

# 雙重立法者

## ——全國人大黨組織在立法中的角色

● 郭 輝

**摘要：**全國人民代表大會作為中國最高國家權力機關，立法權是它的一項重要職權。在全國人大立法領域，中國共產黨的領導主要通過全國人大相應的黨組織及其成員（黨員）來體現。中共對全國人大的「嵌入」，使得中共和全國人大組成的雙重層級組織既相依並存，又有着明確分工，從而形構了中國特色的立法體制。本文指出，在此體制下，全國人大相應的黨組織在立法過程中充任着重要角色，包括落實黨的指示、通過請示報告制度進行上傳下達、保證全國人大代表/常委會委員中的黨員數量達到一定比例，並在表決前對他們進行動員工作，使得中共意志以黨組織為中介上升為國家意志，體現了中共在立法領域中的依法執政。此可視為當今世界多元政體背景下政治與立法關係的「中國模式」。

**關鍵詞：**全國人大 全國人大常委會 黨組織 立法權 「中國模式」

### 一 前言

有論者指出：「黨委和人大是中國政治體制中極為關鍵的兩個組織。……兩者之間如何協調，會對中國的政治行政過程產生重大影響。」<sup>①</sup>《中華人民共和國憲法》第一條規定：「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵。」<sup>②</sup>作為執政黨，中國共產黨的權力運作除了不得違反憲法和法律外，還必須依據以《中國共產黨章程》為主體的一系列黨內法規，並最終體現於執政

\* 本文在寫作和修訂過程中，先後得到朱景文、張立偉、韓旭、陳俊等諸位師友的閱正，衷心表示感謝。尤其是兩位匿名評審人的意見，對本人極有啟發，在此一併致謝。惟文責自負。

黨各類組織及其成員的行為上。相應地，在全國人民代表大會（全國人大）立法領域，中共的領導主要通過全國人大相應的黨組織及其成員（黨員）來體現。黨員和黨組織在立法過程中處於何種關係？1951年9月23日，董必武在論及人民代表會議時提到，「工人階級的先鋒隊——共產黨——怎樣領導政權機關呢？黨是經過在政權機關中的黨員的工作，使政權機關接受黨的政策，來實現領導的」<sup>③</sup>。但是，如果注意到「個人服從組織」作為黨的一項重要組織原則<sup>④</sup>，那麼政權機關中的黨員工作，必須經過黨組織這個中介，才可以「使政權機關接受黨的政策，來實現領導」。由此，全國人大黨組織如何一方面接受黨中央領導，另一方面規範本組織內部的黨員行為，從而影響具體的立法工作，是值得研究的重要課題。

概括而言，目前的研究集中於以下幾個方面：一是從政權組織角度，強調應重視各級黨委在立法中的領導地位<sup>⑤</sup>。二是從立法技術角度進行研究。有論者對黨的領導方式進行了列舉<sup>⑥</sup>，有論者指出黨委領導立法與全國人大主導立法的主體、範圍缺乏統一規範，黨領導立法工作與國家機關依法行使職權之間可能發生衝突<sup>⑦</sup>。在措施上，有論者認為應完善全國人大黨組制度<sup>⑧</sup>，比如，有的研究建議將黨領導立法的慣例規範化，黨領導立法機關的程序法律化<sup>⑨</sup>，有學者甚至嘗試起草〈中國共產黨領導國家立法工作規程〉<sup>⑩</sup>。三是對全國人大黨組織在立法過程中的角色進行解釋，比如將黨的組織與立法機構之間的關係稱為立法的「非正式性」<sup>⑪</sup>。前兩種角度雖然看到黨組織在全國人大立法中的重要性及其不足，但對黨組織在立法中究竟發揮何種作用以及如何解釋這種作用，並沒有進一步的說明；第三種角度雖然將黨組織的角色界定為「非正式性」，但如本文後面所指出的那樣，這種界定並不足以全面理解黨組織在立法中所起的作用。

誠如恩格斯指出，立法是國家權力運行的體現，不僅僅是法律行為，也是政治行為<sup>⑫</sup>。立法的雙重性質同樣體現在全國人大及其常委會對法律的制訂上。具體而言，一方面，全國人大作為中國最高國家權力機關，立法權是它的一項重要職權，其行使要嚴格遵循《憲法》、《中華人民共和國立法法》、《中華人民共和國全國人民代表大會議事規則》、《中華人民共和國全國人民代表大會組織法》等規定，在性質上是法律行為。另一方面，在立法過程中，全國人大必須堅持黨的領導，貫徹黨的意見，在此意義上，其立法行為又具有政治屬性。因此，理解全國人大的立法，不僅要關注它的法律屬性，還應關注其政治屬性，比如全國人大黨組織在立法過程中如何貫徹黨的領導，黨的領導如何通過全國人大黨組織在立法領域中具體實現；而且應以此為基礎，從學術角度嘗試提出某種理論解釋，或者通過學術語言提煉出某種解釋模式。

