

# 论全国人大代表的构成

赵晓力\*

**摘要** 本文提炼出全国人大代表名额分配中存在的人口比例性和广泛代表性两个原则,指出建立在代表性原则上的配额制并不适宜于解决全国人大代表构成中两个为人诟病的“弊端”:官员主导与代表的精英化。本文指出,官员主导和精英化本身并不是问题,问题的关键是如何建立全国人大代表和全国公民之间更为直接的政治关联。本文认为,建立这种关联最有效的方式是逐步走向全国人大的直接选举,使全国人大作为最高国家权力机关的宪政原则落到实处。

**关键词** 全国人大 四分之一条款 直接选举 比例性 代表性

2010年3月14日,第十一届全国人大第三次会议对1979年《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》做了第五次修正,此次修正最引入瞩目之处是废除了《选举法》中原有的“四分之一条款”,而改为城乡按同一人口比例计算各级人大代表名额。

所谓“四分之一条款”,是指原《选举法》中各级人大代表的名额,按照农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则进行分配的规定。新《选举法》第14条和第16条规定,地方各级人大和全国人大代表名额,“按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则,以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配”。

这一新规定明确了我国各级人大代表名额分配的两个原则:一是每一代表所代表的人口数相同,也就是“同比例原则”;二是对人口数较少的地区、民族和“方面”在名额上要予以照顾,以免这些地区、民族和“方面”在各级人大中缺乏代表,也就是“广泛代表性原则”。

显然,“同比例原则”和“广泛代表性原则”有可能会发生冲突。将“同比例原则”推到极致,人口较少的地区、民族和“方面”将可能减少或甚至没有代表;而将“广泛代表性原则”推到极

\* 清华大学法学院副教授。本文获北京修远经济与社会研究基金会课题支持。

致,而可能导致人口较多的地区、民族和“方面”得不到充分代表。我们先来看一下全国人大代表名额分配中的这两个原则是如何发挥作用的。

## 一、全国人大代表名额分配的数量分析

### (一)城乡代表的比例性和代表性

我国选举制度是县乡两级人大由选民直接选举,县级以上到全国人大间接选举。“四分之一条款”在直接选举和间接选举中的意义有所不同。

在直接选举中,“四分之一条款”直接影响选举权平等,城乡选民虽然一人一票,但同票不同权。同票不同权的后果是,多数选民选出的代表可能并不占多数。举例说来,某县有100万人口,城镇人口20万,农村人口80万,按照“四分之一条款”,20万城镇人口获得的代表数和80万农村人口获得的代表数相同。假如城镇人口是30万,农村人口70万,则30万城镇人口获得的代表数反而超过70万农村人口获得的代表数。这造成的结果是,人大代表的多数在数量上并不代表选民的多数,这不合同比例原则。

在间接选举中,选民并不投票,“四分之一条款”并不直接影响选民的选举权平等,而仅仅起着在各个选举单位之间分配名额的作用。就全国人大来说,各省、自治区、直辖市的城市和农村人口比例,将与其人口数一起成为决定其代表名额的因素。举例来说,甲省和乙直辖市的人口都是1200万,甲省是农业大省,农村人口960万,城市人口240万。如果农村按人口每96万人选代表1人,城市按人口每24万人选代表1人,<sup>[1]</sup>那么甲省应选出全国人大代表20人。乙市城市化程度很高,农村人口240万,城市人口960万,则乙市应选出全国人大代表42人。这样一来,虽然甲省和乙市的总人口数相等,但由于“四分之一条款”,导致乙市的代表名额比甲省多出一倍有余。这样造成的结果将是城市人口较多的省市将在全国人大中获得更多的代表名额,也不合同比例原则。

《选举法》中这种按不同比例分配城乡代表的规定渊源有自。1953年2月11日,邓小平在关于新中国第一部《选举法》草案的说明中说:“城市是政治、经济、文化的中心,是工人阶级所在,是工业所在,这种城市和乡村应选代表的不同人口比例的规定,正是反映着工人阶级对于国家的领导作用,同时标志着我们国家工业化的发展方向。因此,这样规定是完全符合于我们国家的政治制度和实际情况的,是完全必要的和完全正确的。”<sup>[2]</sup>立法的原始意图非常清楚,就是通过使城市每一代表所代表的人口少于农村每

[1] 第十届和第十一届全国人大都是按照“农村按人口每96万人选代表1人,城市按人口每24万人选代表1人。”来确定各省、自治区、直辖市的按人口获得的代表名额的。参见第九届全国人大第五次会议《关于第十届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定》,以及第十届全国人大第五次会议《关于第十一届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定》。

[2] 邓小平:“关于《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》草案的说明”(1953年2月11日)。

一代表所代表的人口,使得城市人口较多的地区在各级人大中获得更多的代表名额,以提高城市和工人阶级的代表性,服务于整个国家工业化、城市化、现代化的目标。为此,1953年《选举法》规定:“各省应选全国人民代表大会代表的名额;按人口每80万人选代表1人。中央直辖市和人口在50万以上的省辖工业市应选全国人民代表大会代表的名额,按人口每10万人选代表1人。”即城市每一代表代表的人口是农村每一代表代表的人口的八分之一,是为“八分之一条款”。

