

• 行政学研究 •

我国基层人大代表的代表性分析

魏 姝

(南京大学政府管理学院, 南京 210023)

摘要: 人大代表的代表性是关系人民代表大会制度合法性的根本问题。对 Q 区的分析表明, 在消极代表性方面, 基层人大代表表现出高度的精英化特征; 在积极代表性方面, 有超过 60% 的代表属于荣誉型代表, 积极代表性总体上不强。这与 20 多年前的研究结论近乎一致, 说明影响人大代表代表性的基本制度安排, 包括组织控制下的推荐式候选人提名制度、人大代表兼职制度和孱弱的代表监督制约机制没有发生大的变化。对责任型代表提出的建议文本进行内容分析发现, 这些建议中绝大多数代表了选区利益或者公共利益, 符合相关法律和现代代议制理论的角色期待, 并且呈现出良性的发展趋势, 但也有近 10% 的建议代表了利益集团利益, 值得警惕和关注。

关键词: 人大代表; 代表性; 代表建议; 文本分析

中图分类号: D034.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-8860(2014)06-0102-08

“在人民主权尚未找到更好的落实方式之前, 当代任何政体都必须在代表问题上找到自身统治的合法性依据。”^{[1][P16]} 也就是说, 作为现代民族国家普遍性制度安排的代议制, 代表的代表性是关系政体合法性的根本问题, 中国也不例外。每年两会之际, 伴随着一些富有争议性的代表提案曝光, 总会引发舆论关于“人大代表到底代表谁”、“人大代表的代表性如何?”等问题的诘问, 同时也吸引了越来越多学者从不同的角度对这个问题进行学术性探讨和研究。这些研究大体上可以概括为以下几个方面: 一是人大代表代表性的规范性分析, 即人大代表应该代表谁? 这里存在着一个政治学中经典的争论, 即“作为一个政治行动者, 代表究竟应该成为选民指令的

执行者呢, 还是具有独立判断和自主性的人?”^{[1][P17]} 前者以委托说为基础, 认为代表应当代表选民的利益, 后者以独立代表说为基础, 认为代表对国家和公共利益的责任高于对选民利益的责任, 应当根据自己的知识和经验对公共利益作出独立判断。二是对中国人大代表代表性的实然分析。普遍性的观点认为中国人大代表的代表性不足, 具体表现为代表中“中共党员多、非中共党员少, 干部多、群众少, 男的多、女的少”、“经营管理者多、普通职工少, 个体私业主多、社会弱势群体少”^{[2][P62]}, 代表素质偏低履职不力、批评建议不痛不痒、参会履职“走过场”、调研监督“走马观花”、与选民交流渠道匮乏^{[3][PP14-45]}等等。三是从各方面分析人大代表

收稿日期: 2014-08-30

作者简介: 魏姝(1970—)女, 山东郓城人, 南京大学政府管理学院教授、博士生导师, 主要研究方向为政府人事管理、公共政策。

基金项目: 本文为国家社科基金项目“党政干部分类管理制度研究”(10BZZ018)的阶段性成果。感谢南京大学政府管理学院行政管理专业 2013 级硕士研究生郭天琴和卢静同学为本文的资料编码和录入做出的辛苦工作。

代表性不足的原因,进而提出对策性的建议,包括代表的素质与能力问题、选举制度和兼职制度问题、多元利益主体的影响问题、对代表的监督问题等等。这些研究为人们认识和分析代表的代表性问题提供了重要基础和丰富的信息。然而,综观这些研究不难发现,对中国人大代表代表性的研究,特别是实然层面的分析,要么是基于个人的观察与思考,要么是基于媒体的报道。这样得出的研究结论虽然能提供关于代表性的整体性轮廓和一些基于直觉的富有启发性的洞见,但是却无法回答一些具体而重要的问题,如人大代表在身份上具有哪些特征?每年有多少代表会提出建议议案?这些议案都代表了谁的利益?不同身份的代表提出的建议和议案是否有明显差异?不同层级人大代表有没有重要的差异?为什么?等等。这些问题对于认知我国人大代表的行为逻辑、分析人大在中国政治生活中不断变化着的角色与影响是必不可少的,也是在人民代表大会制度建立六十周年的今天,思考其未来发展与完善的基础性工作。

