

发展与改革前沿

选举公信力的现实考量与提升路径*

周珩

【摘要】选举公信力是指包括选举原则、选举程序和选举结果在内的选举制度因获得公众的普遍信任而拥有的权威性资源。综合数据表明,我国目前的选举公信力仍有待提高,主要原因在于选举的实际情况与公众预期有差距、公众无法全面了解选举工作、选举与公民个体利益脱节等三个方面。提高基层人大代表选举的公正性、公开性是构建和提升选举公信力的关键。

【关键词】选举公信力 竞争 代表履职

【中图分类号】D621.4 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2014)01-0005-05

一、选举公信力的现实考量及原因分析

我国以宪法的方式加以确认的选举包括全国及地方各级人民代表大会代表的选举,国家机关领导人的选举和基层群众性自治组织的选举。上世纪80年代至今,公众对选举的公正性和选举作用的评价一直是学者们关注的焦点。王惠岩、刘广义于1986年~1987年主持的“公民选举意识调查”,关于人大代表选举的评价方面,受访人认为选举表达了选民意志、是人民当家做主表现的占52.3%,认为选举不能表达选民意志、选民不能充分行使自己权利的占19.95%,认为选举是领导者意志的反映、选举是走形式的占25.82%。^①汪铁民2000年主持的“选民选举心理和行为的调查分析”显示,对人大代表选举是否仅仅流于形式这一问题,在受访人中,回答完全同意和基本同意的共占52%。^②北京大学中国国情研究中心2008年的“公民文化与和谐社会调查”显示,对人大代表选举,受访人14.38%选择起非常大的作用,52.68%选择起一定的作用,22.17%选择起不了多大作用,10.77%选择根本不起作用。^③民政部2005年进行的“全国村民自治状况抽样调查”显示,受访人

56.0%认为村民委员会选举能够把大家公认的人选出来,9.6%认为不能,33.7%认为不好说。^④笔者于2012年进行的“村委会选举与村民自治状况调查”遍布陕西、内蒙古、贵州、湖南、安徽共5个省区10个村庄。针对同样的问题,只有25.12%的受访者认为村委会选举能把大家公认的人选出来,20%认为不能,54.63%回答“不好说”(其中正面评价只占25.12%)。也就是说,只有大约四分之一的村民认为村委会选举能够发挥其应有作用。

前述数据表明,对选举持怀疑和否定态度的人仍占

* 基金项目:本文是作者主持的2012年国家社科基金青年项目《选举文化与村民自治立法的互动研究》(项目编号:12CFX020)阶段性成果之一。

① 赵宝煦主编《民主政治与地方人大——调查与思考之一》,陕西人民出版社1990年版,第285~309页。

② 蔡定剑主编《中国选举状况的报告》,法律出版社2002年版,第170页。

③ 严洁等著《公民文化与和谐社会调查数据报告》,社会科学文献出版社2010年版,第150页。

④ 詹成付主编《全国村民自治状况抽样调查报告》,中国社会科学出版社2009年版,第20页。

有一定比例,选举公信力的状况仍有待提高。尽管对公权力适当的不信任可以促进监督机制、表达机制的完善,但它又好似双刃剑,各领域不信任的叠加势必会影响社会的稳定,进而影响社会主义和谐社会的构建。如果产生公权力的选举制度也遭到质疑,恐怕国家面临的将是重大的变革甚至是革命,这绝不是危言耸听。

