

就对社会需求的感应和回应而言,“体制—制度—机制”三者具有渐次提高的灵敏度,实践证明工作规则中的激励机制在实践意义上突破了非竞选体制下人大代表必然缺乏联系选民积极性的逻辑困境。中国改革开放以来人民代表大会制度的新发展以及各地人大工作规则中展现出来的丰富的细节之变值得关注。

人大代表联系选民的激励机制研究

□ 付宇程

人大制度的先进性在于以人民的需求为中心,人大代表是听取和表达人民诉求的重要桥梁。但是多年来我国人大工作实践中面临一个亟待解决的问题是人大代表联系选民动力不足。人大代表履职积极性饱受诟病背后的深层原因是体制问题,我国实行的不是多党竞争性选举体制,人大代表缺乏西方议员那样为了在竞争中争取当选和连任而长期积极关注选民诉求的“选举激励”机制。在非竞选体制下,大多数人大代表的当选和连任都是“自上而下”决定的,所以其履职行为更多地表现为对上负责,也就是所谓的“开会代表”“举手代表”和“拍手代表”。那么,我国人大制度需要解决的一个问题就是在非竞选体制下,如何加强人大代表联系选民的动机。本文的答案是关注制度和体制机制的细节之变。与

以往将人大代表履职积极性不足问题归咎于体制的研究路径相比,本文更关注在体制框架内制度和体制机制在提高代表履职积极性方面的可为空间,这正是接下来坚持和完善我国人大制度过程中要着重努力的方向。

一、非竞选体制下人大代表的角色认知与联系选民动力

(一)竞选体制下的“选举激励”机制

竞选体制下,西方议会议员联系选民的积极性很高,这是选票压力下的“选举激励”机制所致。首先,议员的当选取决于选民的投票行为,因此,议员必须在选区建立“选举联系”(electoral connection),

积极从事选区内的日常服务、定期接待选民、积极回应选民对立法诉求等。在“选举联系”中,议员的履职行为中存在一种天然的激励机制——“选举激励”(electoral incentive)。戴维·梅休(David Mayhew)认为选举激励是影响议员行为模式最直接有效的机制,作为理性行动选择者,地方议会会通过计算当选、连任和晋升的主要决定因素,想方设法迎合选区里大部分选民的偏好而获得多数选票^[1]。斯科特·蒙克(Scott R. Meinke)认为,直接选举尤其强化了议员对选民诉求的敏感性,使得议员行为模式中的回应性很强^[2]。上述这些理论指出,“竞争性选举体制”下议员行为模式中天然具有对选民诉求的“回应性”。

其次,选举竞争的激烈程度也导致议员对选民诉求的积极回应,具体体现为选票差额对议员联系选民密切程度的影响。詹姆斯·坎伯尔(James E. Campbell)将其概括为“差距假设”(marginality hypothesis),来自存在激烈竞争地区的议员为了降低下次选举时的不确定性,总是会比那些相对安全的议员更具有回应选民各种诉求的积极性。与此相反,相对安全的议员在联系选民方面的压力相对较小,行动也相对独立^[3]。杜肯·马克瑞(Duncan Macrae)也认为在上次选举中以小额差额当选的议员,履职期间会格外注意与选民保持联系,以便谋求下次选举中的胜算^[4]。

当选之后,在位议员的履职动力是“再当选激励”。戴维·梅休把在位议员定位为一心谋求再当选的理性行动者(single-minded seekers of reelection),他们考虑如何稳固自己的选民支持率以保住议员身份,因而通常会积极投入选区服务之中。他举例指出,有的履职比较积极的议员声称自己亲自接待了选区一半以上的选民,总数达二十万人之多^[5]。反之,也有学者指出,如果议员打算退休或者晋升更高级别职位不必再直接面对选民,或者拥有显著高于竞争者的选民支持率,那么他与选民之间的联系很可能会减少^[6]。与打算再次参加选举的议员比起来,那些不打算再次参加选举的议员可能开始更多关注立法工作,较少走访选区,也较少参加唱名投票,不会

因为选民所关注的琐碎生活议题而拖延立法议程^[7]。

综上所述,西方竞选体制揭示了议员联系选民积极性与竞争性选举压力之间的因果关系。与此相对,在不同的体制背景下,我国人大代表的履职积极性却饱受诟病。人大代表的履职行为包括开会期间和闭会期间两部分:开会期间代表被普遍认为是“听会代表”,行为表现为“握握手、拍拍手、举举手”;在闭会期间不作为情况则更加突出,代表很少积极联系选民,所谓开会时“热热闹闹十多天”,开完会“冷冷清清一整年”。全国人大常委会法工委副主任许安标指出,有的人大代表“在会议上很少发言或几乎不发言,也不提议案、建议、批评和意见”;有的代表借口工作忙,“连大会都不出席”,甚至不请假;有的代表“几乎不参加闭会期间的代表活动”^[8]。在地方人大工作的同志也指出:“有的代表把联系群众、帮助群众解决困难看作是件‘麻烦事’,对按规定应当参加的联系群众活动也不能正常参加,没有很好地起到桥梁纽带和群众利益代言人的作用。”^[9]我国人大代表联系选民积极性不足的问题值得重视。

(二)非竞选体制下人大代表的“角色认知”与积极性

从体制层面来看,我国人大代表履职积极性的困境源于非竞争性选举体制中缺乏“选举激励”机制。布鲁斯·迪克森(Bruce J. Dickson)指出我国没有“选举联系”和“选举激励”机制,因为人大代表身份是一个自上而下政治吸纳的过程,而非自下而上政治参与的过程^[10]。具体来说,在产生机制上,多数人大代表都取决于组织上的选拔,而不取决于选民。在履职考核和连任方面,也由同级人大常委会决定,选民对人大代表的连任没有约束力。

