

政治文明进程中的人民代表大会制度*

——以农民民主政治权利和权力的实现为视角

张富良

(清华大学 人文学院, 北京 100084)

摘要: 改革开放以来,人民代表大会制度的优越性在农村也愈益体现出来,调动了农民群众当家作主的积极性。但是,它也存在着农民政治权利和权力受到损害的现象,制约了其优越性的发挥,因此,要进一步完善人民代表大会制度,确保农民的政治权利得以充分实现,以推进中国政治文明的不断进步。

关键词: 人大制度;农民;政治权利和权力;政治文明
文献标识码: A

中图分类号: D624

文章编号: 1008-4479(2004)04-0022-06

改革开放以来,农村的经济、社会生活发生了巨大变化,扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利就成为推进农村基层政治体制改革的重要内容。扩大基层民主,具体说来,就是要“让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督。”^[1]人民代表大会制度在扩大基层民主,让农民群众行使各种权利方面发挥了重大作用,但也存在着一些缺陷,妨碍了农民群众民主权利的行使,因为,完善人民代表大会制度,才能确保农民群众真正成为国家的主人。

一、人民代表大会制度的优越性

1. 扩大了人民群众的民主政治权利。

1979年颁布的《选举法》和《地方组织法》大大扩大了选举权的范围,取消了过去阶级斗争年代对农村地主分子、被剥夺政治权利的反革命分子选举权的限止,规定无选举权的人只限于被剥夺政治权利的刑事犯罪分子和其他法律规定无选举权的人。改革开放以后,增设了乡镇人民代表大会,并于1995年增设了乡镇人大专职主席、副主席,有利于加强乡镇人大同人民群众的联系。同时,把农村的直接选

举扩大到县,使县级人民代表大会直接掌握在人民手里,并由县级人民代表大会选举县级人民政府和省级人民代表大会代表,再由省级人民代表大会代表选举省级人民政府和全国人民代表大会代表,这样,人民群众就可以通过代表管理国家大事,掌握自己的、民族的、国家的命运。^[2]人民代表大会制度还赋予人民对代表的监督、罢免和补选的权利,1995年的《选举法》还规定了人大代表有权依照法律规定提名候选人并规定了“等额提名、差额选举”的制度,以保证人大代表的提名权。

2. 调动了人民群众参政议政积极性。

人民群众积极参与到人民代表选举活动中去,像农民人口占绝大多数的四川、河南、河北、山东、湖北、湖南等省的第1~6届县级人大代表选举的参选率都在90%以上,湖北第2次县级人大代表选举的参选率高达97.99%;1995~1999年的乡级人大代表选举中,这几个农业大省的选民参选率都达到90%以上,最高的山东省高达94.73%。^[3]广大农民不仅踊跃参加人民代表大会代表选举的投票,还主动参选人大代表,他们在各级人大中所占比例从总体

收稿日期:2004-03-29

作者简介:张富良(1970-),男,河南省镇平县人,清华大学政治学系博士生,主要从事农村政治研究。

上来看得到了提高(表 1),特别是在乡镇一级,他们已经占到了绝大多数,而且在行使各级人民代表大会权力方面发挥了越来越重要的作用。

3. 提高了人民的民主意识

就农村而言,村民在选举乡镇人大代表和县级人大代表时,其独立性和自主性都得到了提高,他们

表 1: 改革开放以来农民在各级人大代表中所占的比例

	市级人大%	县级人大%	乡级人大%
1977 ~ 1981 年间	—	49.26	53.20
1983 ~ 1987 年间	—	39.52	62.17
1988 ~ 1990	17.73	41.16	72.65
1993 年	17.29	40.87	70.93
1996 ~ 1999 年间	17.76	37.28	71.50

附注: 根据各级人大代表身份构成比例对照表整理。其中 1983 ~ 1987 年间为 87% 的县级和乡级人大代表比例; 1996 ~ 1999 年间为 99% 的乡级。

