

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

「專職化制度」的產生，反映了經濟發展與人大權威之間的關聯性，特別是非國有企業與市場化改革的進展，為競爭性政治提供了良好的社會基礎，在計畫經濟走向市場化的過程中，產生了新興的利益集團，這些利益集團因其不同的政治訴求而尋求不同的利益代表，市場化的深入導致了計畫經濟的失靈，制度的改革成為管理和調節不同部門間經濟關係與社會活動的有效手段。<sup>1</sup>

過去中共以農民的群眾運動打擊了基層農村的紳權、宗族族權與神權，打破了中國長期以來以皇（王）權僅及於縣的規律，中共中央建立了鄉鎮政權，將權力延伸至農村基層。<sup>2</sup>並且中共在思想、組織以及運作上採用蘇聯共產黨模式，也造就了以高度集中制、一黨專政、議行合一並以黨凌駕於政之上為特點的黨國體制。<sup>3</sup>並以蘇聯蘇維埃為仿效的範本，<sup>4</sup>建立起自全國以至於鄉鎮的各級人民代表大會制度的政權組織形式。

作為鄉鎮政權的主要形式的鄉鎮人民代表大會（以下簡稱鄉鎮人大），成為鄉鎮人民行使民主權利的基本形式，則是人民代表大會制度的基礎。<sup>5</sup>在黨國體制與「議行合一」的思想結合下，鄉

---

<sup>1</sup> 趙建民、賴榮偉，2000.8，中共「黨的領導」原則在全國人民代表大會的運作，《中國大陸研究》，第43卷，第8期，頁1。

<sup>2</sup> 李滋原，2002.6，中共鄉鎮政權人民代表大會制度之研究，碩士論文，中國文化大學中國大陸研究所，頁1。

<sup>3</sup> 蘇紹智，2001，《中國大陸政治體制改革研究》。臺北：文化大學出版部，頁9-10。

<sup>4</sup> 蔡定劍，1992，《中國人大制度》。北京：社會科學文獻，頁18。

<sup>5</sup> 溥興祖，1995，《中華人民共和國制度》。上海：人民，頁206。

鎮人大代表如何發揮其應有的功能，是值得深究的課題。

依據中共憲法，鄉鎮政權是設在農村最基層的政權組織，鄉鎮人民代表大會代表了國家權力的前沿，與社會的直接相關更突顯了基層的特殊性。<sup>6</sup>即鄉鎮人大是基層民眾行使政權的代議機構，是中國大陸最基層的政權組織。然而鄉鎮人大在中共各級的國家政權體系中，卻是權力最為薄弱，最易受到政府與黨的掣肘；<sup>7</sup>其職權的行使也最易被忽視，13 項職權僅靠一年一度且一、兩天會期的人大會行使。<sup>8</sup>其制度設計與實際運作皆落後於基層的法治要求，難以受到執行機關與群眾之認同，其工具化和形式化的表現更為凸顯。20 多年來，各地順應政治體制的改革，從鄉鎮人大主席團的設置、沅江試驗、磁縣模式到新晃改制等路徑選擇中，期以走出鄉鎮人大被弱化、工具化與形式化的道路。事實上，其形式化與工具化的根本原因在於鄉鎮人大職務長期以來受到兼職代表制之影響，以至於無法真正發揮作為鄉鎮人民代表、受人民委託以及代表人民行使權力的作用。

十一屆三中全會以來，隨著中共政治、社會、經濟結構性的轉變，以及中央對於地方管制的日益鬆動，農民對於鄉鎮人大的角色投以較以往更高的期待，因此中共不得不對鄉鎮人民代表大會制度進行改革，以順應民意的要求。

現今對於中共基層民主的研究中，對於基層民意機關，即鄉鎮人民代表大會的研究主要著重在鄉鎮長直選、選舉制度上，甚少對於基層民意代表，也就是鄉鎮人大代表的角色扮演有深入探討。本論文為鄉鎮人大代表專職化之研究，動機之一在於補足現

---

<sup>6</sup> 同註 2，頁 2-3。

<sup>7</sup> 田必耀，2004.4，中國鄉鎮人大體制變遷的評價與展望，《人大研究》，第 148 期，頁 15。

<sup>8</sup> 同上註。

有鄉鎮人大代表角色扮演的研究之不足。再者，在一般新興民主國家發展進程中，代表民意機關的議會通常是檢驗一國公民參與程度是否民主化的主要變數，研究中共基層民意機關則是檢視中共農村基層民主化程度的重要依據，此為研究另一動機。

本論文目的是透過分析中共在對於鄉鎮人民代表大會制度一系列的改革路徑選擇中，探討其根本問題：「缺乏鄉鎮人大專職化以及健全橫向監督的政治合法性過程機制的建構」。

## 第二節 研究範圍與限制

本論文是以中共鄉鎮人民代表大會在鄉鎮政權中的角色扮演為主要研究重點。並分析在經濟體制改革下鄉鎮人大制度變革中鄉鎮人大代表的角色轉換。本論文探討以一般鄉、鎮人民代表大會的代表作為研究對象。

研究中共基層鄉鎮政權，最有效的方法就是「田野研究法」，即研究者將自己融入所關注的研究客體，觀察研究客體所處一般環境並且參與活動，並紀錄廣泛的田野紀錄，而這些田野紀錄便成為研究分析時的原始資料，對資料的解釋形成研究報告的基礎

然而，中共對農村地區的研究訪談仍然處於多方管制、有限開放的情況且中共幅員廣大，各地區發展狀況不一，形成鄉鎮的多樣性，各省、縣、市和區指導鄉鎮政府貫徹遵循《地方組織法》的標準和細節不一導致各鄉鎮施行專職化方式歧異。再者，鄉鎮人民代表大會專職人員的設置狀況數據資料十分匱乏，有些省、縣、市和區有做出官方的統計數據，有些地區則無，提高選擇研究的樣本難度。有限的數據資料僅能針對少數地區的鄉鎮人大討

論，而在缺乏管道的情形下未能赴中國大陸進行實證研究，僅能以現有文獻作為研究的參考依據。

目前有關研究中共基層民主的相關文獻整理，已經累積了相當多的資料。然而，對於中共基層農村的研究通常偏重在選舉制度、鄉鎮長直選以及村自治的部分。鄉鎮人大代表專職化的課題不僅缺乏系統性的調查研究，報章雜誌、網路甚至是期刊的資料大多零碎、片斷，難以對中共鄉鎮人大專職化有整體性的描述。

### 第三節 研究途徑與研究方法

#### 壹、研究途徑

所謂的「研究途徑」，指的是研究者對於研究對象（例如：政治現象）的研究，是從哪一層次為出發點、著眼點去進行觀察、歸納、分類與分析。<sup>9</sup>

本論文以「新制度主義」為研究途徑。新制度主義作為研究途徑的興起是在 1980 年代對於行為主義的反動。二十世紀以來造成中國大陸制度變遷的根源是來自於經濟改革，因此以極權主義與多元主義的研究對象集中在中央集團或社會團體的關注，已經轉向重視影響精英群眾行為的制度性網絡。也就是說以新制度主義作為研究中國大陸作為研究途徑，它所重視的是影響政治行為與政策產出背後的制度結構約制，不僅是正式的制度，還包含所形塑政治行為者的利益、意見與資源的政治權威。<sup>10</sup>因此以新制度主義作為研究途徑多集中在研究中國大陸的路徑選擇、鄉村與

<sup>9</sup> 朱宏源，2002.12，《撰寫博碩士論文實戰手冊》。臺北：正中，頁 182。

<sup>10</sup> 王信賢，2000.8，當代西方「中國研究」之新制度典範分析，《中國大陸研究》，第 43 卷，第 8 期，頁 30。

工業的成長動力、經濟改革與社會後果等等。

在新制度主義的觀點中，制度變遷的路徑與方向是由兩股力量所決定的，即交易成本導致不完全市場以及制度的規模報酬遞增機制。<sup>11</sup>不完全市場指的就是資訊的不完全與不對稱，以及交易成本存在造成的一種狀態，這種不完全市場的存在意味著制度外還存著大量獲利的機會，來誘發社會成員透過制度的變革將外在的獲利機會轉化成實質的利益，因此而推動制度的變遷。制度的報酬遞增機制指的就是一旦制度帶給人們預期的收益，便會增強其存在的合法性，而由於制度它具有報酬遞增機制，所以當社會一旦選擇某項制度後，則制度就會在報酬遞增機制作用下沿著既定方向來得到自我的強化。<sup>12</sup>起初有效的某項制度安排在演進過程中有可能會失去效率，而導致制度的非均衡，這就產生了制度創新的需求。然而存在制度創新的需求並不表示必然會產生制度供給，而是只有在制度變遷的實施者有利可圖，且可以承擔制度變遷中的成本時，制度變遷才會發生。再者，由於路徑依賴機制的存在，初始制度安排對制度變遷的方向具有重要的制約作用。

本文是以新制度主義作為研究途徑，以人民代表大會制度的制度變遷以及改革的路徑選擇做探討，說明中共在經濟體制上的改革帶來的社會、文化、以及政治的變革，以及對於人民代表大會制度在改革路徑選擇上的影響。

## 貳、研究方法

本論文所採用的方法為「文獻分析法」。所謂的「文獻分析法」係指藉由蒐集、分析「第一手資料」和「第二手資料」，論證

<sup>11</sup> 諾斯，1993，《制度、制度變遷與經濟績效》。上海：上海三聯書店，頁 127。

<sup>12</sup> 柳金財，2003.2，當代中國「國家—農民」關係的重構：農村村民自治制度運作之探討，博士論文，政治大學東亞研究所，頁 48。

對研究對象的看法或找出事實真相因果關聯間的一種研究方法。簡言之，即蒐集論文需要之相關的國內、外書籍、期刊、論文、研究報告、政府出版品等文獻資料，進行分析、比較、整理與綜合，並且從理論與實務等結構面進行分析探討。

從回顧過去與現在文獻資料中，蒐集與本論文的相關研究期刊、論文、網站資料以及博碩士論文來加以分析探討，並引用相關法條的修正、試點成果作為中共對於鄉鎮人大制度變革的路徑選擇過程的依據，以探究鄉鎮人大制度的變遷過程及現今的制度設計。並試圖引用相關文件，例如省、縣指導鄉鎮之工作報告、相關之期刊評論與網路資料驗證：「透過鄉鎮人大進行專職化的試點改造，有助於提升貫徹民意監督並提高基層政策合法化」。

## 第四節 研究基本假設

依據中共憲法規定，人民代表大會是中共政權機關，而鄉鎮人大為基層的政權機關，在鄉鎮中應居於主導地位。然而，在中共鄉鎮政治權力的實際運作中，由於黨委、人大代表與政府關係的缺乏法制化，及黨政合一的領導體制，使得鄉鎮人大代表處於較高程度的虛權地位。<sup>13</sup>受到政府與黨的掣肘，鄉鎮人大不僅缺乏行使職權的空間，且鄉鎮人大通常身兼數職，其重心往往擺在本質的工作上；13 項的職權僅賴一年一次且為期僅有 1 至 2 天的人代會行使，令人質疑鄉鎮人大如何執行其應有的角色扮演。

近來，在中共農村地區，地方官員挪用、佔擠與盜用公款的情事層出不窮，使得要求鄉鎮人大代表確實監督角色的聲浪不斷高漲。而伴隨著中共政治、經濟與社會結構性的轉變，學者合理

---

<sup>13</sup> 王世雄，1999.1，對鄉級政權體系中的人大的現狀分析，《人大研究》，第 85 期，頁 23。

的假設：中共對於各級國家機關高度支配的地位已經逐漸鬆動。中共社會的利益日趨多元化、民間利益團體的增加以及民間社會的自發性、群體性的政治參與不斷上升，鄉鎮人大僅作為基層的橡皮圖章的角色已經無法滿足基層民眾的期待。？了因應基層民眾需求，中共對於鄉鎮人民代表大會制度進行了一系列的改革，例如：間接選舉改為直接選舉、人大主席團、人大主席的設立、人大代表的專職化等等，然而，這些制度上的改變仍無法提升代表履職能力。

綜上，本論文所提出的假設為：藉由施行代表的專職化，鄉鎮人大代表才有行使職權的空間，其地位、性質以及作用的相對提升，才能擺脫鄉鎮人大角色被弱化、工具化與形式化的地位。

為驗證本論文假設，本文以蒐集與中共鄉鎮人大相關資料分析作為驗證假設的方法，同時參照諸多學者的觀察與觀點所提出之證據以便支援本論文之假設，最後提出本論文研究的結論。

## 第五節 相關文獻回顧與分析

### 壹、關於專職化的討論

專職化在當前是中共人民代表會制度的改革方向，因此中共對於人大代表施行專職化的相關著作並不少，但多著重在中共專職化實踐的重要性。中國大陸學者蔣勁松在研究六國專職代表制時對於專職化的意涵做了簡單的界定；<sup>14</sup>中國大陸學者王勇、<sup>15</sup>劉

---

<sup>14</sup> 蔣勁松，2005.10，發達國家議員的專職化，《浙江人大》，第10期，頁62。

<sup>15</sup> 王勇，2003.11，競選制和專職代表制：構建人大代表選舉監督體系的制度平台，《人大研究》，第143期，頁30-32。

嗣元、<sup>16</sup>謝祥為等，<sup>17</sup>在論及中共當前應實施專職化的同時，對於當前兼職代表制與專職代表制之間的差異做了比較。張淳翔是台灣當前研究中國大陸人民代表制度改革中，第一位探討專職化議題的學者，對於中共所施行的專職化的概念有清楚的界定，即：人大代表不得兼任「一府兩院」（即：人民法院、人民檢察院、人民政府）的職務，<sup>18</sup>然而其論及專職化層次僅限於全國人民代表大會以及縣級以上常委會的專職化，並未論及鄉鎮層級的專職化。大陸學者陳夷茁對於鄉鎮人大代表專職化作出簡易的詮釋：<sup>19</sup>即鄉鎮人大不得兼任黨委書記、副書記。許文正在探討人民代表大會監督權，<sup>20</sup>肯定了人大代表專職化有助於提升人大監督權的行使。

## 貳、有關中共黨、政、人大關係的討論

探討中共黨政關係的文章並不限定在黨與政府的關係，因為政府是由人大產生並受到人大監督，政府的行政權是人大所給予的，黨政分開的議題並不能僅限於黨、政府的關係，必定會涉及人大職能的問題。

趙建民教授在「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」一文中清楚了描述在黨國體制與議行合一之下的若干矛盾以及問題；<sup>21</sup>賴榮偉在「中共對全國人民代表大會

---

<sup>16</sup> 劉嗣元，2004.9，專職代表制之可行性再探析，

<http://www.southcn.com/news/china/china05/rdh/rdlz/200409070847.htm>.

<sup>17</sup> 謝祥為，2003.6，論略我國人大代表的專職化，《人大研究》，第138期，頁4-7。

<sup>18</sup> 張淳翔，1993，中共人民代表大會制度之研究(1978~1992)，碩士論文，中國文化大學中國大陸研究所，頁125。

<sup>19</sup> 陳夷茁，1995，《中國鄉鎮人大制度的理論與實踐》。重慶：重慶出版社，頁22-24。

<sup>20</sup> 許文政，2004，《中國大陸人民代表大會制度中「監督權」之研究》，碩士論文，中國文化大學中國大陸研究所，頁134。

<sup>21</sup> 趙建民，1999.9，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，《中國大陸研究》，第42卷，第9期，頁13-25。

領導之研究 分析了共產黨對人代會的方式、運作以及在共產黨領導下如何影響人民代表大會職權的發揮；<sup>22</sup>金泰姬在 八 年代以來中共與地方人民代表大會關係之研究 分析在改革開放以後共產黨對地方人民代表大會控制方式的轉變，以及具有政治意涵的體制改革對於地方人民代表大會的影響。<sup>23</sup>李滋原 中共鄉鎮政權人民代表大會制度之研究 為目前國內首位探討中共鄉鎮人大體制、職能與運作的著作，<sup>24</sup>文中也清楚描述了黨政如何干預鄉鎮人大代表職權的履行；史衛民《公選與直選—鄉鎮人大選舉制度之研究》針對中共鄉鎮選舉有詳細的研究，描述選舉過程中黨政干預選舉的方式，並做出各地鄉鎮選舉統計，對於歷屆鄉鎮人大構成、變化有詳細的說明。<sup>25</sup>

### 參、關於研究人大代表制度的理論

目前研究中共人民代表大會制度模式主要可以分為四種，<sup>26</sup>這四種模式的都是由「權力擴張」的基礎點所延伸出來。第一種為「權力擴張模式」，在此模式中將縣級人大常委會視為原黨政一體化下的新行動者，其常委會制度的變遷都意味常委會的權力滋長。「權力擴張模式」的研究途徑著重在選舉的競爭與人大代表的權力行使狀況，此途徑將常委會監督一府兩院的制約程度作為衡量人大角色由「橡皮圖章」走向「鋼印」的重要依據。<sup>27</sup>

第二種研究途徑為「機構成長模式」。此模式亦將常委會視為

---

<sup>22</sup> 賴榮偉，1999，〈中共對全國人民代表大會領導之研究〉，碩士論文，政治大學東亞研究所，頁 1-219。

<sup>23</sup> 金泰姬，2000，〈八 年代以來中共與地方人民代表大會關係之研究〉，碩士論文，政治大學東亞研究所，頁 1-155。

<sup>24</sup> 同註 2，頁 1-179。

<sup>25</sup> 史衛民，2000，〈公選與直選—鄉鎮人大選舉制度之研究〉。北京：中國社會科學，頁 1-324。

<sup>26</sup> 柯俊志，2005，〈制度等待利益—中國縣級人大制度模式研究〉。重慶：重慶出版社，頁 31-37。

<sup>27</sup> Young Nam Cho, 2002, "From Robber Stamps to Iron Stamps: The Emergence of Chinese Local People's Congress as Supervisory," *The China Quarterly*, Vol.171, pp. 724-740.

新的行動者，由於自身不夠成熟又必須面對長期建立且具有雄厚基礎的權力主體及黨與政府，很難與其構成競爭而導致權力的難以擴張。因此對其而言最佳的選擇就是不斷的完善內部人員、機構與議事規則的完善，而並非擴張其權力。此研究理論認為人大內部制度的成長必須與其他機關的配合與支持，其本身的制度自我完善過程也必然伴隨著與其他政治機構之間的聯繫。因此此研究理論著重在人大代表的素質、機構設置與內部規章的完善作為其制度發展的指標。

第三種模式為「過程嵌入模式」。此論點認為人大代表制度的成長不僅包含內在制度的提升，還必須建立與其他政治機關之間的聯繫。<sup>28</sup>因為人大代表必須要與其他政治機關間建立起聯繫，尤其必須要清楚瞭解政治機關具體的工作內容，才能從實際的工作中找出監督的空間。此模式著重在人大與同級黨委、政府的聯繫程度、頻率與方式，而人大嵌入這些政治機構工作的深度就成為評價人大制度發展的重要依據。

第四種模式為「制度貫通和網路連結模式」。此研究理論認為各級人大在走向制度化過程中，不僅要與其他政治機關之間的聯繫，還必須與人大系統內部的各級主體間的制度性聯繫，在內、外部聯繫都已經完善後，人大系統才有可能運作順暢。因此此理論研究著重在人大制度建立內部與外部資訊網絡是否完善，作為其研究人大制度成長的指標。

基本上這四種研究模式是以縣級人大常委會作為研究對象，將其視為縣級權力體系的新行動者，討論常委會在權力的擴張中取得權力配置的平衡點。然而在以權力擴張的模式研究鄉鎮人大

---

<sup>28</sup> Kevin J. O'Brien, 1994, "People's Congress and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development," *Comparative Political Studies*, Vol. 27, No. 1, pp. 80-109.

代表專職化的議題時，由於鄉鎮並不設置常委會，因此本文以在權力擴張的基礎上，將鄉鎮人大自我功能的強化與提升視為一種權力擴張，並加以擴大延伸討論。

## 第六節 論文之章節安排

### 第一章 緒論

- 第一節 研究動機與目的
- 第二節 研究範圍與研究限制
- 第三節 研究途徑與研究方法
- 第四節 研究基本假設
- 第五節 相關文獻回顧與分析
- 第六節 章節之安排

### 第二章 中共人民代表大會制度的理論基礎與沿革

- 第一節 人民代表大會的思想起源
- 第二節 社會主義思想與人民代表大會制度的建構
- 第三節 經濟體制改革對人民代表大會制度的影響

### 第三章 鄉鎮人民代表大會的制度變遷與代表履職情境分析

- 第一節 鄉鎮人民代表大會的制度變遷
- 第二節 鄉鎮人大代表之職權
- 第三節 鄉鎮人大代表的履職情境與效益的評估

### 第四章 專職化制度與中共的實踐

- 第一節 專職化制度的理論

- 第二節 鄉鎮人民代表大會制度的路徑選擇
- 第三節 鄉鎮人民代表大會制度的困境
- 第四節 鄉鎮人大代表專職化—角色合法化的提升

## 第五章 結論

- 第一節 研究發現
- 第二節 研究建議

本論文共分為五章十八節。其內容安排分述如下：

第一章為緒論，共分為六節。內容包含研究動機與目的、研究途徑、研究方法、限制、範圍、假設與章節安排。最後對於現有的文獻資料之研究成果加以分析、探討。

第二章為中共人民代表大會的制度的理論基礎與沿革。內容包含中共建設人民代表大會的思想起源以及人民代表大會的建構原則；並介紹社會主義思想與經濟體制改革對於人民代表大會制度的影響。

第三章為鄉鎮人大代表制度的制度變遷與代表履職情境的分析。首先是以《憲法》與《地方組織法》的修正說明鄉鎮人民代表大會制度的變革，並以鄉鎮人大代表的選舉權與監督權說明其履行職權的情境並加以分析。

第四章為專職化制度的理論與中共的實踐。本章節在探討專職化的意涵與相關理論，並且中共對於鄉鎮人民代表大會制度改革路徑提出評析，說明鄉鎮人民代表大會制度在選擇上的困境，最後提出專職化制度的實踐對於鄉鎮人民代表之間角色扮演、代表結構與議政能力的關係。

第六章為結論。主要說明本研究的發現，以及對於未來鄉鎮人大制度的完善提出建議。



## 第二章 鄉鎮人民代表大會制度的理論基礎與沿革

### 第一節 鄉鎮人民代表大會制度的思想起源

研究鄉鎮人民代表大會制度，必須先探討人民代表大會制度的思想起源以便理解其理論根據及其建設原則。中共政權是在馬克思主義國家學說的指導下，並透過中國共產黨人闡述使其符合中國實際理論基礎上建立的，馬列主義對於人民代表大會制度並不具有直接領導作用與影響，主要影響在於人民代表制度的理論和政權建設學說。<sup>29</sup>

#### 壹、馬克思、恩格斯的人民代表制觀點

馬克思、恩格斯在代表制度的理論主要是對於資產階級的批判，例如對普魯士萊茵議會、法國第二帝國議會、以及英國的選舉制度的批判，並且提出理想社會主義國家的民主設計。馬克思、恩格斯認為這些資產階級的議會是代表資產階級的利益，並不是真正的民主，只是「清談館」，徒具形式發揮不了任何作用，甚至踐踏人民的意志。並認為資產階級的議會只是當權者為了維護自身統治以及掩飾有產階級統治的事實。<sup>30</sup>

相對於資產階級的議會制度而言，馬克思對於資產階級的批判更為尖銳。在當時的歐洲，選舉權在全國並不普及，因為當時

---

<sup>29</sup> 同註 4，頁 2。

<sup>30</sup> 同上註，頁 2-3。

選舉權對工人和農民具有財產資格的限制，因此馬克思、恩格斯批評資產階級的選舉制度是由財產決定的，「他們透過選舉權與被選舉權的財產資格限制，使選舉成為資產階級的獨有財產」。<sup>31</sup>馬克思、恩格斯觀察英國議員的身份，發現這些代表「其實都是由公爵、伯爵、侯爵、貴夫人以及靠自己在當地的勢力取得政治利益人所指定的」。<sup>32</sup>資產階級利用財產權的資格將勞動階級排除在選民之外，使選舉成為階級統治的操作工具。

在 1848 年巴黎無產階級起義後，1871 年建立了巴黎公社，馬克思、恩格斯基於巴黎公社的經驗，提出建立新型無產階級國家與議會的構想，這些觀點即：(1)新的人民代表機關是同時兼管行政和立法的工作機關；(2)此代表機關是由選民直接選舉產生並直接受到選民的監督，它任命政府官員並對他們實行監督；(3)代表機構掌握一切社會生活事務的創議決定權。<sup>33</sup>尤其是政權組織中「議行合一」的觀點成為前蘇聯蘇維埃和中共人民代表大會建設的理論基礎。

恩格斯除了在 1891 年提出新型無產階級國家必須建立民主共和國的政體上之外，在 19 世紀末對於人民代表制度有進一步的說明。在重申巴黎公社政權建設原則時，更強調運用人民代表制度「防止國家和國家機關由社會公僕變成社會主宰」，所以應該將「行政、司法、和國家教育方面的一切職位交給由普選選出的人擔任，而且規定選舉者可以隨時撤換被選舉者」，<sup>34</sup>公社應該宣佈它自己所有的代表和官吏毫無例外的可以隨時撤換，來保證人民

