

人大代表述职制度实施的要素分析

——以W县为例

弓联兵

(复旦大学 国际关系与公共事务学院,上海 200433)

摘要:人大代表述职是在法律规范的原则性要求下,实现选民监督人大代表的制度性创新活动。在对实施该项制度比较成熟的W县进行实地调研后发现,人大代表述职制度的成功创设与实施至少有三个要素:行动者、制度资源和权力关系。其中,行动者特别是作为制度发起者和设计者的人大常委会具有主动拓展行动空间的强烈意愿,在已有的法定权力和制度资源中,人大常委会能够寻求到行动的合法性与合理性,并能妥善处理人大常委会与党委和“一府两院”的权力关系,从而获得了必要的支持和配合。

关键词:人大代表述职;行动者;制度资源;权力关系

中图分类号:D624

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2011)01-0017-06

自地方人民代表大会恢复运行以来,出现了大量改进地方人大制度的探索和创新活动,人大代表述职就是其中有益探索之一^①。人大代表述职是人民代表大会代表向原选区选民汇报自己履行代表职责情况并接受选民监督评议的一项活动。从笔者调研的W县人大常委会实施的代表述职活动来看,该活动基本形成了以下程序。

由人大常委会按照相关法律规定组织代表向选民述职,在人民代表大会期间由主席团主持,在人民代表大会闭会期间由人大常委会主持。代表述职必须本人亲自到场,原选区选民可以就有关情况提问,并可以向述职代表提出相关意见和建议。代表述职后,会议组织者根据代表述职的情况,引导选民进行评议,并以无记名投票的方式对述职代表进行测评,评议结果分为优秀、称职、基本称职、不称职四个等次。对不称职的代表人大常委会实施跟踪指导,如下次评议仍不称职,人大常委会将依法定程序罢免该代表资格。

从W县人大常委会实施该项活动的过程来看,它是以人民代表大会基本制度和相关法律规定为制度资源,在得到权力网络中其他主体的支持和配合下,地方政治行动者主动探索和推动的一项创新性活动。

一、行动者:发起者与执行者

从新制度主义的观点来看,“在任何一套制度之下,都存在着试图改变现存制度而为自己获取更多机会与

资源的成员。”^{[1][200]}因此,制度创新的主要动力往往来自于行动者的理性计算,行动者经过一系列成本——收益分析后,当发现制度创新会给自己带来一定的收益时,特别是当这种收益并不损害关系网络中其他主体的利益时,行动者便会积极进行制度创新。由于行动者是处于一定的历史和文化环境之中的具体行动者,因此,他的利益考虑不仅仅局限于通俗意义上的物质性回报,还包括非物质性的收益,如地位和名誉等。行动者也并不限于是个体,也可能是一个团体或组织,如果是一个组织的话,那么在组织内部会存在一个“关键行动者”,这个关键行动者大多是由具有改革和创新意识的人物来扮演。此外,制度创新的主体也并不限于一个层次,换句话说,制度创新可能是多个层次的行动者共同努力的结果,一般包括两个层次:初级行动者和次级行动者,其中初级行动者是设计者和决策者,次级行动者则是初级行动者的配合者,也就是具体的执行者^[2]。本文中的行动者主要包含两个层次,一个是作为初级行动者的W县人大常委会,其中的人大常委会主任扮演了关键行动者的角色;另一个是次级行动者的W县人大代表和选民,他们是人大代表述职制度的主要执行者和参与者。

(一)发起者:人大常委会及常委会主任

县级人大设立人大常委会经历过漫长的历程,直到1979年,第五届全国人民代表大会第二次会议通过

收稿日期:2010-08-18

作者简介:弓联兵(1979-),男,陕西咸阳人,博士研究生,主要研究方向为政治学理论与比较政治。

了新的宪法修正案后,县级人大常委会正式获准确立^[9]。同时,新的地方组织法规定了在县级人大闭会期间设立常委会,县级权力机关从此有了自己的常设组织实体。作为一个“嵌入性”的新行动者,为了提高机构的合法性和权力地位,势必要在权力格局中与其他政治行动者构成竞争,但在中国特有的地方权力格局中,人大常委会处在一个名实不符的尴尬境地。因此,在这种情况下,它首先选择的并不是贸然进行权力扩张,进入政治舞台中心与其他政治行动者进行竞争,而是寻求其他政治行动者的支持和理解,切实地进行内部制度和工作的完善,以此来有效提高组织化能力^{[10]76-191}。

