀和本书的责任编辑宋珊萍同志对于本书的出版给予了多方面的关心，在此谨表示衷心地感谢。

王振耀

2002年8月于北京

目 录

导 论/1

- 一、本选题的研究现状/1
- 二、研究的范围、重点与核心命题/5
- 三、研究的方法与步骤/9

第一章 中国当代选举制度建设的政策选择/10

- 一、选举制度建设的理念：选举的定义与选举观念/11
- 二、选举制度建设的基本实践：选举行政政策的三次重大选择/15
- 三、选举制度建设的基本矛盾/19
- 四、关于选举制度研究的基本理论假设/22

第二章 动员型选举的逻辑：建立人民代表大会选举制度的行政选择/26

- 一、建立选举制度的背景：武装斗争、学习苏联与新国家的体制建设/27
- 二、动员型选举的基本理念：注重选举的实质，反对选举的形式/32
- 三、选举制度的基本设计：为什么在基层要采用举手表决的投票方法/38
- 四、民主程序建设居于何种地位：第三次全国民政会议的争论/42
- 五、程序性建设的重大转折：程序性建政的根本性否定/53

六、建国初期选举制度的发展：日渐松散的约束/63

第三章 法制型选举的创建：县乡直接选举制度的行政指导/71

- 一、建立法制型选举制度的背景：思想解放和人民代表大会体制的重新确立/72
- 二、直接、差额、无记名原则的确立和终身制的废除/76
- 三、全国县级直接选举工作办公室的建立及其职责/82
- 四、初试法制型选举：1979～1981年的首次县级直接选举实践/90
- 五、两大程序性的缺陷：如何确定正式候选人与如何投票/97
- 六、选举行政指导的失范：新选举法所导致的选举不统一性/103

第四章 法治型选举的确立：规范村民委员会选举制度的行政协调/107

- 一、建立法治型选举制度的背景：包产到户所产生的新型农村社会矛盾/108
- 二、村民委员会组织的立法及基层自治的战略/110
- 三、村民自治的示范与普及村委会的直接选举/117
- 四、“海选”制度的建立/124
- 五、秘密划票间的规范/132
- 六、1998年的立法与村直接选举制度的系统化/138

第五章 选举制度转型的实践逻辑及其推动力量/145

- 一、意识形态化的革命理想/146
- 二、高度动员和政治参与性强的社会大众/151
- 三、结构性的体制矛盾/155
- 四、经济体制改革与市场经济体制的确立/158

- 五、政治体制改革的积累/160
- 六、中国政治文化传统的影响:民本思想与名正言顺/162
- 七、1982年宪法规定的制度框架/166
- 八、信息化时代选举知识的加速度传播/168

第六章 选举程序、技术与选举制度/172

- 一、选举制度的立法格局/172
- 二、城乡选举人民代表数量的不平等/179
- 三、选举机构系统建设的轻与重/185
- 四、候选人的差额与决定正式候选人程序的宽泛/190
- 五、投票程序的逐步规范/196
- 六、选举程序、选举技术对选举制度的决定性影响/201

第七章 选民素质优劣论/205

- 一、选民素质优劣论的理论特征/205
- 二、从选民素质出发而进行的否定性程序安排/210
- 三、选举实践者与选民素质优劣论的对立/214
- 四、选民素质优劣论与选民之间一律平等/217

第八章 渐进性改革与中国选举制度的逐步完善/222

- 一、有关选举制度改革方案述评/222
- 二、选举制度改革的立足点/227
- 三、选举制度改革的基本方向/231
- 四、选举制度改革的主要内容/234
- 五、渐进性改革的战略选择/240

参考文献/243

导 论

选举制度是政治制度的重要组成部分。建立什么样的选举制度，由何种人以何种方式选举领导人，既决定着国家的体制，也决定着国家的兴衰。中国现代选举制度是社会主义政治制度的基本组成部分之一，选举制度的优劣与否，是社会主义制度能否健全发展和国家能否稳定的一个重要政治基础。

