华南农业大学学报(社会科学版)
2005年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2005
(第4卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 4)

中国选举制度的现状与趋向

——法律实证分析的视角

何永红

(浙江大学 法学院,浙江 杭州 310028)

摘 要:我国选举制度包括人大代表选举、各级政权机关选举和村委会居委会选举《宪法》、《选举法》与相关《组织法》等法律规范构建了现行选举制度的框架,它具有直接选举与间接选举结合、等额选举与差额选举并存、平等原则与差别条款互补和国家权力与自由选举权利融和的特点。在坚持现行制度的基础上,目前选举中出现了一些改革动态,它表明:充分开发我国选举制度内的资源、激活选举制度的竞争性和活力是我国选举制度发展的方向。

关键词:选举制度;特点;趋向

中图分类号:D921.2 文献标识码:A 文章编号:1672-0202(2005)04-0098-10

中国选举制度可以理解为狭义和广义两种。狭义仅指《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》(以下简称《选举法》)中所规范的人民代表大会代表的选举制度,广义则包括由《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《选举法》和各级各类《组织法》(包括《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》和《中华人民共和国村民委员会组织法》)等法律所规范的人大代表选举、国家公职人员的选举以及村民自治组织和居民自治组织选举的一切制度的总称。

一、现行制度概况

选举是民主的基础,选举制度是民主制度的核心部分。我国在以人民代表大会为根本政治制度的社会主义民主政治体制下形成了以人大代表选举和政权机关选举的政治选举为主体、居民选举村委会和居委会的社会选举为重要内容的,宏观民主与微观民主齐头并进、政治民主与社会民主协调融和的制度体系。透过我国现行《宪法》、《选举法》和各级各类《组织法》等法律法规的实证分析,将以上各类选举制度的现状概括如下。

(一)人大代表选举

《宪法》第九十七条规定:"省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举;县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举。"第一百零四条规定:"县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会在本级人民代表大会闭会期间,罢免和补选上一级人民代表大会的个别代表。"《选举法》第二条第一款规定:"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。"《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五条第一款也规定:"省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举;县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举。"可见,我国目前人大代表的选举实行的是直接选举和间接选举相结合的方法,即县、乡级实行直接选举,而地、市级以上实行间接选举。

收稿日期:2005-07-20

作者简介:何永红(1971-),男,江西省萍乡市人,浙江大学法学院宪法学与行政法学博士生,主要研究方向为宪法学.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

《选举法》确立了人大代表的差额选举制，其第三十条规定：“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。”

县乡级的直接选举中，代表候选人实行“民主提名、集中确定”制。即代表候选人由各选区选民和各政党、各人民团体提名推荐；选举委员会汇总后，再交由各该选区的选民小组反复酝酿、讨论、协商，再根据较多数选民的意见，确定正式代表候选人名单。县级以上的地方各级人民代表大会在选举上一级人民代表大会代表时，代表候选人实行“集中提名、民主决定”制。即代表候选人由各该级人民代表大会主席团依法提出，再交由全体代表酝酿、讨论。如果所提候选人的人数符合本法第三十条规定的差额比例，直接进行投票选举。如果所提候选人的人数超过《选举法》第三十条规定的最高差额比例，进行预选，根据预选时得票多少的顺序，按照本级人民代表大会的选举办法根据本法确定的具体差额比例，确定正式代表候选人名单，进行投票选举（《选举法》第三十一条）。

（二）各级政权机关选举

人民代表大会是我国的根本政治制度，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是人民行使国家权力的机关，人民代表大会选举或决定各级政权机关主要领导人是国家权力来源于人民并最终受人民控制的根本保证。《宪法》第三条第三款规定：“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生”。

地方人民代表大会选举各级地方政权的正副职领导。不仅地方各级人民政府正副职领导都由各该级人民代表大会选举，而且地方各级政权的主要领导人员的候选人提名权也由各该级人民代表大会（通过主席团或者代表）行使。地方政权主要领导人员选举实行以差额选举为原则，等额选举为例外。可见，除各正职领导候选人可例外实行等额选举和补选各正负职领导时可选择适用等额选举的规定外，都遵循差额选举原则。

