

中國鄉鎮人大制度重構的路徑分析 －利益表達機制的困境

潘 兆 民

(東海大學通識教育中心暨大陸研究學程副教授)

摘 要

本文系針對中國大陸鄉鎮人大在制度上，為避免不斷弱化所做的自我成長過程的評述。近來，鄉鎮人大的持續弱化，已然成為最易受到地方官員掣肘的基層政權。由於其回應性不足，使得民眾對於鄉鎮人大普遍存有不信任問題。中國大陸的決策層也一直試圖探究，如何使鄉鎮人大走出被弱化的道路？然效果不彰。究其主因，實乃鄉鎮人大的制度能力，仍無法獲得公眾的信任。是以，本文主張，鄉鎮人大必須具備有完善利益表達機制之後，方能重建民眾的信任與支持，如此，才能走出被弱化的困境。

關鍵詞：制度重構、民主集中制、專職化、利益表達機制

* * *

壹、前言－制度能力的弱化

中國鄉鎮人民代表大會（以下簡稱鄉鎮人大）的制度變遷是相當曲折，1950年12月，中共建政初期政務院頒布《鄉（行政村）人民代表大會會議組織通則》，規定鄉人民代表會議代行鄉鎮人民代表大會職權。1954年1月，大陸各地在採取直選鄉鎮人大代表的制度上，相繼召開鄉鎮人大。1954年9月，中國大陸第一屆全國人民代表大會第一次會議通過第一部《憲法》和《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民委員會組織法》（以下簡稱地方組織法），規定鄉鎮人大是鄉鎮一級國家權力機關，由其產生的鄉鎮一級人民委員會即鄉鎮人民政府是鄉鎮國家行政機關。至此，鄉鎮人大制度正式確立。^①

之後，1958年的人民公社化運動瓦解了鄉鎮人大體制，人民公社管委會實際上取

註① 侯保疆，「和諧社會構建中的鄉鎮人大制度建設思考」，太平洋學報（北京），第3期（2009年3月），頁58。

代鄉鎮人大，直到 1982 年《憲法》才恢復鄉鎮人大的法律地位。然而，1979 年 7 月修正通過的《地方組織法》卻規定人民公社、鎮人大由人民公社管委會、鎮人民政府召集；改革開放後，爲了進一步的制度化，該法雖在 1982 年修正案，規定鄉鎮人大改由同級人民政府召集，然這樣的制度設計卻已種下鄉鎮人大長期受制於地方政府的格局。一個本應扮演監督角色與利益表達機制者，卻由被監督機關來召集，其形式化與弱化傾向，當然日益明顯。即使在 1986 年 12 月，中共進一步修改《地方組織法》規定由鄉鎮人大主席團召集，然而長期以來受制於地方政府形勢，並未因此而改變，其不受尊重與被忽視的情事，仍然是各鄉鎮的普遍現象。

此外，鄉鎮人大的制度設計不同於縣級以上人大，亦是導致其制度能力不足，難以透過監督與法案的制定，以回應民衆的需求。依據《地方組織法》的規定，縣級以上地方各級人大的職權共有十五項；而鄉鎮人大的職權有十三項。從條文內容審視，鄉鎮人大行使的職權少於縣級以上人大。^②例如，鄉鎮人大只能選舉鄉鎮人民政府的領導人，卻沒有決定任免政府職能部門領導人的職權；亦無立法創制權。其監督基層政府與回應基層民衆需求等必要的制度能力，嚴重落後於縣級以上人大，這樣的制度安排，如何使鄉鎮人大透過本身職能展現而獲致基層民衆的信任？長期漠視鄉鎮人大重要性的結果，正是其不斷地形式化與弱化的主因。

除了制度上的錯置，致使鄉鎮人大無法發揮其應有職權之外，地方黨委的掣肘亦是導致其不斷弱化的主因。因爲架構鄉鎮人大的制度基礎，是所謂的「民主集中制」，根據毛澤東的說法「民主集中制」就是「民主基礎上的集中，集中指導下的民主」。^③申言之，在集中的要求下，民主必須接受集中的領導，而對於做爲基層的鄉鎮人大而言，在「民主集中制」的指導下，其必須受到上級機關的指揮與監督，尤其是貫徹黨的領導下，代表基層民意對平行的行政機關進行監督。此種制度是不同於西方民主制中「相互制衡」原則，因爲西方民主制中的民意機關與上級民意機關或黨組織間，並無上下隸屬關係，無須順應他們的指揮與監督，其扮演著代表民意的獨立角色並對平行行政機關進行監督。雖然其角色扮演與西方三權分立的相互制衡相去甚遠，然其鄉鎮人大基於中國大陸憲法之規定，仍然是其基層政體中代表民意行使政權的當然機關。^④

相對於西方代議制度的基礎，則是許多流行的民主理論。誠如著名的政治學者葛

註② 參見「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（2004）」，大陸法規彙編網，2004 年 10 月 27 日，<http://www.6law.idv.tw/6law/law-gb/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.htm>。

註③ 毛澤東，毛澤東選集（第 3 卷）（北京：人民出版社，1966 年），頁 1006。

註④ 中國大陸憲法第二條規定：「中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民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」。這項規定代表著兩種含義，其一是人民代表大會是最高的權力機關，一切其他權力機關均從屬於它；其二是人民代表大會是人民行使權力的機關，人民不通過其他權力機關行使權力。既然國家的權力屬於人民，而人民僅通過人民代表大會行使權力，則其他權力機構必然只能從屬於人民代表大會。人民代表大會也必然成爲不僅僅是立法機構，而且是其他權力機構的產生源泉，同時也是其他權力機構的審查監督機構。

瑞克 (Bernard Crick) 對民意機關的功能有如下的說明：「議會存在的主要功能不在於推翻政府、向政府要脅或拒絕通過法案，他存在的目的，在於將選民對政府評價的各種訊息帶給施政參考」。^⑤而政府必須向國會負責的原因，在於透過議會的公開殿堂向人民報告他的施政方針，並讓國會中的反對意見有機會去審視這些政策是否恰當合宜。而西方菁英理論者更主張民主政治的本質就是菁英政治，如米契爾 (Robert Michels) 更進一步地指出，任何政黨，包括一切的社會組織，都難免走向領導權集中在少數菁英之手。^⑥經由學者努力與實際的操作，使代議政治成為利益表達機制的代名詞。以上述學者的論證，審視中國憲法賦予鄉鎮人大的職能展現，可以發現鄉鎮人大並非西方相互制衡原則下的產物，不過鄉鎮人大正體現出所謂西方代議政治的內容。因為他不同於省與全國人大的間接選舉產生，而是由人民直選產生，更同時扮演著監督其他基層機關的角色。

既然是基層民衆的代表，然其是否確實代表民衆並扮演好利益表達機制與監督角色？當黨意與民意衝突時，是要貫徹黨意還是民意？的確，近來中國大陸為了使鄉鎮人大確實做好其應有的角色，在其制度上做了許多的修正，以便更能符合利益表達機制的需要，然而這些制度更迭，是否確實符合民衆需求？是否確實取得民衆的信任？這是非常值得學者關注的議題。筆者試以「制度重構」為本文研究途徑，探究鄉鎮人大在地方公共事務的職能履行及其代表性，是否為導致基層民衆產生不信任的主因？

以「制度重構」研究途徑，檢視鄉鎮人大制度能力，本文著重於下列二項問題的思考：

一、由於鄉鎮人大制度能力的缺失，使人大的履職能力不足，代表基層利益與監督功能的無效，因而產生不信任問題。

美國學者齊夫 (William J. Keefe) 和歐其爾 (Morris S. Ogul) 主張：一個合法的民意機關正如同人民的眼睛，隨時監督著政府的活動，而立法機關對於政府的有效監督，正來自於一套精心設計的制度模式，亦即是施加於政策、人員、結構和支持之上的許多潛在控制。^⑦因為通過質詢、審查、評估、修正與拒絕等監督策略與技術的運用，使民意機關能影響並改變行政行為。然而，這些監督策略與技術的運用，依據現行鄉鎮人大的制度能力，絕非以現行兼職人大代表又會期短暫的方式所能體現。

無庸置疑，近來地方官員的貪污腐化行為，早已成為基層農民的全民公敵，普遍對地方政府與扮演代表民意並監督政府角色的鄉鎮人大缺乏信心。事實上，基層人大工作者亦普遍認為，鄉鎮人大的制度定位與人大的法律地位不相適應，制度建設亦不夠健全，致使許多人大工作者根本不相信鄉鎮人大的制度能力。此種不信任態度，往往無法接受鄉鎮人大在討論決議後的政策結果，導致人民與鄉鎮人大間形成嚴重的信

註⑤ Bernard Crick, *Reform of Parliament* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1968), p. 238.

註⑥ Robert Michels, *Political Parties* (New York: Free Press, 1962), p. 364.

註⑦ William J. Keefe and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States* (NJ: Prentice-hall, 1997), p. 205.

任問題。

二、為提升鄉鎮人大制度能力的一系列制度重構，依然效益不彰，仍無法阻卻其持續弱化的困境，更無以提升基層民衆對鄉鎮人大的信任。

的確，伴隨著市場化的不斷深化，中央與地方管制性關係的逐漸鬆動，社會利益與民間利益的實現亦日益多元化，民間社會自發性與群體性的政治參與，更是不斷上升。此外，自從中國大陸採取市場化的治理模式之後，已經造成私部門廠商的壟斷或寡占，因而危及公共利益等問題。即使既有鄉鎮人大制度能力，雖然經過多次的制度重構，仍然未能滿足基層民衆的需求，提供利益表達的公共服務，又無法扮演適時監督並解決問題的角色，致使基層民衆上訪與自力救濟事件不斷擴大。更甚者，是民衆的疏離感與不信任，已經對基層政府的施政造成負面的危機。即使提升鄉鎮人大履職能力的制度重構不斷在進行，然效果不彰。在黨政官員直接控制與領導下，仍無法避免其不斷弱化與工具化的困境。

依據 2004 年 2 月 29 日，中國青年報報導顯示，華東師範大學社會學系，於 2002 年初至 2003 年初在上海市轄的鄉鎮地區，進行一場社會調查。調查中就五個核心問題走訪了上海的中下層百姓（均屬社會中的弱勢群體：下崗職工、外來民工、下層動遷居民等），五個問題中有：「你有沒有因為生活上的問題找過什麼人或機構」，「你有沒有因為動遷或居住環境等問題找過什麼人或機構」，「你有沒有因為權益受到領導、雇主的侵害找過什麼人或機構」等。而「什麼人」或「機構」中就包括人大代表，調查結論發現，除遇到生活問題，有 0.2% 的人找過人大代表外，其他沒有一個人為任何問題去找過人大代表。而因動遷、環境問題找過相關機構、人員者，在接受訪談中，有高達 73% 的人認為找他們「沒有用」。^⑧

值得商榷者，這些人為何不去找人大代表？是因為他們過得很好，沒有必要去找他們嗎？顯然並非如此，實情是代表和基層民衆間的相互信任關係有問題。深究之，是基層人大代表解決問題能力受到質疑。事實上，調查中所提出的五項問題，在中國的任何城市和農村皆有不同程度地存在著，而同樣面臨這五項問題的基層民衆，幾乎也是完全沒有去找過他們選出的人大代表，這並非罕見的現象，而是普遍存在的事實。這究竟是什麼原因？這又說明了什麼問題？是否更驗證了鄉鎮人大制度能力的不足。

職是之故，本文乃針對鄉鎮人大為解決其弱化與工具化所推動的制度創新，加以檢視其意涵，並試圖提出導致基層民衆不信任的肇因，除制度與結構的因素外，其鄉鎮人大制度能力的不足亦是不可忽視的緣由。所以，本文主張，必先進行專職化的制度重構後，黨政官員代表的完全退出鄉鎮人大，使其成為純粹代表基層民意的機構。因為專職化是完善利益表達機制的核心，唯有利益表達機制的完善，方能貫徹民意監督的力量，進而獲得民衆的信任。

註⑧ 張鎮強，「人大代表為什麼沒人找」，人大研究（甘肅），總第 150 期（2004 年 6 月），頁 35-36。

貳、文獻分析

在一般新興民主國家發展進程中，代表民意機關的議會通常是檢驗一國公民參與程度及是否民主化的主要變數。然而，筆者在審視許多中國基層民主的研究時，發現大部分是集中在村民委員會選舉、基層幹群關係、中共黨支部與村委會的關係等等，關於村民自治對中國大陸基層民主的影響論著頗多，較少論及地方人民代表大會，有關鄉鎮人大的學術探討者更是少之又少，即便有所論述，亦僅簡單地將此一行使基層政權機構視為「投票機器」、「橡皮圖章」等。的確，有關中國大陸基層民主的持續發展問題，向來是學者檢視中國大陸政治發展的主要依據。筆者認為，對於做為地方國家權力機關的鄉鎮人大而言，其制度的變遷更應成為各方觀察的重點，因為鄉鎮人大是中國大陸最基層的政權機關，正是檢視其基層民主的主要準據。

