

新中国选举制度建设的实践和经验

——纪念人民代表大会制度建立60周年

袁达毅

(中共北京市委党校 政治学教研部, 北京 100044)

摘要:新中国的选举制度是在总结民主革命时期根据地和解放区的选举经验、建国初期民主建政经验的基础上,借鉴苏联的选举制度,根据我国当时的具体情况建立起来的。第一部选举法的制定,标志着新中国选举制度的诞生。第二部选举法的制定和对第二部选举法的五次修正,发展和完善了我国选举制度。我国选举制度建设的经验主要体现在六个“坚持”上,即坚持对党对选举制度建设的领导,坚持社会主义政治价值观,坚持从实际出发着眼于实际的民主,坚持国家立法与地方立法并举,坚持社会主义民主法治原则,坚持整体推进、重点突出、单项突破和地方先行。

关键词:人民代表大会制度;选举制度;选举法修正;选举权

中图分类号:D921 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-3291(2014)05-0040-08

人民代表大会是人民当家做主的组织形式,人民代表大会选举是人民行使当家做主权利的主要途径;选举制度的建设和实施,直接关系到人民当家做主权利的实现,关系到人民代表大会的组织建设和制度建设,在人民代表大会制度建设中处于基础地位。新中国成立后,先后制定和实施了两部选举法,并在实践中对第二部选举法进行5次修正,通过修正和完善选举法加强选举制度建设。第二部选举法颁布实施后,开启了选举立法的地方立法进程,地方立法在选举法实施和选举制度探索创新中发挥了重要作用。在人民代表大会制度诞生60周年之际,梳理和分析我国选举制度建设的历史,总结我国选举制度建设的经验,对于进一步发展和完善我国选举制度,加强人民代表大会制度建设,推进人民代表大会制度与时俱进,有着特别重要的理论意义和现实意义。

一、我国选举制度的诞生

1953年2月11日,中央人民政府委员会第22次会议根据《中国人民政治协商会议共同纲领》的规定,通过了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》。这是新中国第一部选举法,它标志着我国人民代表大会选举制度的诞生。1953年下半年至1954年上半年,根据第一部选举法规定,第一次在全国范围内进行了基层普选,并在基层普选的基础上,选举产生并召开了地方各级人民代表大会,1954年9月,胜利召开了第一届全国人民代表大会。千百年来,中国人民第一次实现了真正的当家做主,成为国家的主人。

收稿日期:2014-06-10

作者简介:袁达毅,男,湖北通山人,中共北京市委党校(北京行政学院)政治学教研部主任、教授。研究方向:选举制度、基层组织建设。

基金项目:国家哲学社会科学基金项目“选举制度建设在社会主义民主和政治文明建设中的基础作用研究”(04BZZ014)的部分研究成果。

第一部选举法,是在总结民主革命时期根据地和解放区的选举经验、建国初期民主建政经验的基础上,借鉴苏联的选举制度,根据我国当时的具体情况制定的。第一部选举法共10章66条,内容主要有代表名额的确定和分配、选举机构、选民登记、代表候选人的提出、选举程序、对破坏选举的制裁等。第一部选举法有以下几个特点:

(一)选举权的普遍性

在国家政治生活中,哪些人享有选举权,哪些人没有选举权,享有选举权的人是否普遍,等等,都是由国家政权的性质决定的。我国是人民民主专政的社会主义国家,人民民主政权的性质,决定了我国选举权的普遍性。根据第一部选举法规定,除地主阶级分子、依法被剥夺政治权利的人和精神病患者没有选举权和被选举权外,“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”〔1〕。这一规定,最大限度地保障了绝大多数人享有选举权利。从第一次全国基层普选的情况看,全国进行选举的地区的人口数为571 434 511人,选民登记人数为323 809 684人,占18周岁以上人口数的97.18%。依法剥夺选举权利的有868万人,占18周岁以上人口数的1.52%。1956年进行第二次基层普选时,已有500万人恢复了选举权利〔2〕。从选举的实践看,享有选举权利的人是非常广泛的。