（三）村民委员会和居民委员会选举

《宪法》第一百一十一条第一款规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定”。1982 年宪法将全国农村的基层组织定为群众性自治性质的村委会以后，直接选举村委会领导班子的做法就在全国各地逐步展开。1987 年村委会组织法（试行）颁布以后，村级民主选举进入了一个新的发展阶段。1998 年 11 月对 1987 年村委会组织法（试行）进行了修订，明确规定了村民委员会必须由村民直接选举产生。村民直接提名候选人；村民直接选举产生村民委员会成员；村民会议或者各村民小组推选产生村民选举委员会成员等法律规定，明确了村民委员会实行海选和差额选举以及村民选举的自治性。

二、现行选举制度的特点

（一）直接选举与间接选举结合

选举作为民主的实现方式分直接选举和间接选举两类。直接选举是直接民主的形式，间接选举是间接民主的形式，直接选举是比间接选举更高程度的民主。我国目前人大的选举实行的是直接选举和间接选举相结合的方法，即县、乡级实行直接选举，而地、市级以上实行间接选举。政权机关领导人则是由同级人民代表大会间接选举产生，也即我国的政治选举以间接选举为主。应该说这种做法是由我国一定时期特定的政治、经济、文化等条件决定的，总体上是符合我国基本国情的①。但随着改革开放，特别是市场经济的发展，这种选举将越来越暴露出如学界所共识的三种弊端：一是层次过多的间接选举不能全面确切地表达选民意愿；二是靠少数人投票决定当选人，对选举权的普遍性和平等性造成损害；三是过多层次的间接选举必然模糊代表与选民之间的责任关系，削弱代表与

① 按照一种传统且权威的解说，我国之所以不宜普遍实行直接选举，“这是由于我国目前的社会情况、人民还有很多缺乏选举经验以及文盲尚多等等实际条件所决定的。如果勉强去规定形式上好象很完备而实际上行不通的选举方法，就会增加选举的困难，在实际上限制许多人的权利。选举法的实质着眼于实际的民主。”（许崇德著：《中华人民共和国宪法史》，福建人民出版社 2003 年 4 月版，第 245 页。）

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

选民的联系,使选民难以对代表实行真正的直接监督。

(二)等额与差额选举并存

等额选举与差额选举两种选举方式同样是民主不同程度的反映,和等额选举相比,差额选举更能保障选民的自由选择和真实意愿的实现,同时也能体现选举的竞争性。我国实行以差额选举为主体、等额选举为补充的制度形式。现行法律对各类选举有如下几种不同规定:

第一种为确定差额选举制,如《选举法》第三十条明确人大代表实行差额选举制,而且具体规定了差额范围和操作规程;《村民委员会组织法》第十四条也指明村民委员会候选人名额应当多于应选人名额;《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对副职领导(含应选名额不足时的另行选举)规定应当差额选举,对差额选举的范围和操作规程也规定了具体内容。

第二种为原则上实行差额、例外实行等额选举,如《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定政权机关正职领导进行差额选举,例外指出如果提名的候选人只有一人,也可以等额选举。但该规范的真实意图在实践中却往往被扭曲,正职领导通常实行等额选举。

第三种为选择适用等额选举或者差额选举,如《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对补选正副职领导规定。

第四种为等额亦或差额不确定,如《中华人民共和国城市居民委员会组织法》对居委会选举,但目前"直选"和"海选"的大规模试验使差额选举成为大势所趋。

(三)平等原则与差别条款互补

"中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权"(《宪法》第三十四条、《选举法》第三条第一款),我国公民选举资格受到法律的平等保护。而且"每一选民在一次选举中只有一个投票权",(《选举法》第四条)每一选民在投票时具有平等权利,而不受差别对待。但选举过程并不一定保证所有类别公民平等地获得代表的权利。

在代表的名额分配上,各级人民代表大会代表的产生均以一定人口的比例为基础,"城镇各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。农村各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。"(《选举法》第二十五条)我国以人口比例为基础产生代表是以城镇与城镇间、农村与农村间的分类别的平等。这种分类别平等的规定正是预设了以下城镇与农村间代表产生的不平等性:"自治州、县、自治县的人民代表大会代表的名额,由本级人民代表大会常务委员会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。"(《选举法》第十二条第一款)"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。"(《选举法》第十三条)"省、自治区的人民代表大会代表的名额,由本级人民代表大会常务委员会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。"(《选举法》第十四条)法律制度对城乡间选举差等模式的保护反映了我国存在着一些特殊的社会政治经济现状以及独特的选举权平等观念①。

