港澳全國人大代表履職模式研究

——基於第十一、十二屆港澳全國人大代表的分析

霍偉東　趙曉瑜 *

摘　要：提升人大代表履職效能正在成為中國推動國家治理現代化的重要手段。目前國內外學術界對於港澳全國人大代表的研究較少，需要對港澳全國人大代表的履職模式展開進一步研究。在「一國兩制」的制度設計下，港澳特區的全國人大代表產生方式與內地各省級代表團不同，連任比例高於同期其他省級代表團。研究發現，港澳全國人大代表在職業類型、性別和年齡特徵上有所差異，機構任職特徵相似。第十一、十二屆全國人大的港澳特區代表呈現出履職積極性提升、工作特徵差異增大和躺平現象消失等積極變化。港澳全國人大代表主要關注

* 霍偉東，華南師範大學政治與公共管理學院特聘研究員、中國統一戰綫理論研究會港澳和海外統戰工作理論廣東研究基地研究員；趙曉瑜，中山大學政治與公共事務管理學院博士研究生。

本研究係國家社科基金青年項目「中國地方人大履職效能研究」（項目批准號：22CZZ042）和廣東省哲學社會科學規劃項目 2022 年度青年項目「廣東地方人大履職效能研究」（項目編號：GD22YZZ01）的階段性研究成果。

經濟和社會民生類議題，並注重議題與國家發展的關聯性。從履職行為的社會影響看，港澳代表的地域代表性建議更能引起媒體關注，表現出「地域代表性傾斜」的現象，這與三地媒介焦點和媒體生態差異相關。未來研究可通過多案例、長時段和多層級的履職模式比較進行拓展。

關鍵詞：履職模式　履職效能　全國人大代表　香港　澳門

一、導論

2021 年 10 月，習近平在中央人大工作會議上的重要講話指出，要着力推動人大工作高質量發展，讓人民代表大會制度優勢更好轉化為國家治理效能。面對日益複雜和瞬息多變的社會環境，提升人大代表履職效能正在成為中國推動國家治理現代化的重要手段。這要求學術界和實務界進一步研究人大代表的履職模式，從代表的履職規律中尋找促進履職工作向治理績效轉化的機制和方式。

第一屆至第八屆全國人民代表大會的香港、澳門全國人大代表由廣東省人民代表大會選舉產生。香港、澳門回歸後，港、澳代表才單獨組團參加全國人民代表大會會議。在「一國兩制」的制度背景下，港澳實行與內地不同的政治、經濟和社會制度。因此，港澳特區的全國人大代表既是全國人大歷史的重要組成部分，又是全國人大的特殊組成部分。回歸祖國以來香港、澳門發展同內地發展緊密相連。中共十九大報告進一步提出，要支持香港、澳門融入國家發展大局，港澳全國人大代表的履職是香港、澳門居民中的中國公民在國家事務中當家作主的重要體現。

目前國內外學術界對於港澳全國人大代表的研究較少，本文運用2008—2017年《全國人民代表大會年鑒》提供的公開資料，總結港澳全國人大代表的履職模式。本文首先系統梳理港澳全國人大代表的產生機制與組成方式；其次從職業身份、年齡及性別維度分析其結構特徵；進而運用文本分析方法揭示代表的履職積極性、地域代表性和專業代表性；最終通過統計分析方法量化評估港澳特區全國人大代表履職行為的社會影響效應。

二、文獻綜述

人大代表的履職行為模式是中國人大研究的一個傳統議題。一部分研究分析宏觀因素和外部因素對代表履職效能的作用。有學者指出，人大代表活動的變化主要是地方經濟發展不平衡造成的[①]，媒體關注與公眾參與也會提升人大在立法過程的影響力[②]。新近研究指出，政府職能部門已經會利用人大代表來建立政策聯盟，通過法案和提案推進政策議程[③]。另一部分研究關注不同的代表角色帶來差異化的履職情況。代表性的萌芽使得地方人大代表越發傾向於反映地方（選區）的利

① *Chen*, *C*. *Economic Modernization and the Rise of Restricted Legislative Representation in China*: *A Case Study of Shenzhen*, State Capacity Building in Contemporary China: Springer, Singapore, 2020, pp.11-27.

② 管兵、岳經綸：《立法過程中的公衆參與：基於〈物權法〉和〈就業促進法〉立法參與的研究》，《政治學研究》2014年第4期。

③ Lü, X., Liu, M., & Li, F, "Policy Coalition Building in an Authoritarian Legislature: Evidence From China's National Assemblies（1983—2007）," *Comparative Political Studies*, vol. 53, no.9（August 2020）, pp. 1380-1416.

益訴求[①]，學者開始着力研究代表的產生方式、身份背景和政治態度對其履職能力的影響。研究發現，選民自主提名、少數民族[②]、非官員、女性和學歷高的代表積極性較高[③]。

《中華人民共和國全國人民代表大會組織法》第十條規定，全國人民代表大會代表按照選舉單位組成代表團，並明確代表團在全國人大會議舉行前和會議期間的權責，因此代表團是全國人大組織與運行的重要單元[④]。學者聯繫代表理論嘗試解釋不同代表團的履職模式差異，聚焦代表與選民的「委託 - 代理」關係與履職行為特徵的關聯性。主流的地域代表模型指出，代表的委託主體是地理選區的選民，即議員主要是一個有限地域內選舉產生的代理人，因此代表努力促進選區利益，爭取針對其選區的公共資源[⑤]。有研究發現，省級人大普遍存在代表為選舉單位爭取地方利益的情況[⑥]。

不過這一模型也有兩派觀點分異。第一種觀點認為，中國人大代表呈現的是代表整體性利益的「受託人」角色，所以中國的全國人大代表不是特定選區或者選民的受託人，而是全國人民根本利益和意志

① Manion M. "When communist party candidates can lose, who wins? Assessing the role of local people's congresses in the selection of leaders in China," *The China Quarterly*, no.195（September 2008）, pp. 607-630.

