

廢除我國選舉法中的 四分之一條款

● 趙曉力

一 四分之一條款的由來

所謂四分之一條款，是指我國選舉法中規定的，在分配全國人大代表和地方各級（包括自治州、縣、自治縣和省、自治區）人大代表名額時，按照農村每一代表所代表的人口數四倍於城市每一代表所代表的人口數分配的條款。具體見《人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》第十二、十四、十六條。這樣一來，農村人口在全國和地方人民代表大會中的被代表權便只有城市人口的四分之一。

比如，2002年3月15日九屆全國人大五次會議通過的《關於第十屆全國人大代表名額和選舉問題的決定》就規定：「各省、自治區、直轄市應選的第十屆全國人民代表大會代表的名額，農村按人口每九十六萬人選代表一人，城市按人口每二十四萬人選代表一人。」這種在城市和農村按不同的人口比例確定人大代表名額的做法，最早見於1953年《全國人民代表大會及地方各級人民代表大會選舉

法》。該法規定：「各省應選全國人民代表大會代表的名額；按人口每八十萬人選代表一人」，但「中央直轄市和人口在五十萬以上的省轄工業市應選全國人民代表大會代表的名額，按人口每十萬人選代表一人」。農村每一代表所代表的人口數，是城市每一代表所代表的人口數的八倍。確定省、縣人大代表名額時，農村每一代表所代表的人口數，也多於城市每一代表所代表的人口數。該法實施到「文化大革命」前夕。

「文革」後重建人民代表大會選舉制度，1979年的《全國人民代表大會及地方各級人民代表大會選舉法》分別規定了自治州、縣、自治縣和省、自治區以及全國三級人民代表大會代表的名額，按照農村每一代表所代表的人口數四倍、五倍和八倍於城市每一代表所代表的人口數的原則分配。1982、1986年修改《選舉法》都保留了這一比例規定。1995年將這三個比例，統一調整為農村每一代表所代表的人口數四倍於城市每一代表

所謂四分之一條款，是指我國選舉法中規定的，在分配全國人大代表和地方各級人大代表名額時，按照農村每一代表所代表的人口數四倍於城市每一代表所代表的人口數分配的條款。這種做法，最早見於1953年《全國人民代表大會及地方各級人民代表大會選舉法》。該法實施到「文化大革命」前夕。

* 本文得到北京大學985課題資助，特此致謝。

表1 農村每一代表所代表的人口數與城市每一代表所代表的人口數的倍數

	全國人大	省、自治區人大	自治州、縣、自治縣人大	直轄市、市、市轄區人大
1953	8	多於	多於	市人大郊區每一代表所代表的人口數，應多於市區每一代表所代表的人口數
1979	8	5	4	農村每一代表所代表的人口數，應多於市區每一代表所代表的人口數
1982	8	5	4	同上
1986	8	5	4	同上
1995	4	4	4	同上

所代表的人口數，是為四分之一條款。這五部選舉法的有關規定如表1所示。

1953年2月11日，鄧小平代表選舉法起草委員會在〈關於《中華人民共和國全國人民代表大會及地方各級人民代表大會選舉法》草案的說明〉^①中，對《選舉法》中規定城市和鄉村應選代表的不同人口比例問題做了說明。立法者承認這個不同比例的規定違反了選舉權的平等性，但符合「現實合理性」：

在選舉上不同比例的規定，就某種方面來說，是不完全平等的，但是只有這樣規定，才能真實地反映我國的現實生活，才能使全國各民族各階層在各級人民代表大會中有與其地位相當的代表，所以它不但是很合理的，而且是我們過渡到更為平等和完全平等的選舉所完全必需的。

草案規定了城市和鄉村應選代表的不同的人口比例。條文規定省每八十萬人選舉全國人民代表大會代表一人，而工業城市則每十萬人就可選舉全國人民代表大會代表一人。對省、市、縣人民代表大會代表都作了同樣性質

的規定。城市是政治、經濟、文化的中心，是工人階級所在，是工業所在，這種城市和鄉村應選代表的不同人口比例的規定，正是反映着工人階級對於國家的領導作用，同時標誌着我們國家工業化的發展方向。因此，這樣規定是完全符合於我們國家的政治制度和實際情況的，是完全必要的和完全正確的。

1979年6月26日，彭真副委員長在第五屆全國人民代表大會第二次會議上，對1979年《選舉法》草案做了說明^②，但並未涉及農村和城市按照不同人口比例確定代表名額的問題。此後選舉法的歷次修改也未說明這個問題。

