

# 中國大陸地方人大代表 監督過程中的角色分析

An Analysis of the Roles of Representatives during Supervision in Local Level  
People's Congresses

張淳翔 (Chang, Chun-Hsiang)

中國科技大學通識教育中心專任副教授

中國文化大學中山與中國大陸研究所兼任副教授

## 摘 要

中國大陸的人民代表大會在歷經 30 年的制度化改革之後，似已具有不同的氣象，地方的基層人大代表在政治參與上也有了不同的認知。地方人大代表出現以下三種較為顯著的變化：在代表功能方面，從勞動模範逐漸變為「受託人」；在立法功能方面，在審議過程中從旁觀者逐漸成為「建議人」；在監督功能方面，逐漸從無奈者蛻變為「把關人」。

地方人大在「環境保護」領域發揮的作用尤為明顯。例如廈門海滄 PX 案例中，廈門市人大代表建議對此重大事項，並非只能由政府解決，應由廈門市人大確定 PX 專案的最終命運。環保部門的官員亦表示，規劃環評所注重的長期利益、全局利益，往往與重審批輕規劃的部門利益和短期快出業績的地方利益相衝突。

相較於臺灣政治發展過程中，民眾自力救濟場面中的民意代表身影，大陸的人大代表似乎也開始面對類似的場景。但目前「社會活動者」的當選難度相當高，「社會活動者」的夢想短期內仍難實現。「和諧社會」若需進一步發展，地方人大代表的功能以及政治體制配套改革似為不可或缺之要項。

關鍵詞：地方人大代表、人大監督、受託人、建議人、把關人

## 壹、前言

中國大陸改革開放前的人民代表大會往往被視為「橡皮圖章」，人大代表則多為「勞動模範」；自主權不彰，是其所面臨的主要問題。早期中共長期強調「以黨領政」有時甚至「以黨代政」，使得地方行政、立法等政府功能與職權難以伸展。<sup>1</sup> 有些順口溜頗能說明此種特殊的政治現象，「黨委說了算，政府說了說，人大說算了，政協算說了」，人大的「決定權」顯然比不上黨委的「決策權」。

人民代表大會在歷經 35 年的制度化改革之後，似已具有不同的氣象，地方的基層人大代表在政治參與上也有了不同的認知。在若干地方已出現所謂的「獨立候選人」，從「要我選」變為「我要選」，當選人大代表之後，更是以維權為己任，種種跡象顯示人大代表的角色與功能似已開始轉變。

大陸人民代表大會的原型：前蘇聯的蘇維埃制度，Martin Harrop and William L. Miller 在 1970 年代即分析其可能的發展：一是可能變成保守官僚的工具。第二種可能，則是具有黨的中央委員會委員身分的最高蘇維埃代表與進步的政府官僚之間結成聯盟，此種聯盟可能提升最高蘇維埃的決策功能。第三種可能是最高蘇維埃逐步演化成議會，不過這種機率相當低。最可能的發展是漸進地提升最高蘇維埃的調查權、監督權及立法權，扮演賦予經濟及法律制度合法性的角色。<sup>2</sup> 香港的鄭宇碩教授則認為：前蘇聯和東歐國家的領導人，於 1960 及 1970 年代已在不同程度體會到若要維持政治穩定與經濟成長，必須讓不同利益的表達與匯集較為制度化，亦即須加強代議機關與其所代表的選民的聯繫。<sup>3</sup>

大陸學者對於人大代表的相關研究近年來逐漸增加。例如北京大學法學院「人民代表大會與議會研究中心」從 1999 年到 2001 年底進行一項調研課題，其中針對公民的選舉行為及選舉心理在全大陸範圍以問卷抽樣調查，問卷總數為 1,950 份。該問卷對於大陸擴大直接選舉及實施競選等議題，均有開創性的研究成果，並於 2002 年出版「中國選舉狀況的報告」一書。<sup>4</sup> 北京的中國社會科

<sup>1</sup> 趙建民，當代中共政治分析（臺北：五南，1997 年），頁 167。新近的黨政關係分析，可參見：趙建民，中國決策：領導人、結構、機制、過程（臺北：五南，2014 年）。

<sup>2</sup> Martin Harrop and William L. Miller, *Elections and Voters—A Comparative Introduction* (New York: Meredith, 1987), pp. 235-236.

<sup>3</sup> 鄭宇碩，「全國人民代表大會之加強」，翁松燃，中華人民共和國憲法論文集（香港：中文大學出版社，1988 年），頁 153。

<sup>4</sup> 蔡定劍主編，中國選舉狀況的報告（北京：法律出版社，2002 年）。

學院於 1997 年到 2000 年進行「地方人大代表選舉研究」的重點研究課題，中國社會科學院政治學研究所與「全國人大」常務委員會辦公廳聯絡局、民族委員會等單位合作成立「地方人大代表選舉研究課題組」，並得到香港城市大學當代中國研究中心的資助，對於 1997 至 1998 年的縣級人大代表換屆選舉調查分析。該課題組設計兩份問卷，「地方人大代表選舉選民問卷」600 份；「地方人大代表選舉代表問卷」400 份。研究成果出版「直接選舉：制度與過程：縣（區）級人大代表選舉實證研究」一書。<sup>5</sup> 世界與中國研究所則是非官方研究單位中具影響力者，該所參與了四川步雲鄉的鄉長直接選舉試點，之後在 2003 年的基層人大代表選舉亦進行調查，並出版「中國選舉制度改革」一書。該所所長李凡並廣泛走訪各地的自薦參選者，提供競選策略等支持。<sup>6</sup>

