

開放社會視角下人民代表大會制度變革研究

許 川*

胡錦濤在中國共產黨十八大報告中強調要支持和保證人民通過人民代表大會行使國家權力，要善於使中國共產黨的主張通過法定程序成為國家意志，要支持人大及其常委會充分發揮國家權力機關作用等主張。這就說明，在往後幾年，中國將繼續踐行和發揚社會主義民主法治建設道路。換言之，不斷推進人大制度改革將是實現“人民當家作主”的重要突破口，也是新時期中國進行法治工程建設的切入點。本文試圖以中國人民代表大會制度(以下簡稱“人大制度”)變革現狀為背景，並借助西方批判大師波普爾(Sir Karl Raimund Popper)開放社會的相關理論，從中國人大制度變革現狀出發，分析人大制度變革的現狀、不足及其緣由，並認為在往後人大制度變革中應堅持憲法至上、權利優先和平等公正原則，以期為中國的人大制度變革提供一些可行性建議。

一、人大制度變革研究現狀

鑒於人大制度是中國實現“人民當家作主”的重要渠道和主要形式，因而人大制度變革歷來成為政治學者們研究的主要着力點。在過去的研究當中，可謂呈現出“百家爭鳴”、“百家齊放”的學術氛圍。換言之，對於人大制度變革研究的成果可謂是碩果纍纍，成績斐然。對此，本文將主要綜述一些較具有代表性的論著和論文，以期為本文的行文結構添磚加瓦。

首先，就論著方面而言，最具有代表性的當屬蔡定劍的《中國人民代表大會制度》¹，就中國人大制度的組織、職權和運行作了介紹和探討，此書為中國的人大制度變革研究奠定了為數不多的基礎。隨後便是劉政和程湘清的《人民代表大會制度的理

論和實踐》²，書中就中國人大制度的特點及其歷史發展以及改革開放以來人大制度建設的進展作了一定程度的詳述。另林伯海的《人民代表大會監督制度的分析與建構》³從監督角度出發，提出了目前中國人大對“一府兩院”工作監督不力的幾大原因，並提出了相關解決方案。李步雲主編的《地方人大代表制度研究》⁴從地方人大系統視角出發，分析中國地方人大一些可供中央人大借鏡的經驗教訓。蔡定劍和王晨光主編的《人民代表大會二十年發展與改革》⁵，從人大制度發展的歷史視野中探究人民代表大會制度 20 年來的成就及存在的問題、人大立法工作的發展、人大監督工作的發展以及人大制度改革的問題。新近的研究著作中以何俊志的《從蘇維埃到人民代表大會制——中國共產黨關於現代代議制的構想與實踐》⁶和徐振光的《當代中國社會轉型與縣級人大制度研究》⁷為代表，二者分析敘述了中國人大制度的原型、制度設計的歷程、制度運作的過程、制度發展和中國社會轉型對人大制度變革的影響等問題。

其次，就論文而言，蔡定劍的《論人民代表大會制度的改革和完善》⁸，提出了中國人大體制改革主要應從選舉制度、代表制度、人大職能、人大運作程序和工作方式入手；鄒平學的《完善人民代表選舉產生機制的若干思考——為紀念人大制度 50 週年而作》⁹，揭示了人大代表的選舉產生機制存在着若干相互聯繫、相互影響的缺陷，並提出了完善代表選舉產生機制的路徑選擇；謝岳的《完善人大制度：中國政治體制改革的當務之急》¹⁰，提出了人大改革要把強化人大監督職能和如何監督人大作為人大改革的有效途徑；王貴秀的《理順黨政關係，實現依法執政——對建設憲政、完善人大制度的政治哲學思考》¹¹，認為人大改革亟需處理的問題甚多，但他認為最根本的乃

* 福建師範大學閩台區域研究中心研究助理

是要調整和理順黨政關係，實現中國共產黨的依法執政；盛正德的《人民代表大會制度中需要完善的若干問題》¹²，指出人大制度在代表結構、代表產生方式、代表素養、某些重要的議事方式、某些重要的程序問題上都存在一些與日益發展的法治和政治文明的要求不甚適應的地方，指明了中國人大改革的重要方向；謝慶奎的《憲政體制與人民代表大會制度建設研究》¹³，文章分析了中國憲政體制與人大制度之間的關係，還指出了人大制度改革的基本方向是理順政黨領導與人大權力的關係，培養憲法至上的觀念和憲政意識，完善選舉制度和實行競選，以及保障公民權利、建設有限政府和實行司法審查等。

二、人大制度變革的主要內容

本文所指的人大制度變革主要是指自 1978 年中國改革開放以來的人大制度變革。因為這一期間中國人大制度才逐步走入正軌和不斷完善的階段。

(一) “政黨本位”向“權力本位”演進

“政黨本位”向“權力本位”過渡，也即是說要明晰和理順政黨與人大的關係。自中國實現改革開放以來，隨着中國市場經濟體制逐漸確立，如何定位和劃分“行政”、“產權”及“權力”三者之間的關係成為當務之急。毫無疑問，市場經濟體制的建構必然會帶來市場與政府之間的博弈，而在民主法治不斷健全以及黨政逐漸分化的今天，人大勢必就將成為兩者競逐和博弈的重要場合。故而，人大在當代社會主義市場經濟體制中應該扮演甚麼樣的角色以及如何扮演，成為中國社會主義市場經濟是否能夠健康發展的重要風向標。

歸根結底，市場與政府的博弈實質上是政權該代表誰的問題，這一問題無疑將牽涉到政府、市場、公民(社會)。根據《中華人民共和國憲法》規定，國家性質是人民民主專政的社會主義國家，其政權組織形式是人民代表大會制度。也就是說，市場或公民(社會)要與政府進行對話，從體制上而言，只有人大才是具有法制化和制度化的管道。

為甚麼說市場經濟會帶來權力(也就是行政與人大關係)演化？從政治學理論上說，這是因為“伴隨着社會經濟的現代化，政治參與也擴大了，一個社會的政治經濟發展水平越高，其政治參與的水平也就越高，自主性參與的比例也越大。”¹⁴ 換言之，由市場

