

# 海外中国人民代表大会研究新动态\*

刘 杉 刘晓玉 胡丹菲

**提 要** | 对中国国人的研究是海外对中国道路和中国民主研究的一个重要内容。改革开放至今,海外对中国国人的研究,从以西方视角的民主化研究,关注中国人大改革与发展蕴含的民主化可能,转变至以中国经验和人大实践为核心的,对中国道路制度韧性的考察和具体制度的描述。相关分析涉及人大选举、人大职权与功能、人大代表行为和作用、人大制度建设及政治发展等方面,开始逐渐摒弃先入为主的民主化期待与价值判断。近年来,海外对中国国人的研究力求以人大制度发展的事实为切入点观察与解释中国道路。虽然有关的研究存在很多问题,但在民主理论发展和与人大建设的相关政策研究方面,对于我们探讨有中国特色的社会主义民主和中国道路具有一定的借鉴意义。

**关键词** | 人民代表大会制度 中国道路 民主化 海外中国研究

**中图分类号** | K207.8

**作者信息** | 刘 杉,1964年生,武汉大学政治与公共管理学院副教授 430072。

刘晓玉,1991年生,武汉大学政治与公共管理学院研究生 430072。

胡丹菲,1991年生,美国哥伦比亚大学教育心理学博士研究生。

自20世纪80年代以来,海外对中国人民代表大会制度的研究在很多方面都是围绕着中国民主化的可能性来进行的。作为当代政治科学的一个重要组成部分,民主化研究的一个内容是对包括苏联、东欧及其他非西方国家体制崩溃或转型的考察。中国的现实发展在一些方面超越了西方民主化理论和相关的现代化理论。这使得海外对中国人大制度的研究走向对中国“威权主义韧性”的关注和解释,以及有关人大制度化建设的研究和分析。国内学界对海外中国人大研究已有一些相关的综述性考察。这些分析以2008年及以前的海外对中国人大研究成果为考察对象,对理论演进、范式转换、研究路径进行了归纳与分析。<sup>①</sup>因此,本文在梳理海外对中国人大研究缘起及演变后,重点关注近年来的研究热点及理论、

范式、方法等方面的新动态,并从民主化理论的角度思考其特性。

---

\* 本文为北京市中国特色社会主义理论体系研究中心课题“西方智库对‘中国道路’解读的跟踪研究”(ZT2016005),以及国家社科基金课题“西方智库反思对华误判和重构对华认知的跟踪研究”(15BKS082)的阶段性成果。湖北省人大常委会研究室“海外对中国人大研究的新趋势及启示”(HBRDYJKT2016245)课题组的俞丹丹和黄志辉对本文有贡献。

① 代表性成果包括孙莹《简评中外人大研究现状》,《人大研究》2009年第3期,第10~11页;何俊志《中国人大制度研究的理论演进》,《经济社会体制比较》2011年第4期,第186~194页;王雄:《从制度范式到权力范式——海外视角下的中国人大制度研究》,《社会科学》2013年第8期,第26~36页。

## 一、海外对中国国人的研究是对中国道路研究的组成部分

人民代表大会制度是中国人民民主专政的政权组织形式,是中国的根本政治制度,是建立我国其他的国家管理制度的基础,也是中国特色社会主义体制发展的一项重要内容。

多年来,海外对中国政治研究的重点似乎不在人大。对中国道路、中国模式的有关探讨往往聚焦在对中国共产党领导下的治理体制研究,包括中国共产党、经济政策和经济社会发展等内容。同时,虽然中国的民主是一个研究热门,但很多对中国民主的研究似乎也并非以中国的人民代表大会为主要研究对象。

然而,西方政治学的研究是以民主体制为基础的,系统而复杂的民主理论作为政治学理论的一个重要分支广泛用于对非西方国家的民主化进程研究。<sup>①</sup>西方式民主是以选举基础上的议会体制为标志的。在现代民主共和制下,议会被认为是民主体制的基石。从世界范围来看,一个国家议会制度的成熟程度是这个国家民主化发展程度的核心标志。人大的建设发展与西方推崇的民主化进程有着极为密切的联系。在中国,人民代表大会制度的完善,与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和“一国两制”以及基层群众自治制度一道,都对中国的民主化建设起到重要作用。从中国道路的理论发展和实践来看,中国人民代表大会制度的发展与“中国式民主”新路及民主治理的有效性密切相关。海外对中国国人的研究不仅对中国道路的理论发展和政策研究具有重要的借鉴意义,也是海外有关中国民主和中国道路话语权的一个阵地。

海外学者对中国国人的建设和发展的关注从未间断。包括加州大学伯克利分校的欧博文( Kevin O'Brien )等著名中国问题专家在内的学者,其中国研究生涯就是从研究中国

人大开始的。<sup>②</sup>欧博文指出,立法机构的成熟或衰退是政治变迁的一个关键内容。在中国的社会主义体系中,人民代表大会所展示的是社会大众与国家精英之间的关系状态,也体现了国家机关之间的任务分工。对人民代表大会的观察,实际上是一个窗口。透过人大,可以观察到中国政治发展的轨迹,进而分析“非自由政体”在国家现代化发展过程中国家领导人的政策选择。<sup>③</sup>新加坡中国问题专家郑永年也指出,改革开放时代国家结构改革中,人大被赋予了更多权力,增强了相关的协商和立法功能,以提高政府合法性和群众基础,全国人大实质上就是改革时代中国政治改革和民主化的晴雨表。<sup>④</sup>哥伦比亚大学政治学教授黎安友的《威权主义的韧性》一文,则将人大视为中国共产党政权韧性的来源之一。他特别强调人大作为日益独立、重要的制度化政治参与渠道对政权合法性的作用。人民的投诉经由代表向上反映,使得社会可能的不满集中在特定的地方层级机关或官员,从而在总体上分散了针对党和国家体制的可能冲击。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> 欧美著名政治理论家对民主理论有很系统的综述性研究,如: I. Shapiro, *The State of Democratic Theory*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003; J. Keane, *The Life and Death of Democracy*, New York: W. W. Norton, 2009; J. Dunn ( ed. ), *Democracy: The Unfinished Journey: 508 BC to AD 1993*, Oxford: Oxford University Press, 1992; P. O'Donnell, *Democratic Theory: A Basic Bibliography*, *The Good Society*, Vol. 15, No. 1, 2006, pp. 61 - 71.