从人口普查数据看,1953年时全国城乡人口比例为13:87,按八分之一比例计算,可以保证城市地区选出的代表稍多于农村地区选取的代表。1995年《选举法》修改,将全国人大分配代表名额的城乡人口比例从八分之一改为四分之一,1995年的城乡人口比例为29:71,按四分之一比例计算,可以保证城市地区选出的代表多于农村地区选取的代表。此后我国城市化发展加速,2010年第六次全国人口普查,城乡人口比例达到49.68:50.32,接近1:1,此时不再施行“四分之一条款”,也能保证城市地区选出的代表不少于农村地区选出的代表,牺牲城乡同比例原则以提高城市代表性的理由已不再存在。可以说,2010年废除“四分之一条款”,正当其时。

表1 选举法中关于农村每一代表所代表的人口数与城市每一代表所代表的人口数的倍数规定

选举法	城乡人口比	全国人大	省、自治区人大	自治州、县、自治县	直辖市、市、市辖区人大
1953	13.26:86.74	8	多于	多于	市人大郊区每一代表所代表的人口数,应多于市区每一代表所代表的人口数。
1979	—	8	5	4	农村每一代表所代表的人口数,应多于市区每一代表所代表的人口数。
1982	20.6:79.4	8	5	4	同上
1986	—	8	5	4	同上
1995	28.85:71.15	4	4	4	同上
2004	—	4	4	4	同上
2010	49.68:50.32	1	1	1	1

数据来源:表中1953、1982、2010年全国城乡人口比数据分别来自1953年第一次、1982年第三次、2010年第六次全国人口普查数据。1995年数据来自1995年全国1%人口抽样调查数据。国家统计局全国人口普查公报:<http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/index.htm> (最后访问日期:2012年8月1日)。

城乡按照不同人口比例分配各选区或地区的人大代表名额,当然是违反同比例原则背后的形式平等原则的;但这种对形式平等原则的违反,如果目的是为了满足不同广泛代表性的要求,也可以说又符合实质平等原则。另外,1953年到2004年六部《选举法》关于提高城市代表性的种种规定的前提,是城市地区选出的代表并不仅仅代表城市的意志和利益,而应该代表乡村在内的全体人民的意志和利益。

## (二)人口、民族、地域与代表名额

在废除“四分之一条款”前,各省、自治区、直辖市按人口获得的名额其实由三部分组成:按城市人口获得的名额,按农村人口获得的名额,以及“增加的名额”。〔3〕废除“四分之一条款”后,各地区代表的名额分配改为“基本名额+人口名额+其他应选名额”的公式。2012年3月14日,第十一届全国人大第五次会议《关于第十二届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定》规定:“省、自治区、直辖市应选第十二届全国人民代表大会代表的名额,由根据人口数计算确定的名额数、相同的地区基本名额数和其他应选名额数构成。”其中,地区基数31个省、自治区、直辖市相同,都是8名,人口代表数总额为2000人,约每67万分配一人。〔4〕同时规定:“省、自治区、直辖市应选的其他第十二届全国人民代表大会代表的名额,由全国人民代表大会常务委员会依照法律规定另行分配。”

我们拿2012年4月27日十一届全国人大常委会第二十六次会议通过的《第十二届全国人民代表大会代表名额分配方案》来对照一下,会发现,31个省、自治区、直辖市实际分配名额是2419人,减去基本名额248人和人口名额2000人,剩下的应该就是“其他应选名额”,共171人。

如果我们用2010年第六次全国人口普查的各地常住人口数,按照每67万人分配一人来计算各地的人口名额,再加上各地相同的8名基本名额,计算其与实际分配数的差额,我们会发现,“其他应选名额”在各地的分配是比较悬殊的。27个省、自治区、直辖市的实际分配数超过或等于其人口名额数和基本名额数之和。辽宁、黑龙江、新疆、湖北、山东、河南、云南超过的还比较多,在10名以上,但有四个地区的实际分配名额数却不及其人口名额数和基本名额数之和,其中广东差14名,浙江差6名。

全国人大常委会按照法律的规定另行分配应选的其他代表名额,以实现广泛代表性,有全国人大充分的法律授权,不应过多质疑,但在实际分配的时候“克扣”四个地区的人口名额数却很难解释。有一个可能是全国人大常委会并没有使用2010年第六次全国人口普查的数据作为给各地分配人口名额数的依据,它使用的数据中广东、浙江等地的人口少于2010年第六次人口普查数。但这一点更令人费解,因为1953年第一次全国人口普查的目的就是为新中国第一次普选做准备,没有理由舍弃人口普查数据而使用其他不精确的数据。

