

流动人口的选举权研究*

苏丽君

(云南广播电视大学开放教育学院, 云南 昆明 650223)

摘要: 选举权是公民享有的一项重要政治权利,但是现行的法律和制度设计并不能完全保障每一个具有选民资格的公民的选举权都得以充分实现,尤其是那些日益庞大的“流动中的选民”。应该通过完善相关选举法律和改革相关选举制度的途径,来推动“流动选民”的选举意识和参与,保障“流动人口”的民主权利得到真正实现。

关键词: 选举权; 流动人口; 流动选民; 保障

中图分类号: D921.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-4814(2011)03-0066-05

选举权是公民享有的一项重要政治权利。现行宪法第34条规定“中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、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;但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”即在中华人民共和国领域内,公民无论身处何地,只要具备选民资格,都享有选举权,这里的选举权利包括选举权和被选举权。但是长期以来,并不是每一个具有选民资格的公民的选举权利都能够得到实现。本文关注的是流动人口^[1]选举权的保障问题。

一、问题的提出

《选举法》的修订是2010年两会的一个亮点,这已经是第五次对《选举法》进行修订了,此次修改向城乡平权迈进一步,城乡居民选举权不平等的状况将得到改善,但对大家所关注的流动人口的选举权问题却依然没有解决。有关官员解释说,因为该问题牵涉面广,比较复杂,我国户籍制度改革还在推进当中,在选举法中对此统一作出规定的条件尚不具备。在笔者看来,如果不能有效保障流动人口的选举权,所谓城乡平权的规定是不完善的。事实上,当下流动人口人数巨大,根据2010年第六次全国人口普查结果显示,居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为26139万人,其中市辖区内人户分离的人口为3996万人,不包括市辖区内人户分离的人口为22143万人。同2000年人口普查相比,居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致

且离开户口登记地半年以上的人口增加11700万人,增长81.03%,其中不包括市辖区内人户分离的人口增加10036万人,增长82.89%。这主要是多年来中国农村劳动力加速转移和经济快速发展促进了流动人口大量增加。^[2]流动人口的范围很广,除了我们经常关注的农民工外,也有学生、无户籍的都市白领、异地工作者和自由职业者等。他们很多都是社会建设的中坚力量,也是权利亟需保障的群体。如果仍然按照原有的户籍人口确定人大代表数量,势必难以保障庞大的流动人口的选举权和被选举权。由于选举影响着财富的生产与分配,不能充分行使选举权,自然会对其权益的保护产生不利,以至于影响其个人的发展和社会进步,甚至公平正义的实现。那么,是否选举权得到充分行使,流动人员就能在政治生活中实现自己的利益了呢?当然不是。包括选举权在内的政治权利只是人们在政治生活中实现利益要求的身份和资格,实现政治权利只是人们通过政治生活实现自己利益的中介环节。但是,如果人们没有政治权利,那他绝对不会在政治生活中实现自己的利益的。必须强调的一点是,选举权若没有实现的渠道,那么这项权利本身就是空的。