在此意義上，要理解中共對全國人大立法的具體領導，自然無法繞開全國人大中的各種黨組織，而由此延伸出來的問題是：全國人大有哪些黨組織，它們的發展演變及其相互關係是怎樣的，這些黨組織在全國人大立法過程中充任着甚麼角色，以及如何對這些黨組織在立法過程中充任的角色進行解釋？為回答這些問題，本文首先闡述全國人大黨組織的歷史發展、類型及

相應關係；其次闡述立法過程中全國人大黨組織的運作行為以及在立法中充任的角色；最後對此運作行為進行簡述。

## 二 全國人大黨組織概況及相應的關係

### (一) 全國人大黨組織概況

根據學界研究成果，全國人大各類黨組織的建立並非一蹴而就，其過程與中共對法治建設的重視程度成正比<sup>⑬</sup>。換言之，如果中共對國家的領導處於正常政治狀態，則全國人大會正常行使職權，亦會建立或健全各類黨組織，並通過黨組織領導全國人大工作。而一旦政治動盪、運動頻仍，則全國人大行使職權的活動勢必受到影響，甚至長期無法開會，相應地，其黨組織要麼無法正常建立，要麼處於渙散狀態。從時間段而言，1949至1956年，在中共領導下，隨着政權的逐步鞏固，包括全國人大在內的各級國家權力機關紛紛建立，並隨之成立了全國人大常委會機關黨組；1957至1976年，受各種政治運動的衝擊，全國人大無法正常行使職權，相應的黨組織亦無法正常建立及展開活動，立法基本處於停滯狀態；文化大革命結束後，中國政治逐步走向常規化，由階級鬥爭轉向以經濟建設為中心，由側重用政治手段解決問題轉向以法律手段解決問題，在此期間，全國人大的各種制度亦逐步健全，其內部設立的各類黨組織在立法中發揮的相應作用開始引起人們的關注。

#### 1、全國人大常委會機關黨組

有研究者認為，從1954年全國人民代表大會制度被確立為國家政權組織形式，到1979年五屆全國人大二次會議通過新的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》和《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》（以下簡稱《選舉法》）之前（不包括文革十年），執政黨對全國人大的領導和控制主要採用的方法是組織滲透和人事控制。所謂組織滲透，指的是執政黨通過在全國人大及其常委會中設立黨組、臨時黨組和機關黨組來實現對其領導和控制<sup>⑭</sup>。其實，這一時期全國人大的黨組織只有1956年1月成立的全國人大常委會機關黨組，並無常委會黨組和臨時黨組，機關黨組書記由全國人大常委會副秘書長兼辦公廳主任張蘇擔任。

但這並不意味着，相比於其他國家機關，全國人大制訂法律受中共的控制力度較小：第一，從時間角度，直到1954年9月才召開第一屆全國人大第一次會議，這遠遠晚於其他國家機關成立的時間。但全國人大成立後，不論是憲法還是其他法律，其產生的過程始終在中共的領導之下。第二，受政治運動影響，1956年中共八大黨章要求國家機關設立黨組，但此後發生的反右、四清等政治運動，使全國人大工作受到嚴重干擾，常委會黨組亦未能成立。這意味着，政治運動前，全國人大常委會的機關黨組始終發揮着作用，運動發生後，全國人大及其他國家機關（包括黨組織）皆受到影響。第三，從領導

者角度，第一屆全國人大常委會委員長劉少奇在黨內排名第三。事實上，立法仍然由中共主導制訂。即便如此，在全國人大設立各類黨組織，仍是當時中共對國家治理的內在邏輯和必然要求。

## 2、全國人大常委會黨組

根據1977年黨的十一大黨章恢復設立黨組的規定，1978年5月，中共中央設立全國人大常委會黨組，常委會委員長葉劍英為黨組書記。六屆全國人大期間（1983年6月至1988年4月）繼續設立機關黨組，但未設常委會黨組，主要原因據《彭真傳》記載，「對本屆常委會是否成立黨組，彭真提出的設想和建議是，全國人大常委會作為國家權力機關，不再成立黨組，也可以說中央政治局常委會、中央書記處就是全國人大常委會的黨組。由於常務副委員長陳丕顯兼着中央書記處書記的職務，全國人大常委會需要決定的問題，就由陳丕顯直接向中央書記處報告」<sup>⑥</sup>。這一點說明，每屆全國人大常委會黨組的存在時間與該屆全國人大常委會的任期相同（因為每屆常委會委員長和副委員長中的中共黨員會有不同，由他們組成的黨組亦會有別於往屆），也即是說，新一屆全國人大常委會成立後，原有黨組解散；此時，要麼重新成立黨組，要麼由其他主體承擔黨組的功能。不論哪種方式，其目的都是為了更有效地貫徹中共的意志。

## 3、全國人大常委會黨組織的常態化

七屆全國人大（1988年4月至1993年3月）至今，全國人大常委會皆設立黨組，常委會委員長任黨組書記。1991年〈中共中央關於加強對國家立法工作領導的若干意見〉出台後，在立法領域中，連接中共中央與全國人大常委會黨組織（黨組、機關黨組、臨時黨組等）的是全國人大常委會黨組，迄今未有改變。