〔3〕 史卫民、刘智:《间接选举》(上),中国社会科学出版社2004版,页193—194。

〔4〕 2010年全国人口普查登记的全国总人口是1339724852人,除以2000,约为669862人。

表2 第十二届全国人大代表名额分配

地 区	人口数	人口名额	基本名额	实际分配	“其他应选名额”	应选少数民族代表
全 国	1332810869	2000	248	2419	171	320
北 京	19612368	29	8	42	5	2
天 津	12938693	19	8	33	6	3
河 北	71854210	108	8	116	0	3
山 西	35712101	54	8	61	-1	0
内 蒙 古	24706291	37	8	53	8	21
辽 宁	43746323	66	8	94	20	15
吉 林	27452815	41	8	58	9	9
黑 龙 江	38313991	57	8	84	19	8
上 海	23019196	35	8	50	7	1
江 苏	78660941	118	8	138	12	1
浙 江	54426891	82	8	84	-6	1
安 徽	59500468	89	8	104	7	2
福 建	36894217	55	8	62	-1	2
江 西	44567797	67	8	76	1	0
山 东	95792719	144	8	162	10	3
河 南	94029939	141	8	159	10	5
湖 北	57237727	86	8	108	14	7
湖 南	65700762	99	8	110	3	12
广 东	104320459	157	8	151	-14	2
广 西	46023761	69	8	85	8	50
海 南	8671485	13	8	21	0	6
重 庆	28846170	43	8	55	4	4
四 川	80417528	121	8	137	8	14
贵 州	34748556	52	8	66	6	25
云 南	45966766	69	8	87	10	46
西 藏	3002165	5	8	17	4	14
陕 西	37327379	56	8	65	1	1
甘 肃	25575263	38	8	49	3	9
青 海	5626723	8	8	18	2	9
宁 夏	6301350	9	8	18	1	8
新 疆	21815815	33	8	56	15	36

数据来源:全国和各地人口数来自2010年第六次人口普查汇总数据,国家统计局网站:<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm>。实际分配名额数来自第十一届全国人大第五次会议《关于第十二届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定》,应选少数民族代表数来自《第十二届全国人民代表大会少数民族代表名额分配方案》(2012年4月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过)。

在全国人大代表总数不超过 3000 人的总额控制下,废除“四分之一条款”将带来全国人大各地区代表团之间的人数增减。合理的预测是,城市人口比例较高的地区,代表数目将有所减少;农村人口比例较高的地区,代表数目将有所增加。

实际上这在历史上并非第一次出现。1995 年八届人大第三次修改《选举法》,将分配全国人大代表的城乡人口比例从“农村每一代表所代表的人口数八倍于城市每一代表所代表的人口”,改为“农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口”,也就是从“八分之一条款”改为“四分之一条款”。从适用“八分之一条款”的八届人大到适用“四分之一条款”的九届人大,代表名额减少较多的几个省份是辽宁(减少 20.5%)、黑龙江(减少 19.8%)、吉林(减少 18.2%)、浙江(减少 15.3%),其中东三省是传统上的工业区,城市人口比例较大,受此条款影响较大。代表名额增加的省份有河南、江苏、湖北、河北、湖南、安徽等,都是传统上人口较多、农业人口比例较大的省份。北京、上海、天津几个直辖市的代表名额有所减少,但幅度不大。几个少数民族自治区和云南、贵州等少数民族较多地区的名额的变化都不大。〔5〕

从下表可以看出,废除“四分之一条款”后,十二届全国人大中,黑龙江、辽宁、吉林等老工业区的代表人数进一步减少,但湖北、江苏、山东的代表人数也下降了,这是 1995 年那一次没有出现的;北京、上海、天津、重庆三个直辖市的代表名额也有一些减少,但幅度不大;宁夏、西藏、内蒙古、新疆、广西五个民族自治区的名额没有变化或略有增加。为什么会出现这种情况?

表 3 第十一届、第十二届全国人大各地区代表名额分配

地 区	十一届	十二届
北 京	46	42
天 津	36	33
河 北	111	116
山 西	60	61
内 蒙 古	53	53
辽 宁	103	94
吉 林	63	58
黑 龙 江	93	84
上 海	55	50
江 苏	145	138
浙 江	78	84
安 徽	104	104
福 建	56	62
江 西	73	76
山 东	168	162

〔5〕 刘智等:《数据选举》,中国社会科学出版社 2001 年版,页 58—59。

河 南	153	159
湖 北	114	108
湖 南	109	110
广 东	151	151
广 西	83	85
海 南	15	21
重 庆	56	55
四 川	137	137
贵 州	60	66
云 南	86	87
西 藏	17	17
陕 西	63	65
甘 肃	43	49
青 海	17	18
宁 夏	15	18
新 疆	56	56

前面说过,在废除“四分之一条款”之前,各地按人口获得名额其实由三部分组成:按城市人口获得的名额、按农村人口获得的名额,以及“增加的名额”。其中“增加的名额”其实是为了解决按人口计算名额使某些地区、民族和“方面”的名额过少的问题。换句话说,“增加的名额”这一制度设计的目的是为了实现在“广泛的代表性”,以平衡比例性原则(形式平等)带来的实质不平等。

