

论我国的选举制度

张 庆 福

五届人大二次会议通过的选举法是新中国成立以来的第二部选举法。这部选举法是在我国开始进入社会主义四个现代化建设的新的历史时期颁布的。它总结了我国三十年来政权建设和民主选举的经验,继承并发展了我国第一部选举法规定的基本原则,进一步健全了我国的选举制度,是发扬社会主义民主,实现人民管理国家,促进四个现代化的重要保障。

新中国成立后,总结新民主主义时期革命根据地和解放初期几年政权建设的经验,吸收国际上其他国家的有益经验,于一九五三年颁布了我国第一部选举法,奠定了我国社会主义选举制度的初步基础。

首先,这个选举法明确规定了我国选举权的普遍原则。凡年满十八周岁的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、财产状况和居住年限,均有选举权和被选举权。妇女有与男子平等的选举权。这一规定表明,在我国,除极少数被剥夺政治权利的人外,一切年满十八岁的公民,都能不受限制地参加各级人民代表大会的选举,都有被选为人民代表的机会。在一九五三年第一次普选中,参加投票的选民占登记选民总数的百分之八十五点八八。去年下半年和今年上半年全国县级直接选举试点,参选率都在百分之九十以上,有的高达百分之九十八。在一九五三年第一次普选中,依法被剥夺选举权的人占选举地区人口的百分之一点五二。一九五六年选举时,占人口的百分之零点五八。在现在正在进行的县级直接选举中,被剥夺选举权的人数更少。如北京市东城区一九七九年第七届区人民代表大会选举时,仅占全区人口的十万分之一点六二。

其次,这个选举法明确规定了我国选举权的平等原则。选举法第六条规定,每一选民只有一个投票权。这就是说,在我国,每一个选民的选举权利是不受任何限制的,他们的平等的民主权利是受到充分保障的。这个选举法还规定了全国及地方各级人民代表大会代表的名额及代表的产生,均以一定人口比例为基础,同时又适当地照顾地区 and 单位,所以在城市与农村、汉族与少数民族之间,都作了不同比例的规定。这种规定就某种意义来说,是不完全平等的,但这完全是从我国当时的实际情况出发的。毫无疑问,随着我国社会主义事业的发展,工农差别和城乡差别的日益缩小,这种不同的比例一定会逐渐消除,实行完全平等的选举制。

第三,这个选举法根据我国当时的实际情况,规定在基层实行直接选举,在县以上实行间接选举,在基层采用举手代投票的方法,在县以上采用无记名投票方法。这是从我国解放初的实际情况出发,决定采取的正确选举办法。当然,我们采用这种办法是带有过渡性的,并不排除在条件成熟时,逐步地在县以上各级也实行直接选举,在全国各级一律实行无记名投票。

第四,为了发扬人民民主,保证人民当家作主,这个选举法不仅规定了实行民主选举的基本原则,而且还规定了实现这些原则的有效的制度和程序。例如,它规定了所有的选举费用都由国库开支,以保证每个选民充分利用国家提供的物质条件,自由地参加选举,等等。

从我国第一部社会主义选举法颁布的二十多年来,我国政治、经济等各方面都发生了巨大

的变化。随着社会主义改造的胜利,我国国内的阶级关系也发生了根本性的变化。地主、富农阶级已经消灭,资本家阶级已不再存在。经过长期教育和改造,它们当中有劳动能力的绝大多数人,已经改造成为社会主义社会中的自食其力的劳动者。我们的社会主义革命和社会主义建设事业取得了伟大的胜利。但是,我们的道路是不平坦的,我们受到了严重的挫折,特别是林彪、“四人帮”的十年浩劫,把我国国民经济推向全面崩溃的边缘,党和国家的民主生活遭到严重破坏、社会主义民主和法制被他们践踏殆尽,根据一九五三年选举法建立起来的社会主义选举制度和确立的民主选举原则已荡然无存。粉碎“四人帮”后,我们党采取了一系列措施,很快地扭转了被“四人帮”造成的严重局面,实现全党工作着重点向四个现代化建设的伟大转移。为了调动全国广大人民群众的社会主义积极性,一心一意搞四个现代化,就必须恢复和发扬社会主义民主,加强社会主义法制,进一步健全我国社会主义的选举制度。适应上述情况,五届人大二次会议总结我国二十多年来进行民主选举的经验和教训,制定并颁布了我国第二部社会主义选举法,进一步完善了我国的选举制度。

新的选举法继承了一九五三年选举法的基本原则和制度,同时又适应我国现实的情况进一步发展了这些原则和制度。它是实现人民当家作主、管理国家的重要保障,是实现政治民主化、促进四个现代化的重大措施。

