

中國政府與政治

朱光磊／著

台大教授李炳南博士／主編



中國政府與政治

[比較政府與政治7]

朱光磊◎著

李炳南◎主編

中國政府與政治

比較政府與政治 07

著 者／朱光磊
出 版 者／揚智文化事業股份有限公司
發 行 人／葉忠賢
總 編 輯／林新倫
執行編輯／晏華璞
登 記 證／局版北市業字第 1117 號
地 址／台北市新生南路三段 88 號 5 樓之 6
電 話／(02)2366-0309
傳 真／(02)2366-0310
E - m a i l／service@ycrc.com.tw
網 址／<http://www.ycrc.com.tw>
郵撥帳號／19735365
戶 名／葉忠賢
印 刷／偉勳彩色印刷股份有限公司
法律顧問／北辰著作權事務所 蕭雄淋律師
初版一刷／2004 年 2 月
定 價／新台幣 550 元
I S B N／957-818-590-1

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

版權所有 翻印必究

「比較政府與政治」

叢書序

格物而致知，下學而上達。比較政府與政治系列叢書，付梓的終極目的，不僅在於形而下的格物，更在於形而上的致知，致何知？曰：規撫各國憲政體制之精華，以爲我國之用；而亦非僅是毫無章法地下學於各國的政府與政治，它主要在上達，即爲將各國政治與政府的優劣，加以綜覽與歸納，截長補短、因革損益，以爲國家憲政體制的建構，提供參酌的範本。所謂他山之石可以攻錯，豈不然也。

孫逸仙先生說，政治乃「管理眾人之事」。但眾人之事如何管理？此非有賴於一個健全政府，則未能竟其功。傳統政治學將政府列爲建構國家的四個要素之一；而近代民主國家立憲原則必須符合：(1)主權在民，(2)規範人民的權利與義務，(3)建構政府體制，此三要素缺一不可。由此觀之，政府體制的良莠，乃成爲驗證此一國家是否符合憲政理論與規範最重要、而且是憲政運作最具體的標準之一。

近代民主憲政理論與實際的演化過程已有數個世紀之久，其中一些民主國家的憲政典章，頗值得其他國家學習與效法。二次世界大戰後新興的國家，若欲建構一部可大可久的憲政體制，自不能自絕於先進國家的政治經驗之外。撫今追昔，持平而論，現今各國不論西方或第三世界國家，其政治制度與運作，總不脫離三權分立、責任政治、政黨政治等幾項重要原則與原理，此可謂萬法不離其宗也。作為一個新興的民主政體，中華民族當然不能自絕於此一潮流之外。換言之，吾人不餘遺力地鑽研各國的政府與政治，其目的不外如下：

一、縮短學習的時間，減少學習時所必須付出的社會成本。對於中華民族而言，各國政府與政治的興衰成敗之理，正如同與馬、舟楫，吾人若能善假之，則不但可以大大降低學習過程中所必須付出的代價，更可以藉由各國的政治經驗，拓展視野見識，以達事半功倍之效。

二、坐收知己知彼之功。借用荀子之言，「不聞各國之政府與政治，不知學問之大也。」身處二十一世紀，中華民族絕對不能畫地自限於國際社會之外，相反地，必須一步一腳印參酌他國的憲政過程，並與之分享自己的經驗。簡言之，近代任何為人所欽羨的民主國家，其憲政進化的歷程，皆非憑空而降、無中生有，更非一蹴可幾的。反之，近代憲政改革過程不甚成功，或為人所詬病、甚至引為負面教材的國家，其挫敗的原因，亦頗多可供後起者引為借鑑。質言之，如荀子所言：「不積跬步，無以至千里；不積小流，無以成江海。騏驥一躍，不能十步；駑馬十駕，功在不舍。鍥而舍之，朽木不折；鍥而不舍，金石可鏤。」實良有以也。屢戰屢敗、復屢敗屢戰，進而「鍥而

