

專題研究

# 中共的黨國體制 ——論黨對政治運作的領導

陳如音

摘要

本文是從中共政權黨國體制的特性（人民民主專政的內容）及政治體制改革的方向出發，並論述改革開放後中共政權發展的概況，和黨政關係的演變。同時論述中共黨在政治運作中的領導地位，從其特有的執政方式，黨與政權機關（以全國人大和國務院為例）及與民主黨派的關係，來說明中國之一黨專政的政治運作，和黨領導一切的政治現實。

關鍵詞：中共政權特質、黨國體制、黨的領導、一黨專政

## 壹、前言

為了適應改革開放後的變化及因應當前局勢的需要（經濟發展及能進一步與世界接軌），中國從列寧式的極權國家（Totalitarian State），轉變為威權國家（Authoritarian State）的型態（學界普遍的共識），中國在各方面無一不起著重大的變化，但在這一變革的浪潮中，唯一不變的卻是「共產黨的絕對領導」和中共政權的持續維持。

由於承襲了馬列主義具階級性的國家概念，認為國家是統治階級用來壓迫被統治階級的工具，加以受到史達林獨裁主義的影響，致使中共政權在理論的形成與制度設計上，就存在著專制政體的特性。在馬列主義具階級性民主觀的概念影響下，中共強調中國所需要的民主只能是社會主義的民主<sup>1</sup>，是具階級性、是有領導、有紀

<sup>1</sup> 鄧小平，鄧小平文選（北京：人民出版社，第2卷，第2版，1994年10月），頁175。

律的民主，（須服從共產黨的領導，並遵守黨的要求），所以只有服從黨的領導，才符合社會主義民主的先決條件，反之，則違反黨的領導，就是破壞民主與危害秩序，就是統治階級專政的對象；而形成中共之黨國體制的理論基礎。

基於這一理論依據，中共在其憲法序言中，就明白揭示了中國共產黨之永恆執政黨的地位，同時根據這一規定，建立了一套黨政合一之黨國體制的政體形式，並藉由理論的推演及制度的設計，將「黨的領導」賦予了法律的依據和制度性的規範。所以筆者擬從中共政權的性質、政權發展的變化（黨政關係的演變），及黨對政治運作的領導（中共黨的執政方式、黨與政權機關和民主黨派的關係），來對共產黨在中國政治運作中的角色做一探討。

## 貳、中共政治體制改革的方向

理論的建構是共產黨人從事革命事業及鞏固政權的主要憑藉，共黨理論提供共產黨人革命的動力與政權合法性的基礎，因此對於中共的研究，一般而言必須先從瞭解其理論著手，政治制度亦然。

### 一、人民民主專政的內容

中共憲法第一條規定：「中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家」。說明了中共是以人民民主專政來表述其政權的性質。中共認為人民民主專政是馬列主義國家學說與中國國情相結合的產物，亦是具有中國特色的無產階級專政。

毛澤東指出：「對人民內部的民主方面和對反動派的專政方面，相互結合起來，就是人民民主專政。」<sup>2</sup>關於人民的意涵，中共在不同時期有著不同的解釋，因為它認為人民屬於階級和歷史的範疇，所以在不同的階級、國家及歷史時期，對人民的使用其意涵與內容也不盡相同；因此對中共而言，人民是個與作為專政對象的敵人相對立的概念，必須隨著形勢的變化而改變。另就此概念中的民主言，指的是社會主義的民主，鄧小平就曾強調：「中國人民今天所需要的民主，只能是社會主義民主。」<sup>3</sup>歸納中共社會主義民主主要的特質為：

社會主義民主具有鮮明的階級性

社會主義民主是只有統治階級才能享有的民主，而並非普遍或超階級的民主，其本質是反應統治階級的利益，也只有統治階級才能決定民主的實質內容。

<sup>2</sup> 王會言，政治學原理（長春：吉林大學出版社，1996年7月），頁153。

<sup>3</sup> 同註1。

社會主義民主是與專政相結合的民主

統治階級對其內部實施民主，但對被統治階級則實施專政，被統治階級不僅不享有民主，而且是統治階級專政的對象。

社會主義民主必須是有領導的、有紀律的民主

為了使民主不偏離社會主義的方向，社會主義民主必須是在以實現共產主義為目標的共產黨所領導下的民主，必須是不能反對社會主義的民主，反對共產黨的領導以及反對社會主義者，都將成為專政的對象。

因此人民民主專政是對屬於人民範圍內的各個階級實施民主，但對人民的敵人則實施專政，專政的對象依據中共的說法為反對和破壞社會主義者，以及各種形式的犯罪分子。中共所謂的人民民主專政在理論上是以工人階級作為領導，但因中共強調中國共產黨是工人階級的政黨，是工人階級的先鋒隊，工人階級的領導必須透過共產黨來實現；所以實質上中共政權的領導及統治的核心即為中國共產黨。

此外在中共階級的民主觀下，由於統治階級、被統治階級、無產階級、資產階級、人民、敵人等抽象而又富有政治意涵的概念，一般是由中共領導者來做界定與解釋，因此實施民主和實行專政的對象、範圍，常存在著不確定性，另一方面以服從共產黨的領導與遵循社會主義作為實施民主的前提，與一般國家將選擇政黨和生活方式的自由，視為民主基本的原則，有著明顯的不同<sup>4</sup>。

