

人大代表结构与代表身份选择合理性问题探析

徐理响, 黄鹂

(安徽大学社会与政治学院, 安徽合肥, 230601)

摘要: 人大代表构成的广泛性, 直接关系到人民当家作主权利的实现, 关系到人大制度作用和优越性的发挥。在当前一些地方, 特别是基层人大代表选举中, 出于代表结构比例考量, 基于部分代表多重身份而出现身份选择不合理、甚或“失真”现象, 掩盖了代表结构失衡问题。代表身份选择不合理, 既伤害了人大代表选举的民主性, 也损害了本应有的广泛代表性, 不利于代表结构的优化, 不利于人大制度的成长。为杜绝人大代表身份选择不合理、甚或“失真”的问题, 需要正确处理人大代表选举中代表性与民主性的关系, 正确认识选举人大代表与遴选精英、英雄模范、标兵的区别, 培育和提升广大选民参加人大代表选举的积极性和能力, 尊重选民和代表联名推荐代表候选人的权利, 规范候选人确定环节, 完善当选代表信息统计和公开制度。

关键词: 人大代表; 代表结构; 身份选择; 代表性; 民主性

中图分类号: D62

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2016)01-0123-05

所谓代表结构, 即按照《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》的规定, 全国人大和地方各级人大的代表应当具有广泛的代表性, 应当有适当数量的基层代表, 特别是工人、农民和知识分子代表。在当下人大代表选举中, 代表结构问题, 主要体现为如何提升工人、农民、知识分子等基层一线代表的比例。而正是基于实现代表结构平衡的考量, 在实践中, 出现了一些身具多重身份的人大代表身份选择不合理问题。所谓多重身份, 是指一些人大代表, 身兼多元身份角色, 既可能是农民身份, 又可能同时是民营企业家; 既可能是知识分子、专业技术人员, 又可能同时是企事业单位负责人; 既可能是妇女代表, 又可能具有少数民族、知识分子等身份等。而身份选择的合理性问题, 是指在各级人大代表选举中, 为了实现选举结果的广泛代表性, 特别是要提升工人、农民、知识分子等基层一线代表比例, 将具有多重身份的当选代表有意识地归入与此标准相契合的某一非典型的身份类别中。在2015年十二届全国人大三次会议上, 中组部副部长王尔乘就坦言, “许多企业主以工人、农民, 或者科学技术人员的身份获得了代表提名, 使得那些真正来自基层的、符合条件的代表无法提名。”^[1] 人大代表身份的不合理选择, 甚至

“失真”现象, 损害了人大本应有的广泛代表性, 不利于人大制度的发展和社会主义民主政治建设。如何认识这一现象, 化解这一问题, 本文试图从代表性与民主性关系之视角, 结合X镇县乡两级人大代表选举的实践, 予以解读。

一、广泛的代表性: 人大代表选举中代表结构与身份选择问题的由来

人民通过直接或间接选举的方式产生代表或执政者, 是现代国家民主运作的基本逻辑。对于代议制民主来说, 通过民主选举的方式产生具有广泛代表性和一定履职能力的代表, 并赋予其权力以合法性, 是首要环节。正所谓“一个大型的民主社会, 首先需要是一个公正的、其目的在于充分而且准确地反映人民意志的代表制度。窳劣的代表机构, 甚至会阻碍、挫伤既有智力又关心国事的公民”^[2]。

如何准确地反映民意, 显然一方面是要提升代表选举的民主性, 主要涉及选举权的扩展及选举过程的自由、公正、公开、公平等问题, 另一方面则是选举产生的代表应具有广泛的代表性, 即各地区、各阶层、

收稿日期: 2015-05-04; 修回日期: 2015-06-11

基金项目: 九三学社2014—2015年度参政理论招标课题“人大代表直接选举中代表候选人提出机制研究”(201403); 安徽大学博士科研启动经费资助项目

作者简介: 徐理响(1980—), 男, 安徽桐城人, 政治学博士, 安徽大学社会与政治学院副教授, 主要研究方向: 当代中国政治发展; 黄鹂(1959—), 女, 安徽黄山人, 安徽大学社会与政治学院教授, 主要研究方向: 社会学

