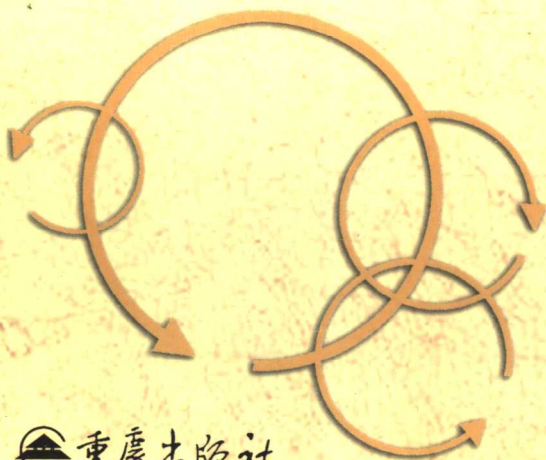


深圳大学当代中国政治研究所学术文库

黄卫平 丛书主编

中国代表制度 改革的 实证研究

邹平学 著



 重庆出版社

中国代表制度 改革的实证研究

邹平学 著

深圳大学当代中国政治研究所学术文库

深圳大学当代中国政治研究所学术委员会

主 任 徐 勇

副主任 郭正林

委 员 (以姓氏笔画为序)

吕元礼 任剑涛 朱国斌

何增科 汪永成 杨海蛟

周 平 张定淮 张 涛

徐湘林 朗友兴 黄卫平

商红日

 重庆出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国代表制度改革的实证研究 / 邹平学著. — 重庆:
重庆出版社, 2005.8

(深圳当代政治研究所学术文库 / 黄卫平主编)

ISBN 7-5366-7304-3

I.中... II.邹... III.人民代表大会制—政治体
制改革—研究—中国 IV.D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 089112 号

深 圳 大 学

当代中国政治研究所学术文库

中国代表制度改革的实证研究

邹平学 著

责任编辑 郑 玲

封面设计 李尘工作室

技术设计 费晓瑜

重庆出版社出版、发行

(重庆长江二路 205 号)

新华书店经销

自贡新华印刷厂印刷

开本 890×1240 1/32 印张 7.5

字数 208 千 插页 2

2005 年 8 月第 1 版

2005 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

印数 1—4 000

ISBN 7 - 5366 - 7304-3 / D·390

定价: 17.00 元

本书从实证角度研究中国代表制度的发展完善问题。全书分四章。第一章简要说明了课题术语和课题的价值与意义。第二章对代表制度实际运行中存在的问题及原因进行了实证分析。第三章提出和论证了代表制度改革的路径和方法。第四章对代表制度改革作了简要的理论反思和前景展望。结合实例数据进行规范分析是本书的特色。本书适合人大部门、党政机关的人员阅读，也适合从事法学、政治学教学研究的人员和法科学生阅读。

责任编辑 郑 玲

封面设计  考虫工作室

技术设计 费晓瑜

☆☆☆☆☆

总序

☆☆☆☆☆

黄卫平

深圳大学当代中国政治研究所是 1998 年筹建、1999 年末由深圳大学管理学院建立的非法人研究机构。2000 年初,深大组建中国经济特区研究中心,成功申报教育部人文社会科学重点研究基地时,研究所成为特区研究中心的直属研究机构之一。2003 年,深大整合全校政治学学科资源,重新组建研究所为直属学校的研究机构;同年底,研究所被遴选为广东省高校人文社会科学重点研究基地。

当代中国政治研究所地处中国市场化改革的先行地区和“一国两制”的结合部,虽远离高校学术主流圈和国家的政治中心,却深深地植根于充满发展生机的经济特区,直面深刻的社会转型。多年来我们一直在努力开拓新世纪当代中国政治研究的新空间,积极响应中共中央关于“建设社会主义法治国家”,“坚持和完善社会主义民主制度”,“加强党的执政能力建设”和“构建和谐社会”的号召,在政治学研究中努力贯彻为“治党治国和建设有中国特色社会主义事业”服务的精神,“贴近实际,贴近生活、贴近群众”,主动为党和政府的改革决策提供咨询服务,本着高度的政治责任感和历

