

中共《憲法》對於中央行政權 與立法權相關規定之評析

法律與法制

The Central Executive and Legislative Powers
under the PRC Constitution

張吉人 (Chang, Chi-Jen)

中國文化大學中山學術研究所博士候選人

摘 要

中共《憲法》設計立法權大於行政權，惟憲政卻違反民主法治國原則，原因包括：一、立憲：《憲法》序言第7項堅持黨的領導，使具有立法和行政機關雙重性質的全國人大及其常委會悉聽黨的指揮；又直接選舉僅限於縣、鄉、鎮級人大實行；二、行憲：黨高於國家主席及一切中央機關，尚未制定保障公民基本權利與自由的法律；三、護憲：黨政不分及黨包辦具體工作結果，公民、最高國家行政機關國務院和幹部的《憲法》意識淡薄。

本文採納文獻比較分析法，認為未來中共應放棄階級鬥爭意識形態與黨的人治思想，方能實踐《憲法》主權在民之原則，體現當代《憲法》限制政府行政權與發揮國會立法權，以維護公民權利及保障人權之意旨。

關鍵詞：黨的領導、全國人大、直接選舉、國務院

壹、前 言

中共《憲法》雖一直保留保護公民權利條款；惟在有《憲法》不一定有憲政的情況下，群眾及政治運動頻繁，導致平民百姓與知識分子喪失人權，甚至慘遭殺害，使《憲法》形如一紙空文¹。

再者，中共雖已批准或加入17個有關人權問題的國際公約²，但卻於2004年4月

¹ 劉金國，「人權入憲的法律價值」，法學雜誌（第25卷第2期，2004年3月15日），頁6。

² 同註1，頁7。

26日透過全國人民代表大會常務委員會（以下簡稱「全國人大常委會」）解釋《香港基本法》，扼殺香港2007年及2008年普選特首和立法會議席；從而，國際間皆認為中共違反與聯合國簽訂的《國際人權公約》與罔顧民意。2004年3月中共第10屆全國人民代表大會（以下簡稱「全國人大」）第2次會議通過《憲法修正案》，於第24條增加³：「國家尊重和保障人權。」惟該《憲法》原則仍應賴法律頒定與執行及具體的配套措施，方能予以落實；未來中共能否實踐「依法治國」和「黨政分開」理念，值得觀察，且《憲法》賦予全國人大及其常委會的監督權與全國人大代表選舉制度的公開性、公正性和競爭性，及國家主席的法律地位，學者亦提出質疑。基此，本文首先剖析中共《憲法》中央立法權和行政權之相關規定，提出完善全國人大及其常委會的監督權與改革選舉制度的具體建議，並探討國家主席的職權，其次研析中共《憲法》中央立法權和行政權之關係，再以結論予以評析。

貳、中共《憲法》中央之立法權

一、全國人大

(一)全國人大之性質

緣西方的立法機關皆是一國人民在地方普遍公開選出的代議士組織而成，稱為「代議機關」，亦名國會，國會分兩院制（Bicameral System）及一院制；中共《憲法》的全國人大與前蘇聯的「最高蘇維埃制」同一類型⁴，亦類似西方國家代議機關的一院制；但西方聯邦政府的國會各有其獨立的立法權力和立法範圍。中共《憲法》第57條規定全國人大是國家最高的權力機關，第58條規定全國人大和全國人大常委會行使立法權；惟第67條第2款規定全國人大常委會制定和修改除全國人大制定的法律以外的「其他法律」。第62條規定全國人大的職權包括：立法、監督、重大事項決定和人事任免等4權；惟中共崇奉馬列主義，因馬列主義否定西方「三權分立」理論；據此，中共並非如西方國家將該機能稱為立法機關或行政機關，而稱謂「最高國家權力機關」。換言之，依《憲法》立法權大於行政權之理論設計，國務院、最高人民法院、最高人民檢察院、中央軍事委員會（以下簡稱「中央軍委」）

³ 國內學者王文杰認為2004年3月14日中共第十屆全國人民代表大會通過《憲法修正案》，於第33條增加1款：「國家尊重和保障人權。」顯然與大陸學者黃子毅資料不符。參王文杰，「大陸《憲法》第四次修正簡析」，2004年《展望與探索月刊時評文集》（民國94年6月30日），頁205；207。黃子毅，「鞏固改革開放成果，保障公民權利」，法學雜誌（第26卷第2期，總第149期，2005年3月15日），頁12。