县级人民代表大会常务委员会由主任、副主任若干人和委员若干人组成,由县级人大在代表中选举产生,对本级人民代表大会负责并报告工作,按照民主集中制的原则实行集体决策。所任人员实行“不相容”原则,即常委会组成人员不得兼任国家行政机关、审判机关或检察机关的职务^[9]。从实地调研的情况来看,W县人大常委会组成人员主要有两类组成,第一类主要是具有县级政治权力核心的党务和政府部门履职经验的领导成员,他们多是因为受到干部升迁年龄限制而被安排到人大常委会工作。从中国的实际情况来看,这种任命安排基本上已成为一种政治惯例,从中央到地方各个层级都基本遵循这个惯例。尽管从形式上来看这种任命更多具有象征性和荣誉性,但事实上,这种任命安排隐含了一个便于人大常委会自主性发挥的优势,那就是常委会委员曾经的工作经历和人际关系使得他们与现任党务机构和政府部门的负责人之间保持着紧密的关系,这种关系网络存在与否、紧密与否对人大机构政治合法性的提升和有效性的发挥会产生至关重要的影响。由于这些行动者是存在于一个特定的历史环境和文化氛围下的社会个体,因此,从主观意愿来看,他们期待在政治晚年也能有一番作为,从而产生更高的政治效能感,并最终得到社会的普遍认可。组成人员中另一类主要是来自乡镇一级的政治精英,或是乡镇党委书记和乡镇长、或是乡镇人大主席团主席等职,对这些低级别政治精英来说,能被选入人大常委会工作不仅仅是一种政治荣誉,而且更重要的这是继续升迁的履职经历和权力资源。他们借助人大的制度平台,通过制度创新获得政治资源,以图将来更大的升迁空间,可以说他们的创新意图除了获取同样的政治效能感外,还夹杂着对政治权力的强烈渴望。此外,人大常委会成员作为新中国的一名政治精英,除了受到传统的精英文化深刻影响外,更重要的是经受了中国

共产党意识形态的训练,因此,在他们身上存在着一种比较强烈的政治责任感。在笔者的调查访谈过程中就发现,W县人大常委会中的成员,特别是关键行动者常委会主任,都非常清楚目前人大及人大制度在中国现有权力格局中的角色和功能,也能理解人大目前这种“橡皮图章”角色的政治原因,但即便如此,他们都纷纷表达出人大“有为才会有位”的地位期待和现实策略,而且更为可贵的是他们对人大角色和功能错置而产生的一系列负面政治现象毫不讳言。

本文所关注的第十四届(2003年产生)W县人大常委会中常务委员共有12人,其中作为关键行动者的常委会主任以前曾经相继担任过县委办公室副主任、主任,县委委员、县委常委,县纪委书记,县委副书记等职。从常委会主任的履职经历来看,他长期处于W县政治权力核心层,并从调研访谈的情况来看,常委会主任因本身善于处理各种关系,与其他党政机构核心成员保持着良好的私人关系和工作关系,这给他提供了极其丰富和重要的权力资源以及外部环境,使他具备了作为关键行动者的基本条件。其他委员中有8位也是来自县级党务机构和政府部门,如县委组织部、宣传部,以及政府中的财政局、交通局等重要部门,其他3位分别来自不同的乡镇,曾经担任过乡镇书记、乡镇人大主席团主席之类的工作。从常委会人员构成来看,他们都属于体制内历练已久的政治精英,既对W县的政治权力运作情况了如指掌,也具有一定的权力运作能力。从常委会组成人员的知识结构和受教育经历来看,其中3位受过大专教育,5位受过中专教育,这5位受过中专教育的有4位曾做过中学教师,其余3位都受过高中层次的教育。由于他们都是在特殊时期接受的教育,因此,以当时的教育水平来看,他们也算是县域里的知识精英,这是他们领会和理解人大制度基本理论和规范的重要主观条件。特别是作为关键行动者的常委会主任,具有较高的理论水平和工作经验,在担任人大常委会主任后对人民代表大会制度相关理论和规范相当熟悉,并对人大研究动态和各地实践活动格外关注,人大代表述职活动就是他通过阅读相关报道后大受启发后的动议。

