

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文  
阅读次数: 235

## 论中国特色的民主授权和民主选举

霍宪森

特聘导师

纵观迄今为止人类社会发展的历史,可以从中得出一个规律性的认识,这就是,权力授受和委托代理方式是人类历史上任何一个国家和社会管理系统内部对公共权力的来源、权力主体的产生及其运行过程实施科学管理的一种最基本、最有效的方式。同时,由人民群众实行自下而上的以多数票决为主要特征的民主授权和民主选举的权力授受和委托代理方式是人类历史上任何一个成熟的法治国家和民主政治体制国家社会管理系统内部对公共权力的来源、权力主体的产生及其运行过程进行科学管理的一种最基本、最有效的方式。所以,认真研究探讨如何在当代中国国家和社会管理系统内部尽快建立起一种既能充分借鉴吸收资本主义创造的属于人类共有的政治文明建设的有益成果,同时又能真正符合中国国情和真正具有中国特色的由人民群众实行自下而上的以多数票决为主要特征的民主授权和民主选举的权力授受和委托代理形式,对于我们在当代中国国家和社会内部尽快建立起完善的社会主义民主政治体制,对于尽快转变我们党的领导方式、执政方式和建设完善的社会主义法治社会,对于确保顺利实现党的十六大和十六届四中、五中全会提出的各项奋斗目标,都具有十分重要的现实意义和极其深远的历史意义。

### 一、什么是中国特色的民主授权和民主选举形式

这里所说的民主授权和民主选举形式,是相对于由领导机关集中授权和集中选拔任命形式而言。综观古今中外人类社会政治文明建设的历史经验,可以看出,人类历史上国家和社会管理系统中在对各个不同层级内部常设最高领导机关及其领导人员职位职权的产生和形成方式上,除有些国家或实际具有相对独立地位的特殊地区内部常设最高领导机关及其领导人员职位职权的形成,是执政者自身通过运用暴力手段强力夺得之外,其它所有国家和社会管理系统中各个层级内部常设最高领导管理机关及其领导管理人员的职位和职权的形成方式,都可以大体划分为两种不同的基本类型。一种是集中授权和集中选拔任命方式,即通过由领导机关实行自上而下的集中授权和集中选拔任命的权力授受和委托代理方式产生和形成;一种是民主授权和民主选举方式,即通过由人民群众实行自下而上的以多数票决为主要特征的民主授权和民主选举的权力授受和委托代理方式产生和形成。从人类社会发展的历史过程来看,世界上任何一个实行封建专制统治的国家在对其国家和社会管理系统中不同层级内部常设最高领导机关及其领导人员职位职权的产生和形成方式上,都是实际采取了上述前面那样一种集中授权和集中选拔任命方式,即通过由领导机关实行自上而下的集中授权和集中选拔任命的权力授受和委托代理方式产生和形成。另外,原苏联、东欧等几个在国家和社会管理系统内部实行高度集权统治的社会主义国家,也都是实际采取了前面那样一种通过集中授权和集中选拔任命的方式产生和形成。同时,世界上任何一个在政治体制上实行所谓“三权分立”和“分权制衡”的西方资本主义国家,特别是任何一个成熟的西方法治国家和民主政治体制国家在其社会管理系统内部对各个不同层级常设最高领导机关及其领导人员职位职权的产生和形成上,都是实际采取了上述后面那样一种民主授权和民主选举方式,即通过由人民群众实行自下而上的以多数票决为主要特征的民主授权和民主选举的权力授受和委托代理方式。

基于上述分析,我认为,所谓中国特色的民主授权和民主选举形式,就是既能充分体现出以由人民群众实行自下而上的多数票决的民主授权和民主选举的权力授受和委托代理方式为其主要特征和根本要求,因而确保能够充分借鉴吸收资本主义创造的属于人类共有的政治文明建设的有益成果,同时又能充分体现出中国国情和使其真正具有中国特色,因而确保能够与我国发展社会主义民主政治体制和建设社会主义法治国家的内在要求相适应的,那样一种能够面向现代化、面向世界、面向未来的当代中国国家和社会管理系统中对各个不同层级内部常设最高领导管理机关及其领导管理人员职位职权的形成形式和产生方式。