經濟催化出的利益結構和社會結構的分化，引起了政治結構的轉型。主要表現在：民眾參政意識逐漸增強，民眾與政府互動頻次增多，政府(狹義)與人大(立法)的權力和職能開始二分對位；政黨的角色逐漸從全能型政黨向服務型政黨轉變，政黨的活動範圍逐漸從憲法內外向憲法體制內靠近。

(二) “權力集中”向“權力下放”演進

“權力集中”向“權力下放”過渡也即是中央權力(此處專指人大權力)的“收放關係”的演變。由於市場經濟所帶來的利益結構的分化，由此也衍生出眾多的分利集團，諸如在中國盛極一時的“諸侯經濟”(地方主義)就是比較典型的例證。按照奧爾森的集團理論所言，一旦當眾多“集團具有分利性質以後，也傾向於控制集團的規模，以減少或不增加參與分利的成員，確保現有成員的既得利益”，加之“分利集團的遊說活動增加了立法的複雜性，擴大了政府活動的範圍”。¹⁵ 因此，分利集團的出現是引起中央與地方權力結構驟變的重要因素。利益集團的增多，也就增加了立法系統和行政體系的多元化和複雜化壓力，而立法機構和行政機構的能力又是有限的。也就是說，無論是立法上還是行政上的分權必然成為因應市場經濟發展的一個不可或缺的措施。

權力過度集中不僅會導致中央權力機關機構臃腫、負擔過重以及工作效率低下等負面作用，而且還會使地方在發展經濟上形同於一灘死水，既無靈活性也無積極性可言。為此，一定程度上下放權力，可以緩解中國緊張的中央—地方關係和官民關係。在過去幾年中，地方人大改革主要有，在縣級以上人大設立常委會處理日常事務，也授予縣級以上人大及常委會一定程度上的立法權，規定可根據實地情況和環境需要制定地方性法規等。這些舉措的出台，有利於民眾就近反映民意，也有利於權力機構就近傾聽民意，對構築良好的官民關係具有積極意義。

(三) “間接選舉”向“直接選舉”演進

間接選舉、直接選舉主要指的是選舉制度的變革。當今世界，無論大國還是小國，絕大多數實行的是代議制政體。也就是說，權力機關的代表以及行政機構的工作人員都是代表人民的意志來行使權力。因此，選舉是政府(廣義)機構行使相關權力的合法性來源，而選舉方式又是決定着合法性是充分還是欠缺的一個重要指標。在西方民主社會，參與選舉即政治參與不僅是現代公民的一項常規且重要的政治義務，更

是衡量西方國家民主程度一把重要尺規。然而，公民參與政治(選舉)的程度又因各個國家的實際情況而有所差別。政治學上總結出影響公民政治(選舉)參與的因素主要有“社會經濟發展”、“社會環境”、“政治制度”和“政治心理”。¹⁶ 其中，政治制度中最重要的是選舉制度，選舉制度的完善與否，將是影響公民政治參與積極性的重要變數，也是能否切實做到“人民當家做主”的制度保證。所以，選舉制度的變革應是人大制度變革的首要任務。

“文化大革命”後，為恢復中國法制軌道，1979年，第五屆全國人大第二次會議通過了新人大代表《選舉法》和《地方人大與組織法》，在完善和推進選舉制度上有了巨大革新，其中最主要的兩條就體現在：“①擴大了普選的範圍。除依法被剝奪政治權利的人和精神病患者外，其他年滿 18 周歲的公民都有選舉權和被選舉權。②將直接選舉擴大到縣一級的人大選舉”¹⁷等都有力地推動人大制度不斷邁向前進。

(四) “比例失調”向“均衡代表”演進

代表比例體現的是公民選舉權是否平等的問題。《中華人民共和國憲法》規定，中國選舉制度需堅持“選舉權的平等性原則”，選舉的平等性原則是指“每個選民在一次選舉中只有一次投票權，投票機會相等；每個選民所投的選票效力相等，投票結果平等。選民在平等的基礎上參加選舉，任何選民都沒有特權，任何選民不受歧視和限制。”¹⁸ 也就是說，每個公民的選舉權利平等和效力平等，而不應因地位、收入、種族、膚色、教育程度等有所差別。這既是貫徹《中華人民共和國憲法》規定的“法律面前人人一律平等”的原則，更是體現國家權力為民平等所有、為民平等所用的宗旨。因此，代表權的平等與否直接關係到社會關係與國家之間的結構張力。如果說國家權力呈現出選民差序、地域差別等現象，那麼由此導致的結果輕則爆發群體事件，重則將會引發社會暴亂乃至動搖國家穩定。換言之，改進人大代表的均衡代表權問題應是人大發揮其固有職能和維護國家平穩發展的題中之義。

據新華社報導，就近兩屆人大代表(第十一屆和第十二屆)比例結構來看，第十一屆代表結構呈現出“少數民族都有本民族代表、工人農民代表多了、政府官員代表少了、婦女代表有所增加、農民工代表首次當選、九成代表大專以上文化”¹⁹等特點。第十二屆所有代表中，亦繼續體現了貫徹“人人平等、地區平等、民族平等，基層代表數量明顯增加，黨政領導

幹部代表數量大幅度下降”²⁰等趨勢。

(五) “諮詢角色”向“決策平台”演進

當今世界，政府組成形式大致分成兩類，一是實行“三權分立”體制結構；二是實行“議行合一”體制結構。誠然，兩者各有優劣，就中國實行的“議行合一”而言，有學者分析了具有如下優勢：“能在全國人大與‘一府兩院’之間，實現議行合一、議行一致；能使國家各機關政令統一、行政效率高；能使中國政府穩定執政，進而使整個社會安定團結。”²¹ 儘管如此，在相當長一段時間裏，中國人大並沒有發揮出作為中國最高權力機關應有的職能，而是處在一個“地位邊緣”、“職能弱化”的“諮詢角色”，也由此導致了中國政治制度“權能不分”的畸形發展：一方面，人大作為民意和立法機關，並沒有充分反映出民意的願望和利益需求；另一方面，人大對“一府兩院”的監督不力，直接導致了尋租泛濫、司法不公等腐敗事件層出不窮，屢屢滋生。

