

# 一人一票原则在我国的适用

屠振宇\*

---

**内容提要：**“一人一票”是我国选举法明文规定的一项原则，尽管确立已久，但是实施状况欠佳。为推动这一原则在我国的适用，必须在选区划分中建立起一套明确具体的适用规则：一是要做到“一人”，尽快取消按单位划分选区的做法，实行一律以总人口数作为选区人口基数；二是要做到“一票”，明确“大体相等”的规定所许可的偏差值，最低限度应保证各选区每一代表所代表的人口数不得超过其他选区两倍。这些由“一人一票”原则所确立的适用规则，是防范选区划分中恣意和歧视的有效途径，体现了国家对公民选举权的尊重，理应在我国县乡人大选区划分工作中得到认真对待。

**关键词：**一人一票 选区划分 选举权 选举法

---

近年来，关于“一人一票”的争论屡屡见诸网络和报端。有人将之视为洪水猛兽，有人则将之视为民主的圭臬。事实上，与“一人一票”密切联系的议题，并不是宏大的民主问题，而是现实的选举平等问题。在近代选举制度建立之初，选举不平等的问题相当普遍：既有选举权享有主体上的不平等，只有少数封建贵族和资本家享有选举权，而广大人民群众被排斥在选举权主体之外；也有选举权行使上的不平等，由于名额分配、选区划分等所带来的选民之间的不平等。正是为了解决当时棘手的选区划分不公难题，“一人一票”原则才首先在英国被提出，并逐渐成为各国选举法律中的一项原则。

## 一、“一人一票”原则的兴起及在我国的确立

“一人一票”原则之所以首先在英国提出，是与英国当时严重的选区划分不公状况密切相关的。在1832年选举改革法之前，英国各选区之间的不平等现象十分严重。比如，三百多万人口的北部六郡和只有三十万人口的康瓦尔地区却有相差无几的代表名额；像曼彻

---

\* 南京师范大学法学院副教授。

本文系笔者主持的国家社科基金项目“选举平等原则的理论和实践问题研究”（10BFX053）的阶段性成果，同时受到“江苏高校优势学科建设工程”项目的资助。

斯特、伯明翰这样10万以上人口的工业城市，连1个代表名额都没有；威尔士有36个城市代表名额，而其中有些选区居民却不足25人，有选区甚至根本无居民和房屋。这些无选民的选区自然成为大贵族和大商人的囊中物，因此被称为“口袋选区”或“腐败选区”。〔1〕

为了革除选区划分不公的弊病，英国一方面通过立法改变了原来以郡、城市为选举单位产生议员的选区划分法，实行了以人口的数量为标准产生议员的新选区划分法。1885年选举改革法规定，人口为15000—50000人的选区，选出1名议员。50000以上不满65000人的选区，选出2名议员。选区人口超过65000人的，选出3名议员。1918年的人民代表选举法进一步规定，建立平等的选区制度，每7万居民选出一名议员。这些立法从根本上改变了过去选区之间人口数的巨大差异，提出了相同人口产生相同代表名额的平等要求，凸显了人人平等的精神。另外，英国过去长期存在着复数投票制。〔2〕在与复数投票制的斗争中，平等理念得到了进一步阐释，确定了选区划分时人口数的统计方式：每个选民只能被计算一次，禁止重复投票和多次投票。到1948年废除大学选区和一切重复性投票权后，英国的“一人一票”原则最终得以确立。〔3〕可以说，“一人一票”原则是英国早期争取选区平等斗争的独特历史经验下的产物，由此也造就了该原则的独特内涵：以人口数为基础划分选区的人人平等要求，以及反对复数投票制的每票等值标准。

英国“一人一票”原则所包含的平等理念，在19、20世纪产生了持续广泛的国际影响，逐渐为各国的选举立法所采纳。而在此期间，国人也开始以开放的心态接纳平等、自由思想，例如，中国共产党领导的陕甘宁边区和各抗日根据地成为当时享誉中外的“民主政治的模范区”。1937年5月公布的《陕甘宁边区选举条例》首倡实行“普通、自由、直接、平等”的选举原则，〔4〕开启了我国人民民主选举制度的新纪元。“一人一票”原则虽然在当时没有被明确提出，但是已初露端倪。1942年4月颁布的《陕甘宁边区各级参议会选举条例》第8条规定，“乡市参议会每二十人至六十人的居民小组，得选举参议员一人，即不满五百居民的乡市，其居民小组不得少于二十人。五百人以上的乡市，其居民小组不得多于六十人。在同一乡市的居民小组，其人数相差不得超过十分之三”。〔5〕其后出台的解釋及实施细则指出，“比如：甲小组六十人，那么其他小组的居民人数就不能少于四十二人以下；甲小组二十人，那么其他小组居民人数就不能超过二十六人以上”。〔6〕陕甘宁边区关于选区划分的上述规定，充分表明选举平等的理念在当时已经获得了相当的发展，这为“一人一票”原则在我国的确立奠定了良好的示范基础。

〔1〕 刘建飞等编著：《英国议会》，华夏出版社2002年版，第158页。

〔2〕 所谓的复数投票制，最早使用于教区选举和济贫法监护人选举，它使部分人在不同选区拥有多次投票机会。1918年存在的两种复数投票制是：（1）因教育状况而设立的复数投票制。根据1603年詹姆斯一世的敕令，从某些大学毕业的人，在该校还享有一次投票权。1918年法案还规定全英各大学可选出12名国会下院议员。（2）因居住条件创设的复数投票制。如1867年的规定，租住年租金10英镑以上的房屋且住满12个月以上的租住者有选举权；1918年的规定，凡供应营业用的年租金10英镑以上的房屋的使用人及其妻子在该地有投票权。参见聂露：《论英国选举制度》，中国政法大学出版社2006年版，第99页。

〔3〕 参见杨百揆编：《现代西方国家政治体制研究》，春秋出版社1988年版，第319页。

〔4〕 《陕甘宁边区选举条例》（1937年5月）第2条规定：“本条例采取普遍的、直接的、平等的、无记名的选举制，保证实现彻底的民主。”见韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，中国社会科学出版社1981年版，第194页。

〔5〕 同上书，第219页以下。

〔6〕 同上书，第231页。

中华人民共和国成立以后，“一人一票”原则被写入我国第一部选举法。1953年选举法第6条明确规定，“每一选民只有一个投票权”。这一条款被规定于总则之中，直接表达了“一人一票”原则的基本要求，成为指导选举实践的一项基本原则。根据1953年选举法的规定，乡、镇、市辖区和不设区的市的人民代表大会代表由选民直接选举产生，这些直选代表的选举，“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”。在《关于基层选举工作的指示》中，中央选举委员会要求：“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与当地每一代表所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举区时，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。”〔7〕这表明，在建国之初，“一人一票”原则已经得到立法者的认可，并开始在实践中发挥实际效力。

