

中国省级人大常委会的职能变迁:路径与模式^{*}

何俊志

内容提要:1979年以来,中国地方各级人大及其常委会在整体职能得到长足发展的同时,各项具体职能之间也呈现出了非均衡发展的状态。前期研究在对这一非均衡状态进行概括时展现出了一些差异化的观点。通过对两个省级人大常委会成立以来的工作报告的纵向梳理,结合31个省级人大常委会近三年工作报告的文本分析,本文发现:中国省级人大常委会的职能变迁呈现出整体增长和局部波动的态势;在内容分布上表现出了五项强职能与五项弱职能的明显分化。聚类分析还发现,在同一时期内,各省级人大常委会之间在职能内容的处理上也呈现出延续性模式和波动性模式的分化态势。

关键词:地方人大 常委会 代议机构 职能变迁

自1979年县级以上地方各级人大设立常委会以来,各级人大的整体职能都得到了长足发展。观察者在认识到这一基本趋势的同时还发现,地方各级人大的职能变迁呈现出了非均衡性的态势。这一基本发现无疑有助于提升中国人大制度研究的理论层次和对话空间,同也有助于实务界更加清楚地认识到中国地方各级人大的成功经验与不足之处,从而进一步改革和完善中国的人大制度。

但是,由于大部分研究都是基于宏观历史分析或局部案例而得出结论,相关判断尚缺少系统化资料的检验;与此同时,前期成果也主要由是外在的观察者所得出的结论,还缺少人大系统内部的行动主体对相关现象的判断。本文的主要目的,就是通过官方权威资料的解读,来展现行动者对自身行为的基本总结和判断。这一努力既可以填补前期研究缺少主观视角的缺陷,也可以通过主观视角和客观视角的对比来检验前期研究的观点,从而在整体上推进这一领域的研究。

一、中国地方人大的职能变迁模式

由于中国传统政治中并没有代议政治的成分,新中国也是在1954年才正式建立起一套以人民代表大会制度为标志的代议制度,代议机关在中国历史上连续性存在的时间并不算长。地方各级人大常委会则从1979年后才开始逐步设立。在历史长河中,中国地方各级人大及其常委会的出现都属于新生事物。1979年后地方各级人大在常委会设立以来出现的新面貌,在学术界引出的直接反映是:应该如何从理论上总结中国地方各级人大及其常委会的职能变迁。

^{*} 本文为国家哲学社会科学基金项目“人大代表选举制度改革的实证研究与理论解释”(17AZZ005)的研究成果。

在比较议会的研究传统中,一般都是通过总结各国议会在立法、监督、代表和政体支持这四项基本职能的变迁来考察代议机关的职能变迁模式。早期的一些研究还强调,一个国家的代议机构充分发挥上述职能的前提是代议制度的现代化,而衡量代议制度现代化的一个重要标准就是代议机构的自主性程度。^①就是在这个关于中国人大制度早期发展过程中的自主性问题的研究中,出现了三种不同的观点。一种观点基于对整个人大系统的职能变迁模式的考察后认为,对于初创时期的各级人大而言,追求与相关主体的合作而不是提升自主性才构成其职能重心。这是因为,初创时期的代议机构,只有通过合作并在一定程度上牺牲自主性,才能获得实质意义上的能力提升。^②相反的观点则基于对省级人大及其常委会的职能变迁模式进行考察后提出,中国的省级人大及其常委会已经具有足够的自主性,能够同时采用竞争与合作策略而实现自主性的提升。^③另外一项研究基于对地方人大的预算监督职能变迁的考察后发现,虽然一些地方人大在预算监督权的行使方面已经表现出比较有竞争性的特点,但是为了避免不可控制的预算冲突,地方人大仍然倾向于将这些竞争限制在一种官僚协商的范围之内。^④

