

民主革命时期中共根据地政权建设中的选举委员会*

王 建 华

〔摘要〕土地革命战争时期，选举委员会仅存在于城市与区苏维埃选举中，革命的动员逻辑决定了选举委员会与各部门的工作是交错叠合在一起的。从地方到边区，根据地完整意义上的选举委员会生成于抗战初期；但不同于现代意义上选举的是，选举委员会委员可以为候选人。陕甘宁边区高干会后，选举委员会组成人员上取消了行政首长回避制度。在制度建构上，根据地选举委员会与民主选举的要求还有很大的距离；但作为中共选举民主的早期探索，无疑具有重要的方法论意义。

〔关键词〕根据地；政权建设；选举委员会

〔中图分类号〕D231；K26 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2014)-06-0054-10

The Election Committee in the Regime Construction in the Revolutionary Base Area of the CPC during Revolutionary Years

Wang Jianhua

Abstract: During the period of the land Revolution War, the election committee only existed in cities and county soviet's elections, and the motivation logic of the revolution decided that the work of the election committee and other departments were mixed together. From the provinces to the border area, the integral committee in the base area originated in the beginning of Anti-Japanese War, but the composed members of the committee could be the candidates, which was different from the modern election. After the Senior Cadres Conference held in the Shanxi-Gansu-Ningxia Border Region, the Corregidor's Evading System was canceled in the members of the election committee. In the constitution construction, the election committee of the base area had a long distance with the demand of the democratic election. But undoubtedly, it has the important methodological meaning, as the preliminary exploration of the democratic election of the CPC.

选举委员会是办理选举的机构，承担选民登记、资格审查以及选举宣传等任务。考察民主革命时期中共根据地政权建设中的选举委员会，可以更好地理解中共根据地选举的目的与特点，理解近代以来中国选举制度及实践的发展、流变。从以往研究情况看，有关根据地选举委员会问题的研究，目前仍处于空白。有鉴于此，本文主要以中央苏区与陕甘宁边区为中心，从梳理选举委员会的发展脉络入手，分析选举委员会的职能及其与候选人、政府的关系，以期深化对中共根据地选举问题的研究。

一、选举委员会的发展脉络

土地革命初期，为召开全国苏维埃区域代

表大会，中共中央一度指示各地方党委组织准备委员会。另据闽西苏维埃政府准备委员会通告，因为有了准委会的缘故，各级苏维埃政府忽视准备工作，选举筹备不力。为此，中央提出：在白色区域需要组织准委员，领导群众为建立苏维埃政权而奋斗；而在赤色地方，苏维埃政权便是准备机关，无须另组织准委会，一切准备工作，都须由苏维埃政府负担，各级准委会

* 本文为教育部人文社科项目“新民主主义革命时期根据地选举研究”（12JDSZK015）、国家社科基金项目“新民主主义革命时期根据地乡村政权建设研究”（13BDJ004）的阶段性成果。

应即结束。^①由此可见,白色区域的准委会就是苏维埃选举委员会的雏形。

1931年11月,中华苏维埃共和国成立,随即公布选举细则。细则规定:在城市,由市苏维埃组织选举委员会,委员人数不得超过9人;在农村,由区执行委员会组织全区的选举委员会,委员人数不得超过11人;在大的城市和大的区,城市选举委员会和区选举委员会之下,得设立选举委员会分会,在选举委员会总会的指导下进行工作。^②也就是说,选举委员会仅存在于城市与区苏维埃政权选举中。以闽浙赣省为例,1933年初,弋阳县成立县选举委员会,对此,省苏维埃明确致信弋阳县苏维埃执委会:“选举委员会,是以区为单位,只区有选举委员会,县没有选举委员会,为布置县代表大会工作,可设县代表大会筹备委员会”。^③对于选举委员会的人选,苏维埃暂行选举法补充规定:选举委员会由政府及各群众团体的代表组成;选举委员会委员不脱离生产,在办理选举期间,可暂时免除所担负的工作,专门进行选举动员。^④

从地方到边区,中共根据地完整意义上的选举委员会生成于抗战初期。为创建模范的抗日根据地,陕甘宁边区政府于1937年5月公布选举条例,规定:边区议会的选举委员会直辖于边区政府,委员9至11人,由边府主席委任之;县议会的选举委员会,委员7至9人,由县长呈请边府主席委任之;区议会的选举委员会,委员5至7人,由区长呈请县长委任之;乡代表会的选举委员会,委员3至5人,由区长委任之。^⑤

1941年1月,陕甘宁边区政府公布各级选举委员会组织规程,普遍增加选举委员会人数,并对选举委员会主任人选做出规定。具体而言,组织规程规定:边区选举委员会,委员9至13人,由边区政府聘任之,并指定1人为主任,办理并监督各级选举事宜;县(市)选举委员会,委员7至11人,由县(市)政府呈请边区政府聘任之,并指定1人为主任,办理该县(市)各级选举事宜;乡(市)选举委员会,委员5至9人,由乡(市)政府呈报区政府转

