

專題研究

中共全國人大關於「一府兩院」 工作報告審議過程之評析 —從八屆一次會迄今

An Analysis of the National People's Congress' Duty in
Reviewing Work Reports of the State Council, the Supreme
Court and the Supreme Procuratorate – From the Eighth
Convention to Date

陳如音 (Chen, Ru-Yin)

劉家凱 (Liu, Jia-Kai)

大葉大學國際企業管理學系兼任講師

自由時報文字編輯

摘 要

全國人大審議「一府兩院」的工作報告不僅是憲法賦予的權利，也是其體現監督機制的具體表現，然中國之威權國家的特性，全國人大在其政治運作中，始終被視為「橡皮圖章」，而不具實質審查與監督的功能。所以欲觀察全國人大監督權的行使，就必須採取不同於西方議會的觀察模式，不是看其議案是否通過，而是要探究每一議案得票率高低的變化。

如此，筆者擬觀察國務院、最高人民法院和最高人民檢察院自 1993 年八屆一次會至今，十二年工作報告的得票情形，並針對報告的內容，和此期間媒體對於該命題的相關報導進行整理、分析，以釐清當前全國人大在此議題的定位與作用。

關鍵詞：全國人大、議會監督、人大監督、黨的領導

壹、前 言

根據中國八二憲法的規定，全國人大為國家最高的權力機關，而依中國相關法

律規定，全國人大及其常委會的職權約有十多項，可歸納為四類：立法權、監督權、任免權、決定權¹。觀察其職權的內容發現，現行全國人大對其監督權行使最多者，就屬每年開議期間對於「一府兩院」工作報告的審議和表決。這個工作報告，屬全國人大有效行使監督權的具體表現，如果全國人大通過國務院、最高人民法院和最高人民檢察院的報告，就代表著全國人大肯定其過去表現，並願意支持該機關所提之未來一年或五年施政計畫或工作綱領。反之，如果報告未獲通過，就代表著全國人大否定其工作，亦表明該機關已失去人大的支持，不過，在中共建國 55 年的歷史上，從未發生過這一情形。

在長期一黨專政之共黨領導的思維下，擁護中央、服從領導、遵守黨紀、不搞個人主義，一直是中國政治生活的重要準則²，加以全國人大的代表多數皆為黨員，且其比例多在代表的六成以上³。依其政治教育的思維，黨員必須服從黨的領導，這一概念以及中國之威權國家的特性等雙重影響，致使五十多年來全國人大始終被視為中共的「橡皮圖章」，而不具實質作用，但自 1986 年全國人大六屆四次會在審議最高人民檢察院工作報告出現三張反對票後，就不曾再出現全數通過一致擁護的畫面，甚至 1998 年最高人民檢察院的報告，只獲得 55.1% 的贊成票，差點未獲通過，如此，亦可發現全國人大這一枚「橡皮圖章」雖然不能與西方民主國家的議會相比，但已逐漸形成自己的一套運作機制與監督原則。

基於上述的認識，筆者擬觀察國務院、最高人民法院和最高人民檢察院自 1993 年八屆一次會⁴至今，12 年工作報告得票率高低的變化，並針對工作報告的內容，和此期間媒體關於該命題的相關報導進行整理、分析，以釐清當前全國人大在此議題的定位，以及這一枚「橡皮圖章」究竟能有多大功能。

貳、政府工作報告的制定與審議

一、全國人大審議政府工作報告的發展

全國人大審議「一府兩院」工作報告的情形，毛澤東時期與鄧小平主政後⁵有明顯不同。「一府兩院」向全國人大會提出工作報告的次數，在毛澤東時期分別為：國

¹ 陳如音，改革開放以來全國人大與中國共產黨關係之研究（臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2003 年），頁 79。

² 見中共黨章、黨員政治生活的若干準則、中國共產黨紀律處分條例等三份「黨件」的內容。

³ 同註 1，頁 126。

⁴ 受限於資料取得的問題，因此 1986 至 1992 的 6 年不予討論。

⁵ 毛澤東主政時期：1949 至 1976 年，後經華國鋒兩年的過渡，至 1979 年起，始為鄧小平時代的開端。

務院的政府工作報告七次，最高人民法院與最高人民檢察院工作報告各為兩次；鄧小平時期起至 2004 年，國務院、最高人民法院及最高人民檢察院工作報告均為 26 次。而全國人大常委會聽取的工作報告，若不含出訪報告，毛時期 23 年間只有 70 個，然鄧時期光是第六屆的五年內即有 42 個，這還不包括全國人大各專門委員會聽取的工作會報在內。

對於工作報告的審查，毛時期全國人大會以各代表小組的討論為主，代表少有反對意見提出，即或偶有修改意見，與原內容的出入也不大。鄧以後全國人大會仍以代表團為審查的主體，1988 年後內務司法委員會亦參與「兩院」工作報告的審查。代表針對報告提出的意見大幅增加，政府工作報告內容被迫修改最高達一百五十處之多⁶。在全國人大常委會方面，毛時期聽取報告而後進行討論者，僅有一屆；自鄧以後未予討論者，反居少數，有時且經過分組或聯組會議審議，或交專門委員會審查。

再以表決的情形論之，全國人大會在 1985 年第六屆第三次會議前，表決「一府兩院」工作報告時，皆以一致贊成的場面通過；換言之，毛時期與鄧時期之初，對「一府兩院」的工作報告皆表現出全體同意的模式；唯自 1986 年第六屆第四次會議時，最高人民檢察院工作報告有三張反對票首開其端，此後則是棄權票與反對票不曾中斷。至全國人大九屆一次會，最高人民檢察院的工作報告得票率，降到 55.1%，創下「一府兩院」工作報告得票率的歷史新低。

經由上述分析，全國人大會審議工作報告在毛、鄧時期及其以後所呈現的異同，可做如下陳述：

工作報告由不定期提出到按時提出

毛時期全國人大會跨越二十三個年度，卻僅審議「一府」工作報告七次，「二院」工作報告各兩次，次數明顯太少；即使以開會次數計算，上述工作報告次數比起十一次的會議次數，比例仍舊過低，工作報告似乎可有可無。自鄧以後，除五屆人大期間，「一府」、「兩院」各有一次會議未能提出工作報告外，其餘皆排入會議議程，顯示工作報告已步入常態。

