

强制投票制的宪政意涵

□ 王 勇

一般而言，片面追求高参选率可能会导致一些变相的强制投票行为，然而，我们并不能由此而认为所有的强制投票行为都是仅仅为了追求高参选率。也就是说，在我国当前的选举实践中，当我们将基于追求高参选率而导致的对选民实施的各种变相的强制投票行为表达某种否定性意见时[1]，并不是完全理性化的。强制投票本身及其所追求的近期目标或远期目标都需要进行一个全面的分析和客观的评价，并不宜一概否认。我们需要反省的也许主要在于强制投票的具体方式和方法。因为在许多西方发达国家，强制投票制度已广为推行，而且还越来越多地被赋予了一种极为深刻的宪政价值及内涵——投票乃是公民为其国家所能做的最小事情，是对善良公民的最低要求，也是惟一的要求；强制投票制乃是克服选民“免费搭车”等机会主义行为，进而从根本上防范“民主装饰主义”的宪政设施。因此，强制投票制到底是民主的，还是不民主的，并

从概念上来界定，强制投票（Compulsory Voting）是一项旨在命令有选举权的公民参加投票的法律或者规范制度。通常，在国外，强制投票制都有与之相配套的制度，包括强制选民登记制度和惩罚制度，后者通常是罚金或者拒绝提供州的津贴。强制投票制在很多国家实行，包括澳大利亚、奥地利（两个省）、比利时、希腊、意大利、列支敦士登、卢森堡和瑞士（仅在一个州）。在美国一些州内，也有一些关于强制投票制的尝试：北达科他州（1898年）和马萨诸塞州（1918年）事实上修改了它们的宪法以实行强制投票制，但是它们各自的立法机关都没有在制定法中执行强制投票制。强制投票制在拉丁美洲也极为盛行。举例来说，阿根廷、巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉都有强制投票制。塞浦路斯、埃及、斐济、土耳其、泰国、新加坡和菲律宾也都有强制投票制。

跨国研究发现，强制投票制能够有效地提高选民投票率，大约能提高7~16个百分点；国内比较研究也发现强制投票制可以提高选民投票率。统计数据表明，实行强制投票制的24个国家的投票率要比不实行强制投票制的国家的投票率高出6~7个百分点。多元统计分析发现，强制投票制对选民投票率有很大的影响，并控制着其他影响投票率的制度和政治变量。基于对各国强制投票法的研究，其优点不容置疑。这种法律不但将会带来选民的高投票率，而且在人口统计学的范畴里也是比较均衡的。另外，它们降低了用于鼓励选民参加投票的竞选资金的需求，允许候选人将他们的资金用于更实质的事务上。

强制投票制最重要的贡献是它降低了金钱在决定选举结果中的重要地位和作用；在很大程度上克服了一些有钱有势的政治金融利益集团通过拉拢少部分选民而左右选举结果的危险。具体来讲，强制投票制能控制竞选运动的成本。在没有强制投票制时，竞选活动最昂贵的花费是用于号召选民参加投票的花费。美国参议院选举的成本从300万到1200万美元不等。为此筹集大量资金的候选人和政党必然会对给予他们财政援助的人表示感谢，因此降低竞选运动的成本可以减少政治腐败的可能。倘若这样做并不会侵犯公民的其他权利，如演讲和交流的自由，那么强制投票实际上会加强我们的民主[2]。

当然，强制投票制并不会轻易地被人们所理解和认可。事实上，在学术界，强制投票也引发了对一些民主理论的核心问题的争议。举例来说，通过经济或社会制裁强迫公民参加投票是“民主”的吗？在这种情况下进行的选举在什么程度上是“自由和公平”的呢？另一方面，当相当比例的选民表面上参加投票而实际上都弃权时，当选的代表和他们的政策还具有多少合法性呢？因此，有些政治学者一直将强制投票仅仅看成是提高选民投票率的一个有效手段[3]。