此外，筆者亦發現，由於實證研究困難與資料取得不易，使得基層人大的研究議題並未成為學術研究的焦點。不過，近來隨著基層人大在地方政治的地位逐步提升之後，學者關切的角度也逐漸延伸到其政治生態之上。關切聲浪確實增加不少，然而有關的學術著作仍然有限，目前的研究取向與觀點如下：

有關大陸學界的研究，主要是從三種解釋模式去論證基層人大，一是從憲政角度進行解讀，認為基層人大制度是一種憲政體制，如謝慶奎強調基層人民代表大會制度建設應朝憲政方向努力，以便完善憲法賦予之職權貫徹；^⑨鄒平學則主張從憲政建設去完善地方人大制度，應由代表的專職化著手，並在專職化下建立代表約見制度，他認為現行地方人大的代表約見制度，多流於形式，一般每年舉行一次，每次二、三天左右，其餘的所謂約見，多半由常委會的機構幹部代勞，事實上，由人大機構幹部接待來訪者，其法律性質和法律後果與代表親自接見來訪者是不同的。因此，必須建立長期的代表約見制度，分期分批地安排代表參加約見，使每一位代表每年應當有相當的時間能接見選區選民。^⑩另一著名學者蔡定劍亦從憲政角度論述中國改革動力應該由地方人大開始，他認為憲政就是民主、法治加人權，借由三者結合，改革黨與人大的關係，把政府的事務拿到人大通過公開的方式進行討論、辯論，同時通過人大來加強對政府的監督。而這些改革可以從地方人大開始，加強地方人大的能力建設，提高地方人大的權威和地位。^⑪

二是從西方代議制的角度展開分析，認為人大制度屬於代議制的一種類型，其理

註⑨ 謝慶奎，「憲政體制與人民代表大會制度建設研究」，新視野（北京），第1期（2005年1月），頁9~10。

註⑩ 鄒平學，「憲政建設和人民代表大會制度理論研討會綜述」，深圳大學學報：人文社會科學版（深圳），第21卷第5期（2004年10月），頁65。

註⑪ 蔡定劍，「中國改革的新動力」，騰訊網，2008年12月9日，<http://view.news.qq.com/a/20081209/000013.htm>。

論基礎是將西方的人民民主權論，嫁接（grafting）在「民主集中制」之上，企圖以「民主集中制」為體，西方代議制為用，以便提升基層人大的監督作用。如學者浦興祖在其研究中，認為人大制度作為一種民主共和制政體，所依存的主體是人民民主專政；在堅持人民民主專政之下，作為國家權力機關的人民代表大會應定期選舉或任命產生其他國家機關，統一行使國家權力，並依法對其進行監督，所以他主張中國大陸人大制度是一種代議民主共和制政體。^⑫此外，蔡定劍亦主張以人民代表大會為途徑，強化西方民主監督制度，方能增強中國的執政能力。^⑬另一學者儲建國在其研究中，亦認為所謂代議制度即人民代表大會制度的實踐，並主張在代議政治理念上，去改變地方人大的「選舉式民主」和「立法式民主」的傳統思路，轉而重視「參與式民主」，以便增強代議機構作為輸入管道的功能，讓地方人大代表成為民眾訴求進入政治過程的主要仲介。^⑭

三是從代表產生的身分結構進行歸類，有學者在研究代表和選民關係時，將人大代表納入其中的某種類型之中，並分析其制度的特殊之處；如學者黃璟在研究中，認為基層人大實行兼職代表制，代表選定不是從代表本身的角色身分出發，而是根據其工作成績和表現來決定，因此人大代表主要包括兩大類：一類是某行業內的先進工作者，這些先進代表往往只注重在本職工作中，努力做各方面的表率；另一類是政府部門高官，他們只注意本身作為政府領導成員的行政權力，而把代表職務拋之腦後；並指出大多數代表並不清楚自己作為人大代表的職能，忽略了參政議政是屬於代表的真正職責，這種對自身代表角色的迷思相當嚴重。^⑮其他如鄒平學、胡位鈞、楊平及溫輝等著名學者都有類似的看法。^⑯另一學者萬東升，則認為基層人大代表的身分往往是多重的，比如黨員代表、幹部代表的重疊，少數民族代表與黨員代表的重疊，工人代表與婦女代表的重疊等等，所以主張以專職化解決基層人大代表的身分重疊問題。^⑰

對於第三種分析途徑而言，與其說是對人大制度的整體理論解釋，不如說是關切代表本身的身分結構問題，因為代表身分結構是人大制度的重要組成部分。問題是，

註⑫ 浦興祖，「中國的社會主義代議民主共和制政體－層析我國人大制度的含義」，*人大研究*（甘肅），第 10 期（1998 年 10 月），頁 23。

註⑬ 蔡定劍，「增強執政力在於依憲執政建設民主」，*鳳凰網*，2004 年 9 月 17 日，<http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/home/news/review/200409/17/329062.html>。

註⑭ 儲建國，「民情上達的困難與地方人大的功能定位」，*人大研究*（甘肅），第 6 期（2005 年 6 月），頁 12。

註⑮ 黃璟，「人大代表制度理論及代表角色身分初探」，*當代經理人*（北京），第 2 期（2006 年 2 月），頁 209。

註⑯ 鄒平學，「關於人民代表行使權力的身分的理論與實踐」，*中國法學*（北京），第 4 期（1994 年 4 月），頁 12~16；胡位鈞，「兩種代表制理論之再評價」，*法商研究*（北京），第 2 期（1998 年 2 月），頁 20~23；楊平，「代表制理論的評價與選擇」，*甘肅政法學院學報*（甘肅），第 4 期（2000 年 8 月），頁 53~55；溫輝，「代表與選民的關係」，*現代法學*（北京），第 2 期（2001 年 2 月），頁 18~19。

註⑰ 萬東升，「論我國的身分代表制」，*重慶社會科學*（重慶），第 2 期（2006 年 2 月），頁 101。

基層人大制度除了代表的身分結構外，還包括代表大會的組織制度（如人大常委會、主席團等）、會期制度以及官員代表過多等等廣泛的內容。單純以代表理論的缺失，去論證基層人大制度，仍不足以解釋整個人大制度的困境。

而西方學者一般側重於從立法體系的比較途徑，分析基層人大的立法過程、作用、變革以及人大和其他機構的關係等問題。^⑮他們通常注重實證分析，很少從規範角度討論人大制度的民主理論基礎。主要的西方學者如下：

夏明（Ming Xia）以權力擴張的研究途徑，認為基層人大在改革開放以來所建構的重要制度，正是人大常務委員會設置。因為是項制度的建置，使得中國大陸黨政一體的地方政治結構出現一個新的行為者。對新的行為者而言，只要其權力每增設一項，就意味著這個新機構的權力更擴張一步。當權力擴張的同時，在既定的政治權力基礎中，勢必引起其他機構與其爭奪主導權。所以，基層人大制度的更迭，實際上是基層人大常委會的權力擴張過程；而菁英間的權力鬥爭、衝突和權力關係的變化，就成為評價基層人大成長過程的重要指標。^⑯

麥克米克（Barrett L. McCormick）和胡謝凱（Shikai Hu）兩位學者亦同樣採用是項研究途徑，來分析基層人大的權力成長過程，並主張對於基層人大及其常委會而言，其競爭權力的有效資源，正是選民的支持，而權力擴張的結果就是贏得黨委與地方政府的尊重。^⑰

隨著基層人大研究的逐步深化，又有一些西方學者開始關注基層人大監督權行使，對於行政部門所產生的制約問題。如朱陽南（Young Nam Cho）主張基層人大監督

註 ⑮ 有關於人大立法過程的制度性研究者：Young Nam Cho, "The Politics of Lawmaking in Chinese Local People's Congress," *The China Quarterly*, No. 187 (September 2006), pp. 592-609; M. S. Tanner, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes, and Democratic Prospect* (New York: Oxford University Press, 1999); Kenneth Lieberthal and David Lampton, *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley, CA: University of California Press, 1992); 有關於人大制度變遷的研究者：Kevin J. O'Brien and Lianjian Li, "Chinese Political Reform and the Question of 'Deputy Quality'," *China Information*, Vol. 2, No. 3 (Winter 1993-1994), pp. 20-31; Kevin J. O'Brien, "Chinese People's Congress and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development," *Comparative Political Studies*, Vol. 27, No.1 (April 1994), pp. 80-109; 有關於人大與其他機構關係的研究者：Ming Xia, "Political Contestation and the Emergence of the Provincial People's Congress as Power Player in Chinese Politics: A Network Explanation," *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, No 24 (July 2000), pp. 185-214; M. S. Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," *The China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp. 381-403; Young Nam Cho, "From Rubber 'Stamps' to 'Iron Stamps': The Emergence of Local People's Congress as Supervisory Powerhouse," *The China Quarterly*, No. 171 (September 2002), pp. 724-740.

註 ⑯ Ming Xia, "Political Contestation and the Emergence of the Provincial People's Congress as Power Player in Chinese Politics: A Network Explanation," pp. 185-214.

註 ⑰ Barrett L. McCormick and Jonathan Unger, *China after Socialism: In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia*, Armonk (New York: M. E. Sharpe, 1996), pp. 29-53; Shikai Hu, "Representation without Democratization: The Signature Incident and China's National People's Congress," *Journal of Contemporary China*, Vol. 2, No. 1 (Winter 1993), pp. 3-34.

權行使的狀況，正是衡量人大由「橡皮圖章」走向「鋼印」的一個重要準據。^②特別是在基層人大的職權履行上，他們並不享有立法權的行使，因此必須聚焦在監督權的貫徹上；但是，沒有黨組的支持，基層人大仍難以執行監督權，所以基層人大的領導們特別強調堅持黨的領導原則，以便順利行使監督權。^③

毫無疑問，上述研究途徑是非常具有價值的，由人大監督權行使的發展過程，來檢視基層人大是否走出弱化的狀態，這當然是研究基層人大制度的重心。Cho 在其後有關地方人大立法權運作的論述中，主張地方人大在立法過程，與地方黨組的關係不再是主要的關鍵，而與地方政府的關係才是關鍵之所在。的確，在立法過程中，地方人大與地方政府關係的維繫，直接影響著地方人大立法權的貫徹，地方政府愈尊重地方人大，地方人大的制度能力愈高。^④然而，Cho 卻忽略了地方政府的領導者正是地方黨組的領導者，在目前中國大陸以黨領政的格局下，其權力貫徹仍需要地方黨組的支持。此外，雖然 Cho 的研究已經關切到黨組對基層人大監督權行使影響，卻忽略了基層民衆的要求與支持，對其監督權擴張之間的影響關係。事實上，近來基層人大經常是有效地運用基層民衆的支持力量，貫徹其監督權的行使與實踐其權力的擴張。因為選民的支持力量是一股非常有效的資源，如果基層人大具有完善的制度能力，則其不僅能有效利用選民支持力量，擴大其效應，更能依此效應將其轉換成為權力增加的基礎，這是非常有助於基層人大的制度化與職權的貫徹。

中國大陸復旦大學選舉與人大制度研究中心副主任何俊志則認為，西方學者在採用權力擴張途徑時，為了支持和檢驗是項分析途徑，所以特別重視兩方面的研究：一是選舉的競爭程度；二是基層人大的權力行使狀況。就選舉的競爭程度而言，因為這些西方學者認為，競選愈激烈，愈能呈現出候選人間的競爭態樣和選民的支持程度，因為候選舉人必須提出符合民意的政見，而且勢必要扮演好代表民意的角色，方能勝出，如此有益於基層人大的制度能力。^⑤

然而，筆者認為上述西方學者的論證，在中國卻發生了變異。因為地方經濟菁英的參與，反而使地方政治菁英與經濟菁英形成相互依賴關係，並未形成西方代議政治中，由於地方經濟菁英的參與，因而產生相互制約的權力關係。甚至共同透過基層人大的合法化功能，努力地將公共權力私有化。原本鄉鎮人大的制度設計，是為更具體保障基層民衆權益而設想，在某種意義上，它應該是體制內的利益表達機制與監督機制的建構，然而基層民衆卻少有運用，其監督的效益更是無從展現，甚至成為地方政治菁英與地方經濟菁英的共生結合，以便做為壟斷地方資源的工具。

深究之，由於地方資源的壟斷與擠壓，使得鄉鎮人大在制度能力的實踐過程，不

註② Young Nam Cho, "From Rubber 'Stamps' to 'Iron Stamps': The Emergence of Local People's Congress as Supervisory Powerhouse," pp. 725~735.

註③ Young Nam Cho, "From Rubber 'Stamps' to 'Iron Stamps': The Emergence of Local People's Congress as Supervisory Powerhouse," p. 726.

