

## 中国直接选举制度规则与实践的落差分析

文章原标题: 从体制到程序——中国直接选举制度规则与实践的落差分析

唐娟

【我要评论】 【该文章阅读量: 760】 【字号: 大 中 小】

「内容提要」随着中国公民政治参与的扩大化和理性化, 现行的人民代表直接选举的文本制度在实际运行中暴露出许多缺陷。其中一些缺陷内生于文本本身, 而另一些则外发于操作过程中, 修改文本、改革传统的操作方式, 已经势在必行。

「关键词」规则/人民代表/直接选举制度

认识到一个选举体制的缺陷与欣赏它的益处同样重要。从现行选举法律法规文本及其运行过程两个层次分析现行选举制度中存在的一些问题, 主要有两大类: 一是选举事务管理的体制性问题; 二是选举实施过程中的程序和技术问题。

### 选举事务管理体制中的二律背反现象

根据现行选举法律法规[1], 地方人民代表的选举事务由地方人民代表大会常务委员会组织办理。人民代表直接选举事务的组织管理结构由两部分构成: 一是县(区)级人大常委会设立的选举委员会; 二是基层选区设立的选举工作领导小组。选举委员会和选举工作领导小组都是办理选举事务的具体机构。这套管理体制及其实施机制, 脱胎于战争年代, 形成于计划体制初创年代, 并在20世纪80年代得以强化。在1950年代中期之前, 人大代表选举作为政权建设的重要构成部分, 由民政部门承担, 此后便长期由人大系统主持。1980年初, 民政部门又曾短期担负过具体指导县级直接选举工作的职责, 但在1982年, 民政部决定不再负责选举事务, 从而形成了目前各级人大常委会主持并具体办理选举事务的结构[2]。随着公民政治参与行为的扩大化和理性化, 这一体制便开始暴露出其滞后性和一些缺陷, 主要体现在: 第一, 由人大常委会管理选举事务, 不符合国际政治通则, 而且在国家管理实践中形成了一个矛盾, 即在国家权力结构及其功能已经分化的条件下, 人民代表由人民选举产生, 再由人民代表自己负责办理人民代表的选举事务, 立法机关自己制定选举法律, 然后再由自己执行。这在法理逻辑上是显然不通顺的。从世界范围内看, 议会不能管理自身的选举, 因为作为议会的功能只体现在颁布和通过法律来规范国家政治和社会生活, 它们不能运用行政方式对具体的公共事务在具体程序上进行操作性规范。

第二, 这套选举事务管理体制在实施过程中遇到的第一个尴尬就是: 对于选举过程中发生的纠纷和争议, 选举管理主体的裁决如何取得公信力。人大常委会及其选举委员会负有接受选民对于选民名单以及选举违法行为申诉并进行限期处理和答复的职责。这一法律原则要求作为选举事务管理主体的人大常委会和选举委员会还应该扮演司法调查和审理的角色, 这在实质上等于要求人大常委会和选举委员会在进行自我选举的过程中, 应该自我指导、自我管理、自我监督、自我审理、自我纠错。现实中, 这一原则是很难落实的, 因为选举过程是在县区人大常委会及选举委员会主持下进行的, 对选举过程中程序失范的申诉, 实际上就是对县区人大常委会及选举委员会的申诉, 其逻辑过程是: “A 申诉B, B 处理A 的申诉”[3] (P223)。

第三, 选举委员会和选举工作领导小组都是临时机构, 选举工作结束即自行撤消, 但选举工作中却有大量的行政事务需要经年不断地加以处理, 因此, 现行选举管理格局缺少一个日常程序安排。选举年时, 选举工作人员临时培训上岗, 他们既缺少选举法律知识积累, 同时也缺少选举实践经验, 在选举过程中他们最注重的事是完成上级布置的任务, 尤其是要确保符合上级意图的代表候



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招  
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班  
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设  
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研  
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选  
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展  
项目实习生招募通知