笔者认为,建立公信力需要具备预期、熟悉和利益三个条件。

预期。郑也夫教授指出,“信任是一种态度,相信某人的行为或周围的秩序符合自己的愿望”。^①信任者在决定是否给予被信任者以信任之前,会对被信任者预先设定一个愿望。当愿望(预期)真的付诸实现,这种信任感会增强,反之,就会降低或者丧失。有学者认为,信任者必须怀着得到某种东西的期望而决定对另一个人是否给予信任,在这一状态中,信任者承担风险,被信任者承担的义务是要证明信任者冒险是正确的。^②同时,由于这种愿望或预期具有主观性,所以个体之间会存在差异。就选举而言,全社会普遍认同的是希望通过选举选出代替自己行使权力的代表,从而实现权力的有序运作。这里对代表的当然要求则是贤者居之。不可否认,不同的利益团体有各自的候选人,但候选人为了其能多次当选势必会争取代表最大多数人的利益。如此良性循环,则会实现选民和代表双赢的结果。但现实表明,选举的实际情况与公众预期有差距。实践中,在选举组织的成员结构上,主要体现在党委、人大、政府的领导干部,这种情况的后果是各级党委和政府部门直接影响着选举工作的进行;在提名方式上,选举组织过于偏重政党团体提名方式,强调组织安排、组织领导,有意无意地忽略“民荐候选人”、“自荐候选人”,为了保证“代表的广泛性和所谓的‘代表性’”,将一些高学历和高职位的领导、企业家或致富先富者提名为候选人,甚至“戴帽”下达指标,以此选出的代表通常只对上级负责,缺少代表人民、对人民负责的意识。^③这样的选举严重偏离了其代表人民的实质功能,使得选民以及“民荐候选人”、“自荐候选人”对自己的参与行为能否产生政治影响力有着强烈的失落感,对选举缺乏好感和信任也成为必然结果。

熟悉。私人之间的信任是建立在熟悉的基础上的。跟某个人办事,先要“知根知底”、“摸清底细”,对不了解的东西不敢轻易投入。公众要信任选举,首先要熟悉选举,不仅知晓选举的意义、程序,还要对选举进行监督,使选举远离暗箱操作。在阳光透明机制下进行的选举,可以打消公众的疑虑,增强公众对选举的信心。在这里,“熟悉”有两个要求:其一,组织和主持选举工作的机构有义务将选举程序公开,以便选民及公众获得必要的信息;其二,选民或者公众主动或被动地参与

选举活动。从各级各类选举的情况来看,公众获悉选举活动的相关信息途径较窄,无法全面了解选举工作;而对有可能成为自己的代表的候选人更是知之甚少,“他们除了从官方公布的候选人简单的工作经历及学历情况,以及只言片语的职务升迁介绍中获悉候选人的不完全信息外,几乎难以获取对选举至关重要的候选人的政治素养、任期纲领和承诺、参政议政能力的信息资料”。^④夏勇1993年~1995年主持的“中国公民权利和义务抽样问卷调查”显示,对于“选举人民代表时,不知道候选人的底细”,受访者中的37.5%选择从没遇到,16.1%选择较少遇到,18.2%选择有时遇到,17.2%选择经常遇到,11.1%选择总是遇到。^⑤汪铁民2000年主持的“选民选举心理和行为的调查分析”表明,在投票前,仅有37.5%的受访者见过候选人,没有见过或仅是听说过的候选人比率较高,接近60%;而在受访者中,对候选人很了解的只占20%左右,完全不了解的也占20%左右,只了解一点的却高达50%之多。^⑥对于自己并不了解的候选人,即使投了赞成票,选民也是难以给予信任的。

利益。通常,人与人之间建立信任关系,都是基于对方能够提供一定的利益,它既包括精神上的利益,也包括物质上的利益。人民通过选举选出自己的代表,是相信该代表能够成为自己利益的代言人。如果选出的代表或选举本身,并不能为选民谋求利益,选举的最终意义也就不存在了。杨云彪先生将“选举权”视为“一种可以获得收益的产权”,^⑦当它可以为自己盈利时,选民自然觉得其可信、可靠;如果没了收益的可能,漠视选举也就顺理成章了。事实上,选举受制度自身的局限,常与公民个体的利益脱节。因为制度能否带来利益,要经过长期的实践才能显现出来,同时又受制于法律、政策、国情等因素。选民判断选举能否带来利益的根据主要源于选举产生的代表能否“替自己说话”。而现实情况并不理想,公民(选民)实际接触人大代表的比例很低。北京大学中国国情研究中心2008年的“中国公民

