

中華人民共和國國會之變遷

：從毛澤東到鄧小平

楊勝春 著



高雄復文圖書出版社

楊勝春 著

中華人民共和國國會之變遷

——從毛澤東到鄧小平

CW02/09

高雄復文圖書出版社

中華人民共和國國會之變遷：
從毛澤東到鄧小平

著 者／楊 勝 春

發行人／蘇 清 足

出版者／高雄復文圖書出版社

地 址：高雄市泉州街5號

電 話：(07)2261273

傳 真：(07)2264697

郵 撥：41299514

裝 訂／佳陽裝訂廠股份有限公司

登記證／局版台業字第1804號

聯 合／高雄復文圖書出版社

發 行／麗文文化事業股份有限公司

版 次／1997年12月初版

定 價／300元

◎版權所有，請勿翻印。

◎如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換。

ISBN 957-555-353-5 (平裝)

¥142.86

趙序

馬克思充分否定資產階級議會，認為具有強烈的階級意識，在此概念下，一個完全由「無產階級」所主導的，純屬一般百姓的議會，勿寧是其新政治構想中極其重要的一環。恩格斯特別強調共和國應當「把一切政治權力集中於人民代議機關之手」的說法，用心可見一斑。馬克思本人對一八七〇年成立的「巴黎公社」，極盡稱揚，理由也在於「巴黎公社」管理階層的產生，乃出自市民直接選舉，由市民直接任命並可隨時召回。列寧更進一步，將人民代表機關的職能無限擴大，使其達到「人民專制」的地步。此外，馬克思有關「法典就是人民自由的聖經」的一貫說法，也充分暴露他對新的非資本主義式代議機關的期許。

不過，馬克思並未親身體現其所設想的人民監督機制的實際運作，「巴黎公社」也在成立後不足三月而亡。作為共產主義第一位實踐者，列寧對人民代表機關的寄望不可謂不殷，他所主張要以完全普遍、平等選舉的方式產生「完整的人民政權來真正滿足人民群眾的迫切需要」的提法，與馬克思以民（無產階級）為本的思想一貫相承。但是，受限於共產黨一黨專政的現實與戰時共產主義的非常態發展，列寧的「民主集中制」顯然是集中多於民主的。

自列寧以降的共產黨實踐者，便毫不例外的在「絕對的權力造成絕對的腐敗」的鐵律下腐化。不論是蘇聯的最髒蘇維埃，或是中共的人民代表大會，都無法擺脫「共產黨代表無產階級實行專政」的專制事實。在史（達林）皇帝、毛皇帝、鄧皇帝……之前，人民代表機關在好的情況下是聊備一格，壞的情況下是經常成為整肅的對象。

作為人民代表機關——人民代表大會——的前身，中共在一九四九年召開的「中國人民政治協商會議」尚有成立新政府的歷史作用，並制定新政權賴以維繫的若干基本法律，但是全國人民代表大會以及各地方人民代表大會，自一九五四年通過第一部憲法開始運作後，便註定了失敗的命運。自一九五七年夏反右派鬥爭開始，社會主義法制受到嚴厲打擊，重人治輕法律，「法院獨立審判」和「公民在法律前一律平等」等原則，一概被打為右派思想，連

刑法等重大律法，亦未能提出通過。自一九五七年至文革前，人大的立法功能幾近停擺，由國務院及其所屬部委制定的政令代之。在文化大革命十年（一九六六—七六）期間，人大機構完全停頓，地方各級人大和人民委員會（人民政府）被徹底砸爛，由後來成立的革命委員會所取代，革委會實集黨、政、軍、法、檢等大權於一身，「人民代表」已成歷史名詞。

在歷經革命和運動鬥爭的激情後，中共政權必須回歸實地，面對各種民生問題並思解決。法律制度的建立乃勢所當然。舉凡選舉法、全國人民代表大會組織法、刑法、地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法、國務院組織法、企業破產法、集會遊行示威法、全國人民代表大會議事規則、人民法院組織法、婚姻法、商標法……等最基本的法律，都在八〇年代以後陸續制定或在重新審定後公布，人民代表大會的重要性勢必提昇，江（澤民）落（喬）石出的說法雖嫌誇張，但卻是此一重新找尋法治道路的最佳說明。

