

宪政论丛

选举权的法律保障

焦洪昌 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

选举权的法律保障

焦洪昌 著



北京大学出版社
BEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

选举权的法律保障/焦洪昌著. —北京:北京大学出版社,2005. 11
(宪政论丛)

ISBN 7 - 301 - 09799 - 9

I. 选… II. 焦… III. 选举法 - 研究 - 中国 IV. D921. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 119388 号

书 名: 选举权的法律保障

著作责任者: 焦洪昌 著

责任编辑: 白丽丽

标准书号: ISBN 7 - 301 - 09799 - 9/D · 1316

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 15.25 印张 258 千字

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

总 序

上世纪90年代末至本世纪初,我和罗豪才教授曾与北京大学出版社合作,主编过一套《现代行政法论著系列》。该《系列》共出了二十多部专著,这些专著都是有关现代行政法前沿问题的研究成果,一本本都透着新时代公法的气息。这套论著的作者大多是刚刚步入而立之年的年轻博士,其所著大多是他们在自己的博士论文基础上所进行的再创作。这套书虽然不能说每本都是精品,但其中确实不乏精品。

现在,我们又一次与北大出版社合作,出版一套新的公法论著系列《宪政论丛》。《宪政论丛》与《现代行政法论著系列》是公法论著系列的姊妹篇,主要出版中青年学者研究宪法和宪政前沿问题的最新成果。

宪法与行政法是公法的两大支柱。行政法是规范行政权运作,调整行政主体与行政相对人关系的法律部门;宪法则是规范整个国家权力的运作,调整国家与人民的关系的法律部门。行政法是构建法治的基本法律部门;宪法则是构建宪政的基本法律部门。法治是宪政的构成要素之一,但不是唯一要素,宪政的构成要素除了法治以外,还包括民主、人权、对公权力的控制、对私有财产权的保护、司法独立与分权制约等。毫无疑问,宪政离不开法治。没有法治,宪政不可能实施。但同样毫无疑问,法治也离不开宪政。因为宪政是法治的灵魂,是法治的保障。没有宪政,不可能有真正的法治。

“文革”结束后,我们就开始探索建设法治,也开始探索建设宪政。但直到“孙志刚案”、“齐玉苓案”、“身高歧视案”、“乙肝歧视案”、“种子案”、“夫妻看黄碟案”等一系列宪法或宪法性案件发生和我国宪法正式确立“依法治国”、“国家尊重和保障人权”、“公民合法的私有财产不受侵犯”等原则以前,我们一直没有过分地看重宪政,没有真正重视宪政建设。“文革”的切肤之痛,使我们开始对法治(而不是宪政)有了比较深切的认识,故从20世纪70年代末和80年代前期开始制定《刑法》、《刑事诉讼法》、《民法通则》、《民事诉讼法(试行)》等法律,并提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的法治口号。然而,70年代末和80年代前期推出的法治还并不是完全意义或真正意义的法治,因为它很少或较少有宪政的指导,很少或较少贯穿宪政的精神。直至20世纪90年代,我们的经济体制开始根本性的转

变：市场经济体制开始逐步取代计划经济体制。此种转变才促使和逼迫我们较多地思考一些宪政问题：对于政府的权力，即使是人民政府的权力，是不是也要进行适当的限制和控制？政府的权力，即使是人民政府的权力，如果不加限制和控制，是不是也会侵犯人民（包括工人、农民，也包括企业主、个体劳动者等）的权益？是不是也会成为市场的障碍和经济发展的阻力？人民政府如果侵犯人民的权益，人民可不可以向法院告人民政府，要求人民政府赔偿？作为这种思考的结果，20世纪90年代我们出台了很重要的法律，如确立“民告官”制度的《行政诉讼法》和《行政复议法》，确立国家向人民承担赔偿责任的《国家赔偿法》，确立政府行为应遵守正当法律程序规则的《行政处罚法》，确立公务员行为规则和公务员制度的《国家公务员暂行条例》，确立对整个政府机关及其工作人员法制监督制度的《行政监察法》，等等。由此可见，20世纪90年代的中国法治显然已经贯穿了若干宪政精神了，是已经有相当法治味的法治了。但是，尽管如此，20世纪90年代的中国法治还不能称为完全的和完善的法治，因为直至上世纪末，中国的宪政还很不健全，我们的国人，即使是法律学人，甚至是宪法学人，对宪政尚未予以足够的重视，尚很少有人以推动经济体制改革、推动市场经济建设的激情和干劲去推动中国的宪政建设。法律学人、宪法学人中也就很少有人以研究法制、法治和宪法文本、宪法具体制度的劲头去研究宪政。

