

中共全國人大黨政關係與 中國大陸民主化的前景

趙建民

(政治大學中山人文社會科學研究所教授)

張淳翔

(景文技術學院國貿系助理教授)

摘要

中國大陸政治發展的現況，距西方式民主的概念仍有相當距離，但近年來全國人大的自主性卻日漸提升。中共黨目前與全國人大及其常委會的運作情況為何？做為一種漸進式的制度變遷，人大制度的變革是否能夠帶動列寧式黨國體制的政治轉型？本文針對八〇年代以來中共人大制度的改革，從中共全國人大自主性的提升、黨政運作模式和黨政關係的發展趨勢等三個面向予以論析。

全國人大投票時，反對票與棄權票有所增加，黨不再直接代替人大行使職權，對於代表投票行為的控制也不若從前全面，近期內將採取小幅度的漸進改革，進行技術層面的制度化，如修訂全國人大及其常委會的議事規則，以增加其可運作性。另外，立法法已在審議階段，通過後將可明確各機關間的立法權限，解決目前法律混亂的狀況。至於更為關鍵性的改革，例如允許反對黨的成立、引進競爭性的選舉機制、對全國人大及其常委會進行結構性的變革等，在短期內似不易實現。

關鍵字：全國人民代表大會、全國人大常委會、立法機關、黨政關係、自主性、民主化、制度變遷

* * *

一、前言

有關威權政權向民主轉化的問題，一般有二種研究途徑^①：

註① Adam Przeworski, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy," in Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 47~48.



一種是自宏觀 (macro-oriented) 的功能取向 (functionalist)，強調客觀條件、環境與結構的重要性，認為民主與經濟發展、教育提升、階級結構重組等經濟、社會、政治、文化等先決條件有關，因而提出進口替代、經濟政策是否喪失動力、產品周期、主要出口項目的變化、土地所有權的轉移、家庭結構變化、政治精英的認知、以及文化傳統等理論，解釋民主化的源起。對這些人而言，民主目標與這種先決條件之間的決定性關聯，便成為研究的對象。

另外一種學派則自微觀取向 (micro-oriented)，主張民主化之自發性 (genetic)，強調歷史關鍵時刻與關鍵決定之重要，因此，這派人士予該一變遷時期政治人物所作之戰略選擇以較多注意。由於前一種途徑忽略短程政治動力，有學者乃提出其實這兩種研究途徑非但不相斥，反而有前後相承的效果。申言之，功能論所主張的，乃是在民主轉化發生前之長期過程，但是，一旦原威 (極) 權政體解體至民主化之早期階段，卻都屬於發生論者所主張的範圍^②。

自前述有關民主化的研究描述中，不難看出自制度面的角度探討者較少。屈列沃斯基 (Adam Przeworski) 在分析自由化的動力時，提出自「利益」與「戰略位置」二個面向，區分贊同與反對自由化的政治勢力。因此，不論是軍隊、工人階級、中產階級、國家機器等，都可能因為某種共同利益而結合，形成贊成或反對自由化的政治結盟，某些政治人物也可以因為其在政壇上所佔據之「戰略職位」，而偏向某一政治主張。根據這種結構因素，屈列沃斯基進一步將統治集團與反對陣營再細分為強硬派及溫和派^③。屈式的提法，雖觸及政治結構面，但仍未以政府制度與結構作分析民主化之基本對象。

在探討前蘇聯和東歐共產國家的政治反對時，學者提出部門反對 (sectorial opposition) 的概念，認為政治體系內之特定部門如警察、黨部、軍隊、作家、律師等，為了本身團體或行業的利益，要求某種程度的自主與自由，頗能說明制度之於政治民主化的重要性^④。但是此一研究途徑顯非學界主流。

此外，雖然也有人將政治民主化與總統制或內閣制的選擇，以及選舉制度與民主化的相聯性作為研究對象^⑤，但這方面的意見大體集中於討論威權政體成功地進行民主轉型後，何種制度更適用於此一新興民主國家，對於民意代表機關對民主化的貢獻則殊少論及。

但若自台灣和南韓此二亞洲四小龍的政治民主化的經驗觀之，選舉與民意機構實扮演極為重要的角色。在台灣政治民主化的經驗中，經濟因素、社會結構變化、政治

註② Geoffrey Pridham, "Democratic Transitions in Theory and Practice: Southern European Lessons for Eastern Europe," in Geoffrey Pridham and Tatu Vanhanen, eds., *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives* (N. Y.: Routledge, 1994), pp. 16~17.

