

同票同权时期公民选举权利行使的质效解析

——基于安徽省城乡公民参加基层人大代表选举的调查¹

聂早早

【摘要】 根据对安徽省最近两次县乡人大换届选举情况的调查,揭示“同票同权”后公民行使选举权利的整体质效水平有限,进步变化并不显著;农村地区选举基础仍较城镇薄弱,未有质的改善。在当前公民选举发展呈现“三转变”特征的形势下,提升公民选举权利的行使质效任重道远,亟需综合施策。应重点做好五个方面的工作:持续加强选举法制的宣传教育;充分保障公民选举知情权;解决好异地流动人口选举权落地问题;规范竞争性选举;建立公民选举质效的监控评价机制。

【关键词】 同票同权;选举权利;质效

【中图分类号】 D669

【文件标识码】 A

【文章编号】 1006-7426 [2017] 06-0073-010

一、引言

选举作为近现代民主制度的重要组成部分,已成为调整国家权力活动的基本途径。享有选举权利(含选举权与被选举权)是公民参加国家管理的前提与基础,真实参加选举并自由高效地行使选举权利是实现民主政治的关键。一国公民选举权利行使的质效,很大程度上反映其特定历史时期民主政治的推动进程与发展水平。我国公民选举权曾因法律制约存在明显的城乡差异,2010年通过了“同票同权”选举法修正案,方才实现法律层面的城乡平等。选举由形式与程序平等走向实质与结果平等,是选举制度内在的逻辑要求。如何保障公民选举由同票同权发展至权利行使的优质高效,将关注选举的焦点由平等赋权转向高效用权,最大化地实现选举目的,使“扩大公民有序的政治参与”不仅仅是一句宣誓性的政治口号,事关我国民主政治基石的稳固和依法治国方略的顺利实施。

同票同权以来,已经历2011年、2016年两次县乡人大换届选举,实施成效如何,是否产生新的变化及效应?为揭示公民选举权利行使的实况,评估公民对于国家管理的政治参与度及其发展态势,梳理影响公民参与选举的要素,探寻新时期提升公民选举权利行使质效的路径,笔者连续组织了两次安徽省公民参加基层人大代表选举的情况调查。两次调查时间选在最近一次(2016年底)县乡人大代表直接选举换届前后,即2016年、2017年春节期间,着眼于分别考察2011年选举、2016年选举,突出纵向时间轴的发展对比;调查由在校大学生负责,以问卷加访谈形式进行,问卷以客观选择题为主;访问对象为年满18周岁、具有选民资格的公民,城乡比例不完全对等(其中城镇居民占比2016年为42%,2017年为35%),调查地域在安徽省16市随机分布,区域与对象无实质差异;两次调查分别发放问卷500份并全部有效回收。囿于样本量及地域局限,调查情况不能简单推及全国,但安徽作为中东部地区典型省份,其数据分析结果在全国范围仍具相应的样本价值。

¹基金项目:安徽省社科规划项目“同票同权时代公民选举权利行使的质效研究”(AHSKY2015D25),主持人聂早早。

作者简介: 聂早早(1969-),女(汉),安徽望江人,安庆师范大学法学院教授,主要研究方向:宪法与政治学。

二、调查情况解析

从历史维度观察,选举与民主紧密相连,然选举不等于民主,选举也不必然带来稳定和健康的民主。一般意义上的选举是指统治者或决策的推举产生过程,选举伊始,人们就憧憬自己的意愿能在推举的过程中被充分尊重。奥斯汀曾断言:没有自由的选举就没有真正的民主^[1]。从选民角度出发,公民欲行使选举权利,在遵循该国特定历史时期行为规范的基础上,必先充分了解选举的性质、内容及结果,继而发自内心自愿,决定是否参选、推举谁,投赞成、反对抑或弃权票,从而实现选举的真民主。而民主选举的过程能促使公民实现预期,把握参与国家管理的终极权力。从作用目的和功能发挥上审视,唯民主的选举才是优质高效的选举,民主与选举须长期保持良性互动方能成就公民的当家理政。因此,公民选举权利行使的状况,不仅反映个人能否正常享有宪法和法律赋予的权利,而且折射国家层面选举民主的质量——它是选举民主效果的表征。

