

第三章 民主集中制—規範與演化

正如學者所形容，「民主」這一詞語作為一種貶值的通貨在政治市場上流通，並透過各種形容詞加以修飾，如「群眾的」(popular)、「指導的」(guided)、「資產階級的」(bourgeois)，以及「規範的」(formal)等等。¹同樣的，中共也依據黨的理論自我辯護，數列西方民主制度的種種弊端，並以現行制度在理論上的優越性，認定唯有「社會主義民主」才是真正屬於無產階級的民主，而貫徹社會主義民主的組織原則就是「民主集中制」。

從歷史發展來看，列寧政黨的組織型態在革命中被證明是有效工具，中共作為共產國際成員之一，其建黨理論或組織架構多師法俄國，「民主集中制」也成為中共在內，各個共黨普遍遵循的組織原則。²但共產革命後的一個重要轉變，就在於執政的共黨將「民主集中制」納入國家憲法規範，使原本作為黨內一套結合等級制度與選舉原則的規範，在實踐上卻從黨擴張到整個社會範疇；³而「民主集中制」所訴諸的概念經常隨著黨內路線的轉變而更動，尤其黨國一體化與家長制權威所造成理論與實踐的落差，使學者在研究上陷入一種套套邏輯(tautological)，即中共的實踐使吾人得以定義民主集中制；若要對照(against)民主集中制則必須評估中共的實踐。

第一節 「民主集中制」作為黨的組織原則

政黨的組織結構如同一個政治體系的縮影，包含了代表與選舉制度，以及精英甄補、界定目標和解決內部衝突的程序所形成一個決策體系。⁴因此，就和研究政治體系一樣，有很多方式從內部來分析政黨，但是以其中兩個研究議題最受重視，即政黨的組織型態和黨內民主，這兩個面向是相互重疊和關聯的。反映在中共的權力結構，包括黨的領導者與被領導者的關係，黨的上級組織與下級組織的關係，黨員個人與黨的組織的關係，黨的中央和黨的各級組織與黨員群眾的關

¹ 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), p. 49.

² 1919年共產國際建立後，按《共產國際章程》第5條規定：「共產國際及其支部都是按民主集中制原則建立起來的。」見《共產國際章程》，載於王健民著，**中國共產黨史**（台北：漢京文化事業，民國77年），頁13；此外，1920年，列寧起草的《加入共產國際的條件》第13條明確規定：「加入共產國際的黨，應該是按照民主集中制原則建立起來的。」見列寧，「為共產國際第二次代表大會準備的文件」，**列寧選集，第四卷**（北京：人民出版社，1984年），頁254。

³ Michael Waller, *Democratic Centralism* (New York: St. Martin's Press, 1981), pp. 12-13; Alan Ware, *Political Parties and Party Systems* (New York: Oxford University Press, 1996), p. 140.

⁴ Samuel J. Eldersveld, *Political Parties: A Behavioral Analysis* (Chicago: Rand McNally, 1964), p. 1.

係都集中體現在黨的「民主集中制」；而「民主集中制」作為黨的組織原則是一包含多個階段的持續過程。正如凱依（V. O. Key）的觀點，從歷史過程來思考政黨制度，遠比將其視為具有固定形態的體制行為來得有用；⁵亦即回溯政黨的形與演化過程，探討組織、制度與環境在建構過程中的互動關係。

壹、職業革命家政黨

無產階級對抗統治階級的過程中，從無產階級的自發性到通過有組織的團體進行革命，在這個廣泛的觀點和態度的光譜上，面對「階級」與「黨」的問題，若只想藉著提出建立兩者間的「辯證」關係來消弭緊張，實際上只是以不同說法來重述相同的問題。⁶不同於馬克思以無產階級作為革命主體，關心無產階級的自主意識與自組政黨，完成自我解放；⁷列寧認為無產階級政黨的任務就是反對「自發性」，並灌輸工人無產階級的意識，而且「無產階級在爭取政權的鬥爭中，除了組織，沒有別的武器」，若沒有穩定以及能保持繼承性的領導者組織，革命運動便無法持久。⁸

列寧強烈感受到在當時沙俄的情境下，亟需建立一個既能區隔革命家組織與群眾組織，又能與工人階級維持密切連繫的特別形態的政黨；而這個問題在黨內也存在組織問題的爭論，包括自治主義與集中主義的衝突、民主主義與官僚主義的衝突、削弱與加強組織及紀律嚴格性趨向的衝突。不過，列寧堅持：「如果要使革命向前推進，就必須有組織與指揮」。⁹對此，他提出透過一個高度集中的指揮結構，以嚴格紀律結合職業革命家的秘密組織，組成革命的先鋒黨(vanguard party)領導無產階級從事對抗專制政權的活動。

一九一五年的革命高潮與沙皇政府被迫開放集會、結社、出版等自由，新的革命形勢使列寧重新檢討黨內民主問題，這種延續嚴密組織與紀律，維持組織的統一性，並提倡由下而上的選舉與多數決的組織原則即演變成「民主集中制」。雖然處於革命的環境使列寧仍然認為：「在秘密工作的條件下，徹底實行黨內民主化是不可能的，在這種條件下，『選舉原則』不過是一句空話而已。」¹⁰但值

⁵ V. O. Key, *Politics, Parties & Pressure Groups* (New York: Crowell, 1964), p.243；轉引自田弘茂著，**大轉型：中華民國的政治和社會變遷**（臺北：時報出版社，民國78年），頁89。

⁶ Ralph Miliband, *Marxism and Politics* (Oxford University Press, 1988), pp. 118-119.

⁷ 見馬克思，「哲學的貧困」，**馬克思恩格斯選集，第一卷**（北京：人民出版社，1995年），頁193；馬克思、恩格斯，「共產黨宣言」，**前揭書**，頁280-286。

⁸ 列寧，「怎麼辦：我們運動中的迫切問題」，**列寧選集，第一卷**（北京：人民出版社，1984年），頁315-458；列寧，**進一步，退兩步**（北京：人民出版社，1954年），頁213-214。

⁹ 列寧，**進一步，退兩步**，頁201；Miliband, *Marxism and Politics* , p. 122.

¹⁰ 列寧，「論黨的改組」，**列寧全集，第十二卷**（北京：人民出版社，1984年），頁77-87；列寧，「提交俄國社會民主工黨統一代表大會的策略綱領」，**前揭書**，頁214。

得注意的是，在一九二六年黨代表大會中強調實現所有黨組織的自治權、認同組織內部的不同派別、尊重少數派與反對派的一切權利，並將討論自由，行動一致作為黨「民主集中制」的目標。¹¹不過，隨著十月革命成功及內戰結束，布爾什維克一黨統治也成為既定事實而固定下來，並藉由組織、人事以及政策的有效控制作為權威鞏固的工具。由於黨內民主與組織統合的關係隨著黨員急速增加而緊張，加上一黨制在觀念上改變黨的性格和規律，不同派別的立場被視為對黨的統一的威脅，促成一九二一年黨第十次代表大會通過「派系禁止令」¹²(ban on factions)：

必須使一切覺悟的工人都清楚地認識到，任何派別活動都是有害的。都是不能容許的，因為即令個別集團的代表人物滿心想要保持黨的統一，派別活動事實上也必然會削弱齊心協力的工作，使混進執政黨內來的敵人不斷加緊活動來加深黨的分裂，並利用這種分裂來達到反革命的目的。

「派系禁止令」為黨內走向一言堂提供運作空間，到史達林時期對反對派的清洗，以及黨對選舉與議會的控制更阻絕了「民主集中制」的實踐。

貳、中國共產黨的「中國化」

在中國大陸，中共是經過一條被毛澤東稱之為「工農武裝割據」、「農村包圍城市」的道路而最終奪取政權，這個過程的最大特點是黨及其武裝力量長期佔據若干農村地區，並形成一套獨特的根據地制度。在這種條件下，根據地的黨組織及其軍隊和政府機構屬於同一個組織的不同職能部份，這個組織的成員無論是不是黨員，都屬於一個以黨員為核心，但其外延大於黨員群體的集團——(黨的)革命隊伍。¹³依據列寧、史達林與第三國際的立場，城市工業無產階級作為黨的基本核心並保持獨立性，教育並組織包括農民等所有被剝削的勞動者是布爾什維克主義的基本原則。¹⁴因此，無產階級統治權(hegemony)、城市的核心地位以及在城市中積極培植無產階級幹部是無產階級革命不可或缺的要素。¹⁵

不過，一連串的暴動失敗，造成中共黨內對早期意識形態權威和共產國際代

¹¹ 列寧，「關於俄國社會民主黨統一代表大會的報告」，*列寧全集*，第十三卷（北京：人民出版社，1984年），頁55-63。

¹² 依據《關於黨的統一的決議》內容，見「俄共（布）第十次代表大會文獻」，*列寧全集*，第四一卷（北京：人民出版社，1984年），頁78-83。

¹³ 路風，「中國單位體制的起源和形成」，*中國社會科學季刊*（香港），1993年11月號，頁66。

¹⁴ 列寧，「社會民主黨對農民運動的態度」，*列寧選集*，第一卷（北京：人民出版社，1984年），頁644-652。

¹⁵ Norman Levine, *Dialogue within the Dialectic* (London: George Allen & Unwin, 1984), p. 339.

言人進行淘汰。毛澤東雖然接受列寧主義關於階級的覺悟，只能由黨灌輸給無產階級，但是他在革命根據地的游擊戰與統一戰線的實踐過程中，理解到紅色蘇維埃的存在必須倚賴農民群眾的支持，將農民視為「工人階級的前身」、「中國工業市場的主體」、「中國軍隊的來源」以及「現階段中國民主政治的主要力量」；¹⁶並轉而接受以無產階級和農民為主體的革命典範，把在農村建立根據地以進行武裝鬥爭當作奪取政權的主要手段。為了發動群眾，必須在群眾、紅軍與中國共產黨之間建立一種共生的關係，而所謂「群眾路線」就是一種融合群眾與共產黨之間關係的方法。¹⁷黨深入基層，並在根據地建立起各種隸屬於黨政機關與軍隊的群眾組織，領導群眾進行階級鬥爭、土地改革並支援戰爭。這個建立在農村地區游擊根據地的意識型態和政治上層建築，使中共有了自己的特徵，運動有了方向。中共在經濟基礎上透過急速和劇烈轉變的土地改革，為其提供政治與人力支持的機會；並且在「無產階級領導下的農民戰爭」中槍桿子裡出政權，這個綱領式規範和敘述性歸納，隨之提升成為黨歷史唯物主義一個新的原則。

就列寧的觀點，黨是階級的先鋒隊，其任務不是反映群眾的一般水平，而是帶領群眾前進。¹⁸不過毛澤東在民粹主義與群眾路線下，發展出一種不同於列寧精英主義的政黨概念，主張應轉變黨的路線為群眾路線，「以局部服從全局」，在群眾中發展組織，吸收幹部與群眾領袖，透過他們聯繫黨員與群眾，並賦予「民主集中制」新的意涵。¹⁹毛澤東提出「從群眾中來，到群眾中去」，其目的在於「將群眾的意見集中起來（經過研究，化為集中的、系統的意見），又到群眾中去作宣傳解釋，化為群眾的意見，使群眾堅持下去，見之於行動，並在群眾行動中考驗這些意見是否正確。然後再從群眾中集中起來，再到群眾中堅持下去」²⁰。中共希望「在一種新的基礎上」建立自己的政府，並且把「人民」作為權威的最終來源，選擇藉由「群眾路線」建立黨的權威，使黨成為無產階級或人民意志的體現；²¹並且以它強大的組織能力，發動群眾並組織群眾，引導群眾參與政治。所以在革命的過程，工農階層都成為政治生活中的重要角色，不少上升為幹部，

