



上海市社会科学界纪念建党九十周年书系

中国共产党 人大制度理论发展史稿

徐振光 著

中国出版集团 东方出版中心



上海市社会科学界纪念建党九十周年书系

中国共产党 人大制度理论发展史稿

徐振光 著

中国出版集团 东方出版中心

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党人大制度理论发展史稿 / 徐振光著.

—上海: 东方出版中心, 2011.6

ISBN 978-7-5473-0354-2

I. ①中… II. ①徐… III. ①人民代表大会制—研
—中国 IV. ①D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 105672 号

中国共产党人大制度理论发展史稿

出版发行: 东方出版中心

地 址: 上海市仙霞路 345 号

电 话: 021-62417400

邮政编码: 200336

经 销: 全国新华书店

印 刷: 昆山亭林印刷有限责任公司

开 本: 710×1020 毫米 1/16

字 数: 290 千

印 张: 19.5

插 页: 2

版 次: 2011 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-5473-0354-2

定 价: 32.00 元

上海市社会科学界纪念建党九十周年书系

出版说明

为纪念中国共产党成立九十周年,上海市社会科学界联合会于2010年7月1日在《解放日报》、《文汇报》等公共媒体刊登《上海市社会科学界联合会“纪念中国共产党成立九十周年”学术活动项目征集公告》,征集上海市社会科学界围绕建党九十周年而开展的学术项目。其中,征集到的研究著作经相关专家严格评审,共有二十六种优秀著作入选,内容涵盖党史、党建、政治学、哲学、法学、管理学、历史学、社会学、经济学等学科,部分反映了上海市社会科学界近年的相关研究成果。该书系由东方出版中心出版。书系的出版得到了上海市社会科学界联合会的资助,在此谨表谢意。同时,我们也欢迎广大读者对我们的工作提出宝贵的意见与建议。

东方出版中心

2011年5月

前 言

现代社会,没有议会必然没有民主,有议会不一定有民主,已成为共识。清王朝覆亡以后,中国引进西方议会民主制替代了封建专制,但是承载着国人希望的西方议会民主制并没有给中国带来真正的民主,“城头变幻大王旗”(鲁迅语),动荡,贫弱,民不聊生成为当时的写照。路向何方,究竟何种民主组织形式才能把中国带向光明的彼岸?国人在思考,在探索。历史把中国共产党推到了舞台上,以先进的理论为指导的中国共产党一经出现就给中国带来了生机,而一扫阴霾。新民主主义革命时期,以实现人民当家作主为己任的中国共产党对建立新型的人民民主政权及其组织形式进行了长期探索和实践。新中国成立后,中国共产党创造性地把马克思主义国家学说同中国具体实际结合起来,领导创立了人民代表大会制度。在这一制度的发展历程中,中国共产党作为马克思主义政党,从理论上探求民主政治和政权建设规律,引领人民实践探索,不断开辟人民代表大会制度建设的新境界。在中国共产党的领导下,人民代表大会制度在坚持中完善,在改革中发展,显示出了无比的优越性和强大的生命力,在国家政治生活中发挥着越来越重要的作用。人民代表大会制度以其特有的效能已在中国大地扎根开花,中国,已舍此无他。

中国共产党创建人民代表大会制度,开启了中国的民主大门;中国共产党引领人民代表大会制度的发展,推动了中国的民主化进程。中国共产党与人民代表大会制度已相互嵌入,同命运共发展。而今,学术界对不同时期

中国共产党的政权建设和人大制度理论的研究比较活跃,成果已是非常丰富,但尚未发现有对中国共产党成立以来的政权建设理论尤其是新中国建立以来的人大制度理论作一系统而全面的梳理和研究总结并以专著形式出现的专项成果。在中国共产党成立90周年之际,有必要对中国共产党人大制度理论加以系统论述,理清其发展脉络,以进一步了解在革命、建设和改革的各个历史时期,中国共产党争取民主、维护民主、保障民主、发展民主的努力与坚持,深化认识中国的民主进程,把握人民代表大会制度建设的规律,为人大制度的改革与发展提供理论支撑,推动人大制度循着正确的轨迹不断健全和完善。这也就是构思本书的初衷所在。