深圳大學的鄒平學教授是較早對於代表制度進行分析的大陸學者，他認為代表制度現存的不足和缺陷，可以通過制度的健全和完善加以彌補，並將不同觀點大致分類如下：<sup>7</sup>

第一種工具論觀點，認為「從代表同選民（或選舉單位）的關係來說，代表不應是全體人民代表。在採取地域選舉的情況下，每一個人民代表基本上是本選區或本地域的群眾意志和利益的代表者。在採取職業選舉或按階層選舉的情況下，則每一代表仍是本行業或者本階層的群眾意志和利益的代表者。每個代表聯繫選民和接受監督往往以本選區為限，外選區是不能對他（她）進行罷免的。」這種觀點意味著人大代表由誰選舉，從那裡選出，就應對誰負責，為誰服務。這種觀點在部分人大代表中頗有贊同者。現在一些人大代表反覆強調自己要代表自己的選區或選舉單位，強調特定選區選民或選舉單位的利益。有些選區、選民或者選舉單位對代表提出強制性的要求，甚至出現有的代表團要求本代表團的全體代表，在某些表決中要一致採取贊成、反對或棄權的立場。

第二種有限作用觀點，認為人大代表應代表其所在單位、部門、行業（界別）的利益。理由是人大代表對自己工作和生活的單位、部門、行業最熟悉，各方情況瞭解得也最多，同所處的群眾聯繫也最密切，最易瞭解周圍群眾的意

<sup>5</sup> 史衛民、雷競璇，直接選舉：制度與過程：縣（區）級人大代表選舉實證研究（北京：中國社會科學出版社，1999 年）。另外兩本書也是該研究課題的成果：史衛民，公選與直選：鄉鎮人大選舉制度研究（北京：中國社會科學出版社，2000 年）；劉智等著，數據選舉：人大代表選舉統計研究（北京：中國社會科學出版社，2001 年）。

<sup>6</sup> 李凡主編，中國選舉制度改革（上海：上海交通大學出版社，2005 年）。

<sup>7</sup> 鄒平學，「關於人大代表行使權力的身分的理論與實踐」，中國法學（北京），第 6 期（1994 年 12 月），頁 37-42。

願和呼聲，發現重大問題和重要情況，因而也能最有效地代表他們的利益。現實政治中也確實普遍存在這樣的現象：人大代表所在的單位、部門、行業的領導和群眾，經常通過口頭或書面的方式向人大代表提出委託，要求他們向本級人大及其常委會反映這些委託，促成有關部門解決他們的相關利益問題。

第三種整體論觀點，認為人大代表應代表全體人民的利益。無論是直接選舉還是間接選舉產生的人大代表，也無論是單位、部門、界別的人大代表，只能是代表全體人民的利益。

第四種「漸進議會」觀點，認為代表一經選舉產生，人民就應給予他絕對的信任權，代表也應當較之一般選民有更高的政治素養和參政、議政、督政的能力，他應具有完全的自由判斷和抉擇權。他在參政議政過程中完全依個人的良知與能力來判斷和抉擇。他有權採取他認為合理和明智的行為。如果強調一位代表處處要考慮大陸人民的意志和利益或時時要受制於選民或選舉單位的約束，那何不乾脆利用民意測驗來決定任何問題，而不需要代表了。

另外，相關的研究期刊論文尚有汪淑娟，「人大代表的角色歸屬」；黃璟，「人大代表制度理論及代表角色身分初探」等文。近年來，地方維權運動風起雲湧，若干人大代表成為維權先鋒，新聞性的報章雜誌亦出現相關的報導，例如：「勇為百姓亮劍維權的布衣青天——專訪深圳市人大代表楊劍昌」、「上海一位人大代表的維權尷尬」、「人大代表應做公民維權先鋒」等採訪性文章。

在國外的研究方面，James Barber 曾對美國康乃狄克州州議會進行研究，並把代議士分為四種類型：旁觀者 (spectator)、自炫者 (advertiser)、無奈者 (reluctant) 與立法者 (lawmaker)。<sup>8</sup> Larry Elowitz 則從立法者與選民的關係切入，將民意代表分為四種理想型 (Ideal Types)：受託人、代表、黨籍議員、從政者。<sup>9</sup> 大陸最近愈來愈來的維權人士參選人大代表，以及人大代表在會議期間的問政表現，均顯示其傳統類型開始轉化。西方學者所根據本國情況所發展出的角色原型，無法也不適合直接套用於大陸的案例。本文主要係參考其研究發想，進一步進行概念性的比對。

如果將制度改革前後進行概念性的比對，地方人大代表功能變化可大致從三個方面來觀察。在代表功能方面，從勞動模範逐漸變為「受託人」；在立法功能方面，在審議過程中從旁觀者逐漸成為「建議人」；在預算審查方面，逐漸從

<sup>8</sup> James Barber, *The lawmakers: recruitment and adaptation to legislative life* (New Haven: Yale University Press, 1965).