本表和下表统计口径不同, 所以个别数字有差异, 主要是这个比例反映了在每届人大期间人大代表的变化(如死亡、罢免和增补); 而下表是按照每届人代会第 1 次会议选举出来的代表, 不考虑期间的变化。

参见刘智等著: 人大代表选举统计研究, 北京: 中国社会科学文献出版社, 2001 年版, 第 348 ~ 366 页。

的民主意识日益增强。村民开始以审视的目光来仔细考察上级组织提名的候选人, 对于那些他们不满意的候选人, 他们往往会毫不犹豫地改选他人, 甚至是联名提出其他候选人, 出现了诸多“票箱子里蹦出来的”代表和政府组成人员。据调查, 江西省 1999 年换届选举时乡镇人民代表大会当选代表中, 有 602 人是由代表提名而当选的, 还有 58 人属于非候选人当选的。^[4]

二、人民代表大会制度的制约性

1. 农民的选举权和被选举权不能充分行使

我国全国人大代表和地方各级人民代表大会的名额分给农民的太少了, 这与农民在中国占大多数的人口不相符合。1979 年 7 月五届人大二次会议通过的《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》明确规定, 全国人大代表的名额“由全国人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数 8 倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。”因此, 六届全国人大代表按照农村 104 万人产生 1 名, 市镇按人口每 13 万选代表 1 人。1995 年 2 月全国人大对选举法进行

了第 3 次修订, 将农村与城镇人口的比例关系由 8 倍改为 4 倍。据此, 九届全国人大代表按照农村每 88 万人, 城市按人口每 22 万人选代表 1 人。十届全国人大代表按照农村每 96 万人, 城市按人口每 24 万人选代表 1 人。而地方各级人民代表大会的代表基本上也是按照这个比例选举出来的。也就是说, 在人大代表的选举方面, 农村每一人口的选举权只相当于城市每一人口的 1/5 ~ 1/4, 这本身已经就很不公平。但是, 即使按照这个标准, 农民代表的名额还是远远低于他们所应得到的代表名额。2002 年末, 全国有乡村人口 78241 万人, 根据规定, 农村应该选出十届全国人大代表 815 名, 可实际上只有 252 名, 还没有达到应占名额的 1/3 (表 2)。而地方选举中, 这种情况就更为严重, 从 1983 年以来, 省、市人民代表大会中的农民代表比例从来没有超过 20% 的, 这与我国农村人口悬殊太大。县、乡人大代表中农民代表的比例较高, 但也远远没有达到国家规定的法定比例。农民没有依法当选为各级人大代表, 不能享受宪法和法律赋予的行使当家作主的权利, 对于维护农民利益不能不说是一个严重的缺憾。