为了保证妇女、归侨和少数民族在人大的代表性,《选举法》采取了一些特殊保障:"全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表中,应当有适当数量的妇女代表,并逐步提高妇女代表的比例。全国人民代表大会和归

① 早期的通说认为,城市是政治、经济和文化的中心,工人阶级相对集中,基于为工人阶级创造有利的条件以保证无产阶级的领导,必须对城乡之间的代表比例做出不同的规定。目前的学说则一方面承认现行选举制度下的选举权的平等是一种"形式上的不完全平等",另一方面又认为正是通过这种形式上的不完全平等可以达到"实质上的平等"。然而正如我国宪法学者林来梵教授所一针见血指出"从宪法学原理上来说,'实质上的平等'原则一般仅适用于对弱势社会群体的保护,目的在于恢复平等的法律关系,而就当今中国社会分层的客观现状来看,现行我国选举制度中有关城乡代表比例的差等措施,恰恰与该种目的之间构成了一种可谓南辕北辙的状况。"(林来梵:《从宪法规范到规范宪法:规范宪法学的一种前言》,法律出版社2001年5月版,第132—133页)

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

侨人数较多地区的地方人民代表大会，应当有适当名额的归侨代表。”（第六条）并对少数民族有关代表名额分配规定了优惠政策：“自治区、聚居的少数民族多的省，经全国人民代有大会常务委员会决定，代表名额可以另加百分之五。聚居的少数民族多或者人口居住分散的县、自治县、乡、民族乡，经省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会决定，代表名额可以另加百分之五。”（第九条第四款）这种立法措施上的特别保护旨在促使实质平等的达成，对于选举权平等实现有着积极意义。

（四）国家权力与自由选举权利融和

理论上讲，选举就是选民（或代表）表达自由意志的行为，它本质上具有一种自由、自主和独立的性格、不容国家权力的干涉和介入；但另一方面，选举作为民主的方式具有政治性，需要意志综合和政策指导，同时作为一种组织行为，它需要规则的提供和秩序的维护，所以它不能离开国家权力的支持和指导。我国选举制度的设计使两者协调融洽，相扶共济，国家权力支持和扶助选举权利的自由行使，自由选举权利在国家权力引导和指导下有序实现。

我国法律赋予了上级政府对农村村委会和城市居委会工作的指导、支持和帮助的法律地位（《村民委员会组织法》第四条、《居民委员会组织法》第二条），同时也明确规定选举村委会和城市居委会是选民的自治权利、由选民直接行使。《村民委员会组织法》还进一步强调上级政府不得干预依法属于村民自治范围内的事项，村委会成员由村民直接选举产生，任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。

在人大代表选举中，直接选举的县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇设立选举委员会。不设区的市、市辖区、县、自治县的选举委员会受本级人民代表大会常务委员会的领导。乡、民族乡、镇的选举委员会受不设区的市、市辖区、县、自治县的人民代表大会常务委员会的领导。省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会常务委员会指导本行政区域内县级以下人民代表大会代表的选举工作（《选举法》第七条第二款）。这样通过选举委员会成员的任命方式和其上级对下级的指导和领导关系确立了国家权力对选举的间接影响。同时选举委员会办理选举职责受法律规制和约束（《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》第二条），以防选举委员会任意干预或操纵选举。尤其是“根据较多数选民的意见，确定和公布正式代表候选人的名单”的程序控制更是实质性地平衡了国家权力与选举自由权利关系。

县级以上的地方各级人民代表大会在选举上一级人民代表大会代表时，由各该级人民代表大会主席团主持（《选举法》第三十五条）。大会主席团的候选人提名权（代表联合提名权）规定与代表对候选人的酝酿、讨论程序及预选中确定正式候选人的程序规定既照顾了选举的民主性，也保障了意志的统一性；既预留了国家权力介入的空间，也设定了防止国家权力恣意行为的界限。

然而，国家权力与自由选举权利的潜在紧张关系仍然是存在的，在现实中两者间的冲突表现为国家权力变相干涉、控制或操纵选举，使选举贯彻上级机关或领导人的意图，造成选举流于形式，选民意志不能真实地表达。