⁴ 劉清波，「論中共現行憲法上的中央政府」，共黨問題研究（第27卷第9期，民國90年9月），頁9。

⁵ 焦洪昌，「國家機構」，周葉中（主編），憲法（北京：高等教育出版社，2005年3月），頁319。

等人事皆由全國人大任命，在權力上亦皆從屬於全國人大。

全國人大及其常委會有監督、選舉、決定、罷免國務院、中央軍委、司法首長（《憲法》第62、63、67條與本條之6、9、10、11、12款）之權力；惟最高國家權力機關的執行機關國務院（同法第85條）、主席（同法第80條）、中央軍委主席（同法第93條），皆無任何制衡全國人大及其常委會的權力。從而，全國人大制是社會主義國家獨特的憲政制度。

(二) 全國人大之職權

中共《憲法》第62條規定全國人大行使的職權包含：1. 修改《憲法》並監督《憲法》的實施；2. 制定和修改基本法律；3. 選舉、決定和罷免國家機關領導人：全國人大有權選舉全國人大常委會委員長、副委員長、秘書長和委員（《憲法》第65條第3項），選舉國家主席、副主席（同法第79條第1項）、中央軍委主席、最高人民法院院長、最高人民檢察院檢察長；根據國家主席提名，決定國務院總理人選；根據總理提名，決定國務院副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長的人選；根據中央軍委主席提名，決定副主席、委員的人選；對以上人員，全國人大主席團或3個以上代表團或十分之一以上代表可提出罷免案，罷免案由主席團審議後，提請大會全體會議審議，經全體代表過半數同意即獲通過⁵；4. 決定國家重大問題：包括審查批准國民經濟和社會發展計畫及計畫執行情況的報告；審查和批准國家預算與預算執行情況的報告；批准省、自治區、直轄市的建置；決定特別行政區的設立及其制度；決定戰爭與和平的問題；5. 監督權：全國人大有權監督其他國家機關的工作，例如全國人大有權改變或撤銷全國人大常委會不適當的決定，全國人大常委會對全國人大負責並報告工作（同法第69條）；國務院最高人民法院和最高人民檢察院向全國人大負責並報告工作（同法第92、128、133條）；中央軍委會亦應對全國人大負責（同法第94條）；6. 應當由最高國家權力機關行使的其他職權：此為全國人大全權地位的體現。

(三) 全國人大代表之選舉

1979年7月第5屆全國人大第2次會議通過《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》，在選舉制度的主要發展是：1. 進一步擴大普選範圍，除依法被剝奪政治權力以外，凡年滿18歲的公民皆有選舉權和被選舉權（第3條）⁶；2. 直接選舉的範圍擴大至縣一級（第2條第2項）；3. 實行差額選舉，規定

⁶ 張恒山，**法學基礎概論**（北京：中共中央黨校出版社，2000年12月），頁58。

⁷ 焦洪昌，「選舉制度」，周葉中（主編），**憲法**（北京：高等教育出版社，2005年3月），頁295。中

候選人名額應多於應選人名額（第30條第1項）；4.調整選區劃分方法，根據便於選民投票選舉原則，規定按居住狀況、生產單位、事業單位與工作單位劃分選區（第24條第1項）；5.改變推薦代表候選人的方法，規定選民或代表10人以上聯名可推薦代表候選人（第29條第2項）；6.規定對代表的監督與罷免和補選程序（第43條至第48條）。

《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》經過1982年、1986年、1995年及2004年4次修正，內容主要有⁷：1.進一步體現選舉制度平等性原則，將省級人大與全國人大農村每一代表所代表的人口數與城市每一代表所代表的人口數之比，一律改為「四比一」（第14條及第16條）；從而，縮小城鄉之間的差別；2.規定全國人大與地方各級人大代表中應有適當數量的婦女代表，並逐步提高婦女代表的比例（第6條第1項）；3.規定鄉鎮選舉委員會受上一級人大常務委員會的領導（第7條第2項）；4.規定香港特別行政區和澳門特別行政區應選全國人大代表的名額及其產生方法，由全國人大另行規定（第15條第3項）；5.規定代表當選與罷免代表的具體程序，強化了選舉制度的監督功能（第34條至第42條及第43條至第48條）；6.完善對妨害選民和代表自由行使選舉權與被選舉權的救濟制度（第52條）。

