

中共黨國體制下立法機關的制度化

趙建民

(國立政治大學中山人文社會
科學研究所教授)

摘要

本文借用西方立法學界有關制度化的概念，自持續性、周界、及內部複雜化等三個面向，分析中共全國人大制度化的狀況。毛澤東時期全國人大及其常委會的持續性很低，集會時間短，開會時間不固定，代表產生的方式任意性強，流動性高，任期也不拘。八〇年代以來，不論在任期、集會或是代表的產生方面，全國人大都已漸趨穩定，持續性已大為提高。以周界的完整性而言，全國人大及其常委會的領導階層經常受到黨的侵擾。但自七屆人大以來，中央政法委員會和全國人大領導交叉任職的情況逐漸消失。然而，全國人大常委會領導階層及委員的連任比，並無明顯改善，表示人大周界的完整性仍有待加強。全國人大內部複雜化的趨勢十分顯著，八〇年代以來，委員會的數量每年都有增加，全國人大常委會所起草的法案，大抵皆由委員會帶頭，而聽證制度的建立，是全國人大立法工作的一大進步。全國人大的工作機構地位亦以強化，是內部組織日趨複雜的另一證明。

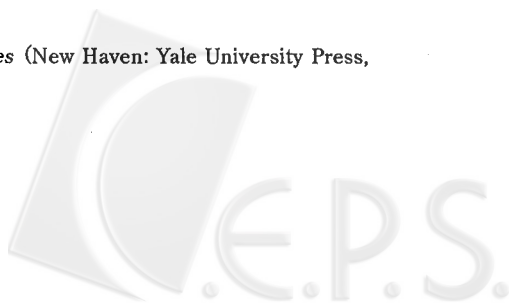
關鍵詞：中共黨國體制、立法機關的制度化、持續性、周界、內部複雜化、全國人大及其常委會的領導階層、黨與人大的關係、專門委員會、人大的工作機構

* * *

一、前言

制度化有益於政治穩定，學者們頗有共識。韓廷頓曾謂，「制度化指的，乃一組織獲取價值和獲得穩定的過程。」^①對立法機構而言，制度化是立法變遷的主要指標，

註① Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), p. 12.



具有提高立法機關的自主權 (autonomy) 的效用^②。然而，制度化固然是立法機關發展的必然歷程，學者對其意涵卻並無一致的看法^③。一般而言，學者傾向於以機構內部的複雜化 (complexity)、自主性 (autonomy)、適應力 (adaptation)、適用普遍的規則 (universalistic)、一致性 (coherent) 等，作為某一機構是否制度化的檢驗準則^④。易言之，制度化乃機構以固定方式，遂行其功能的過程。

學者波士比 (Nelson W. Polsby) 研究美國國會的經驗，得出立法機關制度化的三項指標，迄今仍是最權威亦最廣為引用的定義^⑤。根據波氏的說法，一個制度化的機關必須有：(一) 清楚的周界 (well-bounded)，使得其成員易於彼此辨認，領導階層專職化，由內部拔擢，鮮有外力介入，成員的構成條件嚴明，不得任意去留，離職率 (turnover) 低。(二) 組織內部逐漸複雜化 (internal complexity)，委員會的數目增加，自主性的提昇，議會黨團的領導趨於專業化，以及立法機構周邊的輔助性措施增強，譬如辦公室人員的數額及預算；委員會的工作人員、助理的強化等。(三) 一個制度化的機構的運作規則，必然是基於普世的 (universalistic) 而非特定的 (particularistic) 原則。根據波氏的標準，凱能 (David T. Canon) 增加了第四項指標。他認為機構是否制度化，與該機構的持續性 (durability) 甚有關係，亦即，該機構必須能夠持續存在，同時，權力及職能的遂行，必須來自機構集體為之，不能個人化^⑥。

在有關制度化的討論中，該機關的自主能力固然是一重要指標，其成員 (尤其是國會委員會) 的專業化，亦為一項重要指標。而功能的專業化及領導威權的集中化 (centralization of leadership) 乃二十世紀以來機構發展的兩項重要內容。制度化和專業化雖是兩種不同的概念，但兩者宛如孿生兄弟，使得立法機構的制度化，已難以和專業化分開^⑦。

註② Nelson W. Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," *The American Political Science Review*, vol. 62 (1968), pp. 144~168; David T. Canon, "The Institutionalization of Leadership in the U.S. Congress," *Legislative Studies Quarterly*, XIV (August 1989), pp. 415~443; Peverill Squire, "The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly," *Journal of Politics*, vol. 54 (1992), pp. 1026~1054.

註③ See S. N. Eisenstadt, "Institutionalization and Change," *American Sociological Review*, vol. 29 (1964), pp. 235~247; Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," *World Politics*, vol. 17 (1965), pp. 386~430; Richard Sisson, "Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Explanation," in Allan Kornberg, ed., *Legislatures in Comparative Perspective* (NY: McKay, 1973); Peter Gehrlich, "The Institutionalization of European Parliaments," in Allan Kornberg, ed., *Legislatures in Comparative Perspective* (NY: McKay, 1973).

註④ Malcolm E. Jewell and Samuel C. Patterson, *The Legislative Process in the United States* (NY: Random House, 1977), p. 31; John R. Hibbing, "Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons," *American Journal of Political Science*, vol. 32, no. 3 (August 1988), p. 682.

註⑤ Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," *op. cit.*, pp. 144~168.

註⑥ Canon, "The Institutionalization of Leadership in the U.S. Congress," *op. cit.*, pp. 415~443.

註⑦ Peverill Squire, "The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly," pp. 1027~1028.

中共自十一屆三中全會提出法制的概念^⑧，開始恢復重建並進一步擴大人大的工作。八屆全國人大四次會議通過的「九五計畫和二〇〇一年遠景目標綱要」，提出「依法治國、建設社會主義法治國家」的施政目標，並於一九九七年召開黨的第十五屆代表大會時，再度呼應此一提法^⑨。不論是官方的公報或退休政治人物（如喬石），在強調社會主義法制的同時，必然連帶地提出黨的領導的絕對性。

本論文旨在討論在此一特殊的黨國體制下，全國人大如何制度化的問題。當然，中國大陸立法機構的職能，主要在於對於行政部門的支持，此與西方三權分立的傳統自然不同，前者強調的是「合一」的觀念^⑩，而後者所強調的，卻是制衡和分權的觀念。因此，本文的重點，在於將西方學者已經發展的有關立法制度化的概念，自持續性、周界、及內部複雜化等三個面向，用以分析驗證中共全國人大制度化的狀況。

本研究發現，八〇年代以來中國大陸的人大制度的轉變過程中，其發展歷程與西方（如美國）國會的發展，固有重大的不同，但也有許多類似之處，其中又以專業化的趨勢最為明顯。人大內部自主權的增加和機關複雜度的提昇，也和美國國會自十九世紀以來的發展部分相符。也因此，西方國會制度化的概念並不能夠完全適用於中國大陸。以中共人大重視人大「代表」的功能，自然與十九世紀以來美國國會功能逐漸轉向「監督」有所不同，因此，不論是機構的持續性或是領導階層的自主性，均與西方概念不同。

二、全國人大的持續性

對於列寧式黨國體制而言，立法機構是否能持續運作，似乎要比其周界是否遭受侵犯更有意義。根據中共的經驗，革命期間強調人民民主的傳統，向專政傳統過渡後，結果必然是立法機構制度建立後，功能逐漸萎縮。但是在後極權政體的「去激」過程後^⑪，立法機構功能將重受肯定，甚至放大。

中國大陸全國人大的歷史發展，說明中共立法機構的持續性極低，可從四方面探討。

首先，全國人大代表的構成，受政治力的干擾大。

由於中共政權歷經不同時期，自早期的「新民主主義」強調「四個階級聯合專政」，至社會主義改造完成後的「人民民主專政」，再至「三面紅旗」後的「無產階

註^⑧ 該會議公報使用「有法可依，有法必依，執法必嚴，違法必究」十六字訣，見中共中央文獻研究室編，十一屆三中全會以來重要文獻選讀（上）（北京：人民出版社，一九八七年），頁一一。

註^⑨ 前全國人大委員長喬石在一九九六年及多次提出「法制」和「依法治國」的概念，譬如他在一九九六年十二月十三日和二十八日接受美國費城詢問者報和中國新聞英文月刊的訪問便是，見人民日報（北京），一九九六年十二月十五日，第一版；文匯報（香港），一九九七年一月十七日，第B7版。

註^⑩ 中共立法機關的運作原則中，不論是「議行合一」或是「民主集中制」，都有相當的「合一」觀念存在。見趙建民、張淳翔，中華人民共和國立法與選舉制度（台北：國立編譯館，民國九十年），第一章。

