

简论职业代表制

李舒

(北京大学法学院, 北京 100871)

摘要：功能组别存在的基础是职业代表制。职业代表制以各个行业为基础选举代表。这个制度经历了兴起到衰落的过程，并且在各国有一定的实践。本文旨在对职业代表制的法理依据、兴起的背景和原因、实践形式和衰落背景和原因进行简明扼要的分析。

关键词：功能组别 职业代表制 地域代表制

中图分类号：D921.9 **文献标识码：**A

香港立法会中的功能组别一直是富有争议的存在，特别是在双普选提上议事日程之后，相关的争论更加激烈。众所周知，功能组别存在的基础是职业代表制，那么这个职业代表制经历了怎样的发展变化历程，恐怕是争论功能组别存废之前必须要搞清楚的问题。本文旨在对职业代表制的法理依据、兴起的背景和原因、实践形式和衰落背景和原因进行简明扼要的分析。

一、职业代表制的法理依据

假定代表机构中的代表系由某种行业或职业中一定数目的人所选出，那么该部分代表的构成成分就会非常一致，这时代表构成是以选民的生产任务或作用而划分的，代表所要维护的利益将会是律师、教师、医生、工人、资本家等的利益。这种假定就是“职业代表制”（专业性代表制）。职业代表制下的代议机构代表是从社会中某个职业或行业中选举出来，代表着行业利益而参与政治生活。

职业代表制理论形成于 19 世纪后期，它的产生以社会的多元化为基础。¹人类进入工业化社会以来，不再单纯以分子化的个体形式存在，从事于同一职业为其结合的根本原因，各

¹ 王世杰、钱瑞升著：《比较宪法》，商务印书馆 1999 年版，第 165 页。

种职业团体是社会的重要组成部分。反映这种职业团体兴起的社会形态的选举制度设计就是职业代表制。“如果我们想达到实现整个政治代表制的理想境界，如果我们想在国会保证国家生活的所有社会力量的代表制，那必须在与各种党派数目成比例的个体选出的议会之外，再设置一个由职业团体选出来的议会。”¹

选举民主制中，职业代表制有其积极意义，能够较好地解决代议制中代表的责任、代表与选民的关系以及如何发挥议员的功能等一系列问题。²“专业性代表制，其最大的好处是为代表提供了明确的责任界限。一方面，他确切知道他是谁选出的，他必须代表谁的利益；另一方面，他的选区因构成成分一致能轻易无误地判断他是否作好代表他们共同利益的工作。一般来说，要公正地实行这种制度的话，只需保证社会各主要专业团体能在代表机构中占有有一定比例的席位便可。”³当然，职业代表制也有其固有的缺陷：代表的活动可能只专注于自己专业性选民的利益而忽视整个社会的利益，因为职业代表制中的代表将自己的作用界定为个别利益的代表而不是在为整个社会说话。

职业代表制使得议会制度与多元化的现代社会组织形态相适应，也使得议会吸纳专门人才，因此，“凡职业团体的组织已达相当程度的国家，职业代表制之相当采用，殆已不可避免；惟有采取的形式则彼此不必尽同。”⁴反映职业代表制，实现社会各个阶层、界别参与政治的制度设计可以是两院制，也可以是一院制下实施不同的选举形式。可能会有观点说，以职业划分选举出来的代表不必然替本职业说话，但是，职业代表制选举出来的代表确实对本行业肯定更熟悉，更了解本行业情况。

二、职业代表制兴起的时代背景及原因

职业代表制的鼓吹倡导发生在20世纪初，倡导最力者为法国的工团主义(syndicalisme)派，与英国的基尔特社会主义(guild socialism)派。普鲁士在俾斯麦当政时曾经一度设立经济院(1880)，则为实行职业代表制的最早者。主张职业代表制者的理论，可概括为如下三种：

(一) 欲使议会制度与现时及将来社会组织的形态相适应

19世纪末开始，法国人所倡导的工团主义，实为职业代表制主义的一个重要渊源。依

¹ [法]莱昂·狄骥著：《宪法学教程》，王文利等译，辽海出版社1999年，第148页。

² [美]科恩：《论民主》，聂崇信等译，商务印书馆2004年版，第85页。

³ [美]科恩：《论民主》，聂崇信等译，商务印书馆2004年版，第86页。

⁴ 王世杰、钱瑞升著：《比较宪法》，商务印书馆1999年版，第164页。

照主张工团主义者的理想，国家过去虽然曾经以家庭、部落、或地方团体为其构成的单位，但是国家的将来，必将以纯粹的职业团体为其构成单位。换言之，未来的人类社会将不复以属于同一血系，或居于同一地域为人类结合的根本原因，而将以从事与同一职位为其结合的根本原因。所以工团主义者所预期的国家，只是一种由各种职业团体联合而成的联治组织。他们不单单预料人类未来的政治组织将为这样的组织，且认为这种组织为人类最合理性的组织。