<sup>9</sup> Larry Elowitz 著，張明貴譯，*美國政府與政治*（臺北：桂冠，1995年），頁95-96。

無奈者蛻變為「把關人」。

「受託人」，表示人大代表意識到可以反映其選舉單位的意見和要求，而非僅是宣導會議提示的重要政令。「把關人」，角色出現在預算審查方面「為人民看緊荷包」，在工程項目的選擇過程亦發揮初步排序的功能。「建議人」，代表聯名提交建議，強烈要求取消高速公路上的收費站，理由是損害當地經濟發展。在最近的相關案例中，地方人大在「經濟環保」領域發揮的作用尤為明顯，本文於第四節進行廈門海滄案例討論。

表 1 地方人大代表角色功能變化表

	制度改革前之角色	改革後之角色趨向
代表功能	勞動模範	受託人
立法功能	旁觀者	建議人
預算審查功能	無奈者	把關人

資料來源：作者參考相關研究及案例後以角色與功能進行概念分類。

## 貳、地方人大監督中的受託人角色

除了少數的人大常委會委員之外，多數的人大代表是所謂的「兼職代表」。代表的選定不是由代表的本身角色而來，而是根據其工作成績和表現來決定。所以各級人大代表基本上包括兩大類：一類是某行業領域的先進工作者，另一類是政府高官；前者往往只注重在本職工作中做為表率，後者則在既是主人又是公僕的角色衝突中成為「掛名代表」。<sup>10</sup> 然而要發揮人大代表的代表功能，行使代表的相關職權，人大代表應當是一定意義上的「政治家」和「社會活動家」，應當具有德才兼備、代表選民、調查研究、獨立思考的從政能力。<sup>11</sup> 但是一般而言，自行參選人大代表者面臨的選舉制度並不友善。<sup>12</sup>

傳統的「取樣式」的代表產生方式，過多考量代表的「界別」，以至於代表功能不彰。尤其改革開放和社會轉型之後，不僅使生產方式有了深度變革，也

<sup>10</sup> 黃琛，「人大代表制度理論及代表角色身分初探」，當代經理人（北京），第3期（2006年2月），頁209。

<sup>11</sup> 封麗霞，「人大代表的角色定位」，人大建設（河南鄭州），第7期（2006年7月），頁30。

<sup>12</sup> 亦可參閱，張淳翔，高度參與下的有限抉擇：中國大陸基層選舉研究（臺北：三民經銷自行出版，2007年）。

使傳統的階級身分、階級信念發生了瓦解。所以現在已經很難再按照傳統式的「階級」板塊來對社會成員進行簡單的劃分，而是形成了多元化、自主化、個性化、世俗化的「社會公眾」，從而產生多元複雜的自由、權利和利益訴求。<sup>13</sup>相對應的人大代表選舉機制亦應有所相應的調整，以適應下層建築的變化。

農民進入城市打工以及流動人口的選舉權，在強調高參與率的大陸而言，的確成為一個兩難的問題。以深圳市為例，該市有超過 300 萬的非戶籍常住人口，但深圳市在第十屆廣東省人民代表大會中只分配到 23 名，因為列入計算的只有 132 萬戶籍人口，並不包括上述的 3 百萬人口。而整個大陸的流動人口將近 1 億 3 千萬人，如何使流動人口可以行使選舉權？農民工是否也有機會被選舉為人大代表？即成為迫切的議題。

2008 年 1 月 17 日舉行的廣東省十一屆人大一次會議上，即有鄭小瓊等 6 名農民工省人大代表出席會議。他們代表在當地工作生活的三千多萬農民工。做為新任的人大代表，農民工代表所關心的主要議題或許和別人有所不同。廣東省農民工人代表鄭小瓊在東莞工作 7 年，當選人大代表後說：「以後有農民工被欠工資時，看能不能討回快一點，還有工傷處理能不能快一點。」貴州省農民工人代表吳忠海說：「他們（農民工）的醫療保險、養老保險如何解決，是我關注呼籲的重點。」福建首位農民工省人大代表鄭曉燕說：「要維護好農民工的利益，多為農民工說話。」<sup>14</sup>

在流動人口選民的選舉權和被選舉權方面，一般所關切的農民工可以視其為「準工人階級」，大致可分為兩類：一是鄉鎮企業工人；一是到城鎮企業打工的狹義的農民工。一般認為農民工的素質低，但統計數字表明，初中以上畢業的職工已占 63.4%，此比例與城市工人持平。從政治的角度看，他們較少受到政府直接支配的「市民社會」性力量，迅速提高民主意識的潛力很大。在今後的 10 至 20 年間，農民工群體可能是大陸增長最快的社會利益群體。<sup>15</sup>農民工人代表在各地新一屆的人大代表組成占有一定的比例，顯示出中共中央已經把解決農民工的問題置於相對重要的議事日程，這對於農民工群體中常出現的欠薪追討、同城不同價、同命不同價等問題有更直接、更暢通的管道進行陳述，許

<sup>13</sup> 馬長山，法治進程中的「民間治理」——民間社會組織與法治秩序關係的研究（北京：法律出版社，2006 年），頁 102。

<sup>14</sup> 「農民工代表：尋保障建立城市民工聯動機制」（2008 年 1 月 19 日），2012 年 10 月 8 日下載，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/cq.xinhuanet.com/2008-01/19/content\\_12263253.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/cq.xinhuanet.com/2008-01/19/content_12263253.htm)。

<sup>15</sup> 朱光磊，當代中國政府過程，修訂版（天津：天津人民出版社，2006 年），頁 85。

多切身的權益就能得到相應的維護。但如果只是從優化代表結構的角度來看，農民工人大代表所能發揮的功能即相對有限，甚至因為農民工職業的流動性較大，其代表功能亦隨時可能有所異動。

而私營企業主群體的選民則是改革開放的受益者，雖然對一般的社會政治問題並不關心，但政治問題一旦涉及其具體經濟利益又十分敏感。其中已有若干人士顯露明顯的參與願望，例如資助地方社會活動、向公益事業捐款、積極介入自治機構和基層政權的選舉。近年來已有不少私營企業主當選縣級以上的人大代表或政協委員，在農村，私營企業主和個體大戶與本地農民又存在一些矛盾，但在意見表達活動中又常常具有農村利益代表者和私營利益代表者的雙重身分。<sup>16</sup>