註④ Young Nam Cho, "The Politics of Lawmaking in Chinese Local People's Congress," p. 594.

註⑤ 何俊志，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，2005年），頁33。

僅無力體現其監督與制衡的功能，反而成為協助基層政權完成攤派任務與強化其對農村資源汲取的制度設計。甚至許多鄉鎮人大的效益展現，反而是在於幫助國家逃避其對於農村社會責任的藉口，不僅未能成為表達民意的機構，反成為國家意圖將大批財政壓力轉嫁給農民，以便減少其治理農村成本的工具。^⑤是以，何教授主張，中國大陸基層政治的實際表現，經常使西方學者的經驗論證陷入左右為難的地步，甚至與實際的基層現況不相符。因此，基層人大代表的選舉雖然有高度的參與率，然而此種高度參與的態樣並非如其想像中的那種激烈競爭情況。^⑥

歐柏林 (Kevin J. O'Brien) 以機構成長的研究途徑，主張中國基層人大常委會設置，完全是一個新的行為者。由於自身的不完善，新的行為者初入既有的權力平台之上，面對這些長期建立的、既得利益的權力主體，此時的基層人大常委會還很難與其相抗衡，因此並不容易實踐其權力的有效擴張。對於基層人大而言，現階段的最佳抉擇並非是擴張權力，而應不斷地完善內部機制和規範，尤其是其人員素質、機構和內在議事規則的完善，以便透過自我完善，進而成為一套成熟的制度。在此種觀念之下，基層人大代表的素質、其工作人員的質與量、常委會委員和主任的經歷、其內部機構的設置與內部章程和程序的完備與否，就成為 O'Brien 評價基層人大制度成長的指標。^⑦

無疑的，這種深入基層人大內部的分析途徑是非常具有參考價值的，因為從內部去探索其制度成長的內在機制，的確為權力擴張的分析途徑提供了一項重要的中介變項。然而，O'Brien 此種研究途徑卻將基層人大視為一個獨立機構，忽略其功能的展現在於與其他機關，尤其是與行政機關的互動聯繫方能體現，因為其制度的成長在中國大陸的政治制度之下，是不可能脫離其他單位的配合與支持的，也就是其內部制度的完善必須伴隨著有關部門的成長，才能克盡其功。

援此，O'Brien 緊接著又採用權力嵌入的分析途徑，主張基層人必須根植於與其他政治機構之間互動關係的建構，去鋪陳基層人大制度的成熟與完善。詳言之，人大自身要提升任何一項機制，都必須與其他機構建立良好的互動關係後，其提升的效益才能展現。尤其是與監督對象之間，必須建立一套持久性的互動關係，方能建立起強化自身權力的基礎。所以，基層人大的首要工作，就是在成長過程中的權力嵌入。換言之，為了對一府二院發揮有效的監督，首先要與監督對象間，建立起對口的工作聯繫，通過如此的聯繫關係，以便為基層人大的權力行使提供必要的實踐平台。而且也僅有在此等平台建構後，基層人大方能找到實踐自身權力的自主性空間。在 O'Brien 的視角下，基層人大嵌入被監督對象的深度，就成為評價基層人大制度完善與否的指

註⑤ 潘兆民，「中國基層人大的身分結構變遷及其影響分析」，發表於中國民主政治的發展路徑：選舉與協商研討會（上海：復旦大學國際關係與公共事務學院主辦，2007年7月20-21日），頁42~53。

註⑥ 何俊志，制度等待利益－中國縣級人大制度模式研究，頁33。

註⑦ Kevin J. O'Brien and Lianjian Li, "Chinese Political Reform and the Question of 'Deputy Quality'," pp. 20~31.

標。^⑧

這項分析途徑的重要價值，在於其並未將人大、黨委、政府、人民法院及人民檢察院等部門視為個別的、孤立的行為者，而是在權力嵌入理論的觀照下，從一套彼此聯繫的工作網絡中，檢視基層人大的制度完善過程。無疑地，是項研究，確實提升了基層人大制度的理論研究。然而，這種分析途徑仍有盲點存在，因為它只注意到基層人大與同級的政府與黨委之間的平面關係，卻忽略基層人大與其上級人大機關之間的縱向關係。因為在民主集中制的框架下，上級人大是有權力干涉下級人大的作為，尤其是鄉級人大與其上級的縣級人大之間的層級關係，就關係到鄉級人大的履職空間及其制度完善與否的重要決定力量。

此外，O'Brien 與 Ming Xia 他們同時又主張競爭機制的建構是完善基層人大制度的重點，因為他們認為有了競爭機制，才能確實反映民意，而不會以犧牲民意的方式去貫徹黨意或官意。的確，當有了差額選舉，候選人就必須反映民意以便獲得選民的支持，如此利益表達機制自然形成。問題是，當這些在競爭機制下選出的代表進入地方人大，面對目前基層人大的弱化情境時，如何去認真反映民意？更何況，即使由競爭下產生的代表，其身分又大部分是地方官員，要他們確實反映民意，發揮監督的效用，進而完善利益表達機制的建構，確實相當困難。事實上，這些由指標性較強的、經由選舉產生的基層人大代表，在「三多三少」（男性代表多、女性代表少；中共黨員代表多、非中共黨員代表少；幹部代表多、群眾代表少）的結構形態下，往往更注重的是黨派、性別、民族、身分、甚至是單位的代表性，並非代表選區人民的意識，使得相當一部分的基層人大代表變成抽象意義的選民代表，代表本身對於自己所應代表的真正利益並不清楚。所以，西方學者所預期的結果，似乎很難在現實基層民主中反映出來。

綜上所述，這些分析途徑確實提供研究者非常合適的參考指標，不僅提供一套完善的分析架構，更提出許多值得參照的見解。的確，如果在研究途徑的選擇上，採用這些分析途徑都能得出新的發現與見解。然而，值得商榷者，這些研究途徑皆以縣一級人大為分析對象，並認為縣級人大具有較大的自主性。事實上，以現行人大制度變革而言，縣人大的自主性並不如他們想像中的如此具有自主性，仍然是相當程度地受制於地方政府的箝制，更何況中國大陸基層民主的推動並非在縣一級，而是在最基層的鄉鎮及村。是以，最需要落實制度能力完善等等自主性空間者，莫過於鄉鎮人大。此外，正因為鄉鎮人大與上級人大及其平行黨政間的互動關係，是一種管制性的關係。而這些分析途徑卻也忽略了這層管制關係所產生的宰制問題。

註⑧ Kevin J. O'Brien, "Chinese People's Congress and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development," pp. 80-109.

參、現階段鄉鎮人大的制度重構

中國大陸自 2000 年以來大規模的裁併鄉鎮，使鄉鎮的數量由 2000 年的 43511 個，下降到 2005 年的 35473 個，減少的比例為 18.47%。^⑩在裁併鄉鎮的同時，以鄉鎮內部機構調整、精簡以及嚴控、壓縮鄉鎮行政人員、事業單位編制的鄉鎮機構改革亦全面開展。此外，為打造服務型政務，鄉鎮並普遍實行政務公開，有些地方還在鄉鎮一級試行建立行政服務中心。然而上述改革卻一直未見效果，即使採取「鄉財縣管」等財政手段的實施，亦無法根本解決官員腐化及財政困難等問題。之所以如此，筆者在訪談上海市人大常委會研究室主任周錦尉暨浦東新區人大常委會研究室主任虞剛傑時，他們特別指出：由於鄉鎮人大監督不力，對代表性質認識不足，因而應有的監督作用沒有發揮好，最終導致鄉鎮人大邊緣化與工具化，所以地方官員才會為所欲為。^⑪

依據中國大陸憲法規定，人民代表大會是中國大陸的政權機關，而鄉鎮人大則是最基層的政權機關，在鄉鎮中應扮演主導地位。然而，根據 1982 年《憲法》和《地方組織法》規定，鄉鎮人大不同於縣級以上地方人大，不設常設機構和辦事機構，鄉鎮人大主席團只是會議期間的臨時機構，鄉鎮人大的召集和鄉鎮人大代表的選舉均由地方鄉鎮人民政府召集和領導。此種制度設計，根本難以發揮兩法所賦與的監督職權。使其在五級人大中，成為權力最薄弱，最易受到地方首長掣肘，角色最尷尬的政權機關，十三項職權，僅僅靠年度一次一、二天會期的運作，如何執行其應有的角色扮演？實在不得不令人質疑，而且長期以來只作基層政府的橡皮圖章，不反映民意的作為，如何能獲得基層民衆的認同？

職是之故，1995 年 2 月，《地方組織法》做進一步修改。修改後的《地方組織法》第十四條規定，鄉鎮人大舉行會議時，選舉主席團，由主席團主持會議，並負責召集下一次本級人大；第十八條亦規定，鄉鎮人大代表向本級人大提出的對各方面工作的建議、批評和意見，由本級人大主席團交有關機關和組織研究處理並負責答覆。^⑫上述修正，雖然未在法律上明確鄉鎮人大的常設機關及其職權範圍，但至少在體制上已經釐清了權力機關與行政機關之間的權責關係，不再發生由執行機關來主持權力機關會議的謬誤。然而，制度的理順，在許多鄉鎮人大的職權運作中，由於長期習慣於黨領導一切，仍無助於提升權力監督與利益表達等制度能力，更難以挽回其形式化與弱化的傾向。

註⑩ 史衛民，中國基民主政治建設發展（課題結項報告）（北京：中國社會科學院，2005 年），頁 130。

註⑪ 筆者參與 2007 年 12 月 30 日，復旦大學選舉與人大制度研究中心舉辦「鄉鎮人大的理論與實踐：亮點與難點」研討會後，訪問上海人大工作者周錦尉、虞剛傑，他們共同認為鄉鎮人大的現在問題是作用沒有發揮。

註⑫ 參見「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（1995）」，法律圖書館網，1995 年 2 月 28 日，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=256。

是以，爲了提升鄉鎮人大的監督角色，以便解決互動過程中的缺失，也爲了因應基層民衆的要求，中國大陸各鄉鎮亦採取了一系列有關鄉鎮人大制度重構的試點。

一、沅江實驗

由於前述《地方組織法》及 1982 年的修正案對於鄉鎮人大制度設計缺失，致使其工具化與形式化的傾向，十分明顯，因而許多大陸群眾反映：鄉鎮人大只是「開會一聲喊，中午吃餐飯；書記做報告，鄉長講生產；民主是形式，中午把會散」。這樣的反映，正是基層人大形式化的最佳寫照。如 1985 年湖南沅江市泗湖山鎮開人大會前，還找不到代表名冊，開會時全體機關、村幹部和共產黨員都變成代表，開了一個「四不像」大會。另外該市的曾豐鄉，在召開人大會時，主持會議的鄉長不了解會議程序，臨時指派不是人大代表的信用社主任上台主持，笑話百出。^②

2006 年中國大陸湖北省通過對四個縣（市）鄉鎮幹部的問卷調查和分析顯示，以鄉鎮幹部的視角來看待湖北省的鄉鎮改革，由於實行鄉鎮人大主席由鄉鎮黨委副書記兼任，鄉鎮長由黨委書記兼任，致使鄉鎮人大監督鄉鎮行政更加困難；^③事實上，長期以來，由於以黨領政的管制關係所形成的黨政不分、職責不清的情況下，黨委書記在目前鄉鎮體制中居於「一把手」的位置，作爲副書記的人大主席在行政級別與鄉鎮長不對等，如何帶領鄉鎮人大履行其監督權？再就時間和精力而言，黨委副書記除了兼任人大主席之外，一般又兼管鄉鎮中的許多經濟與財政事務，大部分皆難以兼顧人大的日常工作，從而人大的日常工作就轉由專職的副主席主持。更何況，副主席一般皆非鄉鎮黨委成員，行政級別與鄉鎮長亦不對等，其知情權與監督權都比較有限，致使人大權力「邊緣化」的情勢，更是每況愈下。此等寫照正是中國大陸許多基層人大「代表代表，散會就了」，完全無法貫徹與履行人大代表應有職責的實際體現。

依據中國大陸中央黨校教授王貴秀的研究指出，人大代表結構「官員化」趨向，不僅是一個結構類型的比例問題，而且涉及人民代表大會的制度性質，它不僅不利於人民代表大會應有作爲的發揮，更影響人民行使當家作主的權利。^④例如：海南日報的調查顯示，一些官員平時忙於工作，致使其中一些人往往將履行代表職務視爲一種額外負擔，常常藉口本職工作忙，推三拖四，很少以普通代表身分參加活動，即使參加，也是敷衍了事，象徵性地應付一下就走了，群眾稱他們爲「特殊代表」；有的會前不調查，會中不審議，會後不貫徹，有代表之名，無代表之實，群眾稱之謂「掛名代表」；此外，領導幹部代表過多的結果，不僅使他們本身在參加審議活動時存在著某些顧忌，難以直言不諱，而且造成普通代表的無形壓力，使之發言時顧慮重重，難以發