二 四分之一條款與直接選舉中的選舉權平等

那麼，四分之一條款和選舉權的平等性究竟有甚麼關係呢？為了探究這一點，不妨把我國《選舉法》中的四分之一條款與美國1787年《憲法》中的五分之三條款作一比較。

1953年2月11日，鄧小平對《選舉法》中規定城市和鄉村應選代表的不同人口比例問題做了說明：「在選舉上不同比例的規定，就某種方面來說，是不完全平等的，但是……這種城市和鄉村應選代表的不同人口比例的規定，正是反映着工人階級對於國家的領導作用，同時標誌着我們國家工業化的發展方向。」

美國1787年《憲法》第一條中規定：

眾議員名額和直接稅稅額，在本聯邦可包括的各州中，按照各自人口比例進行分配。各州人口數，按自由人總數加上所有其他人口的五分之三予以確定。自由人總數包括必須服一定年限勞役的人，但不包括未被徵稅的印第安人。

這裏的「其他人口」，是指黑人奴隸。黑奴雖然按五分之三的比例計算在各州人口數內，作為在各州之間分配眾議員名額的基礎，但他們並不擁有眾議員的選舉權。美國憲法規定「眾議院由各州人民每兩年選舉產生的眾議員組成。每個州的選舉人須具備該州州議會人數最多一院選舉人所必需的資格」。選舉眾議員的選舉人，必須具備選舉各州議會人數最多的一院的選舉人所具備的資格，當時黑奴並不具備這樣的資格。

黑奴的選舉權，是在美國內戰後通過憲法第十三、十四、十五修正案後才獲得的。第十四修正案第一款規定：「所有在合眾國出生或歸化合眾國並受其管轄的人，都是合眾國的和他們居住州的公民。」第十五修正案第一款規定：「合眾國公民的選舉權，不得因種族、膚色或以前是奴隸而被合眾國或任何一州加以拒絕或限制。」在黑奴獲得公民身份和選舉權後，在計算各州人口以分配眾議員名額時，五分之三條款也同時廢除，黑人和其他人(但仍然不包括未被徵稅的印第安人)同樣對待。如果州拒絕或限制包括黑人在內的公民的選舉權，則其在眾議院的代表權，會視被限制的人數的多寡進行成比例的削減(第十四修正案第二款)。

和美國1787年《憲法》中的五分之三條款不同的是，我國《選舉法》中的

四分之一條款，並非完全否認農村人口的選舉權，而只是加以稀釋。

1953年《選舉法》規定，直接選舉僅在鄉、鎮、市轄區和不設區的市進行。這一級人大代表選舉，並不按城市農村人口以不同的比例分配代表名額。居住在同一鄉、鎮、市轄區和不設區的市內的選民，他們的選舉權應該是平等的。

1979年以後的《選舉法》把直接選舉由鄉鎮一級人大擴展到縣一級人大。《選舉法》並沒有規定鄉鎮人大選舉按不同人口比例在城鄉之間分配代表名額，至少在法律上，鄉鎮一級人大代表的選舉是普遍、直接、平等的。但在縣一級人大代表選舉中，《選舉法》規定了直接選舉中按照按不同人口比例在城鄉之間分配代表名額的問題(許多地方在鄉鎮一級人大選舉時也比照這一比例操作)。這一點帶來了城鄉公民選舉權的不平等。

比如，1995年《選舉法》規定，在舉行直選的縣鄉兩級人大(包括不設區的市、市轄區、縣、自治縣、鄉、民族鄉、鎮)，「城鎮各選區每一代表所代表的人口數應當大體相等。農村各選區每一代表所代表的人口數應當大體相等。」這表明，在縣一級人大直選過程中，在同一選區之內，每個選民的投票權是大體平等的，一人一票，每張選票的效力也大體相等；在城鎮各選區之間，和在農村各選區之間，每個選民的投票權也大體是平等的，城鎮選民之間的每張選票的效力也是大體相等的；但在一個城鎮選區和一個農村選區之間，以及在所有全部城鎮選區和全部農村選區之間，選民的選舉權卻是不平等的，一個農村選民的選舉權是一個城鎮選民的選舉權的四分之一，全部農村選民的

美國1787年《憲法》規定：黑奴按五分之三的比例計算在各州人口數內，作為在各州之間分配眾議員名額的基礎，但他們並不擁有眾議員的選舉權。黑奴是在美國內戰後才獲得選舉權的，五分之三條款也同時廢除。和美國的五分之三條款不同的是，我國《選舉法》中的四分之一條款，並非完全否認農村人口的選舉權，而只是加以稀釋。

