

# 當代中國的政治體制改革及其對人民政治參與程度的影響

清華大學 林泰

大綱：

1. 中國的國家權力架構
  - 1.1 人民代表大會
  - 1.2 國家主席
  - 1.3 行政機構
  - 1.4 中央軍事委員會
  - 1.5 司法機構（法院及檢察院）
2. 中國內地、美國和香港特區的政治體制比較
  - 2.1 中國和美國政治體制比較
  - 2.2 內地和香港政治體制比較
  - 2.3 人大制度在香港
3. 中國共產黨領導的多黨合作制度和政治協商制度
  - 3.1 中國政黨制度的特點
  - 3.2 中國各民主黨派的參政途徑
  - 3.3 不照搬西方的多黨制的原因
  - 3.4 中國的人民民主監督機制

## 1. 中國的國家權力架構

人民代表大會制度是我國的根本政治制度。「人民代表大會制度」不等於「全國人民代表大會」，如果只說「全國人民代表大會」，是指一個立法機構，性質就如香港的「立法會」；但如果說到「人民代表大會制度」，就不單是指立法機構，而是指整個國家權力機關。

中國的國家權力組織架構，可分為以下六部分：**【投影片 1】**

- 全國人民代表大會，是最高國家權力機關
- 國家主席
- 國務院，是國家最高行政機關
- 中央軍事委員會，是國家最高軍事機關，領導全國武裝力量
- 最高人民法院，是國家的最高審判機關
- 最高人民檢察院，是國家最高檢察機關。

### 1.1 全國人民代表大會 **【投影片 2】**

全國人民代表大會是最高的國家權力機關，是由《憲法》所賦予的地位。

- 人民代表大會由上而下共有五級，包括全國人大、省人大、市人大、縣人大和鄉人大。中國的行政架構共分中央、省、市、縣、鄉、村六級，人大在前五級行政架構內都有設立，第六級則沒有。第六級是村民的自治組織，設有村民自治委員會，成員由農民直接選舉產生。村民自治委員會由村主任、副主任和數名委員來管理農民自己的事情。
- 由鄉以上至中央五級都設立人民代表大會機構，而且最前的四層還設有「常委會」，目的是方面這四級人民代表大會的運作。以最高一級的全國人民代

表大會為例，約由 40 萬人選出一名人民代表，成員共有 2,900 多人。由於成員眾多，要召集在一起開會很不方便，於是從這接近 3,000 人的成員中選出 160 餘人，組成「人大常委會」；「人大常委會」下再設十個專責委員會來處理各項事務。這樣，「人大常委會」就成為實際行使立法職能的常設機構了。

- 全國人民代表大會是最高國家權力機構，其權力包括下列四項：
  - 立法權。這是指法律的制定必須由全國人民代表大會民主決定及監督。國務院制定的行政法規，以至地方人民代表大會制定的地方性法規，均不得與憲法及法律相抵觸。
  - 決定權。這是指國家的全局性重大事項，例如國民經濟與社會發展、國家的預算、省、自治區、直轄市、特區建制等重大問題的決定等。
  - 任免權。這是指各級人大有選舉、任命（罷免）同級行政機關與司法機關負責人員的權力。
  - 監督權。這是指法律的監督和工作監督的權力。根據《憲法》規定，全國人大及其常委會負有監督憲法和法律的實施、國家行政、審判、檢察等機關工作的權責。

## 1.2 國家主席

- 國家主席是唯一能代表整個國家的機構。負有兩方面的職能：
  - 第一，人民代表大會通過的立法或決定，由國家主席簽署生效。
  - 第二，禮節性質的外交工作，例如接見到訪的外國元首、代表國家回訪外國、接見第一次到任的外國大使及接收國書等。

### 1.3 行政機構

- 中央一級的行政機構是「國務院」，其下共分省、市、縣、鄉、村五級人民政府。
- 村不設公務員，實行村民自治，村幹部不由國家發薪金。然而，這並不是說政府到了村便中斷了，政府仍需撥錢到農村，例如村裏的小學屬於國家的義務教育，所以國家必須把小學辦學經費和教師工資發到村裏去。
- 改革開放以來，精簡國家行政機構是其中一項最大的改革措施。國務院下設的「部」，相當於香港的局。以前在計劃經濟體制下，國家直接管理企業，導致最高峰時有一百個「部」；現在建立市場經濟後，這些企業都獨立了，不由政府管理，機構就可以精簡了。在 2003 年只有 28 個「部」，都是專業的部門。【投影片 3】

