

洋为中用：西方议会发展对中国人大制度的启迪

孙 哲

制度文明是当今世界政治民主发展的主题。其中，议会的作用又相当引人注目。一个良好、有效的议会体制反映了一个国家政治文明的水平。而一个完备、完善的议会不仅要在政治体系中的地位突出，而且其自身的系统建设也要符合民主政治的要求。世界议会发展揭示的理念和规律值得我们思考和借鉴。

在政治理念方面，它认同保障人权的价值观念以及民主政治的基本原理，强调“法治”和“法治主义”至上的一系列宪政主义重要原则。具体而言：（1）认同“绝对的权力产生绝对的腐败”原则，要求以“议会主义的法律观”加强对执政党和行政部门的监督，也就是我们说的“依法执政”和“依法行政”。美国先贤麦迪逊在论述美国建国原则时曾写下这样一句脍炙人口的著名论断：“野心必须用野心来对抗”^[1]。权力制衡的原则在现代政治体制中不仅同样适用，而且其原理当大力弘扬。（2）认同社会多元利益的合理存在，立法过程中强调开放、透明，对不同意见进行讨论、辩论、妥协，最大限度地落实法律和政策的公平、正义及理性的原则；议会政治过程开放透明，才能在利益表达和利益整合方面不断推出符合人民要求的法律和政策，同时也能监督法律和政策的实施。（3）认同现代选举的基本精神和规范。选举是政治制度的纽带，没有选民的委托，就没有代表制度，也就没有代议制的基础。定期选举为权力和平转移提供了制度保障，使民主制度保持相对稳定；它在一定程度上有助于选民对议员或政府官员的监督和制约，保证选民利益；同时，对不称职的议员和官员，也可以及时更换，保证制度的活力，防止这些代表的腐

化^[2]。“没有自由的选举，就没有民主政治。”^[3]公平、公正和定期的选举是政治学者评判一个国家政治体制是否依循民主原则运作的重要指标之一。

在政治实践方面，它能确立国家宪政体制和国家发展的民主坐标。国家宪政体制的通达、理性，从而造就较强的政治生产能力。具体而言，其内容包括：（1）议会政治能够平行地调整国家的权力体系，使行政、议会、司法、政党在宪政体制中的地位明确；（2）议会也能调节中央与地方政府之间的垂直利益，使之制衡有序；（3）议会政治同样能调和流动中的竞争，使新闻媒体与合法的利益团体发挥自己的各方面功能，强化政治沟通，加强与人民的联系，在政治社会化过程中实施对公众的政治教育，同时反映人民的呼声，有效地扩展政治参与^[4]。

世界议会发展同样提醒我们：中国的政治改革不能依赖政治热情和激情，必须提供切实可行的政治基础和引进可参考落实的政治技术，使改革便于起步，同时少些阻力，降低改革成本。为此，我们应先考察国外议会与我国人大的一些相同和不同之处：

其相同之处，一是行使权力的方式都是代议制，都是代表选民以国家权力使者的身份行使国家权力。二是都是按一定法律程序经选举产生，并按一定选民比例加基本数分配议员或代表的名额（美国是1名议员代表3万名左右的选民；我国人大代表，各个地区不一，通常是1名人大代表，代表3千到5千名选民）。三是都是届期制。2004年宪法和地方组织法修订前，我国人大代表分为5年和3年两个不同的届期，之后统一为5年一届。美国则

是众议员 4 年届期，参议员 6 年届期，每两年换届三分之一。四是对议员和代表都有各自认可的条件，且在任期内，都受到一定的法律保护。

其不同的地方：一是代议制性质不一样，即政权性质不同。我国实行的是社会主义制度；而美国实行的是资本主义制度。二是职权不一样。美国的国会同行政、司法“三权鼎立”，它们之间既制约，又渗透；我国人民代表大会是国家的最高权力机关，具有全权性。三是履行职责的方式不一样。我国人大代表履行职责绝大多数是兼职化，代表直接和选民生活在一起；而美国议员都是专职化^[5]。

鉴于我国改革的复杂性和实效性，同时结合我国人大工作的实际情况，要使我国人大体制“与世界接轨”，我们不妨考虑先从政治技术的引进着手，做好以下十个方面的工作。

1. 探索人大代表的专职化道路，将现有的“政治劳动密集型”代表结构转向“政治高科技化”结构

议员职业化、专业化和事业化是未来共同趋势。全国人大代表近三千名，为世界之最。若按代表与全国总人口的比例来讲，大约是 40 万人口/1 名代表，每个省的省级人大代表在 400~1000 人之间，比一般一个国家的议会人数还要多的多^[6]；据有关资料显示，地方各级人大代表有 320 多万人，平均每 370 个中国公民中就有一位人大代表^[7]。这样的一个结构有两个最突出的特点：第一，代表结构不合理并且构成复杂。简言之，就是“劳动模范型”或者议政能力较低的基层群众过多；“新闻人物型”过多，各类明星缺乏议政能力；“领导干部型”行政官员也占据相当的比例（而国际通行的惯例则是“议员不得兼任行政职务”，有些国家和地区甚至规定国有公司或政府企业的人员也不得出任议员）^[8]。第二，专业水平不高。这主要是由于绝大多数代表是兼职的^[9]，其主要时间和精力仍要放在自己的本职工作上。人大代表当选后执行代表职务的活动时间很短，只占全年时间的十分之一；代表的生活来源主要是原工作岗位的薪金和福利待遇，只是在执行代表职务时会有一些补贴。

