

# 准确理解“同比例选举人大代表”原则\*

□ 莫纪宏

第十一届全国人民代表大会第三次会议通过的《全国人民代表大会关于修改〈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〉的决定》(以下简称《决定》)对现行有效的《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》)作了较大规模的修改,其中一个“亮点”就是“城乡按照相同人口比例选举人大代表”作为一项重要的选举原则(以下简称“同比例选举人大代表”原则,本文所说的“《选举法》修改”除了特别指出的以外,均指这项内容)被写入了《选举法》。对于“同比例选举人大代表”原则被写入《选举法》所具有的意义,法学界以及新闻媒体都做了深度阐释,但是,从宪法学理论出发来分析“同比例选举人大代表”原则写入《选举法》后对于各级人大代表构成制度可能产生的实际影响的论著则寥寥可数。笔者认为,“同比例选举人大代表”原则写入《选举法》,在法律效力上受到直接影响的主要是各级人大代表名额分配制度,而各级人大代表构成制度基于选举政策

的变化则可能受到某种程度的间接影响。要在制度上真正提高农民、工人等基层代表在各级人大代表中的人数比例,必须根据“同比例选举人大代表”原则,在选举政策上做重大调整,才能实现“同比例选举人大代表”原则写入《选举法》所要达到的“同票同权”的立法目的。

## 一、从“城乡按照不同人口比例选举人大代表”向“同比例选举人大代表”过渡,在制度上受到直接影响的主要是各级人大的代表名额分配制度

综观《选举法》从1953年制定到2010年第六次修改,从“城乡按照不同人口比例选举人大代表”逐步向“按照相同人口比例选举人大代表”过渡,这一原则的变化在制度上真正影响的是组成各级人大的代表名额分配办法。各级人大在向下一级人大分配本级人大代表名额或者是在直接选举中划分选区、确定选区代表名额时,要参照“城乡人口比例”。至于下级人大实际选举出的上级人

充分发挥社会监督作用,向社会公布举报渠道,鼓励群众举报炒作农产品价格等违法违规行为,新闻媒体要全面客观准确报道农产品市场情况,严禁虚假报道和恶意炒作。

从长期来讲,必须建立严防资本炒作农产品的机制。首先,要加强农产品生产,增加市场供给。落实国家各项扶持农业生产发展的政策措施,稳定农产品种植面积和养殖规模,保证市场供给,强化调控基础。

其次,要加强市场监测预警,搞好信息服务。密切关注农产品市场动态和舆情反映,扩大市场信息采集范围,提高采集频度,完善采集制度。

第三,要加强产销对接,搞活市场流通。大力发展农民专业合作社,建立健全加快农民专业合作社发展的各类机制,加大扶持力度,在保证资本为合作社支配的前提下,通过信用合作等方式,为合作社提供必要的资金支持,鼓励支持合作社为农民提供信息、流通等方面的服务,提高农产品质量,树立农产品品牌。大力发展“农超对接”、“农校对接”,为合作社销售农产品搭建平台,支持合作社产品直接进入城市超市和高等院校,缩短农产品流通中间环节,最终建立起合作社主导下的农产品生产销售一体化模式。

(本文责任编辑 梁丽萍)

大代表或者是通过选区选举出的人大代表是否符合“城乡人口比例”的要求,在《选举法》和选举实践中,并没有明确的制度规定或政策要求。

选举人大代表的城乡人口比例,是选举法中的一个重要内容。1953年制定新中国第一部选举法时,我国的城镇人口比重较低,根据当年人口普查统计,只有13.26%。考虑到我国当时工人阶级主要集中在城市的具体情况,为了体现工人阶级在国家政治生活中的领导地位和工业化发展方向,选举法对农村和城市选举每一代表所需的人口数作了不同的规定。比如,规定全国人大代表的选举,各省按每80万人选代表1人,直辖市和人口在50万以上的省辖市按每10万人选代表1人。这样规定,符合我国的政治制度和当时的实际情况,是完全必要的。1979年修订选举法时,当时的城镇人口比重也才达到18.96%,因此基本上延续了1953年的规定,对于选举人大代表的城乡不同人口比例未作大的修改,但对不同层级规定得更加明确:全国为8:1,省、自治区为5:1,自治州、县、自治县为4:1。