到1979年，“一人一票”原则在立法中得到进一步明确。1979年选举法第4条规定：“每一选民在一次选举中只有一个投票权。”但是，由于1979年选举法将直接选举的范围扩大到县一级，所以县、自治县人大代表的选区如何划分，成为“一人一票”原则必须面对的一个新问题。与乡、镇、市辖区和不设区的市不同，县、自治县的选民中既有农村选民，又有城镇选民。根据1979年选举法第10条的规定，“自治州、县、自治县人民代表大会代表的名额，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四倍于镇每一代表所代表的人口数的原则分配”。于是，城乡按不同人口比例选举人大代表的规定，就构成了对“一人一票”原则的一种限制，使县域范围的选区划分在城乡之间无法做到每一代表所代表的人口数大体相当。这种不同比例的要求，在1953年选举法中已有规定。邓小平在1953年选举法草案的说明中解释说，“这些在选举上不同比例的规定，就某种方面来说，是不完全平等的，但是只有这样规定，才能真实地反映我国的现实生活，才能使全国各民族各阶层在各级人民代表大会中有与其地位相当的代表，所以它不但是很合理的，而且是我们过渡到更为平等和完全平等的选举所完全必需的”。〔8〕1995年选举法对此予以重申。该法第25条规定：“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。”可以认为，我国选举法上所确立的曾一度是一种城乡二元式的“一人一票”原则。

这种状况，直到2010年选举法修改——实行城乡按相同人口比例选举人大代表，才得以改变。王兆国在2010年选举法修正案草案说明中，将选举平等原则的含义归纳为“三个平等一个照顾”：“一是保障公民都享有平等的选举权，实行城乡按相同人口比例选举代表，体现人人平等；二是保障各地方在国家权力机关有平等的参与权，各行政区域不论人口多少，都应有相同的基本名额数，都能选举一定数量的代表，体现地区平等；三是保障各民族都有适当数量的代表，人口再少的民族，也要有一名代表，体现民族平等。这三个平等是我国国体、政体的内在要求，是有机统一的整体，不能强调其中一个方面而忽视其他方面。此外，各方面代表性人物比较集中的地方，也应给予适当的照顾。”〔9〕由此，“人人平等”观念得到强调，并被置于实现选举平等的核心和首要位置。2010年选举法第25条规

〔7〕 肖蔚云等编：《宪法学参考资料》上册，北京大学出版社2003年版，第159页。

〔8〕 邓小平关于《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，参见李飞主编：《〈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》，中国民主法制出版社2010年版，第217页。

〔9〕 前引〔8〕，李飞主编书，第166页以下。

定,“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”,这打破了原有城乡二元的局限,实现了“一人一票”原则的新发展。

“一人一票”原则实际上是对平等原则的具体化,是以一种更为直观具体的方式呈现平等的精神和理念,它要求在选区划分中做到“一人一票,每票等值”：“每一个公民在一次选举中只有一个投票权,一人一票;每一张选票的价值相等、效力相同,每一张选票在候选人当选中的作用相同。”<sup>〔10〕</sup>需要注意的是,“一人一票”和“每票等值”共同构成“一人一票”原则:如果不能做到“每票等值”,那么“一人一票”就变得无足轻重;如果不是“一人一票”,那么“每票等值”也将失去意义。可见,“一人一票”原则更为准确的表述应该是“一人一票一值”,或如美国联邦最高法院在1964年的韦斯伯里诉桑德斯案中归纳的:“一个人在一次国会选举中所投的票应与另一个人所投的票同等重要。”<sup>〔11〕</sup>

建国以来,尽管每个选民只有一个投票权的形式要求得到严格的坚持和贯彻,但是选区之间每一代表所代表人口数却长期存在着较大的差异,“一人一票”原则实际上没有得到认真的贯彻落实。实施状况欠佳,与以往实行的城乡按不同人口比例选举人大代表不无关系:不同比例的规定不仅直接对“一人一票”原则的实施构成限制,而且给选区之间人口数的较大差距赋予了正当理由,给一些地方照顾特殊选举对象以可乘之机。例如,在1979年后的全国普选中,民政部注意到,县乡人大换届选举中,有的地方为县直机关多选代表,在划分选区时将县直机关所在的较小区域化为一个选区。对此,时任全国县级直接选举工作办公室主任、民政部部长程子华在向全国人大常委会的汇报总结中提出,“县级机关选区每一代表所代表的人口数,一般和本县城镇选区每一代表所代表的人口数大体相等”。<sup>〔12〕</sup>1986年,中共全国人大常委会机关党组下发的《关于县级以下人民代表大会换届选举工作若干问题的意见》也明确指出:“县直机关所在选区的人口数应同其他选区人口数大体相等;人数少于一般选区的,应与其他选区合并。不能为了照顾县直机关多选代表而使该选区代表所代表的人口数少于其他选区。”但事实上,这类现象并没有得到切实纠正,选区划分中类似的区别对待也屡禁不绝,选区间每一代表所代表人口数的较大差异,常常远远大于城乡间“四倍”的差距。<sup>〔13〕</sup>

选区之间人口数存在的这种不平衡状况,在2010年选举法修改后有望得到根本的改善。随着按相同人口比例选举人大代表制度的实施,“一人一票”原则得到了明确和重申,一些地方也开始主动纠正以往曾经存在的差别对待情形,积极推动“一人一票”原则在选区划分中的具体落实。例如,《江苏省各级人民代表大会选举实施细则》(2011年修正)第22条第3款进一步明确了“一人一票”原则的具体内涵,规定:“本行政区域各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。各选区每一代表所代表的人口数与本行政区域内每一代表所代表的平均人口数之间相差的幅度一般不超过百分之三十。”但是,由于城乡按不同人口

〔10〕《选举法学习辅导读本》,中国民主法制出版社2011年版,第5页。

〔11〕Wesberry v. Sanders, 376 U. S. 1 (1964).

〔12〕程子华:《关于全国县级直接选举工作的总结报告》,载全国人大常委会办公厅研究室编:《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编(1949—1990)》,中国民主法制出版社1990年版,第169页。

〔13〕以2003年11月的湖北省潜江市第五届人大代表换届选举为例,该市总人口数101万,应选代表324人,平均3156人分配一名代表,但实践中,江汉油田的周矶选区总人口数为11130人,分配应选代表名额1名;党群口选区的登记选民数为520人,分配应选代表名额3名,两个选区之间每一代表所代表的人口数/选民数相差达64倍。见李凡主编:《中国选举制度改革》,上海交通大学出版社2005年版,第105页以下。

比例选举人大代表时期遗留的传统做法和观念难以在短时间内完全清除，法律法规对于“一人一票”原则的规定仍有进一步澄清和具体化的必要：一方面，对于人数如何统计仍有较大分歧，是按选民人数还是按总人口数统计的争论仍在持续；另一方面，票值如何计算的问题，尚没有确切的回答，如偏差值如何设定、有何意义等问题的讨论尚未充分展开。无疑，如何统计人数、如何计算票值，这是适用“一人一票”原则所必须解决的前提问题。

## 二、人数的统计：选民人数与总人口数的矛盾

“一人一票”原则的重要特征，是以直观的数字化方式表达平等的法治理念，阐释平等的具体要求。由此，“一人一票”原则从一开始就与数字密不可分，以数字统计为前提。而如何统计人数，自然成为实践这一原则的一项先决条件。如果人数统计混乱不清，那么票值的相等就失去意义，平等也就无法企及。