根據《吳邦國論人大工作》記載，全國人大常委會黨組成員包括委員長會議組成人員中的中共黨員；常委會機關黨組成員一般包括秘書長和擁有黨員身份的副秘書長；常委會臨時黨組覆蓋前述兩個黨組織無法涵蓋的黨員委員，其功能在於，除了避免外界的「干擾」，還可以「在黨內充分討論，以便達到統一思想、統一認識的目的」<sup>⑦</sup>。這三個黨組織涵蓋的成員身份具有兩個共同點：一是黨員，二是全國人大常委會委員。從而，黨的政治精英和技術官僚精英的「身份同構性」<sup>⑧</sup>，在他們身上得到有機的統一。這種「身份同構性」體現了美國經濟學家康芒斯（John R. Commons）筆下的「雙重人格」<sup>⑨</sup>。為了落實黨組織的要求，他們不但要身體力行，還要影響非黨員委員/代表，通過立法將中共意志變成國家意志。

## 4、全國人大開會期間的黨組織

全國人大開會期間的黨組織包括全國人大臨時黨組、主席團臨時黨委、代表團臨時黨支部，它們的共同特點是「臨時性」<sup>⑩</sup>。所謂「臨時性」是指全國人大會議結束後，設立在大會下的臨時黨組織自動解散，待下一年度的全國人

大開會前，再重新組成相應的黨組織。同時，全國人大下設的專門委員會也有相應的黨組織。2012年中共十八大後，各專門委員會的黨組織建設速度加快，截至2017年5月，全國人大九個專門委員會皆設立分黨組（此前為臨時黨委）。至此，中共黨組織在全國人大和全國人大常委會制度化地實現全部「嵌入」<sup>⑳</sup>。

## （二）全國人大常委會黨組織之間的關係

2019年「新華網」有一項關於全國人大常委會黨組會議的報導：「會議聽取了機關黨組關於機關黨建和開展主題教育情況的匯報，……要進一步加強對機關黨組、專門委員會分黨組的領導，堅持並完善聽取黨建工作匯報、重大事項請示報告等制度，確保黨中央關於全面從嚴治黨的部署要求落地生根。」<sup>㉑</sup>根據《全國人民代表大會組織法》第三十五條，全國人大下設的各專門委員會在全國人大閉會期間接受全國人大常委會領導，相應地，其分黨組也應受全國人大常委會黨組領導<sup>㉒</sup>。由此可以得知，全國人大黨組織之間的關係包括：第一，全國人大臨時黨組領導全國人大主席團臨時黨委、代表團臨時黨支部和各委員會分黨組；第二，在全國人大閉會期間，全國人大常委會黨組領導全國人大常委會機關黨組、各委員會分黨組和臨時黨組（表1）。

表1 全國人大系統內黨組織一覽表

	黨組	黨委
全國人民代表大會	全國人大臨時黨組	主席團臨時黨委 代表團臨時黨支部 各委員會分黨組
全國人民代表大會 常委會	全國人大常委會黨組	常委會機關黨組 各委員會分黨組 臨時黨組

資料來源：景躍進、陳明明、肖濱主編：《當代中國政府與政治》（北京：中國人民大學出版社，2016），頁73。

說明：本文對原表有所修正。

## （三）全國人大黨組織與中共中央的關係

六屆全國人大期間，溝通全國人大常委會黨組織與中共中央的機構是全國人大常委會機關黨組與法制工作委員會（法工委）黨組兩個黨組織，機關黨組「遇有重大問題，需要向中央請示時，由機關黨組向中央報告」，至於「立法工作中遇有重大問題，需要向中央請示的，由法工委黨組向中央報告」<sup>㉓</sup>。六屆全國人大後，全國人大黨組織與黨中央之間的關係成為常態，即按照黨的紀律「下級服從上級」的原則<sup>㉔</sup>，全國人大主席團臨時黨委、全國人大閉會期間的全國人大常委會黨組服從中共中央領導。全國人大立法過程中的請示報告制度以及每年1月全國人大常委會黨組向中共中央政治局進行匯報工作，也體現了這一點。

上述關係從形式上雖凸顯出中共組織方面「下級服從上級」的要求，但最終仍然要落實到「全黨服從中央」的目標之上。換言之，全國人大的上述黨組織的建立從根本上而言，皆是為了更有效地落實中共的意志，進而將這種意志以國家法律的形式呈現出來。在此過程中，各類黨組織事實上亦行使相應的公權力。這一現實提醒學者注意，要真正理解全國人大的立法過程，僅關注人大自身的制度尚遠遠不夠，還必須「將政黨帶進來」<sup>⑳</sup>，以便了解政黨在立法中具體充任着何種角色。

