

# 中共「黨的領導」原則在全國人民代表大會的運作

趙建民

(國立政治大學中山人文社會科學研究所教授)

賴榮偉

(國立政治大學東亞研究所碩士)

## 摘要

全國人大出現若干的自主性，反映了經濟發展與人大權威的結構關聯，特別是非國有企業和市場化改革的進展，將為競爭性政治提供良好的社會基礎。新利益集團的出現必然尋找自己的利益代表，形成不同的政治訴求。制度的變遷與立法功能的強化，也反映中共政權對於法制的迫切需要。市場體系的開展和計畫經濟的衰退，使得政府無法再以計畫經濟的方式，管理帶有資本主義色彩的經濟，法制成為取代計畫作為調節和管理不同部門間經濟關係與社會活動的最有效的手段。

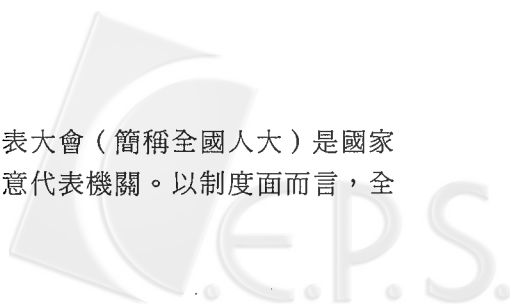
然而，黨國機關以黨領政的結構，致使全國人大的政治合法性終需緊密依附中共。全國人大在若干法案和人事任命，或能發揮些許制衡作用，不過整個議程的設定以及法案的審議仍待中共中央決定。中共當局仍然嚴格控制各級人大的選舉，以致人大系統的內環境欠缺民意壓力，全國人大缺乏健全的內部運作機制。

**關鍵詞：**全國人大、黨的領導、政策指導、監督權、人大職能、人大選舉、立法權、人事權、任免權

\* \* \*

## 一、前言

依中共現行憲法（八二憲法）規定，全國人民代表大會（簡稱全國人大）是國家最高權力機關，同時也是國家最高立法機關、最高民意代表機關。以制度面而言，全



國人大在中國大陸的政權系統上具有獨特且崇高的重要地位，一方面它直接關係到國家權力的行使以及人民民主專政的實現；另一方面它更代表國家力量的源泉，就連國家司法審判機關也由它產生，對它負責，這樣的無限權力根本是西方國家議會難以望其項背<sup>①</sup>。

不過，在實際的運作上，人大制度的實踐並未如制度面所規範一般，關鍵在於黨的角色與地位的問題。五十年來中國大陸政治的演變主要的決定者是中國共產黨，黨是權力的根源，也是「專政」的執行者。雖然累積了五十年的統治經驗，社會主義政體雖然已經隨著經濟改革的推行而改變風貌<sup>②</sup>，共產黨也不再憑藉烏托邦式的理想以圖重塑社會結構，而是必須根據社會的需求與壓力有所回應。但為保持其既有權力獨占的地位，共產黨不可能完全改變既有人民代表機關的本質，真正走上代議政府的道路。換言之，縱然改革開放以來人大制度本身不論在參與性或代表選舉的競爭性上均有所改善<sup>③</sup>，唯在中共刻意堅持「一黨領導」的原則下，對全國人大的限制仍多，全國人大的功能主要還是替黨主導之政策背書。即使邁入改革年代，人大的建設成了中共重建社會主義民主和法制的重要一環，全國人大的自主性也提升不少，不僅提案數增加，表決人事任免案與各項議案方面，投反對票與棄權票的情形也日趨普遍，但是長期以來，由於中共對於從革命黨轉型為執政黨的根本變化認識不夠充分，造成黨意主導的結構依舊，法定的國家最高權力機關在一定的程度下還是無法擺脫外界所給予的「橡皮圖章」定位<sup>④</sup>。舉例而言，在中共對外的正式函件中，一般先將「中共中央」置於首位，依序才是「全國人大」、「國務院」與「全國政協」。大陸官方在新聞報導中對官員的職稱也一向是先黨內後黨外，如江澤民為中共中央總書記、國家主席；李鵬是中共中央政治局常委、全國人大常委會委員長等<sup>⑤</sup>。

因此，研究議會的地位不能僅看它在國家機構體系中的法制規範，更要檢視它在國家政治生活中的現實處境，尤其在如中國大陸這等實行一黨專政的國家裡，黨這等關鍵因素更不容忽視。不論從建政以來頒行的四部憲法或是歷屆黨代表大會通過的黨

註① 楊勝春，*中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平*（高雄：高雄復文圖書出版社，民國八十六年十二月），頁一～三。

註② 趙建民，*威權政治*（台北：幼獅文化，民國八十三年十二月），第八章。

註③ 不論從選舉制度的改革：擴大直選範圍，從鄉鎮一級提升到縣級，並改等額選舉為差額選舉，規定候選人名額一定要超過應選；擴大全國人大常務委員會（簡稱全國人大常委會）的職權：把屬於全國人大的部分職權交由常委會行使，以保證最高國家權力機關能正常履行職責；實施全國人大常委會的「專職化」，為保證常委會能承擔自身的職權；充實全國人大常委會和各專門委員會的辦事機構；至通過人大組織法、人大及其常委會議事規則法案，進一步法制化人大組織職權等，都象徵了改革開放以來人大制度的進展。見朱新民，*一九七八～一九九〇中共政治體制改革之研究—八十年代後中國大陸的政治發展*（台北：永然文化出版，民國八十年十二月），頁一二三～一三四。

註④ 邱澤奇，「制度性因素與中國政治民主發展」，林佳龍、邱澤奇主編，*兩岸黨國體制與民主發展—哈佛大學東西方學者的對話*（台北：月旦出版社，民國八十八年九月），頁二九六。

註⑤ 于浩成，「中共黨國五十年」，*爭鳴*（香港），一九九九年十月號，頁三七；林佳龍，「比較兩岸的政體轉型～台灣民主化對中國的啟示」，林佳龍、邱澤奇主編，*兩岸黨國體制與民主發展—哈佛大學東西方學者的對話*，前引書，頁五二。

章觀之，中共在中國大陸領導地位的合法性、唯一性與最高性均不容置疑。換言之，黨的領導地位是不容挑戰，也不可取代。理論上，改革開放以來，全國人大已恢復最高的權力地位，黨也須遵守憲法和法律，全國人大對政黨違反法制的行為應予以追究；不過，在國家政治體制中，全國人大要接受中國共產黨的領導。就政治運作而言，實際的決策權根本不在全國人大，也不在憲法所規範的其他國家機關，而是在中國共產黨的黨中央。所以，不了解全國人大與黨的領導關係，便無法洞徹全國人大的實際地位<sup>⑥</sup>。尤其全國人大有近三千名的代表，要有所表現且又不至於脫離經濟改革對法制需求的國情，黨的運作與全國人大職能之間的關聯，便成爲一個衆所關切的問題。基於此，本文擬針對中共對全國人大領導的權力行使流程，做一分析，冀能擷取法制的形式規範與領導經驗中的不成文實踐，理出黨與國家最高權力機關的系統化互動模式，進而分析黨的領導與全國人大發展之間的關聯。

## 二、黨對全國人大領導的運作

大體而言，中共對全國人大的領導運作流程，可歸類爲理論、方式與機制等三種組成。運作的理論依據給予共黨領導以合法性，運作方式則是共黨領導權力的行使途徑，具體的領導實踐則有賴運作的機構與制度。三者相輔相成，缺一不可，構成以中共黨中央爲中心的支配局面。

### (一) 領導的理論根據

對社會主義國家的研究，不論是其屬性或是具體的組織形式，都不能夠忽略共產黨在政治與社會經濟過程中所具有的歷史性壟斷地位與制度性領導角色<sup>⑦</sup>。

中共認爲，中國的國情是底子薄、人口多與耕地少，因此必須堅持走社會主義的道路。中共堅持，歷史證明，唯有社會主義才能使大陸走向獨立自主，如果放棄社會主義就會全面退回到半封建、半殖民社會的處境，就有再被分裂的危機。改革開放只是借鑒資本主義國家的先進科技、有助於發展生產力的經濟與政治觀念，因此改革主要是作爲社會主義的補充，而非離開社會主義<sup>⑧</sup>。中國大陸如果要走社會主義之路就必須接受中國共產黨的領導，因爲<sup>⑨</sup>：1. 中國共產黨是以實現共產主義爲最高綱領的政黨。2. 共產黨的領導是無可取代，由歷史形成的。作爲無產階級政黨的中國共產黨，是無產者的階級聯合的最高形式，在它的的領導下，建立人民政權，也創造屬於人民

