

第四章、黨對全國人大的運作模式及其影響

中共建政迄今已五十年，統治型態雖被學者視為「後極權式威權政體」，唯黨政關係仍屬「支配型」的運作模式，¹不同的在於八〇年代以來的控制程度出現差別。

一) 黨的運作模式

大體而言，中共對全國人大的運作模式，係透過理論、方式與機制等三種組成來奠定整個運作格局。運作的理論依據加諸共黨領導的合法性，運作方式則是共黨領導權力的行使途徑，具體的領導實踐則有賴運作的機構與制度。三者相輔相成，缺一不可，形塑以中共黨中央為中心的支配局面。

(一) 運作的理論根據

探究中共如何對全國人大的領導，必須先思索一個問題：中共是否可以領導全國人大？換句話說，全國人大為何要接受共黨的領導呢？問題的答案，同時也解釋了中共的領導依據為何，亦即領導的合法性基礎來由。

中共認為，中國大陸必須堅持走社會主義的道路，因為大陸的國情是底子薄、人口多與耕地少。中共堅持，歷史證明，唯有社會主義才能使大陸走向獨立與自主，如果放棄社會主義就會再全面退回到半封建、半殖民社會的處境，就有再被分裂的危機。改革開放只是借鑒資本主義國家的先進科技，有助於發展生產力以及改革政治體制

¹ 學者楊勝春以「黨政權力」、「議會自主」、「決策民主」與「政黨紀律」等四個分析面向，建構四種類型的黨政關係：「支配型」、「結合型」、「併列型」與「議價型」。「支配型」的黨政關係，在於黨政權力集中，議會自主與決策民主的極為低度，以及政黨紀律嚴格。見楊勝春，「現階段中共中央黨政關係運作初探」，共黨問題研究（台北），第二十一卷第四期，民國八十四年四月，頁一八—二七。

弊病的經濟與政治觀念，主要是作為社會主義的補充，而非離開社會主義。²而中國大陸如果要走社會主義之路就必須接受中國共產黨的領導，因為：³一者，中國共產黨是以實現共產主義為最高綱領的政黨。再者，共黨的領導是無可取代，由歷史形成的。無產階級政黨——中國共產黨，它是無產者的階級聯合最高形式，在它的的領導下，建立人民政權，也創造屬於人民的政治權力。第一代共產黨人推翻了三座大山，也決定了共黨道統的傳承，以及不用民主選票驗證的正統正當性。三者，社會主義實行公有制，所以沒有剝削階級存在，而代表勞動大眾與無產階級的共黨自是不同於西方政黨只是代表局部利益，而是代表整體利益。若共產黨與其它政黨輪流執政，豈非代表整體利益被局部利益取代，剝削階級復辟。不過，由於生產力不發達，社會上仍存在著人民內部的矛盾，但這並非敵我矛盾，因為已無剝削階級。因此，代表整體利益與無產階級的中國共產黨是可以大公無私的調和人民內部的矛盾，共黨是絕不可以取代的。四者，改革開放需要安定團結的環境，而歷史證明，唯有中國共產黨才能安定團結，文化大革命就是「踢開黨委鬧革命」才會如此混亂。五者，共產黨能夠勇於接受錯誤，自我批判與自我完善。它仰賴黨員自覺諮詢各種協商管道，走群眾路線避免孤立。中共的領導合法性進一步體現於現行憲法的序言中：「中國各族人民將繼續在中國共產黨的領導下，把我們建設成為高度文明、高度民主的社會主義國家。」以及現行黨章的序言中，中國共產黨是中國社會主義的領導核心。

至於全國人大要接受中共的領導，原因便在於：⁴一、共黨代

² 朱新民，中共政治體制改革之研究，頁四六—四九。

³ 同前註；石之瑜，「中共法制中的監督問題」，共黨問題研究（台北），第十八卷第七期，民國八十一年七月，頁二八—三二。

⁴ 任嚴，「論我國人民代表大會制度的優越性——兼評三權鼎立制度」，中國法學（北

表社會整體利益，並無自己的特殊利益；二、透過全國人大來調和與社會局部利益之間的矛盾；三，也透過全國人大與社會的民意辯證結合，隨時吸取民意為免孤立於群眾之外。那麼，中共要如何領導全國人大呢？中國共產黨的領導包括黨的政治領導、思想領導與組織領導。其中最重要的就是黨對整個國家和政府的政治領導。政治領導就是中共指導政權機關與公民政治生活的重大政治原則、政治方向和方針政策；思想領導就是各級黨組織透過思想政治工作，來保證各級政府中黨的政策得以貫徹實施；組織領導就是黨的各級組織有權向同級政權機關推薦重要幹部，具體體現為「黨管幹部」的原則：中共有培養、教育、考察與向人民代表大會等國家機關推薦重要官員的責任。

5

由上可知，中共的一黨領導實屬必然，具有歷史的傳承以及邏輯上的不可驗證性，對於全國人大的干涉運作也更加合理化與合法化。

（二）運作方式

共黨對全國人大的領導方式可以從政策指導、監督與人事任免等三方面加以說明。

1、政策指導

政策指導，意即黨中央制定好政策方針後，透過各級黨組織與宣傳系統，傳達至各國家機關來執行；換言之，就黨與國家政權而言，真正的決策和實權核心在於黨中央。所謂的黨中央，按黨章規定，最高領導機關應是「全國代表大會」和它所產生的「中央委員會」，

