

第二章 地方人大監督體制的理論與探究

本章主要是分別從西方及中國大陸本身學界如何來解釋地方人大制度變遷出發，試圖尋找一個最合適的解釋模型。首先，中國大陸學界歸納大概有幾種不同的地方人大制度變遷模式，包括了根據地模式、參議會模式、人民代表會議模式、人民代表大會模式、經典理論模式、法律文本模式以及治理模式。其次，西方學界解釋地方人大制度變遷有四種模式，包涵有命令模式、領導權爭奪模式、組織模式與垃圾桶模式。最後，本文根據西方學界與中國大陸學者所提出的模式，討論其適用性高低，並試圖提出適合本文的解釋框架。

第一節 中國大陸解釋人大制度變遷的模式

1979年7月縣級以上地方人大首次設立常委會。五屆全國人大二次會議通過地方組織法和《關於修正憲法若干規定的決議》，確立縣級以上的地方各級人民代表大會設立常務委員會。縣級以上地方各級人大設立常委會，是一項被載入史冊的政治體制改革之舉。它點出了中國權力機關和執行機關不分的狀況，保證了人大工作的正常運行，增強了對政府和司法機關的監督，進一步保障人民民主權利實現的可能。到1981年底，全國2756個縣級單位全部建立了人大常委會¹。20多年來地方人大工作愈見活躍，在立法、監督等方面進行了積極探索、創新，成為中國人民代表大會制度不斷豐富完善的重要見證。

改革開放後的中國實際上經歷了一場重大的變革。這場變革是以試圖消除計畫經濟體系的市場經濟開始的，其建立過程充滿了難以想像的困難。雖然如此，但改革的步伐仍在摸索中不斷前進。相對於正在進行的經濟改革而言，中國政治方面的變化並不大，學者對此的描述是：「中國在政治改革上的步履緩慢使得其經濟上取得的成績顯得有限和脆弱。中國缺乏的不僅僅是民主，而且還有最起碼的責任心和合法性，政治體系完全不能應付它面臨的任何挑戰。這種功能不良的

¹ 梁宏峰（2004），〈人民代表大會制度50年的十大標誌性案件〉，《北方網》，【線上資料】，<http://news.big5.enorth.com.cn/system/2004/09/15/000864865.shtml>，2004/09/15。

政治體系很有可能阻礙中國人民加速自己向經濟體系的過程，甚至可能喪失它自己業已經取得的成就。當然，中國政治體系缺乏長期的穩定，它的問題是積重難返的 (Naughton, 1995: 310)。」 Naughton 的觀點在西方應該有一定的代表性，相對於市場化轉變而言，中國的政治改革是不可或缺且不可抵擋的潮流。

人大代表制度是以蘇聯制度為原型而不斷在探索適合中國國情的人大制度。學者指出在改革開放以前，中國共產黨已經實踐了四種不同的地方人大制度：根據地模式、參議會模式、人民代表會議模式、人民代表大會模式 (何俊志, 2005: 28)。但是由於種種原因，這幾種模式都相繼的只實行了一定階段，最後都被廢棄了。從這幾種模式的生成和變遷中可以看到的是，每一種模式都是中國共產黨主動選擇的結果，但是其最終的結果則出人意料的走向了失敗。對於 1979 年開始逐步恢復和發展的各級地方人大制度。那麼，對於 1979 年開始逐步恢復和發展的各級人大制度，在一個完全不同於過去生長環境之下又會呈現一種什麼樣的成長模式呢？這個問題，目前並沒有成為國內外學術研究的熱門。

中國大陸學者中比較理解人大監督權的還有三種模式，經典理論模式、法律文本模式以及治理模式，並依據治理模式分析和評價了一些地方人大創制的新的監督方式 (楊雪冬, 2005: 97)。治理模式具有三個突出特點：(1) 在研究的目的上側重於提高制度運行的績效而不是完善制度文本；(2) 在分析的視野上強調要從國家-社會關係的變化來認識制度的構建與運行，不能拘泥於就制度談制度。制度運行效果和完善程度既是對這個關係的反映，也會對該關係的變革產生影響；(3) 在分析的方法上側重於對制度運行過程的分析和微觀要素分析 (楊雪冬, 2005: 94)。

但是因為治理模式將地方人大與地方政府視為一種「分工關係」，而非「制衡關係」，與傳統西方政治學界定議會監督職能有異，本文就不將此列入討論範圍內。

第二節 西方學者解釋人大制度變遷的模式

就各級人大研究取向而言，西方討論、解釋中國人大作用的理論模式主要有四種，這裡將做簡單介紹，為的是能夠批評性地瞭解和借鑑。這四個模式是Tanner在《後毛澤東時代的中國立法政治》所提出來的，通過西方對中國立法體系的印象變化研究，著眼於「命令模式」與「領導權爭奪模式」的分析(Tanner, 1998: 13)。他認為第一種模式用以分析立法過程已經不再合適，而領導權爭奪模式也必須在特定時空環境背景下才能成立，Tanner提到的主要是「組織模式」和「垃圾桶模式」。對於西方研究各級人大研究取向而言，西方討論、解釋中國人大監督作用的理論模式主要有四種，整理如表 2-1，說明如下：

表 2-1、西方解釋人大監督的四種模式

理性	人	命令模式	自上而下的政治發展 捉襟見肘的軟釘子
		領導權爭奪模式	權力鬥爭 政策分歧
無政府 狀態	組織	組織模式	權力擴張 機構增長 制度鑲嵌
		垃圾桶模式	目標模糊 手段不明 決策人員流動

資料來源：作者根據相關文獻整理而成

壹、 命令模式

1950 年代以來中國的運行狀況是國家政治權力滲透和擴張到社會的一切領域，既沒有明確的政治國家或公共權力觀念，也不存在獨立的私人活動領域和社會經濟生活，社會長期處於國家的籠罩中。在這種情況下，絕大多數中國人主要是按照義務和依附而非權利和責任來理解社會的存在。