② 黃冬婭、陳川慜：《縣級人大代表履職：誰更積極？》，《社會學研究》2015 年第 4 期。

③ 何俊志、劉樂明：《全國人大代表的個體屬性與履職狀況關係研究》，《復旦學報》（社會科學版）2013 年第 2 期。

④ 蘇紹龍：《調整全國人大代表所屬代表團的法理審思》，《法學評論》2020 年第 6 期。

⑤ 左才、張林川、潘麗婷：《地方人大中的地域代表現象探析——基於五省市人大代表建議的內容分析》，《開放時代》2020 年第 2 期。

⑥ 李翔宇：《中國人大代表行動中的「分配政治」——對 2009—2011 年 G 省省級人大大會建議和詢問的分析》，《開放時代》2015 年第 4 期。

的集中代表者[①]。第二種觀點認為，代表應當是特定選區或選民的利益和意志的代表，而不應當是抽象空洞的全體公民的意志和利益的代理人[②]。由此引申出一種特殊利益模型，此模型認為代表更多關注特定職業、行業、階層或團體的特殊利益[③]。第三種觀點則指出，中國人大代表承擔的是「綜合」的角色，甚至是一個「多重代理的角色集」[④]。歐博文把地方人大代表分成三種角色，並認為當國家代理人和諫言者的角色重合才能發揮最大作用[⑤]。鄒平學則從人大代表主體性、民意性、責任性三方面出發，總結人大代表履行權力的四種身份取向，只是不同的代表個人存在傾向與偏頗[⑥]。

總體來看，雖然學術界對於人大代表的履職行為模式已有較為豐富的成果，也有學者專門總結港澳參與國家治理實踐的維度和特質[⑦]，特別指出進入新時代以來港澳融入國家發展大局的實踐邏輯在空間、功能和群體融入方面已經呈現出齊頭並進的態勢[⑧]。但是針對港澳特區全國人大代表的研究甚少，也沒有系統性總結特定單一代表團的履職行為特徵和模式。為此，本研究在系統性梳理港澳全國人大代表的產生方式和結構特徵的基礎上，分析港澳特區全國人大代表的履職行為

① 杜西川：《人大代表應代表誰的利益——行使權力的身份問題研究》，《法學雜誌》1989 年第 1 期。

② 蔡定劍：《中國人大制度》，北京：社會科學文獻出版社 1992 年版，第 157—159 頁。

③ Gao, X.Yue Hou, "The Private Sector in Public Office: Selective Property Rights in China," Chinese Political Science,vol. 26, no.1（Mar 2021）, pp. 261-263.

④ 丘家軍：《代表誰：選民與代表》，上海：復旦大學出版社 2010 年版，第 309-331 頁。

⑤ O'Brien, Kevin J. "Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies." *The China Quarterly*, no.138（June 1994）, pp. 359-80.

⑥ 鄒平學：《關於人大代表行使權力的身份的理論與實踐》，《中國法學》1994 年第 6 期。

⑦ 楊愛平、黃天：《港澳參與國家治理實踐的三重向度及特質演變》，《華南師範大學學報》（社會科學版）2023 年第 2 期。

⑧ 楊愛平：《港澳融入國家發展大局的三重邏輯》，《港澳研究》2022 年第 3 期。

和效能，最終總結港澳特區全國人大代表的模式。

三、港澳全國人大代表的產生方式

香港籍全國人大代表的歷史始於 1954 年的第一屆全國人民代表大會，澳門籍全國人大代表的歷史則始於 1975 年的第四屆全國人民代表大會。第一至八屆港區全國人大代表是由廣東省人民代表大會間接選舉產生其中的香港成員出任。第四至八屆澳區全國人大代表同樣由廣東省人民代表大會間接選舉產生其中的澳門成員出任，1998 年第九屆全國人大選出的 5 名澳門全國人大代表仍由廣東省人大間接選舉選出。香港、澳門回歸以前，他們均以廣東省全國人民代表大會代表的身份參與全國人大。

香港和澳門回歸以後，兩個特區的全國人大代表的選舉實行差額選舉，採取無記名投票方式，選舉採用全票制。一般來説，如果沒有出現相同票數的情況，代表候選人獲得參加投票的選舉會議成員過半數的選票時，始得當選。獲得過半數選票的代表候選人的人數超過應選代表名額時，以得票多的當選。如遇票數相等不能確定當選人時，應當就票數相等的候選人再次投票，以得票多的當選[①]。而在這之後的落選者若獲得不少於選票總數的三分之一，則依然可以成為候補代表。全國人大常委會將根據代表資格審查委員會提出的報告，確認代表資格，公佈代表名單。表 1 展示歷屆港澳全國人大代表的人數與連任比例。

① 新華社：《中華人民共和國香港特別行政區選舉第十四屆全國人民代表大會代表的辦法》，中國政府網，2022 年 3 月 12 日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-03/12/content_5678645.htm，2024 年 12 月 20 日。

