

黨國體制下黨與立法機構 關係的若干思考—— 中國大陸個案分析

趙建民

(國立政治大學中山人文社會科學
研究所教授兼所長)

摘 要

列寧式黨國體制的最大特色，在於一個權力無所不包的政黨，結合政府行政部門的專政工具如軍隊、警察、官僚體系和司法機構，對人民實行全面性的專制統治，因此，政府中具有人民屬性的立法部門，自然處於專政與被專政之間的尷尬地位，經常淪為統治階級尋找合法性的工具。是以，人民代表機構的代表屬性獲得保留並且刻意予以強化，西方國家議會的其他功能，經常成為犧牲的對象。

中共黨對人大功能的主要牽制，在於決策與監督兩方面。在黨的領導下，人大如何「決定」國家重大事項？此乃中共「議行合一」制的根本矛盾所在。黨既為社會主義事業的核心，代表無產階級實行專政，怎麼可以受其所代表的人大所監督？假如黨權上頭還有更高權力的話，黨如何遂行領導？

具體困難之一，在於共產黨的「決策權」和人民代表大會的「決定權」不易區分。中國共產黨對國家大政方針享有「決策權」。然而，根據八二憲法的規定，全國人大及其常委會享有對國家重大政策的「決定權」運作上，可能發生扞格。人大尤其是地方人大在行使「決定權」時，是否會被視為是向黨委爭權？

關鍵詞：列寧式黨國體制、後極權式發展型威權政體、社會主義政治變遷、黨政關係、決定權、決策權、中共全國人民代表大會

* * *



一、後極權(動員)式發展型威權政體的特質

一般極權式政黨如共產黨者，革命期間通常採取幾種戰略戰術，包括理想色彩濃厚的意識形態、組織嚴密的精英政黨、運用宣傳和群眾運動等手段，自思想上顛覆原政權的合法性，並以暴力徹底推翻現制度^①。

革命成功後，此類政權通常會歷經鞏固、改造和調適三個階段的演變^②。一個由極權政黨所主導的政權鞏固和改造，不可避免地將形塑出下列特質：(一)最高領導人的個人崇拜：史達林、希特勒、墨索里尼皆然，毛澤東在政權成立不久後，便開始提倡「需要個人崇拜」，接受林彪對他個人權威的「大樹特樹」，亦不例外。(二)清除異己政團，鞏固一黨專政：列寧使用「臘腸策略」(salami tactics)，將對手「分而食之」，譬如其對社會民主黨的鬥爭方式，在革命成功後新成立的制憲會議(Constituent Assembly)中，與社民黨的左翼聯合，最後不但瓦解社民黨，也葬送了制憲會議^③。希特勒不能見容自己麾下 Ernst Roehm 所可能造成的威脅，乃故意製造事端並藉口全數誅剿之，代之以他信任的秘密警察(SS)亦同^④。史達林掌權後所泡製的大清洗(the Great Terror)更不在話下。(三)對社會的全面控制：欲成就完全統治的目的，極權統治者除了掌握專政工具如軍隊、警察、司法外，還對人民的日常生活進行全天候的掌控。共產政權除了政治的絕對化外，還自經濟的全面公有化，以控制人民荷包的手段，宰制其行為與思想。因此，社會不可避免地走向分子化(atomization)^⑤，將所有分子成員及各種次級團體獨立切割，置於一大的國家機器之下。(四)全面改造：極權專制者對掌權前的政治、經濟、社會等各種秩序都極端不滿，進而根據其所提出的一套新藍圖，對現行社會徹底改造之。因此，意識形態的顯性功能強烈，具有絕對指導政策的作用，不容許向現實妥協。史達林的農業集體化和工業國有化，以及毛澤東在五〇年代進行的社會主義改造運動，以至於後來的社會主義教育運動、文化大革命等，都是這種人類空前大規模改造工程的顯例。除了制度和結構的根本破壞和創新外，改造運動的核心還包括文化和人性，烏托邦的色彩濃厚。經過上述鞏固和改造的結果，是黨國體制的出現。

然而，革命之火不可能永遠高熾，以共產政權為例，現實政治將以唯物為本的馬克思主義，異化為唯心為本的人性改造，脫離其革命期間所揭櫫的物質目標後，另一

註① 趙建民，*威權政治*（台北：幼獅出版社，民國八十三年），第五章。有關政治動員部份，見趙建民，*當代中共政治分析*（台北：五南出版社，民國八十六年），第六章。

註② Samuel P. Huntington, "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems," in Samuel P. Huntington and Clement H. Moore, eds., *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems* (N.Y.: Basic Books, 1970), pp. 23~44.