“增加的名额”分三种情况:第一,人口特少的地区如海南、西藏、青海、宁夏,名额不足15人至少增加到15个。为此,九届人大增加了22个名额(其中海南1人、西藏11人、青海5人、宁夏5人),十届人大增加了21个名额(其中海南1人、西藏11人、青海5人、宁夏4人)。第二,为人口特少的少数民族和少数民族较多、人口较少的地区增加的名额。九届人大为35个人口不足44万人的少数民族增加了35个名额,为少数民族较多、人口较少的广西、贵州、云南、新疆四地增加了35个名额,共70人;十届人大为这两项共增加68人。第三,是为各方面人士比较集中的直辖市增加的名额。九届人大为北京、天津、上海每个直辖市增加10个名额,共30个;十届人大又增加了3名给重庆,共33名。合起来九届人大和十届人大“增加的名额”都是122名。由此看来,增加的名额主要是为了“照顾”存在人口特少的少数民族的地区,以及少数民族较多的地区,还有各方面人士比较集中的直辖市。<sup>〔6〕</sup>

2010年《选举法》在废除“四分之一条款”后,引入了基本名额数的概念。从十二届全国人大各地代表名额的分配情况看,四个人口特少的地区海南、西藏、青海、宁夏,除西藏外,8个基

〔6〕 史卫民等,见前注〔3〕,页194—195。

本名额数再加上按人口获得的名额,都超过了15名。可见,这一做法基本解决了人口特少的地区的代表性问题。

除人口特少的地区不适用同比例原则而适用广泛代表性原则外,少数民族代表的名额也从来不与其人口数挂钩。邓小平在1953年《选举法》草案说明中说:“全国各少数民族人口数,约占全国人口总数的1/14。草案规定全国人民代表大会的少数民族代表名额为150人,并规定除了这个固定数目之外,如仍有少数民族选民当选为全国人民代表大会代表者,不计入150人名额之内。所以全国人民代表大会的少数民族代表人数,预计实际上会接近代表总数的1/7。我们认为这个名额的规定是合理的,因为全国民族单位众多,分布地区很广,需要作这样必需的照顾,才能使国内少数民族有相当数量的代表得以出席全国人民代表大会。”〔7〕从1982年开始,少数民族代表占全国人大代表总额的比例被确定为12%左右,而1982年第三次全国人口普查时少数民族人口占总人口的比例是6.62%。根据2010年第六次全国人口普查,少数民族人口占总人口的比例为8.49%,十二届全国人大的少数民族代表数被确定为3000名代表的12%即360名,其中320名被分配到各省、自治区、直辖市选出,14名被分配到解放军代表团,其余26名由全国人大常委会另行分配。〔8〕实际上,从六届人大开始,少数民族代表的实选比例都超过12%,而在14%左右。〔9〕

除了少数民族代表的总数不适用同比例原则,不与少数民族人口的总数挂钩之外,各少数民族代表的名额也与其各自人口数没有比例关系。根据第六次全国人口普查得到的数据,回族和维吾尔族人口比较接近,回族为10586087人,维吾尔族10069346,但前者的全国人大代表名额为37人,后者为22人。原因在于,回族的分布比较分散,为实现民族的地域代表性,除宁夏回族自治区的8人之外,还需给其他14个省、自治区、直辖市分配29人;而维吾尔族的22名代表则全部分配给新疆维吾尔自治区。根据2010年人口普查,全国55个少数民族中人口少于67万的有35个,但每一个少数民族,包括人口只有3000余人的塔塔尔族和珞巴族都分配有一个代表。高山族的人口虽仅为4009人,却有两个代表,福建和台湾各有一个,这显然也考虑到了民族的地域代表性。

同样,香港、澳门、台湾的代表名额也不是根据其人口数量产生的,归侨代表也一样,其代表名额产生的根据并非人口比例性,而是广泛代表性。〔10〕

那么,全国人大代表的名额分配中,根据人口比例性和广泛代表性产生的各占多少呢?我

〔7〕 邓小平,见前注〔2〕。

〔8〕 《第十二届全国人民代表大会少数民族代表名额分配方案》(2012年4月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过)。

〔9〕 刘智等,见前注〔5〕,页265;史卫民、郭巍青、刘智:《中国选举进展报告》,中国社会科学出版社2009年版,页267—269。

〔10〕 根据第六次全国人口普查,香港特别行政区2012年人口为7097600人,根据第十一届全国人大第五次会议《关于第十二届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定》,应选第十二届全国人大代表为36人;澳门特别行政区人口为552300人,应选12名代表;台湾地区人口为23162123人,暂时由在各省、自治区、直辖市和中国人民解放军的台湾省籍同胞中选出13名代表;归侨代表应选35人。



们看一下下表：

表 4 第八至十届、十二届全国人大代表人口名额占总名额的比例

届	八届人大		九届人大		十届人大		十二届人大
人口名额	按城市人口分配的名额	按农村人口分配的名额	按城市人口分配的名额	按农村人口分配的名额	按城市人口分配的名额	按农村人口分配的名额	按人口分配的名额
	1591	767	1286	1023	1343	954	2000
总名额	2991		2981		2985		3000
人口名额占总名额的比例(%)	78.8		77.5		77.0		66.7