也就基於這樣的政權特性，所以中共往往以對敵專政為由，對於異己分子以反革命之罪名入罪，因為從中共政權的觀點看，唯有擁護共產黨的領導，和支持中央的決策才是一種愛國的表現，反對黨的領導，或者違抗中央的命令，就可能成為反革命的象徵，而被打為人民的敵人，進而成為其鬥爭和專政的對象。

## 二、政體改革的設計

為了糾正歷史的錯誤，及為改革創造有利的環境，中共高層領導人乃提出許多政策的構想，如鄧小平在 1980 年有關「黨和國家領導制度的改革」的講話，就被外界認為是中國之政治體制改革具體地提上日程的開始。自此以後，大陸方面提出政體改革的內容大致可以分為下列三方面：

### 民主化的要求

見於過去權力過於集中與欠缺黨內民主乃造成一系列政治脫序事件的主因，許多人一開始都將政治體制改革的內容，定位於政治民主化、法制化、完善監督制度與民主參與等方向，包括八〇年代以來中共對人大制度的重新整頓，對法治工作的

<sup>4</sup> 楊開煌，中國大陸研究概論（臺北：空大印行，民國 87 年 6 月），頁 88-90。

重視等。

#### 行政革新

基於改革的要求，尤其是為發展生產力創造條件，許多人意識到行政效率的不彰，以及機構龐大、官僚主義、封建思想、家長制等，乃是困擾當前中共政治生活的重大阻礙，因此，政府體制的效率化、黨政適度分工、幹部終身制的廢除、幹部的選拔與任命等，乃當務之急，是以有幹部四化（革命化、年輕化、知識化、專業化）和機構精簡之政策的提出。

#### 為經濟改革服務

有人認為政體改革是經濟體制改革的必然要求，必須為保障經濟改革和促進經濟改革順利進行服務，政治體制不但無法脫離經濟改革單獨完成，事實上部分政體改的內容便包含在經濟改革的範圍之內。這一種意見認為中國大陸原來實行的計畫經濟制度，正與社會主義市場經濟發生激烈的摩擦，原來黨政不分、人浮於事、以紅領專的企業領導方式，也必須有所變革<sup>5</sup>。

在中共推行政治體制改革的初期，有關民主的議題雖曾被熱烈的討論，然從其推動政體改革十餘年的經驗，說明中共將改革的範圍，逐步縮小至行政改革與為經濟改革服務的範圍內。且從其改革的歷程觀之，九〇年代的中共，卻較八〇年代末期倒退，不但趙紫陽擔任總書記時期所提的黨政分開與簡化黨的角色說法不復聽聞，連政治體制改革這個詞都已罕見。但中共仍在精簡機構、決策民主化、健全社會主義法治和最高權力機構、黨企分離（屬於行政改革的部分，不涉及黨的領導與統治的範圍內）等方面做出了努力<sup>6</sup>。

## 參、中共黨政關係的演變

由於建政前三十年之集權統治的慘痛經驗，為了避免亡黨亡國的危機，中共領導人乃須重新思考國家的方向，而著手進行各項體制的改革，不但為了收拾文革所遺留的殘局，同時也要重建政權的合法性與權威感，於是朝向了威權政體的執政思維，來重建其政治上的領導與運作機制。

### 一、黨內多元的相對包容

在毛澤東的個人獨裁式領導下，中共黨內長期只能存在一種聲音（毛的指示和

<sup>5</sup> 趙建民，當代中共政治分析（臺北：五南圖書出版有限公司，民國86年9月），頁107-108。

<sup>6</sup> 見：趙建民，當代中共政治分析第四章的內容。

擁護毛主席的領導)，反對毛主席就是反黨就是叛國，如彭德懷，劉少奇<sup>7</sup>就是一明顯例子。文革結束後鄧小平等一批曾遭迫害的幹部，有感於黨內一言堂的惡劣影響，乃提倡對不同意見的寬容，而形成對黨內各種意見相對包容的氣氛，如陳雲、鄧小平在改革意見上的折衝便是一最好的例子。

在政策上，自八〇年代以來鄧小平和陳雲一直被視為是「改革派」和「保守派」的兩大巨頭，兩人對當前中共有關社會主義的發展途徑的看法不同由來已久。此二人在經濟政策和思想上的爭執，自 1979 年推行改革開放政策後，便一直持續存在。以 1990 年 12 月召開的中共「十三屆七中全會」為例，通過了「十年規畫」和第八個「五年計畫」。在會後所發表的公報中，突出了五個「堅定不移」以確定其最高政策指導方針<sup>8</sup>。一般認為，此一會議表現了相當的妥協性，乃是經過激烈爭論的結果，同時反映了鄧、陳兩派改革意見的折衝方案<sup>9</sup>。如此中共黨內對不同意見的處理已樹立了典範，先姑且不論其折衝後的內容如何，與以往相比，至少持不同意見者，已有了發表和協調的機會，而不會再被視為是反黨叛國而隨時有性命之憂的政治犧牲者。

