

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

中國大陸地方人大評議制度研究：重慶、成都、福州、海口個案比較研究

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 89-2414-H-004-014

執行期間：八十八年八月一日至八十九年七月三十一日

計畫主持人：趙建民 教授

處理方式：可立即對外提供參考
一年後可對外提供參考
兩年後可對外提供參考
(必要時，本會得展延發表時限)

執行單位：國立政治大學中山人文社會科學研究所

中華民國八十九年七月三十一日

目 錄

第一節 前 言	1
第二節 評議機構概述	4
第三節 地方人大評議工作芻議	44
第四節 新的黨—行政—立法三角關係浮現	49
參考書目	53

第一節 前言

一般認為共產國家的人民代表機關乃所謂的橡皮圖章，不具有任何實質權力，¹但自中共改採改革開放政策以來，人民代表大會制度的功能逐漸強化，卻是不爭的事實。香港學者吳國光將中共全國人大比擬為中共中央和國務院之外的「第三極」，在不同程度上對中共中央和國務院構成制約和挑戰。²

在逐漸增加的學術研究當中，有將重點置於對人大自主權的研究者，³特別是人大立法功能的增加以及共產黨對立法機關干預的銳減等；⁴有的著重於制度化之探討，⁵也有人自人大內部出現的反對聲音著手，說明新人大制度已與過去有所不同。⁶另外，也有人從事人大制度的代表性問題（representation）的研究。⁷然而，毛澤東主政時期中共出現政治衰退

¹ Gordon H. Skilling, "Opposition in Communist East Europe," in Robert A. Dahl, ed., *Regimes and Oppositions* (New Haven: Yale University Press, 1973), p. 96.

² 吳國光，「從派系鬥爭到制度競爭：改革年代中國人大角色變化的動力」，林佳龍、邱澤奇主編，兩岸黨國體制與民主發展（台北：月旦，一九九九），頁三二七。

³ Andrew Nathan, "China's Constitutionalist Option," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 4 (October 1996), p. 45. Kevin O'Brien, "Chinese People's Congresses and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development," *Comparative Political Studies*, Vol. 27, No. 1 (April 1994), pp. 80-107; "Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs Between Autonomy and Capacity," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XXIII, No. 1 (February 1998), pp. 91-108; "Is China's National People's Congress a 'Conservative Legislature?'" *Asian Survey*, Vol. XXX, No. 8 (August 1990), pp. 782-794; "China's National People's Congress: Reform and Its Limits," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XIII, No. 8 (August 1988), pp. 343-374.

⁴ Murray Scot Tanner, "How a Bill Becomes a Law in China: Stages and Processes in Lawmaking," *China Quarterly*, No. 141 (March 1995), pp. 39-64; Murray Scot Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China," *China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp. 381-403.

⁵ Kevin O'Brien, *Reform Without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change* (N.Y.: Cambridge University Press, 1990); Murray Scot Tanner, book.

Barrett L. McCormick and Jonathan Unger, eds., *China after Socialism: In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia?* (N.Y.: M. E. Sharpe, 1996).

⁶ Dorothy Solinger, "The Fifth National People's Congress and the Process of Policy Making: Reform, Readjustment, and the Opposition," *Asian Survey*, Vol. XXII, No. 12 (December 1982), pp. 1238-1283.

⁷ O'Brien, "Institutionalizing Chinese Legislatures," and McCormick and Unger, *China after Socialism*, pp. 36-38.