但耐人寻味的是,实践证明我国非竞选体制下的人大代表中也不乏积极履职的身影。探寻我国积极履职人大代表的特点,可以借助欧博文的“角色认知”理论。欧博文(Kevin J. O'Brien)^[11]概括了中国的人大代表对自己的代表身份有三种角色认知:“消极者”、国家“代理人”以及“谏言者”。消极代表是指那些完全没有“代表”概念的人,他们视代表身份为荣

誉头衔,但却没有代表任何人的意愿和行动。在会议上行使表决权基本采取“跟风”策略,通过观察领导的态度而决定投票方向;在闭会期间,也常常借口没有时间或者生病而逃避走访选区,根本无意于发现或沟通选民的要求^[12]。与消极者相反,积极履职的代表们主要承担了政权“代理人”的角色。欧博文认为,毛泽东时代以来,人大代表们被赋予的角色期待是在人民面前代表政权宣传法律。人大代表对国家的忠诚大于一切,那些忠心耿耿的人大代表们会积极召集选民,向人民群众解释法律和政策,承担普法任务。对于群众不理解的国家政策(如粮食涨价、计划生育),他们着力于化解群众情绪,淘汰不正确的观点,疏解上访。在这个角色中,代表们“将人民代表大会看成是接受上面指派任务的组织”,并倾向于“否定国家与社会之间的利益冲突”^[13]。但是二十世纪七十年代后期以来,中国社会快速变动,欧博文发现在国家代理人的角色结构之内,有些代表承担了一种新的角色——“谏言者”。选择承担“谏言者”角色的人大代表们帮助政府进行自我监督,提出合乎情理但不一定受欢迎的要求。但是欧博文同时强调,谏言者的人大代表身份并不来源于广大选民的授权,他们的角色存在于结构的限制之内和官方的权威状态下,在他们手中有的不过是“情况”,他们的权力仅限于反映这些情况^{[14][15]}。总体来看,我国人大制度的理论和实践发展至今,人大代表成为一个存在张力的角色,国家对他们有期望,百姓对他们有要求——来自百姓的要求虽然微弱,却在日渐增长。当然,总体来看,人大代表承担真正的民意代理角色还有不少的路要走。

本文观察发现,在不同的角色认知下,代表联系选民的积极性也不同。消极者的角色认知导致上文中我国人大代表履职饱受诟病的状况。这与长期以来人大制度无用论和“橡皮图章”的判断有关,有些代表认为自己无足轻重,“说了也不算”,也不会去积极联系选民。有着代理人角色认知的人大代表将自己看作是准“公家人”,虽然不是正式的公务员身份,但却是立法机关的组成部分,代表国家宣传法

律,敦促群众遵守法律执行政策。我国代表法^[16]第四条中明确规定代表应当履行的义务包括“协助宪法和法律的实施”。基于这样的角色认知,他们跟选民的联系通常是有限的、单向的,更多关注选民对国家法律 and 政策的接受度。在谏言者的角色认知下,人大代表通常会积极联系选民,反映公众意见,也不断给政府提出各种建议,但是谏言程度有限。罗德瑞·麦克法夸尔(Roderick MacFarquhar)用了另一个词来描述谏言者角色——“申诉官”。他指出,申诉官不做政府的反对者,他们既给政府提出不同的意见,也忠诚于现有体制^[17]。总之,谏言者认为自己的作用是在遵守国家法律和政策的前提下替群众办实事、解决实际困难。我国当前履职较为积极的人大代表大多可以归为这一类。

但是,承担“谏言者”角色的代表们常常是基于个人特性或出于个人动机而主动进谏的,而不是基于选民的选举压力而必须履行谏言的义务。在我国积极履职的“谏言者”代表通常可能有如下一些个人动机。第一,自我期望。履职积极的人大代表通常有很强的自豪感、责任感和使命感,有在某方面“做出点成绩的愿望”。连任第十届和第十一届全国人大代表的王元成认为自己被推选为全国人大代表“是一个巨大的荣誉”,也是履行人大代表职责的动力所在。他认为自己之所以能够当选是因为自强不息的精神以及帮助他人的爱心,当选代表后更应当关心、帮助进城务工青年和其他弱势群体,真正代表他们的利益和要求^[18]。同为第十届全国人大代表的邵喜珍也是积极履职的典范,她用八个字概括自己的人大代表经历——“使命光荣、责任重大”。正是秉持着对人大代表身份的“神圣使命感”,她要求自己听民声、问民意、访民情,切实履行好人大代表的职责^[19]。第二,提升个人影响力。有的人大代表积极履职是因为这份工作往往能接近地方头面人物,同位高权重的人对话,能在政策出台前先看到文件。而且人大代表的人脉关系在一定程度上使他们成为本单位领导机构之外的特殊分子,具有更高的政治地位和独立性。第三,获得经济利益。随着中

国市场经济的发展,许多非公有企业的企业家们已经在凭借其经济实力、个人的政治身份和家庭背景而进入人大系统。刘杉指出,那些拥有地方人大代表身份的民营企业家会比一般企业获得更多的银行贷款^[20]。刘杉还援引了祖若水(Rory Truex)对人大代表身份的经济效应的研究,通过对500名兼任全国人大代表的企业领导人进行了严谨的面板数据分析,他证明全国人大代表资格与企业利润增加之间具有稳健的因果关系,并提出了全国人大代表资格对具体经济回报的可能形成机制^[21]。

综上所述,有着“谏言者”角色认知的那些人大代表仍然能够积极联系选民,在既“忠诚于体制”又“积极谏言”甚至提出不少批评建议的履职过程中,他们为了获知“群众实际困难”会主动积极联系选民。虽然这种联系是有限的和随意的,但是谏言者的存在打破了非竞选体制与代表积极性之间线性关系的理论迷思。本文认为,非竞选体制下的人大代表固然缺乏竞选体制中的选举(再当选)激励,但不能一概假定人大代表均不具有履职和联系选民的积极性。在区分不同的角色认知后可以发现,非竞选体制下的选举(再当选)激励、代表对人大制度作用的认知与联系选民积极性之间的逻辑关系是复杂的和非线性的,如表1所示。

