

對中國《選舉法》 2004年新修改的批評

● 周其明

近十年來，由於民眾民主意識的覺醒，中國農村、城市社區和基層人大代表的選舉實踐中出現了一系列的新情況，人民渴望有一個真實而有意義的民主選舉，他們中的許多人因為追求選舉時的民主和自由、追求建立公正的選舉制度而做出了重大的犧牲。

自從人類揖別原始社會，人們就在尋找適宜的政治方式，儘管現實世界有不同的政治生態，我們還是有一個共同的希望，那就是生活在民主國度內。而最能體現民主的關鍵詞就是選舉，從投豆到投票，不僅體現了人類文化的發展，也體現了人類政治的發展。可喜的是，當今中國也逐步接受了選舉文化，民主政治正在得到廣泛認同，作為民主制度之一的《選舉法》日益引起人們重視，並且不斷完善。2004年，中國《選舉法》又一次進行了修改，在肯定中國民主政治進步的同時，我們也應正視其中的不足，特別是《選舉法》新修改的敷衍了事。

一 為甚麼要批評中國 《選舉法》的新修改？

近十年來，由於民眾民主意識的覺醒，中國農村、城市社區和基層人

大代表的選舉實踐中出現了一系列的新情況，人民渴望有一個真實而有意義的民主選舉，「他們中的許多人因為追求選舉時的民主和自由、追求建立公正的選舉制度而作出了重大的犧牲，有的有家不能回，有的遭到了迫害，有的被無理剝奪了選舉權和被選舉權。」^①中國立法機關理應正視老百姓對選舉改革的期待，全面審查現行《選舉法》的缺陷，進行全面的修改，可是立法機關並沒有回應這一渴望。

從時間上看，中國《選舉法》的此次修改本來應該有較充裕的時間論證。因為按照《全國人民代表大會常務委員會關於縣、鄉兩級人民代表大會代表選舉時間的決定》，在2006年7月1日至2007年12月31日期間，才安排本行政區域內的縣、鄉兩級人民代表大會代表換屆選舉工作，也就是說，修改《選舉法》只須在2006年選舉前完成即可，無須搶時間趕在2004年完成修改。

* 本文研究曾得到香港中文大學中國研究服務中心的幫助，謹向中心熊景明女士和關信基先生表示感謝。

從立法程序上看，《選舉法》的修改並沒能做到《立法法》的要求^②。除了向各地人大部門徵求意見外，沒有像樣的論證和討論^③。全國人大調研組早在赴廣東調研之前，就已經透露本次《選舉法》修正只是一次小改^④。

從修改內容上看，現行《選舉法》的五項修改基本上是敷衍了事：

(1) 第九條第一款第一項的修改。僅僅是修改了一個語法錯誤，也就是原來的規定會給人得出一個荒謬的結論：「人口超過一億的省，代表總名額不得超過一千名」，人口沒有超過一億的省，代表總名額反而可能超過一千名。

(2) 第三十一條第一款的修改。這個被普遍稱讚的預選程序，並非制度創新，實際上是恢復1979年《選舉法》的規定。1979年的《選舉法》就明確規定：「如果所提候選人名額過多，可以進行預選，根據較多數選民的意見，確定正式代表候選人名單。」這一制度設計，事實上也是當年擴大民主的一大亮點。但1986年對《選舉法》進行第二次修改時，刪去了有關預選的規定，其理由是一些地方集中選民較困難，預選會增加選舉工作量等等。然而正是這一變動，為一些地方操縱選舉提供了機會。1995年《選舉法》再次修改時，在縣級以上各級人大的間接選舉中又引入了預選程序，在一定程度上恢復了這一制度設計。

現行《選舉法》修改刪除「反覆醞釀」，保留了「討論、協商」，根據較多數選民的意見，確定正式代表候選人名單，恢復規定有條件進行預選。這種立法思路好像是既可以迴避1979年《選舉法》中預選的弊端，又可以迴避現行《選舉法》不預選的弊端，調和折衷，似乎是比較可行。但是，如果說

