政治科學論叢／第四十五期／民國 99 年 9 月／頁 37～68

「黨國」還是「共和國」？
——中共政治變遷的一個內在邏輯

徐斯儉*

摘　要

中共政權在建政之前，曾經採取三三制，與其他政黨共同執政。在「新民主主義」的理論中，雖然強調共產黨的領導，但也強調其他階級的參與。也就是說，在中華人民共和國建立之前，中共對統治的想像仍然存在著一種「共和國邏輯」，也就是以全體「人民」意志爲導向，並以法律（憲法）規範基本政治秩序的一種政治體制。中華人民共和國的憲法中也載明著：「中華人民共和國權力屬於全體人民」。全國人大與各級人大依照此一共和國邏輯代表人民行使國家最高權力。然而，在許多具體的制度當中，中共實際上卻是以黨國邏輯凌駕共和國邏輯，共產黨在實際上才是真正最高權力行使者，一般官員負責的對象是各級黨委，而非人大。此一現象，並不令人驚訝，因爲這是一般共黨國家的共通現象。

比較有趣的是，近年來，中國政治體制的變化中，已經屢屢出現朝向「共和國」邏輯演變的現象。此一現象背後的驅動力有幾個：一個是「憲政論述」的出現，開始認真對待「中華人民共和國」的國家制度，譬如說人大的立法與監督功能。另一個是公民權利意識的逐漸覺醒和網路資訊的傳遞，以及其採取群眾抗議等體制外的政治參與行爲，使得政府官員不能再僅僅向黨負責，而必須開始回應社會的需求與壓力。「共和國邏輯」已經逐漸變成對「黨國邏輯」潛在的挑戰，但「黨國邏輯」卻也清晰意識到這種挑戰，一方面以各種彈性的措施回應，另一方面卻嚴守「黨國邏輯」的最高與最後裁決的位置。

本文擬定從幾種制度變遷的角度來探討此一現象，並與一些既有文獻對話，探討中共黨國威權政權未來可能的變遷方向。

關鍵詞：黨國、共和國、後極權政體、中共政治變遷

---

*中央研究院政治學研究所籌備處助研究員，E-mail: sh81@gate.sinica.edu.tw。
收稿日期：99 年 7 月 8 日；通過日期：99 年 8 月 16 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

從比較政治學的角度，中共在改革開放的後毛時代，已經完全擺脫了所謂「極權政體」（totalitarianism）的陰影，無論是在意識型態重要性的退化、去動員（demobilization）的過程、或者是對國有或公有經濟產權比重的降低，都標誌著中國早已脫離了極權政體的階段。然而，在去極權化之後，中國的政體究竟呈現出何種面貌？從比較政治學的角度來看，中國的政體與其他一般的威權政體有何異同？譬如，從比較的視角來看，其與國民黨兩蔣統治下的「黨國威權政體」有無差別？雖然這是一個非常大的理論問題，並非這篇文章所能完全回答的，但是這是本文問題意識的出發點。本文的理論視角與基本主張是，藉由觀察「黨國邏輯」的強固性與調適性，以及與逐漸隱現之「共和國邏輯」之間的互動，可以作爲比較與理解中共「黨國威權政體」變遷的一個理論脈絡。

在比較政治學的文獻中，不少文獻討論「極權政體」的變遷與所謂「後極權威權政體」的出現。對極權政體的討論，Hanna Arendt (1968) 強調此種政體從「極權運動」（totalitarian movement）而來的背景，強調此種運動產生的社會背景，以及在此種政權下大眾社會的孤立和容易被操弄。可是 Arendt 對極權政體建立後的運作及變遷分析不多，這方面 Linz (1975) 和 Friedrich (1969) 的分析可資參考。他們二人除了都強調意識型態的重要性以外，Linz 比較強調極權政體下的國家社會關係，也就是政權對社會的徹底動員與改造的傾向；而 Friedrich 則強調政權運用現代科學與技術對各種政治社會經濟範疇的「徹底控制與壟斷」。此外，他們二人都強調「黨」的重要性。Perlmutter (1981) 的分析則指出，相對於過去的獨裁政體，在二十世紀出現的「現代威權」（modern authoritarianism）之所以能夠更爲有效地掌握「國家」（state）進行統治，以及更爲有效地穿透與掌握社會，是因爲「現代威權」政體在正式的國家制度與機關以外，還有過去其他傳統威權所沒有的「黨」及其「平行與輔助組織」（parallel and auxiliary structures）。這些文獻都不約而同地指出，一個與社會緊密連結，有著廣泛制度化組織和由意識型態指導的「運動型政黨」，是許多後發國家能夠

臺灣大學學術期刊資料庫

有效建立現代國家，進行統治的關鍵因素。在各種「運動型政黨」所建構的「現代威權政體」之中，Perlmutter 指出，尤其以蘇聯式的布爾什維克黨最能集中國家力量，對社會進行徹底的改造與建立完全壟斷性的控制，以進行有效和有正當性的統治。

早期比較政治學的這些文獻，都清楚指出「黨國體制」作爲一種有效的統治機制。但是比較政治的理論，對於已經脫離了「極權主義」階段「黨國體制」之統治形貌，又是如何描述和分析的呢？Chalmers Johnson 和 Richard Lowenthal (1970) 在一九七〇年對共產體制變遷的研究就指出，由革命性政黨所建立的動員性共產政權，之後由於意識形態烏托邦的作用消退，面臨發展的問題增加，因此必然會逐漸走向理性官僚爲主的統治。這是借用了韋伯的觀點，指出脫離「極權主義」階段的「黨國體制」逐漸也出現了走向「法制理性」（legal rational）的權威基礎。近年來，有學者提出「後極權威權政體」的概念。Linz 和 Stepan (1996) 的分析指出，「後極權威權」是一種與「極權政體」不同但也與一般「威權政體」不同的特殊政體型態。「後極權威權」下的社會或許看起來有一定的多元性，但與一般「威權政體」下不同，後者的社會多元有一定的自主性，但由於在「極權政體」階段社會多元自主根基已經被消滅，因此「後極權威權」政體下的多元更多是國家官僚利益內部的「有限多元」（limited pluralism），且由政權所主導的組織與制度仍對此種「有限多元」仍具有絕對的主導性。他們的分析指出了「後極權威權」的特殊性，並主張應被視爲一個單獨的政體類型，但他們卻沒有指出此類型政體變遷的內在邏輯。

吳玉山則提出了「後極權資本主義發展國家」的概念。他的分析指出，中國的「後極權威權政體」一方面承繼了極權政體在政治體制上的強控制，另一方面卻也揉合了東亞「資本主義發展國家」對經濟發展的主導。他並進一步指出，「後極權的發展國家一方面推動經濟改革，並從社會撤退；一方面又透過各種創新的機制來重新滲入社會，維持政治控制（吳玉山，2007：323）。」這樣的分析更清楚地點出了「後極權威權」的某種變遷趨勢與面貌，但亦未觸及變遷的內在動力。黎安友（Andrew Nathan）針對中國當今政權的性質，提出了「韌性威權」（resilient authoritarianism）作爲分析概念（2003）。他指出，中國的威權政體能夠以各種制度創新回

臺灣大學學術期刊資料庫

應社會的要求與壓力，並不斷調整自己，因此能夠維持一定的政治穩定，這樣的政權具有一定的「韌性」。沈大偉（David Shambaugh）對中共的分析也提出類似的觀點，他指出中共面臨了各種治理和統治功能上的萎縮不振（atrophy），但是中共頗能在意識型態和組織上都進行相應的調適（adaptation），原有列寧式的統治機制雖然呈現鈍化的傾向，但也有許多重新更新強化其控制機制的措施，所以黨仍然穩穩地保持一種政治壟斷者的地位。沈大偉認爲中共未來的變遷應該是更多地調適並諮詢各種社會力量，而非進行西方式的民主化，但也不會崩潰（2008）。這兩位學者對中共威權的類似分析，比較是一種描述性分析，同樣沒有指出此種威權政體內在變遷的邏輯，這就是爲何他們對未來變遷的方向都不願正面評論。