選舉權是全部城鎮選民選舉權的四分之一。

選舉權不平等造成的結果體現在人民代表大會中，便可能是代表的多數並不代表人口的多數。城鎮選民選出的代表在人大中的比例，永遠高於城鎮人口在總人口中的比例。而且，只要城鎮人口比例超過20%，那麼城鎮選民選出的代表便在人大中超過50%，成為多數，這時候代表的多數並不代表人口的多數。而農村選民選出的代表若要成為多數，農村人口比例必須超過80%。

比如某縣有100萬人口，其人大代表人數為基數120人加上按人口數增加的代表數200人共320人^③，如果其城鎮人口為20萬，農村人口為80萬，則城鎮選出的代表為160人，和擁有80萬人口的農村選出的代表數相等。假如城鎮人口為30萬，則選出的代表為202人，已經超過擁有70萬人口的農村地區選出的代表數118人，人口的多數和代表的多數並不一致。

三 四分之一條款與間接選舉中的代表名額分配

前文指出，在縣鄉兩級人大的直選中，四分之一條款造成城鄉選民之間選舉權的不平等。但在間接選舉中，選民並不行使選舉權，四分之一條款在間接選舉中又起甚麼作用呢？

1995年《選舉法》規定：「全國人民代表大會的代表，省、自治區、直轄市、設區的市、自治州的人民代表大會的代表，由下一級人民代表大會選舉。」在這種由下一級人大進行的間接選舉中，四分之一條款和公民的選舉權沒有直接關係，它僅僅起一個在各個選舉單位之間分配代表名額的作用。

比如，1995年《選舉法》規定：「省、自治區、直轄市應選全國人民代表大會代表的名額，由全國人民代表大會常務委員會按照農村每一代表所代表的人口數四倍於城市每一代表所代表的人口數的原則分配。」這樣一來，各省、自治區、直轄市城市人口與農村人口的比例，便和其人口數一起成為決定其人大選舉多少全國人大代表的重要因素。

假設甲省和乙直轄市的人口都是1,100萬，甲省農村人口880萬，城市人口220萬，如果農村按人口每88萬人選代表1人，城市按人口每22萬人選代表1人，那麼甲省應選出全國人大代表20人；乙市農村人口220萬，城市人口880萬，則乙市應選出全國人大代表43人。這樣一來，雖然甲省和乙市的總人口數相等，但由於不同的城鄉人口比例，導致乙市參與全國人大的代表比甲省多出一倍有餘。

在分配九屆全國人大在各省、市、自治區的代表名額時，規定城市每22萬人選代表1人，農村每88萬人選代表一人。從表2可見，河南、重慶、河北、安徽、四川、湖南、浙江、貴州這些農村人口比例較大的省份，每一代表所代表的人口數，遠遠多於北京、上海、天津每一代表平均代表的人口數。而北京、上海、天津每一代表平均代表的人口數，則非常接近城市每一代表所代表的法定人數22萬人。假如沒有四分之一條款，各省市自治區的代表數均按55萬人選代表1人計算的代表數列在最後一列。由此可見，在人大代表間接選舉中，四分之一條款使得那些城市人口較多的地區，獲得較多的代表名額。

在美國憲法的歷史上，1787年《憲法》中的五分之三條款也發揮了類似作用。五分之三條款是1787年費城

四分之一條款使得中西部一些農村人口較多的省份，不能在全國人大獲得與其人口數相應的代表數額，從而不能在選舉、表決和參政、議政中充分發揮作用。三農（農村、農業、農民）問題的持續存在，城鄉差距的持續存在甚至進一步惡化，城鄉分治的局面遲遲不能打破，和這種「合法的歧視」難道沒有關係嗎？

立憲會議上北方各州和蓄奴的南方各州達成的一項妥協。但最後卻釀成了一場不得不用內戰解決的憲政危機。五分之三條款並不意味着五個黑人有三個投票權，而僅僅起着在各州之間分配眾議員名額和直接稅稅額的作用。南方的奴隸州雖然不承認黑人的選民地位，卻從蓄奴活動中獲得比北方自由州更多的眾議員名額，從而可能在眾議院中成為多數。由於在參議院各州無論人口多少代表都是兩名，自由州和蓄奴州數目相等，代表人數也相等，這樣蓄奴州只要在眾議院獲得多數，便意味着在整個立法分支獲得多數。「奴隸制」而不是「自由」將成為立法的出發點④。