一、 自上而下的政治發展

中國的政治發展，我們可以從下列兩個問題的討論看出自上而下的發展趨勢，一是中共與人大之間的關係，二是全國人大與地方人大的關係問題。

中共和人大的關係問題。是黨大還是法大，還是人大大？是黨領導人大，還是黨通過人大發揮領導作用、執政功能？是黨直接指揮、命令人大，還是通過法定程序將中共的意志轉化為國家意志？人大黨組的作用和地位，是領導核心還是監督保證？這個問題對人們的思想和行為困擾最多，也是中國人民代表大會制度建設所面臨的最大的難題。從歷史上看，中共的執政方式主要是通過行政機關（政府）的形式來實現，即以行政權力為主導來治理中國，而把憲法規定的作為國家權力機關的人民代表大會視為一般的民意機關、諮詢機關或單純的立法機關，結果在不同程度上不能正確認識人大的性質及其在中國政治體系中的地位和作用。這種傳統觀念對人大制度的發展和完善極為不利。

全國人大與地方人大是什麼關係呢？根據訪談紀錄，全國人民代表大會與地方各級人民代表大會之間，沒有上下級的領導與被領導關係。地方各級人大應當遵循和服從本行政區域內人民的意志和利益。這是中國憲法所規定的一切權力屬於人民的原則在地方的體現（蔡定劍，2005：附件一），但這絕不是說地方各級人大是完全獨立的。中國憲法和有關法律規定，地方各級人大都必須保證憲法、

法律、行政法規和上級人民代表大會的決議、決定在本行政區域內的遵守和執行。這就保證了國家法制的統一和上級人大決議、決定的貫徹，保證了人民的全局利益和長遠利益在本行政區域內的實現。上級人大的精神在下級人大的貫徹不是通過行政命令的方式，而是通過立法、監督等方式。

而根據憲法和有關法律規定，全國人大常委會有權撤銷省級人大及其常委會制定的與憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議等。在選舉工作中，全國人大要對地方人大進行工作指導，如發佈如何搞好選舉的有關通知和要求，解答法律問題等。在日常工作中，全國人大常委會工作機構通過發佈檔、講話，對地方人大立法、監督工作提出指導性意見；召開座談會，幫助解決人大工作中的某些問題。還有理論、資訊指導，通過出版刊物或內部材料、舉辦培訓班、理論研討會等，指導地方人大的工作。最後，工作上的聯繫關係。全國人大與地方人大之間的聯繫是廣泛的。如全國人大常委會邀請省級人大常委會負責人列席全國人大常委會會議，委託地方人大組織全國人大代表視察、進行專題調查，召開聯繫工作會議，交流情況、探討問題等（史衛民，2005：附件二）。

從中央與地方的國家機構職權的劃分來看，憲法規定，遵循民主集中制原則。首先，民主集中制保證中央的統一領導。全國人大及其常委會制定的法律、決定和決議，國務院制定的行政法規和發佈的決定、命令，地方國家機關必須嚴格遵守和執行，因此可以看出自上而下的制度規定。

二、 捉襟見肘的軟釘子

以往正規的人大代表通常是黨委提名，然後在受控制的地方或者是全國人大選舉中產生。相應的是，立法機關給人的形象是溫和的，黨的領導完整提出法案，然後是全國或地方人大順利的通過且通常是一致地通過。學者認為，命令模式承認中共的核心地位以及一些重要法案是在黨內能夠得到解決的（Tanner, 1998: 18）。因此不管是全國人大還是地方人大都不能被看成是為衝突雙方提供解決問

題的場所，那些試圖提升人大地位的領導人其實是沒有自己的議事日程，也就是說人大應該被視為一個沒有議事日程的組織。

本來按照憲法和有關法律的規定，全國人大代表和全國人大常委會成員有權提出法律案。另外，根據憲法或由全國人大授權，省、市地方人大及其常委會有權制定地方性法規，在本行政區域內有效；民族自治地方的人大制定的地方性法規和自治條例、單行條例在本自治區內有效；特別行政區的立法機關制定的法律在特別行政區有效。但從實際情況來看，他們很少提出法律案。他們提出的有關法律的議案，也只是提出立法的要求和原則，而不是提出法律草案。法律草案是在提案通過後，再交有關部門起草的。所以，他們在人大的立法運作中，事實上不是主力。在提出和起草法律案方面，主要系統還是國務院系統，國務院有權向全國人大及其常委會提出法律案，這些法律案的起草工作一般由主管部門會同有關方面來進行。因此，本現象說明了人大處於被動指揮的狀態。

統治集團是現行制度的最大受益者，因此他們必然是制度的最積極的維護者。在這種意義上，穩定的制度就意味著統治集團擁有有效的權力。政治體制改革首先是一個擁有決策權威的人或由這種人所組成的核心團體不斷進行政策選擇的過程。在中國現實的政治體制下，這種人和團體主要是共產黨的領導層；這種選擇是基於中共的領導層從中國的現實經驗出發對當前政治經濟的形勢的判斷。我們不難看出，中國一切重大的社會政治經濟的變化都是以黨的政策變化為前提，而黨的政策變化又是與中共的核心領導層的理性選擇密切相關的。政治體制改革其次表現為對國家權力的組織機構和這些機構運行規則和方式的選擇。由於體制改革牽涉面廣並且錯綜複雜，往往缺乏足夠的動力支持；並且，政權中的既得利益者往往偏向於維護現有秩序，不願為尚未到來的改革收益承擔太多的風險。因此，治理國家者要想使政治體制改革得以開展和繼續，就要注意在改革的每一步儘量兼顧各方面的利益訴求，力求獲得更多的政治支持。既然人大也是生命共同體的一部份，因此最好的模式就是貫徹中共的指令。