工作報告形式由單一而分化

毛時期「一府兩院」的工作報告，由全國人大會聽取並加以審議，在其閉會期間，全國人大常委會亦有權行之。至鄧時期起，除了全國人大及其常委會皆有權力審議「一府兩院」工作報告外，後來常委會且以分組、聯組會議審議，或交付專門

⁶ 從鄧小平主政後，全國人大修改政府工作報告的內容已成一種常態，雖說就其修改的幅度觀之，多是文字性的修正，但也曾出現對其觀點及事實性的內容進行修改或調整。

委員會審查，並且發展出由全國人大專門委員會聽取「一府兩院」工作會報，形式趨於多樣化。

實質審議報告的成分漸增

毛時期全國人大及其常委會對於工作報告，大多「聽而少審」，甚至「聽而不審」，一旦付諸表決時，復又一致贊成通過。至鄧以後審議的成分加重，批評、建議隨之增多，促使工作報告的內容做出更多修正，最後表決時，也以反對票或棄權票表達對工作報告的不滿⁷。

由議會聽取政府工作報告，這在西方國家當中，並非少見，但中國的全國人大會所聽取之工作報告，相較於西方議會，則有三點不同：聽取之工作報告包含司法機關，且經審議、表決的過程，確實特殊，意義上司法機關須受人大監督，而非西方之司法獨立原則。中央軍委會無須向全國人大報告，人大亦無法干預軍方事務，亦不同於西方的議會規則。以三權分立的政治運作而論，一般議會與政府的關係是監督制衡，然全國人大對政府工作報告的審議，則多表現出支持擁戴的態度，而少有實質審查的過程。

不過這也充分反映了中國其威權國家的特質，因為經由全國人大的程序，其目的並非要對報告進行實質審議，而只是一尋求支持與要求背書的過程，如此，亦符合中共憲法的要求。

二、政府工作報告的制定

每年一次的全國人民代表大會全體會議的第一項議程，是由國務院總理向大會做政府工作報告。報告經代表審議後，要經過正式的表決手續決定是否予以批准，一旦經過批准，報告即成為法律性文件，對本屆政府五年內或本年度的重要工作都具有法律約束力。在中華人民共和國的歷史上，未曾有過全國人民代表大會不予通過政府工作報告的情況；但按法理和邏輯推論，倘若政府工作報告未能獲得批准，即等於該屆政府失去了組織它之最高國家權力機關的信任，從而喪失存在下去的法理基礎。

根據自 1978 年第五屆全國人民代表大會第一次會議以來發布的大量會議文件、有關會議的特寫、綜述等材料所披露的情況來看，政府工作報告的起草、撰寫工作已經形成了相對穩定的程序。這個程序主要包括確定報告的主題、文字起草、中共中央原則審議、廣泛徵求意見、修改文稿、人大會議審議等重要環節。

確定報告的主題與完成初稿

⁷ 有關全國人大審議「一府兩院」工作報告的發展，參考自：楊勝春，中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平（高雄：高雄復文出版社，1997年12月），頁209-211。

根據憲法第九十二條的規定，國務院每年應向全國人大提出政府工作報告。「政府工作報告」是國務院向人大會議報告工作的正式文字材料的總標題，也是這份政府文件的法律性質。國務院總理提交每屆全國人民代表大會報告工作的基本形式為：總結過去五年的工作情況，提出今後五年的工作任務；而每屆全國人大二至五次全體會議的政府工作報告，亦為總結過去一年的工作情況，並提出當年的工作任務。

在政府工作報告這個總標題之下，隨著政情的變化，每一份報告都有它特定的主題。也正因為如此，若該份報告的主題較為突出時，政府工作報告常會再加註一個具體標題，以表明該報告的特色。

政治局對報告進行討論

政府工作報告的討論稿形成之後，先由國務院常務會議進行初步的審議和討論。國務院常務會議對政府工作報告的審議仍屬於內部修改和完善的範疇，只不過參與提出建議、意見的範圍有所擴大而已。這一審議的重要意義在於，這是將報告討論稿送中共中央領導機構審議之前，所必須的一個法定手續。

政府工作報告的討論稿在取得國務院常務會議「原則同意」後，隨即送中共中央政治局全體會議審議。國務院將在政府工作報告交付全國人大審議前，先送審於中共中央領導機構，體現了中國共產黨對政府工作的政治領導地位，也具體的表現出當代中國的政府決策要以「中國共產黨所領導的意見綜合過程為基礎」。

以中共審議政府工作報告的方式觀之，現行八二憲法公布後，則表現出兩種特質：

這種審議是以一種「集體領導」的方式，也就是中共中央政治局全體會議的方式進行，而不再是以少數領導人「圈閱」的方式進行。

這種審議作為一個固定的程序確定下來，既不越過國務院去直接組織起草，更不包辦今後人大會議的正式審議，而是著眼於使這個報告更明白體現中國共產黨在一個時期的基本路線和中心工作，著眼於文件本身的完善和準確。

根據國務院常務會議，特別是中共中央政治局全體會議提出的意見與建議，起草小組要在國務院總理的親自主持下，再次有針對性的對報告進行修改，形成報告的「徵求意見稿」。

徵求意見的過程

這項工作一般在全國人大全體會議召開前的一個月內進行。首先國務院總理主持召開國務院全體會議，專門安排討論、修改徵求意見稿。會議要求國務院各部委負責人在一定的時間期限，如一週內對報告提出修改、補充意見。國務院還將報告

的徵求意見稿發給各省、自治區、直轄市人民政府和其它各個有關方面負責人徵求意見。

隨後，中共中央統戰部受託，邀請各民主黨派中央、有關人民團體負責人和部分民族宗教界人士、無黨派人士座談，聽取大家對報告的修改意見。座談的規模一般為一百人左右，政府工作報告還要提交政協全國委員會常務委員會會議徵求意見。大約於此同時，國務院總理親自召開若干次各方面人士的座談會⁸，以便直接聽到基層對報告徵求意見稿的意見和建議。