请县(市)政府聘任之,并指定1人为主任,办理该乡(市)选举事宜。从根据地选举实践来看,选举委员会主任多是委员会内部推选产生。^⑥

为保证选举的顺利进行,中共陕甘宁边区委员会指示:县级选举委员会应提前成立,以指导区乡选举工作。^⑦根据1941年3月延安县选举委员会报告,县选举委员会分工领导各区选举,边府派员刘景瑞负责中区,妇女主任冯兰英负责姚店区,工会主席李克勤负责牡丹区,保安科长张林芸负责蟠龙区,县委书记王丕年负责丰富区,组织部长王国华负责青黄区,青年主任曹明山负责河庄区,大队长钟义均负责金盆区,选举委员会主任张怀伶负责乌阳区,县长刘秉温负责柳林区及万花区。^⑧

“三三制”原则提出后,选举委员会成为各抗日阶层的大联合。仍以延安县为例,金盆区乡选举委员会中的胡桂禄、李士成曾在民国20年(1931年)担任过国民党政权的乡长;蟠龙区二乡选举委员会有地主1人,四乡有富农1人,七乡有地主1人;南区各乡选举委员会有绅士3人、地主1人、积极分子5人;北一区

① 参见《闽西苏维埃政府关于选派全苏代表大会代表及会议改期等事宜的通知》,福建省档案馆藏,档案号93-1-23。

② 参见韩延龙、常光儒编:《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,第136—137页。

③ 江西省档案馆编:《闽浙赣革命根据地史料选编》下册,江西人民出版社,1987年,第340—341页。

④ 参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第146页。

⑤ 参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第197页。

⑥ 参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第208、261页;陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第4辑,档案出版社,1988年,第136页。另外,根据地“县(市)”的市相当于县,“乡(市)”的市相当于区或乡。

⑦ 参见西北五省区编纂领导小组、中央档案馆编:《陕甘宁边区抗日民主根据地》文献卷(上),中共党史资料出版社,1990年,第202页。

⑧ 参见《延安县选举委员会报告》(1941年3月28日),陕西省档案馆藏,档案号2-1-830。

乡选举委员会有绅士 13 人、富农 5 人；东一区 6 个乡的选举委员会内，有开明绅士 8 人、地主 2 人、天主教徒 2 人。^① 据延安县选举委员会工作报告，地主、富农参加选举委员会后，切身感受到根据地民主选举的真实性，成为“三三制”民主的热情推动者。^②

与老根据地相比，新根据地的选举委员会在组织上更能体现“三三制”原则。以米脂县为例，抗战爆发后，国民政府将米脂县划入八路军绥米佳吴清警备区，同时，保留国民党县级政府的组织机构。1938 年夏，中共成立米脂县抗敌后援会，后改名抗日救国会（简称“抗救会”）。抗救会通过各级农会发动群众，逐渐替代了国民党县政府。也就是说，米脂事实上出现了双重政权。

据 1941 年米脂县选举委员会工作报告，7 月 25 日，边区选举工作团到达米脂，县抗救会随即召开党政军学商各界代表及地方士绅共 30 余人出席的筹备会议。会上，中共米脂县委书记马义（白炳圻）首先报告了会议主题；接着，由边区选举工作团副团长丁雪松说明选举意义及办法，随即讨论组织选举委员会，推举马义、丁雪松等 15 人为委员，并推定马义为主任委员，地方士绅贺连城为宣传股主任，知识分子姬伯雄为秘书股主任，工会主任高树森为组织股主任。在这一选举委员会组成人员中，还有国民党县党部书记长朱国钧，米脂中学校长马济川，米脂县地主艾斌卿，商会会长杜益之。^③ 可以说，米脂县选举委员会的组织完全遵守了“三三制”原则。

根据地选举委员会的调整始于 1942 年 10 月在延安召开的陕甘宁边区高级干部会议。会议批判了不顾大局的本位主义，自成系统的独立主义，以及不尊重统一领导的个人主义思想。^④ 就已公开档案资料而言，边区高干会虽没有涉及选举委员会的内容，但根据地政权实现了从议行并立向议行合一的转变，为此后选举委员会的发展指明了方向。1944 年 12 月，陕甘宁边区第二届参议会第二次大会通过《陕甘宁边区各级参议会选举条例》和《陕甘宁边区各

级选举委员会组织章程》，明确规定：“各级选举委员会受同级政府之领导”，各级选举委员会于每次选举开始前成立，选举完毕向同级政府或参议会报告工作。^⑤

解放战争时期，根据地选举委员会没有原则性的变动。1948 年 10 月 31 日，陕甘宁边区政府发出关于进行县乡人民代表会及县乡两级政府选举的指示。指示规定：为了专责办理选举工作，县、乡两级均须成立选举委员会；县选举委员会由县政府在当地群众团体及公正人士中，推举 7 至 9 人，经边府聘任组成，并互推 1 人为主任（必要时可增设干事若干人，主任及委员人选须呈报边府）；乡选举委员会由乡政府在当地农会及为群众所信仰的干部中推选 7 至 9 人，呈请县府聘任组成，并互推 1 人为主任；县、乡选举委员会在同级政府领导下，为本届选举工作的领导机关。^⑥