因為原《選舉法》中確定正式代表候選人的程序容易導致「暗箱操作」，為甚麼不乾脆把這個容易導致「暗箱操作」、不合理的程序完全刪除，而要繼續保留它，只在特定情況下才適用預選程序呢？「討論、協商」和「反覆醞釀」有甚麼不同？用甚麼標準判斷是「較多數選民的意見」，是相對多數還是絕對多數，是全體選民中的「較多數」，還是參與提名的選民的「較多數」或者是選民小組中選民的較多數？預選的程序是怎樣的？《選舉法》為甚麼不規範預選程序？它與正式選舉程序有甚麼不同？能不能乾脆取消預選程序，直接把所有候選人納入正式選舉一次選舉^⑤？《選舉法》的修改沒能回答這些問題，修改的結果仍然解決不了對不公正產生候選人的質疑，也缺乏可操作性。

(3) 第三十三條的修改。規定「選舉委員會可以組織代表候選人與選民見面，回答選民的問題」。這個沒有約束力的修改竟然被很多人叫好，一個最基本的強制性要求被降低為選擇性的規定，既然選舉委員會可以組織代表候選人與選民見面，回答選民的問題，那麼，選舉委員會不組織代表候選人與選民見面也無須承擔任何法律責任。代表候選人與選民見面，回答選民的問題，是代表候選人當選為人民代表的最基本條件，很難想像一個不願與選民見面、不回答選民問題的人民代表會代表人民的利益。

中國人民代表大會制度最基本的一點就是，人大代表由選民民主選舉產生，同時受選民監督。按照人民代表大會制度的要求，人大代表與選民的關係應該是非常密切的。但實際上，一直以來，各地人大代表選舉過程中往往存在着代表候選人多由組織推薦，選民對候選人情況不了解，候

《選舉法》的修改刪除「反覆醞釀」，保留了「討論、協商」，根據較多數選民的意見，確定正式代表候選人名單。原《選舉法》中確定正式代表候選人的程序容易導致「暗箱操作」，但為甚麼不乾脆把容易導致「暗箱操作」、不合理的程序完全刪除？修改的結果仍然解決不了對不公正產生候選人的質疑，也缺乏可操作性。

《選舉法》的修改不鼓勵競爭選舉，沒有回應基層民主選舉中出現的代表候選人、自薦人自我宣傳的新情況，無視人民民主發展的現實和要求，迴避立法難點，留下法律空白，是不負責任的。修改《選舉法》是十屆全國人大的立法規劃，如果這次修改不能滿足人民的要求，可以預見，它的修改將繼續列入十一屆全國人大的立法規劃。

選人代表選民利益的意識不強，人大代表被當成一種榮譽，致使其職責意識淡薄，選民也無從監督人大代表是否履行了代表職責。

這個修改實際上還表明，中國《選舉法》還不鼓勵競爭選舉，介紹代表候選人的方式還非常有限，沒有回應基層民主選舉中出現的代表候選人、自薦人自我宣傳的新情況。如果今後的選舉中繼續出現貼海報、發傳單、籌經費、組建助選機構，選舉秩序失控怎麼辦？這種修改無視人民民主發展的現實和要求，迴避立法難點，留下法律空白，是不負責任的。

(4) 第四十四條第一款的修改。這個修改主要是針對個別地方出現新一屆代表剛選出，新一屆人民代表大會還未召開就有選民提出罷免要求，一些人大工作人員要求提高罷免代表的聯名人數。實際上，中國選民聯名要求罷免的例子還非常少，與選民十人以上聯名就可以提名代表候選人相比，原選區三十人以上聯名已經是較多的人數。鼓勵選民提出罷免應該與鼓勵選民提名候選人一樣，有利於密切人大代表與選民的關係，提高本來已經很淡薄的民主意識。「深圳麻嶺罷免風波」和「株洲映峰罷免風波」起因於質疑選舉的違法，原本應該提起確認選舉無效之訴訟，而不是提起罷免案。兩起風波最後都因有關部門的干預，部分人撤回簽名無疾而終^⑥。由於沒有法律依據，選民無法提起確認選舉無效之訴訟，因而提起罷免案，這本身就是《選舉法》的缺陷之一，可是中國的立法機關卻開錯了藥方，用提高罷免的門檻來減少罷免案。本文贊同一些學者的觀點，「提高提出罷免的門檻不如規範選舉程序」^⑦。