註③ Przeworski, "Some Problems," pp. 53~54.

註④ Frederick C. Barghoorn, "Factional, Sectoral, and Subversive Opposition in Soviet Politics," in Robert A. Dahl, ed., *Regimes and Oppositions* (New Haven: Yale University Press, 1973), p. 39.

註⑤ 如 Arend Lijphart, "Constitutional Choice for New Democracies"; Guy Lardeyret, "The Problem with PR," both in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1993).



精英的認知、以及文化因素（傳統中國文化及日據時代專制文化受到國家化及商業化的劇烈衝擊）固然都是重要影響，但是過去中央與地方民意代表的選舉卻居十分關鍵的地位，立法院的政治生態與台灣政治民主化的進程密不可分，顯示立法機關作為制度性民主轉型的重要性。

此外，在導致威權政體解體的衆多論述當中，政權「合法性」（legitimacy）的降低，似被視為重要因素^⑥。在如中共之共產主義國家，馬列主義意識形態長期以來顯然是政權「合法性」之主要來源。毛澤東時期基於中國歷史背景之反帝、反殖情結，也為中共政權贏得人民的支持。但是在馬列意識形態已被市場經濟逐漸取代，在反帝、反殖也已蛻換為「資本主義補課」後，民族主義及經濟發展乃取而代之，成為九〇年代以來中共政權追求合法性之主要努力目標。

然而，經濟進展必然帶來不穩定的因素^⑦，經濟成長速度愈快，此一不穩因子愈高。學者進一步指出，第三波民主化最易發生於國民所得大約在一千至三千美元之中等程度經濟發展地區，此一地區可以稱之為政治轉型區（political transition zone）^⑧。由此觀之，中國大陸似已接近此一政治轉型區^⑨。經濟成長一方面為政權新合法基礎的來源，同時，又是不穩定的主要來源，民族主義的效果將逐漸遞減。易言之，面對二十一世紀中國大陸將面臨更多的合法性挑戰，為了應付這種挑戰，中共政權勢必在自由化方面作出讓步，全國人民代表大會的功能也因此將逐漸改變。

中共全國人民代表大會近年來對國家行政機構領導人員的任命同意投票反對票及棄權票的出現增加的趨勢，全國人大常委會在立法程序中亦逐漸能發揮實質審議的功能。例如一九八八年七屆人大一次會議對國家領導人的任命同意投票時，國家副主席王震在近三千名代表中，有近三百張的反對票與棄權票；國務總理李貴鮮的得票率不到八十五%。一九九一年人大改採按鈕表決，控制選票更加不易。一九九三年八屆人大一次會的任命投票當中，國務委員李鐵映得票率為七十%強，一九九五年，副總理姜春雲的得票率更創新低，只有六三·四%^⑩。八〇年代以來全國人大也表現出若干的立法自主性，一九九二年全國人大授權深圳市制訂特區法規的決定，在全國人大二六八八名代表中，有一千張反對票^⑪，全國人大又通過全國人大議事規則，對官員任命同意、質詢、調查等權限有所界定，通過行政訴訟法，一般人民可以控告政府或共

註⑥ 見Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), pp. 46~49; Przeworski, "Some Problems," pp. 50~51. 趙建民, *威權政治* (台北: 時英出版社, 民國八十三年), 第九章。

註⑦ 威權政體與政、經發展問題, 見趙建民, *威權政治*, 第九章。

註⑧ Huntington, *The Third Wave*, pp. 59~63.

註⑨ 根據經濟部的統計資料, 中國大陸一九九八年的人均GDP為七百七十美元 (<http://www.moea.gov.tw/%7Emeco/stat/four/a-2.htm>)。

註⑩ 明報 (香港), 一九八八年四月十日, 第五版; 一九八八年四月十三日, 第二版; 一九九〇年四月四日, 第八版; 一九九一年四月九日, 第六版; 大公報 (香港), 一九九〇年四月五日, 第二版; 明報, 一九九三年三月二十九日, 第二版; 星島日報 (香港), 一九九五年三月十八日, 第A四版。

註⑪ *Hong Kong Standard*, April 6, 1989, p. 5.