### 1.4 中央軍事委員會

- 中軍事委員會於 1982 年設立，隸屬於全國人民代表大會之下。設立這個組織的原因，是由於中國共產黨一直領導軍隊，並憑藉軍隊打敗國民黨而取得政權，所以解放軍是受共產黨領導；當共產黨變成執政黨之後，軍隊就應該是國家的軍隊；而成立中央軍事委員會，就是要在政府架構內體現軍隊隸屬於國家的情況。
- 中央軍事委員會的成員，與共產黨內的軍事委員會成員是同一班人，正如鄧小平所說，軍隊既是由黨所領導，又是由國家所領導，這是中國軍隊的特色。

### 1.5 司法機構（法院及檢察院）

- 中國的司法機構和跟香港不一樣。香港的司法機關就是法院及其執法人員。而在中國則有兩個司法機關：法院和檢察院。

- 法院是司法機關內的審判機關，負責審理訴訟雙方的誰人得直與及量刑事項。
- 檢察院是司法機關內的檢察機關與法律監督機關，負有監督的權責，有檢察權，監督公安、法院、司法部。此外，檢察院也負責反貪污的工作，類似香港的廉政公署。

這裏解釋一下「公安」和「司法部」。國務院下有公安部，管理員警和治安，相當於香港的警務處。司法部也是國務院下的一個部，它管理執法行為，法院判決後，無論有期監禁、無期徒刑，或是死刑，都歸司法部管理。

內地兩個司法機關的權力較香港為小。例如香港的法院有釋法權，解釋法律的權力在法院，而內地的釋法權則在人大常委，顯示解釋法律的權力是在立法機關。

## 2. 中國內地、美國與香港特區的政治體制比較

### 2.1 中國與美國政治體制比較

- 美國政治體制是三權分立【**投影片 4**】。鄧小平曾明確的說中國不搞三權分立，原因有以下兩點：
  - 三權分立的好處是來回制約比較多，考慮可能比較周詳，缺點就是決策程序太長。鄧小平曾指出社會主義的最大優越性，就是事情一經決定就可立即執行，不受牽制。例如，我們說搞經濟體制改革，全國就能立即執行；我們說建立經濟特區，立刻就可以建立，決策效率較高。鄧小平認為中國是發展中國家，必須發揮我們決策效率高的優勢。我認為鄧小平的看法是符合中國國情，中國不宜搞三權分立。【**投影片 5**】
  - 中國是社會主義國家，國家政權的本質是人民當家作主，把民意機關放在行政機關和司法機關的上面，可以更好地體現人民當家作主。建國前期，在草擬《中央人民政府組織法》時，曾有人提出政府組織原則要不要採取三權分立體制。當時董必武指出，我國政府組織的原則是民主集中制，具體表現就是人民代表大會制約政府，正是針對建國前的三權分立制的弊病而來。到了 1982 年修訂憲法時，也曾出現全民辯論，有人提出實行三權分立，以及人民代表大會是一院制還是兩院制。在經過全民討論後，結果否決了三權分立和兩院制的意見。

關於政治體制改革，希望大家認識到我國不是像西方所說的那樣，在政治體制改革方面甚麼都不做，好像我國只搞經濟發展，不搞政治變革；因為落實依法治國，本身就是一個很大的改革。另一方面，我們要認識到中國還有很多弊端，並不是提出依法治國後馬上就可以做得到依法治國。

## 2.2 內地和香港特區的政治體制比較

香港既不是實行人民代表大會制度，也不是三權分立，而是以行政主導。【**投影片6**】

- 行政與立法的關係：
  - 特首當然主要是管理行政，但是他還管理立法。總督在 1990 年以前還兼任立法會主席。現在立法會的決議還是需要特首簽署施行，只有立法會主席的簽署仍然不行，所以行政權管著立法權。與內地制度比較，人大通過的法律經國家主席簽署，才具法律效力；但與香港不同，國家主席不能不簽署，人民代表大會都投票通過了，國家主席就不能唱反調，簽署只是一種象徵權力。香港立法會通過的法律，特首可以不簽署，而中國國家主席則必須簽署。
- 行政與司法的關係：
  - 在司法領域，以前大法官由總督提名，英女王核准，但實際上英女王沒有一次不批准。現在港人治港比以前進步，任命大法官不用送到北京審批；至於終審法院院長則只要在最高法院備案，向中央報告就可以了，不用審批；中央雖然不審批，但大法官、法院院長還是需要由特首提名，所以在香港三權裏面，它是由行政主導。
- 行政主導是從英國管治香港一百多年傳承下來的，而且這種行政主導的政治體制，在香港形成了一套有效率的公務員系統。現時怎樣提高內地公務員的廉潔問題，都要向香港學習。