从英、美发达国家议会议员的情况看，大体上也经历了一个由兼职到专职、由无补贴到适当补贴以至很高补贴的发展过程，这些很值得我们结合我国实际扬弃吸收，以完善我国的人大代表制度。因为专职代表制不是资本主义议会的“专利”，巴黎

公社也作出过“公社委员不得兼任其他任何有报酬的职务，即使兼职也不得兼薪”的规定^[10]。所以笔者建议逐步削减各级人大代表名额，使人大成为精悍、高效的权力机构。笔者认为全国人大代表 1000 人左右、常委会组成人员 200 人左右最符合现代议会的标准。我们要同时开放遴选过程^[11]，增加专职委员，鼓励专家学者参政。在现有条件下，大幅增加代表用于职权行使的时间不大可能，因此必须提高代表的物质待遇，为代表提供工资、经费、办公条件以及秘书，这样可以鼓励人大代表行使职权并与其选区的选民定期联系^[12]。

2. 改进现有选举办法，合理分配代表名额，扩大直选的范围，加大差额选举的力度

我国选举制度在实际执行中与宪法精神有所冲突，未能真正做到宪法意义上的平等、公平和公正。目前选举制度的弊病表现有四：（1）城乡之间的政治不平等：八届人大农村选民选举的全国人大代表总数是 1091 人，而城市选民选举的全国人大代表总数却是 1263 人^[13]；（2）少数民族获得的代表名额相对较高，如自 1988 年起少数民族代表已逾 400 人，占代表总数的 13%，远远超过少数民族在全国总人口中所占的 8.04%^[14]；（3）军队代表过多。世界上“军队国家化”是普遍规律，军人一般不参与议会政治。我国情况则是把军队视作特殊组织，解放军按照特殊的程序选举一定数额的人大代表^[15]。1993 年选举产生的八届全国人大有军队代表 267 名，与之相比，人口数量最多的四川省才有代表 205 人^[16]；（4）“戴帽”代表过多，目前人大代表总额的 10%（220 名左右）是“戴帽”代表^[17]，设计时考虑的是要确保一定比例的领导干部代表、妇女代表、少数民族代表以及其他一些团体的代表能够当选^[18]，但是事实上造就了一批“特权”代表^[19]，引起了代表之间的争议。

要解放思想，与时俱进，就必须改革现有选举办法，鼓励在酝酿、讨论和协商过程中的合理、合法竞争，使那些忠实人民利益、深谙代表责任和义务、有当政激情、乐于为中国社会主义民主政治献身的具有真才实学的人走进人大代表的队伍中来。对那些“会议代表”、“举手代表”、“哑巴代表”及已经证明不能够很好地从事代表工作和参加代表活动，不能够很好地执行代表职务，或者人民群众意见很大的代表，应停止或终止其代表资格。

3. 建设和完善议会辅助性、服务性机构，借助专业培训提升代表参政、议政能力

西方议会的辅助性和服务性机构的设计和发展经验是值得借鉴的。以美国为例，其国会辅助机构规模庞大，功能齐全。主要的服务机构包括，有世界第一图书馆之称的国会图书馆（其年度预算超过2亿美元，全馆编制5千余人，是一个大型的信息中心、研究中心）、设备先进的国会研究处以及其他如国会预算局、会计总署、技术评估局及立法顾问局等额外的数量庞大的辅助机构^[20]。这些单位承担了为国会委员会、议员及其助理、政府其他部门甚至公众提供资讯的义务，因此其机构和工作人员本身党派色彩相对较弱，专业色彩较强。

我国现有的人大服务内容，主要还是集中在会议期间出版信息选编、收集议案、组织新闻发布会、提供翻译服务以及后勤服务（如负责安排住宿、交通、饮食、娱乐和保卫工作）等方面^[21]。

虽然全国人大也建有北戴河和深圳两个培训中心^[22]，但据了解，专门培训项目还欠缺，也缺乏长期、定期的服务^[23]。面对这样的情况，我国迫切需要建立一个完善的议会咨询和服务体系。