較為特殊的案例是：梁廣鎮代表涉嫌非法挪用廣東雲浮市公安局 3 百萬元，但因梁廣鎮是該市人大代表，身分特殊，於是檢察院按程序報請雲浮市人大常委會，獲批准可以採取強制措施，將他移交法院審判。在偵辦過程中，廣西百色市特別派代表到廣東雲浮市提出反對，指出梁廣鎮亦是百色市的人大代表，未得到他們批准，不能送進法院查辦。<sup>17</sup> 百色市顯然認為梁廣鎮對百色市的經濟發展有貢獻，如果批准將他查辦，會對當地企業有影響。

「受託人」表示人大代表意識到可以反映其選舉單位的意見和要求，而非僅是宣導會議提示的重要政令。選舉單位和一般的「選民」概念並不相同，較多的是代表其工作單位，區域的選民反而常常找不到代表。此與 Elowitz 所列有關民意代表的四種理念型中，Trustee（受託人）是最具專業與自主性之分析，具有顯著的差異。與臺灣地方議員所常受到的「請託」、「陳情」亦不盡相同。

### 參、地方人大監督中的把關人角色

「把關人」角色出現在若干地方人大的試點改革上，在預算審查方面「為人民看緊荷包」，在工程項目的選擇過程亦發揮初步排序的功能。以下即說明「把關人」之若干案例。

有些地方人民代表大會則將其功能專注在預算審查之上，出現若干有趣的

<sup>16</sup> 朱光磊，當代中國政府過程，頁 84。

<sup>17</sup> 「梁廣鎮現象背後的雙城困局」（2008 年 6 月 2 日），2012 年 10 月 8 日下載，《檢察日報》，<http://unn.people.com.cn/BIG5/14748/7330981.html>。

試點改革。例如浙江溫嶺市人大的「民主懇談」，將所有的財政預算細化，由人大代表和普通百姓評頭論足，促成人大對政府預算執行的審查、監督和修正。<sup>18</sup>

上海市南匯區惠南鎮人大對於工程項目的決定，有一些新的做法頗值得關注。由鎮人大主席團編制實事工程徵詢表，發給每個人人大代表「點菜」，在代表點菜完畢後，鎮人大辦公室將各個代表點出的功能表進行匯總，按照票數多少對擬實施的各個工程項目進行排序。在預算總限額內，排序靠前的實事工程項目優先入選。規定，入選項目所需的資金，應該占鎮財政預算總支出的 15% 以上。<sup>19</sup>

然後，根據當年的政府財力狀況形成實事工程項目方案，並最終提交人代會審議，賦予法律效力。2004 年的實事工程中，花費 1 千 1 百萬元改造黃路地區農村水網、花費 669 萬元擴建黃路學校食堂等等，都是「點菜」排序前 10 的項目。「以前政府和群眾視角不一致，政府認為的實事，老百姓眼裏可能是形象工程，現在人大代表點菜決定，上的都是百姓想要的工程。」

2014 年初，地方兩會的開議過程中，廣東省人大代表對於省財政廳的詢問，令人印象深刻。廣東省人代會分組審議財政預算報告，省財政廳副廳長葉梅芬參加廣州團一組審議，「從預算執行情況來看，公共財政支出去年超支很厲害，能不能給大家做個說明？」代表朱穗生首先詢問關於超支的部分。接著具體指出，根據 2013 年全省支出執行情況表，當年經過省人大通過預算支出，與實際支出差額達到 700 億。「預算案是通過人大審議的，超支總是有一個理由吧？」<sup>20</sup>

有些地方人大代表則是扮演「監督者」的角色。關於地方利益與環保議題，更是人大代表關注的焦點。以下即為近來最受矚目的廈門海滄之案例討論。

### 一、廈門市海滄 PX 案例

2007 年 12 月 14 日，「廈門市重點區域（海滄南部地區）功能定位與空間布局環境影響評價」第二次公眾參與座談會會議過程中，共有 55 名市民代表發表意見，有九名代表支持 PX 專案開工，其他均持反對立場。4 名旁聽的人大代表及政協委員中，有 3 人也明確反對上馬 PX 項目。另外一人則希望能夠找到折

<sup>18</sup> 胡念飛，「浙江溫嶺試驗鄉鎮治理新模式」（2006 年 3 月 16 日），2012 年 10 月 6 日下載，〈南方周末〉，<http://magazine.sina.com.tw/nfweekend/000/2006-03-16/0017757.shtml>。

<sup>19</sup> 田享華、王芳，「上海試水基層民主改革政府工程由代表決定立項」（2007 年 7 月 23 日），2012 年 10 月 8 日下載，〈人民網〉，<http://npc.people.com.cn/BIG5/15037/6017760.html>。

<sup>20</sup> 黃婷，「廣東人大代表追問財政超支 700 億，官員兩度離場」（2014 年 1 月 19 日），2014 年 2 月 10 日下載，〈新快報〉，<http://finance.sina.com.cn/china/dfjj/20140119/102018002345.shtml>。