二、流动人口参加选举的状况

(一) 流动人员的参选方式和对选举的态度。

流动人口参与人大代表选举,一般有三种途径:回户口所在地参加选举;不能回原选区参加选举的,经原居住地的选举委员会认可,可以书面委托有选举

* 收稿时间:2011-06-07

作者简介:苏丽君(1979-),女,云南景东人,云南广播电视大学讲师,硕士,主要从事宪法学与行政法研究。

权的亲属或者其他选民在原选区代为投票;在现居住地选区参加投票选举,但需取得原选区的选民资格证明。每个流动选民只能以其中的一种方式参加选举。

流动人口对选举的态度,可以从参选率上反映出来。从参选率方面看,尽管中国最近20年参选率总体上呈现不断攀升、居高不下的趋势,但是比较而言,流动人口中的选民参选率并不高。参选率是实际参加投票人数与选民总人数的比率,它大致反映了选举的民主程度。流动选民参选率偏低,主要存在三种情况。一是选举组织不力导致“真空”地带的产生:户籍所在地因联系困难,不好组织;而暂住地不想组织,使得流动人口的选民的选举受到影响。流动人口中的选民因受种种条件和规定的限制,既无法到场参加原籍地的选举,又不能参加现居住地或现工作单位的选举,实际上未能真正履行其民主权利,选举权和被选举权都被“架空”,让那些对政治权利表示尊重的人被动或主动地放弃。二是即使采用一些变通办法,允许外来人员中的选民参加选举,也有很严格的限定条件,如须提供户籍和选民资格证明、在当地居住超过一定年限,有的地方还要求交纳一年以上的社会保险金等,从而使得符合这些条件的流动人口实际上并不多,面对这些繁琐的条件,他们很可能权衡再三而放弃参选。在种种条件限制下,外来人员也鲜能当选,只实现了“流动选民”的“投票权”,实际上剥夺了他们的“当选权”,造成选举权与被选举权分离的现象。三是流动人口中的选民在原籍地不少以“委托投票”的形式参加选举,其民主权利的实现采用了“代理”的方式(这种“代理”在不少地方是在当事人并不知情的状况下进行的,并且被“代理”的亦只是“投票权”)。有学者认为公民的选举权与被选举权实际上是不应该被“代理”的。^[3]而且还会出现由于户籍地与暂住地的选举机构缺乏沟通和协调导致选民两次参选的情形。此外,有的流动选民还存在着“我不感兴趣,这些代表我又不认识,我又不在这常住,我放弃参加选举”的心态。

(二) 代表的名额分配没有考虑流动人口。

中国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。一方面,流进的人口并没有计算在代表产生的人口数内;另一方面,流出的人口则计算在代表产生的人口数内,这在事实上造成了代表名额分配和代表选举的不平等。

(三) 因人口流动产生的代表的履职问题。

当选的人大代表因工作调动或居住迁移而成为流动人口时如何履行代表职责,新选举法规定公民不得同时担任两个以上无隶属关系的行政区域的人民代表大会代表。但是当地方人大代表在同一行政区

域内从原来的选区或选举单位转到新的选区或选举单位后,如何执行代表职务、组织代表活动呢?一般而言,有两种办法:一是不编入新进的选区或选举单位的代表小组,仍定期回原代表小组参加活动,履行义务。二是编入新进的选区或选举单位的代表小组,定期参加活动。实践中,前者一般难以做到,后者则会产生多占新进选区或选举单位的代表名额、代表与原选民沟通联系服务监督的难度增大等问题。因此,有学者建议人大代表因调离、迁出原选区或选举单位后应当辞去代表职务,其缺额由原选区或选举单位补选。笔者认为这是可行的。

二、影响流动人口选举权实现的因素

(一) 相关的选举法律和制度存在缺陷是影响“流动选民”选举权实现的客观因素。

主要表现于选举的组织 and 程序上,包括选民资格的确认——选民登记和选区划分的不完善。

1. 选区划分。

选区划分的关键点在与如何通过合理划分选区而使选举产生的代表更具广泛的代表性,使选举尽可能多地包容或反映各方面的利益。任何国家的直接选举,在选举开始以前,都要按一定的原则首先划分选区,这不仅在于使选民在一定区域内参加选举更为方便,也是为了更好地计算选票和实现选举目标。影响选区划分的除了人口、地域因素外,还要受到诸如历史文化传统、政治派别斗争等方面的影响。现代西方国家在选区划分上都注意到公平性,接受并普遍采用了“一人一票”原则,^[4]选区划分一般都根据人口变化作出调整,以使代表与选民的人数的比例大致相等。

中国的选区划分,其基本原则是既要有利于选举的组织,又要方便选民参加选举。其方式是以地域划分为主,辅之以工作单位划分和界别划分。其规模采用混合选区制,即选区大小按每一选区选举1至3名代表划分。但是由于过分强调着眼于实际,民主和代表的结构比例,使选举的平等原则有时难以贯彻。目前存在着既可以按居住状况划分,也可按生产单位、事业单位、工作单位划分的划分方法。实践中,农村绝大多数是按居住状况划分,在城市则按居住地划分和按单位划分两种方法并用。两种方法并用易导致在选民登记时出现重登或漏登的现象。与选区划分相联系的是代表名额分配的问题。代表大会或议会代表人数,有些国家是固定不变的,有些国家代表总数基本上不变,但随着投票总数的多少而略有增减。在中国,由于代表名额是按户籍人口分配的,且除了如果由于行政区划变动或者重大工程建设等原因造成人口较大变动的,该级人民代表大会的代表名额依

