

DOI:10.13766/j.bhsk.1008-2204.2018.0035

地方人大代表直接联系群众工作的现状及特征

严行健

(华东政法大学 政治学研究院, 上海 201620)

摘要: 人大代表联系群众的方式可分为直接(面对面、即时)及间接(远程且多为非即时)两类。针对近三年内各级人大机关期刊和全国人大网站文章的全样本分析发现,当前地方人大代表直接联系群众工作,主要呈现制度约束较宽而地方积极探索的特征。具体而言,代表视察调研和群众座谈会两种形式存在群众参与度低和缺乏问题导向的问题。走访活动中代表虽然和群众联系较密切,但有演变为类似“送温暖”活动的倾向。代表述职工作主要在实行直选的两级人大开展,一些地方开始尝试将其与评议工作结合,起到很好的效果。总的来说,地方人大代表直接联系群众工作的推进,主要取决于制度支持的方式和力度,人大领导和实务工作者的态度和观念,以及代表履职意愿三方面因素。

关键词: 人大代表; 联系群众; 代表视察调研; 代表走访; 代表述职

中图分类号: D63

文献标志码: A

文章编号: 1008-2204(2018)03-0047-08

Deputy-voter Direct Contact in Local People's Congress: Evidence from a Case-oriented Content Analysis

YAN Xingjian

(Political Science Institute, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

Abstract: Direct contact (face-to-face, instant contact) and indirect contact (via email or other forms of indirect contact) constitute two major types of deputy-voter contact. This case-oriented research explores the general patterns and trends of recent deputy-voter direct contact in local People's Congress. Cases presented by People's Congress journals and the National People's Congress webpage articles suggest that the direct contact in local People's Congress is featured by a loose control from the central authority (National People's Congress) and local People's Congress' active institutional experiment. In general, further developments of the contact rely on patterns and strength of institutional support; to what extent do Local People's Congress leaders (Chairman of the Standing Committee in particular) and staff members recognize the importance of such contact; deputies' willingness to practice their representativeness.

Keywords: People's Congress Deputy; deputy-voter contact; deputy surgery; deputy constituency visit; deputy report to constituents

一、引言

人民代表大会是实践具有中国特色代议民主的制度基础。在制度的运行中,各级人大通过其代表行使立法、重大事项决策、监督和人事任免四项权

力。在法理上,这四项权力的根本来源是人民的授权。因此,各级人大代表又有密切联系群众,保证人大在行使这四项权力时体现人民意志的义务。可见,做好代表联系群众工作,不但是《宪法》及《代表法》等法律的要求,更是坚持和完善人民代表大会制度的重要保障。

收稿日期: 2018-02-07

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(15c22009)

作者简介: 严行健(1986—),男,江西南昌人,副教授,博士,研究方向为人民代表大会及各国立法机构。

相比于人大的四项核心职能,相关法律法规和文件对代表联系群众制度的规范显得较为模糊。20世纪50年代后期,人大尝试建立了代表视察制度。而直到20世纪80年代,代表联系群众制度才逐渐在“加强人民代表大会工作”的总体要求下逐渐完善。当前,在法律规范层面上有明确依据可循的联系制度,主要是在“闭会期间人大代表活动”这一制度主线下展开的。在正式层面上,人大闭会期间代表活动的主要方式是视察。《代表法》第3章对本级人民代表大会闭会期间的活动方式,除视察制度外,仅规定“代表可以通过多种方式听取、反映原选区选民或者原选举单位的意见和要求”(第20条)。此外,《代表法》对专题调研(第23条),代表小组(第30条)等问题虽有涉及,但较为宽泛。

这一领域中出现正式制度少的现象,成因是多方面的。在制度上,地方人大常委会设立较晚,导致人大闭会期间活动缺乏组织者。而在制度功能上,该项制度涉及基层,且直接对接社会。因此,各地需要根据不同的社会经济状况摸索适合自己的制度发展路径。同时,各级代表联系群众工作的侧重点也不相同。全国人大代表更加需要针对全国性的,全局性的问题进行了解和研究,而基层人大代表则主要着力于通过联系群众以反映社会当地热点和民众关切的问题。

尽管正式制度安排较少,但经过几十年的发展,结合各地的制度探索,在闭会期间代表活动领域逐步形成了代表小组、代表列席会议以及选民接待日等一些较为制度化的工作方式。这些活动中,有一些是代表与所属人大、上级人大或代表间的活动,有的是代表与群众间联系的活动。而后者中,又有一些属于过程性的活动(联系工作),有一些则强调搭建联系的平台(如代表之家、选民接待日等)。