二、选举委员会职能

土地革命时期，《中华苏维埃共和国选举委员会的工作细则》规定：选举委员会产生后，委员之间应即速进行分工，每个委员担任选举委员会的一部分工作；在选举开始前的两个星期，进行选民登记与选举宣传；各级选举委员会于选民登记完毕后，由选举委员会指定委员组成审查委员会，审查选民登记表；有选举权的选民，选举委员会须发给选举通知书，告知参加选举的时间与地点；同时，选举委员会应以行政村、街道为单位，将有选举权与无选举权的名单，分别公示于选民所在地或圩场。^⑦

① 《延安县选举委员会报告》（1941 年 3 月 28 日），陕西省档案馆藏，档案号 2-1-830。

② 《延安县选举委员会报告》（1941 年 3 月 28 日），陕西省档案馆藏，档案号 2-1-830。

③ 《陕甘宁边区政府文件选编》第 4 辑，第 136 页。

④ 《林伯渠文集》，华艺出版社，1996 年，第 287 页。

⑤ 韩延龙、常光儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 1 卷，第 250、253 页。

⑥ 陕西省档案馆、陕西省社会科学院编：《陕甘宁边区政府文件选编》第 12 辑，档案出版社，1991 年，第 253 页。

⑦ 参见韩延龙、常光儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第 1 卷，第 145—147 页。

除了选举登记外,选举委员会还肩负着选举宣传的组织任务。在中央苏区,选举委员会印有选举运动周报与画报,各机关团体部队印发传单、画报与标语,工农剧社则编演选举剧目到各村表演。其中,《改选之前》成为选举动员的经典剧目。同时,选举委员会还组织选举运动宣传周、宣传月,进行选举宣传,以保证苏维埃选举的顺利进行。

革命的动员逻辑决定了根据地各种工作是交错叠合在一起的,选举宣传不仅是选举委员会的工作,也是地方党组织与苏维埃各部门的重要工作之一。在选举宣传工作进行时,候选人的酝酿与提名也成为其组成部分。以1931年闽北分区苏维埃改选为例,分区委布置宣传工作如下:(1)分区苏维埃要出版壁报,将候选人名字公布,并在壁报上做简短的介绍;(2)在改选前一星期,举行选举运动宣传周。在各村各乡召集工会与贫农团大会、赤卫队少先队大会、妇女大会等群众性会议,使每个人注意选举,踊跃地参加选举;(3)每个地方苏维埃都要多贴标语,每个家庭的门口均要张贴“拥护闽北分区委第一次工农兵代表大会”、“踊跃的改选各级苏维埃委员”和“建立闽北分区苏维埃政府”三条标语;(4)县苏维埃召集分区苏维埃联席会,分区苏维埃召集乡苏维埃联席会,乡苏维埃召集所有的村苏维埃委员开联席会,使每个委员了解选举的意义,然后努力去向群众宣传;(5)地方党组织要召集分区委联席会、分区支书活动分子联席会以及支部会,讨论选举事宜,同时规定每个同志负责某几家的宣传工作。^①

抗战时期,选举委员会的专业化分工更加明晰。以米脂县为例,1941年7月29日,米脂选举委员会召开宣传委员会会议,由贺连城任主任,讨论该县选举运动中的宣传工作;决定出版《米脂选举通讯》,印发选举运动宣传大纲、街头小传单、彩色标语,组织宣传队,动员各剧团下乡演出选举剧目。随后,米脂县中、小学与边府选举工作团分赴各街市向群众宣传选举的意义。当然,最受群众欢迎的,还是剧

团表演的秧歌舞。配合选举宣传,米脂县选举委员会还在完小礼堂开办选举训练班,共有70余人受训。^②训练班于7月31日结束,国民党县党部干事王某、共产党县委书记贺某,及选举委员会中地方绅士贺连城、马济川、艾秉卿等莅会演讲。^③

选举委员会同时也是选举动员的组织者,在县与县、区与区之间开展选举竞赛。以晋察冀边区为例,各县区选举委员会提出了竞赛标准:保证80%以上的选民参加选举;保证抗日积极分子当选;保证60%的妇女、青年参加选举;保证按期完成选举。^④在实践中,乡选举委员会的工作无疑最具典型意义,以1943年《淮北苏皖边区乡选运动实施办法草案》为例,乡选举委员会是主持乡选举事务的领导机关,下设选举、宣传、登记、总务四股,分别负责宣传解释选举法令,动员选民参加选举,登记、审查选民资格,公布选民榜,划定选举区域,协助政府组织或调整居民组、行政村,决定选举日期、地址,动员选民到会,主持选举会议,发动人民检讨批评政府工作,提议应兴应革等事。^⑤

乡级选举需要“复杂而又细密”的组织,必须有一批具备乡选知识及经验的干部(突击力量)协助乡选举委员会,才能使乡选“正确的完成”。^⑥为此,以区为单位组织乡选举工作队,主要任务就是协助乡选举委员会进行选举的动员与组织工作,以随时解决选举中的具体