<sup>②</sup> (日)加茂具树《现代中国民意机关的政治作用》,《海外中国研究报告》,中央编译出版社, 2014年,第232页。

<sup>③</sup> K. O'Brien, *Reform without Liberalization*, Cambridge University Press, 1990.

<sup>④</sup> J. Wong & Y. Zheng, *China After the Ninth National People's Congress: Meeting Cross-century Challenges*, World Scientific, 1998, p. 6.

<sup>⑤</sup> Andrew Nathan, *Authoritarian Resilience*, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, 2003, pp. 6 - 17.

西方政府和社会对中国政治的看法,很多也受人大研究的影响。对公众具有较大影响力的海外主流媒体每年都对中国两会给予很多关注。经常用全国人大及两会的情况来解读中国政治的传媒包括彭博社、<sup>①</sup>《纽约时报》、<sup>②</sup>《金融时报》<sup>③</sup>等海外主流媒体。

当然,海外对人大的研究和关注在某种程度上带有一定的政治目的。20世纪60、70年代,西方研究苏联以及共产主义立法机关的学者普遍认为,共产党国家的立法机关是“橡皮图章”,因为它们通常被动地为党或政府的提议进行程序性的支持,共产主义中国的人民代表大会也不例外。<sup>④</sup>美国著名中国问题专家白鲁恂认为,正是苏联人民代表大会改革其“橡皮图章”地位的发展引致苏共倒台和苏联解体;如果未来中国实现民主化,也可能是始于立法机关的变化。<sup>⑤</sup>在90年代,有一些西方学者认为改革开放以来人大在中国政治体系中的作用得到显著增强,不再是“橡皮图章”<sup>⑥</sup>,从人大、政协等立法机构“制度成熟程度”或制度缺陷的角度对中国政治制度进行分析,是一个重要的研究题目。

总之,海外学者和媒体都将中国人大当做观察中国政治走向的窗口和政治改革的一种关键性指标。在我们对“中国政治改革与发展道路”的理论构建与可能性实践方向的研究中,海外对人大的研究是不应该被忽视的。无论是从国家治理现代化的实践需求,还是从“中国道路”理论创新来看,海外中国人大研究都为我们提供了值得关注的新视角。

## 二、改革开放以来海外中国人大研究的发展脉络

从中国人大制度确立到改革开放时期,由于信息源受限以及对中国人大政治作用的不重视,海外研究中国人民代表大会的成果不是很多。

改革开放初期,海外对中国人民代表大

会制度的研究处于起步阶段,注重以中国相关法律法规、官方媒体报道为主的文本研究。研究成果主要是对中国人大制度与组织安排现状的描述。其中,相对较为全面介绍中国人大制度的代表性成果包括1982年的《中国全国人民代表大会》一文。该文概述与讨论了全国人大的制度原则、代表性模式、立法活动、全国人大常委会、人大内部结构与程序、会议安排、议题等。<sup>⑦</sup>这一时期的成果普遍将中国人大置于社会主义国家立法机关的比较性研究之中,分析与讨论中国人大制度与苏联等其他国家的异同。

20世纪90年代以来,中国人大的制度化引起学者们的注意,开始集中讨论这一发展对中国政治的意义以及人民代表大会的政治作用。<sup>⑧</sup>在某些西方学者看来,作为自由民主制度象征的立法机关,中国人大正努力在

<sup>①</sup> <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-02/china-s-national-people-s-congress-what-you-need-to-know>.

<sup>②</sup> <http://cn.nytimes.com/china/20160307/c07chinaexplainer/en-us/>.

<sup>③</sup> <http://www.ft.com/cms/s/0/c4edda6-e108-11e5-9217-6ae3733a2cd1.html#axzz4Fn0z2PWa>.

<sup>④</sup> D. Nelson & S. White (eds.), *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, Springer, 1982, pp. i - ii.

<sup>⑤</sup> Lucian W. Pye, *Social Science Theories in Search of Chinese Realities*, *The China Quarterly*, Vol. 132, 1992, pp. 1165 - 1166.

<sup>⑥</sup> Roderick MacFarquhar, *Provincial People's Congresses*, *The China Quarterly*, Vol. 155, 1998, p. 656.

<sup>⑦</sup> Donald Gasper, *The Chinese National People's Congress*, in Daniel N. Nelson & Stephen White (eds.), *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, London and Basingstoke: The Macmillan Press, 1982, pp. 160 - 190.