(5) 第五十二條的修改。這個修改在法律語言表述上比原來更準確

了，增加了行政處罰的規定，把刑事處分改為刑事責任。把賄賂單列則嫌囉嗦，應當通過法律解釋解決其含義。沒有改變由強調制裁到注重爭議解決的思路，沒有解決《選舉法》在這方面存在的根本問題。

首先，這一章的名稱應當叫法律責任。它不僅包括暴力、威脅、欺騙、賄賂、偽造選舉檔案、虛報選舉票數、壓制報復等違法行為，還應當包括選舉組織、選區劃分、選民登記等過程中的各種違法行為；法律責任的主體不僅包括選民和國家工作人員，還應當包括選舉組織、各政黨、各社會團體等。其次，應當賦予法院對選舉是否有效的最終裁判權，並具體規範裁判的程序。

從以上分析可以看出，中國《選舉法》的新修改是不到位的，它沒有回應人民厭惡虛假選舉、渴望進行真實而有意義選舉的訴求，更沒有把進一步擴大直接選舉、縮小農村與城市每一代表所代表的人口數的比例、把國家領導人選舉納入《選舉法》規範等建議列入《選舉法》修改議程。

立法是一項崇高的事業，是立法機關的一項重要權力，同時，制定良法又是立法機關的神聖義務。《選舉法》修改一次不易，從立法規劃的制定，到各地方人大的建議，再到全國人大的調研，是要花去很多成本的。中國《選舉法》的這種成本開銷已經很頻繁，從1979年制定，已經經過1982年、1986年、1995年、2004年四次修改了。修改《選舉法》是十屆全國人大的立法規劃，如果這次修改不能滿足人民的要求，可以預見，它的修改將繼續列入十一屆全國人大的立法規劃。立法就像修路，不能敷衍了事，立法機關不能製造「豆腐渣」工程。

二 現行《選舉法》的「豆腐渣」表現

觀察一部法律是不是良法，有三個基本判斷標準：法律是否合憲；法律是否民主，包括立法內容是否體現民意，立法程序是否民主；法律內容和形式是否科學。正是基於以上標準判斷，本文認為中國現行《選舉法》是「豆腐渣」工程。

(一) 《選舉法》的合憲性分析

從立法目的上看，現行《選舉法》沒有體現中國憲法保障公民選舉權和被選舉權的精神。《選舉法》的第一條中說：「根據《中華人民共和國憲法》，制定全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法。」這個條文是有缺漏的，它沒有說明是根據《憲法》甚麼，簡單地說根據《憲法》沒有意義，因為所有法律都是根據憲法的。因此，可以說中國選舉立法的目的並不明確。實際上，中國選舉立法的目的在於落實現行《憲法》第三十四條的規定，也就是保障公民的選舉權和被選舉權，從而在政治和法律上實現《憲法》第二條人民主權的規定。

保障公民的選舉權和被選舉權，從表面上看來好像是一個抽象的目的，但在法律的整體上它卻是一個統攬整部法律的思想，一切不利於保障公民的選舉權和被選舉權的《選舉法》原則和法律規範都應當被修改或者被摒棄。立法目的模糊的法律好比人缺了靈魂。中國目前選舉中出現的許多問題，如選民厭選、選區劃分的隨意、「戴帽」選舉、「暗箱操作」等，固然有選舉法律規範不完善的原因，但是，缺乏憲法精神，沒有明確保障公民的選舉權和被選舉權思想的法律，

怎麼可能不出現這些情況呢？《選舉法》立法目的的不明確甚至於讓人們誤解這部法律根本就沒打算保障公民的選舉權和被選舉權。這個結果顯然背離了中國選舉立法的初衷。

在立法內容上，現行《選舉法》歧視農民是典型的違憲條款^⑧。中國人在批評《美國憲法》曾經把黑人當作3/4個白人的時候，忽略了自己《選舉法》中把農民當作1/4個市民。中國農民在法律中的不平等地位是中國「三農」問題發生的根本原因。

