

第五章 路徑依循與黨的調適：民主集中制的侷限

基本上，後毛時期的改革是以提高經濟效率、創造經濟成長為核心考慮，而因此對政權經濟控制的衝擊視為必要的代價。因為在鄧小平的改革時期與江澤民的官僚穩定時期，經濟表現已經成為共黨政權最主要的支柱。¹但就如鄧小平所言：「現在經濟體制改革每前進一步，都深深感到政治體制改革的必要性」；²也由於政治體制改革涉及國家基本政治結構與權力關係，中共對權力獨佔的堅持，使改革面臨有效治理與黨支配權之間的矛盾，亦即黨逐漸依賴法制，但法制的發展又辯證地削弱黨的支配權，形成兩者難以共存的制度困境，挑戰執政精英治理與回應制度變遷需求之能力。

本章的主旨在於，中共的政治改革所涉及的關鍵問題，一方面是如何從社會層面重建黨的合法性；另一方面則是如何使黨內與黨政的權力關係制度化，維持政權的穩定運作。其中對於未來的制度規劃、精英的權力關係與政治繼承、黨的調適與反饋機制都影響改革的路徑與成果。反映在「民主集中制」的落實上，則包含了黨內與學界對「民主集中制」的反思、黨的包容性與民主機制、集體領導與核心，以及在議行合一與分權制衡的選擇。事實上，自改革開放以來，黨的自我定位與扮演的角色雖然有所變化，但這些變化是發生在既有制度延續的框架之內。中共領導層堅持通過在體制內進行改革，維持基本的制度結構不變，並且通過政策路線的「合法化」來維繫體制運作，可以看出「路徑依循」所呈現的是制度遺產的強大慣性，以及領導精英尋求和組織環境一致的策略，使前期的制度設計可能成為未來制度結構與組織規範的一部份。

第一節 對「民主集中制」的反思

回顧中共在「十一屆三中」全會，總結建政後的歷史經驗指出：「由於在過去一個時期內，民主集中制沒有真正實行，離開民主講集中，民主太少，當前這個時期特別需要強調民主，強調民主和集中的辯證統一關係，使黨的統一領導和各個生產組織的有效指揮建立在群眾路線的基礎上。」³同樣的，在學術界對黨的路線的積極參與下，也提出「正確實行民主集中制的關鍵，就是處理民主和集中的關係時，找到它們正確的結合方式。」⁴不過，亦有學者認為，「民主集中制」

¹ 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178-179。

² 鄧小平，「關於政治體制改革問題」，*鄧小平文選*，第三卷(北京：人民出版社，1993年)，頁176。

³ 「中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議公報」，*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(上)*，頁27。

⁴ 邱敦紅著，*走自己的路—中國民主政治建設和改革論集*(南昌：江西人民出版社，1994年)，頁44-52；胡偉、唐賢興著，*論政治—中國發展的政治學思考*(南昌：江西人民出版社，1998

的理論，由於常被人們所誤解，因而在實踐中被扭曲；這與其說是「理論脫離實踐」，還不如說「實踐脫離理論」更為適切。⁵本節歸納黨內與學界對「民主集中制」及「議行合一」的討論，所關注的在於當中相關定義與解釋經常隨著黨的路線而變動，無法形成具有共識的規範。除了說明「民主集中制」仍未內化成為黨員與人民政治生活的基本價值；也預視了黨內與學界對於人大制度的未來發展，仍要經歷一番理論對話與共識建立的過程。

壹、民主集中制與黨內民主

中共中央黨校教授王貴秀認為，黨將列寧所謂「民主的集中制」分割為「民主」與「集中」兩個並列的名詞所造成長期的誤解，使得過去對「民主集中制」的討論，幾乎眾口一致地比較「民主和集中」，或「民主和集中的辯證統一」；而「民主集中制」與民主的關係，在以往卻從未被明確提出與深究，原因就在於它被「民主和集中的辯證統一」所掩蓋和替代了。⁶但問題是，就好比不能說「紅花」是「紅」和「花」構成，因而分為兩個對立的個體；同樣的對於作為一個統一整體的「民主集中制」，亦不能製造出「民主」和「集中」這樣兩個「對立面」，然後又去尋找它們的「對立」和「統一」。事實上，「民主集中制」作為一種「組織原則」，其實質應該是「民主的集中」，是以「民主」作為基礎和前提；民主集中制的作用範圍，完全是由給定的「基本條件」，即民主程度決定。因此民主制度不健全，政治民主不充分，才是民主集中制難於貫徹執行的關鍵。⁷

中國大陸在文革結束後，號召解放思想，理論界曾展開對「民主集中制」的討論，其中對所謂「集中指導下的民主」之提法有對立的觀點：擁護者認為，「在民主基礎上的集中，在集中指導下的民主」這兩句話應該聯起來講，後者的集中與前者的集中指的是同樣事物；亦即按多數原則所作出的決定就是「集中」，但如何貫徹這個決定，仍須進行民主討論，也就是「集中指導下的民主」。這說明了民主與集中的制約關係，不能因「民主集中制」在過去曾遭到破壞，便從根本上懷疑與否定這一提法的科學性，陷入極端民主化和無政府主義的泥坑。⁸而主

年)，138-140；孫力，「從歷史進程透視黨的民主集中制組織原則」，*中國黨政幹部論壇*（北京），2000年4月，頁34-36。

⁵ 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 。

⁶ 同前註，頁92-94；事實上，舒曼(Franz Schurmann)在六十年代也曾提出類似論點，參考 Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley: University of California Press, 1966), p. 86.

⁷ 王貴秀著，*論民主和民主集中制*，頁97-101。

⁸ 見萬紹華，「必須堅持『在集中指導下的民主』」，*湖北日報*（武漢），1981年3月5日；徐志剛，「『集中指導下的民主』的提法必須堅持」，*河南日報*（鄭州），1981年3月6日；胡寶琛，「問題不在於『集中指導下的民主』的提法」，*遼寧日報*，1980年12月11日。

張民主改革者則認為「民主基礎上的集中」，其實質在於少數服從多數，但「集中指導下的民主」似乎意味在民主之上還有一個指導民主的集中。這當中就存在一個問題：這個集中指的是什麼？在現實的生活中，它是這樣的不確定，完全可以做出各種不同的理解，包括由黨的領導機關作出的決定，由這個決定來指導民主；也可以指領導機關本身，由某一領導機關來指導民主；還可以指領導幹部，由他來指導民主。因此「集中指導下的民主」，表面上看起來具有辯證意含，但實質上否定了民主基礎上的集中，亦即否定了「民主集中制」。⁹

同樣的質疑也針對黨的「派系禁止令」，前「人民日報」總編輯胡績偉曾於一九八八年發表文章，認為一九八一年黨的「十一屆五中」全會，鄧小平雖然平反文革期間對「劉少奇路線」的批判；但反過來說，若當時真能形成與毛澤東路線相爭辯、相抗衡的「劉少奇路線」，可能「文革」就不會發生。¹⁰這主要是因為黨對內部的分歧不加區分，將它完全看成非組織的活動，並採取「殘酷鬥爭、無情打擊」的方法鎮壓。許多正確的意見，就是在這種不民主的條件下遭到扼殺。因此黨的高層只要在「討論自由、行動一致」的原則下，甚至應當容許形成路線性的不同意見，如此才能存在黨內自我糾正的力量，不致於長期堅持錯誤。¹¹胡績偉的觀點在黨內也引發不同程度的批判，認為「黨內民主」必須以無產階級的綱領路線和統一的組織紀律為前提，而「黨內派別」則以堅持自身的派別綱領和原則，拒絕黨統一的理論和組織路線為存在條件；若實行「黨內多派制」，允許黨內存在反對派，從黨員到黨的組織都勢必受派別原則的束縛與支配。在這種情況下，所謂發揮全黨的積極性和創造性，提高黨的凝聚力與戰鬥力，也都將成為泡影。¹²

上述論點無疑是對中共維持數十年的註解提出新的詮釋與挑戰，但也點出「民主集中制」的問題核心。中共除了堅持對「派系禁止令」的立場，對取消「集中指導下的民主」的提法，以切實保證民主實現的觀點獲得黨內的認同，因此在一九八一年「十一屆六中」全會通過「關於建國以來黨的若干歷史問題的決議」，將「民主集中制」概括為「在高度民主的基礎上實行高度的集中」，並且反映在「十二大」黨章的內容，不再提「集中指導下的民主」，改為「在民主的基礎上的實行高度的集中」，凸顯「民主」的位階（見表 3-1）。¹³這個重大修改，其中

⁹ 張德成，「『集中指導下的民主』的提法是否科學？」，*人民日報*（北京），1980年10月30日，版2；胡績偉，常大林，*民主論*（北京：中外文化出版社，1988年），頁222-224；胡績偉，「沒有民主的『社會主義』——跨入新世紀的感言」，*中國社會科學季刊*（香港），第29期（2000年春季號），頁56-57。

¹⁰ 胡績偉，「『劉少奇路線』異想」，*求是*（北京），1989年第2期，頁24-28。

¹¹ 同前註，頁25-26。

¹² 雒樹剛，「民主集中制是馬克思主義政黨的根本組織原則——兼評胡績偉同志關於黨內應當『形成不同派別、不同路線』的觀點」，*求是*（北京），1990年第16期，頁17-21；奚廣慶，「黨內民主與黨內派別」，*求是*（北京），1991年第11期，頁12-15。

¹³ 見「中國共產黨中央委員會關於建國以來黨的若干歷史問題的決議」，載於中共中央文獻室

包含了對舊有提法的某種否定，而且直到「十四大」整整十年期間，作為黨的組織運作規範。這與八十年代鄧小平提出「黨和國家領導制度的改革」以來，對如何避免「文革」悲劇，以及提供經濟發展所需的政治環境所進行的政治體制改革有密切關係。

不過，由於「六四事件」的影響，黨內將「資產階級自由化」視為同四項基本原則的對立，亦有人將該事件以及地方保護主義的頭歸咎於「集中指導下的民主」遭到捨棄，造成黨內思想混亂。¹⁴因此，在「反和平演變」與「反資產階級自由化」的氣氛下，十四大黨章將「一個中心、兩個基本點」從「總任務」的地位提升為「黨的基本路線」，並將「民主集中制」的原則，改為「民主基礎上的集中和集中指導下的民主相結合」之立場，成為至今仍沿用的規範。對此，採支持立場的學者認為，這個修改實際是恢復了「七大」與「八大」黨章的說法，用「相結合」的提法取代「在高度民主的基礎上實行高度的集中」的「兩個高度」，使民主集中制的定義更符合實際、更加科學；既表述民主與集中兩個方面的極端重要性，又強調兩者的結合，不可分割。¹⁵王貴秀教授則認為，「十四大」黨章的修改，實際上也就是對「十二大」和「十三大」有關民主集中制的「定義」基本上作了否定性的評價。¹⁶值得關注的是，長期以來的反覆修正，凸顯民主集中制的「定義」與「規範」經常隨著黨內路線的轉變而更動，以及黨中央對「定義」理解和解釋不一致的現實，使「民主集中制」一直無法內化為黨員政治生活的基本價值，而是淪為政治運作的工具。

貳、「民主集中制」與「議行合一」

一九四九年九月，董必武在政治協商會議中關於中央人民政府組織法的報告，被認為是最早使用「議行合一」概念的文獻，他提到：

政府組織的原則：這個原則是民主集中制，他具體的表現是人民代表大會的政府。民主集中原則的提出，正式針對著舊民主主義三權分立的原則。……我們的制度是議行合一的，行使國家權力的機關是各級人民代表

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（上），頁 214。

¹⁴ 劉順亭，「堅持民主基礎上的集中和集中指導下的民主相結合」，*黨建研究*（北京），1993 年 3 月號，頁 19-21。

¹⁵ 牛安生主編，*中國共產黨民主集中制通論*（河南人民出版社，1994 年），頁 105，轉引自王貴秀，「“民主基礎上的集中和集中指導下的民主”命題的由來和演變」，*中國黨政幹部論壇*（北京），2001 年 4 月，頁 30；范平、姚桓，*中國共產黨黨章研究*（北京：中共中央黨校出版社，1993 年），頁 162。

¹⁶ 王貴秀，「“民主基礎上的集中和集中指導下的民主”命題的由來和演變」，頁 30。

大會和它產生的各級人民政府。¹⁷

長期以來，不少研究政治體制相關著作和大學教科書中，「議行合一」仍被視為社會主義憲法的基本原則之一，並且作為「民主集中制」原則在國家機關間工作關係上的體現，包括前蘇聯的蘇維埃制度、中共的人民代表大會制度等，都被界定為「議行合一」原則。¹⁸但是依據中共現行憲法的政權組織架構，是否仍延續巴黎公社時期的「議行合一」原則，筆者依據學界的不同立場，區分為贊成說、實質說以及否定說等三種觀點。

一、贊成說

就如同中共建政初期政法界的領導人謝覺哉，闡述建立人民代表大會制的原因：一是有利於人民管理國家，人民能夠團結一致，實行廣泛的民主並能集中；二是它根據馬克思、列寧主義的理論建立，借鑒了蘇聯的經驗；三是不能採用西方國家的三權分立制，因為這兩種國家的階級本質不同。¹⁹支持者的立場，有一部份是延續中共長期以來對「資本主義民主」的批判態度，把是否實行「議行合一」作為區隔資本主義政治制度的一個重要標誌。認為國家的政治制度與政權組織形式，取決於國家的階級性質與具體國情。「議行合一」的社會主義政權組織原則，是建立在國家主權不可分割的基礎上，用以取代資產階級三權分立的政權形態。²⁰因此，馬列主義國家和法的理論在中國的具體化，就是「議行合一」通過全國人民代表大會的權威，使行政、與司法各機關有機地分工配合，各國家機關都要向人民負責，不存在彼此間的權力分割，只有合理的分工。除了便於國家權力機關統一行使國家權力，並且可避免各機關的相互推諉，提高行政效率並克服官僚主義。²¹

人民代表大會制度採取議行合一的原則，就是說，全國人民代表大會及其常

¹⁷ 董必武，「中華人民共和國中央人民政府組織法的草擬經過及其基本內容」，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，1990年），頁209。

¹⁸ 可參考景杉主編，**中國共產黨大辭典**（北京：中國國際廣播出版社，1991年），頁66；**中國大百科全書—法學卷**（北京：中國大百科全書出版社，1994年），頁702；**中國大百科全書—政治學卷**（北京：中國大百科全書出版社，1992年），頁439；韓述之主編，**社會科學爭鳴大系—政治學 法學卷**（上海：上海人民出版社，1991年），頁257-259。

¹⁹ 王定國等編，**謝覺哉論民主與法制**（北京：法律出版社，1996年），頁174-181。

²⁰ 夏禹龍、顧肖榮主編，**二十年來中國政治體制改革和民主法制建設**（重慶：重慶出版社，1999年），頁105-108；邱敦紅著，**走自己的路—中國民主政治建設和改革論集**（南昌：江西人民出版社，1994年），頁44-52；林尚立著，**當代中國政治形態研究**（天津：天津人民出版社，2000年），頁181-189。

²¹ 范毅，「『議行合一』與中國憲政」，**中國人民大學學報**（北京），1995年第3期，頁105-108。

務委員會，它們既是議事機關，又是工作機關；它們既有權制定法律、決定國家的和地方的重大事務，又有權組織並監督國家行政、審判和檢察機關的工作，這樣就切實保證了國家權力由國家權力機關統一行使。²²就人大作為最高權力機關，並支配行政權而言，人大制度堅持了「議行合一」原則；就立法與行政等權分別由不同機關具體行使，並且立法機關與行政等機關成員在一定程度上「不得兼職」而言，人大制度發展了巴黎公社「議行合一」原則。這樣，既強調「議」、「行」等全部國家權力通過「合一」於人大，最終「合一」於人民；也注意「議」、「行」在具體機構與人員配置方面的相對獨立，以適宜於操作與監督。²³甚至有學者提出，基於人大代表的非專職性，使其一方面通過每年一次的人大會議參與決定國家重大事項的過程；另一方面在人大閉會後，在個人從事的工作崗位上身體力行，執行人大的重大決策，使「議」和「行」在人民代表的活動中得到完美結合與體現。²⁴

二、實質說

另一方支持者則認為，「巴黎公社」中組織、人員與職權合一的體制特徵，是理論界對「議行合一」含意的傳統界定，但若從這種解釋出發，顯然很快就得出結論：當前中國所實行的並不是「議行合一」原則。因此，對「議行合一」的理解不能拘泥於巴黎公社這一組織形式的表面特徵。當前政治體制在本質上是屬於「議行合一」制，問題不在於立法與行政機關在機構上是否同一，而在於兩者的權力關係是否同一。當前政權體制雖然存在立法、行政與司法三種職能的分工，但權力關係卻是單向的，強調權力的統一行使。「議行合一」的重點在於承認國家機關間職能分工的基礎上，強調把一切國家權力集中於人民代表機關之手，其目的就在於使人民的代議機關成為最高權力機構，並支配行政權。²⁵

依據胡偉教授的觀點，當代中國政治體制基本的組織規範是民主集中制，表現在政府的組織與活動方式上，稱為「議行合一」體制，其要點在於：國家最高權力機關是全國人民代表大會；全國人民代表大會是一切政府權力的唯一來源和歸宿，一切政府權力都由人民代表大會所衍生並且可以還原；由全國人民代表大會衍生出來的各種政府機構都位於全國人民代表大會之下，服從其領導和監督，

²² 松花穆林主編，**中國憲法學**（呼和浩特：內蒙古大學出版社，1991年），頁67-68；周紅，「制度創新與民主政治建設及其社會穩定」，**人大研究（甘肅）**，2000年第8期；祁建平，「走向健全的法治」，**人大研究（甘肅）**，2001年第6期。

²³ 浦興祖主編，**中華人民共和國政治制度**（上海：上海人民出版社，1999年），頁68-70。

²⁴ 董和平，**憲法學**（北京：法律出版社，2000年），頁215。

²⁵ 龍太江，「關於『議行合一』幾個問題的辨析」，**雲南行政學院學報**，2000年5月，頁31-35；徐家良，「議行合一與三權分立：中美體制比較的意義」，**上海社會科學院學術季刊**，1995年第2期，頁86-95；楊宏山著，**當代中國政治關係**（北京：經濟日報出版社，2002年），頁141-156。

並不得與之平行和抗衡，更不得超越其上。所有這些機構及其領導人只能無條件接受全國人民代表大會的領導和監督，沒有任何對抗和牽制的權力。「議行合一」和「三權分立」的基本區別就在於政府各職能部門的權力關係是單向還是雙向的；「三權分立」不是政府機構在形式上分為行政、立法、司法三個部門，而是意味著立法、行政、司法相互制衡的權力關係，不管分權體制中每一政府部門的具體權力配置如何，權力之間總是雙向作用。但是在議行合一體制中，則不存在這種政府機構間的權力互動關係，人民代表大會是全權的、至上的、不可制衡的。雖然中國的「議行合一」體制中也存在立法、行政、司法三種職能部門的分工，但是三權之間存在不平等的關係，行政與司法機關毫無反向的權力，也因此不存在政府部門之間雙向的分權制衡。²⁶

三、反對說

反對者認為，人民代表大會制度一開始就不是「議行合一」的體制，除了人大常委會組成人員不得同時擔任行政、審判、檢察機關之職務，且國家權力機關與行政機關不是合而為一，而是分開設立的。即使對三權分立持否定態度，但不應把國家機關間合理分工的原則也拋棄。若強調「議行合一」，事實上容易忽視國家機關之間的合理分工和制約，混淆不同國家機關之間的界限。²⁷