改革开放后,我国经济社会快速发展,城镇化不断推进,城乡人口结构比例发生较大变化,全国人大常委会根据新形势、新情况,适时完善选举制度,逐步对城乡按不同人口比例选举人大代表的规定进行修改完善。1982年修改选举法,增加规定:县、自治县境内,镇的人口特别多或者企事业单位职工人数比例较大的,经省、自治区、直辖市人大常委会决定,农村每一代表与镇或企事业单位职工每一代表所代表的人口数之比可以小于4:1,直至1:1。1995年修改选举法,将全国和省、自治区农村与城市每一代表所代表的人口数比例,与自治州、县一样,统一修改为4:1。

但实际情况却有出入。以全国人大代表为例,按照1995年《选举法》的规定,第九届全国人民代表大会代表构成中至少应有农民代表815名,但实际上只有252名。再看第十一届全国人民代表大会的代表构成,在总共2987名代表中,真正称得上是农民代表的只有13人。如果按照城乡4:1比例来产生全国人大代表,就很难解释有些代表团中基本上没有农民代表的现象。

这至少可以说明,1995年《选举法》修改,并没有导致农民代表在全国人大代表构成中比例上

升。由此可见,“城乡按照不同人口比例选举人大代表”这一选举原则直接影响的是各级人大的代表名额分配办法,而不是各级人大的代表构成。

## 二、农民、工人代表等基层代表在各级人大代表中所占比例的高低受制于选举政策的变化,与“城乡按照不同人口比例选举人大代表”制度之间没有紧密的相关度

选举制度是现代最基本的民主制度,它主要是确立公民的各项选举权利以及保证选民有效行使选举权和被选举权的行为规范。选举制度重点关注的是公民享有选举权利的普遍性、真实性和有效性,特别是强调选民是否能够平等和有效地行使选举权和被选举权。享有权利和行使权利是选举制度的重要价值目标,“人人平等”是选举制度的本质要求。代表制度是基于选举制度产生的、作为人民代表大会制度的组织基础和制度保障的基本政治制度。相对于选举制度来说,代表制度不仅要体现“人人平等”的权利平等原则,还需要考虑宪法所确立的各项平等原则,体现国家、集体和个人三者利益之间的有机协调和平衡。

虽然在制度形态和功能上,选举制度与代表制度存在一定的价值差异,但是,作为我国人民代表大会制度的重要组成部分,两者之间在制度上又存在紧密的价值联系,最直接的制度关联就是作为选举制度的一项重要内容——选民的被选举权能否充分、平等和有效地实现,直接关系到代表制度的正当性。在选民无法依法享有平等的被选举权,或者在选举代表过程中,选民的被选举权不能受到平等的保护的情况下,通过选举活动所产生的代表必然只能是代表少数人利益的“特权代表”,与“人人平等”的现代民主原则背道而驰。

与国外两院制或多院制的议会制度不同的是,我国的代表制度是由直接选举与间接选举两类构成的。代表制度本身也包括两个基本制度要素:一是代表名额分配制度,二是组成人民代表大会的代表构成制度。由于我国的人民代表大会制度没有采用国外议会制度所实行的固定代表数额制,宪法和法律通常只规定组成各级人民代表大会的人代表的大致数额或者是最高数额,所以,在间接选举代表制度中还存在着代表名额分配制度,在直接选举代表制度中也存在着选区代