貳、 領導權爭奪模式

中共為了發展社會主義民主政治，把堅持黨的領導、人民當家作主和依法治國三者融合起來，在社會政治過程的組織層次上，做好黨委、人大和「一府兩院」的協調配合，倘若把注意力僅僅集中在這個層次上，那是遠遠不夠的。學者認為不妨從解釋分析中共更替領導的自身邏輯所產生的慣性，以及從政治路線決定組織與思路理解，並由此預測其變遷的痕跡，應該是一種新的嘗試（Tanner, 1998: 19）。領導權爭奪模式主要用權力鬥爭，次為政策分歧來做討論：

一、 權力鬥爭

因為中共從某種意義上來說仍然控制立法機關，即使黨的領導權和政治事務是分離的，立法體系仍然是充滿政治鬥爭的機構（Tanner, 1998: 20）。對研究中共的學者、專家而言，一談到人事就離不開權力、派系、關係等，始終無法從中共自身的作為來發現中共。從現有資料來看，中共摸索過程充滿不斷的鬥爭和妥協，在這過程中至少出現有「江落石出」之說，也聞「江漲石沒」之言（楊開煌，2005：6）。而李鵬一再強調加大對「一府兩院」監督工作，力圖運用人大舞台「指揮」朱內閣（葉非比，2000：14）。高層人事鬥爭，反應中共官場複雜，中共高層的派系間的利益、權力的爭奪恐亦將合縱連橫合的擴大而不斷加深（姜達，2005：27）。

派系並非中國特有的現象，只要有人的地方就會有派系。無論在民主國家還是在專制國家，派系政治的出現都是正常現象，沒有派系倒是不正常了。

二、 政策分歧

派系就是有不同的政治利益和政策理念的存在。遇到利益和政策理念的分歧如何處理？在派系平衡的條件下，就要考量如何建立一種民主的協調機制的問題。中國的政策分歧不像民主國家那麼透明化，所以外人不容易掌握大陸內部不

同派系與系統的政策共識與分歧。不過，從媒體的報導、以及通過與大陸人士的接觸，仍可以看出蛛絲馬跡。因為不透明化，而得出共產黨內部是團結一致的結論，這是對中國文化的理解出現問題，因為中國的政治一貫是塑造團結和諧的印象，來掩飾內部的鬥爭（楊開煌，2005：4）。

而我們注意到近年來無論在全國人大、地方人大還是地方人大常委會的見報率越來越高，譬如，全國人大常委會和全國人大會議的積極立法和擴張行動，甚至意圖對司法機關進行個案監督，廣東省人大會議對政府機關行為的步步追問，而瀋陽市人大居然沒有通過法院的工作報告，如此等等。儘管這裡面有派系鬥爭的因素，但政治本身就是一個利益博弈過程，政治組織的行為或許與一些崇高的政治目標並沒有太多的聯繫。政策分歧的外顯是中共維持權力鞏固的一大阻隔。

領導權爭奪模式的不足之處是在涉及各主要領導的描述往往是在較低層次的描述，這樣就把中國的發展簡單地歸納成權力鬥爭的結果，會低估了思想和利益辯論的意義。

參、 組織模式

學者強調各部門和地方機構的權力和權威的分裂（Lieberthal, 1988: 1）。也有學者認為這個模式極大的啟迪對立法模式自身權力和政治學的理解（Tanner, 1998: 25）。例如，全國人大權力的增長可以通過官僚主義的方式來理解，而不是偏向法治的自由化結果。

一、 權力擴張

從權力擴張可以觀察出，改革開放以來所恢復的各級地方人大制度，使得中國地方政治在原有的黨政一體化權力空間中出現了一個新的行動者——各級地方人大。作為一個新出現的行動者，各級人大完全是原有政治體系中的一個新機構。這個新機構的每一步成長，都意味著這個機構的權力在增長。在既定的政治體系中，新機構的權力增長必然引出它和原有機構的權力競爭和在原有的權力基

礎上爭地盤。因此各級地方人大的成長過程，實際上就是一個權力擴張過程(Xia, 2000: 185-214)。因此對於一個研究者而言，菁英之間的權力競爭、衝突和權力關係的變化，就成為評價各級地方人大成長過程的一個重要指標。而對於各級地方人大而言，其爭取權力的重要資源就是人民的支持，而權力擴張的結果就是贏得黨委、政府、兩院的尊重。在海外的中國地方人大的研究學者中，也都持有類似的觀點(Hu, 1993: 3-34; McCormick, 1996: 29-53)。

為了支持和檢驗權力擴張的特色，必須要非常注重兩個面向的研究：一是選舉的競爭程度，二是各級人大的權力行使狀況。之所以關注選舉的競爭程度，因為在西方學者看來，當選舉競爭越激烈，其所代表的候選人之間的競爭和人民的支持程度就越高。但是這種關注在現實當中實際的表現卻常常令這種關注陷入左右為難的地步，這是因為人大代表的選舉從來就沒有高度參選率，而這種高度參選率當中又沒有西方學者想看到的高度競爭的程度。所以，隨著深入的研究，又有一些學者開始關注第二方面，即人大監督權的行使及對一府兩院所構成的制約情況與程度。人大監督權力的行使，無疑是衡量人大從「橡皮圖章」走向「鋼印」的重要尺度(Cho, 2002: 724-740)。這種研究是相當有價值的，從監督的發展來研究地方人大的成長過程當然應該成為加以關注的重要面向。但是這種研究缺少了一個重要環節，或者說缺少一個中介變項，也就是說人民的支持和權力的擴張之間，顯然還有一個人大自身的轉變環節，即人大自身是如何有效利用他們的資源來實現這種權力擴張的。如果人大制度自身較為成熟的話，它就不但能夠有效利用人民的支持，而且還能夠放大這種效應，但是如果人大本身還不具備強大的加工和轉換能力的話，這種資源就很難轉換成權力。

博弈過程中是否對人大擴張造成阻隔，政治是由人來操作的，而人又不可避免地有將自己利益最大化的傾向，而權力資源是有限的，因此人大和共產黨的利益無疑具有衝突性。所以，如果要讓整個因果關係具有高度相關性的話，我們還必須要關注人大內部的運作情況，也就是機構成長與制度鑲嵌。