各族群、各方面都应当有自己的代表。

中国的社会主义民主主要体现为中国共产党领导下的人民代表大会制度。中国是人民民主专政的社会主义国家,同时也是一个由多地区、多民族,以及庞大的人口规模构成的超大型国家,人大代表构成的广泛性显得尤其重要。也正因为此,我国的选举法明确规定各级人大都应当具有广泛的代表性,对基层代表,工人、农民、知识分子代表,妇女代表,少数民族代表,归侨代表均有明确的比例要求。以十二届全国人大为例,少数民族代表409名,占代表总数的13.69%,全国55个少数民族都有本民族的代表;妇女代表699名,占代表总数的23.4%;来自一线的工人、农民代表401名,占代表总数的13.42%;专业技术人员代表610名,占代表总数的20.42%;党政领导干部代表1042名,占代表总数的34.88%。由此可见,广泛的代表性是我国人大制度的重要特色和优势。

虽然十二届全国人大代表构成中,妇女代表、来自一线的工人代表、农民代表、专业技术人员代表比例均比上届有所提升,而党政领导干部代表则同比有所下降,但从群体规模和实际身份构成来看,当前各级人大代表构成依然存在着一定程度的失衡现象。即党政领导干部、企业家身份代表所占比例过高,而一线人员、基层代表,特别是工人、农民和知识分子代表偏少。在一些地方的人大代表选举中,正是由于来自基层一线的工人、农民、知识分子代表偏少,为了契合广泛代表性的原则要求,出现了代表多重身份及其选择的合理性问题。或者说之所以出现将企业老板、企事业单位负责人列入一线的工人、农民、知识分子代表类别,在县、乡基层人大代表选举中,将村(街)干部简单地视同一线工人、农民代表,目的都旨在提升基层一线的工人、农民、知识分子代表比例,以契合广泛代表性的要求。

如何理解要提升工人、农民、知识分子等基层一线代表比例,这里实际上涉及一个认识问题,即人大代表到底应该是各方面的精英抑或普通民众,或者说到底应当是以各方面杰出人物为主,抑或以普通民众为主。在民主理论与民主实践的发展过程中,就此问题也存在着迥异的声音。一种认为“如果代表的构成不保证议会中适当的才智和知识会产生一系列的危险”^{[3](101)}。密尔认为,“代议制政府的积极的缺陷和危险可以概括为两条:第一,议会中的普遍无知和无能,或者说得温和一点,智力条件不充分;第二,有受到和社会普遍福利不同的利益影响的危险。”^{[3](85)}在他看来,“如何得到和保证这种智力条件,是在评价代议制团体的特有构成时必须考虑到的问题之

一。”^{[3](91)}美国政治学者萨托利也就此指出,“量的强调危害了质的强调是一种无法逃避的发展,一个无可避免的事实。”^{[4](158)}他辩论说,“选举应服膺于某种代表功能,这是个合理的要求;选举也应服从于某种择优功能,我认为这同样是个合理的要求。”^{[4](159)}但更多的观点认可“人类政治社会应当由普通人(即成年公民),而不是由超人统治”^[5]。亚里士多德在其《政治学》中就曾论及,“就多数而论,其中每一个别的人常常是无善足述;但当他们合而为一个集体时,却往往可能超过少数贤良的智能”^{[6](146)},明确阐述了平民参政的正义性。卢梭甚至认为主权是不能代表的。在他看来,“代表的观念是近代的产物;它起源于封建政府,起源于那种使人类屈辱并使‘人’这个名称丧失尊严的、既罪恶而又荒谬的政府制度。”^{[7](121)}所以,他认为“英国人民自以为是自由的;他们是大错特错了。他们只有在选举国会议员的期间,才是自由的;议员一旦选出之后,他们就是奴隶,他们就等于零了。”^{[7](121)}美国建国者们也强调“财富、门第、宗教信仰或职业都不得限制人民的判断或者使人民的愿望受到挫折”^[8]。从西方国家民主的实践来看,经过选举权的扩展和诸如选区划分等选举技术的改进,代表(议员)的代表性,特别是在低层次的代议机构中有明显提升,但总体上看,在“金钱游戏”的选举规则下,普通民众实际上依然处于劣势。也正是在这个意义,恩格斯就曾评述说,“在现今的国家里,普选制不能而且永远不会提供更多的东西。”^[9]显然,社会主义民主无论从阶级基础抑或价值立场上来审视,都比资本主义民主更为真实,“过去的一切运动都是少数人的或者为少数人谋利益的运动。无产阶级运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立运动。”^[10]作为以工人阶级为领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家,我国人大制度的优势即主要体现在比资本主义国家议会制度具有更高的民主性与更广泛的代表性。是故,自1953年一届人大选举以来,党和国家就高度重视人大代表构成的广泛代表性,强调各地区、各阶层、各族群、各方面都应当有自己的代表,强调应当有适当数量的基层代表,特别是工人、农民和知识分子代表,并在2010年选举法修改中予以了明确的确认。

