

# 选举法颁布70周年： 历次修正及其主要阶段(1953—2023)

周长鲜 石浩东

(兰州大学政治与国际关系学院,兰州,730000)

**内容摘要:**人大代表的选举,是人民代表大会制度的重要组织基础。我国首部选举法自1953年颁布实施以来,在近70年里先后经历一次全面修订和7次局部修正,为社会主义国家民主政治的健全完善提供了重要法制保障。基于选举法历次修正的主要时间节点,可将其发展完善过程划分为新中国成立前的探索、新中国成立后的曲折发展、改革开放后的全面调整时期以及党的十八大以来系统规范与提升等四个主要阶段,各个发展阶段分别在选举理论、制度规则和程序优化等方面都有具本土特色的重要探索和发展,逐步形成了具有中国特色的社会主义国家选举制度体系。

**关键词:**选举法;人民代表大会制度;选举制度

DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2023.12.001

自新中国成立以来,党和国家领导人对国家选举制度的健全完善都格外重视,为在新中国实现选举民主,中国共产党领导人民进行了长期的实践探索。党的二十大报告明确提出:“我们要健全人民当家作主制度体系,扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举。”<sup>①</sup>从新中国首部选举法颁布的制度价值来看,不仅标志着我国人民民主选举制度的正式确立<sup>②</sup>,而且为人民代表大会制度的确立奠定了制度和组织基础。选举法颁布施行已70周年,现特对其颁布、修正过程进行系统梳理。

## 一、新中国成立前的探索与第一部选举法的正式颁布(1921年7月—1953年3月)

尽管我国第一部选举法是在新中国成立以后才正式颁布的,但在新中国成立之前就进行过民主

选举方面的实践与探索。在中国共产党成立初期,尤其是在抗日民主政权时期,为建立起广泛的民族统一战线,中国共产党积极从两方面来推行民主选举制度:一方面借鉴苏联选举制度的国际经验;另一方面从中国国情出发,对民主选举不断进行本土化的制度创新与调适。早在土地革命战争时期,边区人民因地制宜地采用“投豆子”的方式实现当家作主的民主权利<sup>③</sup>。在抗日战争时期,陕甘宁边区政府和各抗日根据地实行“普遍、自由、直接、平等”的选举原则<sup>④</sup>,产生了诸如“豆选”“红绿票法”等创新性投票方式。这些做法实质性扩大了人民参政议政的阶层范围,使中国共产党的民主政治主张深入人心。

新中国成立后,国家选举规范的制度化得到实质性的发展。在中国共产党的主导下,中央人民政府成立了选举法起草委员会,并于1953年3月1日颁布实施了首部选举法,规定了“一个真正民主的选

**基金项目:**国家社科规划课题项目“人大代表监督作用发挥机制研究”(项目编号:19BZZ006)的阶段性成果,中国法学会2023年度课题项目“坚持以宪法为根本立法依据”(项目编号:CLS(2023)XZX12)的阶段性成果。

**作者简介:**周长鲜,兰州大学政治与国际关系学院副教授,从事人大与议会立法、监督制度研究;石浩东,兰州大学政治与国际关系学院研究生。

举制度”。在1953年颁布的选举法中,对民众行使选举权没有进行财产、性别、民族等方面的限制,民众享有普遍的选举权,这极大地鼓舞了人民群众参与选举的信心和热情。随后,全国人民首次通过普选产生了各级人大代表和政府机关,参与投票的人数超过2.7亿,占当时登记选民总数的85.8%<sup>⑤</sup>。这是中华民族有史以来的第一次普选活动,标志着新中国在社会主义民主政治和法制建设的道路上迈出了坚实的第一步。

## 二、新中国成立后的曲折发展和选举法的重新修订(1954年4月—1979年7月)

从首部选举法颁布到“文革”前期,人大代表选举制度运行相对正常。到1954年8月,各地共选出地方人大代表566.9万名。这次普选极大地焕发了广大人民群众翻身解放当家作主的热情,增进了人民的民主意识,把中国人民的民主生活向前推进了一大步<sup>⑥</sup>。但随着人民公社化运动以及“大跃进”运动的开展,“运动式”的政治参与机制取代了选举成为当时主流的政治参与途径,国家的民主和法制遭到破坏,使国家的民主选举制度规定流于形式,“‘推举’(选举)几近废止,‘抓举’(领导钦定)、“挺举”(个人争位)煞是风行”<sup>⑦</sup>。