我國的四分之一條款，則使得中西部一些農村人口較多的省份，不能在全國人大獲得與其人口數相應的代表數額；也使得在各省級、市級人大中，農村人口較多的地區不能獲得與其人口數相應的代表數額，從而不能在選舉、表決和參政、議政中充分發揮作用。三農（農村、農業、農民）問題的持續存在，城鄉差距的持續存在甚至進一步惡化，城鄉分治的局面遲遲不能打破，和這種「合法的歧視」難道沒有關係嗎？

四分之一條款甚至使得一些改革開放以來農村工業發展並不遜色的地區，也無法在立法機關按照和一些大城市同樣的標準獲得代表數額。拿九屆全國人大來說，毗鄰上海的江蘇、浙江，人口數分別是上海的5.3和3.4倍，而在全國人大的代表名額卻僅為上海的2.4和1.4倍。1953年《選舉法》說明中關於「城市是工業和工人階級所在」的論斷，顯然已經不能概括經濟發展的事實；因為我國工業化的進程中，一直存在農村工業和戶口意義上的農民從事工業的現象，更不要說

現在已經在珠江三角洲和長江三角洲成燎原之勢。

我國1982年《憲法》第三條規定：「全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。」民主選舉並不排斥

表2 九屆全國人大(1998-2003)各省人口與代表數

	總人口數 (萬)	代表數	每一代表 平均代表的 人口數(萬)	倘若廢除 四分之一條款 後的代表數
北京	1,076	47	22.9	20
天津	898	37	24.3	16
河北	6,420	110	58.4	117
山西	3,025	59	51.3	55
內蒙古	2,237	53	42.2	41
遼寧	4,033	108	37.3	73
吉林	2,550	66	38.6	46
黑龍江	3,576	96	37.3	65
上海	1,301	56	23.2	24
江蘇	6,868	137	50.1	125
浙江	4,369	78	56.0	79
安徽	5,999	103	58.2	109
福建	3,164	57	55.5	58
江西	3,938	72	54.7	72
山東	8,701	173	50.3	158
河南	9,108	154	59.1	166
湖北	5,727	116	49.4	104
湖南	6,356	111	57.3	116
廣東	6,788	147	46.2	123
廣西	4,502	85	53.0	82
海南	702	16	43.9	13
重慶	3,002	51	58.9	55
四川	8,160	142	57.5	148
貴州	3,419	61	56.0	62
雲南	3,873	86	45.0	70
西藏	235	17	13.8	4
陝西	3,431	63	54.5	62
甘肅	2,388	44	54.3	43
寧夏	512	16	32.0	9
新疆	1,637	56	29.2	30
台灣		13		
香港		36		
澳門		5		
解放軍		268		
中央分配		225		

根據蔡定劍：《中國人民代表大會制度》（北京：法律出版社，1998），頁159表計算。

間接選舉的民主性肯定低於直接選舉，因為人民不能控制不是由自己直接選出的代表。而四分之一條款的存在又使得這種民主性進一步降低，這集中表現在代表的多數和人口的多數可能不一致。如果代表的多數和人口的多數不一致，則行使立法權的這些人大所立法例的合法性將不可避免受到質疑。

間接選舉，但是，間接選舉的民主性肯定低於直接選舉，因為人民不能控制不是由自己直接選出的代表。而四分之一條款的存在又使得這種民主性進一步降低，這集中表現在代表的多數和人口的多數可能不一致。

全國人大有權制定法律，省級人大以及一部分市人大有地方性法規的立法權，如果代表的多數和人口的多數不一致，則行使立法權的這些人大所立法例的合法性將不可避免受到質疑。另外，和在直接選舉中一樣，代表的多數和人口的多數不一致，還可能出現多數代表向少數人口負責、多數人民不能監督多數代表的情況。

按照國家統計局2000年第五次人口普查的數據，大陸三十一個省、自治區、直轄市的人口中，居住在城鎮的人口45,594萬人，佔總人口的36.09%；居住在鄉村的人口80,739萬人，佔總人口的63.91%^⑤。但從表3可見，在各級人大中，間接選舉的層次愈高，農民在代表中的比例愈小，全國人大中農民代表的比例只有8%，這一方面和佔總人口近三分之二的八億農村人口形成極大反差，一方面使得全國人大和中央政府的權力不能奠基於最廣大的人民身上，對中央政府的權力基礎造成極大隱患。