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

## 二、当前我国民主授权和民主选举形式中存在的主要问题

自改革开放以来，特别是党的十五大之后，我国各地已经为了适应新形势新任务的要求，组织进行了许多对现行国家和社会不同层级特别是乡、村一级内部常设领导机关及其领导人员职位职权形成和产生方式的改革，组织开展了许多以由人民群众实行自下而上的多数票决的民主授权为主要形式的包括对乡、村长等各级行政组织和行政首长等在内的民主选举的试验和探索，并取得了很大成效。但是，从总体上来看，虽然通过这些实验和探索，一方面为我们在推进当代中国社会主义民主政治建设和干部选举和管理制度改革方面积累了一些宝贵的经验，一方面也由于我们没有现成的成功做法可循，因而也从中出现了一些需要我们认真对待和深入思考，并亟待进一步加以研究解决的困难和问题。这些困难和问题，除人们经常说到的那些诸如关于是否应该实行直接民主或是间接民主授权的问题；关于上级领导机关或当地不良势力随意非法干预民主选举问题；关于贿选问题等之外，我认为，还有几个更为重要的问题，尤其是应该但至今又一直未能引起人们应有高度重视的问题。现提出以下三个方面的问题，供诸位专家和学者共同研究思考和讨论。

1、关于民主授权和民主选举对象错位问题。这里所谓民主授权和民主选举对象错位问题，是指从近年来各地所组织开展的民主授权和民主选举活动的实践情况来看，目前多数都是把选举对象重点放在了包括乡、村长等在内的各级行政组织和行政首长上。并确认这种选举方式如果能够自下而上推广将会带来当代中国民主政治建设的重大突破。我认为，这种认识和做法虽然有着一定道理，但是，如果严格从细心考察西方国家民主授权对象确定范围的成熟经验并结合当代中国现实政治国情的实际来看，这种把包括乡、村长等在内的各级行政组织和行政首长直接作为当代中国国家和社会内部各级民主授权和民主选举的重点对象的做法并不科学。根据西方国家政治文明建设的历史经验，我们知道，西方民主国家在对其各级公务员和领导干部的管理方式上，大体可以分为两种基本类型，一种是选举类干部，一种是选拔类干部。所谓选举类干部，就是通过民主授权和民主选举方式，即通过由人民群众实行自下而上的以多数票决为主要特征的民主授权和民主选举的权力授受和委托代理方式所产生的干部。所谓选拔类干部，就是通过领导机关集中授权和集中选拔任命方式，即通过由领导机关实行自上而下的集中授权和集中选拔任命的权力授受和委托代理方式产生的干部。同时，我们知道，在西方国家现实政治生活中对选举类干部范围的具体确定方式和原则掌握上，任何一个成熟的西方法治国家和民主政治体制国家，都主要是以其国家和社会管理系统中各个不同层级内部的常设最高领导机关及其领导人员作为其民主授权和民主选举的重点对象的。另外，由于现代西方国家又都是严格按照所谓三权分立或分权制衡的政治体制原则来具体设计和配置其国家和社会管理系统中各个层级内部的常设最高领导机关及其领导人员的。