

第六章 結論

總結「民主集中制」的理論，一方面，它在黨內作為一套結合運作上的等級制度與選舉原則的規範；另一方面，在理論的實踐上則更為廣泛與系統化，超出黨內運作原則，成為指涉社會層面的組織關係。但事實證明，社會主義民主化並不取決於是否（或以何種方式）建立有別於西方國家的政治體制；也不取決於怎樣有效地確保政權中工人階級數量的優勢，而是在於黨國內部迅速地失去真正的民主機制，以及黨在政治、組織、意識形態以及資訊上的專制地位。這種專制權力透過日益強化的官僚機器而鞏固，使「民主集中制」所規範「由下而上」的選舉與決議、多數統治與責任機制都無法內化成為政府與人民政治生活的準繩。究其原因，由於中共的組織內捲化促成以家長制權威、鬆散的制度形態、人治的關係網絡和目標的儀式化為特徵的新傳統主義現象，除了使非正式規則得以改變正式制度結構；執政者對其政治遺產的模糊態度，亦使發展侷限於一種無力卻固執的新生狀態，在「內捲」與「進化」間形成一種「動態停滯」，執政者即使有意朝理性法律統治改革，卻因黨的克里斯瑪與傳統特質所抵消，如此使得執政的共黨長期陷入一種無法達成的理性法律改革的循環模式。

第一節 選舉與民主

在「程序民主」的典範中，選舉是落實民主政治的核心制度，而選舉民主與自由秩序之間又有密切的關連，同樣的精神也顯現在「民主集中制」的內涵中。依據《聯合國人權宣言》第廿一條規定：「人人都有直接或藉由選舉代表參與政府的權利...人民的意志應該是政府權威的基礎，並且在定期與真正的選舉中，透過普遍、平等、祕密與自由的投票程序得到表達」。蘭尼(Austin Ranney)也歸納自由選舉的特徵，包括定期選舉、有意義的選舉、提名候選人的自由、知悉與討論候選人的自由、普遍投票權、選票的平等、自由的選舉以及準確的計票並公布結果。¹

若依此評估中共先後制定頒佈過兩部「選舉法」²與黨內選舉規範可以發現，二十年來大陸選舉制度在普遍性、無記名投票與定期改選已逐漸落實，但是在提名制度和擴大直選的腳步仍邁得十分沈重；特別是在這過程中長期存在制度運作的高

¹ Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science* (New Jersey: Prentice-Hall, 2001), pp. 207-208.

² 第一部選舉法是 1953 年 3 月施行的《中華人民共和國全國人民代表大會及地方各級人民代表大會選舉法》；第二部選舉法是在 1978 年憲法重新確定普選原則後，於 1979 年 7 月公布，1980 年元月施行的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方人民政府組織法》和《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》，並於 1982、1986 及 1995 年對選舉法和地方組織法作了三次修正和重新公布。

度彈性與不確定性，以及組織「設定前提」與「必要干預」之能力，使吾人依上述指標檢證當前中國大陸選舉制度時，首要的考量仍在於制度的落實或變動同佔有支配地位的政治秩序之間的衝突。

壹、提名制度

候選人產生的方式，是攸關選舉成敗最重要的一個環節；而中共選舉提名中最重要的內容，就是所謂「民主協商」，指的是候選人獲得提名到最後名單確定之間，所採行的集合選民討論決定的過程，包括「候選人資格」、「醞釀」、「預選」、「界別」等一系列程序設計。依據現行選舉法第三十一條規定，選舉委員會在彙總名單後，「由各該選區的選民小組反覆醞釀、討論、協商，根據較多數選民的意見，確定正式代表候選人的名單」；同樣的規定，也適用於間接選舉的人大候選人名單的醞釀，但這些程序設計也為黨提供充分私下運作的空間。

事實上，中共當前選舉制度的缺陷，主要是植基於毛澤東時期的制度遺產，如「醞釀」、「戴帽」等以各種非正式的程序來代替正式程序，其功能就在於取代選舉中構成表達選舉人意志，以及候選人與選舉人交流的方式，但它們卻不具備選舉所具有的正式法律效力。這些選舉制度在程序設計上的弔詭之處在於：能夠表達選舉人意願的場合，都不具備法律效力（如預選）；在具備法律效力的正式選舉中，則因前述程序而無法充分體現選舉人的意志，使得這種「中國特色」的選舉制度，在原則上承認選舉的同時，卻在實踐中削弱了選舉的實際功能。³

正如鄂蘭(Hannah Arendt)所提出「自主性的公共交往空間」，雖然中共修改候選人提名辦法，使政黨、團體可聯合或單獨提出候選人，以及十人以上聯名提出候選人，但是在一九八一年《選舉法》第三十條將原本各黨派、團體與選民可用各種形式宣傳代表候選人，改為選舉委員會應當向選民介紹代表候選人的情況；而推薦候選人的黨派、團體或選民，只能在選民小組會上介紹所推薦的候選人。主要原因在於原規定的自由宣傳造成八十年代初縣鄉換屆選舉時，部份大學的競選活動，使中共對介紹候選人方式作出限制性規定。⁴依據官方的說明，原規定是為了使選民能夠比較充分地了解候選人的情況，但修改的原因是基於「在實踐中發現這一規定不夠嚴謹，可能產生不同的理解」，介紹候選人只能「在選民小組會上介紹」，而不能「用各種形式宣傳」。⁵中共藉由法律規範防止競選的發生，也因此無論在提名權的開放，或者選票中得以「另選他人」，卻因為「自

³ 吳國光，「中國大陸的選舉制度及其變革」，中港台三地選舉制度和民主發展學術研討會論文集（香港：珠海書院亞洲研究中心，2000年6月），頁135-137。

⁴ 蔡定劍著，*歷史與變革—新中國法制建設的歷程*（北京：中國政法大學出版社，1999年），頁171-172。

⁵ 習仲勳，「關於四個法律案的說明」，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彙編：1949-1990*（北京：中國民主法制出版社，1991年），頁176。

主性的公共交往空間」受到限制，使得候選人除非早已廣為人知，否則因缺乏橫向聯繫，而造成票數分散，正式名單之外的候選人當選的機率是偏低的。⁶

我們從學者研究地方選舉的經驗，可以看出中國大陸選舉的計劃性與指導性不是靠公開的法規來達成，而是靠隱蔽在法規背後的政策安排，如前述預留代表名額、下派參選指標、保證當選對象等從上到下按照計劃完成選舉的各個步驟。因此，影響整個提名制度的關鍵，主要在於黨在提名過程中的主控權，包括各地選舉委員會在包容黨、政、法三大方面和工、青、婦等系統的構成，充分體現「黨委領導、人大主辦、各方面配合」的組織選舉原則。⁷同樣的，不論在地方或中央領導人的選舉中，主席團操控主要提名權，也使主席團的客觀公平性受到影響；而且不論選舉委員會或人大主席團，既要主持選舉和協調人大與各方的關係，還要對選舉的合法性和公正性進行自我監督，其同時具有實際處理選舉程序和組織選舉的責任，也引起聯合提名能否獲得公平待遇的爭議。當提名制度受到不合理的操控，連帶使得差額選舉的功能及選民討論候選人的權利受到壓縮。因此對中共而言，如何為提名的協商提出一個制度化的準則可資遵循，強化選舉的公平性，也是未來政治改革的重大關口之一。

貳、差額選舉

民主政治的精神，應該是任何一個參與競爭者，都無法預知或確保競爭的結果；但反觀中共自八十年代引進差額選舉的原則，其所產生的效用仍無法導致全面的變革。中共先後三次修改「兩法」，修改的過程與內容隨著「政治氣候」而發展或管制（見表 6-1），其中地方組織法中對於差額選舉的規定，仍以正職領導人可因提名一人而採等額選舉，而副職領導人以及人大常委會委員則走向制度化的差額選舉。從這裡可以看出中共在選舉過程中仍存在許多限制，包括多層次間接選舉模糊了代表與選民之間的直接責任與監督關係，以及在「幹部職務名稱表」所列的重要職位，依然維持等額選舉；而選舉法規中只規定預選的差額而未規定正式選舉採差額選舉，意味正式選舉依然可以是等額選舉，使差額選舉的原則依然無法貫穿於選舉制度當中。這種的規範上的彈性與模糊，無形中為選舉的形式化與操控提供制度上的合法運作空間。

隨著差額選舉的開放，以及候選人可由選民或代表聯名推薦，雖然提高了自由提名候選人在選舉中獲勝的機會，但是由各政黨或人民團體聯合或單獨推薦的所謂「官方」候選人仍是占有代表的多數，使得人民代表結構上普遍存在所謂「三多三少」的現象；而在領導人產生方面，無論地方或中央領導人選舉，人大主席

⁶ 胡平，*中國民運反思*（香港：牛津大學出版社，1992年），頁140-141。

⁷ 見史衛民、雷競璇著，*直接選舉：制度與過程*（北京：中國社會科學出版社，1999年），頁6-8。

團操控主要提名權，亦給予黨從中運作的機會。在計劃經濟時期，中央控制地方，地方控制社會，主要通過意識形態和政治控制，省級黨政領導人要經中共中央書記處的提名，並經中央政治局同意，才可能當選；若沒有中央政治局的同意與認可，就不可能作為候選人提到人民代表大會或黨代表大會的主席團上。省一級的主要幹部，也要經中共中央書記處的批准後任命或當選，在省一級以下的地市縣，中共的省委書記、省委常委則嚴格控制著主要幹部的提名或任命，因此忠誠度與執行中央政策的成效，成為地方幹部任命依據。⁸