① 中共福建省委党史研究室、中共浙江省委党史研究室等编:《闽浙皖赣革命根据地》上册,中共党史出版社,1991年,第325页。

② 参见《米脂进行选举宣传》,《解放日报》1941年8月7日。

③ 参见《米脂普选两月可完成》,《解放日报》1941年8月11日。

④ 参见《晋察冀社二日讯》,《抗敌报》1940年7月5日。

⑤ 参见豫皖苏鲁边区党史办公室、安徽省档案馆编:《淮北抗日根据地史料选辑》第2辑(第2册),内部发行,1985年,第114—115页。

⑥ 《淮北抗日根据地史料选辑》第2辑(第2册),第115页。

问题。乡选举委员会的工作重心在行政村,为完成每个行政村的选举工作,乡选举委员干事、乡选举工作队按行政村合编为选举工作组,推选选举委员会中1人为领导,负责本行政村全部选举工作。同时,为明确分工责任,工作组人员也可按居民组分头负责。选举、宣传、登记、总务各股人员,除用一部分时间领导本部门的全乡工作外,平时则编在各工作组,执行每个时期的共同工作。^①

选举大会召开时,各级选举委员会还应推定监票员、司票员、开票员、记录员若干人,负责维持投票秩序,收发选举票,清算投票数目,整理大会记录等工作。^②以1941年延安市东区第一行政村选举为例,进入会场后,先到选民签到处签名,没拿到选票的人,向检(司)票员争抢着选票。一个没有选民资格的人抢到一张票,又被大家(监票员)从手中抢回来。数票开始后,所有到会的人都围拢过来,唱(升)票员高唱着每一个人的名字,最后由几位民间的“先生”(记录员)用算盘计算着每个候选人得票的总数。^③选举完毕后,选举委员会造具报告书,连同文件送上级选举委员会,由边区选举委员会保管。边区选举委员会再协同民政厅,来一起管理下级选举事宜。^④

抗战胜利后,陕甘宁边区政府继续颁布选举委员会组织规程,规定:边区选举委员会领导边区各级选举事宜;县(市)选举委员会领导该县(市)各级选举事宜;乡(市)选举委员会领导该乡(市)选举事宜;同时,选举委员会担负监督选举的职能。^⑤之后,为巩固基层政权,迎接全国革命的胜利,边区政府就县乡人民代表会及政府选举再次发出指示,明确规定:县选举委员会负责选区划分,并规定各区应选人民代表的人数,同时,造具选举预决算并审核开支。^⑥这些规定的出台,进一步完善了选举委员会的职能。

三、选举委员会与候选人

土地革命时期,以中央苏区为典型,选举委员会的主要职能之一是负责候选人的酝酿与

审查。按照相关规定,选举委员会在广泛听取选民与各群众团体意见的基础上,预先准备候选人名单,并公布于选民集中的地方,使选民对于候选人能够加以充分的考虑。候选人如果为多数人所反对,即撤销原提议而另提适当的候选人,或由群众提出候选人。^⑦候选人有正式代表与候补代表之分。候补代表以正式代表的1/5为比例,如不及此数,可以选举候补代表1人。^⑧

抗战时期,选举委员会关于酝酿和审查候选人的工作更为规范。首先,候选人由各政党、各职业团体或一定数额的选民联名提出,而选举委员会主要负责确定每个选举单位候选人的名额。根据1944年胶东区村选举暂行条例,在已经划分公民小组的行政村,候选人由各公民小组按选举委员会分配的名额分别提出;无公民小组者,则由各抗日党派,群众团体按分配名额提出;无群众组织者,则由选举委员会划分临时公民小组,分配名额并提出候选人。^⑨其次,公民小组与群众团体所提候选人,须送各级选举委员会审查公布。^⑩以陕甘宁边区为例,1941年,葭县参加边区参议会的候选人名单由国共两党与各群众团体分别提出。8月12日,

① 参见《淮北抗日根据地史料选辑》第2辑(第2册),第115—116页。

② 参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第210—211页。

③ 参见郁文:《选举浪潮中的一角:记延市东区一行政村选民大会》,《解放日报》1941年6月14日。括号内是根据选举委员会分工,补充的内容。

④ 参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第211页。

⑤ 参见《陕甘宁边府颁布各级选举委员会组织规程》,《解放日报》1945年8月30日。

⑥ 参见《陕甘宁边区政府文件选编》第12辑,第253—254页。

⑦ 参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第175页。

⑧ 参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第147页。

⑨ 参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第376—377页。

⑩ 参见河北省社会科学院历史研究所等编:《晋察冀抗日根据地史料选编》上册,河北人民出版社,1983年,第290页。

选委会召开临时会议,商讨候选名单问题,要求各单位候选人名单于8月18日前提交选委会。^①同时,选举委员会还肩负遴选与提名候选人的任务。以1944年的太行抗日根据地为例,各党派、群众团体与公民联署所提代表,经选举委员会过半数以上通过,可提名为候选人。正式候选人的数目一般是应选人名额的1到2倍。如果各类组织所提候选人超出这个比例,选举委员会就不必再提候选人,如果所提的比较少,选举委员会可酌量再提出一些候选人。^②

