

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：潘兆民博士

中國地方人大角色轉變之
研究——以湛江市人大為例

碩士班研究生：陳聖鏗

中華民國一〇一年六月二十五日

本研究獲財團法人中華扶輪
教育基金會—陳振源先生紀
念獎學金獎助，特此致謝。

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法.....	5
第三節 研究範圍與限制.....	11
第二章 文獻探討.....	17
第一節 社會主義民主定義下的人大性質.....	17
第二節 人大角色轉變的背景：政治民主改革.....	32
第三節 關於地方人大角色轉變的討論.....	36
第三章 湛江市人大的角色轉變探析.....	53
第一節 代表職務的衝突：認知與實務落差.....	53
第二節 監督權的重點：信訪與人事評議.....	59
第三節 《監督法》對地方人大的影響.....	80
第四章 結論與建議.....	99
第一節 地方人大角色轉變：典範遞移的過程.....	99
第二節 地方人大常委會建設的提昇.....	101
第三節 對地方人大角色發展的思考.....	105
附錄一 湛江市人大代表訪談大綱暨訪談內容逐字稿.....	109
附錄二 湛江市人大常委會辦公室處理群眾來信來訪工作規定.....	141
附錄三 湛江市人大常委會機關實施監督法若干意見.....	144
參考文獻.....	158

表目次

表 1-1	本研究訪談之湛江市人民代表資料表.....	10
表 2-1	2006 年深圳市福田區人大第四次會議提交議案比例...	45
表 2-2	人大常委會設專職代表的歷史進程與影響.....	48
表 3-1	代表首先應代表什麼？.....	54
表 3-2	代表投票的動機.....	54
表 3-3	廣東省《人大之聲》關於全省人大代表知政情況的問卷調查分析.....	58
表 3-4	湛江市人大 1998-2011 所須改進的項目.....	59
表 3-5	1998-2011 湛江市人大常委會受理民眾信訪案件數量表.....	64
表 3-6	2003-2009 最高人民法院受理信訪案件數量統計表.....	68
表 3-7	1998-2011 湛江市人大任免國家機關工作人員人次統計表.....	72
表 3-8	1998-2011 湛江市人大執行人事監督工作表.....	74
表 3-9	1998-2011 湛江市人大在財政預算、公安執法、涉訴信訪、廉政四項目監督工作整理.....	81
表 3-10	被調查者對人大常委會監督重點的偏好.....	92
表 3-11	被調查者對人大常委會監督方式的偏好.....	92
表 3-12	被調查者對人大常委會向社會公開監督內容的偏好...	93

圖目次

圖 2-1	代議過程及代表身份的轉換.....	40
圖 2-2	鄉級人大代表角色的指針設計圖.....	51
圖 3-1	2003-2011 湛江市人大代表提案總數折線圖.....	67

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

中國的政經狀況，自鄧小平掌權後，逐漸揚棄毛澤東時代「意識形態」掛帥的政治作為，喊出「黑貓白貓，能抓耗子的就是好貓。」務實的政治方針就此確立。1980 年第一個經濟特區在深圳成立，帶動了中國東南沿海的繁榮，為中國經濟起飛奠下良好的基礎。中國的經濟發展，所仰賴的是強大的政治力量，以計劃經濟的途徑建設而起，對於信奉自由主義、自由市場者而言，不啻為一大奇蹟。

實際上，中國經濟特區的濫觴，確實是強大政治力量下的產物，但經濟的發展與政治改革卻是相輔相成的，誠如新加坡大學東亞研究所所長鄭永年所言：「自改革開放以來，中國如果沒有政治改革，很難想像經濟發展成就是如何取得，也很難解釋當代中國政治與改革開放前的中國政治之間的巨大區別。」¹由此可得，經濟發展勢必然得力於政治改革，中國經濟上的開放，在政治上也加速民主化。

民主化的研究途徑有二：宏觀(macro-oriented)的功能取向(functionalist)及微觀取向(micro-oriented)。宏觀的功能取向強調客觀條件、環境與結構的重要性，認為民主與經濟、教育、階級、

¹ 鄭永年，2010，《中國模式經驗與困局》。浙江：人民出版社，頁3。

文化等客觀結構的先決條件有關；而微觀取向則主張民主化的自發性(genetic)，強調歷史關鍵時刻與關鍵決定的重要性，因此以當政者的所作和戰略決策為主要觀察重點。但此兩種途徑並不相悖，反而有前後相承的關係：宏觀論所主張的是民主化發生醞釀過程，但若極權崩解至民主化的初期階段，便應以微觀論來觀察分析了。²

政治是否可以永久控制經濟？經濟進展必然帶來不穩定的因素，經濟成長速度越快，不穩定的因素也相對越高。美國學者Huntington指出：第三波民主化最易發生於國民所得大約在一千至三千美元之中等經濟發展地區，此一地區可以稱之為「政治轉型區」(political transition zone)，而今中國的國民所得已突破四千萬美元³，經濟發展除了提供政權的新合法來源之外，同時也是不穩定的來源。政權為了迎接挑戰，勢必須要對此做出讓步⁴，而人大代表的角色與功能，也將因此而轉變。

1980年以來，隨著中國的經濟快速發展，地方政府貪污腐化等問題，致使地方民眾上訪、抨擊政府，更提高了參與政治的強烈欲望，除了衝擊既有的政治結構外，也顯現出政府的公共服務已無法滿足基層民眾。基層民眾的利益表達，迫使政治上的民主化，政府施政必須回應民意，人大代表的功能因而更加重要。

《中華人民共和國憲法》(以下簡稱《憲法》)規定：「中華人民

² 趙建民、張淳翔，2000，〈中共全國人大黨政關係與中國大陸民主化的前景〉，《中國大陸研究》，第43卷，第2期，頁2。

³ 經濟部統計資料：2010年主要國家平均每人國內生產毛額，中國已達4382美元。資料來源：http://2k3dmz2.moea.gov.tw/gnweb/Indicator/wHandIndicator_File.ashx?type=pdf&report_code=DA2

。

⁴ 同註2，頁3。

共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。」然中國政府不斷建構屬於中國發展的「中國模式」。

所謂的中國模式，具有以下特點：其一、中國共產黨一黨執政的領導核心：其理論家們認為，當今時代是政黨政治的時代。政黨是領導民主政治進展的核心力量，是左右民主政治大潮的關鍵因素，在中國的關鍵因素正是中國共產黨。以西方發達國家為代表，世界上的資本主義國家大多數實行多黨制或兩黨制，即由多黨或至少兩黨作為開展民主政治的主導力量，多黨競爭、輪流執政，成為資本主義國家突出的政治景象。其二，擴大基層民主為主要的路徑選擇：由於中國的社會主義脫胎於半殖民地、半封建社會，經濟文化落後，馬上實行全國普選，時機和條件均不成熟。正如鄧小平所言，現在立即搞全國普選還不行，只能在縣(市)以下的基層開展直接選舉，待以後時機成熟後再推進至中、高層。因此，擴大基層民主，是完善發展中國特色社會主義民主政治的必然趨勢和重要基礎。有了這樣牢固的基礎後，才能從基層起步，徐圖進展，逐級而上。⁵

中國的發展仍擺脫不了中國共產黨以黨領政的原則，而所謂擴大基層民主，雖然是發展中國特色社會主義民主的重要基礎，但也無法脫離民主集中制的框架。民主集中制的本質，就是「民主討論，集中決策」、「集體行使權力」，也就是「集體有權、個人無權」，即便是人大代表個人，除了不能代替大會行使任何職權外，也不能直接處理屬於代表大會職權範圍內的事情，即使其

⁵ 潘兆民，2011，《中國漸進政治改革與鄉鎮人大治理》。新北市：結構群文化，頁 2-3。

享有法定的民主權利。⁶以此看來，經濟發展與地方政府貪污腐化問題，帶動民眾政治參與的意願，如若政府或人大代表的利益表達機制不足，或受制於民主集中制「個人無權」的精神，則勢必造成政治上的不穩定，甚至加速民主化。以西方代議政治的觀點來看，中國的人大代表屬於代議士，其所扮演的角色應以民意為重，以回應選民利益為主，任何群體的利益都應該被重視。中國的人大代表制度實施「兼職代表制」⁷，但人性趨利避害，代表本身就職時就已具備固有的角色衝突，常有公私不分致使公權無法公共運用的現象。此外，在監督及利益迴避上的制度設計，也是未臻完善。⁸

故此，本文的問題意識著重於地方人民代表的角色轉變，從過去黨政威權高張到現在經濟高度發展，人民重視自身利益及政府回應性的時代，地方人大的角色是否轉變？應該如何轉變？而在黨政體制和人民期待兩種力量的矛盾下，地方人大如何應對？都將是本文的關注重點。最後藉由了解近三屆的廣東省湛江市人大的政績表現為輔，強化本個案研究在質性途徑上的客觀性。最後，「中國模式」或「社會主義民主」對地方人大發展的優劣影響，地方人大代表面臨制度上的角色衝突時，制度將如何調整？才能使其克盡其功，令中國的基層民主更加穩固，正是本文的研

⁶ 施友松、陳熒，2010，《《中華人民共和國全國人民代表和地方各級人民代表大會代表法》釋義及問題解答》。北京：中國民主法制出版社，頁 69-70。

⁷ 本於《代表法》第五條：「代表不脫離各自的生產和工作」，目的在於使代表不脫離其代表的群體，在決策上具有群眾基礎，也便於讓群眾監督；其次，代表應協助該級人民政府推動工作；第三，代表必須保持其務實工作的作風，防止西方議會制度「職業政客」的出現。參見施友松、陳熒，2010，《《中華人民共和國全國人民代表和地方各級人民代表大會代表法》釋義及問題解答》。北京：中國民主法制出版社，頁 72。

⁸ 龍太江、龔宏齡，2010，〈論人大代表的利益衝突〉，《同濟大學學報（社會科學版）》，第 21 卷，第 6 期，頁 89-90。

究目的。

第二節 研究方法

壹、研究途徑

本文以相關文獻、訪談及廣東省湛江市的人大工作報告為依據，輔以相關法規，⁹進行綜合論性的探討與實務性的驗證，並進行動態分析，檢驗湛江市三屆以來的人大績效，從中了解人大角色的衝突及轉變。因此，本文採取的是歷史制度主義(historical institutionalism)研究途徑，主要特色在於將研究的重點置於規範、過程以及慣例的程序，並強調行動者計算能力的重要性。同時，透過理性的觀點將行動者的利益視為與結構相互的結合，以期能在情境下求得適切的反應。職是之故，行動者的行動邏輯，是在制度的限制下追求最適切的反映，而非利益的極大化。

相較於理性選擇學派的觀點，歷史制度主義認為制度是提供行動者制訂政策與追求利益的範疇，並非是理性選擇學派將制度當作是行動者在追求利益與達成偏好時，所必須採取的一種權宜行動或策略。歷史制度主義的學者較強調的是脈絡的限制性(contextual constraint)，他們將制度視為是選擇與偏好的決定性機制(a determinant of choices and preferences)。

⁹ 相關法規以《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會代表法》、《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》、《中華人民共和國各級人民代表大會常務委員會監督法》、《湛江市人大常委會辦公室處理群眾來信來訪工作規定》、《湛江市人大常委會辦公室處理群眾來信來訪工作規定》為主。

根據 Peter 與 Taylor 的觀點，歷史制度主義的特徵如下：

一、透過較宏觀的觀點與範疇，來定義制度與人的關係：即人面對制度，所追求的是最適的反應，並非將利益極大化。最適的反應來自於團體間多次的策略與衝突、攻防中所形成。人只能靠突發狀況來改變制度。

二、權力與權力在制度實際運作的不對稱關係(asymmetric of power):歷史制度主義特別注意偏差性(bias)的議題:制度的產生，一方面制約人的行為，另一方面也可能是人在追求利益的情況下，所產生的特定秩序及規範。亦即每個制度的形成，必然有權力不對等的情形。在制度不對稱下，制度中較弱勢者可透過理念與特殊優勢，在不同時空環境下的詮釋，而伺機改變制度。

三、路徑相依與結果的不確定性：歷史制度主義的學者運用理性選擇中路徑相依(path dependent)的概念，解釋制度如何受到歷史的影響，而產生制度依循的因果觀。另一方面，歷史制度主義的學者將歷史因素中的序列拉長，分析人的行為，認為人為了達到某種特定目的，必須選擇一個適當的方法來達成。所以，歷史制度主義也強調不確定的結果和歷史中偶發性因素(contingencies of history)。

四、制度的準決定論：歷史制度主義雖然注重制度如何限制人的行為，但也重視制度的限制性與被破壞的可能性。歷史制度主義的研究者強調：制度並非政治結果的全部，而應注重制度與其他因素相互調合的關係，特別是理念與思想對制度的影響。

由於歷史制度主義採取的是過程(process)取向的研究法，因

此特別強調結構與行為的交互關係。歷史制度主義關切具體的時空脈絡性，從時間序列(temporal sequence)的面向來分析事件發生的過程與結果，從人的行為與結構的交互作用的結果，形成歷史過程的變動因素的影響中，尋找影響人與制度轉變的原因。簡言之，歷史制度主義用以解釋政治、經濟或社會脈絡的巨變，造成制度隨之改變，致使行動者從而透過制度去追求其目標，或者調整其追求目標策略。¹⁰因此，本文將依此途徑，由探討政治（黨政）制度與地方人大的互動關係入手，循著歷史脈絡探討制度的重大決定，如鄧小平八·一八講話的影響、人民與人大代表制度互動（如表 2-2）、2007 年實施《中華人民共和國各級人民代表大會常務委員會監督法》（以下簡稱《監督法》）的影響等轉捩關鍵，來解釋人的認知、行為與制度的互動過程，及其所帶動的地方人大角色的衝突與轉變。

貳、研究方法

本文採取質化研究(Qualitative Research)為研究方法，關於質化研究的特性，W. Lawrence Neuman 整理出六大特性：

- 一、情境脈絡的重要性：脈絡意味著質化研究注意出現在研究焦點前後，或是環繞研究焦點的事件；也表示不同的文化或歷史時代下，相同的事件或行為可能也會有不同的意義。
- 二、個案研究的價值：個案研究除了注重大量的資料外，研究者也應熟悉研究對象的文化與生活、行動，以及遣詞用字上的習性。
- 三、研究者的誠實無欺：質化研究者應盡可能做到客觀或沒有偏

¹⁰ 胡婉玲，2001，〈論歷史制度主義的制度變遷理論〉，《新世紀智庫論壇》，第 16 期，頁 88-90。

誤，並盡量排除個人喜好而影響到質化研究。田野研究者的觀察、聆聽、記憶，應完整地紀錄下研究過程中的所見所聞，進而客觀地分析判斷。

- 四、有根基的理論：質化研究者多從一個研究問題出發，理論則是在資料蒐集的過程中，透過比較等方法而發展、建立出來。質化研究通常對非預期的事物持開放的心態、樂意研究計畫的方向或焦點，但也可能在計畫執行中途改變其研究問題。
- 五、過程和時序：時間的流逝是質化研究整合的一部分。質化研究者察看事件出現的先後順序、留意事件的先後順序，並逐步觀察後續發展。由於質化研究者在一段時間內長期檢驗同樣一個或一組個案，以觀察個案的演進情形、衝突，或社會關係發展。
- 六、詮釋：質化研究者藉由賦予資料意義、翻譯來詮釋資料，使它們成為可以讀得懂的資料。研究者賦予資料意義的基礎，多出於被研究者的觀點，然質化詮釋的第一步，無論研究者是在檢驗歷史文獻，還是說話或行為的內容，都是在瞭解對被研究者來說，所具有的原有意義。¹¹

本文研究方法以質化研究為主幹，將蒐集資料與理解、檢視的過程，透過以下三種方法進行分析：

一、文獻分析法(Document Method)

本文蒐集與中華人民共和國全國人民代表大會、地方人民代表大會及人大生態有關之參考文獻，包含以下類別：

(一) 書籍論文：出版專書、期刊論文、學位論文、研討會論文。

¹¹ 朱柔若譯，W. Lawrence Neuman 著，2000，《社會研究方法：質化與量化取向》。台北：揚智文化，頁 613-621。

(二) 官方文件：法令專書、人大工作報告等。

(三) 網路：機關團體官方網站、電子新聞、電子文獻資料庫。然台灣之中國地方人大之研究文獻數量極少，故文獻方面多採中國學者所發表的期刊論文進行分析，是為本研究的限制之一。

二、深度訪談法(Depth Interview Method)

訪談法可分為結構式的訪談、無結構式的訪談、半結構式的訪談等三類，本文採取「半結構式的訪談(semi-structured interviews)」，又稱為「半標準化的訪談(semi-standardized interviews)」或「引導式的訪談(guided interviews)」。研究者在訪談之前，必須根據研究的問題和目的，先設計訪談大綱，作為訪談的指引方針。在整個訪談進行過程中，訪談者不必根據訪談大綱的順序進行，並得以依據訪談當時的實際情況調整問題。對於半結構式訪談而言，訪談大綱的設計是為了訪談進行的順暢，所以一旦在引導式的問題之後，會緊隨著開放說明式的問題，用以詢問受訪者的感受、認知和內在想法。¹²

筆者於訪談之前，必須先閱讀相關資料與理論，對議題有相當的熟稔度後，針對參考文獻不足或疑問處，或實務與理論衝突能更進一步探討處，來進行問卷提綱的設計。在受訪對象的選擇方面，透過湛江市台灣同胞聯誼會的引荐協助，拜訪湛江市的幾位人大代表。訪談過程徵得受訪者同意全程錄音，事後整理文字稿以求無誤，而訪談內容以不離問卷提綱為原則。訪談名單如表 1-1。

¹² 潘淑滿，2003，《質性研究：理論與應用》。台北：心理，頁 140-144。

表 1-1：本研究訪談之湛江市人民代表資料表

場次	受訪者代號	受訪者資料	訪談日期
A	A1	性別：男 代表資歷：三屆 黨派：無黨派	2012.2.5
	A2	性別：男 代表資歷：二屆 黨派：政協 職業：公職	2012.2.5
B	B1	性別：女 代表資歷：一屆 黨派：中共 職業：公職	2012.2.5
	B2	性別：男 職業：企業員工	2012.2.5
C	C1	性別：男 代表資歷：二屆 職業：公職	2012.2.20

資料來源：作者自行整理。

參、研究架構

中國人大至 2004 年《憲法》修法以來，提高人大的自主性及監督權，意味著人大的角色已經轉變。因此本文除文獻探討之外，也將著重於政府與公共利益的探討，人民代表大會功能及定位的轉變，以及人大代表與民眾的利益表達機制，最後以前三主軸為基礎，探討人大代表專職化的問題。內容安排概分如下：

第一章 緒論

主要論述研究動機與問題、研究目的、研究方法與架構、研究範圍與限制，利於概括性了解本文論題。

第二章 文獻探討

本章以探討相關文獻為主，僅針對文獻與理論提出筆者看法，表述文獻與文獻間的相輔或所衝突所在，包含期刊、論文、研究報告等文獻，做一系統性的討論。包括地方人大各個時期所扮演的角色、行使監督權的困境、從橡皮圖章轉向利益表達的過程等，著重於體制、民意對人大的影響，以及人大在社會主義民主的前提之下，與制度互動的動態平衡關係。

第三章 湛江市人大的角色轉變探析

本章進入湛江市人大的個案研究，以第十屆、第十一屆、第十二屆為主。分為法制面與實務面的探討，法制以《監督法》為要，從中分析法令賦予地方人大哪些權力，造成什麼樣的影響；其次，以公共利益和黨政關係的探討，探討地方人民代表大會的實際定位；第三，以深度訪談的結果來探討理論與實務間的差距，和地方人大代表對制度的認知層面問題。最後做出總結，對人大價值的轉變做一動態分析。

第四章 結論與建議

本章主要陳述研究的綜合分析與討論結果，提出研究發現及歸納性的建議，以期為中國地方政治的民主化盡一份貢獻。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本文研究範圍以中國地方人大為主軸，探討制度與非制度間

的互動，分析地方人大角色轉變的因素，並以廣東省湛江市為探討之個案。故將區分為下列三大項：研究對象、研究資料、研究地點。

一、研究對象

本文研究對象集中於湛江市的「人大代表」，人大代表為制度的參與者，然《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會代表法》（以下簡稱《代表法》）第二條第二款規定：「全國人民代表大會代表是最高國家權力機關組成人員，地方各級人民代表大會是地方各級國家權力機關組成人員。」法律賦予人大代表雙重屬性的身份，除了是各選舉單位的利益代表之外，還是行政區最高權力機關的成員，因此在履職時必須兼顧二者利益。但人大代表除了代表選區（群體）利益之外，也代表著自己的利益，而利益的取捨的規範模糊抽象，故人大代表必須透過自己的知識、良知，經過綜合抽象分析（取捨），形成代表的發言和表決意見，最後昇華為集體意志（形諸政策）。¹³由此可知，人大代表在非制度場域中，扮演著舉足輕重的角色，也是非制度和制度之間的競合者，更是制度實踐中的不確定因素。

二、研究資料

研究資料的範圍，由於國內學者探討地方人大者不多，故以中國學者所發表之文獻為主，包括人大發展的相關理論、基層民主與民主化理論、人大代表的利益衝突及其解決之道、人大監督與監督人大之機制等，從而整理出人大發展的脈絡，並探討關鍵事件的影響。

¹³ 郝永偉，2009，〈人大代表的代表性分析—代表選區利益與代表轄區利益的困惑與解決途徑〉，《人大研究》，第 215 期，頁 23-24。

三、研究地點

本論題的個案研究地點集中於廣東省湛江市，雖然湛江市在南方城市的地位中不如廣州市、深圳市，但湛江市擁有一個國家級經濟技術開發區和六個省級經濟開發區（試驗區、工業區）。為中國首批對外開放沿海城市、國家一類大市、全國綜合實力100強城市。¹⁴故此，湛江市在經濟成就上具有一定的發展規模；除了經濟發展之外，行政方面則以依法行政、提高行政執行力、加快民主法制建設等¹⁵為主要政績，對於地方人大角色轉變的個案研究，必有可觀之處。

貳、研究限制

一、研究對象之限制

本文以「人大代表」為研究對象，以深度訪談為研究方法。面對中國的政治現狀而言，人大代表接受訪談的意願與訪談內容的完整性，是須要進一步突破的關卡所在。而訪談內容的真實性，基於善意考量之下，均推定為真；而內容是否讓筆者所採用，則須與不同受訪者之談話內容交叉比對，輔以文獻佐證，盡量以最

¹⁴ 湛江市人民政府網站，2011.7.7，〈湛江概況〉，

http://www.zhanjiang.gov.cn/_Layouts/ApplicationPages/Modules/ComeInZhanJiang/WelcomeInfoDetail.aspx?NewsID=7aacaddb-977c-4b57-be3d-6a67ddaeba44。

¹⁵ 湛江市全年辦理省市人大代表議案、建議和政協委員提案共349件，辦復率均達100%。實現行政審批和重點工作、重點項目全程監督，擬建項目建立管理檔案并向社會公告，重點工作按時辦結率達到97%，重點項目按時間節點完成率達到95%，提高20個百分點，市直單位審批事項提前辦結率100%。規範性文件報備率和及時率、行政執法投訴結案率均達。參見湛江市市長阮日生，2011.2.2，《政府工作報告》，

http://www.zhanjiang.gov.cn/_layouts/ApplicationPages/Modules/News/ZWGDDetail.aspx?id=28dafc47-7173-4a34-b36e-a4b3a3cf5e30&NavURL=/_layouts/ApplicationPages/Modules/News/SZFGKMLList.aspx。

客觀的方式來探討、分析。然筆者為外地人、研究生的身份，要找到完全符合本文需求的人選，則尚須透過湛江市台灣同胞聯誼會的協助。

二、資料蒐集之限制

本研究主題台灣學者的研究資料相對較少，在資料引用上只能多引述中國學者所發表的資料，然而限於兩岸論文寫作的慣例差異，筆者所蒐集到的期刊論文雖然作者不同，但內容重複性高，多應然面的探討而少實際調查的數據資料，對質化研究的輔助作用上稍嫌薄弱。其次，筆者受限於原生環境，對中國地方人大的生態認知不足，只能從文獻上來瞭解，難免失之片面。目前兩岸的政治局面仍然不夠開放，以筆者一個台灣的碩士研究生身份來說，實難在中國進行量化調查，僅能就既有的數據資料來分析，做地方人大的綜合性探討，雖將研究範圍設定於廣東省湛江市，但仍有研究失準的可能。故此，資料蒐集是本研究的一大限制。

二、文獻與理論適用性之限制

John Naisbitt、Doris Naisbitt 於《中國大趨勢》中指出：中國的發展特色之一是「摸著石頭過河」，沒有既定的路線，也沒有典範依循，而是依照大環境來調整方向與步伐。研究民主化、代議政治的文獻，多數以西方國家發展的經驗為主，制度方面也以西方國家為典範。但中國政府正開發建構「中國模式」，對於「社會主義民主」、「民主集中制」的發展原則之下，西方民主理論是否適用於中國？對此筆者仍抱持懷疑的態度。其次，中國的文化和西方世界截然不同，探討制度與非制度的互動關係、人大代表專職化等問題，文化影響的認知層面上該如何詮釋？第三，外來理論到了中國多有理論「中國化」的現象，就連中國共產黨發展的相關理論都出現了「典範遞移」，因此採用理論的原始觀

點分析中國政治，雖可參考，但也容易產生偏差。因此，在理論的適用性上，必須採取較為謹慎保守的態度。

第四節 研究之預期貢獻

民主化之研究，立法權一直是研究者探討的重點之一，中國的民主化研究亦然。中國的民主化，受限於客觀的人文、地理環境，必須先由基層民主做起，而基層民主的研究，具備著類似地方議會性質的地方人民代表大會，更是值得探討的領域，地方人大角色的轉變，正與基層民主的推動相互呼應著。

然國內研究中國地方人大的文獻付之闕如，國家圖書館的台灣博碩士論文系統搜尋關鍵字「人大」，只有四篇與地方人大相關之學位論文；於臺灣期刊論文索引系統中搜尋關鍵字「地方人大」，也僅三篇符合條件，但研究「基層民主」的期刊論文，卻有二十六篇之多。由此可知，中國的基層民主研究中，地方人大（議會）是容易被忽略的。因此，筆者希望藉由本研究，從文獻、訪談等面向，整理出一套了解中國基層民主的系統，並提出一套探討中國地方人大的研究方向。

第二章 文獻探討

中國 1980 年代的改革開放，雖以經濟開放為主，卻也同時帶動了政治、社會層面的改變。中國基於社會主義民主的原則，政治、社會的轉變不似經濟一般大刀闊斧，而是採用「漸進」的方式逐步變革，以「穩定、和諧」為最高指導原則。然支撐「和諧發展」的穩定力量來自於基層，故此透過完善法制、實施基層民主、確立利益表達機制等方法，以穩定基層、促進和諧，而地方人大所扮演的角色也逐漸轉變，地位有水漲船高的趨勢。即便如此，地方人大的實質權力仍未臻理想。

第一節 社會主義民主定義下的人大性質

壹、「議行合一」的爭議

以三權分立的角度來看，行政、立法、司法三權各自獨立，其精神在於相互監督制衡，其中立法機關為代表著民意，其性質與中國各級人民代表大會的制度設計，頗有異曲同工之趣。¹⁶然深受馬克思思想影響的中國政治，其人民代表大會制度帶有「議行合一」的色彩，馬克思肯定巴黎公社實施「議行合一」制：「（巴黎）公社是由巴黎各區普選選出的城市代表組成的。這些代表對選民負責，隨時可以撤換。其中大多數自然都是工人，或者是公

¹⁶ 由《中華人民共和國憲法》第二條：「中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。」可知，各級人民代表大會如三權分立國家中的「立法權」相似，皆為代表人民行使權力之機關。

認的工人階級代表。公社不應當是議會式的，而應當是同時兼管行政和立法的工作機關。」

列寧基於對資產階級議會的批判基礎，認為資產階級議會制度下的議會，只是資產階級用來統治的工具而已，其功能與清談館無異。因此，他從無產階級的立場出發，肯定「選舉」的形式帶來工人階級的發展，而代議機構的角色應該由清談館變成工作機構，認為：蘇維埃必須與人民、行業緊密地聯繫著，必須保有容易檢查、更新，且不是經由官僚手續而成立；在功能上應保有教育、訓練、領導無產階級群眾，並結合議會制與直接民主制度的長處，將立法、執行法律的職能在人民代表身上結合起來。¹⁷毛澤東在湖南秋收暴動後主張建立「工農兵代表蘇維埃」制度，此會議便是依循「議行合一」的制度精神，如《鄂豫皖蘇維埃臨時組織大綱》：「蘇維埃是工農兵謀解放的政權，與地主資產階級國民黨政權完全對立，它的組織原則是行政立法合一，完全運用民主集中制。」¹⁸「議行合一」在今日的各級人民代表大會，仍扮演著指導性的角色。

學者吳遠總結議行合一制度的特色：一、由一個人民代表機構統一行使行政、立法的權力；二、此人民代表機構由人民直接選舉產生，受選民監督，成員可以隨時撤換；三、其成員必須遵行人民意志立法，並且同時為行政官員，執行其制定的法令。¹⁹龍太江進一步認為：不能單以巴黎公社的組織來理解「議行合一」，

¹⁷ 徐振光，2011，《中國共產黨人大制度理論發展史稿》。東方出版中心，頁 16-19。

¹⁸ 劉瀚宇，2006，《中華人民共和國人民代表大會選舉制度之研究》。高雄：國立中山大學博士論文，頁 34。

¹⁹ 吳遠，1989，〈對「議行合一」原則的理論探討〉，收錄於梓木等，《民主的構思—論我國人民代表大會制度的發展與改革》。北京：光明日報出版社，頁 34。

因為巴黎公社的「議行合一」，其實就是機構、職權、人員的三合一，並不等於今日中國的「議行合一」。在三權分立的國家體制，行政、立法、司法互相制衡，而「議行合一」則是國家權力屬於全國人民，以人民代表大會為權力機關，有超然的、不可制衡的權力地位。由權力機關「議」，再「授權」給行政機關來「行」，也符合「民主集中制」的精神。²⁰

然而，梁軍峰認為：「議行合一」是巴黎公社時期無產階級專政所採取的非常措施，只適用於管理「暫時的革命秩序」，讓立機關暫時奪取了行政權；或是行政機關暫時奪取立法權。而當今中國政治，中國共產黨處於獨特的領導地位，國家的各級權力已然統一於黨組織或特定領導人手中，諸多制度化的權力制約、監督關係也隨之消解。²¹再者，「議行合一」也容易造成行政機關的議行合一，致使民意機關被架空。就權力監督的角度來看，讓自己監督自己，實際上等於取消了監督。²²

此外，也有學者認為「議行合一」是意識形態下的產物，為了反對資本主義的三權分立制度而創造，根本問題在於不瞭解國家機關之間「分工」與「分權」之間的關係，因為任何「分工」都必然以「分權」為前提，而「分權」也不等同於資本主義的三權分立。²³就理論的操作層面而言：首先，權力機關（人民代表大會）受到民主及公民水平的制約，理論上「議行合一」的權力機關（人大）應完全代表人民，且擁有至高無上的法律地位，但

²⁰ 龍太江，2000，〈關於「議行合一」幾個問題的辨析〉，《雲南行政學院學報》，第5期，頁33-34。

²¹ 梁軍峰，2004，〈「議行合一」與中國政府體制改革〉，《雲南行政學院學報》，第6期，頁14。

²² 吳家麟，1992，〈「議行」不宜「合一」〉，《中國法學》，第5期，頁29。

²³ 童之偉、伍瑾、朱梅全，2003，〈法學界對「議行合一」的反思與再評價〉，《江海學刊》，第5期，頁119-120。

選民是否能選出完全代表民意，又能不須要被其他權力監督制衡的代表？在實踐上具有相當的難度。其他尚有「議行合一」的理論制度化程度不高、中國的政治菁英多數集中於黨與行政體系，權力機關（人大）的技術官僚相對薄弱等操作面的局限存在。²⁴

議行合一制度的前提為「人民民主專政」，國家權力為全國人民所共有，與三權（權力）分立制的源頭基本不同。權力分立建立於「權力使人腐化」、「執政者（統治者）與人民（被統治者）的利益必然衝突」、「政府為必要之惡」等基本假設之上，因此必須「分權」以防止執政者的私慾而專制。即便兩種理論建立於不同基礎之上，但綜觀中國（中共）的政治發展實況，已然出現強行政而弱立法、監督的情況，理論上應歸屬於國家權力機關的「議」、「行」權力，也被黨或行政機關所掌控。誠如洛克評論立法權、執法權不分立的結果：「此誘惑（立法、執法二權合一）將免除他們對他們自己所立之法的遵守，並會在立法、執法之際，使法律符合其私人利益。若此，他們的利益將和其他人民的利益截然不同，並一反社會與政府存立之目的。」²⁵

貳、關於地方人大「立法」的討論

首先，如前所言。中國的政治在「以黨領政」的原則下，「議行」之權已然在「黨」、「行政機關」的掌握中「合一」，但真正的國家權力機關——人民代表大會卻無法真正體現其至高無上的地位。學者波士比(Nelson W. Polsby)研究美國國會，總結出立法

²⁴ 赫廣義，2004，〈「議行合一」思想的基本精神，合理性與它在操作上的局限性〉，《西南民族大學學報·人文社會版》，第5期，頁157。

²⁵ 轉引自劉瀚宇，2006，《中華人民共和國人民代表大會選舉制度之研究》。高雄：國立中山大學博士論文，頁211。

機關制度化的三項指標：一、清楚的周界(well-bounded)：即該機關是否容易受外力所干擾；二、組織內部日益繁複化(internal complexity)：意指組織以專業化分工來回應日益複雜的立法工作；三、以普世的(universalistic)原則來運作。凱能(David T. Canon)則提出第四個指標：延續性(durability)，認為立法機關必須持續存在，並保證其職權得以延續實行。²⁶趙建民教授以此指標分析中國的立法機關，認為列寧式的黨國體制下，立法機構的延續似乎要比其周界是否受到侵犯來的重要，但中國的立法機構(人大)在黨國體制之下，容易受政治力所影響，除了周界維持不易之外，延續性也隨之低落。²⁷

2011 年年初，全國人大常委會委員長吳邦國宣佈：中國特色社會主義法律體系已然形成！此宣佈象徵著中國已經進入有法可依、依法治國的發展階段。以鄧小平理論和「三個代表」思想為指導原則，貫徹科學發展觀，使黨的領導、人民當家作主、依法治國三者統一，進而體現人民共同意志、維護人民根本利益、保障人民當家作主，是謂「中國特色社會主義法律體系」。²⁸學者認為在此法體系形成之後，為了因應廣大中國的地方性差異，地