二、全國人大常委會和《憲法》解釋與違憲審查權

（一）全國人大常委會

全國人大負責刑事、民事、國家機構、公民基本權利義務等基本法律的制定，其常委會則負責基本法律以外的法律制定，且全國人大及其常委會分享國務院的部分行政權，具有國會與行政機關雙重性質（《憲法》第62條及第67條）。第68條第1項規定：「全國人民代表大會常務委員會委員長主持全國人民代表大會常務委員會的工作，召集全國人民代表大會常務委員會會議。副委員長、秘書長協助委員長工作。」同條第2項規定：「委員長、副委員長、秘書長組成委員長會議，處理全國人民代表大會常務委員會的重要日常工作。」大大強化全國人大常委會的權力。而《憲法》第84條第3項則規定國家主席、副主席缺位時，由全國人大補選；在補選以前，由全國人大常委會委員長暫時代理主席職位。

（二）《憲法》解釋與違憲審查權

中共《憲法》第67條第1款規定全國人大常委會行使《憲法》解釋權，《憲

⁷ 國憲政網，見<http://www.calaw.cn/document/default.asp?typeid=5>，檢索日期：2006年3月11日。

法》第64條規定：「《憲法》的修改，由全國人民代表大會常務委員會或者五分之一以上的全國人民代表大會代表提議，並由全國人民代表大會以全體代表的三分之二以上的多數通過。」如將全國人大常委會解釋《憲法》的權力理解為得超越《憲法》原意的解釋權力，即等於以解釋為名行修憲之實；從而，《憲法》解釋是不得超越《憲法》原意的嚴格解釋，且是根據具體情況而產生的事後解釋。基此，為使《憲法》解釋符合制憲目的、《憲法》的基本精神，應建立一套受理《憲法》爭議的程序，進而確保全國人大常委會正確的解釋《憲法》。而《憲法》第67條第1款規定全國人大常委會有權解釋《憲法》，監督《憲法》的實施，其原因為：1.全國人大常委會是最高國家權力機關的常設機關，行使立法權（《憲法》第57、58條）。由制定法律的機關解釋《憲法》，能保證《憲法》解釋的正確性；2.《憲法》第67條第1款規定全國人大常委會是《憲法》監督機關，監督權及解釋權的統一有利於《憲法》解釋的權威性；3.《憲法》解釋為一項經常性的工作，全國人大常委會組成人員具有合理的知識結構，可承擔根據社會發展需求解釋《憲法》的任務。惟中共的《憲法》解釋機關須進一步強化解釋功能，以《憲法》解釋權解決《憲法》與社會生活的衝突，規範《憲法》解釋的程序，提高《憲法》解釋的效能⁸。而中共《憲法》中不僅有《憲法》監督，且亦包括西方國家意義上的違憲審查及違憲責任，《憲法》第5條規定：「一切違反《憲法》和法律的行為，必須予以追究。任何組織或者個人都不得有超越《憲法》和法律的特權。」從而，違憲審查的目的即在追究違憲責任，制止違憲行為，進而保障《憲法》實施。例如《憲法》第38條規定：「公民的人格尊嚴不受侵犯。」一方面要求立法機關必須制定保護公民人格尊嚴的專門法律、法規或條款，另一方面，要求立法機關在制定的法律、法規中不得有侵犯公民人格尊嚴的內容和規定。否則便構成違憲，立法機關應承擔失職或其所制定的法律、法規無效的法律責任⁹。又全國人大及其常委會負責監督《憲法》實施（參第62條第2款及第67條第1款），亦享有違憲審查權；從而，全國人大及其常委會負責法律、行政法規和地方性法規的合憲性審查實現了制度化、規範化。《立法法》第90條第1項規定提出違憲審查要求的機關，即：「國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院和各省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會認為行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例同《憲法》或者法律相抵

