

从“四分之一选举权”看我国人大选举制度的改革

许志永

(北京邮电大学文法经济学院, 北京, 100876)

摘要: 我国选举制度中存在的“四分之一选举权”问题, 是一种明显的不平等待遇, 亟待进行相应的制度变革。具体的解决方案包括“选举权平等”“直接选举”“科学划分选区”和“人大代表职业化”等。

关键词: 四分之一选举权; 选举制度; 选举权平等

中图分类号: D921.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2004)02-0177-05

一、“四分之一选举权”制度产生的历史背景和理论逻辑的分析

根据我国《选举法》第 12~16 条的规定, 各级人民代表大会代表的名额, 按照农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。这意味着农村人口的选举权相当于城市人口的四分之一, 此即本文所谓的“四分之一选举权”问题。显然, 这在法律上设置了农村人口与城市人口的政治权利的不平等, 与我国《宪法》第 33 条规定的“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”相违背。

当然, 平等有着复杂的含义。首先, 平等意味着程序意义上的资格平等, 即所有成年人, 不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限, 都有平等的选举权和被选举权; 其次, 为了尽可能实现实体上的平等, 法律需要遵循差别待遇的原则, 即对法律关系中弱势一方进行合理地倾斜保护。在选举法中, 中国农村人口虽然多, 但却是我们这个社会中的弱势群体。这样的弱势群体更需要发出声音, 更需要有他们的代表参与制定法律和政策。而选举法规定农民的选举权相当于城市居民的四分之一, 因此, 无论从哪个角度看, 这都是一种待遇上的歧视, 有违宪法上公民的平等权。

我国选举权制度的城乡差别有着半个多世纪的历史渊源。1953 年《选举法》第 20 条规定: “各省应选全国人民代表大会代表的名额, 按人口每八十万

人应选一名代表。”1979 年《选举法》第 14 条规定: “省、自治区、直辖市应选全国人民代表大会代表的名额, 由全国人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数八倍于城市每一代表所代表的人口数分配。”

有人认为, “在城市和农村之间, 对每一代表所代表的人口数的不同比例的规定, 是完全必要的。因为我国人口构成的工农比例相差悬殊, 按照统一标准分配代表名额, 农民代表所占的比例就大大超过工人代表的比例。只有如此规定, 才能符合我国阶级力量的对比关系, 保证工人阶级在国家政权中的领导地位, 有利于工农联盟, 调动多方面的积极性, 实现选举权的真正的实质上的平等。”^[1] 这样泛意识形态化的逻辑是经不起实践检验的: 同样是劳动者, 同样是国家公民, 工人的地位凭什么就一定要高于农民? 如果说, 工人阶级代表先进生产力, 那么, 什么是工人阶级? 是城市下岗工人吗? 是蓝领阶层还是白领阶层? 评价先进与否的标准是什么? 从任何一个现实的标准出发, 我们都不能得出某一个阶级优于另一个阶级的结论。甚至阶级这个概念能否对应中国目前的现实都是有疑问的。因此, 这样的理论一旦面对现实就变得莫名其妙, 以一种抽象的阶级理论来否定宪法规定的人人平等原则是不负责任的。

也有人担心, 在目前的选举制度下, 如果完全按照投票权平等原则, 农村人口和城市人口享有等值的一人一票, 全国人民代表大会的代表有三分之二以上的农民, 中国的人大会几乎成为农民大会。