二、 機構成長

中國的各級地方人大，完全是一個新的行動者，當這個新的行動者來到這個權力舞台之上時，由於其自身的不成熟，而且其所面臨的都是一些長期建立，有著雄厚基礎的主體。此時，初創時期的各級地方人大實際上就很難與其他的權力主體構成競爭，從而也就很難實現權力有效擴張。

因此對於初創時期的地方各級人大而言，其最佳的選擇就不是去擴張自己的權力，而是不斷地完善內部的機構和規則，尤其是它的人員、機構和內部議事規則的完善，首先把自己建立成為一套完善成熟的制度。在這種視野之下，人大代表素質情況、人大工作人員的數量和素質、人大常委會委員和主任的任職經歷和構成 (O'Brien, 1993: 20)；還有人大內設機構的設置和人大內部規章和秩序的完善程度，就成為評價各級地方人大制度成長的重要指標 (O'Brien, 1994a: 359)。這個模式的重要價值就在於，深入人大內部去發掘制度成長的內在要素，為組織模式提供了一個重要的中介變項，也為整體的地方人大制度的成長提供了一個重要框架。但是，這種研究也引出了另外一個問題，那就是在改革初期的各級地方人大，其內在制度的成熟過程並不一定就意味著與其他機關之間完全是一個權力競爭的過程。這是因為在中國特殊背景下，地方人大內部制度的成長同樣離不開其他其他機關的配合與支持，而且，在內部制度的成長與實際的權力關係之間可能還存在著一個沒有被完全注意到的方面，那就是作為一個政治體系中的組成部分，地方人大本身的成長不可能在真空中進行。

人大內部制度的成熟過程也必然會伴隨著與其他政治機構之間的聯繫增多。反過來說，在人大內在制度的成長與實際權力擴張之間，應該還有一個重要面向，那就是各級地方人大首先還必須要與其他的政治機構之間建立起全面的聯繫。

三、 制度鑲嵌

各級地方人大的制度成長應該不僅僅包括內在制度的成長，還必須要包括它與其它政治機構之間的關係建立。與此同時，人大自己要開展的任何一項工作都必須要與其他的政治機構，尤其是人大要監督的政治機構之間建立起持久的聯繫之後，才可能建立起強化其權力的權力樞紐。而且從歐洲國家的議會成長過程來看，議會一開始也不是為了作為王權的競爭者而出現，這些國家的議會在初創時期很大程度上也只是一些依附於王權的諮詢機構。

因此各級地方人大在其成長的過程當中必須要做的一個工作就是過程嵌入。也就是說，人大如果要有效地行使對一府兩院的監督工作，首先必須要知道一府兩院具體做些什麼工作，然後才有可能從其中實際的工作中找到監督的空間。而要實施這種過程的深度嵌入，就必須要與這些機構建立起持久的聯繫。為了能建立起這種聯繫，各級地方人大所要做的工作就是讓自己的工作部門與黨委、一府兩院的對口部門建立起工作聯繫，並通過這種全面的工作聯繫來為自己的權力行使提供必要的現實基礎。而且也只有在這種全面的工作聯繫建立起來之後，人大自身才能夠在這種全面的聯繫中找到實現自主性的空間。在這種視野下，人大與同級黨委、一府兩院的聯繫程度、頻率和方式，以及因此而嵌入這些政治機構工作流程的深度，就成為他們評鑑人大成長過程的重要指標（O'Brien, 1994b: 80）。

相對於前面兩種特徵而言，重要價值就在於，他們沒有將人大、黨委、一府兩院看成一個一個孤立行動的個體，也注意到了改革初期的人大和這些機構之間並不是一種純粹的競爭關係。換句話說，在這種過程嵌入的視野下，從全面的工作聯繫所構成的權力網絡中去透視各級地方人大的成長過程的作法。但是，卻也存在另外一種問題，那就是雖然沒有將人大與同級政治機構主體之間的關係看成是一種孤立的個體，所觀察的權力網絡卻只是一種平面的關係，也就是說，只注意到同級人大、黨委、一府兩院之間的關係。所沒有注意到的是在中國特殊背景

下，上下級人大之間的緊密聯繫程度，同樣是決定和影響人大成長的重要因素。因此，如果要對權力擴張、機構成長的論述有所推進的話，本文還必須去尋找上一級人大與下一級人大的內在關係，去尋找上一級人大對下一級人大的自主性推動，以及下一級人大在尋求權力擴張時對上級資源的利用。

對於改革初期的各級人大而言，在其走向制度化的過程中，除了要與可能會與其構成權力競爭關係的各種機構建立起工作聯繫外，還必須要做一個工作，那就是編織起與人大系統內部的各級主體之間的制度性聯繫。因為只有在編織好這樣一個制度網絡之後，人大系統內部才有可能形成順暢有效的運作，人大系統本身也才有可能形成順暢有效的運作，人大系統本身也才有可能通過這種制度的連結而形成合力。

對於改革初期的人大而言，開展工作最大的障礙就是訊息的缺乏，因此各級地方人大必須要與其他的政治機構、人大的各級機構和各種社會團體建立起制度連結，並通過這種制度的連結而建立起持久有效的信息網絡。而在信息網絡建立過程當中，對各級人大而言，最為有效的信息來源就是北京的中央領導和低階人大代表和普通公民。通過這種訊息網絡的建立，各級地方人大開始有了在最高層和最低層充當「信息媒介」和「信息集散」的功能。這兩種功能的出現，使得各級地方人大可能利用在決策過程的信息資源而實現權力擴張和制度成長。而正是各級人大追求制度連結和網絡構建的過程當中，低階人大被納入高階的人大的制度和網絡整體當中，從而在客觀上也提高了低層人大的制度成熟部分。而且，低階的人大也可以仿效高階人大，在制度連結和信息集散的過程提高自己的制度成熟和權力地位。