(political decay) 的現象，主要肇因於監督機制的不夠完善，作為代議機關重要執掌之一的監督權，未受應有的重視，雖然如此，學界對人大新一波的研究，似乎也未將重點推及於監督方面。

受到一黨專政傳統的影響，人大代表的監督權可謂少有機會行使，⁸縱使學界注意及此，卻也常因監督制度功能不彰而未給予應有的重視。⁹本研究的發現，支持吳國光有關人大成為第三權力的說法，但認為此與西方三權分立的構想仍有相當差距，而是一種不均衡的三權關係，黨權仍然獨大，行政權次之，但是，人大的權力也在迅速發展之中。受到產權私有化和市場經濟的影響，經濟資源的分散化帶來大量的腐敗，人大制度成為中共深切希望遏止貪腐繼續擴散的希望所在，因此，在黨的支持下，人大逐漸發展出一套牽制政府行政部門的機制，有時甚至對共產黨形成若干的制約，此一趨勢在地方人大尤然。迫於情勢所需，地方人大經常帶頭開展若干措施，對政府行政單位進行監督，形成一股力量。但是人大制度的發展，非但沒有對共產黨的權力造成挑戰，甚至可以說此一權力的開展是在黨的支持和授意下進行的，黨的支持愈大，人大工作也就愈容易推展，歐博文 (Kevin O'Brien) 的研究對此已有說明。又由於人大結構尚不完善，委員會的功能逐漸強化，專業化的趨勢正在增加中。當然，人大的監督機制起步較晚，難以將之與三權分力下的單獨一權平等看待，但是，人大委員會專業化的趨勢以及領導結構維持傳統集權化的現象非常明顯，對人大的監督權造成影響。在人大監督的眾多機制中，評議是一項逐漸由地方人大開展出來用以監督政府行政部門的措施。本計劃先針對涉及評議功能的委員長會議、專門委員會、以及人大的辦事

⁸ Nathan, "China's Constitutionalist Option," p. 49.

⁹ O'Brien, "Chinese People's Congress and Legislative Embeddedness," p. 97.

機構的結構進行分析，再就評議現況及所涉及問題加以檢討。

第二節 評議機構概述

本節擬針對涉及人大評議制度的組織結構—委員長及委員長會議、專門委員會與辦事機構，三項主要構成予以分析。必須說明的是，此處的討論對象，並不包括中共全國人大常委會的全部正式組織，與評議工作不相關的組織，未納入討論範圍。例如代表資格審查委員會，雖為全國人大常委會所屬委員會（一九八二年以前原屬於全國人大，八二憲法將其改置於全國人大常委會之下），但僅針對全國人大代表的資格進行審查的工作，故不特別加以探討。

另外，尚有屬於臨時性質的調查委員會，全國人大或全國人大常委會均有權組織關於特定問題的調查委員會，若能有效運作，應可較為有效地監督行政部門。全國人大常委會雖曾組織過幾次「調查組」，但調查委員會迄今尚未成立。若干地方人大針對官員腐敗及物價等問題，開始試著成立調查委員會，但實際上運作的狀況亦多採用「調查組」的形式。例如雲南省馬關縣人民代表大會常務委員會曾組織一個調查組，由一位常委會副主任帶隊，若干名工作人員配合。這種做法雖然亦有一定的效果，但沒有採用法律所規定的調查委員會形式，影響其實有限。¹ 事實上，派調查組的模式為共產黨較為熟悉的運作方式，² 而地方人大若採用「調查組」的方式，不僅效果可能有限，本身的適法性也受到質疑。

委員長及委員長會議做為中共全國人大常委會的領導機構，在常委會立法過程的議事主持、議程擬定，扮演何種角色？其產生方式、組織結構和其他國家相比，有何同異之處？專門委員會具有哪些立法功能？在

¹ 劉傳琛，「論人大的調查委員會」，政治與法律，一九九二年五月，頁三十四。

² 中共解決問題的三種慣用方法：運動、號召、大檢查。參閱李盛平等，十一屆三中全會以來政

委員會審議階段是否具有關鍵性的影響力？各專門委員會之間的地位是否一致？辦事機構的設置規模是否符合其需求？在立法過程中扮演什麼樣的角色？

一般民主國家國會對於議事的主持及議程的擬定，多採用起源於英國的議長制（現今各國議長的職權與地位顯有不同之處）；社會主義國家則多採用仿照前蘇聯的主席團制，中共的全國人大雖亦採用主席團制，但全國人大常委會則是以委員長及委員長會議行使類似的功能。委員長與其他國家的議長有何異同？委員長會議是否相當於其他國家國會的程序委員會？本節擬先討論委員長及委員長會議的產生方式、職權、地位，並適度地與其他國家的議長及編製議程的委員會或會議進行比較。