选人当选，由此导致大量选举失范甚至违法行为发生，其中一些违法行为，需要进行较长时间的调查取证。但选举委员会和选举工作领导小组在选举事务结束后即撤消，公共权力组织结构中缺少一个具体的专门的部门来负责这类调查取证的事务。

第四，代表候选人与选举工作人员双重身份问题。就县区级人大代表换届选举的整体情况看，选区中经办选举事务的选举工作领导小组基本上是由居民委员会成员构成，如果有居委会成员参选人大代表，就很可能出现竞选资源的严重不对称。而从代表候选人的来源看，由于现行选举法律对代表候选人兼任选举工作领导小组领导或成员的双重身份没有具体的限制性或肯定性规定，居委会主任被提名并被确定为社区选区的代表候选人的情况比比皆是。社区选举工作负责人同时又是人大代表候选人的双重身份，使他们很方便地利用公共资源在竞选中占据优势，有些社区选区甚至出现操纵选举、打压排挤其他参选者、诱导甚至胁迫选民投票意向等现象。更多的情况是：居委会成员利用承办选举工作之便，为具有这种双重身份的候选人拉选票。如果说这种拉票行为目前还可视为一种无奈的“合理犯规”，那么既是选举工作小组组长又可以是代表候选人这样一种制度安排，是明显的“不合理犯规”，因为它明显地违背了一个一般性的政府工作原则——回避原则。对另一名竞选者来说，它凸显的是不公正。

### 选举操作过程中的失衡与失序现象

选举操作过程中存在的程序性、技术性问题，体现在选区划分、选民登记、正式代表候选人确定程序、代表候选人介绍、投票行为、选票计算和公布等各方面。

#### 1. 选区划分及代表名额分配中的失衡现象

在选举实践中，代表的人口比例不均衡的情况比较突出。以某市一街道办事处2003年3月所做的选区划分和代表名额分配、各选区选民人数为例，可以看出选区中的单位力量之比及代表分配方面存在的问题。分配给该街道的区人大代表名额是11名，按照差额原则，该街道共确定了20名代表候选人。街道所辖区域共被划分为8个选区，按照街道所属市区的选区排序，这8个选区的序号排列为57—64，8个选区所登记的选民人数共计为13187人，所包括的成员单位数共计为39个。

以各选区单位数和选民人数与代表名额之比例为视角，该街道在选区划分和代表名额分配上呈现出如下特点：（1）各个选区所含的成员单位数目有较大差别。有的选区成员单位多，有的选区成员单位少；成员单位少的选区如57选区只有1个单位，成员单位多的选区如60选区，含有9个单位。

（2）各选区内的成员单位各自所拥有的选民数目颇为悬殊。在同一选区内，最小单位的人数和最大单位的选民人数之比严重失衡的是为3：2314，如61选区。（3）各选区人大代表与其所代表的选民数目之比很不均衡。其中，57选区共有54名选民，却有3个代表名额，平均一个代表与其所代表的选民数之比为1：18；而64选区则为1：4414。除了由政府机关所组成的57选区外，其他选区，无论选民人数多少，都只有一个代表名额[3]（P227）。

之所以会出现上述情况，关键在于现行选举法和各地制订的选举实施细则在文本规定上存在着下列问题：有关法律规定的刚性不够；对人口居住密度没有给予适当的考虑；各地制订的实施细则悬殊较大；代表名额的基数存在着一定的不合理性[4]。

