

选举法“四分之一条款”已到废除时

赵晓力 清华大学法学院

平等的选举权和被选举权是我国《宪法》和联合国《公民权利与政治权利国际公约》(以下简称《公约》)都予以明文保障的公民基本权利。但我国人大《选举法》却规定,在分配全国和地方各级人大代表名额时,按照农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数分配(以下简称“四分之一条款”),这直接导致了农村人口不能和城市人口享有平等的选举权。废除人大《选举法》中的“四分之一条款”,不仅是为正式加入《公约》创造条件,也是落实我国《宪法》自身规定的必然要求。

四分之一条款造成农村人口不能在人大中得到充分代表

从1953年《选举法》开始,我国农村人口和城镇人口的选举权便处于不平等状态。这种不平等虽然逐步有所缩小,但并没有完全消除。

按照国家统计局2000年第五次人口普查的数据,我国大陆有8亿农村人

口,占总人口的64%,城镇人口4.5亿,占总人口的36%。但被四分之一条款一乘,8亿农民的被代表权只相当于2亿城镇人口的被代表权。本来农村人口是城镇人口的近2倍,但在选举权上,却连城镇人口的1/2也不到。农村人口本来占人口的多数,但在代表权数上却成为少数,从多数到少数转变的关键,便是这个四分之一条款。之所以各种歧视农民的法律法规(包括《选举法》)长久不能废除,不能说与农民在权力机构中的少数地位没有关系。

如果我国人大未来实现了代表的职业化,人大代表由职业政治家充任,则农民未必由农民身份的代表来代表。但在人大代表尚未实现职业化的现实下,各阶层和不同身分人民的利益和愿望,还得由来自各阶层和不同身分的代表来表达。但农民选举权的不平等,代表权上的少数地位,却造成了农民代表在人大中的边缘化。从下表1中可以看出,只有在不实行四分之一条款的乡一级选举中,农民身份的代表才占多数,而在县、市、省、全国四级

人大中,农民代表在各级人大中的比例都是少数。而且人大的层次越高,农民在代表中的比例越小。全国有8亿农民,但全国人大中农民代表的比例却只有8%。

2007年3月,十届全国人大五次会议决定,2008年1月选出的十一届全国人大代表中,“来自一线的工人和农民代表人数应高于上一届”,可见工农代表在国家最高权力机构中的不足已经受到了重视。既然这样,造成这一结果的“四分之一条款”当然也应该废除。

四分之一条款缩减了人大和政府的授权基础

四分之一条款不但对八亿农民不利,也对各级人大和政府的权威不利。我国是人民共和国,宪法第二条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”地方人大的权力来自各地方人民

表1 各级人大代表身份构成比例

		代表总 数	工人 %	农民 %	军人 %	干部 %	知识分 子 %	归国华 侨 %	其他 %
间接选举	全国 (1999)	2,979	10.84	8.06	9.00	33.17	21.08	1.24	16.61
	全国 (2003)	2,984	18.46		8.98	32.44	21.14	1.27	17.71
	省 5	16,75	14.01	10.47	4.66	42.8	20.95	1.02	6.09
	市 7	62,01	15.83	17.76	2.29	36.79	20.32	0.72	6.29
直接选举	县 30	579,8	9.83	37.28	0.91	35.01	12.68	0.19	4.1
	乡 (1996) 808	2,451,	4.06	71.49	-	20.12	-	0.11	4.22
	乡 (1999) 374	2,423,	3.66	71.50	-	20.32	-	0.10	4.42

(资料来源:刘智等:《数据选举:人大代表选举统计研究》,北京:中国社会科学出版社,2001,页366。其中十届人大2003年代表数据来自《新的特点、新的构成——从十届全国人大代表名单看变化》,《人民日报》2003年3月4日,第4版)

的授权,全国人大的权力来自全国人民的授权。但四分之一条款却使得我国13亿人民只有6亿5千万个授权,其中4亿5千万来自4亿5千万城镇人口,2亿来自8亿农民。四分之一条款“克扣”了13亿人民权力的一半权力,而克扣人民权力,就是克扣人民政府的权力,因为政府的权力来自人民。