## 2.3 人大制度在香港

- 人民代表大會制度、三權分立、香港的行政主導體制，都是現代國家的政權形式。
- 現在香港雖然回歸中國，但香港區的全國人民代表大會一回到香港，就不能監督香港特區政府；因為「一國兩制」的關係，香港不實行人民代表大會制度。可是，香港在回歸後又得參與中國的權力機構，故必須選香港區全國人民代表。江澤民在 1998 年提到，雖然香港區的全國人民代表沒有權力監督香港政府，但是作為香港公民，亦有對香港的經濟社會發展提出建議的義務，怎麼當了全國人民代表，當了政協委員後都不發言了呢？這裏說明一點，香港的一國兩制不僅體現在經濟上，亦體現在政治上。

中國不實行三權分立，一是因為決策效率，一是民意機關的地位。我們不實行三權分立，不等於我們不借鑒西方政治制度中可取的東西。我們反對三權分立，是反對將三種權力並列，而不是反對權力制約權力。



### 3. 中國共產黨領導的多黨合作制度和政治協商制度

#### 3.1 中國政黨制度的特點

- 中國的政黨制度，既不同於一些國家，例如前蘇聯和現時非洲一些國家，因為中國不像他們只有一個政黨，除了共產黨之外，還有其他八個民主黨派。
- 建國初期學習蘇聯的時候，曾經有人提出要不要學習蘇聯實行的一黨制。後來毛澤東說：「黨外無黨，帝王思想；黨內無派，千奇百怪」。周恩來也說：「共產黨的壽命有多長，其他黨派的壽命也有多長，一直到世界不需要政黨的時候為止。」所以根據當時領導人的意見，我們保留了共產黨和其他民主黨派合作的傳統。
- 中國也用八個字來形容執政黨與民主黨派的關係，就是「長期共存、相互監督」。從毛澤東、鄧小平、江澤民，以至現時胡錦濤，都是強調互相監督，主要是請民主黨派來監督共產黨。
- 八個民主黨派主要是在某些特定階層內發展黨員，例如中國國民黨革命委員會由孫中山先生的夫人宋慶齡女士建立，現時主要在跟臺灣國民黨有聯繫的人士和國家機關內發展黨員。最大的民主黨派是中國民主同盟，有十多萬黨員，最小的民主黨派是臺灣民主自治同盟，只有兩萬多名黨員。其他民主黨派包括九三學社、中國農工民主黨、中國致公黨、中國民主建國會、中國民主促進會。這八個民主黨派加起來的黨員有六十多萬人，不到共產黨的百分之一，都是小黨，所以監督起來，力量比較薄弱。