第一,新的选举法把直接选举的范围扩大到县一级。新选举法第二条规定,不设区的市、市辖区、县、自治县、人民公社、镇的人民代表大会的代表由选民直接选出。

把直接选举的范围由基层扩大到县一级是我国民主选举发展的需要。如上所述,二十多年来,我国的政治、经济、文化都发生了巨大的变化。人民群众的政治觉悟、组织程度和文化水平都有了大大的提高;通讯、交通等实行选举的物质条件也有了很大的改善;由于政治经济的发展,组织程度的提高,在一个县的范围内,群众对于本县国家机关及其工作人员的情况也比较熟悉和了解。同时,经过多次选举我们也积累了一些经验,广大人民群众也经过了一定的民主选举的训练。所有这一切,都为县级实行直接选举提供了客观条件。

目前在我国实行县级直接选举不仅是可能的,而且也是完全必要的。首先,县级政权在我国整个国家机构中起着承上启下的作用,是政权建设中的一个重要环节。县级实行直接选举,使县级人民代表大会及政府机关直接掌握在人民手里。这对公社、镇基层政权建设是非常重要的。同时,县级人民代表大会的选举又是省级和全国人民代表大会选举的基础。县级人民代表大会选举省级人民代表大会的代表。再由省级人民代表大会选举省级人民政府和全国人民代表大会代表。这样,九亿人民就可以通过自己的代表、人民代表大会及其常务委员会和人民政府管理各级国家事务,实现自己当家作主的权利。其次,我国是一个农业国家。农业是国民经济的基础。加速农业的发展是实现四个现代化的重要环节。县级政权是领导农业生产、组织亿万农民进行现代化建设的直接指挥机关。实行直接选举,把县级政权机关建设好,并使其直接置于全县人民的监督之下,对于提高县级政权机关的工作效率,正确贯彻执行党和国家的各项政策,调动亿万农民的社会主义的积极性和创造性,加速农业现代化有着不可估量的意义。第三,通过县级的直接选举,必将为我们提供丰富的经验。为进一步健全和完善我国的选举制度准备条件。总之,实行县级直接选举是新时期发展的要求,是全国人民的心愿。去年下半年和今年上半年全国县级直接选举试点充分表明了这一点。进行试点的地方都选出了群众满意的领导班子,推动了生产的发展。广大群众满意地说:“这才是人民代表人民选,选好代表为人民”,“这次选举选出了实现四化的带头人,建设社会主义的实干家。”

第二,新的选举法改变了一九五三年选举法关于无记名投票和举手表决并用的方法,规定全国和地方各级人民代表大会代表的选举,一律采用无记名投票的方法。这是因为,我国广大人民群众的文化程度已有普遍提高,废除举手表决,实行无记名投票已成为可能。实行无记名投票可以保证选民自由地按照自己的意愿进行投票。赞成谁还是不赞成谁,按照候选人名单投票还是不按照候选人名单投票或者弃权,都由选民个人决定,不受任何的外来干涉。这样,就可以保证选民真正能够选出他们要选的人。它对于发扬社会主义民主,改进干部工作作风,提高工作效率,加强政权建设有着重要意义。

第三,民主地提出和确定代表候选人,这是我国选举制度的重要组成部分,是搞好民主选举的关键。只有充分发扬民主,才能把社会主义现代化建设中各个方面的先进的和具有代表性的人物提为候选人,选为代表,从而使各级人民代表大会受到人民的拥护,成为真正代表人民的机关。