四 四分之一條款與代議制民主

我國《憲法》第二條規定：「中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。」第三條規定：

中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。

很清楚，我國的政體是代議制民主制。國家的一切權力屬於人民，但人民並不按照直接民主的原則直接行使國家權力，而是按照民主集中制的原則間接行使權力。人民通過民主選舉產生人民代表大會，人民代表大會直接行使權力，包括立法和選舉、任命、監督行政和司法機關等。政府的集中權力來自於人民的民主權力，政府權力是人民權力的集中使用。人民遵守法律、服從政府的前提是：政府的權力是由人民授予，人民遵守法律、服從政府不是服從別人的意志，而正

表3 各級人大代表身份構成比例表(1996-1999)

		代表總數	工人(%)	農民	軍人	幹部	知識份子	歸國華僑	其他
間接選舉	全國	2,979	10.84	8.06	9.00	33.17	21.08	1.24	16.61
	省	16,755	14.01	10.47	4.66	42.8	20.95	1.02	6.09
	市	62,017	15.83	17.76	2.29	36.79	20.32	0.72	6.29
	縣	579,830	9.83	37.28	0.91	35.01	12.68	0.19	4.1
直接選舉	鄉(1996)	2,451,808	4.06	71.49		20.12		0.11	4.22
	鄉(1999)	2,423,374	3.66	71.50		20.32		0.10	4.42

資料來源：劉智等：《數據選舉：人大代表選舉統計研究》(北京：中國社會科學出版社，2001)，頁366。

是服從自己的意志，正是因為這一點，人民既保持了自己的自由，又能夠使權力能夠集中行使，避免由於人民直接行使權力而可能導致的混亂和無政府局面。建立法律統治的前提，是法律具有合法性 (legitimacy)；而在民主制度下，法律是否具有合法性，首先要看立法者是否得到人民的完整授權。

上文的分析表明，四分之一條款正是在人民選舉人民代表大會這一「人民授權」的關鍵環節削弱了人民民主。在實行直選的縣鄉兩級人大，由於四分之一條款的作用，因而出現代表的多數不能代表人民的多數這一情況，使得多數代表不能向多數人民負責，多數代表無法受多數人民監督。如果無法確保人民代表大會代表多數人民，那由它產生的政府機關，也就無法以多數人民的名義行使權力。人民在服從政府機關的時候，也就無法確信是在間接服從自己的意志。

縣一級人大也是產生上級人大代表的選舉單位。如果無法確保縣一級人大能夠代表多數人民，則也無法確保縣一級人大選舉出來的上一級人大代表，能夠間接代表多數人民的意志。以此類推，層層間接選舉出來市、省以及全國人大代表，更無法確保能夠代表多數人民的意志。並且，愈是高層次的人大，愈不能夠代表多數人民，這就使得愈是高層次的人大和政府，權力基礎愈是薄弱。這對於國家的長治久安是絕大的隱患。

對1953年《選舉法》的說明在為城市和鄉村應選代表採用不同人口比例辯護時說：「城市是政治、經濟、文化的中心，是工人階級所在，是工業所在，這種城市和鄉村應選代表的不同人口比例的規定，正是反映着工人階級對於國家的領導作用，同時標誌着我們國家工業化的發展方向。」應

該說，這種辯護誤解了我國代議制的民主實質。中華人民共和國建國以來的數部《憲法》都確認：中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民代表大會和人民代表所代表的是人民，而不是任何人民居住的「地方」，不管這地方是城市還是鄉村。

美國聯邦《憲法》設計的代議制和我國不同。美國國會由參眾兩院組成，眾議院代表人民，代表名額按照各州人口數分配；參議院代表各州，各州無論人口多少都是兩個代表名額。1913年第十七修正案後，參議員也改為由各州人民直選，但參議員代表各州這一點並沒有改變。按照《聯邦黨人文集》的解釋，眾議院反映聯邦 (UNION) 的國家性 (national)，參議院反映聯邦的聯邦性 (federal) ⑥。

我國是單一制國家，各級人民代表大會都是毫無例外地代表人民，而並不代表地方。「城市是政治、經濟、文化的中心」並不當然意味着目前城市是多數人民生活的中心，相反，城市在我國之所以成為政治、經濟、文化的中心，在很大程度上正是靠着戶籍制度把多數人民排除在城市之外造成的。在多數人民無法按照自己的意願在作為政治、經濟、文化中心的城市生活的情况下，按照四倍甚至以往的八倍比例擴大城市人口的代表權，結果恰恰是各級人民代表大會雖然更多地代表城市，卻更少地代表人民。