(二)选举权的平等性

选举权平等是政治平等的一项重要内容。第一部选举法关于选举权的规定,充分体现了政治上的平等。主要体现在以下几个方面:一是规定“妇女有与男子同等选举权和被选举权”〔3〕;二是在代表名额分配上,都以一定人口的比例为基础,同时适当照顾地区和单位,在城市与乡村间,在汉族与少数民族间,都作了不同比例的规定,保证各方面都有适当的代表;三是每一选民只能进行一次登记,在一次选举中只有一个投票权。四是同一级别的代表候选人,只能在一个选区或选举单位应选。

(三)选举自由

选举自由是选举制度民主性的重要体现,没有自由的选举,就没有真正的民主。第一部选举法对选举自由给予了充分的保障:一是规定所有选举经费都由国库开支,为公民“能够在实际上享受自由选举权利”提供物质保障;二是代表候选人的提出和代表的选举,完全由选举人自由选择;三是严厉制裁一切破坏选举的行为,保障公民自由行使选举权利和选举的公平公正。

(四)直接选举和间接选举并用

第一部选举法规定,乡、镇、市辖区和不设区的市的人大代表由直接选举产生,其他各级人大代表由下一级人民代表大会(即选举单位)间接选举产生。中国封建社会的历史漫长,缺乏民主的历史和传统,人民缺乏选举经验。新中国成立后,国民经济虽然得到恢复,但经济发展比较落后,交通不够发达,在较大范围内进行直接选举的条件不够成熟,在这种情况下,直接选举和间接选举并用,符合我国的实际情况。

(五)无记名投票和举手并用

第一部选举法规定,在直接选举和县人大代表的间接选举中,“采用以举手代投票方法,亦得采用无记名投票方法”。“县以上各级人民代表大会之选举,采用无记名投票方法”〔4〕。建国初期,我国人口特别是农村人口中的文盲比例很高,有文化的人不多,绝大多数选民没有写票能力。如果投票站设立代书处,需要代书的选票太多,代书处的工作压力太大,选民排队等候代书,会在一定程度上影响其表达意愿。如果委托其他选民代写,由于会写票的人太少,选民不一定能够找到自己满意的人,也会影响选民表达意愿。“如果我们无视这些实际条件,在现在就勉强地去规定一些形式上好像很完备而实际上行不通的选举方法,其结果,除了增加选举的困难和在实际上限制许多公民的选举权利之外,没有任何的好处”〔5〕。因此,无记名投票和举手并用,是符合当时实际情况的投票选举方式。

二、我国选举制度的发展和完善

1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过的选举法,是我国第二部选举法。第二部选举法继续保留了第一部选举法特点;同时,在坚持第一部选举法的精神、原则和相关条款内容的基础上,为了扩大人民民主,加强和健全社会主义法制,保证和便于人民管理国家事务,以适应全国工作重点转移到社会主义现代化建设的实际需要,对选举制度进行了改革、发展和完善。

(一)第二部选举法对我国选举制度的发展

第二部选举法对我国选举制度的发展,主要体现在以下几个方面:

1. 在坚持直接选举和间接选举并用的基础上,扩大直接选举范围。第二部选举法将直接选举范围扩大到整个县级,除了乡、镇、市辖区和不设区的市的人大代表实行直接选举外,县、自治县的人大代表也实行直接选举。彭真在《关于七个法律草案的说明》中说,“在一个县的范围内,群众对于本县国家机关和国家工作人员的情况是比较熟悉和了解的,实行直接选举不仅可以比较容易地保证民主选举,而且便于人民群众对县级国家机关和国家工作人员实行有效的监督”〔6〕。