## 二、集體領導的制度確立

為了解決以往家長制的個人獨裁式領導所帶來的弊端，中共在 1982 年「十二大」通過的黨章中，特別取消了設置「黨主席」和「副主席」的規定，只在中央委員會中選舉產生總書記。在此體制下，總書記只是中央政治局常委會委員之一，負責召集政治局和常委會會議，而不是政治局的主席，也不是常委會的主席，只是在政治局和常委會集體領導下負責主持書記處業務，協助日常行政工作的推動。中共取消黨主席、副主席的設置，以常委會來取代並且貶抑總書記的領導地位，主要是為了避免過去那種突出個人領導的領導方式，防止個人權力的集中與專斷。由於取消了主席制，向以往那樣由黨主席個人包辦黨內外重要職位，獨占所有政治權力的現象也就不再發生。

<sup>7</sup> 彭德懷因反對毛的「大躍進」而被指具有「小資產階級狂熱思想」打為反黨集團的一員。劉少奇個人雖無明顯的反黨實例，但卻因有功高震主之嫌，加以與毛在意見上有些矛盾，而成為文革時被整肅和批鬥的對象，最後慘死於獄中。

<sup>8</sup> 五個堅定不移：

堅定不移的走建設有中國特色的社會主義道路。

堅定不移的推行改革開放。

堅定不移的貫徹執行國民經濟持續、穩定、協調發展的方針。

堅定不移的執行自力更生、艱苦奮鬥、勤儉建國的方針。

堅定不移的貫徹執行物質文明建設和精神文明建設一起抓的方針。

參見中共十三屆七中全會公報

<sup>9</sup> 趙建民，威權政治（臺北：幼獅文化，民國 83 年），頁 203-204。

按共黨民主集中制的原則，中共政治局是實際的權力核心，而政治局常委會更是權力核心的核心。但是在黨主席制之下，屬於政治局常委會的集體權力，經常容易落入個人手中，形成個人的大權獨占。因此廢主席制，行總書記制，並且突出政治局常委會的地位，主要就是為了真正能夠落實集體領導。

中共中央決定政治局常委進行工作分工，具有以下的意義：五位常委（十六大增為九位）的工作明確，各有所司，彼此都不能藉工作名義去侵犯他人工作範圍內的權力，這樣既可避免因爭工作而引發衝突，更避免藉工作之便而導致個人權力的集中；根據十三大政治報告的精神，常委會必須要定期向政治局報告工作，政治局要定期向中央委員會報告工作，而常委們是工作分工各有所司，這顯示每位常委是各自對自己的工作負責，如果需要報告，也只是以政治局為對象，而不需要向任何特別個人做報告。因此政治局常委之間，只有工作性質及角色扮演的不同，而無權力的大小之別和上下隸屬關係，這對集體領導制度提供了更大的保障<sup>10</sup>。

中共改革的目的是希望藉由權力的分散，和制度化分工原則的確立，來避免重蹈以往的覆轍，同時希望透過制度地確立，將過去建築於個人（*charisma*）（神魅式）的領導，和植基於傳統價值（革命的光環）的權力基礎，轉換為以法治和制度性權威為依據的以「技術官僚」為主的執政方式。

### 三、黨的政治運作法制化

為了避免以往之黨政不分，黨包辦一切國家事務的弊端，中共自八〇年代後開始注重黨政關係的理順及黨政職能的發展，始有了「黨政分開」的提法與要求。所謂的黨政分開就是要劃清黨和國家政權間的職能，理順黨組織與人民代表大會、政府、司法機關、群眾團體、企事業單位和其它各種社會組織間的關係，做到各司其職，並且逐步走向制度化規範的形成。

依據這一改革的要求，黨政分開是指黨政職能分開，是指改變黨對政的領導方式，在概念上，要使「黨的主張經過法定程序變為國家意志，通過黨組織的活動和黨員的模範作用帶動廣大人民群眾，實現黨的路線、方針、政策」；同時「黨政之間不是隸屬關係，黨領導是透過黨的路線、方針、政策及在政權機關內擔任公職的黨員發揮作用來實踐的」<sup>11</sup>。

為了體現黨政分開原則，在中共中央的領導下，無論是對黨的組織、職能與任務，或是對政權機關內容的調整都做了多項的安排。其分述如下：

<sup>10</sup> 朱新民，1978-1990 中共政治體制改革之研究—八十年代以後中國大陸的政治發展（臺北：永然文化，民國 80 年 10 月），頁 70-84。

<sup>11</sup> 同上註，頁 85-88。

### 修改黨在憲法中的角色與地位

八二憲法糾正了七五和七八兩部憲法中將黨的領導直接寫進條文的作法（改為放在憲法的序言），其次，是規定各政黨（包括共產黨），都必須遵守憲法和法律，任何組織或個人都沒有超越憲法和法律的特權。

### 修改設置黨組的規定

中共在 1987 年十三大的會議上通過部分黨章條文修正案，對黨組的設置給予了較寬鬆和彈性的作法。中共在十三大的黨章中，將十二大黨章規定之「應設立」改為「得設立」黨組，如此，則可減少黨組對政府事務的干預，國家機關與民間組織將因此享有相對的獨立性與自主性，能成為比較具有實際權力與功能的組織<sup>12</sup>。

### 恢復國家主席

依據八二憲法的規定，中共恢復了國家主席的設置，然而國家主席既無軍隊統帥權，也無召開「最高國務會議」之權力，只是形式上的虛位元首，不擁有實權。但儘管如此，國家主席的恢復，至少顯示中共在表面上尊重國家元首的地位，邁出了黨政分開的腳步。