人类未来的政治组织是否即纯为人类职业团体的联治组织，这样的联治组织是否即为一最合理性的组织，固然会使人发生疑问。但是，在20世纪初的欧美国家的社会组织中，职业团体数额确实与日俱增，且职业团体势力也日益扩大。这种团体的联合组织或联合会议所产生的影响力不是旧时政党机关的代表会议所能比拟的。“例如英国的职工会代表大会、美国的矿工代表大会或农事企业者的代表大会、澳大利亚各种劳工组织的代表大会等，都有雄厚的实力。各国议会制度于是便有外重内轻之势。议会之外既有这样重大的势力存在，所以主张职业代表制的人，认为为维持议会的权威起见，为使议会的组织与社会的组织相适应起见，决非吸收此种势力于议会以内不能成功。”¹

（二）欲使议会富有专门人才以应付现代日趋艰难复杂的立法职务

这层意见是当时为主张职业代表制者所公认的一种意见。他们认为在当时世界各国盛行的地域代表制之下，议会很难吸收专门人才。“一个地方区域中既含有从事各种不同职业的选民，则为其代表者，自亦不能不注意各种不同的问题，而不能专心致意于特种事业，或特种问题；所以议会的议员，往往不是一种富有专门知识或经验的人才，而为一种缺乏专长的‘政客’。”²从事专门事业的人才，可能本身不愿意脱离自己本身的事业外，而转向一般民众为普通的政治活动；或者他们缺乏像普通民众一样参与政治活动的余暇。因此对于从事专门事业的人才，能够当选成为议员的，寥寥无几屈指可数。但是当时的立法职务，已经日趋于复杂与艰难，议会之中，若长期缺乏专门人才，则议会制度的衰落就可能无可救药。

在19世纪的后半叶，现代意义上的理性议会才出现，在那时各国议会的工作只是在扫除旧日种种的束缚与障碍，大体上不过是一种破坏的工作，尚不十分艰巨；但是到了20世纪初，议会的工作是一种建设的、改造的工作，其复杂艰难的程度，与之前不可同日而语。因此到了20世纪，议员的才能虽不劣于旧日的议员，但因议会职务较重较难，于是议员的权威信用遂不免低落。正是在需求之下，吸收各行业的代表进入议会成了一个合理的选择。

¹ 王世杰、钱瑞升著：《比较宪法》，商务印书馆1999年版，第165页。

² 同上，第165页。

（三）欲减少代议制度的虚伪

代议制度的虚伪之处在于代表者与被代表者之间的意见，事实上总难完全一致。所以激进的人往往不信任代议制度，而主张直接民治，卢梭《社会契约论》中的意见便是这样。偏于保守的德奥学者，则因不满意于代议制度，历来寄情于贤人政治，如哈勒（von Haller）及德尔布吕克（Hans Delbrück）等。

当时主张职业代表制者认为这种虚伪是因为地域代表制而产生，或因为采用地域代表制而增加的。他们认为一个地方区域既含有各种职业不同的选民，则选民的目的也自然不同，不同目的选民是无法代表的。所能代表的只是选民的意志，然而意志的本身又是无可代表的。某一地方的选民所选出的代表既不能代表各种选民的各种目的，而意志又无从代表，则代议制度岂不流于虚伪？这是主张职业代表制者攻击地域代表制的一个重大理由。他们认为采用职业代表制，便可以免除或减少这种流弊。因为职业团体既为从事于同一职业的人民，彼此之间自有其共同的目的，如以职业团体为选举团体，则代表者便可代表被代表者的共同目的。而且在一个地方区域之中，选民既无共同的目的，自难有整齐严密的组织，即有政党亦不能与选民发生密切关系，因此，选民对于其所选举的代表事实上常不能为有效地指导或监督，而选民与代表间的意见因此相离越来越远。主张职业代表者，以为从事于统一职业之人，既易有严密的组织，而对于代表的主张，也较有判断的能力，自然对于代表，能进行较有效的指导或监督。如能再辅以直接罢免的制度，则其指导与监督，或将更严密，而代表与被代表者间的意见亦更易趋于一致。