註② 田必躍，「鄉鎮人大體制突圍」，法治與社會（陝西），第 10 期（2003 年 10 月），頁 16~17。

註③ 吳理財、朱紅萱，「鄉鎮改革：鄉鎮幹部的所思所想——對湖北省鄉鎮幹部的問卷調查」，中國農村經濟（北京），第 11 期（2005 年 11 月），頁 61~67。

註④ 「新身分、新比例與官進民退」，中國廣播網，2010 年 2 月 27 日，http://www.cnr.cn/2010zhuanti/2010lianghui/lhxcd/201002/t20100227_506070499.html。

揮應有的作用。^⑤這樣的調查，更顯示其制度成長和實際操作均嚴重落後於基層法制的訴求。誠如前述，基層人大的權力擴張與監督權的貫徹與否，是衡量人大由「橡皮圖章」走向「鋼印」的一個重要準據，然而究其「官員化」的發展趨勢，似乎反其道的由「鋼印」走向「橡皮圖章」，依此發展，如何使鄉鎮人大扮演應有的民意監督角色？

角色的落差與現實的困境，使得中國大陸基層民衆賦與鄉鎮人大的壓力愈益強烈，致使鄉鎮人大不得不採取相應的措施。據此，1986年9月，《湖南省人大常委會黨組健全基層政權方案》得到省人大常委會同意，使得鄉、民族鄉、鎮人民代表大會得設立常設主席團，主席團由三至七人組成，主席、副主席中應有一人專職，其他成員可兼職。受到是項方案的激勵，該省沅江市新灣鎮爲了完善鄉鎮人大的角色扮演，在沒有全國性法規的依據之下，建構中國大陸第一個常設性鄉鎮人大主席團及其常務主席，3748個鄉鎮大人主席團中，已經有3398個鄉鎮設立常務主席，占總數97%，其中專職常務主席占61%。對於增設的結果，沅江市亦曾經在1991年對227位鄉鎮幹部進行調查，85%的人對於鄉鎮人大主席團和常務主席的工作表示滿意。此外，其人大常委會選舉任免聯絡工委的調查亦顯示，1987年還未設置人大主席團和常務主席之前，有30%的鄉鎮並未做到一年召開一次人大會的要求，50%的人大會流於形式，但在設置人大主席團和常務主席之後，從1987到1990年，全湖南省召開鄉鎮人大會共20萬次，每次會議期間達2-3天，共做出決議5000多件，而且在主席團的督促之下，有80%以上得到較好的貫徹與落實；此外，人大代表閉會期間的活動亦日趨活躍，有90%以上的代表參加人大的各項政治活動。^⑥因爲這項措施，使得湖南沅江市的新灣鎮和湘陽市的南陽鄉成爲試點，之後，迅速在中國大陸各地「複製」，即使常設主席並未納入法律規範中。

影響所及，1987年10月，江西省亦率先制定出台《鄉鎮人民代表大會暫行條例》，到了1999年底，全中國大陸共有29省、市、區先後出台並修正有關鄉鎮人大制度的法規，使得鄉鎮人大主席團及常設主席的職務履行更制度化。^⑦而當時中國大陸全國人大代表在視察沅江的報告認爲，「這決不是憑空想像、無緣無故強行要設置的機構」，「沅江實驗是民主政治發展的內在要求和邏輯產物」。^⑧

問題是，人大主席團與常務主席的設置，是否意味著鄉鎮人大監督權的貫徹或擴張？近來，亦有許多中國大陸學者主張，爲了強化縣一級以上基層人大在閉會期的監督能力，應該加強常務委員會，應增加常務委員的專職名額，這是否也意味著基層人大在職務履行能力上的提升？事實上，職務履行的完善與否，並非以主席團或常務委員會的專職委員增加爲準。依據上海市寶山區人大代表工委主任梅秀友的指正，認爲現行法律框架下，鄉鎮人大主席團只在人大會議期間具有法律規定的職權，雖然人大

註⑤ 「海南人大代表缺席嚴重 省委書記要求嚴肅會紀」，海南日報（海南），2007年2月6日，第2版。

註⑥ 田必耀，「鄉鎮人大體制突圍」，頁16。

註⑦ 田必耀，「鄉鎮人大體制突圍」，頁17。

註⑧ 田必耀，「中國鄉鎮人大體制變遷的評價與展望」，人大研究（甘肅），總第148期（2004年4月），頁16。

主席團是閉會期間鄉鎮人大工作的實際組織者，但沒有實體職權。^③是以，本文認為人大代表職能的完善與否，並非以主席團的增設為準，而因以是否具有一個完整無礙的履職空間為本。因為，如果沒有一個完善空間，足以履行鄉鎮人大在法規上應有的職權，則增設再多的主席團亦是枉然。誠如梅秀友所言，鄉鎮人大在閉會期間的主要工作，仍然是代表的職責，所以代表對於本身的職權認識非常重要。^④

無庸置疑，鄉鎮人大的權力擴張，如「沅江實驗」確實對於鄉鎮人大制度的改造與完善，提供一套不錯的參照依據。由中國大陸在 1995 年修改《地方組織法》，增設主席及副主席的權力擴張與制度完善得到驗證。然而，「沅江實驗」只解決鄉鎮人大不能按時開會，閉會期間無人管的弊病。鄉鎮人大的職務履行仍然不能滿足人民的需求，其角色扮演仍然與《地方組織法》所賦與的決定權、監督權等實質性權力相去甚遠。即使權力的擴張，使鄉鎮人大的制度不斷完善，然而經濟問題、人大主席團的兼職嚴重與人大代表對本身的職務認知不足，卻深深地制約其職能的履行，仍難以獲致基層民衆的信任。

二、新晃改制

近來中國大陸的財政制改革、財源萎縮及機構膨脹等因素，導致不少鄉鎮政府產生「吃財政飯」的格局，更遑論人大的經費，再加上鄉鎮領導對於人大的認知仍存有偏差，使得一些鄉鎮似乎又走回到 1987 年以前的人大，又產生了難以如期開會的老問題。2002 年 12 月，依據湖南省人大工作會的調查顯示 2368 個鄉鎮中，當年沒有召開或者借錢召開人大會者有 880 多個，其中邵陽市 197 個鄉鎮中，有 140 個借錢開會。2001 年時代主人雜誌披露，「人大會議在有些鄉鎮悄悄撙荒」，有位黨委副書記說：上半年三次黨員幹部會議，其中鄉人大代表都到齊了，等於開了鄉人大會；另一位鄉長更坦言：鄉裏哪像縣裏那樣正規，說實在的，除了換屆，鄉裏的人大會可開、可不開。^①人民政壇亦曾經對一百位鄉鎮人大主席進行調查，其中 75% 的人，認為「鄉鎮人大財力制約人大工作」。^②誠如貴州省鄭場鎮人大主席李洪澤所言：由於經費緊張，鄉鎮人大很難認真組織代表學習和開展活動。鄉鎮人大工作不是走過場，就是流於形式，監督怎能取得實效？^③

此外，從人民政壇的調查中，更令人吃驚的顯示，這些人大主席與副主席分管或

註 ③ 黃曉梅，「鄉鎮人大的理論實踐研討會會議紀要」，發表於鄉鎮人大的理論實踐：亮點與難點研討會（上海：復旦大學選舉與人大制度研究中心主辦，2007 年 12 月 30 日），頁 2。

註 ④ 同前註。

註 ① 唐虞，「人大會議在有些鄉鎮悄悄（撙荒）」，時代主人（江西），第 9 期（2001 年 9 月），頁 21~24。

註 ② 「當前我省鄉鎮人大工作現狀的問卷調查與評述」，人民政壇（北京），總第 43 期（2002 年 4 月），頁 15。

註 ③ 李洪澤，「影響鄉鎮人大開展工作的原因初探」，綏陽縣人大常委會網，2008 年 9 月 1 日，http://www.suiyangrd.gov.cn/show_detail.asp?id=134。

兼管的事情過多，從表 1 可知，有 94% 的主席與副主席，除了人大的工作外，還必須參與原屬於地方政府職責內的經濟、計畫生育等工作，結果是「種了別人地，荒了自家田」，導致鄉鎮人大的「休耕」與「拋荒」現象。所以才會有 38% 的人認為「這不符合地方組織法」，因為過多的、不符合其職務的專兼職，如何能貫徹鄉鎮人大依法的職務履行？

表 1 湖南省鄉鎮人大工作調查一

	有	無
除了人大工作之外是否分管或兼管其他屬於政府部門的工作	94%	6%
你是如何看待這項工作	這是黨委重視人大工作的表現	沒有什麼，這也是人大應做的事
	52%	10%
		這不符合地方組織法
		38%

資料來源：同註④，頁 15~18。

一般而言，鄉鎮人大執行監督的方式，主要是採取，評議、執法檢查、視察、質詢、罷免等權力行使，以便發揮其監督效益。然而，依表 2 顯示，在任期中曾使用質詢權者僅有 12%。基本上，在民主國家中，為執行監督政府作為，質詢權的行使是最普遍，亦是最有效的方式。相對於鄉鎮人大，質詢權的行使同樣是表現監督機制的重要職權，但是其使用的狀況卻是相當少，甚至大部分的鄉鎮人大代表是從未使用質詢權，如此，如何能發揮其監督的效力？

表 2 湖南省鄉鎮人大工作調查二

在任期內曾使用哪些監督形式	評議	執法檢查	視察	質詢	詢問	罷免	從未用過
	78%	72%	92%	12%	30%	2%	0

資料來源：同註④，頁 16。

事實上，在大部分鄉鎮人大二、三天的會期中，忙於聽取行政單位的報告，又要表決議案，那有多餘的時間再進行質詢，所以每次會期都是從未有代表提出質詢，這項權力形同虛設。許多代表是「三年不說話，五年不發言」，甚至五年來整個人大會只提六件建議。有些較為認真發言的代表，不僅並未受到獎勵，還經常遭受嘲弄、打擊。知名人士、黨政官員很容易接受安排擔任地方人大代表，而那些富有政治熱情並樂於維護公眾權益的公民，總是缺乏當選代表的機會；不發言的好好先生，平安當代表，愛提批評、質詢案者，處處受壓抑。所以，許多地方人大感慨：當一個人民歡迎的人大代表，太難太難，付出的代價也太大大。④

2002 年初，湖南新晃侗族自治縣為了提升鄉鎮人大的監督效益，直接設立鄉鎮人

註④ 田必耀，「重構制度關懷」，人民網，2005 年 2 月 21 日，<http://www.people.com.cn/BIG5/14576/15017/3190636.html>。

大常委會，並賦與其行使審議決定重大事項權。主要分為三項：一是審議決定重大事項權，包括重大基礎建設、重大建設項目立項等共 11 項；二是人事任免權，個別任免副鄉長、決定主任和鄉鎮長的代理人選、接受常委會組成人員和正副鄉鎮長辭職、任免鄉鎮財政所長等 12 個站所負責人；三是監督權，有聽取匯報、審議決定、執法調查及個案交辦等九種監督方式。^⑤然依現行《地方組織法》規定縣級以上地方各級人大設立常委會，鄉鎮人大不設立常委會；此乃有鑒於縣級以上人大代表人數較多，至少都有 150 人，如經常召開會議，討論決定有關事項，不便於組織，費用較大；而鄉鎮人大，由一個 3 到 5 萬人口的鄉鎮選出，代表數也僅有 60 名左右，召開會議決定鄉鎮重大事項，容易組織，成本較低。

在無法律依據的情況下「新晃改制」涉及到鄉鎮管理體制的重大變革，尤其是觸動了人事任免權的神精。這項鄉鎮人大制度完善方案，在獲得該縣直屬部門的密切配合之下，使得 23 個鄉鎮產生第一屆人大常委會並先後任免站所負責人。

實際上，「新晃改制」是將原屬於鄉鎮人大的職權移轉給人大常委會行使，這是為了面對閉會期間鄉鎮人大權力行使空轉的政治現實，所不得不採取的方案。不過，鄉鎮人大常委會對所謂的「七所八站」負責人行使任免權，的確是當時鄉鎮治理結構上的創新及具有建設性的調整，對於打破長期以來「七所八站」各自為政的格局，產生立竿見影的效果，使得人大的監督力量能直接注入長久以來「看得見管不著，管得著看不見」的盲點，確實為鄉鎮人大的制度成長提供了可資參照的典範。

受到「新晃改制」的效應，根據 2003 年中國大陸全國人大常委會辦公廳的一份研究報告顯示，中國大陸有黑龍江、河南、河北等 11 個省市的地方法規規定，鄉鎮人大主席團定位為相當於同級鄉鎮人大常設機關，主席團可以接受政府組成人員辭職，並有權決定鄉鎮長的代理人選和個別任免及任免七所八站負責人，同時有權撤銷政府的違法決定命令。^⑥然而，這個建議並未被其上級機關湖南省人大所採納，2003 年 11 月湖南省人大常委會聯工委，就此專案請示全國人大常委會法制工作委員會，該法制會的答覆意見指出，新晃此舉已經違背了《憲法》與《地方組織法》的有關規定，建議湖南省人大常委會黨組，依法予以糾正。^⑦對此中國大陸研究者田必耀認為，一次創新性的、試探的路徑選擇仍然無法突破，來自於上級機構的掣肘，使鄉鎮人大到目前為止仍然是權力最弱的基層政權機關。^⑧這樣的弱化機構，如何使基層民眾願意將其問題的解決，寄希望於鄉鎮人大？

事實上，「新晃改制」面臨不言而喻的法律障礙，因為在中國大陸《憲法》及《地方組織法》中，並沒有是項制度的規定。對此，中國大陸學者曾提議，認為這種「違

註⑤ 田必耀，「鄉鎮人大改革應突出制度效益」，浙江人大（浙江），第 9 期（2004 年 9 月），頁 31。

註⑥ 田必耀，「鄉鎮人大改革應突出制度效益」，頁 31。

註⑦ 戴丹，「鎮人大設立常委會 懷化新晃縣錯誤作法被糾正」，瀟湘晨報（湖南），2004 年 2 月 11 日，第 4 版。

註⑧ Kevin J. O'Brien and Lianjian Li, "Chinese Political Reform and the Question of 'Deputy Quality'," pp. 20-31.