依據童之偉教授的觀點，「議行合一」說有一個常被視為無須證明的理論前提，即認為社會主義的政治制度，尤其是政權組織是「無分權、有分工」的制度，其中特別強調「無分權」，既然無分權，各種權當然就能夠「合一」。但實際上，分權以分工為社會內容，分工以分權為其法律形式，兩者是同一件事，因此將分工與分權割裂並加以對立是沒有道理的。造成這種原因主要有二：首先是人們不了解國家機關間分工與分權的真實關係；再者是錯誤地認為分權等於三權分立。從中共現行憲法中，對各級國家機關職權都做了原則性劃分或分配，也就是分權是一個確定的事實。²⁸吳家麟教授也認為，以人民代表大會作為統一行使國家權力的最高權力機關，得以體現主權在民的原則，然而依據憲法，國家權力機關與執行機關是分開設立的，因此現行政權組織原則不是「議行合一」。對於贊成論者所提出人大代表在開會期間行使「議」的職能，閉會期間參加人大決議的執行，行使「行」的職能，這種解釋是失之於牽強的。而依據全國人大既制定法律，決定國家大事，又組織行政機關，指導並監督行政機關工作等觀點論證「議行合

²⁶ 胡偉，**政府過程**（浙江：浙江人民出版社，1998年），頁26-30。

²⁷ 王俊佳，「議行合一與中國人大制度」，**理論導刊**（北京），1999年6月，頁27-29；張維克，「是議行合一，還是民主集中制？——論人民代表大會制度的組織原則」，**理論導刊**（北京），2001年1月，頁30-32。

²⁸ 童之偉，「『議行合一』說不宜繼續沿用」，**法學研究**（北京），2000年第6期，頁48-57。

一」，也不能成立，因為人大的職權中沒有一項是行政權。²⁹

蔡定劍教授認為，雖然目前政權設置仍帶有「議行合一」的痕跡，比如政府官員兼任人大代表，或者過去地方各級人民代表大會沒有常設機構，閉會期間設人民委員會，其成員既決定問題，又直接領導執行，體現一定程度的「議行合一」。但是自一九七九年後，縣級以上地方各級人民代表大會設立常委會，已使地方政權議行分開；一九八二年規定人大常委會組成人員不得兼任行政、審判、檢察機關職務，使代表機構的常設機關與執行機關更具有相對獨立性。³⁰因此，問題的核心是，人民代表大會制是朝權力合一、機構合一的方向發展？還是朝在現有基礎上維持和推動分權的明確化發展？就如政治發展與現代化理論的觀點，強調組織的功能分化(differentiation)與專業化，以及權威的理性化。「議行合一」說的理論前提，在政權組織建構上有向個人或機構集權體制倒退的傾向，不能作為國家機構內權力橫向配置的一般原則，它誤導人民代表大會制度的發展方向，否定立法與行政機關的分工和制約，不利於加強人民代表大會國家權力機關的地位和作用。由於不利於權力機關對行政機關的監督，也成為昔日巴黎公社必須一再改組的原因之一，兩者合一的結果，形成自我監督，也就取消了監督，因此不宜繼續提倡。³¹另一方面，學者也認為，巴黎公社所揭示的普選制、監督制與罷免制的實行，是「議行合一」的先決條件和政權運轉的政治基礎；而「廉價政府」和公職人員的「工資」，則是「議行合一」的經濟基礎，沒有前兩個條件，在「議行合一」這樣的體制下，就可能出現濫用權力，缺少有效監督的情況，使社會公僕成為社會主人。³²

(表 5-1) 大陸學界對「議行合一」的爭論

贊成說	實質說	反對說
1. 以「議行合一」作為區隔資本主義國家政治制度的標誌。 2. 「議行合一」便於國家權力機關統一行使權力，可提高行政效率，克服官僚主義。 3. 人大代表的非專職性，使其得以在會期進行決議；閉會期參與執行。	1. 「議行合一」的關鍵不在立法與行政機構是否同一，而在兩者的權力關係是否同一。 2. 「議行合一」的重點在於權力的單向性。人民代表大會全權至上的本質，行政與司法機關毫無反向權力，因此不存在雙向的分權制衡。	1. 人們不了解國家機構間分權與分工的真實關係；並錯誤地將分權與三權分立劃上等號。 2. 國家權力機關與執行機關是分開設立，因此現行政權組織原則不是「議行合一」。 3. 「議行合一」混淆不同國家之間的界限，缺少有效監督，誤導人民代表大會制度的發展方向，並不利其地位與作用。

資料來源：作者自製

²⁹ 吳家麟，「『議行』不宜『合一』」，*中國法學*（北京），1992年第5期，頁26-32。

³⁰ 蔡定劍著，*中國人民代表大會制度*（北京：法律出版社，1998年），頁92-94。

³¹ 童之偉，「『議行合一』說不宜繼續沿用」，頁48；吳家麟，「『議行』不宜『合一』」，頁29；蔡定劍著，*中國人民代表大會制度*，頁94。

³² 張星煒，「『議行合一』原則：一個需要重新認識的理論問題」，*新華文摘*（北京），1993年第4期，頁6-8。

從前述對「議行合一」的不同立場（見表 5-1）可以看出，學界對「議行合一」的思考已逐漸從社會主義與資本主義爭奪「正當性」的政治實踐，轉而針對合理的政府結構分化。但實際上，如同黨內與學界對「民主集中制」的爭論，雖然反對者認為在理論上繼續把「議行合一」作為人民代表大會制度組織原則，將不利於人民代表大會制度的發展，但是「議行合一」仍為不少學者所接受的這個事實，證明大陸學界尚未在人民代表大會制度未來發展方向的理論問題上取得共識。退一步說，即使人們不再提「議行合一」原則，學界仍必須面對如何就人民代表大會制度的權力與功能配置，以及未來趨勢的重大理論問題尋求方向與共識。

第二節 共黨的調適：包容性與民主機制

「市場經濟」的發展，改變黨國在經濟、社會或部門之間橫向連繫的壟斷，削弱原有的單向依賴結構，並促成民間社會力量的興起；共產意識形態的淡化(dilution)成為經濟成功的代價，取而代之的是「中國特色社會主義」的混合制度與價值體系，而發展的失衡與貪腐盛行，也使得改革者成為被改革的主要對象。若從馬克思主義的觀點來看，中共發展的主要矛盾，在於經濟基礎與上層建築的矛盾。長期以來，執政的共黨習於塑造其所需環境，強迫人民適應而非自身的調適，但是當共黨不再能有效控制環境，將面臨治理的困境。尤其既存的政治制度無法充分吸納和代表日益複雜、分殊的社會利益，卻又一再壓制社會的自我組織化和政治參與。此時，黨本身作為唯一合法的政治競爭場域，原有的組織形態與決策模式，能否充分體現利益綜合與表達的功能，也開始受到質疑。

本節旨在探討黨的領導精英在現行制度與組織環境制約下對變遷的回應，並尋求和組織環境一致的策略。中共為了讓本身由「革命黨」轉變成為更具代表性與回應性的「執政黨」，除了提高黨的包容性以擴大政權內部之邊界，並取得對政治反對的先制；也試圖藉由「黨內民主」理順黨內顛倒的權力關係，並對社會產生示範效應。但這當中所面臨「黨性」與「發展」價值之衝突，新的成員與改革的風險可能侵蝕黨的根基，使共黨調適的最終影響仍具有高度不確定性。

壹、組織的調適—黨的包容性

列寧主義政黨在演化過程中，因初期目標在於政權的更替(transformation)，黨的組成份子同質性高，有利於組織的動員；政權建立後的鞏固階段，為避免黨領導人眼中尚未改造的舊社會文化餘毒接近新政權，而採取異常集權的方式。這個時期的組織型態就好像城堡與護城河，黨成為一個全方位的城堡，只有經過嚴格考驗者才能進入城門，清楚反映出列寧主義政黨的組織與精髓。³³隨著黨放棄階級鬥爭，走向經濟現代化，黨的性質基本上亦由排他性(exclusionary)轉為更具包容性(inclusionary)。

在比較政治理論中，包括羅溫索的動員政體與薩托利的一黨體系的轉型、杭廷頓的發展中國家政治發展、林茲的威權政體自由化，以及喬維特的列寧主義政權發展，它們所具有一個共同的特徵，就是一個威權與排他性的政黨將逐漸向實

³³ Ken Jowitt, "Inclusion and Mobilization in European Leninist Regimes," *World Politics*, Vol. 28, No. 1(Oct. 1975), pp. 69-96; Ken Jowitt, "Gorbachev: Bolshevik or Menshevik?," in Stephen White, Alex Pravda and Zvi Gitelman eds., *Developments in Soviet Politics* (Houndmills: Macmillan, 1990), pp. 271-291.

用與包容性政黨轉型。迪克森(Bruce J. Dickson)認為，列寧主義政黨包容性的擴大，是組織面對環境變遷最常採取的策略。面對傳統依附關係的弱化，社會橫向連繫的增加，黨對於新興經濟部門缺乏直接的制度連繫，這對黨的控制能力無疑是個警訊。因此透過甄補新成員，為黨帶來新的觀念與目標，並藉此與非黨組織建立連繫，使組織與環境能達到更好的整合，獲得較完整的資訊。組織吸納那些擁有黨所需的資源，並可能威脅組織者，以期增加新的技術、經驗與政治支援；同時藉由統合改革所衍生的利益關係，維繫黨的影響力。³⁴

私營企業主的產生，是觀察中共經濟改革對社會分配機制、社會分層結構，以及對社會資源分布影響的重要切入點。他們除了是一個隨改革開放而在中國重新產生的社會群體；更重要的是，他們也成為社會成功和地位向上流動的標誌。³⁵長期以來，中共維持小而強固的精英政黨特性，³⁶對於推動市場經濟發展所產生新的社會代理人，無論是官僚資產階級或私營資產階級，就如馬克思主義所強調：生產資料所有權的分配決定政治權力分配。中共必須選擇是按群眾路線，將這個具有社會影響力的新階層吸引與凝聚在黨的周圍；抑或按黨的意識形態將他們排除在黨的門檻之外，甚至把他們視作異己力量推到黨的對立面。³⁷這使中共在「黨性」與「發展」的價值上，面臨選擇的困境與理論發展的難題。

羅溫索在七十年代所提出關於後革命時期，共黨政策所產生「發展」與「理想」雙重目標的對立的論點值得我們參考。尤其在意識形態的「紅」與「專」之間、以及「階級性」與「物質利益」之間的矛盾日益明顯。³⁸中共自一九八一年代中期，就曾大量吸收企業主入黨，約有15%的私營企業主為黨員，一九九三年第一次全國普查為13.1%、九五年為17.1%、九七年為16.6%，二〇〇二年則上升至19.8%。此外，截至二〇〇二年上半年，中國大陸私營企業中成立黨的基層組織，已超過十萬個。³⁹這些過去所謂的「階級敵人」與「反革命份子」，如今

³⁴ Bruce J. Dickson, "Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation," *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 4(Winter 2000/2001), pp. 517-540.

³⁵ 依據中國大陸第二次全國基本單位普查統計，至二〇〇一年末，中國大陸國有、集體企業單位數分別佔全部企業的12.2%和28.3%，從業人員佔30.6%和22.8%。而私營企業單位數佔43.7%，從業人員佔20%，全國共有私營企業132.3萬家，五年年均增長24.5%，從業人員年均增長31.6%。引自《人民日報》，2003年1月18日，版2。

³⁶ 截至2002年6月，中共黨員總數為6635.5萬，約佔全國總人口數5.2%。引自《人民日報》，2002年9月2日，版1。

³⁷ 相關討論請參考 Maurice Meisner, *The Deng Xiaoping Era: An Inquiry into the Fate of Chinese Socialism, 1978-1994* (New York: Hill and Wang, 1996), pp. 320-340; 「正在形成中的中國新型社會階層結構—訪中國社會學會會長陸學藝教授」, *中國黨政幹部論壇(北京)*, 2002年1月, 頁4-8; 李君如, 「正確理解和堅持黨的階級性」, *中國社會科學(北京)*, 2001年第5期, 頁4-9。

³⁸ Richard Lowenthal, "Development vs. Utopia in Communist Policy," in Chalmers Johnson, ed., *Change in Communist Systems* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1970), pp. 110-116.

³⁹ Dickson, "Cooptation and Corporatism in Chin," p. 525; 皖河, 「利益集團、改革路徑與合法性問題」, *戰略與管理(北京)*, 2002年2月, 頁3; 李強, 「關於私營經濟的若干資料」, *真理的追*

已成為黨所招攬以完成新的政策目標之對象。雖然有助於黨的調適與復甦，卻也引發黨內保守派與改革派的緊張，使黨的甄補政策在「黨性」與「發展」的爭論中擺盪。

中共於一九八九年八月《中共中央關於加強黨的建設的通知》中，提出不能吸收私營企業主入黨的禁令，而甫接任黨總書記的江澤民亦採相同立場；⁴⁰一九九五年，中共中央組織部副部長虞雲耀也撰文重申黨的禁令。⁴¹但從中共中央黨校副校長李君如於二〇〇一年九月的演講中，引用一九三五年中央政治局瓦窯堡會議決議：「一切願意為著共產黨主張而奮鬥的人，不問他們的階級出身如何，都可以加入共產黨」；「社會成份是應該注意到的，但不是主要的標準。應該使黨變為一個共產主義的熔爐，把許多願意為共產黨主張而奮鬥的新黨員，鍛鍊成為有最高階級覺悟的布爾什維克的戰士」，來論證私營企業主入黨的主張。⁴²反映在江澤民的「中共建黨八十週年講話」與「十六大」政治報告，將他們定位為「有中國特色社會主義事業的建設者」，改變了馬克思以有效的私有財產分配劃分階級和資本家與工人之間剝削與被剝削的關係；亦改變了一九八九年以來的禁令，轉而以思想政治狀況和現實表現、財產的來源與支配，以及對建設有中國特色社會主義事業的貢獻為判準。⁴³這個理論上的重大轉變，代表中共決意承認現狀，並使其成為黨國的代言人，而非潛在的對抗者，以提供黨國新的社會基礎。

正如吳國光教授的觀點：「中國的改革始於『思想解放』；在原有意識形態框架下改造並利用這種意識形態，為社會變革提供了包括政治合法性、思想資源和政策原則等一系列要素。正是在這個背景下，我們不但看到所謂『改革派』與『保守派』的鬥爭，而且看到保守派的中堅正是傳統意識形態的發言人。⁴⁴「私營企業主入黨」象徵中共包容性的擴大與實用主義取向，使黨的政策更趨近現實，但這也是堅持一黨專政下「不容易的抉擇」。尤其在意識形態層面挑起保守派引用黨的傳統與禁令，以及黨的決議程序為依據，質疑黨的決策過程與新進黨員的

求(北京)，2001年第5期，頁26；「大陸私營企業黨組織逾十萬個」，**聯合報**，民國92年1月27日，版13。

⁴⁰ 在黨的《通知》內容，指出：「私營企業主同工人之間實際上存在剝削與被剝削的關係，不能吸收私營企業主入黨」，見中共中央文獻研究室編，「中共中央關於加強黨的建設的通知」，**十三大以來重要文獻選編**（北京：人民出版社，1991年），頁598；江澤民亦表示：「私營企業家不能入黨，...如果讓依靠剝削生活的人入黨，究竟要建成一個什麼黨」。見江澤民，「在全國組織部長會議上的講話」，**前引書**，頁584。

⁴¹ 周野，「極左幽靈回潮，醞釀新一波階級鬥爭」，**中國時報**，民國84年9月7日，版9。

⁴² 李君如，「從思想上建黨—漫談張聞天和毛澤東建黨思想的創立」，**上海黨史與黨建**，2000年第6期，頁3-6。

⁴³ 江澤民，「在慶祝中國共產黨成立八十週年大會上的講話」，**人民日報（海外版）**，2001年7月2日，版3。

⁴⁴ 吳國光，「改革的終結與歷史的接續」，**二十一世紀（香港）**，第71期（2002年6月），頁5。

忠誠度，擔心資產階級的影響會擴散到全黨。⁴⁵比如吉林省委副書記林炎志提出：「駕馭社會主義市場經濟的關鍵是駕馭資產階級和資本主義經濟成份。駕馭資產階級的關鍵，是黨內沒有資產階級和他們的代理人；黨內沒有資產階級的關鍵，是認清新資產階級……這些人如果真的入了黨，其能量首先會用於在黨內爭奪領導權，改變黨的性質。並且，這種改變會具有不可逆性。」⁴⁶

迪克森也認為，甄補企業主以及連繫非黨組織的風險在於：組織先前所享有的自主性與黨的規範無法相容；在認同問題上逐漸代表其成員的利益，不願成為黨的「代理人」(agents)角色，反而侵蝕黨的根基，改變黨的原始目標。⁴⁷另一方面，黨的禁令實際上並無法有效貫徹，而且地方也有意規避這些限制，主要原因在於吸收私營企業主入黨，對地方黨部與企業主之間是互利關係。就黨而言，除了可以吸納潛在的政治勢力，和私有部門建立連繫並促進發展，同時能和成功的企業主發展私人關係；而在企業主的立場，黨員身份提供他們更方便的貸款及公務管道，使自己的利益在競爭與不公平政策下得到保護，如此導致雙方的共生關係。⁴⁸此外，從黨意在政策上的體現，如一九九九年的憲法修正，國家承認並保護個體經濟與私營經濟的合法權利與利益，反映黨中央在路線上對其地位的認可，亦促使此一態勢的持續增長。

對處於包容階段的共黨而言，新黨員的甄補是一個典型的調適策略，不再過度強調階級戰爭與尋找敵人，而是對社會採取一種模糊但實質的政治上的調和。一方面，增加對輿情的回應；但另一方面，仍堅持黨的組織與成員的獨佔地位。正如學者的觀點，這些統合的成份與列寧主義體系的核心有非常多的共同點，主要都是基於執政黨對合法政治組織的獨佔權。國家可藉由建立群眾組織連繫國家與社會，而共黨也預防具有自主性結構的新組織，特別是與官方系統重複者，以及在黨的掌控外可能對權威構成挑戰者，使國家作為一種政治代表與國家干預形式的制度化複合體。無論在社會中的權力分配，或是經濟的發展方向，黨國均扮

⁴⁵ Patrick H. O'Neil, "Revolution from Within: Institutional Analysis, Transition from Authoritarianism, and the Case of Hungary," *World Politics*, Vol. 48, No. 4(July 1996), p. 585; 在中共黨內，包括以鄧力群為首的「老左派」所發表的「萬言書」，以及左派刊物《真理的追求》，對於容許資本家入黨皆提出尖銳質疑。請參考「左派第六份萬言書——“七一講話”是極其重大的政治錯誤事件」，發表於左派論壇，<http://61.155.181.194>，2001年7月24日；喻權域，「開國際玩笑——資本家加入共產黨」，*真理的追求(北京)*，2001年第5期，頁32-34；項啟源，「工人階級的政黨豈能吸收資本家」，*真理的追求(北京)*，2001年第1期，頁21-34。

⁴⁶ 林炎志，「共產黨要領導和駕馭新資產階級」，*真理的追求(北京)*，2001年第5期，頁2-11。

⁴⁷ Dickson, "Cooptation and Corporatism in Chin," pp. 519-521; Jeffrey Pfeffer and Gerald B. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* (New York: Harper and Row, 1978), pp. 164-165.