不過，自一九八六年《組織法》開放地方政府領導人的差額選舉後，地方政治人物的產生，也受到地方自主意識的衝擊，中央和地方黨組織推薦的候選人必須面臨來自地方人大的挑戰，最著名的例子就是一九九三年「八屆人大」省級政府換屆選舉中，中央提名的浙江省長候選人葛洪升與貴州省長候選人王朝文的落選。⁹儘管隨著地方領導人落選的「級別」升高，促使中共強化對人大的領導，但是地方代表聯合提名省級領導幹部候選人當選的情況仍不時出現。¹⁰不過這當中也不乏黨意圖「強度關山」，採取二次選舉。如今年（二 三）一月，湖南省岳陽市（地級市，正廳級）市長的官方候選人羅碧升，在等額選舉中因票數未過半而落選，除了引起關注，也使得市長選舉難產；但卻在兩日後中共再以同名候選人進行二次選舉而高票當選。¹¹這不禁使人懷疑，兩日之內同一候選人的選舉結果何以有如此大的差別？對人民而言，哪一次選舉才算是「體現人民的意志」？為了保證黨的提名人當選而以人大的決定權為代價，不但侵犯法規賦予代表或黨員否決候選人與要求改變候選人之權利，無形中也宣告了「黨管幹部」與「人民主權」之間的位階順序。

事實上，在一個斷然否定多元政治有關「全體出於部份競爭互動結果」的觀念所形成的制度下，等額選舉的運作使選舉幾乎喪失「選擇」的機會和意義，除了引起民間與學界的不滿，在黨內亦遭受不少批評。比如前國務院副總理及人大副委員長田紀雲，在八屆人大三次會議上中，批評現行政府官員的選舉仍實施等額選舉以及候選人無法進行「競選演講」，使選舉變得「盲目」。¹²因此，我們可以發現，當共產理論中分配正義的目標已逐漸遙遠，黨如何透過基本的程序正義

⁸ 趙成根，「轉型期的中央和地方」，*戰略與管理*（北京），2000年3月，頁44-45。

⁹ *聯合報*，民國82年2月1日，版10；吳國光、王兆軍合著，*鄧小平之後的中國：解析十個生死攸關的問題*（台北：世界書局，1994年），頁189。

¹⁰ 如1998年的換屆改選中，包括湖南、湖北、浙江、安徽四省的副省長，北京、安徽、湖北人大常委會副主任，以及山西人大常委會秘書長，由代表聯合提名的候選人當選。見蔡定劍著，*中國人民代表大會制度*（北京：法律出版社，1998年），頁360；Ming Xia, "Political Contestation and Emergence of the Provincial People's Congress as Power Players in Chinese Politics: a network explanation," *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, Iss. 24(July 2000), p. 191.

¹¹ 據報導，參與選舉的省人大代表431人中，至少有220人沒有支持羅碧升。見*中國時報*，民國92年1月5日，版11；*中國時報*，民國92年1月6日，版11。

¹² 「田紀雲義正詞嚴批評等額選舉搞盲從」，*明報*（香港），1995年3月17日，版A2。

來證成執政的合法性，這不但關係黨員與代表的自主權，也挑戰黨對幹部的提名權，成為實現「社會主義民主」必須跨越的門檻。

參、直選範圍

直選範圍原包括公民直接選舉代表和政府官員的權利，但是在人民代表大會制度下，中央與地方各級政府首長，必須由各級人代會選舉，仍未建立在與人民的直接連繫上。因此公民的選舉權只限於對「人大代表」進行選舉，而且只限於縣級以下的人大代表（見圖 4-6），縣級以上的人大代表則實行多層次間接選舉。中共領導人對於直選範圍的擴大，縱使不否定它的必要性，但仍以條件不成熟以及「中國國情」作為緩行的理由。比如鄧小平認為以中國這樣一個大國，人口與民族眾多，地區之間又不平衡，人民的文化素質也不夠，因此普遍實行直接選舉的條件不成熟；¹³江澤民則認為，直接選舉和間接選舉相結合的選舉制度將在相當長的一段時間內予以實行，因為它符合中國的國情。¹⁴

前述「經濟文化落後論」被視為中國「國情」，一直為很多人固守；而針對「落後論」是否仍為今日的現實，北京大學人民代表大會與議會研究中心兩年來在大陸近二十個點（包括經濟發達、中等發達、欠發達等多個代表地區）進行調查，並於前年公布調查結果。雖然問卷調查證實選民選舉意識與教育程度成正比，但現實中由於各種因素的影響，參選態度與受教育程度的比例關係會發生扭曲，甚至成反比。高教育程度者如果認為選舉是重要、有作用的，選舉程序公正民主，可能會比一般人更積極參與選舉；相反，他們會更為消極，甚至抵制選舉。調查統計表明，大學生、文化科研人員在許多場合下的選舉積極性，比所謂「低素質」的選民群體如農民要低得多。¹⁵

值得一提的是，幾乎所有調查資料都顯示，農民對選舉的態度積極性、認真態度和對選舉改革的信心都排在前面，有時還是最積極的一類。農村比城市的選舉積極性要高（農村居民願意參加選舉的比例為 81.6%，而城市居民為 72.8%）。在十幾種職業人員選舉態度的比較中，農民常常排在第四、第五位。可見，以「政治素質」論定選民的政治參與態度是沒有根據的。農民也許回答不出什麼叫民主，為什麼有選舉制度；但是，他們知道利益所在，而一種好的政治制度就是要使個人利益在社會中得到充分表達和保護，通過公民最廣泛的參與，選出代表多

¹³ 「會見香港特別行政區基本法起草委員會時的講話」，鄧小平文選，第三卷（北京：人民出版社，1993年），頁 220-221；「改革的步子要加快」，前揭書，頁 240。

¹⁴ 江金權編著，江總書記抓黨建：重要活動記略（北京：人民出版社，1998年），頁 735。

¹⁵ 請參考蔡定劍，「中國人素質低，搞不了民主？」，人與人權季刊，<http://big5.hrichina.org:8152/subsite>。「北京大學調查發現，中國搞不了民主是荒謬觀點」，中國時報，民國 91 年 3 月 20 日，版 11。

數參與者意志的「代理人」。¹⁶

當前研究大陸基層民主的學者普遍認為，對於在鄉鎮是否可以開展直選的一個主要反對理由是農民的文化素質條件低，不可能實行民主。但是，鄉鎮人大代表的直選已運行四十多年，縣級直選制也運行二十多年，加上村委會十多年的選舉經驗，不正是這些被認為文化、教育素質低的人進行了目前中國最高層次的民主嘗試嗎？從實踐經驗來看，農民在初中以上學歷就可以很好地開展直選的各項活動，包括當候選人，參加選舉辯論以及投票等；而對於那些年紀大、學歷較低的農民來講，也可以透過制度上的安排解決這些人的政治參與問題。另一方面，假使如中共所言，農村因人口素質落後而不宜採取直接選舉，那麼基層選舉為何選在農村而非城市？再者，若以人口素質作為緩行的理由，是否北京、上海等重要城市人民水平已具備直選條件？¹⁷

諷刺的是，經過五十多年馬克思主義先進的思想教育，為何說群眾還是落後的？這也讓大陸學者質疑，資本主義國家在一、二百年前就實行了國會議員的直接選舉，難道說中華人民共和國公民還不如一、二百年前資本主義國家公民的民主意識高嗎？若國家人口眾多，幅員遼闊是無法擴大直選的理由，那就等於宣告，在社會主義中國永遠不能實現直接選舉，因為這一自然條件是永遠存在的。¹⁸我們從大陸學者的論述可以看出，無論是「落後論」或「緩行論」似乎都不再有拒絕擴大直選範圍的正當性。擴大直選範圍不但能明確代表與選民之間的直接責任與監督關係，也強化選舉對反映民意與權力監督的影響力。

因此，在一黨專政的外在環境下，選舉過程中自上而下的計劃性、指導性蓋過了自下而上的公開性、競爭性，修飾的選舉(cosmetic election)弱化了反映民意與權力監督的能力，僅是具有強化中共統治合法性的功能，並成為「製造多數」而非「匯聚偏好」的機制。長期以來的制度維持，使中共所謂「社會主義民主」的優越性與落後的選舉實踐形成反差。因此，目前所要做的，正如鮑彤（趙紫陽秘書）對政治體制改革的觀點：其實只是回到常識。¹⁹藉由建立公正選舉，才能化解政府與人民間的「資訊差距」(information gap)，也更能符合「民主集中制」由下而上的民主程序。

¹⁶ 同前註。

¹⁷ 李凡，「中國是否可以開展鄉鎮長得直接選舉」，**背景與分析**(北京)，第26期(2001年2月)，<http://www.world-and-china.com/00/back26.html>；徐勇，「草根民主的崛起：價值與限度」，**中國社會科學季刊**(香港)，第30期(2000夏季號)，頁199-203；肖唐鏢、董磊明、邱新有、唐曉騰，「中國鄉村社會中的選舉——對江西省四十個村委會選舉的一項綜合調查」，**戰略與管理**(北京)，2001年5月，頁57-58。實際上，自1990年就有學者提出在直轄市和設區的大城市，進行省、市及人大代表直選的試點，請參考都淦主編，**人民代表大會選舉制度研究**(成都：四川人民出版社，1990年)，頁121；王玉明，「關於修改我國選舉法的理論探討」，**政法論壇**(北京)，1993年第3期，頁9-10。