改革开放以后,为了恢复公民的政治权利和巩固社会主义民主政治,全国人大于1979年7月1日通过了新修订的选举法。这部法律在继承1953年选举法确立的原则和主要内容的基础上,对“文革”话语下的“地主阶级”等表述进行了删改,对人大选举制度作了重要改革和完善。一是解放思想,消除了新中国成立数十年以来阶级斗争的固化思维,增强了民众的公民意识,“民主政治观”深入人心,巩固了社会主义民主政治的合法性。二是提高了人大代表的广泛性,巩固了政治合法性,实现了改革开放前期人大代表主要由工人、农民以及干部构成向干部、企业家、专业人士、工人与农民的转变,较好地适应了我国社会阶层的变化<sup>⑧</sup>。三是扩大了人大

代表选举制度的民主化和平等化程度,选举程序也更加规范化和科学化,推进了人民代表大会制度的切实发展。

## 三、改革开放后的全面调整时期(1979年8月—2012年9月)

党的十一届三中全会以后,我国的政治经济社会在改革开放中发生巨大变化。为满足社会主义市场经济发展所催生的社会阶层变化和新兴行业工作者的民意表达与政治参与需求,全国人大及其常委会又分别于1982年、1986年、1995年、2004年和2010年对1979年选举法进行了五次修正。

其一,改革开放初期(1979年8月至1993年2月)。这是新中国政治经济社会发生剧烈变化的时期。尤其是1978年底召开的十一届三中全会是作为中国第二次伟大革命的开端而载入史册的。到1982年,我党不仅有步骤地解决了新中国成立以来的许多历史遗留问题,而且把“文化大革命”中受到严重扰乱的各方面社会关系调整过来<sup>⑨</sup>。相应的,选举法也先后于1982年和1986年进行了两次修正。其中,在1982年的选举法修改中,将法律条文中的“人民公社”改为“乡、民族乡”,“人民公社委员会”改为“乡、民族乡人民政府”<sup>⑩</sup>。在1986年的选举法修正中,针对旅居国外公民的参选、选举的领导机构以及代表的辞职和补选等环节的问题进行了完善。其中,对全国人大代表的名额进行了调整。1986年六届全国人大常委会第十八次会议通过的选举法修正案,规定全国人大代表名额不超过3000人。自此以后,每届全国人大代表的总人数都控制在2980名左右,一直延续至今。

其二,改革开放调整时期(1993年3月至2002年2月)。在此期间,选举法仅进行了1995年这一次调整。针对当时改革开放带来的选民参选热情高涨等新情况,此次选举法的修正不仅提出要有适当数量的妇女代表并逐步提高妇女代表的比例,而且将直接选举地区选举委员会的领导机构由地方行政机

构规定为接受人大常委会的领导<sup>①</sup>。特别是根据地方政权建设的经验对选举法作了修改完善,对城乡代表的比例、代表名额和代表预选等问题作了进一步的细化规定。

其三,改革开放深化调整时期(2002年3月至2012年2月)。处于世纪之交的重要时刻,为了从理论和实践上回答在长期执政和市场经济条件下“建设什么样的执政党、怎样建设执政党”以及“什么是社会主义,怎样建设社会主义”等一系列重大课题,党和国家作出了一系列新的战略规划。为深入贯彻落实“三个代表”重要思想,全国人大常委会对选举法在2004年和2010年进行了两次修正。在2004年的修正中,针对直接选举中确定正式代表候选人的程序存在模糊容易造成“暗箱操作”、代表罢免问题以及对破坏选举行为的制裁等问题进行了明确规范<sup>②</sup>。其中,关于预选问题进行了恢复性的规定。在2010年的选举法修正中,针对第六次全国人口普查中我国城乡人口比例首次接近1:1,为贯彻党的十七大建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表的要求,特对如何扩大基层民主等问题进行了规范,尤其是城乡平等、地区平等和各民族平等这“三个平等”原则在本次选举法的修正中得到贯彻落实。

#### 四、党的十八大以来的系统规范与提升阶段(2012年10月至今)

2012年10月,党的十八大提出了新形势下党和国家事业发展的一系列重大理论和现实问题,为新时期的社会主义现代化建设提出了新的要求。随着我国城镇化建设进程的不断推进,选举法的修订又被提上新的议事日程。当时,大量乡镇改设街道、撤乡并镇,一方面导致县乡两级人大代表数量逐年减少<sup>③</sup>;另一方面,全国人口数量又在逐年攀升。在基层社会和城乡人口比例格局发生变化的情况下,造成基层代表数量与地方发展需要之间不匹配的状况,如何对县乡两级人大代表数量进行调整成为困