京)，一九九〇年第二期，頁一〇。

⁵ 李壽初，中國政府制度（北京：中央民族大學出版社，一九九七年三月），頁三九—四〇。。

唯由於集會少、人數多，職權行使無法處理日常事務，實權因而落入「中央政治局」與其「常務委員會」的手中，尤其日常七位常委所組成的「中央政治局常務委員會」，更被視為黨中央決策的「領導班子」。⁶「中央書記處」依現行黨章為中央政治局及其常委會的辦事機構，負責的工作為事務性的工作，不過實際的運作曾在一九八〇年至一九八七年十三大期間成為中共主要的決策機構，取代中央政治局的日常政策的決策權。⁷十三大以後，中央書記處的權力下降，工作的範圍僅限於黨務，至十四大更被定位為政治局及其常委會的辦事機關，不過學者仍認為其於決策過程中仍扮演政策諮詢者的角色。⁸值得一提的是，黨中央有時會是其它機構，如文革時的中央文革小組。而更由於中共權力行使的過程中充滿人治的色彩，甚至許多非正式黨中央職務的人都享有對決策的影響力，如毛澤東、鄧小平都被稱為「最高領導人」；八〇年代處於半退休狀態的「元老」等。⁹

黨對全國人大的政策指導，大致可分原則和指令兩種形式。原則性的政策，包括司法原則：如一九七七年通過的中共中央關於堅決保護刑法、刑事訴訟法切實實施的指示；法律原則：如一九五七年關於下放幹部擔任縣長和鄉長的法律程序問題的意見的報告；不過，以政治性的原則最多，比如中共中央一九八〇年通過的關於全國縣級直接選舉試點情況的報告、一九八六年關於縣、鄉兩級換屆選舉工作一些問題的緊急通知等。指令則涉及更具體的工作，如：一九五

⁶ 楊勝春，「當前中共『全國人民代表大會』黨政關係運作剖析」，共黨問題研究（台北），第二十一卷第十期，民國八十四年十月，頁一八。

⁷ A. Doak Barnett, The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process (Boulder & London: Westview Press), p.19~20.

⁸ Ruan Ming, "The Evolution of the Central Secretariat and Its Authority," in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao, ed., Decision-Making in Deng's China (New York: M.E. Sharpe, 1995), p.17.

⁹ Kenneth Lieberthal & Michael Oksenberg, Policy Making in China: Leaders, Structures, and Process (Princeton: Princeton University Press, 1988), p.36.

五年中共中央關於統一戰線工作的指示；一九七八年後中共中央曾先後四次就縣鄉選舉工作、兩次對加強黨領導立法工作發佈文件。政策的指導可以是黨中央逕行通過往下傳達，也可能是黨中央與國務院轉發黨政有關部門所擬定的通知（如一九八五年關於向全體公民基本普及法律常識的五年規劃的通知），或者是黨中央批轉人大常委會黨組的決定方式，或者是黨的組織如中央統戰部與全國人大人委會聯合發佈（如一九八七年關於縣級人大、政協換屆中黨外人士比例下降情況的報告及意見的通知）。機關黨組亦可直接發出指令，如一九八五年發出的「中共全國人大常委會機關黨組關於改進全國人大代表視察辦法的意見」。¹⁰一般而言，中共較關注政治性質的法律制定過程，制定之前，全國人大常委會黨組應將立法的指導思想與原則呈報黨中央審批。重大的經濟、行政性的法律與政治性的法律草案，都需在送交全國人大常委會審議之前，再報送中共審批。其它性質的法律草案，則由全國人大常委會黨組決定是否報送黨中央審批。¹¹

2、監督

除了政策的指導，中共更透過「各級黨委與黨組」以及「紀律檢查委員會」二套系統，來監督國家機關對黨意的執行程度。黨組的任務，便是負責實現黨的路線、方針與政策，完成黨所交給的任務，因此黨組不僅有傳達上級政策的功能外，更有監督所駐機關執行黨的路線、方針與政策與幹部思想狀況的功能。¹²另外，中共更透過維護黨紀的途徑，嚴格保證黨員與各級的黨組織都能完成黨的任務。

¹⁰ 趙建民、張淳翔，「中共全國人大黨政關係與中國民主化的前景」，第二屆孫中山與現代中國學術研討會，台北，國父紀念館，一九九九年一月，頁一〇——。

¹¹ 蔡定劍，中國人民代表大會制度（北京：法律出版社，一九九八年八月），頁三四—三五。

¹² 見趙建民，台灣民主化經驗適用於中國大陸之可行性研究—自黨政關係制度化層面分析，國科會研究計畫，NSC85-2414-H-004-033，頁三一—二二。

現行黨章（十五大黨章）第三十七條規定，黨的紀律是黨的各級組織和全體黨員必須遵守的行為規則，是維護黨的團結統一、完成黨的任務的保證；黨組織必須嚴格執行和維護黨的紀律，共產黨員必須自覺接受黨的紀律的約束。為了維護黨紀，中央與地方皆設有黨的紀律檢查機關；黨的各級紀律檢查委員會的主要任務是，維護黨的章程和其它黨內法規，協助黨的委員會加強黨風建設，檢查黨的路線、方針、政策和建議的執行情況（第四十四條第一項）。而黨的中央紀律檢查委員會在黨的中央委員會領導下進行工作。黨的地方各級紀律檢查委員會和基層紀律檢查委員會在同級黨的委員會與上級紀律檢查委員會雙重領導下進行工作（第四十三條第一項）。黨的中央紀律檢查委員會根據工作的需要，可以向中央一級黨和國家機關派駐黨的紀律檢查組或紀律檢查員、紀律檢查組組長或紀律檢查員可以列席該機關黨的領導組織的有關會議。他們的工作必須受到該機關黨的領導組織的支持（第四十三條第四項）。中共便是透過這種可謂「雙重保險制度」的設計來嚴格保證黨意的貫徹：各級黨委與黨組從正面監督來保證黨的路線的確實執行；而紀檢組則從反面檢查，確保黨意的不被違反。