⁸ 周葉中，「憲法解釋」，周葉中（主編），**憲法**（北京：高等教育出版社，2005年3月），頁389；393-394。

⁹ 秦前紅，「違憲審查制度」，周葉中（主編），**憲法**（北京：高等教育出版社，2005年3月），頁417；420。

觸的，可以向全國人民代表大會常務委員會書面提出進行審查的要求，由常務委員會工作機構分送有關的專門委員會進行審查、提出意見。」同法第90條第2項規定提出違憲審查建議的機關，內容為：「前款規定以外的其他國家機關和社會團體、企業事業組織以及公民認為行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例同《憲法》或者法律相抵觸的，可以向全國人民代表大會常務委員會書面提出進行審查的建議，由常務委員會工作機構進行研究，必要時，送有關的專門委員會進行審查、提出意見。」；惟仍有不完善之處，包括審查主體不明確和多層次，審查範圍狹窄，缺乏程序保障¹⁰。

再者，從理論或實務分析，中共《憲法》解釋的缺失原因包括¹¹：1.《憲法》文本：《憲法》限制《憲法》解釋的空間，例如《憲法》序言和總綱規定許多政策性及具體經濟制度的內容，一旦社會發展變化，只能不斷修憲才能解決，現行《憲法》經4次修正，絕大部分皆與《憲法》規定的經濟制度有關。中共應仿西方國家與50年不變的《香港基本法》、《澳門基本法》，《憲法》應為基本原理原則概括性規定，法律方就具體事項的國家社會生活作規定；從而，使《憲法》文本充分體現國家根本制度和人民基本權利義務，並儘量以《憲法》解釋實務中出現的新問題，則定能減少《憲法》修改的頻率；2.解釋主體：《憲法》第62條第1款規定全國人大具有制憲與修憲權，第67條第1款規定全國人大常委會具有《憲法》解釋權；惟全國人大常委會是全国人大的常設機構，致釋憲權被修憲權所吸收，完全違背法治國原則及保障人權之意旨，為保持《憲法》的穩定性、權威性與人民權益，應由專家、學者及法律實務界擔任全國人大常務委員並組成《憲法》暨法令監督委員會，負責《憲法》、法令解釋權及違憲審查權，全國人大更應制定《憲法監督法》及《人民法院違憲審查程序規則》，對違憲審查的範圍、時限、方式和步驟明確規定¹²。

三、國家主席

(一)國家主席之性質

國家主席對外代表國家¹³，係中共國家元首；惟因《憲法》第80條及第81條規

¹⁰ 同註9，頁423。

¹¹ 周漢華，2004，〈修憲與釋憲〉，「紀念五四憲法頒布暨全國人民代表大會成立五十周年理論研討會紀要」論文（9月5日），北京：中國社會科學院法學研究所，*法學研究*（第26卷第6期，總第155期，2004年11月），頁7。

¹² 同註9，頁424。

¹³ 胡鴻高，*中華人民共和國法律制度*（香港：三聯書店，2001年3月），頁203。

定主席行使職權須根據全國人大及其常委會的決定。從而，《憲法》上主席的地位雖類同總統、國王、君主一般民主國家的元首；但與一般民主國家元首的意義有別。

(二) 國家主席之職權與特徵

《憲法》第79條第1項規定主席、副主席由全國人大選舉，同條第2項規定候選人須為公民並年滿45歲，第3項規定每屆任期同全國人大每屆任期相同（5年，參第60條第1項），連續任職不得超過兩屆。主席的職權為：1.根據全國人大及其常委會的決定(1)公布法律；(2)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；(3)授予國家的勳章和榮譽稱號；(4)發布特赦令、戒嚴令、宣布戰爭狀態及動員令（《憲法》第80條）；2.接受外國使節，根據全國人大常委會決定，派遣和召回駐外全權代表，批准和廢除同外國締結的條約和重要協定（第81條）。

中共國家主席的特徵包括：1.實行虛位元首制¹⁴：《憲法》第62條第5款規定全國人大根據主席的提名，決定國務院總理的人選，因主席行使職權須以全國人大和其常委會的決定為根據（參《憲法》第80條）；基此，主席雖有形式提名與任免國務院總理和國務院其他組織人員之行政權；但並非獨立任免權與實際行政權；2.與「54《憲法》」相比，主席不再統帥全國武裝力量（參《憲法》第93條第1項及「54《憲法》」第42條），不再召集和主持最高國務會議，主席實行任期限制；從而，主席已大權旁落，真正的權力則在「黨」的總書記及兼任中央軍委主席；3.主席無任何權力制衡全國人大，且須處處與全國人大常委會相配合，接受其決定；又不能對國務院總理及其各部會首長決定去留。據此，主席非行政首腦，僅為單獨一定形式的國家機關、權威性象徵、為國家機構分工和國際間交往所必須¹⁵。