虽然“党政领导干部政治素质高,能力强,对政治、经济及社会各方面的情况比较熟悉,有利于提高人民代表大会议事的整体功效,有利于国家权力机关作出的决议、决定的贯彻执行”^{[11](39)};而一些企业家,特别是民营企业,在社会主义市场经济条件下,通过自身的努力,在激烈的市场竞争中取得成功,他们

勤奋、务实,具有较强的开拓、创新意识,他们的社会贡献度大,参政意识和参政能力都较强。但“领导干部、企业家等过多,有违广泛参与国家事务管理的民主原则”^{[11](39)},因此必须强调要有适当数量的基层代表,特别是工人、农民和知识分子代表。正如亚里士多德令人信服的论证,“人们凡是有一项、而且只有一项与人相等者就不该[像平民派那样]要求享有各项事物的同等权利,凡是只有一项为较优者也不应该[像寡头派那样]要求对各项事物都享有较优的权利——我们确认遵循这类原则而创制的立法的一切政体都是变态政体。”^{[6](154)}他说,“试以人们举品德作依据而要求统治公民团体者为例,或试以人们举财富作依据者为例。群众(多数)就可以和这两者相抗衡,不作个别的比较,而以多数集体同少数人相比较,则无论在品德上或者在财富上,就未必不能占优。”^{[6](156)}

显然,我国的选举法对工人、农民、知识分子等基层一线代表比例的要求,具有合理性。人大代表构成的广泛性,直接关系到人民当家作主权利的实现,关系到人大制度作用和优越性的发挥。而在当前一些地方人大代表选举中,特别是在基层人大代表选举中,为了契合代表结构比例的硬性要求,出现通过人为选择和安排代表身份,拼凑代表比例,形塑所谓“样本代表”的现象,既伤害了人大代表选举应有的民主性,也损害了本应有的广泛代表性。

二、代表结构的“样本化”现象: 人大代表多重身份及其选择

从中国特色社会主义民主政治的价值考量和中国社会阶层结构来看,人大代表构成的广泛代表性具有应然的合理性。从理论上来说,基于工人、农民、知识分子等基层一线群众的人口比例,特别在县级以下基层人大代表直接选举中,这类群体代表的比例应当有足够的保障。然而,在实践中,由于基层群众参选竞选意识与能力尚不足,主动参选竞选现象还较为少见,抑制了其当选的数量和质量;同时,一些地方对人大代表选举的认识还存在一定程度的误区,选举的程序,特别是在候选人提名环节往往有利于党政领导干部、企事业单位负责人、企业老板等,造成长期以来这类群体所占比例过高。因此,为了维护基层一线群众的民主权利,特定阶段,通过法律和制度硬性规定这些相对弱势群体的比例,无疑是有意义的。所以,各地在实践操作过程中,都会对代表身份比例提出明确的要求。例如我们所考察的2011年X镇县、级两级人大换届选举工作实施方案就明确提出“要按照广

