

中国民主的 制度结构



复旦政治学评论

第
六
辑



上海人民出版社

中国民主的 制度结构

复旦政治学评论

第六
辑



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国民主的制度结构/陈明明,何俊志主编. —上海:
上海人民出版社,2008
(复旦政治学评论.第6辑)
ISBN 978-7-208-08094-2

I. 中... II. ①陈...②何... III. 民主-政治制度-研究-
中国-现代 IV. D621

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第136151号

责任编辑 赵荔红
封面装帧 王小阳

· 复旦政治学评论 第六辑

中国民主的制度结构

陈明明 何俊志 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 24.5 插页 4 字数 383,000

2008年11月第1版 2008年11月第1次印刷

ISBN 978-7-208-08094-2/D·1428

定价 39.00元

编前语

陈明明、何俊志

今年仲春时节在武汉大学召开的关于中国改革开放30年政治体制改革研讨会上,尚立君对目前中国政治发展的成果有一个“一、二、三、四”的概括,非常好记:“一条道路——中国特色的社会主义道路”;“二者互动——人民民主与党内民主的互动”;“三个统一——党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一”;“四项制度——人民代表大会制度、中国共产党领导的政治协商与多党合作制度、民族区域自治制度、基层群众参与制度”。显然,这四点内容就是写进“十七大”政治报告中的执政党关于中国民主政治发展战略的总体框架,也是改革开放以来国家与民间社会对中国政治样式及走向的大体共识。

影响政治进程的因素从根本上说在于两个方面,一是结构,二是历史。结构是人们活动的现实约束条件,是人们创造历史时无法超越的预先的持续的制度安排,在这个意义上,人们不能任意创造历史,但是,结构本身也是人们集体行动的产物,结构事实上会因社会运动的不断作用而变易和转型,换句话说,历史实际上参与了结构的变迁,因此,考察中国民主政治的发展路径,可以采取一种“历史—结构”的方法。

龚祥瑞先生在讨论宪法的权威性时表达这样一种观点,他说,宪法作为统治者和人民的一纸契约,具有三种权威:法律权威、道义权威和政治权威,宪法的法律权威是逻辑形式主义的游戏,玩这个游戏当然要满足逻辑上的自治,但并不能证明宪法何以是“至高无上”的;宪法的道义权威比法律权威略胜一筹,它诉诸正义与人权保障,但毕竟见仁见智、莫衷一是;故宪法的权威只好是政治权威,它来自力量的对比、人心的向背。力量的对比既是结构的,也是历史的,反过来,人心的向背既是历史的,也是结构的。这绝对不是文字游戏。说力量的对比是结构的,是说它构成了一种权力流动的排列组合关系,这种关系是强制性的,只有承认这种关系,才谈得上改变这种关系;说力量的对比是历史的,是指这种权力的排列组合是在时间中形成的,是可

以变化的。同理,人心的向背从来就不是一成不变的,1966年人们如痴如狂地欢呼“文革”的到来,1976年却联合起来埋葬“文革”,此一时彼一时,所以它是历史的,但是,当人同此心、心同此理时,它就具有结构性的强制性和相对稳定性,只可因势利导、不可以卵击石。龚先生的宪法政治权威端赖“力量对比”与“人心向背”一说,在笔者看来,就是“历史—结构”方法的最好诠释。