笔者建议：（1）人大应与国内外知名大学或研究机构联建议会研究中心或培训基地，使人大代表真正理解有关世界各国特别是我国政府和议会（人大）的机构设置及运作程序方面的基本知识，掌握有关提出议案的技术、立法动议、监督方法；查阅资料、获取信息、起草议案文本、借助专家深刻理解议案内容及争论焦点的技能和知识。（2）强化训练人大代表参政、议政方面的技巧，如有效地管理时间、提高办事效率、在选民面前树立良好形象、应具备的特殊人际交往能力（包括倾听、交谈、提供帮助）等。当然，培训方式除了采取定期学习、举办讲座等常规手段之外，还可加入辩论技巧、现场模拟投票、模拟应对媒体（如发布新闻、接受电视采访）等实用技巧。

4. 配置和引进人大专职助理

国外议会普遍设置专职助理并且人数庞大。专职助理是“看不见的手”，对议会的实际运作非常重要，常被称作“隐形政府”^[24]。如，美国国会是世界上雇员最多的议会^[25]。国会众议院有1200名左右的委员会助理，参议院有1002位^[26]，平均每位众议员还有17位个人助理，每位参议员有44位

立法幕僚或助手^[27]。每位众议员允许领取“议员代表经费”（member's representational allowance, MRA）平均为90万美元，他们可以用这笔钱来付工作人员的工资和办公费用^[28]。参议员允许花费110~190万美元来雇用自己的工作人^[28]。职务多达50种以上，如研究专家、顾问、调查员、研究主任、立法助理等等。委员会的职员名称也在50种以上，如职员、速记员、档案主管、财务主管等^[29]。国会雇员的增多可以满足国会各方面职能专业化的需要。在国会议员面临的问题日趋复杂、数量日益增加的情况下，借助年轻的、受过较好专业训练的助理，国会可以逐渐摆脱来自行政部门或国会内部的干扰，一方面加强对行政权力的抗衡，另一方面从整体提高国会效率，树立良好的政治形象。这也就是说，国会助理可以协助议员处理选民陈请、选区服务；协助议员草拟法案及评估；处理一般行政事务，为议员和其他政府部门、利益团体、媒体充当沟通、宣传与整合的“导体”。他们也可以协助议员研究、拟定政治策略并参与政治决策和实际政治活动；提供议员监督政府的构想、主张，为议员塑造良好的公共形象，为竞选连任铺路，参与国会公关活动，等等。

笔者认为，中国人大要从战略上高度重视建立和完善我国立法助理制度的必要性和紧迫性，将确定立法助理所需经费列入人大预算，由国库支出。我国需要在选用立法助理程序上设计专门的考试，加强对立法助理的资格认证，如要求申请立法助理的人必须通过专门的考试、必须拥有一定的学历和法学知识，特别是立法知识以及必须拥有一定的工作经验等。一旦选任，这些助理可分为公共助理和代表、委员的个人助理两类，公共助理负责提供一般性立法资料和答复一般性法律问题，个人助理需为代表、委员提供全方位的服务^[30]。这样，才能在现有民意代表不脱离本职工作的情况下，逐步加强代表、委员和助理之间通畅的联络渠道，以保证他们能经常联系。当然，我们也必须参考国外经验，设定配置专职人大助理的规模参考指数，同时采取措施，预防“影子立法人”产生的政治后遗症，如官僚主义，越俎代庖，等等。

5. 引入更为科学的议事方式

与世界各国议会运作对比，中国全国人大的弱点还表现在：（1）会期过短。美国国会会期是12个月（两年内），日本国会是150天（1年内），英

国会议会是7个月(1年内),德国国会是25周(1年内)^[31]。我国全国人大一般每年举行一次会议,每次15天左右,全国人大常委会会议一般每年举行6次,每次4天左右,全年加在一起也不到40天^[32],而省、市、县人大会议会期则更短。由于会期短,加上代表又大多来自生产、工作一线,有的对法律案或决议案中的要领还未来得及理解,就要投票表决,不说盲目,至少也是相当草率的。要让人大会议能充裕、审慎、科学地讨论决定问题,其中措施之一就是要延长会期。(2)现行的议事结构不利于沟通^[33]。人大现在的议事结构是以35个代表团为议事单位。这样做的好处是有利于投票并从整体上提高了会议的团结性,但是不利于就专一问题作深入的讨论。每次人代会花费不少,据悉开一次全国人代会要耗资数千万元,一个省的人代会需100~200万元,一个县级人代会要10~30万元(1994年数据)。代表参加人代会,在代表团会议上发言的机会已经很少,在大会上发言的机会几乎没有。原因是人多,轮到发言的机会就少了,这就无形中影响了代表责任感的提高和增强^[34]。按区域划分使跨小组接触变得困难,孤立的代表只有通过简报才能相互沟通。(3)全体大会期间代表讨论内容局限性明显。现在,人民代表大会主要讨论政府工作报告、法律草案和候选人提名;近年来中国社会经济生活中的热点问题,如降低通货膨胀、农业问题、国有企业改革问题等,也无一例外地汇集到了人大会议之中。但大多情况下,领导发言多,基层代表发言少;肯定成绩多,批评建议少;谈本职工作多,议全局大事少;空话套话多,切中要害少;泛泛而谈多,突出重点少^[35]。这样的结果,根本不可能提出有效的解决问题的措施。