¹⁸ 蔡定劍著，**中國人民代表大會制度**，頁177。

¹⁹ 吳國光著，**趙紫陽與政治改革**(臺北：遠景出版社，民國86年8月)，頁。

(表 6-1) 一九七九年以來中共黨內與人大選舉制度的發展

| 時間 | 會議或法規名稱 | 內容摘要與程序特徵 | | | | | | | | | | | | | | |
|---------|--------------------------|--|----|-----|---------|------|-----|---------|------|--|--|--|--|--|---|--|
| 1979.07 | 全國人大和 地方人大選舉法 | <p>第二十七條：全國和地方各級人大代表候選人的名額，應多於應選代表的名額。由選民直接選舉的代表名額，應多於應選代表名額的二分之一至一倍；由地方各級人大選舉上一級人大代表候選人名額，應多於應選代表名額的五分之一至二分之一。</p> <p>第二十八條：由選民直接選舉的人大代表候選人，.....如果所提候選人名額過多，可以進行預選.....。縣級以上的地方各級人大代表，.....如果所提候選人名額過多，可以進行預選，根據較多數代表意見，確定正式代表候選人名單。</p> <p>第三十條：各黨派、團體或選民，都可以用各種形式宣傳代表候選，但在選舉日須停止對代表候選人的宣傳。</p> <p>第三十三條：全國人大和地方人大代表選舉，一律採用無記名投票。</p> <p>第三十四條：選舉人對於代表候選人可以投贊成票，可以投反對票，可以另選其他任何選民，也可以棄權。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1982.12 | 全國人大和 地方人大選舉法 | <p>第三十條：選舉委員會應向選民介紹代表候選人的情況。推薦代表候選人的黨派、團體或者選民可以在選民小組會議上介紹所推薦的代表候選人的情況。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>*</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | * | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | * | | | | | | | | | | | |
| 1986.12 | 全國人大和 地方人大選舉法 | <p>第二十七條：.....由選民直接選舉的代表名額，應多於應選代表名額的三分之一至一倍。...</p> <p>第二十八條：由選民直接選舉的人大代表候選人，由各選區選民和各政黨、各人民團體提名推薦。.....並由該選區的選民小組反復醞釀、討論、協商，根據較多選民的意見，確定正式代表候選人名單，.....</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1995.02 | 全國人大和 地方人大選舉法 | <p>第三十條：.....由選民直接選舉的代表名額，應多於應選代表名額的三分之一至一倍；由地方各級人大選舉上一級人大代表候選人名額，應多於應選代表名額的五分之一至二分之一。</p> <p>第三十一條：.....縣及以上地方各級人大在選舉上一級人民代表時，提名、醞釀代表候選人的時間不得少於兩天。.....如果所提候選人的數符合本法第三十條規定的差額比例，直接進行投票選舉。如果所提候選人數超過本法第三十條規定的最高差額比例，進行預選，根據預選得票多少的順序，按照本級人大選舉辦法根據本法確定的具體差額比例，確定正式代表候選人名單，進行票選。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1979.07 | 地方各級人大和 地方各級政府 組織法 | <p>第十六條：省長、副省長，.....，縣長、副縣長，.....各級人大常委會組成人員和人民法院院長、人民檢察院檢察長人選，由本級人大主席團或代表聯合提名。候選人名額一般應多於應選人應選人名額。如果所提候選人名額過多，可以進行預選，根據較多數人意見，確定正式候選人名單。選舉採無記名投票，代表可以投贊成票、反對票，另選其他任何人，也可以棄權。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1982.12 | 地方各級人大和 地方各級政府 組織法 | <p>第十六條：.....選舉可以採用候選人多於應選人數的辦法；也可以經過預選產生候選人名單，然後進行選舉。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |

| 1986.12 | 地方各級人大和 地方各級政府 組織法 | <p>第二十條：縣級以上地方各級人大常委會主任、秘書長、省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長、鄉長、鎮長、人民法院院長、人民檢察院檢察長的候選人數一般應多一人，進行差額選舉；如果提名的候選人只有一人，也可以等額選舉。人大常委會副主任、副省長、自治區副主席、副市長、副州長、副縣長、副區長、副鄉長、副鎮長的候選人數比應選人數多一人至三人，人大常委會委員的候選人數應比應選人數多十分之一至五分之一，進行差額選舉。如果提名的候選人超過上述差額，由主席團將全部候選人名單提交全體代表醞釀、討論，根據較多數代表的意見，確定正式候選人名單。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
|---------|---------------------------------|--|----|-----|---------|------|-----|---------|------|--|--|--|--|--|--|--|
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1995.02 | 地方各級人大和 地方各級政府 組織法 | <p>第二十二條：人大常委會主任、秘書長、鄉、民族鄉、鎮的人大主席，人民政府正職領導人員，人民法院院長，人民檢察院檢察長的候選人數一般應多一人，進行差額選舉；如果提名的候選人只有一人，也可以等額選舉。人大常委會副主任、鄉、民族鄉、鎮的人大副主席，人民政府副職領導人員的候選人數比應選人數多一人至三人，人大常委會委員的候選人數應比應選人數多十分之一至五分之一，由本級人大根據應選人數在選舉辦法中規定具體差額數，進行差額選舉。……如果提名的候選人超過選舉辦法規定的差額數，由主席團提交代表醞釀、討論後，進行預選，根據在預選中得票多少的順序，按選舉辦法規定的差額數，確定正式候選人名單，進行選舉。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1982.12 | 全國人大組織法 | <p>第十三條：全國人大常委會委員長、副委員長、秘書長、委員，中華人民共和國主席、副主席，中央軍委會主席，最高人民法院院長和最高人民檢察院檢察長的人選，由主席團提名，經各代表團醞釀協商後，再由主席團根據多數代表的意見確定正式候選人名單。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1980.02 | 十一屆五中全會 關於黨內政治生活 的若干準則 | <p>選舉要充分體現選舉人的意志。不得規定必須選舉或不選舉某人。選舉應實行候選人多於應選人的差額選舉辦法，或者先採用差額選舉辦法產生候選人作為預選，然後進行正式選舉。黨員數量少的單位，可不實行差額選舉或實行預選，候選人的基本情況要向選舉人介紹清楚，選舉一律用無記名投票。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1982.09 | 十二大 中國共產黨章程 | <p>第十一條：黨的各級代表大會的代表和委員會的產生，要體現選舉人的意志。選舉採用無記名投票的方式。候選人名單要由黨組織和選舉人充分醞釀討論。可以經過預選產生候選人名單，然後進行正式選舉，也可以不經過預選，採用候選人數多於應選人數的辦法進行選舉。選舉人有了解候選人情況，要求改變候選人、不選任何一個候選人和另選他人的權利。……</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1985.02 | 關於黨的地方各級 代表大會若干具體 問題的暫行規定 | <p>一、選舉的具體形式有兩種：一是採用預選產生候選人名單後進行正式選舉；二是採用候選人數多於應選人數的辦法進行選舉。提出的候選人數，一般應多於應選人數的20%左右。黨委的正式委員候選人落選，列入候補委員選舉人選舉。</p> <p>二、代表大會代表中應有各級領導幹部、各類專業技術人員、各戰線先進模範人物、解放軍、武警部隊等各方面代表。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |

| 1987.11 | 十三大 中國共產黨章程 修正案 | <p>第十一條第一段修正：可以直接採用候選人數多於應選人數的差額選舉辦法進行正式選舉，也可以先採用差額選舉辦法進行預選，產生候選人名單，然後進行正式選舉。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
|---------|------------------------------|--|----|-----|---------|------|-----|---------|------|--|--|--|--|--|--|--|
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1988.03 | 關於黨的省、自治區、直轄市代表大會實行差額選舉的暫行辦法 | <p>一、代表大會代表、委員會委員、候補委員和常委、紀委會委員和常委實行差額選舉。委員會和紀委會的書記、副書記暫不實行差額選舉。顧委會委員、常委、主任、副主任實行等額選舉。</p> <p>二、代表大會代表候選人差額不應少於代表名額 20%；委員會委員、候補委員、紀委會委員候選人差額不應少於應選名額 10%；常委會委員、紀委會常委候選人名額要比應選名額多 1 至 2 人。</p> <p>三、代表大會代表、委員會委員、候補委員、常委，以及紀委會委員和常委的選舉方式有兩種：一是直接採用候選人數多於應選人數的差額選舉辦法選舉；二是先採用差額選舉辦法進行預選，產生候選人名單，然後進行正式選舉。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1990.06 | 中國共產黨 基層組織選舉工 作暫行條例 | <p>一、代表大會代表、委員會委員候選人數應多於應選人數 20%，常委候選人按照比應選人數多 1 至 2 人的差額提出。</p> <p>二、選舉人對候選人可以投贊成票或不贊成票，也可以棄權，投不贊成票者可以另選他人。</p> <p>三、進行選舉時，有選舉權的到會人數超過應到會人數的五分之四，會議有效。實行差額預選時，贊成票超過實到會有選舉權人數半數者，方可列為候選人；進行正式選舉時，被選舉人獲得贊成票超過實到會有選舉權的人數半數，始得當選。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1992.10 | 十四大 中國共產黨章程 | <p>第十一條：黨的各級代表大會的代表和委員會的產生，要體現選舉人的意志。選舉採用無記名投票的方式。候選人名單要由黨組織和選舉人充分醞釀討論。可以直接採用候選人數多於應選人數的差額選舉辦法進行正式選舉。也可以先採用差額選舉辦法進行預選，產生候選人名單，然後進行正式選舉。選舉人有了解候選人情況，要求改變候選人、不選任何一個候選人和另選他人的權利。……</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1994.01 | 中國共產黨 地方組織選舉工 作條例** | <p>一、地方各級代表大會代表、委員會委員、候補委員和常委、紀委會委員和常委實行差額選舉；委員會和紀委會的書記、副書記，紀委會書記、副書記實行等額選舉。</p> <p>二、參加選舉的人數超過應到會人數半數，方能進行選舉。選舉可以直接採用候選人數多於應選人數的差額選舉辦法進行正式選舉，也可以先採用差額選舉辦法進行預選，產生候選人名單，然後進行正式選舉。</p> <p>三、代表大會代表候選人差額比例不少於 20%；委員會委員、候補委員、紀委會委員候選人差額比例不少於 10%；各級委員會和紀委會常委候選人數，應分別多於應選人數 1 至 2 人。</p> <p>四、預選時，贊成票超過應到會有選舉權人數半數者，方可列為正式候選人；正式選舉時，被選舉人獲得贊成票超過應到會有選舉權的人數半數，始得當選。委員候選人落選後，可以作為候補委員候選人。</p> <p>五、各級代表大會代表中應有各級領導幹部、各類專業技術人員、各戰線先進模範人物、解放軍、武警部隊等各方面代表。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>預選</th> <th>差額</th> <th>等額</th> <th>界別</th> <th>無記名</th> <th>知悉討論候選人</th> <th>自由選舉</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | |
| 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 | 自由選舉 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | |
|---------|----------------|----------------|----|----|----|-----|---------|
| 1997.09 | 十五大 中國共產黨章程 | 第十一條：同「十四大」黨章。 | | | | | |
| | | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 |
| 2002.11 | 十六大 中國共產黨章程 | 第十一條：同「十四大」黨章。 | | | | | |
| | | 預選 | 差額 | 等額 | 界別 | 無記名 | 知悉討論候選人 |

