

中国选举制度改革论纲

袁达毅

(袁达毅: 北京行政学院行政管理学系 北京)

摘要: 本文主要论述了选举制度建设在民主法制建设中的地位、中国选举制度存在的问题以及提出了对选举制度改革的几点建议。

关键词: 选举、制度、改革

一、选举制度建设在民主法制建设中的地位

十六大报告指出:“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。”“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”政治文明主要包括政治制度文明、政治意识文明和政治行为文明。选举制度是我国社会主义政治制度的一个重要组成部分。选举制度建设,在我国社会主义政治文明建设中有着特别重要的地位。

(一) 关系到人民当家作主权利的实现

根据我国宪法规定,国家的一切权力属于人民,人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。人民当家作主、管理国家和社会经济文化事务的权利,是通过直接和间接两种形式来实现的。直接管理国家和社会经济文化事务,主要体现在基层直接选举上,即直接选举基层国家权力机关的组成人员、村民委员会和社区居委会组成人员。间接管理国家和社会经济文化事务,主要表现在间接选举上,即通过县级以上各级人民代表选举产生各级人民代表大会及其常务委员会的组成人员,并通过他们行使立法权、重大事项的决定权、人事任免权和监督权,通过各级人民代表选举和决定各级人民政府、人民法院和人民检察院的组成人员,来行使国家的行政权和司法权,并对其进行监督。因此,直接选举和间接选举,都是人民当家作主的重要形式。

人民能否通过直接选举和间接选举实现当家作主的权力,有效地管理国家和社会经济文化事务,选举制度建设是关键。根据社会政治经济文化发展的实际情况,改革和完善我国的选举制度,是贯彻落实十六大精神,保障人民当家作主,建设社会主义政治文明的基本要求。

(二) 关系到依法治国方略的贯彻实施

江泽民同志指出:“实行和坚持依法治国,就是使国家各项工作逐步走上法制化轨道,实现国家政治生活、经济生活、社会生活的法制化和规范化;就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式参与管理国家、管理经济文化事业、管理社会事务;就是逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。”¹要实现依法治国,坚持依法执政,建设法治国家,就需要有好的法律、好的执法队伍和好的司法队伍。

好的法律,是实现依法治国、坚持依法执政的基本前提。所谓好的法律,就是法律能够充分体现人民的意志,反映社会发展规律。要制定好的法律,就需要好的立法机关。所谓好的立法机关,就是根据人民的意志组成,并根据人民的意志和社会发展要求进行立法活动的立法机关。根据我国宪法规定,立法机关由人民选举产生,立法权由人民授予。选举能否体现人民的意志,决定着立法机关的组成和立法机关的立法活动能否体现人民的意志。而选举

制度又决定和影响人民在选举活动中能否真实地表达自己的意志。

有了好的法律，还需要严格实施，否则，依法治国也很难实现。要严格实施法律，就需要有好的执法机关和执法队伍。国家行政机关和国家司法机关的建设状况，直接关系到法律的实施。而其领导人员的素质状况，则起着举足轻重的作用。根据我国宪法规定，各级国家行政机关和各级国家司法机关的主要领导人员，都要由选举产生。因此，选举制度又决定和影响国家行政机关和司法机关的建设，影响国家法律的实施。

二、中国选举制度存在的问题

新中国的选举制度，是在总结民主革命时期革命根据地选举制度经验的基础上，根据社会主义政权建设的需要而建立起来的。1949年9月29日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》和建国后制定的四部宪法，都对我国选举制度的基本精神和基本原则做了规定。根据宪法规定，在不同的法律法规中，对人大代表、政权机关领导人员、村民委员会和居民委员会的选举进行了规定。此外，党派团体在各自的章程中，对本组织的选举进行了规定。

总的来看，我国现行选举制度在保障人民当家作主，调动广大人民群众当家作主的积极性，培养公民的民主意识、民主技能和民主习惯，推进社会主义民主政治建设等方面，发挥了极其重要的作用。我国的选举制度建设，正在根据我国民主政治建设发展的要求，积极稳步地推进。特别是在人大代表选举的制度建设上，取得了很大的成就，积累了很多经验。1953年中央人民政府委员会通过的《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》，是新中国的第一部选举法。这部法律的制定和实施，对于统一和规范建国初期各级人民代表大会的选举，调动人民当家作主的积极性，巩固和建设新生的人民民主政权，发挥了重要作用。1979年制定了第二部选举法，这部选举法是在十一届三中全会以后制定的，在实施过程中，根据民主政治建设的实际需要，又先后于1982年、1986年和1995年进行了三次修正。各地根据这部选举法的规定，制定了实施办法。1979年选举法的制定、修正和实施，对于在新的历史条件下保障和实现人民当家作主的权利，扩大公民的有序参与，提高人大代表的总体素质，加强人民代表大会制度建设，发挥了重要的作用。