提名候选人需要选举委员会动员选民广泛参与,充分酝酿。以1946年延安市北区三个乡为例。首先,选举委员会采用群众会、漫谈会等形式讨论代表的条件,使群众了解当选代表的资格。经过讨论酝酿,三乡群众认为只有“公道、不要态度、勤快、正派、能认字”的人,才能当代表。其次,在一般酝酿之后提出初步候选人。选举委员会在提名会上可作初步介绍,但不进行表决,让大家回去再作具体比较。最后,在通过正式候选人和选举代表时,选举委员会必须将每一个候选人向选民作充分的介绍,“尽可能彻底的讨论,然后再进行选举”。^③

选举委员会组成人员能否被提名为候选人,是民主选举的重要议题。在土地革命时期的中央苏区,苏维埃选举以改造区乡政权为目的,即改选不称职的苏维埃工作人员。由于根据地乡村有能力的称职干部匮乏,作为选举委员会委员的区苏维埃内务部长、工农检查部长、劳动部长、土地部长、教育部长等苏维埃工作人员,不但可以选为苏维埃代表,而且理应,或者说必须充实到基层政权中去。

在抗战时期的陕甘宁边区,有关选举委员会组成人员能否推举为参议会与政府候选人,边区选举法没有明文的规定。但根据各地选举报告,从边区到乡选举委员会委员被推为候选人的比比皆是。以边区选举委员会为例,据《新中华报》记载,1937年9月,边区政府为了加强对选举运动的指导,成立边区选举委员会,以高郎亭、林里夫等9人为委员,并以高郎亭为主任。^④同时,高郎亭又被延安市推为边

区代表大会代表候选人。^⑤

1941年,中共提出“三三制”原则后,根据地各级选举委员会委员不乏被推为候选人者,并有多人当选为参会议员,或同级政府委员。以米脂县为例,县选举委员会由马义、贺连城、姬伯雄、高树森、李鼎铭、贺斌章、朱国钧、马济川、杜益之、艾斌卿等15人组成。其中,李鼎铭、贺连城、马济川、姬伯雄、艾斌卿5人,被国民党县党部提名为边区参议员候选人,占国民党方面所提9名候选人的一半以上。另外,根据边区施政纲领规定的“选举联盟”方式,中共米脂县委提出了10名候选人。其中,包括国民党县党部书记长朱国钧在内的6人为县选举委员会委员,占中共所提候选人的一半以上。^⑥根据《边区第二届参议员提名录》,李鼎铭、贺连城、杜益之、姬伯雄、高树森、贺斌章、朱国钧、马济川、艾斌卿等9人,当选为边区参议员。^⑦其中,还有多人任职于米脂县政府与参议会。据《解放日报》记载,米脂县参议会于1941年10月23日下午举行选举,贺连城、姬伯雄等9人,被选为政府委员,同时,又选出马济川、朱国钧、杜益之、高树森等5人为驻会议员。^⑧

1941年3月7日,延安市召开市级选举委员会会议,到会者有市长高述先、商会会长白振邦及群众团体负责人,会议通过了包括士绅

① 参见《葭吴定等县份提出候选人》,《解放日报》1941年8月29日。

② 参见太行革命根据地史总编委会编:《政权建设》,山西人民出版社,1990年,第262页。

③ 雄克:《延市北区乡选工作的几点经验》,《解放日报》1946年1月30日。

④ 参见《边区选举委员会业已正式成立》,《新中华报》1937年9月9日。

⑤ 参见《各县市共产党委提出特区代表大会候选名单》,《新中华报》1937年11月29日。

⑥ 参见《米脂延安各党派团体提出边区参议员候选人名单》,《解放日报》1941年8月24日。

⑦ 参见中国科学院历史研究所第三所:《陕甘宁边区参议会文献汇辑》,科学出版社,1958年,第168—169页。

⑧ 参见《米脂参议会闭幕,贺连城等当选政府委员》,《解放日报》1941年11月8日。

蔡凤章、前清秀才毕光斗在内的11人选举委员会。^①按照“选举联盟”的方式，中共延安市委提出边区参议会候选代表5人，包括了高述先、白振邦、毕光斗、张曙时（西北局统战部部长）和梁金生（光华药厂厂长、越南华侨）。^②延安市选举于21日开票，张曙时、梁金生、高述先、康秀英（女）等5人当选。白振邦、毕光斗虽然落选，但市选举委员会决定，呈请边区选举委员会聘请两人为边区参议员。^③根据《陕甘宁边区参议会文献辑》公布的边区第二届参议员名单，边区选举委员会批准了这一申请。^④其后，在延安市参议会选举中，毕光斗又被选举为驻会议员，蔡凤章、白振邦等10人被选为政府委员。^⑤