上述文獻對「黨國體制」做爲一個「威權政體」，從不同理論視角進行了分析與討論，第一類文獻集中於在「黨國體制」的壟斷、控制、滲透的強能力方面，包括「黨國體制」對國家對社會的控制，或「黨國體制」對經濟發展所扮演的積極角色；另一類文獻則著重「黨國體制」對於所處環境變化的靈活反應，或分析「黨國體制」作爲一種威權政體所具有韌性的一面。這些文獻的分析都正確地呈現了現今中共「黨國體制」的風貌，但這些都屬於描述性的分析而非解釋性的分析，都沒有提出一種對於「黨國體制」做爲一種特別的威權政體類型，其本身變遷內在邏輯的分析。這是本文所擬對於目前的分析加以補充之處。這裡要強調的是，本文並不認爲中共做爲一個黨國體制的威權政體，已經開始了民主化。因爲中共仍不容忍一個獨立公民社會的出現或壯大，且也完全沒有有意義的競爭性選舉。所以，我們需要的分析架構，不是比較政治學中所謂的「政體民主轉型」（regime transition）這個脈絡的分析，而是一種對「威權政體」本身內在變遷邏輯的分析。這種分析也必須超越描述性。

本文以下首先討論「黨國邏輯」以及「共和國邏輯」的意義。其次，本文將從「選舉制度的改革」、「人大述職評議制度」、「違憲審查」、「聽證制度」、和「網路公民參與」等五個案例，來討論近年來在中國政治體制內，如何隱現了所謂的「共和國邏輯」，以及黨國如何回應。復次，本文將討論「黨國邏輯」與「共和國邏輯」兩者互動所產生的複雜和混和的結果，並提出六種類型分析，對兩種邏輯的互動結果進行分析。在最後

臺灣大學學術期刊資料庫

的結論中，本文在整理論點之後，以本文的分析與既有文獻展開一些理論上的對話。

貳、「黨國邏輯」與「共和國邏輯」

出身黨職的旅外中國學者蘇紹智指出，中共政權在建政之前，曾經採取「三三制」，與其他政黨共同執政。在蘇區時，由於存在著潛在的政治競爭壓力，因此也發展出以民眾意志爲參考的「群眾路線」。在建政初期推行「新民主主義」時期，雖然強調共產黨的領導，但也強調其他階級的參與（蘇紹智，2001：第一章）。也就是說，在中華人民共和國建立之前，中共對統治的想像仍然存在著一種「共和國邏輯」，但到了建國之後，此種邏輯就被具有完全壟斷性的「黨國邏輯」所取代。這裡，本文所謂的「共和國邏輯」，是指「以全體『人民』意志爲導向的一種國家政治體制，國家的權力某種程度仍須來自人民的授權，獲得人民的同意，並向人民負責；此外，國家憲法所規定的國家機關，其權力運作與權力關係也眞正按照憲法的規定運作起來。」所謂「共和國邏輯」，是與政治哲學中的「共和主義」相關的，尤其是「現代的共和主義」。與古典的「共和主義」相比，現代的「共和主義」更強調「憲政」、「法治」、「制衡」、「代議」等政治制度，並爲了實現對少數的保護以及「平等」等價值。

當初中華人民共和國建立時，雖然來不及召開全國人民代表大會，但是也召開了所謂「中國人民政治協商會議」，仍有一種由各界「中國人民」授權的意義在其中。中華人民共和國的憲法中也載明著：「中華人民共和國權力屬於全體人民」。全國人大與各級人大依照此一共和國邏輯代表人民行使國家最高權力。這些都是強調一種人民授權，向人民負責的政治價值。人大做爲一種國家機關來表現人民的最高政治權力，可以說即是一種「共和國邏輯」的表現。[1]

---

[1] 這裡要強調的是，本文並不否認，人大在實際政治過程中，仍然牢牢地受到黨的控制與左右。但是畢竟共產黨的統治，仍然不能不透過一種「共和國邏輯」（也就是以一種國家機關代表對人民的負責）來表現，這是本文要強調的。無論共產黨是否認眞對待此一邏輯，一旦這個邏輯在制度中存在，就有可能被利用或激活起來。

臺灣大學學術期刊資料庫

然而，在許多具體的制度當中，中共卻實際上是以黨國邏輯淩駕共和國邏輯，共產黨在實際上才是真正最高權力行使者，一般官員負責的對象是各級黨委，而非人大。此一現象，並不令人驚訝，因爲這是一般共黨國家的共通現象。本文所謂的「黨國邏輯」，是指政治的實際運作是以黨爲核心，所有官員和機關最終受黨的領導，對黨負責；黨的意志實際上主導國家意志，國家機關之間在法律上的權力關係其表徵意義大於實質意義、事後取得合法性意義大於事前決策意義，背後黨的決定、協調、與控制才是眞正主要政治的過程和場域。根據此一定義，黨國邏輯一直是主導中共政治的原則。在中華人民共和國的憲法序言中載明，中國新民主主義革命的勝利和社會主義的成就，是因爲中國共產黨的領導，今後中國各民族也將在其領導下繼續奮鬥等。這說明了中國共產黨在憲法中就取得了與其他黨派不同的地位。此外，中華人民共和國國家機關的設置中，國家軍委和中共中央軍委兩塊牌子一個單位，可以說是黨國邏輯最具體的表現。類似的黨政單位一體的例子還有很多，譬如國台辦與中台辦、監察部與紀委等。此外，在中華人民共和國國防法中，第十九條也明訂：「中華人民共和國的武裝力量受中國共產黨領導。」這都是所謂「黨國邏輯」的明證。

「黨國邏輯」與「共和國邏輯」是在政治過程中兩組不同的運作邏輯，兩者在原理上是截然有別的，甚至在某些意義上是互斥的。譬如說最終究竟是對人民負責還是對黨負責，在抽象邏輯上是不可能並存的。但在當今中國政治的實際運作上，兩者往往是並存的。在大部分時候，表面上的確是遵從「共和國邏輯」，但實際上卻是按照「黨國邏輯」在運作。但本文想指出的是，由於大部分時候「共和國邏輯」至少在法律文字上仍然是存在的，因此便有一種可能是，這個被架空的「共和國邏輯」逐漸開始被重新賦予生命，甚至被實際地加強運作起來，以至於有可能影響甚或威脅到「黨國邏輯」的主導性。但也有另外一種可能，那就是「共和國邏輯」的強化實際上可以補強黨的有效統治，因此在這樣的情形下並不違背「黨國邏輯」。當然，對於可能出現的挑戰，「黨國邏輯」也是會進行調整與反撲的。這兩者之間所出現的互動就是本文所要提出作爲觀察中國政治變遷

臺灣大學學術期刊資料庫

的一個視角。[2]

此外，本文之所以扣緊兩種制度邏輯（institutional logic），而不是直接分析行動者（agent），並不是否認行動者的重要性，然行動者卻非本文分析重點。本文認爲，如果以行動者的意圖或其理念做爲分析的焦點，我們必須面對下列問題，首先，行動者其聲稱的或能被我們客觀觀察到的所謂主觀意志，未必真的與其行爲一致，且我們並不知道其表面上所說的理念或意圖是否爲真。其次，本文認爲，行動者（無論是政權統治者或社會抗爭者），其行爲策略都是受制於制度邏輯的，因此能清楚地說明制度邏輯，就能說明行動者的意圖來源。這樣在理論的解釋上更爲簡約。且本文的目的是針對黨國威權這個政體型態的變遷進行分析，政權型態本身是由一組規範行爲者的制度和規則所構成，因此分析制度邏輯的動態，比分析行動者更符合本文原始的分析目的。

參、隱現的共和國邏輯

在中國的正式政治制度中，從好幾種制度的變遷過程，都可以窺見本文所說的「共和國邏輯」的浮現。共和國邏輯的浮現，其實與「黨國邏輯」的退化有關。如 Johnson 和 Lowenthal 所說，極權政體的意識形態必然退化，這點在中國也是很清楚的。一旦意識形態退化，本來黨國所具有的那種具壟斷性質的正當性便難以維繫，並更容易受到挑戰了，其統治也不再能夠像過去那樣專斷。因此這種由意識形態退化而導致的正當性不足，也應該是後極權威權政體的普遍現象。共和國邏輯正是在這樣的脈絡意義下逐漸浮現的。本文僅舉幾個案例來說明：

---

[2] 這裡要說明的是，黨國邏輯與憲法有幾層關係。第一層關係是根本憲法條文已經被黨國邏輯給主宰了，上述前言部分明言共產黨領導地位即爲例證。第二層關係是黨國邏輯架空了憲法或法律中所規定的國家機關，人大的地位是例證。第三層關係是，人民或國家機關開始激活憲法、法律、或法規所賦予的權力，也就是共和國邏輯的復甦。這層關係對黨國邏輯而言有時是有挑戰，有時則未必。因此，遵守憲法也許是在實踐黨國邏輯，但也許是在實踐共和國邏輯，要看落在哪一層意義之下討論。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、選舉制度的改革

