

有机会就立法或公共政策表达意见。

(3)结社自由。结社可以把分散的个人组织起来,提高公民集体行动的能力。此外,结社还可以克服个人利益表达的分散化,并避免个人利益分散化所带来的公共政策目标的模糊性问题。因此,结社对实现人民当家作主的地位具有重要价值。目前,国务院应修改《社会团体登记管理条例》,取消主管部门审批环节,降低社会组织成立的门槛。同时,国家应注重发挥社会组织的作用,将国家管不好的公共事务交由社会组织去管理,而国家的主要任务则转向对社会组织的规制。

(4)表达自由和监督权。公民对公共事务进行的评论,对国家机关、国家工作人员的违法失职行为进行控告、检举,这是宪法所规定的公民基本权利,全国人大常委会应修改《刑法》中的有关规定,以确保公民不因监督政府而受打击报复,使人民敢于起来监督。

#### 参考文献:

[1]中国互联网络信息中心(CNNIC).第29次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL].[2012-03-20].[http://www.cnnic.net.cn/dtygg/dtgg/201201/t20120116\\_23667.html](http://www.cnnic.net.cn/dtygg/dtgg/201201/t20120116_23667.html).

# 政治体制改革应从人民代表大会制度开始

韩立收

(海南大学 法学院,海南 海口 570228)

近年来,我国社会矛盾突出,贫富悬殊,腐败现象严重,同时社会阶层固化,缺乏公平的机制,人们很难通过努力来改变自己的命运。在这种情况下大家普遍意识到,我国的改革在取得巨大成效的同时,也已经进入了深水区,到了攻坚克难的“瓶颈”阶段,形势严峻,酝酿已久的政治体制改革已经势在必行。

## 一、政治体制改革的关键在于民主制度的落实

对于应该从何入手进行政治体制改革,不少学者发表了自己的看法,但我认为这些观点存在很大的误区。前些年,有些学者倡导“新权威主义”及“威权主义”理论,也有人谈到“共产党内要分派,相互制衡”“要从党内民主开始改革”“要实行党内差额选举”,还有学者甚至提出了“党主(组)立宪制”这样的观点。我们认为尽管这些观点对于人们在政治体制改革方面突破思维的障碍、开阔思路都是有一定价值的,但却没有抓住要害,有点“头疼医头,脚疼医脚”的味道。

在我看来,“威权主义”等理论从根本上来讲是远远落后于时代的反民主的理论(尽管民主不是万能的),随着我国威权人物逐渐淡出历史视线,这种理论也走到了尽头。当前的中国已经不是过去的中国,像毛泽东、邓小平那样的“卡里斯玛”型的人物已经不存在了(也不应该存在了),靠领袖人物高瞻远瞩,为大众创建一种崭新的制度,领袖人物一呼百应的时代已经一去而不复返了。当今时代是一个世俗的、大众化的时代,也即民主的时代,主要靠自下而上的途径的变革是历史的趋势。

重视分权与制衡是一种很好的思路,但是从党内民主入手则是一个错误的选择。从党内民主入手的观点是以“党是一切的关键,只要党搞好了,社会自然就搞好的”的理念为前提假设的,这种自上而下的思路并没有多少新意,还是“精英统治”的老路子,根本没有考虑到(或没有强调)民主的基本作用和价值。党内民主应是在社会民主推动下的产物,而不是相反——社会民主是党内民主推动的产物,因为任何政党都是由精英

组成,本身就应该是最强调纪律、效率以及权威的,而民主并非一定是其最基本的运行方式。希望以“党内民主带动人民民主”“依法治党带动依法治国”恐怕不大现实。究其实质,民众的民主不是由精英带动或赐予的(更无法强迫)。“党内民主”根本带不动“人民民主”,“依法治党”(这种提法本身就不妥当)也根本带不动“依法治国”(相反有可能扭曲党与国之间的关系)。党内民主的完善应是社会改革最困难的方面,自然也应是最后改革的领域(现实中应该是在社会民主的基础上逐渐转变的结果),而无法作为改革的基础性条件。上述观点显然是本末倒置了。

我国的社会问题出在很多方面,但政治体制改革应该循序渐进,不是从上述实体方面及最困难入手,而应从程序方面及相对容易的地方入手。由程序到实体,由易到难应是我们进行政治体制改革的基本原则。

政治体制改革既意义重大,又千头万绪,涉及众多领域,这里需要我们抓住主要矛盾和基本问题。我国当前最突出的问题就是社会肌体上的毒瘤——腐败,以及它引起的官民矛盾。说到底这是权力与权利的关系问题,进一步可以溯及到权力由权利所产生的途径问题。包括毛泽东同志在内的无数先贤都想到了用民主这一利器来对抗腐败,“民主是一个好东西”,只有真正落实民主制度才能化解我国面前的危机,并进一步推动社会的健康发展。