### 三 全國人大黨組織在立法中充任的角色

儘管《憲法》、《立法法》以及其他有關法律強調「中國共產黨領導」<sup>㉑</sup>，但後者如何領導並不見諸任何法律文本之中。有論者認為在現實中，「中國的立法過程深受政黨等因素影響幾乎是歷史註定的，久而久之的慣例以及黨的內部規章扮演了無法估量的角色。正是這種來自正式的規則制約之外的影響，形成了當代中國立法過程中大量的『非正式規則』」<sup>㉒</sup>。這裏的「黨的內部規章」主要是執政黨制訂的各種政策（包括黨內法規）中涉及的立法內容或者專門的立法文件，而「久而久之的慣例」既包括制度性的慣例（比如中共中央向全國人大常委會提出修憲建議），也包括非制度性的慣例（比如高級領導人在立法過程中的影響等）<sup>㉓</sup>。通過對黨和國家領導人與專門立法工作者的年譜、回憶錄、文集進行考察，綜合學界已有的研究成果<sup>㉔</sup>，可從以下幾個方面勾勒全國人大黨組織在立法中充任的角色。

#### （一）落實中央指示

一方面，全國人大要貫徹黨的意見，「全國人民代表大會是國家最高權力機關，並不是不要黨的領導。做人大常委會工作的，要時刻注意黨的領導，我們要貫徹的不是個人意見，而是中共中央的意見，是黨的意見」<sup>㉕</sup>；另一方面，黨對立法的領導，不是對立法機關直接下達指示和命令，而是先將指示和命令下達給全國人大的黨組織，通過黨組織來影響立法，後者「堅決貫徹落實黨的理論和路線方針政策，堅決貫徹落實黨中央重大決策部署」<sup>㉖</sup>。質言之，黨的中央組織或黨的中央領導人以中央名義下達黨的路線、方針、政策、指示、決定後，全國人大的黨組織（主席團臨時黨委/常委會黨組）作為下級黨組織，根據黨的組織原則，必須在領會、學習的基礎上進行傳達和落實。此時，在全國人大擔任領導職務的黨員幹部，「在工作中都必須維護黨委的權威，堅決貫徹黨委的決策」<sup>㉗</sup>。由此，黨的意志以全國人大黨組織這個中介，通過立法程序而變成國家意志。

以1998年全國人大常委會制訂《中華人民共和國高等教育法》為例，在討論草案時，對於是否應把「黨委領導下的校長負責制」寫進去有不同意見。中共中央認為應在高校實行「黨委領導下的校長負責制」<sup>㉘</sup>，其意見通過全國人

大常委會黨組傳達，由全國人大常委會黨組向全國人大常委會以「議題」的形式要求討論，全國人大常委會遂召開會議進行討論，在相關條文有爭議的情況下，時任全國人大常委會委員長李鵬認為應當寫進去：「關於黨的領導，法律條文該寫就寫，不需要寫就不寫」，因為「人大必須貫徹中央意圖。如果人大常委會會議一次通過不了，下次再審議通過」。為了通過相關法例，他認為應先在黨組「統一思想」<sup>⑳</sup>，最終該法在九屆全國人大常委會四次會議通過。

## (二) 通過請示報告制度進行上傳下達

在中共歷史上，請示報告制度最早淵源於毛澤東起草的〈關於建立報告制度〉一文（1948年1月7日中共中央發布）。在對該文多次補充的基礎上，1948年9月，中共中央政治局會議通過了〈中央關於各中央局、分局、軍區、軍委分會及前委會向中央請示報告制度的決議〉，對「各項工作中何者決定權屬於中央，何者必須事前請示中央，並得到中央批准後才能付諸實行，何者必須事後報告中央備審」都作了詳細規定，「標誌着黨內請示報告制度在全黨全軍最終確定下來」<sup>㉑</sup>。1953年初，毛澤東認為政府工作存在分散主義的意見，周恩來於2月19日在北京主持召開了關於加強政府各部門向黨中央請示報告座談會<sup>㉒</sup>。3月10日，周恩來主持起草〈中共中央關於加強中央人民政府系統各部門向中央請示報告制度及加強中央對於政府工作領導的決定（草案）〉，要求「今後政府工作中一切主要的和重要的方針、政策、計劃和重大事項，必須經過黨中央的討論和決定或批准」<sup>㉓</sup>。請示報告制度的不斷完善，一方面使得該制度愈發健全，另一方面也說明實踐中該制度執行得並不理想，從而使得中共通過對該制度的逐步完善來加強領導，實現權力的集中。

在立法領域中，請示報告制度也經歷了一個逐步規範化的過程<sup>㉔</sup>。在請示主體上，曾出現過高級領導人、法制委員會黨組、法工委黨組、全國人大常委會黨組等；在請示對象上，曾出現過中央政治局常委（尤其是排名第一的常委）、中央書記處、中央委員、中央政治局、中央政治局常務委員會等；在規範依據上，有1979年中共中央辦公廳印發的〈彭真同志關於制訂和修訂法律、法規審批程序的請示報告〉；1989年1月，時任全國人大常委會副委員長彭沖在給中央的一份報告中說，「必須強調各級人大黨組織要建立和健全向同級黨委的請示報告制度」<sup>㉕</sup>；1991年通過的〈中共中央關於加強對國家立法工作領導的若干意見〉，對全國人大常委會黨組向中央請示匯報的立法領域範圍、批准或同意請示匯報的主體、中央領導立法工作的日常機構等方面作出了進一步規定，在一定程度上標誌着請示報告的逐漸規範化<sup>㉖</sup>。