在中國的國家制度中，最重要的選舉有兩種，一個是人大代表的選舉，另一個則是由人大投票產生政府官員任命的選舉。對於第一種選舉，也就是人大代表的選舉。我們可以從有關選舉制度的變遷當中窺見「共和國邏輯」的隱現（見表 1）。首先，在人大代表選舉方面，共經歷了五次的選舉法規修改，分別是在一九五三、一九七九、一九八二、一九八六、一九九五、和二〇〇四年。比較重要的現象出現在「初步候選人提名、差額、確定正式候選人、介紹候選人、罷免」等程式方面。在「提名初步候選人」上，一九五三年是以黨的提名爲主，充分體現「黨國邏輯」，到了一九七九年第一次修改時，就開始容許任何人提名且有三人以上附議即可提名初步候選人；一九八六年的修改稍微把門檻提高了一些，由三人改爲十人推薦；一九九五年的修改基本上在提名人數上沒有變動，只是規定每個做爲選區的單位，提名人數不可超過應選名額。[3] 可以看出，此一修改方向表現出讓人民有權提名的趨勢。其次，在候選人的等額差額方面，由原先的「一般等額提名」逐漸放寬，差額幅度由一九八二年的二分之一，到一九八六年的三分之一至一倍，增加了競爭的程度。在「確定正式候選人」方面，本來是由「選民小組討論，選委會根據多數選民意見確定」，這樣能讓黨透過選民小組和選委會操控。這個程式在一九七九年時開始提出「必要時舉行預選」，到了一九九五年規定得更清楚，那就是「如果提名的候選人人數超過法定的差額數，應進行預選」，這個規定等於是一種強制性的規定，且還明確規定「根據得票多少的順序確定正式候選人」以及「提名醞釀時間不得少於兩天」，這樣把可能透過組織操控的空間大大

[3] 根據人大選舉法第 30 條規定，候選人名額應多於應選代表名額。因此此條文看似與上述法律條文相牴觸。然本文中是指提名的「單位」本身不可提名多於應選名額（而不是整個選區最後提名人數），但關鍵是，提名管道並不是只有提名選區或單位，還有各政黨或各人民團體，這樣規定，其目的是在限制初步候選人的人數不要太多。因爲中共組織部無論如何會提名自己的人選，民主黨派或人民團體也有可能提名人選，但也一定得准許選區的單位提名。這樣無論如何，被提名者將會是黨的一人加上其他可能人選，也就是 1+X。這個規定是希望提名的單位在 X 個初步候選人中，每個單位不要提太多人，這樣後面對於初步候選人的篩選（成較少數正式候選人）工作比較好協調。

臺灣大學學術期刊資料庫

壓縮。二〇〇四年的修改也具有類似的精神。在「介紹候選人」方面，本來在一九五三年的規定中是根本沒有相關規定的，到了一九七九年，開始規定可以「各黨派團體和選民可用各種形式宣傳候選人」，後來一九八二年的規定則具體規定「在選民小組會上介紹所推薦的代表候選人」，這個規定到了二〇〇四年則更爲放寬，允許候選人與選民有更即時的互動，「選委會可以組織代表候選人與選民見面，回答選民的問題」。在「罷免」方面，本來一直都沒有做相關的規定，一直到了二〇〇四年的改革才加入了由十五人聯名可要求罷免所選出的人大代表，這也讓人民可以有法律根據以行使其罷免的權力。由以上的這些制度變遷可以看出，在「初步候選人提名、差額、確定正式候選人、介紹候選人、罷免」五個程式中可看出，對人大代表的選舉制度變遷，體現出一種逐漸讓人民掌有更多主動權、自主權、和選擇權的趨勢。雖然制度上的規定未必能落實，但至少制度上這樣的變遷方向十分明顯。

類似的趨勢在人大選舉政府官員的制度變遷中也可以看到（見表 2）。如提名上逐漸開始允許代表串連提名，這樣人大代表就有可能自行提出非組織所規劃的人選。在確定正式候選人的過程中，對預選的規定也是愈來愈具體，在二〇〇四年的修訂中同樣也規定「如果提名的候選人人數超過法定的差額數，應進行預選。並根據得票多少的順序，確定正式候選人」。在等額差額的問題上，一九七九年的規定是「正職基本等額副職必須差額」，在一九八六年的修改中規定：「正職候選人一般應多一人，副職必須按 1～3 人差額數」，增加了競爭的程度。對於「候選人的介紹」，原來沒有相關規定，但一九八六年的修改增加了「間接選舉時大會主席團向代表介紹候選人，推薦者在代表小組會上介紹所推薦的候選人」的規定。與人大代表的選舉制度相較而言，對官員的選舉改變的幅度較小，但大的方向則是一致的，那就是也增加了人大代表的主動權、自主權、和選擇權。這兩種選舉制度的變遷，都可以看出逐漸朝向體現一種「共和國邏輯」的趨勢。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　中國人大代表選舉的制度變遷

	1953	1979	1982	1986	1995	2004
名額	階級	取消階級		減少名額到 3,000 人以下	全國和省都是四比一	
城鄉		保障少數民族1名	縮小爲四比一			
直選		擴大到縣級				
選舉委員會	上級指派		縣鄉一級選委會由同級政府領導	縣鄉一級選委會由縣級選委會		
選區	選民居住					
提名	黨派或選民若干人；以組織爲主	任何人提名只要有 3 人以上附議		10 人以上聯名推薦	允許串連提名：任何提名單位提出的候選人人數不得超過應選名額	
等額差額	一般等額提名	改爲差額	差額幅度由 1/2～1 倍	差額幅度由 1/3～1 倍		
確定正式候選人	選民小組討論，選委會根據多數選民意見確定	反覆醞釀討論民主協商必要時舉行預選			可以預選，但必須在差額條件下；如果提名的候選人人數超過法定的差額數，應進行預選，根據得票多少的順序，確定正式候選人；提名醞釀候選人時間不得少於兩天（防止搞突襲）	對正式代表候選人不能形成較爲一致意見的，進行預選，根據預選時得票多少的順序，確定正式候選人名單
介紹候選人		各黨派團體和選民可用各種形式宣傳代表候選人	在選民小組會上介紹所推薦的代表候選人			可以在選民小組或者代表小組會議上介紹所推薦的代表候選人的情況，選委會可以組織代表候選人與選民見面，回答選民的問題
投票	舉手，有條件才採無記名	無記名				
當選	出席過半	全體過半	另行選舉改爲得票較多但須多於 1/3	全體選民過半數參加投票有有效，獲得參加選舉選民過半數選票當選		
罷免						15 人聯名
競選		高校競選				

資料來源：蔡定劍（2002）；表格爲本文整理

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　中國人大選舉官員的制度變遷

	1953	1979	1982	1986	1995
選舉委員會	上級指派				
選區	選民居住	居住狀況及單位			
提名	黨派或選民若干人；	代表可聯合提名，沒有具體規定如何提名			允許串連提名：任何提名單爲提出的候選人人數不得超過應選名額
等額差額	一般等額提名	正職基本等額副職必須差額		正職候選人一般應多一人，副職必須按 1～3 人差額數	
預選		進行差額選舉時可通過預選來確定正式候選人再進行差額選舉	選舉可採候選人多於應選人數的辦法，也可以經過預選產生候選人（通過預選可搞等額選舉）	取消以預選搞等額；	可以預選，但必須在差額條件下；如果提名的候選人人數超過法定的差額數，應進行預選，根據得票多少的順序，確定正式候選人
介紹候選人				間接選舉時大會主席團向代表介紹候選人，推薦者在代表小組會上介紹所推薦的候選人	
投票	舉手，有條件才採無記名				
當選				獲得全體代表過半數選票當選	

資料來源：蔡定劍（2002）；表格爲本文整理

臺灣大學學術期刊資料庫

二、人大述職評議制度

人大是中華人民共和國各級政府最高權力機關，被憲法賦予許多具體的權力，包括監督「一府兩院」，也就是國務院（或地方政府）、人民檢察院、和人民法院。根據憲法以及人大組織法，全國人大、其常委、及其委員會，有各種監督的權力，包括對國務院各部委的質詢、調查、詢問之權力，對由人大選舉之一府兩院官員的罷免權。此外，還有調查研究相關問題的權力，對國務院提出建議、批評和意見的權力、批准法案的權力。