¹³如此的雙重監督進一步強化黨對國家機關的控制。

3、人事任免

黨控制全國人大的另一個途徑，在於對國家政權的人事掌握上。對中共而言，所有國家政權的各級幹部均是黨的幹部，人事大權主要是透過「黨管幹部」的制度來獲得與保證。¹⁴「黨管幹部」是指對各級各類幹部的考察、培養、監督、推荐、選拔與任免；不僅是管

¹³ 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，李少民編，中國大陸的社會、政治、經濟（台北：桂冠圖書公司，一九九二年十二月），頁二九二。

¹⁴ 俞可平，當代各國政治體制—中國（蘭州市：蘭州大學出版社，一九九八年三月），頁一九二。

理黨組織內部的幹部，而且是指管理黨組織之外的各級政府官員、人大領導、政協領導、司法機關領導、企業事業單位負責人、群眾團體負責人、各種重要經濟文化組織的領導；比如各級人大常委會的正副主任都受上級或同級黨委管理，而管理這些主要幹部的專門職能部門是各級黨委的組織部。黨委的組織部是黨管幹部的主要職能機構，但黨委的其它職能部門如政法委等，也不同程度地負有管理本級黨委權限之內的黨政幹部之責。黨委的組織部門通常會同同級黨委的其它職能部門對所屬幹部進行對口管理。黨委的政法委有權與組織部一同管理同級或下級政府公安、司法、法院和檢察院的領導幹部。不過，改革開放以來，中共也體認到各級黨委對自己管理權限的政府、人大、政協、法院、檢察院，以及重要的經濟文化組織的領導人雖擁有事實上的決策權，但是在任免程序上必須合法化。中共曾在一九八四年發出的「中共中央關於任免國家機關領導人員必須嚴格依照法律程序辦理的通知」中指出，任免國家機關領導人員必須嚴格按照憲法和法律規定的程序辦理。「通知」進一步強調：按照幹部管理權限，經各級黨委審查同意、須由各級人大選舉產生或由人大常委決定任免的人選，人大代表和人大常委有權提出不同的意見。對這些意見，有關黨委應該加以重視，認真的考慮與耐心的溝通。

事實上，中共黨管幹部的制度使得全國人大的人事權受到限制，嚴重影響人大系統的自主性發展。中共一向安排行將退休者轉任各級人大的職務，尤其是人大常委會的人事安排更是如此；相對的，行政系統確是安插年富力強者。如此一來，除了造成兩系統的人力資源不平衡之外，更進一步深化這些退休至人大系統的代表們「服從黨組織」的意識，加強人大系統對黨的依賴度與服從度，人大系統自是

難以發揮自主性。¹⁵

（三）運作機制

中共對全國人大的控制，其決策核心不在全國人大系統之內，自然必得透過人大系統內組織的設置來加以影響。

黨組為中共在非黨組織的領導機構中所設立的組織機構，又稱為黨的領導機構的派出機構。依現行黨章規定，黨組的設置在中央和地方國家機關、人民團體、經濟組織、文化組織和其他非黨組織的領導機關中。黨組的任務，主要是負責實現黨的路線、方針和政策，討論和決定本部門的重大問題，團結非黨幹部和群眾，完成黨和國家交給的任務，指導機關和直屬單位黨組織的工作（第四十六條）。因此，黨組其實兼具傳達、指揮與監督的功能。黨組由書記、副書記與黨組成員合組而成，以書記為負責人。關於全國人大黨組的人事，並非經選舉產生，而是由黨中央逕行指定。黨組的成員由批准成立黨組的黨的委員會指定，而且黨組必須服從批准它成立的黨的委員會領導（第四十七條）。黨組的領導通常由該部門的中共黨員負責人兼任，比如人大的委員長或主任兼任中共人大黨組的書記，具中共黨員身份的人大副委員長、副主任則兼任人大黨組的副書記。¹⁶

另外，中共更設置「黨委」的組織：在對下屬單位實行集中統一領導的國家工作部門可以建立黨委，有關黨委的產生辦法、職權和工作任務，則由黨中央另行規定（第四十八條）。黨委與同一部門中的黨組並不同。黨組是駐在部門中的實權機構，有權討論、決定部門中的重大事務；黨委則為事務性的管理機構，負責管理部門中黨員

¹⁵ 丁樹範，「人民代表大會的改革」，輯於吳安家主編，中共政治發展，頁一四七。

¹⁶ 俞可平，當代各國政治體制—中國，頁二四。

的日常黨務。¹⁷中共於全國人大系統內，所設置的黨組與黨委，如表四 一所列。

表四 一 全國人大系統內黨組織一覽表

| | 黨組 | 黨委 |
|---------------|-----------------------|-------------------------------|
| 全國人民代表大會 | 全國人民代表大會臨時黨組 | 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） |
| 全國人民代表大會常務委員會 | 全國人大常委會黨組；全國人大常委會機關黨組 | 全國人大常委會機關黨委；各委員會黨委（臨時黨委） |

資料來源：楊勝春，中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平（高雄：高雄復文圖書出版社，一九九七年十二月），頁二三九—二四七。