產黨侵權，保障律師權益。這些法規在當前不一定會發生驚天動地的效果，卻予人大在未來實行更大的自主權創造條件。

雖然中國大陸的政治體制距離民主仍有相當差距，但中共全國人大自主性的提升是否可視為民主化的先聲？中共以人大制度的變革做為一種漸進式的制度變遷，是否能夠減少列寧式黨國體制在政治轉型過程中所面臨的障礙？中共目前如何控制全國人大及其常委會的運作？本文以下即針對八〇年代以來中共人大制度改革，從中共全國人大自主性的提升、黨政運作模式、黨政關係的發展趨勢三個面向析論之。

二、全國人大自主性的提升

在探討黨與人大關係的同時，值得注意的一點是，隨著中共政治體制的改革，人民代表大會在近年來職權改革及選舉制度改變之下，其自主權亦有所提升。也就是說，黨雖然透過組織、人事等種種方式來指揮控制人大系統，但是，在一定程度上，人大的自主權也逐步提高，這可由近年來人大提案、議案及建議案件數的增加以及重要法案及人事任免案中反對票的提升加以說明。

(一) 提案、議案及建議案件數的增加

過去全國人大只是一個對中共黨的決策予以合理化、合法化的背書機關，全國人大不但沒有決策權，甚至對政策的建議權都很有有限，對黨的意見只有照章通過，而無置喙餘地。一九七八年底中共十一屆三中全會推行改革開放政策以後，全國人民代表大會的提案、議案及建議案數目開始增加，如表一～三所示，一九七九年第五屆全國人民代表大會第二次會議中，全國人大提出提案數有 1890 件，較三屆人大提案增長十倍（四屆人大完全停滯），到了一九八八年第七屆全國人民代表大會第一次會議以後，議案及建議案總數已超過四千件或接近四千件。人大代表已敢於提出自己的意見，雖然在決策的參與權上仍然沒有太大的權力，但是，人大代表自主權已提升，開始踴躍提出意見，對於各項重大議案發表看法。

(二) 重要法案反對票的提升及反對意見的出現

以往重要法案只要提到全國人大，幾乎都是高票通過，反對票非常少，不過，隨著人大體制改革發展，全國人大代表逐漸敢於表達自己的反對意見。

一九九三年八月，中共八屆人大第一次會議時，對「國務院機構改革方案」進行表決，當時出席代表約 2900 名左右，其中出現反對票 210 票，棄權票 291 票，另外還有 40 票未按表決器^②。此例充分說明，反對或不支持此案的代表，接近出席人數的五分之一，對於實施高度集權控制的中共而言，這是一個非常高的數字，它顯示出，中共已無法完全掌控全國人大代表的投票意向，這些代表的自主意識提升，雖然在黨組織的層層監控下，仍然出現高額的不支持票。

註② 「中共八屆『人大』出現的反對票問題」，中共研究（台北），第二十七卷第四期，民國八十二年四月，頁七。



表一 全國人大歷次會議提案數

	提案(議案)數					建議、批評、意見數
	政治、財政	工業、交通	農林、水利	教科文衛	合計	
一屆一次	6	12	11	10	39	
一屆二次	53	72	44	45	214	
一屆三次	41	53	28	54	176	
一屆四次	46	79	23	95	243	
一屆五次	20	34	7	20	81	
二屆一次	8	31	13	28	80	
二屆二次	2	22	9	13	46	
二屆三次	17	55	41	50	163	
二屆四次	10	92	31	39	172	
三屆一次	14	92	23	59	188	
四屆一次	0	0	0	0	0	
五屆一次	0	0	0	0	0	
五屆二次	577	636	209	468	1890	
五屆三次	659	903	231	507	2300	
五屆四次	691	941	228	458	2318	
五屆五次	700	744	241	417	2102	
六屆一次	44	0	0	17	61	2331
六屆二次	83	0	0	31	114	2697
六屆三次	103	0	0	25	128	2832
六屆四次	184	0	0	81	265	3341
六屆五次	197	0	0	65	262	3014
七屆一次	390	0	0	98	488	3847
七屆二次	340	0	0	71	411	3778
七屆三次	308	0	0	76	384	3491
七屆四次	384	0	0	87	471	3643
七屆五次	-	-	-	-	472	2934
八屆一次	-	-	-	-	611	2325
八屆二次	-	-	-	-	723	2401
八屆三次	-	-	-	-	732	2308
八屆四次	-	-	-	-	603	2415
八屆五次	-	-	-	-	700	2281
九屆一次	-	-	-	-	810	-