註③ Thamas M. Magstadt and Peter M. Schotten, *Understanding Politics: Ideas, Institutions, and Issues*, 5th edition (N.Y.: Worth, 1999), p. 60.

註④ Ibid, p. 61.

註⑤ Huntington, "Social and Institutional Dynamics," p. 25.



波的異化自在預料^⑥。因此，調適期的共產政權不可避免地必須向現實低頭，在面臨競爭力不高、知識份子要求參政、法制欠缺、以及生產力低落等壓力下，出現「動員遞減率」和黨內派系衝突公開化等不協調現象^⑦，展現異於以往的風貌。以當前中國大陸為例，中共已與列寧首創的精英政黨的精神完全違背，黨基層組織渙散，社會失序嚴重，政治力對民間社會的管制力較前鬆弛，民間思想文化空間已經形成^⑧，思想領域混亂，開始著重經濟層面的改革。然而，這種類型的專制國家，以其過於長期的極權統治傳統，轉型後又與一般的威權政權不同，形成一種獨特的「後極權（動員）式發展型威權政體」（PTDA）。

一般威權政體與極權政體不同之處主要有三^⑨：（一）威權政體無法建構嚴謹的意識形態體系，只有一些鬆散的心態（mentality）與治國理念；（二）威權政體無法徹底的進行動員，因此無法稱之為動員型政權，充其量只能進行局部動員；（三）威權政體無法進行絕對的控制，面對社會上各種不同勢力的挑戰，「有限民主」（limited pluralism）乃一必然。自PTDA轉型的角度視之，威權體制的特性無不具備。

但是，除了民間社會浮現雛型、派系公開化、官僚專業化和經濟市場化等一般威權國家所展現的特質外，「後極權發展型威權政體」與一般威權國家的專制統治具有下列不同點：（一）統治結構不同：前者具有強大的黨國體制，黨、政、軍、經、文等一體化，遠非一般威權國家的個人獨裁以及「制度貧乏」所可比擬。（二）治國思想不同：意識形態的角色極其重要，但不再是凝聚共識的膠合力，反而成為紛爭之源，對政策不再具有指導的作用，而是提供政策正當性的手段，與一般威權國家重民族主義和經濟發展以及多少夾雜反殖民主義的「威權心態」並不相同。（三）國家控制力不同：這類國家以其極權專政的傳統，國家的控制力極其強大，與威權國家的「有限多元」又不可同日而語。但是，黨國體制的控制力體現於政黨，政府卻相對弱化，此與一般威權國家的政府強大政黨弱小的傳統不同。（四）立法機構的差異：黨國體制的立法機構具有其「人民政權」屬性的指標作用，其「代表性」的功能突出；一般威權國家的立法機構則為政權正當性的主要來源，國會也是獨裁者個人的滬從體系分贓的一部份。二十多年來中共政權全力發展經濟，以其改革的規模與發展的速度而言，可以稱之為發展型政權。雖然前述四種特徵彼此相聯，但本文重點在於自制度面，分析當前中共政權賴以維繫的黨國體制。鑑於法治於發展之重要性^⑩，本文將以八〇年代中共改革開放

註⑥ Harry Harding, *China's Second Revolution: Reform after Mao* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1987)。

註⑦ 趙建民，威權政治，第四章。

註⑧ 康義，「後極權時代的民主前景：六四十週年祭」，開放（香港），一九九九年六月，頁三七。

註⑨ 趙建民，威權政治，第五章與第八章。Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: The Case of Spain," in Krik Allard and Yrjo Littunen, eds., *Cleavages, Ideologies and Party Systems* (Helsinki: Westermarck Society, 1964), p. 255; Also, Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science*, vol. 3 (Mass.: Addison-Wesley, 1975), p. 264.

註⑩ 市場經濟有賴法治為後盾，此為何中共終於在一九九九年三月九屆人大二次會上，將「法治」二字納入憲法。



以來所展現的「後極權式發展型威權政體」的特質，著重分析黨國體制的收縮性，與具有開放效果的法治目標之間的矛盾，亦即黨與人民代表大會之間的關係。本文結論將以台灣政治發展中的黨政關係經驗，說明大陸黨政關係改變的迫切性與可能面臨的問題。