### （一）关于人口数的界定

一般认为，现行选举法第25条中的“人口数”，是指根据一定行政区域登记在册的统计人数。以此理解，包括全部自然人在内的总人口数是人数统计的对象。但在实践中，有观点提出，“人口数”可能是指具有选举权的人口数，即选民人数。这种意见建立在对于“人”的一种狭义理解之上。由于自然人和选民之间的差别仍然存在——即便是实行最为彻底的普选制的国家，也都设定了国籍、年龄等选民资格的限制，选举制度下的“人”既可能是指自然人，也可能是指有选举权的公民。从这个意义上讲，将“人口数”限定为“选民人数”的观点，也未必不正确。这两种意见形成了在人数统计上按选民人数还是按总人口数的争论。

按选民人数还是按总人口数统计的争论，表面上看仅仅是对“人口数”的不同理解，实质上却是两种不同理论路径的分歧，是对“一人一票”原则的不同解读。按选民人数统计的观点，以权利主体为出发点，认为只有选民才是受平等保护的主体，因而将“一人一票”原则所保护的平等，理解为享有选举权的选民之间的平等，而不是所有自然人的平等。因此，依据这种解读，统计选民人数对于“一人一票”原则的实施才是有意义的，非选民人口则不应该被统计在内。如果将非选民计算在内，反而会造成对选民选举权平等的限制。与这种解读强调权利平等不同，主张按总人口数统计的观点，则从代议制的立场出发，将选举视为政治共同体的选择，而不是单个选民的权利行使。也就是说，选举活动首先是一种制度安排，由代表所组成的代议机关最终应当被看作全体人民的代表。“一人一票”原则所强调的平等是人民主权原则的体现，它要求每个代表代表着相等数量的人民，而不是相等数量的选民。依据这种解读，选区内的总人口数才是适当的统计对象。应该说，两种理论皆有其合理性。究竟应当采取何种理论解释“一人一票”原则，到目前为止争论仍在继续。我国选举法上的“人口数”究竟解读为选民人数还是总人口数，亦很难从理论上作出明确的回应。

但是，就人数统计的实践而言，选民人数与总人口数之间矛盾的实际表现，并非总是像理论争议那么剧烈。事实上，按选民人数还是按总人口数界定“人口数”，在选区人口结构差别不大的情况下，常常不会产生真正的问题。只有当一地的人口结构与另一地的人口结构之间存在较大的反差时，按选民人数还是按总人口数界定“人口数”，才会被当作一个正式问题提出来。例如，甲乙两地的总人口数相当，但由于甲地居住的大部分是未成年人，所以甲地的选民人数就会少于乙地，此时按选民人数还是按总人口数界定“人口数”，在选

区划分时就会造成较大的不同。若按总人口数统计,则甲地可以产生与乙地相同名额的代表,会使乙地选民认为不平等;若按选民人数统计,则甲地产生的代表将明显少于乙地,也会遭致甲地居民的不满。当然,即使发生此类不平等争议,也恐怕只是极端情况下的个别现象。因为人口结构不仅复杂(如外来人口等其他因素的存在)而且多变(因人口流动而不断变化),局部的不平等可能来不及得到解决,就已经发生了新的变化。

正因为如此,人口数是按选民人数还是按总人口数界定的问题,在国外的选举实践中,至今也没能给出一个明确的回答。例如,美国联邦最高法院在1996年审理的伯恩斯诉理查森案(Burns v. Richardson)中,就曾面对这一问题。在解释“人口数”时,美国联邦最高法院认为,通常采用的定义是总人口数,即任何代表人所代表的总人口数相等。在该案中,夏威夷州的划分选区计划却采取选民人口数的界定。按照选民人口数,欧胡岛只分得夏威夷州立法会51席中的37席,但是如果采取总人口数,那么欧胡岛将分得51席中的40席。导致3个席位差距的原因在于,欧胡岛上有大量来自外州的驻军,这些军人不是选民。那么,夏威夷州的划分选区计划是否违反“一人一票”原则?对此,布伦南大法官撰写的多数意见认为,平等保护条款并没有要求按照总人口数统计,两种界定并没有产生实质性的差别,夏威夷州以选民人口数为标准的名额分配方案是可以接受的。<sup>[14]</sup>不难发现,美国联邦最高法院不愿给“人口数”下一个确切的定义,也不愿纠缠其中的理论分析,而是以无实质性区别为由,认定两种界定都可以接受。

值得关注的是,“人口数”的界定争议在我国以一种特殊形式显著地表现出来。这种特殊表现源于我国选区划分方式上的一个重要特点,即允许按单位划分选区。这一传统可以追溯到中国共产党在革命根据地时的实践。<sup>[15]</sup>在1953年选举法中,我国的选区曾仅按居住状况划分,<sup>[16]</sup>但这种划分方式仅仅维持了两三年。国务院发布的《关于1956年选举工作的指示》中恢复了允许按单位划分选区的方式,<sup>[17]</sup>并一直延续至今。现行选举法第24条规定,“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”。这一规定虽然肯定了按居住状况划分选区的首要地位,但依然保留按单位划分选区的方式,从而造成地域选区和单位选区并存的局面。这种并存的局面,直接影响对“人口数”的界定。单位选区之下多是职工,若以公安部门户籍登记的人口数为依据,则很可能因为常住人口数太少,无法建立选区,只能以单位登记在册的职工数为依据进行统计。<sup>[18]</sup>而职工除个别例外(如外籍员工)都是选民,单位选区的“人口数”实际上变成选民人数。于是,在“人口数”的界定上,选民人数与总人口数之间的矛盾在同一场选举的同一行政区内出现,

[14] Burns v. Richardson, 384 U. S. 73 (1966).

[15] 早在第二次国内革命战争期间的苏维埃政权时期,以生产单位划分选区的方式便已确立。1933年颁布的《苏维埃暂行选举法》规定,“工人以生产或以其职业与产业的组织为单位开选举大会。那些不能以生产为单位进行选举的人民,则须划区域或划街道。农民以屋子(小村子)为单位,人数过少的小屋子,可合并附近一个至几个屋子一起开选举大会”。此后,这种做法得到延续。1937年的《陕甘宁边区选举条例》规定,“工人学生得以工厂、学校或几个工厂学校联合为选举单位,进行选举。”

[16] 当时之所以完全按居住状况划分选区,“主要还是从我国当时的实际情况出发作出的规定。因为当时我国社会组织化程度还很低,较大规模的企业都很少,城乡农民、手工业者等很分散,形不成组织系统,因而只能按居住地划分选区”。参见胡盛仪等:《中外选举制度比较》,商务印书馆2001年版,第118页。

[17] 该指示提出,“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”。

[18] 参见陈斯喜主编:《县乡两级人大代表选举流程》,中国民主法制出版社2011年版,第22页。

这种状况在国外极为罕见。如何解决选举实践中按选民人数和按总人口数统计的冲突，是实施“一人一票”原则必须妥善处理的一大难题。

## （二）解决方案的探索

解决“人口数”统计上两种统计方法的冲突，无外乎两种方案。一种解决方案是在维持两种统计方法并存的前提下，采取有效措施隔离或减少两者之间的冲突，将这种冲突降低到可以容忍的范围。另一种解决方案则是改变两类选区并存的局面，建立统一的统计方法，如有学者指出，“取消单位选区是我国直接选举制度改革势在必行的选择，只有按地域及居住状况来划分选区，才是解决我国目前直接选举中人口数与选民数的矛盾的根本出路”。<sup>〔19〕</sup>两相比较，第二种方案就冲突解决而言无疑更为彻底，但目前各地的选举实践仍然沿着第一种思路展开。