註：第一至五屆全國人民代表大會稱「提案」，由提案委員會向大會提出審查報告，大會通過。從第六屆全國人民代表大會開始稱「議案」和「建議、批評和意見」，由大會秘書處向大會主席團提出處理意見報告，大會主席團會議通過。

資料來源：七屆三次(含)以前參見全國人大常委會辦公廳研究室編，中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編(北京：中國民主法制出版社，一九九〇年)，頁八五五~八五七；七屆四次及七屆五次資料見尹中卿主編，中華人民共和國全國人民代表大會及其常務委員會大事記(北京：法律出版社，一九九四年)，頁四六四、四八九；八屆一次至八屆五次見全國人大常委會辦公廳研究室編，總結、探索、展望(北京：中國民主法制出版社，一九九八年)，頁二一三；九屆一次見人民日報，一九九八年三月十五日，第二版。



其次，以往許多重要議案的討論都只是聊備一格，法案討論時多數只是在歌功頌德，很少出現反對意見，但是近來的人大開會時，部分重大議案的討論便出現反對意見，有些代表甚至公開表達反對意見。例如，著名的三峽大壩興建案，在大陸內部引起了不同意見的討論，後來，中共中央作成興建的決定後，送交全國人大議決，許多全國人大代表便公然表達反對意見，其中，「台籍」人大代表黃順興更退席抗議。這些公開的反對，在過去的人大會議上是不可能出現的，而這些現象的出現，也證明了全國人大自主意識的提升。

從代表團及小組會議時代表的開場白亦可看出一些端倪。曾有全國人大工作人員觀察近八年來人大會議的變化。七屆人大時代表發言多先表明「我是來學習」，「學習」兩字是最常使用的詞彙。九屆人大會議上代表發言時，開場白已成爲「我先說問題，再提成績」、「我先提幾個建議」^⑬。人大代表自身對於代表一職的角色認知，已經開始出現變化。

(三) 人事任免案反對票增加

除了重大法案出現反對聲浪外，中共自八〇年代以來實施差額選舉，許多中共黨組織所規劃的人選落選，表示全國人大對高層人事任免案的表決上的絕對控制減弱，人大代表的自主意識提升。

以一九九三年中共八屆人大對中共高層國家領導人的投票結果來看，在出席投票的 2909 名代表投票後，中共國務院總理李鵬得到的反對票高達 210 張，而棄權票數也有 120 張^⑭，兩者相加，代表不支持李鵬的代表比例約一成，相較於一九八八年李鵬獲任爲總理時，只有十八張反對票及五張棄權票而言，反對李鵬的票數成長高超過十倍；此外，國務委員李鐵映所得到的反對票更高達 722 張，棄權票 137 張，也就是說，未投票支持李鐵映的人大代表接近三分之一，如此高的反對票，正表示，黨確實無法全盤掌控全國人大代表的投票意向，全國人大的自主性確有提升。

表二將一九九二年以來全國人大重要法案、人事案的贊成票未達 80% 的議案統計：

由表二近年全國人大對重大法案及人事任免案行使同意權的投票結果來看，全國人大的自主意識漸強，雖然尚未構成對黨中央的直接挑戰，但是，人大代表透過選票表達他們對黨的政策及人事安排的看法之意甚明，全國人大雖仍未脫離「橡皮圖章」的角色，黨中央的各項議案仍會照例通過，但值得注意的是，全國人大的自主權已大幅提升，懂得運用中共憲法賦予的同意權，適度表達不同的意見。

尤其是一九八〇年代以來，出任中共全國人大委員長的彭真、萬里、喬石等人，在黨內資望頗高，配合中共對全國人大的種種改革措施，相對地使得全國人大的地位有所提升，也促使全國人大的自主性更爲提高。

註⑬ 新華社電，一九九八年三月十五日。

註⑭ 明報（香港），一九九三年三月二十九日，第二版。



表二 一九九二年以來全國人大贊成票未滿 80%之重要法案、人事案統計表

年份	決議內容	贊成票	反對票	棄權票	贊成比例
1992	關於興建長江三峽工程的決議	1767	177	664	67.75%
1993	國務委員李鐵映任命案	2037	722	137	70.34%
1994	中華人民共和國預算法	2110	337	225	78.97%
1995	國務院副總理姜春雲任命案	1746	605	391	63.68%
1995	教育法	1989	354	307	74.2 %
1995	人民銀行法	1781	509	360	66.5 %
1995	最高檢察院工作報告	2104	304	243	78.5 %
1996	最高檢察院工作報告	1883	431	296	72.15%
1997	最高法院工作報告	1839	515	331	67.6 %
1997	最高檢察院工作報告	1621	675	390	59.5 %
1998	最高法院工作報告	2169	399	324	72.8 %
1998	最高檢察院工作報告	1601	845	447	53.7 %