不舍」的精神，豈不正是中華民族這百年來憲政發展史的寫照？

三、良善之憲政制度，非生而有之，必須學困而致之。對中華民族而言，民主政治是外來的產物，非傳統之所有，是故中華民族對於各國的憲政發展經驗有著急迫性的需求，不言而自明。中華民族在這條民主憲政的道路上，已步履蹣跚地走過了百年以上的歲月，誠然，憲政如同有機的生命體一般，不斷地在發展，除非凋零謝世，否則絕無停止演化與成長的一刻；但吾人亦不禁要問，如果中華民族的憲政藍圖有一個終極的關懷，即臻於所謂的至善，則將如何建構此一境界？又為何始終停留在憲政「草創」的階段？中華民族憲政的發展，究竟該如何進入「眾裡尋他千百度，驀然回首，那憲政體制正在燈火闌珊處」？這是思索二十一世紀中華民族出路必須且無法規避的嚴肅課題。

四、彼此切磋，以達相互學習之效。舉凡各國立憲之初，無不懷抱遠大夢想，亦無不信誓旦旦，亟建立萬年憲政基業之宏大願景。此一氣吞山河的憲政氣勢，無論是在國際社會中名不見經傳、甚至無足輕重的第三世界國家，或近數百年來在世界上呼風喚雨、縱橫睥睨的強權國家亦然。基於此，中華民族必須與上述國家共同分享憲政發展的點滴，除攝取他國的憲政經驗外，更必須適時回饋給國際社會。中華民族的民主憲政已晚西方數百年之久，在另一個千禧年展開之際，有必要展現自己對於全球村的政治領域的關懷。

跨越千禧，中華民族必須盡力拋棄舊傳統的束縛，與國際社會共同擁抱嶄新的二十一世紀。現行國際間存在著兩種矛盾的思維：一方面，國際社會看似欲跨越傳統國與國的藩籬，打破古典政治學派的窠

白，進而強調世界乃是全球村的合作理念（如WTO等組織）；但另一方面，不少大國卻又以積極的態勢，向其他弱勢的國家，推銷其建國與治國的憲政體制，甚或以不同的文明，區隔未來國際社會的互動模式。身處國際社會一份子的中華民族，不可能免於這波思維潮流的衝擊。而吾人以爲中華民族的憲政之路，若要具有前瞻性與未來性，必須從以下兩個願景來思考：

一、台灣願景

台灣五十年來的憲政之路，一方面承繼一九一二年以來，由孫中山、蔣介石等開國者所規劃出的建國藍圖，再加上一九四九年撤退來台後，因時制宜、甚或便宜行事，所設計出的諸多政治制度，以兩者相互交融、大體搓揉成現階段的台灣憲政體制與規模。由於民初建國之時的中國，與現在偏處一隅的台灣，兩者時空環境上的南轅北轍，使早先制憲先賢們嘔心瀝血所創造的憲政體制，顯得處處捉襟見肘，無法真正發揮作爲國家根本大法的功能；尤有甚者，不少當代政治人物與學者多所揶揄，質疑一九四七年制定的憲法在台灣的適用性與合法性。

正因爲部分學者與政治人物對於此部憲法的質疑，從一九四九年以來，已有過多次大規模的修憲工程。這多次的憲政改革，因實施時間尚短，功過尚難蓋棺論定。唯多數憲政學者皆同意，憲政是有生命的、有機體的，憲法絕對可因時、因地制宜。但吾人卻不可忘卻有機生命的成長必須有其一貫性與持續性，故吾人從不懷疑任何制憲與修憲先輩會冀望創造一部「朝修夕改」的憲法。尤其是改革過程中，如

果過度訴求權謀與現實，而不關注憲法的理想性，其結局將如莊子所言，「朝菌不知晦朔，蟪蛄不知春秋」，這是吾人所不樂見的。因此吾人認為，從台灣層次思考，若要創造一部兼具前瞻性與未來性的憲政大法，參與者必須以秉公無私的心，多以制度的良善為出發點，而少以個人的好惡為判準。