註⑥ 蔡定劍，中國人民代表大會制度（北京：法律出版社，一九九八年八月），頁三二。

註⑦ 林琳文著，李英明、張亞中主編，後社會主義中國：毛澤東、鄧小平、江澤民（台北：生智文化，民國八十六年十一月），頁二七九。

註⑧ 朱新民，一九七八～一九九〇中共政治體制改革之研究—八十年代後中國大陸的政治發展，前引書，頁四六～四九。

註⑨ 石之瑜，「中共法制中的監督問題—論民主集中制的封建前提」，共黨問題研究（台北），第十八卷第七期，民國八十一年七月，頁二八～三二。

的政治權力。第一代共產黨人推翻了「三座大山」，也決定了共產黨道統的傳承，以及不用民主選票驗證的正統正當性。3. 社會主義實行公有制，所以沒有剝削階級存在，而代表勞動大眾與無產階級整體利益的共產黨，與只是代表局部利益的西方政黨當然不同。若共產黨與其它政黨輪流執政，豈非代表整體利益被局部利益取代，而讓剝削階級復辟。不過，由於生產力不發達，即使社會上仍存在著人民內部的矛盾，但這並非敵我矛盾，因為已無剝削階級。因此，代表整體利益與無產階級的中國共產黨是可以大公無私地調和人民內部的矛盾，共黨是絕不可以取代的。4. 改革開放需要安定團結的環境，而歷史證明，唯有中國共產黨才能安定團結，文化大革命就是因為「踢開黨委鬧革命」才會如此混亂。5. 共產黨能夠勇於接受錯誤，自我批判與自我完善。它仰賴黨員自覺諮詢各種協商管道，走群眾路線避免孤立。中共的領導的合法性進一步體現於歷屆憲法的序言中均有「中國各族人民在中國共產黨的領導下」等的文字，而歷屆共黨黨章的序言中也都有「黨是中國社會主義的領導核心」的字眼。

即使改革開放以後，中共提出「社會主義初級階段論」，共黨領導仍屬「四個堅持」之首。由於中國大陸尚未完全過渡至社會主義，階級鬥爭仍有必要但對象已不同，是故，中國共產黨必須擔負無產階級先鋒隊的角色；不過，階級鬥爭的高潮已過，主要的資產階級敵人已被清除，中國大陸如今已邁入社會主義現代化建設的新紀元，此時的共黨雖代表社會主義勞動者，反映的卻已是當前社會主義所有人民的利益。因此，中國共產黨雖是無產階級先鋒隊的屬性，卻有「全民黨」的特質<sup>⑩</sup>。另一方面，「社會主義初級階段論」也揭示了當前大陸全體人民的利益在根本上、全局上是一致的，但由於現階段的經濟與文化發展不平衡，不同階層和不同地區必定存在著一定程度的差異與衝突，再加上人民的認識觀與價值追求感的不同，此種差異及衝突有可能會進一步加劇<sup>⑪</sup>。換言之，當前中國大陸人民的社會利益從根本上、全局上是一體的，但從具體上、局部上則呈現多元化。由此就引出了全國人大存在的意義，以及接受中國共產黨領導的必然性<sup>⑫</sup>：1. 共黨代表社會整體利益，並無自己的特殊利益；2. 透過全國人大來調和與社會局部利益之間的矛盾；3. 也透過全國人大與社會的民意辯證結合，隨時吸取民意為免孤立於群眾之外。那麼，中共要如何領導全國人大呢？中國共產黨的領導包括黨的政治領導、思想領導與組織領導。其中最重要的就是黨對整個國家和政府的政治領導。政治領導就是中共指導政權機關與公民政治生活的重大政治原則、政治方向和方針政策；思想領導就是各級黨組織透過思想政治工作，來保證各級政府中黨的政策得以貫徹實施；組織領導就是黨的各級組織有權向同級政權機關推薦重要幹部，具體體現為「黨管幹部」的原則：中共有培養、教育、考察與向人民代表大會

註⑩ 丁樹範，「黨政分開的改革」，吳安家主編，中共政治發展（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國八十三年六月），頁一〇八～一〇九。

註⑪ 張偉，「黨對國家生活的領導方式探討」，聶高民、李逸舟、王仲田編，黨政分開理論探討（北京：春秋出版社，一九八八年二月），頁三四。

註⑫ 任嚴，「論我國人民代表大會制度的優越性—兼評三權鼎立制度」，中國法學（北京），一九九〇年第二期，頁一〇。

等國家機關推薦重要官員的責任<sup>⑬</sup>。

## (二) 領導的運作原則

領導方式，是相對於領導內容而言的實現領導目的的方法和形式，可以說是共產黨發揮各種領導職能作用的手段、形式與程序的總和。就中共而言，領導方式並非一成不變，唯有根據不斷變動的情勢與客觀條件，持續的調整與改善，才能有效地實踐其領導的目的<sup>⑭</sup>。尤其改革開放以來國家生活的逐步正常化，黨的領導方式已由過去對社會的直接領導，轉變為透過中介組織來實踐對國家生活的領導<sup>⑮</sup>。總括來講，中國共產黨對全國人大的領導方式主要是透過政策指導、監督與人事任免等三方面的運作加以實踐。

### 政策指導

政策指導，意即黨中央制定好政策方針後，透過各級黨組織與宣傳系統，傳達至各國家機關來執行；換言之，就黨與國家政權而言，真正的決策和實權核心在於黨中央。所謂的黨中央，按黨章規定，最高領導機關應是「全國代表大會」和它所產生的「中央委員會」，唯由於集會少、人數多，職權行使無法處理日常事務，實權集於「中央政治局」與其「常務委員會」，尤其日常七位常委所組成的「中央政治局常務委員會」，更被視為黨中央決策的「領導班子」<sup>⑯</sup>。「中央書記處」依現行黨章為中央政治局及其常委會的辦事機構，負責事務性的工作，不過，在一九八〇年至一九八七年的「十三大」期間，「中央書計處」曾經是中共主要的決策機構，取代中央政治局的日常政策的決策權<sup>⑰</sup>。「十三大」以後，中央書記處的權力下降，工作的範圍僅限於黨務，至「十四大」更被定位為政治局及其常委會的辦事機關，不過學者仍認為其於決策過程中仍扮演政策諮詢者的角色<sup>⑱</sup>。值得一提的是，黨中央可以由其它機構取代，如「文革」時的「中央文革小組」。更由於中共權力行使的過程中人治色彩仍強，許多不具備正式黨中央職務的人也都可能享有對決策的影響力，如八九民運後的鄧小平以及八〇年代處於半退休狀態的「元老」等便是<sup>⑲</sup>。

黨對全國人大的政策指導，大致可分原則和指令兩種形式。原則性的政策，包括

註<sup>⑬</sup> 李壽初，中國政府制度（北京：中央民族大學出版社，一九九七年三月），頁三九～四〇。

註<sup>⑭</sup> 王仲田，「略論黨的領導方式的轉變」，聶高民、李逸舟、王仲田編，黨政分開理論探討，前引書，頁二四。

註<sup>⑮</sup> 鄭宇碩、謝慶奎主編，當代中國政府，頁一〇九～一一二。

註<sup>⑯</sup> 楊勝春，「當前中共『全國人民代表大會』黨政關係運作剖析」，共黨問題研究，第二十一卷第十期，民國八十四年十月，頁一八。

註<sup>⑰</sup> A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (Boulder: Westview Press, 1985), pp. 19~20.

註<sup>⑱</sup> Ruan Ming, "The Evolution of the Central Secretariat and Its Authority," Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao, ed., *Decision-Making in Deng's China* (New York: M.E. Sharpe, 1995), p. 17.

註<sup>⑲</sup> Kenneth Lieberthal & Michael Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Process* (Princeton: Princeton University Press, 1988), p. 36.