資料來源：中央日報（台北），民國八十一年四月五日，第二版；星島日報（香港），一九九四年三月二十三日，第 A 四版，一九九五年三月十八日，第 A 四版；明報（香港），一九九五年三月十九日，第 B 八版；明報（香港），一九九六年三月十八日，第 C 一版；星島日報（香港），一九九七年三月十五日，第 A 三版；明報（香港），一九九八年三月二十日，第 A 五版。

三、全國人大的黨政運作模式

中國共產黨與全國人民代表大會由上而下的指揮領導關係，可以體現在全國人大的組成及其職權的行使過程中。

基本上，黨對全國人大工作的指導，包括司法原則（如一九四九年二月通過的中共中央關於廢除國民黨《六法全書》）和確定解放區司法原則的指示、一九七七年通過的中共中央關於堅決保證刑法、刑事訴訟法切實實施的指示便是。也有法律原則如一九五七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；但是，政治原則的指示最多，譬如有關選舉方式的問題中共中央在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、一九八六年通過的關於縣、鄉兩級換屆選舉工作一些問題的緊急通知便是。此外，一般政治性文件中也可能有關人大工作指示下達如一九五五年中共中央關於統一戰線工作的指示，或是重要黨內會議（如十一屆五中全會）公報等。至於黨對人大工作下達指導令的方式有多重，可以由黨中央直接通過決議往下傳送、也可能由黨中央與國務院轉發黨政有關部門如中宣部與司法部所擬訂的通知（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）、或者黨中央批轉人大常委會黨組的決定的方式，甚至可以由中央統戰部與全國人大常委會聯合發佈（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）的方式出現。



此外，中共亦以下列組織與運作控制全國人大：

(一) 全國人大的組成

依照中共憲法規定，縣及縣級以下的人大代表是由選民直接選舉產生，縣以上的人大則由下一級人大選舉產生，至於候選人的產生，依中共選舉法規定，必須經過醞釀、討論、協商後，確定候選人名單^⑤。在此種規定下，所謂的醞釀、討論與協商，予共產黨組織以實際掌握選舉之主導權，透過對候選人名單的控制，共產黨基本上可以掌握所有的人大當選人，即使在所謂的「差額選舉」的制約下，共產黨仍可透過所謂的協商，保證所有候選人均為黨所同意之人，進一步確保當選人能夠被黨所掌握。

在間接選舉制度的安排下，共產黨對全國人大組成人員的掌握更易，由於人大代表的權力來源依法雖來自選票，但是實際的運作過程中，全國人大代表的主幹，是省、自治區級的黨政負責人，開會期間，各小組的領導也就是省、自治區的地方領導。透過這樣的選舉運作，黨可以確保對全國人大組成人員的掌握。

表三 中共歷屆全國人大代表構成比例

	代表 總數	中共 黨員	民主 黨派	無黨派	工人	農民	幹部	軍	知識 分子	歸國 華僑	少數 民族	婦女
一屆 1954	1226	668 54.48	274 22.35	284 23.16	100 8.16	63 5.14		60 4.89		30 2.45	177 14.43	147人 11.99%
二屆 1959	1226	708 57.75	284 23.16	234 19.09	69 5.6	67 5.46		60 4.89		30 2.44	180 14.68	150 12.23
三屆 1964	3040	1667 54.83	565 18.58	808 26.57	175 5.75	209 6.87		120 3.95		30 0.98	373 12.27	542 17.82
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
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
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
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
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
九屆 1998	2979	71.5	15.44		18.89		33.16	8.99	21.07	1.24		

資料來源：八屆（含）之前資料見尹中卿主編，中華人民共和國全國人民代表大會及其常務委員會大事記（北京：法律出版社，一九九四年），頁七六七。九屆人大代表之構成比例見明報（香港），一九九八年三月四日，第A十五版；聯合早報（新加坡），一九九八年三月一日。