所以，他们国家在社会管理系统中各个层级内部，一般都是具体设置有两个具有相对独立地位并按照各自科学分工，分别承担各自不同法定职权和职能的常设最高领导机关。其中一个是在该层级内部主要承担最高决策领导权和最高行政管理权职能并实际作为一个常设最高领导机关的领导机关；一个是在该层级内部主要承担最高立法权和最高监督权职能并在其中同时作为一个常设最高领导机关的领导机关。所以，所谓选举类干部，实际上主要指的就是这两个在国家和社会管理系统中各个层级内部作为常设最高领导机关中的领导机关及其领导人员。尽管西方国家在实际运作中，都根据其各自具体民主政治体制和现实政治国情的不同，在对选举类干部对象范围的具体确定方式上而有所不同。如有些国家只是把该社会管理系统中各个特定层级内部作为常设最高领导机关中的某一个常设最高领导机关及其领导人员，单独作为了由人民群众民主授权和民主选举的对象范围，并对其实行了法定的民主授权和民主选举。例如：在二元君主立宪制国家，在其国家一级的层次上，只是限于将该层级内部实际作为一个主要承担最高立法权和最高监督权职能的那个被称为议会机关及其议员的常设最高领导机关及其领导人员，单独作为了由人民群众民主授权和民主选举的对象范围，并对其实行了法定的民主授权和民主选举。而对该层级内部作为一个主要承担最高决策领导权和最高行政管理权职能的那个被称为君主的常设最高领导机关及其领导人员，就没有将其同时作为由人民群众民主授权和民主选举的对象范围，就没有对其同时实行法定的民主授权和民主选举。再是在西方实行所谓分权制衡的议会制国家，在其国家一级的层次上，也只是限于将该层级内部实际作为一个主要承担最高立法权和最高监督权职能的那个被称为议会机关及其议员的常设最高领导机关及其领导人员，作为了由人民群众（注：这里所说的人民含义具有明显的阶级局限性）民主授权和民主选举的对象范围，并对其实行了法定的民主授权和民主选举。而对该层级内部实际作为一个主要承担最高决策领导权和最高行政管理权职能的那个被称为内阁机关及其内阁总理或首相的常设最高领导机关及其领导人员，也没有将其同时作为由人民群众民主授权和民主选举的对象范围，也没有对其同时实行法定的民主授权和民主选举。另外，有些国家则把该社会管理系统中各个特定层级内部作为常设最高领导机关中的那两个常设最高领导机关及其领导人员，都全部作为了由人民群众民主授权和民主选举的对象范围，并对其实行了法定的民主授权和民主选举。例如：在西方实行所谓三权分立的总统制国家和半总统制国家，在其国家一级的层次上，就不仅只是限于将该层级内部实际作为一个主要承担最高立法权和最高监督权职能的那个被称为议会机关及其议员的常设最高领导机关及其领导人员，作为了由人民群众（注：这里所说的人民概念具有明显的阶级局限性）民主授权和民主选举的对象，并对其实行了法定的民主授权和民主选举。而且对该层级内部实际作为一个主要承担最高决策领导权和最高行政管理权职能的那个被称为总统的常设最高领导机关及其领导人员，也同时将其作为了由人民群众民主授权和民主选举的对象，并对其实行了法定的民主授权和民主选举。再是在西方国家的地