文章主要从过程性维度出发考察代表与群众间联系工作,聚焦直接联系的三种最常见形式——代表视察调研、代表座谈会、走访以及述职。研究通过爬虫工具抓取与之相关的大量一手资料文本,以词频和搭配分析等量性内容分析法展开分析,对该制度的运行现状及主要特征做一梳理、归纳和思考。

二、“直接联系”的概念界定 与研究方法

人大代表联系群众制度,核心在于联系。而代表与群众二者是否建立联系,取决于两个要素。其

一,联系渠道是否畅通;其二,双方的联系意愿或需求是否强烈。以代表与群众联系的空间距离以及是否具有即时性特征为标准,现有联系渠道可以划分为直接联系和间接联系两类。前者主要是指代表和民众间面对面的联系,后者是指通过电话、邮件及网络等渠道建立的超越空间距离界限的,在大多数情况下属于非即时性的联系。这一划分意味着代表联系制度存在着两个基本制度空间,即直接联系制度和间接联系制度。

直接联系具有一些间接联系所不具有的优势。一方面,它是一种代表和民众间的实时互动。在这一过程中,代表可以与民众展开充分的讨论并深入交换信息。另一方面,代表在视察等活动中身临其境,能够获得对问题的直观感受。如对于民众反映强烈的噪音和空气污染问题,信件和文本留言等方式显然无法让代表身临其境地感受到问题的迫切性。

直接联系制度,又有“代表走出去”(主动联系)和“群众走进来”(被动联系)两个具体方向。2016年颁布的《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》)第四部分列举了七项完善代表与人民群众联系工作的方式方法。在主动联系制度方面,《实施意见》规定了“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”“组织代表开展专题调研和视察活动”“组织代表通过走访、座谈等多种方式,广泛接触人民群众,直接听取群众意见”等形式。对于被动联系,则以强调平台建设为主,其背后的逻辑是通过建立较为便捷且低成本的联系平台,而间接促使群众主动与代表建立联系。这方面的努力肇始于1987年《关于全国人民代表大会常务委员会加强同代表联系的几点意见》中对“代表小组”所做的职能界定,即“接待选民和人民群众”。

代表与群众的联系,属于过程性的政治行为。学界在这一领域中的研究往往从政治行为的结果入手,评估代表履职的绩效。例如:桑玉成和邱家军,李翔宇的研究对代表议案建议文本进行分类,计算各类型议案建议的数量,以考察代表的履职方式和绩效。在此类研究中,分类的一个重要标准是议案建议是否以为民众表达诉求或争取利益为目的。议案建议如果归入此类,则通常被视为提出议案建议的代表与群众间存在比较密切的联系。^[1-2]

而在如《中国人大》及《人大研究》等各级人大

系统的期刊以及各级人大常委会门户网站中,则刊载了大量聚焦某一地方具体实践案例的文章。它们具体又有两类,一是问题对策型研究。此类文献聚焦分析现有联系制度的实施状况和问题,并尝试提出解决方案。^[3-5]二是对地方制度创新实践进行介绍。^[6-7]

总的来说,学界的研究偏重考察联系制度的绩效而非过程,实务工作者的研究则偏重个案,难以展现当前代表联系制度工作的全貌性特征。因此,文章通过尽可能扩大样本量的方法,从大量个案中梳理出当前联系工作的现状、规律和问题。研究重点关注三个问题:联系工作的具体对象是什么?联系工作有何普遍性特征?形成这一特征的原因是什么?

对于代表与群众联系工作的个案报道,本研究以全国人民代表大会的官方网站“全国人大网”和知网中近3年内(溯至2014年5月)设计联系工作的文献为分析对象。全国人大网专门辟有“地方人大工作”栏目,其“代表活动”子栏目收录了全国各级地方人大代表的履职活动报道文献。这其中除少数涉及代表审议和集中学习外,绝大多数都是对代表视察、调研、走访等代表与群众直接联系活动的报道。^①利用网页抓取工具,本研究抓取了该栏目全部240条报道的标题和全文文本。全国人大网站在“代表工作”页面下也辟有“代表活动”栏目,利用相同方法,亦获得240条文本。而在知网上以“代表+联系群众”等为关键词检索近3年内文献,并筛除“党代表联系群众”等干扰案例及重复案例,共获得560篇文献。总计案例量为1040篇。研究围绕上述文献进行的量性分析,主要是通过R的wordseg分词工具包进行分词,之后利用antconc软件进行语料库语言学的词频统计和搭配等分析。^②