照本法(选举法)的规定重新确定外,地方各级人民代表大会的代表名额经确定后,不再变动。虽然此次选举法修订中,进一步强调人大代表的广泛性,增加了“应当有适当数量的基层代表,特别是工人、农民和知识分子代表”的规定,以及调整了乡镇代表总名额的上限,代表总名额由最多不超过130名提高到了不得超过160名,但是,仍然没有解决“流动选民”参选的情况下,选民与代表的比例将出现失调的问题,在代表名额不变的情形下,将破坏“一人一票”原则,导致选举的不平等。

2. 选民登记。

选民登记实质上是国家对每一位公民是否具有选举权和被选举权资格的确认,是公民宪法权利之一的选举权从应然权利向实然权利的过渡,使公民能够实际行使选举权和被选举权的重要媒介。它是由法定机关或组织对有选举权和被选举权的选民进行登记注册,按照在册名单发放选举资格证明,选民持该资格证明参加投票选举的一种制度。^[5]随着经济的发展和户籍制度的改革,流动人口越来越多,人户分离、有人无户、有户无人的现象大大增多,户口变动次数频繁,选举法和实施细则规定以户口所在地为登记单位的原则,将不适应这一形势的变化,如果仍以户口所在地为登记单位,则出现诸多问题。一是选民登记与选民投票产生了一定的矛盾,进行选民登记的人数多,而实际参加投票选举的人少。有的选区通过“委托投票”也难达到“双过半”。而有的地方只有一小部分可以参加投票选举,多数居住在该地区的人则被排除在选举之外。二是选民登记实际是登记选民,被动的选民登记使一些选民的民主意识淡薄;另一方面给组织工作带来难度,不仅大大增加了选举的工作量,造成人力物力财力的浪费,而且进行选民登记的人员相对增多,调查的难度增大。三是外出选民多,代为投票不规范,易造成错登、漏登、重登;同时,流动人口回原籍地参加选民登记和选举很困难,参加现居住地选举手续繁琐,造成大量流动人口的选举权利实际上得不到实现。

3. 候选人提名和介绍。

按照《选举法》的规定,候选人的确定方式有两种,一是组织提名,即各政党、各人民团体可以联合或者单独推荐代表候选人;二是选民或代表联合提名,即选民或者代表10人以上联名,可以推荐代表候选人。实践中,选民或代表联合提名往往受到极大的限制,或者不给选民发提名表,或者不让选民进行任何形式的会下活动和跨团提名,或者不让选民进行“串连”酝酿提名等等。而且选民提名的候选人较之组织提名的候选人明显处于弱势地位。一些地方选民

提名的候选人往往在酝酿、协商阶段就被酝酿掉了,没能成为正式候选人,因此也就失去了最有可能的当选机会,因为通过“另选他人”的途径当选代表的可能性很小。“流动选民”由于流动性的特点,居住地点分散,居住期限不定,组织起来比较困难,行使候选人提名权就更加不易了。

在候选人介绍方式上,新修订的选举法变“选举委员会可以组织候选人与选民见面”为“根据选民的要求,选举委员会应当组织候选人和选民见面”,从“可以”到“应当”是一个重要变化,这一举措增强了候选人“透明度”。但是仅仅如此是远远不够的。实践中,由于法律未作出明确的规定,候选人利用各种形式宣传如发传单、电视演讲的行为在一些地方为视为拉选票或者作违规处理。大多数选民或代表对候选人的基本情况知之甚少甚至一无所知,缺乏对其内在素质的考察,选举中只能随意勾划,凭感觉选择。影响了选举人对候选人的选择,也直接影响到选举人正确行使选举权。此外,由于直接选举只在县级以下进行,间接选举的层次过多,从而增加了选举的中间环节,拉大了代表与选民之间的距离,落入代表不知为谁的代表,选民不知谁代表选民的尴尬境地。同时代表名额过多,而专职代表又过少,代表整体素质参差不齐,影响了人民代表作用的发挥,更影响了选民对选举的信任。