⁴⁸ Dickson, "Cooptation and Corporatism in Chin," pp. 526-527; Dorothy J. Solinger, *China's Transition from Socialism: Statist Legacies and Market Reform, 1989-1990*(Armonk, N. Y.: M. E. Sharp, 1993), p. 256.

演支配與自主的角色。一方面滿足人民對經濟發展的需求；另一方面，則意圖控制需求表達的政治過程。⁴⁹

雖然「包容」看似共黨演化的自然階段，但其中最大的挑戰是有關黨本身的定位。縱使中共透過「十六」大的黨章修正，將黨的性質調整為「兩個先鋒隊」⁵⁰，可是問題在於，如何調和甄補新富階級與工人階級政黨的傳統地位，並且依然能以原有政治與社會目標動員社會？中共領導人相當警惕東歐與前蘇聯的教訓，並試圖限制包容的程度，以達到「沒有自由化的改革」，但實際上他們卻很難將這兩者加以分割，取得平衡。隨著社會異質性(heterogeneity)與職業流動性的增加，挑戰黨監控社會之能力；黨的包容性與動員需求之間的緊張，也伴隨包容所產生的自由化削弱黨的基礎，使這種趨勢的最終影響仍是不確定的。⁵¹

貳、制度的調適—黨內民主

有關黨內民主的討論，可以回溯到密契爾斯(Robert Michels)的「寡頭鐵律」(iron law of oligarchy)，其論點一直是黨內運作程序研究的主要焦點及關注重心。在他的結論中，認定每個領導或統治系統與最基本的的民主要求無法調和的事實。⁵² 實際上，包括西方民主政黨，在黨員的參與感普遍不足、基層黨員與黨官僚體系的疏離、專職制度所形成少數黨官僚壟斷決議的現象，以及黨官僚未經民主程序而進退等問題係建立政黨內部民主運作的最大障礙，但是政黨組織的「寡頭現象」在不違憲的前提下，相當程度還是要靠政黨自身的內部規範予以束縛。⁵³

對於中國大陸這種一元中心的政體，所研究的對象是作為一個體系的政黨(party-as-a-system)，如胡偉教授的觀點：從功能上看，中國共產黨組織在整個政治過程中居於核心地位，包括利益綜合、利益表達到政策制定與執行，都在共產黨組織的領導下。黨政分開之所以難以實現，是因為共產黨事實上就是大陸社會的公共權威，黨的結構和功能更類似西方的政府，而非政黨。這使得中國大陸的民主化進程很難繞開共產黨進行，或在共產黨之外另起爐，而且在「民主集中制」下所衍生的黨委制、代表大會制等基本制度規範，能夠為大陸的民主提供發

⁴⁹ Bob Jessop, *State Theory: Putting States in their Place* (Cambridge: Polity Press, 1990), pp. 118-119; Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" *Review of Political Studies*, Vol. 36, No. 1(1974), pp. 93-111.

⁵⁰ 即「中國共產黨是中國工人階級的先鋒隊，同時是中國人民和中華民族的先鋒隊」。

⁵¹ Dorothy Solinger, "China's Urban Transients in the Transition from Socialism and the Collapse of the Communist 'Urban Public Goods Regime,'" *Comparative Politics*, Vol. 27(January 1995), pp. 127-146.

⁵² Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (New York: The Free Press, 1962).

⁵³ 吳東野，「西方國家的政黨政治理念與運作」，*問題與研究*，30卷6期(民國80年6月)，頁62。

展空間，問題只在於如何落實這些制度規範。⁵⁴

因此，自八十年代以來，「黨的組織」與「黨內民主」就已作為中共政治體制改革的一個面向，尋求解決民主程序問題，包括選舉、表決和任期，希望透過黨內民主帶動社會民主。近年來，有關「黨內民主」的問題，也引發中共黨內與學界的討論，包括中共在一九九四年「十四屆四中」全會通過《關於加強黨的建設幾個重大問題的決定》、二〇〇一年「十五屆六中」全會通過《關於加強和改進黨風建設的決定》，到江澤民在「十六大」的政治報告都指出發揚黨內民主，推進人民民主，是建設社會主義民主政治的一條重要途徑。⁵⁵胡偉也認為，選擇一條理性漸進的戰略，就是沿著從中央到基層、從黨內到黨外、從精英到大眾、從體制內到體制外的順序。因為黨組織層級越高、組織機構越完整、幹部素質也較高，越具備民主化改革的條件，加上涉及人數較少，便於操作，較易達到預期目標而產生示範效應。⁵⁶

黨內民主所反映的現實意義，在於以民主化的內部組織架構，來防範個人獨裁的現象，遵循「由下而上」的意見形成方式，確保黨員的參與權。對中共而言，從「八大」、「十三大」至去年的「十六大」，所面臨的是同樣的問題，即對黨內權力運作失衡的反省與因應。趙紫陽曾提出：「講社會民主，重點是黨內民主；講黨內民主，重點是中央一級。中央的民主健全了，可以影響全黨；黨內民主健全了，可以帶動全國，因此我們要形成一種風氣，建立制度、程序，要黨中央帶頭，由上而下。黨內民主的重點，是解決政治局常委、政治局、中央委員會、書記處等之間的關係。我們現在實際上往往過分強調核心，便成了政治局領導中央委員會，常委會領導政治局、書記處；缺了另外一面就是：政治局要置於中央委員會的監督之下，常委要置於政治局的監督之下。這要立規矩，還要成為習慣。」⁵⁷

近年來，關於變革黨的領導體制的倡議，除了延續趙紫陽時期所強調按「民主集中制」原則和黨章規定，理順被顛倒的權力關係。在黨內與學界，包括中共元老李銳，中共中央黨校王貴秀、宋惠昌、杜光，中央紀委研究室李永忠、山東省委副書記李文全、華東政法學院胡士貴、江蘇社科院應克復、復旦大學林尚立、中國法學會郭道暉與經濟學者曹思源等，都提出在黨內建立類似「權力制衡」的

⁵⁴ 胡偉，「中共黨內民主與中國的政治發展——中國民主化的可能性途徑探討」，載於林佳龍、邱澤奇主編，*兩岸黨國體制與民主發展：哈佛大學東西方學者的對話*（臺北：月旦出版社，民國88年），頁341-365。

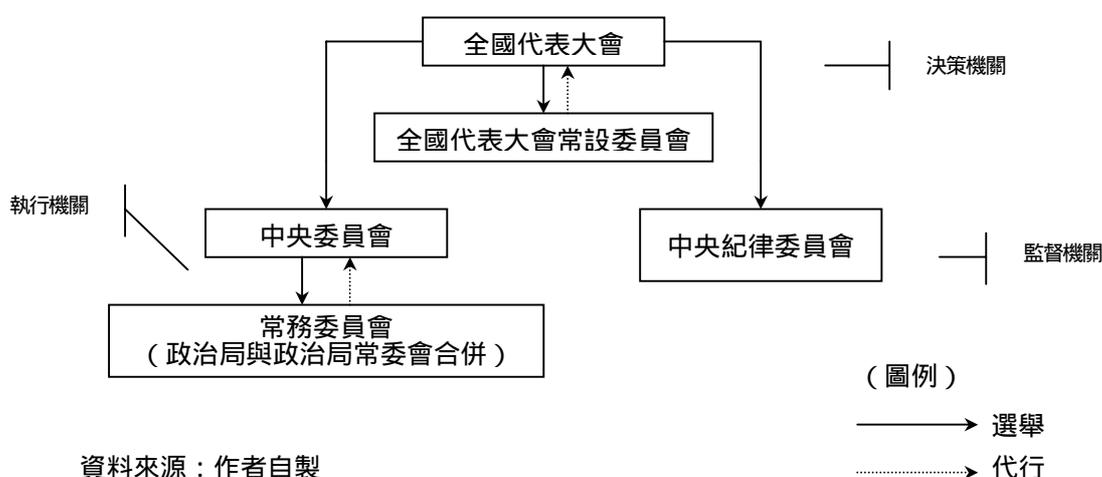
⁵⁵ 「中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定」，載於中共中央文獻研究室編，*十一屆三中全會以來黨的歷次全國代表大會中央全會重要文件選編*（北京：中央文獻出版社，1997年），頁309-314；「中共中央關於加強和改進黨風建設的決定」，<http://www.china.com.cn/chinese/PRmeeting/64103.htm>；江澤民，「開創中國特色社會主義事業新局面」，*大公報*（香港），2002年11月9日，版A10。

⁵⁶ 胡偉，「中共黨內民主與中國的政治發展——中國民主化的可能性途徑探討」，頁348。

⁵⁷ 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158-159。

機制。⁵⁸在中央一級，權力機構關係的理順，除了扶正被顛倒的權力關係，還必須對「決策權」、「執行權」和「監督權」進行合理劃分，使其相互獨立、相互制約。具體來說，比照人民代表大會制度，將黨代表大會實行常任制，並設立常設委員會，作為閉會期間的「決策機關」；同時選舉產生中央委員會，使其成為「執行機關」；中央委員會選舉產生它的常務委員會（政治局與常委會合併，減少一層次），在中央委員會閉會期間行使職權。中央紀律檢查委員會作為黨的專門監督機構，由代表大會產生並向其負責（見圖 5-1）。

（圖 5-1）中共黨組織改革構想（一）

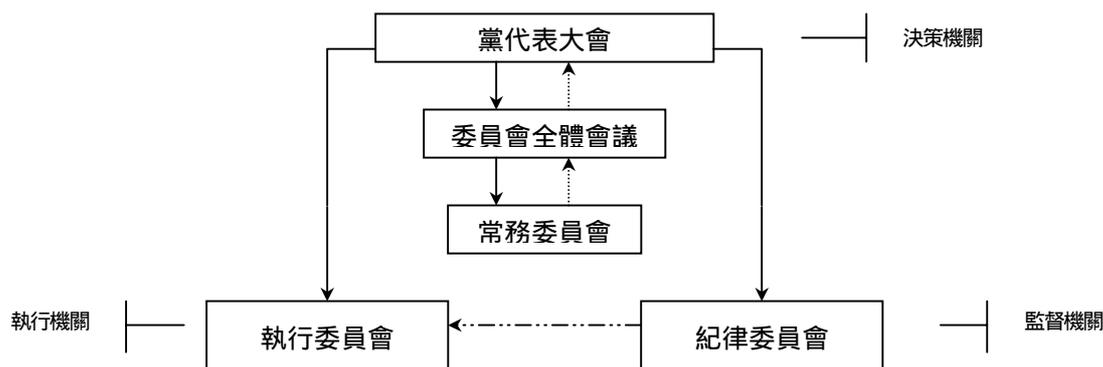


在地方黨組織的變革，則建議將黨內權力依決策、執行、監督職能「適當」分離，分設黨委會、執委會（或書記處）、紀委會，並推行黨代表大會的常任制，每年召開一次，並增加全委會與常委會開會次數，以解決立法與執行權集中於黨委，破壞了兩者的制約關係。修正後的黨委會按民主集中制進行決策，對執委會的人事任免提名擁有審批權；執委會按首長負責制負責執行，並擁有對同級黨組

⁵⁸ 李銳，「關於政治體制改革的意見」，*開放雜誌*(香港)，2002年12月，頁8-10；王貴秀，「關於發展黨內民主問題」，*中國黨政幹部論壇*(北京)，2001年11月，頁9-18；宋惠昌，「論黨內民主的實質」，*中國黨政幹部論壇*(北京)，1995年6月，頁26-28；「中共中央黨校老幹部杜光上書建議撤銷中央軍委」，*多維新聞網*，<http://www6.chinesenewsnet.com>；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月，頁22-24；李文全，「加強民主集中制的制度建設」，*中國黨政幹部論壇*(北京)，1994年12月，頁4-6；張明楚，「加強黨代表大會的權力監督作用」，*黨政論壇*(北京)，1996年4月，頁17-18；胡士貴，「改革和完善黨的全國代表大會制度」，*華東政法學院學報*(上海)，1999年第2期，頁55-58；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123-128；林尚立，*黨內民主—中國共產黨的理論與實踐*(上海：上海社會科學出版社，2002年)，頁221-226；郭道暉，「改善黨在法治國家中的領導方略與執政方式」，*法學*(北京)，1999年第4期，頁9-14；「曹思源：共產黨應改名社會民主黨」，*中國時報*，民國91年8月11日，版11。

織各工作部門主要領導任免的提名權，以及副職以下幹部的任免權；紀委會只負責監督同級執委會，而由黨代會監督同級黨委會，執委會和紀委會在黨代會閉會期間，受黨委會的領導。三個委員會共同對黨的代表大會負責，黨代表有權對三個委員會進行質詢，並可聯名提案罷免不稱職幹部；黨代會閉會期間，全委會或常委會代行對執委會、紀委會的監督（見圖 5-2）。

（圖 5-2）中共黨組織改革構想（二）



（圖例）

- 選舉
-→ 代行
- - - - -→ 監督

資料來源：作者自製

對組織而言，為取得在制度環境中的合法性，在形式上，組織的結構、功能與程序都會反映制度環境的重要特質，形成所謂「制度同形主義」(institutional isomorphism)。⁵⁹中共政權組織形式，是以人民代表大會為核心的一元化權力架構，人大作為國家最高權力機關，並產生權力執行機關「一府二院」，其位階從屬於人大，接受人大的領導與監督。雖然中共黨內對組織調整的構想，實際上是以落實黨章規範為訴求，並解決制度的缺陷，使黨的權力核心由黨委回歸代表大會，而且在制度設計上採決策、執行與監督權的劃分，凸顯權力的分立與制衡。但是在理論上仍須以人民代表大會制度為藍圖，強調以黨代表大會為核心，黨的決策、執行與監督權雖然分開，但最終都源於黨的代表大會，其權力結構是一元的，以符合黨的理論中對「三權分立」的否定立場。

「民主集中制」以「從下而上的民主程序」做為不可或缺的前提，反映在各級代表大會的定期召開並發揮效用，落實黨章賦予黨員的權利。因此，如何將黨

⁵⁹ John W. Meyer and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: The University of Chicago Press, 1991), pp. 52-53.

的權力中心「回歸」代表大會，乃成為改革的思考方向。黨的代表大會改革，除了前述代表大會與同級委員會的權力關係，還包括會議年會制、代表常任制與代表人數等層面。事實上，會議年會制與代表大會常任制的規定，早曾出現在中共「八大」黨章。為了彌補黨內不經常召集代表大會，而以幹部會議取代的缺憾，鄧小平在《關於修改黨的章程的報告》中提出修改的說明：⁶⁰

為了徹底克服這個缺點，把黨的民主生活提高到更高的水平，黨中央委員會在黨章草案中，決定採取一項根本的改革，就是把黨的全國的、省一級的和縣一級的代表大會，都改作常任制，多少類似各級人民代表大會那樣。……這三級代表大會一律每年開會一次，因此，原有的黨的各級代表會議制度就不需要了。黨的代表大會的常任制，大大減少了代表選舉工作的負擔，代表大會在任期屆滿以前，可以隨時召集。由於每年開會，代表大會的會議也就可以開得簡便一些。代表大會常任制的最大好處，是使代表大會可以成為黨的充分有效的最高決策機關和最高監督機關，它的效果，是幾年開會一次和每次重新選舉代表的原有制度所難達到的。……代表由於是常任的，要向選舉他們的選舉單位負責，就便於經常地集中下級組織的、黨員群眾的和人民群眾的意見和經驗，他們在代表大會會議上，就有了更大的代表性，而且在代表大會閉會期間，也可以按照適當的方式，監督黨的機關的工作。

雖然鄧小平在報告中也提到，相信這種改革必然使黨內民主得到重大發展。不過，這一新制卻一直未能實現，且文革期間「九大」通過的黨章，不僅取消黨代表大會的常任制，還將黨代表大會改為五年一次，一直延續至今，時間長達三十餘年。在現行制度下，每屆黨的代表大會僅開一次會，而且代表大會在選舉產生新一屆中央委員會之後，就完成它的使命。因此，它不可能聽取和審查由它選舉產生的中央委員會的工作報告，並對其進行監督，最終只能由別的機構超越代表大會的權限，替代代表大會行使權力，造成制度從屬關係的顛倒的現象。所以無論十三大召開前對政治體制改革的研議，或江澤民在「十六大」政治報告中有關黨內民主的倡議，都考量回復八大黨章的規範，透過代表大會的常任制，增加黨的領導層與基層接觸的機會，使黨的政策方針更能反映群眾的需求，並落實代表大會的監督功能，增加政策制定過程的透明度。⁶¹

⁶⁰ 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233。

⁶¹ 胡士貴，「改革和完善黨的全國代表大會制度」，華東政法學院學報（上海），1999年第2期，頁56；應克復，「黨內民主的關鍵是健全黨的代表大會制度」，頁125；郭道暉，「改善黨在法治

雖然制度上的設計造成代表大會功能的缺陷，但代表大會結構本身，尤其代表人數也限制了代表大會的效能。如全國代表大會人數多達兩千餘人，中央委員會委員（包含候補委員）也在三百人上下，其政策制定功能多侷限在對重大政策進行「合法化」範圍內。⁶²即使提出代表機構常設化，仍是無法避免先天結構上的限制，日常最重要的政策制定者仍是落在「執行機關」（中央委員會和執行委員會）身上，而這也是多數政黨的常態。不過，當中最重要的差別在於民主國家的政黨必須面臨選舉的檢驗，以及敗選的責任。對於缺少選舉競爭壓力的中共來說，首要之計則在於釐清領導幹部與代表對黨內選民的直接責任與監督關係。尤其在無法排除黨中央對選舉操控的前提下，即使代表機構常設化，仍難以發揮應有的監督與選擇的作用。因此，若要從根本上強化黨代表大會和中央委員會的作用，其核心仍在於落實黨章所賦予黨員的各項權利。

從大陸學者對「黨內民主」所提出的建言，不難看出主流政治與黨的政策的主宰地位。無論學者是把理論根據放在鄧小平的「黨和國家領導制度的改革」，或江澤民的「三個代表」，其內容主要落在防止權力集中、對權力的監督與黨的合法性。就如大陸學者的觀點：「講得好的話，就要充分利用」⁶³，在比較提出「全盤西化」而遭黨的全面封殺，學界正是利用「政治話語」的變通，以體制內或者不對體制內直接質疑的方式，符合黨內意識形態與黨建理論，取得論述的合法性。只有在此前提下，才得以跨過中共審查的門檻，並逐步突破理論的禁區，發揮其合法的影響力。但是學界對主流政治的參與作為一種策略，雖然考量到黨內實際的可操作性，不過這種策略在理論與實踐上都還存在很大的爭議，尤其在缺少外在的競爭與勝選的壓力下，若要推動黨內產生制度化競爭，雖然不能排除如奧當勞(Guillermo O'Donnell)、杭廷頓、普沃斯基或迪克森等學者提出改革派精英的結盟掌握路線主導權，或改革派尋求與社會溫和派建立聯盟，啟動體制的變革的可能性，但是在考量中共黨內「必須與黨中央保持一致」的規則，這一規則又是黨內高度權力集中所必須，加上對黨外組織的禁令與抑制社會非動員式的參與，使得最終關鍵仍在於領導精英間的共識建立。

