

中国法治与选举制度改革

周其明

【我要评论】 【该文章阅读量: 3738】 【字号: 大 中 小】

当依法治国在一九九九年写入中国宪法,法治不再仅仅是中国人书斋里的学问的时候,无数中国人为之雀跃,“二十年改一字”被中国法学家引以为心酸的自豪。^[1]然而我们掩卷而思,不觉法治离中国仍然很遥远,什么是法治、我们是否需要法治、如何走向法治,这些问题仍然横在中国人的面前。^[2]尽管今天仍然还有法治和德治或者人治的争论,甚至可以说中国当今仍然是人治,但法治毕竟在中国已经取得了合法性和舆论上的优势,作为人类政治文明的法治被认为是中国人未来的生活方式。

自清末以来,实现法治或者说是宪政成为中国不能回避的问题。所谓经济转型、国家统一、国企改革、农民问题、腐败问题、道德危机等等,不过是中国法治问题的一个局部。专注其中的局部容易让人产生一叶障目的感觉,只有认清问题的根本才能找到局部问题的解决方法,中国需要树起法治的路标,这样,在法治路径上的哪怕一丁点的改良实质上都是在解决人们目前头痛的问题。

实现法治的药方在中国多不胜数,相关著述浩如烟海,本文这里略加归纳:

(一) 民间的探索:

1、司法独立。司法独立源于司法公正的要求。当一批研究西方法治的学者发现,司法独立是西方法治的一个很重要的要素,而司法权并不是中国权力的核心,选择一个似乎并不敏感的领域改革,解决危害剧烈的司法腐败,实现司法独立,达到司法公正,可能是中国法治的突破口。^[3]这场由学者发动官方支持的司法改革,多年徘徊不前或者说无疾而终,说明司法改革并不是一个局部的不敏感问题,虽然从表面上看,它仅仅要求解决依法审判的问题,还没有提高到要求良法的法治深层次。但已经触及执政党与司法和人大与司法的关系,如何使中国共产党对司法的领导和人大对司法的监督不至变成非法干涉,成为司法改革的难点。人们不难看出,中国不是美国,在人民代表制度下的司法也不可能独立,司法改革不可能成为中国法治的突破口。^[4]

2、违宪审查。违宪审查是中国法治和宪政建设的一个根本点,这个根本却一直没有办法建立起来,从中国前国家主席刘少奇手拿宪法却保不住自己命运的悲惨境遇中,看出宪法在中国还仅仅是一个文本。中国的历次修宪,学者们都提出宪法实施问题,现行宪法已经修改四次,在违宪审查问题上却没有进展。现行宪法中规定,宪法的监督和实施由全国人大常委会负责,可这个机关从来不愿或者不敢行使自己的宪法权力,宪法的缺位已经成为中国法制建设的瓶颈。为了解决这个问题,中国的学者们炒作了“齐玉苓案”和“孙志刚案”,无奈就是撼不动违宪审查问题,孙志刚的死换不来违宪审查的生。一些学者还在那里苦思冥想如何启动违宪审查。^[5]其实,违宪审查在一定程度上就是宪政或者说法治,它不是那么容易启动的,这里究竟缺乏什么,是值得深思的。

3、言论自由。言论自由的核心表现是学术研究自由、新闻自由以及对政府批评的自由。言论自由并不是人们秽污的诽谤和侮辱的自由,这是一个很浅显的道理。在一个易以思想获罪、信奉“其心可诛”的国度,多做事、少说话,是很多中国父母告诫子女的行为准则,一切不符合正统意识形态的观念都可能成为异端。解放思想,让思想冲破牢笼,仍然是中国人长远的追求。中国宪法中虽然规定有中国公民有言论自由,但以言



- 新政府执政路线图
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余:以最大力量捍卫台湾...
- “高票当选”并不意味着“...
- 我们被……民主包围了
- 马英九、宋楚瑜、龙应台将萧...
- 杨奎松:毛泽东的“强国梦”
- 吴稼祥:民粹一咳嗽,大众就发烧
- 审判陈良宇(全文)
- 为什么要做公务员?