从以上人大常委会和常委会主任所具有的权力基础、政治资源、人际关系、个体素质以及主观选择来看,W县人大常委会和常委会主任已经具备作为进行制度创新发起者的主客观要素。对于人大代表述职活动而言,除了发起者的积极推行之外,该项活动能否顺利开展还需要另一个重要的行动者——人大代表的积极参

与和配合。

(二) 执行者:代表与选民

从人大代表述职的制度设计目的来看,人大代表是该项制度的目标对象,也是该项制度运行的执行者。宪法规定,各级人民代表大会的代表通过选举产生,对人民负责,受人民监督。人大代表来自人民,平时同原选举单位与选民保持着密切的联系,了解人民的意见和要求。从法理上来看,县级人大代表是目前选民通过直接选举产生的最高层级的代理人,作为人民权力的受托者,代表首先应当是人民意志和利益的表达者,作为国家权力机关的组成人员,代表是国家权力的直接行使者。在现实政治生活中,人大代表其实成为一个“集政党代理人,国家(人大和‘一府两院’)代理人,法律监护人,政策制定者以及民意代理人于一体”的多重代理角色集的行动者^①。角色的多重性也决定了人大代表在不同情境下行动逻辑和行为的多样性。

在W县,1954年召开第三届七次各届人民代表大会后,根据《中华人民共和国全国人民代表大会地方各级人民代表大会选举法》,在全县范围首次对人民代表大会代表实施普选。1978年县级人民代表大会恢复运行后,自第八届人民代表大会起,改代表等额选举为差额选举,W县代表由乡镇一级人民代表大会代表间接选举也开始由选民直接选举产生。从1954年至2003年,W县人民代表大会共召开了十四届47次代表会议。W县共有8镇4乡,每个乡镇是一个独立的县级人大代表选区,共计12个选区。全县共有41.14万人,按照相关法律规定,W县第十四届人民代表大会共有人大代表197人,这些代表分别来自党务机关、政府部门、企事业单位、社会团体、农村地区以及私营个体户等各行各业^②。尽管代表的来源地和行业有所不同,但却有一个共同的特性,那就是人大代表几乎都是所在地域和行业内有有一定社会资源和能力的精英人物。

作为“多重代理角色集”的人大代表,在人大代表述职制度的设计里,应当是该项制度实施的积极行动者,但在实际的制度运行中他们更多的是消极被动的执行者。因为从制度设计的理念来看,这项制度事实上是要探索和加强选民对代表的监督和评议,作为地方精英的代表,往往在当地具有一定的社会声誉和地位,让他们在选民面前或者说是他们的下属和亲友面前被监督和评议,对于长期浸淫于传统精英观念里的人大代表来说,这种消解他们社会权威的活动是难以接受的。在行动者行动空间相对狭小的制度里,特别是那些具有“组织者”身份的代表,他们参与制度之中更多的是基于

一种“损益避免”的逻辑考虑^③。也就是说,他们作为理性的行动者同样是要进行利益计算,只不过对他们来说,参与并不能获取更多的利益,相反却会给他们的自身形象和社会权威产生不利,但从代表的身份角色来看,作为国家和政党代理人的代表又不得不服膺于政治权力的压力,因此必须支持和配合制度的实施,否则就将可能失去现有的政治资源和社会地位。在笔者与几位代表的交流中,他们坦率地表达了被动参与的无奈和顾虑。事实上,制度发起者也意识到了这点,因此在实际操作中为了便于督促代表参与制度过程,也为了将制度运行过程控制在可干预范围之内,在活动开展初期人大常委会选择的代表全部具有党员干部身份,需要说明的是这些具有党员干部身份的代表多是来自非重要部门和乡镇以下的低级别的政治精英。从人大代表述职活动整个过程来看,这种政治策略对于代表述职活动的全面展开确实起到了重要的示范和带动作用。