一、研究内容与研究方法

本文借用公共行政学中代表性官僚制理论中的两个重要概念——消极代表性和积极代表性,来分析中国基层人大代表的代表性。在代表性官僚制理论中,消极代表性指的是公务员群体在其来源构成上(包括性别、种族民族、社会阶层等)能够反映其辖区内的人口特征;积极代表性指的是具有某种人口特征的公务员,

如女性公务员,在判定和执行公共政策时会代表其所属群体(女性)的利益,从而有助于政府把社会各个群体的意见和偏好整合进公共政策,体现出民主政治的特征。^{[4][P12]}

对人大代表消极代表性的分析主要借助于对N市Q区第一届人民代表大会(2013年—)397名代表的基本信息统计完成。对积极代表性的分析需要对人大代表的履职行为进行考察。根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》(以下简称《代表法》)的规定,人大代表的履职行为既包括会议期间的审议、选举、询问和质询、提出议案和建议等,也包括闭会期间的视察、调查、联系选民、提出建议批评等。本文选择通过对人大代表提出的建议进行文本分析,来考察人大代表的积极代表性。之所以这样选择主要出于两点考虑:首先,在当下的制度背景下,相较于视察、调查、审议、选举等履职方式,提出建议可以说是人大代表最具自主性的履职行为,因而也更能体现人大代表在履职时关于“我代表谁的利益”的角色意识;其次,相较于其他履职行为,这一履职行为的可观察度较高。

本文主要分析了N市Q区2011—2014年间人大代表所提出的573份建议文本,具体见表1。需要说明的是,Q区在2013年由两区合并而成,表中2011年的建议数是由合并前的两区人大建议汇总而成的,2012年的数据是合并前一个区的数据,另一个区的资料缺失;2013和2014年的数据是合并后第一届人大的建议数。

表1 Q区2011—2014年人大代表建议

年份	频次	百分比	有效百分比	累积百分比
有效数据	2011	155	27.1	27.1
	2012	127	22.2	49.3
	2013	174	30.4	79.7
	2014	116	20.3	100.0
	合计	572	100.0	100.0

二、人大代表的消极代表性分析

N市Q区第一届人代会共有人大代表397

人^①,分为12个代表团,分别代表Q区所辖的12个街道,每个代表团的人数根据所在区域人口的多少而不同(19—45人之间)。从代表构成来看,397名代表分别来自政府、企业、事业

①因人员变化在一届二次会议时代表总数为385人。这部分的分析是以397人的资料进行的。

单位和社会组织等各类组织,并包括了各个行业的代表,如教育卫生、交通城建、文化宗教、制造业服务业、金融商贸旅游,等等。其中,中共代表占66.2%,民主党派代表占9.9%,无党派占23.9%;女性代表有134人,占33.8%;少数民族代表占0.4%。可以说,Q区人大代表在

性别、民族、党派、行业与界别等方面都具有一定的代表性。然而,仔细考察这些代表的职务和身份,却不难发现,这些代表基本都是各行业的高级管理人员或者高级技术人员,表现出强烈的精英化特征。表2是对397位人大代表的职务和身份的一个分类统计:

表2 Q区第一届人民代表大会代表身份统计表

		频次	百分比	有效百分比	累积百分比
有效数据	领导干部	116	29.2	29.2	29.2
	普通公务员	5	1.3	1.3	30.5
	企业高管	161	40.6	40.6	71.0
	企业高级技术人员	8	2.0	2.0	73.0
	社区主任、书记	20	5.0	5.0	78.1
	社区普通工作人员	3	0.8	0.8	78.8
	事业单位管理层	65	16.4	16.4	95.2
	事业单位职员	10	2.5	2.5	97.7
	其他	7	1.8	1.8	99.5
	军队干部	2	0.5	0.5	100.0
	合计	397	100.0	100.0	

分析表2可以得出以下几点结论:首先,人大代表中绝大多数都是社会的精英,他们或者是政府、企事业单位、社区中的中高层管理人员(这些代表的比例合计达到91.2%),或者是企业、事业单位中的中高级专业人才,而很少有普通市民,如企业一般职工、产业工人的代表。代表的精英化一方面保证了代表的基本素质和参政议政能力,但同时也带来了普通公众代表性不足的隐忧。其次,在一届人大代表中,来自企业高管的代表人数最多,占40.6%,其中来自国企的有71名,占44.1%,民企的90名,占55.9%。如果加上企业的高级技术人员,占比达到42.6%,远远超过位居第二的政府工作人员(领导干部和普通公务员,合计占比30.5%)。