目前各地的具体做法是，将两种选区尽量限定在较少交集的范围内，以避免两种统计方法的直接冲突：农村基本上按居住地划分，城市则主要按生产和工作单位划分。<sup>〔20〕</sup>例如，《山西省各级人民代表大会选举实施细则》（2011年修正）仍然坚持这种方式，该细则第19条规定，“选举县、不设区的市、市辖区人民代表大会代表的选区，在农村，一般可以按几个行政村划分选区，人口多的自然村可以单独划分选区，人口少的乡也可单独划分为一个选区；在城镇，较大单位可以单独划分为一个或几个选区，没有工作单位的市民可按居住状况单独划分选区，也可与就近单位联合划分选区”。这种将两种统计方法限定于不同区域的解决方案，其好处在于可以尽可能地避免重复与遗漏。特别是在城乡二元结构明显的时代，城镇居民通常有工作单位，而农村居民以务农为主，在城镇和农村采取不同的统计方法，不会发生大量的重复或遗漏，由此所形成的两个较为封闭的体系，又使“一人一票”能够在有限的范围内相对实现。

但是，这种解决方案的局限性也是显而易见的。它只是将两类选区相对集中管理，无助于化解两种统计方法之间的冲突，最终仍然要面对同一行政区划内两组不可通约的数据：一组是总人口数，一组是选民人数。将单位选区下的“人口数”与地域选区下的“人口数”放在一起比较，无异于“鸡同鸭讲”，容易导致实践中的混乱。正如有学者所说，“由于人口数的统计是依照地域及户籍登记进行的（即使是流动人口数的统计也是依据其暂住登记），按单位划分选区并进行选民登记的结果，往往是选民数多于人口数（选民户口并不在生产或工作单位），很容易造成其他选区（按居住状况划分）出现人口数过多而选民数太少的情况。究其根源，既按居住状况又按生产、事业和工作单位划分选区的混合选区制是造成城镇选区出现人口数或选民数‘畸多畸少’的根本原因”。<sup>〔21〕</sup>可以说，允许两种统计方法并存的做法，已经成为我国实施“一人一票”原则的重大障碍，它造成了选举实践中的种种乱象，产生了新的不平等。

首先，它妨碍了进城务工的农村选民正常行使选举权，造成了一种歧视和不平等。由于农村采用地域选区，是按总人口数统计“人口数”，而城镇则采用单位选区，按选民人数统计“人口数”，这导致从农村进城务工的农村选民即便已经在城镇居住、工作，也被计算在农村选区，通常只能回户籍所在地参加选举。如果希望就近在城镇参加选举，则必须根

〔19〕 前引〔13〕，李凡主编书，第117页。

〔20〕 参见谢蒲定：《选区划分的几个问题》，《人大研究》2004年第1期，第38页。

〔21〕 前引〔13〕，李凡主编书，第107页。

据1983年《全国人大常委会关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》的要求,在取得原选区选民资格证明后,才可以在现居住地的选区参加选举。由于时间和空间的阻隔,对于这部分选民来说,无论是回原籍参加选举,还是回原籍取得原选区选民资格证明,都会影响其选举权的行使,增加其行使权利的负担。正如有学者所说,“绝大部分城市农民工拥有宪法和法律赋予的选举权在其居住地的城市无法实现,在其户口所在地又不能顺利行使,致使其政治权利搁浅”。<sup>[22]</sup>

其次,它也造成城市选民选举权行使上的不平等,使相当一部分选民的自由选择受到限制。对于城市选民而言,其选举权的行使在单位选区中受到诸多的限制,有时往往流于形式,失去意义。“因为选民与单位存在着隶属关系,在选民行使选举权时,比如推荐协商代表候选人时,很容易受单位领导的影响。特别是在投票站规范化程度不高的情况下,选民的投票选举行为极易受到影响。”<sup>[23]</sup>有学者指出,“无法回避一个现实,即选区中的单位领导往往拥有更多的选举资源,占据更大的选举优势,更容易当选为本选区的人大代表。任何一个单位都有行政隶属关系,选民平等的选举权利会受到来自单位领导的干扰或左右,很容易选出该单位的领导,领导指派代表候选人的现象也难以避免。在各地的选举实践中,以单位为基础划分选区的当选代表几乎都是各单位的领导干部或指派的代表,这样就使选举失去了其本来的意义”。<sup>[24]</sup>

### (三) 一律按总人口数统计的意义

统计方法上的不一致,直接损害了数据统计的意义,也背离了“一人一票”的根本宗旨。数据统计的目的,是要将有差别的“人”转化为无差别的数字,使之可以进行平等的比较和计算。针对不同群体或区域采取不同的统计方法,不仅违背了数据统计的平等初衷,还会强化不同统计方法背后的利益格局,从而走向“一人一票”原则的反面。就我国目前的实际而论,对“人口数”给出统一的界定,一律按总人口数统计,已是势在必行。

首先,不同统计方法在城乡选区之间展开,实际上是此前城乡二元式“一人一票”原则的延续,是城乡按不同比例选举人大代表时期的产物。当时,由于受城乡按不同比例选举人大代表制度的影响,“一人一票”原则表现为分别在城镇各选区和农村各选区要求保证每一代表所代表的人口数大体相等,采取单位选区与地域选区并存、两种统计方法的做法,具有相对的合理性。但是,随着城乡按相同比例产生人大代表制度的实行,继续采取两种不同的统计方法,其结果必然是城乡实际上仍然按不同比例选举人大代表。因此,必须尽快结束两种性质选区并存的局面,按照统一方法确定“人口数”。

其次,从国外的选举经验来看,“一人一票”原则的重要价值就在于,它有利于规制各种政治力量,打破既得利益的封闭。<sup>[25]</sup>著名的贝克诉卡尔案(Baker v. Carr)就是一个很好的例子。该案发生于1959年,当时的田纳西州立法机关已经在近五十年的时间里拒绝调整州议会选区。尽管田纳西州宪法明确要求,每一个议会选区都应当有同样数量的合格选民,

[22] 雷伟红:《城市农民工选举权保障问题研究》,《甘肃社会科学》2006年第3期,第50页。

[23] 袁达毅:《县级人大代表选举研究》,中国社会科学出版社2003年版,第93页以下。

[24] 李晓波、殷焕举:《基层人大直选中选区划分制度改革探析》,《天府新论》2013年第2期,第10页。

[25] See Heather K. Gerken, *The Costs and Causes of Minimalism: Baker v. Carr and Its Progeny*, 80 N. C. L. Rev. 1411, 1424 (2002).