註^⑤ 「全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法」，法務部調查局，前引書，頁六七。



從表一全國人大代表結構比例便可發現，在共產黨的策畫安排下，中共黨員在全國人大成員結構上仍佔絕大多數的席次，中共建政之初，還有較多的所謂「民主黨派」與「無黨派」人士進入全國人大，隨著共產黨控制的增強，四屆及五屆人大成員中，中共黨員的比例已大幅提升到七成以上，改革開放以後，人大體制進行改革，取得較多的權力，為了維持黨對人大的控制，全國人大中，中共黨員的比例仍維持在六成以上，但今（一九九八）年召開的九屆人大，其黨員比例又高達七成以上。必須指出的是，在中共仍然堅持「共產黨的領導」之政治現實之下，所謂的「八大民主黨派」只能做為「參政黨」，缺乏一般民主國家之中競爭性的在野黨，此亦使得全國人大會議期間雖有反對意見浮出，卻無法形成組織性的反對論點。

(二) 全國人大常委會的運作

由於全國人大每年僅召開一次會議，因此，多數時間是由全國人大常委會負責行使日常的國家權力，在此，為了確保人大常委在政治上接受黨的領導，便透過設置在其中的黨組來實現，使得黨的決策、方針，能夠在人大常委會貫徹。

黨組的設置深入全國人大常委會組織中，憲法所賦予人大常委的職能，基本上，共產黨都可以透過黨組來加以掌控，黨組作為上級的派出單位，如同黨中央的代理人一般行使指揮監督之權力。目前在實際運作上，係由委員長擔任黨組書記一職，第一副委員長擔任黨組副書記。

除了黨組的設置外，中共高層亦設專責機構指揮監控人大的運作，中共在黨組織中設立「政法委員會」（簡稱政法委），政法委的任務是領導由國家立法、司法和警察部門組成的「政法系統」^⑩。政法委是黨的重要部門，但不是公開正式的常設機構，政法委書記係由黨內的重要領導人擔任，例如：彭真、陳丕顯、喬石均擔任過此職，彼三人任此職時均是黨的政治局委員（喬石還擔任黨的政治局常委），後來在政治體制改革的討論中，政法委由於地位和功能受到多方批評，因而在十三大之後更名為「政法領導小組」，不過，「政法領導小組」的職能與政法委並無兩樣^⑪。一九九〇年則又恢復為政法委員會。

此外，黨的政治局和書記處亦有專人來負責領導人大的工作，例如，十四大擔任政治局常委的喬石，同時兼任第八屆全國人大委員長，他便是黨中央負責直接監管全國人大工作的領導人；而書記處目前負責政法系統工作的書記，則是兼任中共最高人民法院院長的任建新。不過，由於喬石長期領導中共黨內政法系統，他在政法系統地位極高，因此，十四大期間中共黨中央直接負責對人大的指揮控制的，仍然是喬石。目前則由在政治局常委中排名第二位的李鵬接任第九屆全國人大委員長，負責中共對全國人大的領導。

註⑩ 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，李少民主編，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），頁二八三。

註⑪ 同前註，頁二八四。



在中共全國人大及其常委會的制度化過程中，黨與人大的關係亦成爲規範的目標之一。中共中央曾於一九九一年二月下達「中發八號文件」，其中規定了五項黨對立法工作的領導方式^⑧：

1. 由立法的指導原則來建立國家政治路線、總體方向及主要政策。
2. 審查批准全國人大年度及長期的立法規劃，並保證其完成。
3. 將行之有效的黨的政策，建議全國人大及國務院予以立法。
4. 對全國人大及其常委會送至中共中央的爭議問題做出決議。
5. 強化法律在社會中之作用並保證黨遵守法律；協調解決部門間的法律爭議。

(三) 全國人大會議的召開

中共自八〇年代進行人大制度改革，亦逐漸形成了一套控制人大運作的方法。目前，中共對全國人大會議的控制方式可分爲以下五種^⑨：

1. 人大換屆前舉行黨代表大會，在黨代表大會上，便大致確定了大政方針及國家領導人。

2. 每年人大會議之前舉行黨中央會議。黨的中央全會或工作會議通常先對人大的議程、政府報告、經濟計畫及國家領導人選等重大問題作出指示，然後由人大會議通過。例如一九九一年七屆人大四次會議前舉行黨的十三屆七中全會，先行審定「八五計畫」。