- 江泽民:对中国能源问题的思...
- 清明杂感
- 麦凯恩的“双刃剑”
- 大学到了非自由不可的时候
- 一个普通美国人对皇权的敏感
- 清明本私事,岂能功利化?
- 请南街村慢慢倒
- 五角大楼怀疑麦凯恩进入军事...
- 官员如何听音乐
- 中国缘何成为美“第三号敌人”



- 周有光文章结集出版诚征网友评论
- 2008年政治学研究方法暑期讲习班报名通知
- 孙冶方公共政策研究基金课题/项目招标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选结果公布

论获罪仍然不鲜见，中国需要基本法律来具体规范言论自由的界限，这样人们知道自己可以说什么、不可以说什么，避免不必要的悲剧。时至今日，中国仍然没有《出版法》、《新闻自由法》，是颇令人深思的，到底我们不能说什么、不能研究什么。没有法制保障的言论自由随时都可能遭受灭顶之灾，期望新闻自由或者说是新闻监督或者说是言论自由成为法治的突破口，除非有人继续持有谭嗣同式的激情。对言论自由的压制只会社会上继续上演说假话、说空话的社会怪病。

4、结社自由。中国近代有无数的结社，早期有名的有孙中山的同盟会和毛泽东的农民协会，结社不仅仅是一种兴趣的连接，更重要是一种利益的聚合，容易产生不同集团之间的利益对抗，结社的理想秩序状态是法治，也容易导向法治，不允许结社导向的是专制。无序的结社也可能酿成社会动乱。中国宪法中规定有中国公民的结社自由，但和言论自由一样没有法律的规范，没有《结社法》，什么样的利益不能连接，什么样的组织不能成立，人们很难预知，和言论一样，没有法制保障的结社自由随时都可能遭受灭顶之灾。单个的公民没有结社自由，不可能有公民社会，也不可能法治，然而，没有法制保障的结社自由无法行使，因而不可能成为法治的突破口。人们应该以此理解历史的中国为什么容易成为一盘散沙。[\[6\]](#)

（二）官方的方略：

1、机构改革。机构改革源于邓小平的干部人事制度改革。[\[7\]](#)邓小平由于自身的遭遇，痛感专制的危害和国家领导人终身制的局限，倡导了机构体制改革。九十年代后期的机构改革伴随了依法行政的方略，然而机构改革解决不了“精简、膨胀、再精简、再膨胀”的怪病，特别是地方机构在缺乏财力和社会保障支撑的情况下难度很大。依法行政是机构改革的深入，它触及了行政机构的守法问题，但机构改革主要限于行政机构改革，没有解决其他机构的守法问题以及对良法的追问。这些决定了机构改革对实现法治贡献的有限。

2、党政分开。党和国、党与政有别，党政分开不仅是民主潮流的影响，其中的必要也为中国共产党所认识。[\[8\]](#)在中国制定了宪法后，国家机关成为治理国家的合法机关，政党不是国家机关，没有治理国家的直接权力，但事实上，由于党政不分，在国家管理的一些方面和一些地方，造成了一定的冲突和混乱。党政分开不仅仅是党和行政机构的分开，还牵涉党与人大、党与司法机关、党与军事机关的关系问题，如果党政分开的结果是存在两套实际存在的国家机构体系，这不仅进一步加大国家治理的成本，而且由于没有分清党与政的职能，于事并无补。党政分开冲击的是政党制度，政党制度与公民的结社权利相连，而中国恰恰没有《政党法》和《结社法》。

3、基层民主。推进农村基层民主是中国共产党对中国民主建设的一个突出贡献，主要是为了解决农村问题，希望能象农村经济体制改革一样成为中国政治体制改革的前奏。但农村长出民主果实的难度毕竟大于城市，而且即便是对中国整体局势影响甚微的偏远乡村，一些基层政权仍然千方百计阻扰农民当家作主。[\[9\]](#)当前农村基层民主推进的优势是尚有一部《村民委员会组织法》可以作为依托，而且在中国权力的高层也没有明确的反对，但如何明晰村委会和村党支部的关系，排除上级政府的干涉，进一步规范选举程序，仍然是农村基层民主推进中的难题。值得欣慰的是，彭真当年力主通过的《村民委员会组织法》在农村确实发挥了民主训练的角色，这种夹缝中的“草根民主”当年的指向虽然不是法治，现在却越来越多的引起了人们的注意。[\[10\]](#)但是，正如有学者指出，村委会不是一级政权组织，村级民主选举并不必然引起整个政治体制的连锁反应，对全国的民主化建设推动的力度不可能太大。而且农村不是政治经济中心，相对于城市而言要落后得多，依靠基层农村通过“村官”的“海选”来促进城市的政治体制改革，从而启动法治，是不切实际的。[\[11\]](#)