如果说在自主性问题上的争议还只涉及到具体职能发挥的前提,那么在地方各级人大的具体职能的变化问题上,学术界同样出现了三种不一致的判断。一种观点认为,在大的结构性变化不出现之前,只要县级以上的各级人大代表不由选民直接选举产生,这些层级的人大就不可能发挥出充分的职能,而在更大程度上只能是党委和政府的“建议者”;在与同级政府的关系方面,中国的地方人大并不能起到明显的权力制衡的作用,而更类似于中国历史上的御史台或都察院一样,主要对政府的权力不当行使起到“刹车”的作用。^⑤第二种观点则认为,自地方人大常委会设立以来,尤其是20世纪90年代以后,中国地方各级人大的职能在整体上都获得了长足发展。在传统的政体支持功能之外,最为明显的就是立法和监督职能获得了同步发展。在对地方政府和法院的监督职能方面,地方人大的发展甚至要快于全国人大,只不过相对于立法和监督职能的发挥而言,代表功能处于相对滞后状态。^⑥第三种观点则认为,即使在目前的选举制度之下,中国的地方各级人大代表仍然表现出一定的代表功能,只不过这种代表功能主要表现为一种本位主义式的代表功能。^⑦

在中国的制度背景下,要理解中国地方各级人大的职能变迁,显然不能回避中国共产党与中国人大制度及其实际表现出的地方党委与地方人大常委会之间的基本关系。有研究发现,前期的研究过于以人大为中心,没有充分注意到党的人事政策对于地方人大实际职能发挥所产生的重要影响,例如地方党委书记兼任地方人大常委会主任的比例和模式,都会影响甚至决定地方人

① Nelson W. Polsby, "The Institutionalization of the U. S. House of Representatives", *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1, 1968.

② Kevin J. O'Brien, "Chinese People's Congress and Legislative Embeddedness, Understanding Early Organizational Development", *Comparative Political Studies*, Vol. 27, No. 1, 1994.

③ Ming Xia, "Political Contestation and the Emergence of the Provincial People's Congresses as Power Players in Chinese Politics: A Network Explanation", *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, No. 24, 2000.

④ Jun Ma and Muhua Lin, "The Power of the Purse of Local People's Congress in China: Controllable Contestation under Bureaucratic Negotiation", *The China Quarterly*, Vol. 223, 2015.

⑤ Roderick MacFarquhar, "Provincial People's Congress", *The China Quarterly*, No. 155, 1998.

⑥ Yong Nam Cho, *Local People's Congresses in China, Development and Transition*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 163 - 165.

⑦ Melanie Manion, *Authoritarian Parochialism: Local Congressional Representation in China*, *The China Quarterly*, No. 218, 2014, pp. 311 - 338.

大实际职能的发挥程度。^① 新近的研究则认为,在中国现有的治理框架下,执政党要求人大承担更为具体的治理功能,为人大选择性地运用法定功能提供了机会;执政党与人大互动的结果是,人大的治理功能优先于代表功能;人大承担具体治理虽然有助于整体效能的提高,但是各级人大均面临着代表性不足的挑战。^②

上述两个方面的研究已经呈现出了中国地方各级人大职能变迁的主要面相。尽管相关研究的内部都充满了争议,但是在争议的背后也体现出一些共同的结论:中国地方各级人大的整体职能已经取得了长足发展,但是各项具体职能发挥表现出了非均衡的局面。基于这一共同的发现,我们还需要深化的地方在于:中国地方人大的哪些职能在经历哪些变化之后获得了更多的发展?哪些职能的发展则明显滞后?同时,前期研究要么是基于历史宏观分析,要么是基于微观案例分析而得出结论,迄今为止都缺乏系统资料的验证。另外,上述结论也主要是学术界作为外在观察者而得出的结论,尚缺乏地方人大及其常委会内部的主观认定。本研究试图在一种建构主义的框架下,以系统的资料来呈现地方人大及其常委会对其职能变迁的自我评价,在检验前期研究的相关发现的同时,通过建构主义与实证研究的对话来进一步推动本领域的研究。

