

选举民主的局限与超越

汪习根, 李 蕾

(武汉大学 法学院, 湖北武汉 430072)

[作者简介] 汪习根(1965-), 男, 湖北天门人, 武汉大学法学院教授, 博士生导师, 主要从事法理学、人权法学研究; 李 蕾(1981-), 女, 湖南祁阳人, 武汉大学法学院博士生, 主要从事法理学研究。

[摘 要] 选举民主是人类历史上影响最深、流传最广的民主形式, 当今我国展开的乡镇直选则是直接选举民主的有益探索, 也是我国人民代表大会制度建设和选举民主实践的重要环节之一。

[关键词] 选举民主; 人民代表大会; 民主实现形式

[中图分类号] DF2 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2007)04-0422-04

选举民主是人类历史上影响最深、流传最广的民主形式, 在人类文明对野蛮、民主对专制的斗争史中占据重要的地位。但随着人类事务的日益复杂化, 选举民主的缺陷与弊端也不断显现, 那些极力鼓吹选举民主的国家也逐渐被迫进行民主制度改革。因此, 在承认选举民主的一些功能与优点的同时, 我们应该清楚看到, 选举民主仅仅是人类民主实现形式的一种, 并不代表当今世界民主理论与实践的发展方向, 更不是民主建设的全部。中国有必要结合社会主义民主建设的实际需要, 在理论与制度设计上对选举民主进行创新。

一、选举民主的种类

就选举的方式的不同, 选举民主又可以分为直接选举民主与间接选举民主, 前者指公民通过投票或抽签等方式直接选举或被选举, 后者往往是公民投票选举产生代表, 再由代表选举国家公职人员。前者主要存在于古希腊的城邦国家较小的团体和区域内, 很少在现代民族国家层面适用; 而间接选举摆脱了前者受人数和民众素质的限制, 是如今全球最常见的做法。

古希腊式直接民主应该分为直接选举与直接决策两部分, 其直接选举属于选举民主, 直接决策属于自治民主。雅典选举民主制的确立主要来源于梭伦和克利斯提尼(Cleisthenes)的政治改革。梭伦在公元前594年成为雅典的执政官后的20多年里进行了一系列民主政治改革, 主要内容有: 依据财富的占有量把公民划分四个等级, 执政官由一、二等级公民担任, 通过在四大部落中推选的40个候选人中抽签产生; 前三等级公民组成400人议会; 定期举行全体公民都参加的公民大会。克利斯提尼被称为“雅典民主制之父”, 在公元前508年, 他把全国重新划分为10个新的部落, 每个部落在各村社按人口比例选出的候选人中抽签产生50个人, 组成500人议会。议会设有50人的主席团, 由10大部落代表轮流执政。议会每天抽签产生一个主席^[1](第30-31页), 在公民大会召开时, 该主席还同时出任公民大会主席。重要决策由公民大会多数通过, 且不少于6000人同意。军事领袖靠直选产生^[2](第101-109页), 每个部

落一人,可以连任。

间接选举又叫代议民主,它根植于资产阶级大革命以来逐渐出现的一系列现代政治观念,如人民主权、天赋人权、三权分立等,并主张通过周期性选举产生议员或代表来行使国家最高权力。尽管启蒙思想家们对为什么要实行代议民主的回答方式各不相同,不同国家代议民主的具体制度安排千差万别,但代议民主制的共同特点是强调主权在民,通过制定宪法,既限制政府权力又保障政府决策质量,进而一定程度改善了中下层人民的社会地位和生活状况,在人类历史上具有重大意义。

选举民主的观念在20世纪以来被一些对民主过程展开实证研究的西方理论家推向极至。韦伯、莫斯卡、帕累托、米歇尔斯等人在对选举与政治过程的研究中发现,许多国家的选举民主都往往容易导致一小部分精英掌握国家政权,他们既不是人民选出的代表,更不是人民群众本身。德国《魏玛宪法》所确立的议会民主制居然不能阻止纳粹政权上台的事实更震惊了许多政治学者,他们开始对传统民主理论与实践展开深入批判,果断地撕开了传统民主理论所鼓吹的“民有、民享、民治”政府的面纱,一针见血地指出民主仅仅指领导人产生过程的民主。熊彼特在1942年通过批判古典民主理论提出了“更忠实于生活”的精英民主理论,认为民主仅仅意味着“某些人通过竞争人民选票而得到做出决定的权力”^[3](第337页),在客观上进一步论证了选举民主的正当性。在他看来,传统民主理论寄希望“人民通过选举将集合起来表达他们的意志的人,自己来决定争论的问题,从而实现共同的幸福”^[3](第312页),但公民们由于责任感、有效意志和判断力的缺乏,他们很容易在政治事务上屈服于超理性或非理性的成见和冲动,进而被浑水摸鱼的职业政治家或利益集团的代表人所操纵。因此,通过选举表达出的人民意志不过是这些利益集团塑造出来的不真诚意志,“民主不过是人民有机会接受或拒绝要统治他们的人的意思”^[3](第356页),民主不可能指人民确实在那里统治。