四分之一条款还造成这样的局面,即人大是从人口中的少数而不是多数那里取得授权。拿全国人大的授权基础来说,8亿农民是人口的多数,但却只有2亿个授权指标,城镇人口虽然比农村人口少,但在授权指标上却比农村人口多。全国人大由此显然更多地

代表了城市,但却更少地代表了人民。从多数人民那里取得授权,本来是人民政府的题中应有之意。人民政府应该是全体人民的政府,而不是城市或者乡村的政府。

人大的授权基础越民主,人大的权力便越巨大、越稳定、越集中,政府从人大得到的授权也越巨大、越稳定、越集中。13亿人民的授权,肯定大于6亿5千万人民的授权,代表13亿人民公意的政府,将是世界上最具有权威的政府。废除四分之一条款,意味着各级人民政府的权力基础的扩大,也意味着各级人民政府权威的加强。

四分之一条款对农民较多的省份和地方不利

由于各级人大按照四分之一条款分配代表名额,造成四分之一条款对农民较多的省份和地方不利。

十届全国人大在分配各省、市、自治区代表名额时,规定城市每24万人选代表1人,农村每96万人选代表1人。从统计可以看出,河南、四川、河北、湖南、广东、贵州、广西、甘肃、浙江、福建、江西、安徽这些农村人口比例较大的省份,每一代表所代表的人口数(超过50万),都是北京、上海、天津平均每一代表所代表的人口数的两倍甚至更高。

全国人大如此,地方人大也如此。倘若废除四分之一条款,各省人大中,农民较多的地市将得到比现在更多的代表,各地市人大中,农民较多的县将得到较多的代表,各县人大中,农民较多的乡镇将得到较多的代表。总之,各农村人口较多的地方,将不致被进一步削弱,而在人大这一权力机构中获得起码的、形式上的平等。

中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。中国的人民共和包含民族共和和民族团结。少数民族和汉族之间不但应该做到形式平等,还要发展实质平等。实质平等要求在经济、社会、文化发展中处于不利地位的少数民族获得更多的政治表达机会。对于废除四分之一条款后西藏、宁夏、新疆等代表人数下降较多的民族自治区,应该予以特别规定,保证其代表名额不致因为废除四分之一条款而减少。只要保证了这一点,由于少数民族中大部分人口也是生活在农区、

	总人口数 (万)	代表数	每一代表平 均代表的人 口数(万)
北京	1382	63	21.9
天津	1001	43	23.3
河北	6744	120	56.2
山西	3297	67	49.2
内蒙古	2376	60	39.6
辽宁	4238	110	38.5
吉林	2728	69	39.5
黑龙江	3689	101	36.5
上海	1674	65	25.8
江苏	7438	157	47.4
浙江	4677	88	53.1
安徽	5986	116	51.6
福建	3471	66	52.6
江西	4140	80	51.8
山东	9079	178	51.0
河南	9256	158	58.6
湖北	6028	121	49.8
湖南	6440	117	55.0
广东	8642	157	55.0
广西	4489	84	53.4
海南	787	19	41.4
重庆	3090	65	47.5
四川	8329	146	57.0
贵州	3525	65	54.2
云南	4288	91	47.1
西藏	262	23	11.4
陕西	3605	72	50.1
新疆	1925	59	32.6
香港	678	38	17.8
澳门	44	13	3.4
台湾	2228	13	171.4
解放军	250	259	0.97

(资料来源：人口数来自2000年第五次全国人口普查数据，国家统计局：《第五次全国人口普查公报(第2号)》，代表人数来自全国人大网站代表名单：http://www.npc.gov.cn/zgrdw/rddbmd/lm_rddbmd.jsp?lmid=1120&dm=1120 2007年8月访问。)