① 郑也夫:《信任论》,中国广播电视出版社2006年版,第19页。

② [美] 奥兰多·帕特森:《自由反对民主国家:不信任的历史根源和当代根源》, [美] 马克·E. 沃伦编《民主与信任》, 吴辉译, 华夏出版社2004年版, 第143页。

③ 邹平学:《中国代表制度改革的实证研究》, 重庆出版社2005年版, 第25、26、27页。

④ 邹平学:《中国代表制度改革的实证研究》, 第40页。

⑤ 夏勇主编《走向权利的时代:中国公民权利发展研究》, 社会科学文献出版社2007年版, 第648~649页。

⑥ 蔡定剑主编《中国选举状况的报告》, 第194、196页。

⑦ 杨云彪:《公民的选举:一个公共选择的话题》, 中国大百科全书出版社2008年版, 第32页。

意识调查”显示，受访人与本乡镇或区、县、市人大代表接触的频率，经常找的只占 0.5%，找过几次的占 2.2%，找过一次的占 1.3%，从未找过的占 96.0%。^①原因之一是代表本人的代表意识缺乏，如前所述，多数代表只对上级负责，并没有对人民负责的观念。另一个原因则是代表的兼职身份影响其真正履职。有学者专门调查分析了选民厌选心理，认为选民和代表之间没有形成一种稳固的利益关系，“人民代表代表人民利益”成为一句空洞的政治口号。^②而利益的实现和满足程度构成公众对公共权力政治评价的逻辑起点。^③

此外，监督机制是否完善在一定程度上也能影响公信力的强弱。我国《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第 34 条规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的选举，应当严格依照法定程序进行，并接受监督。但该法并没有具体规定监督主体和监督方式，使得该法条形同虚设。而选民对选举进行监督的另外一个途径是对代表提出罢免。虽然我国《宪法》和《选举法》都明确规定选民或者选举单位有权罢免自己选出的代表。但这一权利的行使也阻碍重重。就罢免的对象而言，主要是针对未达犯罪程度的渎职、失职者和未有明显违纪行为的碌碌无为者。实践中，“只有当某行政领导或代表严重违法，并已由司法机关或纪检监察机关做出了较为确定的调查结论之后，相应的党委才作出决定，后由地方人大启动罢免程序”。^④缺少监督，选民会觉得自己的选举权没有保障，信任的程度也自然降低。

二、选举公信力提升：相关立法的完善

2008 年辽宁抚顺市举行第七届城市社区居委会换届选举，选举中做到了“八个公开”，即居民选举委员会成员推选公开、选民名单公开、提名候选人公开、正式候选人公开、选举日期公开、选举地点和投票时间公开、选举工作人员公开和选举结果公开，主动接受群众监督，因此“选举结果令大家信服，增强了社会公信力”。^⑤来自于独立第三方的监督也较易获得百姓的认可，如基层群众自治组织的选举工作中引入司法公证，就有利于增强基层民主选举的公信力。^⑥群众自发的举措恰恰说明了公众对选举公信力提升的渴望。但仅靠自下而上地推动，受其地域局限，往往进程缓慢。“遵守规则与信任相互作用。”^⑦通过完善立法，提高基层人大代表选举的公正性、公开性是构建和提升选举公信力的关键。