表 1　歷屆港澳和廣東省全國人大代表基本情況

屆次	香港代表團	澳門代表團	廣東省代表團	全國人大
第一屆	2	/	46 + 16*	1226
第二屆	2		62	1235
第三屆	2		159	3040
第四屆	14	4	129	2885
第五屆	16	4	161	3497
第六屆	16	4	163	2978
第七屆	16	5	163	2970
第八屆	28	5	162	2977
第九屆	36（50.00%）	5 / 12	160	2983
第十屆	36（75.00%）	12（58.33%）	160	2985
第十一屆	36（61.11%）	12（41.67%）	160	2987
第十二屆	36（61.11%）	12（83.33%）	160	2987
第十三屆	36（69.44%）	12（66.67%）	162	2980
第十四屆	36（41.67%）	12（75.00%）	169	2980

備註：①第一屆全國人大代表廣州市單獨作為一個選舉單位選舉產生 16 名代表，廣東省選舉產生 46 名代表；②資料來源：香港特別行政區全國人大代表，中國人大網，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/gadbzl/xgdbzl_11/node_8498.htm，瀏覽時間：2024 年 1 月 12 日；澳門特別行政區全國人大代表，中國人大網，http://www.npc.gov.cn/npc/c1773/c16074/c8494/c8496/，瀏覽時間：2024 年 1 月 12 日。

四、港澳全國人大代表的結構特徵

中國的人大代表構成結構是一種基於社會主義價值追求而建構出來的制度安排。中國共產黨在設計代議機構的代表結構時就始終堅持兩項基本原則：一是堅持先進性原則，以確保先進力量掌握領導權；二是堅持廣泛性原則，適應社會發展的客觀形勢，保持對社會的動態

回應[①]。根據目前公開的代表信息看，港澳特區全國人大代表可以從職業身份[②]、性別和年齡、機構任職三個維度總結其結構特徵，表 2 和 3 進行總結和展示。

表 2　第十一至十四屆香港特區全國人大代表結構

代表結構		第十一屆	第十二屆	第十三屆	第十四屆
職業身份	政治界	20	18	14	17
	商業界	5	8	13 / 11	10
	社會各界	11	10	9 / 11	9
性別	女性比例	27.78%	25.00%	13.89%	25.00%
年齡	平均年齡	59.19	59.42	57.08	56.56

備註：①第十三屆港區全國人大代表王敏剛於 2019 年 3 月 11 日去世，其席位由陳曉峰遞補；張俊勇自 2019 年 12 月 28 日起辭任，其席位由黃均瑜遞補。因此第十三屆的商業界代表在 2019 年後減少兩名，社會各界代表增加兩名。②本表格根據《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報》整理，作者自行分類編碼。

從職業身份看，第十一至十四屆港澳特區的全國人大代表中政治界代表的比例最高，香港的商業界代表從第十一屆開始呈現上升趨勢，社會各界代表一直穩定在 9 至 11 名。澳門的商業界和社會代表一直比例較低，總計整體代表比例約四分之一。港澳特區全國人大代表的性別結構較為穩定，除了第十三屆人大期間，香港代表團的女性代

① 何俊志、黃偉棋：《吸納與優化：全國人大代表政治錄用的模式變遷》，《經濟社會體制比較》2021 年第 5 期。

② 根據回歸以後香港和澳門特區的全國人大代表的政治背景和職業信息，本研究將他們劃分為三種類型：政治界、商業界和社會各界。港澳特區政治界代表指的是在港、澳特別行政區從事政治領域工作的代表，包括立法會議員、區議員、鄉議局議員、行政會議 / 行政會成員、政團主要成員和中央駐港澳機構成員。商業界代表指的是沒有在政治機構擔任公職人員的港、澳企業和商業行業協會的主要負責人。社會各界代表指的是除上述兩種類型外、代表不同行業和職業的人員。

表 3　第十一至十四屆澳門特區全國人大代表結構

代表結構		第十一屆	第十二屆	第十三屆	第十四屆
職業身份	政治界	8	7	7 / 6	7
	商業界	2	1	2 / 3	3
	社會各界	2	4	3	2
性別	女性比例	25%	33.33%	33.33%	33.33%
年齡	平均年齡	55.33	58.83	59.46	60.58

備註：①賀一誠於 2019 年 12 月起任第 5 屆澳門特別行政區行政長官，辭去全國人大代表職務，其席位由何敬麟遞補。②本表格根據《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報》整理，作者自行分類編碼。

表都在 25% 附近的水平，澳門代表團則在第十二屆開始穩定在 33.3%。港澳全國人大代表的年齡結構變化呈現完全相反的趨勢。港區代表的年齡結構從第十一屆的 59.19 歲逐屆降低到第十四屆的 56.56 歲，而澳區代表則從第十一屆的 55.33 歲逐屆上升至 60.58 歲。

全國人大及常委會行使中華人民共和國國家立法機關職能，其組織系統由主席團、各專門委員會和全國人大常委會組成。全國人民代表大會常務委員會是全國人大的常設機關，於全國人大閉會時行使國家立法機關職權。自以單獨代表團在全國人大活動以來，港澳特區代表團均有 1 名全國人大代表能夠單位全國人大常委會委員，但是沒有代表在專門委員會擔任主任、副主任或者委員，部分代表同時兼任基本法委員會委員的職務。從擔任常委會委員的港澳全國人大代表的背景看，第十屆全國人大以前主要由著名愛國商界人士擔任，第十一屆以後由具有立法經驗的港澳政界人士擔任，更加考慮全國人大常委會在立法上的專業性。表 4 將歷屆歷屆港澳特區全國人大代表擔任常委會委員的情況進行展示。