选举委员会委员参与候选人竞选，当选为议员或政府委员，在边区应是普遍现象。以1941年1月开始的陕甘宁边区各级参议会改选为例，延安县选举委员会委员中，王丕年当选为县参议会正议长，王国华为副议长，刘秉温连任县长。^⑥在延川县，选举委员会委员李丹生（前清贡生、地方教育界名流）和高敦泉（士绅）当选为边区参议员。^⑦选举委员会委员李世发（市商会代表）当选为政府委员。^⑧在安塞县，选举委员会委员张爱民也当选为县参议会副议长。^⑨

抗战胜利前夕，边区政府决定尽快进行根据地普选运动，并聘请谢觉哉、刘景范、甘泗淇、毕光斗、贺连城、霍子乐、吴汉章、白茜、马生福、乔松年、吴满有11人组成边区选举委员会，以谢觉哉副议长为主任委员。在这个选举委员会中，既有军、政、民代表，也有少数民族与劳动英雄代表。^⑩1946年4月2日，陕甘宁边区第三届参议会第一次会议召开，除甘泗淇、马生福外，其他选举委员会委员均当选为边区参议员。^⑪

新中国成立后，选举委员会的组成人员可以为候选人的惯例，也被沿用下来。直到2010年3月十一届全国人大三次会议召开时，这一做法才被取消。而新的规定则是：选举委员会的组成人员为代表候选人的，应当辞去选举委

员会的职务。^⑫选委会委员与候选人的分离表明，中国民主选举在制度设计上有了跨越式的发展。虽然公平、公正一直是中国党和政府组织选举的基本理念，但如何从制度设计上实现这一目标，却多年没有举措。十一届全国人大三次会议的新规定，无疑是向这一目标迈进了一大步。

四、选举委员会与政府

土地革命时期，在中央苏区，区选举委员会委员多为政府工作人员。1933年9月7日，负责选举事宜的中央内务人民委员部指示各级内务部并转主席团：区选举委员会以9至13人为限，可由区苏内务部长、工农检查部长、劳动部长、土地部长、教育部长、党区委1人、团区委1人、工会2人组织之；规模比较大的区，选举委员会以11至13人为限，可增加反帝拥苏同盟、区少先队及乡贫农团代表为委员；区选举委员会一定要有女委员1人，区选举委

① 参见《本市成立选举委员会》，《新中华报》1941年3月16日。

② 参见《米脂各党派人士竞选，延安市委提出边区候选人》，《解放日报》1941年9月8日。

③ 参见《延市选举结果徐特立等当选边区参议员》，《解放日报》1941年10月23日。

④ 参见《陕甘宁边区参议会文献辑》，第169页。

⑤ 参见《延安市庆阳县参议会闭幕，李景林当选延安市长，陆为公当选庆阳县长》，《解放日报》1941年10月20日。

⑥ 参见《县参议会结束，延安甘泉选出新县府》，《解放日报》1941年10月4日。

⑦ 参见《延川选举委员会成立，训练班已开课》，《新中华报》1941年3月16日。

⑧ 参见《曹力如当选绥德县长，辛兰亭连任延川县县长》，《解放日报》1941年10月23日。

⑨ 参见《安塞选举工作》，《新中华报》1941年3月27日；《安塞参议会闭幕，邵靖华当选县长，延长延川参议会开幕》，《解放日报》1941年10月12日。

⑩ 参见《边区今年普选，边区成立选举委员会进行筹备》，《解放日报》1945年3月2日。

⑪ 参见《陕甘宁边区参议会文献辑》，第368—371页。

⑫ 参见全国人大常委会法制工作委员会国家法室编著：《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代表法解读》，中国法制出版社，2010年，第231页。

员会主任可由区内务部长担任；如内务部长不能胜任此职，可在工农检查部长、劳动部长、土地部长中选1人担任。^①

相对于区选举委员会，乡选举委员会分会更具有超越乡苏维埃的相对独立性。根据中央内务人民委员部指示，乡可设选举委员会分会，由乡苏代表1人、工会1人、贫农团2人、妇女代表会1人、党支委1人、团支委1人组成，并互推坚决革命、有能力的委员为主任。^② 根据1933年毛泽东所作的长岗乡调查结果，该乡选举委员会9人，包括支书、妇女干事、雇农支部长、手工业支部长、贫农团主任、大队长及乡代表2人，支书为主任。^③ 另据1933年8月通过的《苏维埃暂行选举法》第7章第48条：乡（市）苏维埃及区执行委员会的主席不得为选举委员会委员。^④ 从而以制度的形式，确立了基层选举委员会的独立性。

在陕甘宁边区，1937年5月，边区政府公布选举条例，规定：选举委员会由政府及各群众团体的代表组成，现任各级政府长官，不得为同级选举委员会委员。^⑤ 其后，1941年公布的边区各级选举委员会组织规程，进一步明确：各级政府、法院、驻军长官，不得为同级选举委员会委员。^⑥ 边区高干会后，中共执政理念开始从议行并立向议行合一转变。及至边区第二届参议会第二次会议召开时，选举委员会在组成人员上，取消了军政长官的回避制度，成为同级政府领导下的临时性机构。^⑦

