

第四章 一黨專政與制度再生產：民主集中制的變異

布爾什維克革命後的一個重要轉變，就在於執政的共產黨將「民主集中制」納入國家憲法規範，賦予新政府追求「無產階級專政」的合法性基礎。然而，「社會主義民主」與「民主集中制」的分別，在於後者是有關「黨中央與黨員，黨與群眾，以及管理與決策的集權(centralization)與分權(decentralization)之間的關係」。當社會主義民主在相當程度上滲入「民主集中制」的概念範疇，使得「民主集中制」不再僅限於政黨組織，而逐漸擴大成為指涉社會層面的組織關係，並有明顯組織上的階層化(hierarchy)。

(表 4-1) 中共政權結構表

層級	黨	政	軍	法	自治機構
中央	中央委員會 中紀委	全國人大 國家主席 國務院 全國政協	中央軍委	最高法院 最高檢察院	
省級	省委 省紀委	省人大 省政府 省政協	省軍區	高級法院 檢察院	
地級	地委 地區紀委	#人大工作委員會 *行政公署 #政協工作委員會	軍分區	中級法院 檢察院	
地級市	市委 市紀委	市人大 市政府 市政協	軍分區	中級法院 檢察院	
縣級	縣委 縣紀委	縣人大 縣政府 縣政協	武裝部	法院 檢察院	
鄉(鎮)	鄉黨委 紀檢組	人大主席團 鄉政府 #政協參事組	武裝部	*法庭	
街	街黨委	*街道辦事處		*法庭	
村	黨組織				村委會
城市社區	黨組織				居委會

註：(1) 標示 * 者為派出機構，標示 # 者為協調性機構。

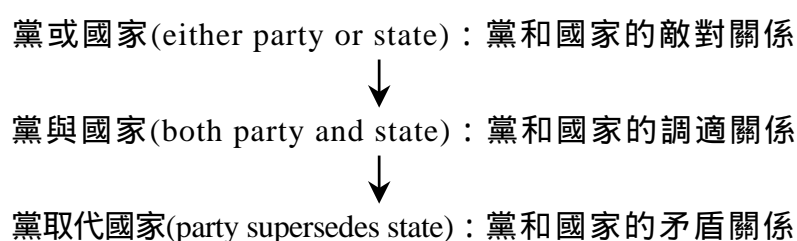
(2) 「十六大」通過的黨章修正案，將村黨支部改為村黨組織，並增加社區居委會黨組織，以及非公有制經濟組織中黨的基層組織。

資料來源：朱光磊著，**當代中國政府過程**（天津：天津人民出版社，1997年），頁65；浦興祖主編，**中華人民共和國政治制度**（上海：人民出版社，1999年）；「中國共產黨章程」，**人民日報**，2002年9月19日，版1。

如前所述，中共從革命時期的「國家建立」，到後革命時期的「政權建立」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——人民代表大會制度與國家機構的組織原則。從政府的橫向權力結構上看，「民主集中制」規範了黨和政權、軍隊的關係，以及人民代表大會、國家行政機關和司法機關的關係；從政府的縱向權力結構上看，「民主集中制」

又規範了中央政府與地方政府間的關係(見表 4-1),構成了政治體制與國家政策形成的主要制度規範。但由於黨與國家是兩個不同組織邏輯與任務的政治制度,使共黨面臨黨組織與國家制度間的衝撞,導致矛盾與緊張。

就邏輯上而言,無產階級民主的理念和一黨統治的固定化是互不相容的。對於一個致力於以實現平等和無產階級民主的有組織的革命者,何以最後卻成為一個高度集權的一黨國家?若以黨代政是領導人所想要的,為何在辛苦建構整個國家體制後,還苦心地設置平行的黨組織來控制?因此,在中共建政過程中,事實上存在著黨組織與國家制度間的衝撞,以及革命政黨與政權體制的平行發展。這當中所衍生出黨與國家的關係,以及黨在國家中的角色與地位的問題,可表現為三個過程:¹



本章主旨在於,中共以一黨專政作為向社會主義轉變在政治上的過渡期,但建政以來不斷革命的激進克里斯瑪任務,以及黨國一體化與統制經濟對資源的集中配置、對個人生涯的限制、對社會的監控三者互相強化,成為維繫專政的再生產機制。但權力的集中和一黨統治的固定化,造成包括黨在內的整個政治結構的變質,和「民主集中制」規範下的制度從屬關係的顛倒。無論是黨內選舉被有系統的操控,以及在制度設計上有利於寡頭統治形式,形成所謂「替代主義」(substitutism);或是政策取代法律與人大的式微,造成黨權與行政權的過度膨脹。黨的傳統與制度規範對執政者具有報酬遞增的效用而延續至今,成為改革與變遷的障礙。由於「鎖進」(lock-in)既有制度模式,即使到了改革開放時期強調憲法的最高效力,也因政權由一黨長期掌控而得以將政府的不同機構強固地連結起來,使憲法規範形同虛設,並使政權中具有人民屬性的權力機構,處於專政與被專政的尷尬地位。

¹ Shiping Zheng, *Party vs. State in Post-1949 China: The Institutional Dilemma* (Cambridge University Press, 1997), p. 49.

第一節 顛倒的權力關係（一）：替代主義

政黨的組織結構，包括設定黨員活動的總體環境、建構黨員凝聚的型態，決定領導人與權力運作等機制，攸關政黨的競爭能力與強弱地位關係。一般而言，政黨的組成包含三個主要成份：紀律、組織結構與選舉制度。²「民主集中制」作為共黨的組織原則，則用以界定組織的分層和各級組織的權力劃分，以及各級領導機關的權力來源。事實上，任何政治組織為維持生存與基本架構，必須在內部的凝聚與多元需求之間尋求平衡。「民主集中制」所強調「由下而上」的選舉與決議、多數原則、責任性與其中所包含的垂直關係，並沒有違背民主原則；但另一方面，共黨對選舉的控制與強化的等級制度，以及武力與暴力在組織中的角色，這對責任制的影響更甚於代表制。³因此，本節從中共黨的組織結構、路線選擇、黨的傳統或非正式規則的優勢地位、上級的干預和制度設計所蘊含的「傾斜性」(bias)，說明「民主集中制」何以產生變異而無法落實，使得黨內權力配置失衡，形成「常委取代全委、全委取代大會，一層代一層」的顛倒的權力關係。

壹、中共的組織結構

對一個革命政黨而言，因為無法同執政黨一般仰賴官僚體系支持，利用國家及其所屬機構，並享有豐沛的財務支援；同時又被執政者視為非法且極度危險，因而受嚴密監控。面對執政者的強烈敵意，革命者必須藉著政黨組織機構的強化與嚴格的紀律，防止黨內的分裂與分歧。這促使黨建立一種專制的領導模式，並藉意識型態在黨員身上孕育一種基於宗教式信仰的忠誠，將宗教的虔誠與軍隊的紀律連結在一起，以便有效與持續地動員支持者同具優勢地位的執政黨從事對抗。⁴

共產黨的特徵在於組織的深入 (penetration) 嚴密的組織網絡，以及籠罩每一個黨員的基層組織。作為一種強連結 (strong articulation) 的組織形態，其各個單元都有清楚界定的位置，各自的重要性也相應明確。⁵如何凝聚所屬各個組成單元，包括黨的核心(caucuses)、分部(branches)，與支部(cells)之間，所涉及是黨的整體連結。黨內各單元間的關係與聯繫，對於黨的積極份子、理論的一致性、行動的效率，甚至對黨的路線與原則都有重大影響。政黨越要在不同層級單位之間建立明確的聯繫，它就越需要增加聯繫的單位，發展它們的角色，界定彼此任

² Giovanni Sartori, *Parties and Party System: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1976), p. 96.

³ Michael Waller, *Democratic Centralism* (New York: St. Martin's Press, 1981), pp. 70-71.

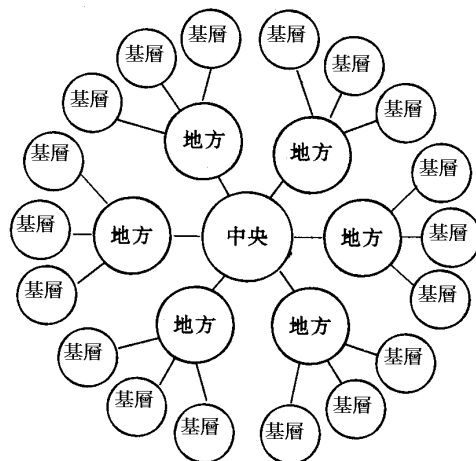
⁴ Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power* (New York: Cambridge University Press, 1988), p. 69; Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Lowe & Brydone, 1967), p. 2; Raymond Aron 著，蔡英文譯，*知識份子的鴉片*（台北：聯經出版社，民國 79 年）。

⁵ Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Lowe & Brydone, 1967), pp. 43-44.

務，並建立一種強有力的縱向聯繫(vertical link)關係。⁶

在實質運作上，黨依據黨員工作與生活居地加以劃分，構成一個能經常活動的團體。每個黨員必須隸屬某個基層組織，因此黨並不是由獨立的個人所組成，而是以「小組」、「支部」為基本細胞。⁷就如毛澤東早在湘贛邊界從事武裝暴動時，就將自己的建軍經驗總結為「支部建在連上」，即在軍隊的基本建制連隊一級建立黨的支部組織。中共政權建立後，這個經驗推廣到工廠、鄉村、學校、醫院、連隊等基層，都設立了黨的組織。透過這種組織形式，黨員能夠而且必須經常活動、開會、共同運作、政治教育，成為黨員生活的主要網絡。在意識型態認同的前提下，讓每一個黨員自由發表意見，然後藉由多數決統一立場，少數不同意見的黨員必須服從多數決議。然而，讓全國所有黨員共同討論產生多數意見在技術上並不易達成，於是只能從基層組織開始逐級地統一。一種實際可行的辦法即透過間接選舉的普遍運用，讓每個基層單位選出代表，組成地區性代表大會，統合該地區的意見；再由這些地區代表中選出全國代表，召開全國代表大會，對黨的綱領與路線進行討論，以多數決選出執行機構，將決議用文件方式發至各個地區與基層單位，要求全黨黨員服從。這也就形成列寧主義政黨中普遍運作的代表大會制度，成為黨的政見與制度獲得黨內合法性的決定程式。⁸

(圖 4-1) 共產黨組織結構圖



資料來源：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185。

⁶ 組織的縱向聯繫是指兩個機構之間具有上下主從的聯繫形式；而橫向聯繫則指兩個機構間平等排列的聯繫。見 Duverger, *Ibid*, pp. 40-47; 漢娜·鄂蘭(Hannah Arendt), **極權主義的起源**(台北：時報出版社，民國84年)，頁506-527。

⁷ 劉少奇對此曾提出說明：僅有三個黨員在一起，這還不是黨的組織，還必須按民主的集中制組織起來。……這三個黨員中有一個是組長，其餘兩個是組員，即是在各種活動中有一個領導者，兩個被領導者，才能成為黨的組織。見劉少奇，「論黨」，**劉少奇選集，上卷**（北京：人民出版社，1985年），頁358。因此中共黨章規定，凡是有正式黨員三人以上的，都應當成立黨的基層組織。

⁸ Duverger, *Political Parties*, pp. 138-140.

不過，作為一個縱向聯繫制的政黨，在組織上形成一種嚴格的分隔形式，處於同一級別的機構只能通過上層組織才能互相溝通（見圖 4-1）。這當中有兩個意含：缺乏直接的橫向聯繫，以及以委任代表(delegation)組成「上級機關」。例如黨的支部(cells)與支部之間必須透過作為上級的分部(section)來溝通；分部是由支部所委派的代表組成，代表們透過選舉組成委員會(committee)，並由委員會委任辦事機構，依此分層，最終集於全國代表大會與中央委員會。⁹事實上，共產黨為一個嚴格而完整的縱向聯繫體制提供最佳範本，此一體制意圖阻止黨內分歧以及「派系」或反對派的發展，遏阻橫向聯繫，避免平行單位受意見分歧的波及。此外，縱向聯繫不單是維持政黨團結與同一性的絕佳手段，亦使政黨易於轉入地下活動，因為縱向聯繫正好是地下活動的基本規則。

就中共而言，黨的全國代表大會間接地由黨的地方組織選舉產生，中央委員會由全國代表大會代表選舉產生，政治局及政治局常委會由中央委員會選舉產生，這是各級領導機關及其相應權力得以產生的基礎；而黨的組織分層類似國家行政區劃分，包含中央、地方、基層三個層級。中央作為黨的最高權力機關，處於核心地位，再依序為地方、基層，前者對後者依次具有領導關係；反之，地方對中央、基層對地方和中央處於服從的地位，即「下級服從上級」。在中央和地方黨組織中，各自又分為三個層次：代表大會—全委會—常委會。若依（圖 4-1）將黨的組織結構刻畫為一個由中心層層向外輻射的網狀圖，這種網狀結構不像蛛網那樣由中心直通邊緣，而是由中心輻射到「中介點」，再依次分權，逐級到達邊緣；黨的組織網在各層級之間缺少橫向連結，表明黨的組織只有從中央到地方，再到基層的縱向關係，而在各地方之間和各基層之間並沒有橫向關係，它們之間要發生組織關係必須上行到領導它們的上級組織，再從上而上下達指令，才能發生組織關係。¹⁰

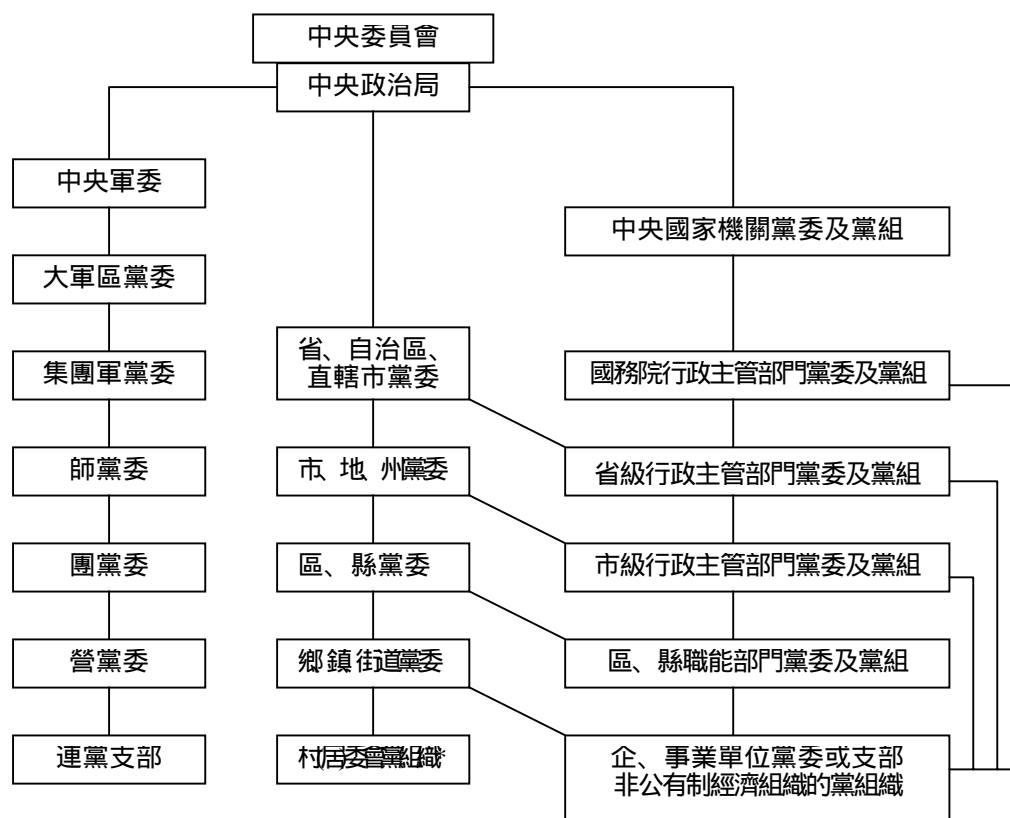
如前所述，作為一個強連結的政黨，其組織維繫僅除了意識型態及理論上的工作，還有賴指揮與領導制度方面的設計。「民主集中制」反映在中共組織運作上，所建立的「黨組織制度」、「黨委統一集體領導下的首長分工負責制」對維護「黨的領導」原則起了極為關鍵的作用。共產黨的整個組織系統從形式上可以分為三個子系統，即以塊塊為基礎的地方黨組織系統，以條條為基礎的國家職能部門黨組織和軍隊黨組織系統。這三個子系統通過各自的途徑統一於中國共產黨中央委員會及政治局（見圖 4-2），黨每一階層的組織都分成三個功能相關的機構：即黨代表機構、決策中心及行政體制（辦事機構）（見圖 4-3）；地方黨組織在結構與職

⁹ *Ibid.*, pp. 47-49.

¹⁰ 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184；Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, N.J.: Chatham House Publishes, 1987), pp. 100-101.