憲」、「違法」行為是良性的，有其積極的正面意義；當憲法、法律與現實脫節並發生矛盾時，必須由憲法、法律來適應現實，走向局部突破與漸進發展的格局。^④

筆者則認為《地方組織法》賦與鄉鎮人大有決定權、監督權和選舉權，如果設立鄉鎮人大常設機構，勢必將這些權力交由更少的一部分人去行使。此等做法，與擴大參與的民主路徑，似乎有所悖行。因為，要貫徹其監督的制度能力，本應該逐步擴大鄉鎮人大的職權，卻因而限縮了。詳言之，鄉鎮人大設立常設機構，等於是代行部分鄉鎮人民代表的「三權」，不僅不符合有關法律的規定，而且與中國大陸不斷主張，貫徹人民當家作主的社會主義民主政治制度要求相悖。

三、「小人大」會議模式

2004 年 7 月，福建省泉州市惠安縣推出的「小人大」會議模式，這種模式是由中國人民大學地方人大制度研究課題組與福建省泉州市人大常委會合作，在泉州市惠安縣開展鄉鎮「小人大」建設實驗項目。該專案主要內容，就是在不違反《地方組織法》的前提下，將鄉鎮人大每年一次的人代會改為每年至少兩次，縮短鄉鎮人大的會期間隔，深化代表對政府的監督程度，期能提高人大工作效益。他們在具體操作中，除代表和少數政府主要領導列席會議外，一般不再邀請其他人員列席會議。通過精簡參加會議人數，精選會議議題，縮短會議時間，有效地降低會議成本，減輕鄉鎮財政壓力，從而達到增加會議次數，以便具體落實人大監督效益。^⑤

的確，這也是解決長期困擾鄉鎮人大會期過短問題的良方之一，然而在鄉鎮人大代表履職空間不足的情況下，僅僅增加一兩次會期，仍無助於真正落實鄉鎮的監督效益。

四、人大代表日

為了使在人大代表能充分履行職務，目前浙江、江蘇及上海等地方鄉鎮中，開始實行一種叫做「人大代表日」的活動。這是地方人大為完善利益表達機制，而進行的一種地方人大改革。這種「人大代表日」活動有兩種方式，一種是讓人大代表定期和選民見面，聽取選民的意見，然後將意見反映到政府，作為政府政策的參考；另一種是人大代表與上級人大，以及政府之間的對話，直接對政府政策過程產生影響。「人大代表日」的作為，促使人大代表必需面對選民與政府官員，確實增加鄉鎮人大代表的履職活動，尤其是與選民的互動。經由浙江與上海的推廣後，其他地區如重慶、江蘇等基層人大也開始推動「人大代表日」，並出台相關辦法，使「人大代表日」進一步制度化。

然而，一年安排一次或二次的選民對話，就能確實反映民意？其實與選民或官員

註④ 同註④。

註⑤ 王宜峻，「在法律框架下實現鄉鎮人大權威地位」，*人大研究*（甘肅），總第 177 期（2006 年 9 月），頁 21。

的對話，應該是隨時在進行的，因為基層選民的問題與公共事務的處理，不可能只有在「人大代表日」當天發生，人大代表不可能只有在代表日當下了解民意，如果只有在當天去了解民意，此種代表方式與中國《憲法》與《地方組織法》所賦與的職能，仍然相去甚遠。

五、參與式預算

「參與式預算」是指人大代表和普通民眾可以在鄉鎮人大會議中，「參與」政府預算審查，是項參與方式，的確是增加了鄉鎮代表的履職空間，因為他們可以對政府的預算發表意見並促成政府預算的調整。2006 年 3 月 19 日，在溫嶺市新河鎮召開的第十四屆人民代表大會第七次會議上，將參與式的「民主懇談制」引入政府的預算編制。這項新制度的引進，由新河鎮首開先河，制定《「參與式」預算實施辦法（試行）》規定了人大的預算審查程序：在預算民主懇談大會過後，由五位以上人大代表聯名，可以向大會提交預算修正議案。試行結果，使溫嶺新河的代表發現，如此做法提高了公眾對「公共理財」的認知和參與，亦引起了社會各界的廣泛關注和強烈迴響。因為，基層民眾與政府間，在體制內最好的介面是人大，鄉鎮人大做為人民代表大會的基礎，既是基層的國家權力機關，又是公眾參與民主政治、行使主權的主要中介，只有將民主懇談與人大制度對接，方能對政府的決策產生實質性的影響。

誠如大陸學者胡念飛的主張，新河的預算改革將民主懇談引入人大程序，正是對重大事項決定權和對政府監督權的行使。通過與人大制度對接，可以將這游離於體制之外的民主懇談納入現行的制度框架之內，並使之逐步走上制度化、程序化和規範化的軌道，使這一原創性的基層民主形式導入可持續發展的軌道。^①按照溫嶺市人大的設想，2009 年會再增加 213 個鄉鎮參與試點，實施「參與式預算」的鄉鎮將占到整個溫嶺鄉鎮總數的 70% 以上。

上述制度的重構，不論係借由鄉鎮人大的法定職權或職權擴張，來確認鄉鎮人大的制度能力，皆須與被監督機關經過協商並取得良好的互動之後，方能實踐順利。如果彼此互動不佳，被監督機關不願意配合，上述制度的改革仍然無法發揮實益，仍無助於重建民眾對鄉鎮人大的信任。

正如同 Ming Xia 在研究基層人大時特別關切基層人大與黨委及行政機關之間的某種「磨合」現象。「磨」是指兩個機構間可能產生的摩擦或衝突；而「合」則是指兩者之間的合作。據此，「磨合」意味著當兩者之間在某些介面上產生衝突時，為了建立良好的互動關係，地方政權結構體系中的每一個個體，有可能會透過「磨合」過程而逐漸放棄原有的、可能會傷害對方的做法，然後逐步找到彼此合作的可能作為，因而出現了這些機構主體之間都願意放棄彼此的極端做法，進而得以共存於一體的現象。^②

註 ① 胡念飛，「新河試驗是中國式的公共預算」，公共預算與政府治理網，2006 年 3 月 16 日，<http://www.pbchina.cn/NewsInfo.asp?NewsID=1081>。

註 ② Ming Xia, "Political Contestation and Emergence of the Provincial People's Congress as Power Players in Chinese Politics: A Network Explanation," pp. 192~194.

同樣地，O'Brien 的權力嵌入分析途徑，亦特別關照基層人大制度的成熟與完善，是根植於與其他政治機構之間，能否建立良好的互動關係。的確，兩位學者所關注的現象與互動關係，是經常出現在鄉鎮人大與其他基層政權機構間的互動之中。這正是為何在地方政治運作中，常常有所謂的「會前協商」與「會後再協議」的現象。所以本文認為鄉鎮人大與其被監督機關的良好互動，確實影響制度改革的成功與否。例如，從溫嶺案例得知，「參與式預算」在創始之初，能在鄉鎮一級順利展開的重要條件，正是市委宣傳部官員與鄉鎮黨委書記間的不斷協商，在得到肯定之後，經由黨務官員與鄉鎮黨委領導間的合力，共同推動這一活動，使其能納入市黨委的統一領導，進而使市黨委以黨的形式，來鞏固了這一做法，從而走上了制度化的道路。^③

肆、制度重構的困境－利益表達機制的缺失

筆者在進行訪談過程中，許多鄉鎮人大代表與人大工作者皆認為，現行鄉鎮人大機制不利於工作，職權定位、機構設置與人大的法律地位不相適應。^④在此種制度困境之下，如果鄉鎮人大要能正確發揮其制度能力，由上述各項案例適足以說明，地方黨政機構對各項改革制度的支持與否，具有決定性作用。如果地方黨政不支持，則各項改革無法落實，仍然無助於改善鄉鎮人大的弱化與工具化。反之，如果地方黨政支持各項改革，則改革措施就能順利制度化，如同溫嶺的「參與式預算」。是以，鄉鎮人大制度能力能否展現，其與地方黨政的「磨合」成功與否至關重要。

然而，Ming Xia 的研究認為，在中國地方政治體系下，各個政權機構領導人之間，因為職權更迭所產生的「磨合」期，並不會轉瞬即逝。^⑤依據本文的研究顯示，因為鄉鎮人大的權利增加，導致與地方黨政的既得利益者之間，經常產生權力競逐，經過一陣磨合後，並未使雙方願意放棄原有可能傷害對方的做法，反而更激化權力爭奪的衝突，最終使得該權力無疾而終。例如「新晃改制」的制度重構結果，仍因上級黨政機構的介入而終止。

無庸置疑，原本應該扮演代表民意並監督政府角色的鄉鎮人大，卻因為無法獲致地方黨政的支持，導致如表 3 所列：「鄉鎮人大業務水準不高，執行職務能力不強」，「應有的法律地位得不到保障」、「人大的職權定位和機構設置與人大的法律地位不相適應」等等制度的困境，致使鄉鎮人大不僅無法有效地表達基層民衆的利益，反而因

註 ③ 何俊志，「民主工具的開發與執政能力的提升－解讀溫嶺『民主懇談會』一種新視角」，中國選舉與治理網，2007 年 6 月 22 日，<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=111259>。

註 ④ 筆者參與 2007 年 12 月 30 日，復旦大學選舉與人大制度研究中心舉辦「鄉鎮人大的理論與實踐：亮點與難點」研討會後，訪問上海市寶山區人大代表工委主任梅秀友，他們共同認為鄉鎮人大的現在問題是作用沒有發揮。

註 ⑤ Ming Xia, "Political Contestation and Emergence of the Provincial People's Congress as Power Players in Chinese Politics: A Network Explanation," p. 195.