²⁶ 轉引自趙建民，2002，〈中共黨國體制下立法機關的制度化〉，《中國大陸研究》，第45卷，第5期，頁88。

²⁷ 趙建民教授分析中國全國人大發展的歷史，認為中共政權經歷了「新民主主義」、「人民民主專政」、「無產階級專政」、「中國式社會主義」等階段，影響了全國人大的組成結構。此外，八〇年代前的人大容易受到意識形態所影響，從未有依法任滿者（代表流動性高）、集會不固定、代表產生的任意性高等，都造成立法機關「延續性」低落的問題。而周界維持不易的主因，在於全國人大的領導階層與黨、政府的關係密切，黨對人大的滲透力強，造成人大發揮應有職能的傷害。參見趙建民，2002，〈中共黨國體制下立法機關的制度化〉，《中國大陸研究》，第45卷，第5期，頁91-92、107。

²⁸ 陳俊，2011，〈中國特色社會主義法律體系的形成：內涵與走向〉，《中國社會科學院研究生院學報》，第186期，頁69。

方人大及其常委會必須做好地方立法及轉型的工作。轉型包括立法應以「人本」、保障人民利益為精神；目標則應修正過去以「經濟立法」為主的的方向，轉而重視經濟、社會的並重發展；同時修改不合時宜的法規。²⁹

然而，中國特色社會主義法律體系的形成，是否意味著壓縮了地方立法的空間？因為國家體系的法律系統形成，地方人大的立法只能做為國家立法的補充。第二，國家立法的一步到位，也降低了地方人大再立法的必要性。對此汪聞生認為：法律是國家維持權威和效力，用以規範社會行為、關係的後盾，必須由地方權力機關—地方人大來議決，以保證其正當性。因此，地方人大應審視出台的行政立法，並進一步拓展立法領域、培育立法菁英，以強化地方立法的必要性。³⁰而地方立法將朝向完善地方法體系發展，精緻化、具體化新制定的法規，地方立法者的角色也從創制者轉為法規的解釋、補充及修正者。隨著人民權利意識逐漸抬頭，地方法規除了保障人民權利之外，也必然開始制約和監督公權力。³¹

研究者黎堂斌以公共治理的角度，認為地方立法應建立公開透明的制度，包括立法依據、背景資料、擬立法案等問題的實體內容，並應增加對參與者的互動與回應，³²此一精神體現於《立法法》的立法聽證原則。³³立法聽證的原意在於聽取利害關係人

²⁹ 呂志祥、董燕云，2011，〈新時期地方立法的轉型分析〉，《人大研究》，239期，頁28-29。

³⁰ 汪聞生，2011，〈地方人大的立法空間〉，《上海人大》，第4期，頁32-33。

³¹ 郭俊，2008，〈十七大後地方立法工作新課題〉，《人大研究》，第195期，頁40-41。

³² 黎堂斌，2012，〈呼應社會管理創新推進地方立法民主—以公共治理為視角〉，《人大研究》，第243期，頁21。

³³ 《立法法》第34條：「列入常務委員會會議議程的法律案，法律委員會、有關的專門委員會

的意見，透過參與來協調利害關係人、團體的不同利益，同時強化公民的社會主體意識，並提高其公眾參與的熱情與能力。但立法聽證是一種高成本的民主，往往民眾、專家關注層面越廣，立法的運作就耗時越久。再者，立法聽證只是聽取意見的一種形式，並不具備實質的法律效益，即便《立法法》中有所規範，但辦不辦立法聽證，仍取決於領導的開明程度，而聽證效果也不甚明顯。³⁴有鑑於利益表達機制的困境，有研究者認為應從法規的起草方式、擴大公民參與立法、改善代表結構、強化公部門的利益協調能力、引進媒體關注立法過程等處著手。³⁵而張群則直指立法機關能否重視民意，最關鍵的問題在於民意代表是否直選。民主國家中不重視民意的民意代表將有連任危機。³⁶

最後，筆者認為在中國「以黨領政」的政治現況之下，除了由上而下的重視地方立法之外，法規要能充分表達群眾利益，由下而上的參與式立法更為重要。蔡定劍教授歸納了有效的公眾參與的三項指標：一、以選舉為基礎且能對公民負責的代議政府，二、信息透明化程度高的政府，三、以公民社會為基礎。但這些有效的公眾參與都還只是個案，尚未形成氣候。³⁷若以歷史的角度論之，中國的政治文化(political culture)正處於轉型階段，誠如趙建民教授所言：「根據中共經驗，革命期間強調人民民主傳統，向專政過渡之後，結果必然導致立法機構制度建立後，功能逐漸

和常務委員會工作機構應當聽取各方面的意見。聽取意見可以採取座談會、論證會、聽證會等多種形式。」第 58 條：「行政法規在起草過程中，應當廣泛聽取有關機關、組織和公民的意見。」

³⁴ 張群，2009，〈立法聽證：公民參與立法的途徑〉，收錄於蔡定劍主編，《公眾參與：風險社會的制度建設》。北京：法律出版社，頁 37-44。

³⁵ 宋薇薇，2011，〈地方立法中的利益協調問題研究〉，《人大研究》，第 231 期，頁 32-34。

³⁶ 同註 34，頁 45。

³⁷ 蔡定劍，2009，〈公眾參與及其在中國的興起〉，收錄於蔡定劍主編，《公眾參與：風險社會的制度建設》。北京：法律出版社，頁 21-22。

萎縮。但在『後極權政體』的『去激』過程後，立法機構的功能將重受肯定，甚至放大。」³⁸

參、關於地方人大「監督權」的討論

「監督」成為國家權力的一環由來已久，早在西周時代即有大宰、小宰等經濟監察官，秦統一六國後始設御史府，用以監察百官，往後歷朝歷代皆有監察（督）制度，只是監督之權由皇帝任命改為人民的授予，而監督的目的由維護皇權改為伸張民權。³⁹而西方的民主監督概念，則是來自於對權力的不信任，因此必須透過分權、監督等手段來制衡，如同J. S. Mill在《代議制政府》中所言：「代議制議會的適當職能不是管理…而是監督和控制政府，把政府的行為公開出來，迫使其對人們認為有問題的一切行為做出充分的說明和辯解，譴責那些該受譴責的行為。」⁴⁰

權力不能離開監督，離開監督必然造成腐化。對此中共的十三大(1987)報告中強調：「今後應繼續完善人大及其常委會的各項職能，加強立法工作和法律監督。」人大為最高權力機關，各級政府、人民法院、人民檢察院都必須向各級人大負責，同時接受人大的監督，而人大的監督方式主要為：一、審查法律、法規；二、視查政府、法院及檢察院的工作，並針對其工作報告提出質詢；三、對政府、法院及檢察院進行人事監督，選舉、罷免（彈劾）相關官員。⁴¹但在現實上，人大行使監督權卻出現「不作為」、

³⁸ 趙建民，2002，〈中共黨國體制下立法機關的制度化〉，《中國大陸研究》，第45卷，第5期，頁89。

³⁹ 林伯海，2004，《人民代表大會監督制度的分析與構建》。北京：中國社會科學出版社，頁40-43。

⁴⁰ 轉引自上註，頁54。

⁴¹ 吳大英等，2007，《政治體制改革與法制建設》。北京：社會科學文獻出版社，頁88-90。

有權不敢用，或是無奈之下「亂作為」的問題。⁴²

一、黨組織（中共）應否受人大監督？

就地方人大的層級而言，相對應的黨組織就是地方黨委會。誠如前述，在長期強調黨意志的現實環境下，黨委書記成為了各級政府的實際領導，而人大在行使監督權時往往畏首畏尾，深怕妨礙黨的領導與政府的工作。1988 年全國人大常委會的出版品《論人大及其常委會的監督權》中，基於人大不是黨權的來源、黨的領導執政並非由人大決定兩項理由，認為人大無權對黨組織進行監督。⁴³也有學者提出《憲法》第二條規定，人大的監督對象僅限於「一府兩院」，因此人大無權監督黨組織。⁴⁴

對此，有學者主張黨組織應接受人大的監督，因為人大代表著人民。但黨組織不是國家機關，因此人大對黨組織的監督應有別於國家機關，⁴⁵故監督方式僅限於法律審查，且不得干涉黨內事務。⁴⁶亦有學者認為黨組織，得由民主黨派、人民來直接進行民主性的監督；而人大擁有法律地位，對黨組織進行立法、審議工作報告、選舉任命、違憲審查等監督，更加具備權威性。⁴⁷

張勁松由憲政的角度，解釋大人監督黨組織的法理依據：黨的領導地位是人民所選擇，人大代表人民行使權力，將黨的領導地位寫入《憲法》，進而確立了共產黨的執政地位。因此，人

⁴² 蔡汾湘，2011，〈人大監督為何難解民生之痛〉，《人民論壇》，10 月上刊，頁 60。

⁴³ 張勁松，2009，《憲政視角下的人大監督權研究》。廣東：廣東人民出版社，頁 96。

⁴⁴ 王忠祥、韋寶平，2012，〈試論人大對黨的法律監督〉，《前沿》，第 305 期，頁 24。

⁴⁵ 人大對國家機關（一府兩院）有工作審查、質詢、調查、彈劾、罷免等形式的監督權力。

⁴⁶ 同註 41，頁 87。

⁴⁷ 同註 44，頁 25-26。

大有權對執政黨實施權力監督、法律監督及行政行為監督，以確保國家依法治國的基礎，同時避免黨組織或黨領導人專權、濫權的情況發生。⁴⁸但現實上，黨員幹部的觀念仍認為黨權高於人大，黨掌握著社會資源而不受制約，致使權力不在法治的軌道上運行，而造成人大行使監督權的阻礙。⁴⁹

二、地方人大行使監督權的阻礙

監督權為《憲法》賦予各級人大的權力，但在實際行使權力方面卻出現了困境：以歷史的角度而言，中國經歷了新民主主義革命，形成了以階級鬥爭為重點的政治文化，為了因應內戰及武裝鬥爭的需要，中國共產黨強調一元化領導、權力集中，人大也被要求接受黨的領導，最後出現了黨委代行人大職權的現象。而計劃經濟時期，黨的威權領導達到高峰，十年文革期間的人大更是完全停滯，毫無權力可言。黨的十四大(1992)之後，確立了市場經濟的發展道路，最大的轉變在於從「階級鬥爭」轉向「經濟建設掛帥」，人民群眾競逐「物質利益」而不重視政治，政府也以「經濟」指標作為施政績效，此時期的地方人大監督變成了對地方經濟的支持，也以經濟成就來衡量被監督者的績效。⁵⁰

受到中共建國初期政治文化的深刻影響，中國共產黨獲得政治上至高無上的地位。建國初期的政治文化特點，廖中武整理如下：一、對社會主義建設具有高度熱情，包括「三反」、「五反」及知識份子的思想改造運動。二、對抗性思維廣泛存在，鄙視、排斥、仇視西方資本主義社會的文明成果。三、「左」的政治文

⁴⁸ 同註 43，頁 97-99。

⁴⁹ 孫莉，2009，〈人大監督不力的制度原因探析〉，《四川理工學院學報（社會科學版）》，第 24 卷，第 3 期，頁 23。

⁵⁰ 同註 43，頁 192-199。

化佔據統治地位，以階級鬥爭為指導原則。四、政治幾乎完全控制社會，並透過思想教育為手段，持續進行無產階級革命。⁵¹政治鬥爭的歷史為中國共產黨贏得了地位，但也形成鬥爭式的政治文化，即便鄧小平上台後開始檢討過去黨政不分的問題，重新重視人大在權力監督上的地位，卻似為時已晚。所謂七年之病求三年之艾，平衡黨的權力、維護權力機關的周界，以及消除人民對政治的恐懼、強化政治效能感，都將成為人大有效行使監督權的關鍵因素。

政治需要大量的菁英投入，然中國的政治結構重行政而輕立法，換言之，各級人大多有體質不良的問題，影響著其發揮應有的效能。政治菁英的選拔，主要有考選（文官體系）與競選兩條途徑，人民代表多由選舉途徑產生，然而，選舉制度的缺陷卻制約了人大監督職能的發揮。首先，人大代表選舉缺乏競爭機制，人大代表與選民的「合意性」⁵²低落，難以真正履職。其次，各級人大雖有各級人民政府、人民法院、人民檢察院（以下簡稱府院）領導的選舉權，但府院領導候選人通常由黨組織推薦，以等額選舉的方式產生，往往導致黨組織成為府院領導的權力來源，而非人大。第三，府院領導除了人大任命權之外，還存在著其他的調任、委任等人大系統外（黨、上級政府）的任命方式，所謂「人大舉手、政協喝酒」，就反應了人大選舉流於形式的情形，嚴重影響了人大的權威地位，隨之弱化人大監督功能的發揮。此

⁵¹ 廖中武，2010，〈建國初期社會主義政治文化的特點與成因分析〉，《洛陽師範學院學報》，第29卷，第1期，頁68。

⁵² 「合意性」指的是選民與候選人雙方的「真實意願」為標準，來衡量選舉的有效性和真實性。候選人應履行其選舉承諾（政見），而選民也應以依照該選舉承諾而監督之。缺乏合意性的選舉，會傷害選民的積極性、妨礙候選人履職的熱情。蔣勁松，2007，〈論人大代表選舉的合意性質〉，《中國人民大學學報》，第5期，頁91-92。

外，黨組織（或相關部門）習慣將卸任的地方首長、黨委書記等安排至人大常委會工作，此舉除了無形中降低人大的權威地位之外，更造成人大的「養老院」現象：年齡和知識結構的老化，人情因素也通常是「監督不力」的要因之一。⁵³

人大的政治體質不良，和代表素質相對低落、無法有效履職等問題也有絕對關聯。中國的人大採用兼職代表制，目的在於使「代表不脫離各自的生產和工作」（《代表法》），保證代表不脫離群眾，保持其務實的工作作風，薪資也由其原工作單位支領，以避免出現「職業政客」。⁵⁴但兼職代表制卻讓人大產生「榮譽職」的錯覺，認為自己沒有實權，更不知如何有效履職。在地方人大的身份結構方面，出現了界別失衡的問題：一、官員及黨員代表代表多，地方人大開會猶如「官代會」。二、企業家代表越來越多，地方經濟菁英與政治菁英互利共生。三、農民、村民代表過少，致使地方人大在經濟、政治菁英互利的情況下，無法適切維護弱勢群體的權益。⁵⁵

最後，在監督制度方面尚有缺陷。2007年《監督法》正式實施，但地方人大在實際的執法面，卻無法完全依循制度行使監督權，除了上述的諸多阻礙外，《監督法》也未甄完善：其一，《監督法》對計劃、預算的監督標準規定得很原則，審計方面的責任與效力也沒有明確的規範。其二，《監督法》雖然確立了人大對一府兩院的質詢權，但卻未規範其答覆人大質詢的期限，實不利於質詢權的落實。換言之，《監督法》保障人大有效行使監督權

⁵³ 朱建軍、李昌庚，2006，〈人大監督功能弱化的若干因素分析〉，《行政與法》，第3期，頁83-84。

⁵⁴ 同註6，頁72。

⁵⁵ 潘兆民，2009，《利益等待制度：中國地方人大的治理能力分析》。台北：韋伯文化，頁111-116。

的效力不足，成為監督機制操作層面的難點。⁵⁶

三、提昇地方人大監督能力的對策

政治文化、黨政不分、法制不健全及地方人大結構等問題的影響，致使地方人大的監督權行使效果不彰，對此有諸多研究者提出對策，嘗試解決問題。首先，中國的政治文化受歷史影響深遠，然八〇年代改革開放至今，隨著計劃經濟體制轉向社會主義市場經濟體制，「市場」的經濟關係進一步帶動了法律、權利、平等、自主等意識，改變了社會關係及個人的行為、觀念，對過去的政治文化造成衝擊。個人的自主意識抬頭，意味著群眾式的政治文化將逐步趨向公民文化，政治參與也由動員轉向自主參政。從社會心理學的角度來看，有效的政治制度必須有適應的政治文化所支持，政治文化推進著政治制度的創新與改變。⁵⁷但經濟迅速發展容易帶來政治失序、腐敗及社會不平衡等負面情況產生，因此學者沈遠新認為：經濟發展是一種波動的週期，不可能永遠保持在令人民滿意的水平，故政府的政績（執政的正當性）不能過份依賴經濟，而應健全法制，並且推進民主政治在中國的國情下發展，發揮民主政治本身所具備的合法性資源，包括依法治國、落實民主的選舉、管理、監督和決策。⁵⁸

其次，中國的政治一直以來都是以黨領政，黨的政治影響過於權威，時常侵犯人大的職權周界。對此許多學者皆有提出：應先明確黨、政的界限，學者苗光新以黨的立場出發，認為黨的決策應科學化、民主化和合法化，並尊重人大決定權的地位和作用，

⁵⁶ 劉維林、陳星言，2007，〈地方人大常委會實施監督法中的兩個難點問題研究〉，《人大研究》，第192期，頁14-16。

⁵⁷ 周光輝，2007，《論公共權力的合法性》。長春：吉林出版集團有限責任公司，頁236-241。

⁵⁸ 沈遠新，2006，《中國轉形期的政治治理：若干問題與趨勢》。北京：中央編譯出版社，頁33-39。

充分信任公民參與的能力。⁵⁹也有學者從制度的角度，認為健全人大監督權的第一步在於理順黨的領導與人大權力的關係，「黨」、「政」在職能上必須有所區隔，並且依《憲法》和法律行使權力。⁶⁰然筆者認為：中國共產黨的執政領導地位難以動搖，與其透過外在力量進行規範，不如落實黨內民主更為實際。中國共產黨的制度化、組織化程度高，而現階段中國政府正在開發建構「中國模式」和「中國特色社會主義」，「黨」不會輕易放棄對「政」的干預，且必須保證在社會和諧發展的環境下，穩定其領導執政的地位。因此，藉由落實「黨內民主」來強化黨員的守法、監督觀念，維護黨員的民主權利，⁶¹以民主的手段先防止黨權集中，進而由內而外地帶動國家民主的發展，確立各級人大的《憲法》地位。

第三，人大的工作取決於人大的組成結構，但現在地方人大結構失衡，出現代表「三多三少」的問題。⁶²調查指出：過去黨員比例過高，八〇年代後各級人大中的黨員大約佔 60%~70%之間，而最適合的黨員比例應降至 55%~60%，以充分吸引黨外人士參政。由於中國各級人大的選舉採用界別、區域代表結合制，然界別代表過多卻造成了組織龐大，無法有效議事的問題，就地方人大而言，應單採區域代表制，除了代表區域利益，也代表區

⁵⁹ 苗光新，2011，〈正確處理黨的決策權與人大決定權的關係〉，《社會科學主義》，第4期，頁69-70。

⁶⁰ 同註49，頁24。

⁶¹ 發展黨內民主必須強化黨員組織紀律和保障黨員的民主權利，是保持黨強大的基礎之一，特別是在建立社會主義市場經濟和社會主義民主政治的過程中。參見沈遠新，2006，《中國轉形期的政治治理：若干問題與趨勢》。北京：中央編譯出版社，頁185-187。

⁶² 即黨員代表多，非黨員代表少；官員、企業代表多，農、工代表少；男性代表多，女性代表少。

域內各界的利益，也平衡界別代表差異的問題。⁶³除了選制之外，處理地方人大結構的根本問題，在於開放競爭選舉，促進真正的公民參與。蔡定劍教授認為：公眾參與具有公開透明的性質，能使公眾有效監督政府行為，而對公民負責任的代議政府，則應以自由選舉為基礎，唯有讓人民選擇政府，政府才會真正尊重民意，⁶⁴對改善地方人大結構、落實監督效能深具影響。

第四，地方人大應完善利益表達機制。各國憲法普遍保障人民的「請願權」，就憲政理論而言，人民對於政府的政策、利益、公共議題等，得以向國家機關表達請求、建議，且要求其作為或不作為的權利。而中國的「信訪」制度，⁶⁵雖與「請願權」相似，但「信訪權」設計的初衷，具備著政治參與、權力監督、權利救濟的精神，只是人民普遍重視「權利救濟」，通常用於救濟受損的私利，而非出於公共利益。因此，楊福忠認為中國的信訪已然偏差，應將信訪導正為「司法救濟」，以法制解決爭議。⁶⁶然而，《信訪條例》規範著信訪應由各級人民政府受理，具有「行政救濟」的特徵，筆者認為：各級人大代表人民行使國家權力，應以表達人民利益訴求、代表人民監督政府為本分，「信訪」屬於人民的「請願權」，人大建立利益表達機制，不能忽視人民的「信訪權」。

最後，面對地方人大的監督不作為，有研究者認為《監督法》

⁶³ 同註 41，頁 69-72。

⁶⁴ 同註 35，頁 19-21。

⁶⁵ 《信訪條例》第二條：本條例所稱信訪，是指公民、法人或者其他組織採用書信、電子郵件、傳真、電話、走訪等形式，向各級人民政府、縣級以上人民政府工作部門反映情況，提出建議、意見或者投訴請求，依法由有關行政機關處理的活動。

⁶⁶ 楊福忠，2012，〈論法制視野下信訪功能的定位〉，《雲南行政學院學報》，第 1 期，頁 152-153。

雖沒有直接規範「法律責任」的內容，但根據《憲法》第五條：「一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究。」提出人大的法律責任，即人大應依《監督法》監督一府兩院的運作，善盡「代表責任」。但人大是否監督怠惰、違反《監督法》，卻有很大的政治判斷空間，因此應強化《監督法》的法律責任規範，使人大與一府兩院皆能依法監督與被監督，而任何違反《監督法》的行為，也應負起法律責任，接受約束與制裁。⁶⁷

第二節 人大角色轉變的背景：政治民主改革

中國人大制度的根本，在於《憲法》第二條：「中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。」由此可知，中國的人大制度體現了「人民當家作主」的意含，人民的權力具備無限性、法定性兩種特質：無限性指的是國家一切權力皆歸於人民；法定性則是人民權力的至高與莊嚴，是《憲法》所賦予、保護而不可侵犯的。⁶⁸

而在中國《憲法》第三條中規定：「中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則。」毛澤東在〈新民主主義〉一文中，將人民代表大會制度與民主集中制劃上等號，依照學者盧正濤的解釋：民主集中制的「集中」體現於政府的決策與擬定決策方案；而「民主」則體現在政府將決策方案交由具備民意基礎的人大常

⁶⁷ 王綱，2009，〈人大監督法律責任論——以監督法為考察對象〉，《人大研究》，第205期，頁19-22。

⁶⁸ 王清秀，2003，《人大制度學》。北京：中國人民公安大學出版社，頁84-85。

委會審議，人大常委會依照人民利益需求及意見建議、修改方案，最後要求政府照案執行。⁶⁹王清秀進一步說明：資本主義國家議會制根據「三權分立」的原則運行，令行政、立法、司法相互制衡，致使民主與效率難以兼得，導致諸多政事無法即時處理。而「民主集中制」則是在保證國家權力統一行使的情況下進行內部分工，由代表人民權力的人大審議後，立即交給行政機關執行，集體行使權力、集體解決問題，兼顧民主與效率，將各級人大的作用發揮得更好。⁷⁰

然而，在中央權力「集中統一」⁷¹及堅持黨（中共）的領導的政治前提之下，民主集中制的「民主」變成專制控制的合理來源，而「集中」則成了領導決定一切，提供了少數領導人集權專斷的藉口，甚至造成文革的十年浩劫。⁷²在此政治環境之下，人大僅是個橡皮圖章，為政府施政背書的工具而已。潘兆民教授認為，1980年鄧小平的「八·一八」講話，中國正式推動發展「社會主義民主」為目標的政治體制改革，開始重視人大及政協制度，雖然取得了相當程度的進展，但「權力過分集中」的問題，至今仍未獲得解決。以鄉鎮人大而言，其問題也不僅是代表性不足，代表、選民與執政者三者相距太遠，因而造成合法性不足，始終無法成為真正的權力機關，仍然流於「表決機器」而已。⁷³

筆者認為，中共政權的正當性，雖然由革命的正當性轉為帶

⁶⁹ 盧正濤，2009，〈人大制度民主集中制原則解析〉，《貴州大學學報》，第27卷，第5期，頁3。

⁷⁰ 同註68，頁99-100。

⁷¹ 《中華人民共和國憲法》第三條規定：「中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則。」

⁷² 鄧小平，1983，《鄧小平文選 1975-1982》。北京：人民出版社，頁280-302。

⁷³ 同註5，頁26-27。

動經濟發展的正當性，但無論是革命或經濟，其正當性的來源還是來自於民意系統的支持，而革命或經濟發展的背後，仍應歸功於強大的政治力運籌。其次，中國政局在中國共產黨長期領導的情況下，所形塑出來的政治文化，也是一切以黨意為尊，政治上「黨」是不容挑戰的。客觀而言，中國縱然有八個民主黨派，但其政治實力薄弱，根本無法與中國共產黨並駕齊驅。因此，中國的政治改革力量，必須由中共中央所帶頭推動，在中國共產黨的領導下進行，才有眉目可循。

中國的政治管理模式為「下管一級」、「以黨領政」，政府的施政必須與黨的意志一致，各級政府實質的最高領導則是黨委書記，掌握著人事任免大權，人事制度基本上也是依循「黨管幹部」⁷⁴的原則運行，「黨管幹部」制度的影響之於地方人大的研究，是值得重視的一個環節。中國共產黨的人事選拔任用以政治條件為首要標準，直至 1995 年中共中央制定《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》，開始規範幹部任用體制的運行；2002 年中共中央頒布《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，引進「民主」、「監督」的元素，逐步確立群眾監督、尊重民意、責任政治的精神，並允許地方得在不違背中央政策精神的前提下進行政治制度創新（政治民主改革），但地方民主試改革仍然是由地方黨組織規劃推動，由上級黨組織控制著。⁷⁵地方人大議政、監督的權力強

⁷⁴ 在中國以黨領政的原則之下，黨管幹部體制的目標主要有三：一、強化中國共產黨的執政黨地位，幹部的升遷必須獲得其上級的認可，評定標準為政治條件、工作表現等。二、使黨的各級幹部服從黨的中心工作、基本路線及方針政策。三、維護黨內高度集中的領導體制及領導人的政治權威，透過定期考核確保幹部的思想與黨中央保持高度一致，但這種高度集中的體制，卻容易演變成維護領導人個人權威的體制而造成腐敗。參見徐湘林，2009，〈黨管幹部體制下的基層民主試改革〉，收錄於唐晉主編，《大國策：通向大國之路的中國民主—基層民主》。北京：人民日報，頁 20-21。

⁷⁵ 徐湘林，2009，〈黨管幹部體制下的基層民主試改革〉，收錄於唐晉主編，《大國策：通向大國

化，與中國共產黨 2000 年開始推動的人事制度改革，逐步去除領導人個人的政治影響，提昇黨管幹部素質有著絕對的關係，《條例》令地方政府官員在施政作風上更為尊重人大。

依照徐湘林教授的看法，地方政治民主試改革建立於中央政策精神和原則的基礎上，據其觀察發現：地方政治民主試改革的發展並不平衡，主要發生於一些經濟發展條件較差的地區。因經濟發展的條件差，使得當地黨政幹部在經濟成果上難有表現，故透過政治民主試改革取得政績，而經濟發展地區對政治改革的態度則相對謹慎。⁷⁶但筆者以為：地方民主改革雖然建立於中央的政策原則之上，但經濟條件卻牽動著民主改革的力量方向，經濟基礎差的地區由上而下帶動；而經濟發展地區的民主改革，可視為上下互動的成果，甚至是由下而上的力量推動程度大一些。

學者浦興祖針對經濟與政治的關係提出「經濟—政治」的社會生態鏈：市場經濟—利益分化—利益訴求—政治參與—民主發展。說明已經進入市場經濟社會的中國應繼續推動民主政治，而民主政治的發展途徑，應以「人大民主」為首，並進一步質疑「黨內民主可以帶動人民民主」的說法，肯定「草根民主」能帶來民主政治的基礎，而且由下而上地帶動「人大民主」的發展。⁷⁷當然，草根民主不一定與經濟發展有關係，但市場經濟帶動利益訴求，當人民開始關注其利益、資源分配、地方發展，並透過政治參與將利益訴求行諸政策時，草根民主的精神由此而生，人大民主也得以藉由群眾支持而強化。政治民主改革帶動人大角色的轉

之路的中國民主—基層民主》。北京：人民日報，頁 20-21。

⁷⁶ 同上註，頁 28。

⁷⁷ 浦興祖，2005，〈以人大民主為重點繼續推進中國民主政治的發展〉，《復旦學報(社會科學版)》，第 5 期，頁 130-132。

變，更是毋庸置疑的。

第三節 關於地方人大角色轉變的討論

中國的改革開放，經濟的快速成長加劇了政治、社會結構變遷，也加速了利益的分化。如前所言，長期以黨領政所造成的政治文化與制度不足，致使地方人大功能發揮不彰，而在利益表達機制的需求激增，政府部門的反應卻相對僵化的情況下，便刺激著人民公開議政、甚至參政的欲望。於此同時，中國共產黨正有意識地實施社會主義民主，開始在基層試點實驗民主機制。在此環境的培育下，地方人大的角色必然發生轉變。

壹、地方人大角色有何轉變？

急劇的「利益分化」促使「利益表達」需求的增長，是帶動地方人大角色轉變的濫觴。學者徐振光認為「利益分化」主要來自於：一、隨著社會主義市場的經濟體制完善，過去強調的「平均主義」已被打破，不同的社會主體的利益意識覺醒，成為了「逐利」成為社會行為的強大內驅力，造成社會利益結構的複雜化。二、改革開放「讓一部分人先富起來」的目標下，造成利益差別的擴大，獲利者不願意承擔利益成本，甚至轉嫁利益成本，逐漸演變成為社會矛盾。三、在利益結構分化、重構的過程中，利益的群體意識逐漸強化，團體在利益上的競合優勢大於個人，利益團體在政治、社會上的影響力開始強大。然而，地方人大制度的不健全，卻制約了其應有的利益表達功能。⁷⁸

⁷⁸ 徐振光，2009，〈論利益分化視野下人大利益表達功能的強化〉，《學術論壇》，第217期，頁

就中國共產黨的認知層面而言，文革、階級鬥爭時期否定群眾個人的正當利益，諸多的政治動員更侵犯了民眾的自身利益。於此，黨在十一屆三中全會後開始檢討過去，並推進社會主義民主、社會主義市場經濟，黨開始以利益為核心，協調、整合各個階層的利益，一改建國初期「以暴力奪取」的利益分配模式。其次，中國共產黨從封閉、實施計劃經濟轉向開放、發展社會主義市場經濟，其執政能力與合法性開始轉變，從統治者的角色強調「治理」能力。第三，中國共產黨五十多年來的長期執政，導致黨群的利益關係嚴重失衡，令黨群關係疏遠、甚至對立。⁷⁹隨著黨組織內部的改革，改善黨群關係，也成為地方人大地位、角色轉變的一大契機。

何俊志教授提出中國人大制度演進的三個階段：一、合法化(legitimization)階段(1949-1978)：此階段的人大制度屬於革命性政權到建設性政權的過渡期，人大制度為政權的建立和轉換提供了正當性基礎，即便是文化大革命時期的「革命委員會」，也是透過 1975 年的人民代表大會上取得法律地位。然此階段的人大體質並不健全，通常支持政策取得合法地位外，也常因政治情勢的變化而興衰。二、法制化(legalization)階段(1979-1994)：人大的法律地位在此時期基本確立，相關法規也陸續出台，象徵著人大已具備基本框架，得以正常運作。三、調適性(adaptation)階段(1994 之後)：意味著人大制度開始因應新的經濟、社會而調整，相關的政黨制度、人大所含的行政、司法即軍事制度，也都隨之相互調整適應。主要體現於：立法與社會需求的矛盾增加，而使

117。

⁷⁹ 張亞，2007，〈對執政條件下黨群關係認識的新視角〉，《湖北社會科學》，第 8 期，頁 24-26。

人大相關法規的出台節奏放慢；黨的十五大(1997)前後，黨委書記兼任人大常委會主任的案例增多，象徵著黨與人大間的調適；而政府、法院工作報告在人大大會中的反對票增加，則表示人大與政府機關之間的關係，同樣進入新的調適階段。簡而言之，人大發展的過程，具備著不同的階段性核心任務，⁸⁰其功能與角色的轉變由此可窺一斑。

中國核心期刊對人大角色認同的探討，充分反應了對人大角色的期待，也可看出人大角色的轉變。1979-1985 年間，人大代表的角色認同在於「反映心聲」。此時期的文獻並沒有把人大代表在國家權力機關中的重要性體現出來，反而偏重於傳記式的、言論紀要式的摘編，人大的職位僅是體現其在該代表行業中的地位、榮譽，還沒有被廣大人民所關注。1986-1992 年，人大代表開始參政議政，文獻上已開始著重實質性的評議政府施政狀況，但還只是處在真正「代表」的轉型過渡階段，事實上人大代表的履職意識仍然不夠，但文獻的探討及教育，卻有帶動著人大代表從「榮譽代表」向「工作代表」的轉型作用。1993-1999 年間的文獻已經不諱言直指人大履職的意識、能力低落，進而提出改善方案。隨著人大代表個體實踐的增加，凸顯出人大代表的素質、能力直接關係著人大在社會和治理環境中的權威性，可說是人大角色職能發現，醞釀新認同的階段。2000-2006 年的文獻，對人大角色的討論重心移至制度層面，諸如選舉制度、專職化、履職保障等。換言之，人大制度的研討、改革，目的在於使人大代表能更好的參政、服務，已成為共識。此外，此時期的文獻也探討到選民與人大、國家治理間的關係，「互動」的治理關係大大推

⁸⁰ 何俊志，2010，〈新中國人大制度演進的三個階段〉，《探索與爭鳴》，第 12 期，頁 28-29。

進了人大的政治地位。⁸¹然筆者認為：文獻（或學術界）的探討，在實務上有一定的先導作用，往往針對已經發生（或上個階段）所面臨的問題提出改善。2000年之後的文獻探討「制度化」、「治理」概念，這也是此階段中國地方人大缺乏的，或是發展還不成熟的。簡言之，文獻或理論的探討通常先於實際面，而現階段的地方人大或許正處於「職能發現」到「制度化」角色建構的過渡時期。

西方代議政治討論代議士的理論主要有三：選民代表說、自主代表說、全民代表說。⁸²周志武評論了三個理論後，提出人大代表的角色應兼具三者，其演進階段如圖 2-1 所示，並強調要全面、動態地瞭解人大身份，代表的身份並非統一不變，而是在代議過程中相應地轉換身份，從而使各種利益獲得整合而平衡。⁸³地方人大長期以來，一直忽略選民的委託性，「選民代表」的性質薄弱，而更多的是「全民代表」的色彩，體現著「國家意志」，但「國家意志」是否與「選民意志」一致？所仰賴的則是真正的