三、职业代表制的实践形式

（一）议会纯为职业代表机关，完全废止地域代表制

这是法国工团主义者的理想组织。他们认为国家的组织，只应是各种职业团体的联合，其共同的机关，只应是个各种职业团体的代表的联合会议。

意大利的众议院在 20 世纪 20 年代所采取的选举制度，与此颇为类似。意大利的众议院自 1928 年起，采用了一种特殊的选举制度，议员的候选人不由政党提出，而由各种业团（syndicate）依法组成的全国同盟提出。各同盟共提 1000 人，由法西斯党的评议大会圈定 400 人，交由人民投票表示可否（在事实上，人民只能投票表示赞同，不敢反对）。所以意大利那时的众议院已然变成了各种业团的议员。业团即是行业的团体，而意大利的上议院又无权无力，意大利在形式上可说已经充分采用了职业代表制度。

（二）兼采职业代表制与地域代表制，职业团体与地域团体的代表机关享有平等的立法权

英国人卫布夫妇及法国人狄骥均为这类形式的主张者。卫布等的理想是，国家应设两种议会：一为经济议会，其选举团体为各种职业团体（即生产者），对于经济问题，有完整的立法权，不受其他议会的限制；二为政治议会，其选举团体仍由地方区域中一切人民（即消费者）构成，其立法权则以政治问题为限。但狄骥则主张采用两院制的议会制度，上院由职业团体选举，下院仍由地方团体选举。狄骥这种计划，不同于卫布等的主张，因为其并未主张上院专司经济立法，而下院专司政治立法，在狄骥的计划之下，职业代表机关与地域代表机关，就其职司而言，彼此不必有如何的差别。

虽然在理论的建构上，支持这种观点的学者不占少数，但事实上上并没有国家或地方按照此种方式进行。

（三）兼采职业代表制与地域代表制，职业代表机关的立法权小于地域代表机关

20世纪初的德意志议会制度可被认为是此形式的代表。当1919年德意志新宪法（《魏玛宪法》）草案在讨论的时候，当时的德国社会党人，或主张采纳苏俄制度，纯以劳工的代表机关为国家的最高的立法及行政机关；或主张采用一种类似前述狄骥计划的两院制。但最终采纳的计划是，在议会之外，设立一个全国经济院（Reichswirtschaftsrat），德国的议会仍依地域代表主义选举，经济院则由职业团体选举。但是宪法第165条所规定的经济院始终未成立，在1920年成立、1934年取消的为临时经济院。临时经济院的构成分子可分为六种：各项企业雇主的代表、各种工人团体的代表、消费团的代表、公务员及自由职业的代表、参议院（Reichsrat）的代表、政府的代表。这六种代表中，后四种代表的人数极少，所以就大体而言，该院视为雇主与工人的代表机关，换言之，即职业代表机关。但是经济院的权力却非常狭小。即依宪法第165条的规定，经济院的主要职权不过两种：其一，经济院可向议会提出经济或社会立法的法律案；其二，凡政府向议会提出经济或社会立法案时，须预经经济院的审议，始能提交议会。但经济院并无自行制定法律的权利，议会所通过的法律，亦不必得到其同意。至于临时经济院的权利则更是狭小，几乎限于讨论政府所交议的法律案件。

德国的模式被他国约略效仿。法国自1925年起有全国经济会议的设立，英国则于1930年起有经济顾问的会议的设立，两者的设立皆根据命令，所以只能作政府的咨议机关，而不具宪法上的权限。但论实际的工作，则法德两国的机关极为近似，他们对于重要经济立法都曾有所参与，英国顾问议会的活动范围则较为狭小。1933年4月9日，秘鲁宪法也模仿德国宪法而有全国经济院的设立（第182条）。

（四） 其他

苏维埃的劳动者会议。但是这会议的权利不限于立法事件，而遍及于行政与司法。上级的苏维埃由下级苏维埃的代表组成，最高的苏维埃代表大会则由联邦中各邦的苏维埃代表大会所选的代表组成。所以，如将最下层的苏维埃看作职业团体，则苏联的最高机关，自然也是职业代表制的一种。不过将苏维埃看作职业团体未免牵强，因为苏维埃虽是工人的集团，但仍有工厂的苏维埃与地域的苏维埃的分别；地域的苏维埃实则包含了无数种的职业在内，说他代表某种职业，未免失当。

葡萄牙及奥地利皆是意大利法西斯主义的效仿者，但其对职业代表制的重视，则远不及意大利。葡萄牙的立法机关，除了地域代表的议院即国会外，尚有一个会社议院。会社议院的议员由三类，即各市集的代表、各文化团体的代表、各经济团体的代表，但会社议院只有参议立法之权，最后的决议权则仍归属于地域议院。奥地利的议会叫做联邦议会，由参议院、联邦文化院、联邦经济院及省代表院四个机关的代表组成。四个机关各有讨论立法之权，但议决权则属于联邦议会。所以职业代表机关在葡萄牙、奥地利所享之权仅与德国的经济院相似，但不能比拟于意大利的众议院。