要尽速改进人大的议事方式,就必须设法延长全国人大常委会和地方各级人民代表大会的会议会期。笔者建议,全国人大常委会每月举行一次会议,会期在10天左右,这样加起来每年举行12次例会,共120天;对任期内经常不能与会的委员,考虑及时更新。另外,要引入人大的辩论机制。人大代表之间,要有争辩意识。人大代表应当具备政治智慧和演说能力,不仅有缜密的思维,而且也应该有犀利的话锋和艺术化的表达,以唇枪舌剑来指点江山。

改进议事方式的另外一个主要内容,是认真对待反对票。1988年,全国人大开始采用电算化秘密投票系统,代表可以自由地将包括反对票在内的无记名选票投入设在人民大会堂内的选票箱中^[36]。

1998年3月,又有一种新的电算化秘密投票系统被采用,其中的一套软件系统据称是被设计用来“防止对代表的投票进行追踪”^[37],与1988年的那套系统相比,新的投票系统是“国际一流的电算化秘密投票系统,它包括了投票登记系统、计票系统和表决结果显示系统。”^[38]显示设施为150平方英尺见方的两个彩色投影屏幕,它们取代了过去设在人民大会堂中央会厅两侧的黑板,与过去不同的是,现在不仅可以显示投票结果,而且还可以显示图片、照片和文件^[39]。上述高科技含量的设备使那些担心自己的投票倾向被跟踪探查的代表能够坦然地表达自己的政治主张。代表自主性的提高,除了有赖于投票外在设施的改进之外,还要真正鼓励代表的发言和高质量的批评性意见。

6. 充实立法技术,如实施委托立法、规范听证制度等等

过去20多年来,中国正在从革命的群众运动式政治结构转向一个更加复杂、更为现代的社会主义民主和法制结构,与此呼应的是:相对于大多数资本主义国家的制度结构和法律秩序已经增强了市场导向的功能而言,中国的全国人大在过去的20年似乎创造出了一个“立法奇迹”。人大制定的各项法律已覆盖了中国的政治、经济和文化生活的各个基本方面。以经济立法为例,在过去20年中通过的数百部法律中,有一半以上是与经济改革有关的。改革越深入,政策越开放,经济生活也就需要更多的法律来引导、规范和保护。可以自豪地说,1979年中国踏上立法改革的征途之初,中国极为缺乏法律的起草体制;当中国从计划经济体制快速转向一个更复杂、更市场化的体制时,也就提出了经济立法深层变化的需求,全国人大很快就扩展了它的立法功能,包括制定那些有助于创造和维持市场、保持公共物品并监督政府的经济立法^[40]。现在,全国人大已经成了国家发展中的一个重要组成部分,在指导国家从计划经济向市场经济转型的过程中发挥着重要作用。

尽管成绩巨大,但单纯从技术上看,中国立法仍有不少缺陷,如多数法律起草人所受到的法律培训和教育尚不够;传统的立法模式过于单一;法规草案中出现了为自己的部门或行业片面地争权夺利,垄断性地划定本部门 and 行业的“势力范围”的“立法腐败”现象^[41]。要解决这些问题,笔者的建议有二:

一是要完善和充实立法手段，例如可以实施委托立法，把一些法律和地方法规委托给律师事务所起草，使律师这一“司法之士”变成“立法之师”；我国首部由律师主持起草的地方性法规《重庆市物业管理条例》，就是这类实践的代表性行为^[42]。

二是将听证制度规范化，落实立法旁听制度，设立旁听席，鼓励群众参与，等等^[43]。听证制度的规范化将直接影响到公民参与的扩大，信息传播的加大和透明立法的实现^[44]。这是降低政治争议、“理性立法”、“民主立法”的必然要求。作为有技术专家相助和公民参与的听证会，既是“获取真相和事实”的最佳途径^[45]，也是代议机构加强与一般民众联系、降低政治争议并消除隐患的安全阀门^[46]。

7. 制定和出台监督法、新闻法，加强人大监督权威和监督处置权

世界议会运作的许多经验表明：“严密监督政府的每项工作，并对所见到的一切进行议论，乃是代议机构的天职。它应该是选民的耳目和代言人，应能体现选民的智慧和意志。”^[47]立法机关的有效监督来自于一套精心建立的模式，即“施加于政策、人员、结构和开支之上的众多潜在的控制。”^[48]通过使用质询、审议、评估、倒阁、弹劾、调查等监督策略和技术，立法机关能影响或改变行政行为^[49]。