资料来源：其中八、九、十届数据来自史卫民、刘智：《间接选举》(上)，中国社会科学出版社2004年版，页194。

上表中的“人口名额”仅仅包括按人口计算的名额，与史卫民、刘智的计算方法不一样，我们认为八、九、十届人大各地“增加的名额”不能算到按人口数分配的名额中去，因为“增加的名额”体现的是“广泛代表性”原则，而非人口比例性原则。至于第十二届人大，我们认为各地的基本名额数不能算到按人口数分配的名额中去，因为各地基本名额数体现的是地区代表性原则，而非人口比例性原则。在这个意义上，各地基本名额数和港澳台三地名额数体现的都是地区代表性原则。由此可以看出：各地基本名额数的设计，提高了代表性原则在全国人大代表分配中的分量，而减少了人口比例性所起的作用。

### (三)事实上的全国不分区代表

传统上，各省市自治区代表团人数中，除去按本地人口分配的名额和“增加的名额”外，还包括中央直接分配的名额。中央分配的名额由中央提名，但分配到有关的省、自治区和直辖市进行选举。“中央分配名额的存在，主要是为了解决三部分人的参选问题：一是党和国家领导人，二是全国人大常委会拟任委员，三是各民主党派、人民团体负责人以及中央直属机关人员、知名人士等。”在九届和十届全国人大中，这三部分人占中央分配名额的大致比例是12:40:48。<sup>〔11〕</sup>据曾在全国人大机关工作的蔡定剑教授介绍：“中央保留名额的具体分配办法是，凡中共中央考虑需要成为全国人大代表的人，由中共中央同各民主党派、无党派人士和人民团体进行协商，提出候选人建议名单，再由全国人大常委会办公厅推荐给各省级人民代表大会作为代表候选人。这些候选人通常推荐给被推荐者曾经工作过的地区，或者推荐给原籍地，或其他

〔11〕 史卫民等，见前注〔3〕，页444。

地方。”<sup>〔12〕</sup>蔡定剑教授这里介绍的应该是中央分配名额中的第三部分,即各民主党派、人民团体负责人以及中央直属机关人员、知名人士的提名和选举过程。与“增加的名额”不一样的是,“增加的名额”的提名权归地方,而中央分配的名额的提名权归中央。中央分配的名额往往不够用,比如九届人大分配 226 人,实际选出 240 人;十届人大分配 240 人,实际选出 253 人。<sup>〔13〕</sup>这些名额分配到除香港、澳门、台湾之外的 31 个省市自治区代表团及解放军代表团。

表 5 第十一届全国人大代表中的中央分配名额

选举单位	中央分配名额
北 京	12
天 津	9
河 北	10
山 西	9
内 蒙 古	5
辽 宁	7
吉 林	6
黑 龙 江	9
上 海	9
江 苏	12
浙 江	12
安 徽	10
福 建	6
江 西	7
山 东	13
河 南	13
湖 北	10
湖 南	9
广 东	9
广 西	5
海 南	4
重 庆	6

〔12〕 蔡定剑:《中国人民代表大会制度》,法律出版社 1998 年版,页 157—158。

〔13〕 史卫民等,见前注〔3〕,页 201。

四 川	11
贵 州	6
云 南	5
西 藏	3
陕 西	5
甘 肃	5
青 海	4
宁 夏	4
新 疆	4
台 湾	0
香 港	0
澳 门	0
解放军	3

资料来源：史卫民、郭巍青、刘智：《中国选举进展报告》，中国社会科学出版社 2009 年版，页 94—95。

从上表可以看出，中央分配名额占总名额比例较大的代表团有北京、天津、宁夏、海南、青海、上海、西藏等，基本上都在 15% 以上。北京、天津、上海属于“各方面代表人士比较集中的地区”，而海南、宁夏、西藏、青海本来就属于人口特少的地区，将中央分配的名额放在这些地区，有助于增加这些地区代表团的人数。

除此之外，解放军代表团也可视为中央分配名额。从六届人大以后，解放军代表团的名额一直固定在 260 多人。这 260 多名代表当然不仅仅代表 200 多万人民解放军指战员。蔡定剑教授认为：“在中国，军队是政权的重要支柱，所以，军队代表在人民代表大会中占有重要位置。军队代表名额多少受政治形势的影响。历史上当国家特别强调军队的作用时，军队人大代表名额就相应增加。以全国人大为例，第一、二届，军队的全国人大代表法定名额为 60 人，占代表总数的将近 5%；“文革”期间军队代表增加到 486 名，占 16.8%。六届全国人民代表大会开始至现在，军队代表名额减至 267 名，仍占 9%。随着国家政治稳定，全国人民代表大会中军队代表名额有待于进一步减少。”<sup>〔14〕</sup>

我同意蔡定剑教授的观察，在三十几个地方代表团组成的全国人大中，解放军代表团实际上是唯一一个全国不分区代表团。随着国家政治稳定，解放军代表团的人数当然可以减少，比如减少到历史上的 5%，即 3000 名人大代表中的 150 名。但这样一来，唯一的一个全国不分区代表团的人数将小于山东、河南、广东等任何一个代表团。这对于中国这样一个传统的单一

〔14〕 蔡定剑，见前注〔12〕，页 156。

制大国来说,是不妥甚至危险的。

实际上,我们可以把中央分配名额和解放军代表团名额合在一起,共同视为全国不分区代表。从十届人大以后,这两者人数加起来超过500人,相当于全国最大的三个省代表团(山东、河南、广东)人数之和。