本身制度的缺失，致使其成為護航地方官員貪婪行為的工具，最終導致人民對鄉鎮人大的不信任持續擴大。

表 3 中國大陸鄉鎮人大工作調查報告整理

	澄邁縣	潁上縣	甘泉縣	廣安市	仁懷市	台兒莊區
鄉鎮人大所面臨的問題	1.鄉鎮人大業務水準不高，執行職務能力不強 2.經費不足 3.應有的法律地位得不到保障 4.人大主席分擔政府行政事務過多	1.工作開展不平衡 2.依法履行職責不夠 3.縣人大對鄉鎮人大的指導不足 4.人大的自身建設與時代任務要求有差距 5.人大代表的素質有待提高	1.代表的素質不能適應社會發展需要 2.人大工作的主動性不高 3.代表履職的積極性不高 4.鄉鎮人大的制度建設不夠健全	1.思想認識存在模糊 2.現行機制不利工作 3.履職行權不夠充分 4.工作保障不夠有力 5.自身素質有待提高	1.鄉鎮黨委對人大工作重視不夠 2.人大主席的職能作用發揮不夠充分 3.鄉鎮人大代表的素質與擔負的職責不相適應	1.人大的職權定位和機構設置與人大的法律地位不相適應 2.各方面對鄉鎮人大職權的認識不到位 3.人大自身履職意識欠缺 4.人大代表整體素質難以適應人大工作

資料來源：「澄邁縣鄉鎮人大工作調查報告」，海南省人大網，2004 年 7 月 20 日，<http://www.hainanpc.net/read.asp?id=398&barid=1175>；「潁上縣鄉鎮人大工作調查報告」，潁上縣人大網，2009 年 9 月 15 日，<http://www.ahys.gov.cn/article/200909/74493.htm>；「甘泉縣鄉鎮人大工作調查報告」，甘泉縣人大網，2009 年 4 月 4 日，http://www.ganquanxian.gov.cn/E_ReadNews.asp?NewsID=764；「廣安市鄉鎮人大工作調查報告」，廣安市人大網，2009 年 9 月 25 日，<http://www.gard.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=334>；「仁懷市鄉鎮人大工作調查報告」，仁懷市人大網，2007 年 7 月 23 日，<http://www.rhrd.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=292>；「台兒莊區鄉鎮人大工作調查報告」，台兒莊區人大網，2009 年 7 月 15 日，<http://tezrd.com/Content.Asp?ID=261>。

細究這些工作調查報告（如表 3）可知，受共同質疑者，正如上述所指出的制度困境，其中使人大工作者倍感無力者，即是「現行機制不利工作」、「鄉鎮人大的制度建設不夠健全」、「鄉鎮人大代表對本身認識不足」、「履職能力欠缺」，以及「代表的整體素質不佳」。這些制度困境，即便是經歷幾次的制度改革，仍然無法提升基層民衆的信任。

誠如大陸河南省人大工作者董光輝的調查顯示，「目前不少群眾對鄉鎮人大的性質、地位和作用所知甚少，有的甚至根本就不知道鄉鎮還有個人民代表大會，基層群眾反映問題一般都找鄉鎮黨委書記、鄉鎮長或包村幹部，很少向鄉鎮人大主席反映情況，可見鄉鎮人大在人們心目中的地位還沒有完全確立；另外鄉鎮人大主席還沒有得到鄉鎮黨委和政府的足夠重視」。^⑤又如表 3，仁懷市的調查可知，因為欠缺支持，其履職作用的發揮，仍然遠遠不足；董光輝並指出，「有的鄉鎮的人大主席由黨委書記兼任，只設一到兩名副主席，而且擔任人大者往往幹得是包村、徵稅等政府部門的活。由此可見，鄉鎮人大工作在不少鄉鎮還處於薄弱環節，人大主席的地位還不夠高，其

註 ⑤ 董光輝，「關於在鄉鎮設立人大信訪機構的幾點思考」，中國人大新聞網，2004 年 7 月 6 日，<http://www.people.com.cn/BIG5/14576/14841/2620646.html>。

權威性還沒能確立」。^{⑤7}

大陸學者徐振光的調查亦發現，來自基層民衆大量的來信、來訪都到了上級人大、區政府信訪局或區紀委信訪室，這些部門的信訪量近幾年都在急劇上升，而基層人大卻「門前冷落鞍馬稀」，其在群眾心目中地位的弱化，致使信訪量多年來一直未曾上升，甚至下降的重要原因，許多人只知區政府有信訪局，而不知基層人大也有信訪工作，可見人大權威性不足，「橡皮圖章」的形象，在群眾的心目中，還沒有徹底改變，正因為群眾不信任基層人大，所以對信訪寄希望於上級人大，造成上級人大信訪量激增，如果基層人大有權威，勢必帶來人大信訪量的上升。^{⑤8}的確，當鄉鎮人大出現制度失靈，農民無法從中進行利益表達或保障時，基層民衆對鄉鎮人大不信任的結果，就是採取非制度的參與行為，如暴力抗爭、群體上訪和賄選等，它嚴重影響鄉鎮人大制度化，更削弱了公民有序政治參與和現有政治體系的權威。^{⑤9}

職是之故，不論是鄉鎮人大主席團的建立、主席團的專職化，或是其人事任免權的擴增，這些都僅僅是解決了鄉鎮人大在閉會期的權力空轉，又無法履行其職務等問題。深究之，這些制度的變革，仍然不符合代議機制所體現的利益表達機制，因為所謂代議政治，是因為公民無法全心參與政治，必須經由代議的方式由公民選出的代議士代為表達民意並監督政府，這是民主政治中代議機制建構的根本原則。

此外，以常委會、主席團的建構或擴張其權力，或是增加會期，去延續鄉鎮人大於閉會期間，無法履行職務的體制問題，這是有悖於代議政治，利益表達機制的建構模式。因為公民選出人大代表是為代表公民去監督政府，而今代表們卻怠於職務的履行，將應有的責任轉讓給人大主席團，這不僅不符合代議政治的原則，更不符合政治合法化過程；而增加一兩次會期，在兩三天會議中要能貫徹鄉鎮人大的履職能力亦是緣木求魚。是以，筆者認為中國大陸在上述制度重構的過程中，皆非以完善一套利益表達機制為考量，總是以如何貫徹「民主集中制」、如何貫徹黨的領導，使其不致於在制度重構過程中被弱化等為思考律則，研擬鄉鎮人大的制度完善方案。依此思考律則的箝制下，只能採用頭痛醫頭，腳痛醫腳方式，僅僅是將焦點放在人大主席團的制度擴張、增加會期或適度的擴大參與面，來完善其監督角色的扮演，仍無法觸及制度困境的核心問題，即黨組織對鄉鎮人大的直接領導，致使其利益表達機制產生「制度失靈」。只貫徹黨意，忽視民意的結果就是基層民衆不信任的不斷擴大。

據此，思考鄉鎮人大制度的完善，並非以其主席團的專職化與否、主席團人數增加或其權力的擴張為功，而應以代表是否有完整的職能行使空間的思考為本。如果沒有完整的權力行使空間，人大主席團的人數再多、職權與會期再增加亦是無助於利益表達機制的完善。

註⑤7 同前註。

註⑤8 徐振光，「對縣級人大信訪工作的調查與思考」，人大研究（甘肅），第4期（2008年4月），頁19-20。

註⑤9 方江山，非制度的政治參與－以轉型期中國農民為對象分析（北京：人民出版社，2000年），頁85。

表 4 您認為鄉鎮人大應該具有哪些職權（可複選）

	民主監督行政	向政府反映人民要求	審議鄉鎮財政	選舉鄉鎮政府、人大領導人	決定鄉鎮範圍內重大事項	任命鄉鎮政府部門負責人
比例	67.6%	60.3%	59.3%	58.6%	49.5%	37.7%

資料來源：吳理財、朱紅萱，「鄉鎮改革：鄉鎮幹部的所思所想－對湖北省鄉鎮幹部的問卷調查」，頁 61~67。

以表 4 大陸湖北省的調查為例，被調查的鄉鎮幹部普遍認為，鄉鎮人大至少應該具有以下四項職權：一是民主監督鄉鎮行政；二是向政府反映人民要求；三是審議鄉鎮財政；四是人事選舉或任命。而且大部分鄉鎮幹部贊同，在保留鄉鎮人大的前提下進行改革，使鄉鎮人大成為常設機構，發揮監督效益，進而形構一套政治合法化機制。

表 5 湖南省鄉鎮人大工作調查三

對於鄉鎮人大監督權行使的評價	充分行使	成效一般	監督乏力
	16%	78%	6%
對於鄉鎮人大的總體地位的評價	地位較高	地位一般	沒有地位
	14%	78%	8%

資料來源：同註②，頁 15~18。

由表 5 資料顯示，高達 78% 的鄉鎮人大代表，對於本身監督權行使的評價，認為是成效一般，再加上認為監督乏力的 6%，適足以證明鄉鎮人大對於本身監督權的行使狀況是不滿意現狀的；更甚者，由表 3 的調查可知，鄉鎮人大所凸顯的關鍵問題正是：「應有的法律地位得不到保障」、「人大的職權定位和機構設置與人大的法律地位不相適應」。

所以在表 5 的資料中，才會顯示出 78% 的鄉鎮人大代表對於本身地位的評價是一般的，甚至有 8% 的人認為是沒有什麼地位。由此可推論出，鄉鎮人大在經過主席團、常委會設置與其他制度的提升之後，賦與人大代表職權履行的空間仍然很小，獲得民衆的信任支持程度不佳，致使大部分的代表評價其基層人大的「成效一般，地位普通」。據此，要完善鄉鎮人大制度的成長，根本溯源，必須從完善其代表職能履行的空間著手，而非僅以主席團的制度完善為本。

此外，長期以來，中國大陸中央對地方政府的領導，主要是透過管制性政策，來確保中央政策的貫徹執行，並監督下級政府的操守。這樣一套運作模式，在經過改革開放及下放地方權之後，中央對地方的控制幅度急遽縮小，地方對於中央討價還價的能力日益擴張，致使縱向監督能力所產生的效用，已經受到不同程度的掣肘。究其主因，實乃上級與下級政府間的資訊不對稱所致，亦是上級機關對於下級政府的不了解。基本上，上級行政領導要能有效發揮監控並約束下級領導，必須對下級政府的所做所為，瞭如指掌，至少在獲得下級政府所交付的資訊上，必須有一定的對稱性。然而，在實際操作中的中央與地方卻存在著時空的距離，一方面肇因於上下級領導間，並非在同一個地區工作，如何能獲取及時，又是一手的民情資訊，實不得不令人懷

疑：另一方面，依據其政治體制，上級領導面對的是數十位下級領導，例如省級領導監管的縣級領導就多達 70 多位，而縣級領導所面對的鄉級領導亦是同樣的衆多，再加上黨組織的正職、副職，面對如此數量衆多，又分散在各個不同地域的鄉鎮領導，其上級機關如何能掌控他們的所做所爲並隨時了解？正因為監督不足，又約束不力的情況下，才會出現地方主義的高漲，地方官員往往打著繁榮地方的招牌，行貪婪腐敗之實，最終導致地方農民對於地方官員腐敗感到深惡痛絕，上訪、抗爭情況層出不窮的現象。

上述現象非因民意渠道阻塞，亦非信訪制度的缺失，而是地方的問題在當地得不到公正的解決，其橫向監督與分級治理的無效。當地方發生問題時，鄉級不願意解決，推到縣級，縣級不想解決，再推給省級，省級不願意解決，再推給中央，一路推到頂。為何鄉里出現的問題，鄉級人大代表不能監督政府解決，鄉級領導不把問題交給人大，透過人大代表提案，去吸納群眾的需求或監督政府解決，進而獲得人民的支持。反而任由陷入問題困擾的民衆，向上級政府告狀？當鄉民與地方政府發生矛盾時，為何鄉級人大不能適時進行有效的調節，卻非要將問題交到上一級政府？前述現象，正足以說明，鄉鎮人大對地方政府橫向監督的功能不彰。

據此，在時空距離的限制下，最好的解決方式是因地制宜，因為只有該地方的人，才能了解該地方的領導，有了認知的平台，方能在此基礎上，對地方政府進行監督。所以對於地方政府最好的監督方法，正是透過與地方政府相平行的地方人大。誠如歐格爾（Morris S. Ogul）所言：立法機關對行政機關的監督正是提高立法效力的一種手段；因為立法機關的監督不僅可能使立法機關抵制行政專斷，同時也能強化自身在憲政體制中的地位。^⑥

導致制度困境者，除了上述橫向監督的無效之外，鄉鎮人大代表本身的職能不彰亦是主因。因為現階段的鄉鎮人大代表並非實質上的民意代表，有許多代表是政府官員兼任，由自己監督自己等於沒有監督。其他的人大代表，雖然是基層民衆選出，但仍屬於兼職，他們平時忙於生計，哪有時間去做調查，了解民情，適時反映？更何況是在短短的二、三天的會期之內，要去了解並審查政府的所有報告與提案，如此短暫的會期，如何能履行其時刻監督地方官員的效益？再者，在普遍兼職情況下，這些人大代表，如何去理解政府財政預算的編列、財務的審計？所以，在不了解法律條文與行政運作的狀況下，根本沒有行使人大代表職權的空間與能力。

鄉鎮人大的監督乏力，一直是許多鄉鎮所面對的共同問題，誠如前述與許多大陸學者的主張，現今鄉鎮人大的主要問題，不是「監督越權了」，而是「監督不到位、不得力」。依據本文的研究，許多鄉鎮人大的工作人員，他們對於許多地方公共財被擠占、挪用、滯留，被流到「小金庫」，被納入個人腰包感到吃驚。更令他們遺憾的是，這些挖公共財牆角的人，相當一部分是本應當作爲公共財產的「守門人」的人民公

註 ⑥ Morris S. Ogul, *Congress Overseas the Bureaucracy* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1976), pp. 27-30.