大代表看做是某个行业杰出人物的‘代名词’。”^{[5][P30]}在这样一种传统和惯性下,不少人大代表成为一种“荣誉型代表”,他们把当选人大代表和参加人代会作为一种政治荣誉和政治任务,是组织对其在本职工作中优秀表现的一种肯定和激励。荣誉型代表一般很少意识到自己作为人大代表的责任和义务,从而在开会时往往成为“举手代表”、“好人代表”,并且一般很少提出具体的建议和意见。因此,通过考察提出建议的代表比例可以观察有多少人大代表具有“荣誉型代表”的特征。荣誉型代表的比例越高,人大代表的整体代表性就越低。与荣誉型代表相对应的是责任型代表,在本研究中指的就是那些提出建议意见的人大代表。

三、人大代表的积极代表性分析

(一) 荣誉型代表和责任型代表——对提出建议的人大代表比例的考察

“长期以来,我国人大代表的选举强调广泛的代表性,强调从各行各业的劳动模范或先进人物中选举人大代表,这使得人们容易把人大代表理解为‘行业代表’或‘荣誉代表’,把人

Q区一届人大迄今共召开过两次会议,第一次会议期间收到代表建议和意见174份,分别由129位代表提出;第二次会议期间收到代表建议和意见94份,闭会期间收到22份,这些建议和意见分别由68位人大代表提出。如果把两年的数据进行整合,可以发现,在Q区一届人大两次会议中共有155位代表提出过建议意见,占总数的39.6%。可见,提出建议意见的代表比例是比较低的,第二次会议的比例尤

其低。整体上来看,两次会议中共有不到40%的代表提出了建议意见,可以归入责任型代表,而有超过60%的代表具有荣誉型代表的特征。值得关注的是,学者们在20世纪80年代中后期的相关研究中就发现,“提出‘建议、批评和意见’的代表,只占总数的三分之一多一点”^{[6] (P188)}。这一比例在30年中变化很小。

(二) 责任型代表的角色类型——人大代表建议的文本分析

为了更好地对基层人大代表的代表性进行分析,我们把建议文本的分析扩大到2011—2014年的数据,具体情况见表3。从这572份建议文本来看,代表们在提出建议时主要代表了谁的利益呢?综合学界相关成果及572份建

议文本的内容,本文把人大代表代表的利益类型划分为四种,分别是:选区利益代表、辖区公共利益代表、党和政府利益的代言人、利益集团利益的代表。具体的编码规则是:如果建议内容针对的是某社区、小区的具体问题,则纳入“选区利益代表”;如果建议内容是从整个Q区发展的角度,就某个方面(如产业规划、生态环保)提出建议和意见,则纳入“辖区公共利益代表”;如果内容是介绍政府相关工作、宣传政府相关政策的建议则纳入“党和政府利益的代言人”;如果建议内容是从代表本身所在的行业、单位利益出发提出意见和建议,则纳入“利益集团利益的代表”。表3是对2011—2014年代表建议的利益类型的统计分析:

表3 人大代表建议的利益类型

	年份	代表利益				合计
		公共利益/占比	选区利益/占比	利益集团利益/占比	党和政府利益/占比	
	2011	43/27.7%	86/55.5%	26/16.8%	0/0.0%	155/100%
	2012	34/26.8%	89/70.1%	4/3.1%	0/0.0%	127/100%
	2013	55/31.6%	100/57.5%	18/10.3%	1/0.6%	174/100%
	2014	38/32.6%	70/60.3%	8/6.9%	0/0.0%	116/100%
	合计	170/29.7%	345/60.3%	56/9.8%	1/1.7%	572/100%

分析表3可以得出以下几点结论:首先,整体上说,代表建议更多地反映了选区的利益,其比例高达60.3%,2012年时更高达70.1%。这些建议大多针对选区的具体事务提出,如停车场的管理、路灯等公共设施的维护维修、小区环境整治出新,等等。这充分体现了《代表法》中的要求,即“代表应当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”。

