

第一章 緒論

本章的主要是分成三個部分來撰寫。首先提出研究動機與目的，本文想要對於過去二十年來地方人大制度創新現象提出說明。其次則是研究途徑與方法架構，本文根據制度研究途徑與歷史研究途徑，擬透過自變項、中介變項與因變項之間的邏輯推論，來找出其動力、規則。第三是研究範圍與限制，由於本文所涉及的觀察時間相當漫長，而且中國大陸地理環境也具有差異性，因此必須做出界定，以免模糊研究焦點。最後，將名詞加以界定與回顧文獻。

第一節 研究動機與研究目的

壹、 研究動機

中國大陸地方人大出現前所未有的變化。二十年來，地方人大在行使職權過程中，進行大膽地探索和嘗試，創造了多種新的監督方式，除法律明文規定方式外，過去台灣學界很少對相關創新資料加以蒐集與整理，這其中主要有：代表評議、個案監督、運用法律監督書或審議意見書、常委會及主任會議聽取和審議「一府兩院」重點工作報告、執法檢查和執法評議、述職報告和述職評議、重要事項和重要案件報告制度、特定問題調查、組織代表視察和面覆代表批評建議、執法責任制和錯案責任追究制、被任命人員任前法律考試和發表任職演說等。

這些監督方式包含實踐中的探索和創新，促進了地方人大監督工作的長足進展，其中有的已成為各級人大常委會行使監督權的主要方式，有的仍在進一步探索和實踐中。在中國政治體制變遷的大環境之下，未來地方人大將如何變遷，影響到中國的永續發展，這不僅是一個值得探討的政治問題，更是未來評估政治體制改革對中國衝擊所不可或缺的資訊。為什麼地方人大體制出現了這樣運作的情況，這種情況所代表的意義究竟是什麼呢？本文蒐集並分析中國數十年來的資料，試圖探討其中變遷特性，是不是地方差異性過大造成一體適用的規定已經不

適合，還是地方利益與全國利益的衝突問題，這個變化的原因究竟是什麼呢？

台灣的政治經驗說明代議機構乃民主化最主要的動力，也是民主政治是否終能走上制度化最佳量劑。由此觀之，人大監督制度的重要性在未來亦將持續增加幾不待言。因此這些方式、方法必須加以討論、加以分析。地方人大制度創新的動力究竟是什麼？是否有其發展規律，創新工作是否仍是在基礎上改革，在改革中創新，還是在創新中發展呢？

貳、 研究目的

制度的創新可以是大膽創造，也可以是合理借鑒和移植，理論上制度的創新不是隨意性的，本文試著分析近二十年來地方人大制度創新的形成的原因，釐清「最好的制度」和「最可能的制度」之間的變遷是否存在些許脈絡，探索地方人大制度變遷戰術與戰略的區別，為什麼這樣的情況會出現？因此本文想要試圖解答的問題有如下：

- 一、為什麼會出現地方人大制度變遷？推動地方人大制度變遷的原因是什麼？
- 二、變化中的地方人民代表大會制度有什麼樣的特徵？
- 三、制度變遷的框架是什麼，以及制度變遷的標準何在？
- 四、中共與地方人大的「委託-代理」關係是否出現新的變化？

第二節 研究途徑與方法架構

傳統的政治學包含了國家、政府、政治組織的研究，而地方人大則是屬於政治組織的研究。研究途徑是指選擇問題與相關資料的標準，主要是指作者擬由何種角度切入去探討該主題與相關問題，本文以現有的政治制度作為目標，為了達到了解地方人大制度變遷的目的，對於取捨資料或安排資料標準的途徑而言，本文採取的是制度研究途徑與歷史研究途徑。

壹、 研究途徑

一、 制度研究途徑

強調制度對國家社會的影響，並探討何種制度適用於何種社會，可以從制度面去了解一些地區發展差異的原因。本文企圖從地方人大紛紛建立各種制度的原因及其顯現出來的制度功能來探討地方人大獨立行使職權的事實，並且企圖了解事實的存在，是否表示制度創新存在的必要性？或者功能的存在，是否意謂著該項功能的制度有其存在的必要性。因此，本研究所討論地方人大創新獨立行使職權的功能，不同於系統研究途徑中的結構功能分析¹，功能主義的分析的著眼點是如何使憲法典對中國憲法監督制度的原則性建構具有可操作性和實效性。這種分析基本上是一種靜態的分析，它過於關注規範層面的憲法監督制度建設的技術性因素而忽視其他因素，並且對監督權力配置背後的利益、目標、價值缺乏深入的法理分析。

因為本文涉及追溯一個既定的現象到某一時代，制度研究途徑不分析一個題目，不處理它的抽象元素，是處理現象的起源與發展之性質，因此必須再加上歷史研究途徑的配合。

二、 歷史研究途徑

「歷史研究法是不可或缺的，他是辨別制度真正本質的唯一方法，也是了解制度形成的特定方式唯一方法(Sait, 1938: 529)。」而歷史研究途徑是從歷史時空背景對於地方人大制度變遷有關的資料予以選取或安排，運用在制度變遷過程事件與時間的安排。就研究目的而論，歷史研究途徑為描述歷史事實，並指出某一特定時空發生的歷史事實有何前因後果，從各種不同的時空蒐集某一類相同的社

¹ 系統研究中的功能分析，著重在制度對系統所產生的正負功能，以及系統所以能維持動態均衡(dynamic equilibrium)與功能之間的關係（張淳翔，1992：5），本研究並非討論地方人大所形成的系統，其維持均衡的功能。

會事實，抽離其特點，以建立通則，對於題材的選擇、解析與處理，皆有幫助。

本文寫作並非尋求建立歷史演變的法則，而在了解時空背景對於研究主題產生背景的因果關係探討。以歷史事實作為資料蒐集的重點，重視歷史事實的敘述或描述。

貳、 研究方法

本研究以質化研究為取向，主要採用文獻研究法進行相關文件資料的蒐集，輔以深度訪談。研究對象為中國大陸地方人大，並將針對中國大陸學有專精的三位學者進行深度訪談。其後將資料予以歸納分析與詮釋，最後以結果呈現。

一、 文獻分析法

本文從有關監督制衡及中國地方人大制度的專文或書籍進行閱讀了解，廣泛蒐集中外有關論文、期刊、著作、決議案、法令規章、研究報告及新聞評論等，予以整理分析與歸納，以做為分析的基本依據。在社會科學研究中，蒐集資料是為了驗證問題或解決問題，但必須採用適當的方法加以分析，以使原始資料成為分類化、系統化及簡要化的結果。

制度指一種從現實出發，注重發展變遷、注重相互關係的研究模式。歷史比較研究者使用研究設計來討論中國、法國、俄國三個條件迥異的國家，為何都出現社會革命（Skocpol, 1979: 1）。因此當觀察中國地方人大的制度變遷時，就是要找出在中國大陸有這麼多條件迥異的地方，卻都同時出現了制度變革的現象。政治制度不是靜止的國會型態與組織法，制度的形成及運行本身是一動態的歷史過程，有運作、有過程才有制度。