2. 实行差额选举,增强选举的竞争性。选举,是一种具有竞争性的政治活动。选举的民主性和竞争性是密不可分的,没有竞争的选举,是不民主或民主不够充分的选举。实行差额选举,是增强选举竞争性的一项重要措施。1953年4月3日,中央选举委员会发出了《关于基层选举工作的指示》,根据这个指示的要求,第一次基层普选实行等额选举。此后进行的多次基层选举,也基本上是等额选举。第二部选举法明确规定,全国和地方各级人大代表候选人的名额应多于应选代表名额,直接选举的代表候选人名额,应多于应选名额的二分之一至一倍,间接选举的代表候选人名额,应多于应选代表名额的五分之一至二分之一。同时规定如果所提候选人名额过多,可以进行预选,通过预选确定正式候选人。差额选举制度和预选程序的建立,增强了选举的竞争性。

3. 一律实行无记名投票,坚持秘密选举原则。全国第一次基层选举的实践经验证明,在城市基层选举中采用无记名投票是可行的。1956年进行第二次基层选举时,国务院在《关于1956年选举工作的指示》中要求,在城市,一般应采用无记名投票方法进行选举,在农村,有条件的乡镇可以实行无记名投票。1979年,我国人民群众的文化素质在整体上有了很大提高,与建国初期相比,人口的文盲率大幅度下降,一律实行无记名投票的条件已经具备。在这种情况下,调整投票选举方法,取消举手选举,一律实行无记名投票。同时,将直接选举中采取召开选举大会进行投票的选举方式,改为各选区设立投票站或召开选举大会进行无记名投票的选举方式,更好地保障选民自由行使选举权利。

4. 建立了罢免制度,加强选民或选举单位对代表的监督。彭真在《关于七个法律草案的说明》中说:“保障人民自由行使选举权利和罢免权利,是人民当家做主、管理国家的重要保证,也是实行民主集中制的重要基础”〔7〕。第一部选举法对代表作了可以“撤回补选”的规定。第二部选举法在第一部选举法的基础上,对罢免制度作了明确规定,选民或者单位对违法乱纪或者严重失职的代表,都可以向各级人大常委会提出罢免的要求。罢免由选民直接选出的代表,须经原选区选民过半数通过;罢免间接选举产生的代表,须经人民代表大会代表或人大常委会委员过半数通过。

5. 授权省级人大常委会制定实施办法,发挥省级人大在选举制度建设中的作用。根据第二部选举法规定,省级人大常委会可以根据选举法制定实施办法,开启了选举立法的地方立法进程。根据这一规定,各地先后制定了选举法实施办法,并根据选举法的历次修正对实施办法进行了修改和完善。此外,地方立法在代表候选人与选民见面制度、预选制度、代表辞职制度和选举程序等方面进行了许多有益的探索和创新。

(二)五次修正对选举制度的完善

第二部选举法颁布实施后,在不断总结选举实践经验的基础上,根据我国社会政治经济文化的发展

状况和基本趋势,全国人民代表大会或全国人大常委会先后于1982年、1986年、1995年、2004年和2010年对第二部选举法进行了5次修正,进一步发展和完善了我国选举制度。

1. 坚持选举权的普遍性,继续扩大参选范围。1986年进行第二次修正时,规定旅居国外的中国公民,县级以下人大代表选举期间在国内的,可以参加原籍或者出国前的居住地的选举。这一规定,进一步扩大了参选范围,使享有选举权利的公民更加广泛,坚持和发展了选举权的普遍性,有利于调动旅居国外的中国公民参与社会主义建设的积极性。