註^⑪ 在經過一番革命和動員的激情後，列寧式的極權政體逐漸告別革命，走向多元化和專業化的道路。見趙建民，威權政治（台北：幼獅出版社，民國八十三年十二月初版）。

級專政」，後至「中國式社會主義」重新回到「人民民主專政」，所代表的階級聯合不同，對「人民」的解釋自然也就不同^⑩，影響所及，全國人大的構成當然不同，表一說明不同時期全國人大構成分子的比率變化。譬如一九五七年以前全國人大突出民主性和代表性，民主黨派的比例自然較高，佔第一屆全國人大代表將近一半，而工農階級的比重低。但四屆人大（一九七五年）則延續文革傳統，強調工農兵的重要，這三個團體的代表大幅度增加。工農的比例超過一半，解放軍代表也是歷屆最高，佔代表比例的百分之十七。受到一九五七年「反右」的影響，民主黨派的比例在四屆人大中僅佔百分之八。八〇年代以來開始強調改革與「四個現代化」，其中專業化是重要內容，知識分子的地位翻轉，在六屆人大中為九個類別中比例最高者，達到百分之二十四。

表一 歷屆人大代表構成（%）

屆別與總數	類別	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
一屆(1954) n=1226		54.5	45.5	8.2	5.1		4.9		2.5	14.4	12
二屆(1959) n=1226		58	42	6	5		5		2	15	12
三屆(1964) n=3040		55	45	6	7		4		18	13	18
四屆(1975) n=2885		76	8	28	23	11	17	12	1	10	23
五屆(1978) n=3497		73	14	27	21	13	14	15	1	11	21
六屆(1983) n=2978		63	18	15	18	21	9	24	1	14	21
七屆(1988) n=2970		67	18	23		25	9	23	2	15	21
八屆(1993) n=2978		68	19	11	9	28	9	21	1	15	21
九屆(1998) n=2979		72	15	11		33	9	21	1	14	22

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。

註^⑩ 見翁松燃，中華人民共和國憲法論文集（香港：中文大學出版社，一九八四年）。

其次，八〇年以前全國人大從無依法任滿者，自第七屆人大開始，全國人大任期始依憲法規定進行換屆（見表二）。此外，七屆以前全國人大的會期從不固定，譬如三屆人大任期十年，四屆人大任期三年一個月，均只開過一次會議。一九六六年五月爆發文化大革命後，全國人大常委會於七月決定三屆人大二次會無限期延會。根據康生在一九六八年所作「關於三屆全國人大常委會委員政治情況的報告」，在一一五名常委中，有六十名被冠上「特務、叛徒、反革命修正主義份子、走資派」，其中包括委員長朱德和包括彭真在內的五名副委員長^⑬。全國人大常委會機關接受軍管、派駐軍管組，機關自人民大會堂遷出，分批下放「五七幹校」^⑭。

表二 歷屆全國人大會議及立法數額表

		一屆 1949	二屆 1959	三屆 1965	四屆 1975	五屆 1978	六屆 1983	七屆 1988	八屆 1993 *	備註
任期		四年 七個月	五年 八個月	十年	三年 一個月	五年 三個月	四年 九個月	五年	五年	
開會 次數		5	4	1	1	5	5	5	5	
開會 天數	預備 會議	11	7	1	7	5	5	5	5	
	正式 會議	76	54	14	5	59	75	72	66	
制定 法律	全國 人大	6	0	0	0	15	6	9	5	
	全國人大 常委會	20	0	0	0	11	27	34	33	
提案數										
建議意 見件數										

資料來源：1. 劉政、于友民、程湘清主編，人民代表大會工作全集（北京：中國法治出版社，一九九九年），頁一四一五～一四一七，一四二一。

2. 楊勝春，中華人民共和國國會之變遷（高雄：復文出版社，一九八九年），頁三三七～三四八。

* 本統計表所引用資料至第八屆人大任期第三年為止。

註^⑬ 全國人大常委會辦公廳研究室編著，人民代表大會制度建設四十年（北京：中國民主法制出版社，一九九一年），頁一一九。

註^⑭ 郭道暉，當代中國立法：人民代表大會制度建設（北京：中國民主法制出版社，一九九八年），頁一一九。

第三，集會不規則。根據五四憲法的規定，全國人大每屆任期四年，每年開一次會。但事實上每次人大不但集會時間長短不一，會期也不固定，有時根本不集會（見表二）^⑮。

至於代表的產生也不固定。五四憲法規定全國人大代表由省、自治區、軍隊和華僑選舉產生，但第五屆人大代表並非選舉產生，而是經由省革委會指定。革委會是文革期間的「革命新生事物」，在一九六七年後陸續在各地出現，其成員是經過革命風暴的考驗與錘鍊，再經過反覆爭論、醞釀、協商、審查，才推選出來的，是「直接依靠廣大革命群眾的行動產生的」，由革命群眾組織負責人、解放軍代表、革命領導幹部以及各地革命群眾代表，依照50：20：20：10的比例組成，其中工人的比例最大^⑯。

自八〇年代以來，全國人大不論在任期、集會或是代表的產生方面，都已漸趨穩定。除了六屆人大任期四年九個月外，七、八屆人大任期五年，每年集會一次、預備會議五天，每屆人大正式會議大約七十餘天，不論是全國人大或常委會，制定的法律件數都已大幅增加，相較於二、三、四屆人大未曾制定任何法律的紀錄，八〇年以來的人大功能已大為不同。

三、周 界

波士比認為一個機構是否制度化，周界是否不受外力侵擾亦極重要，亦即：該機構是否有固定的成員？加入成員是否困難？汰換率是否較低？領導階層是否從組織內部擢升？是否專業化？在列寧式黨國體制當中，黨國一體化的結果，使得立法部門的周線邊界不易維持，經常有外力（尤其是黨）侵入，領導階層不可能來自立法機構內部。因此有關周界的討論，可以說是中共黨國體制下立法機構是否具備自主性的核心問題^⑰。實際運作上，全國人大領導階層和黨的中央書記處和中央法政委員會關係密切，常委會委員長經常有這方面的黨務經驗，此與西方立法機構的領導階層專業化固有不同，但亦有其「專業」背景。

為方便管理起見，中共將全國分為軍事、政法、行政、宣傳、統戰、群團等六大「系統」，又稱「戰線」或「口」，其中政法系統被稱為專政的工具^⑱，領導公、檢、

註⑮ 據統計，一九九〇年以前歷屆人大共計集會二十二次，其中一月開會的有一次、二月的二次、三月的二次、四月的五次、七月的三次、九月的二次、十一月的三次、十二月一次，見董璠與，「全國人大及其常委會議事規則的特點」，政法論壇（北京），一九九一年一月，頁一六～二〇。

註⑯ 見全國人大常委會辦公廳研究室編著，人民代表大會制度建設四十年，頁一二三。

註⑰ 見趙建民，「黨國體制下黨與立法機構關係的若干思考—中國大陸個案分析」，中國大陸研究（台北），第四十二卷第九期，民國八十八年九月；趙建民、張淳翔，「中共全國人大黨政關係與中國大陸民主化的前景」，中國大陸研究，第四十三卷第二期，民國八十九年二月；趙建民，「中國人大民主化可行性分析—中國共產黨與全國人大關係之研究」，國科會研究計畫成果報告，民國八十八年七月，NSC88-2414-H-004-011。

註⑱ 于浩成，「黨對政權與社會的控制—入黨出黨，半世紀的回顧」，金鐘，共產中國五十年：非官方記錄的歷史真相，1949～1999（香港：開放雜誌社，一九九九年），頁三五五。有關六大系統，見閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，中國大陸研究（台北）第三十四卷第八期（民國八十年八月），頁一八～四〇。

法、司法部、安全部、立法、司法等部門的工作。政法系統由中央政法委員會領導，而中央政法委為中央直屬機關之工作部門，歸書記處直接領導。因此，全國人大的領導階層，以及中央政法委和中央書記的關係最為密切。自劉少奇擔任第一屆全國人大委員長至今，全國人大的最高領導者，概由具備中央政治局委員以上身份的高級黨工兼任，多數時候由政治局常委兼任，迄未由人大自身升任者，在此一原則亦可適用於全國人大領導階層的其他成員。自表三的統計可知，一至九屆全國人大的高層領導（委員長、副委員長、秘書長）的一七五人當中，有高達百分之二十七（四十七人）的成員，同時擔任中央政治局的委員或是中央書記處會的書記。文革結束後於一九七八年召開的五屆人大，為了展現新領導人對法制建設的決心，除委員長外，另有十一位副委員長，同時亦為中央政治局的成員，其中兩人更同時身兼中央書記處的書記，是屆全國人大高層領導同時具有高級黨職的比率高達百分之六十二。九屆人大的高層領導當中，委員長及另外三位副委員長都有政治局委員的頭銜（見表三），黨與全國人大的關係可見一斑。此外，地方人大主任同時兼任黨委書記的比例亦居高不下，以公元二〇〇〇年為例，有近三分之一的省級人大主任，同時擔任省級黨委書記，以黨領政的傳統至為明顯^⑨。