三、代表视察及调研制度

代表视察是人大最早确定的代表与群众联系方式,也是当前最为常见的形式之一。通过分词、词频统计加上固定词搭配的分析方法,研究首先试图定位当前代表视察及调研工作的主要对象。筛除干扰词后的全文词频显示出,人大代表视察及调研活动的对象,绝大多数是全局性、行业性的问题,而与民生有关的问题较少。在前一百位词频中,属于前者的词包括全国、发展、经济、改革、创新、产业和企

业。这些词的排名在2~28位之间。而与民生相关的词在出现频率上,排列最前是群众(第20名),民生一词仅列第75位。同时,词频表中还有一些词显示出代表的视察活动紧扣了国家政策和发展方向。这些词包括创新、推进、司法、环境、生态和文化等。

利用Nvivo软件,研究以“调研”和“视察”两词为中心进行搭配检索,进一步细化探索视察对象的性质。从分析结果来看,代表视察和调研的最主要对象有三类。按照数量由多到少进行排列,第一类是重要的地方工业和企业,第二类是市政及大型项目,第三类是民生相关项目和工程。由此可见,各级人大代表的考察和调研活动虽然已经在“接地气”方面有所进展,但调研目标仍然主要聚焦重点企业、行业以及区域内经济社会发展情况。这一规律具体反映出两方面问题。

其一,视察对象中不见群众。《新编人大代表履职工作手册》(以下简称《手册》)在论及代表视察制度时,首先强调其价值在于加强与人民群众间的密切联系:“代表在视察活动中深入基层,广泛联系人民群众,向人民群众宣传宪法和法律,宣传代表大会及其常委会的决议、决定,听取人民群众的意见和要求,有利于代表同人民群众保持密切联系,从而在执行代表职务时能够从人民的根本利益出发,体现人民利益和意志”^{[8]143}。然而在大量以行业和辖区内重点建设项目为对象的视察和调研活动中,代表接触群众的机会是极其有限的。

报道中频繁出现的典型性代表视察调研活动通常包含多个地点,而非对某一地方展开深入调研。在调研对象的选择上,企业及重点工程占了绝大多数。代表真正有机会接触群众的调研地点则仅占一小部分。在“一次多点”的蜻蜓点水式集中视察中,代表没有时间深入和群众接触。而人大常委会领导和实务工作者对视察行程的精心设计和视察对象单位的“精心组织”往往反而加剧了这一问题。

在一些案例中,调研活动完全以地方重大项目、规划或产业建设等为主题。在此类调研活动中,代表与群众接触的机会更为有限。而负责组织此类活动的人大常委会层级越高,参观对象通常规模也就越大,专业化程度也越高,代表与群众接触的机会相应就更少。如在陕西省人大组织的在陕全国人大代表考察活动中,考察地点包括西安地铁三号线、华为全球交换中心和农业科技示范园。^[9]在这种针对产业问题和宏观建设等问题开展的调研中,代表一方

面缺乏专业知识和技能就有关问题展开深入调研,另一方面又由于视察对象的“精心组织”而无法接触一线群众或工作人员,因而很难发现实际存在的问题。西安地铁三号线在2017年曾爆出震惊全国的问题电缆造假案。但在这次造假案曝光一年前的考察中,代表们的考察项目仅是试乘地铁列车,感受其平稳舒适。

其二,代表很少带着问题参加视察活动。从理论上来说,代表一方面有责任联系群众,向所在人大及一府两院反映他们的问题;另一方面,代表工作制度又明确规定代表不能直接以代转群众的来信等方式涉入群众的具体诉求中。因此,代表需要一个就群众集中反映的问题展开深入了解和调查的过程。现行视察制度补足了代表联系群众制度和议案意见建议制度之间的缺失地带。因此,在调研过程中,代表应当是带着问题去调研,而非是在调研过程中发现问题。