司法原則如一九七七年通過的中共中央關於堅決保護刑法、刑事訴訟法切實實施的指示；法律原則如一九五七年關於下放幹部擔任縣長和鄉長的法律程序問題的意見的報告。不過，以政治性的原則最多，比如中共中央一九八〇年通過的關於全國縣級直接選舉試點情況的報告一九八六年關於縣、鄉兩級換屆選舉工作一些問題的緊急通知等。指令則涉及更具體的工作，如一九五五年中共中央關於統一戰線工作的指示；一九七八年後中共中央曾先後四次就縣鄉選舉工作、兩次對加強黨領導立法工作發佈文件。政策的指導可以是黨中央逕行通過往下傳達，也可能是黨中央與國務院轉發黨政有關部門所擬定的通知（如一九八五年關於向全體公民基本普及法律常識的五年規劃的通知），或者是黨中央批轉人大常委會黨組的決定方式，或者是黨的組織如中央統戰部與全國人大人委會聯合發佈（如一九八七年關於縣級人大、政協換屆中黨外人士比例下降情況的報告及意見的通知）。機關黨組亦可直接發出指令，如一九八五年發出的「中共全國人大常委會機關黨組關於改進全國人大代表視察辦法的意見」<sup>②①</sup>。一般而言，中共較關注政治性質的法律制定過程，制定之前，全國人大常委會黨組應將立法的指導思想與原則呈報黨中央審批。重大的經濟、行政性的法律與政治性的法律草案，都需在送交全國人大常委會審議之前，再報送中共審批。其它性質的法律草案，則由全國人大常委會黨組決定是否報送黨中央審批<sup>②②</sup>。

## 監 督

除了政策的指導，中共更透過「各級黨委與黨組」以及「紀律檢查委員會」二套系統，來監督國家機關對黨意的執行程度。「黨組」係上級黨部派駐下級國家機關的派出組織，其成員由負責成立該黨組的黨委會決定，黨組必需服從它的領導。黨組主要負責實現黨的路線、方針與政策，完成黨所交給的任務，因此黨組不僅有傳達上級政策的功能外，更有監督所駐機關執行黨的路線、方針與政策與幹部思想狀況的功能<sup>②③</sup>。另外，中共更透過維護黨紀的途徑，嚴格保證黨員與各級的黨組織都能完成黨的任務。依據現行黨章（「十五大」黨章）的規定，黨的紀律是黨的各級組織和全體黨員必須遵守的行為規則，是維護黨的團結統一、完成黨的任務的保證；黨組織必須嚴格執行和維護黨的紀律，共產黨員必須自覺接受黨的紀律的約束（第三十七條）。為了維護黨紀，中央與地方皆設有黨的紀律檢查機關，其主要任務是維護黨的章程和其它黨內法規，協助黨的委員會加強黨風建設，檢查黨的路線、方針、政策和建議的執行情況（第四十四條第一項）。而黨的中央紀律檢查委員會在黨的中央委員會領導下進行工作，黨的地方各級紀律檢查委員會和基層紀律檢查委員會則在同級黨的委員會與上級紀律檢查委員會雙重領導下進行工作（第四十三條第一項）。黨的中央紀律檢

註②① 趙建民、張淳翔，「中共全國人大黨政關係與中國民主化的前景」，第二屆孫中山與現代中國學術研討會，台北，國父紀念館，民國八十八年一月，頁一〇～一一。

註②② 蔡定劍，中國人民代表大會制度，頁三四～三五。

註②③ 趙建民，台灣民主化經驗適用於中國大陸之可行性研究—自黨政關係制度化層面分析，行政院國科會研究計畫，NSC85-2414-H-004-033，頁三～二二。

查委員會根據工作的需要，可以向中央一級黨和國家機關派駐黨的紀律檢查組或紀律檢查員。紀律檢查組組長或紀律檢查員可以列席該機關黨的領導組織的有關會議。他們的工作必須受到該機關黨的領導組織的支持（第四十三條第四項）。

中共便是透過這種可謂「雙重保險制度」的設計，嚴格保證黨意的貫徹：各級黨委與黨組從正面監督來保證黨的路線的確實執行；而紀檢組則從反面檢查，確保黨意的不被違反<sup>②</sup>。如此的雙重監督進一步強化黨對國家機關的控制。

## 人事任免

黨對全國人大遂行領導的另一個途徑，在於對國家政權的人事掌握。人事權的高度統一，是中共專政與中央集權在政治上的集中表現。就共黨而言，所有國家政權的各級幹部均是黨的幹部，人事大權主要是透過「黨管幹部」的制度獲得與保障。「黨管幹部」是指對各級各類幹部的考察、培養、監督、推薦、選拔與任免；不僅要管理黨組織內部的幹部，也要管理黨組織之外的各級政府官員、人大領導、政協領導、司法機關領導、企業事業單位負責人、群眾團體負責人、各種重要經濟文化組織的領導。比如各級人大常委會的正副主任都受上級或同級黨委管理，而管理這些主要幹部的專門職能部門是各級黨委的組織部。黨委的組織部是黨管幹部的主要職能機構，但黨委的其它職能部門如政法委等，也不同程度地負有管理本級黨委權限之內的黨政幹部之責。黨委的組織部門通常會同同級黨委的其它職能部門對所屬幹部進行對口管理。黨委的政法委有權與組織部一同管理同級或下級政府公安、司法、法院和檢察院的領導幹部。不過，改革開放以來，中共也體認到各級黨委對自己管理權限的政府、人大、政協、法院、檢察院，以及重要的經濟文化組織的領導人雖擁有事實上的決策權，但是在任免程序上必須合法化。中共曾在一九八四年發出的「中共中央關於任免國家機關領導人員必須嚴格依照法律程序辦理的通知」中指出，任免國家機關領導人員必須嚴格按照憲法和法律規定的程序辦理。「通知」進一步強調：按照幹部管理權限，經各級黨委審查同意、須由各級人大選舉產生或由人大常委決定任免的人選，人大代表和人大常委有權提出不同的意見。對這些意見，有關黨委應該加以重視，認真的考慮與耐心的溝通<sup>③</sup>。

中共黨管幹部的制度使得全國人大的人事權受到限制，嚴重影響人大系統的自主性發展。中共一向安排行將退休者轉任各級人大的職務，尤其是人大常委會的人事安排更是如此；相對的，行政系統則可以安插年富力強者。如此一來，除了造成兩系統的人力資源不平衡之外，更進一步深化這些退休至人大系統的代表們「服從黨組織」的意識，加強人大系統對黨的依賴度與服從度，人大系統自是難以發揮自主性<sup>④</sup>。

註② 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，李少民編，中國大陸的社會、政治、經濟（台北：桂冠圖書公司，民國八十一年十二月），頁二九二。

註③ 俞可平，當代各國政治體制—中國（蘭州市：蘭州大學出版社，一九九八年三月），頁一九～二一。

註④ 丁樹範，「人民代表大會的改革」，吳安家主編，中共政治發展，前引書，頁一四七。

### (三) 領導的運作機制

中共對全國人大的領導，其決策核心不在全國人大系統之內，自然必得透過人大系統內組織的設置完成。

「黨組」為中共在非黨組織的領導機構中所設立的組織機構，是黨的領導機構的派出機構。依現行黨章（「十五大」黨章）規定，在中央和地方國家機關、人民團體、經濟組織、文化組織和其他非黨組織的領導機關中設置黨組。黨組的任務，主要是負責實現黨的路線、方針和政策，討論和決定本部門的重大問題，團結非黨幹部和群眾，完成黨和國家交給的任務，指導機關和直屬單位黨組織的工作（第四十六條）。因此，黨組其實兼具傳達、指揮與監督的功能。黨組由書記、副書記與黨組成員合組而成，以書記為負責人。關於全國人大黨組的人事，並非經選舉產生，而是由黨中央逕行指定。黨組的成員由批准成立黨組的黨的委員會指定，而且黨組必須服從批准它成立的黨的委員會領導（第四十七條）。黨組的領導通常由該部門的中共黨員負責人兼任，比如人大的委員長或主任兼任中共人大黨組的書記，具中共黨員身份的人大副委員長、副主任則兼任人大黨組的副書記<sup>⑥</sup>。

另外，中共還有「機關黨委」的組織設置：在對下屬單位實行集中統一領導的國家工作部門可以建立黨委，有關黨委的產生辦法、職權和工作任務，則由黨中央另行規定（第四十八條）。機關黨委與同一部門中的黨組不同。黨組是駐在部門中的實權機構，有權討論、決定部門中的重大事務；黨委則為事務性的管理機構，負責管理部門中黨員的日常黨務<sup>⑦</sup>。中共於全國人大系統內，所設置的黨組與機關黨委，如表一所列。