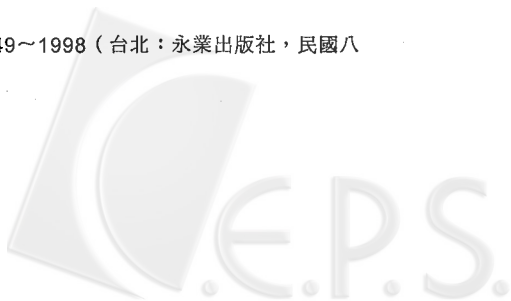
早在革命期間，中共在一九四六年經中央書記處批准，成立中央法律問題研究委員會，並於兩年後成立中央法律委員會，協助中央研究和處理有關立法、司法等問題^⑩。至一九四九年建政後，新成立的政務院中下設政法委員會，負責指導內務、公安、司法、法制、民族委員會的工作。

中共在七大成立的書記處，是黨內最高領導和決策機構，直接指揮黨政軍工作。一九五四年十月發生高、饒事件後，中共裁撤六大行政區，為了安置人員，並接管裁撤後遺留下來的的工作，新成立的國務院下設八個辦公室，協助各部門工作；中央書記處也設立四個辦公室，分別掌管各部門的業務，其中第一辦公室主管政法工作，主任為彭真，副主任為羅瑞卿，第二辦公室掌管農業，第三辦公室管工業，第四辦公室掌理綜合業務，羅瑞卿同時也擔任國務院第一辦公室主任，分管政法工作，並兼任公安部部長。至一九五六年召開的「八大」，選舉出來的政治局，取代原先書記處的決策和領導功能，書記處則在政治局和常委會的領導下，處理中央日常工作，中共中央決定撤銷書記處辦公室的建制，其中第一辦公室改為中央政法小組，第二辦公室併入中央農村工作部，第三辦公室改為中央工業發展工作部，第四辦公室改設中央財政貿易工作部^⑪。

註⑨ 2000 中共年報，上册（台北：中共研究雜誌社，民國八十九年，六月）；龍飛，「對中共省、市、區領導班子換屆工作之探討」，中共研究（台北），第三十二卷第二期，民國八十七年二月，頁七八～八七；人民日報網路資料版，地方領導人資料庫，二〇〇一年四月二十六日，<http://www.peopledaily.com.cn>

註⑩ 楊勝春，大陸政法戰線的統御者：中共中央政法委員會之研究（台北：永業出版社，民國九十年），頁七三～七四。

註⑪ 楊勝春，中共領導班子的左右手：中共中央直屬機構檔案，1949～1998（台北：永業出版社，民國八十九年），頁二〇一～二〇三。



表三 共產黨與全國人大常委會的組織關係

人大屆別	人大常委會中的地位	黨內職務	常委會領導階層兼任黨職比(%)*
第一屆(1954) 劉少奇 林伯渠 彭真	委員長 副委員長兼秘書長 副委員長	副主席、中央政治局常委、中央政法小組組長、中央政治局委員、中央書記處書記 中央政治局委員 中央政治局委員	24.4
第二屆(1959) 朱德 林伯渠 彭真	委員長 副委員長 副委員長兼秘書長	副主席、政治局常委 中央政治局委員 中央政治局委員、中央書記處書記、中央政法小組組長	17.7
第三屆(1965) 朱德 彭真 劉伯承 康生 李雪峰 李井泉 徐向前	委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長	副主席、政治局常委 中央政治局委員、中央書記處書記、中央政法小組組長 中央政治局委員 中央政治局委員 中央書記處書記、中央政治局候補委員 中央政治局委員 中央政治局委員	36.8
第四屆(1975) 朱德 董必武 康生 劉伯承 吳德 韋國清 賽福鼎	委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長	政治局常委 政治局常委、中央政法小組組長、政治局常委 中央政治局委員、常委 中央政治局委員 中央政治局委員 中央政治局委員 中央政治局候補委員	30.4
第五屆(1978) 葉劍英 聶榮臻 劉伯承 烏蘭夫 吳德 韋國清 賽福鼎 彭真 彭沖 習仲勛 粟裕 紀登奎 陶希晉	委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 副委員長 法制委員會副主任	副主席、政治局常委 中央政治局委員 中央政治局委員 中央政治局委員 中央政治局委員 中央政治局委員 中央政治局委員 中央政治局委員 中央政治局委員 中央政治局委員、中央書記處書記 中央政治局委員、中央書記處書記 中央政治局委員 中央政法小組組長、中央政治局委員 中央政法小組成員	61.9

(續下頁)

(接上頁)

第六屆 (1983) 彭真** 韋國清 習仲勛 陳丕顯 劉復之	委員長 副委員長 法律委員會主任 副委員長 法治委員會副主任	政治局委員、中央政法委員會書記 中央政治局委員 政治局委員 中央政法委員會書記、中央書記處書記 中央政法委副書記	19
第七屆 (1988) 萬里 習仲勛 韋國清	委員長 副委員長 副委員長	政治局委員 政治局委員 政治局委員	15
第八屆 (1993) 喬石 田紀雲 王漢斌	委員長 副委員長 副委員長	政治局常委、中央政法委員會書記 政治局委員 政治局候補委員	14.3
第九屆 (1998) 李鵬 田紀雲 姜春雲 謝非 (病故)	委員長 副委員長 副委員長 副委員長	政治局常委 政治局委員 政治局委員 政治局委員	21
總數	175***	47	26.9

註：文革期間「中共政法小組」遭到裁撤，一九七八年恢復設置。

*人大常委會領導階層包括委員長、副委員長和秘書長；黨職包含中央政治局和中央書記處。

**彭真於一九七九年任副委員長兼秘書長、法制委員會主任，一九八三年任第六屆全國人大常委會委員長。

***指人大常委會領導階層總數。

資料來源：楊勝春，**大陸法政戰線的統御者——中共中央法政委員會之研究**（台北：永業出版社，民國九十年），第四章各表；**中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平**（高雄：復文出版社，民國八十七年），頁三七二。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）；全國人大常委會辦公廳編，**中華人民共和國人民代表大會文獻資料彙編（一九四九～一九九〇）**（北京：中國民主法制出版社，一九九〇年），頁八〇五～八〇七；趙生暉，**中國共產黨組織史綱要**（安徽：安徽人民出版社，一九八八年），頁一九五、二九二、三九六。法務部調查局共黨問題研究中心編，**中國大陸綜覽**（台北：共黨問題研究中心，民國九十年），頁六一；蘇文敏，**中共十三大與中國改革**（北京：北京週報出版社，一九八七年），頁五五～五六；中國國民黨中央委員會大陸工作會編印，**大陸情勢ABC**（台北：中國大陸問題研究社，民國八十二年），頁一九～二一；中國人民網，網址：<http://www.people.com.cn/item/zgjgk/jgmd/rdcwmd.html>。



一九五八年，中共中央發佈「關於成立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知」後，正式對外宣告政法小組的存在，由彭真擔任組長，強調直屬中央政治局和書記處，向中央直接匯報工作²²，彭真同時擔任全國人大常委會委員長兼秘書長的工作。文革期間打爛公、檢、法，一九六八年一月，政法小組負責人兼公安部部長謝富治提案，撤銷最高人民檢察院和內務部，公安部和最高人民法院只留少數人，此提案經毛主席批示後生效²³。政法委多數成員被鬥，工作停頓。

中共中央於一九七八年六月重設政法小組，一九八〇年一月，決定將政法小組改制為中央政法委員會，成為黨內常設機關。其後中共於一九八六年提出政治體制改革，鼓吹「黨政分開」，中央法政委的角色受到質疑，於一九八八年五月遭受裁撤，改設中央法政領導小組。一九八九年天安門事件後，復鑑於蘇東歐共產政權的瓦解，中共決定強化政法工作，於一九九〇年三月恢復中央政法委的建制²⁴。

自彭真在一九五八年出任組長，至一九八三年六屆人大止，政法委員會（小組）的負責人均擔任全國人大常委會副委員長兼秘書長的工作（只有一九七八年紀登奎任組長時由小組成員姬鵬飛擔任人大副委員長兼秘書長），掌握人大實際工作，可見政法委與人大的關係於一斑。一九八五年喬石擔任政法委書記，也依彭真的前例，於一九九三接任人大常委會委員長之職（見表三）。至一九九二年任建新接任政法委書記，首次出現在書記、副書記和九名委員當中，已無在全國人大任職者，羅幹於一九八九年接任政法委書記時亦同，表示在中共的黨國體制下，黨與立法機構的關係已經不同，黨的直接干預在減低之中。