權方面，基本上是對中央的結構的不同規模複製。¹¹地方黨組織系統與職能部門黨組織系統有職權交錯關係，每級職能部門黨組織除接受上級職能部門黨組織的領導外，還接受同級地方黨委的領導的「雙重領導制度」，形成一個複雜且相互掛鉤的階層體制。

(圖 4-2) 中國共產黨組織系統



* 「十六大」通過的黨章修正案，將村黨支部改為村黨組織，並增加社區居委會黨組織，以及非公有制經濟組織中黨的基層組織。

資料來源：胡偉，*政府過程*（杭州：浙江人民出版社，1998年），頁86。

「中國共產黨章程」，*人民日報*，2002年9月19日，版1。

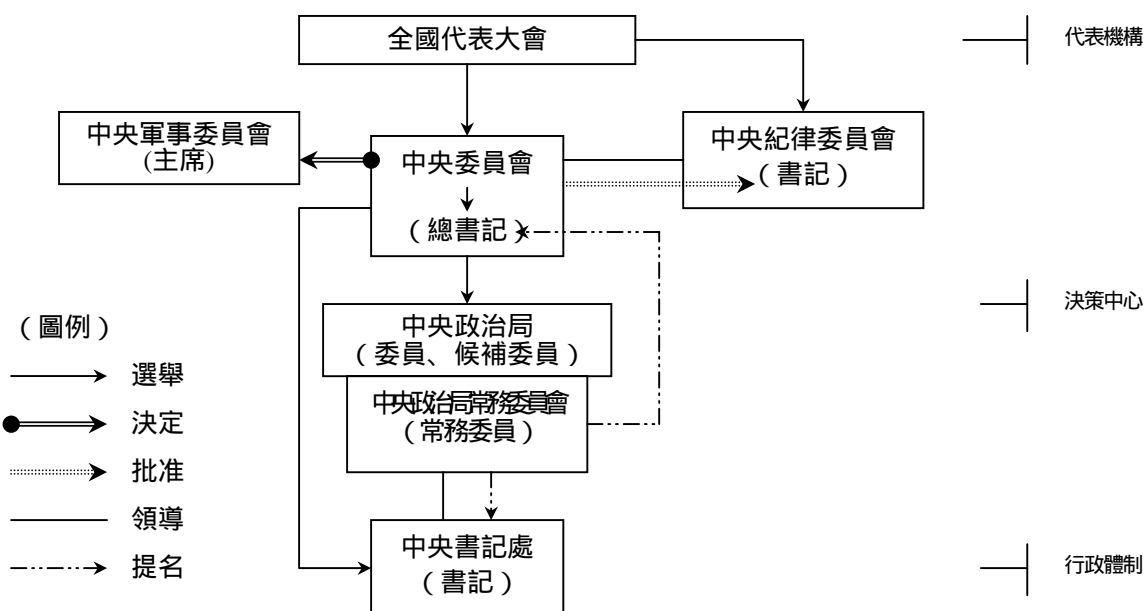
基本上，一個體系要管理經濟與社會生活所有重要層面，有賴於科層組織在縱向與橫向層面的有效運作。西方的組織力學，將這個所有大型組織都必須加以處理有關水平與垂直權力交錯的議題，稱為「矩陣」(matrix)問題。¹²對中共而言，則以條／塊關係來形容「矩陣」中的垂直與水平權力運作。中共於五十年代初引用俄國模式，採取分枝原則(branch principle)，即部門，依據此原則，所有行政機構劃分為平行部門，各有特定功能，由中央垂直領導；相對於分枝原則，另一

¹¹ James R. Townsend and Brantly Womack, *Politics in China* (Boston: Little, Brown, 1986), p. 93.

¹² Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1995), p. 169.

則是委員會原則 (committee principle), 指行政機構受不同部門選出成員所組成的委員會所控制, 委員會被視為協調功能, 在地方層級, 行政權由委員會賦予, 命令屬橫向 (水平) 流動。¹³

(圖 4-3) 中共中央組織圖



資料來源：中國共產黨章程（北京：外文出版社，2001年）
 中國大陸綜覽（臺北：共黨問題研究中心編印，民國90年版），頁61。

反映在黨政結構上，如圖 4-2 顯示中共在各級黨委內部設立與各級政權平行的黨委會，指導甚或領導各級政府工作，形成「以黨領政」的格局；而與各級政府平行的黨組織內，還設立各個專責處理政府事務的專門部門和專門委員會等「對口」部門，以專門指導或協調同級政權機關的相應工作。¹⁴使得黨的縱向結構與各級政府平行，在中央、地方以及軍隊，都有共產黨的組織；並且透過黨委批准在非黨組織領導機構設立「黨組」¹⁵，以指導黨員為加強黨的影響、實現黨的政策而工作，保證實現黨的領導。「黨組」並非在所有政府部門中都建立，主要區別在於該部門的體制，如果只是制定政策而不負責下級部門或企業、事業單位的管理，一般就建立「黨組」，如計委、財政部、勞動部、司法部；而像鐵道部、民航局、

¹³ Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley: University of California Press, 1966), p. 89.

¹⁴ 趙建民，*當代中共政治分析*（台北：五南出版社，民國86年），頁5。

¹⁵ 「黨組」在中共「六大」黨章稱為「黨團」，其任務在於非黨的組織中，加強黨的影響，實行黨的政策，並監督黨員在非黨組織之工作，而在「七大」黨章則正式使用「黨組」名稱。見王勁松，*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345。

公安部等，也就是一些實行垂直管理的部門，則一般建立黨委。中共黨委可行使對下屬部門、單位的領導權、指揮權和管理權，而「黨組」只負責本部門工作的決策和管理。無論「黨組」或「黨委」，均須由同級中共委員會指派並接受其領導。在一九五〇年代，政府部門有一些非中共黨員擔任部長，一般即由一名任副部長的非中共黨員擔任黨組書記；六〇年代以來，政府部門首長幾乎均由中共黨員擔任，故部門「黨組」或「黨委」和領導隨部門行政首長的確定便以確定。¹⁶

以黨軍關係為例，軍隊的組織雖然是最嚴密統一的團體，但是中共通過在軍隊內建立黨組織，使軍人分成了有組織的黨員與無組織的非黨員兩部份，結果除了黨的權威外，任何人都很難在軍內另立權威。再者，黨在軍隊內的主要領導機關是各級軍事單位的黨委會，依據「黨委統一集體領導下的首長分工負責制」運作。一方面黨委實施集體領導，即黨委對所屬部隊一切重大問題，都必須由黨委集體討論決定；另一方面是首長分工負責，即黨委所作出的決策，屬於軍事工作方面的由軍事主官負責執行，向黨委負責。¹⁷「黨委統一集體領導下的首長分工負責制」對中共的領導和控制具有極為重大的意義，這個始於革命根據地時期的制度，因為它一方面直接實現黨的領導，另一方面它又保證了組織能夠順利執行任務。在實現黨的直接領導上，首長在黨委會僅為成員之一，沒有獨斷獨行的權力，凡事須取決於黨委的集體決定，如果黨委會就某一問題達不到一致意見，黨委書記有最後決定權。

藉由「雙重領導制度」，除了中央與上級統一垂直領導，還包括各級地方黨委對同級單位的平行領導，以確保黨的意志的貫徹。¹⁸但舒曼(Franz Schurmann)也認為，雙重領導的主要目標在於協調，每個黨委雖然對上級負責，但每個黨委內則包含各部門的核心幹部，沒有任何個人可以比黨委更好地協商部門間運作，因此雙重領導最終是強化黨委的權威。¹⁹

貳、規範的變異與替代主義的威脅

如前所述，執政後的共黨在常規化／科層化，與繼續革命的選擇，影響共黨組織的發展路線。一方面，民粹主義與群眾運動的立場，使毛澤東在贏得政權後仍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」。

¹⁶ 同前註，頁 347-348。

¹⁷ 林長盛，「中共黨軍關係的模式與變遷」，載於林長盛編，*解放軍的現狀與未來*（臺北：桂冠出版社，民國 82 年 5 月），頁 101-105。

¹⁸ 同前註；鄧小平，「關於修改黨的章程的報告」，*鄧小平文選，第一卷*（北京：人民出版社，1961 年），頁 230-231。

¹⁹ Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, p.191.

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。

從「反右」到「文革」，中共的路線逐步轉向「以階級鬥爭為綱」；同時隨著法制工作的中止，以及各政府部門反官僚主義的運動中，逐漸將職權轉由各部門的黨組來實行，形成黨委與書記權力的擴大。黨的「一元化領導」取代了「民主集中制」，透過人事、組織與決策，具體化為一系列領導方式和制度，尤其在人事上體現「黨管幹部」原則，透過形式上獨立於政府之外的各級委員會，對相應的各級政府官員所具有的組織人事考核與任免權，並以「民主集中制」為基礎的黨委集體決策方式來實現黨的領導。²⁰

毛澤東以三個基本原則（即「三要三不要」²¹）總結黨內鬥爭的教訓，它們即是黨紀所要求的紀律，也是通過「過組織生活」、「批評與自我批評」、「思想改造」、「整風運動」所形成內化了的習慣。「三要三不要」的第一個原則，適用於中共的全部歷史；第二個原則意味著服從黨中央，遵守黨的紀律，把保證黨的團結置於表達對黨的政策個人不同意見，和個人利益之上；第三原則意味必須通過適當的黨的渠道和適當的程序來作每件事和發表每一個意見。一個黨員不應與他人合謀在黨外反對黨中央，黨員不應在黨內構成我們稱為派系的「小組織」。毛澤東在關於十次主要路線鬥爭的談話中，很明顯想要給黨員造成一種印象，即持異議者只能有一種結局，不論他是誰和幹了什麼事。²²

另一方面，在黨內，黨與國家領導機關的組成由「選舉產生」轉為「民主協商、選舉產生」；²³「民主集中制」也被泛化為處理人民內部矛盾與領導者的工作作風，使民主成為「讓人說話」，集中成為「領導決定」。²⁴「批評與自我批評」不但讓人「自我改造」，還取代三權分立與政黨政治所具有的「監督」或制衡政府的功能。²⁵不過，對黨的異議可能招致道德上的汙名和人身的懲罰，並且被認為是對國家的不忠。這使得政治上的反對成為一種犯罪，也使「批評與自我批

²⁰ 陳明明，「現代化進程中政黨的集權結構和領導體制的變遷」，**戰略與管理**（北京），2000年6月，頁2。

²¹ 所謂「三要三不要」指的是：要搞馬克思主義，不要搞修正主義；要團結，不要分裂；要光明正大，不要搞陰謀詭計。

²² 鄒讜，**二十世紀中國政治**（香港：牛津大學出版社，1994年），頁164-165。

²³ 自1969年中共「九大」黨章，對於黨各級領導機關的產生方式，由「八大」黨章所規定的「由選舉制產生」，改為「由民主協商、選舉產生」；而處於「文革」高峰期的「十大」黨章，以及「兩個凡是」時期的「十一大」黨章，則進一步修改為：「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」。

²⁴ 蔡定劍著，**中國人民代表大會制度**（北京：法律出版社，1998年），頁87。

²⁵ 劉季倫教授認為，在毛澤東的理想中，透過批評與自我批評，「早在人的禍心未蒙，叛跡未露之時，就先從人心的根源處，扼殺惡行於其萌芽之前。」如此一來，制衡也就不再需要了。見劉季倫，「『人民』的帝國」，**二十一世紀**（香港），第69期（2002年2月），頁61。

評」的實際運作看起來常常像黨內審判，被打敗的領導人並沒有任何自衛的能力，它不但摧毀人的尊嚴與人們之間的互信，妨礙真正的公共信息交流，因而也不鼓勵對有爭議問題的坦承討論，相反卻促發偽善和謊言。早在一九二九年，陳獨秀和其他被清洗的人已注意到，「現在黨的統治機關的官僚們箝制黨員的最大武器要算是『鐵的紀律』；黨員也因為迷信這一武器自己束縛了自己，對於官僚們的統治，心知其非而口不敢言。」²⁶當黨內形成一言堂，首先排除的是黨內意見的多樣性，造成廣泛存在的政治忠誠與信仰的「儀式化」，意志的統一依靠黨員對「最高權威」，亦即對黨組織最高位階的個人或集團的無條件依順來達成。這種組織原則縱使不公然否認「從下而上」的民主程序，也會使其「形式化」，最終導致代表機關功能的萎縮與執行機關權力的無限膨脹。²⁷

回顧共產黨的建政過程，由於權力的快速集中和一黨統治的固定化，帶來包括黨在內的整個統治結構的變質。針對黨的集中主義的疑慮，可以回顧一九四四年托洛斯基(Leon Trotsky)在《我們的政治任務》(Our Political Tasks)一書中，提出必須防止「替代主義」(substitutism)的危險，認為黨的基礎不應奠定在上層的幹部會議中，且他的預言在往後的事件中也得到迴響：「列寧的組織方式，第一步將導致黨組織取代整個政黨；然後黨的中央委員會取代黨組織；最後則是造成獨裁者取代黨的中央委員會，掌控整個政黨」，形成「專制集中制」(dictatorial centralism)。²⁸

盧森堡(Rosa Luxemburg)也提出類似的觀點，認為黨雖然在本質上是任何分散主義和民族聯邦主義的堅決反對者，但集中制不能建立在黨的戰士對中央機關的盲目聽話和機械服從基礎之上。在嚴格紀律和黨中央對地方組織生活的各個方面實行直接、決定性的干預，最後還運用這種方式間接影響黨的最高機關，即黨代表大會的組成，使中央委員會成了黨的真正積極的核心，而其他一切組織只不過是它的執行工具而已。如果認為在黨組織內部還未實現大多數人的統治，而可以「暫時」由黨的中央機關「受委託行使的」單獨統治來代替；工人群眾還沒有做到對黨的機關的活動和行為的公開監督，反而可以由中央委員會對工人階級的活動實行監督來代替，那就是錯誤的，這對整個運動是縮小而不是發展，是束縛而不是聯合。²⁹雖然列寧對此也提出反駁，認為盧森堡只談論抽象的真理，卻傲然無

²⁶ 陳獨秀，「我們政治觀點的聲明」，轉引自鄒讜，*二十世紀中國政治*，頁167；另請參考陳獨秀，「告全黨同志書」，載於王健民著，*中國共產黨史*（台北：漢京文化，民國77年），頁104-114。

²⁷ Edward H. Carr, *Socialism in One Country: 1924-1926*, Vol. 2 (New York: Macmillan, 1960), pp. 219-220；李銳，*廬山會議實錄*（北京：春秋出版社，1989年），頁226-319；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」。

²⁸ 轉引自Ralph Miliband, *Marxism and Politics* (Oxford University Press, 1988), p. 124.

²⁹ 羅莎·盧森堡(Rosa Luxemburg)，「俄國社會民主黨的組織問題」，*盧森堡文選*（北京：人民出版社，1984年），頁498-518。

視於當時俄國社會民主工黨內鬥爭的具體事實。³⁰但事後的發展也證明，列寧並未能防止盧森堡所批判的情境發生，最終仍形成共黨官僚的政治獨裁與權力獨佔。

革命雖然存在某種「替代主義」的成份，且實際上也有其需求，但過度強調馬克思主義的目標，對於後革命時期的權力運作有很大的影響。他們並沒有考慮到，「替代主義」在某種程度上與各個層級的代議政治，以及各種形態的代議組織的組成相關連，所涉及的就是「民主集中制」的選舉原則。由於黨內選舉被有系統地操縱，使得「提名」³¹程序反而比選舉過程更為重要，黨的精英甄補(recruitment)也因此存在明顯的專制性質。這主要體現在上級對候選人的審查、等額選舉與間接選舉的普遍運用。理論上，領袖的權力應來自成員的委任，並形成對領袖的監督；但是實際的控制往往是由高層至基層，許多重要職位甚至直接由高層指派。黨可能只向黨員推薦一名候選人或一份候選名單，且除了基層單位外，黨的代表並非由黨員直接選出，而是透過多層次的代表制選舉。以中共「十六大」為例，出席黨的全國代表大會代表，在程序上必須經過基層直選為縣級黨代會代表，然後在縣級黨代會上選出省級黨代會代表，最後分別由省、自治區、直轄市和中共中央直屬機關、中央國家機關、全國台聯、共軍、武警部隊等三十八個「選舉單位」產生。³²

依中共現行運作，有限的橫向聯繫使自發提名的黨代表候選人選票分散，當選機會極低，即使當選，影響力也有限。實際上全國代表大會代表人選主要包括三個部份：上屆中共中央委員和中央紀律委員、黨內元老以及一般代表。因此三十八個「選舉單位」代表的產生過程，其候選人主要是經中央委員會人事小組、中央組織部、省委或部黨委遴選，與代表所在地或工作單位黨委反覆醞釀後的人選，體現了劉少奇所說：「一切選舉是有審慎考慮過的候選名單的」。³³在中共能充分掌握黨的全國代表大會與代表人選的前提下，才能在全國代表大會中，按黨中央的規劃順利選出大會主席團與主席團常務委員，其成員包括新一屆即將當選的中央政治局委員、候補委員、中央軍委以及部份中央委員組成，「主席團」控制中央委員候選人的提名與選舉過程，以利產生新一屆中央委員會委員、中央政

³⁰ 列寧認為當時黨內的多數派與少數派，不過是以前分成無產階級革命派和知識份子機會主義派的翻版。見列寧，「進一步，退兩步：尼·列寧給羅莎·盧森堡的答覆」，**列寧全集**，第九卷（北京：人民出版社，1984年），頁35-46。

³¹ 按蘭尼(Austin Ranney)的定義，選舉的第一個步驟，是指合格候選人的名字明列在選票上的過程，而這個過程包含兩個部份：一是候選人的挑選(candidate selection)，即政黨所決定推薦的代表人選；另一則是提名(nomination)，指選務機關確認代表人選的資格，並將其姓名印在正式選票的法定程序。見 Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science* (New Jersey: Prentice-Hall, 2001), p. 169；但本文並不對這兩個部份作明確區分，文中所說「提名」一詞則專指政黨決定推薦代表人選的過程。