中国民主政治的发展路径,无疑是“历史—结构”的产物。

中国民主政治是在经济社会的全面发展中逐步深化的,是在世界政治文明的主流中逐步丰富的,也是在落实社会主义民主的过程中逐步实现的。这意味着,第一,民主需要一定的社会经济基础,它虽然未必一定要以人均国民收入或人均GDP多少为前提,也不一定是普遍的城市化水平的直接结果,但是,毫无疑问,社会经济发展到一定阶段后,不能不引起社会结构的重大变化,经济和社会结构的变化通过激发公民的政治参与欲求,在文化、观念和交往方式方面形成了民主政治的内在驱动力。中国民主政治建设正是在市场经济体制引入后,在经济发展的强势推动下,伴随着民间社会的成长、多元利益格局的形成、公共生活领域的扩大而展开的。第二,在改革开放的条件下,一国的政治、经济和文化发展都已经不可能自外于这个世界,特殊性原则愈来愈受到普遍性原则的审视,并在寻求和普遍性原则对话的过程中重新界定自己合理的内涵。中国改革开放30年,也是中国政治发展30年。中国政治发展的经验,集中到一点就是通过思想解放和制度创新,不断探索既适合于中国国情又符合世界文明主流的政治路径和政治形式,以最大限度推进和保障人民民主的公共生活。第三,按照主流的观点,社会主义民主的本质与核心是人民当家作主,即人民民主。和一般的民主不同,人民当家作主是以实质性的社会经济权利为起点的,不是以抽象的公民权利为前提的。社会主义是一种平权主义与均富主义,要实现平权与均富,首先就要求社会经济权利的平等,所以人民当家作主历史地与社会经济平等联系在一起。人民要普遍享有平等的经济社会权利,就必须实行以社会主义公有制为主体、多种经济成分共同发展的经济制度,反对少数人对经济社会权利和政治权利的垄断,这意味着社会主义民主是最大多数人决定和参与国家公共事务的民主。社会主义在这里成为中国民主的价值规范,这种价值规范的制度体现与保障就是人民代表大会制度。因此,在中国落实民主的进步,不能不以极大的精力关注和推进人民代表大会制度的

建设。

人民代表大会制度是保障人民民主的根本制度安排,它的规范性的表述是:人民代表大会由人民选举产生,代表人民行使国家一切权力,对人民负责,受人民监督;经人民代表大会产生的国家行政机关、审判机关和检察机关对人民代表大会负责,受人民代表大会监督;人民代表大会的根本原则是民主集中制,实行这一制度的根本目的是保证人民对国家事务的参与和管理。毋庸讳言,在实践中,人民代表大会制度的实际运行和它的理论设计要求尚有不小差距。经验与规范的差距,一方面表明这个制度的大框架的健全还有许多理论性问题需要继续加以检视和讨论,另一方面也表明这个制度的某些“要件”的完善仍有较大的体制性空间需要不断予以发展和充实。例如,关于人大代表的选举、人大常委会与人大代表的关系、地方人大监督政府工作的机制、人大与执政党的关系、人大代表专职化或职业化,等等,均是人大制度建设方面仍有待努力改进的问题。

这正是本辑《评论》专门辟出“中国代表制度的改革”一栏的旨趣所在。

在本辑《评论》中,读者可以看到来自国内外一些长期关注中国政治发展的学者关于人民代表大会制度建设的富有启发性的分析和阐释。美国加州大学柏克莱分校欧博文的论文是一篇旧文,但作者通过与39位人士的访谈,给出中国人大代表的三种基本类型(消极者、代理人和进谏者),至今仍然是对中国人大代表思想个性和行为特征的一个恰当概括。从现实政治运行结构来看,社会各种各样的期望会使人大代表产生角色冲突(这在今年的全国人大会议上可以看得很清楚),部分代表也能够重塑角色以缓和角色压力,但总体而言,人大代表落实民意代理这一政治角色的内涵尚任重道远。深圳大学邹平学多年关注专职代表制问题,认为中国目前实行的非职业化代表制压抑了代表参政议政的热情,限制了民意表达的正常渠道,增加了人大决策成本,降低了人大的权能,在当代代议政治日益复杂化和专业化的今天,现实已经提出了代表专职化的需求。复旦大学何俊志采用访谈和参与式观察的方式,比较分析了上海、福建、浙江、四川和重庆五省市的选举状况,提出“自主参选人群体的兴起已是中国基层人大代表选举活动中的一种新的趋势”的结论。俊志对中国县级人大代表换届选举过程中的这一新兴群体的“生存状况”(职业构成与参选动机)、“进入政治”(参选策略)的不同方式及其与选举机构间互动模式的叙述和评价,其涉入角度和隐含的逻辑