2. 坚持选举权的平等性,进一步规范选区划分和代表名额的分配制度。在选区划分方面,1995年进行第3次修正时,规定城镇各选区、农村各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。2010年进行第五次修正时,规定“本行政区域内各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等”,至此,终结了选区划分中的城乡人口差别。在代表名额分配方面,第一次修正时,对县、自治县人大代表名额分配作了补充规定,即在法律规定的特殊情况下,农村人口和城镇、企事业单位员工的分配比例可以小于4:1直至1:1。第三次修正时,根据我国城乡人口结构的变化情况,将全国、省、自治区、州和县级人大代表名额分配比例统一调整为4:1。进行第五次修正时,规定城乡按相同人口比例选举各级人大代表,实现了邓小平1953年在《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法〉草案的说明》中提出的“完全平等”的目标。

3. 逐步完善了选举机构的组织领导体制,规范了选举委员会的设置和职责任务。第二部选举法规定,县级以上(不含县级)各级人大代表选举由同级人大常委会主持。地方人大常委会成立以前,由地方行政机关主持;县乡两级人大代表选举,分别由县级和乡级选举委员会主持。县级选举委员会由县级人大常委会领导,乡级选举委员会由乡级人民政府领导,但对选举委员会的产生和选举委员会的职权未作规定。实践中各地的做法不一,不利于选举工作的顺利进行。

1983年制定的《关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》明确规定,县、乡两级选举委员会由县级人大常委会任命,选举委员会设立办事机构,办理选举事务。县级选举委员会指导乡级选举委员会的工作。同时,对选举委员会的职权作了具体规定。1986年第二次修正时,将县、乡两级选举委员会的关系由指导关系改为领导关系,规定县级选举委员会领导乡镇选举委员会;县级人大常委会领导县级选举委员会,县级(不含县级)以上各级人大常委会指导县级以下人大代表的选举工作。1995年进行第三次修正时,因县级人民代表大会的任期调整为5年,县乡选举不同步,因此,将乡级选举委员会改由县级人大常委会领导。2010年第五次修正时,根据一些地方和代表的建议,增加了选举机构一章,对选举委员会的产生、人员回避和职责任务进行了规定。

4. 发展和完善了自由行使选举权利的制度规定。从实际出发,不断修改和完善选举程序,有利于保障公民自由行使选举权利。对第二部选举法的修正,着重从以下9个方面完善了选举程序。

(1)完善了选民资格案件的申诉和诉讼程序。第二部选举法规定,“对公布的选民名单有不同意见的,可以向选举委员会提出申诉,选举委员会对申诉意见,应在3日内做出处理决定,申诉人如果对处理决定不服,可以向人民法院起诉,人民法院的判决为最后决定”〔8〕。1986年进行第二次修正时,增加了案件诉讼和判决时限,规定申诉人可以在选举日的5日以前向人民法院起诉,人民法院应在选举日前作出判决。1991年制定的民事诉讼法,对案件的起诉地点、人民法院判决书的送达对象和送达时限作了规定,即申诉人“向选区所在地的基层人民法院起诉”,“人民法院的判决书,应当在选举日前送达选举委员会和起诉人,并通知有关公民。”〔9〕。2010年进行第五次修正时,对申诉时限作了规定,“对于公布的选民名单有不同意见的,可以在选民名单公布之日起五日内向选举委员会提出申诉”〔10〕。

(2)完善了回避程序。在大多数地方制定的地方性法规中,规定了代表候选人不得主持和担任本选区的工作人员。第五次修正在总结各地实践经验的基础上,进一步发展和完善了回避制度,规定选举委员

会的组成人员为代表候选人的,应当辞去选举委员会的职务,代表候选人的近亲属不得担任监票人、计票人。

(3)禁止妨害选民和代表自由行使选举权利的违法行为。针对基层选举工作中出现的违反法定程序,妨碍选民和代表自由行使选举权的情况,各地的地方性法规都进行了规范。2010年在总结各地实践经验的基础上,规定各级人大代表选举应当严格按照法定程序进行,并接受监督,任何组织或者个人都不得以任何方式干预选民或者代表自由行使选举权,将地方性法规中成熟的规定写进法律。