三、选举制度的发展趋向

现行选举制度是对选举实践成果的确认书，它奠定了选民表达选举意愿和参与选举政治的规则和秩序基础，同时又提供了选举进一步民主化和科学化实验的新起点。民主的需求是不断增长的，选举制度也是动态变迁的，近几年来，我国的体制内选举模式创新不断涌现，它预示着中国选举制度的发展趋向。

（一）人大选举：从确认性选举到竞争性选举

中国乡镇一级人大代表和有下辖区的一些城市的区级人大代表的直接选举制度已经运行了 50 多年，县级人大代表直接选举制度也运行了 20 多年，但选举的竞争性内涵一直体现得很不充分。长期以来，我们的人大代表选举制度在其实质上是一种确认式选举制度，代表候选人一般由中共党组织或其他政党、人民团体提名推荐，通过法律程序确定为正式候选人，他们之间缺乏竞争性，因为基层的选举工作机构为了完成选举任务，一般要确保他们当选，选民实际上没有选择权，他们的投票行为在实质上是对这些必须当选的候选人的一种确认形式。在这一游戏规则中，如果说候选人之间也存在着竞争的话，他们要竞争的主要是上级领导而非普通选民的信任，所以候选人与

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

普通选民之间的关系是疏离的,普通选民主要扮演着被动的投票工具的角色,而且选民的投票行动不能担负着传达其利益偏好的功能,或者说,选民的投票行为并非他的利益选择行为,投票给谁与他的利益表达并不相关。但是,随着中国市场经济发展和政治改革的深入进行,这种确认式选举制度正在向竞争性选举制度过渡。推动这一制度变迁的深层动力,是伴随着中国社会利益结构的多元化而兴起的公民社会及其维权行动,这种维权行动发展到今天开始体现为公民自觉、自主地在制度框架内进行自下而上的政治参与[1]。

这一过渡的标志是选民缘于利益需求而自主竞选人大代表。2003年在深圳、北京、湖北等地的市区级人大代表换届选举中,都出现了选民群体性竞选人大代表的现象,这是公民从维护权益出发而进行政治参与,期望在更高级的政治平台上寻求更高级的话语系统以进一步维护权益的行动体现。以2003年发生在深圳的、被国内外媒体竞相报道的"人大代表竞选风云"的选举现象为例作一说明:2003年4—5月,是深圳市各区人民代表大会代表换届选举的时间,期间,涌现了一批所谓"民荐候选人"和"自荐竞选者",所谓民荐候选人,即非由各政党、各人民团体联合或者单独推荐的代表候选人,而是由选民十人以上联名推荐的代表候选人。所谓自荐候选人,即未经法定程序成为正式人大代表候选人,而是向选民自荐,与正式候选人竞选,直接诉诸选民,希望他们投票时,在选票上不投正式候选人,而在"另选他人"一栏内选他[2]。在该次深圳市福田区选举中,深圳高级技工学校校长(海归硕士)王亮通过选民"另选他人"的方式,还获高票击败两名正式候选人而成功当选。

类似竞选现象已波及到县级以上单位的人大选举中。在2003年湖北省潜江市第五届人大代表的换届选举中,除了有关方面提名的候选人之外,姚立法等32名自荐候选人也宣布参与竞选。这些候选人以自荐的身份由十名选民联名支持的方式成为初步候选人,并随后展开了他们的竞选活动。32名自荐候选人中既有市和一些镇的人大代表,也有教师、村委会主任、村支部副书记和工人等。在随后的"反复协商酝酿"的过程中,大部分被协商掉,只有两人出现在正式候选人名单中。在11月28日的投票中,有选民在"另选他人"的栏目中投了这些候选人的票,但这32名自荐候选人都没有当选。其中有两位自荐候选人在"另选他人"的投票中和正式候选人一起,都因为不够半数而没有当选,按照《选举法》的有关规定,这两名候选人应该在随后进行的"另行选举"中作为正式候选人参选,但镇选区指导组以选民没有"选举意愿"而"自愿放弃"另行选举为由,没有进行另行选举,造成这两个选区代表的空缺。从最后结果来看,这32名自荐候选人无一当选[3]。这些案例在当前中国基层政治发展中具有重要的符号象征意义,标志着中国的基层人大代表选举制度正在转型,也标志着中国的民主政治正向新的阶段迈进。