二、研究设计

(一)资料来源:省级人大常委会工作报告

前期发现出现争议的原因之一在于:一些成果的研究对象是整个人大系统,一些成果的资料则来源于单一层级的地方人大。如果要系统检验前期观点,最为理想的研究对象应该是省级人大常委会,因为自1979年以来,只有省级人大常委会才是权力空间最大的一级地方人大常委会,其职能表现也才最为完善。

省级人大常委会的工作报告,是在每年召开的省级人民代表大会全体会议上,由省级人大常委会主任或副主任,代表某一省级人大常委会向全体代表所做的工作报告。这一报告的内容主要包括两个部分:前期工作的回顾和未来工作的展望。在省级人大的五年任期中,某届人代会的第一次会议上出现的工作报告主要回顾前五年的工作;第二至四次全体会议上的常委会工作报告主要回顾前一年的工作并展望未来工作。报告在经过全体代表分组讨论提出意见并经过修改之后,再由全体代表大会正式表决。表决后的工作报告还要通过省级人大常委会以公报的形式对外发布。因此,作为一份权威性的官方文件,省级人大常委会的工作报告就是我们观察省级人大常委会如何进行自我评价的最佳资料。因为只有这份报告才以权威的方式发布,而且将省级人大常委会的各项工作职能总结得最为完备。只要我们能够对这一权威的文本体现出的各项职能进行合理分类,并且通过纵横两个方面的比较,就可以看出省级人大常委会职能变迁的纵向轨迹和横向异同。由于主要目的是职能展现,因此分析的对象主要是对工作回顾进行客观描述的部分,对未来的展望及各种履职经验和体会被排除在分析的视野之外。如无特别说明,本研究的所有资料都来自于各省级人大常委会的主页提供的工作报告的文本。

(二)变量设置与处理

中国的《地方组织法》明确列举了县级以上的地方各级人大常委会行使的职权有14项。

① Oscar Almen, "Only the Party Manages Cadres: Limits of Local People's Congress Supervision and Reform in China", *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 80, 2013.

② 杨雪冬、同健:《“治理”替代“代表”?——对中国人大制度功能不均衡的一种解释》,《学术月刊》,2019年第3期。

《地方组织法》在明确列举的条款之外还授予了县级以上的地方各级人大常委会其他职权。结合《立法法》和《监督法》，并参考省级人大常委会工作报告的实际内容，本论文将省级人大常委会在报告中呈现出的职能区分为10项，一共设置了11个变量：(1)总字数：报告正文部分涉及过去一年或五年工作客观描述的总字数；(2)政治学习与宣示：学习中央和省委有关文件、阐述有关基本政策立场的字数；(3)立法：围绕着地方性法规的制定、修改和批准而展开的各项活动而形成的文字总数；(4)重大事项决定：与地方人大常委会的重大事项决定权有关的字数汇总；(5)监督：围绕着地方“一府一委两院”向同级人大常委会承担政治责任而展开活动的报告字数；(6)代表：为了联系、组织和保障代表活动而展开各种活动的字数；(7)自身建设：对提升地方人大常委会自身组织和行动能力有关的描述而形成的字数；(8)任免：对“一府一委两院”相关人员进行任命、辞职和免职而形成的文字字数；(9)信访：描述接待人民群众来信来访并开展相关活动的字数；(10)工作联系和指导：体现上下级人大之间的工作联系和业务指导而形成的总结字数；(11)对外交往：对与其他地方人大常委会或外国议会开展横向交流而加以描述的字数。

按照一般的规律，在单篇报告中如果仅仅按照各项职能的排列顺序的变化，较难测量到各项职能的重要性程度。因为近年来各省人大常委会的报告中都体现出了基本类似的排序：政治学习与宣示、立法、监督、代表、自身建设这五项基本的职能；对于其他职能，一些地方人大常委会会单独排列，一些地方人大常委会则可能会融入五项基本职能中的某一项之中。在对上述变量进行具体处理时，基本原则是截取对某一活动的完整描述而形成的字数，而无论相关描述位于哪一具体部分。