评价公民行使选举权利的质效,公民和国家的视角不全一致。就公民个人而言,描述选举优质高效至少有三项关键指标:一是享有选举的知情权,被告知和了解有关选举的时间地点、候选人情况等基本信息,这种权利不被忽视、侵犯和非法剥夺;二是选举自由,不受任何个人和组织左右、控制、胁迫,是否愿意参选投票、选谁自主决定;三是选举公正,过程透明,候选人信息公开,公平竞争,无违规舞弊行为。就国家层面而言,则从四方面判断:一是选举组织有序顺利,公民积极关注和参加选举,投票参选率较高,彰显民主政治良性、成熟;二是选举自由;三是选举公正;四是选举结果符合各方期待,令人满意。围绕上述指标意涵,兹将调查情况展开解析如下:

(一) 公民对选举权利相关知识储备不足

若选民缺失选举常识,选举必存盲目性。选民或放弃行使选举权利,或以完成任务交差了事的心态参与选举投票,行为的结果与行为人预期并不密切关联,表面上有选或不选的自由,实则是选民无力充分意思自治,公民参加人大代表选举与公民当家理政的民主在实践中会表现得“风马牛不相及”。

表 1 三题具典型代表性,虽不能反映当前公民对选举知识了解的全貌,但一叶知秋。数据显示,对宪法赋予公民选举权利的法律常识缺乏了解的选民占比不小,2016 年和 2017 年分别达到 40%至 50% (其中不含自以为知晓但未必正确的部分对象)。总体上看,这两年公民选举知识储备数据值基本相当,2016 年 A 选项比值较 2017 年高出 10%,构不成质的差异;单就城镇居民与农村居民比较,六对数据中,仅 B 选项“知道基层人大代表 5 年一届”2017 年城镇居民比例为 23%,低于同期农村居民的 34%,其他五对数据均是城镇地区高于农村地区。同票同权已有七年,选举法律知识的普及存在较大的

表 1 公民对选举的法律认知^②

调查内容	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村地区	城镇地区	农村地区	城镇地区
A. 知道宪法赋予公民选举权和被选举权	60%	50%	60%	66%	46%	57%

² ①为使数据清晰直观更有对比性和说服力,本文所有调查数据比例值均采用分子与分母为同一对象的比值,如“2016 年总体情况”数据为 2016 年该题选此答案的访问对象与全体访问对象的比值;“2016 年城镇居民”数据为选此答案的城镇居民占 2016 年访问对象中城镇居民的比值。比值精确到百分位。

B. 知道基层人大代表 5 年一届	32%	30%	12%	47%	34%	23%
C. 知道 2010 年后城乡选举同票同权	17%	19%	16%	17%	17%	21%

表 2 公民接触到的选举宣传与教育

你见到过任何形式的选举相关宣传教育吗	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村地区	城镇地区	农村地区	城镇地区
A. 常见到	9%	12%	9%	10%	11%	15%
B. 见到，少	39%	55%	30%	52%	57%	51%
C. 从未见过	52%	33%	61%	38%	32%	34%

短板盲区，且城乡表现失衡，说明选举法制教育不到位，仍需补缺“补课”。

由表 2 可知，城乡基层人大代表选举的宣传教育工作确有不小的缺口，虽从发展趋势看逐渐向好，但进步幅度不大，这也进一步印证了表 1 的情况。近两年 C 选项“从未见过”任何形式选举宣传教育的访问对象占比约三到五成，不排除存在被访问对象忽视而实际开展的选举宣传教育。城镇地区两年的数值相对稳定，农村地区波动大，C 选项“从未见过”相关选举宣传教育的选民比例由 2016 年 61%骤降至 2017 年的 32%，2017 年城乡数据基本持平。