---

<sup>31</sup> 中共中央馬克思恩格斯、列寧與史達林著作編譯局編，1972，《馬克思恩格斯選集第二卷》。北京：人民，頁 648。

<sup>32</sup> 中共中央馬克思恩格斯、列寧與史達林著作編譯局編，1965，《馬克思恩格斯選集第二十三卷》。北京：人民，頁 53。

<sup>33</sup> 同註 4，頁 4。

<sup>34</sup> 中共中央馬克思恩格斯、列寧與史達林著作編譯局編，1965，《馬克思恩格斯選集第二十二卷》。北京：人民，頁 228。

有效的防範他們。

## 貳、列寧對人民代表制的觀點

馬克思、恩格斯對於人民代表制度的觀點在列寧的承襲下得到了實踐，也就是蘇維埃制度的建立。在列寧的眼中，資產階級的議會的本質就是「每隔幾年決定一次究竟由統治階級中的什麼人在議會裡代表和壓迫」，因此列寧認為「擺脫議會制的出路，當然不在於取消代表機關和廢除選舉制，而在把代議機關由清談館變成『工作』機關，公社不應當是議會式的，而應當是同時兼管立法和行政的工作機關」。<sup>35</sup>並提出「為了建立共和制度，就絕對要有人民代表的會議，並且一定要是全民（按普遍、平等、直接和無記名投票的選舉原則選出的）」，<sup>36</sup>使其真正代表民意且具有實質的權力。

列寧在建立真正代表民意，且擁有權力的制度上主要有三項基本觀點：(1)代表機構必須是按照普遍、平等、直接、無記名投票，並充分保障競選自由條件下選舉產生的；(2)代表機關要確實有力量 and 權力，它應該掌握所有的權力，亦即完整、統一和不可分割的權力，以真正體現人民專制；(3)代表機關代表必須接受人民的監督，人民隨時可以罷免撤換他們。<sup>37</sup>

綜合上述，列寧的代表制思想就是建立一個真正的民意機關，集中行使國家的一切權力，而且這個民意機關必須由人民真正的意志選出，並且受到人民監督，人民隨時可以予以撤換。

---

<sup>35</sup> 列寧，1972，《列寧選集第三卷》。北京：人民，頁 432。

<sup>36</sup> 同上註，頁 11。

<sup>37</sup> 同註 4，頁 10-12。

## 第二節 社會主義思想與鄉鎮人民代表大會制度的建構

毛澤東、鄧小平承繼了馬克思、恩格斯與列寧的思想並參考蘇聯蘇維埃的憲法與經驗來建立中國的代表制度。

### 壹、毛澤東、鄧小平對代表制的思想與建構

毛澤東對於代表制度的論述，主要是批判民國初年的議會亂象。他批判西方議會制度的代議與政黨關係、三權分立體制，認為這樣的制度設計不符合無產階級專政，他認為西方議會「所謂的兩黨制不過是維護資產階級專政的一種方法，它絕不能保障勞動人民的自由權力。實際上只有具體的自由，沒有抽象的自由，抽象的民主，在階級鬥爭的社會裡，有了剝削階級剝削勞動人民的自由，就沒有勞動人民不受剝削的自由，有了資產階級的民主，就沒有無產階級勞動人民的民主」。<sup>38</sup>

毛澤東對於人民代表大會的構想可以追溯到 1940 年的新民主主義論提到的：「中國現在可以採取全國人民代表大會、省人民代表大會、縣人民代表大會、區人民代表大會直到鄉人民代表大會的系統，並由各級人民代表大會選舉政府。但必須實施無男女、信仰、財產、教育等差別的真正普遍平等的選舉，才能適合於各革命階級在國家中的地位，適合於新民主主義精神。這種制度即是民主集中制」。<sup>39</sup>而中共人民代表大會的制度所建立的原則，即「民主集中制」就是根據毛澤東思想而來。

<sup>38</sup> 毛澤東，1966，《毛澤東選集第五卷》。北京：人民，頁 367-368。

<sup>39</sup> 毛澤東，1966，《毛澤東選集第二卷》。北京：人民，頁 637。

鄧小平對於資本主義議會的批判在於認為「資本主義講的是民主是資產階級的民主，實際上是壟斷資本的民主，無非是多黨競選、三權鼎立、兩院制。我們的制度是人民代表大會制度，共產黨領導下的人民民主制度，不能搞西方那一套」。<sup>40</sup>鄧小平對於資產主義的議會批判延續了馬克思、恩格斯、列寧以及毛澤東的思想，更強調人民代表大會制度必須絕對服從中國共產黨的領導

## 貳、社會主義思想下人民代表大會制度的建設原則

人民代表大會制度的建設原則，就是指建立以及組織人大制度的指導思想與本質精神。<sup>41</sup>人民代表大會制度原則可以分為兩個層次，第一個層次所表現的是人民代表大會制度的「根本原則」，即一切權力屬於人民；第二個層次是人民代表大會制度的「組織原則」，也就是民主集中制。「議行合一」雖然並非人民代表大會制度的建設原則，但是其理論在中共人民代表大會之運作中，扮演重要的角色，因此在本節中列入討論。

### 一、一切權力屬於人民

「一切權力屬於人民」是人大制度的根本原則，是馬克思主義在吸收資產階級啟蒙思想家「主權在民」的思想後所提出。在中共實踐上指的是人民代表大會制度組織和一切活動應遵循的最高原則以及所應達到的最終目的。<sup>42</sup>中共《憲法》第二條規定：「中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會」，此原則在中共人大制度中的體現為：各級人民代表大會都是在人民選舉的基礎上產

---

<sup>40</sup> 鄧小平，1983，《鄧小平文選 1982~1992》。北京：人民，頁 240-241。

<sup>41</sup> 同註 4，頁 70。

<sup>42</sup> 同上註，頁 71-72。

生，它要對人民負責、受人民監督；<sup>43</sup>由人民選舉產生的國家權力機關集中統一行使國家權力；國家機關和國家機關人員必須接受人民之監督；保障少數民族在民族自治區域內，行使自治權；人民代表大會制度的監督，保證了國家行政機關必須服從於國家權力機關，以及下級國家機關必須服從於上級國家機關，最終保證一切國家機關服從人民。綜上所述，所謂國家一切權力屬於人民，就是要讓國家這架龐大的機器保證由人民發動，並最終由人民實行有效控制。<sup>44</sup>

## 二、民主集中制

「民主集中制」是中共人民代表大會制度的組織原則。中共《憲法》第三條規定：「中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則」。此原則是列寧首先在建黨理論中提出民主集中制。<sup>45</sup>毛澤東在 1940 年的「新民主主義」一文中，把人民代表大會制度等同於民主集中制。<sup>46</sup>在最初民主集中制在國家制度的意義上使用時，民主是指政府的產生、國家的權力以人民的支援為基礎；集中指的是行政權力要統一集中行使，去執行民意機關制定的法律、政策。<sup>47</sup>民主集中制的原則在中共《憲法》具體實踐在：國家的政權的建立必須以民主為基礎；<sup>48</sup>其他國家機關由人民代表機關產生，並接受代表機關的監督控制，人民代表機關掌握國家一切權力，其他國家機關從屬於代表機關；<sup>49</sup>在中央和地方國家

---

<sup>43</sup> 2004 年《中國人民共和國憲法》第 2 條之規定。

<sup>44</sup> 同註 4，頁 72-73。

<sup>45</sup> 同上註，頁 74-75。

<sup>46</sup> 同註 2，頁 27。

<sup>47</sup> 同註 4，頁 76。

<sup>48</sup> 中共《憲法》第 3 條規定：「全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督」。即為民主集中制之體現。

<sup>49</sup> 中共《憲法》第 3 條規定：「國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督」。前項所體現了民主集中制的民主方面，後項體現了民主集中制的集中方面。

機關職權劃分上，確保了中央權力的集中統一。<sup>50</sup>

在國家意義制度上的民主集中制概括反映了人民代表大會制度的基本內容。然而在本意上的民主集中制在中共並沒有得到很好的貫徹實行。中共將民主集中制從國家組織原則的涵義廣泛化為領導的工作作風，並且將民主集中制的集中方面愈來愈過分強調，民主變成了讓人說話，集中變成了領導決定，這給少數領導人極權專斷提供了藉口，甚至導致了文化大革命的十年浩劫。今日只能從憲法的規定來理解，民主集中制是人民代表大會制度是組織各機構的原則。<sup>51</sup>

### 三、議行合一

「議行合一」是馬克思、恩格斯總結巴黎公社政權的經驗時提出新型無產階級國家政權組織原則的著名觀點。長期以來，它被視為社會主義國家代表機關的組織原則，對於中共人民代表大會制度的運行有深刻的影響。馬克思所說的「議行合一」就是指代議機關和行政機關合而為一，制定法律的機關同時又負責執行法律，代表機關的成員同時又是執行部門的領導者。<sup>52</sup>

中共人民代表大會制度受到「議行合一」影響主要是表現在：人大代表來自各個工作部門，他們親自參加制定法律或做出決定，閉會後又回到各自工作部門貫徹執行法律；人大是國家權力機關，它制定法律、做出決議以及組織其他國家機關去執行法律與決議，並監督他們執行。然而，事實上「議行合一」並非是中共人民代表大會制度的組織原則。因為中共除了早期蘇維埃政權

---

<sup>50</sup> 中共《憲法》第3條規定：「中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則」。

<sup>51</sup> 同註4，頁78-79。

<sup>52</sup> 同上註，頁80-81。

是仿照蘇俄 1924 年憲法「議行合一」的體制之外；<sup>53</sup>建政前所謂的邊區政府的鄉一級人民代表大會亦是直接執行政務之機關；<sup>54</sup>建政初期的鄉人民代表會議主席、副主席兼任鄉長、副鄉長，<sup>55</sup>以及地方各級人民代表大會尚未設常設機構前，閉會期間的人民委員會既決定問題，又直接領導執行和負責召集人民代表大會。<sup>56</sup>除此之外，中共人民代表大會制度的發展方向是朝向「議行分離」。例如中共歷次針對《地方組織法》之修正，規定地方各級人民代表大會常務委員會之組成人員不得擔任國家行政、審判、檢察機關之職務以及鄉鎮人民代表大會主席、副主席亦不得擔任國家行政機關之職務。<sup>57</sup>因此只能說中共人大制度之運行深受「議行合一」影響，政權設置帶有「議行合一」之痕跡，<sup>58</sup>但是中共政權組織「議行合一」之色彩是逐漸在消退當中的。一般大陸學者討論中所強調的「議行合一」，實際上指的是「人民代表大會至上」的原則，表達人民代表大會是一種「議優於行」的制度。<sup>59</sup>

綜合上述中共人民代表大會制度的建設原則，「一切權力屬於人民」是指人民代表大會組織起來進行一切活動的最高準則和所應達到的最後目的，而「民主集中制」則是組織人民代表大會制度所應遵循的指導思想。這兩者有一定的包含聯繫，一切權力屬於人民這一根本原則在內容上包含民主集中制這一組織原則的部分內容，人民代表大會制度就是以透過民主集中制的組織方式達到一切國家權力屬於人民的目的。<sup>60</sup>在現行人民代表大會制度

---

<sup>53</sup> 同註 4，頁 82。

<sup>54</sup> 同註 2，頁 27。

<sup>55</sup> 中華人民共和國政務院，1950，《鄉人民代表會（行政村）議組織通則》，第 8 條。

<sup>56</sup> 中華人民共和國第一屆全國人民代表大會，1954，《中華人民共和國地方各級人民代表大會和各級人民委員會組織法》，第 9 條。

<sup>57</sup> 中華人民共和國第八屆全國人民代表大會常務委員會，1995，《中華人民共和國地方各級人民代表大會和各級人民委員會組織法（已被修正）》，第 14、41 條。

<sup>58</sup> 同註 4，頁 83。

<sup>59</sup> 趙建民、張淳翔，1981，《中華人民共和國立法與選舉制度》。臺北：國立編譯館，頁 12。

<sup>60</sup> 同註 4，頁 74。

中，「議行合一」仍存在於全國與各級人民代表大會的實際運作中，「議行合一」主張代表與政府官員是兼職、一身兩任的。目前中央政府與地方政府官員普遍兼任全國與地方人大，然而這與現今人大制度的發展是背道而馳，因此當前加強人大制度的內容之一，就是要逐步提高人大的專職化程度。

## 參、中共人民代表大會的建立與沿革

中共人民代表大會最早是以蘇區革命根據地所建設，歷經對日抗戰、國共內戰時期調整，大約可分為六個階段：

### 一、農民協會 1921 年~1927 年

人民代表大會最早的雛型是 1921 年共產黨員沈玄廬在浙江省的蕭山縣所推動的第一個農民協會，<sup>61</sup>最初農民協會在廣東、湖南等地方零星發展。<sup>62</sup>在 1925 年中共在上海召開第四次全國代表大會，會議決定全面展開群眾運動，更指出鄉村中的廣大農民是工人階級的主要同盟軍，決定普遍組織農民協會和農民自衛軍，反對地主政權和地主武裝。<sup>63</sup>爾後在共產黨人的積極指導與推動下，紛紛在廣東、江西、湖北、湖南等省分迅速蔓延。農民協會成為鄉村的唯一權力機關，農民成為了政治主體。

中國大陸學者于建嶸在觀察此時期的基層農民協會發展歷程，他認為此時期的農民協會僅是一批共產黨人利用鄉村社會之外的意識形態力量，並借用工業化的組織方式而建立的新農村基層組織。<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> 于建嶸，2001，《岳村政治》。北京：商務，頁 165。

<sup>62</sup> 同註 19，頁 2。

<sup>63</sup> 郭華倫，1982，《中共史論》。臺北：國立政治大學國際關係研究中心，頁 147-149。

<sup>64</sup> 同註 61，頁 170。

## 二、工農兵代表會議 1927 年~1937 年

在 1927 年革命失敗後，中國共產黨提出了以武裝奪取政權的口號，對於建立什麼樣型態的革命政權進行討論。毛澤東提倡政權採取工農兵蘇維埃的組織型態，並在 1927 年 11 月中共中央臨時政治局擴大會議提出建立工農兵蘇維埃政權，作為黨的一項任務。1928 年 6 月中共第六次代表大會根據蘇維埃政權的名稱、性質、職權和機構設置等做了統一規定。<sup>65</sup>

為了對各地工農兵蘇維埃政權統一領導，1931 年 11 月在江西瑞金召開第一次全國工農兵代表大會，宣佈成立中國蘇維埃共和國，通過憲法大綱等議案，並選出工農兵代表大會執行委員會，組織臨時中央政府人民委員會，<sup>66</sup>作為最高的政權機關。

地方政權則完全以「議行合一」的原則建立，在地方設省、縣、區、鄉四級蘇維埃代表大會，由大會選出的中央執行委員會行使政權，鄉則不設執行委員會，由主席團主持經常性工作。<sup>67</sup>鄉在蘇維埃政權下設立各種經常性或臨時性的專門委員會以管理鄉政權的事務。<sup>68</sup>此種政權被視為是完全「議行合一」的，也因為代表們具有代表與委員會委員的雙重身份，造成職權劃分不清以及國家行政機構代替國家權力機構的現象。<sup>69</sup>

## 三、參議會 1937 年~1945 年

1937 年國共兩黨合作建立抗日民族統一陣線，同年 9 月中共中央取消中華蘇維埃共和國番號，將蘇維埃政權改為國民政權的

---

<sup>65</sup> 同註 4，頁 49。

<sup>66</sup> 同上註，頁 50。

<sup>67</sup> 同上註。

<sup>68</sup> 1933 年《中華蘇維埃共和國地方蘇維埃暫行組織法（草案）》第 33 條之規定。

<sup>69</sup> 袁瑞良，1994，《人民代表大會制度形成發展史》。北京：人民，頁 125。

一級地方政權，稱為「陝甘寧邊區政府」，作為邊區的代議機關。1940年3月中共中央為了顧及和國民政權的統一戰線關係，並吸收社會各階層的「愛國人士」，因此提出邊區參議會政權的「三三制」組織原則，<sup>70</sup>即共產黨員佔三分之一，代表無產階級和貧農；左派進步份子佔三分之一，代表小資產階級；中間份子與其他份子佔三分之一，代表資產階級和開明紳士。毛澤東說明這種人員配置是黨的真實政策，必須認真實行，並提出對於最下級的政權中可能須做某種變動，以防止豪紳地主把持政權。<sup>71</sup>

根據1941年修訂的《陝甘寧邊區各級參議會組織條例》，邊區各級參議會為邊區各級的人民代表機關。<sup>72</sup>在邊區、縣設立參議會作為最高政權機關。<sup>73</sup>在鄉一級沒有參議會或代表會，實行議行合一制，鄉參議會為決策機構亦為執行機構。開會時，一切事務均由參議會決定辦理，閉會時，由鄉政府承辦各項事宜代行鄉參議會政權。<sup>74</sup>

#### 四、人民代表會議 1945年~1949年

1940年毛澤東在《新民主主義論》中提出中國未來的政權組織形式是建立人民代表大會制度，但是必須要在取得政權後在全國範圍內實行普選，在普選的基礎上產生代表大會。在此之前就需要一種適當的形式作為人民代表大會制度的過渡，這個形式就是人民代表會議。人民代表大會制度與人民代表大會的差異在

---

<sup>70</sup> 同註4，頁51。

<sup>71</sup> 同註39，頁702-710。

<sup>72</sup> 中華人民共和國陝甘寧邊區第一屆參議會，1942，《陝甘寧邊區各級參議會組織條例》，第1、2條之規定。

<sup>73</sup> 同註4，頁51。

<sup>74</sup> 趙弘強，2007.1，由參議會制度看人民代表大會制度的孕育過程，《人大研究》，第181期，頁4。

於：代表會議可以是協商產生，並非一定由選舉產生。<sup>75</sup>

1945 年抗戰結束後，國共兩黨談判破裂，因此共產黨人以人民代表會議取代原有的參議會組織。同年 10 月鄉級參議會被要求改為鄉人民代表會議。<sup>76</sup>隨後各解放區縣以及縣以上皆召開人民代表會議，<sup>77</sup>選舉各級人民委員會。毛澤東對於人民代表會議給予肯定：「在貧農團和農會的基礎上建立起來的區村（鄉）兩級人民代表會議，是一項極寶貴的經驗；這樣的人民代表會議一經建立，就應當成為當地人民的權力機關，一切應有的權力必須歸於代表會議及其選出的政府委員會；在區村（鄉）兩級人民代表會議普遍地建立起來的時候，就可以建立縣一級的人民代表會議，縣以上的各級人民代表會議也就容易建立起來。」<sup>78</sup>而人民代表會議即成為建國後地方政權走向人民代表大會制度過渡的普遍形式。<sup>79</sup>

## 五、人民政治協商會議 1949 年~1953 年

中共政權在正式建政前主要是透過兩種形式向人民代表大會制度過渡：在地方以人民代表會議的形式，在中央則是透過中國人民政治協商會議的形式。<sup>80</sup>

1948 年中共在即將取得全國政權的狀況下，提出召開政治協商會議，以討論並實現召集人民代表大會，成立民主聯合政府。1949 年 9 月召開了中國人民政治協商會議的第一次全體會議，選舉中國人民政治協商會議全國委員會，並選出中央人民政府委員會。在地方向人民代表大會過渡是透過城市軍事管制委員會和各

---

<sup>75</sup> 同註 4，頁 52。

<sup>76</sup> 1945 年《陝甘寧邊區參議會駐會委員會及政府聯合通知》第 1 條之規定。

<sup>77</sup> 同註 4，頁 52。

<sup>78</sup> 毛澤東，1966，《毛澤東選集第四卷》。北京：人民，頁 1215。

<sup>79</sup> 同註 4，頁 53。

<sup>80</sup> 同上註，頁 53-54。

界人民代表會議，首先是由軍管會接管國民政權，接著是以人民代表會議代行人民代表大會職權，最後在軍事行動完全結束、完成土地改革後實施普選，召開地方各級人民代表大會。<sup>81</sup>

## 六、人民代表大會 1954 年~迄今

在中共建政三年後，中共認為在社會改革運動以及抗美援朝取得了勝利，經濟得到恢復和政權鞏固，國家開始大規模經濟時期，人民的組織程度和覺悟程度已有提升。在此背景下，周恩來在政治協商會議提議制定中共憲法，並召開人民代表大會。此提議通過後，在 1953 年頒布第一部選舉法，由人民普選產生鄉、縣、省（市）各級人民代表大會。1954 年 9 月 15 日第一屆全國人民代表大會第一次召開，通過《憲法》《全國人民代表大會組織法》《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》等重要法律，<sup>82</sup>中共全國與各級人民代表大會制度正式確立。

人大制度的發展直到 1957 年下半年起，反右鬥爭嚴重擴大，整個國家體制走向黨的一元化領導、以黨代政、破壞民主法治，<sup>83</sup>人民代表大會制度受到嚴重破壞。在這段期間全國人民代表大會及其常委會無法按時開會；立法工作幾乎處在停滯狀態，人民代表大會先前建立起來的一些法律機構先後被裁撤；重大問題幾乎由黨中央一手包辦；甚至開會時人民代表發言也是十分保守，連提案、建議都不敢提出。1958 年 9 月中共中央政治局擴大會議通過《關於在農村建立人民公社的決議》，決定在全國農村普遍建立以政社合一、農林牧漁全面發展、工農商學兵互相結合為主要特點的人民公社。<sup>84</sup>而人民公社的建立，將國家行政權力體制與鄉

<sup>81</sup> 同註 4，頁 54-55。

<sup>82</sup> 同上註，頁 55-56。

<sup>83</sup> 同上註，頁 58-60

<sup>84</sup> 關向光，2002.2，一九五八年中國大陸人民公社之產生與理念根源，《東亞季刊》，第 33 卷，

村社會的經濟組織結合在一起。在此時期，鄉鎮人民代表大會的職權實際上被人民公社管理委員會所代替，農村黨、政與經濟組織被集中，形成一元化領導，<sup>85</sup>黨政合一的領導體制結果，使得人民代表大會制度只是一種形式而已。

1966年5月爆發文化大革命，人民代表大會制度受到嚴重破壞。在中央，全國人大常委會第33次會議作出決定將無限延期召開第三屆全國人大第二次會議；在地方，地方各級人民代表大會在1968年被民眾搗毀，改為由集黨、政、軍、審判、檢察所有權力於一身的革命委員會所取代。<sup>86</sup>直到1978年部分地區在人民公社、鎮的建制下以推薦的方式產生人民代表大會代表，<sup>87</sup>以及1978年中共十一屆二中全會提出憲法修改草案，取代文革時期通過的1975年憲法。此時地方各級人民代表大會陸續展開，並選舉地方各級國家機關，人民代表大會制度才逐漸恢復。<sup>88</sup>

1982年五屆全國人大第五次會議通過了新修改的憲法，對人民代表大會制度更加確立外，並提出更完善的改革。1982年修改選舉法與地方組織法，<sup>89</sup>1983年撤銷人民公社，鄉政權重新建立，人民代表大會才逐漸發展。

---

第2期，頁11。

<sup>85</sup> 朱宇，2003.4，鄉鎮權力結構與功能分析，《黑龍江社會科學》，第4期，頁10。

<sup>86</sup> 楊帆，2004.5，論中國民主政治的制度建設，《雲南行政學學報》，第5期，頁9。

<sup>87</sup> 同註25，頁18。

<sup>88</sup> 同註4，頁61。

<sup>89</sup> 同上註，頁62。

## 第三節 經濟體制的改革對鄉鎮人民代表大會 制度的影響

1978年十一屆三中全會議揭示十年文革失序的終止，亦意味著中共正經歷一場前所未有經濟、政治體制的轉型。在此轉型中，鄧小平改變過去毛澤東「以階級鬥爭為綱」的政治方針，轉以經濟建設為中心實施改革開放，爾後中共經濟從過去高度極權的中央指令性計畫經濟向具有中國特色的市場化經濟轉換。<sup>90</sup>在政治體制上，鑒於過去黨權力過度集中所造成的政治失序，鄧小平將政治體制改革內容定位在政治民主化、法制化、完善監督與民主參與等方向以及對人民代表大會制度的整頓。

### 壹、中共體制改革的背景

從馬克思主義的角度而言，社會主義政治體制是與社會主義經濟體制一樣長久的概念，但卻未受到應有的重視與對待，直到共黨國家在政治上普遍產生問題後，社會主義政治體制的概念才開始成為共黨所關切的問題。<sup>91</sup>在歷史唯物論的觀點中，經濟是政治的基礎，政治是建立在經濟之上的上層建築，<sup>92</sup>政治是受經濟所影響的，這種經濟決定論的觀點使得社會主義國家認為經濟問題解決後則政治問題自然會得到化解，因此大多數社會主義國家自然將精力放在解決經濟事務的社會基礎上，忽略了政治事務的建設。