其次,代表公共利益的建议数量位居第二,其比例为29.7%。作为公共利益的代表,这些建议往往超越了某个选区的具体问题,而从辖区整体发展的角度提出政策建议,如关于推进垃圾分类回收工作的建议,关于解决住宅小区群租问题的建议,关于加强禁毒工作和强化对吸毒人员社会控制和医治的建议,关于加大廉租房承建力度、规范廉租房租用制度的建议,等

等。一般而言,这些建议的提出需要代表做更多的调查和研究,对代表的参政议政能力要求更高。

第三,利益集团利益代表的比例虽然不高,但是也占到9.8%。这些建议的提出者一般从本人所属行业、群体甚至是所属单位利益出发提出具体的建议,如教师代表建议落实教师的绩效工资,企业代表建议解决本企业部分人员住房补贴问题等等。^①我国人大代表实行兼职制,因此很多代表在提出建议意见时会选择从自己熟悉的行业、专业领域出发,这是可以理解也是符合我国人大制度设计的本意的。但是,这并不意味着人大代表应该成为本行业、本单位的利益代言人。从法理上来说,人大代表应当超越本单位、本行业的利益,而关注选区利益或者辖区公共利益,避免“在政策制定过程中底层老百姓缺乏将自身利益诉求输入政策制定

^①如果代表所在单位是一个单独的选区,此时利益集团利益和选区利益就会重合。Q区以单位为独立选区的情况不多,主要有若干个大型企业事业单位。我们在统计时已经考虑到这一因素。

系统的渠道以及缺少反映自身利益诉求的代表”^[7]。

第四,从发展趋势来看,选区利益代表基本保持稳定状态,公共利益代表呈现出明显的上升趋势,而利益集团利益代表则呈现出明显的下降趋势。这说明,随着社会经济的发展,代表的责任意识不断增强、角色认同日益符合法律和现代代议制理论的要求和期待。遗憾的是,由于缺乏更多年份的资料和数据,还很难对整体和长远的趋势作出分析。

有意思的是,通过对提出不同类型建议的代表身份进行分析可以发现,事业单位人员和企业高管更容易从本行业、本单位利益出发提出建议,其比例都高于平均值;另外,社区主任和书记是最能代表选区利益的代表;政府工作人员(包括领导干部和普通公务员)和企业高级技术人员则最能从辖区公共利益出发提出建议意见。

四、研究发现与讨论

通过对 N 市 Q 区一届人大代表和 2011—2014 年间人大代表建议的文本分析,有以下几点初步的发现:首先,在消极代表性方面,Q 区一届人大代表表现出高度的精英化特征;其次,有超过 60% 的代表属于荣誉型代表,代表的积极代表性总体上不强,对人大代表作为“利益代表”的角色认知和责任感不强;第三,对责任型代表提出的建议文本进行内容分析发现,这些建议中绝大多数代表了选区利益或者公共利益,符合相关法律和代议制理论的角色期待,并且呈现出良性的发展趋势。同时也有近 10% 比例的建议代表了利益集团利益,值得警惕和关注。第四,事业单位的代表、企业高管更容易成为行业和单位的代言人,而政府工作人员和企业高级技术人员更能从辖区公共利益出发提出建议,社区主任和书记则是最能代表选区利益的代表。与此同时,通过与其他学者相关研究结论的比较,我们还发现三个值得进一步研究和讨论的问题:

首先,如何解读基层人大代表的精英化特征,特别是高比例的企业高管代表。从理论上来说,可以从三个不同的视角对这一现象进行分析性解读。第一,政治参与诸理论中的“资源拥有论”认为,那些拥有的资源如收入、教育水平、社会地位等越多或越高的,其政治参与的积极性越高。通过参政保护私有财产的利益,这是财富拥有者的天性。第二,“地方性增长联盟”理论认为,中国地方政府在压力型体制和“官员晋升锦标赛”的制度背景下担负了巨大的促进地方经济发展的压力和责任。“与此同时,国有企业转制使得地方政府直接掌握的经济资源日益枯竭。地方政府开始有意识地培育和吸引那些能够促进地方发展的流动性资源,这些资源的主要形式是外资和民营经济,这成为地方政府谋求与经济主体联盟的动力。与此同时,脱胎于计划经济的中国,主要的经济资源,特别是基础性的经济资源,如土地、信贷还牢牢地掌握在政府手中,由公共权力或准公共权力来配置。那些要获得这些资源的经济主体也不得不向政治精英‘示好’”^{[8] (P73)}。联盟由此形成,而让更多的企业高管成为人大代表是“地方性增长联盟”重要形式之一。这一联盟实质上反映了地方政府与企业之间交换关系的客观存在。这种交换关系建立在行动者之间相互吸引的基础上,这种相互吸引的基础是行动者因期望影响另一行动者而产生的合意结果。^[9]研究发现,从整体上来说,企业高管在人大代表中的比例在不同层级的人大中有明显的差异,层级越高,比例越低。这是否恰恰说明了在压力型体制下,越往基层政府,经济增长的压力越大,结盟的需求越强烈,从而企业高管进入人大的可能性越高?第三,从执政者的角度来说,为了维护其执政地位通常会采用两大类工具,即压制和收买,其中收买指的是有意识地向那些潜在的挑战者扩展利益以换取其政治忠诚。收买可以采用两种形式,一种是分赃式的庇护;另一种是体制性的吸纳,即通过建立诸如政党、立法机构等机构以把竞争者吸纳进政权体系,从而获得更为可靠的忠诚,这是绝大部分