³² **人民日報**，2002年9月9日，版1。

³³ 嚴家其，**民主怎樣才能來到中國**（臺北：遠流出版社，民國85年），頁60；劉少奇，「論黨」，頁359。

治局委員、常務委員以及總書記。³⁴

對中共來說，中共藉由這種多層次的間接選舉制度，弱化黨的橫向連繫，以規劃「選舉人」與「被選舉人」成為預先指定的兩個部份；但也因此使得代表的級別每增多一級，基層的意願與上層決定之間的距離就拉遠一些。若加上中共在選舉過程中包括「候選人資格」³⁵、「醞釀」、「預選」³⁶、「界別」³⁷，甚至在重要職位採「等額選舉」³⁸。代表從基層選出後，報上級黨組織審核，然後放回基層再次選舉的所謂「三上三下」的過程：³⁹

- 一、黨支部依據多數黨員提出代表候選人初步人選上報基層黨委，基層黨委根據黨支部意見進行遴選，再拿下去徵求黨支部與黨員意見，然後上報縣（市）委。
- 二、縣（市）委依據基層黨委意見對人選進行遴選，再徵求基層黨委意見後，上報市（地）委。
- 三、市（地）委依據縣（市）委的意見進一步遴選，並徵求縣（市）委意見後，上報選舉單位黨委。
- 四、省、自治區、直轄市等地，在黨委常委會研究確定代表候選人初步人選後，又將人選再次返回推薦單位或基層單位進一步聽取意見。

一系列的程序設計，稀釋了黨員的選舉參與權，使其影響力更加式微，「民主集中制」的選舉原則以及黨的代表大會職責逐漸變成空洞的形式。當「民主集中制」

³⁴ 嚴家其，**前揭書**，頁 61-62。

³⁵ 中共黨代表的條件包括：堅持四項基本原則、認真學習黨的理論與指示、工作上的表率、完成黨的任務、受群眾擁護、堅持黨性原則以及黨齡要求。候選人須經過選舉單位與黨的委員會審查。見「中國共產黨地方組織選舉工作條例」，**中國共產黨黨內法規制度手冊**（北京：紅旗出版社，1997年），頁 141-143。

³⁶ 預選的主要目的是產生與應選名額相等的候選人，以使正式選舉易於成功。按中共現行規定，各級代表選舉可以選擇直接以差額選舉辦法進行正式選舉；亦可先採差額選舉辦法進行預選，產生候選人名單，然後再進行正式選舉。在這過程當中，候選人的確定還須經過黨內的醞釀協商。同時代表、委員、候補委員與常委在選票上按姓氏筆畫排列，但書記、副書記候選人則按上級黨委批准的順序排列。預選時，須得到過半贊成票才能列為正式候選人；正式選舉時，必須獲得過半贊成票始得當選。見「中國共產黨地方組織選舉工作條例」，**前揭書**，頁 140-152；吳國光，「中國大陸的選舉制度及其變革」，**中港臺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。

³⁷ 所謂「界別」，也稱為「比例代表制」或「戴帽」，指關於代表的範圍及構成比例的規定，其目的主要是使代表的構成具有一定的普及面及代表性。因此代表成份應包括各級領導幹部、各類專業技術人員、各條戰線先進模範人物、解放軍、武警部隊、婦女、少數民族等，並設定最低當選指標。見「中國共產黨地方組織選舉工作條例」，**前揭書**，頁 142；趙建民，**當代中共政治分析**，頁 60。

³⁸ 中共目前實施等額選舉的主要有黨的中央政治局委員、中央政治局常務委員、中央紀律檢察委員會常務委員和書記、副書記；黨的地方各級委員會和紀律委員會書記、副書記；而基層組織的書記與副書記經上級黨組織批准，亦可採取等額選舉。見「中國共產黨地方組織選舉工作條例」，**前揭書**，頁 140。

³⁹ 「發揚黨內民主，凝聚全黨意志——黨的十六大代表選舉產生紀實」，**人民日報**，2002年9月9日，版 2；何頻，「二千名『十四大』代表從何而來」，**中央日報**，民國 81 年 10 月 13 日，版 7。

的現實基礎被剝奪，制度的從屬關係也就被顛倒，使黨內政治生活走向高層化。

雖然鄧小平曾強調「四個服從」當中最重要的就是「全黨服從中央」，任何人不允許以中央曾犯的錯誤為藉口抵制中央的領導。⁴⁰但是黨內政治生活的高層化，造成黨員認為所謂「全黨服從中央」，實際上是「多數服從少數」，因此提出究竟要「全黨服從中央」，還是要「全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會」的質疑。⁴¹從黨的「二大」到「八大」的章程都規定，黨的最高領導機關是全國代表大會；在代表大會閉會期間，是它所選出的中央委員會。但是自「九大」章程，相關文字表述卻有所變化，規定「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。」使黨的最高領導機關從單一性變成雙重性，即可以理解為存在兩個並重的最高權力機關。⁴²

在中共的觀點中，這兩個最高領導機關雖然是少數，但它們是由層層黨員代表所選出，因此代表著更大的多數。⁴³然而，一方面在全國代表大會每五年召開一次，中央委員會通常一年召開一次的情況下，實際上這兩者經常處於閉會狀態而無法履行職責，使黨趨向寡頭統治的形式，一個「領導階層」(ruling class)在當中成形。基於「領導階層」一定程度上的封閉性，構成一個不易滲透的「內圈」⁴⁴ (inner circle)，包括中央政治局及其常務委員會在實質上成為黨政領導中樞，而黨的總書記則在政治局及其常委會中扮演關鍵角色，這個鄧小平口中的「領導集體」與「核心」，⁴⁵成為實質上掌控著國家資源分配和權力關係的「中央」。同樣的情況也出現在地方黨組織，在黨代會、全委會閉會後，黨內的立法權與執行權集於黨委常委一身，常委既是決策機關又是執行機關，同時黨內監督機關（紀委會）也在其領導之下，集黨內三權於一體的常委，成了一級黨組織中的唯一領導機關，使得黨內權力配置失衡，也形成趙紫陽所說的：「常委取代全委、全委取代了代表大會，一層代一層」的一種顛倒的權力關係。⁴⁶

⁴⁰ 鄧小平，「目前的形勢和任務」，鄧小平文選，1975-1982（北京：人民出版社，1983年），頁236。

⁴¹ 孟祥馨，「關於民主集中制的幾個理論問題（下）」，理論學習與研究（石家莊），1994年2月號，頁17-19。

⁴² 應克復，「黨內民主的關鍵是健全黨的代表大會制度」，唯實（北京），2001年8月，頁124。

⁴³ 李德合，「黨的民主集中制原則不容動搖」，黨建研究（北京），1990年9月號，頁32-35。

⁴⁴ Maurice Duverger, *Political Parties*, pp. 151-168; Roy C. Macridis, *Modern Political Regimes: Patterns and Institutions* (Boston: Little, Brown and Company, 1986), pp. 17-20; 同樣的觀點也可以參考 Panebianco 所提出「支配聯盟」(dominant coalition)，以及鄒讜教授所提出「同心圓的權力結構」：黨的代表大會、中共中央委員會、政治局、政治局常務委員會。從更廣的角度看，黨內權力的同心圓結構，是包圍整個社會較大的同心圓系統中的內圈，外圍各圈依次是政府、軍隊、幹部、工人與農人。見 Panebianco, *Political Parties*, pp. 37-40；鄒讜，*二十世紀中國政治*，頁160；Tang Tsou, *The Cultural Revolution and Post-Mao Reform: A Historical Perspective* (Chicago: University of Chicago Press, 1986), pp. 309-318。

⁴⁵ 鄧小平，「組成一個實行改革的有希望的領導集體」，鄧小平文選，第三卷（北京：人民出版社，1993年），頁296-301。

⁴⁶ 李永忠，「關於改革黨委『議行合一』領導體制的思考」，中國黨政幹部論壇（北京），2002年1

第二節 顛倒的權力關係（二）：行政權擴張

回顧中共的建政過程，經歷了社會革命、重建政治權威機構，以及國家社會關係的根本變化；政治領導人也面臨著採取何種發展道路和管理體制推動經濟建設，迅速實現強國富民理想的選擇問題。共產黨在取得政權後，首要工作便是將生產工具的產權逐步集中到國家手中，形成社會主義公有制與中央計畫的統制經濟。執政者透過對產權的掌控鞏固政治權力，實現分配正義並促進經濟發展；同時在解構社會制度或組織的時期，以黨的權力深入到社會的每個角落，重構各種組織與制度，這三者在同一過程中發生，且不能脫離中共黨的建設和領導。⁴⁷

就如費正清(John K. Fairbank)和瑞肖爾(Edwin O. Reishauer)所指出：共產中國是「由政黨、政府和軍隊三重權力所組成，每一部份都自成體系，但由共產黨的領導連結在一起。」⁴⁸「民主集中制」從橫向規範了黨和政權、軍隊以及人民代表大會與「一府兩院」的關係，使政府體制呈現以中國共產黨的領導為核心，以立法、行政、司法為主體，以意識型態為推動力的政治結構；⁴⁹在縱向權力上，中央集權的單一制使權力不僅集中於國家，在國家內部則集中於中央，而中央則更進一步集中於黨。在黨的一元化領導下，從中央到地方的各級政府在這種橫向集權中被整合進黨的組織體系。於是，中央與地方的行政關係就逐漸轉化為黨內的組織關係，而「黨」在國家中的角色與地位也就成為「民主集中制」運作的關鍵。⁵⁰

本節旨在研究，共黨執政後最重要且明顯的特質就是黨權與行政權的極度膨脹，並且伴隨高度的自主性，使執政的共黨掌控政治與經濟上的支配權力。在這種前提下，中共欲以作為權力與立法機構的「人民代表大會」體現人民主權原則，卻因行政權的擴張而侵犯人大的領域。事實上，立法權的發展在於改變統治的模式，以達抑制國家權力，保障人民權利之目標。但執政者對於政策與政府權力的依賴與對法律的漠視，使得法理上的執行機關取代人大的職權，大量行使制定和批准規範性法規文件之權力。當立法權受侵犯，其權力可能被忽略或以其他方式實現，除了抵消國家權力機關的功能，亦造成對國家正式體制的破壞，使黨的領導得以不經正式程序來實現。

月，頁 22-23；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 270。

⁴⁷ 鄒讜，**二十世紀中國政治**，頁 18-20。

⁴⁸ John K. Fairbank and Edwin O. Reishauer, *China: tradition and transformation* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1989), p. 493.

⁴⁹ 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 34。

⁵⁰ 吳國光，「論制度化分權」，**二十一世紀（香港）**，第 35 期（1996 年月），頁 16；浦興祖主編，**中華人民共和國政治制度**（上海：人民出版社，1999 年），頁 608。

壹、黨或國家—法制的廢除與重建

對馬克思主義者而言，生產工具的產權是一切社會經濟結構的核心，是生產關係在法律上的反映，也是政權的根源及一切社會價值分配的基礎。在歷史唯物主義中，階級佔據了核心的地位，被認為是社會行動的單元、特定利益和歷史使命的承載者，比如經濟上的有產者總是成為政治上的統治者和文化上的教化者；無產者則成為被統治者和被教化者。這種關係在資本主義社會所呈現即為一貫的經濟剝削、政治壓迫與文化宰制，必須透過革命的過程，將現存社會秩序徹底改變。⁵¹因此，社會革命的特徵是以政治的方法和武裝暴力的手段，從上至下不僅推翻政權，而且根本改變社會階級關係，改變生產關係不適應生產力的狀況。

中國共產黨對自身定位的依據，即黨是依據馬列主義理論建立起來的無產階級先鋒隊組織，無產階級政黨作為工人運動的產物，一開始就把批判和否定現存制度的合法性，作為自己存在和發展的依據，使它具有鮮明的反體制特徵。⁵²此時的黨與國家是一種敵對關係，這特徵體現在中共建政前的革命時期，以推翻封建主義、資本主義與帝國殖民主義等「三座大山」，建立一個全新的政治形態，即以全國人民代表大會為最高權力機關的社會主義民主共和國，取代國民黨的資產階級政權為目標。因此，就如大陸已故法學家張友漁先生的觀點：「六法全書」代表國民黨的法統，不廢除這個法統，就無法確立自己的革命法制。⁵³一九四九年一月，中共中央提出「關於接管平津司法機關之建議」、毛澤東以中共中央主席名義發表「關於時局的聲明」，以及二月發佈「關於廢除國民黨六法全書與確立解放區的司法原則的指示」，到九月通過「共同綱領」，宣佈廢除一切壓迫人民的法律、法令，這幾個文件都包含中共對國民黨政權的基本態度與方針，即「廢除舊法律，代之以人民的新法律」。⁵⁴

不過，解構國民黨制度的革命行動，意味著新政權面臨這樣一種理論背景和

⁵¹ 吳玉山，「回顧中國大陸產權改革」，**香港社會科學學報**，第14期(1999)，頁177。

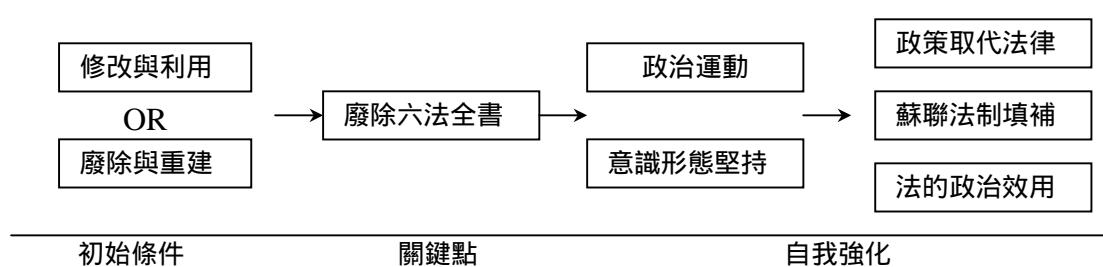
⁵² 陳明明，「現代化進程中政黨的集權結構和領導體制的變遷」，**戰略與管理（北京）**，2000年6月，頁10。

⁵³ 張友漁，「關於法制史研究的幾個問題」，**法學研究（北京）**，1995年12月，頁4。

⁵⁴ 依據中共中央「關於廢除國民黨《六法全書》和確定解放區司法原則的指示」，提出「在人民的新的法律還沒有系統地發佈以前，則應該以共產黨的政策以及人民政府和人民解放軍所已發佈的各種綱領、法律、命令、條例、決議作依據。在目前人民的法律還不完備的情況下，司法機關的辦事原則應該是：有綱領、法律、命令、條例、決議規定者，從綱領、法律、命令、條例、決議之規定；無綱領、法律、命令、條例、決議規定者，從新民主主義政策。同時，司法機關應該經常以蔑視和批判國民黨《六法全書》及其他一切反動法律法令的精神，以學習和掌握馬克思、列寧主義、毛澤東思想的國家觀、法律觀及新民主主義的政策、綱領、法律、命令、條例、決議的辦法，來教育和改造司法幹部。...」，見「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」，載於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363。

法律基礎：第一，對舊法律和西方法律觀採取全盤否認的態度下，只能依靠黨的政治影響力和意識形態重建法制；第二，確立了有法律依法律，無法律依政策的原則，而這一原則長期被引用也影響中共在日後社會主義建設時期長期依賴政策，甚至只重政策不重法律的局面，使制度建構幾乎在封閉狀態下進行，並設置了許多禁區；為避免踏入舊法和資產階級法律的禁區，只能謹小慎微地匍匐前行。在全面否定與對外封閉的情況下，基於意識形態的同質性與蘇聯長期以來的扶持關係，為引進蘇聯法制填補空缺提供了時機。中共只能採取經驗主義和照搬蘇聯的做法，導致對蘇聯法制和理論的依賴，包括重視黨對立法的領導作用、在立法中突出某些思想原則、以階級鬥爭取代立法，或藉立法為階級鬥爭服務等，都可以從蘇聯的影響找到根源。⁵⁵而法律聯繫著中共革命性質與政治任務，無論是組織政權的基本法、鎮壓反革命或土地改革法在各個時期的反覆制定，使法律一開始便獲得了一種政治效用，加上摧毀舊法制與黨的主導重建，亦使得法律成為實現黨的意志和目的的工具，而難以成為約束黨本身行為的手段（圖 4-4）。⁵⁶

（圖 4-4）中共法制重建的路徑依循分析



貳、黨與國家—黨組織與國家制度間的矛盾

從《共同綱領》到《五四憲法》的頒佈，象徵中共通過全國人大組織政府的制度開始施行。但實際上，黨的權威並非主要地來自於法律在形式上的規定，而是來自於黨的實際地位所造成的制度框架。

如前所述，革命黨必須藉著黨組織機構的強化，防止黨內的分裂與分歧並保證嚴格的紀律，以對抗來自執政者的威脅。中共針對根據地黨政軍民各方面工作的不協調，而提出以黨的中央局及地方黨委為最高領導機關，它們作出的決議，決定、指示，軍隊的軍政委員會及政府，民眾團體的黨團（後為黨組）均須無條

⁵⁵ 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4-15；周旺生，「中國立法五十年（下）—1949-1999年中國立法檢視」，*法制與社會*（北京），2000年第5期，頁9。