二、中國願景

台灣與其他現代民主政體，在憲政發展過程中最大的差異，除必須自身成長外，尚可懷有一個憲政夢想，即未來如何將台灣的憲政理論與實務完整地呈現給全中國。換言之，一部宏觀的開創性的台灣憲政史，所關照的，不必只把焦點放在台灣；台灣可以肩負其他民主國家所無需承擔的責任，台灣不必自絕於未來中國的民主憲政發展之外。簡言之，台灣的憲政道路可以「預留迴旋的空間」，以涵蓋全中國的未來。這裡所謂的空間，意含著台灣憲政的氣魄與願景，不畫地自限於海島一隅，而把憲政視野延伸至未來的全中華民族。

為完成上述願景，我們應以宏觀的角度，迎接此願景所帶來的挑戰。但所謂的宏觀思維，絕非泛泛之論，它須言必有物，行必有據。中華民族有其聰明才智，為四大古文明的一員，中華民族有能力與其他民主國家較量，假以時日，一定可以走出自己的路。但吾人也不可妄自尊大，以為所有西方文明皆不如中華民族；反之，吾人更應靜心思索為何中華民族的憲政發展不如西方國家，甚至連經濟落後的印度，中華民族仍瞠乎其後？

古今中外任何國家，其政府與政治均涵蓋兩個因素，其一為制

度，其二爲人物。前者是靜態的，後者是動態的。西方民主國家，認爲人性本惡，其憲政制度的設計，以避免人性爲惡作出發點，防弊重於興利。故西儒在政制的設計上，以制度爲首、人物爲次，以制度爲經、人物爲緯。而中華民族的思維則相反，孟子言：「徒善不足以爲政，徒法不能以自行。」中華民族的政治哲學，歷來即期待一位「內聖外王」的超人，可以跨越現有體制的框架，爲中華民族創造一個理想的國度；他們認爲一切的制度乃爲人所用，不可拘泥於有形的事態上。在此思維下，凡事皆可因人設事、因人設制，典章制度在政治的運轉過程中，就不可能舉足輕重，反而淪爲主政者的附屬品。

唯吾人願再強調，近代憲政體制是西方國家的產物。在改革中華民族的政制與政治之時，我們必須改革傳統的政治思維邏輯，應以「因時制宜，與時俱進」的奮進態度，包容與擷取他國之長。雖然，中華民族的思維模式已有數千年之久，欲短時間內「變夏於夷」，恐怕難爲所有政治人物所接受，但《論語》亦曾勉勵主政者：「政者，正也，子帥以正，孰敢不正？」制度與人物是憲政的兩大支柱，缺一不可，吾人寄望於政治人物，主政者正心修身以治國，人民將風行草偃，若政治人物以無私的心爲人民服務，則任何優越的憲政體制與理念，必然可爲中華民族所用。果其然，中華民族遲早可以登入先進國家之林，不會仍如今日一般跌跌撞撞地尋找憲政的源頭活水。

李炳南

謹述於台灣大學研究室

— 自 序 —

我從1990年起嘗試以「政府過程」的角度研究當代中國政府與政治問題。這一研究工作當時得到了天津社會科學基金的支持。應當說，以「政府過程」的方法研究中國政府與政治問題，是一項新的工作，不僅可以直接借鑑的東西不多，而且需要解決一系列關鍵性的理論問題。比如，中國社會的基本政治關係是什麼？中國的政府過程與西方國家的政府過程的基本區別是什麼？在中國政治的特定條件下，如何區分「意見綜合」和「決策」？「單位」在中國政治生活中的主要作用是什麼？為什麼會出現「條塊矛盾」等等。一直到對這些問題的認識比較自覺、比較清楚之後，寫作才真正得以展開。所以，研究工作的進展一度比較慢。此外，教學任務比較重，管理工作和社會工

作比較多，也是重要的原因。這樣，一直到1996年初，經過在美國坐了半年的「冷板凳」，才算寫完了《當代中國政府過程》；年底，由天津人民出版社出版。責任編輯是我的學兄盛家林先生。