从20世纪末到本世纪初，情况开始逐步改观。首先是一系列宪法或宪法性案件陆续发生，如“田永案”、“刘燕文案”、“孙志刚案”、“齐玉苓案”、“身高歧视案”、“乙肝歧视案”、“种子案”、“夫妻看黄碟案”，等等；其次是1999年和2004年两次修宪：1999年修宪确立了宪政的一项基本原则，即“依法治国，建设法治国家”，并为培育宪政环境确立了一项基本经济制度，即确认“非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分”；2004年修宪确立了宪政的另两项基本原则，即“国家尊重和保障人权”、“公民合法的私有财产不受侵犯”，并为培育宪政环境确立了另外两项基本的经济制度，即财产征收、征用补偿制度和社会保障制度。正是这些宪法或宪法性案件以及由此推动产生的这些宪法修正案，促使国人，特别是法律学人、宪法学人，更深入地思考中国的宪政问题：中国的宪政之路应如何走，是头痛医头，脚痛医脚，出现一个问题解决一个问题，搞一个宪法修正案，还是应全盘考虑，整体设计？中国的宪政应包括哪些内容，哪些要素，是全面移植西方的制度，还是全面创新，或者是有借鉴有创新，且借鉴、创新之选择完全取决于“制度的作用”（能否为人民带来福祉），而不是取决于“制度的颜色”（是否

符合某种意识形态)?中国宪政的主体和宪政的设计师应由谁担当,是中共中央、全国人大、国务院,还是法学专家、宪法学专家,或者是全国人民?总之,中国人在新世纪开始思考一系列宪政问题了,而不是停留在对法制、法治、经济体制改革、市场经济等问题的思考,法制、法治、经济体制改革、市场经济等问题是20世纪后期涉及中国前途、命运的问题,而宪政问题则是21世纪涉及中国前途、命运的问题。

我们组织编辑、出版这套《宪政论丛》,其目的就是要汇集、归纳、梳理国人对宪政问题的思考,推动国人对中国宪政之路的探索,促进中国宪政制度的建设。这套《论丛》的内容主要包括五个方面:

其一,对宪政理论的宏观研究。主要探讨宪政的基本概念,宪政的构成要素、宪政产生、发展的条件、环境,宪政形成、发展的一般阶段,宪政的功能、作用,宪政与政治、经济、文化的关系,世界各国宪政的不同模式、各种不同模式宪政的特征,以及世界各国研究宪政的不同学派、学说,等等。

其二,对中国宪政道路和宪政制度的宏观研究。主要探讨中国宪政的特色,如共产党的领导,人民代表大会制度,人民通过多种途径、多种形式参与国家和社会管理,多党合作,政治协商制度,遵循中央统一领导与充分发挥地方主动性、积极性原则的中央与地方关系,民族平等、民族区域自治和国家特别保障少数民族权益的民族政策,社会主义市场经济,依法治国与依法行政,国家尊重和保护人权,坚持社会主义公有制和保护私有财产,等等。

其三,对中国宪法和行政法具体制度的中观、微观研究。此包括研究现行立法制度、选举制度、监督制度、司法制度、国家机关的设置及相互分工与制约、政务公开、社会团体、行业协会的发展与国家权力向社会转移,以及一国两制、特别行政区和国家结构形式等宪法或宪法性的中观、微观问题。在行政法方面,则包括有关行政主体制度、公务员制度、行政许可制度、行政征收征用制度、行政给付制度、行政强制制度、行政裁决制度、行政处罚制度、行政复议和行政诉讼制度等与国家宪政密切相关的各种中观、微观制度问题。

其四,对实际宪法和宪法性案例的研究。包括研究已作为“过去时”的历史性典型案例,介绍这些案例发生的历史背景,探讨其所创立的重要宪政原理、原则,揭示其对于宪政发展的重大历史意义和对于我们今天宪政发展的现实意义。当然,也包括研究作为“现在时”和“将来时”的今天正在发生以及明天将要发生的各种有宪政意义的典型案例。之所以包括“将来时”,是因为我们的《论丛》刚刚开始,它无疑还要继续到明天、后天。《论丛》对

作为“现在时”和“将来时”的宪法与宪法性案例的探讨,将着重揭示我国宪政发展过程中的困难、问题,产生困难和问题的原因,克服困难、解决问题的对策,以探寻中国走上宪政道路的适当路径。