報告的定稿

根據各方面的意見和建議，基於報告起草小組對徵求意見稿的再次修改，總理要親自對報告做最後的、仔細的修改與訂正。這個階段工作內容比較單一卻極為重要。因為，這個最後的總理定稿工作表示政府工作報告由「徵求意見稿」轉化為提交給全國人大會議的「正式文本⁹」。同時這一正式的文本只要一經全國人大審議通過，就成為具有法律約束力的文件，而須加以執行。

三、全國人大審議政府工作報告的過程

在一年一度的全國人大第一次全體會議¹⁰上，國務院總理向全體代表做「政府工作報告」，請全國人大代表審議，同時也請按慣例列席會議的全國政協委員提出意見。會議結束後，代表開始對政府工作報告進行審議。審議的一般程序包括：

各代表團全體會議、代表團小組會議以討論的方式進行審議；

大會秘書處收集、整理各代表團提出的意見，並上報大會主席團；

大會秘書處將集中後的各代表團提出的意見轉達至國務院，以備修改報告；

大會秘書處根據代表的意見和大會主席團的要求，起草「關於『政府工作報告』的決議」草案；

將上述決議草案印發至各代表團徵求意見；

大會秘書處根據代表的意見和主席團的要求修改上述決議草案；

大會主席團審議決議草案，並正式提交大會表決；

大會全體會議對「關於『政府工作報告』的決議」進行表決；

⁸ 與會代表多經過黨的篩選。

⁹ 有關中共政府工作報告的制定過程，請參見：朱光磊，中國政府與政治（臺北：揚智文化公司，2004年），頁173-179。

¹⁰ 每年人大開議期間，僅在聽取報告和進行表決時，才會召開全體會議，至於全體會議次數，則視實際需要，而無一定的標準。此因中國的全國人大會是由將近三千名人大代表組成，就其會議的編制與規模而論，無法使每位代表都享有充分的發言機會，所以關於議案的審查，多是以各代表團分組討論的方式，凝聚共識後再送大會審議。

在全國人大審議「政府工作報告」的同時，國務院要在總理的領導下，組織人員參照人大代表、政協委員的意見和大會主席團的要求，在全體會議對「關於『政府工作報告』的決議」進行表決以前，對報告進行認真的修改。例如七屆人大五次會議最後通過的報告，大小總計修改和調整了一百五十處之多。

在「關於『政府工作報告』的決議」宣告批准成為正式文件後，新華社即發布修改、通過後的政府工作報告正式文本全文，國內各主要報紙均予刊載。從此時起便標誌著國務院對於一個時期如五年或一年內的決策設想，正式成為經最高國家權力機關批准的政府基本決策¹¹。政府工作報告審議的程序如上所述，最高人民法院和最高人民檢察院工作報告的審議也大致相同。而由政府工作報告審議的程序觀之，中共黨具有許多運作的空間，但較以往無一定程序，或者完全不送交全國人大的情形相比，已有進步；不過若以西方民主國家的標準而論，則仍存有相當的距離。

參、對全國人大審議政府工作報告的觀察

從近十二年來全國人大審議政府工作報告的得票率看，幾乎都在九成七以上，即使是最底的 1995 年，其得票率也有 96.9%，此與歷年的得票相比，其實並無巨大變化，所以若要以一般民主國家對政府支持、滿意度的觀點或方式來觀察全國人大的投票，恐將會面臨極大的困難，因為就西方議會的運作而言，一項政策能獲得 96% 或 98% 的支持，其實並無太大的差別，然從中共政權的立場觀之，支持度的下降，恐怕就代表著有不滿的聲音，或潛藏著反對的勢力，而有害於黨所希望的團結。

畢竟由全國人大職權行使的歷程觀之，有反對和棄權票的出現，也還是近年來才發生的事情，再加以中共刻意防止全國人大「失控」的發生¹²，如此，都將影響代表投票的選擇。所以欲對於中國政府的得票能有正確的理解，就不能只看其表面上的數字，而需觀察得票之相對高低的變化，才較符合中國現實政治運作的情形。

一、政府工作報告在全國人大的得票情形

表一 政府工作報告在全國人大的得票情形

年度會期	贊成	反對	棄權或未按表決器	得票率
1993 年八屆一次會	2,838	20	24	98.5%

¹¹ 同註 9，頁 180-181。

¹² 從中共所頒發之歷屆黨章、黨員政治生活的若干準則，和中國共產黨紀律處分條例的內容觀之，都在在表明了黨員沒有政治自由，政治上的一切作為都須與「黨」保持一致，加以全國人大代表六成以上為共產黨員，如此，中共便可以透過黨組織的運作與黨紀的規範，來約束人大代表的行為。

1994年八屆二次會	2,655	23	43	97.6%
1995年八屆三次會	2,595	34	49	96.9%
1996年八屆四次會	2,611	9	62	97.4%
1997年八屆五次會	2,644	23	53	97.2%
1998年九屆一次會	2,885	7	15	99.2%
1999年九屆二次會	2,821	18	27	98.4%
2000年九屆三次會	2,723	21	44	97.7%
2001年九屆四次會	2,725	24	40	97.7%
2002年九屆五次會	2,742	31	40	97.5%
2003年十屆一次會	2,892	7	14	99.3%
2004年十屆二次會	2,874	7	15	99.2%
2005年十屆三次會	2,868	17	16	98.9%

資料來源：筆者自行製表，所需資料參考自：

明報：1993年4月1日、1994年3月23日、1995年3月19日、1999年3月16日、2005年3月14日。

星島日報：1996年3月18日、1997年3月15日、1998年3月20日。

文匯報：2001年3月16日、2003年3月19日、2004年3月14日。

聯合報：2000年3月16日、2002年3月16日。



圖一 政府工作報告得票曲線圖

根據表一和圖一的資料顯示，十二年中得票率超過 98% 的五年，皆出現在該任總理進行末次和新任總理首次工作報告的年度。同時若以李鵬第二任總理的 1994 至 1998 年，以及朱鎔基擔任總理的 1999 至 2003 年的五年任期觀之，上任及卸任的兩

