

学校代码: 10246

学 号: 10210170131

復旦大學

硕 士 学 位 论 文

(专业学位)

县级人大代表选举中的选区划分对选举结果的影响

——以上海市崇明县为例

院 系: 国际关系与公共事务学院

专 业: 公共管理

姓 名: 周道芬

指 导 教 师: 何俊志 副教授

完 成 日 期: 2012年11月23日

指导小组成员名单

邱柏生

徐以骅

张华青

董敏志

张 怡

何俊志

刘春荣

目 录

摘 要.....	i
Abstract	ii
第一章 绪 论.....	1
第一节 问题的提出.....	1
第二节 文献综述.....	2
一、“滥划选区”及国（境）外研究现状.....	2
二、国内研究现状.....	4
三、文献小结.....	5
第三节 研究思路与方法.....	6
一、本文的总体思路.....	6
二、研究方法.....	6
第二章 制度背景：中国县乡人大代表选举中的选区划分.....	8
第一节 制度规定及演进过程.....	8
一、制度规定的历史沿革.....	8
二、上海市、县配套实施细则的规定.....	14
第二节 县、乡两级选区划分的比较.....	16
一、不同历史阶段的存在形式.....	16
二、划分要求的比较.....	17
三、同步选举中的划分模式：大选区套小选区.....	18
第三节 选区划分制度的争论.....	19
一、选区应选代表名额的三种观点.....	19
二、选区划分标准问题.....	20

三、选区划分机构中立性问题.....	22
第三章 操作与后果.....	24
第一节 选区划分的原则和程序.....	25
一、基本原则.....	25
二、一般程序.....	26
第二节 选区划分的考虑因素.....	27
一、显性因素.....	27
二、隐性因素.....	29
第三节 选区划分对选举结果影响的定性分析.....	30
一、选区划分对选举权的平等产生影响.....	30
二、单位的不同处置直接影响选举结果.....	31
三、使意向中的人员顺利当选的选区划分操作.....	33
第四章 以崇明为背景的案例研究.....	35
第一节 所选案例简介.....	35
一、关于崇明县及其代表性问题.....	35
二、案例研究介绍.....	35
第二节 崇明县选区划分情况.....	36
一、选区划分的过程.....	36
二、选区划分的结果.....	39
第三节 崇明县选举结果.....	46
一、投票率、得票率情况.....	46
二、当选代表性质.....	48
三、代表结构.....	48

第四节 选区划分对选举结果影响的统计分析.....	51
一、选区规模对选举结果的影响.....	51
二、选区类型对选举结果的影响.....	55
第五章 结论、比较与借鉴.....	58
第一节 研究结论.....	58
一、选区划分对选举结果有重要影响.....	58
二、不同选举组织者对这一影响的认知差异较大.....	58
三、选区划分成为安排选举的手段之一.....	58
四、安排选举的行为是无意识的.....	59
第二节 国际比较：我们的差距在哪里.....	59
一、单位选区不符合国际潮流.....	59
二、选区规模与选举制度匹配不够合理.....	59
三、划分机构的独立性不够.....	60
四、法律规定简单、监督机制缺失.....	60
第三节 政策建议：我们的方向在何方.....	61
一、制度层面.....	61
二、操作层面.....	61
第四节 研究局限.....	62
附录 1：访谈提纲.....	63
附录 2：选区统计表（选举县人大代表）.....	65
参考文献.....	67
后 记.....	69

图表目录

表 2-1	历次选举法关于选区划分制度的规定·····	8
表 4-1	崇明县第十五届人民代表大会代表名额分配方案·····	37
表 4-2	崇明县选举委员会选区编号·····	38
表 4-3	崇明县各选区人口数、选民数情况·····	40
表 4-4	崇明县选区人口数、选民数分布情况·····	44
表 4-5	崇明县选区规模基本情况·····	45
表 4-6	崇明县选区规模分布情况·····	45
表 4-7	崇明县选区类型分布情况（一）·····	46
表 4-8	崇明县选区类型分布情况（二）·····	46
表 4-9	选区规模与组织推荐交叉列表·····	53
表 4-10	选区规模与组织确保当选交叉列表·····	53
表 4-11	选区规模与非中共党员代表交叉列表·····	54
表 4-12	选区规模与女性代表交叉列表·····	54
表 4-13	选区类型与组织确保当选交叉列表（一）·····	56
表 4-14	选区类型与组织确保当选交叉列表（二）·····	57
图 4-1	18 个乡镇投票率情况·····	47
图 4-2	18 个乡镇第一候选人得票率情况·····	47
图 4-3	当选代表性质分布·····	48
图 4-4	当选代表性别结构·····	49
图 4-5	当选代表年龄结构·····	49
图 4-6	当选代表政治面貌分布·····	50
图 4-7	当选代表文化程度分布·····	50
图 4-8	当选代表职业构成·····	51
图 4-9	不同选区规模的投票率和得票率·····	52
图 4-10	第一候选人在不同选区规模中得票率分布情况·····	52
图 4-11	不同类型选区中的投票率和得票率（一）·····	55
图 4-12	不同类型选区中的投票率和得票率（二）·····	56

摘 要

国外的实践经验表明,选区划分的具体操作,不仅在整个选举过程中至关重要,甚至可能影响或左右选举的结果。而在我国,选区划分虽然也早已成为县级人大代表选举的关键程序之一,但无论是实践经验还是理论研究都比较欠缺,使得选区划分至今仍是一个比较神秘的环节。

本文在现有文献的基础上,结合选区划分的基本理论和我国选区划分历史变迁,透视中国县级人大代表选举中选区划分的形成机理和政治后果,并以上海市崇明县人大代表选举中选区划分的实践为案例,深入考察选区划分与选举结果之间的内在关系。

本文首先全面梳理了我国选区划分制度的历史沿革过程,比较了县级选区与乡级选区划分的差异,提出了现行选区划分制度存在的三大主要争论。紧接着,结合访谈情况,从制度层面考察了选区划分的实际操作过程,包括选区划分的基本原则和一般程序,选区划分的考虑因素,并重点从选区划分对选举权平等的影响、单位的不同处置直接影响选举结果、使意向中的人员顺利当选的选区划分操作等三个方面,就选区划分对选举结果的影响进行了定性分析。在此基础上,通过收集整理崇明县 122 个选区的基本情况和选举结果的资料,形成数据库,运用 Stata 统计软件,采用定量研究的方法来检验从定性的角度提出的观点。最后,简单阐述本文的研究结论以及改进现行选区划分制度的政策建议。

关键词: 县级人大代表 选举 选区划分 选举结果

中图分类号: D62

Abstract

Foreign experience shows, Redistricting specific operation, not only in the electoral process is essential, even may influence the election results. In our country, the redistricting has already become one of the key procedures in election, but regardless of the practical experience or theoretical research is more defective. The redistricting remains a mysterious link.

In this paper, based on the available literature, combining the redistricting basic theory and Chinese redistricting historical changes, county people's Congress in China representative electoral redistricting formation mechanism and political consequences, and taking Chongming County deputies electoral redistricting cases, in-depth study of the inner relationship between redistricting and election results.

This paper first reviews the redistricting system history process, compared with the Township and County constituency redistricting difference, put forward three main arguments in active redistricting system. Then, combined with interviews, from a system perspective examines the redistricting in the actual operation process, including the redistricting basic principle and the general procedure, Redistricting considerations, and focuses the redistricting on three aspects ——for the equal vote effects, the different units disposed directly influence the outcome of the election, the intention of staff elected by Redistricting operation——conducted a qualitative analysis about redistricting impact on the outcome of elections. On this basis, through the collection of Chongming County in 122 constituencies and the basic situation of the election outcome information, forming a database, using Stata statistical software, adopts the quantitative research method to test from the qualitative point of views. Finally, introduced the research conclusion of this paper and improve the redistricting the policy proposal of the system.

Keywords: Representative of the County People's Congress Election Redistricting

The result of the election

CLC: D62

第一章 绪论

第一节 问题的提出

选举是现代民主最基本的要素。随着社会主义民主政治的发展，我国的选举制度在改革中不断完善，在实践中不断丰富，且至今仍在这一过程中。2011年，我国县乡两级政权进行了换届选举，可以说，每一次的选举实践，都为我们国家选举制度的完善提供了契机，而抓住契机则需要我们对选举工作进行深入的研究和总结。对选举工作的研究，可关注的视角非常多，其中，近年来，关于选举程序的研究日益引起研究者的重视。当然，即便仅仅就选举程序的研究，其涉及面之广，亦非一篇硕士毕业论文所能尽言。为此，本文只选取县级人大代表选举中的选区划分问题作为研究对象。

县级人大代表选举是我国人大代表直接选举的最重要组成部分，也是我国最高等级的直接选举。由于诸多原因，这一选举还存在这样那样的问题，常常引起学者的质疑、群众的困惑。解开这些质疑和困惑，需要学者和实践工作者共同努力，对选举过程的各个环节、程序进行深入研究，为制度改革提供理论支撑。

选区划分是县级人大代表选举中的关键程序之一。凡是直接选举，按通常做法，在选举开始以前，都要按一定的原则划分选区。选区，即“选举区域”的简称，是选民开展选举活动，直接选举产生国家代议机关代表的基本单位。通过选区的划分，可以方便选民参加选举，也有利于选举组织工作的顺利开展。而根据国外的经验，选区划分的具体操作，不仅在整个选举进程中至关重要，甚至可能影响或左右选举的结果。西方历史上关于通过滥划选区影响选举结果的案例层出不穷。

反观国内，自1953年选举法施行以及1979年选举法再造以来，我国人大代表选举中关于选区划分的制度规定经历了不断变迁的过程，但总的来说，相关规定比较原则和简单¹。由于法律规定较为原则，使得选区划分在我国成为一个比较神秘的环节，对于选区具体怎么划分，划分时是否完全按照法律要求，划分中又存在哪些问题，真正了解者很少，甚至很多直接参与并负责选举工作的人员都说不清楚。为此，本文拟在现有文献的基础上，结合选区划分的基本理论和我国选区划分历史变迁，透视中国县级人大代表选举中选区划分的形成机理和政治后果，并以上海市

¹目前关于选区划分的法律规定仅有三项：第一、选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。第二、选区的大小，按照每一选区选一名至三名代表划分。第三、本行政区域内各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。

崇明县人大代表选举中选区划分的实践为案例，深入考察选区划分与选举结果之间的内在关系。

开展此项研究，有助于进一步扩充人大代表选举制度的研究视角，丰富当前学界关于县级人大代表选举的研究成果；有助于让更多的人，尤其是实践工作者，了解到选区划分的真实情况，提高自身的工作水平；同时，此项研究以期能够引起立法者的关注²，使高层真正回应选区划分中的问题，并适时完善相关制度设计。

第二节 文献综述

一、“滥划选区”及国（境）外研究现状

提起选区划分问题，首先想到的是著名的“滥划选区”现象。自从有选举以来，无论以何种方式将一行政区分割为数个选举区，都会发生选区划分问题，即使是简单地以下一级行政区为一个选举区，也可能因选票等值问题，在划分时发生争议。从美国的选举历史可以发现，选区划分争议早在 2 个世纪前就已经发生，且一直延续至今。根据美国联邦宪法，国会众议员由各州选举产生，其名额依据联邦政府每 10 年一次的人口普查结果重新分配。众议员选举中选区划分很容易影响到选举结果。于是一个州的国会众议员选区经常被划分得奇形怪状，以满足某一政党或特殊集团的利益。1812 年，马萨诸塞州所划分的不规则选区，被一位政治漫画家画成了一只蝾螈（palamander），由于当时负责选区划分的州长叫杰利（Elbridge Gerry），所以一位报纸编辑将这种只顾党派私利的选区划分称为 Gerrymandering（即“滥划选区”）³。Gerrymandering 一词在国内还有多种其他翻译，如杰利蛇、割利蛇等，这些翻译都比较抽象，难以从字面上来理解。因此，本文笔者借用一些学者的观点，将其直接翻译为“滥划选区”，既通俗易懂，也更为准确。

所谓“滥划选区”，简言之，就是在选区划分或重划时，不遵循公平的标准，而是有意影响特定政党在选区中选票的增减，造成总得票率与获得议席间不成比例的情形。虽然对它的定义有许多种表述，但核心是意图重新划分选区以争取议席增加的一种政治性操控。最近 200 年来，只要有选区划分，“滥划选区”问题就有发生的可能。针对这一情况，为了有效避免这一现象不断重演，国外学者对选区划分进行了深入研究，希望能通过研究设计出一套严密公正的划分制度和划分结果的救济制度。归纳起来，国（境）外的研究主要集中在以下几个方面：

（一）关于选区划分标准或原则的研究。选区划分标准在实现公正平等的选举方面十分重要。如何建构一套选区划分标准，用以凭借或评估，在学术界有相当大

² 在历次选举法修改时，全国人大有关领导均会带队赴基层调研。2003 年和 2009 年先后两次来崇明县了解情况。

³ 参见 李国雄. 各国政府与政治 (M). 台北: 空大出版社, 2000:162-163。

的争议。1964年，Harris⁴提出了矩形划分法，提到了选区划分的原则，这几乎成为之后相关研究的模板。1965年，Kaiser⁵针对选区划分原则中的人口均等原则提出了人口均等的评估函式，为如何判断人口均等提供了参考。而最为著名的选区划分标准当属李帕特（Lijphart）的“十六标准论”⁶，他提出了一套包含十六个面向的划分标准，这十六个标准被称为“公平代表的标准”（criteria of representation）。它们相当详尽，包含了所有选区划分时可能面临的状况。还有学者提出了“五标准论”⁷，即公平代表性、席次比例性、行政区域完整性、保障少数团体、促进政党政治。我国台湾地区的学者对这一问题的研究成果也比较多。台湾学者游清鑫在“选区划分规范面的探讨”一文中认为就所有的标准而言，“平等代表的标准是民主政治运作的基本前提之一，是选区划分中最为广泛应用的一项。但就个别标准来讲，背后都隐含有重要的政治价值，企图将这些价值联结在一起，作一个选区划分同时符合所有的标准是一件不可能做到的事情。应当以Bruce E. Cain提出的在选区划分时以三个相互关联的‘三项前提’来对这些标准进行取舍。”⁸学者们更进一步的研究，往往根据这些原则，就某一地区的选区划分提出方案，或者就原有的划分提出质疑，并引入了最新的电脑信息技术，如台湾何瑁銜等人的“选区重划之分析与探讨”、“计算几何学在选区划分之分析与应用”等多篇论文。

（二）关于选区划分对选举结果的影响的研究。西方凡是实行政党政治的国家，其选举实践都证明了选区划分对选举结果的影响。在涉及选举的著作中一般都会提及这一影响，尤其是上文提到的“滥划选区”现象，并因此而开辟了“选举地理学”的研究领域。在这一领域中，主要研究方面有：对“滥划选区”现象的研究，提出批评意见，改进今后的选区划分；关于选区划分对选举结果影响的案例研究，如美国选区制度中几个重要的法院判例的研究；台湾地区学者关于立委选举选区改革的研究。更为深入的研究涉及选区划分制度与政党制度的影响等问题，如李帕特的《选举制度与政党制度：1945-1990年27个国家的实证研究》（谢岳译2008）就通过对27个国家在1945-1990年间的选举制度的实证研究，分析了选区制度对政党政治的影响。

（三）关于各国选区划分制度的比较研究。国别研究是政治学采取的重要研究取向，选区划分的研究也不例外。无论中外学者，其研究的起点都是本国选举中选区划分制度，继而深入他国的制度，并进行比较和借鉴。正是基于这样的研究路径，

⁴ C.C.Jr. Harris . Scientific Method of Districting (J) . Behavioral Science,1964.

⁵ H.R. Kaiser . a Measure of Population Quality of Legislative Apportionment (J) . American Political Science Review, 1968,62(1):208-215.

⁶ 参见 李凡. 中国选举制度改革 (M) . 上海: 上海交通大学出版社, 2005:110-111.

⁷ 参见 李凡. 中国选举制度改革 (M) . 上海: 上海交通大学出版社, 2005:111-112.

⁸ 参见 李凡. 中国选举制度改革 (M) . 上海: 上海交通大学出版社, 2005:112.

形成了众多关于美国、英国、法国、德国以及日本等国家的选区划分制度的研究成果。虽然从笔者查阅到的文献来看，相关的专著没有，但在有关这些国家的政治制度或选举制度的研究专著中通常会涉及。如美国学者哈罗德·F·戈斯内尔和理查德·G·斯莫尔卡的《美国政党和选举》（复旦大学国际政治系 译 1980）、法国学者让-马里·科特雷的《选举制度》（张新木 译 1996）均提到选区划分问题。

二、国内研究现状

与国外学者形成大量的探讨选区划分文献相比，国内学者极少专门就选区划分问题进行探讨。在现有的关于选区划分的有限文献中，笔者认为，主要可概括为以下几类：

第一类：法律解读型。这类文献着重对法律文本进行解释，并提出选区划分具体操作的指导性意见。它主要集中于法律释义读本和有关选举工作的工具书中，主要目的是为指导具体工作服务。如，《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导读与释义》（李飞 2010）、《地方人大换届选举操作指南》（许安标 2011）、《县乡两级人大代表选举流程》（陈斯喜 2011）等。这些文献虽然理论性不强，但为我们了解选区划分的相关法律规定和实践操作提供了基础性的指导。

第二类：教材综合型。这类文献一般用一章或一节的篇幅，将选区划分相关背景知识全部综合罗列一遍，内容比较全面，但比较简单，蜻蜓点水，也往往没有自己的观点。如《选举的理论与制度》（王浦劬 2006）介绍了选区划分的意义、影响因素、划分原则、划分机构以及我国的相关情况。《比较选举制度》（高朋怀 2008）对选区划分的原则、类型、中西选区划分情况进行了介绍。这些文献为我们提供了选区划分最基础的知识，可以作为理论的入门书。此外，大量的政治制度方面的教材在涉及选举制度时均会提到选区划分问题，但篇幅也很短，内容更为简单。

第三类：过程描述型。这类研究针对直接选举实践，将选区具体划分过程进行真实记录和描述。它常常出现在学者关于某一地区代表选举的个案研究后形成的调研报告中，且常常将选区划分和代表名额分配结合起来进行阐述，所占篇幅往往很小。如，《直接选举：制度与过程》（史卫民 1999）一书中的“制度化程序：青岛市阳城区人大代表选举”、“选民对选举程序的认知：廊坊市安次区人大代表选举”两篇调研报告以及《中国选举状况的报告》（蔡定剑 2002）一书中第二部分“河北省宽城满族自治县直接选举的调查”都对这些地区人大代表选举的选区划分进行了描述，与代表名额分配结合起来，作为一个问题的两个方面。

第四类：问题反思型。指出选区划分存在的问题，并提出改进的建议。应该说，对于我国直接选举中选区划分存在的问题，目前学界已经基本达成共识，各类研究所提出的问题基本相似，但对于具体如何改革的路径选择，还存在争议。围绕这一

主题，形成了较多研究成果。如《中国选举制度改革》（李凡 2005），将选区划分和代表名额列为中国选举制度改革主要关注的问题之一，介绍了选区划分的现状和问题，提出了改革思路。如谢蒲定“选区划分的几个问题”（人大研究 2004 年第 1 期）、张靖“浅议我国选举制度中的选区划分问题”（研究生法学 2008 年第 4 期）以及王纪芒、肖灵“浅议人大代表选举中的选区划分及其改革路径”（社会科学战线 2009 年第 10 期）等都各自提出了不同的改革思路。

第五类：国际比较研究型。这类研究又分为三种方式：一种是就几个主要国家选举制度中选区划分规定的异同进行对比研究。如，刘畅、赵定涛“选区划分制度的比较和借鉴”（广西社会科学 2006 年第 1 期）一文，介绍和比较了美国、日本和德国三种具有代表意义的选区划分类型，并分析了值得我国在直接选举中借鉴的合理做法。另一种是着重介绍某一国家在选区划分中的制度规定和问题，不与我国的情况结合起来考虑，更多的是就事论事。如田雷“选区的故事——政治切割的理念与现实”（书城 2007 年第 4 期）一文，评述了美国历史上关于选区划分的几个重要事件。第三种是就选区划分的某一方面进行比较，如《中国选举制度改革》（李凡 2005）关于选区划分的理论与标准的比较。

第六类：影响分析型。这类文献着重将选区划分可能带来的影响进行分析。如，《直接选举：制度与过程》（史卫民 1999）一书中的“几项有特殊意义的制度变革：北京市区县人大代表选举”一文，阐述了选区划分中中央与地方关系的处理问题；“现有选举程序下产生的身份制代表：佛山市南海市人大代表选举”详细列出了 270 个选区与当选代表的行业间的对应关系图表。《中国选举状况的报告》（蔡定剑 2002）一书中第四部分“选民选举心理和行为的调查分析”提出了选区划分通过对选民心理的影响来最终影响选举的结果。《乡级人大代表选举研究》（袁达毅 2008）阐述了选区划分与代表结构等方面的关系。《县级人大代表选举研究》（袁达毅 2008）探讨了选区划分对选举的影响。这些文献已经开始将选区划分和选举结果联系起来研究，这也是本文采用的思路。

三、文献小结

从笔者查阅的文献来看，在国(境)外，选区问题一直是选举制度研究的重要组成部分，包括选区规模、选区划分原则等，但国外学者还没有关注到中国基层人大代表选举中的选区划分问题，几乎没有任何相关研究成果。在国内，选区问题开始引起国内研究者的关注，但研究还不深入，尤其是将选区划分与选举结果结合起来进行研究的文献很少。

第三节 研究思路与方法

一、本文的总体思路

本文围绕县级人大代表选举中选区划分这一环节，对有关制度规定和实践操作进行详细考察，在了解选区制度的法律规定和理论研究成果的基础上，结合笔者在调研中了解到的具体案例，进行深入剖析，向读者展现县级人大代表选举中选区划分的具体操作，以及这一操作对选举结果的影响。同时，在论述中也指出目前选区划分存在的问题，并提出政策建议。

据此思路，本文研究框架设计如下：

第一章：绪论。简单介绍课题的提出背景、研究现状、研究方法与思路等。

第二章：制度背景。对中国县乡人大代表选举中的选区划分制度进行考察和梳理，分为三节内容。第一节介绍了制度的历史沿革和现行规定；第二节对县、乡两级选区划分进行比较，提出目前同步选举中“大选区套小选区”的划分模式；第三节探讨选区划分制度存在的几方面争论。

第三章：操作与后果。也分为三节内容，从制度层面上考察选区划分的实践操作过程，包括选区划分的基本原则、一般程序、考虑因素，以及这种操作对选举结果的影响。

第四章：以崇明为背景的案例分析。介绍了崇明县选区划分的基本情况、划分结果，并运用 Stata 统计软件对笔者收集的崇明县 2011 年县人大代表选举数据库和当选代表基本情况数据库进行定量分析，进一步论证选区划分对选举结果的影响。