考察根据地选举委员会的变化，不能忽视中国革命的乡村特色，不能忽视乡村干部的自私、落后及其对建构革命政权的消极影响。在土地革命时期的中央苏区，由于称职干部的匮乏，部分区乡政权基本处于半瘫痪状态。据1932年5月《红色中华》报道，苏区基层政权多是形式上的招牌主义。一些区苏维埃，按所发伙食费来算，有10余人，但做起工作来，却只有主席、文书与伙夫，其余的都回家去了，“甚至写几封信催促，都不回政府工作”。^⑧ 根据地选举的直接目的就是改造基层政权。检讨1932年苏区选举运动，中央执行委员会认为：

各级政府还没有认识到改选在粉碎敌人进攻，巩固苏维埃政权中的重要作用，实则是官僚主义在选举中的“最露骨”的表现；^⑨ 官僚主义是豪绅、地主、资产阶级反动统治遗传下来的余毒，是革命者在政治上已经动摇的表现^⑩，是敌对势力与阶级异己分子滋生的温床；只有积极深入地开展阶级斗争，发动群众来审查、批评苏维埃的工作，才能选举最好的积极分子来领导和执行革命的紧急任务，才能真正改造各级苏维埃政权^⑪。可以想象的是，面对艰巨的选举动员任务，基层政权在组织区乡选举委员会上面临的人才困境。

为了检讨中央苏区选举委员会的工作，1933年9月，毛泽东在中央苏区南部18县选举运动大会上指出：选举委员会担负着关于选举的全部工作，但“去年的选举委员会多半没有起作用，仍然是单独由政府人员指导选举”。^⑫ 遗憾的是，在当年苏维埃选举中，许多地方选举委员会仍不起作用，还是政府主席等几个人在领导选举。^⑬ 毋庸置疑，中共领导人对选举委

① 参见《为加紧对市乡苏维埃的选举工作》，台北“石叟资料室”编：《石叟资料》卷10—4，江西赣南师范学院中央苏区研究中心资料室藏影印件。

② 参见《为加紧对市乡苏维埃的选举工作》，《石叟资料》卷10—4。

③ 参见《毛泽东农村调查文集》，人民出版社，1982年，第294页。

④ 参见韩延龙、常光儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，第163页。

⑤ 参见韩延龙、常光儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，第197—198页。

⑥ 参见韩延龙、常光儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，第207页。

⑦ 参见韩延龙、常光儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，第251—252页。

⑧ 张谈高：《反对散漫与腐化的苏维埃政府》，《红色中华》1932年5月25日。

⑨ 《中央执行委员会决议——关于各级选举运动的检查》，《红色中华》1932年12月5日。

⑩ 参见《官僚主义与政治动摇》，《红色中华》1933年9月3日。

⑪ 参见《选举运动与合作社》，《红色中华》1932年2月17日。

⑫ 毛泽东：《今年的选举》，《红色中华》1933年9月6日。

⑬ 参见《江西省选举运动检阅》，《红色中华》1933年12月23日。

员会存在问题的批判是正确的,但从理性出发,来分析问题生成的原因,却不见得全是主观原因,实则是革命情势使然。

抗战爆发后,虽然中共中央所在地的陕甘宁边区建立了行政首长在选举委员会中的回避制度,但其他根据地多无此规定。譬如,1940年6月,晋察冀边区的《暂行选举条例》规定:边区选举委员会由边区行政委员会正副主任、民政处长及国民党、共产党、军区司令部、军区政治部、边区各群众团体、各大学、学院代表各一人组织之,互推正副委员长各一人;县选举委员会由县议会正副议长、县长、民政科长及县群众团体代表各一人组织之,互推正副委员长各一人;区选举委员会由区代表会正副主席、区长、民政助理员及区群众团体代表各一人组织之,互推正副委员长各一人;村选举委员会由村代表会正副主席,民政委员会主任及村群众团体代表各一人组织之,互推正副委员长各一人。^①边区行政委员会主任、县长、区长、村代表会主席参加各级选举委员会表明,在晋察冀边区的民主选举中,不存在行政首长回避选举委员会的制度。

其他根据地的选举法,如《晋西北村选暂行条例》(1940年10月)、《晋西北临时参议会参议员产生办法》(1942年1月)也没有关于行政首长的回避原则。^②行政首长任职选举委员会,源于选举任务的艰巨性。而完成这一任务,需要各部门的共同努力。事实上,即便是在陕甘宁边区,边区政府同样指示:“不是说有了选举委员会,其他负责的人就可以不管”。^③在边区政府主席林伯渠看来,根据地民主建设中,存在着强调形式而忽视内容,强调民主而忽视集中的错误;参议会是最高权力机关,政府由参议会选举,而在参议会闭会期间,政府就是最高权力机关,这就是民主集中制,“而不是立法行政的并立,不是参议会和政府之间的互相制约”。^④