台灣的政治經驗說明了代議機構乃民主化的最主要動力，也是民主政治是否終能走上制度化的最佳量劑。由此觀之，中共人民代表大會制度的重要性在未來亦將持續增加幾不待言。

或有鑑於中共長期以來對人民代表大會制度的輕視，國內相關研究幾近闕如。本書作者楊勝春先生在中國文化大學修習博士學位期間，即已發掘此一主題所蘊涵的深意，本書乃其多年心血完成的博士論文增補出版而成。勝春在學術上的執著與用力之深，誠國內新一代學者中之佼佼者，謹作簡序以爲誌。

國立政治大學中山人文社會科學研究所 教授

趙建民 謹序

一九九七年十月

自序

一談到共產主義或社會主義政權，通常馬上會讓人與其組織綿密的政黨相互聯結起來。因之，外界對其政治體系的觀察描繪，一般多由黨的面向切入，用以探討此一次級體系的組織網絡、權力結構、黨政關係以及決策過程等。相形之下，以其他政治次級體系作為焦點的作品數量不免為之遜色不少。就中立法機關——社會主義式的國會即為其一。導致長久以來人們對它的認知與瞭解，每每得自一些概括而籠統式的陳述。在此情況下，制度面的介紹猶未盡周延，遑論實際運作面的分析。

事實的確如此。時至二十世紀九〇年代中期的今天，吾人面對社會主義大國——中華人民共和國國會——全國人民代表大會的種種動態，所能獲致的訊息依舊相當欠缺。偶有部分相關的珍貴資料，卻又囿於零星瑣碎的片段，無法一窺全國人大的全豹，至若八〇年代以前欲探其究竟的境遇，個中難處更可想見。從而歷來全國人大的專著鳳毛麟爪，且所見之作率皆重於靜態層面的立論，而動態層面的著墨相對尤嫌不足。

斯情斯景，在「文革」以前政權封閉的歲月中，或許帶有幾分無奈。然而，自改革開放的措施逐步推動後，其經濟成長的快速，政治體制的改革，法制建設的加強，乃至意識型態的轉向，在在起了相當程度的變化，連帶促使全國人大漸趨活絡。各方對全國人大發揮功能的期許日益殷切，對中共中央領導核心的權威認同隨之下滑。另一方面，全國人大代表的職權意識亦普遍提升，民主呼聲不斷滋長。

八〇年代以降，全國人大於法案提案件數、審議爭議、修改幅度及通過時間，平均大有增加；對於各項議案的表決，棄權票與反對票亦呈遞增走勢……。諸如此類，理當有進一步完整的論述剖析，奈何迄今仍付之闕如，豈不令人扼腕！

似可斷言，只要中國大陸政治、經濟、社會及軍事情勢持續穩定，各項建設持續進行，則作為法制上國家最高權力機關的全國人大，其自主性必將逐次上揚，成為政權動態的重要指標。至此業已不容吾人再予等閒視之。更何況時序已步入「鄧後時期」，台灣面對此一政權，基於知己知彼，對彼國會焉能一無所知？而業已或即將回歸的港澳地區，對自己未來的國會，怎能略知一二？至於國際社會對此軍經大國的國會，又何能僅止於一知半解？

為此，本書以「立法」、「監督」為主軸貫穿本文，並通過第一、二代領導核心——毛澤東與鄧小平時期的比較，以及全國人大與西方議會理論背景與功能的對照，而後再著重於全國人大功能位移因果關係的建構，循序進行系統性的論述，期能收擴大與深化全國人大研究之玉，而拋初步嘗試之磚。

當然，本書由筆者的博士論文增補，終能呈現在讀者眼前，必須感謝許多師長的教誨獎掖，親朋好友的鼓勵協助，圖書單位的資料服務，以及來自各方伸出的援手。殊值一提的是：趙師建民的多所指引，並為本文作序；楊師逢泰、曾師濟群、朱師志宏、朱師新民及周師陽山的匡缺補遺，令筆者受益良多。而雙親的鞠育培植，兄姊的扶持照料，自不可或缺。此外，復文圖書出版社負責人楊麗源先生允諾出書，「臨門一腳」的助力與盛情可感。凡此種種，亦將成為筆者續朝學術之路邁進的最佳精神支柱。

楊勝春 序於高雄

一九九七年十月

目次

趙序	
自序	
章次	
第一章緒論	一
第一節研究緣起與旨趣	一
第二節研究途徑與方法	三
第三節研究範圍與概念界定	八
第四節相關文獻檢閱	一八
第五節基本假設與分析架構	二五
第二章西方議會與中共人大會	四一
第一節西方議會的起源與發展	四一
壹、西方議會起源的理論淵源	四一