表一 全國人大系統內黨組織一覽表

	黨組	黨委
全國人民代表大會	全國人民代表大會臨時黨組	主席團臨時黨委；各代表團臨時黨委；各委員會黨委（臨時黨委）
全國人民代表大會常務委員會	全國人大常委會黨組；全國人大常委會機關黨組	全國人大常委會機關黨委；各委員會黨委（臨時黨委）

資料來源：楊勝春，中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平（高雄：高雄復文圖書出版社，民國八十六年十二月），頁二三九～二四七。

全國人民代表大會並非經常性的集會機構，因此中共只有在每次會議時，才成立「全國人民代表大會臨時黨組」，作為領導大會的指揮所，並通過各代表團和主席團等臨時組織，掌控整個會議的流程；黨組書記、副書記、成員等都是大會主席團與秘書長等黨籍領導人。另外，中共分別於全國人大主席團及各代表團設臨時黨委。主席

註⑥ 俞可平，當代各國政治體制—中國，前引書，頁二四。

註⑦ 同前註，頁二三～二四。



團由每年例會的預備會議選舉產生，依據全國人大的組織法規定，主席團擁有主持大會、決定大會議程、提名國家機關負責人與人大常委會組成人員人選、並確定正式候選人名單、決定答詢場合與方式、決定進行選舉和通過議案的投票方式等職權。中共「主席團臨時黨委」的任務，就是督導黨籍代表執行黨意，聯絡並團結非黨籍代表支持黨的主張，確保主席團能在符合黨的政策之前提下行使職權。而全國人民代表大會各代表團係按省級單位組團。各代表團臨時黨委接受主席團臨時黨委的領導，宣傳黨的政策，督促與保證代表團成員能按時出席會議，實踐黨意<sup>⑳</sup>。

全國人大常委會乃全國人大的常設機關，中共乃設常設性的黨組掌握整個人大常委會系統的運作，其書記由全國人大常委會委員長擔任，副書記則是第一副委員長。「全國人大常委會黨組」的任務主要是負責實現黨的政策，討論和決定全國人大常委會的重大問題，團結非黨幹部和委員，以實現黨意<sup>㉑</sup>。全國人大常委會的辦事機構則成立機關黨組與機關黨委，負責整個辦事機構的黨務工作，機關黨組和機關黨委都受全國人大常委會黨組領導，機關黨組書記一般由全國人大常委會秘書長擔任<sup>㉒</sup>。全國人大設有委員會，有常設與非常設之分，中共於常設性的委員會設置黨委，非常設性的則成立臨時黨委。九屆全國人大設有九個專門委員會<sup>㉓</sup>，非常設者如特定問題調查委員會等。各委員會黨委或臨時黨委主要為宣傳黨的政策，在所屬委員會內做好保證監督，促使黨意的實踐<sup>㉔</sup>。

除了黨組和黨委的設置外，中共的黨組織中設立「政法委員會」（簡稱政法委），領導由人大、法院、檢察院、公安部、安全部、司法部、民政部、武裝警察所組成的「政法系統」<sup>㉕</sup>。前全國人大常委會委員長彭真，曾指出政法委員會的功能應是<sup>㉖</sup>：第一、給黨中央當參謀，進行調查研究，提出意見與工作計畫；第二、當中央決定方針與任務後，應組織政法各部門去執行，統一認識、行動，互相配合；第三、作中央的秘書，承辦中央交辦事項。政法委是黨的重要部門，但非公開正式的常設機構，八〇年代政治體制改革的過程中，由於地位與功能受到批評，「十三大」後曾易名為「政法領導小組」，但實質上無任何的變化，故於一九九〇年又恢復為「政法委員會」的名稱。政法委員會的負責人為書記，由黨的重要領導人擔任，如彭真、陳丕顯、喬石、任建新等人先後擔任此職，他們同時也是黨的政治局委員（喬石還是黨的政治局常委）<sup>㉗</sup>。另外，在黨中央方面，屬於決策層級的政治局與書記處，也設有專人負責全國人大的

註<sup>⑳</sup> 楊勝春，中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平，前引書，頁二四四～二四七。

註<sup>㉑</sup> 楊勝春，「當前中共『全國人民代表大會』黨政關係運作剖析」，前引文，頁一九。

註<sup>㉒</sup> 張淳翔，中共全國人大常委會立法權之研究，台北，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，民國八十八年六月，頁一七八～一八二。

註<sup>㉓</sup> 現有民族委員會、法律委員會、財政經濟委員會、教育科學文化體育衛生委員會、內務司法委員會、環境與資源保護委員會及農業與農村委員會。

註<sup>㉔</sup> 楊勝春，中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平，前引書，頁二四六。

註<sup>㉕</sup> 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，前引書，頁二八三。

註<sup>㉖</sup> 彭真，論新中國的政法工作（北京：中央文獻出版社，一九九二年三月），頁二一六～二一七。

註<sup>㉗</sup> 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，前引書，頁二八三～二八四。

事務，比如「十四大」期間，黨內排名第三的政治局常委喬石同時也兼任全國人大常委會委員長，自是為黨中央負責全國人大工作的領導人，書記處負責政法系統的則是同時兼任最高人民法院院長的任建新。「十五大」後，則由黨內排名第二的政治局常委李鵬接替喬石的位子；李鵬的親信，前國務院秘書長、中共政法委副書記羅幹則接任任建新的政法委書記職位<sup>⑤</sup>。

透過黨組和黨委的組織設計，中共進一步形成對全國人大層層節制的「官僚化控制」<sup>⑥</sup>。由於全國人大常委會乃常設性機關，因此，官僚化控制的關鍵在於「委員長會議」。依中共現行憲法規定，委員長會議由全國人大常委會委員長、副委員長與秘書長組成，處理全國人大常委會的重要日常工作。委員長會議的工作有：擬定常委會會議的議程草案、決定常委提請常委會會議審議的議案、決定質詢案由有關的專門委員會審議或提請常委會審議、決定質詢的處理方式等。與全國人大常委會委員長會議相同，縣以上的地方人大常委會也組成主任會議，功能也是在於負責議程的控制和篩選。換言之，中共可以透過黨組和黨委的設置，進一步掌控委員長會議或主任會議對於整個議程的控制與篩選，避免人代出現違反黨意的情況。

選舉是中共官僚化控制的第二種機制。目前，人大代表的直選僅限於縣級及縣以下（縣、不設區的市、市轄區、鄉、民族鄉與鎮）的人代會，縣以上包括省、自治區、直轄市與全國人大，屬間接選舉。依中共於一九七九年通過的「中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法」（簡稱選舉法）的規定：縣以上的地方各級人代選舉，其代表候選人名單必須提交全體人民代表反覆醞釀、討論與協商，然後依據較多數代表的意見，確定正式代表候選人的名單。然而，所謂的反覆醞釀、討論與協商，對黨所屬意的候選人有利。由於人大代表地位與功能不足，造成選舉的形式意義高，也成了變相的指選、派選<sup>⑦</sup>。現實上也是黨提名的候選人比人民團體或選民推薦者當選率較高。選舉中也沒公開的競選活動，因此在黨已有內定的情況下，選舉委員會對候選人的介紹，常流於形式以及厚此薄彼的情形<sup>⑧</sup>。此外，中共更控制候選人的提名。依現行選舉法規定：縣級以上的地方各級人大在選舉上一級的人代時，代表候選人不限於各該級人代；也就是說，中共可以徵召其所屬意之人出任人代候選人，擠掉不中意者<sup>⑨</sup>。比如：一九九八年二月底，據聞中共為防止廣東地方主義的發展趨勢，便調派與廣東毫無生活經歷的河南省委書記李廣春，先是出任廣東省委書記，數天後更當選廣東人大代表團團長，率省代表團赴北京參加九屆全國人大；又中共政治局委員、國務院副總理吳邦國的情形也是如此，吳邦國與安徽毫無牽連，卻在九八年成了安徽省的人大代表<sup>⑩</sup>。也由於中共對選舉的操控，造成中共黨員在全國人大代