¹⁶ 毛澤東，「論聯合政府」，**毛澤東選集，第三卷**（北京：人民出版社，1990年），頁1026-1027。

¹⁷ 溫洽溢，「毛澤東的馬克思主義中國化」，**東亞季刊**，28卷2期（民國86年春季），頁191；此外，從中共「七大」黨章總綱明確規定黨的構成份子，中共所代表的不僅限於古典馬克思主義中的工人階級，更包括了農民、小資產階級，以及其他民主份子等革命動力。

¹⁸ 列寧，「全俄農民代表蘇維埃非常代表大會文獻」，**列寧全集，第卅三卷**（北京：人民出版社，1984年），頁88。

¹⁹ Levine, *Dialogue within the Dialectic*, p.362；毛澤東，「為爭取千百萬群眾進入抗日民族統一戰線而鬥爭」，**毛澤東選集，第一卷**（北京：人民出版社，1990年），頁255。

²⁰ 毛澤東，「關於領導方法的若干問題」，**毛澤東選集，第三卷**（北京：人民出版社，1990年），頁854。

²¹ Reinhard Bendix, *Kings of People* (Berkeley: University of California Press, 1978), p. 602.轉引自金耀基，「中國發展成現代型國家的困境：韋伯學說的一面」，**二十一世紀(香港)**，第67期(2001年10月)，頁67。

最高層領袖也以他們為「參考群體」(reference group)。這個大眾參與政治形式的變化，正是中共建設社會主義民主不可或缺的基礎。²²「群眾路線」讓民主集中制不是僅侷限於黨內「先進份子」的意識解放，而是黨聯合群眾從事政治鬥爭，在參與解放的過程中激發群眾自我解放的意識，同時以民主為手段發揮全黨的積極性。²³

參、「民主集中制」的規範性意含

中共至一九二七年六月「第三次修正章程決案」，首次在黨章明確提出「民主集中制」原則，並於一九二八年黨的「六大」將「民主集中制」寫入黨章內容。然而民粹主義與群眾運動的立場，使毛澤東背離以精英主義為基礎的制度化黨建路線，毛試圖「將全中國絕大多數人組織在政治、軍事、經濟、文化及其他各種組織裡，克服舊中國散漫無組織的狀態」，²⁴強調以群眾運動來取代黨，把自上而下的行政權力、軍事化組織方式和嚮往社會主義的群眾激情當作克服理想與現實矛盾的手段；既反對黨機器所表現的制度主義和精英主義，又為其個人崇拜做出從理論到實踐的合理化基礎辯護，最終導致文革的失序和動亂。

鄧小平接班後，為避免重蹈毛時期的個人崇拜與權力過度集中的現象，從「十二大」展開整黨，並在「十二大」通過的新黨章總綱中，將「堅持民主集中制」列為三項基本要求之一，希望政權朝制度主義的路線發展。²⁵綜觀中共自「十二大」以來的黨章規範，「民主集中制」的內容可歸納為六項基本原則²⁶：

- 一、黨員個人服從黨的組織，少數服從多數，下級組織服從上級組織，全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會和中央委員會。
- 二、黨的各個領導機關，除它們派出的代表機關和在非黨組織中的黨組外，都由選舉產生。
- 三、黨的最高領導機關，是黨的全國代表大會和它所產生的中央委員會。黨的地方各級領導機關，是黨的地方各級代表大會和它們所產生的委員會。黨的各級委員會向同級的代表大會負責並報告工作。

²² 鄒讜，《二十世紀中國政治》（香港：牛津大學出版社，1994年），頁8。

²³ 例如毛澤東主張：「教育每一個同志……深入於群眾之中；根據群眾的覺悟程度，去啟發和提高群眾的覺悟」；「共產黨員又應成為學習模範，他們每天都是民眾的教師，但又每天都是群眾的學生」。見毛澤東，「論聯合政府」，頁1044；毛澤東，「中國共產黨在民族戰爭中的地位」，《毛澤東選集，第二卷》（北京：人民出版社，1990年），頁488-492。

²⁴ 毛澤東，「中國人民大團結萬歲」，《毛澤東選集，第五卷》（北京：人民出版社，1977年），頁9-10。

²⁵ 李英明，「鄧小平、劉少奇與毛澤東：中國大陸社會主義的本質」，《東亞季刊》，27卷3期（民國84年冬季），頁10；Lowell Dittmer, *China under Reform* (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 24-31。

²⁶ 「中國共產黨章程」，《人民日報》，2002年9月19日，版1。

- 四、黨的上級組織要經常聽取下級組織和黨員群眾的意見，及時解決他們提出的問題。黨的下級組織既要向上級組織請示和報告工作，又要獨立負責地解決自己職責範圍內的問題。上下級組織之間要互通情報、互相支持和互相監督。黨的各級組織要使黨員對黨內事務有更多的了解與參與。
- 五、黨的各級委員會實行集體領導和個人分工負責相結合的制度。凡屬重大問題都要按照集體領導、民主集中、個別醞釀、會議決定的原則，由黨的委員會集體討論，作出決定；委員會成員要根據集體的決定和分工，切實履行自己的職責。
- 六、黨禁止任何形式的個人崇拜。要保證黨的領導人的活動處於黨和人民的監督之下，同時維護一切代表黨和人民利益的領導人的威信。

基於中共建黨以來的情勢變化，歷屆黨章對「民主集中制」的規範內容並不一致（見表 3-1），但其中「民主基礎上的集中，集中指導下的民主」，以及「少數服從多數」（以及黨員個人服從黨的組織、下級組織服從上級組織、全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會和中央委員會）等「四個服從」是公認的「民主集中制」基本原則。劉少奇在「七大」關於修改黨章的報告中，對「民主集中制」有詳細的詮釋：²⁷

為什麼說黨的集中制是在民主基礎上的集中呢？這就是說，黨的領導機關是在民主基礎上由黨員群眾所選舉出來，並給予信任的，黨的指導方針與決議是在民主基礎上由群眾中集中起來的，並且是由黨員群眾或者是黨員的代表們所決定、然後又由領導機關協同黨員群眾堅持下去與執行的。黨的領導機關的權力，是由黨員群眾所授予的，因此，它能代表黨員群眾行使它的集中領導的權力，處理黨的一切事務，並為黨的下級組織和黨員群眾所服從。黨內的秩序，是由個人服從組織、少數服從多數、下級服從上級，全黨各個部份組織統一服從中央的原則來建立的。這就是說，黨的集中制是建立在民主基礎上的，不是離開民主的。

為什麼說，黨的民主制是在集中指導下的民主呢？這就是說，黨的一切會議是由領導機關召集的，一切會議的進行是有領導的，一切決議和法規的制定是經過充分準備和仔細考慮的，一切選舉是有審慎考慮過的候選名單的，全黨是有一切黨員都要履行的統一的黨章和統一的紀律的，並有一切黨員都要服從的統一的領導機關的。這就是說，黨內民主制，不是沒有領導的民主，不是極端民主化，不是黨內的無政府狀態。

²⁷ 劉少奇，「論黨」，**劉少奇選集，上卷**（北京：人民出版社，1985年），頁358-370；「在民主基礎上的集中，在集中指導下的民主」，是毛澤東在一九四五年「論聯合政府」一文中首次提出。

體現在組織層面，「民主集中制」強調「集體領導和個人負責相結合」，對於重大問題，必須交由黨委會集體決定，防止權力個人化的傾向；但另一方面，如列寧所強調：「藉集體領導來掩蓋的無人負責現象，是最危險的禍害。」²⁸因此在決議的具體執行部份，書記與委員都要根據集體的決定和分工承擔職責，特別是黨委書記在集體領導中負有主要責任。而在責任制度上，透過「選舉」「報告」「討論」與「批評」奠定黨內的民主運作程序。在性質上，選舉是「由下而上」的授權行為，報告則是「由上而下」的負責行為，交互為用；²⁹再配合討論，透過「批評與自我批評」揭露錯誤，尋求改正措施，以發揮民主的功能。³⁰在這過程中，黨也透過「雙重領導」制的設計，即黨的各級委員會必須同時向同級代表大會，以及上級組織負責並報告工作，以確保黨的意志得以貫徹。

「民主集中制」事實上是包含下列目標的一套複雜制度：（一）使中央儘可能明確地知悉基層的觀點，以便作出有效的決策，訂出指導路線，以建立領導的中樞；（二）嚴密並確實地尋求基層共識，以保證中央的決定在各級得到落實，換言之，要得到基層的服從。因此，這是一個集權(centralization)的制度，因為決定來自於上層；但也存在有限的民主，因為決策的過程與落實必須考量基層的意見，在基層進行自由討論，從而使中央了解情況，並尋求基層的默契。但是這種討論必須在黨的原則與理論範圍之內進行；而且一旦決議通過，則所有的討論必須終止，並要求黨員嚴格遵守紀律，將一切力量投入落實決議。對此，「民主集中制」要求中央對政策的執行嚴密監督，黨在各級的領導需要檢查其所屬幹部是否將政策落實；同時也要求幹部常要向基層宣導中央的立場，避免與基層脫節。³¹

為了達到上述的效果，各級領導人（如黨委書記）除了向同級代表大會負責外，主要仍是向上級負責。他們並不像分權(decentralization)體制下的民意代表，只被動地聽取選民意見並努力令之得到成果；但他們也不應成為強迫基層盲目接受中央意志的代表，而像毛澤東所形容的「班長」，同時擔負訊息傳達與教育者

²⁸ 列寧，「大家都去與鄧尼金門爭」。轉引自郭華倫著，**中共問題論集**（台北：政大國關中心，民國 71 年），頁 318。

²⁹ 劉勝驥，**共黨民主集中制之批判**（台北：正中書局，民國 70 年），頁 42。

³⁰ 在列寧觀點中，「一個政黨對自己的錯誤所報的態度，...公開承認錯誤，揭露犯錯誤的原因，分析產生錯誤的環境，仔細討論改正錯誤的方法—才是一個鄭重的黨的標幟」；「自我批評對於任何一個富有活力、朝氣蓬勃的政黨來說都是絕對必要的」。見列寧，**共產主義運動中的「左派」幼稚病**（北京：人民出版社，1962 年）；列寧，「談談政治同教育的混淆」，**列寧全集，第十卷**（北京：人民出版社，1995 年），頁 334。毛澤東也視「批評與自我批評」，作為解決黨內及人民內部矛盾的方法，以及維持「黨風」與「黨性」的重要武器。見毛澤東，「論聯合政府」，頁 1045。

³¹ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (London: Lowe & Brydone, 1967), p. 57.