因此，本论文在变量处理过程中的一个基本公设是：除了政治学习与宣示必须放在报告之首予以重点强调外，省级人大常委会觉得在全体代表大会上越重要的工作，就会用越多的篇幅来报告和阐述。因此，一个比较简单的办法，就是直接使用报告中某一职能部分的字数多少作为该项职能重要程度的测量指标。这样，就可以通过对某一特定省份的人大常委会工作报告不同职能的字数多少的历史变化，透视出各项职能的重要性程度的纵向变化；同时，针对同一年份中两个省份的人大常委会报告中同类职能的比较，以发现各省之间的共同与差异之处。最后，通过各项职能的分数的加总，还可以提出一个总体指标作为整体判断。考虑到不同单位之间在描述同一现象时使用字数的标准并不完全一致，文中的横向比较部分将主要用各部分所占比例来测量其重要性。

(三) 案例选择

在理想意义上，似乎应该收集到中国的31个省级行政区1979年以来的所有人大常委会的工作报告，并经过上述的变量处理之后，才能得出一个完整科学的判断。但是，在各省级人大常委会的提供历年工作报告的主页上，只有内蒙古自治区和海南省的人大常委会才提供历年工作报告的完整记录，其他省级人大常委会的主页上则只提供了间断性的资料或者近年的完整资料。

由于本研究采用的是一种建构主义的视角，主要目的在于呈现出省级人大常委会希望向同级人大代表和公众表达的内容，因此完全可以把能够在各省级人大常委会主页上查阅到的文本，视为当地人大常委会希望向同级人大代表和公众呈现的内容和案例呈现的自然模式。因此，为了能够同时考虑到样本的代表性和完备性，本文将首先通过对内蒙古自治区人大常委会和海南省人大常委会这一北一南两个省级人大常委会的纵向数据进行观察，以整理出一些初步的发现。就比较分析的逻辑而言，无论是以地域标准、设立时间的差异还是省级行政区的管理模式（自治区与普通省份）而言，这两个地方人大常委会都可以构成同一个国家内部差异性最大的两个案例。在通过对两个差异性最大的省级人大常委会的报告文本进行分析之后，再通过所有31个省

级人大常委会工作报告的最新截面数据来做进一步的验证。一些特别的地方将利用文本中的原文进行诠释。

三、纵向比较

以内蒙古自治区人大常委会(1981—2019 年)和海南省人大常委会(1993—2019 年)提供的
工作报告为基础,结合前述的变量处理方式,首先可以展现出两地工作报告中涉及到工作回顾部
分的总字数的变化。图 1 显示出,两地的这一指标都呈现出了类似的变化趋势:总体数量提升和
特定时间范围内的周期性波动。

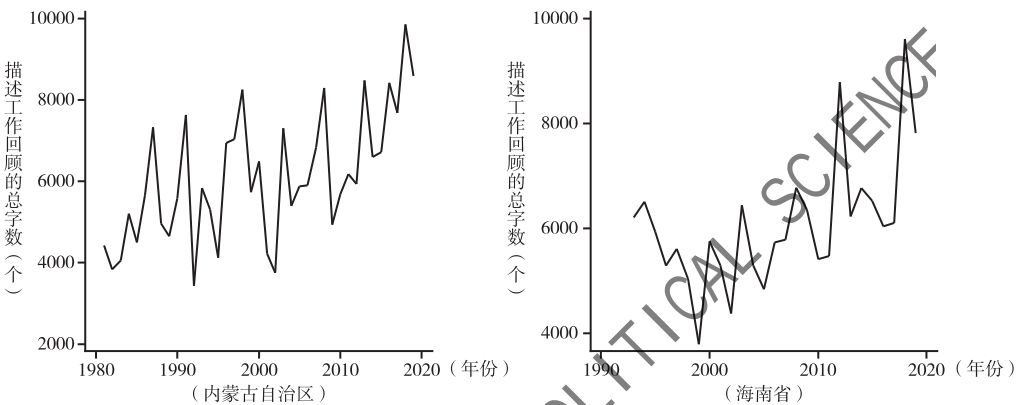


图 1 描述工作回顾的总字数随着年份的变化:内蒙古自治区人大党委会与海南省人大常委会

来源:根据各省级人大常委会网站提供的工作报告内容自建数据库

总体数量的提升表明,两地省级人大常委会都试图通过更大的篇幅来向同级人大代表和公
众表述自己的工作。在基本工作职能的数量没有发生变化的情况下,只能解释为需要呈现和细
化的内容更多。同时,从报告内容的实际分布看,周期性波动的原因主要有两个方面:一是对过
去五年工作进行回顾的容量要大于对过去一年工作的回顾;二是不同届次的常委会领导班子成
员对报告容量的偏好不完全一致。