《求是》杂志的一篇文章曾经坦承人大对政府的监督有三个不够：不够严格、不够公平和不够文明^[50]。这种批评首先揭示了中国人大作为监督机关的困境，但要树立人大作为监督机关的权威，人大必须尽快制定和出台监督法、新闻法等一系列相关法律，打破人大监督工作“无”法可依的局面。

其次，人大监督权威的加强还有另外一个重要标志，就是人大必须真正掌握“议会的钱袋权”，即控制国家预算监督的权力。美国国会在1985年就预算问题进行了专门的改革。后来出台的格兰-鲁德曼-霍林斯法案（Gram-Ruman-Hollings Act）修正了1974年的预算案，重新设定预算申请截止日期和具体花费等内容^[51]。在1995年10月和12月中两度冻结了政府预算，使克林顿政府两度“关门歇业”合计一个月左右。中间虽有党派之争，但其预算监督的程序应当值得肯定。相比之下，我国人大预算时间表则明显滞后，现在实际进行的预算

审查方式也不够科学。例如，每次人大开会预算审议最通常的做法是“一揽子批准”，而且速度很快，集中关注的又只是几个主要问题，这就难免缺乏精确性和具体的分析。笔者建议延长审查时间并提供有关财政问题的技术支持，如培训代表有关预算与财政程序方面的知识，向他们介绍预算程序及审议进度表、国家税收主要来源、预算程序的复杂性等等。另外，将现在每年3月审核预算草案的做法提前到上一年的秋季；将现属于国务院体制内的国家审计局和监察部置于全国人大控制之下，同时建立辅助性的预算工作机构，如专门的人大预算局，其主要任务在于协助人大预算委员会成员和常委会组成人员、代表从事预算审核工作。

除了预算监督之外，人大还应切实行使质询权、调查权以及行政监察等监督权力。

8. 人大向“市场化”运作发展：加强与咨询、政府公关公司的沟通

西方议会政治发展的一个特点是“合理、合法的游说”，如美国国会山上说客人数是议员的15倍。在华盛顿的大小说客在4~5万之间。美国各行业每个月花在游说方面的资金加起来超过一亿美元，多数用在国会^[52]。但在中国，政治中介服务机构几乎没有，专门的咨询和研究机构只存在于学术界。加上现在大多数代表仅依靠个人的经验来工作，“市场需求”不足。

有人怀疑中国政治“市场化”方向正确吗？要不要借鉴国外经验大力建立政治中介服务机构，培养高层次的职业政治家和专业管理人员？这种思维其实有碍人大的发展和百姓政治昌明梦想的实现。因为推行专职代表制、逐步减少人大代表数量后，我们必将面临一个问题，就是人大职能越来越复杂，分工越来越细，任务也越来越重。人大作用的正常发挥必须借助“外力”来完成。所以，我国应该鼓励并扶持政治中介公司的发展，加强与这些公司的配套沟通和积极合作，争取咨询服务。在这方面人大可以着手以下工作：（1）委托一些民意调查机构分析人民群众关心的热点问题和政府工作难的实际情况，作为人大开展重点工作的依据。（2）着手进行人大某些具体调研工作的改革，如委托收集政治信息、委托专项工作和专门课题，寻求解决方案的思路。（3）在人大举行的一些重大活动中，适当加入“民办”色彩，如宣传品的制作、记者会、听证会活动策划、重要晚会、酒会和演讲会、研讨

会、国际交流活动等执行方面，可以先请有经验的公关公司介入参与。(4) 加强与媒体、咨询公关公司的沟通和合作，如与专业媒体公关中介和擅长处理偶发性危机事件（公共安全领域的悲剧、政府工作的某些失误等）的政治中介公司建立良好的互动和合作关系。(5) 扶持并借助擅长选举策划的公司的力量，为未来选举策划和团队培训服务物色潜在的合作对象。

9. 制定政治传播战略和策略，发掘政治营销手段，创造最佳政治宣传效果，增加人大透明度并改变人大形象

构建“透明”议会要求议会改变传统的运作方式，善于利用现代媒体的发展，为自身的民主化程度提高和效率提升做必要的宣传。现代媒体的引入不仅使议会节约成本，也能改变议员对他们自己角色和目标的看法^[53]。同时，媒体特别是电视手段的运用，也可以避免法案起草和某些重大问题决策困难的繁琐过程，直接提供一个简明的展示馆，给人大代表提供推销政策的舞台。

从世界范围来看，加拿大众议院在 1977 年首创议事活动直播^[54]，美国在 20 世纪 80 年代末期也采取了相同的做法，专播国会动态的 C-SPAN 电视台迅速崛起^[55]。我国人大也应主动营造政治环境，确立有效的宣传方式。