中共在七大成立的書記處，地位重要，是黨內最高領導和決策機構，直接指揮黨政軍工作，此一功能至八大後有所變革，改為負責處理日常工作。文革期間，書記處遭受裁撤命運。

一九八〇年二月召開的十一屆五中全會，因政治局成員開會少，五常委年事已高，不易與會，故將處理日常工作的書記處賦予決策權，總書記既負責召集政治局及其常委會的會議，又主持書記處。十三大後，書記處權限又有改變，再成為政治局及其常委會的辦事機構。

由於政法工作受中央書記處節制，政法委員會的負責人除紀登奎外，都同時任中央書記處的書記²⁵。此外，同一屆政法委員內，同時任中央書記處書記者，有時不只負責人一人而已，如一九八〇年彭真任政法委書記，另外四位副書記陳丕顯、喬石、任建新、羅幹也都是中央書記處的書記²⁶。有關全國人大的許多重大決策，書記處都

註²² 馬齊彬、陳文斌，中國共產黨執政四十年，1949～1989（北京：中共黨史出版社，一九九一年），頁一四六。

註²³ 見崔慶森主編，中國當代刑法改革（北京：社會科學文獻出版社，一九九一年），頁二二。

註²⁴ 楊勝春，大陸政法戰線的統御者：中共中央政法委員會之研究，前引書，頁八五～八七。

註²⁵ 唯一例外是彭真，他在一九八〇年任政法委書記時，黨內職務為政治局委員，但他在八大時即已當選中央書記處書記。

註²⁶ 楊勝春，大陸政法戰線的統御者，前引書，頁一九八。



曾參與制定，如一九八五年全國人大常委會辦公廳研究室的設置，便由書記處決定^⑳，可見政法委地位的重要。一九九一年中共中央通過關於加強對立法工作的領導文件，規定凡屬政治方面的法律，和重大經濟和行政方面的法律草案，在提人大常委會審議前，全國人大常委會黨組應將立法指導思想和原則報中央由政治局常委或全會審批，其他法律草案是否報中央，則由全國人大常委會決定^㉑。其中書記處的作用很大。一九八二年制定的憲法，曾經政治局和書記處八次討論；一九七九年通過的七項基本法律，政治局也討論過兩次^㉒。

對全國人大工作貢獻最大，也最有經驗的領導人，非彭真莫屬。他在一九七九年接任人大副委員長兼秘書長，並於一九八三年出任六屆人大常委會委員長，對人大制度的恢復以及制度化的著力最深。

早在一屆人大時，彭真即已任全國人大常委會副委員長兼秘書長，委員長劉少奇因黨務繁忙，人大實際工作由彭真負責，二屆人大時亦同。三屆人大時，彭真續任第一副委員長，但因文革的關係，彭真受到直接衝擊，故不再兼任秘書長。至一九七九年二月平反，七月，立即於五屆人大二次會被補選為副委員長兼極端重要的法制委員會的主任，四個月後，於五屆人大十二次會任代秘書長，終於六屆人大出任委員長，與人大的關係十分密切。中共在一九五二年起草建政後第一部憲法時，便由彭真和董必武組成研究小組，對草案進行專門研究^㉓。一九八〇年五屆全國人大三次會決定修憲，修憲委員會由人大常委會委員長葉劍英任主委，宋慶齡、彭真任副主委，一九八一年，改由彭真直接領導。以上經驗表示，彭真一直是中共中央最倚重的政法專才。八〇年代以來全國人大的重新建制和若干制度化的措施，大抵皆出自彭真之手。

彭真對人大制度最大的貢獻，在於他對社會主義法制觀念的重視。早在一九五四年一屆全國人大一次會上，他即發言表示「公民在法律前一律平等，不允許有任何超於法律之外的特權分子，任何人、任何國家機關都必須遵守憲法和法律。」^㉔身為文革的最大受害者之一^㉕，對文革動亂和家長式的統治應有深刻的體認，因此，在一九七九年復出後的談話中，彭真一再提及社會主義民主制度化的重要，不能光靠個人英明，發展社會主義民主，健全社會主義法制，才能安定團結，長治久安^㉖，以及民主對政法工作的重要，他對經由實地調查的方式進行政法工作也頗有著墨，強調作為專政機構的政法系統，應該「既講民主又講專政」。專政是為了保衛人民的民主，保護

註^㉑ 同註^⑩，人民代表大會制度建設四十年，前引書，頁二〇九。

註^㉒ 郭道暉，當代中國立法，前引書，頁一〇八九。

註^㉓ 顧昂然，新中國立法概述（北京：法律出版社，一九九五年），頁八三。趙建民、張淳翔，中華人民共和國立法與選舉制度，前引書，頁二三一。

註^㉔ 同註^⑩，人民代表大會制度建設四十年，前引書，頁六〇。

註^㉕ 彭真，「公民在法律面前人人平等」，論新中國的政法工作（北京：中央文獻出版社，一九九二年），頁一〇四～一〇八。

註^㉖ 在中共中央發起炮打「三家村」後，文革正式開始，第一批被「革命」的對象，便是彭真、羅瑞卿、陸定一、楊尚昆。

註^㉗ 如他在一九八二年發表「發展社會主義民主，健全社會主義法制」的講話，一九八六年「在全國政法工作會議上的講話」，見論新中國的政法工作，前引書，頁二九二～二九六、三九九～四一二。

人民的利益^④。建議各地政法機關要成立秘書、理論、調查研究三個組^⑤，要用「實驗的標準來檢驗」政法工作^⑥。

八〇年代以來全國人大漸趨制度化的努力當中，彭真有意運用憲法所賦予全國人大的最高權力機關地位，提出人大對政府實行憲法和法律監督，有意擴大全國人大的權力範圍，積極實踐人大的立法權，利用人大對政府的人士有所節制，使人大成爲一個組織的利益的決策規則和政策產品，有人將此一發展稱之爲「制度競爭」^⑦，而常委會的專業化以及黨政分開的努力，應是其中最重要的兩項。人大常委會專業化的出現，表現於專門委員會數量的增加以及權力的擴大，此將於下節中論述。但對專門委員會的設置，彭真的角色頗爲關鍵^⑧。在九〇年代任建新和羅幹出任中央政法委員會書記後，政法委中不再有人在人大常委會領導階層中任職，可見黨政分開初見成效一斑。而彭真對黨政分開的努力，在八〇年代初期率先提出「法是黨中央領導制定的，任地方黨委都要服從黨中央領導制定的法律，因此法比地方黨委大」，打破了自一九五七年以來無人敢觸及的黨大還是法大的禁區^⑨。彭真在一九八六年表示黨的領導不是直接下命令，而應該是「思想政治領導」，關於黨、人大和政府間的關係，提出「我們是靠制度辦事」的說法^⑩，可見他對制度的重視。

有人將八〇年代以來的中國大陸的政治建設稱之爲「漸進主義」^⑪，許多制度都是在學習中逐漸確定，可以說是一種「摸著石頭過河」的學習過程。在此一學習與確認的過程中，彭真不但在基層選舉和村自治的激烈爭論中，起了決定性的推動作用^⑫，也可以說是新人大制度的締建者。

自一九八一年至一九九八年的十八年間，全國人大常委會提出了二十五件有關法律問題的解釋案，其中十九件是在彭真任內完成^⑬。不惟人大選舉法、縣級直接選舉，全國人大組織法、地方人大組織法、全國人大常委會之議事規則等有關人大的重大基本法規，都在彭真任內完成，對許多細節制度的建立，彭真的貢獻亦多，例如對全國人大代表和選民的聯繫、人大、同級黨和政府的關係、全國人大和地方人大的關係^⑭、

註④ 彭真，「在實踐中總結經驗教訓」，論新中國的政法工作，前引書，頁二四〇～二四二。

註⑤ 彭真，「在中央政法委員會第一次會議上的講話紀要」，論新中國的政法工作，前引書，頁二一六～二一八。

註⑥ 彭真，「在實踐中總結經驗教訓」，論新中國的政法工作，前引書，頁二四一。

註⑦ 吳國光，「從派系鬥爭到制度競爭：改革年代中國人大角色變化的動力」，林佳龍、邱澤奇編，兩岸黨國體制與民主發展（台北：月旦出版社，民國八十八年），頁三二五～三三八。

註⑧ 見蔡定劍，中國人民代表大會制度，前引書，頁二五二。

註⑨ 見張鑫，「法律觀念在中國大陸」，翁松燃編，中華人民共和國憲法論文集，前引書，頁二四。

註⑩ 彭真在一九八六年六月對省級人大常委負責人座談會上的講話，見「加強民主與法制建設，加強人大常委會工作」，彭真，論新時期的社會主義民主與法制建設（北京：中央文獻出版社，一九八九年），頁三二七～三二九。

註⑪ 鄭永年，政治漸進主義：中國的政治改革與民主前景（台北：吉虹資訊有限公司，民國八十九年）。

註⑫ 李連江、歐博文，「村民自治：構想與實踐」，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），頁三二七。

