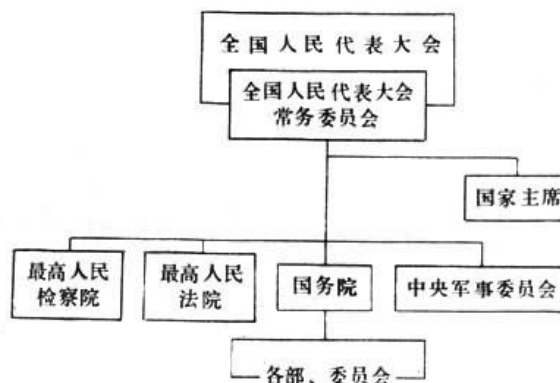


## 當代中國政治體制及其改革 ——從歷史中演化出來富有中國特色的社會主義民主制度

### 甲、前言

中華人民共和國憲法規定：中華人民共和國的一切權力屬於人民。中國特色社會主義政治發展道路的核心是通過建立中國特色社會主義民主制度，實現人民當家作主。在民主集中制的大原則下，我國實行了以下機構組織系統：



圖一、1982年憲法規定的中央國家機構組織系統簡表

- 全國人民代表大會為單一的最高國家權力機關，行使立法權，並負責產生國家主席及國家的行政機關、司法機關、檢察機關。全國人大常委會作為常設立法機關，自身亦負責憲法的解釋與合憲性的審查。
- 國家元首為中華人民共和國主席，負責根據全國人民代表大會的決定和全國人民代表大會常務委員會的決定，公布法律，任免國務院總理、副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長，授予國家的勳章和榮譽稱號，發布特赦令，宣布進入緊急狀態，宣布戰爭狀態，發布動員令。
- 中華人民共和國國務院，即中央人民政府，是最高國家權力執行及行政機關，由總理、副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長組成。
- 中華人民共和國人民檢察院是國家的法律監督機關，而中華人民共和國人民檢察院則是國家的法律監督機關。
- 中國共產黨是中華人民共和國的最大政黨，具有憲法序言指定的領導地位，是1949年建國以來唯一的執政黨。各民主黨派為參政黨，都是中國共產黨領導的愛國統一戰線組織，即中國人民政治協商會議的組成單位。
- 中華人民共和國的武裝力量包括人民解放軍、武裝警察和民兵預備役，由中華人民共和國中央軍事委員會領導。

以下我們將集中討論人民代表大會制度與中國共產黨在我國政治體制改革中所發揮的功能與角色，以及中國民主政治未來發展的方針。

### 乙、正文

#### 一、人民代表大會制度

##### 1 國家權力機關的構成與確立

中國前領導人鄧小平形容，社會主義國家有個最大的優越性，就是幹一件事情，一下決心，就立即執行，沒有那麼多互相牽扯，議而不決，決而不行，總的效率是高的。回望中國政制改革初期，國

內經濟疲弱，人民三餐不得溫飽，首要任務是搞好民生，加速社會發展。我國不搞多黨競選制，不搞三權分立、兩院制，卻實行全國人民代表大會一院制，最符合中國實際。「如果政策正確，方向正確，這種體制益處很大，很有助國家的興旺發達，避免很多牽涉。當然，如果政策搞錯了，不管你什麼院制也沒有用。」鄧小平的話確是一針見血。

## II. 全國人民代表大會的權力

全國人民代表大會的權力略述如下：全國人民代表大會會以投票方式制定法律，行政法規由國務院制定，地方人大制定的地方法律不得與憲法及法律相抵觸，是為立法權。當國家有全國性的事項如社會發展及國民經濟等，均為決定權。另外，各級人大有選舉、任命同級行政機關和司法機關負責人員的權力。全國人大選舉國家主席、副主席、中央軍委主席、最高人民法院院長及最高人民檢察長等都為任免權。人民代表大會中任免權的實現，可以於不同的例子中體現出來。例如，根據國家主席的提名，決定國務院總理的人選。最後，監督權可見於法律的監督和工作的監督。憲法規定，全國人大及其常委會監督憲法和法律的施行國家行政、審判、檢察及監督國家行政等機關工作受監督。