其五,介绍西方宪政先行国家宪政发展的经验、教训。本《论丛》也将有选择地介绍西方宪政先行发展国家的宪法和宪政制度,包括传统的控权分权制度、代议制度、政党制度、人权保障制度、言论自由制度、结社集会游行制度、司法审查制度等。同时,《论丛》对西方国家宪政制度的介绍自然也包括现代宪政制度,如信息公开制度、正当法律程序制度、参与式民主制度、非政府组织制度、督察专员制度、放松规制制度、公法契约制度、行政指导制度,等等。本《论丛》在介绍西方宪政先行国家的这些传统的和现代的宪政制度时,将对这些制度进行必要的分析,探究其利弊得失,总结其经验教训。而且,《论丛》还要对相应制度的政治、经济、文化及民族历史传统等背景进行适度地考察,以区分这些制度的普适因素和特定的乡土因素,以为我国借鉴或移植这些制度时提供若干辨识和选择的参考材料。

总之,这套《论丛》是一套主要以中国宪法、宪法性法律和宪政制度为素材,同时参考国外、境外的宪法、宪法性法律和宪政制度的相应材料,研究宪政的一般理论和实践,为中国宪政建设提供理论指导的学术丛书。我国学界对宪政研究起步较晚,目前研究成果很少,有分量、有深度的研究成果更少,但愿我们这套《论丛》能推动我国宪政研究向前发展一步,为改变我国宪政研究的落后面貌有所贡献。

是为序。

姜明安

于北京八里庄公寓

2005年8月5日

引言

1998年10月5日,我国签署了《公民权利和政治权利国际公约》(International Covenant on Civil and Political Rights)。公约中 Civil Rights,被翻译成公民权利,近来受到学者的质疑。有的学者提出,若把 Political Rights 译为政治权利,则 Civil Rights 应译成人身权利与之对应。因为政治权利往往是一国公民所享有的参政权,它需要附加国籍、年龄等资格的限制。而人身权利则不然,它是人与生俱来的、固有的、不由国家赋予的。还有的学者,在赞成上述质疑的基础上,对 Civil Rights 的中文表达又进行了修正,建议翻成私人权利。其理据是,人身权利不能涵括作为抵抗权意义上的第一代人权的内容,很明显,财产权和追求幸福的权利就不在此列。我觉得,上述疑问和追问是非常有意义的,它与其说是翻译技术上的妥切问题,毋宁说是对人权观念的认识问题,也许,它会成为我们开启宪法大门的钥匙。

无独有偶,2004年,我国修宪把“国家尊重和保护人权”纳入宪法,自然引发了国人对宪法文本中“人、公民和人民”等基本概念的思考。如果说,公民是具有一个国家国籍的人,人民是主权国家的构成要素,那人是什么呢?很明显,他/她已脱离了国籍、国家和国法的束缚,成为一个有生命的自然体。历史地讲,权利产生于人的进化与觉醒,来自于对自我尊严和价值的体悟,对你的和我的界限的认识。“认识你自己”是对人类思考的概括和总结。当人、公民、人民与权利概念相链接时,它们之间的差别顿显。若依此思路对现行《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)进行解读,就会有新的、别样的意思溢出,洞见其中的奥妙。

其实,这个奥秘并不神秘,早在迄今216年前就被法国人揭开了。被誉为世界三大人权宣言之一的《法国人权宣言》,其标题就区分了人权和公民权。在这里,人权是什么,相对于政治国家的权力而言,是先有的、固有的、普适的权利,是人类的自然私权;公民权是什么,是国家赋予的、由主权国家控制的权力,是参与国家管理的政治公权。在自然私权和政治公权的关系上,《美国独立宣言》说得更清楚。先有被统治者的自然私权,后有统治者的政治公权。统治者的公权来自被统治者私权的同意。任何没有经过明确同意和授权的权力,就构成僭越,从而失去正当性和合法性。

反观我国所签署的国际人权法相关条约(human rights law),它在人权项下,区分了 Civil Rights 和 Political Rights,正预设了私民权利和公民权利的不同、市民社会与政治国家的差别。作为私民,其享有抵抗和防御政府侵犯的基本人权,包括生命权、财产权、自由权等宪法权利;作为公民,其享有选举政府官员、参与公共决策、竞争公共职务的权利。但实质而言,上述两种权利所凭据的事实和价值基础是不一样的,明确上述区分,无论对处理公民在国家中的地位还是调整公民与国家的关系,都有着现实又迫切的需要。