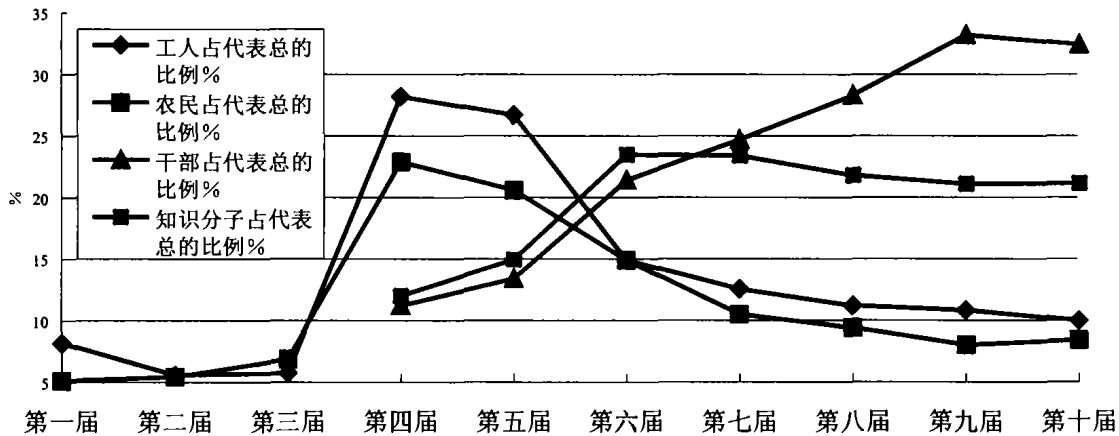
表 2: 改革开放以来历届全国人大中应选和实选农民代表情况

	六届全国人大	七届全国人大	八届全国人大	九届全国人大	十届全国人大
全国人大代表总数	2978	2970	2978	2981	2985
应选农民代表	668	680	708	876	815
实选农民代表	348	312	280	240	251
实选占应选的比例%	53.7	50.5	35.9	27.4	30.8

附注:人口数是根据《中国人口统计年鉴》选举年的上一年年末人口数。

第 6、7、8 届全国人大代表选举中,规定按照每 120 万农村人口选举 1 名全国人大代表;第 9、10 届则是按照每 96 万农村人口选举 1 名全国人大代表。

图 1: 历届全国人大代表中农民与工人、干部、知识分子各自所占比例



附注:其中第七届、第十届全国人大代表中工人、农民的比例是推算出来的。第七届工人农民总共有代表 684 人,第十届共有工人农民代表 551 人,根据第一~十届全国人大代表中工人、农民所占比例的均值推算各自所占比例。

数据来源:《历届全国人民代表大会代表构成统计表》,《人民日报》,1999-09-15(10);石国胜:《新的特点 新的构成——从十届全国人大代表名单看变化》,《人民日报》,2003-3-4(4)。

2. 各级人大中农民代表与其它阶层比例严重失衡

我国是一个农业人口大国,农民也是我国工人阶级的坚强同盟军,农民为我国的革命和现代化建设做出了重大的贡献和牺牲,他们是国家建设的主力军,因此,在全国人大代表中,有适当比例的农民代表,便于及时反映农民的意见和建议,有利于维护农民作为一个群体的整体权益。但是,改革开放以来,历届人大代表中,农民比例不仅没有达到应该达到的要求,而且农民比例逐年下降(图 1),既与我国

法律规定相抵触,也不利于农民权益的保护。

在县乡人大代表中,尽管农村代表比例还没有达到应该达到的水平,但总体上来说,农村代表比例较高,可是,在这些代表中,农村基层干部占了大多数比例,真正的农民代表比例太少。不可否认,农村基层干部长期在第一线工作,他们为农村的社会稳定和发展做出了重大贡献,应该得到社会的承认和尊重。他们在各级人大中占较大比例也无可厚非,但凡事都有个度的限制,超过了这个度,就使得事物向相反的方向发展。从目前来看,县、乡两级人大本来应该是

农民占绝大多数代表比例的人大,而实际上是干部占比例最大(表3)。干部比例呈上升趋势,农村代表却呈下降趋势,而且在农村代表中,村干部占比例相当高,如Z县十、十一、十二届人大代表中,农村代表中村干部分别为206人、150人、159人,而真正的农民只有15人、9人、3人(其中还有2人是少数民族,他们是作为少数民族代表还是作为农民代表还不肯定),农民代表占县人大代表总数的比例从3.7%;下降到了1%。农民在县人大代表中的比例与他们在该县的人口远远不相称,农民在权力机关没有足够的自己代表,很难维护他们的合法权益。

3. 各级人大代表产生的方式和程序存在缺陷
 长期以来,由于人大代表的选民是按户籍人数来确定的,因而使得户籍不在工作所在地的外来务工人员没有机会参加当地的人大选举活动,而由于工作、生活等多方面的原因,他们又不太可能抛开工作回乡参加选举,这样就造成他们的政治权利实际被悬空虚化的现状。还有一种有别于一般“民工”的“白领”,他们拥有本地户籍,但他们由于在他们所服务的单位是所谓“聘用人员”,所以按单位“在编人员”配发的选票往往难以到达他们手中,造成他们政治权利被虚置的尴尬局面。