全國人民代表大會並非常設，因此中共只有在每次會議時，才成立「全國人民代表大會臨時黨組」，作為控制大會的總指揮，並通過各代表團主席團等臨時黨組織，操控整個會議的流程；其書記、副書記、成員等都是大會主席團與秘書長等黨籍領導人。另外，中共分別於全國人大主席團及各代表團設臨時黨委。主席團由每年例會的預備會議選舉產生，依據全國人大的組織法規定，主席團擁有主持大會、決定大會議程、提名國家機關負責人與人大常委會組成人員人選、並確定正式候選人名單、決定答詢場合與方式、決定進行選舉和通過議案的投票方式等職權。主席團臨時黨委的任務，就是督導黨籍代表執行黨意，聯絡並團結非黨籍代表支持黨的主張，確保主席團能在符合黨的政策之前提下行使職權。而全國人民代表大會各代表團係按省級單位組團。各代表團臨時黨委接受主席團臨時黨委的領導，宣

¹⁷ 同前註，頁二三—二四。

傳黨的政策，督促與保證代表團成員能按時出席會議，實踐黨意。¹⁸

全國人大常委會乃全國人大的常設機關，中共乃設常設性的黨組掌握整個人大常委會系統的運作，其書記由全國人大常委會委員長擔任，副書記則是第一副委員長。全國人大常委會黨組的任務主要是負責實現黨的政策，討論和決定全國人大常委會的重大問題，團結非黨幹部和委員，以實現黨意。¹⁹全國人大常委會的辦事機構則成立機關黨組與機關黨委，負責整個辦事機構的黨務工作，機關黨組和機關黨委都受全國人大常委會黨組領導，機關黨組書記一般由全國人大常委會秘書長擔任。²⁰全國人大委員會有常設與非常設之分，中共於常設性的委員會設置黨委，非常設性的則成立臨時黨委。常設者現有十個專門委員會。非常設者如代表資格審查委員會。各委員會黨委或臨時黨委主要為宣傳黨政策，在所屬委員會內做好保證監督，促使黨意的實踐。²¹

除了黨組和黨委的設置，中共的黨組織中更設立「政法委員會」（簡稱政法委），領導由人大、法院、檢察院、公安部、安全部、司法部、民政部、武裝警察所組成的「政法系統」。²²前全國人大常委會委員長彭真，曾指出政法委員會的功能應是：²³第一、給黨中央當參謀，進行調查研究，提出意見與工作計畫；第二、當中央決定方針與任務後，應組織政法各部門去執行，統一認識、行動，互相配合；第三、作中央的秘書，承辦中央交辦事項。政法委是黨的重要部門，但

¹⁸ 楊勝春，中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平，頁二四四—二四七。

¹⁹ 楊勝春，「當前中共『全國人民代表大會』黨政關係運作剖析」，頁一九。

²⁰ 張淳翔，中共全國人大常委會立法權之研究，台北，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，民國八十八年六月，頁一七八—一八二。

²¹ 楊勝春，中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平，頁二四六。

²² 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，頁二八三。

²³ 彭真，論新中國的政法工作（北京：中央文獻出版社，一九九二年三月），頁

非公開正式的常設機構，八〇年代政治體制改革的過程中，由於地位與功能受到批評，十三大後曾改名為「政法領導小組」，但實質上無任何的變化，故於一九九〇年又恢復為「政法委員會」的名稱。政法委員會的負責人為書記，由黨的重要領導人擔任，如彭真、陳丕顯、喬石、任建新等人陸續擔任此職時，同時也是黨的政治局委員（喬石還是黨的政治局常委）。²⁴另外，黨中央方面，屬於決策層級的政治局與書記處，也設有專人負責全國人大的事務，比如十四大期間，黨內排名第三的政治局常委喬石同時也兼任全國人大常委會委員長，自是為黨中央負責全國人大工作的領導人，書記處負責政法系統的則是同時兼任最高人民法院院長的任建新。²⁵十五大後，則由黨內排名第二的政治局常委李鵬擔任喬石的位子，李鵬的親信前國務院秘書長、中共政法委副書記羅幹則接任任建新的政法委書記職位。²⁶

透過黨組和黨委的組織設計，進一步形成黨對全國人大層層節制的「官僚化控制」。²⁷以全國人大而言，由於全國人大常委會是常設機關，因此，官僚化控制的關鍵在於委員長會議。依中共現行憲法規定，委員長會議由全國人大常委會委員長、副委員長與秘書長組成，處理全國人大常委會的重要日常工作。委員長會議的工作有：擬定常委會會議的議程草案、決定常委提請常委會會議審議的議案、決定質詢案由有關的專門委員會審議或提請常委會審議、決定質詢的處理方式等。地方人大也有類似的情況：縣級以上的各級人大設立常務委員會，由主任、若干副主任和若干委員組成。與全國人大常委會委員長

二一六 二一七。

²⁴ 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，頁二八三—二八四。

²⁵ 趙建民、張淳翔，「中共全國人大黨政關係與中國民主化的前景」，頁一五。

²⁶ 王綽中，「喬石人馬被貶，轉政協副主席」，中國時報（台北），民國八十七年三月五日，第九版。

²⁷ 丁樹範，「人民代表大會的改革」，輯於吳安家主編，中共政治發展，頁一四四

會議相同，縣以上的地方人大常委會也組成主任會議，功能也是在於負責議程的控制和篩選。換句話說，中共可以透過黨組和黨委的設置，進一步掌控委員長會議或主任會議對於整個議程的控制與篩選，避免人代出現違反黨意的情況。