二、黨的「決策權」與人大「決定權」之爭

黨國體制的最大特色，在於一個權力無所不包的政黨，結合政府行政部門的專政工具如軍隊、警察、官僚體系和司法機構，對人民實行全面性的專制統治，因此，政府中具有人民屬性的立法部門，自然處於專政與被專政之間的尷尬地位，經常淪為統治階級尋找合法性的工具。是以，人民代表機構的代表屬性獲得保留並且刻意予以強化（中共人大代表的成分比例特別重視「類別」，以期「方方面面」的人物都有代表性便是），西方國家議會的其他功能如立法與監督，則與黨國體制的精神相悖，經常成為犧牲的對象。準此，探討黨與人民代表機關之間定位的變化，毋寧是理解此類政權因應環境變遷所作調適的最佳途徑。自中共人大制度過去的發展歷程觀之，黨權膨風和政治運動層出不窮，是導致人大功能不彰的主要因素，可以作為上述觀察的佐證。一九五七年反右鬥爭後，黨委不得直接對國家發號施令的說法被視為右派言論受到批判，翌年更提出「大權獨攬，小權分散，黨委決定，各方去辦」的政策方針，使得「書記掛帥」和「分工把口」的傳統進一步得到確認。自文革出現，地方政權全遭砸爛，人大停頓十餘載。

一言以蔽之，中共黨對人大功能的主要牽制，在於決策與監督兩方面。在黨的領導下，人大如何「決定」國家重大事項？此乃中共「議行合一」制的根本矛盾所在，假如「議」無法取得主導地位，自無可能藉「議」而「行」。其次，黨既為社會主義事業的核心，代表無產階級實行專政，怎麼可以受其所代表的人大所監督？假如黨權上頭還有更高權力的話，黨如何遂行領導？又如何得以稱為人民民主專政？第三，既然人大並不真正具備「巴黎公社」模式的「議行合一」之最高權威，必須臣屬於黨國體制之下，如何遂行其對黨國體制另外一個重要支柱的「一府兩院」進行監督？這些問題，應是八〇年代以來中共試圖整建人大制度過程中所遭遇的最根本的問題。

具體困難之一，在於共產黨的「決策權」和人民代表大會的「決定權」不易區分。

不論是根據典章或實際政治運作，中國共產黨毫無疑問具有至高無上的政治權力^①，對國家大政方針享有「決策權」。然而，根據八二憲法第六十二條第十二至十五項，以及第六十七條十四至二十一項，全國人大及其常委會享有對國家重大政策的「決定權」^②。一九七九年通過的地方人大和地方政府組織法（下簡稱組織法）第八條和第三

註① 如一九八二年憲法序言明定中共的領導地位。

註② 對人大「決定權」的內容與範圍，目前有廣義與狹義兩種不同的解釋，前述憲法條文所列內容，被稱之為狹義的認定，另有人把人大聽取政府工作報告及對人事的任命同意權也包括在內。一般而言，採狹義界定者多。見蔡定劍，中國人民代表大會制度（北京：法律出版社，一九九八年），頁三二四。



十九條，分別給予地方人大及其常委會「討論、決定本行政區域內的重大事項」的權力^⑬。前人大委員長彭真在一九八〇年四月首次明確界定地方人大職權時，也將「決定權」列為地方人大四權之一^⑭。因此，如何適度區分這兩權，乃為人大制度研究之重要課題。

中共憲法規定黨在國家事務中的領導地位，各級人大、政府、法院、軍隊都得受其領導。但是，鑑於過去黨政不分的禍害，鄧小平上台之初即著手進行「黨政分工」的工程^⑮，在此理念下，黨如何遂行領導？一九八七年中共十三大通過的黨章有開創性地界定：

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。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。

事實上，中共中央在一九八一年即已決定「凡是按照法律規定應當提交人大常委會審議之事項，都要提交人大常委會討論。」^⑯一九九一年中共通過重要的「中共中央關於加強立法工作領導的若干意見」，指出中央對國家立法是「政治領導，即方針政策的領導」，體現十三大的精神^⑰。

另一方面，中共憲法對全國人大及其常委會的「決定權」採列舉制，但組織法對地方人大的「決定權」則僅作原則性的規定。根據彭真的解釋，「凡是國家根本的、長遠的、重大的問題，最後都要由人大決定。」^⑱法律的規定和中共中央的補充解釋，都說明了人大在國家重大事務中的決定性角色，各級黨委必須將黨意化約為民意，體現為法律和政策，否則便只是「黨意」^⑲。

但在實際運作上，卻發生若干的扞格。首先，是認識上的問題。既然黨在國家事務中具有領導的地位，人大尤其是地方人大在行使「決定權」時，是否會被視為是向黨委爭權？在行政權高漲的黨國體制下，是否會被認為向「一府兩院」侵權？其次，