任何理论的产生与发展都有其历史脉络和渊源,并带有鲜明的时代色彩。本书以历史唯物主义为指导,以历史的发展演进为轴,采用文献研究法,整理、分析中国共产党人大制度理论渊源及不同时期的人大制度理论发展脉络。全书共分六章,首先论述了西方代议制理论和马列主义的代议制理论。第二章主要以新民主主义革命时期和新民主主义时期的历史发展为序,论述了中国共产党在大革命时期、土地革命战争时期、抗日战争时期和新中国成立前后中国共产党对政权组织形式的探索与实践,以此作为中国共产党人大制度理论的萌芽发展时期。第三章则论述了1954年至1957年期间的中国共产党人大制度理论,这一时期是中国共产党人大制度理论的确立与探索时期。在这里需要说明的是,由于1957年反右斗争的扩大化,中国民主政治发展遭受挫折,刚刚起步的探索历程被迫中断,虽然1962年“七千人大会”后,民主气氛有所缓和,但已不是主流,随着“左”倾错误思想影响的加剧,直至“文革”爆发,人大制度遭到严重破坏,人大多年被搁置,1978年十一届三中全会后,人大制度才出现转机。所以从1957年至1978年,中国共产党人大制度理论的探索与发展基本是空白,本书故此没有涉及。以下三章分别阐述了改革开放初期、改革开放深化时期和进入全面建设小康社会阶段后中国共产党对人大制度理论的发展与创新。各章中循着

中国共产党对人大制度的基本认识、立法理论、选举制度理论、监督制度理论和人大及其常委会自身建设等理论的内容而展开。全书力求历史、客观地展现中国共产党人大制度理论发展的全貌。为深化对中国共产党人大制度理论的认识,本书采取了述论结合的方式,在每一节后加以简短的述评,力图显现在人大制度理论的发展上,中国共产党把马克思主义与中国具体实际相结合的创造性和中国共产党人大制度理论发展的时代性。

总之,本书通过对中国共产党人大制度理论予以总结和分析,力求显示人大制度在中国扎根的历史必然性;显示人大制度之所以迸发蓬勃的生命力在于中国共产党的领导;显示中国共产党只有与时俱进,不断创新理论,人大制度才能不断发展,中国共产党才能源源不断地获得执政合法性;显示在世界民主化的浪潮下,中国共产党发展人民民主,推动人大宪法地位落实的历史任务的必要性、紧迫性和艰巨性。

目 录

前言	1
第一章 中国共产党人大制度理论的渊源	1
第一节 西方代议制理论	1
第二节 马克思、恩格斯的代议制理论	10
第三节 列宁的代议制理论	16
第二章 中国共产党人大制度理论的萌芽	26
第一节 大革命时期中国共产党对政权建设的理论探索	26
第二节 土地革命战争时期党的苏维埃制度理论	38
第三节 抗日战争时期党的参议会制度理论	56
第四节 新中国成立前后党的各界人民代表会议制度理论	72
第三章 1954年至1957年中国共产党人大制度理论的确立与探索	92
第一节 人大制度基本理论	92
第二节 人大立法理论	104
第三节 人大选举制度理论	115
第四节 人大监督制度理论	124
第五节 人大及其常委会自身建设理论	134
第四章 改革开放初期中国共产党人大制度理论的发展(党的十一届三中全会至十三届四中全会)	140