二、 深度訪談

本研究希望藉由透過對地方人大研究學有專精的學者（史衛民教授、蔡定劍教授、孫哲教授）進行深度訪談以獲取寶貴資料。質性研究的資料蒐集方式，

主要可經由觀察、錄製及訪談三種方式取得。深度訪談法是由面談者使用非結構性、直接的方式與受訪者接觸，是一種單獨的、個人的互動方式，用來發覺受訪者基本的動機、信念、態度等。由於中國大陸網站資訊不僅多而且繁雜，因此所獲取的資料如何來判別真偽便需要透過相關學有專精的學者來指點。另外，本文對於事件的相關性、敘述的判斷更是需要就教於這些學者專家。在深度訪談的過程中，本文會儘可能使用最少的問題，針對訪談主題儘可能讓學者談論自己的意見、看法。因此，本研究根據研究的性質和目的，也決定配合採取深度訪談法。

本文是希望透過多種研究方法的資料蒐集與分析來增強研究成果，經過交叉檢證以取得更多事件相互對照，瞭解最後的真相。

參、 研究架構

透過對地方人大既有的法定監督制度的瞭解，觀察出不同時間、地點與層級地方人大的創新與突破，並且對創新與突破的原因加以探究，並期望透過理論的抽象化分析，加以認識當代中國大陸地方人大制度選擇的思想脈絡及其發展，本研究的概念架構如圖 1-1，以下就章節安排與變項定義提出說明：