3. 協商會議制度。在黨的會議與人大會議之間召開協商會議，由黨的領導人向「民主黨派」告知黨的決定，一方面滿足「民主黨派」的政治參與感，一方面使其在人大會議上無法提出不同意見。

4. 人大代表按省組團。人大全體會議時，各省代表坐在一起，使投反對票時有所顧忌。各代表團則由省的黨政領導帶隊，對本省代表領導管理。會議進行期間程序性禁止大會發言，在小組會議及代表團會議中進行的討論，則透過秘書處編成的簡報在各代表團之間流通，簡報的內容通常會對於較爲激烈的言詞予以過濾。甚至簡報亦設有級別，一般代表僅能看到「簡報」，而某一級的領導以上則可閱讀「快報」^⑩。

5. 黨員代表會制度。五屆人大時，代表對「訪日友好船」上高幹子女過多等問題，大加批評，並認爲應該反特權及官僚主義。後來由葉劍英委員長召集代表中的黨員開會，才得以平息。往後人大開會前便先召開黨員代表預備會。

另外，人大會議的主持是採用主席團制，而非一般國家的議長制。會議的主持及議程的安排均屬於主席團的職權，要有效掌握人大會議的運作亦必須控制人大主席團。以八屆人大爲例，一百七十六人組成的主席團，其中包括了^⑪：

註^⑧ Murray Scot Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," *The China Quarterly*, no.138 (1994), pp. 398~399.

註^⑨ 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，中國大陸研究，第三十四卷第八期，民國八十年八月，頁二五~二六。

註^⑩ 吳康民，人大續紛錄（香港：明報出版社，一九九七年），頁一四七、一六五。

註^⑪ 嚴家祺，民主怎樣才能來到中國（台北：遠流出版社，一九九六年），頁七三。



- 絕大部分的中共中央政治局委員；
- 所有的中共中央候補委員；
- 所有的中共中央軍事委員會委員；
- 國家主席和國家副主席的規劃人選；
- 全國人大常委會委員長和副委員長的規劃人選；
- 全國人大常委會委員的規劃人選；
- 各代表團的負責人。

而且主席團會議、代表團及小組會議、全體會議，基本上將提名、討論、表決的過程相互割裂^②，個別代表的意見無法交流，對於議程更是無能為力。

四、全國人大黨政關係與民主化的發展趨勢 一代結論

整體而言，中共全國人大的自主性逐漸上升，九屆人大一次會議對於最高檢察院工作報告的投票又創新低（百分之五十三點七），只需再增加一百一十二票的反對票或棄權票，該報告即屬無效。此現象是否表示中共對於全國人大的黨政運作方式宣告失靈？是否能夠樂觀地認為黨政分開又將提上中共政治體制改革的議程？答案似乎仍是否定的。雖然八〇年代以來的人大制度改革，已經使得中共不再直接代替人大行使職權，對於代表投票行為的控制不再如此全面^③，對於中共的動員運作也非全部唯命是從^④，但是期望人大代表均只對自己的良心負責，仍然言之過早。歸納前述的分析，其限制性因素大致可分為以下三點：

（一）間接選舉的限制。中共全國人大及其常委會自主性的提升，較類似於社會主義國家的「部門反對」，而非來自於選民的壓力。目前中共直接選舉的層級僅至縣級人大，全國人大代表的產生至少要經過兩級的間接選舉，而直接選舉當中，選民對於選舉結果並不關心。根據一九八九年中國社會科學院所做的調查顯示，將近百分之七十的選民對於上次的選舉結果沒有印象^⑤。而一九九八年十二月所進行的區縣級人大選舉，根據北京中國社會調查事務所的調查，雖然超過七成民衆認為人大的權力有所擴張，約六成的民衆認為人大的作用有所增強，但對於人大選舉表示興趣缺缺的民衆仍高達百分之六十四點四^⑥。此亦造成中共全國人大代表欠缺向選民負責的積極心態，

註^② 同前註，頁八八。

註^③ 例如九屆人大一次會議對於最高檢察院的工作報告的得票率，尚低於代表中的黨員比例（百分之七十一點五）。

註^④ 例如九屆人大一次會議上，雖然經過強力動員，李鵬的得票率仍未達九成。見明報，一九九八年三月十七日，第A一版。

註^⑤ 張明澍，中國政治人（北京：中國社會科學出版社，一九九四年），頁五七。

註^⑥ 中國日報（香港），一九九八年十二月十六日（<http://news.sina.com.tw/newsCenter/china/zhongguo/1998/1216/2.html>）。