(二)基层政权的"直选"与"海选"候选人

1999年1~4月,深圳市龙岗区大鹏镇在镇长换届选举中,进行了"三轮两票制"镇长选举制度改革试点。大鹏镇"两票"推行镇长的具体做法是:①将全镇党政机关、镇属企事业单位和各村、居委会按选民人数划为17个推选小区,各小区召开选民大会,以无记名投票方式,由选民按照候选人条件推荐一名镇长人选,共有76人被推荐为镇长候选人,其中李伟文(时任镇长)得票最高,为3323张选票,占全体选民投票总数的65.8%。②镇党委对6名获得100张以上选票的民主推荐的镇长候选人进行资格审查,最后按得票多少顺序排列确定了5名候选人,让他们在由全镇党员、干部、职工和村民户代表1068人参加的大会上发表竞选演说,并向社会公布他们的基本情况。③竞选演说结束以后,当场进行民意测评,其中获选民得票最高的李伟文获813张支持票,支持率为76%。④镇党委将李伟文作为新一届镇人民政府镇长正式候选人,推荐给大鹏镇第十一届人代会第一次会议主席团,大会主席团决定李伟文为镇长正式候选人。⑤大鹏镇第十一届人代会第一次会议举行大会,正式选举李伟文为新一届大鹏镇人民政府镇长[4]。大鹏镇镇长选举开创了没有触动由人大选举政权领导人的现有体制而进行民主形式重大创新的道路,它将人民代表大会制度的间接民主形式与人民群众的直接民主形式相结合,将坚持党的领导与充分发扬民主融为一体,是坚持体制内民主的前提下对选举制度的重大突破。

1998年底,四川省遂宁市中区一个偏远山村——步云乡进行了一场"直选乡长"的试验。在区党委的支持下,顺应民意,发布了"直选"公告,全乡共有15人报名参选,经过13场竞选演讲,6000多名选民投票,选出了该乡第十二届人民政府乡长,乡人民代表大会通过决议表示"确认"。这样,1999年1月4日,我国诞生了第一位由选民直接选举的乡长,也可以说是第一位由选民直接选举的政府官员。该乡还于2001年12月1日第十二届人大主席团第

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

五次会议通过了《选民公开直选第十三届乡人民政府乡长候选人实施办法》[5]。该直选模式引进了竞选机制，社会动员的强度大，实行了秘密划票等措施，坚持了彻底的票决制，实际上是对乡长的直选。但根据现行宪法规定，选举乡长是乡人大的职权，所以步云乡的改革与传统体制的差别较大，有违宪的嫌疑。

2004 年 11 月，柯城区在姜家山乡开展了“民推竞选”乡镇党政正职领导干部试点工作，经过全区领导干部“公推”、当地乡村干群代表“群推”、区委全委会“优推”三个环节，产生了乡长候选人预备人选 3 名。然后，柯城区委组织部门组织这 3 名预备人选到全乡各片区发表竞职演讲，接受村民的提问和质询。再由符合条件的全乡村民及乡机关、直属单位工作人员投票产生出两名乡长候选人预备人选。最后，由姜家山乡人大主席团主持召开乡人民代表大会会议，按法定程序确定两名正式候选人，经竞选演讲后，由全体人大代表差额选举产生乡长[6]。这种模式与“三轮两票制”的不同之处在于：第一，在“三轮两票制”中，由选民推荐镇长候选人，推荐环节单一，而这种模式却是“公推”、“群推”和“优推”三个环节相结合；第二，“三轮两票制”中，由镇党委根据民意等额确定正式候选人，再由人代会选举确认，而这种模式却是全乡村民及乡机关、直属单位工作人员投票产生出两名乡长候选人预备人选，再由人代会差额选举产生乡长。因而这种模式更加体现民意，更加具有竞争性。

海选最初在农村的村委会选举中实行，后来其成功经验为城市社区居委会的选举所效仿。这种肇始于基层社会领域选举的直接民主浪潮近年来被推及到基层乡镇政权的乡镇长选举中，而正当浪潮在乡镇政权选举中方兴未艾时，其浪头又迅速波及县级政权的县长选举中。2004 年 10 月齐齐哈尔首先拉开“海选”县长的帷幕：利用群众提名、县中层以上干部“海选”（全体投票）等新程序，39 岁的王兆宪当上了齐齐哈尔市富裕县的县长[7]。这种产生县长的崭新尝试的基本规程以“民主推荐、公开测评、群众提名、差额考察、票决产生”为核心内容，它充分落实群众的知情权、参与权、选择权和监督权，用公开、透明确保公平、公正，是直接选举在基层政权中实践的更高发展，是民主实践不断推向深入的表现。