史使命感,专以研究重大且敏感的现实政治问题为己任。几年来,我们充分利用中国改革开放的“天时”、深圳经济特区的“地利”和深大中青年政治学者的“人和”,主动创造相对优势,积极探索在社会主义市场经济条件下发展社会科学研究的新路子。

我们努力将“市场”的理念引入研究所的发展,本着“不求圆满,但求卓越”的精神,遵循“合适的才是最好的”原则,主动开发四个“细分市场”,尽可能使我们的研究“产品”适销对路:其一,是为党和政府提供决策咨询的“高端市场”,主要指承担党和政府有关部门委托的调研课题,也包括承担国家、省、市社科规划项目;其二,是让世界各国政府、人民了解中国政治发展的“国际市场”,包括发表解读当代中国政治发展的研究报告,承担国际合作研究项目,接待外国使(领)馆、学术界和媒体的来访等;其三,是向社会公众普及政治学知识和传播现代政治理念、弘扬政治文明的“大众市场”,包括为社会提供有关政治问题的学术讲座,在报纸上发表时政评论,接受媒体采访等;其四,是学者们相互交流的传统“学术市场”,即发表专业论文,出版学术专著等。

我们努力探索高校社会科学研究机构的管理体制改革,研究所的运作实行“小核心,大网络”,即管理机构精简,人员精干,追求高效率、低成本运作,而研究活动则推行校内外、省内外、国内外多层次的合作与交流,建立广泛的学术网络和专兼职研究团队。我们通过不断与学术、政治中心的沟通与协作,以主动承揽和积极应标等方式全方位开拓课题源。我们精心策划研究选题,以研究人员的自由、自愿组合为基本形式,以研究对象的“本土化”特点和争取研究成果的“全球化”意义为奋斗目标。经过多年努力,研究所初步形成了如下特色:

- (1) 研究问题的前沿性。我们先后在国内率先展开了社会利益

集团的产生及其政治影响研究、乡镇长选举方式改革的跟踪与比较研究、基层人大代表竞选现象研究、省部级现职领导干部家庭财产申报制度问题研究等,积极探索我国现实政治发展中的敏感前沿问题,努力开拓政治学研究的现实领域。

(2) 研究方法的实证性。我们长期对全国的乡镇长选举方式改革和基层人大代表的竞选现象进行跟踪和比较研究,坚持采取现场观摩、实地考察、问卷调查、当面访谈等实证研究的方法,先后深入许多省市的基层选区,搜集第一手原始资料,出版了一些纪实性案例分析类著作,如《乡镇长选举方式改革:案例研究》、《2003年深圳竞选实录》、《2003年北京市区县人大代表竞选实录》等,具有特定的史料价值。

(3) 研究重点的本土性。我们充分利用地处深圳经济特区的地缘优势,首先将研究的焦点锁定在我国市场化改革的先行地区——深圳本土出现的最新微观政治现象,由此而见微知著,去宏观地思考市场经济条件下中国政治发展的大趋势,努力为党和政府的高端决策提供咨询意见,由此打造我们在当代中国政治研究中的“核心竞争力”。

(4) 研究活动的开放性。我们在党和政府有关部门的指导下,长期广泛地与中央编译局当代马克思主义研究所、北京大学政治发展与政府管理研究所、华中师范大学中国农村问题研究中心等国内学术主流圈合作,开放地吸收校内外的学者共同开展课题研究和举办学术研讨会,有效地提升了研究所的学术品位,并在与国内外主流媒体的良性互动中,初步形成了一定的社会显示度。

在研究所的发展中,我们已先后推出了《当代中国政治研究报告》、《政治学与公共管理论丛》、《香港问题研究论丛》等系列丛书,这些著作的出版发行有效地推动了我们所的学术交流与合作,

现在我们又推出这一套《深圳大学当代中国政治研究所学术文库》，其功能定位是专门出版我们所的专、兼职研究人员的学术研究成果性专著，由所学术委员会组成编委会实行双向匿名评审，我们将与多家出版社合作，努力使这套文库成为研究所的长期系列出版物之一，并希望能够继续不断地得到学术界同仁的关注与批评，恳请国内外各专家学者不吝赐教。