一九五三年选举法规定,中国共产党、各民主党派、各人民团体和不属于上述各党派、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。在具体实践中,提出代表候选人要经过各方面的协商和选民或代表的民主讨论。这种办法,在当时情况下,是必要的。但是,后来由于极左思潮和林彪、“四人帮”的长期干扰破坏,使选举徒具形式。他们利用窃取的权力,竭力排斥、打击那些忠于党、忠于人民的各方面的先进人物,强行把他们的死党、亲信“点选”到各级人民代表大会,妄图控制各级国家机关,严重地挫伤了广大人民群众的社会主义积极性。新的选举法彻底改变了这种违背人民意志的作法。在重申中国共产党、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原则的同时,还特别强调任何选民或者代表只要有三人以上附议也可以推荐代表候选人。这就使提出代表候选人的群众基础更加扩大了。不仅如此,新的选举法还把提出和确定代表候选人的程序制度化、法律化,明确规定,选举委员会或人民代表大会主席团汇集各方面提出的名单,然后交选民或代表反复讨论,民主协商。如果候选人过多,还可以进行预选,最后根据多数选民或代表的意见确定正式候选人名单。在推荐候选人时,应当介绍其情况。各党派、团体和选民还可以利用各种形式宣传代表候选人。所有这些都充分体现了选举中的从群众中来到群众中去的群众路线和民主集中制的精神。但是,由于旧社会遗留下来的封建主义、官僚主义、特权思想和家长制作风的侵蚀,在全国县级直接选举试点中,有些人总是不敢放手让群众提候选人,有的甚至把群众依法推荐的候选人随便勾掉、换掉。这是十分错误的。广大人民群众对这种旧思想旧作风作了坚决斗争。最近,内蒙古自治区临河县人民代表充分行使自己的权利,选举了不是候选人的杨乐山当县长就是一例。在这次选举前,盟与县的某些领导人不仅不让提杨乐山当候选人,还在代表中做工作不要选举杨乐山。但是,大多数代表不听那一套,结果不是候选人的杨乐山当选为县长。由于没有达到预期目的,这些领导人就派人到自治区请示,想取消这次选举。自治区支持大多数代表的行动,认为这次选举是合法的,算数的。我们要坚持民主集中制,反对少数人包办代替,反对搞“派选”,把群众当作装饰品的坏作风。

第四,由等额选举制改为差额选举制也是我国选举制度的一个重大改革。这个问题,一九五三年选举法没有作规定。但在过去各级人民代表大会的选举实践中,一般都采用等额选举制,即代表候选人与应选代表的数目相等。实践表明,等额选举制有很大的局限性,选举人在选举时没有选择的余地,有时不能充分表达选民的意愿。特别是在林彪、“四人帮”横行时期,他们利用等额选举制完全包办了代表候选人的提名,剥夺了人民的民主权利。为了扩大民主,

充分保障人民当家作主的权利,新选举法改变了这种制度,明确规定,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,即实行差额选举制。这是搞好民主选举的积极而有效的措施。

新选举法还规定,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二分之一至一倍,间接选举的应多于五分之一至二分之一。之所以规定这两种不同的差额是因为:直接选举是按选区进行的,每一个选区应选的代表人数有限,如果差额过小,就没有实际意义。间接选举如果差额过大,就不能保证各方面都能有相应的代表,同时还可能出现票数过于分散,增加选举的困难。在全国县级直接选举的试点中,有些人对实行差额选举缺乏认识,嫌麻烦,怕乱套,担心不能保证代表的广泛性。实践表明,这种担心是完全不必要的。今年上海市静安区武定街道的选举就是证明。这个街道共有选民二万三千二百二十七人,应选区人民代表二十六人。经过选民反复讨论协商,确定正式候选人四十三名,投票结果,二十五人平均得票率都在百分之七十以上,一次当选。另一名只差二十三票未过半数,相隔两天后重新投票补选成功。在当选的代表中,里弄干部六名,退休工人二名,工人四名,科技人员一名,文教工作者一名,其他干部九名,民主党派人士三名,男代表十四名,女代表十二名,充分体现了代表的广泛性。实践表明,实行差额选举不仅不会乱套,而且有许多好处。一是有利于人民群众行使管理国家的权利。实行差额选举,使候选人多于应选人,选举人就有更多的选择机会,以便选出自己满意的代表,从而增强人民当家作主的责任感,调动人民参加国家管理的积极性。二是有利于国家干部联系群众,改进工作作风。实行差额选举必然会有当选和落选的情况,这样就可以增强当选代表的群众观点,把向上级负责和向人民群众负责结合起来,全心全意地为人民服务。三是有利于选拔优秀人才,加强政权建设。实行差额选举,对候选人有选择的余地,就可以把那些坚持执行党的路线,有专业知识,有组织才能,年富力强的人选入各级领导班子。

第五,新的选举法在选区划分、投票选举和确定代表当选等方面也都作了进一步的改革。关于选区划分,一九五三年选举法根据当时的情况,规定按照选民居住情况划分选区。为了进一步密切国家机关及其工作人员同人民群众的联系,新选举法规定按照选民的生产单位、事业单位、工作单位和居住状况相结合的原则划分选区。这样不仅能使选民对代表候选人比较了解,利于真正为群众所拥护的人当选,而且便于组织选举,便于选民就近投票,选举结束后,也便于代表联系选民和选民监督代表,保证人民当家作主。

关于投票选举,一九五三年选举法规定,召开选举大会进行选举。新选举法又增添设投票站的方式,即实行设投票站和召开选举大会两种投票方式。这样既可以保证不易召开选举大会的地方顺利进行选举,又方便选民投票,不影响工作和生产。为了发扬民主,新选举法还规定,选举人在投票时,可以投赞成票,也可以投反对票,可以不按候选人名单另选其他任何选民,也可以弃权。

