

中国政治选举发展的宏观分析——从文本与实践两个角度

唐娟

一 序言

选举是典型的公共选择行为，是现代社会公民制度化授权的最基本过程。从现代政治学上诠释，选举与民主密切联系在一起。一些学者认为，选举是民主的本质 [1]；另一些学者虽然没有把选举看成是民主的全部内容，但也把它放在了民主过程中的核心位置 [2]；还有观点认为，即使在选举只是徒具形式的情况下，它也具有积极意义。[3] 这说明，无论赋予选举什么样的地位，选举制度的发展状况都已经成为衡量一个现代国家民主政治发展水平的最重要的标尺之一。

任何选举都带有政治性质，但根据选民授权的性质和选举的目的，我们还是可以对选举进行适当的分类。选举可以被分为两大类：社会选举和政治选举。社会选举活动立足于公民社会自主治理的原则，由一定的社会组织内的成员依据一定规则，主持和进行组织内部的选举活动，产生组织代理人，从而实现自主治理组织内部集体事务的目的。社会选举包括基层群众自治组织内部的选举，营利组织内部的选举，各种民间团体、学校或其他教育机构、医疗机构等社会非营利组织内部的选举。政治选举立足于国家的政治统治和对公共事务的政治管理，由全体国民或一定行政区域内的公民根据宪法、选举法律法规，选举产生国家政权机关和选举任免其组成人员的活动，其中包括国家元首的选举、立法代表的选举、行政首长的选举、司法机关首长的选举以及政党党内选举。[4]

对选举进行类型学意义上的分析，笔者还比较少见，所接触的文献中，只有让一马里·科特雷和克洛德·埃梅里提到过“政治选举”、“行政选举”、“大学选举”这样的字眼，但没有再做说明。不过，他们显然是把立法代表的选举和国家元首的选举划入政治选举的范畴，而把行政首长的选举列为行政选举。中国立法系统把选举制度分为广义和狭义两类，其中，狭义的选举制度只指选举国家立法机关的选举原则和程序，所以选举法关于选举制度的规定是狭义的；广义的选举制度包括选举国家立法机关、行政机关、审判机关、检察机关的原则和程序。无论是狭义还是广义的选举制度，都和选举国家公共权力机关及其人员有关，都属于政治选举。

近 20 年以来，中国政治选举制度建设取得了长足的进步，相继体现在人民代表选举、行政首长选举和中国共产党党内选举三个方面，其中前二者的发展是政府理性地进一步巩固其合法性基础、民众要求行使选择政治权力代理人的权利意识增长的具体表现。而在推动这一制度发展的诸种动力中，政府扮演了主导角色。

本文拟从狭义政治选举的角度，以人民代表大会选举制度变迁为分析对象，探讨二个课题：一是近 20 年来中国的政治选举制度在文本层面具有哪些发展？二是文本制度在实际运行过程中有哪些突破与创新？

二 政治选举文本制度的发展

像其他制度一样，政治选举制度是由一系列基本规则组成的，主要包括：选举的基本原则；选举权利的确定；选举的组织管理机构；选举的程序与方法；选举人与当选人的关系；选举经费；对破坏选举行为的制裁等。就文本意义而言，人民代表选举制度的内容是由宪法、选举法、组织法及有关的地方性法规等规定和构成的，其中最基本的法律有两个，一是《选

举法》，二是《组织法》，《选举法》规定人大代表的选举原则和程序，《组织法》规定人民代表大会间接选举的内容。

人民代表选举制度如果以《选举法》的颁布为标志，正式确立于 1953 年。其后，经过 1979 年、1982 年、1986 年、1995 年几次改革，在曲折中得到补充和发展。这里主要从以下两方面考量：

（1）基本原则。

根据马克思主义理论先贤和中国共产党关于社会主义政治选举制度的价值预设，中国政治选举的基本原则有五，即普遍原则、直接原则、平等原则、无记名原则、差额原则。[5] 这五项原则都是相对有限的，但受限的范围在逐步缩小，原则的完整性在逐步提高。下面对它们在选举法律文本中所呈现出的渐进发展的轨迹做一描述。