这样的担心听起来很有道理。但如果仔细分析起来,就会发现其中内在逻辑的断裂。首先,农民是否必然要选举农民作为他们的代表?现实中,农民在选举村委会主任的时候,经常会选举一名比较有知识有文化的人或者成功的商人,多少是“见过世面”的人,这在农村基层选举中已经屡见不鲜。由此可以推断,农民完全有可能选举知识分子或者其它行业的人作为他们的代表,如果放开竞争和自由选举的话,那种关于“农民代表大会”的推断是不切实际的。其次,在选举全国人大代表的时候,农民与城镇人口是否有必要分开,是否能够分开?目前全国人大代表名额是由全国人大常委会根据人口以及照顾少数民族的原则分配给各省的。例如,广东省获得120个全国人大代表名额,那么,广东省会怎样分配这120个名额呢?从实践来看,各省通常是把这些名额分给各市,并由省里某些部门拟定好候选人,一并分给各市,由各市人大代表从上面分配的候选人中“选举”出正式代表。^①这里我们看到的不是农民与城镇居民的选举权的差异,而是几乎体会不到他们享有的选举权。在这样的候选人提名制度下,市民和农民所投的票的影响力都无限趋近于零,那么,“一个农民应该等于几个市民?”的问题就显得有些多余。

进一步讲,假定真的由选民直接选举人大代表,实践中无论一个选区是选一名代表还是几名代表,都不大可能把农村居民和城市居民分开来计算。因为农民和城镇居民的分布不是各自聚居的,而是混居在一起的,现实的格局是农村包围城市,城市包围农村。如果划分选区的时候非要把农村和城市分开,我们将看到一种非常奇怪的成本高昂的选区划分方式,因此,按选区划分产生代表也就没有实际意义,完全不具备实际操作价值。“四分之一选举权”制度之所以能够长期存在,是和人们对我国人大选举制度的几个观念上的误区有关的。

误区之一:只有农民才能代表农民利益

翻开我国十届人民代表大会的公报,会看到每一届人民代表大会都强调工人农民的比例,似乎这样的比例能够显示人大的广泛代表性。而这隐含的逻辑是:工人代表工人利益,农民代表农民利益,各行业的人代表各行业的利益。然而,这样的逻辑是否可靠值得质疑。

首先,农民不一定能够代表农民利益。2003年3月3日新华社公布的第十届全国人大代表名单中,工人农民共551名,占代表总数的18.46%。正如往年一样,三农问题是十届人大一次会议的热点。但从人民网关于两会的报道尤其是3月10日的“两会特刊”来看,关心三农、研究三农、为农民利益鼓与呼的代表绝大部分是专家学者和政府官员,而很少是农民。惟一公开谈论三农问题的农民代表是来自山西并连任十届人大代表的申纪兰,她声称自己最关心三农问题,一些农村地区的伤农、坑农现象令人担忧。^②显然,申纪兰的担心停留在她对三农问题的认识层面,一些市场不规范导致的伤农、坑农现象,在她看来就是学者、媒体广泛宣传的“三农”问题。如果把三农问题停留在这个层次,可以想象,她作为一名人大代表对三农问题做出的贡献不可能太大。

其次,代表农民的不一定是农民。反过来看那些农民利益的真正代言人,他们对于三农问题的关注和他们的家庭出身并没有必然联系。他们中很少有人正在从事农业生产,即使个别关注三农问题的人仍然从事农业,他们肯定也是农村的精英。当农民来到城市边沿遭受着城市人的歧视时,他们可能并没有感觉到这是种不幸,反而在与他们家乡原有的生活状态比较之后,会有一种满足感出现。往往是那些身在别处的人才能想象出农民的痛苦,进而为农民大声疾呼并成为他们的代言人。因此,给人大代表中某一群人贴上农民的标签,其实没多大的实际意义。既然代表农民利益的未必是农民,他们也未必文化素质低,那么对于农民代表比例过大的担心就是多余的,也因此没有必要规定农民的选举权只及城市人的四分之一。

误区之二:应注重代表的职业比例

也许有人会说,农民不一定能够代表农民,但知识分子至少从文化程度上讲能够代表知识分子。并由此导出的一种逻辑是:按行业划分代表至少是有一定合理性的,在人民代表大会上宣扬工人代表与农民代表比例以及在实际选举过程中强调职业比例是合理的。在实践中,我国的人大代表常常根据行业来划分,把人大代表分为工人代表、农民代表、解放军代表等。在最基层的选区,通常也会根据各个行业、党派等因素“酝酿”出正式候选人,以期达到某种“平衡”。