⁸¹ 張宇、任敏，2008，〈人大代表角色認同的變化—以核心其刊為樣本〉，《武漢大學學報》，第 61 卷，第 1 期，頁 65-67。

⁸² 選民代表說：即「強制委託說」，代表受選民的「強制委託」，既沒有獨立性，也不代表國家，而是其選區的「純粹的代表」的角色，但代表僅代表一方利益，卻容易因小失大、忽略大局。自主代表說：政治參與為公民的權利，也是義務。選民應充分信任按照自己的意願選出的代表，代表擁有獨立的身份與相應的責任，亦即代表和選民之間不存在強制性的絕對委託關係，但此說違背了人民主權的原則，代表容易在不受約制的情況下，以私利侵犯公益。全民代表說：又稱為「國家機關說」，認為選舉是一種授權行為，代表不該局限於特定選區，而是全民的委託人，代表著全民意志和整體利益，故代表應有充分的自由，為全體利益行使國家權力，然此理論卻先驗地假設了全體利益一致，卻否定了單一代表與選民間的委託關係，容易引發多數暴政的問題。周志武，2006，〈選民代表·自主代表·全民代表—代議過程中人大代表的身份轉換〉，《湖北社會科學》，第 10 期，頁 26-28。

⁸³ 周志武，2006，〈選民代表·自主代表·全民代表—代議過程中人大代表的身份轉換〉，《湖北社會科學》，第 10 期，頁 26-29。

民意基礎，透過利益表達機制所匯集而成。地方人大的角色，逐漸向融合三種代表特質而轉變。

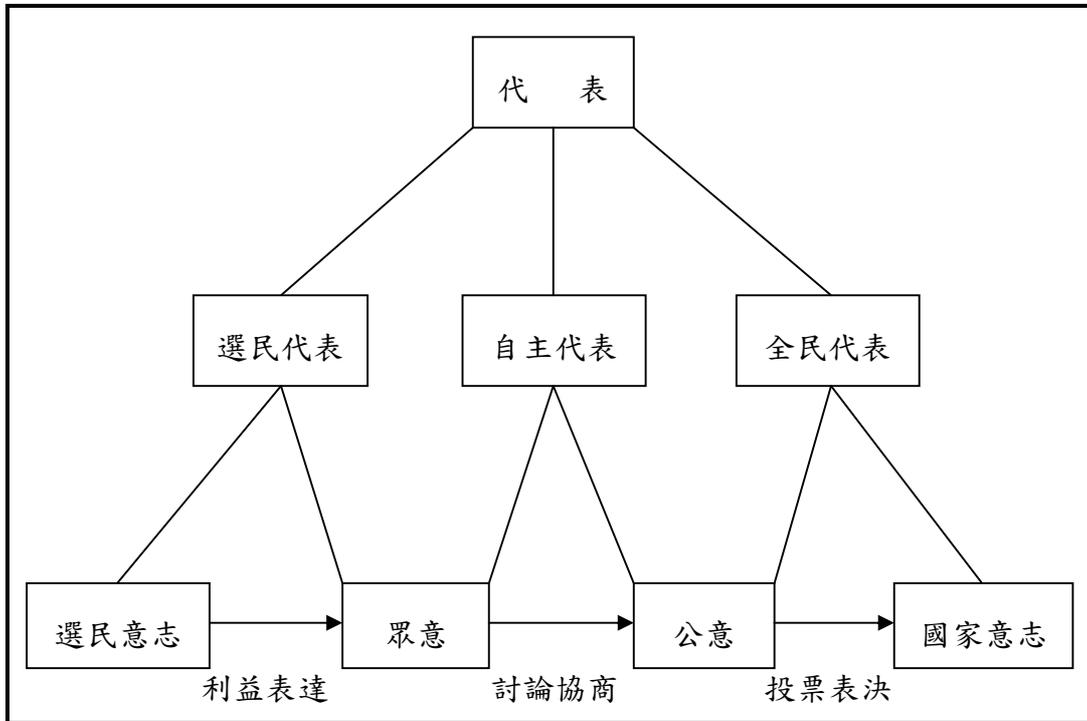


圖 2-1：代議過程及代表身份的轉換

資料來源：周志武，2006，〈選民代表·自主代表·全民代表—代議過程中人大代表的身份轉換〉，《湖北社會科學》，第 10 期，頁 29。

最後，日本學者加茂具樹觀察全國人大的表決情況：最高人民檢察院、最高人民法院工作報告的審議案時，出現了投票支持率低於全國人大中的黨員比例的現象。⁸⁴此外，地方人大也有否

⁸⁴ 全國人大會議中支持票比率較黨員比率低者：第八屆黨員比率 68.4%，第五次會議(1997)最高人民法院、最高人民檢察院工作報告支持票比率分別為 59.6%、67.6%；第九屆黨員比率 71.5%，第一次會議(1998)、第四次會議(2001)最高人民法院工作報告支持票比率分別為 55.1%、67.2%；第十屆黨員比率 72.9%，第一次會議(2003)、第二次會議(2004)最高人民法院工作報告支持票比率分別為 72.2%、71.9%。除政府工作報告支持票比率較高之外，最高人民法院和最高人民檢察院的支持票比率普遍和黨員比率接近。參見加茂具樹，2008，〈人民代表大會：角色與功能的變

決地方人民法院工作報告（2002年瀋陽市人大）、同額競選中否決市長候選人（2003年湖南省岳陽市）者。由此推論：人大的政治地位提昇，相對「黨」的意志要上升成為國家意志便不再受到保障，理論上黨與國家的關係產生動搖。其次，人大中黨員代表的自主意志強化，表決時不見得堅決服從黨意志，將使黨受到衝擊和牽制，黨對人大的領導難度也相應增加。第三，來自基層的「納稅人意識」萌芽、「知情權意識」提昇，民眾開始關心所繳稅款的應用，要求提高公共服務的品質，營造出適合地方人大行使監督權的環境，地方人大成為民眾參政的「代理人」，重視選民的利益表達。人大從「橡皮圖章」變成「鋼印」，而黨對人大政治地位的認知，也從「黨的人大」轉為「黨的領導夥伴」。⁸⁵

貳、地方人大代表專職化的爭議

地方人大的權力行使不彰，許多研究者將問題歸咎於「兼職代表制」，認為兼職制影響了代表參政的熱情，降低了代議機關的效率，也容易造成代表身份認同與利益衝突，兼職的代表通常無暇職掌握政治訊息、表達人民利益，致使地方人大的虛級化。而專職的地方人大，雖可以避免上述缺失，卻容易造成代表和生產脫節，出現「職業政客」的疑慮。

一、「兼職代表制」是地方人大履職不力的原罪嗎？

人大的「兼職制」設計，主要在於使代表不脫離其生產單位，確保代表的代表性。關於代表制的兼職與專職，有研究者認為可由「委託說」和「獨立說」的部份論點來解釋其差異。「兼職代

遷》，收錄於陳明明、何俊志主編，《中國民主的制度結構》。上海：上海人民出版社，頁 83-84。

⁸⁵ 加茂具樹，2008，〈人民代表大會：角色與功能的變遷〉，收錄於陳明明、何俊志主編，《中國民主的制度結構》。上海：上海人民出版社，頁 81-94。

表制」的性質較為接近「委託說」，建立於人民親自、直接參與政治的直接民主基礎之上，但卻容易因代表和選民間沒有形成穩定的利益關係，致使選民的利益無法被忠實表達；⁸⁶「專職代表制」的性質則較接近「獨立說」，強調代表的獨立性和專業化，重視菁英和選民之間的分工與選民對代表的監督關係。⁸⁷

然而，《憲法》第77條規定：「全國人民代表大會代表受原選舉單位的監督。原選舉單位有權依照法律規定的程序罷免本單位選出的代表。」第102條對地方人大也有著同等的規範。⁸⁸此外，《選舉法》、《代表法》等相關法規，皆授予選民監督、罷免其代表的權限，只是實際上代表與選民間的關係並不符合法律規範，選區選民的意志對其代表幾乎沒有影響力。換言之，人大代表與其選舉單位間尚未構成責任關係，法律也尚未規範代表應向選舉單位作工作報告的義務，造成選舉單位的選民無法得知其代表的履職情況，更是無從監督、罷免。⁸⁹

就實際層面來探討，不少研究者指出兼職代表制對中國地方人大現行體制的傷害。其一，隨著政治日益民主，事務日趨繁化，

⁸⁶ 代議理論的委託說，等同於前文討論的「選民代表」（如註82），代表純粹只代表該選舉單位的利益。換言之，代表的權利來自於選舉單位的「委託」，至於代表是否能確實照顧其選舉單位的利益，則必須以代表與其選舉單位間穩定的連結性為關鍵。然而，中國地方人大代表與選民之間的連結較為薄弱（不穩定），兼職代表制又造成委託關係的模糊化（如：官員代表如何代表人民監督政府？），故而致使選舉單位的利益無法被忠實表達。

⁸⁷ 林佩盈，2007，《中共鄉鎮人大代表專職化之研究》。台中：東海大學政治學系碩士論文，頁70-72。

⁸⁸ 《中華人民共和國憲法》第102條：「省、直轄市、設區的市的人民代表大會代表受原選舉單位的監督；縣、不設區的市、市轄區、鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會代表受選民的監督。地方各級人民代表大會代表的選舉單位和選民有權依照法律規定的程序罷免由他們選出的代表。」

⁸⁹ 胡位鈞，1998，〈兩種代表制理論之再評價〉，《中南政法學院學報》，第64期，頁44。

兼職的代表必須同時兼顧其工作本職，缺少大量的時間、精力投入，而造成履職上的侷限，和選民之間的互動相對不足，造成代表、選民的連結性薄弱，制約了代表作用的發揮。其二，代表的「兼職」身份決定了代表大會會期較短，會議議程緊迫，影響代表議政的精緻程度，不利於代表的責任意識。而代表人數過多，造成議事效率低落，決策案通常在代表未及理解的狀況下便付諸表決，使得人大決策的失誤率增加。其三，「兼職代表制」允許黨政幹部兼任人大代表，混淆了兩者監督與被監督的關係，無形中削弱了人大監督的權威性。⁹⁰

而隱性的影響層面在於：兼職代表制意味著代表職務是「副業」，代表身份的角色認同存在著根本性的衝突，職務行為有較大的彈性選擇空間，相對的模糊了選民監督的標準。其次，完善的利益表達機制有利於社會穩定，但多數的兼職代表仍以本業為先，難以全心全力投入代表的體察民意或調研工作，致使不同的利益無法充分體現於出台的決策，而造成社會矛盾日益累積，終將成為社會穩定的威脅因子。最後，「兼職代表制」使得選民和候選人都缺乏利益動機，不利於形成穩定而長期的利益表達關係，反而間接強化了選舉的形式主義性質，政治效能感更加低落。⁹¹總而言之，地方人大的民意代表身份及政治參與的實質化，除了仰賴代表自身的認知外，制度上勢必先克服「兼職代表制」所造成的缺陷。

二、「橡皮圖章」變成「鋼印」？地方人大代表專職化的方向

⁹⁰ 殷煥舉、李曉波，2011，〈人大代表專職化研究〉，《社會科學主義》，第4期，頁72-73。

⁹¹ 鄒平學，2008，〈人大代表專職化問題研究〉，收錄於陳明明、何俊志主編，《中國民主的制度結構》。上海：上海人民出版社，頁59-60。

現階段，中國各級人大制度仍然實施兼職代表制，但近十年來的文獻已然開始關注人大履職不力的問題，並提出人大「專職化」的建議企圖強化其職能。學者于建嶸對「專職化」的方向做了清楚的闡述：第一、制度方面必須創新，應明確代表的任職資格與競選程序，讓代表充分接觸選民，實施真正的競選制度。第二，人大代表「去官員化」，任職期間不得兼任黨政幹部或其他社會職務，以期成為真正的「民意代表」。第三，為專職的人大代表提供保障，諸如薪資待遇、社會保障、辦公經費、助理人員等，真正落實代表的法定權力，同時也受到其選舉單位的監督。⁹²學者鄒平學也提出建立專職代表制應減少代表名額，以降低決策成本，提昇決策質量，並透過延長例會會期等方法，讓專職的人大代表有充分的時間行使職權，強化議事的深度、廣度。⁹³

實施專職代表制的討論，亦有研究者提出質疑，認為專職化固然有其好處，卻不宜實行。原因在於專職代表制的實施，涉及中國政治體制改變，系統工程過於浩大，而專職化必須以直選、競爭選舉為前提，在中國這樣的人口大國難以操作。其次，人大代表專職化意味著黨政幹部退出人大，對中國共產黨的執政領導地位將產生威脅，黨主張轉為國家意志將無法被保證。如若各級人大都實施專職化，必然大大地加重財政負擔；削減代表數量則會造成民主的廣泛性不足、甚至脫離群眾等諸多問題。最後，有鑑於人大成員的知識結構轉變，知識菁英參政比例提高，專職化恐產生「人大政府化」的隱憂。⁹⁴

⁹² 于建嶸，2010，〈縣政改革中的人大代表職業化〉，《江蘇行政學院學報》，第53期，頁87-88。

⁹³ 同註91，頁62-66。

⁹⁴ 張平，2009，〈人大代表專職化不宜實行〉，《才智》，第24期，頁13-14。

事實上，持質疑論點者正道出地方人大體質羸弱的原因。地方人大之所以一直無法擺脫「橡皮圖章」的形象，在於地方人大長期扮演著為「行政立法」背書的角色，代表結構失衡導致監督權行使不力，官員代表比例過高也制約了地方人大功能的發揮。以 2006 年深圳市福田區人大為例（建議案總數 99 件，平均每位代表領銜提出 0.56 件）：

表 2-1：2006 年深圳市福田區人大第四次會議提交議案比例

代表結構	占代表總數 比例%	提交議案建議 比例%	差額%
「戴帽下達」人員	16	2	-14
國家機關工作人員	25.8	17.1	-8.7
居委會工作人員	6.3	16.1	9.8
醫生和教師	13.7	10.1	-3.6
企業高層	32.1	35.3	2.2
其他人員	5.7	23.7	18
婦女	24.7	42.4	17.7
民主黨派	12	21.2	9.2

資料來源：楊雲彪，2006，〈從議案建議透視人大代表的結構比例〉，《人大研究》，第 179 期，頁 8。

表 2-1 中的戴帽下達人員（黨政幹部與人大常委會成員）、國家機關工作人員都可視作官員代表，佔成員比例 41.8%，但提出的建議案與成員數不成比例，反而婦女代表、民主黨派和其他（基層）人員在建議案上表現的較為積極，通常提交建議案較積極的代表，也來自於競選較激烈的區域。當然議案提交的數量不

能直接證明代表是否履職不力，卻可視為檢視代表履職情況的參考指標。⁹⁵由此可推斷：地方人大的去官員化、落實競爭選舉機制有助於人大功能的發揮，在強調治理的環境中，健全人大功能之於中國共產黨的執政領導來說，是強化黨和人民群眾連結性的途徑，用以鞏固執政的正當性和合法性，而非威脅或阻力。

另有學者從成本的角度指出：「社會主義民主政治制度的建設過程，包括社會主義民主政治制度的建立（設計和選擇）、運行和維護等多個相互聯繫、相互促進的實際過程，在這些過程中必然要付出成本。」⁹⁶制度設計與維護的成本概念，可以用來理解地方實施「專職代表制」的財政問題。「專職代表制」的費用確實比實施「兼職代表制」高出許多，然制度的維持必然要付出成本，而成本的意義來自於收益：包括決策質量提昇、降低錯誤決策、促進公共參與、落實監督遏止貪腐、暢通利益表達渠道以維持社會穩定等。簡而言之，地方人大代表專職化的收益，應然大於其所付出的成本。

地方人大代表的專職化，當從其核心——地方人大常委會開始。黨的十七大(2007)報告：「加強人大常委會制度建設，優化組成人員知識結構和年齡結構。」胡錦濤在紀念全國人大成立五十週年的談話指出：「人民代表大會及其常務委員會要依法履行好職責，就必須以與時俱進的精神不斷推進組織制度和工作制度建設。」便可看出人大常委會的地位。現階段全面推行地方人大的專職化仍有困難，相對來說，地方人大常委會作為地方人民代表

⁹⁵ 楊雲彪，2006，〈從議案建議透視人大代表的結構比例〉，《人大研究》，第179期，頁7-8。

⁹⁶ 虞崇勝、李永洪，2009，〈論社會主義民主政治制度的建設成本〉，《長白學刊》，第1期，頁33。

大會的常設機關，成員與結構相對精簡，由此推動代表的專職化較為可行。研究者龔良柏認為：推行地方人大常委會代表的專職化，具有提高其工作水平、效率，及維持地方人大工作的公正性、權威性、延續性等功效。⁹⁷有研究者進一步提出：人大常委會委員不僅「專職」還要「專業」，「專職」的委員有充裕的時間參與調研、提案、審議，而「專業」則是提高參政能力的關鍵。⁹⁸

其實地方人大常委會設專職代表的試點實驗已然開始。從表 2-2 中可看出近十年來地方人大常委會代表專職化的進程，開始檢討原有制度的不適性。其中值得注意的是：一、地方人大常委會代表專職化的實驗，首例不是由黨組織所主導；二、農民工代表胡小燕事件所引發的效應，凸顯了人大代表「個人」服務的可期待性，一反民主集中制「個人無權、集體有權」的原則；三、四川省羅江縣的代表專職化由黨委書記所主導，意味著地方黨組織和地方人大的關係轉變，人大代表專職化或已成為「思潮」。而《代表法》草案中「代表不設個人工作室」一款的闖關失敗，再次間接強調了專職代表的「個人」價值，象徵著代表「個人」服務選民、蒐集民意、表達利益的窄道拓寬，為更進一步落實代表「競爭選舉」的可能性推前了一大步。

⁹⁷ 龔良柏，2009，〈發揮地方人大常委會專職委員作用初議〉，《楚天主人》，第 1 期，頁 29-30。

⁹⁸ 滕仁，2011，〈期待人大常委會委員專職專業〉，《楚天主人》，第 8 期，頁 40。

表2-2：人大常委會設專職代表的歷史進程與影響

年代	重要紀事	影響
1987	中國共產黨十三大報告：加強全國人大，特別是常委會的組織建設，在逐步實現委員比較年輕化的同時，逐步實現委員的專職化。	黨的十四大、十五大報告中再無提及專職化問題，顯示當時的改革困難度高。
1998	湖北省潛江市民姚立法等 32 人獨立參選第四屆潛江市人大代表當選，姚立法為中國第一個「專職」的人大代表。任期五年中提案數量高達潛江市所有代表提案的 38%，但 2003 年換屆選舉時此 32 位獨立參選人全部落選。	顯示地方人民已開始採取積極的法治手段來參政、維護自己的權益。但換屆選舉獨立參選人的挫折，可看出此時政治參與之門尚未大開。
2001	北京市海澱區人大常委會針對常委會中設立專職委員的必要性和可行性進行探討。常委會主任胡桂枝發表《設立人大常委會專職委員勢在必行》的調研報告。	地方人大常委會首次對專職化議題進行調研。
2002.12	北京市海澱區人大十二屆五次會議上，封曉香、劉建發成為該區人大常委會首批具有真正意義的專職委員。	地方人大常委會先行試水成功的首例。

2003.3	第十屆全國人大 159 位新當選的全國人大常委會委員名單中，出現了 19 位「特別」委員，其中 10 位卸去原有的職務，成為「專職常委」。	第十一屆全國人大常委會續設「專職常委」。
2004.2	北京市第十二屆人大第二次會議，王建民等 32 位代表聯名提出議案，建議人大常委會試行人大代表的專職制度。	2008 年北京市第十三屆代表大會，王再次建議展開專職人大代表制度試點。
2008.9	全國人大代表、農民工胡小燕公開自己的手機號碼，有時一天要接上千個農民工的求助電話，也曾一天收到 2088 封陳情郵件，致使其不堪重負。	胡小燕的個案引發各界、媒體的討論，人大代表專職化的議題被重新重視。
2010.6	深圳市第五屆人大第一次會議，常委會常務副主任李華楠表示，深圳市人大常委會將在未來五年內設置專職委員。	地方人大代表專職化發展的時機趨近成熟，具有宣示性的指標意義。

2010.6	四川省德陽市羅江縣縣委書記為解決社會矛盾問題，推動人大代表專職化，並於調元鎮、御營鎮設立專職人大代表工作室，專職人大代表享正科級的待遇。	8.23全國人大常委會法制工作委員會擬修改《代表法》，草案中規定「代表不得設個人工作室」，但未通過。顯示人大代表專職化、個人化已呈「思潮」的趨勢，制度必須接受、妥協。
--------	--	---

資料來源：作者自行整理自王全寶、王雪，2010，〈地方試水人大代表專職化高層未明確表態〉，《決策探索》，第10期，頁58-59。李凡，2004，〈從潛江人大選舉事件看中國基層民主的發展〉，《人大研究》，第148期，頁24-28。王占陽，2010.8.25，〈緊急呼籲全國人大慎重對待政改試驗〉，<http://wenku.baidu.com/view/6c03121ea300a6c30c229f68.html>。京華時報，2010.8.24，〈代表法18年來首次修改：代表不得設個人工作室〉，<http://news.sohu.com/20100824/n274420569.shtml>。

由本節的討論可知：地方人大在經濟、社會結構巨變、人民自主意識甦醒和執政黨強調治理的思維模式下，已逐漸從黨國體制中解放出來，政治地位較過去大幅提昇。潘兆民教授從參政的程度來探討地方人大的角色，如圖2-2所示：過去的地方人大從政治參與度高、贊成政府程度高，只具象徵性意義的「橡皮圖章」，逐漸轉變成為「消極抵制」的角色。誠如Longley的研究：議會在民主化較生根時，「橡皮圖章」的角色會漸變成為「變革機構 (transformational institutions)」，提供發生民主變遷的舞台，而議會自身也會在參與的過程中自我轉變，逐漸趨於自主、穩定、成

熟。⁹⁹據此，中國的地方人大改革的機制正孕育著「民主改革的種子」，也是推動中國基層民主效益的關鍵。¹⁰⁰透過地方人大常委會代表專職化的討論中，可以發現不少地方人大正在產生「質變」，代表「個人」的自主意識抬頭。雖然整個大的政治環境或許還不允許，甚至可能適度壓抑、採取保守的態度，但地方人大和黨、政府的關係，已然推進至「消極抵制」角色的發展階段，卻是不可否認的。

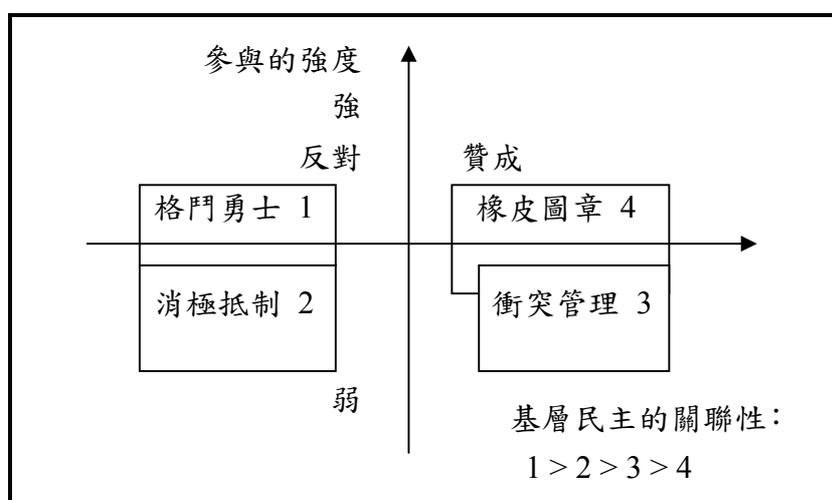


圖2-2：鄉級人大代表角色的指針設計圖

資料來源：潘兆民，2008，〈中國大陸基層民主與鄉鎮人大代表的角色重構〉，收錄於陳明明、何俊志主編，《中國民主的制度結構》。上海：上海人民出版社，頁45。

⁹⁹ 轉引自廖達琪，2005，〈「橡皮圖章」如何轉變為「河東獅吼」？—立法院在台灣民主化過程中角色轉變之探究(1950-2000)〉，《人文及社會科學集刊》，第17卷，第2期，頁345。

¹⁰⁰ 潘兆民，2008，〈中國大陸基層民主與鄉鎮人大代表的角色重構〉，收錄於陳明明、何俊志主編，《中國民主的制度結構》。上海：上海人民出版社，頁46。

第三章 湛江市人大的角色轉變探析

藉由上節的文獻探討，可以知道中國地方人大的角色正在轉變，尤以沿海地區經濟發展程度較高的地方為劇，經濟發展會相對帶動政治上的開放。廣東省是經濟發展快速的一個省份，在地方人大的制度轉變上也有其先進之處，如廣州市海珠區以街道為單位，設立人大代表工作室，由區政府編列預算採購相關設備、聘請專職職員協助代表處理日常事務，用以落實代表權責。湛江市在監督權運作方面，亦有其創新獨到之處：如徐聞縣人大對行政部門的領導進行考評，針對考評結果「不稱職」的領導幹部與以免職處分，曾摘掉十四位官員的烏紗帽；霞山區人大則是嘗試監督其上級直屬行政部門，監督的對象有了突破性的發展。¹⁰¹接下來，本文將以廣東省湛江市為探討核心，探析湛江市人大第十一、十二兩屆(2003-2011)以來的角色轉變。

第一節 代表職務的衝突：認知與實務落差

中國的人大制度屬於「兼職代表制」，目的在於不使代表離開原工作單位，用以保持與群眾的近距離、維持代表的代表性。如此，代表對其工作認知便成為是否有效履職、決定著其代表是「榮譽職（閒職）」或是「民意代表（實職）」的關鍵。首先，有研究部門針對地方人大的職務認知做了相關調查：

¹⁰¹ 陳家剛，2011，〈廣東省區縣人大制度創新的現狀綜述與分析〉，《人大研究》，第 233 期，頁 4-7。

表 3-1：代表首先應代表什麼？

	選民和選舉單位的利益	國家的利益	黨的利益
北京市海澱區	47.2%	49.1%	3.7%
北京市東城區	50.5%	45.8%	3.7%
杭州市	56.5%	39.1%	8.6%

資料來源：趙寶煦主編，1990，《民主政治與地方人大》。西安：陝西人民，頁 202、233。

表 3-2：代表投票的動機

	領導意圖	自己良心	追隨大多數	選民和選舉單位的委託
北京市海澱區	9.8%	21.7%	17.4%	51.1%
北京市東城區	12.6%	28.2%	19.4%	39.8%
杭州市	13%	8.6%	21.7%	41.3%

資料來源：趙寶煦主編，1990，《民主政治與地方人大》。西安：陝西人民，頁 203、237。

這是 1990 年的統計資料，從表 3-1 可看出多數代表能夠意識到他們代表著選民和選舉單位的利益，而非代表黨的利益；就投票行為的統計數字來看（表 3-2），多數代表的投票動機依然是取決於選民和選舉單位的委託，已然不是服從於領導的意圖了。然而，此資料與本論文前章所引述的近期文獻中，探討關於地方

人大履職不力的討論卻有所出入。換言之，自 1990 年的調查中即證實，地方人大代表很清楚自己是代表選民及選舉單位的利益、是受了選民與選舉單位的委託，但時至今日，多數地方人大與選民的連結關係依然薄弱。由此可適度推論：地方人大代表的認知與實際行為存在著落差，而此落差侷限了代表功能的發揮。

湛江市人大代表對代表職務的認知，從訪談中可得：

是我們那個人大代表，這個代表人民群眾，不是等於其他國家是專門的（專職的），我們是五年一屆嘛，有什麼人民吶、提案吶、提建議啊，我們是幫那個人民，提這個建議案，啊，這意思。也就是說，為老百姓謀福祉，就老百姓沒這機會參加這種會議。我們是◎◎界，我是代表那個◎◎，◎◎什麼事情啦、◎◎還沒歸還啦、我們這裡邊就可以提個建議，向政府建議，很多政府也不知道這情況，也就靠我們代表開會時間討論，現在存在什麼問題。(A1)

主要是他瞭…對這方面情況比較瞭解，不是說…也不敢說他是一定為了自己這個行業多說點話、爭取多一點的利益，也不是這個意思，實際上他做這個行業熟這個行業，他就是說這個行業，對其他行業他不熟啊，說也說不出個什麼東西來啊，那其他行業的他又說他那個行業的，所以大家加起來的意見就比較全面啊。(C1)

從代表 A1 的表述中，可以很清楚地看出人民代表就是代表人民，表達人民的訴求與利益，為人民謀福祉。A1 代表曾經為他的選舉單位處理過和政府的產權爭議案，爭取過選舉單位應有的權利，透過提建議案的方式，促使政府正視問題。C1 代表肯定了界別代表存在的價值，認為界別代表可以充分瞭解其行業界（選舉單位）的需求所在，而每個行業有其各自的利益，諸多利

益訴求的集合，就是公益之所在，可以較全面地反應問題。湛江市人大代表的組成結構，可以從代表 B1 的認知中探索：

代表身份呢，還是各行各業都有。他有，就是有代表性的，一個呢，就是領導幹部一塊啊，還有那個，就是像市裡面的市裡面啊、還有縣裡面啊，那個村的、基層的領導、基層的都有，最涉及到就是像各行各業的，就像那個，環衛…就像我們十一屆、第十二屆那個湛江市人大代表，我們◎◎都有推一個清潔工啊，最基層的，就是城市美容師啊，這一塊啊都有一個，所以呢這代表的廣泛性就是各行各業，都有這個，所以呢表現比較廣泛。(B1)

B1 是官員代表。訪談過程中，代表 B1 別強調人大的成員結構各個階層都有，為了要滿足地方人大具備充足的廣泛性，但是在此段訪談中，卻似乎透露出由上而下調控以滿足代表的廣泛性的問題。如同訪談中所提到的清潔工代表，清潔工代表如果只是為了滿足代表結構的廣泛性，那麼此代表席次或許帶有「榮譽職」的獎勵性質，缺乏與選民的連結，也就較無法主動地、真正地表達選民利益，制度設計所強調代表的「廣泛性」，也因而體現不出來。但可以肯定的是，代表 B1 同樣認為人大應該要能代表選民與選舉單位的利益，認知面與表 3-1、表 3-2 所調查的結果相符，1990 年至今人大代表對職務的認知並沒有重大改變。

在文獻探討中，諸多學者將制約人大功能發揮的矛頭，指向中共以黨領政的黨國體制，認為黨、政之間制度化的協調機制不足，黨的權力依然集中，造成政治改革的成效緩慢，也相對侷限了地方人大的發揮空間。然而，就表 3-1、表 3-2 的數據，人大代表皆自知自己不是代表黨的利益或領導意志，事實上卻又共產黨領導一切，在地方就是黨組織（黨委書記）領導一切：

所以他現在那個其他黨派的…我們都有其他黨派的嘛，其他黨派的一般都沒有當正職領導，都是中共的當正職領導，是這個意思。所以都是…說白了就是共產黨領導一切，而又服從黨的領導，是這樣子。……不過根本上都是和組織上保持一致，都是這樣。(B1)

黨，我們的共產黨統一天下嘛。這他們…我們也尊重他他也尊重我們，這個共產黨也靠大家，甚至無黨派甚至每個黨，這不是給你共產黨一(個)講話的嘛。無黨派出去，無黨派呀很多黨派，我們中國有很多派系在裡邊，無黨派人士，宗教(各種黨?)派，還有其他。(A1)

這幾年也尊重人大的選舉結果，選舉結果共產黨都尊重。有時候我們覺得推出來的人選不上，是共產黨推出來的人，在人大選不上，他就不能當。(A2)

地級市以下的人民代表大會，通常都由常委書記兼任人大常委會主任，代表著「黨領導一切」的政治原則，透過上列受訪代表 B1、A1 的談話中可知，雖然中國有八個民主黨派，但最終仍就歸於中國共產黨的集中領導。受訪代表 A1 是無黨派人士、A2 具有政協身份，就其參政的過程中，他們都感到中國共產黨在政治上給予不同黨派代表充分的「尊重」，也很尊重地方人大的決議內容。因此，對地方人大的政治地位提昇，受訪代表均表示肯定。

然而，2003 年 12 月開始，廣東省人大《人民之聲》陸續對全省人大的知政情況做了調查，發現人大代表在「知」、「行」之間存在著極大落差。表 3-3：人大代表知道自己有「知情知政權」的佔 93%，知道知情知政權對履職很重要的有 98%，但「主動」

去瞭解政情的只有 42.4%，會做社會調查者也僅 51.6%。爰此，高達九成五的代表對其履職的「觀念」都正確，但履職的「行動力」卻相對低落許多，透過參與調研、受理民眾信訪者而知政的更是稀少(3%)，因而造成有些代表在審議各項議案時無法深入，所提的建議也往往難以切中要點，當然這其中存在著代表、政府之間訊息仍不對稱的問題。但今日的政治環境已較 2004 年開放，黨也逐漸尊重地方人大，儘管如此，若地方人大代表自身的履職能力不足，如同表 3-4《工作報告》中所檢討的問題「監督不到位、不夠力」依然存在，體現不了人大代表的正確「職務認知」。

表 3-3：廣東省《人大之聲》關於全省人大代表知政情況的問卷調查分析

問題 I：代表「不知政」即失職？	
認識知情知政權	93%
認為知情知政權很重要者	98%
經常會去了解一些政情	82%
向有關方面做調查時沒有被拒絕或受阻撓	76%
有關國家機關或多或少都向其報告過工作情況	81%
問題 II：多數代表主動「知政」仍不夠？	
有時會去了解政情	42.4%
有時會去做社會調查	51.6%
做社會調查時僅限於參加集體視察	64%
調查受阻，會與對方據理力爭者	13%
調查受阻，將求助於本級權力機關者	87%
希望國家機關更主動提供者	86.6%
問題 III：代表知政渠道不夠「順暢」？	
透過電視、廣播、報刊、互聯網等新聞媒體，不	77%

定時參加集體組織或一些會議瞭解政情者	
主要透過相關政策文件和與官員接觸瞭解政情	20%
偶爾透過參加調研、群眾信訪等方式瞭解政情	3%

資料來源：作者自行整理。參照《人民之聲》編輯部，2004，〈代表「知政權」問卷調查分析〉，《人民之聲》，第5期，頁14-17。

第二節 監督權的重點：信訪與人事評議

立法權在權力分立的國家制度中，是探討權力機關的重點之一，但中國的地方人大的立法權薄弱，可說是微乎其微，因此探討中國地方權力機關（地方人大）立法權的實質意義不大，而以「監督權」為衡量的指標，地方人大對一府兩院的監督權，主要體現於人事監督與個案監督。湛江市人大常委會的工作報告中，也針對落實人大的「監督權」提出諸多改善方式，盡可能地改善人大監督不到位的問題，從歷年的常委會工作報告中可知：

