

白钢 主编

史卫民 刘智 主编

规范选举

选举与中国政治丛书

2001—2002 年 乡 级 人 民 代 表 大 会 代 表 选 举 研 究

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

规范选举：2001—2002 年乡级人民代表大会代表选举研究/史卫民等主编. —北京：中国社会科学出版社，2003.4
(选举与中国政治丛书/白钢主编)

ISBN 7-5004-3844-3

I. 规… II. 史… III. 乡镇—地方各级人民代表大会—人民代表—选举—研究—中国—2001—2002

IV. D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 020837 号

责任编辑 史慕鸿

责任校对 石春梅

封面设计 王 华

技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 传 真 010—64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2003 年 4 月第 1 版 印 次 2003 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 毫米 1/16

印 张 30.25 插 页 2

字 数 506 千字 印 数 1—3000 册

定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

本书得到中国社会科学院学术著作出版资金和卡特中心资助

中国社会科学院“基层民主政治建设研究”课题组

研究成果之一：

《规范选举：2001—2002 年乡级人民代表大会代表选举研究》

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。

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

^① 语出《周礼·地官大司徒》。其云：“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。”

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

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

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，它涉及到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。当选举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

前 言

1997年10月至2000年5月，全国人大常委会办公厅联络局、全国人大民族委员会和中国社会科学院政治学研究所等共同组成的“地方人大代表选举研究”课题组，在山东、吉林、河北、广东、云南、山西、四川等省人大常委会和北京、天津等市人大常委会相关机构的大力支持和帮助下，完成了中国社会科学院重点研究课题“地方人大代表选举研究”的项目研究工作，并正式出版了《直接选举：制度与过程——县（区）级人大代表选举实证研究》^①和《公选与直选——乡镇人大选举制度研究》^②等研究成果。2000年7月，中国社会科学院将“基层民主政治建设研究”列为院重大研究课题，课题研究时间为4年（2000年7月至2004年6月），并为此建立了“基层民主政治建设研究”课题组，选举制度仍是课题组重点研究的内容。2000年7月至2001年12月，课题组主要从事选举统计资料的整理、分析工作，并正式出版了《数据选举——人大代表选举统计研究》一书。^③

在进行“地方人大代表选举研究”中，课题组已就县、乡人大代表选举的程序作了分析，并提出了在现行法律框架下进一步规范选举程序的一些建议。这些建议是否可行，有待实践的检验。为此，“基层民主政治建

① 史卫民、雷兢璇著，中国社会科学出版社1999年11月版，以下简称《直接选举》。

② 史卫民著，中国社会科学出版社2000年3月版，以下简称《公选与直选》。

③ 刘智、史卫民、周晓东、吴运浩著，中国社会科学出版社2001年10月版，以下简称《数据选举》。

设研究”课题组建议在2001—2003年的乡级人民代表大会代表选举中作一些试点,并进行跟踪调查研究,以期解决一些长期困扰选举部门的问题,为加强社会主义民主、法制建设和进一步完善选举制度提供必要的实践经验和理论思考。

课题组建议在乡级人民代表大会代表选举中进行以下试点:

(一)对代表候选人实行预选。部分省份的选举实施细则中已规定县、乡人大代表选举中可以采用预选的办法确定正式代表候选人,并且在不少省份有过预选的先例,但是预选还远没有达到程序化的要求;是否可以普遍采用预选的办法,也是需要进一步探索的问题。

(二)正式代表候选人与选民见面程序化。全国大多数省份都有了正式代表候选人与选民见面的规定,并大大推动了见面活动的展开。为使这一活动继续开展下去并收到更好的效果,需要对见面的程序作进一步规范,并在试点中逐步完善。

(三)设立秘密写票间。在投票过程中,为充分保证选民的政治参与权利,设立秘密写票间是完全必要的,并应该作为一种制度确定下来。

(四)选举经费统计。选举经费的拨付与使用,存在不少问题,为解决这些问题,首先要理清选举经费的使用情况,需要作相应的统计。

(五)采用新的统计报表。为使选举统计工作更好地为选举服务,更真实反映选举情况,课题组设计了相应的统计表格。这些表格是否实用,还存在什么问题,亦有待在试点中作进一步检验。

根据课题组提供的程序设计,河北、安徽、江西、江苏、浙江等省选择一些乡镇进行了试点,试点乡镇选举情况的工作报告,构成了本书“上篇”的内容。“上篇”的试点工作报告由组织试点的地方人大同志撰写,由史卫民按照统一的体例和要求作了调整和修改。修改后的稿子,都返回撰写者,核实相关数据并再作适当的增补或修改。