(4)完善了秘密投票原则。秘密投票是保障选民或代表自由行使选举权的基本前提。无记名投票,就是保障选民或代表自由行使选举权的一项重要措施。第五次修正把各地在选举实践中的做法和经验写进了选举法,明确规定选举时应当设有秘密写票处,以保障选民或者代表根据自己的意愿写票。

(5)完善了罢免程序。完善罢免程序,是加强对代表进行监督的一项重要措施。1995年第3次修正时,根据各地的意见,对罢免程序作了规定,内容包括罢免案的提出、罢免案的内容、被提出罢免的代表的申辩、罢免案的表决等。2004年的第四次修正将罢免县级人大代表的选民联名人数由30名增加至50名。

(6)建立了代表辞职程序。代表辞职制度,是选民或代表自由行使被选举权的制度保证。一些地方在选举法实施办法或代表法实施办法中对代表辞职问题作了规定。第五次修正在地方立法和各地实践经验的基础上,建立了代表辞职制度,对代表辞职程序作了规定。

(7)完善了代表候选人的提名程序。一是增加了提名推荐人的人数。第二部选举法规定,各党派、团体可以联合或者单独推荐代表候选人,选民或代表有3人以上附议,可以推荐代表候选人。这样规定,有利于选民或者代表行使提名权,但容易出现提名过于分散的情况。1986年第二次修正时,将前述规定改为选民或代表10人以上联名可以推荐代表候选人。实践证明,这样规定,既保障了选民或者代表充分行使提名权,又避免了提名过于分散的情况。二是规定实行等额提名。第二部选举法对提名推荐代表候选人的名额没有作规定。1983年的《若干规定》作了限定,规定选民推荐的代表候选人名额不得超过本选区应选代表的名额。根据前述规定,在人大代表直接选举中,必须实行等额提名,差额选举,差额必须在等额提名的基础上形成。第五次修正时,将等额提名写进选举法,规定各政党、各人民团体、选民或者代表提名推荐代表候选人的人数,均不得超过本选区或者选举单位应选代表的名额。

(8)完善了代表候选人介绍程序。第二部选举法规定各党派、团体和选民提名时,除了应当向选举委员会介绍代表候选人的情况外,还“可以用各种形式宣传代表候选人”〔11〕,以便选民更充分地了解代表候选人的情况。在代表候选人宣传介绍上,这一规定赋予了公民最广泛、最充分的民主权利,也充分调动了公民参与的积极性。第一次修正时,认为“在实践中发现这一规定不够严谨,可能产生不同的理解”。因此,将其修改为“选举委员会应当向选民介绍代表候选人的情况,推荐代表候选人的党派、团体或者选民可以在选民小组会议上介绍代表候选人的情况”〔12〕。第二次修正时,增加了间接选举中介绍代表候选人的规定,即推荐者应向大会主席团介绍代表候选人的情况,可以在代表小组会议上介绍所推荐的代表候选人的情况,大会主席团应当向代表介绍代表候选人的情况。第四次修正时,根据各地多年的实践经验,对代表候选人与选民见面作了规定:“选举委员会可以组织代表候选人与选民见面,回答选民的问题”〔13〕。第五次修正对前述规定进行了完善,规定“选举委员会根据选民的要求,应当组织代表候选人与选民见面,由代表候选人介绍本人的情况,回答选民的问题”〔14〕,将“可以”改为“应当”,增加了见面规定的刚性。

(9)完善了对破坏选举行为的制裁规定。保护合法,制裁违法,是我国选举制度建设和选举实践中长期坚持的一个重要原则,也是保障选民和代表自由行使选举权和被选举权的一项重要措施,两部选举法都对破坏选举的违法行为作了制裁规定。第二部选举法规定予以制裁的破坏选举行为,与第一部选举法基本相同,但增加了“给予行政处分”的规定。第四次修正时,进一步完善了制裁措施,即违反治安管理规定的,依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任;国家工作人员有破坏选举行为的,还应当依法给予行政处分;以违法行为当选的,当选无效。同时,对贿选作了界定,明确规定贿选是以金钱或者其