在我国,选民具有很高的政治地位和法律地位。从理论上来看,选民是人民概念的从属概念,而从实际政治来看,选民又是一个可操作性的概念^④。在规范层面上,选民应当是人民代表大会制度的政治基础和制度前提,但由于实际政治生活中存在诸多的约束性条件,选民更多的表现为“集体无意识”的消极行动者,因此,在这样的现实问题下,如何动员选民参与制度实施的积极性和提高选民的制度执行能力是一个比较难解的问题。从W县代表述职的实践来看,人大常委会采取了完全不同于代表的动员策略。在初期阶段,人大常委会为了有序开展代表述职活动,从选举单位里选择一些热心于集体活动的选民作为选民代表,并给予这些选民代表一定的物质补偿和社会荣誉,使得选民代表的政治效能感得到满足,因此在制度实施的初期阶段,选民代表具有较高的参与热情。而在制度实施推进到全体选民自愿参与的情况时,选民参与积极性已大幅度减弱,因为选民已经不能获得当初选民代表所获得的利益和声誉,在经过一番理性计算后他们多数选择政治冷漠。同时在提高代表述职频度之后,选民的积极性也大受挫折,其中最重要的原因是,选民不能从代表述职活动中获得满意的政治预期,即选民发现他们的意见和建议并没有得到人大代表和人大的关注和回应,述职活动被他们视为形式,毫无实际意义。再从制度实施的意义来看,如果选民不能从代表述职中获取政治预期和政治效能感,那么这项活动的实际效果将会大受影响。

从以上对制度实施各行动者的分析可以获知,由于各行动者在制度实施中扮演的角色不同,利益计算

的差异,导致其行动逻辑和行为方式大不相同。制度发起者即人大常委会基于提高组织合法性和组织成员政治收益的考虑,借助其自身的政治资源全力推行代表述职活动;人大代表出于损益避免的逻辑,在面临政治压力的情况下,被动消极参与其中;而选民在不能获得满意的政治预期之时,也会选择消极应付甚至政治冷漠。因此,只有当各行动者的利益达到一个各方较为满意的均衡点时,制度创新的阻力就会最小,实现的可能就会最大^[9]。

二、制度资源:法定权力与路径依赖

从规范层面来讲,县级人大常委会是在人大闭幕期间的常设机构,法律赋予其一定的规范性法定权力,这些法定权力为人大常委会自主行动提供了丰富的制度资源和必要的制度空间。根据《地方组织法》的规定,与县级人大常委会相关职权有:在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行;领导或者主持本级人民代表大会代表的选举;召集本级人民代表大会会议;讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项;根据本级人民政府的建议,决定对本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算的部分变更;监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作,联系本级人民代表大会代表,受理人民群众对上述机关和国家工作人员的申诉和意见;撤销下一级人民代表大会及其主席团的不适当的决议;撤销本级人民政府的不适当的决定和命令;在本级人民代表大会闭会期间,决定副县长、副市长、副区长的个别任免;在县长、市长、区长、人民法院院长、人民检察院检察长因故不能担任职务的时候,从本级人民政府、人民法院、人民检察院副职领导人员中决定代理的人选;决定代理检察长,须报上一级人民检察院和人民代表大会常务委员会备案;根据县长、市长、区长的提名,决定本级人民政府局长、委员会主任、科长的任免,报上一级人民政府备案;按照人民法院组织法和人民检察院组织法的规定,任免人民法院副院长、庭长、副庭长、审判委员会委员、审判员,任免人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员;在本级人民代表大会闭会期间,决定撤销个别副县长、副市长、副区长的职务;决定撤销由它任命的本级人民政府其他组成人员和人民法院副院长、庭长、副庭长、审判委员会委员、审判员,人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员;在本级人民代表大会闭会期间,补选上一级人民代表大会出缺的代表和罢免个别代表;决定授予地方的荣誉称号^[10]154-156。