---

<sup>90</sup> 徐湘林，2003，*八十年代以來的中國漸進政治改革*，收錄於徐湘林主編，《民主、政治秩序與社會變革》。北京：中信出版社，頁 133。

<sup>91</sup> 朱新民，1991，《1978~1990 中共政治體制改革研究》。臺北：永然文化，頁 15。

<sup>92</sup> 同上註。

在建立政權的概念上，馬克思並沒有明確的說明，然而真正從事革命的馬克思主義者卻必須要面對如何推進革命來建立實際的無產階級政權並對該政權進行實際的管理。列寧因而提出「職業革命家組黨」的概念，強化並突出共黨在政權建立過程中的角色。政權建立後，為了保護無產階級政權以及配合計畫管制經濟的需要，列寧更把「無產階級專政」發展成「共產黨專政」，強調共產黨的領袖是黨的最優秀最有經驗、最有威信的領導者，由這些領袖代表黨主持無產階級專政無疑是最佳選擇。在史達林當權之後，在蘇聯建立更高度的中央集權統治，強調個人的專制獨裁，此時政治不再是受經濟所支配，政治成為屬於共產黨甚至是史達林個人支配社會的工具。而毛澤東承襲了史達林高度極權統治的手段，強調「政治掛帥」的思想下，就是要進行「無產階級專政下的繼續革命」，<sup>93</sup>因此他鼓勵人民積極從事革命活動來掃除資產階級份子，並邁向共產主義社會。在毛澤東思想引導下，政治上以階級鬥爭為綱造成十年文革；在經濟上，以中央集權的計畫經濟下運用行政系統權力對經濟活動全面控制，強調「以鋼為綱」的工業發展可以解決生活問題，復以「工業學大慶」、「農業學大寨」以單一形式發展工農業，造成嚴重浪費。<sup>94</sup>面對政治失序與經濟蕭條，中共認為這是共產黨架構對社會的一種失控，<sup>95</sup>鄧小平必須以重整社會、經濟、政治體制，並強調黨組織的重建，以重新喚回人民對共產黨的信任。

基於十年文革的歷史教訓，中共在十一屆三中全會做出「要把全國全黨的精神放在四個現代化的經濟工作上」的決定，而在經濟改革優先的情勢下，在 1982 年中共召開黨十二次全國人民代

---

<sup>93</sup> 同註 91，頁 17-18。

<sup>94</sup> 光復大陸設計研究委員會大陸問題研究中心編，1989，《中共的經濟改革與開放》。臺北：光復大陸設計研究委員會大陸問題研究中心，頁 3。

<sup>95</sup> 張炳良，1990，《中國近十年政治體制改革的近程與困境》，收錄於吳俊雄、杜耀明與呂大樂主編，《困境與出路：中國民主化探索》。香港：匯點，頁 153。

表大會上肯定「我們的國家制度是人民民主專政制度」以及「要繼續改革和完善國家的政治體制和領導體制，使人民能夠更好的行使國家權力」，<sup>96</sup>政治體制的改革才正式被提出。事實上，中共政治體制改革是為了配合經濟體制改革的需求，在馬克思的觀點中，經濟體制改革帶來的經濟基礎的變化，將使政治體制逐漸發生變化，因此政治體制改革必須配合經濟體制改革所帶來的變化；並認為如果一個權力過度集中的政治體制或落後於經濟體制改革的政治體制，則不僅無法促進經濟改革，反而成為經濟體制改革的阻力。<sup>97</sup>而鄧小平曾在十一屆三中全會上提到：「政治體制改革同經濟體制改革應該相互依賴，相互配合，只搞經濟體制改革，不搞政治體制改革，經濟體制改革也搞不通，因為首先遇到人的障礙」。<sup>98</sup>隨著經濟體制改革了日益加深，中共日益感受到沒有政治體制改革的配合，經濟體制改革難以順利推動，因此直到 1987 年中共召開十三次全國人民代表大會，趙紫陽提出具體的改革方案，政治體制改革才正式通過將政治體制改革列入日程表。

## 貳、政經體制改革的內容

中共在政治體制與經濟體制改革的思路與制度上，引用了資本主義的模式與經驗，其政經體制改革的性質是否偏離社會主義的思想就成為被關注的焦點。中共認為政經體制改革是社會主義制度整體改革的一部分，是社會主義的自我完善，經濟改革體制

---

<sup>96</sup> 胡耀邦，1986，全面開創社會主義現代化建設的新局面，《十二大以來重要文獻選編上冊》。北京：人民出版社，頁 33-35。轉引自朱新民，1991，《1978~1990 中共政治體制改革研究》。臺北：永然文化，頁 20。

<sup>97</sup> 同註 91，頁 32。

<sup>98</sup> 張成福，1993，《大變革：中共行政行為的目標與行為選擇》。北京：改革出版社，頁 92。

持續進行「四個現代化」；<sup>99</sup>政治體制改革強調「四個堅持」，<sup>100</sup>是具有中國特色的社會主義。

## 一、經濟體制改革

中共在經濟體制改革可以分為兩部分：一為基本結構的改革；二為建立責任制度。基本結構改革包含所有制、計畫經濟、權力結構、政經關係；責任制度的改革包含農、工、商三種責任制。<sup>101</sup>

所有制結構是經濟體制的基礎，中共過去實行「全民所有制」，個體經濟遭到取消或排斥，一切產業都成為國有或公有的結果使得生產意願低落缺乏競爭力，因此改革以改變為多種經濟成分和多種經營方式同時並存，以國營經濟為主要形式、集體經濟為次要形式；並允許個體有限度的擁有私有財產與私有財產工具。<sup>102</sup>

過去中共在計畫經濟的體制下，中國所有的經濟活動都透過計畫來決定資源的分配、產品產量、價格和消費等；另一方面在中央計畫垂直領導下，一切資源和勞務皆由中央統一計畫安排，使得計畫與實際、生產與供銷完全脫節，商品供應與市場需求無法接軌，造成經濟衰退。因此中共在計畫經濟下注入市場的調節，發展有計畫的商品經濟，將過去單一的指令性計畫改為指令性計畫、指導性計畫與市場調節三種形式並存的計畫經濟。<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup> 「四個現代化」指的是：工業現代化、農業現代化、國防現代化、科技技術現代化。

<sup>100</sup> 「四個堅持」指的是：堅持社會主義道路、堅持共產黨領導、堅持無產階級專政、堅持馬列主義思想。

<sup>101</sup> 同註 94，頁 15。

<sup>102</sup> 同上註，頁 16。

<sup>103</sup> 同註 91，頁 16-17。

中央和地方關係的適度調整，從高度中央集權走向地方分權。過去在中央掌握了絕大部分的行政權力和資源，通過立法、財經、人事與行政手段控制地方政府，形成高度的中央集權。改革後中央的下放權力給地方，促成了地方政府積極扮演發展經濟的角色。

過去中共經濟體制的另一項特徵為「黨政不分」、「政企不分」與「政社不分」，使得生產單位和企業機構都成為黨政機關的附屬單位，以黨和行政機關管理經濟，實際上是黨委領導管理經濟。因此改革取向為「黨政分工」、「政企分管」、「政社分開」。<sup>104</sup>改變黨和政權關係、生產單位與企業單位之間的關係。管理經濟的職責由經濟機構擔任，黨委僅給予必要的協調與監督；並由過去黨委直接領導下的廠長負責制改為廠長負責制；<sup>105</sup>廢除過去人民公社與政府合一的型態，鄉鎮政權得以恢復。

責任制的改革在農業上體現為：「家庭聯產承包責任制」，<sup>106</sup>它是生產者對生產的最終成果負責，並按實現的產量(或產值)獲得勞動報酬的一種生產責任制，使農民有了經營和勞動上的自主權，發揮了小規模經營的長處，克服了過去管理過度集中、無人負責等缺失。<sup>107</sup>工業經濟責任制授與企業對產品、供應、銷售有一定自主權，使企業自主經營並自負盈虧。而企業經營承包責任制將國營商業逐步讓集體或個體承包經營，<sup>108</sup>目的為轉化全民所有制企業經營機制，增加企業活力，提高經濟效益。

---

<sup>104</sup> 同註 94，頁 18。

<sup>105</sup> 同註 91，頁 99。

<sup>106</sup> 程同順，2000，《當代中農村政治發展研究》。天津：天津人民出版社，頁 37。

<sup>107</sup> 詹武，2007.7，農業生產承包制，<http://203.72.198.245/web/Content.asp?ID=6420&Query=>。

<sup>108</sup> 同註 94，頁 19。

## 二、政治體制改革

80年代所提出的政治體制並非提倡改變政治制度、推行民主化，而是恢復政治秩序以及共產黨權威及一元化的領導。<sup>109</sup>中共在政治體制的改革涉及層面很廣，主要可以分為兩部分：一為行政機關的改革；二為人民代表大會制度的改革。

中共自建政以來在過於強調一黨專政的統治體系下，共黨組織普遍存在於政府到民間的一切政治、經濟、社會、文化等組織，黨的全面性涉入國家範圍的各項事務，過分突出黨在國家中的角色與地位，限縮了國家的角色與功能。在黨政不分、黨與國家權力機關不分的結果，往往就是以黨代政，因此行政機關的改革就是實施「黨政分開」。「黨政分開」不僅要使黨與國家權力機關的職能有所區隔，而且黨組織要理順與人民代表大會、政府、司法機關、群眾團體、企事業單位和各種社會組之間的關係，並走向法制化。<sup>110</sup>事實上，黨政分開是針對黨政關係的發展做進一步的改革，以期黨只扮演政策指導的角色，減低黨對國家機器尤其是行政與司法兩部門的掣肘。<sup>111</sup>黨對政領導方式的轉變也就是共產黨的政策與方針透過法定程序成為國家的意志，以及透過政權機關內擔任公職的共產黨員來實踐。

在「黨政分開」的原則下，共產黨在1982年修改黨在憲法中的角色與定位，不再將黨的領導放入憲法中，並規定各政黨與組織都必須遵守憲法和法律。修正共黨以往運用黨組作為控制國家的規定，以黨委取代黨組放鬆對國家部門控制的放鬆，減少其對政府事務的過分干預。恢復國家主席的設置並增加國家中央軍事

---

<sup>109</sup> 同註 98，頁 154。

<sup>110</sup> 同註 91，頁 85-87。

<sup>111</sup> 同註 21，頁 24。

委員會降低人民解放軍過渡濃厚的共產黨色彩。國務院施行首長負責制，賦予國務院總理與各部門委員會實際的行政權，減少黨對政府干預。

長期以來，在社會主義「議行合一」的思想以及黨國體制結合下，人民代表大會經常淪為共產黨尋找合法性的工具。八十年代後，隨著政治體制的改革與在黨政分開的原則下，中共開始著手改善黨與人民代表大會的關係。在中共眼中，黨與人民代表大會的關係就是黨與人民群眾的關係，黨對人民代表大會的不當領導方式無法突顯黨對國家權力機關的領導，而會傷害人民代表大會作為國家權力機關的地位與角色，也就是傷害黨與人民之間的關係。<sup>112</sup>因此改善黨與人民代表大會的關係關鍵就是改善黨以往以黨代政的問題，使黨與人民代表大會關係規範化、正常化。

研究中國近代政治發展的西方學者常常視立法機關的活躍與受重視程度作為其政治合理化的重要標誌。<sup>113</sup>毛澤東以後的中共領導人更把健全和發展人民代表大會制度作為民主化建設的重要層面。對中共而言，人民民主專政的社會主義制度是國家的根本制度，而人民代表大會就是這個根本制度下的政治制度，同時也是國家的政權組織形式。<sup>114</sup>對於中共人民代表大會的制度改革就是肯定人民代表大會作為國家的根本制度，並透過適當的改革來改善人民代表大會制度，使其成為中共政權中的權力機關。

八十年代政治體制改革在人民代表大會制度上，首先是選舉制度的改革。在選舉制度的改革是進一步擴大普選權，只要年滿十八歲的公民均有選舉與被選舉權；將直選範圍由鄉鎮一級擴大

---

<sup>112</sup> 同註 91，頁 117。

<sup>113</sup> Kevin J. O' Brien, 1990, *Reform Without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change*. NY: Cambridge University Press, pp.4-5.

<sup>114</sup> 同註 91，頁 108。

到縣一級；選舉方式由等額選舉改為差額選舉並採行無記名投票；為避免過去上級領導以指派方式干預候選人產生弊端，禁止保證當選也不硬性規定各種代表比例；減少代表名額使人大能更有效、有意義的議政。在政治改革的驅動下，中共刻意對政治上反對聲音採取較為寬容的態度，人大可以實踐憲法與法律所賦予的職權，使其成為有權威的權力機關。

從以往的經驗來看，人大在政府、人事任命、法案通過、質詢政策等方面都有提升的效果，然而諸多學者認為這是共黨刻意營造一種強化式黨與人大之間的關係，<sup>115</sup>並非來自人大自身主體認知。經濟改革開放帶來了人民代表大會制度的改革，在共黨縮放之間，人大代表難以脫離依附在中共權威下附屬品的角色。

### 參、經濟體制改革對鄉鎮人民代表大會制度的影響

在經濟改革開放後，中共由計畫經濟走向市場經濟，社會由傳統的農業社會走向現代化的工商業社會，而中共社會結構亦因經濟與社會的變動出現了新變化。在中國傳統農業社會，農民是最大的社會階層，佔總人口的絕對多數，地主、官僚、手工業者、小商小販在人數上僅僅佔人口的很小比例，階層結構簡單。然而在高度集中的計畫經濟體制階段，中國對於過去的社會階層結構進行了改造，社會結構僅剩下兩個階級和一個階層，即工人階級、農民階級和知識分子階層。自改革開放以來，在經濟體制得改變造就了社會新階層，專業技術人員、辦事人員、個體工商戶、商業服務業員工為主的社會中間層將逐漸成為多數，企業家和經理階層成為一個非常重要的獨立階層，他們與國家與社會管理者階層以及專業技術人員階層成為主導性的社會階層。在此過程中對

---

<sup>115</sup> 趙建民，2003，中國民主之未來—八十年代以來中國全國人大的發展經驗，收錄於徐湘林主編，《民主、政治秩序與社會改革》。北京：中信出版社，頁 158。

每個人而言，社會流動日益開放，機會日益變得均等，公平競爭成為主要的社會流動機制，成為社會流動的主要依據。<sup>116</sup> 然而社會階層結構的轉變同樣會帶來社會的不穩定，<sup>117</sup> 在經濟體制改革之下，人民的收入差距逐漸擴大，尤其在鄧小平的改革策略：「讓一部分的人先富起來」卻導致少數官員與企業的結合，透過資源的壟斷干預市場活動來獲利，資源分配不公導致貧富差距的擴大以及農民的比重高居不下，造成了社會動盪不安，面對諸多新興團體的利益多元化以及在政治上防止地方官員貪腐的行為，中共必須將其制度朝向民主化管理方式重新調整，強化其管理機能以穩定在經濟發展下所產生的社會問題。

在 1978 年經濟體制的市場化改革意味著原來建立在計畫經濟下的人民代表大會本質發生了變異。在原有的計畫經濟體制下，經濟基礎是建立在生產資料公有制上，國家的利益透過計畫官員整合後，經由人民代表大會的合法化過程，再分配至各個部門、地區與工廠執行，而在計畫經濟的體制下亦不需要一個監督政府的機構，因為監督機構會打亂國家的整體計畫。在計畫經濟的體制下，其國家代表大會僅是批准提前制定出來的總體計畫與分配方案，再監督相關部門去執行計畫。國家的計畫就等同於國家的法律和政策。

1979 年恢復原有的人民代表大會制度，它將在文革過程中處於散亂狀態的社會精英和工農大眾編組進入國家的制度體系，並恢復司法與行政制度。<sup>118</sup> 這樣的制度安排使得政府官員、社會精英和公農大眾藉由人民代表大會制度的平臺來進行協商。對於基

---

<sup>116</sup> 中國網，2002.2.4，現代化的社會階層結構雛形已經形成，  
[http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-02/06/content\\_5105121.htm](http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-02/06/content_5105121.htm)。

<sup>117</sup> 徐仁輝，2007，和諧社會與公共治理，「社會發展與公共政策」學術研討會，浙江大學主辦，頁 2。

<sup>118</sup> 同註 26，頁 290。

層農村來說，經濟體制的改變使得農村產生了根本的變化，農村的社會結構愈來愈多元化，農民已經由過去的農村剩餘分配者轉化為資源供應者的角色，農村中多了農民企業家的角色。其次，地方政府已經由過去的資源絕對控制者成為資源的相對控制者，原本社政合一的集體化管理制度失去存在的價值，中共因此將地方制度朝民主化管理方式調整，以強化基層的管理組織，並穩定農村經濟發展。

由於中共改革開放的分權制度，使得國家功能制度性的回撤，原本國家應該提供的公共服務交由基層去做，人民公社的解體使得國家原有的統治地位發生動搖，進一步使得中共在基層的控制和管理體系產生動搖造成基層的權力真空狀態，因此亟須建立一套制度來取代原有的人民公社。於是中共在 1979 年修憲時恢復了鄉鎮人大代表的直接選舉，爾後對於基層選舉制度的修改都提高了民主的程式與本質。然而面對社會利益多元化以及社會結構的複雜化，等額選舉所產生的代表已經無法廣泛地代表群眾利益，候選人提名的方式由過去黨推薦轉換為選民聯合推薦，改善過去代表皆由黨意操控的情況。差額選舉與縣鄉直選的制度的建立使得在人民公社在解體之後，基層的縣鄉直接選舉可以將基層選民與基層縣鄉政權聯繫，讓民眾有機會進入民主選舉的過程參與政治事務；差額選舉的制度為競爭性的選舉提供了制度平臺，以較為公平的制度通道讓基層的精英與利益團體有序地進入代議機關。

經濟體制的改革造成了社會基礎的質變，對基層的鄉鎮而言，農民開始對於本地事務有了政治參與，農民可以透過個人的政治參與影響與其利益相關的政策。而鄉鎮人民代表大會制度的變遷過程，就是沿著經濟市場化的程度不斷加深，在自我功能上

不斷的成長的反映。



# 第三章 鄉鎮人大代表之制度變遷與代表履職情境的分析

## 第一節 鄉鎮人大之制度變遷

中共在 1978 年的第十一屆三中全會所做的決議結束了文化大革命時期的建制、取消了階級鬥爭，中共即進入了改革開放時期，並開始著重社會主義現代化的建設。在中共邁向現代化的過程中，人民代表大會制度的確立是中共民主化一重要指標。

人民代表大會制度的產生是中共歷經長期國內革命以及符合社會主義與實際政治經濟環境需求下的產物。在鄧小平訴求改革開放下，鄉鎮人大制度的變遷可以分兩階段：第一階段是從 1979 年 7 月至 1982 年 12 月，第二階段為 1982 年 12 月至 2004 年 3 月，主要是對於地方人大體制和代表選舉進行改革。

### 壹、第一階段：1979 年 7 月~1982 年 12 月

1978 年第十一屆三中全會以發展社會主義、健全社會主義法制為目標，因此致力於恢復人民代表大會的運作和發展。在此前提下，1979 年第五屆全國人大第二次會議通過《中華民國共和國憲法》與 1979 制定《地方組織法》對於鄉鎮的若干決議：

一、將地方各級委員會改為地方各級人民政府，並將 1975 年《憲法》中第 21 條規定修正為：「省、直轄市、市、市轄區、鎮設立人民代表大會和人民政府；人民公社設立人代表大會和管理委員

會」。

二、通過了第二部《中國人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》(以下簡稱《地方組織法》)。

三、1979年《地方組織法》11條與12條規定：「鄉鎮人民代表大會每年至少選舉一次」。

四、差額選舉的實施。從1979年制定和以後修改的人大代表選舉法以及地方人大和地方政府組織法，規定了人大代表一律實行差額選舉，國家機關領導人的副職也都必須按多1~3名的差額實行差額選舉。

十一屆三中全會以來，在中共中央關於社會主義民主的思想指導下，提出改革和完善人民代表大會制度的任務，進行了改革人大制度的實踐。此次的修正案恢復了鎮人民代表大會的地位，但是鄉人民代表大會仍舊維持為人民公社體制。這顯示了當時歷史條件的限制，「左派」的思想仍然部分殘留在1979年《憲法》的條文中，具有明顯的過渡色彩。第二部《地方組織法》的頒布對於地方基層民主發展具有重要的意義。它是地方各級人民代表大會和地方各級政府兩種機關之組織法，規定地方各級人大和政府的產生、組成以及職權。

1979年《地方組織法》第11、12條的規定給予鄉鎮人民代表大會的正常運作有了法律的依據。差額選舉的施行改革開放以來中共選舉制度的重要改革，不僅規定各級人大代表一律由選舉產生；同時通過的地方組織法，把差額選舉辦法推廣到選舉地方政府領導人員、人大常委會組成人員和法院院長、檢察院檢察長，改善選舉「上面提名單，下面畫圈圈」的狀況。

## 貳、第二階段：1982 年 12 月至 2004 年 3 月

1982 年至 2004 年關於鄉鎮人大制度的修訂：

- 一、1982 年《憲法》取消社政合一制、恢復了鄉政權；鄉鎮人大任期由兩年改為三年。
- 二、1986 年《地方組織法》之修訂，將召開鄉鎮人民大會的職權由原本的鄉鎮人民政府移轉給鄉鎮人大主席團；人大代表可以對正副鄉鎮長提出罷免案。
- 三、1995 年增設專職主席、副主席，並規定其不得擔任國家機關之職務，且必須為主席團之成員；正副主席閉會期間持續鄉鎮人民代表大會之工作；選舉主席團確保下屆人大會之召開
- 四、2004 年鄉鎮人大任期由三年改為五年。

1981 年 6 月召開了中國共產黨第十一屆六中全會，全面總結了建國以來社會主義革命和社會主義建設的經驗與教訓，並充分肯定了 1978 年的十一屆三中全會以來逐步確立的適合於中共國情的社會主義現代化建設，進行了國家的領導體制和經濟體制的改革，進一步健全人民代表大會制度，並且要使各級人民代表大會及其常設機構成為有權威的人民權力機關，在這樣的背景下產生了八二新憲法。

從 1982 年到 2004 年這個階段對於鄉鎮人大代表制度的改革，的確解決以往鄉鎮人代會由鄉鎮人民政府召開而導致鄉鎮人民代表大會無法正常運作的問題。而增設專職正副主席並延長鄉鎮人大任期似乎是給予改善鄉鎮人大體制不順、鄉鎮人大職能弱化、黨幹部兼任人大導致黨政不分問題一劑良方。事實上，十一屆三中全會以來的改革重點之一就是「黨政分開」，也就是重建黨政關係。鄧小平指出：「權力過分集中的現象，就是在加強黨的一

元化領導的口號下，不適當地、不加分析地把一切權力集中於黨委」。<sup>119</sup>因為在中共長期以黨治國，使得在地方上各級黨委直接行使各級政權機關的部份職能，經常在不通過的法律程式下干預人大工作，甚至取而代之，各級黨委更將黨的政策、方針透過各級人民代表大會，作為其政策合法化的工具。所以誠如香港學者所言：「人大只是中共一黨專政的橡皮圖章，人大代表也不過是中共眾多統治工具的一種；人大最大的功能是將共產黨的政策合法化，其主要功能是充當中共統治者的合法工具」。<sup>120</sup>長期共黨一元化領導與黨委包攬一切事務的背景下，為瞭解決權力過份集中黨政不分、黨企不分的弊端，所以改革核心在於重建黨政關係，使黨與國家機關的職能分開，各司其職。

而綜觀中共改革的途徑可以發現，中共政治改革並非是全面而是片面的。因為民主並非其政治體制的最核心價值，因此徐斯儉就認為中共政治改革是取決於執政者的信念，由於執政者顧及於改革的風險，政治改革往往是經過一個逐步探索的過程或是實驗性「試點」過程，因此改革具有可逆性甚至不予實施。<sup>121</sup>事實上，1986年鄧小平在考慮政治體制改革的整體設計時，提到「改革的內容，首先要黨政分開，解決黨如何善於領導的問題，這個關鍵要放在第一位」<sup>122</sup>；又提到「現在提出黨政分開，但不管還是共產黨領導，是為了更好地加強和改善黨的領導」。<sup>123</sup>因此鄧小平提倡「黨政分開」的目的，是要改善黨的領導，加強黨的領導，而非削弱黨的領導。

---

<sup>119</sup> 同註 41，頁 328-329。

<sup>120</sup> 雷飛龍、華力進主編，1994，《海峽兩岸四十年》。臺北：革命實踐研究院，頁 97。

<sup>121</sup> 徐斯儉，2005.2，中國大陸民主化指標研究案，  
[www.sinica.edu.tw/as/advisory/journal/14-1/90-96.pdf](http://www.sinica.edu.tw/as/advisory/journal/14-1/90-96.pdf)。

<sup>122</sup> 同註 41，頁 132。

<sup>123</sup> 同上註，頁 257。

## 第二節 鄉鎮人大代表之職權

中共鄉鎮人大代表之職權，在中共現行之《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》（以下簡稱《地方組織法》）《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》（以下簡稱《選舉法》）與 1992 年制定的《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會代表法》（以下簡稱《代表法》）中有概括性的規定，下面就以上述的三項法規對中共鄉鎮人大代表的職權做簡略介紹。

### 壹、選舉權、罷免權及接受辭職

選舉權是指鄉鎮人民代表大會依據法定程式投票決定鄉鎮國家機關領導人員的權力，而由鄉鎮人民代表大會選舉產生的人員包含：<sup>124</sup>

- (1) 鄉鎮長、副鄉鎮長：鄉長、鎮長等正職，均為一名；而副鄉長、副鎮長等副職的人數由各地區自行決定，但不能太多。
- (2) 鄉鎮人民代表大會主席、副主席：正職主席一名；副主席可以設一至二名，但各地區一般為一人。
- (3) 鄉鎮人民代表大會主席團，成員由五至七人為宜，人口較多的鄉鎮不超過九人。<sup>125</sup>