## III. 人民代表大會制度與美國三權分立制度及香港行政長官主導體制的比較

全國人民代表大會制度、美國三權分立制度及香港行政長官主導體制在權力分配及架構方面都截然不同。

全國人民代表大會制度不單指獨立的全國人民代表大會，而是一種制度，解釋全國人民代表大會與其他國家權力機關的關係。全國人民代表大會是國家的最高權力機關，國家主席、國務院、立法、司法機關及中央軍委都受大會所監察及領導。國家主席不可否決大會之決定，只可對決案作出修訂。

西方某些國家如美國實行的是三權分立的制度。三權分別為行政（國家總統）、立法（國會）及司法（大法官）。制度中並沒有所謂某一種權力高於其他兩種，三種權力各司其職，互相制衡。

香港為中國一特別行政區，政治體制與中國並不一樣。香港特別行政區實行行政主導體制，由行政長官組成行政會議作決策諮詢機構，及行使最高權力。

建國前夕，在草擬中央人民政府組織法時，有人提出政府的組織原則要不要採取「三權分立」體制的問題。其中董必武指出，我國政府組織的原則是民主集中制，它具體的表現為人民代表大會制的政府，正是針對著舊民主主義三權分立的原則。經過全民討論，否決了實行「三權分立」的政治制度和兩院制的意見。

## 二、關於中國共產黨

### I. 中國政黨制度的特點——中國共產黨領導的多黨合作與政治協商制度

中國共產黨是中國社會主義事業的領導核心，它領導國家機構，但不代替國家機關的工作。全國人大在黨領導下依法行使國家最權力和立法權。

在中國的政治體制中共產黨居於領導地位，是執政黨。中國國民黨革命委員會、中國民主同盟、中國民主建國會、九三學社、中國農工民主黨、中國民主促進黨、中國致公黨、台灣民主自治同盟等黨派也都是圍繞國家政權活動，但是它們都承認中國共產黨的領導，承認中國共產黨是執政黨，自身則為參政黨，而非在野黨或反對黨。在中國共產黨領導的多黨合作制下，各民主黨派通過政治協商、民主監督的方式，同中國共產黨進行合作，「長期共存、互相監督、肝胆相照、榮辱與共」。

### II. 中國為什麼不能照搬西方「多黨競爭、輪流執政」的制度

中國雖然在近代史上曾多次嘗試實行多黨競爭的議會民主制，但都沒有成功。相比起美國自十九世紀國內民主、共和兩黨在政場上多番磨合交融，經歷了諸如南北戰爭等重大歷史事件，兩黨間起著本質性的演變，從以往的惡性權力鬥爭，到現今發展成輪流執政的局面，關鍵在於兩黨都擁護美國憲法。中國如果強行實施多黨競爭、輪流執政制度，恐怕最終會由於政黨間存在根本對立的政治制度或政治綱領，弄得一敗塗地。所以說，中國的政黨格局是在中國國情的基礎上歷史地形成的，不能照搬西方那一套。

### III. 中國共產黨領導與全國人民代表大會的關係

要有效避免權力過分集中，同時加強黨的一元化領導，唯一辦法乃「依法治國」，通過改革處理好法治與人治的關係，處理好黨和政府的關係。國家前領導人江澤民於 2002 年 5 月 31 日在中央黨校的一次講話中提及到：

「黨的領導、人民當家作主和依法治國的統一性，是社會主義民主政治的重要優勢。發展社會主義民主政治，最根本的是要堅持黨的領導、人民當家作主和依法治國的有機結合和辨證統一。」

中國共產黨固然與世界任何執政黨一樣，對國家實行政治領導，努力把自己的政治綱領通過法定程序變為國家的法律和政策，並且選派自己黨的優秀幹部執政，全面掌握國家的立法、司法、行政權力，但根據《中國共產黨黨章》，黨必須在憲法和法律範圍內活動，《憲法》亦規定，任何組織和個人都不得超越憲法和法律的特權。不論是有關於國家事務的重大決策，或是國家機關重要幹部的委任，黨只有建議／推薦的權利，最終決定仍需交由人大或人大常委會通過法定程序民主審議通過。