一、 章節安排

第一章，首先釐清本文架構並提出檢證變項，包含自變項、中介變項與因變項。其次，對於地方人大監督制度創新的相關文獻進行回顧。

第二章，對於中國大陸與西方學術界對於中國大陸地方人大解釋模型進行探討，討論解釋模式的適用性與否，並提出改良後的解釋模式。

第三章，廓清地方人大的法定監督制度與工作，找出中國大陸地方人大既有規定監督制度現況，釐清不同地方人大監督制度創新與既有監督制度規定的不同。

第四章，梳理地方人大監督職能的突破與創新，對於不同地方人大監督制度的創新進行分類，並說明該制度的特色與特徵，說明其制度的效果與概念。

第五章，分析地方人大監督功能的制度性發展，解釋地方人大制度變遷層次的因素，透過自變項與因變項的關係，找出改革效果明顯的監督制度。

第六章，前瞻突破與創新在理論適用性的意義，從改革效果明顯的監督制度帶入中介變項，找出中國大陸政治改革的內發邏輯與思想脈絡。

第七章，結論。對於中國大陸地方人大監督制度的創新提出解釋，說明研究發現，並提出研究建議。

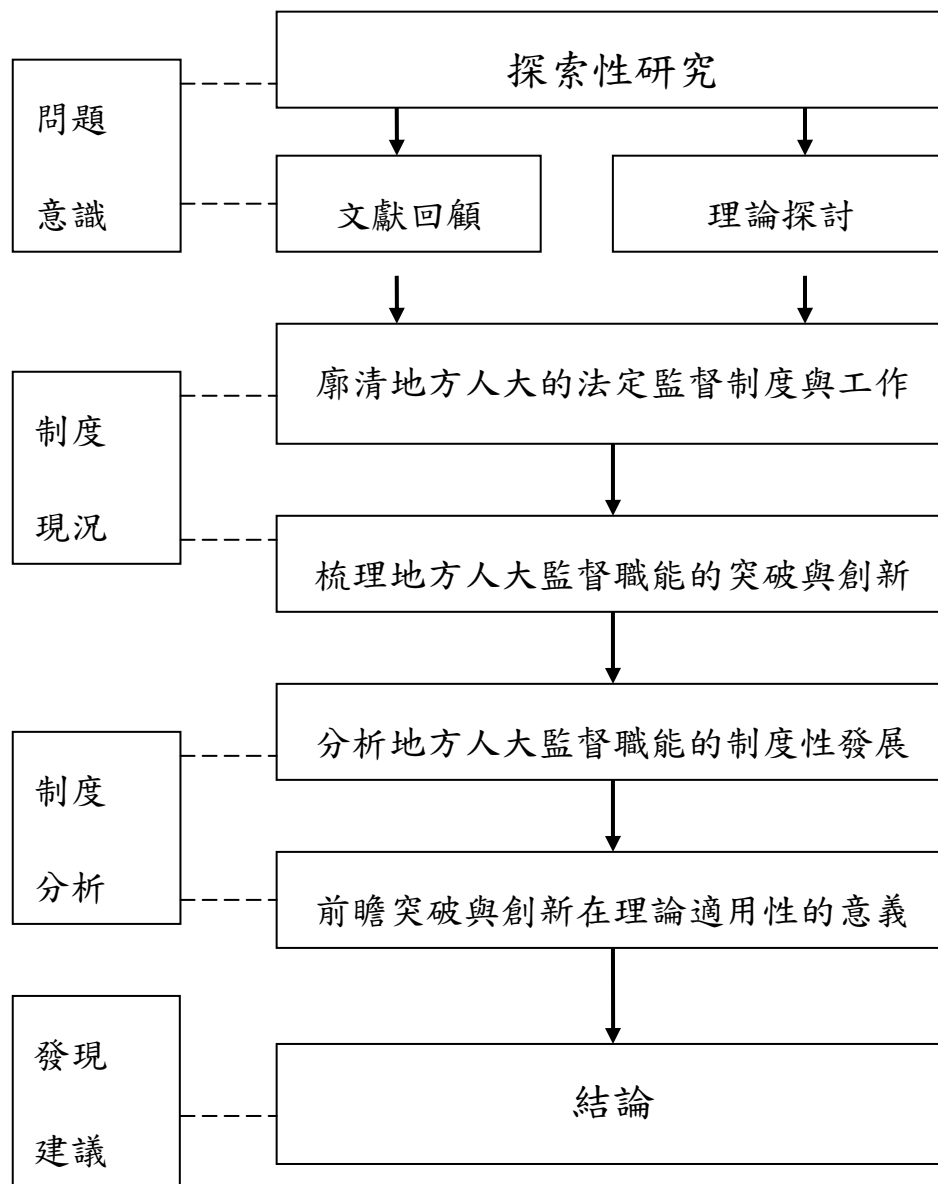


圖 1-1、 本文研究概念架構圖

資料來源：作者自繪

二、 變項定義

本文研究架構是根據地方人大與地方政府的互動而來，見圖 1-2。

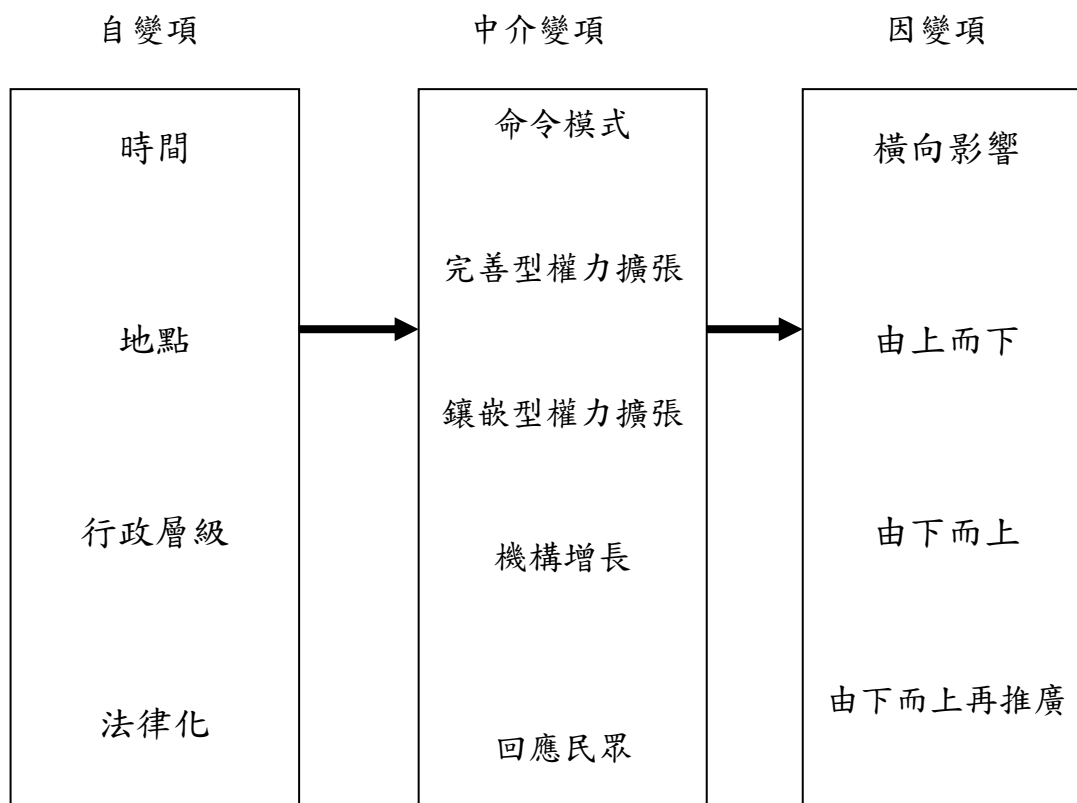


圖 1-2、研究架構圖

資料來源：作者自繪

擬定自變項、中介變項與因變項是根據下列條件所構成：首先，必須考慮周延、簡約及建構效度，而提出關鍵要素。其次，這些因素要考慮因果關係及內部效度。第三，選擇這些因素，仍需考慮合理、紮實、原理及基本假設，這些是理論的基礎。第四，應用範圍及界線。

本篇論文是希望透過地方人大的制度創新，尋找中國大陸政治體制改革中的制度演化邏輯，並從此邏輯中觀察推動此種制度性政治改革的動力。本文認為改革路徑以「由下而上再推廣」最為重要，而不是命令式的由上而下，也不是簡單的由下而上。所謂「由下而上再推廣」，是指該項改革在地方進行制度創新後，

得到上層或中央政府認可，總結其經驗，再予以推廣。本文不針對制度本身是否能達到監督制衡的目的，而只討論作為制度改革，是否產生橫向、或向上、或向下的擴散效應。

為什麼「由下而上再推廣」是最佳的政治改革路徑？有人認為由上而下是最佳的改革路徑，其代表的意義是，這是中共深切反省後主動做出的政治選擇，具有主動性。有人認為由下而上才是最佳的改革路徑，而地方人大的改革方式應符合社會變遷需求，配合地方特性發展特色之外，尚可提昇人大專業能力與成就感，激發人大參與改革的意願，具有自發性。本文認為既然是改革，地方人大進行制度創新是具有自發性，而中央進行總結經驗後加以推廣是具有主動性，「由下而上再推廣」兼具主動性與自發性的優點，因此是最佳的政治改革路徑。

（一）自變項

本文擬定的自變項標準有四點，第一，視「改革開放」為地方人大組織與功能變遷的關鍵變項。第二，視「區域差異」為地方人大組織與功能變遷的關鍵變項。第三，視「地方層級差異」為地方人大組織與功能變遷的關鍵變項。第四，視「法律化」為地方人大組織與功能變遷的關鍵變項。

從時間上來講，我們將時間分成四個部分，主要區分標準是按照全國代表大會召開日期來計算，一是鄧小平執政時期（1979年-1989年），二是江澤民執政前期（1989年-1997年），三是江澤民執政後期（1997年-2002年），四是胡錦濤執政時期（2002年後），學界普遍說法江澤民真正掌權是在鄧小平南巡講話之後，但因為江澤民從六四天安門事件後即被調往北京中央，因此本文界定江澤民執政前期是特別從六四之後1989年至1997年。

從地點來看，本來作者擬區分出沿海與內陸兩種，考量即便是沿海地區也有不同的發展情況，特別是想要瞭解有關經濟發展程度，是否與地方人大制度創新具有高度相關性。因此本文將按照九五計畫中所區分出來的劃分方式，為促進區

域經濟的協調發展，把中國大陸規劃分為長江三角洲及沿江地區、環渤海、東南沿海、西南和華南部份省區、東北、中部五省和西北地區七個跨省市的經濟區域。東北經濟區包括黑龍江、吉林、遼寧三省等。環渤海經濟區包括北京、天津兩個直轄市，山東、山西等。長江三角洲經濟區包括江蘇、浙江兩省和上海市。中部五省經濟區包括河南、湖北、湖南、安徽、江西五省。西南華南經濟區包括四川、貴州、雲南、廣西、海南和廣東西部湛江、茂名和肇慶三市。西北經濟區包括陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆五省和西藏地區。東南沿海經濟區包括廣東、福建兩省，和珠江三角洲、廈門、漳州和泉州等地區。

從層級上來看，中國現行地方政府體制，是省、地區、縣、鄉四級制。行政區域的名目雖多，但都可以分別歸到這四級之中。省級行政區包括省、自治區、直轄市。地區級，簡稱為「地級」。地級地方區域包括省和自治區以下的地區、盟、行政區、自治州、隸屬於省或者自治區的設置並有轄縣的市以及直轄市的區。縣級行政區域的種類較多，現有縣、自治區、旗、自治旗、縣級市、地級市轄區、特區、工農區、林區等種。鄉級行政區域有鄉、民族鄉、鎮、「街道」四種。

法律化是指是否總結經驗而形成具體法規。從法律化來看，本文只區分出有或沒有。有的標準是包含法律、法規、文件形諸文字的方式。

(二) 中介變項

中介變項包含了「命令模式」、「完善型權力擴張」、「鑲嵌型權力擴張」、「機構增長」、「回應民眾」。

「命令模式」，是指自上而下的政治發展。「完善型權力擴張」，是指完善地方人大對於自身所能運用的監督職能。「鑲嵌型權力擴張」，是指地方人大將自身的監督職能透過與地方政府的互動過程中，調整並增進其職能。「機構增長」，是指人大部門數量上增長而帶動的職權增長。「回應民眾」，制度創新就像一塊海綿，或者是一種減壓閥，是吸收民間聲音的一種管道。

(三) 因變項

「橫向影響」是指案例是否有水平擴散模仿，不限於是否屬於同一個行政層級或行政區域。「由上而下」是指有上級將設計好的制度交由下級執行。「由下而上」是指有下級人大經由實踐而擴展至上級人大。「由下而上再推廣」則是指下級人大經實踐成功後，而上級人大總結經驗後交給全國實行。