隨着時代的變遷和立法過程的不斷深入，請示報告制度在規範上有必要繼續進行修訂。2014年中共十八屆四中全會強調：「加強黨對立法工作的領導，完善黨對立法工作中重大問題決策的程序。凡立法涉及重大體制和重大政策調整的，必須報黨中央討論決定。黨中央向全國人大提出憲法修改建議，依照憲法規定的程序進行憲法修改。法律制訂和修改的重大問題由全國

人大常委會黨組向黨中央報告。」<sup>④③</sup>2015年3月8日，時任全國人大常委會委員長張德江在十二屆全國人大三次會議上作常委會工作報告時說，「我們健全請示報告制度，對人大工作中的重大問題、重要事項，由常委會黨組及時向黨中央請示報告，依法按程序做好相關工作」<sup>④④</sup>。同年6月頒布的《中國共產黨黨組工作條例（試行）》第十九條提到「建立健全黨組向批准其設立的黨組織請示報告工作制度」<sup>④⑤</sup>，2016年〈中共中央關於加強黨領導立法工作的意見〉將該條文進一步具體化。此外，2019年1月中共中央政治局出台的《中國共產黨重大事項請示報告條例》同樣涵蓋立法中的請示制度。這些文件對請示報告制度的指導思想、請示主體、請示對象、具體方式、保障措施等進行了明確規定。

儘管理論上對甚麼是「中共中央」<sup>④⑥</sup>、甚麼是「重大問題」<sup>④⑦</sup>等仍有可供探討的空間，但根據上述材料，結合每年1月中共中央政治局聽取全國人大常委會黨組匯報工作的實踐，可以判斷在全國人大立法中，黨組織通過請示報告制度，將中共中央與立法機關有機地聯繫起來，使得全國人大在立法過程中始終貫徹着黨的領導。具體而言，對於立法規劃（包括具體法律的立改廢釋）、法律修訂過程中的重要爭議、法律（包括立改釋）草案、法律草案說明書等，全國人大常委會黨組都要向中央進行請示報告；中央批准後，黨組再傳達給全國人大常委會（或者由全國人大主席團臨時黨委傳達給全國人大主席團），後者根據法律規定進行後續工作。萬里談及自己擔任全國人大常委會委員長（黨組書記）期間的工作時言道：「人大發揮作用，必須得到黨委的支持，這是最基本的一條。我到人大後，每次開會前黨組都向中央寫個報告，涉及國務院的事都同總理商量，這樣我們就暢行無阻了。」<sup>④⑧</sup>

### （三）確保黨員代表/委員的數量達到特定比例

眾所周知，表決是立法程序的重要一環。按照《憲法》和《立法法》規定，除《憲法》的修改需要全體代表的三分之二以上才能通過外，其他法律的通過需要過半數<sup>④⑨</sup>。因此，要使得黨的主張成為法律，一個比較保險的措施是，讓立法機關超過半數（甚至超過三分之二）的成員擁有中共黨員的身份。在此意義上，就不難理解，中共黨員佔人大代表中的多數，是「黨管幹部」的組織領導在人大工作中的一個重要體現。

保證全國人大代表中的中共黨員（人大常委會中的中共委員）佔據多數，起碼可以在技術（黨性）上，即通過投票保證立法能夠與黨的主張保持一致。儘管《選舉法》並沒有規定全國人大代表中的黨員比例，但在實踐中，這一比例在立法機關組成人員中一直佔據絕對優勢（表2）。比如，前三屆全國人大的黨員比例介於50至60%之間，從七屆全國人大開始，黨員比例始終維持在66%以上，九屆全國人大以後，比例維持在70%以上；對全國人大常委會而言，除前三屆外，黨員委員的比例基本維持在70%左右。由此，若以修憲為例即可看出，中共黨員在全國人大和全國人大常委會的組成比例，一方面可



表2 中共黨員在全國人大代表和全國人大常委會組成人員中的比例

屆別	全國人大代表			全國人大常委會組成人員		
	總人數	中共黨員	黨員比例 (%)	總人數	中共黨員	黨員比例 (%)
一	1,226	668	54.49	79	40	50.6
二	1,226	708	57.75	79	40	50.6
三	3,040	1,667	54.84	115	67	58.3
四	2,885	2,217	76.85	167	129	72.3
五	3,497	2,545	72.78	196	153	78.1
六	2,987	1,861	62.49	155	113	72.9
七	2,970	1,986	66.87	155	107	69
八	2,978	2,036	68.39	155	108	69.7
九	2,979	2,130	71.5	155	102	65.8
十	2,984	2,178	72.99	175	123	70.3
十一	2,979	2,195	73.68	174	119	68.4
十二	2,918	2,108	72.24	175	116	66.28
十三	2,969	2,177	73.32	175	123	70.29