參、中共《憲法》中央之行政權

由於具有「國會與行政機關雙重性質」的全國人大及其常委會和國家主席的職權已於上文探討之，從而，僅剖析中共中央行政機關的國務院。

一、國務院之性質與組織

中共國務院受全國人大常委會監督（《憲法》第67條第6款），行使最高國家

¹⁴ 同註5，頁329。

¹⁵ 王德祥，「試論我國國家主席制度」，人民日報，北京，1982年6月3日，第2版。李樹忠，「國家機構」，廉希聖（審定），憲法學（北京：法律出版社，2000年11月），頁498。

權力機關的行政權和執行權並領導國務院工作（同法第85條及第88條）。

中共所謂「一府兩院」於中央係指國務院、最高人民法院與最高人民檢察院，依《憲法》第86條第1項規定國務院由總理、副總理若干人、國務委員若干人、各部長、各委員會主任、審計長及秘書長組成。國務院總理的人選，取決於國家主席提名，經全國人大決定，並由國家主席任免；國務院副總理和國務委員則由總理提名，經全國人大決定，由國家主席任免（同法第62條第5款、第80條）；國務院其他組織人員，包括部長、主任、審計長、秘書長等，由總理提名，經全國人大決定，若全國人大在閉會期間，則由其常務委員會決定，由國家主席任免（同法第67條第9款、第80條）。國務院每屆任期與全國人大每屆任期相同，亦即國務院成員任期為5年，連選得連任；惟任職不得超過兩屆（同法第60條第1項、第87條）。國務院總理、副總理、國務委員、秘書長組成國務院常務會議，由總理召集和主持國務院常務會議及國務院全體會議（同法第88條第2項及第3項）。

二、總理負責制及職權

國務院總理既出於國家主席提名，經全國人大決定任命，國務院對全國人大及其常委會負責（同法第92條）。由該行政權與立法權的關係而言，國務院政治制度雖採內閣制精神；惟全國人大無法行倒閣權使國務院總辭，國務院亦不能解散全國人大；從而，中共非採內閣制。又《憲法》第92條規定：「國務院對全國人民代表大會負責並報告工作；在全國人民代表大會閉會期間，對全國人民代表大會常務委員會負責並報告工作。」惟《憲法》第86條第2項規定國務院實行總理負責制，由總理代表國務院向全國人大報告工作¹⁶，且國務院總理逕向全國人大報告者，為政府工作報告，而專門事項，則向全國人大常委會提出報告（同法第67條第6款）；但全國人大會議每年舉行1次（同法第61條前段），其常委會亦非像內閣制國家之議會，設有長年會期，總理責任如僅止於工作報告，則全國人大常委會監督國務院工作的職權（同法第67條第6款），亦僅止於接受報告和質詢（同法第73條），不如內閣制的內閣須對國會負責制；基此，所謂總理負責制者，並無政治上的結果責任¹⁷，且從第5屆全國人大起，即無由全國人大主動提議罷免國家機關人員的案例（同法第63條第2款），不過僅有2次是依據國務院總理提請全國人大常委會對國務院官員解職的要求¹⁸。又與國務院實行總理負責制一樣，國務院各部、各委員會實行部長或主