選舉是中共官僚化控制的第二種機制。目前，人代的直選僅限於縣級及其以下（縣、不設區的市、市轄區、鄉、民族鄉與鎮），縣以上包括省與全國人大，屬間接選舉。依中共選舉法規定：縣以上的地方各級人代選舉，其代表候選人名單必須提交全體人民代表反覆醞釀、討論與協商，然後依據較多數代表的意見，確定正式代表候選人的名單。然而，所謂的反覆醞釀、討論與協商，對黨所屬意的候選人有利。由於人大代表地位與功能不足，造成選舉的形式意義高，也成了變相的指選、派選。²⁸現實上也是黨提名的候選人比人民團體或選民推荐更能保證當選。選舉中也沒公開的競選活動，因此在黨已有內定的情況下，選舉委員會對候選人的介紹，常流於形式以及厚此薄彼。²⁹此外，中共更控制候選人的提名。依選舉法規定：縣級以上的地方各級人大在選舉上一級的人代時，代表候選人不限於各該級人代；也就是說，中共可以徵召其所屬意之人出任人代候選人，擠掉不中意者。³⁰比如：一九九八年二月底，中共為防止廣東地方化的發展趨勢，便調派與廣東毫無生活經歷的河南省委書記李廣春，先是出任廣東省委書記，數天後更當選廣東人大代表團團長，率省代表團赴北京參加九屆全國人大；又中共政治局委員、國務院副總理吳邦國的情

一四五。

²⁸ 張式軍編，地方人大工作研究（長沙：湖南人民出版社，一九八八年五月），頁一二二。

²⁹ 翁松燃，「中共政制及其演變概況」，輯於雷飛龍、華力進主編，海峽兩岸四十年（上冊）（台北：革命實踐研究院，民國八十三年三月），頁九三。

³⁰ 丁樹範，「人民代表大會的改革」，輯於吳安家主編，中共政治發展，頁一四五

形也是如此，吳邦國與安徽毫無牽連，卻在九八年成了安徽人大代表。³¹也由於中共對選舉的操控，造成中共黨員在全國人大代表的組成結構上，始終在六成以上；九八年的九屆全國人大，中共黨員更再度高達七成以上（見表四 二）。如此的高比例，使得人大會議期間即使有反對意見，也無法組織成有效而足以動搖共黨領導的反對論點。

表四 二 歷屆全國人大代表構成表

| | 代表 總數 | 中共 黨員 | 民主黨 派 / 無 黨派 | 工人 | 農民 | 幹部 | 軍 | 知識 分子 | 歸國 華僑 | 少數 民族 | 婦女 | 代表任期 | |
|------------|----------|-------------------|--------------------|------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------|--------------|--------------------|--------|-----------|
| | | | | | | | | | | | | 法 定 | 實際 |
| 一屆 1954 | 1226 | 668 54.4 8 | 558 45.51 | 100 8.16 | 63 5.14 | | 60 4.89 | | 30 2.45 | 177 14.43 | 147人 11.99 % | 4年 | 4年 7個月 |
| 二屆 1959 | 1226 | 708 57.7 5 | 518 42.25 | 69 5.6 | 67 5.46 | | 60 4.89 | | 30 2.44 | 180 14.68 | 150 12.23 | 4年 | 5年 8個月 |
| 三屆 1964 | 3040 | 1667 54.8 3 | 1373 45.13 | 175 5.75 | 209 6.87 | | 120 3.95 | | 30 0.98 | 373 12.27 | 542 17.82 | 4年 | 10年 |
| 四屆 1975 | 2885 | 2217 76.3 | 238 8.3 | 813 28.2 | 662 22.9 | 322 11.2 | 486 16.8 5 | 346 11.99 | 30 1.03 | 270 9.4 | 653 22.63 | 5年 | 3年 1個月 |
| 五屆 1978 | 3497 | 2545 72.7 8 | 495 14.15 | 935 26.7 1 | 720 20.5 9 | 468 13.38 | 503 14.3 8 | 523 14.96 | 35 1 | 381 10.9 | 740 21.16 | 5年 | 5年 3個月 |

一四六。

³¹ 林長盛，「中共人大—不褪色的橡皮圖章」，中央日報（台北），民國八十七年三月一日，第八版。

| | | | | | | | | | | | | | |
|------------|------|-------------------|--------------|------------------|-------------|--------------|-------------|-------------|------------|--------------|--------------|----|-----------|
| 六屆 1983 | 2978 | 1861 62.5 | 543 18.2 | 443 14.9 | 348 11.7 | 636 21.4 | 267 8.97 | 701 23.5 | 40 1.3 | 404 13.6 | 632 21.2 | 5年 | 4年 9個月 |
| 七屆 1988 | 2970 | 1986 66.8 | 540 18.2 | 684 23 | | 733 24.7 | 267 9 | 697 23.4 | 49 1.6 | 445 15 | 634 21.3 | 5年 | 5年 |
| 八屆 1993 | 2977 | 2036 68.3 9 | 572 19.21 | 332 11.1 5 | 280 9.4 | 842 28.25 | 267 8.96 | 649 21.8 | 36 1.21 | 439 14.75 | 626 21.03 | 5年 | 5年 |
| 九屆 1998 | 2979 | 71.5 % | 15.44 % | 18.89 % | | 33.16 % | 8.99 % | 21.07 % | 1.24 % | | | 5年 | |

資料來源：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，一九九九年），頁一四二〇 一四二一。

除了黨組織、選舉之外，中共對全國人大官僚化控制的第三個具體機制在於一系列的會議制度：³²

1. 人大換屆前舉行黨代表大會。從一九八二年後，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。在黨代表大會上，國家施政方針與領導人幾已確定，數個月後召開的全國人只是例行通過而已。