第五章：结论、比较与借鉴。在前文的基础上，提出本文的研究发现，并在进行简单的国际比较后，提出改进我国选区划分制度的一些建议。

二、研究方法

本文研究方法主要分为资料获取和资料分析两个层次。

资料获取的方法主要采用文献研究、档案分析、深度访谈、参与式观察四种方法。文献研究是指通过查阅人大代表选举的相关法律法规、媒体报道、现有学术研究成果等资料，对我国县级人大代表选举制度，尤其是选区划分制度的历史变迁、实际操作和存在问题形成整体概念。档案分析是指通过查阅崇明县相关档案，了解崇明县人大代表选举的基本情况。深度访谈是指通过精心设计访谈问卷，对直接参与选区划分工作的相关人员尤其是乡镇人大负责人进行深入访谈，了解崇明县人大代表选举中选区划分的基本情况、主要做法以及影响选区划分的深层次因素。参与

式观察是指通过工作参与，利用崇明县选举委员会办公室工作人员身份，深入各个乡镇调研，通过现场观察和询问，了解选区的历史沿革、选民和选举组织对选区划分的实际看法。

资料分析的方法主要采用定性研究与定量研究相结合的方法。通过理论和历史回顾，了解选区划分的“国际通则”与中国现行规定，在此基础上，对案例进行定性研究，分析选区划分与选举结果间的关系。在对案例进行深入研究时，通过收集整理崇明县 122 个选区的基本情况和选举结果的资料，形成数据库，运用 Stata 统计软件，采用定量研究的方法来检验从定性的角度提出的观点。

第二章 制度背景：中国县乡人大代表选举 中的选区划分

选区划分只存在于直接选举中,是直接选举的第一个环节,也是最基础性环节。目前,我国各级人大代表选举采取直接选举方式的只有县和乡两级。对县乡两级选区划分的研究,涉及制度规定与实践操作两个层面。本章对选区划分的制度规定进行考察,了解这一制度的形成历史、具体规定、县与乡之间的差别以及各种争论,为下一章关于实践操作的相关研究提供制度背景。

第一节 制度规定及演进过程

关于选区划分制度的规定主要有两个层面组成:一是中央层面的选举法、中共中央文件、全国人大文件等政策性规定;二是地方层面的地方性实施细则、各级党委、人大文件等政策性规定。法律规定比较简单,但这些简单的规定,却也有着复杂的变化历史。政策性规定相对比较具体,且时常对法律规定进行变通处理。

一、制度规定的历史沿革

(一) 法律规定及历次修改情况

选区划分制度规定的历史沿革,是与选举法的修改紧密结合在一起的。我国先后制定了两部选举法,即1953年第一部选举法与1979年第二部选举法。第二部选举法实施以来,又先后进行了五次修订,即1982年、1986年、1995年、2004年和2010年。现将两部选举法以及历次修订稿关于选区划分制度的主要内容制表概述如下:

表 2-1 历次选举法关于选区划分制度的规定

年份	有关选区划分制度的规定
1953年	(第一章 总则) 第二条 全国人民代表大会之代表,省、县、乡(镇)各级人民代表大会之代表,市、市辖区人民代表大会之代表和各民族自治州人民代表大会之代表,均依现行行政区划选举之。 (第五章 选举委员会) 第三十九条 乡、镇、市辖区和不设区的市选举委员会的任务:……五、按照选民居住情况划定选举区域。 (第七章 代表候选人的提出) 第四十七条 全国和地方各级人民代表大会的代表候选人,均按选举区域或选举单位提出之。 (第八章 选举程序) 第五十三条 乡、镇、市辖区和不设区的市人民代表

	大会代表之选举，得按选民的居住情况划分若干区域，分别召开选举大会进行之。
1979年	第五章 选区划分 第二十二條 不设区的市、市辖区、县、自治县、人民公社、镇的人民代表大會的代表名額分配到选区，按选区进行选举。选区应按生产单位、事业单位、工作单位和居住状况划分。
1982年	同1979年。只是对文字做修改：“人民公社”改为“乡、民族乡”。
1986年	第五章 选区划分 第二十二條 不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大會的代表名額分配到选区，按选区进行选举。选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。
1995年	第五章 选区划分 第二十四條 不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大會的代表名額分配到选区，按选区进行选举。选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。 选区的大小，按照每一选区选一名至三名代表划分。 第二十五條 城镇各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。农村各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。
2004年	同1995年
2010年	第六章 选区划分 第二十四條 不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大會的代表名額分配到选区，按选区进行选举。选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。 选区的大小，按照每一选区选一名至三名代表划分。 第二十五條 本行政区域内各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。

资料来源：根据历次选举法文本整理而成。这些原始文本均可以在中国法律法规检索系统 (<http://law.npc.gov.cn:87/home/begin1.cbs>) 中获取。

（二）制度沿革的分析及点评⁹

从新中国成立后制定的两部选举法以及历次修改情况来看，县乡两级人大代表选举中，选区划分制度经历了一个逐步发展的过程。而中央层面的政策性补充文件，更加丰富了这一过程。下面，结合法律和政策规定，对选区划分制度的历史变迁进行梳理和分析。

⁹ 本文关于制度沿革的分析和点评部分，笔者在对法律和政策收集分析的基础上，主要借鉴了其他学者的研究成果。具体可参见：袁达毅，余敏，李欣. 乡级人大代表选举研究（M）. 北京：中国社会科学出版社，2008：90-96。

1. 1953年选举法。1953年2月11日，中央人民政府委员会通过了新中国的第一部选举法。根据第一部选举法规定，县人大代表选举属于间接选举，不存在选区划分问题。选区划分只存在于实施直接选举的乡、镇、市辖区和不设区的市人大代表选举中。从该部选举法的具体规定中可以看出当时选区划分制度的几个特点：第一、选区根据居住状况来划分，没有单位选区的规定。第二、选区的概念还比较模糊，法律中用“选举区域”、“若干区域”来代替选区。第三、选区划分没有作为专章规定，而是分散在其他条文中。如，在选举委员会一章中规定，选举委员会的任务之一是“按照选民居住情况划定选举区域”；在选举程序一章中规定，对于直接选举的，“得按选民的居住情况划分若干区域，分别召开选举大会进行之。”第四、选区划分要考虑行政区划。第二条关于各级代表“均依现行行政区划选举之”的规定，也为今后行政区划成为选区划分的重要考虑因素埋下了伏笔。

2. 1953年《关于基层选举工作的指示》。第一部选举法对选区划分只是作了一个原则性规定，至于如何操作，未作具体规定。为了更好地规范和指导全国第一次普选，1953年4月3日，中央选举委员会《关于基层选举工作的指示》第二大点，就如何按选民居住状况划分选区提出了具体要求：“（一）选区必须在进行人口调查和选民登记以前划定。（二）选区要结合人口与居住的自然条件划分。每一选区的人口数应当与当地每一代表所应当代表的人口数大体相适应，可略有差别，例如：每一代表所代表的人口数为一百人，则划定应选两个代表的选区时，有的选区的人口数可略多于二百人，有的也可略少于二百人。（三）一般的选区，以能产生两三个或三个以上代表为适当。人口稀疏、地区辽阔之处，可以一个选区选出一个代表，特殊的还可以两个选区合选一个代表。（四）划分选区时，须照顾路程的远近。每一选区的大小，一般以直径不超过二十华里为原则，特殊情形者例外。”¹⁰

从这4条规定可以看出，《指示》对于选区划分的时间、选区划分依据、选区应选代表名额、选区的地域范围提出了指导性意见，其核心指导思想是方便选民参加选举和保证选举权的平等性。但是，《指示》关于选区划分的规定，也存在着一些问题，操作起来难度较大。“一是《指示》要求选区在‘人口调查和选民登记以前划定’，也就是说，在不十分清楚人口和选民底数的情况下，就要划定选区。这就很难保证‘每一选区的人口数应当与当地每一代表所应当代表的人口数大体相适应’，因为要做到这一点，必须对人口的居住状况有所了解。二是特殊的地区可以两个选区合选一个代表的规定，也与‘每一选区的人口数应当与当地每一代表所应当代表的人口数大体相适应’的规定存在着不一致的地方。两个选区合选一名代表，人口数如何计算没有明确规定，如果按‘每一选区的人口数应当与当地每一代表所应当代表的人口数大体相适应’的规定计算，两个选区合选出的代表所代表的人口

¹⁰ 中央选举委员会关于基层选举工作的指示. 转自: 国公网 (<http://www.21gwy.com/ms/1580/a/9653/429653.html>)。

数，是当地每一代表所代表的人口数的两倍；如果两个选区的人口数加起来‘与当地每一代表所应当代表的人口数大体相适应’，则这两个选区的人口数只有‘当地每一代表所应当代表的人口数’的一半。三是选区‘以能产生两三个或三个以上代表’的规定，弹性较大。‘三个以上’，上到多少为宜，没有封顶，很容易造成选区过大的情况。而选区过大，既不利于选民了解代表候选人和对代表的监督，也不利于代表联系选民。”¹¹

3. 《关于 1956 年选举工作的指示》和《关于 1956 年基层选举工作中若干问题的意见》。根据法律规定，1956 年，乡、民族乡、镇、不设区的市和市辖区人民代表大会应当进行换届选举，这将是新中国的第二次基层选举。1956 年 5 月 28 日，国务院作出了《关于 1956 年选举工作的指示》。该指示要求：“选区和选民小组应根据不同地区的具体情况划分。农村以生产单位为基础，按照农业生产合作社的大小，就一个社或者几个社划成一个选区；大社可以按照生产队的居住地区划分选区；还没有入社的选民划入就近的选区。城市以选民居住地区为基础，按照街道办事处管辖范围的大小，划分成一个或者几个选区；较大的厂矿、企业、机关、学校等单位，能够产生一名以上代表的可以单独划成一个选区，不够产生一名代表的可以由邻近的几个单位或者同当地居民合起来划成一个选区。牧业、林业和水上等地区，应该从便利生产、便利选民参加选举活动出发，根据当地具体情况划分选区。”¹²

1956 年 8 月 3 日，国务院又转发了内务部《关于 1956 年基层选举工作中若干问题的意见》。该意见要求适应新的情况划好选区和选民小组，对 5 月 28 日的指示进行了细化和补充，指出：“目前基层单位的行政区划绝大部分已经扩大，根据全国人民代表大会常务委员会关于县、市、市辖区、乡、民族乡、镇人民代表大会代表名额等问题的决定，每一代表所代表的人口数也应该相对增加，这就可能发生把选区划得过大的现象。根据近年来的经验，选区划得过大，一个选区产生许多代表，很不便于代表联系选民，也不便于选民对代表进行监督。因此，选区不宜划得太大。在农村，以生产单位为基础，按照合作社或生产队的居住地区划分选区，每个选区以产生 1 至 3 名代表为宜。在城市，应该以选民居住地区为基础，按照街道办事处管辖范围的大小，划分成一个或几个选区，一个选区可以产生 3 个以上的代表，但也不要太多；在较大的厂矿、企业、机关、学校等单位，能够产生 1 名代表的可以单独划成一个选区，不够产生 1 名代表的可以和邻近的几个单位或者同当地居民合起来划成一个选区。选民小组在农村应该按生产队或者生产小组划分，在城市应该按居住地区和机关、企业、事业单位的工作单位、车间和工区划分。每个选民小组的选民一般以 20 人至 40 人为宜，但也不要强求一致。”¹³

¹¹ 袁达毅，余敏，李欣. 乡级人大代表选举研究（M）. 北京：中国社会科学出版社，2008：92。

¹² 国务院关于 1956 年选举工作的指示. 转自:国公网 (<http://www.21gwy.com/ms/1580/a/9664/429664.html>)。

¹³ 国务院转发《关于 1956 年基层选举工作中若干问题的报告》. 转自:国公网

从这些规定可以看出，1953年选举法中单一按居住状况划分选区的规定被突破，按单位划分选区的做法开始出现。同时，为了便于代表联系选民和选民对代表的监督，对选区的大小提出了明确要求：农村以每个选区选1至3名代表为宜，城市可选3个以上，但也不宜太多。

4. 1979年选举法。1979年7月1日，第五届全国人民代表大会第二次会议通过了《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》，即第二部选举法。该部选举法把直接选举的范围扩大到县，这也意味着县人大代表选举也要划分选区。从该部选举法关于选区划分制度的具体规定中可以看出，与第一部选举法相比，有较大调整：第一、单列一章对选区划分作出规定，尽管只有1个条文，但足见起草者已经意识到选区划分在选举中的重要性，开始将选区划分作为选举的一个基本环节来处理。第二、选区划分的依据不再单一，将选举实践中已普遍采用的单位选区正式纳入法律规定。从“选区应按生产单位、事业单位、工作单位和居住状况划分”的排序来分析，不仅明确规定了可以按单位来划分选区，还将单位划分模式居前，说明选区划分首先是根据单位进行。总之，这部选举法是在总结第一部选举法实施经验的基础上形成的。之后，1982年进行的选举法第一次修正，对选区划分制度没有做实质性修改。

5. 1983年《关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》。1983年3月5日，第五届全国人大常委会第26次会议通过了《关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》。该规定对选区的大小第一次作出了十分明确的规定，即“选区的大小，按照每一选区选1至3名代表划分。”之所以这样规定，全国人大法治委员会副主任王汉斌在《关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定(草案)的说明》中指出：“有的地方提出，基层选举代表，尤其是在城市，除选当地代表外，还需要照顾各方面的代表人物，一个选区选1至3名代表不好安排，建议改为按1至5名代表划分选区。从实践经验看，选区划大了，不利于选民行使直接选举的权利，一般以一个选区1名代表较好，现在规定一个选区可以选1至3名代表，已经考虑到照顾各方面的需要，而且照顾的人数也不宜太多，因此，规定按1至3名代表划分选区还是可以的。”¹⁴

6. 1986年选举法第二次修正。1986年12月2日，第六届全国人大常委会第18次会议对第二部选举法进行了第二次修正。这次修正对选区划分规定的修改是，将“选区应按生产单位、事业单位、工作单位和居住状况划分”的规定，调整为“选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。”从这次修改的情况看，内容并没有增减，只是对内容的安排作了调整，一般分析认为，这

(<http://www.21gwy.com/ms/1580/a/9662/429662.html>)。

¹⁴ 关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定(草案)的说明. 转自：中国人大网
(http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1983-03/05/content_1480984.htm)。

一调整是把按居住状况划分选区放在优先位置，突出区域代表制的性质。之所以做出这种调整，是与当时的客观条件改变相联系的。“1979年修改选举法时，绝大多数居民已经组织起来，人民群众有了自己的活动系统和活动单位，按生产单位划分选区的条件基本具备，因而做了按生产单位划分选区的规定。后来，随着经济体制改革的深入，居民原有的生产单位有了一些明显的变化，特别是农村，生产大队和生产队的组织形式已经不再存在，完全按照生产单位划分选区，也不完全合适。因此，又重新强调了按居住状况划分选区。”¹⁵但也有人认为，这一调整当时只是对其作文字的处理，起草者并未考虑太多深层含义，理由是在关于修改决定（草案）的说明中没有专门提到这一处修改，此后的实践也说明，选区划分的依据在修改前后并未发生大的变化。

7. 1995年选举法第三次修正。1995年2月28日，第八届全国人大常委会第12次会议对第二部选举法进行了第三次修正。这次修正对选区划分规定进一步详细，增加了两个方面的规定：一是《若干规定》中关于选区规模大小的规定被吸收进选举法，作为第24条的第2款。二是增加选区人口数问题的规定，即第25条：“城镇各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。农村各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。”对于这些规定，时任全国人大法工委主任顾昂然做了简单说明：“按照选举法的规定，选区一般应按居住区划分，个别单位较大的，可以按单位划分。选区的划分，应当便于选民行使民主的选举权利，体现选举平等的原则。根据各地选举的经验，草案增加规定。”¹⁶可见，之所以增加这些规定，着眼点是便于选民行使民主的选举权利，体现选举平等的原则。在选举实践中，有的地方为照顾县政府及各直属机关多选代表，在选区划分时，将这些机关所在的较小区域划分为一个选区，且分配多个名额。针对这一情况，早在1986年中共全国人大常委会党组《关于县级以上人民代表换届选举工作若干问题的意见》中就提出：“划分选区应当以每一代表所代表的人口数大体相等为原则”。此次修改，将这一精神写入了选举法。由于当时选举法规定在我国的城市和农村每一代表所代表的人口数是不同的，所以对城镇选区和农村选区予以分别规定，但强调在各城镇选区之间、各农村选区之间，应当实现每一代表所代表的人口数大体相等。¹⁷2004年选举法第四次修正时，对选区划分规定延续了这一规定，未作修改。

8. 2010年选举法第五次修正。2010年3月14日，第十一届全国人民代表大会第三次会议对第二部选举法进行了第五次修正。随着社会经济的快速发展，城镇化

¹⁵ 王崇明，袁瑞良.《中华人民共和国选举制度》（M）.北京：中国民主法制出版社，1990:66。

¹⁶ 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(草案)和修改《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的决定(草案)的说明. 转自：中国法律法规检索系统 (<http://law.npc.gov.cn:87/home/begin1.cbs>)。

¹⁷ 参见 李飞.《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》导读和释义（M）.北京：中国民主法制出版社，2010:86-87。

进程的不断推进，2007 年中共十七大提出了实行城乡按相同人口比例选举人大代表的要求。此次选举法修改落实了这一要求，实行城乡按相同人口比例选举人大代表，相应地，对选区划分每一代表所代表的人口数的规定也作出修改：将“城镇各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等、农村各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等”分开规定，统一修改为“本行政区域内各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。”

（三）现行选区划分制度的主要内容

从以上的历史回顾中，对我国选区划分制度的发展过程已经有了比较全面的了解，现行选举法对选区划分制度的规定是在历次法律修改的过程中逐步形成的，主要包括四方面的内容：

第一、代表名额分配到选区，按选区进行选举。首先，按照国际一般原则，凡是直接选举都必须进行选区划分。县乡两级人大代表实行直接选举，所以选区划分是必须的。其次，选区划分与代表名额分配同步进行，在根据人口数划分选区的同时，实际上也将代表名额分配到各选区。这一规定，自1979 年选举法以来，一直延续至今。

第二、“选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分”。这是关于选区划分的标准问题，用两种方法划分选区都可以，但优先考虑以居住地划分。这一规定，自 1986 年以来，一直延续至今。

第三、“选区的大小，按照每一选区选一名至三名代表划分”。这是关于选区规模问题，只要每一选区选出的代表不超过 3 名，就符合法律要求。这一规定，自 1995 年以来，一直延续至今。

第四、“本行政区域内各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等”。这是关于人口数问题。2010 年，配合城乡按相同比例选举人大代表这一改革，首次在法律规定层面上实现了城乡人口的平等选举权。

二、上海市、县配套实施细则的规定

尽管选举法的规定已经经历了长期的发展过程，在不断的完善中，但仍然是比较原则。按照惯例，在选举前，各地都要结合自身的实际情况，制定实施细则，即使是到县、镇一级，也都有关于选区划分的相关细化措施。为了研究需要，本文选取上海市和崇明县的相关规定进行简单阐述。

（一）上海市的规定

为适应区县换届选举的需要，2011 年 4 月 12 日，上海市人大常委会根据 2010 年新修订的选举法，修订了《上海市区县和乡镇人民代表大会代表直接选举实施细则》。此次修改后，关于选区划分的具体规定如下：

“第十三条 区、县和乡、镇人民代表大会的代表名额分配到选区，按选区进

行选举。选区的划分，应当便于选民参加选举活动和选举的组织工作，便于选民了解代表，便于代表联系选民和接受选民监督。

第十四条 选区的大小，按照每一选区选一名至三名代表划分。

本行政区域内各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。

第十五条 选区可以按照居住状况划分，也可以按照单位划分。

机关、团体、企业事业单位，产生一名以上代表的，可以划分为一个或者几个独立选区；选民少的机关、团体、企业事业单位，可以几个单位划为联合选区，也可以和所在地居民委员会、村民委员会划为混合选区。

第十六条 设在乡、镇行政区域内的区、县属单位的职工，应当参加区、县和乡、镇人民代表大会代表的选举；中央和市属单位的职工，参加区、县人民代表大会代表的选举，不参加乡、镇人民代表大会代表的选举。

第十七条 驻在外区、县的区、县属机关、团体和企业事业单位的职工，参加本区、县人民代表大会代表的选举。”¹⁸

从这些规定来看，上海市基本上沿用了法律、中央政策的规定，但也在以下几个方面做了适当细化：第一、增加了选区划分指导思想的规定，把“应当便于选民参加选举活动和选举的组织工作，便于选民了解代表，便于代表联系选民和接受选民监督”放在突出位置。第二、对独立选区、联合选区和混合选区进行了界定，有利于选区划分的规范化，方便基层选举工作的组织。第三、对特殊情况下的单位职工是否参加本地区选举进行了统一规定，中央、市属单位职工不参加乡级人大选举，派驻外区县的单位职工回到本区县参加选举。

（二）崇明县的规定

2011年8月9日，崇明县选举委员会下发了《崇明县选举委员会关于县、镇（乡）两级人民代表大会换届选举工作计划》。在这一计划中，关于选区划分的具体规定如下：

“实行城乡按相同人口比例选举人大代表。按照本行政区域内各选区每一代表所代表的人口数大体相等的原则，综合考虑便于县、镇（乡）两级人大同步换届选举工作的进行，便于选民参加选举活动，便于代表联系选民、开展活动和接受选民监督等方面的因素，划分好选区。

选区的大小，按照每一选区选1名至3名代表划分，适当扩大三选二的选区，以提高选举的一次成功率。

选区可以按照居住状况划分，也可以按照单位划分，选区划分要与实现代表合理结构相结合。选民较多的机关、团体、企事业单位能产生一名以上代表的，可以划分单独选区；选民较少的可以几个单位划分为联合选区，或者和所在地居民、村

¹⁸ 上海市区县和乡镇人民代表大会代表直接选举实施细则。转自：上海市人大常委会人事代表工作委员会. 人大换届选举资料汇编. 2011: 109-110。

民委员会划为混合选区。

统筹安排县、镇（乡）两级人大代表选区的划分，尽可能使每个相关县人大代表选区包含若干个镇人大代表选区，便于选民参加选举和选举的组织工作。”¹⁹

崇明县作为县级政权，已经没有立法权限，只能通过红头文件对上级相关规定进行细化。从这些规定来看，基本沿用了上海市实施细则的具体规定，只是重新强调一遍，作为工作部署的一部分。但也有几点内容值得注意：一是提出要“适当扩大三选二的选区，以提高选举的一次成功率”。这主要是出于选举组织工作的考虑，而对法律精神的变通。二是提出“选区划分要与实现代表合理结构相结合”，说明组织者已经认识到选区划分对选举结果可能造成的影响。三是提出“统筹安排好县、镇两级人大代表选区的划分”，即大选区套小选区的划分模式，强调大小选区要包容。