對於本文而言，中國大陸地方人大制度變遷最有益的變化是指地方人大或是常委會可以創造新的優良監督制度，最後被上級人大採納。如果中央可以進一步加以推廣，甚至於朝向更嚴格的監督制度方向的修改，則是最有益的發展。根據研究概念與變項所提供的分析架構，本文所擬定的研究流程圖，參見圖 1-3：

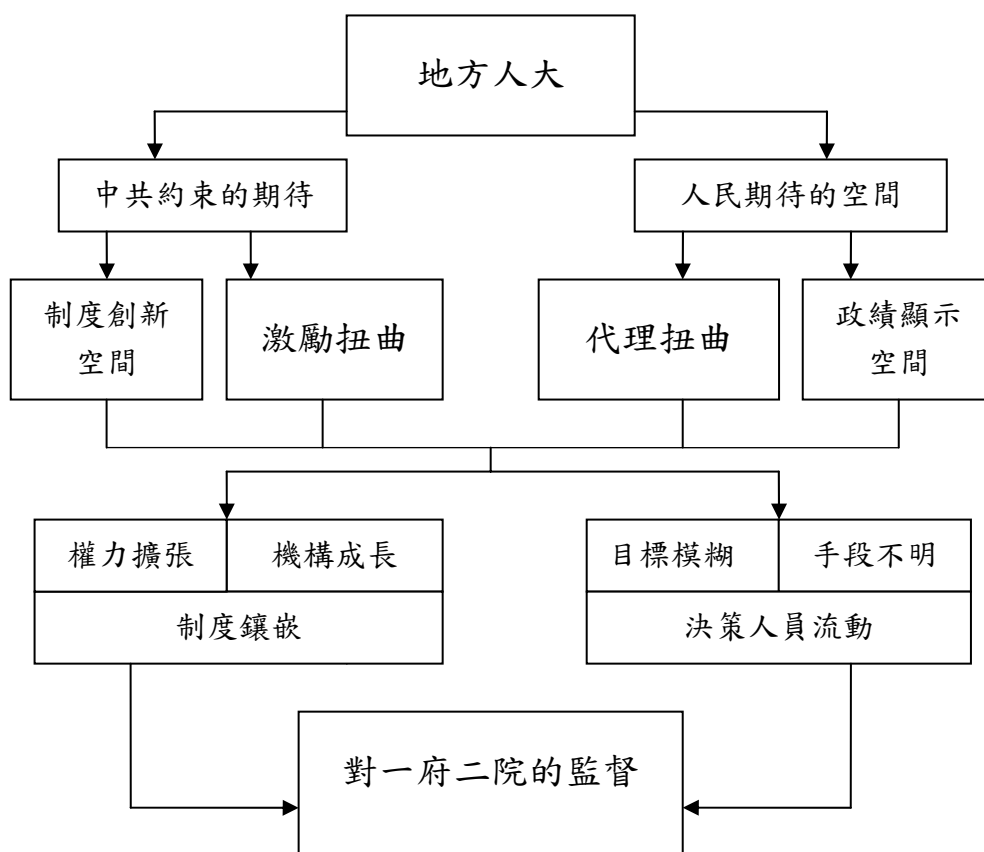


圖 1-3 、研究流程圖

資料來源：作者自繪

第三節 研究範圍與研究限制

壹、 研究範圍

本文的研究範圍主要可以依照圖 1-4 來表示，首先，找出推動地方人大制度變遷的因素有哪些，然後利用本文所設定的變項來檢證推動地方人大制度變遷的力量是否具有一定程度的關聯性。其次，就制度本體歸納其特色與本文所設定的變項來做比較分析。

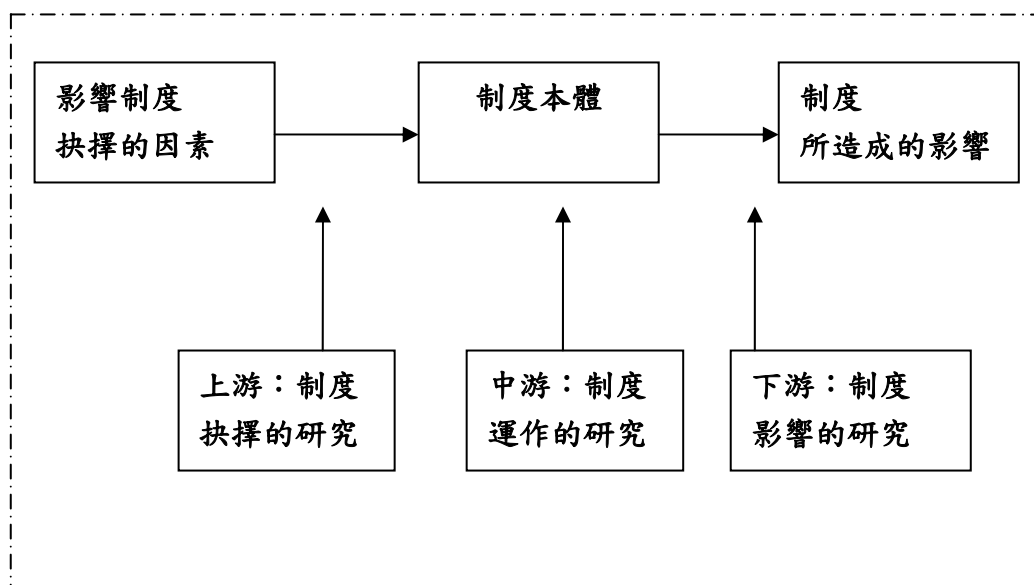


圖 1-4、本文研究範圍

資料來源：(吳玉山，2001：4)

貳、 研究限制

趙建民教授指出鑒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(楊勝春，1997：II)。「中國大陸地方人大監督制度變遷」為深具開

創性與長久性的研究工作，因此在短期內，並無法完成詳盡的研究成果。受限於時間限制，本文僅能盡可能就有關人大民主試點運作的案例，來加以整理分析，同時透過觀察性的報導彙整，來作為理論建構的基礎。本文幾乎都是一手的新聞資料而非二手資料的分析，因為目前只有少數中國大陸、台灣、歐美學者有二手資料的論文期刊可供參考²，因此本文將著重在變項與改革功能的交叉分析，並沒有將文章的重點置放於橫向制度擴散的比較研究，而僅僅只是提出此一現象的發展趨勢。從方法論的角度看，歸納論證得不出可靠性，只得出概率，本文在舉例時會盡可能大量羅列，但仍難以做到量化，這樣以偏概全的可能性是會有的。不過，在人文、社會科學中量化困難具有普遍性，本文也就難以避免。

在空間限制上，因為無法長期駐點觀察，因此必須依賴輔助性的研究方法，例如對大陸學者加以訪談，來強化整合性的觀察資訊。上述的時間空間限制，雖然為本研究增添不少困難度，但相對的，也使本文獲得了另一種觀看分析的視角。

第四節 名詞界定與文獻回顧

壹、 名詞釋義

一、 地方人大

二〇〇四年標誌出中國人民代表大會制度建立 50 周年和地方人大常委會設立 25 周年。中華人民共和國憲法第二條規定：「中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。」憲法規定國家行政機關、審判機關和檢察機關都由國家權力機關產生，對它負責，受它監督。具體而言，全國人大是最高國家權力機關，全國人大常委會是它的常設機關，行使立法權、監督權、重大問題決定權、重要人事任免權等權力；國家主席、國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院都由全國