表1 人大代表角色认知与联系选民积极性对比

角色认知	竞选激励	对人大制度作用的认知	联系选民积极性
消极者	无	无用论;“橡皮图章”	无
代理人	无	代表政权;制定和宣传法律	有(单向)
谏言者	无	帮助政权自我监督;解决群众实际困难	有(双向、有限)

二、人大制度的变迁与代表联系选民的动力

(一)人大制度的变迁

在中国人大制度的发展史上,1979年是一个非常重要的节点。1978年12月22日党的十一届三中全会公报提出要“保障人民民主”“加强社会主义法

制”。十一届三中全会结束后,彭真同志恢复工作^[22],在反思文革的基础上,他主张“通过群众自治,实行基层直接民主”。1979年,在他的主持下全国人大通过了选举法^[23]和地方组织法^[24]。根据1979年的选举法,中国选举制度实现了四项重要的改革:一是实现成年公民选举权的普遍性(依法被剥夺政治权利者除外);二是扩大直接选举的范围,从农村的乡镇一级到县一级;三是规定了自上而下和自下而上民主推荐两种候选人产生办法,首次规定选民或代表可以依法联名提出代表候选人人选,在充分酝酿协商的基础上必要时可以举行预选;四是将人大代表等额选举改为差额选举,规定候选人名额应多于应选人名额^[25]。根据蔡定剑对当时立法背景的描述,我国的村民委员会组织法由于规定了直接选举在当时争议很大,于1986年和1987年先后多次提交全国人大审议未获通过,很多人都认识不到直接选举的必要性,在彭真同志的极力推动下几经周折最后才以试行的妥协方式通过^{[26][27]}。彭真同志在克服了很大阻力的情况下超前推动了我国基层民主和选举制度的发展,从此中国农村才开始了村民自治和农村民主建设的伟大实践。1979年对人大制度的全面重建,奠定了今天我国人大制度在社会主义民主法制思想指导下的基本结构和发展方向。

迈入新世纪以后我国人大制度进入第二次蓬勃发展期,修法频率相当可观。1979年选举法制定以来共经历六次修改,其中2000年以后修改了三次,平均每五、六年修改一次。地方组织法共经历五次修改,其中2000年以后修改两次。此外,我国还于1992年新制定了代表法^[28],于2006年制定了监督法^[29],人大制度的结构更加完善。代表法在2000年以后也经历了三次修改,其中2009年和2010年接连修改两次。这一轮改革主要包括六大方面,第一,实现城乡按相同人口比例选举代表。我国选举法最早规定城乡代表比例为八比一,1995年改为四比一,2010年修改选举法最终实现城乡按相同人口比例选举人大代表。第二,以法定形式规范了地方人大代表名额。1979年选举法仅规定了全国人大代表

名额不超过三千人,省级人大常委会自行决定地方人大代表名额。1995年选举法修改,对地方人大代表名额作出统一规定。第三,介绍代表候选人。2004年修改选举法增加规定:“选举委员会可以组织代表候选人与选民见面,回答选民的问题。”第四,投票表决方式。为保证选民自由表达投票权,2010年选举法修改时增加了“设立秘密写票处”的规定。第五,代表法对人大代表履职、保障以及对代表的监督等做了细致规定。第六,监督法强化了各级人大常委会行使监督权的具体内容。新世纪以来人大制度的快速发展反映了时代的需求在迅速变化。

(二)制度变迁带来的代表履职积极性萌芽

1979年和2000年以后我国人大制度的两次新发展在保障民主法制的方向上取得重大进展,促进了人大代表联系选民的积极性。发展主要表现在三个方面。

1. 直接选举提高了选民投票行为的重要性。在直接选举中,选民的选票统计成为决定候选人是否能够当选的形式标准,选民的投票行为至少在法定意义上成为不可或缺的。梅拉尼·曼宁(Melanie Manion)发现我国乡镇人大代表选举成为一个党组织的干部选拔(select)和选民的投票选举(elect)相结合的过程。虽然地方党委在选举过程中存在干预和控制的冲动仍然是常态,但是直接选举导致地方人大代表不能只靠政党的支持胜出,还需要赢得选民的支持。准确地说,直接选举是执政党试图将党组织的偏好与选民的选择结合起来的尝试,尽管实践中更多的是选民偏好服从组织偏好^{[30][31]}。但是,无论如何,直接选举在空间意义上开放了基层民众的选择权,在法律意义上赋予了选民投票行为应有的重要性,这是史无前例的变化。

2. 提名方式变化导致自荐候选人出现。根据选举法,候选人提名简单地可以区分为选民提名和非选民提名。但是实践中情况比较复杂,史卫民指出,党委“戴帽”下达的代表候选人(通常是党委、人大、政府的主要负责人以及人大常委会委员等人)以党组织的名义提名,而其他代表候选人则大多数以

选民的名义提名,也就是说,以选民名义提名的候选人实际上大多数也是组织推荐和同意的代表提名人选^[32]。根据史卫民对实践的观察,黄冬娅将法定的两种提名方式细化为实践中的四种,将非选民提名区分为“戴帽下达”和“本级党组织直接提名”,将选民提名方式区分为“本级党组织经选民提名”和“选民自主联合提名”。而且,基于全国县级人大代表抽样调查数据,黄冬娅发现上级党组织戴帽下达的代表、本级党组织直接提名的代表以及本级党组织经选民联合提名的代表都显著地比自我认知为选民自主联名的代表更少地领衔提出议案建议。主观认知为选民自主联名的代表比本级党组织经选民联名提名的代表在投反对票上更为积极^[33]。杨云彪统计了深圳市福田区人大2006年第4次全体会议代表提出议案的情况后也有类似的发现:以“戴帽下达”的方式产生的人大代表提出议案的积极性最低;而基层代表和当选过程比较困难的代表履职积极性相对较高^[34]。