不過，隨着中國市場經濟的逐步完善和民眾參政意識的提高，這一怪象有所改變。主要體現在：一是執政黨的法治意識在不斷增強。誠如胡錦濤在中國共產黨十八大報告中表示，“要善於使黨的主張通過法定程序成為國家意志”，而不是用黨的政策取代法律，也不是完全依靠“委任立法”來踐行黨的執政理念。二是人大代表的問政意識驟升。這就意味着，人大會議再也不是“一言堂”了，執政黨也不得不兼顧到多元化的利益需求，把人大逐漸當成最高國家權力機構，而政黨的權威有所減弱，民主成分則有所增加。

三、人大制度變革的不足及其緣由

(一) 人大制度變革的不足

1. 政黨與人大關係仍舊錯位

釐清政黨與人大兩者之間的關係雖然一直是中國人大制度改革的老大難問題，但其中又透露出一個積極訊號，即大家清楚意識到，要改革人大制度，首先得從也必須從理順政黨與人大的關係問題入手，以期能緩解中國“以黨代政”、“黨政不分”的弊病。有學者甚至分析認為中國當前“黨處於社會(人民)之外，而不是處於社會(人民)之中。對黨做這樣的定位，是不可能從根本上解決黨脫離人民群眾的問題的。”²² 這顯然與中國共產黨在目前大力宣導和踐行人民群眾路線有些格格不入。“黨本位”、“官本

位”等政治陋習依然存在，且不斷腐蝕着中國政治體系健康運行的根基，這是相當值得深思的。

此外，自20世紀90年代以來，基於加強“議行合一”的有效運轉，中國探究出了在地方由同級黨委書記兼任人大常委會主任的模式，以使人大能夠更好地貫徹中國共產黨的思想意識和大政方針。然而，這一模式即“由黨委書記直接兼任同級人大常委會主任，人大的地位沒有得到提高，反而受到削弱和貶低。”²³ 也就是說，包括到目前為止，此種模式是沒有或不能釐清政黨與人大關係的關鍵所在：一來由黨委書記兼任人大常委會主任，使得其事務倍增而無暇他顧；二來由此導致了人大常委會職能的弱化，人大地位下滑，也不能有效運作。

2. 各級行政與立法權限沒有法制化

近年來，隨着經濟的不斷發展和公共事務的增多，“委任立法”抑或“授權立法”儼然在全世界範圍蔚然成風。換言之，“委任立法”抑或“授權立法”的出現和發展，使得行政與立法、中央與地方的權力界限出現了鬆弛，二者權力範疇也在朝着不平衡方向傾斜。究其緣由：行政和地方“立法”權力的擴充，主要有以下幾個方面的原因：①立法機構的職權不能適應社會的快速發展(如新生事物千奇百怪、詭秘莫測)；②從資訊化和專業化來說，政府或地方更掌握着民情；③黨派政治的作用，政黨通過本黨議員和政務官(在中國包括事務官)控制立法過程；④行政機構或地方擁有較大的具體政策制定的自由裁量權；⑤市場失靈，要求行政機構提供更多的公共產品。上述原因都是導致立法機構地位和作用下降的重要因素。

在中國，本身就有“政黨難分”的特殊時代背景，加之隨着社會發展的需要，“委任立法”更是風靡全國。有學者統計過，“從1979到1986年，國務院制定504個法規，約等於全國人大及其常委會所立法律的5倍”，“1979年以來全國人大及其常委會所立法律中，由國務院提出議案的約佔70%”。²⁴ 此外，就中外“委任立法”的特點而言，中國委任立法主要有如下兩個顯著特徵：“①委託立法的主體更廣泛。②就授權行政立法而言，在中國，委託立法只是行政立法的途徑之一。”²⁵ 由此可見，中國行政立法的權限過於寬泛，為了充分發揮立法機關的立法權，有必要對此加以調整。

3. 代表結構分配不合理

中國是世界上人口最多的大國，故而，在國家結構和政權組織形式方面不能全盤照搬西方一套，而是

應該根據本國世情、國情和黨情因地制宜制定出有利於中國國家發展和社會進步的政治體制。就立法體制而言，儘管較改革開放前有了巨大改進，但仍存在諸多不足之處，首當其衝的便是人大代表的比例結構問題。比例結構問題包括了城鄉、政府人員與普通公民、各個階層之間的人大代表的數額，這不僅體現出國家在法律上是否公平、平等、正義等問題，更反映出，“立法權為誰所有”、“立法權為誰所用”的問題。若是代表結構不合理配置的話，立法機關即人大也就無異於為少數人或利益集團牟利的“小圈子”，而不是為普通公民求公平、謀福利的“大社會”。

首先就代表人數也即是人大規模是否合理來論，有學者引進和借助於“議會規模立方根法則”(the cube root law of assembly sizes)加以分析，並以全國和上海市2000年人口數量，得出“按照中國的人口總數來計算，最理想的全國人大代表數量是1090人，比現在的全國人大代表數量2,985人少1,895人……再看上海，上海市理想的人大代表人數是254人，比現在的860名人大代表數量少606人。”²⁶ 其次是代表數額分配組成不太合理，譬如，城鄉同等比例選舉(比如來自官方的代表與來自一綫的代表數額就天差地別)，是否可以真正落到實處；對於眾多特殊地區，怎麼來體現人口、民族和地域差異的公平原則？這些都是往後中國人大制度改革的重點。

4. 人大代表職能履行不足

眾所周知，人大代表是依法由法律程序選舉產生，代表人民行使權力。因而，代表應該具有普遍代表性、專業性和職業化。也就是說，人大代表的個人品德和職業素質，將決定是否客觀、公正履行其職責的一個重要因素。人大代表的責任感、履職意識的強弱將是影響立法機關是否可以發揮出應有職能的關鍵。立法機關的職能主要應該包括：“立法權、財政權、監督權、批准條約權及人事任免權”。²⁷ 在一般意義上，立法機關是制約行政機關的最強有力的武器，如果說使用人大代表職權恰當和到位，那麼就可以在一定程度減少甚至杜絕行政機關利用委任立法、資訊不對稱等優勢以權謀私、徇私舞弊等腐敗現象。換言之，人大代表職能履行到位與缺位將決定着立法機關與行政機關的成敗。相對的，如果立法機關沒能有效監督“一府兩院”的工作而導致“政府失敗”，那麼人大代表也就有難辭其咎的責任。然而，在中國，“許多代表由於不是真正通過競爭當選的，對民情民意並未充分重視。一些代表把代表職務看成