表3: Z县第十、十一、十二届人大代表构成情况^[5]

	代表总数	干部人数及比例		农村干部代表及比例		农民代表及比例	
		人数	比例	人数	比例	人数	比例
第十届	406	159	39.2%	221	50.7%	15	3.7%
第十一届	297	131	44.1%	150	50.5%	9	3.0%
第十二届	296	167	56.4%	118	39.9%	3	1%

附注:Z县干部人数是指除村干部以外的所有干部;比例是指占县人大代表的比例。

我国的人大代表选举虽然规定了实行差额选举,但在实际操作中,往往体现的是组织意图,甚至对于候选人的推选、哪些候选人是陪选的,都是经过组织周密安排的,而酝酿、协调候选人过程透明度不够,这些人选是否完全符合选民的意愿很难得到保证,选民和候选人、选民和组织部门缺乏沟通,选民往往是在不了解候选人的情况下进行投票的,以致出现了在“双规”期间当选人大代表的非正常现象。再者,我国选举法虽然规定在选举中选民可以另投他人,但是,由于没有规定公民是否可以采取各种形式如演说、散发传单、海报、通过广播、电视进行宣传进行竞选,而中国传统的习惯又是反对这种“违反组织程序”的做法,因此,公民自发参选人大代表还存在着诸多障碍。正因为如此,福建省延平区樟湖镇溪口村村委会主任的廖良兴在2000年底第一个尝试使用电视竞选村民委员会主任。没想到,播出后的第二天,镇里就派人收缴了录像带,区广播电视局也以“擅自制作电视节目”为由对他罚款1万元。^[6]

人大代表与选民联系不紧密。我国的县、乡两级人民代表大会代表是由选民直接选举产生的。但是,很多选民直到选举时才知道他们的候选人是谁,而候选人也没有深入到群众中去,更没有开展竞选演说,向选民阐述自己如何行使人大代表职权,维护本辖区村民利益。而且,基本上是村民选举完人大代表,就等于是完成了自己的使命。正因为这些代表与村民联系少,村民也不知道他们的所作所为,更谈不上对他们是否称职做出评价,所以很多农民不愿意参加人大代表选举,只是在干部的动员下的被动参与,很难谈到其民主政治参与质量。

而县以上人大代表是由间接选举产生的,谁能当全国人民代表,基本上是各级领导的意图。所以代表缺乏为选民负责的意识。县、乡人大代表与村民缺乏联系,自然不会征求他们在选举上一级人大代表时的意见和建议,村民的意愿也就不能通过人大代表这种渠道一直达到全国人大,致使村民与国家权力机关之间产生了“肠梗阻”,双向交流变成了

互不通信息,再者,随着人大代表越向市、省、全国递升,农民代表越少,即使人大代表逐级反映农民的呼声和要求,根据信息传递规律,信息经过的中间环节越多,信息量流失越多,信息的失真度越大,而村民通过人大渠道向全国人大反映呼声要经过乡、县、市、省、全国五级人大,信息层层过滤,到了全国人大的只会是对代表有利的和有益的信息,而不是不利于他们的信息,这些信息的真实性就会大打折扣,影响了国家对于农村形势的正确判断,制定出来的政策难免在基层缺乏操作性。

4. 乡镇人大代表及其主席团没有真正发挥作用

按照选举法的规定,乡镇人大代表应该选乡镇人民政府乡镇长及其工作人员,并可以依法罢免乡镇长及其工作人员。但从目前乡镇人大运转的实际情况来看,乡镇人大履行其职能与法律规定的相差悬殊很大。从调查的情况来看,乡镇人大召开的次数少,对政府工作谈不上进行监督;有的乡镇人大成了乡镇党委、政府的工具,完全是根据乡镇党委、政府的意图开展工作,严重违背了人大产生、监督政府的指导思想,致使人大的最高权力机关地位没有体现出来;乡镇人大在关于乡镇经济发展、社区长期规划、社区重大事务的决策等方面缺少发言权;对于政府的违纪违规行为,乡镇人大无法行使罢免权和监督权,政府的行政权力极度膨胀,容易使一些政府行为对村民造成损害和侵权,村民不能依靠人大来约束政府。