《當代中國政府過程》出版以後，先後在北京大學旁邊的風入松書店、《中國青年報》等數次「上榜」，受到了學術界的關注和肯定，前後印了三次。1997年，以該書的引論部分為基礎寫的論文〈政府過程的學說與方法及其在中國的適用問題〉，獲得了由中國社會科學院等主辦的全國青年優秀社會科學成果獎；1999年，獲得了三年一度的天津市社會科學優秀成果一等獎。

尤其令我高興的是，在國內許多大學，香港和台灣的若干大學，美國、日本、韓國、德國等的若干大學，政治學、行政管理學、憲法與行政法學、比較政治學（主要是國外大學）、中國學（國外大學）等專業的教授們，把《當代中國政府過程》列入了博士或碩士研究生入學考試參考書、研究生或本科生有關課程的主要教學參考書，亦為許多同行和研究生在著作或學位論文中所引用。這對我是非常大的鼓舞。

2002年，天津人民出版社出版了《當代中國政府過程》的第二版。

二

2002年暑假，我所服務的南開大學法政學院與台灣大學社會科學院建立了「友好學院」關係。2003年3月，台灣大學社會科學院李炳南教授訪問南開大學歷史系。由於有這層友好學院的關係，我們便邀

請李炳南先生過來講學和做客。李先生是一位憲法學家，對憲法監督、憲法的司法化等問題感興趣。他對憲法、政治制度等方面課題的深入見解，使我非常欽佩。由於《當代中國政府過程》中有憲法監督、憲法司法化方面的內容，所以，我便敬贈李先生一冊，請他指正。這是我們唯一的一次見面。

李老師回台灣不久，我就收到了他的郵件以及他與台灣揚智文化事業股份有限公司總經理葉忠賢先生的傳真，告訴我他們希望我能以《當代中國政府過程》為基礎，為由李炳南教授親任主編的「比較政府與政治」叢書寫一部《中國政府與政治》。

我在南開大學開設的相關課程，恰恰就叫做「中國政府與政治」。這門課，是南開大學的「示範課」之一。有這門課作基礎，思路的清理和資料的積累，就都不是太大的問題。於是，我欣然接受了這一約請，並希望我的有關研究成果能夠由此走向中文繁體字圖書市場，從而更加便利於與習慣使用繁體字的台灣、香港、海外華人專家和一部分外國漢學家進行學術交流，也便利於習慣使用繁體字的朋友們全面瞭解中國近年來的政府改革和政治發展，瞭解改革開放以來中國社會所發生的歷史性變化。

此後，我與揚智文化事業股份有限公司第三編輯室主編晏華璞先生進行了多次具體溝通。他的工作態度和工作能力給我以非常深刻的印象。

在此，我向李炳南教授、葉忠賢總經理和晏華璞主編表示衷心的感謝！

三

這部《中國政府與政治》的基本思路，還是「政府過程」的學說和方法。在可預見的未來，我在當代中國政府與政治領域，不論是講課，還是寫書、做論文，一般都會採取政府過程的方法。這次，我在平時已有積累的基礎上，做了相當大的改動，做了許多新的工作。

一是吸收了我近年來的研究成果。比如，在階級階層分化對中國政治發展的影響方面、在社會中介組織方面、在政府改革與政治發展方面等，這次都有新的東西，經過論文這個中介進入了本書。

二是適應書名的需要，我增加了一些內容，去掉了一些內容。比如，由於書名中沒了有「政府過程」這個辭彙，所以，就沒有必要在緒論中詳細介紹和分析「政府過程」學說與方法的來龍去脈，沒有必要分析這個方法論在中國政府與政治研究中的適用性和特殊性。同樣的道理，由於書名所標示的研究對象，畢竟是由「政府過程」擴大到了整個中國的「政府與政治」，所以，這次增加了社會階級階層結構、政府機構改革方面、中國政府改革和政治發展的特點、主要趨勢等方面的內容。

三是對政府經濟行爲的分析和介紹有所擴大。這主要是爲了適應繁體字讀者的可能的需要。考慮到目前使用繁體字的地區與大陸地區的經濟貿易聯繫比較多，我增加一些政府投資行爲、財政補貼、國有資產管理等方面的內容，或許能夠有些用處。