鄉鎮人民代表大會對選舉對象提名的方式有兩種：一是由本級人民代表大會主席團提名；二是鄉鎮人民代表大會十人以上書面聯名提名候選人，<sup>126</sup>確定候選人之後，鄉鎮人大代表選舉國家

---

<sup>124</sup> 同註 25，頁 312-313。

<sup>125</sup> 同註 19，頁 150。

<sup>126</sup> 同註 25，頁 313。

正副領導人必須按照差額選舉的原則，並以無記名投票的方式進行選舉，最後經過鄉鎮人民代表大會進行選舉和通過決議，以全體過半數者當選。

中共現行《地方組織法》第十條規定：「地方各級人民代表大會  
有權罷免本級人民政府的組成人員」亦即鄉鎮人民代表大會  
有權依照法律規定的程序，提出對於本級人民政府領導人員的罷免案。罷免方式為鄉鎮人民代表大會主席團或者五分之一以上代表聯名，並寫明罷免理由可以提出對人民代表大會主席、副主席，鄉長、副鄉長，鎮長、副鎮長的罷免案，以全體代表的過半數通過罷免案。

鄉鎮人民代表大會主席、副主席，鄉長、副鄉長，鎮長、副鎮長，可以向本級人民代表大會提出辭職，由大會決定是否接受辭職。提出辭職的原因包含有：健康原因、人事調動、年老退休、意見不同、過失責任、甚至違法失職行為，都可以由本人主動或者被迫辭職，人民代表大會對於辭職案一般應予接受，必要時也可以不接受。<sup>127</sup>

## 貳、表決、提案、建議、批評和意見

鄉鎮人大代表的表決權指的是鄉鎮人大代表對於代表大會所交付表決的議案、人事任免案表達贊同或是反對的意見。<sup>128</sup>而鄉鎮人民代表大會所通過的決議、決定以及人事任免案都必須經過全體的過半數通過。

鄉鎮人大代表的提案權指的是鄉鎮人大代表在會議期間，可

---

<sup>127</sup> 同註 4，頁 354。

<sup>128</sup> 同註 19，頁 98。

以根據法律的規定向鄉鎮人民代表大會提出重大事項的決定案和決議案之權。<sup>129</sup>在鄉鎮人民代表大會會議期間僅有本級人民政府、鄉鎮人大主席團以及鄉鎮人大代表五人以上聯名才具有提案權。提出的議案必須是屬於本級鄉鎮人民代表大會職權範圍內的事務。主席團可以決定提案是否列入議程，若列入議程則交付人民代表大會表決；提案若不列入大會議程則可轉為代表的建議、批評以及意見處理。<sup>130</sup>

鄉鎮人大代表具有對於鄉鎮人民代表大會與各方面工作具有提出建議、批評和意見之權。提出建議、批評與意見的程序不受人數上的限制，但只有鄉鎮人大主席團或是鄉鎮人民代表大會才有權提出。而提出的建議、批評和意見內容可以十分廣泛，諸如對列入人民代表大會議程的議案、報告、對國家的政策方針、政府工作中的問題、國家機關人員失職行為都可以提出。代表提出建議、批評與意見後，由代表大會主席團交給有關機關和組織研究處理並負責答覆；在閉會期間，則可向鄉鎮人大主席、副主席提出，由其交給有關機關或組織處理並答覆。<sup>131</sup>

### 參、質詢與訊問權

質詢權為人大代表依照法律規定程式，在人民代表大會期間對於本級人民政府及其所屬各工作部門、人民法院、人民檢察院提出詢問及要求答覆之權。<sup>132</sup>質詢案的提出必須以代表十人以上的聯名為主體，<sup>133</sup>並以書面的方式提出。質詢案必須寫明質詢的對象、問題與內容，質詢的內容應為屬於鄉鎮人民政府職權範圍內，

---

<sup>129</sup> 同註 19，頁 98。

<sup>130</sup> 同註 2，頁 122。

<sup>131</sup> 同註 19，頁 99。

<sup>132</sup> 在鄉鎮層級不設人民法院、人民檢察院，因此鄉鎮人大僅能對人民政府提出質詢。

<sup>133</sup> 中華人民共和國《地方組織法》第 21 條之規定。

並應承擔法律責任的重大事項或有重大影響的問題。<sup>134</sup>質詢案提出後，先經由鄉鎮人民代表大會主席團審議，決定是否成立。質詢案成立後由鄉鎮人民代表大會主席團提交受質詢機關進行口頭答覆或書面答覆。<sup>135</sup>

詢問權是人大代表在審議議案時針對其中不明確或有疑問時，要求有關國家機關和部門提出說明與解釋的權力。提出詢問的主體是鄉鎮人民代表大會代表，沒有法定人數的限制，可以由代表個人、代表聯名提出。詢問的對象是與正在審議的議案或報告有關的國家機關，<sup>136</sup>詢問沒有法定人數的限制、亦沒有嚴格的程序，但僅能在鄉鎮人民代表大會舉行會議審議議案和報告時提出。

## 肆、監督權

根據現行中共《憲法》第一條與第二條規定，人民代表大會是行使國家權力的機關；國家的行政機關、審判機關與檢察機關都是由人民代表大會產生，對其負責並受其監督。而鄉鎮人大的監督權為鄉鎮人民代表大會為保證憲法、法律的實施、維護人民的根本利益、防止行政機關濫用權力，並按照法定的形式與程式，對於行政機關實施檢查、調查、督促、糾正、處理強制性權力，且具有法律上的效力。<sup>137</sup>根據李滋原的彙整，鄉鎮人民代表大會的監督對象僅包含：鄉鎮人民政府、鄉鎮長、副鄉鎮長，本級人民代表大會的主席、副主席。<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> 中華人民共和國《監督法》第 35 條第 2 款之規定。

<sup>135</sup> 同註 19，頁 96。

<sup>136</sup> 許士光，2001.4，質詢與詢問的區別，《人大研究》，第 112 期，頁 13。

<sup>137</sup> 同註 19，頁 115-116。

<sup>138</sup> 同註 2，頁 141。

鄉鎮人民代表大會的監督內容包含兩類：即法律監督與工作監督。法律的監督是指對憲法和法律的實施情況進行監督，包含對鄉鎮政府制定的具有規範性的法規命令進行監督，即審查政府制定之行政措施、發布的決定、命令是否合乎於憲法、法律和法規的規定；<sup>139</sup>以及對政府執行法律法規的具體行政行為進行監督，即審查政府對於某事項、公民所做出的行政行為是否合乎憲法、法律或法規的規定，若不合法，則鄉鎮人大代表有權撤銷鄉鎮人民政府不適當的決定和命令。

鄉鎮人大代表工作監督包含對行政機關一般行政管理工作的實施的監督。總體監督即對於「一府兩院」的貫徹、執行黨和國家路現、方針、政策的全面工作進行監督。計畫監督即根據國家計畫，決定本行政區域內的經濟、文化事業和公共事業的建設計畫，並決定本行政區域內民政工作的實施計畫。<sup>140</sup>財政監督為審查和批准本行政區域內的財政預算執行狀況的報告；監督預算的執行；審查批准預算調整方案；審查批准決算；撤銷本級人民政府關於預算、決算的不適當決定與命令。<sup>141</sup>鄉鎮人大代表對代表大會選舉的政府領導人之人事監督表現在對正副鄉鎮長、鄉鎮人大政副主席選舉、罷免與接受辭職，對於主席團僅止於選舉權，《地方組織法》並未提及對主席團之罷免及接受辭職之權力。

鄉鎮人民代表大會監督形式有兩種：即聽取和審查鄉鎮人民政府的工作報告，這是鄉鎮人民代表大會對政府進行監督的重要形式，亦是政府向人民代表大會負責的表現。另一方式為審查批准計畫和預算，即決定本行政區域內的經濟、文化事業和公共事業的建議計畫，並審查和批准轄區內的財政預算與預算執行情況

---

<sup>139</sup> 同註 19，頁 118。

<sup>140</sup> 中華人民共和國《地方組織法》第 9 條之規定。

<sup>141</sup> 中華人民共和國《預算監督法》第 12、13 條之規定。

的報告。<sup>142</sup>

## 伍、評議、視察、執法檢查

評議是指鄉鎮人民代表大會閉會期間，由鄉鎮人大主席團組織鄉鎮人大代表，依據法律參加鄉鎮全面或單項工作進行評價。評議主要由代表、人民代表大會、人民代表大會主席團或組織專門的代表大會進行評議會。評議的對象主要是本級的鄉鎮人民政府或是縣級派出機關即「七所八站」進行評議。評議內容為執行憲法、法律、法規之狀況；執行人民代表大會的有關決議、決定之情況；辦理人民代表大會提出的議案與代表的建議；其他如結合黨和國家某個時期的中心工作，或是人民普遍關注的焦點問題進行專業的評議。<sup>143</sup>評議活動的程式第一步為準備階段：即確定評議工作方案；確定和培訓參與評議之代表；並向被評議對象提出通知提出評議具體要求。第二步為調查研究階段：透過座談、視察檢查、走訪或是民意調查等方式，廣泛聽取被評議者或被批評單位，以及其他相關方面人民意見，並進行調查蒐集證據，釐清事實真相。第三步為評議階段，一般由鄉鎮人大主席主持，被評議對象向會議提出匯報工作或述職報告，最後形成評議意見或做出有關決定。第四步為整改階段，即對於評議中發現的問題與評議會議的總結評議意見，要求被評議對象提出整改書面報告，經鄉鎮人大主席團會議確定可以對有部門提出建議作為其考核依據。

根據現行《地方組織法》第八條與第九條規定，執法檢查指的是在本行政區域內，保證憲法、法律、行政法規和上級人民代表大會及其常委會決議的遵守和執行。施行執法檢查的主體為鄉

---

<sup>142</sup> 中華人民共和國《地方組織法》第 9 條之規定。

<sup>143</sup> 同註 2，頁 164。

鎮人民代表大會，執行對象為負責法律執行的執法部門。執法內容為有關黨和國家的中心工作；有關人民群眾反映的熱點、難點；影響與阻礙法律實施問題的選擇。執法檢查的程序為先制定執法檢查的計畫，接著組織執法檢查組最後進行檢查工作。

法律賦予中共鄉鎮人大共計 13 項職權，卻未給予鄉鎮人大代表良好的履職空間。在黨國合一的體制與「議行合一」社會主義思想的結合下，人大代表履行職權相當大程度受到黨、政的掣肘，「橡皮圖章」、「表決機器」的符號成為人大代表給人的最大印象。

### 第三節 鄉鎮人大代表履職情境與效益評估

趙建民在研究中共黨與立法機關之間關係時曾指出：「黨國體制最大的特色，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、員警、官僚體系和司法機構，對人民實施全面性的專制統治，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。」<sup>144</sup>在這樣的背景下，人民代表大會常常淪為黨操弄的工具。An Chen 更指出中共在鄉村進行直接選舉，是為了將基層民眾的偏好吸收進來，來制約反對改革的共產黨員幹部，<sup>145</sup>對於中共開放直選，鄧小平的說法是為了調動基層群眾的積極性；江澤民則認為基層政權開放直選是社會主義最廣泛的實踐。<sup>146</sup>

在黨國體制與議行合一的觀點下，人大代表為黨國的操縱工具，則共產黨必然將手伸入鄉鎮的一切政治活動，對其進行控制。

<sup>144</sup> 同註 21，頁 16。

<sup>145</sup> An Chen, 1999, *Restructuring Political Power in China*. London: Lynne Rienner Publisher, p64.

<sup>146</sup> 鄭宇碩、鄒聖華，2001.4，「中共黨組織在鄉鎮人大代表選舉過程中的角色」，《遠景季刊》，第 2 卷，第 2 期，頁 32。

中共黨對人大代表最大的牽制是在於決策與監督權兩方面，<sup>147</sup>鄉鎮人大最重要的決策權為選舉權與重大事項決定權，以下就以鄉鎮人民代表大會選舉程序、監督來解讀黨、政府、人大之間的關係。

## 壹、選舉權

中國共產黨是中國大陸的法定執政黨，選舉的目的並非為了角逐執政地位，而是為了保證選民挑選出合適的代表，再由代表組成人民代表大會集體行使國家權力，因此所有的選舉都是在中共的領導下進行。<sup>148</sup>在鄉鎮一級，鄉鎮黨委是權力的核心，鄉鎮人大、人民政府等國家機構都在黨的直接領導下，它其實是一種國家公權力的機構，直接介入公共事務。<sup>149</sup>在黨政不分之下，「黨管幹部」成為中共控制幹部管理的原則。在黨的控制之下，所有幹部的任免、升遷、福利都在控制在黨的領導機關手中，因此國家機關對黨的權力無法形成有效的制約。在黨的領導下，人大、政府都必須無條件服從，黨和國家機關、政府間之間為一種命令和服從的關係。

在上一節中提到，鄉鎮人大代表具有選舉正副鄉鎮長、正副主席與鄉鎮人大主席團的職權，選舉過程中，黨、政府如何影響選舉，下面就針對選舉程序中說明黨與政府的所扮演的角色。

### 一、選舉前的人事考察

鄉鎮人民代表大會在選舉國家機關人員時，由於「黨管幹部」的原則，在選舉前必須進行人事考察。事實上，選舉前的人事考

---

<sup>147</sup> 同註 21，頁 16。

<sup>148</sup> 許崇德主編，1999，《中國憲法》。北京：中國人民大學，頁 343。

<sup>149</sup> 同註 146，頁 34。

察工作並沒有相關的法律依據，而是依照共產黨的操作；在不設區的市、縣黨委的主持下，主要是由鄉鎮黨委負責，在正式提名推薦候選人時，亦以鄉鎮黨委的名義提出。<sup>150</sup>

根據《選舉法》的規定，鄉鎮人大代表選舉的主持機構是鄉鎮選舉委員會，該委員會必須接受縣級人大常委會的領導與任命。鄉鎮選舉委員會的組成人員構成包含鄉鎮黨委的書記、組織委員、宣傳委員、紀檢委書記或黨政辦公室主任以及人大主席。在共產黨刻意人事安排下，為了確保黨在鄉鎮政府的人事佈局，在鄉鎮選舉的流程上，都有共黨介入的痕跡，以下是針對鄉鎮人大代表選舉鄉鎮政府領導人的流程，說明鄉鎮人大代表的人事任免權是無法完整發揮的。

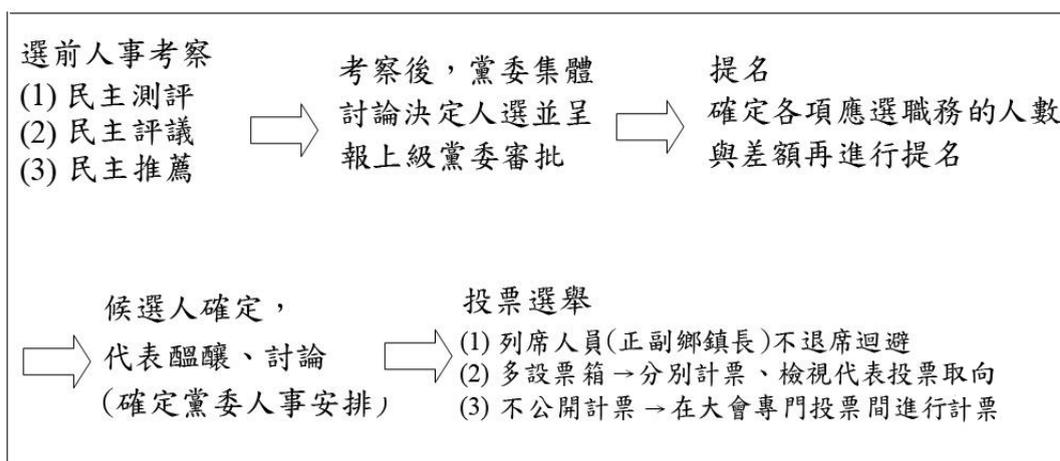


圖 3-1：鄉鎮人大代表選舉鄉鎮政府領導人流程

資料來源：筆者自行整理。

選前的人事考察有三種方式，即民主測評、民主評議以及民主推薦。民主評議、民主測評主要是針對鄉鎮黨委、鄉鎮政府與鄉鎮人代會的現任主要幹部的德才表現、工作實績做評議。<sup>151</sup>民

<sup>150</sup> 同註 25，頁 298-300。

<sup>151</sup> 1995 年《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》第 21 條之規定。

主推薦是以召開推薦會、個別談話或填寫推薦表等方式對現任領導幹部、準備選拔任用的人選進行推薦。事實上，參加選前人事考察的人員，主要是鄉鎮黨委、政府各職能部門的負責人和主要村級幹部（黨支部書記和村委會主任），<sup>152</sup>因此可以說選前的人事考察僅是徵求下級幹部意見的程序而已。

經過考察之後，必須由黨委會討論決定推薦人選並報上級黨委審批。負責選前人事考察一般都是由縣級黨委部門所負責，因此黨委決定和審批僅是形式上的程序。<sup>153</sup>黨委向人民代表大會推薦的由鄉鎮人民代表大會選舉產生的領導幹部人選，並以鄉鎮黨委名義向人民代表大會主席團提交推薦書，介紹被推薦人選的有關情況，說明推薦理由。<sup>154</sup>經過黨嚴密的人事考察後，鄉鎮正副領導候選人的人選基本上已經定調。

## 二、提名

由於鄉鎮正副領導人是採取差額選舉的方式，因此必須先確定應選各項職務的職數與差額數。鄉鎮人大選舉正職鄉鎮長與主席職數均為一人，依照規定候選人一般須多應選名額一人，如果提名候選人只有一人，亦可以採取等額選舉。實際上鄉鎮正職領導人實施等額選舉一般都內定為一人，等額選舉已是通例。其次，副鄉鎮長、主席雖實施差額選舉，但鄉鎮人民代表大會可決定其差額數，各地一般採用最低差額，即候選人數僅多應選人數一人。

155

差額數確定後就要進行提名。提名方式有除了主席團提名與

---

<sup>152</sup> 同註 25，頁 299-300。

<sup>153</sup> 同上註，頁 300。

<sup>154</sup> 1995 年《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》第 33 條之規定。

<sup>155</sup> 同註 25，頁 312-316。

代表十人以上聯名提名之外，事實上在主席團提名之前，黨委亦可以向主席團推薦候選人，在不違背黨意的情況下，主席團提名就成為討論與通過黨委推薦合法化的機器而已，主席團不能否決黨委所提出的候選人。代表十人以上聯名提名看似是較為符合民主的方式，然而為確保黨的人事安排，會採取各種方式控制或限制代表聯名提名：即限制代表十人以上聯名提名候選人的職數或人數，只允許代表聯合提名副職候選人，並限制代表只能提名一個副職候選人；主席團帶頭提名；<sup>156</sup>鄉鎮領導指定被提名人，要求代表按照黨委意圖聯合提名；不允許代表跨組（代表團）聯合提名候選人；不將代表聯合提名的候選人列入名單；將代表大會會議時間縮短使其缺乏充分時間醞釀和提名候選人。

### 三、候選人確定

初步的候選人提名名單確認後，由鄉鎮人民代表大會主席團確定後交由鄉鎮人大代表討論、醞釀。然而鄉鎮代表的醞釀與討論僅是使代表瞭解黨委關於鄉鎮領導人的人事安排的一種形式而已。

經過醞釀與討論，選舉小組就進行向代表介紹候選人的程式，<sup>157</sup>目的是使代表對候選人有較深入的瞭解。同時由於黨政領導幹部實行的交流、任職迴避政策，<sup>158</sup>使得候選人的介紹更顯得重要。然而在實際運作中，部份地方對於主席團提名的候選人過於誇耀其政績，反而對於代表聯合提名候選人甚少介紹或根本不

---

<sup>156</sup> 鄉鎮人大主席團的成員通常是由黨委書記或是副書記兼任，主席團帶頭提名顯然是保證上級所下派參選的候選人參選的人事安排。

<sup>157</sup> 候選人與代表見面法律並沒有明確規定，但不少地方已經實施。

<sup>158</sup> 1995年《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》第38條規定：「黨政領導幹部任職迴避的親屬關係：夫妻關係、直系血親關係、三代以內旁系血親以及近姻親關係。有上列親屬關係的，不得在同一機關擔任雙方直接隸屬於同一領導人員的職務或者有直接上下級領導關係的職務，也不得在其中一方擔任領導職務的機關從事組織、人事、紀檢、監察、審計、財務工作。」

介紹；在黨委的安排與許可下，候選人才得以向代表介紹，<sup>159</sup>代表無從判斷候選人的好壞。

#### 四、投票選舉

法律規定鄉鎮正副領導人選舉必須採取無記名投票方式。然而各地選舉正副領導人的一些做法使無記名投票失去意義。例如；列席人員（包含正副鄉鎮長候選人）不退席迴避，在不實施秘密寫票的公開場合，在列席人員注目下投票，嚴重影響代表自主性；部份地區採取多設票箱做法，為每一個代表團設票箱，以分別計票檢驗代表投票取向；有些地方計票並不公開進行，而是在大會專門準備的計票間進行，選舉缺乏公平性。<sup>160</sup>

在共黨刻意安排下，鄉鎮正副領導選舉每個程序都有黨的層層把關與介入，為了確保屬意的候選人當選，在選舉前後任意調動幹部，甚至在非屬意的候選人當選之後以各種理由調到其他地方任職，使得鄉鎮領導人或幹部調動頻繁。

選舉權是法律賦予鄉鎮人大代表一項重要的決定權，藉由對鄉鎮正副領導人、主席的任命、撤職、罷免、免職以實現代表替人民監督政府的職責。然而檢視鄉鎮人大選舉政府領導人的過程，鄉鎮人大代表絲毫沒有決定鄉鎮領導人去留的空間，從選前的考察、提名以至於選舉，甚至在選舉之後，共黨的影響力幾乎無所不在，鄉鎮人大如何真正履行法律所賦予的選舉權？鄉鎮人大履行選舉權空間的窄化似乎僅僅只能成為黨的合法化工具罷了。

---

<sup>159</sup> 同註 25，頁 319-320。

<sup>160</sup> 同上註，頁 323-324。

## 貳、監督權

法律所賦予鄉鎮人大另一項重要的職權即監督權，鄉鎮人大與政府構成監督與被監督的關係是人大具有國家權力機關性質的重要體現，特別是鄉鎮人大不具有立法權，監督權就更顯得重要。

根據《憲法》第三條的規定：「國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督」。根據此原則，鄉鎮人大代表監督的對象為由鄉鎮人民代表大會產生並對其負責的機關與人員。然而鄉鎮並未設立審判機關與檢察機關，因此根據憲法規定，鄉鎮人大代表的監督對象為國家行政機關與人員，以及由其產生的鄉鎮人大正副主席。另一個引起爭論的議題是：「人民代表大會是否有權監督黨組織」。事實上根據法律與憲法規定，人民代表大會只能對由其產生並對人民代表大會負責的國家機關與組成人員實施監督，並不能對非國家機關的政黨實施監督。即使中共黨組織經常在重大事項與任免幹部的程序上產生違憲行為，<sup>161</sup>人大在保障憲法與法律在其行政區域內實施的依據下，又必須聽從黨的領導，因此人大代表對於黨的不合法行為也無從監督。

對於行政機關即鄉鎮正副鄉鎮長、正副主席的監督是對缺乏立法權的鄉鎮人大行使監督權最重要的部份。然而在現行鄉鎮人大採行兼職代表制，除了專職的正副人大主席之外，其他的鄉鎮人大代表幾乎是由政府機關的幹部所兼任的，在監督者與被監督者的身份重疊下，形成球員兼裁判的窘境。《人民政壇》在 2002 年 5 月針對湖南省 100 位鄉鎮人大主席進行問卷調查，有 94 % 的鄉鎮人大主席除了本身人大工作之外，還分管或兼管其他屬於政

---

<sup>161</sup> 同註 18，頁 125。

府部門的工作，甚至有 52 % 的鄉鎮人大認為分管行政工作是黨委重視人大工作的表現。<sup>162</sup>從問卷中顯示這些鄉鎮人大主席與副主席分管或監管的事情過多，除了本身的人大工作外，還必須參與原屬於地方政府職責內的經濟、計劃生育等工作，導致了「種了別人地，荒了自家田」。因為過多不符合人大職務的專兼職，是無法貫徹施行法律賦予鄉鎮人大的職權。

一般而言，鄉鎮人大執行監督的方式，主要是採取評議、執法檢查、視察、質詢、詢問、罷免等方式，《人民政壇》亦對鄉鎮人大代表行使監督權的狀況做了問卷調查，結果如下圖顯示：