（二）公民的政治参与度不高

选举组织动员对于公民参选的积极性起至关重要的作用。能否了解选举目的、过程及结果，会影响公民的参选和被选，是公民政治参与度的直观反映，也是公民选举权利行使质量高下的外在表现之一。2017 年有 28%的访问对象认为“人大代表是官”，其中占比 26%的城镇居民和占比 31%的农村居民持此观点，说明至今仍有相当数量的城乡居民不了解人大代表的法律性质及社会地位，甚至分不清人大代表选举与村委会、居委会选举有何不同，对人大代表的职权职责知之不多，公民政治热情不高、对选举兴趣不大在情理之中。

表 3 公民的参选意识

你想当人大代表吗	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村居民	城镇居民	农村居民	城镇居民
A. 想	40%	61%	35%	49%	55%	66%
B. 不想	25%	28%	26%	23%	26%	29%
C. 无所谓	35%	11%	39%	28%	19%	5%

表 3 表明,从“想”当人大代表的居民比例来看,关心国家政治生活并有一定政治抱负的占比有四至六成。当前公民参政意识与政治参与度距离具备当家理政的高水平尚有落差,然而民众的政治热情正被激发,这种状况没有明显的城乡差异。完整的公民选举权利不仅表现为公民享受选举权,还拥有被选举权。2017 年公民参选的总体情况较 2016 年相对乐观,愿意参选人大代表的人数高出 21 个百分点,人们对自己参选的意愿有更清晰具体的认识,抱“无所谓”态度的较 2016 年下滑迅速。“想”当选的基本表示自己对履行人大代表一职有信心,希望能参与到家乡发展的管理决策中,他们肯定人大代表的实际作用发挥,对我国人民代表大会制度充满信心。“不想”担任人大代表或抱“无所谓”态度的选民并非不关心自己和国家的未来,其中有人认为,人大代表不是谁想当就能当,那是“上面”定的,投票不过是走过场,投票的结果到底如何不得而知;有的因生活压力大,忙于生计,不想当人大代表,也无暇顾及谁能当选;有的以为人大代表如何产生以及谁能当选不重要,重要的是看人大代表怎么干;还有选民认为人大代表不过是一种政治荣誉,解决不了实际问题,当选本身意义不大。

大家对于如何发展经济改善生活的兴趣远浓于人大代表的选举,缺乏足够的参政激情,统计学上的投票率自然不会高。表 4 表明,对比几组数据,2017 年整体情况好于 2016 年,城镇居民虽未表现出预期高涨的政治热情,但两年的实际参选率都高于农村地区,这与城镇地区政治文化氛围相对成熟、城镇居民普遍受教育程度更高、城镇地区经济相对发达且基层选举组织工作做得更扎实有关。

公民未参加投票选举,因主观不愿或客观不能。表 5 中除 E 选项是公民“不想参加”选举,纯属主观不愿外,其他 A、B、C、D 四个选项皆属客观阻碍致使公民投票不能;2016 和 2017 年总体情况相仿,无城乡差异,影响公民选举的主观因素占比小,客观阻碍类型各异,影响却大。这些客观原因很容易成为选民投票不积极的借口,访谈中很多人表示,若以上阻碍消弭,他们能参加投票选举。四选项中除 C 选项是选民内因所致,其他 A、B、D 三项皆是外因并与选

表 4 公民参选投票率

你参加过人大代表投票选举吗	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村居民	城镇居民	农村居民	城镇居民
A. 发票我就会参加	7%	13%	10%	2%	8%	23%
B. 不是每次都参加	17%	26%	7%	31%	25%	29%
C. 从未参加	76%	61%	83%	67%	67%	48%

表 5 未参加选举投票的主要原因

选民的态度	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村居民	城镇居民	农村居民	城镇居民
A. 未发选民证(选票)	34%	28%	38%	29%	31%	23%
B. 未接到具体通知	34%	30%	31%	36%	32%	26%

C. 有事走不开	19%	24%	14%	28%	22%	29%
D. 投票的时间、地点不方便	9%	12%	12%	5%	11%	14%
E. 不想参加	4%	6%	5%	2%	4%	8%

举组织工作有关。安徽省县乡人大选举以到投票站投票和流动票箱投票为主,委托投票较少,C、D两项叠加值表明,基层选举组织机构对选举过程的规范引导与服务保障,无疑还存很大的改进空间。

(三) 选举过程与选举法制要求疏离

选举活动的重点在于选举过程,过程的规范化与法制化直接影响公民选举权利行使的质量。我国选举法对于选举组织机构如何确定选民名单、发放选民证、组织选民投票选举、统计票数和宣布选举结果均有相应的规定,实践中选举各环节能否一一落实选举法律的规定呢?