选民自主联合提名的“自主参选人”^[35]尤其引起学界的关注。何俊志认为,在正式制度框架下,县乡人大代表选举中陆续出现不少企业家、知识分子、律师、维权人士和基层精英等以自荐候选人的身份卷入选举过程,正式制度虽然没有发生变化,但这些新的行动者的进入已经在某些方面改变了中国人大制度的运行模式^[36]。与何俊志的观察不甚一致,黄卫平通过观察2003年深圳的区级人大代表选举中出现的自主参选人发现,尽管最初有若干位自主参选人,但最终得以当选的自主参选人王亮(深圳高级技工学校的校长),身份是一名党员干部。而深圳市区级人大选举的主持机构在接二连三地经受“自主参选人”的挑战后,认为相比较之下王亮毕竟是其更愿意接受的人选。因此,王亮虽然是体制外自主参选的,但是他成功当选很大程度上是因为其在参选后有动力动用体制内资源并得到现行体制支持^{[37][38][39]}。虽然自主参选人由于触及了我国“确认型选举”和“安排式选举”的现状而在实践中困难重重,但无论是自主参选人的出现还是偶尔当选都是史无前例的进步,比起“被安排的”候选人,自主参选人更

需要选民的支持,并且在履职中更加关注选民的需求寻求民意支持。

3. 差额选举带来一定限度的选举竞争。我国选举法第三十条规定了全国和地方各级人民代表大会代表实行差额选举,并且在2004年修改时特意增加候选人与选民见面的规定。黄冬娅认为,尽管客观上大部分代表一旦获得提名就能顺利当选,但是他们主观上还是感受到来自各方面的潜在竞争。在上面所引用的论文中黄冬娅通过对1050个县级人大代表进行问卷调查,发现代表所感知的竞争激烈程度分别是:回答“不太激烈”的占8.1%，“一般”占52.9%，“比较激烈”占39%。与黄冬娅的观点不同,黄卫平在上面所引文献中提出,制度试图塑造的竞争很难实现,实际情况都是由执政党推荐候选人进行准等额选举(差额极低或竞争力较弱的陪选模式)。不容否认,从基本等额的确认式向真正差额选举的竞选式过渡需要一个逐渐发展的过程。但是无论如何,制度已经开放了竞争的空间,尽管这种空间可能是“走形式的”,但毕竟为未来的发展预留了制度的可能性。

综上所述,虽然我国非竞选体制的背景没有变,但是1979年以后还是在扩大直接选举、选民自主联名提名候选人、差额选举等方面实现了很大的变革。在人大制度的保障下,选民至少在法律意义上已经不再是可有可无的象征性存在。选民的权重越大,人大代表对选民负责的观念就越强,代表联系选民的积极性也相应增加。上述几方面的制度变革增加了“代表—选民”天平上“选民”一方的分量,并引入代表之间的竞争机制,双管齐下督促代表履职的积极性。虽然实践中上述规定没有得到严格遵守,甚至被变相规避,但毕竟为未来的选举激励开放了法理空间,具有长远意义。

三、人大工作机制与地方人大代表联系选民积极性

(一) 制度与工作机制辨析

如上所述,制度的变革增加了选民的权重,代表联系选民积极性的萌芽产生。然而在实践中,这些新制度仍然没能全面打开人大代表积极联系选民的局面。为了解决代表联系选民积极性不足的问题,各级人大常委会纷纷出台规范人大代表联系选民工作的机制。地方人大常委会作为人大的常设工作机构,承担着具体的工作任务,从实际工作展开的角度上着力解决代表履职积极性不足的问题。相比于高位阶的全国性制度,地方人大工作机制更贴合群众的需求以及具体的工作开展,对代表提出了更具体的行为要求。

全国人大常委会2005年相继出台了《关于进一步发挥全国人大代表作用、加强全国人大常委会制度建设的若干意见》和《关于加强和规范全国人大代表活动的若干意见》,2016年又出台《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》(以下简称实施意见)。各省、市、县、乡镇级别的人大常委会也纷纷出台各级关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见。为了促进更好地联系选民,我国31个省级人大及316个设区的市和自治州(设区的市级)人大均设有代表联络机构,主要负责联络代表、组织代表活动、处理代表议案与建议意见等。此外,全国绝大多数县级人大也都设有代表联络机构,并在街道设立派出工作机构。乡镇人大虽然不必设有专门的联络工作机构,但是通常会由乡镇人大主席团开展联系代表、组织代表活动的工作。各级人大代表联络机构皆需遵循一定的工作机制,有的以省人大制定的工作规则为准,有的市县人大进一步细化制定了本区域人大代表联系选民工作规则,有的乡镇街道人大代表联络机构甚至制定了本机构的代表工作制度,用以规范代表履职。

(二) 工作机制如何激励代表履职积极性

工作机制如人大制度的触角一般,延伸到社会生活各个层面的各个角落,可以最切实地规范人大代表的履职行为。基于对地方工作规则的大量调研,本文选取了如下三个角度用以观察地方人大工作规则在激励代表联系选民方面所发挥的实际作用。

1. 代表发挥作用的时空域——单位还是社区

我国现行选举法规定选区可以按居住状况划分,也可以按单位划分。人大选举工作的实践一直是优先以工作单位来划分选区,没有工作单位的城市居民以及农村居民才根据居住地划分选区。我国长期以来延续了以单位来划分选区的传统,通常是为了便于组织和管理选举工作。在计划经济时代,“单位体制”下的人身依附关系非常明显,单位往往既是工作区域也是居住区域。单位选区选出的人大代表多是本单位的领导干部。选举基本上就成为“指派性”的,选民为了避免职业风险和政治风险,不可能投反对票,代表也基本没有积极联系选民的压力。所以单位作为代表的产生来源和工作场域是现行制度下人大代表联系选民动力不足的原因之一。