貳、西方議會的孕育、成長及發展	四六
第二節 馬、列、毛、鄧的議會觀	五一
壹、馬克思對西方議會及其相關制度的評價	五一
貳、列寧對西方議會及其相關制度的評價	五四
參、毛澤東對西方議會及其相關制度的評價	五六
肆、鄧小平對西方議會及其相關制度的評價	五八
第三節 中共人大會的由來與建制	五九
壹、中共人大會產生的理論基礎	五九
貳、中共人大會的歷史沿革	六六
第四節 比較與解析	七二
壹、代表機關建設的理論背景	七二
貳、代表機關的演進	七五
參、馬、列、毛、鄧議會觀的異同	八〇
第三章 全國人大會的立法功能	九一
第一節 西方議會的立法功能	九二

壹、西方議會的立法制度概要	九二
貳、西方議會立法的實踐經驗	九九
第二節 全國人大會的立法制度	一〇五
壹、毛澤東時期	一〇五
貳、鄧小平時期	一一一
第三節 全國人大會立法的實踐經驗	一一八
壹、毛澤東時期	一二〇
貳、鄧小平時期	一二七
第四節 立法功能異同比較	一三九
壹、立法活動概要	一三九
貳、提案權的行使	一四三
參、法律案的審議	一四六
肆、法律案的表決	一四九
第四章 全國人大會的監督功能	一五七
第一節 西方議會的監督功能	一五七

壹、西方議會的監督制度概要	一五八
貳、西方議會監督的實踐經驗	一六八
第二節 全國人大會的監督制度	一七四
壹、監督對象	一七四
貳、監督內涵	一七五
參、監督手段	一七七
第三節 全國人大會監督的實踐經驗	一八九
壹、毛澤東時期	一九〇
貳、鄧小平時期	一九六
第四節 監督功能異同比較	二〇九
壹、工作報告的審議	二〇九
貳、計劃、預算權的行使	二一一
參、法令規章的審查	二一三
肆、法律執行的監視	二一三
伍、控訴與檢舉的處理	二一四
陸、質詢權的行使	二一五

柒、調查權的行使	二一六
捌、任免權的行使	二一六
第五章 全國人大會功能之影響因素	二二九
第一節 意識型態	二二九
壹、意識型態的轉變	二三〇
貳、意識型態轉變的影響	二三五
第二節 黨政關係	二三九
壹、組織體系與權責劃分	二三九
貳、領導方式的運用	二四七
參、黨政關係運作的影響	二五五
第三節 政治運動	二六〇
壹、政治運動概要	二六〇
貳、政治運動的影響	二六七
第四節 組織結構	二七一
壹、全國人大會組織結構的變遷	二七二

貳、全國人大會組織結構變遷的影響	二八三
------------------	-----

第六章 結 論	二九九
---------	-----

第一節 基本假設的確認與修正	三〇〇
----------------	-----

壹、立法與監督功能並不對稱	三〇〇
---------------	-----

貳、影響變項的共振與互動	三〇二
--------------	-----

第二節 全國人大會功能未來可能的變遷	三〇七
--------------------	-----

壹、全國人大會自主性影響變項的前瞻	三〇八
-------------------	-----

貳、全國人大會功能的前景	三一三
--------------	-----

附 錄	三二一
-----	-----

附錄一 歷屆全國人民代表大會及其常務委員會集會情況要覽	三二一
-----------------------------	-----

附錄二 歷屆全國人民代表大會及其常務委員會制定法律、條例相關內容總覽	三三七
------------------------------------	-----

附錄三 鄧小平時期全國人民代表大會常務委員會法案審議爭議情形舉隅	三四九
----------------------------------	-----

附錄四 歷屆全國人民代表大會歷次會議提案（議案）統計	三六〇
----------------------------	-----

附錄五 歷屆全國人民代表大會常務委員會委員長、副委員長及秘書長名冊	三六四
-----------------------------------	-----

參考書目	三七三
------	-----

附圖一覽

附圖名稱

圖一之1：議會自主性與其功能間的關係	二六
圖一之2：議會立法與監督功能兩者間的關係	二七
圖一之3：全國人民代表大會自主性與意識型態、黨政關係及政治運動間的關係	二九
圖一之4：意識型態、黨政關係及政治運動三者之間的關係	三〇
圖一之5：全國人民代表大會功能與各影響變項間的互動關係	三一
圖三之1：毛澤東時期全國人民代表大會立法程序	一〇八
圖三之2：毛澤東時期全國人民代表大會常務委員會立法程序	一〇九
圖三之3：鄧小平時期全國人民代表大會立法程序	一一三
圖三之4：鄧小平時期全國人民代表大會常務委員會立法程序	一一四
圖五之1：全國人民代表大會黨政關係運作系統圖	二四〇
圖五之2：全國人民代表大會常務委員會黨政關係運作系統圖	二四一
圖五之3：毛澤東時期全國人民代表大會及其常務委員會組織系統圖	二七三