但是，从我国民主政治建设发展的要求看，我国的选举制度也还存在着一些问题，需要进行改革和完善。

（一）制度规定过于分散

我国的选举制度设计中，采用了直接选举与间接选举相结合的原则。在直接选举中，主要有县级人大代表选举、乡级人大代表选举和村民委员会选举。近年来，很多地方的居民委员会也进行直接选举。个别地方在改革和探索过程中，把直接选举的范围扩大到了乡镇人大、政府领导人的选举。在间接选举中，主要有县级以上（不含县级）各级人大代表的选举、各级人大、政府组成人员的选举、各级人民法院院长和各级人民检察院院长的选举。

1. 法律制度

对于以上各种选举的制度规定，除了宪法的原则性规定外，还分别由各种法律法规进行规定，具体情况是：

（1）各级人大代表的选举，主要由《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》、《全国人民代表大会常务委员会关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》（以下简称《若干规定》）、《中国人民解放军选举全国人民代表大会代表和县级以上地方各级人民代表大会代表的办法》和各地制定的选举法实施办法规定。

（2）各级国家政权机关领导人的选举，主要由《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》规定。

（3）村民委员会的选举，主要由《中华人民共和国村民委员会组织法》、各地制定的

村民委员会组织法实施办法和村民委员会选举办法规定。

(4) 居民委员会选举，由《中华人民共和国城市居民委员会组织法》、各地制定的居民委员会组织法实施办法和居民委员会选举办法规定。

2. 制度规定呈分散性特点

从总体情况看，关于选举制度的法律规定，呈现出一种分散性的特点。这种分散性主要表现在两个方面：

(1) 上述选举分别由各种法律法规进行规定。除了代表选举有专门的法律规定外，其余各种选举的法律规定，散见于相关的法律法规中。

(2) 同一种选举，由多个效力不同的法律法规进行规定。比如，人大代表的选举，由宪法、法律（包括选举法、全国人大的决定和解放军选举办法）、地方性法规三个层次的法律法规进行规定。在选举过程中，选举机构还要制定一些规范性文件（政策）对选举进行规定。

3. 制度规定分散的弊端

法律制度分散性的弊端，主要表现在 3 个方面：

(1) 不利于选民和代表了解、学习和运用法律，行使法定的民主权利。比如，在县级人大代表和村民委员会选举中，选民要了解选举的过程是否合法，就需要寻找和阅读多种法律法规。

(2) 不利于选举机构顺利开展工作。选举机构要组织选举活动，要同时阅读和使用多种层次的法律法规，根据各种不同层次的法律法规安排选举程序，增加了选举组织工作的难度。例如，在人大代表的直接选举中，选举法对选举委员会的职权没有进行较为具体的规定。而在 1983 年 3 月 5 日通过的《若干规定》中，规定了选举委员会的 6 项职权。1983 年以后，虽然对选举法进行了两次修正，但这个规定的内容没有被写进修正案中，这个规定也没有被废止。选举工作人员和选民要了解选举委员会的各项职权，就只能阅读这个规定。

(3) 不利于维护法律的严肃性和权威性。在各种不同层次的法律法规中，存在着不规范、不统一的问题。比如，在 1997 年对刑法进行修正时，将“反革命罪”改为“危害国家安全罪”，而《若干规定》没有修改，仍然是“反革命案”，但这个规定仍然在使用。这样就显得严肃性不够。又如，在县级人大代表选举中，选举委员会下属的街道和乡镇选举机构的设置和名称不统一，“选举委员会分会”、“选举工作组”、“选举工作指导组”、“选举办事处”、“选举工作办公室”、“选举工作指导办公室”、“选举工作联络组”，等等，各种称谓都有，可以说是五花八门。这种状况的存在，不利于在全国建立统一的选举程序。