图 2 显示,在 1981 年至 2019 年期间,虽然有关内蒙古自治区人大常委会各项职能报告内容的
具体数字都有所变化,但是有五项职能长时段内稳定地在报告中占有较大份量:监督、立法、政
治学习与宣示、代表、自身建设;另外五项占有份量较小的职能为:工作联系与指导、重大事项决
定、任免、信访和对外交流。

图 3 显示,与内蒙古自治区人大常委会非常类似的是,在各项具体职能的年度组合中,海南
省人大常委会工作报告中的监督、立法、政治学习与宣示、代表、自身建设这五项职能在绝多数年
份内都处于优势地位;工作联系与指导、重大事项决定、任免、信访和对外交流则在长时段内维持
在较低的水平上。另外还值得注意的是,地方立法职能虽然在这两个省级人大常委会成立初期
都稳定地处于最为优势的地位,但是随着时间的延续而逐步让位于监督职能,监督职能在两地人
大常委会的工作报告中所占的优势地位已经越来越明显。政治学习与宣示虽然随着时间的变化
趋势不是非常平滑,但是在部分年度却会上升到相当高的地位。还需要注意的是,两地数据都显
示,随着时间的延续,五项强职能与五项弱职能之间的裂口在逐渐增大;在五项强职能内部,立法