衷方案，如在漳州等地採取租賃或合股的方式，將PX專案轉移至此。<sup>21</sup>

座談會即將結束時，廈門市人大代表、廈門輕工集團董事長、黨委書記楊景成向與會者表示，廈門確實需要有一個強大的工業支撐，而擁有深水良港的海滄本是一個適合建設工業的地方，但是由於地方政府的失誤，在原本的工業規劃用地上不斷地興建樓盤，致使矛盾日益突出，對此政府應當承擔責任。楊景成建議對此重大事項，並非只能由政府解決，並建議由廈門市人大最後確定PX專案的最終命運。楊當場表示，願意領銜提出反對PX在海滄建設的議案。根據相關規定，該提案需要有20人以上代表附議，當場即有人大代表表示願意附議。

但有趣的是，廈門市人大代表和多數的市民代表的看法似乎並不一致，地方民意代表在黨意和民意衝突時如何進行投票？地方人大的重要事項決定權是否適用於重大影響環境的工程立項？

廈門市政府和中國環境科學研究院12月5日宣布，廈門市重點區域（海滄南部地區）環評已經完成，從即日起進入為期10天公眾參與階段。社會公眾則通過專線電話、電子郵件、信函等方式對環評報告提出了許多意見和建議，反映了社會各界對此事的關注。

廈門海滄南部地區環評座談會的市民代表，其中50名為地方人大代表，50名為普通居民。除一名居民缺席外，所有選出代表均在座談會上表態，共52人對石化工業產業鏈向上游發展提出反對，其中7名為人大代表。市民代表49人中，只有9人贊成，即僅不足20%市民代表支持這一專案。與之形成鮮明對比的是，支持PX項目的地方人大代表占43人，占出席代表人數的86%。

依據上述楊景成代表的提議，如果PX項目交由廈門市人大275名代表投票表決，很可能會以高票通過，以表示支持廈門市政府的英明決策。那麼廈門市民可能就需要再度走上街頭「散步」，否認人大代表能夠代表他們的心聲。即使廈門市人大行使重大事項決定權，其是否具備基本的後續監督能力，仍然相當令人擔心。或亦有論者質疑，PX項目重大工程是否應經由福建省人大決議通過，才是較為妥適之程序。

另一方面，環保總局官員於2007年11月初表示，原本預計在8月至9月

<sup>21</sup> 郭宏鵬，「廈門城區定位紛爭：PX項目逼政府走民主決策路」（2007年12月21日），2012年10月15日下載，〈經濟參考報〉，<http://env.people.com.cn/BIG5/6682468.html>；「廈門px項目公眾參與階段結束，或交由當地人大定奪」（2007年12月16日），2012年10月15日下載，〈南方都市報〉，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2007-12/16/content\\_7258133.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2007-12/16/content_7258133.htm)。

間推出的《規劃環評條例》，由於「各方還有很多不同意見，現在推遲了，什麼時候出臺尚不能肯定。規劃環評所注重的長期利益，全局利益，往往與重審批輕規劃的部門利益和短期快出業績的地方利益相衝突。」<sup>22</sup>

《規劃環評條例》的推遲推出，讓廈門海滄爭議可能的解決方案變得更加模糊。因為在《環評法》現有的架構下，規劃環評報告仍然不是廈門市規劃審批的必備檔案，也不需要通過環保部門的審查環節。在法理上，這份報告只是一份建議，廈門市政府可以接受，也可以拒絕。

依據《中華人民共和國憲法》第二條規定：「中華人民共和國的一切權力屬於人民。……人民按照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。」第三十五條規定：「中華人民共和國公民有言論、出版、集會、結社、遊行、示威的自由。」第四十條規定：「中華人民共和國公民的通信自由受法律的保護。」如果透過此次 PX 爭議事件的發展過程，使得憲法中的人權成為真實，亦頗具有指標性意義。在地方環保意識普遍抬頭的同時，如何強化地方人大的功能，使人大代表實際成為民意代表應是當務之急。

## 肆、地方人大監督中的建議人角色

在地方利益方面，例如湖南郴州市人大代表在會議期間，14 名代表聯名提交建議，強烈要求取消高速公路上的「萬華岩收費站」，理由是該收費站損害當地經濟發展、百姓利益，且設置不合法。<sup>23</sup> 而在環保議題方面，地方上的反彈更大，以下即為較具代表性之案例。

### 一、廣東韶關大寶山礦案例

廣東省韶關市區南部的大寶山礦年產鐵礦 140 萬噸，年煉銅能力達 8 百噸，但幾十年來礦區排放大量有毒有害生產污水，使地處下遊的上壩村深受其害。昔日的清水河變成污水河，大片良田變成荒地。

由於問題長期得不到有效解決，廣東省部分人大代表在省人大會議上先後提了四次議案或建議。2004 年的省人大會議上，人大代表們面對面詢問在場的

<sup>22</sup> 「規劃環評立法遇阻，環保總局呼籲各界支持」（2007 年 11 月 4 日），2012 年 10 月 6 日下載，《新京報》，<http://finance.sina.com.cn/g/20071104/08234135800.shtml>。

<sup>23</sup> 劉卓、譚娜，「14 名人大代表炮轟收費站」，《民主與法制》（北京），第 13 期（2007 年 7 月），頁 9-10。

有關部門領導，沈演泉、丘北先等代表還提出「約見相關職能部門」。代表們的「較真」引起政府的重視，廣東省政府副秘書長徐尚武為此率省經貿委、「國資委」、水利廳、國土廳、環保局等部門負責人一起趕赴污染現場。約見會僅開了兩個小時就定下方案，一年多後水庫建成，多年懸而未決的難題迎刃而解。「沒想到約見會規格這麼高、規模這麼大、效果這麼好。」<sup>24</sup>