僕，卻因為權力在握，反而比一般百姓更容易損害公共財。他們普遍認為鄉鎮人大的監督權，之所以無法直接進入政府的各機構之中，一方面是因為地方政府的忽視，也可能是刻意的阻撓；另一方面也是因為本身的監督條件與能力的不足，尤其是面對預算的監督不力，更為嚴重，許多預算在黨委決策時，草案便已經形成，人大最多只能舉手。因此，他們也共同主張，人大抓好「財權」，是代表人民當家理財的當然要求。^①然而在普遍兼職的情勢下，要如何抓好「財權」？

長期以來，鄉鎮人大一直扮演著多重性的角色，一方面依據中共《憲法》第二條規定，中華人民共和國一切權力屬於人民，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；第三條同時規定，地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。由上述規定清楚表明人民大會至下而上，皆做為民意機關角色，是扮演代表人民行使主權的民意機關角色。另一方面又是國家代理人的角色，因為在其憲法第九十六條又規定地方各級人民代表大會是地方國家權力機關；第九十九條又規定地方人大的首要職權是在本區內，保證憲法、法律與行政法規的遵守與執行；所以地方人大又要扮演保證國家意識在地方得以貫徹的制度安排角色。而且又在中共黨領導下，扮演一個黨意執行機關的角色，因為地方人大必須接受同級黨委的領導，必須按黨章所規定的民主集中制來運作。如此運作，何以獲致權力行使的正當性？

的確，在鄉鎮權力分配中，黨委是鄉鎮工作的領導核心，亦是鄉鎮公共事務的決策中心。鄉鎮政府則負責本區域內各項社會事務的具體實施。鄉鎮人大是農村基層國家權力機關，鄉鎮重大決策均必須經過鄉鎮人大審議通過後，才具有合法性，方能付諸實施。如此多重性的角色扮演，當然會產生角色衝突，亦必然導致職務履行的工具化與形式化。誠如蔡定劍的指摘，黨與人大關係無法理順，包括兩者決策權的重疊、黨直接指揮人大，都構成了對人大權力的傷害。^②因為鄉鎮重大問題決策均由鄉鎮黨委會議或黨政聯席會議做出，然而法律未賦予鄉鎮人大具有對鄉鎮黨委的監督權力，而鄉鎮黨委，既非鄉鎮政府又是鄉鎮重大問題的實際決策者，鄉鎮人大通常只是宣布已經先於人大會議召開前的黨委會，或黨政聯席會議中所產生的決策。這樣的運作方式，更足以說明鄉鎮人大的權力憑藉，並非根基於公眾信任，而是黨委的領導，如此，何以獲致公眾信任，使其成為鄉鎮人大的民意支持力量，進而使鄉鎮人大獲致正當性？

綜上所述，因為監督無效與利益表達機制的困境，使得許多鄉鎮人大本應發揮的功能，正逐漸被取代，不斷流失來自於公眾的信任。基於此，筆者認為「回歸公眾信任」，對落實其制度能力而言，當為目前鄉鎮人大的重要課題。

註① 范翔林，「回應實踐，創新理論」，江蘇省人大網，2004年9月10日，http://www.jsrd.gov.cn/jsrd/qk/rmyq/2004/200410/17/200901/t20090108_37318.html。

註② 蔡定劍、王晨光編，人民代表大會 20 年發展與改革（北京：中國檢察出版社，2001 年），頁 2-3。

伍、結論－回歸公眾信任的制度重構

有效的作為是政府的主要價值取向，亦是鄉鎮人大制度演進與制度改革進程的必然結果。詳言之，鄉鎮人大制度的有效性，係指作為公共權力的代表者，能確實有效的履行一般民意機關皆應履行的基本職能。所以，其制度重構的有效性係透過制度能力的發揮，以獲致公眾的信任。而獲致信任的基石，正是鄉鎮人大能發揮制度能力，確實扮演正確反應民意暨落實監督地方政府角色。因此，獲得民眾「信任」，以便發揮制度能力的有效性，勢必成為鄉鎮人大的主要課題。

政治學者古生（Andrew Coulson）認為，當人們感受到原先的期望與實際間產生落差或是現存關係產生動搖時，正是形成不信任的主因。^⑬其看法適足以說明，基層民眾對鄉鎮人大信任不足的主因。是以，本文主張，緣於鄉鎮人大無法回應基層民眾的需求，所以極需營造公眾信任，使其成為一種共識或憑藉，一方面使其行使各項權力時，更具有正當性；另一方面也提供民眾對其行使課責（accountability）的平台。對此，筆者認為，民眾雖然有權利經由正式或非正式管道要求鄉鎮人大，但是在沒有任何信任共識的情勢下，對其回應的期望與實際之間勢必經常可能發生落差。因此若能建立信任關係，即使回應仍然不符合理想，但或許在「設身處地」的考量下，調整課責內容，即可折衷出鄉鎮人大與公眾均能接受的內容。據此，本文建議「回歸公眾信任」的制度重構方式如下：

一、鄉鎮人大的專職化與因地制宜

「回歸公眾信任」的前提，唯有推行鄉鎮人大的專職化，因為回歸其應有的民意機關職能，才能確實扮演好民意監督的角色，扮演好政治合法化的把關作用（door keeper），進而完善利益表達機制的建構，方能回歸公眾的信任。

誠如前述學者的主張，人大抓好「財權」，是代表人民，扮演把關作用的當然要求，無論從法律上、政治上來談，或者從現實狀況而言，人大都應該而且必須把本級財政預算及其執行的監控權牢牢抓在手中，非常有必要採取有效的具體措施，將這種監控進一步細化、深化、實化並且要公開化。^⑭是以，本文認為這個有效的措施就是在專職化後，於鄉鎮人大中成立與政府部門對口的各相關委員會，如財政經濟委員會、城市建設委員會、教育委員會、政法委員會等。此外也為了確實執行預算的監督暨會議日程的排定，亦必須成立預算委員會暨程序委員會，而且當選的代表都必須選擇加入其中一個委員會。各委員會設置的功能，主要是針對各對口單位的提案、報告予以事前的審查，由各專門的委員會事前審查，然後再將審查結果向大會做報告，最後由

註⑬ Andrew Coulson, "Trust and Contract in Public Sector Management," *Trust and Contract: Relationships in Local Government, Health and Public Service* (UK: The Policy Press of University of Bristol, 1998), pp. 12-13.

註⑭ 同註⑬。

鄉鎮人大會做決議。如此，經由各相關的專門委員會的專業審查之後，才能深入了解法案內容，提出專業的意見，以便提供大會做議決時的參考，如此，方能貫徹專業的監督。尤其是成立預算委員會，藉由專業的審查機制，對於地方政府的預算收支平衡狀況、重點支出的安排與資金的運用情況、部門預算制度的建立和執行與決算報告，皆可以徹底解決鄉鎮人大，因專業知識不足所導致的權力不到位的問題，更可以解決公共財被擠占、挪用與盜用的問題。

大陸學者鄒平學亦認為，這與代表的專職化分不開的，因為只有專職化後，方能建構代表的監督與約見制度。^⑥所以，本文所謂專職化是指，凡是當選人大代表者，必須辭去其官職或其他依法受人大監督的一切職務，並專心專職從事人大代表職務，以便徹底解決球員兼裁判的問題。由政府編列預算發給工資，並提供辦公處所、研究助理及其他各項調查研究經費。誠如某位中國大陸的學者所主張的，一個地方政府，如果每天有四十幾位人大代表隨時看著地方官員，不斷開展調查、提案並對官員質詢，則這些官員還敢胡作非為嗎？^⑦

當然，以現階段的基層現況，突然實施鄉鎮人大代表的全面專職化似乎不太可能，筆者在走訪數位人大工作者後，綜合他們的建議，可以鄉鎮一級專職代表做為試點，逐步完成下列事項，以便漸進推動鄉鎮人大代表的專職化。^⑧

首先，從法律角度對其作為一種特殊的政治職務進行規範，是以，必須對《組織法》進行增修，明確專職代表的產生辦法和所占比例，確定其在社會政治生活中的性質、地位，使代表專職名副其實。

其次，修改《全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》，在鄉鎮一級，引入競選機制，明確代表選舉的公開化、民主化和透明化程度，改進代表選舉的程式和方式，制定嚴格的專職代表選舉準則，讓群眾確實認識代表，進而選出具有議政能力並忠於人民利益的人選。

第三、在《地方組織法》明訂激勵約束機制。一方面要規範專職代表的履職行為，提高問政品質，以便強化其依法執行職務的意識。另一方面亦藉由規範性的監督和指導，建立和完善代表定期述職和接受選民評議等制度，使專職代表接受選民的監督。同時，亦要明訂專職人大代表怠忽職守的獎懲機制，以便追究其行政責任，嚴重者亦要追究法律責任，置專職代表工作於一個有規範的問政環境之下。

第四、《地方組織法》亦必須明訂鄉鎮專職代表經濟待遇。專職代表作為一種特殊的職業和政治職務，就要從其實際情況和地位作用出發，為其履行職責提供一個堅實

註⑥ 鄒平學，「憲政建設和人民代表大會制度理論研討會綜述」，頁 65。

註⑦ 陳文軍，「大陸政改的切入點：人大代表的專職化」，鳳凰周刊（香港），總第 26 期（2005 年 10 月），頁 25。

註⑧ 筆者於 2009 年 1 月 3~4 日，於上海蘭生大酒店，借由參與復旦大學選舉與人大制度研究中心主辦「基層民主與鄉鎮黨政領導人選舉學術研討會」，訪問四川省遂寧市安居人大常委會常務副主任馬勝康、雅安市人大常委會代表工委主任張廷才、上海市金山區人大常委會孫忠坤等人大工作者後，綜合整理出鄉鎮人大專職化的漸進方式。

的經濟後盾，要參照行政、事業單位公務人員待遇，給予專職代表一定的經濟補貼、漸進實現由適當補貼到較高補貼的發展過程。

二、信訪制度與人大制度的結合

政治學家普特楠（Robert Putnam）一再強調任何民主國家的維持與完善是有賴於強大的公民社會，特別是有賴於中介組織和社團，而由公民支持的中介組織和社團，形式上，公民通過它們，可以向政府官員表達他們的見解，而這些中介組織與社團，對支掌現代民主的運作，具有關鍵性作用。此外，他們也有助於，促成公民形成牢固的文明規範與強烈的信任感。^⑧而此中介組織正是負責代議的議會組織，在中國大陸最關鍵者莫過於鄉鎮人大。因為鄉鎮人大是最直接接觸民衆，而且是各項公共服務的主要供應者。更何況，由於基層農民在組織資源、經濟資源的相對匱乏之下，其利益表達機制的建構更形重要，而能扮演其利益表達的中介者正是鄉鎮人大。

香港中文大學教授李連江，以中國村民對國家信任為研究對象進行實證分析。其調查發現，對上級政府的信任度高於對下級政府的信任度。受訪者表示，他們更相信中央政策的意圖是善良的，貫徹到地方容易走樣。對中央政府信任度越高，上訪的意願也就越強；上訪的過程越是正常，政治信任越被強化。李連江的初步結論是：^⑨

（一）村民認為中央比地方值得信任，這就意味著中央政府有調整政策的空間，對地方政府的不滿並不會立即訴諸根本性變革。

（二）只信任中央的意圖，對其要求地方的執行能力不信任，就有可能無視以中央名義行使權力的地方官員，從而造成地方政府無法正常運作。村民的正當要求被拒，甚至遭到暴力壓制時，就會對中央意圖失去信任，進而導致極端主義行為。

對此，李連江教授主張應將目前的信訪制度與人大制度相結合，既可以解決一些地方信訪部門無法解決的問題，也可以增加地方人大制度的合法化能力，使程序正義與實質正義獲得統一。這對維繫政府在人民中享有的威信是大有裨益的。

目前在大陸地方農民利益表達所存在的問題，就是基層民意要求的公共性與其利益表達機制的落差過大，甚至根本無法正確反映民意；也就是，農民利益表達制度的非規範性與其運作的低效率問題，所以，才會有許多的「抗爭」與「上訪」事件層出不窮。在體制上，鄉鎮人大應該是地方農民表達民意的一項正確的、體制內的管道。然而，農民群體卻少有利用，反而經常以非體制內的「上訪」作為表達的主要渠道。之所以如此，正是因為體制內的鄉鎮人大未能扮演好利益匯集與利益表達的角色，使得農民群眾因為不信任，不得不以非規範性的「抗爭」、「上訪」作為一個有效的訴求方式。

註⑧ Robert D. Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1 (January 1995), pp. 65-66.