实践中为了弥补以单位选区产生的人大代表与居民联系不足的问题,多地的人大工作规则都出台了“人大代表进网格”“人大代表进社区”的工作要求。与单位比起来,社区是选民生活的场域,居民在社区中有更多直接利益,也会更加积极反映诉求。当选民主动寻求代表的帮助时,代表尽管是“被联系”的角色,但是却得以激发(不得不)作为的积极性。梅拉尼·曼宁在上面所引文献中曾论证过熟人社会能让人大代表感觉到压力,导致代表履职中“地域回应性”的明显增加。郭继光也认为,在中国与“选举联系”比起来“社区压力”是对代表履职更有效的激励,在社会交往中代表与社区成员的密切互动,使得他们不得不代表选民,表达其诉求^[40]。这就是为什么实践中基层人大出台的工作规则中通常都会要求代表进社区,明确了代表联系选民的“责任田”之后代表的积极性一定程度上得到激发。地方人大工作规则中的“人大代表进网格”是全国人大常委会实施意见中“安排代表固定联系原选区选民或者原选举单位的人大代表”精神的落实,但却比实施意见更具有针对性。例如,浙江省杭州市上城区紫阳街道2014年出台了《紫阳街道“人大代表进网格”参与社会管理与服务工作实施办法》,其中明确规定人大代表参与社区网格化服务,“勤耕自己的网格责任

田,认真听取网格内选民与群众的意见建议,及时向有关部门反映群众的呼声和要求,督促有关部门及时办理和答复”。各地类似这样的工作规则还有很多,实践证明代表有了自己对应的联络社区以及固定的社区工作站之后往往可以促进其开展联系选民的工作。

2. 如何理解集体行权——小组走访还是个人走访

按照正式制度的规定,人大工作的基本原则是集体行使职权。集体行权除了指人大及其常委会主要通过举行会议集体行使职权,也指向闭会期间。我国代表法第二十条规定,代表在闭会期间的活动以集体活动为主,以代表小组活动为基本形式。实践中,代表以小组形式视察调研走访的,往往走马观花流于形式,基层社区把代表小组的莅临当作是接待领导,小组的代表们与选民的联系是座谈会的形式,很难“责任到人”,因而不能真正激发个人的积极性。解决小组走访的困境,涉及如何理解“集体行权”的问题。我国之所以规定人大工作必须集体行使职权,首先是因为不同于政府、法院等其他国家机关,“人民代表大会”本身就是以会议的形式存在,有关国家或地区的重要事项必须以会议的形式表决通过。在这个意义上,人大必须“集体行权”。其次,在闭会期间,由于人大代表数量庞大,相对松散,如果每个代表都擅自以立法机关工作人员的身份随意介入其他机关的工作,必定会扰乱正常的工作秩序。基于上述两个方面的考虑,“集体行权”成为我国人大工作的基本原则。但是,本文认为,在联系群众的问题上不可对集体行权作刻板理解。准确地说,联系走访群众,目的是了解真实情况,倾听选民真实诉求,应该被界定为人大代表的法定义务,而非行使职权的行为。如果以集体行权的名义规避在联系选民方面的个人义务的话,代表个人很容易产生不承担责任的心理。相反,如果代表个人固定联系一定数量的选民,则会产生一种“责任到人”的激励效应。

与选举法存在微妙差异的是,全国人大常委会的实施意见中没有规定“必须”,而是说“各级人大代

表可以通过参加代表小组,开展与人民群众联系工作”。从必须以代表小组的形式展开闭会期间履职活动,到“可以”通过参加代表小组开展与人民群众的联系工作,说明我国人大制度发生了微观的细节变化,试图提高闭会期间人大代表联系选民的积极性。比上述规定更进一步的是,为了鼓励代表个人联系选民的积极性,地方上许多人大代表工作规则直接规定了代表个人走访选区。如安徽省舒城县人大常委会2017年12月颁布的《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施办法》中明确规定,除了“县、乡两级人大代表小组每年集体接待群众不少于2次,接待群众的时间、地点以及参加接待的代表名单和联系方式应当提前公布”之外,“代表还可以通过个人走访的形式,或者通过电子邮箱、QQ、微博、微信等网络平台联系群众”。再如,深圳市南山区月亮湾社区的人大代表联络站在全国首创某个人大代表负责某个社区的选民联系工作的人大代表工作机制。该社区的居民关心的公共环境、交通、教育等需要政府解决的公共问题,几步路便走到本社区的人大代表联络站去反映,那里有一位全年在岗的人大代表积极向相关政府部门反馈群众的意见,成立10多年来为辖区居民办成了500多件实事、好事,成为全国知名的“明星”人大代表联络站,实现了人大代表与选民的积极、良性、有效互动^[41]。

3. 代表履职评价是否影响连任

代表法规定人大代表接受选民监督并向原选区选民报告履职情况。当选前的“选举激励”不足的情况下,当选后的“履职评价”应当发挥尽可能大的激励代表积极联系选民的作用,“履职评价”在我国非竞选体制中显得尤为重要。但是代表法中设定的“履职评价”机制并不充足,主要问题在于两个方面。第一,代表法没有规定代表向选民作履职报告的形式和次数。由于法律没有硬性规定,因此实践中留给地方人大常委会的裁量空间比较大。能否通过履职评价机制实现对代表的监督也基本取决于地方人大常委会是否重视该项工作。实践中常见的是,代表履职报告长期拖延甚至不了了之或者以提