4、党内民主。时下的中国，党内民主是一个热门话题。在2003年中国权威理论期刊《求是》杂志第12期上，一篇题为《以党内民主推进人民民主》的文章引起了中外关切中国民主法治进程人士的普遍关注。[\[12\]](#)该文指出中国社会主义市场经济的发展，迫切要求深化政治体制改革，改革和完善党的领导方式和执政方式、领导体制和工作制

度，大力推进人民民主，进一步革除经济发展的体制性障碍，强调党内民主的先导，要以党内民主推进人民民主。以党内民主推进人民民主的主张，目前得到一部分中国学者和官方的认同。从中国的政治现实上看，没有党内民主，很难有人民民主。[\[13\]](#)但是，以党内民主推进人民民主的主张，无异于认同要先搞党内民主，等党内民主了，再搞人民民主。这种主张无视中国人民民主的实践和民主的法制建设的实际，在一定程度上等于在给拒绝人民民主的行为摇旗呐喊。当今，中国的人民民主已经基本上有法可依，已经基本建立起了以宪法为根本的民主法律体系，中国人民有能力在人民民主实践中进一步完善人民当家作主的方式，真正实现人民主权。如果说有法可依的人民民主都无法实现，又如何可以用缺乏规范的党内民主去推进人民民主呢？

5、人大制度改革。人民代表大会制度是中国的基本政治制度，其他政治制度都以它为基础。从理论上说，人民代表大会制度是一种非常优越的制度，它由人民选举代表组成人民代表大会，其他国家机关由人民代表大会产生，对人民代表大会负责，受人民代表大会监督，人民代表大会受人民监督。如果人民代表大会制度的理想能够实现，本文认为确实没有哪一种政治制度比它优越了。如果能切实执行人民代表大会制度，那应该是中国人民的福音。但人民代表大会制度实施的50年来，并没有真正理顺人民代表大会与其他国家机关的关系，没有真正解决人民与人民代表大会的关系问题。首先，人民民主选举人民代表并没有得到很好的落实，在很多地方选举的形式主义非常严重。[\[14\]](#)选举的形式主义在一定程度上冲击了人民代表大会的基石。其次，在人民代表大会与其他国家机关的关系中，人民代表大会的实际地位与法律地位并不是很相称。在一些地方，人民代表大会仅仅是政府履行法律手续的工具。[\[15\]](#)人民代表大会被弃之一旁，很大程度是因为党委直接领导政府，政府直接执行党委的决定，就不太顾及人大的应然地位了。[\[16\]](#)在人民代表大会与司法机关的关系上，人民代表大会的监督与司法机关独立行使职权之间究竟是一个什么关系，中国的理论家们还没有弄清楚。[\[17\]](#)事实上，由于一些地方党组织对司法工作的直接指挥，人民代表大会对司法机关进行有效监督也并非易事。再次，在人民与人民代表大会之间的关系上，人民代表大会怎样对人民负责，人民怎样监督人民代表大会，没有明确的规范。人民是公民的集合体，单个的公民手中拥有的是权利，通过权利去制约权力曾是一些学者的理想。[\[18\]](#)但是，依据权力制约的一般理论，只有权力对权力的制约，才是有效的。按照权利与权力的不同属性，人民实际上是不可能对人民代表大会进行有效监督的。[\[19\]](#)而且，全国人民代表大会及其常委会作为最高权力机关，如果确实具有最高权力又无法对它进行有效监督，将难免陷入权力自然腐败的困境。因此，人民代表大会制度作为一个基础性的政治制度，它内在的局限性决定其实施的难度是很大的。中国几乎每一个学者，都说要坚持和完善人民代表大会制度，如果说坚持它是因为其理论上的优越性，那什么样的情况才算是完善？人大制度改革，究竟改革什么？