从表 6 看来,选民证发放在最近的基层人大代表换届选举工作中依然没有大的改善,2017 年总体情况与 2016 年相似,过四成的访问对象未拿到选民证,但 2017 年农村地区情况稍有好转。按照规定,除三种人员(不能行使选举权利、停止选举权利、被依法剥夺选举权利)外,其他选民均应参加选民登记和发放选民证,撇除少量人员无法联系的因素,上述未发选民证的数值明显偏高。因调查随机偶发、数据覆盖率有限及无法避免的客观偏差,我们不能贸然就此推断选民实际的参选率,但该组数据还是给基层选举组织工作敲了警钟。

根据我国选举法律规定,拿到选民证不是公民参加投票选举的必要条件,只要能证实自己选民身份即可领取选票参加投票。而能证明选民身份的有效证件除选民证外,还可以是居民身份证,各地做法不一。发放选民证显庄重正式,我国绝大部分地区基层人大代表选举中采此举,安徽省亦不例外,因此安徽各地基层人大代表选举中选民证发放就成为选举过程的重要环节。选民名单上的选民若未领到选民证,基本不会参加投票选举。实践中通常是选举组织机构安排村委会、社居委承担发放选民证的任务,而这项工作非基层群众自治组织的法定职责范围,选民证发放不到位也无法追究相应机构的法律责任。组织职责分工不明、法律罚则规定缺失是选举法律实施不到位的重要而非唯一原因。加之选民配合不洽、村居工作人员工作不细不实等因素耦合,整体会上会减损对公民选举权利行使质效的积极评价。

表 6 选民证发放情况

你有被发给选民证吗	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村居民	城镇居民	农村居民	城镇居民
A. 有, 记不清次数	50%	50%	54%	45%	48%	57%
B. 有, 每次选举都发	5%	4%	9%	0%	6%	0%
C. 没有	45%	46%	37%	55%	46%	43%

表 7 选民对候选人的了解

投票前你了解候选人的情况吗	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村居民	城镇居民	农村居民	城镇居民
A. 了解	8%	8%	8%	7%	8%	9%
B. 不了解	38%	38%	28%	55%	35%	43%
C. 了解, 很少	29%	46%	30%	26%	46%	46%
D. 没法了解	25%	8%	34%	12%	11%	2%

选民行使选举权利, 应预先对候选人及其家庭背景、参政能力、政治取向、施政纲领等情况有所了解, 事实上, 调查发现投票前选民针对候选人应当享受的知情权打了折扣。表 7 表明, 2016 年和 2017 年总体情况表现得惊人的雷同, 两年里表示“不了解”候选人情况的稳在 38%, C、D 选项虽有差异, 但这两项反映的内容相似, 只是角度不一; 两年来城乡差异不明显, 部分选民对照选票盲选已非个别现象。一方面候选人信息来源渠道有限, 除公共媒体外, 有访问对象表示见到过小区里张贴内容有限的候选人情况介绍, 另一方面选民肯定对候选人基本情况的了解直接影响投票结果, 譬如对某些候选人除选票上标注内容外一无所知, 而遇到某些“知名”候选人因情况更熟悉, 勾选他们的概率更高。

选民来自不同的阶层, 投票动机和标准多元而复杂, 远不止表 8 中所列情形, 但通过调查访谈情况汇总, 选民投票时考虑更多的集中于上列五种情形。五组选项中勾选 E 选项的选民占绝大多数, 2016 和 2017 年稳居 60% 以上, 说明我国城乡公民参政能力逐渐成熟, 排除更多的客观因素干扰, 大部分选民在投票时能秉持相对理性的态度, “人品”和“能力”在选民挑选候选人时多有考量; 剩余四组选项占比较大的分别是 D “能为自己办事牟利”和 C “没怎么思考, 随便选”, 这两个选项两年里总体情况和城乡对比数据变化无规律可循, 但能反映出部分选民选举时的心态: 寻找利益代言人及对选举的敷衍; 仅仅因为关系更亲近或为满足领导要求而投某人一票的占比不足一成。