註⑬ 有關二十五件解釋案，見劉政等主編，人民代表大會工作全書（北京：中國法制出版社，一九九五年）。

註⑭ 彭真確定全國人大和地方人大的關係並非領導關係，而是指導關係，地方人大依法行事全國人大不能干預，但是全國人大對其有法律監督的責任。見「全國人大常委會和地方人大常委會的關係」，論新時期的社會主義民主與法制建設，前引書，頁二三一～二三七。

人大對政府的監督有別於黨和政府的監督，可以分為法律監督和工作監督等，彭真均曾仔細思考。一九八六年修改全國人大組織法，將憲法規定的人大監督初步程序化，同時也奠定了地方人大監督工作的制度化^⑤。

全國人大常委會應朝專職化發展，常委會的決策採集體負責制，不是委員長一個人說了算，另外有關專門委員會之職權和人數，地方人大常委會的工作任務、職權、有關選舉工作的試點，選民登記、候選人名單的挑選原則等^⑥，彭真都認真研究過。

黨對全國人大直接干預逐漸減少，除了全國人大和中央書記處、中央政法委員會和中央政治局間的人事臍帶已漸鬆弛以外，全國人大常委會領導階層調任前任職於中共中央的人數，自六屆人大以來急遽減少，亦可見端倪。表四說明全國人大的領導階層，幾乎從未自內部拔擢，但是，曾在中央政府任職，具有民主黨派背景，以及全國人大代表升任常委者的人數開始增加。若再加上人大常委會的委員，共產黨和民主黨派／無黨派在全國人大常委會的比例，已自文革時期（一九七五）的 72.3 % 與 22.7 % 之比，調整為 69.7 與 30.3 %（一九九三）之比，黨的角色下降，但黨國體制的性質不變（表五）。

表四 歷屆全國人民代表大會常務委員會領導階層背景統計（%）

背景	一屆 1949 n=16	二屆 1959 n=18	三屆 1965 n=20 *	四屆 1975 n=24	五屆 1978 n=31	六屆 1983 n=23	七屆 1988 n=21	八屆 1993 n=21	九屆 1998 n=28
中共中央	44	50	67	83	82	48	37	24	
中央政府	13	0	0	13	6	0	5	10	
民主黨派	31	27	20	0	6	31	28	37	
群眾	6	6	3	0	3	4	10	19	
地方幹部	6	11	7	4	3	9	10	10	
學者	0	6	3	0	0	4	0	0	
全國人大	0	0	0	0	0	4	10		
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	

* 第三屆全國人大常委會因受文化大革命影響，其運作可分為兩個階段，分別是 1965.1~1966.5 以及 1966.5~1975.1，本研究以第二階段為計算樣本。

註：本表所指領導階層包括常委會正副委員長、正副秘書長。

資料來源：根據楊勝春，中華人民共和國國會之變遷（高雄：復文出版社，一九九七年）一書中頁三六四~三六七所列資料統計而得。

註^⑤ 郭林茂，「關於地方人大監督工作的發展問題」，政治與法律（上海），二〇〇〇年二月，頁八一。

註^⑥ 以上論述見彭真，論新時期的社會主義民主與法制建設，前引書，各節。

表五 歷屆全國人大常務委員會組織表

屆別	總人數	委員長	副委員長	秘書長	委員	中共黨員	民主黨派、 無黨派人士
第一屆	79	1	13	1 (副委員長兼)	65	40 50.6 %	39 49.4 %
第二屆	79	1	16	1 (副委員長兼)	62	40 50.6 %	39 49.4 %
第三屆	115	1	18	1 (副委員長兼)	96	67 58.3 %	48 41.7 %
第四屆	167	1	22	未設	144	129 72.3 %	38 22.7 %
第五屆	196	1	20	1 (副委員長兼)	175	153 78.1 %	43 21.9 %
第六屆	155	1	20	1	133	113 72.9 %	42 27.1 %
第七屆	155	1	19	1 (副委員長兼)	135	107 69 %	48 31 %
第八屆	155	1	19	1	134	108 69.7 %	47 30.3 %
第九屆	155	1	19	1	134		

註：本表所列常委會總數乃根據各屆第一次會議選出的委員總數計算得出，不包括該屆任期內替補變化。

資料來源：蔡定劍，中國人民代表大會制度，前引書，頁二四一。

自全國人大常委會成員的連任比率，以及成員身份的保障而言，全國人大的制度化亦嫌不足。鑑於這方面資料的欠缺，本研究將歷屆全國人大領導階層與常委會委員資料的人事逐年統計，自表六的統計資料可知，不論是人大常委會的領導階層，或是常委本身，連任的比例均低，其中二屆和三屆全國人大常委會的領導階層和常委連任的比例明顯較高。副委員長、秘書長、副秘書長和常委的連任比率，平均超過百分之五十，表示中共建政初期對制度化的重視。但文革發生後的情況大為不同，根據康生作成「關於三屆全國人大常委會政治現況之報告」，在一一五名常委中，超過一半（六十名）被冠以特務、叛徒、反革命修正主義、走資派等罪名，其中包括朱德委員長和彭真在內的五名副委員長^④，由全國人大所選出的國家主席劉少奇被任意揪鬥。至一九七五年召開的四屆人大以前的三屆人大，上述三項人事的連任率都已下降一半，常委的連任率甚至已低於百分之二十，至六屆人大以後，常委的連任率逐漸上升。全國人大委員長固然只有朱德連任過一屆，其他各屆則都只任一個。同理，連任全國人大秘書長的先例也只有二次，分別是第二屆和第五屆。但是副委員長和副秘書長連任一

註④ 人民代表大會制度建設四十年，前引書，頁一一九。



次的比例較高，因此得出一項有趣的數據，亦即，每兩屆以後的連任率較低，五、七、九屆的副委員長以及七、九屆的副秘書長連任率較高。八〇年代以來，全國人大常委會不論是領導階層或是常委本身，連任情況都未見好轉。

表六 全國人民代表大會常務委員連任比率統計表（%）

	一屆 1949 n=102	二屆 1959 n=89	三屆 1965 n=121 *	四屆 1975 n=170	五屆 1978 n=206	六屆 1983 n=171	七屆 1988 n=154	八屆 1993 n=177	九屆 1998 n=132
委員長	0	0	100	從缺	0	0	0	0	0
副委員長	0	68.8	43.8	28.7	66.7	33.3	64.7	26.3	35.3
秘書長	0	100	0	0	100 **	0	0	0	0
副秘書長	0	44.4	85.7	25	18.2	12.5	50	12.5	55.6
常委	0	56.5	58	19.4	30.6	16.4	21.3	21.6	31.7
合計	0	57.3	36.4	210.6	36.9	18.1	27.3	21.5	33.3

*第三屆全國人大常委會因受文化大革命影響，其運作可分為兩個階段：1965.1~1966.5以及1966.5~1975.1，本研究以第二階段為計算樣本。

**第五屆全國人大常委會委員長任期分別是：姬鵬飛任期從1978.3到1979.3、彭真任期從1979.11到1980.9、楊尚昆任期從1980.9到1983.6，本研究以姬鵬飛為計算樣本。

註：歷屆副委員長人數自四人至三十人不等。

資料來源：本表由作者根據劉政、于友民、程湘清主編，人民代表大會工作全書，前引書，頁一三八四~一九八九；楊勝春，中華人民共和國國會之變遷，前引書，頁三六四、三七二中所列全國人大常委會及其領導階層的名單統計而得。

四、內部複雜化（Internal Complexity）

近年來全國人大常委會的專門委員會的權力和自主性日益提升，已使得全國人大的立法逐漸由「院會中心主義」，轉向「委員會中心主義」，過去由全國人大及其常委會為中心的法案審議，現也已經轉至委員會主導，專委會對法案的成敗關係至大^④。

全國人大常委會的專門委員會，歷經三個階段的演進：一至三屆只有民族和法案兩個常設委員會，一方面表示對少數民族的重視，二方面反應新政權對立法的需求。此一時期委員會工作並不積極，因為全國人大常委會開會頻繁，自一九五四年十月至一九六四年十二月的十年間，共計開會二四六次，平均每個月召開兩次會議^⑤，一、

註^④ 鄒偉，「中華『人民代表大會』專門委員會的回顧與前瞻」，中共研究（台北），第二十六卷第九期，民國九十年九月，頁二八。

註^⑤ 當時常委會的會期制度與現在不同，開一天就算一次會。見蔡定劍，中國人民代表大會制度，前引書，頁六四。

二、三屆全國人大常委的人數分別是七十九、七十九、一一五，但參加民族和法案委員會的人數卻只有一、二、一和三、四、十一人^⑤。

此一現象表示常委會的成員多由全國人大代表組成，副委員長不兼委員會的領導職務，委員會主任為常委，副主任則不一定是常委，委員基本上均為兼職。

一九五六年，劉少奇委員長曾經提出設置八個委員會的構想，以與國務院所設的八個辦公室對口，以便加強監督。為此，彭真副委員長銜命出國考察，提出設置政法、財政、重工業、輕工業、農業、教育、外交等八個專門委員會的建議，但因一九五七年政治情況突變，反右鬥爭展開，中共政治激烈化，該計畫因而擱置^⑥。