肆、 垃圾桶模式

學者提到垃圾桶模式最先是 Michael Cohen, James March, Johan Olson 於 1972 年提出（江芳盛，1998：14），這種模式是用來瞭解「無政府狀態」組織的

決策過程 (Cohen, March and Olson, 1972: 1-25)。而相關的概念，也有學者曾經提及 (Lindblom, 1959: 79-88)。Cohen, March, Olson 等人認為，美國的大學就是「無政府狀態」組織的一例。這種以非理性觀點來解釋組織決策的模式之後被沿用，並且被用來解釋美國聯邦政府許多政策的決策過程 (Kingdon, 1995: 212-232)。垃圾桶模式認為組織是處於「有組織的混亂情況」，組織具有下列三項的特徵，包括目標模糊、手段不明與決策人員流動，其決策常常決定於四個面向，包含問題、解決方案、參與人員、和決策的機會 (江芳盛, 1998: 16)。這四股力量很像四道河水，有時各自流動，互不相干，有時又會形成交集。換句話說，什麼問題會浮上檯面，成為熱門的議題，然後定下一個決策來試圖解決，只能說是試圖解決，因為，有時候問題是解決了，有時候問題並沒有解決，有時候則解決了一部分問題，但又衍生出另外一些問題，就看這四種力量的消長和互動。這四股力量分別是問題、解決方案、參與人員、和決策的機會。決策本來就是企圖解決問題，所以「問題」這一項不必多談。政策之窗就是提供了一個垃圾桶，讓參與者、問題、和解決方案有機會去碰在一起，然後製造產品出來，這個產品就是決策。簡單的說，垃圾桶模式認為組織決策並無次序性，各決策要素間並沒有醫治的邏輯演繹關係，決策的形成只是機會造成。

過去我們經驗裡，當政策所要追求的目標愈清晰明確，政策的「手段—目的」間關係的聯結愈清楚，各種變通方案可能導致的後果愈明確，相關的資訊愈充足，容許做決策的時間愈寬裕的情境下，就愈能採理性的決策模式，但許多組織或單位卻並不如此單純。制度研究中的垃圾桶模式描述了一種有組織的無政府主義狀態。概括的說，它意味著政治發展缺乏可預測的明確方向、規則和領導方式。然而身在政治體制內的具體人員則照常的繼續工作，做決定的人和其他人一樣每天都露面，而且參與各種具有不同目的的會議 (Tanner, 1998: 29-33)。將這個模式運用在這個立法過程的分析，Tanner 得出的結論是因為中國自 1978 年以來組織關係模糊不清，立法體系看起來越來越不像是一個協調性的機構，反而更

像是一個什麼問題都「裝」的垃圾「桶」。而「無政府狀態」組織有三個特徵如下：

一、 目標模糊

組織目標是模糊的，因此施政目標的優先順序不是一成不變的，而是可以挪動的，也意味著組織對各種施政目標的優先順序有疑義？並非一成不變，而是可以視必要情況隨時加以調整的。指出通常當一個組織發展到具有相當規模時，伴隨而來的就是組織愈變愈複雜，它同時也會追求許多不同的目標，這些目標又可分成多項的次目標（江芳盛，1998：18）。當企圖再將這些次目標加以具體化陳述時，則常會出現目標之間矛盾不一的情況。

二、 手段不明

「無政府狀態」組織的第二項特徵是對如何達成目標的手段或方法並不清楚。這種組織的成員通常只知道與本身職責相關的業務，對整個組織的運作充其量只有一些很基本和粗淺的認識（江芳盛，1998：20）。成員需要去嘗試錯誤，從經驗中去學習，甚至要在面對危機時摸索和思考解決的辦法。譬如說要中國政治體制改革，但怎麼改？也就是說，用什麼具體的方法達成中國政治體制改革的政策目標，並不清楚。再則，「無政府狀態」的組織是一個鬆散的結構，有時甚至是先決定了要做什麼事或是有了行動，然後再去思考為什麼要做這件事，以及做這件事的目標是什麼，而不盡然像理性決策模式所主張的依邏輯思考的決策步驟以解決問題。

三、 決策人員流動

在政策形成的過程中，參與決策人員具有相當程度的流動性，也就是說參與決策者可能前後完全不同，故同樣的議題由於不同的人員出席討論，結論也可能與原先規劃完全不同。

第三節 探討地方人大制度變遷模式的適用

地方人大制度變遷研究所要解決的問題來自於紛繁複雜的不同人大的實踐，它的研究結論要應用到不同層級的人大去，接受檢驗，逐步修改完善，最後形成指導人大運作的一般原則。這樣的研究程序經過了案例分析、經驗探討和理論研究三個認知層次，得出的結論是以大量實證材料為基礎的，應該是具有很強的可操作性。因此，地方人大研究在研究方法上相容並包，又自成體系，具有很高的學術價值，透過檢討上述四個模式的特性與特徵，我們才能從中得到理論的適用性，以便釐清對於是否適用於地方人大監督。因此，對於解釋模式的分析與說明如下：

壹、 模式適用性的分析

一、 命令模式

中國大陸的政治結構是一種「層級分明」的「優勢政治」，「上位行動者」掌握住最高權威，而命令模式是對於中國大陸國情的直接觀察，命令模式的兩個特徵自上而下的政治發展與捉襟見肘的軟釘子。由於中國大陸是屬於中共一黨專政下，每個部門和崗位都必須完成規定的工作，因此自上而下的政治發展態勢是相當明顯的。

對於捉襟見肘的軟釘子這個特徵，由於中國大陸的幅員相當廣闊，不同地方會有不同的風俗民情，也因此需要不同的制度規定與設計。而地方人大為了完成這些工作，需要足夠的對人、財、物的支配權，而中央對於回應不同地方的不同需求，不可能事事規定，觀察中央頒佈的法律條文，多僅是原則性規範。