公民选举权利能否在选举组织机构正确引导下规范行使, 会受到各种外在力量的考验, 其中人为的因素影响大, 法律的强制规范必不可少并需进一步夯实, 以防选举偏离法制的正轨而产生“反民主”的效应。

表 9 可见, 2016 和 2017 年各有 14% 和 18% 的访问对象勾选本地选举中存在以各种好处允诺获取选票的“贿赂”现象, 农村地区两年数值变化不大, 城镇地区 2017 年有 14% 的增长, 说明近年湖南衡

表 8 选民投票的动机和标准

投票时你最看重的是 (你为什么把票投给他 (她))	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村居民	城镇居民	农村居民	城镇居民
A. 熟人或亲朋好友	2%	6%	2%	2%	3%	9%

B. 按领导指示投票	3%	9%	5%	0%	7%	9%
C. 没怎么思考, 随便选	10%	14%	1%	21%	15%	8%
D. 能为自己办事牟利	17%	27%	20%	14%	27%	16%
E. 看候选人人品、能力	68%	61%	72%	63%	48%	58%

表 9 选举中破坏选举和“拉票”等现象的发生

你那里发生过破坏选举或竞争拉票现象吗	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村居民	城镇居民	农村居民	城镇居民
A. 没有	15%	18%	5%	29%	17%	20%
B. 不清楚	46%	41%	43%	50%	43%	37%
C. 有过贿赂	14%	18%	17%	10%	15%	23%
D. 有过拉票	25%	23%	35%	11%	25%	20%

阳、四川南充、辽宁省等地贿选案发生并非偶然，只是在各地选举中包括贿赂在内的破坏选举行为表现方式和程度不同、引起社会关注度不同。关于选举中出现“有过拉票”的 D 选项，两次调研总体情况相对稳定，发生概率约为四分之一；农村地区两年数值均高于城镇地区，显示在农村选举“拉票”发生更普遍。农民选举“拉票”类似选举“竞争”，已属常态，源于村委会选举，影响力波及人大代表选举。村委会选举选的是村民群体的领头羊，选举结果直接影响村民未来的发展和日后的各种利益分配，其间还夹杂着家族、宗派等利益的竞争，在法治边缘空间打插边球的“拉票”甚或“贿赂”现象便时常发生，有时还越过法律的红线。随着人大的作用在经济社会发展中日益凸显，人大代表的社会地位逐步被推崇，公民参政意识渐涨，打击选举寻租等破坏选举行为有紧迫性，规范与时俱进的选举竞争立法也应提上议事日程。

大规模的基层换届选举活动涉及以亿计的选民，选举过程中发生一些选举争议、选举纠纷乃至选举诉讼，不违常理。法治社会里选民能够通过正规渠道运用法律手段解决纷争，捍卫自己的政治权利。表 10 显示大部分访问对象对选举争议是否发生“不清楚”，亲历或听说过选举争议的约占一成多。值得注意：一是农村地区选举争议发生概率更高，两年均高出同期城镇地区 10 到 16 个百分点。农民在意选举结果，也在意选民资格，理论上在信息化的当下社会，急需解决如何针对拥有相对较高文化程度（与留守农民比较）、接受过政治启蒙、对未来生活愿景有一定追求而又不愿在户籍地工作生活的大量农村青壮年流动人口，科学划分选区，确保他们能便捷、真实地享受选举权利。然实践中因各地做法不一，更易滋生这部分人群选举纠纷发生的可能性；二是驻扎着各类高校的城市地区，普遍存在大量户口未随迁的异地求学在校大学生，他们的选区往往被划归户籍所在地，换届选举时正值各高校期末复习迎考阶段，大学生回原籍参加投票选举既不现实也不经济，造成很多青年知识分子的选举权利事实上不得不“被”放弃。