是一種權利，是否履職、如何履職、履職好壞成了對自己權利的自由支配，而不是對選民必須承擔的責任，選民的意志和要求對其而言無足輕重。”加上“一些代表認為代表職務是一種體現身份和地位的榮譽或者說是招牌，他們對推薦自己當選為代表的組織和個人心存感激，按照這些組織和個人的要求去履職，並對其負責，而不是圍繞選民利益去履職。”²⁸ 可見，人大代表的權力意識淡薄和履職動機不純現象十分普遍和流行。無疑地，“人大代表代表人民行使權力”恐怕將有可能流於“一紙空文”。

(二) 人大制度變革不足的緣由

1. 中國政治體制和政黨制度使然

政治學理論認為，國家性質決定國家制度，也決定着國家政權組織形式。與之相對，政權組織結構必然是國家性質的外在表現形式和反映。因而，如果要分析人大制度的現狀，就不可避免的要回到權力的源泉去尋找答案。中國政治制度基本性質與原則主要包括“人民主權原則、依法治國原則、四項基本原則、民主集中制原則和公民權利與義務原則”。²⁹ 根據中國多年來的政治實踐表明：人民主權、依法治國、公民權利等原則一直被“冷藏”，而着重突出了堅持四項基本原則、民主集中制原則和公民義務原則。故此，由此原則不協調現象所造成的政治扭曲跡象便是意料之中，其主要體現在以下三方面。

(1) 政黨角色

未能有效地從革命黨/領導黨向執政黨轉變。也就是說，政治制度的合法性與政權的合法性依然沒有分開，同時也透露出政黨竭盡全力去控制政治制度的運作其根本原因是用來維持和鞏固政權的合法性和穩定。一旦失去對政治制度的控制，那麼政權的穩定、延續與否就將會受到來自社會各方面勢力的挑戰。

(2) 民主集中

儘管民主集中制的貫徹有利於中央或上級快速的、有效的制定和實行公共政策，但由於此種制度較側重於集中，而忽略了民主，故也暴露出許多弊病，諸如中央/上級對地方/下級的實際情況瞭解不周，地方呆板維持統一，缺乏自主和創新思維等。

(3) 義務優先

在講求公民權力與義務時，國家或政黨為維護自身利益，自始至終向其民眾灌輸了義務優先的意識形態。換言之，只有在充分履行公民義務的前提下才有資本和能力去享受國家所給予公民的權利。因而，久而久之，公民在此政治環境中便養成了順從統治者需

要的“服從文化”。毋庸置疑，公民權利的缺失，必然會挫傷公民參與政治的積極性。

2. 社會主義市場經濟發展不協調

人大制度說到底是公民政治參與的制度，人大制度變革也就是如何擴大公民政治參與的問題。而經濟繁榮與否又是影響人大制度變革的一個重要變數。因為“需求誘致型的制度變遷方式與市場經濟的內在要求具有一致性。因此，伴隨着這種制度變遷方式的轉換，無疑將推進中國向市場經濟體制的過渡。”³⁰ 也就是說，經濟制度的構成將決定制度績效(也即本文所指的人大績效)。所以社會主義市場經濟發展是否完善與順暢，也是影響人大制度發揮職能的重要內因。此外，“在使統治者(和他的集團)的租金最大化的所有權結構與降低交易費用和促進經濟增長的有效體制之間，存在着持久的衝突。”“如果勢力接近候選統治者的集團的財富或收入受到產權的不利影響，那麼統治者就會受到威脅，因而，統治者會同意一個有利於這些集團的產權結構而無視它對效率的影響。”³¹ 也就是說，因為大量無效產權的存在，導致了經濟發展結構的不平衡，也拉開了貧富之間的收入距離。所謂“動者恆動”，就是指那些社會經濟地位較高的群體參與政治的熱情會隨着社會地位的提高和經濟收益的擴張而更加熱衷於政治生活。反之，對於那些處於社會底層的民眾便對政治生活產生了一種疏遠和冷漠的政治態度。這在正處於“金字塔型”向“橄欖型”社會結構過渡的中國來說表現得尤其明顯和突出。

3. 現代公民政治文化欠發達

公民文化又稱作政治文化，最早由美國政治學家阿爾蒙德在《公民文化——五個國家的政治態度和民主》一書提出，它是指：“一個民族在特定時期流行的一套政治態度、信仰和感情。這個政治文化是由本民族的歷史和現在社會、經濟、政治活動進程所形成。人們在過去的經歷中形成的態度類型對未來的政治行為有着重要的強制作用。政治文化影響各個擔任政治角色者的行為、他們的政治要求內容和對法律的反應。”³² 也就是說，當前中國民眾參與政治水平較低一定程度上是受制於中國特有的歷史和政治文化，因為歷史的政治文化都將政治視為貴族、士大夫和知識分子的特權和“專利”，而普通民眾長期被置於政治的邊緣，幾乎毫無能力接觸和參與政治。由此，從政權合法性而言，國家統治依靠的是馬克斯·韋伯所言的“傳統型合法性”即“歷來如此”或“我們歷來都是這樣做的”；從政治文化而言，中國

歷史上的政治文化就屬於阿爾蒙德所總結的“臣屬型政治文化”。

然而，歷史並非只有中國才處於封建社會，也並非只有中國政治文化才是“臣屬型政治文化”。眾多事實表明，政治文化並不是一成不變，而是隨着社會尤其是市場經濟的蓬勃發展而不斷演化。在成熟的市場經濟國家，社會已催生出了一種“參與型政治文化”，故而，這些國家的政治參與水平都較高。美國著名政治學家羅伯特·達爾亦總結了人們介入政治生活的幾種考量：“①重視可以得到的報酬；②認為選擇是重要的；③相信自己能夠幫助改變結局；④相信自己如果不行動，結局將會令人不滿意；⑤擁有關於當前問題的知識或技能；⑥只要克服較少的障礙便可行動。”³³ 由此可知，在市場經濟並不發達、民眾教育水平並未大幅提升以及淺薄利益觀的中國是很難有高水平的政治參與。