註⑬ 組織法第 8 及 39 條。

註⑭ 另外三權分別是立法權、任免權、監督權。見都淦主編，進一步完善地方人民代表大會制度若干問題研究（成都：四川人民出版社，一九九八年），頁一九八。

註⑮ 見徐東濱，「黨政關係幾點觀察」，翁松燃編，中華人民共和國憲法論文集（香港：中文大學，一九八四年），頁五五～六八。

註⑯ 「中共中央關於批轉彭真同志在全國各省、自治區、直轄市人大常委會負責同志兩次座談會上的講話紀要的通知」，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，一九九〇年），頁三九二。

註⑰ 見劉政，「我國人民代表大會制度的特質及其歷史發展」，劉政、程湘清等，人民代表大會制度講話（增訂本）（北京：中國民主法制出版社，一九九九年），頁四八。

註⑱ 彭真文選（1941～1990）（北京：人民出版社，一九九一年），頁二二七。

註⑲ 見「中共中央關於批轉彭真同志在全國各省、自治區、直轄市人大常委會的講話」，頁三九三。



地方人大如何判定何為「重大事項」^②？

因此，實際的運作經常出現下列狀況：(一)重大事項經黨委決定後，逕交政府行政部門執行；(二)黨委通過人大常委會黨組，向人大或其常委會提出；(三)人大常委會黨組向同級黨委匯報、請示工作，中共中央在一九八六年「關於全黨必須堅決維護社會主義法制的通知」，也明示人大及其常委會的決定、決議，事先要經黨委原則批准^③；(四)地方人大避重就輕，置「全局性、長遠性、影響重大、與人民群眾關係密切」的原則於不顧，盡處理些不關痛癢的問題。面對這種情勢，人大的自主性自然不高。所幸，近年來有些地方人大開始採取步驟，一方面將自認重大事項向黨委匯報，尋求指示；另一方面也主動爭取黨委將重大事項提交人大及其常委決定^④。

三、黨與人民代表大會的組織聯繫

八〇年代以來，中共調適黨政關係的作法，基本上是要把黨過於集中的權力分出來，讓黨與政府之間各司其職，因此，八二憲法確立全國人大作為國家最高權力機關的地位，在實踐上，中共對人大制度作了若干改革：將直選擴及於縣級並開始差額選舉、強化人大常委會的功能、開始強調專業化、組建專門委員會、以及建構人大成為有權威的權力機關^⑤，突顯中共走向法制化的道路。但共產黨與人大的關係，影響仍然有限。

(一) 黨對人大的領導方式

基本上，黨對全國人大工作的領導，包括司法原則的確立（如一九四九年二月通過的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、一九七七年通過的中共中央關於堅決保證刑法、刑事訴訟法切實實施的指示便是）；但是，政治原則的指示尤多，譬如有關選舉方式的問題，中共中央在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、一九八六年通過的關於縣、鄉兩級換屆選舉工作一些問題的緊急通知便是。此外，一般政治性文件中也可能有關人大工作的指示，如一九八六年中共中央關於全黨必須堅決維護社會主義法制的通知，對於黨委、人大常委

註② 上述二點質疑，見張元坤，地方人大工作概論（北京：中國民主法制出版社，一九九七年），頁一〇六～一〇七。

註③ 該文件見北京大學法律系人民代表大會與議會研究中心編，人民代表大會工作全書（1949～1998）（北京：中國法制出版社，一九九九年），頁九三四。

註④ 張元坤，地方人大工作概論，頁一一六。

註⑤ 朱新民，一九七八～一九九〇中共政治體制改革研究（台北：永然文化出版股份有限公司，民國八十年五月），頁124～134；Barret L. McCormick, *Political Reform in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1990)；Kevin J. O'Brien, "Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs Between Autonomy and Capacity," *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, no. 1 (February 1998), pp. 91～108; Kevin J. O'Brien, *Reform without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change* (New York: Cambridge University, 1990)；Murray Scot Tanner, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes, and Democratic Prospects* (New York: Oxford University Press, 1999)。



會黨組、和人大及其常委會之間的關係，有極為重要的規範，另外重要黨內會議（如十一屆五中全會）公報等，也都可能是黨對人大工作指示的渠道。至於黨對人大工作下達指導令的方式有多重，可以由黨中央直接通過決議往下傳送、也可能由黨中央與國務院轉發黨政有關部門如中宣部或司法部所擬定的通知（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）、或以黨中央批轉人大常委會黨組的決定的方式，甚至可以由中央統戰部與全國人大常委會聯合發佈（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）的方式出現。