⁵⁶ 蔡定劍著，*歷史與變革—新中國法制建設的歷程*，頁21-22。

件地執行。⁵⁷ 中央政治局於一九四二年九月通過「關於統一抗日根據地黨的領導及調整各組織間關係的決定」，正式提出實行黨的「一元化領導」原則，在思想、政治一致的基礎上，藉由組織保證全黨力量的集中統一，以正確貫徹黨的方針。⁵⁸ 不過，「決定」的內容要求，各級黨委應當是該地區的黨政軍民的統一領導機關，以及黨政軍民均須無條件執行黨委的決議之規定，突出了黨、甚至是其領導人的決定權，為「黨政不分」提供發展的空間。⁵⁹

雖然中共在一九四二年的「決定」中，一度強調黨委與政權系統的關係必須明確規定；黨對政權系統的領導，應是原則的、政策的、大政方針的領導，而非事事干涉，代替包辦。⁶⁰ 到建政初期，黨與政府的領導和被領導的關係，一般仍須藉由正常的工作程序處理，中央人民政府一切有關國家的法律、法令及重大方針，即使依據中共的決議，仍須經過政協全國委員會或其黨委會討論與修正，交中央人民政府或政務院討論通過，再頒佈執行。⁶¹ 中共也下達指示：「凡屬於政府職權範圍內的事，由政府決定、頒佈實施，不再以中國共產黨名義向人民發佈行政性質的決定、決議或通知」。⁶² 強調「黨政之間不是隸屬關係，黨的領導是通過黨的路線、方針、政策及在政權機關內擔任公職的黨員發揮作用來實現的」，希望正確處理，並理順黨政關係的問題。⁶³

但是從歷史的連續性來看，中共在通過正式程序成立中央政府之前，新政權的行政權力系統就隨著中共的軍事接管而開始形成，這個權力系統的形成，表現為共產黨根據地的政權系統向全國範圍的擴展。從組織形式來看，它是在共產黨軍隊向全國進軍過程中，從黨及其軍隊的組織系統中直接衍生出來；黨直接掌握一個完整的行政權力體系，以及黨的革命隊伍直接轉化為新國家的官員主體，而支配這個行政權力系統的是黨的政策，這是後來任何立法形式都難以改變的事實。⁶⁴ 即使建政後新政權的幹部來源趨向多元化，但從共產黨根據地制度直接繼

⁵⁷ 龐松，韓鋼，「黨和國家領導體制的歷史考察與改革展望」，*中國社會科學*（北京），1987年第6期，頁2。

⁵⁸ 該決定強調「黨是無產階級的先鋒隊和無產階級組織的最高形式，它應該領導一切其他組織，...根據地領導的統一與一元化，應當表現在每個根據地有一個統一的領導一切的黨的委員會」。而「黨的領導的一元化，一方面表現在同級黨政軍民各組織的相互關係上，另一方面則表現在上下級關係上」。見「中共中央關於統一抗日根據地黨的領導及調整各組織間關係的決定」，*中共中央文獻選編*（北京：中共中央黨校出版社，1992年），頁5-14；張予一主編，*中國共產黨大事典*（北京：人民出版社，1991年），頁196-197。

⁵⁹ 王貴秀、石泰峰、侯少文著，*政治體制改革和民主法制建設*（北京：經濟科學出版社，1998年），頁96。

⁶⁰ 「中共中央關於統一抗日根據地黨的領導及調整各組織間關係的決定」，頁9。

⁶¹ 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮著，*中國大陸政府與政治*，頁41。

⁶² 王貴秀、石泰峰、侯少文著，*政治體制改革和民主法制建設*，頁97。

⁶³ 「中共中央關於在人民政府內建立黨組和組織常委會的決定」，引自孟繼群，「關於黨政分開的理論思考」，聶高民、李逸舟、王仲田編，*黨政分開理論探討*（北京：春秋出版社，1988年），頁63。

⁶⁴ 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67-68。

承下來，由黨組織管理國家幹部的政治原則，一直沒有改變。⁶⁵

中共黨的一元化領導在實際運作上，透過人事、組織與決策，具體化為一系列領導方式和制度。首先在人事上體現「黨管幹部」⁶⁶原則，並透過在政府內部建立黨委制與黨組制的架構，發揮黨對政策的影響力。包括黨委領導下的行政首長負責制、黨對政府的分口領導，以保證黨中央一切有關政府工作決定的貫徹執行。⁶⁷一九四九年十一月，中共中央發出《關於在中央人民政府內組成中國共產黨黨委會的決定》以及《關於在中央人民政府內建立中國共產黨黨組織的決定》：一方面在中央政府內設黨的委員會，政府部門內設黨組，規定參加政府工作之黨員，一律過黨的組織生活，使黨得以通過黨員掌握國家權力；另一方面，在各級黨委內部，設立與各級政權平行的黨委會；同時在與各級政府平行的黨組織內，設立各個「對口」部門指導或協調同級政權機關的工作（見圖 4-2）。⁶⁸政府不僅受其內部的黨組控制，而且受其外部的同級黨委控制。黨透過形式上獨立於政府之外的各級委員會，對相應的各級政府官員所具有的組織人事考核與任免權，並以「民主集中制」為基礎的黨委集體決策方式來實現黨的領導。⁶⁹黨透過存在於中央到地方各級政府各部內的黨的組織，得以掌握國家運作的主導權；且各級黨委的主要負責人又同時兼任同級政府的領導人，成就毛澤東所說：從組織上保證中共在政權中的領導地位。⁷⁰

一九五六年中共「八大」作出關於國家必須根據需要，逐步地系統地制定完備的法律之決議，但毛澤東擬建立一套新的革命情勢、戰鬥任務以及意識形態論

⁶⁵ 新增幹部的主要來源包括：(一)在各種運動和鬥爭中發現、培養和提拔的工農積極份子；(二)在國家統一分配或指導下參加工作的高等學校和中等專業學校的畢業生，以及建政初期吸收並予以短期訓練後分配到各種崗位的中學、大學生；(三)從社會上招收訓練的舊知識份子。見路風，前引文，頁 84。

⁶⁶ 所謂「黨管幹部」是中共黨和國家制度的根本原則。意指黨和國家一切有關幹部人事工作的方針、路線、政策都必須由黨來制定；所有的幹部吸收、使用、管理都必須以黨的要求、規定為依據。黨中央管理的「幹部職務名稱表」，包括黨組織對黨與國家的幹部的考察、培養、監督、推薦、選拔和任免；除了黨中央和黨的組織部在官員選擇和管理中居於領導地位，還包括地方黨委的管理，形成黨在幹部管理上的「雙重領導」。一九八一年，中共各級黨組織下管兩級政府和企事業單位的主要領導，至一九八四年，因應經改需求，下放幹部管理權限，改為原則上只管下一級主要領導幹部。但一九八九年「六四事件」後，黨鑒於知識界與媒體的「失控」，感受人事的放權對中央權威的影響，於一九九一年修訂「幹部職務名稱表」，強化對領導幹部的管理。見中國共產黨黨內法規制度手冊（北京：紅旗出版社，1997年），頁 524-546；John P. Burns, "Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection: The 1990 Nomenklatura," *China Quarterly*, No. 138(1994), pp. 458-491.

⁶⁷ 請參考龐松，韓綱，「黨和國家領導體制的歷史考察與改革展望」，頁 4-6。

⁶⁸ 趙建民，*當代中共政治分析*，頁 5；洪承華、郭秀芝等編，*中華人民共和國政治體制沿革大事記*（北京：春秋出版社，1987年），頁 12；趙博、樊天順，*中國共產黨組織工作大事記*（北京：中國國際廣播公司出版社，1991年），頁 4-5。

⁶⁹ 陳明明，「現代化進程中政黨的集權結構和領導體制的變遷」，頁 2

⁷⁰ 見薄一波著，*若干重大決策與事件的回顧（上卷）*（北京：中共中央黨校出版社，1991年），頁 29-30；張偉，「黨對國家生活的領導方式探討」，聶高民、李逸舟、王仲田編，*黨政分開理論探討*，頁 30。

述，力求在變遷的情勢下維持組織的革命本質。因此，在一九五〇年代，從舊法制的摧毀、新法制的建立到法律的實施，無不是靠運動進行，如《土地改革法》、《鎮壓反革命條例》，可以說是靠一個接一個的運動來推動；而要發起運動並能加以控制，需要強有力的組織系統，此時唯有共黨具有這種權力，它滲入到社會的各個組織機構中，由黨直接同群眾對話。⁷¹黨習於運用政策教育群眾導致黨政幹部輕視法制，以及群眾相信政策的權威高於法律；加上運動本身高度的政治性，使法律不僅難以駕馭運動，而且充當了運動的工具，成為黨的政策之附屬物。⁷²我們從毛澤東在一九五八年召開協作區主任會議上的發言，反映出領導人對法律的漠視以及對政策的依賴：⁷³

公安法院也在整風，法律這個東西沒有也不行。但我們有我們這一套，還是『馬青天』⁷⁴那一套好，調查研究，就地解決問題。」毛澤東又說：「不能靠法律治多數人，民法刑法那麼多條誰記得了。憲法是我參加制定的，我也記不得。韓非子是講法治的，後來儒家是講人治的。我們的各種規章制度，大多數，百分之九十是司局搞的，我們基本上不靠那些，

⁷¹ 請參考董必武，**董必武政治法律文集**（北京：法律出版社，1986年），頁439-440。另一方面，劉雅靈教授以大躍進時期農村的小農經營為例，中共採取政治運動方式，依賴共產主義意識形態的狂熱來動員社會，並用暴力脅迫手段而非以制度化的程序與法規來推動政策，往往形成如楊大利教授所說的「代償式政治表忠心態」（politics of loyalty compensation）現象，使得下級官僚爭相以「比革命導師更革命」的姿態向中央表忠輸誠，造成政策執行過度而引發民怨與災難；然而每當中共為彌補政策執行過度而放鬆政治控制時，偏離中央政策的小農經濟便悄悄恢復，這時又需要國家機器發動下一波政治運動進行整肅與打擊，糾正政策的偏離。除了形成一種政策操作上的間歇循環，中共這種官僚組織的基層行政能力在有效執行中央政策方面，遠不如它的專制控制力有效。因此劉教授認為中共國家機器的極權專制是間歇性的行使，並將它界定為「間歇性極權政體」（sporadic totalitarianism）。請參考劉雅靈，**中共國家體制之性質及其轉型**（臺北：行政院國科會社資中心，民國85年），頁12-13；Yia-Ling Liu, "Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in Rural Industrialization of Wenzhou," *China Quarterly*, No. 130 (June 1992), pp. 313-314; 楊大利，「從大躍進飢荒到農村改革」，**二十一世紀（香港）**，第48期（1998年8月），頁4-12。

⁷² 蔡定劍著，**歷史與變革—新中國法制建設的歷程**，頁283-285。

⁷³ 引自全國人大常委會辦公廳研究室編著，**人民代表大會制度建設四十年**（北京：中國民主法制出版社，1991年），頁102；類似的說法還包括「要人治不要法治」，《人民日報》一篇社論，全國執行，何必要什麼法律。」轉引自程燎原著，**從法制到法治**（北京：法律出版社，1999年），頁9；王碧容整理，「專題座談：健全法制厲行法治」，**群言（北京）**，1988年第5期，頁4。

⁷⁴ 所謂「馬青天」是指陝甘寧邊區隴東分區專員兼邊區高等法院分庭庭長馬錫五，一九四二年陝甘寧邊區為渡過困難而實行「精兵簡政」，司法人員的相應減少無法應付大量的糾紛訴訟，由此形成共黨的調解政策。在這種形勢下，透過深入群眾，不僅群眾自己調解、群眾團體亦主持調解、政府也出面調解，就連法院正式審判也與調解聯繫在一起，由此產生著名的「馬錫五審判方式」。這個概念的出現首先出現在1944年1月6日，林伯渠在陝甘寧邊區政府委員會第四次會議的《邊區政府一年工作組總結》中，指出「訴訟手續必須力求簡便，提倡馬錫五同志的審判方式，以便教育群眾。」馬錫五審判方式被理解或闡釋為民主原則的運用，以及共產黨的「從群眾中來，到群眾中去」的具體體現。請參考強世功，「權力的組織網絡與法律的治理化—馬錫五審判方式與中國法律的新傳統」，**北大法律評論（北京）**，第三卷第二輯（2000），頁1-61。

主要靠決議，開會，一年搞四次，不靠民、刑法來維持秩序。人民代表大會、國務院開會有他們那一套，我們還是靠我們那一套。劉少奇提出，到底是法治還是人治？看來實際靠人，法律只能作為辦事的參考。

這種立場也反映在政府體制的建構上，隨著全國人大召開、憲法誕生和相關重要法律的出台，但是制度上關於立法主體、權限、程序都缺乏具體明確的規定。

《五四憲法》頒佈後的國務院雖然不享有憲法和法律規定的立法權，但是在統制經濟下，國家控制生產工具的所有權與控制權，並以五年計劃創造統制經濟的模式。這種模式的建立與運行，在很大程度上有賴於政治權力的推動和支持，而且實質上是落在作為國家領導核心的黨的領導，包括黨對政府，以及黨對社會的領導。從「高、饒事件」到「三面紅旗」，中共逐漸強調中央集權，並進一步強化黨中央對政府工作的領導，規定：「大政方針在政治局，具體部署在書記處」，「大政方針和具體部署，都是一元化，黨政不分。具體執行和細節決策屬政府機構及其黨組。對大政方針和具體部署，政府機構及其黨組有建議之權，但決定權在中央。」⁷⁵至文革時期，因多數黨政幹部的下放，國家職能行政系統被大大削弱，整個行政組織結構變成以「塊塊」（地區）為主，這種變化正好適應當時全面實行黨的一元化領導體制，各級黨委在其管轄範圍內成為集黨務、行政、司法於一身的唯一權力來源。⁷⁶當黨的「一元化領導」取代了「民主集中制」、「人治」取代了「法律」與「黨章」；人民代表大會制度逐漸被削弱，最終由集黨、政、軍、法權於一身的「革命委員會」所取代，憲法規範也形同具文。因此，一九六四年十二月召開三屆全國人大一次會議之後，直到一九七五年一月召開四屆人大一次會議，長達十年時間，人大未曾開過一次會議。從一九五七年到一九七六年長達二十年時間裡，全國人大作為享有國家立法權的唯一機關，除通過了《1958 年到 1967 全國農業發展綱要》和《七五憲法》外，竟沒有制定一項法律；享有法令制定權和單行法規制定權的全國人大常委會自行通過的條例、辦法僅有十個，此外便只是批准或原則批准國務院提出的條例或其他規範性文件。

參、黨取代國家—黨權與行政權的膨脹

任何政權的草創期應該包含的幾個階段：遊戲規則的協商(negotiating)、政治權威的建立、界定權力關係，並使其運作上軌道。這當中包含四個分殊制度的

⁷⁵ 此為一九五八年六月「中共中央關於成立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知」，轉引自遲福林、田夫主編，《中華人民共和國政治體制史》（北京：中共中央黨校出版社，1998年），頁215。

⁷⁶ 路風，「中國單位體制的起源和形成」，頁78；Zheng, *Party vs. State in Post-1949 China*, p. 99.

互動過程，即指揮系統、同意機制、利益配置和權利機制（公民權）等，並藉由憲法（無論成文或不成文）來規範這四者間的互動。⁷⁷但是共黨數十年的統治，在很大程度上依賴於政治權力的推動和支援，也由於國家的行政管理系統與黨的系統過於緊密地混合在一起，黨對國家的領導，不僅體現在使黨的主張經過法定程序變成國家意志上，而且也體現在各級黨組織直接行使行政權力上。黨的這種政治權力運作方式，使黨的領導可以不經正式的法定程序，而通過自己的組織系統直接參與行政管理來進行，但卻因此抵消了國家權力機關的功能。

（表 4-2）1954.9-1982.12 人大法規與行政法規和法規性文件數量比較

全國人大	法律	規定	辦法	決議	決定	條例	章程	綱要	方案								總計	
		31	15	7	33	48	31	2	1	1								169
國務院	命令	規定	辦法	決議	決定	條例	規則	規程	通令	通則	通告	通知	指示	方案	綱要	簡則	施細行則	總計
	12	220	105	5	55	55	16	6	2	2	1	878	112	2	1	10	6	1488

資料來源：國務院法制局法規編纂室編，**中華人民共和國法規目錄：1949年10月—1991年12月**（北京：人民出版社，1993年）。作者依據該目錄統計

筆者依據中國國務院法制局所出版的《中華人民共和國法規目錄》，統計從《五四憲法》到《八二憲法》期間，全國人大及其常委會的立法與國務院的行政法規數量之比較。⁷⁸從（表 4-2）的統計可以看出行政法規與法律在名稱的重疊與數量的差距，顯現中共對法制的忽視與行政權向立法權的侵犯。依據郭道暉教授的觀點，中共法規名稱中存在的問題包括：（一）名稱過多、過雜；（二）效力等級有差別的國家法律和行政法規有同類名稱；（三）許多法的效力等級相同或類似，但名稱有很大差異，難以從名稱判斷它們的效力等級；（四）許多法律、行政法規、地方性法規、行政規章，從其名稱上看，很難看出制定它們的主體以及它們的效力等級。⁷⁹

首先，從法律的名稱來看，在一九五四年憲法公佈至一九八二年憲法公佈前，行使立法權的全國人大所立法律之名稱，主要有法和決議兩種。這期間全國人大常委會的法令名稱較為複雜，在《五四憲法》公佈後和一九七九年前，主要有「決議」、「決定」、「條例」等名稱，另外還有個別其他名稱如「章程」、「綱要」、「方案」等。《八二憲法》實施後，享有基本立法權的全國人大，所立法律的主

⁷⁷ Roy C. Macridis, *Modern Political Regimes: Patterns and Institutions* (Boston: Little, Brown and Company, 1986), pp. 3-4.