在全国人大、省人大甚至一些较大的市级人大层面上,每位代表所代表的选民数量庞大,因而如欧洲国家议会中那种代表频繁造访选区,与选民一对一接触的代表方式,在这里是不现实的。反之,代表从自身专业出发,关注一些所在地区宏观的产业和社会发展等问题,是完全合理的。然而尽管如此,代表在视察的过程中也不应忽略对实际问题和情况的调研。各级(尤其是全国及省级)人大代表在审议重要立法、报告或重大事项决策时,需要通过考察来了解情况。这种考察应当是有的放矢的,有目的的考察。而在文章搜集的案例中,发现一些地方人大常委会开展“组织代表考察,以形成议案建议”的活动。在一定程度上来说,此类活动在功能上有本末倒置之嫌。如果代表的意见建议乃是通过一次考察形成的,那么其实质上并没有很好地履行代表的职责。

此外,由于集体视察活动长期缺乏以问题为核心的导向性,使得一些地方的人大在组织视察活动时,难以正确认识视察活动的目的,一些地方开始将人大代表视察活动逐渐等同为政府职能部门“现场办公”,几乎成了代表们就企业或项目的发展贡献智慧,促进地方经济发展的活动。

上述两个特征的出现,与代表视察及调研工作的参与主体有直接关系。根据关键词统计的结果,大多数代表视察活动的组织者是市人大常委会,参与者则是居住在本市的全国及省、市级人大代表,如

表1所示。在现阶段人大代表产生方式下,考察活动的主体(即参与代表)通常为各行业的社会精英和技术骨干。这样的背景,使活动的组织者对考察活动赋予了很强的展示性目的。他们希望能够以代表考察为契机,向省、市甚至全国层面上的政治、经济、社会精英宣传当地的成绩和进步。相应地,在考察目标的选择上,组织者倾向选择先进、样板和典型项目。那些存在亟待解决的问题的地区或项目却反而被可以避开。在一则对省人大组织考察的报道中,代表们视察的地点几乎全部是“少数民族特色旅游村”“民族团结示范村”“边疆繁荣稳定示范镇”等样板工程。^[10]

表1 代表视察调研工作报告文本中的人大层级统计

词	词频
市人大	736
乡镇人大*	195
全国人大	188
区人大	72**

注:*为该词词频为“乡人大”“镇人大”及“乡镇人大”三词之和;**为排除了一些明显干扰词(特别是“自治区人大”“地区人大”)之后的词频。

综上,解决目前视察制度中代表和群众联系不紧密问题的关键,一方面在于减少视察的“剧本化”,增加代表和群众接触的机会,另一方面则应贯彻带着问题视察的原则,减少参观式及“议案建议灵感启发式”视察。个人持证视察能够较好解决上述问题,是一个可能的发展方向。而在当前集体视察制度仍然较为普遍的大背景下,发展专项问题集中调研,甚至尝试搭配群众座谈会等形式,是一个较理想和可行的发展方向。

2010年修改的代表法专门规定“县级以上的各级人民代表大会根据安排,围绕经济社会发展和关系人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,开展专题调研”。其可以看作是朝着这一方向做出的制度性努力。围绕专题调研,一些地方也开展了一些制度尝试。如湛江市人大将代表视察与约见政府负责人制度联系起来,使得视察工作有的放矢。^[11]这些经验也值得进一步加以推广。

四、选民座谈会和代表走访制度

座谈会与走访活动虽然未在《代表法》中出现,

但《实施意见》中的“完善代表与人民群众联系的方式方法”部分，提到应“组织代表通过走访、座谈等多种方式，广泛接触人民群众，直接听取群众意见。”召开选民或群众代表座谈会，按照《手册》的解释，主要目的是在“代表大会召开之前，就有关问题了解和听取群众的意见和要求，以便代表将这些意见和要求带到会上去”^{[8]216}。同时，《实施意见》还要求其发挥“向人民群众宣传宪法和法律、法规，了解法律、法规在基层贯彻实施情况”的功能。

从案例文献的分析结果来看，当前的代表座谈会制度形态主要有以下一些特点。

制度名称方面，以“座谈会”冠名的案例数共135例。刨去各级人大、政府等组织与代表联系的座谈会（主要被称为“工作座谈会”）等案例后，实际属于代表与群众联系的座谈会具体又可分为“调研座谈会”（27例，其中以立法调研座谈会和专题调研座谈会最多）、“视察座谈会”（14例）及“专题座谈会”（10例）。此外，还有少数案例中的制度名称为“反馈意见座谈会”及“社区座谈会”。