表6 解放军代表团和中央分配名额占总代表数的比例

	五 届	六 届	七 届	八 届	九 届	十 届	十一届	十二届
解放军代表团名额	499	265	265	267	265	265	265	265
中央分配名额	229	222	222	223	231	240	255	255
占总代表数比例(%)	20.8	16.4	16.4	16.4	16.6	16.9	17.3	17.3

资料来源:第五届至第十届解放军代表团名额和中央分配名额数据来自史卫民、刘智:《间接选举》(上),中国社会科学出版社2004年版,页190。第十一届的数据来自《第十一届全国人民代表大会代表名额分配方案》;第十二届的数据来自《第十二届全国人民代表大会代表名额分配方案》。

笔者并不必然反对减少军队代表团的人数。但在目前全国人大没有独立的选区、代表团以各地方为单位组成的情况下,减少的军队代表团的人数应归于中央分配名额,以保持事实上的全国不分区代表人数不少于500人(大于全国最大的三个省代表团人数之和)。如果做不到这一点,则此议宜缓。

综上所述,我国全国人大代表的名额分配,主要遵循人口比例性的原则,辅之以各地区、各民族以及各“方面”的广泛代表性原则。人口因素在以往几届人大中,能够产生77%以上的代表;随着2010年《选举法》各地基本名额数概念的引入,这一比例降到67%。而地域代表性的因素陡然加强,31个省、自治区、直辖市所产生的248名代表,再加上港澳台产生的61名代表,使得地域因素能够产生全国人大超过10%的代表。从这个意义上说,由解放军代表团和中央分配代表组成的超地域因素能够产生17%的代表,并不过分。

## 二、全国人大代表构成的结构分析

2010年新《选举法》第6条中增加了一个新的规定:“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表应当具有广泛的代表性,应当有适当数量的基层代表,特别是工人、农民和知识分子代表。”

这一规定拓宽了选举法中“广泛的代表性”的涵义。以往“广泛的代表性”指的是占人口少数的民族、地域、“方面”的广泛代表性,占人口多数的广大基层的工人、农民和知识分子并不是“广泛代表性”要照顾的对象。

第十一届全国人大第五次会议《关于第十二届全国人民代表大会代表名额和选举问题的

决定》进一步规定：“第十二届全国人民代表大会代表中，基层代表特别是一线工人、农民和专业技术人员代表的比例要比上届有所上升，农民工代表人数要比上届有较大幅度增加，党政领导干部代表的比例要比上届有所降低。”

这一规定其实针对的正是三十多年来全国人大代表构成中逐渐形成的两个特色：一是代表团中的“官员主导”，表现为党政领导干部的比例很高；第二是“精英化倾向”，表现为基层代表特别是一线工人、农民和专业技术人员代表的比例减少。

### (一)代表团中的官员主导

我们先看代表团中的“官员主导”。从九届人大和十届人大的统计数字看，来自各级国家机关的代表超过40%，九届人大为1231人(41.32%)，十届人大为1296(43.43%)。

五级国家机关中，来自省、市级的代表最多，分别占全部国家机关代表的40%左右。县乡两级代表，九届人大为11.53%，十届人大为13.19%。从全国人大会议期间的报道看，省级领导就是各代表团的实际领导人，往往主导各代表团的审议过程。

表7 第九届、第十届全国人大代表中来自各级国家机关的代表人数

级 别	九 届	十 届
中 央	129	131
省 级	464	506
市 级	496	488
县 级	88	138
乡镇街道	54	33

资料来源：史卫民、刘智：《间接选举》(上)，中国社会科学出版社2004年版，页399。

如果把国家机关代表再细分为党委、人大、政府、政协四个系统，我们可以看出，代表团内部来自行政机关最多，九届人大、十届人大都超过60%；其他党委、人大、政协系统加起来不过40%。

表8 第九届、第十届全国人大代表中来自国家机关各系统的代表人数

系 统	九 届	十 届
党 委	185	171
人 大	233	248
政 府	740	787
政 协	73	90

资料来源：史卫民、刘智：《间接选举》(上)，中国社会科学出版社2004年版，页398。

如果再把来自各系统的代表进一步细分为负责人和其他成员,可以看出,国家机关代表中最大的一个群体是政府系统的负责人,占全国人大代表名额的六分之一左右。另外,从负责人和其他成员的比例看,政协系统的比例最大,其中十届人大达到 21.5 倍。其次是人大系统和党委系统,在三至五倍之间浮动。比例最低的是行政系统,九届人大为 1.47 倍,十届人大为 1.75 倍。这个比例意味着,参加全国人大的党委、人大、政协系统主要是领导人与会,但在政府系统内还有大量非负责官员与会。

表 9 第九届、第十届全国人大代表中来自国家机关各系统的负责人及其他成员人数

	党委系统		政府系统		人大系统		政协系统	
	九届	十届	九届	十届	九届	十届	九届	十届
负责人	151	131	440	501	190	209	69	86
其他成员	34	40	300	286	43	39	4	4