第一，实行相对有限的普遍选举，但受限范围在逐渐缩小。1953 年选举法规定：凡年满 18 周岁之中华人民共和国公民不分民族和种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，均有选举权和被选举权。但是，有下列情形之一者无选举权和被选举权：（1）依法尚未改变成分的地主分子；（2）依法被剥夺政治权利的反革命分子；（3）其他依法被剥夺政治权利者；（4）精神病患者。1979 年修改选举法和地方组织法时，扩大了选举权的范围，取消了对地主分子、被剥夺政治权利的反革命分子选举权和被选举权的限制，规定只有被剥夺政治权利的刑事犯罪分子没有选举权和被选举权。1983 年通过的《全国人大常委会关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》，详细地规定了选举权的受限制条件。首先，因反革命案[6] 或其他严重刑事犯罪案件被羁押，正在受侦查、起诉、审判的人，经人民检察院或者人民法院决定，在被羁押期间停止行使选举权。其次，取消了对精神病患者的选举权和被选举权的限制。精神病患者（或其他智力障碍患者）本身享有选举权和被选举权，但由于患病而失去了行使政治权利的行为能力，经选举委员会确认，暂不使其行使选举权利。再次，即使对一些违法犯罪人员，同样准予其行使选举权利，这些人员包括：被判处有期徒刑、拘役、管制而没有附加剥夺政治权利的，被羁押，正在受侦查、起诉、审判的人，人民检察院或者人民法院没有决定停止行使选举权利的，正在取保候审或者被监视居住的，正在被劳动教养的，正在受拘留处罚的人员。[7] 1995 年修改的选举法，继承了这些原则。上述规定表明，中国公民的选举权不因公民天生的差别和后天的经济、教育等条件造成的差异而受到影响，而只是因公民个人的社会行为性质而受影响，这对于每个公民来说体现了选举权的平等性，对于社会来说则体现了选举的相对普遍性。

第二，实行有限的直接选举，也即直接选举与间接选举相结合，但从 1979 年以来直接选举的范围已经扩大。1953 年的选举法规定：全国人民代表大会之代表，省、县和设区的市人民代表大会之代表，由下一级人民代表大会选举之；乡、镇、市辖区和不设区的市人民代表大会之代表，由选民直接选举之。这一主要实行间接选举的原则在 1979 年得以修改。1979 年的《选举法》把直接选举的范围由乡镇一级扩大到县一级，规定：全国人民代表大会的代表，省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会的代表，由下一级人民代表大会选举。不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表，由选民直接选举。这一原则在此后修改的选举法中都得以保留，从此县乡两级的人大代表选举一直采用直接选举的方式。但是，根据宪法和法律规定，市、自治州、省级和全国人大代表都由下一级人民代表大会选举，各级行政首长、法院院长、检察院院长也都是由本级人大选举产生。所以，直接选举的范围还是有限的。

第三，实行有限的平等选举。平等选举意味着选民在选举中投票权一律平等，这包括两层涵义：一是每一选民在一次直接选举中只能有一个投票权，不能同时参加两个或两个以上地方的选举；二是每一个选民所投的票的效力是相同的。平等选举还意味着每一代表的产生均以同等的人口比例为基础。但是，由于农村与城市在人口数量方面存在的实际差别，农村每一个代表所代表的人口数和城市每一代表所代表的人口数却是大不相同的。

1953年和1979年的选举法都规定：自治州、县、自治县人大代表名额，农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配；省、自治区代表名额，按照农村每一代表所代表的人口数五倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配；全国人大代表名额，按照农村每一代表所代表的人口数八倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。

1982年的选举法将县级人大代表名额由农村每一代表所代表的人口数四倍于城镇每一代表所代表的人口数，改为可小于四比一直至一比一。省级和全国人大代表名额中农村每一人大代表所代表的人口数与城市每一人大代表所代表的人口数仍然分别维持五比一和八比一。

1995年的选举法本着民主渐进和中国实际的原则，改变了省、自治区和全国这两级人民代表大会中农村与城市每一代表所代表的人口数的比例，规定：自治州、县、自治县人大代表名额，按照农村每一代表所代表的人口数四倍于镇每一代表所代表的人口数的原则分配；在县、自治县行政区域内，农村每一代表所代表的人口数同镇或者企业事业这一代表所代表的人口数之比可以小于四比一直至一比一；直辖市、市、市辖区的农村每一代表所代表的人口数，应多于市区每一代表所代表的人口数；省、自治区、全国人大代表名额，按照农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。虽然农村人大代表和城市人大代表分别代表的人口数之比大大下降，但从这一角度来说，选举中的平等仍是相对有限的。

第四，从有限的无记名投票到全部无记名投票。1953年选举法规定：乡、镇、市辖区和不设区的市的人民代表大会的代表和乡、镇出席县人民代表大会代表的选举，采取举手表决的办法，亦得采取无记名投票办法；县以上各级人民代表大会之选举，采用无记名投票方法。这就是说，在县以上采用无记名投票方法，而在县以下政权单位一般采用举手表决办法。1979年选举法取消了过去的举手表决办法，规定各级人大代表选举一律采取无记名投票办法，从此，这一规定成为选举法的基本原则。