### 增設「國家中央軍事委員會」

依據八二憲法中共成立國家中央軍事委員會，規定享有領導全國武裝部隊的權力，此舉顯示中共有意使人民解放軍從「黨軍」蛻變為「國軍」，然因國家主席和國務院總理皆無實際支配軍隊之權，而國家軍委成員又與黨的軍委會的成員相同，所以中共此一黨政分開的改革在形式上的意義大於實質上的意義。

### 國務院實行「首長負責制」

依據八二憲法的規定，國務院實行總理負責制，各部、各委員會實行部長、主任負責制。此一制度是讓各首長能自行挑選副部長、副主任。享有副主管級以下的人事任免權。這種形式的好處是使正副領導人的處事方法和意識更能調和一致，減少分歧、增加效率。此一制度的實行可算是黨對人事任免權的放鬆與下放<sup>13</sup>。

總結來說，經過這一時期的改革，政府角色在中共政治中得到某種程度的肯定，同時也賦予了一定範圍的功能，然在堅持共黨領導的一黨專政體制下，政府仍將只是中共政策執行的工具，而未必是政權的真正主體。如此也正符合了中共「政體改革」的希望（只限縮在行政改革的範疇），而絕不動搖其一黨專政之黨國體制的政體形式。因為就中共的說法言，「理順黨政關係和實行黨政分開，並不是要抗拒或排斥

<sup>12</sup> 中共雖於十三大黨章規定中放鬆了對成立黨組的限制，然由於八九民運及「蘇東波」事件的影響，乃又於九〇年代重申黨領導的重要，及再提加強在非黨機關中建立黨組的必要。

<sup>13</sup> 同註 10，頁 89-98。

黨的領導，而是為了要能更加適應和完善黨的領導。」由此可看出中共對黨國體制的堅持，及其在中共認知下之不可動搖的基礎。

#### 四、黨政關係的改革

由於黨政不分和以黨代政出現了諸多弊端，及為了適應局勢的變化，中共乃必須於制度上再做變革，以為改革開放創造更有利的環境。同時中共的高層領導之所以一再重申改革現行制度中的弊端，另一個原因是出於權威轉變中的安全考量，以傳統意識形態等政治基礎起家的政權，一旦合法性受到動搖，領導人的魅力已經喪失，制度的理性化對建設一個新的權力基礎與一個新的權力秩序就變的十分重要。因此毛後、以及鄧後時代的中共權威會逐漸強調法理成分，也屬相當必然。

中共對黨政關係的改革與重建，首先於 1981 年提出「黨政分工」的概念，1986 年再進一步提出「黨政分開」的改革理念，大體上，這一系列的具體改革措施包括有：

##### 確立黨政職能的不同

重建黨與全國人大等國家機關性質與職能不同的體認，黨政組織各有專責，黨不能取而代之，而須確立黨政分際，並積極恢復國家各機關之原有職能。

##### 確立共產黨執政和領導的地位

中國共產黨是中國唯一的執政黨與領導黨，這是歷史的必然與必須。共產黨對國家政權機關的領導是「政治領導」，即政治原則、政治方向、重大決策的領導，與推薦重要幹部，但是黨的領導也必須遵守憲法和法律。

##### 放鬆對國家機關的控制，並縮小黨組的範圍

改正過去黨委身兼數個國家機關職務的現象，並逐步取消黨組織內部「對口」部門的設置，使黨專職黨務，另外，也放鬆對行政、司法等國家機構的控制，縮小黨組的設置範圍，以避免黨組織給予過多的干涉<sup>14</sup>。

中共的改革之道，一方面限制黨權的擴張，另一方面則加強國家機器的職能，所要建立的「以黨領政」體制，在於確立黨的領導地位，黨機器只負責決策黨務工作，而政策的執行與貫徹交由行政與立法等國家部門。八〇年帶代至九〇年代初，因「天安門事件」和「蘇東坡」的衝擊，讓中共領導人在警惕「和平演變」之餘，著手進行強化共黨的領導。如此黨政關係的改革非但停頓，中共更擴大黨組的設置範圍並增強黨組的功能，從中央至縣級開始實施黨委常委兼任國家政權機關的重要領導職務，而再度形成「黨政合一」的型態，與八〇年代的改革相比，乃屬一退卻

<sup>14</sup> 賴榮偉，全國人大的黨政關係發展與中國大陸的民主前景（共黨問題研究第 26 卷第 11 期，民國 89 年 11 月），頁 10-11。



的過程。

總的來說，中共對於黨政關係的重建，乃至於所訴求的政治改革，並不觸及中國共產黨的政治領導角色與民主集中制的統治原則，而僅著手改革國家機關的領導與管理體制。中共「十三大」更明白的指出，所謂政治體制改革的重點在於「轉變政府職能」。事實上，毛、鄧後，中共對政治改革的根本構思，在於找尋一條能保持中國穩定發展與加強中共統治合法性的途徑，致使政治改革絲毫不敢觸及「黨」這個結構性的問題核心；而這種著眼於政府行政體制改革的過程，則是完全缺乏政治民主化的軌跡。