的雙重角色。³²反映在領導體制上，是不是以「少數服從多數」為基礎，則取決於「組織」、「上級」和「中央」的組成與決議是否是在相應範圍和層次上按民主程序產生及通過。因此，就規範層面上，「民主集中制」以「從下而上的民主程序」做為不可或缺的前提。換言之，黨的意志的統一，是以組織成員見解的多樣性為前提，而且在制度上還必須保證組織成員表達各種意見的自由。唯有經過民主的程序，強調組織成員必須嚴格服從黨的決定和權威的「民主集中制」才能夠有效的運行。最重要的條件是「保留少數意見」的權利，少數者固然有服從的義務，但仍擁有保留己見，並在下次會議爭取成為多數意見的自由，如此反覆循環的過程就成為「民主集中制」的精神。³³

³² 毛澤東，「黨委會的工作方法」，**毛澤東選集，第四卷**（北京：人民出版社，1990年），頁1378。

³³ 陳明忠，「社會主義的理念與體制的乖離：從列寧主義到史達林主義」，載於夏潮聯合會網站，<http://www.xiachao.org.tw>。

(表 3-1)「六大」以來中共黨章關於「民主集中制」的規範

<p>六大 (1928)</p>	<p>(7) 組織原則：中國共產黨與共產國際的其他支部一樣，其組織原則為民主集中制。民主集中制的根本原則如下： (甲) 下級黨部與高級黨部由黨員大會代表會議及全國大會選舉之。 (乙) 各級黨部對選舉自己的黨員，應作定期的報告。 (丙) 下級黨部一定要承認上級黨部的決議，嚴守黨紀，迅速且切當的執行共產國際執行委員會，和黨的指導機關之決議。管轄某一區域的組織，對該區域各部份的組織為上級機關。黨員對黨內某一個問題，只有在相當機關對此問題的決議為通過以前可以舉行爭論。共產國際代表大會或本黨代表大會，或黨內指導機關所提出的某種決議，應無條件的執行，即或某一部份的黨員或幾個地方組織不同意於該項決議時，亦應無條件的執行。</p>
<p>七大 (1945)</p>	<p>(總綱) 中國共產黨應該用批評和自我批評的方法，經常檢討自己工作中的錯誤與缺點，來教育自己的黨員和幹部，並及時糾正自己的錯誤。中國共產黨反對那種自高自大、害怕承認自己錯誤、害怕批評與自我批評的情緒。…… 中國共產黨是按民主的集中制組織起來的，是以自覺的、一切黨員都要履行的紀律聯繫起來的統一的戰鬥組織。中國共產黨的力量，在於自己的堅強團結、意志統一、行動一致。在黨內不允許有離開黨的綱領和黨章的行為，不能容許有破壞黨紀、向黨鬧獨立性、小組織活動及陽奉陰違的兩面行為。 第十四條 黨的組織機構，是按照民主的集中制建設起來的。民主的集中制，即是在民主基礎上的集中和在集中領導下的民主，其基本條件如下： (一) 黨的各級領導機關由選舉制產生。 (二) 黨的各級領導機關向選舉自己的黨的組織作定期的工作報告。 (三) 黨員個人服從所屬黨的組織，少數服從多數，下級組織服從上級組織，部份組織統一服從中央。 (四) 嚴格地遵守黨紀和無條件地執行決議。</p>
<p>八大 (1956)</p>	<p>(總綱) 中國共產黨的組織原則是民主集中制。這就是在民主基礎上的集中和在集中指導下的民主。…按照黨的民主集中制，任何黨的組織都必須嚴守集體領導和個人負責相結合的原則，任何黨員和黨的組織都必須受到黨的自上而下的和自下而上的監督。 黨的民主原則不能離開黨的集中原則，黨是以一切黨員都要遵守的紀律聯繫起來的統一的戰鬥組織；…黨是階級的最高組織，它必須努力在國家生活的各個方面發揮它的正確領導作用和核心作用，反對任何降低黨的作用和削弱黨的統一的分散主義傾向。…在黨內不容許有違反黨的政治路線和組織原則的行為，不容許有分裂黨、進行小組織活動、向黨鬧獨立性、把個人放在黨的集體之上的行為。 中國共產黨和它的黨員必須經常用批評和自我批評的方法揭露和清除自己的錯誤和醜聞，以教育自己和人民。…特別是鼓勵和支持黨內的自下而上的批評和人民群眾對黨的批評，禁止壓制批評的行為。 第十九條 黨是按照民主的集中制組織起來的。 民主集中制，就是在民主基礎上的集中和在集中指導下的民主，它的基本條件如下： (一) 黨的各級領導機關都由選舉產生。 (二) 黨的最高領導機關是全國代表大會，在地方範圍內是地方各級代表大會。全國代表大會和地方各級代表大會選舉中央委員會和地方各級委員會，這些委員會向代表大會負責並且報告工作。 (三) 黨的各級領導機關必須經常聽取下級組織和黨員群眾的意見，研究他們的經驗，及時地解決他們的問題。 (四) 黨的下級組織必須定期上級組織報告工作，下級組織的工作中應當由上級組織決定的問題，必須及時向上級請求指示。 (五) 黨的各級組織實行集體領導和個人負責相結合的原則，任何重大問題都由集體決定，同時使個人充分發揮應有的作用。 (六) 黨的決議必須無條件地執行。黨員個人必須服從黨的組織，少數服從多數，下級組織必須服從上級組織，全國的各個組織必須統一服從全國代表大會和中央委員會。</p>

<p>九大 (1969)</p>	<p>第五條 黨的組織原則是民主集中制。 黨的各級領導機關由民主協商、選舉產生。 全黨必須服從統一的紀律：個人服從組織，少數服從多數，下級服從上級，全黨服從中央。 黨的各級領導機關要定期向代表大會或黨員大會報告工作，經常聽取黨內外群眾的意見，接受監督。黨員有權向黨的組織和各級領導人提出批評和建議。黨員對於黨組織的決議、指示，如果有不同的意見，允許保留，並有權越級直向中央和中央主席報告。要造成一個又有集中又有民主，又有紀律又有自由，又有統一意志又有個人心情舒暢、生動活潑的政治局面。 無產階級專政的國家權力機關，人民解放軍，和共產主義青年團、工人、貧下中農、紅衛兵及其他革命群眾組織，都必須接受黨的領導。</p>
<p>十大 (1973)</p>	<p>第五條 黨的組織原則是民主集中制。 黨的各級領導機關應根據無產階級革命事業接班人的條件和老、中、青三結合的原則，由民主協商、選舉產生。 全黨必須服從統一的紀律：個人服從組織，少數服從多數，下級服從上級，全黨服從中央。 黨的各級領導機關要定期向代表大會或黨員大會報告工作，經常聽取黨內外群眾的意見，接受監督。黨員有權向黨的組織和各級領導人提出批評和建議。黨員對於黨組織的決議、指示，如果有不同的意見，允許保留，並有權越級直向中央和中央主席報告。決不允許壓制批評、打擊報復。要造成一個又有集中又有民主，又有紀律又有自由，又有統一意志又有個人心情舒暢、生動活潑的政治局面。</p>
<p>十一大 (1977)</p>	<p>(總綱) 全黨要堅持在民主集中制的組織原則，實行在民主基礎上的集中和在集中指導下的民主。..... 反對分裂黨的行為和派別活動，反對向黨鬧獨立性，反對無政府主義。</p> <p>第八條 黨是按照民主集中制組織起來的。 全黨必須服從民主集中制的紀律：個人服從組織，少數服從多數，下級服從上級，全黨服從中央。</p>
<p>十二大 (1982)</p>	<p>(總綱) 中國共產黨要領導全國各族人民實現社會主義現代化的宏偉目標，必須加強黨的建設，發揚黨的優良傳統，提高黨的戰鬥力，堅決實現以下三項要求： 第三：堅持民主集中制。黨內充分發揚民主，在民主的基礎上實行高度的集中，加強組織性紀律性，保證全黨行動的一致，保證黨的決定得到迅速有效的貫徹執行。黨在自己的政治生活中正確地開展批評和自我批評，在原則上進行思想鬥爭，堅持真理，修正錯誤。.....</p> <p>第十條 黨是根據自己的綱領和章程，按照民主集中制組織起來的統一整體。它在高度民主的基礎上實行高度的集中。黨的民主集中制的基本原則是： (一)黨員個人服從黨的組織，少數服從多數，下級組織服從上級組織，全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會和中央委員會。 (二)黨的各級領導機關，除它們派出的代表機關和在非黨組織中的黨組外，都由選舉產生。 (三)黨的最高領導機關，是黨的全國代表大會和它所產生的中央委員會。黨的地方各級領導機關，是黨的地方各級代表大會和它們所產生的委員會。黨的各級委員會向同級的代表大會負責並報告工作。 (四)黨的上級組織要經常聽取下級組織和黨員群眾的意見，及時解決他們提出的問題。黨的下級組織既要向上級組織請示和報告工作，又要獨立負責地解決自己職責範圍內的問題。上下級組織之間要互通情報、互相支持和互相監督。 (五)黨的各級委員會實行集體領導和個人分工負責相結合的制度。凡屬重大問題都要由黨的委員會民主討論，作出決定。 (六)黨禁止任何形式的個人崇拜。要保證黨的領導人的活動處於黨和人民的監督之下，同時維護一切代表黨和人民利益的領導人的威信。</p>
<p>十三大 (1987)</p>	<p>同「十二大」黨章</p>

<p>十四大 (1992)</p>	<p>(總綱)</p> <p>中國共產黨要領導全國各族人民實現社會主義現代化的宏偉目標，必須緊密圍繞黨的基本路線加強黨的建設，……把黨建設成為領導全國人民沿著有中國特色的社會主義道路不斷前進的堅強核心，黨的建設必須堅決實現以下四項基本要求：</p> <p>第四，堅持民主集中制。<i>民主集中制是民主基礎上的集中和集中指導下的民主相結合。</i>它既是黨的根本組織原則，也是群眾路線在黨的生活中的運用。必須充分發揚黨內民主，發揮各級黨組織和廣大黨員的積極性創造性。必須實行正確的集中，保證全黨行動的一致，保證黨的決定得到迅速有效的貫徹執行。加強組織性紀律性，在黨的紀律面前人人平等。黨在自己的政治生活中正確地開展批評和自我批評，在原則問題上進行思想鬥爭，堅持真理，修正錯誤。努力造成又有集中又有民主，又有紀律又有自由，又有統一意志又有個人心情舒暢的生動活潑的政治局面。</p> <p>第十條 黨是根據自己的綱領和章程，按照民主集中制組織起來的統一整體。黨的民主集中制的基本原則是：</p> <p>(一) —(三) 同「十二大」黨章</p> <p>(四) 黨的上級組織要經常聽取下級組織和黨員群眾的意見，及時解決他們提出的問題。黨的下級組織既要向上級組織請示和報告工作，又要獨立負責地解決自己職責範圍內的問題。上下級組織之間要互通聲息，互相支持，互相監督。<i>黨的各級組織要使黨員對黨內事務有更多的了解和參與。</i></p> <p>(五) 黨的各級委員會實行集體領導和個人分工負責相結合的制度。凡屬重大問題都要由黨的委員會民主討論，作出決定。<i>委員會成員要根據集體的決定和分工，切實履行自己的職責。</i></p> <p>(六) 同「十二大」黨章</p>
<p>十五大 (1997)</p>	<p>同「十四大」黨章</p>
<p>十六大 (2002)</p>	<p>(總綱)</p> <p>中國共產黨要領導全國各族人民實現社會主義現代化的宏偉目標，必須緊密圍繞黨的基本路線加強黨的建設，……使我們黨始終走在時代前列，成為領導全國人民沿著中國特色社會主義道路不斷前進的堅強核心。黨的建設必須堅決實現以下四項基本要求：</p> <p>第四，堅持民主集中制。民主集中制是民主基礎上的集中和集中指導下的民主相結合。它既是黨的根本組織原則，也是群眾路線在黨的生活中的運用。必須充分發揚黨內民主，發揮各級黨組織和廣大黨員的積極性創造性。必須實行正確的集中，保證全黨行動的一致，保證黨的決定得到迅速有效的貫徹執行。加強組織性紀律性，在黨的紀律面前人人平等。<i>加強對黨的領導機關和黨員領導幹部的監督，不斷完善黨內監督制度。</i>黨在自己的政治生活中正確地開展批評和自我批評，在原則問題上進行思想鬥爭，堅持真理，修正錯誤。努力造成又有集中又有民主，又有紀律又有自由，又有統一意志又有個人心情舒暢的生動活潑的政治局面。</p> <p>第十條 黨是根據自己的綱領和章程，按照民主集中制組織起來的統一整體。黨的民主集中制的基本原則是：</p> <p>(一) —(四) 同「十四大」黨章</p> <p>(五) 黨的各級委員會實行集體領導和個人分工負責相結合的制度。<i>凡屬重大問題都要按照集體領導、民主集中、個別醞釀、會議決定的原則，由黨的委員會集體討論，作出決定；委員會成員要根據集體的決定和分工，切實履行自己的職責。</i></p> <p>(六) 同「十四大」黨章</p>