第五，从等额选举到有限制的差额选举。众所周知，中国人民代表大会制度建立后，相当长一段时间内没有实行差额选举，直到1979年重新颁布选举法后，才实行差额选举，此后，差额选举成为选举法的基本原则。1995年选举法规定：全国和地方各级人民代表大会代表候选人的名额，应多于应选代表的名额。由选民直接选举的代表候选人名额，应多于应选代表名额的三分之一至一倍；由地方各级人民代表大会选举上一级人民代表大会代表候选人的名额，应多于应选代表名额五分之一至二分之一。这表明，差额原则并不是无限制的，而是规定了一定的幅度，既保证选民有较充分的选择余地，又避免差额幅度过大而导致候选人过多、选票分散致使选举不成功。同时，不同的选举方式差额的幅度有所不同。

(2) 选举程序。选举程序的具体内容包括：选举的准备工作、代表名额的分配、划分选区、登记选民、代表候选人提名、介绍代表候选人、正式代表候选人的确定、投票选举、确定选举结果。从1953年选举法颁布以来，尤其是最近20年来，人大代表选举程序方面所发生的重要变化和发展轨迹如下：

第一，选举的组织机构。1953年选举法颁布时，由于还没有各级人大的常设机构，因此法律曾规定从中央到地方都建立选举委员会，主持各级人大的选举工作。1979年修订选举法，取消了全国以及各省一级、设区的市、自治州设选举委员会的规定，而是规定在地方人大常委会成立前，由地方行政机关主持当地的选举工作。1986年再次修改选举法时，规定全国和各省一级、设区的市、自治州人大常委会主持本级人大代表选举工作。县级和乡级人大代表选举，由本级选举委员会主持，乡级选举委员会受县级选举委员会领导。1995年修改的选举法，保留了有关全国和省级、设区的市、自治州人大常委会主持本级人大代表选举工作的规定，县级和乡级人大代表选举由本级选举委员会主持，但乡级选举委员会改为受县级人大常委会领导。

第二,划分选区。1953年选举法规定选区按居住状况划分;1979年修改为选区应按生产单位、事业单位、工作单位和居住状况划分;1986年修改为选区可以按居住状况划分,也可以按生产单位、事业单位和工作单位划分,1995年选举法保留了这一规定,突出了按居住状况划分选区。第三,选民登记。1953年选举法没有明确规定选民登记的办法[8],1979年选举法和1982年的选举法也都没有规定选民登记的具体做法,只原则规定了选民登记按选区进行。1983年《全国人大常委会关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》对流动人口的选民登记问题做了规定。[9]1986年修改选举法时,针对实践中每次选举都重新登记选民的做法,规定选民一次登记长期有效,1995年的选举法保留了这一原则。[10]

第四,代表候选人提名。历次选举法关于推荐代表候选人的权利主体,都规定有两种:一是各政党、各人民团体;二是选民或者代表。前一种主体的提名方式通常被概括为“组织提名”,后一种主体的提名方式通常被称为“联合提名”。[11]“组织提名”和“联合提名”在法律上具有平等的地位和效力。这两种提名方式是1953年选举法规定的,一直被承延至今。但是,有关选民或代表联名提名的规定,后来的选举法做了进一步的修改和完善。1953年选举法的规定是:不属于各政党、团体的选民或代表均得按选举区域或选举单位联合或单独提出代表候选人名单。这就是说,并不是所有的选民或代表都有资格提名代表候选人,而是只有那些没有党团归属的选民或代表才可以提名;同时,有资格提名的选民或代表,可以单独提名,也可以联合提名。这一规定有两个缺点:一是限制了选民或代表的民主权利;二是容易造成随意提名、候选人过多过滥从而增加选举工作成本。因此,1979年的选举法做了两点修改:一是取消了有关选民或代表党团归属的限制,规定所有选民或代表都可以提名代表候选人;二是取消了选民或代表可以单独提名的规定,改为一人提名、三人附议方式[12]。这一规定激发了选民参选的积极性,但由于选民提名的条件过于宽松,造成候选人提名过多过滥,加大了选举工作的成本。因此,1986年选举法又把选民或代表推荐候选人的法定人数由三人以上附议方式改为十人以上联名,同时把“中国共产党、各民主党派”改成了“各政党。1995年选举法保留了这一规定,实行以各政党、各人民团体为推荐主体和以选民或代表为推荐主体的两种提名方式。