方层次上，也都把各个特定层级内部包括各州州长和议会议员等在内的实际作为该层级常设最高领导机关中的那两个常设最高领导机关及其领导人员，都全部作为由人民群众民主授权和民主选举的对象范围，并对其实行了法定的民主授权和民主选举。但从整体上来考察西方国家对其选举类干部对象范围的具体确定方式和原则掌握的基本历史经验，则可以从得出这样一个无可置疑的基本历史事实，即在现实政治生活中，西方民主政体国家在对其社会管理系统中选举类干部对象范围的具体确定方式和原则掌握上，都是以其国家和社会管理系统中各个层级内部或者实际作为主要承担该层级内部最高立法（立章）权和最高监督权职能，或者实际作为主要承担该层级内部最高决策领导权和最高行政管理权职能的那其中某一个或者两个常设最高领导机关及其领导人员作为其选举类干部的主要对象范围的。通过上述对西方国家民主选举类干部对象范围确定原则和经验的分析，并结合当代中国现实政治国情的实际，我认为，由于在当代中国现实政治生活中，包括乡、村长等在内的各级行政组织和行政首长，受当代中国的特殊政治国情所决定，它们只能是在当代中国社会内部各个层级的公共权力结构体系中，使自身实际作为居于具有该层级第一政府性质即常设最高决策领导权和常设最高行政管理权机关性质的同级党委（党支部）组织之下的，一个实际具有该层级第二政府性质即常设次级决策领导权和常设次级行政管理权机关性质的领导机关及其领导人员。因此，如果严格按照现代西方国家的干部管理经验以及在其干部管理经验中所体现出的干部管理规律来看，那种在各个特定层级中只实际具有第二政府性质即常设次级决策领导权和常设次级行政管理权机关性质的领导机关及其领导人员，是不应该被列为选举类干部的对象范围之内，即是不应该被作为通过那种由人民群众实行自下而上的民主授权和民主选举方式选举产生的干部对象范围之内。而是应该被列为选拔类干部的对象范围之内，即应该是被作为通过由那个在各个特定层级中实际具有第一政府性质即常设最高决策领导权和常设最高行政管理权机关性质的领导机关及其领导人员，对其实行自上而下的选拔任命方式产生的干部对象范围之内。因此，在当代中国推进社会主义民主政治建设中，如果将重点包括乡、村长等在内的各级行政组织和行政首长都作为由人民群众实行民主授权和民主选举的主要对象范围，并用极大精力去对其实行法定的民主授权和民主选举。并确认这种选举方式的推广将会带来当代中国民主政治建设的重大突破。我认为，这种认识和做法将会是对现代西方国家干部管理制度及其民主选举类干部对象范围确定原则，以及对当代中国现实政治国情理解和认识上的一个重大误区和严重错位。并且对这个问题如果不能尽快有个清醒认识，对这种错误做法如果不能尽快加以切实纠正，就将难免会使当代中国社会主义民主政治建设的历史进程，因在其民主授权和民主选举的重点对象和范围上严重偏离所应有的正确方向和目标，而导致使其或者多走弯路，或者误入歧途。

2、关于民主授权和民主选举的主体以及民主授权和民主选举程序乱位问题。这里所谓民主授权和民主选举的主体以及民主授权和民主选举程序乱位问题，是指目前我国不少学者根据西方民主政体国家对各级议会议员的民主授权和民主选举都是由民众实行直接授权和直接选举产生的，因而认定我们国家如果要发展社会主义民主政治，也必须要在我国各个层级特别是县、乡、村一级内部对其常设最高领导机关及其领导成员的产生，由民众尽快实行直接民主授权和直接民主选举，从而在当代中国实现民主授权上的一步到位，而不想再让各级人民（党员）代表大会机构及其人民（党员）代表作为中介人和二传手。我认为，这种想法虽然很好，但由于这种做法既不符合当代中国民主建设刚刚起步，并且人口众多组织不便的现实国情；也不符合关于民主建设的关键和根本问题并不完全决定于是实行直接民主还是采取间接民主形式的国际惯例，如被许多人公认为是最民主的美国，其总统至今还不是由民众直接选举产生的；特别是这种做法严重违背了我们国家所要继续坚持和完善的人民代表大会制度这个现行的当代中国国家根本政治制度和我国法定的民主授权的基本程序，即由民众首先直接选举各级人大代表，然后再由代表通过人民代表大会机构直接选举各个层级常设最高领导机关及其领导人员的基本民主授权程序。所以，我认为，如果在当代中国民主建设刚刚起步阶段，就过于崇拜和迷信那种所谓直接民主授权形式，不仅不会有有益于尽快并真正推进中国特色的民主授权和民主选举的社会主义民主建设，而且还难免会给当代中国民主选举和民主建设的进程增加一些不应有的困难障碍和阻力。