表 3-4：湛江市人大 1998-2011 所須改進的項目

年度	待改進項目	備註
1998-2002	一、對有些工作的跟蹤監督不夠。 二、執法檢查和促進依法行政、公正司法方面需加大力度、提高實效。 三、討論決定重大事項工作仍有許多薄弱環節，需進一步改進。 四、對縣（市、區）、鄉鎮人大工作指導不夠。 五、常委會和機關自身建設需加強。	

2003	<p>一、對於不依法行政、司法不公的問題監督不夠有力，不夠到位。</p> <p>二、視察、檢察活動和跟蹤監督的改善工作，還不夠紮實，實效不夠顯著。</p> <p>三、行使重大事項決定權不夠到位。</p> <p>四、常委會和機關自身建設需加強。</p>	
2004	<p>一、監督力度與方式待加強、需改善。</p> <p>二、代表工作和指導基層人大工作有待改善。</p> <p>三、依法行使重大決定權未完全到位。</p> <p>四、視察、檢察活動和跟蹤督辦工作不夠紮實。</p> <p>五、常委會自身建設有待加強，機關工作水平需進一步提高。</p>	
2005	<p>一、重大事項決定權界定不夠清晰、行使不夠到位。</p> <p>二、監督工作需進一步規範和完善，力度、方式都待改進。</p> <p>三、與代表的聯繫不夠廣泛，發揮代表作用不夠充分。</p> <p>四、常委會和機關自身建設需加強。</p>	<p>首見常委會與代表的連結、發揮代表作用。</p>
2003-2006	<p>一、行使重大事項決定權未完全到位。</p> <p>二、監督工作有待加強和改進。</p> <p>三、為代表依法履行職責提供的服務還做得不夠。</p> <p>四、常委會和機關自身建設需加強。</p>	<p>提出常委會對代表履職的「服務」。</p>

2007	<p>一、全面依照《監督法》的要求開展監督工作還做得不夠。</p> <p>二、與代表的聯繫不夠廣泛，發揮代表作用不夠充分。</p> <p>三、常委會和機關自身建設需加強。</p>	
2008	<p>一、監督工作還不夠到位，力度有待加強。</p> <p>二、代表工作需持續加強，作用需進一步發揮。</p> <p>三、對代表議案、建議和常委會審議意見的跟蹤督辦落實需進一步加強。</p> <p>四、規範性文件備案審查工作待完善。</p> <p>五、常委會和機關自身建設需加強，履職能力待提昇。</p>	<p>重視實際的代表議案和審議意見的追蹤督辦。</p>
2009	<p>一、監督工作不夠到位，針對性和實效性需進一步增強。</p> <p>二、聯繫代表、發揮代表作用的具體途徑和方式須在實踐中進一步拓展。</p> <p>三、規範性文件備案審查工作待完善。</p> <p>四、常委會和機關自身建設需不斷加強，履職能力待提昇。</p>	<p>強調實效：監督和發揮代表作用應提昇實效性。</p>
2010	<p>一、對重大民生問題的監督有待加強。</p> <p>二、視察、檢察活動及跟蹤督辦工作不夠深入，效果不夠明顯。</p> <p>三、代表意見的辦理實效需提昇。</p>	<p>將「監督」事項的重點，指向「重大民生問題」。</p>

	<p>四、常委會及其機關自身建設需加強。</p> <p>五、對縣（市、區）、鄉鎮（街道）的人大工作指導還不夠。</p>	
2007-2011	<p>一、對重大民生工作的監督有待加強。</p> <p>二、聽取和審議專項工作報告、開展執法檢查的質量需提昇。</p> <p>三、代表作用有待進一步發揮，代表履職的服務和保障工作待改進。</p> <p>四、常委會及機關自身建設有待加強。</p>	<p>提供代表服務並保障其「履職」，以期進一步發揮人大代表的作用。</p>

資料來源：作者自行整理自湛江市人大常委會副主任吳智華，2003.4.19，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2004.4.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2005.3.22，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2006.2.15，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會代主任吳智華，2007.1.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2008.2.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2009.2.26，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=574>。湛江市人大常委會副主任吳智華，2010.3.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=700>。湛江市人大常委會代主任陳亞德，2011.2.23，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=758>。湛江市人大常委會副主任陳亞德，2012.1.8，《湛江市人民代表大會常

務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。

從表 3-4 中可看出湛江市人大的待改進項目中，「監督工作」和「常委會及機關的自身建設」並列第一，其次是「人大代表的履職能力」、「辦覆代表意見的實效不佳」、「對下級人大工作指導不足」等，其中值得注意的是：「行使重大事項的決定權」一項，在 2007 年《監督法》開始實施後，便得以改善。但是如「監督工作」、「常委會及機關的自身建設」等問題，歷經十四年的時間，仍然列於「待改善」的項目，確是值得關注與研究的地方。

壹、民眾「信訪」與地方人大組織空洞化的危機

「信訪」是中國人民表達利益訴求、謀求救濟的管道，就字面上來解釋，就是「人民群眾來信來訪」的簡稱。《信訪條例》第一條：「為了保持各級人民政府同人民群眾的密切聯繫，保護信訪人的合法權益，維護信訪秩序，制定本條例。」開宗明義地點出「信訪」是人民權利；而《信訪條例》第三條中更清楚地規範各級政府：

各級人民政府、縣級以上人民政府工作部門應當做好信訪工作，認真處理來信、接待來訪，傾聽人民群眾的意見、建議和要求，接受人民群眾的監督，努力為人民群眾服務。各級人民政府、縣級以上人民政府工作部門應當暢通信訪管道，……任何組織和個人不得打擊報復信訪人。

將受理信訪的窗口列入人民政府的業務工作，並妥善保護信訪人的權益。實際上，「信訪」其實就是人民請願、訴願的管道，除了申請救濟之外，也有人民監督政府的功能。在權力分立的議會制國家中，請願權一般由為民喉舌的民意代表來做，也就是立法

機關監督權的一部份，透過人民的陳情來進一步達到監督行政的目的。然而中國的「信訪」制度，卻是屬於「行政機關」的業管範圍，帶有行政內控機制（自行監督）的色彩。

雖然《信訪條例》將人民的「信訪權」列入各級人民政府的業管範圍，然人大身為國家權力機關，掌握著監督一府兩院的法定權力，定然無法完全規避受理人民「信訪」的責任。以湛江市人大來說，便針對民眾信訪制定了《湛江市人大常委會辦公室處理群眾來信來訪工作規定》，在人大常委會下設「信訪科」，專門受理民眾的信訪案件，並於《工作規定》中明確規範對於民眾的來信來訪，信訪科必須在五日内交辦相關單位（第五條）；湛江市一府兩院處理人大常委會所交辦的重點信訪案，應在三個月內回報結果，若三個月無法處理的重大案件，則必須向人大常委會辦公室說明原因（第七條）。單就法規制度的層面來看，湛江市人大常委會受理民眾信訪的規範已屬完善。

表 3-5：1998-2011 湛江市人大常委會受理民眾信訪案件數量表

年	案件總數	信訪人次	信件信訪	重點督辦	辦結案件
1998-2002	18536	12170	6366	-	274
2003	-	3846	1201	-	-
2004	6835	-	-	-	58
2005	-	1939	1619	103	91
2003-2006	-	9183	7489	77	62
2007	-	2802	1058	-	70

2008	3122	1986	1136	96	71
2009	2065	1498	567	76	-
2010	-	2786	709	51	46
2007-2011	9563	約 10100	5389	658	346

資料來源：作者自行整理自湛江市人大常委會副主任吳智華，2003.4.19，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2004.4.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2005.3.22，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2006.2.15，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會代主任吳智華，2007.1.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2008.2.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2009.2.26，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=574>。湛江市人大常委會副主任吳智華，2010.3.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=700>。湛江市人大常委會代主任陳亞德，2011.2.23，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=758>。湛江市人大常委會副主任陳亞德，2012.1.8，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。

說明：「-」表示資料闕如，《工作報告》中未記載。

從表 3-5 中可以觀察出湛江市人大常委會受理民眾信訪案件

數量，雖然各年度的《工作報告》中所呈現的數目有所闕漏，信訪人次也不一定等於信訪案件的數量，甚至年度間的數字有所出入，但從其第十屆人大(1998-2002)到第十二屆人大(2007-2011)的統計數字來看，所受理的信訪案件總數銳減了 48%左右，顯示出民眾越來越不向地方人大信訪、陳情。或許代表了湛江市的市政清明，人民已不再需要信訪；也可能意味著民眾不再信任地方人大，湛江市人大常委會受理民眾信訪的功能逐漸弱化。關於信訪，可從受訪代表的意見中探知一二。

信訪，他（民眾）一般不找我們代表來信訪，政府那邊有個信訪局。你有什麼事信訪的話找信訪局，也可以找到人大的信訪部門，人大也有一個部門，專門負責信訪的。(A2)

（信訪案件）多啊，這個人大也不一定（要受理）囉，你看你什麼建議受理的提喔，你不是亂來喔，哈哈。就我們做代表，我可以接受你（的信訪條件）喔，看你是群眾、是大眾的，那可以接受。若市民打架、打官司的，那最好你不（不接受）…啊。……我們可以（受理的案件），這個是因為跟一些大事，哪個不判、不賠錢給人家，我們都有權力提，看這件事情囉。如果是你、你們單位跟單位□□□□（之間的）小事情啦，那個我們就不能接受，太多了嘛。(A1)

透過上列兩段訪談可以約略知道，代表一般不親自受理民眾的信訪案件，按照程序來說，民眾的信訪必須透過人民政府的信訪局，或是人大常委會的信訪科來處理。而代表所受理的民眾信訪，通常是議題較大的、利害關係較廣的，直接以代表建議或大會議案的方式，督促一府兩院處理。即便如此，從表 3-6 中卻顯示出湛江市人大代表的提案數量減少。

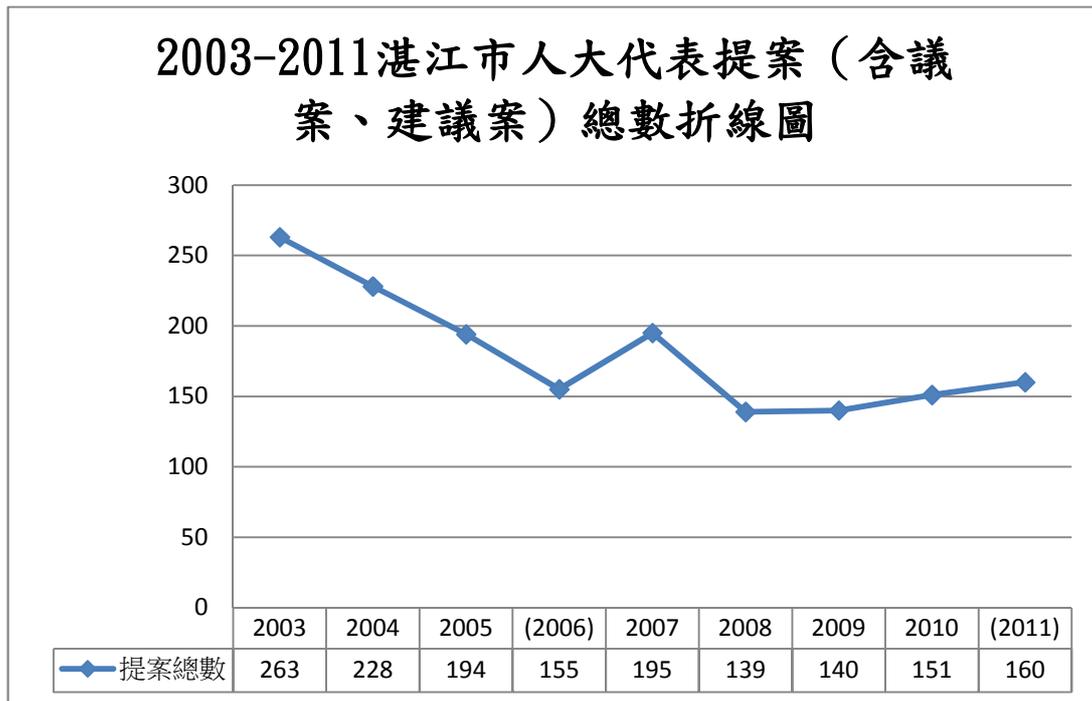


圖 3-1：2003-2011 湛江市人大代表提案總數折線圖

資料來源：作者自行整理自湛江市人大常委會副主任吳智華，2003.4.19，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2004.4.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2005.3.22，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2006.2.15，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會代主任吳智華，2007.1.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2008.2.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2009.2.26，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=574>。湛江市人大常委會副主任吳智華，2010.3.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=700>。湛江

市人大常委会代主任陳亞德，2011.2.23，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=758>。

湛江市人大常委会副主任陳亞德，2012.1.8，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委会。

說明：2006、2011 年的數據由 2007、2012 年《工作報告》中計算而得。

如果說由於湛江市人大透過提案、提建議，充分發揮民意代表的作用，可能致使民眾信訪的案件數量減少，但從圖 3-1 中可以看出人大提案數量的變化：2003 年至 2006 年間，提案數量逐年下滑，2007 年湛江市第十二屆人大新上任，提案數量大幅上升，至 2008 年又劇降，而後才平穩發展，回復至第十一屆人大折線谷底的 2006 年水準。從此折線圖中可合理推斷，人大在初上任時（第十一屆 2003 年上任、第十二屆 2007 年上任）提案數量較多、表現較突出，但熱情卻無法長期延續，第十二屆每位代表的平均提案數僅 1.62 件，或許意味著人大代表的實質權威不足，也相對影響了「權力機關」功能的發揮。將表 3-5 與圖 3-1 相互參照分析，湛江市人民的信訪案件銳減，而人大代表的提案數量沒有大幅增加，是否代表著湛江市人民對一府兩院的施政滿意度高？答案或許是否定的。就全中國的信訪情況來看，地方人大受理信訪的案件減少，而上級機關的信訪數量卻大幅增長。

表 3-6：2003-2009 最高人民法院受理信訪案件數量統計表

年	信訪案件總數	同比增長
2003	20636	31.4%
2004	39763	92.7%
2005	40151	0.98%
2006	47142	17.4%

2007	50258	6.6%
2008	53945	7.3%
2009	73496	36.2%

資料來源：作者自行整理。參照宋心然，2012，〈人大常委會在涉訴信訪工作中的功能〉，《甘肅政法學院學報》，第 121 期，頁 25。

雖然表 3-6 的資料中，是民眾涉及「訴訟」信訪案件的統計資料，2009 年與有「信訪洪峰」之稱的 2003 年相比，信訪數量上翻了三倍之多。另一筆資料顯示：2004 年全國人大常委會辦公廳信訪局受理來信信訪 69359 件，同比增長 21.5%；接待來訪 43331 人次，案 29778 件，同比增長 51.8%，信訪數量大幅上升。相較於地方人大受理信訪案件數量平穩發展，甚至減少的情況，學者徐振光認為：原因為地方人大在人民群眾心目中的地位弱化了，民眾不信任地方人大，轉而將信訪的希望寄託於上級機關，因而造成上級受理的信訪案件數量的劇增。¹⁰²雖然全中國的普遍情況不能直接等於湛江市的情況，但從湛江市人大信訪案件中的「重點督辦」比例可分析一二：2008 年的重點督辦案件僅佔信訪案件總數的 3.1%，2009 年僅佔 3.7%；就第十二屆的總體數量來看，重點督辦案件也只有 6.9%，比例非常的低。也就是說，有高達九成的信訪案件在人大常委會信訪科經手後，並沒有受到充分的重視，或者輾轉之間就石沉大海，此現象嚴重傷害了人大在民眾心中的地位與權威性，無形中更弱化了人大與選民間的連結，制約了人大監督權能的發揮。

從上述關於信訪資料的分析可知：湛江市人大漸有組織空洞化的跡象。所謂的組織空洞化，意指組織處理公共事務的能力持

¹⁰² 徐振光，2008，〈對縣級人大信訪工作的調查與思考〉，《人大研究》，第 196 期，頁 19-20。

續弱化，導致民眾不信任其有處理業管事務的能力，而造成組織的存在的重要性越來越低。袁剛教授認為：雖然各級政府都設有專門處理群眾信訪的「信訪辦」，但政治權力一元化，使信訪者偏好越級陳情，上級又交辦給下級，皮球踢來踢去，真能解決問題的卻少之又少，目前的信訪體制龐大、封閉、僵化且官僚化，因此要能放棄官辦的「單向度」信訪通道，開放各級人大與政協獨立受理民眾信訪，形成官民之間緩衝，扮演好真正的「人民代表」的角色。¹⁰³處理民眾「信訪」的表現，雖不全然等於地方人大能力的全貌，但就「監督」的意義上來說，卻是很重要的一個衡量指標。誠如潘兆民教授所述：地方人大『回歸公眾信任』、『落實制度能力』是當前的重點課題。¹⁰⁴其中「回歸公眾信任」最直接有效的方法就是：重視與人民群眾最接近的「信訪」案件，確實表達人民群眾的利益與訴求。

貳、保障地方人大監督的利器：人事監督權

地方人大的人事任免權，是法律賦予地方人大行使監督權的一把利器，《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會代表法》中規定：

代表參加本級人民代表大會的各項選舉。……縣級以上的地方各級人民代表大會代表有權依照法律規定的程序提出本級人民代表大會常務委員會的組成人員，人民政府領導人員，人民法院院長，人民檢察院檢察長以及上一級人民代表大會代表的人選，並有權對本級人民代表大會主席團和代表依法提出的上述人員的人選提出意見。……代表對確定的候

¹⁰³ 袁剛，2010，〈中外「上書」的當前啟示——談中國特色的上書信訪〉，《人民論壇》，10月上刊，頁42-43。

¹⁰⁴ 同註5，頁126。

選人，可以投贊成票，可以投反對票，可以另選他人，也可以棄權。（第 11 條）

縣級以上的地方各級人民代表大會代表有權依照法律規定的程序提出對本級人民代表大會常務委員會組成人員，人民政府組成人員，人民法院院長，人民檢察院檢察長的罷免案。……罷免案應當寫明罷免的理由。（第 15 條）

地方人大「監督」的對象，可歸納為三個部份：國家機關、執政黨和特定個人，其中對特定個人的監督方法，便以「人事任免權」為主，以《代表法》第 11 條、第 15 條為依據。中國實行「議行合一」制的人大制度，與權力分立制的國家不同，權力分立制通常將「司法權」獨立，並且保障「司法權」的超然地位，不受其他外力所干擾。中國的政治制度中，人民代表大會和同級的政府、法院及檢察院之間，不是平起平坐的關係，而是人民代表大會享有超然的地位，擁有政府、法院、檢察院的監督權與人事任免權，「司法獨立」的原則也就不適用於此政治制度了。

以湛江市人大的人事任免權來說，市長、副市長、人民法院院長、檢察院檢察長等對象，必須接受人大依法選舉後赴任，因為這些「個人」基於特殊職務，掌握了豐厚的權力資源，能獨立行使公權力、對法律負責，同時其錯誤的決策或違法的行為，也必然造成社會、國家的巨大傷害，因此必須經由人大的任免授權，並透過監督以保證其確實維護人民公益、依法行使權力。¹⁰⁵從這個角度來看，正確地行使人事任免權，是地方人大監督一府兩院的基本門檻。當然，對一府兩院的人事監督權，並非人大所專有，

¹⁰⁵ 同註 39，頁 94-97。

除了人大的罷免權之外，還有黨紀處分、行政監督等，雖然同樣監督（或免職的效用），但三者的意義卻有天壤之別。具體而言，如同前章「地方人大行使監督權的困境」所討論的：「黨紀處分」、「行政監督」已然過多、過頭，長期慣於以「黨紀」或「行政」等「單向」權力的方式來行人事監督，造成地方人大在人事監督上的不習慣、不適應、不作為或不知道如何作為，甚至仰賴「黨紀」或「行政監督」來替代，即使法律體系再健全、規範再完善，其實際效用卻容易因履行不善而大打折扣。因此，藉由考察地方人大在運行人事監督權上的表現，可以清楚地分析其角色轉變，以及政治地位的動態變化。

表 3-7:1998-2011 湛江市人大任免國家機關工作人員人次統計表

年	任命	免職	撤職	接受 辭職	決定代 理職務	依法逮 捕犯法 代表
1998- 2002	350	6	-	4	-	9
2003	82	28	1	-	-	2
2004	37	5	-	-	-	-
2005	45	4	-	4	-	-
2003- 2006	213	58	-	7	2	-
2007	78	20	-	1	-	-
2008	39	16	-	3	2	-
2009	34		-	2	1	-
2010	95		-	-	-	-
2007-	324		-	20	6	-

資料來源：作者自行整理自湛江市人大常委會副主任吳智華，2003.4.19，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2004.4.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2005.3.22，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2006.2.15，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會代主任吳智華，2007.1.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2008.2.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2009.2.26，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=574>。湛江市人大常委會副主任吳智華，2010.3.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=700>。湛江市人大常委會代主任陳亞德，2011.2.23，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=758>。湛江市人大常委會副主任陳亞德，2012.1.8，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。

說明：「-」表示資料闕如，《工作報告》中未記載。

表 3-8：1998-2011 湛江市人大執行人事監督工作表

年	人事監督方式	述職評議對象
1998-2002	<p>一、對擬任命的幹部實施法律知識的考試，成績不合格者不予任命。</p> <p>二、對一府兩院官員進行書面述職評議。</p>	-
2003	<p>一、對擬任命人選進行調查、法律考試，向常委會組成人員做施政面談。</p> <p>二、對官員進行述職評議工作，聽取受評人員的述職報告。</p>	<p>建設局局長</p> <p>農業局局長</p> <p>民政局局長</p> <p>科技局局長</p>
2004	<p>一、審查提請任命人選的材料，考察對群眾反映問題的認知，核實不清者不予任命。</p> <p>二、對擬任命人選進行法律考試、施政面談。</p> <p>三、對官員進行述職評議，評議範圍包括其所屬單位、下屬單位及相關對口部門。</p>	<p>交通局局長</p> <p>衛生局局長</p> <p>環保局局長</p> <p>司法局局長</p> <p>林業局局長</p> <p>勞動和社會保障局局長</p>
2005	<p>一、審查提請任命人選的材料，考察對群眾反映問題的認知，核實不清者要求提請單位做出說明。</p> <p>二、對擬任命人選進行法律考試、施政面談。</p> <p>三、常委會組織考察小組深入官員分管部門，瞭解依法履職、執行決議案、決策和廉政勤政的情況，並聽取下屬與</p>	<p>副市長：</p> <p>黃曉濤</p> <p>潘那生</p>

	群眾的意見。	
2006	一、審查擬任命人員的材料。 二、對擬任命人選進行法律考試、施政面談。	中級人民法 院 人民檢察院
2007	一、審議湛江市推薦之省人大代表候選人名單。 二、依法任命新一屆的市政府組成人員，保證實現市委的人事安排意圖。 三、廢止《關於市人大常委会任命的國家機關工作人員述職的決定》、《關於組織人民代表評議市公、檢、法工作的決定》、《湛江市人民代表大會常務委員會實施個案監督工作規則》，制定《市人大機關貫徹實施監督法若干意見》。	-
2008	依法任免國家機關人員	-
2009	依法任免國家機關人員	-
2010	一、依法任免國家機關人員 二、實施市人大代表履職情況登記制度。將市人大代表的履職及接受選民監督情況列入紀錄，成為連任參考的依據。	-
2007- 2011	一、審查擬任命人員的材料。 二、對擬任命人選進行法律考試、施政面談。	-

資料來源：作者自行整理自湛江市人大常委會副主任吳智華，2003.4.19，《湛江

市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2004.4.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2005.3.22，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2006.2.15，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會代主任吳智華，2007.1.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2008.2.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2009.2.26，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=574>。湛江市人大常委會副主任吳智華，2010.3.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=700>。湛江市人大常委會代主任陳亞德，2011.2.23，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=758>。湛江市人大常委會副主任陳亞德，2012.1.8，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。

說 明：「-」表示資料闕如，《工作報告》中未記載。

參酌表 3-7、表 3-8，可以很清楚地看到湛江市人大在人事監督方面的變化。第十屆(1998-2002)人民代表大會任內，任命了 350 人次，遭免職者僅有 6 人次，只佔總任免人次的 1.7%；第十一屆(2003-2006)所任命的下降至 213 人次，免職卻大幅增加至 58 人次，高達總任免人次的 21.4%之多，較上一屆成長了將近兩成。為何會有如此可觀的成長？必然與人大所採取的監督策略改變有關係。將此數據對照湛江市人大行使人事監督的工作方法來看（表 3-8），第十屆湛江市人大對一府兩院官員的任免標準很

單純，僅有法律考試和書面資料的審查；而第十一屆所採取的任免標準較多元，除繼承上一屆的方法之外，增加了「施政面談」、「考察受提名人選對民情的掌握」，再者，也具體地針對現任官員及其相關單位進行評議，更有效地發揮人事監督權，無怪乎遭受免職官員的數量有爆炸性地增長。直到第十二屆的 2007、2008 年，人大免職的官員人次仍然偏高，可見湛江市人大的監督權在人事方面，貌似有逐漸擴張的跡象。

何俊志教授研究縣級人大的成果，正好可以解釋湛江市人大的這個現象：縣級人大常委會行使法定權力之外，常在法規的模糊地帶創造出一些「軟性監督」的工作方式，最普遍應用的是「代表評議」和「述職評議」兩種。「代表評議」指的是人大常委會在閉會期間，組織人大代表依法考察一府兩院的工作狀況；「述職評議」以「代表評議」為基礎，要求一府兩院的官員、成員向常委會做述職報告，再由常委會對受評對象進行考核評價，具有一定的警示作用與約束力，善用「軟性監督」同樣可以坐收「剛性」的效果。在人事任免的過程中，縣級人大常委會常善用「軟性嵌入」的方法，在權力的空白地帶建立起新的權力體系，並適當地嵌入新的工作環節，開闢更多行使權力的空間。最常見的是在人事任免前設置一些步驟，諸如法律考試、施政報告的面談等軟性的程序，除依法進行「人事任命」之外，更拉抬了自身的政治地位，同時樹立自身的實際權威。¹⁰⁶湛江市人大代表透過行使人事監督、任免權，政治地位的改變可從代表的訪談中來瞭解。

現在那個人大，權力越來越大，……，就是我們中國那個社會靠人大決定、通過人大，那個人大權力就比那個市政府大嘛，要調動人啦，要經

¹⁰⁶ 何俊志，2004，《制度等待利益：中國縣級人大制度模式研究》。重慶：重慶出版社，頁 207-216。

過人大，市長是他們選舉的嘛，所以機關機構啦，就是人大權力最大嘛。市長他坐在人大主任後面，人大主任坐在前面，所以人大機關的權力比他大。……以前十年之前啦，那個人大的呢，意思他們就（地位）不高，（政府）看那個人大呢，就普普通通，看不上眼。現在呢，人大慢慢透過學習，……現在每個局長，我們幾個人去吵他，他也很怕的，哈哈。是啊，罷免他，像我們去那個找□□，不就我們幾個代表聯名啦，他就怕得要命。這個市長也一樣，所以我們代表是比他那個市長大。市長管理方面有他的權力，我們可以監督他，你作壞，我們可以在會議上在、在□□上啦，可以告他、監督他。(A1)

現在的那種地位是逐步逐步的提高。我是人大代表，譬如說，我是哪一級的代表，他就好尊重，有的一些部門，有代表要到你這個職位啊、到你這個單位瞭解什麼情況，他馬上就要準備，不得不準備。就是說我想瞭解政府的有關部門一些數字啊、一些情況啊，我透過人大，打個電話過去或者有個人過去，他馬上要書面準備，好工整，哈哈，正式給你匯報。你這個資料是怎麼怎麼依據什麼，你要什麼他就給什麼，提供得好完整，他不敢不給，以前呢，就不管。……（代表）不同意你法院報告過不了關，那你得重來，這些年我就覺得法院跟檢察院對代表特別的客氣，特別的客氣。逢什麼節日啊，都請我們參加□□會啊，過年過節發個信息過來問個好啊、拜個年啊，問候一下。這個都是這個樣，感覺到他還可以。(A2)

以前那個法院院長啊，……對我們◎◎不利，後來去湛江我們整個◎◎那個代表不投他的票，後來他就怕得要命（A2：『不投他的票他就不能當選。』），總共是十五縣，我們◎◎是最大團，我們六十個代表，他們二十多個三十個代表的嘛，所以就怕我們◎◎的大團嘛。（A2：『他們就討論六十張票不投你的話你就沒事搭了。』）這就是你作人沒有面子，這麼多人反對你，哈哈，所以也就比較瞭解你法院的作風啦、做

事啦。(A1)

(對國家機關的人事任免)達不到人數你就通不過你這不能當、不能說，不給面就不給面，人情就這麼一回事啦。如果你這個副市長搞得亂七八糟的話，提議、召開常委會罷免，委員提出來啦。那你要開會，開會就罷免，多數通過就罷免你，你不能再當，他就有這權力。(A2)

我覺得目前雖然說民主程度還沒有人家國外那麼高，但我覺得還是相對就比較民主，……。(人事任免)我們自己大家就沒什麼壓力，沒誰給我壓力，我們選誰就選誰，……法院的工作報告啊、檢察院的工作報告啊，覺得不行，我真的就不打他的勾不投他的票，我就投反對票，我就真的…我做到，我也做過，對審法院的那個…我就真的投了他反對票，我覺得不行啊，好多問題，很嚴重啊。……就我平時瞭解到一些東西覺得，真的有點問題，我只有提意見啊，我覺得他做得不好，我就否決他，□□□□，你只有這個權力，但是我投之後有沒有誰說我啊，看我說什麼、做我工作啊、給我壓力啊，都沒有。在會議上啊，開會的會議上啊，我怎麼提啊，……他們挺尊重我，……沒有誰反對你、壓制你不給你提啊。(C1)

上列幾段受訪代表的談話內容，代表 A1、A2 都直接道出人大代表的權力逐漸擴大，地位逐漸提高，不像過去一般不受重視、看不上眼。A1 提到人大透過學習，履職能力成長了，使得地方官員不得不重視代表意見，尤其是在多位代表聯名提案的時候。A2 則是從其參政的角度來談，認為地方官僚對人大代表的服務態度改變很多，監督與被監督者的角色已然成形。再次，地方人大充分行使人事監督權，能使官員不敢任意侵犯地方利益，也有助於決策的透明化。換言之，地方官員的施政必須考量各方利益、重視代表的監督與觀感，以確保其個人繼續執政的機會。代表

C1 的談話中，進一步肯定了人大代表自主意識的提昇，代表的「獨立性」為一府兩院的官員帶來執政的不確定性，強化了地方人大的「監督者」角色。從表 3-7 得知湛江市人大近幾年來免職官員的比例增高，落實人事任免權和人大的地位提昇，有著必然且絕對的關聯性。

2007 年《監督法》正式實施之後，湛江市人大常委會以《監督法》為依據，制定了《市人大機關貫徹實施監督法若干意見》（如附錄三，以下簡稱《若干意見》），雖然 2007 年之後的常委會《工作報告》已看不見受述職評議的官員和部門，實際上卻是人大的監督工作開始「分工」。《若干意見》明定「多元方式落實監督」，將工作與法律監督、專項與綜合監督、初次與追蹤監督等方式冶於一爐，落實於聽取相關部門工作報告、執法檢查、推動組織自行整改及依法糾正等面向。如若常委會在上述工作中發現問題，即轉由相關工委分工負責，藉由視察或調研等具體作為來進一步落實追蹤督辦。然而，《監督法》的實施也打破了地方原有的監督規則，反而造成地方人大依《監督法》監督的新問題，誠如湛江市第十三屆人大常委會副主任鄭日強所言：過去人大監督最有效的手段是評議工作，對「一府兩院」人員述職評議的成效尤為明顯。但《監督法》只講工作評議而不談述職評議，造成評議的人、事分離，致使評議工作流於形式。¹⁰⁷

第三節 《監督法》對地方人大的影響

湛江市人大常委會的《工作報告》中，「監督不夠力、監督

¹⁰⁷ 湛江人大網，2012.3.20，〈監督是人大義不容辭的職責——鄭日強討論《全國人大常委會工作報告》時踴躍發言，積極建言獻策〉，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=915>。

不到位」是每年都列出來的缺失之一，在1998年到2011年之間，雖然常委會依法對一府兩院執行了許多法律監督、工作監督，廣泛地包括財政預算、公安執法、涉訴信訪（個案監督）、廉政、民生、農村農業、環境保護、教育、經濟、城鄉建設、海洋等等面向，但仍然監督不夠力、不到位。首先，監督的涵蓋面和力度必須分開探討，有研究者指出地方人大的監督之所以無力、不到位，問題在於監督總是避重就輕、避硬就軟，常有弱監、漏監、不監的情況發生，使得監督流於形式。¹⁰⁸筆者認為，湛江市人大對一府兩院的監督雖廣，但也有上述流弊存在，以監督較費力、難度較高的財政預算、公安執法、涉訴信訪、廉政這四項來看：

表 3-9:1998-2011 湛江市人大在財政預算、公安執法、涉訴信訪、
廉政四項目監督工作整理

年	財政預算	公安執法	涉訴信訪	廉政
1998 2002	聽取審議財政報告。提前介入、主動瞭解政府編列預算的困難和問題，對經濟指標、支出結構等展開調研。	檢查發現超期羈押、濫用監視居住、變相非法拘禁、取保候審難、律師提前介入難。	直接監督個案144件，得到依法糾正的62件，維護申訴人的合法權益。	一、批准逮捕觸法的市人大代表9人。 二、展開人事評議工作。
2003	聽取審議財政報告，督促	檢查有關羈押期限，督辦	直接監督個案12宗，依	一、批准逮捕觸法的市

¹⁰⁸ 李牧、楚挺征，2009，〈地方人大監督不作為及其規制研究〉，《武漢理工大學學報（社會科學版）》，第22卷，第6期，頁69-71。

	<p>加大財政審計力度。監督政府清理週轉金、暫付款、暫存款，地方稅務部門違規提退稅金，鶴地水庫加固工程和雷州青年運河灌區建設資金未投入使用，市殘疾人聯合會違規使用、擠佔挪用殘疾人經費等問題。</p>	<p>解決超期羈押的問題。</p>	<p>法糾正6宗，維持原判2宗，正在辦理4宗，維護法律尊嚴和人民合法權益。</p>	<p>人大代表2人。</p> <p>二、評議官員。</p>
2004	<p>聽取審議財政報告，聽取貸款資金使用情況報告，確保政府依法理財。</p>	<p>視察市公安局東坡嶺和塘口強制戒毒所，督促政府加快擴建東坡嶺強制戒毒所工程並如期使用。</p>	<p>直接督辦案件21宗，有關單位已答覆或糾正的10宗，正在辦理的11宗。</p>	<p>評議官員及其所屬單位。</p>
2005	<p>聽取審議財</p>	<p>檢查道路交</p>	<p>-</p>	<p>評議官員及</p>