註⑤ 王綽中，「喬石人馬被貶，轉政協副主席」，中國時報（台北），民國八十七年三月五日，第九版。

註⑥ 丁樹範，「人民代表大會的改革」，前引書，頁一四四～一四五。

註⑦ 張式軍編，地方人大工作研究（長沙：湖南人民出版社，一九八八年五月），頁一二二。

註⑧ 翁松然，「中共政制及其演變概況」，輯於雷飛龍、華力進主編，海峽兩岸四十年（上冊）（台北：革命實踐研究院，民國八十三年三月），頁九三。

註⑨ 丁樹範，「人民代表大會的改革」，前引書，頁一四五～一四六。

註⑩ 林長盛，「中共人大一不褪色的橡皮圖章」，中央日報（台北），民國八十七年三月一日，第八版。

表的組成結構上，始終在六成以上；一九九八年的九屆全國人大第一次會議，中共黨員更高達七成以上（見表二）。如此的高比例，使得人大會議期間即使有反對意見，也無法組織成有效而足以動搖共黨領導的反對論點。

表二 歷屆全國人大代表構成表

	代表總數	中共黨員	民主黨派／無黨派	工人	農民	幹部	解放軍	知識分子	歸國華僑	少數民族	婦女	代表任期	
												法定	實際
一屆 1954	1226	668 54.48	558 45.51	100 8.16	63 5.14		60 4.89		30 2.45	177 14.43	147人 11.99	4年	4年 7個月
二屆 1959	1226	708 57.75	518 42.25	69 5.6	67 5.46		60 4.89		30 2.44	180 14.68	150 12.23	4年	5年 8個月
三屆 1964	3040	1667 54.83	1373 45.13	175 5.75	209 6.87		120 3.95		30 0.98	373 12.27	542 17.82	4年	10年
四屆 1975	2885	2217 76.3	238 8.3	813 28.2	662 22.9	322 11.2	486 16.85	346 11.99	30 1.03	270 9.4	653 22.63	5年	3年 1個月
五屆 1978	3497	2545 72.78	495 14.15	935 26.71	720 20.59	468 13.38	503 14.38	523 14.96	35 1	381 10.9	740 21.16	5年	5年 3個月
六屆 1983	2978	1861 62.5	543 18.2	443 14.9	348 11.7	636 21.4	267 8.97	701 23.5	40 1.3	404 13.6	632 21.2	5年	4年 9個月
七屆 1988	2970	1986 66.8	540 18.2	684 23		733 24.7	267 9	697 23.4	49 1.6	445 15	634 21.3	5年	5年
八屆 1993	2977	2036 68.39	572 19.21	332 11.15	280 9.4	842 28.25	267 8.96	649 21.8	36 1.21	439 14.75	626 21.03	5年	5年
九屆 1998	2979	71.5%	15.44%	18.89%		33.16%	8.99%	21.07%	1.24%			5年	

資料來源：劉政、于友民、程湘清主編，人民代表大會工作全書（北京：中國法制出版社，一九九九年），頁一四二〇～一四二一。

除了黨組織、選舉之外，中共對全國人大官僚化控制的第三個具體機制在於一系列的會議制度<sup>②</sup>：

1. 人大換屆前舉行黨代表大會。從一九八二年後，五年一次的黨代表大會和五年一屆的人大在時間銜接上形成制度。在黨代表大會上，國家施政方針與領導人幾已確定，數個月後召開的全國人大只是例行通過而已。

2. 每年全國人大會議前舉行黨中央會議，黨的中央全會或工作會議對人大的議程或國家領導人選、經濟計畫等重大國務問題，做出審定與指示，待人大的會議執行。

3. 協商會議。在「民主協商」的名義下，中共在黨的會議與人大會議間召開協商會議，一方面等於告知民主黨派黨意，另一方面又可以讓民主黨派適度參與。

4. 人代按省組團。大會上各省代表坐在一起，由省的黨政領導帶隊，使得不同意見不易提出。

註<sup>②</sup> 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，前引書，頁二八四～二八五。

5. 黨員代表會。每次人大開會前，先開黨員代表預備會，統一思想與行動。

藉由黨組、黨委、選舉與會議的操控，形成一整套中共對全國人大的官僚化控制機制。如表三所列，控制的核心在黨中央，黨的政法委員會與中共紀律檢查委員會則對黨中央的決策，體現領導、協調與監督的作用，再透過黨組、黨委、會議等具體運作機制加以貫徹，執行黨意。倘若類比於民主國家立法機關中的政黨組織如預備會議（Caucus）、執行委員會（Executive committee）、議場領袖（Floor leader）、黨鞭（Whip）等<sup>④</sup>，黨組擴大會議的方式類似於預備會議；黨組則近似於執行委員會；全國人大常務委員會委員長有如議場領袖；人大常委會黨組的書記與副書記就相當於黨鞭。另一方面，透過選舉的操控，進行反方向的篩選，使代表人選從地方到全國人大之時，儼然已是黨所屬意之人<sup>⑤</sup>。如此的層層節制，使得全國人大自是無法充分發揮立法代議機構的功能，難以擺脫「橡皮圖章」替黨背書的宿命。

表三 全國人民代表大會系統的黨政組織運作流程

決策層次	領導、協調、監督層次	執行層次
中央政治局及其常委會  中央書記處	中央政法委員會  中央紀律檢查委員會	全國人民代表大會； 臨時黨組，主席團臨時黨委；各代表團臨時黨委；各委員會黨委（臨時黨委） 全國人民代表大會常務委員會； 常委會黨組，常委會機關黨組，常委會機關黨委；各委員會黨委（臨時黨委）

資料來源：作者自行製表。

### 三、「黨的領導」對全國人大職能發展的影響

大陸學者將全國人大的「職能」，界定為在一定時期內，依據社會發展和經濟建設的國情要求，在依法行使國家權力的過程中所擔負的職責與作用<sup>⑥</sup>。「職能」與「職權」有所連繫但也有所區別。職能的發揮以「職權」為基礎，包含了該單位原本制度設計該有的權利與義務，屬於較為動態性的職權發揮；職權則指某一職權依法具有的權力，此等權力由法律規定，並且與一定的職位相結合。

之前已論述過中共對全國人大領導的運作模式，究竟這樣的運作實踐又將如何影響全國人大作為最高國家權力機關該有的職能呢？

依據相關法制規定，全國人大及其常委會的職權有十多項，大體歸納可分為四類：立法權、監督權、任免權及決定權。中共對全國人大系統職能的影響亦可從這四方面加以分析。

註④ 奧斯丁·倫尼（Austin Ranny），倪達仁譯，政治學（台北：雙葉書廊，民國八十四年八月），頁三〇八～三〇九。

註④ 丁樹範，「人民代表大會的改革」，前引書，頁一四七。

註⑤ 李壽初，中國政府制度，前引書，頁四一～四二。

## (一) 立法權方面

在中華人民共和國的制度體制裏，人大雖不僅是立法機關，但立法無疑是它最重要的工作。依據現行憲法規定，全國人大有權制定刑事、民事、國家機構的和它的基本法律；全國人大常委會則有權制定全國人大制定的法律以外的其它法律。在全國人大閉會期間，常委會可以在不得同該法律基本原則相抵觸的情況下，對全國人大制定的法律進行部份補充和修改。

中共對全國人大立法過程的領導，主要體現在<sup>④</sup>：1. 修改憲法的過程中，黨承擔最重要的工作，修憲案通常都由黨內提出、討論後再交全國人大。比如一九九九年九屆全國人大二次會議的修憲，便是先由黨中央向全國人大常委會提出建議，再由常委會向全國人大提出修憲草案。2. 黨對重要的立法提出建議與指示，比如「關於嚴懲嚴重破壞經濟的罪犯的決定」，就是依黨的中央書記處的建議所作成。一般而言，中共提出的建議都能在立法的過程中得到實踐。3. 黨也直接領導重要法律草案的起草工作，比如五〇年代刑法草案的起草工作便是。4. 黨針對重要的法律草案進行審查、討論、修改與批准，如一九七九年五屆全國人大二次會議所通過的七項法律，其草案便是先由黨的中央政治局原則批准。

中共更於一九九一年二月下達中央八號文件「中共中央關於加強對國家立法工作領導的若干意見」，其中規定黨對立法工作的領導方式為<sup>⑤</sup>：1. 主要實行政治即方針政策的領導。2. 審定全國人大年度及長期的立法規劃，並保證其完成。3. 將實施效益不錯的黨政策，建議予全國人大及國務院立法之。4. 決定立法工作中需要黨中央確定的方針與政策問題。5. 強化法律於社會中之作用，確保黨能遵守法律以及能夠協調部門之間的法律爭議解決。

不難看出，中共對於全國人大及其常委會的立法工作，希望握有絕對的主導權。如此一來，全國人大不僅失去憲法所規範的最高國家權力機關的地位，更有可能淪落成同級黨委的辦事機構。

## (二) 監督權方面

人大唯有透過監督，才能保障立法權、決定權與任免權正確地行使，進而確認其合法性與正當性，並保證制定之法與決定、任免之事得以實施。就全國人大在中共政權制度上的特殊性與重要性而言，人大的監督權無非是確保人民當家作主的政治權力，因此，監督權的落實可謂為行使立法權、決定權和任免權的前提與條件<sup>⑥</sup>。

註<sup>④</sup> 周旺生，*立法學*（北京：北京大學出版社，一九八八年），頁三九五～三九六；郭道暉，*中國立法制度*（北京：人民出版社，一九八八年），頁一五七～一五九。

註<sup>⑤</sup> Murray Scot Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," *The China Quarterly* (London), no. 138 (1994), pp. 398~399.