关于确定代表当选问题,一九五三年选举法规定,候选人只要获得出席选民或代表半数以上选票就可当选。新选举法将“出席”改为“全体”,即实行直接选举的候选人,必须获得选区全体选民过半数的选票才能当选。实行间接选举的必须获得全体代表的过半数选票才能当选。这就最大限度地扩大了当选代表的代表性,体现了社会主义民主是绝大多数人的民主。

人民对代表的监督权和罢免权,是社会主义选举制度的不可分割的组成部分。如果人民只有选举权,没有对代表的监督权和罢免权,那么选举权也只能是徒具虚名,人民的民主权利就不可能真正实现。正如列宁同志所指示的:“任何由选举所产生的机关或代表会议,只有承

认和实行选举人对代表的罢免权，才能被认为是真正民主的和确实代表人民意志的机关。这是真正民主制的基本原则”。^①

我国新选举法根据马克思主义的基本原理，总结我国民主选举的经验，特别是总结林彪、“四人帮”破坏社会主义民主和法制，践踏人民的民主权利的惨痛教训，把选民对代表的监督权和罢免权作为专章固定下来。它不仅规定了人民对代表实行监督和罢免的原则，而且还规定了实行监督和罢免的法律程序。这是我国选举制度的又一项重大改革，充分体现了我国选举制度的真正的人民民主性质。

新选举法规定，全国和地方各级人民代表大会的代表，受选民和原选举单位的监督，选民或者选举单位都有权罢免自己选出的代表，从法律上保证了人民监督和罢免代表的权利。

新选举法还规定，任何公民或者单位对于违法乱纪或者严重失职的代表，都可以向各级人民代表大会常务委员会提出罢免的要求。这一规定指出了四个问题。第一，关于罢免代表的条件问题。罢免代表要有两个条件，一是代表违法乱纪，二是代表严重失职。只要具有其中一个条件，就可以进行罢免。第二，关于由谁提出罢免代表的要求问题。在我国，罢免代表，重在事实。只要代表有上述两个条件之一的，任何公民或单位都可以提出罢免的要求。第三，关于向谁提出罢免代表的要求问题。根据上述规定，罢免代表的要求要向各级人民代表大会常务委员会提出。这就是说，要求罢免全国人民代表大会代表时，要向全国人民代表大会常务委员会提出；要求罢免省、县人民代表大会代表时，要向省、县人民代表大会常务委员会提出；要求罢免人民公社、镇人民代表大会代表时，由于人民公社、镇人民代表大会不设常务委员会，也要向县人民代表大会常务委员会提出。第四，各级人民代表大会常务委员会，对于人民罢免代表的要求，要认真调查了解。经过查证，如果事实有出入，不够罢免条件，应向提出罢免要求的公民或单位说明情况，如果情况属实，就要提交原选区或者原选举单位进行罢免。

由于罢免代表是件严肃的事情，新选举法还对实行罢免作了比较严肃的规定。对由选民直接选出的代表实行罢免，必须经原选区过半数选民通过；对由各级人民代表大会选出的代表实行罢免，必须经该级人民代表大会过半数的代表通过。在代表大会闭会期间，必须经常务委员会过半数的委员通过。为了充分发扬民主，被罢免的代表可以出席上述会议陈述自己的意见，或者用书面提出申诉。罢免代表的决议，要报上一级人民代表大会常务委员会备案。这一罢免代表的法律程序，既充分体现了我国选举制度的民主性，又保证了罢免代表的严肃性。

实行选民对代表的监督权和罢免权，可以促使代表密切同人民群众的联系，倾听人民群众的意见，反映人民群众的要求，保持人民公仆的本色，一心一意为人民办事；可以充分发挥人民对国家机关的监督作用，有利于克服官僚主义、命令主义和特权思想，提高国家机关的工作效率；还可以增强广大人民群众的主人翁精神，从而激发他们的社会主义积极性和创造性，促进四个现代化。

总之，我国新的选举法的颁布是我国政治生活中的一件大事。它使我国的选举制度更加完备了，是实现人民当家作主权利，实现政治民主化，促进四个现代化的强大武器。但是，这并不是说，我们的选举制度就完美无缺了，不需要进一步改善了。毫无疑问，随着我国政治、经济的发展，特别是随着我国四个现代化建设的不断前进，我们的选举制度也必然不断向前发展，不断得到完善。

^① 《列宁全集》，第26卷，第314页。