交一篇简单的书面报告来完成任务。即便是组织口头履职报告会的,参会的选民往往是由单位代表或以居委会工作人员充数的居民代表,代表宣读履职报告,便算是完成了法定动作。参会人员通常也就是以鼓掌表态,监督评价常常流于形式。第二,代表法中没有规定履职评价的后果和约束力。如果选民对代表的工作不满意,如何体现在履职评价环节,又如何对代表形成约束力,这些问题选举法中都没有规定。如何让“履职监督”机制发挥出应有的作用是关系到我国人大代表履职积极性的重要环节,事实证明,基层人大工作机构在这方面已经有了很多的思考,并付诸于实践。

全国人大常委会的实施意见中规定,县级人大常委会和乡级人大主席团要定期组织本级人大代表“口头或者书面”向原选区选民报告履职情况,履职报告中要包括“代表密切联系人民群众的具体情况和成效”,但是该规定仍然比较笼统。相比之下,安徽省人大常委会2017年3月颁布的《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》补充了“述职制度”和“评议机制”:逐步推行省、设区的市人大代表述职制度,代表定期向原选举单位报告履行代表职务情况,并接受评议。2017年7月颁布的《黑龙江省人大常委会关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见(征求意见稿)》则规定了述职次数的“硬性要求”:各级人大代表(包括黑龙江省境内选举产生的全国人大代表),每名每届至少完成履职报告1次。2018年6月深圳市南山区人大常委会印发《南山区人民代表大会代表履职档案管理办法》则是建立了“代表履职档案向社会公开制度”。区人大办定期通过网站、微信公众号向社会公开代表履职情况,代表履职情况将作为代表评优、罢免、连任的重要依据。这些地方人大的工作规定相比之下更为具体、明确,能发挥实效。

履职评价机制规定地更为细致的一个例子是杭州市上城区人大紫阳街道工委于2018年3月颁布的《紫阳地区人大代表履职评价实施办法(试行)》,其中明确了人大代表“履职积分机制”以及履

职积分作为代表连任的基本依据。该办法中规定,紫阳地区全体区人大代表的履职工作要量化为积分,履职积分分为基本分和激励分两部分。基本分主要由代表参加人代会、政情通报会、代表小组集中活动、“代表进社区”活动以及代表受理解决选民反映的问题等基本履职工作积分构成,是评价代表年度履职工作是否称职的基本依据;激励分由代表自主或受邀参加的其他各类监督、检查、建言、公益活动等履职工作积分构成,是衡量代表年度履职工作评优的依据。代表年度履职工作积分基本分为100分,不满60分的为不称职,60分以上为称职,积分将作为代表年度履职评价及代表换届留任考量的重要依据。另外,“人大代表向选民述职”的满意度评价情况也作为代表换届留任的考量。根据紫阳街道的上述规定,如果代表不积极联系选民,就会拿到很低的积分,下一届将无法连任。这虽然不是竞选体制意义上的再当选激励机制,但是却实实在在地发挥了激励代表履职的作用,类似这样的规定真正体现了中国体制和制度的韧性以及基层治理的活力。

(三)人大代表联系选民的三项激励机制

综上所述,为了发挥人大代表联系选民的积极性,各地不约而同采用了三项激励机制,即人大代表进社区、代表个人联系走访社区以及履职评价约束机制,本文将概括为“进社区机制”“个人联系机制”以及“履职评价机制”。各地对这些机制的名称表述略有不同,但所指向的实际含义是相似的。有的地方将“人大代表进社区”机制明确表述为“网格制”,更多的是以“人大代表之家”“人大代表联络站”或“代表工作室”等名称进行表述。而关于代表个人走访责任制,若干地方工作规则中明确规定“个人走访”,有的则是规定代表“固定联系”若干位选民,相当于给代表划分了选民联系工作中的个人责任范围。至于履职评价约束机制,不同的表述有“代表履职登记反馈机制”“代表联系选区履职记录”或者“考核积分制”等,有的地方明确将履职记录作为连任标准,有的地方则从反面规定“不称职代表退出机制”,皆异曲同工。

值得注意的是,这三项激励机制不是在先进典型个案的意义上作为偶发现象存在,而是已经成为基层常用的工作手段。为了统计其出现的频率,本文尽可能全面地统计了全国各地的人大代表联系选民工作规则。自从2016年全国人大常委会印发《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》以来,近几年不同省份、不同级别的人大常委会纷纷出台了各地的“人大代表联系选民”工作规则。每个省份逐一检索后发现,有20个省份出台了专项的人大代表联系选民实施意见,其余的包括新疆、西藏等边疆地区在内的10余个省份尚未见到公开的代表联系选民的专项制度,要么还在沿用一般性的人大工作制度,要么是以内部文件的形式作了专项规定但是无法通过公开渠道获得。在已经出台人大代表联系选民专项工作规则的这20个省份中,有的是省级工作规则,如《辽宁省人民代表大会常务委员会关于进一步加强人大代表联系人民群众工作的若干规定》(2013年);有的是地市级工作规则,如河南省《鹤壁市人大常委会关于进一步完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》(2017年)、广东省《中山市人大代表联系选民办法》(2016年修正)、甘肃省《酒泉市人大常委会关于开展“人大代表之家”创建工作的实施意见》(2014年)、山东省淄博市人大常委会出台《关于加强常委会与人大代表联系和人大代表与人民群众联系的意见》(2014年);有的是县级人大工作规则;还有的是乡镇街道人大发布的工作规则,如安徽省绩溪县《上庄镇人大代表联系选民制度》、浙江省绍兴市柯桥区兰亭街道《关于加强人大代表联系群众工作的实施意见》等。为了便于横向比较,保持统计口径的一致,本文选取了12个县级人大常委会(皆归属不同省份)出台的代表联系选民专项制度。县级人大是我国人大系统中的一个重要接口,直接选举和间接选举的交接点就在县级人大。一方面,县级人大的工作直接面对基层选民,有着大量的一手信息,对选民诉求的捕捉也非常敏锐。另一方面,县级人大又是我国政权力量比较正规的一级,工作人员的素质得到正规公务系统的保