⁷⁸ 國務院法制局法規編纂室編，**中華人民共和國法規目錄：1949年10月—1991年12月**（北京：人民出版社，1993年）。

⁷⁹ 郭道暉主編，**當代中國立法**（北京：中國民主法制出版社，1998年），頁 1286-1288。

要名稱仍是「法」和「決議」，個別的稱「決定」；享有基本法律以外其他法律立法權的全國人大常委會，所立法律的名稱，主要有「法」、「條例」、「決定」，個別的稱「規定」。在行政法規方面，行政法規與行政措施、決定和命令也難以區別；一般而言，國務院發佈的條例和為貫徹實施法律制定的施行細則屬於行政法規是不成問題的，但是國務院發佈的規定、辦法、決定、通知、命令、指示……等究竟屬於行政法規還是行政措施、行政決定和命令，則較難辨別。⁸⁰

其次，在《八二憲法》之前的三部憲法均未規定國務院可制定行政法規，《五四憲法》規定，國務院根據憲法、法律和命令，規定行政措施，發佈決議和命令，《七五憲法》和《七八憲法》作了同《五四憲法》相同的規定，這說明國務院享有憲法確定的行政法規制定全是始於《八二憲法》的。但是在實際上，國務院似乎一直是享有制定行政法規的權力，過去歷來出版的《中華人民共和國法規彙編》，都將國務院歷來發佈的規範性文件收入其中，這無異肯定了國務院的這些規範性文件即為法規。一九八〇年代開始，由國務院法制局編輯的《中華人民共和國現行法規彙編》的「編輯說明」中說：「本彙編選材範圍是一九四九年開國起至一九八五年底止，經國務院發佈或批准發佈的仍然有效、適用的行政法規和法規性文件。這種情況實際上表明，《八二憲法》確定國務院享有行政法規的制定權，在相當大的程度上不過是對走在前頭的立法實踐的認可，是實踐經驗的總結和肯定。因此，講到中國行政法規這種法的淵源或形式，不僅要看到國務院享有憲法所確立的行政法規的制定權始於一九八二年，也要看到國務院事實上早就行使了這一權力。⁸¹這也是為何人們一直認為文革期間國家的立法活動沒有停止，主要原因就是把國務院制定規範性文件視為立法。

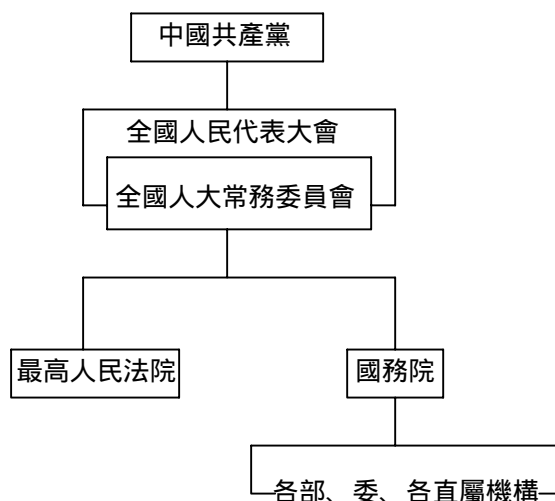
就如《共同綱領》和《中央人民政府組織法》並沒有規定政務院享有立法權，但事實上政務院制定和頒佈的規範性文件被視為法律，並且政務院還批准許多地方性法令條例或法規。當時把沒有立法權的國務院制定的規範性文件收入《中華人民共和國法規彙編》，也就是在事實上肯定國務院有權立法。問題是，這些文件所規定的事項，有許多都應該由全國人大及其常委會以法律、法令形式來規定，各種法學著述講到這一階段立法情況所提供的立法統計數字，主要也就是國務院及其所屬部委的規範性文件的數字。這就產生一種制度上的弔詭：有立法權的機關長期不立法或極少立法，反而將沒有立法權的機關發佈規範性文件，包括越權發佈規範性文件的行為視為立法行為，以其取代專門的立法工作，使行政機

⁸⁰ 直至一九八一年二月二十七日，國務院辦公廳發佈《國家行政機關公文處理辦法》，政府機關公文的種類有命令、令、指令、決定、決議、指示、布告、公告、通知、通報、請求、批覆、函等十三種。能發出上述公文的機關是國家各級行政機關，自然也包括國務院，而國務院又有制定行政法規的權力，依據該辦法才得以將國務院的公文與行政法規加以區分。見王貴國、周旺生、梁美芬著，**中國法律制度**（香港：三聯書店，2000年），頁64-67。

⁸¹ 同前註，頁69。

構在事實上取代了人大的立法，大量行使制定和批准規範性法規文件的權力，這些弊病在相當程度上被當作傳統的制度沿襲至今，成為改革的障礙。⁸²

(圖 4-5) 一九七五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 11-12；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 515。

中共從一九五四到五七年的建制所表現的樂觀主義(optimism)到強力破壞法制，顯示革命政黨面臨有效的治理與支配權的矛盾。隨著一九五七年的「反右鬥爭」、五八年的「大躍進」，中共的路線逐步轉向「以階級鬥爭為綱」；當無產階級與資產階級的矛盾、社會主義與資本主義道路的矛盾上升為主要矛盾，一連串的政治運動造就羅溫索所謂「強制性的政治發展」，剷除毛澤東眼中社會主義道路上的障礙。按歷史唯物主義，生產關係必須適合生產力發展的規律，生產關係與生產力所構成的經濟基礎的變更，勢將牽動法律與政治的上層建築之變革。反映在中共的憲法觀念中，則是憲法必須真實反映一定社會關係和階級力量的對比。因此，歷經「文革」時期的《七五憲法》、華國鋒時期的《七八憲法》，每一部的制定與放棄，便是不斷「反映」新的現實（見圖 4-5）。⁸³由於黨在國家的角色不斷獲得強化，不僅以作為政府與其他政治組織的指導者和監督者而行動，並且經常地侵犯政府機構的權力，使原來向人大負責的「一府兩院」，改向黨的各級機關負責；黨委的對口部也直接管理業務，直接向政府部門下達政令和指示。

⁸² 周旺生，「中國立法五十年（上）—1949-1999 年中國立法檢視」，*法制與社會*（北京），2000 年第 5 期，頁 4-9。

⁸³ 鄭赤琰，「修憲觀念」，*中華人民共和國憲法論文集（續集）*（香港：中文大學出版社，1987 年），頁 40-41；張鑫，「憲法觀念與實踐」，*前揭書*，頁 12-13。

⁸⁴國家權力逐步轉移到黨的系統，黨與國家的共存與分工，因兩者界限逐漸模糊，最終導致黨取代國家；政府間的關係，無形中也轉化為黨組織系統的上下層級關係。黨組織的滲透與取代，使黨同時扮演了國家官僚，以及革命、動員、反官僚的政治組織成員，形成制度的困境——黨無法脫離國家而存在，卻也無法與國家共存。⁸⁵黨領導人不斷強調黨組織不能等同於國家，但堅持黨的領導卻導致黨組織逐漸取代國家的權威與功能，使黨將自身置於政治衝突的中心，也讓建政後黨與國家的調和過程轉變成為黨與國家間的矛盾。

⁸⁴ A. Doak Barnett, *Cadres, Bureaucracy and Political Power in Communist China* (New York: Columbia University Press, 1967), p. 430; 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮著，*中國大陸政府與政治*，頁 42。

⁸⁵ Zheng, *Party vs. State in Post-1949 China*, pp. 49-50.

第三節 政治改革與制度遺產：黨的領導

就如大陸學者的觀點，從建政到改革開放，政法領域的所有實踐和理論，實際上不過是六個字：革命、鬥爭、專政。中國大陸的法制從推動走向停滯，甚至廢棄的命運，這一過程持續二十多年，可說是從肯定到否定，再到否定的否定之道路。⁸⁶「文化大革命」的災難性歷史記憶成為中共推動社會主義民主法制的根本動力，而鑒於「群眾專政」、「大民主」運動釀成的無政府和法律虛無主義思潮的氾濫，尤奉維護秩序為圭臬。因此自一九七八年「十一屆三中」全會的「撥亂反正」，八一年中共「十一屆六中」全會通過的《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議》強調「完善國家的憲法和法律並使之成為任何人都必須嚴格遵守的不可侵犯的力量」，以及《八二憲法》的制定並強調其最高法律效力，「各政黨和各社會團體，都必須以憲法為根本的活動準則」，便是體現這種變化。

為重建中共領導權威，在黨內必須避免文革時期因個人崇拜形成權力過度集中的現象，建立集體領導與集體決策的制度；在國家則必須建立制度化的政治運作，使「民主集中制」重新成為黨與國家的組織與運作規範。依據《八二憲法》，「民主集中制」作為國家機構的組織原則，主要體現在三組關係上：

- 一、全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。
- 二、國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。
- 三、中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則。

依據前述規範，中共現行憲法的「民主集中制」，除了確立中華人民共和國作為中央集權的單一制國家；最重要的是在政府職權的劃分上，建立以「人民代表大會制度」為核心的政治體制（見圖 4-6）。

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，而這種人民主權(popular sovereignty)的組織形式則是體現在各級人民代表大會。人民通過選舉人大代表，組成各級人民代表大會，由它們代表人民行使國家權力，象徵國家政權的建立必須透過民主程序，國家機關的權力必須來

⁸⁶ 周旺生，「中國立法五十年（上）—1949-1999 年中國立法檢視」，*法制與社會*（北京），2000 年第 5 期，頁 18。

自於人民的同意，是「民主集中制」民主方面的體現；⁸⁷而在中共的憲法架構下，強調中國大陸是以公有制為基礎的社會主義國家，人民代表大會的一元化權力是基於公有制下，勞動人民利益的一致性為基礎，也是群眾路線得以貫徹在國家基本制度方面的保證。⁸⁸中共人民代表大會制的特徵，在於全國人民代表大會作為國家最高權力機關，具有最高的法律地位，全國人大及其常委會行使立法權，有權修改憲法、制定法律，並監督憲法及法律的實施；而權力執行機關「一府兩院」（政府、最高人民法院、最高人民檢察院）則由全國人民代表大會產生，其位階從屬於人大，接受人大的領導與監督，體現出一種「議會至上」的原則，不過行政與司法機關並不存在如否決權(veto power)等「回應權力」(reactive powers)的制衡關係。人民代表大會集中人民意志，制定法律與決議，組織政府各級機關，並交由這些機關執行，是「民主集中制」集中方面的體現。⁸⁹

從中共領導人的論述與制度內容可以了解，儘管「民主」是一個「在本質上可以爭論的概念」，但我們可以從業已出現過的各種用法與和釋義，找出當中「共同」的核心意義，即使這一核心意義可能籠統又模糊，足以使這些釋義上的變化成為可能，但任何一個民主的定義，基本上都蘊含著以人民作為最終政治權威的「人民主權」觀念。⁹⁰這樣的觀念至少隱含兩個基本原則：「由人民進行統治」的「政治控制」(political control)原則，與「每一個成員皆有同等資格參與政治決策過程」的「政治平等」(political equality)原則。⁹¹民主的要素必然是抽象的，然而，要使民主順利發展，就必須遵循特定的程序規範，這當中的關鍵包括對公民權的保障、責任政治的落實，最重要的是如何透過制度性安排，來確保上述原則不受侵害。⁹²

本節旨在探討，黨的傳統與制度遺產所體現組織設定前提與必要干預之能力，使制度得按其偏好運作。因此在一黨專政的環境下，政權由一黨長期持續掌控，即使憲法條文中可能在「政治控制」與「政治平等」做出相當的規定，但執

⁸⁷ 李步雲，*新憲法簡論*（北京：法律出版社，1984年），頁72；蔡定劍著，*中國人民代表大會制度*，頁88。浦興祖主編，*中華人民共和國政治制度*，頁63-64。

⁸⁸ 胡偉，*政府過程*（杭州：浙江人民出版社，1998年），頁75-76。

⁸⁹ 李步雲，*新憲法簡論*，頁72；蔡定劍著，*中國人民代表大會制度*，頁88；浦興祖主編，*中華人民共和國政治制度*，頁63-64。

⁹⁰ Anthony Arblaster, *Democracy* (Milton Keynes: Open University Press, 1987).；引自胡建平譯，*民主制*（台北：桂冠出版社，民國86年），頁8-10。

⁹¹ 陳俊宏，「綠色價值與民主審議：搜尋綠色民主理論建構的可能性」，發表於台灣政治學會年會，高雄，中山大學，民國89年12月9日，頁8-9；Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1998). 引自李柏光、林猛譯，*論民主*（台北：聯經出版社，民國88年），頁41-50。

⁹² 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.

政黨卻可藉組織運作，將政府的不同機構強固地連結起來，導致權力高度的集中，使憲法的規範形同虛設，民意機構的監督功能成為犧牲的對象。最終仍維持以中國共產黨的領導為核心，掌控立法、行政、司法等主體的所謂「議行合一」的政治結構。本節試圖從黨與法的關係和黨對立法的控制，論證中共在一種限定的形態下，無意轉換為新的運作模式，使改革僅是發生在既有制度延續的框架之內。

壹、黨與法的關係

從政權建立到改革開放，中國大陸的法律可被視為兩種形態：首先，其認知與運作仍作為維持社會主義政治秩序，以及黨的宰制地位之工具，但也用於依據政策以實現、鞏固制度的變遷。在這種工具主義下，法律不僅是一種限制，也是政治權力的運作和防護機制，而這種運作形態，其統治合法性仍是藉傳統、克里斯瑪權威，且法律可輕易為政黨所操縱。⁹³就如民間順口溜所流傳的一種觀點：「黑頭不如紅頭、紅頭不如白頭、白頭不如口頭。」⁹⁴自一九五七年的「鳴放運動」至今，「黨大」或「法大」？以及「政策」與「法律」關係的失範無序，成為實現中共所提出「依法治國，建立社會主義法治國家」的關鍵所在。權威理想所表達的是在共產黨領導之下進行各項活動，也就是說，最終權威機構應該屬於共產黨；但憲法又將它賦予了人大及其常委會，這就在黨和人大之間圍繞最終權威機構出現了一種緊張。此外，憲法作為唯一權威文件的絕對政治地位尚未確立，包括中國共產黨的黨章，屢次中共全會的公報、決定，中共中央文件及黨的各项具體政策等都具有權威性的地位，它們同憲法的關係模糊不清，憲法是黨領導下制定的，黨的文件和政策也出自黨的手中，兩者的權威都源於黨，孰高孰低，難以判斷。⁹⁵長期以來，這一問題的要害，並不在於兩者之間應怎樣「辯證地互動」⁹⁶，而是在於黨從長期的集權走向法治過程中所暴露出來的深刻矛盾。

依據前人大委員長彭真對法律的界定，「法律是黨和國家的方針、政策定型化的表現，是把實踐證明比較成熟的黨和國家的方針、政策用法律的形式固定下

⁹³ Edward J. Epstein, "Law and Legitimation in Post-Mao China," in Pitman B. Potter, ed., *Domestic Law Reforms in Post-Mao China* (New York: M. E. Sharpe, 1994), p. 19.