#### 2. 选民登记中的失序现象

第一，选民漏登问题。发生这种错误的根源在于被动型的选民登记制度。目前，在确定选民所属选区登记问题上，一般采取的是以有工作单位的在工作单位登记为主，无工作单位的以户口所在地登记为辅的原则。而坐落于社区里的单位往往被归于单位人登记，社区选区可能会以为这些单位员工以单位为整体在所属系统里进行选民登记，而单位则认为应该在所属的选区进行登记，因而发生疏忽和遗漏的可能性就增大了。随着单位制的改革、职工下岗和流动人口增多，出现错登漏登选民的现象越来越突出[5]。第二，有针对性地进行选民登记。这样的情况在社区选区中较为普遍。为了完成选举任务，实现高于50%的投票率，选民登记工作者普遍会采取这样一种办法：有意对某一部分居民不进行登记，因为即使登记了他们也未必会来投票以致投票率达不到50%，因此，登记工作者只对那些比较有把握来投票的居民进行登记，从而获得较高的投票率。此外，这种针对性选民登记方法还能够控制选民的投票意向，只登记那些可能听从组织安排的居民，而对那些有明确投票意

向的居民则有意遗忘，即使这些居民前来登记，也以各种理由拒绝。

第三，选民登记的时间公布问题。对于选民登记的公布时间，选举法有明确规定，即在选举日前的20日以前公布。法律同时规定对选民名单有不同意见的选民有权提出申诉。但由于不断有漏登、错登、误登的选民要求补登、重登，选民榜也不断地修改，许多选区都不是公布一榜了事，而是公布了二榜、三榜。最后一榜公布时已经大大超过了“选举日前的20日以前公布”的法律规定，甚至超过了有关选民登记申诉的法定时限，这就有可能侵犯选民进行申诉的权利。

### 3.确定正式代表候选人的程序性缺陷

现行选举法律已经赋予了普通选民确定正式代表候选人的权利，这是人民当家作主的体现和制度保证，然而这一原则却没有相应的操作技术和程序来支撑。选民如何确定正式代表候选人？法定方式在选举实践中显得宽泛、抽象、模糊，它主要包含了两个环节：第一环节是各政党、各人民团体依法提名推荐初步候选人，由选举委员会汇总并张榜公布。这一环节是有可操作性的。第二环节是选民小组对初步候选人“反复酝酿、讨论、协商，根据较多数选民的意见，确定正式代表候选人”。其中，第二个环节上存在着技术性困难。因为要进行“反复酝酿、讨论、协商”，首先需要对“酝酿、讨论、协商”下定义，定义是行动的方向，但“酝酿、讨论、协商”并不是法律语言，没有具体的衡量体系。其次，没有规定多少人可以参加，以及哪些选民有资格参加。再次，“酝酿、讨论、协商”要反复多少次才最终能够体现较多数选民的意愿，没有定数。恰恰是这些需要进行具体界定的程序，《选举法》和地方选举实施细则都存在着缺陷。

正是因为没有规定细致的程序性规定，实践中正式代表候选人的确定过程便成为黑箱操作。这包括如下几种具体情况：（1）组织提名的人选重于选民联名提名的人选。（2）在单位选区中，单位领导班子往往替选民包办确定正式候选人，而人选往往就是单位领导。（3）选举工作领导小组召集选民小组代表讨论，参加者少则十几人，多则几十人。（4）在有选举工作小组主要成员被提名为代表候选人的情况下，“酝酿、讨论、协商”就显示出不公正性：组织和主持“酝酿、讨论、协商”以确定正式代表候选人的人，正是被“酝酿、讨论、协商”的对象，而其他的初步候选人却须回避。这在客观上形成了非常不规范的游戏规则。这种十分粗放的操作程序和方式，违背了选举制度设计的本意和初衷，因为它无法保证普通选民参与确定正式候选人的决策过程。

### 4.代表候选人宣介的被动性

已经确定了正式代表候选人应当被介绍给选民，这是选举过程中一个必经的环节和程序。但许多选民并不知道自己要选择的正式代表候选人是谁，这是又一个“选举制度之痒”。究其原因，关键在于现行选举法律法规在有关代表候选人介绍方面存在的局限性所致。现行选举法规定：直接选举中，推荐代表候选人的政党、人民团体和选民可以在选民小组会议上介绍所推荐的代表候选人。这表明，代表候选人是被动的，法律没有规定他们能否进行自我宣传和介绍，实际过程中这一空白往往被主持选举事务的机构进行否定性理解，因而一旦出现诸如候选人张贴海报、发放公开信、进行竞选演说等形式时，就会出现选举主持机构压制这些候选人的行为，或者至少会出现严重的分歧。