扰基层治理的重要问题。

2015年,为全面落实党中央关于加强县乡人大工作和建设的要求,健全地方人大特别是县乡人大组织制度和运行机制,全国人大常委会对地方组织法、选举法和代表法三部法律进行了相应修正,进一步加强了对选举全过程的制度化规范,但仍然难以满足现实发展的需要。如,代表法对代表工作的界定仅作了“会议期”和“闭会期”的简单划分,相关规定也比较笼统,尚无法全面规范和引导越来越多元化的代表联系群众工作<sup>④</sup>。

2020年选举法的修订,主要是对党的十九届四中全会报告中提到的“坚持党对一切工作的领导”和“适当增加基层人大代表数量”的精神在法律层面的贯彻落实。随着撤乡并镇、改设街道等基层社会城镇化进程的加快推进,为进一步适应城乡人口的变化,经过本次修正明确规定:全国人大和地方各级人大代表的选举工作,要坚持中国共产党的领导,并增加了基层人大代表的数量<sup>⑤</sup>。从基层人大代表履职情况来看,随着基层人大代表数量的增加,人大代表联系人民群众的工作内容越来越充实,代表履职活动紧扣党委和政府的中心工作,抓住社会普遍关注的热点难点问题,深入人民群众日常生活和工作,推动解决人民群众急难愁盼问题<sup>⑥</sup>。在社会主义现代化建设的历史新时期,随着国家治理体系和治理能力现代化的提升,对人大代表工作要求越来越高,如何有效弥合国家社会治理主体多元化与治理秩序建构之间的张力,对人大代表自身素质及其履职能力也不断提出新的更高要求,还需通过全过程人民民主的持续推进予以系统化健全完善。

总的来看,经过70年来的不断探索和修正完善,我国选举制度不仅实现了从无到有的历史性突破,而且在较好平衡历史因素和现实社会要求的情况下,在选举理论、规则和程序方面取得具有本土特色的重要发展,逐步形成具有中国特色的社会主义选举制度体系,为社会主义国家的民主法治建设提供了重要的制度化保障。

## 注释

- ①习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2022(30):4-27.
- ②刘松山. 选举法七十年回顾与展望[J]. 中国法律评论, 2023(4).
- ③卓泽渊. 中国的法治之路[M]. 北京:外文出版社, 2018: 110.
- ④高尚斌. 延安时期中国共产党建设的历史启示[J]. 中共中央党校学报, 2001(3).
- ⑤中共中央文献研究室. 毛泽东传(1949—1976):上[M]. 北京:中央文献出版社, 2003:313-314.
- ⑥胡健. 全过程人民民主的经济制度基础[J]. 人大研究, 2023(7).
- ⑦浦兴祖. 论民主视野中的我国选举法修订[J]. 复旦学报(社会科学版), 2011(2).
- ⑧赵晓力. 论全国人大代表的构成[J]. 中外法学, 2012(5).
- ⑨李君如. 中国共产党历次全国代表大会研究[M]. 上海:东方出版中心, 2007:271.
- ⑩中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议关于修改《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》的若干规定的决议[J]. 中华人民共和国国务院公报, 1982(20).
- ⑪全国人民代表大会常务委员会关于修改《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[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 1995(1).
- ⑫胡康生. 关于《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)》的说明:2004年8月23日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2004(2).
- ⑬王晨:贯彻以人民为中心的思想 做好选举法修订[J]. 中国人大, 2020(20).
- ⑭周长鲜. 国家取向代表观:基于人大代表联系群众工作的理论建构[J]. 北京行政学院学报, 2022(3).
- ⑮按照选举法的规定,不设区的市、市辖区、县、自治县的代表名额基数为一百四十名,每五千人可以增加一名代表;人口超过一百五十五万的,代表总名额不得超过四百五十名;人口不足五万的,代表总名额可以少于一百四十名。乡、民族乡、镇的代表名额基数为四十五名,每一千五百人可以增加一名代表;但是,代表总名额不得超过一百六十名;人口不足二千的,代表总名额可以少于四十五名。
- ⑯谢蒲定. 抓住重点难点做实代表联系人民群众的内容:甘肃各级人大代表工作综述三[J]. 人大研究, 2021(2).

## 著作权使用声明

来稿凡经本刊录用,如无特殊声明,即视作投稿者同意授权本刊及本刊合作媒体以数字化方式复制、汇编、发行及进行信息网络传播。本刊支付的稿酬已包含其数字化著作权使用费。如有异议,请在投稿时说明,本刊将按作者说明处理。

《人大研究》杂志社