各國國會中多有委員會的設置，對於立法有實質影響力者為常設委員會（Standing Committee），中共全國人大中相當於常設委員會者為其專門委員會。狹義而言，中共全國人大的各專門委員會屬於全國人大而非全國人大常委會，但其進行人大制度改革至今，已有六成以上的各專門委員會成員由常委會組成人員構成，且專門委員會的大部分工作均在常委會領導之下進行，若不對其加以討論，亦難得見其立法過程中的重要環節，故亦將專門委員會列為分析重點之一，從設置方式、職權及功能、會議形式等面向討論之。常委會幕僚機構亦與其他國家有所不同，對於其組織結構及變遷過程，在第三節中討論之。

一、委員長及委員長會議

中共全國人大常務委員會委員長會議係由委員長、副委員長、秘書長所組成，雖然從第一屆人大開始即有委員長、副委員長及秘書長的職位，

但至一九八二年憲法方有委員長會議的設置，同年通過的中共全國人大組織法規定相關的職權。此似可作為中共全國人大常委會制度化的一個起步，從第六屆全國人大開始，人大職權初步確定。由常委會及委員長會議的人數觀之，亦可發現與一至五屆相較之下，六屆人大至九屆人大具有相對的固定性。（歷屆全國人大常委會各組成人員之人數請參見表3-9）

表一：歷屆全國人大常委會組成人員統計表

屆別	總人數	委員長	副委員長	秘書長	委員
一	79	劉少奇	13	1（副委員長兼）	65
二	79	朱德	16	1（副委員長兼）	62
三	115	朱德	18	1（副委員長兼）	96
四	167	朱德	22	未設	144
五	196	葉劍英	20	1（副委員長兼）	175
六	155	彭真	20	1	133
七	155	萬里	19	1（副委員長兼）	135
八	155	喬石	19	1	134
九	155	李鵬	19	1	134

資料來源：蔡定劍，中國人大制度（北京：社會科學文獻出版社，一九九三年），頁二〇九。表中人數係每屆人大第一次會議所選出之人數，任期內人數的增減不列入計算。歷屆委員長、副委員長、秘書長及委員名單參閱全國人大常委會辦公廳編，中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編 1949-1990（北京：中國民主法制出版社，一九九〇年），頁八〇五-八一〇。人民日報，一九九八年三月十七日，版一。

產生方式

各國議會領導機關（包括議長及主席團）的產生方式，大致可分為以下四種：（一）選舉產生；（二）當然擔任制；（三）任命制；（四）輪流擔任制，其中又以選舉產生佔多數。³ 若干兩院制的國家，兩院的議長各用一種方式產生，例如美國參眾兩院的議長產生方式就有所不同，參議院採當然擔任制，由副總統擔任之；眾議院則是由選舉產生。以下分別敘述四種產生方式：

- （一）選舉產生：議長或主席團成員係由選舉產生之，多數國家立法機關之議長採用此種方式。英國早期的議長由國王任命產生，但一六七九年時英王查理二世因指派私人親信出任下議院議長，遭下議院反對，之後英王即喪失了指派議長的權力。⁴ 現行方式則是由大會推選之，推選之前先經過朝野政黨達成提名人選的共識，形式上議長人選由執政黨的後排議員（backbenchers）提案，經反對黨議員附議，表示此人選受到朝野各政黨之普遍支持。⁵ 日本憲法第五十八條規定：「兩院各別選任其議長及高級職員」，選舉方法則是無記名投票，得票過半數者為當選，若得票未過半數，以得票最多之二人再行投票，得票數多者為當選，若得票相同時，以抽籤決定之。⁶ 我國立法院院長按照立法委員互選院長、副院長辦法規定，係由委員互選產生，即每位委員均為當然候選人。實務運作上，由執政黨與在野黨各自推出候選人，民國八十五年第三屆立法院院長的選舉，競爭相當激烈。

³ Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium* (N. Y.: Fact on File Publications, 1986), p.314-315.