二、当代中国的选举民主

“选举制度”在中国由来已久,但选举民主确是晚近以来才逐渐得到确立的新事物。中国古代的“选举”主要指选拔、推选和科举,在漫长的演进过程中,这些制度日益完善和严密^[4](第36页),对于打破凭借血缘世袭的贵族制对政治权力的垄断,给中下层劳动人民提供进入上流社会的机会而言,这样的“选举制”有其重要的历史进步意义。一些学者认为,这些选举制度主要是作为社会治理的方法,而不是公共权力合法性的来源;但实际上,“选举制度”作为合法性的来源在中国古代社会也有所出现。例如,在诸侯实力相当纷争不止时,有时不得不推选盟主。在唐朝,一些贵族子弟虽然能够直接继承爵位,但他们中一些人却仍然愿意通过科举选举程序进入仕途;尽管皇帝一时兴起能够授予某些人以官职,但这些人通过当时的“选举制度”产生的官僚在官场上的地位差别很大,前者往往被同僚们看不起。中国古代的“选举制度”与现代意义上的选举最主要的差别是在于谁有资格参加选举,前者之所以逐渐被淘汰的重要原因是它把选举权局限于那些有特定身份和地位的人,而基层的劳苦大众仅仅是这些选举活动的对象,而不是有选举权的主体。因此,这种选举制度虽然有时也能够限制公权力的滥用,但总体上无力对抗专制与政治压迫,往往只有在统治者比较开明时才有效。

当代中国的选举民主最直接的理论根源是当年红军在动员和领导全国人民翻身谋解放建立新中国的光辉历程中所倡导的民主作风。在延安根据地,中共所实施的“三三制”收到了很好的效果,特别是那些被选举为参议员和代表的乡绅表现出空前的抗日热情。针对1946年国民党政府举行的由一党控制的“伪选举”,中国共产党召开的第一次政治协商会议倡导的是“真民主与选举”,在新中国第一届国务院组成中,有1/3的正副部长由民主党派担任。当时的选举民主建设在取得巨大成就的同时,由于其实施的时间较短、根基尚浅,加上相关配套制度不太完善,一些制度缺乏连贯性,一些已经取得的成就没有得到很好的巩固,甚至在领袖个人决策和“大民主”两个极端之间徘徊。

改革开放以来,选举民主在中国重新散发出活力。在1982年制定的新宪法所确立的框架下,当代

中国的选举民主主要表现在各级人民代表大会制与乡镇直选。

人民代表大会制是社会主义民主的主要形式,与西方多党竞争下的选举民主相比优点是不言而喻的。人民代表大会制度对传统选举民主的超越主要体现在如下方面:

1. 人大制度是全体人民的选举民主。选举主体与范围的广泛性是人大制度的典型特征。我国不仅在形式上所有人民都享有选举权与被选举权,而且在最终选举结果上,也涵盖了社会的绝大部分阶层和利益群体,这是资产阶级选举民主所不能企及的。举世公认中国妇女的政治地位是最高的,妇女代表占群体代表的比例是最高的。中国还给每个少数民族预留至少一个代表名额,尽量让每个行业都有一定的代表,并保障基层农民在人大代表中的比例,这些都是对传统选举民主的再创造。

2. 人大制度是国家财力保障的选举民主。资产阶级选举民主的弊端是耗资巨大,并且还主要是由选举人自己来承担,这近似天文数字的资费无形中把广大中下层劳动人民阻挡在选举民主的高墙之外,使选举民主沦为富人的专利。人大制度设计充分考虑到这一点,采取国家承担绝大部分选举费用和开支的做法,并对参加选举的投票人与候选人进行适当的误工补贴,从财力上保障了广大人民群众参加选举活动的积极性。

3. 人大制度是有利于社会团结与合作的民主。我国人大制度的另一典型特征是人民代表大会与常务委员会的结合,专职代表与兼职代表的结合。人民代表大会制度保障了选举民主的真实性与广泛性,而常务委员会又促进了选举民主的效率性。兼职代表占大多数,他们来自民间,可能文化素质不是最高的,然而是最有代表性的,深知民间的实际情况和人民群众的真实需要,有利于广泛调查和收集社会方方面面的信息;专职代表只占一小部分,但他们普遍素质很高,一般都是立法专家或其它公共事务领域的专家,完全有能力有资格开展人大常委会的日常工作与立法活动。