这些法定权力为人大常委会推行制度创新提供了必要的法理支持和制度资源。尽管在实际政治生活中,人大常委会并不能充分发挥以上职权,但如果人大常委会要动用这些制度资源,这些职权还是具有一定的政治效应。当然,在现实政治生活中,由于其他非正式制度的约束,如政党因素,人大常委会几乎不可能去动用这些制度资源来打破现有的权力格局。

结合人大代表述职而言,人大常委会行动的制度资源更为丰厚,行动空间也更为广阔。在我国《宪法》、《地方组织法》、《选举法》、《代表法》等基本法律中均对“代表必须接受监督”作了原则性规定。我国《宪法》第77条规定“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表。”第102条规定“县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会议代表受选民的监督。地方各级人民代表大会代表的选举单位和选民有权依照法律规定的程序罢免由他们选出的代表。”《地方组织法》第38条规定“县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会议代表受选民的监督。地方各级人民代表大会代表的选举单位和选民有权随时罢免自己选出的代表。”《选举法》第43条规定“全国和地方各级人民代表大会的代表,受选民和原选举单位的监督。选民或者选举单位都有权罢免自己选出的代表。”《代表法》第5条规定“代表受原选区选民或者原选举单位的监督。选民或者选举单位有权依法罢免自己选出的代表。”从法理角度来看,选民对人大代表进行监督是选民赋权于代表的逻辑必然,也是人民民主的应有之义。但在现实操作层面却没有具体的措施来体现和保障选民对代表的监督事实,因此,在这个意义上,人大代表述职是实现选民监督代表的有益探索和制度实践。正是在这些制度资源的支撑下,W县人大常委会推行人大代表述职活动既具有合法性,也具有合理性。由于人大代表述职并不直接损害权力网络中其他主体的利益,因此,人大常委会在制度创设过程中具有高度自主的行动空间。

当一项制度创设之后,在后续的制度运行过程中会出现明显的路径依赖现象。其出现的原因在于存在着回报递增的可能预期,制度本身将会产生一种自我强化机制,同时由于单个制度的存在并不是孤立的,它和其他制度相互联结会形成密集的制度群,随着时间的推移,这种联结将更为紧密,从而使改造和退出制度的难度越来越大^[11]175。换句话说,就是制度创设会带来制度累积并形成新的制度资源,以此来强化和巩固制度

本身。“一个组织一旦建立,它将沿着自己的运动方向前进,因为不断发掘自身潜能、完善并拓展自身功能是组织发展的固有倾向。”^[7]从这个意义上说,路径依赖其实就是制度成长逻辑的显现。在实施人大代表述职制度的初期,路径依赖的现象并未发生,在后续的人大代表述职活动里,之前形成的活动形式、程序和方法等制度内容已经累积为极其丰富的制度资源,随着制度实施的时间越来越长,人大常委会和组成人员的收益持续增加,上级部门的关注、媒体的报道、以及其他地区的考察学习都在不断强化着行动者的回报预期。在这种情况下,作为制度的发起者,人大常委会只会考虑如何使人大代表述职活动持续进行下去,而不会考虑退出或者终止制度,因为退出或者终止将意味着所有的回报都将失去。从这个意义上看,路径依赖的逻辑其实就是回报递增的逻辑,当一项制度给行动者带来持续不断的收益时,行动者只会选择强化这种制度,而不会选择退出和废除这种制度。

三、权力关系:制度实施的外部环境

按照新制度主义的观点来看,任何一个制度的创设和运行都要受到外部环境的约束和影响,如果外部环境有利于制度的创设和运行,则过程较为顺利,反之,则会出现终止或僵化。在人大代表述职制度的外部环境里,人大常委会与党委及“一府两院”形成了紧密的权力关系,在中国目前的政治权力格局下,人大常委会必须要和权力关系网中的其他权力主体融洽相处才能在制度实施的过程中获得必要的支持和配合,因此,人大常委会与党委及“一府两院”形成的权力关系是决定能否成功实施人大代表述职制度的客观要素。