第五,确定正式代表候选人。1953年选举法对如何确定正式代表候选人没有明确规定。1979年以来选举法中的有关变动主要体现:(1)确定方法的变化。1979年选举法规定实行预选方法,即如果初步提名候选人名额过多,可以进行预选,以确定正式候选人。1986年选举法取消了预选方法,规定在间接选举中,由全体代表对初步提名候选人进行反复酝酿、讨论、协商,根据较多数代表的意见,确定正式代表候选人名单。1995年选举法又进一步做了修改,规定在直接选举中,由选民小组对初步提名候选人进行反复酝酿、讨论、协商,根据较多数选民的意见,确定正式代表候选人名单;在间接选举中,则恢复了预选方法。(2)时间的变动。1953年选举法只说明代表候选人名单应先期公布。1986年选举法规定,直接选举中确定初步代表候选人名单提出后,由选举委员会汇总,在选举日前20日公布。为了提高选举工作效率,1995年选举法把20日改为15日。间接选举中,县级以上的地方各级人大提名、确定上一级人大代表候选人的时间不得少于两天。

除了上述内容之外,选举文本制度在程序方面的变化还表现在:关于对代表候选人进行介绍的规定,直接选举中领取选票的凭证和投票地点的规定,关于另行选举的规定。此外,在有关选举人与当选人的关系方面,也有了很大的变化,如1995年选举法增加了选民罢免代表的程序、县级以上地方各级人大罢免上一级人大代表的程序、代表辞职的程序等。

选举法律文本是用以规范选举实践活动的,但它本身的变化,又是选举实践发展的要求和反映。自政治选举制度正式确立以来,尤其是1980年代以来,随着各地政治选举实践的发展,选举法律文本也处于不断的修正与完善之中。由于长期以来选举的实践活动与公民的具体利益缺乏直接相关性,选举几乎成为纯粹的政府行为,因此选举文本规定与选举工作人员的实际操作运行方式之间存在着一些落差,主要表现为:或者一些文本规定在实践中没有

得到落实，或者文本规定落后于选举实践发展的要求，这反过来又进一步推动着文本的修补和完善。

三 政治选举实践的发展与突破

政治选举实践在最近 20 年来取得了长足的发展，主要体现在两个方面：一是选举文本规定在运行过程中逐步得以贯彻执行，法律原则和程序规则逐步得以落实；二是在各种社会利益主体之间正在逐步培养合作博弈的政治心态，通过选举这一制度化途径谋求政治资源的公平分配，并在文本制度框架内进行突破性尝试，从而使政治选举的竞争性程度提高，进一步推动文本制度的改革与完善。

（一）选民或代表的联名提名权得到落实。

虽然选举法规定了关于选民或代表联名提名候选人的权利，但长期以来这一规定与实际操作存在着较大的落差。从理性上看，为了保证执政党的执政地位，从而保证人民代表结构中中共党员的比例、保证党政领导格局安排的实现，党委在选民或代表中做相应的引导从而保证组织提名候选人当选，无疑是必要的也是合理合法的。但选举领导工作组在具体的操作过程中往往对两种提名方式在认识上存在偏差，漠视选民或代表的联合提名权，甚至阻挡选民或代表行使联合提名权利。但是，随着选民或代表利益主体意识的彰显和强化，实现选举人权利、维护选举人意志已经成为选民或代表的自觉要求，因此，协调两种提名方式、保障选民或代表的联名提名权开始受到选举主持机构的关注。

从地方人民代表的选举实践看，选民或代表联合提名权得到落实，主要体现在几个方面：

第一，地方选举委员会制订具有规范格式的推荐登记表，各种提名主体都必须填写登记表并签名或盖章，并按照姓氏笔画为序公布候选人名单，从而保证各种提名主体具有平等的地位。

第二，有些地方的选举主持机构在选举的宣传动员阶段，特地对选民提名权利进行宣传，鼓励选民提名代表候选人，或者先发动选民提名候选人，把组织提名主体放在后面。[13]

第三，一些地方选举法规中明确限制政党和人民团体提名的代表候选人名额在应选代表名额总数中的比例，[14] 并在选举实践中注意使该比例规定得到落实，从而保证选民联名推荐的代表候选人比例扩大，促进代表候选人提名方式民主化。[15]

第四，数据证明。这里以 2003 年已经进行过人大代表选举的部分省市中组织提名和联合提名候选人的情况为例。广东省从 2002 年 10 月至 2003 年 6 月完成了各级人大代表和地方政府换届选举工作。在这次选举中，两种提名方式的具体情况比较如下表所示：

选举对象	应选数	组织提名人数及%	代表/选民提名人数及%	组织提名确认为正式候选人人数及%	代表/选民提名确认为正式候选人人数及%	组织提名当选人数及%	代表/选民提名当选人数及%
省级正职	5	5	0	5	0	5	0
省级副职	16	16	0	16	0	16	0
市级正职	45	45	0	45	0	45	0
市级副职	117	117/86.7%	18/13.3%	117/86.7%	16/13.3%	117/100%	0
县级正职	380	380/99.5%	2/0.5%	380/99.5%	2/0.5%	378/99.7%	1/0.3%