而这种理论不是中国特有的。例如美国学者卫布夫妇曾提出，国家应设立两种议会：一为经济议会，应由各种职业团体选举的代表组成，对国家的经济问题享有立法权；另一为政治议会，由地域选区选举的代表组成，主要对国家的政治问题享有立法权。法国学者狄冀也曾提出，国会的两院应由两种选举团体选举产生，即下院应由地域选区选举的代表组成，上院应由职业团体选举的代表组成。而德国的魏玛共和国曾按当时的宪法实行过职业代表制。但是，当时德国以职业团体为选举单位选举的代表设立的只是中央经济会而不是议会，议会的选举仍采用地区代表制。此后真正实现职业代表制即按职业团体来划分选区的几乎没有。^[2]所以，有学者认为，“职业代表制”一般来说是一种颇为引人注目的理论，个别国家虽做过一些尝试，但成效甚微。^[3]

按职业划分代表名额的设想之所以难以实现，首先和社会分工的快速变迁有关。以中国为例，随着社会不断进步，社会分工日益深化，新兴产业不断涌现，选民的从业行业、工种不断被细分，社会早已经不是工人、农民、知识分子、解放军等几个行业所能代表的了。如果按行业划分代表，会存在一个严峻的问题，即：按照多少行业划分，划分的标准是什么？中国有千千万万个行业，到底如何给行业归类？就拿农民来说，种植业农民和养殖业农民之间的利益差别就相当大，更不要说东南沿海发达地区从事第三产业的农民和内陆地区从事种植业的农民之间的差距了。他们又怎能被简单划为“农民”？总之，按行业划分代表是一个非常复杂以至于几乎不可能达到令各方满意的工作。其次，这样划分还很可能违背政治上的人人平等原则。因为行业有千千万万，按行业来分配名额几乎不可避免地涉及新兴行业或者弱小行业的代表问题。因此，按行业划分代表表面上看起来代表性很广泛，实际上是不可操作的。它或者意味着对其它行业的歧视，或者意味着人与人之间政治上的不平等。

每年全国人大开会时，代表们所着的各式服装透露出这样一种信息：各省市各民族各职业的人都到齐了，因此人代会是具有广泛代表性的。而这种潜意识的背后，则包含着这样一种理念：人民代表是代表民意的，人代会是民意机关。实际上，每一年的全国人大开会时，我们的舆论导向也有意无意地把人

民代表变成了“传声筒”。只要翻开每年的人大会议简报以及会议期间的各大报纸，从连篇累牍的报道就可以看到各个行业代表的发言，而这些发言都尽量在往自己所从事的行业上靠。遗憾的是，他们忘了最重要的一点：他们的身份是人大代表，不是行业代表。我国宪法规定，人民代表大会是国家权力机关，人民代表肩负着立法、监督、表决、选举等四项职能。人大不是咨询机构，不是传声筒，而是权力机关；人大代表的任务不是反映各个行业的意见——这个可以由专家调研完成，而是为了完成法律赋予的行使国家权力的使命。

每个人扮演的角色都有多种，比如一个少数民族人大代表可能同时是妇女、农民、共产党员、妻子、母亲，她的身上贴着多项社会角色的标签。但是，当她作为一名人大代表的时候，她的惟一身份就是人大代表，而不是别的，同人大会议上的其它人大代表并没有角色分工。人大代表不是各自代表各自的行业或者民族，而是共同行使法律赋予的行使国家权力的职能。因此，刻意凸显人大代表的民族、职业等身份角色，同时淡化人大代表的“代表”角色，是违背人大制度的目的的。