### IV. 人大與政協在功能和政制權力上會否相互抵觸？

人民代表大會與人民政治協商會議均為代議制民主機關，同時開會討論政府工作報及各項議案，但前者為國家最高權力機關、立法機關，代表由選民按地區直接或間接選舉產生，工、農、商、學、兵、政、黨都有代表，代表面非常廣泛；後者則為政治協商與民主監督機關，決議無法律約束力，委員由各黨派、社會各界推選產生，主要由社會賢達、專家學者等人物組成，非共產黨人士比例較高。無論從憲法所賦予的政制權利而言，抑或是選舉辦法以及議會代表，人大與政協都不盡相同，自然說不上抵觸，反而有助全面發展中國的民主政治。

## 三、中國民主政治未來發展的方針

針對當代中國的政治體制，我們認為以下建議有助進一步推動中國民主政治的發展。

### I. 精簡政府組織架構，致力穩定政府機構體系

國務院分別於 82 年、88 年、93 年、98 年、03 年進行了五次機構改革。前四次集中於精簡機構和分流人員。第五次則配合市場經濟體制建立，強化宏觀調控，改組及強化機構。經過這幾次改革，中國的政府架構與計劃經濟時代比較雖然已經進步了很多，但和成熟的市場經濟國家比較，部門設置仍然偏多；而且行政仍會慣性地干預經濟，舊體制難以對不斷變化的經濟和社會發展需求作出迅速反應。

去年國務院機構改革方案獲得通過，其目標為「加大機構整合力度，探索實行職能有機統一的大部門體制，健全部門間協調配合機制。」大部門體制〔「大部制」〕即是將職能相近、業務範圍類近的部門集中，由一個部門統一管理，避免政府職能交叉，從而提高行政效率，降低行政成本及突出政府的公共服務和宏觀調控作用。改革後，除國務院辦公廳外，國務院共有 27 個組成部門。

五年一次的機構改革集中解決政府組織架構中的矛盾和問題，是近年中國行政管理體制改革的重要組成部分。十七屆二中全會強調要努力在 2020 年建立比較完善的中國特色社會主義行政管理體制，展望屆時政府機構體系可以大致穩定下來。

### II. 完善民主監督制度

我們深信，唯有透過建立健全依法行使權力的人民民主監督機制，政府才不敢鬆懈，參政人員才不會因為長久安於逸樂以致工作態度散漫。一部歷史，政怠宦成的也有，人亡政息的也有，求榮取辱的也有，總之沒有能跳出這政權興亡的周期率。中國共產黨的領導人如能有效把黨內監督、法律監督以及群眾監督結合起來，則定能發揮輿論監督的作用，找出一條新路來跳出這周期率的支配。

## 丙、總結

中華人民共和國自建國以來經歷了六十年的風風雨雨，得見今天如此成就，實為國人的驕傲，證明當代中國政制改革的道路是走對了。日後只要中國按照國情，循序漸進發展富有中國特色的社會主義民主，相信在不久的將來定能真正實現「人民當家作主」，體現民主的精神。

#### 丁、參考資料：

- 一、林泰，《當代中國政治體制及其改革》（2009年6月）。
- 二、互動百科：（中華人民共和國國家機構）  
<http://www.hudong.com/wiki/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E6%9C%BA%E6%9E%84>
- 三、中國政府網：（中國概況）  
[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2005-08/11/content\\_27116.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2005-08/11/content_27116.htm)
- 四、中國評論新聞網：（李君如：中國政治體制改革八特點與三大走勢）  
<http://mag.chinareviewnews.com/doc/1007/4/1/1/100741146.html?coluid=7&kindid=0&docid=100741146&mdate=0908143719>
- 五、新華網：（聚焦中國第六次機構改革）  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2008-03/17/content\\_7810078.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2008-03/17/content_7810078.htm)
- 六、維基百科：（中華人民共和國——政治）  
<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD&variant=zh-hk#.E6.94.BF.E6.B2.BB>