<sup>⑧</sup> (日)加茂具树《现代中国民意机关的政治作用》,《海外中国研究报告2014》,中央编译出版社2015年,第233页。

“非自由、非民主”的国家体制中寻求空间<sup>①</sup>；而立法机关的变革则标志着中国的政体可能在发生改变。<sup>②</sup> 根据这一看法，在世界范围内第三波民主化浪潮和中国国内推行诸多人大制度改革并行的背景下，海外的相关研究尤其注重对各种可能的民主化发展的分析。

从研究层次来看，20世纪90年代以来海外对中国国人的研究更加纵深化、多层次化。首先是对全国人大制度的研究继续深入、细致，并出现集大成的综述性成果。1990年欧博文在剑桥大学出版社出版的《没有自由化的改革：中国全国人大和制度变迁的政治》一书中，详细研究了全国人大的结构、功能及历史，并全面分析了全国人大制度变迁的动因。<sup>③</sup> 美国海军分析中心高级研究员谭睦瑞重点关注全国人大立法过程及其政治。在把握了立法系统中全国人大、中共、国务院之间的关系与制度安排后，他以两部法案为切入点观察立法过程，认为中国人大的立法过程具有“组织化”的无序，从而总结出所谓的“垃圾桶模式”。据此，他还对中国法治及民主前景作出预测。<sup>④</sup> 在中观层面上，省级人大也开始成为海外学者的研究和观察对象，包括探讨省级人大的信息效用、组织发展和制度安排。<sup>⑤</sup> 还有学者在实地考察省级人大后，对其功能、结构及政治作用进行评估。<sup>⑥</sup> 在人大的政策和对策研究方面，有学者就提升地方人民代表大会能力提出了对策性的看法。<sup>⑦</sup> 微观层面的研究虽然较少，但也有立足于访谈和其他一手资料的基础上，对人大代表行为、角色和作用的分析。<sup>⑧</sup>

随着研究层次的纵深化，90年代海外中国人人大研究的方法除了对法律文本、媒体报道等二手甚至三手资料的规范性和理论性研究之外，还逐渐出现更多的实证分析，以参与观察、访谈等实地调研获取一手资料，而不仅仅是以规范性的分析或二手资料为研究依据。

进入21世纪以来，海外对人大研究的力度明显弱于对中国共产党和政府的研究，但更多现代社会科学研究方法应用于该领域，

研究普遍是定性分析与定量分析的结合，定量研究方法模型构建与统计检验更加成熟。海外中国人人大研究的数据来源与样本对象呈现多样化，包括针对基层人大代表的较大规模的结构化访谈、问卷调查，<sup>⑨</sup>分析企业老板的人大代表资格、企业利润的面板数据，<sup>⑩</sup>运用政府网站信息公开数据对人大代表人口统计信息与提出议案内容、动机的分析，<sup>⑪</sup>以及根据

① K. O'Brien, *Reform without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change*, New York: Cambridge University Press, 1990, p. 8.

② Ibid. p. 11.

③ Ibid.

④ M. Tanner, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes, and Democratic Prospects*, New York: Oxford University Press, 1999.

⑤ Ming Xia, Informational Efficiency, Organisational Development and the Institutional Linkages of the Provincial People's Congresses in China, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 3, 1997, pp. 10 - 38.

⑥ Roderick MacFarquhar, Provincial People's Congresses, *The China Quarterly*, No. 155, 1998, pp. 656 - 667.

⑦ Kevin J. O'Brien & Laura M. Luehrmann, Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs between Autonomy and Capacity, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, 1998, pp. 91 - 108.

⑧ Kevin J. O'Brien, Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies, *The China Quarterly*, Vol. 138, 1994, pp. 359 - 380.

⑨ M. Manion, *Information for Autocrats: Representation in Chinese Local Congresses*, New York: Cambridge University Press, 2016.

⑩ Rory Truex, The Returns to Office in a "Rubber Stamp" Parliament, *American Political Science Review*, Vol. 108, 2014, pp. 235 - 251.

⑪ Tomoki Kamo & Hiroki Takeuchi, Representation and Local People's Congresses in China: A Case Study of the Yangzhou Municipal People's Congress, *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 18, 2013, pp. 41 - 60.

地方人大代表候选人在微博等社交媒体发布的信息构建数据分析新型语料库的研究成果。<sup>①</sup> 还有研究对“两会”期间网上提案的普通公民进行问卷调查,以检验全国人大的代表性与回应性。<sup>②</sup>

中国人大制度化以及选举改革并没有带来90年代初海外人大研究学者预想的西方式民主。海外中国政治研究最具话语权的美国学者们近10年来对中国民主的看法趋于审慎。在某种程度上,使中国“靠拢西方”的想法正在让位于“理解中国”的学术目标。<sup>③</sup> 海外对中国人大的研究也由嗅探和预测中国的民主化向描述与解释中国人大的独特实践和制度韧性的方向转变。

与几十年前所谓的“橡皮图章”相比,在行政主导的地方治理结构中,地方人大成为愈来愈重要的政治权力参与者。<sup>④</sup> 地方人大在过去30年的改革实践,特别是人大代表选举改革,似乎更符合西方学者熟悉的民主范式中草根力量激起变革可能性的假设,更能唤起他们的研究激情。<sup>⑤</sup> 地方人大以及省级人大的创新性实践和独特发展,引起海外研究人大制度学者的重视。代表性学者包括美国纽约城市大学政治学教授夏明、韩国首尔国立大学教授赵英男、美国杜克大学政治学系教授墨宁(Melanie Manion)。他们从不同的角度长期关注、分析地方人大或省级人大的发展。夏明2008年出版的《中国人民代表大会与治理:走向网络治理模式》是第一本系统研究中国省级人大的成果。该书全面评估与解释了为什么省级人大可以在中国转型政治经济中获得制度上的成熟和权力的扩大,提出了中国国家政治的新治理模式,即以制度安排和主要权力相互磨合模式为特征的网络治理。<sup>⑥</sup> 赵英男在进行中国各级地方人大的发展和转型研究时,在上海、广东和天津对省级和县级地方人大做了全面考察,发现它们增强了立法和监督作用,成为地方政治的重要力量。他发现这些地方人大拥有并实践着复杂的发展策略,包括争取获得党的支