1. 重构选举组织机构，使其独立化

笔者认为，保证选举的公正应从制度内部进行改

革，其首要任务就是解决选举机构的独立问题。根据我国现行《选举法》的规定，各级人大代表的选举工作由同级人大常委会主持（全国人大代表的选举和省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人大代表的选举）或成立选举委员会接受同级或上级人大常委会的领导（不设区的市、市辖区、县、自治县人大代表的选举受同级人大常委会领导，乡、民族乡、镇人大代表的选举受上级人大常委会的领导），“就人大常委会本身来说，它和选举是有利益关系的。从实践来看，人大常委会的组成人员在选举中有很多就是候选人……在选举委员会方面，两级选举委员会的组成人员都由县级人大常委会任命。但组成人员由谁提名、人员的来源渠道如何、有何任职资格或职业限制等问题，法律均无明文规定”。^⑧选举机构不能公正、合理地处理各种选举事务，那么选举程序就不可能实现公平、公正。^⑨

解决这个问题，笔者认为，俄罗斯联邦的相关立法值得参考。俄罗斯负责选举工作的系统由联邦中央选举委员会、联邦主体选举委员会、市政选举委员会、选区选举委员会、地区选举委员会和投票点选举委员会组成，其中除投票点选举委员会外，都为常设性机构。其独立性表现在其人员的组成，即各级选举委员会的组成遵循平等原则。^⑩如，根据《俄罗斯联邦公民选举权和全民公决参加权基本保障法》第 21 条第 4 项的规定，中央选举委员会由 15 名成员组成：国家杜马、联邦委

- ① 房宁主编《中国政治参与报告（2011）》，社会科学文献出版社 2011 年版，第 41 页。
- ② 蔡定剑主编《中国选举状况的报告》，第 166~167 页。
- ③ 陶振：《农村基层政权公信力流失：一个解释框架的尝试》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2012 年第 1 期。
- ④ 陈虹：《社会转型期政府信用缺失成因及其对策》，徐湘林主编《渐进政治改革中的政党、政府与社会》，中信出版社 2004 年版，第 153 页。
- ⑤ 黄波：《守“规矩”产生公信力——我市第七届城市社区居委会换届选举工作纪实》，《抚顺日报》2008 年 5 月 1 日。
- ⑥ 参见熊文钊《村委会选举引入司法公证是个创举》，《检察日报》2008 年 12 月 1 日；刘武俊《村委会选举引入公证程序值得关注》，《学习时报》2008 年 12 月 1 日。
- ⑦ [美] 罗姆·阿尔：《信任及其替代物：政治过程的心理基础》，[美] 马克·E. 沃伦编《民主与信任》，吴辉译，华夏出版社 2004 年版，第 245 页。
- ⑧ 焦洪昌：《选举权的法律保障》，北京大学出版社 2005 年版，第 80 页。
- ⑨ 屠振宇：《值得重视的“选举机构”专章》，《法学杂志》2010 年第 7 期。
- ⑩ 参见 Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. — 3-е изд., перераб. и доп. — В 2 т. Т. 2. — М.: Юристъ, 2008. С. 206—221.

委员会和总统各任命五名。这样规定的目的在于，任何人都不能对中央选举委员会加以垄断或有所操纵，以确保中央选举委员会的独立性。同时该法还规定，选举委员会中除了官方任命的成员（有表决权的成员）外，自选举委员会向候选人、推荐候选人的选举联合出具登记的文件之日起，该候选人和选举联合都有权在其登记的选举委员会和下级选举委员会中委任一名有发言权的委员会成员。有发言权的委员会成员虽然无权发放、登记选票及注销证；无权参与选票的分类、计算和注销工作；无权制作投票总数记录、选举结果记录和全民公决结果记录；无权参与选举委员会在解决相应选举委员会职权问题上的表决及签署委员会决议；无权制作选举违法记录，但其有权出席上述活动（第29条），以此监督选举委员会的工作。^①

事实上，我国早就有学者建议，建立独立于行政、人大系统的选举组织系统，设立全国选举委员会及其下属机构。^②但2010年修改《选举法》时，也许为了体现我国人民代表大会的领导地位，原有规定被保留了下来。笔者认为，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，其领导地位是不可动摇的，如果从其构成环节上使代表的产生过程更加公开、公正与公平，其领导地位及威信会更加深入人心。