牧区，所以废除四分之一条款也意味着少数民族全体人民权力的扩大，意味着民族自治地方政府权威的加强。

废除四分之一条款可以鼓励流入地更好地吸纳农民工

据国家统计局2005年全国1%人口抽样调查，2005年全国流动人口已达到14735万人，占全国总人口的11.2%；其中跨省流动人口4779万人，占总流动人口的32.4%。与2000年第五次全国人口普查相比，流动人口增加296万人，增加2%，跨省流动人口增加537万人，增加12.7%。在这些流



动人口中,大多数是外出打工的农民,他们已成为我国工业化、城市化、现代化建设的主力。

在2006年7月到2007年12月这一次县乡人大直接选举中,为保障流动人口和农民工的选举权和被选举权,从全国人大到各地人大都想了不少办法。但从实际情况看,人口流入地吸纳外来人口参加当地选举的动力不足。原因之一是,现行的人大代表名额是按照所在行政区域城乡户籍人口的数量进行分配的,一些流入人口较多的地区,担心外来人口参选会挤占按本地户籍人口计算的代表名额。

从工业化、城市化的长远趋势看,




农民工将越来越多地在流入地安家落户、生根发芽,所谓“流动”可能只限于一年一度的回乡探亲。在政治和法律上,必须建立人口流入地吸纳外来人口参与当地公共生活的机制。十届全国人大五次会议决定,在2008年1月选出的十一届全国人大代表中“农民工比较集中的省、直辖市,应有农民工代表”,可以看作是从被选举权方面保障农民工权利的象征性举动。不过,直接选举中选举权方面的保障更有实际意义。因为外来人口在就业、受教育、医疗、社会保障等方面处境的改善,需从参与当地的实际政治过程开始。

但要大力鼓励人口流入地区接纳农民工,就必须改变目前以户籍人口数为基数分配人大代表名额的过时做法,而改为以常住人口数为基数分配代表名额。2000年第五次全国人口普查,已将常住人口的时间标准缩短为半年,空间标准缩小到乡镇街道,只要一个人在某个乡镇街道居住了半年以上,普查时就是该乡镇街道的常住人口,就在该乡镇街道进行登记。如果我们按照这个常住人口的标准来分配全国人大代表名额,可以预计,珠三角、长三角这些省市的代表名额将会增加,而这将鼓励这些省市更加开放地吸纳外来民工。同样的道理也适用于各级人大。

但是,将常住人口数作为分配人大代表名额的前提是废除四分之一条款。如果四分之一条款不废除,1亿农民工的代表权只有2500万,其分量将大大降低。

1953年,邓小平代表选举法起草委员会在《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表

大会选举法〉草案的说明》中,曾解释城市和乡村应选代表的不同的人口比例问题:“城市是政治、经济、文化的中心,是工人阶级所在,是工业所在,这种城市和乡村应选代表的不同人口比例的规定,正是反映着工人阶级对于国家的领导作用,同时标志着我们国家工业化的发展方向。”在当时这诚然是有道理的。但是,时过境迁,随着八十年代乡镇企业的崛起和九十年代农民打工潮的兴起,神州大地上不少过去的农村,已成为中国工业的重镇,户籍上没有变化的农民,职业上已成为工人,成为工人阶级的主体。如果我们现在仍然要在人大中反映工人阶级对于国家的领导作用,或者标识国家工业化的发展方向,就必须废除这个不合时宜的四分之一条款。

2006年,浙江省十届人大常委会第27次会议修改通过的《浙江省县、乡两级人民代表大会代表选举实施细则》规定,县、自治县人民代表大会代表的名额,不仅可以由本级人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数4倍于镇每一代表所代表的人口数的原则分配,还可以按照农村每一代表所代表的人口数同镇每一代表所代表的人口数之比小于4:1直至1:1分配,具体比例报省人民代表大会常务委员会备案。这可以看作是在地方层面撕开四分之一条款的一个口子。我们期待这个口子越撕越大,直至四分之一条款完全废除。

(本文系公盟咨询公司的法律研究项目“公民权利与政治权利国际公约的批准和履行”研究报告之“国内选举法与公约的冲突”部分,经公盟和作者共同授权本刊使用,稍有编辑)

(本文编辑 杨子云)