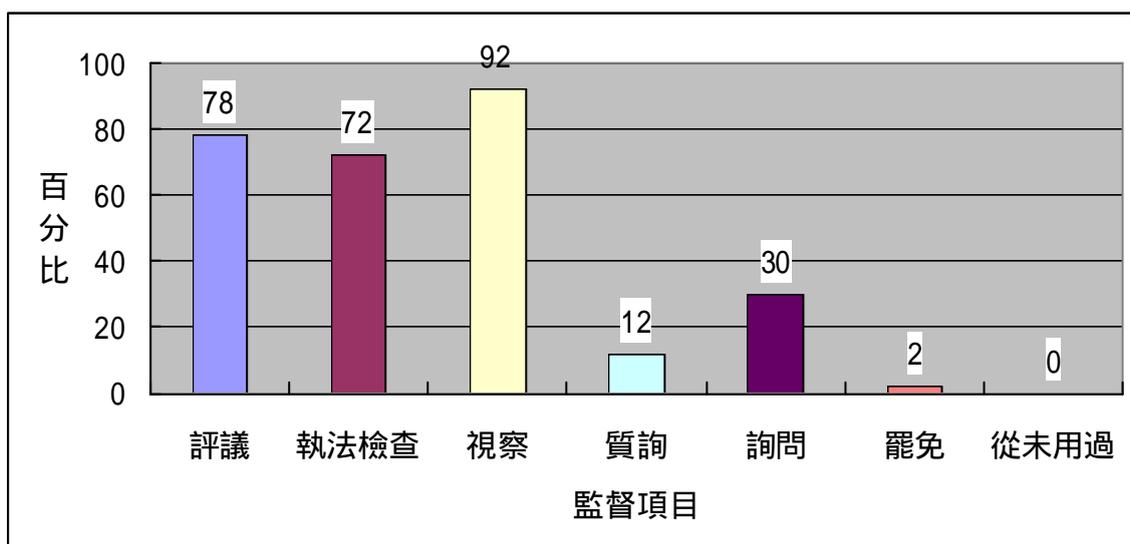


圖 3-2：湖南省鄉鎮人大監督工作調查

資料來源：人民政壇編輯部，2002.5，當前我省鄉鎮人大工作現狀的問卷調查與述評，<http://rmzt.fjsen.com/2002/200205/2002050.htm>。

根據圖 4-2 顯示，鄉鎮人大在任期中曾使用的質詢權僅占 12 %。基本上在民主國家中為了執行監督政府的作為，質詢權的行使是最普遍亦是最有效的方式，因為透過質詢權的行使，鄉鎮人

<sup>162</sup> 資料來源：人民政壇編輯部，2002.5，當前我省鄉鎮人大工作現狀的問卷調查與述評，<http://rmzt.fjsen.com/2002/200205/2002050.htm>。

大是對其他國家機關及其工作人員工作失誤的一種糾察和責問，具有一定的強制性，然而鄉鎮人大的實際行使質詢權的情況卻很少，甚至大部份的鄉鎮人大代表從未使用過質詢權，監督效益可想而知。

制度上的缺失使得大部份鄉鎮人大在兩、三天的會期中，忙於聽取行政單位報告，又得表決議案，如何有多餘的時間履行監督的職務？中國大陸學者曾在 2004 年 3 月對某鄉的人代會進行觀察，並做了會議記錄：

表 3-1：2004 年 3 月 25 日某鄉鄉人民代表大會議程

時間	議程內容
7：30	48 名鄉鎮人大代表陸續到會報到。
8：30	大會舉行預備會議。鄉人大主席向代表們做關於大會籌備工作的報告和代表變動情況的報告。隨後，代表們表決通過了大會議程、財經審查委員會名單、代表議案審查委員會名單、大會主席團和秘書長名單。預備會議花了 15 分鐘。
8：45	大會主席團舉行第一次會議。主要審議大會日程、主席團執行主席名單，通過大會表決議案的辦法，決定提議案截止時間。
9：00	本屆人大二次會議正式開幕，舉行第一次全體會議。代表們分別聽取三個報告：鄉長做的鄉政府工作報告，鄉經濟發展辦負責人作的 2003 年財政預算執行情況與 2004 年財政預算（草案）的報告，鄉人大主席做的人大主席團工作報告。
10：30	代表們分組審議三個報告。大家談論比較多的是政府報告中的幾件？民辦的實事，認？好是好，關鍵是要落實到位；對財政報告，沒有代表發表見解；對人大報告，代表們認？鄉鎮人大在閉會期間應該加強與人大代表的聯繫。 審議大約進行了 1 個小時。發言的代表占多數，但不知不覺中，有些

	代表就扯遠了，不再是審議三個報告，而是最近發生在他們身邊的一些新鮮事什？的。當然，也有的代表只是聽著，一言不發。末了，各代表團組織代表填寫議案、建議。
12：00	分組審議結束，代表們到指定地點用餐。用完餐，代表中午休息 1 個小時。
13：20	大會主席團舉行第二次會議，進行了以下幾個議程：聽取各代表團審議三個報告的情況彙報，聽取財經審查委員會關於財政的審查報告，通過三個報告的決議草案，通過關於代表提出的議案處理意見的報告。完成這些內容只花了 10 分鐘，主席團的 7 名組成人員中沒有出現不同意見。
13：30	舉行第二次全體大會。代表們鼓掌通過了三個報告的決議。會上，人大主席報告議案搜集情況的處理意見。這次大會沒有？生一件議案，代表提的建議和議案轉建議總共 16 件。
14：00	人代會的所有議程結束。因？代表中有不少是村「主幹」，鄉長就緊接著對今年的工作做了部署，並在會上要求他們當場簽訂有關工作責任狀。隨後，鄉黨委書記講話，重申今年的工作任務，請代表們帶好頭，配合把各項工作做好。
17：00	會議正式結束。代表們聚餐。
18：00	大會秘書組派車將路途遠的代表一一送回家。

資料來源：阮慧玲、田必耀、王宜峻與王永輝，2004.7，鄉鎮人大的制度效益，

<http://rmzt.fjisen.com/2004/200407/2004070.htm>。

會期過短亦是制約鄉鎮人大代表無法履行其職務的重要因素，由上表可以看出鄉鎮人大代表在短短的一天當中必須召開兩次會議，僅用短短的幾個小時完成聽取報告、審議、提出議案。然而人代會上留給代表審議的時間普遍偏短，導致代表發言不是很踴躍；人代會上能？生的議案極少，甚至有些鄉鎮好幾年沒有？生一件議案。中國大陸學者更提到鄉鎮人代會會期盡可能縮

短，匆忙「走過場」，原因之一是經費不足。<sup>163</sup>上述前面提到某鄉召開一天的人代會，費用就將進 2 萬元，原本應該開 2 天的會，就壓縮成 1 天，否則代表的食宿又需要一大筆開支。

經費問題就涉及到更深層的黨政掣肘鄉鎮人大的問題。在鄉鎮權力分配中，黨委是鄉鎮工作的領導核心，實際上也是鄉鎮政治、經濟、社會事務管理工作的決策中心。鄉鎮政府負責區域內的政治、經濟、文化及其他各項社會事務的具體實施。<sup>164</sup>從法律上而言，鄉鎮人民代表大會是農村基層國家權力機關。本鄉鎮的重大決策均需經過鄉鎮人大審議通過後才合法，才能付諸實施。然而在實際的運作上，鄉鎮重大問題的決策均是由鄉鎮黨委會議或黨政聯席會議作出。鄉鎮人大通常只是宣佈先於人大會議召開的黨委會或黨政聯席會議中已經產生的決策。使鄉鎮人大很難監督政府的決策執行。<sup>165</sup>在黨委不重視工作的情況下，人員配置的不足，閉會期間僅有鄉鎮人大主席或副主席負責人大工作，甚至有的人大主席身兼黨務或政府的工作，<sup>166</sup>而這些工作所耗費的時間往往比人大工作時間長。因此可以說制約鄉鎮人大最大的因素是由於黨政不分的體制障礙。在現行權力分配機制下，鄉鎮人大主席的政治地位處於政府主要領導之下。目前在鄉鎮仍然普遍存在黨政聯合開會、聯合發文的現象，這種實際上表現出來的黨政不分的體制，使人大在監督政府時，難避有監督黨委之嫌。而黨委直接介入經濟和社會生活，對這種黨委政府行為共為一體、黨委包攬政府事務的情況，人大難以實施監督，一些政府領導身兼行政職務和黨委的雙重身份，更可能以黨委身份作擋箭牌，不把

---

<sup>163</sup> 阮慧玲、田必耀、王宜峻與王永輝，2004.7，鄉鎮人大的制度效益，  
<http://rmzt.fjzen.com/2004/200407/2004070.htm>。

<sup>164</sup> 吉文愛，2003.4，對當前鄉鎮人大履行職權狀況調查，136期，頁18。

<sup>165</sup> 同上註。

<sup>166</sup> 《地方組織法》規定鄉鎮專職人大主席、副主席不得兼任政府機關人員，但卻未明確規定鄉鎮人大主席、副主席可否兼任黨委書記等黨務工作，很難做到完全專職。

人大監督放在眼裡。

在制度與政治現實的影響下，鄉鎮人大監督工作並沒有得到很好的發揮，如下圖 3-3 中《人民政壇》的問卷調查可以顯示鄉鎮人大代表監督總體評價，78 % 鄉鎮人大代表皆認為成效一般，僅有 16 % 的鄉鎮人大代表認為監督權有充分的行使。

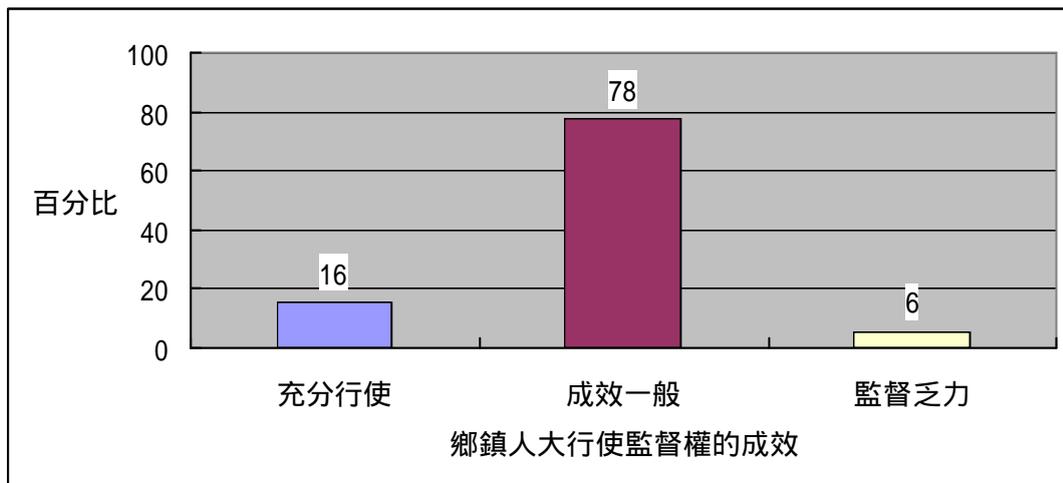


圖 3-3 鄉鎮人大代表行使監督權的評價

資料來源：人民政壇編輯部，2002.5，當前我省鄉鎮人大工作現狀的問卷調查與述評，<http://rmzt.fjzen.com/2002/200205/2002050.htm>。

在檢視鄉鎮人大選舉權與監督權的行使狀況可以瞭解，會期過短、人大素質不夠、地位不明確、財政困難以及黨政關係的不協調是影響鄉鎮人大履行職權的主要因素。在監督乏力的情況下，無法對鄉鎮政府的近來以種種名目亂攤派、亂收費與罰款剝削農民的行為產生制約的功效，農民在缺乏申訴管道之下，僅能透過集體上訪、暴力等非規範化的方式申訴，鄉鎮人大代表作為農民的代言人卻無法糾偏政府貪腐行為，在農民長期壓抑不滿的情緒下，唯恐問題會持續擴大。事實上，筆者認為加強鄉鎮人大代表制度的建設，並且妥善處理黨、政府與鄉鎮人大三者之間的

衝突與矛盾，鄉鎮人大代表才能真正發揮為人民監督政府並維護區域內人民的利益的功能。



# 第四章 專職化制度理論與中共的實踐

## 第一節 專職化的理論

### 壹、專職化的意涵

本論文在探討鄉鎮人大代表專職化的議題，因此首先對「專職化」的意涵作說明。中國大陸學者蔣勁松在研究英、美、法、德、瑞六國議員專職代表制度，<sup>167</sup>對「專職化」概念提出了界定，亦即：「憲法從規定議員以業餘的方式從事議員工作，轉化為專職的方式從事議員工作」。<sup>168</sup>簡單地說，「專職化」就是將代表制度由兼職性質轉化為專職性質。而專職性質的代表制度包含了兩項要素：一是時間，指的是代表的工作時間必須完全從事於代表的職務；二是薪資，指的是代表以領取所屬機關的薪資作為合法收入。根據上述的兩要素，筆者將「代表專職化」作更詳盡的定義為：「憲法或法律規定代表以業餘的方式從事代表工作，轉變為全職的方式從事代表工作；代表薪資來源由原本的職業取得，轉化以所屬代表機關所發的薪資為其主要收入」。

在公共行政學理論中，「韋伯模式」亦稱為「官僚制模式」也對於行政官員的專職化提出了理論。韋伯認為官僚制模式構成的要素有：法制化、層級節制、公私分開、專業化、專職化。韋伯對於「專職化」的詮釋為：「當公共機關得到充分發展的時候，公務活動需要行政官員全身、全心的投入，實際工作時間往往是超

<sup>167</sup> 事實上，在解讀中國大陸學者蔣勁松以及諸多學者所界定的「專職化」同時，筆者認為「專職化」與「專職代表制」是有所區格的。「專職化」涉及代表制度的轉變過程，而「專職代表制」僅僅是一種制度的表現而已，兩者不同層次的概念。

<sup>168</sup> 同註 14，頁 62。

乎法令所規定的時數。『職務』就成了『職業』，履行職務被視為承擔一種忠於職守的義務。此種忠誠是一種只對職能性的目標效忠，而不是針對個人」。<sup>169</sup>韋伯所論及的「專職化」是指行政官員因為公務上的需求而自然而然的將所有時間和精力奉獻於職務，並對其職務產生義務性的忠誠。這種轉變並非一定由法律予以強制所造成，而是由內在需求自然轉變再藉由法律規範而形成。

在總結上述專職化的意涵時可以發現，無論是代表制度的專職化抑或是行政官員的專職化，「專職化」的指標不僅僅是履行職務時間的改變，並且會隨著履行代表工作的深入，對其職務產生義務性的忠誠。

## 貳、專職代表制與兼職代表制之比較

探討專職化的議題必然涉及到專職代表制度與兼職代表制度的差異。代議制是民主政治的常軌，「代表」是人民主權理念得以部分落實的主要機制。在理論上，「代表」理當重視人民的利益和心聲，然而在實際的政治運作中，此種期望在理想與現實之間是有所差距的。因此自代表制度施行以來如何縮短避免此一落差，便成為民主的主要課題。在民主國家中，「代表」通常由某一地區政黨或團體遴選產生。<sup>170</sup>代表主要的職責就是守護選區的利益、傳達選區的心聲、審議立法以及監督政府的作為。在具體的實踐上，由於採行的代表制度不同，代表的作用也會有不同程度的差距。專職代表制與兼職代表制是兩種不同的代表制。專職代表制是指代表不兼任其他職務，以其代表職務作為其本職工作；兼職代表制是指代表主要的時間和精力不是放在代表的工作上，而是

<sup>169</sup> 寧騷，2002.12.16，行政改革與行政範式，  
<http://bbs2.xilubbs.com/cgi-bin/bbs/view?forum=mpa&message=307>。

<sup>170</sup> 張福建、劉義周，代表的理論與實際，《政治與社會哲學評論》，第1期，頁119。

以其他工作為本職的代表制度。<sup>171</sup>

社會主義思想對於中共人民代表大會制度的建構具有深遠的影響。馬克思、恩格斯在檢視資產階級議會制度的同時，批判資產階級議會為「清談館」，並提出建立新型無產階級國家與議會構想的觀點就是：新的人民代表機關是同時兼管行政和立法的工作機關；列寧承襲馬、恩「議行合一」的思想，他更進一步指出把代議機關由清談館變成工作機關，且同時兼管立法和行政的工作機關。在社會主義觀點的影響下，因此中共人民代表大會制度的建構在「議行合一」的觀點的影響下，政權設置具有議行合一的色彩，體現在中共人大代表多來自於行政機關兼任，參加法律的制定，卻同時監督行政人員貫徹實行法律，這也是當前中共人大代表多由行政官員兼任的兼職代表制度。<sup>172</sup>

以下是以兼職與專職代表制度的選民代表性、代表與選民之間的關係、工作時間的長短、角色定位、監督效益的面向作一比較：

---

<sup>171</sup> 劉嗣元，2004.9，專職代表制之可行性再探析，  
<http://www.southcn.com/news/china/china05/rdh/rdlz/200409070847.htm>。

<sup>172</sup> 兼職代表制並非指所有的代表都是由行政機關人員所兼任，而是指代表是來自於社會各個階層與行業，只是中共受社會主義「議行合一」思想影響下，代表多由行政官員所兼任。

表 4-1：專制代表制與兼職代表制之比較

	專職代表制	兼職代表制
代表工作時間	工作時間皆履行代表工作	正職工作時間之餘再履行代表工作
代表角色定位	代表對於自身角色定位較強	代表為兼職性質，代表對於自身角色定位較弱
代表的廣泛性	代表廣泛性較低	代表各個階層的人民
代表與選民之關係	代表與選民關係延續至下次選舉	代表與選民關係僅限於競選期間
代表監督效益	代表為其本職工作，責任心較強，監督效益較高	若代表本身為行政機關人員，代表監督效益等同於零

資料來源：筆者自行整理。

## 一、代表工作時間

兼職代表制與專職代表制之間最明顯的區別在於履行代表工作時間的長短。在兼職代表制下，由於代表本身有正職的工作，代表工作是屬於副業，因此兼職代表大部分的時間是投入在本職的工作上，其餘時間才從事代表工作，履行代表工作時間較短；相對於兼職代表制，在專職代表制下，由於代表的正職工作就是代表工作，因此代表在工作時間皆履行其代表工作，履行代表工作長。

## 二、代表角色定位

從角色定位來看，在實施專職代表制下，代表會對其身分形成較為穩定的角色預期，產生較強的角色認同，在實踐上保證其代表身分的實質性。在現代社會發展高度專業化分工，地方多元

利益擴張下，專職代表更能在選民的委託下，成為特定職業族群的利益表達者。因為選民透過選舉產生代表，並由相應的罷免程式保障代表按照選民意志行使職權，不同的職業團體的利益是經由選舉過程中得以表達的，而代表為了謀求選民支援，則必須兼顧不同職業團體的利益，而也在選舉的過程中，不同職業團體的利益得以協調、整合並達成一致性。<sup>173</sup>

相對於專職代表制具有角色確定性，兼職代表制之下的代表容易發生經常性的角色衝突，無法對代表的身分產生穩定的角色預期，在實踐中容易形成角色的「符號化」，將代表的身分視為一種稱謂、榮譽。<sup>174</sup>兼職代表制雖然利於代表與選民之間的聯繫，並且代表不脫離生產與工作，助於加強對於國民生計重要決策的判斷力。<sup>175</sup>但是代表一項重要的職能就是聽取和反映人民的意見與要求，並將這些資訊提供給決策者，<sup>176</sup>以保障選區人民整體的利益，兼職代表制下的代表其本職工作在一定的程度上影響其從事代表工作的時間與精力，本職工作與代表工作的角色衝突，代表工作通常是被虛置，只是一種稱謂與榮譽而已。

### 三、代表的廣泛性

採行兼職代表制國家所強調的代表的廣泛性。兼職代表制之下的代表來自於社會各階層，代表的結構如同社會的縮影一般，包含工人、農民、運動員、作家、軍人等等，構成一種直接民主的象徵。<sup>177</sup>在西方議會主權和委託關係下，代表必然被要求是社會的精英，在兼職代表制下不需要甚至反對代表是社會的精英份

---

<sup>173</sup> 同註 15，頁 12。

<sup>174</sup> 同上註，頁 12。

<sup>175</sup> 同註 171。

<sup>176</sup> 同註 17，頁 5。

<sup>177</sup> 王怡文，2003.3.1，議會主權與代議士的專職化，  
[http://www.boxun.com/hero/wangyi/40\\_1.shtml](http://www.boxun.com/hero/wangyi/40_1.shtml)。

子，因為這將破壞代議機關作為社會縮影的象徵性，在這樣的背景下，兼職代表常常將代表身分視為唯一種榮譽與稱謂。

相較於兼職代表制而言，專職代表制之下的代表無法如同兼職代表制一樣代表社會各階層的群眾，專職代表制之下的代表必須在多元且複雜甚至相反的利益中反應群眾的利益，然而這是不可能的。因此代表能獨立的行使其職權，也比較有可能超脫於局部的利益，著眼於整體的利益。<sup>178</sup> 然而這正是社會主義思想所批判之處，認為人民代表一旦可以依據自己的判斷來行使職權，就有可能枉顧人民和意志，因而服從自己的利益與意志。

#### 四、代表與選民之間的關係

在代表和選民之間建立適當的權利義務關係，通常主要有兩個目標：一是使選民的意志得以忠實表達。由此必須強調選民參與，提高代表的民意基礎和代表性，將代議機關當作聽取和反映民意的機構；二是使選民的意志得到反映，由此就必須將選民參與控制在適當的範圍內，強調代議機關和代表的獨立性、完整性、統一性，以充分發揮集中民意、實現民意的國家機關的職能。<sup>179</sup>

專職代表制與兼職代表制之下選民與代表之間的關係可以以委託說與獨立說的理論來做解讀。從委託說與獨立說的理論是無法完全詮釋專職代表制與兼職代表制，只能由部分的論點來說明兩者間的差異。

兼職代表制的特點是較為接近委託說的理論。在委託說的思想基礎，是直接民主觀念最合理的觀念。儘管代表與選民的關係

<sup>178</sup> 蕭靜遠，90.12，中共全國「人大」代表之角色研究，碩士論文，中國文化大學中國大陸研究所，頁 42。

<sup>179</sup> 胡位均，2004.10.12，兩種代表制理論再評價，<http://www.dastu.com/2004/10-2/133848.html>。

問題是間接民主制度下國家權力所有權與行使權分離的？物，但是委託說在提供解決方案時，卻建立在由人民親自、直接地參與和決定國家事務最理想的直接民主觀念的基礎之上。<sup>180</sup>而兼職代表制過於強調在議會中構成直接民主的象徵，而過度的選民參與會造成社會生活的結構失衡，各選區選民全體議決事務然後給代表下指令的方式，其結果必然是流於形式而最終？個人或個別集團所操縱。因此在兼職代表制之下，由於選民和代表之間沒有形成一種穩定的利益關係，代表與選民間的利益僅限於選舉期間，因此代表便可能採取自身利益的機會主義行為，從而產生權力變異、腐敗滋生、效率低下等損害委託人的利益，這使得選民的意志無法忠實地表達。再者，在兼職代表制下，由於過於強調其代表的廣泛性，使得代表的產生多屬於「組織安排」，<sup>181</sup>其代議機關和代表缺乏獨立性與完整性，這使得代議機關僅僅反映部份利益群體的利益人民的意志無法完善的被表達。儘管這些代表通過參加選舉從形式上獲得了合法的代表身分，但是他們作為組織或上級的候選人與地方的選民並沒有任何聯繫，<sup>182</sup>代表是被動的接受職務，因此對選民責任心不強，致使缺乏其執行代表工作的動力

相較於兼職代表制，專職代表制的特點是較為接近獨立說的理論。獨立說基於社會分工原理來理解代表制度，認？社會分工加深是生？日益複雜化、多樣化和專門化的必然？物，而代表與選民的不同政治身分及其相互之間的關係，本質上就被看作是運用分工原則的結果。獨立說的其中一個主張就是代表與選民之間形成分工合作關係，認？？了在履行政府職能的過程中最大程度上獲得高超智力的好處，並且必須使那些經過長期的深思熟慮和

---

<sup>180</sup> 同註 179。

<sup>181</sup> 同註 15，頁 12。。

<sup>182</sup> 張執中，大陸全國人大「專職常委」的設立與前景，《和平論壇電子報》，第 181 期，頁 3。

對該特殊業務有實際鍛煉和訓練的人，代表選民行使國家權力，<sup>183</sup>雖然專職代表制度無法如兼職代表制得以在代議機關中廣泛的代表各個階層的選民使其意志得以忠實地被表達，但是在專職代表制度下，選民的參與被控制在適當的範圍內，透過社會菁英與選民的分工合作，統一並完整的集中民意，並在代議機關中得以充分地被表達，因此代表與選民之間的關係是較為穩定的，代表與選民關係不僅止於競選期間，在專職代表制之下更強調選民對代表的監督。

## 五、代表的監督效益

穆勒(John Stuart Mill)在論及代議制政府時，認為代議制議會的適當職能是監督和控制政府，<sup>184</sup>而歐加爾(Morris S. Ogul)亦提到：立法機關對於行政機關的監督是提高立法效力的一種手段；因為立法機關的監督不僅可能使立法機關抵制行政機關的專段，同時亦能強化自身在憲政體制中的地位。<sup>185</sup>對於代替人民對於政府的監督，代表責無旁貸。

在兼職代表制下，代表無法代替民眾隨時監督政府的行為，無法建立起良性的監督機制。兼職代表制下，代表來自於各行各業，甚至來自於政府行政、司法機關。一方面讓非政府相關部門的代表來監督，讓「不知政」的人議政，造成代表無從監督；另一方面，讓來自於政府行政、司法機關的兼職代表監督政府行政、司法機關，則會造成監督者與被監督者身分的重疊，這種既當裁判又當運動員的監督方法同樣會使監督流於形式。

---

<sup>183</sup> 同註 179。

<sup>184</sup> John Stuart Mill 原著，汪瑄譯，1997，《代議制政府》。北京：商務，頁 80。

<sup>185</sup> Morris S. Ogul, 1976, *Congress Overseas the Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp.27-30.