威权体制下执政者的共同选择。^①

其次,为什么近30年来,始终只有三分之一左右的人大代表提出建议意见,属于责任型代表?30年来,无论是社会经济发展水平、社会利益结构,还是人们(尤其是人大代表)的受教育水平、政治参与意识都发生了巨大的变化,与人大制度密切相关的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称为《组织法》)、《选举法》都经历了若干次的修订,并制定实施了《代表法》,可为什么代表的角色意识没有发生大的变化?一个初步的解释是:30年来,虽然人民代表大会制度有所发展和完善,但是影响代表角色意识和代表性方面的关键性制度安排并未发生大的变化,这包括组织控制下的推荐式候选人提名制度、人大代表兼职制度和孱弱的代表监督制约机制。

根据选举法,我国各级人大候选人主要采用的是组织推荐方式,虽然法律规定了十人以上联名可以推荐候选人,但是由于各种原因,这类候选人很难成为正式候选人。因此,“选举在实践中存在三种可能:一是被有组织地控制,二是退化为被一些干部所控制而成为个人化的庇护关系,第三种则是选举的商品化(贿选)”^{[10][P43]}。现实中最为普遍的是第一种情形。这种组织控制下的候选人提名制度为“政治吸纳”和“地方性增长联盟”提供了方便,直接导致了人大代表的精英化。此外,推荐制与自荐制是两种截然不同的制度安排,“推荐制将选举建构为‘党政干部’选拔的环节之一,该环节处于政治组织选拔干部的一系列步骤之中,而自荐制将选举建构为选民对个人的政治委托过程,淡化了干部选拔与组织化安排的色彩”^{[11][P82]}。通过组织推荐而不是个人自荐产生候选人的做法,使得不少本身缺乏政治参与积极性的人“被动地”成为代表,影响了其代表选民利益、参政议政的积极主动性。

我国人大代表实行兼职制,这虽然为代表了解特定行业提供了便利,方便其联系群众、了解民情,但是也带来突出的问题,包括代表缺乏足够的时间精力,责任意识不强,履职积极性不高,缺乏履行职务必需的资源,与选民的联系难以制度化以及人大会议期过短,等等。^②这些都会对代表通过提出建议议案等形式积极履职产生不利影响——他们既缺乏履行代表角色的有效激励和动机,也缺乏履行代表角色所需要的时间、信息、专业知识和物质资源,更缺乏履行代表职责的责任约束机制,即孱弱的代表监督制约机制。

《代表法》中对代表的权利和义务作出了明确规定,并且规定“选民或者选举单位有权依法罢免自己选出的代表”,但是现实中这一情景极少发生。这说明对代表的监督制约严重不足:首先,代表履职情况的公开性较差,例如选民很难了解代表们都提出了哪些建议和意见,其具体内容是什么,更不用说在会议上的发言情况了;其次,选民缺乏与代表联系的直接渠道,大部分地区人大代表的个人信息和联系方式都是不公开的,这与人大代表的代表身份严重不符;第三,组织控制式的候选人提名方式也影响了选民关注、监督代表的意识和积极性。现实中,人大代表的责任机制是以主观责任为主的,客观责任的成分相当稀薄。虽然说客观责任和主观责任都是确保公职人员责任的重要途径,但是没有客观责任作为基础的主观责任是靠不住的,甚至是极其危险的,因为“美德本身也需要限制”。