然而，赞成强制投票制的人们也是振振有词：任何强制都是一种限制，强制人们右侧通行也是如此。要求公民投票和要求他们进行征兵登记一样都是限制性的。要求公民参加投票与要求我们接受教育、长时间做陪审团成员、纳税以及充军相比，它对我们的限制要少得多。

强制投票制的反对者试图主张，强制在本质上是不民主的。然而，这些人对强迫公民纳税或者享受医疗保险并不反对。其中一些人还赞成强制征兵。所有这些人无条件地接受强迫公民做陪审团成员审判案件的事实。

其实，强制投票制的赞成者的真正担心在于：一旦让公民自愿投票，则大部分选民便会出现“免费搭车”的情形，进而形成“囚徒困境”而导致选民群体“原子化”，如此一来，正好为一些利益集团收买少部分选民打开了一道方便之门，为那些专门在各种政策或法案的“购买”和“倒卖”之中从事一本万利的交易的压力集团提供了可乘之机[4]。举例说明：假设压力集团X有占人口5%的选民支持，那么在强制投票的情况下，它可能只能获得5%的选票。但是如果参加选举的选民降到30%，压力集团X的所有成员参加投票，那么他们的选举力量就变成了16%。就其存在而言，压力集团在我们的民主制下是合法、正当的，但是他们不应该拥有比真实社区支持更大的能够决定选举结果的力量。强制投票制可以保证这一点，而自愿投票制会给压力集团增加不成比例的力量[5]。

因此，强制投票制的赞成者将热衷于教育选民：期望通过消极投票而减少机会成本、甚至通过“卖票”行为而获取眼前利益其实是得不偿失。因为，不能选出“好代表”或“好政府”而导致的权力被滥用的代价（包括所谓“学费”即纠错成本、国有或集体资产的流失、冤狱赔偿、公民在日常生活中所受到的无法估价的权益侵害、社会发展的停滞、民族创造力的压抑等等）可能会更大[6]。强制投票制的法理基础在于：选举权并不是一项公民可以自由行使也可以自由放弃或让渡的“民事权利”，而是一种公法上的“职权”，是公民作为“政治动物”的惟一凭证，是公民用来制衡政治国家的主要武器；丢弃这一武器之时，便是公民“自愿为奴”或“自卖为奴”的堕落的开始。因此，“为投票权利而斗争”乃是公民最为神圣的义务！当学者们善意地批评强制投票如何侵犯选民的自由意志和“人格尊严”时，他们也许在“好心办坏事”。

四

总而言之，在美国的支持者看来，投票是公民为其国家所能做的最小事情，是宪法上应规定的公民最基本的“底线义务”，或者说是公民所有其他权益得以实现的一个“权利平台”，要求美国公民做这么小的事情不能说是不合理的。美国应该在投票率上与世界上其他国家争第一，而不是和赞比亚及其他国家争倒数第一。强制投票制的支持者将参加投票看做是对善良公民的最低要求——实际上，这也是惟一的要求。追根溯源，这种观点其实一点也不新颖。早在公元前431年，伟大的希腊历史学家Thucydid就记录了雅典领袖Pericles的如下谚语：“我们并不是说不关心政府事务的人是只关心自己事业的人，我们只是说他根本就没有事业可言。”类似的宪政呼声在近代史上已振聋发聩——当林肯提到政府是“民有、民治、民享”的时候，他所指的是全体人民而不仅仅是政治激进分子！

参考文献：

[1] 蔡定剑主编：《中国选举状况的报告》，法律出版社2002年版，第158～161页。

[2][5]Chris Puplick, “The case for compulsory voting”, <http://www.mind-trek.com/writ-ht/voteba/cpuplic.htm>.

[3]Simon Jackman, “Compulsory Voting”; Simon Jackman, “Non-Compulsory Voting in Australia?: what surveys can (and can't) tell us”, <http://jackman.stanford.edu/papers/cv.pdf>.

[4][6]季卫东:《宪政的复权——亚洲新格局与中国政治改革》, <http://www.gongfa.com/xianzhengjiwd.txt>.

(作者单位: 西北师范大学政法学院)

《人大研究》2003年第7期(总第139期)