此外，黨還可以透過下列組織與運作干預立法：

1. 對人大代表的甄選：依照八二憲法規定，縣級以下（含縣）的人大代表是由選民直接選舉產生，縣以上的人大則由下一級人大選舉產生，至於候選人的產生，依中共於一九七九年通過的「全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法」第二十八條規定，必須經過醞釀、討論、協商後，確定候選人名單^②。在此種方式的選舉規定下，共產黨組織享有代表產生之實際主導權，即使在所謂「差額選舉」的規定，共產黨仍然享有絕對的主導權。

至於縣級以上的間接選舉，共產黨對省、直轄市、自治區和全國人大組成人員的掌握更易，因為下一級的黨政負責人一定都是代表，開會期間，各小組的領導也就是省、自治區的地方領導。透過這樣的選舉運作，黨可以確保對人大代表的掌握。

自表一全國人大代表結構表可發現，中共黨員在全國人大成員結構上仍佔絕大多數，中共建政之初，所謂「民主黨派」與「無黨派」人士的比例甚高，在四、五成之間，文革之後定於一尊的趨勢明顯，「民主黨派」與「無黨派」人士在四屆人大的比例只佔 8.3%，中共黨員的比例則大幅提升到七成以上。八〇年代以後，人大進行體制改革，全國人大中中共黨員的比例仍維持在六成以上且呈上升趨勢。

2. 全國人大常委會黨組的作用：由於全國人大每年僅召開一次會議，因此，多數時間是由常委會負責行使人大權力。但是，人大常委黨組的設置，可以確保黨的決策、方針，在人大常委會獲得貫徹。黨組由委員長、副委員長、秘書長中的中共黨員人士組成，由上級黨委任命，如同黨中央的代理人一般行使指揮監督之權力。

除了黨組外，各級黨委中還有「政法委員會」（簡稱政法委）的設置，掌理由國家立法、司法和警察部門、黨的紀律檢查組成的「政法系統」^③。政法委是黨的重要部門，但不是公開正式的常設機構，中央政法委書記係由黨內的重要領導人擔任，例如彭真、陳丕顯、喬石均擔任過此職，彼三人任此職時均是黨的政治局委員（喬石還擔任黨的政治局常委），後來在政治體制改革的討論中，由於地位和功能受到多方批評，政法委更名為「政法領導小組」，職能與過去並無不同^④。

註② 該法案見法務部調查局，中共現行法律彙編（台北：上海印刷廠，民國七十八年）。中共選舉及提名過程，參見趙建民，當代中共政治分析，第二章選舉制度。

註③ 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，李少民主編，中國大陸的社會、政治、經濟（台北：桂冠圖書公司，民國八十一年），頁二八三。

註④ 同前註，頁二八四。



此外，黨的政治局和書記處亦有專人負責領導人大工作，例如，政治局常委李鵬，同時兼任全國人大委員長，也是黨中央負責直接監管全國人大工作的領導人。

表一 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 54.48	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 57.75	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 54.83	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 16.85	346 11.99	30 1.03	270 9.4	653 22.63	5年	3年 1個月
五屆 1978	3497	2545 72.78	495 14.15	935 26.71	720 20.59	468 13.38	503 14.38	523 14.96	35 1	381 10.9	740 21.16	5年	5年 3個月
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 68.39	572 19.21	332 11.15	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。

3. 人大會議召開與黨的角色：在每次人大換屆前，中共會先舉行黨代表大會，確立施政方針及國家領導人名單；其次，在全國人大每年召開會議前，中共中央會先舉行中央委員會全體會議或中央工作會議，對人大的議程、政府報告、經濟計畫及國家領導人選等重大問題作出指示，交由人大會議通過；在黨的會議與人大會議召開之間，舉行政治協商會議，將黨的政策方針告知民主黨派人士；同時，人大會議召開前，中共還會先舉行人大的黨員代表預備會，以利黨員代表發抒意見，先期導引可能的不滿意見^②。透過會議前的代表大會、中央委員會會議、中央工作會議、政治協商會議及黨員代表預備會等多種管道，中共在人大會議召開前，便將已確立的政策、方針及人事等議題，正式向人大代表宣達。

至於在人大會議開會期間，全國人大代表係依省級單位（省、自治區、直轄市）組團，各省代表坐在一起，由省的黨政領導幹部帶隊，方便對代表的領導和管理^③。

註^② 同前註，頁二八四～二八五。

註^③ 同前註。

透過以省為單位的小團體組織，中共得以確保各代表行使投票權時均能貫徹黨的意志。其他各級人大的運作類似。

在這樣嚴密的安排下，中共基本上得以控制人大代表的投票行為，確保黨的意志順利轉變為國家意志。至於那些敢於違反命令者，中共亦可透過提名制度的運作，使其無法續任。這樣一套會議前指示，會議中指揮，會議後檢討的運作模式，使得全國人大會議的運作不致脫軌。黨對人大形成一種由上而下的絕對領導關係。