* 粗斜體字為新增內容

資料來源：景杉主編，*中國共產黨大辭典*（北京：中國國際廣播出版社，1991年），頁853-889；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）；「中國共產黨章程」，*人民日報*，2002年9月19日，版1。

第二節 從代議政府、巴黎公社到蘇維埃

「代議政府」(representative government)是近代民主政治賴以運作的主要模式，除了終止父權在政治上的延伸，使國家對最高權威的主張必須基於治者與被治者的社會契約關係；而國家權力行使與政治變更，必須經過中央立法機關的授權，亦使代議制度在國家政府體制中扮演關鍵角色。因此自十七世紀以降，歐洲工商業發展蓬勃之國家，其議會逐漸成為各個勢力與黨派逐鹿之地；思想家們也各自從不同立場，針對議會的功能、角色以及與選民的關係等問題，闡述自己的理念。不過，在古典馬克思主義的認知架構中，現代工業的進步擴大資本與勞動之間的階級對立；議會與資產階級的密切關係，及帝國制度下政府權力的集中與膨脹，使議會制度成了行政權的附屬物，無可避免地使國家成為階級統治的工具，並成為對立於人民普遍利益的一種異化的社會權力。解決的方法，唯有徹底根除資本主義的生產關係與國家機器，並針對現存政治制度進行全面性變革。

壹、訓令代表與私己利益

「契約論」可說是奠定近代社會基礎的第一個重要學說，包括霍布斯(Thomas Hobbes)、洛克(John Locke)與盧梭(Jean-Jacques Rousseau)等思想家，主張義務不能以暴力強加，社會關係來自彼此平等的個人與個人的自由同意，取代中世紀以來的層級社會關係，使人民成為國家的先驗存在，也奠定近代民主理論的基礎。他們對「權威與義務」問題之論述，衍生出對於「代表」(representation)的概念：霍布斯將「代表」界定為代理人(agent)的角色，並有權使委託者接受代理人所認為適當的行動與政策。在這個基礎上，一個秩序井然的社會，其人民在道德上有義務接受及服從統治權威的任何規範，藉此證成絕對王權論。³⁴洛克以契約論奠定了自由主義，其政治理論的兩大支柱是「委託論」(belief in trusteeship)以及「被治者同意」(belief in government by consent)，成為一六八八年英國革命之合理說明，並反映在美國獨立宣言中；而盧梭則以社會契約論說明政治權力的基礎，除了反省代表性問題與代議政治的困境，並主張「公共意志」(general will)與「直接民主」，擴大參與的範圍使及於全民，因為「每個人的自由和平等皆是不可讓渡的」。³⁵

³⁴ Thomas Hobbes, *Leviathan*; Hanna F. Pitkin, ed., *Representation* (New York: Atherton Press, 1969), pp. 24-50; George H. Sabine and Thomas L. Thorson, *A History of Political Theory* (Hinsdale, Illinois: Dryden Press, 1973), pp. 422-439.

³⁵ 盧梭(Jean-Jacques Rousseau)著，徐百齊譯，*社約論(Du Contract Social)*（台北：台灣商務印書館，2000年4月）。雖然盧梭主張「直接民主」，但也認為「小國寡民」較容易產生「公共意志」，才是他理想中的民主國家。

一般而言，關於制度的解說性觀點(philosophical reflection)通常是要在該制度本身發展一段時間之後。吾人從英、美、法三國的革命，可以發現一個有趣的相似之處，即一連串與代議制度相關的事件的導火線都是企圖課徵額外稅賦，而此舉被認為必須先徵得議會的同意，不過也因為議會的反對而引發衝突與對抗，最終的結果乃是政治權力場所的決定性轉移。³⁶在這段變遷時期出現兩種代議制的觀念：一者認為選出的代表是國家政策獨立的決定者，並衍生出議會作為公共權威的概念，其權力合法性是基於選舉的事實，甚至議員沒有義務接受其選民的訓令(instructions)，亦即反對「訓令代表」(instructed delegate)的主張。比如在英國，主要為惠格黨人(Wings)所提出：如果議會(Parliament)成為政治權力中心，而非僅是牽制王權的機構，則議員必須能夠自由地決定他所認為最有利於國家的事，而非僅作為其選區的代理人；³⁷另一則為托利黨(Tories)人所採納，認為國會議員的功能是代表地方利益，並能為特定訴願尋求救濟之道，而類似的立場也出現在美國，立國先賢基於主權在民的理念，認為政治上的代表是人民的代理人，希望能依選區的訓令行事，並且傾向以定期的選舉避免代表的坐大。³⁸

然而，在古典馬克思主義的認知架構中，隨著現代工業的進步促使資本與勞動之間的階級對立更為擴大，而且整個國家制度都建立在私有財產的基礎上，包括議會與資產階級的密切關係，成為私己利益的工具與特殊利益的代表；以及帝國制度下政府權力的集中與膨脹，議會制度成為行政權的附屬物，無可避免地使國家成為階級統治的工具，以及對立於人民普遍利益的一種異化的社會權力。在這個界定下，馬、恩勾繪出權力概念與為統治階級利益服務從不分離的邏輯結論，解決的方法，唯有徹底根除資本主義的生產關係與國家機器，並針對現存政治制度進行全面性變革。

馬克思在早期的著作中，已查知一個特殊的或私己的利益，正主導著國家機器按照此一特殊社會力的利益前進，因此將研究重點放在國家官僚與私己利益兩個問題上。³⁹比如馬克思於一八四二年針對第六屆萊茵省議會提出「關於林木盜竊法的辯論」一文中，從立法行為看出對私人利益的考慮已支配著人們的思想和

³⁶ A. H. Birch, *Representation* (London: MacMillan, 1971), pp. 30-49.

³⁷ 比如柏克(Edmund Burke)對其布里斯托(Bristol)選民的演說，認為代表應以最慎重的態度考慮選民的意見，但並不表示應該盲目的接受與其良心與判斷明顯抵觸的指令。當代表選出後，他已不僅是布里斯托的代表，也是國家的代表。國會並不是由不同及敵對利益所派遣的使節所組成的，各自為其利益對抗其他代表；而是一國之內的審議會(deliberative assembly)，它不應受地區性的成見所支配，應該考量的是代表整體的利益。見 Iain Hampsher-Monk, ed., *The Political Philosophy of Edmund Burke* (London: Longman, 1987), p. 110.

³⁸ 比如漢彌爾頓(A. Hamilton)與麥迪遜(J. Madison)在「聯邦論」(The Federalist)中曾提出：「代表密切地依附並深入群眾是很重要的，而定期選舉就是最好的保障」，見 Alexander Hamilton, John Jay and James Madison, *The Federalist Papers* (New York: Bantam, 1982).

³⁹ 姜新立，「馬克思與恩格斯的工具主義國家理念」，*共黨問題研究*，20卷12期(民國83年)，頁79。

行動，也支配著國家官員和立法機關的決策，使國家權威變成林木所有者的奴僕，國家制度淪為「林木所有者」的工具。⁴⁰而在一八四三年《黑格爾法哲學批判》中，馬克思也針對「訓令代表」提出他的看法，認為政治國家的整體是立法權，所以參與立法權就是參加政治國家，而選舉構成了真正市民社會最重要的政治利益，是市民社會對政治社會的直接的，實際存在的關係。雖然黑格爾認為選派議員的意義，是為了要議員商討和決定普遍事物；並且基於信任，這些能比選派者更好地理解普遍事務而被推選出來，並且不會為某一自治團體或同業公會的特殊利益而反對普遍利益。因此，他們對選舉人的關係不是受一定的指令約束的代理人的關係。但黑格爾也按市民社會的本性，認為議員是由市民社會中各種同業公會選派出來的，亦代表這些特殊的利益與要求。然而，同業公會並不是普遍事務的體現，使馬克思質疑「『代表』忽而是人的代表，忽而又特殊利益、特殊物質的代表。」反映在政治國家和市民社會的關係，則呈現出議員和選民的分離，社會只從本身選派那些為自己的政治存在所必需的份子，這當中的矛盾是雙重的：在形式上，議員是受了全權委託的，但他們一旦真正被賦予全權，他們就不再是全權代表了；而在物質上，議員被委任為普遍利益的代表，但實際上他們卻是特殊利益的代表。⁴¹

在馬克思看來，黑格爾並沒有向國家，特別是官僚機構本身提出疑問。馬克思把官僚這一國家官員的核心視為「國家中特殊的閉關自守的集團」，它通過祕密和奧祕擴大其權力或能力，並且使國家利益成為特殊的私己利益，但國家的目標並沒有因此而得到實現，競爭也沒有得到保護。⁴²在馬克思眼中，黑格爾所說的「國家的絕對普遍物」除了「官僚機構」和「沒有解決的衝突」外，別無他物。馬克思對官僚政治的結構和組合性質的強調有其重大意義，因為它突出的這些組織的「相對自主性」，並預示了在他在《路易波拿巴的霧月十八》中將詳述的觀點。⁴³

就和《黑格爾法哲學批判》一樣，馬克思在《路易波拿巴的霧月十八》的分析指出，國家代理人並不是簡單地按照市民社會的統治階級利益協調政治生活。在特殊情況下（例如，在社會力量相對平衡時），行政機構有能力顯現政治上的創意(initiatives)或調和變遷，但馬克思所注重的是本質上作為一種強制力量的國家，

⁴⁰ 該文針對普魯士政府提交省議會通過一項把未經林木佔有者許可，在森林中撿拾枯枝的行為以盜竊罪論處的法案，抹殺了撿拾枯樹、違反林木管理條例和盜竊林木三者間的差別。明顯地暴露出私人利益希望並且正在把國家貶為私人利益的手段，最終就是「盜竊林木者偷了林木所有者的林木，而林木所有者卻利用盜竊林木者來盜竊國家本身。」見馬克思，「第六屆萊茵省議會的辯論（第三篇論文）——關於林木盜竊法的辯論」，**馬克思恩格斯全集，第一卷**（北京：人民出版社，1995年），頁240-289。

⁴¹ 馬克思，「黑格爾法哲學批判」，**馬克思恩格斯全集，第一卷**（北京：人民出版社，1965年），頁392-403。

⁴² 同前註，頁303。

⁴³ David Held, *Models of Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1987), p. 117

他特別關注作為監督機制的訊息網絡的重要性，關注國家的政治自主性如何與削弱社會運動的能力聯繫在一起，而且國家的壓制能力是與維持現存制度不受威脅相互補充。因此，馬克思認為國家遠非表達公共利益的基礎，而是把普遍目的演變成私人利益——國家守護者和領導者的利益——的另一種形式。馬克思得出結論認為，資本主義社會的國家不可能脫離對這個社會，首先是對擁有和控制生產過程者之依靠。無論何時，當經濟出現危機時，這種依靠便顯現出來，因為經濟組織創造了國家機構賴以為生的物質基礎。無論波拿巴在台上作何選擇，他都要維護資產階級的長期經濟利益，並為它未來的政治權力的復甦奠定基礎。⁴⁴

事實上，馬克思對於階級權力轉化為國家權力的議題曾提出三種不同的解答，不過都未形構成成熟且具有系統性的理論。米立班(Ralph Miliband)認為結合包括國家精英的階級特質、掌握經濟權力的階級對資源的控制與政策影響力，以及資本主義生產方式所形成結構上的限制等三種解釋國家本質的模式，構成了馬克思主義者解釋國家何以成為「統治階級」工具的原因。⁴⁵在《巴黎手稿》中，馬克思討論了階級概念與人的異化，私有財產被馬克思看作既是人的異化根源又是人的異化結果；同樣地，國家也被馬克思看作是人類異化狀態的原因及結果。所謂國家是人類異化狀態的結果，意指國家由人類創造成為一個政治共同體，但人類卻屈服於或異化於原由人類所掌控的國家，國家本質上成了人類在政治上的異化，它把人類的人類社會存在由市民社會疏離出來，變成一個壓迫人的因子，亦即變成一種異化的社會權力。所謂國家是人類異化狀態的原因，意指作為異化的社會權力之國家功能在於維護市民社會的利己主義，從而增強了人類經濟的與社會的異化。馬克思《手稿》中認為國家的特殊性格，在於它成就自身成為維護人類在市民社會中異化的工具，在市民社會中它對人類的經濟的與社會的異化提供法律的支持意義上，國家是一種異化中的制度，它借合法地維護私己利益而支撐了人類的異化。⁴⁶

而在一八四八年的「共產黨宣言」中，馬、恩界定國家權力「不過是一個階級壓迫另一個階級有組織的權力」，它的政治權力本質上是握在宰制性的經濟階級手中的有組織的威迫權力，也因此強調若要根除資本主義生產關係，就必須連帶地消滅資產階級國家機器。「當階級差別在發展進程中已經消失，而全部生產集中在聯合起來的各人手裡的時候，公共權力就失去了政治性質。」⁴⁷

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 118-119.