但是實際上，人大的監督權往往被認爲是橡皮圖章。在中國的政治制度中，最主要的監督還是來自黨內各級黨委及其紀律委員會對從政黨員的監督。這是所謂「黨國邏輯」的根本原則，也就是黨員要服從黨委的領導。對於人大，實際上黨在開會時的主席團及各代表團、平時的常委與委員會中，都設有「黨組」，負責貫徹黨的意志，施行黨的領導。所以人大無論在會議期間或平時，其運作實際上都在組織上受黨的控制。

但即使是這樣，人大的監督功能也在逐漸強化當中。從一九八二年的黑龍江省肇源縣的人大開始，各個地方的人大常委逐漸開展了一個稱爲「述職評議」的制度， 也就是每年人大常委要求某幾個政府工作部門要向人大常委對工作或受檢查項目述職，然後接受人大常委的評議。如果人大常委對該部門的述職內容不滿意，有可能在進行評議時做出有懲罰性質的決議。這項制度到了一九九〇年代的下半，開始在地方人大之間互相模仿，在 31 個省市級人大中，有 28 個採用了這個制度（浙江人大，2005）。其中有 15 個省市採取了票決制的評議決議制度，16 個評議方式是採取「滿意／相對滿意／不滿意」或「完成任務／部分完成任務／未完成任務」的方式（畢任友，2005）。其中又有五個省市採取了秘密投票（田必耀，2006）。而如果人大常委對政府述職內容不滿，經該政府單位整改後第二次投票結果仍表示不滿意者，不同的省市採取不同強度的懲罰措施。最具代表性的是所謂的「湖南模式」，採取了「免職、撤換、罷免」等不同嚴厲程度的懲罰措施。這樣，就讓這個制度成爲一個有牙齒的制度，讓政府官員產生畏懼。

此一「述職評議」制度的產生，可以說是一種由下而上所逐漸產生的

臺灣大學學術期刊資料庫

制度，是地方人大自生地強化人大對政府監督功能的一種制度變化。此制度強化了憲法所賦予人大對政府的監督，而且可以說是超越了原來憲法所規定之外，所產生的制度創新。類似強化人大自身功能的制度變遷還有很多，包括立法功能的強化，以及近年浙江上海等地方人大開始對預算進行認真審查等。這些制度變化都與「述職評議」有類似的軌跡，那就是充分發揮甚至擴大憲法賦予人大的功能，行使人大對其他機關的監督權力，發揮到憲法上對人大所規定的憲政角色。這可以說是一種以機關自己主導，開發其被憲法賦予的機關自主權力爲主的「共和國邏輯」之表現。

不過值得注意的是，「述職評議」的此種自主性制度發展到後來的確威脅到了所謂的「黨國邏輯」，因爲如果人大都能藉著「述職評議」把官員「免職、撤換、罷免」，或者即便是記過、告誡，已經與黨委組織部的權力相互抵觸，組織部是執行所謂「黨管幹部」的最主要部門，而「黨管幹部」則是「黨國邏輯」的核心機制。另一個核心機制就是「黨指揮槍」。面對這樣的制度變遷，組織部在全國人大審議通過「監督法」的過程中發揮了制止的作用，最終當「監督法」通過時，並沒有將「述職評議」納入此法當中，而使得地方人大行使此一創新的制度職能失去了法律依據（Hsu, 2007）。此一「共和國邏輯」的隱然出現走到顯然出現，最終以「黨國邏輯」的反撲收場。

除此以外，面對逐漸功能強化的人大，中共也做出了組織上相應的調整，那就是在各地方，愈來愈多的人大主任開始由各地黨委書記兼任。在中共十六大之後，在全國 31 個省、直轄市、自治區中，實行黨委書記兼人大常委會主任的已有 23 個，占總數的 74.1%（王貴秀，2005）。這樣，人大主任由黨委一把手來擔任，一方面可以凸顯黨對人大地位的重視，另一方面也可以將自主意識逐漸抬頭的人大置於黨委的控制之下。這樣也可以解決原來在黨委中人大主任是老三的尷尬局面。由黨委的一把手透過人大來監督擔任政府首長的黨委二把手，是完全符合黨內倫理，也順應了「黨國邏輯」。這個制度的安排，可以說是「黨國邏輯」做出制度調整，吸納了人大自主性抬頭所帶來的「共和國邏輯」的衝擊。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、違憲審查

第二個關於發揮人大監督的案例是「違憲審查」，但這個案例不是由機關本身有意識去發揮其憲政功能，而是由公民企圖去喚醒人大潛在的憲政功能。此案例即所謂的孫志剛事件。二〇〇三年三月間，湖北青年大學畢業生孫志剛由於剛到廣州工作，尚未辦理暫住證，某晚從工作處離開，剛好也沒有帶身分證，結果於夜間被員警盤查，因未帶證件被送往派出所，之後輾轉送往收容中轉站，並被指爲三無人員，隔日孫志剛被發現在一家收治收容人員的醫院死亡。此事經網路批露，引起社會極大憤怒與反響，紛紛在網上貼文聲討。之後五月間，三名法學博士俞江（華中科技大學法學院）、騰彪（中國政法大學法學院）、許志永（北京郵電大學文法學院）向全國人大常委要求發起違憲審查，認爲「城市流浪乞討人員收容遣送辦法」與中國憲法和有關法律相抵觸，應予以改變或撤銷。之後又有五位法學家要求全國人大常委會就此案啓動特別調查程式。六月間，國務院總理溫家寶未待全國人大常委會展開調查或採取行動，主動發布廢止「城市流浪乞討人員收容遣送辦法」，並公佈替代的法律「城市生活無著的流浪乞討人員救助管理辦法」。

孫志剛事件發生之後，8 位兩波的公民要求全國人大常委展開違憲審查，他們所援引的是西方憲政中的 judicial review 的傳統，根據中華人民共和國憲法，全國人大常委擁有對法律的解釋權，但卻沒有由公民提出要求的相關法律程式與規則。因此，這次人大常委並沒有回應不難理解。而國務院的主動廢除該辦法，也替中共解除了究竟是否真的要啓動此一憲政機制的難局。因爲如果真的啓動了此一審查機制，以當時滔滔眾議，該辦法肯定是要被判爲違憲的，那麼國務院就要成了罪人了，但此一被糾錯的主動權卻完全不在黨的手中，而反而是由 8 位公民發起的，如果一旦成案，則必然將形成一個典型的「共和國邏輯」的憲政先例。對應於此，在同年十二月所召開的十屆全國人大常委會第四十次委員長會議上，完成了對《行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例、經濟特區法規備案審查工作程式》（簡稱《法規備案審查工作程式》）的修訂，根據修訂後的此一程式規定，「國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察

臺灣大學學術期刊資料庫

院和各省、自治區、直轄市的人大常委會認爲法規同憲法或者法律相抵觸，向全國人大常委會書面提出審查要求的，常委會辦公廳有關部門接收登記後，報秘書長批轉有關專門委員會會同法制工作委員會進行審查。上述機關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爲法規同憲法或者法律相抵觸，向全國人大常委會書面提出審查建議的，由法制工作委員會負責接收、登記，並進行研究；必要時，報秘書長批准後，送有關專門委員會進行審查（人民日報，2005）。」也就是說，面對社會提出的此一「共和國邏輯」挑戰，要求啓動憲政機制，對政府進行糾錯制約，但黨國的反應是用修改具體的憲政法律規則，讓自己透過此一程式，仍能掌控主動權，因爲能提出法律審查要求的各個單位（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、直轄市的人大常委會），都完全可受到中共中央的控制，而不受中共中央控制的對象（其他國家機關和社會團體、企業事業組織以及公民）如果想要提出要求啓動此一具「共和國邏輯」的憲政機制，則還是要經過中共中央可控制的人大常委會法工委過濾，當後者認爲有必要時，才交送審查。也就是說，「黨國邏輯」仍然牢牢掌握最後的議題設定（agenda setting）的權力，但開放聽取意見的管道。

此一案例所提出的挑戰，可以說是更明顯地突出了「共和國邏輯」，直接要求全國人大扮演在西方權力制衡機制中最重要的「違憲審查」，具有高度的象徵性意義。與上一個案例不同的是，此案例是由公民提出的一種「共和國邏輯」的制度要求，但與上一個案例相似的是，「黨國邏輯」做出的是斷然地重新修改規則，以鞏固自己最終決定性的權力。

此一修改後的程式究竟能否真的對具有明顯爭議的法律進行違憲審查，有一個後續案例可視爲對此制度的驗證，那就是全國人大常委會對「勞動教養制度」違憲審查提議的處理。據報導，全國人大常委會法工委早已經在二〇〇三年起就在研究起草制定「違法行爲矯治法」，二〇〇五年提交常委會審議（人民網，2005），二〇〇七年春甚至列入了當年人大的立法計畫（正義網，2007），只是之後都沒有進展。二〇〇七年十二月，在知名學者茅於軾、胡星斗、江平、賀衛方等領銜之下，69 位學者、教授、律師、工程師、學生共同聯名簽署了一份公民建議書，要求全國人大常委