國家中的領導方略與執政方式」，*法學（北京）*，1999年第4期，頁9-14。江澤民在「十六大」政治報告中，提出「擴大在縣、市進行黨的代表大會常任制的試點，積極探索黨的代表大會閉會期間發揮代表作用的途徑和形式。」見江澤民，「開創中國特色社會主義事業新局面」，版A12。

⁶² 胡偉，「中共黨內民主與中國的政治發展——中國民主化的可能性途徑探討」，頁350-351。

⁶³ 作者訪談內容。

第三節 集體領導與核心

後革命時期的一黨政權，面臨包括權威的制度化、領導人繼承、世代交替，以及社會對政治參與需求的增加。由於黨內選舉被有系統地操縱，使得黨的精英甄補(recruitment)存在明顯的專制性質，黨的運作也並走向高層化。不過，當「內圈」的組成缺乏對權力競爭的制度化規範，無法調解精英間的路線衝突以及對權力資源的爭奪，最終不免衝擊政權的穩定。

本節擬從毛、鄧時期的「二線分工」到後鄧時期的「集體領導」，探討中共建政以來的權力繼承與「民主集中制」規範之間所存在的落差，而這也是為何自鄧小平以來，黨的領導人要積極安排「政治出口」(political exit)，推動「幹部年輕化」與「梯隊接班」。在後強人時期，為避免權力運作出現僵局，核心人物在各派政治力量中尋求均衡已成為政治穩定的前提。

壹、「二線政治」與權力轉移

事實上，無論在競爭或非競爭性的政黨體系下，政黨幾乎壟斷了候選人的提名。不過所提名的人選，除了影響選舉的成敗，政黨提名候選人的方式，更可作為檢證該黨處理黨內事務的民主程度；亦即提名程序的本質，決定了政黨的屬性，而且能夠控制提名者，必然也具有掌控黨內事務的能力，藉此得以反映並觀察黨內權力分配結構。⁶⁴自密契爾斯(R. Michels)、莫斯卡(G. Mosca)以及巴瑞圖(V. Pareto)等學者揭示多數組織，尤其是政黨，其權力主要掌控在少數領導精英手中，而政黨領導精英影響力大小，主要是基於對所謂「不確定領域」(zone of uncertainty)之掌控，除了對提名及甄補管道的控制外，還包括領導統御能力、對環境的適應與回應力、內部溝通網絡的控制、法規制度的解釋權以及對財源的掌控等，就好比手中所握有的王牌，關係著組織運作的關鍵。⁶⁵

重要的是，對於一個具有寡頭特質的領導階層，無論何種形態，其所面臨的挑戰在於「內圈」的構成與更替(renewal)，也就是所謂「政治繼承」。一般來說，政權通常透過「決策者更替」或「政策革新」(policy innovation)來解決精英之間的資源與權力分配問題，只是前者比後者更為重要，主要是因為「政治繼承」本身就是一個強大的政策更新機制，新領袖通常會變更前任領導人的政策議程(policy

⁶⁴ Michael Gallagher and Michael Marsh, eds., *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics* (London: SAGE, 1988), p.1; Elmer E. Schattschneider, *Party Government* (New York: Holt, 1942), p. 64; Gallagher and Marsh, *Candidate Selection in Comparative Perspective*, p. 277; Ranney, *Governing*, pp. 209-211.

⁶⁵ Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power* (New York: Cambridge University Press, 1988), pp. 33-37.

agenda), 因而對公共政策能產生強大而持續的影響;再者, 當相同的領導者仍掌權時, 政策調整通常受到阻礙, 主要是因為他們比較不會犧牲本身既得利益和特權的情形下變更主要施政路線。⁶⁶對於執政的精英份子, 除掌握體系運作, 關於權威的改變、試圖建立法律合法性、組織政治與其他動機, 精英都是正面的力量; 但精英也可能阻礙改變, 拒絕大眾影響政治議程的權利, 並企圖以霸權控制整個體系, 因此產生負面的影響。在民主政治下, 可以藉由定期選舉與政黨間的競爭, 提供選民一種可選擇性的立場與方案(alternative position), 以實現「決策者更替」與「政策革新」。⁶⁷而中共的「民主集中制」雖然存在選舉制度與定期換屆, 但是黨中央「由上而下」控制提名與選舉程序, 讓「由下而上」的選舉對黨決策權力的形成和轉移無法發揮實質作用, 因此必須藉其他機制來解決。

就如鄒讜教授的觀點, 中共長期以來圍繞著核心領導人的權力結構, 通常是與一系列黨內鬥爭同步發展起來的, 黨不能有兩個聲音或兩個司令部, 是已經建立起來的規則和習慣。⁶⁸而依據羅德明(Lowell Dittmer)的分析, 毛、鄧安排權力接班, 皆希望藉其所認定的正確路線能通過接班人的指定保持下去; 但也擔心接班人背離路線並反蝕、威脅最高領導人, 因此透過「二線分工」(two fronts)的政治安排, 形成一種「拖延的繼承」(protracted succession)或所謂「漸進式接班」, 解決這種兩難困境。⁶⁹雖然毛澤東與鄧小平對「二線分工」的安排各有不同立場, 早期(1952)毛退居二線, 聲稱希望能有時間思考重大問題, 並希望在死前樹立接班人威信, 後期則與大躍進失敗有關;⁷⁰而鄧則希望藉此廢除終身制, 建立退休制度, 推動「幹部年輕化」與「梯隊接班」。⁷¹但問題是, 「二線分工」的失敗正

⁶⁶ 寇建文, 「政治繼承與共產政權結構穩定性的比較研究」, *中國大陸研究*, 39 卷 3 期 (民國 89 年 3 月), 頁 59; Macridis, *Modern Political Regimes*, p. 18; Valerie Bunce, *Do New Leaders Make a Difference? Executive Succession and Public Policy under Capitalism and Socialism* (Princeton: Princeton University Press, 1981), p. 255.

⁶⁷ Vernon Bogdanor, eds, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions* (New York: Basil Blackwell, 1987), p.397.

⁶⁸ 鄒讜, *二十世紀中國政治* (香港: 牛津大學出版社, 1994 年), 頁 162-168.

⁶⁹ Dittmer, *China under Reform*, pp. 61-108; Frederick C. Teiwes, *Politics at Mao's Court: Gao Gang and Party Factionalism in the Early 1950s* (Armonk: M. E. Sharpe, 1990), pp. 32, 116-117; Roderick MacFarquhar, *The Origins of the Cultural Revolution 1: Contradictions among the People 1956-1957* (New York: Columbia University Press, 1974), pp. 152-156.

⁷⁰ Dittmer, *China under Reform*, pp. 61-62; 毛澤東於一九六六年曾對一、二線的安排提出說明: 「為什麼分一、二線呢? 一是身體不好, 二是蘇聯的教訓。馬林科夫不成熟, 史達林死前沒有當權, 每一次會議都敬酒, 吹吹捧捧。我想在沒死之前, 樹立他們的威信, 沒有想走到反面。這是我故意大權旁落, 現在倒鬧獨立王國。」見毛澤東, 「在中央政治局匯報會議上的講話」, *毛澤東思想萬歲*, 頁 655。

⁷¹ 鄧小平於一九八二年在中央政治局擴大會議中也有所說明: 「我們幹部老化, 但老同志是骨幹, 處理不能太急, ……顧問委員會, 應該說是我們幹部領導職務從終身制走向退休制的一種過渡。…在這個過渡階段, 必須認真使幹部隊伍年輕化, 為退休制度的建立和領導職務終身制的廢除創造條件。」見鄧小平, 「設顧問委員會是廢除領導職務終身制的過渡辦法」, *鄧小平文選, 1975-1982* (北京: 人民出版社, 1983 年), 頁 368-369。

是因為出現「兩個聲音、兩個司令部」，使得毛、鄧這兩代核心指定接班人後，卻都在兩次全國代表大會之間實行重大權力重組，亦即新指定的接班人，等不到下次全國代表大會舉行，就已失去權力。從中共「八大」選舉劉少奇為第一副主席、鄧小平為總書記，與周恩來組成「第一線」開始，至一九六六年「八屆十一中」全會改由林彪取得「接班人」的地位；接著「十大」的王洪文、「十一大」的華國鋒、「十二大」的胡耀邦及「十三大」的趙紫陽，沒有一位事先指定的繼承者支撐到下一屆黨大會（見表 5-2）。

（表 5-2）毛、鄧時期政治轉移模式比較

比較特徵	毛澤東的繼承	鄧小平的繼承
權力移轉形式	二線（毛為二線）	二線（鄧與元老為二線）
接班人數	劉少奇、林彪、王洪文、華國鋒	胡耀邦、趙紫陽、江澤民
第一次實現理念	三面紅旗	1978-1988 年經改
第一次退卻	劉、鄧「三自一包」 毛退二線	治理整頓、反資產階級自由化 胡下趙上
第二次實現理念	文化大革命	1991 年開始第二次城市經改
重拾領導權之策略	聯合學生與軍隊對抗北京中央	聯合東南各省市對付北京中央
爭奪繼承權之派系	極左派對保守官僚派	成長改革派對保守官僚派
群眾事件	周恩來死，導致第一次天安門事件	胡耀邦死，導致第二次天安門事件
對一線的整肅	鄧小平被剝奪黨內外一切職務	趙紫陽被剝奪黨內外一切職務
核心領導人安排中 派接班、平庸但集權	華國鋒為最終繼承人，擔任黨主席、 軍委主席與國務院總理	江澤民為最終繼承人，擔任黨總書 記、軍委主席與國家主席
核心死後的權力運作	毛死後，華國鋒剷除四人幫，鄧小平 復出，與華共享政權，最終鄧鬥倒 華，成為新的核心	鄧死後，江澤民與李鵬、朱鎔基共享 政權，最終李、朱屆齡退下，江獨佔 軍委主席，與胡錦濤共享政權

資料來源：吳玉山、林文程、江水平著，**後鄧時期對大陸及台灣的震盪**（台北：國家發展文教研究基金會，民國 84 年），頁 32。作者依據原表修改

雖然共黨內部存在「派系禁止令」，但實際上內部並非是一元化，而是不同偏好個人的結合。由於改革的利益是模糊且不確定，因此決策並非是對成本與效益的理性計算，而是精英之間彼此對未來的不同設想所產生的協商與衝突。吳玉山教授依據經濟發展與派系鬥爭的關係，分析中國大陸政經互動的基本格局：在高速成長派（無論是毛的左派或鄧的市場改革派）掌權時，若能促進經濟迅速成長，而沒有造成總體經濟失衡，則地位穩度；然而一旦造成比例失調或景氣過熱，則權力便會向官僚改革派轉移。官僚改革派地位的穩固，也決定於穩定成長，並能解決總體失衡；否則將引起高速成長派的奪權。因此，從毛時期追求經濟高速成長的左派，和追求穩定的官僚改革派之間循環反覆的鬥爭；到華國鋒的「洋躍進」、陳雲的「調整」和鄧小平主導的「市場化改革」，派系間除了隨著經濟波動而轉換地位，也包含權力結盟、核心領導人對挑戰者的淘汰過程，以及緊接而來的政經

路線轉變。⁷² 因此，對於權力繼承，若擺在精英間的權力關係脈絡下評估，其對改革而言是轉機也是危機。一方面基於領導人對於發展差距的認知，而有調適的作為；但也可能感受來自內外的威脅與敵意，而強化其反動的立場（如毛的「文革」或鄧的「反資產階級自由化」與「反和平演變」）。

就如白魯恂(Lucian Pye)對中國政治的描述，強調其中的特殊性與高度人格化特質，最主要的政治權威存在於對領導與上下級關係的理解，而非客觀化的法律或道德準則中。⁷³對毛澤東來說，並不存在外來的監督者，他所提出「三要三不要」原則是為他人遵守和內化的規則與習慣，不適用於毛本人；即使自己的政策明顯導向災難，面對來自接班人的威脅，最終仍不惜訴諸武力的威脅，或實際上透過武力尋求個人意志的貫徹。在鄧小平著手佈置權力接班，先後選擇了胡耀邦與趙紫陽，形成中共改革時期的一線領導人。基於鄧提出的「四化」方針，「內圈」的中心在十多年的改革中逐漸擴大與年輕化，但是涉及政權安危的重大議題，最終決定權仍掌握在二線元老手中，而非一線領導人或正式制度中的最高國家權力機構。從一九八四年開始的大規模經改到「六四事件」，鄧小平扮演二線元老與一線領導間的平衡者角色，包括鄧提出政治改革的建議，⁷⁴以及胡耀邦配合在「十二屆六中」透過「社會主義精神文明建設指導方針決議」，倡言民主改革，擬透過政治改革動員群眾力量以壓制陳雲等官僚派的勢力。但是當社會受到政治改革討論的激勵，引發學生的民主運動，鄧又走向官僚派，贊成鎮壓，一方面決定罷黜胡耀邦，另一方面推動「反資產階級自由化」運動。⁷⁵

同樣的，趙紫陽接班後雖然擔任總書記，但只有名義上的權力，既沒有擔任總理時的經濟決策權，又沒有擔任總書記應有的人事權，重要的人事安排都是由鄧小平及陳雲等元老決定。⁷⁶當趙紫陽按鄧小平之意，成立「中央政治體制改革研討小組」，提出《關於政治體制改革的總體設想》，並寫進「十三大」的政治報

⁷² 吳玉山，**遠離社會主義**（台北：正中書局，民國 85 年），頁 51-95；Lowell Dittmer and Yu-Shan Wu, "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics," *World Politics*, Vol. 4, No. 4 (July 1995), pp. 467-494.

⁷³ Lucian W. Pye, "Factions and the Politics of Guanxi: Paradoxes in Chinese Administrative and Political Behavior," *The China Journal*, No. 34 (July 1995), p. 39.

⁷⁴ 鄧小平自一九八六年六月到九月，連續四次談話講到政治改革問題，強調「人的障礙」以及「權力下放」。見阮銘，**鄧小平帝國**（台北：時報出版社，民國 82 年），夜 177-178；鄧小平，「在聽取經濟情況匯報時的談話」，**鄧小平文選，第三卷**（北京：人民出版社，1993 年），頁 159-160；鄧小平，「關於政治體制改革問題」，**前引書**，頁 176-180。

⁷⁵ 吳玉山，**遠離社會主義**，頁 80-81。在一九八六年十二月，鄧小平批評胡耀邦，沒有將「猖狂」的王若望開除黨籍，認為「從中央到地方，在思想理論戰線是軟弱的，喪失的陣地。」據阮銘所述，一九八七年一月，在中共中央召開中央「生活會」上，胡被批評為「違反中央政治局集體領導代表」，這個「集體領導代表」便是指鄧小平。見鄧小平，「旗幟鮮明地反對資產階級自由化」，**鄧小平文選，第三卷**，頁 195；阮銘，**鄧小平帝國**，頁 166。

⁷⁶ 陳一諮，**中國：十年改革與八九民運**（臺北：聯經出版社，民國 79 年），頁 124。

告中，宣佈「建設社會主義民主政治」。⁷⁷不過，趙紫陽與政治改革也隨著「六四」而下台，而在「六四事件」中最重大的四項決策——四二六社論對民運的「動亂」定性、北京市的戒嚴、趙紫陽的去職和新政治局常委和總書記人選的產生，並非依照黨章程序，而是掌握在二線元老以及鄧的定奪。深一層思考，除了趙紫陽外，中共高層主張以民主和對話方式處理示威事件的，也不是沒有（李瑞環便是一個）。但是，當制度與中央政策不協調時，制度必須服從決策的政治鐵律依舊。鄧小平決定罷免趙紫陽並策立新常委，顯然與黨章所規定的程序相左；鄧小平作出北京市戒嚴的決定，又侵犯全國人大常委會的職權。當人大常委胡績偉發動連署召開人大常會臨時會，雖然參與連署常委超過法定三分之一的發動人數，會議非但未能召開，胡反而在稍後遭受除名處分。⁷⁸而鄧的錯誤並未公開化，所顯現的只是二線的權力結構嚴重制約可供趙紫陽選擇的行動方案。

基於胡、趙都在「四個堅持」的立場上「出格」，使得鄧小平十多年的「二線安排」也宣告解體，亦使鄧的接班安排與開放政策受到其他元老的質疑。江澤民上台後，其路線在某種程度上必須作為趙紫陽路線的對立面，以符合黨內元老的標準，作為合法性的第一步，但也由於江的上台並未經過黨章機制的選舉，也面臨來自領導層內部的挑戰（如李鵬與姚依林）。在這種背景下，鄧提出「第三代領導集體」及其「核心」的概念，並帶出了「第二代領導集體」與「核心」的說法，一方面加強自己的政治地位；另一方面則強化江澤民的權力合法性。⁷⁹雖然「核心」的概念用以表達在集體領導中具有主導地位的個人角色，但是不同於毛澤東的「四個偉大」，以及鄧小平「總設計師」的克里斯瑪特質。江澤民在缺乏強人背景的前提下，必須在一個更為複雜的環境下操作。因此「核心」的位置，不僅反映元老深信第一線領導的不確定是動亂的因素，更讓江逐步地接近政權，幫助他獲取更多制度性權力。⁸⁰包括從一九八九年六月中共「十三屆四中」全會接任總書記，同年十一月「五中」全會接中央軍委主席，並於九一年三月七屆人大三次會議接任國家軍委主席，最後於九三年三月的八屆人大接任國家主席，使江澤民成為毛澤東以後同時擔任黨、政、軍最高領導人的權力中心。

從中共「二線政治」的運作，我們可以看出對「民主集中制」的落實產生的負面影響。羅德明與特威斯(Frederick C. Teiwes)觀察鄧時期的接班安排認為，中

⁷⁷ 有關「中央政治體制改革研討小組」的運作及討論內容，請參考吳國光，**趙紫陽與政治改革**（台北：遠景出版社，1997年）。

⁷⁸ 趙建民，「天安門悲劇，反制度化造成」，**聯合報**，民國90年1月8日，版11；請參考張良編著，**中國「六四」真相**（香港：明鏡出版社，2001年）。

⁷⁹ 吳國光，**逐鹿十五大：中國權力棋局**（台北：遠景出版社，1997年），頁9-11；任慧文，**中南海權力交班內幕**（香港：太平洋世紀研究所，1997年），頁28-31。

⁸⁰ Frederick C. Teiwes, "Politics at the 'Core': The Political Circumstances of Mao Zedong, Deng Xiaoping and Jiang Zemin," *China Information*, Vol. 15, No. 1(2001), pp. 1-65.