在一国宪法所开列的权利清单中,选举权利占有十分重要的位置。这首先表现在作为选举权的享有者——公民——与政治国家的关系,如果我们肯认主权与人权是一国宪法的基石范畴的话,那主权的归属与表达就和公民的整体,一个被称为人民的概念相联系,主权是人民意志的总和,是国家权力的本源。作为政治权利的保有者,个体的公民往往通过普遍的、平等的、自由的、真实的政治意思表示,来完成主权在民的实证化,产生代议制政府,实现公共权力的和平转移,为统治者披上合法的外衣。

当然,诚如西谚所云,法律永远是实践而非逻辑,公民权利也是如此,通过法律宣示公民有参政权容易,真正实现这些权利则很难。政治的、经济的、文化的保障自不待言。在一个宣称“实行依法治国、建设社会主义法治国家”的社会里,如何通过法律程序和法律救济的制度保障,实现参政权从法定权利向现实权利的转化,也许更加具有理论和现实意义。正是带着对民主宪政的理想,对自由人权的渴望,对法治精神的信仰,针对公民参政权中——“选举权的法律保障”这一命题,笔者经过思考和研究,终于梳理出几个重要问题,并力求正确判断问题的性质,探寻问题的成因,给出合理的、可行的答案。

法治应当是具体的。如果说,我国当代宪法学,早期更注重体系建构、制度言说和文本注释等宏大叙事式的研究与宣传启蒙,则晚近更加关心实证、程序和细节的打磨。选举权的法律保障这一选题就是契合现代宪法学研究方向的例证。本文对选举权的性质、地位、价值、特征、结构和历史演变的深入分析论证,解决了我国长期以来对选举权基本理论研究不足的问题。选举程序的设计,特别是流动人口选举权的保护、选民与候选人的了解程序、预选问题、竞争性选举问题,以及选务机构的独立性问题,一直是困扰我国选举权实现的瓶颈,本书在实证调研的基础上,结合我国的国情,给出了解决方案。“没有救济就没有权利”这句古老的西方谚语,在我国选举权的保障中也具有极强的针对性和现实性。本书在梳理西方制度资源和发掘中

国本土资源的基础上,大胆提出了构建我国选举权救济制度的设想,以期为国家立法提供参考。我国有80万村民委员会和几亿农民,依照《宪法》和《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》),我国在村民选举中实行了世界上规模最大、影响最深远的直接选举,成为中国政治体制改革的伟大实践。虽然村民选举与国家选举性质不同,但关注中国最广大人群的民主权利,为他们选举中出现的纠纷和违法行为提供法律救济的渠道,不仅是选举权法律保障研究的题中应有之义,也是本书的亮点和创新之处。

有人说,学习宪法学和行政法学,进门易,学好难。此言不谬。概因宪法与行政法,终极关怀人类生存的相关性问题。人类文明史,是物质文明、精神文明和政治文明协调发展的历史。其间,交织着幸福与不幸、欢乐与悲哀、文明与野蛮的更替与博弈,公平、正义、自由、民主、和谐秩序等价值就是人类斗争与思考的结晶,是政治文明的体现。而通过选举实现政治权力的和平转移,赋予管理集团以统治的正当性,完成对公民的教育和对共和国的忠诚,最终达到由人民监督控制公共权力,使权力真正为人民服务,则是人类智慧结晶中最闪光的部分。所以,对“选举权的法律保障”的研究并没有结束,因为中国民主宪政的道路正在实践之中。

焦洪昌

2005年5月1日

CONTENTS 目 录

第一章 选举权的理论研讨	1
第一节 选举的概念与意义	1
一、选举的概念	1
二、选举的意义	3
第二节 选举权的概念与历史发展	5
一、选举权的概念	5
二、选举权的历史发展	5
三、结论	9
第三节 选举权的性质和地位	10
一、选举权的性质	10
二、选举权的宪法地位	17
第四节 选举权的结构	19
一、选举权的结构	19
二、被选举权的结构	25
三、与选举权相关的权利	30
第五节 选举权的特征	31
一、选举权的政治性	31
二、选举权的竞争性	33
三、选举权的有限性	35
四、选举权的限制与剥夺	38
第六节 选举权的法律保障概说	40
一、选举权法律保障的含义	40
二、选举权法律保障的内容	44