2005 年 7 月 1 日

于深圳大学当代中国政治研究所

(深圳大学当代中国政治研究所所长、教授)

目录

总 序	黄卫平 (1)
-----------	---------

第一章 引言

一、主题与术语说明	(1)
二、对中国代表制度改革进行实证研究的意义与价值	(11)

第二章 中国代表制度实际运行中存在的问题分析

一、代表的选举产生机制存在不足	(24)
二、非职业化的代表职务不符合代表制度的要求 ...	(50)
三、代表执行代表职务的平台尚不理想	(61)
四、对代表的监督制约机制还不完善	(72)
五、代表大会存在结构偏差与功能虚置现象	(78)
六、代表制度运行的外部环境尚不理想	(88)

第三章 代表制度改革的具体路径

一、完善代表的选举程序机制	(93)
---------------------	------

二、适时提升直接选举的层面	(108)
三、逐步建立专职代表制	(115)
四、健全完善代表执行代表职务的保障制度	(124)
五、依法明确代表行使权力的身份关系	(142)
六、强化对代表的监督制约机制	(167)
七、加强对代表的培训	(194)
八、完善代表大会的结构组织与会议制度	(198)
九、保障人大依法充分行使职权	(203)
十、完善人大制度方面的立法	(206)

第四章 结语——中国代表制度改革理论反思与前景展望

.....	(212)
一、人民代表大会制度的背后是什么	(213)
二、人民代表大会制度发展完善的内在逻辑是什么 ...	(216)
三、为什么说改革代表制度体现了把握细节之变的力量	(220)
四、对待代表制度改革的理论探索,我们还需要做些什么	(226)
主要参考文献	(229)
后 记	(231)

第一章

引言

一、主题与术语说明

本书的主题是从实证角度研究中国代表制度的改革问题。为避免发生误解或误读，同时，为便于理解本书的些许价值，有必要首先对某些关键词或者术语作些理论说明。

(一) 何为“代表”

在政治与社会生活中，代表的概念运用于多种场合。英国埃克塞特大学政治学教授 A·H·伯奇在《代表制度》一书中认为，代表这一术语有三种主要的运用方法：①表示代表委托人并根据其意思而行为的代理人或代言人；②表示代表某个群体、阶层的一些共性的某个人；③表示象征某个群体阶层的身份地位或者某些共性的某个人^①。

① [英] A·H·伯奇《代表制度》，1971年伦敦英文版，第15页。

伯奇教授关于“代表”术语的三种定义在我们的日常使用中都可以找到根据。第一种用法中的代表特指依照委托者意志和立场行事的代理人或代言人，它具有保护或推进由其委托人托付的特定利益的义务。例如代理商、民事诉讼中的律师、遗嘱的委托执行人、国会议员、国家派驻外国的大使或公使、国家工作人员等。这种用法具有政治法律意义。第二种用法中的代表是指一种“典范代表”，指由各党派、各行业、各社会组织和团体推选参加各自的代表大会的人物，或者是评选的模范、荣誉代表，如各行各业评选的先进个人或标兵等。第三种用法中的代表表明的是具有比拟意味的描述，它表现、描述被代表者，如以某个人的经济状况说明他所处的某个阶层的经济特点，或者以某个人的某些特质说明他的身份地位，例如称某某是个典型的农民，足以代表农民这一阶层的特点，某某是个典型的知识分子，足以代表其知识分子的特点。上述第二、第三种用法都是在社会学意义上使用的，姑且称这类代表为“社会代表”。上述三种用法中的每一种用法中的“代表”都显著地与其他用法不同。

本书所要探讨的代表是从政治法律意义上使用的，但并不包括第一种用法中的所有部分，而仅仅指“政治代表”中的某一部分。“在政治学中，‘代表’这个词的意思是某人为替其他人提出主张或采取行动而做的安排”^①。政治代表意味着是在政治制度中通过法律或习惯而具有一个代表的地位或作用。政治代表在近现代政治制度中分为两类，一类是由国家机关任命职务的工作人员以及人民直接选举或权力机关选举产生的国家机关的领导人员，如国家元首、政府首脑、法官、检察官及行政机构的公务员等；另一类是依法定程序选举产生的代议机关（或称立法机关、