泛性和代表性的要求,采取有效措施,实现‘两升一降’”。所谓“两升一降”,即基层代表特别是一线的工人、农民和专业技术人员代表的比例要比上届有所上升,妇女代表的比例要比上届有所上升,而党政干部担任人大代表的比例要比上届有所下降。

然而,明确的代表构成比例要求,往往也容易造成“样本代表”现象,即首要目的“不在于代议而仅仅在于构建富有选择性的‘完整’代表样本”^[12]。也正是基于形塑“样本代表”的考虑,就使得代表的多重身份及其选择问题凸显。

2011年,X镇县级人大代表选举中,推荐的初步代表候选人中,其中归入农民身份的代表候选人占47.4%,工人身份5.3%,知识分子身份15.7%,干部身份26.3%,其他身份5.3%;中共党员占68.4%;在学历分布上,大专以上文化程度占57.9%;在性别分布上,男性占78.9%。经过酝酿、协商、公示,所有初步代表候选人均被确定为正式代表候选人。经过正式投票选举,最终落选5人:从性别上看,2名男性,3名女性;从政治面貌来看,均为群众(非党);从文化程度来看,1人高中文化,1人初中文化,3人小学文化;从职业身份来看,均为普通农民。这样,从该镇所选举产生的县级人大代表来分析,归入农民身份的代表占25.6%,但其中3/4皆具有多重身份,即虽都具有农民身份,但有的担任村、街道党总支部书记,有的则为民营企业老板。知识分子代表的2/3以上也具有多重身份,即既是知识分子身份,又是事业单位(学校)主要负责人。而当选的1名工人代表,既是工人身份,又为某企事业单位主要负责人。而该镇的另一事业单位主要负责人则被划入其他类别之中。从该镇县级人大代表选举情况来看,列入工人、农民、知识分子类别的代表多具有其他显性身份,其之所以选择该类身份,显然是为了契合代表结构比例的要求。

再以X镇镇级人大代表选举为例,当选的镇人大代表中:文化程度上,大专以上文化程度者占比最高,达55.6%,且当选率100%,小学文化程度者占比最低,只占1.4%,且落选率高达90%;从职业构成来看,镇直机关及企事业单位、村(街)干部、知识分子(教师)代表分别占38.9%、33.3%、12.5%,且当选率都为100%,一线普通农民身份代表占13.9%,落选率高达72.2%。而从官方最终统计数据来看,工农代表占58.3%,干部代表18.1%,知识分子代表16.7%,新阶层代表6.9%。这两者比例间的差异实说明相当一部分代表具有多重身份,并最终在归类统计时计入工人、农民、知识分子类别。

虽然这种身份选择大多难言“失真”,如企业老板

的确是地道的农民身份,村(街)干部的农民身份也毫无疑问,但确实又存在某种程度的不合理。显而易见的是,一个企业老板,一个村(街)干部其代表的利益与单纯的工人、农民等基层一线群众代表存在着一定的差异。

身份选择不合理现象的存在,与人大代表身份结构比例的硬性要求和实际当选情况间的张力有关。在代表观念认知上,长期以来,人们“把选代表提名的标准与遴选英雄模范、标兵标准混淆”^[13],从而形成了以政、商及社会各界精英为主的人大代表名额分配模式。在X镇县、乡两级人大代表选举中,我们不难看出,普通的工、农群众身份、非党员、文化程度不高的代表候选人更容易落选;而下派名额、干部身份、党员身份以及文化程度高的代表候选人更容易当选。在当选的县人大代表中,唯一普通农民身份的代表也具有大专学历。也正因为此,在人大代表选举实践中,纯粹的基层一线和普通工人、农民、知识分子身份的代表实际上很难脱颖而出,而归入这一类别的代表相当一部分也往往是因为有其他类型的显性身份,进而造成身份选择合理性的问题。与此同时,在参选积极性上,党政干部、企事业单位负责人、企业老板等群体与普通的一线基层群众存在着明显的差异,这也就使得前者的参选比例更高,当选比例也自然居高不下。而以政党提名和团体提名为主的候选人提名机制与客观存在的把关机制,更加剧了这种状况。这就使得最终的结果统计存在身份比例构成的困境,于是,多重身份代表的身份选择也就成为一个颇具意义的行为。