	政報告，督促政府加大財政審計力度。聽取貸款資金使用情況報告，確保政府依法理財。監督社會保險專項基金的運用。	通安全工作狀況，督促加強執法隊伍建設。檢查消防安全工作。		其所屬單位。
2003 2006	提前介入、調研預算初審工作，聽取審議相關財政報告，督促政府加大財政審計力度。監督預算收支及運用情況，監督社會保險專項基金的運用，建立財經工委和市財政局的訊息共享制度。	聽取社會治安工作報告。持續支持打擊「兩搶一盜」、「黑網吧」等治安問題，遏止犯罪高發態勢。強化消防設備和道路交通安全工作的建設。	-	評議官員及其所屬單位。
2007	聽取審議財	召開「樹立法	召開「信訪工	-

	政報告，督促政府加大財政審計力度，依法監督貸款資金、社會保險專項基金的管理運用。	律權威，維護社會治安」座談會，探討打擊刑事犯罪和維護法律權威的有機制。	作座談會」，組織「信訪聯席會議」，研究、分析重大信訪問題。	
2008	聽取審議財政報告，督促政府加大財政審計力度，加強監督各項專款、貸款、社保基金的管理運用。	督促市政府增加經費投入改善基層的裝備配置，加大打擊犯罪的力度。	-	-
2009	聽取審議財政報告，加強政府融資建設項目的審計，監督社保基金的管理運用。	聽取審議治安工作情況報告，對群眾反應強烈的社會治安問題展開調研，要求政府加強打擊犯罪力度。	-	-
2010	聽取審議財政報告，督促	繼續督辦整治社會治安	加強對涉法涉訴案件的	-

	政府提高資金使用效率，健全預算支出的責任制度。監督社保基金、貸款資金的管理運用。	專項工作，改造危房看守所和特殊監所設置。	監督，重點督辦9宗，糾正不當案件7宗。	
2007 2011	聽取審議財政報告，加強監督預算超收收入、政府債務、財政支出績效、財政資金管理。專項監督社保基金、貸款資金的運用。	聽取審議整治社會治安工作的報告，解決群眾反映強烈的社會治安問題，促進社會治安好轉。檢查監督交通秩序工作。	-	-

資料來源：作者自行整理自湛江市人大常委會副主任吳智華，2003.4.19，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2004.4.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2005.3.22，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2006.2.15，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會代主任吳智華，2007.1.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛

江市人大常委會副主任吳智華，2008.2.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。湛江市人大常委會副主任吳智華，2009.2.26，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=574>。湛江市人大常委會副主任吳智華，2010.3.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=700>。湛江市人大常委會代主任陳亞德，2011.2.23，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=758>。湛江市人大常委會副主任陳亞德，2012.1.8，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。

說明：「-」表示資料闕如，《工作報告》中未記載。

在每一年都檢討「監督不夠力、監督不到位」的前提下，審視湛江市人大在「財政預算」、「公安執法」、「涉訴信訪」、「廉政」這四項難度較高的監督工作，如表 3-9，可以發現在「財政預算」的監督部份，除了 2003 年具體督辦清理週轉金、暫付款、佔存款，及糾正單位專款未專用、違規挪用等問題之外，其他年度都僅是消極性地審議財政報告、監督專款專用，鮮見指出具體的財政缺失。其次，「公安執法」的部份在 1998-2002 年的報告中，人大針對警察機關的違法作為提出糾正，2003 年持續追蹤超期羈押的問題，之後卻都是「寓支持於監督中」，鮮有具體性的建設。最後，在「涉訴信訪」、「廉政」二項中，2007 年《監督法》正式實施後，人大督辦「涉訴信訪」案件具有影響司法的爭議，已然逐漸淡化；對官員及其所屬單位的「廉政」監督工作，也因評議的人、事分離而流於形式。相較於《工作報告》中其他民生議題的政績表現，這四項的監督工作顯得空泛許多，正回應了監督不夠力、不到位的檢討事實。

壹、九〇年的《監督法》與《監督法》

事實上，《監督法》經過十七年的醞釀才正式出台。最早 1990 年為了加強人大工作的需要，江澤民調任至中央工作時所提出，適用對象為全國人民代表大會和其常務委員會，尚未規範到地方，但具有許多突破性的制度設計。首先，九〇年的《監督法》（以下本文稱《監督法初稿》）提出應在全國人大下設「憲法委員會」。其次，意識到了人大聽取政府工作報告的問題，如果國家有問題了，工作報告沒過怎麼辦？退稿再審。如果再審再不過，基於對人民負責的原則，政府應該辭職負責。第三，考量到人民代表大會會期較短，規範了政府做特殊議題的「專題工作報告」；專門委員會做「專門工作報告」，以彌補會期過短造成人大代表資訊不對稱的困境。第四，關於重大事項決定權的界定，中國經歷了以黨領政到黨政共享權力，政治舞台一直屬於「黨」和「政府」，隨著權力結構的再轉變，「人大」逐漸躍上政治舞台，因此《監督法初稿》明確界定了關於政治體制改革、國家聯名建設中的突出問題、重大突發事件、國家重要外交活動，人民群眾普遍關心的問題等，都屬於人大的「重大事項決定權」。第五，具體保障人大對國家計劃、財政預算的審批權，包括執行報告、審計報告，以及相關計劃變更，也必須向人大報告。第六，賦予人大對官員的撤職、彈劾權。第七，設立「藐視全國人民代表大會罪」，如同「藐視法庭」一般，用以保障人大職權的有效行使。

但是，《監督法初稿》始終沒有正式出台，地位僅是「人大自己的法律」而已。在此期間，全國人大代表曾多次提出要求制定《監督法》，立法機制曾在 1996、1999 年啟動過，但每次啟動《監督法初稿》就被減弱一些，原因在於其所賦予的權力太大，如果政府工作報告沒過就必須辭職、述職評議會造成關係尷尬、

重大事項決定權、憲法委員會等都造成爭議，因此 2007 年正式實施的《監督法》，對上述具有爭議的《監督法初稿》內容都不不規範，盡可能地打安全牌，換言之，《監督法》不處理涉及「政治」的問題，僅規定了具體工作的制度，卻沒有回應到實際面人大的「監督不力、不到位」，諸如質詢、調查等法律責任的問題。

109

因此，蔡定劍教授認為《監督法》的制定很不科學。其實人大並不缺少監督的實體權力，以《憲法》的角度來看，中國的人大已是世界議會中擁有最大監督權力的議會，根本不需要再透過《監督法》重新授權，反而將人大的監督權程序化才是當務之急。由於程序不明確，造成人大行使職權上的不知所措，過去某省曾有人大代表聯名要求罷免副省長，主席團卻認為應成立特定問題調查委員會，代表和大會主席團出現意見分歧，卻因為法律的罷免程序不明確而產生爭議，最後只好請上級人大裁示，以多數決來解決程序問題，人大監督所缺乏的不是權力，而是程序。程序的闕漏常導致權力機制難以啟動，或啟動後難以行使，或行使後容易被移轉掉。故加強人大的監督，應當將《憲法》所賦予人大的監督職權給具體程序化，才有實質的幫助。¹¹⁰當然，《監督法》強調訊息的公開，將預算監督程序化，是個很好的制度。¹¹¹

貳、《監督法》對地方人大的利弊得失

如果說《監督法》可以確保地方人大充分行使監督權，坐收監督實效，時至今日又為何仍有地方人大監督不力、不到位的問

¹⁰⁹ 蔡定劍，2007.5.18，〈《監督法》的過去與現在〉，<http://www.china-review.com/sao.asp?id=18571>。

¹¹⁰ 蔡定劍，2009.4.9，〈加強人大監督亟需程序支持〉，<http://sevendy.fyfc.cn/art/459597.htm>。

¹¹¹ 同註 109。

題？而不是監督越位或過份監督？以湛江市來說，2007年《監督法》實施後，各項施政報告都應向社會公開，但很顯然地，表3-9中看不出「監督權」的成長，也不見具體的監督成效，只是很概括性的報告。湛江市人大常委會副主任鄭日強指出：《監督法》實施後出現了對一府兩院的工作評議不到位、重大事項決定權模糊、打破了地方原有的良好代表規制、質詢和詢問的工作缺乏規範而影響發揮等問題，¹¹²正好和蔡定劍教授對《監督法》提出的批評相似。

如前所述，鄭日強指出湛江市人大對一府兩院評議不到位的問題，關鍵在於《監督法》只講工作評議而不講述職評議，造成受評議的人與事分離，使得評議流於形式。¹¹³從表3-8中可知湛江市人大第十一屆(2003-2006)，每年都抽若干政府單位來進行評議，包含單位領導及其所屬單位、有關單位，受評單位最高至兩位副市長，這是在常委會工作報告中具體可見的。但2007年《監督法》正式實施後，湛江市人大廢止了《關於市人大常委會任命的國家機關工作人員述職的決定》、《關於組織人民代表評議市公、檢、法工作的決定》等相關辦法，重新制定《市人大機關貫徹實施監督法若干意見》，依照《監督法》第23條的規定，將執法檢查、審議工作報告等主要工作委予各個相關的工作委員會。然而工作委員會本來就是人大常委會的工作班子，工作委員會的架構設計，本來就是「分工」的思維模式，無怪乎「人大常委會有的同志認為，《監督法》中規範的監督內容、監督形式、監督程序等，目前人大常委會基本上都是那樣做的，並無多大新意，感

¹¹² 同註107。

¹¹³ 同上註。

覺無所謂。」¹¹⁴地方人大雖然因《監督法》廢止或訂定相關監督規範，但事實上僅是換湯不換藥，問題的根本出在機關自身的建設不足，誠如湛江市人大常委會財經工委主任許永堅在其述職報告中所提：

由於人大財經工作面廣線長，而財經工委力量薄弱，因而在開展專題研究方面的廣度和深度還不夠；對計畫、預算審查監督的方法有待改進，有時候開展監督工作實效不夠明顯，這些問題有待我在今後工作中進一步改進和提高。¹¹⁵

五年來，雖然自己較好地完成了各項工作任務，取得了一定的成效，但也存在一些不足：一是由於工委人員編制少，力量薄弱，對計畫、預算草案的審查深度不夠；二是組織對政府及其有關部門的工作監督措施不夠有力，方法不多，效果也有待提高。在今後的工作，我要積極探索開展監督的方式方法，著力提高對計畫和預算的審查品質，提高人大財經工作監督的實效。¹¹⁶

當然將受評單位的領導「個人」和「工作」切割，只針對「工作」的層面來評議，是弱化人大監督力量的原因之一。但地方人大常委會的工作委員會屬於專業性、法律性、業務性較強的組織，因此其組成人員必須要熟悉相關法律、業務，但人大代表都各有其本職工作，主要精力還是放在做好本職工作上，履行人大職責的時間就相對得少。有鑑於此，各個地方人大多主動探索刺激代

¹¹⁴ 傅海文，2008.6.2，〈《監督法》實施中的幾個問題〉，
<http://www.hnxxrd.gov.cn/Article/ShowInfo.asp?InfoID=1145>。

¹¹⁵ 許永堅，2010.2.2，〈2009年個人述職報告〉，<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=677>。

¹¹⁶ 許永堅，2012.2.9，〈2007-2012年個人述職報告〉，
<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=855>。

表積極履職的機制，其中最突出的是代表評鑑，評選優秀的代表和工作小組，如湛江市人大 2005 開展的評選「優秀代表小組」和「代表積極份子」活動，用以鼓勵代表充分發揮作用。¹¹⁷但是，這些代表評議機制在《監督法》出台後，都基本喊停了。¹¹⁸或許是因為《監督法》重點突出了各級人大常委會和主任會議，間接弱化了一般人大代表的重要性，如《監督法》第 24 條：「執法檢查組的組成人員，從本級人民代表大會常務委員會組成人員以及本級人民代表大會有關專門委員會組成人員中確定，並可以邀請本級人民代表大會代表參加。」本級人民代表大會代表僅是「可以邀請」的對象，《監督法》第 6 條規定人大常委會行使職權的狀況，應受本級人民代表大會的監督，然本級人民代表大會代表在沒有參政、沒有機會參政的情況下，又如何監督好常委會依法行使職權？

《監督法》規定了人大常委會應將各項工作報告、施政結果向社會公佈（第 7 條、第 8 條、第 14 條、第 20 條、第 23 條、第 27 條），所謂「陽光是最好的防腐劑」，人大對一府兩院的監督應該搭配訊息公開，而人大自身也應藉由訊息公開接受監督，避免出現權力尋租的情況。曾有研究者對江蘇省常州市機關工作人員、社區居民、小學教師和大學在校學生開展的問卷調查做過相關調查：

¹¹⁷ 湛江市人大常委會，2005.3.22，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》。湛江：湛江市人大，頁 15。

¹¹⁸ 同註 107。

表 3-10：被調查者對人大常委會監督重點的偏好

排序	監督內容	被調查者偏好(%)
1	財政決算情況	60.9
2	法律法規執行情況	56.5
3	財政預算執行情況	52.2
4	國民經濟和社會發展計劃完成情況	47.8
5	特定問題調查	34.8
6	其他與人民群眾密切相關事項	34.8
7	「一府兩院」專項工作報告	26.7
8	規範性文件審查	17.4
9	撤銷職務方面的案件	13.0
10	審計工作情況	8.7

資料來源：李文輝，2010，〈人大監督社會公開：人民代表大會常務委員會監督實效性研究〉，《人大研究》，第 217 期，頁 23。

表 3-11：被調查者對人大常委會監督方式的偏好

排序	監督內容	被調查者偏好(%)
1	開展執法檢查	60.9
2	詢問、質詢或特定問題調查	26.1
3	聽取和審議「一府兩院」專項工作報告	21.7
4	審查和批准財政報告	17.4
5	規範性文件備案審查	17.4
6	作出決議、決定	0

資料來源：李文輝，2010，〈人大監督社會公開：人民代表大會常務委員會監督實效性研究〉，《人大研究》，第 217 期，頁 23。

表 3-12：被調查者對人大常委會向社會公開監督內容的偏好

排序	向社會公開的監督內容	被調查者偏好 (%)
1	人大常委會監督中反映的主要問題	56.5
2	「一府兩院」對人大常委會提出的具體意見處理結果	34.8
3	人大常委會監督工作的計劃安排	30.4
4	人大常委會在監督工作中提出的具體意見	17.4
5	人大監督工作程序和方式	8.7
6	人大常委會監督工作一般性消息報導	0

資料來源：李文輝，2010，〈人大監督社會公開：人民代表大會常務委員會監督實效性研究〉，《人大研究》，第 217 期，頁 23。

從表 3-10、表 3-11、表 3-12 中分析，被調查者對地方人大常委會監督「財政決算情況」、「法律法規執行情況」予以較高的期待，但是對於《監督法》規範的其他監督重點，如「一府兩院的專項工作報告」、「規範性文件審查」、「撤職案」、「審計工作」，卻是調查中的倒數四名。而監督方式的調查結果則出現矛盾：一般人民期待地方人大運用「剛性」監督，但偏好比例低的「質詢」、「作出決議、決定」卻反而是地方人大「剛性」監督的方法，其中地方人大最常用的「聽取和審議一府兩院專項工作報告」的偏好也偏低，僅有 21.7%。對於地方人大常委會向社會公開的消息偏好，「人大常委會監督中反映的主要問題」、「一府兩院對人大常委會提出的具體意見處理結果」是前兩名，而非「人大監督工作程序和方式」和「人大常委會監督工作一般性消息報導」。由此可歸納出兩個重點：一、《監督法》的規範及地方人大常委會

常用的監督方式，或有與一般民眾期待相悖的現象。一般民眾將地方人大當成表達其利益的機關，因此比較關注反應的問題和政府具體的處理結果，但《監督法》對於各種監督的落實不力，或者一府兩院不配合地方人大的監督，卻沒有設定強制性的罰則，諸多問題或沒有「具體的處理結果」。二、《監督法》的宣導不足，政府機關人員或民眾對《監督法》的認知薄弱。如質詢、撤職及作出決議、決定，是《監督法》中被認為是「剛性」的監督方法，執法檢查和聽取工作報告是最常用的監督方法，但調查顯示只有26.1%偏好「質詢、詢問」，可以試著推斷：被調查者對「質詢、詢問」的認知不清楚，或許「質詢、詢問」的方法在《監督法》實施後並沒有被廣泛使用，使其實際效果不明，而得不到一般民眾的肯定。再者，此研究的對象中包含「政府機關工作人員」，表 3-11 中地方人大以「展開執法檢查」的方式監督一項比例獨高，佔了 60.9%，也意味著被調查者對地方人大行使監督權的認知仍然停留在《監督法》實施之前。

地方人大常委會行使監督權的各項訊息向社會公佈，除了仰賴社會、人民的主動認同之外，實際上尚須黨的重視與支持。一般來說，地方人大的監督被認為是削弱黨委部門領導的作為，而新聞媒體通常在黨委部門的具體指導下工作，囿於思想侷限，人大監督公開的內容容易受到限制，使得監督公開的力度也大受影響。有研究者認為，地方人大的訊息公開仍然處於探索階段，其公開的內容往往過於原則，大多是地方人大常委會所聽取的報告、審批的意見等，公開的方式較靜態，和人民群眾的距離較遠，難以引起注意。其次，資訊公開的程度過於保守，時常迴避具有爭議性的敏感問題，而這些敏感問題卻多是人民群眾所關注的。第三，人民群眾希望資訊越公開越好，但地方人大常委會往往會考慮到受監督者的情緒和意見，並且從機關形象和其社會影響力

來考量，此來往間出現了地方人大常委會的角色衝突，拿捏平衡點的同時，及造成了公開資訊的不完整性，《監督法》所規範的實效性也隨之大打折扣。¹¹⁹

《監督法》特別將「質詢」、「詢問」列入人大監督的形式，第35條規定地級市人大常委會成員五人以上聯名，可提質詢案；第36條規定人大常委會或主任會議可以決定受質詢機關以口頭答覆，或是書面答覆代表質詢，賦予「質詢」、「詢問」這兩種監督方法的法定權力。如同前面所討論的，「質詢」雖然被認為是種有實效的手段，能將議案或報告中存在的問題弄懂，利於審議，對批評被監督者違法行為和警示腐敗有著很好的效果。但表3-11呈現出政府機關工作人員和人民群眾對地方人大「質詢」的不偏好，或是不瞭解、不清楚效果，應然面和實際情況出現了很大的斷層。有研究者將此問題指向地方人大對《監督法》的質詢程序不瞭解，不知道怎麼質詢，也沒有指導質詢的專門工作機構輔助。其次，《監督法》將承辦質詢案、決定質詢答覆方式的權柄授予委員長會議或主任會議，但質詢是一種「剛性」的監督手段，從黨委到人大領導多不希望啟動「質詢」監督，不願輕易去捅馬蜂窩。¹²⁰《監督法》第36條甚至規定：「委員長會議或者主任會議認為『必要時』，可以將答覆質詢案的情況報告印發常務委員會會議。」此規定更模糊了質詢案的公開性，將公開與否的決定權授予領導會議，何謂「必要時」？如何界定？似乎都由領導會議來決定，這是法規上的缺失。第三，地方人大代表的成員結構官員、黨員佔了絕大多數，甚至將地方人大作為黨政官員退休前「軟著陸」的場所，常有「站好最後一班崗」的想法；而地方人大常

¹¹⁹ 陳松來，2009，〈對人大監督公開實效性的制約因素分析〉，《人大研究》，第207期，頁30-31。

¹²⁰ 王世智，2010，〈質詢權和詢問權閒置的成因與行使〉，《人大研究》，第222期，頁15。

委會的成員也是兼職代表，少有願意承擔較為繁重的監督前調查、審查的工作者，使得質詢權難以啟動，監督難以深入。¹²¹

回到湛江市人大的現況來談，湛江市人大同樣有上述問題，致使依《監督法》監督難以正常上軌。從訪談中可分析：

現在我們那個地級市啊，領導都兼那個人大主任。……省書記不能兼人大主任。我們那個地級市怕他們工作麻煩，因為都給人大怕書記講話就沒力，因為工作很麻煩，所以他們就給一個書記做人大主任。(A1)

就你作書記，我做人大主任，你決定事來我不同意你也做不了，故意刁難你這個書記。後來哩，通過各個方面，每個地方就先從□□問題，後來呢那個中間就決定，你作書記兼那個人大主任。(A1)

(問：市委書記兼任人大常委會主任會不會有球員兼裁判的問題？)A2：「那常委來監督你(市委書記兼任的人大常委會主任)啊，不是你一個人來監督啊，那只是顯示一個領導而已啊！」A1：「現在人大主任裡面還有常委幾十個人，代表就代表，常委平時工作開會研究嘛，我們那個代表就每年開一次會，□□一年的工作情況陳述，和法院一年的判多少人、多少案，檢察院都一樣，報告給我們代表聽。……如果你們那個草案不行啊，我們代表不同意也可以啊。」

他(人大常委會)有個專門工作委員會，他這些人的主要領導人就是常委啦，隨界別的。比較典型的代表人物，他也一般都是公職人員，一般的常委會都是公職人員多喔。(A2)

¹²¹ 同註 114。

湛江市人大常委會的主任，由市委書記兼任，受常委會委員監督，常委會的成員也多是公職人員。受訪代表表示，市委書記兼任人大常委會主任是為了順利推動市政，避免造成分立政府而造成阻礙。然而，常委會委員多由公職人員兼任，讓公職人員監督一府兩院，其實就是自我監督，難有實效；第二，要市公職人員監督市委書記，同樣是難上加難。因此，人民代表大會成為監督的最後一道防線，藉由表決一府兩院的工作報告來行使監督權。此監督模式就像漣漪一樣，由中央向外擴散，越往外就越模糊，監督的力量就越薄弱，成為結構性問題。有研究者分析，認為黨委領導兼任地方人大常委會主任，可以更全面性地把握地方人大制度、發揮地方人大功能，使地方人大開展活動得到較多的支持，對於地方人大監督政府，提高地方人大地位的作用較明顯。但從時間和精力上來看，黨委領導居於政治體系的主要位置，地方人大工作一般由常委會副主任處理，工作上必須向主任（黨委領導兼）匯報、請示，反而不利於工作開展。¹²²雖然地方人大的工作有法可依，但實際上卻取決於黨委領導的重視，法治之下更增幾分人治色彩。

《監督法》實施至今已經進入第六年，儘管其中規範了七種監督形式，¹²³凸顯出人大監督的方向與重點，但湛江市人大常委會仍年年提出「監督不夠力、監督不到位」的檢討，已然出現法

¹²² 鄭家林，2011.6.18，〈關於鄉鎮人大機構設置和職能定位的思考〉，<http://www.sxzzxh.com/portal.php?mod=view&aid=3532>。

¹²³ 《監督法》的七種監督形式：一、聽取和審議人民政府、人民法院和人民檢察院的專項工作報告。二、審查和批准決算，聽取和審議國民經濟和社會發展計劃、預算的執行情況報告，聽取和審議審計工作報告。三、法律法規實施情況的檢查。四、規範性文件的備案審查。五、詢問和質詢。六、特定問題調查。七、撤職暗的審議和決定。此七種監督形式規範於《監督法》的第二章至第八章。

規適用性的問題。雖然湛江市人大常委會自 2003 年開始辦理代表培訓工作，從法規的認知面強化代表履職的能力；¹²⁴2005 年後持續開展「公僕說法」的活動，拓寬市民和政府的溝通渠道；¹²⁵2006 年後將《監督法》列入人大常委會成員的研習重點；¹²⁶2008 年強調「解放思想」，積極探索有效的監督途徑和方式，並且為代表訂閱人大工作的相關刊物，用以保障代表的知政權，提供代表履行職責的服務。¹²⁷這些施政技術上的進步，固然有助於代表履職能力的提昇，但卻無法改變人大民代表大會、人大常委會的結構性問題。其次，《監督法》依循社會主義法律思維訂定，是一部授權、保障、原則規範性較強的法，沒有制定相關罰則，因而得以心證執行，實施的力道得不到強制性的保證，且過於將權力集中於委員長會議、主任會議，對改善地方人大監督一府兩院不力的幫助有限。誠如蔡定劍教授所言：「加強人大監督，亟需程序支援。將現有《憲法》規定的人大監督職權程序化才是當務之急。」¹²⁸總而言之，《監督法》要真正對地方人大產生正面的影響，有效提昇監督力量，必須做到：一、將人大的監督制度化；二、健全地方人大作為民意機關的體質。否則法令再如何規範，也只是花拳繡腿罷了。

¹²⁴ 湛江市人大常委會副主任吳智華，2004.4.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》。湛江：湛江市人大常委會，頁 12。

¹²⁵ 湛江市人大常委會代主任吳智華，2006.2.15，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》。湛江：湛江市人大常委會，頁 2。

¹²⁶ 湛江市人大常委會副主任吳智華，2007.1.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》。湛江：湛江市人大常委會，頁 14。

¹²⁷ 湛江市人大常委會副主任吳智華，2009.2.26，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》。
<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=574>。

¹²⁸ 同註 110。

第四章 結論與建議

第一節 地方人大角色轉變：典範遞移的過程

隨著鄧小平 1980 年的「八·一八」講話，發表《黨和國家領導制度的改革》將中國政治體制弊端視作是「制度問題」開始，正式吹響第一聲政治改革的號角，雖然不久後波蘭發生工人運動，使鄧小平不得不考慮維護政權，對推動政治改革的態度急轉為保守。但從歷史的脈絡中看，「八·一八」講話和現代化的經濟改革，是社會主義模式下典範遞移(Paradigm Shift)的開端，開啟了後續的「社會主義民主」、「社會主義市場經濟」。同樣，在中國政治體制的理論上，也經歷了典範遞移的過程，如「馬克思主義中國化」，正是中國對於理論「繼承、修正、批判」下的產物。毛澤東曾說過：馬克思主義中國化就是馬克思主義運用於中國實踐，就是根據中國的特點，就是具有中國作風和中國氣派。¹²⁹中共十二大(1982)提出建設具有中國特色的社會主義，理論的「中國化」越來越受重視，特別是與「蘇聯模式」別描頭的意味濃厚。¹³⁰簡單地說，「中國化」讓理論能適合中國國情，以中國為本位，甚至進一步為中國的政治服務。

地方人大的轉變亦然。在改革開放之前，政治舞台上的主角始終是中國共產黨和政府，人大一直處在權力的邊緣位置，直到經濟快速成長、社會劇變衝擊了原有的結構，矛盾衝突日益增加

¹²⁹ 轉引自郭建寧，2009，《馬克思主義哲學中國化的當代視野》。北京：人民出版社，頁 28。

¹³⁰ 郭建寧，2009，《馬克思主義哲學中國化的當代視野》。北京：人民出版社，頁 35。

時，「監督」的意識才逐漸抬頭，給了人大躍上政治舞台的契機。然而，面對社會急切的需求，地方人大和黨政機關並沒有做好準備，因而出現許多不協調的現象。於此，許多學者專家紛紛引進西方資本主義社會的權力分立概念，試圖將地方人大的角色重新定位，以「立法」和「監督」兩個主要權力來制衡過度的行政濫權，並且充分表達人民利益，由下而上的重塑地方人大，重新建立一套不同於以往黨政體制下的監督系統。

引進權力分立的觀念來評斷、分析，用西方民主的觀念來探討中國政治，固然有理論錯位的問題，但不可否認的，這是典範遞移的一個過程，當黨、政體制的運作失靈時，選擇採行嫁接的方式來改革，才有轉變的可能。然而，中國這塊政治土壤仍然未改中國共產黨以黨領政的現實，服從黨的領導，運用嫁接方式引進來的觀念、制度，為了確保存活，必須進行「中國化」的改良程序。因此，地方人大必須保有中國特色，一切活動在黨的領導下開展，確保人大代表不脫離生產單位履職等等，同時又要能夠發揮權力制衡的作用，善盡監督一府兩院的職責，而產生今日地方人大角色的種種轉變，使得有些地方顯得扞格不入，各種爭議也由然而生。同樣的，《監督法》的出台，姑且不論其實際效用如何，但它正體現著中國共產黨的轉變，學者馬立誠認為「自由是個新道統」，當下中國的形勢已然出現自由主義的思潮：

自由主義呼籲政治體改革，推動民主發展，擴大公民政治參與，保障人權，發揮社會力量對權力的監督制衡作用，推動問責制、預算公開、司法獨立和言論自由，實現權力的授予、更替和運作的程序化、透明化，以及政策制定的程序化、透明化，建設民主憲政的法制國家。¹³¹

¹³¹ 馬立誠，2012，《當代中國八種社會思潮》。北京：社會科學文獻出版社，頁 125。

此自由主義的呼籲正好符合《監督法》大部分的立法精神，以黨領政的政治體下之下，《監督法》得以出台，正意味著「黨」也在轉變，從毛時代反市場的傾向和民粹式的領導作風，轉為積極開發市場的社會主義「市場經濟」，政治上開始重視治理(Governance)，儘管在前文的探討中，黨、政和人大的關係還要進一步梳理，地方人大行使權力仍需仰賴黨委的重視，但不可否認的，外來的理論雖然「中國化」，中國也因外來的理論而調整，兩者之間的影響是相互的、動態的、具有改變性的，這就是一個典範遞移的過程。

第二節 地方人大常委會建設的提昇

行文至此，可瞭解地方人大代表對於代表職務的認知，與其實際履職的成效存在著相當大的落差。換言之，代表履行職務的阻礙多，從而造成認知與行為的分裂，使其履職能力普遍不足。要因歸納有三：其一，實施兼職代表制，人大代表以自己的本業為主，沒有多餘的精力履行人大工作；其二，人大代表與選民間的連結薄弱，制約了「民意代表」功能的發揮；其三，人民代表大會的成員結構失衡，黨員、官員代表過多，弱化了人大的監督實效。簡而言之，人大代表個人同時具備的角色（職務）太多，常有相互抵觸、相互制約的情況，因此解決上述問題最直接的方法，就是推動「人大代表專職化」，建立競爭選舉的機制，讓代表直接接受選民選票的監督。

然而，中國政府現在正在開發建構「中國模式」，意識形態

與資本主義國家基本上是對立的，試圖透過拒絕西方國家的道路，挑戰普世價值來證明成功，對於改革的態度，並沒有絕對支持或反對，而是視之為手段，是否有利於達成目的。¹³²從此思維推論：許多學者所倡導的人大實施專職代表制、建立競爭選舉機制、減少代表員額、裁撤常務委員會等措施，在途徑或形式上不就與資本主義國家的議會相似了？中國人大的制度設計，就是因為鑑於資本主義國家議會的種種醜態，為了避免代表脫離人民而成為職業政客，才實施兼職代表制。中國地方人大的工作核心，在於常務委員會，常務委員會的設置，彌補了人民代表大會會期過短的缺失，用以行使人大閉會期間的職權。

人民代表大會和其常委會是委託者與受委託者、授權與被授權者的關係，所以將人大常委會稱作「人民代表大會的代表」或「議會中的議會」，不無道理。在《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》（以下簡稱《組織法》）第八條規定：

縣級以上的地方各級人民代表大會行使下列職權：……（四）選舉本級人民代表大會常務委員會的組成人員；……（八）聽取和審議本級人民代表大會常務委員會的工作報告；……（十）改變或者撤銷本級人民代表大會常務委員會的不適當決議。

因此，地方人大常委會自身的建設就非常重要，人大常委會委員的專業能力、法律知識及熱忱決定了人大常委會的效用。有人大工作者指出：人民代表大會和其常委會不是婆媳關係，人大常委會應該是服務的提供著，廣開各種渠道讓一般的人大代表參

¹³² 同上註，頁 79。

政，保障其知情知政權，人大常委會委員也應強化自身的民主意識，不可以凌駕於一般的人大代表之上，確實擔負起代表人民代表大會行使職權的責任。相對的，一般的人大代表必須監督人大常委會的運作，以避免監督一府兩院的工作出現缺失。¹³³筆者認為，地方人大常務委員會是健全人大體質的關鍵，也是推動人大代表專職化的第一步。

如同前面所探討的，「中國模式」並不支持或反對改革，而是視目的而定。在此思維線上，對於政治體制的改革，或許還不能做過多的變動，盡可能在原有的架構上微調。從湛江市人大受訪者的談話可知，政治氛圍仍然不利於全面推展人大代表專職化：

我的感覺就是說，我們的國會畢竟國情不一樣，雖然也有些學者也有提出來這個事，對我們目前的國情的話，不太適合這專職的。如果每個代表都是專職的，好像國外的議員那樣子，他都有一套人馬。我是議員，我是代表，那我下面有秘書啊、有一整套運作，為了我這個界別，為了我這個小團體的活動，他動不動的話，就會形成一個小集體、小政府山頭啦，變成小政府那種行為，跟政府抵抗，這做起來的話，□□□□真的不太…。而且這個人的話到了這個位置，我高高在上，我有我的一套東西，我跟政府抗衡，這樣的話不行。你是代表，你要有…又帶一班人馬、又辦公室，政府又給經費給你開展活動，你又有配秘書給你，要配車配這個配那個一大套，一隊人馬在那裡為你團團轉，為你這個、你◎◎界的，你弄一套，□□□□，整個◎◎界的在那裡轉，有什麼政府跟你過不去的，我就跟你政府對著幹，□□你這個幹、那個也幹，政府都□了，應付不了那麼多。(A2)

¹³³ 田必耀，2004，〈人大代表與同級人大常委會的法律關係〉，《人大研究》，第145期，頁12-13。

可以理解，代表 A2 看到了權力分立制下地方議會的問題，反對全面推行人大代表專職化是有道理的，畢竟人大代表專職之後，監督一府兩院的力道過於強大，會破壞和諧的政治關係，致使行政部門受到制衡而效率低落，也有議員謀私利、和選民脫節等問題。因此，推動地方人大代表專職化，必須從影響層面較小的常委會開始。首先導正地方人大常委會的成員結構，透過專職代表制去除「官代會」的色彩，使其成為真正的「人民代表大會的代表」，讓有專業能力、具服務熱忱的代表進入常委會，受一般人大代表及其選民的監督，藉由代表大會的直接授權依法行政，盡可能的避免黨、政權力侵犯職權周界。而地方人民代表大會的代表，則仍然繼續實施兼職代表制，確保代表不脫離其工作單位，以維持大會代表的廣泛性，保有寬廣的參政渠道，也有利於訊息的公開、透明，用以彌補中國地方公民社會尚未成熟的不足。