資料來源：全國人大代表資料，參見朱景文主編：《中國法律發展報告 2010：中國立法 60 年——體制、機構、立法者、立法數量》，上冊（北京：中國人民大學出版社，2011），頁 107-108；第十二屆資料參見王鐸：〈政黨國家理論述評〉，《中國法律評論》，2018 年第 1 期，頁 94；第十三屆資料根據中國人大網「全國人大代表信息」欄統計而得（參見 [www.npc.gov.cn/npc/dbmd13/dbmd.shtml](http://www.npc.gov.cn/npc/dbmd13/dbmd.shtml)）。全國人大常委會組成人員資料，參見《中國法律發展報告 2010》，上冊，頁 63。其中第一至第八屆資料，參見蔡定劍：《中國人民代表大會制度》（北京：法律出版社，1998），頁 241；第十二屆資料參見王鐸：〈政黨國家理論述評〉，頁 94；第十三屆全國人大常委會人員總數，參見〈第十三屆全國人民代表大會常務委員會委員名單〉（2018 年 3 月 20 日），中國經濟網，[www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201803/20/t20180320\\_28539620.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201803/20/t20180320_28539620.shtml)，其中黨員人數根據中國人大網「全國人大代表信息」欄統計而得。

說明：目前所見第十三屆全國人大代表總數是 2,969 名，與 2018 年官方發布的 2,980 名不盡一致。參見〈第十三屆全國人大代表名單〉（2018 年 2 月），搜狐網，[www.sohu.com/a/223990050\\_99950496](http://www.sohu.com/a/223990050_99950496)。

以保證中共的修憲建議在全國人大常委會獲得認可，從而讓全國人大常委會向全國人大提出憲法修改議案；即使全國人大常委會來不及開會，也可以發動各代表團中的黨員，以超過五分之一的代表進行提議<sup>⑧</sup>。另一方面，這種比例也保證了全國人大能夠以超過三分之二的多數票通過憲法修正案<sup>⑨</sup>。

要實現上述目標的一個前提是，必須讓特定數量的可靠黨員成為代表/委員。對於全國人大常委會委員的產生，根據《全國人民代表大會組織法》第十三條，全國人大常委會委員長、副委員長、秘書長、委員的人選，由主席團<sup>⑩</sup>提名，經各代表團醞釀協商後，再由主席團根據多數代表的意見確定正式候選人名單。

對於全國人大代表的產生，根據現行《選舉法》第八和第十六條，全國人大常委會主持全國人大代表的選舉，並決定代表名額的具體分配，同時，根據第三十二條規定，全國人大代表候選人並不限於省級人大代表<sup>⑪</sup>。有論者

指出：「主席團就能夠根據黨組織的安排和實際政治情勢發展的需要主動提出代表候選人，這種制度性安排，也為上級安排並下達代表參選名額即『戴帽選舉』提供了法理說辭。」<sup>⑤</sup>根據《黨政領導幹部選拔任用工作條例》第四十六條規定：「黨委向人民代表大會或者人大常委會推薦需要由人民代表大會或者人大常委會選舉、任命、決定任命的領導幹部人選，應當事先向人民代表大會臨時黨組織或者人大常委會黨組和人大常委會組成人員中的黨員介紹黨委推薦意見。人民代表大會臨時黨組織、人大常委會黨組和人大常委會組成人員及人大代表中的黨員，應當認真貫徹黨委推薦意見，帶頭依法辦事，正確履行職責。」<sup>⑥</sup>

可見，全國人大主席團內的黨組織（主席團臨時黨委）及各代表團內的黨組織（代表團臨時黨支部），對黨員代表的最終當選將發揮重要作用。正如曾任七屆全國人大常委會委員和法律委員會副主任委員的江平所說，「只要中央確定了你是全國人大代表候選人，那你就肯定能夠當選」<sup>⑦</sup>，全國人大常委會委員亦不例外。

#### （四）開會動員保證法律獲得通過

全國人大的黨員代表（全國人大常委會中的黨員委員）發揮的作用要通過黨委來實現。1979年6月25日，鄧小平在五屆全國人大二次會議黨內負責人會議上曾明確提出黨委領導的方向，「黨委領導的作用第一條就是應該保證法律生效、有效」<sup>⑧</sup>。但在實踐中，這一要求貫徹起來並不順利。上世紀80年代，在黨政分開的背景下，當時立法的指導思想是「不搞強行通過」。比如，彭真主持立法工作期間，強調「法律不搞強行通過，不搞微弱多數通過。法律草案如有原則爭議，不列入議程」<sup>⑨</sup>，言外之意，即立法表決「不打無準備之仗」。據《彭真年譜》記載，1986年制訂企業破產法過程中，彭真在全國人大常委會委員長會議上指出，「從各方面審議的意見看，企業破產法草案提交常委會表決，贊成的可能不到全體委員的半數以上，可否建議本年底召開的常委會會議不作決定。這一提議得到會議的同意」<sup>⑩</sup>。這體現出兩個問題：其一，企業破產法草案爭議非常大，全體常委會委員中不贊成的比例可能超過半數；其二，與之相關的是，七屆全國人大常委會中的一部分中共委員對法律草案具有相當程度的獨立看法。

這種相對獨立性，可以說是立法民主的體現，它有利於提升立法品質，在更大程度上獲得廣泛共識，從而使草案達致更高的正當性。但是，從效率角度，它有可能與黨的領導（尤其是立法通過的時間節點一旦確定）發生抵牾。在黨的領導方面，對黨員代表的要求是<sup>⑪</sup>：