笔者建议：(1) 人大应广泛利用媒体报道和电视新闻手段。美国学者研究国会报道后发现在遇有重大事件时，报道听证会的情况会大受民众欢迎；而平时审议则观众不多^[56]。针对这样的情况，我们的人大除了要在主要法案的争议期间或戏剧性十足的事件发生时，加大向媒体开放和报道的力度，平时对代表的采访报道也应有步骤地进行，报道数量也应有计划提高。(2) 把握时机，对政府透明化产生的后果未雨绸缪。20 世纪 90 年代人民代表大会会议对外开放后，我们曾经有过不少“意想不到”，每逢小组会议进行讨论时，秩序明显混乱，明星代表备受青睐，普通代表反而在媒体关注之下显得紧张，不敢发言等等^[57]。对这些可能出现的困境，我们应有心理准备和应对措施。此外，议事公开可能助长某些代表的独立性，打破原来的组织程序，对此，人大常委会领导和服务部门也应有所准备。(3) 要鼓励人大代表学会同新闻媒体发展合作关系。人大代表除了做工作勤勤恳恳的“老黄牛”，还应当敢于表达自己，在镜头面前游刃有余。

当然，在具体传播策略上要占据主动，可以先考虑落实人大新闻发言人制度；聘用新闻秘书，成立专门的新闻办公室或公共关系部门；准备必要的宣传品，提供录影带、专访、可公开的文件记录等给地方电视台和选民；提供文章给报纸和杂志，同时提供录音与电视专访，在电视和网络媒体上宣传人大的工作。总之，人大要尽可能最大限度地发掘政治营销手段，以最小的代价，通过媒体，创造出最佳政治宣传效果。

10. 发挥人大公共外交的职能，拓展人大外交途径

当今世界，公共外交的兴起使我们看到议会外交其实已经变成国家整体外交活动的重要组成部分。“议会外交”在实际运作中既不拘泥于严格的官方外交礼仪，也不同于一般的民间外交，这种既官又民，亦官亦民的“松散”的外交形式^[58]，可以补充正式外交的许多不足。

我国外交体制中虽然并未把中国的“全国人大外交”等同于西方的“议会外交”，但是改革开放 20 多年来，更多地发挥人民代表大会的外交职能，加强公共外交、立体外交的发展趋势要求我们重新检视人大外交在我国整体外交中的战略地位和作用。

具体说来，今后我国需要拓展的“议会外交”内容主要包括：(1) 加强议会首脑高层的往来。20 世纪 50 年代，刘少奇带动全国人大开展了一系列“议会外交”的活动探索，取得了良好的成效^[59]。(2) 加强机构交往：全国人大和地方人大与各国议会、国际议会组织之间以及友好城市议会之间应该加强互访和对话。现在全国人大与世界上 130 多个国家的议会建立了联系，议会外交能够起到“为中国喝彩”和“让世界更好地了解中国，也让中国更好地了解世界”的效果。(3) 全国人大各专门委员会（外事委员会、华侨委员会等）、各双边友好小组开展对口外交活动。经过 20 多年的发展，在我国已经成立了 80 多个双边友好小组^[60]。(4) 全国人大和地方人大也应该参与各种地区性、国际性议会组织（如各国议会联盟和亚太议会论坛亚洲议员人口与发展论坛等）开展的活动与会议。

要借鉴世界各国议会发展的经验，加强与各国议会的交往是必不可少的。目前世界影响最大、历史最长的国际议会组织是各国议会联盟（Inter-Parliamentary Union (IPU)，简称议联）成立于

1889年6月,现在是由各主权国家议会组成的国际议会组织。我们欣慰地看到,自1984年4月各国议会联盟理事会正式接纳我国全国人大为该联盟成员后,我国全国人大与各国议会联盟之间的交流与合作日益发展。1996年9月,我国全国人大作为东道主,在北京成功地主办了各国议会联盟第九十六届大会^[61]。2000年8月30日至9月1日,各国议会联盟在纽约联合国总部举行了“千年议长大会议”,我国九届人大常委会委员长李鹏率全国人大代表团出席,并同与会的30多位外国议长和世界政要进行了友好交流座谈,在许多问题上取得了广泛的共识^[62]。不难看出,从世界议会发展的趋势来看,中国的参与和融合,将对世界民主走向产生举足轻重的深远影响。

注释:

[1] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著:《联邦党人文集》,商务印书馆1997年版,第264页。

[2] 林尚立:《选举政治》,香港三联书店1993年版,第36~37页。

[3] Austin Ranny, *Governing: An Introduction to Political Science*, 5thed., NJ: Prentice Hall, 1990, p. 174.

[4] A. H. T. Reynolds, *Politics and the Common Man: An Introduction to Political Behavior*, Homewood, IL: The Dorsey Press, 1974, p. 149.