*原選舉法規定各黨派、團體與選民可用各種形式宣傳代表候選人，改為選舉委員會應當向選民介紹代表候選人的情況；而推薦候選人的黨派、團體或選民，只能在選民小組會上介紹所推薦的候選人，因此關於「知悉討論候選人」的程度有明顯差別。

**「中國共產黨地方組織選舉工作條例」是中共黨內關於地方選舉工作的第一個專項法規。

資料來源：中國社會科學院編，**中國共產黨黨內法規制度手冊**（北京：紅旗出版社，1997年）；中共中央文獻研究室編，**十一屆三中全會以來黨的歷次全國代表大會中央全會重要文件選編**（北京：中共中央文獻出版社，1997年）。北京黨建，<http://www.bjdj.gov.cn>；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彙編：1949-1990**（北京：中國民主法制出版社，1991年）。**中國的選舉制度與操作程序**（北京：中國民主法制出版社，1997年）。

第二節 多數原則、多數統治與少數權利

對每個政權而言，民主選舉與多數統治是代議政府的共性，當我們將民主定義為「民治」與「民享」的政府，則會引發一個關鍵性的問題：「政府該由誰來治理？當人民意見不一致，又有相異的偏好時，政府又該回應誰的利益？」解決這個兩難問題的方法，一種答案是由人民的多數（the majority of the people）；另一答案則是儘可能的多數（as many people as possible），即是由「人民的大多數」來決定，而這也是民主制度中多數決模型的基本要義。²⁰就如林肯就職演說內容：「全體一致是不可能的，少數統治更不可能被接受。若排除多數統治原則，就只剩下無政府或專制了。」²¹因此，以多數決來解決問題是最簡單且直接的，而且也具有最大的吸引力，這使得民主政治一個被人們所普遍接受的形象，是把它等同於多數決或多數統治（majority rule），且幾乎沒有人會否定民主政治必須包括某些能夠匯聚相同偏好的機制。²²這種所謂聚合式民主（aggregative democracy）的模式，將民主視為一種聚集偏好的方法，其目標在於滿足大多數人的利益。²³因為，當政府由多數人來治理，且依循多數人的意願來統治的時候，很明顯地會比當政府由少數人治理，且只回應少數人之意願的情況，更能夠符合民主的理想定義。

壹、多數原則與多數統治

多元主義的自由民主和以同一性為基礎的社會主義民主的一個重要差別在於如何對待少數人。雖然理論上，社會主義國家已基本消滅階級的對立，人民的共同意志起了決定性的作用；從總體上說，永遠是體現佔人口絕大多數的人民的意志與利益；對少數敵對份子而言，這個人民的「穩定多數」是，也應該是實行「專政」，任何與人民「公共意志」相背離的個人或部門意志，理應受到排斥和否定，這是社會主義的本質所要求的。²⁴但這種觀點的要害就在於非辯證的「多數」

²⁰ Arend Lijphart, "Majority Rule in Theory and Practice: The Tenacity of a Flawed Paradigm," *International Social Science Review*, Vol. 43, Iss. 3 (August 1991), p. 483. 依據薩托利的界定，在多數決原則下，通常可區分為 2/3 的充分多數 (qualified majorities)、大於 1/2 的絕對多數 (absolute majority)，以及少於 1/2 的相對多數 (relative majority)。請參考 Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, N.J.: Chatham House Publishes, 1987), p. 221; 依據中共選舉或表決的相關規定來說，中共的多數決是屬於大於 1/2 的「絕對多數」。

²¹ 轉引自 Robert A. Dahl, *A Preface of Democracy Revisited* (Chicago: University of Chicago Press, 1956), p. 36.

²² Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, "What Democracy Is...and Is Not," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd ed. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 49-62.

²³ Iris M. Young, "Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy," in Seyla Benhabib ed., *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (New Jersey: Princeton University Press, 1996), pp. 120-135.

²⁴ 郭道暉，「論立法中人民共同意志的集中」，*法學（北京）*，1996 年第 2 期，頁 2-5。

的概念，就如西耶爾(Emmanuel Joseph Sieyès)把「民族」界定為多數，同時把這「多數」界定為受貴族與教士階級所壓迫的「第三等級」，再進一步地肯定「第三等級」因受壓迫而有根除「特權」與成為「制憲權」主體的正當性，在這個論證過程中，民主的「多數決」原則轉變成為「多數統治」；²⁵也就是這個原因，使人們對「多數」這個概念產生了社會專制的擔憂，亦即「社會將其思想與實踐強加於個人的傾向」，或強迫服從的傾向在多數原則中找到一個合法化的原則。

雖然各共產國家對「民主集中制」有不同表述，但當中所貫穿的原則也都是把「多數原則」作為民主集中制的基礎或基本原則看待。因此就有大陸學者認為，西方所謂「遵守多數通過的決議」，實際上也就是按照民主集中制原則通過的決議，但西方卻對民主集中制加上引號，予以貶斥或否定。²⁶不過，難以爭辯的是，多數原則產生一個「統治的多數」(governmental majority)的問題；為了形成統治上的多數，多數原則只能在每一特定時間以「勝者全拿」(winner-take-all)的原則來實現。²⁷另一方面，就如瑞克(William Riker)所指出，政治生活的根本動力來自政治領袖無止境的在尋求議題，希望藉此形成新的「贏的聯盟」(winning coalition)。²⁸由於多數決本身是一種「零和」原則，通常一個慣於採多數決議的團體或集體，由於視每個議題皆為獨立的議題，導致每個議題都出現零和的結果，無形中鼓勵「勝者全拿」的多數派的形成與鞏固。尤其在競爭機制的缺乏與學習過程的微弱下，政治權威強化權力不對稱的能力，以及執政者在制度設計上摻入強烈的現狀偏好，藉著形成一個穩定、永續的多數派維持最高權力機關意見的高度集中，卻造成政治變遷的難度增高以及對防範多數專制的沈默。

即使我們承認，在以多數統治原則作為民主的標準定義時，通常已經同時假設對多數派應當有所約束；但這裡仍然存在用什麼方式來約束的問題，除了非正式的道德與文化的約束與正式的法律和憲法約束，其中還包括結合兩者的社會制約與制衡。²⁹相形之下，非正式約束難以對多數統治施加多少限制。雖然人們可以希望並相信多數派行事會謹慎而有節制，但是多數派給自己的施加的限制也可以由它自己取消，也因此史匹茲(Elaine Spitz)認為，這種自我克制的限制，不應蒙蔽我們認識多數派事實上有能力控制政府的一切，包括控制立法權與行政權，以及在必要時控制司法權，從而控制政治所及的一切事物。多數派有能力修改和調整合法性的標準，這一條最能說明多數派左右大局的能力。³⁰

²⁵ Hannah Arendt, *On Revolution* (New York: Viking Press, 1963), p. 164.

²⁶ 王貴秀著，*論民主和民主集中制*（北京：中國社會科學出版社，1995年），頁152。

²⁷ Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, p. 135.

²⁸ William H. Riker, *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* (San Francisco: W. H. Freeman, 1982), p. 209.

²⁹ Robert A. Dahl, *A Preface of Democracy Revisited* (Chicago: University of Chicago Press, 1956), p. 36.

³⁰ Elaine Spitz, *Majority Rule* (Chatham, N. J.: Chatham House Publishers, 1984), p. 203.