他财物贿赂选民或者代表,妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的行为。第五次修正规定了主持选举的机构在处理选举违法行为中的职责,即“发现有破坏选举的行为或者收到对破坏选举行为的举报,应当及时依法调查处理;需要追究法律责任的,及时移送有关机关予以处理”〔15〕。

三、我国选举制度建设的主要经验

我国选举制度建设是一个长期的实践和探索过程,在这个过程中,积累了许多有益的经验,这里只能就我国选举制度建设的主要经验进行归纳和总结。

(一)坚持党对选举制度建设的领导

坚持党的领导,是我国选举制度建设的重要保证。在中国革命和建设过程中,中国共产党人把马克思主义的基本原理与中国实际相结合,根据国内外形势的变化和发展趋势,审时度势,就中国社会发展的重大问题进行政治决策,充分发挥政治领导作用。选举制度是国家政治制度的一个极其重要的组成部分。选举制度建设直接关系到人民当家做主权利的实现,关系到国家权力机关以及其他国家机关的建议能否真正体现民意。因此,新中国成立后,党中央十分重视选举制度建设,根据我国社会政治经济文化发展状况和选举实践经验,及时提出选举法的制定和修改建议,充分发挥党在选举制度建设中的领导作用。

1952年,中共中央根据共同纲领的精神和国内外形势,及时提出了召开各级人民代表大会和起草宪法、选举法的建议,得到了各民主党派、各人民团体和无党派人士的广泛赞同。中央人民政府委员会根据中共中央的建议,成立宪法和选举法起草委员会,起草宪法和选举法,在广泛征求意见的基础上,制定了我国第一部选举法。十一届三中全会后,“全国工作的着重点转移到社会主义现代化建设方面来。随着这个历史性的转变,我国必须认真地加强社会主义民主和社会主义法制”,“‘人心思法’,全国人民都迫切要求有健全的法制”〔16〕。“在这种情况下,中共中央政治局就选举法、地方组织法等七个法律的草案两次开会专门讨论,原则通过后交五届全国人大常委会审议,1979年7月1日经五届全国人大二次会议通过”〔17〕。此后,对选举法的历次修正,特别是对一些重要规定的修改和完善,都是根据中央的要求和建议进行的。2010年进行第五次修正时,根据十七大报告精神,规定城乡按相同人口比例选举人大代表,实现城乡人口选举权的完全平等,就是一个典型的例子。

(二)坚持社会主义政治价值观

人民当家做主,是社会主义民主政治的本质特征和核心价值。选举是人民当家做主、管理国家的一种重要途径,选举制度是人民当家做主的制度保证,坚持社会主义政治价值观,是我国选举制度建设的本质要求。这主要体现在3个方面:一是在制度建设理念上坚持人民主体地位,以保证人民当家做主为价值取向。在选举制度的各方面和各环节上,都充分体现了这一价值理念。在选举权利分配上,坚持普遍性和平等性,明确规定选举权利的享有不受民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限的限制;在选举程序设计上,坚持从社会经济政治文化发展状况出发,以保证人民自由行使选举权利为原则,在便于选民和代表行使选举权利的基础上,不断增强选举程序的严密性。二是在制度建设过程中尊重人民主体地位,保证人民当家做主。在选举法的制定和修改过程中,首先进行深入的调查研究,广泛听取各方面的意见,在此基础上起草法律草案或修改草案初稿,然后通过各种途径向全社会公布,公开征求意见,并根据人民群众的意见进行修改,最后提交给国家权力机关审议通过。三是在选举制度实施中依靠人民群众,最大限度地动员人民群众参加选举活动,行使选举权利,对选举过程进行监督。