在我国,中国共产党是居于“领导地位的执政党”,在政治权力结构的横向关系上,中国共产党掌握了立法、行政、司法、军队等全部国家权力,并通过强有力的政治网络对各类各级公有制企业、事业单位进行较全面的指导和监督;在政治权力结构的纵向关系上,中国共产党掌握了从国家的整体到国家的各个部分的全部国家权力;在执掌国家权力的方式上,中国共产党有条件在国家生活的各个方面进行比较直接的领导,其中最具有实质意义的是组织领导,具体表现为搞好国家的政权建设和有关机关、团体的组织建设,以党的名义向政府和有关机关、团体推荐重要干部^[7]。在组织体系上,中国共产党设置了一套从中央到基层、从政府到社会严密的组织体系。在县级层面上设置了中国共产党的县级组织,其中县委常委委员会是县级政治中的政治权力核心,成员包含了县委、县政府、县人大和县委

协“四套班子”的主要负责人。这种制度安排将人大常委会主任深嵌于权力关系网中,从制度创设的角度来说,关键行动者占据越多的权力资源和具备良好的权力关系,制度创设和实施的阻力就会越小。同时,在组织关系上,人大常委会的党组是县级党委在人大常委会之中设立的机构,因此,它直接对县级党委负责,党组书记一般由常委会主任兼任。从这种关系上看,常委会党组在县级党委和人大常委会之间起着相当重要的联结作用。但当人大常委会与党委和政府出现关系紧张时,党委可以通过党组的力量来对常委会进行约束。从政党组织结构和关系来看,县级党委和县级人大常委会之间有一种事实上的领导和被领导关系,这就决定了人大常委会必须在党委的领导下才能自主行动,因此,在制度创设和实施的过程中,人大常委会的行为必须要获得党委认可和支持才具有事实上的合法性。从笔者调研获知的信息中,这一点也得到了印证。在实施人大代表述职活动初期,人大常委会主任就曾以人大常委会的名义向县委做了申请和建议,在得到县委的同意后,人大常委会才开始着手实施。并且在实施过程中,为了保证活动顺利有序地开展,县委还专门发了一个《中共W县委关于开展人大代表述职活动的意见》的红头文件,并要求政府部门提供必要的财政和人力支持。由此,可以确定的说,在中国特有的权力格局下,获得党委的认可和支持,是制度创设和实施的重要条件。

在县域权力关系网络里,人大常委会与“一府两院”之间也存在紧密的关系。从规范层面来看,人大是“一府两院”的制度授权机构,所以,“一府两院”在法理上必须向人大和人大常委会负责并接受人大监督。而在现实政治格局中,党委统领一切,县长在党委中的地位要高于人大主任,这就使得在实际权力关系网络中,县长具有的权力资源比人大主任更多些,因此,在这种情况下,人大常委会很少也很难发挥法定职能去约束和监督政府,而更的多的是寻求与政府之间的配合与协作。从W县人大代表述职制度实施的过程来看,人大与“一府两院”之间有着密切的合作,在制度实施过程中,县政府在财政、人事和警力等多方面给予了支持和配合。由此来看,人大常委会与“一府两院”之间形成良好的权力关系,也是人大常委会自主行动的有力因素。

此外,在权力关系网外还依附和隐藏着一个较为隐蔽的关系网络,那就是政治精英的私人关系。在特定的政治生态里,这种私人关系可以“外化”为一种权力关系^④,如果政治精英之间关系融洽和友好,那么在权力关系上支持和合作的可能就多些,反之,则会出现权

力关系上的紧张和冲突。换句话说,政治精英私人关系的稳固与融洽与否,直接影响政治行动者的行动空间。在笔者了解的情况中,人大常委会主任与县委书记、县长等政治精英有着共事多年的经历,在共事期间相互支持和配合完成了多项行动,他们之间已经形成了较为稳固的精英同盟。因此,在人大代表述职过程中才会出现党委支持、政府配合的局面,保证了制度的顺利实施。