臺灣大學學術期刊資料庫

會啓動違憲審查程式，廢除勞動教養制度，審查「勞動教養試行辦法」。二〇〇八年又有 15,000 多名專家學者聯名發表一篇公民建議稿，呼籲中國政府廢除勞動教養制度，通過他們起草的「違法行爲矯治法」。但是這些要求進行違憲審查的呼籲至今仍沒有獲得人大常委會的回應（BBC 中文網，2008）。從此一後續案例可以看見，社會和知識界已經學習在體制內使用這種具有「共和國邏輯」的方法發起一波一波的請願，且引起國際的注意，對中共政權已經構成壓力。在此壓力下，全國人大常委並沒有啓動違憲審查，但或許最近的未來有可能通過「違法行爲矯治法」。無論如何，雖然這次針對勞較制度的違憲審查要求對「黨國邏輯」未必構成直接的挑戰，但這很顯然又是一次由社會發起的具有「共和國邏輯」的行動。

四、聽證制度

聽證制度的推廣和愈來愈普遍地舉行，是中國大陸近年來很值得注意的一項政治改革。在行政和立法兩個方面，都出現了聽證制度。在立法方面，根據人大通過的「立法法」（第三十四和五十八條），在法律與行政法規的立法過程中，都「應當聽取」各方面的意見，採取的形式中聽證即是其中一種（其他還可以採取座談會或論證會）。根據此一規定，全國人大常委會在二〇〇五年的「個人所得稅法」修正案中即採取了全國人大的第一次立法聽證。實際上在此之前已經很多地方人大已經舉行了類似的立法聽證。在中國各級政府的行政過程中，比立法更頻繁地採用了聽證的程式。許多中央的文件中也提到在重大決策前要採取聽證。譬如在二〇〇八年國務院發佈的「國務院關於加強市縣政府依法行政的決定」此份文件中規定，「法律、法規、規章規定應當聽證以及涉及重大公共利益和群眾切身利益的決策事項，都要進行聽證（中華人民共和國國務院，2008）。」該份文件還詳細規定了市縣政府舉辦聽證必須遵守的一些原則，譬如說要合理公平選擇聽證代表、要向社會公開聽證會的舉行、對聽證意見要公開回應等。

聽證的一個重要案例是廈門的 PX 石化廠興建的案例。廈門市政府和市委在決定是否要興建此廠的過程中，由於許多市民提出強烈的反對意見，因此在二〇〇七年底市政府舉辦了兩次的聽證會。出席的 107 位由報

臺灣大學學術期刊資料庫

名群眾中抽籤選出的聽證代表中，有 91 位表達了對於廈門市政府提出之興建方案的反對意見。此一 PX 廠的興建最終被廈門市政府撤回，等於是改變了原來市委所做的建廠決定。

另一個重要的案例是「手機漫遊費」的聽證。由於手機公司對漫遊費不斷漲價，因應消費者的抗議，國家發改委和資訊產業部，針對漫遊費如何訂定才合理，共同在二〇〇八年初舉行了此一聽證會。此一聽證會從四類人員中選出 20 人參加：消費者代表、業界代表、學者代表、政府代表，每類人員 5 位。而此次聽證確遭受各界嚴厲的批評。首先，有批評指出聽證代表人數太少（新華網，2008a）。其次，每組 5 人的甄選過程不夠公開（新華網，2008b）。再者，漫遊費率的計算方式不透明，公開的資訊不充分（新華網，2008c）。最後，此次聽證的題目有問題，官方設定的題目是「漫遊費的上限爲何」，有批評者認爲，爲何不設定爲「漫遊是否應該不收費」（人民網，2008a）。雖然國務院已經公佈了「政府價格聽證辦法」，但該辦法並沒有明訂上述具有爭議性程式的施行規範和標準，因此使得舉辦此一聽證的政府單位或者以電信業者爲主的利益集團有了操弄的空間。

聽證的制度讓公民能有機會參與到公共政策的過程，增強了行政機關對人民負責的程度。有趣的是，此一制度不太算是人民或公民社會通過一波一波的社會運動爭取來的，反而是政府自己設法對官僚體系的行政與決策功能進行理性化改造過程中主動採取的改革。這樣由政府主動強化其對人民和對法律負責的自我約束的改革，可以說是從政府自身所產生的一種「共和國邏輯」的現象。這種改革並沒有直接威脅到「黨國邏輯」，因爲畢竟「聽證」只能算是決策過程中的前端，對最終決定的威脅不大。只不過在廈門的案例中，社會透過聽證所表現出的反對設置 PX 廠的聲音太大，以至於由廈門黨政領導預先所做的決定最終不得不放棄。

但在手機漫遊聽證的案例中，由兩個部委所代表的集團利益卻藉著操控聽證過程，沒有讓反對的民意打亂了其原先的決定方向。其實在實際的行政和立法過程中，更多的案例是，聽證會往往僅是一場秀，當社會力量凝聚得不夠強大時，僅僅是靠具有「共和國邏輯」特色的聽證本身，很難撼動黨國或者藏身在黨國背後的利益集團所做的既定決定。能利用具有

臺灣大學學術期刊資料庫

「共和國邏輯」特色之制度，而撼動「黨國」意志的，還要靠藉著這些制度而被動員起來的社會力。但社會力雖然集結，還得靠尋找制度中所提供之「共和國邏輯」的隙縫，來展開其行動策略。

五、網路公民參與

談到中國社會力的興起，就不能不談近幾年這股力量在互聯網（網際網路）上，對政府所表現出來的監督和壓力。由於上網人口愈來愈多，且發布訊息的平臺也愈來愈多樣化，在加上手機可以隨手拍攝影像紀錄，並立即透過互聯網傳遞，使得許多過去可以被官方隱匿的消息，現在往往很快就被傳播開來。

近年來，通過網路對政府各別官員或政策起到監督或糾正效果的非常多，而且往往在網路上有熱議蔓延的趨勢，茲舉幾個著名的案例說明。較早的案例有「華南虎事件」。二〇〇七年十月十二日，陝西省林業廳宣佈農民周正龍拍到野生華南虎照片，並公布了照片。十月十五日，就有網友在網上的論壇表示，認爲該照片是用軟體合成人爲造出來的。但陝西省林業廳否認，之後又有網友在網上出示一張老虎年畫照片，認爲周正龍所公布的照片與該年畫虎紋路類似。此事在網上越吵越大，最終經過專業鑑定，陝西省林業廳終於承認該照片爲假造，周正龍遭逮捕判刑。此事讓 13 位省、縣相關官員受到處分（新華網，2008d）。

二〇〇八年被稱爲「網路監督年」，出現了一系列遭網友揭發的官員或政府弊案的事件。首先登場的是「南京天價煙事件」，南京市江寧區房產局局長周久耕開會的影像被網友散播於網上，有網友揭發他抽的是一條 1,500 元人民幣的「天價菸」，手上則戴的是一隻價值約 10 萬元的手錶，開的是凱迪拉克名車，於是網友紛紛懷疑以他的收入怎麼可能負擔得起這樣的消費水準。雖然後來當地政府澄清許多不實傳聞（如他並沒有兒子或兄弟在經營房地產或建材，手錶也只值 1,000 多元），但後來南京市江寧區的紀委還是將他雙規，經查處後將他撤職，沒收財產 120 萬元人民幣，並依受賄罪判刑 11 年（新華網，2009）。

另一個案例是由網友揭發的浙江溫州和江西新余的「公務員公費出國旅遊事件」，網友在網上揭發了他們出國考察的團費，被疑爲假公費出國

臺灣大學學術期刊資料庫

考察之名，行出國旅遊之實。後來江西相關三名官員遭撤職或停職，溫州相關官員遭記黨內嚴重警告之處分。其實，爲了扼制類似的現象，中紀委、中組部等相關部門早已經發佈了一系列關於嚴禁變相公費出國旅遊的相關規定，但顯然並沒有真正能剎住這股歪風（人民網，2008b）。