註<sup>⑥</sup> 程湘清，「人大及其常委會的監督權和監督工作」，劉政、劉湘清，*人民代表大會制度講話*（增訂本）（北京：中國民主法制出版社，一九九六年五月），頁一三二～一三九。

依現行憲法規定，全國人大及其常委會監督由其所產生的國家最高行政、審判、檢察機關及其組成人員，亦即一府兩院與其組成人員。全國人大的監督範圍尚包括國家主席與中央軍事委員會。監督權的內涵更可分為「法律監督」與「工作監督」。前者指的是，全國人大及其常委會對憲法和法律的實施情況監督；後者則意謂，全國人大及其常委會對監督對象的具體職權行使的監督。

改革開放以來，中共改變以往所持「黨的一元化領導」的態度，轉而強調「黨的政治領導」，而各級人大及其常委會爲了能堅持黨的政治領導，普遍性的一般作法爲<sup>④</sup>：1. 黨委會和黨組定期向同級黨委匯報監督工作的計畫與情況，並請示其意見和指示。2. 重大的監督活動，如執法檢查等，開展前必先向黨委報告整個計畫，請示其意見和支持。活動的過程中，更隨時與黨委報告情況與請示意見。結束後，向黨委總結匯報。3. 監督過程中若出現任何重大問題，立即向黨委報告，請示其意見；出現困難，也請示黨委給予支持。對中共來說，黨的領導與發揮人大的作用兩者目標一致。多年來的人大發展經驗說明，黨的政治領導不僅爲人大的監督提供政治方向，同時也提供了政治保障。因此，主動爭取和依靠黨委的領導開展監督工作，就成了人大監督實踐中一條首要的原則與經驗<sup>⑤</sup>。

不過，人大的監督職能一向不彰，問題的癥結有三：其一，人大制度本身仍不夠完善，監督權上仍缺乏具體完備的制度與切實有效的實施法律細則。其二，政治體制的弊端大大影響人大制度的權威與職權發揮，主要是權力過分集中於黨委，各級人大面對實際地位比其高的黨組織與政府等，難以實行有效的監督<sup>⑥</sup>。一方面，黨委的重大決定常不經人大的法律程序，就交由政府執行，形成所謂的「黨委決定，政府去辦」，人大要進行監督自是較爲困難<sup>⑦</sup>；另一方面，制度上規範的人大監督客體，如一府兩院的工作，有時是執行黨委的決定而產生問題，若人大追究責任就會究到黨組織的頭上，況且黨委並非人大的監督對象，反之，人大與其他國家機關一樣，均要接受黨委的領導。事實表明，在這種情況下，人大很難發揮監督作用。其三，黨政機關的領導幹部對於人大監督普遍仍存在著不正確的觀念。有的認爲共產黨是執政黨，有了黨的領導與監督，人大的監督不過是「走走形式」，意義不大；有的認爲，人大主要是搞好立法，搞不好監督無所謂；還有的認爲，人大的監督使政府「多了一個婆婆」，給政府工作添麻煩；更有的口頭上雖贊成人大的監督，然而一旦受到人大監督，馬上轉換態度，認爲人大是「大牌子，空架子，閒著沒事找岔子」，人大監督是「同黨委唱對台戲」；有些人工作甚至有所顧慮，認爲人大監督會被誤解成對黨委的不尊重，害怕監督會搞僵人大同一府兩院的關係<sup>⑧</sup>。諸如此類的看法，不但大大影響了人大監督職能的發揮，致使人大實施監督的過程中阻力重重，更連帶地損害人大的

註④ 張偉，人民代表大會監督職能研究（北京：中國法制出版社，一九九六年五月），頁六一～七四。

註⑤ 同前註，頁六八～六九。

註⑥ 王貴秀、石泰峰、侯少文著，政治體制改革和民主法制建設（北京：經濟科學出版社，一九九八年），頁一九二。

註⑦ 蕭雲，「中共『人民代表大會』制度變革分析」，中共研究，第十一卷第四期，一九九八年四月，頁三八。

註⑧ 張偉，人民代表大會監督職能研究，前引書，頁七五～七六。

權威與地位。

堅持黨領導的結果，往往最後會成為全國人大職能不彰的原因，造成人大徒有監督之名，無監督之實。一九八六年所制定的第七個五年計畫（「七五計畫」），以及後來的「八五計畫」，都是國務院依據黨中央的建議所編制，然後形式上提請全國人大會議通過<sup>④</sup>。

### （三）決定權

決定權是人大系統依照法定程序決定國家重大事項的權力。由於「決定權」一詞並非正規的法律用語，一般大陸學者認為其權限主要為下面幾個方面：保證憲法與法律的實施；修改補充法律的決定；批准國家經濟建設；授權的決定等<sup>⑤</sup>。

不過，就當前的實踐經驗觀之，決定權與全國人大其他職權相比，更是一項「軟權力」，因為它並不像立法權那麼明確，便於行使；也不如選舉和任免權實在，必須依法行使。尤其地方人大和地方政府組織法對地方人大的「決定權」，僅作原則性的規定，更不如中共憲法對全國人大列舉權來得明確。在中國共產黨對國家事務擁有無可置疑的決策領導權之下，長期以來，整個政治體制形成了黨委決策，政府執行的政治權力結構，人大的決定權行使的相當少，尤其地方人大在行使「決定權」時，更容易被視為向黨委爭權<sup>⑥</sup>。

根據全國人民代表大會組織法與全國人民代表大會常務委員會會議事規則的規定，全國人大及其常委會行使決定權的程序，與通過法律案及其他議案、選舉和罷免國家機構組成人員的程序相同，都要經過：1. 提出議案；2. 審議議案；3. 通過議案；4. 公佈等四個程序。首先，在提案的過程中，中國共產黨雖不是可以提出議案的機關，但是觀諸有權提案機關的主導者與成員，大都是中共黨員，在共黨的政治、思想領導、黨的紀律與非黨組織國家機關的黨組設置下，議案的提出很難不依黨意而行<sup>⑦</sup>。此外，主席團或委員長會議對於議案是否列入會議的議程，具有很大的權限，就如前所言，中共可以透過黨組和黨委的組織設置，操控主席團或委員長會議的活動。至於審議的程序，議案在代表大會中由代表團審議，在常委會則分小組會議或聯組會議審議，與此同時，議案也提交有關的專門委員會審議。然後，大會的主席團或委員長會議再根據整個審議的情況與專門委員會的審議報告，決定是否提請大會或常委會全體會議進行表決。同樣的，中共也是藉黨組織的設置主宰此一程序。等到代表大會或常委會全體會議進行議案的表決時，中共更可以利用黨組織動員高比例的黨員令其通過。由此

註④ 萬文周、傅倫博，「試論完善地方國家權力機關的決策職能」，法學（北京），一九九一年第八期，頁四九～五〇。

註⑤ 蔡定劍，中國人民代表大會制度，前引書，頁三二〇～三三一。

註⑥ 同前註，頁三二〇～三四一。

註⑦ 有權向全國人大提出議案的有：全國人大會議主席團、常務委員會、各專門委員會、國務院、中央軍事委員會、最高人民法院和最高人民檢察院、全國人大一個代表團或三十名以上的代表聯名；有權向全國人大常委會提出的則有：委員長會議、各專門委員會、中央軍事委員會、最高人民法院和最高人民檢察院、常委會組成人員十名以上聯名。同前註，頁三三一。