其次，人大常委會的成員來自於本級人民代表大會，因此人民代表大會成員的素質相對影響了常委會的能力。地方人民代表大會「三多三少」問題，一直為人所詬病，如同前文所探討的，地方人大代表解決問題的能力受到質疑，出現組織空洞化的危機。選民選不出與自己利益相關的代表，又不信任在任的人大代表，使得政治效能感低落，同時又因利益表達無門，而造成社會的不穩定現象。此諸多問題，都應透過健全選舉制度來解決，透過開放競爭選舉，讓代表有充分的機會與選民互動，選出真正代表人民的人民代表，與人大常委會成員專職化相輔相成，在不更動大體制的前提下調整，採取漸進式改革措施。當然，地方人大的改革不能忽略「黨的領導原則」，黨委書記在政治上始終扮演著重要的角色，也因此中國的政治常帶有幾分「人治」的色彩，黨委

書記的態度是成敗的關鍵。對此，唯有透過人大職權的制度化，及仰賴成熟的公民社會支持，以維護人大落實其職權。

第三節 對地方人大角色發展的思考

《憲法》和《代表法》、《組織法》、《監督法》等法律都明確規範了各級人民代表大會的權力，地方人大依然還是「橡皮圖章」的形象，「回歸公眾信任」成為地方人大首要面對的課題。美國學者歐博文研究人大代表的行為模式發現，毛澤東時代的人大代表是政權代理人的角色，主要任務在於宣傳、解釋黨和政府的政策，很少去關注他們的選民。改革開放以來，政、經、社結構劇變，人民意識和制度的變遷重塑了人大代表的角色定位，使得人大代表開始產生角色衝突。學者歐博文將人大代表的政治參與度由低到高分為三種層次：消極者、代理人和進諫者。¹³⁴這三種角色衝突首先來自於兩種力量：由上而下的制度設計，和由下而上的人民期待。

處理地方人大職權的問題，黨政體制一直是難以解決的阻礙之一，在研究中發現：堅持服從黨的領導和落實人大職權兩者之間，總是隱藏著某種矛盾、衝突性，不禁要回過頭來檢視：如果地方人大的角色衝突來自於由上而下的制度設計（黨政體制），和由下而上的人民期待（人民代表的角色），那麼地方上的黨政體制已然和人民期待發生衝突，地方人大之所以出現組織空洞化的現象，除了自身的履職能力不足之外，就是遭受到其他外力的

¹³⁴ 歐博文，2008，〈人民代表大會：角色與功能的變遷〉，收錄於陳明明、何俊志主編，《中國民主的制度結構》。上海：上海人民出版社，頁 5-13。

壓制。李連江教授曾針對村民和國家信任的關係進行實證研究，其調查發現村民對中央政府是信賴的，相信中央政府的政策意圖是良善的，如果信訪的過程越正常，對中央政府的政治信任度越高、越被強化，而政策之所以無法達到利民的效果，問題都出在地方政府，是地方政府扭曲了中央政府好的政策意圖。¹³⁵此研究結果不正反映出地方黨政體制的失靈？使得地方人民將政治希望寄託於中央。

然而，與人民最接近的是地方政府，地方黨政體制不受人民信賴，也正意味著中國共產黨與人民群眾脫鉤的危機，中國幅員廣大、人口眾多，從前文探討中可知：中央政府、最高法院所受理的信訪案件高度、高速成長，政府的處理機制必須隨之提昇以回應案件，維持人民群眾的信賴，但會不會有一天出現負荷不了的現象？一旦人民群眾的正當要求被拒，甚至遭到壓迫時，將會對中央政府也失去信任，而出現極端的行為。因此，必須重新檢視地方黨政體制，在地方政黨（中共）、政府監督失靈的狀況下，地方人大的角色顯得尤為重要，也是還政於民、穩定社會首要活化的「制度」。學者艾理生研究中國鄉鎮長選舉，也發現黨政體制的矛盾，可作為本研究解套方案的參考：第一、黨組織應充分發揮政治參與者的積極性和動能性，透過黨內的競爭機制，活化黨政治菁英的參政熱情和犧牲精神，讓有能力、有專業者獲得相應的政治職位，除了避免日後的腐敗之外，也有利於提振黨的執政合法性。第二、黨組織應創設黨員幹部平等競選的機制，現階段候選人的提名和參選仍有很多程序的不平等，黨組織常為了確保自己提名的候選人順利當選，在過程中運用各種「反覆醞釀」的模糊性規定，排擠了大多數其他代表（選民）提名的候選人。

¹³⁵ 同註 5，頁 143-144。

因此黨組織應該對每位自願參選的黨員幹部，給予同等的政治支持。第三，黨組織應該是競選程序、規則的守護者，確保競選的公平性、道德性，並且開放媒體推廣競選機制，保障人民群眾的知情權，增加選舉的公開透明度。¹³⁶

此黨內競爭機制的設定，可以增加更多的人民色彩，地方人大亦然。面對地方黨政體制失靈的困境，活化人大制度的功能，確切表達人民利益、落實監督，打破地方黨組織、地方政府、地方人大（常委會）三者之間的關聯制度(inter-locking system)，簡單來說，就是讓三者成員不相互隸屬，使之各自專職、各司其職。¹³⁷這固然是一種對黨完全領導的挑戰，要中國共產黨做到完全黨、政分離的可能性低，但「中國模式」所講究的是「和平崛起」，以「穩定、和諧」為最高指導原則，面對地方黨政體制失靈的危機，唯有從黨上而下的回應地方人民群眾的訴求，透過地方人大的制度將兩種力量結合，雖不敢完全指望地方人大成為「鋼印」，但可以充分發揮官、民之間的緩衝作用，先擺脫「橡皮圖章」的負面形象，另一方面透過監督，使地方的黨政體制（政府）回歸人民信任。

地方人大角色轉變的動力有二：一是由上而下的權力運作，如前所述，面對地方黨政體制的失靈，中央必須確保政治機器順暢運作，如若超載而不堪負荷，威脅到人民利益表達機制時，或有可能造成人民的激烈行為，因此疏洪的措施顯得格外重要。二是由基層而上的力量推動，隨著人民的民主素養提高，過去以群

¹³⁶ 艾理生，2009，〈解決鄉鎮長直接選舉的體制性矛盾〉，收錄於唐晉主編，《大國策：通向大國之路的中國民主—基層民主》。北京：人民日報，頁 161-162。

¹³⁷ 同註 5，頁 151-152。

眾素質、文化水平低落等促使黨和政府包辦選舉、推派人選的理由已然不成立，相反地，基層民主對地方人大民主起了倒逼的作用。基層民主雖不足以觸動政治體制改革的核心，但地方人大與落實基層民主的關係最為接近，基層民主的困境必然引發地方人大的改革，或者成熟的基層民主也同樣挑戰著地方人大，促使其加速改革的腳步。此外，諸多發生在中國基層的公共事件（如烏坎村事件等）所引發強大的民意浪潮，正挑戰著地方政府的職責，同樣對地方人大的存在作用進行嚴厲的檢視。隨著公民意識的成長，公民社會的日益成熟，意味著中國的地方政治必須和社會妥協，甚至尋求和社會合作的機會，這些都是自基層而上的動力使然。¹³⁸故此，中央—基層之間的權力互動，地方人大的政治位置顯然比黨、政部門來得容易開放。換句話說，從地方人大發展的歷史脈絡上來看，地方黨政控制人大已逐漸出現顯性衝突，既有的法制規範與實際操作的政治體制產生扞格，並形諸於人大的角色轉變，反應了社會（民意）與制度（政治體制）的拉鋸。

總而言之，中國的政治已然逐步轉變，從過去的統治邁向開放的治理，治理講究的是公部門、私部門、第三部門（公民）、的共同參與，而地方人民代表大會是地方最高的權力機關，成員來自於各個界別代表，可視為地方治理的最佳場域。藉由地方人大常委會成員的專職化，地方黨、政關係的開放，以公開競選和參與為基礎，仍然可以預見中國基層民主的新契機。

¹³⁸ 羅大蒙，2011，〈誘致性制度變遷—人大制度改革的動力機制研究〉，《人大研究》，第 239 期，頁 11-12。

附 錄

附錄一 湛江市人大代表訪談大綱暨訪談內

容逐字稿

壹、訪談大綱

- 一、代表對於人大職務與工作認知為何？
- 二、十年來，地方人大和地方一府兩院的關係有什麼轉變？
- 三、十年來，地方人大和地方黨組織的關係有什麼轉變？
- 四、對於地方人民代表大會成員結構失衡的看法（三多三少）？
- 五、在擔任代表期間，有沒有處理過或者是印象深刻的案子？
- 六、地方人大的調研怎麼進行？有否參與過或經手的案子？
- 七、對於民眾信訪的認知與看法？
- 八、對地方人大代表專職化的評價與看法？

貳、訪談內容逐字稿

本研究訪談共進行三個場次，受訪人員與資料如表 1-1，訪談的逐字稿由錄音檔整理，由於受訪對象的口音、慣用語和台灣有些不同，可能會造成逐字稿上用字準確度的問題，對於無法判別或錄音不清的部份，皆使用「□」符號代表；部份關係到受訪代表身份資訊而不便公開者，則以符號「◎」表示。對話過程中有插話、確認、追問的句子，或者筆者修正的部份，都以括弧標示。本逐字稿盡可能呈現訪談的原貌。

A 場次

一、詢問受訪代表的服務年資、述職情況，和對人大代表身份的認知：

A1：「是我們那個人大代表，這個代表人民群眾，不是等於其他國家是專門的（專職的），我們是五年一屆嘛，有什麼人民啊、提案啊、提建議啊，我們是幫那個人民，提這個建議案，啊，這意思。也就是說，為老百姓謀福祉，就老百姓沒這機會參加這種會議。我們是◎◎界，我是代表那個◎◎，◎◎什麼事情啦、寺院還沒歸還啦、我們這裡邊就可以提個建議，向政府建議，很多政府也不知道這情況，也就靠我們代表開會時間討論，現在存在什麼問題。就◎◎方面、甚至什麼方面，政府借用那個◎◎不歸還，我們就提個建議，提個跟他講代表代表人民，他就馬上派人解決這個問題了嘛！我們是代表就借整個…意思可以選舉的，啊～，那個市長每屆，五年就一屆，選舉的人民大會決議啦，湛江市人民副市長啦、市長啦、檢察長啦、法院院長啦，都是靠我們那個代表，這個投票、投票選舉，任免同意。」

二、在所處的代表界別中，有沒有哪些比較具體的案子，是有印象或親自處理解決過的？

A1：「也有，我在做了…這個◎◎市政協省委跟湛江市代表、省代表，這兩三級（屆）啊，這個什麼問題，我一提他們就馬上啊，就一個月兩個月，就回答我們。說不定解決啊，或是派人家來考察、開會。這個…省派人下來…。像我們這個事，叫了個領導來參加開會…說不定解決。□□□□。我給那個◎◎◎◎，那個□□，也是省代表嘛～他做兩屆他就提兩屆，後來，我們藉著那個◎◎集展（局長？）啦、市長啦，就來集中開會，專門來解決（◎◎◎◎）讓政府借用（的問題）。」

後來就省裡邊提這個建議……。」

A2：「等於說歸還、讓政府歸還這個宗教用地。」

A1：「向政府提了這個建議之後，現在按照我們◎◎啊，是兩個地方還沒歸還，提這個建議以前（夾雜方言）…後來那個省也派人來，解決那個（問題）。（『您也當了十年，兩屆的代表？』）那個湛江市三屆：十、十二、十三屆，湛江市地級市。98年開始到現在。」

三、十五年來地方人大的功用有沒有轉變？怎麼樣轉變？

A1：「現在那個人大，權力越來越大，你權力就很多人都不懂對人大…，就是我們中國那個社會靠人大決定、通過人大，那個人大權力就比那個市政府大嘛，要調動人啦，要經過人大，市長是他們選舉的嘛，所以機關機構啦，就是人大權力最大嘛。市長他坐在人大主任後面，人大主任坐在前面，所以人大機關的權力比他大。」

問：那這個和大概十年前或十五年前比較？

A1：「那個代表的培養啦，講了那個人大決定事情比較不能改變，就人大決定出來，或做什麼改變，那個投入啦、建議啦、都投入人大，人大決定下來的東西，你一定要做。以前十年之前啦，那個人大的呢，意思他們就（地位）不高，（政府）看那個人大呢，就普普通通，看不上眼。現在呢，人大慢慢透過學習，講那個人大當了代表（有）什麼作用。他們都講一個代表，現在每個局長，我們幾個人去吵他，他也很怕的，哈哈。是啊，罷免他，像我們去那個找□□，不就我們幾個代表聯名啦，他就怕得要命。這個市長也一樣，所以我們代表是比他那個市長大。市長管理方面有他的權力，我們可以監督他，你作壞，我們可以在會議上在、在□□上啦，可以告他、監督他。所以他就派我們代表……」

A2：「實際上我是覺得作為代表……我插一句話，現在的那種地位是逐步逐步的提高。我是人大代表，譬如說，我是哪一級的代表，他就好尊重，有的一些部門，有代表要到你這個職位啊、到你這個單位瞭解什麼情況，他馬上就要準備，不得不準備。就是說我想瞭解政府的有關部門一些數字啊、一些情況啊，我透過人大，打個電話過去或者有個人過去，他馬上要書面準備，好工整，哈哈，正式給你匯報。你這個資料是怎麼怎麼依據什麼，你要什麼他就給什麼，提供得好完整，他不敢不給，以前呢，就不管。」

A1：「我們有一次我們這個◎◎那個房地產那個什麼公司，那個法院判給他，我們◎◎那個房地產就輸，後來我們通過法院來我們這裡考察研究了幾次，我們就□□表示不同意。你不肯呢，那個把那個省，不把那個行政那個法院那個做這決定那個判，我們就不（問：『不承認？』），不承認，不服！所以那個就重新來。人大代表就聯名啊，你這個判決不公，我們就向最高法院提意見，最高法院看了意見，就重審，判回來了吧！判回來了啦，錢給他了嘛，哈哈。就是我們透過參事，省派人來看我們的代表，是我們代表縣民提在上面嘛。我們那個代表□□□□，是那個行政法院把這個案子這麼樣搞，我們不同意，他後來回去那邊，他本來是□□□□，解散啦，他說虧本啦，本來有地，地也賣出去啦，賠四百多萬給我們◎◎。」

A2：「我收到那答覆，我簽了名，每個人簽名的政府都要給答覆，只要你簽了名。這個建議你簽了名，他最後怎麼處理都要答覆你，告訴你，你提的這個建議我們怎麼怎麼處理，滿意你就回饋給他，不滿意也回饋給他。不滿意你說個理由，□□□□，哪裡不滿意他要跟你報告，做到你口服心服。他現在政府還尊重我們人大代表，他這個我提個建議，他還得給我

們滿意不滿意、或是滿意、或是不滿意，這麼答覆。」

A1：「□□□□說是對我們代表哪，就是我們監督他嘛，就是他（政府）也有徵詢我們意見吧。」

三、十年來的黨政關係比較，黨與人大的關係有什麼轉變？

A1：「黨，我們的共產黨統一天下嘛。這他們…我們也尊重他他也尊重我們，這個共產黨也靠大家，甚至無黨派甚至每個黨，這不是給你共產黨一（個）講話的嘛。無黨派出去，無黨派呀很多黨派，我們中國有很多派系在裡邊，無黨派人士，□□（各種黨？）派，還有其他。這民進黨啦、國民黨啦，我就不太明白他那個東西嘛。那天講有九個黨派…。」

A2：「八個。」

問：「那個黨指的是中國共產黨，現在執政這個共產黨。」

A2：「當然在中國共產黨領導下。」

A1：「這八個黨我們中國承認，有八個黨（A2：『加上中國共產黨就九個喔！』） 嗯，九個黨派，所以哩，中國那個各種黨派，每個黨派都要有一個人參加嘛，這市長，也一個無黨派人士做市長，人大主任也是要啊。所以啊…這個哩，中國共產黨這幾年比較重視人大每個代表，所以哩……。」

A2：「這幾年也尊重人大的選舉結果，選舉結果共產黨都尊重。有時候我們覺得推出來的人選不上，是共產黨推出來的人，在人大選不上，他就不能當。選上去的，他是合法，他就要當，雖然你共產黨沒有推他出來，你中共沒推他出來，但大家選上他啦，他就要，他是合法的。」

A1：「我們◎◎喔，很多縣長，這個本來是你不是候選人，是代表啊，選擇這個把你推出候選人，就選上了，那你人也得做。」

A2：「至於共產黨沒提出我，大家選我的，我也可以做，哈哈。還是尊重，中共也是尊重大家。」

A1：「這不能改變的，不能改變的。那個代表選這個工作人員的縣長啦，或是我們代表的選舉，我們中國呢，共產黨是共產黨員的選舉那個省代表、書記啊、什麼書記，我們◎◎是（市？）書記也是省代表選舉，啊。人大和人民□□□□是分開，不是□□□□…。」

A2：「他在職務上沒有分，在地級市以下的，中共的書記，就是人大的主任。顯示出，在中國共產黨領導下…。」

A1：「現在我們那個地級市啊，領導都兼那個人大主任。」

A2：「省的就不能兼，省的人大主任就人大主任，省長就省長。省委書記不能兼。那地級市以下的，他們就兼啦。」

A1：「省書記不能兼人大主任。我們那個地級市怕他們工作麻煩，因為都給人大怕書記講話就沒力，因為工作很麻煩，所以他們就給一個書記做人大主任。」

A2：「也是書記，也是中共的書記，也是人大的主任…啊這樣。市一級的這樣、縣一級的也這樣。」

A1：「就你作書記，我做人大主任，你決定是來我不同意你也做不了，故意刁難你這個書記。後來哩，通過各個方面，每個地方就先從□□問題，後來呢那個中間就決定，你作書記兼那個人大主任。」（A2：『還是一個人說了算，哈哈。』）

問：「那這樣會不會產生球員兼裁判的問題？監督上會不會有問題？」

A2：「那常委來監督你啊，不是你一個人來監督啊，那只是顯示一個領導而已啊！」

A1：「現在人大主任裡面還有常委幾十個人，代表就代表，常委平時工作開會研究嘛，我們那個代表就每年開一次會，□□一年的工作情況陳述，和法院一年的判多少人、多少案，檢察院都一樣，報告給我們代表聽。（A2：『代表有什麼建議啊、有什麼訴求啊。』）如果你們那個草案不行啊，我

們代表不同意也可以啊。」

A2：「不同意你法院報告過不了關，那你得重來，這些年我就覺得法院跟檢察院對代表特別的客氣，特別的客氣。逢什麼節日啊，都請我們參加□□會啊，過年過節發個信息過來問個好啊、拜個年啊，問候一下。這個都是這個樣，感覺到他还可以。呵呵呵。」

A1：「省級以下檢察院啊、湛江市啊，他每年過年過節都發信息給我們，你有什麼事情想瞭解我們，就我們的事情，提上去他馬上解決啦。還有那個吳川啊，那個湛江法院的判跟一個農場，省的不同意，我跟那個法…那個湛江，後來我去省後來湛江那個□□不同意，後來就不尊重那個省的意見，他們現在還是要告，所以說第三次告來呢，省的那個決定把湛江法院□□了。以前那個法院院長啊，在我們◎◎□□□□，對我們◎◎不利，後來去湛江我們整個◎◎那個代表不投他的票，後來他就怕得要命（A2：『不投他的票他就不能當選。』），總共是十五縣，我們◎◎是最大團，我們六十個代表，他們二十多個三十個代表的嘛，所以就怕我們◎◎的大團嘛。（A2：『他們就討論六十張票不投你的話你就沒事搭了。』）這就是你作人沒有面子，這麼多人反對你，哈哈，所以也就比較瞭解你法院的作風啦、做事啦。」

四、關於信訪，人大受理信訪的案件多嗎？

A1：「多啊，這個人大也不一定囉，你看你什麼建議受理的提喔。你不是亂來喔，哈哈。就我們做代表，我可以接受你喔，看你是群眾、是大眾的，那可以接受。若市民打架、打官司的，那最好你不…啊。（A2：『為了社會穩定啊！』）這個呢，我們可以，這個是因為跟一些大事，哪個不判、不賠錢給人家，我們都有權力提，看這件事情囉。如果是你，你們單位

跟單位□□□□小事情啦，那個我們就不能接受（『就算了這樣？』）太多了嘛～。」

A2：「信訪，他一般不找我們代表來信訪，政府那邊有個信訪局。你有什麼事信訪的話找信訪局，也可以找到人大的信訪部門，人大也有一個部門，專門負責信訪的。」

A1：「就我們那個省的，□□□□專門有搞那個省人大的受理啊，人大提一個案，就馬上解決，省的檢察院、法院啦，□□□□人大代表，就人大代表的接待，就直接排，就馬上跟蹤，不比其他那個兩年就沒有細查啊。」

A2：「這個案怎麼判他一定告訴你。我也弄過了一個就□□，□□那個案啊。就是給海關扣了，他要出口那個機車啊，他好像□□□□那個入口，跟人家有點相似啊，人家冒用這個牌子了。後來就打官司，把他扣了，□□□□，大家都覺得不滿意，人大代表就聯名，他本身也是代表。那個老闆也是代表嘛，大家都支持他，就給他簽名，簽名到省人大代表，後來簽到北京去啊，他就全部答覆你。好像解決了。」

問：「要簽到北京去啊？」

A2：「海關喔？海關總署嘛、工商總局嘛。你那麼多代表那麼多意見，一個代表是不容易的，代表、每一個代表按照我們的人口好像十萬人口才一個，十萬人口才選出一個，他代表著一方，他這個代表人數按照我們湛江七百多萬人，也就大概是六十多人，大概十二、三萬人口一個。（A1：『我們◎◎要一百六、一百七才四個代表。』）你◎◎不能算啦，只能整個湛江市這樣算啦。整個湛江市七百六十萬人口，現在是六十多個。地區的代表的話呢，都大概要有十五萬人口才有一個，他這個人代表著一方，他這個人不穩定的話就可以帶動大班人不穩定，這樣子。有時候，主要就是實至情勢、有理有據的話，他就□□□□，反正我試過幾次啦，很多我

就要資料，我透過人大，我想要什麼資料，查找什麼政府公共的這些資料，□□□□書面的，你這個部門是這個部門、那個部門是那個部門，每人都有一份正規的文件找過來，□□□□想要，他一定提供。他實際上他也透過這個平台啊，有關部門和代表的溝通，才瞭解到民情。地方上發生什麼事啊、民眾有什麼訴求啊，他們政府就高高在上，根本也不太瞭解下面，就通過這些人（代表），他是來自於基層來自於民眾的，所以他最瞭解，他就生活在底下嘛，所以他比較瞭解底下有什麼訴求、有什麼不滿、有什麼事他們都知道。他把這□□向政府反應，□□政府就知道瞭解了情況，民眾有這種訴求，有這種不穩定的情勢，□□化解為了社會和諧啊，他們就採取一定的措施，解決一些問題，大概就這個樣子吧。」

五、關於人大代表專職化的看法？

A1：「人大代表他有這個常委會來研究，管理很多工作，我們代表的開會時間，或是大眾事情，我們那□□□□…一般那個哩，呃…在那個常務，他們解決這個問題了嘛，這很少這個…也有，像我們這個代表事情、人大建議啊、信任的人大裡面啊，代那個人民群眾出席也有，不過就少。」

A2：「我的感覺就是說，我們的國會畢竟國情不一樣，雖然也有些學者也有提出來這個事，對我們目前的國情的話，不太適合這專職的。如果每個代表都是專職的，好像國外的議員那樣子，他都有一套人馬。我是議員，我是代表，那我下面有秘書啊、有一整套運作，為了我這個界別，為了我這個小團體的活動，他動不動的話，就會形成一個小集體、小政府山頭啦，變成小政府那種行為，跟政府抵抗，這做起來的話，□□□□真的不太…。而且這個人的話到了這個位置，我高高在上，我有我的一套東西，我跟政府抗衡，這樣的話不行。」

你是代表，你要有…又帶一班人馬、又辦公室，政府又給經費給你開展活動，你又有配秘書給你，要配車配這個配那個一大套，一隊人馬在那裡為你團團轉，為你這個、你◎◎界的，你弄一套，□□□□，整個◎◎界的在那裡轉，有什麼政府跟你過不去的，我就跟你政府對著幹，□□你這個幹、那個也幹，政府都□了，應付不了那麼多，就是說，你有什麼事向政府反應，政府…啊…盡最大的努力把他來解決，我就覺得（擔任）人大就十年了喔，專門又在省那邊十年了，現在就是進步好多啦。」

問：「也不需要考慮到專職化的問題？」

A2：「根本就不需要考慮。」

A1：「不需要專職。」

六、人大代表專職化與常委會專職化？

A2：「都不是專職。」

問：「那這樣工作推展會不會有問題？」

A2：「不會，他…□□□□。就是說，常委會他每一個，當然人大裡面有好多個專委會，專門委員會。專門委員會的主任，他基本上都是人大常委會的成員，比如說聯絡工委啊、教科委啊、農委啊，這好多個部門吧，各條線的各條系統的都有吧。僑工委啊、好多好多部門，他都有…都有一方面每方面，方方面面的都有。他的主任，就是擔任常委。」

A1：「□□□，那個省的、那個華僑工委的、那個省人大叫常委的，□□□□，他就□這個華僑，那個□□方面的事情，就你現在的一個，在大陸，你人在華僑□□□□□□□□□□□」

A2：「他有個專門工作委員會，他這些人的主要領導人就是常委啦，隨界別的。比較典型的代表人物，他也一般都是公職

人員，一般的常委會都是公職人員多喔。就是說，一般代表我們作為常委會的話我們可能，可以進去，但是按照我們這樣子進去，我們也不知道□□□□，我們也是屬於公職人員，□□大師那樣的呢，要進常委會，他也有，他在省裡面好像也有、有一個…，但是他們那樣也不是專職的。」

A1：「開常務（代表大會）才一年、你一年開個五六次七八次那個常委，就大家每個表決，就什麼事情處理，應該怎麼樣做，他們那個常委的開會。」

A2：「你剛剛提的問題應該是說，你不是專職的你不了解情況，到時候你怎麼表態、怎麼表決？他說，倒是這樣呢做的挺好，之前所有資料都全部給你，你最多用一月的時間你就可以瞭解整個情況。（『喔，那這樣要很認真。』）好像真的…如果我是隔幾天不回去上班的話，我門口一大堆的報紙，這那那那些雜誌啊全部是人大的一些資料，一大堆啦、一大堆，他不斷地給你。」

A1：「他每個月啊，要發幾份的那個啊，人大的資料。是常委決定的，每個□□啊。」

A2：「主要是解決什麼問題什麼內容，他第一手材料早就給你啦，有什麼不瞭解的可以通過他們。」（『喔～那這樣常委真的要很優秀，因為他除了常委的工作之外還有自己的工作。』）經常的事啦，政府、市長推一個局長出來，就聽他演講，講完之後大家表決，同意反對，通不過，不能當，大家都通過啦。」

A1：「就是這個哩，候選人要經過人大常委同意，你那□□不是來，現在我推薦你這個人大副主任候選人，要經我們來開會，常委開會，就你這個叫什麼，同意，沒問題。□□□□。」

A2：「反對如果通不過的話，那絕對不行，局長的話絕對不行，你市長沒有提名就副市長囉，那臨時提名的他不是開大會期

間的話，代表不能參加表決，就是常委會行使這權力，常委會裡面通過就行啦。他不□就□□啦就絕對不行，達不到人數你就通不過你這不能當、不能說，不給面就不給面，人情就這麼一回事啦。如果你這個副市長搞得亂七八糟的話，提議、召開常委會罷免，委員提出來啦，那你要開會，開會就罷免，多數通過就罷免你，你不能再當，他就有這權力。這目前還沒有罷免的，這是一個通不過的，提不起來的…□□□□。」

七、官員代表太多、黨員代表太多？三多三少的問題

A2：「不會，他整個機構設計都已經出來啦，中共是多少、工人代表多少。比如說整個湛江市，這麼多人口，按照法定的他應該是，整個人大代表是多少人，他有個規定的，代表法裡面有的規定。按照人口的多少比例，規定中共是多少、非中共是多少、什麼界別是多少，都全部按照比例的配套，不能亂來的，通不過就不行的。就是說，農民代表按照你湛江目前…比如說喔，這一屆農民代表就五十個，你大概你是五百人，要五十個達百分之十，你必須配到五十個，一個不能少，按照規定你是不能少，一個不能少，少了就無效，不行，通不過。□□□□黨派的…民主黨派的人數是多少，他有規定的，都有規定的，不能夠說，我這個，唉！壓不下去了，人太多啦，沒辦法，給多一個中共，不行的。反正你農民也沒什麼水平，給少兩個無所謂，放多兩個知識份子進去，放多兩老闆進去，那不行的，全國都規定的，那是死性的、不能動的，不能說你想多就多，想少就少，多幾個熟人多個什麼。我的人插進去了，多幾個人，不行，他有規定。」

A1：「農民代表多少個、黨代表多少個、女的代表多少個，三個男的一定推一個女…□□□□」

八、調研考察印象深刻的案例？

A1：「提案呢，我們這個考察，要過兩個月去開會，一年要三個會度要去考察。考察那個政府…是…那個農民，那個打井啊，那個水問題有困難，怎麼樣解決，把這個材料寄到省裡面，省的人大那個常委就研究，要撥多少錢來。啊…比這個湛江地區要飲水來，要撥多少錢，就我們這個研究，水就不能飲的差的，要我們那個代表提個建議，寄給省的常委，常委員就來研究要撥多少錢，解決飲水難。第二個，那個我們農民住那個茅草房，要解決，我們那個做代表那個農民住茅草房要改變，飲水難要改變。□□那個圍堤啊那個海呀、堵海工程呀，都靠人大代表同意、建議、考察，我們每年去考察幾次，寫下那個危險啦□□□□…都是靠我們代表先考察，去考察回來還要總結。打個比方，三個內容總和過來，寫篇文章，寄給省，就我們湛江負責人大那邊記錄，啊，這次考察三個問題，湛江這麼大，□□□□…人口這麼多，治安這麼差，有去考察他們。」

九、調研方向由誰來決定？經費投入情況如何？

A2：「就我們自己決定，比如說我覺得…一個人發起，你有興趣他有興趣，就幾個有興趣的代表一起發起，大家就…好，我也想在這方面瞭解些狀況，大家就一起去了。（『那調研經費從哪邊來？』）經費就是人大，我們省呢，是省人大、省政府、省財政安排的經費，每個代表每年都有多少個□□費，這是給的，個人經費啊，都是給的。比如說，還有一些…就是說不是一定是團體活動的，他就不能夠拿回去報，每年就好像給一千塊錢是吧，做交通費的補貼吧。□□□□瞭解民情啊、到下面去啊，然後你們自己的開銷啊，這也說不定

吧，反正這就大概一年就補助一千塊錢交通費，讓你下去不要自己貼錢，你了解情況到鄉下去啊等等的花費，大概的補助一下。□□□以公家的名義集體出去的，那就是公家的。」

問：這筆調研經費以前有嗎？

A2：「以前沒有的，以前沒有。第十屆是五百，第十一屆是一千五囉。我們個人的，那是省的，湛江好像也是一千五喔～現在。交通費，跟那個調研費就是一千五。」

問：湛江也是這兩屆開始嗎？

A1：「這一屆，以前好像就是幾百塊錢，逐步逐步的，現在逐步逐步的提高。」

A2：「每年都由人大出面組織代表去考察，去調研，每個專題每個專題，每個代表，有幾個專題…大家…反正我覺得我們開展活動之前，我們這些小組長啊，代表的小組長，會召集大家來看看、聽聽大家的意見。大家適合做哪個專題好，大家就提意見，覺得怎麼社會怎麼、熱點難點問題比較哪…集中在哪個方面，就做這方面的調研，幫民眾解決一些事。□□□…定下來，就是我們的小組會議上定下來，接著就大家報名，這次我們調研視察有幾個專題，你誰想參加哪個專題，你就報名就來參加，反正你自己感興趣的就報名參加這個專題調研。一個小頭目你帶著一班人去調研，調研之後你就把你調研的情況，形成一個建議，正式給□□□□報告。」

B 場次

一、地方人民代表大會代表的身份和組成結構？

B1：「代表身份呢，還是各行各業都有。他有，就是有代表性的，一個呢，就是領導幹部一塊啊，還有那個，就是像市裡面的市裡面啊、還有縣裡面啊，那個村的、基層的領導，基層的都有，最涉及到就是像各行各業的，就像那個，環衛…就像

我們十一屆、第十二屆那個湛江市人大代表，我們◎◎都有推一個清潔工啊，最基層的，就是城市美容師啊，這一塊啊都有一個，所以呢這代表的廣泛性就是各行各業，都有這個，所以呢表現比較廣泛。」

二、地方人大和政府的關係？

B1: 「說起他和那個政府、黨的關係呢，他就對…那個人大對政府那邊就是起監督喔，監督的作用。就像好多那個部門，現在是說，現在整個人大呢，他這職能呢，這是又…又好多那個職能部門，那個…那個局長啊，那個□□那些局長啊，他任職要人大通過，人大開個人大常委會啊，他又表決，給你通過，你…通過才能當，不通過了，也是…你票表決的這樣子。所以他那個職能也比較大，所以他呢…他整個那個制約那個作用也比較大。所以像我們現在◎◎有好多那個大項目啊，大項目呢，他就一定要…現在領導就說，要人大人大通過，又好多那個項目你□□討論過了，要人大通過。所以喔，就充分的體現出，就是人大這一塊是充分的代表人民的那個意願，就是說人大通過了…差不多，差不多就是…就是這個意思了。」

三、地方人大和黨的關係？

B1: 「和黨這邊的關係呢，怎麼說呢…（『他還是在黨的領導下嗎？』）應該還算啦…」

問: 「那如果說地方的利益和黨的利益，或者是地方發展的方針跟黨的期待有衝突的時候，那這個應該…？」

B2: 「還是由黨來解決。（呵呵呵呵）大陸就這樣，大陸什麼都是以黨為重，像現在我們這裡有書記、有市長，但是他的…他那個規定也是說，市長才可以簽名開支，批這個錢給你、

給各個部門，但是現在不管了，書記說了算，怎會這樣子呢？因為書記是…他有一個尚方寶劍，就是我管人事，黨領導一切，黨說了算，什麼都是他。（『那如果說人大發現說這個不合理，他要提的話…』）人大，說白了人大就是擺在那的，由黨說了算，走過場的。一般選舉的話不像你們用競選，要演講什麼的。放在那裡、放在那裡，說幾個名額，三個人在裡面選，然後呢有個書記或有人代替書記來說一句話說，這個人不錯，就一句話就行了，沒有其他的，他也不犯規，他說自己的意見啊，書記和這個人不錯啊，就這樣，（『就選上了？』），就解決了。他也沒犯規說你一定要選這個人嘛，沒這樣說。」

B1：「所以他現在那個其他黨派的…我們都有其他黨派的嘛，其他黨派的一般都沒有當正職領導，都是中共的當正職領導，是這個意思。所以都是…說白了就是共產黨領導一切，而又服從黨的領導，是這樣子。」