中国自辛亥革命以后，许多仁人志士为了中国的民主化事业，呕心沥血，为什么总是不能见到明显的成效？分析其原因，固然有着诸多的客观因素，但是，忽略选举制度建设，政治理念注重于实力角逐、武装割据，则是 20 世纪中国迈向国家政治现代化进程中的一种重要的政治思维倾向。武装斗争年代轻视选举的传统带入了 1949 年以后的和平建设时期。中国的政治现代化进程中选举制度的建设至今也依然被严重忽略。但是，民主制度建设的核心制度之一即是选举制度，没有健全的选举制度则民主制度是无法运作的。中国自从确立人民代表大会作为人民行使国家权力的机关，规定全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督以后，选举制度已经在国家体制建设中具有着至关重要的地位。中国的政治体制改革，从某种意义上说，应该主要是选举制度的改革。研究中国的现代选举制度，对于中国现代的政治改革具有重大的现实意义。

一、本选题的研究现状

中国现代的选举制度主要包括，人民代表大会的选举制度和

村民委员会、居民委员会的选举制度。总体上说，当前的研究呈现出上弱下强的态势：对于县以上的人民代表大会选举制度的研究，只有少量的文章和专著；而对于乡镇的选举，由于乡镇长直接选举的试验，已经有一定数量的专著和文章进行比较详细地探讨；村委会的选举，则是有相当多的文章和著述进行系统的讨论和研究。

对于人民代表大会选举制度的系统研究，以都淦主编的《人民代表大会选举制度研究》（四川人民出版社，1990年版）为代表。该书对于1990年以前人民代表大会选举制度的形成和发展进行了比较系统的介绍和分析。另外，一些实践工作者也对人民代表大会选举制度进行了一定的探讨。如潘理性所著《漫谈选举换届工作程序》（群众出版社，1986年版）就是一本较早地探讨人民代表大会选举程序的一本小册子，该书特别引用了周恩来总理1957年在《政府工作报告》中的论述：“目前我国的基层实行直接选举，在县以上实行间接选举，这种选举制度是适合我国当前情况的较好的民主形式。但这并未排除在条件成熟的时候逐步地把县以上的各级也实行直接选举。”同时，该书还对人民代表大会选举制度的每一个环节进行了逐一探讨。

在20世纪90年代，崇连山主编的《选举工作实用全书》（中国民主法制出版社，1997年版）和杨逢春主编的《中国的选举制度与操作程序》（中国民主法制出版社，1997年版），对于人民代表大会的选举制度和操作程序进行了细致的分析。在这些著作中，对于选举与选举制度进行了定义，对于我国选举制度的基本原则、直接选举的程序和工作步骤、间接选举的程序和步骤、特殊的选举、对代表的监督与罢免和补选、选举和任免国家机关组成人员的基本程序、换届选举的总结和归档等，进行了比较系统全面的阐述。

胡盛仪等撰写的《中外选举制度比较》(商务印书馆, 2000年版), 则从选举制度的历史沿革、选举制度的理论与原则、选举组织与选区划分、选举方式和选举类型、选民资格和候选人提名权、选举过程、选举监督与诉讼、选举与政党等方面将中外选举制度进行了系统而简要的比较分析。该书第十章提出我国选举方法和选举程序方面还存在许多缺陷, 其主要表现为, 在选区划分上, 主要以地域和工作单位进行划分, 实行混合选区制; 在选举方式上, 目前我国实行直接选举与间接选举相结合的选举方式, 间接选举层次过多; 候选人的介绍方式不完善; 代表名额过多, 专职代表过少, 代表整体素质不高, 影响了人民代表作用的发挥; 选举结果的确定形式较为简单, 难以确切反映大多数选民的选择意志。针对这些问题, 该书建议, 要加强对选举制度的理论研究, 探讨建立一个适合我国国情的社会主义民主的选举方式和方法; 完善选举法律制度建设; 完善候选人介绍的方法, 在选举中引进竞争机制, 提高候选人的参选意识和选举人的选举积极性; 加强社会主义基层民主政治建设, 逐步扩大直接选举范围; 要加强对选举的组织与宣传, 强化选举的民主意识, 不断提高选举质量。