（三）基层社会自治组织的选举

（1）“自荐海选”方式选举“村官”

“海选”在农村选举中出现已有十多年的历史了，早在 1993 年，吉林省梨树县就创造了上级领导不定调子，亦不划框子，把候选人提名的权利完全交给村民，由选民按照自己的意愿推荐候选人的“海选”方法。该县 336 个村委会全部实行“海选”[8]。1998 年 11 月，全国人大在颁布的新《村民委员会组织法》中对这一创新的制度予以法律确认，从此“海选”村委会成员得以制度化。

2005 年 3 月 27 日，浙江省杭州市余杭区唐家埭村的村民们以“自荐海选”的方式选出“村官”，这是对新《村民委员会组织法》规定村委会成员的候选人由村民直接提名的“海推直选”制度的创新，使“村官”选举制度又得到了新的突破。该制度创新的办法是，凡具备村委会成员任职条件和有志于村务管理、自愿为村民服务的选民，都可报名参加村委会成员的竞选。在选举中，选民既可以选举在选票上以姓氏笔画为序的“自荐人”，也可以选其他选民。因此，“自荐海选”是一种无候选人的直接选举，“荐人”不是候选人。这种制度创新的意义在于，一是改革了“海推直选”环节多、成本高的不足，弥补了“海选”无目标、得票散和无序拉票的缺陷，二是通过“遂自荐”式的报名参选，拓宽了村民群众选好当家人的渠道，搭建起了一个农村优秀人才发挥才干的平台[9]。

（2）城市居民委员会的“海选”

从 2000 年年底开始，广西在坚持《中华人民共和国城市居民委员会组织法》及其实施办法的基础上，开拓创新，在社区直选的制度设计中，吸收了多年来已开始于我国农村村委会的直接选举经验，它将城镇社区选举和农村村委会选举的成果进行了有机的整合，从而使社区居委会的选举制度取得了重大的突破。广西在条件成熟的城市、城镇社区居民委员会成员的选举中均采取由全体居民或每户居民代表直接选举居委会的方式。截至 2002 年 9 月，全区共完成 1156 个社区居民委员会选举，其中由全体选民直接投票选举社区居民委员会成员的有 518 个社区，占社区总数 46％。绝大部分社区直选的选民参选率都达到 80％以上[10]。

此后，在南京、宁波、深圳等各城市社区居委会的“海选”由点到面逐渐扩展开来。城市居民委员会的“海选”，彻底改变了过去由街道办事处推荐或指派候选人，再由部分居民代表选举居委会的方式，调动了广大社区居民参

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

与社区建设的积极性。

上述选举的最新动态表明,在我国现行选举制度的框架内的创新实践(虽个别模式有溢出制度界线之嫌),大大地开发了现有体制内的资源,激发了选举制度的活力。它们生动具体的经验为我国选举制度的发展指明了方向,包括:①以利益意识激活竞争机制,调动选民选举的积极性和自觉性。伴随市场经济发展、选民的利益需求不断增强,选民积极地投入选举,"民荐候选人"、"自荐候选人"和"自荐海选"出现使竞争性选举程度不断扩大。②以农村村委会的"海选"模式导入城市社区居委会选举,不断扩大基层群众民主。目前城市居民委员会的"海选"可谓是气势汹涌,前途无量。③以基层社会选举的制度资源与基层政权选举的制度资源相整合,提升基层政权选举的民主程度。"海选"作为基层群众民主的亮丽风景线,它正向基层政权选举领域延伸,如"三轮两票制"推选镇长、选民直投选举乡长、"民推竞选"乡长候选人、海选县长等诸现象引发了基层政权选举的勃勃生机。④以竞争性选举促成差额选举的实质化。竞争性选举必然排斥等额选举,在上面乡镇长竞选和海选县长的过程中都有差额选举(确定)程序,竞争性选举与差额选举必然相伴随行。⑤以民主性选举来落实自由选举权利,压缩国家权力变相操纵选举的制度空间。如候选人由上级机关(或领导人)提名被替换为民主推荐(或群众提名);"酝酿协商"程序为"公开测评"或"海推直选"等形式所替代,由此自由选举权利得以大大张扬,国家权力渐渐隐退。当然,在上述选举事例之外还有两股萌动已久、喷薄欲出的潜流也势必显露出来,即扩大人大代表的直接选举范围,由县级向更高一级推进①,进一步强化平等选举,逐渐消除城乡间的不平等现象②。它们和以上选举最新动态一道预示着中国选举制度的发展趋势。

