

## 公民平等选举权的理性解读

莫纪宏

《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修正案(草案)》目前正在广泛征求社会各界的意见。从此次选举法(修正案)的总体特点来看,亮点很多。其中,最引人关注的是第14条和第16条。这两条修正案的最主要特点是确立“城乡按相同人口比例选举人大代表”的原则。

从城乡按照不同人口比例选举人大代表到按照相同比例选举人大代表,这是我国选举制度一个巨大的历史进步,是选举制度形式平等与实质平等的有机结合。它使得建立在平等选举权基础之上的我国选举制度能够很好地体现宪法所规定的平等权原则,进一步保证人民当家作主的权利选举制度以平等为前提

从宪法学和选举法的基本理论来看,这两条修正案对于健全和完善我国选举制度具有非常重要的理论意义和实践意义。其最主要的理论意义是从制度上彻底解决了选举制度的平等原则如何在选举实践中得到全面和有效的实现,其实践意义上可以更好地、科学地确定各级人民代表大会人民代表的名额分配制度,使得各级人大代表的代表构成更加趋向合理化。

但是,在当前的舆论宣传中,有不少文章对选举法(修正案)第14条和第16条意义的解读存在误区。其中最典型的观点就是认为在选举法(修正案)第14条和第16条正式生效之前,我国的选举制度下,农村人口与城乡人口参加选举时依据选举法所享有的“选举权”是不平等的,每一个农村选民所享有的选举权实际上只相当于城市选民的选举权的“四分之一”。因此,选举法(修正案)使得农村选民与城市选民的“不平等”的选举权变成了“平等”的选举权。笔者认为,上述观点是不正确的,不符合我国宪法和选举法关于选举权平等的具体制度规定,在理论上混淆了“选举权平等”或者是“平等选举权”与“选举制度的平等原则”或“平等原则在选举制度中的体现”之间本质的区别。

从选举法理论来看,选举制度是以选举权平等为前提的,也就是说,选举制度要公正、体现人民当家作主的权利要求,每一个选民依据宪法和法律所享有的“选举权”必须是平等的。没有选举权的平等,同票不同权,显然这种选举制度是虚伪的,没有反映社会主义民主政治的本质要求。新中国第一部宪法——1954年宪法第85条明确规定:“中华人民共和国公民在法律上一律平等。”第86条对“平等选举权”作了明确和具体规定,“中华人民共和国年满十八岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、社会出身、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。但是有精神病的人和依照法律被剥夺选举权和被选举权的人除外。妇女有同男子平等的选举权和被选举权。”1975年宪法和1978年宪法受极左思潮的影响,虽然没有确立宪法上公民基本权利的平等原则,但是其中关于公民选举权的规定,并没有肯定“同票不同权”原则,只是规定“依法被剥夺选举权和被选举权的人”不享有选举权和被选举权。1982年现行宪法肯定了1954年宪法关于公民享有一般平等权以及选举权平等的规定,对于每一个符合宪法和选举法所规定的享有选举权和被选举权的公民赋予同等性质的选举权和被选举权。因此,根据新中国成立以后我国宪法和选举法的规定,在任何选举中,参加选举的选民彼此之间从来也没有出现过同票不同权的问题,平等选举权的性质从来没有变。至于在具体的选举程序中,因为选民投票采取无记名投票原则,因此,投到票箱里的选票究竟是农村选民投的,还是城市选民投的;是领导干部投的,还是一般群众投的,根本不受任何组织和个人意志的控制,否则就存在破坏选举的违法犯罪行为。

### 选举制度贯彻平等原则

既然新中国成立以后,在我国的各级选举中,从来就没有出现过选举权不平等的问题,那么,自 1953 年选举法制定开始,在我国选举实践中长期存在的城乡按不同人口比例选举人大代表又是什么性质的问题呢?这个问题实际上与选举制度的平等原则相关,而与选举平等权无关。选举平等权的权利主体是选民个人,因此,选举平等权意味着参加选举的公民个人依据宪法和选举法所享有的选举权和被选举权是完全平等的,在同一个选举程序中,“同票同权”、“一票一权”,绝对不可能出现不受宪法和法律限制的“特殊选民”。而一个国家选举制度的平等性,虽然必须以选民的平等选举权为前提,但又限于选民个人的平等选举权。从宪法学和选举法的理论来看,平等选举权只是选举制度平等原则的一个方面或者说是必要条件,但绝不是充分必要条件。一个国家选举制度的平等性除了要考虑选民个人享有平等选举权之外,还需要考虑各种复杂的社会因素和制度因素,既要体现个人平等,也要体现集体平等、社会平等、民族平等等等诸种平等因素。这就需要在设计整体选举制度的时候,从代表名额配置、代表结构组成、选区划分等角度,来充分考虑各个方面的因素,通过有机地协调各种平等价值,最后才能产生真正意义上的选举制度的平等。在选举法(修正案)正式生效之前存在于我国选举制度实践中的城乡按照不同比例选举人大代表这一制度,实际上是和选举制度的平等原则有关,而与公民个人的平等选举权无关。

由于我国长期以来是一个农业大国,农业人口占人口的绝大多数,农村人口文化素质较低,因此,相对于比较发达的城市来说,如果在考虑选区划分以及选举单位代表名额配置的时候,完全按照人口数量来分配人大代表名额,可能会出现形式平等,而实质不平等的问题。所以,从 1953 年选举法开始,我国的选举制度一直采取了城乡人口按照 8 比 1、4 比 1 或者超过 1 比 1 的比例来选举人大代表,这种做法是与我国不同时期的具体历史情况相适应的。而随着我国经济的不断发展和社会的不断进步,特别是随着城市人口的不断增长,原来阻碍城乡人口按照相同比例选举人大代表的实质不平等因素已经逐渐消失。

所以,在这种情况下,就必须适应新的历史情况,改变原来按照城乡人口不同比例确立人大代表分配名额的方式,这是我国选举制度贯彻平等原则的基本要求,也是我国社会主义民主政治不断进步的一个重要制度体现。所以,从城乡按照不同人口比例选举人大代表到按照相同比例选举人大代表,这是我国选举制度一个巨大的历史进步,是选举制度形式平等与实质平等的有机结合。它使得建立在平等选举权基础之上的我国选举制度能够很好地体现宪法所规定的平等权原则,进一步保证人民当家作主的权利。