都令人对中国人大制度的改革前景生发出无限的遐思。

来自台湾东海大学的潘兆民和瑞典歌德堡大学的阿尔门分别讨论了乡镇人大代表的履职情况和地方人大的改革试验。兆民兄指出在乡镇机构改革全面开展中原本应大力履行监督角色的乡镇人大,其地位不仅未能提升反而逐渐弱化。农村屡屡发生的农民集体抗争事件,恰恰反映了原本应该扮演汇集民意与表达民意的乡镇人代表,因其怠于执行应有的角色,使得农民无法透过体制内的正常渠道表达需求与不满,最终不得不采取体制外的激烈方式的结果。在多元利益、公民社会、独立人格、利益诉求和权利保护意识日益高涨的情况下,民间力量对现行体制的冲击多半将首先指向乡镇人民代表大会,因此,乡镇人大势必响应这股力量,才能提升基层民主所产生的效益。阿尔门的笔触则深入到地方人大内部不同利益群体间的博弈,正如部门本位主义早已被认为是中国治理的一个主要问题那样,不同组成部分之间都存在着自身的利益诉求已是公开的秘密。和一般意见不同,阿尔门并不对此给予过分负面的评价,他相信,当这些小集团或者群体以法律和立法机关为工具而努力争取自己的利益时,立法机关的程序和规则就会作为对部门行动者的制度化限制条件而发挥作用。这就是法律发挥统治作用的逻辑。他提醒人们要注意的是,这些不同利益必须组织化、制度化,而对之加以规范的地方人大必须拥有强大权威。当立法机关被立法者运用,或者被人民用来设法影响立法者时,它就变成了一种能够控制这些行动者的工具。如果中国的立法者(在人大内部)组织起来或者能够代表组织化的利益的话,他们就会拥有实在的政治影响。

相对于其他作者,美国纽约城市大学夏明关于中国人大建设的研究主题是相当独特的。当人们对人大民主建设的步伐和速度提出更高的期望时,夏明对媒体上披露的33个案例作了细致的探讨,给读者提供了一幅黑恶势力侵蚀各级人大的令人触目惊心的景象。夏明从“黑大哥带上红帽子”、“官黑勾结”、“人大代表堕落为黑帮分子”三个现象入手,分析了地方黑恶势力如何操纵地方直接选举进入地方人大,如何利用代表选举推荐过程当上省、市直至全国人大代表;人大代表和人大领导的权力又如何与黑恶势力分子手中的金钱美色勾兑,进而形成利益共同体等问题。夏明指出,基层人大代表选举中的“贿选”和全国、省市人大代表提名推荐过程的“暗箱操作”,权力运作中的“面子—人情—关系”,以及人大在体制内地位的提升与

在民意表达中合法性权威的呆滞所形成的断裂,这三个因素为黑恶势力侵蚀人大提供了程序的可能、文化的土壤和政治的空间。针对这些问题,人大体制内的监督机制(人大党组对自身党员干部的监督,人大常委会对委员的监督和上级人大对下级人大的监督)、公民从选举程序上实行民主监督和媒体舆论持续的社会监督,都必须得到加强和完善。“让人大制度有根”、“让民主制度有光”、“让执政党有责”、“让政府官员有德”——夏明发出的呼吁振聋发聩,令人深思。