第二节 县、乡两级选区划分的比较

我国各级人大代表选举中，县级人大代表和乡级人大代表实行直接选举。因此，需要进行选区划分的选举就只有县、乡两级。县级人大代表选举时的选区（以下简称县选区）划分与乡级人大代表选举时的选区（以下简称乡选区）划分关系密切，考察两者间的差异，对于更好的理解县选区划分，具有十分重要的意义。

一、不同历史阶段的存在形式

自 1953 年首次人大代表选举至今，在不同的历史阶段，县选区划分与乡选区划分的存在形式是不同的。根据直接选举与间接选举来分，可以以 1979 年为界限，分为两个时期；根据选举是否同步进行，可以以 1994 年、2006 年为界限，分为三个时期。本文把两种依据结合起来，将这一历史划分为四个阶段。

（一）间接选举与直接选举并存阶段（1953 年—1979 年）

按照 1953 年第一部选举法的规定，县人民代表大会代表实行间接选举，由下一级人民代表大会选举产生；市辖区、不设区的市、乡级人大代表实行直接选举。这一阶段选区划分的表现是：第一、县（仅指狭义上的县）人大代表由于实行间接选举，不存在选区划分问题，“均依现行行政区划选举之”，如果一定要说选区划分的话，那其下属的每一个乡就是一个选区，选区与行政区划完全相同。第二、市辖区和不设区的市（广义上可以视为县）人大代表由选民直接选举，需要划分选区。第三、乡级人大代表选举也由选民直接选举，需要划分选区。后两者选举，要“按照选民居住情况划定选举区域”。因此，此阶段，县选区划分与乡选区划分的区别

¹⁹ 崇明县选举委员会关于县、镇（乡）两级人民代表大会换届选举工作计划。转自：崇明县人大常委会办公室档案。

主要是需不需要划分选区的问题。当然，如果按广义的县来理解，那么，此阶段县级人大代表的选举有两种模式，狭义的县与设区的市、州相同，属于间接选举，不需要划分选区；市辖区和不设区的市与乡相同，属于直接选举，需要划分选区。

（二）同步选举阶段（1979年-1994年）

1953—1994年，乡级和县级人民代表大会的任期相同，因此，换届选举基本同时期进行，可以相互衔接。从这一意义上来说，第一阶段也可以划为同步选举阶段。但同时期并不意味着同步，是有先后顺序的，先要进行乡级选举，再由乡级人民代表大会选举产生县级代表。1979年第二部选举法制定施行后，将直接选举的范围扩大到县，也就是说，所有的县级单位都将和乡级一样实行直接选举。由于县乡两级的任期仍然相同，都是三年，县乡两级人大代表真正进入同步选举阶段，不仅是在同一时期，而且没有先后之分。这一阶段选区划分的表现是：县乡两级选举都要进行选区划分，乡选区划分与县选区划分同时考虑，同时划分，相互影响。同时，多年实践积累的乡选区划分的经验为县选区划分奠定了基础。

（三）分开选举阶段（1995年-2003年）

由于各地反映，三年任期太短，1995年地方组织法第三次修改后，县级人民代表大会任期改为五年，而乡级人民代表大会任期仍为3年。因此，县、乡两级人大换届选举随之分开举行。这一阶段选区划分的表现是：由于仍然是直接选举，县乡两级都必须进行选区划分。选区划分分开进行，县级人大代表选举时，划个县选区，乡级人大代表选举时，划分乡选区，只需考虑本级选区的特点，不需要为对方考虑，不相互影响。

（四）再次同步选举阶段（2004年至今）

由于分开选举，使得选举十分频繁，各地要求延长乡级人大任期，实施县乡两级人大换届选举同步举行的呼声高涨。2004年对选举法与地方组织法再次进行了修订，规定地方各级人民代表大会与地方各级人民政府每届任期五年。也就是说，乡级人大任期由3年变成了5年。根据全国人大常委会关于县乡两级人民代表大会选举时间的决定，在2006年7月1日至2007年12月31日期间，各地要安排本区域内的县乡两级人民代表大会换届选举，自此，重新实现了同步选举。这一阶段选区划分的表现是：重新回到了同步划分的轨道，两级选区划分一次完成，相互对比，重新开始考虑相互影响问题。

二、划分要求的比较

从四个阶段的描述中，已经可以直观地了解县选区划分与乡选区划分的不同存在形式。由于法律对县选区和乡选区划分的规定是同一的，并未分别予以规定，因此，县、乡两级选区划分所要遵循的基本原则是一致的。但在具体操作中，也存在一些差异：

（一）划分机构不同。根据选举法的规定，选举委员会负责选区划分。因此，县选区划分由县选举委员会负责，乡选区划分由乡选举委员会负责。但在实践中，县选区划分单靠县选举委员会难以开展，往往要委托乡级组织进行，要么依靠乡选举委员会，要么设立县选举委员会乡镇选举工作组，具体负责县选区的划分。

（二）划分模式不同。乡选区划分一般根据行政村（或自然村）来划，一个行政村（或自然村）就是一个选区。如果一个村人数较多，应分配的代表名额超过3人时，通过“拆村”形式，按照村民小组情况，将一个村划分为若干选区。县选区划分一般先将代表名额分配到各乡镇，然后由各乡镇根据分配到的代表名额，在各自行政区域内划分选区，一般通过将若干个村进行“合并”的形式，划分为若干个选区，“拆村”情况比较少。

（三）划分范围不同。由于中央和市属单位不参加乡级人大代表选举，只参加县级人大代表选举，因此，在划分选区时，县选区需要将中央和市属单位包含进来，而乡选区要排除这些单位。

（四）划分难度不同。一个乡级行政区范围比较小，内部关系比较清楚，考虑的因素相对简单，且代表名额较多，分配上困难较小，选区划分的难度也相对较小。县级单位地域范围比较广，全面掌握地区内部情况比较难，且群众比较看重县人大代表这一身份，使得选区划分必须综合考虑各方面因素，难度较大。

三、同步选举中的划分模式：大选区套小选区

县乡同步选举是指在县域范围内，县人大代表与乡人大代表在同一时间内分别提名，并在同一选举日分别进行投票选举。根据选举法规定，尽管县、乡两级人大代表同步选举，但仍然应当分别划分两套选区。因此，选区划分要便于同步选举工作的顺利进行。要实现这一目标，需要统筹划分选区，尽量使一个县选区套若干个乡选区，也就是大选区套小选区的划分模式。这样划分可以共享选民登记信息，方便选举的组织工作，减少工作量，降低选举成本。

大选区套小选区的具体操作是这样的：两个行政村联合为一个大选区的，两个行政村各自再作为一个小选区。其选举工作机构为大选区由两个村“两委”班子的主要成员组成，小选区分别由各村“两委”成员担任。人口较多、居住集中的一个村为一个大选区的，分片划成两个小选区，每个小选区由相邻几个村民小组或自然村组成。大选区的选举工作机构成员为村“两委”成员，小选区分别由部分村、组干部担任。在投票选举时，有两种形式：一种是分两轮进行，先召开选举大会选举县代表，然后选区各自再组织选举乡镇代表；另一种是一次投票、分别计票，即每位选民一次性填写两种颜色不同的选票，由工作人员根据颜色分开计票。比如，以崇明县向化镇为例，具体操作是这样的：

第一、镇选区的划分。在农村，12个行政村（实际上由原来的26个小村合并

而来)，所以基本上以原来的小村为单位，划分为 26 个选区。这样划分，选区内相互比较熟悉，划分起来也比较方便。在镇区，将所有的单位和居委会划分为 2 个选区。

第二、县选区的划分。在农村，将 26 个镇选区，在考虑人口因素的情况下，按照地理就近原则，进行组合，一般以 5 或 6 个镇选区合并为一个县选区，划分为 5 个县选区。在镇区，将市属单位等不纳入镇人大代表选举的单位全部纳入 2 个镇区范围的镇选区，共同划分为 1 个县选区。

在访谈中发现，有些乡镇的划分顺序正好颠倒过来，先确定好县选区，再将县选区拆分为若干个镇选区。但考虑的因素都是一致的。

第三节 选区划分制度的争论

我国的选区划分制度，虽然规定很简单，但在这些简单的制度规定背后，却隐藏着诸多的争论。

一、选区应选代表名额的三种观点

“在目前世界上实行代议制的国家里，通过直接选举产生代表或议员的选区制，一般可分为小选区制和大选区制。所谓小选区制是指从选区选出的代表或议员的数额为 1 人的制度，又称‘单名选区制’。所谓大选区制是指从选区选出的代表或议员的数额超出 2 人的制度，又称‘多名选区制’”²⁰。从前文论述中可以知道，关于每一选区所产生的代表名额数，我国最初制定选举法时，并未予以规定。直到 1983 年《关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》中才规定，“选区的大小，按照每一选区选一至三名代表划分”。1995 年，第二部选举法进行第三次修改时，将 1983 年的这一规定上升为法律规定。这样规定，出发点是为了防止选区过大。从这一规定分析，与国外相比，我国法律没有明确是实行小选区制还是大选区制，而是提供了多种选择，有的选区只产生 1 名代表，有的选区产生 2-3 名代表。因此，在实践中，只要选区分配的代表名额不超过三名，都是合法的。然而，对于这一法律规定，大家的看法存在分歧，主要有三种观点。

（一）第一种观点：选 1 名代表为好

持这种观点的人认为，应逐步消除大小选区制并用的方式，扩大小选区制的比重直至全部推行小选区制。他们认为，就目前我国的政治格局而言，实现小选区制有诸多好处：“一是由于选区规模小，选民比较了解本选区的情况，有利于选区提名和确定候选人，也有利于代表当选后联系选民，加强选民对代表的监督。二是每个选区只选一名代表，按照法律规定，候选人为二名，实行二选一，实际上加大了

²⁰ 武健. 我国县乡直接选举中的选区制问题探讨 (J). 人大研究 (月刊), 1992,11:4.

代表差额的比例,增加了选民对代表候选人的选择性,加大了候选人之间的竞争性,有利于促进社会主义民主意识的提高。三是有利于减少带帽下达的指选、派选代表的做法。”²¹而这一观点,曾被中央高层认同,这从前文提到的1983年王汉斌在《关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定(草案)的说明》中关于选区大小问题的解释可以看出,当时立法者倾向于一个选区选1名代表。

(二) 第二种观点:选多名代表为好

这里又分为两种小观点:一种是主张选2名代表。持这种观点的人认为,“1个选区如果选1名代表,对代表候选人的提名局限性较大,影响选民参选的积极性;选3名代表的选区,选民人数较多,不便于组织选举活动,有时会因为票数分散,出现第一次选举不能选足应选代表名额,而出现第二次选举的情况。从选举工作实践看,一般按选2名代表划分选区为宜,或者说,选2名代表的选区应占多数,选1名代表,3名代表的选区居少数。”²²另一种是主张选3名代表,甚至法律如果允许的话,代表名额还可以更多。这种观点主要是从事选举工作的组织者提出来的,出发点是便利选举组织工作,因为他们需要考虑诸多因素,如下派代表名额、代表结构要求、保证选举一次成功等。对于持第一种观点的人提出的关于小选区诸多好处的说法,这些人也不赞同。他们反而认为,“在小选区中对代表名额的条件往往有一定限制,小选区会压缩选民的选择空间,不利于公平竞争(如1个选区只有1个代表名额,要求选出妇女代表,男性即有可能减少甚至失去竞争机会),实际上难以选出满意的代表,所以较少划分小选区,或者不设小选区,不但无可非议,甚至应该提倡。”²³

(三) 第三种观点:一般选1名,但有例外情况

这种观点是对前两种观点的折中。他们认为,“选区一般以选1名代表较适宜,但如果有下列情形之一的,也可以按选举2名或3名代表划分选区:一是选区自然存在的,如一个村委会、社区居委会或者生产单位、事业单位、工作单位较大,人口较多,又不宜划分为几个选区的;二是选区有结构要求的,如需要选举产生妇女、党外、散居少数民族等方面代表的;三是选区需要选举产生下派代表的。”²⁴这一观点虽然比较符合目前实际情况,但在具体操作中,选区划分者是否能执行这一要求,完全由其个人决定,仍然会出现较大的随意性。

二、选区划分标准问题

国外关于选区划分的理论中,划分标准主要有两种:一是以地域位置为标准,

²¹ 谢蒲定. 选区划分的几个问题(J). 人大研究, 2004,1:38.

²² 徐秀义. 选举工作指南(M). 北京:警官教育出版社, 1992:25.

²³ 史卫民. 规范选举:2001—2002年乡级人民代表大会代表选举研究(M). 北京:中国社会科学出版社, 2003:308.

²⁴ 参见 陈斯喜. 县乡两级人大代表选举流程(M). 北京:中国民主法制出版社, 2003:34.

即以行政区域的分布来决定代表或议员的数量，也可称作地域代表制；二是以人的特征为标准，如以人的职业、种族或性别来决定代表或议员的产生，也有人称作职业代表制或者界别代表制。而实践中，国外通常按居住地来划分，即实行地域代表制。我国的选区划分标准，既可以按居住状况来划分，也可以按单位来划分，前者具有地域代表制的特征，后者具有界别代表制的特征，因此，我国的选区划分是以地域代表制为主，以界别代表制为辅的模式。然而，由于两大划分方式的并存，带来了选区划分随意性问题，随之现行选区划分标准也引起了广泛争议。

一般观点认为，选区按居住地划分或按生产、工作单位划分各有利弊。蔡定剑对其作了归纳分析。“按居住地划分的优点是：（1）选举与选民利益联系密切，因为县、乡两级政府需要解决的问题主要是与居民的衣食住行有关的社会事务，这些事主要靠居住区域内解决。（2）选民选举地位更为平等，居住区域内，居民是平等的，不像在单位有复杂的行政隶属关系。所以，居住地选举可以在更平等的基础上进行。但按居住状况划分也有问题，如选举组织工作难度大，选举费用高等。按生产、工作单位划分选区的优点是：选举工作组织方便省事；选举经费低些，而且可由单位分担费用；选民对候选人了解更容易些。但缺点有：（1）选区与选举单位利益关系不密切，特别在一些城市，生产、事业和工作单位的事当地政府管不了，这些单位的选民就不很关心当地人民代表大会的选举，即使选上了代表，代表也不积极参加会议，或者参加会议也没什么本单位的利益可说，而只能谈谈“国家大事”。（2）按生产和工作单位划分选区容易造成选举中的不平等，因单位有行政领导关系，选举易行政化。（3）由于按单位划分选区使选举与选民利益联系不密切，导致选民对代表的监督罢免权也难落实。”²⁵

“选区是按居住状况划分还是按生产单位划分，马克思、列宁曾批判过资产阶级利用居住状况划分选区来分割无产阶级的力量，以保证资产阶级代表的当选。因而他们主张按生产单位划分选区。”²⁶从我国的选举法律规定来看，1953年选举法只规定按居住地来划分选区，但到了1956年选举时，就突破了法律的规定，开始设立单位选区。当时主要考虑方便选举因素，因为当时全民都被组织起来，进入了单位，加上当时选举的形式意义比较重要，所以，为了方便选举的考虑提出了单位选区，在单位参加选举。时至今日，单位选区还被赋予另一层作用，就是对代表合理结构的实现提供辅助作用，如教育系统选区就肯定能产生一名教育界的代表。所以从这些因素考虑，许多人主张：单位选区存在还是有必要的。况且1987年10月中共十三大报告指出：“今后除继续坚持按地区选举的制度外，可以辅之以按界别选举和其他方式产生部分代表的办法。”²⁷这一提法虽未实施，但为单位选区存在的

²⁵ 蔡定剑. 中国人民代表大会制度（M）. 北京：法律出版社，2003：159。

²⁶ 蔡定剑. 中国人民代表大会制度（M）. 北京：法律出版社，2003：158。

²⁷ 转自 浦兴祖. 中华人民共和国政治制度（M）. 上海：上海人民出版社，1999：259。

合理性提供了政策依据。

那么，今天为什么学者要主张废除单位选区呢？蔡定剑认为，“在无产阶级取得政权后，马列上述观点的依据显然不再存在，我们选的都是人民的代表，所以按居住地还是按单位划分选区就完成变成一个纯技术问题。”²⁸通过梳理主张废除单位选区的学者们所给出的理由，除了上文提到的按居住地划分的优点和按单位划分的缺点外，主要原因还有：第一、单位选区不符合国际潮流。世界上没有其他国家存在单位选区的做法。第二、单位选区容易产生弊端。如常常出现一个选区选民数大于人口数的怪异现象。如通过单位选区是否设立，直接影响选举的结果等。第三、在中国县乡两级政权中，界别代表的因素并不是十分重要。选民关注的是如何维护自己的合法权益，他们参加选举更多的是各种利益因素所驱动，来自界别的影响并不十分强烈。

三、选区划分机构中立性问题

选区划分机构是负责选区划分的组织机构，在不同国家的产生方式差异较大。有些国家在法律中明确规定了选区的划分，就不需要选区划分机构，如奥地利、瑞士。有些国家由负责选举活动的相应机构承担选区划分责任，如马来西亚和罗马尼亚。有些国家成立专门的选区划分机构，如英国，设立四个边界委员会。有些国家则由议会组成的委员会来实施，如美国。尽管组织方式不同，但均趋向一个目标：保持选区划分机构的中立性。然而，在现实实践中，绝对中立性的选区划分机构是很难存在的，总要考虑统治阶级的利益要求和执政党的影响，因此，这种中立性只能是相对的中立性。

根据我国选举法的规定，我国在县乡人大代表选举中划分选区的职能由县乡选举委员会来承担，没有成立专门的选区划分机构。这一模式存在诸多问题，使得选区划分随意性增加，选区划分不稳定，导致在各地选举实践中，曾发生种种选区划分违法不公正的现象。“如有些地方为了控制代表选举，阻止一些自荐候选人的当选，在当地行政区域及人口并无较大变化甚至根本没有变化的情况下，利用选举前重新划分选区的机会，将有可能从票箱中另选出的代表候选人所在的原选区打散，重新组合划分成新选区；同样，为了确保某些人士的当选，有些地方的选举委员会不顾人口比例及人口分布的地理位置，借划分选区之际划分特定的选区；更多的做法则是为了平衡选区的人口数，将不相邻的几个单位硬凑成一个选区。”²⁹于是，一些学者强烈呼吁在我国要借鉴国外模式，建立中立的选区划分机构，彻底杜绝选区划分中的操控行为。

²⁸ 蔡定剑. 人民代表大会制度 [M]. 北京：法律出版社，2003：158。

²⁹ 朱应平. 十七大之后我国乡镇人大选举制度的发展展望. 复旦大学选举与人大制度研究网 (<http://www.fepc.org.cn/Article.aspx?ArtID=103>), 2009-1-12。

然而，这一提议抛给实践工作者时，往往遭到否决，他们认为中立性的选区划分机构在目前是不可行的。第一、操作性差。选区划分涉及诸多因素，需要对当地各个方面非常了解，目前由乡级组织来划分选区，就是利用了他们的这一优势。如果成立中立性的选区划分机构，根本无法了解实际情况，只能根据地图来机械分割，反而影响选区划分的科学性。第二、难以实现组织意图。选区划分是实现代表合理结构等组织意图的一个重要环节，如果将这一环节交给中立性的选区划分机构，那么组织意图将难以得到有效保证，对原有的体制将带来重大影响，这一改革的成本将非常大，不到万不得已，是不应该提的。³⁰

针对两种截然不同的观点，一些学者采取了折中的第三种观点，“由于选区划分的重要性，由主持选举的选举委员会来划分选区存在诸多弊端，而另设独立的选区划分机构似乎并不适合中国的现实情况。参照代表总名额由上一级人大常委会确定以及上一级选举委员会负有指导下级选举委员会职责的规定，由上一级选举委员会来划分下一级人大代表选举的选区可以增加一层监督和制约，避免某些地方人为因素的干扰。”³¹也就是说，在目前政治环境下，暂时难以成立中立性的选区划分机构，但应该加入监督机制，尽量提高选区划分机构的中立性，这可能是目前更为有效的方法。

³⁰ 笔者为了了解学界关于成立中立的选区划分机构的建议的可行性和基层工作者的观点，在访谈中特地设计“是否应该成立中立的选区划分机构”这一问题。被访者普遍表示不可行，并给出了这两点理由。

³¹ 李凡. 中国选举制度改革 (M). 上海: 上海交通大学出版社, 2005:118。

第三章 操作与后果

在了解了选区划分的制度背景后，本章将结合访谈中了解到的情况和案例，从制度层面考察选区划分的实际操作过程，以及这种操作对选举结果的影响。在进入正式探讨前，先分享一位资深乡镇党委书记的访谈摘录：

“选区划分很有讲究。选区划分前要统筹分析。要统筹考虑党代表与人大代表的人选安排。主要考虑三方面因素：一是具有当代表的条件，尤其是参政议政能力；二是要有代表性，是本区域内各个领域的精英；三是该人选在区域内有当选优势。如某企业负责人，该企业 300 人，人数不是最多，但他与村里的老百姓关系很好，于是将该企业和周边的村一起划分在一个选区。而且，在选举宣传工作中，有意引导该选区选 1 名工业代表和 1 名农业代表。自然，他就能当选。如另一企业负责人，该企业 400 多人，由于性格方面的原因，他与老百姓日常交往不是很好，在村里不一定选的上，但他在企业界具有权威性，本身企业经营得很好，且是镇商会副会长。于是，将该企业与其他企业放在一起划分一个单位联合选区。再比如，镇商会会长虽然也是企业界的权威，但企业人数不是很多，在单位联合选区没有优势，加上企业与周边群众矛盾较大，曾因为地租、环境污染等问题与周边村发生过冲突，不可能与周边村划在一起。综合平衡后，当选人大代表的可能性比较小，于是让他放在党代表人选中。

此外，选区划分的重要影响体现在代表候选人提名和协商阶段。代表初步候选人提名越广泛，后期决定正式代表候选人时就越有操作的余地。因此，选区划分要围绕这些去考虑，而不是简单的划分。当然，不加考虑的简单划分也没什么问题，但最终选出来的代表在能力上可能比较欠缺，或者在代表结构上没有达到要求。如果选出来的人，能力一般，周边群众可能会质疑，‘他也能当代表？’，从而对党委也会产生看法。总之，在选举中要处理好领导和引导的关系，要将组织意图蕴涵在引导中。领导是不体现民主的，但引导是体现民主的。而选区划分正是开展引导工作的关键一环。”³²