四是對許多過去研究過的問題，做了一些新的分析，或是增加了對新情況的評介。在有些方面，提法或使用的概念也有所調整。

五是使用了最新的資料和數據。凡是需要使用官方統計年鑑的各種資料和數據，一律使用最新版本（即2002年版），資料和數據一般截至2001年底。凡是使用網站和報刊雜誌中的比較系統的理論、數字或事件資訊，一般截至2002年底；還有一小部分隨機獲得的資料和數據，是2003年上半年的。憲政結構方面的資料，截至最近的一次「换届」，即2002年11月召開的十六大和2003年3月召開的十屆全國人大、全國政協一次會議。

書中引用的資料和數據，包括新聞報導，我都儘量一一註明了出處。倘若有所遺漏或有失誤之處，請與我聯繫。需要說明兩個問題：一是考慮到篇幅的因素，在「參考文獻」中，我只列出了著作；事實上，凡是拙作在行文中註出的文章等，也可視為參考文獻。二是作為對實際政治問題的研究，我肯定會引用一些新聞報導。有一小部分比較短小的（特別是關於某些新出爐的資料的）報導，對我的研究工作非常重要，但是有時報紙只是標出了新聞社，而沒有標出記者的大名，我就沒有辦法了。

為繁體字的讀者寫書，我這是第一次，是一個探討。

作為一個中國大陸的學者，我在思維方式、觀點方法、背景知識、語言風格、辭彙的習慣表達方式等方面，肯定會有一些不同於一部分港台讀者的地方。我在寫作的過程中，盡可能考慮到了諸位的需要和閱讀習慣，但是，我也不希望對自己改變太多。希望我們能夠溝通，也歡迎同行和對研究中國政府與政治問題有興趣的朋友與我聯繫，歡迎提出意見。我的郵件地址是：zgl@nankai.edu.cn。

四

和以往一樣，我的工作離不開我的各位博士碩士研究生的支持和協助。事實上，許多研究工作就是我們一同在做的，而且還在繼續做著。在本書的第四、十一章中，我吸收了張志紅、薛曉瑩、陸明遠等以前與我合作的一部分研究成果。我的研究生王雪麗、盛林、張志紅、辛欣、李利平、劉運峰等，還幫助我做了一些資料、校對等方面的工作。

有一個重要提法的調整，來源於一次給本科生上課時，一位同學的插話或發言對我的啓發。等到後來我理順了思路，形成了比較成熟的想法的時候，課程已經結束。那次選修我的課程的同學們，來自十來個系，一百多人，我已經實在回憶不起那位小夥子的樣子了。

謝謝他們各位！

朱光磊

於南開大學

目 錄

「比較政府與政治」叢書序 i

自 序 vii

緒 論 1

第一節 「政府過程」的研究方法 1

第二節 中國政府與政治的基本特點 8

第三節 中國政府與政治研究中的幾個技術性問題 18

第一編 中國的社會政治結構 25

第1章 憲政結構 27

第一節 中共中央領導機關 27

第二節 中央國家機關 33

第三節 中央軍委 45

第四節 中央司法系統 46

第五節 地方憲政結構的一般狀況 52

第2章 黨政關係：中國的基本政治關係 57

第一節 中共在國家生活中的領導地位 57

第二節 「黨政關係」：中國的基本政治關係 62

第3章 主要社會階層 73

第一節 基本階層 74

第二節 復新階層 86

第三節 新興階層 88

第四節 過渡性階層 91

第4章 社會階層關係變化及其對政治發展的影響 97

第一節 階層關係的現狀 97

第二節 調整社會階層關係的思路和方法 103

第三節 社會階層關係變化對政治發展的影響 107

第二編 中國政府過程 121

第5章 意見表達過程 123

第一節 意見表達個體 124

第二節 意見表達團體 132

第6章 意見綜合過程 151

第一節 關於「意見綜合」的幾個理論問題 151

第二節 意見綜合主體 154

第三節 中共中央領導下的意見綜合過程 156