（四）选举监督和选举效果评价不佳

狭义的选举监督应包含在选举过程中，是对选举有效性进行确认的行为；广义的选举监督不仅是对选举活动全程的监控及检

查,还包括对选举结果的客观评价。两次调查结果显示,一方面公民敢于表达对当地基层人大代表选举工作不足的批评,另一方面也反映民众对政治权利实现效果有了更明确的现实需求和更高的标准。

表 11 所反映 2017 年最近一次基层人大代表换届选举(实际是 2016 年底的选举)总体评价虽比 2016 年(实际是 2011 年底的选举)略好,但仍不理想。认为选举过程“比较规范民主”的仅占 26%,好评率总体上超 2016 年 6 个百分点,但差评率也同时增长了 2 个百分点;六组数据比对没有明显的城乡地域差异;2017 年城镇地区选民评价较 2016 年更直接,好评上涨和差评下降均在 10 个百分点左

表 10 选举争议的发生

你那发生过选民资格或选举结果等争议吗	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村居民	城镇居民	农村居民	城镇居民
A. 有过(听说过)	11%	16%	15%	5%	22%	6%
B. 没有(没听说过)	16%	27%	19%	12%	23%	34%
C. 不清楚	73%	57%	66%	83%	55%	60%

表 11 公民对选举规范和民主的评价

最近一次的基层人大代表选举规范民主吗	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村居民	城镇居民	农村居民	城镇居民
A. 比较规范民主	20%	26%	21%	19%	25%	29%
B. 不够规范民主	43%	45%	47%	38%	43%	. 48%
C. 不清楚,不好评价	37%	29%	32%	43%	32%	23%

右;两次调查分别有 43%和 45%的选民认为选举存在不够公开透明或选举舞弊行为,虽然这种评价纯属主观,媒体曝光的贿选案加强了公民对选举的负面印象,但评价并非完全来自选民的臆断,各地选举组织机构需总结反思。民众对选举效果总体评价不高,源自选举过程组织不够严谨细致、选举监督工作不力。不满还来自对所选人大代表徒有虚名的不实履职表现。

选举所产生人大代表的基本素质和代表履职表现是公民行使选举权利的直接效果。有学者提出,在我国“多数人是信任政府的,只是不信任官员”^[2],而至少过半数的中国官员必须通过各级人民代表大会推举产生才得以履职,这些不被民众信任的官员的产生与人代表的工作质量有直接关联。表 12 的三项数据表明选民对代表履职情况不甚满意,一是选民对代表的履职情况不清楚,消极的说法是人大代表履职不积极或是履职活动宣传不到位,两年来选民直接或间接接触到人大代表深入基层调查研究、对选民报告工作、帮助选民解决问题、与选民产生各种工作互动的,仅为 18%的较小比例;二是在选举工作基础相对成熟的城镇

地区，人大代表履职表现并非更出色，六对数据比较没有明显的城乡差异。

选民对人大代表履职的总体评价不高,两年的环比与城乡同比情况相近,对人大代表“称职”和“不称职”的好评与差评约各占一成,持模糊态度“不好说”的占六成以上,我国基层人大代表工作未达到选民的理想期望值。选举基层人大代表,是公民通过行使选举权利发挥对基层政府人事控制的功能,“定期的选举有利于保证政府的高度灵活性和责任意识,防止权力的滥用和机构的腐化”^[3]。法律赋予公民选举权利,公民不仅能依法“选出”代表,还能依法行使对代表活动“监督”及对失职代表的“罢免”。实际情况是人大代表工作与广大选民有一定范围和一定程度的差距,选民即使不满意某些代表的工作,通常只是姑息忍让。两次调查,均无基层人大代表因不称职被选民依法罢免的实例,代表即便被罢免皆因严重违法触犯刑律所致,选民对选举产生的代表缺乏监控其实是选举权利行使虚化的消极反应。

表 12 选民对人大代表履职的反馈

你见到或听到过人大代表深入基层调查研究、帮助选民解决问题或报告履职情况吗	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村居民	城镇居民	农村居民	城镇居民
A. 有	18%	18%	17%	19%	20%	14%
B. 没有	30%	35%	28%	33%	38%	29%
C. 不清楚	52%	47%	55%	48%	42%	57%