在县人民代表大会选举的研究方面, 史为民、雷兢璇所著《直接选举: 制度与过程》(中国社会科学出版社, 1999年11月版), 是县(区)级人大代表选举实证研究的力作。该书以案例研究为基本内容, 选择山东省青岛市城阳区作为城乡结合部人大代表选举的典型, 云南省巍山彝族回族自治县作为少数民族自治地方人大代表选举的典型, 天津市河西区作为城区人大代表选举的典型, 吉林省梨树县作为农业地区人大代表选举的典型, 河北省廊坊市安次区作为北方经济开发区人大代表选举的典型, 广东省南海市作为沿海经济发达地区人大代表选举的典型。另外, 该书对直接选举的现状与发展进行了多方面的探讨, 提出了县级人

大代表选举法律、法规的若干修改建议。

对于乡镇选举，史为民所著《公选与直选》（中国社会科学出版社，2000年版）和李凡等所著《创新与发展——乡镇长选举制度改革》（东方出版社，2000年版），对乡镇选举的现行制度和程序进行探讨的同时，着重对一些改革的试验进行了细致的描述。这些改革的试验包括山西省临猗县卓里乡的两票选任制、深圳市龙岗区大鹏镇的三票制、四川省绵阳市界牌镇的人大代表直选方式，尤其是四川省遂宁市步云乡的乡长直接选举制。这两本著作对改革和完善直接选举制度和程序进行了多方面的探索。

对于村的选举，从1992年以来，各种专项研究的著作不断增多。其中，中国基层政权建设研究会中国农村村民自治研究课题组所著《中国农村村民委员会换届选举制度》（中国社会科学出版社，1994年版）和王振耀、白钢、王仲田主编的《中国村民自治前沿》（中国社会科学出版社，2000年版），对于村委会选举的各项程序进行了深入的分析，并提出了一系列完善村委会选举的政策性建议。此外，还有相当多的学术著作和文章对村委会选举的完善问题进行了不同角度的研究和探索。由于村委会选举已经在实践中产生了较大的社会影响，公平、公开竞争性的选举制度和程序已经初步形成法律和法规体系，村委会选举制度的研究正在向着理论性和个案化发展。城市居民委员会的选举研究，则只是在个别论文中有所提及。

综观人民代表大会和村委会选举制度的研究现状，毫无疑问，尽管存在着各个层面研究的发展不平衡，但就整体而言，已经在现状描述、问题诊断、改革探索、理论归纳等诸多方面取得了比较大的进展。不过，应该看到，目前的研究存在着一定的缺陷，其主要表现是，对县级以上人大代表的间接选举、县乡人大代表的直接选举和村委会、居委会的直接选举这三个层面的综合性比较研究不够，对于中国现行选举制度的产生和发展的系统研

究也只是刚刚开始，而对于选举过程中的程序性建设则强调不足，选举的理论还不够成型等。

在台湾，选举研究目前正在如火如荼地展开，台湾政治大学选举研究中心 1994 年开始创办《选举研究》杂志。但是，对于大陆的人民代表大会制度，则很少有人研究。

在国际社会，选举制度的研究书目相当繁多。这些研究可以作为一般的参考。其中，在 2001 年 5 月由时事出版社出版的王仲田、钱镇所著的《发达国家选举制度》一书，对于发达国家特别是英国、美国、德国、法国和日本的选举制度进行了比较全面的介绍。该书对选举制度所具有的政治录用、政策选择、获得权力的合法性、政治参与和利益调节的功能进行了系统的分析。

二、研究的范围、重点与核心命题

面对现代选举制度的研究现状，本人的研究重点，是在继承前人研究成果的基础上，主要致力于系统研究县以上人民代表间接选举制度、县乡人大代表的直接选举制度和村委会、居委会的直接选举制度的产生和发展，探索中国现代选举制度的基本发展趋势，分析选举制度的主要矛盾，强调选举制度特别是选举程序和技术建设在中国政治体制改革中的至关重要的作用，从而归纳出关于中国当代选举制度的有关理论。

在占有资料方面，首先是开发三个时期的档案资料，包括：建国初期建立政权时期，尤其是 1954 年底中央政府关于人民代表大会制度建设两种思路的对立及陈毅关于政府应该如何对待选举制度建设的论述；1978 年至 1985 年全国县乡选举办公室的工作档案；1988 年以后民政部关于村委会选举的政策形成过程的档案。而在开发这些档案方面，至今还存在着较大的空白。