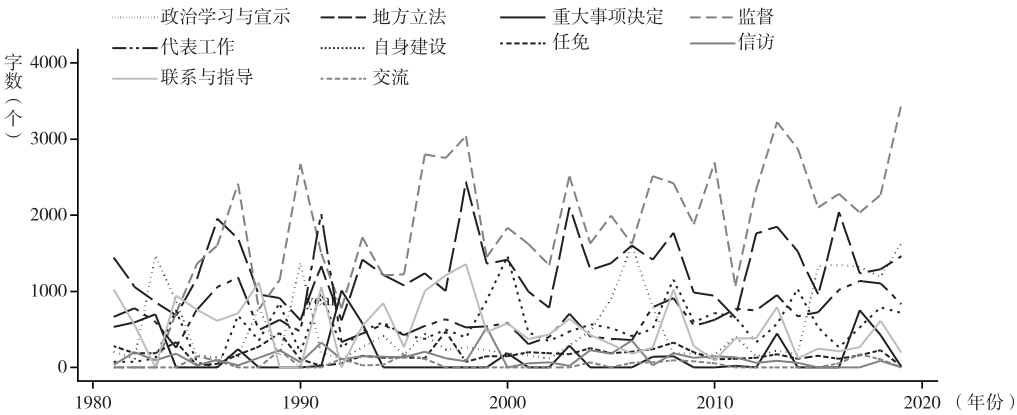


图2 内蒙古自治区人大常委会工作报告中各项职能组合的年份变化:1981—2019年

来源:根据各省级人大常委会网站提供的工作报告内容自建数据库

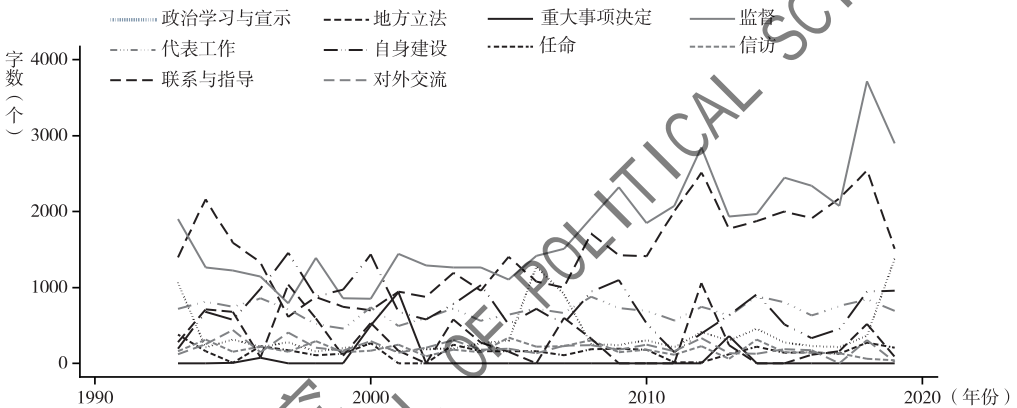


图3 海南省人大常委会工作报告中各项职能组合的年份变化:1993—2019年

来源:根据各省级人大常委会网站提供的工作报告内容自建数据库

和监督职能与其他三项职能之间在一段时间内曾经拉开了较大的距离,但是近年来则有收缩之势。

四、整体状况与横向比较

基于资料的可获得性和可比性,本文选取了全国31个省、自治区、直辖市人大常委会2017年至2019年的工作报告文本进行分析。首先要报告的是2017年至2019年期间31个省级人大常委会工作报告中用于工作回顾的文本总字数。

表1 全国31个省级人大常委会工作报告中体现工作回顾的总字数:2017—2019年

变量	观察对象	平均字数	标准差	最小值	最大值
单位(个)	93	6445	1599	1519	10300

来源:根据各省级人大常委会网站提供的工作报告内容自建数据库

表 1 显示,在 2017 年至 2019 年期间,全国各省级人大常委会的工作报告中,用于工作回顾的平均字数是 6445。标准差和极差都表明,各省级人大常委会之间及同一省级人大常委会在不同年份之间用于工作回顾的报告容易差异较大。因此在比较各项具体职能在报告中的重要性程度时,不能用绝对数量进行衡量,而需要将其转化为各部分在报告中所占比例。

表 2 各省级人大常委会 10 项基本职能描述在报告中所占比例:2017—2019 年

变量	对象(个)	平均值(%)	标准差	最小值(%)	最大值(%)
政治学习与宣示	93	16.99	0.1066	1.69	64.24
地方立法	93	20.19	0.0539	4.03	36.92
重大事项决定	93	3.73	0.0407	0	15.25
监督	93	25.67	0.0714	6.38	50.59
代表职能	93	12.22	0.0325	5.39	221.62
自身建设	93	10.00	0.0464	0	21.47
官员任免	93	1.88	0.0159	0	7.04
信访	93	0.34	0.0067	0	4.59
工作联系与指导	93	4.49	0.0388	0	14.62
对外交流	93	1.16	0.0168	0	7.41

来源:根据各省级人大常委会网站提供的工作报告内容自建数据库

表 2 的数据基本验证了前面的初步发现:在 2017 年至 2019 年期间,中国的省级人大常委会的工作报告中呈现出的是五项强职能和五个项弱职能并存的局面。五项强职能为:政治学习与宣示、立法、监督、代表和自身建设;五项弱职能为重大事项决定、官员任免、信访、工作联系与指导和对外交流。表 2 的数据进一步表明,政治学习与宣示、地方立法、监督和代表职能这四项才是所有工作报告中不可缺少的内容;在某些省份的某些年份的工作报告中,并不一定会必然出现自身建设的内容。

如果以平均数作为排列标准,我们可以将中国省级人大常委会工作报告中的职能内容按照比例大小排列为:监督(25.67%)、地方立法(20.19)%、政治学习与宣示(16.99%)、代表(12.22%)、自身建设(10%)、工作联系与指导(4.49%)、重大事项决定(3.73%)、官员任免(1.88%)、对外交流(1.16%)和信访(0.34%)。