¹⁶ 同註5，頁332。

¹⁷ 同註4，頁15-16。

¹⁸ 尹中卿，全國人民代表大會及其常務委員會大事記：1949至1993年（北京：法律出版社，1994年），頁560。

任負責制（同法第86條第2項後段）。

中共國務院權大責重，依《憲法》第89條規定國務院的職權包括：

- (一)根據《憲法》和法律，規定行政措施，制定行政法規，發布決定和命令；
- (二)向全國人大或全國人大常委會提出議案；
- (三)規定各部會的任務和職責，統一領導各部會和不屬於各部會的全國性行政工作；
- (四)統一領導全國行政機關工作與規定行政機關職權；
- (五)編制及執行國民經濟社會發展計畫和國家預算；
- (六)領管經濟工作和城鄉建設；
- (七)領管教育、科學、文化、衛生、體育和計畫生育工作；
- (八)領管民政、公安、司法行政和監察工作；
- (九)管理外事與締結條約和協定；
- (十)領管國防建設；
- (十一)領管民族事務；
- (十二)保護華僑；
- (十三)改變或撤銷各部會不適當的命令、指示和規章；
- (十四)改變或撤銷地方行政機關不適當的決定和命令；
- (十五)批准區域劃分；
- (十六)決定戒嚴；
- (十七)審定行政機構編制，依照法律規定任免、培訓、考核和獎懲行政人員；
- (十八)全國人大及其常委會授予的其他職權。

肆、中共《憲法》中央立法權與行政權之關係

中共《憲法》全國人大立法權與最高行政機關國務院之間的職權關係分為2種，一為國務院向全國人大負責，另一為全國人大監督國務院。

一、國務院向全國人大負責

國務院必須受到全國人大的監督，並向其負責，而對全國人大負責的方式，一是提出各項工作報告及預、決算，交由全國人大審議（《憲法》第89條第2款、第5款）；一是至全國人大及其常委會中進行工作報告（同法第92條）。

- (一)提案立法：國務院的職權之一便是向全國人大及其常委會提出各項法案、議案，此亦為國務院與全國人大的關係中國務院得主動提出的；惟《憲法》並無

西方三權分立制的「覆議」規定，其原因在於全國人大是權力機關，國務院係全國人大的執行機關，權力從屬之下，當然無權力反對全國人大的議決。

- (二)進行報告、接受質詢或詢問：《憲法》第92條規定：「國務院對全國人民代表大會負責並報告工作；在全國人民代表大會閉會期間，對全國人民代表大會常務委員會負責並報告工作。」惟中共《憲法》實行總理負責制結果，係總理代表國務院向全國人大報告工作，且總理負責制並不意味總理能獨斷專行，而是應在民主的基礎上高度集中；從而，保證責任明確，行動果斷迅速，亦利於提高國務院的工作效率¹⁹。《憲法》第73條則規定：「全國人民代表大會代表在全國人民代表大會開會期間，全國人民代表大會常務委員會組成人員在常務委員會開會期間，有權依照法律規定的程序提出對國務院或者國務院各部、各委員會的質詢案。受質詢的機關必須負責答復。」又全國人大30名以上的代表聯名，得提出對國務院或國務院各部、委，最高人民法院和最高人民檢察院的質詢案，代表對受質詢機關的答復不滿意時主席團可決定由受質詢機關再做答復；詢問是代表就某一問題要求有關機關負責人說明情況，以便對報告或議案進行審議²⁰。

二、全國人大監督國務院

全國人大以4種方式對國務院進行監督，包括對其人事的任免、對國務院的決策進行同意、對國務院通過的法規與執行的工作進行監督、及全國人大及其常委會授權國務院所制定相關的暫行規定或條例進行審議；另質詢、詢問亦為全國人大監督國務院的方法之一。

- (一)人事任免：全國人大對國務院的人事具有絕對的權力，全國人大有權選舉國家主席（《憲法》第62條第4款），根據國家主席的提名，決定國務院總理人選；根據總理提名，決定國務院副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長的人選（同法第62條第5款）；對於以上人員，亦可提出罷免案。另在全國人大閉會期間，全國人大常委會根據國務院總理的提名，決定部長、委員會主任、審計長、秘書長的人選（同法第67條第9款）；惟全國人大常委會的人事任免權，並不包括國家主席、國務院總理、中央軍委主席、最高人民法院院長及最高人民檢察院院長（同法第67條第10、11、12款）；從而，在國家領導人員的任免部分，全國人大擁有最高的決定權。