(二) 《選舉法》的民主性分析

《選舉法》的民意基礎，根據有關學者的調查，很滿意的佔17.4%，基本滿意的佔51.3%，不太滿意和很不滿意的佔21.8%，無所謂的和不表達的佔9.5%。認為選舉制度有必要改革的佔66.7%^⑨。這個調查似乎顯示，多數（佔68%）對《選舉法》是基本滿意和很滿意的，但其中顯示農民對《選舉法》很滿意和基本滿意的佔78%，不太滿意和很不滿意的僅佔14%。本文懷疑這份調查的客觀性。從選舉實踐上看，目前中國普遍出現厭選情緒，組織者不願意搞選舉，覺得費時、費力、費錢，認為是形式；選民不願意參加選舉，覺得折騰了半天沒有用^⑩。中國現行選舉狀況至少說明《選舉法》的實施是失敗的，如果立法真是出自人民，符合人民的民主參政需要，那麼《選舉法》的實施頂多是一個技術問題。對於選舉立法的程序民主問題，本文前已述及《選舉法》新修改中公眾討論和參與的不足。

(三) 《選舉法》的科學性分析

從法律結構上看，現行《選舉法》的法律原則和法律規範存在眾多問題。

從立法目的上看，現行《選舉法》沒有體現中國憲法保障公民選舉權和被選舉權的精神。在立法內容上，現行《選舉法》歧視農民是典型的違憲條款。中國人在批評《美國憲法》曾經把黑人當作3/4個白人的時候，忽略了自己《選舉法》中把農民當作1/4個市民。中國農民在法律中的不平等地位是中國「三農」問題發生的根本原因。

1、法律原則欠缺

根據學者的一般歸納，中國現行《選舉法》的基本原則主要有：選舉權的普遍性、選舉權的平等性、直接選舉和間接選舉並用、無記名投票等^①。這些歸納在一定程度上反映了中國《選舉法》的真實狀況。新中國自第一部《選舉法》制定五十多年來，這些選舉基本原則經受了一定的考驗和挑戰，民主政治也有了相當的發展，但與人民的要求和期望仍有不少距離，與馬克思主義追求的完全普遍、平等、直接和秘密投票的選舉還相距甚遠。

首先，《選舉法》中缺乏競爭原則。中國共產黨人在抗日戰爭時期曾作過一些競選的實踐，此後競選僅限於差額和等額選舉的徘徊。由於缺乏競爭，選舉中對候選人的介紹和投票也流於形式。很多人代表和國家公職人員因為缺乏競選的歷練，「得來全不費功夫」，造成榮譽意識有餘、責任意識不足，議政品質難以保證。目前中國出現的跑官要官、對上負責對下不負責的歪風，癥結在於《選舉法》中缺乏競爭選舉原則的規定。

其次，缺乏選舉公開原則。列寧曾經說過：「『廣泛民主原則』要包含兩個必要條件：第一，完全的公開性；第二，一切職務經過選舉。沒有公開性而來談民主是很可笑的。」^②候選人提名等方面仍然公開不夠，在一定程度上給暗箱操作提供了機會。在資訊網絡發達的今天，選舉公開不是技術層面做不到的事，而是願意不願意做的問題。

再次，中國長期引以為傲的選舉權普遍性原則，也由於忽視數千萬流動人口的選舉權而受到極大衝擊。中國《選舉法》對犯罪嫌疑人、被告人及其他被限制人身自由的人的選舉權的

規定，也不盡合理^③。《選舉法》中農村和城市每一代表所代表的人口數的不平等規定，也使得選舉權的平等原則讓人詬病。長期以來一些學者把無記名投票等同於秘密投票也不完全正確，因為秘密投票包括秘密寫票和投票兩個方面。

2、《選舉法》調整範圍有限

中國選舉從選舉對象上可分為三種類型：各級人民代表大會代表的選舉、國家機關領導人的選舉、基層群眾自治性組織成員的選舉。《選舉法》調整範圍目前還僅限於各級人民代表大會代表的選舉。由於直接選舉的有限性，國家機關領導人的選舉與普通民眾沒有甚麼關係。不同類型的選舉雖然在具體操作規範上有所差別，但在選舉的指導思想和基本原則上應該是相同的。《選舉法》調整範圍的有限，使國家領導人的選舉游離在選舉的基本原則之外。