第一节	人大制度基本理论	140
第二节	人大立法理论	154
第三节	人大选举制度理论	165
第四节	人大监督制度理论	175
第五节	人大及其常委会自身建设理论	187
第五章	改革开放深化时期中国共产党人大制度理论的新发展 (党的十三届四中全会至十六大)	200
第一节	人大制度基本理论	200
第二节	人大立法理论	207
第三节	人大选举制度理论	218
第四节	人大监督制度理论	224
第五节	人大及其常委会自身建设理论	232
第六章	全面建设小康社会阶段中国共产党人大制度理论的 创新与发展(党的十六大至今)	239
第一节	人大制度基本理论	239
第二节	人大立法理论	246
第三节	人大选举制度理论	258
第四节	人大监督制度理论	266
第五节	人大及其常委会自身建设理论	277
结束语		292
主要参考文献		294
后记		300

第一章 中国共产党人大制度理论的渊源

任何一种理论的产生与发展,都是在继承前人的基础上发展而来的。人民代表大会制度本质上是一种代议制度,人民把权力委托给代表来行使,从而管理国家和社会。代议制理论与实践首于西方产生和发展,其“合理内核”为马列主义所继承和发展,中国共产党人民代表大会制度理论直接渊源于马列主义的代议制理论,马列主义的代议制理论对中国共产党人大制度理论产生了直接指导作用和直接的影响。人民代表大会制度作为中国共产党所领导确立的中国特色的代议制度,具有代议民主制的基本特征,虽然与西方代议制度有本质的不同,代表了不同阶级的利益,但既都作为人类政治文明的成果,其形式和功能的行使,不能不有相关之处,为更好地理解中国共产党人民代表大会制度理论的渊源,理清代议制理论的来源和发展脉络,本章把西方代议制理论作为专节予以叙述。

第一节 西方代议制理论

西方代议制理论是在近代才得以确立的,其源于资产阶级革命后政权建设的需要,并通过实践中议会民主制度的发展而不断完善。直到 19 世纪,代议制理论的建构才基本完成。在代议制民主理论的产生、发展过程中,洛克提出了议会至上原则和人民委托权力的思想,奠定了代议制民主理论的基础;潘恩把代议制和民主制明确地结合起来,开创了代议制民主理论;密尔则系统论述了代议制民主的诸多问题,使代议制民主理论得到完善。

一、人民是国家最高权力的拥有者,通过委托权力参与治理国家
在西方民主理论的发展中,卢梭第一次完整地提出了人民主权学说。

卢梭认为,国家是民众的结合体,是在社会契约的基础上产生的,每个契约的缔约者交出了自己的全部权利,因此每个公民都是国家权力的主人,国家主权属于人民,并为人民的“公意”所指导。但卢梭同时认为人民主权是不可转让的,也是不可分割的,更是不可代表的,因为“主权在本质上是由公意所构成的,而意志又是绝不可以代表的;它只能是同一个意志,或者是另一个意志,而绝不能有什么中间的东西。因此人民的议员就不是、也不可能是人民的代表,他们只不过是人民的办事员罢了;他们并不能作出任何肯定的决定。凡是不曾为人民所亲自批准的法律,都是无效的”。^① 由此而否定了民主代议制,认为人民主权的实现方式应当是直接民主制,由全体公民集会讨论并通过法律,以此确保人民牢牢掌握主权。卢梭把这种直接民主制的实现局限于小国寡民,对此的可行性,他也充满怀疑:“真正的民主制(指直接民主制——引者注)从来就不曾有过,而且永远也不会有。多数人统治而少数人被统治,那是违反自然的秩序的。”^②显然,卢梭的理论具有很大的空想性。1688年,英国发生了“光荣革命”,建立了议会君主制。之后两年里,政治思想家洛克发表了《政府论》上下篇等重要的政治著作,为“光荣革命”后建立的政治构架作辩护,发展了卢梭的人民主权论,其人民主权论强调了一种“委托权力”的思想。他强调议会至上的原则,其制度设计则是代议制。