以上说明，中国仍然在法治的路径上摸索。如果我们能肯定的说，中国需要的是法治，那我们需要探明的不仅仅是法治是什么，更需要知道实现法治的动力机制在哪里。根据马克思主义的一般原理，没有人民的参与，没有人民的力量，现实的法律很可能就不是人民需要的法律，甚至可能是恶法。[\[20\]](#)所以，惟有人民民主才是法治的保障，人民民主是通向法治之路的力量保证。没有人民民主，法治很可能是无源之水、无本之木。法治的启动有赖于人民民主，没有人民的力量，法治所需要的一系列制度没有办法建立或者建立了也很难实现。因此，作为人民民主制度基石之一的选举制度，在实现法治中突显其重要，我们应该抛弃一切其他不切实际的幻想，从小处入手，力促进行真实的选举，至少要设立一个程序严密的选举规范。[\[21\]](#)

（作者单位：中南财经政法大学法学院）

[\[1\]](#) 李步云、黎青：《从“法制”到“法治”二十年改一字》，《法学》1999年第7期。

[\[2\]](#) 中国研究法治问题的代表作有：夏勇的《法治是什么？——渊源、规诫与价值》，《中国社会科学》1999年第4期；王家福、刘海年主编《依法治国，建设社会主义法治国家》，社科文献出版社1997年版；蒋立山《中国法治道路讨论》，《中外法学》，1998年第3、4期；李步云《走向法治》，湖南人民出版社1998年版；苏力《认真对待人治》，《华东政法学院学报》，1998年12月创刊号；以及中国官方从2000年起引发的以德治国的争论。

[\[3\]](#) 贺卫方是为中国的司法改革鼓与呼中最著名的学者，从他在1998年1月2日《南方周

未》上发表《复员军人进法院》起，他的每一篇关于司法改革和法治的文字都能引发人们的激情或嫉恨。然而在其2002年1月4日《人民法院报》的《改革司法改革》和2004年4月《司法怎能成为大压舆论的帮凶？》的网络文字等中，不难看出贺卫方先生的不满和无奈。

[4] 童之伟教授从宪法适用的角度已经指出中国法院的宪法地位，见《宪法适用研究中的几个问题》，法学2001年第11期。

[5] 参见胡锦涛：《论公民启动违宪审查程序的原则》；周伟：《从1982宪法以前案例看启动我国宪法解释与违宪审查制度的紧迫性》。以上两文均载于上海交通大学法学院编：《中国法学会宪法学研究会2003年论文集》（下册）。

[6] 柏杨先生把一盘散沙视为中国人的劣根之一，本文认为这种文化特点有其制度的根源。

[7] 《邓小平文选》（第3卷），人民出版社1993年版，第315页以下。

[8] 应该说自中国共产党成立苏维埃政权始，就在摸索解决党政关系问题，1954年宪法是一个标志。但直到1986年，邓小平讲到党政分开，不能以党代政、党政不分，权力过分集中到党委，是中国所特有的官僚主义的一个总病根时，党政分开才公开变成可以研究的问题。“89事件”后，党政分开不再提了。后来精简机构只精减行政机构，在加强党的领导名义下，党的机构却越来越庞大臃肿，对政府事务、对社会事务干预有过多之处。

[9] 自2002年9月29日起，北京大学乡土中国学会的12人考察组赴内蒙古自治区赤峰的某个村庄（以下简称A村）进行了为期四天的实地调查，在整理和分析记录资料的基础上，提交出了翔实可信的总结报告。根据调查报告的记述，在A村，党支部书记和村民委员会主任等践踏有关土地承包经营的政府规定以及村规民约、任意谋取私利已经是屡见不鲜了。广大群众忍无可忍，终于从1999年起开始要求公开村务，使涉及村民公益的决策过程透明化。但是，村干部们却无视这些合理要求，继续我行我素。于是，当地群众就尝试通过村民委员会换届选举的程序来更迭有关人员。但由于村干部与乡政府沆瀣一气，正式的选举却怎么也不能顺利地进行到底。其间出现了有人利用乡政府的办公计算机系统操作户口底册和选民名单、撕毁投票日程公告、阻挠选民证发行以及部分选票遗失等异常现象，结果导致三次选举均被宣告无效。既然基层行政权力已经蜕化变质，到处布满官官相护的关系网，有关基层部门对村民要求重新投票的请示又置若罔闻，村民们只好自发地另行举办选举。他们相信国家既然已经赋予农民这样的自治权，公正可以依法争取的。A村的群众按照法定程序在2002年1月初重新登记选民，同月15日进行预选，20日决选。在这个过程中虽然出现了有人争夺票箱和殴打群众领袖的一幕，但由于绝大多数村民的支持和配合，自组织的选举还是进行得有板有眼，并得以圆满结束。决选的当天，自发组织的选举委员会就赶快把计票结果以平信方式上报乡政府，以表示守法尽责的诚意。果然不出村民之所料，乡政府在同月26日通过乡广播电视台的新闻节目发布公告，宣称第四次选举因违反法律规定而无效。于是，村里的群众按照预定计划，开始进一步加强个别申诉和集体上访的抵制活动，反复向上级行政机关、各级不同部门的信访办公室以及公众传播媒体提出申诉和陈情。在上访的核心人物于3月12日被旗（县）公安机关逮捕之后，村民们毅然决然第三次进京直诉（越级上访），强烈要求国家和社会关注《村民委员会组织法》以及有关基层民主选举、村务公开、村民自治的法规在安家村无从落实的严重问题。参见季卫东：《从农村的法律话语场看中国宪政的合意论基础及其缺陷》，《法律人》2004年9月号。