议席分配应当根据每十年一次的人口统计进行调整，但是因为得益于现状的农村选区议员不愿意重新分配，所以这种状况一直无法打破，造成选区之间人口相差悬殊。例如，穆尔县中南部选区仅有 2340 人就在州立法机关中分得 1 名代表，而包括孟菲斯市在内的谢尔比县有 312345 人却在州议会只有 7 个席位。<sup>[26]</sup> 当该案上诉到美国联邦最高法院时，最高法院对州内的选区划分事务进行干预，提出“一人一票”原则。其真正的目的就是，为了打破既得利益所形成的封闭。<sup>[27]</sup> 而在我国，两种统计方法并存的局面，制造了新的隔阂和封闭：一是城镇与农村的隔阂，使大量进城务工人员无法正常行使选举权；二是单位之间的利益封闭，大单位往往凭借其具有的选民基数优势，造成大单位和小单位之间的不平等。

选举实践中，大型企业所形成的既得利益封闭，就是长期困扰着我国选举实践的一大难题。由于允许单位选区的存在，（中央、省、市等）直属单位选区往往凭借其庞大的职工人数，容易在当地形成特殊利益集团，影响当地选民参政议政、管理本地区事务的民主权利的实现。<sup>[28]</sup> 为此，各地不得不对“一人一票”原则的“大体相等”要求作出变通处理，规定上述单位选区代表所代表的人口数可以多于当地代表所代表的人口数，规定所采用的表述有“可以适当多于”或“应多于”、“可多于”、“原则上可多于”、“一般应多于”等，个别地方规定“二至三倍”。<sup>[29]</sup> 显然，这类规定无法打破利益集团封闭的困境，反而会造成新的不平等。只有取消单位选区，一律按总人口数统计，才是打破利益壁垒的关键。

再次，不再划分单位选区，一律按总人口数统计，亦不违反现行选举法的规定。一方面，选举法第 24 条“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”的规定表明，立法并不禁止单独按居住状况划分选区，也不强制要求按单位划分选区。另一方面，1986 年中共全国人大常委会机关党组下发的《关于县级以下人民代表大会换届选举工作若干问题的意见》明确提出，“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”。<sup>[30]</sup> 这实际上肯定了按总人口数确定“人口数”为唯一统计方法，将“人口数”区别于选民人数。在各地颁行的选举法实施细则中，尽管对“人口数”的界定有所差别，<sup>[31]</sup> 但按总人口数统计的含义是明确的。

### 三、票的计算：偏差值的设定

所谓“一票”，就是要求选区划分做到“每票等值”，保证每一张选票的价值和效力都

[26] [美] 迈克尔·C. 道夫主编：《宪法故事》，李志强、牟效波译，中国人民大学出版社 2012 年版，第 198 页。

[27] Samuel Issacharoff & Richard H. Pildes, *Politics As Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process*, 50 *Stan. L. Rev.* 643 (1998).

[28] 以北京市石景山区第十届区人大为例，代表名额为 241 名，该区内的首都钢铁公司是中央部属企业，按所辖人口数选举产生 80 余名代表，在区人民代表大会中形成了可以左右形势的“首钢集团”。见史卫民、雷毓璇：《直接选举：制度与过程》，中国社会科学出版社 1999 年版，第 350 页。

[29] 参见前引 [23]，袁达毅书，第 74 页以下。

[30] 许安标主编：《地方人大换届选举操作指南》，中国法制出版社 2011 年版，第 85 页。

[31] 例如，《广东省各级人民代表大会选举实施细则》第 15 条规定，计算代表名额的人口数，以各级人民政府统计部门公布的户籍人口数为准。《海南省县乡两级人民代表大会选举实施细则》第 14 条规定，本行政区域内总人口数按常住户人口数计算。《山东省县乡两级人民代表大会选举实施细则》第 9 条规定，本行政区域内的总人口数，按常住户人口数统计。《江苏省各级人民代表大会选举实施细则》第 16 条规定，计算增加代表名额的人口数，以地方各级人民政府核定的人口数为准。

相等。这一要求既是统计人数的归宿和落脚点，也是实现“一人一票”的关键步骤。但如何实现选举法规定的“各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等”？“每票等值”究竟意味着绝对的相等还是相对的平等？是否允许一定的偏差值？如果允许偏差值的话，从我国的选举实践出发，如何合理地设定？又如何与我国选举法中诸多的照顾性规定相衔接？

### （一）“一票”标准的争论

“一票”所要求的“一”是绝对相等，还是允许一定范围内的不等值？对此问题，美国联邦法院长期以来持一种绝对平等的观念。尽管美国最高法院曾在韦斯伯利案判决中指出，“不可能绝对精确地平均划分国会选区”，<sup>[32]</sup>但在随后的柯克帕特里克诉克莱斯勒索却似乎倾向于将这一标准收紧为一种绝对的平等。联邦最高法院在该案中判定，必须“在追求绝对平等时已经尽到最大善意之努力”，才能被认为是合宪的；如果无法达到完全的平等，那么不管差距多么小，州都必须对此提供正当理由。<sup>[33]</sup>在1973年的怀特诉韦泽案中，联邦最高法院重申了这一标准：“只能允许极其有限的人口差距，这种差距必须是在追求绝对平等时已经尽到最大善意努力后仍不可避免的。”<sup>[34]</sup>1983年的卡彻诉达格特案将这种绝对化的计算标准推向极致。在该案中，被告曾提出，即使选区间的人口数偏差是可以进一步缩小的，但是这种差距太小了，法院应当视为不重要的而予以支持。因为人口普查中的数据误差也大于1%，所以小于1%的误差可以看做是“事实上最小值”。对此，布伦南大法官撰写的多数意见认为，不存在任何的“事实上最小值”，差距不因为小而无足轻重，如果存在这样的标准，那么州就不会想办法达到绝对的平等，宪法上保障平等代表权的规定就会落空。<sup>[35]</sup>

可以说，美国联邦最高法院在各州选区划分上所坚持的平等，是一种近乎绝对的平等，连1%的误差也不能允许。这种立场使得美国对“一票”标准的理解显得独树一帜，其他国家大多主张对“一票”标准作较为宽松的解释。加拿大最高法院在1991年卡特诉萨斯喀彻温省案中指出，尽管投票权力应相对平等，投票价值不得被不当稀释，但现实是，“首先，绝对的平等是不可能的。不可能使划分的界限正好保证选区之间选民数量相等。选民有可能离世，有可能迁移。即使借助经常的人口统计，人数相等也是不可能的。其次，如此的相等即使能够做到，也会被证明是不需要的，因为它可能导致有效代表的主要目标落空。像地理、群体历史、群体精神和少数代表必须予以考虑，以保证我们的立法机构有效地代表社会各界”。除了强调客观现实的不可能外，加拿大最高法院还将美加两国在历史传统上的差异作为反对绝对平等的理由。判决认为，“在制宪者面前，摆着两个不同的选举模式：一种是美国最高法院提出的‘一人一票’模式，另一种是在英国和本国出现的更缓和、更务实的方法”，“尽管《加拿大权利和自由宪章》第3条规定，每一个加拿大公民……有选举议员和当选议员的权利，但是，在加拿大历史或哲学中找不到任何依据可以证明，这一条款的终极目标在于实现选票等值。加拿大的民主根植于不同于美国的历史，……建国者们并没有像美国那样背离英国的民主政治传统；相反，他们承认它，并使之适用于我们

[32] *Wesberry v. Sanders*, 376 U. S. 1 (1964).

[33] *Kirkpatrick v. Preisler*, 394 U. S. 526 (1969).

[34] *White v. Weiser*, 412 U. S. 783 (1973).

[35] *Karcher v. Daggett*, 462 U. S. 725 (1983).