选举对象	应选数	组织提名人 数及%	代表/选民提 名人数及%	组织提名确 定为正式候 选人数及%	代表/选民提 名确定为正式 候选人数及%	组织提名当 选人数及%	代表/选民提 名当选人数 及%
县级副职	1012	1012/99.1%	201/16.6%	1010/83.9%	194/16.1%	998/98.6%	14/1.4%
乡级正职	3020	3032/99.1%	27/0.5%	3032/99.2%	25/0.8%	2992/99.2%	23/0.8%
乡级副职	5692	5692/63%	3349/37%	5589/64%	3151/36%	5260/92.7%	416/7.3%
省级代表	785	799/82.6%	168/17.4%	799/82.6%	168/17.4%	777/99.6%	3/0.4%
市级代表	3504	3504/81.9%	772/18.1%	3504/82.4%	750/17.5%	3462/98.8%	42/1.2%
县级代表	21505	12424/21.3%	45979/78.7%	10265/28.1%	26202/71.9%	7998/37.3%	13318/62.2%
乡级代表	97413	39217/19%	166734/81%	35230/23.3%	115656/76.7%	28573/29.5%	67750/70.5%

2003年完成了地方人大和地方政府换届选举工作的省还有安徽、江苏、甘肃、河南、陕西等。安徽省在本次选举中，直接选举产生县级人大代表22894名，其中，政党和人民团体推荐当选的18219名，占79.58%，由选民联合提名和通过另选他人当选的4675名，占20.42%；间接选举产生省、市、县三级国家机关领导人员（包括人大常委会组成人员、人民政府正副职和“两院”正职）3193名，其中，组织提名当选的620名，占95.87%，由代表联合提名和通过另选他人当选的132名，占4.13%。江苏省全省共提名推荐县级人大代表初步候选人225164名，其中选民十人以上联名推荐的候选人为219917名，占97.7%；正式确定的县级人大代表候选人为40293名，其中属于选民十人以上联名推荐的为35533名，占正式代表候选人总数的88.2%。[16]

上述数据表明了如下几种情况，（1）各地政治选举中，组织提名和联合提名的比例构成差异较大；（2）两种提名方式在基层人民代表选举中，联合提名的初步候选人比例、及其被确定正式候选人比例、当选比例，高于组织提名的各项比例；但在市级以上人民代表选举中，组织提名的各项比例大大超过联合提名的各项比例；（3）在选举行政、司法机关正副首长过程中，组织提名的各项比例几乎百分之百，联合提名所占各项比例几近于零。这说明，虽然选民或代表的联合提名权得到保障，但在具体操作过程中，选民或代表联名提名的候选人的被排除率大大高于组织提名的候选人，在投票选举过程中选民或代表提名的候选人的当选率也大大低于组织提名的候选人。

（二）竞争性选举渐成态势。

随着差额选举原则的实行，在地方人大代表选举和基层行政首长选举中，[17] 竞争性正在逐步增强，竞争程度在逐步提高。这种竞争性一方面表现在组织提名的候选人之间的竞争，但更重要的是表现在选民自主或自荐竞选人大代表的现象。

选民自主或自荐竞选人大代表的现象在1980年代初的一些高校曾经出现过[18]，1990年代在四川省、湖北省、浙江省等地也出现了选民自主竞选人大代表的现象。[19]如果说这些现象尚具有零星、分散的特点的话，那么2003年在全国县区级人大代表的换届选举中，深圳、北京、潜江、枝江等地涌现的群体性公开竞选人大代表的政治行为，则预示着民主政治发展的新动向。其中，深圳今年四五月份举行的区级人大代表选举中，12名选民自发出来竞选；北京共有22名选民以自荐方式寻求候选人提名，其中高校学子10人，“有产阶级”

业主 6 人，学者和律师等专业人士 6 人；湖北潜江则涌现出 41 名自荐参选者，枝江也有选民以另选他人的方式参选。[20] 他们的竞选方式包括：候选人用宣传车向选民发表演讲，或张贴竞选海报、散发宣传材料、发布致选民的公开信，或候选人打电话给选民、到选民家做工作等，或者本身并不是候选人但毛遂自荐、以另选他人途径参加竞选，其中组织程度较高的是北京的舒可心，他成立了竞选机构，有计划、有策略地实施竞选。