2. 每年全國人大會議前舉行黨中央會議，黨的中央全會或工作會議對人大的議程或國家領導人選、經濟計劃等重大國務問題，做出審定與指示，待人大的會議執行。

3. 協商會議。在「民主協商」的名義下，中共在黨的會議與人大會議間召開協商會議，告知民主黨派黨意，一方面滿足民主黨派的

³² 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，頁二八四 二八五。

政治參與感，另一方面使其無法在人大會議上提出不同的意見。

4. 人代按省組團。大會上各省代表坐在一起，由省黨政領導帶隊與管理，以保證黨意的實踐，造成代表投反對票與發言均有所顧慮。

5. 黨員代表會。每次人大開會前，先開黨員代表預備會，统一思想與行動。

藉由黨組、黨委、選舉與會議的操控，形成一整套中共對全國人大的官僚化控制機制。如表四 三所列，控制的核心在黨中央，黨的政法委員會與中共紀律檢查委員會則對黨中央的決策，加以領導、協調與監督，再透過黨組、黨委、會議等具體運作機制加以貫徹，執行黨意。倘若類比於民主國家立法機關中的政黨組織：³³1) 預備會議 (Caucus); 2) 執行委員會 (Executive committee); 3) 議場領袖 (Floor leader); 4) 黨鞭 (Whip) 等，黨組擴大會議的方式類似於預備會議；黨組則近似於執行委員會；全國人大常務委員會委員長有如議場領袖；人大常委會黨組的書記與副書記就相當於黨鞭。另一方面，透過選舉的操控，進行反方向的篩選，使代表人選從地方到全國人大之時，儼然已是黨所屬意的之人。³⁴如此的層層節制，使得全國人大自是無法發揮立法代議機構的功能，難以擺脫「橡皮圖章」替黨背書的宿命。

表四 三 全國人民代表大會系統的黨政組織運作流程

| 決策層次 | 領導、協調、監督層次 | 執行層次 |
|------|------------|------|
|------|------------|------|

³³ 奧斯丁 倫尼 (Austin Ranney), 倪達仁譯, 政治學 (台北: 雙葉書廊, 民國八十四年八月), 頁三〇八—三〇九。

³⁴ 丁樹範, 「人民代表大會的改革」, 輯於吳安家主編, 中共政治發展, 頁一四七。

| | | |
|-----------------------------|--------------------------|---|
| 中央政治局及其常 委會 中央書記處 | 中央政法委員會 中央紀律檢查委員會 | 全國人民代表大會； 臨時黨組，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） 全國人民代表大會常務委員會： 常委會黨組，常委會機關黨組，常委 會機關黨委；各委員會黨委（臨時黨 委） |
|-----------------------------|--------------------------|---|

二、黨的運作對全國人大職能的影響

前面已討論過黨對全國人大的運作理論、方式與機制，那麼中共的這套運作模式又對全國人大的職全行使造成何種影響呢？

按照憲法規定和相關法律規定，全國人大及其常委會的職權有十幾項，總共歸納起來有四大類：立法權、決定權、任免權和監督權。

35

（一）立法權。全國人大有權制訂刑事、民事、國家機構的和
其它的基本法律；全國人大常委會則有權制定全國人大制定的法律以
外的其它法律。在全國人大閉會期間，常委會可以在不得同該法律基
本原則相抵觸的情況下，對全國人大制定的法律進行部份補充和修
改。

（二）監督權。全國人大及其常委會監督由其所產生的國家最
高行政、審判、檢察機關及其組成人員，亦即一府兩院與其組成人員。
全國人大的監督範圍尚包括國家主席與中央軍事委員會。監督權的內
涵更可分為「法律監督」與「工作監督」。前者指的是，全國人大及

³⁵蔡定劍，中國人民代表大會制度，第九、十、十一、十二章；高輝，後鄧初期中共全國人大角色功能演化之研析，台北，陸委會委託研究，民國八十五年六月，第二章。

其常委會對憲法和法律的實施情況監督；後者則意謂，全國人大及其常委會對監督對象的具體職權行使的監督。

（三）決定權。決定權是全國人大及其常委會依照法定程序決定國家重大事項的權力。由於「決定權」一詞，並非正規的法律用語，一般大陸學者認為其權限為下面幾個方面：保證憲法與法律的實施；修改補充法律的決定；批准國家經濟建設；授權的決定等。

（四）任免權。與決定權一般，非正式的法律用語，其定義一般被視為：全國人大及其常委會按照法定的程序，以選舉、任命、罷免、免職、撤職等方式，任免國家最高權力機關的會議領導機構與常設機關，國家最高行政機關、軍事機關、審判機關、檢察機關的組成人員及其它公職人員的權力。

針對上述全國人大及其常委會的四項職權，中共操控的黨政運作模式影響於下。

（一）立法權方面

中國共產黨對全國人大立法過程的影響主要表現在：³⁶一、修改憲法的過程中，黨承擔最重要的工作，修憲案通常都由黨內提出、討論後再交全國人大。比如一九九九年九屆全國人大二次會議的修憲，便是先由黨中央向全國人大常委會提出建議，再由常委會向全國人大提出修憲草案。二、黨對重要的立法提出建議與指示，比如「關於嚴懲嚴重破壞經濟的罪犯的決定」，就是依黨的中央書記處的建議所作成。一般而言，中共提出的建議都能在立法的過程中得到實踐。三、黨也直接領導重要法律草案的起草工作，比如五〇年代刑法草案的起