這個觀點反映在中共的現行統治架構，可以發現實際上造成最高權力機關意見的高度集中以及對防範多數專制的沈默，是執政者本身不合理的價值偏好對立法過程與方向的影響。由於非正式政治(informal politics)在中共的每個層級中皆扮演重要角色，並與正式政治在功能上相互滲透，使兩者間的界限漸趨模糊。在「少數服從多數」作為「民主集中制」的核心原則下，中共一方面藉由選舉和組織運作掌控多數，保證黨的路線的貫徹；另一方面透過有限的民主，使黨對於地方與基層的需求具有回應性。因此，在中國大陸擁有權威與能力破壞法治與憲法基本原則，主要還是來自共產黨內，藉由組織、人事與會議三層面掌控「多數」，包括黨主控人大常委會與主席團，主導人大會議議程，以及黨運作人大代表選舉的醞釀、討論、協商過程。這種在正式規則之外的非正式限制，黨與政府權力對立法權的干預，形成學者口中「良性違憲」或者「無所謂合不合憲」的狀況不時發生。³¹

貳、多數統治與少數權利

歷史經驗證明，分歧而多元的意見或需求才是群體生活的常態；而意見或需求的分歧，又意味其中必有多數與少數的分野。因此，問題在於當多數意見趨同，多數（特別是一穩定、永續的多數派）的決策損害了少數的利益時，會有什麼後果？包括大陸學界也認為，在根本利益上雖然一致，但在具體利益上則是多元的，因此在人民內部要處理好多數與少數的關係。民主集中制作為組織原則的「服從」，按其本義就是「服從多數」，並不一定是「服從正確」。³²多數意見即使被賦予了決策的正當性，以及處於少數地位者的相應的服從之義務，但無論如何這不能被等同於決策的正確性。背離了這項原則，而試圖將多數意見所享有的決策的正當性擴張為決策的正確性，就容易造就驕縱專橫的多數，同時也會使少數的處境更形艱難。無論是托克維爾(Alexis de Tocqueville)或密爾(John Stuart Mill)，他們都看到了多數專制(tyranny of the majority)裡的污名化傾向，亦即多數人並不僅僅只以取得決策的正當性為滿足，他們還企圖矮化及醜化少數人的聲音，鼓舞了

³¹ 郝鐵川，「論良性違憲」，*法學研究（北京）*，第18卷4期，頁89-91；童之偉，「『良性違憲』不宜肯定——對郝鐵川同志有關主張的不同看法」，*法學研究（北京）*，第18卷6期，頁19-22；郝鐵川，「社會變革與成文法的侷限性——再談良性違憲兼答童之偉同志」，*法學研究（北京）*，第18卷6期，頁23-24；童之偉，「憲法實施靈活性的底線——再與郝鐵川先生商榷」，*法學（北京）*，1997年第5期，頁15-17；韓大元，「社會變革與憲法的社會適應性——評郝、童兩先生關於『良性違憲』的爭論」，*法學（北京）*，1997年第5期，頁19-20；阮魯霞，「立憲理念與良性違憲之合理性——評郝、童兩先生關於『良性違憲』的爭論」，*法學（北京）*，1997年第5期，頁21-22；洪世宏，「無所謂合不合憲法——論民主集中制與違憲審查制的矛盾及解決」，*中外法學（北京）*，2000年第5期，頁596-604。

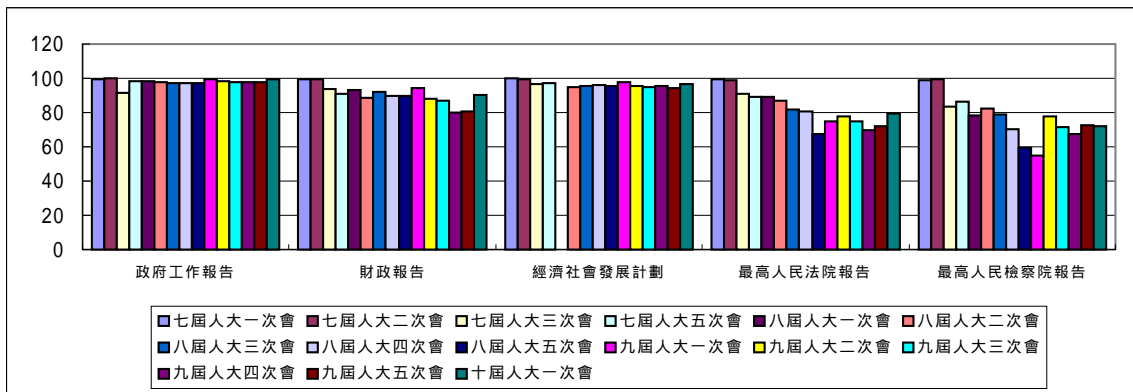
³² 李鐵映，*論民主*（北京：人民出版社，2001年），頁118-119；王貴秀著，*論民主和民主集中制*，頁165-166；郭道暉，「論立法中人民共同意志的集中」，頁3。

(表 6-2) 中共七屆人大以來對政府工作報告表決情況

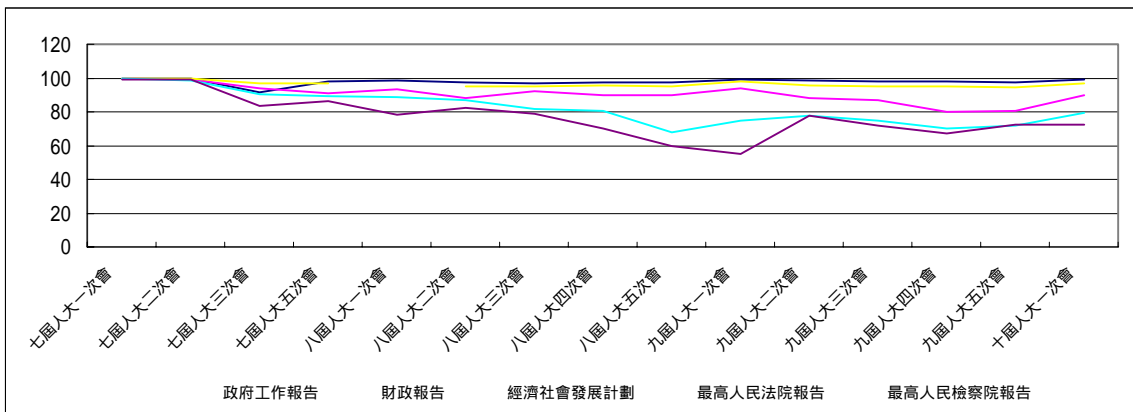
| 報 告 類 別 屆 得 票 數 別 | 政府工作報告 | | | | 財政報告 | | | | 經濟社會發展計劃 | | | | 最高人民法院報告 | | | | 最高人民檢察院報告 | | | |
|---|--------|----|----|------|------|-----|-----|------|----------|----|----|------|----------|-----|-----|------|-----------|-----|-----|------|
| | 贊 | 反 | 棄 | 得票率 | 贊 | 反 | 棄 | 得票率 | 贊 | 反 | 棄 | 得票率 | 贊 | 反 | 棄 | 得票率 | 贊 | 反 | 棄 | 得票率 |
| | 成 | 對 | 權 | (%) | 成 | 對 | 權 | (%) | 成 | 對 | 權 | (%) | 成 | 對 | 權 | (%) | 成 | 對 | 權 | (%) |
| 七屆人大一次會(1988) | 2830 | 3 | 6 | 99.7 | 2828 | 0 | 11 | 99.6 | 2837 | 1 | 1 | 99.9 | 2828 | 0 | 11 | 99.6 | 2810 | 2 | 27 | 98.9 |
| 七屆人大二次會(1989) | 2682 | 2 | 4 | 99.8 | 2669 | 5 | 14 | 99.3 | 2678 | 1 | 9 | 99.6 | 2654 | 5 | 29 | 98.7 | 2668 | 2 | 18 | 99.3 |
| 七屆人大三次會(1990) | 2481 | 12 | 26 | 91.4 | 2550 | 70 | 90 | 94 | 2621 | 35 | 51 | 96.6 | 2459 | 89 | 152 | 90.6 | 2271 | 179 | 253 | 83.7 |
| 七屆人大四次會(1991) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 七屆人大五次會(1992) | 2583 | 10 | 27 | 98.1 | 2392 | 78 | 152 | 90.8 | 2554 | 22 | 49 | 96.9 | 2350 | 84 | 184 | 89.3 | 2268 | 126 | 220 | 86.1 |
| 八屆人大一次會(1993) | 2838 | 20 | 19 | 98.5 | 2687 | - | - | 93.2 | - | - | - | - | 2563 | 162 | 135 | 88.9 | 2257 | 375 | 234 | 78.3 |
| 八屆人大二次會(1994) | 2655 | 23 | 25 | 97.6 | 2403 | 178 | 129 | 88.3 | 2584 | 60 | 56 | 95 | 2356 | 218 | 121 | 86.7 | 2233 | 296 | 167 | 82.1 |
| 八屆人大三次會(1995) | 2592 | 34 | 37 | 96.9 | 2460 | 101 | 99 | 91.9 | 2548 | 48 | 64 | 95.2 | 2191 | 243 | 220 | 81.8 | 2104 | 304 | 243 | 78.6 |
| 八屆人大四次會(1996) | 2611 | 9 | 26 | 97.4 | 2411 | 125 | 106 | 89.9 | 2572 | 39 | 36 | 95.9 | 2168 | 243 | 208 | 80.8 | 1883 | 431 | 296 | 70.2 |
| 八屆人大五次會(1997) | 2644 | 23 | 29 | 97.2 | 2442 | 126 | 122 | 89.8 | 2593 | 40 | 51 | 95.3 | 1839 | 515 | 331 | 67.6 | 1621 | 675 | 390 | 59.6 |
| 九屆人大一次會(1998) | 2885 | 7 | 9 | 99.2 | 2736 | 83 | 76 | 94.1 | 2840 | 29 | 29 | 97.7 | 2169 | 399 | 324 | 74.6 | 1601 | 845 | 447 | 55 |
| 九屆人大二次會(1999) | 2821 | 18 | 27 | 98.4 | 2525 | 188 | 153 | 88.1 | 2743 | 61 | 62 | 95.7 | 2226 | 354 | 286 | 77.8 | 2233 | 358 | 275 | 77.9 |
| 九屆人大三次會(2000) | 2713 | 21 | 44 | 97.7 | 2414 | 199 | 165 | 86.9 | 2634 | 68 | 76 | 94.8 | 2084 | 412 | 282 | 75 | 1992 | 474 | 312 | 71.7 |
| 九屆人大四次會(2001) | 2725 | 24 | 40 | 97.7 | 2237 | 344 | 208 | 80.2 | 2657 | 61 | 71 | 95.3 | 1953 | 530 | 306 | 70 | 1873 | 584 | 332 | 67.2 |
| 九屆人大五次會(2002) | 2742 | 31 | 40 | 97.5 | 2265 | 359 | 189 | 80.5 | 2657 | 78 | 78 | 94.5 | 2026 | 528 | 259 | 72 | 2044 | 516 | 253 | 72.7 |
| 十屆人大一次會(2003) | 2892 | 7 | 14 | 99.3 | 2625 | 170 | 118 | 90.1 | 2820 | 50 | 43 | 96.8 | 2312 | 398 | 203 | 79.4 | 2104 | 545 | 264 | 72.2 |
| 平均 | | | | 97.8 | | | | 90.4 | | | | 96.4 | | | | 82.2 | | | | 76.9 |

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），頁 198-199；*人民日報*，1988 年 4 月 14 日，版 1；*人民日報*，1993 年 4 月 1 日，版 1；*明報*，1997 年 3 月 15 日，版 A16；*明報*，1998 年 3 月 20 日，版 A5；*星島日報*，1998 年 3 月 20 日，版 A3；*中央社*，民國 88 年 3 月 15 日；*星島日報*，2000 年 3 月 16 日，版 A19；中共九屆「人大」、「政協」二次會議評析專輯（台北：中共研究雜誌社，民國 88 年），頁 132；中共九屆「人大」、「政協」四次會議評析專輯（台北：國防部軍事情報局，民國 90 年），頁 87-88；*聯合報*，民國 91 年，3 月 16 日，版 13；*明報*，2003 年 3 月 19 日，版 A22；Murray Scot Tanner, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China* (Oxford: Clarendon Press, 1999), p. 87.