四、西方開放社會理論對人大制度變革的啟示

基於上述人大制度改革所面臨的問題和不足，本部分以波普爾的開放社會理論為主綫，分析人大制度變革所應該努力的面向，以期對現實變革提供一些可行性建議。引入開放社會理論的原因主要有如下幾點：①波普爾的《開放社會及其敵人》中將馬克思主義作為他所批判的對象，並從“馬克思的思想”、“馬克思的預言”和“馬克思的倫理學”等三個方面對其一一解構。雖然其中大有偏頗之處，但不少論點卻又是一針見血，而這對於以馬克思主義為指導思想的中國來說，予以正視和重視就更加需要，正所謂“知己知彼百戰不殆”；②從目前中國現有研究成果中發現甚少學者引用外國政治學理論來分析中國人大制度變革，也由此產生因盲目“反擊”而欠缺了學習的“留白”部分，這就要求後來者應及時填充；③《開放社會及其敵人》中所提倡的一些理念，諸如批判性思維、漸進主義工程、價值多元包容及社會公平正義等對於構建新型“公民—國家關係”具有可借鑒意義。

(一) 波普爾開放社會理論的主要特徵

1. 開放社會是一個主張批評的社會

波普爾認為“神秘的或部落的或集體主義的社會也可以稱為封閉社會，而每個人都面臨個人決定的

社會則稱為開放社會。”³⁴ 由於波普爾認為人的知識和認知能力具有有限性，故而他反對歷史決定論和國家烏托邦主義，認為這既是非理性，也是不現實的。因而他把提倡絕對整體主義、視非公平為正義、強調階級、藐視人性的社會稱作為“封閉社會”。換言之，“為‘本質主義’和‘整體論’思想所迷惑的社會不能把各單一的批判理解為系統干擾，自由和多樣性在這樣一個幻境中沒有其位置。它是一種‘封閉社會’。”³⁵ 他認為封閉社會並不是人類發展所嚮往的社會，封閉社會也與人的本性背道而馳。因此，在批判“封閉社會”的基礎上，波普爾提出了“開放社會”主張，他試圖運用試錯法來進行建構。也就是說，每個人都有能力和權利對社會進行批評，並要求對自己的行為負責。“儘管還有少數幾個人可以制訂政策，但我們所有的人都可以去評論它。”³⁶ 他認為只有在不斷批判和自我批評的環境中，才能讓自己變得更加理性，使社會變得更加完善。他認為這才是合乎理性的行為。

2. 開放社會是一個面向未來的社會

波普爾指：“回到和諧的自然狀態是不可能的。如果我們走回頭路，那麼我們就必定要走到底——我們必定回到野蠻中去。”³⁷ 易言之，面對未知的世界，必須有勇氣去批判性的迎接。因為假若不這樣做的話，不僅僅是回到了沒有正義是非的“封閉社會”，更必然會回到了野蠻的“原初狀態”。所以“我們必須對未知、不確定和不保險的事情不斷進行探索，使我們所能具有的理性，盡可能好地為安全和自由而制定計劃。”³⁸ 由此他也認為，在他所描述的開放社會裏，每個人的能力是不同的、相互間的地位也不是固定不變，而是可流動的。社會裏存在必要的競爭，人們可以通過競爭去獲得自己想要追求的事務和生活方式。每個人的命運不是命中註定。同樣的，社會亦是如此，它並不是誰預設的，即不是由像歷史決定的這種宿命論的社會，而是可以通過人類自身努力使其變得更加美好的未來社會。

3. 開放社會是一個實行漸進工程的社會

因波普爾反對“烏托邦主義”，故他主張一個非歷史決定、較完善的、開放的理想社會。而要建構這樣的社會，必然是通過一點一滴的零星工程所塑造出來的。因為“我們只會探索越來越深的本質，而不能對事物有終極的說明。”³⁹ 因此，他不認為企圖全盤改造社會可以實現甚或成功，他認識到“只有少數的社會建構是人們有意識地設計出來的，而絕大多數的社會建構知識‘成長’出來的，是人類活動的未經設

計的結果。”⁴⁰ 也就是說，波普爾認為現有社會只能通過小修小補的步驟，而非大刀濶斧的舉措；只能通過對最緊要最急迫，而非是最終最大的善的事業的解決，才能實行可預期的改革目標。

4. 開放社會是一個注重制度建設的社會

對於統治者應該如何統治即如何行使權力的問題，或應如何防範社會革命，波普爾認為：“在相當長的時間內，一切政治問題都是制度問題，是法律架構的問題，而不是個人的問題，通往更平等的進步只能靠對權力的制度控制來保證。”⁴¹ 換言之，制度建設應當成為開放社會中的當務之急和首要任務。因為波普爾認為只有把所有人和權力都限制在法律制度的範圍內，才能有效防止犯下不可挽回的錯誤、杜絕專制與獨裁。當然，也只有制度的保障下，人們的言論自由與批評之權才能落到實處，且不受統治者的追究。總的來說，波普爾較為偏愛民主制，因為“民主制度的真正重要之處不在於其政策比專制的政策有多高明，而在於它對政府權力的制衡，它實行的是一種自我調整的機制。”⁴²