3、关于对民主选举中多数决原则的理解和掌握上不到位问题。这里所谓对民主选举中多数决原则的理解和掌握上不到位，是指目前在对民主选举中多数决原则的理解和掌握上现实存在着两个极端方面的问题，一种是从有些领导机关方面来说，多数人都把多数决实际理解和掌握成了就是走群众路线由群众选，就是搞民意测验和民主推荐，也就是将其实际看作成了一个软性指标；一种是从有些民众方面来说，多数人都把多数决实际理解和掌握成了就是由群众定，就是认为在整个选举过程中都要完全依据群众选举的结果即最高票数来正式确定候选人和当选人，而不愿同时适当尊重领导机关意见和组织意愿，也就是把群众选票数量的多少实际看作成了一个唯一的硬性指标。正是由于这种有些上级领导机关和有些下级群众在对多数决原则的理解上所现实存在着的两个极端片面的认识和对多数决原则实现形式的实际掌握上所现实存在着的两个都不够到位，所以才会直接导致他们二者在民主选举问题上所现实存在着的严重分歧和对立，所以才会引发出本来不应该发生却又实际发生的双方都不愿相互合作与配合的问题。这也是直接造成当代中国各级民主选举和民主政治建设工作之所以举步维艰，进展迟缓的一个主要症结和根本原因。

### 三、怎样改进和完善中国特色的民主授权和民主选举形式及选举制度

基于上述分析，现就怎样改进和完善中国特色的民主授权和民主选举形式及选举制度问题，提出以下三点粗浅意见，供大家共同研究和讨论。

1、在民主授权和民主选举对象范围上要定位。这里所说在民主授权和民主选举对象范围上要定位，是指在当代中国各级民主授权、民主选举和干部管理制度改革中，必须要以解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新的精神，尽快调整、改进和完善我国各级选举类干部的主要对象范围。当前关键是要尽快将重点包括乡、村长等在内的各级行政组织和行政首长作为各级选举类干部主要对象范围，并去集中精力组织开展那种对其进行法定民主授权和民主选举的实践探索活动，真正尽快转变为将重点包括县乡级人大常委会主任、县乡级党委书记等在内的各级人大常委会（包括村级的村务监督委员会）组织及其领导人、各级党代会组织及其领导人作为各级选举类干部的主要对象范围，并去集中精力组织开展那种对其进行法定民主授权和民主选举的实践探索活动。这样既有利于使我们国家适当学习借鉴西方民主政体国家关于在对其社会管理系统中选举类干部对象范围的具体确定方式和原则掌握上，都是以其国家和社会管理系统中各个层级内部或者实际作为主要承担该层级内部最高立法（立章）权和最高监督权职能，或者实际作为主要承担该层级内部最高决策领导权和最高行政管理权职能的其中一个或者两个常设最高领导机关及其领导人员，作为其选举类干部的主要对象范围的干部管理经验和成熟做法，同时也有利于使当代中国各级的民主授权、民主选举和干部管理制度改革工作，都能够真正从当代中国的实际出发，使其真正体现出中国特色和真正符合当代中国的现实政治国情。

2、在民主授权和民主选举的主体以及民主授权和民主选举程序上要定位。这里所说在民主授权和民主选举的主体以及民主授权和民主选举程序上要定位，是指在民主授权主体和民主选举程序上，要严格按照我们国家所要继续坚持和完善的人民代表大会制度这个现行当代中国的国家根本政治制度和现行国家法律规定的民主授权的基本程序，即首先由民众直接选举各级人民代表，然后再由人民代表通过人民代表大会机构直接选举各个层级常设最高领导机关及其领导成员的，那样一种由两个民主授权主体（即人民个人和人民代表）实行两级民主授权（即先由民众通过投票选举直接授权给人民代表，后由人民代表通过投票选举直接授权给各级领导机关及其领导人）的基本授权程序。这种做法既有利于使直接民主形式和间接民主形式相结合，使其在民主实现形式上符合人类社会发展中民主建设的一般规律；同时又便于使人们组织开展民主实践探索活动，逐步积累经验，符合当代中国的现实国情；特别是这种做法有利于使人们在既定国家基本政治体制和基本民主授权程序的规范下，组织开展民主实践探索活动，从而减少不应有的诸多困难、阻力和花架子，使人们少走弯路。