雖然中共不只一次公開申明拒絕西方的「三權分立」、多黨制與議會制，強調要建設「有中國特色社會主義」民主政治，然迄今為止的政治改革仍是對行政管理體制和機構的改革，此乃一種完全服膺於適應經改與市場經濟，而進一步確立的政治功能主義乃至於工具主義的作法，對於當前中國發展上所存在的最大矛盾——為政治制度無法與經濟發展的需要相結合，要消弭長期以來權力過分集中、官僚主義與特權主義等政治弊端<sup>15</sup>。如此政治改革就絕不能滿足於當前的行政改革，而是要在政治體制上做一根本之結構性的變革，才足以應映事實的需要，為中國奠定一長治久安的制度基礎。

## 肆、黨在政治運作中的領導地位

在中國不論是構成政治權力結構的九大重要政治機關，還是構成鄉村自治管理結構的兩三個黨政領導班子，乃至各企、事業單位和各人民團體的內部領導組成，都是以堅持和加強共產黨的領導作為基本原則，來確立和調整它們間的政治關係。所以筆者將從中共特有的執政認識及與政權機關的關係（以全國人大及其常委會和國務院為例），中共黨與其它民主黨派的關係等面向，來對中共認知下之黨在國家與政治生活中的作用加以觀察。

### 一、中國共產黨的執政方式

不同於西方的認識

執政，就是執掌政權，執政黨，就是執掌國家的行政權並且組織政府的政黨，但這只是最一般的理解，在不同的國家，執政的意涵也有不同的內容。然一般的民主國家，其實際運作中，仍有許多相似的特點如： 普選為其執政黨地位合法性的

<sup>15</sup> 同上註，頁 11-12。

基礎；輪流執政的傳統，所以執政黨與政府的聯繫是暫時的；執政的權力是有限的一多只侷限於國家的行政機關；執政黨對政府的領導是間接的，且雙方在職能和在體質是分開的。

雖說共產黨是中國的執政黨這一說法為官方所認可，但中共更強調的卻是，共產黨是中國的「居於領導地位的執政黨」，因為唯有指出這種領導的地位，才能凸顯中共黨與西方國家執政黨在執政方式上的諸多不同。分述如下：

從政治權力結構的橫向關係看：

居於領導地位的執政黨的「執政」是指掌握了立法、行政、司法、軍隊等全部國家權力，並通過各種政治網絡，來對各類各級公有制企業、事業單位進行較全面的指導和監督。而西方國家的「執政」只是指掌握了國家的行政權或還有一部分立法權。執政黨對司法、軍隊和相當一部分立法的影響，只能是通過政府的渠道，而非執政黨本身來實現。

從政治權力結構的縱向關係看

居於領導地位的執政黨的執政，乃是指掌握了從國家的整體到各個部分（在中國指從中央到地方）的全部國家權力。而在西方的政治體制下，國家的執政黨只是掌握了中央或聯邦整體的行政權，組織了中央或聯邦的政府；至於國家各地方的政府，究竟由誰執政，則取決於各地方選舉的結果，也就是國家的執政者不一定是國家各地方政府權力的執掌者。

從掌握國家權力方式看

居於領導地位的執政黨，有條件在國家生活的各方面進行比較直接的領導，包括政治、組織和思想上的領導。而在西方的條件下，執政黨對國家生活之各方面的領導，便是以各種間接的方式進行，例如通過在議會的多數議員影響立法，或者透過其在政府中的黨員來影響決策等。

從對執政黨地位合法性的理解看

雖說社會主義國家與西方國家皆重視選舉，然相互間卻有著不同的認識基礎。如中共的執政黨地位是植基於革命時的光環，和歷史性的權威。所以中共堅信，維護無產階級是自己的歷史使命。因此它堅持自己對國家的領導權，而不允許資產階級政黨來分享政權。西方國家的各個政治派別，則多按照民主的原則，特別是政黨理論中的「合法反對原則」來理解這個問題，並強調執政黨地位之所謂的競爭性，試圖以多黨「競爭」的形式來贏取政權<sup>16</sup>。

<sup>16</sup> 朱光磊，當代中國政府過程（天津：天津人民出版社，1997年1月），頁66-68。

如此不同於西方的執政認識，給中共政權一黨專政的統治提供了理論依據，同時在中國實際運作中，亦建立了一套由黨領導一切的黨國體制，雖說受到改革開放的影響，當前的中共政權已脫離了以往集權國家的形式，而代之以威權的性質，為其統治的類型。

#### 共產黨領導地位的具體表現

中國共產黨的這種領導地位，具體表現為它對國家各方面事務的政治領導、組織領導和思想領導，其說明如下：

##### 政治領導

是指黨對國家法制和國家的路線、方針及政策的領導，即制訂各項路線、方針、政策，與國家的立法指導思想，並以此來指導國家各方面的工作。

##### 組織領導

是指黨在各個歷史時期的基本路線為依據，搞好國家的政權建設和有關機關、團體的組織建設，並以黨的名義向政府和有關機關、團體推薦重要幹部。

##### 思想領導

是指黨特別重視思想工作、宣傳理論工作在國家生活中的作用和精神文明建設，並加強對整個上層建築和意識形態工作的領導。

中共自十一屆三中全會以來，開始強調，在充分發揮黨對國家政權的作用之過程中，要堅持黨在憲法和法律的範圍內活動。中國的憲法和法律，是由中共黨領導之國家權力機關制訂的，因此，黨的一切活動都不應該同他們相抵觸。維護黨的權威，與維護國家、憲法、法律的權威是完全一致的<sup>17</sup>。所以由此的說明及與前面之對於中共執政方式和領導內容的敘述，就可發現中共黨國體制的特色，以及將黨視為國家的主體，並且將其地位凌駕於國家之上的政權性質。