B2：「沒有你們那邊民主，真的，根本都沒有民主。」

B1：「呵呵呵呵呵，根本沒有…都有民主，不是說根本沒有。我們那個代表啊、那個書記、那個市長啊，都是選出嘛，也沒代表選出來的嘛～。」

B2：「代表選出來，但是那些代表選出來你代表做了什麼呢？他代表不了什麼。」

B1：「呵呵呵呵呵，不過根本上都是和組織上保持一致，都是這樣。」

B2：「起不了太大的作用，可是小事情、小事情起一些作用，那他是行。根本無法…那人大根本沒有、沒有權，什麼權。」

B1：「每次我們寫那個提案啊、那些建議啊，都可以提，你這個是你的權利。」

B2：「你這個建議關於民生的，由他們來討論解決、怎麼解決，

這個可以。人事方面最重要，這我覺得…(『人事不給討論？』)
你討論也是走過場的，你討論也沒用，他現在說了怎麼樣怎麼樣，你誰都不敢多話。」

問：「那有沒有那個人大剛好選出來的跟黨要的人是不一樣的？」

B2：「也有啦，下面的人，鎮裡面的，有一些村縣的。嗯，就是說有一些代表覺得這個人好，這個人本來沒有名單在裡面，他規定的，好多…超過幾個代表提名，可以補上去，然後選上就選上，再選上了，也不一定給你任，但是他還是會處理你，另外一種方式，比如說，放你在這裡一兩個月、半年，把你調到別的地方，重新再選一次，還是那個人，還是他希望選的人。他把…比如說這個重要的位置，你衝上去了，你是達到了這個級別，比如說是副科級，達到了這個級別，可以，你選上就選上了，但是你這個位置不一定是你的…。」

C 場次

一、98 年的海關貪污事件，對人大爭取監督權是否有影響？

C1：「這個對人大來說，這監督權應該不屬於人大啦，不屬於人大。」

問：有沒有透過這個事件，人大要求對行政監督？

C1：「透過這事件，現在就是說，對監督…人大目前對這方面的監督就…不太到位。就是說他也沒有、也不必要對這方面□□監督，主要是對主要領導，但是海關好像海關他領導的話，好像不是…他是海關總署直接派過來的啦，那不是屬於湛江，湛江管不了啦，屬於中央的，那海關總署的，但是屬下的一些單位的、一些部門的、政府部門的，底下一些官員的，就是才屬於湛江市區管轄，才屬於湛江市區的人大、湛江人大來任命，比如說□□副市長啦、當時好像也有副市長吧，出了問題吧，還有一個是副書記出了問題吧，這書記□□□

，當時是□□□吧，就出了這個事。這樣好像…當時好像通過…也通過…出了是之後還是通過手續、程序上還是罷免了他這些職務，通過人大來罷免，因為他當時都是通過人大來任命的嘛（『是市長還是副市長？』）一個副市長，叫什麼名字？時間長了我都忘了，我也都忘了…哈哈。（『是哪一年的？』）98、98的，那時候98的。那時直接是中紀委，中央紀律委員會直接插手直接罷免這個案子了，地方根本就沒這個權力、再去監督再去□□…沒有，根本就不用替他插手啦。他主要…中央主要怕地方有保護主義，所以□□□□。」

二、廣東省人大的監督是全中國中最落實的，湛江市的人大監督有沒有較具特色之處？

C1：「相對來說廣東還是…還是比較開放一點，民主程度啊各方面都是…在前沿的，在全國來說都應該是在前沿的。」

問：「就監督來說，湛江這邊有沒有比較具特色的，或者是有沒有一些比較重要的案子？能夠凸顯出來？」

C1：「這些個例、這些□□□□好像基本上都沒有什麼…政府除了監督之後發現問題啊，或者是罷免啊這些，在湛江目前是還沒有。（『都還沒有？還是其他地方有沒有明顯的、明確的個案？』）應該也都沒有，有一些啊，可能就是出了事啊、犯了法啊，一些領導啊，最多可以通過人大罷免，他離開之後還是要通過人大來罷免他，這個案例好像沒有，基本上沒有。但是呢每一年都重點的抽查一些…在市裡面的一些局啊、一些政府部門啊，政府的主要部門啊，都要向人大述職，副市長每年都要向人大述職，這是必須的。但也不是定每年都是這個人、每年都全部來，今年抽你，明年抽他，覺得你這方面你要向人大述職，□□□□必須要的。（『這個也是人大常委會的工作？』）嗯，這個也是常委會的工作。」

問：「那再來就是人大平常閉會時把權力交給常委會，讓常委會去處理。常委會的決議受不受一般人大的監督？」

C1：「嗯…他的決議案…如果人大的決議通過…決議…他一般常委會不會形成決議，不會形成決議。都是全體代表才能形成決議，形成決議之後，具體操作具體執行，就是要通過常委會來…日常機構來去推行工作、開展工作。（『可是這樣大會久久開會一次的決議方面，一年一次，會不會…？』）不會啦，就是說一年他主要對一年的大方向，好像政府工作報告裡面通過一些今年的工作安排啊、這些預算啊，他就…從大體上他就確定下來，預算啊、政府的工作安排啊，今年做了什麼啊，明年…每年都要報告嘛，政府工作報告裡面就提到，今年要做什麼什麼具體的工作，通過人大要來審核這些工作可以做，應該可以做得到，就通過。到時候到年底呢，就會審議啦，市長就□□□□，今年人大提出來做這些事，丟給政府做啦，做了之後，怎麼做，做到哪裡啦，就有過問這個事，不能夠你做也行不做也行，那就不對，那就不能夠那樣子，□□□□過問。」

三、代表活動日怎麼進行？是否參與過？

C1：「那個活動日…就是說，有參加，那活動有參加，只是有時候就是說開放啊，搞調研啊，這些啊都有。但是也沒接觸過什麼個例啊、個案啊，也沒接觸到什麼，主要是代表活動日呢，讓我們搞些活動，搞些調研，瞭解一些民情，通過接觸、去瞭解。（『只有這時候才會去接觸嗎？還是平常…』）那是統一組織的，統一組織。平常的是自己靠自己，你在哪一條線、你在哪個範圍，靠近你身邊的吧，一些事吧。基層代表你在基層，在鄉鎮一級的，那你就把你…你就反應你瞭解…你自己瞭解你那邊的情況吧。掌握一定情況，年底的時候、

開大會的時候，每年開大會的時候就會把一些情況啊，形成一種建議啊、一種議案啊、建議啊，向會議提出來，需要政府…民情提出來，一方面是一些，一些批評、意見、建議都可以提，意思說，就你接觸的，下面接觸到的所有的事情當中，你發現了一些什麼東西，覺得一些什麼是對的、什麼錯的，你的看法，都可以說，都可以向政府提出一些建議，而且你所提出來的這些建議，情況怎麼樣，政府都會答覆你，給你…都會具體的給你答覆，相關部門都一定要給你答覆。就是說你提這個問題、目前情況是怎麼樣怎麼樣，實際情況是怎麼樣，你採取什麼辦法來處理這個事，他都會告訴你，他政府都會告訴你的，平時也都是靠代表自己，自己吧，靠自己接觸吧。那麼代表就是說，他…每年都會有一定的時間規定，好像有…有十幾天吧，都是視察、集中視察來的吧，好像一年有兩次吧，一年有兩次、兩三次吧，通過對專題□□□□，也就是說根據一些當前的社會的熱點啊□□問題啊，代表們大家就討論一下一些代表、小組長啊，□□大大小小的一些小組啊之類的嘛，比如說你在這邊是□□小組，那邊□□小組，大家有愛好的啊，就比較關注那一方面的啊，大家可以□□自己搞調研，大家定個議題，定下來之後，就是說大家自由組合，你是喜歡參加這方…這方向的調研，你去參加、報名參加這個組的，喜歡那個方向的你去參加那個方向的，那樣子，去參加活動、去開展活動、去調研囉，好像給你看的社保那方面的那個吧，就是我們那幾個對這方面比較感興趣，覺得應該去看一看瞭解一下情況，幾個人就去啦，就專門做了這麼一個專題，就是一種代表活動，那也就是平時的…也不是說平時大家都忙著工作也不可能啊，每時每刻都經常性的去開展吧，對吧。也就是說每年有固定的時間，他們人大出面組織，幫我們…那些關係啊，幫我們疏通

關係，這樣子。幫我們打個招呼，有的代表…我們需要到哪些有關部門要開展什麼活動，他們都給我們安排，都會給我們配合，啊配合我們盡量給我們提供一些數字啊，之類的。其他的都是代表自己靠平時積累吧，觀察啊，靠自己那種能力吧，去接觸社會啊、瞭解社會。但是代表的規定代表都可以，他有代表證嘛，代表，在不通知你任何人的情況下，他有急事，也可以憑證來視察你，可以憑證視察，也就是說我到哪個單位瞭解些什麼情況，那我拿代表證出來，我說什麼什麼我想在單位瞭解什麼情況、哪方面的情況，他們也會接待你，就這樣的情況。（『任何一個代表都可以嗎？』）都有，都可以，大家代表都有這個資格。大家都可以的，但是一般情況我們也不那樣做，說實在的。但是代表你視察，你只是了解情況，沒有其他什麼…好像督促人家，你這事應該這麼做這麼做，不能，沒有這個權力，你沒有處理權，只有建議權。就是說這個事你作為…你感覺怎麼樣，這個事你處理錯了，不應該這樣做，或者是瞭解情況事怎麼樣，你可以提個建議，具體怎麼做還是政府部門、有關部門來處理。我們不能指揮人家，你作為代表啦、就大啦，你就指揮人家怎麼怎麼這應該怎麼怎麼處理，那不行的，但作為代表一般我們出去活動的話呢，我們都通過人大去給我們搭個線，打個招呼，向有關部門打個招呼。比如說我們要約某個市長、要瞭解什麼情況啊就可以跟他們打個招呼，他幫我們約定，就不用我們自己去約定那麼辛苦，因為跟他說一聲就行啦，其他□□。」

四、湛江市是否實施過議案聽證？對聽證制度的看法？

C1：「聽證還不形成，還沒有形成一種制度，比如說關於民生的一些價格啊，一些聽證會之類的呢，有是有，但是也不是經常性的，也不是…不是形成一種制度，□□□□，從來沒有

具體的說什麼事要通過聽證，什麼事又不可以、不要聽證，沒有這個規定，倒是覺得必要，就像社會公佈，你向社會來聽證，社會上各路的民眾啊，還有代表啊、人大代表啊、政協委員啊等等，他們都有這個資格來報名，來參加這些活動，來聽證，提出自己的意見，都有，這個有。（『那向這種聽證會，議題大概就局限於民生為主嗎？還是他就連市的走向發展都會？』）聽證會就基本上沒有，他整個□□□□、整個發展的話呢，他在政府公告、報告裡面，這整個經濟社會在計畫裡面，都有個…每年都有個報告嘛，有一個叫什麼報告那個…經濟社會發展…（『是市政府的工作報告？』）不是，除了這個還有一個，就是他國民經…就是他地方經濟計畫委員會的，那個…有個文件，有個專門的報告。今年要幹些什麼事、安排哪些項目，具體的都有個計畫，每個項目是多長時間，比如說一個大項目是什麼時候開始投入，是什麼時候開始產出，時間是多長，投資多大，都有。那具體的論證呢，就不用我們去參加論證，都是通過一些專家啊，各個方面論證，但是覺得不針對這些項目不行的話呢，他也要徵求…也是在有些重點、重要□□的項目的話呢，也要在人大常委會上表決，關係到大眾的那種…比較…跟民眾關係比較厲害的，比較利益相關的那些項目呢…。

五、湛江市人大跟上級人大的關係如何？

C1：「那不是直屬單位、不是直屬，不是直管，沒有上下級關係，沒有，這只是業務上。他所有人大的業務上啊，聯絡，上下級聯絡、溝通，你這個…比如說湛江人大他整個常委會的所有人員，不是屬於…他人事權是屬於湛江市的，他為湛江這方面去工作的，但是也要配合省裡面去工作，省人大需要一些什麼，他都要配合。（『所以他是劃得很清楚的嗎？』）那

當然，省的人大已經包含各個地方了，市一級的地方那些人大，工作都包含在他裡面了，其中你湛江屬於他的一部份，所以有些工作你必須要做，好像全國人大那樣子。某個省的人大的話呢，他代表就在你省裡面啊，你要幫他管好代表啊，要為他的代表提供一些服務啊，好像省的人大代表呢，他在湛江選出來的代表就幾十人，那你就需要…省你不可能直接管轄那幾十個代表，直接來操作直接來組織他們啊，都是通過你湛江的人大，來組織他們開展活動，委託你們來開展活動，那經費呢，都省來出，其他的一些業務上的…就是省裡面在指導啊，我理解是這樣子啊，實際上我也不太清楚（笑），反正人事屬於地方管啦，業務上□□□□屬於上一級管。」

六、關於選舉，湛江市人大的選舉方式有選舉有推派，例如：企業界的代表是怎麼產生？

C1：「他是通過，比如說他有一定的比例，好像每一年每一屆，工商界、工商業界的、商業界的，有多少比例，大概估算出來，按照今年總人數，他那裡□□□□的比例，有多少人。（『那這些人是怎麼產生？』）主要是通過工商聯合會，那一塊的推出來。（『那有沒有區域性的代表？』）他都有，他都考慮…他工商聯合會只有考慮，你這個企業界的、什麼行業的都要有，比如說房地產業的啊、製造業的啊、飲食業的啊等等等等各個方面的，而且市區的啊、下面的啊，都要考慮，各個層次的，都要考慮，他考慮之後呢，再推選候選人，推選候選人，推選候選人通過組織考察覺得這個候選人可以，市人大也覺得可以，組織上考察之後覺得可以，就拿出來給選民選，他有一定的…（『還是要讓選民選？』）還是要讓選民選，市一級都全部要拿出來選，只不過是推的，每個市民都有一張票來選他的…（『先做名單審查之後…』）作為候選

人推出來，有關部門就□你那條線、你那一塊，工商聯合會，你就把你那一塊的有關人員推出來，推出來之後，把他們那些資料啊，一些…按照要求給推出來，推出來之後□□材料，通過人大來審核，覺得這個人可以做候選人，具備這個代表性，也怕你在那弄虛作假，還要監督你啊，所以要…要…要監督你，看你行不行，要把好這個關，把好關之後覺得可以，那就拿出來選，再拿出來選。」

問：「那這個代表只有企業家、企業代表（企業界人士）可以選他，還是整個選民？（選民不認識他怎麼選？）」

C1：「整個選民，比如說你這個代表…比如說你…你這個代表□□在哪邊選，那個代表在哪邊選，你整個企業、企業界的，比如說你有十個人，一個在湛江、一個在◎◎、一個在徐聞這樣的話，那◎◎那個呢，也應該在◎◎那邊選，但這個名額，分配名額的時候呢，就把這個名額分配到◎◎去，比如說你◎◎推出來的人，工商界的有一個，或者是…其他界或者是其他界別的這個那個加起來總共有…比如說是二十個人，那推出來是二十五個或者是三十個，作為候選人，推出來，讓大家選民來選。」

問：「那像這個候選人在競選過程中，有沒有像台灣的拜票啊、搞宣傳什麼的？」

C1：「沒有沒有…（笑）反正選就選不選就不選，不過□□多多少少有有那熟人啊，這次我在哪個區選舉喔、參選喔、做代表喔、多關照喔，或者是打個招呼，大家熟人喔，你在那邊熟人多、朋友多，多介紹介紹喔，不然人家不認識我、不知道我，□□□□回事，沒有這拜票、演說，這些沒有啦。實際上他們都是本地人，大家□□那些企業比較有名氣的人大家也基本上都知道，大概大概也都知道，是吧。因為每個人參選都有個選民冊要給民眾看嘛，都有個選民冊。」

問：「那選舉制度這樣，有利益團體的問題嗎？像企業界代表可能就多幫企業界多說一點話。」

C1：「對呀，這肯定的呀！（『去遊說呀…』）主要是他瞭…對這方面情況比較瞭解，不是說…也不敢說他是一定為了自己這個行業多說點話、爭取多一點的利益，也不是這個意思，實際上他做這個行業熟這個行業，他就是說這個行業，對其他行業他不熟啊，說也說不出個什麼東西來啊，那其他行業的他又說他那個行業的，所以大家加起來的意見就比較全面啊。所以政府在定名額的時候、人大在定名額的時候，都考慮到各個階層各□□人的代表，跟…你每一個類…這個界別的代表，你代表那個界別講話，那大家加起來就是一個總體的一個…反應總體的問題。（『那我是不是可以這樣理解？就是說本來利益團體的遊說是檯面下的，現在變成檯面上的？』）大陸的代表跟台灣的那種民意代表根本就是兩碼事啦，不是說要□起來啊，不會有那些事，不會的。也不是為了他某些利益啊、團體的利益啊，這些也不會，他除了說為他自己這個行業說話之外，還為其他行業也說話，就他瞭解…他這個行業他□□要瞭解其他情況，接觸到其他情況，他一樣…都為了大眾，這□□大陸的代表應該是比…好一點點，實際他個人沒有什麼多大的利益啊，沒有直接利益關係就沒有直接的…那沒有直接的。」

七、省人大可否在市人大裡發起調研活動？

C1：「市人大他是根據省人大的一些工作要求，組織湛江…做湛江的一些…開展一系列的活動，主要也是對湛江地區的這範圍以內的一些事情進行視察啊、調研啊這樣，實際上也是瞭解湛江市的一些情況，也就是說方方面面的把湛江的情況反應上去，茂名的把茂名的反應上去，□□的把□□的反應上

去，大家就四面八方匯集起來，這就變成全省的一個總體的情況，我們作為省的在湛江的代表，不可能跑到深圳去搞調研，深圳的代表就瞭解深圳的情況，向省裡面匯報，我們就瞭解我們的情況向省裡面匯報，省裡面就可以斟酌各地的情況變為一個總情況，這樣子。□□□□市裡面一定就要集合大家開展活動，參與市民的一些重大活動…都有，有時候跟市裡面代表一起活動，一起視察，我們視察他也視察，有時又分開，有時大家在一起同一個…像大家在一起，去開展調研，有些呢就我們單獨，不邀請市裡面，不過市裡面呢直接關係到省一些項目的，就自己去，有關係到市裡面的，我們就得參與進去。」

八、最近十年裡很多政治改革，像監督、透明話這種，都是一貫由上而下推動嗎？或是有人民群眾主動爭取的？

C1：「他呢，本身…人大的職責規定就有啊，（『有沒有由下而上要求政府去改變的訴求？』）這基本上是沒有，他規定人大基本上就有什麼權力，有什麼職能，他都有規定。比人說你湛江市的人大，你就沒有立法權，你再要求也不可能給你立法，他這是…要把這個關，你有什麼事情，你有事情你想立法，那大家都立法這不就亂了…這法就沒用啦，他一定要把好關的，不能給你亂來。你就把你自己的那一趟管好，把你的政府監督好，政府的各個部門你監督好，人大定下來要做的事，今年工作報告通過啦、審議啦，整個市裡面的經濟社會發展綱要，提出來啦，整個發展應該是做些什麼、怎麼做啦，整個計畫出來啦，你通過人大去審定，審定之後你就交給政府去做，那做的過程中你就要給他…監督好他，哪一方面做不夠的，你可以像他提意見，你發現了這問題你這方面…□□□□比如說修一條路，你這報告上你的計畫上有，

但是現在都快到下半年了還沒開工，你說今年做好，那你就提出來監督啦，你發現了問題，你交給他做嘛，他達不到預期目的話你就要問他啦，拿他是問啦，就監督他，要去做，你就要□□去做，定下來的事不做，不行，原來每年呢都有一些提案，這些議案…叫做議案喔，人大叫議案，都有寫議案。你看了那些資料裡面好像就有寫一個，就森林公園湖光巖那地喔，那個用地啊，那裡面就提到□□，作為議案呢，人大定下來的議案呢，政府必須無條件的去做，所以…□□□做呢，政府的壓力也覺得挺大，最後呢，就發現了一些問題（笑），人大的權力太大啦，壓的市長都喘不過氣來啦，啊，明明我做不了的事他定下來我就非要做不行，我不做我就沒市長我市長就不合格，不行。後來呢，就基本上是可以說人大的議案呢，在我們市一級就沒有議案了，省一級的議案基本上是屬於立法型的，□□□□。（『市一級沒有議案的問題是出在哪一個…？』）」他沒有…他就就是說…他…他人大，全國人大有重新修訂過一些…人大的一些…有關的職能啊，重新有修過一些職能…之後，修改過一些職能之後，□□□□□□，有那麼一個東西，那□□□□出來就開始…上一屆了…差不多應該是 07、08，大概 07 左右吧，□□□□□，就重新界定了人大的一些職權，各級別的人大，哪一級的級別，你具有什麼權力就不要了，規定…規範化吧。（『等於說有一些地方的人大提出來的案子窒礙難行，導致於政府行政上面的困難，是這樣子？就是人大提出來的案子政府做不了…』）也可能也有可能，這是我的看法，我們覺得也有這種可能，會造成他的一些難以執行，□□□□□□□政府官員那個案例，花了八年時間嘛，成立森林公園那個是吧，土地問題嘛，都解決不了嘛，就從那個事來說，也就…也就可以了嘛，可以看得出來了嘛。還有一個呢，原來呢人大對

於法院的個案，是有權力監督的，比如說你法院判了某個個案，人家上訪啊覺得不合理的，怎麼怎麼樣啦，人大就可以介入，□□你要重新審判…審判，或者是再重新來，意思說我監督你這個案子提出異議，你要再重新審…弄好，告訴我讓我知道，後來好像也就沒有啦，對法院監督，也就是說…人大…，我的看法就是說，好像就是人大權力太大了吧，連法院都怕了吧，後來…畢竟法在…在法律面前呢就是說…法大於一切嘛，誰都要服從法嘛，雖然你人大…法是你人大定出來的，你也要按法來嘛是吧，按照以前按照常規來說只是檢察部門才能提出來抗訴嘛，你人大就沒有這個…後來提出來監督他嘛，要責成他怎怎麼怎麼處理這事嘛，不行的，後來好像也沒有了，對法院的監督權也沒有了，對這個案的監督權，不能對法院沒有監督，對法院照樣監督，但就對某個案件，就不能監督他個案了，對個案，個別的案例。應該是有工作條例…人大的工作條例規定的，所以現在你看到對□□□□，就是監督權，監督任命喔，主要就是…現在主要就是監督，大概就是這樣子吧，個例的話現在基本上也沒什麼好的、或典型的案例啊，□□□□，因為湛江不具備那個條件，有一些法律上的□□，比如說超前，超前不了，若在深圳啊，可能就有、有這超前啊這就…。」

九、湛江市是否做過人大制度改革的實驗？

C1：「實際上也是有一些…按照代表法裡面規定，多少個人、選民可以聯名提出一個候選人，代表法上就規定…有規定，也是說□□□□，常常就做這些…搗亂嘛，也在深圳廣州也都動用了一些人，也串連一些人、組織推出了一些候選人出來，那你推出來都畢竟要把關啊，就是說就你推出來可以…你可以推出來這個候選人，但是通過一些…部門，通過一些…也

要把關的，你推薦是合法，是合法，但是最後做…我們還是□□□□依法行事嘛，你按照合法推出來但是你能不能選得上來啊，問題就是你能不能選得上，做好這工作…人大，在省裡面呵呵呵呵新的問題，也在不斷改，在不斷地改，應該…好像，也不敢說是一定怎麼敵對勢力啊其他的，反正就有一些人就在那邊就想著你的這個法我就這樣子弄，我就串連一些人，我就推一個人出來，做為候選人…我都具備條件啊，各方面條件都具備呀，但是推出來有沒有具備這個代表性啊，能不能選得上呢，你推出來也沒用啊，你選不上也沒用，因為代表不是說…如果那樣子大家可以推十個，十個人推一個出來，我十個人推一個出來，那就亂套啦，你□□越多誰推得人就多，那就亂套啦，那代表就沒有代表性啦，應該按照一定的比例，哪個縣的哪個部門的，各個行業的都有，這樣子才有廣泛性，代表的廣泛性一定要體現出來，因為他所代表的就是…他代表性就比較廣泛，如果讓他自由…自由□□，說是自由□□但你一定要把關啊，那太自由的話呢根本就不可能啊，你全部都推這己方面的那方面的就沒有啊，不可能啊，農民的上不來啊，那農民那條線有什麼事，沒有渠道向政府反應啊，你要透過這個渠道來向政府反應一些情況啊，這個方面都要考慮周到才行，當然你拿一個大老闆，幾個億的大老闆跟一個農民來比的話，他怎麼跟你競爭啊？這不夠啊，社會勢力也好財力也好、各方面也好、人面也好，各方面都好，人家就投他的票不投你個農民的票啊是吧，但是有一些跟農民就說清楚解釋清楚，他必須要擔任這個…這個，反應這方面的呼聲，老百姓就要也覺得明白啦，做這個事我們也要推他喔，不能說他有錢他有勢力我就推他喔，老百姓自己也會清楚，心目中也會清楚，也要…我們窮人家也推了一個我們窮人的家出去，代表我們說話才行，我覺得目

前雖然說民主程度還沒有人家國外那麼高，但我覺得還是相對就比較民主，我就覺得…這是我的感覺（笑）。我們自己大家就沒什麼壓力，沒誰給我壓力，我們選誰就選誰，就遞一些法院的工作報告啊、檢察院的工作報告啊，覺得不行，我真的就不打他的勾不投他的票，我就投反對票，我就真的…我做到，我也做過，對審法院的那個…我就真的投了他反對票，我覺得不行啊，好多問題，很嚴重啊。我就自己…我看法就不行啊，就我平時瞭解到一些東西覺得，真的有點問題，我只有提意見啊，我覺得他做得不好，我就否決他，□□□□，你只有這個權力，但是我投之後有沒有誰說我啊，看我說什麼作我工作啊、給我壓力啊，都沒有，在會議上啊，開會的會議上啊，我怎麼提啊，也沒有…他們挺尊重我，大家都…大家都那裡提啊，沒有誰反對你、壓制你不給你提啊，不過有時候說回來，你不能搗亂啊，不行，你肯定說話也要算個話才行，你不能說你今天就亂吹牛，亂罵人也不行，好像我看到台灣有時候開會就在打架，那也不行，照理說你有意見就說，你把你的意見說，我保留我的意見，你說你的意見，你可以保留你的意見我說我的意見，大家表決，那也可以說，那你不能打架，意見跟你不一樣就打架，那不像樣啊，我們算這方面還做比較好，包括領導坐在那裡你提反對意見他也不敢吭聲，他也不敢對你怎麼樣，但背後怎麼樣我們也不知道，我們也沒有受到壓力啊其他的什麼…沒有感覺，□□也敢說，大家出發點都是好的，是為了把工作做好，為了把社會…怎麼做才把他發展得更快，我在省裡面就提過，那個就是說…各年經費的…經費的投入啊，我們就盯啊，人家西方國家就盯啊，那一般早年…早幾十年八年人家□□□□那可能經費的投入已經是…是二點幾的，二點五以上，那發達國家的。我們到現在我們廣東省那麼發達了，幾乎是全國

第一經濟大省，我們才是一點三啊還是多少，□□的比例投入，搞科研要開發新產品的那些研發、研發經費啊，我們投入才佔 GDP 的百分之一點三，比上海低、比江蘇低，還低於全國的平均水平，作為這種大省，那你簡直看得出，這個全都是粗的…經濟很粗糙的，不是精細經濟的，一有風吹草動你就頂不住了，或者說…金融海嘯一來，你就頂不住了，你專門做那些…那些勞動密集型的那些東西，要充分勞力的那些、低技術的，人家外面一不要、訂單沒有了，你馬上倒閉，如果那些是高科技產品，他們搶還搶不來呢，嗯…還要出口就受影響啦，不可能…就是說，我們政府這些方面投入太少，應該加大投入才行，通過各個…做各種渠道投入，把他在一定的時間，十年八年之內提到向人家相當這種水平…這種開發水平，你科技的貢獻跟整個科技發展度、整個 GDP 的貢獻力一定要不斷地提高才行，我們現在基本上才是百分之四十、五十，應該有五十了吧，大概人家發達國家八十、七十，八十左右，接近九十啦，我們現在才是五十、六十，貢獻力低嘛，也就是說你的科技行業低，為什麼？你就投入不夠啊，你專門□加工的，那錢賺得快、來得快，發展得快，你沒有技術啊，所以一定要加大這方面投入。在省裡面我就提個…提個這麼樣子的建議。」

十、人大調研的經費是從哪時候開始投入運用？

C1：「都有啦，我去參加…從我參加人大我開展活動以來，都有。他一直都有，（『有沒有逐年增加還是差不多？』）應該是有增加，但是具體數我不知道，反正我們去開展什麼活動，都是他們買單，我也…也沒錢給我，我也不用錢花，他所有費用都是他付。（『那人大每個人有沒有自由運用的經費？』）有啊，好像是一千塊啊…還是多少，做你交通費補助吧，就

是說有時候啊…□□□那錢就沒有給你啦，就是說你要去調研什麼東西啊，要坐個車去啊、一些交通啊。專門的調研經費呢，他是有，但是不給到個人手上，你要申請要用的話，你跟省人大申請，要開展些什麼…（有沒有上限呢？有時候可能要請專家一起去視察…）沒有，請專家如果請專家我們也不用…也是人大出面去請，這個不用經費啊，他也不用…（『不是各個活動小組自己去請的就是。』）不是我們自己去請人家專家來參與我們這個東西，這我們自己開展，我們要瞭解什麼情況我們去瞭解，我們也不是做什麼高級別的論文啊，呵呵，對於什麼東西進行□□、論證啊這我們根本也不需要，但是有時候開展活動的時候，也邀請有關方面的專業人士來參加，給我們引導，他比較專業嘛，搞個調研他就比較…比如對於產業的…一些產業的調研啊，□□之後你有什麼看法、應該怎麼去發展，那他們做專家的他有他們的眼光啊，他也會覺得…提出一些…在小組裡面提出一些看法啊，我們湛江的目前產業應該□□□□、理由在哪邊他就告訴你，聽他們的我們心裡就有數，對這方面就會有提得出來。」

附錄二 湛江市人大常委會辦公室處理群眾

來信來訪工作規定

為了加強和規範人大信訪工作，根據《地方組織法》、《信訪條例》，結合本市和本機關實際情況，作出如下規定：

第一條 市人大常委會辦公室信訪科是在市人大常委會領導下的工作部門，負責接待群眾來訪，處理群眾和其他組織在人民代表大會閉幕期間向本機關來信來訪反映的意見、建議、申訴、控告、檢舉，並根據情況協助領導約見來訪人。

第二條 對屬於市人大常委會或辦公室信訪範圍的來信來訪，由信訪科統一拆閱、接訪、登記、編號並按照屬地管理、分級負責的信訪原則進行處理。指名寫給市人大常委會有關工委（辦）的來信，由有關工委（辦）拆閱處理，指名寫給市人大常委會領導的來信，由收信人拆閱，如屬信訪問題一般交信訪科統一登記，並按領導批示處理，沒有批示的，根據來信內容處理。指名要常委會領導接見的來訪，由信訪科請示領導，根據領導意見辦理。

第三條 第一個接聽電話，接待來訪的信訪工作人員，為首問責任人，要認直接聽群眾來電，熱情接待上訪群眾。凡屬市人大常委會受理範圍的要認真登記辦理，對不屬市人大常委會受理範圍或有關部門正在處理的信訪問題，接訪工作人員應向來電、來訪人說明，介紹來電、來訪人前往歸屬單位反映。

- 第四條 上級部門交給市人大常委会或辦公室辦理的信訪函件，由信訪科登記處理。需要答覆上級部門的，信訪科擬出處理意見，向辦公室或常委會分管領導報告。
- 第五條 對群眾意見、建議、申訴、控告、檢舉、求決的來信來訪，信訪科一般應在五天之內辦理轉出。
- 第六條 對重點信訪件交辦。信訪科提出處理意見後，報請市人大常委会辦公室或常委會領導審定。需要報處理結果的，由信訪科按程序以辦公室名義發函有關單位或部門處理，並跟蹤督辦。
- 第七條 市人民政府、市中級人民法院、市人民檢察院，對市人大常委会辦公室交辦處理的重點信訪件。應認真研究處理，並在三個月內向市人大常委会辦公室報告處理結果，個別重大複雜案件，三個月不能報處理結果的，要及時向市人大常委会辦公室報告說明原因。
- 第八條 對市人大常委会辦公室交辦的重點信訪件，拒不接受或因故意拖延辦理造成嚴重後果的，要對有關單位和部門負責人通報批評或依法追究有關人員責任。
- 第九條 對承辦單位答覆辦結處理報告，信訪科要進行審查、登記，對事實不清、處理不當的，要提出建議，經辦公室領導或常委會分管主任同意，退回承辦單位限期重新處理，必要時可聽取有關承辦單位彙報。
- 第十條 對群眾集體上訪，信訪科要認真接待，掌握上訪人情緒、動態，多做疏導工作，人數眾多的要及時向市人大常委会主要領導或分管領導彙報。
- 第十一條 來訪人在接待處理完畢後滯留不走，破壞公私財物，妨礙公務，非法攜帶兇器，尋釁滋事的，接待人員可給予批評教育，也可以建議其所在單位或縣(市、區)帶回處理，違反治安管理規定的，經請示市人大常委会

會辦公室領導，通知當地公安機關依法處理。

第十二條 信訪工作人員，不履行職責，給工作造成損失的，視情節輕重，給予行政處分。

第十三條 信訪工作人員要認真學習法律、法規、政策，積極宣傳社會主義法制，認直接待辦理群眾來信來訪，為群眾排憂解難，保守機密，保護人民群眾合法權益。

附錄三 湛江市人大常委會機關實施監督法

若干意見

《中華人民共和國各級人民代表大會常務委員會監督法》（以下簡稱監督法）已於2007年1月1日起實施。為了進一步貫徹落實好監督法，使實施監督法的各項工作逐步規範化、程序化和制度化，充分發揮市人大常委會機關作為市人大常委會集體參謀班子和集體服務班子的作用，結合市人大常委會機關實際，提出如下意見：

一、準確把握實施監督法的基本要領

市人大常委會機關全體工作人員要認真學習監督法，深刻領會監督法的精神實質，準確把握以下要領，並在工作中認真貫徹落實。

1、人大監督，包括工作監督和法律監督，是憲法賦予人大及其常委會的一項重要職權，是黨和國家監督體系的重要組成部分。人大監督的目的，在於確保憲法和法律得到正確實施，確保行政權、審判權、檢察權得到正確行使，確保公民、法人和其他組織的合法權益得到尊重和維護。

2、人大作為國家權力機關，與行政機關、審判機關、檢察機關雖然職責分工不同，但總的目標是一致的，都在黨的領導下依法履行職責、協調一致開展工作。人大依法對「一府兩院」進行監督，既是一種制約，又是支持和促進，必須把監督與支持有效結合、有機統一起來，切實提高監督的實效。