在專職代表制下，代表就是選區的受託人，在專職代表制之下代表具有較高學識、能力和參政經驗的公民進入代議機關，有利於作出更加合理的判斷，形成高質量的決策，並促使代表獨立履行職權，保證代議機關正常、有序地進行工作；專職代表制下的代表具有專業的判斷能力，議政與審核政府相關政策與法案具有較高的判斷力，監督效益自然高。

代表制度的選擇，在一定程度上影響代表能否擔負起選民的託付、忠實的反應人民的意見，抑或是保障人民的利益而不無疑問。<sup>186</sup>在代議政治下，人民透過選舉委由代表來行使職權，代表的角色與功能，便顯得格外重要。<sup>187</sup>相對於兼職代表制，專職代表制之下的代表更能發揮代表的功能，以符合人民的期望與社會現實的需要。

事實上，以西方的代議制度的標準是無法用來衡量中共人民代表大會制度的。代議制度是指一國統治階級從各階級、階層、集團中，選舉一定數量能夠反映其利益、意志的代表組成代議機關，並根據少數服從多數的原則決定、管理國家政治、經濟、文化和社會生活等重大事務的制度。<sup>188</sup>中共人民代表大會制度建構理論雖然包含了「民主集中制」，然而在黨國體制以及以黨領政的慣性下，其制度是將政治權力賦予統治階層的共產黨員，因此人大代表並非完全是代表群眾利益，代表與選民間沒有權利與義務的關係。由於代表是在黨的人事安排下所產生，因此僅能被動地貫徹共產黨的方針與政策，缺乏自主性與積極性。這樣的情況在改革開放後有了新的轉變，經濟體制的改革造就了一批新興的利益團體，面對計畫經濟對於農村控制的逐漸失靈以及新興利益團

---

<sup>186</sup> 同註 170，頁 133。

<sup>187</sup> 同上註，頁 119。

<sup>188</sup> 馮家亮，2005.6，代議制度之憲政品質，《人大研究》，第 162 期，頁 23。

體的不同政治利益取向，中共必須以新的管理體制面對新的情勢變遷，因此差額選舉的推動、常委會的設置以及專職化等制度的建構給予這些新興的利益團體些微表達利益的空間，人民與代表關係產生變異，代表角色由原本共黨的政策執行者轉變為人民的利益表達者。然而在黨國體制的結構下，人大代表的政治合法性依舊是緊密地依附中共，選民依舊缺乏一個完全無礙的利益表達機制，代表與選民的關係更無法以權利與義務關係的標準來衡量。

## 第二節 鄉鎮人民代表大會制度的路徑選擇

基層民主的發展路徑是沿著國家機器與民間社會互動關係的改變而轉移的，國家機器在經過改革開放的洗禮之後，尤其在基層領域上，其控制範圍相對的縮小以及規範化，相對使得民間社會挪出更多的空賤，促使基層產生不少較為民主的政治運作模式，進而促使兩者關係產生變化，而這些變化既反應當前基層民主的現實問題，亦制約著爾後中共基層民主的發展，而這些變化的關鍵，正是地方人大的角色扮演與職能轉換，是否能配合社會環境的變遷所做出相應回應的制度創新。

### 壹、主席團職權擴大。

在 1986 年以前的《地方組織法》規定鄉鎮人民政府負責召開鄉鎮人民代表大會，在鄉鎮人民政府不夠重視鄉鎮人大工作的狀況下，人大會經常無法按時召開，而民意機關由行政機關召開的體制不順，鄉鎮人大的職務履行仍不能滿足人民的需求，其角色扮演與功能仍然與法律所賦予的職能相去甚遠，在這樣的背景下，造就制度創新的契機。大陸學者田必耀就曾對湖南省沅江縣

鄉鎮人大體制的變革做出以下的描述：<sup>189</sup>

1985年湖南省沅江泗湖鎮召開鄉鎮人民代表大會之前，還找不到代表名冊，開會時全體機關、村幹部和共產黨員都成了人大代表，開了個「四不像」大會。因此1986年9月湖南省沅江市新灣鎮率先設立全國第一個常務性質的鄉鎮人大主席團和常務主席。1987年鄉鎮人大換屆選舉後，據統計湖南省3478個鄉鎮人大主席團有3393個鄉鎮設立了常務主席，其中專職常務主席佔了61%。並且除了西藏和天津的極少數鄉鎮外，全國25712個鄉和19216個鎮都設立了人大常務主席。從1987年10月江西率先制定《鄉鎮人民代表大會暫行條例》，影響所及，到了1999年底，全國共有29個省、市、區出臺和修改有關鄉鎮制度的法規，並且細化、拓展主席團的職能。

此後，湖南省人大常委會的調查報告顯示，1987年以前，30%的鄉鎮尚未做到一年召開一次的鄉鎮人民代表大會，50%的人代會流於形式，但在設置人大主席團和常務主席之後，從1987年到1990年湖南省共召開鄉鎮人大會共20萬次，平均每個鄉鎮開人代會6次，每次會議期間達2-3天，共作出5000多件決議，並且在主席團的督促之下，有80%以上得到較好的貫徹與落實。此外，人大代表閉會期間的活動也逐漸活躍，有90%以上的代表參加人大的各項政治活動。

「沅江試點」無疑是將召開鄉鎮人大代表會議的職能交給鄉鎮人大主席來執行，對於解決當時鄉鎮人代會無法按時召開的問題的確提供了不錯的方案，然而沅江試點只能暫時解決鄉鎮人大不能按時開會、閉會期間無人管的弊端。在鄉鎮黨委做大的情形下，鄉鎮人代會是否召開仍然要聽從黨的指示，即使在1986年修改《地方組織法》，中央按照沅江試點的模式擴大鄉鎮人大主席的

---

<sup>189</sup> 田必耀，2004.4，中國鄉鎮人大體制變遷的評價與展望，《人大研究》，頁15。

職能。然而鄉村政治現實中，掌握一切行政、財政資源的黨委才是真正擁有主導鄉鎮人大會是否召開之權力，因此黨委若不重視鄉鎮人大工作，鄉鎮人大會容易被虛置。在這樣的背景下，「新晃改制」因應而生。

## 貳、設置常務主席

受到中共財政五級（按中央、省、市、縣、鄉）分稅制度的改革之後，財政預算級次過多，不僅造成機構重疊、人員臃腫、財政養人過多不堪重負，而且明顯降低行政效率，形成層層向上集中、層層對下截流的局面。鄉鎮政府的財政收入不再依靠農村而主要來自上級政府的轉移支付。而轉移支付資金多被縣政府分解到各個縣級職能部門，鄉鎮層級由於向下和橫向分流管道的匱乏、財政供養人員的支出負擔過於沈重，使得鄉鎮財政完全成了「吃飯財政」，<sup>190</sup>加上鄉鎮領導對於人大的認知仍有偏差，使得一些鄉鎮似乎又回到了 1987 年以前無法如期召開人大會的情況。面對這樣的窘境，湖南省新晃侗族自治縣設立了鄉鎮人大常委會：<sup>191</sup>

2002 年初，湖南省新晃侗族自治縣直接設立鄉鎮人大常委會，並且賦予其行使審議重大事項權，主要分為三項：一是審議決定重大事項權，包含重大基礎建設、重大建設項目立項等 11 項；二是人事任免權，個別任免副鄉長、決定主任和鄉鎮長的代理人選、接受常委會組成人員和正副鄉長辭職、任免鄉鎮財政所長等 12 個站所負責人；三是監督權，包含聽取匯報、審議決定、執法調查與個案交辦等 9 種監督方式。

在缺乏法律依據的情況下，新晃改制涉及到鄉鎮管理體制的重大改革。這項鄉鎮人大制度完善方案，在獲得該縣直屬部門的密切配合之下，使得 23 個鄉鎮產生了第一屆的人大常委會，並任建站所負責人。

---

<sup>190</sup> 「吃飯財政」即鄉鎮幹部工資支出與辦公經費支出長年佔據預算內支出的大部分。

<sup>191</sup> 同註 189。

新晃改制是將原來屬於鄉鎮人大的職權移轉給人大常委會行使，這是為了面對閉會期間鄉鎮人大權力行使空轉的政治現實所採取的方案。中共在 1979 年修改《地方組織法》規定縣級以上的地方各級人大必須設立常委會。在縣級以上設置常委會的目的是為瞭解決各級人大代表數量較多，不便於經常開會，會期又短，不能及時且有效發揮最高國家權力機關的作用，為了保證國家機器正常有效運轉，就在縣級以上人大代表大會中選舉產生出一個人數較少的，便於經常召集會議、行使職權、討論決定有關事項的機構。然而設置鄉鎮人大常委會的做法卻未在中共體制的框架內進行改革，在缺乏法律的依據之下唯恐有違背法律的風險；再者，諸多學者認為「七所八站」<sup>192</sup>是鄉鎮中「僧多粥少」、機構膨脹、效能低下的主因所在。鄉鎮黨委、政府和人大及其下屬的工作部門屬於鄉鎮的領導、管理與工作機關，而鄉鎮的許多具體職能管理部門是各種駐鄉機構，主要有鄉鎮稅務所、工商所、糧站、農機站、供銷社等。這些派出單位的組織人事分別隸屬於各自的主管部門，其工作人員的人事檔案、工資關係和工作安排、職務晉升等均由上級主管部門負責。<sup>193</sup>在鄉鎮這樣龐大的機構中設立鄉鎮人大常委會無疑是加重了鄉鎮機構膨脹與財政困難。鄉鎮人大常委會的設置更是在鄉鎮「條條塊塊」的治理結構上，<sup>194</sup>更是難以獨立發揮其定期召開鄉鎮人代會、行使職權的功能。

---

<sup>192</sup> 「七所八站」指的是：鄉鎮政府機構設置中除了隸屬於鄉鎮政府自己的工作部門和工作人員之外，還有另一類是縣級政府在鄉鎮當地的派出機關，他們一般接受縣級政府和鄉鎮政府的雙重領導，這就是農村基層幹部和農民群眾俗稱的「七所八站」。

<sup>193</sup> 郭正林，2007.6.13，鄉村的治理結構—歷史與現實，  
[http://www.ccrs.org.cn/article\\_view.asp?ID=8473](http://www.ccrs.org.cn/article_view.asp?ID=8473)。

<sup>194</sup> 鄉鎮中的「條條塊塊」是指：農村基層政治過程是呈現「部門掌權、政府協調」的格局，七所八站所處理的本職業務所需的各種資源是掌握在縣級部門（條條）手中；由於鄉鎮政府（塊塊）不具備對各項工作全面、綜合的調控權，導致各所站各事其主，導致鄉鎮一級的「條條塊塊」關係。

## 參、任期的延長

2004 年第十屆全國人民代表大會第二次會議通過修憲案，將鄉鎮人大任期由原本的三年改為五年，修訂後，鄉鎮人大與各級人大任期皆為五年。

表：4-2 歷屆修憲全國與各級人大任期變化

	全國	省	直轄市	市級	區縣	鄉鎮
1954 年	4 年	4 年	2 年	--	2 年	2 年
1975 年	5 年	5 年	5 年	3 年	3 年	2 年
1978 年	5 年	5 年	5 年	3 年	3 年	2 年
1982 年	5 年	5 年	5 年	5 年	3 年	3 年
1993 年	5 年	5 年	5 年	5 年	5 年	3 年
2004 年	5 年	5 年	5 年	5 年	5 年	5 年

資料來源：趙曉力，2004.10.12，鄉鎮人大任期為何延長，  
<http://law-thinker.com/show.asp?id=2387>。

中共方面認為：任期的穩定與政治的穩定具有密切的關係。根據全國人大常委會辦公廳研究室的一項調查顯示：黑龍江鄉長能任滿 3 年的不到一半。四川省井研縣有 35 個鄉鎮人民政府，1984 年 3 月由鄉鎮人代會選出鄉鎮長 35 人，副鄉鎮長 57 人，僅僅 1 年多的時間，正副鄉鎮長變動累計 39 名，佔正、副鄉鎮長總數約 43.7%。原因是組織部門隨意調動幹部，使一些幹部不能達到法定任期，產生幹部行為短期化的現象。<sup>195</sup>大陸學者趙曉力認為：人大？生的官員任期不穩定的根源，在於人大選舉這個憲政形式，和黨管幹部這個政黨政治的實質之間的不協調、不一致。人大任期向上看齊的過程，實際上是國家憲政週期遷就政黨政治週

<sup>195</sup> 趙曉力，2004.10.12，鄉鎮人大任期為何延長，  
<http://law-thinker.com/show.asp?id=2387>。

期的過程。<sup>196</sup>

事實上，中共鄉鎮人大任期延長意味著中共黨中央強化對於鄉鎮基層控制力。在黨管幹部的原則下，鄉鎮人大選舉的過程其實是對上級提名的黨委組織部審查結果的認可過程。鄉鎮人大代表與政府任期三年，區縣級人大與政府任期五年，在上下兩級任期的不一致的狀況下，區縣政府就必須經常調動的鄉鎮的領導班子，以確保其政策在鄉鎮的貫徹執行。中共黨中央委員會的任期為五年，一旦鄉鎮人大與政府任期改為五年，則在黨刻意安排的人事佈局之下，由中央一級以至鄉鎮層級都是黨同一套的領導班子，更能保證黨的政令上情下達。

鄉鎮人大任期的延長在中共被視為基層政權建設中的重大改革，然而任期的延長並不能解決鄉鎮人大工具化、形式化的角色，在黨、政府、人大關係缺乏法制的規範，以及以黨領政的政治現實無法改善，鄉鎮人大任期的延長唯恐只是黨中央控制基層農村的另一項利器。

### 第三節 鄉鎮人大制度的困境

中共在上述鄉鎮人大制度的改革路徑選擇中，並非以建構一套政治合法性機制為思考的準則，來研擬鄉鎮人大的制度完善方案，僅僅將焦點放在鄉鎮人大主席團的權力擴張，進而完善其監督角色的扮演。以鄉鎮人大常委會、人大主席團的建構或增加其權力，來延續鄉鎮人代會在閉會期間無法履行職務的問題，這是有悖於代議政治的政治合法性機制的建構模式。因為人大代表是由公民直接選出，主要職能在於代表公民監督政府，而現今代表

---

<sup>196</sup> 同上註。

們卻無法正常的履行職責，將應有的責任移轉給鄉鎮人大主席團或是鄉鎮人大常委會。因此，思考鄉鎮人大制度的完善，並不是以其主席團的專職化與否、主席團人數的增加或是擴張其權力為憑據，而應該以代表是否完整的履職空間以便完善其民意機關的角色，進而建構一套政治合法性過程的思考為本，因為如果沒有完整的權力行使空間，人大主席團的人數再多、職權的再增加、任期再延長，也是無助於政治合法性機制的建構。

事實上，鄉鎮人大代表是否能夠完善履行職務的關鍵，不在於賦予人大更多的權力，關鍵在於鄉鎮人大是否有完善的履職空間來履行法律所賦予的職權。在當前鄉鎮的政治現實裡，鄉鎮人大代表與政府的選舉從預選、正式候選人的產生到投票，都經過共黨的層層滲透與人事佈局，幹部兼任鄉鎮人大代表、鄉鎮政府的直接對上級負責更讓鄉鎮人大代表更毫無監督空間。在中共提倡政治體制改革需順應經濟改革所帶來的社會經濟轉變的同時，黨國主義的思想仍然鑲嵌在政治體制的改革上，在不影響黨在國家體制合法性下，制度上的變革又能有多大的廣度？這是令人深究的課題。

## 第四節 角色合法化的提升—鄉鎮人大代表專職化

長期以來，中共在黨國合一體制與社會主義「議行合一」思想的影響，黨的領導與政府部門的結合，作為控制人民的工具，形成黨政合一、以黨代政的局面。在共產黨刻意安排下，人民代表大會成為其政治合法化的另一項工具。受到黨和政府的掣肘

下，各級黨委直接行使各級政權機關的部分職能，經常不通過法律程序下干預政權機關工作；中央以下的各級黨委大都設立與政府部門重疊的「對口單位」，與同級國家機關的主管並行指揮政治各部門工作，甚至直接任免各級國家機關幹部，<sup>197</sup> 人民代表如何代表民意、替人民監督政府？

在前章分析鄉鎮人大履職情境時可以瞭解到，鄉鎮人大代表大會無論是組成或是運作上，相當程度依附在黨委與政府的決策之下，不僅鄉鎮人民代表大會本身組織構成中幹部、黨員兼職成員居多，在實際運作上無論是人代會的開展、職權的行使，在不得違背黨意與黨政合一的體制上，監督功能更是難以完善的發揮。儘管沅江試點、新晃改制等試驗提供了中共在鄉鎮人大體制改革的路徑選擇，然而這些試點成果僅能給予鄉鎮人民代表大會的定期召開提供保障，卻未能根本解決鄉鎮人大制度的根本問題——黨政與人大關係不協調導致鄉鎮人大代表缺乏履職的空間。魏明康教授亦指出：「人民大會制度的脆弱性就在於執政黨一旦不承認它的權威，不服從它通過的決議和法律，它就馬上無所適從甚至全面崩潰。」<sup>198</sup> 是以專職化制度的實施成為當前中共鄉鎮人大體制改革一個方向，專職化制度正是在中共經歷文化大革命的經驗下，正確處理共產黨與國家機關關係下提供一個制度平台。

## 壹、專職化制度的建構

隨著人民代表大會會期過短、人數眾多，過於強調身份代表的兼職代表制度所產生的弊端日亦突顯，因此早在 1978 年中共第十一屆三中全會後，決定要加強人民代表大會制度的建設，而組

---

<sup>197</sup> 同註 23，頁 81。

<sup>198</sup> 魏明康、李成吉、浦興祖、楊日青、陳鴻基、盛杏媛、游清鑫、高永光、黃德北、楊婉瑩、廖達琪與黃秀瑞著，2003，《兩岸立法制度與立法運作》。台北：韋伯，頁 17。

織制度上的加強亦成為其重要工作的一環。十一屆三中全會改革的方向之一，就是黨政關係之間的改革。因此中共特別強調「黨政分開」，並將其是為政治體制改革的重要關鍵。於黨政關係的改革可分為兩階段，首先是「黨政分工」即解決以黨代政的問題；再走向「黨政分開」。<sup>199</sup>而人大代表專職化正是「黨政分開」的實踐。<sup>200</sup>人大代表的專職化也就是「去官化」，讓黨、官員的身份退出人大，代表身份脫離黨政的多重身分，使得鄉鎮人大成為獨立超然的角色，藉由參加具體的決策、執行、監督以及糾偏鄉鎮政府的工作，以真正的維護區域內民眾的利益。1987年黨的十三大報告即針對全國與地方常委會的組織強化提出了：「在逐步實現委員比較年輕化的同時，逐步實現委員的專職化」。<sup>201</sup>

鄉鎮人大代表專職化制度的施行直至1995年2月第八屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議通過《地方組織法》第三次修訂，新增第十四條之規定：「即鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會設主席，並可以設副主席一人至二人，主席、副主席由本級人民代表大會從代表中選出，是鄉鎮人大主席團的成員，任期同本級人民代表大會每屆任期相同；主席、副主席不得擔任國家行政機關的職務；如果擔任國家行政機關的職務，必須向本級人民代表大會辭去主席、副主席的職務；主席、副主席在本級人民代表大會閉會期間負責聯繫本級人民代表大會代表，組織代表開展活動，並反映代表和群眾對本級人民政府工作的建議、批評和意見」。1995年《地方組織法》的修訂後開始了鄉鎮人大主席的選舉，也形成人大主席專職或兼職的差異。根據統計，擴並鄉鎮以前，全國44488個鄉鎮，設有專職人大主席27660人，專職人大

---

<sup>199</sup> 同註21，頁24。

<sup>200</sup> 金泰姬曾指出：黨政分開的標準不在執政黨的重要成員是否在政府任職，其標準應在於黨的影響力是否無所不在，而使政府與黨的職能依據職能延伸出的相關功能完全混淆不清，因此筆者將專職化視為「黨政分開」的一環。

<sup>201</sup> 中共中央文獻選編，1992，《十三大以來重要文獻選編》。北京：人民出版社，頁44。

副主席 24191 人，總計 51851 人，平均每個鄉鎮人大有專職主席、副主席 1.17 人。<sup>202</sup>

中國大陸學者史衛民指出：「按照地方政府組織法的規定，人大系統的當選者不得兼任國家機關幹部，只有黨委書記不受限制，所以採兼職者，均為黨委書記兼任人大主席。」<sup>203</sup>因此可以說鄉鎮人民代表大會專職人大主席、副主席的設置有助於鄉鎮人民代表大會執行代表工作，然而鄉鎮人大代表專職化的施行僅及於鄉鎮人大主席團的層次，除了鄉鎮人大主席、副主席之外，其餘的鄉鎮人大代表仍由鄉鎮幹部或是黨委兼任，「黨政分開」的成效並不大。趙建民教授更指出：「在黨政長期不分的傳統下，徹底做到黨政分開是不容易的，尤其是中共黨政運作中，欠缺一個制度化的協調機制，使得黨對權力的開放顯得信心不足，制約了改革的成效」。<sup>204</sup>

鄉鎮人民代表大會制度的演進，由過去的等額選舉到差額選舉；由兼職代表制度到主席團的專職化；任期的延長，事實上這些制度上的變化不僅僅是因應共黨在面對由計畫經濟轉型為市場經濟過程中，為了維繫市場經濟的正常運作而排除在政治上的任何壟斷與特權，而實施公平競爭與法治，<sup>205</sup>這些制度的變革事實上可以分為兩股動力：

## 一、人大代表的權力擴張

本文曾在文獻中提及國外學者關於人大制度成長的四種模

---

<sup>202</sup> 吳文泰，2002.12.11，關於鄉鎮人大設置機構的幾個問題，  
[http://www.yihuiyanjiu.org/oldweb/jqhd\\_d.asp?id=528](http://www.yihuiyanjiu.org/oldweb/jqhd_d.asp?id=528)。

<sup>203</sup> 史衛民，2005.11，中國鄉鎮選舉的變化，《當代中國研究》，第 6 期，頁 37。

<sup>204</sup> 同註 21，頁 24。

<sup>205</sup> 徐斯儉，2003，退化極權政權體下的「有限改革」，收錄於林佳龍編，《未來中國：退化的集權主義》。台北：時報，頁 166-207。

式：權力擴張模式、機構成長模式、過程嵌入模式以及資訊連結模式。這些模式都可以視為人大制度變遷途徑選擇，而這些模式的核心假設都是權力的擴張，一旦權力擴張遭受阻礙，就會在制度上導入機構成長、過程嵌入和資訊連結模式。<sup>206</sup>事實上，在黨政宰制下，鄉鎮人民代表的組成並不享有獨立的機構與人員的編制，它僅能致力完善其內部規則以及避免不與其他政治機關發生衝突。而當整個社會、經濟結構發生轉變，鄉鎮人大無法再滿足於自身「橡皮圖章」的角色，必須在黨政的權力體系間尋求一個平衡點時，其制度的成長動力就是鄉鎮人大權力的擴張，來提升自我角色的合法性。回顧中共對於鄉鎮人大制度的修正以及各地方鄉鎮人大體制上的路徑探索，不論是主席團的權力擴張、常委會的設置或是任期的延長，都可以視為一種在黨政主宰的權力體系中，尋求自我功能提升的合法性。

在新制度主義的研究中顯示，在現實的政治活動中，政治行動者在更大的程度上是遵循一種「滿意標準」而非「最優標準」在開展自己的行動。他們在現實的政治活動中並不會在他們要做的每項決策都會思考「何種方案才能使我的利益最大化」；在大多數的情況下，他們是跟隨著現有的制度來規範自身的行動。<sup>207</sup>而任何在權力結構中行動者，在尋求自身功能強化時所面臨的首要問題，就是在既存的權力體系中尋求功能強化的合法性依據。

對於鄉鎮人大代表而言，其權力的來源有三：一是憲法與法律所賦予給人大法定職權；二為選出鄉鎮人大代表的民眾；三則為鄉鎮所有資源分配者即黨委。然而在鄉鎮政治現實中，鄉鎮人大代表功能與權力擴張的合法性來源，並非是來自法律或憲

---

<sup>206</sup> 同註 26，頁 176。

<sup>207</sup> James G. March and John P. Olson, 1984, "The New Institutionalism: Organization Factors in Political Life," *The American Political Science Review*, Vol. 8, pp.734-749.