改革开放以来,我国人大制度作为选举民主的主要承担者发挥的效果越来越好,在绝大多数场合都能履行宪法和法律赋予的职能,“橡皮图章”的称谓已经一去不复返。然而,目前人大所体现的选举民主距离社会主义民主的要求还有一定的差距,有待进一步完善。主要表现在:一是人大的职能有待进一步优化。目前人大会议期太短,全职代表较少,法律素质不高,在相关配套制度不太健全的情况下,有时难免不能很好发挥应有功能。二是人大代表的产生机制与组成结构有待进一步完善。例如,目前相同数量的城市人口中产生的代表数是农村人口中代表数的 4 倍,这不仅有悖于选举权平等原则,还客观上维持着城乡二元结构,给新农村建设带来障碍;各级人大代表中政府官员与公务员的比例太高,例如全国人民代表大会近 3000 名代表中有近 70% 来自行政和企事业单位领导;有时人大代表还被视为一些离退休干部队的荣誉职位,有人甚至连续 10 届担任了 50 年人大代表;实践中还经常出现由下级政府成员组成上级人大监督上级政府的现象,这难免使人大对政府的监督职能难以发挥。三是针对人大自身的监督制约机制有待进一步强化。由于选举民主制下反映的“人民意志”的法律其实不过是人民中大多数人或有影响力的人的意志,在众多实行选举民主制的国家里往往都设有专门的机构,监督和防止大多数人一时意志冲动滥用权力,以保障少数人的权利,即使作为议会主权的发源地与维护者的英国也不例外。全国人大是我国的最高权力机关,如何在人大内部建立实质性的监督机制有待进一步探索。

乡镇直选是当代中国直接选举民主的有益探索^[4](第 56 页),在最近 10 几年收到了较好的效果,有的地方已经开始试点海选或直选县长。例如,四川省走在乡镇直选改革的前列。早在 1998 年四川就通过乡镇直选产生了 413 名乡镇领导,2001 年底乡镇换届选举时,全省除三个少数民族自治州外的 3871 个乡镇,有近一半的乡镇“公推公选”出 5447 名乡镇领导,在进行试点的巴中、泸州、雅安这几个市的所有乡镇党委书记则全部是通过公推公选产生的。到 2001 年底,四川省三个少数民族自治州外的 3871 个乡镇,有 1792 个实行了公推公选,占总数的 44.6%,共公选产生乡镇领导干部 5447 名,占全省乡镇领导干部的 17.5%,其中乡镇党委书记 787 名,占总数的 17.5%。泸州、雅安、巴中等市的所有乡镇领导干部全部由公推公选产生。但由于目前中国城乡、地区以及经济、社会和文化发展不平衡的问题比较突出,间接选举层级较多,实际上存在着中央、省、市(地区)、县、乡等多级人大与选举机构,如果一味实

行间接选举民主, 可能导致一些地方特殊性的利益诉求在间接选举的传递过程中被过滤或忽略, 因此适当发挥直接选举民主对于调动基层群众的主观能动性, 发挥地方特色与优势具有重要的意义。

纵观新中国 50 多年的民主政治建设, 选举民主在其中发挥着极为重要的作用。我们所建立的人民代表大会制度既是社会主义民主的基本形式, 又是社会主义优越性的主要体现, 其潜力有待进一步发挥, 对其进一步改革和完善的具体措施势必在较长时间内引导着我国民主建设的走向。如何克服人类历史上选举民主所带来的形式民主与实质民主脱节、构建更有利于社会和谐共处与相互合作的选举民主新范式, 是我国人大制度建设和选举民主实践所急需解决的问题。

[参 考 文 献]

- [1] [英] 约翰·索利. 雅典的民主[M]. 王琼淑, 译. 上海: 上海译文出版社, 2001.
- [2] 潘 维. 法治与民主迷信[M]. 香港: 香港社会科学出版社有限公司, 2003.
- [3] [美] 熊彼特. 资本主义·社会主义和民主主义[M]. 绛 枫, 译. 北京: 商务印书馆, 1979.
- [4] 何怀宏. 选举社会及其终结: 秦汉至晚清历史的一种社会学阐释[M]. 北京: 三联书店, 1998.
- [5] 任中平. 四川省党内基层民主建设的实践发展及其制度创新[J]. 社会科学研究, 2007, (1).

(责任编辑 车 英)

On the Vice and Virtue of Representative Democracy

WANG Xigen, LI lei

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072 Hubei, China)

Biographies: WANG Xigen (1965-), male, Professor, Wuhan University Law school, majoring in jurisprudence and human right law; LI lei (1981-), female, Doctor candidate, majoring in jurisprudence.

Abstract: On the analysis of the development and achievement and shortage of representative democracy, this article focuses on the role and fuction of National People's Congress as a form of representative democracy in the system of Chinese socialist democracy

Key words: representative democracy; National People's Congress; form of democracy