持,与政府合作,积极卷入法庭事务等。<sup>⑦</sup> 2009年,墨宁提出中国地方人大的代表性实现了制度化,即“地方人大的代表性”具备了体制结构安排、激励系统和体系性约束等特性。这并非指中国出现西方的议会民主,而是说人大代表性作为一种改革实践,是过去30多年中国政治规则变革与政治发展的一部分,并且有益于威权主义的韧性。<sup>⑧</sup> 在2016年由剑桥大学出版社出版的专著《为专制者提供信息:中国地方人大的代表性》一书中,她进一步运用信息效用以及其他的相关一党制选举理论,探讨与分析了地方人大新出现的代表性及其实现机制。<sup>⑨</sup>

对地方人大的发展问题,有学者不无担

① Fei Shen, Campaigning on Weibo: Independent Candidates' Use of Social Media in local People's Congress Elections in China, in Wenhong Chen & Stephen D. Reese (eds.), *Networked China: Global Dynamics of Digital Media and Civic Engagement*, New York: Routledge, 2015, pp. 114-135.

② Rory Truex, Consultative Authoritarianism and Its Limits, *Comparative Political Studies*, June 8, 2014, pp. 1-33.

③ 黄晨《近年美国学界中国民主研究评析——文献、脉络与方法》,《国外社会科学》2016年第1期,第73-79页。

④ M. Manion, *Information for Autocrats: Representation in Chinese Local Congresses*, 2016, pp. 16-17.

⑤ M. Manion, Chinese Congressional Representation as an Institution, *APSA 2009 Toronto Meeting Paper*, September 2-5, 2009.

⑥ M. Xia, *The People's Congresses and Governance in China: Toward a Network Mode of Governance*, New York: Routledge, 2008.

⑦ Y. Cho, *Local People's Congresses in China: Development and Transition*, New York: Cambridge University Press, 2009.

⑧ M. Manion, Chinese Congressional Representation as an Institution, *APSA 2009 Toronto Meeting Paper*, September 2-5, 2009.

⑨ M. Manion, *Information for Autocrats: Representation in Chinese Local Congresses*, 2016.

忧地提醒:学者们不能过分乐观评估新发现的普遍性,并应该尽可能避免一些非典型性事件的无限放大,同时,还要注意到地方人大之间的异质性。<sup>①</sup>澳大利亚国立大学高级讲师本·希尔曼(Ben Hillman)在对中国西南部某县的治理网络进行田野研究的时候发现,通过任命党员干部担任人大代表的方式,中国共产党在近些年加强了对立法机关的控制。这是因为,虽然这种情况似乎赋予了人大监督地方行政时更多的影响力,但实际上这一政策只会削弱人大的权力。<sup>②</sup>还有学者从问责制度的视角出发考察地方人大实践,发现从2000年以来,本来就薄弱的地方选举和立法监督的正式问责机制进一步弱化了。<sup>③</sup>

### 三、近年来海外中国人大研究的主要内容

#### 1. 人大选举研究

已有的有关中国地方人大选举的研究,主题集中在新选举法的介绍、新选举法的作用和地方党委对选举过程的控制机制,直接选民和代表选举团,有限选举中的投票行为等方面。<sup>④</sup>

从理论研究和未来发展来看,海外对中国人大选举的研究成果通常是以中国的经验研究进一步检验和发展威权政治研究中已有的同化理论、遴选集团理论等。即威权国家为了维持一个稳定的统治联盟,统治者需要和一定的社会群体进行合作。合作的形式包括开放决策过程并容许一定的“反对”声音,并通过资源再分配的方式来赢得重要的支持者。<sup>⑤</sup>例如,在对市级人大间接选举过程的研究中,有学者重点讨论社会结构变化对人大选举、代表结构的影响,提出了人大选举暗含着吸纳新社会群体和利益进入体制的功能,这种同化是改革时期中国共产党和政府的一种适应性策略。<sup>⑥</sup>

在对地方人大与私营企业家的关系进行分析时,一些学者认为已有的威权立法机构研究中“专制者设立准民主机构来同化反对者和

吸引投资人”的提法还是不够全面,不够准确。他们发现中国的地方政府利用地方人大从民营企业争取资金和支持。那些拥有地方人大代表的民营企业会比一般企业获得更多的银行贷款,也以多种形式向地方政府提供更多支持。这就是一种“组织庇护主义”的新形态。<sup>⑦</sup>

选举联系理论也在中国得到检验与发展。墨宁发现选民会提名“好人型”人大代表候选人。然而,在选举后遇到地方问题时,选民又会两面下注,既联系“好人型”人大代表,也联系党委提名当选的人大代表。她的研究认为,中国地方人大中的“选举联系”把候选人与地方党委和选民这两个选举人联系了起来。<sup>⑧</sup>

韧性威权主义理论中对人大政治参与作

<sup>①</sup> Kevin J. O'Brien, *Local People's Congresses and Governing China*, *China Journal*, Vol. 61, 2009, pp. 131 - 141.

<sup>②</sup> B. Hillman, *Patronage and Power: Local State Networks and Party - State Resilience in Rural China*, Stanford, California: Stanford University Press, 2014, p. 88.

<sup>③</sup> Oscar Almén & Mattias Burell, *State-managed Social Accountability: Rights Claiming in a Chinese City*, <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d1c62877-fffc-4b22-9665-e9c53eeae6cf.pdf>.

<sup>④</sup> Junzhi He, *Independent Candidates in China's Local People's Congresses: A Typology*, *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, 2010, p. 311.

<sup>⑤</sup> 杨鸣宇《论全国人大代表的商业价值》, <http://cnpolitics.org/2014/07/policy-influence/>.