³² 根据笔者当时的访谈记录摘抄，基本上保留了原话。该访谈对象拥有近 15 年的镇党委书记任职经历，曾多次负责县、乡人大代表选举。

第一节 选区划分的原则和程序

一、基本原则

遵循什么原则来划分选区关系到选举能否顺利进行以及整场选举是否公平，更关系到宪法和选举法所确定的平等选举原则能否得到真正的落实。根据选举法及有关政策的规定，选区划分应强调的原则主要有：

（一）平等公平公正原则

在现代民主国家，法律通常规定选民具有平等的选举权，所以，在划分选区时，在价值导向上要贯彻公平原则，在程序上要遵循公正的原则。选区划分的平等原则基于选举权的平等要求，即“一人一票、票票等值”，不因选民的性别、种族、民族、职业、职位、受教育程度、资历背景等而有所差别。为此，选区划分原则上应该有多少人口就相应产生多少比例的代表。2010年新修订的选举法，规定了“本行政区域内各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等”，改变了长期以来存在的的不平等现象，为选区划分遵循平等原则扫清了制度障碍。

（二）适度原则

适度原则是针对选区规模大小而言的，指划分的选区大小应该适度，不能过大或过小。我国法律规定，“选区的大小，按照每一选区选1-3名代表划分”。这就限制了每一选区应选代表名额，最多不能超过3名，否则选举无效。就同一个地区来说，一旦一个选区的代表名额确定，该选区的人口规模也就大致确定了，规模大小就固定了。适度原则还隐含着另一层意思，即不同选区间的人口数差异要适度，也就是说代表和选民的比例要适度，通过保证各选区每一代表所代表的人口数大体相等，确保平等公平公正原则的真正实现。

（三）代表性原则

具有代表性的选举才是真正的选举，一种比较流行的观点认为，选举的一个重要功能就是要把一个社会方方面面的利益反映出来，使得产生的代表或议员组合相当于一个缩小版的社会。因此，选区划分也应为这一功能服务，其意义在于体现选举的代表性。目前我国的人大代表选举中，强调代表结构合理，为实现这一目标，划分选区时就要贯彻代表性原则，兼顾各方利益关系，实现各方利益平衡，从而使选出的代表真正能代表全体选民的利益。

（四）便利选举原则

便利选举原则是选区划分的操作原则，指选区的划分要便于选举的顺利开展，方便选民参加选举投票，以低成本、高效率的选举产生最能代表选民利益的代表，来表达选民的意志、行使国家的权力。从选举操作来看，选区划分产生的最初动机

就是为了便利选举。我国向来强调选举便利原则，我们的选举文件中一再强调，“选区的划分，应当便于选民参加选举活动和选举的组织工作，便于选民了解代表，便于代表联系选民和接受选民监督。”实际上，便利选举原则一度成为选举工作的首要指导原则。如我国单位选区的存在，其重要考虑之一就是选民从单位返回居住地参加选举不方便，在单位选举比较方便的实际情况。

二、一般程序

选区划分作为直接选举的第一个环节，是一项重要且复杂的工作。由于法律尚未对选区划分程序进行详细规定，导致选区划分程序因地区不同、操作者不同而有所差异。但一般而言，选区划分基本上可以概括为以下几个步骤：

（一）档案查阅

由于选举每五年才进行一次，从事选区划分的工作人员往往是新人，缺乏选区划分的经验，即使参加过以前的选区划分工作，五年的时间也可能早已把选区划分工作的经验冲淡了。而五年对一个地区的情况变化是不大的。因此，档案就成为最好的参照。通过查阅上一届选区划分情况的档案，了解和熟悉上届选举的选区设置、代表名额、人口数量等情况，作为本次选举划分选区的基础，然后根据变化的情况决定是否作适当调整。在查阅档案时，除了纸质档案外，询问一些当时经历过选区划分的老同志也是十分必要的。档案中只规定初始选区划分的情况，可能在后期的选举中会发生一些调整，而这些调整是没有形成纸质档案的，但却很可能也是本次选区划分需要注意的，对于这些情况也要了解清楚。

（二）调查摸底

查阅档案主要是了解过去，那么调查摸底主要是了解今天。通过调查摸底，了解掌握以下情况：一是本行政区域的人口数，包括户籍人口数、常住人口数、外来人口数以及各民族人口数等，着重把握作为选区划分基础的人口数以及预计选民数情况。二是单位情况，包括单位类型、数量、单位职工人数等，着重了解这些单位是参加本地区的选举，还是回到居住地选举等情况。三是代表资源分布情况，尤其是期望连任的老代表、期望能当选的知名人士等方方面面的代表性人物的分布情况。四是本行政区域内社会矛盾情况，尤其是群体性矛盾。

（三）确定标准

在了解了本区域的基本情况后，就要对选区划分的标准提出指导性意见，以便选区划分保持同一性。一是按居住地划分还是按单位划分的考虑。这主要是对区域内单位如何处理的问题。比如规定所有单位均划分为单位选区，在单位所在地参加选举，或规定所有单位都不划分单位选区，要求职工回到居住地参加选举，又或者对机关、事业、国有企业等体制内单位，划分为单位选区，在单位参加选举，其他民营企业等小单位要求职工到居住地参加选举，在这一阶段应该有一个基本统一的

口径。二是选区大小的考虑。本行政区域内，选1名、2名或者3名代表的选区比例是否要控制，如果要控制的话，具体怎么分配都要提前考虑好。

（四）拟制选区草图

根据调查摸底的情况，按照事先确定的一些标准，大体列出选区划分草图，标出人口数、选民数、代表资源分布等基本情况，为做好代表名额分配，有效利用代表资源打好基础。在这个过程中，需要进行选区划分的测算，即人口数的测量。要根据县级人大代表的总名额，测算出本行政区域内每一代表所代表的人口数。然后再根据每一代表所代表的人口数大体相等的原则，测算出各选区应分配的代表名额。测算中如出现选区分配数超过3名代表的情况时，则必须调整选区构成。在这一阶段，对选区草图还应该反复斟酌，广泛听取各方面的意见，经过反复讨论更改后形成正式定稿。

（五）报批与审查

在选区草图正式定稿后，要将划分方案报县选举委员会审查批准。县选举委员会主要对以下内容进行审查：“选区划分的原则是否符合法律法规的规定；各选区每一代表所代表的人口数是否大体相等；村与村、单位与单位的搭配是否合理，是否便于选民参加选举活动和选民监督代表，以及便于代表联系选民等”。在审查的过程中，县选举委员会也会以实地调研等方式，再次听取各有关方面对选区划分的意见和要求，并对不合理的部分进行调整。

（六）公布

通过审查的选区划分方案，县选举委员会将统一编制选区序号，并以书面形式下达到各乡镇，同时向社会公布，接受社会监督。随后，各选区组建选区工作组，开展具体工作。

第二节 选区划分的考虑因素

选区划分是一项复杂的系统工程，法律规定很简单、很原则，但如何将这些原则的规定转化为实实在在的选区，却需要考虑诸多因素，这也考量着选举工作者的智慧和能力。笔者将选区划分的考虑因素分为显性因素和隐性因素。

一、显性因素

显性因素主要是指符合法律和法规精神，群众也能理解，属于正当、合理的考虑因素。主要包括：

（一）人口规模

人口规模是选区划分的首要考虑因素，也是法定因素。“人口因素是世界绝大多数一院制国家议会和两院制国家的下院确定代表名额的主要依据。议员选举就是

按人口均等的原则划分选区，等量的人口产生等量的议员，是选举权平等原则的直接体现。”³³可见，选区划分以人口规模为基础是实现“一人一票、同票同值”原则的前提要求，体现了选举权利的法律平等原则，是在形式上实现平等和公正的需要。根据现行选举法的规定，一个地区代表总名额确定后一般不再改变，如崇明县代表名额自2006年由上海市人大常委会确定为276名后，就不再调整。在这一情况下，对于人口总量固定的一级行政区域，其每一代表所代表的人口数是固定的。因此，选区划分时，首先要保证各选区间人口数的平衡，也就是说，如果本行政区域内每一代表所代表的人口数为3000人，那么准备分配1名代表的选区，人口数应该在3000人左右，准备分配2名代表的选区，人口数应该在6000人左右，可以稍微有所差异，但差异不能过大。

（二）行政区划

行政区划是选区划分的重要考虑因素。划分选区时，在考虑人口规模的基础上，总是要考虑本行政区域内下一级行政区划。依据行政区划进行选区划分，既便捷省事，又有利于选举的顺利进行。在县级人大代表选举中，需要考虑的行政区划包括县、镇、行政村、小村、生产队等级别。首先，选区划分在本县范围内进行，不可超越本县行政区域。其次，选区划分一般也严格遵守镇与镇之间的行政区划，一般一个选区不会跨越两个镇。而目前更为普遍的做法是，根据测算好的每一县代表所代表的人口数和各镇的总人口数，将县代表名额先统一分配给各乡镇，由各乡镇在本乡镇行政区域内划分若干选区。第三，行政村是选区构成的基本单位，由于县人大代表选区，一般范围比较大，所需人口数也较多，尤其是选2名或3名代表的选区，一个行政村的人口一般还难以组成一个选区，往往要2-3个行政村组合后形成一个选区，而将一个村拆为两个选区的情况很少出现。第四，小村和生产队主要是针对乡镇人大代表选举，乡镇选区范围比较小，但也一般遵循小村和生产队的行政区划，不会随意将同一个生产队打散。

（三）地理环境

地理环境也是选区划分的考虑因素之一。地理环境与行政区划有相似之处，但侧重点不同。行政区划侧重同一行政区不要划分在不同选区；地理环境侧重同一选区内组成单位要考虑就近、特殊地理特征等。在操作中，选择一个选区的组成单位时，首先要考虑地理上的就近，不能将不相邻的村拼凑在一起。其次要考虑地理范围的大小，如果区域范围太大，不便于选举的组织工作和选民对候选人的了解，应该在符合人口数要求的情况下，通过减少选区的代表名额，将区域范围缩小。第三，地理环境因素往往具有强烈的历史和文化痕迹，所以进行选区划分的时候，在考虑地理环境因素的同时，也要考虑历史的背景和传统文化的影响，既不能将传统和文

³³ 蔡定剑. 中国人民代表大会制度 (M). 北京: 法律出版社, 2003: 152.

化上具有共同性的地区分开，也不能将历史矛盾和文化冲突性的两个地区合一。

从崇明县的情况来看，第一、选区划分时，都首先考虑到了人口规模这一因素，但在操作中也存在一个难题：“人口数”究竟应当依据哪种统计数。人口数是指根据一定行政区域登记在册的统计人数。但人口数存在多种统计口径，且数据不一致。既有依照户籍登记人数的统计，也有将户籍登记人数与暂住登记人数一并统计，还有国家人口普查统计。为了方便考虑，一般都采用了派出所的户籍人口数，但人户分离、外来人口参选等问题没能解决，为后面的选民登记等工作留下隐患。第二、选区划分时，基本都将行政区划作为划分的基本依据，同时考虑地理环境的因素，但也碰到两者难以同时兼顾的情况：为了强调行政区域，出现地理上不相邻的村划为同一选区。这主要是崇明各个乡镇都有农场垦区，离各乡镇在地理上距离较远，俗称“飞地”。但这些行政区划上的“飞地”，在选区划分时由于首先考虑行政区划因素，往往与本乡镇的村划在一起，造成了地理位置没有就近划分的选区“飞地”现象。

二、隐性因素

隐性因素主要是指为了特殊的目的，不便公开承认，但又还没有违背法律的明文规定的一些考虑因素，往往由选举组织者内部掌握。主要包括：

（一）代表资源

划分选区对代表资源事先进行考虑，是我国基层直接选举的一大特色，也是无奈的选择。“在自然单位中，代表资源一般分布不是均匀对称的，如果简单地划片、归类进行选区划分，必然不能很好地实现代表的构成比例。”³⁴这主要反映出我国农村地区选民的素质还不够高、参选积极性比较低、选举工作中竞选环节缺失，当然也不排除特殊利益的考虑。在选区划分正式开始前的调查摸底阶段，代表资源情况就成为摸底的重要内容。划分选区，就是要将了解到的代表资源合理的分配在不同的选区内，使得各个选区代表资源基本平衡，为实现代表整体的合理结构奠定基础。

（二）选举成功率

对于选举组织者而言，一次选举成功是其追求的最直接目标，也是降低选举成本的需要。因此，在选举的各个环节，都要考虑一次选举成功率问题，只要发现可能影响到选举不能一次成功的因素，都会尽力排除。选区划分作为选举的首要环节，之后的各项组织活动均在选区内进行，因此，选区划分环节自然成为组织者眼中确保一次选举成功的重要领域，必须花较大精力去巧妙处理。

（三）社会矛盾

随着社会主义市场经济的发展，社会群体间的利益开始多样化，各种社会矛盾也不断显现。有些群众开始借助选举来争取自身的利益，或者将原有矛盾转嫁到选

³⁴ 杨新农. 县乡人大选举工作操作程序与方法 (M). 北京: 中国民主法制出版社, 2006:27.

举中去。因此，选区划分时，需要合理考虑社会矛盾，既要防止选区内矛盾过分集中，导致选举被社会矛盾“绑架”，又要使选区划分尽量做到公正公平，不偏向任何一方，不留瑕疵。同时，要发挥选举的正效应，通过合理的选区划分，使选出来的代表更有代表性，一定程度上为缓解社会矛盾作贡献。在实际操作中，组织者往往会十分重视社会矛盾问题，通过有意将存在群体性矛盾的这个群体划分在不同的选区，以减少该群体的势力，如某镇将一批在外过渡的动迁群众（原来都是属于同一个村的村民）就近安排到各自的现居住地参加选举。

（四）特殊利益要求

在政党政治中，政党起着“凝聚阶级的利益要求和政治意识”的作用，执政党代表统治阶级执政，因此，选区划分常常受到执政党的政治取向和利益要求的影响，以保证统治阶级的代表数足够实现统治阶级的利益。在我国，尽管不存在政党的这些特殊利益，但中国共产党作为执政党，也提出了一些选举的目标，如合理的代表结构，要求适当提高妇女、农民、工人比例，适当降低中共党员、领导干部的比例。因此，选区划分还是需要为这些目标的实现提供便利。当然，在实际执行中，也不排除选举组织者的特殊利益要求，如使某个人当选或者不当选。

第三节 选区划分对选举结果影响的定性分析

选举结果可以是一个非常明确的概念，也可以做非常宽泛的解释。本文所指的选举结果，主要包括两个层面：第一、表层的选举结果。即从选举结果报告中就能找得到，无需经过分析辨认的选举结果。具体为：1. 投票率的高低程度，即实际参加投票的选民占全体选民的百分比。2. 得票率的高低程度，即各代表候选人得票情况。3. 当选情况，即谁当选为人大代表，谁没有当选；当选者的基本情况，属于哪种类型的代表。4. 总体而言，代表结构要求是否达到。等等。第二、深层的选举结果，即选举内在原则和功能的实现情况。具体为：1. 选举权是否平等得到了实现；是否出现同票不同值的情况。2. 投票权是否得到了保障；是否所有应当参加投票的人都参加了投票；是否出现为投票设置障碍的情况。3. 选举成本的大小。等等。

在阐述选区划分考虑因素的过程中，实际上已经隐含着选区划分影响选举结果的一些操作。在此专列一节，对这种操作和影响进行系统归纳分析。

一、选区划分对选举权的平等产生影响

（一）选区划分影响“一人一票，票票等值”的选举价值的实现程度。选区划分应以人口数为基础，合理的选区划分能够为实现“一人一票，票票等值”的选举价值提供保障。如果选区划分没有严格遵循人口数原则，有些选区人口多，有些选区人口过少，导致选区间每一代表所代表的人口数差异巨大，这就实质上损害了部

分选民的选举权，影响了选举权的平等。

（二）选区划分影响投票率和选举成功率。合理的选区划分能够提高投票率，使选民的投票权得到保障。选区划分合理，一方面便利公民参加投票，另一方面使选民能切身感受到选举与自身利益的关系，激发选民参加选举的积极性，鼓励选民积极行使投票权。反之，如果选区划分不合理，甚至故意制造各种投票的障碍，选民参加投票的积极性受到影响，投票率也会下降。同时，合理的选区划分也能提高一次选举的成功率，从而为选举成本的降低提供可能。

（三）选区划分影响选举结果的代表性程度。由于我国选举中自由竞选氛围尚未形成，人大代表作为民意代表的意识还不强，很多选民对选举也不是很关注。从实际情况来看，如果选举中不进行适当操作，一些特殊代表如妇女代表和非党代表将非常少。为了能实现中央对这些特殊人员的比例要求，在选区划分阶段就要进行适度安排，通过选区的具体划分，使社会各方面、各领域都有人员当选代表。可见，合理的选区划分使选举结果更具有代表性。

二、单位的不同处置直接影响选举结果

单位选区是中国特有的划分方式。在选区划分时，对一个单位（这里假设是一个特定的单位）可以采取不同的处置方式：1. 将一个单位划分为一个选区；2. 将一个单位拆分为若干选区；3. 将一个单位与其他单位联合划分为一个选区；4. 将一个单位与所在地村居委划分为一个选区；5. 将一个单位不划入任何选区，其成员到户口所在地进行选举；6. 如果该单位属于某系统，它还可以与系统内其他单位划为一个选区，到系统总部所在地参加选举。这些不同的处理方式，对选举结果将产生直接影响。具体表现在：

（一）第一种情况：“拉条”与“属地化”。市属单位、县属单位往往下设多个分支机构，且分布在全县各个乡镇。在选举实践中，有些单位要求所有下属企业统一到总部去参加选举，即按照条线来划分选区，俗称“拉条”。有些单位则恰好相反，不组织下属单位选举，要求他们到所在地的选区参加选举，俗称“属地化”。不同单位采取何种方案（要求“拉条”、还是要求“属地化”），主要取决于该单位对代表的渴求程度。如果一个单位希望能产生一名代表，他就要求“拉条”，通过增加本单位系统的选民数，要么使自己单位系统独立成为一个选区，要么使自己单位系统在整个选区中占据多数。如果一个单位对代表没有要求，他就会主张“属地化”，减少不必要的工作量。比如供销社系统，除了供销总社外，旗下各大华联超市分布在全县各个村居里。如果“属地化”，旗下各超市就要被划分在不同的选区，供销社系统很难有机会产生代表。于是，县供销总社提出了“拉条”的要求，将所有超市全部划在一个选区内。尽管由于人数不够，未能单独成为一个选区，但供销社系统的选民数占该选区总选民数一半以上，结果是供销社系统推选出的代表候选

人顺利当选。而电信局系统，由于电信局局长已经明确作为组织推荐的代表候选人下派到一农村选区参选，该系统一般不会再产生其他代表，所以，电信系统就要求下属单位在各自所在地参加选举。在访谈中，许多基层工作者认为，单位选区划分比较随意，到底是“属地化”还是“拉条”，没有统一规定，导致不同系统基于自身的需求，采取不同的模式，这造成了实际执行中的混乱，给选举组织者留下很多难处。

（二）第二种情况：单位间不同搭配组合。在划分单位选区时，单位与单位间的不同组合，会直接影响选举结果。如果划分科学合理，就会选出更多的有代表性的代表。比如某镇卫生系统与教育系统往届一直划在一个选区，由于教育系统人口较多，所以历届代表都由教育系统产生。此次选举前，卫生系统提出了异议，选举办采纳了他们的建议，将卫生系统和教育系统分别划在两个选区，结果卫生系统和教育系统均如愿在各自的选区产生代表。但是，如果搭配不当，就可能导致选举失败。比如，税务局系统。早在选举前的两年（即 2010 年），税务局就向县人大常委会行文，要求将税务局及下属所有的分所划分为一个选区，以便产生代表。该请示由于时间过早，一直被县人大常委会搁置。直到 2011 年 8 月份，选举工作正式启动时，该局重新提出了这一想法，但由于税务局系统总人数只有 300 多名，难以单独划为一个选区，最终与工商局等市属单位划在一个选区。而该选区内的工商局系统也有强烈的争当代表的意愿，其结果是两位代表候选人均未能过半数选票，一次选举失败。在第二轮选举时，可能是通过某些思想工作，最终税务局局长以微弱优势当选为代表。

（三）第三种情况：单位选举与居住地选举。就一个特定的选区而言，选举组织者对同一个单位有两种处理方式，一种是要求该单位统一组织员工在单位参加选举，即“单位选举”，另一种是要求该单位员工回到各自的居住地参加选举，即“居住地选举”。而对员工来说，在哪里选举某种程度上是不自由的，一般要与单位的选择保持一致。假设一个人在居住地声望较高，极有可能被选为代表候选人，但在单位可能只是普通员工，如果选区划分时，恰好要求该单位回居住地参加选举，那么他就有可能当选代表；如果所在单位要求在单位选举，那他当选可能性就很小。反之亦然。比如，某镇要求所有民营企业都到居住地参加选举，但镇上有一家企业人数比较多，300 多人，为了支持企业生产，选举组织者将该企业划入到一个由机关事业单位组成的单位选区，结果该企业的工会主席当选，原组织意向中的某幼儿园教师落选，一个无意识的操作，却导致组织意向中的代表落选了，这足以说明选区划分对选举结果的影响。这一区分，常常被选举组织者作为确保某一领域代表候选人当选的手段。从本章开头部分引用的那位镇党委书记的做法，就是根据不同人员的特殊情况，利用单位选举与居住地选举的操作，量身定制选区划分方案。这一

情况在其他乡镇也同样存在。如某镇为了留住一些企业在本地发展，每次都给这些企业分配 1-2 个县人大代表名额。但这些企业家如果到居住地选举，难以成功当选，于是，该镇就几个特定的企业划分为 1 个选区，保证特定候选人当选。

三、使意向中的人员顺利当选的选区划分操作

在县乡人大代表选举中，最后的选举往往只是一个形式，选举结果在选举前就能知晓。在访谈中，人大负责人普遍表示，在选区划分阶段，谁当选代表还是比较模糊的，但到了酝酿协商正式代表候选人阶段，让谁当选已经十分明确³⁵。而酝酿协商在选区进行，因此，选区划分必须有利于酝酿协商的顺利进行。如何使意向中的人员顺利当选代表，在选区划分阶段就可以操作。具体表现为：

（一）划大选区规模。从实践工作者来看，单名选区是最难操作的，选举结果难以预料，极易造成一次选举的不成功。因此，在实践中，将选区规模适当划大就成为一种导向。一个选区如果选一名代表，组织者就不可能将下派代表或者自己意向中的代表放进该选区，免得引起群众的反感，但如果选二名代表，甚至三名代表，只要保证本地区有一名代表就可以了，其他名额可以由组织者来掌握。因此，选区规模变大后，协商正式代表候选人容易了。