基于这一验证数据可以进一步得出的结论是:(1)如果要在比较议会的框架下比较中国省级人大常委会的职能变迁模式,可以认为前期研究得出的结论是可靠的,即在可比较的代议机关四项基本职能中,中国省级人大常委会的立法、监督和体现政体支持职能的政治学习与宣示职能要强于代表职能;即使从省级人大常委会对省级人大代表的联系和履职保障的角度看,代表职能也要弱于其他三项职能。(2)同时也应该看到,在中国省级人大常委会独特的发展历程中,代表职能还是要强于另外五项弱职能。代表工作在省级人大常委会的工作报告中的地位比较接近自身建设,但是份量上要重于省级人大常委会的自身建设职能。(3)中国的省级人大常委会具有非常强大的政体支持职能。虽然平均而言体现政体支持职能的政治学习与宣示的比例要低于地方立法和监督职能,但是由于政体支持职能是一项基础性职能,其在所有工作报告中是必不可少的内容,而且最先在报告中呈现出来。因此,无论是在中外比较还是在对各省级人大常委会的职能变迁进行比较时,都不宜将政治学习与宣示的有关内容与其他职能置于同等的地位。在进行具体比较时,需要将政治学习与宣示单列出来,只对其他职能进行平行比较。

基于这一判断,如果我们要在整体综合比较的基础上再对各省之间的差异进行类型分析,就不宜将政治学习与宣示的有关职能与其他职能平行对待。结合上述图表所展现的中国省级人大常委会职能内容中所表现出的五项强职能,我们还可以基于立法、监督、代表和自身建设四项基本职能的差异,对各省的情况进行聚类分析。

对于各省级人大常委会工作报告中关于职能内容进行聚类,面临的一个基本问题是,如果只对某一年度的报告内容进行聚类,很可能会存在偏差,因为其他年份的职能内容的比例可能会发生变化。但是,如果以本文所使用的 2017 年至 2019 年的三年数据进行综合聚类,又可能会掩盖某些特殊年份的独特属性。基于此,本文采用的基本策略是,采用同一个标准,即在对立法、监督、代表和自身建设四项职能的原始数据进行标准化处理后,以最简单的平均数法进行聚类,将所有省份在三年中的表现分成三种类型,从而就可以将 2017 年至 2019 年期间的所有省级人大常委会工作报告中的职能内容的分布划分为三种类型:(1)稳定型:三年期间都属于同一类型,表明前后三届常委会工作报告的风格比较一致;(2)中间型:在 2017 年至 2019 年期间有两年的风格比较一致;(3)波动型:三年期间的风格完全不一致。我们使用平均数聚类,将类型设置为三类之后,聚类组合之后的结果如表 3 所示。

表 3 各省级人大常委会工作报告中体现中的职能内容分布类型:2017—2019 年

类型	特征	省和自治区
稳定型	三年报告的风格完全一致,延续性强	内蒙古、安徽、北京、甘肃、广东、广西、贵州、河北、宁夏、青海、西藏
中间型	三年报告中有两年的风格一致	海南、河南、黑龙江、湖北、吉林、江苏、江西、辽宁、山东、山西、陕西、上海、四川、天津、新疆、云南、浙江、重庆
波动型	三年报告的风格完全不一致,波动性强	福建、湖南

来源:根据各省级人大常委会网站提供的工作报告内容自建数据库

需要注意的是,这里采用的聚类的方式是,先把各省级人大常委会工作报告中涉及到某一职能的报告内容的数据进行标准化处理之后再对三年的情况进行聚类。进行标准化处理后的数据是一种相对数据,即主要排序的标准是以 0 为平均数、1 为标准差之后的相对标准。因此分类的结果并不表明某一省级人大常委会在某一职能内容方面的多少,而主要是为了观察各省级人大常委会工作报告的风格是否一致。即使被归结为同一个类型,也只是表示这个省份的工作报告中对某些职能的处理模式比较一致,但并无高低顺序之分。例如,同样是排在稳定型的类型之中:内蒙古自治区人大常委会的特点体现为在 2017—2019 年期间,监督工作和代表工作一直在报告中占有突出地位;安徽省人大常委会的特点体现为一直比较突出自身建设的重要性;北京市人大常委会的稳定性特征则体现为比较突出立法工作和代表工作的重要性,不太强调自身建设。