<sup>⑥</sup> Ying Sun, *Municipal People's Congress Elections in the PRC: A Process of Co-Option*, *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, 2014, pp. 183 - 195.

<sup>⑦</sup> Xin Sun, Jiangnan Zhu & Yiping Wu, *Organizational Clientelism: An Analysis of Private Entrepreneurs in Chinese Local Legislatures*, *Journal of East Asian Studies*, Vol. 14, 2014, pp. 1 - 29.

<sup>⑧</sup> M. Manion, "Good Types" in Authoritarian Elections: The Selectorial Connection in Chinese Local Congresses, *Comparative Political Studies*, June 10, 2014, pp. 3 - 4.

用的强调,在人大选举的研究中得到进一步发展。其中,引起媒体和公众注意的地方人大代表选举中的“独立候选人”,被认为是新兴的“政治参与”方式。<sup>①</sup>

## 2. 人大职权与功能研究

中国人大立法和监督权力与功能的实现问题受到一些学者关注。关于人大立法权及立法政治研究在20世纪90年代与21世纪初期的研究较多<sup>②</sup>,特别是有关各省人大填补经济自由化的法律空白方面的成就。近年来,这个方面的相关研究虽然有所减弱,但也有一些成果问世。例如,美国国会图书馆的法律分馆2016年3月发布了对中国全国人大常委会立法权力的报告。<sup>③</sup>北航人文社科学院讲师、英国赫尔大学政治学系陈文博博士则选取第五届和第十一届人大之间通过的402项法律及立法过程为研究对象,观察法律的数量、审议时间以及审议次数的发展趋势,论证了全国人大立法角色的影响力在不断提升,绝非只是低权限的立法机关。<sup>④</sup>英国海外发展研究院的两位研究员还考察了中国共产党领导体制下中国全国人大立法者与研究者之间的联系模式及其对政治竞争的影响。<sup>⑤</sup>

在对行政机构的监督方面,有研究聚焦地方人大代表在这方面的作为,包括要求加强对地方政府开支的审计,反对地方政府的商业交易,以及批评地方政府的腐败现象。<sup>⑥</sup>在预算监督研究方面,《中国季刊》2015年发表的有关地方人大“钱袋子”权力的研究,通过2003—2010年细致的访谈和2011年的全国性调查数据,建立信息获取、对话机制、制裁能力三个维度,以此来综合考察地方人大对政府财政预算的审核和监督权力,及相应的行动策略。<sup>⑦</sup>该研究发现,地方人大在1999年预算改革后开始加强预算监督,但仍然沿用以前的“嵌入”策略。虽然一些地方人大在预算监督领域开始变得比较有竞争性,但是为了避免引发不可控制的预算冲突,倾向于将这种竞争限制在一种官僚协商的范

围内。不过,地方人大对于行使预算审查权力的积极性在总体上是不断增强的。<sup>⑧</sup>澳大利亚学者本·希尔曼在对县级人大监督建设项目专项拨款的研究中发现,裙带关系网可能正在阻碍县人大正式监督功能的发挥。人大可能会受地方权力掮客控制,特别是县人大主任能够利用其职位保证个别人大代表对项目的批评意见不进入官方记录以保护其同

<sup>①</sup> Baogang He, China's Responses to the Arab Uprisings, in Amin Saikal & Amitav Acharya (eds), *Democracy and Reform in the Middle East and Asia: Social Protest and Authoritarian Rule after the Arab Spring*, London: I. B. Tauris, 2014, p. 176.

<sup>②</sup> 如, Laura Paler, China's Legislation Law and the Making of a More Orderly and Representative Legislative System, *The China Quarterly*, Vol. 182, 2005, pp. 301 - 318。再如, Young Nam Cho, The Politics of Lawmaking in Chinese Local People's Congresses, *The China Quarterly*, Vol. 187, 2006, pp. 592 - 609。

<sup>③</sup> Laney Zhang, Legislative Power of the Standing Committee of China's National People's Congress, <https://blogs.loc.gov/law/2016/03/legislative-power-of-the-standing-committee-of-chinas-national-peoples-congress/>.

<sup>④</sup> Wenbo Chen, Is the Label "Minimal Legislature" Still Appropriate? The Role of the National People's Congress in China's Political System, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 22, 2016, pp. 257 - 275.

<sup>⑤</sup> A. Datta & N. Jones, *Linkages between Researchers and Legislators in Developing Countries*, London: ODI 332, 2011.

<sup>⑥</sup> M. Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2008, pp. 162 - 163.

<sup>⑦</sup> Jun Ma & Muhua Lin, "The Power of the Purse" of Local People's Congresses in China: Controllable Contestation under Bureaucratic Negotiation, *The China Quarterly*, Vol. 223, 2015, pp. 680 - 701.

<sup>⑧</sup> Ibid.

盟者的利益。<sup>①</sup>

人大对官员的任命也是一种监督。墨宁很关注中国地方人大和党委之间在人大与政府领导选举中的关系。她通过查阅党和政府文件、中国书籍与文章、一手观察资料以及选举结果等数据,认为党委和人大在改革中实现了共赢。<sup>②</sup>自1995年改革后,党提名的候选人失利案例数量惊人。尽管否决权仍不平衡,对于地方人大审议产生的最重要影响是,人事部门将会更详细审查,使不合格或不受欢迎的候选人无法获得最初提名。<sup>③</sup>但是,瑞典乌普撒拉大学政府系研究员奥斯卡·阿尔门(Oscar Almén)则有完全不同的结论。基于对1998年到2009年浙江省某县级人大十年的跟踪研究,他指出,尽管2006年通过了《人民代表大会常务委员会监督法》,“党管干部”体制依旧削弱了地方人大对官员的监督。党增强对地方人大和人大常委会控制的政策使得来自地方人大的横向问责减少。<sup>④</sup>