自己的理念和需要”。加拿大的传统是，“向着普选和更具代表性的目标不断演进的民主，为实现更好的代表性，甚至在一定程度内容忍偏离选票等值”。〔36〕

其他英联邦国家也提倡这种不同于美国的传统。澳大利亚高等法院在麦金蒂诉西澳大利亚州案中类似地指出，美国的历史条件与澳大利亚宪法规定代议制形式时的情况不同，澳大利亚的民主传统根植于英国模式，而非如美国那样的传统，因此“韦斯伯利判决中的推理不能支持本院的判决”。如梅森（Mason）大法官所说：“说我们的宪法根植于美国宪法，或者说，第24条规定依据的是美国宪法第1条第2款，这是没有根据的。韦斯伯利判决所采用的解释，改变了美国早期所流行的不平等的选区划分，是再一次的现代发展。在韦斯伯利判决作出前，这类不平等一直被认为与宪法第1条第2款无关。而当我们的宪法制定之时，并没有确定该条款主张在选票价值上的平等。况且，认为我们宪法应当以美国宪法中相似条款作一样的解释，这显然不是正确的，美国宪法有不同的条件和历史，更何况这样的解释是最近出现的且修正了之前认可的含义。”〔37〕

因此，美国联邦最高法院在选区划分上的绝对平等立场，实际与联邦宪法的特殊规定以及历史传统有着密切关系，不宜作普遍性的理解。连美国联邦最高法院自己也承认，要求绝对平等的标准实在过于严苛，只适用于联邦众议员选举的选区划分上，而不适用在州议员或地方议员选举的选区划分上。在科纳诉芬奇案中，美国联邦最高法院判定，只要州议会层次的选区分配是“基于合理的州政策所附带的正当考量”，并且最大的差值不超过10%时，就可以被接受。〔38〕这实际上否认了要求选票价值在数学上完全相等的“一票”标准，而采取设定偏差值的方法，使各票价值居于经验上可予容忍之不等值的范围以内。这种做法如今在各国的选举实践中已广为接受。例如，德国要求平均每22万人口划为一个选区，全国共划分成328个选区。尽管规定随着各选区人口发生变化，选区数目及选区范围也要相应调整，但是允许一定范围内的误差：一个选区的人口数量不能多于或少于选区平均人口数量的25%，如果这种人口差达到33.3%，就要重新划定选区。〔39〕

## （二）偏差值如何确定

从各国的经验来看，“一票”标准不宜理解为一种数值上的绝对相等，而应允许一定范围内的偏差。我国现行选举法以“大体相等”界定“一票”标准，正体现了这种立法精神。“大体相等”标准表明，考虑到地理、人口分布等诸多因素的影响，各选区每一代表所代表的人口数不可能是完全相等的，也不必是完全相等的。但另一方面，“大体相等”标准是怎样的一个范围值，又值得做进一步的研究，不能认为超过20倍、30倍还是“大体相等”，“至少应该掌握在一个较小的浮动幅度内。法律没有明文规定这个‘大体’的比例限度，并不意味着可以随心所欲地人为操作。规模过分悬殊显然是不恰当的，也是不平等的”。〔40〕

从我国现行选举法的具体规定来看，立法尽管未对合理差距作出明文规定，却设定了一些较为确切的指引。选举法第4条“每一个选民在一次选举中只有一个投票权”中的

〔36〕 *Carter v. Saskatchewan (Attorney General)*, 1991 CanLII 61 (S. C. C.), [1991] 2 S. C. R. 158.

〔37〕 *McGinty v. State of Western Australia*, 134 A. L. R. 289 (1996).

〔38〕 *Connor v. Finch*, 431 U. S. 407 (1977).

〔39〕 参见高鹏怀：《比较选举制度》，知识产权出版社2008年版，第93页。

〔40〕 前引〔20〕，谢蒲定文，第38页。

“只有一个投票权”，应作两方面的理解：一是每一选民在直接选举本县（市、区）、本乡的人大代表中，只能有一个投票权，不能同时参加两个或两个以上选区的投票选举；二是所有有效选票都具有相等的法律效力。<sup>[41]</sup> 据此而论，违反这一规定的情况大体可以分为两种：一是选民在一次选举中投了两次以上的选票；二是选民虽然在一次选举中只投了一次票，但是其选票价值却是他人的两倍。这两种情况，都造成选民在一次选举中享有两个以上的投票权，构成了对前述条款的直接违反。由此可见，选区之间每一代表所代表人口数虽然允许一定范围内的偏差，但不能使任何选民的选票价值达到其他选民选票价值的两倍。如果达到两倍以上，那么就会使部分选民在一次选举中享有两个以上的投票权，违反选举法第4条的规定。也就是说，选举法第4条实际设定了“大体相等”的参考偏差值：任一选区每一代表所代表的人口数不得超过本行政区域内其他选区每一代表所代表的人口数的两倍。

2010年选举法第五次修改后，个别省份已经开始探索“大体相等”的具体偏差值。《江苏省各级人民代表大会选举实施细则》（2011年修正）第22条第3款规定，“本行政区域各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。各选区每一代表所代表的人口数与本行政区域内每一代表所代表的平均人口数之间相差的幅度一般不超过百分之三十”。这是我国立法首次对“大体相等”标准作出明确的界定。根据这一比例，每一代表所代表的人口数最大值与最小值之间的差距应控制在1.6倍以内。

将“大体相等”标准设定为不超过两倍，虽然较西方国家的规定较为宽松，但是对于一个地理环境复杂、历史传统悠久、民族文化多元的国家来说，可能是适当的。在日本，一票价值不平等的限度也最终被限定在2:1。<sup>[42]</sup> 日本宪法学界普遍认为，“在没有特别的合理的依据下，一票的分量在不同选区之间产生两倍以上差距，将会破坏平等选举（一人一票的原则）的本质”。<sup>[43]</sup>

### （三）与照顾性规定的衔接

江苏省设定了偏差值，这在我国31个出台选举法实施细则的省、自治区和直辖市中，是唯一的一家。大多数省份之所以未规定偏差值，原因或许在于，在选区划分的具体实践中，必须面对错综复杂的各种现实情况，尤其是选举法律法规中业已确立的针对各种具体情况所要求的照顾，如民族、性别、地域等，如果事先确立一个偏差值，实践中恐无法真正落实。江苏省的实践似乎也印证了这一点。在江苏省2011至2012年的县乡人大换届选举中，偏差值的规定并没有得到严格遵守。以江苏省南京市浦口区永宁镇为例，在2012年1月的区人大代表选区划分中，该镇共有人口数49263人，应选代表名额为19人，每一代表所代表的平均人口数是2611人。根据“不超过30%”的规定，各选区每一代表所代表的人口数应该在1828人—3394人之间。但实际的划分情况却有很大的出入，在永宁镇的12个选区中，只有7个选区的划分符合“不超过30%”的规定。其中，第六选区每一代表所

[41] 许安标、武增主编：《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解读》，中国法制出版社2010年版，第11页。

[42] 据日本选举学会对“一票价值不平等”问题的问卷调查表明，选区间一票权重相差必须控制在两倍以内的意见占近70%，而扩大至3倍也可接受的意见只占一成，还有17.1%的人认为一票价值不平等不能从数字上一概而论，要考虑各种因素综合判断妥否。参见周杰：《日本选举制度改革探究》，社会科学文献出版社2012年版，第51页。