① 戴维·米勒（英文版主编）、韦农·波格丹诺（英文版主编）、邓正来（中文版主编）：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），中国政法大学出版社2002年版，第695页。

国家权力机关)的成员,有的国家称之为议员,有的称之为人民代表(或人大代表)。后一类中的人民代表即是本书所要研究的代表制度的代表。

(二) 什么是人民代表

与代表概念必然联系的是人民代表的概念。所以有必要在中文语境下进一步分析人民代表的本质内涵,剔除理论和实践中对人民代表概念的非本质附加。

根据我国宪法和法律的规定,我国存在全国人大代表和地方各级人大代表的区分,这里不分别界定全国人大代表和地方各级人大代表的概念,只分析一般意义的人大代表的基本内涵,因为全国人大代表和地方各级人大代表在本质上并没有什么不同,只是在所组成的代表机关的法律地位和行使职权的内容上存在一定差异。人大代表的基本内涵包括一个主体性、三个规定性。所谓一个主体性,是指人大代表是国家权力机关的组成人员或主体,因为代表的法律性质或法律地位来源于他们所组成的代表机关。所谓三个规定性,一是指人大代表首先是普通的国家公民。作为公民中的普通一员,代表在任职前、任职中和卸任后都是国家公民,因为根据国家选举法,除了依法被剥夺政治权利者外,年满18周岁的中国公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限都有选举权和被选举权,都有被选为人大代表的机会,代表和其他公民一样享有法律赋予的一切权利,承担法律规定的一切义务,谁也不享有法律规定之外的任何特殊权力;二是指人大代表的代表性。有学者精辟地分析了人民代表机关的代表性问题,认为人民代表机关要具备代表性,一是要经过选举程序,与选民达成宪法合同。二是要遵循经常性的双向沟通程序代表人民的意愿和利益。这个观点与本书的分析是一致的,选举程序解决的是代表资格问题,双向沟通程序则是对履行代

☆☆☆☆

中国代表制度改革的实证研究

☆☆☆☆

表职务的具体要求^①。人民代表是代表资格和代表职务的结合体。长期以来一些同志仅仅把人民代表当作一种资格，代表当选后就取得代表的资格，就有资格代表人民行使国家权力。另有一些人认为当选代表取得的是一种职务，取得这一职务，就拥有相应的职权和应承担相应的职责。周佑勇、王青斌在《论人大代表的法律地位》一文中指出，从语义分析上和代表产生程序上看当选代表取得的应是一种职务，从现实意义上看将人大代表认定为具有职务更加合理^②。实际上，人民代表既是一种资格，也是一种职务，是资格和职务的结合体。例如根据全国人大组织法、地方组织法，全国人大常委会和地方各级人大常委会均要设立代表资格审查委员会，以审查代表的选举是否符合法律的规定。选举法有关于罢免代表职务、辞去代表职务、终止代表资格、终止职务方面的规定（参见选举法第48条、第50条、第51条）。代表法专门规定了代表执行代表职务的范围、代表执行代表职务的保障、停止执行代表职务和代表资格终止等内容（参见代表法第6条、第4章、第5章）。作为一种资格，人大代表必须满足特定的条件和经过特定的选举程序才能当选为人民政治上的代言人。作为一种职务，人大代表是具有法定职务的公民，即人民授权的国家工作人员，享有法定的代表权能，他要在履行职务过程中代表人民的意志和利益，以集体的方式行使国家权力，并享有执行职务时的特殊保障，人民意志要转化为国家意志或党的意志要转化为国家意志，必须通过人大代表来直接决定，这是代表的民意性和政治性的集中体现；三是人大代表要履行特定的政治法律责任，这是代表性的必然延伸。人民代表是人民公仆，代表要履行特定的政治法律责任，即必须为人民服务，代表和维护人民利