5. 開放社會是一個民主平等的社會

波普爾認為開放社會與封閉社會相對，它應是一個民主、平等的社會。儘管“人類不是平等的，但我們能夠決定為平等的權利而奮鬥”⁴³，原因在於“人們的天生不平等是他們生活在一起的原因之一，因為他們生就的稟賦是互補的。社會生活開始於天賦的不平等，而且它必然在那種基礎上持續下去。”⁴⁴ 因此“政治必須維護平等主義和個人主義的原則，追求美的夢想必須服從於幫助處於危難之中的人們以及遭受不公正之苦的人們的迫切需要；並服從於構造服務於這樣目的各種制度的迫切需要。”⁴⁵ 此外，波普爾還十分強調社會的民主性。他將政治基本問題由柏拉圖所提的“誰應當統治”切換到了“我們怎樣組織政治機構才能避免無能力的糟糕的統治者帶來太多的損害即阻止統治者幹壞事”的問題。換言之，政治研究的核心是“民眾”、“國家”與“政府”的關係問題，而不僅僅是“政府”的統治問題。對於民主理論，他認為這“並非建立在多數人應當統治這一原則之上；不如說，諸如普選和代議制政府等各種各樣的民主控制的平等主義方法，應當被視為經過斟酌後，在普遍存着的對專制統治的不信任傳統中的一項合理而有效的制度，防止專制主義的制度。這些制度永遠需要改善，並且要為他們自身的改善提供各種管道。”⁴⁶ 易言之，民主並非“人民的統治”或“多數人的統治”，而是一種對一切權力加以限制的制度。

當然，這種制度也需要創造條件來不斷加以完善。

(二) 開放社會視角下人大制度變革的着力點

1. 人大制度變革有必要分階段進行

根據波普爾的漸進主義工程理論可知，由於人對未知事物和應變能力的有限性，任何事物的革新都不可能一蹴而就，也不可能一勞永逸，而應該是與時俱進、循序漸進。除此之外，他所倡導零星工程所堅持的原則不是“最大多數人的幸福原則”而是“最小痛苦原則”。也就是說，他認為減少痛苦比增加幸福更趨現實、更易達成。如果將此理論應用到中國人大制度變革的現實中，不必諱言，中國人大制度變革首先應該堅持漸進改革的思路，而不是急功近利、急於求成，正所謂欲速則不達，改革速度應該跟中國經濟發展水平和社會轉型程度相一致，既不能快也不能慢，恰到為止。其次，解決兩極分化比增加社會總產值更迫切。因為任何事物的發展都遵循“木桶法則”，只有在補足短板後，總體水平才會有所提升。為此，往後人大制度變革主要有兩個面向：一是制定人大制度變革的“課程表”，明確每一階段所應達成的目標，並按時按量的完成，這一方面主要指在人大制度建設方面；二是在相關立法、預算的議案上，應有計劃、按階段向貧弱群體、落後地區傾斜，以逐步消除不平等立法和預算現象。惟此，人大制度變革才有可能取得預期成效。

2. 大力加強人大監督質詢制度建設

到目前為止，人大制度已進行了多次改革，並取得了不少成效。但仍有待完善之處，譬如人大監督機構的尚未到位，在一定程度上使得人大對於“一府兩院”的監督紙上談兵。也正因為“監督制度不健全，是中國現行政治體制的一大缺陷，也是腐敗現象滋生漫延、屢禁不止的一個重要原因。”⁴⁷ 當前，人大在監督權行使權方面存在着如下兩點問題：“一是監督權的行政化和司法化傾向；二是人大監督工作標新立異傾向”。⁴⁸ 監督機制是一種法定的糾錯制度，也是對“一府兩院”實行“權力制約權力”的惟一途徑，故此，人大監督力度的強弱將是“一府兩院”在陽光下運作的重要保證。開放社會的特徵之一就是“崇尚理性，反對盲從迷信，人們運用自由討論、批評和自我批評的方式尋找解決問題的途徑。……個人敢於批評、勇於證偽，同時富有寬容和鬥爭精神。”⁴⁹ 也就是說，在人大制度變革中，要發揮出質詢功能的效用，要大力提倡人大代表學會批評和善於批評的問政作風。不僅如此，還應加強監督制度相關立法，比如

建立更加直接、全面、嚴格、有效的質詢制度；建立人大代表問政免責制度；建立常態化、法制化的監督質詢制度等等。

3. 大力加強人大內外機構的制度建設

波普爾一貫認為：“我們需要的與其說是好的人，還不如說是好的制度，(因為)甚至最好的人也可能被權力腐蝕，而是能使被統治者對統治者加以有效控制的制度卻將逼迫最壞的統治者去做被統治者認為符合他們利益的事。”⁵⁰ 換言之，任何人都有私心，都會犯錯，而要制止行政人員損公肥私等非正義行為，制度就成為一個必不可少的武器，也只有將行政人員束縛在有效制度的範圍內，才能將因部門利益或官僚自主性作祟的危害降到最低。從中國現實角度出發，主要可以從兩個方面進行變革：①分化常委會職能，增設與行政部門對口的專業委員會。這樣的益處在於，一方面可以減輕常委會負擔，既不易形成集權，也提高了工作效率；另一方面，可以使人大職能在朝着扁平化方向改進的同時，還加強了對行政機關的監督力度。②建立人大代表服務聯絡處，密切人大代表與選民之間的關係。過去，人大代表與選民之間的溝通往往是單向的，出現了一種代表“請不下來”，選民需要代表時“找不到人”的怪現象。實際上，在缺乏相應溝通機制的情況下，代表根本就代表不了人民，更遑論選民對代表的選舉、監督和罷免？故而，建立人大代表服務處，有利於在選民和代表建立雙向溝通機制，也有利於強化選民對人大代表的履職程度、工作態度及問政責任的監督。

4. 大力加強人大代表個人素質和職業道德建設

“人大代表(議員)代表人民行使權力”是當今代議制國家實現政治統治的主要形式。為此，人大代表(議員)的個人素質和職業道德必然會影響到代表(議員)是否有真正代表民意，是否有真正代表人民去行使權力。因為“有些‘有教養的人’由於他們不願意且也不能夠幫助人類沿着艱難的道路走而只能由自己來創造未知未來，他們就力圖使人類回到過去。既然他們不能引導人們走向新的道路，他們就只能使自己成為持續不斷的反自由運動的領袖。”⁵¹ 換句話說，人大代表(議員)是有可能因為自身的既得好處而不去為民眾做實事，甚至還有可能去損害公共利益。故此，人大代表的價值取向和職業素養也是衡量人大能夠發揮其作用的參照標杆。就中國的現實環境而言，主要應該從以下三個方面入手：①人大代表候選者的背景上應力求專業化，政治上應秉持中立性。只有專業化、不帶有黨派色彩的代表，才能保證質詢的