（二）刻意划出准备下放代表的选区。选举组织者将组织推荐或组织意向中的代表下放到哪个选区进行选举，一般要考虑以下因素：1. 下放代表在该选区选民基础比较好，比如工作过或者出生地等；2. 负责具体选举工作的选区领导小组成员威信比较高，向心力比较好，工作好开展；3. 插村干部（选举时乡镇班子每位成员都要负责一个选区）工作能力强；4. 该选区不存在大的矛盾，比如动拆迁、群体性事件等，老百姓“民心”比较齐。所以，选区划分时就要对照组织推荐代表和组织意向代表的情况，预先划分几个选区，有时候甚至故意划定几个代表资源比较贫乏的选区，为下派代表留有余地。

（三）人口数的“友谊操作”。在划分选区时，某些选区人口数远低于平均人口数，使得该选区以较少的人口就能产生一个代表，而这个代表往往是组织意向中的代表。对于人口数的操作比较突出的存在于单位选区中，有时也存在其他类型选区中。这样一种操作，使得每一代表所代表的人口数相差较大，对选举结果也产生影响。比如某选区，几个单位联合起来只有 643 人，结果分配两个代表名额，而一般选区 3000 人才能选一名代表。但需要指出的是，在笔者的调研中，人口数不平衡这一情况虽然比较普遍的存在，但没有以往很多学者调研时发现的那么严重。而且，很多乡镇负责人也有苦衷，主要是为了选举组织工作的方便，因此，笔者将其称为“友谊操作”，而非“恶意操作”。

（四）拼凑选区。为了使意向中的人员当选，在实践中，还存在拼凑选区的现

³⁵ 当然，有些乡镇，在选区划分阶段，就已经基本明确让谁当选代表。

象。在 2011 年 8 月 19 日举行的崇明县选举委员会第一次会议上，有成员提出，上一届代表中宗教界代表只有 1 名，少数民族代表没有，根据市委统战部关于“党外代表所占比例尽量在以前基础上有提高”的精神，建议此次选举中确保增加 1 名宗教界代表和少数民族代表。为此，会议同意该建议并明确在划分选区时就提出这一要求。于是某镇根据县选举委员会要求，需要产生一名宗教界代表，对象锁定在一寺庙的住持。但是，据前期了解，该寺庙与所在村的关系比较紧张，如果划分在一起，难以保证当选。于是，选举组织者将该寺庙与相隔比较远的几个村划分为一个选区。结果，该寺庙住持成功当选为代表。

第四章 以崇明为背景的案例分折

本章将以 2011 年崇明县人大代表选举为案例，建立两大数据库，运用 Stata 统计软件，对选区划分的基本情况、选举结果以及选区划分对选举结果产生的影响，做统计分析。

第一节 所选案例简介

一、关于崇明县及其代表性问题

崇明县隶属上海市，下辖 16 个镇和 2 个乡，户籍人口数为 68.8 万人，总面积 1411 平方公里。崇明县位于长江三角洲，是万里长江东流入海的门户，由崇明、长兴、横沙三岛组成。崇明岛素有“长江门户”、“东海瀛洲”之美誉，是仅次于台湾岛、海南岛的中国第三大岛，陆域总面积 1267 平方公里；长兴岛位于吴淞口外长江南支水道，陆域总面积 88 平方公里；横沙岛是长江入海口最东端的一个岛，陆域总面积 56 平方公里。

崇明县是我国 2000 多个县级行政区中普普通通的一个县，2011 年举行的人大代表选举是该县第十五届人大代表选举。崇明县的选举并无特色例外之处，与其他大部分县级行政区的选举基本类似，非要说它的代表性，只能说它是普通中的一员，而这种普通性也许恰好是它的代表性所在。同时，由于崇明地处中国社会经济发达的上海市，但又是一个城乡结合的县级行政单位。对崇明的研究，能够对理解沿海发达地区的县级人大代表的选举过程有所启示。但是，在上海，崇明又是唯一的一个县，因此对崇明的研究，属于案例研究中的“例外案例”。本文选取崇明县作为背景案例，还有一个主要因素是考虑到信息采集的可行性和研究工作的顺利开展。

二、案例研究介绍

笔者自 2011 年上半年，崇明县启动人大代表换届选举工作以来，一直参与相关具体工作。在工作过程中，通过学习选举政策文件、收集选举资料、阅读学术研究成果，对人大代表直接选举的具体操作、存在的问题有了初步了解。经过导师的指导，最终将研究范围缩小为选区划分这一环节。之后，基于研究需要，一方面对乡镇人大专职主席和部分党委书记进行了访谈（访谈提纲见附录 1），另一方面设计、下发《选区统计表》（附录 2）给各乡镇选举办，对 2011 年选区基本情况（人

口数、组成单位、候选人、当选结果等)进行收集整理,对当选的269名代表情况(性别、职业、年龄、得票率等)进行梳理,形成两个数据库,为统计分析奠定了基础。

第二节 崇明县选区划分情况

一、选区划分的过程

在第三章第一节中,笔者介绍了选区划分的一般程序,就选区划分的一般步骤进行了描述。实际上,选区划分是一个十分复杂的过程,历时也比较长,可以说,是县选举委员会与乡镇选举工作组多次互动的结果。下面对崇明县的选区划分过程做一个回顾:

(一) 前期准备阶段

早在2011年上半年,选举前期工作就开始启动,县人大常委会开展了换届选举调查研究,了解和掌握换届选举面临的新情况、新问题,制定换届选举工作计划。该计划的重要内容之一就是包括有关选区划分问题的规定。调研组一方面学习了解和领会从中央到上海市不断下发的关于选区划分的意见,另一方面带着这些意见到各个乡镇人大调研,征询乡镇人大对这些意见的看法,以及在基层操作可能带来的问题。经过调研,于7月底形成了选区划分的指导性意见,既吸收了上级的意见,也结合崇明的实际提出了一些操作性建议,而这些内容均被纳入换届选举工作计划,成为崇明县关于选区划分具体操作的指导意见。

2011年8月29日,县人大常委会召开换届选举学习培训班(即选举工作动员会),县、镇、村所有即将负责选举工作的人员参加,标志着选举工作正式启动。在此次会议上,县选举办向与会同志就选区划分问题提出了要求,并进行了培训。会后,下发了文件,要求各乡镇认真开展调查摸底,为选区划分做好准备。

(二) 代表名额分配阶段

在选区划分前,要进行代表名额分配。县选举委员会以公安局提供的户籍人口情况,来测算每一代表所代表的人口数,并于8月19日选举委员会第一次会议上通过了代表名额分配方案,主要内容为:“崇明县第十五届人民代表大会代表总名额为276名。县选举委员会经研究决定,把41名作为各政党、各人民团体联合或单独推荐的名额,5名分配给各驻崇部队,1名留作机动,其余229名按每一代表所代表的人口数大体相等的原则分配到各镇(乡)。”³⁶在这次会议上,对于41名组织推荐名额如何下放,并未明确。会后,县选举委员会会同县委组织部进行了多次研究,于9月6日召开的选举委员会关于选区划分的专题会议上正式讨论通过了

³⁶ 关于崇明县第十五届人民代表大会代表名额分配的决定. 转自:崇明县选举委员会办公室档案。

41 名组织推荐代表候选人名额分配方案。

表 4-1 崇明县第十五届人民代表大会代表名额分配方案

单 位	户籍人口数 (2011 年 6 月底)	每一代表所代 表的人口数	按人口分配 代表数	组织推荐数	代表总名额
新村乡	10517	2629	4	1	5
绿华镇	8845	2211	4	1	5
三星镇	39301	3023	13	2	15
庙 镇	56896	2995	19	4	23
港西镇	27681	3076	9	2	11
城桥镇	90869	3076	30	5	35
建设镇	30437	3029	10	2	12
新河镇	46105	3074	15	3	18
竖新镇	41026	2930	14	3	17
堡 镇	62099	2957	21	4	25
港沿镇	52147	3067	17	3	20
向化镇	31332	3133	10	2	12
中兴镇	30625	3063	10	2	12
陈家镇	60804	3040	20	2	22
长兴镇	42484	3268	13	1	14
横沙乡	33494	3045	11	1	12
新海镇	10873	2718	4	1	5
东平镇	12933	2587	5	1	6
总 计	688468	3006	229	40	269

说明：

1. 组织推荐共 41 名，表中列出了 40 名，还有 1 名分配给部队。

2. 资料来源：崇明县选举委员会办公室档案。根据《关于崇明县第十五届人民代表大会代表名额分配的决定》与《组织提名推荐的 41 名县十五届人大代表候选人建议人选名额分配的建议方案》两个文件制表而成。

（三）划分选区阶段

县选举委员会将代表名额分配到各个乡镇后，各乡镇要根据分配到的名额，综合考虑各方面因素，合理划分选区。在这一过程中，上文关于选区划分“一般程序”中涉及的档案查阅、调查摸底、确立标准、拟制选区草图等环节基本适用。而各乡

镇在选区划分方面的难度也差异较大。如新村乡分配到 5 个名额,相对名额比较少,划分选区也比较容易,按照地理位置,分为两个选区。如城桥镇分配到 35 个名额,属于县城所在地,单位复杂,划分比较困难,经过协商,划分为 21 个选区。在划分过程中,一般由乡镇人大秘书和乡镇人大副主席提出最初方案,征求人大主席(均由党委书记兼任)意见后,经乡镇选举工作组讨论通过。与此同时,县选举委员会也积极发挥作用,县人大常委会领导经常带队到各乡镇了解选区划分情况,及时指出划分不合理的地方。

待各乡镇选区划分初步方案出来后,县选举委员会再次召开选区划分工作专题会议,讨论选区划分问题,由各乡镇选区划分负责人集中汇报本区域选区划分情况。会后,下发了《崇明县选举委员会关于印发选区编号的通知》,明确各个乡镇选区总数。至此,选区划分就完成了。

表 4-2 崇明县选举委员会选区编号

单 位	选区数	选区编号
新村乡	2	第 1—2 选区
绿华镇	2	第 3—4 选区
三星镇	7	第 5—11 选区
庙 镇	8	第 12—19 选区
港西镇	5	第 20—24 选区
城桥镇	21	第 25—45 选区
建设镇	5	第 46—50 选区
新河镇	6	第 51—56 选区
竖新镇	8	第 57—64 选区
堡 镇	12	第 65—76 选区
港沿镇	9	第 77—85 选区
向化镇	6	第 86—91 选区
中兴镇	4	第 92—95 选区
陈家镇	11	第 96—106 选区
长兴镇	6	第 107—112 选区
横沙乡	5	第 113—117 选区
新海镇	2	第 118—119 选区
东平镇	3	第 120—122 选区
人武部	1	第 123 选区
上海警备区富民副食品基地	1	第 124 选区

海军东海舰队训练基地筹建办	1	第 125 选区
空军崇明场站	1	第 126 选区

说明：

1. 按照此次印发的选区编号，部队选区为 4 个，即 123-126 选区。但实际上共有 6 个部队选区，增加了第 44 选区武警大队和第 45 选区公安消防支队。这两个单位属于部队建制。选区编号为分配给城桥镇的编号，因为这两个单位在城桥镇范围内。

2. 按照此次印发的选区编号，共有 126 个选区，但后来因为驻扎在长兴岛上的 2 家央企（上海江南长兴造船有限责任公司、上海江南长兴重工有限责任公司）要求参加崇明县第十五届人大代表选举，经选举委员会研究，又增设两个选区，编号为第 127 和 128 选区。

3. 资料来源：崇明县选举委员会办公室档案。

从上面的回顾中，虽然最终选区划分出来了，但明显存在着一些问题：第一、根据法律规定，代表名额分配到选区，但在操作中，增加了一个环节，代表名额先分配到各乡镇，再由乡镇决定分配到选区。第二、选区划分的过程中，县选举委员会没有完全履行法律规定的划分选区的职权，实际上在负责划分的是乡镇人大，甚至可以说是乡镇党委。第三、县选举委员会只知道各个乡镇划分了几个县选区，印发了选区编号，但对各选区内部组成情况不了解，使得选区划分标准在全县范围内不统一。第四、选区划分的结果没有最终向社会公开，只是作为内部资料，由各个选区工作小组掌握，使得普通选民对自己的选区了解甚少。

二、选区划分的结果

在 2011 年崇明县人大代表选举中，一共划分为 122 个选区³⁷。下面，对这 122 个选区基本情况作一分析。

（一）各选区人口数情况

人口数既是选区划分的依据，又是衡量选区合理与否的重要标准。但人口数往往难以统计，尤其是选区层面。经过技术处理³⁸，将各选区人口数、选民数等相关数据列表如下。

³⁷ 实际上应为 128 个选区，但由于部队选区的特殊性，本文将 6 个部队选区排除在研究之外。

³⁸ 根据崇明县的人口年龄结构中 18 岁以下人口约占总人口的 10%，选民登记率接近 100% 的实际情况，如果遇到选区户籍人口数缺失，在数据库中统一按照登记选民数除以 0.9 来补齐数据。

表 4-3 崇明县各选区人口数、选民数情况

乡镇	选区编号	代表名额	人口数	选民数	每一代表所 代表人口数	每一代表所 代表选民数
新村	1	2	5604	4423	2802	2211
	2	3	5071	4885	1690	1628
绿华	3	3	5259	4386	1753	1462
	4	2	3552	3120	1776	1560
三星	5	2	4503	3627	2251	1813
	6	3	6611	5509	2203	1836
	7	2	5708	4493	2854	2246
	8	2	5296	4611	2648	2305
	9	2	5585	4570	2792	2285
	10	2	6025	5171	3012	2585
庙镇	11	2	6485	5196	3242	2598
	12	3	7945	6303	2648	2101
	13	3	7572	5943	2524	1981
	14	3	8181	6321	2727	2107
	15	3	8031	6166	2677	2055
	16	3	8026	6408	2675	2136
	17	3	7757	6244	2585	2081
	18	3	7290	5604	2430	1868
港西	19	2	2079	3343	1039	1671
	20	2	5713	3764	2856	1882
	21	2	6926	5282	3463	2641
	22	2	6079	4403	3039	2201
	23	2	6638	4974	3319	2487
城桥	24	2	5999	4938	2999	2469
	25	2	5527	4333	2763	2166
	26	2	6042	4492	3021	2246
	27	2	6332	4922	3166	2461
	28	1	8705	6306	8705	6306
	29	1	9347	4722	9347	4722
	30	2	4803	3712	2401	1856

乡镇	选区编号	代表名额	人口数	选民数	每一代表所代表人口数	每一代表所代表选民数
	31	2	4421	3352	2210	1676
	32	2	10610	4678	5305	2339
	33	2	9825	4986	4912	2493
	34	2	12473	6007	6236	3003
	35	3	11131	6520	3710	2173
	36	2	2360	2124	1180	1062
	37	2	2974	2677	1487	1338
	38	2	3858	3473	1929	1736
	39	2	3354	3019	1677	1509
	40	2	2052	1847	1026	923
	41	2	4123	3711	2061	1855
	42	1	3164	2848	3164	2848
	43	1	4904	4414	4904	4414
建设	46	2	6005	5405	3002	2702
	47	3	6003	5403	2001	1801
	48	3	6321	5689	2107	1896
	49	2	5471	4924	2735	2462
	50	2	4003	3603	2001	1801
新河	51	3	7282	5903	2427	1967
	52	3	9126	6847	3042	2282
	53	3	8924	7060	2974	2353
	54	3	7442	6148	2480	2049
	55	3	6752	6095	2250	2031
	56	3	7168	5783	2389	1927
竖新	57	2	4735	4262	2367	2131
	58	2	5378	4841	2689	2420
	59	3	4625	4163	1541	1387
	60	2	4757	4282	2378	2141
	61	2	3875	3488	1937	1744
	62	2	5197	4678	2598	2339
	63	2	4661	4195	2330	2097

乡镇	选区编号	代表名额	人口数	选民数	每一代表所代表人口数	每一代表所代表选民数
	64	2	4874	4387	2437	2193
堡镇	65	2	7174	5887	3587	2943
	66	2	4224	3530	2112	1765
	67	3	5326	4339	1775	1446
	68	3	7565	6291	2521	2097
	69	3	8107	6611	2702	2203
	70	3	7795	6337	2598	2112
	71	2	3241	2603	1620	1301
	72	2	6893	4628	3446	2314
	73	1	4931	3147	4931	3147
	74	2	5988	3949	2994	1974
	75	1	2427	1843	2427	1843
76	1	952	834	952	834	
港沿	77	2	6551	5138	3275	2569
	78	2	6585	5124	3292	2562
	79	2	6628	5273	3314	2636
	80	2	7515	5846	3757	2923
	81	3	9115	7058	3038	2352
	82	2	6474	5033	3237	2516
	83	3	8544	6691	2848	2230
	84	2	836	836	418	418
	85	2	719	957	359	478
向化	86	2	5421	4879	2710	2439
	87	3	5802	5222	1934	1740
	88	2	5690	5121	2845	2560
	89	2	5114	4603	2557	2301
	90	2	5198	4679	2599	2339
	91	1	1540	1386	1540	1386
中兴	92	3	9137	7206	3045	2402
	93	3	7787	6605	2595	2201
	94	3	7255	5843	2418	1947

乡镇	选区编号	代表名额	人口数	选民数	每一代表所代表人口数	每一代表所代表选民数
	95	3	6712	5380	2237	1793
陈家镇	96	3	7401	6661	2467	2220
	97	1	4885	3508	4885	3508
	98	1	4635	3505	4635	3505
	99	2	6322	4844	3161	2422
	100	3	6763	5351	2254	1783
	101	3	9506	6635	3168	2211
	102	2	5976	4443	2988	2221
	103	3	8238	6183	2746	2061
	104	2	5353	4084	2676	2042
	105	1	2380	2380	2380	2380
	106	2	3625	3657	1812	1828
长兴	107	2	10371	7332	5185	3666
	108	2	18455	12704	9227	6352
	109	1	12628	8557	12628	8557
	110	2	1029	1029	514	514
	111	3	2260	2260	753	753
	112	2	643	643	321	321
	127	1	1048	1048	1048	1048
	128	1	778	778	778	778
横沙	113	2	6444	5503	3222	2751
	114	2	6719	5662	3359	2831
	115	3	7038	5729	2346	1909
	116	2	7127	5647	3563	2823
	117	3	6118	5253	2039	1751
新海	118	3	8446	6757	2815	2252
	119	2	6494	3475	3247	1737
东平	120	2	4018	3995	2009	1997
	121	3	7169	7106	2389	2368
	122	1	1759	1340	1759	1340

表 4-3 内容虽丰富，但分析起来不是很容易，对其稍作统计处理，得到表 4-4。

表 4-4 崇明县选区人口数、选民数分布情况

	总数	每一选区			每一代表		
		平均值	最大值	最小值	平均值	最大值	最小值
人口数	727413	5962	18455	643	2844	12628	322
选民数	573931	4704	12704	643	2220	8557	322

说明：

1. 表中全县人口总数（727413 人）大于崇明县实际人口总数（688468 人），一方面可能是在统计时一部分人员被重复计算，另一方面可能是对部分缺失值做技术处理时产生的误差。

2. 资料来源：表 4-3、表 4-4 根据笔者收集的选区统计表整理。

从人口数来看，全县总人口数为 727413 人，每一选区平均人口数为 5962 人，最多为 18455 人，最少为 643 人；每一代表所代表的平均人口数为 2844 人，最多为 12628 人，最少为 322 人。从选民数来看，全县总选民数为 573931 人，每一选区平均选民数为 4704 人，最多为 12704 人，最少为 643 人；每一代表所代表的平均选民数为 2220 人，最多为 8557 人，最少为 322 人。

从这些数据可以看出：每一代表所代表的平均人口数存在不平衡。在选举初期测算每一代表所代表的人口数时，当时以户籍人口（68 万）为底数，除以 229 名代表，每一代表所代表的人口数约为 3006 人。在选举结果的统计分析时，我们考虑的是实际选出的 269 名代表（排除了部队代表和保留机动名额）。从数据分析结果来看，每一代表所代表的平均人口数最多的选区是最少的选区 39 倍，每一代表所代表的平均选民数最多的选区是最少的选区 26.5 倍，选区间人口数不平衡现象还比较突出。如果以乡镇为观察单位进行分析，有些乡镇各选区人口数比较平均，而有些乡镇却很不平均。如城桥镇范围内，第 28、29、34 县选区人口数畸多，而第 36、40 县选区人口数畸少；长兴镇范围内，8 个县选区，要么人口数过多，要么过少，没有一个选区的人口数接近于全县平均数。

（二）选区规模情况

根据每一选区分配的代表名额不同，可以将选区分为选 1 名代表选区、选 2 名代表选区和选 3 名代表选区三类。从表 4-5 来看，崇明县的平均选区规模为每个选区选 2.205 个代表。从表 4-6 可以发现，崇明县 122 个选区中，以选 2 名代表的选区为主，占 54.92%，这与县选举委员会在选区划分指导意见中关于适当提高“三选二”选区的比例密切相关。如果将选 2 名代表和 3 名代表的选区统称为大选区，那么大选区个数为 107 个，占全部选区数的 87.7%；选 1 名代表的选区只有 15 个，

只占 12.3%。从各类选区人口数来看，无论是人口数还是选民数都存在不平衡现象，且不同规模选区的人口数可以看出，选区规模越大，每一代表所代表的人口数越少。

表 4-5 崇明县选区规模基本情况

变量	选区数	平均值	标准差	最小值	最大值
选区规模	122	2.204918	0.6420335	1	3

表 4-6 崇明县选区规模分布情况

选区规模	数量	百分比 (%)	每一代表所代表人口数		每一代表所代表选民数	
			平均值	最多与最少	平均值	最多与最少
1 名代表	15	12.30	4272	12628/778	2199	8557/778
2 名代表	67	54.92	2767	9228/322	2167	6352/322
3 名代表	40	32.79	2438	3710/753	1974	2402/753

资料来源：表 4-5、表 4-6 根据笔者收集的选区统计表整理。

（三）选区类型

选区类型的统计标准比较多，在此选择两种分类标准。

第一种分类：独立选区、联合选区和混合选区。这是上海市人大常委会在相关文件中规定的选区分类统计标准。独立选区是指只有一个单位组成的选区，可以是一个大型企业，也可以是一个居委会或行政村；联合选区是指有两个以上单位组成的选区，但组成单位性质一致，要么都是企事业单位、要么都是村委会或居委会；混合选区是指选区内既有单位又有居民区。³⁹从表 4-7 可以看出，联合选区最多，占总选区数的 63.93%；独立选区最少，只有 4 个，仅占总选区数的 3.28%；混合选区约占 1/3。这说明，一方面，由于县代表选区区域范围比较大，能够独立划分为一个选区的单位比较少，主要是几个大型企业，所以独立选区比较少。另一方面，更为关键的是与崇明县选区规模比较大有关。有一些行政村或居委会完全可以单独产生 1 名代表，成为独立选区，但组织者不倾向于划分选 1 名代表的选区，于是将几个行政村或居委会合并在一起划分为选 2 名或 3 名代表的大选区，成为联合选区或混合选区。从每一代表所代表的平均人口数来看，独立选区最少，混合选区次之，联合选区最多。