3、在对民主选举中多数决原则的理解和掌握上要到位。这里所说在对民主选举中多数决原则的理解和掌握上要到位，是指必须彻底克服目前我国各级有些作为集中主体的领导机关及其领导人员和有些作为民主主体的人民群众之间，在对多数决原则的理解上现实存在着的两个极端方面的片面认识，以及他们二者在对多数决原则具体实现形式的实际掌握上现实存在着的不应有的两种严重分歧和对立。通过在实践中探索一些有效办法和措施，使他们二者之间都能够真正把民主与集中、民主主体与集中主体、民主权利与集中权力有机结合和统一起来；把尊重多数决原则和多数群众意愿这个硬性指标与同时尊重组织意愿和领导机关意愿这个硬性指标有机结合和统一起来；把坚持党的领导与真正由人民群众当家作主有机结合和统一起来。从而确保使上级领导机关与下级人民群众之间在对多数决原则的理解和对多数决原则具体实现形式的实际掌握上都能够真正到了位。这里关键是在各级民主选举过程中的具体操作方式上，必须要使实际作为民主主体的人民群众所应有的民主权利和实际作为集中主体的领导机关及组织所应有的集中权力在经过具体量化的基础上，使它们二者的具体结合方式，都能够实现程序化、规范化、制度化和法律化，从而确保都能严格在阳光下予以公正的规范操作。根据现实政治生活中民主选举的实践经验，我们知道，在对各级人民代表或各级领导机关及其领导人员选举产生的整个过程中，一般都需要经过两个相对独立的基本环节和程序，其中一个是对代表或领导人候选名单的提名程序，一个是在既有代表或领导人候选名单的基础上，再对代表或领导人当选名单的确定程序。因此，如果我们要想在各级民主选举过程中的具体操作方式上，真正要使实际作为民主主体的人民群众所应有的民主权利和实际作为集中主体的领导机关及组织所应有的集中权力在经过具体量化的基础上，使它们二者的具体结合方式，都能够实现程序化、规范化、制度化和法律化，从而确保都能严格在阳光下予以公正规范操作的最简便、最基本和最有效的措施和办法，主要有两种。其中一种是先由群众民主，后由领导机关集中。即先由群众单独负责承担完成对各级代表或领导人候选名单的差额提名的整个程序，然后再由领导机关在既有代表或领导人候选名单的基础上，单独负责承担完成对各级代表或领导人当选名单确定的整个程序；一种是先由领导机关集中，后由群众民主。即先由领导机关单独负责承担完成对各级代表或领导人候选名单的差额提名的整个程序，然后再由群众在既有代表或领导人候选名单的基础上，再单独负责承担完成对各级代表或领导人当选名单确定的整个程序。在前面那种先民主后集中的具体结合方式中，对候选人提名的差额比例尺度，同时就是具体体现出的在选举过程中由领导机关所应有的集中权力所发挥实际作用的具体实现程度；在后面那种先集中后民主的具体结合方式中，对候选人提名的差额比例尺度，同时就是具体体现出的在选举过程中由人民群众所应有的民主

权利所发挥实际作用的具体实现程度。所以，上述这两种具体结合方式中的任何一种方式，都应该是在各级民主选举过程中能够保证使实际作为民主主体的人民群众所应有的民主权利和实际作为集中主体的领导机关及组织所应有的集中权力，在经过具体量化的基础上能够实现程序化、规范化、制度化和法律化，并严格在阳光下予以公正的规范操作，从而确保使它们二者在选举过程中真正实现有机结合和有机统一起来的一种最有效的形式和最好的办法。并且也只有通过采取这样一种具体结合方式和办法，才能确保从根本上有效解决目前我国各级有些作为集中主体的领导机关及其领导人员和有些作为民主主体的人民群众，在对多数决原则的理解和对其具体实现形式的实际掌握上现实存在着的两极分化问题，才能确保使当代中国各级民主授权和民主选举以及社会主义民主政治建设工作都能够始终沿着正确方向，有领导有秩序有步骤地稳步向前推进。

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

[RSS](#)