3、選舉程序不完善

(1) 選舉組織。選舉組織主持選舉活動的進行，是選舉過程中最重要的組織機關，《選舉法》卻沒有專章單列，僅在總則中用第七條一個條文規定。關於選舉組織的產生、組成、權力和義務，是否應該中立和迴避等都缺乏規範。在一些地方，選舉委員會成員甚至直接當選為代表^④。

(2) 選區劃分。選區劃分是選舉的一個重要環節，也是被一般選民所忽視的。《選舉法》僅在第五章用兩個條文簡潔表達。現實選舉中，選區劃分的隨意性非常嚴重。在一些地方純粹是為了保證當地領導人當選而劃分選區。如在廣東南海市第十二屆人大代表選舉的選區劃分中，市委辦和市紀委、監察局、檔案局四個單位劃為一個選區，分了三個代表，市委正副書記和紀委書記當選。市政府辦與

《選舉法》中缺乏競爭原則，致使中國出現跑官要官、對上負責對下不負責的歪風。《選舉法》也缺乏選舉公開原則。中國選舉可分為各級人民代表大會代表的選舉、國家機關領導人的選舉、基層群眾自治性組織成員的選舉。而《選舉法》調整範圍的有限，使國家領導人的選舉游離在選舉的基本原則之外。

七個公司劃為一個選區，正副市長當選。市長助理為了避免與市長同一個選區，而分在其主管的局系統當選。其中市委辦選區只有148名選民，選出三名代表，另一主要為公司企業的選區2,168個選民，才分配代表一名，二者相差為四十三倍^⑥。這遠比法律規定的城鎮與農村選區每一代表所代表的人口數懸殊得多，但因為其隱蔽而沒有受到重視。選區劃分是否適當，直接關係到選舉權平等性原則的實現。

(3) 選民登記。現行《選舉法》對選民登記程序的規定過於簡單，僅有第六章三個條文。各地的選舉實踐基本上是按照該地選舉委員會的「辦法」來進行，操作頗不一致。由於中國社會經濟發展迅猛，人口變動很大，現行《選舉法》規定的選民登記方法，不僅工作量大，錯登漏登的現象也非常突出。流動人口的選民登記由於登記不便，絕大部分因此喪失了選舉權和被選舉權。

(4) 候選人提名。候選人提名目前是選民對選舉意見最大的一個環節，也是最易被暗箱操作或操縱的地方。這次《選舉法》的修改回應了這一點，在直接選舉中增加了預選程序。對照修改，可以發現，候選人的產生去掉了選民最厭惡的「反覆醞釀」，保留了「討論協商」。由於預選不是必定程序，如何確定多數選民意見仍然是比較模糊的地方。實際上，《選舉法》中候選人提名問題不止於此，對於候選人的資格、候選人提名的方式等方面都還缺乏規範。

(5) 競選規則。中國《選舉法》不僅未把競爭選舉當作《選舉法》的法律原則，在法律規範中也迴避競爭問題，無視選舉實踐中出現的「拉票」、有組織的競選、發放宣傳材料、籌措

選舉經費等問題。和競爭略有一點關係的就是，允許「介紹」候選人，而且介紹的範圍限於「選民小組或者代表小組會議上」^⑦。

(6) 投票計票。把選舉程序限於投票計票是中國《選舉法》的重大缺陷，它使得一些地方把選民的選舉權和被選舉權僅僅看作是投票權。《選舉法》對投票計票的規定也十分簡單，沒有制度性的保證秘密寫票和秘密投票。由於一些選民對選區劃分和候選人的提名有意見，投票在他們看來更多只是一個形式。在選舉實踐中，大部分選民的寫票都是公開的，甚至互相商量。其實，秘密投票原則的要求並不高，就是設立一個秘密寫票間。《選舉法》卻對此沒有規定。

(7) 選舉爭議解決。在選舉過程中，及時處理爭議、維護正常選舉秩序，具有重要意義。長期以來，中國《選舉法》專章單列卻只有一個條文規定「對破壞選舉的制裁」，這種立法思路更多強調的是對法律責任的追究，而不是選舉問題的解決。司法機關如何介入選舉爭議，沒有程序性的規定。