在2001—2002年的乡级人民代表大会代表选举中,“流动选民”参加选举和“另行选举”等问题引起了课题组的注意,并在浙江省和河北省人大常委会相关机构的大力支持下进行了实地调查,其调研报告(由史卫民、刘智执笔)构成了本书“中篇”的内容。

对相关选举数据的比较、分析,以及对试点情况的综合比较研究(由史卫民执笔),构成了本书“下篇”的内容。

需要说明的是,本书只涉及乡级人民代表大会代表选举即直接选举中

的各种问题，对乡镇长和乡镇人大主席、副主席的选举即间接选举，尽管课题组亦汇集了相关资料和统计数据，将放到别的论著中作专门讨论和研究。

目 录

前言	(1)
----------	-----

上篇 乡级人民代表大会代表选举试点报告

第一章 预选、代表候选人与选民见面等程序的设计（中国社会科学院“基层民主政治建设研究”课题组）	(3)
一 乡级人民代表大会代表选举的预选程序	(3)
二 代表候选人与选民见面程序	(5)
三 乡级人民代表大会代表选举投票程序	(9)
第二章 安徽省黄山市歙县溪头镇人大代表选举试点报告 （安徽省人大常委会人事代表选举工作委员会）	(12)
一 试点工作的组织领导	(12)
二 试点工作的时间安排与代表名额分配	(13)
三 代表候选人提名	(16)
四 预选	(21)
五 正式代表候选人与选民见面	(26)
六 投票选举与选举结果分析	(31)
七 启示与建议	(37)
第三章 江苏省南京市乡镇人大代表选举候选人与选民见面试点报告 （江苏省南京市人大常委会人事代表联络委员会 李 建）	(40)
一 代表候选人与选民见面的必要性	(40)

二	代表候选人与选民见面的实践	(42)
三	代表候选人与选民见面活动的意义	(47)
第四章	江西省宜丰县敖桥乡、桥西乡人大代表选举试点报告 (江西省人大常委会选举任免联络工作委员会)	(49)
一	试点计划的提出与程序规定	(49)
二	敖桥乡与桥西乡试点选区的确定	(54)
三	代表候选人提名	(60)
四	推荐选民代表	(69)
五	预选	(71)
六	正式代表候选人与选民代表见面	(77)
七	投票选举结果	(82)
八	预选和见面活动的优点与面临的困难	(88)
第五章	浙江省宁波市乡镇人大代表选举试点报告 (浙江省宁波市人大常委会代表工作委员会)	(91)
一	正式代表候选人与选民见面活动的开展	(91)
二	对设立秘密写票间和预选的看法	(94)
三	选举中出现的新情况和新问题	(95)
第六章	河北省张家口市桥西区沈家屯镇人大代表选举试点报告 (河北省张家口市桥西区沈家屯镇选举委员会)	(98)
一	沈家屯镇人大代表换届选举的总体情况	(98)
二	预选的制度安排	(101)
三	各选区提名代表候选人情况	(103)
四	两个选区的预选情况	(108)
五	正式代表候选人与选民代表见面	(110)
六	投票选举情况	(117)
七	选举经费统计	(122)
八	选举试点工作的启示	(123)
第七章	河北省廊坊市广阳区北旺乡人大代表选举试点报告 (河北省廊坊市人大常委会选举人事任免委员会)	(127)
一	选举的时间安排与选举机构	(127)

二	选区划分、代表名额分配与选民登记情况	(130)
三	代表候选人提名	(133)
四	正式代表候选人的确定	(144)
五	正式代表候选人与选民见面	(151)
六	正式选举与另行选举	(153)
七	代表构成情况	(160)