在司法监督方面,前卡内基基金会首席中国问题研究员、现美国加州克莱蒙特·麦肯纳学院政府学教授裴敏欣指出,地方人大开始监督司法程序,对司法体系中猖獗的腐败活动进行回应。人大对民事和刑事案件司法程序的监督迫使法院以更加透明和廉洁的方式进行审讯。通常地方人大代表会审查文件、采访证人以及介入审讯过程。但是这一项监督会损害到司法独立,因而很有争议性。<sup>⑤</sup>还有学者比较人大对政府与对法院监督的差异,发现人大一直低调处理与政府部门的冲突,但是对法院则采取了与20世纪80年代不同的积极态度。<sup>⑥</sup>

### 3. 人大代表行为和作用研究

许多研究者也注意到人大代表角色的变化,对人大代表的代表角色认知及履职行为进行研究。欧博文1994年的研究将人大代表归纳为消极者、代理人和进谏者三种类型。<sup>⑦</sup>此后,“政权代理人”和“进谏者”常常被用做概括人大代表的作用和角色定位。在

2013年的关于2001—2005年扬州市人大代表提交提案的研究中,日本庆应义塾大学政策学部教授加茂具树和美国南卫公理公会大学政治系副教授武内宏树将提案内容与市人大代表的人口统计信息、选区特点连接起来,通过解释扬州市人大代表提出议案的动机,发现人大代表发挥着代理者、进谏者以及代表者的政治作用。<sup>⑧</sup>在代表者作用的分析方面,他们清楚地发现代表们“代表了他们选区选民的利益”,有些时候甚至会与地方党委的意见相悖。<sup>⑨</sup>

① B. Hillman, *Patronage and Power: Local State Networks and Party-State Resilience in Rural China*, Stanford, California: Stanford University Press, 2014, p. 137.

② M. Manion, '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*, Vol. 195, 2008, pp. 607-630.

③ Ibid.

④ Oscar Almén, 'Only the Party Manages Cadres: Limits of Local People's Congress Supervision and Reform in China', *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, 2013, pp. 237-254.

⑤ M. Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2008, pp. 163-164.

⑥ 欧博文《地方各级人民代表大会与中国治理》,隋慧译,《国外理论动态》2010年第6期,第46页。

⑦ Kevin J. O'Brien, 'Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies', *The China Quarterly*, Vol. 138, 1994, pp. 359-380.

⑧ Tomoki Kamo & Hiroki Takeuchi, 'Representation and Local People's Congresses in China: A Case Study of the Yangzhou Municipal People's Congress', *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 18, 2013, pp. 41-60.

⑨ Tomoki Kamo & Hiroki Takeuchi, 'Representation and Local People's Congresses in China: A Case Study of the Yangzhou Municipal People's Congress', *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 18, 2013, pp. 41-60.



基于对 5130 个乡镇代表松散结构式的访谈和调查,墨宁发现地方人大代表的言行表明他们将自己视为人民的“代表”而非“伯克式”的受托人或“列宁式”的政党代理人。这表明地方民选人大如今扮演着“实际上的代表机构”,而不再是机械的政治符号。但是这方面也存在着威权主义的地方狭隘性,即地方人大代表仅向本地区群体提供有针对性的公共产品。她认为,制度安排和政权优先导致了这种威权狭隘主义,某些内容是一党独裁的普遍特点,另一些则为中国威权主义所特有。<sup>①</sup>

事实上,这些研究将人大代表积极履职视为日益具有代表性的结论存在局限性,武断地将角色认知与履职行为简单地画上等号并非十分恰当,积极性也不等于代表性。<sup>②</sup>另外,还有一些研究与当前中国的反腐斗争有着一定的联系。在对人大代表的经济作用的研究中,耶鲁大学博士生祖若水通过对 500 名兼任全国人大代表的企业领导人进行了严谨的面板数据分析,证明全国人大代表资格与企业利润增加之间具有稳健的因果关系,并提出了全国人大代表资格对具体经济回报的可能形成机制。<sup>③</sup>

#### 4. 人大制度建设及政治发展研究

墨宁对地方人大代表性的制度化进行了深入分析。<sup>④</sup>她认为 1979 年之后新的选举安排为普通民众及其人大代表构建了向地方党委和地方政府提供地方知识的机会,并能间接地向中央领导传达一些关于地方党委以及政府回应性的信号。在中国共产党的人事管理体系中,党中央拥有正式权力和制度资源来激励地方党和政府保持与中央政策的一致性。例如,在干部提拔中有关社会稳定的一票否决制,有力地约束着地方党委和政府,从而对地方保持有效的控制。概括地讲,墨宁认为中国地方人大代表性不是政策代表性,而是一种“由中国共产党人事管理体系和新选举安排建构的制度化地方性知识流动”。<sup>⑤</sup>在制度设计和实践中,中国地方人大

的代表性帮助地方党和政府机关获得地方知识,从而支持或强化中央政策在地方的有效实施。

正式制度框架下出现的“独立候选人”现象,引发了对人大制度发展及其对当前政治体系影响的热议讨论。有学者以采访、文件分析和观察为信息来源,界定了独立候选人的概念,将其分为四个类型,并考察了各种类型在中国地方人大选举中的竞选过程和特定结果,得出结论是:独立候选人在中国人大选举中形成了一个现实的力量核心,在很大程度上为探索没有反对党的威权政体改革提供了相当于反对党的功能替代。<sup>⑥</sup>然而,在系统地研究了独立候选人背景和选举动机与行为、考察了党对地方人大直选的严密控制后,澳大利亚莫纳什大学的一项研究认为,独立候选人对中国政治结构几乎没有影响,虽然他们的政治参与相较于当权者鼓动和执行的改革而言是相当有益的。<sup>⑦</sup>日本常磐大学的中冈玛莉也认为,将独立候选人的出现

<sup>①</sup> M. Manion, *Authoritarian Parochialism: Local Congressional Representation in China*, *The China Quarterly*, Vol. 218, 2014, pp. 311 - 338.