法，也不是來自選民，而是來自於鄉鎮權力體系中掌握鄉鎮所有資源的黨委。而事實上，對於鄉鎮人大而言，其制度成長的的最大阻力也是來自於鄉鎮的權力體系，因為在鄉鎮中，黨、政府與人大並非是各自獨立的行動者，他們是相互依賴且共生，甚至可以說鄉鎮人大是依附在此權力體系中，當任何其中一個主體在權力體系配置中擴張或萎縮，則必須仰賴其他兩主體的權力收放。

專職化制度的建立意味著鄉鎮人大權力與功能某種程度的提升，對於總攬權力的黨委而言，也許必須釋放一部分監督與決策的權力。因為對於部份黨委而言，鄉鎮內重要事項的決策是通過黨委會或是黨政聯席會通過之後，再經由鄉鎮人代會表決通過，專職代表顯然必須承攬黨委所流失的部份權力，然而在專職制度尚未真正成熟的情況下，以及對黨國體制的慣性依賴，如何透過內外活動來獲得其組成人員與鄉鎮權力體系中的黨與政府重視，勢必成為當前首要解決的課題。

## 二、共黨政權的合法性下墜

1978年十一屆三中全會決定中共的發展方向是朝「社會主義市場經濟」道路，然而隨著市場經濟的深化，更深入而更廣泛的經濟體制改革需求更顯得迫切，此種改革所牽動的亦是整個政經體制更基本、更深層的矛盾，所反應出來的問題已經超出經濟改革本身所能解決的問題，另一方面，由計畫經濟轉向市場經濟的改革過程中，不可避免地針對特定群體的利益損失而造成一定的社會成本，而這種社會成本亦會轉化為政權合法化的喪失。<sup>208</sup>

經濟快速崛起的同時，大陸社會也相應出現了變化，在經濟

---

<sup>208</sup> 徐斯儉，2001.2，中國大陸九十年代之政治改革與制度變遷，《中國大陸研究》，第44卷，第2期，頁1。

榮景的背後，大陸社會卻正面臨重大的衝擊與挑戰。中共實施地方分權後，經濟體制從文革時代的指令性經濟轉化為「混合型指令性經濟」(mixed command economy)，即各級政府用行政指令控制經濟的基本結構不變，但經濟決策權部份地下放分散到地方和企業；在所有制雖然還是以公有制為主，但允許小部份的私人企業、中外合資企業及外資企業經營，農業亦有一定程度的私有化，並實施對外經濟開放，引進外資及成立經濟特區。<sup>209</sup>

在這種「混合型指令型經濟」下，雖然帶動經濟的發展，卻造成社會上只有少部份的人得利，造成貧富差距的擴大；而在中共由計畫經濟轉向市場經濟的過程中產生了許多的經濟利益主體，這些經濟利益的主體藉由進入政治領域向政府施壓並從中獲利。事實上，大陸自從經濟力的下放，就形成地方政府在財政和經濟上握有主導的權力。由於中央的財政投資已不再是主宰區域發展的主要力量，地方政府也逐漸有力量來推動本地的經濟發展，扭轉了傳統體制下區域經濟發展和結構調整完全取決於中央計劃和政府投資的既定局面，地方政府成為具有某些調控權力的主體與經濟利益主體的雙重身分，<sup>210</sup>已從以往的被動式全國利益執行者轉向主動式的地方利益追求者，地方政府與企業的結合使得他們在資源分配的優勢下，形成國家政策對特定利益群體的照顧，更產生西方學者 Krueger 所稱的「尋租」(rent-seeking)現象。

211

---

<sup>209</sup> 張國讚，2003，中國大陸政治民主化之研究(1993~2003)，碩士論文，中山大學大陸研究所，頁 36。

<sup>210</sup> 李英明，1999，《中國：向後鄧時代轉折：Toward the era of post-Deng》。台北：揚智，頁 129。

<sup>211</sup> Krueger 在《尋租社會的政治經濟學》一本書中探討尋租問題。賄賂、腐化、走私、及黑市等的行為是非法手段來追求利潤的方式，亦創造了少數持有特權者透過不平等競爭方式，透過其權力取得超額收入的機會，此種行為即稱為尋租活動。(資料來源：羅志誠，2007.4.30，論行政官員貪污途徑—以「公務倫理」模式思考，  
[http://www.99ch.com.tw//style/frame/99ch/news-detail.asp?lang=1&customer\\_id=346&name\\_id=10218&doc\\_id=5841](http://www.99ch.com.tw//style/frame/99ch/news-detail.asp?lang=1&customer_id=346&name_id=10218&doc_id=5841)。)

「混合型指令型經濟」與地方政企結合下的結果，就是各級地方政府為了完成國家任務或是自我「政績」以各種名目向農民亂攤派、亂罰款侵犯農民的利益。尤其是鄉鎮政府是在國家政權的末端組織，它體現更多為國家特別是縣級政權的執行者，是一種職、責、權不均衡的「不完全政府」。一些學者在觀察農村政權和政治過程時，將決定著鄉鎮政權運行自上而下的政治與行政體制概括為「壓力型體制」。<sup>212</sup>即鄉鎮政權的權力來源是來自於縣級政府，鄉鎮政府的幹部職位亦是由縣委或縣級部門所指派，這樣的結果就是鄉鎮政權偏重於對上負責。鄉鎮幹部為了自身的升遷或為達成縣級政府所出台的「目標責任制」，因此將財政壓力轉嫁？各種稅、費、攤派到農民身上。在經濟上，由於受到國家強制性政策控制、市場性剝奪和技術性的限制，農業已經不是一種？業，農業經濟顯品長銀收的格局（農產品增長和農業的總體性收入減少），農民收入增長緩慢。<sup>213</sup>農民在累積種種不滿的情緒下導致 90 年代以來，農村地區發生大規模的農民抗議事件，這對於中共而言無疑是一種政權合法性的挑戰。

鄉鎮政府將指標性任務的壓力轉移到農民的身上，許多農民在受制於教育水平、農民組織的體制性缺失、農民利益表達和政治參與的渠道不暢通等因素，因此農民常以非制度化的形式，例如行賄、越級上訪、寫小字報、武力攻擊幹部、執法人員甚至是國家機關和政府部門等。<sup>214</sup>事實上，農民的社會地位與資源分配是處在劣勢的，農民與政府間的信息之間不對稱，農民缺乏一個自身利益的代表組織，因此僅能以小團體或個人進行僅能反映少數人和部份地區的利益。然而鄉鎮人民代表大會作為國家最基層

---

<sup>212</sup> 張玉林，2003.8，鄉鎮政權的再認識及改造，《二十一世紀評論》，第 78 期，頁 26-27。

<sup>213</sup> 于建嶸，2002.7.1，中國農村的政治危機：表現、根源與對策，  
<http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=807>。

<sup>214</sup> 肖建華、郭雄偉，2005.1，轉型期農民利益表達的障礙與對策研究，《中國農業大學學報》，第 58 期，頁 18。

的權力機關，其最主要功能就是表達人民利益並監督政府，面對農民權益受損卻無法善盡為人民監督政府爭取利益的職責。政治學家 Robert D. Putnam 強調：「任何民主國家的維持與完善是有賴於強大的公民社會，特別是有賴於中介組織和社團，再由公民支持的中介組織與社團，在形式上公民透過他們向政府官員表達他們的意見，而這些中介組織和社團對支掌現代民主的運作具有關鍵性作用，此外，他們亦助於促進公民形成牢固的文明規範和強烈的信任感。」<sup>215</sup> 因此當農民無法透過中介組織即鄉鎮人大向政府表達不滿，僅能以非制度性的方式上訪、暴力來表達自身的不滿時，人民對於國家政權的信任感就會減低，其政權的合法性就會逐漸下墜。

因此當大批農民進行抗爭，中共為了在基層政權中鞏固自身的政權合法性，其最好的方式就是透過農民與政府間的中介組織——鄉鎮人民代表大會制度的完善，來確保人民利益表達機制的渠道暢通，舒緩農民不滿的情緒，即透過廣大農民政治參與機制的建構，才能釐清基層自治過程中非規範化的問題與緊張的幹群關係。

專職化制度的建構不僅僅是涉及在人民代表大會中專職代表的設置而已，事實上，專職代表制與代表結構的變化有密切的關係，代表結構的轉變更與議政能力、代表角色扮演更是息息相關，以下就以代表結構與議政能力、代表角色扮演之間的關係。

## 壹、代表結構與議政能力

---

<sup>215</sup> Robert D. Putnam and Bowling Alone, "American's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, Vol. 1, pp. 65-66.

長期以來，中共中國人大代表中的「代表比例」設計，<sup>216</sup>其根本目的是體現最高權力機關具有廣泛的代表性，已經使中國的社會結構發生了巨大變化。改革開放以來各級人大的代表比例，卻有明顯的行政化和官員化的趨勢，黨政領導和行政官員所占的代表比例明顯偏高。事實上，人大代表為各級人大的組織細胞，其構成合理性是決定各級人大代表是否能有效執行政治權利與政治義務的關鍵。

政治學家葛立克（Bernard Crick）對於民意機關的功能有過這樣的說明：「議會存在的主要功能不在於推翻政府、向政府要脅或拒絕通過法案，它存在的目的，在於將選民對政府評價的訊息帶給施政者參考。」<sup>217</sup>而這些訊息就可以使政府施政前的政策規劃更有依據，此時議會所扮演的角色就是替人民去監督政府，透過政府向國會報告其施政方針，使議會的議員來檢視政府的政策是否得當以及符合民意。同樣地，人大代表最重要的功能就是替人民監督政府的施政作為，尤其中共黨政合一的體制下，行政權的獨大使得人大代表監督政府作為更顯得重要。在強調代表比例下的人大代表，其內在的身份結構如何對人大工作產生影響，以下析論之。

---

<sup>216</sup> 代表比例：即按工、農、兵、學、商、政、黨以及地域、民族、性別等分配代表比例。

<sup>217</sup> Bernard R Crick, 1968, *Reform of Parliament*. London: Weidenfeld and Nicison, p.238.

表 4-3 2006 年深圳市福田區人大第四次會議代表提交議案建議分析表

代表結構	占代表總數比例	提交議案建議比例	差額
「戴帽下達」人員	16 %	2 %	-14 %
國家機關工作人員	25.8 %	17.1 %	-8.7 %
居委會工作人員	6.3 %	16.1 %	9.8 %
醫生和教師	13.7 %	10.1 %	-3.6 %
企業高層	32.1 %	35.3 %	2.2 %
其他人員	5.1 %	23.7 %	18 %
婦女	24.7 %	42.4 %	17.7 %
民主黨派	12 %	21.1 %	9.2 %

資料來源：楊雲彪，2006.11，從議案建議透視人大代表的比例結構，《人大研究》，第 179 期，頁 7。

地方人大代表向人民代表大會提交議案與建議，不僅是人大代表履行職責的重要表現，亦是評估地方人大履職效益的重要依據。楊雲彪就指出：人大代表向人民代表大會提交議案建議是人大代表履行職責的一個重要方面，雖然對人大代表履行職責的評價越來越講求質量，但是，作爲一項重要工作指標，議案建議數量是不可缺少的。<sup>218</sup>從表 4-3 可以發現基層人員或是企業管理層人大代表提出的建議較多，而國家幹部人大代表提出的議案相對較少；婦女代表提出的議案件議則高於她們在代表所占的比重，民主黨派得提交議案較積極。

人民代表大會中身份結構的構成與地方人代會的決策水準與工作效率息息相關。中央黨校教授王貴秀就指出：這些官員代表，在平常的領導和管理中，一直充當著意見領袖，而每年的人代會，作為人民可以最直接、最有效表達意見的渠道，如果在這裡，還

<sup>218</sup> 楊雲彪，2006.11，從議案建議透視人大代表的結構比例，《人大研究》，第 179 期，頁 7。

要讓官員代表人民發聲，他們的代表力難免讓人質疑。<sup>219</sup>而代表中官員的比重過高，他們往往重視的是自身的幹部工作而不是代表工作，因此在不重視兼任代表的身份下，履職效益並不高。

在社會主義思想下，對於人民代表大會的訴求就是要使人民代表大會的代表來自於社會各個階層與領域，然而在這樣的訴求下，來自於各個領域的代表不見得有足夠的議政能力來為選民表達利益。尤其在黨政兼任人大代表的情況下，不僅無法代表農民的利益，更遑論為人民監督政府的違法行政行為。

表 4-4 浙江省長興縣第 12 屆 1 次與第 13 屆 1 次人民代表大會黨政幹部提交議案的情況

屆次	黨政幹部代表人數	占全體代表人數的 %	黨政幹部代表議案領銜人數	占議案的提案人數	黨政幹部領銜件數	占提交案件總數	黨政幹部代表提交案件人數	占提交案件總人數的 %
12 屆 1 次	80	30.88 %	29	11.96 %	50	20.16 %	648	25.22 %
13 屆 1 次	81	31.15 %	26	10.79 %	34	14.11 %	492	30.32 %

資料來源：莫根虎，2005.3.11，對黨政幹部人大代表提交議案情況的分析與思考，<http://www.people.com.cn/BIG5/14576/14841/3236967.html>。

再以表 4-4 浙江省長興縣兩屆人民代表大會黨政幹部人大代表來檢視其提案的比較分析，黨政幹部代表占全體代表人數由原本的 30.88 % 增加至 31.15 %，然而這些黨政幹部代表占議案提案人數由原本的 11.69 % 下降至 10.79 %，領銜議案的件數亦由 50

<sup>219</sup> 人民網，2006.3.6，人民代表大會不是官員代表大會，  
<http://opinion.people.com.cn/BIG5/8213/58653/58661/4170030.html>。

件減少至 34 件，其議案提交人數更由 12 屆的 648 人下降至 13 屆的 492 人。這些數據顯示官員的比例增加，則其提案的比例反而減少。而中共浙江省長興縣黨校莫根虎指出：黨政幹部提交議案主要存在「四多四少」的現象，<sup>220</sup>一是在提案的內容上，屬於建議與意見多，而具有實質意義議案少。即黨政幹部人大代表所提出的議案內容經常超出代表大會職權範圍，議案內容亦僅僅提出問題無法提出有效的解決方案；二是提案的在數量上，簽名附議多，領銜議案少。上述的數據顯示，在人民代表大會中，黨政幹部所佔的比例愈高，則提案的數量愈少，這種狀況與黨政幹部在人大代表中所佔的比重、黨政幹部在政治、經濟、黨建、文教、司法等領域中所處的地位和所應發揮的作用，是顯然不相稱的。三是在提案的主題上，一般性的問題多，深層次的問題少。山東省濟南市曆下區人大常委會調研室劉衛東就指出：<sup>221</sup>

目前阻礙改革和影響社會公平的主要因素是來自於「既得利益集團」即「官僚利益集團」和「行業利益集團」的阻撓，他們不希望自己既得的「奶酪」被別人觸摸，更害怕被他人分食，對「既得利益」有著天然的「守護心理」，對他人審視其既得利益有著天然的警覺性。這種社會現實反映到代表履行職務中來，就必然導致兩種情況的出現：一是官員代表和「行業大佬代表」不會提出觸及自己「既得利益」的建議、意見，也不會提出此類議案。二是代表提出的建議、意見大多要由官員辦理，一旦代表所提建議、意見觸及他們的「既得利益」，官員們不會熱情辦理甚至予以阻撓。此類事反覆一兩次，代表履行職務的熱情就會打折扣，代表提出的建議、意見也隨之數量少、質量低。

這顯示經濟體制改革下，地方權力的下放所造成另一個深層

<sup>220</sup> 莫根虎，2005.3.11，對黨政幹部代表提交議案情況的分析與思考，  
<http://www.people.com.cn/BIG5/14576/14841/3236967.html>。

<sup>221</sup> 劉衛東，2007.2，對某市代表履行職務積極性的調查與思考，《人大研究》，第 182 期，頁 12。

的問題。地方官員與地方企業、利益團體的結合表現在人民代表大會上，就是這兩者所形成的共生結構壟斷了地方的社會與經濟資源，並利用其在人民代表大會的職權，刻意迴避提出與監督、質詢等議案。中共浙江省長興縣黨校莫根虎亦提到：「從議案的內容所指向的目標來看，主要集中在水利建設、道路建設、農田改造、收費管理、糧食政策、城鎮設施及管理、教育投入、醫療費用、治理污染、解決再就業、居民飲水改造、小區管理等方面的問題。」<sup>222</sup>

事實上，這種地方官員與企業結合 Oi 將其稱之為「地方統合主義」(Local Corporatism)，即「政府透過對於利益團體的直接控制，使得政府、社會、企業利益趨於一致，並共享利潤」。<sup>223</sup>地方統合主義透過制度的安排以及組織層級化的規範使得地方政府與企業在具有共同的經濟目標下，以資源的重分配來提升共同的利益。然而這樣的結合雖然利於地方經濟的發展，然而卻壟斷了地方的經濟資源以及農民利益表達的權益。這些地方菁英在進入人民代表大會後，利用權力的再分配將公共權力私有化，從中獲得利益，對地方企業而言，權力可以增加其資本的擴張；對地方官員而言，藉由權力的讓出而獲得利益的回報亦是致富的捷徑。地方國家權力機關與地方社會資源的壟斷，造成了代表結構的不合理，而上述亦提到代表結構的不合理影響了人大代表履行職務的成效。

中共推動地方人大的直接選舉、專職化制度的建構以優化代表結構等制度變革，就是藉由基層政權組織的政策合法性功能，取代地方政權與企業不合理的將財政負擔轉嫁給農民來提升其在

---

<sup>222</sup> 同註 220。

<sup>223</sup> Nan Lin, 1995, "Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China," *Theory and Society*, Vol. 24, pp.340-342.

地方政權的合法性位置。專職化制度的實施更是中共在追求人大代表結構優化下的策略，透過競選機制下鄉鎮人大專職主席與副主席的選出，其與其他身份代表的權力托付來源不同，他們的權力來源並非地方政治與地方經濟互賴下的產物，亦非刻意安排的身份代表，他們是透過選民托付的產生利益代表，相對之下其代表履職能力較高。

## 貳、代表結構與角色轉型

中共人民代表大會的設計在很大的程度上體現了社會主義的設計模式，尤其是 1954 年的憲法中在代表的構成並沒有追求蘇聯兩院制中純粹的工農兵代表，而是安排了一些資產階級進入人民代表大會，也就是所謂的身份代表制。在身份代表制下，選舉產生不同身份、職業和界別的代表，保證了人大代表具有廣泛性和代表性，因此在人民代表大會中的身份構成就具有一定的包容性，但也產生了不少的弊端。1979 年以後的鄉鎮人大制度改革的重要轉捩點就是將鄉鎮人代會召開的職權由鄉鎮政府移轉給鄉鎮人大主席團。這個重要的變革將鄉鎮人代會臣屬於鄉鎮政府的地位中分離出來，使其恢復正常的功能，人民代表大會就是處在監督政府以及依附在黨國體制下發展。這種同時存在的監督與依附關係使得人大無法與政府間徹底權力分立與制衡，它必須要依賴其原有的權力體系中取得功能提升的合法性地位，這種追求權力擴張的僅能侷限在權力體系間的妥協。

在鄉鎮人大代表制度成長中重要的兩項變革就是：差額選舉的制定以及專職人大主席、副主席的設立。1979 年選舉法、地方組織法修改後開始實施差額選舉制度。中共現行選舉法和地方組織法皆規定全國人大代表和地方各級人大代表的選舉一律實行差

額選舉。差額選舉不僅為選舉人依法行使選舉權提供了選擇的空間，而且也在被選舉人的選擇上形成了相應的競爭機制，也就是在選舉中引進了競爭機制。差額選舉的實施，有助於從制度上提高選舉的公平性。並提供在經濟改革開放之後的新興主體進入政治機構表達其利益的通道。

1995年鄉鎮設置專職主席與副主席，並不得擔任國家機關人員。專職化制度的改革隨著中共改革開放以來經濟結構的重大變革，促成政治體制改革的需求，目的是消除現行政治體制存在的嚴重弊病，使政治體制改革與經濟體制改革相配套，並逐步將政治體制導向憲政民主的軌道。<sup>224</sup>而人大代表作為人民利益的表達者、維護者與國家權力機關的基本構成主體，在中國社會經濟、政治和文化發展的新要求下形成民主政治發展的基礎，為人大代表專職化提供了充分的條件。<sup>225</sup>

在競爭機制的導入以及專職代表制的實踐間接影響鄉鎮人大本身行為模式產生了新變化。歐博文(Kevin J. O' Brien)透過近年來研究代表們行為模式的比較後發現：在毛澤東時代，中國大陸人大代表在很高的程度上是充當一種政權的代理人角色，其主要任務在於向人民宣傳和解釋黨與政府的政策。然而在改革開放後，人民對代表的期望提高、社會變遷和制度改革已經為人大代表創造出新的身份意識，由此帶來代表的角色衝突。這種代表的角色衝突表現在：一方面黨和政府仍希望人大代表去宣傳與解釋黨、政府的政策，作為聯繫人民和政府的橋樑；另一方面，人民又希望代表能夠將選民和選區的聲音傳達給政策的制定者。<sup>226</sup>

<sup>224</sup> 張祖樺，2006.3.9，政治改革與制度創新（39）-中國大陸的憲政民主道路，  
<http://www.epochtimes.com/b5/6/3/9/n1249429.htm>。

<sup>225</sup> 周燕，2006.1，我國人大代表專職化的可行性及現實意義，《人大研究》，第169期，頁18。

<sup>226</sup> Kevin J. O' Brien, 1994, "Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress," *The China Quarterly*, No. 138, pp.359-380.

這些代表在身份上的衝突已經日亦突顯，在黨國體制慣性與社會主義思想領導下，由黨委或是政府機關人員兼任人大代表，在黨意與民意的衝突下，代表該如何抉擇？中國大陸學者趙寶煦就針對「人大代表首先應該代表什麼？」的議題做了調查：

表 4-5 代表首先應該代表什麼？

	選民和選舉單位的利益	國家的利益	黨的利益
北京市海澱區	47.2 %	49.1 %	3.7 %
北京東城區	50.5 %	45.8 %	3.7 %
杭州市	56.5 %	39.1 %	8.6 %

資料來源：趙寶煦主編，1990，《民主政治與地方人大》。西安：陝西人民，頁 202、233。

在代表多重身份的角色下，有接近半數的人大代表都選擇了代表選民和選舉單位的利益，這顯示當前中共人大代表在對於自我身份的意識已經轉型為選民的利益表達者，而不再是黨或是政府政策的傳達者。因此可以說代表的多重角色不見得會在每個代表身上產生衝突，因為在實際的工作中，代表往往會表現出不同身份的意識。而趙寶煦在同一個時間對兩個區的代表投票的動機做調查，調查結果如下：

表 4-6 代表投票的動機

	領導意圖	自己良心	追隨大多數	選民和選舉單位的委託
北京市海澱區	9.8 %	21.7 %	17.4 %	51.1 %
北京市東城區	12.6 %	28.2 %	19.4 %	39.8 %
杭州市	13 %	8.6 %	21.7 %	41.3 %

資料來源：趙寶煦主編，1990，《民主政治與地方人大》。西安：陝西人民，頁 203、237。

從圖 5-2 可以看出代表絕大多數投票的動機是取決於選民與選舉單位的委託。這樣的結果顯示中共的基層人大在經過改革開放的洗滌之後，其作為代表的意識逐漸提高，他們的投票行為取向已經不同以僅僅是遵照黨的意志或是國家的指示，其作為政權代理人更不能符合現代社會的需求，代表由過去消極的國家政策執行者轉型成為積極的群眾利益表達者。

西方代議制的每一步發展，都在於一種新的社會基礎支持與推動，西方代議制度能夠在君主制下取得獨立是因為新興商業貴族的推動，而現代選舉、民主制度的普及與深化是由於強大的工人階級出現，以及由此出現的選舉權與政黨穩定成長。<sup>227</sup>中共人民代表大會制度的變遷是一種沿著時代變革的摸索過程，與西方議會不同處在於中國大陸的民主是發軔於基層的農村，在中共下放地方權後，集體企業的興盛帶動了國家的經濟發展，政治改革呼應了經濟改革下的社會轉型，在遵循社會主義思想與黨國體制的保留下，才造就今日屬於中國特色的人民代表大會制度。

<sup>227</sup> 同註 116，頁 290。



# 第五章 結論

## 第一節 研究發現

中共政治改革的歷程中，經濟發展一直是政治發展的一股驅動力。長期以來，中共的政治經濟活動，大都在政治控制下進行，近年來由於共黨的地方控制力式微，鄉鎮人大遂成為地方政治經濟控制的工具，其角色在中共經改過程中的功能逐漸受到重視。亦即在過去，由於地方上的各種活動均是在政治活動的控制下進行，因此要觸動實質政治改革最可能的方式，應是使地方勢力經由某些管道轉化為政治勢力，進而對政治事務產生影響，而最佳的轉換機制便是透過經由直選而來的鄉鎮人民代表大會。因為鄉鎮人民代表大會是最接近群眾的基層組織，也由於與經濟力活絡的鄉鎮企業較直接相關，經濟勢力較能不受中央控制進入地方人大。再者，以經濟發展為目標的今日，唯有透過相關的經濟法規、組織制度的建立和落實，建立良好的法治環境之下，經濟發展與社會之公平與安定才能獲得保障。因身兼數職的鄉鎮人民代表大會是否能發揮其實際應有的職能，是穩定政治社會的重要關鍵<sup>228</sup>

直選鄉鎮人大代表是鄉村選民制約幹部和表達利益的唯一制度途徑，但現存的制度設計和選舉實施過程幾乎剝奪了選民的選擇自由，因此鄉村選民幾乎沒有表達利益的制度管道。雖然中共的經濟改革賦予農民生產和收益上一定的自主權，但黨政權力的腐敗、掠奪和專橫使得幹群關係日益緊張。<sup>229</sup>維持現存的領導模式是無法改變日益惡化的幹群關係，相反地，會一點一滴的制度