(圖 6-1) 中共七屆人大以來對政府工作報告表決直條圖



(圖 6-2) 中共七屆人大以來對政府工作報告表決折線圖



社會順從主義，從而使異議之聲逐漸成為絕響。³³

既然通過政治體制來遂行多數專制如此可怖，故只能以體制化的方式來加以因應及克制。此時憲政主義傳統，在面對民主原則衝突時便發揮作用，例如透過司法審查(judicial review)、分權制衡，為公共意志的形成，提供一個基本的前提，限制多數決可能產生對人民基本權利的侵犯，以保障民主的順利運作。但是在中共現行體制下，對於任何憲法上的疑義，或者法律與憲法的衝突，都可以透過全國人大直接啟動修法程序，這答案主要在於迄今全國人大制定的法律或者對政府工作報告的表決幾乎都能達到三分之二支持率的事實(見表 6-2)(圖 6-1、6-2)。這種高通過率並不是意外局面，而是憲法「民主集中制」本身所期望的。對法律作司法審查的制度核心，是避免多數專制與權力濫用，確保憲法之尊嚴與權威，其主導心裡是不信任；³⁴然而中共「議行合一」制所強調的是直接代表「公意」的國家權力機關應居優越地位，以符合「人民主權」的原理，否定行政、立法、司法三權是「同位」(co-ordinate)的存在。因此最高權力機關不但實質上有不受憲法限制的權力，而且該權力恰恰來自憲法，對體現民主的全國人大給於絕對信任，而被信任的「民主」是被「集中」化的。換言之，因為民主最終被集中而受到絕對信任，這是中共憲法的核心所在。³⁵

此外，如鄒讜教授的觀點，中共不斷提出「群眾路線」，表面看來似乎朝向與人民、社會或與城市地區沈默的多數作妥協。但是，群眾並不是有明確的權利和義務的公民，群眾路線作為融合群眾與共產黨之間關係的方法，並非就和民主政治一模一樣；而群眾路線的思想在和對立的政治力量鬥爭時期，常常與「發展進步力量，爭取中間力量，打擊和孤立頑固力量」的思想相結合。因而，它依然是一種革命鬥爭的領導方法，無法在一種協商談判的基礎上建立永久制度和基本秩序。³⁶最重要的是，在憲政背景下，關鍵是少數而不是多數；更確切的說，這一背景下的問題是少數或各少數派必須享有反對權，在這裡「多數統治與少數權利」(majority rule and minority right)這句話就獲得最確切的含意和顯著地位。我們從毛澤東時期的「雙百運動」，到一九七四年李一哲大字報等異議人士的地下運動，都要求實現憲法保障的政治權利、議會至上和司法獨立。在鄧小平時期，憲政則是一九七八到七九年民主牆運動，及一九八六與一九八九年學生運動的主要訴求。到一九九五年，憲政則成為由包遵信和其他知識份子，以及許良英和其他科學家發起的兩次針對全國人大的請願運動的主要議題。雖然開放的政黨制度可以成為制約多數統治原則的非正式社會機制，而這種政黨制則以正式、合法的

³³ 許國賢，「少數權利與民主」，*政治科學論叢*，第 15 期(民國 90 年 12 月)，頁 67-68。

³⁴ John H. Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review* (Harvard University Press, 1980), pp. 1-9; 李鴻禧著，*違憲審查論*(台北：元照出版社，民國 88 年)，頁 35-68。

³⁵ 洪世宏，「無所謂合不合憲法」，頁 599-603。

³⁶ 鄒讜，*二十世紀中國政治*，頁 198-201。

選舉制度為依託而產生與維持。但是從當前中共對選舉的介入、輿論的箝制以及對反對勢力的壓制，都證明列寧主義的邏輯依然強勢；³⁷也因為黨內的「派系禁止令」與黨外「政治反對的不合法性」(illegitimacy of political opposition)，使中共成為「人民主權」之上的主權，造就了「多數統治原則下的非多數統治」。

第三節 組織內捲與調適的限制

「組織內捲化」描繪出中共演化路線「節律失調」(dysrhythmic)的變化過程，包括傳統模式的再生與維持，以及常規化及理性化的機制同內捲力量的衝突。中共試圖透過「民主集中制」在集中與民主、紀律與自由、統一意志與個人心情舒暢之間尋求辯證的統一；但也因為堅持在一黨統治的框架內，使其面臨如戴蒙(Larry Diamond)所提出民主的「三個弔詭」：衝突與認同、代表性與治國能力、同意與效能之間的緊張關係。³⁸執政者希望逐步推動民主與法制，但是民主法制的全面開展又削弱黨的支配權，形成兩者難以共存的制度困境。在這過程中所存在的緊張與調適的困難，若只想藉著提出建立兩者間的「辯證統一」關係來解決，實際上只是以不同說法來重述相同的問題。家長制統治與改革之間的困境在於家長制統治刺激改革者，但改革產生於一個家長制環境下；改革者主張法制與制度化，主要是基於他們對家長制與腐敗削弱黨的統治能力的認知。最重要的是，改革是由上而下執行，並限制在現行體制的範圍內，因此改革的執行過程亦由現行的統治模式所形塑。³⁹

壹、「民主集中制」與梯隊接班

道爾(Robert Dahl)與羅斯托(Dankwart A. Rustow)都曾提出相同的觀點：「民

³⁷ 在輿論箝制上，如前述中共左派刊物與網站因強烈質疑「七一講話」內容而遭停刊，網站也遭關閉。此外，在中共十屆人大召開期間，因媒體「擁朱」(朱鎔基)，造成北京當期《中國新聞週刊》全面回收，廣州《南方週末》和《二十一世紀環球報導》被警告。請參考《亞洲週刊(香港)》，17卷12期(2003年3月)，頁24-29。而對反對勢力的壓制，包括徐文立、王有才、張善光等人因籌組「中國民主黨」而被中共控以「顛覆國家政權罪」判處重刑，並將「中國民主黨」定位為「非法組織」。請參考《中國時報》，民國87年9月21日，版14；《人民日報》，1998年12月22日，版3；

³⁸ Larry Diamond, "Three Paradoxes of Democracy," in Diamond and Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, pp. 111-123.

³⁹ 比如中共在「十三大」召開前，趙紫陽組建中央政治體制改革研討小組，並委託秘書鮑彤成立研討小組辦公室(簡稱政改辦)。鄧小平對趙紫陽所提出的「十三大」初稿表示：「要說有意見，是對政治體制改革部份。我們不照搬三權鼎立，你們也沒有寫要三權鼎立，但是不是也搬了一些三權鼎立？」事後鮑彤解讀鄧的說法認為：「不搞三權，是目標；你們沒寫，是鼓勵；是不是也搬了一點，是提醒。」之後政改辦內一句傳頌的名言便是：「我們總說要從中國實際出發，小平同志的話就是最大實際」。見吳國光著，《趙紫陽與政治改革》，頁422-425。

主制度，最基本的先決條件是對於規範的共識，至少在領導者間要有這樣的共識。」⁴⁰雖然部份大陸學者認為，基於共黨的意識形態、組織原則和思想價值中有一系列與民主相關的符號與制度因素，可以成為向民主轉化的潛在有利因素。但我們從黨中央對民主集中制「定義」理解和解釋不一致，並且從（表 6-1）所歸納中共選舉制度的發展來看，可以發現中共對實現政治生活民主化的承諾遲遲無法相應地反映在制度的建構上。無論在差額選舉，或是在提名制度和擴大直選的腳步仍因黨的「保留領域」而邁得十分沈重，使選舉一直存在干預的空間。當選舉被有系統地操縱，容易成為侍從關係下交換黨員的忠誠與支援的工具性角色，除了侷限提名制度所具有的精英甄補功能，也使選舉被束縛在特殊的報酬而非政策的選擇。⁴¹無論中共在會議中的重要「決定」或者黨內幹部對政治改革的「建言」，都認知發揚「黨內民主」是黨風建設與推動「人民民主」的重要環節。但是在這些「決定」與「建言」中，除了包含既有的堅持與前提，也因長期缺乏合理的配套制度而壓縮了黨內民主改革的運作空間。⁴²

杭廷頓將「制度化」界定為組織與程序獲得價值與穩定性的過程，尤其影響組織對環境的適應性、組織與程序的自主性以及組織的凝聚力。⁴³雖然李侃如認為：「中國政治系統雖然充斥著組織，但多數都沒有成為制度。」⁴⁴依據這個觀點，我們的確可以發現中共在正式制度的實踐與範疇，尤其對於最高層領導職務的規範，確實有所不足，使得制度的因素在高層權力運作上，依然是一個變數。但是我們從（表 6-3）觀察中共十多年來對於「梯隊接班」的成文與不成文等制度性安排的逐漸實施，我們仍可以看出中共在黨內建立制度的意圖。雖然制度化並不保證稀釋衝突，而在常態政治的條件下仍可能因某種情勢而強化分裂；但總的來說它推動了更多權力分享、以及尋求諮商與建立共識。不過關於領導人，即核心本身，包括核心與集體的相對權力、核心的選擇與繼承、以及集體的成員產

⁴⁰ Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Princeton: Princeton University Press, 1956), pp. 75-76; Dankwart A. Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics* 2(April 1970), p. 337.