制度运行模式方面，各地的具体实践存在较大的差异性。这其中，一部分座谈会是安排在代表视察活动中开展的，属于视察的一部分（24例）；一部分是专门组织的（17例）；还有一部分是嫁接在诸如代表工作站等现有制度平台上的（3例），并因此部分实现了常态化甚至制度化。在上述三类形式中，安排在代表视察活动中的座谈会占据超过一半的比例。这其中又以视察座谈会最常见。这一比例意味着，座谈会在很大程度上是代表调研和考察制度的延伸。不难想象，这一制度形式也带有与上述调研考察制度相似的问题：一方面，代表难以通过座谈会真正接触到群众；另一方面，此类制度缺乏问题导向，往往演变成一种简单听取汇报并给出意见的工作。

但案例梳理中也发现，真正接纳群众代表参加的座谈会的数量在近几年有所增加。此类座谈会因人大层级的不同而表现出很明显的分化现象。一类可称为“群众调研型”座谈会。此类座谈会在一定程度上实现了代表深入到群众中，组织群众进行探讨以及搜集民情民意等目标。这些座谈会往往由区、县级人大或人大常委会组织，参会群众的范围则以村或小区为多。座谈会的议题往往是基层群众反映强烈的环境污染或基层治理等问题。^[12]另一类是人大机关直接与群众联系的座谈会。此类座谈会正

在演变成为一种听证会或决策咨询会。其往往由市级甚至省级人大常委会组织，议题范围相对固定，主要是针对地方条例、重大决策或工程的决策咨询活动而展开。^[13]

当前，学界和实务工作者的普遍观点是应当在维持现有座谈会制度基本架构不变的情况下对制度进行细化完善，即一方面拓宽座谈会制度安排中代表与民众直接沟通的渠道，另一方面增强座谈会的实效。^[14]然而从案例文献的上述一些特点来看，完善座谈会制度，两个更深层次的问题值得探讨。

其一，以联系群众为目的的座谈会，还是应当回到联系群众制度的目的本身，即自下而上的意见搜集和自上而下的解释反馈功能。座谈会对加强代表联系群众工作具有独特作用。尤其是这种形式可以使代表在相对短的时间内围绕某一问题搜集到不同群众的意见，并可以在讨论和交流的基础上提炼和总结民众的意见和诉求。相比而言，视察和走访等制度则较欠缺讨论和交流环节。如果单纯将代表联系群众的座谈会开成政策的听证会，则使座谈会丧失了沟通群众这一重要，甚至是本职功能。

其二，座谈会在空间上的局限意味着参加者来自群众，但又不是全体群众。从理论上说，它带有代议行为的特征，但又不是真正意义上的代议行为，因为参会的群众与其它群众间并没有正式的委托代理关系。座谈会上，代表接收到的群众意见和诉求可能并不代表全体或大多数民众，信息因此可能不全面甚至被扭曲。当前科技的进步为座谈会形式创造了新的制度可能性。借助信息通讯技术开展的网络协商座谈，保证了交流和探讨的深度，又突破了座谈会的人数限制。在研究搜集的案例中，已经有一些地方人大开始利用微信群开展网上恳谈活动。^[15]探寻利用信息通讯技术创造座谈会的新形式，是未来发展的一个方向。

相比座谈会，走访活动从其制度运行的原理来说，最接近代表与民众主动联系的功能意图。代表的走访活动在日常化和常态化后，可以逐渐转变为代表个人联系选民的一种日常方式。除组织集体走访活动外，人大常委会组织一般仅对代表走访活动做总量和频次上的要求。一些地方的人大甚至没有硬性要求，仅进行原则上的鼓励和引导。这种制度安排使走访制度具有很大的灵活性，并有可能成为代表与群众沟通的有效桥梁。

至少从文字搭配情况来看，案例中走访活动的

对象基本为选民或群众。在全部43个案例中,走访目标为群众或选民的就有28例。如果算上其他的诸如“农户”“社区居民”“原选举单位”以及具体一些个案报道,则此类案例数高达36例,远远超过第二位的走访企业活动(3例)。

对上述36个案例文本的进一步分析发现,绝大多数代表走访活动的对象是普通民众,而且明确以搜集信息和解决某一方面问题为目的。走访制度之所以呈现出明显更高的群众结合度,主要是由于包括人大、政府和党委等不同主体在内的走访制度在传统上就是面向弱势群体的。甚至“走访”一词在中国的政治话语中,往往也和慰问、送温暖、关心困难群众等语境具有有天然的联系。在这36个案例中,大多数走访活动的具体对象是特困户、困难家庭、低保对象等。更有甚者,连代表走访的企业都是困难企业。^[16]