<sup>②</sup> 有关分析见黄冬娅、陈川懋《县级人大代表履职:谁更积极》,《社会学研究》2015年第4期,第169~193页。

<sup>③</sup> Rory Truex, *The Returns to Office in a “Rubber Stamp” Parliament*, *American Political Science Review*, Vol. 108, 2014, pp. 235 - 251.

<sup>④</sup> M. Manion, *Information for Autocrats: Representation in Chinese Local Congresses*, New York: Cambridge University Press, 2016.

<sup>⑤</sup> M. Manion, *Information for Autocrats: Representation in Chinese Local Congresses*, New York: Cambridge University Press, 2016, p. 2, p. 5.

<sup>⑥</sup> Junzhi He, *Independent Candidates in China's Local People's Congresses: A Typology*, *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, 2010, pp. 311 - 333.

<sup>⑦</sup> Zaijun Yuan, *Independent Candidates in China's Local People's Congress Elections*, *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 16, 2011, pp. 389 - 405.

及当选视为中国自下而上的民主化,可能是不对的。独立候选人当选的原因是因为他们宣扬的“价值”在党的允许范围内。这一现象仍然属于中国共产党优化代表结构、吸纳新社会阶层的努力。<sup>①</sup>

在提高人大专业性的视角下,还有学者考察全国人大的学习和培训制度。他们详细介绍了教育和培训的具体形式、内容和实际效果,指出培训制度的问题根源还是在人大制度本身。由于全国人大会议时间太短,很难产生积极影响。而且,人大不是为制衡而是为协助行政权力而设计的。人大代表自身是体制的一部分。他们接受学习培训的目的是保护党的集体利益。<sup>②</sup>

#### 四、对海外中国人大研究与民主化的思考

中国人民代表大会制度具有符合中国特色的自立内生性,不是从外部直接加予或硬性嵌入的西方式议会。在我们借鉴海外对中国人大研究时,对于这类研究的某些特性必须予以充分的考虑。

1. 民主化是海外对中国人大研究的理论基础

长期以来,海外对中国人大制度的研究往往有一条主线,就是以中国的民主化为基本思考逻辑,以西方的民主化理论为主要依据。在西方语境下,所谓民主化是指一个主权国家的政权从威权主义或极权主义这些非民主形态转变成成为自由民主形态的变化过程。

作为政治学理论的一个重要分支,西方学界对民主理论有深入和系统的研究。各种从规范研究和实证研究的角度进行的有关民主的不同理论已经让民主理论系统化、体系化了。民主理论与民主化关系密切。著名民主理论家罗伯特·达尔在对自己几十年的民主理论思考进行总结的时候,就把民主理论与民主化进行了关键性的对接。<sup>③</sup>加州大学的芭芭拉·葛迪思则就西方学界几十年来对

民主化转型的研究进行了权威性的综述和总结。<sup>④</sup>西方学界发展出的系统而复杂的民主理论,广泛用于对非西方国家的民主化进程研究。对中国人大研究也与这种研究实际上关系密切。包括中国在内的非西方国家是民主化研究的重点。从很多方面来看,自20世纪80年代海外学界对中国人大研究全面展开以来,在很多方面并非是为了客观地考察中国人大本身的发展,而是将人大作为中国民主化发展标志性指标,以“验证”西方民主化理论。

从90年代初开始,西方学界,特别是政治学研究领域的很多学者进一步认定,苏联东欧社会主义体制的解体为研究包括中国在内的社会主义国家的民主化提供了历史性的研究机遇。因而,一些民主化的理论探讨都把分析中国的民主发展问题作为一个必要的内容。

由于研究中国人大的目的是民主化,有关中国民主化可能性或民主化前景的研究在很大程度上也是为了论证一种主观的愿望。包括季礼在内的一些中国研究学者的相关研究甚至不切实际地给中国民主化设定了时间表。<sup>⑤</sup>在这类研究中,民主化实际是一种愿

<sup>①</sup> (日)中冈玛莉《中国地方人民代表大会选举中的“民主化”与底线:独立候选人与共产党的控制》, <http://china-waseda.jp/wp-content/uploads/2014/05/003.pdf>。

<sup>②</sup> Chien-min Chao & Chun-Chih Chang, Education and Training in China's National People's Congress, in Colleen Lewis & Ken Coghill (eds.), *Parliamentarians' Professional Development: The Need for Reform*, Springer 2016, pp. 171-185.

<sup>③</sup> R. Dahl, *On Democracy*, New Haven, CT: Yale University Press 2000.

<sup>④</sup> Barbara Geddes, What Causes Democratization? In Jerrold Levinson (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 317-339.

<sup>⑤</sup> B. Gilley, *China's Democratic Future: How It Will Happen and Where It Will Lead*, New York: Columbia University Press 2004.