對於原則性的規範，這個沒有明確的權力，或權力的應用範圍小於工作的要求，則可能使責任無法履行，任務無法完成。當然，對等的權責也意味著賦予某個部門或崗位的權力不能超過其應負的職責。權力大於工作的要求，雖能保證任務的完成，但會導致不負責任地濫用，甚至會危及整個組織系統的運行所有團隊

成員在工作中都會收到來自上級行政部門或負責人的命令，根據上級的指令開始或結束、進行或調整、修正或廢止自己的工作。統一命令是組織工作中的一條重要原則。組織內部的分工越細，越深入，統一命令原則對於保證組織目標的實現的作用就越重要。只有堅持這條原則，才能防止政出多門，遇事互相扯皮、推諉的現象，才能保證有效地統一和協調各方面的力量、各部門的活動。為了防止上述現象的出現，在地方人大制度設計中要根據一個下級只能服從一個上級領導的原則，將管理的各個崗位形成一條連續的等級鏈，明確規定鏈中每個崗位之間的責任、權力關係，禁止越級指揮或越權指揮。因此，我們不能將原則性的規範視為捉襟見肘的軟釘子，本文認為捉襟見肘的軟釘子可以說是過度解讀，忽視了地方人大制度的形成有其時空背景，而地方人大制度改革的推動也須在理想與現實之間求取平衡，目前中國大陸的時空環境已經有所改變，各界針對新的地方人大制度提出許多意見與建議，對於廣納建言與用心檢討的可能性是存在的，這是命令模式所呈現的問題。

因此，對於命令模式而言，這個模式的特徵無法全部用來解釋地方人大現狀，本文認為應保留自上而下的政治發展，而捉襟見肘的軟釘子這個特徵，由於不符現實中國大陸政治經濟發展狀態，本文將不予以討論。

二、 領導權爭奪模式

在領導權爭奪模式中，Tanner 對於中共高層政治的觀察，並不認為中共的政治結構有一個無上權威的上位者，因為高層領導之間的意見並非完全一致。

一個下屬如果同時接受兩個以上上司的領導，而這些上司的指示並不總是保持一致的話，那麼就會造成下屬工作的混亂，讓下屬感到無所適從。這種現象是組織設計中應注意和避免的，組織工作中不允許存在多頭領導現象，必須做到統一命令、統一指揮。領導權爭奪雖然是根據中共黨史的發展脈絡所提出，對於現實的描述可能是很貼切，但由於不易提出證據，特別是由於中共政策資訊往往都不清楚，領導人政策分歧的態度不易為外人所知。民主國家之中政務官所提出來

的政策，若無法施行或不被民意所接受，常常會用辭職下台來表示對於執政團隊的理念不合。因為不透明化，而得出共產黨內部是團結一致的結論，這是對中國文化的理解出現問題，因為中國的政治一貫是塑造團結和諧的印象，來掩飾內部的鬥爭（楊開煌，2005：4）。

但由於無論規模大小，只要超過3個人，就會有結黨營私的狀況發生！更容易因為背景相近或志趣相投，自然形成小團體，大家都知道這群人走得很近，交情匪淺。除了志同道合的因素外，共謀彼此利益也是形成派系的主因。最常見的狀況是，誰是誰推薦進入公司，誰是那個長官提拔重用，就自動被人貼上「派系標籤」，所有的人皆認定他屬於「某派人馬」。即使他本人極力否認，仍無法改變別人先入為主的觀念。

在以權力鬥爭為主，政策歧見或官僚組織利益為輔所形成的政治結盟，是一種「非正式團體」。領導權爭奪模式的不足之處是在涉及各主要領導的描述往往是在較低層次的描述，這樣就把中國的發展簡單地歸納成權力鬥爭的結果，會低估了思想和利益辯論的意義，模式本身的適用性可能不是最好，但由於對於某些狀況仍然擁有解釋力。由於資訊不透明，因此本文傾向排除領導權爭奪模式中有關「權力鬥爭」與「政策分歧」部分。

三、 組織模式

組織設計的根本目的是為了保證組織目標的實現，是使目標活動的每項內容都落實到具體的崗位和部門，即「事事有人做」，而非「人人有事做」。因此，組織設計中首先考慮工作的特點和需要，要求因事設職，因職用人，而非相反。但這並不意味著組織設計中可以忽視人的因素，忽視人的特點。就官僚組織利益而言，中共高層菁英對於利益的思考不會以自處的官僚利益依歸。首先，中共上層領導者重視「通才」的功能，所以個人執事的部門或系統常常是相互重疊的，無法發展出同西方官僚自處的特定本位主義利益。

對於組織模式的特徵權力擴張、機構增長與制度鑲嵌，立法成為政府部門佔

有權力資源的方式和分配既得利益的手段，這是一個必須高度警惕的問題。行政立法往往由行政機關自己起草、自己制定、自己執行，導致行政權力部門化，部門權力利益化，部門利益法制化。過濫的行政許可、不當的行政處罰、集資、攤派、管制等嚴重侵害公民、法人和其他組織正當權益的行政行為，多是以行政立法的面目出現的，地方人大必須從與政府的交往中，透過制度鑲嵌的方式達到自身的權力擴張與機構增長。在地方權力監督極為缺乏的情況下，大量的資源被政府官員掌握，又因地方人大水準參差不齊，這些資源滋養著權力，擴大著權力，並加速權力利益的擴張。從某種意義上來看，地方人大向政府權力滲透是一種尋求權力保護或直接利用權力來擴大自己資源和利益的交易。

因此，本文認為組織模式必須要將權力擴張、機構增長與制度鑲嵌加以融合與調整成為三項，一是完善型權力擴張，二是鑲嵌型權力擴張，三是機構增長。所謂完善型權力擴張是指完善地方人大由於對於自身所能運用的監督職能，而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。