(二) 选举过于频繁

1. 选举活动的情况

根据现行法律规定，乡级人大和政府的任期为 3 年，县级以上人大和政府的任期为 5 年，村民委员会和居民委员会的任期为 3 年。各级政权机关的选举由各级人大负责，村民和居民自治组织的选举由政府（民政部门）负责。由于任期不同，工作上又缺乏统筹，因此，在很多地方，年年有选举，出现了年年选、岁岁举的局面。有时一年多达两次，上半年进行了村民（居民）委员会选举，下半年又进行代表选举。下面以北京市为例来加以说明：

下面是 1996 年以来进行的选举和根据法律规定到 2010 年北京市将要进行的选举：

1996 年：乡、镇人大换届选举；

1997 年：居（家）委会选举；

1998 年：村民委员会选举（上半年进行）；

区、县换届选举（下半年进行）；

1999 年：乡、镇人大换届选举；

2000 年：城镇居（家）委会选举，其中，部分居委会试行直选；

2001年：村民委员会选举；
2002年：乡、镇换届选举；
2003年：居（家）委会选举（上半年进行）；
 区、县人大换届选举（下半年进行）；
2004年：村民委员会选举；
2005年：乡镇换届选举；
2006年：居委会选举；
2007年：村民委员会选举；
2008年：区、县换届选举（同步进行）；
 乡、镇换届选举（同步进行）；
2009年：居（家）委会选举；
2010年：村委会换届选举。

2. 选举频繁的弊端

（1）增加了选举经费支出，加重了财政负担、基层负担和农民负担。根据法律规定，选举经费由国库支出。从北京市的情况看，选举经费实际上是分级负担的。例如，在县乡两级人大代表选举中，市级选举机构的活动经费由市财政拨款（60至80万元），区县的选举经费由区县财政拨款（城区一般按每人1元拨款，郊区0.5至1元不等），乡镇选举经费由两部分构成：区县财政拨款（由区县选举委员会再次下拨，一般按每人0.5元下拨，远郊区县低些）和街道乡镇给予的补贴（街道一般要按每人2元补贴，乡镇一般按每人1元补贴）。各选区的经费由街道或乡镇开支。但选区所在的大型单位和村民委员会，在选举过程中，有的也有选举经费支出，但这部分经费无法统计。此外，还有各种各样的隐性支出，如电话、用车、用房、选举工作人员的工资，等等。在各种基层单位中，镇参加的选举最多，负担的经费也最多。

应当特别指出的是，每次选举，村委会都要拿出一定费用进行补贴。比如，村里出钱制作横幅、标语、选民榜，投票选举日发钱、发物，等等。这在一定程度上增加了农村集体经济的负担。对一些没有集体经济或集体经济十分薄弱的村来说，则只能从“提留”款中支出。总之，对农村而言，不管何种形式的支出，都是农民自己的钱。这无形中增加了农民的负担。

（2）加大了基层的工作负担，干扰经济建设工作。对于基层来说，每次选举，除了要投入大量的财力和物力外，还要投入大量的人力，要建立领导小组，要求一把手挂帅，等等。而每次选举，至少也要用1个多月时间。如果一年搞两次选举，就要用3个月时间。由于各种原因，其他很多工作都要为选举工作让路，基层领导干部的主要精力，也要放在选举工作上，这在一定程度上影响了经济建设这项中心工作。

（3）增加干部选民的厌选情绪。由于选举频繁，各级人民代表大会履行职权还没有完全到位，代表所发挥的作用有限，村民委员会特别是村主任的作用有限，等等，选民很难看到各种选举的预期效益。此外，加之选举过程中的一些人为操作，使得很多选民对选举的民主性和选举的作用持怀疑态度，产生了厌选情绪。一些基层干部因选举频繁，干扰其他工作，也产生了厌选情绪。

（三）部分制度规定滞后

前述现行选举制度在保障人民当家作主，推进民主政治建设中发挥了重要作用。但是，在现行的制度规定中，存在着不适应民主政治建设需要的地方，在一定程度上妨碍人民当家作主，影响了政权建设。

1. 提名制度不合理，没有充分考虑被提名人的意愿。在我国的各种选举中，不管是党派团体提名还是选民、代表联名提名，都只考虑了提名人的意愿，而没有考虑被提名人的意

愿。这不符合民主的要求，选举应当是一种双向选择，应当是提名人和被提名人、选举人和被选举人两个意愿的结合。公民有选择当代表、当干部的权利，也有选择不当代表、不当干部的权利。能否当代表、当干部，还要看大多数选民的意愿。如果不想当代表、当干部，其他选民就应当尊重这种意愿。