二、我国人大选举制度改革的几点思考

由于存在四分之一选举权这样的问题，我国人大代表选举制度的改革是理所当然的。笔者认为，改革可从如下几方面着手。

（一）确定选举权人人平等的原则

如前所述，选民的工农比例并不意味着代表的工农比例，那种担心出现“全国农民代表大会”的忧虑是多余的。硬性规定农民每一代表所代表的农民数四倍于城市一名代表所代表的城市居民，只能给人留下歧视农民的印象。

目前，我国只有乡一级人大的选举权没有不平等的规定。在实践中，人口与代表的比例的各种形式都有，有的每一代表所代表的人口数农村多于城镇，有的则是城镇多于农村。^③和法律规定的其它层级的人大代表城乡之间的不平等相比，这些问题不算严重，可以在实践中逐步解决。目前的关键在于，我们有必要取消选举法中对农民的歧视待遇。

(二) 全部实行直接选举

目前我国人大直接选举仅限于县乡两级,省人大代表由县级人大代表选举产生,全国人大代表由省级人大代表选举产生。但法律对候选人的产生程序没有详细规定。在经过两次间接选举后,全国人大代表和选民之间几乎没有什么联系。与此同时,我国法律规定原选举单位选民可以罢免他们选出的人大代表,但没有任何具体措施保证间接选举产生的代表与原选举单位形成责任关系。在法律上,代表没有义务向原选举单位报告工作,原选区选民或选举单位也没有制度化的渠道直接、全面、详实地了解代表履行职责的实际状况,因而强制委托制所要求的罢免权也就变得无的放矢。^[4]这些法律内在逻辑矛盾产生的根源在于间接选举,解决的根本途径是全部实行直接选举。

我国宪法规定,中华人民共和国一切权力属于人民,人民行使权力的机关是全国人民代表大会以及地方各级人民代表大会。人民通过人大这样的代理机构来行使权力,从权力运作的效率来看,人民几乎不可能直接行使权力,代理是必要的。但代理人也是人,也会有自己的私利,如果没有约束,他们就有可能违背被代理人的意志甚至做出危害被代理人的事情。在代理制度的前提下,为了保证人民不至于失去权力,就必须有一套制度约束代理人——人大代表。经验表明,人民的选举权越是直接,对代表的约束越是有效。从宪法精神来看,人大代表就应该直接选举产生。

从现实来看,我国国民并不缺少直接选举的基本素质。我国公民“缺少权利意识”是一个广为流传的推测。实际上,波斯纳的谱系学分析展示,“权利”其实是人作为生物的一个常项,如果没有这种本能,人作为一个物种就无法生存下去。因此无论是否用权利来称呼它,这种生物性感觉都是与生俱来的,而不是现代的,不是启蒙或者教育得来的。村民可能不知道“民主”的概念,他们也不知道什么叫“村民自治”,但他们知道当官的“不能太黑”,知道要“办事公道”,知道要选一个“能干”的人,知道选举“不能作假”。这些意识,和关于民主的知识没有关系,甚至可以说,这是一种本能。人大代表选举也一样,每一个人都能做出合乎自己偏好的判断,全省乃至全国的直接选举,正如县级直选一样,不是所谓权利意识或者国民素质的问题,而只是操作的问题。

从操作层面看,直接选举并不困难,这主要是选区划分和选举程序的问题。以全国人大代表为例,

把代表名额按人口分配给各省,各省划分选区把代表按选区分配,由各选区按统一规则选出代表。发达国家有很多这方面的经验可以供我们参考。

(三) 科学划分选区

以行业为标准划分选区已经被证明是不可行的。我们今天之所以仍然能够以行业为标准选出代表,是因为我们的选举还很不规范,候选人的产生程序不明朗,因此以行业标准划分选区所带来的弊端被掩盖了。从世界各国经验来看,以地域为边界划分选区是比较合理的,因为人大代表行使的是国家权力,国家权力的特征就是以地域为边界,这和以人为边界的社会团体互为补充构成现代国家的社会结构。