障,机关也有相应的能力和知识水平来制定和颁布制度性文件。加之在获取的样本中,县级工作规则的数量占多数,因此,本文选取了县级人大工作规则为统一口径。经统计发现,在不同省份的12个县级人大中,规定了代表进社区的占100%;规定了代表个人联系走访选民的占比83.3%;规定了代表履职评价机制的占比75%,如表2所示。

四、结语:渐进式变迁之路——区分体制、制度与机制

根据西方议员的履职经验,传统代议制理论一般认为议员积极联系选民的动力来自于“选举激励”机制。相应地,非竞选体制中的人大代表由于没有“选举激励”机制而被认为天然地缺乏联系选民的动

力。但是,将人大代表的履职积极性归因于体制背景在理论上显得过于简单,在实践中也不利于人大代表在工作中发挥实效。改革开放以来确立的四项基本原则是社会主义现代化建设的前提条件。党的十九大报告中也再次强调,坚持党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证。在这样的政治背景下,非竞选体制在短期内难以改变。如果坚持非竞选体制背景与人大代表履职积极性之间的逻辑关系,就等于默认了人大代表不积极联系选民的合理性。与此相反,本文致力于打破非竞选体制与人大代表履职积极性之间的因果关系。

四十年来改革开放的经验证明,具有开放性的社会主义政治体制为制度的变迁留下了很大的弹性空间。而我国人大制度的建构和变迁过程也证明了,与体制相比,制度顺应时代发展的灵活性更强。

表2 县级人大工作规则中的激励机制统计

地名	文件名称	进社区机制	个人联系机制	履职评价机制
安徽省舒城县	舒城县人大常委会《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施办法》(2017年)	有	有	有
北京市朝阳区	《北京市朝阳区人民代表大会常务委员会关于进一步加强人大代表工作的若干措施》(2014年)	有	无	无
贵州省纳雍县	《关于纳雍县县、乡(镇)人大代表联系选区(选民)的实施意见》(2017年)	有	有	有
河北省广平县	《广平县委人大常委会关于建立人大代表履职工作机制的意见》(2018年)	有	无	有
湖南省湘乡市	《湘乡市人大常委会关于市人民代表大会闭会期间认真开展代表活动,发挥代表作用的决定》(2017年)	有	有	有
江苏省句容市	《中共句容市人大常委会党组关于完善全市各级人大代表联系人民群众制度的工作意见》(2018年)	有	有	有
江西省九江市柴桑区	《柴桑区人民代表大会常务委员会关于完善人大代表联系人民群众制度的实施办法》(2017年)	有	有	有
内蒙古锡林郭勒盟正蓝旗	正蓝旗人大常委会《关于进一步加强“人大代表之家”建设的指导意见》(2016年)	有	有	有
天津市滨海新区	《天津市滨海新区人民代表大会常务委员会关于区人大代表联系选民办法》(2013年修订)	有	有	无
云南省瑞丽市	《瑞丽市市级人大代表联系选民制度(试行)》(2017年)	有	有	无
浙江省瑞安市	《关于完善全市各级人大代表联系人民群众制度的实施意见》(2017年)	有	有	无
重庆市武隆区	《重庆市武隆区人民代表大会代表联系人民群众制度(试行)》(2017年)	有	有	有

注:12份文件中,规定了进社区机制的为12份,规定了个人联系机制的为10份,规定了履职评价机制的为8份。

正是由于非竞选体制背景下天然缺乏选举激励机制,制度变迁中才更需要探索履职工作激励机制。“选举激励”机制也好,工作激励机制也罢,都是手段而不是目的。手段没有高低之别,积极反映选民的诉求才是任何代议制度最终的目的。渐进式的变迁之路没有国际成例可资参考,更需要我们从实践中总结中国特色的经验。在打破非竞选体制下人大代表履职缺乏积极性的理论束缚之后,希望越来越多的充当“谏言者”角色的人大代表能够积极履职,在体制框架内实现我国人大制度功能的迭代累进。

而相比于制度,机制反映和回应群众诉求的灵活性又胜一筹。体制、制度、机制三者从宏观到微观,从顶层到基层,从权力归属到工作细节逐步递进,有机地构成了人大代表履职的规范系统。工作机制正如人大制度的触角,可以延伸到社会生活的各个角落、各个层面。而最基层的社区才是十四亿普通老百姓真正的生活区域,包括基层人大在内的地方人大工作机制带给他们的感受是国家宏观体制和最高层次的法律制度所不能比拟的,他们的诉求也第一时间回馈和反映在基层工作机制的变化中。就普通公民的感受而言,约束着各级人大代表发挥作用的地方人大工作机制是我国人大制度的最终代言者,体制和国家制度的影响反而退居其后。当然,社会是一个有机体,灵活有效的工作机制有可能上升为法律制度,而法律制度的变迁也会使体制焕发时代的活力,这是中国特色社会主义民主制度的生命力体现。

注释:

[1]David Mayhew (2004),Congress: The Electoral Connection (2 ed.), Yale University Press.

[2]Scott R. Meinke(2008),“Institutional Change and the Electoral Connection in the Senate: Revisiting the Effects of Direct Election”,Political Research Quarterly, 61(3),pp.445-457.

[3]James E.Campbell(1981),“Electoral Competition & the Congressional Connection: The Marginality Hypothesis Reconsidered”,Political Methodology,7(2),pp. 55-70.

[4]Duncan Macrae(1952), Jr.,“The Relation Between Roll Call Votes and Constituencies in the Massachusetts House of Representatives”,The American Political Science

Review,46(4),pp. 1046-1055.

[5] David Mayhew (2004),Congress:The Electoral Connection (2 ed.), Yale University Press,p.148.