共領導人的繼承安排，除現任領導人與指定接班人兩位主要行為者，還包括多位高層精英參與繼承事務的討論。由於接班人缺乏資深元老的革命性地位，因此被期待以一種進階實習的方式來證明他的政治氣度與能力，現任領導人則在幕後考察並給予必要的建議與糾正。實習是無限期的持續，而其課程是未定的，不論在任何情況下，實習者都不能威脅現任領導的權威。⁸¹最重要的是，在「二線分工」下，實際上二線元老的政治位階是跨越「民主集中制」的約束，凸顯權力與職位的不相符與責任政治的缺乏，除了二線元老內部不同的派系立場，反映在一線領導人之間；二線元老新的路線指示，也象徵著對第一線權力的重新安排，其結果就是一線黨政領導人的政策路線與判準，受制於二線元老由上而下的意志，並須承擔所有政治風險，以保護二線元老的核心地位。再者，由於黨的體制缺乏一套涉及職位任期的具體規範，提供每一位執政者相符的權責，在位者讓與權位的標準也缺乏前例可循，因而常出現「因人立制」，卻無法形成制度化的權力繼承機制。除了在歷史上造成「老人政治」以及黨內精英的權力爭奪；對政治體制而言，則是面臨最高權力核心的頻繁變動（黨主席、總書記、中央軍委主席），造成人民對政局的不確定感。

貳、集體領導與常態政治

依據鄧小平關於「三個世代」的設計，有利於描述黨內不同時期的權力配置，包括歷史背景、掌權的工具、統御的本質以及對繼承的安排；而在「梯隊接班」的觀念下，核心的概念緊密地和不同世代的領導集體相連接，以配合權威領袖間的平衡需求，避免毛時期一人領導的情況再次出現。不過，若觀察鄧小平晚年竭盡所能強化「江核心」的地位，使江澤民成為毛澤東以後同時擔任黨、政、軍三方面最高領導人的權力中心，並且透過黨的會議強調維護、服從以江澤民為核心的中央領導權威，這種固權的設計，反而說明了後鄧時期中共權力結構所可能面臨的不穩定。⁸²

⁸¹ 請參考羅德明(Lowell Dittmer)，「中國新領導—從分工、政治背景與政策傾向評量」，載於田弘茂、朱雲漢編，*江澤民的歷史考卷*（臺北：新新聞出版社，民國89年），頁62；特威斯(Frederick C. Teiwes)，「追求穩定的坎坷路—鄧後的繼承、制度化、統治能力和正當性」，前引書，頁89；Lowell Dittmer, "Patterns of Elite Strife and Succession in Chinese Politics," *China Quarterly*, No. 123 (Sep. 1990), pp. 405-430；事實上，我們從中共新任總書記胡錦濤的「養成」過程中也可以發現同樣的規律。舉例來說，雖然在「十六大」之前，中共黨與官方媒體從未稱胡錦濤為黨的繼承者，也未指明胡為第四代的核心。但是從胡九二年直升常委開始，包括擔任中央書記處書記（黨務）、中央黨校校長（理論）、中共國家副主席（外事），以及九九年十五屆四中全會擔任中央軍委副主席（軍隊），都可以看出其繼承者的地位。請參考 H. Lyman Miller, "The Succession of Hu Jintao," <http://www.chinaleadershipmonitor.org/20011b/20011LM.html>.

⁸² 趙建民，*當代中共政治分析*（臺北：五南出版公司，民國86年），頁5；William H. Overholt, "China after Deng," *Foreign Affairs*, Vol. 75, Iss. 3 (May/June 1996), pp. 63-78；「中共中央關於加強黨的

若按黨章規範，書記只是「平等中的首位」(first among equals)，不能凌駕於黨委其他成員或黨組織之上，但如鄧小平所言：「集體領導也要有個頭，各級黨委的第一書記，對日常生活要負起第一位的責任。」⁸³因此核心與集體的互動關係，成為後鄧時期中共政權運作的重心所在。吳國光教授認為，在「集體」與「核心」之間，本來就是存在一個結構性的矛盾，而其中的要害就在於「核心」。在中共最高領導層內部，本來就不可能意見一致，這種分歧與矛盾只會發展，不會消失。在後強人時期，「集體」構成對「核心」的最大威脅；反之亦然，「核心」就是對「集體」的否定。「核心」要穩定，就要使「集體」服從；「集體」要真正履行「領導集體」的功能，則必然挑戰「核心」。因此，核心權力的鞏固，必須包含幾個要件(一)不同政治勢力間的權力平衡；(二)軍隊的支持；(三)培植權力網絡；(四)對於前期政治遺產的繼承，以及個人政治路線的建構。⁸⁴

特威斯也提出類似觀點，認為中共自後毛時期就已逐漸朝向「常態政治」(normal politics)演化。⁸⁵「常態政治」意指在後強人時期，具有某種程度體制化的政治上最高領導人，處於龐雜的議題與壓力下，不受教條的意識形態所導引，亦即領導人的功能在於將不同利益匯聚到較為一致性的程序，以滿足各方需求，獲致政策的動力與對領導者的支持。不過，這當中所面臨的困境在於，當政策無法達到預期成效(如經濟改革)，或者更多無法預期的挑戰必須即時回應(如天安門事件)時，對於特定政策或領導人來說，將出現一個充滿對手的世界。楊開煌教授也認為，中共「十四大」開始的集體領導，形成原因除了文革時期的歷史教訓，使中共黨內對個人獨裁有相當顧忌，主要是沒有強人，而且所有領導集團自知不是強人，無法單獨負責。⁸⁶因此，鄧後時期的情勢，可簡單地描述為：沒有任何派系、機構、區域或個人能完全掌控大權，並且如毛、鄧般跨越這些制度，核心人物在各派政治力量中尋求均衡已成為政治穩定的前提。⁸⁷

江澤民作為第三代領導集體的「核心」，處於調節這些制度利益的關鍵地位，

建設幾個重大問題的決定」，載於中共中央文獻室編，**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(下)**(北京：中共中央文獻出版社，1997年)，頁303-325。

⁸³ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，**鄧小平文選，1975-1982**(北京：人民出版社，1983年)，頁300。

⁸⁴ 吳國光，**逐鹿十五大**，頁17。

⁸⁵ Frederick C. Teiwes, "Normal Politics with Chinese Characteristics," *The China Journal*, No. 45(Jan. 2001), pp. 69-82; Frederick C. Teiwes, "The Paradoxical Post-Mao Transition: From Obeying the Leader to 'Normal Politics'," *The China Journal*, No. 34(July 1995), pp. 55-94.

⁸⁶ 楊開煌，「中共『十六大』之接班與人事安排—內在邏輯之探討」，**遠景季刊**，3卷3期(民國91年)，頁126。

⁸⁷ Li Cheng, "China in 1999: Seeking Common Ground at a Time of Tension and Conflict," *Asian Survey* (Jan/Feb 2000), p. 117; You Ji, "Jiang Zemin: In Quest of Post-Deng Supremacy," in Maurice Brosseau, Suzanne Pepper and Tsang Shu-Ki, eds., *China Review 1996* (Hong Kong: The Chinese University Press, 1996), pp. 4-7.

除了必須推動權力分享與尋求諮商與建立共識，核心權位的穩固仍必須與其職務緊密的結合。就如林布隆(Charles Lindblom)的觀點：「每一個制度中，最高權威不可避免地必須依靠一個後援組織(supporting organization)，這個組織是建立在多種交換和說服，而不是單向權威(unilateral authority)的基礎上。為了誘導成員授予自己在後援組織的權威，必須提供利益、想要的政策或權威的分享。」⁸⁸而對於後強人時期的核心領導人來說，軍隊就扮演著後援組織的關鍵角色。

一、黨軍關係

中共強調軍隊必須置於黨的絕對領導之下，即「黨指揮槍」⁸⁹的原則。由於在黨與軍隊兩大系統在組織上的相互交錯，產生共黨體制中的雙重角色精英(dual-role elite)特質，多數高幹均扮演雙重角色，使文武之間形成複雜的權力運作關係。這主要是基於中共建政過程中，黨政領導人主要是從軍事領導人轉變而來，以及權力個人化所衍生出來的派系關係，使黨政領導人同時是實質的軍事領導人，而建政以來中共文武間的緊張，實際上也是黨內領導階層在路線與政策的對立。⁹⁰因此我們可以發現，軍隊在中共歷次權力繼承中所扮演的關鍵角色：從毛利用林彪「四野」系統，清除劉少奇的勢力，到華國鋒透過葉劍英等軍頭的援助逮捕「四人幫」，並順利擔任黨主席、軍委主席與國務院總理；鄧小平也是以其革命資歷與軍方多數支持，而能逐漸取代華國鋒的領導地位。相對而言，在鄧小平長期擔任軍委主席，主導軍隊事務，即使鄧的接班人擔任軍委副主席，仍難以介入軍隊的運作，使其權力繼承的基礎必須建立在鄧以及黨與軍隊元老的支持上。雖然江澤民接班五個月後，鄧小平就交出軍委主席的位置，但仍是靠著鄧的支持，以及劉華清與張震等軍隊元老的輔佐，才得以在「十四大」剷除「楊家將」的勢力威脅，逐漸穩固「核心」的地位。⁹¹

⁸⁸ Charles E. Lindblom, *Politics and Markets: the World's Political Economic Systems* (New York: Basic Books, 1977), p. 121.

⁸⁹ 毛澤東，「戰爭與戰略問題」，*毛澤東選集(第二卷)*，頁 535；另請參考中國人民解放軍海軍政治部，*黨指揮槍*（南昌：江西教育出版社，1997年7月），頁 10-20。

⁹⁰ Amos Perlmutter and William M. LeoGrande, "The Party in Uniform: Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political System," *American Political Science Review*, Vol. 76, December 1982, pp. 778-789. ; Hsiao-shih Cheng, *Party-Military Relations in the PRC and Taiwan: Paradoxes of Control* (Boulder: Westview Press, 1990), pp. 37-69. ; David Shambaugh, "The soldier and the state in China: the political work system in the PLA," *The China Quarterly*, No. 127(Set. 1991), pp. 527-568; 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*（台北：桂冠出版社，民國 82 年），頁 95-122。

⁹¹ 沈明室，「中共權力繼承與軍隊角色」，*東亞季刊*，27 卷 3 期（民國 84 年），頁 29-54；任慧文，*中南海權力交班內幕*，頁 28-31；宗海仁，*第四代*（香港：明鏡出版社，2002 年），頁 525-527；俞雨霖，「一九七八年後中共的軍政關係的結構與趨勢」，載於林長盛編，*解放軍的現狀與未來*，頁 19-46。

進入九〇年代後，黨軍權力共棲於一身的現象隨著世代變遷而改變。中共建政後集黨政權力和軍事權力於一身的政治精英，到「十四大」召開都幾乎凋零殆盡。十四大以後的趨勢，是權力完全由新人繼任，同時這些新人的事業完全從軍隊或黨政系統獨立發展，而沒有如革命世代般同時跨越黨政和軍隊系統。換句話說，十四大以後黨政領導人和軍隊領導人分別發展他們的事業，而不再發生相互跨越的現象；唯一例外的是，非軍職人員可以擔任軍隊最高領導機構——中央軍委會主席。隨著世代交替，未來軍隊必須由文人領導，因此《軍銜條例》的修正，使中央軍委會主席不設軍銜，便是證成此一發展趨勢。⁹²

(表 5-3) 1993-2003 年中共國防預算成長統計表

(單位) 人民幣億元

年度											
內容			1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	432.48	550.62	636.72	720.06	812.57	934.72	1076.7	1197.96	1411.56	1660	1853
	14.44	27.32	15.64	13.08	12.84	15.03	15.19	11.27	17.83	17.6	9.6

資料來源：國防部，**中華民國九十一年國防報告書**，<http://www.mnd.gov.tw>。

聯合報，民國 82 年 3 月 6 日，版 13。

不過，從前述第三代核心不具有前兩代領導人的個人特質、革命功績與關係網絡，引申出未來以黨領軍的兩個重要特性：(一) 核心領導人無法確定軍隊能否主動地支援，而其他派系亦了解重大危機時它的支持不必然存在，以致於核心的地位不完全穩固；(二) 核心領導人可藉由提供政策上的支持或妥協，以取得軍隊的支援。而自「十四大」以來，江澤民得以依據制度所賦予的權力，致力於中立化這些特性，並改變他在解放軍的地位。⁹³一方面，透過晉升軍隊幹部，建立與軍隊的關係網絡。自一九八八年恢復軍銜制以來，中共先後八次晉升七十九名上將軍銜與兩名上將警銜，共八十一名上將當中，江澤民就擢升了六十四位，並安排出任大軍區級以上主管職位，此一豐沛之人脈關係，成為目前共軍頌揚「江核心」不絕於耳的最大主流。⁹⁴另一方面，在政策及預算上體現與軍隊目標有更多的結合（見表 5-3）。包括對民族主義與主權的捍衛，或賦予軍隊「保駕護航」之重任，將「穩定與發展」的發展方針和軍事現代化掛鉤。⁹⁵這些措施鞏固了江

⁹² 引自丁樹範，「黨選指揮槍——軍隊改革與黨軍關係變化」，載於丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**（台北：新新聞出版社，2002 年），頁 97-98。中共第八屆全國人大常委會第七次會，於一九九四年五月，通過《中國人民解放軍軍官軍銜條例》修正案，除了不再設立「一級上將」軍銜，也規定中央軍事委員會主席不授軍銜，副主席職務等級編制軍銜為上將，改變一九八八年條例中的中央軍委會主席需具有軍銜的規定改變。同時新增「被決定任命的中央軍委副主席、委員職務的軍官晉升為上將的，由中央軍委主席授與上將軍銜。」請參考一九九五年中共年報（台北：中共研究雜誌社，1995 年），頁 VII 9-12。

⁹³ 喬夫(Ellis Joffe)，「人民解放軍與政治」，載於田弘茂、朱雲漢編，**江澤民的歷史考卷**，頁 118。

⁹⁴ 鄭叔平，「廿一世紀中共軍事領導新佈局」，發表於台灣綜合研究院戰安所主辦「中共軍事發展與兩岸關係」座談會，<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/cindex.htm>。

⁹⁵ David Shambaugh, "China's Military in Transition: Politics, Professionalism, and Power Projection,

澤民在軍隊的領導地位，在「十四大」時，劉華清獲選政治局常委，除了輔助江參與軍隊事務，也代表了軍隊的利益；但是在「十五大」，政治局常委全為黨政文人幹部，唯一的軍隊代表是兼任中央軍委會主席的江澤民；同樣的，自「十四大」以來，軍隊成員在政治局及中央委員的比例並沒有明顯變化（見表 5-4）。這在某種程度顯示軍人已有固定的利益表達管道，並且能接受江澤民能代表軍隊，反映軍隊利益。⁹⁶

（表 5-4）中共「九大」以來軍隊代表在政治局與中央委員會之比例

屆別	八大	九大	十大	十一大	十二大	十三大	十四大	十五大	十六大
政治局委員	7/17	12/25	6/21	13/23	11/28	2/17	2/20	2/22	2/24
中央委員	30/97	85/170	52/195	61/201	50/210	23/175	44/189	41/193	44/193

資料來源：沈明室，「中共十六大權力繼承與軍隊角色」，*展望與探索*，1卷2期，頁45；俞雨霖，「一九七八年後中共的軍政關係的結構與趨勢」，載於林長盛編，*解放軍的現狀與未來*（台北：桂冠出版社，民國82年），頁19-20。

二、侍從體系與梯隊接班

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，積極重建「民主集中制」所規範的集體領導制度，包括取消「黨主席」制，改採中央委員會中選舉產生總書記，以突出政治局常委的地位，落實集體領導，希望政權朝制度主義的路線發展。⁹⁷此外，為解決幹部老化的問題，鄧也提出「中央顧問委員會」⁹⁸的構想，以期幹部領導職務「從終身制走向退休制的一種過渡」。這些構想反映在制度上，首先在《八二憲法》中，除中央軍委主席外，規定了國家主席與「一府二院」連續任職不得超過兩屆；通過《關於建立老幹部退休制度的決定》，明確黨政領導幹部的退休年齡，省、部級正、副首長、黨委書記，以正職

“ in David Shambaugh and Richard H. Yang, eds., *China's Military in Transition* (New York: Clarendon Press, 1997), pp. 6-15; Ellis Joffe, “Party-Army Relations in China: Retrospect and Prospect,” *Ibid.*, pp. 45-50.

⁹⁶ 丁樹範，「黨選指揮槍——軍隊改革與黨軍關係變化」，頁108；沈明室，「中共十六大權力繼承與軍隊角色」，*展望與探索*，1卷2期，頁45。

⁹⁷ 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。但是阮銘教授認為，修改黨章取消黨主席是因為陳雲集團權力鬥爭需要，削掉胡耀邦的主席位置，使其只能主持書記處，無法主持政治局常委會，常委會中任何一個元老都可以個人否決書記處的決定，這是胡、趙兩屆總書記權力不穩定的體制因素。見阮銘，*透視總書記：江澤民文選導讀*，頁72-105。

⁹⁸ 「中央顧問委員會」於一九八二年黨「十二大」設立，一九九二年黨「十四大」廢除。依據「十二大」通過的黨章第22條，中央顧問委員會是中央委員會政治上的助手和參謀。中央顧問委員必須具有四十年以上黨齡，對黨有較大貢獻，在中央委員會領導下進行工作，對黨的方針、政策的制定和執行提出建議，接受諮詢；協助中央委員會調查處理某些重要問題；在黨內外宣傳黨的重大方針、政策；承擔中央委員會委託的其他任務。

六十五歲，副職六十歲為界，司、局級一級幹部以六十歲為界。⁹⁹同時配合黨政領導幹部的「年輕化」與「集體接班」，以及鄧小平在《黨與國家領導制度的改革》中所提出的幹部「四化」(革命化、年輕化、知識化、專業化)方針，也體現在「十二大」的黨章。

中共實施「幹部年輕化」與「梯隊接班」的目的，是透過有計畫的選拔、磨練中生代幹部，使得權力核心成員的年齡呈現兩個層次以上的分布，年輕成員在資深成員「傳、幫、帶」的程序下，逐漸接掌權力。¹⁰⁰一九九二年九月，中共頒佈《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》，具體規劃出各梯隊年齡梯次配置：在一九九三年換屆後，省級黨政領導班子平均年齡要在保持在五十五歲左右；五十歲以下的幹部，在省級黨委領導班子中，一般要有三人，政府領導班子中要有兩人；其中四十五歲左右的，黨委和政府領導班子中至少各有一人。¹⁰¹這個規劃也反映在「十四大」確立以江澤民為核心的集體領導，並且安排第四代的吳邦國、胡錦濤為政治局委員、溫家寶為候補委員，並培養胡錦濤成為第四代領導核心。

(表 5-5) 中共黨政幹部接班梯隊表

領導層級	年齡配置	人數要求
中央、國家機關部委領導	60—55—45	1. 領導班子中 45 歲幹部至少 1 名 2. 部委正職中 50 歲應有一定數量
省、自治區、直轄市黨委、政府領導班子	60—55—45	1. 黨委領導幹部 50 以下 3 名、政府領導班子 2 名 2. 黨委、政府領導幹部 45 歲 1 名 3. 黨政正職 50 歲應有一定數量
中央、國家機關司局級幹部，和省、自治區、直轄市廳局級領導班子		1. 中央、國家機關各部委正、副司、局長，40 歲應有一定數量。 2. 省、自治區、直轄市直屬廳局領導班子，40 歲至少 1 名。 3. 司廳局級正職 45 歲應有一定數量。
市(地、州、盟)黨委，政府領導班子		1. 黨委、政府領導班子 45 歲以下幹部各有 2 名，其中 40 歲各有 1 名。 2. 黨政正職中，40 歲左右應有一定數量。
縣(市、區、旗)黨委、政府領導班子		1. 黨委、政府領導班子 35 歲以下至少各有 1 名。 2. 黨政正職中，35 歲應有一定數量。

資料來源：「中共中央組織部《一九九八—二〇〇三年全國黨政領導班子建設規劃綱要》，載於十五大以來重要文獻選編，上(北京：人民出版社，2000年)，頁 437-450。

中共「梯隊接班」機制有四個特點：(一)領導班子成員年齡呈現「多層次分佈」；(二)年齡與任期限制是進行幹部新陳代謝的重要機制；(三)「集體領導」

⁹⁹ 「中共中央關於建立老幹部退休制度的決定」，載於中共中央文獻室編，新時期黨的建設文獻選編(北京：人民出版社，1992年)，頁 172。

¹⁰⁰ 寇建文，「中共『幹部年輕化』與政治繼承」，中國大陸研究，44 卷 5 期(民國 90 年 5 月)，頁 5。

¹⁰¹ 「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」，載於十三大以來重要文獻選編(北京：人民出版社，1993年)，頁 2189。