参考文献:

[1] Huang Weiping, Tang Juan and Zou Shubin, Conscious Political Participation of Citizenry andTransformation of Electoral Institutions: A Case Study of the 2003 Competitive Election for Deputies to District People's Congress in Shenzhen. SOCIALSCIENCES IN CHINA, Spring 2004.

[2] 唐 娟. 从确认性选举转向竞选性选举:动因与意义——以2003年深圳区级人大代表竞选群体性案例为解读对象[J]. 南京社会科学,2004,(3).

[3] 李 凡. 从潜江人大选举事件看中国基层民主的发展[J]. 人大研究,2004,(4).

① 关于直接选举的现实可能性,我国学界有此认识:用经济、文化、民主意识落后和人口众多、幅员辽阔等因素来作为限制直选层级和范围的理由并不充分,因为前苏联在1936年就开始实行从乡村及市苏维埃起到最高苏维埃止的直接选举,那时他们的经济文化要比我们现在落后许多,而且幅员极为辽阔;而人口与我们差不多,经济、文化条件却比我们落后的印度在1935年独立起就立即推行了全国范围的直接选举。尽管他们都有其自身的特殊性,但他们的经验至少可以说明,直选制和普选制不必完全拘泥于经济、文化等条件和限制,关键在于组织和选举技术。(王元仁:《关于完善人大选举制度的几点设想》,《行政与法》2002年第12期。)组织和选举技术主要是选区划分和选举程序的问题,有学者认为这也并非难事,以全国人大代表为例,把代表名额按人口分配给各省,各省划分选区把代表按选区分配,由各选区按统一规则选出代表。发达国家有很多这方面的经验可以供我们参考。尤其是今天我国公民已在几十年的乡级直接选举和县级直接选举的实践中积累了比较完备的选举知识和经验。村民自治与居委会自治的直选更是直接增长了公民的见识和扩大了他们的眼界。这无疑为今后更高层级、更宽范围的直选打下了坚实的基础(许志永:从"四分之一选举权"看我国人大选举制度的改革,中南大学学报(社会科学版,2004年第2期)。

② 如2004年《选举法》第四次修改过程中,就有人对农村和城市每一代表所代表人口数的比例问题提出了修改意见,但最终因为问题比较复杂,法律委员会经研究认为暂以不作修改为妥。(胡光宝:全国人大法律委员会关于《选举法修正案(草案)》审议结果的报告——2004年10月22日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上)。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

[4] 转引自白益华.改革选举制度扩大农村基层民主——兼评深圳市龙岗区大鹏镇镇长选举制度改革经验[J].马克思主义与现实,3000,(3).
[5] 马胜康.步云乡两次选举的概况、比较及思考[EB/OL].http://www.chinaelections.org/2002－09－12.
[6] 孔慧鹏.浙江柯城:村民直选乡长候选人预备人选[EB/OL].http://www.people.com.cn/2004－12－27.
[7] 崔士鑫.齐齐哈尔"海选"县长:把"提名权"交给群众[N].人民日报,2004－10－19.
[8] 何包钢,郎友兴.村民选举中的竞争:对浙江个案的分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2000,(5).
[9] 董华平.浙江在全国率先采用"自荐海选"的方式选出"村官"[N].今日早报,2005－03－28.
[10] 令人关注的广西社区直接选举[EB/OL].http://www.jh96345.com/2004－08－25.

Current Situation and Trend of China's Election System

HE Yong-hong
(*School of law, Zhejiang Univesity, Hangzhou* 310028, *China*)

Abstract: China's election system consists of National peple's congress, municipal administration and villagers' committe election and the framework set up by Constitution, Electoral Law and other relevant Organic law. It combines features of direct and indirect election, specified and differential voting, equality principle and disparity provisions, force of state and free election. On the basis of cuarent elaction sqstem, there display some reforing tendency. It shous that fally develep election resouces, activafe compatition are the developing direction of china's election system.

Key Words: election system; fearures; tendency

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.