⁴⁵ Miliband, *Marxism and Politics*, pp. 66-74.

⁴⁶ 馬克思，「1844年經濟學哲學手稿」，**馬克思恩格斯全集，第四十二卷**（北京：人民出版社，1965年），頁43-181；姜新立，「馬克思與恩格斯的工具主義國家理念」，頁85。

⁴⁷ 馬克思、恩格斯，「共產黨宣言」，**馬克思恩格斯集，第四卷**（北京：人民出版社，1985年），頁461-504。

貳、巴黎公社與蘇維埃

觀察歷史演進，政治制度的出現是由於各社會勢力的互動與摩擦，並逐漸發展出固定的程序與組織以尋求化解。少數統治階級的分裂與社會勢力的多元化，它們彼此間接觸的日趨頻繁乃是導致政治組織和程序的出現，以及創立政治制度的先決條件。在歐洲，伴隨權威的理性和權力的集中化而來的，是功能分化和更專門化政府機構與部門的出現；當然，這些發展是對社會漸趨複雜，以及對政府增加要求的一種回應，行政、立法、司法、軍事機構發展為半自主性，但仍隸屬並對掌握主權的政治體（國會或君主）負責。各專門機構功能的分散，也造成機構之間權力的不平等，其中的立法或制定法律的功能，比行政或執法功能擁有更大權力。⁴⁸

白芝浩(Walter Bagehot)認為：「英國憲法是建構在單一主權權威的原則上，且使其有效運作；而美國則依據主權權威的分割，並希望這種劃分能彌補不足。」⁴⁹十七、十八世紀，英國政府朝著權力集中和功能分化的道路發展，如波拉德(A. F. Pollard)所說的，英國的「行政、立法和司法機構是從共同的來源發展出來，並各自適應特定的目的。...但英國沒有主權的分割，也沒有權力分立；美國的情況正好相反，主權是分割的，權力也是分立的，而功能則是由不同機構組合而成。純就形式而論，由不同機構來執行立法、行政和司法功能，可能會給一個機構獨佔法律制定(law-making)的功能而造成集權，這種結果似乎是洛克與傑佛遜早已料到並所樂見的。孟德斯鳩也看出嚴格的功能分立會造成權力不平等，他認為「司法權從某種角度看是微不足道的」。因此，為求得真正的權力分立，孟德斯鳩把立法的功能再分由三個代表傳統階級的機構來擔任。實際上，美國不僅把立法功能分開以達到分權效果，且其他功能亦由幾個機構共同分擔，以建立一個權力平等的「制衡」(check and balance)體系。因此，美國繼續發展功能融合(fusion)與權力分立；而歐洲卻發展功能的分化與權力的集中化。⁵⁰

但是，對馬克思來說，應該用什麼制度來取代國家機器？就理論而言，馬克

⁴⁸ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), p.109-110; 對此，杭廷頓特別說明，結構的分化(differentiation of structure)必須區分「功能」(functions)和「權力」(power)兩個概念。在本文中，「權力」(單數)意指影響或控制他人行為之力量；「功能」意指包含多種界定方法的特定行動模式。任何功能的運用，必然涉及某些權力；但功能與權力畢竟是不同面向，兩個法院或許有相同或一致的司法功能，但其中一個法院可能比另一法院更有權力。兩個機構也許擁有類似權力，但其功能在性質與數量上可能有所不同。因此，政府機構在權力上可以平等或不平等，在功能上則以專門化(specialized)或重疊性(overlapping)來區分。

⁴⁹ Walter Bagehot, *The English Constitution* (London: Oxford-World's Classics, 1949), p. 202; 引自 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p.111.

⁵⁰ *Ibid.*, p.110.

思以「無產階級專政」作為資本主義向社會主義轉變在政治上的過渡期，其具體形態即「巴黎公社」（以下簡稱「公社」），當中的關鍵就在於議會制的消滅，與立法與行政權的合一(fusion)，以及實質上是「工人階級的政府」。⁵¹問題是，馬克思雖然讚美「公社」這一開創群眾力量的模式，認為「終於發現的，可以使勞動在經濟上獲得解放的政治形式」。⁵²但時間的推移並沒有使馬克思比在《法蘭西內戰》中，更加強調巴黎公社所明顯遭遇缺乏適當組織與領導的問題，尤其關於黨與階級之間如何互動，也牽涉到群眾力量如何表現，直到一九一五年俄國革命出現「蘇維埃」的組織，才引起馬克思主義者的注意。不過，布爾什維克在當時對「蘇維埃」是充滿疑慮，甚至敵視的態度，而這種態度正反映出布爾什維克思想核心所面臨的困境：由於布爾什維克強調黨在革命運動中的核心與領導角色；但這種不隸屬於黨的群眾運動與制度的出現，黨能否加以控制與領導實際上是難以預期的。⁵³

在列寧的文章中，他不認為黨正面臨「是要『工人代表的蘇維埃』，還是要黨？」的困境，因為這個答案無疑是「既要『工人代表的蘇維埃』，又要黨」，主要的問題僅在於如何劃分蘇維埃和黨的任務，以及如何把二者結合起來。⁵⁴然而，革命的逆流使蘇維埃問題直至一九一七年才再次提到布黨人的議程上。列寧在《國家與革命》中談到蘇維埃的問題，盛讚群眾的革命力量透過工人與軍隊代表的蘇維埃發揮出來，但是唯一適切地提到黨的部份，是在下述這段內容：⁵⁵

馬克思主義教育工人的黨，也就是教育無產階級的先鋒隊，使它能够奪取政權並引導全體人民走向社會主義，指導並組織新制度，使它在一切被剝削勞動者不要資產階級並反對資產階級而建設自己的社會生活事業中，能做一切被剝削勞動者的導師、領導者和領袖。

很明顯的，列寧傾向於以「先鋒隊」政黨來領導群眾，不過癥結仍在於「如何劃分蘇維埃的任務和俄國社會民主工黨的任務，以及如何把二者結合起來」。對於「階級」與「黨」的討論，除了對馬克思主義的政治理論提出直接的挑戰，

⁵¹ 馬克思，「法蘭西內戰」，**馬克思恩格斯選集，第二卷**（北京：人民出版社，1975年），頁378。不過，也有學者研究指出，工人階級在全體公社社員中佔44.5%（且大都是手工業者，而非馬克思所定義的無產階級），在公社委員中佔43%，在權力結構中佔30.7%。因此，無論從公社的政權基礎，權力機構與權力分配形態看，稱為「工人階級的政府」較趨向於個人的主觀臆測。請參考洪蘇震，**巴黎公社的政治體系及其影響**（台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，民國74年），頁56-88；利加沙勒(Lissagaray)著，柯新譯，**一八七一年公社史**（北京：人民出版社，1972年），頁200-210；朱庭光編，**巴黎公社史**（北京：中國社會科學出版社，1982年），頁672-721。

⁵² 馬克思，「法蘭西內戰」，頁378。

⁵³ Miliband, *Marxism and Politics*, p. 136.

⁵⁴ 列寧，「我們的任務和工人代表蘇維埃」，**列寧全集，第十二卷**（北京：人民出版社，1984年），頁55。

⁵⁵ 列寧，**國家與革命**（北京：外國文書籍出版社，1949年），頁29。

也出現關於「改良主義」(reformism)與列寧主義之間的分裂，而爭論的議題就在於「無產階級專政」和它的制度性意涵：一種構想是藉由主要的政治制度設施進行社會主義轉型，特別是議會—繼承資產階級民主制，使這些制度往更民主的方向改變。比如盧森堡(Rosa Luxemburg)曾提出：「社會主義社會的本質在於大多數勞動群眾不再是被統治的群眾，而是全部政治和經濟生活的主人，並且在有意識的、自由的自決中領導這全部生活。」因此「從國家最高領導到最小的市鎮，無產階級群眾都必須用自己的階級機關，即工人士兵委員會去代替一留下來的資產階級統治機構：聯邦議會、國會、市鎮議會，必須佔領一切崗位，監督所有職務，用自己的階級利益和社會主義的任務來衡量所有國家需要。」⁵⁶

另一構想就是針對現存政治制度進行全面變革，列寧引用《共產黨宣言》中「現代國家政權只不過是管理整個資產階級共同事務的委員會」，尤其依據恩格斯的觀點：「國家無非是一個階級鎮壓另一個階級的機器」，對古典馬克思主義國家觀採取強烈的機械主義與工具主義的看法。列寧再三強調，他的基本前提一如馬克思在《法蘭西內戰》中所提出：「工人階級不能簡單地掌握現存的國家機器，並運用它來達到自己的目的。」並且按《哥達綱領批判》的內容，打碎既存國家，並以不同形式的制度取代，是勞動階級真正革命運動，以及黨最為首要和基本的工作，而所謂的不同形式就是蘇維埃。工人蘇維埃以一種國家機器的方式出現，這種機器就是在無產階級的階級鬥爭中作為武器的國家。

依據馬克思的觀點：「騙子的手法常常就是使國家機構複雜化，把它弄得莫名其妙」，因此所謂「自由政府」的條件並非權力的「分立」，應該是權力的「統一」。⁵⁷而列寧也認為擺脫議會制的出路，並不在於取消代表機關和廢除選舉制，而是在於把代表機關由清談館變為「工作的」機關，「公社應當不是議會式的，而是同時兼任立法和行政的工作團體」。⁵⁸在馬克思的描述中，「公社」除了廢除常備兵和警察這兩種舊政府物質權力的工具，代之以武裝的人民，並將一切權力機構和人民代表由選舉產生，對選民負責，隨時可以撤換；同時為了防止國家和國家機關由社會公僕變為社會的主人，將行政、司法等一切職位交給由普選選出的代表擔任，不存在任何等級制，除了可隨時被選舉人撤換，並且不論職位，一律付給與其他工人一樣的工資。公社因取消常備軍與官吏兩項最大的開支，實現廉價政府的口號；而國家高級官吏所享有的一切特權以及支付給他們的辦公費，都隨著這些官吏的消失而消失。⁵⁹對列寧而言，正是上述的內容使其構成一個完