年工作報告，得票率皆為其任期的次高及最高，線型呈現兩頭高中間低的弧形趨勢。這雖可視為巧合，但亦可解釋為是對新任者的期許，和對卸任者的肯定。

二、政府工作報告得票率分析

不同於西方國家行政與立法屬監督制衡的關係，中國之政治運作乃屬威權政體的特性，在「團結一致擁護中央」、「加強領導集中管理」的旗幟下，全國人大對於政府工作報告的審查，政治考量往往重於對其工作的評價。分析圖、表一和歷屆政府工作報告的內容，或可得出以下兩點推論：

兩頭高中間低——存在給面子、送人情的意味

根據前圖的資料顯示，李鵬（1989-1998）和朱鎔基（1999-2003）兩任的工作報告，得票率次高與最高者皆出現在其新任與任期屆滿之時，同時觀察十二年的資料可知，得票率超過 98% 的五年，皆出現在該任總理進行末次和新任總理首次工作報告的年度。觀察十二年工作報告的內容，亦可發現工作成績相當或存在問題無明顯改善者，其得票率的高低，在任期中與卸任時，呈現不同支持¹³：

「八五」計畫和李鵬卸任報告之觀察

1996 年「八五」計畫的工作報告和九八年的卸任報告，同為李鵬總理任內所提之五年的工作報告¹⁴。觀察該兩份報告的內容發現，其無論於國民生產總值、農業總產值、工業總產值、城鎮居民收入、農村居民收入等方面的年均增長，都獲得相等的工作成效（見表二的內容），而在進出口貿易總額、外商直接投資、國家外匯等方面的增長，以及抑制零售物價的上昇，工作成績也屬相當¹⁵。

根據表二發現，1996 年優於 1998 年的項目共計三項，且幅度皆在一個百分點以上；1996 年不如 1998 年的兩項數據，則皆低於一個百分點。故若以此兩份報告觀之，1996 年的「八五」計畫工作成效，或可說略優於 1998 年的卸任報告，但李鵬 1996 年的工作報告僅獲 97.3% 的支持率，而 1998 年的工作報告卻得到 99.2% 的支持，兩者相差了近兩個百分點。

表二 「八五」計畫與李鵬卸任報告的比較

項目年均增長（年）	「八五」計畫（1996）	卸任報告（1998）
-----------	--------------	------------

¹³ 成績相當者，如李鵬 1996 年「八五」計畫工作報告，得票率為 97.4%（見星島日報，香港，1996 年 3 月 18 日，第 A3 版）。1998 年的卸任報告，則獲得 99.2% 的支持（見星島日報，香港，1998 年 3 月 20 日，第 A5 版）。存在問題無明顯改善者，如朱鎔基 2001 年「九五」計畫，得票率是 97.7%（見中國時報，臺灣，2001 年 3 月 16 日，第 11 版）。而到 2003 年的卸任報告，得票率則高達 99.3%（見星島日報，香港，2003 年 3 月 19 日，第 A18 版）。

¹⁴ 中華人民共和國「八五」計畫所涵蓋的時期為 1991 至 1995 年，李鵬卸任報告所涵蓋的時間為 1993 至 1997 年。

¹⁵ 見李鵬 1996 年與 1998 年政府工作報告的內容，<http://www.people.com.cn/GB/14576/index.html>。

國民生產總值	12 %	11 %
農業總產值	4.1%	4.5%
工業總產值	17.8%	15.3%
城鎮居民收入	7.7%	6 %
農村居民收入	4.5%	5.4%

資料來源：摘自李鵬「八五」計畫與卸任報告的內容

「九五」計畫和朱鎔基卸任報告之觀察

2001年「九五」計畫的工作報告和2003年的卸任報告，同為朱鎔基在總理任內所提之五年的工作報告¹⁶。觀察該兩份報告的內容發現，雖說朱鎔基的卸任報告，於經濟成長的數字，較「九五」計畫突出¹⁷，但從其存在的問題與應改善的方向觀察，卻發現「九五」計畫所提出認為應解決者，至朱卸任時，絕大多數仍舊未獲改善¹⁸。以常理論之，問題一旦拖延過久，或者政府對於某些弊端¹⁹始終呈現無能的狀態，人民對政府的不滿便會日益加劇，甚至對其產生信任危機，但此一理論卻不適用於中國，朱的卸任報告，依舊獲得99.3%的支持，高於2001年的97.7%，則屬「有中國特色的社會主義民主」之特殊現象。

不同形式的監督機制——從得票率高低的變化觀察

政府工作報告十二年來的得票率，多在97%左右，並無法以西方議會的投票模式，來觀察議會與政府的關係，但觀察工作報告得票率高低的些微變化，仍可發現，倘若該年度遇有重大事件，如通貨膨脹嚴重，或者水患天災等，得票率便會下降。以此而論，全國人大對於工作報告的表決，雖不具實質審議的作用，但由其得票率的高低，仍可探知其對政府施政的評價為何，如此，或可將之視為人大行使監督權的另一種體現。

李鵬1995年的工作報告得票率為96.9%，是十二年間得票最差的一年，不過以其工作報告的成績論之，相較於1996年「八五」計畫報告的年均數據，除零售物價一項外，並無明顯的落差（見表三的內容）。

表三 「八五」計畫與九五年工作報告的比較

¹⁶ 中華人民共和國「九五」計畫涵蓋的時間為1996至2000年，朱鎔基卸任報告涵蓋的時間為1998至2002年。

¹⁷ 在城鎮居民收入、進出口總額等項目的增長，朱的卸任報告成績較「九五」計畫為佳。

¹⁸ 朱鎔基1996年之「九五」計畫提出至卸任時尚未解決的問題包括：貧富差距過大、失業問題嚴重、市場經濟秩序缺乏規範、重大工安事故頻傳、部分地區社會治安不良、部分地區生態環境惡化、公務人員貪污腐敗與奢侈浪費行為嚴重。