中篇 乡级人民代表大会代表选举调研报告

第八章	落实“流动选民”选举权与被选举权的重要尝试（浙江省义乌市大陈镇外地选民参加镇人大代表选举调研报告） ..	(165)
一	义乌市进行外来人口参加当地乡镇人大代表选举试点的考虑	(165)
二	选区划分与代表名额分配	(167)
三	选民登记	(171)
四	推荐与确定代表候选人	(178)
五	外来人员选区投票选举情况	(183)
六	人大代表构成情况与外来人员中的人大代表提出的建议 ..	(185)
七	大陈镇试点的重要启示	(188)
第九章	选民投票确定乡镇人大代表候选人的尝试（河北省沧州市运河区乡镇人大代表选举直接启动预选程序调研报告） ..	(203)
一	沧州市运河区南陈屯乡和小王庄镇的选举安排	(203)
二	直接启动预选程序的原因	(208)
三	预选的制度设计	(210)
四	南陈屯乡、小王庄镇六个选区的预选情况	(216)
五	南陈屯乡、小王庄镇六个选区的正式选举情况	(219)
六	代表候选人产生方式的比较	(223)
七	南陈屯乡、小王庄镇当选代表的构成情况	(229)
八	新预选方式的基本评估	(235)

第十章 “另行选举”实例分析（河北省张家口市宣化区侯家庙乡另行选举调研报告）	(239)
一 侯家庙乡人大代表选举概况	(239)
二 另行选举的三个选区提名候选人与正式选举情况	(243)
三 另行选举情况	(248)
四 需要探讨的几个问题	(250)

下篇 乡级人民代表大会代表选举比较与分析

第十一章 乡级人大换届选举的统计报表	(257)
一 新统计报表的下发使用	(257)
二 课题组设计的统计表格	(258)
三 各乡镇选举统计数据的说明	(265)
第十二章 新一次乡级人大换届选举的时间	(278)
一 2000—2001 年乡镇撤并情况	(278)
二 关于乡级人民代表大会换届选举的意见	(282)
三 各省级单位对乡级人民代表大会换届选举的具体 时间安排	(283)
第十三章 人口数与选民数	(285)
一 人口情况的统计	(285)
二 18 周岁以上人口数的统计	(287)
三 18 周岁以上人口数与人口总数的比较	(288)
四 人口总数与代表名额	(290)
五 选民登记情况的比较	(293)
第十四章 选区划分与代表名额分配	(298)
一 选区划分与代表名额分配的统计	(298)
二 农村选区与城镇选区的划分	(299)
三 “两个大体相等”能否做到	(305)
四 选区的大小	(307)
五 代表的结构要求和下派参选指标	(308)

第十五章 代表候选人提名	(311)
一 各乡镇初步代表候选人人数的比较	(311)
二 代表候选人提名方式的比较	(313)
三 初步代表候选人的构成情况	(316)
第十六章 预选的程序问题	(322)
一 法律规定的变化	(322)
二 地方法规中有关预选的规定	(325)
三 可作比较的预选实例	(327)
四 预选在县、乡人大代表选举中的定位	(328)
五 预选的前提条件	(329)
六 预选的参加者	(332)
七 预选的时间和组织者	(334)
八 预选投票的安排	(335)
九 预选的程序设计	(336)
第十七章 正式代表候选人构成情况比较	(339)
一 不同提名方式人选比例的变化	(339)
二 候选人性别比例的变化	(342)
三 中共党员与非中共党员比例的变化	(344)
四 候选人年龄与学历结构的变化	(347)
五 候选人职务情况的变化	(351)
第十八章 正式代表候选人与选民见面	(354)
一 代表候选人与选民见面的法规规定	(354)
二 对代表候选人与选民见面活动的基本认识	(359)
三 乡级人大代表选举中正式代表候选人与选民见面的 统计数据	(361)
四 代表候选人与选民见面的程序问题	(367)
第十九章 选民投票及选举结果的分析	(375)
一 选民投票的综合数据	(375)
二 投票选举方式的选择	(376)
三 委托投票与参选率的计算	(378)

四 不同性别选民的参选率	(381)
五 选举的竞争程度	(384)
六 不同提名方式候选人当选情况	(387)
七 选举的成功率	(391)
八 秘密写票与选举监督人	(392)
第二十章 当选代表构成情况分析	(394)
一 代表的性别比例	(394)
二 代表中的中共党员与非中共党员比例	(399)
三 代表的民族构成与年龄结构	(403)
四 代表的学历构成	(407)
五 代表的职业与行业构成	(410)
六 代表连任情况	(421)
第二十一章 选举的工作量	(423)
一 选举工作人员的人数	(423)
二 选举培训和选举动员	(426)
三 选举宣传	(428)
第二十二章 选举经费问题	(430)
一 选举经费预算与经费来源	(430)
二 选举委员会的支出	(434)
三 选区的支出	(437)
四 选举经费支出的综合比较	(439)
五 选举经费的核销	(447)
结语	(450)
英文目录	(455)
英文提要	(463)
后记	(465)