资料来源:史卫民、刘智:《间接选举》(上),中国社会科学出版社 2004 年版,页 388—396。

综上所述,全国人大代表中的官员主导体现在几个方面:第一,各代表团中来自各级国家机关的代表即“官员代表”占 40% 以上;第二,在这些官员代表中,来自省市两级的高级官员多(各占 40%),来自县乡两级的低级官员少;领导干部多,非领导干部少(九届比例为 69:31,十届比例为 72:28);第三,在各政权系统中,来自政府系统(行政部门)的代表占 60%,大大多于人大、党委、政协系统;但行政部门人大代表中除了负责人,还有大量非负责官员与会。

## (二)代表身份和职业的精英化倾向

代表身份的精英化倾向可以从下面的统计中看出来。从 1978 年五届人大以来,三十多年间,全国人大代表构成中最明显的变化趋势是具备工农身份的代表比例趋于下降,而干部身份代表的比例趋于上升。知识分子身份的代表比例先升后降,只有军人身份的代表比例比较稳定。这与前面所揭示的代表团中的官员主导其实有一致性。

表 10 第五届至第十一届全国人大代表的身份构成(%)

	工农	干部	知识分子	解放军	其他
五届	47.33	13.38	14.96	14.38	9.95
六届	26.57	21.35	23.54	8.97	19.57
七届	23.03	24.68	23.47	8.99	19.83
八届	20.55	28.27	21.79	8.97	20.42
九届	15.04	54.78	21.18	9	0
十届	18.17	54.99	17.86	8.98	0
十一届	20.59	52.93	17.51	8.97	0

资料来源:史卫民、郭巍青、刘智:《中国选举进展报告》,中国社会科学出版社 2009 年版,页 421—422。

不过，“身份”的指标反映的更多的是代表较长时间以来的“出身”，而不一定是代表自己现在所实际从事的职业。一位农民企业家，他的出身是“农民”，但他现在的职业却是企业家。

蔡定剑教授书中提供了一份按代表名册统计的代表职业资料。其中“工人”指在企业工作的工人和车间干部，不包括厂长经理；“农民”指其居住地和工作地在村民委员会的农民，不包括农民企业家。从下表的职业构成可以看出，九届人大和十届人大代表中，真正的一线工人农民的代表的比例，加起来是 2.89% 和 5.44%；领导干部占九届人大代表总数的 41.55%，占十届的 33.17%。

除了领导干部外，从职业角度看，全国人大代表中的第二大群体是企业家，九届人大占 20.54%，十届人大占 13.83%。

第三大群体是专业人士，包括教授、科研人员、医生、法律界、文艺界、金融界人士和运动员，九届人大中占 19.64%，十届人大中占 18.36%。

表 11 第九届、第十届全国人大代表的职业构成(人)

职业	九 届	十 届
领导干部	1240	988
企业家	613	412
教授、科研人员	348	338
医 生	88	96
法律界人士	69	45
作家艺术家	48	36
金融业人士	20	18
运动员	13	14
中小学教师	51	58
基层干部	37	43
农 民	56	66
工 人	30	96
军 人	268	268
警察、武警	48	29
其 他	55	472

资料来源：蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社 2003 年版，页 221。

如果把领导干部、企业家、专业人士视为“精英代表”，把工人、农民、中小学教师、基层干部视为“草根代表”，军人、警察、武警单列一类，可以看出，九届人大中的精英代表为 2439 名，占 81%，为历届最高，与此相比，草根代表仅为 174 人，仅占 6%。十届人大中情形有所改善，精英代表比例降低为 65%，草根代表比例上升到 9%，上升了 3 个百分点。

不过,也许十届人大精英代表比例的下降并不那么剧烈。在官员代表和企业家代表数字下降的同时,在代表名册上将自己的职业填写为“其他”的代表人数则从 1.84% 上升为 15.84%。这其中的原因尚不明朗,姑且不论。

### 三、优化全国人大结构的治本之策

代表团的官员主导和代表构成的精英化倾向,近年来受到越来越多的质疑。为了应对这种质疑,第十届全国人大五次会议《关于第十一届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定》中首开先河,专门规定“第十一届全国人民代表大会代表中,来自一线的工人和农民代表人数应高于上一届。在农民工比较集中的省、直辖市,应有农民工代表”。2010年《选举法》则正式运用广泛代表性原则,试图提高基层的工人、农民、知识分子代表的比例。不出意料的话,在2013年的十二届全国人大的选举中,一线工人、农民和专业技术人员代表的比例将有所上升,农民工代表人数会有较大幅度增加,而党政领导干部代表的比例则相应地会有所降低。

在目前人大选举制度不作大的改革的前提下,作为权宜之计,笔者一般同意这种“配额制”的做法。<sup>[15]</sup>然而,除了性别、民族、华侨等不易变动的标准较容易确定外,其他容易变动的“身份”、“职业”的配额制都会受到如何确定标准的困扰。比如,主管农业的副总理算不算“农民”代表?农民企业家算不算“农民”代表?已经进入经理阶层的“农民工”还算不算“农民工”?