以“历史—结构”的方法讨论中国民主政治自然不能否认这一事实,即中国的民主政治是在中国共产党的领导下逐步推进的,中国共产党推进民主政治是中国国家建设的重要内容。中国共产党是当代这个世界上人口规模最大的国家的权威中心,说中国的现代化是一种政治(政府)主导型的现代化,其实是说中国的现代化是一种政党主导型的现代化,成败得失姑且不论,当代中国社会发展的历史进程几乎都不能不以党的重大决策作为阶段划分的界标,这是一个经验现实。在中国,人民民主的推进、有序公共生活的培植都需要一个具有现代化取向的权威中心予以配合。林尚立在本辑《评论》刊登的论文主要是从中国社会的整合来讨论中国共产党的现代国家建设战略的。林尚立指出,随着改革开放,中国社会的整合直接服务于现代化发展所必然提出的高度法治化、民主化、现代化和一体化建设的现代化国家目标。在这个目标制约下,党对社会整合的最终落脚点,就是在党的领导和推动下,在现代国家建设的框架内,把日益自主化、多样化的社会整合为一个和谐统一的有机共同体。显然,党的这种整合并不是从国家替代社会、抑制社会自主发展出发而对社会进行同构性整合,而是从发育社会、协调多元、创造一体的国家建设出发,追求社会的多元化发展与国家的一体化建设之间的有机统一。要形成这样的整合体系,最为关键的就是党的轴心地位要在日益自主、独立和多元的社会中获得广泛的认同,从而发挥轴心的作用。在这个意义上,可以把这个历史时期党对社会的整合看作是一种认同性整合,其应该形成的“轴心—外围”结构的组织网络,是同心圆网络形态。有了这样体系,党也就解决了在社会主义市场条件下,联系社会,扩大其社会基础的路径与机制,同时,基于这样的体系,正在发展的中国社会也可以获得更大的自主发展空间,各类组织的发育和成长,既能从政党资源中获得支撑,同时也能与政党建立相辅相成的关系,以保证自身的良性发展。尚立

君的观点和逻辑是一以贯之的。也许有人强调中国共产党有它既定的理念、目标甚至利益,但这其实并不十分重要,无论如何,在一个政党主导型现代化的条件下,我们都无法超越“历史—结构”,重要的是,中国共产党明确将维护和发展人民民主作为己任,将民主与法治写入它的现代国家建设纲领,这就为中国社会的进步和民主政治的成长提供了极大的发展空间。

在本辑其他栏目中,读者还可以读到美国杜克大学牛铭实关于中国地方自治何以不成功的反思、武汉大学储建国关于中国共和传统的辨析、南昌大学刘海涛关于有限政府政制重建的设想、复旦大学唐贤兴、胡位钧关于公共政策的讨论,这些作者从不同的角度、秉持不同的理论资源,在各自的学科或研究领域中发出不同的声音,这些声音在某种程度上可以视为对本辑主题——中国民主的制度结构——的直接或间接的呼应。而复旦大学孙玮关于传媒与新社会运动关系的研究、华南师范大学郭台辉关于死亡恐惧与现代政治认同的分析,读来亦无不令人兴味盎然。