巴西 1934 年宪法规定众议院共设议员 300 人，其中 250 人由地方团体选举，50 人则由各职业会社选举，在职业会社中劳资两方有平等的选举权。众议院之外，仍有参议院，由每邦各选举代表 2 人为议员。换言之，巴西的两院制仍如昔日，但众议院议员的选举，兼采地域代表及职业代表两种制度。

在中国，职业代表制的尝试始于 1924 年孙中山先生的《北上宣言》。其中，孙中山先生尝试主张以职业代表制代替地域代表制。故而，民国二十年（1931 年）召集的国民会议，其代表除蒙藏及华侨的代表外，代表由全国职业团体及中国国民党产生。职业团体包含农会类、工会类、商会与实业团体类、教育会、大学与自由职业团体类四类。但是因中国职业团体在当时尚无健全的组织，所以各职业团体所产生的代表，并不能缺失代表各职业团体，更不能具有职业团体代表应具有的力量。职业代表制在当时的中国并没有发挥其在制度设计时应有之义。

四、职业代表制没落的背景及原因分析

虽然职业代表制在 20 世纪初盛极一时，但从根本上讲，职业团体选举出的议员在各国的议会中均未占据实质性的主导地位，职业代表制远未及地域代表制发挥的作用大。加之第

二次世界大战的爆发，职业代表制在战后几乎销声匿迹。究其原因，大体分为以下几个：

（一） 职业代表制实现困难

议会议员若为各种职业的代表，则各种职业团体所出代表的人数，自然应该相当于各个团体的重要性，但是团体的重要性实在不容易有准确的评量。如果各个团体代表的人数不能与各个团体的重要性成相当的比例，则职业代表制的原意就不免失去。在这种情形下，只有采用地域代表制，才能保证各个代表能代表一定的公民数目。

（二） 职业代表制会引起议会内部的剧烈冲突

相比职业代表制，在地域代表制中，每一选区的职业分子所选出的代表，不必然与其他选区的代表有各自不同的目的及任务，所造成的结果是，虽然也常常有各种政团存在，但是议会内部的分裂与冲突却不严重。但是以职业团体为选举团体，其所选出的代表，各自代表一种特殊的利益，各自负有一种特殊的任务，所以议会内部的分裂与冲突更甚。结果使议会的工作更加艰难。在极端情况下，促成议会中若干种职业团体相互联结，压迫其他职业团体，从而演变成了一种残酷的多数专制。

（三） 职业代表制某种意义上是社会进步的阻碍

各种职业团体的存在可以增进从事各项职业者的自尊心与其幸福感，但是其作为议会的选举团体，并且由其代表决定国家的经济立法，则不免增加社会进化的阻力。因为职业团体常常是一种富于保守性的团体，属于特种职业的人，往往对于该团体的传习有深厚的好感与无限的忠诚，从而不忍断然改变。在当时大规模的生产组织之下，团体的改进，更是尤多阻力。一种职业固然如此，各种职业团体所共同组成的团体则更甚。

（四） 职业代表制未顾及劳动者职业的变换

职业代表制设定的前提是产业中的人员是极少流变的，但这是与现实的情形相违反的。熟练工人在相当时间内，常常为一种职业所雇用，他们的变换至少仍在同一职业里，这是实在的；半熟练及不熟练的工人，他们职业的变换就迅速了；随着自动的和半自动机器的发达，使得机器工人的流动更加频繁。人民变更职业是实在的情形，但是许多人民因为这种变动被剥夺了选举权，所以如何给予选举权成了政治学上为解决的问题之一，在职业代表制下，这个问题更是根本无从解决。

参考文献：

[1]何勤华、李秀清主编：《民国法学论文精粹（第二卷）》，法律出版社2002年版。

On the Occupational Representation

LI Shu

(Peking University Law School, Beijing 100871)

Abstract: The foundation of the Functional Constituencies is Occupational Representation. Occupational Representation means choosing representative from different profession. The institution has undergone the process from rise to decline and had been put in practice in some states. This paper will briefly analysis the legal basis, reason of rising and declining, and practice types of the institution.

Key Words: Functional Constituencies; Occupational Representation; Geographical Representation

收稿日期: 2013-9-01

作者简介: 李舒, 北京大学法学院, 法律硕士研究生。

基金项目: 本文受教育部人文社会科学重点研究基地、中山大学港澳珠江三角洲研究中心基地自设项目“香港特区行政长官普选的制度设计”的资助。

【责任编辑: 曹旭东】