表名额划分制度。

代表名额分配制度是我国特有的代表制度形式,它是指在间接选举代表制度中,由上级人大向下级人大及其他选举单位按照一定的方法来分配组成本级人大的人大代表数额,从而平衡、协调各个选举单位的利益。但是,由于我国目前具体的政治国情,依据选举法的规定,下级人大及其他选举单位在获得上级人大分配的代表名额后,在通过选举程序选举上级人大代表时有一定的自主权,同时还要尊重选举人自由表达选择意愿的权利,所以,下级人大及其他选举单位通过间接选举程序实际选出的出席上级人大的人大代表的代表构成,不一定完全符合上级人大在代表名额分配中所期望达到的代表构成状况,因此,在间接选举代表制度中,代表名额分配制度与代表构成制度既有联系,又有区别。代表名额分配制度体现了上级人大在向下级人大及其他选举单位分配代表名额时,对各方利益之间的平衡以及局部利益与整体利益之间的协调一致的总体考量;代表构成制度则反映了下级人大及其他选举单位在间接选举上级人大代表的过程中,在保障选举人平等的选举权利的同时,对本行政区域或者是本领域具体选举民情的尊重。

基于上述对选举制度与代表制度特征的比较分析,可以看到,1979年至2004年期间《选举法》规定城乡按照不同人口比例选举人大代表,这一规定是对代表名额分配方法的确认,它规定的是代表名额分配制度,而不是代表构成制度,更不是选举制度,这一制度的落脚点在于“代表”,而不在“选举”。所以,此次《选举法》将城乡按照不同人口比例选举人大代表修改为按照相同人口比例选举人大代表,其针对的是代表名额分配制度,它使得代表名额分配制度更加科学、合理,有助于下级人大及其他选举单位通过选举上级人大代表,在上级人大中更好地发挥代表的参政议政作用。

事实上,从1953年以来,组成各级人大的代表构成比例与“城乡按照不同比例选举人大代表”的原则要求之间没有直接的对应关系。在第四届全国人大代表中,农民占代表比例为29.4%,第七届时占23%,到第八届(从1993年起)时降为9.4%,第九届降到8%。第十届为8.4%。这就说明,全国人民代表大会中的农民代表人数有多少,

与代表所代表的城乡人口数没有直接的联系。

### 三、“同票同权”不能准确地解释“同比选举人大代表”原则的立法意义

此次《选举法》修改,确立了城乡按照相同比例选举人大代表的选举原则。这是我国选举制度不断自我完善的重要特征。但是,目前一些新闻媒体对于城乡按照相同人口比例选举人大代表这一重大修改的意义的解读,并不太准确。一些新闻媒体认为,此次《选举法》修改是实现了农村居民与城市居民在选举中的“同票同权”,过去在《选举法》中规定的城乡按照不同人口比例选举人大代表没有完全保障农村选民的“平等选举权”,而此次《选举法》真正地实现了选举权的平等。上述看法是不准确的,缺少宪法学上的理论依据和制度证据。应当说,从1953年选举法开始,在我国历次选举法中,除了1953年选举法第5条明确规定依法尚未改变成份的地主阶级分子、依法被剥夺政治权利的反革命分子,其他依法被剥夺政治权利者及精神病患者“无选举权和被选举权”之外,在选举活动中,凡是依据《选举法》规定享有选举权和被选举权的公民,其依法享有的选举权是完全平等的,“一人一票”、“同票同权”,一直是我国选举实践的重要特色,也是社会主义民主原则通过选举制度的“真实体现”。而从1953年《选举法》开始,在《选举法》条文中所确立的城乡按照不同人口比例选举人大代表这一规定本身,是为了解决在法律上保证选民选举权的“形式平等”而产生的“实质不平等”或者是“不合理”现象等问题。不论是过去《选举法》中所规定的8:1、5:1和4:1,还是此次《选举法》所确立的1:1,这些措施本身都是围绕着选举制度如何将“形式正义”与“实质正义”有机地结合在一起展开的。在理论上和实践中,绝对不能因为要主观和人为地抬高此次《选举法》修改的意义,而轻率地将过去的做法视为“不平等”,这种解读方式看似有理有利,实质上会对我国《选举法》以往实践产生负面的评价。

对于此次《选举法》修改的意义,应当从选举制度不断自我完善,尤其是作为选举制度的一项重要制度——代表名额分配办法更加科学化、更加符合我国选举制度的实际和时代发展的要求这一高度去解读。从社会主义民主政治的基本特征