从实际情况看，现存的提名制度也是不利于人民代表大会制度和基层组织建设的。在地方各级人大，特别是县乡两级人大中，不参加会议、不参加代表小组活动、不提议案建议、不发言和不联系选民的“五不代表”还有一定的比例。在“五不代表”中，有的是一些知名人士，因为工作忙，没有时间和精力履行代表职责，有的没有履行代表职务的能力，有的根本就想当代表。但是，大家既然选举了他们，他们就只好当下去。在村级组织中，有的人被选举为村干部，但没有组织领导能力，也没有带领群众致富的能力，叫他当他就当，一遇困难就撂挑子，甩手不干。

2. 候选人介绍方式不适应民主发展的要求。在代表选举中，选举法第 29 条和第 33 条的规定，提名者应当向选举委员会或者大会主席团介绍代表候选人情况，也可以在选民小组或代表小组会议上介绍代表候选人的情况。选举委员会或大会主席团应当向选民或者代表介绍代表候选人情况。在地方各级国家政权机关领导人员的选举中，地方组织法第 21 条规定，提名人应当如实介绍所提名的候选人的情况。从实际操作情况看，选举委员会或大会主席团大多通过书面材料介绍候选人的情况。这种介绍方式，对于选民或代表了解候选人起了一定的作用，但也存在着一些问题。

(1) 不利于选民或代表深入了解候选人的情况。只见材料不见人，选民或代表不能与候选人对话，对于候选人的综合素质和履行代表职务的能力无法做进一步的了解。近二十年来，很多地方在探索介绍候选人的途径。其中，比较受选民或代表欢迎的方式是，候选人与选民或代表见面，回答选民或代表的问题。

(2) 不利于候选人了解选民或代表的意见和要求，更好地履行自己的职责。

(3) 不利于选民找代表反映自己的意见和要求。在代表选举中，选民投了票，选出了代表，但不认识自己选出的代表。有的选完后，连名字都记不起来了，就不用说去找代表反映自己的意见和要求了。

(4) 介绍材料组织很难保证公平。由于在选举过程中，由选举委员会或大会主席团负责向选民或代表介绍候选人的情况，选举委员会或大会主席团对于要保证选上的，往往充分介绍，在材料的组织上下功夫。特别是在代表选举中，选区内的单位领导是候选人的，动用单位的组织资源为其写介绍材料，材料一定会写得很充分，一看材料，不是“圣人”也是“完人”，没有什么缺点和不足之处。如果单位内还有其他人是代表候选人，虽然材料中也不会介绍什么缺点和不足，但对其优点、优势的介绍，明显不如领导，显得不够充分。

(5) 对于国家领导人的选举，没有要求对候选人进行介绍。往往是选完后再来介绍当选的国家领导人。

3. 在间接选举中，地方各级国家政权机关正职领导人“可以等额选举”的规定，不符合社会主义民主发展的要求，弊端太多。地方组织法第 22 条规定，“人民代表大会常务委员会主任、秘书长、乡、民族乡、镇的人民代表大会主席，人民政府的正职领导人员，人民法院院长，人民检察院院长的候选人数一般应多一人，进行差额选举；如果提名的候选人只有一人，也可以等额选举。”这一规定常常被曲意颠倒，或者说是故意误读。在上述人员的选举中，大多数地方采取各种措施，限制代表对正职的提名，从而形成“只有一人”局面，实行等额选举，只有在无法抑制代表提名时，才实行差额选举，背离选举法的立法精神。

4. 选区划分缺乏相对稳定性。选举法对如何划分选区、选举的大小和选区划分的人口要求进行了规定，但对选区的稳定性没有提出要求。这样，每一次选举都要进行选区划分。从实际情况看，由于城市建设加快，有些地区的人口变化较大，在选举时，对选区进行适当

调整是十分必要的。但是，从实际情况看，每次都重新划分选区，也存在着较大的弊端。

(1) 在部分地方，选区划分成了少数人操纵选举的工具。

(2) 不利于想当代表的人了选区内选民的意愿，也不利于选民的相互了解，发现能代表自己利益和意志的人选。

(四) 程序不够严密

选举制度的实施，在很大程度上取决于选举程序的设计。选举是否公平、公正，程序很重要。我国现行的选举程序总的来说过于原则，不够严密，这样就给人为操纵留下空间，从而影响选举的公平、公正。其主要表现是：