目 录

编前语 /陈明明 何俊志 1

中国代表制度的改革

人大代表的作用：代理人与进谏者 /欧博文 17

地方人大、利益集团与法治的发展 /奥斯卡·阿尔门 22

中国大陆基层民主与乡镇人大代表的角色重构 /潘兆民 34

人大代表专职化问题研究 /邹平学 52

人民代表大会：角色与功能的变迁 /加茂具树 80

自主参选人的兴起与中国选举生态的新变化 /何俊志 95

人大代表选举中政治把关权的运行维度 /邱家军 112

人大民主制度建设如何防控黑恶势力的侵蚀 /夏 明 150

地方自治与共和

为何中国的地方自治总不成功 /牛铭实 181

非对称协商：中国的共和传统 /储建国 198

生活与政治

生活政治中的集体认同建构 /孙玮 215

——大众传媒与新社会运动关系分析

现代政治观念：由来、悖谬与挑战 /郭台辉 237

——以恐惧死亡为分析理路

公共政策分析

民主、公共利益与中国公共政策的变迁 /唐贤兴 247

政策的“罗生门” /胡位钧 268

——一项社会政策的变异与反思

政党与政府

“一线”“二线”体制的由来与变迁 /陈明明 283

轴心与外围：共产党的组织网络与中国社会整合 /林尚立 340

有限政府的政制构建：从政制重建走向宪政民主 /刘海涛 359

——对当代中国宪政转型的政制分析

人大代表的作用：代理人与进谏者*

欧博文

〔内容提要〕 人大代表的作用可以通过人大代表的行为和对代表角色的认知与定位来判断。作者于1989年至1991年通过对39位人士的访谈，梳理出中国人大代表的三种基本类型：消极者，代理人和进谏者。消极者是指那些没有代表这一角色观念的人。他们视代表为荣誉称号而并不切实履行代表应有的各种职责。承担政权代理人角色的代表的主要工作是代表国家向人民群众解释政府的法律和政策，从这个意义上讲，他们是政府的代言人而非选民的代言人。扮演进谏者角色的代表们某种程度上既具有政权代理人的色彩，又关心其选区和选民的经济利益和政治诉求。从现实的政治运行结构来看，各种各样的期望会使人大代表产生角色冲突，部分代表甚至也能够重塑角色以缓和角色张力，但是，从总体上来看，欲使人大代表落实民意代理这一政治角色看来还有不少的路要走。本文依据作者当时的访谈整理而得。今天看，资料虽旧，但反映的问题依旧存在，研究的视角、方法有其学术价值。

引言

在过去，中国的人民代表大会的大多数代表对国家的忠诚彻底压倒了他们对选民的责任意识。在毛时代，代表们面对的是简单而又明确的期望，那就是，在人民面前代表政权。模棱两可的状况是罕见的，代表们很少有机会界定自身的角色本身的作用，或者更多地去关注他们的选民。但是，近来，人们的期待在变化，社会正快速变动，机构改革也在进行，所有这一切，都改变了“人大代表”的任务，并在创造层面多样化、充满矛盾的代表角色认同。现在代表们已拥有前所未有的机会，依照对陈规旧例加以即兴发挥；已有些代表扮演起新的角色，这些角色与他们的传统职责相冲突，而且难以调和。

一方面，人大代表的任务仍然是向他们的选民解释政府的政策，充当领导与群众之间的

* 本文选自《中国季刊》，第138期，1994年6月。

纽带。作为政权的代理人,他们代表国家权威,向人民解释国家的财金收取方案和款项分配原则。他们依旧压制批评,淘汰“不正确”的观点,并且阻挡不实际的或非法的要求。他们的职责集中于化解社会压力,并为政策出台提出依据。他们真正做的,是不断提醒平民百姓国家利益高于一切的控制功能,并且以社会稳定和经济繁荣的名义,保证国家的支配地位并缩小对抗。他们受托开展一言堂的讨论和传达“中央精神”。在这个角色中,代表们倾向于将人民代表大会看成是接受上面派下来的任务的组织,并倾向于否定存在于社会之中的利益冲突以及国家与社会之间的利益冲突。

另一方面,代表们也被期望成为代言人。他们有责任反映群众的意见,并且将地区 and 群体的要求提请决策者注意。他们收阅上访信、接待上访人;撰写议案;与地方和全国的领导人一起开会,在会上指出上边种种不合理和错误的做法,并且转达下面的要求以改进政府工作。他们被期望能“帮助解决群众日常生活中面临的最大问题”,参加视察以杜绝浪费和管理不善,并将他们查明的向官员们提出。那些妇女、工人、农民、干部、知识分子、军人和少数民族的代表们,负有十分明确的责任来“照顾”他们所代表的群体的利益。

在领导与平民百姓间充当桥梁角色,是相当复杂的,充满了矛盾并蕴含了相当的压力。中国的人大代表是否感到他们正面对着不可调和的期望?他们在完成自己的角色担当时是否经历着困难?通过探讨中国立法者如何看待以及如何执行自己的职责,我们对相互矛盾的次要角色、减轻角色担当的压力以及角色积累这三者之间的关系能有哪些新的了解?