[43] [日] 芦部信喜：《宪法》，林来梵等译，北京大学出版社2006年版，第122页。

代表的人口数为 5076，是第十二选区的近 10 倍，超过该镇每一代表所代表的平均人口数近一倍（94.4%）。<sup>[44]</sup> 由此，很现实的问题是，偏差值的规定究竟应当作何理解？它是强制性的，还是倡议性的？偏差值的规定又该如何与各项照顾性规定相衔接？

从国外的经验来看，对于偏差值的规定存在两种理解。一种理解将是否超越偏差值作为判断合法与否的分界线。也就是说，只要选区划分方案在偏差值允许的范围内，就被认为合法，反之则构成违法。例如，美国有学者认为，州内选区划分中人口数的细微偏差（不超过 10%）根本不应进行司法审查，<sup>[45]</sup> 亦有美国联邦地区法院认为，因为缺乏人口数偏差超过 10% 的证据，原告不能证明存在歧视，不能要求法院作进一步的审查。<sup>[46]</sup> 另一种解释则将偏差值看作举证责任移转的标志。也就是说，如果选区间每一代表所代表人口数的差距超过了偏差值允许的范围，虽然不被直接认定为违法，但该划分方案将受到严格审查，政府有义务证明计划旨在促进正当迫切的政府利益，否则难逃违法的判定。如有美国学者强调，在州内选区划分中，“10% 的规则不是安全港，而是举证责任转移的机制”。<sup>[47]</sup> 在 1983 年的卡彻诉达吉特案中，美国联邦最高法院也承认，造成人口数偏差的一方要负担举证责任。斯蒂文斯大法官在协同意见中明确指出，人数上的偏离足以要求举证责任归于州政府。<sup>[48]</sup> 总之，无论采取何种理解，偏差值的规定在美国的实践中具有确定的拘束力，或者作为违法与否的判断标准，或者作为举证责任转移的标志，都对选区划分产生实质性的影响。这种经验，或许值得我国借鉴。

偏差值规定的强制性并不会损害照顾性规定的实现，而使两者无法衔接。不可否认，我国选举法所追求的平等，并不限于“一人一票”原则所表达的形式平等观念，而是有着更丰富的内容。例如，选举法第 6 条规定，各级人大“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；应当有适当数量的妇女代表，并逐步提高妇女代表的比例”。第 14 条和第 16 条分别规定，地方各级和全国人大的代表名额，要“保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表”。第 18 条对少数民族代表的保障性名额作了详细的规定。但是，这类照顾性规定的实现有其适当的方式和途径，不能恣意地扩大和泛化。从性质上看，照顾性规定体现的是一种实质平等，目的在于优化代表结构、保证结果平等。所以，这类规定的实现方式和途径，集中在对选举结果有更为直接联系的环节——代表名额分配和代表候选人提名环节。在我国的具体实践中，照顾性规定通常更具体地转换为对候选人提名的具体要求。<sup>[49]</sup>

[44] 相关数据来自《关于建立选区的通知》，南京市浦口区永宁街道办事处网站 [http://pkyn.pukou.gov.cn/rdhxj/hjzcwj/201202/content\\_0229\\_110148.htm](http://pkyn.pukou.gov.cn/rdhxj/hjzcwj/201202/content_0229_110148.htm)，2015 年 9 月 8 日最后访问。

[45] See Daniel Hays Lowenstein, Richard L. Hasen & Daniel P. Tokaji, *Election Law: Cases and Materials*, 4th ed., Carolina Academic Press, 2008, p. 73.

[46] See *Fund for Accurate & Informed Representation v. Weprin*, 796 F. Supp. 662, 668 (N. D. N. Y. 1992).

[47] Adam Raviv, *Unsafe Harbors: One Person, One Vote and Partisan Redistricting*, 7 U. Pa. J. Const. L. 1013 (2005).

[48] *Karcher v. Daggett*, 462 U. S. 725, 753 (1983) (Stevens, J., concurring).

[49] 例如，南京市浦口区永宁镇在 2011 年镇人大换届选举工作实施意见中具体明确：“工人、农民和专业技术人员在镇人大代表候选人中占 45% 左右；妇女所占比例在镇人大代表候选人中不低于 25%；镇政府部门负责人不推荐为人大代表候选人。镇人大代表与镇党代表、政协委员原则上不交叉。对非公有制经济代表人士等其他阶层人士担任代表，要统筹兼顾，注重质量，比例适当。在区、镇两级人大代表候选人中本届人大代表继续提名的占 1/3 左右、企业负责人占 10% 左右、非中共党员占 35% 左右。”见《关于做好永宁镇区、镇人民代表大会换届选举工作的实施意见》，南京市浦口区永宁街道办事处网站 [http://pkyn.pukou.gov.cn/rdhxj/hjzcwj/201202/content\\_0229\\_110143.htm](http://pkyn.pukou.gov.cn/rdhxj/hjzcwj/201202/content_0229_110143.htm)，2015 年 9 月 8 日最后访问。

相比而言,选区划分环节则更多地侧重于公民的选举权问题,要求体现“一人一票”的形式平等。在我国选举法律法规关于选区划分的规定中,都有“一人一票”的明确要求,较少包含照顾性规定。总之,偏差值的规定与各项照顾性规定适用于选举的不同领域,两类规定并行不悖,共同体现了选举平等的要求。强调偏差值规定的约束力不是否定照顾性规定的意义,照顾性规定的存在亦不意味着是对偏差值规定之约束力的限制。

当然,选区划分并非完全排斥人口以外其他因素的考虑。美国政治学家李帕特(A. Lipjhart)在1982年提出的十六项选区划分“公平代表的标准”中,就列举了诸如“选举区的疆界必须尽量与地方的政治疆界一致”、“选举区在地域上必须是紧凑且连续的”、“选举区的划定应该给予政治上的少数派有他们的代表”、“选举区的疆界在划定时应给予种族上的少数人群有他们的代表”等标准。<sup>[50]</sup>我国各地的选举实践中,也有类似的规定。例如《河北省县乡两级人民代表大会选举实施细则》(2010年修正)第11条规定,“选区划分要本着便于选民参加选举活动和选举的组织工作,便于选民了解代表候选人和代表联系选民,便于选民监督代表的原则”,“应当保持行政村、社区在划分选区时的完整性”。《山西省各级人民代表大会选举实施细则》(2011年修正)第20条规定,“居住比较集中、人口较多的少数民族,一般单独划分选区;居住分散、人口少的少数民族,可与就近单位、居民联合划分选区”。事实上,偏差值的设定正是出于地理、人口分布等诸多因素的考虑。从我国选举的实际状况出发,将偏差值设定为不超过两倍,再加上“选区按照每一选区选一至三名代表划分”的弹性规定,已经给实践中的各种特殊情况留下了操作的空间,没有必要在偏差值之外再去权衡各种现实因素。也就是说,偏差值的规定已经兼顾两种平等的要求,超出偏差值划分选区应当被严格限制。