² 作者曾就教於孫哲教授、史衛民教授，他們認為地方人大制度創新為一新興研究課題，很少有研究者將中國大陸地方人大發展現況的資料加以歸納、分析與整理。

人大產生，對它負責，受它監督（浦興祖，2005：44）。而地方各級人大是地方國家權力機關，縣級以上地方各級人大設立常委會，討論和決定本行政區域內的重大問題；地方各級國家行政機關、審判機關和檢察機關，都由同級地方國家權力機關產生，對它負責，受它監督。

因此本文所採取的「地方人大」定義是指地方國家權力機關，而中國的地方國家權力機關分為四級：省級（省、自治區、直轄市）人民代表大會與人大常委會；地級（設區的市、自治州）人民代表大會與人大常委會；縣級（縣、自治縣、不設區的市、市轄區）人民代表大會與人大常委會、鄉級（鄉、民族鄉、鎮）人民代表大會。

二、 制度變遷

當今中國制度變遷的鮮明特徵之一就是地方人大在制度創新中的作用。因此研究中國制度變遷，離不開發生在地方層次上具有創新意義的制度安排考察。在眾多的地方人大制度創新對中國政治體制改革的發展是否發揮了巨大作用，在中國甚至是國外的理論界吸引了學者關注。

在傳統經濟學中，制度被視為既定的。但制度經濟學家認為制度在人類社會經濟發展史上是至關重要的，並且是經濟發展的內生變數。North 認為制度是一系列被指定出來的規則、守法程序和行為的道德倫理規範，它旨在約束追求主體福利或效用最大化利益的個人行為（陳郁，1991：225-226）。由於制度本身就是一種公共物品，當制度不均衡狀態出現時，制度變遷便可能發生，即制度的替代、轉換與交易過程。制度不均衡是指一種在已有的制度安排結構中主體無法獲取的潛在利潤或外部利潤的出現。新制度經濟學把「需求-供給」和「成本-收益」的經濟分析方法引入了對制度變遷的考察。制度變遷的主體有三種：個人、自願聯合團體和政府。一般而言，個人安排沒有組織成本和強制服從成本，但收益的增長可能是很有限的；團體的自願安排由於需要一致同意要支付組織成本，並且隨

人數增加而增加；政府安排不需要一致同意，所以組織成本要低於團體的自願安排，但存在強制服從成本。學者指出制度安排確定在哪一層次，主要取決於每種層次安排中各自「成本-收益」的比較狀況（戴維斯、諾斯，1994：274）。在新制度經濟學的這種分析框架下，制度變遷便應運而生。

關於制度變遷比較著名的模型是林毅夫先生在《關於制度變遷的經濟學理論：誘致性變遷與強制性變遷》提出來。誘致性制度變遷指的是現行制度安排的變更或替代，或者是新制度安排的創造，它由個人或一群（個）人，在回應獲利機會時自發宣導、組織和實行（林毅夫，1994：384）。與此相反，強制性制度變遷由政府命令和法律引入和實行。誘致性制度變遷必須由某種在原有制度安排下無法得到的潛在利潤引起。但是這種制度變遷的方式會碰到外部效果和搭便車問題。產生外部效果的原因，是制度創新並不能獲得專利。創新者無法防止其他人模仿這種創新從而大大降低他們組織和設計新制度安排的費用。因此創新者的報酬將少於作為整體的社會報酬，創新者也就缺乏足夠的激勵。搭便車問題也就是由於制度的公共品特徵引起的。一旦新的制度安排被建立，每一個受這個制度安排約束的個人，不論是否承擔了創新的費用都能得到同樣的服務。Olson教授告訴我們，表面上看來對每一個潛在合作者都有益的集體行動，都有可能由於人們懷有不付出成本就想獲得收益的企圖而流於失敗（董安琪，1989：1-3）。

「制度變遷和制度創新這兩個術語在本文中是交替使用的，因為現有制度的修正同時也是一種創新活動，新制度的採納也必須隨著舊制度的改變（林毅夫，1994：406）」，因此本文所採取的制度變遷定義為「對現有制度規定所進行的調整、改變、摸索和創新」。

三、 監督制度

何謂「監督」？監，察看；督，指揮也。自古至今，對於官員的濫用權力、瀆職、腐敗等問題，沒有監督或監督不利的教訓是慘痛的。中共認為人大與其所

監督問責的國家機構的關係並不存在國家權力分立和平行的制衡，這是與西方國家的概念相衝突。人大對其監督問責的國家機關而言，不是在法律地位平行的基礎上制約，而是人大作為最高權力機關和民意機構，對其他作為執行系統的國家機關進行監督、制約和問責；而本質上，其他的國家機關都是人大的執行機構，它們的功能的實施是在最高權力機構的指導和規範下進行的。但本文採取的是西方權力制衡的概念，所謂監督制度就是指各級人大及其常委會為維護人民的根本利益，防止行政、司法機關濫用權力，而透過方法和程序，對由它產生的國家機關實施的檢查、調查、督促、糾正、處理的強制性權力（蔡定劍，1991：301-337）。

貳、 文獻回顧

學者認為對人民代表大會制度而言，歷史的研究是必要的，但是政治學的研究更為重要，因為政治學既要詮釋制度的整體性功能，也要分析各種配套制度如選舉制度、代表制度的存在形式與具體功能（史衛民、雷競璇，1999：2）；既要承認現實制度的合理性，也要注意制度設計與社會實踐之間的距離，揭示合理存在下的不合理因素，為未來制度尋找更為合理的機制。

在多大程度上人大被視為一個在政治體制中實質上有決策能力的最高機構是值得討論，而且在多大程度上它又具備了自主力法的獨立能力提出質疑（Norton, 1990: 24）。很明顯的，這些複雜問題與真正的政治發展是密切聯繫在一起的，所以對於中國民主化發展感興趣的人來說，人大是一個邏輯的起點。因此，當今中國面臨的最本質問題是引導政體的轉變和對付日益逼近的憲政挑戰。中國對這些問題的處理方式將不僅僅影響中國國內政治本身，更重要的是，它可能將影響世界，人大對中國政治變化過程的仔細分析具有重要意義，因為中國人大已經成為透視政黨與社會、政黨與國家關係的一扇窗口，透過這個窗口，也許看到全國人大仍具有相當程度的封閉性，但是透過觀察地方人大的活力與發展，我們能夠探究中國政治的諸多特性，指出中國是進一步走向開放還是閉關，是排外還是逐步與國際社會接軌等眾多重大問題（O'Brien, 1990a: 2）。

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連結起來。因此，提到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等（楊勝春，1997：III）。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，社會主義式地方議會即為其一。導致長久以來人們對它的認知與瞭解都是一些籠統且概括的陳述。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。

近年來不論學界或是輿論界對於國會改革的討論，常圍繞三個主軸，一是憲政架構，其次是運作效能，最後則是權力授與（陳敦源，2000：163）。憲政架構可以從憲法制度設計出發，探討合宜的行政立法關係，討論的核心議題是政治穩定與衝突解決機制；也可以從議會內部議事效能出發，尋找促進議會法案審查功效的方法³。

