

逐步建立更平等的人大代表选举制度

莫纪宏

党的十七报告对发展社会主义民主政治提出了许多的新的设想，其中一个重要的建议就是“逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”，此项建议完全符合我国宪法和选举法所规定的平等选举原则的要求，是保证平等选举原则获得有效实现的重要举措。认真贯彻落实十七大报告上述精神，需要逐步健全和完善以平等原则为基础的人大代表选举制度。

一、城乡按不同人口比例选举人大代表是历史的产物

我国现行的选举制度是由1953年选举法奠定的。1953年2月11日，中央人民政府委员会第22次会议通过了《中华人民共和国选举法》，并于1953年3月1日起正式实施。根据1953年选举法的各项规定，全国的选举在1953年迅速展开，到1954年6月，全国完成了第一次普选，并在普选的基础上逐渐选举产生了上级人大代表和本级政权机关。1954年9月15日至28日，举行了第一次全国人民代表大会第一次会议，选举产生了中央人民政府，并通过了《中华人民共和国宪法》，自此，我国的社会主义宪法制度和国家政权制度在选举法的保障下正式建立起来。因此，1953年选举法在我国法律制度建设和国家政权制度建设中发挥了举足轻重的奠基作用。

1953年选举法在具体设计选举制度时，以保障公民的选举权为基础，既遵照了现代选举制度四大原则（普遍、平等、直接与秘密）的基本要求，同时又充分考虑了建国初期我国的具体选举国情，在人大代表的产生问题，既确立了以同等的人口比例为基础的选举原则，同时也结合城乡居民人口数量分布的不同特点，规定了按不同人口比例选举人大代表。1953年的选举法明确规定了城乡人大代表可以代表不同的选民人数。在选举全国人民代表大会代表时，农村每一代表所代表的人口数是城市每一代表所代表的人口数的8倍；在选举省、县人大代表时，农村每一代表所代表的人口数则分别是城市每一代表的5倍和4倍。

1953年选举法规定的城乡按不同人口比例选举人大代表的制度随着我国社会主义民主政治的不断发展，在其后通过的选举法中不断得到修改和完善。1979年7月1日第五届全国人大第二次会议通过我国的第2部选举法（又称现行选举法），并没有改变1953年选举法的上述规定。1982年第3次修改选举法时，将县级人大代表的农村与城镇人口比例，从四倍改为可小于四比一直至一比一；1995年第4次修改选举法时，实行了更加平等的选举，将全国与省人大代表的农村与城镇人口比例分别从8:1、5:1修改为4:1。这些条款俗称“选举权四分之一条款”。这些修改使城乡居民的选举权向更为平等的方向前进了一步。

我国选举法之所以至今为止尚未实现城乡按照相同比例选举人大代表，其中主要原因是由我国城乡人口分布严重不均和社会经济发展的不平衡等诸多因素造成的。随着我国现代化进程，农村和城市人口的比例在不断变化，据2005年初发布的《中华人民共和国2004年国民经济和社会发展统计公报》显示，到2004年年底，城市居民人数占全国总人口的比重已达41.8%。从1995年到2004年不到10年的时间里，我国的城乡人口比例已经由30:70发展到41.8:58.2，城乡居民人数比例平均每年消长一个百分点以上。按目前的城市化和工业化发展势头，到2015年我国的城乡居民人口构成比例会达到甚至于超过50:50，而到了2020年，将很可能会有高达60%左右的人居住在城市里。所以，在城乡人口、经济等各项发展指标日趋平衡的情况下，原先基于城乡之间的差异而建立的城乡按照不同人口比例选举人大代表的制度也需要逐步与之相适应。

二、科学划分选区的问题

城乡按照不同人口比例来选举人大代表问题，在宪法学理论和选举法理论上，实际上涉及到

如何科学地划分选区，如何使得选民的投票具有相同的价值，实现选举权的真正平等的问题。这些问题，一直是宪法学理论和选举法理论关注的焦点问题，也是世界各国选举实践特别重视的与平等选举原则相关的最重要的问题。许多国家在选举制度的实践中，都存在因为选区划分不合理，而导致选民实际的投票价值不相等的现象的出现。为了从制度上消除这种不合理的现象，许多国家都通过选举诉讼或者是宪法诉讼的方式来解决上述问题。例如，美国联邦最高法院在 1963 年格莱诉宋德尔斯一案中就判定“因居住地不同而产生投票价值的差别违反宪法平等条款”。日本最高法院也先后于 1964 年和 1976 年两次判决国会的选举法因规定的选区划分人口比例不当而导致的“议员当选定数不均衡”为违宪。韩国宪法法院 1995 年 12 月 17 日作出判决，决定《公职选举及选举不正防止法》第 25 条第 2 款规定的“国会议员地区选区区划表”违反宪法。由此可见，按照不同人口比例来选举议员或人大代表，各国都存在上述类似问题，但各国在完善选举制度的实践中，都以保护宪法所规定的平等权为理由，通过违宪审查等渠道逐步地取消按照不同人口比例来选举议员或人大代表的制度，并以此来保证每一个依据宪法和选举法享有选举权的选民在参加选举过程中的投票具有法律上的相同法律效力和法律效果，实现选举权的真正平等。

党的十七大报告提出要“逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”的建议，这一建议是适应我国社会主义民主政治不断发展的要求和我国城乡社会经济发展的实际情况提出的，具有历史的进步性。要正确地贯彻上述精神，除了要逐步改变城乡按照不同人口比例来选举人大代表的制度之外，还需要在今后划分选区的时候，根据科学划分选区的原则，来合理地配置选区的代表，防止选区划分中人口数量的或多或少，从而影响了选民投票权的平等价值的实现。