CONTENTS 目 录

第二章 选举权的制度安排	47
第一节 选举权的制度概说	47
一、概念	47
二、作用	48
三、体制	49
四、代表与选民的关系	54
第二节 西方国家选举权的程序安排	57
一、选民与议员的资格	57
二、选区划分	57
三、选民登记	60
四、候选人提名	61
五、选举投票	61
六、选举经费	61
第三节 我国选举权的制度安排与完善	65
一、制度安排体现的原则与价值	65
二、选举程序及其完善	78
第三章 选举权的救济机制	106
第一节 选举权的救济原理	106
一、权利与救济	106
二、诉讼救济	110
三、选举权救济	115

CONTENTS 目 录

第二节 选举监察	117
一、选举监察的含义	117
二、西方国家的选举监察制度	118
三、选举监察与选举诉讼的关系	121
第三节 选举诉讼	122
一、选举诉讼的概念	123
二、选举诉讼的性质	125
三、选举诉讼的特征	127
四、选举诉讼的种类	129
五、选举诉讼的模式	134
六、选举诉讼的体制——普通法系国家	139
七、选举诉讼的体制——大陆法系国家	141
第四章 我国公民选举权的救济制度	152
第一节 选举权救济制度的历史流变	152
一、清末“预备立宪”时的选举诉讼制度	152
二、民国初期的选举诉讼制度	153
三、新中国的选举诉讼制度	161
第二节 选举权救济制度的现状及缺陷	164
一、制度现状	164
二、制度缺陷	169
第三节 选举权救济制度的完善	178
一、制度完善的宪政意义	178
二、制度完善的具体思路	180

CONTENTS 目 录

第五章 我国村民选举权的救济渠道	188
第一节 村民选举纠纷的现状与成因	188
一、问题的缘起:村民选举纠纷与选举违法	188
二、村民委员会选举中选举违法的危害 及成因	194
第二节 村民选举权的救济渠道	201
一、非诉救济	201
二、诉讼救济	208
第六章 选举权法律保障的发展趋势	220
参考书目	226
后记	230

第一章 选举权的理论研讨

第一节 选举的概念与意义

一、选举的概念

“选举”一词早已见诸中国古代文献。如《淮南子·兵略训》中即出现“选举”一语：“故德义足以怀天下之民，事业足以当天下之急，选举足以得贤士之心，谋虑足以知强弱之势，此必胜之本也。”《后汉书·陈蕃传》也有：“自蕃为光禄勋，与五官中郎将黄琬共典选举。”通常而言，在古汉语中，“选举”乃选拔和举荐贤能之士为官。在这一意义上，中国“选举”的历史可谓源远流长。据史料记载，早在唐虞三代就已存在“乡举里选”，至西汉形成“察廉举孝”之制；自隋开始，又确立了影响至远的科举之制。因此，当今有学者将中国秦汉至晚清的社会称之为“选举社会”。^①但中国古代之“选举”与近代之“选举”，并非同一概念。古代中国的选举可谓统治者“为民择官”，它是一种自上而下的选择，表达的是统治者的同意；近代之选举则舶自西方，其一般意义是指人民自己选择统治者的行为，它是一种自下而上的选择，表达的则是被统治者的同意。

不过，由于人类文明的演进与变迁，选举的范围与功能均在不断拓展。因此，对于现代的选举，即使在西方，事实上也有诸多的界定。如国际权威的《布莱克维尔政治学百科全书》认为，选举(elections)“是一种具有公认规则和程序形式，人们据此而从所有人或一些人中选择几个人或一个人担任一定职务。它与任命或抽签的二中取一的选拔方法不同”^②。法国学者让·马里·科特雷、克洛德·埃梅里认为：“选举可以被定义为由种种程序、司法的和具体的行为构成的一个整体，其主要目的是让被统治者任命统治

^① 参见何怀宏：《选举社会及其终结——秦汉至晚清历史的一种社会学阐释》，三联书店1998年版，第1—2页。

^② [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来主编译，中国政法大学出版社2002年修订版，第229页。

者。”^①但也有不少西方典籍对选举作了更为宽泛的解释。如《不列颠百科全书》对选举的解释是：“通过投票选择公职人员，或接受或拒绝某种政治主张的正式程序……选举是社会上人们对参加竞选的候选人或政党通过投票作出选择的方法。既用于选择领袖也用于决断问题。”^②《美国大百科全书》认为：“‘选举’是一种通过那些有正式资格参加的人的投票进行官员的选择和有关政策、决议的制定过程。”^③美国的《选举政治词典》也认为：“‘选举’是允许公民通过投票显示他们关于谁应拥有公共职位或提案是否应制定成法等问题的偏好的过程。”^④这些辞书的共同点在于，它们皆将选举界定为选民通过投票选择公职人员或表达政策偏好的过程或活动。而按照传统观点，人们并不将为进行政治决策而广泛征求公众意见的活动纳入“选举”概念之中，而是特称其为“全民公决”或“公民投票”。