中國的多黨制與西方多黨制有以下兩項不同：

第一，西方是行多黨競爭，輪流執政，沒有規定哪個黨是執政黨，而中國的憲法則規定由共產黨的領導，也就是說憲法賦與共產黨的執政地位；

第二，西方的多黨制，執政黨和其他黨派的關係是執政黨與在野黨、執政黨與反對黨的關係；而在中國的八個民主黨派，則稱為參政黨。

### 3.2 中國各民主黨派的參政途徑

- 參加由中央到地方的各級人民代表機構
- 參加國家最高權力機構的常設機構（全國人大常委會）。現在全國人大常委會一百六十多名成員中，有很多副委員長職銜；這幾個民主黨派和全國工商聯的領導，都被選為人大副委員長，成為國家的領導人。
- 參與組織政府。現時內地 80% 以上的縣省市都有相當於副縣長、副市長、副省長的職級，是由民主黨派和無黨派人士來擔任。例如北京市，最早擔任副市長的非共產黨員是何魯麗。最近政府任命萬鋼為國家科學技術部長，他不是共產黨員，是從德國留學回來的環境專家。我認為這是一種好現象，無論是否共產黨員，都有為人民服務的權利和機會。
- 參加人民政治協商會議。中國除了有人民代表大會外，還有人民政治協商會議，但是中國的權力機構是一院制而不是兩院制，因為人大是國家的權力機構，而政協只是協商機構，這就是鄧小平所謂的「不搞兩院制」，但都是代議制民主。政協是按照界別推選而產生政協委員，天主教主教及基督教牧師都可以當政協委員。所以政協的代表性更加廣泛，開會時的發言和討論都非常活躍。**【投影片 7】【投影片 8】**
- 參與民主協商座談會。現時共產黨向國家提出重大決策建議以前，往往先要召集各民主黨派的負責人舉行座談會，請他們提意見，經修改後再提交當地人民代表大會、黨的中央委員會，或者全國人大委員會及其常委會，這已經

形成一種制度。【投影片 9】

- 出任監察員、檢查員、督導員、審計員等職位。監察員是經濟監督、檢察員是司法監督、督導員是教育監督、審計員是財政監督。聘請民主黨派和無黨派人士出任就些職位，可以監督國家的廉政、司法、教育及和財政的工作。
- 民主黨派自辦刊物，提出政策建議，進行輿論監督。例如三峽工程的文物保護建議，是由民主黨派人士提出來的。這八個民主黨派，還有一份共同的報張《政協報》。

過去曾有人說政協是花瓶，確是有這種情況；但現在政協委員的參政、議政工作，較以前已增加了很多。最近中共黨中央又通過加強中國共產黨領導的多黨合作的決議，要求進一步加強這個制度。這是一件大事情，不能把共產黨執政變成共產黨壟斷一切權力，共產黨壟斷一切官員。如果民主黨派真能成為參政黨，這是一個大好形勢。

### 3.3 不能照搬西方的多黨制的原因

- 中國曾嘗試過西方的多黨制，但沒有成功。民國成立初期，那時也搞多黨競選，其後袁世凱以暗殺手段刺殺國民黨的宋教仁，控制了國會，繼而更復辟帝制。1927 年國、共兩黨合作北伐期間，蔣介石實行清黨，共產黨在城市的力量幾乎被消滅，不得不轉向農村發展，第一次國、共合作失敗。1936 年西安事變促成第二次國、共合作，但抗日戰爭勝利的國共政治協商道路以失敗告終，內戰爆發。以上就是民國成立以後多黨制及兩黨制的失敗經驗。所以兩黨輪流執政，必須有一個前提，即有一個共同憲法，共同綱領。如果兩黨的綱領互相敵對，誰一上台就否定對方的綱領，與上一任的綱領對著幹，這樣子對國家是不利的。而中國的國、共兩大黨的綱領互相敵對，所以不可能實行兩黨制。

- 以上雖然是民國時期的情況，但我坦率地說如果中國現時非要搞多黨制，我可以預測，不外乎三種結果：
  - 結果一：中國會出現多如牛毛的政黨，但是不能解決中國的問題。好像辛亥革命後兩年內出現三百多個政黨，文化大革命時期中國有幾千個派別，究竟哪一黨哪一派可以代表中國人民的根本利益呢？這只是無政府主義的民主，不是真正的民主。
  - 結果二：美國國會可能出錢資助中國某些政黨，並且使它有明確的西方式的政綱。這種政黨在一個時期或在一部分人中，可能取得局部地區的選舉成功；但之後該政黨會怎麼辦呢？究竟它是聽令於出錢資助它的美國，還是按憲法的規定堅持共產黨的領導呢？如果它聽令於美國，我相信它是沒有前途的，不符合中國國情的。
  - 結果三：好像前蘇聯搞了多黨制，共產黨也解散了，不到一年時間，全國性政黨有數十個，再加上地方政黨 500 多個。結果十年下來，俄羅斯的國民生產總值從 1989 年是中國的兩倍，變到世紀之交只有中國的三分之一，盧布貶值了五千多倍，老百姓倒楣了。中國能經得起這樣的挫折嗎？這是我們要深思的問題。

### 3.4 中國的人民民主監督機制

- 共產黨的歷史地位是歷史的選擇、人民的選擇，但是這種執政地位不是與生俱來的，也不是一勞永逸的。共產黨知道如果不好好地執政，不令經濟發展，不讓民生改善，共產黨也不能確保執政地位，就好像蘇聯共產黨垮臺、臺灣國民黨垮臺、墨西哥革命制度黨垮臺、印尼蘇哈托垮臺。我們不照搬西方的