代表深入贫困家庭和困难群众中去走访,在一定程度上能够促进代表与群众间的联系。弱势群体的声音是最难发出的,也是最难被倾听的。同时,他们的利益也往往容易在社会发展进程中被忽视。走访活动基本上以了解情况和解决问题为取向,因此较有可能得到来自这一群体的真实反馈意见。然而,虽然以困难群众为主要对象的走访活动能够加深代表与群众间的联系,但应防止其转变为简单的“送温暖”活动。人大代表联系群众制度中的走访制度,其初衷是让代表接触群众,听取群众意见,并围绕政策或决策向群众做宣传和解释工作。走访制度不能被视同简单的慰问及帮扶。人大代表走访毕竟和帮扶困难群众的走访有本质的区别。人大代表本身是兼职制,过于集中于送温暖式走访活动,甚至到了逢年过节坐一坐、陪一陪的程度,这本身就牵扯和消耗代表大量的精力。而且该工作已经超出了代表的职权范围。在这样的走访过程中,代表的履职行为容易演变为人大文件精神所反对的“代转具体群众诉求”。代表甚至有可能因此忽视一些更为重要和关键的基层矛盾或呼声。这实际上也不利于代表联系群众工作的开展。

五、代表述职制度

代表向选民述职制度的制度基础是《代表法》中关于“代表应回答原选区或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问”的规定。^[17]而其理念基础

则是马克思主义国家学说对资产阶级议会“清谈馆”的批判。

根据全国人大常委会法工委原副主任阚珂的梳理,该制度的地方探索始于1988年。1993年,河南省舞钢市制定的《舞钢市人大代表述职办法》是地方层面上将制度进行规范化的早期尝试。北京市东城区的代表述职制度设立于1995年。该区于2000年制定的《代表述职办法》要求每位代表在任期内至少述职一次。^[18]从知网文献数量分布情况看,2000年亦是研究文献和工作期刊相关报道文章开始大量出现的时间点。

研究对案例文献的梳理映出当前代表述职活动具有如下三个特征。

其一,从层级上来说,代表述职活动绝大多数局限于实行直接选举的两级人大中。在18个典型案例中,涉及2个乡镇级人大,9个区县级人大,以及4个县级市人大。只有平凉市人大的代表是间接选举产生。

其二,大多数述职活动都有一个联系平台作为依托,而非临时组织。这其中,较常见的有“代表之家”“代表活动室”和“代表活动小组”等实体化的活动平台。没有实体平台依托的述职活动则基本上依托某一代表联系群众项目或活动开展。平台类型和述职工作制度化程度之间有一定关联。那些建立在实体化平台之上的述职活动,往往实现了常态化(一年一次)或制度化(“任内述职一次”的较多);而仅依托项目及活动,或没有项目依托的述职活动,则欠缺常态化和制度化。

其三,从内容来看,述职活动普遍包含“述职”和“评议”两项内容。其中,述职活动分为两类,一类是代表直接向选民做工作报告,另一类是代表向选民反馈他们之前提出问题的办理情况。从现有材料来看,第一类是普遍和基本性的,第二类则仅在部分案例中见到。评议活动也分两种,一种是民众提出口头意见和诉求,代表予以回应和记录。第二种是群众直接对代表履职情况进行投票测评。从现有材料来看,全部11个明确记录了评议过程的案例中,有投票测评的仅为5个,不足一半。在实际工作中,这一比例可能更低。

开展代表述职的初衷是落实代表对选民的履职责任。测评能够防止述职活动流于形式,也是对代表履职行为的有效约束和监督。从搜集到的具体案例来看,一些地方已经开展了一些有益尝试。在安

顺市的案例中,一位区人大代表的优秀票、称职票和基本称职票没有达到总数三分之二,被要求提供整改落实材料并进行整改。如果在三个月后的再一次测评中仍没有获得规定的票数,则会被建议辞去代表职务。^[19]重庆市南岸区的《人大代表履职“承诺、述职、评议”暂行办法》更是针对测评结果订立了详细的奖惩规则。代表测评结果两次无法达标的,其代表资格将有可能被罢免。^[20]

总的来说,尽管目前搜集到的材料没有直接指出代表述职及考评制度起到了提升代表对选民履职积极性的作用,但此类细化的述职考评规则至少有两个作用。其一,代表述职工作作为代表与选民间建立联系提供了一条路径。而且这条路径更符合代表联系工作“双向互动”的要求——既有群众向代表提出诉求的程序,也有代表向民众汇报工作、解释政策及传达反馈等程序。其二,如果和考评工作相结合,代表述职活动能够激发代表履职的动力。