是高層領導班子的基本運作模式；(四)接班人的挑選會經過「醞釀協商」的過程。雖然總書記、政治局常委、軍委副主席等最重要職務的規範仍不夠完整，但從長期來看，「梯隊接班」制度化應會擴及到這一層次。¹⁰²一九九八年中共頒佈《一九九八—二〇〇三年全國黨政領導班子建設規劃綱要》，規劃了三個梯隊的接班藍圖(表 5-5)，在中共大力推動下，至「十六大」前，中共在縣、處級至省部級的領導幹部已作好三個梯隊接班的部署。¹⁰³

中國大陸長期以來的黨政一體化結構，具有傳統社會權力個人化的特性，除了建構一套伴隨特權的黨員等級制，並且形成組織內的「侍從體系」；而延續到後革命時期所具有的細胞化體制、人格化網絡與現存組織的垂直關係，為擴大非正式、個人化忠誠的複雜派系關係提供了階梯。除了促成「新傳統主義」的延續，也易於使國家權力通過下級對上級的人身依附，使個人關係網絡常取代黨正式的垂直關係，以及個別黨員對私利的容許而削弱黨的目標。但也因此在思考集體領導與核心的關係時，除了領導人之間的權力關係，也不能忽略這些領導人背後所代表的政治勢力與區域利益。

許多先前研究顯示，政治網絡諸如上海幫、太子黨、清華幫、同鄉會、團派、及秘書群，都是三代領導精英晉升的重要管道，這類非正式的人才甄選管道在第四代仍然重要。¹⁰⁴雖然二十年來的發展，使關於「梯隊接班」的成文與不成文等制度性安排已經逐漸實施，尤其針對「年齡」與「任期」的規範越來越明確，已經超過省部級或中共中央委員層級，對於派系的運作能產生制約效用。但依據李成教授的觀點，從十六大中央委員各個成員生涯歷程與政治社會化過程，各種形態的裙帶關係，包括血緣、校友、同鄉、官僚或機構的同僚關係、或是侍從關係等在新一代精英的選擇上依然扮演重要角色，而一些新的政治團體，例如海外歸國學人為主的「海歸派」，亦在中央領導階層中成為一股崛起中的新勢力。¹⁰⁵不過，也隨著政治網絡的多元化而導致權力的分散，進而增加權力分享的必要性，加上政治網絡間通常有重疊之處，比如清華幫與上海幫或團派的重疊，使得不同派系間形成一股複雜的互相依賴關係。¹⁰⁶

¹⁰² 寇健文，「權力轉移與『梯隊接班』機制的發展」，載於丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**（台北：新新聞出版社，2002年），頁 53-93。

¹⁰³ 熊自健，「中國黨政領導班子的建設規劃—從十三大到十六大」，載於丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**，頁 85。

¹⁰⁴ 何平、高新，**中國太子黨**（台北：時報出版社，民國 88 年）；李曉莊，**朱鎔基人馬**（台北：獨家出版社，1998 年）；曉沖主編，**中國第四代猛人**（香港：夏菲爾出版社，1998 年）；Li Cheng and Lynn White, "The 15th Central Committee of the Chinese Communist Party: Full-Fledged Technocratic Leadership with Partial Control by Jiang Zemin," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 3 (March 1998), pp. 245-247; 「共青團接班，位居黨政要津」，**中國時報**，民國 92 年 3 月 2 日，版 11。

¹⁰⁵ 李成，「十六屆中委會人事構成及其權力均衡」，載於丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**，頁 17-18。

¹⁰⁶ 同前註，頁 46。

我們可以依據謝淑麗(Susan Shirk)所提出的「雙向負責」(reciprocal accountability)論,即中共高層領導(政治局及其常委會)雖然可以操控提名,影響中央委員會的組成;但另一方面,中共高層領導的權力又必須經過中央委員會的證成,使兩者間存在一種「雙向負責」的關係。雖然權力不是平均由兩造分享,仍是以高層權威為主;但是經由制度卻能反映出一種制衡力,尤其當高層出現路線分歧(特別是在面臨繼承危機時),雙向負責中的「向下負責」這一方面就獲得突出的重要性。¹⁰⁷特別是在派系逐漸多元化的情勢下,由於集體領導色彩極濃,未來接班群人選必須經過醞釀過程達到群眾接受的共識。雖然醞釀協商未必具有否決人事案的強制力,但已是決定高層人事的必備程序,並且存在某種程度的輿論壓力。在這個原則與派系現實的交互影響下,新人已經很難大幅跳級晉升,未經黨政歷練與政績就直接進入最高接班群中。¹⁰⁸再者,政治派系的共存同時意味著影響力的分散與權力的平衡,精英甄選的管道也較為多元,因此其合法性仍必須在政治網絡之外尋覓,包括任內的表現與成就,這也可能加速政治制度化的腳步。

不過,亦有學者認為「常態政治」並不符中共精英政治的動態。雖然高層政治已有部份的體制化,不以教條為指南;但問題依然在於協商的規範如何內化(internalize),權力分配如何體制化。¹⁰⁹舉例而言,當前中共黨政領導幹部的建設規劃,在縣處級至省部級幹部中運行良好,逐漸形成制度的權威,二十餘年為中共提供源源不絕的中層幹部。然而最大的缺失,是在於它並未對國家軍委主席及中共黨的最高領導職務—總書記、政治局常委、委員、軍委會正、副主席、委員等—有明文的「任期制」或年齡畫線的規範,只形成七十歲退休的默契與內部慣例,使得最高領導幹部與中層領導幹部不能一體依法管理。¹¹⁰也因此,即使中共即將邁入第四代領導集體,且「幹部年輕化」也普遍成為黨內共識,但是在「十六大」召開前,江澤民「退」或「不退」卻仍眾說紛紜;¹¹¹直到「十六大」召開,十屆人大閉幕,才確定江延續「鄧小平模式」,以一介黨員身分續任軍委主席,形成基層口中「新老交替不交槍」的接班形態。¹¹²

¹⁰⁷ Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993), pp. 82-86.

¹⁰⁸ 寇健文,「中國權力轉移與制度化的趨勢」,《中國事務》,第10期(民國91年10月),頁97。

¹⁰⁹ Joseph Fewsmith, "The New Shape of Elite Politics," *The China Journal*, No. 45(Jan. 2001), pp. 83-93.

¹¹⁰ 熊自健,「中國黨政領導班子的建設規劃—從十三大到十六大」,載於丁樹範主編,《胡錦濤時代的挑戰》,頁87。

¹¹¹ 「香港鏡報月刊:江澤民表態全退,主導十六大人事」,《聯合報》,民國90年9月30日,版13;嚴家祺,「江澤民是否全退,引起廣泛關注」,《聯合報》,民國91年1月16日,版13;「北京交班,諱莫如深」,《中央日報》,民國91年4月6日,版7;「江澤民續任總書記、軍委主席,黨內留聲起」,《中國時報》,民國91年6月22日,版13;郭崇倫,「傳江澤民無意交棒,十六大恐添變數」,《中國時報》,民國91年7月2日,版11。

¹¹² 王銘義,「軍政牽制,江胡交棒不交槍」,《中國時報》,民國92年3月16日,版11。

中共組織內捲化的發展顯示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。胡偉教授認為，到目前為止仍不能對中共建政以來許多政治現象作出合理解釋。例如為何身為中共中央副主席、國家主席的劉少奇，在「文革」中頃刻間喪失權力？為何作為黨的第二代領導集體核心和最高決策者，實際並沒有擔任黨和國家的最高領導職務？也就是在具有人格化的結構下，權力與職務的關係趨於鬆散，最高領導人的權力與制度上的職務不見得相符合。¹¹³因此黨總書記與軍委主席由不同人擔任，所衍生的制度衝突包括「黨」與「槍」的關係；以及黨政與軍事統帥權的分立。當人大解放軍代表向記者表示：江的續任是「眾望所歸」時，除了代表對江核心地位的認同，也意味軍隊仍未準備由胡錦濤取代江澤民對軍隊的領導地位。

從中共歷史發展來看，包括毛澤東於大躍進失敗後交出黨主席職位，但保留中央軍委會主席；鄧於一九八七年黨「十三大」辭去中央委員、政治局委員暨常委職務，但同時修改黨章關於中央軍委須由政治局常委擔任的規定，以黨員身分，兼任黨中央軍委主席職務；江澤民仍依循鄧的路線，繼續掌握軍權，都可以看出軍權與核心的密切關係，和中央軍委主席作為最高權威的象徵。但問題在於，若軍隊的支持成為核心鞏固的關鍵，何以第四代領導人無法掌握軍權；若江的「延退」是為了扶持新核心，從胡耀邦與趙紫陽的前例可以看出，軍委副主席並無法真正影響軍隊運作。因此，當出現第四代領導集體與第三代核心的「共存」狀態，影響所及，除了世代交替的步伐被迫延緩，也涉及不同世代領導集體及其背後政治勢力與派系利益的矛盾，最重要的還是「二線政治」影響力的延續。

如前所述，在民主程序下，決策者的更替本身就是一種政策革新機制。但是在排除民主程序，而由最高領導階層通過醞釀協商來選擇接班人，無論是鄧小平「南巡講話」，迫使江澤民延續鄧的路線，高舉鄧小平的旗幟；或者是江澤民的「三個代表」成為胡錦濤未來所須依循政治遺產。都使得權力繼承不僅是人事上的權力延續，而且也是既有政策的延續。在調適的模型中，最重要的變數就是在決策期間，精英間的權力平衡關係。前代核心的勢力與所代表的派系利益，使得新領導人的決策在派系平衡的考量下，難以凸顯革新與願景(vision)；但也由於黨的領導人仍作為制度之上的最高權威人格，而且在強調集體領導的同時，仍高度強調領導核心的重要性，使集體領導制度成為鞏固具有高度人格化的領導核心之手段。

¹¹³ 胡偉，**政府過程**，頁 138-139。

第四節 議行合一與分權制衡

鄂蘭(Hannah Arendt)認為，孟德斯鳩「權力分立與制衡」原則應用於新憲政體制的安排中，不只是如我們所熟悉的治理機關的三權分立，也成為新憲政體制以及整個政治社會的構成原則。這表示，從國家政府以至於公民社會，基本上是呈現多元、繁複之權力，以及權力相互制衡的格局；在其中，沒有任何一個權力（包含公民之權力）可以無限膨脹而成為絕對性之強權。¹¹⁴儘管對政府權力間的分立與制衡有著不同的關係，但目的卻都一致，即在透過對人民權利的保障，使人們能在多元的社會中自由的參與和競爭；透過對政府職權的劃分與限制，使政府的權利不至專斷與無窮。

自一九七〇年代中期，杭廷頓所描述的「第三波」民主化，從南歐與拉丁美洲的政權轉型，東歐的民主化與蘇聯的瓦解，到南非結束白人統治，這一空前的制度變遷激發政治學界對民主制度的類型進行深入研究，有關憲政體制的探討，如總統制與內閣制的優劣，也是在這個背景下展開。¹¹⁵而中國大陸自鄧小平的改革以來，中共當局已經核准三次憲政問題的討論：第一次是在一九八二年頒佈的新憲法起草期間，第二次則是在一九八七年「十三大」召開前，關於政治體制改革的討論；第三次則是從一九九〇年以來，由學術界與全國人大工作人員舉辦一系列研究和學術會議；與之平行的，還有大陸海外民運人士對未來中國的規劃。¹¹⁶

然而，在探討中共對未來政體的「制度抉擇」(institutional choice)，仍必須結合中共自改革以來關於「政治體制改革」的立場。若我們依據中共「十二大」以來歷屆政治報告的內容(見表 5-6)，可以看出中共對人大制度的堅持與修補意圖，以及對「多黨政治」與「三權分立」的否定；亦即在既有制度模式的長期再

¹¹⁴ 蔡英文，「革命、人民主權與制憲權」，*當代*，第 150 期（2000 年 2 月），頁 56。

¹¹⁵ Donald L. Horowitz, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, "Debate: Presidents vs. Parliaments," *Journal of Democracy*, Vol.1, No. 4(Fall 1990), pp. 73-91; Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: the Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2(July 1993), pp. 198-228; Alfred Stepan and Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives, Vol. 1* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 119-136; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999).

¹¹⁶ 黎安友(Andrew J. Nathan)著，柯洛漪譯，*蛻變中的中國*（台北：麥田出版社，民國 89 年），頁 351；另請參考龐松，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 3-20；中共中央黨校政治體制改革研究組編，*政治體制改革理論探討*（北京：華夏出版社，1987 年）；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）；董郁玉、施濱海編，*政治中國*（北京：今日中國出版社，1998 年）；劉智峰主編，*中國政治體制改革問題報告*（北京：中國電影出版社，1999 年）；諸葛慕群著，*中國需要什麼樣的政府*（香港：明鏡出版社，1999 年），頁 161-306；諸葛慕群著，*憲政中國*（香港：明鏡出版社，1998 年）頁 152-176。

生產過程，使得其他選項難以取代或轉換，尤其從現行憲法架構與黨的政策所表現強烈的現狀偏好，使研究者難以將西方代議政府的「理念型」(ideal type)，任意套用在中共對未來憲政架構的選擇上。

(表 5-6) 中共「十二大」以來關於政治體制改革的立場

屆別	政治體制專題	內容
十二大	努力建設高度的社會主義民主	1. 按民主集中制原則，繼續改革和完善國家的政治體制和領導體制。 2. 社會主義民主必須同社會主義法制建設緊密結合，使社會主義民主制度化、法律化。 3. 黨必須在憲法和法律的範圍內活動。
十三大	關於政治體制改革	1. 鄧小平的《黨和國家領導制度的改革》講話，是政治體制改革的指導性文件。 2. 人民代表大會制度、共產黨領導下的多黨合作和政治協商制度，按照民主集中制的原則辦事，是我們的特點與優勢，絕不能照搬西方的「三權分立」和多黨輪流執政。 3. 實行黨政分開、進一步下放權力、改革政府工作機構、改革幹部人事制度、建立社會協商對話制度、完善社會主義民主政治的若干制度、加強社會主義法制建設。
十四大	九十年代改革和建設主要任務	1. 我們的政治體制改革，目標是建設有中國特色社會主義民主政治，絕不是搞西方的多黨制和議會制。 2. 進一步完善人民代表大會制度，加強人大及其常委會的立法和監督等職能。
十五大	政治體制改革和民主法制建設	1. 在堅持四項基本原則的前提下，繼續推進政治體制改革。 2. 我國實行的人民民主專政的國體和人民代表大會制度的政體是人民奮鬥的成果和歷史的選擇，必須堅持和完善這個根本政治制度，不照搬西方政治制度的模式。 3. 堅持和完善人民代表大會制度，保證人大及其常委會依法履行國家權力機關的職能，加強立法和監督工作，密切人民代表同人民的聯繫。
十六大	政治建設和政治體制改革	1. 堅持四項基本原則，發展社會主義民主政治，鞏固和完善人民民主專政的國體和人民代表大會制度的政體。 2. 發展社會主義民主政治，最根本的是要把堅持黨的領導、人民當家作主和依法制國有機統一起來。 3. 政治體制改革是社會主義政治制度的自我完善和發展，要堅持從我國國情出發，絕不照搬西方政治制度的模式。 4. 保證人大及其常委會依法履行職能，保證立法與決策更好地體現人民的意志。優化人大常委會組成人員的結構。

資料來源：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)；「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A10-A12。

另一方面，前述包括林茲(Juan J. Linz)、舒格爾特(Matthew S. Shugart)與李帕特(Arend Lijphart)等「比較分析制度學派」學者，其對新興民主國家的制度轉型，以及所採取憲政體制——內閣制、總統制、半總統制的分析，除了依據合法性的一元或雙元性、行政首長的任期與零和賽局等因素，決定制度的穩定與優劣。¹¹⁷最

¹¹⁷ 林茲(Juan J. Linz)與曼瓦寧(Scott Mainwaring)認為，總統制的缺點在於總統與國會的「雙元合法性」(dual legitimacy)，當兩者出現分歧時，並不存在一個可以解決的民主原則，有時甚至透過軍隊扮演調停者角色；再者，總統選舉依據「勝者全拿」的原則產生，是一種「零和賽局」的選舉，加上固定任期制度，使得競爭者的輸贏或不適任者在任期中無任何轉圜餘地，易於造成政治社會兩極化。相對於內閣制，則因一元化的合法性、任期靈活與選舉非零和性，使權力的結盟與分享成為常態，有利於促成穩定的民主。另一方面，舒格爾特(Matthew S. Shugart)與葛瑞(John M. Carey)則認為總統制的優勢在於選民有明確的選擇與追溯對象，而較具「責任性」(accountability)；同時相互獨立的設置使行政與立法得以相互制約，不像議會制的多數黨因不願自己政府下台而無法制衡行政機構；而且總統得以在政黨衝突中充當「仲裁者」(arbiter)以確保國會的支持。此外，依據杜瓦傑(Maurice Duverger)的觀察，「半總統制」的設計，乃建立在總統、內閣與國會的三角關係上，成為總統制與內閣制之間的擺盪。總統與內閣總理的權力關係，決定於選舉總統的多數與控制國會的多數是否一致。吳玉山教授則認為，半總統制的複雜性來自於總統或是國會來決定總理人選，兩者對行政權的爭奪，成為憲政體制不穩定的重要結構性因素。請參考 Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1,

重要的，由於政黨的因素影響憲法中對於權力間分立與制衡的規定，行政與立法間的一致(fusion)或分立(separation)往往是基於政黨的性質、黨紀的嚴密與政黨體制的不同，也就是除了行政首長與議會本身的制度權力，還包括政黨體系或有效政黨的數目。因此前述憲政體制的穩定與否，事實上是以薩托利所說的「競爭性政黨體系」為藍圖。¹¹⁸

不過，對於堅持一黨專政的共黨政權而言，黨和政府是兩套上下相維的巨大官僚組織，執行著各種不同的國家功能，並且都掌握著壟斷性的強制力，黨和政府之間相互滲透，在高層更是交互重疊。因此，中共現行政府與人大的運作，其問題不在於「穩定」；而在於行政權的過度膨脹，使得憲法架構下的最高權力機關，反而成為政府與黨組織的「輔政機構」，影響政府的「代表性」與「責任性」。依此所衍生行政與立法的緊張關係，已不在於執政黨能否介入立法過程，而是在於無法用法律的形式來制約，規定這種介入和領導。這也是為何大陸學界亟欲恢復憲法賦予人大的功能，以修正長期以來「黨與國家領導體制」所造成的權力失衡。問題是，人民代表大會制度的「優越性」在哪裡？在一黨專政的背景下，若要落實人大的功能，人大中的黨員代表如何區隔「代表」與「黨員」的身分？「黨紀」與「民意」如何平衡？因此，我們可以從人大功能的提升，以及由此而產生黨中央、人大與政府的三邊關係來探討中共「分權」的底線。