#### 四、一人一票原则的实践价值

“一人一票”是一项富于实践性的法律原则,它为选区划分工作提供了具体而明确的指引,意味着一整套看起来有些繁琐和苛刻的适用规则。这些内容对于多数中国人而言是陌生的,或许只是一门高深艰涩的选举技术,甚至可能被视作细枝末节、不值一提。在不少人眼中,这类问题之所以在西方变得重要,或许完全是西方政治家勾心斗角的结果。而在社会主义民主的制度背景下,过分专注于这些细枝末节的选区划分问题,则大可不必,或许也未必是一件好事。例如,明确“大体相等”的偏差值,可能显得生硬而笨拙,或者被认为无法体现一种动态的平等。因此,在实践中如何适用“一人一票”原则,是否有必要适用这些看起来繁琐而又严苛的规则,这些问题值得认真思考和作出检讨。

对此,一方面应当承认,“一人一票”原则并非万能,实现了“一人一票”并不等于实现了选举平等,它只是选举平等的一个方面。事实上,即使做到“一人一票”,有时也不能保证平等。在满足“一人一票”的前提下,选区的划分仍可能出现为了达到党派或个人的政治目的,故意或恣意扭曲选区边界的歧视现象。西方各国主要政党在选区划分中都想方设法地使本党处于有利地位,从而导致选区滥划行为十分普遍。历史上一个臭名昭著的例

[50] 前引〔13〕,李凡主编书,第110页以下。

子,是“格里蝾螈”选区划分法。<sup>[51]</sup>而且,美国也不是唯一受选区滥划困扰的国家,“格里蝾螈”盛行于各个民主国家。1956年,日本鸠山内阁提出的选区改革方案,被称为“鸠曼蝾螈”。<sup>[52]</sup>在1974年的爱尔兰选区重划中,出现了因地方政府事务部长吉姆·塔利而得名的“塔利蝾螈”。<sup>[53]</sup>

另一方面,也不能由此抹杀“一人一票”原则对于实现选举平等的价值和意义。选区划分是选举过程中至关重要的一环,很容易受到政治力量的左右,使选举结果有利于某一类人或不利于某一类人,从而使选举失去公平性。要排除选区划分中政治力量的恣意干预,杜绝各种各样的歧视和不公正,实践起来并不容易。一份选区划分计划背后,往往隐藏着各种各样的政治目的和利益诉求。对于那些抱有私利的官员而言,他们总是可以轻而易举地把自己的真实目的隐藏在选区划分计划之中,而不被人发现。即使能够找到有力证据证明歧视目的和意图的存在,也很难证明它们是各种利益和目的中的主要方面,是导致选区如此划分的主要动机。<sup>[54]</sup>所以,如果不借助“一人一票”原则,追究和制止选区划分中的恣意和歧视是相当困难的。由“一人一票”原则所确立的适用规则,通过严格规定大大压缩了恣意划分选区的作用空间,即使存在恣意和不公,也变得容易被发现和制止。这正是“一人一票”原则在西方国家流行的重要原因之一。

在我国,选区划分尽管没有西方国家的党派纷争,但同样也会考虑各种因素,平衡各种利益。为了选举出具有广泛代表性的基层人民代表大会,地方选举委员会一般会预设一个较为全面和完善的人大代表结构,包括工人、农民、党政干部、知识分子、民主党派和无党派代表人士、归侨等各个方面的比例构成。在选区划分之前,各地选举委员会为了保证选出的代表在上述人员中各自占到一定的比例,往往必须首先对提名候选人进行摸底调查。通过深入的调查研究,了解各方面代表性人物的分布情况,最终在划分选区时尽可能考虑和照顾各方面代表性人物的当选。这种选区划分方法,常常被认为是提高代表的总体素质和保证合理的代表结构的一种有效的组织措施,对于优化代表结构、提高代表的总体素质具有积极意义。但另一方面,为了保证各方面的代表性人物当选为人大代表,允许在选区划分时作出种种安排和照顾,又很容易成为一些人操纵选举活动的借口。在实际工作中,很难杜绝少数人利用选区划分帮助或抑制某些人当选,不公正地利用这种组织措施。<sup>[55]</sup>

因此,如何杜绝少数人利用选区划分控制选举,防范选区划分的恣意和歧视,同样是

[51] 1811年,美国马萨诸塞州时任州长埃尔布里奇·格里(Elbridge Gerry)为了确保在下一年的选举中获胜,重新划分了本州的选举区域,将支持自己的民众集中划分到特定的区域,将反对自己的力量分散到不同的选举区域中,弱化他们的力量,从而确保自己的党派获得胜利。因为他最终把选区划成一个酷似蝾螈的图形,所以后人把为了获得选举胜利,操纵选区划分的做法,称为“格里蝾螈”。

[52] 前引[42],周杰书,第47页以下。

[53] 严海兵:《选举操纵的技术与实践——以选区划分为例》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2009年第4期,第63页。

[54] Richard L. Hasen, *Bad Legislative Intent*, 2006 Wis. L. Rev. 858-862 (2006).

[55] 如有学者在调研中发现:“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。”前引[13],李凡主编书,第108页以下。

我国一个十分现实的问题。而由“一人一票”原则所确立的适用规则，无疑为防范选区划分的恣意和歧视提供了切实可行的操作方案。所谓“一人一票”，一是要求做到“一人”，尽快取消按单位划分选区的做法，实现一律以总人口数作为“人口数”；二是要求做到“一票”，将“大体相等”的规定转化为一项有强制力的偏差值，最低限度应保证各选区每一代表所代表的人口数不得超过其他选区两倍。这些具体的适用规则，不仅为选区划分设定明确的法律界限，打压选区滥划行为的空间，而且也使这种行为变得易于发现、便于纠正。作为实现选举平等的一项有效机制，“一人一票”原则在我国的适用将成为使公民选举权得到平等保护的重要屏障。认真细致地处理我国县乡人大选举选区划分的诸多问题，严格适用“一人一票”原则，公平合理地划分选区，体现了国家对公民选举权的应有尊重，不能因为繁复琐碎而忽视其重要性。

---

**Abstract:** The establishment of “one person one vote” principle in China can be traced back to Shan-Gan-Ning Border Area during the Anti-Japanese War period, and was provided for in the first Election Law of the People’s Republic of China in 1953. But this principle has not worked very well in direct election of deputies to the people’s congresses at the county and township level since its implementation. Multiple factors have contributed to this situation, including institutional, economic and social barriers. After the reform of Election Law in 2010, election of deputies to the people’s congresses in urban and rural areas is based on the same population ratio and the “one person one vote” principle has regained wide attention. To promote the implementation of this principle and realize equal representation in China, a set of clear and specific rules on the division of constituency should be established. Firstly, the system of unit constituency should be abolished as soon as possible and “population” should be defined clearly as total population, so as to ensure that each person has only one vote. Secondly, an enforceable offset value should be set according to the “roughly equal” provision, so as to make sure that the population represented by each deputy in one electoral district will not exceed twice the population represented by each deputy in another electoral district. Implementing these specific rules derived from “one person one vote” principle will be an effective way to prevent arbitrary division of electoral districts and gerrymandering and to embody the state’s respect for citizen’s right to vote, and therefore should be taken seriously in the division of electoral districts in the election of people’s congresses at the county and township levels.

**Key Words:** one person one vote, division of electoral districts, right to vote, election law

---