⁴ Selwyn Lloyd, *Mr Speaker, Sir* (London: Jonathan Cape, 1976), p.46.

⁵ 關中，*國會改造論*（台北：民主文教基金會，民國八十一年），頁十四。

⁶ 曾濟群，*中外立法制度之比較*（台北：中央文物供應社，民國七十七年），頁五十七。

(二) 當然擔任制：基於某種職務而當然成為議長，例如美國參議院議長由副總統擔任，印度憲法第八十九條第一款規定，印度副總統為聯邦院的當然議長。

(三) 任命制：由議會或其他組織任命產生。例如泰國國王得根據議院之決議，由議員中分別任命一名上議院議長及一名下議院議長；尼泊爾憲法規定，全國評議會議長，由國王根據全國評議會的推荐，從議員中任命；約旦的參議院院長亦由國王任命產生。

(四) 輪流擔任制：又可分為「慣例輪流擔任制」及「選舉輪流擔任制」。前者如奧地利，聯邦議會議長由各州派出的首席議員，按州名的字母順序輪流擔任，每半年輪換一次；後者如瑞士，議會兩院每年選出議長與副議長各一人，任期一年，不得連選連任，第二年再選其他議員出任議長。

中共全國人大常委會的委員長、副委員長及秘書長皆由選舉產生，雖然從七屆人大開始，常委會委員的選舉已有部分差額（七屆人大應選名額一百三十五人，提名一百四十四人；八屆人大應選名額一百三十四人，提名一百四十一人；九屆人大應選名額一百三十四人，提名一百四十一人），但至九屆全國人大常委會為止，其委員長、副委員長及秘書長仍為等額選舉（候選人數與應選人數相等）。⁷ 委員長的選舉採絕對多數，而且必須是全體代表的過半數通過。⁸ 但值得注意的是，常委會的委員長、副委員長及秘書長係由全國人大代表選出，而非由全國人大常委會

⁷ 尹中卿主編，中華人民共和國全國人民代表大會及其常務委員會大事記（1949-1993）（北京：法律出版社，一九九四年），頁五三一；九屆人大常委會的選舉過程參見大公報，一九九八年三月十七日，版 A5。

⁸ 「關於全國人大選舉國家主席、委員長、軍委主席、和決定總理人選應以全體代表的過半數通過的說明」，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匯編（北京：中國民主法制出版社，一九九一年），頁三四四-三四五。

選出，而且選舉程序是先選委員長再選委員。其他國家雖然通常亦將選舉議長做為新議會開始的第一項議程，先選舉議長再選副議長等其他議會幹部，卻無如常委會之「議會中的議會」的制度設計。

經由全國人大代表選出之委員長，若為全國人大之委員長，尚無可議之處，唯做為全國人大常委會之委員長，其相應的職權亦是集中於常委會，卻由全國人大選出，實不盡合理。曾任中共第七屆全國人大代表、全國人大常委會委員之黃順興先生，即曾提出應先選委員再選委員長的意見。⁹ 按照委員長係相對於全國人大常委會的制度設計（全國人大的議事主持由主席團為之），全國人大只應選出全國人大常委會的委員，而委員長、副委員長、秘書長等均應由委員選出，而非由全國人大代表選舉之。但如此一來，全國人大與其常委會的層級將更為凸顯，不利於全國人大代表行使權力。似可考慮將全國人大主席團的設置予以取消，使委員長的議長身分不侷限於常委會，進一步擴至全國人大，如此亦可解決現行產生方式的矛盾。中共全國人大的實務運作上，常委會委員長通常亦為主席團的常務主席及執行主席之一，重要會議亦由其主持（常務主席主持主席團會議，執行主席主持全國人大會議），委員長及副委員長其實應可取代主席團之功能。