从参选人的总体情况和竞选结果看，深圳的 10 多名竞选者中有 4 名当选，北京的 20 多名竞选者中有 2 名当选，潜江的 41 名竞选者无一人当选，枝江有 1 人当选。虽然大多数竞选者都以失败告终，但他们的行动具有重要的符号意义，已经超越了单纯的成败。可以预见，在未来中国基层政治选举中，将有越来越多的选民自主地加入竞选者的行列，以寻求更为高级的话语系统来维护自己的权益，而这种来自民间的力量在推动基层人大代表选举制度发展中起着重要的作用，自主的竞争性选举正在成为中国政治选举发展过程的态势之一。

（三）选举人与当选代表之间的关系出现了新变化。

现行人大代表法第四条规定：“代表应当与原选区选民或者选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求，努力为人民服务”。当长期以来，这些规定在实践中并没有得到落实，选举人（包括选民、选举单位、提名的组织）与当选代表的关系的疏离的、陌生的。但近年来，这种生疏的关系在一些地方开始发生变化，主要体现在三种制度创新实践中：一是代表述职制度创新活动；二是代表公示制度创新活动；三选民罢免人大代表的制度规定开始运行。

人大代表述职活动最早开始于 1988 年，发展至今，大致可分为三个阶段[21]。第一个阶段是 1988 年至 1993 年，一些地方人大陆续开始了这项实践，但在全国还没有普遍开展起来，而且开展起来的多数地方也不规范，述职代表层级多数是县（包括县级市、区）、乡两级人大代表，代表述职的组织者既有人大常委会也有人大的联络机构，它们既组织本级人大代表述职，也组织本级人大选出的上级人大代表述职，而且也没有区分代表是由直接选举产生的还是由间接选举产生的，一律向选民述职。第二个阶段是 1993 年至 2000 年。这个阶段的述职实践开始走向规范，一些地方开始制订代表述职方法。[22]直接选举产生的代表和间接选举产生的代表述职分途，前者向原选区选民代表述职，后者由间接选举产生的代表向原选举单位（人民代表大会）的常设机关常委会和部分人大代表述职。第三个阶段，开始于 2001 年。代表述职工作更为普遍开展，各个进行代表述职实践的地方人大都纷纷制订述职规则，述职代表的层级提高，与此同时，出现了间接选举产生的代表直接向产生他们的下一级人民代表大会述职而不是向下一级人民代表大会常务委员会述职的创新。[23] 人大代表述职制度的建立和实施，使选举人和当选代表之间建立起一条规范的联系通道，其监督与被监督关系可以由此得以体现。

人民代表公示制度是选举人与代表之间建立规范化联系的又一创新。这一实践活动内容是将代表的姓名、工作单位和联系电话等向选民公布，便于选民与代表联系。北京市东城区建国门街道的人大代表首创这一联系方式，目前其他一些地方也正在纷纷实践。代表述职制和公示制，对改善选举人和当选代表之间的关系均具有极为积极的意义。

选民罢免当选代表，是选举人与当选关系更新的又一体现。虽然这样的案例目前还不多见，[24] 而且罢免程序最终都未启动，但“罢免事件”的发生意义已超过它最终的结局意义。它对于更充分地保障选民行使对代表进行监督的民主权利、促使人大代表履职尽责有着积极的影响。

四 政治选举制度变迁中的政府行为

中国政治选举制度的发展，是由一系列内外因素所促成的，其中，以经济利益为纽带的

中国公民社会的崛起，预示着政治选举制度的发展与创新已经成为一种必然。因此，社会利益结构多元化过程中，公民受利益的驱动而自主地参与政治活动，是选举制度变迁的深刻的动因。不过，在我们这样一个具有集权传统和强势政府的国家里，在一个自上而下的命令式的政治结构体系中，公民政治参与的要求必须在得到政府良性回应的前提下，才能够转化为制度变迁的建设性动力。因此，政府行为是政治选举发展的主导因素和决定力量。

从总体上看，在人民代表竞争性选举渐成态势的情况下，各级政府都在探索如何转换选举事务管理思维和管理方式以回应公民社会的要求，但就地方政府来说，其回应性程度和回应方式是不同的。

注释：

[1] 亨廷顿在《第三波》、熊彼特在《资本主义、社会主义与民主主义》中均有如此表述。参阅《第三波》上海三联书店 1998 年版第 5—6 页，《资本主义、社会主义与民主主义》北京商务印书馆 1979 年版第 336—378 页。

[2] Vernon Bogdanor & David Butler, *Democracy and election : electoral systems and their political consequences* , New York : Cambridge University Press , 1983 , P.1.