至于“基层代表”,概念可能更为含混。在审议《选举法》修正案时,刘振伟委员就说:“第6条规定在各级人大代表中应有适当数量的基层代表,这很好。但现在对基层的理解不一样,像中央国家机关招考公务员,把地市以下的工作经历叫基层经历;省一级公务员招考,把县以下工作经历叫基层经历。基层的概念是相对的。我理解,选举法中适当增加基层代表,主要是增加生产、科技、文化、卫生等一线的工人、农民、知识分子。如果‘基层’定义不确定的话,就会导致其他人员占一线代表的名额。”<sup>[16]</sup>第十一届全国人大第五次会议《关于第十二届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定》看来是接纳了这个建议。规定“基层代表特别是一线工人、农民和专业技术人员代表的比例要比上届有所上升”。但这肯定又会带来新的问题:究竟什么叫“一线”?坐办公室的算不算一线?

笔者认为,优化目前全国人大代表构成的治本之策是:应逐步走向全国人大代表的直接选举,每67万人分配一名代表的规定,最终应变为“每67万人选举一名代表”。

邓小平在1953年《选举法》草案的说明中曾说:“普遍的、平等的、直接的与不记名的选举制度……这是世界上最好的选举制度。”<sup>[17]</sup>与西方国家从先直选、后普选的选举发展路径不同,我国采取的是一条先普选、后直选的选举发展路径。1953年的乡级人大直选,到1979年

[15] 赵晓力:“改进人大代表名额分配制度”,《中国改革》2008年第3期。

[16] “关于人大代表的广泛性:选举法修正案草案审议摘要(三)”中国人大网, [http://www.npc.gov.cn/huiyi/lfzt/xjfxzaca/2009-11/12/content\\_1526486.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/lfzt/xjfxzaca/2009-11/12/content_1526486.htm)(最后访问日期:2012年8月1日)。

[17] 邓小平,见前注[2]。



变为县乡两级人大直选。2004年修改《选举法》时,笔者曾考察过扩大直选的若干提议,<sup>[18]</sup>主张扩大人大代表直选,而不主张在宪法框架外尝试乡镇长、县市长等行政首长直选;主张扩大人大直选应该是全国人大层层向下扩大,即全国人大应从目前的省级人大间接选举,逐步向地市级人大间接选举、区县级人大间接选举,直至区县一级的选民直接选举过渡;与大部分主张层层向上扩大直选的论者不同,笔者强调,为避免民主化过程中的国家分裂风险,“全国人大代表的直接选举要早于,或者不能晚于各省、直辖市、自治区的代表直选”。<sup>[19]</sup>

笔者今天仍然坚持这些主张。随着“四分之一条款”的废除,我国人大选举平等性的最后障碍已经去除,扩大直选宜提上日程。

笔者今天要强调的是,目前人大代表的官员主导和精英化趋势,已经很难再用以往的配额制逐步调整了。配额制适宜于解决不占多数的地区、民族、“方面”的代表性问题,而不是回应占人口多数的公民对代表的需求的有效方式。即使工农代表的比例回复到五届全国人大时的40%以上,只要目前的层层间接选举的架构不变,也很难获得占人口多数的工农的认同。多数基层工人、农民、农民工和专业技术人员需要的并不是几个和自己类似的人成为代表,而是希望成为代表的人(不管是谁)能够直接回应他们的意志、利益和需求。

现在全国人大代表结构的深层问题并不在于代表的广泛性不足,而是代表的直接性不够。实际上,官员主导本身不是问题,所有议会制国家政务官员均产生于议会,议会本身当然应该是官员主导;<sup>[20]</sup>精英化本身也不是问题,议会本身就应该是精英吸纳之所。<sup>[21]</sup>问题的关键在于,官员也好,精英也好,在层层间接选举的架构下无法直接回应大众的意志、利益和需求。

2004年修改《选举法》时,笔者曾设想全国划分为3000个全国人大选区进行直选。今天,笔者愿意将这一设想修正如下:全国人大代表中按人口比例分配的2000名代表由目前的省级人大选举逐步变为由市级、县级人大选举,最后达到由选民直接选举;其余按照广泛代表性产生的1000名代表可以保留间接选举的模式,以利于广泛代表性的实现。

笔者相信,全国人大代表直选的结果将是“官员”和“精英”的比例比现在更大。试想,在一个67万人组成的选区里,假如一个候选人是执政党的一位中央委员或者中央候补委员,一个候选人是一位农民工(我们姑且不论他或她如何获得提名),在大部分情况下,天平将向前者倾斜。原因不仅在于前者更容易获得政党的组织资源,还在于对于大部分选民来说,重要的是选出一个有能力回应本选区人民意志、利益和需求的人,而不是一个和自己类似的人。换句话说,不断减少全国人大间接选举的层次,增强其直接性,是优化全国人大结构的真正治本之道。

(责任编辑:章永乐)

[18] 赵晓力:“从普选到直选:扩大直选的若干提议”,《书城》2004年第10期。

[19] 同上注。

[20] 参见(英)白芝浩:《英国宪制》第一章,李国庆译,北京大学出版社2005年版。

[21] (德)韦伯:“新政治秩序下的德国议会与政府”,载《韦伯政治著作选》,阎克文译,东方出版社2009年版,页107—217。