壹、人大功能的提升

中共在《八二憲法》修訂過程中，曾思考如何更有效發揮國家權力機關的作用，其中包含兩種途徑：一是減少全國人大代表數量，使人大便於經常開會行使職權；第二則是仍保持人大作為一個具有廣泛代表性、能照顧方方面面人物的代表機構，維持每年開會一次；但擴大人大常委會的權力，以此加強全國人大的作用，並反映在《八二憲法》人大常委會與人大共同行使立法權，不過這最終也促使人大常委會成為「議會中的議會」。¹¹⁹無論修憲還是制定基本法律，人大常委

No. 1(Winter 1990), pp. 51-69; Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin American," *Latin American Research Review*, Vol. 25, No.1(1990), pp. 157-179; Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 43-49; Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2(Juan 1980), pp. 165-187; 吳玉山, *俄羅斯轉型：1992~1999，一個政治經濟學的分析* (台北：五南出版社，民國 89 年)，頁 119。

¹¹⁸ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1994), pp. 173-204;

¹¹⁹ 彭真,「關於中華人民共和國憲法修改草案的說明」, *十一屆三中全會以來重要文獻選讀*, 下冊 (北京：新華出版社，1987)，頁 1271-1272。李秋生,「中國全國人民代表大會—具有中國特色的代議機構」, 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 10；Pitman B. Potter, "The Chinese Legal System: Continuing Commitment to the

會都發揮巨大的引導和把關功能，而且這也是憲法和法律所明確保障。包括：¹²⁰

- (一) 每年一度的全國人民代表大會會議是由全國人大常委會召集。
- (二) 下一屆全國人大代表選舉和代表資格審查是由上屆常委主持。
- (三) 半數以上全國人大常委會成員就可以啟動修憲程序。
- (四) 全國人民代表大會會議由主席團主持，主席團擁有決定會議議程的權力，而主席團是由常委會提名，然後由常委會主持的預備會議選出。
- (五) 全國人大常委會不但和全國人大共享監督憲法實施的權力，而且有權全國人大所沒有的解釋憲法和法律的權力。
- (六) 每屆常委會行使職權到下屆全國人大選出新的常委會，常委會委員的人選由全國人大會議的主席團提名，而主席團又是常委會主持所選出。
- (七) 憲法和法律均沒有限制大會主席團和全國人大常委會的人數。

中共自「十二大」提出「依法治國」的目標以來，為了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，必須訴諸立法機制與立法過程的復甦。據統計，自一九七九年到一九九九年，人大所制定、修改的法律有三百七十一個，行政法規八百四十個，地方性法規有七千多個，行政規章則有三萬多個。特別是部門法的增加，形成一個包括憲法、行政法、民商法、經濟法、社會法、環境法、刑法、程序法等較為完整的法律體系（見表 5-7）。¹²¹隨著法律逐漸成為確保依法行使權力的意識形態，使黨的文件、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。

(表 5-7) 一九七九年以來全國人大及其常委會立法及相關法律問題決定

	法律*	有關法律問題決定	合計
五屆人大	41	19	60
六屆人大	47	16	63
七屆人大	60	27	87
八屆人大	85	32	117
九屆人大	84	29	113
總計	317	123	440

*法律案包括憲法修正案、法律制定與修改、法律解釋等。

資料來源：人民日報，1999年9月15日，版10；人民日報，2003年2月19日，版15。人民日報，2003年3月12日，版6；人民日報，2003年3月22日，版3。

Primacy of State Power, “ in Richard L. Edmond, ed., *The People’s Republic of China After 50 Years* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 114.

¹²⁰ 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。

¹²¹ 相關法律的制定與發展，請參考周旺生，「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13。

另一方面，八十年代以來人大影響力的上升，很大程度上與歷任委員長的推動，以及八十年代中期大批黨內老幹部「退休」到人大有關。特別是彭真對社會主義法制的重視，以及對人大常委會的專業化與黨政分開的努力。在彭真任內，除了有意運用憲法所賦予人大的制度權力，對政府實現憲法和法律監督，並將人大的專門委員會由一個增加為六個，體現人大專業化的目標；¹²²而他所提出黨對立法的領導只能「管方針、政策和原則問題」，不應涉及到具體問題的觀點，也反映在九一年中共中央「關於加強對國家立法工作領導的若干意見」的文件中。¹²³在彭真的推動下，包括重要法律問題的解釋案、人大選舉法、縣級直選、全國人大組織法、地方人大組織法、全國人大常委會之議事規則等有關人大的重大基本法規，都在其任內完成，除了將憲法規定的人大監督初步程序化，也奠定地方人大監督工作的制度化。¹²⁴

除此之外，雖然人大在許多黨政官員和百姓心中的印象是「二線」機關。但是隨著鄧小平所推動「廢除幹部職務終身制」、幹部「四化」原則，以及《八二憲法》為提升常委會專職化，要求成員不得兼任官員，使人大成為老幹部的「政治出口」，客觀上讓彭真時期的人大常委會囊括至少七名前政治局委員，還包括數十名黨中央部門和國務院系統的部長與副部長級幹部。這些人擁有的大量組織資源和專門的政策知識，除了提升人大常委會成員的政治地位，他們的資歷也為彭真大力提升人大影響力提供了發展條件，這一過程隨著李鵬從一九九八年擔任全國人大委員長而達到高峰。¹²⁵李鵬所主導的第九屆人大，無論就其領導集團的實力，還是在立法過程中的影響力都更為強勢，除了因為李鵬在黨內的位階以及擔任國務總理的資歷，積累大量個人威望和工作經驗，這些人格化權力基礎隨著李鵬進入人大，其中包括至少五位曾於八屆人大期間擔任部長的專門委員會成員；¹²⁶兩位政治局委員姜春雲和田記雲，此外還包含數十位前部級、副部級幹部，軍隊將領和地方幹部。同樣情況也延續至十屆人大，除了常委會名額增加二十名，並且強調年輕化與財經、法律等方面的專業知識，其中不少人為國務院現任司、局級官員。¹²⁷還包括已退休或即將退休的將領及官員，如前北京軍區司令李

¹²² 此外，第七、八、九屆人大各增設一個，使委員會總數達到九個。見全國人大常委會辦公廳研究室編著，《人民代表大會制度建設四十年》（北京：中國民主法制出版社，1991年），頁262。

¹²³ 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62。

¹²⁴ 趙建民，「中共黨國體制下立法機關的制度化」，《中國大陸研究》，45卷5期（民國91年），頁98-99。

¹²⁵ 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), pp. 112-113; 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22。

¹²⁶ 包括內務司法委員會副主委陶駟駒（前公安部長）、教科文衛委員會主委朱開軒（前國家教委主任）、法律委員會副主委李伯勇（前勞動部部長）、環境資源委員會主委曲格平（前國家環保局長）、副主委張皓若（前內貿部部長）。引自韓麗，*同前註*，頁23-24。

¹²⁷ 如農業部市場與經濟信息司長劉振偉（農業農村委員會委員）、國務院體改辦國際體制比較司

新良、前山東省長李春亭、外經貿部長石廣生、科技部長朱麗蘭。

(表 5-8) 全國人大專門委員會組織發展表

屆別 委員會	六屆		七屆		八屆		九屆		十屆	
	副主委	委員	副主委	委員	副主委	委員	副主委	委員	副主委	委員
民族	6	15	5	18	5	18	5	17	7	18
法律	6	9	6	14	4	13	5	13	8	15
內務司法			5	16	4	14	6	13	7	18
財經	6	9	7	21	7	21	6	19	10	23
教科文衛	6	20	4	24	4	26	6	27	6	28
外事	6	10	5	11	3	11	6	8	7	10
華僑	4	8	4	12	4	16	6	19	7	12
環境資源					5	11	5	15	5	22
農業農村							5	20	4	19
總數	34	71	36	116	36	130	50	151	61	165

資料來源：趙建民、張淳翔，*中華人民共和國立法與選舉制度*（台北：國立編譯館，民國 90 年），頁 195；*人民日報*，2003 年 3 月 18 日，版 2。

趙建民教授依據波士比(Nelson W. Polsby)與凱能(David T. Canon)對立法機關制度化的指標，從持續性(durability)、清楚的周界(well-bounded)以及內部複雜化(internal complexity)等面向，分析全國人大的制度化發展。除了黨國一體化造成立法部門周界邊線不易維持，相對於毛澤東時期人大持續性低、集會時間短、開會時間不固定、代表產生方式任意性強、流動性高；自八十年代以來，不論在任期、集會或代表的產生，人大都已漸趨穩定，持續性已大為提高（見表 4-4）。此外，從二次會議起將立法草案由「二審」改為「三審」，除了強化立法程序，更重要的是增加人大對法案的影響力；¹²⁸加上自專門委員會的擴增、成員的增加，成員專業背景提升（見表 5-8），以及聽證制度的建立，除了主導法案的起草，包括過去由全國人大及其常委會為中心的法案審議，現也已經轉至委員會主導。因此專委會的立法功能逐漸強化，無疑是八十年代以來朝向制度化與專業化發展的最有利證據。¹²⁹

長王東江（外事委員會委員）、教育部長助理李連寧（法律委員會委員）、交通部科教司長任茂東（教科文衛委員會委員）、社會保障部醫療保險司長烏日圖（財經委員會），以及最高人民檢察院刑事申訴廳廳長何曄暉（內務司法委員會委員）。見明報（香港），2003 年 3 月 16 日，版 A19；*人民日報*，2003 年 3 月 18 日，版 2。不過，這些現職官員在未去職前進入人大常委會，實已違反憲法對於常委會成員不得兼任官員之規定。

¹²⁸ 在一九八十年代初，全國人大及其常委會立法程序較為簡單。法律案一般由國務院及有關部門起草並提出。全國人大及其常委會基本上是國務院提交什麼法律議案就審什麼議案，而通常是一次審議就通過。如今除行政部門的法律案外，全國人大專門委員會和常委會工作機構及被委託的專家學者也直接參與起草法律草案。在九屆人大常委會第二次會議以前，法律草案須經兩次常委會審議後方可交付表決。九屆人大常委會第二次會議以後，法律草案實行三審制，即要三次常委會審議才交付表決。見蔡定劍著，*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。

¹²⁹ 趙建民，「中共黨國體制下立法機關的制度化」，頁 87-108；鄒偉，「中華『人民代表大會』專

隨著法制的開展，法律已作為一種政策形態，而人大也成為政策制定的機制之一，這使學者認為，人民代表大會制的運作在憲法上的合法性，為其自身的發展提供了一個廣闊的基礎與前景。¹³⁰人大功能的提升，除了人大委員長（如彭真）背後的支持，最重要也是最具體的，是由於責任的加重，強化了全國人大的權力。儘管黨在立法過程中起支配作用，但是加速制定法律給全國人大提出越來越高的要求，同時也使他們在法律起草和修訂中的作用得以擴大，形成歐博文所謂的「立法鑲嵌性」（legislative embeddedness）。¹³¹但儘管如此，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，即是從人大轉移到常委會；而全國人大作為制度的主體，仍因結構限制只能作為國家團結的象徵。

另一方面，當前中國大陸若要實現立法至上，仍須面對行政權的擴張與行政立法的膨脹，使國家立法形成二元鼎立的局面。事實上，國家權力最根本的就是行政權，無論是專制帝王或是極權領袖，他們所掌握的國家權力基本上就是不受節制的行政權，也就是透過官僚組織來實現統治者意志的權力；而立法權、司法權或其他統制權力從行政權分化出去是現代民主憲政制度的表現，但不是國家權力的本質；韋伯也認為國家是合法壟斷強制力的組織，這個被壟斷的強制力就是行政權。¹³²當行政權擴充時，很容易就侵犯立法或司法的領域，甚至取代它們的功能。對中共來說，由於建政以來黨政一體化的影響，加上執政黨對政策與政府權力的依賴，使得在法理上作為執行機構的行政機關，卻發揮著非常活躍的國家統治和管理的功能，並取代了人大的立法，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。

為了界定立法權限，從一九七九年《地方組織法》揭開立法體制改革的序幕，規定省級人大及其常委會享有地方性法規制定權；到了《八二憲法》則從多方面推展這一改革，確定全國人大及其常委會共同行使國家立法權、國務院行使行政法規制定權，並確定國家立法權、行政法規制定權、地方性法規制定權、自治條例和單行條例制定權的劃分及歸屬。接著一九八二年與八六年兩次修改《地方組織法》，將地方性法規制定權逐漸擴大到省級政府所在地的市，和經國務院批准

門委員會的回顧與前瞻」，*中共研究*，26卷9期（民國90年9月），頁28；周偉，「人民代表大會專門委員會之法律地位探討」，*社會主義研究（武漢）*，1993年1月，頁54-57；楊勝春，「中國『全國人大』專委會審議法案之研究」，*中國大陸研究*，41卷5期（民國87年5月），頁54。

¹³⁰ 胡偉，*政府過程*，頁33。

¹³¹ 見 Kevin J. O'Brien, "Chinese People's Congresses and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development," *Comparative Political Studies*, Vol. 27, No. 1 (April 1994), pp. 80-109; 另請參考 Murray Scot Tanner, "Organizations and Politics in China's Post-Mao Law-Making System," in Potter, ed., *Domestic Law Reforms in Post-Mao China*, pp. 56-89; Murray Scot Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," *China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp. 381-403.

¹³² 吳玉山，*俄羅斯轉型 1992-1999*，頁57-58。

的較大的市的人大及其常委會，形成一個較為明確的立法權限劃分體制。而隨著二年九屆人大通過《立法法》，使中共法律、法規的制定與調整有了一個直接的法律根據。¹³³但是，就如比瑟姆(David Beetham)所指出：「任何制度的合法性都與它的基本組織原則和權力規則密切相連。」¹³⁴若將人大制度比照議會制度，並以此為基礎來分析《立法法》關於部門規章制定權的規定似乎較為容易理解。第一，《立法法》是在接受了行政立法且不斷膨脹的事實前提下，承認國務院各組成部門（包括直屬機構）的規章制定權；第二，全國人大以法律的形式授權各直屬機構行使事實上業已存在的權力；第三，這種權力來自授權，受制於授權機關，其範圍當受到法律的限制。¹³⁵

學者並不懷疑人大及其常委會可以授權，而且憲法八十九條也規定國務院可以行使人大或人大常委會授予的其他權力。但問題是，授權是否有某種固定的限制？那些沒有設定任何標準、時限和監督機制的授權是否有效呢？實際情況是，人大的立法在數量上無法與行政立法相比，而且雖然整體上不否認行政立法的合法性，但這絲毫也不能掩蓋對中共行政立法缺少人大監督和司法審查的擔憂。¹³⁶雖然人大的職權可概括為立法權、重大事項決定權、任免權與監督權，但是最根本的問題仍在於既有的體制結構——會期短、代表多、代表兼職，包括中央與地方行政官員得以列席會議或擔任人大代表，直接影響立法運作；而儘管人大常委會會議較多、會期較長，整體素質高於同級人大代表，但仍受「兼職」問題的困擾。¹³⁷

準確來說，立法機關擁有對行政機關的優先地位，並應被賦予對行政機關的控制和監督權，是民主與法治國家的構成要件之一；而人大相對於黨的自主性增強，反映在實際政治運作上，也是通過對政府權力的制約來體現。但由於立法者「頭上有神明」，在各級政府工作中，許多決策都與黨委的運作有關，因此首先遇到的困境，就是人大對黨的文件審查。憲法雖然授予全國人大「監督憲法實施」的權力，並且授予人大常委會「解釋憲法、監督憲法的實施」以及「解釋法律」的權力。這些監督和解釋權力並不同於分權制度下的憲法審查權，全國人大很難宣佈它自己通過的法律違憲，在中共掌握多數的情況下也很難宣佈中共的

¹³³ 周旺生，「中國立法五十年（上）」，頁 12；周旺生，「論立法法與其歷史環境——關於立法法研究的一個方法論問題」，*法學論壇（北京）*，第 5 期（2001 年 9 月），頁 5-16。

¹³⁴ David Beetham, *The Legitimation of Power* (London: Macmillan, 1991), p. 181.

¹³⁵ 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 100。

¹³⁶ 陳端洪，「立法的民主合法性與立法至上」，*中外法學（北京）*，1998 年第 6 期，頁 59-69。作者舉了一個地方實例，中共《遊行示威法》出台後，各地紛紛制定自己的地方性法規。這種立法的目的何在呢？是保障還是限制遊行示威權？某市的法規草案公佈時，人們發現列舉禁止遊行示威的場所包括黨政機關所在場所、主要的公共場所和十五條街道。而事實是，這個城市的主要街道就十五條！偏偏草案第一條稱立法的目的是保障權利。

¹³⁷ 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。

行為違憲；同樣它也很難宣告其他國家機構的行為不合法，因為它們在執行黨的指示。¹³⁸人民代表大會如何監督黨的行為，這既是個敏感的政治問題，也是個法律程序上難以解決的問題，同時也使得選民與代表間，及代表與政府間的契約關係一直無法體現。

(表 5-9) 四種政府類型的制度特徵

制度特徵	人民代表大會制	議會制	總統制	半總統制
(1) 權力來源				
國家元首	全國人大	世襲/議會	選民	選民
政府首長(總理)	國家主席/全國人大	議會	總統	總統/議會
議會(權力機關)	省級人大 政黨推薦	選民	選民	選民
(2) 責任制度				
國家元首	固定任期	(議會)	固定任期	固定任期
政府首長(總理)	全國人大	議會	總統	總統/議會
議會(權力機關)	固定任期/罷免	解散/固定任期	固定任期	解散/固定任期
(3) 首長角色				
總統(國家主席)	國家元首/象徵性	國家元首/象徵性	國家元首/政府首長	國家元首/政府首長
總理	政府首長	政府首長	幕僚長	政府首長
(4) 議員 vs. 官員				
	人大常委不兼任官員、 人大代表可兼官員	議員兼閣員	議員不兼任官員	議員不兼任官員
(5) 立法 vs. 行政				
	融合(單向)	融合	分立	分立
(6) 代表性質				
	兼職	專職	專職	專職

資料來源：林佳龍，「半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析」，載於林繼文主編，**政治制度**（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民國 89 年），頁 183。作者依據原表修改

貳、三權分立：黨、人大、國務院

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與立法機關，其權力遠高於任何西方國家的議會；所強調的是直接代表「公意」(general will)的國家權力機關應居優越地位，以符合「人民主權」原則；同時否定行政、立法、司法三權是「同位」(co-ordinate)的存在（表 5-8）（圖 4-6），使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，就如法國第四共和時期，「議會的優越」幾乎演變程國會的專制。¹³⁹在這種前提下，應該「落實」或「修正」人大制度，成為中共政治改革中「最複雜的問題」。

中共「十三大」是八十年代討論自身政治改革最重要的會議，自一九八六年

¹³⁸ 黎安友(Andrew Nathan)，「中國的憲政選擇」，**香港社會科學學報**，第 6 期(1995 年秋季)，頁 13。

¹³⁹ Frank L. Wilson, "Sources of Party Transformation: The Case of France," in Peter H. Merkl, ed., *Western European Party Systems: Trends and Prospects* (New York: The Free Press, 1980), pp. 526-551.