[5] [9] 毛高才、陈功:《从美国国会议员观谈我国人大代表责任感》,《人大研究》1994年第3期,第27、29页。

[6] 蔡定剑:《中国人民代表大会制度》,法律出版社1998年版,第177页。

[7] 李秋生:《中国全国人民代表大会——具有中国特色的代议机构》,王晓民主编兼策划:《议会制度及立法理论与实践纵横》,华夏出版社2002年版,第2~9页。See “PRC has 3.23 Million Deputies in People’s Congresses,” *Xinhua in English*, cited in FBIS-CHI, June 10, 1999, internet ed.; 蔡定剑:《中国人民代表大会制度》,第92、113、148页;何鹏程:《探究专职代表制》,载《浙江人大》;九届人大有关数据参见《人民日报》1998年3月1日第2版。

[8] 吴大英、任允正、李林:《比较立法制度》,群众出版社1992年版,第192、194页。

[10] 何鹏程:《探究专职代表制》,载《浙江人大》。

[11] [12] 周旺生、赵颖坤:《中国立法职业化问题研究》,王晓民主编兼策划:《议会制度及立法理论与实践纵横》,华夏出版社2002年版,第105~107页。

[13] 蔡定剑著:《中国人民代表大会制度》,第132页。Gasper, “The Chinese National People’s Congress”, p. 165.

[14] 八届人大的有关数据参见《中国八届人大政协——10——《人大研究》2005年第2期(总第158期)

次会议评析专辑》,第1~10页。

[15] [16] 参见全国人大常委会办公厅主编:《中华人民共和国全国人民代表大会及其常务委员会大事记》(1949~1993年)第764页。

[17] Tanner, “The Erosion of the Communist party’s Control in Lawmaking in China,” p. 63.

On criteria for deputy selection, see. wangjinghong, *Renmin daibiao lun* (On people’s representatives) (Beijing: Minzhu dazhichubanshe, 1995); O’Brien and Lianjiang li, “Chinese Political Reform and the question of ‘deputy quality,’” *China Information*, vol. 8 (Winter, 1993-4), pp. 20~31.

[18] 《中华人民共和国第九届全国人民代表大会代表名单》,《人民日报》1998年3月1日。

[19] Wu Kangmin, *rends binfenlu* (A memoir at the NPC) (Hongkong: Minbaochuban youxian gongsi, 1997), p. 84.

[20] 关于美国国会图书馆资料,参见国会网站:www.thomas.gov.;另见蔡晨风:《国会预算局——国会控制财权的得力助手》,《人大研究》2002年第7期,第43~44页;蔡晨风:《美国国会忠实的“牧羊犬”——审计总署》,《人大研究》2000年第10期,第26页,等。

[21] 蔡定剑:《中国人民代表大会制度》,第404~408页。全国人大常委会办公厅研究室编:《人民代表大会制度建设四十年》,第268~270页。

[22] 北戴河中心位于北海之滨闻名遐迩的度假城市,这里一贯以中国政治领导层的夏季行宫而闻名。深圳中心是一座现代化的摩天大楼,目前正为赢利而改建为一座类似于娱乐中心的宾馆。王力周(Wang Lizhou):《人大干部培训基地:全国人大干部培训中心简介》,《人大工作通讯》1995年10月31日。

[23] 根据1996年2月17日在纽约对蔡定剑的采访。

[24] *Congressional Record*, September 8, 1976, p. 15432.

[25] See. Gerhard Loewenberg and Samuel. C. Patterson, “Comparing. Legislatures”, Boston: Little, Brown, 1979; Susan. Webb. Hammond, “Legislative Staffs,” *Legislative Quarterly* 2, May 1984, pp. 271~317; Kenneth Kofmehl, “Professional staffs of Congress”, IN: *Purdue University Studies*, 1962; and Harrison W. Fox, Jr. and Susan Webb Hammond, “Congressional Staff: The Invisible Force in American Lawmaking”, NY: Free Press, 1977.

[26] Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin, “Vital Statistics on Congress”, 1997~1998, Washington D. C.: *Congressional Quarterly*, 1998, P. 139.

[27] “How Congress Works”, 2nd ed., Washington, D. C.,: *Congressional Quarterly*, 1991, p. 109.

[28] Norman J. Ornstein, Thomas, E. mann, and Michael J. Malbin, “Vital Statistics on Congress, 1997~

1998” Washington D. C. : Congressional Quarterly, 1998, P. 151.

[29] Norman J. Ornstein, Thomas, E. mann, and Michael J. Malbin, “Vital Statistics on Congress, 1997 ~ 1998” Washington D. C. : Congressional Quarterly, 1998, P. 137 ~ 138.

[30] Kenneth Kofmehl, “professional Staffs of Congress”, IN: Purdue Research Foundation, 1962., pp. 37 ~ 38.