⁵⁶ 見羅莎·盧森堡(Rosa Luxemburg)，「斯巴達克聯盟想要什麼？」**盧森堡文選**，下卷（北京：人民出版社，1990年），頁526-527。

⁵⁷ 馬克思，「1848年11月4日通過的法蘭西共和國憲法」，**馬克思恩格斯全集**，第七卷（北京：人民出版社，1975年），頁582。

⁵⁸ 列寧，**國家與革命**（北京：外國文書籍出版社，1949年），頁29。

⁵⁹ 馬克思，「法蘭西內戰」，**馬克思恩格斯選集**，第二卷（北京：人民出版社，1975年），頁378。

整的綱領，並且認為：

蘇維埃是新型的國家機構，第一，它有工農武裝力量，並且這個武裝力量不是像過去的常備軍那樣脫離人民，而是同人民有極密切的聯繫；在軍事方面，這個武裝力量比從前的軍隊強大得多；在革命方面，它是無可替代的。第二，這個機構同群眾，同大多數人民有極其密切的、不可分離的、容易檢查和更新的聯繫，這樣的聯繫從前的國家機構是根本沒有的。第三，這個機構的成員不是經過官僚主義的手續，而是按照人民的意志選舉產生的，並且可以撤換，所以它比從前的機構民主得多。第四，它同各種各樣的行業有牢固的聯繫，所以它能夠不要官僚而使各種各樣的極深刻的改革容易實行。第五，它為先鋒隊即被壓迫工農階級中最有覺悟、最有毅力、最先進的部份提供了組織形式，所以它是被壓迫階級的先鋒隊能夠用來發動、教育、訓練和領導這些階級全體廣大群眾的機構。第六，它能夠把議會制的長處和直接民主制的長處結合起來，就是說，把立法的職能和執法的職能在選出的人民代表身上結合起來。同資產階級議會制比較起來，這是在民主發展過程中具有全世界歷史意義的一大進步。⁶⁰

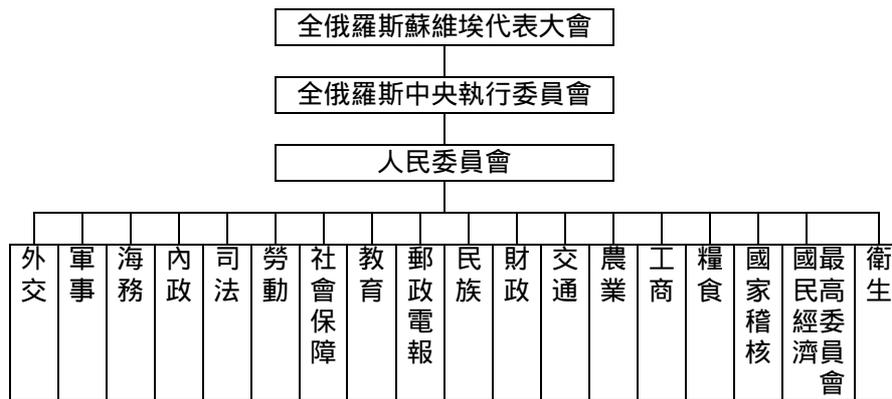
十月革命被稱為一場社會革命，使無產階級在理論上得到不受國家束縛的自由；「一切權力歸蘇維埃」也成為革命後蘇聯的國家政權建設的指導方針。列寧認為，作為「以一種在原則上不同的機關來代替另一種機關的偉大的更替。」巴黎公社創造了這種新型的國家機器，俄國工農兵代表蘇維埃也是這一類型的「國家機構」（見圖 3-1）。⁶¹無產階級在反對，以及爭取資本主義政權的鬥爭中，必須從經濟上摧毀資產階級、從政治上孤立它，並從意識形態上削弱和推翻它，而且必須通過教育來克服這些階層的習慣勢力和分散性，培養他們積極而獨立地參與國家生活。蘇維埃制的作用之一，就是把社會生活中那些被資本主義所分裂的環節結合在一起，比如通過把人的具體存在——他們直接的日常利益等——與整個社會的基本問題聯繫起來的方式，確立經濟和政治不可分割的統一性；尤其是權力「機器」（軍隊、警察、政府、法律等）與「人民」的統一性，因為武裝的農民和工人作為國家權力的體現，同時也是蘇維埃鬥爭的產物和它們存在的前提。⁶²一旦蘇維埃體制開始運作，將成為在社會主義社會到來之前，所能達到最具民主

⁶⁰ 列寧，「布爾什維克能保持國家政權嗎？」，**列寧選集**，第三卷（北京：人民出版社，1984年），頁 295-296。

⁶¹ 同前註，頁 294。

⁶² 盧卡奇(Georg Lukacs)著，張翼星譯，**列寧**（台北：遠流出版社，1991年），頁 84。

(圖 3-1) 一九一八年俄羅斯聯邦憲法架構下的最高國家政權機關與管理機關



資料來源：蘇俄歷次憲法（台北：中華民國國際關係研究所、國立政治大學東亞研究所輯印，民國 61 年），頁 1-29；傑尼索夫著，蘇維埃憲法及其發展史（北京：人民出版社，1954 年），頁 55-71。

與群眾性的政權，而這個政權，就像列寧在《國家與革命》裡概括的，其中階級與黨的關係可以按照一種它們之間的共生關係得到解決。列寧也否認黨篡奪了無產階級的地位，因為工人階級的專政，必須和整個革命無產階級相結合的布爾什維克黨予以實現，其結果就是一黨專政，因為布黨本身在革命過程中贏得整個無產階級先鋒隊的地位。⁶³但是如此一來，就不存在與其他團體或黨派結盟的可能性，而且這一形式最終形成權力的快速集中，以及通過黨控制的國家這一鎮壓性權力為手段，對無產階級和所有其他階級實行黨的專政。

⁶³ Edward H. Carr, *The Bolsheviks Revolution: 1917-1923* (London: Penguin, 1950), p. 230.

第三節 民主集中制作為政權的組織原則

中共從革命時期的「國家建立」(nation-building)，到後革命時期的「政權建立」(state-building)過程中，「民主集中制」不僅作為黨的組織和運作原則，而且也成為建政後憲法架構下的政體形式——「人民代表大會制度」⁶⁴與國家機構的組織原則。中共人民代表機構的發展，雖然經歷「聯俄容共」時期農民協會制度、蘇區根據地的工農兵代表會議制度、陝甘寧邊區政府時期的參議會制度，到建政前後的人民代表會議制度與中國人民政治協商會議制度的過渡，直至一九五四年正式確立人民代表大會制度。⁶⁵但是人民代表大會組織結構的成形，主要還是依據蘇維埃制度為藍圖。

壹、蘇維埃的組織調整

雖然盧梭在《社會契約論》認為立法者本人比任何人都更清楚法律的施行與解釋，但問題也在於「行政權與立法權的結合，使政府在該區分的部份不加區分。」⁶⁶事實上，公社建立初期的權力結構也依時間而出現三個不同類型（見圖 3-2），主要是因為在運作過程中，公社對執行委員會的授權並沒有一致的標準，以致執行委員會無所適從；另一方面，各委員會常依本身職務範圍，頒佈與執行行政命令，使執委會反而成為排除委員會之間衝突的機構，加上執委會委員兼職過多，無法全心參與工作，這種問題並不利於一個亟需穩固領導中心的初建革命政權。因此在第二次改選時決定改組公社的執行委員會，把分散於各委員會的事權集中行使，讓執委會成為一個「執行的聯合協調」機構，但各委員會對其代表的監督與諮詢是個別行使，執委會內九名代表地位平等，遇有紛爭仍須公社委員會決斷。此時的執委會仍是一種鬆弛的結構，也顯示出公社既需集權，又怕集權的矛盾心態。因此「公安委員會」的成立是公社集權化的體現，也是公社前期對組織功能高度分化的整合需求之產物，其「對公社負責，而對其他委員會擁有廣泛的權力」，包括隨時撤換各委員會、代表團與行政機構的成員，改變執行委員會與各委員會之間糾纏不清的複雜關係，得以集中全權應付緊急。⁶⁷

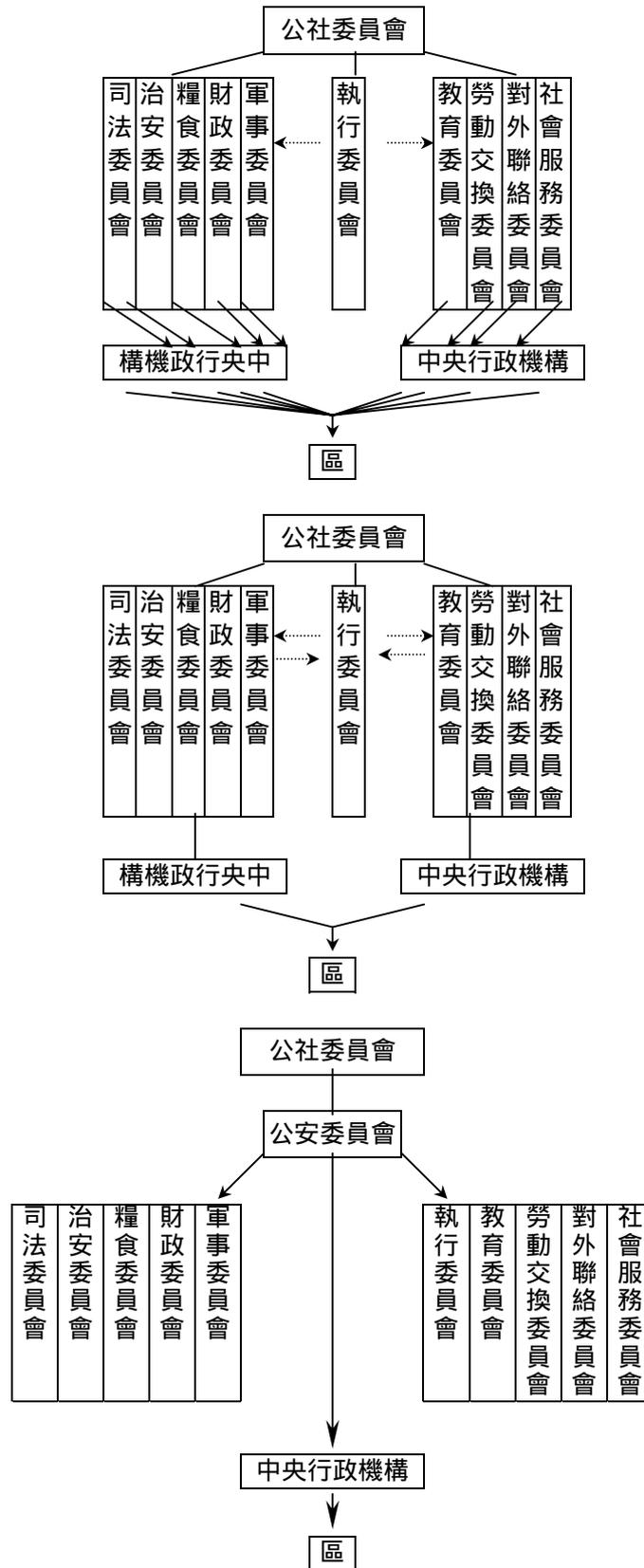
⁶⁴ 「人民代表大會制度」是指以人民代表大會為核心和主要內容的國家政權組織形式。這一制度的主要內容包括關於人民代表大會本身的產生、組織、職權和行使職權程序的一套規定與制度；以及關於人民代表大會與公民和人民代表大會與其他國家機關相互關係的一套規定與制度。因此「人民代表大會制度」與「人民代表大會」兩者間是既相關又有區別的概念。請參考蔡定劍著，**中國人民代表大會制度**（北京：法律出版社，1998年），頁 26-27。

⁶⁵ 袁瑞良著，**人民代表大會制度形成發展史**（北京：人民出版社，1994年），頁 2-3。

⁶⁶ 盧梭，**社約論**，頁 86。

⁶⁷ 洪蘇震，**巴黎公社的政治體系及其影響**，頁 84-89；利加沙勒(Lissagaray)著，**一八七一年公社史**，頁 210；朱庭光編，**巴黎公社史**，頁 42；王勁松，**中華人民共和國政府與政治**（北京：中共中央黨校出版社，1995年），頁 97-98。