一、访谈对象与方法

本文主要依据 1989 年、1990 年和 1991 年对 39 位人士的访谈。他们是在武汉、天津、北京和哈尔滨的立法机关领导人、人大代表、研究员和工作人员。文章还引用了领导人的讲话、中国的学术资料、常委会为下级人代会准备的手册以及 1987 年对 10 个省所进行的实地考察。^①

^① 赵宝煦、吴之伦编:《民主政治与地方人大》,西安:陕西人民出版社,1990 年。

本人的访谈不完全按照定规。我向每位访谈对象提出相互关联的问题,随着研究工作的进展,后续的提问有所不同并有所发展。在被访谈的人士中,知识分子和城市居民所占比例较高,工人和农民劳动模范比例较低,因为对后者的采访是有限制的。无论从被采访者的类别还是从地域分布来看,访谈的群体都不够平衡。不过我在设计抽样时,力图避免忽略任何具有代表性的类别。访谈是通过接待单位、朋友们、代表大会和政府部门安排的。大多数的代表乐意接受访谈,甚至很希望畅谈他们的经历。有几位与我谈话是出于上级的指派,许多访谈是在中美关系紧张的时刻进行的,那时正是1990年春天和1991年春天,国会正在就是否延长中国最惠国贸易地位进行辩论。一些访谈有多至四位代表同时在场,群体操作方式对访谈对象有可能作出的反应有所影响。不可能对回答进行录音,不过常有一位助手在场做第二套记录,而且在每场谈话后,我立即翻译和誊写回答。

二、人民代表大会简介

在进一步讨论代表的作用之前,有必要简略地介绍一下中国的立法制度和代表产生的程序。人民代表大会成立于1954年,在“文化大革命”的大部分时间里,处于散摊状态,1978年至1980年间重新恢复。目前大约有400万代表在5个级别上任职。这5个级别包括:全国人民代表大会、30多个省级代表大会、数百个市级代表大会、近三千个县级以及数万个乡镇级代表大会。^①多数代表大会每年召开一次,会期数天至数周,常委会则较经常召开。按照宪法,人民代表大会的首要任务包括:制定法律(省级以上)、监督各级政府的工作以及人事任免等事宜。

县乡两级人代会的代表由直接普选产生,县以上人大代表由下级代表间接选举。根据现行法律,所有选举采取有竞争的差额方式。在间接选举

^① 根据一本全国人大的出版物,20世纪80年代后期,全国范围内的代表数目从600万下降到400万。王梓木:《完善县区选举的若干问题探索》,选自全国人大常委会办公厅研究室编:《论我国人民代表大会制度建设》,北京:中国民主法制出版社,1990年,第179—180页;截至此时,乡镇代表大会基本上是每年开会,而没有常设工作人员或机构化的领导核心,仅有一个例外,乡代表大会的代表不包括在本研究之中。

中,候选人的数目比当选席位数目多20%—50%,直接选举中则多50%—100%。^①有些代表产生于单一代表选区,大多数则产生于多名代表选区。选区往往就是该候选人的工作单位,但有时也在户口所在地。政治上的不平等是明显的,而且已经制度化。在县和县以上的行政区划,一定数目的农村居民得到的代表名额,仅及城市居民的四分之一至八分之一。更有甚者,由于城市中的单位有大有小,和对受过教育的代表的偏重,使市级以下单位代表的选民人数可以从不到一百人至数千人不等。^②

每一级必须为妇女、少数民族、工人、农民、知识分子、军人和各党派保留一定的名额。但到了80年代,这种明确要求达标的压力有所下降,党领导下的选举委员会紧紧控制着提名,地方组织部对候选人进行政治审查。近年来,党和其他组织的候选人有所减少,而群众提名的候选人增加了。但县以上的绝大多数候选人仍由共产党或由工会、妇联或民主党派等组织提名。选民已有可能读到候选人的简历,选举委员会也较多地主持在大会堂召开的问答大会,或安排选民亲自面见候选人。^③然而,在多数情况下和多数单位,公开竞选依然被禁止。