對於代表角色的認知也有所偏差^⑳。

(二) 制度結構的問題。中共全國人大將近三千人的規模，一年僅集會兩週，即使是做為常設機關的常委會，每兩個月開會一次（一週），一年的會期也只有六週，和一般國家國會會期多在半年以上比較，中共全國人大及其常委會的集會時間實過於短促。近年雖有大陸學者建議應適度縮減人大代表的名額，但中共迄今仍無採納的意願。近三千人的大會會議，事實上即使有代表進行大會發言，也很難期待能夠發揮討論的效果。這種襲自前蘇聯蘇維埃式的「一院兩層」式的國會結構，在運作的過程中容易使得屬於扁平式組織的議會，變成金字塔型的官僚組織，而不利於每位代表平等行使職權。

(三) 反對意見無法有效組織。目前以簡報交流訊息的做法，實際上把主要的反對意見加以過濾。也就是說某一小組會議、代表團會議或有較深入的討論，但是其他的小組及代表團無從得知，曾有人形容此為「蜂窩結構」^㉑。一般民衆更是無法從新聞媒體中，看到較為激烈的發言，而輿論力量即無從形成。近年來中共全國人大在表決過程中所出現的反對票和棄權票，事先並無經過組織運作，全國人大內部尚未出現組織性的反對團體。

事實上，做為一種漸進式的改革的人大制度改革，可能是增加中共政權「合法性」的方式之中，成本最小的一種方式。而中共雖然一面宣傳其人大制度的優點，提升人大代表的職權意識，但在相關運作上整體性的制度配合卻顯得落後。

綜觀八〇年代以來中共對於人大制度的改革，中共本身即為推動人大制度改革的主要力量，幾乎所有的大陸學者都有一種共同的說法：「堅持在黨的領導之下，完善人大制度。」若沒有來自中共的支持，人大制度便不可能較快速地進行改革。但是另一方面，黨的力量亦成為改革的阻力。因為黨的介入過深，黨對人大的控制便往往過強，以致人大對一些重大事項常沒有實質的決定權，人大監督權的行使亦往往流於形式。這也使得中共的立場頗為矛盾，推動人大制度改革，自身卻又成為進一步改革的「阻力」。

在上述諸項因素的制約之下，中共可能仍舊採取小幅度的漸進改革，進行技術層面的制度化。例如修訂全國人大及其常委會的議事規則，以增加其可運作性；制訂立法法以明確各機關之間的立法權限，解決目前法律混亂的狀況。而更為關鍵性的改革^㉒，例如允許反對黨的成立、引入競爭性的選舉機制、對全國人大及其常委會進行結構性的改革等等，在短期內似不易實現。

* * *

註^⑳ 郭光東，「選民心態、代表觀、選舉制度」，法學，一九九七年第七期，頁四～六。

註^㉑ 嚴家祺，民主怎樣才能來到中國，前引書，頁七一。

註^㉒ 進一步的分析，可參閱趙建民，當代中共政治分析（台北：五南出版社，民國八十六年），第四章：政治改革與政治變遷；第八章：政治民主化。



Party-NPC Relations and the Future of Democracy in China

Chien-min Chao and Tsun-siang Chang

Abstract

The People's Republic of China is not a democracy by Western standards, but the National People's Congress is gaining autonomy as a result of recent developments. Has the Communist Party changed its operational code vis-a-vis the legislative organ? Would the incremental reforms carried out by the NPC lead to a change in the Leninist party-state structure? This paper tries to analyze the increasing autonomy of the NPC. It also examines the present nature and possible future development of party-NPC relations in China.

There has been a clear change of voting pattern in the NPC. Opposition is increasing, as is absentee balloting. The CCP has ceased to act alone without consulting the legislative institution in advance. The CCP's rein over NPC deputies with party membership is in decline. In the near future, the NPC is set to undergo more technical reforms such as the amendment of its organic law and its Standing Committee's. A draft of the Legislation Law is under review and, if passed, legislative powers will be more clearly stipulated. The more drastic changes-such as permitting the creation of an opposition party, introducing a more competitive electoral mechanism, and reforming the structures of the NPC and its standing committee-still remain remote dreams.

Keywords : National People's Congress (NPC); National People's Congress Standing Committee (NPCSC); legislature; CCP-NPC relations; NPC autonomy; transition to democracy; institutional change