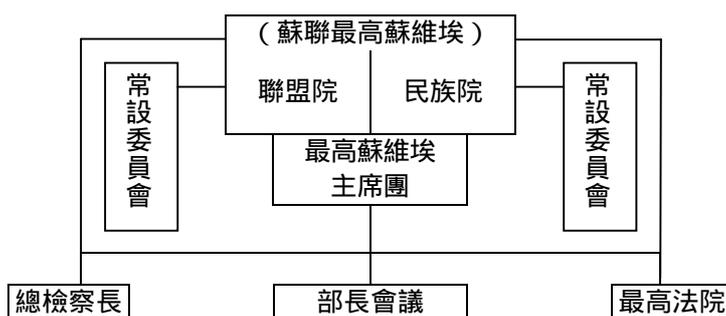
(圖 3-2) 巴黎公社權力結構演變



資料來源：洪蘇震，**巴黎公社的政治體系及其影響**（台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，民國 74 年），頁 89。

同樣的，儘管俄國在一九一八年憲法中力求按「議行合一」原則建設蘇維埃政權，包括在形式上以代表大會所產生的執行委員會為常設機構，執行委員會組織人民委員會及所屬各委員會為執行機構，並規定執行委員會成員於各部工作（見圖 3-1）。到一九二四年蘇聯憲法，則改變中央執行委員會為兩院制，並減少開會次數（每兩月一次變為每年至少三次），將權力轉移至主席團；同時也將司法機構從人民委員會中抽離，成為直屬執行委員會的機構。⁶⁸隨著一九三六年史達林憲法的發佈，將最高權力機關由三級制改為二級制，以兩院制的最高蘇維埃為最高權力機關，取消中央執行委員會代之以主席團成為常設機構，並將國家立法權賦予最高蘇維埃行使。最後於一九四六年設立部長會議取代人民委員會，為最高執行機關，同時改組人民委員部為其所屬部門，取消了常設機構成員必須在管理機關各部門工作的規定，形成以最高蘇維埃及其主席團為國家立法與監督機構，部長會議為國家行政機關的分權形態（見圖 3-3）。⁶⁹

（圖 3-3）「史達林憲法」架構下的最高國家政權機關與管理機關



資料來源：畢英賢主編，**蘇聯**（台北：政大國關中心，民國 78 年），頁 225-288；A. Denisov and M. Kirichenko, "The System of Soviet State Organs," in Randolph L. Braham, ed., *Soviet Politics and Government* (New York: Knopf, 1965), pp. 309-317.

貳、中共人民代表機構的發展

隨著一九二七年中共在兩湖及南昌暴動相繼失敗，中共中央政治局決議：放棄國民黨名義，成立蘇維埃，而關於「蘇維埃」政權的完整文件，為一九二八年六月，中共在莫斯科召開「六大」所通過的之「蘇維埃政權的組織問題決議案」。決議內容除了在各地廣事宣傳蘇維埃政權之內容、理論、工作方法，組織工農份子以為準備，並且確立中共蘇維埃政權的正式名稱應當是「中國工農兵代表會議

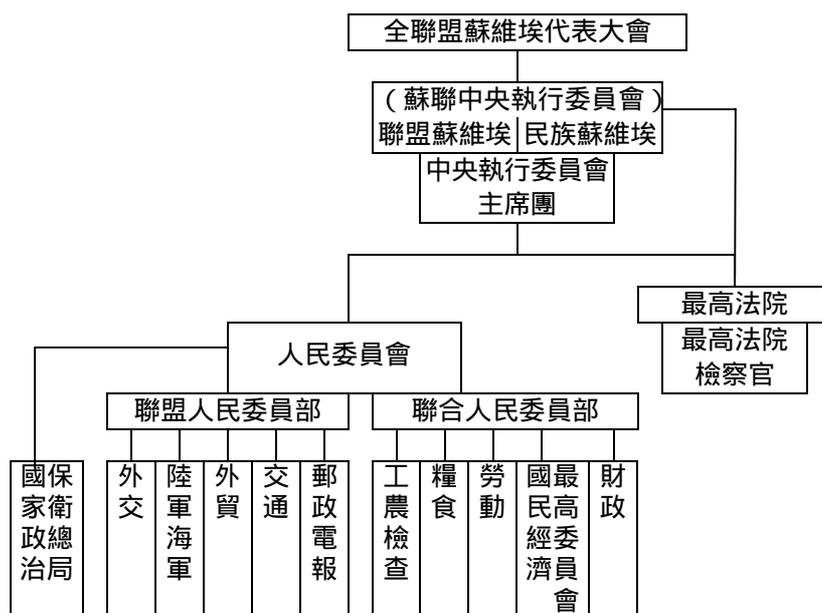
⁶⁸ **蘇俄歷次憲法**（台北：中華民國國際關係研究所、國立政治大學東亞研究所輯印，民國 61 年），頁 1-54。

⁶⁹ 傑尼索夫著，**蘇維埃憲法及其發展史**（北京：人民出版社，1954 年），頁 149-150。

(蘇維埃)政府，這是中共第一次以黨內文件的形式和規範化的條款，提出工農兵代表會議制度的各項基本內容和具體方法。而從「六大」到中央蘇維埃政權成立，曾召開三次「全國性」蘇維埃大會，即「中國蘇維埃區域會議」、「中華工農兵蘇維埃第一次全國代表大會」、「中華工農兵蘇維埃第二次全國代表大會」，其中一九三一年十一月召開第一次全國代表大會即設立中華蘇維埃共和國中央政權於江西瑞金，並且在兩次大會（第二次於一九三四年一月召開）通過「憲法大綱」與「中央蘇維埃組織法」。⁷⁰

中華蘇維埃共和國政權是在共產國際的直接指導下建立，主要是以蘇聯的實踐為藍圖。雖然在指導過程中，也強調巴黎公社的原則與精神，但中共蘇維埃代表制度不僅在名稱上與蘇維埃制度基本相同，而且在制度內容上也有許多相似之處（見圖 3-4、圖 3-5）：

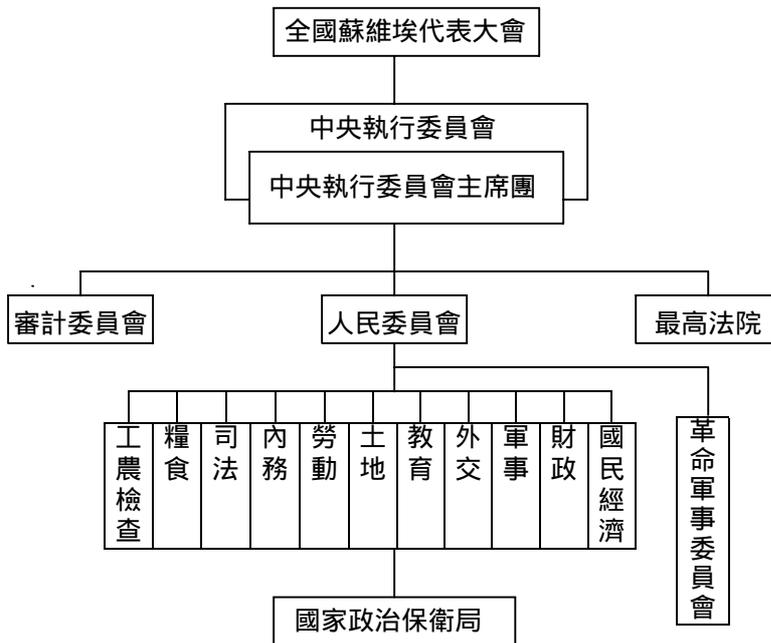
（圖 3-4）一九二四年蘇聯憲法架構下的最高國家政權機關與管理機關



資料來源：蘇俄歷次憲法（台北：中華民國國際關係研究所、國立政治大學東亞研究所輯印，民國 61 年），頁 30-54；傑尼索夫著，蘇維埃憲法及其發展史（北京：人民出版社，1954 年），頁 109-122。

⁷⁰ 「中華蘇維埃共和國中央蘇維埃組織法」，載於王健民著，中國共產黨史（台北：漢京文化，民國 77 年），頁 332-338。

(圖 3-5) 中共中央蘇維埃組織系統



資料來源：「中華蘇維埃共和國中央蘇維埃組織法」，載於王健民著，**中國共產黨史**（台北：漢京文化，民國 77 年），頁 332-338。

一、政權組織

- (一) 國家權力機構的設置：以「蘇維埃代表大會」為最高權力機關，並以「中央執行委員會」及「中央委員會主席團」為其常設機構。但中共一方面因革命環境的需求，另一方面其「國體」並不是加盟共和國的聯盟，因此中央執行委員會並不採取蘇聯的兩院制，而是採一院制的設計，以符合決策效率。
- (二) 國家行政機構的設置：以「人民委員會」為「中央執行委員會」的行政機關，負責指揮全國政務，並設立相應的十個人民委員部。其中中華蘇維埃共和國各人民委員部，均直屬於中央人民委員會所管轄的國家行政管理部門；而蘇聯為顧及國家共同事務與各共和國的自治，將人民委員部的任務區分為聯盟人民委員會直接領導，以及通過各共和國同名的人民委員部領導等兩個層級。
- (三) 國家司法機構的設置：中華蘇維埃共和國的政府組織，主要依據蘇聯一九二四年的憲法，將司法機構（最高法院）從人民委員會中抽離，成為直屬執行委員會的機構。而中共也另外設立審計委員會，作為國家的財政監督機構。

(圖 3-6)「陝甘寧邊區政權」組織圖



* 專署為邊區的派出機關，區政府為縣之派出機關，因此不設參議會。

資料來源：王健民著，**中國共產黨史**（台北：漢京文化，民國 77 年），頁 332-338。

二、民主集中制

依據學者的分析，蘇維埃體制下的國家機構間並非互相牽制，也非孤立與自我限制。政府體制的主要特徵在其組成部門的一致性(unity)與相關性，而民主集中制則是其組織與活動原則：⁷¹

- (一) 所有國家權力機關、絕大多數的行政管理機構以及所有法院都由選舉產生。國家機關與官員的一切行動，都必須受工人階級所掌控，特別是當人民代表無法為選民所信任時，選民有權將其罷免。

⁷¹ A. Denisov and M. Kirichenko, "The System of Soviet State Organs," in Randolph L. Braham, ed., *Soviet Politics and Government* (New York: Knopf, 1965), pp. 311-312; 袁瑞良著，**人民代表大會制度形成發展史**（北京：人民出版社，1994年），頁 134-139。

- (二) 國家機構與權力機構之間的從屬關係，包括國家行政、司法機構從屬於國家權力機構，對其負責並報告工作，接受監督。
- (三) 下級機關向上級機關負責，上級機關對下級機關有指導的義務。下級機關的法案必須與上級機關立場相一致，上級機關有權變更及撤換下級機關成員或決議。

一九三四年十月中共因國民政府第五次圍剿，撤離瑞金進行「長征」，蘇維埃制也宣告停擺，尤其中共在一九三六年「西安事變」後實現其「統一戰線」，提出「共赴國難宣言」，取消蘇維埃政權，建立「陝甘寧邊區政府」，成為理論上統一於國民政府之下，但實質上仍維持共產黨統治的地方政權。「邊區政府」的組織乃參照各級政府組織法辦理，使原本蘇維埃政權的「議行合一」制轉而成為立法與行政權分立，設參議會與政府，惟最基層組織（鄉級）仍採「議行合一」制（見圖 3-6）。⁷²隨著中共在抗戰期間勢力擴大，抗戰結束後，中共於一九四六年四月召開第三屆參議會，通過《陝甘寧邊區憲法原則》，明確規定陝甘寧邊區的三級政權中，一律實行「人民代表會議」制度，作為人民管理政權的機關。在人民代表會議制中，會議代表由人民選舉產生，各級政府成員由代表會議選出，並向代表會議負責。使邊區政權組織由參議會制度向人民代表會議制轉變，沿用至中共建政初期，作為地方各級政權的組織形式。

參、人民代表大會制度的建立

中共政權成立後，依據不同革命時期根據地的政權建設以及蘇聯政權運作經驗，經「政治協商會議」通過的《共同綱領》，載明國家性質與主權的基本原則，並賦予新政府追求「新民主主義」⁷³目標的合法性基礎，實現「工人階級（經過共產黨）領導的以工農聯盟為基礎的人民民主專政」。依據《共同綱領》的民主集中制，除了國家政權機關（各級人代會與人民政府）透過人民直接與間接選出，