通过考察和访谈了解到,代表总数大约有60%—80%是共产党员。^④但

① 有关案例和本人的访谈表明,选举单位一般遵照规定的候选人和席位数目的比例。虽然通常他们对初步提名的候选人进行筛选(在严格控制的过程中进行),直到恰恰到达法律要求的最低数目的候选人。见布鲁斯·J.雅各布斯(Bruce J. Jacobs):《中国的选举》,《澳大利亚中国事务杂志》,第25期,1991年1月,第171—200页。关于全国人大选举竞争的省级报告,见凯文·J.欧博文(Kevin J. O'Brien):《没有自由化的改革:中国的全国人民代表大会与体制变化的政治》,纽约:剑桥大学出版社,1990年,第127页中的注解21。

② 关于选区划分的有用资料,包括徐大同与李昭:《试论选区划分的作用》,《天津社联学刊》,1986年第10期;许崇德:《人民代表必备》,北京:人民出版社,1987年;雅各布斯:《中国的选举》,第171—200页;王梓木:《完善县区选举的若干问题探索》,第183—193页。

③ 关于提名程序,见江福昆(译音):《改革和完善民主选举制度》,《理论内参》,1989年第9期;江福昆:《应当取消对人民代表的政治审查》,《理论内参》,1986年第8期;王梓木:《完善县区选举的若干问题探索》,第184—190页;许之福(译音):《人大代表在民主政治建设中的作用》;赵宝煦、吴之伦合编:《民主政治与地方人大》,第195页;吴乃涛:《地方选举:一个国家进行投票》,《北京周报》,1991年3月第25—31期;雅各布斯:《中国的选举》,第178—193页。

④ 俞可平、王福春:《北京市海淀区、东城区人民代表素质问题的抽样分析》,第206页;包玉娥、庞绍堂和孙冶中:《关于南京市人民代表大会的调查》,第109页;徐大同、吴春华:《关于天津市县级人大代表情况的调查研究报告》,第218页;季玉(译音):《关于地方人民代表素质的调查与研究》,第244—245页。上述文章均是赵宝煦、吴之伦合编的《民主政治与地方人大》的章节。相似的数字来自于第18位和第24位访谈者的报导。

是,对选举程序最大的操纵,是必须保证选举出足够的民主党派和非党代表。特别到了80年代后期,当妇女、非党员和非干部的比例低于指标之际,评论者颇感不满。^①以今日中国之现状,最好还是将代表大会看成是组建起来,而非选举出来的。代表们被挑出来以创造一个具有广泛性、先进性和代表性的社会拼盘。^②

代表的任期为3—5年,每次选举都可能换半数以上。现任代表有与他们地位相配的旅行机会,原工作单位工资照发。实际上,除了在人大担任领导职务以外,所有代表在人大的服务都是兼职性的,高峰期是每年一次的全体会议和每年一至三次的视察。大多数人代会和许多代表都开拓渠道与选民保持接触。一些特别具有公德心的代表甚至拿出他们工作时间的四分之一来与选民见面并与官僚作对,只不过这类事情是极少见的(与第6、第8和第31位的访谈)。

三、代表的各种角色：消极者、代理人和进谏者

人大代表的行为规范有关法律规定得一清二楚。他们的职责是协助执行宪法和各种法律,在帮助政府向百姓解释政策的同时,向有关当局反映选民的意见和要求。^③

诚然,并非所有代表都能满足这些期望,有些代表既不解释政策,也不反映意见和要求,我将其称之为“消极者”,实质上是缺乏角色观念的人。由于选举人并不具有制裁力,上边也没有要求,就使得相当数量的代表将他们的地位视作没有责任的荣誉职位。除了参加全体会议(有的往往连这种会