表 4　歷屆港澳特區全國人大代表擔任常委會委員的情況

屆次	香港特區代表團	澳門特區代表團
第一至四屆	/	/
第五屆	費彝民	
第六屆		何賢→馬萬祺
第七屆	霍英東、許家屯→周南	馬萬祺
第八屆	曾憲梓、周南	何厚鏵
第九屆	曾憲梓	何厚鏵→賀一誠
第十屆		賀一誠
第十一屆	范徐麗泰	
第十二屆		
第十三屆	譚耀宗	
第十四屆	李慧瓊	高開賢

五、港澳全國人大代表的履職行為

本部分主要關注人大代表最重要的履職行為：代表提出議案和建議。本研究收集了 2008—2017 年第十一和十二屆全國人大 10 年期間的全部全國人大代表的議案建議，對這兩屆港澳全國人大代表的履職行為進行描述性統計、文本分析和類型化劃分，並且運用統計推斷的方法對港澳代表履職的社會影響進行分析。

1. 履職積極性

縱觀第十一和十二屆全國人大代表的議案建議，澳門代表團沒有提出議案，香港代表團的吳秋北和蔡素玉代表在第十二屆全國人大分

別提出 1 個和 2 個議案，他們提出的議案內容和其他情況如表 5 所示。

當前，代表建議是測量人大代表履職積極性的常用指標。有研究指出，代表提出的建議議案數量越多，他具有越強的參政議政能力和履職積極性[①]。表 6 展示第十一、十二屆港澳特區全國人大代表提出建議情況，圖 1 則展示人均提出建議情況變化。

表 5　第十二屆香港全國人大代表議案列表

屆次	審核機構	領銜代表	聯名人數	議案內容
十二屆二次	法律委員會	吳秋北	30	關於修改刑法，新增性侵害未成年人罪的議案
十二屆五次	環境與資源保護委員會	蔡素玉	31	關於修改可再生能源法的議案
十二屆五次	環境與資源保護委員會	蔡素玉	31	關於啓動生物安全立法的議案

表 6　第十一和十二屆港澳全國人大代表提出建議情況

年份	屆次	港區代表			澳區代表		
		建議數量	聯名比例	代表團提出	建議數量	聯名比例	代表團提出
2008	十一屆一次	64	32.81%	/	33	36.36%	0
2009	十一屆二次	112	52.68%		40	42.50%	0
2010	十一屆三次	99	40.40%		39	41.03%	1
2011	十一屆四次	128	50.00%		49	46.94%	0
2012	十一屆五次	112	35.71%		61	40.98%	0
2013	十二屆一次	158	17.72%		67	59.70%	2
2014	十二屆二次	133	22.56%		69	55.07%	1
2015	十二屆三次	157	29.30%		70	55.71%	1
2016	十二屆四次	145	16.55%		60	48.33%	1
2017	十二屆五次	137	31.39%		67	71.64%	1

① 黃冬婭、陳川慜：《縣級人大代表履職：誰更積極？》，《社會學研究》2015 年第 4 期。

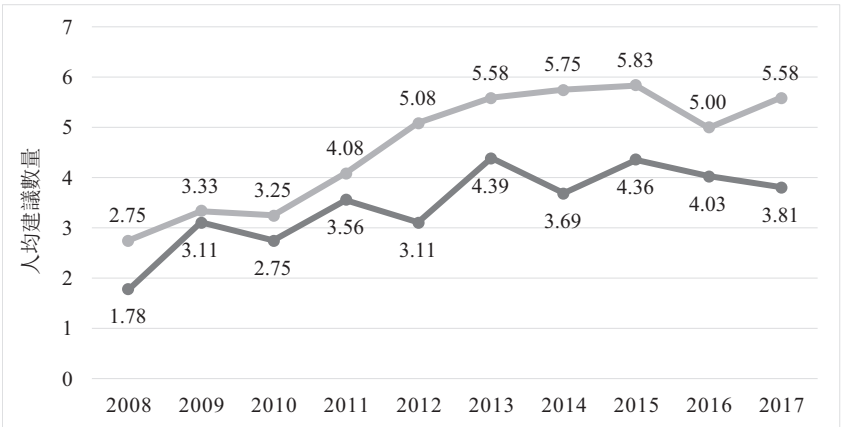

圖 1　第十一和十二屆港澳全國人大代表人均提出建議情況變化

港澳全國人大代表的建議數量整體呈現穩定上升的趨勢，第十一屆不同年份的波動較大。澳門代表團在兩屆的十次全體會議期間提出的人均建議數量都高於香港代表團，而且在 2010—2012 年得到較大速度的上升。相比較，澳區全國人大代表的平均履職積極性高於港區全國人大代表。總體來看，港澳特區全國人大代表在第十一和十二屆全國人大表現出三個主要特徵：第一，履職積極性提升，總體提出建議數量和代表平均建議的數量都呈現明顯的上升趨勢；第二，工作特徵差異增大，港區代表在第十二屆採取聯名方式的建議平均比例下降，而澳區代表則略微上升，且港區代表維持沒有以整個代表團集體提出建議的狀態，澳區代表則在第十二屆的每次全體會議至少集體提出一個建議；第三，躺平現象消失，所有代表在十二屆全國人大任期都提出了至少一個建議。

2. 代表建議議題類型和文本特徵

本部分以文本分析（Text Analysis）作為主要研究方法。文本分析主要用於描述文本的內容結構和挖掘文本背後的內涵，已廣泛應用於

政治學、公共管理等相關學科[①]，人文、社科類的研究中主要使用詞頻統計、情感分析和可視化等多個方面[②]，具體可應用於政策文本、政府申報項目的詞頻分析，在歸納提煉後得出一定的規律，再進行解讀性分析[③]。本部分使用 R 語言的文本分析相關程序包作為研究工具。