可知，中共可以利用直接或間接的多元管道，控制整個全國人大制度的決定權行使，等到爾後公佈程序時，只是形式上的步驟而已。

#### (四) 任免權方面

任免權與決定權一般，非定義嚴謹的正式法律用語，一般被解釋為：全國人大及其常委會按照法定的程序，以選舉、任命、罷免、免職、撤職等方式，任免國家最高權力機關的會議領導機構與常設機關，國家最高行政機關、軍事機關、審判機關、檢察機關的組成人員及其它公職人員的權力<sup>⑧</sup>。任免權是人大系統參與組織國家機關的權力，也是監督國家機關領導人的手段，除了再次印證人大作為權力機關的特質之外，更是監督國家機關的領導人及其組成人員行使權力並予合法化的機制，使他們免於「官僚化」和「蛻變」的有效手段<sup>⑨</sup>。

包括全國人大在內的各級人大及其常委會行使任免權，均離不開「黨管幹部」的原則。一九九五年二月，中共頒佈「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」，具體的規範推薦人選的程序如下<sup>⑩</sup>：首先，通過民主推薦或民主評議，廣泛聽取各方的意見。其次，確定人選並考察之。由黨委常委或者全體委員會確定人選後，報上級黨委審批。再次，向人大常委會黨組與黨員介紹人事的安排，聽取意見，並與民主黨派共同協商。最後，向大會主席團或者常委會主任會議等提交推薦書，介紹推薦人的基本情況，並說明推薦的理由。

「黨管幹部」是黨遂行對國家事務領導的保證，也是主導全國人大行使任免權的重要原則。近幾年，由於全國人大在人事任免上出現若干的自主跡象，也使得中共對全國人大的任免權干預愈趨謹慎。一九九八年的九屆全國人大票決選舉與決定國家領導人之時，中共除透過主席團會議、省長會議發號施令之外，更對黨員人大代表作了三項傳達<sup>⑪</sup>：1. 闡明共黨跨世紀的神聖使命與作用，黨籍代表應依黨的指示投票。2. 說明李鵬當上全國人大委員長之後，會繼續推動全國人大制度的改革。3. 指示黨籍代表如何投票，尤其特別強調對李鵬的支持。

儘管結果仍不如預期，李鵬當選全國人大委員的得票率僅百分之八十八點七左右，只比九三年當國務院總理的得票率略高一點，但相較於前二屆人大委員長以及九屆全國人大選舉中的江澤民、胡錦濤等人，甚至是所有人大副委員（除了姜春雲之外）與秘書長的得票情形，顯然並不理想（見表四、表五）。這或許也說明了當李鵬宣佈自己當選時，大會堂內響起掌聲，但李鵬自己卻神色凝重並未鼓掌<sup>⑫</sup>。

註⑧ 蔡定劍，中國人民代表大會制度，前引書，頁三四二～三五五。

註⑨ 闕珂，「人大及其常委會行使任免權的幾個問題」，劉政、劉湘清，人民代表大會制度講話（增訂本），前引書，頁二一四～二一八。

註⑩ 高輝，後鄧初期中共全國人大角色功能演化之研析，台北，行政院大陸委員會委託研究，民國八十五年六月，頁三四。

註⑪ 陳志農，「中共加強防範人大失控」，九十年代（香港），一九九八年第四期，一九九八年四月，頁三五。

註⑫ 星島日報（香港），一九九八年三月十七日，第A2版。



表四 李鵬、喬石、萬里在近三屆全國人大選舉得票情況之比較

	李 鵬		喬 石	萬 里
	九八年當選全國人大 大委員長得票情況	九三年當選國務院 總理得票情況	九三年當選全國人 大委員長得票情況	八八年當選全國人 大委員長得票情況
贊 成	2616 票	2573 票	2850 票	2808 票
反 對	200 票	210 票	44 票	64 票
棄 權	126 票 (另有 5 張廢票)	120 票 (另有 5 張廢票)	24 票	11 票
得票率	88.77 %	88.48 %	97.67 %	97.0 %

資料來源：星島日報（香港），一九九八年三月十七日，第A2版；明報（香港），一九九八年三月十七日，第A1版。

雖然全國人大近幾年投反對票的情況已不足為奇，況且也尚未能夠構成對中共領導的重要威脅，不過，中共顯然明瞭到人事任免對其維持政權的重要性，事先的控制與防範，也就不難想像。

表五 九屆全國人大部份政權領導人得票情況

職務	姓 名	得票率（%）
國家主席	江澤民	97.8
中央軍委會主席		98.2
國家副主席	胡錦濤	96.4
全國人大常委會委員長	李 鵬	88.77
全國人大常委會副委員長	田紀雲	98.4
	謝 非	95.8
	姜春雲	83.1
	鄒家華	94.1
	帕巴拉·格烈郎杰	99.6
	王光英	94.1
	程思遠	90.8
	布 赫	98.8
	鐵木爾·達瓦買提	99.1
	吳階平	95.2
	彭珮雲	95.6
	何魯麗	98.1
	周光召	99.0
	成克杰	97.1
	曹 志	92.0
	丁石森	98.5
成思危	98.6	
許嘉璐	98.4	
蔣正華	98.4	
全國人大常委會秘書長	樁 霖	97.8

資料來源：明報（香港），一九九八年三月十七日，第A1版。

## 四、結 論

自中共開始實施改革開放政策以來，市民社會的自主性已較前大為提高，最近法輪功徒眾爭相前往天安門廣場抗議，無懼於公權力機關的強制懲處，各地農民抗議示威事件層出不窮，在在說明了大陸社會逐漸朝向多元化和自由化的方向發展的趨勢。農村基層選舉更已造成本質性的變化<sup>③</sup>。但在制度方面，人大雖有所改善，但一般認為從全國人大代表的產生到人大行使職權，共產黨仍然是主要的主導力量，全國人大尚難擺脫「橡皮圖章」的定位，連江澤民也曾公開表示這樣的看法<sup>④</sup>。整個全國人大系統呈現出支配性的黨政關係。黨政權力的歸屬在於以江澤民為核心的領導班子，及黨的中央政治局常委會。自第八屆全國人大迄今，政治局實行黨政人事交叉任職，七位常委中，除了尉健行（中央紀律檢查委員會書記、中華全國總工會執行委員會主席）之外，其餘均兼任國家機關的領導人；江澤民身兼黨的總書記、國家主席與國家軍事委員會主席；李鵬兼任全國人大常委會委員長；朱鎔基兼任國務院總理；李瑞環兼任全國政協主席；胡錦濤兼任中央黨校校長及國家副主席；李嵐清兼任國務院副總理。黨政決策由上至下，加上黨紀森嚴，黨員須服從組織，下級須服從上級，人大儘管有立法、監督、任免及決策權，但在無反對黨的結構性因素下，全國人大只享有低度的議會自主與決策民主<sup>⑤</sup>。

黨中央仍是全國人大黨政關係運作的權力最終來源，黨權控制的程度或有鬆動，但不至於受到動搖，主要的原因，在於全國人大尚未形成有效的制度化機制來制衡黨中央。從立法部門中的黨政運作模式，和透過間接選舉的嚴格篩選，黨實際控制了多數代表候選人，政府官員人事權限亦掌握在黨中央的手裏，人大代表只有投票選舉之責，並無提名審議之實，連安排的原則也無討論置喙的餘地，縱使代表可以自行在選票上另提他人，但難成氣候<sup>⑥</sup>。

中共官僚式的控制宰制了全國人大進一步獨立發展的空間。不過中共也了解到，黨與全國人大日後關係將益加複雜，必須重視協調。一九九五年八屆全國人大三次會議投票增補兩位國務院副總理，結果曾令中共大為震驚，其中吳邦國得票率八成六，反對、棄權與未按表決者有三百八十六票；姜春雲則僅有六成三的得票率，反對、

註<sup>③</sup> Larry Diamond and Ramon H. Myers, "Introduction: Elections and Democracy in Greater China"; Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Accommodating 'Democracy' in a One-Party State: Introducing Village Election in China"; Robert A. Pastor and Qingshan Tan, "The Meaning of China's Village Elections"; Jean C. Oi and Scott Rozelle, "Elections and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages"; Tianjian Shi, "Cultural Values and Democracy in the People's Republic of China," *The China Quarterly* (London) (July 2000).