从具体案例情况看,代表述职工作的发展应该从普遍化、基层化和定期化三方面着手。普遍化即所有代表都应参加述职。基层化即首先推广直接选举的代表对选民述职,并力争使之成为一项正式制度。直接选举的代表与选民之间有明确的责任关系,较小的选民规模也使得此类活动的组织较为容易。而间接选举的代表与选区间是间接责任关系,因而向选举单位进行述职较合适。定期化方面,如果推行一年一次述职有困难,可以考虑试行中期述职,即在代表任期第二年或第三年分批组织述职。此外,述职制度既然是促进代表对选民履职,那么离任述职显然不合适。

当然,制度的改革创新还会牵涉到一些较为复杂的操作问题。比如在一些单位选区,代表同时又是单位的领导。他们是否愿意对同时又是管理对象的选民进行述职?此类问题意味着发展和完善述职和考评制度难度仍然颇大。现今地方的制度尝试很难再有大的突破,而需要自上而下的推动。

在本研究搜集的案例中,出现了述职考评和代表罢免工作相结合的尝试,并且有考评不合格导致代表被罢免的案例。^[21]现行《选举法》规定,选民联名罢免代表,需要达到县级50人以上,乡级30人书面联署的标准,才能启动后续的罢免程序。然而,对于联署如何具体操作,却没有明确规范。在已经出现的一些选民罢免地方人大代表案例中,人大常委会往往处于一种被动响应的地位,一些案例是由于

代表涉嫌犯罪,由所在人大程序性地组织选民开展联名罢免。^[22]因此,如果能够将代表述职制度中的考评环节加以进一步的发展和规范化,实现代表述职考评结果和代表罢免制度的结合,将是实现选民罢免代表工作制度化中的一个可行途径。

六、结论:完善直接联系工作的三个方向

中国共产党的十八大以来,习近平总书记着眼于在新的历史起点上推进中国特色社会主义事业需要,突出强调了坚持人民主体地位,主张人民是改革的主体。人民代表制度是中国特色社会主义民主制度的基本形式。中国共产党的十九大报告提出要推动人民代表大会制度深深地扎根于人民中间,更好发挥人民代表作用,通过他们进一步动员人民群众以国家主人翁身份投身于新时代中国特色社会主义伟大事业中去。代表联系群众制度如何由“人大常委会组织起来的制度”真正变为“代表与群众之间的制度”,是实践上述目标的关键之一。

一般而言,制度运行绩效由两方面因素决定,一方面是制度的供给,即制度设计和议程设置,另一方面是制度执行者和相关行为人的因素。代表直接联系群众工作的进一步发展,同样取决于制度和人两方面因素。具体来说,又有制度支持的方式和力度,人大领导和实务工作者的态度和观念,以及代表履职意愿三个方面。

完善支持代表联系群众工作的制度,人大理论和实务工作者强调“激活存量,探索增量”。激活存量,指激活一些已有但未被利用,或利用得不充分的制度。代表联系群众工作中,许多地方的“代表之家”等直接联系平台虽然在空间上搭建起来了,但由于种种原因,并未发挥出应有的效能。代表个人持证视察工作也开展得很不充分。而在代表联系群众的时间和人力保障等现有制度覆盖不足的领域,探索一些新的制度设计,创造制度增量,也很有必要。

完善制度支持,还应注意“消除冗余”。制度出现冗余的一个重要原因是制度在原有功能之外出现额外的功能。例如:除了上文中提到代表走访工作出现“扶贫送温暖”的功能外,一些地方的代表联络站,代表之家还因代表本身的职业专长而演变为法律咨询站、基层卫生站等。^③此类冗余的制度,可能

导致增加代表履职负担等负面影响,需要引起一定的重视。

坚持人民的主体地位,健全人民当家作主的制度体系,要求人大领导和实务工作者在执行制度的过程中,真正以切实提升民主,而非以政绩考核甚至装点门面为目标。在案例梳理中,发现一些地方人大常委会对代表联系群众工作存在简单量化考核的问题。这种考核模式为代表设置口号式的履职最低数量要求,以数量保证联系活动质量。例如:某省人大曾制定“五个一”标准,要求代表每年到原选举单位走访一次,向人大反映一条群众意见和要求,向政府提出一条建议,参加一次代表调研视察活动,为基层办一件实事。根据代表履职的痕迹(而非实际效果)开展考核并设置简单的量性最低标准,虽然能够促进代表履职,但在效果上可能使一些代表满足于最低要求或“留下痕迹”。这种标准的实质是人大领导和实务工作者在观念上忽略了人民群众是否满意才是检验代表联系群众工作质量的最终标准。