另一個案件是「鄧玉嬌案」，湖北巴東的某休閒中心女服務生鄧玉嬌，因爲三個鎮政府人員在該中心消費時涉嫌對她性騷擾，反抗時與三名政府人員產生肢體衝突，以致於鄧玉嬌以水果刀將三人中的一人刺死、一人刺傷。案發後鄧玉嬌自己投案，警方以涉嫌故意殺人將其收押，經審判認爲鄧玉嬌屬防衛過當，但因爲爲自首，且判定鄧玉嬌有精神疾病現象，因此法院最終判決時對鄧玉嬌做出免予刑事處罰的判決。但是一些學者認爲，這種判決是「民意戰勝了理性」，是一種法律上的民粹主義，並不可取（田斌峰，2009）。有分析指出，這是因爲當時網路上民意對此案反應非常強烈，聲援鄧玉嬌的呼聲太大，且時間靠近六四紀念二十週年，因此政府想盡快息事寧人。

這些案例的共同現象是，公民採取了主動，透過網路自發地揭發這些案例，把許多在黨國體制下官場潛規則行之已久的問題給揭露出來，是人民有意識地行使自己權力的一種表現。對於這些網路公民所提出的監督，黨國一方面並沒有忽視，對涉案的官員最終幾乎都給予了懲處。但在另一方面，有時這樣的網路民意也有其盲目性，以鄧玉嬌的案子爲例，在民意實在太強時，法治的基本原則反而有可能刻意被黨國忽視，以滿足群眾的期待。黨國對網路民意的反應並不是絕對壓制的，更多地學會了導引宣洩，甚至某種程度地順應。中共對網路言論愈來愈重視，開始要求官員要學習透過網路與社會溝通，胡錦濤總書記在二〇〇八年六月曾以身作則，親自造訪人民網的「強國論壇」，與網民進行交流（人民網，2008c）。

但黨國並不是沒有打壓的手段的。中共對於網路的控制並沒有放鬆，各種網路控制的手段都在加強。在法規上，有「互聯網新聞信息服務管理規定」、「非經營性互聯網資訊服務備案管理辦法」、「計算機訊息網絡國際聯網管理暫行規定」、和「計算機訊息網絡國際聯網安全保護管理辦法」等，但在實務上，經常藉著掃黃等藉口打壓網路言論、關閉網站，並封鎖境外網路媒體，以及像 Youtube 這樣可傳播訊息的網站。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、兩種邏輯的互動

上述五類案件，分別是由不同的對象發起，有的是公民個人或團體採取主動，伸張公民權力、形成對政府的監督、壓力、制約；有的則是政府自身採取主動，爲了達到更爲理性、更有效率、和更有正當性的統治，發展出新的制度，發揮憲法賦予的職能，對其他政府機關產生制約，或者採取以法律進行自我規範的改革，開放人民和社會對其決策過程的參與。這都是回到一個共和國本身內在的精神，也就是政府是要向人民負責，其權力的行使受到憲法和法律的約束，權力機關須相互制衡。

但是在敘述這些案例時我們也可以發現，雖然都已經不同程度地表現出一種「共和國邏輯」，但是「黨國邏輯」並沒有完全消退或不作爲。在「選舉制度」的變遷中，黨國雖然逐漸開放讓人民有更多的自主決定和選擇權，但黨在實際提名過程中仍具有絕對優勢的影響力，許多異議份子想要參選人大代表，往往在還沒有成爲正式候選人之前就被「醞釀」掉了。例如湖北姚立法在參選二〇〇二年湖北潛江市的人大選舉中，地方政府強行操作，讓他始終無法成爲正式候選人（許志永，2003）。此外，面對社會越來越大要求開放選舉與否的壓力，中共另一種回應是將選舉拉回「黨內民主」的架構來操作，將試點中的鄉鎮長直選停止，改爲鄉鎮黨委書記的「公推直選」，讓人民在黨員中提名初步候選人，讓地方菁英參與「正式候選人」的確定過程，最後則讓黨員直選。這樣一方面順應了民意參與的要求，但另方面卻仍然掌握「黨國邏輯」所堅持的最後掌控權。

在「人大監督機制」的案例中，最終在中共中央組織部向人大遊說壓力下，監督法沒有將已沛然成勢的「述職評議」納入法律之內。面對人大對自身憲政賦予權力運用的逐漸覺醒，「黨國邏輯」也加強了相對應自身的制度能力發展，在功能上吸納或取代人大的功能。本文所舉出的「黨委兼人大主任」的制度就是一種吸納，而在「黨內民主」的範疇內，強化「黨代會常任制」則是另一種強化由黨來直接進行監督的替代性制度。「黨國邏輯」藉著重新強化自身，應對人大「共和國邏輯」的覺醒。

在「違憲審查」案例中，也是由人民主動提出一種回歸憲政原理的要

臺灣大學學術期刊資料庫

求，利用本來在人大常委會之中解釋法律是否違反憲法的規定，想要建立一種憲政先例。對此，黨國的回應是以一個實際上「操之在我」的「法規備案審查工作程式」來回應社會壓力，「黨國邏輯」透過此一制度回應仍操控最後決定權的情形，在應付社會要求廢除「勞教制度」的案例中可以得到印證。如果最終「違法行爲矯治法」能夠立法，勞動教養制度真的能夠完全結束，不再有對公民進行違反人權的人身自由限制，那麼這也可以算是「共和國邏輯」的一次勝利。但如果在所謂的「違法行爲矯治法」中仍然容許某種不經過司法程序就可以對人身自由進行限制的措施存在，那麼可以說「黨國邏輯」只是用這樣一種立法來轉化壓力，實際上仍想保留這樣一種具有任意性的措施，作爲打壓反對者的手段。

在「聽證制度」的案例中，首先無論其原始立意爲何，必須承認這是政府主動設立的一項制度，在國務院二〇〇四年頒發的「全面推進依法行政實施綱要」的 42 個條文中分別在其中的 4 條提出要進行「聽證」（分別是第十二條中「社會涉及面廣、與人民群眾利益密切相關的決策事項」、第十六條「重大或者關係人民群眾切身利益的立法草案」、第二十條「對行政管理相對人、利害關係人依法要求聽證的重大事項」、和第三十一條「行政賠償程式」）。這可以說是行政系統本身求取官僚理性化過程的一種努力，這幾條要求運用「聽證」的條文精神很明顯都是要政府向社會和人民群眾負責。在本文所討論的兩個具體案例中，「廈門 PX 廠聽證」的案例顯示，社會的力量透過這個管道有序地參與，最終改變了廈門黨政領導原先決定。不過值得注意的是，在舉行廈門 PX 廠聽證之前，廈門發生過「市民集體散步」事件，雖然事件本身平和，但卻對政府產生了很大的衝擊。這是爲何廈門市政府最終決定要採「聽證會」的原因，且最終改變了市委市政府的決定。但是在「漫遊費聽證」的案例中，聲勢不小的社會反對聲音與力量卻沒有辦法透過聽證制度本身改變利益集團及政府原有的決定。因此一項原本由國務院提出讓政府依法行政的聽證制度，本身雖具有強烈的「共和國邏輯」，如果各級政府願意運用，可以產生社會力量與政府的良性互動，將政治秩序推向一種更具有正當性的進步方向。但如果各級政府不願意真心誠意地運用此一制度，那麼此制度本身，就會成爲不想失去最後決定權、不願意受制於社會力量的「黨國邏輯」，用來吸納

臺灣大學學術期刊資料庫

或銷溶社會衝擊與壓力的機制了。

在「網路公民參與」的案例中，黨國的回應更是反覆，一方面黨國開始非常注意網路民意，被網民揭發弊案中的官員幾乎很難倖免於遭到懲處的下場，甚至在鄧玉嬌案中表現出不惜犧牲法律某種程度的公正而順從民意的傾向，從這方面看來，網路公民的主動參與幾乎取得了主動，不過這些個別官員或貪腐案例的舉發，並不影響黨國整體的權威和最終主導權。而另一方面，從整體情況來看，黨國體制對網路的管制封殺卻不斷加強。

「黨國邏輯」與逐漸隱現的「共和國邏輯」之間的關係，在這些案例中所顯現的並非零和線性的。爲了分析上述兩個邏輯間各種複雜的關係，本文提出以下一個簡單的分析類型。具有「共和國邏輯」的改革措施或改革要求，可以由國家機關提出，也可以由人民或社會提出，這是一個方面；另一個方面，「黨國邏輯」也可能有不同的反應，從上述案例中，至少可能有以下三種：「正面回應」、「變象吸納」、「負面打壓」。這兩個面向就可以構成一個 2 乘 3 共 6 種的分類表（如表 3），而本文所舉的各種案例，在這六種類別中都能發現。也就是說，本文的研究發現，當「共和國邏輯」與「黨國邏輯」互相作用時，其結果並非是線性的，而是一個混和的結果。