³⁶ 周旺生，立法學（北京：北京大學出版社，一九八八年），頁三九五—三九六；郭道暉，中國立法制度（北京：人民出版社，一九八八年），頁一五七—一五九。

草工作便是。四、黨針對重要的法律草案進行審查、討論、修改與批准，如一九七九年五屆全國人大二次會議所通過的七項法律，其草案便是先由黨的中央政治局原則批准。

另外，中共也於一九九一年二月下達中央八號文件「中共中央關於加強對國家立法工作領導的若干意見」，其中規定黨對立法工作的領導方式為：³⁷一、主要實行政治即方針政策的領導。二、審定全國人大年度及長期的立法規劃，並保證其完成。三、將實施效益不錯的黨政策，建議予全國人大及國務院立法之。四、決定立法工作中需要黨中央確定的方針與政策問題。五、強化法律於社會中之作用，確保黨能遵守法律以及能夠協調部門之間的法律爭議解決。

不難看出，中共對於全國人大及其常委會的立法工作，希望握有絕對的主導權。諷刺的是，如此一來，全國人大不僅失去憲法所規範的最高國家權力機關的地位，更有可能淪落成同級黨委的辦事機構。

（二）監督權方面

改革開放以來，各級人大及其常委會為了能堅持黨的領導，普遍性的作法為：³⁸一、黨委會和黨組定期向同級黨委匯報監督工作的計劃與情況，並請示其意見和指示。二、重大的監督活動，如執法檢查等，開展前必先向黨委報告整個計劃，請示其意見和支持。活動的過程中，更隨時與黨委報告情況與請示意見。結束後，向黨委總結匯報。三、監督過程中若出現任何重大問題，立即向黨委報告，請示其意見；出現困難，也請示黨委給予支持。

³⁷ Murray Scot Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," *The China Quarterly*, no.138 (1994), pp.398~399.

³⁸ 張煒, 人民代表大會監督職能研究 (北京:中國法制出版社,一九九六年五月),

堅持黨領導的結果，往往最後會成為全國人大職能不彰的原因，造成人大徒有監督之名，無監督之實。一九八六年所制定的第七個五年計劃（「七五計劃」），以及後來的「八五計劃」，都是國務院依據黨中央的建議所編制，然後形式上提請全國人大會議通過。³⁹

（三）任免權方面

包括全國人大在內的各級人大及其常委會行使任免權，均離不開「黨管幹部」的原則。一九九五年二月，中共頒佈「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」，具體的規範推薦入選的程序：⁴⁰首先，通過民主推薦或民主評議，廣泛聽取各方的意見。再來，確定人選並考察之。由黨委常委或者全體委員會確定人選後，報上級黨委審批。接著，向人大常委會黨組與黨員介紹人事的安排，聽取意見，並與民主黨派共同協商。之後，向大會主席團或者常委會主任會議等提交推薦書，介紹推薦人的基本情況，並說明推薦的理由。

「黨管幹部」是黨對國家事務領導的保證，也是控制全國人大行使任免權的重要原則。近幾年，由於全國人大在人事任免上出現若干的自主跡象，也使得中共對全國人大的任免權干預愈趨小心謹慎。一九九八年的九屆全國人大票決選舉與決定國家領導人之時，中共除透過主席團會議、省長會議發號施令之外，更對黨員人大代表作了三項傳達：⁴¹一、闡明共黨跨世紀的神聖使命與作用，黨籍代表應依黨的指示投票。二、說明李鵬當上全國人大委員長之後，會繼續推動全國人大制度的改革。三、指示黨籍代表如何投票，尤其特別強調對李

頁六一 七四。

³⁹ 萬文周、傅倫博，「試論完善地方國家權力機關的決策職能」，法學（北京），一九九一年第八期，頁四九 五〇。

⁴⁰ 高輝，後鄧初期中共全國人大角色功能演化之研析，頁三四。

⁴¹ 陳志農，「中共加強防範人大失控」，九十年代（香港），一九九八年第四期（一

鵬的支持。

儘管結果仍不如預期，李鵬當選全國人大委員的得票率僅百分之八十八點七左右，只比九三年當國務院總理的得票率略高一點，但相較於前二屆人大委員長以及九屆全國人大選舉中的江澤民、胡錦濤等人，甚至是所有人大副委員（除了姜春雲之外）與秘書長的得票情形，顯然差多了。（見表四 四、表四 五）這或許也說明了，當李鵬宣佈自己當選時，大會堂內響起掌聲，但李鵬自己卻神色凝重並未鼓掌。⁴²

表四 四 李鵬、喬石、萬里在近三屆全國人大選舉得票情況之比較

| | 李鵬 | | 喬石 | 萬里 |
|-----|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 九八年當選全國人大委員長得票情況 | 九三年當選國務院總理得票情況 | 九三年當選全國人大委員長得票情況 | 八八年當選全國人大委員長得票情況 |
| 贊成 | 2616票 | 2573票 | 2850票 | 2808票 |
| 反對 | 200票 | 210票 | 44票 | 64票 |
| 棄權 | 126票 (另有5張廢票) | 120票 (另有5張廢票) | 24票 | 11票 |
| 得票率 | 88.77 % | 88.48 % | 97.67 % | 97.0 % |