人民主权理论是洛克代议制民主理论的基础。但他认为,作为整体的人民并不直接行使主权,而是将其委托给立法机关来行使。洛克认为,立法权非常重要,所有国家的最初的和基本的明文法就是关于立法权的建立,立法权是国家的最高权力。他反复论述了这一观点:“在一切场合,只要政府存在,立法权是最高的权力,因为谁能够对另一个人订定法律就必须是在他之上。而且,立法权之所以是社会的立法权,既然是因为它有权为社会的一切部分和每个成员制定法律,制定他们的行动的准则,并在法律被违反时授权加以执行,那么立法权就必须是最高的权力,社会的任何成员或社会的任何部分所有的其他一切权力,都是从它获得和隶属于它的。”^③但是,立法权虽然是国家的最高权力,可其权力来源却是人民的委托,是由人民选出的代

① [法] 卢梭:《社会契约论》,商务印书馆 2003 年版,第 120 页。

② [法] 卢梭:《社会契约论》,商务印书馆 2003 年版,第 84 页。

③ [英] 洛克:《政府论》下篇,商务印书馆 2004 年版,第 92 页。

表掌握立法权。只有人民才能组成立法机关和指定由谁来行使立法权，“除非基于他们的同意和基于他们所授予的权威，没有人能享有对社会制定法律的权力”。^① 洛克具体解释了这种委托关系的实现形式及其原由。“立法权既然只是为了某种目的而行使的一种受委托的权力，当人民发现立法行为与他们的委托相抵触时，人民仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关；这是因为，受委托来达到一种目的的权力既然为那个目的所限制，当这一目的显然被忽略或遭受打击时，委托必然被取消，权力又回到当初授权的人们手中，他们可以重新把它授予他们认为最有利于他们的安全和保障的人。”^② 在洛克的理论中，立法机关或议会在政府存续期间，实际上行使“国家的最高权力”并在“社会中享有最高地位”。但从逻辑关系上看，人民才是最高权力的最终享有者。这种人民主权可称作逻辑上的人民主权。

在人民主权和立法权至上原则的基础上，洛克详细论证了政府的性质和功能，他认为，人民为订立契约放弃了自然权力，组成国家和政府的目的是为了他们的财产。只有由人民委托、认可的政府才是合法政府。它的权力必须按照人民的意志行使，保卫人民的生命和财产安全。政府的权力是有限的，政府并没有绝对的权威，主权仍在人民手中，人民拥有最高权力，受人民委托成立的立法机关和最高统治者，如果违背了人们当初建立政府的目的，滥用权力，侵害人民的利益，人们就可以收回曾经的权力，可以不再服从它，甚至推翻它，建立新政府。洛克的这种思想体现了代议制民主的两个核心，即人民在国家政治生活中处于主人地位，人民通过委托权力间接参与治理国家。