表 13 选民对人大代表履职的评价

你认为你那的基层人大代表工作称职吗	总体情况		2016 年		2017 年	
	2016 年	2017 年	农村居民	城镇居民	农村居民	城镇居民
A. 称职	15%	10%	12%	19%	11%	9%
B. 不称职	22%	12%	28%	14%	12%	11%
C. 不好说	63%	78%	60%	67%	77%	80%

三、结论

通过对 2011 年、2016 年安徽省 16 市基层人大代表换届选举的调查分析,本文重点就迈进同票同权时期后,关涉公民选举权利行使的选前组织准备、选举过程规范与民主性考量、选举监督力度和选举总体评价等内容进行考察研究。在此基础上,结合对比笔者 2011 年春节开展的一次针对（同票同权实施前）农民参加县乡基层人大代表选举的调查^[4],得出以下基本结论:

（一）近年来公民选举权利行使的整体质效水平有限，进展变化并不显著

无论是从农村、城镇各自纵向对比还是城乡横向比较，总体情况不容乐观，尤其是公民未参加选举高达六成，未领到选民证、对候选人不知情、选举总体评价不够规范民主均超过四成。农村选举基础较城镇薄弱，同票同权后未有质的改善。这种状况，彰显我国在选举法实施和发展民主政治方面，选民的态度现实“冷淡”低于预期的“热情”，一些关键指标始终徘徊不前，要实现立法目的和成熟的民主目标仍有很长的路要走。

诚然，对公民选举权利行使质效的检视不能脱离所处历史阶段和社会背景，公民选举与国家法治建设进程同步是符合逻辑的正常表现。当前，我国公民选举的整体水平差强人意，甚至某些地域的某些环节还存在需要重点治理的问题，但公民的政治觉悟、基本素养、参政能力逐步向好，这也是不争的事实。政治理性要求我们，既要清醒认识现今面临的真实情势及任务的长期性、艰巨性，又要看到民主政治发展的阶段性、渐进性并对此抱以信心。

（二）提升公民选举权利的行使质效任重道远，需要综合施策

当前，我国公民参与选举的形势发展正呈现“三个转变”的新特征：公民参选由国家法律平等赋权向公民自觉用权转变；强调选举的公平性向注重选举的竞争性转变；选举评价由简单考察参选量的增长向全面考察质的进步转变。在此背景下，须着力做好以下工作：一要加强选举法制的宣传教育。扩大选举宣传覆盖面，普及选举法律知识，丰富宣传形式，构建健康的选举文化，切实提高选民对选举的参与度与认同度。二要充分保障选民的知情权。务必做实做细选民登记、选民证发放工作，破解选举通知动员瓶颈，为选举提供良好、必要的保障服务，避免众多的公民选举权被忽视、侵权和虚置。三要解决好异地流动人员的选举落地问题。对农村进城务工人员、未迁户口高校学生、城镇户籍地与居住地不一致的居民等“人户分离”情形，科学划定和落实其选区，同时创新投票方式，开发利用 APP、微信工具，保障他们能长距离异地便捷享受投票权。四要规范竞争性选举。实行竞争选举法制化、信息公开化，逐步扩大代表候选人与选民见面介绍情况的范围、比例，预防并制裁拉票、贿选、暗箱操作等各种破坏选举的违法犯罪行为。五要建立选举质效的监控评价机制。对各级人大选举全过程，设置监督、调查、反馈、评估、问责等环节和相应的指标体系，以问题导向倒逼、促使选举组织机构及其工作人员依法履职尽责，防止选举流于形式，从而最大限度地实现公民的当家做主和人民代表大会制度的功能发挥。

参考文献

- [1] 何俊志:选举政治学 [M]. 上海:复旦大学出版社, 2009: 4.
- [2] 肖唐镖, 王欣. 中国农民政治信任的变迁 [J]. 管理世界, 2010, (9): 89.
- [3] 韩大元. 比较宪法学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2003: 269.
- [4] 聂早早. 实现同票同权需解决的几个问题 [J]. 理论与改革, 2011, (4): 126.