圖五之4：鄧小平時期全國人民代表大會及其常務委員會組織系統圖·····	二七四
圖五之5：全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會組織變遷圖·····	二八二
圖六之1：全國人民代表大會功能與所有影響變項關係修正圖·····	三〇六

附表一覽

附表名稱

表三之1：毛澤東時期全國人民代表大會及其常務委員會立法概要·····	一一九
表三之2：毛澤東時期全國人民代表大會制定法律過程之內容·····	一二一
表三之3：毛澤東時期全國人民代表大會常務委員會制定條例過程之內容·····	一二二
表三之4：鄧小平時期全國人民代表大會及其常務委員會立法概要·····	一二五
表三之5：歷屆全國人民代表大會常務委員會通過或原則通過試行之法律、條例目錄·····	一二六
表三之6：鄧小平時期全國人民代表大會制定法律過程之內容·····	一二九
表三之7：鄧小平時期全國人民代表大會常務委員會制定法律、條例過程之內容·····	一三〇
表三之8：鄧小平時期全國人民代表大會及其常務委員會修改法案名稱一覽表·····	一三一
表三之9：毛、鄧時期全國人民代表大會及其常務委員會立法概要對照表·····	一四〇
表三之10：毛、鄧時期全國人民代表大會制定法律過程之內容對照表·····	一四四

表三之11：毛、鄧時期全國人民代表大會常務委員會立法過程內容對照表	一四五
表四之1：毛澤東時期全國人民代表大會審議議案情形	一九一
表四之2：鄧小平時期全國人民代表大會審議議案情形	一九七
表四之3：一九八七年後全國人民代表大會歷次會議議案表決結果	一九八
表四之4：第七屆全國人民代表大會行使選舉及同意任命投票結果一覽表	二〇七
表四之5：第八屆全國人民代表大會行使選舉及同意任命投票結果對照表	二〇八
表五之1：歷來中共中央政法機構沿革及其負責人黨內外職務對照表	二五〇
表五之2：歷屆全國人民代表大會代表構成與任期情況表	二五一
表五之3：歷屆全國人民代表大會常務委員會組成人員情況表	二五二
表五之4：文化大革命前中共歷次整風運動摘要	二六一
表五之5：全國人民代表大會常務委員會辦公廳組織變遷一覽表	二七九
表六之1：中共全國人民代表大會與民主國家的立法機關及其功能對照表	三〇一

第一章 緒 論

第一節 研究緣起與旨趣

從政治制度發展的軌跡考察，在各個政府部門中，以立法機關的成立爲時最晚；然而自立法機關獨立並且擁有一定的職掌開始，立法機關所具有的地位已是無可取代，是以觀諸各國憲法，在政府組織部份，往往將規定立法機關的條文置於最先。單就功能的視野出發，立法機關即可能兼具體系、過程與政策的功能（註一），從而對政治系統產生一定程度的影響。至於影響程度的強弱大小，則要視其功能發揮的情形而定。立法機關的功能誠然值得探究。

必須注意的是，一方面，除極少數例外，各國雖都設有立法機關，但其性質與名稱並不一致（註二），通常稱之爲議會或國會；另一方面，各國立法機關的外在組織形式看似雷同，不過在各自政治體系的實際運作卻出入甚大。這中間，共產主義或社會主義國家的議會與民主國家的議會固然差別極大，就算同屬民主國家的英、美、法議會，甚至法國第五共和與第三、四共和議會運作情形也出現重大差異（註三）。此乃緣於各國民族、文化及歷史傳統等背景互異，而且政治、經濟與社會情況也有所不同所使然。此外，這種歧異不僅存在於國際之間，即便是同一國度，一如法國，由於內部環境的改變，因而引發議會功能的變遷，自然也就不足爲奇。

作爲中共憲法上的國家最高權力機關，擁有立法權、決定權、任免權及監督權的全國人民代表大會（以下簡稱全國人大或全國人大會），同時也是中共的最高立法機關、最高民意代表機關，國家元首及其他國家機關