5. 乡镇人大代表与县以上人大代表的政治待遇不一致

各级人大代表都是人民选出的代表,是受人民委托决定国家各级政府重大决策的权力机关,从理论上来说,各级人大代表应该享受一样的政治待遇,但在实际上,根据我国的有关法律规定,县级以上人大代表,非经本级人大代表的许可,不受逮捕和审判。而对于乡级人大代表,却没有这一条规定,一些乡级人大代表在任期间,因为种种原因,而受到不公判的待遇,致使他们无法行使自己的人大代表职权。而乡级人大代表与农民的利益相关度最大,与县、市、省、全国人大代表相比,他们与农民的联系较紧密。因此,他们与其他人大代表不能享有同样的政治权利,也可以说,农民的政治权利就无法得到完全的保证。

三、完善人民代表大会制度的新设想

1. 依法保证农民在各级人大中应占的地位

党的十五大报告提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的目标。所谓“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。”^[7]农民是我国人民中的主体,依法保障农民参加各级人大选举并当选各级人大代表,行使管理国家和地方事务,对于促进依法治国,巩固工农联盟基础具有重要意义。在名额分配上,要依法保证农民现有规定的代表名额。根据目前选举法规定,每96万农村人口产生1名全国人大代表,因此,全国人大和地方人大都应该在选举人大代表中不折不扣地按照这个比例推选农民代表。全国人大常委会代表资格审查委员会要严格履行法律赋予的职责,认真审查各选举单位是否按照比例足额选出农民代表,坚决杜绝少选农民代表的做法。在此基础上,逐步缩小城乡选民比例的差别,最终实现城乡平等,真正体现了社会主义的优越性和人民是国家主人的宪法意图。在县、乡镇一级人大代表中,干部占比例太大,应该按照规定予以减少,以保证农民充分行使自己当家作主管理各级公共事务的权利。

2. 在人大代表选举中重视农民的分化

当前,我国农村的农民已经从以前的同质性高、分化不明显阶层向异质性增强、快速分化阶层转化,农民阶层分化现象日益凸现。这是我国市场经济发展的必然结果,也是市场经济发展的必然要求。分化了的农民,他们的利益差别日益加大,有的阶层已经与农业生产不相关了,他们只是户籍上的农民,他们有自己的利益追求和愿望诉求。因此,在各级人大代表选举中,我们要注意到农村社会阶层的分化和由此形成的利益分化,尊重各阶层的利益和愿望,对农民工、雇工、农村管理者以及农村无业游民等阶层,根据他们在自己选区中占人口的比例,适当予以平衡,避免只重户籍而忽视其实际差别的做法,保证农民代表的广泛性和代表性。积极探索农民工的选举权和被选举权落实问题。明确规定农民工参加人大代表选举实行属地化管理,即农民工在某一个地方工作,可以在当地参加人大代表选举,既可以使他

们融入当地的政治生活中去,也减少了他们因选举成本过大而放弃其选举权的可能。

3. 简化人大代表大会的层级

现在的人大代表从乡镇、县到市、省、全国人大共5级,层级太多,不利于提高办事效率,而且,根据信息传递规律,信息传递的层级越多,越容易使信息发生失真变形,因此,应该裁减市级人大,把人大层级压缩为县、省、全国人大3级。在此基础上,要逐步实行省级人大代表直选,增强农民选民在省级人大选举中的发言权。再者,直选的省级人大要通过立法确保依法选出农村应选出的代表,那么,农民所占的比例是非常大的,这样,他们在推举全国人大代表时就有可能推选出更多的农民全国人大代表,而且,省级人大代表直选,村民的意见和要求可以只经过省级这一级人大就可以直接到达全国人大,确保了村民与国家沟通渠道的畅通,增强了信息传递的时效性,避免了信息的失真和变形。