### 5.投票过程中的失范现象

投票过程中存在两个方面的问题：一是委托投票行为失范，二是没有秘密划票。委托投票行为失范主要体现在：一个选民接受的委托票超过3张；重复委托；委托书由被委托者自己填写，委托者本人根本不在现场，有些甚至连双方的证件也没有出示；随意扩大委托投票的适用范围，有些选民明明有条件参加投票却不想亲临现场；选举委员会或选举工作领导小组对此并未认真履行认可程序，选举工作人员不认真核对《委托证》；非选民接受其他选民委托并投票；有的选区选举工作领导小组主动要求选民委托其成员投票；委托人在委托时不表明自己的真实意愿；委托人虽然明确显示了自己的投票意愿，但被委托者不尊重委托者的投票意愿，擅自改变委托者的投票意向。委托投票行为失范不在于法律规定不明确、难以操作，而是在实施过程中法律规定没有得到尊重和有效执行。

至于没有实施秘密划票，则是一个十分普遍的现象。秘密划票是现代选举的基本原则，它可以

保证选民不受外界干扰、充分地表达自己的意志，是保证选举民主性、公正性的基本的制度安排。1982、1986和1995年制订的《选举法》都规定了实行无记名投票的条款。但是，无记名投票尤其是其中的秘密填写选票原则，需要一系列具体的程序和技术来保证，没有具体程序和技术，这一原则无以支撑。对此，《选举法》和地方的选举工作规则都没有规定任何具体的行政技术措施。此外，一些选举管理人员对法律理解有失片面或对此根本没有意识，也是一个值得关注的问题，他们对无记名投票的理解仅仅停留在“选民在选票上不署名”。

#### 6.核对选票及公布投票方面的程序性缺陷

选举法中对于核对选票的规定言简意赅，对于以什么形式核对、在哪里核对、是大声唱票还是默默数票、每张选票应不应该向选民展示、核对出现了错误怎么解决、核对结果的公布方式是否具有统一性等等，都没有说明。但是，核对选票和公布投票结果恰恰是一项技术性程序，是由一系列行为细节构成的，如果没有对行为细节的规范，就可能各行其是。

综观上述问题，说明实行真正公开公平公正的选举还任重道远，有待于政府和公民社会两方面的努力，政府需要改变过去的选举运作管理方式，学习如何回应现代化进程中经济和身份已经变得独立起来的公民的参选需求，公民也需要学会熟悉规则、认真对待自己的权利。

#### 「参考文献」

[1]全国人大常委会办公厅秘书局. 中国人大工作常用法律法规汇编[Z].北京：中国民主法制出版社，2002.19-27.

[2]王振耀. 迈向法治型选举的历史逻辑[M].北京：中国社会出版社，2002.122.

[3]唐娟，邹树彬. 2003年深圳竞选实录[M].西安：西北大学出版社，2003.

[4]袁达毅. 县级人大代表选举研究[M].北京：中国社会出版社，2003.82.

[5]蔡定剑. 中国选举状况的报告[R].北京：法律出版社，2002.56.

原载《深圳大学学报：人文社科版》2004年第4期

来源：燕南 来源日期：2005-8-6 本站发布时间：2005-8-6

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

## 相关链接

用户名:	<input type="text" value="游客"/>	密码:	<input type="password"/>	<input type="button" value="登录"/>	<input type="button" value="注册"/>
标题:	<input type="text" value="回复：中国直接选举制度规则与实践的落差分析"/>				
内容:	<div style="border: 1px solid #ccc; height: 80px; width: 100%;"></div>				
<input type="button" value="提交"/>					

### ！注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。