1. 各级领导人的选举程序过于原则。在宪法和地方组织法中，对各级领导人员的选举，除了一些原则性规定外，几乎没有有可具操作性的程序规定，给人为操作留下了很大空间。比如，岳阳市市长选举就是一例。上届市长罗碧升是惟一的候选人，在第一次选举中获得 203 票，是到会人大代表 431 人的 47.1%（应到代表人数 432 人）。因此决定另行选举，并根据省委推荐，重新提名罗碧升为市长候选人，并且代表们没有提出新的候选人，采取现场举手表决的方式确定了罗碧升为候选人。50 个小时后，罗碧升获“415 张有效票中的 335 张赞成票当选。这一案例至少可以说明这样两个问题：一是在领导人员的选举中，为了保证某人当选，还可以围绕某人反复进行选举，直到当选为止。二是确定候选人的程序不严肃，影响了代表真实意愿的表达。

2. 代表选举中，民主协商程序不严密。在人大代表选举中，选举法把预选程序排除在直接选举之外，规定经过反复酝酿、讨论、协商，根据较多数选民的意见确定代表候选人，实现法定差额的幅度。这本来是一个民主与集中的过程。但是，由于对酝酿、讨论、协商的具体程序没有规定，在集中时，往往把意见集中到某些领导的意愿上，而不是集中到广大选民的意愿上，成了实现某些领导意图的工具。一些选区之所以在选举上能够搞陪衬，在很大程度上与程序不严密相关。

3. 对投票站的工作程序和流动票箱的使用程序，都没有做出明确规定。

4. 村级选举中的提名程序不科学。民主充分而选举工作效率不高。

(五) 制度之间存在冲突

制度之间的冲突，主要表现为在两个方面：

1. 人民代表大会制度的要求与区域选举制的冲突。根据选举法规定，我国实行的是区域选举制，但是，根据人民代表大会制度的要求，需要有方方面面的人物来参加。为什么要有方方面面的呢？目的在于更好地体现社会主义民主的性质。但是，区域选举制是不能保证方方面面的代表人物当选的。从理论上讲，在一个选区内，选民只要选出能够代表选区利益的人就可以了，因此，代表的结构是无法控制的。但是，在确定代表候选人时，往往要求考虑代表的整体结构。为此，选举机构不得不进行代表资源摸底，下达一些指导性计划，对代表的结构比例提出指导性意见，并要求在工作上进行引导。有的甚至进行操纵以实现结构比例的要求。因此，在选举过程中，在一些选区里，一些“无知少女”（即无党派人士，知识分子，少数民族，女性）和“白骨精”（即白领阶层、骨干、精英人物）往往受到关注，一个人身上可以解决四个方面的结构比例问题。在提名和协商过程中，在很多选区，选民感到选举机构的做法不民主，实质上是一种制度冲突造成的。

2. 选举制度与代表制度的冲突。根据选举法规定，选举权与被选举权是一致的。从我国的选举实践看，选举权利主要表现为 8 项权利，即提名权、被提名权、协商权、投票选举权、被选举权、当选权、知情权和监督权。但是，这些权利，在没有被剥夺（或停止）政治权利的罪犯和被羁押人中，大多是无法实现的。根据代表法第 40 条规定，在已经当选的人大代表中，因刑事案件被羁押正在受侦查、起诉和审判的；被依法判处管制、拘役或者有期徒刑而没有附加剥夺政治权利，正在服刑的，暂时停止执行代表职务。前述被羁押人如果

没有被依法停止行使选举权利，罪犯如果没有被依法剥夺政治权利，就应当有选举权和被选举权。这也就意味着有被选举为代表和担任代表职务（代表是国家机关职务的一种）的权利。但代表法第 40 条的规定，是停止罪犯和被羁押人行使这一权利。也就是说，即使罪犯和被羁押人被选举为人大代表，也不能执行代表职务。

三、选举制度改革的几点建议

选举制度改革要以十六报告为指导，从我国的实际情况出发，进行选举制度创新，完善选举程序，保障人民当家作主，推进社会主义民主政治建设。根据这样一个思路，提出如下几点建议：