4. 加强人大代表与选民联系制度建设

当前我国的人大代表选举中,人大代表候选人基本上都是由组织提名的,这样做的好处是贯彻了组织意图,但是,这样做容易使一些人大代表产生错觉:认为他们当选人大代表是组织安排的结果,而不是选民选举的结果,因此,他们缺少对选民负责,加强与选民联系的思想,为此,要逐步实行人大代表竞选制度,让人大代表从真正的竞选中产生。我国现行的法律都没有对人大代表竞选做出规定,因此,一些公民在自己独立参加人大代表竞选中常常遭遇到一些领导干部的偏见,这些领导怕这些候选人当选扰乱了组织意图,因此,采取种种措施减少他们当选的可能性。如湖北省潜江市公民姚立法参加人大代表竞选时,有领导专门找他谈话,让他不要再竞选,不要散发个人资料,不要在选民中发表演讲。有的单位将他挡在门外。当地干部认为“他经常东奔西走搞调查,不合法”;“好提意见,专门钻政府的空子、找岔子”;“他水平低,素质差,像地摊上的混混、无赖!”^[8]

选举法中应该规定人大代表的产生实行自由竞选。在一个选区内的公民,只要符合条件的,都可以参加人大代表竞选,组织部门仍然可以推荐候选人,但必须参加竞选。在竞选中,候选人可以自由进行演讲,散发选举传单,利用广播、电视、网络来宣传自己,也可以自己到选区中深入选民进行争取选票

工作。这样做的好处是各级人大代表为了当选,必须主动联系选民,也可以促使组织推荐的候选人主动接近人民,增强候选人的为选民服务,是选民代表的意识,这样才能使他们真正能关心自己选区的人民的疾苦,并把他们的意见和建议完完本本地反映给人大机关,积极主动地探索协助自己选区解决一些关系社区选民利益的事情。各级干部,特别是党的领导干部,要切实转变观念,对于公民主动参选人大代表,只要按照法律从事活动的,都要给予鼓励和支持,要把这看作一件好事,看作一件可以促进党员干部增强为人民服务、增强干部密切联系群众的好事。独立候选人参选各级人大代表,从外部向组织推荐的候选人提出了挑战,这样,组织推荐的候选人如果没有当选,就表明这位候选人没有真正深入到群众中去,也表明群众对这位候选人的了解和信任程度低,这就为我们加强干部队伍建设找到了着力点,因此,可以说,把干部推到真正竞选人大代表的历史大舞台上,就是对干部的服务意识、民主作风、群众路线、勤政为民等方面的一次全面大考验,也是走群众路线考评选拔干部的一条重要途径。

*该文是2004年6月在中国人民大学举行的“推进中国政治文明”的国际研讨会入选论文。

参考文献:

[1] 中共中央文献研究室编. 江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2002.

[2] 新时期的社会主义民主与法制建设[M]. 北京: 中央文献出版社, 1989.

[3] 刘智等. 人大代表选举统计研究[M]. 北京: 中国社会科学文献出版社, 2001.

[4] 蔡定剑. 中国选举状况的报告[M]. 北京: 法律出版社, 2002.

[5] 大会秘书处: 乙县第十届人民代表大会代表团组成人员名单(1993年2月10日印制); 大会秘书处: 乙县第十一届人民代表大会代表团组成人员名单(1998年1月4日印制); 乙县选举委员会办公室: 乙县第十二届人民代表大会代表名册(2003年2月印制), 资料由乙县人大办公室提供, 在此致谢。因为保留小数点尾数的缘故, 总值与各分值有误差。

[6] 陈强等. 农民首度运用电视竞选[N]. 中国青年报, 2001-8-15(7).

[7] 江泽民. 论“三个代表”[M]. 北京: 中央文献出版社, 2001.

[8] 王玉琪, 何红卫. 这位人大代表为何引起争议? [J]. 民主与法制时报, 2002-6-25(9).

(责任编辑 刘华安)