## 二、黨與國家機關的關係

### 中共同全國人大及其常委會的關係

黨中央對全國人大的工作實行政治、思想和組織的領導，黨又在由全國人大制訂的憲法和法律的範圍內活動，其中關鍵是黨的領導地位與作用。這一關係可具體表現為以下各點：

人大制度和人大本身，都是在中國共產黨的領導下建立和完善起來，這是一種歷史形成的權威。

中共黨員在歷屆全國人大及其常委會中都占絕對的多數<sup>18</sup>，而且非中共人士也

<sup>17</sup> 同上註，頁 68-69。

<sup>18</sup> 有關歷屆全國人大組成的結構請見：劉政、于友民、陳鄉清主編，人民代表大會工作全書（北京：中國

普遍支持共產黨的領導。

黨通過在立法程序中的有效活動，把自己的意志和政見轉變為法律，通過法定程序建立能夠體現黨之主張的人大常委會組成領導班子。

在全國人大開會期間，大會和各代表團成立臨時黨委，組織黨員代表在會議中貫徹黨的決定，團結非中共的人民代表完成大會預定的任務，在人大常委會中，建立以黨員委員長和副委員長為主體的人大常委會黨組，討論、決定人大如何通過適當的法律程序，以貫徹黨的主張等重大問題<sup>19</sup>。

事實上，改革開放以來，中共是在排斥完全自由化的原則下，推動全國人大「理性化」(rationalization)與擴大「包容度」(inclusion)的發展，主要的目的是使中共的一黨統治能夠規則化，讓中共擁有制度化的政治正當性<sup>20</sup>。如透過人大立法的過程，將中共的黨意轉變為國家法律，藉由人事同意的行使，讓黨員成為國家的領導，加以「黨管幹部」和「黨組」的制度運作，都使全國人大成為一實現中共黨意及合理化其領導與統治的執行單位。

#### 中共中央和國務院的關係

中共中央特別是中央政治局與國務院歷來存在著密切的工作關係。長期以來，一直存在著以中央政治局和國務院、中央辦公廳和國務院辦公廳黨政兩家合署的名義發出重要文件或重要通知的現象。到八〇年代中期以後，這種工作方式才日趨減少，才開始較為注意二者在工作程序上的適度分開。

黨中央和國務院發生政治聯繫的方式主要有下列幾種：

通過全國人大及其常委會這個仲介，將黨的主張轉變為法律和具有法律約束力的決定，再由國務院具體執行、承辦。

在法律所允許的範圍內，中共中央和國務院就某些較為具體的政治、政策或經濟社會問題共同提出指導性的意見或做出決定。如1986年，中共中央和國務院就發出了〈關於長江三峽工程論證有關問題的通知〉，要求進一步擴大三峽工程的論證，重新提出可行性研究報告。

國務院在起草政府工作報告，編制規畫、計畫時，按慣例要徵求中央政治局的意見，並要取得中共中央政治局的原則同意和聽取修正方面的意見。

國務院組成人選由中共中央推薦後，由全國人大或它的常委會表決決定產

---

法治出版社，1999年），頁1420-1421。

<sup>19</sup> 同註16，頁69-70

<sup>20</sup> 李英明，中國：向鄧後時代轉折（臺北：升智文化，民國88年8月），頁42-46。

生，國務院在決定副部長級幹部時，按照組織程序，也要經過中共中央組織部審查<sup>21</sup>。

中共一直堅信，社會主義道路和共產黨的領導是中國歷史形成的必然結果，一旦缺乏共產黨的領導，就難以結合十二億人民的認同，其後果就是國家的分裂與混亂。因此，共產黨是永恆的執政黨，與此格局相呼應，便是黨必須擁有對國家機器不能遭受任何挑戰的領導地位。改革以來，中共雖然不斷想完善黨對國家的領導關係，寄望按照法定程序來實行對國家機器的政治領導，以期獲得合法性的地位，同時避免黨位處行政工作的第一線，而陷入政治矛盾的漩渦。然從實證觀之，黨對國家的上下屬格局非但沒有且也不容任何的改變，以黨代政的現象仍舊如同以往。前全國人大副委員長周谷城曾被問及：「黨大還是法大？」周狡辯的答說：「黨大，法也大。」就可顯示出實際上，黨還是大的<sup>22</sup>。

由中共自己的說法是，黨對國家政權機關進行政治、組織和思想的領導，而不包辦政權機關的工作，然從實際的運作觀察，政權機關之路線、方針、政策都須經黨的同意，同時政權機關的組成人員，亦必須由黨來安排（向政權機關推薦重要幹部），加以政權機關中黨組、黨委的設置（用以領導組織的工作及統一黨員的思想）；如此，都在在制約了政權機關的獨立性。從表面上看，中共雖一再強調黨只管黨務，而不干預政權事務，但當所有的從政人員多數皆為黨員，同時又必須絕對服從黨意志時，則黨務與政務間的區別，似乎也就沒那麼清楚。所以只要中共不放棄黨國體制的思維，則國家之政權機關，就始終都只能是中共的執行單位。