通過文本分析，本部分將港澳特區人大代表的建議分為五個類型，各議題類型建議的數量如表 7 進行呈現。比較發現：第一，兩個代表團兩個屆次的建議類型排名順序一致；第二，港澳全國人大代表最主要關心經濟發展和社會民生事項，這兩個類型的總體佔比都在 68% 以上；第三，澳門全國人大代表關注的議題相對聚焦，香港全國人大代表的建議更為多元化。

表 7　第十一和十二屆港澳全國人大代表建議議題類型統計

代表團		香港				澳門			
屆次		第十一屆		第十二屆		第十一屆		第十二屆	
議題分類	經濟類	187	36.31%	324	44.51%	111	49.78%	164	48.38%
	社會民生類	166	32.23%	195	26.79%	63	28.25%	90	26.55%
	政治行政司法類	120	23.30%	151	20.74%	33	14.80%	55	16.22%
	文化科技體育類	38	7.38%	37	5.08%	14	6.28%	25	7.37%
	國安國防外交類	4	0.78%	21	2.88%	2	0.90%	5	1.47%
總計 / 人均		515 / 14.31		728 / 20.22		223 / 18.58		339 / 28.25	

① 黃萃、呂立遠：《文本分析方法在公共管理與公共政策研究中的應用》，《公共管理評論》2020 年第 4 期。

② 陸宇杰、許鑫、郭金龍：《文本挖掘在人文社會科學研究中的典型應用述評》，《圖書情報工作》2012 年第 8 期。

③ 陳琤、李丹：《PPP 政策變遷與政策學習模式：1980 至 2015 年 PPP 中央政策文本分析》，《中國行政管理》2017 年第 2 期；吳建南，馬亮，楊宇謙：《中國地方政府創新的動因、特徵與績效——基於「中國地方政府創新獎」的多案例文本分析》，《管理世界》2007 年第 8 期。

文本分析的結果顯示，港澳特區全國人大代表提出建議的標題文本特徵也有明顯的差異。表 8 展示了兩個代表團在兩個屆次中建議標題的十個最常出現的關鍵詞。

表 8　第十一和十二屆港澳全國人大代表建議標題關鍵詞

代表團	香港				澳門			
屆次	十一屆		十二屆		十一屆		十二屆	
關鍵詞前十位	發展	51	香港	119	澳門	28	澳門	83
	內地	51	內地	94	發展	18	發展	42
	香港	46	發展	77	國家	18	支持	30
	建立	27	完善	46	建設	15	完善	29
	制度	26	國家	40	合作	14	內地	29
	推動	24	制度	33	建立	14	橫琴	27
	社會	23	推動	33	內地	13	合作	26
	工作	22	建設	31	監管	11	我國	25
	國家	19	政策	25	機制	11	制度	18
	政策	19	合作	25	推動	10	口岸	18

香港特區代表團在兩個屆次有 6 個關鍵詞均排在前十名，分別是：發展、內地、香港、制度、國家、政策。這說明，港區全國人大代表的建議注重香港特區與國家整體發展和政策的聯動，也關注各項制度的改善和政策推進問題，議題的多樣性更為豐富。香港全國人大代表從主觀上也希望藉助香港的經驗協助內地各項制度的完善，發揮其增進國際溝通與交流的「跳板」作用[①]。

① 港區全國人大代表曹宏威：《香港應發揮自身獨特作用》，中國人大網，2011 年 3 月 4 日，http://www.npc.gov.cn/npc/c2434/c15071/c15072/c15195/c15241/201905/t20190522_46646.html，2024 年 2 月 6 日。

澳門特區代表團也有 5 個關鍵詞在兩個屆次排在前十位，分別是：澳門、發展、國家 / 我國、內地、合作。這與澳門注重經濟類議題的特徵相吻合，表現出澳門需要更多藉助內地發展勢能解決自身經濟體量和多樣化限制下的發展困境，進而提升自身的發展潛能。總體來看，港澳全國人大代表都重點關注港澳特區如何更好地參與國家事務，為國家改革和發展、推進「一國兩制」做出貢獻，發揮自身獨特的優勢。

3. 履職的代表性和行為模式：地域性和專業性

人大代表的代表性問題是代議政治研究者重點關注的議題。本研究對港澳全國人大代表的建議進行人工編碼，將建議標題劃分為地域代表性和專業代表性兩種類型。其中，地域代表性標註的是標題明確出現某一地理區域或行政區域名詞的建議；專業代表性標註標題沒有提及具體地理或行政區域的建議。其中，地域代表性分為地區利益、跨地區利益和跨區域利益三種，地區利益指議題不超越代表團所在行政區，跨地區利益指議題涉及代表團所在行政區與另一個行政區，跨區域利益指議題超越兩個及以上的行政區或超越獨立的地理區域。專業代表性則分為單一專業領域和多個專業領域兩種。表 9 展示上述分類的一二級分類方式和具體分類的案例。

表 10 展示兩屆港澳全國人大代表建議的代表性分類結果。香港全國人大代表的建議的專業代表性比例較高，第十一、十二屆分別佔 70.68% 和 62.91%。澳門全國人大代表同樣提出更多的專業代表性建議。從變化趨勢看，港澳全國人大代表都在第十二屆全國人大增加對