三 中國《選舉法》缺漏對民主政治的危害

《選舉法》雖屬部門法之一種，它的影響卻是全方位的^⑧。《選舉法》的缺損對中國民主政治的危害至少有如下三個方面：

(一) 毀損人大制度的根基

人民代表大會制度是中國的基本政治制度，其他政治制度都以它為基礎。從理論上說，人民代表大會制度是一種非常優越的制度，它由人民選

把選舉程序限於投票計票是中國《選舉法》的重大缺陷，它使得一些地方把選民的選舉權和被選舉權僅僅看作是投票權。中國《選舉法》在法律規範中迴避競爭問題，無視選舉實踐中出現的「拉票」、有組織的競選、發放宣傳材料、籌措選舉經費等問題。《選舉法》對投票計票的規定也十分簡單，沒有制度性的保證秘密寫票和秘密投票。

《選舉法》是一部喚醒和規範民眾當家作主的法律。中國選民對選舉的麻木和厭選情緒，與其說是中國人民民主素質低，不如說是中國選民認清了現實選舉虛假的本質，懶得參加投票或「用腳投票」，這種不合作態度實質是對虛假選舉的無聲抗議。選舉是民主的第一步和重中之重，在中國的法治之路中具有突出位置。

舉代表組成人民代表大會，其他國家機關由人民代表大會產生，對人民代表大會負責，受人民代表大會監督，人民代表大會受人民監督。如果從第一步開始，人民代表的選舉就受到質疑，那這種制度還有多大的可行性？《選舉法》的缺漏在損害權力機關代表性的同時，也損害其他國家機關的合法性，從而導致整個國家機構體系的紊亂。因此，在分析中國根本問題之所在的時候，應當充分考慮《選舉法》對於中國基本政治制度的特別影響。中國在強調和完善人大制度的時候，撇開選舉問題另覓蹊徑，讓人有「王顧左右而言他」之感。

(二) 導致民眾民主意識的淡漠

中國人的民主意識長期淡漠的根本原因，在於他們沒有做主人的機會，不是統治者做了主人，就是為官者替民做了主。《選舉法》是一部喚醒和規範民眾當家作主的法律。中國選民對選舉的麻木和不斷增長的厭選情緒，與其說是中國人民民主素質低，不如說是中國選民認清了現實選舉虛假的本質，懶得參加投票或「用腳投票」，這種冷漠的不合作態度實質是對虛假選舉的無聲抗議，意思是說「我不玩了」。值得注意的是，政治家反過來將這種無聲抗議看作是中國人的民主素質低，並把它當作拒絕推行人民民主的理由，混淆了一大批人的視線。

(三) 造成法治之難行

當今中國已經把依法治國寫入《憲法》，法治已經取得了合法性和輿論上的優勢，作為人類政治文明的法

治被認為是中國人未來的生活方式。可是，事實告訴人們，法治離中國仍然很遙遠，其中的根本原因在於民主的缺乏。沒有民主，何來法治？沒有人民的參與，沒有人民的力量，現實的法律很可能就不是人民需要的法律，甚至可能是惡法^⑩。沒有人民的力量，法治所需要的一系列制度就沒有辦法建立或者建立了也很難實現。

民主作為一種政治生活方式，需要有規範的制度設計，它之所以變成虛假或者無序，其根本原因就是缺乏規範，無論是人民民主還是黨內民主，關鍵都在於民主的法律化。選舉是民主的第一步和重中之重，在中國的法治之路中具有突出位置。就中國當下的民主法治建設而言，應該拋棄其他一切不切實際的幻想，從小處入手，力促進行真實的選舉，至少要設立一個程序嚴密的選舉規範。

四 結 語

發展民主，進行名副其實的選舉，是中國政治和法治發展的潮流所向，也是廣大人民強烈的內心呼喚。實現和保障人的權利，就要建立和完善民主的法律制度。任何任意、專斷的權力都無法控制政治活動的結果，是向民主制過渡的決定性步驟。當前，中國市場經濟有了較大的發展，社會利益結構分化明顯，一些地區率先出現多起民間人士自主競選人代表的現象。這些選舉中出現的爭議甚至混亂，對現行《選舉法》的粗略與滯後提出了強大的挑戰。面對民間所蘊藏的巨大政治能量，中國應當重視修改《選舉法》及相關法律。