¹⁹ 尤其是涉及分配的公平，或是與人民生活密切相關之經濟與社會問題。

項 目	「八五」計畫	九五年報告
國民生產總值	年均增長 12%	增長 11.8%
農業總產值	年均增長 4.1%	增長 3.5%
工業總產值	年均增長 17.8%	增長 18%
城鎮居民收入	年均增長 7.7%	增長 8%
農村居民收入	年均增長 4.5%	增長 5%
零售物價	年均上漲 11.4%	增長 21.7%

資料來源：摘自李鵬「八五」計畫與 1995 年工作報告的內容

根據表三的內容發現，1995 年工作報告僅零售物價一項，遠低於「八五」計畫的年均數據，其餘各項成績皆與年均數據相差不大。由此或可推斷，1995 年工作報告之低得票率，甚至為十二年來唯一低於 97% 者，乃是受了零售物價高度飆漲的影響。

1997 年的政府工作報告，得票率為十二年中排名倒數第二者，以其報告內容觀之，相較於其他年度經濟工作的表現，1997 年工作報告的成績，也未見遜色²⁰，然由於該年度部分地區發生嚴重自然災害，暴露出國家對於水旱災的防治能力不足，城鎮居民收入增長率僅為 3.3%，是十二年間增長最低者，加以農民負擔過重的問題日益惡化，已對其生計造成實質侵害²¹。如此，前述情況皆可能為造成 1997 年政府工作報告得票率不理想的原因。

朱鎔基總理任內的工作報告皆能獲得極高的評價，然以其五年間得票最低者的 2002 年報告觀之，其中須克服的問題與今後應努力的方向一項，指出了部分糧食主產區和嚴重受災地方的農民收入減少，拖欠職工工資的問題嚴重，加以某些政府單位任意挪用資金，未建立依法辦事的原則²²，則凸顯了人民生活困難與政府未能依法行政的問題，都可能影響全國人大對於政府工作的評價。

而觀察今年（2005）溫家寶的工作報告，由於經濟發展與人均收入等方面的年增率皆有大幅提升，特別是國內生產總值、農村居民人均收入的增長，超越了朱鎔基任內的成績，加上三農問題得到明顯改善，因此獲得 98.9% 的得票率，為十三年來總理中間任期得票率的最高²³。

²⁰ 以 1997 年政府工作報告呈現的經濟數據觀之，其於國民生產總值、農村居民收入、抑制零售物價增幅、降低固定資產投資等項目，均有達成「九五」計畫與 1996 年政府工作報告所設定之目標。見 1996、1997 年兩年政府工作報告的內容，<http://www.people.com.cn/GB/14576/index.html>。

²¹ 見李鵬 1997 年政府工作報告的內容，<http://www.people.com.cn/GB/14576/index.html>。

²² 見朱鎔基 2002 年政府工作報告的內容，<http://www.people.com.cn/GB/14576/index.html>。

²³ 見：溫家寶 2005 年政府工作報告的內容，<http://www.people.com.cn/GB/14576/index.html>。

從前文的論述發現，中國的全國人大於審議政府工作報告時，雖可能因政治因素的考量，無法如西方議會能確實彰顯其監督制衡的權力，但分析政府工作報告得票率高低的變化，及其報告的內容可知，無論是表現不如預期、政府施政有未盡完善者，或是工作成績良好、達到一定目標者，人大代表於審議時，仍會有限度地反應個人意見，並於得票率上適時地展現其「有限」監督的權力。

肆、對全國人大審議兩院工作報告的觀察

不同於「政府工作報告」的審議，具有高度政治性與敏感性的聯想²⁴，全國人大審議「兩院工作報告」僅是該機關對檢察、司法工作的評價，並不涉及政權正當性與合法性的論述，所以能有較多自主意識，也比較不受「黨的制約」；同時為體現人大的監督功能，並展現共產黨「反腐倡廉」的決心，與自我反省的能力，中共乃願意以較寬容的態度，在社、經議題上給予人大較多「自主權」。如此，人大對於「兩院」報告的審議，雖未曾出現有不通過工作報告的現象，但從得票率的變化，卻可看出其對檢察、司法工作的監督力度較政府為大。

一、最高人民法院與最高人民檢察院工作報告在全國人大的得票情形

觀察司法、檢察兩院工作報告的得票發現，該報告的得票率已不若「政府工作報告」可獲得 97% 以上的支持。法院工作報告近年來得票多為 70%、80% 之間，十三年的平均得票是 77.4%；相較於法院，檢察院的得票更低，除 1997、1998 兩年得票未達六成，十三年的平均數更只有 72.6%，為三項工作報告得票率最低者。

表四 最高人民法院工作報告在全國人大的得票情形

年度會期	贊成	反對	棄權或未按表決器	得票率
1993 年八屆一次會	2,563	212	107	88.9%
1994 年八屆二次會	2,356	218	147	86.6%
1995 年八屆三次會	2,191	243	244	81.8%
1996 年八屆四次會	2,168	243	271	80.8%
1997 年八屆五次會	1,839	515	366	67.6%
1998 年九屆一次會	2,169	399	339	74.6%
1999 年九屆二次會	2,226	354	286	77.7%
2000 年九屆三次會	2,084	412	282	75.0%
2001 年九屆四次會	1,953	530	306	70.2%

²⁴ 全國人大對政府施政的評價，以威權政體的特性論，代表了人大是否支持中央、擁護領導。

2002年九屆五次會	2,026	528	259	72.0%
2003年十屆一次會	2,312	398	203	79.4%
2004年十屆二次會	2,082	586	228	71.9%
2005年十屆三次會	2,310	461	130	79.6%

資料來源：筆者自行製表，數據取得與表一同

表五 最高人民檢察院工作報告在全國人大的得票情形

年度會期	贊成	反對	棄權或未按表決器	得票率
1993年八屆一次會	2,257	375	250	78.3%
1994年八屆二次會	2,233	296	192	82.1%
1995年八屆三次會	2,104	304	270	78.6%
1996年八屆四次會	1,883	431	368	70.2%
1997年八屆五次會	1,621	675	424	59.6%
1998年九屆一次會	1,601	845	461	55.1%
1999年九屆二次會	2,233	358	275	77.9%
2000年九屆三次會	1,992	474	312	71.7%
2001年九屆四次會	1,873	584	332	67.2%
2002年九屆五次會	2,044	516	253	72.7%
2003年十屆一次會	2,104	545	264	72.2%
2004年十屆二次會	2,161	494	241	74.6%
2005年十屆三次會	2,424	365	112	83.6%