（一） 從憲政架構的角度來看

過去多由憲法學者所採用。改革開放以來，中國進行政治體制改革及相對應的法制建設，已取得巨大成效並產生了深遠的影響，這些成就必將為憲政的實現提供越來越廣闊的發展空間，也為人大監督制度的發展注入了巨大的動力（楊平，2005：16-18）。國會的研究焦點大別為兩類：第一類著重於國會本身的功能與制度的探討⁴，第二類著重於國會議員角色行為的探討（盛杏媛，2000：209），由於地方人大個別代表的角色行為尚未多元化，因此下面我們就第一類分成兩個部份加以說明：

³ 「權力授與」簡單而言就是擁有權力的人將其權力委託他人運用，在一定的契約關係規範之下，受委託人依照委託人的心意付諸行動完成所託；這種關係大略可用組織經濟學當中的「委託人與代理人」理論（principal-agent theory）來概括描述。

⁴ 國會本身的功能與制度的探討，我們姑且稱之為傳統的研究，這些研究根據的評估，有下列的特徵：I 以一整個國會為分析單位；II 規約性的陳述與描述性及解釋性的陳述混為一談；III 僅集中於單一國會在政治系統中的運作，而極少做跨國的比較研究；IV 極少使用系統性及量化的資料來支持論點，而大多數僅是泛泛的論述；V 大多數研究都傾向於去問與解答國會功能方面問題（Packenham, 1970: 562），以上轉引自（盛杏媛，2000：209）。

1. 就議會功能而言

從憲政架構的角度來看，憲法、地方組織法及議事規則中的相關規定，從而分析全國人大常委會的性質、地位與職權以及地方人大角色職能的扮演。通常是在政府組織形式及國家機關章節中，對人大的監督權進行討論，例如中國憲法⁵、憲法教程⁶，可以呈現出人大在中國政府體制中的憲法地位，而法條的分析亦有助於一般性的瞭解。但這些著作過份強調法條的分析，事實上實際運作本來就不是這些著作關注的焦點，若是我們依未見運作與制度落差提出批評則有失公允。另外，還可以透過比較研究的角度進行研究，例如學者借用西方立法學界有關制度化化的概念，自持續性、周界、及內部複雜化等三個面向，分析中共全國人大制度化化的狀況⁷（趙建民，2002：87）。也有人使用全國人大常委會為主體，選定若干指標與西方及前蘇聯進行比較（李祖興，1993：51-53）。還有從比較立法機關為切入點，比較立法權、會議制度，該文以比較方法對各國立法機關的產生性質、體制加以分析（李林，1991：1-30）。

對人民代表大會制度整體性功能和政治價值的陳述，表現在過去的論文對人大系統的研究⁸，大致框架是人民代表大會制度的建立與發展、人民代表大會制度的內涵與職能、人民代表大會的性質與特點、歷屆人民代表大會概況與任務。另外，新興的研究議題開始著重單項制度研究，例如進行中國大陸地方人大評議

⁵ 許崇德（1997），《中國憲法》，北京：中國人民大學出版社。

⁶ 田軍（1991），《憲法教程》，南京：南京大學出版社。

⁷ 學者研究美國國會的經驗（Polsby, 1968: 144-168），得出立法機關制度化化的三項指標，迄今是最權威亦最廣為引用的定義。根據波氏的說法，一個制度化化的機關必須有：（一）清楚的周界（well-bounded），使其成員容易辨認，領導階層專職化，由內部拔擢，鮮有外力介入，成員構成條件嚴明，不得任意去留，離職率（turnover）低。（二）組織內部逐漸複雜化（internal complexity），委員會的數目增加，自主性的提升，議會黨團的領導趨於專業化，以及立法機構周邊的輔助性措施增強，例如辦公室人員的數額及預算：委員會的工作人員、助理的強化等。（三）一個制度化化的機構運作規則，必須是基於普世的（universalistic）而非特定的（particularistic）原則。根據波氏的標準，增加了第四項的指標（Canon, 1989: 415-443），他認為機構是否制度化化，與該機構的持續性（durability）甚有關係，亦即該機構必須能夠持續存在，同時，權力及職能的遂行，必須來自機構權力集體為之，不能個人化。以上皆轉引自（趙建民，2002：88）。

⁸ 詳見（蕭靜遠，2001）；（李滋原，2001）；（楊勝春，1996）。

制度研究（趙建民，2000：1），並且對重慶、成都、福州、海口進行個案比較⁹、研究中國大陸人大監督與司法獨立的悖論¹⁰（趙建民、張淳翔，2001：3），研究中共地方人大代表之經驗性研究¹¹（石之瑜、楊開煌，1995：1-12），還有介紹人大選舉制度¹²、中國大陸立法聽證制度之研究¹³、人大代表制度、人大監督機制、地方人民代表大會，和全國人民代表大會和地方各級人民代表大會常設機構，當然其中都必不可少的涉及各種制度的存在形式與具體功能。這類著作大多依據憲法和相關法律、法規闡述各種規定和作法，實用價值遠遠超過研究價值，就人民代表大會制度而言，現有的制度描述已經遠遠多於制度研究，當然對於制度變遷的整理更是稀少。學者認為從事政治學研究尤其是從事政治制度研究的學者，不可照搬他人的論述，僅僅在講述中國當代政治制度時給予人民代表大會制度特別的地位，因此出現不少雷同之作¹⁴（史衛民，1999：3）。

另外還有集中於選舉和經濟發展與政治發展之間的邏輯關係¹⁵；提名程序、討論共產黨對幹部的領導（Womack, 1982: 261-277）；以及法律在制訂過程中的立法爭辯和立法功能。在這些討論中還包括論述中國過去立法機關功能轉換的原因（Eastman, 1974: 333-372）。

我認為學者重點討論了中國實現憲政的可能性，例如通過賦予人大實質性的權力和競爭的直接選舉而實現人大的轉型。應當說，學者對於這些問題的分析過於強調新的立法責任和所謂的社會主義經濟體制條件下政治權力重新分配的可能性。

⁹ The "Democratic Evaluation System" in PRC's Local People's Congress---A Comparison of Four Cases.

¹⁰ A Study on the Contradiction between Peoples Congress Oversight and Judicial Independence.

¹¹ A Field Study of Local People's Delegates in Communist China.

¹² 趙建民（1998），《中共全國人大選舉制度之研究》（NSC87-2414-H004-006），台北：國科會。A Study on the Electoral System of the People's National Congress of the People's Republic of China.

¹³ 趙建民、張淳翔（2003），《中國大陸立法聽證制度之研究》（NSC92-2414-H004-026），臺北：國科會。A Study on the Legislative Hearing in Mainland China.