[3] 如让—马里·科特雷和克洛德·埃梅里在《选举制度》一书中认为，即使在选民仅仅是履行一下形式、认可那些他们一无所知的选择的情况下，这种选举程序也是一个公民教育的工具，可以促进个人与团体参与社会和政治活动。参见《选举制度》商务印书馆 1996 版第 7 页。

[4] 政党内部的选举虽然属于一定的政治组织内部的事务，但因为政党活动的宗旨是执掌国家政权，因此也应该属于政治选举的范畴。中国共产党作为执政党，其党内选举无疑属于政治选举。

[5] 笔者曾在另一篇文章中对此做了系统梳理。参见《论中共三代领导集体民主选举理论的发展脉络》，载黄卫平、汪永成主编《当代中国政治研究报告 II》第 67—84 页，社会科学文献出版社，2003 年。

[6] 1997 年 3 月八届全国人大第五次会议修订刑法，将“反革命罪”修改为“危害国家安全罪”。1999 年 3 月九届全国人大第二次会议通过的宪法修正案，将“反革命案”改为“叛国和其他危害国家安全的犯罪活动”。

[7] 此处规定见于 1983 年 3 月第五届全国人大常委会第二十六次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》。全国人大常委会办公厅秘书局编《中国人大工作常用法律法规汇编》，中国民主法制出版社，2002 年，第 26—27 页。

[8] 虽然 1953 年《选举法》没有规定选民登记办法，但同年发布的《中央选举委员会关于基层选举工作的指示》中规定，“人口调查和选民登记，按选区设立调查登记站，同时进行。在特殊情况下，也可采用由工作人员逐户访问进行调查登记的办法。”“办理登记时，得由户主或熟悉全户情况的成年人一人为其全户的代表，一次办妥人口和选民登记。”参阅乔晓

阳、张春生主编《选举法和地方组织法释义与解答》，法律出版社，1997年，第41页。

[9] 1983年《全国人大常委会关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》对流动人口选民登记的规定是：“选民在选举期间临时在外地劳动、工作或居住，不能回原选区参加选举的，经原居住地的选举委员会认可，可以书面委托有选举权的亲属或者其他选民在原选区代为投票。选民实际上已经迁居外地但是没有转出户口的，在取得原选区选民资格的证明后，可以在现居住地的选区参加选举”。参阅全国人大常委会办公厅秘书局编《中国人大工作常用法律法规汇编》，中国民主法制出版社，2002年，第27页。

[10] 1995年《选举法》第二十六条规定：“选民登记按选区进行，经登记确认的选民资格长期有效。每次选举前对上次选民登记以后新满十八周岁、被剥夺政治权利期满后恢复政治权利的选民，予以登记。对选民经登记后迁出原选区的，列入新迁入的选区的选民名单；对死亡的和依照法律被剥夺政治权利的人，从选民名单上除名。精神病患者不能行使选举权利的，经选举委员会确认，不列入选民名单。”

[11] 蔡定剑、陈斯喜等把选民或代表提名称为“联合提名”。见陈斯喜：《现实与理想：选举程序改革的调研报告》，载蔡定剑主编《中国选举状况的报告》，法律出版社，2002年，第320页。史卫民等则把直选中的选民提名方式直接称为“选民提名”。见刘智、史卫民、周晓东、吴运浩：《数据选举》，中国社会科学出版社，2001年，第124页。

[12] 1979年的《选举法》第二十六条规定：“中国共产党、各民主党派、各人民团体，可以联合或者单独推荐代表候选人。任何选民或者代表，有三人以上附议，也可以推荐代表候选人。”

[13] 史卫民、雷兢璇：《直接选举：制度与过程》，中国社会科学出版社，1999年，第98页。

[14] 据笔者查阅的文献，目前有北京市、天津市、上海市、广东省四地的选举法规中明确限制了组织提名的代表候选人的比例。《北京市区、县、乡、民族乡、镇人民代表大会代表选举实施细则》第三十四条规定：各政党、人民团体联合或单独推荐的区、县级代表候选人名额总数，一般不超过应选代表总名额的百分之二十；推荐乡级代表候选人名额总数，一般不超过应选代表总名额的百分之十五；选民十人以上联名提名的代表候选人名额，不超过该选区应选代表的名额数。《天津市区、县级以下人民代表大会选举实施细则》第三十四条规定：政党、人民团体联合或单独推荐的代表候选人数一般不超过应选代表总数的百分之十五，选民十人以上联名推荐的代表候选人数不超过本选区应选代表总数。《上海市区县及乡镇人民代表大会代表直接选举实施细则》第二十五条规定，各政党、各人民团体联合或单独推荐的代表候选人名额总数，一般不超过本级人民代表大会应选代表名额总数的百分之十五；选民十人以上联合推荐的代表候选人名额，不超过本选区应选代表的名额。《广东省各级人民代表大会选举实施细则》第二十四条规定：市、县（区）或者乡（镇）的政党、人民团体向选举委员会提名推荐本级人民代表大会代表候选人的名额，合计一般不超过本级人民代表大会代表名额总数的百分之十五，选民十人以上联名推荐的代表候选人数，不超过本选区应选代表的名额。参阅全国人大常委会办公厅秘书局编：《中国人大工作常用法律法规汇编》，中国民主法制出版社，2002年，第35页，第42页，第87页，第161页。