① 第24位访谈者,季玉:《关于地方人民代表素质的调查与研究》,第244—245页;《部分基层妇联提出要求和意见,县乡人大换届选举要重视妇女》,《人民日报》,1990年2月16日,第3版。

② 关于遴选代表的标准。见欧博文、李连江:《中国政治改革与“代表素质”问题》,《中国信息》,1993年冬至1994年第8卷;彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,北京:中央文献出版社,1989年,第236页;傅青培、卢绍华:《试论人民代表的素质》,《科学社会主义参考资料》,1987年第19—20期;徐大同、李昭:《试论选区划分的作用》,1987年,第20—28页;江福昆:《应把抬高人民代表参政能力放在首位》,《理论内参》,1987年第9期。

③ 期望的典型清单,见许崇德:《人民代表必备》,北京:人民出版社,1987年,第33—34页。

议都不参加),这类代表避开一切有意义的动员工作,也不履行职责。“消极者”有“大办公室和空荡荡的办公桌”,他们“感谢国家的信任”,遂使人民代表大会成为到时候“举手、拍手和握手”的“政治装饰”的聚会地。^①根据最近的估计,有十分之一强的代表从不在全会上或者小组会上发言;30%的代表不参加有组织的视察(与第3和第27位的访谈)。只有大约半数代表相信作为一名代表应该“代表人民实施治理国家的权力”;而2/3的代表从来不提议案。^②

消极的代表们逃避视察,借口没有时间或者生病,而且无意去发现或沟通选民的要求。他们可能是对政治缺乏感觉的演艺界人士;或是公务过繁而在一年里只能用几周时间参加代表大会的官员;或是感到被人“拉下马”的退休国家干部;或是参加无数荣誉性讲坛的劳动模范;抑或是深深专注于自己的研究和教学工作的知识分子。被迫退休的干部们特别难以适应在发号施令签发文件的生涯结束之后去反映问题和要求。他们可能意志消沉,不愿意反映问题或说明情况,“认为不经常下去比常常下去好,而根本不下去最好”。^③有些没有做过领导工作的代表可能愿意扮演积极角色,无奈往往事与愿违,因为他们缺乏个人关系和政治能力,或者没有勇气为百姓或者官员说公道话。另一些代表不愿意自己被选到更高一级的代表大会去的机会受损。这些人和另一些荣誉代表每年最多不过出席一下代表大会,听听报告、认可一下党的政策,或者去通过一项大约在一周前他们还一无所知的法律。有人说,什么反映情况,不过是身着彩色缤纷的民族服装去出席大会;什么解释政策,不过是对领导人的报告鹦鹉学舌一番,再背两句《人民日报》社论。

可以逃避责任这一点说明了代表们在人大的工作实质上是自愿的,也

① 此特征在高秀凤(译音)著作中再次提及,《看通辽市人大常委会如何树立自己的权威》,《中国法制报》,1986年10月9日。吴嘉林(译音):《政治体制改革初谈》,《宁夏社会科学》,1986年第5期;张崇豪(译音):《权力制约论》,《法学》,1986年第10期;苏州大学政治系课题组:《地方人大现状估计及改革的基本思路》,引自赵宝煦、吴之伦编:《民主政治与地方人大》,第7页。

② 在全体代表大会上讲话的代表的比例。见武汉市人大常委会研究室编:《努力建设有权威的地方国家权力机关》,见前引书,第134—135页。关于代表,见《地方人大现状估计及改革的基本思路》,第14—15页。关于提出议案,参见许之福:《人大代表在民主政治建设中的作用》,第188—190页;《武汉史》,第115页,均引自赵宝煦、吴之伦编:《民主政治与地方人大》。

③ 梁玉凯、刘越伦、李肇星(译音):《关于进一步改善县人大常委会的职能作用和组织建设的研究报告》,引自赵宝煦、吴之伦编:《民主政治与地方人大》,第156页。