当然,代表是否联系群众,怎样联系群众,一个根本的因素还是代表本身的履职态度。希望积极联系群众,为群众服务的代表,会自发地探索并用足现有制度的空间。而缺乏履职积极性的代表则会在客观上助长“痕迹主义”的简单量化考核方式。当然,代表履职态度的改变,是一个涉及代表产生方式、代表构成、代表培训及考核等多领域的综合性课题,不可能在短期内一蹴而就。因此,短期内的解决方案仍应侧重建立以选民评价为核心的代表履职考核机制。

注释:

- ① 240条报道中,没有出现“调研”“视察”及“考察”等文字的报道仅37条,其中24条为代表集中学习、培训等,其它为对代表参与审议或会议等活动的报道。
- ② “搭配分析”即以选定词为中心词,计算邻近词(可具体限定,如该词的前五词和后五词)的出现频率。
- ③ 对于这一趋势,一些人大实务工作者倾向于将代表与群众联系平台承担的额外功能看作吸引民众和代表建立联系的有效途径。文章认为,在代表与群众联系工作较为薄弱的地区,这种形式的确具有一定的作用。但从长期来看,仅靠这一手段,很难从根本上加强二者间的联系。

参考文献:

[1] 桑玉成,邱家军.从代表议案和建议看代表属性及其履职之

效率[J].江苏行政学院学报,2010(1):76—83.

- [2] 李翔宇.中国人大代表行动中的“分配政治”[J].开放时代,2015(4):147.
- [3] 朱玉兰.代表联系选民工作存在的问题与对策[J].人大研究,2007(1):22—23.
- [4] 刘文沛.基层人大代表联系选民工作存在的问题[J].行政与法,2011(6):60—63.
- [5] 李文辉.关于人大代表联系选民的调查分析与思考[J].人大研究,2009(6):22—24.
- [6] 张宝山.代表联系群众,甘肃在行动[J].中国人大,2014(15):17—18.
- [7] 梁国栋.代表联系群众的“长沙品牌”[J].中国人大,2014(15):25—27.
- [8] 许安标.人大代表履职工作手册[M].北京:中国法制出版社,2014:143—216.
- [9] 在陕全国人大代表开展集中视察活动[EB/OL].(2016-03-10)[2017-05-23].http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dfrd/dbhd/2016-03/10/content_1976800.htm.
- [10] 云南省人大代表视察民族团结进步边疆繁荣稳定示范区建设[EB/OL].(2014-05-07)[2017-05-24].http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dfrd/dbhd/2014-05/07/content_1862366.htm.
- [11] 湛江:代表连续“约见”带来啥变化?[EB/OL].(2017-05-24).http://www.npc.gov.cn/npc/sjb/2014-11/04/content_1885440.htm.
- [12] 张双山,王君宏.打出代表工作“组合拳”——重庆市人大常委会重视代表工作创新纪实[J].中国人大,2014(10):38—39.
- [13] 王斌.珲春市人大常委会组织部分群众代表召开座谈会[J].吉林人大,2010(10):22.
- [14] 袁刚.人大代表联系人民群众制度研究[M].北京:法律出版社,2016:121.
- [15] 李小健,王萍,王博勋.希里沟镇:代表不能白当,得为百姓说话[J].中国人大,2015(19):37.
- [16] 卞正祥.让人大代表联系群众常态化[J].中国人大,2015(11):47.
- [17] 刘经平.对建立人大代表述职与评议制度的初步探讨[J].政治学研究,1995(1):69—72.
- [18] 阚珂.人民代表大会那些事[M].北京:法律出版社,2017:276.
- [19] 梁国栋.代表联系群众的“贵州故事”[J].中国人大,2014(16):43—45.
- [20] 张双山,隆艳.代表“责任履职”三部曲——重庆市南岸区人大制度规范代表履职行为[J].中国人大,2014(10):44—45.
- [21] 阳春:“选民评议代表”效果如何?[EB/OL].(2017-05-24).http://www.npc.gov.cn/npc/zgrdzz/2014-11/04/content_1885290.htm.
- [22] 黄磊.一桩值得关注的选民要求罢免代表案[J].人大建设,2007(6):32—33.