## 二、民主选举制度是政治体制改革的突破口

民主不仅仅是一种理念,更重要的是它是一种制度。离开制度建构的“大民主”是一种社会灾难。民主制度有很多具体的表现方式,在我们这样一个大国,最基本的体现就是人大代表问题。人民代表制度是我国政治体制的基石,如果没有人民代表来决定国家大事,我国也就不能称为“人民共和国”了。这一民主制度是所有民主制度的母体。我国政治体制改革的切入点应该就在这里。

其依据主要在于以下几点:第一,民主选举制度属于程序民主,它直接涉及的是程序问题,不涉及实质问题,对此争议较少,容易形成社会共识。第二,改革该制度,可以提高公民的政治参与意识。这对于发动民众参与政治体制改革具有基础性作用,而公民的积极参与是政治体制改革是否成功的关键。第三,通过这一切入点可以使民主事业由基层向高层推进,避开社会政治体制改革的难点。同时,这也避免了以往改革从上到下进行往往难以深入的弊端。其他制度改革也许可以从上到下进行,而民主制度由于其特有的属性则只能是由下到上运行。第四,民主选举并不是一个小问题,它牵一发而动全身,足以撬动政治体制这艘大船,可以逐渐接近政治体制的核心,最终实现政治体制的重大改革。最后,从代表选举入手进行政治体制改革,可以使改革在法治的轨道上稳步运行,在改革的同时保持社会的动态稳定,不会引起社会的动荡。这符合社会各个阶层的基本利益,容易获得全社会的支持。

## 三、对我国现行的人民代表大会制度改革的建议

第一,从观念上“人大代表”的提法应改为“公民代表”<sup>①</sup>

这样修改可以更加体现其法律色彩,而不是意识形态色彩。名不正则言不顺,首先要明确代表谁的问题。从根本上来讲,任何“代表”都不是代表单位或组织,而是代表自然人,而法治社会中最基本的自然人的身份就是公民。人民的概念是典型的政治概念,显得比较空泛,似乎谁都可以代表人民,又不代表任何具体的人。这就是为什么有些地方的官员面对百姓的指责,甚至说出这样的话:“我们是为人民服务的,但不是为

<sup>①</sup> 笔者虽然主张将“人大代表”改称为“公民代表”,但因“人大代表”已是通行称呼,为便于和读者交流及尊重现行宪法、法律,后文仍沿用“人大代表”这一名称。

你个人服务的”。在文革时期,有多少罪恶假人民的名义以行,教训是惨痛的。改革开放后“人民公社”很快就改为“乡”了,《药品管理法》第 1 条修改中,把原条文的“保护人民用药安全”也修改为了“保护人体用药安全”。近些年,还有学者建议把“人民法院”“人民检察院”改为“法院”“检察院”,目的也是为了削弱政治色彩,增强其法律色彩。这说明很多人已经意识到“人民”概念的泛化、符号化、政治化,实际上并不利于法治理念的形成。相信“人大代表”改为“公民代表”应该也是水到渠成、顺理成章的事。

## 第二,代表候选人要充分与选民沟通

目前我国的选举(不限于人大代表的选举)往往流于形式,使得选举出的代表很难真正代表选民。首要原因在于选民与候选人互不了解。选民不了解候选人的提名以及其个人的基本情况。选民除了在投票现场看到旁边立着一个牌子,写有候选人的简单情况介绍(主要是性别、年龄、单位、职称、主要经历等外在的基本情况)外,几乎对于候选人的具体情况,以及是哪个组织及通过何种方式提名的,都一无所知。所公开的关于候选人的这些少量的、表面化的信息对于选民做出理性的选择是远远不够的。

选民应该有充分的知情权,了解该候选人基本素质,对政治事务是否有兴趣、有热情,是否愿意为大家服务,以及是否有足够的能力担任代表,再就是他对于当前社会政治事务的态度如何,以及其社会行为表现如何。还有,选民应该知道,该候选人对于选民的了解如何,是否知道自己在代表哪些选民,该区选民的基本状况、基本利益所在以及政治意愿如何,选民关心什么以及有什么分歧,等等。此外,选民还应该了解候选人的优点和缺点,以及身体状况等基本信息。归根结底,选民们应知道,该候选人是否有意愿及有能力代表全体选民的利益,而不是仅仅代表他自己或小部分人的利益。当然,选民的这种理解不是每个选民都一定要了解,而是如果他有意愿就能够了解到,有足够的公开的、或通过简便的途径就可以获取的信息来供他做出自己的选择。(从大的方面讲,这里的“沟通”应该和“言论自由”有关,本文在此不便展开阐述。)

为此,我们应建立人大代表的提名过程公开制度以及候选人与选民的沟通机制,以促进双方的交流和沟通。不少国家采取竞选的方式选代表,我们国家可以根据自己的实际情况,参考国外的情况,制定相对统一的方式选举代表。

## 第三,人大代表参政议政日常化

目前我国的人民代表大会会期太短(甚至有进一步缩短的趋势?!),人大代表根本来不及展开认真的、充分的讨论或辩论(关键是辩论)。对一些关系国计民生的重大事项,也无法展开论证。不仅如此,在我国甚至很多重大事项,如关于“四万亿投资”的重大决策并不是由人民代表大会决定的,而是由最高行政机关说了算,这明显是人大代表失职,消极不作为,放弃了人民赋予的神圣权力。