資料來源：筆者自行製表，數據取得與表一同

二、人民法院與人民檢察院工作報告得票率分析

隨著改革開放的深化，中國在經濟成就之際，亦面臨許多經濟與社會犯罪問題，依中共官方的說法，針對這一現象，人民群眾的反應不小，政府、人大對此亦時常加以關注²⁵，然而幾次「嚴打」的進行，對於犯罪問題卻無法獲得根本控制，如此，自然影響了全國人大對於「兩院」工作的支持²⁶。不過1994年至1998年「兩院工作報告」的得票屢創新低，引起中共的關注，中共中央不但重申應加強「黨」的領導，防止「人大失控」²⁷，並派人前往各「代表團」對人大代表進行遊說，希望能多支持「兩院」的工作²⁸，由此，足見中共政權之「威權」的本質與特性，即使人大於行使

²⁵ 「人大反對聲音漸多 代表稱中央應檢討」，明報（香港），1997年3月15日，第A13版。

²⁶ 「兩高報告低票通過 部分人大代表叫好」，中國時報（臺灣），1997年3月16日，第9版。

²⁷ 陳志農，「中共加強防範人大失控」，九十年代（香港），1998年4月，頁34-36。

²⁸ 「中共最高人民法院最高人民檢察院作足代表功夫 票數漂亮」，聯合報（臺灣），1999年3月16日，

監督權的同時，亦不能脫離共產黨所認定的範圍。

法院工作報告的得票分析—1993至1998年

1997年之「法院工作報告」只獲得全國人大67.6%的贊成票，不僅是十二年工作報告的最低者，更是唯一未獲七成支持率的一年。觀察該年的報告，相較於1995、1996年所提之各項數據，無論於刑事犯罪、經濟犯罪、黨政幹部貪賄等方面都呈現嚴峻的現象（見表六的內容），加以諸如案件裁判不公、久拖未決、工作人員違法亂紀、地方與部門保護主義影響嚴重、法官素質低落等缺點，三年間不但未獲解決，還屢次成為法院自我檢討的重點。同時法院「濫權」的現象日益嚴重，已為社會所不滿²⁹，都是影響工作報告得票率的重要因素。

表六 1995、1996與1997年法院工作報告內容的比較

項 目	1995年	1996年	1997年
刑事案件的比較			
刑案審結數	480,914	496,082	570,334
刑案判決人數	547,435	545,162	614,323
刑案判處重刑人數	208,267	219,922	265,293
刑案重刑人占判決人數比	38.04%	40.34%	43.18%
「嚴打」判決人數	276,809	274,914	322,382
「嚴打」判處重刑人數	167,648	173,718	211,900
「嚴打」重刑人占判決人數比	60.56%	63.19%	65.73%
「掃黃打非」判決人數	2,491	9,392	11,623
貪賄與挪用公款案件的比較			
判決人數	20,186	26,689	65,424
萬元以上案件	9,465	14,402	15,827
經濟犯罪的比較			
判決人數	13,634	14,850	17,473
犯罪分子的比較			
縣處級幹部	202	396	364
廳局級幹部	28	35	43
省部級幹部	1	0	1
檢察人員	47	72	59

附註：在此所謂「重刑」者，係指判處五年以上有期徒刑、無期徒刑和死刑（包括死緩）。

第13版。

²⁹ 見1995、1996、1997年最高人民法院工作報告的內容，<http://www.people.com.cn/GB/14576/index.html>。

中共所謂的「嚴打」，係指加強打擊暴力犯罪、集團犯罪、殺人、綁架勒索等嚴重危害社會治安的犯罪事項。

中共所謂的「掃黃打非」，係指加強打擊組織婦女賣淫、拐賣婦女、非法出版等犯罪事項。

在此所謂「經濟犯罪」者，係指金融詐騙、走私販私、偷稅抗稅、製售假冒偽劣商品等犯罪事項。

本表之犯罪分子，在各級幹部部分，係指觸犯貪污、賄賂與挪用公款等罪；在檢察人員部分，係指違紀、違法遭刑事處分者。

資料來源：筆者自行製表，所需資料參考自 1995、1996、1997 年法院工作報告的內容。

表七 1993 與 1998 年法院工作報告內容的比較

項 目	1993 年	1998 年
刑事案件的比較		
刑案審結數	201,1671	243,7426
刑案重刑人占判決人數比	34.9%	40.8%
「嚴打」審結案數	750,744	102,2326
「嚴打」判刑人數	110,7816	141,3051
貪賄案件的比較		
萬元以上犯罪者	25,602	39,518
十萬至一百萬元的犯罪者	1,057	3,448
百萬元以上犯罪者	31	174
犯罪最大數額	313 萬	2,100 萬
犯罪分子的比較		
縣處級幹部	596	14,333
廳局級幹部	38	171
省部級幹部	4	6

附註：本表之犯罪分子所犯者皆屬貪污、賄賂之罪。

資料來源：筆者自行製表，資料參考自 1993、1998 年法院工作報告的內容。

1998 年法院所提五年內之工作表現的報告，得票率為 74.6% 相較於 1993 年法院所提之五年工作表現報告 88.9%，得票率降低了十四點三個百分點，如此，雖可解讀成人大「自主性」的提高，但只要比較兩份報告的內容，便可發現中國的治安問題、經濟犯罪與社會風氣都呈現日益惡化的趨勢（見表七的內容），且該年檢察院的工作報告也僅獲得 55.1% 的贊成票，險些未獲通過，由此足見治安問題與社會風氣