四、结语

从前文对 W 县人大代表述职制度实施要素的分析来看,在目前地方的政治生态环境里,作为一个“嵌入性”的新行动者,地方人大需要通过边际性的创新活动来提高组织合法性和有效性,正所谓“有为才会有位”。从 W 县人大常委会的具体行动来看,一项成功的制度创设和实施需要至少具备三个方面的要素:行动者、制度资源与权力关系。其中行动者特别是初级行动者要具有主动拓展行动空间的意愿,无论从人大制度本身的制度逻辑,还是从行动者回报预期的理性计算逻辑来看,人大常委会都应当成为制度创设和实施的发起者和推动者。在形成了自主行动的意愿后,人大常委会需要从已有的法定权力和制度资源中寻求行动的合法性与合理性,并在不触及和损害其他权力关系网络中其他权力主体利益的前提下,处理好与党委和“一府两院”的关系,以此来获得其他权力主体的支持和配合,从而最终有效推动制度的运行。

注释:

①据阙珂的研究,人大代表述职工作开始于 1988 年,其间不断在全国一些县乡一级直选代表中实施,但一直没有被相关法律法规确认。可参见阙珂:《当前地方人大代表工作的新进展和需要研究的一些问题》,《人大研究》2001 年第 9 期。直至 2010 年 10 月 28 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议对《代表法》修改后,人大代表述职才以法

律的形式确定下来,但具体做法并没有说明。由于本文是在最新修订的《代表法》之前基本撰写完成的,所以文中涉及到的法律规范以修订前的《代表法》为准。

②数据来源于 W 县第十四届人民代表大会第一次全体会议的会议材料(内部材料),2003 年。

③从理性选择的角度来看,“利益获取”和“损益避免”都是一种理性计算的逻辑,但却会产生两种不同的逻辑路径和行为方式,“利益获取”基于利益最大化逻辑,行动者会采取积极行动,而“损益避免”则是不求更多、但避最差的损益最小化逻辑,损害的减少可能也并不意味着利益的增多,所以行动者会采取消极应付的策略。

④政治精英私人关系的“外化”在中国政治是一个较为普遍的现象,主要表现为私人关系外化为权力关系或组织关系。这实际上是一种非正式制度,它的存在对现实政治有着多方面的影响,在制度僵化和失效的情况下,私人关系对于制度创设和实施会产生积极的影响。

参考文献:

- [1]何俊志.制度等待利益——中国县级人大制度模式研究[M].重庆:重庆出版社,2005.
- [2][美]R·科斯,等.财产权利与制度变迁[M].上海:上海三联书店,1994:271-272.
- [3]浦兴祖.当代中国政治制度[M].上海:复旦大学出版社,2008:61-62.
- [4]邱家军.代表谁?——选民与代表[M].上海:复旦大学出版社,2010:30.23-26.
- [5]彼得·豪尔,罗斯玛丽·泰勒.政治科学与三个新制度主义[J].何俊志,译.经济社会体制比较,2003,(5):20-29.
- [6]Paul Pierson.Increasing Return,Path Dependence,and the study of Politics[J].American Political Science Review.2000,94(2):251-267.
- [7]朱光磊.当代中国政府过程[M].天津:天津人民出版社,2002:56-57.

责任编辑:万东升

The Factor of Institutional Innovation about the Deputy Debriefing in W County

GONG Lian-bing

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: The deputy debriefing is the innovational approach which the voter supervise the deputy to the NPC under law and rule. According to survey W county, we can see that there are three factors about institutional innovation: actor, institutional resource and power relation. As the key actor, the chairman of the Standing Committee has strong will to realize its benefits, and acquired legitimacy and rationality from existing law and institution. Meanwhile, there have the harmonious power relation among the NPC and CPC committee and “the government and the Court and the Procuratorate”.

Key words: the deputy debriefing; actor; institutional resource; power relation