### 三、黨與民主黨派的關係—多黨合作制的內容

一黨領導多黨合作是中國政黨制度的基本特徵，這一制度包括兩方面的基本內容，一是中國共產黨的一黨領導體制，二是中國共產黨與民主黨派的多黨合作制。

#### 一黨領導

一黨領導是中國政黨制度的基本特徵，一黨領導的實質也就是中國共產黨是中國唯一的執政黨，它不與其它任何政黨和政治團體分享國家的政治領導權，它也不允許任何反對黨的存在<sup>23</sup>。現行的「中華人民共和國憲法」和「中國共產黨章程」對此都做出了明確的規定。憲法規定，中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家。工人階級是通過自己的先鋒隊即中國共產黨來實現這種政治領導的，所以一切中國公民必須始終堅持共產黨的領導，這是

<sup>21</sup> 同註 16，頁 70-71。

<sup>22</sup> 蘇紹智，中國大陸政治經濟的再認識（臺北：風雲論談出版社，民國 84 年 8 月），頁 41-42。

<sup>23</sup> 俞可平，中國政治體制（臺北：風雲論壇出版社，2001 年 8 月），頁 1-2。

中國的根本政治體制<sup>24</sup>。黨章也規定，共產黨是中國人民進行社會主義現代化建設的領導核心<sup>25</sup>。顧名思義，領導核心不可能有兩個，只能是一個，換句話說，黨章實際上也把共產黨的一黨領導作為自己的基本政治要求。

中國共產黨的一黨領導有兩方面的基本含意。其一是針對其它政治黨派言，它意味著絕不允許其它競爭性政黨的存在。作為中國唯一的執政黨，它也絕不與其它政黨，包括民主黨派，分享國家的政治領導權。維持這種一黨領導體制是中國現行政治制度的基本任務。中國的法律絕對禁止政治反對黨和反對派的存在，也不模仿西方國家的多黨制或兩黨輪流執政制。其二針對其它政權機構言，它意味著所有其它政權機關，包括政府、人大、法院和檢察院，及所有武裝力量，包括正規軍、地方部隊、武裝警察和民兵，都必須接受共產黨的領導<sup>26</sup>。所以在中國黨是代表著無可取代的權威，是唯一能領導一切的力量。

#### 中國的各民主黨派

目前中國現有八個民主黨派，其成立之初與發展之時，都由於理念和中共相近，所以在國共鬥爭中，始終都和共產黨站在同一陣線。共和國成立後，各民主黨派都接受中共的領導，以「共同綱領」和憲法作為自己的政治綱領，來參與中國的政治生活。其在1983年、1988年和1993年所通過的黨章中，對各自的組織制度、組織機構的規定大致相同或相似，制度上都貫徹民主集中制原則。各民主黨派黨章中都載明了「堅決擁護共產黨領導」的內容，且就其組織制度的設計觀察，也發現有許多與中共黨相似的特點。

在中國的政治運作中，大陸學者將民主黨派活動方式加以概括可分為以下四種：

#### 參政方式

所謂「參政」，是指共產黨領導下，各民主黨派都參加國家政權，和國家事務的管理。這是民主黨派活動的一種重要形式。

#### 協商和監督方式

所謂「協商和監督」，主要是指民主黨派參加國家大政方針和社會生活重大問題的協商討論，並根據各自的特點向共產黨和人民政府提出建議、意見和批評。這一活動方式與人民政協的協商、監督方式是一致的。

#### 服務方式

所謂「服務方式」，是指各民主黨派積極開展為社會主義建設、為大眾服務的各

<sup>24</sup> 見中共「八二憲法」序言，關於堅持四項基本原則之內容。

<sup>25</sup> 見中共黨章總綱。

<sup>26</sup> 同上註，頁2。

類活動。主要表現在為建設物質文明和精神文明服務，為祖國統一大業服務。

#### 溝通方式

中共和國家機關需要通過各種渠道同大眾保持最廣泛的聯繫，把人民群眾團結在自己的周圍，去實現「四化」建設。各民主黨派的功能就在於能夠上情下達，下情上達，成為共產黨和國家機關同人民群眾聯繫和溝通的橋樑與渠道<sup>27</sup>。

從各民主黨派成立的背景，組織的設計和活動的內容觀察，就不難發現其具有共產黨之「從屬型」政黨的特性。例如就協商和監督方式而言，各民主黨派只具有向共產黨提建議、意見或批評的權力，但絕沒有反對共產黨領導的機會；從溝通方式的角度言，各民主黨派也會經常組織活動，學習共產黨的指令，並隨時向群眾傳達共產黨的各項意見。如此的行為從外界的眼光看，便會覺得它們像是共產黨的「傳聲筒」，但就中國之各民主黨派自身認為，不但將之視為理所當然之事，而且還是一項富有歷史意義的光榮任務。