職權及功能

一般議會的議長職權大致可分為對內及對外兩方面，對內而言，主要有以下八項：¹⁰（一）召集會議。議長得依照法定的時間及程序召集會議。（二）主持會議。（三）准許議員發言。議員是否可在會議上發言、

⁹ 黃順興，黃順興北京見聞（台中：作者印行，一九九三年），頁四十五。

¹⁰ 李林，立法機關比較研究（北京：人民日報出版社，一九九一年），頁一五九。

發言的順序均由議長決定。(四)決定發言時間。(五)中止議員的發言。議員的發言若有離題或不適宜等其他理由，議長可令其中止發言。(六)主持表決。(七)維持會議秩序。包括對違反議事規則的議員提出警告、不准將其發言列入會議記錄、逐出本次會議、禁止於一定時間內參加會議，最嚴重者甚至可取消議員資格。(八)任用議會工作人員的人事權。議長對外通常代表議會，有些國家還可以在總統缺位時代行總統職務。但上述一般性的議長職權，各國的制度差異頗多，以下列舉英國下議院、美國眾議院、日本、法國及德國的相關制度以為比較。

英國下議院議長在政治上須維持中立的角色，當選議長後即應脫離政黨而為一無政黨色彩的議長(non-partisan speaker)。¹¹ 其職權主要包括：維持會議秩序、指定發言順序、決定何時停止討論、決定審查法律案的委員會、裁定何者為「財政法案」、贊成票與反對票數相同時可以投票等。¹² 美國眾議院議長制度雖自英國衍化而來，卻是另一種對比的典型，當選議長後不僅不需退出政黨且兼任多數黨領袖。¹³ 其職權主要有：維持議場秩序、執行議事紀律、代表眾議院接受邀請及出席公共集會、監督眾議院財產管理等。¹⁴ 日本眾議院議長當選後亦須脫離政黨，其職權如下：維持秩序、擁有內部警察權、排定及調整議事日程、監督事務、代表議院等。¹⁵ 法國國民議會議長的職權主要有：主持議事、領導議會執行局和議長主席會議、指揮國民議會所在地波旁宮的警衛部隊、負責國民議會與政府之聯繫、任命三名憲法委員會委員(由總統、參議院議

¹¹ 曾濟群，中外立法制度之比較，前揭書，頁五十八。

¹² 關中，國會改造論，前揭書，頁十五。

¹³ David M. Olson, *The Legislative Process – A Comparative Approach* (New York: Harper & Row, 1980), p. 221.

¹⁴ 關中，國會改造論，前揭書，頁十二。

長、國民議會議長各任命三名）、接受總統的諮詢等。¹⁶ 德國聯邦議院議長的職權有主持會議、對外代表聯邦議院與其他政府機構聯繫、會議過程中若有程序問題負責解釋程序規則、維持議場秩序、為各委員會的當然委員並可出席委員會的任何會議。¹⁷

議程的制定顯示出法案的輕重緩急，一個法案是否能成為法律，排入議程是一必要條件。對於議程的擬訂，各國規定亦有所不同，茲大致說明如下：英國下議院的議事日程係由內閣的立法委員會規劃，規劃過程須經執政黨的議院領袖與反對黨的代表協商決定。法國第五共和的國民議會議程由主席會議(The Presidents Conference)編制，主席會議由議長、副議長六人、各常任委員會主席六人、財政委員會總報告員一人、各黨團主席六人共二十人組成，政府亦得派代表一人參加，政府代表且可要求政府法案之審查日期。¹⁸ 美國眾議院由程序委員會(Rules Committee)擬定議程，並決定其採公開或秘密程序。日本參眾議院的議事日程則由議長決定，議長對於議事順序得與議院運營委員長及議院運營委員會所選任的議事協議員協議，若意見不一致，議長得予以裁定(日本國會法第五十五條)。其他如丹麥、埃及、芬蘭、荷蘭等國的議程亦是由議長編制，或由秘書處承議長之意擬定，而後提出於大會確定。¹⁹ 我國立法院議程由程序委員會擬定，程序委員會由各委員會於每會期集會的第一週內各推委員二人組成之，內部並設召集委員三人，由委員互選之。