1964年，美國最高法院在雷諾茲訴西姆斯一案 (Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533 [1964]) 最終確定了一人一票原則。首席大法官沃倫 (Earl Warren) 寫道：

立法者代表的是人民，不是樹木和土地。立法者是選民選的，不是農場或城市選的，也不是這樣那樣的經濟利益

如果無法確保縣一級人大能夠代表多數人民，則縣一級人大選舉出來的上一級人大代表，也無法確保能夠間接代表多數人民的意志。這就使得愈是高層次的人大和政府，權力基礎愈是薄弱。中華人民共和國的人民代表大會和人民代表，所代表的是人民，而不是任何人民居住的「地方」，不管這地方是城市還是鄉村。

選的。只要我們的政府還是代議制形式的政府，只要我們的立法機關還是由人民直接選舉的政府機構，還直接代表着人民，自由而不受減損地選舉立法者的權利就仍然還是我們政治制度的基石。

對於四分之一條款我們也可以說：「立法者代表的是人民，而不是城市和鄉村。基於城鄉二元格局而對城鄉選民的選舉權作出不同比例規定，直接破壞了人民代表大會這一我們政治制度的基石。」

鄧小平曾表示，「在選舉上不同比例的規定」，最終要「過渡到更為平等和完全平等的選舉」。五十年過去了，比例問題除了從八分之一過渡到四分之一外，尚停滯不前。現在，擴大代表直選的呼聲很高，但不平等的直接選舉，將帶來代表或官員無法從多數選民那裏獲得授權的情況。所以，應該盡快廢除四分之一條款。

五 四分之一條款與人民民主的未來：更為平等和完全平等的選舉

鄧小平曾在1953年對《選舉法》草案的說明中表示，「在選舉上不同比例的規定」，最終要「過渡到更為平等和完全平等的選舉」。五十年過去了，比例問題除了在全國人大代表的選舉中從八分之一過渡到四分之一外，就停滯不前，再也沒有多大的變化。

1979年《選舉法》標誌着重建代議制人民民主的努力又一次開始。當這種努力重新開始的時候，不能忘記這種努力曾經想要達到的目標。選舉上不同比例的規定只是手段，目標仍然是更為平等和完全平等的選舉。多年的實踐表明，城鄉之間不同比例的規定，並不是達到更為平等和完全平等的選舉的可靠手段。相反，它倒使得這種不平等有固定下來的趨勢。

代議制的人民民主，應當以普遍、平等、直接、無記名的選舉為基礎。我國憲法和法律現在已經基本可以保證人大代表選舉的普遍性和無記名方式。現在，擴大代表直選甚至鄉鎮長直選的呼聲很高。但是，直接選

舉與公民的選舉權直接相關，不平等的直接選舉，將帶來代表或官員無法從多數選民那裏獲得授權的情況，使得選舉結果無法獲得最終的合法性和穩定性。所以，擴大直選和選舉平等的改革應該同時進行，這就要求盡快廢除直接選舉中的四分之一條款。

如前所述，按照四分之一條款在間接人大代表選舉過程中分配各省市地區的代表名額，帶來人大代表代表的是城市而不是人民的疑問，使得有立法權的各級人大所立法律的合法性受到質疑，和我國人民共和的國體不合，也應一併廢除。

註釋

① 「中國選舉與治理網」，www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid=%7B26B12A4E-E6A1-4C61-885D-E72D5C172D99%7D。

② 彭真：〈關於七個法律草案的說明〉，《人民日報》，1979年7月1日，第1版。

③ 1995年《選舉法》規定：縣、自治縣、不設區的市、市轄區的代表名額基數為120名，每5,000人可以增加一名代表。

④ 參見王希：《原則與妥協》（北京：北京大學出版社，2000），第四章「奴隸制、內戰與美國憲法」。

⑤ 國家統計局：〈第五次全國人口普查公報（第1號）〉，2001年5月15日，www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20020331_15434.htm。

⑥ 參見漢密爾頓（Alexander Hamilton）等著，程逢如等譯：《聯邦黨人文集》，第39篇（北京：商務印書館，1980）。

趙曉力 1971年生，北京大學法學博士，現為北京大學法學院講師。主要研究法律社會學、憲政、政治和法律哲學、網絡法等。