¹⁹ 同註5，頁332。

²⁰ 同註5，頁324。

- (二) 決策之同意：全國人大有權審查和批准國務院提出的國民經濟和社會發展計畫及計畫執行情況的報告；審查和批准國家預算與預算執行情況的報告；批准省、自治區、直轄市的建置；決定特別行政區的設立及其制度（同法第62條第9、10、12、13款）。
- (三) 工作及法制監督：全國人大常委會有權撤銷國務院制定的和《憲法》、法律相抵觸的行政法規決定和命令（同法第67條第7款）；撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關（即各級地方人大）制定的和《憲法》、法律與行政法規相抵觸的地方性法規和決議（同法第67條第8款）；依《憲法》第73條並可對國務院與所屬各部及委員會提出質詢、詢問案。
- (四) 授權：全國人大及其常委會可授予國務院其他職權（同法第89條第18款），最主要的是立法權的授予，1985年4月第6屆全國人大第3次會通過「決定」，授權國務院對於有關經濟體制改革和對外開放方面的問題，必要時可根據《憲法》，在同有關法律和全國人大及其常委會有關決定的基本原則不相抵觸的前提下，制定暫行規定或條例並報全國人大常委會備案。規定或條例頒布實施並經實踐檢驗後，在條件成熟時，再由全國人大或全國人大常委會制定為法律²¹。
- 緣中共全國人大與其常委會包含「立法和行政機關雙重性質」，行使立法權、監督權、重大事項決定權及人事任免等4四權，為「最高國家權力機關」，而國務院則為中共「最高國家行政機關」，在《憲法》的權力結構中，國務院與全國人大之間屬於從屬關係，國務院是全國人大的執行機關；惟中共憲政卻違反民主法治國原則，其原因為²²：
- (一) 立憲方面：《憲法》序言第7項與1989年12月中共中央通過的《關於堅持和完善中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度的意見》中規定堅持中國共產黨的領導²³，且全國人大包括軍隊代表名額，使全國人大悉聽黨與軍隊的指導，「黨」以政策控制全國人大《憲法》、基本法律的制定權與修訂權，及干預全國人大常委會一般法律的制定權與修訂權和法律解釋權²⁴；又依

²¹ 同註5，頁333。

²² 焦洪昌，2004，〈中國憲法與中國憲政〉，「紀念五四憲法頒布暨全國人民代表大會成立五十周年理論研討會紀要」論文（9月5日），北京：中國社會科學院法學研究所，*法學研究*（第26卷第6期，總第155期，2004年11月），頁8。

²³ 周葉中，「政黨制度」，周葉中（主編），*憲法*（北京：高等教育出版社，2005年3月），頁353。燕繼榮，「國家元首與國家中央軍事委員會」，謝慶奎（主編），*中國大陸政府與政治*（臺北：五南，2005年3月），頁253。

²⁴ 唐映紅，「國家性質」，劉茂林（主編），*中國憲法*（北京：中國政法大學出版社，2001年12月），頁94。許光泰，*中共法制論*（臺北：臺灣商務印書館，1989年3月），頁61。

《選舉法》第2條第2項規定普遍、直接的選舉只限制在縣、鄉、鎮級人大會實行，全國人大是多層間接選舉產生，喪失人民當家作主的政權組織形態，與民主國原則相違；

(二)行憲方面：未制定保障公民基本權利與自由的法律，亦無頒布全國性《監督法》，致地方性監督辦法的效力非常有限；

(三)護憲方面：黨包辦代替具體工作，未落實《憲法》保障人民應有權益。

從而，中共應放棄不屬於中國的馬列階級鬥爭意識形態，闡揚民主法治理念，實施軍隊國家化與政黨政治，廢除「黨」的人治思想，於開放黨禁前：

(一)「黨」對各級人大會僅有建議權，無指揮權；

(二)各級人大常委會的主要領導應擔任同級黨委的第一副書記，方能確立人大在國家事務中的領導權威。再者，為與當今世界各國議會普遍實行直接選舉相協調，及符合馬列主義實行普遍、平等、直接選舉原則的基本觀點²⁵，全國人大和各級人大會應由人民直選，使全國人大與各級人大會、人大常務委員會皆受人民監督、罷免，不受黨及軍隊干涉，此即人民代表「只盡其能，不竊其權」的原則；惟在擴大人大代表的直接選舉範圍以前應：