第二种分类：居民选区、单位选区和混合选区。上海市人大常委会的统计标准比较难以把握，基层选举工作者往往难以准确区分。为了研究需要，可以根据按照居住状况还是按照单位划分来区别选区类型，分为居民选区、单位选区和混合选区。居民选区指按照居住状况划分的选区，包括居民和农民；单位选区指按照单位划分

³⁹ 关于三种选区的定义不是上海市人大常委会提供的官方定义，而是实际执行中的操作定义。

的选区；混合选区指既有按居住地划分的村居委，又有按单位划分的机关企事业单位的选区。从表 4-8 可以看出，居民选区最多，占总选区数的 53.28%，单位选区最少，只有 17 个，占总选区数的 13.93%，混合选区约占 1/3。这与崇明县主要为农村地区以及县域内单位的规模比较小且分散在居民区中的实际情况相符合。从每一代表所代表的平均人口数来看，单位选区最少，居民选区最多，混合选区居中。

表 4-7 崇明县选区类型分布情况（一）

选区类型	数量	百分比(%)	每一代表所代表人口数		每一代表所代表选民数	
			平均值	最多与最少	平均值	最多与最少
独立选区	4	3.28	1457	2380/778	1377	2380/778
联合选区	78	63.93	3068	12628/322	2320	8557/322
混合选区	40	32.79	2546	9228/360	2108	6352/479

表 4-8 崇明县选区类型分布情况（二）

选区类型	数量	百分比(%)	每一代表所代表人口数		每一代表所代表选民数	
			平均值	最多与最少	平均值	最多与最少
居民选区	65	53.28	3356	12628/1621	2491	8557/1302
单位选区	17	13.93	1589	4904/322	1446	4414/322
混合选区	40	32.79	2546	9228/360	2108	6352/479

资料来源：表 4-7、表 4-8 根据笔者收集的选区统计表整理。

第三节 崇明县选举结果

根据第三章第三节关于选举结果的界定，也根据本文研究的需要，主要提供以下几方面的选举结果。

一、投票率、得票率情况

从崇明县的数据来看，122 个选区，登记选民 573931 人，实际参加投票的选民 571372 人，投票率为 99.55%。以乡镇为观察单位，18 个乡镇投票率相差不大，2/3 乡镇的投票率在 99%以上（图 4-1）。

269 名代表，平均得票率为 79.78%，最低得票率为 50.98%，最高得票率为 99.53%。由于各个选区代表名额不同，选取各选区中第一候选人（即在该选区中得票最高者）的得票率情况进行分析。可以看出，以乡镇为观察单位，得票率参差不齐，差异比较大（图 4-2）。

图 4-1 18 个乡镇投票率情况

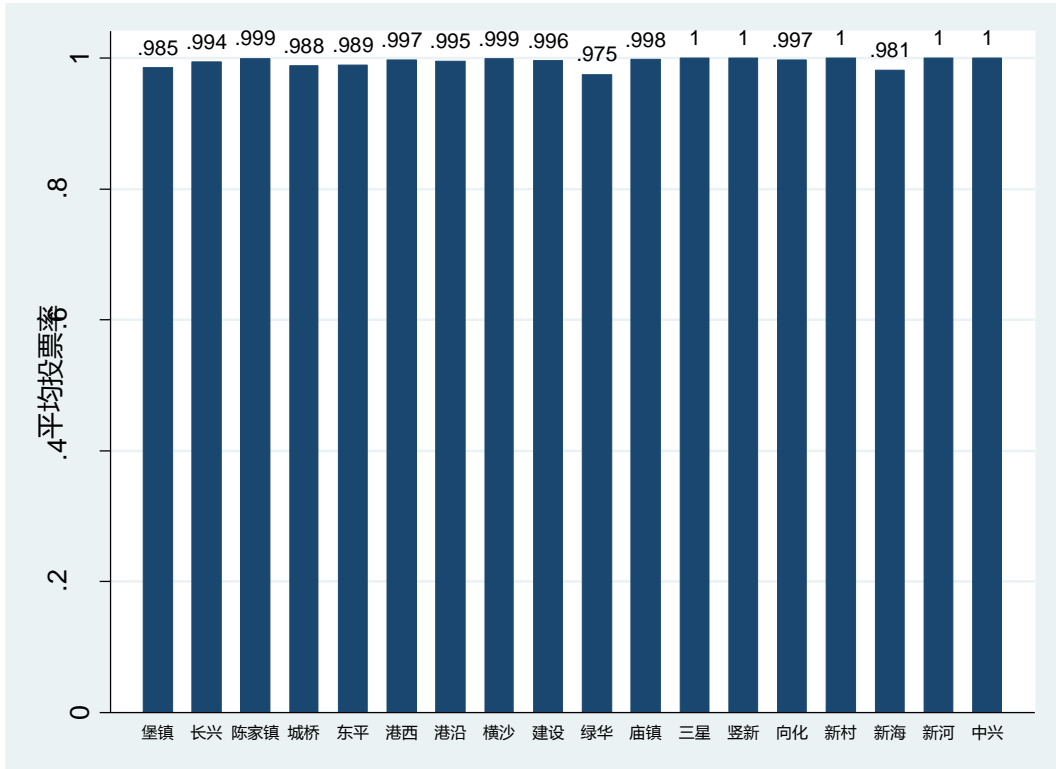
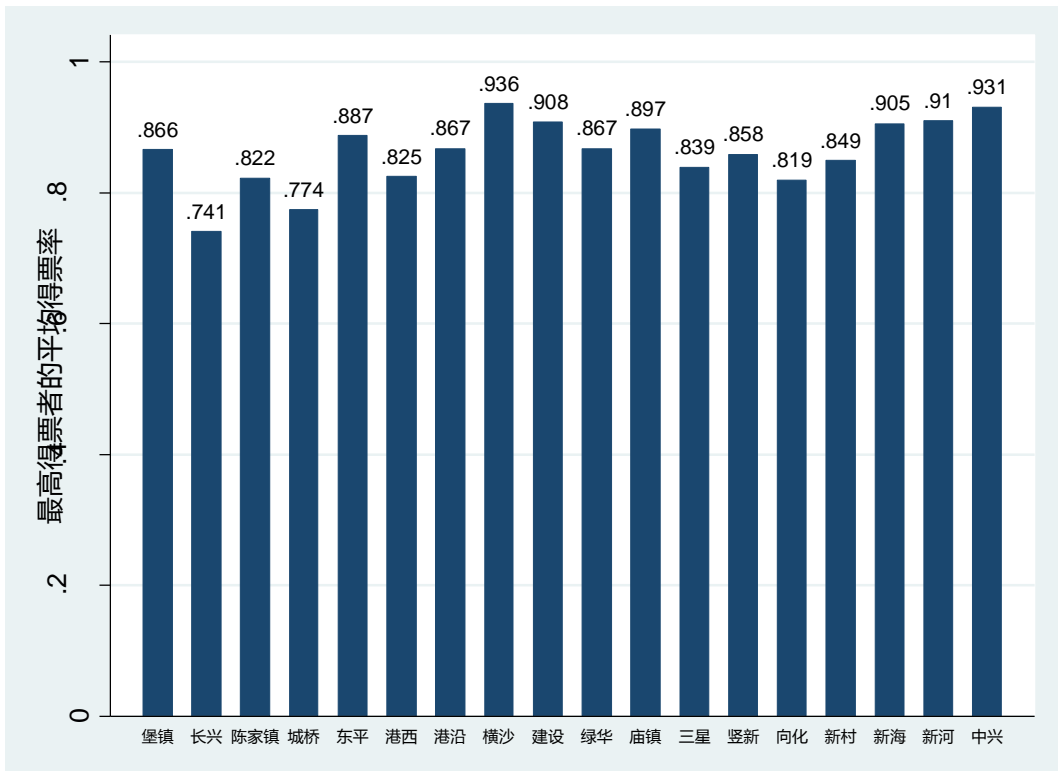


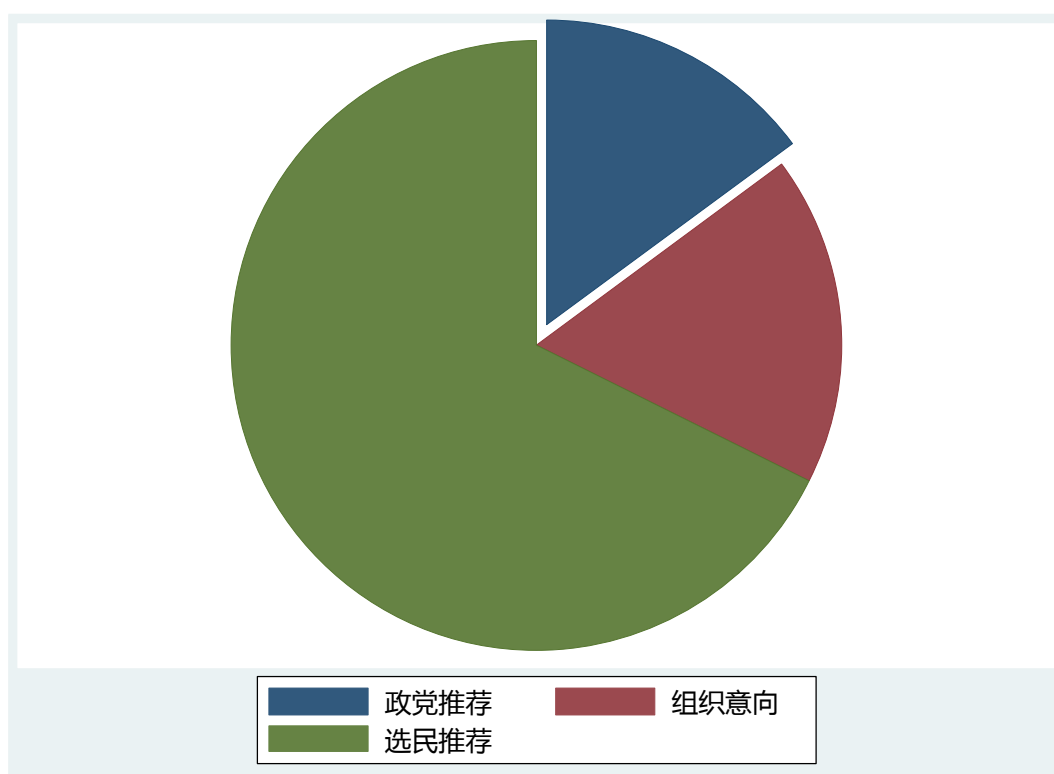
图 4-2 18 个乡镇第一候选人得票率情况



二、当选代表性质

按当选代表的性质进行分类，大致可以分为组织推荐、组织意向和联名推荐三类。组织推荐又称政党人民团体联合推荐，是县委与各民主党派协商后，由县委正式向县选举委员会提出的代表候选人。组织意向代表是指虽不属于组织推荐范围，但各乡镇自己确定的必须当选的代表，这一类型比较多，也很难确定，但至少乡镇党委书记、镇长和人大副主席都属于这一类型。联名推荐代表是指由选民十人以上联名推荐产生的普通代表，虽然组织意向的代表也是由选民联合提名产生，但这种提名只是形式，所以这里所指的联名推荐代表排除了组织意向代表。在选举产生的269名代表中，属于组织推荐的代表共40名；属于组织意向的代表共47名；属于联名推荐的代表共182名(图4-3)。⁴⁰

图4-3 当选代表性质分布



三、代表结构

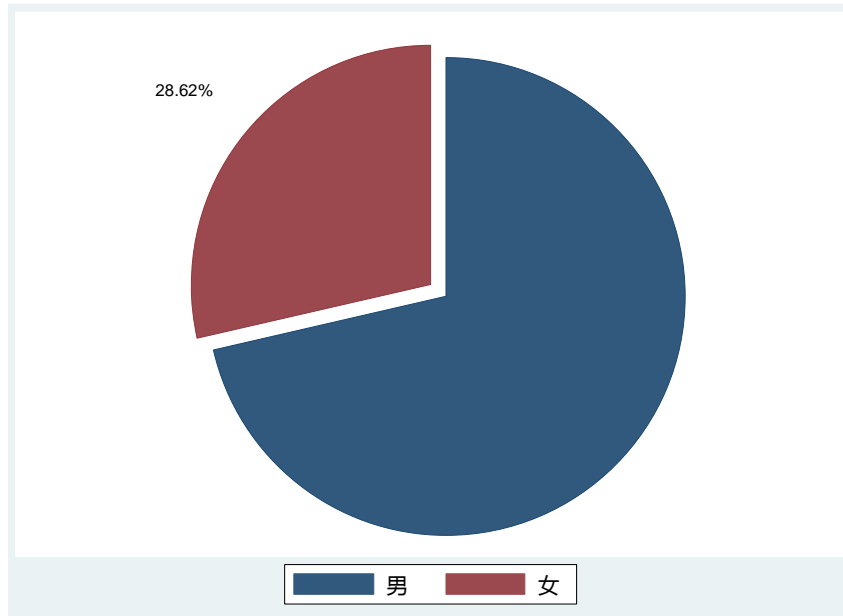
根据全国人大下发的《县级人大换届选举统计报表》中的统计类别，代表结构主要包括：性别、年龄、政治面貌、民族、文化程度、职业构成等。

⁴⁰ 统计结果显示选民推荐代表约占2/3，与我们以往普遍认为“指选”代表的感受差异较大，这是我国基层选举逐渐走向民主的体现。当然，由于笔者对组织意向代表的严格界定，使得很多实际上可能属于组织意向的代表，被归入了选民推荐代表，使得组织意向代表数量比实际要少很多。

(一) 性别结构 (图 4-4)

在 269 名代表中, 男性为 192 名, 女性为 77 名。女代表比例为 28.62%, 符合妇女代表一般要高于 25% 的比例要求。

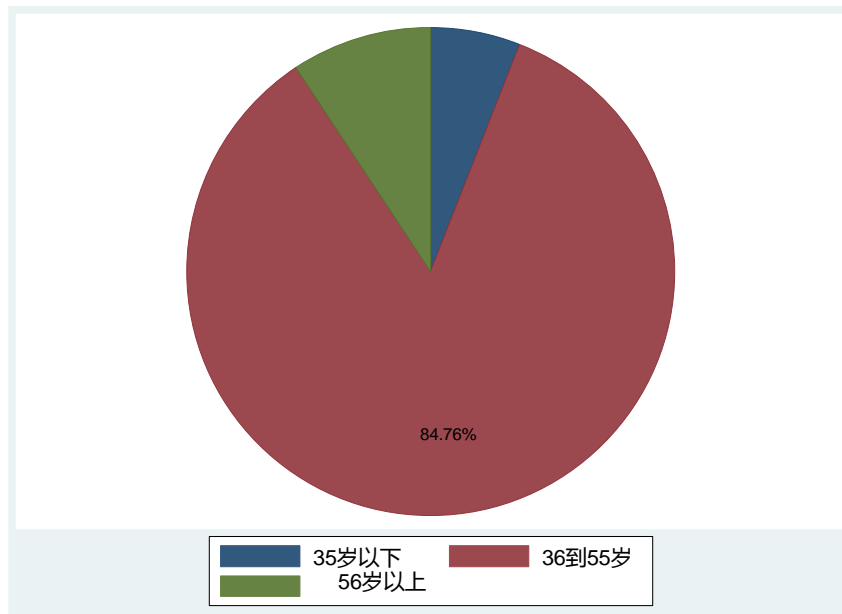
图 4-4 当选代表性别结构



(二) 年龄结构 (图 4-5)

在 269 名代表中, 平均年龄为 48 岁, 最大为 66 岁, 最小为 23 岁, 35 岁以下代表为 16 名, 35 岁至 55 岁代表为 228 名, 56 岁以上代表为 35 名。⁴¹

图 4-5 当选代表年龄结构

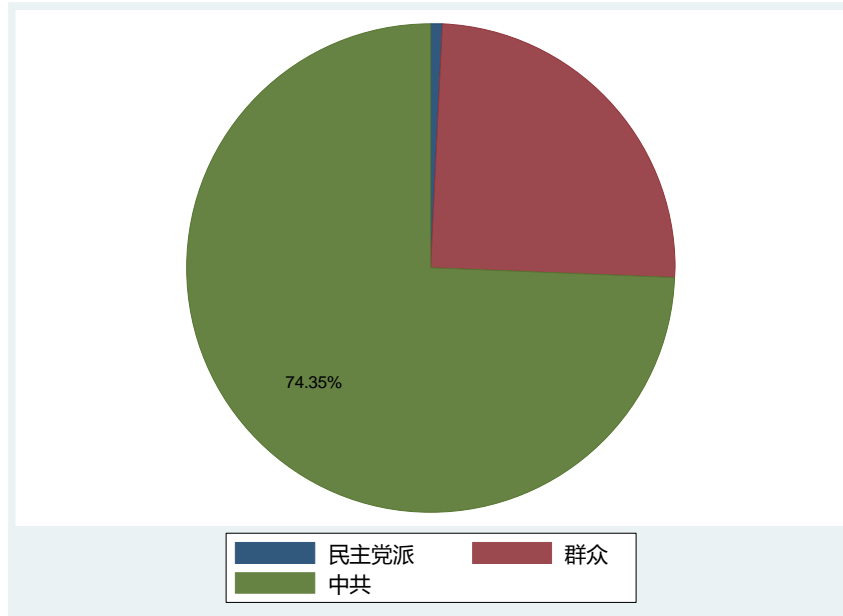


⁴¹ 三个年龄段的划分是全国人大提供的统计标准, 笔者认为, 这一划分标准不太合理, 只能获得“代表主要集中在 35—55 岁之间”这一简单信息, 最好能将该年龄段进一步细化, 至少再分为两段。

（三）政治面貌（图 4-6）

269 名代表中，中共党员为 200 名，占总代表数的 74.35%，超过中共党员比例一般在 65%左右的指导意见；民主党派为 2 名，群众为 67 名。

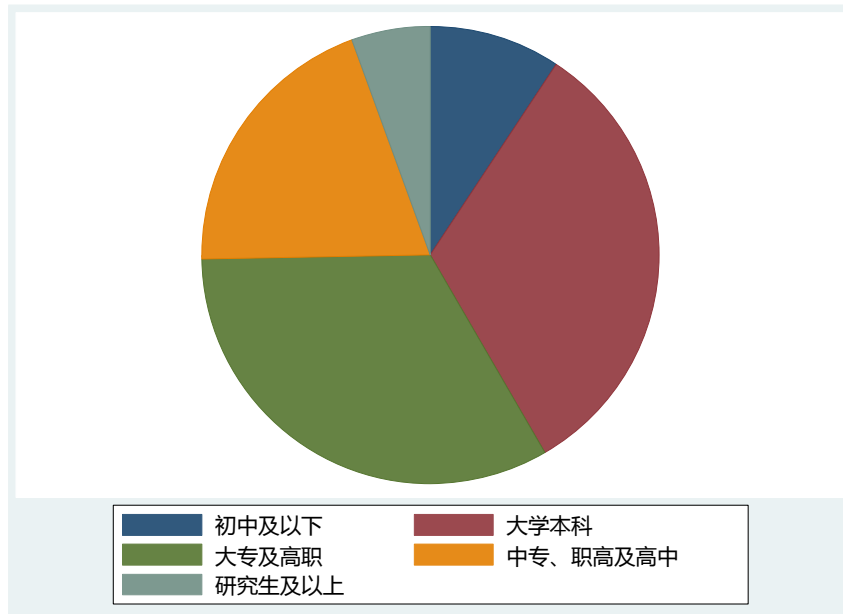
图 4-6 当选代表政治面貌分布



（四）文化程度（图 4-7）

269 名代表中，研究生及以上为 15 人，大学本科为 87 人，大专及高职为 89 人，中专、职高及高中为 53 人，初中及以下为 25 人。文化程度普遍较高。

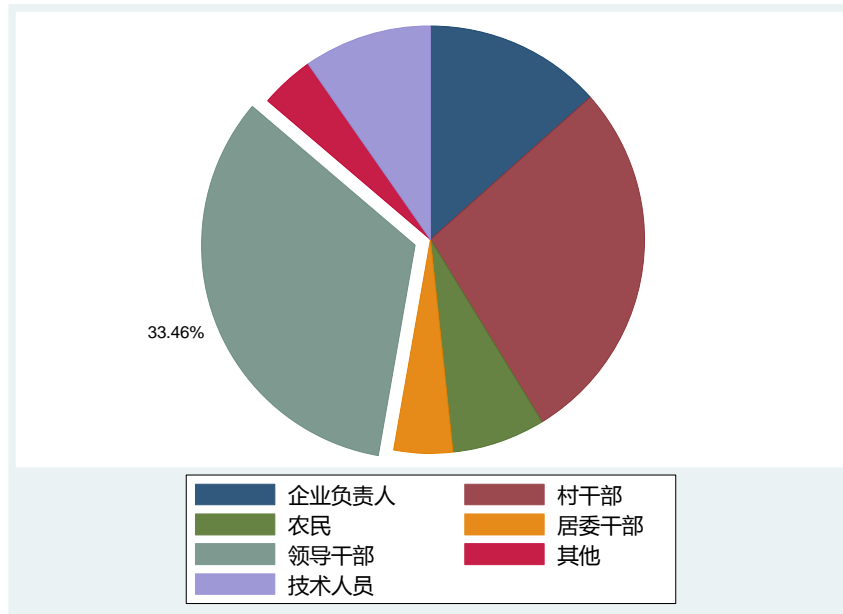
图 4-7 当选代表文化程度分布



（五）职业构成（图 4-8）

269 名代表中，领导干部（副处级以上）90 名，占 33.46%，企业单位负责人 36 人，普通农民 19 人，村干部（村委书记或主任）75 人，居委会干部 12 人，专业技术人员 26 人，其他人员 11 人。领导干部比重仍然偏高。