[10] 彭真在10多年前主持制定村民委员会组织法时说，在农村搞好村民委员会，就等于办好亿万农民的“民主培训班。参见《彭真文选》，人民出版社1991年版，第611页以下。

[11] 见何卓文：《加快推进政治体制改革》，载《科学社会主义》，2004年第2期。

[12] 这篇文章的作者是在国内有“党建研究专家”之称的中央社会主义学院副院长甄小英和她的学生，中央党校博士李清华。

[13] 中国人民民主之难行，究竟是人民没有能力，还是党内不民主？“中国国家大、人口多、经济文化落后、公民素质低，不能搞民主”的理论，早被蔡定剑系统的实证研究否定。参见蔡定剑：《中国选举状况的报告》，法律出版社2002年版，第231页。

[14] 本人认为准确的说法应该是人民代表而不是人大代表，虽然只是一字之差，但表达的含义显然有别。代表是代表人民的，而不是代表人大。关于选举的形式主义，可参见蔡定剑：《中国选举状况的报告》，法律出版社2002年版，第52页以下。一些地方的

人大工作者甚至认为选举是劳命伤财的事，参见魏兴荣：《民意寻求加快代表选举的民主进程》，载上海交通大学法学院编：《中国法学会宪法学研究会2003年论文集》（上册）。

[15] 蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社2003年第四版，第37页。

[16] 一些地方的政府工作报告，是先到党委去通过，再拿到人民代表大会去表决。按照党内的纪律规定，党员代表应当执行党委的决定，这样具有多数党地位的党委决定一般都能顺利在人民代表大会中通过，尽管也有个别例外。

[17] 相关的理论研究可参见：陈斯喜，《冲突与平衡—人大监督与司法独立》，载《人民司法》2002年第6期；焦洪昌，《对法院向人大会议报告工作的质疑》，《岳麓法学评论》第2卷108页；童之伟，《法权与宪政》，山东人民出版社2001年版，第625页以下。人大实践中的争论主要表现在对法院个案监督的问题上。

[18] 郭道晖：《法的时代精神》，湖南出版社1997年版，第294页以下。

[19] 从理论上说，人民对人民代表大会的监督，仅限于选举和罢免人民代表。

[20] 当前，中国立法中的一些问题已经非常突出：有的过分强调本部门、本地方的利益，把立法变成争权夺利的工具；有的过多强调公民的义务，而忽视其权利的保障；有的缺乏论证，回避难点问题。参见程湘清：《政治文明与人民代表大会制度》，载上海交通大学法学院编：《中国法学会宪法学研究会2003年论文集》（上册）；有的立法学者认为现今中国的法律、法规和规章，大多是富有特色的笨法或劣法。参见周旺生：《论法之难行之源》，载《法制与社会发展》2003年第3期。

[21] 周其明：《论人民民主、党内民主和法治》，载世界与中国研究所，《背景与分析》第78期。

本站发布时间：2005-3-9

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

用户名： 密码：

提示：必须登录后才能留言

标题：

内容：

！注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024*768 浏览本站 程序运行时间：0.063秒