的敗壞，已引起了全國人大對司法部門工作表現的責難³⁰，或可作為法院工作報告未獲高支持率的解釋。

檢察院工作報告的得票分析—1993至1998年

檢察院工作報告在1997年僅獲得59.6%的支持，創下中共建政至該年為止，全國人大審議或表決各項議案的最低記錄，亦為1993年迄今的12年「一府兩院」工作報告中，得票率倒數第二者。分析檢察院1995至1997年的報告，無論是犯罪的案件數量、涉案的黨政幹部人數，或者是經濟犯罪的金額，不但未獲減少，反而呈現逐年上升的趨勢（見表八的內容）。此外，1997年的報告中，該年度在偵察貪賄與挪用公款部分，所涉及的犯罪金額首次列出千萬元及億元以上的項目；工商銀行珠海市灣仔支行原副行長黃仲堂涉嫌挪用公款1.28億元、貪污35萬多元，為至1993年為止，個人挪用公款金額最高者；加以社會治安惡化、執法風紀敗壞，甚至有人大代表喊出「警匪一家」的批評³¹，因此全國人大才給予1997年工作報告如此低的評價。

1998年檢察院的工作報告得票率更只有55.1%，不但是十二年檢察院工作報告的最低，也是全國人大審議、表決之各項議案得票最低者。從1998年的報告觀之，1993至1997的五年，不斷出現各種形式的犯罪案件，相較於1993年所提前五年的貪賄案件數、犯罪嫌疑人數，與涉及金額，都有大幅增長（見表九的內容），加以北京市委書記陳希同貪污案的偵查終結，更凸顯腐敗問題的嚴峻³²，因此，1998年檢察院工作報告只獲得55.1%的支持，也屬情理之中。

觀察1994至1998年檢察院五年工作報告的得票率，呈現支持度一路下滑的趨勢，從1994年的82.1%降至1998年的55.1%，五年間共下跌了27個百分點。從已發表的著作或報導中發現，90年代中期以後，中國確實面臨官僚腐敗、社會犯罪、與經濟倫理失落的種種困境³³，引發人民的高度議論，促使人大希望藉由體現對檢察機關的監督，不僅反映民意，更積極地提昇檢察機關打擊犯罪的功能。

表八 1995、1996與1997年檢察院工作報告內容的比較

項 目	1995年	1996年	1997年
犯罪項目的比較			
貪賄與挪用公款	60,312	63,953	61,099

³⁰ 「高檢報告險過不了關」，星島日報（香港），1998年3月20日，第A5版。

³¹ 「代表不滿反腐無力、『警匪一家』兩高報告得票創最低」，星島日報（香港），1997年3月15日，第A3版。

³² 見：1998年檢察院工作報告的內容，<http://www.people.com.cn/GB/14576/index.html>。

³³ 見何清漣，中國的陷阱（臺北：臺灣英文新聞股份有限公司，2003年12月），頁147-174、205-264、377-414。

舞弊侵權等瀆職案件	17,644	19,732	21,257
貪賄與挪用公款等犯罪大案	28,626	29,419	34,879
犯罪嫌疑人的比較			
黨與政府工作人員	10,896	12,835	13,530
縣處級幹部	1,827	2,123	2,551
廳局級幹部	88	137	143
省部級幹部	0	2	5
犯罪金額的比較			
百萬元以上的貪賄與挪用公款案	367	504	635
挽回經濟損失	34 億	49 億	67.8 億

附註：以中共官方的定義，所謂的經濟大案係指涉及金額在一萬元人民幣以上者。

筆者以為，所謂的挽回經濟損失，不能僅視為檢察機關的成就，更是代表了犯罪金額的數字。

本表之犯罪嫌疑人所犯者皆屬貪污、賄賂之罪。

資料來源：筆者自行製表，所需資料參考自：1995、1996、1997 年檢察院工作報告的內容。

表九 1993 與 1998 年檢察院工作報告內容的比較

項 目	1993 年	1998 年
貪賄案件的比較		
貪賄案件數	214,318	172,983
萬元以上案件	49,122	108,225
十萬至五十萬元的案件	1,782	8,539
五十萬至一百萬元的案件	122	797
百萬元以上案件	81	617
犯罪嫌疑人的比較		
縣處級幹部	4,451	7,473
廳局級幹部	173	432
省部級幹部	5	8

附註：1993 年工作報告中，關於五年內犯罪嫌疑人數一欄，是以查辦人數為準，然而 1998 年的報告僅有五年內的起訴人數，無查辦人數，故筆者以 1994 年至 1997 年報告中查辦人數的加總做為比較，發現 1993 至 1996 年的四年，查辦人數即已超過 1993 年報告中 1988 至 1992 這五年。

本表之犯罪嫌疑人所犯者皆屬貪污、賄賂之罪。

資料來源：筆者自行製表，所需資料參考自：1993、1998 年檢察院工作報告的內容。

「兩院工作報告」的得票分析—1999 年以後

由於 1998 年檢察院工作報告得票率僅為 55.1%，差點未獲通過，此結果一出，全國人大會場一片譁然，無論是人大代表或是全國人大會的工作幹部都表示，如果該份工作報告未獲通過，不但將創下建國以來從未有過的記錄，更不知要如何善後³⁴，據報載當時與會者皆顯露訝異與驚駭的神色，而為這一突如其來的結果感到不知

³⁴ 同註 30。

所措³⁵。

經過 1997 與 1998 兩年工作報告的低得票率，不只代表訝異，中共中央也表示相當的關注，不但重申加強黨的領導和防止「人大失控」的重要³⁶，「兩院」主要領導人更將之視為重大事件，必須加以防範，所以於 1999 年「兩院工作報告」發表前夕，「兩院」不但派代表前往人大各代表團進行遊說³⁷，並於工作的推動和報告內容都做了相當的調整³⁸。致使 1999 年「兩院工作報告」的得票都有明顯增長，法院得票率為 77.7%，檢察院則獲 77.9% 的贊成票，一掃該院自 1995 年後始終維持低得票率的陰霾。