（一）改革选举立法

选举立法改革，可以分几步走：第一步：修正和完善代表选举法。改变多层次立法状况，废除地方性选举法规，在全国范围内统一选举程序。第二步：制定“各级国家政权机关领导人选举法规”、“村民委员会选举法”和“居民委员会选举”。第三步：制定“中华人民共和国选举法”，把上述各种选举纳入一部法律之中，尽可能统一选举程序。

（二）扩大直接选举的范围

一是有计划地逐步扩大人大代表直接选举的范围。目前，可以考虑在地级市进行试点，在取得经验后，利用 10 到 15 年的时间进行推广，然后扩大到省级，最后实现全国人大代表的直接选举。

二是把直接选举扩大到国家政权机关领导人员的选举。近几年来，有的地方在乡级进行了直接选举或提名的试点，并取得了很好的效果。因此，可以考虑乡级人大和政府的领导人员实行直接选举。同时，在县级进行试点，在取得经验后逐步推广。

（三）解放思想，进行制度的改革和创新

解放思想，实事求是，是实现选举制度改革和创新的前提。目前，迫切需要进行的改革和创新主要有：

1. 改革提名制度。实行个人报名参选制，把选民的联名提名和党派提名限制在报名者之中，实现两个意愿的结合。提高选举工作效率。

2. 建立社会主义竞选制度。竞选不是资本主义的专利，在社会主义政治文明建设中，应当借鉴人类政治文明的成果，为社会主义民主政治建设服务。竞争也不只能在经济领域进行，在政治领域也应当鼓励有序的竞争，并为有序竞争创造合适的制度环境。让候选人到选民或代表中去介绍自己、宣传自己，增进候选人与选民或代表之间的相互了解，改变候选人介绍中的不公平状况。

3. 在各级国家政权机关正职领导人员选举中，取消“可以等额选举”的规定，全部实行差额选举，增加正职领导人员选举的竞争性。

4. 增强选区的稳定性。使选区划分法制化、制度化，非因法定原因和法定程序不得变动。建立选区划分备案制度，加强上级人大对选区划分和调整的监督，防止少数人利用选区划分操纵选举。增强代表和选民的选区意识。

5. 实行界别选举和区域选举相结合，尽可能利用制度解决代表的结构比例问题。对于一些界别特征明显的行业、系统实行界别选举。

6. 建立回避制度。通过国家立法规定候选人及其血亲、姻亲不得担任与选举相关的工作，保证选举的公正性。

7. 建立国家选举委员会。专门从事选举的组织工作，处理选举争议。

（三）在实践中不断完善选举程序

选举程序设计，要有利于选举制度的实施。在完善选举程序方面，要重点考虑如何使

现存的制度资源得到充分利用。要通过完善选举程序，最大限度地挤压人为的操作空间，从而最大限度地使制度规定得到实施。

1. 制定各级国家领导人员的选举程序，在领导人员选举中，最大限度地排除党委部门的操作，侵犯代表的民主权利，从而最大限度地遏制买官卖官的情况发生。在党管干部问题上，各级党委应当转变观念，要通过民主程序选人用人管人，要相信人民群众，相信代表。

2. 在直接选举中恢复预选程序，通过预选确定正式代表候选人，实现差额幅度，把候选人的确定，集中到大多数选民的意愿上。

3. 规范投票站的设置和完善投票站的工作程序。使投票站的设置有利于选民和代表表达自己的真实意愿，使选举工作人员严格依法办事。最大限度地消除指选和诱选的情况发生。

（四）调整任期，统一选举时间

修改宪法和地方组织法，调整各级政权机关和村居民组织的任期。并在此基础上统一选举时间，实行选举年制，减少选举经费支出，提高选举工作效率，尽可能消除选民和选举干部的厌选情绪。

（五）对选举权重新界定

1. 在代表选举中，剥夺所有在押罪犯的选举权，停止所有被羁押人的选举权，消除制度内部冲突，维护选举的严肃性。

2. 在领导人的选举中，对被选举权做出明确、具体的规定。

Outline of Election Institution Reform in China

YUAN Da-yi

Abstract: This paper analyzes the election institution's position in democracy law construction and problems of Chinese election institution and several suggestions to the reforms of election institution.

Key words: Election Institution Reform

ⁱ 中共中央文献研究室编：《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，中央文献出版社，2002年8月第1版，第326页。