(三)坚持从实际出发,着眼于实际的民主

选举是人民当家的一种方式。选举权利的行使,要受社会经济政治文化发展水平制约,超越或落后于社会经济政治文化发展水平的选举制度,都不利于选举权利的行使。新中国成立后特别是十一届三中全会以来,我国在选举制度建设中,始终坚持从实际出发,着眼于实际的民主,把保障人民享有和行使选

举权利作为重点。一是从我国政权性质和人口构成出发,既要坚持选举权的平等性,又要保证工人阶级在国家权力机关中的领导地位。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家,在各级人民代表大会中,必须保证工人阶级有适当数量的代表,体现工人阶级的领导地位和我国民主的性质。但是,在农村人口占绝对多数情况下,按人口平均分配代表名额,就无法达到前述要求。城市是工人阶级和方方面面较为集中的地方,因此,在代表名额分配上,必须从这一实际出发,根据人口的构成的变化,不断调整分配比例,保证工人阶级的领导地位,保证方方面面的参与,最终实现按相同人口比例选举。二是选举程序建设上,尽可能从我国人口的文化素质出发,在建设和完善便于人民行使的民主选举之路上下功夫。例如,在投票方式上,1953年制定第一部选举法时,根据我国人口中文盲很多的情况,采取了举手与无记名投票并用的投票选举方式;1979年制定第二部选举法时,我国人口的文化素质大幅度提高,绝大多数人都有写票能力,因此规定一律采用无记名投票方法,等等。这些都是从实际出发,着眼于实际的民主的具体体现。

(四)坚持国家立法与地方立法并举

这是十一届三中全会以来选举制度建设的一条基本经验。根据1954年宪法规定,“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关”〔18〕。1979年1月制定的地方组织法,授予省级人民代表大会和省级人大常委会制定地方性法规的权力,在同时制定的第二部选举法中,规定省级人大常委会可以根据选举法制定选举实施细则,从此开始了选举制度建设的地方立法进程。我国幅员辽阔,社会经济政治文化发展水平差异较大,在加强国家立法的同时,授权地方制定选举实施细则,有利于选举法的贯彻实施,也有利于各地从实际出发,在不违背选举法立法精神的前提下,进行制度创新,推进选举制度建设。而对于国家立法条件不成熟,但在实践中迫切需要进行规范的问题,如代表辞职制度、罢免程序等,由地方性法规进行规范,既有效地满足了现实对制度供给的需求,又为国家立法积累了经验,有利于在总结各地实践经验的基础上,制定全国统一的制度规定。总之,在选举制度建设中,国家立法和地方立法并举,调动了中央和地方两个方面的积极性,推动了选举制度的建设、发展和完善。

(五)坚持社会主义民主法治原则

在选举制度建设中,只有坚持社会主义民主法治,才能保证选举制度充分反映人民的利益和意志,得到人民的支持和拥护。两部选举法的制定和对第二部选举法的5次修正,都坚持了社会主义民主法治原则。一是民主立法。在选举法的起草和制定过程中,充分发扬民主,广泛听取各方面的意见,根据人民的意愿制定选举法,使选举制度建立在人民意愿的基础之上,充分反映人民的利益和要求。二是严格遵守宪法。宪法是万法之母,是制定一切法律法规的依据和基础。第一部选举法根据中国人民政治协商会议共同纲领制定,在新中国宪法诞生以前,共同纲领起临时宪法作用。第二部选举法根据1978年制定的第三部宪法制定,对第二部选举法的5次修正,都是根据1982年制定的第四部宪法进行的。三是按程序立法。遵守立法程序是立法民主性和科学性的基本要求。我国选举法的制定和修改,都是按照民主的程序和要求进行的。立法法通过后,对选举法的修改和完善,严格按照法定程序进行。四是不断提高选举制度的规范化和法律化水平。我国选举制度发展和完善的过程,是选举制度的规范化和法律化水平不断提高的过程,也是制度规定的刚性逐步增强、程序的严密性和操作性不断增强的过程。所有这些,在代表名额确定和分配制度、选区划分制度、代表候选人介绍制度、罢免制度、辞职制度和投票选举程序的发展和完善过程中,都得到了充分体现。