<sup>228</sup> 湯必貞，1995.11，鄉鎮人大與地方政經控制，《國家政策雙週刊》，第126期，頁12。

<sup>229</sup> 同註146，頁43。

創新破產，使中共領導人的一切改革願望落空。因此限制黨的領導權不但是制度創新的前提，更是政治改革的首要任務。

當前鄉鎮人大代表專職化制度的施行成效，在缺乏數據與實地考察的困境下，難以做出有力的分析與研究。尤其是中共施行的鄉鎮人大代表專職化僅是鄉鎮人大主席團的專職化，除了部份人大主席與副主席為專職的人大代表之外，其餘的鄉鎮人大均為兼職性質。除此之外，主席團的專職化實施因各地法令規章的不一，在取樣上更有其困難性，因此僅能以專職化實施造成代表結構的轉變以及角色轉型來探討中共鄉鎮人大專職化的議題，這是本研究最大的遺憾。

## 第二節 研究建議

中共人大代表專職化是當前中共改革的一個方向，然而實施代表專職化並不意味著代表選民選出的專職鄉鎮人大主席與副主席就能完善的履行其代表工作，其自我建設、與共黨關係的協調以及相關制度的修正都是影響代表履職的重要因素。

### 壹、自我建設的提升

在理論上，鄉鎮人大代表的功能強化，必須得到選民、代表、黨委、政府以及相關社會團體的認可。然而對鄉鎮人大而言，首先還是必須先得到在鄉鎮政治權力體系中的主體。在鄉鎮人大代表中，許多是由黨政機關退休轉派至鄉鎮人代會中作為退休或是二線工作，因此對這些人而言對鄉鎮人大工作存在著消極的情緒與模糊認識，為了得到其他權力主體的重視，鄉鎮人大必須要提升自我建設。在鄉鎮人代會會議中，除了例行性聽取政府工作報

告與人事任免外，更必須學習有關檔、法律以提高鄉鎮人大組成人員的法律意識與依法監督的水準。

本文曾在第四章表 3-1 顯示某鄉人代會會議過程，在會議過程中可以發現代表發言不是很踴躍；一些代表不是靠平常去調研搜集意見、建議，而是臨時提出，建議的針對性不強，且人代會上能產生的議案極少，這些資料都可以顯示鄉鎮人大代表本身的自我建設的不足，沒有足夠的知識與議政能力，更遑論運用法律所賦予的監督權為民眾監督政府的行政行為。安徽省人大常委會研究室曾對影響地方人大代表監督效益的因素做了問卷調查，調查結果如下：

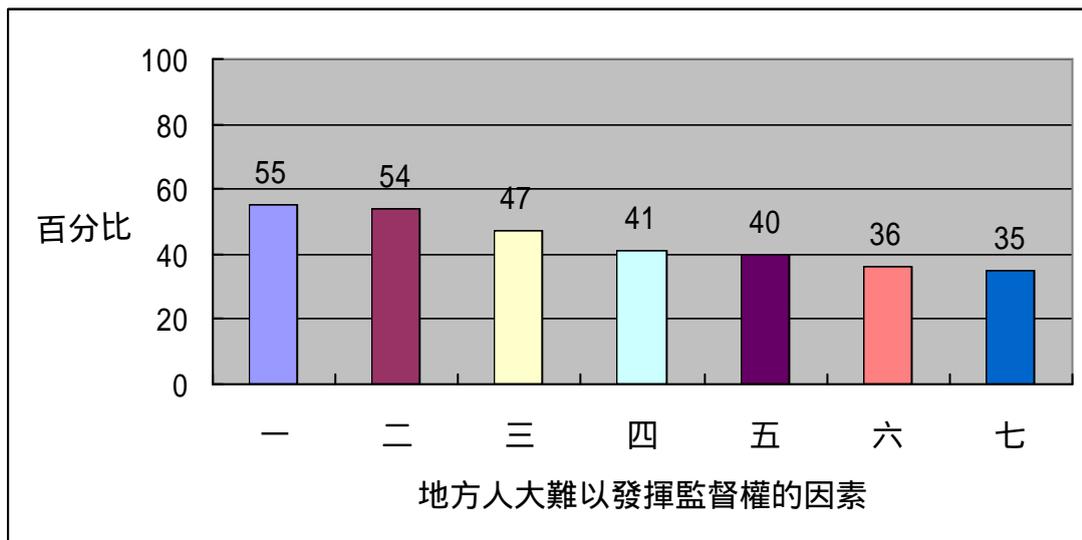


圖 5-1 地方人大難以監督行政機關的主要因素

資料來源：安徽省人大常委會研究室，2000.8.30，地方人大究竟監督如何，《人民日報》，版 12。

依據圖 5-1 的資料表顯示，在問卷調查中對於影響地方人大監督權難以發揮的因素依次為：一為現有的相關法律、法規不配套，占 55 %；二為人大相關機構不健全，占 54 %；三為監督者整體素質不適應要求，占 47 %；四為黨委、人大與政府間關係未理

順，占 41 % ；五為難以瞭解被監督者實情，占 40 % ；六為怕影響與被監督者的關係，占 36 % ；七為黨委重視不夠，占 35 % 。

在調查研究中表明有 47 % 的工作人員認為造成監督不力的原因是因為監督者整體的素質不夠，反而是黨委重視程度不夠僅占了 35 %。而在安徽省人大常委會另一項針對地方人大代表監督效果不盡人意的原因調查研究，依次？：一是沒有使用較？嚴厲的監督手段，占 68 %，二是不敢碰硬，怕惹麻煩，占 43 %，三是重形式，輕實效，占 41 %，四是黨委支援不夠 24 %。黨委支援不夠的因素僅占了 24 %，因此可以說人大監督效果不佳的首要原因並非來自於黨委的支持程度不足。研究調查足以說明人大本身對於監督工作不熟悉導致無法運用法律來發揮嚴厲的監督效果，或僅能做做樣子重形式輕實效。事實上，在同一份問卷調查中亦顯示地方人大普遍感到一些嚴厲的監督措施難以實施，有 76 % 的人對撤職、75 % 的人對罷免、64 % 的人對質詢、44 % 的人對撤銷不適當的規範性文件、38 % 的人對組織特定問題調查委員會等幾種較？嚴厲的監督方式表示運用時難度較大。

上述的資料表明了人大代表自身建設的不足，對於相關法規認識程度不夠，無法透過與其他權力機關構成工作上的橫向交流，更無法引起黨政對於人大工作的重視，因此建立起人大制度內部的對於法律與相關文件的內部學習，才足以與熟悉地方工作的黨政機關構成橫向交流，發揮監督效果。

### 參、黨政與人大關係的協調

在鄉鎮政治的權力體系中，影響鄉鎮人大代表工作的外在因素，就是與黨政關係之間的協調。在中共社會主義思想與黨國體制結合之下，鄉鎮人大難以脫離依附既有的權力體系而獨自行

動。在鄉鎮現實中，鄉鎮人大是在共黨領導下的權力機關，因此共產黨的領導對於鄉鎮人大的作用具有很大的影響力。因此如何強化共黨與鄉鎮人大之間的聯繫，爭取共黨支持鄉鎮人大依照法律規定行使職權是一重要途徑。

在鄉鎮人大的實際工作中，許多議案、決議和人事任免權都是在政府與黨委間協調取得意見一致後，在交由鄉鎮人代會上正式通過。一旦鄉鎮人代會沒有順利通過黨政合作協調下的決議，就被視為不服從黨的領導造成緊張關係的出現，為減緩這種緊張關係，鄉鎮人大在重要的程式活動前，增加事前與黨政的協調。在無法改變中共「黨的領導原則」下，鄉鎮內的重大決策或任免案都必須事先與黨政協調，以得到黨委支持。Kevin J. O'Brien 就提到：「人大地位的高低視其是否與黨的配合而定，配合程度愈高，人大地位就愈高，愈有可能向行政部門提供意見諮詢」。<sup>230</sup>而鄉鎮人大在重要工作上必須爭取黨的批准而且還必須主動瞭解黨的意圖。由於鄉鎮缺乏立法權，因此僅能為其人大工作制訂工作計畫，然而在缺乏黨政的支援下，這種工作計畫對於政府是欠缺約束力，因此在擬定工作計畫後必須上交黨委取得黨委的肯定，在以黨的名義交給鄉鎮各機關，由於有黨的支持，人大在進行工作後更具有剛性與說服力。因此可以說人大代表是否升任成功，與其是否配合幫助執行黨的政策有莫大的關聯，因此，政治可靠與黨內地位就成為重要的考量因素。<sup>231</sup>

鄉鎮人大的監督權發揮效果在相當程度上必須取決於被監督對象，也就是政府的配合程度。在人大與政府間建立起資訊的聯繫，也就是鄉鎮人大與政府各部門之間溝通與協調機制的建立。

---

<sup>230</sup> Kevin J. O'Brien, 1994.1, "Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies," *China Quarterly*, Vol. 138, p. 365.

<sup>231</sup> O'Brien, *Chinese People's Congress and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development*, op. cit., pp. 90-95.

這種機制的建構可以舒緩人大與政府部門間的緊張關係，透過工作內容的協調，鄉鎮人大可以理解的政府的決策體系與過程，透過兩者間工作的互相交流與資訊傳遞，政府與人大建立了資訊分享與工作聯繫，人大工作就不至於窒礙難行。

## 參、相關制度的修正

由於中共法治建設的時間相當短暫，因此其制度的權威是屬於初級的累積階段。<sup>232</sup>而制度的權威必須仰賴長期的發展累積，因此實際運作的長短，是判別其制度化以及該制度是否具備調適力的重要標準之一。<sup>233</sup>鄉鎮人大代表的履職效能的提高，除了上述自我建設的完善以及與黨政關係的協調外，還必須要有相關制度的配套。例如會期過短的問題。專業的審查與監督權力的貫徹，絕非二、三天會期所能完成的，鄉鎮人大共有質詢權、調查權、人事任免權等十三項職權，在如此短暫的會期中，如何實踐其他監督權？權力長期的不行使，是權力的自我弱化，是無法獲得執法機關與群眾的認同的。因此除了人大代表內在強化以及外部協調之外，人大代表大會相關的制度配套亦是有待代改革與修正的。

---

<sup>232</sup> 趙建民，2003，中國民主之未來—八十年代以來中國全國人大的發展經驗，收錄於徐湘林主編，《民主、政治秩序與社會變革》。北京：中信，頁 157。

<sup>233</sup> Samuel P. Huntington, 1965, Political Development and Political Decay, *World Politics*, Vol. 17, No. 3, p. 407.

# 參考書目

## 壹、中文部份

### 一、書籍

于建嶸，2001，《岳村政治》。北京：商務。

中共中央文獻選編，1992，《十三大以來重要文獻選編》。北京：人民出版社。

中共中央馬克思、恩格斯、列寧與史達林著作編譯局編譯，1995，《馬克思恩格斯全集》。北京：人民。

中國社會科學院「基層民主政治研究課題組」，2006，《中國基層民主政治發展》。北京：中國社會科學。

毛澤東，1966，《毛澤東選集》。北京：人民出版社。

史衛民，2000，《公選與直選—鄉鎮人大選舉制度研究》。北京：中國社會科學。

史衛民、劉智著，2003，《規範選舉—2000~2002 鄉級人民代表大會代表選舉研究》。北京：中國社會科學。

光復大陸設計研究委員會大陸問題研究中心編，1989，《中共的經濟改革與開放》。臺北：光復大陸設計研究委員會大陸問題研究中心。

列寧，1965，《列寧全集》。北京：人民。

朱宏源，2002，《撰寫博碩士論文實戰手冊》。臺北：正中。

朱新民，1991，《1978~1990 中共政治體制改革研究》。臺北：永然文化。

吳俊雄、杜耀明與呂大樂主編，1990，《困境與出路：中國民主化探索》。香港：匯點出版社。

- 李英明，1999，《中國：向後鄧時代轉折：Toward the era of post-Deng》。台北：揚智。
- 汪瑄譯，John Stuart Mill 原著，1997，《代議制政府》。北京：商務。
- 柯俊志，2005，《制度等待利益—中國縣級人大制度模式研究》。重慶：重慶出版社。
- 徐斯儉，2003，退化極權政權體下的「有限改革」，收錄於林佳龍編，《未來中國：退化的集權主義》台北：時報，頁 166-207。
- 徐湘林，2003，八十年代以來的中國漸進政治改革，收錄於徐湘林主編，《民主、政治秩序與社會變革》。北京：中信出版社，頁 133-142。
- 袁瑞良，1994，《人民代表大會制度形成發展史》。北京：人民。
- 張成福，1993，《大變革：中共行政行為的目標與行為選擇》。北京：改革。
- 張炳良，1990，中國近十年政治體制改革的近程與困境，收錄於吳俊雄、杜耀明與呂大樂主編，《困境與出路：中國民主化探索》。香港：匯點，頁 153-173。
- 許崇德主編，1999，《中國憲法》。北京：中國人民大學。
- 郭華倫，1982，《中共史論》。臺北：國立政治大學國際關係研究中心。
- 陳夷茁，1995，《中國鄉鎮人大制度的理論與實踐》。重慶：重慶出版社。
- 程同順，2000，《當代中農村政治發展研究》。天津：天津人民。
- 溥興祖，1995，《中華人民共和國制度》。上海：人民。
- 雷飛龍、華力進主編，1994，《海峽兩岸四十年》。臺北：革命實踐研究院。
- 趙建民，2003，中國民主之未來—八十年代以來中國全國人大的發展經驗，收錄於徐湘林主編，《民主、政治秩序與社會改

- 革》。北京：中信出版社，頁 143-158。
- 趙建民、張淳翔，1981，《中華人民共和國立法與選舉制度》。臺北：國立編譯館。
- 趙寶煦主編，1990，《民主政治與地方人大》。西安：陝西人民。
- 劉智、史衛民、周曉東與吳運浩，2001，《數據選舉—人大代表選舉統計研究》。北京：中國社會科學。
- 蔡定劍，1992，《中國人大制度》。北京：社會科學文獻。
- 鄧小平，1983，《鄧小平文選 1975~1982》。北京：人民出版社。
- 諾斯，1993，《制度、制度變遷與經濟績效》。上海：上海三聯書店。
- 魏明康、李成吉、浦興祖、楊日青、陳鴻基、盛杏媛、游清鑫、高永光、黃德北、楊婉瑩、廖達琪與黃秀瑞著，2003，《兩岸立法制度與立法運作》。台北：韋伯。
- 蘇紹智，2001，《中國大陸政治體制改革研究》。臺北：文化大學出版部。

## 二、期刊

- 上官丕亮，2006.1 一名常委會委員辭職引發的思考，《人大研究》，第 169 期，頁 22-23。
- 王世雄，1999.1，對鄉級政權體系中人的現狀分析，《人大研究》，第 85 期，頁 23-28。
- 王信賢，2000.8，當代西方「中國研究」之新制度典範分析，《中國大陸研究》，第 43 卷，第 8 期，頁 25-45。
- 王勇，2003.11，競選制和專職代表制：構建人大代表選舉監督體系和制度平臺，《人大研究》，第 143 期，頁 10-14。
- 田必耀，2004.4，中國鄉鎮人大體制變遷的評價與展望，《人大研究》，頁 15-18。

- 石之瑜，1997.11，新制度主義建購理性中國的成本，《問題與研究》，第36卷，第11期，頁1-22。
- 吉文愛，2003.4，對當前鄉鎮人大履行職權狀況調查，第136期，頁13-17。
- 朱宇，2003.4，鄉鎮權力結構與功能分析，《黑龍江社會科學》，第4期，頁10-14。
- 李嘉曉、秦宏，2006.1，專職代表及其優勢，《人大研究》，第169期，頁16-17。
- 肖建華、郭雄偉，2005.1，轉型期農民利益表達的障礙及對策研究，《中國農業大學學報》，第58期，頁17-22。
- 周燕，2006.1，我國人大代表專職化的可行性及現實意義，《人大研究》，第169期，頁18-20。
- 周麗，2006.1，實行人大代表專職化是一把雙刃劍，《人大研究》，第169期，頁23-26。
- 林奎燮，2003.11，新制度主義及其在中國大陸研究上的意義，《展望與探索》，第1卷，第11期，頁94-110。
- 俞鴻，2006.1 實現人大代表專職制是複雜的系統工程，《人大研究》，第169期，頁21-22。
- 徐斯儉，2001.2，中國大陸九十年代之政治變革與制度變遷，《中國大陸研究》，第44卷，第2期，頁1-21。
- \_\_\_\_\_，2004.1，中國大陸政治改革的爭議：一個文獻的回顧，《中國大陸研究》，第47卷，第1期，頁1-32。
- 郝鐵川，2003.3，人大代表專職化是一個漸進過程，《人大研究》，第138期，頁1-3。
- 張玉林，2003.8，鄉鎮政權的再認識及改造，《二十一世紀評論》，第78期，頁26-31。
- 張執中，大陸全國人大「專職常委」的設立與前景，《和平論壇電子報》，第181期，頁1-4。

- 張福建、劉義周，代表的理論與實際，《政治與社會哲學評論》，第1期，頁117-149。
- 畢競悅，2003.6，人大代表專職化：經驗、現狀、出路，《人大研究》，第138期，頁7-9。
- 湯必貞，1995.11，鄉鎮人大與地方政經控制，《國家政策雙週刊》，第126期，頁12-13。
- 雄萬勝，2003.4，大陸鄉鎮幹部利益獨立化的邏輯，《東亞季刊》，第34卷，第4期，頁121-136。
- 馮家亮，2005.6，代議制度之憲政品質，《人大研究》，第162期，頁23-26。
- 楊帆，2004.5，論中國民主政治的制度建設，《雲南行政學學報》，第5期，頁8-12。
- 楊雲彪，2006.11，從議案建議透視人大代表的比例結構，《人大研究》，第179期，頁7-9。
- 趙弘強，2007.1，由參議會制度看人民代表大會制度的孕育過程，《人大研究》，第181期，頁4-6。
- 趙建民，1999.9，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，《中國大陸研究》，第42卷，第9期，頁13-24。
- 趙建民、張淳翔，2000.2，中共全國人大黨政關係與中國大陸民主化的前景，《中國大陸研究》，第43卷，第2期，頁1-12。
- 趙建民、賴榮偉，2000.8，中共「黨的領導」原則在全國人民代表大會的運作，《中國大陸研究》，第43卷，第8期，頁1-20。
- 劉衛東，2007.2，對某市代表履行職務積極性的調查與思考，《人大研究》，第182期，頁12-13。
- 蔣勁松，2005.10，發達國家議員的專職化，《浙江人大》，第10期，頁61-64。
- 鄭宇碩、鄒聖華，2001.4，中共黨組織在鄉鎮人大代表選舉過程中的角色，《遠景季刊》，第2卷，第2期，頁29-44。

錢威，2006.1 就人大代表專職化問題的反思，《人大研究》，第169期，頁14-15。

謝祥為，2003.6，略論我國人大代表專職化，《人大研究》，第138期，頁4-6。

關向光，2002.2，一九五八年中國大陸人民公社之產生與理念根源，《東亞季刊》，第33卷，第2期，頁1-31。

### 三、論文

李滋原，2002.6，中共鄉鎮政權人民代表大會制度之研究，碩士論文，中國文化大學中國大陸研究所。

金泰姬，2000，八十年代以來中共與地方人民代表大會關係之研究，碩士論文，政治大學中山人文社會科學研究所。

柯俊志，2006.12，監督法與中國地方人大的發展空間，「復旦大學選舉與人大制度研究中心成立儀式暨監督法與人大監督的未來走向」學術研討會，復旦大學選舉與人大制度研究中心主辦，上海。

柳金財，2002，當代中國「國家—農民」關係的重構：農村村民自治運作之探討，博士論文，政治大學東亞研究所。

徐仁輝，2007，和諧社會與公共治理，「社會發展與公共政策」學術研討會，浙江大學主辦，浙江。

張國讚，2003，中國大陸政治民主化之研究(1993~2003)，碩士論文，中山大學大陸研究所。

張淳翔，1993，中共人民代表大會制度改革之研究(1978~1992)，碩士論文，中國文化大學中國大陸研究所。

許文政，2004，中國大陸人民代表大會制度中「監督權」之研究，碩士論文，中國文化大學中國大陸研究所。

蕭靜遠，2001.12，中共全國「人大」代表之角色研究，碩士論

文，中國文化大學中國大陸研究所。

賴榮偉，1999， 中共對全國人民代表大會領導之研究 ，碩士論文，政治大學東亞研究所。

#### 四、網路

人民政壇編輯部，2002.5， 當前我省鄉鎮人大工作現狀的問卷調查與述評 ，<http://rmzt.fjisen.com/2002/200205/2002050.htm>。

人民政壇編輯部，2002.5，  
<http://rmzt.fjisen.com/2002/200205/2002050.htm>。

于建嶸，2002.7.1， 中國農村的政治危機：表現、根源與對策 ，  
<http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=807>。

王怡文，2003.3.1， 議會主權與代議士的專職化 ，  
[http://www.boxun.com/hero/wangyi/40\\_1.shtml](http://www.boxun.com/hero/wangyi/40_1.shtml)。

吳文泰，2002.12.11， 關於鄉鎮人大設置機構的幾個問題 ，  
[http://www.yihuiyanjiu.org/oldweb/jqhd\\_d.asp?id=528](http://www.yihuiyanjiu.org/oldweb/jqhd_d.asp?id=528)。

阮慧玲、田必耀、王宜峻與王永輝，2004.7， 鄉鎮人大的制度效益 ，  
<http://rmzt.fjisen.com/2004/200407/2004070.htm>。

胡位均，2004.10.12， 兩種代表制理論再評價 ，  
<http://www.dastu.com/2004/10-2/133848.html>。

徐斯儉，2005.2， 中國大陸民主化指標研究案 ，  
[www.sinica.edu.tw/as/advisory/journal/14-1/90-96.pdf](http://www.sinica.edu.tw/as/advisory/journal/14-1/90-96.pdf)。

張祖樺，2006.3.9， 政治改革與制度創新(39)—中國大陸的憲政民主道路 ，  
<http://www.epochtimes.com/b5/6/3/9/n1249429.htm>。

莫根虎，2005.3.11， 對黨政幹部人大代表提交議案情況的分析與思考 ，  
<http://www.people.com.cn/BIG5/14576/14841/3236967.html>。

- 郭正林，2007.6.13，鄉村的治理結構—歷史與現實，  
[http://www.ccrs.org.cn/article\\_view.asp?ID=8473](http://www.ccrs.org.cn/article_view.asp?ID=8473)。
- 詹武，2007.7，農業生產承包制，  
<http://203.72.198.245/web/Content.asp?ID=6420&Query=>。
- 寧騷，2002.12.16，行政改革與行政範式，  
<http://bbs2.xilubbs.com/cgi-bin/bbs/view?forum=mpa&message=307>。
- 趙曉力，2004.10.12，鄉鎮人大任期為何延長，  
<http://law-thinker.com/show.asp?id=2387>。
- 劉嗣元，2004.9，專職代表制之可行性再探析，  
<http://www.southcn.com/news/china/china05/rdh/rdlz/200409070847.htm>。
- 羅志誠，2007.4.30，論行政官員貪污途徑—以「公務倫理」模式思考，  
[http://www.99ch.com.tw//style/frame/99ch/news-detail.asp?lang=1&customer\\_id=346&name\\_id=10218&doc\\_id=5841](http://www.99ch.com.tw//style/frame/99ch/news-detail.asp?lang=1&customer_id=346&name_id=10218&doc_id=5841)。

## 五、文件

- 中華人民共和國政務院，1950，《鄉人民代表會（行政村）議組織通則》。
- 中華人民共和國十屆全國人民代表大會，2004，《中華人民共和國憲法（2004年修正後文本）》。
- 中華人民共和國十屆人民代表大會，2004，《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法（2004年修訂後的文本）》。
- 中華人民共和國第一屆全國人民代表大會，1954，《中華人民共和國地方各級人民代表大會和各級人民委員會組織法》。

中華人民共和國陝甘寧邊區第一屆參議會，1942，《陝甘寧邊區各級參議會組織條例》  
中國共產黨中央委員會，1995，《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》。

## 貳、西文部份

### (I)Books

- O' Brien, Kevin J., 1990, *Reform Without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change*. NY: Cambridge University Press.
- Ogul, Morris S., 1976, *Congress Overseas the Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press .
- Chen, An, 1999, *Restructuring Political Power in China*. London: Lynne Rienner Publisher.
- Crick, Bernard R., 1968, *Reform of Parliament*. London: Weidenfeld and Nicison.

### (II)Periodicals

- March, James G. and John P. Olson, 1984, "The New Institutionalism: Organization Factors in Political Life," *The American Political Science Review*, Vol. 78, pp. 734-749.
- O' Brien, Kevin J., 1994, "Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress," *The China Quarterly*, No. 138, pp. 359-380.
- Cho, Young Nam , 2002, "From Robber Stamps to Iron Stamps: The Emergence of Chinese Local People's Congress as

- Supervisory, " *The China Quarterly*, Vol.171, pp. 724-740.
- O'Brien , Kevin J., 1994, " People's Congress and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development, " *Comparative Political Studies*, Vol. 27, No. 1, pp. 80-109.
- Putnam, Robert D. and Alone, Bowling, " American's Declining Social Capital, " *Journal of Democracy*, Vol. 1, pp. 61-86.
- O'Brien, Kevin J., 1994.1, " Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies, " *China Quarterly*, Vol. 138, pp.359-380.
- Huntington, Samuel P., 1965, Political Development and Political Decay, *World Politics*, Vol. 17, No. 3, pp. 386-430.
- Lin, Nan, 1995, " Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China, " *Theory and Society*, Vol. 24, pp.301-353.