虽然囿于阶级的局限，洛克并没有指明谁可以算作“人民”，但这并不影响洛克人民主权论中所闪耀着的民主思想的光辉。

二、理想政府的形式是代议制民主

在天赋人权、人人平等、人民主权等思想基础上，潘恩批判君主政治和贵族政治都是有违自然的，明确提出要将代议制和民主制结合起来，认为代

① [英] 洛克：《政府论》下篇，商务印书馆 2004 年版，第 82 页。

② [英] 洛克：《政府论》下篇，商务印书馆 2004 年版，第 91—92 页。

议制民主共和政府是唯一可接受的政府。

潘恩从天赋人权理论出发,猛烈抨击君主制和贵族制,认为它们都属于世袭的继承制政府,违背了人生而平等的原则。他说,所有人生来就是平等的,并具有平等的天赋权利,“这是一切真理中最伟大的真理,而发扬这个真理是具有最高的利益的”。^① 既然一切人生而平等,那么谁也不能由于出身而有权创立一个比其他家庭占有优越地位的家庭。但君主制和贵族制却“把一个人的地位捧得高出其余的人很多,这种做法从自然的平等权利的原则来说是毫无根据的”。^② 世袭制不但没有权力基础,而且违背了自然和理性,因为没有人能够通过世袭得到政治治理所需要的智慧和美德。为此,在批判君主制的基础上,潘恩认为,只有共和制政府才是好的政府,它体现了人们建立政府以增进人民幸福的宗旨。在共和国变得领土过大、人口过多时,雅典式的简单民主是不适用的。但又不能采用君主制和贵族制。因此,只有代议制才是共和政府的最自然、最好的组织形式。“把代议制同民主制结合起来,就可以获得一种能够容纳和联合一切不同利益和不同大小的领土与不同数量的人口政府体制;而这种体制在效力方面也胜过世袭政府。”^③

潘恩认为,代议制就是建立在代表制基础上的民主制,最好的政体是像美国那样,把民主制和代议制结合起来。他坚持认为代议制应建立在普选的基础上。他主张全民普选,坚决反对选举权的财产资格限制。他认为,选举权应基于人身权利而非财产权。人身权利是“权利之中最神圣的权利”,而财产却是“无关道德品性之物”。若因财产资格限制排斥大多数民众参与政治,他们难免因此敌视政府而危及公众的安全。并且,政府的组织原则与银行或企业不同,并非依据财产原则来分配代表。政府是每个公民的联合体,公民的财产多少与联合体无关。代议制政府唯一真正的基础在于权利平等,人人皆有权投票选举代表。富人无权剥夺穷人的选举权,同样穷人也无权剥夺富人的选举权,富人的权利并不比穷人多。因此,所有的公民都应该被赋予选举权,代议制政府的基础就只能是全民普选。

潘恩极力推崇代议制民主政体,认为代议制民主是一种能够真正集中

① [美] 潘恩:《潘恩选集》,商务印书馆 1981 年版,第 141 页。

② [美] 潘恩:《潘恩选集》,商务印书馆 1981 年版,第 10 页。

③ [美] 潘恩:《潘恩选集》,商务印书馆 1981 年版,第 246 页。

和体现人类政治智慧的制度,它具有种种优越性:由于代议制通过选举选出最为干练和能发挥作用的议员,集中了社会各部分和整体的利益所需的知识和力量,它使政府始终处于成熟的状态;代议制要求进行每一件政府事务时都需要把道理向公众说明清楚,因而将大量关于政府问题的知识向全国普及,从而扫除了愚昧,杜绝了欺骗,能使公众审查政府的费用,并以自己的利益出发权衡利弊,不再有盲目跟随“领袖”的奴才作风;代议制融合了不同的利益,更加体现民意。总之,代议制是以社会和文明作为基础,以自然、理性和经验为指导的。“自然界既然如此安排,政府也必须循此前进,否则,政府就会如我们看到的那样,退化为愚昧无知。”^①为了保证代议制民主的真实性和广泛性,潘恩还提出,一是选举要时常进行,他说:“为了慎重起见,时常举行选举是适当的;通过这种方式,当选者有可能在几个月以后回去再同群众混杂在一起,他们就不敢自找苦吃,从而他们对于公众的忠实也就会有所保证。”^②二是代表名额应随国家的扩大而增加。随着国家地域的扩大,必须划分选区,扩大代表的名额,使“各部分的利益都可以受到照顾”。^③为此,潘恩还提出,要注意到选举代表的广泛性和平等性,注意到选民和代表的比例关系,“选民人数少和代表人数少同样是危险的。但如果代表的人数不但是少,而且不平均,危险就更大”。^④