十月開始，黨內相關的政策研究多方涉及政治轉型的議題，其中有關人大變革的思路是：如果按憲法的規定，落實人大作為「國家最高權力機關」的權力，則第一要取消共產黨對權力的壟斷，突破鄧小平所規定的「堅持共產黨領導」這一禁區，而這是不可能得到黨的贊同的；第二，現行制度的落實將會形成對行政權力的無限制約，從而妨礙行政效率。從邏輯上來說，可行的辦法就是把全國人大改而規定為「最高立法機關」，而非最高權力機關。這樣，以立法貫徹執政黨意志，以立法制約行政，則權力關係比較順暢合理，但這種觀點仍被鄧小平視為具有「三權分立」的色彩而否決。¹⁴⁰

同樣的，大陸學界的多數共識都認為，從無法無天向憲政的過渡，關鍵是加強全國人大的權力與改變現行結構，包括縮小全國人大範圍、延長會期、加強專門委員會與工作人員制度、提升代表素質與改變提名與選舉過程。但公開提出有關加強全國人大作用的建議，都盡量避免挑戰黨的權威，其目的都是希望通過加強全國人大，從而使它能對黨所控制的政府發揮更大的監督效用，並逐步回歸到憲法所賦予人大的權力。因此，雖然學界對於人大的運作方式、人大代表的議政效率和議政能力並非持肯定態度。然而，深層的探討總是點到為止。比如，對選舉方式，學者總是蜻蜓點水式地一筆帶過：我國應實行競爭性選舉，或者競選制度也可為中國所用云云，而較少有具體設計人大代表競選制度者。可以發現的是，無論是中共對法治、立法和人大的逐步重視，抑或學者提出人大制度的落實，其立論基礎仍是延續從「新權威主義」到「新保守主義」的立場，明確追求中國大陸平穩與高效發展，政治上特別強調穩定、效率和公正的先後順序。這也是為何不少學者提出類似的觀點：

其實，作為學術上的探討，在不違反「國家一切權力屬於人民，人民代表大會是我國最高權力機關」，和「堅持中國共產黨的領導」這兩個基本原則前提下，對人大制度的技術上、程序以及觀念上的改革進行設計，並非涉入所謂「政治禁區」。¹⁴¹

而中共所謂「依法治國」(rule by law)與學理上的「法治」(rule of law)仍有一段距離，並且具有鮮明的工具性，希望加速其政策、路線的法律化，以便在實踐中通過對法律條文的援引，論證其行動的正當性，在優先性上也居於黨的領導之後。¹⁴²也因此人民代表大會制度的穩定運作，仍是建立在維持非競爭性政黨體系的前提，試圖透過政策的合法化與權力的制約，取代多元政治下的權力競爭。

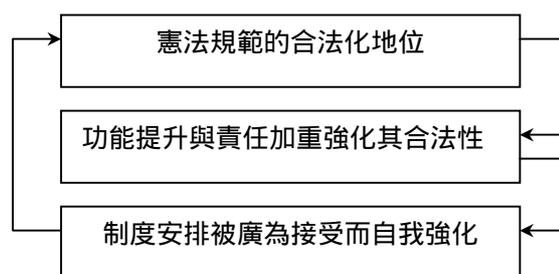
¹⁴⁰ 吳國光，**逐鹿十五大：中國權力棋局**（台北：遠景出版社，1997年），頁202。

¹⁴¹ 周小梅，「關於人大代表制度的反思與重構」，**人大研究（甘肅）**，2003年第2期。

¹⁴² 張健，「合法性與中國政治」，**戰略與管理（北京）**，2000年5月，頁9-11。

由於八十年代以來改革的侵蝕，逐漸分化內部相關的決策領域，形成黨中央、國務院與人大這樣一種非計畫的制度配置，並促成政策制定系統的分權化。雖然黨總是堅持對立法的控制，但是黨內派系、個別官僚與政策基礎不一致，外溢(spill-over)到更為開放的立法體系中，使系統的邊界能夠滲入更多政治行為者，並使得立法過程逐漸複雜。經過二十年的發展，中共立法體系已經發展出一套複雜的過程，不應再視為一元化的、由上而下的決策體系。就如坦納(Murray Scot Tanner)的觀點，最好視為一種「多階段」(multi-stage)、「多領域」(multi-arena)的過程，每一個法律基本上要經過五個不同階段：議程設定、部門間審查、最高領導人同意、全國人大審議與通過、法律的公佈與施行；而這些不同階段也必須經過立法制度的三個主要領域：國務院、黨中央、全國人大及常委會。這種過程的政治以及對法律內容的影響隨著不同階段而產生，每一階段都有其政治行為者（個人或組織）風格，與基本偏好，得以影響政策內容。¹⁴³

(圖 5-3) 人大「合法性漸增」的過程



政治經濟學者對此一問題的解答，在於這些制度性安排內在的「自我強化」機制（見圖 5-3），包括：（一）它將不同團體的利益，聚合在一個制度架構下。使得當局對此安排的任何侵犯，將進而影響這些團體，導致對當局的反彈；（二）它依靠政府不同部門間組織的自利，形成「制衡」效果；並且隨著制度的運作，使這些安排被廣為接受，成為具有「神聖性」(sanctity)的規範。當這些規範鑲嵌於公眾的政治意識，將不斷增加「自我強化」的力量。相對而言，當正式制度規範無法鑲嵌於公眾意識，成為政治行為的準繩，則不具有太大的影響力。這個鑲嵌的過程，事實上結合了政治體系漸進的演化，以及個別「鑽營者」(entrepreneurs) 冒著風險，企圖在轉變過程中攫取潛在的公共利益，所形成一連串的商議試探的效果。法律實體的存在為經濟與政治上的鑽營者提供可資利用的公共財，此時一個改革的威權政府反而在這些鑽營者所建構的法治與司法顯得脆弱，因為政府對

¹⁴³ Murray Scot Tanner, "How a Bill Becomes a Law in China: Stages and Processes in Lawmaking," *China Quarterly*, No. 141(March 1995), p. 39.

新規範的干預，將使政府暴露在極為不利的境地，並損及政府威信。¹⁴⁴

吳國光教授亦從制度主義的角度把黨中央、國務院與人大之間的相互關係變化界定為「制度競爭」(institutional competition)。他認為當前中國大陸制度化的程度低，並不意味著「規則」在影響人們行為中的重要性降低，而只是意味著不存在一貫的、公認的規則；既然不存在人們所公認的制度規則，那麼也意味同時存在兩種以上不同的制度規則；而制度的雙重性或多重性，決定了不同的人們在不同時間傾向利用不同規則，使得「制度」本身的約束力大大降低。¹⁴⁵因此，決策的組織雖然會影響參與者可能擁有的決定最終政策結果的權力；但另一方面，在組織結構中的位置，會影響到參與者如何界定本身的利益，確定其責任與其他組織之間的關係，最為鮮明直接的表現就在於江澤民的「講政治」與喬石的「講法治」之間的對立與競爭。¹⁴⁶這個趨勢的發展與鄧後強調「集體領導」有密切的關係，基於黨內領導精英的組織利益，我們可以觀察黨內領導人在人大中所建立的權力，並試圖利用這個權力強化人大的公開性及影響力。雖然鄧小平曾表示：「中央就是黨中央與國務院」。¹⁴⁷但這種制度競爭有助於改變中共傳統的領導、決策和運行模式，除了建立某種具有制度色彩的權力制衡關係；透過人大對立法影響力的制度化，也可以為那些不為黨中央或國務院所強烈支持的政策觀點提供有限的「二次機會」。

除了形成制度上的競爭，對中共而言，發展的瓶頸仍在於如何讓「四個堅持」與決策分權化取得平衡；並且預防類似胡績偉事件，因黨員代表的「變節」威脅政權的核心價值。¹⁴⁸就如趙紫陽在中共「十三大」之前的會議中所說：「人大要真正成為最高權力機關，黨的主要領導人要到議會去....。黨的領導人一方面進政府，一方面進議會。不過，黨都分成兩個方面，一個搞到政府，一個搞到人大，黨委沒有日常工作了，怕是也行不通。」另一方面，趙紫陽又強調：「所有這些問題，都要從中國的實際出發來討論。如果按西方的辦法，黨員代表一定要同意黨的提案，我們的人大只能是橡皮圖章；如果可以隨便投反對票呢，中央政府在議會裡就沒有基礎，投反對票的會是共產黨員。如果要求所有的政府提案都得通

¹⁴⁴ Minxin Pei, "Creeping Democratization" in China, *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 4 (Oct. 1995), pp. 67-69.

¹⁴⁵ 吳國光，「從派系鬥爭到制度競爭——改革年代中國全國人大角色變化的動力」，載於林佳龍、邱澤奇編，*兩岸黨國體制與民主發展：哈佛大學東西方學者的對話*（台北：月旦出版社，民國88年），329-330。

¹⁴⁶ 同前註，頁336-337；Potter, "The Chinese Legal System: Continuing Commitment to the Primacy of State Power," p. 114

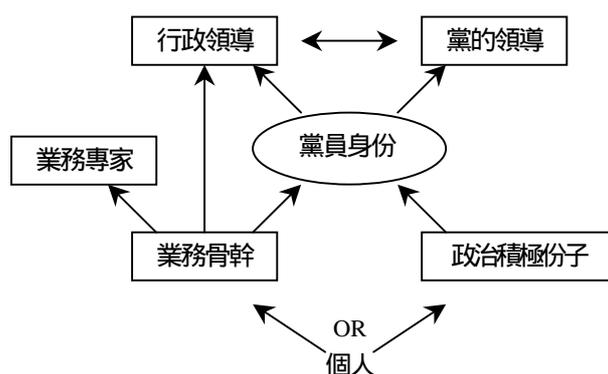
¹⁴⁷ 鄧小平，「中央要有權威」，*鄧小平文選，第三卷*（北京：人民出版社，1993年），頁278。

¹⁴⁸ Murray Scot Tanner, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes and Democratic Prospects* (Oxford: Clarendon Press, 1999), pp. 55-56.

過，人大作用很難發揮。」¹⁴⁹

在內閣制當中，議會和內閣像是兩部機器，同用政黨這部馬達來推動。除了透過權力的分享與結盟，決定制度有效運作的機制就是政黨的紀律 (party discipline)。薩托利認為黨紀是用來凝聚政黨，並控制成員行為，包括政黨的強制、黨員內發的凝聚力、基於理性的利害考慮，以及為對抗他黨的紀律行為而反饋產生的紀律。雖然對黨員之控制，最有效的辦法是撤銷政黨對議員個人競選之支持，但基本上來說，如果議員不靠政黨支持就可當選，自主性就強，紀律性就差。因此，競選經費由黨集中統籌、黨內民主決策的管道暢通，乃是增進議會政黨紀律的必要條件。¹⁵⁰對中共而言，假如黨意和黨員之間缺乏一定程度的「均質性」 (homogenization)，則整合組織意志的民主機制就會無法維持，因此不得不依靠不同於民主程序的紀律和組織運作來統一全黨的意志。在中共能充分掌握黨大會的黨員代表與人大的黨員代表情況下，才能按黨中央的規劃，順利完成從黨的領導班子到政權領導班子的權力轉移，並使黨的意志透過行政與立法機制來體現。

(圖 5-4) 單位中的角色分化和個人升遷路徑



資料來源：劉求實，「中國單位體制下的黨政關係」，二十一世紀（香港），第 69 期（2002 年 2 月），頁 134。

中共建政以來，在計畫經濟與單位制度下，黨透過基層建構起各種相互重疊的政治組織，發揮監控與獎勵機制，既防止有組織的反對派產生，並在基層中發現並動員積極份子。對傳統單位體制下的個人來說，由於工作並生活於這樣一個封閉的社會環境當中，對所謂「一致性」異常地敏感，任何對政治的忽視都是個人升遷的不利因素。因此必須同時扮演業務上的能手，以及政治上的積極份子的雙重角色（見圖 5-4）。¹⁵¹同樣的情況也延伸到作為兼職身分的人大代表，他除了

¹⁴⁹ 吳國光，*趙紫陽與政治改革*（台北：遠景出版社，1997 年），頁 153-154。

¹⁵⁰ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1994), pp. 189-194.

¹⁵¹ 劉求實，「中國單位體制下的黨政關係」，二十一世紀（香港），第 69 期（2002 年 2 月），頁 134。

開會期間的代表身分，也是各行各業的從業人員，即便個人不積極參與政治活動，至少也要在口頭上表明「政治態度」，這也成為單位中廣泛存在的政治忠誠與信仰「儀式化」的一個重要原因。依據卡爾（E. H. Carr）的觀點：「對黨的忠誠」與「對國家的忠誠」這兩個概念的明確區分是自由民主的基礎，但這個區分在黨國體制內的消失所造成的影響，一方面對國家的忠誠連帶必須接受黨特定的規範；另一方面，對黨特定規範或傳統的異議將招致道德上的汙名，以及對人身的懲罰，且認為是對國家的不忠，這使得政治上的反對成為一種犯罪。隨著黨機構在各個領域的權力擴張，這種對於黨與國家的界定已變得形式化。¹⁵²

因此，中共要在既有的憲法架構下由「議行合一」走向「分權制衡」，就必須對人大代表身分有所界定。趙紫陽曾表示，在議會中沒有反對黨的情況下，黨員怎麼投票是一個很困難的問題。如果黨員代表完全可以按自己的意志投票，黨員進了人大之後就等於不是黨員了；如果一定要按照黨的意志投票，即所謂「黨要通過議會中的黨員把黨的意志變成法律」，那就等於沒有任何改革，還是一切由黨說了算。¹⁵³學者也認為，黨的領導權對人大的黨組織和黨員來說，是直接權力；黨對人大的黨組與黨員，則有管轄與隸屬關係，黨通過自己的組織系統，對人大的黨組織與黨員既可發號又可施令；黨的決策對人大的黨組與黨員具有指令性，及具有強制性的權力。¹⁵⁴

但是在中國大陸，長期以來的結構特徵保證了代表面對單一旦相對明確的預期，就是成為政權代理人。全國和地方各級人大代表中，中共黨員佔六成以上，若要提升人大自主性，除了擴大現行有限的差額選舉外，保護其言論免責權是未來在人民代表大會制度發展中值得注意的重要問題。黨員人民代表在人代會上，是否一定要按黨的意圖來決定自己的投票行為？其次，如果以黨紀要求人大黨員發言與表決與黨委意見保持一致，就可能使人大會議成為第二個黨代會，制約人大的功能。憲法、法律與黨紀之間如何尋求協調？這一問題實際上牽涉到黨與權力機關、憲法與黨紀、法律與政策之間的關係。¹⁵⁵

值得關注的是，隨著改革的深入，全國人大開始表現出某種程度的自主性。無論針對人事或法案，全國人大對中共中央的決策進行合法化過程中，開始出現「有限的反對票」，如一九九二年，七屆全國人大五次會議針對《三峽工程》進

¹⁵² Edward H. Carr, *Socialism in One Country: 1924-1926*, Vol. 2 (New York: Macmillan, 1960), pp. 219-220.

¹⁵³ 吳國光，**逐鹿十五大**，頁 203。

¹⁵⁴ 郭道暉，「權威、權力還是權利——論黨與人大關係的法理思考」，**法學研究（北京）**，1994 年第 1 期，頁 3-11；郭道暉，「改善黨在法治國家中的領導方略與執政方式」，**法學（北京）**，1999 年第 4 期，頁 9-14。

¹⁵⁵ 韓大元，「現代議會利益平衡功能與議員言論免責權」，載於王曉民主編，**議會制度及立法理論與實踐縱橫**，頁 119-125；蔡定劍著，**中國人民代表大會制度**，頁 209-210。

行表決時，約三分之一的代表投票反對或棄權。同樣的，人大常委會很明確地延遲、修訂、擱置或退回草案至起草單位，如一九九九年四月否決「公路法」修正案。人大代表作為黨與公民之間的橋樑角色，從閒置(inactive)、代理人(agents)以及勸諫者(remonstrator)的角色積累，充滿潛在衝突與張力。¹⁵⁶傳統的閒置角色，基本上是缺乏角色認知與選舉壓力，使得許多代表視其地位是一種缺乏代表性的榮譽職，用以維護人大的聲譽，作為一種「政治的裝飾品」(political ornaments)，其任務只有「舉手、拍手以及握手」。但是從許多案例與研究顯示，閒置的角色使代表已無法滿足社會預期，並感到他們面臨互相對立的角色認知。包括民間能為一句「我不同意」¹⁵⁷叫好，並思考所謂「姚立法現象」¹⁵⁸，促使代表學習如何從衝突的角色之間尋求調適。歐博文認為代表被視為勸諫者甚於代表(representative)，主要是由於他們長期作為「代理人」的角色、與選民之間有限的聯繫和缺乏制度上的保證。但是從勸諫者角色的自願性，也顯示許多代表重建且重新定義其角色以緩和緊張。隨著構成的改變和有限的制度改革，降低了違背路線的懲罰；而在社會與經濟的快速增長下，逐漸混淆的預期也激勵角色凸顯與彈性。¹⁵⁹

中共試圖在決策分權化與四個堅持之間取得平衡，這就使「黨內民主」成為黨員代表服從黨紀的前提。如前所述，「民主集中制」的運作，最重要的條件是「保留少數意見」的權利，假如不保證這種權利，從下而上的循環過程就不可能存在，所以結成「派系」的自由就被認為是維護這種權利的可行制度之一。雖然共黨理論中所具有的集體觀念，不僅包含政黨也包含社會，並且譴責「分裂主義」(fractionalism)，關切分散行動的致命性(malignant)；¹⁶⁰同樣的，在西方政黨理論中，也不見得贊同以派系作為黨內民主的活力與真實性的明證。¹⁶¹但是派系的出現與發展是任何政黨無可避免的事實，即使中共藉由組織與理論以維繫黨的統一，仍是無法避免黨內精英的潛在分化與鬥爭。就規範而言，「派系禁止令」並

¹⁵⁶ Kevin J. O'Brien, "Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies," *China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp. 359-361.

¹⁵⁷ 依據湖南省岳陽市人大常委會周萬年與李利平投書，四川綿陽某鄉召開人大代表會議，等額選舉一名已「內定」的副鄉長。投票前，一位代表突然站起來，抬高嗓門喊道：「我不同意」。接著以確切事實歷數該候選人在工作作風、能力與方法等方面存在的較大問題，並要求其他代表認真考慮，慎投選票。最後當主席團宣佈該候選人因票數未過半，無法當選，會場頓時響起熱烈持久的掌聲。見周方年、李利平，「為“我不同意”叫好」，*人大研究*，2002年第12期。

¹⁵⁸ 所謂「姚立法現象」，指湖北省潛江市人大代表姚立法，連續十二年競選代表終於當選，並當選後認真履行憲法與法律所賦予職權。使學界思考關於改進代表產生辦法，加快代表競選機制，以及關於人大代表的利益保障及人大代表專職化問題。見趙景亮，「關於“姚立法現象”的幾點思考」，*人大研究*，2003年第1期。

¹⁵⁹ O'Brien, "Agents and Remonstrators," pp. 375-378.

¹⁶⁰ Michael Waller, *Democratic Centralism* (New York: St. Martin's Press, 1981), pp. 19-20.

¹⁶¹ Sartori, *Parties and Party System*, p. 105.

沒有否定黨員保持少數意見的權利，以及依此為前提的「由下而上」形成黨意的過程；但由於限制黨員在黨內形成小團體，將其不同意見訴諸黨內輿論的活動，縮減黨員反應的空間；加上黨內缺乏公正獨立的仲裁機關，用以區別派系活動以及合法的言論活動，使「派系禁止令」對黨內的一言堂的具有「催化」作用。比如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，中共這種消弭爭議的舉動反而招致更多爭議，大陸學者認為應該保留左派的發言權，作為黨內民主的象徵。¹⁶²假如排除黨內意見的多樣性，意志的統一仍是依靠黨員對「最高權威」的服從，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」而成為「民主集中制」發展的侷限。

¹⁶² 作者訪談內容。