表 9　代表性分類編碼的一二級分類及具體案例

一級分類	二級分類	分類案例
地域代表性	地區利益	關於儘快放寬香港居民兑換人民幣限制的建議
	跨地區利益	在深圳興辦港人子弟學校
	跨區域利益	關於增強香港與內地的專利制度合作的建議
專業代表性	單一專業領域	關於完善國家統計數據公佈制度的建議
	多個專業領域	關於從教育和制度入手，治理貪瀆問題的建議

表 10　第十一和十二屆港澳全國人大代表建議代表性分類

代表團		香港				澳門			
屆次		十一屆		十二屆		十一屆		十二屆	
代表性	地域代表性	151	29.32%	270	37.09%	74	33.18%	138	40.71%
	專業代表性	364	70.68%	458	62.91%	149	66.82%	201	59.29%
合計		515		728		223		339	

於地域代表性議題的關注度，專業代表性議題的主導地位有所下降。這還體現在兩個方面：第一，港澳全國人大代表在第十二屆全國人大提交的建議中，「香港」和「澳門」作為關鍵詞的標題數量增有明顯增加，聯同「內地」、「國家」等詞彙的顯示度共同增加；第二，專業代表性的建議沒有聚合較為集中討論的議題群，分散在教育、醫療、衞生、社會福利等領域。

接着，本研究以領銜提出兩種代表性建議的數量作為劃分標準，對港澳全國人大代表的履職行為模式進行類型化。如果代表提出的一個類型的建議數量在 0—9 個，本研究將其劃分為該類型代表「弱」的類型，若大於等於 10 個則劃分為「強」的類型。根據專業代表性和地域代表性的強弱劃分，表 11 展現了代表履職行為模式的分類結果。

表 11　代表履職行為模式的分類結果

類型化		地域代表性	
		弱	強
專業代表性	弱	追趕型	地域主導型
	強	專業主導型	引領型

從表 12 來看，香港代表團在第十一屆全國人大時有一半的代表被劃分為「追趕型」代表，但到了第十二屆只剩下三分之一的代表歸入這一類型。香港代表團在這兩屆中「地域主導型」和「專業主導型」的代表數量變化不大，而「引領型」代表則從 2 人大幅增加至 7 人。這不僅表明港區全國人大代表的履職積極性提升，而且體現部分代表成功實現「追趕」，開始成為其他代表的引領者和示範者。因此，履職積極性的提升是香港全國人大履職行為模式變化的主要特點。

表 12　第十一、十二屆港澳全國人大代表履職行為模式分類結果

類型	香港		澳門	
	十一屆	十二屆	十一屆	十二屆
追趕型	18	12	5	2
地域主導型	2	3	1	5
專業主導型	14	14	6	0
引領型	2	7	0	5

澳門代表團的變化與香港代表團並不相同。澳區代表在第十一屆全國人大時以「追趕型」和「專業主導型」為主，第十二屆時轉變為以「地域主導型」和「引領型」為主要類型，甚至在第十二屆沒有一人可以歸類為「專業主導型」代表。這與澳門參與國家經濟發展和粵港

澳融合加深密切相關。已有研究指出，從 2001 年「十五規劃」、2006 年「十一五規劃」開始，中央政府逐步將港澳的經濟和社會發展納入整個中國的經濟和社會發展戰略的總體看量和大格局之中，在 2011 年「十二五規劃」和 2016 年「十三五規劃」專門設列港澳相關的單獨篇章，提出深化內地和港澳合作發展、支持港澳充分發揮優勢在國家整體發展中繼續發揮重要作用[①]。為此，履職行為模式從專業到地域的「轉型」是澳門代表團在兩個屆次全國人大變化的主要特點，澳區代表相對港區代表更早捕捉國家發展的最新動向，更為積極主動地融入國家發展大局。

六、港澳全國人大代表履職的社會影響

目前代表履職的社會影響可以通過代表的社會形象反映。代表形象指的是人大代表的素質、能力和業績在受眾眼中的認知與評價，代表建立良好形象不僅要靠個人的履職和提升，還需要多維度的傳播途徑有效地傳遞給目標受眾，才能發揮代表形象的作用，產生積極的社會影響[②]。由於代表形象需要通過媒體才能進行傳播，而新聞報道是傳播的重要途徑，因此本文通過代表在固定周期內被報紙媒體報道的次數來測量代表形象。本部分選取代表的履職行為模式作為解釋變量，以代表領銜提出的專業代表性的建議數和地域代表性的建議數作為測量指標，然後納入代表的主要職業身份、年齡、性別和是否上一屆次連任這四個變量作為控制變量展開定量分析。

① 齊鵬飛、王玉：《在融入國家發展大局中實現更好發展——澳門回歸 20 年經濟發展過程中的「祖國內地因素」探析》，《港澳研究》2019 第 4 期。

② 王雄：《新時代人大代表形象塑造行為及其邏輯》，《人大研究》2020 第 2 期。

數據收集方面，新聞報道次數通過慧科搜索[①]獲取，並且在清洗數據時去除重複報道和負面報道，最終得出不重複的正面報道次數。由於因變量是一個計數變量（count data），並且數據形式為一個包含 48 個港澳全國人大代表兩個屆次 10 年的面板數據，因此本部分採用面板泊松分佈模型進行統計分析。

表 13 展示統計分析結果，模型（1）和（2）展示的是第十一屆的分析結果，模型（3）和（4）展示第十二屆全國人大的結果。結果顯示：在第十一屆全國人大的會期內，履職更積極、年齡較小和政治界的港澳全國人大代表更加被港澳紙媒所關注，地域代表性建議數多、年齡較大和商業界的代表更容易獲得內地紙媒關注；第十二屆全國人大會期內，履職積極和年齡較大的港澳代表更能獲得所有媒體的關注，港澳紙媒繼續緊盯政治界和連任的香港代表。