表 3 「黨國邏輯」與「共和國邏輯」的關係類型

		黨國邏輯的反應		
		正面回應	變象吸納	負面打壓
共和國邏輯的提出者	國家機關（新制度的產生）	1. 國家制度理性化（選舉制度、初期人大述職評議、聽證制度）	3. 黨內改革（黨內選舉、黨內監督、黨代會常任制）	5. 廢除新生制度（人大述職評議被廢）
	人民社會	2. 納入決策（廈門聽證、網路公民參與）	4. 形式化改革（違憲審查、漫遊聽證）	6. 強化打壓控制（網路警察、網路過濾機制）

資料來源：本文自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

首先，由於市場經濟的成熟以及都市化與商業化社會的出現，爲了能進行有效的統治與行政管理，政府必須追求行政或統治權威的理性化，因此就會出現國務院所推行的「依法行政」這樣的改革方向，以及在此方向底下的「聽證」。此外，作爲國家最高權力機關的人大，爲了發揮其自身的功能與權力，逐漸發展其職能的延伸，而從地方人大逐漸發展出「述職評議」這樣的監督機制。而選舉制度中逐漸讓公民享有更多權力的改革，一方面也算是國家主動提出，另一方面也是在施行過程中人民不斷藉著實踐爭取而來。這些都是國家主動提出的具有「共和國邏輯」的制度改革與創新，屬於第一類。第二類是由人民提出的改革要求，譬如廈門聽證和網路公民參與的案例，政府都對人民提出的要求積極回應，撤回了原提案，或懲罰了官員。以上這兩類都是一種正面的發展，其「黨國邏輯」的成分降低，「共和國邏輯」的成分提高。

第三類和第四類則是看似「共和國邏輯」獲得伸張，其實「黨國邏輯」才是真正得到鞏固的。這是黨國採取一種「變象吸納」的策略，利用「共和國邏輯」的形貌，達到鞏固威權的目的和提高威權的效能。第三類是一種貌似改革的鞏固威權正當性和提高威權統治效能的策略，黨國將可能發生於「共和國邏輯」層面的改革，吸納到黨的內部來進行，一方面有利於黨對改革的可控性，另一方面可以防止「共和國邏輯」背後的人民權力和國家機關的憲政自主性甦醒。譬如將鄉鎮長直選的壓力吸納到黨內，成爲黨內選舉；以黨代會功能的強化代替人大的監督功能；看起來黨好像更爲民主，其實是不願意具備「共和國邏輯」的民主化產生。黨的整體的口號是「以黨內民主帶動人民民主」，實際上是「以黨內民主代替人民民主」。第四類則可說是一種「假改革」，也就是「形式化改革」，或者對於具有「共和國邏輯」的改革措施進行一種形式化的施行，讓背後向人民負責或讓國家機關具有憲政自主權力的功能喪失或弱化，只有其形貌而無其精神。譬如人大常委會提出的「法規備案審查工作程式」以及「手機漫遊費聽證」兩個案例，都是此種策略的表現。

最後兩類是黨國採取負面打壓的對應策略，將新產生的國家機關具有「共和國邏輯」的改革予以撤銷，譬如「述職評議」；或者直接對人民提出的要求或壓力進行打壓或控管，譬如對於互聯網的加強管制。這種策略

臺灣大學學術期刊資料庫

所體現的，是「黨國邏輯」一種內在頑強的壟斷意志。

我們可以發現，在中共近年的統治下，第五類和第六類的打壓並沒有減少。而屬於第一類和第二類的案例雖然不多，但也慢慢開始出現。更爲頻繁出現的則是第三類和第四類的所謂「改革」，這些所謂的「改革措施」有著回應「共和國邏輯」的形貌，但實際上卻鞏固了「黨國邏輯」。當我們無法分辨這其中的差異時，我們往往會認爲中共的「黨國體制」已經進行了具有民主傾向的改革，但這往往是混淆了第一、二類和第三、四類兩種不同的改革性質。實際上，恰好是因爲這兩種改革和變化的外貌是如此形似，反而可能爲中共增加了一些所謂「韌性威權」（Nathan, 2003）的正當性。但黎安友沒有說明清楚的是，這些所謂具有韌性的威權回應，其方向究竟是否具有民主意涵？如果是第三、四類的所謂「回應性改革」，那是不具備民主意涵的。但如果是第一、二類，則有往民主發展的可能。未來的研究應持續關注這兩種不同方向之「改革」的發展趨勢。

伍、結　論

本文在文獻回顧中回顧了一些與「極權政體」和「後極權威權政體」相關的文獻。在本文的結論中，嘗試以中共政權統治下「黨國邏輯」與「共和國邏輯」互動的分析，與上述的文獻進行一些對話。

首先，Perlmutter 指出「黨」及其輔助性組織是使得像中共這樣的威權政體能有效統治的原因，其他許多分析當代中國政治的文獻也指出了中共統治有韌性、能調適回應、及其成功的一面（Nathan, 2003；Shambaugh, 2008）。但他們沒有用此種政權的內在邏輯來分析爲何這樣的「黨國體制」政體是進行這樣的調整、這些調整的具體性質爲何、以及不同的調整其性質是否有所差異。因此他們以無法說明這樣的調適之界線、未來的趨勢會如何。本文指出了兩種邏輯及其不同類型的互動，並指出中共作爲一個「現代威權政體」，其之所以能夠有效地進行現代化的統治，不僅僅是因爲具有 Perlmutter 所說的黨以及與黨平行和輔助的機構，更在於中共善於利用具有「共和國邏輯」的制度，並以「制度吸納」的策略，用實際上能鞏固「黨國邏輯」的制度和措施回應那些具有「共和國邏輯」的改革要求，並

臺灣大學學術期刊資料庫

且繼續強化其「黨國壟斷邏輯」的各種管控打壓手段。本文認爲這種將「黨國邏輯」與「共和國邏輯」混合的策略是中共做爲一個威權政體能成功繼續統治的原因。

其次，誠如文獻回顧中如 Linz 與 Stepan 及其他各家所言（吳玉山，2007；Shambaugh, 2008），中共作爲一個「後極權威權」的政體，其「黨國邏輯」仍佔有主導地位，其對社會的控制遠非其他威權政體所能及。中共做爲一個「後極權威權政體」，正如 Linz 所分析，其繼承「極權政體」的那種對權力的強烈壟斷性格絲毫沒有改變。在這點上，要期待中共像國民黨一樣，一旦其「黨國邏輯」受到「共和國邏輯」挑戰時便會節節敗退，恐怕是太過樂觀。國民黨沒有第三類的手段，也就是用所謂「黨內民主」來吸納「共和國民主」壓力的空間，因爲其「黨國邏輯」在其意識形態本身先天上就不可能凌越「共和國邏輯」。對國民黨而言，黨國的最終任務就是爲了完全實現一個真正的民主共和國，因此當「共和國邏輯」被喚醒時，「黨國邏輯」便不可避免地要讓位。但是對中共而言，中華人民共和國的憲法便賦予了共產黨特殊的地位，可是這個共和國憲法卻也同時具備了各種標準的「共和國邏輯」的語彙。因此當「共和國邏輯」在中共統治下被喚醒的時刻，就是中華人民共和國開始精神分裂的時刻！中共可以很巧妙地運用這兩者的交互作用，爲其自身鞏固權力。

但是，不可忽略的是，「共和國邏輯」的靈魂也是藏在這個憲法當中的，當這個靈魂被叫醒時，它也可能有自己的生命力。政府（國家機關）會尋求自身在憲政意義的機關自主性，以及尋求一種韋伯意義的「法制理性權威」，這點頗符合對文獻對「極權政體」變遷方向的預測，也就是會逐漸朝向一種「理性化」方向變遷（Johnson, 1970）。此外由於經濟發展的結果，公民自主權利意識也已經覺醒，這些都是黨國努力進行現代化之後出現的客觀趨勢，但恰巧也都是喚醒「共和國邏輯」的原因。因此，「共和國邏輯」的出現可說是「黨國」成功進行經濟發展與現代化的結果。如吳玉山（2007）指出，「後極權威權」可以是一種非常強大的「發展型國家」，已經爲中國帶來快速成功的經濟發展。但是，這麼成功的黨國，也喚醒了中國政治的另一個靈魂——「共和國邏輯」。這兩個邏輯的交纏，勢必將隨著中國經濟發展和社會成熟更趨激烈與複雜。黎安友和沈大偉等