图 4-8 当选代表职业构成



第四节 选区划分对选举结果影响的统计分析

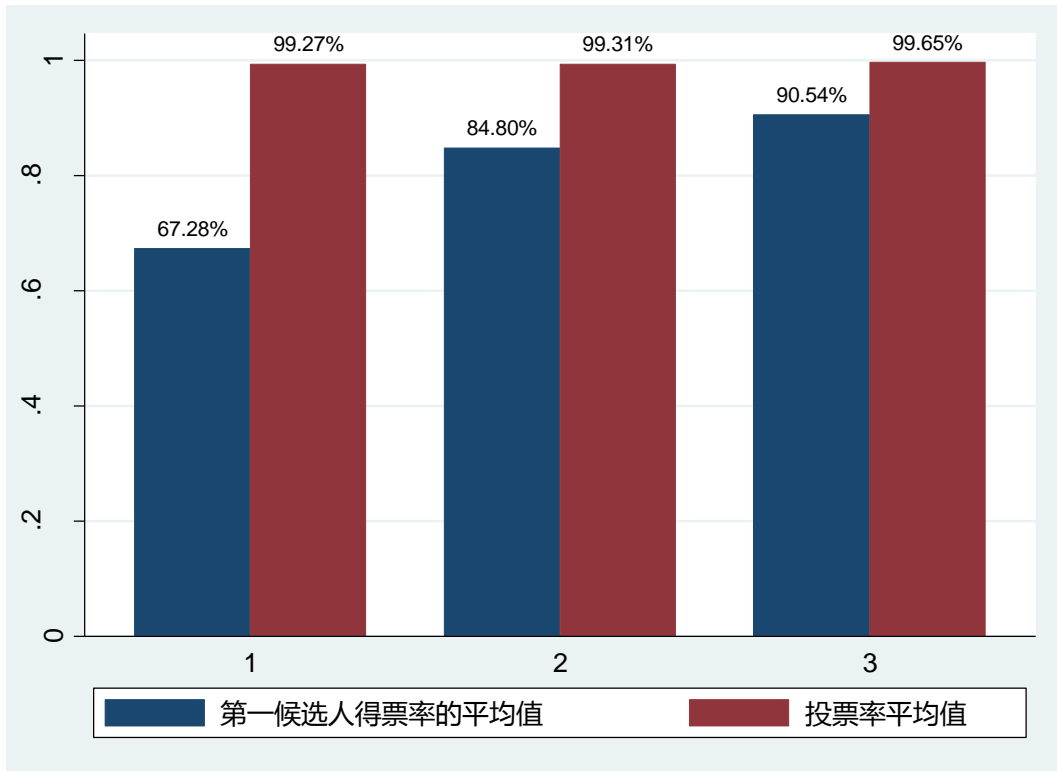
选区划分对选举结果的影响到底有多大，除了定性分析外，更需要运用数据来做定量分析。

一、选区规模对选举结果的影响

（一）选区规模对得票率有重要影响

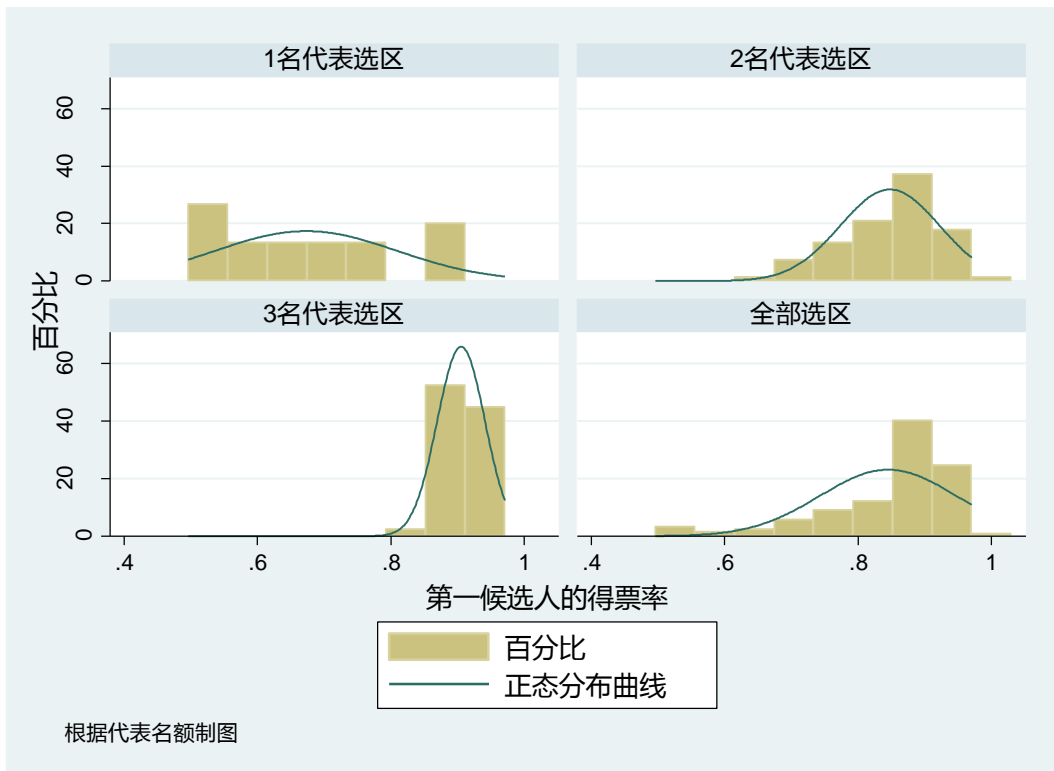
从图 4-9 可以看出，选区规模大小对投票率的影响比较小，几乎可以视为没有影响。但对第一候选人的得票率影响很大，选区规模越大，第一候选人的得票率越高。进一步作技术处理后，获得图 4-10，可以看出，在选 1 名代表的选区，第一候选人得票率普遍较低，在选 3 名代表的选区，第一候选人得票率普遍较高。

图 4-9 不同选区规模的投票率和得票率



注：图中1表示选1名代表选区，2表示选2名代表选区，3表示选3名代表选区。

图 4-10 第一候选人在不同选区规模中得票率分布情况



(二) 选区规模对于选举组织者是否放入组织推荐的候选人有重要影响

根据一个选区是否放入组织推荐代表,可以分为两种类型:没有组织推荐代表的选区和有组织推荐代表的选区⁴²。通过将其与三种大小的选区规模制作成交叉列表(表 4-9),可以考察选区规模对选举组织者是否将组织推荐的候选人放入的影响。

表 4-9 选区规模与组织推荐交叉列表

是否有组织 推荐代表	选区规模			总计
	1 名代表	2 名代表	3 名代表	
没有	14 93.33	50 74.63	19 47.50	83 68.03
有	1 6.67	17 25.37	21 52.50	39 31.97
总计	15 100.00	67 100.00	40 100.00	122 100.00

Pearson chi2(2) = 13.5087 Pr = 0.001

从表 4-9 可以看出:组织者不太愿意将组织推荐候选人放入 1 名代表选区,而更愿意将其放入 2 名或 3 名代表选区,选区越大,越有可能放入组织推荐候选人。而且,二者间的相关性在统计上具有显著性 (Pr=0.001)。

组织推荐的代表候选人是选举组织者必须确保当选的代表,而上文中提到的意向代表也同样是选举组织者必须确保当选的代表,如果将这两类代表统称为“组织确保当选”⁴³,那么同样可以制作交叉列表(表 4-10),考察选区规模对选举组织者是否将“组织确保当选”这类代表放入的影响。

表 4-10 选区规模与组织确保当选交叉列表

是否有组织确 保当选代表	选区规模			总计
	1 名代表	2 名代表	3 名代表	
没有	13 86.67	26 38.81	6 15.00	45 36.89
有	2 13.33	41 61.19	34 85.00	77 63.11
总计	15 100.00	67 100.00	40 100.00	122 100.00

Pearson chi2(2) = 24.3035 Pr = 0.000

⁴² 从崇明县来看,有组织推荐代表的选区(39个),分为两种情况:有1名组织推荐代表的选区(38个)和有2名组织推荐代表的选区(1个),此处为了研究需要,将这两种情况合并,下同。

⁴³ 从崇明县来看,有组织确保当选代表的选区(77个),分为3种情况:有1名组织确保当选代表的选区(68个)和有2名组织确保当选代表的选区(8个),有3名组织确保当选代表的选区(1个)。

从表 4-10 可以看出：该表与表 4-9 具有相似性，组织者不太愿意将需要确保当选的候选人放入 1 名代表选区，而更愿意将其放入 2 名或 3 名代表选区，选区越大，越有可能放入。而且，二者间的相关性在统计上显著性极强（Pr=0.000）。

（三）选区规模对代表结构有影响

在选举实践中，代表结构不是硬性要求，但特别关注两个比例要求：一是非中共党员代表的比例。尤其是当前人大代表中中共党员比例普遍过高，为了满足中共党员一般控制在 65%左右的要求，选举组织者需要精心安排。二是妇女代表比例。同样为了满足妇女一般高于 25%的要求，选举组织者也需要精心安排。这里就选取这两种代表结构来分析，分别制作两个交叉列表。

表 4-11 选区规模与非中共党员代表交叉列表

是否有非党 代表	选区规模			总计
	1 名代表	2 名代表	3 名代表	
没有	13 86.67	36 53.73	13 32.50	62 50.82
有	2 13.33	31 46.27	27 67.50	60 ⁴⁴ 49.18
总计	15 100.00	67 100.00	40 100.00	122 100.00

Pearson chi2(2) = 13.3106 Pr = 0.001

表 4-12 选区规模与女性代表交叉列表

是否有女性 代表	选区规模			总计
	1 名代表	2 名代表	3 名代表	
没有	13 86.67	33 49.25	11 27.50	57 46.72
有	2 13.33	34 50.75	29 72.50	65 ⁴⁵ 53.28
总计	15 100.00	67 100.00	40 100.00	122 100.00

Pearson chi2(2) = 15.7246 Pr = 0.000

⁴⁴ 从崇明县来看，有非党代表的选区（60 个），分为 2 种情况：有 1 名非党代表的选区(51 个)和有 2 名非党代表的选区(9 个)。

⁴⁵ 从崇明县来看，有女性代表的选区（65 个），分为 2 种情况：有 1 名女性代表的选区(53 个)和有 2 名女性代表的选区(12 个)。

从表 4-11 可以看出：从 1 名代表选区中产生非党代表比较少，从 2 名或 3 名代表选区中产生非党代表较多，选区越大，越有可能产生非党代表。而且，二者间的相关性在统计上具有显著性 (Pr=0.001)。

从表 4-12 可以看出：从 1 名代表选区中产生妇女代表比较少，从 2 名或 3 名代表选区中产生妇女代表较多，选区越大，越有可能产生妇女代表。而且，二者间的相关性在统计上显著性极强 (Pr=0.000)。

从以上分析中可以看出，通过划大选区，可以提高得票率，从而提高一次选举成功率；可以确保下派代表顺利当选以及满足代表结构要求等。这些都是经过实践经验验证的。

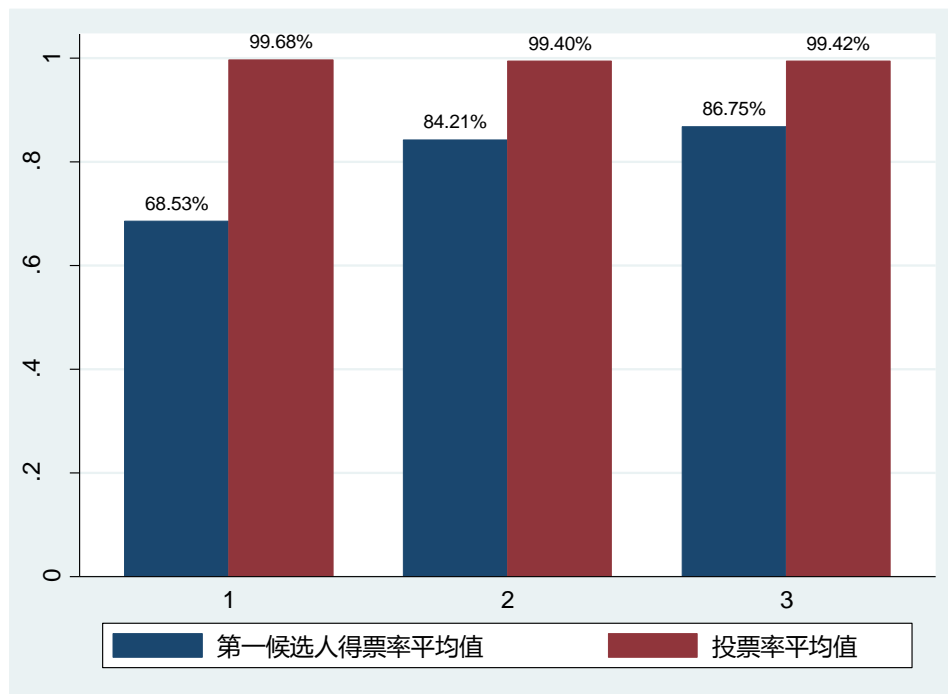
二、选区类型对选举结果的影响

(一) 不同选区类型的投票率与得票率比较

1. 第一种分类情况

从图 4-11 可以看出，在这种选区分类情况下，不同的选区类型对投票率和得票率的影响类似于选区规模对其的影响。选区类型对投票率的影响也比较小，几乎可以视为没有影响。但对第一候选人的得票率影响很大，独立选区得票率最低，联合选区次低，混合选区最高。

图 4-11 不同类型选区中的投票率和得票率 (一)

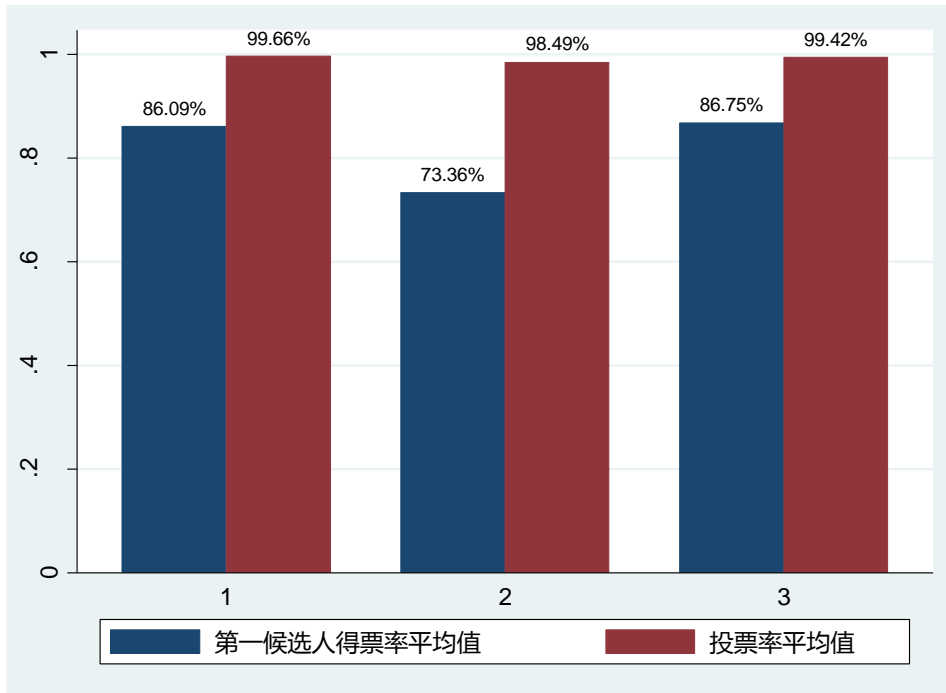


注：图中 1 表示独立选区，2 表示联合选区，3 表示混合选区。

2. 第二种分类情况

从图 4-12 可以看出，在这种选区分类情况下，选区类型对投票率的影响也比较小，只是单位选区的投票率略低 1 个百分点⁴⁶。选区类型对第一候选人的得票率影响较大，单位选区得票率最低，居民选区和混合选区相当。

图 4-12 不同类型选区中的投票率和得票率（二）



注：图中 1 表示居民选区，2 表示单位选区，3 表示混合选区。

（二）不同选区类型对于组织者是否放入组织确保当选的候选人的比较

1. 第一种分类情况

表 4-13 选区类型与组织确保当选交叉列表（一）

是否有组织确 保当选代表	选区类型 1			
	独立选区	联合选区	混合选区	总计
没有	2 50.00	29 37.18	14 35.00	45 36.89
有	2 50.00	49 62.82	26 65.00	77 63.11
总计	4 100.00	78 100.00	40 100.00	122 100.00

Pearson chi2(2) = 0.3595 Pr = 0.835

⁴⁶ 传统观点认为，单位选区的投票率一般比较高，但笔者的调查结果似乎不支持这一观点，甚至正好相反。在访谈中，选举组织者普遍感到当前单位选区的选举组织工作越来越难，职工更加不愿意参加投票。而相对应，由于在村里或居住小区投票可以获得一定的经济补偿，选民的投票比较积极。

从表 4-13 可以看出：不同选区类型，组织者将确保当选的候选人放入可能性相差不大。而且，二者间的相关性在统计上显著性比较弱（Pr=0.835）。可以说，在这种分类情况下，选区类型对于组织者是否放入组织确保当选的候选人没有影响。

2. 第二种分类情况

表 4-14 选区类型与组织确保当选交叉列表（二）

是否有组织确	选区类型 II			总计
	居民选区	单位选区	混合选区	
保当选代表				
没有	17	14	14	45
	26.15	82.35	35.00	36.89
有	48	3	26	77
	73.85	17.65	65.00	63.11
总计	65	17	40	122
	100.00	100.00	100.00	100.00

Pearson chi2(2) = 18.3728 Pr = 0.000

从表 4-14 可以看出：组织者不太愿意将需要确保当选的候选人放入单位选区，而最愿意将其放入居民选区，其次愿意放入混合选区。而且，二者间的相关性在统计上显著性极强（Pr=0.000）。可见，在这种分类情况下，选区类型对于组织者是否放入组织确保当选的候选人有明显影响。

（三）选区类型对代表结构影响比较

通过交叉列表分析，无论是在第一种分类情况下，还是在第二种分类情况下，选区类型对非党代表和妇女代表当选情况都没有明显影响。可见，不同的选区类型在保证代表结构合理性方面的作用没有差异。

第五章 结论、比较与借鉴

经过对选区划分背景知识的梳理，并以崇明为背景进行了案例分析后，本章将做一小结，同时就我国目前的选区划分与国际上的通行做法进行比较，提出政策建议。

第一节 研究结论

县级人大代表选举中的选区划分是选举程序中关键环节之一，影响着选举的其他环节，并最终左右选举的结果。

一、选区划分对选举结果有重要影响

我国实行的是中国共产党领导下的多党合作制度，与西方国家的两党制或多党制相比，在选举中，不存在政党间为争夺议席而开展的选区划分争夺战。但是，选区划分对选举结果的影响是客观存在的，而且这一影响在某种程度上非常大。概括起来，可以简单表述为：通过扩大选区规模，尽量划分 2-3 名代表的大选区，提高代表候选人的得票率，进而提高一次选举成功率；通过对单位选区的不同处置，产生一定数量的界别代表；通过综合考虑选区内各种因素，使组织者能够在选区内发挥主导作用，为协商代表候选人提供方便；所有这些，最终目的都是使选区划分成为组织意向中的代表候选人顺利当选的重要保障。

二、不同选举组织对这一影响的认知差异较大

与选区划分的重要性形成鲜明对比的是，选举组织对这一影响的认知存在明显差异，表现在不同组织对选区划分重视程度的差异上。部分比较有经验的组织者，能充分利用这一环节，在不违法的情况下，对选区划分进行深入思考和分析，划出合理的选区。而相反，部分组织对选区划分比较忽视，要么划分时明显违背法律规定或法律精神（如人口数差异过大），要么只是将选区划分作为一件任务去完成，作为选举法规定的一个普通环节来处理。甚至部分组织认为选区划分对选举结果没有影响。

三、选区划分成为安排选举的手段之一

无论选举组织者在思想认知上是否重视选区划分，但其在实践中，对选区

划分都存在一定的随意性。由于县选举委员会将选区划分的具体工作委托给乡镇人大，对选区的范围、划分是否合理等一般不去过问，加上选区划分结果也不需要向社会公开，只供选举组织者内部掌握，这意味着乡镇人大实质上掌握了选区划分的权力，可以较为随意地划分选区。尽管本文提出了很多选区划分中考虑的因素，但选举组织者往往只选择有利的因素去考虑，对于选区划分与选举的价值实现间的关系不是很在意。从某种意义上来说，选区划分的随意性恰是安排选举的体现。

四、安排选举的行为是无意识的

尽管存在安排选举的行为，但我们也得客观的说，大部分选区划分负责人没有意识到自己的行为是在安排选举。他们对这些操作习以为常，因为他们的选区划分方案，从纵向来看，基本沿用了上一届的选区划分方案，变化不大；从横向来看，与其他地方相比，做法基本相同，划分结果基本相似。只要本区域的选区划分工作没有引起大的风波，这项工作就会随着选举的结束而自然结束，没有人会追究。

第二节 国际比较：我们的差距在哪里

选区划分是一门技术，它伴随着选举的实践而越显熟练。在一些选举历史比较悠久的国家和地区，已经形成了一些比较好的选区划分的制度和操作手段，将我们的现实与这些国际上普遍认可的规则做些比较，可以更加清晰地认识到我们的差距在哪里。

一、单位选区不符合国际潮流

前文“关于选区划分制度的争论”（本文第二章第三节）第二部分，对国内外选区划分标准问题进行了详细考察和探讨。正如前文指出，在国外，选区划分标准虽然理论上地域代表制和职业代表制两种，但实践中，通常按居住地来划分，即实行地域代表制。也就是说，从世界各国的选区划分依据来看，按地域来划分是基本模式，没有按单位划分选区的案例。我国目前采取双重依据，既可以按地域（居住地）来划分，也可以按单位来划分，这一模式人为造成许多混乱，如选民登记中的问题。而更为严重的是，选举组织者利用这一双重依据，根据自身的需要，随意让单位职工在哪里选举，从而达到影响选举结果的目的。单位选区成为我国独有的选区划分方式，不符合国际潮流。

二、选区规模与选举制度匹配不够合理

从世界各国的选区制发展历史来看，选区划分既有从大选区逐步向小选区转变的趋势，也有从小选区转变为大选区的趋势。前者即体现为这个国家要建立多数决

制的选举制度；后者即体现为这个国家要建立比例代表制的选举制度。⁴⁷因此，一国采取何种选区规模取决于其将要采取的选举制度的类型。从目前我国的情况来看，选举制度更类似于多数决制，而在这一选举制度中，小选区制是一种国际主流。但我国规定每一选区可选 1-3 名代表，实际上是大小选区制并存。在实践中，出于方便选举组织工作、确保特定候选人当选等考虑，又往往倾向于划大选区，即产生 2-3 名代表的选区，对单名选区尽量少采用。可见，由于我们缺乏对选举制度的理解，使得不少选举规定比较模糊，包括到底是应该采取小选区制还是大选区制问题，结果是选区规模的规定与选举制度匹配不合理。