必須遵守黨的紀律，發言、表決都不能違反黨的方針、政策、決議、指示。你是代表，但首先是黨員，不能因為當了代表就可以不遵守黨紀。黨當然不能對所有代表發號施令，但作為黨員，不管你是代表也好，政

府組成人員也好，都得按黨的方針政策辦事。……假設代表大會有的人提出錯誤的東西，黨反對這個東西，黨員代表當然也應該反對。……對黨員來說，錯的就要干涉。

不但如此，各級黨委通過全國人大中的黨組織，在對黨員代表做思想政治工作的基礎上，對非黨員代表進行說服、教育、團結，「讓他們同意，至少是不反對」<sup>⑤9</sup>。

同樣，如何保證多數代表的態度與中央保持一致，表面上是一個法律問題（涉及到立法規劃能否落實），但更是一個政治問題（中共領導在立法中的實現）。確切而言，是中共的意志轉換為法律意志的必經途徑。因此，在法案表決前做好立法成員的工作，是立法機關黨組織的重要職能。上述案例也說明，不論是全國人大的黨員代表還是全國人大常委會的黨員委員，都面臨着一個共同問題：作為黨員的身份與作為代表的身份可能發生矛盾，即作為代表，基於各種原因可能對法案投反對票或棄權票；但作為黨員，又要履行黨員義務，必須投贊成票。此時，全國人大的各類黨組織通過開會動員、「做工作」，將兩種身份進行統一。

這種做法在全國人大的其他黨組織同樣存在。比如，十屆全國人大常委會設立的臨時黨組，其功能如前所述，即除了避免外界的「干擾」，還可以「在黨內充分討論，以便達到統一思想、統一認識的目的」。以2004年修憲為例，2003年12月22日全國人大常委會中共黨員委員會議上，時任黨組書記吳邦國強調<sup>⑥0</sup>：

提交這次常委會討論的《中共中央關於修改憲法部分內容的建議》，就是黨的主張，全國人大及其常委會要通過法定程序把它變成國家意志，這是每一位人大常委會的中共黨員委員義不容辭的責任。我們黨委會委員中的中共黨員，不僅自己要把思想統一到《中共中央關於修改憲法部分內容的建議》上來，還要在審議過程中做好黨外委員的工作，充分發揮共產黨員的模範帶頭作用，確保憲法修改工作的順利進行。

在2008年兩會上，時任中共中央總書記胡錦濤對全國人大常委會的上述制度給予肯定，認為「『這是加強黨對人大工作的領導、確保黨對國家和社會事務實施領導的一項重要舉措』，不僅應該繼續堅持，而且要推廣到縣級以上各級人大常委會，並形成制度」<sup>⑥1</sup>。4月22日，吳邦國在全國人大常委會中共黨員委員會議上再次強調<sup>⑥2</sup>：

在座的各位同志第一是黨員，第二是委員。必須牢固樹立黨員意識，嚴格遵守黨的組織紀律，切實做到個人服從組織，少數服從多數，下級服從上級，全黨服從中央，始終同黨中央保持高度一致。對人大工作中遇到的重大問題，中央一旦作出決定，黨員委員必須堅決執行，絕不能自

作主張，或以個人的好惡各行其是。在這個黨性原則問題上，不能有絲毫含糊。同時，要做好黨外委員的工作，在分組審議時，要帶頭發言，發揮主導作用，善於用自己的語言闡述中央精神，引導黨外委員把思想統一到中央精神上來，確保中央的重大決策和意圖在人大得到圓滿落實。

上引案例雖然不能說明每一個法案都要對代表或委員「做工作」，但這種「做工作」至少有兩個功能：其一，可以最大程度地爭取黨外代表/委員，讓他們的決定與中共所欲實現的目標一致；其二，可以有效地解決黨員代表/委員身份上的矛盾，從而使黨的領導從理論和制度上的規定得以落實。通過這些不同類型的黨組，可以使代表/委員中的黨員履行黨員義務，與中央保持一致。以黨組織為中介，使得黨領導立法（包括修憲）的效果毫無例外地得到實現：「至今全國人大及其常委會從未否決一項黨中央授意的法律，也沒有哪一部法律未經黨中央批准而在全國人大或常委會中通過的。」<sup>③</sup>

#### 四 如何理解全國人大黨組織在立法中的角色？

對於全國人大立法中黨組織的上述角色，應通過何種理論進行解釋，目前並沒有通行的觀點。有些學科的理論範式，諸如政治學領域使用的「威權政治合法化」<sup>④</sup>、法律史領域使用的「表達/實踐」<sup>⑤</sup>、法社會學領域使用的「書本上的法/行動中的法」<sup>⑥</sup>等，可以說同樣適用於中國的立法領域。不過，這些理論至少面臨的一個問題是，它們從字面上不能呈現出中國立法的特色，因為這些範式在執法、司法、糾紛解決領域同樣適用。至於「黨主立憲」<sup>⑦</sup>、「黨導立憲」<sup>⑧</sup>、「黨國憲政體制」<sup>⑨</sup>等概念，雖然一定程度上可以解釋現行的黨法（國）關係，但仍無法凸顯立法機關黨組織在立法過程中的角色。前述論者將黨的組織與立法機構之間的關係稱為立法的「非正式性」，則僅描述了黨組織在立法中的一個方面，沒有涵蓋其「正式性」的一面。對此，本文擬將全國人大黨組織在立法過程中充任的角色定位為「黨政體制下的雙重立法者」。