第三,Q区人大代表的建议绝大多数代表了选区利益或者公共利益,利益集团利益、党和政府利益的代表建议比例较低。这符合相关法律和现代代议制理论的角色期待,并且呈现出良性的发展趋势。这比之前类似的研究结果要乐观很多。在2013年的一篇对北京市第十三

^①详细分析参见 Erica Frantz, Andrea Kendall-Taylor. A dictator's toolkit: Understanding how co-optation affects repression in autocracies [J]. Journal of Peace Research 2014, Vol. 51(3):332-346.

^②学术界对人大代表兼职制的利弊已有相当多的讨论。主流的观点认为兼职制弊大于利。详情请参阅:1. 张正德. 兼职代表制的行为法学分析[J]. 人大研究,1995(8);2. 肖安鹿. 人大代表兼职化问题刍议[J]. 甘肃理论学刊,1997(5);3. 陈小莉. 略论人大代表专职化的必要性[J]. 岭南学刊,1999(4);4. 邹平学. 人大代表专职化问题研究[J]. 复旦政治学评论,2008(总)第六辑,等等。

届人大代表建议进行的研究中,作者发现虽然代表公共利益的建议比例达到 51.8%,但是代表选区利益的建议仅占到 5.6%,同时有高达 23.4% 的建议代表的是利益集团利益,还有 19.1% 的建议代表的是党和政府的利益。^{[12][P18]} 那么如何解释这种差异?一种可能的解释,这种差异是由于该作者使用的是网上公开资料,其分析并未能涵盖所有的建议,而仅仅是北京市人大常委会选择公开的那一部分资料;另一种可能的解释是,这恰恰说明了基层人大代表与市级人大代表的差异。区人大代表由选民直接选举产生,这使得其与选民之间的联系比间接选举产生的市级以上人大代表更为密切,也就更能从选区利益出发提出建议;第三种可能的解释是,市级人大代表的身份与基层人大代表有较大不同。表 4 是根据网上公开资料对北京市第十三届人大代表的身份统计。^[13] 对比表 2 可以发现明显的区别:北京市人大代表中党政干部的比例(43%)明显高于 Q 区的这一比例(29.2%),而企业中高层管理者的比例(23.4%)则明显低于区级代表的这一比例(40.6%)。这或许可以解释北京市人大代表建议中有高达 19.1% 的比例代表党和政府的利益。

表 4 北京市第十三届人大代表身份

身份	人数	百分比	累积百分比
党政干部	335	43%	43%
普通公务员	7	0.9%	43.8%
企业中高层管理层	182	23.4%	67.3%
企业高级技术人员	12	1.5%	68.8%
事业单位管理层	100	12.8%	81.6%
事业单位技术人员	68	8.7%	90.3%
社区主任、书记	33	3.0%	93.3%
军人	28 人	3.6%	96.9%
工人	8 人	1.0%	97.9%
其他	16 人	2.1%	100%
合计	779	100%	

五、一些方向性的建议

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要“坚持人民主体地位,推进

人民代表大会制度理论和实践创新,发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用”,这是十八届三中全会为人民代表大会制度改革确定的基本方向,即“坚持人民主体地位”。而人大代表的代表性恰恰是确保人民主体地位的关键,也是人民代表大会制度的精神内核,人大代表的代表性不足,会严重侵蚀这一根本政治制度的合法性。那么,如何提高人大代表的代表性呢?下面根据本研究的基本发现提出一些方向性的制度改革建议:

首先,可以把建立人大代表信息和履职情况公开制度作为改革的起点。“公开”是一切监督和约束的前提。作为人民的代表,人大代表应向选民公开其个人基本信息,包括姓名、性别、年龄、党派、受教育程度、专业背景、任职单位和职务、联系方式,等等,以方便选民随时根据需要向其反映意见和要求。此外,作为人大代表履职的重要方式,每位代表提出的每一份建议议案也应当在人大网站上全文公开,以方便选民了解代表的履职情况。其他履职情况也应当尽量公开。目标是通过信息公开建立起代表履职和与选民沟通的平台,初步构建选民对代表的监督约束机制,增强代表履职的责任和压力。