三、划分机构的独立性不够

从前文“关于选区划分制度的争论”（本文第二章第三节）第三部分“选区划分机构中立性问题”的考察中已经知道，目前，各个国家的选区划分机构设置差异较大，但共同点是独立性不够，都或多或少受到各种政治势力的影响，因此，如何保持选区划分机构的独立性，是世界各国共同面临的难题，保持选区划分机构的独立性已经成为现代民主国家追求的目标。20 世纪下半叶以来，西方国家在保持选区划分机构独立性方面进行了较多制度设计和改革，有些国家开始尝试成立中立的选区划分机构，如英国设立四个边界委员会，使选区划分机构独立性明显提高，保障了选举的公正性。与之相比，根据我国选举法的规定，我国在县乡人大代表选举中没有成立专门的选区划分机构，划分选区的职能由县乡选举委员会来承担，选区划分机构独立性较差，很难做到客观中立。

四、法律规定简单、监督机制缺失

一些西方国家早就意识到选区划分的重要性，选举法律规定比较严密，对选区划分机构、划分时间、划分程序、划分原则、监督机制等做出详细规定，甚至有专门的立法来规范选区划分，而且特别强调对选区划分的监督。如在美国，法院可以对选区划分合理性进行审理。相比较，我国目前的法律规定比较简单，刚性不够，具体操作还是要靠各类政策来指导，容易导致选区划分因人而异。由于法律规定的简单化，既没有规定上级人大的监督责任，也没有赋予群众对选区划分争议向法院起诉的权力，使得监督机制缺失。

此外，对于选区划分的学术研究，国外已经开始研究利用计算机技术，对全国的选区进行分析，提出合理的划分方案，表现出很强的科学性。我们在这方面也还没有任何进展。

⁴⁷ 参见 何俊志. 选举政治学 (M). 上海: 复旦大学出版社, 2009:53、67。

第三节 政策建议：我们的方向在何方

选区划分存在的问题，首先是制度层面造成的，尤其是法律规定的不完善；其次是操作层面引起的，对既有法律规定的不断超越，导致划分的随意性。因此，本文的政策建议从制度和操作两个层面着眼。

一、制度层面

现行选举法对选区划分有三方面的规定。建议首先从这三方面对法律规定进行调整：

第一、统一按居住地划分选区，取消单位选区。这一改革最大的问题是参加选举与正常工作的时间冲突问题，可能许多上班族不愿意参加投票，影响了投票率。但可以考虑设立选举日的方式，放假半天，让选民在居住地参加选举，这也是提高民众民主意识的重要手段。在这里，还有人提出对一些大型企业、高校的情况要特殊处理，可以保留单位选区，笔者基本赞同这一观点，但保留这些单位独立划分选区与取消单位选区可以不矛盾，因为这些单位本身就形成一个很大社区，按居住地和按单位在某种程度上是一个概念。

第二、确立单名选区制。在选举制度类似于多数决制，而一时又难以对选举制度进行彻底改革的情况下，建立单名选区制是比较理想的选择。单名选区制碰到的最大问题是如何解决下派代表问题。这一问题的存在本身就是不合理的，也是群众意见较大的领域，因此，我们要进行改变。但考虑到实际情况，这一改革需要一个过渡期。在过渡期内，我们可以不立即实施单名选区制，但至少鼓励单名选区，或者明确要求原则上每个选区只能选择1名代表。甚至可以规定，对于2名或3名的选区，要向社会公开划分理由。

第三、人口数“大体相等”要有一个量的规定。什么是“大体相等”要从法律上作出规定，防止基层随意超越这一红线。一些国家规定每一代表所代表的平均人口数的某一百分比为线⁴⁸，一些国家规定最多和最少的比例，这些好的经验都可以为我们所用。

二、操作层面

在操作层面，总的来说，就是要把法律规定的完整的内容执行好，对于违背这些规定的行为作出处罚。而这当中，最为关键的是：

第一、建立监督机制。首先，明确上级人大常委会的监督职责。要求下级选举委员会划分的选区要报上一级人大常委会备案审查。其次，引入司法监督。对选区

⁴⁸ 如德国规定各单一选区的平均人口数相差不得超过25%上下，超过33.3%者，应当重新划分。参见 李凡. 中国选举制度改革（M）. 上海：上海交通大学出版社，2005:113。

划分不合理的问题，借鉴美国法院的模式，可以受理和审查。再次，探索建立选举观察制度。这一制度已经开始逐渐被各国所认可和采用，在防止选举中的各种违法行为，包括滥划选区，均有重要意义。

第二、公开选区划分结果，并保持稳定。公开选区划分结果，也是监督机制的一部分，让群众来监督。而更为重要的是，选民可以了解自己选区的情况，有利于民主意识的提升。选区划分还应该保持适度稳定，改变目前每次选举前划分选区的做法，建议与人口普查工作结合起来，在人口普查后的半年对选区进行调整，10年左右划分一次选区。

第四节 研究局限

回顾整个研究过程，本文以实证研究方式，将选区划分与选举结果结合起来进行研究，阅读了相关文献，做了一些调查，形成了一些观点和想法，但研究的局限仍然无法遮盖。

第一、数据库比较小，只是一次选举的数据，缺乏横向比较和纵向分析。在开题报告时，多位老师建议笔者最好能将本县的情况与全国或者上海市其他区县进行横向比较研究，并在此基础上，就本县历史上历次选举作纵向分析研究。但笔者在查阅了本县大量档案后，发现原有的选举档案缺失严重，无法进行梳理；同时由于限于个人能力，全国其他区县的选举资料无法收集，使得这一建议没有落实。有待今后继续研究。

第二、调查研究不够深入。在论文写作过程中，导师一再建议要多做调研，比如要深入村委会和居委会去了解情况，要对乡镇党委负责人进行访谈。但这些要求笔者没有很好地落实。由于工作关系，笔者接触最多的是乡镇人大领导和工作人员，因此，在调查研究过程中，笔者对全县所有乡镇的人大负责人和人大秘书进行了访谈，但对党委负责人访谈较少，只对少数乡镇的党委书记进行了访谈。也没有深入村委会和居委会调研，只是利用工作关系，简单询问了一些村委会和居委会干部，但他们普遍对选区划分不甚了解，所以也没能获取这部分调查资料。

第三、对国外的研究不够。由于外文资料获取渠道不畅，而目前被翻译成中文的关于选区划分的国外研究成果较少，使得直接阅读的境外研究成果较少，对西方选区划分的最新研究成果没有足够多的去涉及。只是通过国内学者前辈在相关研究中介绍的关于选区划分的国际研究成果，间接接触和了解选区划分在国外的研究现状。

附录 1：访谈提纲

_____：

您好！

最近，我正在进行《县级人大代表选举中的选区划分对选举结果的影响——以上海市崇明县为例》的课题研究。为使研究能够更有实质内容，获取最直接的材料和经验，今天当面向您请教一些问题。这些问题仅为研究而设计，答案没有对错、优劣之分。请您在回答时，不必有任何顾虑，只要根据实际情况回答即可。

感谢您的支持！

人大常委会办公室 周道芬

2012 年 5 月

第一部分：本镇（乡）县代表选区的基本情况：

1. 一共划了几个选区？
2. 各选区组成情况？地理位置是否就近、相连？
3. 各选区代表名额情况？分配 1 名代表、2 名代表、3 名代表的选区分别有多少个？

第二部分：选区划分的整个经过：

1. 最初方案谁提出来？前期做了哪些工作？
2. 经过哪些环节的讨论？
3. 讨论中有哪些不同意见？
4. 最后谁决定？
5. 划分结果与上一届是否有变化？
6. 为什么发生变化？是人口数变动了、分配到的名额变动了还是其他原因？

第三部分：选区划分时主要考虑因素：

1. 人口数是哪个渠道获得的？人口普查的数据用了吗？
2. 行政区域因素怎么考虑的？
3. “大选区套小选区”，具体怎么操作？县、乡选区划分有什么区别？
4. 选区划分时考虑代表资源吗？
5. 选区划分时考虑代表构成结构吗？选区划分时，各选区要选什么类型的代表是否有意向？
6. 考虑区域内各种社会矛盾吗？怎么考虑？

7. 是否有具体的案例。

第四部分：选区划分对选举结果的影响：

1. 选区划分对选举结果有影响吗？
2. 若有，具体有哪些影响？
3. 您认为，是怎么影响的？

第五部分：您认为，目前的选区划分存在哪些问题？

第六部分：选区大小：

1. 按照 1-3 名代表划分选区，合理吗？
2. 操作中是否碰到问题？
3. 每个选区分配几名代表比较合适？
4. 名额多一点还是少一点好？
5. 目前，很多学者建议每个选区只选 1 个代表，即实行单名选区制，您觉得可以操作吗？会有什么后果？

第七部分：单位选区：

1. 您所在的区域内，对单位怎么处理？
2. 单位选区存在什么问题？
3. 目前，很多学者建议取消单位选区，统一按居住地来划分选区，您觉得可以操作吗？会有什么后果？

第八部分：选区划分机构：

1. 您认为，县选委会、镇选委会、镇党委在选区划分中起什么作用？
2. 谁真正在负责选区划分？你认为，由谁来负责最好？
3. 目前，有学者建议应成立中立的选区划分机构，可行吗？

附录 2：选区统计表（选举县人大代表）⁴⁹

填写说明

1. 本资料经各乡镇选举工作负责人审核后上报，由县选举委员会办公室存档。
2. 本资料以选区为单位进行填报，一个选区一份统计资料。
3. 资料中各“事项”的内涵界定可以参照《县级人大换届选举统计报表》的填写说明，或电话咨询县人大常委会办公室（59625017）。

（一）选区类型

1. 选区类型⁵⁰（居民选区、单位选区、混合选区）：_____
2. 村民小组数：_____； 居民小组数：_____
3. 全民单位数：_____； 其中，参加本选区选举：_____个
4. 集体单位数：_____； 其中，参加本选区选举：_____个
5. 民营企业数：_____； 其中，参加本选区选举：_____个

（二）人口数情况

1. 常住人口数：_____； 户籍人口数：_____
2. 18 周岁以上常住人口数：_____；
其中，男性：_____， 女性：_____
3. 18 周岁以上户籍人口数：_____；
其中，男性：_____， 女性：_____
4. 外来人口数：_____

（三）选民登记情况

1. 列入选民名单人数：_____； 其中，男性：_____， 女性：_____， 外省市转入选民人数：_____
2. 未列入选民名单人数：_____； 其中，没有参加选民登记人数：_____； 被剥夺选举权人数：_____； 其他情形：_____
3. 选民小组数：_____； 平均每个选民小组会议次数：_____
4. 选民小组长产生方式（选举、指定、推选、协商或其他）：_____

（四）代表候选人情况

1. 初步候选人数：_____； 其中，政党人民团体推荐人数：_____， 选民十人以上

⁴⁹ 本选区统计表是笔者根据何俊志老师在“共建选举数据库”倡议中提供的“选区层面的统计指标”设计而成，后被崇明县选举委员会办公室采纳作为工作统计用表，并存入选举档案。

⁵⁰ “此处：‘居民选区’指按照居住状况划分的选区；‘单位选区’指按照单位划分的选区；‘混合选区’指既有村（居）委，又有机关企事业单位的选区。”该注释是笔者为了统一统计口径，提供给填表者的操作性定义。

联名推荐人数：_____；女性：_____，少数民族：_____

2. 正式候选人人数：_____；

其中，政党人民团体推荐的：_____，选民十人以上联名推荐的：_____；女性：_____，少数民族：_____；

其中，根据较多数选民意见确定正式代表候选人人数：_____，通过预选确定正式代表候选人人数：_____

3. 与选民见面的候选人人数：_____

(五) 投票情况

1. 登记选民总数：_____；参加投票人数：_____

2. 投票站数：_____；投票站投票数：_____

3. 选举大会会场数：_____；选举大会投票数：_____

4. 流动票箱数：_____；流动票箱投票数：_____

5. 委托投票数：_____

6. 实发选票数：_____；回收选票数：_____；

其中，有效票数：_____；废票数：_____

7. 投票结果（以得票数排列）

正式候选人姓名	性别	出生年月	职业	会见选民次数	得票数	是否当选

另选他人总票数：_____

8. 代表名额：_____；实选代表人数：_____；

其中，政党人民团体推荐当选人数：_____，选民十人以上联名推荐当选人数：_____，非候选人当选人数：_____

9. 选举次数（一次成功、再次选举、另行选举）：_____

(六) 其他事项

1. 选举经费总额：_____；

其中，发放投票误工费金额（物品以现金折算）：_____

2. 与选举有关的信访件（次数/人数）：_____

3. 选举工作人员数：_____

4. 其他需要说明的事项：_____

参考文献

1. 李飞.《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》导读和释义(M).北京:中国民主法制出版社,2010年。
2. 何俊志.选举政治学(M).上海:复旦大学出版社,2009年。
3. (美)阿伦·李帕特著,谢岳译.选举制度与政党制度:1945-1990年27个国家的实证研究(M).上海:上海人民出版社,2008年。
4. 袁达毅,余敏,李欣.乡级人大代表选举研究(M).北京:中国社会出版社,2008:90-119。
5. 袁达毅.县级人大代表选举研究(M).北京:中国社会出版社,2003:88-113。
6. 李凡.中国选举制度改革(M).上海:上海交通大学出版社,2005:99-118。
7. 蔡定剑.中国人民代表大会制度(M).北京:法律出版社,2003:158-160。
8. 蔡定剑.中国选举状况的报告(M).北京:法律出版社,2002:172-180/314-316。
9. 史卫民.规范选举:2001—2002年乡级人民代表大会代表选举研究(M).北京:中国社会科学出版社,2003:298-308。
10. 徐秀义.选举工作指南(M).北京:警官教育出版社,1992:23-26/101-102/167-173。
11. 陈斯喜.县乡两级人大代表选举流程(M).北京:中国民主法制出版社,2003:32-35。
12. 宗连山.选举工作实用全书(M).北京:中国民主法制出版社,1997:34-39。
13. 孙镁耀,刘书林.选举工作手册(M).哈尔滨:哈尔滨出版社,1989:464-468。
14. 杨新农.县乡人大选举工作操作程序与方法(M).北京:中国民主法制出版社,2006:23-30。
15. 陈荷夫.选举漫语(M).北京:群众出版社,1983:77-87。
16. 孙哲.全国人大制度研究(1979-2000)(M).北京:法律出版社,2004:244-245。
17. 史卫民,雷兢璇.直接选举:制度与过程(M).北京:中国科学出版社,1999:86-93/253-257。
18. 胡盛仪.中外选举制度比较研究[M].商务印书馆,2000:105-124/276-290。
19. 王浦劬.选举的理论和制度(M).北京:高等教育出版社,2006:107-121。
20. 高鹏怀.比较选举制度(M).北京:知识产权出版社,2008:85-100。
21. 彭宗超.公民授权与代议民主——人民代表直接选举制比较研究.郑州:河南人民出版社,2002:137-144。
22. 王崇明,袁瑞良.中华人民共和国选举制度(M).北京:中国民主法制出版社,1990:64-68。
23. 何翠凤.外国议会制度比较研究(M).长春:吉林大学出版社,2006:65-69。
24. 浦兴祖.中华人民共和国政治制度(M).上海:上海人民出版社,1999:259-260。
25. 俞怀宁,郭红霞,谢从高.比较政治学:理论与体制(M).武汉:武汉出版社,2007:230-233。
26. 徐育苗.中外政治制度比较(M).北京:中国社会科学出版社,2004:114-120。
27. 李国雄.各国政府与政治(M).台北:空大出版社,2000:162-163。
28. 李道揆.美国政府和美国政治(M).北京:中国社会科学出版社,1990:322-327。
29. 刘智.数据选举:人大代表选举统计研究(M).北京:中国社会科学出版社,2001:112-122。
30. 王德育.政治学定量分析入门(M).北京:中国人民大学出版社,2007年。

31. (美) 汉密尔顿著, 郭志刚译. 应用 STATA 做统计分析 (M) . 2008 年。
32. 武健. 我国县乡直接选举中的选区制问题探讨 (J) . 人大研究 (月刊), 1992, 11:4-7.
33. 谢蒲定. 选区划分的几个问题 (J) . 人大研究, 2004, 1:37-40.
34. 谢振东, 张新华. 对新形势下划分选区问题的几点思考 (J) . 人大研究, 2003, 3:38.
35. 黄玉清. 以单位为基础进行选区划分合理吗 (J) . 中国人大, 2004, 1:47.
36. 福建省人大常委会人事代表工作室. 城镇化进程对代表名额分配和选区划分的影响及对策 (J) . 中国人大, 2004, 2:46.
37. 李长东. 这样划分选区更合理 (J) . 人大建设, 2006, 11:45.
38. 张国强. 试论我国直接选举制度中的选区划分 (J) . 湖北经济学院学报 (人文社会科学版), 2006, 3(3):105-106.
39. 刘畅, 赵定涛. 选区划分制度的比较和借鉴 (J) . 广西社会科学, 2006, 1:22-25.
40. 张靖. 浅议我国选举制度中的选区划分问题 (J) . 研究生法学, 2008, 23(2):100-107.
41. 王纪芒, 肖灵. 浅议人大代表选举中的选区划分及其改革路径 (J) . 社会科学战线, 2009, 10:185-189.
42. 李仙霞. 浅议选区划分的有关问题 (J) . 湖南广播电视大学学报, 2010, 4:55-57.
43. 让·弗朗斯瓦·米格诺, 李存娜译. 美国基于种族区分的选区重划:最高法院判例法引介 (J) . 国际社会科学杂志 (中文版), 2006, 1:143-152.
44. 杨悦. 美国众议院选区重划: 2012 年奥巴马连任的拦路虎? (J) . 当代世界, 2012, 2:65-67.
45. 黄云静. 新加坡的集选区制度 (J) . 东南亚研究, 1998, 3:11-12.
46. 严海兵. 选举操纵的技术与实践——以选区划分为例 (J) . 华中科技大学学报 (社会科学版), 2009, 23(4):59-64.
47. 田雷. 选区的故事——政治切割的理念与现实 (J) . 书城, 2007, 4:50-56.
48. 万晓宏. 选区重划对美国华人政治参与的影响 (J) . 八桂侨刊, 2009, 3(1):41-44.
49. 聂露. 英国的选区划分制度 (J) . 现代人才, 2011, 4.
50. C. C. Jr. Harris . Scientific Method of Districting (J) . Behavioral Science, 1964.
51. H. R. Kaiser . a Measure of Population Quality of Legislative Apportionment (J) . American Political Science Review, 1968, 62(1):208-215.
52. 朱应平. 十七大之后我国乡镇人大选举制度的发展展望. 复旦大学选举与人大制度研究网 (<http://www.fepc.org.cn/Article.aspx?ArtID=103>), 2009-1-12.
53. 王雅琴. 美国“一人一票”原则的确立. 人民法院报电子版 (<http://oldfyb.chinacourt.org/public/detail.php?id=64248>), 2003-12-1.
54. (美) JIanan. 选区划分的重要性导致的舞弊案件 . 美国驻沈阳总领事馆信息资源中心 (<http://blog.qq.com/qzone/1287437064/1291685310.htm>), 2010-12-7.
55. 上海市人大常委会人事代表工作委员会. 人大换届选举资料汇编 . 2011 年。

后 记

转眼三年研究生求学生涯即将结束。三年来，有告别校园多年后重返校园的喜悦，有捕获新知、提升能力后的满足，同时也有面临家庭、工作与学业三重压力下的艰辛。近一年来，更是为了毕业论文，或是挑灯夜读、熬夜到天亮，或是辗转反侧、久久不能入眠。今天，毕业论文终于成稿，欣喜之余，难抑感激之情。

感谢老师。首先是导师何俊志先生，他以其在人大制度和选举理论研究领域的深厚造诣，从本文选题的确定、总体思路的理清、提纲的起草，到选举数据的收集、访谈题目的设计，直至论文成稿后的反复修改，均给予了精心指导。可以说，没有何老师的指导，这篇文章难以完成，而他精炼、简洁、一针见血的写作风格也深深影响了我的写作过程。其次是MPA中心的老师们，尤其是班主任谢余凤，她常常放弃休息，督促我们抓紧学习，提供及时的活动的信息，成为我们获取教学信息的第一渠道。最后还有各位任课老师，正是你们放弃节假日休息，才使我们有机会在工作之后还能享受高水平的教育资源。

感谢同事。感谢崇明县人大常委会城建环保工委主任、原县选举办副主任郭志超同志，在我撰写论文期间，不但承担了部分原本需要我执行的日常工作，还在百忙之中亲自带我到多个乡镇调研，使我能够较为容易的对各个乡镇的人大负责人进行深入访谈，获得了第一手资料。也感谢为了我的访谈而精心准备的各位领导，他们有：人大常委会副主任陈锡昌、城桥镇朱谦彬、堡镇施文忠、陈家镇施玉飞、向化镇陈志昌、庙镇黄永林、港西镇韩彬、长兴镇杨益军、横沙乡樊建东等等；感谢为我收集各个乡镇、各个选区的选举数据的各位乡镇人大秘书。最后，感谢县人大常委会机关各位领导和同仁，在求学三年间，一直包容、关心、支持和帮助我，很多同事还直接为我分担了大量工作，弥补了我的短暂缺位。

感谢家人。家人永远是我前进的动力和坚强后盾。当我犹豫不决时，是你们的鼓励和支持，让我度过了最艰难的时刻。感谢我的妻子，在我读书期间，恰逢怀孕，原本最需要我的照顾，而她为了减轻我的照顾义务，支持我更好的工作、学习，整个怀孕期间长期居住在父母家里。感谢我们双方的父母，在小孩子出生后，一直帮忙照顾小孩。正是你们的支持，才使我能静下心来，完成三年的研究生学习。

研究生学习虽将告一段落，但自我学习和研究将伴随我终身。静下心来，再次品读三年来各位老师推荐的经典著作吧，这是复旦大学赠给我们学子的珍贵礼物，是我人生一笔重要财富，我将永远珍藏。

周道芬

2012年9月6日于上海崇明

论文独创性声明

本论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。论文中除了特别加以标注和致谢的地方外，不包含其他人或其他机构已经发表或撰写过的研究成果。其他同志对本研究的启发和所做的贡献均已在论文中作了明确的声明并表示了谢意。

作者签名：周道芳 日期：2012.10.7

论文使用授权声明

本人完全了解复旦大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留送交论文的复印件，允许论文被查阅和借阅；学校可以公布论文的全部或部分内容，可以采用影印、缩印或其它复制手段保存论文。保密的论文在解密后遵守此规定。

作者签名：周道芳 导师签名：何红志 日期：2012.10.7