(二) 人大自主權的提升

黨雖然透過組織、人事等種種方式來指揮控制人大系統，隨著人民代表大會職權改革及選舉制度的改變，其自主權亦有所提升。經濟改革的結果也促使中共政權更為重視法治的規範²⁹。此可由近年來人大提案、議案及建議案件數的增加以及重要法案及人事任免案中反對票的提升加以說明。

1. 提案、議案及建議案件數的增加：過去全國人大只是一個對中共黨的決策予以合理化和合法化的背書機關，全國人大不但沒有決策權，甚至對政策的建議權都很有有限，對黨的意見只有照章通過，而無置喙餘地。八〇年代以來，全國人民代表大會的提案、議案及建議案數目開始增加，如表二所示，一九七九年第五屆全國人民代表大會第二次會議中，全國人大提出提案 1890 件，較三屆人大提案增長十倍（四屆人大完全停滯），到了一九八八年第七屆全國人民代表大會第一次會議以後，議案及建議案總數已接近四千斤。八九民運之後，提案數有所減少。

表二 全國人大歷次會議提案數

屆別	提案（議案）數					建議、批評、意見數
	政治、財政	工業、交通	農林、水利	教科文衛	合計	
一屆一次會	6	12	11	10	39	
二屆一次會	8	31	13	28	80	
三屆一次會	14	92	23	59	188	
四屆一次會	0	0	0	0	0	
五屆一次會	0	0	0	0	0	
五屆二次會	577	636	209	468	1890	
六屆一次會	44	0	0	17	61	2331
七屆一次會	390	0	0	98	488	3847
八屆一次會	-	-	-	-	611	1687
九屆一次會	-	-	-	-	830	-

註：第一至五屆全國人民代表大會稱「提案」，由提案委員會向大會提出審查報告，大會通過。從第六屆全國人民代表大會開始稱「議案」和「建議、批評和意見」，由大會秘書處向大會主席團提出處理意見報告，大會主席團會議通過。

資料來源：劉政、于友民、程湘清主編，人民代表大會工作全書，頁一四一七～一四二〇。

註²⁹ 中共終於在一九九九年三月九屆人大二次會上，將「法治」二字納入憲法。



2. 反對票的增加及反對意見的出現：以往重要法案只要提到全國人大，幾乎都是高票通過，反對票非常少，不過，隨著人大體制的改革和發展，全國人大代表逐漸敢於表達自己的反對意見。

一九九三年八月，中共八屆人大第一次會議對「國務院機構改革方案」進行表決，當時出席代表約二千九百名左右，出現反對票二一〇票，棄權票二九一票，另外還有四十票未按表決器^⑧，反對或不支持此案的代表，接近出席人數的五分之一，對於實施高度集權控制的中共而言，意義不尋常，顯示中共已無法完全掌控全國人大代表的投票意向。著名的三峽大壩興建案，在大陸內部引起了不同意見的討論，後來，中共中央作成興建的決定後，送交全國人大議決，贊成票不足百分之六十八，其中，台籍人大代表黃順興更退席抗議。一九九八年全國人大代表贊成最高人民檢察院的工作報告者僅百分之五十三（見表三）。

表三 一九九二年以來全國人大贊成票未滿80%之重要法案、人事案統計表

年份	決議內容	贊成票	反對票	棄權票	贊成比例
1992	關於興建長江三峽工程的決議	1767	177	664	67.75%
1993	國務委員李鐵映任命案	2037	722	137	70.34%
1994	中華人民共和國預算法	2110	337	225	78.97%
1995	國務院副總理姜春雲任命案	1746	605	391	63.68%
1995	教育法	1989	354	307	74.2%
1995	人民銀行法	1781	509	360	66.5%
1995	最高檢察院工作報告	2104	304	243	78.5%
1996	最高檢察院工作報告	1883	431	296	72.15%
1997	最高法院工作報告	1839	515	331	67.6%
1997	最高檢察院工作報告	1621	675	390	59.5%
1998	最高法院工作報告	2169	399	324	72.8%
1998	最高檢察院工作報告	1601	845	447	53.7%

資料來源：中央日報（台北），民國八十一年四月五日，第二版；星島日報（香港），一九九四年三月二十三日，A4版；一九九五年三月十八日，A4版；明報（香港），一九九五年三月十九日，B8版；明報，一九九六年三月十八日，C1版；星島日報，一九九七年三月十五日，A3版；明報，一九九八年三月二十日，A5版。