同潘恩一样,在对专制政府批判的基础上,密尔阐述并发展了代议制政府思想。密尔从功利主义出发,认为人们建立政府的目的是“谋求社会福利”,提出了关于评价政府形式的标准:第一,一个好的政府,应该是致力于“社会利益的总和”的政府,看它促进社会普遍的精神上的进步程度,“好政府的第一要素既然是组成社会的人们的美德和智慧,所以任何政府形式所能具有的最重要的优点就是促进人民本身的美德和智慧”。^⑤第二,好的政府还要看它是否能够“将现有道德的、智力的和积极的价值组织起来,以便对公共事务发挥最大效果所达到的完善程度构成”。^⑥而专制政治忽视“人民本身的改进”这个根本目的,使人民的才智和道德感情退化败坏,在专制

① [美] 潘恩:《潘恩选集》,商务印书馆 1981 年版,第 241 页。

②③ [美] 潘恩:《潘恩选集》,商务印书馆 1981 年版,第 5 页。

④ [美] 潘恩:《潘恩选集》,商务印书馆 1981 年版,第 46 页。

⑤ [英] 密尔:《代议制政府》,商务印书馆 1982 年版,第 26 页。

⑥ [英] 密尔:《代议制政府》,商务印书馆 1982 年版,第 29 页。

政体下所有人的权利和利益不能得到有效保障,人民只能是消极和被动地忍受邪恶,所谓“好的专制政治完全是一种虚假理想”。^①

为此,密尔认为民主制政体的优越性表现在两个方面:第一,它比其他政体更有利于社会事务的良好管理,有利于社会福利的改善和普遍繁荣。密尔指出,只有在民主制下,才能保障每个人的权利和利益。民主制保证了人民可以参加政府的管理,使“每个人是他自己的权利和利益的唯一可靠保卫者”。^②第二,民主制也比其他政体更有利于提高和改善人民的道德、智力和积极的能力。基于为谋求社会福利而建立政府的目的,密尔赞同主权在民的政府:“理想上最好的政府形式就是主权或作为最后手段的最高支配权力属于社会整个集体的那种政府;每个公民不仅对该最终的主权的行使有发言权,而且,至少是有时,被要求实际上参加政府,亲自担任某种地方的或一般的公共职务。”^③在这种政体下,能够提高他们的智力和道德水平,能够造就公民积极、自助的性格,促进国家的繁荣昌盛。

密尔认为,对于国土较大、人口较多的国家来说,全体人民参加政府管理是不可能的,那么既要坚持人民主权的原则,又要考虑领土较大国家的条件,只能是代议制政府。他指出:“显然能够充分满足社会所有要求的唯一政府是全体人民参加的政府……但是,既然在面积和人口超过一个小市镇的社会里除公共事务的某些极次要的部分外所有的人亲自参加公众事务是不可能的,从而就可得出结论说,一个完善政府的理想类型一定是代议制政府了。”^④关于代议制政府或者政体的本质,密尔指出,全体人民或一大部分人民通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权。他们必须完全握有这个最后的权力。他们就是支配政府一切行动的主人。^⑤也就是代议制政府的最高权力归于人民,人民通过代表参与管理国家,这样就克服了简单民主制的局限性,又发扬了民主制的一般原则。在这种政府体制下,人民参与管理国家,在道德和智力上是进步的;有着良好的法律;最有效率的司法;最开明的行政管理等,密尔由此认为代议制政府是最理想的完善的政府。

①③ [英]密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第43页。

② [英]密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第44页。

④ [英]密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第55页。

⑤ [英]密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第68页。

三、代议制政府的危险和弊端

密尔一方面主张代议民主制是一种理想的政体,另一方面他又认为代议制也不是毫无弊端与危险的。在密尔看来,代议民主制可能出现两种弊病和危险。第一,议会中的普遍无知和无能,智力条件不充分。他认为,随着选举权的扩大,才智低下的人而非智力优秀、道德高尚的人可能当选为代议团体的成员,这样,代议机构将不再保持较高的素养而趋向低智低能,而这些才智低劣的人当选为议员后,由于缺乏做好本分工作“所必要的智力条件”,就更可能“用特别决议侵犯行政的职权范围”。^① 代议机构一旦为平庸的多数所控制,以致多数压倒少数,就会导致对个人自由的侵犯从而走向专制。第二,有受到和社会普遍福利不同的利益影响的危险,^②即所谓“阶级立法”的危险,“就是意图实现(不管是否真正实现)统治阶级的眼前利益,永远损害全体的那种统治的危险”。^③ 立法机构若为同一阶级的多数控制,可能会产生阶级统治和阶级立法以压迫少数人,而不顾全体公民的利益,也就是民主的滥用所产生的多数人的专制。