¹⁴ 可參見（浦興祖，1992：1-155）；（謝慶奎，1991：121-156）；（謝慶奎，1991：243-284）；（羅成徽，1993：61-98）；（李壽初，1997：105-127）（李壽初，1997：161-171）。

¹⁵ 相關著作可以參閱（White, 1991a）、（White, 1991b）。

2. 就議會制度而言

研究人大制度的成因與制度演變進行系統闡述，可以用全國人民代表大會常務委員會研究機構對人民代表大會制度發展演變的敘述作為一個分界點，可惜該書只觀察到1990年（全國人大常委會辦公廳研究室編著，1991：1-23）。非西方國家的學者在二次戰後並沒有對其有關的立法機構進行大量的研究，而西方國家學者也很少有人對發展中國家議會制度感興趣。原因主要有兩個：首先，他們對發展中國家的瞭解本身就不多，更何況是一個長期在鐵幕的中國，國外學者進入研究的門檻高，如何就近地審視歷史，需要人格的勇敢，需要距離的冷靜，更需要俯瞰超越的智慧。其次，對於那些觀察發展中國家政治過程的政治學者來說，立法機關沒有被放在重要地位，相較於其他權力中心，例如行政機關、軍方而言，立法機關普遍被看成是沒有效率的機關，不值得深入探討其變化規律。最後，中國是共產黨威權統治的國家。

長期以來，中國立法機關的政治角色也被忽略了，西方學者對中國立法機關的調查研究也是近幾年才得以展開的（Chang, 1987: 336）。學者指出地方人大代表性的問題，上級的政策命令似乎不曾與民意相違背（楊開煌，2002：3）¹⁶。任何一項制度的運行狀況都與其運作主體有不可分割的聯繫，主體的主觀意識、客觀條件以及制度運作的程序直接決定著該項制度的實施效果，中國的人民代表大會制度也是如此。過去學術界對中國人大制度多加以忽略，主要是因為不承認人大具有西方的民主意義，認定人民代表大會只具有橡皮圖章的功能，人大代表只是榮譽和擺設，人大代表也只是聽聽報告舉舉手，跟著領導的感覺走（孫哲，2004：5）。即使按照西方人的標準，人大也已經不再像過去一樣被批評為僅僅扮演黨的工具的角色（孫哲，2004：6）。但是西方國家不少學者對中國的人大改革還抱持懷疑的態度，例如O'Brien在他的《沒有自由的改革》書中認為：儘管中國發生了很大的變化，但中國的改革開放沒有將中國人大會議制度轉變為一個具

¹⁶ The studies on the role of representation of the people's representatives (I).

有廣泛代表性的立法機關，它只不過體現了有條件地向理性和包容性及真正的開放體系轉變的艱難起步而已。短期內，顯然這種情況不可能有重大突破。值得注意的是，個別地方人大的制度創新除了大家耳熟能詳的選舉制度發展外，目前仍未引起學界的注意。

人民代表大會制度的進一步完善，既要靠全國人大的努力，也要靠地方各級人大的努力。全國人大常委會副秘書長指出全國人大要作出任何適用於全國範圍的決定，都要有經過實踐證明是成功的經驗作為基礎（周成奎，2002：3）。這裡的實踐，既有全國人大自己的實踐，也有地方各級人大的實踐，而在多數情況下，首先要有地方各級人大的實踐。因此，在憲法、法律的範圍內開拓創新，積累和豐富完善人民代表大會制度的新經驗，是地方各級人大的揮灑空間。而加強與地方人大的聯繫，及時發現和總結地方人大工作的成功經驗，加以總結提高，上升到適用於全國範圍的體制性、制度性規範，就是全國人大不可推卸的責任。

簡單的說，這些學者的研究並非全盤否定西方議會制度，甚至於在比較之後相當程度借鏡其優點，綱舉羅列提升中國人大功能的方法。

（二） 從運作效能的角度來看

理論上，議會是由不同的利益集團和利益群體組成的，在人大中各種利益集團和利益群體都應該有平等表達和表決的機會，通過和平的方式討價還價、爭吵，達成妥協，從而增強了人大立法和決策的穩定性和理性程度，使社會中各種政治力量更加尊重人大監督的權威，也可以使人大監督和被監督者更加理性。

對中國監督機關的研究大致可以從 1979 年以前監督機關失效性分析開始，並將其視為與世界其他國家互相比較的出發點。學者關注到人大立法功能的轉變¹⁷，監督機關角色的變化一般是程序上的，不會引起注意。但是當議會的變化涉

¹⁷ 趙建民（1997），《中國大陸民主化可行性之研究－全國人大常委會立法功能轉變之分析》（NSC86-2414-H004-024），臺北：國科會。A Study on the Future Democratization in Chinese Mainland: The Role of NPCSC.

及它的核心功能的時候，這一個變化就會引起人們的注目。例如 1986 年到 1989 年的蘇聯和 1989 年前的東歐以及一些轉型中的開發中國家、戒嚴時期的台灣¹⁸。在上列例子中可以隱約看到民主政體的產生取決於監督機構的變化以及是否扮演著一個重要的角色，儘管在這一個過程中民主的前景還不很明朗，但是議會權力是否能得到加強是一個十分明顯的觀察風向球。

在亞洲和拉丁美洲，不少國家的議會正在從集權和軍人統治下脫離強權統治開始獨立運作，在這些國家裡，監督機構開始佔據政治生活的中心位置(Copeland, 1994: 1)。然而因為中國沒有經歷 1989 年蘇聯政治改革的根本性變革，也沒有像台灣從威權統治時代轉型為民主化國家經驗，所以分析研究的重點與時間應該是要放在改革開放後的階段。在 1990 年這個備受人們批評的轉折時期，前蘇聯透過普選產生的國家杜馬所表現出來的活力和能力超過了人們的預期¹⁹ (Copeland, 1994: 1)。20 世紀 80 年代末 90 年代初，西方學者才發現，監督機關在社會主義政治體制內也變得日益活躍。東亞和東歐這些國家監督機構的權力變化和增長讓我們思考政體轉變的新模式。這些國家的議會開始為政治談判和妥協以及相互衝突和競爭的雙方提供用於斡旋的制度平台。這一點在捷克斯洛伐克和匈牙利表現得尤為明顯，其立法機關在國家政治發展的作用都發生了巨大的變化 (Hahn, 2001: 5)。20 世紀 80 年代後期和平演變開始之前，東歐國家的立法機關就已經向國家政治生活的中心位移 (O'Brien, 1990b: 783)。在和平演變過程中的後期，東德、波蘭、捷克和保加利亞等一些國家的議會於 1990 年舉行並且召開了一系列的特別會議，討論了 1989 年在東歐越演越烈的抗議活動 (孫哲, 2004: 13)。

實際上，把「議會是橡皮圖章」和「變的活躍起來」這兩種觀點結合，我們將會看到一個涉及議會機關與社會主義政體發展之間的重大課題。如果說我們對國家的監督機關所受到的侷限性因素感興趣的話，那麼我們將會發現不少處於社

¹⁸ 台灣雖有地方選舉，但由於威權統治的影響，經十幾年後，地方選舉才逐漸醞釀出民主運動舞台，郭雨新等五龍一鳳將開始在省議會嶄露頭角，其批評時政力道，雖不像現今的大鳴大放，卻堪稱台灣議會政治之濫觴。