四、 垃圾桶模式

古云：「真正的戰爭打在開火之前，最後的勝利取決於準備之日」，然政策是由決策系統本身之外的各種力量形成的，而任何的決策分析不可能面面俱到地討論這些力量，此即分析上的局限。垃圾桶模式認為組織是處於「有組織的混亂情況」，組織具有下列三項的特徵，包括目標模糊、手段不明與決策人員流動。本文認為這三個現象是對於地方人大不貼切的觀察，但是與命令模式、領導權爭奪模式與組織模式不同，垃圾桶模式無法表達出「手段—目的」，目的是價值問題，那一種途徑最能達到這目的則為事實問題。某一種手段既可達到某一種目的，但這目的可能又是達到另一目的之一種手段，以此類推，即可形成一個目的手段的連鎖，或可稱為目的階層或目的金字塔，在這階層中，每一階層對下一階層來說是目的。相對的，它對上一階層來說則可視為手段。

在這個垃圾桶中會產生什麼樣的決策，端賴問題是否碰上了解決方案、解決方案是否符合參與者之自我利益，以及決策者是否有機會同時發現問題與解決方案而定。在超載和結構非分裂的情況下，意圖會流失在問題、解決方案、參與者和選擇機會的依賴流程之系絡中。垃圾桶模式無法將許多問題、民意吸納進地方人大組織內，不一定會有實際監督作為，組織的決策常漫無章法，機率性的巧合往往多於制度性的設計。組織決策中的四股力量，包括了問題、解決方案、參與者以及選擇機會，時而相互獨立，卻又彼此依賴。

垃圾桶決策型組織特徵描述詳細且一針見血，但對於決策解決方式卻無法一套增進決策效率之策，實令人感到美中不足。後來 Kingdon 提出決策機會又稱之為政策之窗可算補其不足，本文認為即便如此還是無法妥切的運用在地方人大監督制度的變遷上。本文擬在垃圾桶模式的討論基礎上，增列一組中介變項，也就是回應民眾。本文將回應民眾視為是一種海綿，海綿具有減壓閥的作用。從這四個模式的探討當中，我們可以看到完全忽視了群眾力量的聲音，完全都是在探討黨的功能、人大組織的作用或者是當權者的運作，幾乎看不見討論有關民眾需求的聲音，人民與地方人大是屬於第一類的接觸，沒有人民，就沒有地方人大；沒有地方人大，就沒有監督制衡；三者一脈相承，不容切割。身為人大代表，必須深入了解民眾疾苦，替民眾分憂解厄，人民的聲音，就是真理聲音。唯有地方人大才足以吸納民間的聲音，海綿模式就像是一種減壓閥，中國的發展，歷朝歷代，都離不開政局和社會的穩定，不穩定的政局和社會都會對廣大民眾和國家政體和經濟實力構成最大的傷害，民眾還將陷入生靈塗炭，民不聊生，流離失所的悲慘境地。穩定固然重要，但不是高於一切。對於眼下的中國，高於一切的就是早日全面擺脫貧困，早日進入現代化，建立長期穩定的公民社會，發展成為繁榮富強的經濟、文化、科技等全面發達的國家。

貳、 模式的優缺點

中國大陸對於地方人大的研究主要仍然以傳統的哲學方法和歷史方法為主，從而使政治學理論缺乏新的研究模式和有效的解釋力。

本文想指出，中國大陸地方人大不管是主動還是被動一直致力於提供行政合法化的對策，只是在不同時代、回應於不同的社會與政府需求，合法化對策的圖景經歷了複雜的變遷。地方人大的學術研究將逐漸趨於深入，可取得多方面的成就和發展。地方人大可以形成了多樣化的研究體系，例如以利益關係和政治關係為基礎，以政治行為、政治體系、政治文化和政治發展為主要內容的政治學體系；以政治過程為特點的政治分析體系；以政府政治和非政府政治構成的政府政治學體系等。

一、 模式的優點

改革開放以來所恢復起來的地方人大制度，尤其是地方人大常委會的設立，使得中國的地方政治在原有的黨政一體化權力空間中出現了一個新的行動者——地方人大常委會。這意味著，作為一個新出現的行動者，地方人大常委會完全是原有政治體系中的一個新機構。這個新機構的每一步成長，就意味著這個機構的權力在增長，新機構的權力增長必然引出它和舊機構的權力競爭並在原有的權力機構中爭奪地盤。對於一個研究者而言，菁英之間的權力競爭、衝突和權力關係的變化，就成為地方人大成長的重要指標。

但由於中國大陸地方人大，尤其是它的常委會，完全是一個新的行動者。當這個新的行動者來到權力舞台之上時，由於其自身的不成熟，而且其所面臨都是一些長期建立，有著雄厚基礎的主體。草創時期的地方人大而言，其最佳的選擇就不是去擴張自己的權力，而是不斷完善內部的制度，尤其是它的人員、機構和內部的議事規則完善。首先把自己建立成為一套成熟的制度，在這種視角下，人大代表的素質狀況、人大工作人員的數量與素質、人大常委會委員和主任的任職經歷和構成、人大內設機構的設置和人大內部的規章和程序的完善程度就成為地

方制度成長的重要指標。

組織模式還可以觀察到地方人大制度的成長不僅僅包括在內部制度的成長，透過組織模式我們還觀察到它與其他政治機構之間關係的建立，沒有將人大、黨委、政府與兩院看做是一個個孤立的團體，也注意到草創時期的人大與這些機構之間並不是一種純粹的競爭關係，隨著時間的推演，我們可以明顯從監督制度的創新頻率與制衡力道看出地方人大制度尋求突破的企圖心，我們可以在深圳、北京、湖北、四川等地進行的區縣人大代表選舉中，湧現了大批自主競選的個案，掀起了一輪輪公民競相問政的高潮。人大代表的競選出現群體效應且彼此聯動，這是中國民主政治發展過程中值得關注的新趨向。