就關於群眾切身利益的問題提出議案建議，向有關方面提出質詢，甚至在人大常委會上點名批評，廣東省人大及其常委會和眾多人大代表為民維權，當仁不讓。「一要堅持黨的領導，重大的監督事項以及監督中發現的重大問題要及時向黨委匯報；另一個是要圍繞省委的中心工作，從大局需要出發，突出重點、講求實效。」<sup>25</sup> 廣東省人大常委會主任黃麗滿將「監督維權」的經驗總結為以上兩大原則。

與「把關人」角色不同的是，「建議人」可能在黨的領導和服從大局的要求下，欠缺最終決策的政策影響力。但若能結合開會時的「詢問」、「約見相關部門」，或者與媒體的監督議題共同為之，有時亦能達成一定的效果。

## 伍、地方人大監督的限制

### 一、農民與城鄉差距

解決「三農問題」是大陸近年來許多政策的重中之重，給予農民以「國民待遇」的訴求常常被提及，在拉近城鄉差距的目標之下比較受到的關注是經濟及社會福利等議題，而問題的核心：「平等的選舉權」卻有意無意的受到改革者的忽略，農民沒有平等的選舉權意味著很難選出農民進入人大，農民從多數變成少數又如何能解決「三農問題」？

依據大陸「國家統計局」2013年國民經濟和社會發展統計公報，大陸總人口為136072萬人，其中城鎮常住人口為73111萬人，占總人口比重為53.73%，鄉村人口為62961萬人。<sup>26</sup> 若是依據2010年修改前選舉法規中的四分之一條款（在分配「全國」和地方各級人大代表名額時，按照農村每一代表所

<sup>24</sup> 王攀，「廣東：百姓維權借力人大，好使」（2004年4月30日），2012年10月20日下載，《半月談》，[http://news.xinhuanet.com/mrdx/2006-04/30/content\\_4494194.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2006-04/30/content_4494194.htm)。

<sup>25</sup> 王攀，「廣東：百姓維權借力人大，好使」。

<sup>26</sup> 「2013年國民經濟和社會發展統計公報」（2014年2月24日），2014年3月14日下載，大陸《國家統計局網站》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224\\_514970.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224_514970.html)。

代表的人口數四倍於城市每一代表所代表的人口數分配)，6 億多農民的被代表權只相當於不到 2 億城鎮人的被代表權。農村人口在代表數上只能是少數，按照少數服從多數的原則，成為制度上永遠的弱勢。

1953 年《選舉法》對農村與城市每一代表所代表的人口數作了不同的規定，即自治州、縣為 4:1；省、自治區為 5:1；全大陸為 8:1，此比例一直延續到 1995 年，1995 年《選舉法》才把各級人民代表選舉中的農村與城市每一代表所代表的人數改為 4:1；在直轄市、市、市轄區，規定農村每一位代表所代表的人口數，應多於市區每一代表所代表的人口數。從歷屆「全國人大」的構成來看，第一屆農民代表 63 人，占 5.14%；第二屆 67 人，占 5.46%；第三屆 209 人，占 6.87%；第四屆 662 人，占 22.9%；第五屆 720 人，占 20.59%；第六屆 348 人，占 11.7%；第七屆與工人代表合占 23%；第八屆 280 人，占 9.4%；第九屆 240 人，占 8%。第十屆農民與工人代表合計 551 人，占 18.46%。<sup>27</sup> 以上數據係以中共官方發布為準，可以發現實際選出的代表仍低於制度設計的比例，而有些記者更指出農民與工人代表真正來自於基層單位者更是低於該數字。<sup>28</sup>

至於少數民族的政治平等權，大陸的政治運作則給予較多的尊重。少數民族人口占大陸人口約百分之八左右，在歷屆「全國人大」中所占的比例最低是四屆人大的 9.4%，最高是七屆人大的 15%，九屆人大為 14.4%，<sup>29</sup> 對於民族的團結似乎發揮積極的作用。對照之下，農民的政治參與管道相對狹窄，很難抗衡政治運作中政府權力的侵害，各種「坑農」、「傷農」、「卡農」的事件不斷發生，儘管各項政策不斷出臺，但制度的核心關鍵並無法解決。

關於農民的選舉權，大陸理論界一般有兩種觀點：一是由於工人數量遠遠小於農民數量，如果農民代表的比例過大，無法體現工人階級在國家政權的領導地位；二是如果城鄉都按同等比例選代表，則人民代表大會就會變為農民代表大會。<sup>30</sup> 事實上，《憲法》第三十三條規定：「凡具有中華人民共和國國籍的人都是中華人民共和國公民。中華人民共和國公民在法律面前一律平等。」選舉法中所規定的四分之一條款明顯牴觸了《憲法》三十三條，使農民成為次等公民。除了違憲的問題之外，《選舉法》對於農民的歧視，更是違反平等選舉中，

<sup>27</sup> 「歷屆全國人民代表大會代表構成統計表」，人民日報，1999 年 9 月 15 日，第 10 版；「新的特點、新的構成——從十屆全國人大代表名單看變化」，人民日報，2003 年 3 月 4 日，第 4 版。

<sup>28</sup> 「代表委員希望基層代表名至實歸」（2007 年 3 月 9 日），2012 年 10 月 6 日下載，《工人日報》，<http://acftu.people.com.cn/BIG5/67561/5453653.html>。