⁹⁴ 黑頭指法律在報紙上公佈用黑字；紅頭指中央發佈的政策文件常用紅投標題；白頭指給領導看的簡報、報告，領導常在報告空白處批示；口頭指領導人的口頭講話。見蔡定劍、劉丹，「從政策社會到法治社會——兼論政策對法制建設的消極影響」，*中外法學*（北京），1999年第2期，頁8；另請參考周士君，「紅頭文件豈能“鬥”國法」，*人大研究*，2001年第7期。

⁹⁵ 於興中，「權威系統與中國憲法」，*香港社會科學學報*，第6期（1995年秋季），頁26-38。

⁹⁶ 常見的說法是，國家、政府的立法工作是在黨中央的領導下進行。所以，憲法和法律一般是黨的主張和人民意志的統一。黨和黨員在自己的活動中遵守憲法和法律，也是遵從黨的領導與人民的意志。通常所說「黨領導人民制定憲法和法律，又領導人民遵守憲法和法律，黨也必須在憲法和法律的範圍內活動。」概括了黨與法的辯證關係，請參考郭道暉，「論黨在法治國家中的地位與作用」，*中外法學*（北京），1998年第5期，頁3。

來。」⁹⁷在中共的政治影響力與意識形態所建立的「社會主義民主」架構下，所習慣的表達是「黨領導人民制定憲法和法律，也領導人民遵守憲法和法律」。因此，依據憲法序言與第五條對各政黨與團體遵守憲法與法律的規範，是否就將共產黨置於與其他政黨同樣的地位，而不享有超越法律的特權？事實不然，憲法序言五次提到「中國共產黨領導」，肯定了中國近代以來的一切勝利與成果都是在中國共產黨的領導下取得，並強調中國將繼續堅持這樣的領導；而憲法作為「國家的根本大法，具有最高的法律效力」，按此推理，中國共產黨相對於其他國家權力機關、組織與個人的領導地位應該是有憲法依據，受憲法保護的。從法律邏輯上推，憲法開宗明義就確立了中國共產黨的「領導」地位，儘管它有遵守憲法的義務，但一黨長期執政的情況下，黨如何遵守憲法和法律，特別是怎麼監督黨守法的問題，在制度上並無法體現。再者，這個義務與它對其他組織與個人的「領導」並不矛盾；反而是其他政黨、組織和個人有擁護其「領導」的義務，否則就是違反憲法，也因此形成中共在其他「參政黨」、組織與個人之上的憲法架構。⁹⁸

延續這個前提所產生黨對人大與政府領導的「默示權力」，以及建政以來黨政一體化的影響，一直存在著背離憲法規範下法定權力的轉移；這不僅發生在立法主體內部（如全國人大的立法權向常委會和專門委員會或國務院轉移），也發生在立法主體與執政的共黨之間，特別是作為國家權力機關的全國人大與行政機關及共黨三者間的權力關係。黨的直接介入使中國大陸的立法過程複雜化，憲法所規定的以全國人大為最高權力機關的立法體制，被以黨中央為核心的立法程序所取代；⁹⁹並且由於執政黨對政策與政府權力的依賴，使得在法理上行政機關雖然只作為立法機關的執行機構，但是反映在實際政治生活中，行政機關卻發揮著非常活躍的國家統治和管理的功能，在所有國家機器中（人大與「一府兩院」）中居於主導和中心地位，實際承擔著大量行政法規、決策和執行事務。這種顛倒的權力關係使人大長期被視為次於黨與政府的「二線機關」或「橡皮圖章」，除了具有「書面上」的重要性，其功能僅限於統合多數黨內與黨外精英，提供國家事務訊息與有限的民意反映、提供群眾參與感、象徵國家團結一致、以及將黨的

⁹⁷ 彭真，*論新時期的社會主義民主與法制建設*（北京：中央文獻出版社，1989年），頁22。

⁹⁸ 李亞虹，「中國立法體制建構的幾個問題」，*二十一世紀（香港）*，第47期（1998年6月），頁42-50。舉例而言，雖然全國人大是憲法規範下的最高權力機關，但長久以來中共對外的正式函件中，一般都毫不避諱地將「中共中央」置於首位，再依序為「全國人大」、「國務院」與「全國政協」；官方媒體對官員的職稱也是以黨為首，如江澤民為中共中央總書記、國家主席。請參考林佳龍，「比較兩岸的政體轉型—台灣民主化對中國的啟示」，載於林佳龍、邱澤奇主編，*兩岸黨國體制與民主發展*（台北：月旦出版社，1999年），頁52；于浩成，「中共黨國五十年」，*爭鳴（香港）*，1999年10月，頁37。

⁹⁹ 韓麗，「中國立法的非正式性及其政治功能」，*當代中國研究（美國）*，2002年第2期，頁50-51；周旺生，「中國立法改革三策：法治、體制、決策」，*北京大學學報（哲學社會科學版）*，1995年第5期，頁16-24。

決策轉換為國家法律，為黨提供理性法律的合法性外衣(veneer)。¹⁰⁰

第二，法律逐漸成為確保依法行使權力的意識形態而較少再訴諸壓制。鄧小平上台後，面臨著文革平反、新的合法性來源、社會秩序與穩定與經濟發展的需求，因此提出「依法治國」的主要目標在於建構一套適合社會經濟重建的實體法律架構，並尋求權威與法律的平衡；為達前述目的，必須訴諸立法機制與立法過程的復甦。¹⁰¹比如後文革時期黨的文件、指示、決定和命令形式上不再是政策的唯一形式，而是「通過法定程序，變成國家意志。」亦即透過立法的方式來體現黨的政策，使立法和法律的地位逐漸得到提升。¹⁰²

但事實上，在一九七〇年代末與八〇年代初，黨的領導階層並沒有明確推進國家和社會法治化的取向。「法治」一詞自一九七九年九月九日，在中共中央第六十四號文件《關於堅決保證刑法、刑事訴訟法切實實施的指示》中出現後，相當長時間都消失在黨和國家的正式文件裡，黨的主要文件僅寫著「法制國家」，直到一九九七年中共「十五大」，才確立了「依法治國，建設社會主義法治國家」的方針。¹⁰³同樣的，自八〇年代初期法學界對民主法制的研討主要集中於四個方面：民主法制的意義、民主和法制的互動關係、民主法制的基本原則，民主法制建設的指導方針和重心。¹⁰⁴發起這些討論，旨在衝破階級鬥爭法理學的束縛，讓法學

¹⁰⁰ James R. Townsend, *Political Participation in Communist China* (Berkeley: University of California Press, 1967), p. 197-198; Derek J. Waller, *The Government and Politics of Communist China* (New York: Anchor Books, 1971), p. 88; Murray Scot Tanner, "The National People's Congress," in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar, eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), p. 100; 周旺生、趙穎坤，「中國立法職業化問題研究」，載於王曉民主編，*議會制度及立法理論與實踐縱橫*（北京：華夏出版社，2002年），頁102-118。

¹⁰¹ Anthony Dicks, "The Chinese Legal System: Reforms in the Balance," *China Quarterly*, No. 119(Sep. 1989), pp. 544-545; Shiping Zheng, *Party vs. State in Post-1949 China: The Institutional Dilemma* (Cambridge University Press, 1997), p. 162; Pitman B. Potter, "The Chinese Legal System: Continuing Commitment to the Primacy of State Power," in Richard L. Edmond, ed., *The People's Republic of China After 50 Years* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 111-121.

¹⁰² 比如中共十一屆三中全會公報中所提出：「為了保障人民民主，必須加強社會主義法制，使民主制度化、法律化，使這種制度和法律具有穩定性、連續性和極大的權威。做到有法可依、有法必依、執法必嚴、違法必究。從現在起，應當把立法工作擺到全國人民代表大會及其常務委員會的重要議程上來。檢察機關和司法機關要保持應有的獨立性；要忠實於法律和制度...」，請參考「中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議公報」，載於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獻選編*（北京：中央文獻出版社，1997年），頁27。

¹⁰³ 1979年9月9日，《中共中央關於堅決保證刑法、刑事訴訟法切實實施的指示》中提到：「刑法、刑事訴訟法，同全國人民每天的切身利益有密切關係，它們能否嚴格執行，是衡量我國是否實行社會主義法治的重要標誌。」此為十一屆三中全會後，黨內文件首次提到「社會主義法治」。見李步雲、黎青，「從“法制”到“法治”二十年改一字——建國以來法學界重大事件研究(26)」，*法學*（北京），1999年第7期，頁2-5。

¹⁰⁴ 文中所列主題的討論，請參考*法治與人治問題討論集*（北京：群眾出版社，1981年）；中國社會科學院法學研究所資料室編，*論法律面前人人平等*（北京：法律出版社，1981年）；于浩成、崔敏編，*法的階級性與社會性問題討論集*（北京：群眾出版社，1987年）。

走上自己的路。不過，若對此間的學術研討與官方話語進行比較可以發現，在研究的深度與廣度上，並沒有超出一九八一年前後黨的重要會議、鄧小平的一系列論述和其他領導人講話的範疇。更確切地說，它所擔負的主要功能大多是詮釋、宣傳這些觀點，對於中共建政以來的理論「禁區」，則缺乏深入的研究與探討；所突出的是如何強化政府，使國家權力法制化，並在此基礎上要求政府依法辦事，而沒有明確的限制政府權力的意識，也未能闡明通過這種限制保障人權的觀念。¹⁰⁵

另一方面，法律合法化意味政治權力行使的正當性，是植基於具有相對自主性的法律制度所制定的法律權威。依據歐博文(Kevin J. O'Brien)與波特(Pitman Potter)對人大的研究，認為中共在鄧小平時期雖然堅持反對自由化，但仍關注推動人大有條件地走向理性化與包容性，目的是減少不確定性並擴大政權的基礎。包括強化人大常委會職權、增加專門委員會與改革內部組織，使人大作為平衡及穩定體系的重要單元，並利用有限的包容取代自由化。即使代表常討論如何改善一黨統治，但是長期以來對立法自由化的結構障礙(包括非自由選舉、代表兼職、人數過多、會期短暫、委員會的不健全)，以及立法功能(宣傳、教育、社會化，以及動員)依然鑲嵌於自毛時期以來的人大結構與領導精英的心態，仍未改變人大成為民眾的代表會議；黨國在選擇性的改革過程中，維持黨國政治上的最高地位(supremacy)仍是重要特徵所在。¹⁰⁶因此，對中國大陸而言，法律合法化的主要問題就在於法的權威性尚未建立，尤其在立法過程中無處不在的非正式性耗蝕這方面的努力，相關因素如政黨、政府、領導人或重大事件，長年來總是對立法發生直接影響，甚至大於成文法的作用。立法主體在缺乏自主性的情況下，立法的制度化和法治的目標將很難實現，因為任何與此相關的改革都勢必觸及黨、政、立法三大部門間的關係，而非人大本身可以左右。

貳、黨對立法的控制與影響

傳統對一國政府體制的分類與運作，主要是依據其憲法條文的規定來判斷權力之間的分立與制衡，但是政黨的存在實際上已改變了原本憲法中的規定，行政與立法間的緊密與區隔往往是由於政黨的性質，以及政黨體制的不同來決定。如艾普斯坦(Leon Epstein)所言：「政黨是由各種環境條件而產生，但其一旦存在之後又變成決定政治生活的環境條件之一。」¹⁰⁷因此，在「黨國體制」下，政黨

¹⁰⁵ 見程燎原著，*從法制到法治*（北京：法律出版社，1999年），頁73-78；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246。

¹⁰⁶ Kevin J. O'Brien, *Reform Without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 6-8; Potter, "The Chinese Legal System," pp. 111-114.

¹⁰⁷ Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York: Praeger, 1967), p. 218.

與國家是兩個相互支持、相互增強的組織，不論誰是互動的主導者，單一政黨都表現出整體(wholeness)的特質。雖然和西方民主政黨有著相同的目的，即「獲得並施行對政府的人事與政策之控制」，但共黨的一黨專政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，形成一種以全體一致(unanimity)及排拒異議(the horror of dissent)為原則的制度。透過黨對政權與政治社會的壟斷，維持權威鞏固，也顯示黨國體制基本上與民主體制下的文官、司法及軍隊的政治中立，以及政黨政治與議會政治的不相容，而這兩項制度特徵，也正好是黨國體制轉型的主要障礙。

立法的發展（或衰退）是政治轉型的構成要素，其重要性在於改變統治的模式；當社會主義立法呈現無力或受忽略，則立法、監督、代表以及支撐政權的行動將被省略或透過其他方式實現。中共推動法治的主要侷限，在於執政者本身不合理的價值偏好對法治進程與方向的影響，而當前最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部。從「十一屆六中」全會提出「黨政分工」，到「十三大」正式提出「黨政分開」，指出：「黨的領導是政治領導，即政治原則、政治方向、重大決策的領導，和向國家政權機關推薦重要幹部。」¹⁰⁸「黨對國家事務實行政治領導的主要方式是：使黨的主張通過法定程序，變成國家意志，通過黨組織的活動和黨員的模範作用，帶動廣大人民群眾，實現黨的路線、方針、政策。」雖然多數學者的研究將這個規範的操作性，歸納為人事、組織與政策的控制，並詳細列舉出各個領域的運作。¹⁰⁸但問題關鍵在於這三者間並非是獨立的變項，而是一種連續的過程，亦即黨透過組織網絡實現人事控制，並藉其所掌握人事內部的組織運作，實現對議題與議程控制。在這過程中又以實現人事掌控為核心，無論是人大內部的黨員、幹部以及軍隊代表之比例，或是黨內關於各機構領導人的「高幹名錄」，才得以形成組織運作，達到政策影響的目的，而這些過程又與黨內「民主集中制」的運作息息相關，成為分析中共黨政運作的主要環節。

一、人事控制

依據彼特金(Hanna Pitkin)的觀點，代表(representation)意指定期的、制度化的回應機制，所討論的涉及政治體系的所有結構與功能。¹⁰⁹但是長期以來，人大代表的多層次間接選舉以及黨對提名與選委會的控制，模糊了代表與選民之間的

¹⁰⁸ 相關國內外的著作，請參考 O'Brien, *Reform Without Liberalization*；蔡定劍著，**中國人民代表大會制度**（北京：法律出版社，1998年）；楊勝春，**中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平**（高雄：高雄復文圖書出版社，民國86年）；賴榮偉，**中共對全國人民代表大會領導之研究**（台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，民國89年）。

¹⁰⁹ Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1967), pp. 221-234.

直接責任與人民對政府的監督關係。中共的人事控制可分為兩個層面：一為對人大代表的甄選；另一則是「黨管幹部」原則，也就是黨所規劃的黨員代表在人大的席次達到黨的目標，使黨中央在「幹部職務名稱表」(Nomenklatura)所列管的

(表 4-3) 中共中央管理的「幹部職務名稱表」

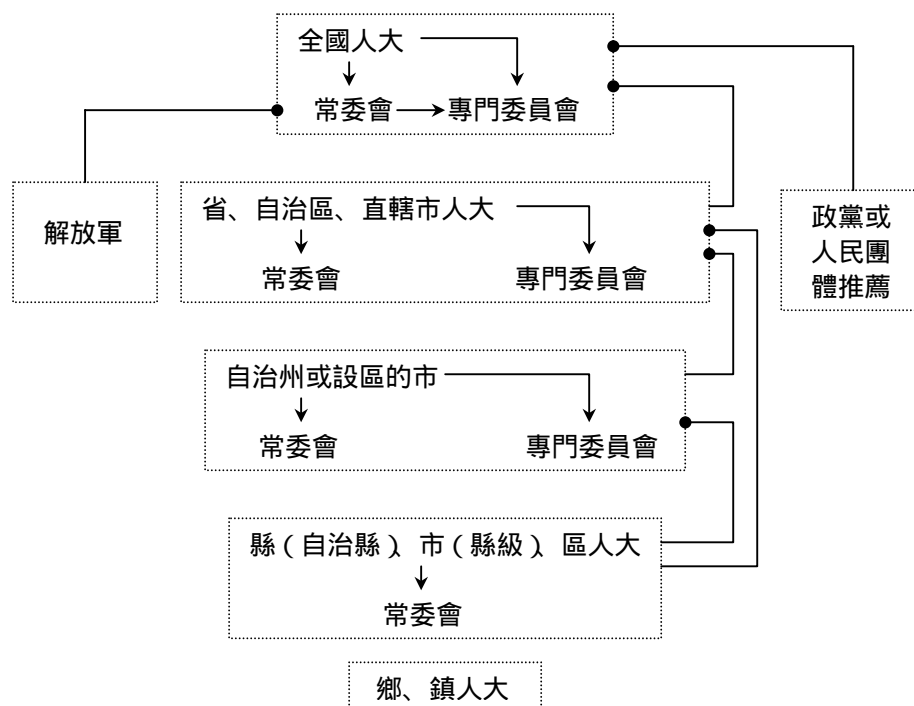
黨務
中共中央政治局委員、候補委員、政治局常務委員會委員、中共中央委員會總書記、書記處書記、候補書記、中共中央委員、候補委員
中共中央軍事委員會主席、第一副主席、副主席、秘書長、委員
中共中央紀律檢察委員會書記、副書記、常務委員會委員、委員、秘書長
中共中央各領導小組組長、副組長、成員；中共中央外是工作領導小組秘書長、中共中央對台領導小組辦公室主任
中共中央政法委員會書記、副書記、委員、秘書長、副秘書長
中共中央辦公廳主任、副主任
中共中央各部部长、副部长
中共中央直屬機關工作委員會、中共中央國家機關工作委員會書記、副書記、委員、紀委書記
政務
國家主席、副主席
國務院總理、副總理、國務委員
國務院秘書長、副秘書長
國務院各部、委、部長、副部長、主任、副主任
上述部門設有黨組(黨委)的書記、副書記、成員(委員)，設有紀委的紀委書記、副書記
人大、政協
全國人民代表大會常務委員會委員長、副委員長、委員
黨組書記、成員、秘書長、副秘書長
各專門委員會主任委員、副主任委員、法制工作委員會主任、副主任
中國人民政治協商會議全國委員會主席、副主席、常務委員、黨組書記、副書記、成員、秘書長、副秘書長
檢察、法院
最高人民法院院長、副院長、審判委員會委員
最高人民檢察院檢察長、副檢察長、檢察委員會委員
黨組書記、副書記、成員
軍隊
中華人民共和國中央軍事委員會主席、副主席、委員
地方
省、自治區、直轄市黨委書記、副書記、常委
省、自治區、直轄市紀律檢察委員會書記、副書記
省、自治區、直轄市人民政府省長、副省長、主席、副主席、市長、副市長
省、自治區、直轄市人民代表大會常務委員會主任、副主任
省、自治區、直轄市政協主席、副主席
省、自治區、直轄市高級人民法院院長、人民檢察院檢察長

資料來源：「一九九一年中共中央組織部關於修訂中共中央管理的幹部職務名稱表的通知」，載於《中國共產黨黨內法規制度手冊》(北京：紅旗出版社，1997年)，頁536-539。

重要職位能順利產生(見表 4-3)。因此，依據大陸學者的分析，黨對於人事的掌控與介入包含下列方式：(一)各級人大換屆選舉，都要組織直屬黨委的專門領導班子領導選舉工作，特別是有關人事安排問題，都要由黨委決定；(二)每次人大召開期間，黨的主要領導人和有關部門負責人都要參加大會領導工作，如成為大會主席團成員和擔任大會秘書長、副秘書長。會前的準備工作和會議中的重大問題必須向中央請示彙報；(三)選舉人大代表和常委會組成人員及其領導人員時，其候選人主要由黨組織推薦提出；由人大及其常委會選舉、任命的其他國家機關領導人及其組成人員的候選人，也要由黨組織作出安排。人大常委會主要負責人