社會分化的不斷細化，另一方面則是細化的碎片不斷聚合。社會利益格局的複雜化和分殊化，使不同利益群體之間的衝突日益增多。在農村，主要集中在稅費負擔、土地徵用、計劃生育等問題上；在城市，則主要體現為勞資關係、房屋拆遷、城市規劃以及圍繞房屋買賣、住宅社區物業管理所產生的業權糾紛。不同的利益群體都在積極尋求有效的利益表達管道，以使制度安排有利於本群體。對於利益受損者群體而言，這種願望尤為迫切。經過反復的博弈，人們發現，人大制度是現行體制下較為開放的民意表達機制，人大代表有相當的影響價值和權威性，掌握了一定的公開發言權。為了有一個更為有效的對話平台，參與規則的制訂，一批在社區維權活動中脫穎而出的維權精英踏上了競選之路，維權過程中受到的民主薰陶、所習得的博弈技巧，為其問政奠定了基礎，也無形中對人大制度提供了助力。

二、 模式的缺點

(一) 中國的特殊性

組織模式的研究雖然都是以地方人大做為中心而展開的，但在很大程度上把地方人大視為一個具有較大的自主性團體。這個既定的團體穿透於既定的制度框架之內，並透過各種制度和網絡的連結來尋求自身的權力擴張。問題在於，中國

大陸地方人大制度的建立和變遷過程本身就表明，地方人大的自主性程度值的我們去深思。一方面，地方人大得以行動的制度框架建構主體並不是地方人大本身，在很大程度上是中央。中央的任何一次那怕是微小的制度設計或修補，地方人大的任何重大變化，都有可能只是微小的變化。用這些微小的變化來衡量整個中國的地方人大制度變遷，可能無法抓住其中要旨。

(二) 名稱的負面性

客觀上而言，垃圾桶模式是在對於無政府組織的描述，對於一個什麼都裝的「垃圾桶」，模式名稱的失敗是其主要原因，如果將垃圾桶模式改成「海綿模式」，似乎就不會落入一個先入為主的負面印象之中。在實際運用方面，雖然兩者皆有不足之處，但是組織模式相對於垃圾桶模式而言，透過上述的分析，組織模式較能夠解釋這二十幾年來中國大陸地方人大的監督制度變遷。

(三) 制度的不信任

垃圾桶模式視組織的決策為一混亂的過程。這一決策的思考模式並不採用傳統的邏輯步驟，也就是說，並非先界定問題，探究可能的解決方案，評估各種方案的利弊得失，然後擇一最佳的方案成為決策。反而認為是當問題、解決方案、和參與者都出現交集，而政策之窗又剛巧打開之時，則重大的決策就因而形成了。

垃圾桶模式將組織特徵具體描述，使對於具有該類似組織形式之決策制訂者清楚知道問題出現在那裡！可將該模式套用，後迅速瞭解問題本質，進而提前採行或思考解決之道，雖然對垃圾桶決策型組織特徵描述詳細且一針見血，但對於決策解決方式卻無法一套增進決策效率之策，實令人感到美中不足。後來 Kingdon 提出決策機會又稱之為政策之窗可算補其不足。Kingdon 提出決策機會後，認為抓住機會是非常重要的，也就是契機所在，在大陸如此競爭社會中，機會不會常常出現的。如果機會閃失，可能必須再等待相當多時間。

而組織模式可以從「先讓一部份的人富起來」與「摸著石頭過河」的思想相

配合，這個模式比較符合中國漸進改革的思想脈絡。中國改革開放的總設計師鄧小平 1980 年 8 月 18 日在中央政治局擴大會議上所作的《黨和國家領導制度的改革》的重要講話，是中共在 80 年代初期有關政治體制改革總體思路的一個集中體現。其著眼點主要是如何從制度上防止「文化大革命」這類歷史悲劇重演，從而實現國家的長治久安問題。改革的目標直指原有政治體制的「總病根」即「權力過分集中」，特別是「領導者個人高度集權」。

中國大陸國內關於地方人大監督制度研究的不足之處是，理論層次上還未形成完整的制度變遷理論體系，在基本範疇的界定、研究方法的統一、研究內容的劃分等方面遠未達成共識；在實踐層次上，現有研究都停留在較寬泛的制度層面，沒有深入到具體的對策層面，對許多重要問題基本上尚未深入涉及如何解決。對於 20 世紀以來西方政治分析方法缺乏應有的深入分析和把握，不能夠主動地採用相關學科的新方法來推動政治學方法論創新；政治學科本身很少依據特定的研究物件而創造屬於自己的獨特研究方法，但是其他學科研究方法正在向政治學科滲透。

參、 小結：中介變項的提出

市場經濟中一個最顯著的特徵之一就是作為市場基本單元的企業在不斷地演化：誕生、成長、成熟、擴張或者消亡，整個經濟正是在這種動態過程中得到發展，地方人大也是如此。西方學術研究人大的最大特點是較為注重實證分析與構建模式，具有較強的學術價值。但是由於價值準則的誤用和分析層面的侷限，這種研究難免存在著一些不足之處。與此相比較，中國國內學術界的研究則帶有很強的規範研究和對策研究的部分。總體上可以將中國學術界研究概括為制度描述、制度完善、工作改進與行為統計等等這些研究面向，這個優勢在於一手資料的獲取與價值準則的區同，但是由於實證程度與模式構建力量不足，因此存在需要完善的地方。命令模式與領導權爭奪模式的不足之處是在涉及各主要領導的描述往往是在較低層次的描述，這樣就把中國的發展簡單地歸納成權力鬥爭的結

果，會低估了思想和利益辯論的意義。因此本文將討論的重點調整為如表 2-2 的中介變項上面，期待能夠對於現狀的解釋，提供分析的面向。

表 2-2、解釋人大監督的五種中介變項

模式名稱	中介變項
命令模式	自上而下的政治發展
組織模式	完善型權力擴張 鑲嵌型權力擴張 機構增長
海綿模式	回應民眾

資料來源：作者自繪