[6]Lawrence Rothenberg and Mitchell S. Sanders (2000),“Severing the Electoral Connection:Shirking in the Contemporary Congress”,American Journal of Political Science, 44(2),p.316.

[7]Rebekah Herrick, Michael K. Moore and John R. Hibbing(1994), “Unfastening the Electoral Connection: The Behavior of U.S. Representatives when Reelection Is No Longer a Factor”,The Journal of Politics,56(1), pp. 214-227.

[8]许安标主编:《新编人大代表履职工作手册》,中国法制出版社2014年版第2版,第200页。

[9]孙庭兆(无锡市人大常委会研究室):《人大代表履职存在的问题及其对策》,载于江苏人大网:http://www.jsrd.gov.cn/11yj/11lun_11yj/201608/t20160826_431501.shtml.

[10]Bruce J. Dickson(2000),“Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation”,Political Science Quarterly,115(4).

[11]该作者已发表的中文论文中署名“欧博文”,因不同于别处英文作者名字的翻译此处作者名字仅翻译了姓氏。

[12]欧博文:《人大代表的作用:代理人与进谏者》,载《复旦政治学评论(第六辑)》,上海人民出版社2008年版。

[13]Kevin J.O'Brien(1988),“China's National People's Congress:Reform and Its Limits”,Legislative Studies Quarterly,13(3).

[14]Kevin J.O'Brien(1994),“Chinese People's Congresses and Legislative Embeddedness Understanding Early Organizational Development”,Comparative Political Studies, 27(1).

[15]Kevin J.O'Brien&Laura M.Luehrmann(1998),“Institutionalizing Chinese Legislatures:Trade-offs between Autonomy and Capacity”, Legislative Studies Quarterly, 23(1).

[16]《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》(2015年修订)。

[17]Roderick MacFarquhar(1998),“Provincial People's Congresses”, The China Quarterly,155.

[18]王元成:《全国人大代表政治行为研究——以笔者的亲身经历为例》,法律出版社2014年版,第41页。

[19]邵喜珍:《责任使命担当:全国人大代表邵喜珍的提案及发言实录》,河北教育出版社2015年版,序言。

[20]刘杉、刘晓玉、胡丹菲著:《海外中国人民代表大会研究新动态》,载于《国外社会科学》2016年第5期。

[21]Rory Truex(2014), “The Returns to Office in a ‘Rubber Stamp’Parliament”,American Political Science Review,108(2), pp.235-251.

[22]彭真同志在1979年6月的五届全国人大二次会议上被补选为全国人大常委会副委员长,兼任全国人大常委会法制委员会主任,后于1983年6月的六届全国人大一次会议上当选全国人大常委会委员长。改革开放以来我国人大制度的重建直至今天的发展方向上,彭真委员长发挥了至关重要的作用。

[23]《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选举法》(1979年第五届全国人大第二次会议通过,2015年第五次修正)

[24]《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》(1979年第五届全国人大第二次会议通过,2015年第六次修正)。

[25]彭真:《关于七个法律草案的说明(1979年6月26日)》,载《人民代表大会制度重要文献选编(二)》,中国民主法制出版社2015年版,第446页。

[26]蔡定剑:《论彭真对民主法制建设的十大贡献》,载《法学》2010年第2期。

[27]蔡定剑:《论人民代表大会制度的改革和完善》,载《政法论坛》2004年第6期。

[28]《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》。

[29]《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》。

[30]Melanie Manion(1996),“The Electoral Connection in the Chinese Countryside”, American Political Science Review, 90(4).

[31]Melanie Manion(2000),“Chinese Democratization in Perspective:Electoral and Selectorates at the Towns

hip Level”, The China Quarterly,163.

[32]史卫民:《公选与直选:乡镇人大选举制度研究》,中国社会科学出版社2000年版。

[33]黄冬娅、陈川懋:《县级人大代表履职:谁更积极》,载《社会学研究》2015年第4期。

[34]杨云彪:《从议案建议透视人大代表的结构比例》,载《人大研究》2006年第11期。

[35]也有学者称之为“独立候选人”。

[36]He Junzhi(2010),“Independent Candidates in China's New Constitution”,The Western Political Quarterly, 8(2),pp.199-233.

[37]邹树彬、唐娟、黄卫平:《2003年人大代表竞选的群体效应:北京与深圳的比较》,载《人大研究》2004年第1期。

[38]黄卫平、唐娟、邹树彬:《全球民主化浪潮中的深圳人大代表竞选现象解读》,载《2003年中国经济特区论坛:特区发展与国际化问题学术研讨会论文集》,2003年12月。

[39]黄卫平、陈文:《公民参政需求增长与制度回应的博弈》,载《深圳大学学报(人文社会科学版)》2005年第2期。

[40]Guo Jiguang(2007),“A Study of Deputies in Local People's Congresses in China”,Ph.D dissertation, National University of Singapore.

[41]关于深圳市月亮湾社区敖建南代表的人大代表联络工作站相关情况可以参考邹树彬著:《构建和谐社区:深圳市月亮湾片区“人大代表工作站”个案研究》,重庆出版社2007年版。

(作者系中国社会科学院政治学研究所助理研究员)

郑重声明

近期发现社会上有人冒充《人大研究》编辑部的名义,打电话向投稿作者索要“版面费”。为此我们申明:《人大研究》杂志从来不向作者收取任何费用,也从未向投稿者索取过所谓“版面费”;所有投稿一经我刊发表,我们即按规定标准向作者支付稿酬。如有发现假冒我刊社工作人员索要“版面费”或其他费用的情况,请打电话向我们编辑部举报。《人大研究》杂志社电话(0931)8771136,8771021,8771024。对冒名骗取作者版面费的行为,《人大研究》杂志社保留依法追责的权利。

《人大研究》杂志社