在当今中国学界，人们通常对选举作广义与狭义两种界定。在广义上，学者们认为选举是指某一社会群体中有资格的成员，按照既定的程序和方式，选择某人担任自己的代表或某一职务的行为。广义的选举不但存在于国家政治生活中，而且存在于社会生活领域的各种组织中，如政党、农村村民委员会、城市社区业主委员会等其他社会组织等均可采用选举的方式产生自己的领导机构或人员。而狭义上，选举通常被界定为符合法定资格的公民根据自己的意愿，依照法定程序和方式，选择代表机关的代表或某些国家公职人员的行为。同时，广义的选举与狭义的选举，不但表现在实行的范围上，还表现在实行的方式上。广义的选举包括抽签这种随机性的偶然选择方式，狭义的选举则特指人们根据自己的愿望与评判作出的倾向性的主观选择。在当今国内外，作为大众话语与学术术语的“选举”通常仅指存在于国家政治领域、有关国家代议机关代表和某些国家公职人员的选举，即狭义的选举。本书所研究的选举除第五章外即是狭义之选举。同时笔者认为，作为我国最广泛意义上的选举——村民委员会的选举虽然不是对国家代议机关代表或国家公职人员的选举，但其同样承载着建设我国民主政治、推进民主进程的功能，甚至在某种意义上说，村民委员会的选举将可能成为

① [法]让·马里·科特雷、克洛德·埃梅里：《选举制度》，张新木译，商务印书馆1996年版，第8页。

② 《不列颠百科全书》第6卷，中国大百科全书出版社1999年版，第12页。

③ 转引自彭宗超：《公民授权与代议民主——人民代表直接选举制度比较研究》，河南人民出版社2002年版，第28页。

④ 同上。

我国政治民主的突破口和推进器,这一判断已为近年来村民委员会选举的实践所部分验证。基于此,在本书第五章专辟章节论述村民委员会选举及与此有关内容,但需指出的是,此处的“选举”与本书主要部分的“选举”含义有别。

二、选举的意义

作为不同于世袭和任命等方式的一种产生国家公职人员的方法,选举意味着普通公民能根据自己的意愿自由选择能代表他们利益的人参与政权,行使国家权力和进行政治决策。这一政治理念使现代选举成为现代社会最蔚为壮观的政治景象并奠定了现代政治文明的基石。具体而言,选举的意义主要表现为:

首先,选举是一种最为重要的民主制度。民主是基于平等的理念与价值而产生的一种政治统治的形式。在民主主义者看来,每个人都是平等的,都具有同样的人格,同等的价值,所以每个人都有权利参与政治决策,都有权利做统治者。这样的政治追求与政治形态,就是民主政治。民主有多种的实现形式,如直接民主、公民表决式民主、选举式民主、参与式民主等^①,但其中最为重要的民主形式就是选举式民主。因为直接民主受到人口规模与地域的限制,参与式民主受到公民自身时间与空间的限制,公民表决式民主难以克服民众的激情;而通过选民团体选举代表或领袖来管理国政的选举式民主,则克服了前述多种民主形式的弊端,是被近现代制度实践所证明的实行民主政治的最佳形式。正因如此,在当代,“民主政治最一般的界定”就是“公正、可靠、定期举行的选举”^②,“就是被统治者对统治者的自由选择”^③;而“检验民主就是用选举检验”^④。

其次,选举为国家机关提供了必需的优秀人才。政治是一门技艺,统治者必须具有应有的知识,柏拉图的这一论断并没有错,柏拉图错在忽视了“哲学家”或“政治家”成为统治者的应有程序。选举具有代表的功能,同时

① 参见〔美〕乔·萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文译,东方出版社1998年版,第125—127页。

② 〔美〕菲利普·施米特、特丽·林恩·卡尔:“民主是什么,不是什么?”,载刘军宁编:《民主与民主化》,商务印书馆1999年版,第24页。

③ 〔法〕阿兰·图雷纳:“在当代,民主意味着什么”,载中国社会科学杂志社编:《民主的再思考》,社会科学文献出版社2000年版,第18页。

④ 〔美〕乔·萨托利:《民主新论》,第100页。