註⑨ 「海外學者觀點：民衆政治信任度與社會穩定」，合作發展網，2008年4月27日，<http://gov.eastday.com/rendera/node9672/wzzt/node11164/node11179/node11283/u1a1557332.html>。

筆者認為，鄉鎮人大基於法律授權，固然可以行使各項公權力，但是若權力運作過程中，無法獲得民衆信任，則執行結果必難以落實，更可能要額外支付出許多代價，方能達成預期的目標。誠如瑞依與葛登納（Patricia Rees & Hanne Gardner）在評論英國地方政府推動公共事務的前景時指出：信任是地方政府推動一切變革成功與否的關鍵，因為唯有在信任基礎上，民衆才能肯定地方政府與企業截然不同的運作方式，如不重視利潤、強調長期發展等作為，是應該且值得的。^⑩

如果農民一再地將其不滿的情緒，持續地以非規範的方式作為訴求的主軸，這對於大陸農村社會的穩定發展是相當不利的。因此，為解決此一困境，唯有透過重建鄉鎮人大與民衆間的信任關係，方能建構中國農村的穩定發展與和諧社會。

無庸置疑，中國大陸經濟競爭力的發展，正不斷地對其政治制度與組織進行挑戰，誠如凱恩（John Keane）所言：經濟上競爭力的挑戰，也就是對民主政治的挑戰，因為到了 60 年代之後，西方政治社會的運作承諾，是以人民的同意為基礎，於是造就出以制度動員的方式所產生的同意能力，並同時產生，通過同意能力對當前制度進行評價的做法。^⑪就中國大陸現階段基層民主的發展路徑而言，在國家機器經過改革開放的洗禮之後，尤其在基層領域上，其控制範圍的相對縮小及規範化，相對使得民間社會挪出更多的空間，促使基層產生不少較為民主的政治運作模式，進而促使兩者關係產生了前所未有的變化，這個變化正是民衆自主意識的提升，對基層公共事務的內涵與運作方式，有更多元的期望，這些多元期望非常容易與傳統政府強調「層級節制」原則產生衝突。而上述前所未有的變化關鍵，正是基層人大的角色扮演與職能的轉換，是否能配合社會環境的變遷，做相應的制度創新，以便重新獲得基層民衆的信任。

* * *

（收件：98 年 9 月 9 日，第 1 次修正：98 年 12 月 25 日，三審：99 年 6 月 29 日，第 2 次修正：99 年 7 月 15 日，三審複審：99 年 7 月 23 日，第 3 次修正：99 年 10 月 6 日，接受：99 年 10 月 22 日）

註⑩ Patricia Rees & Hanne Gardner, "Best Value, Partnerships and Relationship Marketing in Local Government," *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, Vol. 8, No. 2 (May 2003), pp. 147-148.

註⑪ Takashi Inoguchi, Edward Newman and John Keane, *The Changing Nature of Democracy* (Tokyo: United Nations University Press, 1998), p.22.

A Path to Institutional Reconstruction of Chinese Township People's Congress— The Lack of Delegation of Interest

Chao-min Pan

Associate Professor

General Education Center and Mainland China Study Program
Tunghai University

Abstract

This article focuses on the progress of improving the institution of the Chinese Township People's Congress to avoid sustained weakening. The Township People's Congress has become the weakest unit in the local governance and is easily handicapped by local governments. Therefore, Chinese leaders continuously resolve to institutional reconstruction yet fails to achieve efficiency. This study argues that the weakening of the institution is caused by the lack of a mechanism that represents local people's interest. Consequently, it has to install a capable delegation of people's interest into its representative mechanism to regain the institution's credibility to the people and thus can emerge from the crisis of weakening.

Keywords: institutional reconstruction; democratic centralism; professionalize; mechanism of interesting conveyance

參考文獻

- 「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（1995）」，法律圖書館網，1995 年 2 月 28 日，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=256。
- 「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（2004）」，大陸法規彙編網，2004 年 10 月 27 日，<http://www.6law.idv.tw/6law/law-gb/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.htm>。
- 「仁懷市鄉鎮人大工作調查報告」，仁懷市人大網，2007 年 7 月 23 日，<http://www.rhrd.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=292>。
- 「台兒莊區鄉鎮人大工作調查報告」，台兒莊區人大網，2009 年 7 月 15 日，<http://tezrd.com/Content.Asp?ID=261>。
- 「甘泉縣鄉鎮人大工作調查報告」，甘泉縣人大網，2009 年 4 月 4 日，http://www.ganquanxian.gov.cn/E_ReadNews.asp?NewsID=764。
- 「海外學者觀點：民衆政治信任度與社會穩定」，合作發展網，2008 年 4 月 27 日，<http://gov.eastday.com/renda/node9672/wzzt/node11164/node11179/node11283/u1a1557332.html>。
- 「海南人大代表缺席嚴重 省委書記要求嚴肅會紀」，海南日報（海南），2007 年 2 月 6 日，第 2 版。
- 「新身分、新比例與官進民退」，中國廣播網，2010 年 2 月 27 日，http://www.cnr.cn/2010zhuant/2010lianghui/lhxcd/201002/t20100227_506070499.html。
- 「當前我省鄉鎮人大工作現狀的問卷調查與評述」，人民政壇（北京），總第 43 期（2002 年 4 月），頁 15~18。
- 「廣安市鄉鎮人大工作調查報告」，廣安市人大網，2009 年 9 月 25 日，<http://www.gard.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=334>。
- 「澄邁縣鄉鎮人大工作調查報告」，海南省人大網，2004 年 7 月 20 日，<http://www.hainanpc.net/read.asp?id=398&barid=1175>。
- 「潁上縣鄉鎮人大工作調查報告」，潁上縣人大網，2009 年 9 月 15 日，<http://www.ahys.gov.cn/article/200909/74493.htm>。
- 王宜峻，「在法律框架下實現鄉鎮人大權威地位」，人大研究（甘肅），總第 177 期（2006 年 9 月），頁 21。
- 方江山，非制度的政治參與－以轉型期中國農民為對象分析（北京：人民出版社，2000 年）。
- 毛澤東，毛澤東選集（第 3 卷）（北京：人民出版社，1966 年）。
- 田必耀，「中國鄉鎮人大體制變遷的評價與展望」，人大研究（甘肅），總第 148 期（2004 年 4 月），頁 16。
- _____，「鄉鎮人大改革應突出制度效益」，浙江人大（浙江），第 9 期（2004 年 9 月），頁 31。

- _____,「重構制度關懷」,人民網,2005年2月21日,<http://www.people.com.cn/BIG5/14576/15017/3190636.html>。
- _____,「鄉鎮人大體制突圍」,法治與社會(陝西),第10期(2003年10月),頁16~17。
- 史衛民,中國基民主政治建設發展(課題結項報告)(北京:中國社會科學院,2005年)。
- 李洪澤,「影響鄉鎮人大開展工作的原因初探」,綏陽縣人大常委會網,2008年9月1日,http://www.suiyangrd.gov.cn/show_detail.asp?id=134。
- 何俊志,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,2005年)。
- _____,「民主工具的開發與執政能力的提升－解讀溫嶺『民主懇談會』一種新視角」,中國選舉與治理網,2007年6月22日,<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=111259>。
- 吳理財、朱紅萱,「鄉鎮改革:鄉鎮幹部的所思所想－對湖北省鄉鎮幹部的問卷調查」,中國農村經濟(北京),第11期(2005年11月),頁61~67。
- 范翔林,「回應實踐,創新理論」,江蘇省人大網,2004年9月10日,http://www.jsrd.gov.cn/jsrd/qk/rmyql/2004/200410/17/200901/t20090108_37318.html。
- 胡念飛,「新河試驗是中國式的公共預算」,公共預算與政府治理網,2006年3月16日,<http://www.pbgchina.cn/NewsInfo.asp?NewsID=1081>。
- 胡位鈞,「兩種代表制理論之再評價」,法商研究(北京),第2期(1998年2月),頁20~23。
- 徐振光,「對縣級人大信訪工作的調查與思考」,人大研究(甘肅),第4期(2008年4月),頁19~20。
- 浦興祖,「中國的社會主義代議民主共和制政體－層析我國人大制度的含義」,人大研究(甘肅),第10期(1998年10月),頁23。
- 侯保疆,「和諧社會構建中的鄉鎮人大制度建設思考」,太平洋學報(北京),第3期(2009年3月),頁58。
- 唐虞,「人大會議在有些鄉鎮悄悄(撘荒)」,時代主人(江西),第9期(2001年9月),頁21~24。
- 陳文軍,「大陸政改的切入點:人大代表的專職化」,鳳凰周刊(香港),總第26期(2005年10月),頁25。
- 黃環,「人大代表制度理論及代表角色身分初探」,當代經理人(北京),第2期(2006年2月),頁209。
- 黃曉梅,「鄉鎮人大的理論實踐研討會會議紀要」,發表於鄉鎮人大的理論實踐:亮點與難點研討會(上海:復旦大學選舉與人大制度研究中心主辦,2007年12月30日)。
- 萬東升,「論我國的身分代表制」,重慶社會科學(重慶),第2期(2006年2月),頁

101。

張鎮強，「人大代表為什麼沒人找」，*人大研究*（甘肅），總第 150 期（2004 年 6 月），頁 35~36。

溫輝，「代表與選民的關係」，*現代法學*（北京），第 2 期（2001 年 2 月），頁 18~19。

董光輝，「關於在鄉鎮設立人大信訪機構的幾點思考」，*中國人大新聞網*，2004 年 7 月 6 日，<http://www.people.com.cn/BIG5/14576/14841/2620646.html>。

楊平，「代表制理論的評價與選擇」，*甘肅政法學院學報*（甘肅），第 4 期（2000 年 8 月），頁 53~55。

潘兆民，「中國基層人大的身分結構變遷及其影響分析」，發表於中國民主政治的發展路徑：選舉與協商研討會（上海：復旦大學國際關係與公共事務學院主辦，2007 年 7 月 20-21 日）。

蔡定劍，「中國改革的新動力」，*騰訊網*，2008 年 12 月 9 日，<http://view.news.qq.com/a/20081209/000013.htm>。

_____，「增強執政力在於依憲執政建設民主」，*鳳凰網*，2004 年 9 月 17 日，<http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/home/news/review/200409/17/329062.html>。

_____、王晨光編，*人民代表大會 20 年發展與改革*（北京：中國檢察出版社，2001 年）。

儲建國，「民情上達的困難與地方人大的功能定位」，*人大研究*（甘肅），第 6 期（2005 年 6 月），頁 12。

戴丹，「鎮人大設立常委會懷化新晃縣錯誤作法被糾正」，*瀟湘晨報*（湖南），2004 年 2 月 11 日，第 4 版。

鄒平學，「憲政建設和人民代表大會制度理論研討會綜述」，*深圳大學學報：人文社會科學版*（深圳），第 21 卷第 5 期（2004 年 10 月），頁 65。

_____，「關於人民代表行使權力的身分的理論與實踐」，*中國法學*（北京），第 4 期（1994 年 4 月），頁 12~16。

謝慶奎，「憲政體制與人民代表大會制度建設研究」，*新視野*（北京），第 1 期（2005 年 1 月），頁 9~10。

Coulson, Andrew, "Trust and Contract in Public Sector Management," *Trust and Contract: Relationships in Local Government, Health and Public Service* (UK: The Policy Press of University of Bristol, 1998), pp.12~13.

Cho, Young Nam, "From Rubber 'Stamps' to 'Iron Stamps': The Emergence of Local People's Congress as Supervisory Powerhouse," *The China Quarterly*, No. 171 (September 2002), pp. 724~740.

_____, "The Politics of Lawmaking in Chinese Local People's Congress," *The China Quarterly*, No. 187 (September 2006), pp. 592~609.

Crick, Bernard, *Reform of Parliament* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1968).

Hu, Shikai, "Representation without Democratization: The Signature Incident and China's

- National People's Congress," *Journal of Contemporary China*, Vol. 2, No. 1 (Winter 1993), pp. 3~34.
- Inoguchi, Takashi, Edward Newman and John Keane, *The Changing Nature of Democracy* (Tokyo: United Nation University Press, 1998).
- Keefe, William J. and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States* (NJ: Prentice-hall, 1997).
- Lieberthal, Kenneth and David Lamptom, *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley, CA: University of California Press, 1992).
- McCormick, Barrett L. and Jonathan Unger, *China after Socialism: In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia, Armonk* (New York: M. E. Sharpe, 1996).
- Michels, Robert, *Political Parties* (New York: Free Press, 1962).
- O'Brien, Kevin J., "Chinese People's Congress and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development," *Comparative Political Studies*, Vol. 27, No. 1 (April 1994), pp. 80~109.
- _____ and Lianjian Li, "Chinese Political Reform and the Question of 'Deputy Quality'," *China Information*, Vol. 2, No. 3 (Winter 1993-1994), pp. 20~31.
- Ogul, Morris S., *Congress Overseas the Bureaucracy* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1976).
- Putnam, Robert D., "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 11 (January 1995), pp. 65~66.
- Rees, Patricia and Hanne Gardner, "Best Value, Partnerships and Relationship Marketing in Local Government," *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, Vol. 8, No. 2 (May 2003), pp. 147~148.
- Tanner, M. S., *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes, and Democratic Prospect* (New York: Oxford University Press, 1999).
- _____, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," *The China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp. 381~403.
- Xia, Ming, "Political Contestation and the Emergence of the Provincial People's Congress as Power Player in Chinese Politics: A Network Explanation," *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, No. 24 (July 2000), pp. 185~214.