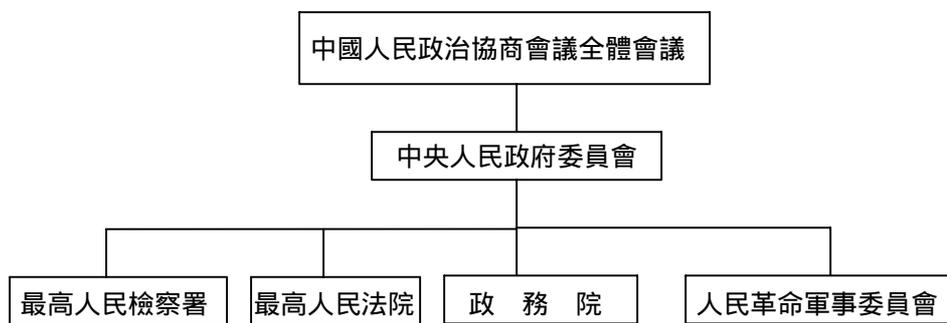
⁷² 王健民著，**中國共產黨史**（台北：漢京文化，民國 77 年），頁 332-338。

⁷³ 毛澤東在 1940 年《新民主主義論》一文中，認為革命的歷史進程，第一步是「新民主主義革命」；第二步是「社會主義革命」。「新民主主義」的政治包括各革命階級聯合專政的「國體」，與民主集中制的「政體」。所謂「民主集中制」的政體，即採取全國、省、縣、區至鄉的各級人民代表大會系統，並由各級代表大會選舉政府，以及實行真正普遍平等的選舉制，讓「非少數人所得而私」的精神，必須表現在政府和軍隊的組成中。見毛澤東，「新民主主義論」，**毛澤東選集，第二卷**（北京：人民出版社，1990 年），頁 626-638；中共建立政權後，依據新民主主義論建立新民主主義社會，在「節制資本」的前提下，容許多種經濟成份並存，目的在於借重其較為蓬勃的生產力，與公有制一起為下一階段的社會主義革命打下基礎，具有過渡性質。見關向光，「論中共建政初期新民主主義社會的建立與崩潰」，**東亞季刊**，29 卷 3 期（民國 87 年），頁 93-94。

各級政權機關實行民主集中制的主要原則包括（見圖 3-7）：⁷⁴

- 一、 人民代表大會向人民負責並報告工作；
- 二、 人民政府委員會向人民代表大會負責並報告工作；
- 三、 在人民代表大會和人民政府委員會內，實行少數服從多數的制度；
- 四、 各下級人民政府均由上級人民政府加委並服從上級人民政府；
- 五、 全國各地方人民政府均服從中央人民政府。

（圖 3-7）《共同綱領》架構下的最高國家政權機關與管理機關



資料來源：中華人民共和國法律法規全書（北京：中國民主法制出版社，1994年），頁 1-4。

從《共同綱領》的規範描繪出日後中共憲法的國家政權組織輪廓，意味著至少三級立法部門的建立，亦即由基層直選產生的代表機構（人民代表大會）選舉上一級人大代表，依此分層，透過間接選舉最終組成全國人民代表大會，成為國家最高政權機關，體現「人民主權」（popular sovereignty）原則；此外還包括選舉與決議的多數原則，以及單一制(unitary system)的中央集權政府。

中華人民共和國作為一個單一制國家，其政府體制的基本模式始於革命時期，當時各「解放區」政府由於受軍事體制的影響，在組織和權力建制上都力求集中統一。⁷⁵因此現行政府行政結構是與革命時期的軍隊行政結構相對應：人民解放軍總部對應中央政府，野戰軍對應行政大區（「高、饒事件」後被毛澤東取消），軍級對應省區、師級對應地級、團級對應縣級。⁷⁶就如一座組織化的金字塔，各層級根據制度上的設計，可被分辨出地位的高低，同時將權力從單一中心或者是從

⁷⁴ 見「中國人民政治協商會議共同綱領」，中華人民共和國法律法規全書（北京：中國民主法制出版社，1994年），頁 2。

⁷⁵ 浦興祖主編，中華人民共和國政治制度，頁 594。

⁷⁶ 王紹光，胡鞍鋼，中國國家能力報告（香港：牛津大學出版社，1994年），頁 142。

金字塔的頂端向下委託給其他行為者。⁷⁷相對於聯邦主義(federalism)作為一種多重中心(multiple centers)的基本權力分配；中共在中央集權制度下，中央政府享有最高權力，各級地方政府在中央政府領導下，行使其職權。不論中央與地方的分權達到何種程度，地方的權力均由中央以法律規定或改變。⁷⁸

對「民主集中制」在政權制度層面的體現，我們可以回溯毛澤東在革命時期的觀點作一對照。毛澤東於 1937 年 10 月和英國記者貝特蘭的談話中，曾對政府制度「民主」與「集中」的關係提出說明：⁷⁹

應當不但看名詞，而且看實際。民主和集中之間，並沒有不可越過的深溝，對於中國，兩者都是必需的。一方面，我們所要求的政府，必須是能夠真正代表民意的政府；這個政府必須是能夠真正代表民意的政府；這個政府一定要有全中國廣大人民群眾的支持和擁護，人民也一定要能夠自由地去支持政府，和有一切機會去影響政府的政策。這就是民主制的意義。

另一方面，行政權力的集中化是必要的；當人民要求的政策一經通過民意機關而交付與自己選舉的政府的時候，即由政府去執行，只要執行時不違背曾經民意通過的方針，其執行時必能順暢無阻，這就是集中制的意義。只有採取民主集中制，政府的力量才特別強大。

此外，毛澤東於 1945 年「論聯合政府」一文中，則再次論述政權組織的「民主集中制」原則：⁸⁰

新民主主義的政權組織，應該採取民主集中制，由各級人民代表大會決定大政方針，選舉政府。它是民主的，又是集中的，就是說，在民主基礎上的集中，在集中指導下的民主。只有這個制度，才既能表現廣泛的民主，使各級人民代表大會有高度的權力；又能集中處理國事，使

⁷⁷ Daniel J. Elazar, "Contrasting Unitary and Federal System," *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3(July 1997), pp. 237-251.

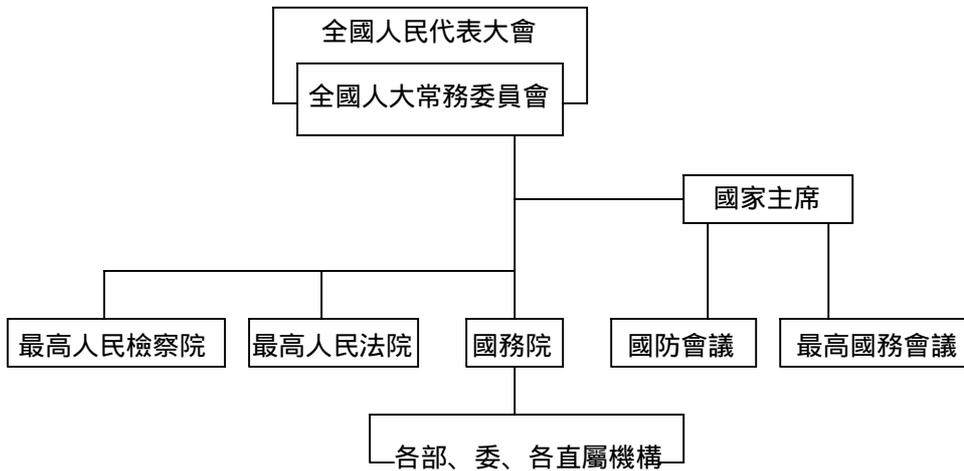
⁷⁸ 當前中國大陸中央地方關係的一個重要缺陷在於憲法只規定了中央與地方政府的組織形式，沒有明文規定中央與地方的事權和權限劃分，成為中央與地方權力關係反覆變動的根本原因。見王紹光，胡鞍鋼，**中國國家能力報告**，頁 141。

⁷⁹ 毛澤東，「和英國記者貝特蘭的談話」，**毛澤東選集，第二卷**（北京：人民出版社，1990 年），頁 354。

⁸⁰ 毛澤東，「論聯合政府」，**毛澤東選集，第三卷**（北京：人民出版社，1990 年），頁 1006。

各級政府能集中地處理被各級人民代表大會所委託的一切事務，並保障人民的一切必要的民主活動。

(圖 3-8) 一九五四年憲法架構下的最高國家政權機關與管理機關



資料來源：中華人民共和國法律法規全書（北京：中國民主法制出版社，1994年），頁4-8。
謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮著，中國大陸政府與政治（台北：五南出版社，民國88年），頁514。

「新民主主義」的建設目標僅維持三年即被打破，轉為工業化和社會化同時並行的「過渡時期總路線」。一九五四年由第一屆全國人民代表大會通過的《五四憲法》取代《共同綱領》（見圖3-8），也象徵進入社會主義轉型的階段。劉少奇在「關於中華人民共和國憲法草案的報告」中，除延續多級選舉制，以「全國人民代表大會」統一行使最高國家權力，並強調：

人民的共同利益和統一意志，是人民代表大會和一切國家機關工作的出發點。因此，在這一切國家機關中，也就能夠在民主的基礎上形成人民的政治一致性...必須運用批評和自我批評的武器來推動國家機關的工作，不斷改正缺點和錯誤，...正確反映人民群眾的意志。⁸¹

基本上，「人民主權」是洛克主張政府必須建立在「被治者同意」(consent of the governed)的觀念之反映；盧梭在《社會契約論》中亦論證「人民主權」原則，

⁸¹ 劉少奇，「關於中華人民共和國憲法草案的報告」，劉少奇選集，下卷（北京：人民出版社，1985年），頁155-163。

認為主權就是「公共意志」的運用，就是人民「團體人格」(corporate personality)的體現。政府只不過是主權者的執行人，行使主權者所托付的權力。⁸²簡單來說，「人民主權」原則是要求「政治決策的最終權力(ultimate power)應歸屬於所有人民」，而非落於一人或少數人；表現在行為上則是公民權，特別是參政權的行使。若單就中共領導人的論述內容分析，政權的「民主集中制」可以解讀為透過權威的理性化及民主的正當性(democratic legitimacy)，意味著新政權是一個「民治的政府」，亦即政府是依人民的偏好來運作。在這個基礎上，人民服從權威的意願是基於「信任」(belief)，憑藉這種「信任」使政府享有「威信」(prestige)，因此有權力作出「權威性的價值分配」(authoritative allocation of values)。⁸³不過，僅從制度規範與領導人論述等原則層面來分析「民主集中制」的運作畢竟與事實有所出入。就規範而言，中國大陸作為一個社會主義國家，其目標是勞動人民當家作主，各級黨政官員都是人民的公僕。無論是中國共產黨的宗旨，還是憲法的人民民主專政的國體和人民代表大會的政體，都標明了這些基本原則；而在現實政治生活中，卻經常存在著與這些原則、價值和規範對立的現象，如家長制與政治腐敗等等。從經驗上看，人民究竟在多大程度上行使了憲法賦予的權利、參與了政府過程，這當中理念與實踐，原則與程序之間的鴻溝，使政權的「民主集中制」遲遲無法落實，仍須從歷史進程中的權力結構與權力運作來檢證其實質發展。

⁸² 盧梭著，徐百齊譯，*社約論*，頁 36-45。

⁸³ Max Weber, *Economic and Society* (California: University of California Press, 1978), p. 263. ; Robert Dahl, *Modern Political Analysis* (New Jersey: Prentice-Hall, 1984), p. 53; David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* (Chicago: The University of Chicago Press, 1971), pp. 129-141.