(一)修改《憲法》明訂全國人大代表不得擔任國家行政機關、審判機關和檢察機關的職務，以發揮全國人大實質監督功能；

(二)加強選民監督及撤換代表機制，擴大人大會開放程度，實行一定程度的競選制，允許公民旁聽會議，公開人大活動等²⁶。

再者，中共《憲法》中央政府體制立法權原本駕凌於行政權之上，但實際運作上卻背道而馳，其原因為：

(一)「黨」領導一切之意識形態，使國務院行政權與具有「國會及行政機關」雙重性質的全國人大，和國家主席形式提名與任免國務院總理及國務院其他組織人員之行政權，皆為「黨」所操縱，且主席亦無覆議權（或覆議核可權）與其它行政權和不再統率三軍；

(二)各級人大選舉之弊端：「黨」及單位領導深度介入各級人大選舉，造成選舉不公²⁷；

(三)黨政不分與職責不明的缺失²⁸。例如2004年4月15日中共與董建華訂出「第二

²⁵ 張英紅，「論人大制度創新」，湖南郴州師範高等專科學校學報（第1期，2002年2月），頁15。

²⁶ 陳興波，「對地方人大常委會制度中會議的探討」，法學雜誌（第26卷第4期，總第152期，2005年7月15日），頁75。

²⁷ 何深思，「以憲法的名義維護人大代表選舉的尊嚴」，法學雜誌（第26卷第4期，總第152期，2005年7月15日），頁77。

²⁸ 同註5，頁329。

號報告書」9大原則中皆無民意，只有官意²⁹，且依該「第二號報告書」的原則四卻用「行政主導」作為體制並加以鞏固，實際上是削弱立法會對行政機關的制衡³⁰，致《立法法》喪失約束國務院擴權的功能。中共以「黨」的意志控制國務院的行政權與全國人大的國會立法及行政權，不僅違背依法行政原則，而且踐踏全國人大和其常委會制定法規，及保障人權的功能。

伍、結 論

當代各國法制，中央政府體制大抵有4：

- 一、總統制（Presidentialism）；
- 二、內閣制（Parliamentarism）；
- 三、半總統制（英：Semi-Presidentialism；法：le régime semi-présidentiel）或雙首長制；
- 四、國務院制和前蘇聯部長聯席會議制或政務院制，如北京政府、北韓、古巴、越南等國。

中共未來應拋棄黨負責培養、選拔並向國家政權機關推薦幹部的黨管幹部之人治主義體系與階級鬥爭唯物史觀的意識形態³¹，方能確保人權條款入憲之目的，使《憲法》成為自由規範之法，落實全國人大及其常委會民主立法的功能，與對國務院不受干涉的人事任免和質詢兩項監督權，更應把政黨行為、軍事行為也列為人大監督的內容³²，以實踐《憲法》一切權力屬於人民的理念。

再者，全國人大各專門委員會應與法律委員會審議法案的法律位階處於相同的地位，以符合《憲法》第70條第1、2項規定與發揮立法效率和闡揚立法民主³³。如此不僅能達成中共將「國家尊重和保障人權」載入《憲法》修正案之目的，而且亦與《憲法》第57條規定全國人大是最高國家權力機關本旨相符；從而，「黨政分開」及「依法治國」方有實踐的可能。

²⁹ 谷飛俠，「中共罔顧民意否決普選」，*爭鳴*（總第319期，2004年5月1日），頁64。

³⁰ 梅幸河，「北京封閉香港普選之門」，*爭鳴*（總第319期，2004年5月1日），頁61。

³¹ 陳斯喜，2004，〈關於完善人民代表大會制度的幾點思考〉，「紀念五四憲法頒布暨全國人民代表大會成立五十周年理論研討會紀要」論文（9月5日），北京：中國社會科學院法學研究所，*法學研究*（第26卷第6期，總第155期，2004年11月），頁18。

³² 牛文展，「人大監督法律制度研討會綜述」，胡錦光、韓大元（主編），*中國憲法發展研究報告：1982-2002*（北京：法律出版社，2004年4月），頁690。

³³ 周偉，2004，〈改革全國人大法律委員會統一審議法律草案為各專門委員會分別審議的立法程序〉，「紀念五四憲法頒布暨全國人民代表大會成立五十周年理論研討會紀要」論文（9月5日），北京：中國社會科學院法學研究所，*法學研究*（第26卷第6期，總第155期，2004年11月），頁21。