有效性，也才能提高人大代表的問政品質；②人大代表必須力求職業化，也就是說，人大代表候選人當選代表後，必須辭去原先職務(主要是經濟上的職務)；③人大代表必須樹立良好的職業道德(即問政理念要從“道德政治化”轉向“政治道德化”)，應向其選區承諾其職業目標，且應建立相關的退出機制。

5. 大力加強人大代表比例和結構的平衡問題

一定程度上而言，人大(議會)是各個集團在權力、利益方面討價還價的競技場。在波普爾的開放社會理論中，他認為“我們用正義意指對待個人的某種平等”⁵²，他把正義看作是個人之間的一種關係，正義不是以階級關係為基礎的整個國家的一種性能。

“道地的平等主義要求國家的公民應當受到公正無偏見的待遇。這就要求出身、家庭關係或者財富決不能影響哪些對公民執法的人。”⁵³ 也就是說，“人人在法律面前一律平等”不單單是一種觀念上的平等，而更應該是一種現實中的具體平等。由於中國地大物博、人口眾多，使得如何貫徹平等成為一個老生常談的問題。縱然，中國已相繼採取了一些政策來平衡各民族、各地區的現實差距，但收效甚微。加之人大機構設置本身的不合理，使得其運轉極其困難。正如前文所述，有學者借鑒“立法根計演算法”建議了全國人大和地方人大的合理數額。然而，這裏又衍生了另一個問題，即若是以人口總數來確定人大代表數額，那麼對於特殊群體照顧政策就會付諸東流。所以，必須有一個機制來為此解套。本文認為，隨着中國市場經濟不斷成熟以及社會結果和利益群體不斷分化，在借鑒和學習西方尤其美國國會制度的基礎上，應當適時在中國設立兩院制。一院以人口基數劃分選區選出代表；另一院則以省級行政單位為選區，平等分配代表名額。兩院權力平等，相互制約。這種“多元一體格局”利益嵌入機制的好處在於，首先它可以理順政黨與人大的關係，讓政黨的權力中心向人大(議會)轉移，而不是壟斷行政機構；其次可以體現和實現不分民族、地域、階級、職業等的權利平等。

6. 大力建立和完善人大代表選舉制度

人大代表如何選舉？代表怎樣為民眾所知？一直是中國人大制度變革的痼疾。如果說一個公民選舉了一個不為人所知、為民辦事的代表，那麼這個代表履行職責的責任必定就會大打折扣，也由此導致了社會大眾普遍視人大為“投票機器”的橡皮圖章。因此，完善公正、自由、平等的選舉制度，尤其是競選和候選人推介制度就成為時代所趨，勢所必然。因為在競選制度欠缺的情況下，選民常常置身事外，冷漠

的政治態度往往給人大代表創造、提供了牟取私利的空間和可乘之機。儘管中國民眾的政治素養還有待進一步提高，但“競選是解決選民厭選，從而搞活選舉、激發選民熱情並產生對人民負責的代表或國家機構領導人的最好途徑。那麼，選舉競爭必然產生優秀的人才，這一點已經被民主選舉的實踐證明。”⁵⁴ 顯而易見，實行人大代表競選制度是人大制度變革的重要法寶之一。波普爾認為“一切長期政治的活動都是制度性的。”⁵⁵ 換句話說，開放競選也並非易事，還必須完善相關的配套機制，例如建立候選人推介制度、競選獻金管理制度、競選監督制度等等。就推介制度而言，可以允許人大代表候選人在遵循合法程序下在公共場合進行演講和拉票活動，也可允許候選人通過投放競選廣告等形式在街道看板和公眾傳媒管道宣傳自己；競選獻金管理制度必須講求公開募捐、公開使用、設定上限等原則；競選監督制度也就是要設立一個中立性的監督競選的機關，以防止賄選、暴力衝突等事件的發生。

五、結語

總而言之，在中國人大制度變革中，儘管任重道遠，但也並非舉步維艱，而是需要時時認清改革過程中所出現的問題和其中的不足，並根據實際情況制定出切實可行的補救措施。除此之外，還應堅持“引進來、走出去”、“取其精華、去其糟粕”的方針，在

吸收西方民主國家議會制度和議會改革經驗教訓的基礎之上，因地、因時制宜地將人大制度變革推向與世界接軌的路途。因此，未來人大制度變革中理應堅持如下原則：

第一，憲法至上原則。憲法是中國的根本大法，是一切法律制度的來源。顯然，這就要求政治活動，無論是公民、政黨、利益集團、NGO/NPO 的活動內容都必須遵守憲法的至上性，活動範疇都必須限制在憲法容許的範圍內。只有這樣，才能將“依法治國”的治國理念切切實實落到實處。

第二，權利優先原則。權利優先是指，在堅持權利與義務相統一的前提下，應該充分引導民眾在優先行使權利的同時，並承擔因權利使用而產生的相應義務。當公民習慣於用權利去捍衛自身利益時，參政意識和參政能力也就會隨之提高，那麼，人大也就會自然而然發揮出應有的功能作用。

第三，平等公正原則。換句話說，就是要堅持“法律面前人人平等”的宗旨。特別是在人大代表數額和權利行使方面，應堅持“一人一票、票票均權”的原則。惟有如此，才能在法律上和實踐中都體現人人平等的憲法精神，也才能進一步縮小中國城鄉、區域差異。真正實現“橄欖型”的社會結構。

第四，堅持中國國情、中國特色原則。人大制度是中國首創的國家根本政治制度，在過去的 60 年中發揮了很好的導向作用。來自中國土壤、中國氣候、中國基因，它的任何改變與完善都必須緊緊地從中國社會現實出發，從 13 億各施人民的根本利益出發。