⁴¹ Martin Harrop and William L. Miller, *Elections and Voters: A Comparative Introduction* (New York: New Amsterdam Books, 1987), pp. 29-32; Alain Rouquie, "Clientelist Control and Authoritarian Contexts," in Guy Hermet, Richard Rose, and Alain Rouquie, eds., *Elections Without Choice* (London: Macmillan, 1978), p. 23.

⁴² 比如中共國務院經濟體制改革委員會副主任潘岳於去(2001)年提出的政改報告，其結論提出「五個堅持與五個絕不能」，包括：只能堅持一黨執政下的黨內民主、絕不搞多黨制；只能堅持共產黨領導下的依法治國，絕不能搞西方的「三權分立」；只能加強新聞輿論監督，絕不能搞新聞自由（也不能搞「新聞嚴控」）；只能在黨的領導下進行軍隊現代化改革，而不能搞軍隊國家化；只能堅持和完善人民代表大會制度，絕不能搞全民公決與全民普選。見潘岳，「對革命黨向執政黨轉變的思考」，*開放雜誌（香港）*，2001年7月，頁28-38。

⁴³ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Countries* (New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 12-24.

⁴⁴ Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1995), p. 183.

生依然不明確。因此，高層政治的缺陷也在此，核心的地位主要依賴於精英的支持而非民意基礎，也就更陷入於內部複雜的運作與非正式關係。

弔詭的是，這種自上而下「選拔」幹部，並在選拔過程中大力貫徹上級意圖的做法，與通過「體現選舉人」意志的真實選舉來決定領導幹部人選的做法，是相互矛盾的。我們從現實的運作中可以看出中共在幹部選拔的制度化程度仍是高於選舉的開放性，形成黨中央與學界對於「民主集中制」設想的落差，也成就謝淑麗所說的，共黨政治體系中的政治責任關係，比起民主國家中選民與當選人，以及當選人與委派的政府官僚間的關係更為複雜與模糊，唯一明確的是百姓多數是被排拒於外。⁴⁵

(表 6-3) 中共幹部退休、選拔與管理政策

| 時間 | 政策內容 |
|---------|---|
| 1980.08 | 鄧小平提出「黨和國家領導制度的改革」 |
| 1981.06 | 中共十一屆六中全會決議「廢除幹部領導職務終身制」 |
| 1982.02 | 中共中央「關於建立老幹部退休制度的決定」 |
| 1982.09 | 中共《十二大黨章》設立顧問委員會 |
| 1982.12 | 《八二憲法》建立幹部任期制 |
| 1983.02 | 中共中央「關於改革幹部管理體制若干問題的規定」 |
| 1983.12 | 中共中央「關於調整省地兩級領導班子的工作報告」 |
| 1984.07 | 中共中央「關於修訂中共中央管理的幹部職務名稱表的通知」(下管一級) |
| 1990.05 | 中共中央「關於修訂中共中央管理的幹部職務名稱表的通知」(下管二級) |
| 1992.09 | 中共中央「關於加強黨的建設，提高黨在改革和建設中的戰鬥力的意見」(具體規劃梯隊接班各梯隊年齡配置) |
| 1995.02 | 中共中央「黨政領導幹部選拔任用工作條例」 |
| 1997.09 | 中共「十五大」—政治局、軍委委員七十歲畫界(非正式規則) |
| 1998.06 | 中共中央「一九九八—二〇〇三全國黨政領導班子建設規劃綱要」 |

資料來源：作者自製

另一方面，若我們依據(表 4-3)《中共中央管理的幹部職務名稱表》，包括中央與省級正、副職黨政領導人，都屬於黨中央人事權的掌控範圍；同樣的，中央也要求地方各級黨委制定各自管理的幹部職務名稱表。因此對於擴大直選或差額的範圍與幅度，無論是人民代表或政府首長，絕不是「一廂情願」(wishful thinking)，因為它除了涉及現行憲法「人民代表大會制度」的修改，尤其挑戰了中共「黨管幹部」的原則。包括壓縮黨干預選舉提名的空間；人民代表直選強化人大自主性，挑戰黨對政府領導人的提名權；以及各級政府領導人直選的民意基礎，威脅同級以及上級黨委的領導權威。

大陸學者也提出，當經濟改革發展到一定程度時，就會面臨一個敏感的政治問題。在這種情況下高層是不能講話的，支持或不支持都不可以；說不支持馬上就被否定，說支持中央不能承擔這個責任，正是在這種情況下地方政府

⁴⁵ Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993), p. 82.

的主動性最強。⁴⁶ 以四川省步雲鄉長直選為例，鄉鎮長直選的推動，造成民選鄉鎮長的合法性與上級任命的黨委書記合法性之間產生矛盾，其結果可能影響黨委書記的產生機制，以適應鄉鎮長直接選舉的出現。⁴⁷ 但我們是否按圖索驥，樂觀地設想直選將由村、鄉到縣、地、省的「路徑」發展？這或許可以從報載中共中央鑒於四川接二連三出現鄉鎮級直選與公選試驗，江澤民要求農村民主選舉應嚴格限制於村民委員會的直選，不得擅自向鄉、縣等高級政權擴張；以及二〇〇一年七月中共決定除村長和城市社區區長維持直選外，鄉鎮長不再舉行直選看出端倪。⁴⁸ 中共雖然以穩定為名不願放鬆黨的領導，不過，制度必須忠實的反映政治現實，而非制約現實的發展，黨國體制中深切的制度化和反制度化的矛盾設計，使中共政治改革顯現出對既有制度的延續勝過制度的變遷。

貳、議行合一與分權制衡

中共自改革以來，無論在黨或政權系統，都希望能改變權力過度集中，建立制衡機制。但是在否定照搬西方模式的前提下，一方面在黨內試圖透過決策、執行、監督的劃分，避免形成權力集中黨委的「議行合一」體制；另一方面在政權系統下，則希望以現行憲法為依歸，形成人大、黨中央、國務院的制衡關係，這兩者的一個共同點就是強化代表大會的機制。

本研究認為，中共學界之所以經常以「權力分立」作為未來的可能走向，其中的考量應在於內閣制與現行人大制度的相似性（見表 5-9）；而且既然以一黨統治為前提，則議會內閣制反而真正符合了「議行合一」原則，這對於學界積極推動「黨政分開」的理想是背道而馳的。此外，依據學者劉軍寧的觀點，現行憲法中國家元首(head of state)權力來自於人大授權，但是一旦國家主席兼任黨總書記，以及黨與國家中央軍委主席時，則虛位的國家主席又成為掌握黨、政、軍的實權元首。此外，在黨的集體領導與核心架構下，若實行議會制，把行政權交總理，則黨的總書記、國家主席、軍委主席和政治局將被虛位化，這是黨的一元化領導所不能允許的，因此，《八二憲法》以國務院總理為行政首長的政府體制註定不能兌現。⁴⁹

再者，前述多數專制還有一層憲政意含，就如麥迪遜與傑佛遜所謂的「議會

⁴⁶ 「中國入世後的政治體制改革從選舉開始—訪世界與中國研究所所長李凡」，*大公報*（香港），<http://202.153.114.133/news/20011115/big5/zm30.cht>。

⁴⁷ 李凡，「中國政治體制改革的新思路—步雲鄉直選的意義」，*背景與分析*（北京），第 17 期（1999 年 2 月），<http://www.world-and-china.com/00/back17.html>；

⁴⁸ 「農村民主選舉失控，中南海採煞車」，*中國時報*，民國 88 年 1 月 27 日，版 14；「中國入世後的政治體制改革從選舉開始」，前引文。

⁴⁹ 劉軍寧，「總統制與中國的憲政選擇」，<http://www.libertas2000.net/ConChina/ljnPre.htm>。

專制」(elective despotism)，擔心一個不受分權限制的議會統治的暴政，而他們的擔心不久便被法國革命的國民議會政府所證實。實際上，兩人所設想的是不加劃分的權力總是一種極致的與危險的權力。⁵⁰若是按中共現行憲法規定，全國人大正是屬於不受分權限制的「超級國會」。既然如此，何以中共黨內或學界仍以落實人民代表大會制度為首要考量？依據作者訪談的經驗，受訪的學者認為一方面沿著黨的路線，可行性較高；另一方面，當前中國大陸的問題不是憲法架構，而在於落實憲法。前述議會專制的「隱憂」在學者看來仍非常遙遠，不如當前對黨權與行政權膨脹的制衡來得急迫。而在中共的立場，人大的自主性仍必須建立在黨的領導下。因此，除非人大的多數落在非共黨代表的控制下，只要黨仍能透過人事與組織運作，避免人大內部的分裂，維持黨對人大的領導，人大依然無法真正成為「最高」權力機關。因此，依據現行的運作，顯示了中共試圖透過人大實現其「代表性」，而藉「常委會」實現立法的功能性，這也可以從學界不斷以人大常委會委員不得兼職的規定，論證人大的專門化，並否定「議行合一」的原則看出；但相對而言，這種立場也間接否定了全國人大的功能，以及忽略了政府官員兼任人大代表的不良影響。