(二) 民主观念、权利意识不够强烈是影响“流动选民”选举权实现的主观因素。

“一个正常的市民社会的政治参与主要是出于对自身利益的考虑。只有选举行为与自己的利益相关时,才会积极投票。”该学者认为,决定人们参与选举的主要动因有三个:一是选举的机构是有作用的。二是选举程序民主公正,人们对选举达到预期公正的结果有信心。三是选举行为与选举者有利害关系。^[6]利益动机是选民选举的决定因素。这可以解释为什么大部分农民对基层的选举更为积极,这类选举与他们年终分红、各种承包经营、集体财产的管理和收益使用、公共服务等自身利益方面关系密切。“流动选民”与此不同,他们可能参加居住地的基层选举,如村民委员会和城市的居民委员会,也可能参加更高层次的民主选举,如县级以上的人大代表的选举。他们中的有些人会认为自己并不是该地方的人,没有归属感,不关注当地政权建设,而挣钱生活才是首要的。有些人虽然关注当地的选举,但是由于户籍制度的限制和制度设计的缺陷、对选举对象信心不足、以及对整个选举的过程和价值的怀疑等因素使他们心有余而力不足。这部分人表现于外部的行为就是既不参加户籍地的选举,也不参加现居住地的选

举。有学者指出,中国目前面临的一个突出问题是选举和利益脱节,主要体现在两个方面:其一,选民和代表之间没有形成一种稳固的利益关系,虽然宪法和法律规定代表是由选民选举产生,必须对选民负责,受选民监督,反映人民的利益和要求,但并没有一套衔接细密的程序设计使之成为一种有效的机制。其二,由于人民代表大会的决策作用还不够大,所以他们无法主宰选民的利益。^[7]由于没有利益驱动或者利益驱动的效果有限,尽管有些人对选举漠不关心,而有些人由于选举法律和制度、程序的缺陷产生了对选举的否定性或消极性评价,出现厌选情绪或者拒绝参与的现象,但是分析深层次的原因后,可以发现,尽管选民是为了利益才参加选举,其参与愿望的强弱取决于利益的大小,而非政治觉悟的高低和民主意识的强弱,但是不能否认意识对物质的能动作用,选民的民主观念和权利意识同样会影响到其对选举的态度和行为。因此,从思想层面看,“流动选民”对他们所享有的民主权利重视不够。

三、保障“流动选民”选举权实现的几点建议

两亿多的“流动公民”也是一个群体,而且随着经济的发展和社会的进步,会出现更多自由流动迁徙的现象。他们对政治的感知和对权利的态度,是一个法治社会应当关注的。“中国的公民,只有在中国大地上的任何地方都可以依法行使自己神圣的政治权利时,公民的意义与价值才完整。”

(一) 在选区划分上,有学者提出按居住区划分选区的方法。

不论是农村还是城市,所有选民都在居住地参加选举。这样既利于密切选民与选举的利益关系,提高选民参加选举的积极性,促进民主政治建设,避免选民登记的重、漏现象,保障公民依法享有的选举权利,也利于代表名额的分配。有的地方已经进行了有益的尝试。例如浙江省义乌市大陈镇的镇人大代表选举试点中,对选举制度作了改革:一是在确定和分配代表名额时采用了全国人口普查的数字统计口径,将外来人员也计算在内。二是用函告方式通知外来人员的原籍地该人员已在本地参加选举的方式,取代了外来人员回原籍地开选民证明的方法,实现了“选民关系”的转移,使“流动选民”的选举权得以落实。三是单独安排外来人员代表名额和为外来参选人员单独划分选区(称为“双单”方案),为“流动选民”被选举权的实现创造外部条件。^[8]一些学者提出,可以原则规定代表名额实行二元制,即当地人口的代表名额仍沿用原来的规定,而外来人口高度集中的地方可额外增加代表名额,且名额实行专用,以此逐步解决流动人口的选举和参政难题。