註釋：

- ¹ 蔡定劍：《中國人民代表大會制度》（第 4 版），北京：法律出版社，2003 年。
- ² 劉政、程湘清：《人民代表大會制度的理論和實踐》，北京：中國民主法制出版社，2003 年。
- ³ 林伯海：《人民代表大會監督制度的分析與建構》，北京：中國社會科學出版社，2004 年。
- ⁴ 李步雲：《地方人大代表制度研究》，長沙：湖南大學出版社，2002 年。
- ⁵ 蔡定劍、王晨光：《人民代表大會二十年發展與改革》，北京：中國檢察出版社，2001 年。
- ⁶ 何俊志：《從蘇維埃到人民代表大會制——中國共產黨關於現代代議制的構想與實踐》，上海：復旦大學出版社，2011 年。
- ⁷ 徐振光：《當代中國社會轉型與縣級人大制度研究》，上海：上海人民出版社，2010 年。
- ⁸ 蔡定劍：《論人民代表大會制度的改革和完善》，載於《政法論壇》（中國政法大學學報），2004 年第 6 期。
- ⁹ 鄒平學：《完善人民代表選舉產生機制的若干思考——為紀念人大制度 50 週年而作》，載於《法學評論》，2005 年第 1 期。
- ¹⁰ 謝岳：《完善人大制度：中國政治體制改革的當務之急》，載於《學術月刊》，2005 年第 6 期。

- ¹¹ 王貴秀：《理順黨政關係，實現依法執政——對建設憲政、完善人大制度的政治哲學思考》，載於《人大研究》，2005年第4期。
- ¹² 盛正德：《人民代表大會制度中需要完善的若干問題》，載於《政治與法律》，2005年第6期。
- ¹³ 謝慶奎：《憲政體制與人民代表大會制度建設研究》，載於《新視野》，2005年第1期。
- ¹⁴ 楊光斌：《政治學導論》(第4版)，北京：中國人民大學出版社，2011年，第314頁。
- ¹⁵ 馬德普：《西方政治思想史》(第5卷)，天津：天津人民出版社，2006，第549-550頁。
- ¹⁶ 同註14，第314-317頁。
- ¹⁷ 楊光斌、李月軍：《當代中國政治制度導論》，北京：中國人民大學出版社，2011年，第115-116頁。
- ¹⁸ 杜力夫：《憲法學》(第2版)，長春：吉林人民出版社，2009年，第112頁。
- ¹⁹ 《2987名十一屆全國人大代表即將“亮相”中國政治舞台》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/politics/2008-02/29/content_7689737.htm，2008年2月29日。
- ²⁰ 《肩負起人民的重託——十二屆全國人大代表構成特色分析》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/politics/2013-02/27/c_114822744.htm，2013年2月27日。
- ²¹ 趙寶雲、李逢彥：《“三權分立”制度的嬗變及其制度弊端——兼論人民代表大會制度的制度優勢》，載於《毛澤東鄧小平理論研究》，2010年第4期，第75-76。
- ²² 同註11，第5頁。
- ²³ 都淦、郭丹：《人大制度：中國特色政治文明的制度創新》，載於《社會科學研究》，2005年第3期，第26頁。
- ²⁴ 周旺生：《論現行中國立法體制》，載於《北京大學學報》(哲學社會科學版)，1989年第3期，第55頁。
- ²⁵ 孫雯：《中西方委託立法之比較》，載於《山東法學》，1997年第4期，第51頁。
- ²⁶ 朱應平：《論人大規模、結構及其重構》，載於《華東政法學院學報》，2004年第3期，第36頁。
- ²⁷ 唐曉、王為、王春英：《當代西方國家政治制度》(修訂本)，北京：世界知識出版社，2011年，第187-218頁。
- ²⁸ 張敬武：《從代表構成看公民的政治參與》，載於《人大研究》，2005年第1期，第13頁。
- ²⁹ 同註17，第32-42頁。
- ³⁰ 楊瑞龍：《我國制度變遷方式轉換的三階段論——兼論地方政府的制度創新行為》，載於《經濟研究》，1998年第1期，第10頁。
- ³¹ [美]道格拉斯·C·諾思：《經濟史中的結構與變遷》(中譯本)，上海：上海三聯書店，1991年，第25、28頁。
- ³² [美]加布里埃爾·A·阿爾蒙德、小G·賓厄姆、鮑威爾：《比較政治學——體系、過程和政策》，曹沛霖等譯，上海：上海譯文出版社，1987年，第29頁。
- ³³ [美]羅伯特·達爾：《現代政治分析》，上海：上海譯文出版社，1987年，第138頁。
- ³⁴ [英]卡爾·波普爾：《開放社會及其敵人》(第1卷)，北京：中國社會科學出版社，1999年，第325頁。
- ³⁵ 同上註，第5頁。
- ³⁶ 同上註，第334頁。
- ³⁷ 同上註，第382頁。
- ³⁸ 同上註，第383頁。
- ³⁹ [英]卡爾·波普爾：《客觀知識：一個進化論的研究》，上海：上海譯文出版社，2005年，第225頁。
- ⁴⁰ [英]卡爾·波普爾：《歷史決定論的貧困》，北京：華夏出版社，1987年，第70頁。
- ⁴¹ 同註34，第258頁。
- ⁴² 吳翔：《卡爾·波普爾的“開放社會”思想述評》，載於《廣西社會科學》，2006年第8期，第171頁。
- ⁴³ [英]卡爾·波普爾：《開放社會及其敵人》(第2卷)，北京：中國社會科學出版社，1999年，第417頁。
- ⁴⁴ 同註34，第139頁。
- ⁴⁵ 同上註，第310頁。
- ⁴⁶ 同上註，第236頁。
- ⁴⁷ 同註23，第26頁。
- ⁴⁸ 同註5，第274-275頁。

⁴⁹ 伍俊斌：《開放社會的意義及其局限——波普爾政治哲學初探》，長沙：湖南師範大學碩士學位論文，2003年，第30頁。

⁵⁰ [英]卡爾·波普爾：《猜想與反駁——科學知識的增長》，上海：上海譯文出版社，1986年，第491頁。

⁵¹ 同註34，第346頁。

⁵² 同上註，第177頁。

⁵³ 同上註，第190頁。

⁵⁴ 同註8，第13頁。

⁵⁵ 同註34，第236頁。