来看,社会主义民主政治本身是人民当家做主的集中体现,但是,人民当家做主在制度上不仅体现为公民个人的选举权和被选举权在实践中要得到充分实现,更重要的是要在正确处理个人、集体和国家三者利益关系的基础上,使选举制度全面和有效地反映社会各方面、各阶层的意志和利益。所以,选举制度要保障“制度公正、公平、有效”,而不只是片面和简单地追求公民个人选举权和被选举权的平等。平等作为一项宪法原则,既包括个人权利的平等,同时也包括了从国家整体利益出发,保证地区之间的平等和民族之间的平等等内涵。此次《选举法》修改的根本宗旨,就是要解决我国的选举制度如何更好地从整体上实现宪法所确立的“平等原则”的问题,这是我国社会主义民主政治实践不断健全和发展的重要标志。此次修改只能说明其所确立的代表名额分配办法相比以往更科学、更合理,更符合当今社会城乡一体化发展和社会主义民主政治自我完善的要求。

#### 四、完善代表制度才能真正保证选举权的平等实现

从以上分析可知,虽然此次《选举法》修改产生的直接法律后果是影响到各级人大代表名额分配办法,但是,“同比例选举人大代表”原则在《选举法》中的确立,将选举制度的“形式平等”与“实质平等”有机地统一在一起,体现了选举制度的历史进步性。当然,推动增加各级人大代表中的农民代表和基层代表的立法宗旨不能仅仅停留在上级人大在给下级人大分配代表名额时的“希望”和“要求”上,更重要的是下级人大在推选上级人大代表时,要真正将“农民代表”、“基层代表”的因素考虑进去,尽量抛弃那种“农民代表不一定要让农民来当”、“农民也不一定能代表农民的利益”、“不是农民也能在各级人大中代表农民的利益”等似是而非的代表构成观,要改变“官员代表”数量过大的选举政策,尽量在各级人大代表中增加基层代表的数量,特别是能够有效地反映某些特定的职业和行业、特定社会群

体利益的代表,让各级人大代表构成制度最大限度地体现各行各业的要求。

所以,对从城乡按照不同比例选举人大代表向按照相同比例选举人大代表过渡,我们不宜简单地理解为农村居民要与城市居民在各级人大中“平起平坐”。从宪法学理论来看,目前,一些新闻媒体由于没有在理论上弄清这一修改是对选举制度、还是对代表制度,是对代表名额分配制度、还是对代表构成制度产生了制度上的影响这些最基本的理论问题,特别是从按照不同人口比例选举人大代表过渡到按照相同人口比例选举人大代表,很容易被简单和直观地解读为从“不平等”到“平等”,结果导致了許多错误和似是而非观点的出现。

总的来说,只有从代表制度入手,通过完善代表构成制度,才能保证选举制度真正发挥其保障公民享有平等选举权和被选举权的作用。实践表明,我国的选举制度的建立和健全,必须充分反映社会主义民主政治的基本要求;必须坚持“三个有机统一”的正确指导,任何时候都不能偏离社会主义民主政治发展的大方向;必须与代表制度结合起来,特别是必须将选举制度放到统一的人民代表大会制度中来发挥其制度功能。

\*本文是王家福先生主持的国家社会科学基金项目“党的领导、人民当家做主与依法治国的有机统一”(07&ZD031)的部分研究成果。

(作者:中国社会科学院法学研究所所长助理、研究员、博导)

(本文责任编辑 李红)

#### 资料链接

《决定》第6项、第7项涉及“同比例选举人大代表”原则。《决定》第6项规定:地方各级人民代表大会代表名额,由本级人民代表大会常务委员会或者本级选举委员会根据本行政区域所辖的下一级各行政区域或者各选区的人口数,按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则,以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。在县、自治县的人民代表大会中,人口特少的乡、民族乡、镇,至少应有代表一人。《决定》第7项又规定:全国人民代表大会代表名额,由全国人民代表大会常务委员会根据各省、自治区、直辖市的人口数,按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则,以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。