多黨制，有很多嚴肅的考慮，但這不等於我們不改革。長期在一個黨執政之下如何可以有效執行監督機制問題，我們承認仍然沒有解決，這是政治體制改革的一大主題。

- 政治體制改革有一個任務，就是建立一種真正依靠人民，而又可以操作並且不會因為領導人的進退而有所改變的監督制度。以下提出建立四項監督制度，供大家思考探討：
  - 黨內監督。經過七年的時間而制定一份《共產黨黨內監督條例》，規定共產黨推薦幹部必須開黨委常委會，一人一票來推薦，不許一把手說了就算。又例如現時中央紀律委員會試驗在大的省、直轄市，以及國務院的部派駐紀委，以監督有關部門的工作。
  - 權力監督。上文提到的審計監督、環境監督、檢察院監督等，應該要在國家權力機構內建立，還需要政務公開和透明。
  - 共產黨和民主黨派之間的監督。要讓民主黨派成為真正的參政黨，政治協商也是民主的一種形式。民主是靠兩種方式，一是投票，少數服從多數，人大是這樣。另外就是政治協商，它的好處是多數保護少數。
  - 經濟監督。因為市場經濟體制的漏洞太多，所以腐敗大都是在 1992 年以後出現。我們要搞廉政，就要健全市場經濟各種制度。
- 除了以上的監督外，還有其他方面，例如廉政監督，輿論監督，人民群眾來信來訪的監督，以及基層民主監督。所有這些方面的監督，都要找出真正人民民主的監督形式，我們才能說共產黨執政是代表人民。
- 總括而言，我們的政治體制改革不照搬西方多黨制，但真正要把人民民主監督變成可操作的東西，亦是非常艱巨的任務。總書記胡錦濤一直呼籲要居安

思危，需要有憂患意識，應該在看到成就的同時，意識到仍有很多深層問題尚未解決。我認爲最好的情況是共產黨能清楚認識自己的歷史責任和面對的問題，把共產黨搞好。如果中國能在共產黨領導下，全面而成功地建設小康社會，老百姓過上好日子，到時政治環境將會越來越寬鬆。以現時中國的情況來說，如果搞亂了中國共產黨，中國將付出代價並錯失振興中華的歷史機遇，我希望大家可以深思這一點。



#### 關於選舉的兩點補充說明：

第一，普選問題。香港朋友尤其知識份子好像最關心的是普選問題，我國建國 58 年，到現在爲止，實行公民直接普選的只有縣及鄉兩級，和香港立法會選舉議員很相似；但是中央和省兩級，還是採用間接選舉。爲什麼這樣呢？因爲中國太大了，如果每一層都實行直接選舉，那麼工作量就很沉重。如果農村都實行普選，由於還有很多文盲，你讓他們搞選舉根本不行，這是很複雜的問題。

第二，一人一票的問題。建國 58 年來，嚴格的說我們不是一人一票。最近十數年，城市裏人民代表比例是農村的四倍多。這種狀況比建國初還好，當時大城市和農村比例爲八比一。在建國初年，農民佔全國人口 90%，如果城市和農村都實行一人一票，我們的人民代表大會就會變成農民代表大會；但中國的目標是工業化、現代化，現在又加上城鎮化和市場化，農民不能代表這些變化，所以要讓城市的工人和知識份子所佔比例大一些。改革開放時農民佔人口 80%，現在改革開放二十周年，非農業人口在 2004 年已經達到 43%，因爲一些農民工進城後變成城市人，城鎮化了，所以現時比例提高了。估計到 2020 年，我們全面建設小康社會完成後，非農業人口比例會超過 50%；到本世紀中葉基本實現現代化時，非農業人口可以超過 70%，甚至可能達到 75%。那時候能不能實現一人一票呢？那時候再說吧！

民主問題採取什麼形式確實非常複雜。一人一票直接選舉，意味著最民主；但是具體的講，真能這樣實行的地方不多。例如美國，黑人只相當於三分之二名公民，也不是跟白人平等，印第安人在保留地裏甚至還不算公民。前屆總統選舉，戈爾的選舉人票不如布希（布殊），但是他得的選民直接票比布希多。民主問題非常複雜，我覺得這個問題最終還要看它是不是有利於國家的強大和香港的繁榮富強。