在修訂一九八二年憲法時，彭真提出意見表示過去沒有專門委員會的設置，導致什麼議案都提主席團或常委會，因此考慮設立專門委員會，初步考慮設立二十個，後來裁減至十二個，最後決議設置六個委員會^⑦。七、八、九三屆人大各增設一個，使得目前委員會總數達到九個。一九八六年陳丕顯副委員長在對全國人大常委會的工作報告中，首次將委員會稱為全國人大的常設機構^⑧。自七屆人大以來，各委員會進一步法制化，相繼制定工作規則。

由表七全國人大專門委員會編制的發展，可以看出不論是組織的擴展或是分工的細緻化，八〇年代以來全國人大的專門委員會，都已較前展現長足的進步，專委會的數量在每一屆人代會中都有增加，表示對其功能的具體肯定。根據中華人民共和國全國人民代表大會組織法的規定，專委會的職權為在全國人大及其常委會的領導下，研究、審議和擬定有關的法案、質詢案，並有立法調查權^⑨。八屆人大專委會共起草法案二十六件，審議各次主席團交付的代表提出的議案五六六件^⑩，足見專委會對立法工作的重要性。

根據中共全國人大的發展經驗，說明列寧式黨國體制立法機關的制度化過程中，將以立法功能為重，調查功能進展有限，此與現代國會如美國的情況不同，全國人大專門委員會無調查權。中共憲法第七十條規定人大專門委員會職權為研究、審議、擬定議案，但全國人大組織法賦予委員會以調查研究之權限，因此有人主張對憲法第七十條進行修改，賦予全國人大及其常委會以組織特定調查委員會之權^⑪。然而，八〇年代以來人大常委會有關立法方法的職權，卻有明顯的增加，其中又以法律委員會的角色最為重要，聽證制度也已見雛形。

註⑤ 見周偉，「各國立法機關委員會制度比較研究」，武漢大學博士學位論文，頁六四。

註⑥ 蔡定劍，**中共人民代表大會制度**，前引書，頁六五。

註⑦ 人民代表大會制度建設四十年，前引書，頁二六二。

註⑧ 周偉，「人民代表大會專門委員會之法律地位探討」，**社會主義研究**（武漢），一九九三年一月，頁五四～五七。

註⑨ 見該法案第三十七條。

註⑩ 全國人大常委會辦公廳研究室編，**總結、探索、展望：八屆全國人大工作研究報告**（北京：中國民主法制出版社，一九九八年），頁一七～七二、二一五。

註⑪ 周偉，「人民代表大會專門委員會調查權之研究」，**政治與法律**，一九九三年二月，頁四〇～四二。

表七 全國人大專門委員會組織發展表

	六屆		七屆		八屆		九屆	
	副主任委員	委員	副主任委員	委員	副主任委員	委員	副主任委員	委員
民族委員會	6	15	5	18	5	19	5	17
法律委員會	6	9	6	14	4	13	5	13
內政委員會			5	16	4	14	6	13
財政經濟委員會	6	9	7	21	7	21	6	19
教科文衛委員會	6	20	4	24	4	26	6	27
外事委員會	6	10	5	11	3	11	6	8
華僑委員會	4	8	4	12	4	16	6	19
環境與資源保護委員會					5	11	5	15
農業與農村委員會							5	20
總數	34	71	36	116	36	130	50	151

資料來源：趙建民、張淳翔，中華人民共和國立法與選舉制度（台北：國立編譯館，民國九十年），頁一九五。

近年來的發展情況是，全國人大常委會有關法案的起草，大抵皆由專委會帶頭，譬如八屆人大的八個專門委員會共起草二十六個法律草案^⑦，佔該年通過法律案的30%，其中尤以財政經濟委員會及新成立的環境與資源保護委員會立法最為積極。有的法律草案由專門委員會自行起草，有的則由專委會「牽頭」，領導成立起草小組。

專委會的立法功能逐漸強化，無疑是八〇年代以來全國人大朝向制度化和專業化發展的最有利證據，其中法律委員會的角色尤為突出。表八說明六屆人大以來專委會有明顯朝向專職化的傾向，在八〇年代初只有百分之六十三的專委會成員，由人大常委會兼任，至八屆人大時，比例已達百分之百。

註⑦ 趙建民、張淳翔，中華人民共和國立法與選舉制度，前引書，頁二〇八～二〇九。



表八 全國人大委員會專門委員會專職化程度

屆別	1	2	3	4	5	6	7	8	9
常委會總數	79	79	115	167	196	155	155	155	155
委員長、副委員長、秘書	15	18	20	23 ⁺	22	22	20 ^{**}	21	21
常委數	65	62	96	144	175	133	135	134	134
專委會中常委數	4	6	12	-	-	97	115	107	-
常委兼委員比(%) ^{***}						63%	80	100 [*]	100 [*]
專委會人數	118	121	155	-	117	77 [△]	158	175	205

*除副委員長外均已進入；+ 表示未設秘書長；**表示秘書長由副委員長兼。

***不含全國人大常委會領導（委員長、副委員長、秘書長）

△至四次會時已增至129。

資料來源：周偉，各國立法機關委員會制度比較研究，武漢大學博士學位論文，頁三四，三五，五九；蔡定劍，中國人民代表制度（北京：法律出版社，一九九八年），頁二四一、二五四。

根據全國人大組織法第三十七條的規定，向全國人大和全國人大常委會提出的法律草案，由法律委員會統一審查，其他委員會可以向法律委員會提修正意見。也因此，法律委員會開會次數最多，一至六屆法律委員會共開會一四九次，七屆人大開會一六四次，八屆人大時法律委員會開會的次數已增至三〇二次，平均每個月開會五次。目前一般一個月開會一次，最多三天^{⑥⑧}。法律委員會透過法制工作委員會彙集常委及有關委員會的意見，並視情況需要，將法律草案送印各地、有關部門，召開座談會，提修改意見^⑥。

聽證制度的建立，是中共全國人大立法工作的一大進步。一九八九年八月七屆人大二次會議同意人大對法、檢處理的重大案件有意見時，可以聽取簡報，或組調查組，同時，會議決定內務司法委員會的有關部會組成四個調查組，分赴六個省分調查縣鄉政權任期和村民委員會建設問題。一九九六年通過行政處罰法時，首次將聽證制度納入法律條文中，對聽證的程序、適用範圍等條件均有規定，使民衆遭受處罰時，當事人有權要求舉行聽證會。聽證制度在價格法中有進一步的擴展，該法規定「制定關係民衆利益的公用事業價格、具有獨佔性之商品價格、政府定價等，應建立聽證制度。」^{⑥⑩}

註⑥ 人民代表大會工作全書，前引書，頁六二五～六六四；周偉論文，前引文，頁七六。

註⑦ 楊勝春，「中國『全國人大』專委會審議法案之研究」，中國大陸研究（台北），第四十一卷第五期，民國八十七年五月，頁五四。

註⑩ 劉丹，「論聽證制度的完善」，法制日報，一九九九年四月八日，頁七；另見趙建民、張淳翔，「中華人民共和國立法過程中意見匯集方式之研究」，國科會研究計畫成果報告，民國九十年七月 NSC89-2414-H004-039。

二〇〇〇年三月通過的立法法第三十四條，規定審議法案過程中，專門委員會和全國人大常委會工作機構可舉行座談、聽證會聽取意見。二〇〇〇年七月十日，浙江省舉行首次立法聽證會，省人大常委會法制委員會在浙江日報上發佈聽證通告，參與人員包括各專門委員會負責人、法制委員會成員、浙江省人大常委會秘書長等，大家就醫療機構責任、供水、供電、獨佔公用事業經營者責任、房地產經營者責任、精神損失賠償等進行聽證，反應熱烈，十天內有二五七人報名參加，要求發言者更達一二四人^⑥。

目前各專門委員會制定的議事規則和工作規則，並無共同準則，各委員會開會時間、法定人數、表決人數均不同^⑦。全國人大立法過程中的聽證制度仍在試驗階段，迄今仍無一個統一的制度化規定。如以行政處罰法為例，因群眾意識尚未建立，在受到處罰時，真正會要求舉行聽證會者仍寥寥無幾。行政處罰法規定當事人得主動提出，尚未與建立專家立法制度相連。立法法中聽取意見之聽證會，似乎只是座談性質。此外，不論是聽證或座談皆無強制性質，立法法只規定「可以」舉行聽證（第三十一條），邀請專委會委員列席。