系统研究县以上人民代表间接选举制度、县乡人大代表的直接选举制度和村委会、居委会的直接选举制度的产生和发展，对

这三类制度的具体程序进行逐项比较和分析，可以全面把握中国现代选举制度的整体结构和内部差异。尤为特殊的是，1979年至1986年，民政部曾负责县乡直接选举工作，在文化大革命以后，如何恢复乡的直接选举和建立县的直接选举制度，民政部进行了多方面的探索，也留下了丰富的历史档案。同时，民政部又负责村委会的选举事务，也留下了大量的历史资料。研究和开发这些档案和资料，对于填补选举制度的研究空白，有着重要的意义。

清理选举制度的历史发展线索，目的是要探索中国现代选举制度的基本发展趋势，分析选举制度的主要矛盾。为此，就需要将制度条文与历史事件结合起来，研究历史事件与制度条文的关系。为什么在发生一种历史事件时人们一定要采取一项特定的办法而不是别的办法来解决矛盾？为什么会发生这样的事件而不是别的事件？在一个历史事件中会出现什么样的多项选择？有一些什么样的因素决定着选举制度的发展？诸如此类，都需要进行认真地分析，以总结出一定的规律性的东西来。

研究选举制度，不是要写一部法律大全。本项研究所强调的是选举程序和技术建设在政治体制改革中的至关重要的作用。选举程序和技术究竟包含着什么样的主要环节？它们为什么具有着重要的作用？对于这些问题的思索，无疑是从政治哲学的角度对于一项基本的中国政治制度进行深入地反思，从而归纳出关于中国现代选举制度的有关理论。

本项研究的基本理论框架在于，选举观念是建立选举制度的重要文化心理基础，它具有较强的历史继承性；选举制度是民主制度的核心，没有选举制度的逐步完善要获得民主政治建设的进展是不可能的；渐进性是选举制度发展的主要趋势，中国现行的选举制度是近代百年历史发展的一项重要政治结晶，凝聚着古老的传统和现代的政治智慧；程序性建设则是选举制度建设的基本

手段，中国选举制度的进展主要表现在一系列细微的程序革命方面，包括提名程序、选票式样、投票方式、投票站和投票规程的建设等。从古老的选贤任能、科举考官到现代性的考察协商委任官员、民主选举官员，是中华民族政治发展史上的大事件。在市场经济的冲击下，中国现行的选举制度究竟会不会发生重大的变化？这是对于中国现代政治文化的一大考验。

对中国现行的一切进行重新反思是现代研究的一个重要特点。在中国发生大变革的年代，对于传统和一切既成的事物、观念进行新的反思，是社会重大进步的一种表现。选举制度，因其过于专业和技术化，更多地则是由于传统中国政治文化观念影响，多年来并无多少专题性研究。即使近年来逐渐兴起的选举研究，也还是多于描述性的方面。真正从中国的实际出发，从中国的选举制度与中国的政治制度的实际结合上进行深入地研究，至今还相当缺乏。因此，本项研究的理论分析重点将是对既成的选举观念和选举制度的系统反思。

研究选举制度，需要对一些核心的概念进行重新定义。这些概念主要包括，选举观念、选举制度、选举程序、选举技术、渐进发展、程序革命。

选举观念，是指我们对于选举的总体性看法。这种看法，有着丰富的哲学内涵和文化内涵。尽管中国传统的认识论以经验性的直觉认识为主，但是，在东西方文化百年来的不断激荡之中，尤其是辛亥革命以后，中国政治文化已经发生根本性变化。西方的选举观念也由此输入。在最初阶段尤其是民国初年，人们对于选举的作用高度重视。但是，继之而来的武夫政治，军阀割据，终于使选举成为社会的笑料。选举在中国政治中基本不再发生作用。在中华人民共和国建立以后，本来应该进入和平建设，依靠人民代表大会制度进行健康地政治调节，但是，中国的历史惯性又一次发生作用，人们又把选举制度抛在了一边。当文化大革命