三、代表性与民主性的结合:人大代表身份选择不合理问题的化解

人大代表身份选择不合理,从形式上掩盖了代表结构失衡的问题,不利于代表结构的优化,不利于人大制度的成长。人为选择和安排代表身份,也与选举法的基本精神、原则和相关条款相背离。同时,将一些具有其他显性身份的代表归入工人、农民、知识分子等一线基层代表类别中,也损害了这类群体的民主权利。因此,如何化解人大代表身份选择不合理、甚或“身份失真”的问题,是当前人大代表选举工作中必须重视的问题。

第一,正确的处理好人大代表选举中代表性与民主性的关系。广泛的代表性和普遍的民主性,是中国人大制度的特色和优势所在。代表性指涉的是代表来源的广泛性,各地区、各阶层、各族群、各方面都应当在国家权力机关中拥有自己的代表;民主性则更为

强调代表是否是通过自由、公正、公开的选举产生的,强调的是选民与代表之间通过民主选举形成权力的授予与委托关系。从理论上讲,“代表性与民主性的统一是应然之逻辑。然而,从人类民主选举的历史实践来看,这两者并非天然就是统一的。有代表性而民主性不足,有民主性而代表性不足是常见之政治景观。”^{[14](146-151)}在当前中国特定的发展阶段,基于基层群众民主选举意识与能力尚较为有限的情况下,代表结构比例的硬性规定与把关具有合理性。但另一方面,我们也要认识到,代表性的实现需要以民主性为前提,“如果我们不是通过民主性来实现代表性,把这两者割裂开来,则会给我国人大代表选举制度的健康发展带来十分消极的影响。”^[14]人大代表身份选择不合理,甚或“失真”现象,实际上就是简单地把代表性凌驾于民主性之上。如果我们充分地发扬民主,在人大代表选举中,特别是在基层人大代表选举中,鼓励和支持基层群众参选竞选,尊重选民的意志,出现代表比例失衡的可能性就会降低。即便出现一定程度的比例波动,从长远来看,只要充分发扬了民主,也是正常合理之现象。而倘若仅为了代表性而人为构建“样本代表”,就既可能出现代表身份选择不合理,甚至“失真”现象,也会伤害人大代表选举应有的民主性。

第二,正确认识选举人大代表与遴选精英、英雄模范、标兵的区别。通过X镇案例的分析,普通的基层一线工人、农民、知识分子代表候选人很难当选,当选者虽然可归入这一类别,但多有其他显性身份,如为村(街)干部、企事业单位负责人、企业老板等。村委会的干部、学校的校长、企业的老板,大多是所处身份行业中的精英,当然可以成为人大代表,本身也具有代表性,但在现有的政治与行政体制下,他们的利益与普通的基层一线群众之间或多或少存在一定的差异,二者之间并非简单的可以替代的关系。显然,选举人大代表与遴选精英、英模、标兵有着明显的区别,不可混淆。对于人大代表来说,基础是具有一定的履职能力,核心是能够代表所在选区大多数选民的利益。如果党政干部、企事业单位负责人、村街干部、企业老板代表过多,一线基层群众的代表就会相对不足,代表的整体代表性实际上就受到了损害。因此,在人大代表选举中,特别是在县、乡两级基层人大代表选举中,应加强对人大代表选举知识的宣传,鼓励、发动选民联名推荐自己中意的候选人,政党和团体提名时也应充分相信普通基层群众的参政意识与能力,推荐一些具有基本的参政议政能力,群众基础好,能确实代表一线基层群众和所在身份行业利益的代表候选人。