表 13　港澳全國人大代表履職社會影響的統計分析結果

	（1）	（2）	（3）	（4）
	第十一屆		第十二屆	
	港澳新聞	內地新聞	港澳新聞	內地新聞
解釋變量				
專業代表性建議數	0.072***	−0.020*	0.039***	0.014*
	(0.005)	(0.010)	(0.003)	(0.006)

① 慧科搜索是全球最大的新聞數據庫之一，慧科涵蓋中國內地和港澳台地區主流媒體及全國各地重要城市或地區媒體 800 多份。本文以「全國人大代表 + 人大代表姓名」為搜索規則，限定時間範圍為該屆一至五次全體會議的當年 3 月 1 日至明年 2 月 28/29 日進行搜索，並且將報道全部下載。在經過人工篩查排除不相關報道後，統計每一名港澳全國人大代表出現的次數，從而生成「新聞媒體出現次數」指標。

續表

	（1）	（2）	（3）	（4）
地域代表性建議數	0.067***	0.051***	0.071***	0.027**
	（0.008）	（0.015）	（0.004）	（0.009）
控制變量				
主要職業身份				
商業界	0.204	0.837*	−0.109	0.001
	（0.249）	（0.415）	（0.250）	（0.393）
社會各界	−0.653***	−0.590	−0.568**	−0.255
	（0.192）	（0.313）	（0.211）	（0.333）
年齡	−0.021***	0.078***	−0.024***	−0.047***
	（0.005）	（0.010）	（0.004）	（0.008）
性別：女性	0.200	−0.104	−0.083	0.044
	（0.189）	（0.315）	（0.207）	（0.354）
連任：是	0.171	−0.306	0.523**	0.406
	（0.173）	（0.283）	（0.202）	（0.322）
常數項	5.365***	−1.385*	5.994***	5.983***
	（0.323）	（0.573）	（0.276）	（0.483）
ln α	−1.169***	−0.181	−0.972***	−0.099
	（0.197）	（0.193）	（0.194）	（0.184）
觀察值	240	240	240	240

備註：括號內顯示的是標準誤，其中 $^{*}p < 0.05$, $^{**}p < 0.01$, $^{***}p < 0.001$。

研究結果表明，代表不同的履職行為和職業身份會產生差異化的社會影響，需要進一步解釋。本研究提出以下兩個可能性的解釋。

一方面，港澳紙媒對於港澳代表的關注和報道具有廣泛性，內地紙媒表現出特徵聚焦性。從政治傳播理論的媒介研究看，公共事件本身的及時性和鄰近性時媒體把關和新聞選擇的重要標準[①]。因此，港澳紙媒天然更為關注港澳全國人大代表，而內地紙媒需要關注整個全國人大 35 個代表團接近 3000 名代表的履職行為。所以，無論港澳代表提出的是專業代表性還是地域代表性的建議，港澳紙媒都會主動和重點關注並且作出報道。然而，內地紙媒則會更多選擇建議主題和代表身份特徵相匹配的建議進行報道。因此，港澳代表提出的具有港澳地域特徵的建議就會成為他們報道的材料，而關於特定專業領域的建議則會選擇其他更具新聞價值代表或案例進行報道。

另一方面，港澳紙媒特別是香港的紙質媒體仍然希望在針對本地全國人大代表的報道中發揮政治與社會功能。有學者就曾經以「代議功能」（surrogate democracy function）來形容回歸後香港媒體希望補充香港社會結構民主程度不足的狀態，媒體在報道中承擔了提供討論平台、促進官民溝通、提出政策建議等功能[②]。香港的新聞媒體具有獨特的政治敏感性，甚至有學者認為呈現出「政治平行」特徵，即香港報章的意識形態分佈跟政治光譜是平衡對應的關係[③]。另外，回歸以來商人對於媒體機構的收購和持有的現象更加普遍[④]，商界人士被媒體關注

① Shoemaker P J, Vos T. *Gatekeeping theory*, New York: Routledge, 2009.

② To Y, Lau T Y. ,*Walking a Tight Rope*: *Hong Kong's Media Facing Political and Economic Challenges since Sovereignty Transfer 1997-2001*, *Political Communication in Asia Chinese*, New York: Routledge, 2001, pp. 9-42.

③ 陳韜文、李立峰:《再國族化，國際化與本土化的角力：香港的傳媒和政治》,《二十一世紀》2007 年第 101 期

④ Fung, Anthony Y H. "Political economy of Hong Kong media: producing a hegemonic voice," *Asian journal of communication*, Vol.17 ,no.2（June 2007）, pp.159-171

的程度也會更多。所以，香港紙媒對於全國人大代表中的政治界代表關注明顯高於其他社會界別人士，但是跟商業界的代表並沒有顯著的差異。

上述兩個原因也能解釋第十二屆全國人大出現「地域代表性傾斜」的現象。港澳人大代表的地域代表性建的社會影響程度高於專業代表建議，代表根據這種影響增加地域代表性的建議數量，甚至發生履職行為模式的「傾斜」和「轉型」，從而造成更大的社會影響。港澳參與國家治理實踐的內在特質，體現出由個體行動者的自覺參與向組織行動者的法制化參與逐步拓展、由「外」向「內」對國家治理的多層級事務體系漸次融入、由單一參與向包容性參與漸進迭變的歷史演進軌跡[①]。歷年全國人大全體會議期間，中央領導均親自參加香港、澳門代表團審議，充分肯定香港、澳門全國人大代表工作，希望他們能夠繼續推動社會各界廣泛凝聚共識[②]。香港、澳門代表心懷「國之大者」、情繫「民之關切」，為深入推進「一國兩制」偉大實踐、全面落實「愛國者治港」「愛國者治澳」原則、保持香港、澳門長期繁榮穩定等發揮了積極作用[③]。可見，港澳全國人大代表正是通過積極履職和有效的履職效能轉換，在支持港澳更好融入國家發展大局的政策環境下發揮獨特優勢，為全過程人民民主和國家治理現代化的生動實踐提供優秀樣本。