註釋

① 參見李凡主編：《中國選舉制度改革》（上海：上海交通大學出版社，2005），頁393。

② 中國立法法第五條規定：「立法應當體現人民的意志，發揚社會主義民主，保障人民通過多種途徑參與立法活動。」

③ 十屆全國人大常委會第十一次會議分組審議《選舉法》修正案草案、地方組織法修正案草案發言摘要，可參見中國人大網，2004年8月26日；上海市人大常委會的立法建議參見上海人大網，2004年9月29日；廣東省人大常委會的立法建議參見《檢察日報》，2004年9月27日。

④ 廣東省人大有關人士事後說，在整體改動不大的情況下，能夠選用廣東八條建議中的兩條，已經是很榮幸了。參見賈雲勇等：〈深圳海報競選推動《選舉法》小步前進〉，《南方都市報》，2004年11月8日。

⑤ 全國人大常委會法制工作委員會主任胡康生在《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會《選舉法》修正案（草案）》的說明中認為，預選的具體程序可以由各省、自治區、直轄市在實施《選舉法》的具體辦法中作出規定。參見《人民日報》，2004年8月25日第十四版。但是，這種把預選的具體程序，交由各省、自治區、直轄市在實施《選舉法》的具體辦法中規定，未必是恰當的做法，有可能引起新的關於選舉制度的規範、程序和操作的混亂。此前的《選舉法》曾經被一些地區扭曲為先預選、後等額選舉的不恰當運作，那麼此次《選舉法》修改之後，在違憲審查缺位的制度環境下，如何保障地方的規定合乎《選舉法》修改的精神？

⑥ 參見陳傑人：〈株洲市選民罷免人大代表風波〉，《法律與生活》，2003年11月第21期。

⑦ 趙曉力：〈加強人大選舉的程序建設〉，《財經》，2004年第10期。

⑧ 參見拙著〈農民平等權的法律保障問題〉對農民選舉權問題的分析。載《法商研究》，2000年第2期。

⑨ 蔡定劍主編：《中國選舉狀況的

報告》（北京：法律出版社，2002），頁520、527。

⑩ 蔡定劍對中國實際選舉狀況也作如此的評價，參見《中國選舉狀況的報告》，頁53。一些地方的人大工作者也認為選舉是勞民傷財的事，參見魏興榮：〈民意呼求加快代表選舉的民主進程〉，載上海交通大學法學院編：《中國法學會憲法學研究會2003年論文集》，上冊。

⑪ 蕭蔚雲等著：《憲法學概論》（北京：北京大學出版社，2002），頁346以下。

⑫ 《列寧全集》，第五卷（北京：人民出版社，1959），頁448。

⑬ 拙著：〈中國選舉法律的修改和完善〉，載《中國選舉制度改革》，頁241以下。

⑭ 吉林長白縣龍崗鄉選舉委員會九人中，七名當選為代表；四川遂寧市保石鎮選舉委員會八人中，六人當選為代表。參見史衛民：《公選與直選：鄉鎮人大選舉制度研究》（北京：中國社會科學出版社，2000），頁117。

⑮ 參見史衛民、雷競璇：《直接選舉：制度與過程》（北京：中國社會科學出版社，1999），頁305以下。

⑯ 1982年《選舉法》修改，把「各黨派、團體和選民，都可以用各種形式宣傳代表候選人」修改為「在選民小組上介紹所推薦的代表候選人」，實際上否定了競選，是一個倒退。

⑰ 參見拙著：〈中國法治與選舉制度改革〉，《中國選舉與治理》，2005年第2期。

⑱ 當前，中國立法中的一些問題已經非常突出：有的過份強調本部門、本地方的利益，把立法變成爭權奪利的工具；有的過多強調公民的義務，而忽視其權利的保障；有的缺乏論證，迴避難點問題。參見程湘清：〈政治文明與人民代表大會制度〉，載《中國法學會憲法學研究會2003年論文集》，上冊。

周其明 法學博士，曾任工程師、律師。現為中南財經政法大學法學院講師，主要致力於中國憲法學研究。