抗战胜利后,各抗日根据地均出台了新的选举条例或实施细则,进一步强化了政府对选举委员会的领导。譬如,1945年10月5日,陕

甘宁边区政府选举委员会就乡选工作问题致信边区各专员县长:必须把选举动员作为中心工作;在选举之前,召集区乡干部及所有参加选举工作的人员,开办选举训练班,深入研究选举方针和工作方法。^⑤根据修改后的边区选举委员会组织规程的规定,各级选举委员会受同级政府的领导;选举委员会委员人选由政府聘任政府、群众团体、抗日党派代表及当地公正人士组成;同时,取消了选举委员会组成人员的回避制度。^⑥

考察选举委员会与政府的关系,还可以从选举委员会印信的制发窥其一斑。在土地革命时期的中央苏区,相关选举法规对选举委员会印信的制发没有统一规定。及至1941年,陕甘宁边区的《各级选举委员会组织规程》提出:各级选举委员会的印信,由同级政府制发。^⑦抗战胜利后,根据新的选举委员会组织规程,陕甘宁边区及县级选举委员会印信,由同级政府制发;乡选举委员会印信,由县政府制发。^⑧到新中国成立前夕,陕甘宁边区举行县、乡选举。根据边区政府的指示,选举委员会须借同

① “正副委员长”即选举委员会正副主任。参见《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第261页。

② 参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第329—335页。

③ 陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,档案出版社,1987年,第50页。

④ 《林伯渠文集》,第306—308页。

⑤ 参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第408页。

⑥ 参见陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》第9辑,档案出版社,1990年,第251页。在晋察冀边区,边区行政委员会颁布《张家口市参议会选举暂行条例》,市选举委员会由市长、副市长、社会局长及各群众团体、各少数民族、部队代表各1人,及当地公正人士若干人组织之。参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第412页。

⑦ 参见韩延龙、常光儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第209页。

⑧ 参见《陕甘宁边区政府文件选编》第9辑,第249页。

级政府的印信并注明借用字样。^① 这种没有独立印信的做法表明,选举委员会的独立性被进一步弱化。

选举委员会接受同级或上级政府领导,是基于选举动员任务艰巨性的必然选择;是革命年代,或者说,非常态社会政权建设的权宜之计。及至1986年,六届全国人大常委会第十八次会议通过《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》,新的修正案,在保留全国与地方人民代表大会常务委员会主持本级人民代表大会选举的同时,强调不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇设立选举委员会,主持本级人民代表大会的选举。乡、民族乡、镇的选举委员会受不设区的市、市辖区、县、自治县的选举委员会的领导。^② 在此,选举委员会与各级政府的职能分离表明,中国民主选举开始向常态国家治理复归。

五、结 语

新民主主义革命时期,根据地选举委员会担负选民登记、选举宣传、组织选举以及酝酿候选人等诸多工作。在宪政理论的视域下,能够揭示选举性质的就是选举委员会的独立性。在土地革命时期的中央苏区,为改造基层政权,苏维埃强调区乡选举委员会在选举中的独立性,乡(市)苏维埃区执行委员会的主席不得为选举委员会委员。抗战爆发后,陕甘宁边区选举委员会组织规程,进一步明确了各级政府、法院、驻军长官,不得为同级选举委员会委员。边区高干会后,选举委员会组成人员上,取消了行政首长的回避制度。其后,根据地各级选举委员会成为政府领导下的临时性机构。选举

委员会的变化催生于党的一元化领导,问题的原因,不在于基层领导干部对选举委员会工作的代替与包办,交错叠合的组织机构与选举任务的艰巨性决定了完成选举动员,也是根据地政权各部门共同的任务。^③ 可以说,作为选举管理机构的选举委员会从产生之日起,就弱化于对民主选举的领导,选委会的工作常常被基层党组织所包办代替。^④ 梳理根据地选举委员会的发展脉络,其不同于现代意义选举之处还在于:选举委员会的组成人员可以为候选人。需要强调的是,选举委员会的组织特质,是革命逻辑演进的必然结果。虽然在制度建构上,民主革命时期中共根据地选举委员会所领导的选举与民主选举的要求还有很大的距离;但作为中共实施民主选举的早期探索,其本身无疑具有重要的方法论意义,对今天也有重要的历史启示。

(本文作者 南京大学马克思主义学院
教授 南京 210023)

(责任编辑 王志刚)

- ① 参见《陕甘宁边区政府文件选编》第12辑,第254页。
- ② 参见转引自王崇明、袁瑞良:《中华人民共和国选举制度》,中国民主法制出版社,1990年,第156页。
- ③ 参见梁柏台:《今年选举的初步总结》,《红色中华》1934年1月1日;《陕甘宁边区政府文件选编》第3辑,第50页。
- ④ 以1933年毛泽东长冈乡调查结果为例,该乡候选名单的产生,由支部干事会开会,按照各村工农人数比例,拟定一张55人的名单,恰如应选代表之数。然后提交各村党的小组会、工会、贫农团讨论,由各小组党员在选民大会上提出,经大会通过,“省去了选委准备名单的手续”。参见中共中央文献研究室、中国井冈山干部学院编:《毛泽东在中央革命根据地斗争时期调查文集》,中央文献出版社,2010年,第211页。