有的兼任黨委書記、副書記或黨委委員，有的作為列席成員參加黨委會，把黨委的有關決定、意見和精神帶到人民代表大會，保證貫徹執行。同時又把人大常委會工作中的問題和意見向黨委反映，使黨委對人大實施有效的領導。¹¹⁰

(圖 4-7) 各級人民代表大會產生及組織圖



圖例：——●——產生 ——>——領導

資料來源：蔡定劍著，**中國人民代表大會制度**（北京：法律出版社，1998年），頁224。作者依據原圖修改

首先，在人大代表的甄選上，同黨的全國代表大會一樣，「全國人民代表大會」代表也是經過多層次間接選舉產生（見圖 4-7）。¹¹¹如前所述，中共黨理論中的「民主」，其特徵在於否定資本主義社會國家制度與勞動人民權利的分離，成為私己利益的代表；雖然對個人參政地位形式平等的執著，卻忽略不同經濟階層所形成參政能力的差距。因此針對人民代表的範圍及構成的比例劃定「界別」，

¹¹⁰ 請參考蔡定劍著，**中國人民代表大會制度**，頁33-37。

¹¹¹ 當前人民代表的直接選舉仍只限於縣級與鄉鎮級，縣級以上仍是由間接選舉產生。亦即縣級人代會是由直選產生，再由縣級人代會選舉代表產生省級人代會，最後由省級人代會選舉產生全國人代會，加上在一些實行市管縣或設自治州的地方，縣級人代會還不能選舉省級人代會代表，只能選舉產生市或自治州的人代會後，再由市或州的人代會選舉產生省級人代會代表，中間又多了一層。

形成所謂「比例代表制」¹¹²，這種始於十九世紀末法國工團主義學派提出，認為國家應該是各種職業團體組成聯合治理的組織。在中共「七大」中央委員選舉中，以毛澤東為首的選舉機關提出「要照顧山頭」、「在組織成份上反映各個方面的革命力量」，這種發展逐漸細緻和複雜，從民族、性別到教育程度，設定了多種特定的候選資格，透過法律規範使代表的構成具有一定的普及面與代表性，以期兼顧「方方面面」的利益（見表 4-4）。¹¹³

但是我們從（表 4-4）可以發現中共的「比例代表制」並沒有限制候選人身分的重複，使候選人的多重身分（如身兼黨員、幹部、軍隊或其他界別）一方面作為滿足上級政治要求的根據，另一方面使黨員代表維持六至七成。¹¹⁴這種制度的問題在於所謂「戴帽」，如吳國光教授的觀點，由於不同資格的候選人群體數量必須達到選舉組織的事前規定，一旦把為特定候選人設計的有關資格要求的「帽子」裁減到只有很少，甚至個人才能戴得上時，幾乎就相當於指選（指定候選人），使選舉失去意義。¹¹⁵

為維持全國人大組成比例，中共透過多層次的選舉，以及控制「候選人名單」的方式，使全國人大代表人選能符合中共中央在選舉前的提名。由於全國人大代表沒有自己的「選區」，只有包括省、自治區、直轄市與解放軍所組成三十五個「選舉單位」¹¹⁶選出不超過三千人的全國人大代表（其中還包括台灣代表），這

¹¹² 中共所謂「比例代表制」與西方選舉制度中的「比例代表制」(proportional representation)有所不同。簡單而言，中共的「比例代表制」是強調代表的組成比例應能兼顧不同種族、性別、教育的公平性；而西方的「比例代表制」意味每一政治力量（尤其是政黨）在議會席次比例應與所獲選票佔總選票數比例相吻合，也因此選區應選名額應大於 1。請參考 Rein Taagepera and Matthew S. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven: Yale University Press, 1989), pp. 112-125.

¹¹³ 一般來說，代表成份包括（一）代表的基本構成，即工人、農民、幹部、知識份子、民主黨派、軍隊、華僑等；（二）共產黨與共青團員；（三）少數民族；（四）婦女；（五）先進模範人物；（六）專業技術人員，並設定最低參選指標。請參考汪鐵民，「關於界別選舉的幾個問題探討—選舉制度改革研究之三」，載於全國人大常委會辦公廳研究室編，**人民代表大會制度論叢**（北京：中國民主法制出版社，1992 年），頁 210-214；吳國光，「中國大陸的選舉制度及其變革」，*當代中國研究（美國）*，2000 年第 1 期，頁 44-45。全國人大常委會辦公廳研究室編，**論我國人民代表大會制度建設**（北京：中國民主法制出版社，1990），頁 190；蕭超然，**中國政治發展與多黨合作制度**（北京：北京大學出版社，1991），頁 354-390。

¹¹⁴ 比如中共中央組織部與統戰部於一九八八、八九年，兩度提出為保持全國人大、政協人事安排的黨外比例，避免減弱黨外統一戰線幹部隊伍的力量。對全國人大代表與全國政協委員中，要求加入中國共產黨的黨外人士，應加以勸說和控制。在其擔任人大代表、政協委員期間，一般不要吸收加入中國共產黨。...向他們說清楚，留在黨外，是黨和國家利益的需要，同樣是光榮的。請參考「關於全國人大代表、政協委員中黨外人士入黨問題的通知」、「中央組織部關於適當控制吸收黨外代表人物加入我黨問題的補充通知」，載於**中國共產黨黨內法規制度手冊**（北京：紅旗出版社，1997 年），頁 713-715。

¹¹⁵ 吳國光，「中國大陸的選舉制度及其變革」，頁 44。

¹¹⁶ 依據第九屆全國人大五次會議通過，十屆全國人大的選舉單位，包括各省、自治區、直轄市、香港、澳門特別行政區，以及解放軍等三十五個選舉單位（包含台灣代表）。見**人民日報**，2002 年 3 月 16 日，版 2；**人民日報**，2003 年 3 月 1 日，版 1。

三十五個選舉單位各自選出代表後，所形成三十五個代表團就成為代表大會的基本單位。

(表 4-4) 中共歷屆全國人民代表大會代表構成統計表

屆次 類別 (比例)	第一屆 (1954)	第二屆 (1959)	第三屆 (1964)	第四屆 (1975)	第五屆 (1978)	第六屆 (1983)	第七屆 (1988)	第八屆 (1993)	第九屆 (1998)	第十屆 (2003)
中共黨員	668 54.48%	708 57.75%	1667 54.83%	2217 76.8%	2545 72.78%	1861 62.5%	1986 66.8%	2037 68.4%	2130 71.5%	
民主黨派	274 22.35%	284 23.16%	565 18.58%	238	495	543	540	572	460	
無黨派	284 23.16%	234 19.09%	808 26.57%	8.3%	14.15%	18.2%	18.2%	19.2%	15.4%	
工人	100 8.16%	69 5.6%	175 5.75%	813 28.2%	935 26.71%	443 14.9%	684 23%	332 11.2%	323 10.8%	
農民	63 5.14%	67 5.46%	209 6.87%	662 22.9%	720 20.59%	348 11.7%		280 9.4%	240 8%	
幹部				322 11.2%	468 13.38%	636 21.4%	733 24.7%	842 28.3%	988 33.2%	
解放軍	60 4.89%	60 4.89%	120 3.95%	486 16.85%	503 14.38%	267 8.97%	267 9%	267 9%	268 9%	268 8.98%
知識份子				346 11.99%	523 14.96%	701 23.5%	697 23.4%	649 21.8%	628 21.1%	
華僑	30 2.45%	30 2.44%	30 0.98%	30 1.03%	35 1%	40 1.3%	49 1.6%	36 1.2%	37 1.31%	
少數民族	177 14.43%	180 14.68%	373 12.27%	270 9.4%	381 10.9%	404 13.6%	445 15%	439 14.8%	428 14.4%	
婦女	177 11.99%	180 12.23%	373 17.82%	270 22.63%	381 21.16%	404 21.2%	445 21.3%	439 21%	428 21.8%	
代表總數	1226	1226	3040	2885	3497	2978	2970	2978	2979	2984*
法定任期	4年	4年	4年	5年	5年	5年	5年	5年	5年	5年
實際任期	4年7月	5年8月	10年	3年1月	5年3月	4年9月	5年	5年	5年	

*第十屆全國人大總數原選出 2985 人，但會前有一福建代表過世，實際人數為 2984 人。

資料來源：人民日報，1999 年 9 月 15 日，版 10；劉政、于友民、程湘清主編，人民代表大會工作全書（北京：中國法制出版社，1999 年），頁 1420-1421；中華人民共和國國家統計局編，中國統計年鑑—2002（北京：中國統計出版社，2002 年），頁 789；人民日報，2003 年 3 月 1 日，版 1。

此外，全國人大代表並不限於「省級人大」所產生的候選人，這當中還包括由各政黨或人民團體單獨或聯合推薦的候選人，除了中共所推薦的代表外，各民主黨派與人民團體所推薦的候選人名單也會匯總到中共各級統戰機關。雖然在基層（如縣級），有不少自由提名的候選人在選舉中獲勝；然而，不同於直接選舉的是，在召開「縣級人大」會議選舉「省級人大」代表時，就如同黨組織之間所缺乏的橫向聯繫，縣級人大雖然只有一至三百人，但由於會期短暫，來自各地的代表間接觸不多，很難自發地提出能超過半數支持的人選。在經過醞釀、討論、協商的過程，黨組織依然擁有實際主導權。使得絕大多數當選省級人大代表，多

屬所謂「官方候選人」。

正如學者研究地方選舉的經驗指出，中國大陸選舉的計劃性與指導性不是靠公開的法制規定來達成，而主要是靠隱蔽在法制背後的政策安排。這種從上到下按照計劃完成選舉的各個步驟，包括預留代表名額、下派參選指標、保證當選對象等，就是這種計劃性的主要內容。¹¹⁷所謂「預留代表名額」，即各地區選舉委員會實際分配給各選區的應選名額，少於人大常委會所公布的額度，選委會所預留不下達給選區的名額，是為了給提供席次給領導幹部。重要的是，預留代表名額不同於補選，在就任過程中無法確定其選舉單位和選區，即便硬性確定了選區，是否合法也大有疑問？尤其是預留代表名額的選舉，是進行等額選舉還是差額選舉？若實行等額，則違反法律規定；但實行差額，卻缺少正常的提名程序，使領導幹部搶位成為當然代表。

與此相對應的「參選指標」則專指由選舉委員會安排一些領導幹部或需要特別照顧的人選到選區參加選舉，並為此特別撥給選區代表名額或指標，在確定正式候選人過程中，必要時以組織手段將選民聯名提名的候選人「醞釀」下去，以保證黨所提名的候選人地位。不過，這一過程在選區進行，其內容容易曝光，最易引起選民甚至基層幹部的不滿。¹¹⁸但是若按此程序類推，近三千名全國人大代表幾乎都是由三十四組「指定的人」根據「指定的候選名單」選出的「另一批指定的人」，使得人民代表結構上普遍存在黨員代表多，非黨員代表少；幹部代表多，工農代表少；黨政領導幹部多，一般幹部少的所謂「三多三少」的現象。¹¹⁹

依據嚴家其教授的觀點，全國人大會議中對於主席團會議、代表團與小組會議，以及全體會議的安排，基本上是將提名、討論、表決的過程相互割裂，除了個別代表意見難以交流，對議程也無法掌控。¹²⁰中共對全國人大會議的控制，是通過「人大主席團」來實現，以第十屆全國人大為例，新一屆的人大主席團一百八十一名成員中，包含了全部中共中央政治局委員、中共中央軍委主席、副主席、委員，部份中央委員與候補委員，以及各民主黨派領導人。¹²¹而這些黨籍代表又包含了黨中央管理的「幹部職務名稱表」中，即將被選為國家主席、副主席；全

¹¹⁷ 雷競璇，「地方人大代表直接選舉：河北省廊坊市安次區的個案研究」，頁 136-137。

¹¹⁸ 史衛民、雷競璇著，**直接選舉：制度與過程**，頁 420-422。

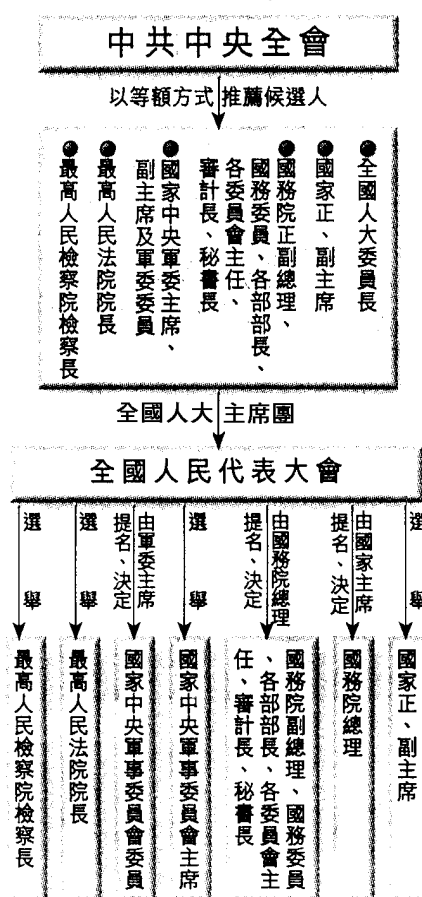
¹¹⁹ 研究者認為，人大代表結構的「三多三少」現象，主要原因有三：(一)將人大代表視為酬庸性質，或是安排老幹部的場所；(二)在組織上存在著用幹部代表擠佔其他代表名額的做法；(三)在屆中補選過程，沒有積極推薦合適的對象補齊出缺的代表名額，常常推薦的是黨員與幹部代表候選人。見孫少衡，「論人大代表結構中『三多三少』現象的成因及對策」，**人大研究(甘肅)**，2001年第10期，www.rdyj.com.cn/2001/rdqk-10-10.htm。

¹²⁰ 嚴家其，**民主怎樣才能來到中國**，頁 22。

¹²¹ 筆者依據中共「十六大」產生的中央政治局、中央委員會、中央軍委會、中央紀委會名單，以及第九屆全國人大常委會名單，對照第十屆全國人大一次會議主席團名單得出結果。請參考**人民日報**，2002年11月16日，版 1-2；「十屆全國人大一次會議主席團和秘書長名單」，<http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/20030304/935588.htm>。

國人大常委會委員長、副委員長、委員；以及未來國務院總理、副總理和部長級幹部。依據「全國人大組織法」之規定，大會主席團除了主持全國人大會議、決定議案與議程，最重要的是對國家領導人、全國人大常委會委的組成、中央軍委會以及「兩院」院長人選的提名權。這些人選經各代表團「醞釀協商」後，由主席團依據多數代表的意見確定正式候選人名單。這些名單除了人大常委會委員實行有限差額外，國家主席、副主席、中央軍委主席、全國人大常委會委員長、副委員長，以及「兩院」院長都採取等額選舉，以保證黨中央對政府人事的控制（見圖 4-8）。

(圖 4-8) 中共人大、國家領導人、及「一府二院」領導人產生流程



資料來源：星島日報，1998年3月16日，版A3。

人大制度之所以具有「議行合一」的特徵，就在於行政與司法官員兼任人大代表。¹²²雖然「八二憲法」確定了全國大常委會與全國人大共同行使國家立法權，強化常委會的職能，以補救人大會期短、代表多、代表兼職所造成的效能不彰；

¹²² 以第十屆全國人大為例，包括江澤民、胡錦濤、吳邦國、溫家寶等領導人，分別選為上海、西藏、安徽、甘肅等人大代表。見人民日報，2003年3月1日，版1。

並規定常委會成員不得兼任行政、審判及檢察機關官員，以逐步實現專職化。但是在現行憲法架構下，人大制度的主體仍是各級人民代表大會，當前各路官員代表太多，是人大代表名額居高不下的主要原因之一，除了造成代表在會議上實際地位不平等，行政官員往往成為代表團或代表小組會議的領導，有時甚至主導會議進行。權力機關代表與執行機關官員一身兩任，混淆監督與被監督的關係，使政權中具有人民屬性的立法部門，處於專政與被專政之間的尷尬地位。

(表 4-5) 中共歷屆全國人民代表大會代表構成統計表

屆次 類別 (比例)	第一屆	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆	第七屆	第八屆	第九屆	第十屆
常委總數	79	79	115	167	196	155	155	155	155	175
中共黨員	40 50.6%	40 50.6%	67 58.3%	129 72.3%	153 78.1%	113 72.9%	107 69%	108 69.7%		
民主黨派、 無黨派人士	39 49.4%	39 49.4%	48 41.7%	38 22.7%	43 21.9%	42 27.1%	48 31%	47 30.3%		
委員長	劉少奇	朱德	朱德	朱德	葉劍英	彭真	萬里	喬石	李鵬	吳邦國
政治局職稱 排名	常委 2	常委 4	委員 9	常委 4	常委 2	委員 —	委員 —	常委 3	常委 2	常委 2

資料來源：蔡定劍著，**中國人民代表大會制度**（北京：法律出版社，1998年），頁241；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805-810；李谷城著，**中共黨政軍結構**（香港：明報出版社，1992年），頁209-224；高新編著，**中國黨政軍中央領導層**（香港：明鏡出版社，2001年），頁179；**人民日報**，2003年3月16日，版3。