3. 人事任免案反對票增加：除了重大法案出現反對聲浪外，中共自八〇年代以來實施差額選舉，許多中共黨組織所規劃的人選落選，表示全國人大對高層人事任免案不再毫無異議通過。

以一九九三年八屆人大對中共高層國家領導人的投票結果來看，在出席投票的二九〇九名代表中，國務院總理李鵬得到二一〇張反對票，棄權票也有一二〇張^⑨，兩者相加，不支持李鵬的代表比例約一成，相較於一九八八年李鵬獲任為總理時，只有

註^⑧ 「中共八屆『人大』出現的反對票問題」，中共研究（台北），第二十七卷第四期，民國八十二年四月，頁七。

註^⑨ 明報（香港），一九九三年三月二十九日，第二版。



十八張反對票及五張棄權票而言，反對李鵬的票數成長高超過十倍；此外，國務委員李鐵映所得到的反對票更高達七二二張，棄權票一三七張，也就是說，未投票支持李鐵映的人大代表接近三分之一，如此高的反對票，表示黨已無法全盤掌控全國人大代表的投票意向。

由表三近年全國人大對重大法案及人事任免案行使同意權的投票結果來看，全國人大的自主意識漸強，雖然尚未構成對黨中央的直接挑戰，但是，人大代表透過選票表達他們對黨的政策及人事安排的看法之意甚明，全國人大雖仍未脫離「橡皮圖章」的角色，黨中央的各項議案仍經常照例通過，但值得注意的是，全國人大的自主權已有提升，懂得運用中共憲法賦予的同意權，適度表達不同的意見。

尤其是一九八〇年代以來，出任中共全國人大委員長的彭真、萬里、喬石等人，在黨內資望頗高，配合中共對全國人大的種種改革措施，相對地使得全國人大的地位有所提升。

四、結 論

自八〇年代以來中共全國人大的發展經驗，不難看出列寧式黨國體制變遷的困難，強大的黨政機器對因改革引起的對法治的需求構成相當的牽制。人大功能自代表性向監督政府的功能轉變，也必然面臨結構性的困擾。革命型意識形態向發展型意識形態轉變也非易舉。但是，台灣民主化的過程，說明列寧式黨國體制並非不可能完成民主化^②。台灣的黨政關係歷經兩個階段的演變，先確定以黨領政的統治形態，八〇年代以後黨政關係逐漸民主化，形成一種互動的模式^③。經過兩次的改革，黨政關係的運作初步完成制度化與民主化的改革，其具體成效包括^④：(一)黨政雙向協商制度的落實：在黨政關係制度化過程中，協調機構如執政黨內各個工作會的設置，使得黨政運作更為便捷，隨著黨政關係運作的改革，從指揮、指導到協商，黨政運作由單向指揮走到雙向互動，從由上而下的領導，走向互動協商，透過制度化的民主協商機制，立法院可以對行政院進行監督與參與，使得台灣黨政關係的運作能夠落實於民主制度之中。(二)立法院人事自主權的確立：過去立法院院內人事的決定權向來由黨主導，立法委員對於本身機構重要成員的組成卻無與聞機會，隨著黨政關係邁向民主制度化，部分立院人事也隨著開放，黨團、黨鞭的人選近來更進一步由立院黨團成員票選決定，過去

註^② 可參考 Tun-jen Cheng, "Democratizing Quasi-Leninist Regime in Taiwan," *World Politics*, vol. 41 (July, 1989); Yang-Sun Chou & Andrew J. Nathan, "Democratizing Transition in Taiwan," *Asian Survey*, vol. 27, no. 2; Joseph P. L. Jiang & Wen-Cheng Wu, "Changing Roles of the KMT in the Political System of Taiwan," in Tun-jen Cheng & Stephan Haggard, *Political Change in Taiwan* (Boulder: Lynne Rienner, 1992); Hung-mao Tien, *The Great Transition* (Stanford: Stanford University Press, 1989).