3、人大常委會的監督職權由常委會依法集體行使。人大常委會機關是常委會的集體參謀、服務班子。在貫徹實施監督法中，

為常委會依法行使監督職權、開展監督工作當好參謀助手，提供優質服務，是機關各部門的共同職責。

二、採取多種監督方式，增強監督實效

依照監督法的規定，總結多年來的實踐經驗，監督工作可以根據不同情況，採取以下五個相互結合的方式進行。

1、把工作監督與法律監督結合起來。既要對「一府兩院」貫徹實施法律、法規的情況、貫徹落實黨和國家重要部署與方針政策的情況進行監督，促進依法行政、公正司法，推動有關方面切實解決突出問題，又要做好對規範性檔的備案審查，確保有法必依、違法必究，維護國家法制的統一和尊嚴，還要通過工作監督與法律監督，對相關法律、法規提出修改完善的建議。

2、把專項監督與綜合監督結合起來。既可以在分別進行專項監督的基礎上，把互有內在聯繫的若干問題集中起來，再進行全面的綜合監督，也可以在綜合監督的基礎上，抓住幾個突出問題，深入進行專項監督。

3、把初次監督與跟蹤監督結合起來。對年度計畫中安排的初次監督事項，在監督檢查、提出整改建議以後，為促使整改措施得到落實，必要時應當再進行跟蹤監督檢查，務求一抓到底，見到實效。

4、把聽取專項工作報告與執法檢查結合起來。對各個途徑反映的關係經濟社會發展和群眾切身利益的帶有普遍性的重要問題，綜合運用聽取專項工作報告、組織執法檢查等手段，使監督工作在廣度和深度上取得更佳效果。

5、把推動自行整改與依法糾正結合起來。對在監督中發現的問題，特別是規範性檔備案審查發現的與法律相抵觸的問題，應當依照備案審查程序，先與制定機關進行溝通，建議制定機關自行修改或廢止。制定機關不予修改或廢止的，提請常委會依照法定程序予以處理。

三、關於聽取和審議專項工作報告

(一) 制定工作計畫

1、機關有關部門每年根據監督法第二章第九條的規定，按下列分工收集、綜合分析和匯總整理有關反映，提出聽取和審議專項工作報告的議題建議，確保議題符合法律法規規定的要求。

(1) 常委會在執法檢查中發現的突出問題，由具體組織實施的有關工委負責。

(2) 市人大代表在代表大會會議舉行及閉會期間對「一府兩院」工作提出的建議、批評和意見集中反映的問題，由選聯工委負責。

(3) 常委會組成人員在常委會會議審議時提出的比較集中的問題，由有關工委負責。

(4) 機關有關部門在調查研究中發現的突出問題，由進行該項調查研究的部門負責。

(5) 人民來信來訪集中反映的問題，由辦公室信訪科負責。

(6) 社會普遍關注的其他問題，由辦公室綜合科根據媒體報導負責分析歸納。

2、每年十二月上旬，負責上述各個途徑反映問題匯總整理的部門提出下一年度聽取和審議專項工作報告的議題建議，送辦公室綜合科綜合平衡。議題建議既要有情況反映，又要有綜合分析，還要闡述提出議題建議的理由。

3、辦公室綜合科提出常委會下一年度聽取和審議專項工作報告計畫的徵求意見稿，先交由各工委分別徵求和回饋「一府兩院」相關部門意見後，再擬定出計畫草案，報秘書長審核，提請下一年度代表大會後的首次常委會主任會議通過。

4、計畫的內容包括聽取和審議專項工作報告的指導思想、重點、時間及負責承辦的工委等。

5、計畫經主任會議通過後，由辦公室人秘科在十五個工作日內以書面形式通知「一府兩院」，印發常委會組成人員、常委會辦事機構，以及各縣（市、區）人大常委會。

6、機關有關部門根據計畫，按照職責分工，認真組織落實，及時與「一府兩院」及有關部門溝通情況，掌握動態，督促其按照計畫的要求，按時提出專項工作報告。

（二）開展視察和調研

1、在聽取和審議專項工作報告前，常委會主任會議可以組織常委會組成人員和部分市人大代表，對將要聽取和審議的專項工作報告所涉及的有關工作進行視察或專題調研。具體組織工作由有關工委負責，有關工委應當與「一府兩院」有關部門及時聯繫和溝通，聽取他們的意見。

2、常委會可以安排參加視察、調研的市人大代表列席常委會會議，聽取專項工作報告，提出意見。

（三）準備會議材料

1、有關工委在常委會聽取和審議專項工作報告前，應當將常委會組成人員、市人大代表在視察和專題調研中提出的問題，以及各方面對該項工作的意見匯總整理，以常委會辦公室名義提前轉送「一府兩院」，以便他們認真研究，在報告中作出回應。

2、「一府兩院」有關部門應當在常委會舉行會議二十日前，將專項工作報告稿送交有關工委徵求意見，並對報告的內容進行修改，有關工委就專項工作報告稿與「一府兩院」有關部門交換意見，力求在重大問題上達成共識。

3、專項工作報告修改後，在常委會舉行會議十日前，送交辦公室人秘科，有關工委如需提供相關參閱資料，應同時送交。

4、辦公室人秘科應當在常委會舉行會議七日前，將專項工作報告和相關參閱資料發給常委會組成人員，以便他們提前閱讀報告，做好審議準備。

（四）聽取和審議報告

1、專項工作報告由「一府兩院」負責人向常委會會議報告。市人民政府可以委託政府有關部門主要負責人向常委會會議報告。

2、常委會全體會議聽取專項工作報告後，進行集中審議或分組審議。審議專項工作報告時，「一府兩院」及有關部門負責人應當分別到會聽取意見，回答詢問。辦公室人秘科負責提前通知。

3、有關工委、辦公室綜合科指派專人為審議報告和綜合審議意見做好相應的工作。

（五）處理審議意見

1、有關工委對常委會組成人員在審議報告時所提出的意見和建議進行全面、準確、如實歸納整理，形成審議意見，在常委會會議結束後七個工作日內，經工委負責人核閱，報常委會秘書長、分管副主任簽發。辦公室綜合科將審議意見連同審議的報告，分送「一府兩院」研究處理，並報市委負責同志和有關部門參閱。

2、在審議意見送交「一府兩院」及其有關部門後，有關工委應當督促有關方面進行整改，落實整改建議，改進相關工作，並及時向常委會彙報整改的進展情況。

3、在「一府兩院」向常委會提出研究處理情況的報告前，有關工委應當繼續保持與有關方面的聯繫溝通，進一步瞭解情況，並在正式收到「一府兩院」提出的研究處理情況的報告後，及時提出意見，並報常委會分管副主任審閱，送辦公室人秘科一併印發常委會組成人員，或由主任會議決定是否提請常委會會議審議。

4、常委會認為必要時，可以對「一府兩院」專項工作報告作出決議。「一府兩院」應當在決議規定的期限內，將執行決議的情況向常委會報告，有關工委應當做好跟蹤落實工作。

四、關於計畫監督

（一）聽取和審議半年度計畫執行情況報告

1、市人民政府應當在每年八月，向市人大常委會報告本年度上一階段國民經濟和社會發展計畫的執行情況。

市人大常委會財經工委應當在報告之前開展前期調研，向市政府有關綜合經濟部門和其他有關部門瞭解情況，取得資料，聽取意見，形成若干材料，提供常委會審議時參考。市政府的報告和財經工委提供的參考材料在常委會舉行會議十日前送交辦公室人秘科，辦公室人秘科應當在會議七日前發給常委會組成人員。

2、常委會全體會議聽取市政府國民經濟和社會發展計畫主管部門負責人受政府委託所作的半年度計畫執行情況報告後，進行集中審議或分組審議。政府有關部門和工作機構應當派熟悉情況的有關負責人員到會，聽取意見，並根據常委會組成人員的要求說明情況、回答詢問。辦公室人秘科負責提前通知。

3、常委會組成人員對報告的審議意見，在常委會會議結束後七個工作日內，由財經工委負責整理並經負責人核閱，報常委會秘書長、分管副主任簽發。辦公室綜合科將審議意見，送市政府研究處理，並報市委負責同志和有關部門參閱。市政府應當將研究處理情況向常委會提出書面報告。

（二）審查和批准計畫調整方案

1、國民經濟和社會發展計畫經市人民代表大會批准後，在執行過程中需要作部分調整的，市人民政府應當將調整方案提請市人大常委會審查和批准。

2、除特殊情況外，市政府應當在常委會舉行會議一個月前，將國民經濟和社會發展計畫調整方案的議案報送常委會，由市人大財經工委對調整方案進行初步審查，並提出初審意見。財經工委應當及時與市政府有關部門聯繫、溝通，聽取他們的情況通報，認真做好方案初審。

3、市政府關於國民經濟和社會發展計畫調整方案的議案和財經工委的初審報告在常委會舉行會議十日前送交辦公室人秘科，辦公室人秘科應當在會議七日前發給常委會組成人員。

4、常委會舉行會議聽取和審議市政府的計畫調整方案和財經工委的初審報告，並作出批准調整的決議。

（三）聽取和審議中長期規劃的中期評估報告

1、國民經濟和社會發展五年規劃經市人民代表大會批准後，在實施的中期階段，市人民政府應當將規劃實施情況的中期評估報告提請市人大常委會審議。

2、規劃經中期評估需要調整的，市政府應當將調整方案提請常委會審查和批准。

3、市政府應當在常委會舉行會議一個月前，將國民經濟和社會發展五年規劃實施情況的中期評估報告或規劃調整方案的議案報送市人大常委會，由財經工委對中期評估報告或規劃調整方案進行初步審查，並提出初審意見。財經工委應當及時與市政府有關部門聯繫、溝通，聽取他們的情況通報，認真做好方案初審。

4、市政府的報告或規劃調整方案的議案和財經工委的初審報告在常委會舉行會議十日前送交辦公室人秘科，辦公室人秘科應當在會議七日前發給常委會組成人員。

5、常委會舉行會議聽取和審議市政府的報告或調整方案和財經工委的初審報告，提出審議意見或作出批准調整的決議。

五、關於預算監督

(一) 審查和批准決算、聽取和審議預算執行情況報告

1、市人民政府應當在每年八月，將上一年度的本級決算草案提請市人大常委會審查和批准，向常委會報告本年度上一階段本級預算的執行情況。

決算草案應當按照市人民代表大會批准的預算所列科目編制，按預算數、調整數或者變更數以及實際執行數分別列出，並作出說明。

2、市政府財政部門應當在常委會舉行會議的一個月前，將市本級決算草案提交財經工委，由財經工委結合審計工作報告進行初步審查。

財經工委應當在常委會舉行會議之前開展前期調研，向市政府財政、稅務部門和其他有關部門瞭解情況，取得資料，聽取意見，形成初審意見及若干材料，提供常委會審議時參考。市政府的報告和財經工委的初審報告及提供的參考材料在常委會舉行會議十日前送交辦公室人秘科，辦公室人秘科應當在會議七日前發給常委會組成人員。

3、常委會舉行會議時，由財經工委提出關於上一年度決算的初審報告。主要內容是：

- (1) 總的評價，提出是否批准政府決算草案的建議；
- (2) 預算執行中存在的主要問題；
- (3) 做好財政預算工作的建議。

4、常委會對決算草案和預算執行情況重點監督以下幾個方面的情況：

- (1) 預算收支平衡情況；
- (2) 重點支出的安排和資金到位情況；
- (3) 預算超收收入的安排和使用情況；
- (4) 部門預算制度建立和執行情況；

- (5) 向下級財政轉移支付情況；
- (6) 上級財政補助資金的安排和使用情況；
- (7) 市人民代表大會關於批准預算的決議的執行情況。

5、常委會在全體會議上聽取市政府財政部門負責人受政府委託所作的關於上年度決算草案報告、本年度上一階段預算執行情況報告後，進行集中審議或分組審議。政府有關部門和工作機構應當派熟悉情況的有關負責人員到會，聽取意見，並根據常委會組成人員的要求說明情況、回答詢問。辦公室人秘科負責提前通知。

6、常委會組成人員對報告的審議意見，在常委會會議結束後七個工作日內，由財經工委負責整理並經負責人核閱，報常委會秘書長、分管副主任簽發。辦公室綜合科將審議意見送市政府研究處理，並報市委負責同志和有關部門參閱。市政府應當將研究處理情況向市人大常委會提出書面報告。

(二) 審查和批准預算調整方案

1、市本級預算經市人民代表大會批准後，在執行過程中需要作部分調整的，市人民政府應當將調整方案提請市人大常委會審查和批准。

2、嚴格控制不同預算科目之間的資金調整。預算安排的農業、教育、科技、文化、衛生、社會保障等資金需要調減的，市政府應當提請常委會審查和批准。

3、市政府財政部門應當在常委會舉行會議審查和批准預算調整方案的一個月前，將預算調整初步方案提交市人大常委會財經工委進行初步審查。

財經工委應當在常委會舉行會議之前開展前期調研，向市政府財政部門和其他有關部門瞭解情況，取得資料，聽取意見，對初步方案進行初審，提出初審意見。

4、市政府財政部門在常委會舉行會議審查和批准預算調整方案的十日前，將預算調整方案及其報告送交辦公室人秘科，財經工委的初審意見同時送交。辦公室人秘科應當在會議七日前發給常委會組成人員。

5、常委會舉行會議聽取和審議市政府的報告和財經工委的初審報告，並作出批准調整的決議。

六、關於審計工作監督

1、市人大常委会每年審查和批准決算的同時，聽取和審議市人民政府提出的審計機關關於上一年度預算執行和其他財政收支的審計工作報告。

2、市審計機關代市政府起草的關於上一年度預算執行和其他財政收支的審計工作報告，應當在常委會舉行會議審查和批准本級決算草案的一個月前，送交市人大常委会財經工委進行初步審查。

3、常委會組成人員對審計工作報告的審議意見，在常委會會議結束後七個工作日內，由財經工委負責整理並經負責人核閱，報常委會秘書長、分管副主任簽發。辦公室綜合科將審議意見，送市政府研究處理，並報市委負責同志和有關部門參閱，市政府應當將研究處理情況向常委會提出書面報告。必要時，常委會可以對審計工作報告作出決議。市政府應當在決議規定的期限內，將執行決議的情況向常委會報告。

七、關於組織執法檢查

（一）制定執法檢查計畫

1、制定市人大常委会年度執法檢查計畫的時間、工作分工和程序，按本“意見”第三部分第（一）項所述制定聽取和審議專項工作報告年度計畫的規定執行。

2、擬訂年度執法檢查計畫時，在議題選擇和時間安排上應當與聽取和審議專項工作報告年度計畫綜合考慮，平衡安排。

（二）擬定執法檢查方案

1、有關工委應當根據年度執法檢查計畫，就其負責的執法檢查項目，在檢查實施前一個月制定出執法檢查的具體工作方案，徵求有關部門意見後，提交常委會主任會議確定。

2、有關工委應當根據執法檢查工作方案，做好前期調研工作，並就執法檢查的有關工作與「一府兩院」做好溝通，請有關方面參與。

3、執法檢查工作方案經主任會議審定通過後，由有關工委以常委會辦公室的名義書面通知「一府兩院」，並通知檢查組全體人員。辦公室行政科協助有關工委做好相應的後勤服務保障工作。

（三）開展執法檢查

1、執法檢查由常委會組織執法檢查組進行。執法檢查組按照精幹、效能、便於活動的原則，由組長1人、副組長1至2人和組員若干人組成。執法檢查組可以根據執法檢查的需要，分為若干檢查小組，並配備必要的工作人員。執法檢查組的成員，從常委會組成人員中確定，亦可邀請本屆市人大代表參加。執法檢查可以根據需要邀請縣（市、區）常委會組成人員參加。

2、執法檢查組開展執法檢查工作應當深入基層、深入實際、深入群眾。執法檢查可採用聽取彙報、向社會公開徵詢意見、召開座談會和監督聽證會、個別訪問、實地考察、調研文檔資料、抽樣調查、問卷調查、來函調查或者委託民意調查仲介機構徵求意見等多種方法和形式，瞭解法律、法規的實施情況，掌握法律法規實施中存在的問題。

（四）形成執法檢查報告

1、有關工委在執法檢查工作結束後，協助執法檢查組對所檢查的法律法規實施現狀的評價、存在的主要問題及其產生原因

的分析、改進執法工作的建議、對有關法律法規所提出的修改完善建議等進行綜合，形成執法檢查報告。

2、執法檢查報告由有關工委主要負責人向主任會議彙報，由主任會議決定列入常委會會議議程。

3、受上級人大常委會委託進行的執法檢查，有關工委負責將執法檢查情況書面報送上級人大常委會。

（五）執法檢查報告的處理

1、常委會全體會議聽取執法檢查組組長或副組長作執法檢查報告。常委會審議執法檢查報告時，「一府兩院」及有關部門負責人應當分別到會聽取意見，回答詢問。辦公室人秘科負責提前通知。有關工委、辦公室綜合科指派專人，為審議報告和綜合審議意見做好相應的工作。

2、常委會組成人員對報告的審議意見，在常委會會議結束後七個工作日內，由有關工委負責整理並經負責人核閱，報常委會秘書長、分管副主任簽發。辦公室綜合科將審議意見連同審議的報告，分送「一府兩院」研究處理，並報市委負責同志和有關部門參閱。

3、在執法檢查報告及審議意見送交「一府兩院」及其有關部門兩個月內，有關工委應當就整改情況聽取相關部門彙報進行跟蹤督查，並督促「一府兩院」在規定時間內向常委會分別提出改進的措施和改進的情況的書面報告。

4、有關工委應當在正式收到「一府兩院」提出的研究處理情況的報告後，及時提出意見，並報常委會秘書長、分管副主任審閱，送辦公室人秘科一併印發常委會組成人員。必要時，由主任會議決定提請常委會會議審議，或由常委會組織跟蹤檢查，也可委託有關工委跟蹤檢查。

八、關於規範性檔備案審查

1、市人大常委會辦公室人秘科負責報送備案的規範性檔的接收、登記、存檔，將報送備案的規範性檔分送有關工委，由相關工委初步審查，並向市人大常委會或主任會議提出初審意見。

2、市人民政府和縣（市、區）人大及其常委會的規範性檔，自發佈之日起一個月內，由指定的工作機構報市人大常委會辦公室備案。

3、規範性檔備案內容包括：備案報告，公佈該規範性檔的公告，規範性檔文本，有關修改、廢止的決定及其說明等有關文件。報送的文件應當裝訂成冊，一式 10 份，並附電子文檔。

九、關於通報和公佈

（一）向市人大代表通報和向社會公佈的內容

1、常委會聽取和審議「一府兩院」專項工作報告的年度計畫；

2、常委會聽取的專項工作報告及審議意見，市人民政府、市中級人民法院、市人民檢察院對審議意見研究處理情況或執行決議情況的報告；

3、常委會聽取的國民經濟和社會發展計畫執行情況報告、預算執行情況報告和審計工作報告及審議意見，市政府對審議意見研究處理情況或執行決議情況的報告；

4、常委會年度執法檢查計畫；

5、常委會執法檢查報告及審議意見，市人民政府、市中級人民法院、市人民檢察院對其研究處理情況的報告；

上述第 2, 3, 5 點內容依法向市人大代表通報。

（二）向市人大代表通報和向社會公佈的形式

向市人大代表通報一般採用書面或電子郵件形式。

向社會公佈採取刊登在《湛江人大》、《湛江人大工作資訊》、《湛江人大網站》和其他媒體上公開報導等形式。具體形式是：

1、常委會聽取和審議的專項工作報告、國民經濟和社會發展計畫執行情況報告、預算執行情況報告、審計工作報告、執法檢查報告等，在《湛江人大》、《湛江人大工作資訊》、《湛江人大網站》或其他媒體上向社會公佈。

2、常委會聽取和審議專項工作報告年度計畫、年度執法檢查計畫，對專項工作報告、國民經濟和社會發展計畫執行情況報告、預算執行情況報告、審計工作報告、執法檢查報告的審議意見以及市政府、市中級人民法院、市人民檢察院對審議意見研究處理情況或執行決議情況的報告在《湛江人大》、《湛江人大工作資訊》、《湛江人大網站》或其他媒體上向社會公佈。

（三）向社會公佈的審簽工作程序

1、凡以常委會名義發佈的公告和常委會會議通過的需經新聞媒體公佈的決議、決定，經起草部門負責人審核後，由常委會秘書長、分管副主任簽發，送辦公室綜合科發佈。

2、常委會聽取的專項工作報告、計畫執行情況報告、預算執行情況報告、審計工作報告、執法檢查報告及審議意見，市政府、市中級人民法院、市人民檢察院對審議意見的研究處理情況或者執行決議情況的報告，向社會公佈或公開報導內容的文稿及形式，由有關工委提出，根據常委會主任會議意見，由常委會秘書長、分管副主任簽發，送辦公室綜合科發佈。

3、常委會聽取和審議專項工作報告的年度計畫、常委會年度執法檢查計畫，經主任會議通過後，辦公室綜合科提出公佈稿並負責發佈，由秘書長簽發。

參考文獻

中文

一、書籍

- 王清秀，2003，《人大制度學》。北京：中國人民公安大學出版社。
- 加茂具樹，2008，〈人民代表大會：角色與功能的變遷〉，收錄於陳明明、何俊志主編，《中國民主的制度結構》。上海：上海人民出版社。
- 艾理生，2009，〈解決鄉鎮長直接選舉的體制性矛盾〉，收錄於唐晉主編，《大國策：通向大國之路的中國民主—基層民主》。北京：人民日報。
- 何俊志，2004，《制度等待利益：中國縣級人大制度模式研究》。重慶：重慶出版社。
- 吳大英等，2007，《政治體制改革與法制建設》。北京：社會科學文獻出版社。
- 吳遠，1989，〈對「議行合一」原則的理論探討〉，收錄於梓木等，《民主的構思—論我國人民代表大會制度的發展與改革》。北京：光明日報出版社。
- 沈遠新，2006，《中國轉形期的政治治理：若干問題與趨勢》。北京：中央編譯出版社。
- 周光輝，2007，《論公共權力的合法性》。長春：吉林出版集團有限責任公司。
- 林伯海，2004，《人民代表大會監督制度的分析與構建》。北京：中國社會科學出版社。
- 施友松、陳熒，2010，《《中華人民共和國全國人民代表和地方各

- 級人民代表大會代表法》釋義及問題解答》。北京：中國民主法制出版社。
- 徐振光，2011，《中國共產黨人大制度理論發展史稿》。上海：東方出版中心，頁 16-19。
- 徐湘林，2009，〈黨管幹部體制下的基層民主試改革〉，收錄於唐晉主編，《大國策：通向大國之路的中國民主—基層民主》。北京：人民日報。
- 馬立誠，2012，《當代中國八種社會思潮》。北京：社會科學文獻出版社。
- 張勁松，2009，《憲政視角下的人大監督權研究》。廣東：廣東人民出版社。
- 張群，2009，〈立法聽證：公民參與立法的途徑〉，收錄於蔡定劍主編，《公眾參與：風險社會的制度建設》。北京：法律出版社。
- 郭建寧，2009，《馬克思主義哲學中國化的當代視野》。北京：人民出版社。
- 鄒平學，2008，〈人大代表專職化問題研究〉，收錄於陳明明、何俊志主編，《中國民主的制度結構》。上海：上海人民出版社。
- 趙寶煦主編，1990，《民主政治與地方人大》。西安：陝西人民。
- 歐博文，2008，〈人民代表大會：角色與功能的變遷〉，收錄於陳明明、何俊志主編，《中國民主的制度結構》。上海：上海人民出版社。
- 潘兆民，2008，〈中國大陸基層民主與鄉鎮人大代表的角色重構〉，收錄於陳明明、何俊志主編，《中國民主的制度結構》。上海：上海人民出版社。
- ，2009，《利益等待制度：中國地方人大的治理能力分析》。台北：韋伯文化。
- ，2011，《中國漸進政治改革與鄉鎮人大治理》。新北市：

結構群文化。

- 蔡定劍，2009，〈公眾參與及其在中國的興起〉，收錄於蔡定劍主編，《公眾參與：風險社會的制度建設》。北京：法律出版社。
- 鄧小平，1983，《鄧小平文選 1975-1982》。北京：人民出版社。

二、期刊

- 《人民之聲》編輯部，2004，〈代表「知政權」問卷調查分析〉，《人民之聲》，第5期，頁14-17。
- 于建嶸，2010，〈縣政改革中的人大代表職業化〉，《江蘇行政學院學報》，第53期，頁84-89。
- 王世智，2010，〈質詢權和詢問權閒置的成因與行使〉，《人大研究》，第222期，頁15-16。
- 王全寶、王雪，2010，〈地方試水人大代表專職化高層未明確表態〉，《決策探索》，第10期，頁58-59。
- 王忠祥、韋寶平，2012，〈試論人大對黨的法律監督〉，《前沿》，第305期，頁24-28。
- 王鋼，2009，〈人大監督法律責任論——以監督法為考察對象〉，《人大研究》，第205期，頁19-22。
- 田必耀，2004，〈人大代表與同級人大常委會的法律關係〉，《人大研究》，第145期，頁12-14。
- 朱建軍、李昌庚，2006，〈人大監督功能弱化的若干因素分析〉，《行政與法》，第3期，頁82-85。
- 何俊志，2010，〈新中國人大制度演進的三個階段〉，《探索與爭鳴》，第12期，頁28-29。
- 吳家麟，1992，〈「議行」不宜「合一」〉，《中國法學》，第5期，頁26-32。
- 呂志祥、董燕云，2011，〈新時期地方立法的轉型分析〉，《人大研究》，239期，頁28-29。

- 宋心然，2012，〈人大常委會在涉訴信訪工作中的功能〉，《甘肅政法學院學報》，第 121 期，頁 25-29。
- 宋薇薇，2011，〈地方立法中的利益協調問題研究〉，《人大研究》，第 231 期，頁 29-35。
- 李凡，2004，〈從潛江人大選舉事件看中國基層民主的發展〉，《人大研究》，第 148 期，頁 24-28。
- 李文輝，2010，〈人大監督社會公開：人民代表大會常務委員會監督實效性研究〉，《人大研究》，第 217 期，頁 22-24。
- 汪聞生，2011，〈地方人大的立法空間〉，《上海人大》，第 4 期，頁 32-33。
- 周志武，2006，〈選民代表·自主代表·全民代表—代議過程中人大代表的身份轉換〉，《湖北社會科學》，第 10 期，頁 26-29。
- 胡位鈞，1998，〈兩種代表制理論之再評價〉，《中南政法學院學報》，第 64 期，頁 40-45。
- 苗光新，2011，〈正確處理黨的決策權與人大決定權的關係〉，《社會科學主義》，第 4 期，頁 69-70。
- 孫莉，2009，〈人大監督不力的制度原因探析〉，《四川理工學院學報（社會科學版）》，第 24 卷，第 3 期，頁 22-25。
- 徐振光，2008，〈對縣級人大信訪工作的調查與思考〉，《人大研究》，第 196 期，頁 19-22。
- ，2009，〈論利益分化視野下人大利益表達功能的強化〉，《學術論壇》，第 217 期，頁 116-119。
- 殷煥舉、李曉波，2011，〈人大代表專職化研究〉，《社會科學主義》，第 4 期，頁 72-74。
- 浦興祖，2005，〈以人大民主為重點繼續推進中國民主政治的發展〉，《復旦學報（社會科學版）》，第 5 期，頁 129-154。
- 袁剛，2010，〈中外「上書」的當前啟示—談中國特色的上書信

- 訪》，《人民論壇》，10月上刊，頁42-43。
- 郝永偉，2009，〈人大代表的代表性分析—代表選區利益與代表轄區利益的困惑與解決途徑〉，《人大研究》，第215期，頁22-24。
- 張平，2009，〈人大代表專職化不宜實行〉，《才智》，第24期，頁13-14。
- 張宇、任敏，2008，〈人大代表角色認同的變化—以核心期刊為樣本〉，《武漢大學學報》，第61卷，第1期，頁62-69。
- 張亞，2007，〈對執政條件下黨群關係認識的新視角〉，《湖北社會科學》，第8期，頁24-26。
- 梁軍峰，2004，〈「議行合一」與中國政府體制改革〉，《雲南行政學院學報》，第6期，頁13-15。
- 郭俊，2008，〈十七大後地方立法工作新課題〉，《人大研究》，第195期，頁39-41。
- 陳松來，2009，〈對人大監督公開實效性的制約因素分析〉，《人大研究》，第207期，頁29-32。
- 陳俊，2011，〈中國特色社會主義法律體系的形成：內涵與走向〉，《中國社會科學院研究生院學報》，第186期，頁68-73。
- 陳家剛，2011，〈廣東省區縣人大制度創新的現狀綜述與分析〉，《人大研究》，第233期，頁4-7。
- 童之偉、伍瑾、朱梅全，2003，〈法學界對「議行合一」的反思與再評價〉，《江海學刊》，第5期，頁114-121。
- 楊雲彪，2006，〈從議案建議透視人大代表的結構比例〉，《人大研究》，第179期，頁6-9。
- 楊福忠，2012，〈論法制視野下信訪功能的定位〉，《雲南行政學院學報》，第1期，頁152-155。
- 虞崇勝、李永洪，2009，〈論社會主義民主政治制度的建設成本〉，《長白學刊》，第1期，頁33-36。

- 廖中武，2010，〈建國初期社會主義政治文化的特點與成因分析〉，《洛陽師範學院學報》，第29卷，第1期，頁67-69。
- 廖達琪，2005，〈「橡皮圖章」如何轉變為「河東獅吼」？—立法院在台灣民主化過程中角色轉變之探究(1950-2000)〉，《人文及社會科學集刊》，第17卷，第2期，頁343-391。
- 赫廣義，2004，〈「議行合一」思想的基本精神，合理性與它在操作上的局限性〉，《西南民族大學學報·人文社會版》，第5期，頁156-158。
- 趙建民，2002，〈中共黨國體制下立法機關的制度化〉，《中國大陸研究》，第45卷，第5期，頁87-112。
- 趙建民、張淳翔，2000，〈中共全國人大黨政關係與中國大陸民主化的前景〉，《中國大陸研究》，第43卷，第2期，頁1-13。
- 劉維林、陳星言，2007，〈地方人大常委會實施監督法中的兩個難點問題研究〉，《人大研究》，第192期，頁14-16。
- 滕仁，2011，〈期待人大常委會委員專職專業〉，《楚天主人》，第8期，頁40。
- 蔡汾湘，2011，〈人大監督為何難解民生之痛〉，《人民論壇》，10月上刊，頁60-61。
- 蔣勁松，2007，〈論人大代表選舉的合意性質〉，《中國人民大學學報》，第5期，頁91-97。
- 黎堂斌，2012，〈呼應社會管理創新推進地方立法民主—以公共治理為視角〉，《人大研究》，第243期，頁20-22。
- 盧正濤，2009，〈人大制度民主集中制原則解析〉，《貴州大學學報》，第27卷，第5期，頁1-4。
- 龍太江，2000，〈關於「議行合一」幾個問題的辨析〉，《雲南行政學院學報》，第5期，頁31-35。
- 龍太江、龔宏齡，2010，〈論人大代表的利益衝突〉，《同濟大學學報（社會科學版）》，第21卷，第6期，頁85-93。

羅大蒙，2011，〈誘致性制度變遷—人大制度改革的動力機制研究〉，《人大研究》，第 239 期，頁 9-13。

龔良柏，2009，〈發揮地方人大常委會專職委員作用初議〉，《楚天主人》，第 1 期，頁 29-30。

三、學位論文

林佩盈，2007，《中共鄉鎮人大代表專職化之研究》，碩士論文，東海大學政治學系研究所。

劉瀚宇，2006，《中華人民共和國人民代表大會選舉制度之研究》，博士論文，國立中山大學大陸研究所。

四、人大工作報告

湛江市人大常委會代主任吳智華，2007.1.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。

湛江市人大常委會副主任吳智華，2003.4.19，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》。湛江：湛江市人大常委會。

—————，2004.4.9，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。

—————，2005.3.22，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。

—————，2006.2.15，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。

—————，2008.2.17，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。

湛江市人大常委會副主任陳亞德，2012.1.8，《湛江市人民代表大會常務委員會工作報告》，湛江：湛江市人大常委會。

五、網路

- 王占陽，2010.8.25，〈緊急呼籲全國人大慎重對待政改試驗〉，
<http://wenku.baidu.com/view/6c03121ea300a6c30c229f68.html>
。
- 京華時報，2010.8.24，〈代表法 18 年來首次修改：代表不得設個人工作室〉，
<http://news.sohu.com/20100824/n274420569.shtml>。
- 許永堅，2010.2.2，〈2009 年個人述職報告〉，
<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=677>。
- ，2012.2.9，〈2007-2012 年個人述職報告〉，
<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=855>。
- 傅海文，2008.6.2，〈《監督法》實施中的幾個問題〉，
<http://www.hnxxrd.gov.cn/Article/ShowInfo.asp?InfoID=1145>
。
- 湛江人大網，2012.3.20，〈監督是人大義不容辭的職責——鄭日強討論《全國人大常委會工作報告》時踴躍發言，積極建言獻策〉，
<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=915>。
- 湛江市人大常委會副主任陳亞德，2011.2.23，〈湛江市人民代表大會常務委員會工作報告〉，
<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=758>。
- 湛江市人大常委會副主任吳智華，2009.2.26，〈湛江市人民代表大會常務委員會工作報告〉，
<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=574>。
- ，2010.3.17，〈湛江市人民代表大會常務委員會工作報告〉，
<http://www.gdzjrd.gov.cn/recordpage.aspx?key=700>。
- 湛江市人民政府網站，2011.7.7，〈湛江概況〉，
http://www.zhanjiang.gov.cn/_Layouts/ApplicationPages/Modules/ComeInZhanJiang/WelcomeInfoDetail.aspx?NewsID=7aaca

[ddb-977c-4b57-be3d-6a67ddaeba44](#)。

湛江市市長阮日生，2011.2.2，〈《政府工作報告》〉，

http://www.zhanjiang.gov.cn/_layouts/ApplicationPages/Modules/News/ZWGKDetail.aspx?id=28dafc47-7173-4a34-b36e-a4b3a3cf5e30&NavURL=/_layouts/ApplicationPages/Modules/News/SZFGKMLList.aspx。

蔡定劍，2007.5.18，〈《監督法》的過去與現在〉，

<http://www.china-review.com/sao.asp?id=18571>。

———，2009.4.9，〈加強人大監督亟需程序支持〉，

<http://sevendy.fyfc.cn/art/459597.htm>。

鄭家林，2011.6.18，〈關於鄉鎮人大機構設置和職能定位的思考〉，

<http://www.sxzzxh.com/portal.php?mod=view&aid=3532>。