臺灣大學學術期刊資料庫

學者指出了中共的韌性與調適性，本文以兩種邏輯的互動更清晰地勾勒出此種韌性與調適性的複雜內容與性質，其實是「黨國邏輯」運用了不同性質的策略回應了逐漸出現的「共和國邏輯」。

「黨國邏輯」可以爲後極權威權帶來發展，但不可避免地也催生了「共和國邏輯」，雖然我們未必能清楚地預測這兩者互動的最終結局與其時程，但幾乎可以確定的是，中國作爲一個後極權威權政體，其未來的變遷已不可能僅僅被「黨國邏輯」所完全主導。被喚醒的「共和國邏輯」既來自社會，也來自國家機關本身的意識覺醒，「共和國邏輯」的實現或許不是中共「黨國邏輯」本來設定的目標，但「黨國邏輯」成功地帶來現代化後，「共和國邏輯」這個不速之客，這個存在於中國憲法內部的另一個潛在靈魂，已經不再沈睡了。更重要的是，當「共和國邏輯」出現時，它本身就具有自足的正當性，雖然它的力量可能還很微弱，但「黨國邏輯」很難公開正面地否定它，只能迂迴地用其他制度吸納其所產生的挑戰壓力。

「共和國邏輯」的出現，在現階段或許爲「黨國邏輯」提供了一個好用的工具，讓黨國體制能延續其統治的正當性和有效性，但這個工具本身具有內在目的性價值，兩者之間的緊張性一定會隨著前者愈來愈強化而彰顯出來。若是這樣，兩者在實際政治過程中能夠並存的情況，有可能是黨國威權政體的一個特殊的階段，這個階段或許會維持一段不短的時間，但這應該不會是一種最終的結局。

參考書目

一、中文部分

BBC 中文網，2008，〈上萬中國學者呼籲廢除勞教制度〉，BBC 中文網，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7490000/newsid_7497800/7497891.stm，2008/7/9。

人民日報，2005，〈全國人大常委會建立健全法規和司法解釋備案審查制度〉，12/20。

人民網，2005，〈我國勞教制度面臨變革，將制定違法行爲矯治法〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

人民網，http://legal.people.com.cn/GB/42735/3212393.html，2005/3/2。

人民網，2008a，〈爲甚麼不敢召開取消漫遊費聽證會〉，轉載自北京青年報，http://it.people.com.cn/GB/42891/42895/6765735.html，2008/1/13。

人民網，2008b，〈知情人透露公費出國旅遊背後的利益鏈〉，人民網，http://politics.people.com.cn/GB/1026/8475881.html，2008/12/9。

人民網，2008c，〈胡錦濤總書記通過人民網強國論壇同網友在線交流〉，人民網，http://politics.people.com.cn/GB/7406621.html，2008/7/1。

中華人民共和國國務院，2008，〈國務院關於加強市縣政府依法行政的決定〉，中華人民共和國中央人民政府網站，http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/18/content_1020629.htm，2008/5/13。

王貴秀，2005，〈黨委書記與人大常委會主任普遍兼職現象探析〉，人大研究，http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid={644FB86E-442A-44A9-98F9-CC3A9DD7629A}，2007/7/1。

正義網，2007，〈勞動教養制度有望被法律取代〉，正義網，http://review.jcrb.com/200712/ca660747.htm，2007/3/16。

田必耀，2006，〈票決評議已經成爲趨勢〉，《人大研究》，1。

田斌峰，2009，〈鄧玉嬌免除處罰是民意戰勝理性〉，鳳凰網，http://news.ifeng.com/opinion/society/200906/0616_6439_1205580.shtml，2009/6/20。

吳玉山，2007，〈宏觀中國：後極權資本主義發展國家——蘇東與東亞模式的揉合〉，徐斯儉、吳玉山（編），《黨國蛻變：中共政權的菁英與政策》，台北：五南圖書出版股份有限公司，頁 309-335。

浙江人大，2005，〈對評議對象進行民主測評的情況〉，浙江人大網，http://www.zjrd.net/rdzz/InfoBox/InfoViewSimple.aspx?docid=7457，2005。

畢任友，2005，〈票決：評議之重槌〉，浙江人大網，http://www.zjrd.net/rdzz/InfoBox/InfoViewSimple.aspx?docid=7458，2007/1/12。

臺灣大學學術期刊資料庫

許志永，2003，〈姚立法競選省人大代表的遭遇〉，北大未名站，http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=85007，2003/12/4。

新華網，2008a，〈郝勁松狀告發改委〉，轉載自監察日報，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2008-01/22/content_7467518.htm，2008/1/22。

新華網，2008b，〈手機漫遊費的聽證代表代表誰〉，轉載自上海證卷報，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/comments/ 2008-01/17/content_7436321.htm，2008/1/30。

新華網，2008c，〈成本還是一筆糊塗帳〉，轉載自中央電視台經濟半小時，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2008-01/26/content_7498327.htm，2008/1/30。

新華網，2008d，〈新聞背景：“華南虎照片事件”大事記〉，新華網，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-06/29/content_8457599.htm，2009/3/5。

新華網，2009，〈原南京江甯區房產局長周久耕犯受賄罪一審被判刑11 年〉，新華網，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-10/10，2009/3/5。

蔡定劍（編），2002，《中國選舉狀況的報告》，北京：法律出版社。

蘇紹智，2001，《中國大陸政治體制改革研究》，台北：中國文化大學出版部。

二、英文部分

Arendt, Hanna. 1968. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Friedrich, Carl J. 1969. “The Evolving Theory and Practice of Totalitarian Regimes.” In *Totalitarianism in Perspectives: Three Views*, eds. Carl J. Friedrich, Michael Curtis, and Benjamin R. Barber. New York: Praeger, 133-164.

Hsu, Szu-chien. 2007. “Institutional Evolution or Institutional Involution? From ‘Work Report and Appraisal System’ to ‘Supervision Law’ of

臺灣大學學術期刊資料庫

the People's Congress in PRC." Paper presented at The International Symposium on Civil Society Development and Local Government Innovations, May 29-30, Hosted by Institute of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang, PRC.

Johnson, Chalmers ed. 1970. *Change in Communist Systems*. Stanford: Stanford University Press.

Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes." In *Macropolitical Theory: Handbook of Political Science: Vol. 3*, eds. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. Reading: Addison-Wesley, 175-411.

Nathan, Andrew J. 2003. "Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy* 14(1): 6-17.

Perlmutter, Amos. 1981. *Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis*. New Haven: Yale University Press.

Shambaugh, David. 2008. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

“Party-State” or “Republic”?

The Internal Logic of the Chinese Communist Regime’s Political Transition

*Szu-chien Hsu**

Abstract

Before the Chinese Communist Party (CCP) founded the People’s Republic of China (PRC), it used a “trio system” in which the Communist Party built a coalition government with other parties and political groups. In the theory of the “doctrine of new democracy,” although the leadership of the party was paramount, the participation of other classes was also stressed. In other words, before the PRC was established, there was some kind of “logic of the republic”, that is, a logic directed by the will of people and regulated by the norms provided by the constitution. Article II of the constitution of the PRC also stipulates that: “All power in the People's Republic of China belongs to the people.” According to this article, the People’s Congresses at various levels exert supreme power. However, in reality, the CCP is the actual power holder. Usually, the “logic of the party-state” overrides the “logic of the republic”, since the CCP holds real supreme power. Officials are ultimately accountable not to the People’s Congress, but to the party committee.

More interestingly, there have been emerging signs of a return of the “logic of the republic” in recent years. There are several driving forces behind these signs. The first is the appearance of the “constitutionalism argument,” which takes seriously the constitutionally stipulated state institutions of the PRC. For example, the supervision function of the People’s Congress has been emphasized. Another is

* Assistant Research Fellow, Institute of Political Science, Academia Sinica.
E-mail: sh81@gate.sinica.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

the awakening of the consciousness regarding citizens' rights, and the growing influence of the internet in spreading information. These two factors have prompted increasing mass protests and other non-institutional political participation. In facing these challenges, government officials not only have to be accountable to the party, but also to respond to citizens' demands. However, the party-state has been clearly aware that these changes constitute potential challenges to the "logic of party-state." The party-state has responded with flexibility on occasions, but ultimately it has resolutely defended its monopoly on power and right to make ultimate political decisions.

This article will explore this phenomenon through discussion of several cases of constitutional change. The findings of this article will be put into a dialogue with existing literature on the contemporary Chinese state and regime in order to shed more light on the possible paths of the future transition of China's authoritarian party-state regime.

Keywords: Party-State, Republic, Post-Totalitarianism, Transition of Chinese Politics

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