註^③ 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探討，國科會研究計畫，NSC85-2414-H-004-033，民國八十五年七月。

註^④ 同前註。



由黨一條鞭式的控制黨團人事的情況已無法有效運作，人事的民主化，使得黨對立法院的控制降低，也更加強化了黨政關係的民主化。(三)立院黨團在黨內的影響力增加：過去的黨政運作係由黨下達指令，立院黨團照章通過，但是，隨著黨政關係的改革，國民黨立院黨團不但可以參與決策過程，同時，還可以透過與在野黨的議事協商，將不同的意見反應到黨團中，透過黨團會議再進一步反應到黨的決策體系，立法委員不再只是被動地參與決策，自某個層面而言，他們也透過種種方式，主動地影響黨決策。(四)立法部門自主性提升：隨著黨政關係的調整，立法部門對於人事、法案等議題都展現高度的自主性，在民意的基礎下，立法委員的投票都代表一定的基層民意，特別是在三屆立委選舉後，國民黨在立法院只掌握些微過半席次，於此情勢下，立法委員的自主意識提升，黨的意見受到挑戰，爲了通過議案，國民黨經常訴諸協商和妥協，尋求黨籍立委的支持，立委自主性自然提升。

黨政關係的改變，使得國民黨在褪下革命政黨屬性後，依然能夠依靠民意的支持，作爲其繼續執政的合法化基礎，台灣民主化的和平轉型蘊含穩定因子。

中國大陸黨政關係的改革，基本上始於十一屆三中全會以後，此階段的改革基本上是要確立以黨領政的黨國體制格局，使過去萬能的黨，成爲只負責決策的機構，將執行政策的任務交由國家機關，此種改革方向與國民黨第一階段的黨政關係改革相近，其目的在於改正過去黨政不分的紛亂與無效率。換句話說，在台灣的黨政關係完成民主制度化，中國大陸才開始朝向黨政關係制度化的道路邁進。

中共對於黨政關係的改革，基本上分爲兩個階段思考，首先是要確立「黨政分工」，然後再走向「黨政分開」，惟在實踐上則未能如願。

「黨政分工」基本上是要解決以黨代政的問題，「黨政分開」則在建立國家機關依法行政的權威。可是在實踐上，黨政分工基本上在中央層級取得的效果較明顯，中央一級的黨組織取消黨的「對口部門」，減低對行政部門的直接指揮或取代，使中央級國家機構特別是行政部門的自主性獲得提升；不過在地方上，黨政分工的推行便不似中央一級順利，特別是地處偏遠、層級低的鄉、鎮，黨政分工的實施困難，許多地方的黨委書記仍然是統攬地方事務大權的領導人。

「黨政分工」的推展在中央一級取得一定成效，但仍然無法避免黨組織運用各種方式干涉國家機器的運作，因此，「黨政分開」便係針對黨政關係的發展作進一步的改革，走向某種程度的制度化發展，以期使黨只扮演政策指導的角色，減低黨對國家機器尤以行政與司法兩部門的妨礙。不過，此一理想實現不易，目前的改革仍有其限制，特別是對立法部門的控制仍然嚴格，而對行政部門的控制雖有放鬆，但在徹底貫徹黨的領導的要求下，加以黨政之間又缺乏制度化的協商與溝通管道，使得黨仍能透過種種方式來監控行政部門，黨政分開的成效並不大。

在黨政長期不分的傳統下，徹底做到黨政分開並不容易，尤其是中共黨政運作中欠缺一個制度化的協調機構，使得黨對權力的開放顯得信心不足，制約了改革的成效，特別是一九八九年天安門事件發生後，政治改革頓挫，黨政關係制度化亦受到影響，政治改革基本上只限於行政機構改革的層次，黨政分開運作的制度化前景仍遙。



Some Thoughts on the Party-Legislature Relations of Leninist Regimes: The Case of China

Chien-min Chao

Abstract

A party-state regime invariably features an omnipotent vanguard political party monopolizing, in the name of the people, the means of dictatorship including the military, police, and judicial organs. Embarrassingly situated between the subjects of the dictatorship and the dictatorial power structure, the legislature is usually treated as a tool for legitimacy. Thus, while its legislative and supervisory roles are often downplayed, the function of representation is purportedly augmented. This is why a system of proportionate representation is so important in the People's Congress system of China so that people from all walks of life, *fang fang mian mian*, are selected to reflect the "grand democracy" set forth by their revolutionary ideals.

In a word, the CCP has refused to relinquish power to the People's Congresses in two areas: decision-making and supervision. One of the main built-in defects of the representative systems of Leninist regimes has been the contradiction between the authority of the people and that of the party. If People's Congresses are to be the ultimate source of power as is stipulated in the constitution, how then is the party able to exercise leadership without compromising that privilege? At issue then is the controversy concerning their respective rights of decision-making, the Party's *jie-cher quan* and the PC's *jue-ding quan*.

Keywords : Leninist party-state system, post-totalitarian authoritarian developmental state, transition in socialist countries, party-state relations, *jie-cher quan*, *jue-ding quan*