#### 多黨合作制的特點

所謂的多黨合作制就是以共產黨居於領導的地位，其餘被中共稱為八個民主黨派的其它政黨都是處於被領導的地位，個民主黨派不僅宣布接受共產黨的領導，而且將此原則列入各自的黨章中。其最顯著的特徵，除以共產黨為領導的核心外，同時中共黨也是永久的執政黨（憲法上的規定），其它黨派不是在野黨，更不是反對黨，而是與中國共產黨合作，可以參與中共政權管理的參政黨。作為參政黨的各民主黨派可以參政、議政、監督政府或與中共黨彼此監督，但前提是必須接受共產黨的領導，並在中共黨的領導下進行工作，並且永遠不能成為執政黨。

目前八個民主黨派亦是中共愛國統一戰線與政治協商會議的重要組成部分，在中共國家機構及人民政治協商會議中，各民主黨派人士均占有一定的比例，中共黨透過與各民主黨派的協商，可以聽取各種意見及建議作為執政的參考，同時亦透過他們向各界宣揚中共的政策。

雖然中共強調中國共產黨領導下的多黨合作制度，是具有中國社會主義特色的政黨制度，不同於一黨制或多黨制，但是由於共產黨是永久的執政黨，其它的各民主黨派僅可在其領導下參政、議政，因此形式上雖是多黨合作，但就政黨制度的本質言，仍無異於一黨制的類型<sup>28</sup>。根據 Austin Ranney 政治學一書中的分類，則將此歸屬為「一黨獨霸」式的政黨。

從中國的政黨制度觀之，多黨合作制不過是中共用來包裝一黨制之統治事實的

<sup>27</sup> 浦興祖等著，中華人民共和國政治制度（香港：三聯書店，1996年11月1版2刷），頁147。

<sup>28</sup> 同註4，頁95-96。

方式，而所謂的八個民主黨派也只是作為其政權政策背書的工具；至於所謂的參政、議政更是一種象徵性的形式，而無實質的作用。一般民主國家的認知，政黨成立的目的就是為了獲取執政的機會，然在中國不但有著一個憲法上明訂的執政黨，而且其餘的政黨還將擁護共產黨的領導，看作其是否能合法存在的條件；如此則不禁讓人認為，中國的政黨制度與其它威權國家的政黨制（容許部分反對勢力的存在）相比，不但仍有過之，且還更為森嚴。所以除非修改憲法，否則在中國就不可能存在有競爭性的政黨，和如同西方的制度類型。

## 伍、結 論

中共透過理論（馬列主義毛澤東思想）的推演，制度（一黨專政的運作機制）之設計，以及規範（憲法內容）的確立，建立了一套黨政合一之黨國體制的政治制度。而使今日的中國共產黨成為中國之不可動搖及無法取代的政治力量。然為了因應環境的變化，及持續其一黨統治之正當性的維持，中共不得不修正其原有之共產主義的傳統價值（接受私有制與市場競爭的合法存在），以創造經濟的持續成長。但基於其人民民主專政之一黨專政的政治基礎，為了能繼續保有政權，中共乃模仿東亞各國及亞洲四小龍的發展經驗，建立了「威權」的統治模式（經濟上改革開放、政治上嚴格控制），一方面擴大其統治的基礎，另一方面為其執政的正當性創造有利的條件，以抵擋國內外之政治改革的要求。所以才有了「穩定壓倒一切、發展才是硬道理」的政經不同調之兩手策略的堅持。

為了達成前述的要求，中共於政治制度上確實做了許多不同於以往的變革，政治上例行機構精簡和黨政職能的分工（行政改革），經濟上則例行改革加速開放，然就其官方的認知及思維言，改革的目標是為了國家的發展（維持政權存在的需要），而絕不是要鬆動現有之黨國體制的政治框架，因為對中共而言，「亡黨就等於亡國」，政權輪替就是改朝換代，是亡國的象徵，所以無論政權由誰領導（除非觀念有所改變），在傳統黨國一體的思維下，中國之民主改革就還得有一段漫長的等待。畢竟沒有那個領導人會願意冒天下之大不諱，以斷送政權（亡黨亡國）為其執政的目標，而推動可能危及其統治地位之「民主化」的政治改革。

由此而論之，中國的民主化似乎是遙遙無期，不過從威權國家發展的經驗及威權轉型的歷程觀察（當然中國不一定會照此發展，所以只供參考），當中產階級逐漸興起，人民經濟富裕教育程度提昇後，轉而向政府要求更多的政治參與，或者要求分享政治權力（民主化的訴求），如此一旦形成一股不可逆轉的民間力量，此時中共



就將被迫與民分享權力（由下至上的改革）。當然也有可能基於其他的理由，或者中共領導人思維有所改變（希望重新尋求民意的再次確認），而主動提出政治改革的方案（由上而下的改革，類似臺灣的民主轉型），則中國就有可能邁入民主化的進程。從中國目前的局勢觀之，這或許還需要一段時間的等待，不過第四代領導的接班，及其執政的風格和政治思維的意向，或許都將成為日後觀察中共黨國體制之是否持續，及其政權發展的重要依據<sup>29</sup>。

---

<sup>29</sup> 目前中國仍有相當重的人治色彩，個別領導人的執政風格，依舊可以左右政局的發展與國家的方向。然從第四代領導人接班後，各界所發表的評論觀之，仍對其能推動政治改革，或者願意接受民主化的部分概念，仍舊抱持著相當的期待。