¹⁵ 淺野一郎，陳鵬仁譯，日本的國會(台北：幼獅，民國八十二年)，頁二〇-二一。

¹⁶ 李林，立法機關比較研究，前揭書，頁一六一。

¹⁷ 陳思澤，當代比較政府—美、英、德、法、日政治體系(台北：風雲論壇出版社，民國八十五年)，頁二〇二。

¹⁸ 羅志淵，立法程序論(台北：正中書局，民國六十三年)，頁二七四。

¹⁹ 同上，頁一〇五。

中共全國人大常委會的委員長主持全國人大常委會的工作，召集全國人大常委會會議（八二憲法第六十八條）。副委員長和秘書長協助委員長工作。副委員長受委員長的委託，可代行委員長的部份職權。委員長因為健康情況不能工作或者缺位時，由常委會在副委員長中推選一人代理委員長職務，直到委員長恢復健康或全國人大選出新的委員長為止。委員長的任期與全國人大常委會的任期相同，均為五年，但連任不得超過兩屆。委員長召集並主持委員長會議，也可以委託副委員長主持會議。委員長會議的議題由秘書長提出，交委員長確定。委員長會議會議紀要及所通過的文件，由秘書長簽發或委託副秘書長簽發，委員長會議決定的問題，經秘書長同意後可發佈新聞。常委會會議不一定均由委員長擔任主席，通常開議的第一次會由委員長主持，之後則常委託副委員長主持。委員長在會議上也不僅擔任主席的工作，其本身亦發言且通常是較重要的講話，在全國人大開會期間，尚須代表常委會發表談話。另外，委員長如接見外賓等對外工作亦相當頻繁。

中共八二憲法第六十八條規定全國人大常委會的委員長會議由委員長、副委員長、秘書長組成，處理常委會的日常工作。常委會副秘書長列席委員長會議，有關部門的負責人經委員長或負責常務工作的副委員長確定，可以列席會議。綜合八二憲法、全國人大組織法、全國人大常委會議事規則及全國人大常委會委員長會議議事規則等相關規定，委員長會議的主要職權包括：決定常委會會議的召開日期和天數並擬定會議議程草案、向全國人大常委會提出屬於常委會職權範圍內的法案、決定將法案提請常委會會議審議或先交有關的專門委員會審議、決定在常委會會議期間，由常委會組成人員十人以上聯名提出的質詢案交有關的專門委員會審議或提請常委會審議、決定質詢案由受質詢機關的負責人在常委會會議上或在有關的專門委員會會議上口頭或書面答覆、指導和協

調各專門委員會的日常工作、決定將國家機關向常委會的工作報告交由有關專門委員會審議、在大會閉會期間，提出全國人大常委會補充任命的專門委員會的個別副主任委員和部份委員人選、處理常委會的其他重要工作。

以上的職權可歸類為七項：

1. 擬定議程草案；
2. 決定常委會委員提案及質詢案應先交專門委員會審議或直接或由常委會會議審議；
3. 決定質詢案的答覆應在常委會會議或專門委員會會議，以口頭方式或以書面方式答覆；
4. 決定將國家機關向常委會提出的工作報告交專門委員會審議；
5. 提案權：提出常委會職權範圍內的法案；
6. 提名權：全國人大閉會期間，全國人大常委會可以補充任命專門委員會的個別副主任委員和部分委員，由委員長會議提名，常委會會議通過；
7. 常委會及各專門委員會的日常工作。

委員長會議通常兩週召開一次，有重要狀況時亦可臨時召開。²⁰ 其不僅是負責中共全國人大常委會的日常工作而已，由組成分子及職權觀之，實為常委會的核心機構。委員長會議之於常委會，雖然仍不同於行政層級的上下關係，但其對立法工作的主導及負責日常工作的重要性，其影響力實相當廣泛。