[31] 周旺生、赵颖坤：《中国立法职业化问题研究》，王晓民主编兼策划：《议会制度及立法理论与实践纵横》，华夏出版社 2002 年版，第 110 页。

[32] 何鹏程：《探究专职代表制》，载《浙江人大》。

[33] 李秋生：《中国全国人民代表大会——具有中国特色的代议机构》，王晓民主编兼策划：《议会制度及立法理论与实践纵横》，华夏出版社 2002 年版，第 2 ~ 9 页。

[34] 严家其：《中国式的哑巴议会》，《开放》（香港）1993 年第 3 期，第 24 ~ 26 页。

[35] 毛高才、陈功：《从美国国会议员观谈我国人大代表责任感》，《人大研究》1994 年第 3 期，第 29 页。

[36] 姜洪光：《对代表议案处理工作的几点思考》，<http://Rdd.bj.net/IIyj048.htm>；李伯钧《谈人大代表的届内适当调整》，载 2002 年 3 月 29 日《中国人大新闻网》。

[37] When the system was introduced, it only read “for” and “against” votes. So the “abstention” votes had to be counted manually. See Quanguo renda changweihui fazhi gongzuo weiyuanhui yanjiushi, ed., Fazhi cankao ziliao huibian, di liu ji (Collected references materials for the legal system: Vi) (Beijing: Zhongguo minzhu fazhi chubanshe, 1990, p. 131); also jin, Renmin dahui tang jianwen lu, p. 830.

[38] [39] [40] “Electronic Voting System Protects Deputies Privacy,” Xinhua, March 4, 1998, internet ed.

[41] 夏明解释了地方人大在中国是如何扮演类似功能的。See his “The Two - Tier Developmental” State Institutionalization of provincial Legislatures, Development Strategy, and Market - Creation in China, 1980 ~ 1995, “Ph. D. dissertation, Temple University, 1997. Source: internet edition, DAI, Vol. 58 - 06A, page 2380, at medusa. prod. ocl. org: 3050/: ... ec93. txt % 22 % 3 Asessionid = 2688206: 93. ”

[42] Pitterman B. Potter, “The Administrative Litigation Law of the PRC : Judicial review and bureaucratic reform,” in Potter, Domestic Law Reform in Post - Mao China, pp. 270 ~ 71, 274 ~ 75.

[43] 2004 年 9 月 16 日《法制日报》。

[44] [45] 彭宗超、薛澜、沈旭晖：《国外立法听证制度的比较分析》，载《政治学研究》2003 年第 1 期，第

106、104 页。

[46] William J. Keefe and Morris S. Ogul, “The American Legislative Process: Congress and the States”, NJ: Prentice - hall, 1997, p. 205.

[47] David Truman, “The Governmental Process”, NY: Knopf, 1953, p. 373.

[48] 威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，商务印书馆 1986 年版，第 167 页。

[49] Keefe and Ogul, The American Legislative Process, p. 25.

[50] 徐育苗主编：《中外代议制度比较》，商务印书馆 2000 年版，第 175 页。

[51] 毛继红：《加强法律监督，提高执法标准》，《求是》1996 年 4 月 1 日，第 23 ~ 27 页。

[52] 詹姆斯·M·伯恩斯等著：《美国式民主》，谭君久等译，中国社会科学出版社 1993 年版，第 574 页。

[53] Kay Lehman Schlozman: Organized Interests and American Democracy. John T. Tiemey Harper & Row, Publishers, 1986, p. 54; 李寿祺：《利益集团和美国政治》，中国社会科学出版社 1988 年版，第 2 ~ 3 页；张业亮：《外国利益集团与美国对外政策》，载《美国研究》1992 年第 4 期，第 76 ~ 78 页；丁孝文：《在美国看热闹》，经济日报出版社 2002 年版，第 48 页。

[54] 刘丹曦等译：《权力游戏》，时报出版社 1991 年版，第 41 ~ 44 页。

[55] 韩国 Daisoo Kwon: 《韩国国会及其组织机构》，《议会制度及立法理论与实践纵横》，王晓民主编兼策划，华夏出版社 2002 年版，第 356 页。

[56] Philip Laundry, “Parliaments in thd Modern, World”, British: Dartmouth Publishing Co., Ltd., 1989, p. 133.

[57] 转引自陈治世：《美国政府与政治》，台湾商务印书馆 1986 年 6 月版，第 258 页。

[58] 吴康民：《人大缤纷录》，第 110 页。

[59] 这个观点取自于陈永亮：《中国全国人大的外交职能》，复旦大学国际关系学院研究生论文，2003 年 6 月。

[60] 全国人大常委会办公厅研究室编：《全国人大及其常务委员会大事记：1954 ~ 1978》，法律出版社 1987 年版，第 62 页。

[61] 资料来源：<http://zgrdxw.peopledaily.com.cn>

[62] <http://www.lyinfo.ha.cn/xyyl/stamp/jnyp4.htm>

[63] 中国人大新闻。见 2000 年 11 月 1 日人民日报网络版报道，网站：

<http://zgrdxw.peopledaily.com.cn/gb/paper95/1/class009500003/hwz22253.htm>

(作者单位：复旦大学美国研究所)