当然,行政部门的潜在理由似乎也比较充分,因为代表们并没有主动提出讨论,况且很多代表的素质不高(在一届会议期间全国人大代表的提案甚至以千计,以及我国的人大代表还要被集体进行“普法教育”,这实在是一大奇闻),对情况又不熟悉,人大会议也太短,会议次数也太少,这严重影响效率,很难对国家重大事件及时做出合适的决定,行政部门的决定也是无可奈何。

为此,人民代表大会的会期要根据需要,及时回应社会关切的重大问题(不一定是立法,也可以是社会重大具体问题),必要时延长会议天数以及增加会议次数,并在会议上(主要是小范围会议上)公开辩论,经常质询政府官员,以保证代表议事的质量,不负选民的重托。

## 第四,人大代表应是专职的

人大代表的职责就是根据选民的意志做出决策。目前我国的人大代表一般没有一个自己的工作班子,他们缺乏足够的手段和资源来了解选区选民的意见。难怪到了会议上往往就是简单地附和,充当“举手机器”的角色。具体原因在于,赞成往往不需要讲明理由(有关提案及报告中就说明了理由),而反对往往就需要解释,理由要充分。这时投“赞成”票就成为一个最保险、最轻松、最不担责任的,同时也是最无奈的选择。

为此,借鉴国外的相关立法规定,我们应该规定人大代表除常委会委员外,也全部都应是专职的。人大代表绝不应该仅仅是在代表大会上是代表,而是在整个任期内都是代表,并且一直在认真履行职责。

这些代表在职期间必须全力以赴投入到工作中去。因为肩负着众多公民(一名全国人大代表代表着几十万公民!)重托,职责重大,在自己的本职工作之外利用业余休息时间,抽空兼职履行代表职责是根本无法完成任务的。相应的,要使他们有自己的一套班子(应该主要由法律专业人士组成),给他们一定的经费预算,为他们履行职责提供必要的条件,否则,人大代表没有时间、精力、经济条件来支付相应的费用,如调查费用、通信费用、人员雇佣的费用、资料费用等,甚至保证自己的基本生活需求。目前我国已经有一些代表在这方面做出了自己的尝试(如北京市人大代表吴青、浙江人大代表周晓光等),力求凭自己的一己之力做一些为履行职责所必需的了解民意的工作,结果往往是力不从心,效果有限。

#### 第五,选民监督人大代表

人大代表也是人,也会犯错误,也会偏离选民的意志和利益,所以对他们进行监督是非常必要的。这包括一般的社会性监督,同时更应该包括选民的监督,因为代表的失职对他们利益的损害往往是最大的。目前我国的选民很难监督其代表,选民罢免代表的情况也很少见,而且往往是在代表因违法犯罪经有关部门建议罢免后才被罢免,而不是由于其没有很好地履行职责而被选民主动罢免。究其原因,还是选民不了解代表的工作情况,难以对其工作给以评价。同时也正是由于这种选民与代表“游离”的状况,导致代表往往不是代表选民,为选民服务,向选民负责,起到下情上达的作用,而是为官方的政策起到造势的作用(如“审议工作报告”往往变为“学习领导讲话”),成为上情下达的媒介,为此,要设立人大代表工作事务的公开制度。这可以保证人大代表定期向选民汇报工作,让选民知道代表具体做了哪些工作,如投了什么人及议案的票,以及赞成还是反对、弃权等,同时代表要接受选民的监督,虚心听取选民的意见和建议,从而使自己的工作真正体现选民的意愿,成为他们名副其实的意志和利益的代表。

#### 第六,人大代表资格的排除规定

我国的人大代表的资格有一定的限制,如年龄的限制以及政治权利剥夺的限制等,但这还不够。在我国行政及司法官员(尤其是高级行政官员)基本上都是代表。不仅如此,他们还往往到代表会议上到处(不限于自己的代表团)“听取意见”。本来有相当多的议案就是针对行政及司法官员的,他们应当是受质询的对象(在当今世界政治体制中,国家领导人接受质询是常态,并非激进的制度选择),现在却成了代表中的一员,甚至高居代表之上(有意无意中成了其他人大代表言行的监督者!),而人大代表代表的是整体的公民,其地位(尤其在代表会议上)应该是高于一切官吏之上的。官员既当运行员,又当裁判员,这属于职业角色冲突的问题,不符合自然正义的原则。

为此,我们应该规定人大代表不能兼任行政官员及司法官员(这在法治发达国家是常态),正如法官不能同时兼任检察官或警官一样。这样一方面可以减轻代表议政的心理负担,便于监督官员,充分发挥他们的积极性和主动性;另一方面,还可以减轻行政人员的工作负担,他们本来的职责就是集中精力专门考虑施政的问题,贯彻代表会议的决议和命令。

以上言论紧紧围绕人大代表制度,核心在于人大代表的职业化。政治体制改革兹事体大,行文匆匆,挂一漏万,就教于大家。