2. 立法明确规定不同方式提出的候选人具有同等地位，提高候选人之间的竞争性

我国宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民的政治参与热情越高，民主的效率和质量就越高。在现代民主国家，公民通过直接或间接选举的方式选出自己的代表，由他们代表人民来讨论、决定和管理国家与社会事务。这就不排除一些德才兼备并具有为民服务思想的公民，主动争取成为候选人并为自己拉票的情况。但现行法律并没有明确规定“自荐候选人”的地位，即使法律已经规定了选民或代表联名推荐代表候选人的方式，选举组织机构也没有给予足够地重视，甚至千方百计阻挠其进行选前宣传。这样的后果一方面是一部分人的积极性被打消，另一方面则是为选民获取足够信息设置障碍。“自荐”和“联名推荐”的候选人往往都成为了“组织提名”候选人的陪衬。权力是人民的，而人民不能有效参与权力运作的过程，民主何以实现？选举权是选民的，而选民对所选对象不了解，选与不选又有何区别？

党的十八大在推进政治建设方面提出的重点任务之一就是提高基层人大代表比例，降低党政领导干部代表比例。这一任务的完成不仅需要《选举法》第33条修改为：“……应当向选民或者代表介绍代表候选人的情况。……应当组织代表候选人与选民见面，由代表候

选人介绍本人的情况，回答选民的问题”，还需要确保候选人之间的平等竞争的权利。竞争本是选举制度的应有之义，但这一条文的修改“却被众多专家学者视为‘修订亮点’，从另一个侧面展示了选举法在竞争选举方面的重大缺失”。^③笔者认为，《选举法》第33条的规定并未突出候选人在整个选举活动中的主体地位，因为选举的双方——评选的人和被选的人——应该是选举活动的“主角”，选举组织机构充其量是为“主角”提供服务的，而现行《选举法》似乎偏离了这一精神，选民和候选人都要受制于选举组织机构，这大大降低了我国选举制度的民主性。

提高竞争性，不是学习美国，选举经费要消耗数十亿美元；也不是学习台湾，对竞争对手进行造谣、抹黑、侮辱、谩骂，甚至是黑金政治。如何在我国的选举活动中引入竞争机制？解决这个问题应从两方面入手。其一，由选举组织机构为所有候选人和选民提供场地，如学校的会场、体育馆等，候选人利用与选民见面的机会，一方面充分展示自己最好的一面，使选民充分了解自己的利益主张、参政议政的能力；另一方面可以与对手辩论，选民有所选择，辩论越激烈，选民的兴趣越高，选举也越充满活力。其二，应当允许候选人在广播、电视、网络或定期出版物上发表演说或文章；允许候选人出版、传播、印刷自己的宣传材料。当然，在支持和鼓励候选人进行竞选宣传的前提下，还应当强调进行竞选宣传时不得滥用言论自由，如竞选大纲、候选人及其代理人的演说和其他宣传材料不得包含鼓动暴力夺取政权、暴力改变政治体制、破坏国家领土完整及宣传战争等内容；禁止激起社会、种族、民族、宗教的仇恨和敌意等。对于候选人的竞选活动，以疏导的方式予以肯定较之一味地回避更能还选举之本来面貌，从而引起选民的共鸣，提升选举公信力。

3. 完善代表联系群众制度，加强选民对代表的监督，推动代表切实履职

《代表法》第1条明确规定，该法制定的目的在于保证代表们依法行使代表的职权、履行代表的义务、发挥代表的作用。目前存在的问题是代表的权利行使不充分、义务履行不积极、作用发挥不理想。比如，基层人大代表“依法联名提出议案、质询案、罢免案等”和

① 参见 Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, ст. 21-29.