全國人大內部組織趨於複雜化，自其有關工作機關之強化，亦可窺知一二。表九可知全國人大工作機關在一九八七年有了大幅的增加，不惟辦公廳人員自文革期間的少數留守人員大幅增至一九五六年的水準，法制工作委員會和專門委員會的工作人員也都有鉅額的增加，此乃因為一九八六年的一次委員長會議，委任彭沖副委員長對全國人大常委會的工作機構建設進行研究，經過半年時間的研究，彭沖提出了「關於健全人大機關工作和機構的報告」，建議設立人大常委會秘書處。至一九九七年，全國人大的工作人員已增至三二〇〇名^⑧。

在人大的工作機關中，法制工作委員會的角色最為突出，尤其在一九七九年人大制度復建初期，法工委負有起草「基本法律」的責任，同時對法律草案有提出修正意見並協調法案進行之多重責任^⑨。

一九七八年三月五屆人大及其常委會分別召開第一次會議，一九七九年二月，全國人大常委會設置法制委員會，成員有八十人，彭真任主任，胡喬木等任副主任，另有六十九名委員及五十四名工作人員。鑑於文革過後百廢待舉，文革期間的「無法無天」使得法制工作益形迫切。然而人大人數過多，功能不彰^⑩，因此給予法制委員會很大的立法權限。在一九七九年三月至六月間，全國人大便提出七個「基本法律」，包括刑法、刑事訴訟法、地方各級人民代表大會和地方政府組織法、全國人大和地方各級人大選舉法、法院和檢察院組織法等，均由法制委員會擬定草案。一九八三年九

註⑥ 湯達金，「浙江省首次立法聽證會」，人大研究（北京），二〇〇〇年十月，頁二〇～二二。

註⑦ 鄭允海，「全國人大委員會建設的幾個問題」，全國人大常委會編，論我國人民代表大會制度建設（北京：中國民主法制出版社，一九九〇年），頁一五八。

註⑧ 人民代表大會制度建設四十年，前引書，頁二七〇～二七二。

註⑨ 李步雲、汪永清，中國立法的基本理論和制度（北京：中國民主法制出版社，一九九八年），頁一一〇～一一一。

註⑩ 中共七五憲法削弱人大制度，全國人大常委會功能大減，七八憲法開始恢復全國人大常委會制度，至八二憲法方賦予全國人大常委會較多的立法功能，同時決定在縣級以上的地方，設置地方人大常委會。

月，法制委員會更名法工委，下設民、刑法室和研究室，法工委主任及副主任由全國人大常委會常委兼任。一九八七年又承委員長會議之命，擬定全國人大常委會議事規則，一九八八年再擬定全國人大議事規則^⑥，近來委員長常利用全國人大常委會議事規則第十三條所賦予委員長會議（由委員長、副委員長及秘書長所組成）的提案權，要求法工委代為起草法案或是進行法案的調查^⑦。

表九 全國人大常委會機構人員變化表

	1954	1956	1958	1965	1969	1975	1979	1983	1987	1990	1997
辦公廳	120	360	48	115	10*	30	70		322	376	
法制工作委員會**							54	121	150	173	
專委會工作人員							30		109	136	136
其他(招待所、印刷廠)									189	185	
人民大會堂							N.A.		N.A.	1026	1400
總數											3200

* 文革期間全國人大常委會機關實行軍管，一九六八年十一月起，機關人員分批下放「五七幹校」，機關成立留守處，留守人員不足十人。

**一九七九年二月成立，一九八三年九月改為法制工作委員會。

資料來源：根據人民代表大會工作全書，前引書，頁一四二九～一四三〇所列資料彙整而來。

除了擬定法律草案權之外，法工委還有修改法律草案之權。如全國人大議事規則的制定，乃由法工委制定法律草案之後，兩次印發全國人大代表、各專門委員會、各省、自治區、直轄的人大常委會、中央有關部門和法律專家徵求意見，然後根據各方意見，經法工委「反覆修改」，最後擬定的草案提請七屆全國人大常委會於一九八九年四月通過^⑧。文革後有許多不當法律有待清查。此一任務也交由法工委執行。在一九四九年至一九八七年所制定的一三四件法律中，有一一一件在清查後失效，繼續有效或需修改者有二十三件^⑨。

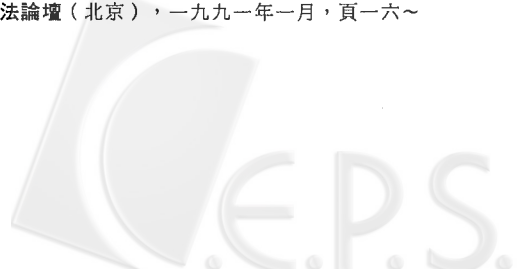
全國人大及其常委會及其議事規則都規定，法律草案在納入議程後，交由相關的專門委員會及法律委員會統一審議。但是法律委員會也必須透過法工委，將全國人大常委會和有關專門委員會的意見匯總，並藉助法工委將草案印發有關部門和各省、自治區、直轄市等有關方面徵求意見。此外，法律草案召開聽證會或舉行專家學者座談

註⑥ 人民代表大會制度建設四十年，前引書，頁二二五、二六六。

註⑦ 趙建民、張淳翔，中華人民共和國立法與選舉制度，前引書，頁二一七～二一八。

註⑧ 董蟠興，「全國人大常委會及其議事規則的特點」，政法論壇（北京），一九九一年一月，頁一六～二〇。

註⑨ 人民代表大會制度建設四十年，前引書，頁二二五。



會，此等法律草案的調查工作，均由法工委爲之^⑥。

最後，法工委對立法的解釋亦享有極大作用，憲法六十七條規定全國人大常委會有解釋憲法和法律之權，但有關法律的解釋卻經常由法工委和常委會辦公廳爲之。各地在適法上發生疑義，要求全國人大常委會給予解釋時，多由法工委和人大辦常委會公廳爲之。在一九八一年至一九九八年間，全國人大常委會對二十五件法律問題進行解釋，其中由法工委單獨進行解釋者有七件，法工委和人大辦公廳聯合解釋的有三件，另外常委會和常委會辦公廳解釋者各有五件。易言之，法工委和人大辦公廳對法律問題的解釋佔百分之六十。另外有關法律問題的解答有一二〇件，亦由法工委和辦公廳聯合爲之^⑦。

五、結 論

列寧式黨國體制的政治制度化有別於其他國家，一般威權國家制度化的過程中，黨政分開佔重要地位，但在列寧式的黨國體制中，黨政分開不易做到。以立法機關的制度化爲例，不論是立法機構之持續性，周界的完整性乃至於內部的複雜化，列寧式黨國體制都展現了異於西方的風格。

以立法機關的持續性而言，受到政治頻繁動員的影響^⑧，毛澤東時期的全國人大及其常委會的持續性可以說是很低。不惟集會時間短，開會時間不固定，代表產生的方式任意性強，代表的任期也不固定。立法機構的成員流動性高，受到意識形態因素的影響，每一時期成員的構成比例有所不同。自八〇年代以來，全國人大不論在任期、集會或是代表的產生方面，都已漸趨穩定，全國人大的持續性已大爲提高。

以立法機關的周界完整性而言，受制於以黨領政的統治原則，全國人大及其常委會的領導階層受到外力的侵擾不可避免，迄無內部提升的先例。自過去經驗而言，全國人大領導階層和中央政治局、中央書記處，以及中央政法委員會的關係至爲密切。領導階層在黨內政法系統的專業歷練是否完備，似乎是列寧式黨國體制是否制度化的另外一種衡量標準。在一至九屆全國人大的高層領導（委員長、副委員長、秘書長）當中，有百分之二十七的成員，同時擔任中央政治局的委員或是書記處的書記，可見黨對人大的滲透力。但自七屆人大以來，政法委員會和全國人大領導交叉任職的情況逐漸消失，表示黨政分開略見成效。然而，全國人大常委會領導階層及委員的連任比，並無明顯改善，此一事實又說明人大周界的完整性仍有待加強。

雖然全國人大的持續性和周界完整性和西方制度化國會的情況大不相同，但全國人大內部複雜化的趨勢卻十分顯著，專門委員會的專業立法，以及其對全國人大專業化的貢獻，則與西方國會制度化的發展相若。有人認爲全國人大立法的重心已逐漸轉

註⑥ 李步雲、汪永清，中國立法的基本理論和制度，前引書，頁一五九。

註⑦ 有關法律解釋和解答案，見人民代表工作全書，前引書，頁七九～八四二。

註⑧ 有關中共的政治動員，見趙建民，當代中共政治分析（台北：五南出版社，民國八十六年），第六章。

向「委員會中心主義」。八〇年代以來，委員會的數量每年都有增加，全國人大常委會所起草的法案，大抵皆由委員會帶頭，而聽證制度的建立，可以說是全國人大立法工作的一大進步。相信不論在數量或功能方面，未來專委會的地位都仍將繼續增加。