如果严格按照农村一名代表所代表的人口数是城市一名代表所代表人口数的四倍的标准,划分选区将变得复杂化。因为现实的居住状况是农村居民与城镇居民杂居,几乎每一个城镇周边都是农村,每一个行政区划几乎都是以城镇为中心,农村环绕周边。这样的居住状况决定了以行政区划为基础划分区域选举代表比较合理。

(四) 人大代表的职业化

各级人民代表大会是法定的国家权力机关,人大代表应当承担国家的立法、监督、表决、选举等职能,承担这样重大责任需要专业人才的专门工作,而不应当是兼职工作。人大代表职业化是现代社会分工的结果。现代社会分工越来越细,一个优越的社会制度就是让各具特色的人发挥他们各自的特长,为社会作贡献。在各种各样的专业分工中,有一类被称为政治家的公众人物,他们由民众直接选举产生,受到民众直接监督,他们的主要职责是发现民众的声音和社会问题,协调社会矛盾,是国家法治和民众道德情感之间的桥梁。

由于特殊的历史原因,我们国家政治家严重缺位。这样的制度安排容易激化一些社会矛盾,比如,在房屋拆迁过程中,即使给拆迁户的补偿并不低,但有关部门在操作过程中只是把补偿标准往被拆迁区域一贴就不管不问了,甚至没有一个人出面做出人性化的解释。这样的结果是被拆迁户被漠视了,他们感到自己的命运被任意摆布,公共权力并不是他们的,而是一种外在于他们的对他们很不友善的力量。如果政府给人民这样的印象,那么,人民就会产生敌意或者冷漠,这就导致执法成本升高,甚至产生尖锐的社会矛盾。

解决这些问题的出路在于,通过选举让那些具

备政治沟通能力的人充分施展他们的才能, 如果改革需要一步一步走的话, 那么第一步让人大代表成为职业政治家是一个现实的选择。当然, 职业化的前提是减少人大代表数额。我国历届全国人大代表都是三千人左右, 这样庞大的代表团工作起来麻烦必定很多, 从效率及现实需要出发, 全国人大代表几百人就够了。

注释:

- ① 参见《第十届全国人大代表名额分配等情况无大的变动》, 中国新闻网 2002 年 03 月 09 日。
- ② 参见中国人大新闻网“代表、委员忧思录”, [http://www.npc-](http://www.npc-news.com.cn/gb/paper400/6/class040000001/hwz231527.htm)

[news.com.cn/gb/paper400/6/class040000001/hwz231527.htm](http://www.npc-news.com.cn/gb/paper400/6/class040000001/hwz231527.htm)

- ③ 有的城镇外来人口占多数, 而农村主要是本地居民, 所以规定了每一代表所代表的人口数农村多于城镇。参见史卫民、刘智主编:《规范选举——2001—2002 年乡级人民代表大会代表选举研究》, 中国社会科学出版社 2003 年版, 第 303 页。

参考文献:

- [1] 马耕夫. 中国选举制度的理论与实践[M]. 兰州: 甘肃人民出版社, 1997.
- [2] 胡盛仪. 中外选举制度比较[M]. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [3] 陈荷夫. 选举漫谈[M]. 群众出版社, 1983.
- [4] 胡位钧. 两种代表制理论之再评价[J]. 法商研究, 1998, (2): 40.

On reforms of the election system

XU Zhiyong

(School of Humanity and Economics, Beijing University of Posts Telecommunications, Beijing 100876, China)

Abstract: There is a problem of one-fourth vote in the election system in China of the urban voter. Obviously, it suggests the discrimination that the value of one rural voter is only equal to one-fourth of that. The law should be amended, a series of concrete solutions being “the equal vote” “the direct election” “the scientific division of the constituencies”, and “the professionalism of deputies”.

Key words: the one-fourth vote; the election system; the equal vote

[编辑: 苏慧]