① 蒋劲松：《全国人大常委会的代表性探析》，《政法论坛（中国政法大学学报）》，2004年第6期。

② 尹中卿主编：《人大研究文萃》（第2卷），中国法制出版社2004年版，第316—317页。

益，对人民负责，受人民监督。

从上述分析可以得知，人民代表的基本内涵是其主体性、代表性和责任性的有机结合。主体性是人大代表的前提，宪法和法律赋予国家权力机关的各项职权，要由其主体人大代表集体来行使。人民代表的这种主体地位，集中地反映了人民在国家政治生活中的主人翁地位。代表性是人大代表的基本属性，人大代表是人民通过直接或间接选举产生的，来自人民，为人民所熟悉和信赖，是人民利益的代表者和维护者，是人民意志的表达者和执行者，肩负着代表人民行使国家权力的重大使命。责任性是人大代表的必然要求，人大代表应当同人民群众保持密切联系，对人民负责，受人民监督。人民有权罢免不称职的代表，以保证他们忠实地履行“公仆”的职责。从上述分析中还可以看出，人大代表不仅是一种政治身份，更是一项崇高的政治职务，它不同于任何其他组织的代表，也不同于先进个人、战斗英雄或者劳动模范这类代表，人大代表不是荣誉称号，所谓先进性并不是代表的本质附加，人大代表是人民依据宪法法律选举出来代表自己行使国家权力的使者。集中代表民意、参加行使职权、忠实履行责任是人大代表的本质要求。

（三）什么是“代表制度”

“代表制度”并不是人民代表大会制度的简称，它是指以人民代表为主体而展开的一系列关于代表的产生（选举）、代表的构成（地域、城乡、职业、阶层、民族、党派、性别、年龄、文化程度等）、代表的职业化、代表与选民或选举单位的关系（沟通互信机制、述职制度与监督惩戒机制）、特定主体身份（代表性）、地位与职权（会议期间和闭会期间的工作任务、议事规则、工作制度、履行职务的保障制度）、代表的政治意识及议政能力和行为（代表的应有素质与议政效能）等各个环节的制度所构成。简言之，代表制度就是关于人民代表这一活生生的政治人的

制度。在这里，人民代表是代表制度的主体和核心。

为准确理解代表制度的含义，还应当分析说明代表制度这一概念与相近易混概念的联系和区别。前已述及，代表制度与人民代表大会制度不是一回事。按照宪法学界的通说，人民代表大会制度是我国的政权组织形式，我国的一切权力属于人民；人民在民主普选的基础上选派代表，按照民主集中制的原则，组成国家和地方的人民代表大会，作为国家权力机关，集中统一行使国家权力；其他国家机关由人民代表大会产生，受人民代表大会监督，对人民代表大会负责；人大常委会向本级人民代表大会负责，人民代表大会向人民负责，并最终实现人民当家作主的根本政治制度。从人民代表大会制度的含义可以看出：人民代表大会是人民代表大会制度的主体和核心。任何政权组织形式都必须有特定的机构作为主体，它在整个国家机关体系中占据核心或主导地位。正如议会君主立宪制国家议会和政府的关系处于整个国家机关体系的轴心，二元君主立宪制国家君主在整个国家机关权力配置及其相互关系中占有重要地位，总统制国家总统处于国家机关体系的重心，议会制国家议会在国家政治生活中居于主导地位一样，人民代表大会制度是以代表机关为主体、代表机关处于整个国家机关体系的核心地位，这个特点具体表现在：其一，人民代表大会是全权地、统一地、惟一地行使国家权力的机关，任何其他国家机关都不是国家权力机关，其他国家机关的权力来源于人民代表大会，严格地说，其他国家机关本身并不执掌国家权力，它们只是根据人民代表大会制定的法律和作出的决议，来行使人民代表大会授予的具体职权；其二，人民代表大会以民主集中制原则来建构国家机关体系、配置国家权力，在人民代表大会统一行使国家权力的前提下划分国家的立法权、行政权、军事指挥权、审判权和检察权，实质是分工不分权，这与三权分立、制约平衡的体制不同，也与既不分权，也不分工，立法、行政、司法集于一身的“议行合一”体制有别；其三，整个国家政权机关