最後，不論自結構或是功能角度觀察，全國人大的工作機構，都已展現前所未有的地位，此亦顯示全國人大內部組織日趨複雜，與西方制度化的國會發展，有其類似處。

*

*

*

The Institutionalization of Legislature under PRC's Party-State System

Chien-min Chao

Abstract

This article uses the concept of legislative institutionalization to analyze the durability, boundaries, and internal complexity of the National People's Congress. Under Mao Zedong's rein, the NPC was low in durability. The legislature met irregularly and neither the selection of the deputies nor the terms of the deputies were institutionalized. Since the 1980s, the durability of the NPC has greatly improved. Since the 7th NPC, the overlapping of personnel between the NPCSC leadership and the CCP's Central Political-Legal Commission has been disconnected. Nevertheless, the high turnover rate of the NPCSC leadership and its members suggests that the legislature is still not well bounded. However, the trend towards professionalism is beyond doubt. Since the 1980s the legislative committees have gained strength both in size and in power. Most of the laws passed by the NPCSC are being drafted by the committees. The introduction of the hearing system is a significant step towards increasing the quality of legislation. Addition staff members and reinvigoration of subsidiary organizations are also indications of heightened internal complexity.

Keywords: Party-state system; legislative institutionalization; durability; boundary; internal complexity; National People's Congress and its Standing Committee; leadership; CCP-NPC relations; special committees; NPC working institutions



參考文獻

- 于浩成（1999），「黨對政權與社會的控制—入黨出黨，半世紀的回顧」，金鐘，
《共產中國五十年：非官方記錄的歷史真相，1949-1999》，香港：開放雜誌社。
- 「中共研究」雜誌編輯委員會（2000），《2000 中共年報》（上），台北：中共研究
雜誌社。
- 中共中央文獻研究室編（1987），《十一屆三中全會以來重要文獻選讀》（上），北
京：人民出版社。
- 中國國民黨中央委員會大陸工作會編印（1993），《大陸情勢ABC》，19-21，台北：
中國大陸問題研究社。
- 全國人大常委會辦公廳研究室編（1998），《總結、探索、展望：八屆全國人大工作
研究報告》，北京：中國民主法制出版社。
- 全國人大常委會辦公廳研究室編著（1991），《人民代表大會制度建設四十年》，北
京：中國民主法制出版社。
- 全國人大常委會辦公廳編（1990），《中華人民共和國人民代表大會文獻資料彙編
（一九四九～一九九〇）》，北京：中國民主法制出版社。
- 吳國光（1999），「從派系鬥爭到制度競爭：改革年代中國人大角色變化的動力」，
林佳龍、邱澤奇編，《兩岸黨國體制與民主發展》，325-338，台北：月旦出版
社。
- 李步雲、汪永清（1998），《中國立法的基本理論和制度》，北京：中國民主法制出
版社。
- 李連江、歐博文（1998），「村民自治：構想與實踐」，陳明通、鄭永年主編，《兩
岸基層選舉與政治社會變遷》，327，台北：月旦出版社。
- 周偉（1993），「人民代表大會專門委員會調查權之研究」，《政治與法律》，
40-42。
- （1998），《各國立法機關委員會制度比較研究》，武漢大學博士學位論文。
- （1993），「人民代表大會專門委員會之法律地位探討」，《社會主義研究》，
武漢，1, 54-57。
- 法務部調查局共黨問題研究中心編（2001），《中國大陸綜覽》，台北：共黨問題研
究中心。
- 翁松燃（1984），《中華人民共和國憲法論文集》，香港：中文大學出版社。
- 馬齊彬、陳文斌（1991），《中國共產黨執政四十年，1949～1989》，北京：中共黨
史出版社。
- 崔慶森主編（1991），《中國當代刑法改革》，北京：社會科學文獻出版社。
- 張鑫（1984），「法律觀念在中國大陸」，翁松燃編，《中華人民共和國憲法論文
集》，香港：中文大學出版社。



- 郭林茂（2000），「關於地方人大監督工作的發展問題」，《政治與法律》，上海，2, 81。
- 郭道暉（1998），《當代中國立法：人民代表大會制度建設》，北京：中國民主法制出版社。
- 彭真（1989），「公民在法律面前人人平等」，《論新中國的政法工作》，241，北京：中央文獻出版社。
- （1989），「在實踐中總結經驗教訓」，《論新中國的政法工作》，240-242，北京：中央文獻出版社。
- （1989），「論新時期的社會主義民主與法制建設」，《論新中國的政法工作》，327-329，北京：中央文獻出版社。
- （1989），「在中央政法委員會第一次會議上的講話紀要」，《論新中國的政法工作》，216-218，北京：中央文獻出版社。
- （1989），「全國人大常委會和地方人大常委會的關係」，《論新時期的社會主義民主與法制建設》，231-237，北京：中央文獻出版社。
- 湯達金（2000），「浙江省首次立法聽證會」，《人大研究》，北京，10，20-22。
- 楊勝春（1989），《中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平》，高雄：復文出版社。
- （1998），「中國『全國人大』專委會審議法案之研究」，《中國大陸研究》，54，第四十一卷五期。
- （2000），《中共領導班子的左右手：中共中央直屬機構檔案，1949-1998》，台北：永業出版社。
- （2001），《大陸政法戰線的統御者：中共中央政法委員會之研究》，台北：永業出版社。
- 董璠興（1991），「全國人大及其常委會議事規則的特點」，《政法論壇》，北京，1，16-20。
- 鄒偉（2001），「中華『人民代表大會』專門委員會的回顧與前瞻」，《中共研究》，26：9，28。
- 趙生暉（1998），《中國共產黨組織史綱要》，安徽：安徽人民出版社。
- 趙建民（1994），《威權政治》，台北：幼獅出版社。
- （1997），《當代中共政治分析》，台北：五南出版社。
- （1998），「黨國體制下黨與立法機構關係的若干思考－中國大陸個案分析」，《中國大陸研究》，42：9，13-26。
- （1999），《中國人大民主化可行性分析-中國共產黨與全國人大關係之研究》，國科會研究計畫成果報告，NSC88-2414-H-004-011。
- 趙建民、張淳翔（2001），《中華人民共和國立法與選舉制度》，台北：國立編譯館。
- （2001），《中華人民共和國立法過程中意見匯集方式之研究》，國科會研究計畫成果報告，NSC89-2414-H004-039。



- (2000), 『中共全國人大黨政關係與中國大陸民主化的前景』, 《中國大陸研究》, 43: 2, 1-14。
- 劉丹 (1999), 「論聽證制度的完善」, 《法制日報》, 北京, 一九九九年四月八日, 頁七。
- 劉政、于友民、程湘清主編 (1999), 《人民代表大會工作全書》, 北京: 中國法制出版社。
- 蔡定劍 (1998), 《中國人民代表制度》, 北京: 法律出版社。
- 鄭允海 (1990), 「全國人大委員會建設的幾個問題」, 全國人大常委會編, 《論我國人民代表大會制度建設》, 158, 北京: 中國民主法制出版社。
- 鄭永年 (1990), 《政治漸進主義: 中國的政治改革與民主前景》, 台北: 吉虹資訊有限公司。
- 閻淮 (1991), 「中國大陸政治體制淺論」, 《中國大陸研究》, 台北, 34: 8, 18-40。
- 龍飛 (1998), 「對中共省、市、區領導班子換屆工作之探討」, 《中共研究》, 台北, 32: 2, 78-87。
- 蘇文敏 (1987), 《中共十三大與中國改革》, 北京: 北京週報出版社。
- 顧昂然 (1995), 《新中國立法概述》, 北京: 法律出版社。
- Canon, David T. (1989), "The Institutionalization of Leadership in the U.S. Congress," *Legislative Studies Quarterly*, XIV (August 1989), 415-443.
- Eisenstadt, S. N. (1964), "Institutionalization and Change," *American Sociological Review*, vol. 29, 235-247.
- Gehrlich, Peter. (1973), "The Institutionalization of European Parliaments," in Allan Kornberg, (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, NY: McKay.
- Hibbing, John R. (1988), "Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons," *American Journal of Political Science*, vol. 32, no. 3, 682.
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 12.
- (1965), "Political Development and Political Decay," *World Politics*, 17, 386-430.
- Jewell, Malcolm E. and Samuel C. Patterson (1977), *The Legislative Process in the United States*, NY: Random House.
- Polsby, Nelson W. (1968) "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," *The American Political Science Review*, 62, 144-168.
- Sisson, Richard (1973), "Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Explanation," in Allan Kornberg, (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, NY: McKay.
- Squire, Peverill (1992), "The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly," *Journal of Politics*, 54, 1026-1054.