---

① 楊愛平、黃天:《港澳參與國家治理實踐的三重向度及特質演變》,《華南師範大學學報》(社會科學版) 2023 年第 2 期。

② 新華社：《王滬寧丁薛祥分別參加全國人大會議一些代表團審議》，中國政府網，2025 年 3 月 7 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7011692.htm，2025 年 4 月 5 日。

③ 夏紅真、于浩：《全國人大常委會辦公廳舉辦港澳全國人大代表專題講座並為港澳原任代表頒發榮譽證書》，中國人大網，2023 年 6 月 6 日。http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202306/t20230606_429871.html，2025 年 4 月 6 日。

七、結論

在「一國兩制」背景下，香港和澳門特別行政區通過 36 名港區代表和 12 名澳區代表參與國家治理和法治建設之中，豐富了全過程人民民主實踐。基於上述研究結果和分析，本文總結以下港澳全國人大代表的產生方式、結構特徵和履職模式。

港澳回歸以前，港澳兩個地區的全國人大代表是由廣東省人民代表大會間接選舉產生其中的香港和澳門成員出任，回歸以後港澳特區分別作為兩個單獨的代表團參與到全國人大之中。在「一國兩制」的制度設計下，港澳特區的全國人大代表產生方式與內地各省級代表團不同，歷屆都能順利進行。

回歸以來，港澳全國人大代表的連任比例較高。在結構上，港澳全國人大代表的職業類型結構穩定，澳區全國人大代表的女性比例高於同期其他省級代表團，港澳代表的平均年齡變化呈現相反的趨勢。在機構任職上，港澳長期有代表擔任全國人大常委會成員，第十屆全國人大以前主要由著名愛國商界人士擔任，第十一屆以後由具有立法經驗的港澳政界人士擔任。雖然港澳特區單獨作為代表團活動後代表沒有在專門委員會擔任任何職務，但是部分代表兼任港、澳基本法委員會委員的職務。

在履職行為上，港澳全國人大代表甚少提出議案，更多以提出建議作為履職方式。在第十一、十二屆全國人大中，港澳代表表現出履職積極性提升、工作特徵差異增大和躺平現象消失的積極變化。港澳代表主要關注經濟和社會民生類議題，更加注重議題與國家發展的關聯性。從履職行為模式看，港區代表的履職積極性提升的表現更為明

顯；澳區代表則出現從專業到地域的「轉型」的特徵。從履職行為的社會影響看，港澳代表的地域代表性建議更能引起媒體關注，表現出「地域代表性傾斜」的現象，這主要與媒介焦點和議題選擇性、港澳與內地不同的媒體生態等原因有關。

誠然，本研究還有進一步完善和改進的空間。由於全國人大代表身份和履職行為信息數據量龐大，本研究未能完整對所有代表團的信息進行編碼，沒有進行深度的多代表團的橫向比較。另外，因為《全國人民代表大會年鑒》只公佈代表提出建議的標題，沒有公開資料提供建議全文，本研究對於建議類型的分類較為簡單，地域代表性和專業代表性的聯繫和區別問題未有進行深入討論。未來的研究可以嘗試從多案例、長時段和多層級的代表連任模式進行擴展，也可以考慮將閉會期間的代表活動納入分析之中，進一步展示中國全過程人民民主的豐富內涵。

Patterns of Performance among Hong Kong and Macao Deputies to the National People's Congress: Evidence from the 11th and 12th Terms

Huo Weidong, Zhao Xiaoyu

Abstract: Enhancing the representational effectiveness of National People's Congress（NPC）deputy performance is increasingly becoming a key strategy for China in advancing the modernization of national governance. Currently, there is limited academic research on NPC deputies from Hong

Kong and Macao in both China and abroad, necessitating further study into their patterns of performance. Under the "One Country, Two Systems" institutional framework, the selection process for NPC deputies from Hong Kong and Macao Special Administrative Regions (SARs) differs from that of provincial deputy groups in mainland China, with a higher re-election rate compared to other provincial groups during the same period. Research has found that Hong Kong and Macao NPC deputies exhibit differences in occupational types, gender, and age characteristics, while sharing similarities in institutional appointment features. During the 11th and 12th National People's Congress, Hong Kong and Macao Special Administrative Region deputies demonstrated positive changes such as increased proactive engagement in their duties, greater differences in work patterns, and the disappearance of the "lying-flat" phenomenon. Hong Kong and Macao NPC deputies primarily focus on economic and social welfare-related issues, emphasizing the connection between these issues and national development. From the perspective of the social impact of their duties, the regionally representative suggestions of Hong Kong and Macao representatives are more likely to attract media attention, exhibiting a "regional representation bias" phenomenon related to the differences in media focus and media ecology across the three regions. Future research could be expanded by comparing performance patterns across multiple cases, extended periods, and multi-level dimensions.

Keywords: Performance Pattern; Representational effectiveness; National People's Congress deputies; Hong Kong; Macao

（責任編輯：方木歡）