第三, 培育和提升广大代表、选民参加人大代表选举的积极性和能力。合理的人大代表结构, 不仅有赖于各政党、各团体、各有关部门的精心组织, 更有赖于广大代表、选民参与人大代表选举意识和能力的提升。特别是在县、乡两级基层人大代表选举中, 如果基层选民能够真正主动联名推荐意愿中的代表候选人, 那么基层人大代表结构一定会更加合理, 基层人大代表的代表性也会更高, 而代表身份选择的难题自然会减少。在当前基层人大代表选举实践中, 基层群众参与的积极性还不够。以 2011 年 X 镇所在的县的人大代表选举为例, 选民总数约为 100 万人, 而没有参加选民登记的人数就达到 8 000 多人, 登记并没有参加投票的达 11 万之多, 在参加投票的选民之中委托投票数也达到 3 万多。因此, 在各级人大代表选举中, 特别是在基层人大代表直接选举中, 要切实做好宣传发动, 引导基层群众参与代表候选人提名, 维护其合法权利, 在选举实践中培育民主选举意识。代表、选民参与人大代表选举意识与能力的实质性增强, 对于提升工人、农民、知识分子等基层一线代表比例, 合理化人大代表结构, 消解身份选择不合理问题, 从基础层面来看, 无疑最具有现实的意义。

第四, 尊重选民和代表联名推荐代表候选人的权利, 规范候选人确定环节。候选人的提名是选举中的关键步骤, 提名的过程是否民主, 往往关系到整个选举的民主程度。实践中, 有悖民主的现象仍时有发生。如只重视政党、团体的提名, 而忽视选民或代表的提名; 在确定正式候选人名单时, 硬性下达“指标”, 片面强调某种代表性, 不尊重多数选民的意见等。由于体制与利益等因素, 政党、团体提名的代表候选人往往以党政干部、企事业单位负责人为主, 易于造成代表结构失衡的问题。而选民和代表联名推荐的候选人, 往往多具草根背景, 对于优化代表结构, 提升基层一线代表比例更具有现实意义。因此, 应制定更为完善的实施细则, 保证选民、代表联名推荐候选人的合法权利, 鼓励、发动选民、代表真正基于自己的意愿联名推荐候选人, 并保证其推荐比例; 要推进政党、团体推荐候选人的民主透明度, 规范其推荐行为; 要完善正式候选人确定环节, 强调政党、团体推荐的候选人与选民或代表联名推荐的候选人地位是平等的, 要依法根据较多数选民的意见, 来确定正式候选人, 不

允许少数人说了算, 适当情况下, 可以通过公开预选的方式。

第五, 完善当选人大代表信息统计和公开制度。为了在技术上杜绝代表身份选择不合理、甚或“失真”的现象, 应进一步完善当选人大代表信息统计制度, 推进当选代表具体信息公开制度。在代表信息统计上, 细化工人、农民、知识分子代表的类型划分, 专栏区分企事业单位负责人、村(街)干部、企业老板等身份代表。在当选代表信息公开方面, 公开当选代表姓名、性别、年龄、民族、党派、文化程度、职业(单位及职务)、推荐者等具体信息, 全面接受选民监督。

参考文献:

- [1] 中组部副部长: 许多企业主冒充工人农民获代表提名[DB/OL]. 凤凰网, http://news.ifeng.com/a/20150310/43310638_0.shtml, 2015-03-10.
- [2] 科恩. 论民主[M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 81.
- [3] 密尔 J.S. 代议制政府[M]. 北京: 商务印书馆, 2007.
- [4] 乔万尼·萨托利. 民主新论[M]. 上海: 上海人民出版社, 2010.
- [5] 约翰·邓恩. 民主的历程[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2003: 序 1.
- [6] 亚里士多德. 政治学[M]. 北京: 商务印书馆, 2007.
- [7] 卢梭. 社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [8] 汉密尔顿, 杰伊, 麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 291.
- [9] 马克思恩格斯选集·第四卷[C]. 北京: 人民出版社, 1972: 169.
- [10] 马克思恩格斯选集·第一卷[C]. 北京: 人民出版社, 1972: 262.
- [11] 李飞. 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导读与释义[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2010.
- [12] 邱家军. 代表谁: 选民与代表[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2010: 162.
- [13] 俞可平. 中国政治发展 30 年[M]. 重庆: 重庆出版社, 2009: 34.
- [14] 徐理响. 代表性与民主性: 中国共产党对人大代表选举的认知与实践[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2013(5): 146-151.

(下转第 233 页)