② 焦洪昌：《选举权的法律保障》，第83页。

③ 刘茂林：《选举制度完善的当下语境及其未来课题》，《江汉大学学报（社会科学版）》2010年第3期。

“提出对各方面工作的建议、批评和意见”这两方面权利行使情况并不乐观。其中一个重要原因就是代表和选民联系不紧密。而最能提升选举公信力的代表义务之一——“与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求，努力为人民服务”——履行起来也受主客观条件的限制。四川省罗江县2010年6月开始作为试点，设置“专职人大代表工作室”，将代表小组长专职化，给予调研经费，将其生活补助纳入财政预算，确保其专门履职，以畅通民意诉求渠道。而一个月后，专职人大代表的试点工作被叫停。“全国人大常委会法制工作委员会主任李适时，在对代表法修正案草案进行说明时表示，鉴于中国各级人大常委会的办事机构、工作机构是代表履职的集体参谋助手和服务班子，代表不设个人工作室”。^①如前文所述，按照现行《选举法》的规定选出来的代表，其中一部分是缺少为人民服务的意识的。而现行《代表法》的规定，又打消了那些以反映民意为己任的代表的积极性。这样的后果无疑会加剧“哑巴代表”现象，使得人民代表大会制度南辕北辙。对此，党的十八大在推进政治建设方面提出要“在人大设立代表联络机构，完善代表联系群众制度”，^②这让我们重新看到了希望。人大代表“从群众中来”，又“到群众中去”，才能真正做到对原选区和选举单位的选民负责。因此，笔者建议修改《代表法》，逐渐增加专职人大代表的比例，肯定和支持人大代表独立行使职权，配套以相应的经费保障和监督制度，为人大代表发现问题、分析问题、解决问题提供可靠的法律依据。

同时，加强选民对代表的监督。我国现行《代表法》第5章中所规定的代表接受选民或群众的监督方式包括：听取群众提出的履职意见、回答选民对代表工作

和代表活动的询问、向原选区选民报告履职情况等。此外，选民或者选举单位有权依法罢免自己选出的代表。但由于法律规定过于笼统，实践中缺乏可操作性，造成对代表的监督有名无实。解决这一问题的关键在于将《代表法》规定的“监督”制度化。第一，除平时重点收集、调研选民反映的问题外，代表定期召开与选民的见面会，听取选民提出的履职意见，回答选民对代表工作和代表活动的询问；第二，代表定期在当地广播、电视、网络以及原选区或选举单位的公众场合，以音频、视频或文字的形式向选民报告履职情况；第三，代表履行职责的工作和活动向同级的人大常委会报告，由人大常委会形成记录，如果选民要求查阅该记录，人大常委会应予以配合；第四，在前述的监督方式仍不能保证代表积极有效履行职责的前提下，选民或原选举单位可以行使罢免权。这四个方面的中，前三者是罢免的先决条件，避免选民滥用自己的罢免权；而罢免又是前三者的保障，避免前三者流于形式。监督机制完善，代表履职情况好转，选民对代表的认可程度会提高，自然也对产生代表的选举制度给予相应的信任感。

本文作者：内蒙古大学法学院讲师，中国社会科学
院法学研究所博士后研究人员，法学博士

责任编辑：赵俊

^① 《代表法18年来首次修改：代表不得设个人工作室》，《京华时报》2010年8月24日。

^② 沈春耀：《坚持走中国特色社会主义政治发展道路和积极稳妥推进政治体制改革》，《十八大报告辅导读本》，人民出版社2012年版，第201页。

The Practical Consideration and Path of Ascension to Credibility of Election

Zhou Heng

Abstract: As a result of the fairness of election institution, Public credibility of election refers to the authoritative sources based on public confidence, including election principles, election procedures and election results. Comprehensive statistics indicate that the Public credibility of election of our election institution still needs to be improved. There are three major reasons: firstly, the reality of election does not match to the expectation of the public; secondly, the public cannot understand the election process; and, third, election is separated from citizens' individual interests. In order to improve public credibility of election, it is of vital importance to enhance the fairness and transparency of election of the Deputy to the District People's Congress.

Keywords: public credibility of election; competition; performance of representative's duty