中共自八十年代以來的改革，侵蝕並造成政策制定系統的分權化，使系統的邊界能滲入更多政治行為者，造成立法過程逐漸複雜。立法制度發展快速，並尋求建立新且更具影響力的角色，使當前立法體系已越來越不像一個一致的系統。在這過程中所造成的「失控」，創造許多符合憲法的運作規範。除了前述關於地方人大對人事案的否決，⁵¹還包括自八屆人大以來，「兩高」的報告得票率一直偏低(見表 6-2)，其中瀋陽市人大因未通過法院報告，退回整改再重新表決，樹立所謂「瀋陽模式」⁵²；也形成如歐博文所謂「立法鑲嵌性」(legislative embeddedness)或波特所謂「騎虎難下」⁵³，即政權雖然設法確保法律體系符合黨的政治需求，但是法的原則成為公共領域的一部份並公開施行，即使政權也難以控制。不過，人大的自主性仍決定於中共如何界定「黨員」與「代表」的身分，這當中又涉及兩個層面：就黨內而言，黨內民主如何體現在人大代表的職權行使，但又能避免威脅政權的核心價值；就黨外而言則是開放直選的幅度，決定「委託」與「代理」的關係是體現在黨與人大，或是選民與人大。此外，現行制度的

⁵⁰ Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, pp. 133-134;

⁵¹ 著名的例子還包括北京市豐台區人大常委會，以投票推翻區委、區政府將區計畫委員會主任免職並調走的決定，但同時又通過新的計委主任上任。造成原計委主任不免職，新任者卻上任。豐台區由於無法宣佈投票無效，只得向區委書記、市人大與全國人大請示。中央社，民國 87 年 3 月 29 日。

⁵² 中國人大新聞，2001 年 3 月 27 日，引自 <http://www.e-cpcs.org/llyj.sp>；大陸工作簡報（台北：行政院大陸委員會，民國 90 年 12 月），頁 12-12。

⁵³ Pitman B. Potter, "Riding the Tiger: Legitimacy and Legal Culture in Post-Mao China," *China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp. 325-326.

困境，如會期短以及代表的兼任，也使得代表在憲法上的功能與權力行使範圍受到很大的制約。總和這些因素，也說明了何以前述人大的「失控」，只能形成個案，而非常態，這也是歐博文之所以稱其為「沒有自由化的改革」。因此，我們必須能區別政策影響與自由化的界限，沿著立法機關的制度化變遷來觀察中共政治發展的軌跡，並思考中共在既有框架中所能訴諸的選擇。

參、中共調適的限制

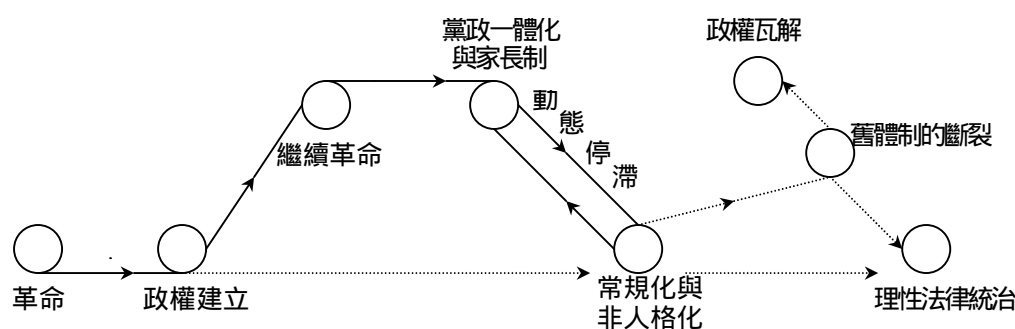
「內捲化」雖然也作為一種革新的形式，只不過這種革新試圖保持現存的結構，透過「修補」或者逐漸將既有操作模式與傳統關係加以合成(elaborate)來解決新問題。中共的組織內捲化，始於最初革命所設定了組織參數，建政後隨著內部的發展而強化，並有限地調整這些參數；緊接著大躍進與文革的震盪，最終破壞了外部行政管理機器，轉而尋求內部資源，強化了內捲模式；而後毛時期的改革，再次對組織形成震盪，其目標在於促成組織的進化發展，然而卻因為改革者對其政治遺產的模糊態度，使發展侷限在「內捲」與「進化」之間。在過去二十年當中，中共威權統治的制度化過程，為邁向更開放的政治體系提供有限的動力，但是對中共政治體制最大的挑戰，來自於舊制度崩解與新制度建立兩股政治走向步調的不均衡，其中組織內捲化的發展凸顯出黨組織內外不同的權威與關係模式，以及正式與非正式運作模式之間的緊張與衝突。

若我們回顧西方政黨發展史，正是基於選舉權擴張為政黨多元主義提供環境，也因此中共雖然接受黨內應朝向民主化與制度化的方向發展，但最終仍因為必須鞏固具高度人格化的領導核心所抵消。當黨內民主的機制一直存在無法突破的界限，使黨內民主只成為「維護中央權威」的工具，而非目的；亦使得中共欲藉由「黨內民主」推動「人民民主」的規劃流於原則性的宣示。同樣的，人大功能的提升，在絕大的比例上是建立在憲法規範中法定權力的轉移，即是從人大轉移至常委會；人大的穩定運作，仍是建立在維持非競爭性政黨體系的前提，僅試圖透過提高政權機構的包容性政策（如康曉光所謂「行政吸納政治」）建立政策合法化與權力的制約，取代多元政治下的權力競爭，這也使得中共一直無法擺脫民主承諾與威權真實性的緊張狀態。

當前中共的合法性除了建立在經濟發展的成就，也在於人民可欲選項的缺乏，使黨成為整個政治體系的穩定者；但是社會主義政權在薄弱的責任機制以及缺少外在競爭的壓力，也剝奪了共黨學習適應社會變遷之能力。中共在改革中面臨的一個困境是，它「放權」的底線在哪裡？由於改革的決策總會引進新的行為者與不確定性，使中共在組織與制度上調適的結果，除了試圖進一步鞏固權威，也可能擴大其脆弱性，深恐在變遷的某一關鍵點上遭遇「連續性的斷裂」(breaks

of continuity) (見圖 6-3)。因此觀察中共在面對政治改革的議題時，這個自主的中央常顯得迷惑且優柔寡斷，有時甚至追求相互衝突的政策。事實上，對執政的精英而言，政治改革的主要難題首先在於如何應付原有的支持者，其次則是如何對應新秩序的要求者。對第一個難題而言，處於改革中的政治領袖最大的憂慮就是，改革在尚未創造新的支持者之前，就已失去原有的支持者；第二個難題是，改革等於是容許異議者更大的活動空間而帶來更大的挑戰力量，使執政精英的政治權力與利益受到極大威脅。因此，和平的過渡必須建立在不威脅那些有權否決者之利益下，將這個不確定性加以制度化。⁵⁴但問題也在於，當執政者一味以政權的穩定為考量，忽略客觀的經社成長逆轉人們的期望，形成中共主觀意願與人民期待之間的嚴重落差，使外在的改革壓力可能蓋過黨的調適能力而導致分裂。

(圖 6-3) 中共組織內捲與演化的困境



一九九八年諾貝爾經濟學獎得主沈恩(Amartya Sen)，曾深入分析政治及公民權利與重大災難的預防之間的關連，他以飢荒為例（如大躍進時期的飢荒），究其原因主要在於錯誤的決策與監督機制的匱乏，以及決策者應有的政治責任。他認為在一個公開的政治體制之下，政策必須受到公開的證成，接受人民的檢驗；而持續不斷的民意壓力或者選舉的競爭提供政治領袖重視民意的誘因，改變錯誤的政策。⁵⁵ 我們從中共領導人對於「民主」與「集中」的訴求，無論在民主與效率、中央與地方、開放與穩定都可看出過度強調「均衡」(equilibrium)，所形成政治上「完美主義」的心態。⁵⁶而政治上的完美主義心態常成為專制主義的思想

⁵⁴ 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: Johns Hopkins University Press, 1986), p. 60.

⁵⁵ 沈恩(Amartya Sen)著，*經濟發展與自由*（台北：先覺出版社，民國 90 年 11 月），頁 179-193。

⁵⁶ 從列寧、毛澤東到鄧小平都主張黨是工人階級與階級意識的真正代表，並且假設若有正確的組織形式和足夠的時間，在光譜之間就能存在一個區域，容許階級與黨組成一個真正和諧有機的統一體，形成一個「有集中又有民主、有紀律又有自由、有統一意志又有個人心情舒暢的政治局面」，而他們的工作就是找到這個區域。雖然人們對這個區域的位置存在爭議，不過關於黨與階級取得有機完美的和諧關係，在今日看來無非是一種有教化意味的神話(myth)，見 Miliband, *Marxism and Politics* (Oxford University Press, 1988), p. 126.

根源，因為均衡的達成最終仍必須藉由黨的領導才能實現。實際上，除非制度環境相當穩定，或者制度本身具有敏銳的調適能力。否則，制度與既存環境之間總是存在著某種程度的不協調(mismatch)。民主並不必然帶來經濟增長、管理效率、政治和諧。然而，民主政治的成功實踐證明了參與、寬容和妥協的價值，並逐步內化為公民在生活中的規範和態度。因此，中共對未來政治體制的規劃，應該拋除將既定政策等同於領導權威的零和立場，而是建立能以和平競爭的方式組織政府、影響公共政策，能夠通過固定的程序調整社會和經濟衝突，它與市民社會有充分的連結，從而可以代表各自的選民，並為集體行動的事業做出承諾。