同样可以看到的是,福建省和湖南省虽然都被列入了波动型的类型,但并不排除他们之间也有某种共同特征。例如,福建省的波动性表现为:2017 年比较强调立法、监督和代表工作,2018 年则相对同等对待立法、监督、代表和自身建设,2019 年则重点突出代表工作;湖南省人大常委会的工作报告 2017 年则相对平等对待立法、监督、代表和自身建设四项职能,2018 年则较为忽视监督工作,2019 年重点突出了代表工作的地位。

聚类分析的结果可以进一步巩固前期研究的结论:中国省级人大常委会的职能变迁不仅仅体现为省级人大常委会整体和个体层面上都表现出了强职能与弱职能的分化,同时在特定的时

段内还体现为职能内容分布模式上的省际差异。聚类分析的结果还表明,越来越多的省级人大常委会的工作报告中所体现出的职能内容分布模式已经在呈现出相对稳定的状态。

五、结论、讨论与限制

基于1979年中国县级以上地方各级人大设立常委会以来常委会功能扩张这一基本事实,本文通过两个数据完整的省级人大常委会工作报告职能内容的纵向比较,初步发现省级人大常委会工作报告中呈现出的职能内容体现出了强弱并存和波动性成长的规律;然后以31个省级人大常委会在2017—2019年期间工作报告中职能内容的分析,初步发现并检验了前期研究的结论:中国的省级人大常委会自我构建的功能形象,与前期研究中所发现的非均衡变迁的结论比较一致。本文的研究进一步发现:除了四项基本职能的非均衡之外,还存在五项强职能与五项弱职能之间的非均衡变迁,强职能与弱职能的分化已经非常明显;在强职能中,政体支持、立法和监督职能要明显强于代表职能,监督职能的突出构成了明显趋势。在相互冲突的观点之中,本文的发现更支持中国省级人大常委会的政体支持功能而非权力竞争功能,更支持代表弱化而非代表功能强化的观点。本文的另一个新的发现是,省级人大常委会的功能在整体上走向扩张的同时,也呈现出了波动性的特征;而且,在同一个时段内,一些省级人大常委会的工作表现得更具有延续性,另外一些省级人大常委会的功能则更具有波动性。

由于中国的县级以上地方各级人大都采用间接选举,而且都在代表大会闭会期间设立了常务委员会,常务委员会每年向代表大会所做的工作报告就成了学术界观察中国地方各级人大及其常委会工作状况的宝贵资料。虽然这些报告只构成了解地方人大及其常委会工作的一个方面的材料,但是如果我们把这些报告看成是常委会向代表大会和公众构建自我角色和形象的一种努力,就完全可以采用诠释学的路径进行研究,以填补前期研究的不足,并与其他途径的研究结论进行印证而从整体上推进中国地方人大的研究。

但是应该警惕的是,地方人大常委会工作报告的内容也只能是地方人大及其常委会工作的某些方面的反应。本文所列举的11个变量,能够覆盖所有省级人大常委会在绝大多数年份内的报告内容,但是并不能完全覆盖一些省级人大常委会在某一特定年份的实际工作内容。例如,北京市人大常委会在2017年和2018年的工作报告中都用了较大篇幅来说明代表大会的准备和召集过程,但是在本研究中并没有将其纳入分析。同时,北京市人大常委会在2017年至2019年的报告中也没有出现对外交流的内容,这并不表明北京市人大常委会在此期间没有承担对外交流职能,只能表明北京市人大常委会在这三年的报告中没有将有关这些职能的内容呈现出来。至于报告中出现或没有出现的内容与实践工作之间的差异,还需要通过其他途径收集到的资料做进一步的验证。

作者:何俊志,中山大学政治与公共事务管理学院(广州市,510275)

(责任编辑:孟令梅)