另一方面，八十年代以來人大常委會功能的提升，使法律的工具地位逐漸轉變，呈現某種程度的自主性。這個借鑒蘇維埃閉會期間的中央執行委員會，或一九三六年所設立的最高蘇維埃主席團，作為閉會期間的權力機關，事實上已承擔了人大的立法功能。舉例而言，一九九八年，全國人大沒有通過任何法律，而常委會則通過七部法律和修訂了三部法律；隔年，全國人大通過一部法律，而常委會則通過了十部法律和修訂了四部法律，成為「議會中的議會」。¹²³因此，我們從選舉可以看出中共控制人大常委會的意圖與方式，在一九八八年第七屆人大以前，全國人大常委會委員都是等額選舉；從七屆人大開始，常委會委員舉行差額選舉，九屆全國人大常委會差額人數七人，但全國人大委員長、副委員長和秘書長仍維持等額選舉（地方人大常委會主任則採差額一人），使中共得以掌控常委會多數，以及作為常委會核心的委員長會議（包括委員長、副委員長及秘書長）之組成（見表 4-5）。

¹²³ 朱國斌，「論中國《立法法》關於立法權限的界定與分配：為立法而立法？」，**香港社會科學學報**，第22期（2002年春/夏季），頁91-93。

而在地方層級，由於近年來多次發生黨提名人落選，或是縣級或市級人大代表罷免不稱職官員的事件，使黨中央擬由地方一級黨委書記擔任當地人大常委會主任；事實上，早在一九九二年，中共有關自治區選舉的文件就提出，如果沒有合適人選，可以提名當地省委書記作為人大主任的候選人；而一九九七年更延續了九二年的做法，因此自八屆人大有浙江李澤民、福建賈慶林、河南李長春、廣西趙富林；九屆人大除浙江李澤民連任外，還包括吉林張德仁、河北程維高、陝西李建國、青海田成平、四川謝世杰、貴州劉方仁、湖南王茂林、江西舒惠國、內蒙劉明祖等人同時擔任省委書記與人大主任職務。¹²⁴值得注意的是，到了二

二年各省市自治區換屆選舉中，中央已統一要求，各省委書記除非擔任政治局委員（京、津、滬、鄂、粵、疆），一般應被推薦為本省人大主任的候選人。因此十六大之後，在三十一個省級地方政權中，有二十三個地方人大主任由省委書記擔任（見圖 4-6）；¹²⁵與之相呼應，全國眾多市、縣黨委也在換屆選舉中推薦黨委書記為本級人大常委會主任，以維繫黨的核心地位並加強黨對人大的領導作用。

（表 4-6）「十六大」後中國大陸各省區市委書記兼任人大常委會主任概況表

省、區、市	河 北	山 西	內 蒙 古	遼 寧	吉 林	黑 龍 江	江 蘇	浙 江	安 徽	福 建	江 西	河 南	湖 南	廣 東	海 南	重 慶	四 川	貴 州	雲 南	陝 西	甘 肅	青 海	寧 夏
省(區、市)委 書記/兼任人大 常委會主任	白 克 明	田 成 平	儲 波	閻 世 震	王 云 坤	徐 有 芳	李 源 潮	席 近 平	王 太 華	宋 德 福	孟 建 柱	李 克 強	楊 正 午	曹 伯 純	王 岐 山	黃 鎮 東	張 學 忠	錢 運 錄	白 恩 培	李 建 國	宋 照 肅	蘇 榮	陳 建 國

資料來源：中國時報，民國 92 年 3 月 9 日，版 11。

二、組織運作與立法控制

就如同在內閣制中，執政黨掌握了行政權與議會多數，加上在列寧政黨的組織與紀律下，其意志可以透過黨內的協調機制來貫徹，使行政與立法間的衝突難以發生。但是當每次人代會總是「勝利召開，圓滿完成各項議程」，也不僅讓人思考高通過率的意含與背後的運作過程。前述中共「十三大」提出黨政分開下黨的領導原則，在一九九一年首份確定全國人大與黨中央程序關係的文件中得到某種程度的確認。依據中共中央《關於加強對國家立法工作領導的若干意見》的文件內容，黨對立法的政治領導包含下列幾項原則：（一）確定立法工作的方針和重要法律制定的指導思想和原則；（二）審定全國人大黨委會黨組報送的全國人大的立法工作規劃和計劃，並支持和保證立法機關充分、有效地實施立法規劃和計畫；（三）根據形勢和社會發展需要，建立立法機關把經過實踐檢驗的、證明

¹²⁴ 大陸工作簡報（台北：行政院大陸委員會，民國 87 年 2 月）。

¹²⁵ 田毅、段文，「省委書記兼任人大主任好嗎？」，21 世紀經濟報導，引自 <http://www.xslx.com>。

正確的、並長期適用的黨對國家事務的方針政策，通過法律程序，轉變為國家法律；(四)對全國人大黨組報送的全國人大及其常委會在立法中需中央確定的重大方針政策作出決定；(五)提出黨必須在憲法和法律範圍內活動的要求和措施，協調立法工作，及時解決立法中碰到的難題，推動和保證法律的實施。¹²⁶

在實際運作程序上，黨中央對立法過程的干預包括下列五種情形：(一)政治方面的法律起草前，由全國人大常委會黨組將立法指導思想和原則報中央審定；(二)政治方面或重大經濟、行政方面的法律，在交付全國人大及其常委會審議前，由全國人大常委會黨組報中央審定；(三)憲法的修改、重大政治方面和特別重大的經濟、行政方面的法律草案，在提請全國人大審議前，都須經過黨中央政治局(或其常委會)與中央全會的審議；其他法定機關提出的修憲議案，也需經全國人大常委會黨組或全國人大中黨的領導小組報送中央審定；(四)中央對法律起草工作實施統一領導，凡由全國人大及其常委會起草的法律，都一律由全國人大常委會黨組報中央審批。其他部門起草的法律草案需報全國人大審議的，也都由全國人大常委會黨組統一報中央審批。(這一規定執行後不久又恢復由各部門直接向中央報批法律草案的做法)；(五)黨就國家的重大問題，直接向全國人大提出建議案，通過全國人大主席團或國務院提出正式議案，由全國人大或常委會審議通過，成為國家法律或重大事項決定。¹²⁷

從前述中共對立法的介入，可以看出黨直接或間接承擔的立法功能，除了黨組織既有的「政法委員會」¹²⁸外，中共自一九八二年以來，五年一次的黨代表大會和五年一屆的人大在時間銜接上形成制度，使黨的施政方針與新領導班子得以經過人大選舉，順利接掌政權運作；再者，每年人大會議前召開黨的中央全會，針對人大議程、政府報告、經濟計畫等重大問題做出指示，提交人大審議。並且在人大開會前，先召開黨員代表預備會，建立代表的共識。¹²⁹「黨意」建立之後，必須透過人大系統內的組織運作來完成，其中全國人大常委會「黨組」就扮演連

¹²⁶ Murray Scot Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," *China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp. 398-399; 蔡定劍著，**中國人民代表大會制度**，頁 298。

¹²⁷ Murray Scot Tanner, "Organizations and Politics in China's Post-Mao Law-Making System," in Pitman B. Potter, ed., *Domestic Law Reforms in Post-Mao China* (New York: M. E. Sharpe, 1994), p. 73; 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 165-166; 蔡定劍著，**中國人民代表大會制度**，頁 33-35; 郭道暉主編，**當代中國立法**（北京：中國民主法制出版社，1998年），頁 1089。

¹²⁸ 中共設立「政法委員會」（簡稱政法委），領導由人大與公檢法、安全部、司法部、民政部及武警所組成的「政法系統」。政法委雖然是黨的重要部門，其書記亦由黨內重要領導人（如彭真、喬石）擔任，其建制有常設與非常設兩種不同屬性。由於時而侵犯政法部門的法定職權而受批評，近來對立法干預的功能也逐漸減弱。請參考 Shiping Zheng, *Party vs. State in Post-1949 China*, pp. 171-173; O'Brien, *Reform Without Liberalization*, p. 160; 楊勝春著，**大陸政法戰線的統御者—中共中央政法委員會之研究**（台北：永業出版社，民國 90 年），頁 171-172。

¹²⁹ 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，**中國大陸研究**，34 卷 8 期（民國 80 年 8 月），頁 25-26。

結黨中央與人大立法的樞紐地位。黨組成員並非由黨員代表大會選舉產生，而是由黨中央或地方同級黨委批准成立，並受它的直接領導。¹³⁰人大常委黨組一般由黨員委員長、副委員長（地方人大常委會由主任、副主任）加秘書長組成，黨中央或同級黨委可以直接向人大常委會黨組發佈指示、交辦任務，並對其工作指導與監督，而各級人大及其常委黨組就如前人大委員長李鵬所說的：要自覺接受同級黨委領導。¹³¹除此之外，黨還設立了全國人民代表大會臨時黨組、全國人大主席團和各代表團臨時黨委，以及專門委員會黨委。通過各代表團和主席團等臨時組織，掌控會議流程；並督導大會及各委員會黨籍代表執行黨意，連絡並團結非黨籍代表支持黨的主張（見表 4-7）。¹³²

（表 4-7）全國人大系統內黨組織一覽表

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

資料來源：趙建民、賴榮偉，「中共『黨的領導』原則在全國人民代表大會的運作」，*中國大陸研究*，43 卷 8 期（民國 89 年 8 月），頁 8。

作為一種內部聯繫和溝通的機制，黨組的設置便於黨中央了解和參與人大系統的立法工作。雖然「十三大」以來基於黨政分開的需要，在部份修正案中取消黨在政府機關、經濟和文化組織設立黨組的規定，但仍維持在人大與政協、人民團體黨組的設立；而「六四事件」與蘇聯東歐的瓦解，更使中共進一步強化黨的領導，「十四大」黨章不但回復「十二大」黨章的規定，更增加黨組「討論和決定本單位的重大問題」，和指導機關和直屬單位黨組織的工作。近年來人大的實際工作也證實黨中央更加重視各級人大常委會黨組在連結人大與黨組織，以及在立法過程中「把關」與「核心」作用。黨中央可以通過「轉發」或「轉批」全國人大常委會黨組的「意見」或「報告」的方式，迅速、直接地把人大有關的立法變成黨內文件；也能夠以黨中央、全國人大常委會辦公廳聯合發文的形式，把黨內的文件變成對人大工作產生約束力的規範。此舉雖然有利於黨的政策貫徹執行，

¹³⁰ 依據中共黨章規定，黨的各級領導機關，除派出的代表機關和在非黨組織中的黨組外，都由選舉產生（第 10 條第 2 項）。其任務主要是負責貫徹執行黨的路線、方針、政策；討論和決定本單位的重大問題；做好幹部管理工作；團結非黨幹部和群眾，完成黨和國家交給的任務（第 46 條）。

¹³¹ 李鵬，「第九屆全國人民代表大會第二次會議閉幕式上的講話」，載於**中華人民共和國第九屆全國人民代表大會第二次會議文件彙編**（北京：人民出版社，1999 年），頁 252；陳虎祺，「對三種人大“行話”的若干質疑」，*人大研究*，2001 年第 11 期。

¹³² 楊勝春，**中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平**（高雄：高雄復文圖書出版社，民國 86 年），頁 244-247。

但也模糊了黨與人大工作的界限。不過，迄今為止黨的意志始終在立法過程中得到了貫徹，絕大多數黨中央授意的法案皆能得到全國人大及其常委會的通過。¹³³

三、黨的介入與權力失衡

中共立法最重要的特色，便是執政的共黨及其領導的政府在事實上與立法的一體化，這主要是因為黨的介入，改變了行政與立法的關係。憲法所規定人民代表大會相對於其他國家機關的至高地位，在現實情況的實際地位與法律地位並不相稱，反而時常受政府的支配，或者僅作為政府「履行法律手續」的工具；黨與國務院在實際立法過程中的優先地位，雖然有其歷史與制度的起源，但是這個制度遺產沿襲至今，反而成為政治改革難以克服的障礙。

長期以來，黨中央與國務院聯合發佈的規範性決定和指示，既是黨的政策，又是國家的行政法規，因而具有約束效力；其目的在於把政府的權威同黨的權威結合起來，用黨組織的力量來保證政府的政策、法規的貫徹執行。¹³⁴但也如大陸學者所言，重大立法始於黨中央，終於國務院或其下屬部委；多數立法始於國務院或其下屬部委，期間經過全國人大或全國人大常委會，又回到國務院，真正由全國人大及其常委會決策的立法仍是少數。從黨的領導層提出建議、以黨中央文件的形式確定議程、黨中央部門參與部門間的協調和《規劃》的擬定，國務院的作用也充分體現在部門協調、《規劃》擬定、組織實施和向人大常委會提出議案上，而全國人大常委會指示在最後階段才介入過程。¹³⁵依據憲法，人大有權撤銷政府制定同憲法和法律相抵觸的法律文件，但如果黨和政府聯合下發文件，人大雖然有權撤銷，但也因此形成黨與人大關係的緊張。另一方面，國務院和地方政府官員得以代表身份參加大會或列席會議，因而直接影響法律和地方性法規草案起草工作；也由於政府是在黨的領導下開展工作，無論是政府制定立法規劃、提交法案、起草法律或法規草案，還是在人大會議上發言，都是經過同級黨組織甚至是上一級黨組織審查批准或同意，或是本來就由黨組織決定或授意。如此一來，政府的活動已是黨政一體的活動，有了這樣的背景，政府的立法規劃、草案、法律草案或法規草案，就難以遭遇人大的杯葛。

¹³³ 韓麗，「中國立法過程中的非正式規則」，**戰略與管理**（北京），2001年5月，頁20；直到一九九九年四月九屆人大常委會第九次會議表決「公路法」修正案，該案計畫將地方政府收取的汽車與公路之雜費，改為全國統一的燃料稅，結果以一票之差（未過半）遭到否決，成為人大史上首次遭到否決的議案；該案最後在同年十月通過實施。見**人民日報**，2003年2月26日，版14。

¹³⁴ 胡鴻高主編，**中華人民共和國法律制度**（香港：三聯書店，2000年），頁51。

¹³⁵ 鹿金東，「黨和政府聯合下發文件一事的法律評析」，**法學**（北京），1997年第1期，頁3；韓麗，「中國立法過程中的非正式規則」，頁17-18。

更重要的是，傳統體制上的四套班子（黨委、政府、人大、政協）領導，政府主要領導人兼任同級黨委副職，制約了人大對政府監督措施的落實。在現任組織體系中，政府領導人是當然的黨組書記，而且一般都兼任同級黨委副書記，少數地方甚至黨政「一肩挑」，連同政府副職也是同級黨委主要成員，而人大領導卻不是同級黨委副職或常委。在黨委、人大、政府、政協這四套班子中，雖然都是同一級別，但黨委始終是領導核心。這樣一來，人大處於一種「既要監督政府，又要政府主要領導同志領導和監督」的尷尬境地；再者，部份黨政機關合署辦公，有的政府部門在黨委部門掛牌或掛靠，使得人大對政府這些部門的監督難以按正常程序進行，並成為人大監督的「禁區」。¹³⁶因此，中共不樂見其人事與政策在人大受阻，但也越來越需要人大提供民意的支援與對官員的監督，面對這種沒有理論可循的矛盾關係，只能「摸著石頭過河」，由黨委來協調。當前圍繞在中共與人大關係所進行的改變即是透過黨委擔任人大主任，除了可以減少決策層次，保證黨的核心地位和加強黨對人大的領導作用；同時黨委書記「第一把手」的身分使人大主任一職由虛變實，更好發揮人大在立法和監督方面的作用，並且保證黨委提名的官員當選。¹³⁷

雖然江澤民在「十六大」政治報告中，強調「黨委在同級各種組織中發揮領導核心作用，按照黨總攬全局、協調各方的原則，規範黨委與人大、政府、政協以及人民團體的關係；支援人大依法履行國家權力機關的職能，經過法定程序，使黨的主張成為國家意志，使黨組織推薦的人選成為國家政權機關的領導人員，並對他們進行監督；支援政府履行法定職能，依法行政。」¹³⁸問題是，由黨委擔任人大主任，其結果是提高人大的地位亦或弱化人大的監督權？黨的權力延伸，或許提高工作效率，但是這種強化通過人大貫徹黨的意志的做法，顯然不利於逐漸弱化黨權和加強人大自主性的改革；為了保證黨的提名人當選，卻以人大的決定權為代價，這和中共保證「更好地體現人民的意志」承諾背道而馳；尤其延續黨委主導行政與立法運作，不但無法改變黨的家長制特徵，黨委自身的權力膨脹與腐敗也依然是個不受監督的「保留領域」。

¹³⁶ 李成言，「論全國人大之監督功能」，載於楊日青主編，**兩岸立法制度與立法運作**（台北：韋伯文化，民國 92 年），頁 44；亦有學者認為，人大行使職權的兩個門檻，即外部「擱置」的門檻與內部「閒置」的門檻。擱置的門檻指該提請人大審議、決定的事項，不主動提交。其理由包括（一）黨委具有全局性決策權；（二）重大事項，召開黨政聯席會議決定，由黨政聯合發文公佈；（三）交人大決定，程序太麻煩；（四）是政府的職權，無需交人大決定；（五）有的地方政府，以「重大事項難以界定」為由，不願送請人大審議。而「閒置」的門檻則是指該由人大審議、決定的事項，不主動審議。其理由包括：（一）何必與黨委爭權；（二）黨委統領全局；（三）書記說了算，定了幹；（四）人大在黨委領導下，要少談決定權，多說服從、服務。見陸介標，「擱置和閒置—人大行使決定權所要跨越的兩個“坎”」，**人大研究**，2001 年第 3 期。

¹³⁷ 伊銘，「中國人大改革的空間」，<http://www.zaobao.com/special/page2/npc040303f.html>。

¹³⁸ 江澤民，「開創中國特色社會主義事業新局面」，**大公報（香港）**，2002 年 11 月 9 日，版 A11。