或許全國人大不願再重演 1998 年的事件，也或許是中共黨的領導發揮作用，自 1999 年至今的六年，「兩院工作報告」的得票，始終都維持在 70% 至 80% 的區間做上下起伏。雖說一時間全國人大尚無法成為真正的監督機關，但觀察近年來「兩院工作報告」的得票，並分析其報告的內容，可發現全國人大對於「兩院」的工作仍舊保有部分發言權。

2001 年「兩院工作報告」的得票為近六年最低，觀察其報告中當年度「兩院」工作需要克服解決者，與 1999 年之後各工作報告的內容比較發現，地方和部門保護主義盛行；對隊伍管理不嚴，進人關把不住，出口疏不通³⁹，以及法官隊伍的教育培訓不足，法官素質提高不快等三項，或為 1999 年後就一直存在至該年，或僅為 2001 年所獨有⁴⁰，引起人大代表批評⁴¹。因此，相較於 1999、2000 年的得票，2001 年則不盡理想。

而由今年「兩院」的報告觀之，發展工作時的干擾、地方經費裝備缺乏等問題已不再是「兩院」在報告中強調的難題，此外則以更多的篇幅強調接受人大及其常委會的監督，甚至細數去年接受監督的內容、情況，或可推測即為今年「兩院」得

³⁵ 由於中國之威權國家的特性，由黨領導一切，服從中央所制訂的政策，團結在黨中央的領導下不斷奮鬥，一直是中國人政治生活的主臬，所以一旦政府部門的工作報告未獲通過，就代表著該領導階層已失去民心，標誌著安定團結將被破壞，在此氛圍下，各界自然較在乎得票率的數字，或對於突然及偶發事件較不具應變和承受能力。

³⁶ 同註 27。

³⁷ 同註 28。

³⁸ 「檢察與司法工作大改觀」，文匯報（香港），1999 年 3 月 11 日，第 B1 版。「『高法』報告令人耳目一新」，文匯報（香港），1999 年 3 月 11 日，第 B1 版。

³⁹ 根據 2001 年最高人民法院和最高人民檢察院工作報告的解釋，所謂對隊伍管理不嚴是指：部分地方進用一些不具檢察官條件的人，部分不適合作檢察工作的人沒有清理出去。

⁴⁰ 見 1999 至 2004 年「兩院工作報告」的內容，<http://www.people.com.cn/GB/14576/index.html>。

⁴¹ 「中共反貪腐 人代缺乏信心」，中國時報（臺灣），2001 年 3 月 16 日，第 11 版。

票率大幅提高的原因⁴²。

由此觀之，當前全國人大對於「兩院工作報告」的審議，雖不如西方民主國家議會對其政府的監督，但從得票率的變化，與報告內容的分析，卻可發現一個「具有中國特色的議會監督」儼然形成，雖說仍受限於特定的範圍，但在此範圍內，人大仍可施行其「監督權」，相關部門也會給予一定的尊重，並予以在乎，此從「兩院」院長於代表對其報告投票時表現坐立不安⁴³便可清楚表達。

伍、結 論

以中國八二憲法的規定論之，全國人大雖是國家最高的權利機關，國家內其他部門或單位都必須接受其領導，但在中共政權以黨領政的體制運作下，憲法這一規定，通常多屬虛文，所以長久以來無論中外學者，甚至是中國自己的官員都承認，全國人大之「橡皮圖章」的稱號。

不過自二十世紀 90 年代中期以後，全國人大對其職權的行使，比起以往則出現了較多的自主意識，例如以本文所觀察之全國人大審議「一府兩院」工作報告的命題而論，只要不涉及政治性或具高度敏感性的議題，如對政府施政滿意度的評價，或對以黨領政、由黨領導一切這一現行體制的懷疑，中共就願意給予較多的空間，聽其發展，這也是近年來全國人大自主性之所以提昇的原因之一。

不過，這一自主性的提昇，既是黨所賦予，自然也必須被限縮在一定的範圍。所以當 1997、1998 連續兩年發生檢察院工作報告得票率不理想後，中共中央乃有了積極防止「人大失控」和加強黨的領導等指示，同時以全國人大會及代表們的表現觀之，確實也發現，他們有「採剎車」的跡象。

觀察全國人大對「一府兩院」工作報告的審議發現，只要是涉及政治性與敏感性的議題，如政府工作報告的審議，全國人大便較無自主的機會，同時也引含有較多的政治考量，例如政府工作報告多獲得九成七以上的支持，且得票率的分布呈「兩頭高中間低」的弧形曲線，可以為證。

至於與政治關係較小，多涉及刑事犯罪、社會風氣與治安問題的「兩院」工作報告得票率就不如政府工作報告理想，不僅得票多在七成左右，且人大代表對其工

⁴² 見 2005 年「兩院工作報告」的內容，<http://www.people.com.cn/GB/14576/index.html>。

⁴³ 「跌創新低全場譁然，兩院院長表情尷尬」，明報（香港），1997 年 3 月 15 日，第 A13 版。「兩高報告棄權反對占三成」，星島日報（香港），2000 年 3 月 16 日，第 A19 版。「高法報告得票歷屆最低」，明報（香港），2001 年 3 月 17 日，第 A14 版。

作表現的批評也較激烈，而不若政府報告之擁戴與支持。這雖可解釋為，單純不滿於近年治安惡化、社會風氣敗壞的現象，但只要留意政府施政的內容，卻也發現中國仍舊存在農民生活困苦、就醫就學困難、貧富差距擴大、水旱天災頻傳等問題，且政府對此亦無有效的辦法。

為何政府與執法機關，同樣存在有重大和難解的問題，兩者的支持度竟會有二十多個百分點的差距，且對其評價的好壞，也存有明顯的不同，歸咎其原因或許很多，但政治因素的考量，絕對是不可遺漏且最重要的因素。

誠如筆者之前的假設，欲觀察全國人大監督權的行使，絕對不能看其議案是否通過，而是要探究其得票率高低的變化，並且由研究的結果發現，當前全國人大的自主性雖不若西方議會的功能，但只要不超出黨中央能忍受的範圍，或者與政治無關者，全國人大依舊能發揮監督的功能，且受其監督的機關，也會給予相當的重視。這才是具有中國特色之社會主義民主的體現。