(六)坚持整体推进,重点突出,单项突破,地方先行

整体推进、重点突出、单项突破、地方先行,是我国民主政治建设的一个基本特征,也是我国民主政治建设的一条基本经验。这一基本经验在我国选举制度建设中也得到了充分体现。

整体推进,就是从各个方面推进我国选举制度的建设和实施,而不是只在某个方面或某个地区推

进。中国是一个经历了几千年封建统治的国家,没有民主选举的传统和基础。人民当家做主是亘古未有、开天辟地的大事,保障人民当家做主的选举制度建设,是全新的事业,需要从实际出发,从整体上推进选举制度建设,确保人民当家做主。1953年制定第一部选举法和1979年制定第二部选举法,就是为了从整体上推进选举制度的建设。

重点突出,是指在选举制度的实施和完善中,从我国社会经济政治文化的发展状况出发,把选举实践中反映出来的急需解决的问题放在优先位置,作为制度建设和实施的重点,下大力量重点推进,以带动其他方面的发展,然后把实践经验上升为法律。对第二部选举法的5次修正,每次修正的内容和重点都有所不同,都是选举实践经验的概括和总结。而每次修正后,都要根据选举制度的调整,有意识地加大工作力度,确保制度的实施。

单项突破,就是在选举制度的发展和完善上,从实际出发,一项一项地突破,条件成熟一项,就发展和完善一项,不求毕其功于一役,一下子把所有问题都解决。例如,代表候选人与选民见面制度、代表辞职制度等,都是从实际出发,在条件成熟的情况下所做的突破。

地方先行,指在选举制度的发展和创新过程中,首先由地方和基层进行探索和创新,然后在总结各地实践经验基础上,形成全国统一的制度规定。如前所述,代表候选人与选民见面制度,代表辞职制度等,就是在地方暨基层探索和创新的基础上形成的。

参考文献

- [1][3][4][5][6][7][8][11][12][16]刘政,于友民,程湘清.人民代表大会工作全书[M].北京:中国法制出版社,1999. 104,104,107,109,128,127,125,125,144,127.
- [2]许崇德,皮纯协.选举制度问答[M].北京:群众出版社,1980.30,32.
- [9]中华人民共和国民事诉讼法[M].北京:法律出版社,1996.41.
- [10][14][15]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[N].人民日报,2010-03-15.
- [13]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、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[M].北京:法律出版社,2004.16.
- [17]汤艳春,谢蒲定.坚持党的领导,组织好人民参加民主选举[J].人大研究,2008,(8).
- [18]北京大学法律系宪法教研室资料室.宪法资料选编[C].北京:北京大学出版社,1982.155.

On the Practice and Experience of the New China's Electoral System Construction: in Memory of the 60th Anniversary of the National People's Congress

YUAN Dayi

(Beijing Administrative College, Department of Politics, Beijing 100044, China)

Abstract: Drawing on Soviet electoral system, the New China's election system is based on election experiences during the new democratic revolution the early days of the New China, and combined with the specific situation at that time. The formulation of the first election law marked the birth of the new electoral system in the New China. The formulation of the second election law and the five amendments to the second election law developed and improved our country's election system. The experience of our electoral system construction is mainly reflected in the following six aspects: adhering to the leadership of the party to the electoral system, adhering to the Socialist political values, adhering to democracy based on reality with an eye on reality, adhering to upholding both national and local legislation, adhering to the principle of socialist democratic rule by law, and adhering to overall progress, giving prominence to key points, individual breakthrough and giving priority to local development.

Key Words: The People's Congress system; electoral systems; the amendment to the election law amended; suffrage

【责任编辑 至仁】