註<sup>④</sup> 羅冰，「江澤民：人大只能是個橡皮圖章」，前哨（香港），一九九三年三月號，頁九。

註<sup>⑤</sup> 楊勝春，「現階段中共中央黨政關係運作初探」，共黨問題研究，第二十一卷第四期，民國八十四年四月，頁一八～二七。

註<sup>⑥</sup> 蕭雲，「對中共『人大』近年票決行為之分析」，前引書，頁四五～四六。

棄權與未按表決器者高達一千零六票。姜的得票率過低，不僅在會場上引起軒然大波，事後中共中央書記處更在中南海召開擴大會議，就此次全國人大會議進行總結。黨中央在全國人大例會後續開會總結的舉動，可說前所未見，首開先例，由此不難看出，中共對此次會議的結果重視的程度。當時全國人大常委會委員長喬石便認為，之所以出現得票如此之低的情形，原因在於黨與全國人大的關係協調出現問題，關於這點，全國人大及其常委會的黨組織領導責無旁貸<sup>⑥</sup>。所以在一九九九年的九屆全國人大一次會議選舉與決定國家領導人之前，中共高層已做好多重部署<sup>⑦</sup>：首先，中共藉由審議人大代表資格的權力，在全體代表中確保近乎百分之七十二比例的中共黨員。雖然過半數的黨籍代表一向是歷屆全國人大的慣例，但是第九屆的比例數字顯然是一九八〇年代以來最高的一次。其次，在會議期間，中共透過主席團會議、省長會議發號施令，對黨籍代表的投票行為傳達指示。再者，中共更加強對大會「簡報」內容的管理。「簡報」是全國人大會議秘書處簡報組為方便人代相互溝通而印發的小組會議紀要。各個代表團舉行小組會議時，均有簡報組的人員在場紀錄發言重點，敏感的意見會馬上轉發至中共中央，較為一般的意見則會刊錄在「簡報」上，印發給全國人代們參考。正因為中共中央不想代表間彼此意見影響，在全國人大會議前，已通知簡報組的成員在編寫簡報的內容上要更加小心選擇，注意可能的影響後果。另外，中共也唯恐出現不測，為避免老百姓與人代之間進行「院外活動」的接觸，引致「惡劣的思想混亂」，黨更將各個代表團所住列為機密，以隔絕人代與外界接觸的機會，免生枝節。除非有特別的必要，否則全國人大的會務組不能夠主動向各代表提供其他代表團的住地資料<sup>⑧</sup>。

其實，黨與全國人大的關係協調出現問題，適足以反映當前中共黨國機關內部鬆動的現實；也因此，今後中共勢必更加擴大對全國人大的控制力度。不過，全國人大在人事上的自主跡象，就背景因素而言，一方面反映了經濟發展與人大權威性的結構關聯，特別是非國有企業和市場化改革的發展將為競爭性政治的發展提供良好的社會基礎。新利益集團的出現必然尋找自己的利益代表，形成不同的政治訴求，人大的代表性有可能獲得進一步的改善和增強，畢竟自現存的政治體制內尋求合法性是最經濟而有效的途徑<sup>⑨</sup>。另一方面，制度的變遷與立法功能的強化，也反映中共政權對於法制的迫切需要。首先，市場體系的開展和計畫經濟的衰退，使得政府無法再以計畫經濟的方式來管理帶有資本主義色彩的經濟，法制成為能夠取代計畫來調節、管理不同部門間經濟關係與社會活動的最有效、最適當且最重要的手段<sup>⑩</sup>。更重要的是，法制顯然為新一代領導人鞏固權威的要件，異於老一代革命權威的傳統<sup>⑪</sup>。經濟成份與社

註⑥ 黎自京，「人大餘波困擾中共」，爭鳴（香港），一九九五年五月號，頁一三～一四。

註⑦ 陳志農，「中共加強防範人大失控」，前引書，頁三四～三六。

註⑧ 同前註，頁三六。

註⑨ 邱澤奇，「制度性因素與中國政治民主發展」，前引書，頁三〇〇～三〇五。

註⑩ 鄭永年、邱澤奇，「從法制到法治？～對中國法制發展的現實觀察」，林佳龍、邱澤奇主編，兩岸黨國體制與民主發展—哈佛大學東西方學者的對話，頁三七五～三七八。

註⑪ 鄭永年，「中國會變得更民主嗎？」，陳明通、鄭永年主編，兩岸基層選舉與政治社會變遷（台北：月旦出版社，民國八十七年二月），頁四五〇。

會結構的變化，使得領導人對政治合法性的建立，尤須確保公共秩序包含如何穩定共產黨權力的穩定，減少政府官員的獨斷專行，注意整頓領導幹部的貪污腐化問題。法制成了當前中共領導人控制社會犯罪問題、約束政府官員的首選策略<sup>⑭</sup>。

當然，黨國機關內部的分殊化，尤其是行政、立法與司法部門的強化，有助於中共政權的理性發展，進而去除統治機制中集權主義的成分，甚至為未來民主轉型的可能性提供較佳的基礎。唯必須指出的是，這樣的制度多元化發展趨勢在中國大陸仍然處於相當初級的階段，主要的癥結還是在於共產黨在體制上與運作上仍然牢牢掌握著整個政治體系，以黨領政的結構致使全國人大的政治合法性終究緊緊依附著中共<sup>⑮</sup>。或許全國人大在一些枝節性的法案或人事任命的決定上，能夠發揮些許制衡的作用，不過整個議程的設定以及法案的審議過程終究要中共中央拍板才能算數。此外，中共當局仍然嚴格控制各級人大的選舉以致人大系統的內在條件缺乏民意壓力，全國人大缺乏健全的內部運作機制（人代數目過多、會期過短、專業委員會制度的不足等）；整體而言，和民主國家的國會比較起來，全國人大扮演的主要還是一種象徵性和合法化的角色<sup>⑯</sup>。

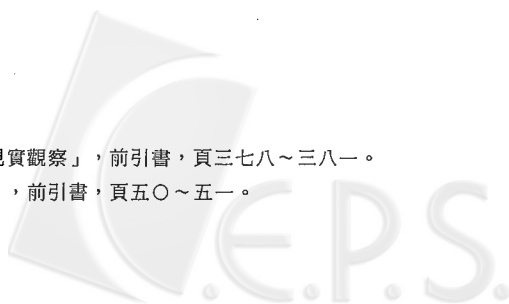
人大制度在中共政權內有其重要性與特殊性，除了是標榜與資本主義個人式民主迥異的社會主義集體主義的表徵之外，更是國家各項制度賴以建立的基礎，也是國家權力得以運轉的泉源。從制度規範來說，全國人大具有撼動中共黨國體制的潛能，而這也是何以近幾年每次全國人大會議期間，中共中央高層領導頻繁奔波於各代表團原因之一。

\* \* \*

註<sup>⑭</sup> 鄭永年、邱澤奇，「從法制到法治？～對中國法制發展的現實觀察」，前引書，頁三七八～三八一。

註<sup>⑮</sup> 林佳龍，「比較兩岸政體轉型～台灣民主化對中國的啓示」，前引書，頁五〇～五一。

註<sup>⑯</sup> 同前註，頁五一。



# Party Leadership and the National People's Congress

*Chien-min Chao*

&

*Rong-wei Lai*

## Abstract

Economic development has enhanced the discretion of the National People's Congress. Reforms on the state enterprises and the drive towards further marketization have provided grounds for the emergence of a competitive political system. Newly-surfacing interest groups are poised to establish representation for the protection of their interests. Efforts made by the Beijing authority towards institutionalization since the 1980s and the invigoration of the legislature have reinforced the resolve to rule by law. The old ways of centralization can no longer manage the complex economy reshaped by the semi-free market. Legalization has become the only alternative for the government to deal with the ever-more complicated economy and the increasingly lively social activities.

However, the old party-state system is still firmly in place. Consequently, the NPC still has to rely on the communist party for legitimacy. While the NPC has gained some autonomy in legislation and in deciding government personnel, the overall powers of agenda-setting and operation of the NPC are still under Party control. The Party is careful in selecting NPC membership and the internal workings of the institution need revamping.

**Keywords:** NPC; party leadership; policy guidance; oversight; NPC's functions; elections; legislation; right over personnel