<sup>29</sup> 「歷屆全國人民代表大會代表構成統計表」，人民日報，1999 年 9 月 15 日，第 10 版。

<sup>30</sup> 鄒平學，中國代表制度改革的實證研究（重慶：重慶出版社，2005 年），頁 101。

一人一票、票票等值的基本概念，進一步影響選舉的合法性及有效性。

地方各級人大也是按照四分之一條款分配代表名額，造成四分之一條款對農民較多的省分和地方不利。在分配各省、市、自治區代表名額時，基本上規定城市每 22 萬人選代表 1 人，農村每 88 萬人選代表 1 人。河南、重慶、河北、安徽、四川、湖南、浙江、貴州等農村人口比例較大的省分，每一代表所代表的人口數，遠遠多於北京、上海、天津平均每一代表所代表的人口數。農民是人民中的弱勢團體，農業大省則成為弱勢省分。舉例來說，十屆「全國人大」湖南省代表團人數為 118 人，湖北省人數為 123 人，但湖南省的人口數比湖北多出四百多萬，主要原因即是湖北省的城市人口比湖南省多。

在大環境的變化之下，《選舉法》已於 2010 年第十一屆「全國人大」第三次會議取消了四分之一條款，農民終於取得至少在法律上同票同權的地位。

十屆「全國人大」五次會議審議了十一屆「全國人大」代表名額和選舉問題的決定草案，首次決定將在農民工中產生「全國人大」代表。此處的代表概念仍是社會主義民主的取樣式代表，因為農民工階層人數不斷成長，所以在人民代表大會中應該有一定的代表比例。

但是某些看法的確在轉變之中，例如：「能夠真正代表農民工利益的人屬於哪個「界別」、本身是不是農民工倒是無關緊要。」「農民工代表要能夠真正代表農民工群體利益，不是由哪個選舉機構說了算，而應由參加選舉的大多數農民工選民決定，要讓農民工們自己來擇定由誰來代表他們的利益。」<sup>31</sup>

另一方面，社會對於外人的戒心亦然存在，例如有些人質疑有些城鎮的外來人口多於本地戶籍人口，若以合計人口為標準分配代表名額，是否會損及戶籍人口公民之權益？事實上，在目前大陸戶籍人口制度改革過程中，戶籍人口與外來人口的分割將不復存在，即使在尚未取消戶籍制度的地方，也可用選民登記的方式避免重覆計算的問題，而且對外來人口規範居住本地一定期限以上，方具有投票權，也是許多國家所通常採用的方法。<sup>32</sup>

若從選舉的功能來看，外來人口推選為基層人大代表，一方面能激發外來務工者對第二故鄉的主人翁責任感，另一方面可以對當地政府提出建議和意見，是政府和有關部門聽取此一群體意見的途徑之一。

浙江省義烏市的農民工當選鎮人大代表是一稱開創性的突破，但作為一次

<sup>31</sup> 王宜峻，「農民工代表該怎麼來選舉？」（2007 年 5 月 8 日），2012 年 10 月 8 日下載，《人民網》，<http://npc.people.com.cn/BIG5/14841/53040/5702157.html>。

<sup>32</sup> 鄒平學，中國代表制度改革的實證研究，頁 104-105。

試點改革，仍有以下問題需要進一步的探索：<sup>33</sup>

- (一) 外來工參選比例仍低。大陳鎮有暫住人口 3 萬人，其中 2,940 人進行選民登記，最後只有 2,930 人參加投票。
- (二) 企業主的消極影響。大陳鎮有五百多家企業，正式候選人基本上是由選舉機構與大企業主協商確定，許多小企業退出選舉。
- (三) 函告戶籍所在地的合理性問題。函告外來工戶籍所在地，若無異議即可參加選民登記，此作法試圖解決選民登記中的資格審查問題，但在操作過程中，戶籍地尚未回文選舉就已開始，此一配套措施仍有需改進之處。

從 2001 年到 2007 年的發展過程，義烏此一農民工選舉試點不僅被其他地方學習，更上升為「全國人大」代表對於農民工代表的肯定。過程當中所面臨的最大問題是農民工的流動性太大，進入上一屆義烏市人大的 11 名農民工代表，5 年內走了五、六個，其中一個當選後不到一年就離開義烏。該市人大常委會總結此種「失蹤代表」的經驗後，開始轉向「穩定化」、「精英化」的方向提名。以這一屆當選的代表為例，已有近十名的農民工代表是經理、董事長。但是這些老闆和高階主管是否能代表基層農民工又成為另外一個問題。而義烏有一百多萬的外來人口，相對應的代表名額僅有 11 名，亦有增加的需要。<sup>34</sup>

## 二、選舉制度的問題

1990 年代以來，廣東人大就以監督力度大、效果好，而被稱為「廣東現象」。2007 年 3 月 22 日，海印南苑社區的多名業主委員會成員帶著剛剛公布的《物權法》，向廣州市人大代表田子軍律師述說開發商神祕抵押全部地下車庫（159 個車位，共 5239.41 平方公尺）、繼而車庫又被拍賣導致業主痛失私產的可怕經歷，尋求解決途徑。<sup>35</sup>「上訪、找記者不如找人大代表。」廣東省一位普通維權者如此表示。在當地不少老百姓看來，人大作為「國家」的權力機關，成為最權威、最有效的申訴與維權途徑。<sup>36</sup>

2003 年 4 月 17 日，蕭幼美參選羅湖區人大代表，在所屬的第 12 選區各單位及社區內張貼海報 5 張，自我介紹擔任市人大代表時的表現，並承諾當選

<sup>33</sup> 鄒樹彬，「實現流動人口憲政權利的積極嘗試—關於義烏外來工當選鎮人大代表改革探索的調查報告」，黃衛平、汪永成主編，當代中國政治研究報告 II（北京：社會科學文獻出版社，2003 年），頁 319-334。