其次,尽管组织控制下的候选人提名制度在短期内很难有大的突破,但是仍然可以通过渐进的改革增加代表的代表性:(1)对组织推荐、确定正式候选人的程序进行细化和规范;(2)逐步推行“候选人先主动登记,再由组织推荐、选举组织确定候选人”的做法,将自荐制引入候选人产生过程;(3)从基层人大开始,逐步开放部分人大代表席位,允许更多的非组织推荐人成为正式候选人,参与竞选。

第三,减少人大代表的数量,逐步实现代表专职化。目前我国各级地方人大代表的数量都多达数百人,全国人大代表更是近 3000 人,严重影响和制约了议事的实效。建议逐步推进代表的双轨制,先设置一小部分专职代表,之后逐步扩大专职代表的比例,与此同时逐步减少兼职代表和代表总数,尤其是要优先减少公务员兼任人大代表的情况。

第四,自下而上逐步推进各级人大代表的

直接选举。“间接选举制的背后有着很强的‘训政’色彩和精英主义代表理念,这是官本位和贵族制在中国政治场域中的奇特混合,在中国的县级以上的权力架构中牢固确立了‘代表—代表’式的精英联盟关系,而非‘代表—选民’式的民主责任关系”^{[10] (P81)}。这种精英主义的选举模式虽然很符合中国共产党的先锋队代表理论^{[1] (PP19-20)},却与人民代表大会制度的精神内核形成了张力,并进而引发了实践中无数多的问题。从长期来看,反映“代表—选民”式民主责任的直接选举制度是人民代表大会制度的必然选择。

参考文献:

- [1] 景跃进. 代表理论与中国政治[J]. 社会科学研究, 2007 (3).
- [2] 张惠敏. 我国人大代表代表性缺失分析[J]. 社会主义, 2006 (2).
- [3] 邱祥吉. 人大代表代表性缺失诊断[J]. 廉政瞭望, 2010 (9).
- [4] Frederick C. Mosher. Democracy and the Public Service[M]. New York: Oxford University Press, 1968.
- [5] 封丽霞. 人大代表的角色定位[J]. 人大建设, 2006, (7).
- [6] 徐志福. 人大代表在民主政治建设中的作用[A]. 赵宝煦. 民主政治与地方人大[C]. 西安: 陕西人民出版社, 1990.
- [7] 杨嵘均. 代表从时尚走向责任的政治学路径研究[J]. 行政论坛, 2014 (2).
- [8] 张振华. 增长联盟: 分析转型期我国地方政府与经济利益集团关系的一种理论视角[J]. 天津社会科学, 2011 (1).
- [9] 金太军, 袁建军. 政府与企业的交换模式及其演变规律[J]. 中国社会科学, 2011 (1).
- [10] 张长东. 在商言政: 地方人民代表大会中的民营企业家[J]. 学海, 2014 (2).
- [11] 田飞龙. 人大代表选举与代表性的纠缠[J]. 新产经, 2012 (12).
- [12] 王桂林. 人大代表建议、角色和人大制度[D]. 南京大学硕士学位论文, 2013.
- [13] 北京市人大网站: <http://210.75.193.155/rdzw/rddb/Rddb.do?method=showQTRddb> [EB/OL]. 2014-07-25.

责任编辑 思源

Analysis of Representativeness of Grassroots Deputies to NPC

WEI Shu

(School of Government Management , Nanjing University , Nanjing 210023 , China)

Abstract: The representativeness of deputies to NPC is an issue of fundamental significance for the legitimacy of NPC system. Analysis of District Q has shown that in terms of negative representation, grassroots deputies to NPC display high level of elite characteristics; in terms of active representation, over 60% of deputies display features of honorary representative, at a weaker level of active representation in general. This analysis is generally consistent with the conclusions of studies conducted 20 years ago, indicating that there have been no major changes in basic institutional arrangements of NPC system, including recommendation-based nomination system controlled by the authorities, part-time system of the deputies, and underperforming supervisory and checking mechanism for deputies. Content-based analysis of proposal texts from responsible deputies shows that the majority of such proposals represent constituency or public interests, in line with role expectation of relevant laws and modern theory of representative system, with a positive growing trend. However, nearly 10% of the proposals represent the interests of interest groups, which should arouse vigilance and attention.

Key Words: deputies to NPC; representativeness; proposals from deputies; textual analysis