望多于现实的陈述。而人大研究,特别是人大权力的可能发展或扩大,则为这种愿望提供了支持。

2. 对人大所体现的中国特色社会主义民主的研究具有一定的意义

从中国道路的理论发展来看,海外有关中国人大研究对于我们分析“中国式民主”是有意义的。海外有关人大研究的成果,乃至困惑,很多是与世界民主模式的多样性相联系的。20世纪70年代中期以来的第三波民主化浪潮给民主化理论带来的最大启示是:民主不等于善治。苏联东欧地区以及拉丁美洲等地一些地区的国家采用西方选举民主和构建公民社会的政治发展模式所导致的困境,在90年代就已经十分明显。<sup>①</sup>建立在竞争性选举基础上的议会体制无法像西方学者所期许的那样带来国家的经济发展,甚至无法保证基本的人权和自由。相关的海外民主化的思考开始倾向于理性思考非西方式民主和相关的实践活动。20世纪末开始受到重视的各种新型民主理论,包括协商民主、激进民主和全球民主理论,特别是20世纪90年代末提出的“非自由主义民主”(Illiberal Democracies)概念等,对西方传统的、根植于自由主义和共和主义的民主思想产生了冲击。<sup>②</sup>著名民主理论大师伊恩·夏皮罗和弗兰克·坎宁安等都对新型民主理论有较为深入的综述和分析。<sup>③</sup>那些并非严格按照西方标准发展的民主,即不是完全建立在宪政自由主义基础之上,没有严格意义上的西方式选举,缺乏西方式的公民社会和公民自由的非西方国家民主体制,开始在激烈的争议中受到更多关注。在政治学理论因为现实和理论的困境被迫向更多元的发展方向之际,包括中国人大在内的制度体系成为研究的重要样本。

从国家发展的道路选择来看,中国道路给了很多非西方国家一个摆脱西方模式困境的希望。虽然由于“政治正确”等原因,绝大多数海外对中国人大研究还没有上升到正

面肯定中国人大与中国特色民主的高度,没有确认中国的民主是世界民主形式多样性的体现,但海外人大研究中对中国人大的非对抗、非否决性体制,以及对中国协商民主的关注,都是值得注意的发展。

此外,当前海外对地方治理体系与地方人大发展的研究成果可以从政策研究方面为国家治理体系现代化提供有益的借鉴。例如,有西方学者的研究发现,虽然当前中国仍是行政主导的治理结构,与各级党委和政府相比,各级人大,特别是地方人大,仍然处于权力的边缘,但是,迄今为止行政改革中的权力下放和市场化改变了政策制定过程。地方人大可以通过适当举措,成为治理伙伴,为利益相关方提供解决分歧的场所。中国的地方人大实际上可以在中国体制改革中发挥重要的作用。<sup>④</sup>

3. 受西方意识形态的影响所导致的局限性值得注意

应该强调的是,海外对中国人大研究的出发点还是西方的民主化理论,其立场是西方的主流意识形态。因此,这种研究往往一方面忽视中国人大制度所处的中国特色社会主义制度和人民民主专政的大背景,另一方

<sup>①</sup> M. Steven Fish, *The Dynamics of Democratic Erosion*, in Richard D. Anderson (ed.), *Postcommunism and the Theory of Democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001, pp. 54 - 95; Peter Smith & Melissa Ziegler, *Liberal and Illiberal Democracy in Latin America*, *Latin American Politics and Society*, Vol. 50, No. 1, 2008, pp. 31 - 57.

<sup>②</sup> 非自由主义民主还有诸如“低烈度民主”“部分民主”等其他提法,见 J. Calleros, *The Unfinished Transition to Democracy in Latin America*, New York: Routledge, 2009, p. 1.

<sup>③</sup> I. Shapiro, *The State of Democratic Theory*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003; F. Cunningham, *Theories of Democracy: A Critical Introduction*, London: Routledge, 2002.

<sup>④</sup> K. O'Brien, *Local People's Congresses and Governing China* *China Journal*, Vol. 61, 2009, pp. 131 - 141.

面仍带有很强的意识形态局限性。海外对中国国人的研究普遍将中国人大选举的研究置于一党制选举威权主义的分析框架下。例如,墨宁在多个研究的开篇中就直言,第三波民主化浪潮之后,选举威权主义成为专制独裁的变体模式,统治者通过名义上的民主制度为更多参与者开放政治参与空间,虽然中国人大选举制度的变化与政体延续之间的运行机制完全不同于世界其他地方,但中国政治体制结构中的选举不是与民主转型相关,而是为了政体的延续。

还应该注意的是海外学界与主流媒体之间对中国人民代表大会制度与实践发展评价的鸿沟,以及海外媒体对公众的影响力。海外,特别是西方学界,相对较为全面和深入地跟踪中国人大的改革与发展,对中国人民代表大会制度与实践的评价能够与时俱进,而且分析较为理性。但一些学者对中国人民代表大会的研究出发点就是要窥探中国出现西方民主化和自由化的可能性。这些或多或少的研究立场的偏差,实际上加深了他们与研究对象之间的鸿沟。国外主流媒体对中国人

民代表大会制度与实践的观察和分析集中在两会召开期间。为了报道更多奇闻逸事或者与阅读受众关切的经济政策等,有关的分析通常对中国人民代表大会制度和程序做简单化、刻板化处理,忽视中国人大制度与实践的新成就。这样,就使得海外公众很难真正了解中国特色社会主义的民主发展。

总之,海外对中国人大研究成果虽然有民主化的理论作为基础,但通常是以描述和解释为主要内容的,有关人大制度与实践改进的对策性研究极少,其研究成果较难为国内人大实践直接借鉴。由于研究立场和指导理论的差异所导致的研究结论与中国实际的偏差和问题,也值得关注。但是,这些海外研究在研究方法、观察角度和思维逻辑方面,在材料收集整理和利用方面,都有很多值得我们学习的东西。在民主理论发展和与人大建设相关的政策方面,这些研究对于我们探讨有中国特色的社会主义民主和中国道路,可能是有一定借鉴意义的。

(责任编辑:张 静)

※

※

※