¹⁹ 杜馬指的是俄國的議會下院。

會主義國家在轉型過程中，這些政體中的監督機關不是那種保護執政黨權力的靜態機構，他們是對社會經濟運動產生促進性發展影響的動態泉源，對政治資源的從新分配也起了非常重要的作用（O'Brien, 1990b: 782-783）。所以比較確切的形容是一個擁有絕對權力的執政黨和過於強大的政府存在限制了監督機關的積極作用，但是一個有影響力的監督機關對佔支配地位的執政黨及其統治地位也會提出挑戰。

對中國地方人大的研究可能會填補我們對中國立法監督發展的空白。也就是說，儘管中國立法機關的發展主要是在 1989-1991 年以後，但從更廣的意義的來說，中國的立法機關在改革時期的發展狀況表現了一種逐步活躍的跡象（孫哲，2004：14）。雖然這個逐步活躍的過程應該不會像蘇聯和東歐國家那樣猛烈，中國地方人大表現形式相對溫和，但仍然表現出對中國未來政治走向的決定性影響。

（三） 從權力授與的角度來看

Tanner在他的博士論文中探討了中國共產黨、國務院、和全國人民代表大會所扮演的立法角色，中國共產黨在黨國體制下為主要判斷可以做和不可以做的重要行為者²⁰。台灣與香港對於中國人大制度的研究焦點主要還是集中在全國人大，其中包含人事的安排、派系的消長、反對票與棄權票增加之分析及共產黨對於人大的控制，而若干制度研究亦頗能呈現出中國人大制度的全貌，例如研究人民代表大會的改革（丁樹範，1994：140-150）、中共第七屆人大第一次會議的綜合分析（方雪純，1988：19-23），對於中共全國人大領導體制制度化之研究²¹。總體而言，以地方人大作為主要研究對象則相對較少。

²⁰ Tanner在密西根大學的博士論文題目為The Politics of Lawmaking in Post-Mao China，他現在任職於蘭德智庫。

²¹ 趙建民、張淳翔（2002），《中共全國人大領導體制制度化之研究》（NSC91-2414-H004-045），臺北：國科會。The Institutionalization of Leadership in the National People's Congress.

對於世界其他國家的研究和介紹可以作為我們評價中國的情況提供一些比較和借鑑的標準，對照中國的本土研究，對於人大制度理論的混亂，問題已經越來越突出。在檢閱文獻過程中，我們看到有文章直接將西方民主理論直接套入中國或者是教條式地引用馬克斯主義經典作家的論述（肖蔚雲，2003：9），混淆社會主義民主與西方民主的認知，稼接置換概念或者是任意創造新名詞，為後進研究者增加了研究困難。將制度變化簡單地歸於經濟發展的觀點是值得商榷的，人民代表大會制度的變化與「法律現代化運動」和「漸進的改革」有密切聯繫。目前學界有下列幾種的問題爭辯，其中包括觀念問題、認同問題和利益問題。從權力授予的角度來檢閱中國地方人大制度變遷原因的不同理解與主張。

1. 觀念問題：理想主義與現實主義的拉鋸

改革開放前的中國總是把希望、目的擺在第一位，強調應該怎麼樣的理想主義。反過來改革開放後的中國就是把對事實的觀察與分析放在第一位，強調實際怎麼樣、能夠怎麼樣（吳國光，1997：158）。權力授與是政府運作中無法避免與必要的活動²²，任何代議政治的理論都少不了權力授與，權力授與對於權力釋出者與接受者都產生一定程度的影響，從權力釋出第一步到最後一步，步步都有風險與算計，如果想要議會政治上軌道，了解權力授與的結果是必要的。

2. 認同問題：西方好還是中國好？

過去討論最激烈的就是民主條件成熟不成熟的問題。民主條件不成熟的說法有兩種可能的意義，一種是認為中國終將發展出成熟的民主條件，故等於承認西方先進地位，經濟發展之後，就自然孕育出民主制度，因而又有經濟決定論的意味，另一種則是認為中國存有迥然不同的社會條件，因此其民主改革所走的路程，必然不能以西方的眼光來理解（石之瑜、楊開煌，1995：I）。然而，無論西方或中國，其所談之民主，必須有一些共通性，才能繼續談民主，而這個民主，

²² 作者將Delegation of Power翻譯成權力授與。

就是不贊成由少數人專政。但是多數人要如何參與政治呢？

因此，學者還就人大監督中的政治文化衝突問題進行了分析，指出中國社會轉型時期政治文化的雙面性，產生不以個人意志為轉移的文化衝突，表現在：第一，傳統政治文化在與主流政治文化碰撞中，呈現出落後、頑固的一面，阻礙了人大監督；第二，外來政治文化在與主流政治文化的碰撞中，出現了違背國情、反主流政治文化的一面，其政治傾向旨在推行西化的議會監督；第三，主流政治文化自身產生分化，亞文化之間發生衝突，在人大監督走向上意見分歧凸現（王學標，2000：12-14）。

3. 利益問題：兩元走向多元

中央與地方的利益是一致還是不一致呢？區域的利益是否一致？菁英的利益是否一致？20 多年來，中國的人民代表大會制度不斷完善、不斷發展，有人認為主要是得益於體制和制度的創新，但是利益問題總是不可避免要被提到，在《美國政治傳統》提到美國民主制度的建立者們認為每一個人都是追求自己的利益的，而這種本性不可能通過道德說教來改變（Hofstadter, 1974: 1-20），所以必須建立一套制度來使人們既能實現自己的利益，又能制約可能會出現的某一部份人以犧牲其他利益追求來實現自己的利益追求。有人認為中國人民代表大會制度變化的政治原因在於共產黨為了改善和加強對國家的領導，在執政形式上有所改變，使人大的職能逐漸和憲法規定相接近，使政府的權力在一定程度上向人民代表大會轉移。

但是共產黨作為一個分析的單位是否得當，這個地方就值得加以討論，首先是從階級的角度來看階級的劃分和認定比較固定，在不同的問題上，按照不同的劃分方法，可以化分出不同的利益集團。其次，從利益多元的角度來看利益集團的界線是不斷變動的，利益集團之間的利益關係可以是妥協、合作也可以是互不兩立，因此本文不認為有某種一成不變的集團利益。學者發現其實大部分第三世

界國家有很清楚的城市偏好，因為城市比鄉村有更多的發言管道，組織與權力，雖然這個事實常常被否認（Lipton, 1977: 23）。按照階級的角度來看共產黨是作為一個利益的核心，人民代表大會不能只執行黨的決策，當人大聽到黨說的東西不能完全同意的時候怎麼辦？理論上而言，黨不能強迫人大接受，黨必須反省自己的政治領導有沒有做好，重新再做工作，一個一個妥協，一個一個協商，把人大說服，下回合在提，不可以直接用黨直接領導人民代表大會，如果黨這麼做的話，就是沒有搞好黨政分開（石之瑜、楊開煌：1995：13）。

（四） 小結

我認為在這些文獻中都出現了下列重要的爭論，這一系列的疑問也是我這篇論文所關注的地方人大變革所必須注意的方向性問題。

（1）權威性領導者是如何利用政治機構豎立自身權威？

（2）如果說中國想推動民主轉型的話，中國可以用以及可能會用什麼樣的方式實施？

（3）中國在什麼時期推動政治變革？

（4）一個權威政體中有沒有制度革新的邏輯？