資料來源：星島日報（香港），一九九八年三月十七日，第 A2 版；明報（香港），一九九八年三月十七日，第 A1 版。

雖然近幾年投反對票的情況，已不足令人為奇，況且也尚未能夠構成對中共領導的任何威脅，不過由之前所述，中共顯然明瞭到人事

九九八年四月），頁三五。

⁴² 星島日報（香港），一九九八年三月十七日，第 A2 版。

任免對其政權基礎的重要性，事先的控制與防範，也就不難想像。

(四) 決定權方面

就目前來說，決定權與全國人大其他職權相比，更是一項「軟權力」，因為它並不像立法權那麼明確，便於行使；也不如選舉任免權實在，必須依法行使。尤其地方人大和地方政府組織法對地方人大的「決策權」，僅作原則性的規定，更不如中共憲法對全國人大的列舉制來得明確。在中國共產黨對國家事務擁有無可置疑的決策領導權之下，長期以來，整個政治體制形成了黨委決策，政府執行的政治權力結構，人大的決定權行使的相當少，尤其地方人大在行使「決定權」時，更容易被視為向黨委爭權。⁴³

表四 五 九屆全國人大部份政權領導人得票情況

| 職務 | 姓名 | 得票率(%) |
|------------|----------|--------|
| 國家主席 | 江澤民 | 97.8 |
| 中央軍委會主席 | | 98.2 |
| 國家副主席 | 胡錦濤 | 96.4 |
| 全國人大常委會委員長 | 李鵬 | 88.77 |
| 國 全 | 田紀雲 | 98.4 |
| | 謝非 | 95.8 |
| | 姜春雲 | 83.1 |
| | 鄒家華 | 94.1 |
| | 帕巴拉 格烈郎杰 | 99.6 |
| | 王光英 | 94.1 |
| | 程思遠 | 90.8 |
| | 布赫 | 98.8 |
| | 鐵木爾 達瓦買提 | 99.1 |
| | 吳階平 | 95.2 |
| | 彭珮雲 | 95.6 |
| | 何魯麗 | 98.1 |
| | 周光召 | 99.0 |

⁴³ 蔡定劍，中國人民代表大會制度，頁三二〇 三四一。

| | | |
|------------|-----|------|
| | 成克杰 | 97.1 |
| | 曹志 | 92.0 |
| | 丁石森 | 98.5 |
| | 成思危 | 98.6 |
| | 許嘉璐 | 98.4 |
| | 蔣正華 | 98.4 |
| 全國人大常委會秘書長 | 樁霖 | 97.8 |

資料來源：明報（香港），一九九八年三月十七日，第 A1 版。

根據全國人民代表大會組織法與全國人民代表大會常務委員會議事規則的規定，全國人大及其常委會行使決定權的程序，與通過法律案及其他議案、選舉和罷免國家機構組成人員的程序相同，都要經過：⁴⁴1、提出議案；2、審議議案；3、通過議案；4、公佈等四個程序。首先，在提案的過程中，中國共產黨雖不是可以提出議案的機關，但是觀諸有權機關的主導者與成員，大都是中共黨員，在共黨的政治、思想領導、黨的紀律與非黨組織國家機關的黨組設置下，議案的提出很難不依黨意而行。⁴⁵此外，主席團或委員長會議對於議案是否列入會議的議程，具有很大的權限，就如前所言，中共可以透過黨組和黨委的組織設置，操控主席團或委員長會議的活動。至審議的程序，代表大會分代表團審議或常委會分小組會議或聯組會議審議，與此同時，議案也提交有關的專門委員會審議。然後，大會的主席團或委員長會議再根據整個審議的情況與專門委員會的審議報告，決定是否提請大會或常委會全體會議進行表決。同樣的，中共也是藉黨組織的設置主宰此一程序。等到代表大會或常委會全體會議進行議案的表

⁴⁴ 同前註，頁三三一—三三四。

⁴⁵ 有權向全國人大提出議案的有：全國人大會議主席團、常務委員會、各專門委員會、國務院、中央軍事委員會、最高人民法院和最高人民檢察院、全國人大一個代表團或三十名以上的代表聯名；有權向全國人大常委會提出的則有：委員長會議、各專門委員會、中央軍事委員會、最高人民法院和最高人民檢察院、常委

決時，中共更可以利用黨組織動員高比例的黨員令其通過。由此可知，中共可以利用直接或間接的多元管道，控制整個全國人大制度的決定權行使，等到爾後公佈程序時，只是形式上的步驟而已。

儘管改革開放以來，人大制度的演變，造成全國人大些許自主性的跡象，但一般咸認，從全國人大代表的產生到人大行使職權的每一個環節，均在中共有系統的運作模式下操控，全國人大實在很難擺脫「橡皮圖章」的定位，連江澤民也曾公開表示這樣的看法。⁴⁶整個全國人大系統中的黨政關係呈現出支配性的運作關係。黨政權力的歸屬在於以江澤民為核心的領導班子，及黨的中央政治局常委會，亦即真正的黨中央。自第八屆全國人大後迄今，實行黨政交叉任職，七位政治局常委中，除了尉建行之外（中央紀律檢查委員會書記、中華全國總工會執行委員會主席），其餘均兼任國家機關的領導人：江澤民身兼黨的總書記、國家主席與國家軍事委員會主席；李鵬兼任全國人大常委會委員長；朱鎔基兼任國務院總理；李瑞環兼任全國政協主席；胡錦濤兼任中央黨校校長及國家副主席；李嵐清兼任國務院副總理。黨政決策由上至下，加上黨紀森嚴，黨員須服從組織，下級須服從上級，議會儘管有立法、監督、任免及決策權，但在無反對黨的結構性反對因素下，全國人大只有極為低度的議會自主與決策民主程度。⁴⁷

會組成人員十名以上聯名。見蔡定劍，中國人民代表大會制度，頁三三一。

⁴⁶ 羅冰，「江澤民：人大只能是個橡皮圖章」，前哨（香港），一九九三年三月號，頁九。

⁴⁷ 見楊勝春，「現階段中共中央黨政關係運作初探」，頁一八—二七。