(二) 在选民登记方面,应当改进选民登记办法,实行“落地登记”的原则。

选民登记是国家对公民有无选举权和被选举权的确认,是确定选民资格的法定环节。没有经过选民登记的公民,即使法律上享有选举权利,也不能实际参加投票选举。因此在选民登记时,既要考虑户口因素,也要考虑实际居住或工作、生活状况和选民的个人意愿,应当增加有关流动选民的规定。一是要改变观念,改上门登记选民为设立登记站,由选民自愿登记,变被动为主动,使选民充分认识到选民登记是一个公民参与管理国家的义务,是选民自身的一项民主权利。二是要改变登记方式,将选民登记与户口登记结合起来,实行长年登记,选民应在法定时间内带上身份证和户口本到规定地点主动进行登记。在人口流动频繁的地方,尤其是在积极吸纳外来人员参加选举的情况下,采用重新登记法比较恰当,即每次选举都由选举工作人员对选民资格进行查实,重新登记。三是应当允许现居住地的流动人口,直接参加现居住地的选民登记和选举。四是规范选民登记行为。在选民登记前,各选举委员会要发出公告,进行广泛宣传。选民可以在户口所在地或工作地点选择一个地方进行登记。特别是一些外出务工人员,要从实际出发,可以参加当地的选民登记。同时还可以利用现代化的信息工具,利用互联网建立起选民登记网络,方便查找选民登记情况,减少错、重、漏登。

(三) 保证选民包括“流动选民”的提名权。

要保证选民包括“流动选民”的提名权,必须严格遵守法律规定的提名原则、范围、数额和提名办法,平等对待选民提名的候选人和组织提名的候选人,增强透明性和选民的监督力度。候选人介绍方面,可以采取提名人统一组织介绍和候选人自我宣传介绍相结合的方式。由于中国实行的是差额选举,有差额,就意味着竞争,所以应当引进竞争机制,扩大候选人与选民的交流途径,允许候选人利用媒体如广播、电视进行演说或者在公共场所张贴散发宣传品,或者利用互联网设立相关网站、网页等手段来宣传介绍自己的情况、主张和见解,使选民获得一个完整和直观的印象,从而作出自己的判断和选择。目前而言,扩大直选的范围是不能一蹴而就的,但是认真履行职责、树立威信方面,各级人大和人大代表应当也是可以做到的。

(四) 推动“流动选民”的民主观念和权利意识,激发其自我需要意识和利益诉求。

行政强制和经济利诱只是权宜之计,选举应当成为一种自愿自觉的参与行为,而不是一种负担。而选举制度应当成为通过公民最广泛的参与,选出代表多

数参与者意志和利益的人,保证选民的真实意愿在选举中能够得到真实的反映,从而使个人利益在社会中得到充分表达和保护的工具。

选举只有在制度设计完善、选举实践成熟与公民参与的结合下,才可能完全发挥其预期的民主功能。如果我们仅仅把积极参与选举看成是一种高尚的政治举动而大加赞扬,那么这可能会掩盖选举当中存在的种种漏洞和公民参选的本质动因,失去客观冷静的分析而陷入沾沾自喜或冷嘲热讽中是无助于问题的解决的,更为民主的社会需要我们的耐心和积极的推动。

参考文献:

[1] 陈斯喜. 现实与梦想: 选举程序改革调研报告 [Z]. 中国农村研究网, 2002 - 6 - 3.

[2] 董郁玉, 施滨海. 政治中国——面向新体制选择的时代 [C]. 北京: 今日中国出版社, 1998.

[3] 王世杰, 钱端升. 比较宪法 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1998.

[4] 邓聿文. 选举法修正, 流动人口的选举权不能长期缺失 [N]. 三农在线—农民日报, 2010 - 3 - 4.

[5] 熊光清. 中国流动人口选举权保障问题探析 [J]. 江苏行政学院学报, 2008 (4).

[6] 邓名奋. 流动人口的选举权利思考 [J/OL]. 新浪网, 2006 - 12 - 14.

[7] 黄卫平, 陈家喜. 中国乡镇选举改革研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2009.

[8] 史卫民, 郭魏青, 刘智. 中国选举进展报告 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.

(责任编辑: 王俊杰)

Study on the Suffrage of Floating Population

SU Li - jun

(School of Open Education , Yunnan RTV University , Kunming , Yunnan , 650223)

Abstract: Suffrage is one of important political rights enjoyed by citizens , but the existing legal and institutional design can not completely guarantee every citizen to realize his right to vote , especially those increasing number of flowing voter. Some measures can be taken to improve the relevant electoral laws and reform the related electoral system so as to raise the election awareness and promote the participation of the “floating voter” and truly guarantee the democratic rights of the “floating population”.

Key words: suffrage; floating population; floating voter; guarantee