针对上述两种弊端和危险,密尔提出了应对措施。为了防止代议团体智力上偏低的危险,密尔认为应在全国范围内挑选优秀人才,以官僚制的优点来弥补代议制的不足,由职业官员从事管理工作。他认为,官僚制中的官吏,大多经过训练,有高度的政治技巧和能力,有管理的经验和知识,并且能够把公共事务变成自己一生中的主要职业和专门业务。因此,密尔认为,要保持代议制的优点,应同时明确划分管理工作和选择、监督、控制工作之间的界限,让管理工作由经过专门训练的行政官员来从事,民选议员仅仅履行监督、控制和选择的职能。对第二种缺陷,为防止“阶级立法”的危险,密尔主张:“任何阶级,或是任何可能联合起来的阶级的联合,都不应该在政府中发挥压倒一切的影响。”^④ 在社会分裂为劳动阶级和雇主阶级的状态下,这两个阶级在代表制度的安排上应保持平衡,每一方左右着议会大致相同的

① [英]密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第91页。

② [英]密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第85页。

③ [英]密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第98页。

④ [英]密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第98—99页。

票数。但是,如果在普遍选举的条件下,每人都有一票的话,无疑占人口绝大多数的劳动阶级会控制议会的多数席位,形成不利于资产阶级的立法。为此,密尔提出改革选举制度,以保护少数正当利益。

四、“真正的民主制”要给予少数人意见足够的重视

多数原则作为民主政治运行的最基本规则,也是民主政治内在价值体现的核心原则,但在民主政治程序运行过程中,“少数”权利也不应被忽视,更不能受侵犯。在民主政治生活中,如何寻求“多数”与“少数”的权利和谐,是近代以来民主政治思想家探求的一个重大问题。杰弗逊指出,人民由于人数众多,在管理国家时,必然出现意见分歧,为了防止意见分歧而导致无序,就必须实行少数服从多数的原则,按多数人的意志来行事,这既是民主政治运行的基本规则,又是政府有效运转的保障条件。杰弗逊也同时指出,“多数”原则并不意味着可以侵害少数人的权利;相反,少数人的权利也应得到法律保护。但杰弗逊并没有就此进行详细的阐述,给予特别的关注。

密尔则以相当的篇幅详细论述了代议制多数原则和少数原则的关系,对少数人权利的保护给予了更多的关注。他认为,只有给予少数人的意见以足够重视,才是代表全体的民主制,否则,就是虚假的民主制。从其相关论述中,可以得到众多启示:第一,在程序上区分少数和多数的民主政治,在价值关注中不应该有少数和多数的区分,而应该关注全民的利益。第二,在代表的构成上,必须有少数人的代表。密尔明确表示,实施真正民主制的政府应该代表全体的利益,而不仅仅是代表多数。第三,从民主的平等性和实质性而言,真正的民主应该是涵盖了少数人意见和利益的民主,而不仅仅是反映多数人的主张和利益。第四,排斥少数的多数是多数人的特权政府。^①他说:“少数应有适当的代表,这是民主制的一个不可缺少的部分。没有它就不可能是真正的民主制,只不过是民主制的虚伪装潢罢了。”^②历史经验证明,处于弱势地位的少数权利一旦受到侵犯,比起处于优势地位

① 孙永芬:《西方民主理论史纲》,人民出版社2008年版,第112页。

② [英]密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第106页。