[15] 根据史卫民等学者的研究，天津市河西区选举委员会为了保证选民提名代表候选人权利的落实，在组织提名代表候选人的过程中，特别强调要避免6种错误做法：（1）避免以单

位党政领导研究替代选民提名；(2) 避免以群众团体提名替代选民提名；(3) 避免以选民代表提名替代选民提名；(4) 避免领导把关从而导致那些不被领导认同的候选人被去掉；(5) 避免规定提名框框从而限制选民提名权；96) 避免提前统一口径从而限制选民提名权。参阅史卫民、雷兢璇：《直接选举：制度与过程》，中国社会科学出版社，1999年，第186页。

[16] 上述有关广东、安徽、江苏省2003年的选举数据来源于2003年8月30—31日在江苏省连云港市举行的“全国人大地方选举改革经验交流研讨会”会议资料。

[17] 在2000—2001年乡村换届选举中，四川省大约有2000个乡镇实施竞争选举，占全省乡镇总数的40%竞争性选举适用的职务以正副乡镇长为主，有些地方对乡镇党委书记副书记也用竞争性选举的办法来产生。参见赖海榕：《竞争性选举在四川省乡镇一级的发展》，“中国选举与治理网”。

[18] 参见《谁是首批独立候选人》，载于《南方周末》2003年6月12日A10版。

[19] 指1992年四川省泸州市市中区的曾建余和1998年湖北省潜江市的姚立法以自荐竞选人大代表而成功的案例。参见《“骑士代表”艰难履职》，载于《南方周末》2002年2月28日第5版；《为人民呐喊——一个普通中国公民的参政传奇》，载于《南风窗》2001年第7期。

[20] 有关深圳竞选的报道和评论多达100多篇，2003年11月，由黄卫平教授、邹树彬硕士和笔者合作、西北大学出版社出版的《2003年深圳竞选实录》比较集中地记载了深圳竞选的全过程，但还是遗漏了三位重要的竞选者，他们是杜百宁、张永雄和许维光。有关北京20多位选民自主竞选人大代表报道和评论近200篇，有关湖北潜江姚立法竞选人大代表的报道和评论也不胜枚举，但有关枝江农民竞选人大代表的报道目前尚不多见，这里的数字参阅的是黄广明报道：《姚立法及其追随者》，见《南方周末》2003年12月31日。

[21] 阚珂：《当前地方人大代表工作的新进展和需要研究的一些问题》，<http://www.npcnews.com.cn>

[22] 1993年，河南省舞钢市人大在总结经验的基础上，制定了《舞钢市人大代表述职办法》，北京市东城区人大常委会1995年开始进行代表述职工作，1999年将其作为制度固定下来，2000年制定了代表述职办法。沈阳市人大常委会于2000年对代表述职工作做出了规定。

[23] 2001年2月3日，湖北省襄阳县第十届人大第三次会议听取了由他们选举产生的两位襄樊市人大代表的述职报告。这一案例的意义在于，探索了间接选举产生的代表如何接受原选举单位监督的路子。

[24] 已经见诸于媒体的选民罢免当选案例有：2003年5月深圳市南山区麻岭居委会选区33名选民罢免新当选的区人大代表、麻岭居委会主任陈慧斌案，2003年5月湖南株洲石峰区映峰居委会选区61位选民罢免新当选的区人大代表、映峰居委会主任袁志良案。根据媒体报道，深圳麻岭罢免案属于全国第一起由选民主动提出的罢免案，株洲映峰罢免案属于湖南第一起、全国第二起选民罢免人大代表的案例。参阅：《深圳再开国内先河 选民要求罢免新当选人大代表》，见《南方都市报》2003年06月03日；《湖南首例选民罢免人大代表案：罢免要求被否》、《湖南首例选民罢免人大代表案 没有理由也可罢免》、《湖南罢免人大代表续 选民5点质疑坚持罢免》，见《东方新报》2003年10月9日，或《潇湘晨报》2003年7

月 12 日、《潇湘晨报》2003 年 10 月 10 日。上述案例发生过程也见于 <http://www.china.org.cn>。