政治體制中之地位

各國議長之地位通常可分為兩類，一類是可代行國家元首的職務、一類僅是議會內部的領導人。前者例如美國兼任參議院院長的副總統、奧地利、印度、愛爾蘭、冰島、挪威等國，議長是僅次於國家元首的國家領導人。後者如英國下議院議長，其地位是超黨派的，不發言參加辯論，一般狀況下亦不參加投票表決。²¹ 各國編製議程的機關，因其掌握決定法案審議之優先順序，在立法機關內均處於相當重要之地位。除了直接由議長擬定議程的國家之外（如丹麥、芬蘭），一般情形大致可分為以下三類：一、由政黨協商而成如英國；二、由程序委員會擬定如美國；三、是由議長、副議長等人所組成的會議編製議程如法國。比較特別的是德國聯邦議院的元老會議（The Council of Elders），由議長、副議長及若干名議會黨團按議席比例推薦出資歷較深、地位顯要的議員所組成，議長擔任其主席。名義上雖然只是一個諮詢機構，協助議長處理議會事務，但事實上為聯邦議院各黨派的協調中心，對聯邦議院之日常工作有決定性的影響。實際運作上，在每次全院大會之前，均先舉行元老會議，對會議的議事日程、討論時間、發言人數及順序、各種法案交付審查的委員會及委員會主席人選等事宜達成協議。²² 元老會議不僅負責排定議程，更是聯邦議院議事運作的核心機構。

中共全國人大常委會委員長亦可代行國家元首職務，在其國家主席、副主席均缺位，全國人大尚未補選之前，由常委會委員長暫時代理。中共國家主席的代位順序，分別是國家主席缺位時，由副主席繼任；主席、

²⁰ 蔡定劍，中國人大制度，三版（北京：社會科學文獻出版社，一九九六年），頁二一一。

²¹ 李林，立法機關比較研究，前揭書，頁一五八。

²² 陳思澤，當代比較政府，前揭書，頁二〇三。

副主席均缺位時，應由全國人大補選，在補選之前方由委員長暫時代理。唯暫時代理出現的可能性並不大，因為副主席缺位時，即應由全國人大補選之（八二憲法第八十四條）。就條文觀之，委員長之地位在中共政治體系中應排名第三，次於國家主席、副主席，但從共同出席公開場合等實際運作上觀之，委員長通常均排在國家主席及國務院總理之後，或位於國家主席與國務院總理之間。常委會委員長於當選之後無須退出政黨，而是中共在全國人大的「領導人」，其主持議事的功能不若一般國家明顯，但領導功能則甚為凸顯，例如在常委會會議上發表重要講話、每年的全國人大會議閉幕前發表講話。

委員長會議之地位則類似於德國聯邦議院的元老會議，除了擬定議程之外，尚負責議會之日常工作。唯中共缺乏西方民主國家的政黨政治運作，故委員長會議不若德國聯邦議院之元老會議尚具有黨派協調功能，而委員長會議所具有的提案權，使其在立法方面的影響力較一般國家為大。

中共八二憲法及全國人大組織法的相關規定，開始將全國人大常委會委員長及委員長會議制度化，對於欠缺議會傳統的中共而言，以法律的形式將制度固定下來，勿寧是一項進步。但仍可進一步加以完善，例如委員長做為常委會的委員長，而非全國人大的「議長」，何以有權暫時代理國家主席的職務？委員長的產生方式是否應先選出委員再由委員中產生委員長及副委員長？

在委員長會議的職權方面，權力顯得過於集中，雖然有維持議事運作的效率考量，但極可能使得其他常委會委員的權益受到損害。以六四天安門事件時的全國人大常委會反應為例，當時輿論請求常委會緊急召開臨時會以化解廣場上的危機，甚至超過半數以上的常委會委員（八十幾