<sup>34</sup> 林龍、駱華超、何建農，「義烏：農民工代表的理想與現實」，民主與法制（北京），第 14 期（2007 年 7 月），頁 30-31。

<sup>35</sup> 曹晶晶等，「廣州業主攜物權法向人大代表申訴維權」（2007 年 3 月 23 日），2012 年 10 月 8 日下載，〈新快報〉，<http://unn.people.com.cn/BIG5/14748/5511321.html>。

<sup>36</sup> 王攀，「廣東：百姓維權借力人大，好使」。

區人大代表之後的服務。5月6日，在蕭幼美競選海報貼出21天後，南山區民營企業家吳海寧也在所屬選區貼出自己的競選海報，同時向居民信箱投放一千九百多封公開信，與「組織推薦」的另一位候選人陳慧斌展開競爭。在公開信中，他介紹了自己曾從事的維權活動，並作出當選後常設人大代表辦公室傾聽民意、保護選民利益等六項承諾。<sup>37</sup>兩位候選人後來雖然均告落選，但競選氛圍的出現已使基層人大代表的選舉出現變化。

另外，在廣東深圳、廣州等地，一些商品房業主針對房屋質量和物業管理等消費權利問題，常常自發地組織起來集體維權。這種維權活動在諸多環節上和人大活動發生連繫。深圳景洲大廈的鄒家健、凱麗花園的吳海寧、益田村的葉原百等人，一些房產維權人士紛紛參與人大代表選舉，業主維權間接成了基層人大選舉中的重要影響因素。廣東省人大常委會選舉聯絡人事任免工作委員會辦公室主任楊成勇說：「民眾民主權利意識普遍增強，既願意也有能力積極參與選舉進程。」而業主維權就是培養民主權利，訓練民主素質的生動課程。不少業主委員會就是基於維權的目的由分散的業主自發組織起來的，他們通過制定章程、選舉維權代表、組織集體行動等方式，維權者的力量出現由弱到強的轉變。2006年的鄉鎮人大換屆選舉中，終於有業主順利當選鎮人大代表。業主朱鈞鎔諮詢了律師，律師建議他去參選：「參選不是為了你個人，是為了社區更多具有民主意識的業主，為了更好地維權。」

要成為「從票箱中蹦出來」的人大代表，在現行的選舉制度中仍然是件不容易的事。維權人士雖有當選地方人大代表的案例，但多為個人努力所致，並無組織性的奧援。

## 陸、結語

相較於臺灣政治發展的過程中，民眾自力救濟場面中的民意代表身影，大陸的人大代表似乎也開始面對類似的場景。但是因為選舉制度的差異，人大代表和選民之間的連結落差太大，導致其可能扮演協調社會衝突的功能並無法充分發揮。然而愈來愈多的地方人大代表不願成為「旁觀者」，而願意為地方利益「發聲」、「代言」，亦有維權人士透過「另選他人」等方式成功當選人大代表。

<sup>37</sup>「深圳海報競選推動《選舉法》小步前進」（2004年11月8日），2012年10月20日下載，《南方日報》，<http://www.china.com.cn/chinese/2004/Nov/699341.htm>。

在上述有關地方經濟發展的案例以及環保議題的案例，可說最為顯著。

本文以上的分析可發現，地方人大代表出現以下三種較為顯著的變化：在代表功能方面，從勞動模範逐漸變為「受託人」；在立法功能方面，在審議過程中從旁觀者逐漸成為「建議人」；在監督功能方面，逐漸從無奈者蛻變為「把關人」。需要強調的是，大陸各省的差異仍大，有些地方的人民代表大會被「邊緣化」，人大代表成為「失語者」；有些地方的人大常委會通過的地方性法規被多數民眾反對，<sup>38</sup> 相關的法定職權並未被有效執行。

若從制度改革的目標分析，人大制度改革以「維持一黨統治」為前提，以致於「穩定」的重要性似大於「發展」。選舉是任何一個民意機關或最高權力機關擁有權威的前提，目前縣級人大以上的人人大代表和常務委會還是間接選舉產生，即使是直接選舉，黨委也會運用各方面的影響力進行干預，限制競選活動。<sup>39</sup> 有些意見則認為選區劃分的方式制約競選機制的形成。這種狀況常出現在城市裡的人人大代表選舉，因為選區以單位劃分，單位和居住區形成二元結構，公共事務的討論變成了單位事務，深圳的業主代表（自薦參選者）無法進入選民的工作單位進行宣傳，<sup>40</sup> 「政治家」、「社會活動者」的當選難度相當高，「社會活動者」的夢想短期內仍難實現。

經過以上的案例討論，傳統的「橡皮圖章」、「勞動模範」形象，應已無法用以形容地方人大代表，但相較於地方議會的民意代表，則顯然尚有一段距離。孫中山先生曾說：「地方自治者，國之礎石也」、「民治萬端，而切要者，莫如地方自治」。「和諧社會」若需進一步發展，地方人大代表的功能以及政治體制配套改革似為不可或缺之要項。

<sup>38</sup> 程志堅、林龍，「為民作為才是人大本色」，民主與法制（北京），第 13 期（2007 年 7 月），頁 11。

<sup>39</sup> 唐亮，漸進、民主：變革中的中國政治（新加坡：八方文化，2004 年），頁 281。

<sup>40</sup> 張啟安，張暢，「試析人大代表的非競爭性選舉成因」，內蒙古社會科學，第 28 卷第 2 期（2007 年 3 月），頁 6-9。