所謂「黨政體制」，是沿用景躍進等人的用法，即「中國共產黨領導的政治體制」的簡稱，反映了中國政治的結構性特徵，是對中國政治經驗現實的歸納和概括：「黨政體制中存在着雙重層級組織，除了政府官僚制之外，執政黨本身也是一個巨大的等級體系。從中央到地方，不同層級的黨組織與政府組織相依並存」，「黨政體制的奧秘在於，作為一個複合體，它既超越了政黨組織的邏輯，也超越了政府組織的邏輯。它以一种特有的方式將兩者整合在一起，自我生成了一種新的邏輯」，作為官僚制的政黨結構「嵌入」或「重組」國家/政府結構<sup>⑩</sup>。

在全國人大立法領域中，這種「黨政體制」的特點亦非常明顯，除了黨與全國人大在組織形式上的同構性外（表3），在全國人大開會和閉會期間，全國

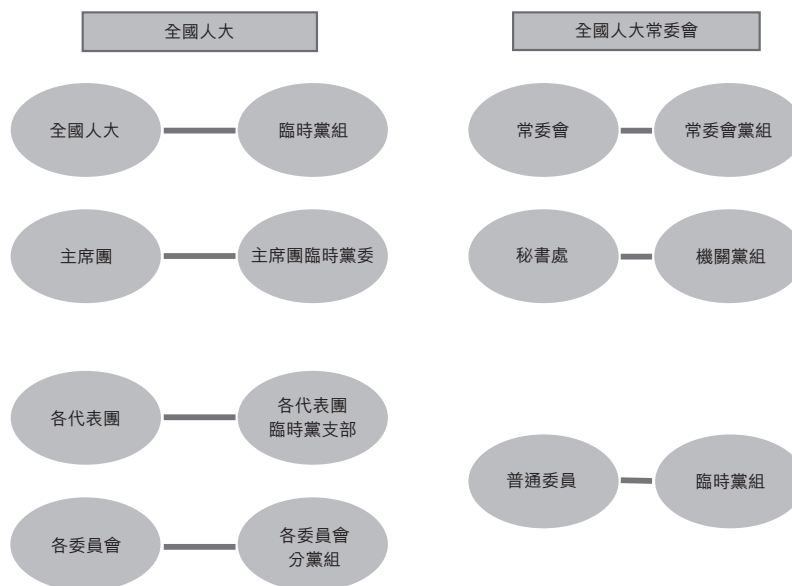
表3 黨與全國人大的組織結構對比表

中國共產黨	人民代表大會
中共全國代表大會	全國人民代表大會
中共中央委員會	全國人大常委會
中共中央政治局	—
中共中央政治局常委	全國人大常委會委員長會議
中共中央書記處	全國人大常委會委員長辦公會議
中共中央總書記	全國人大常委會委員長
中共中央辦公廳	全國人大辦公廳

資料來源：《當代中國政府與政治》，頁72。

人大及其常委會中不同組織並存（圖1）。全國人大黨組織通過請示制度、確保代表/委員中的黨員比例、落實黨的紀律等方式，使得黨的政策以國家意志得以體現。中共對全國人大的「嵌入」，使得中共和全國人大組成的雙重層級組織既相依並存，又有着明確分工，從而形構了中國特色的立法體制。

圖1 全國人大及其常委會不同組織的並存



資料來源：筆者繪製。

本文所指的「雙重立法者」，是在盧群星「隱性立法者」術語基礎上加以修改而成。所謂「隱性立法者」，是指以全國人大常委會法工委為典型，在立法規劃（計劃）、法案起草、協助法案審議和立法適用解釋四大場域悄然發揮了立法者所不及的關鍵性作用，成為「顯性立法者」之外的「隱性立法者」<sup>⑦</sup>。以此作為參照，本文所指的「立法者」，不是指法律意義上享有立法權的國家機關，而是實質上對立法具有較大影響的全國人大黨組織。在希臘歷史上，立法者（Lawgiver）有兩種含義：「一是編纂法典，使之成文化，並予以公布的政

治家兼法學家……第二種是梭倫、來庫古等實現了社會和政治制度上的重大改革的立法者兼最高政權的執掌者。」<sup>②</sup>在此意義上，全國人大黨組織儘管不如希臘歷史上兩類立法者所起的那種決定性作用，但是如果缺少這些組織的存在，勢必會嚴重影響立法的進程。

具體而言，全國人大各類黨組織不僅在上述四大場域悄然發揮了立法者所不及的關鍵性作用，更重要的是，作為銜接黨中央與最高權力機關的中介，幾乎在整個立法過程中，通過請示報告等制度持續起着上傳下達和承上啟下的作用；同時，這些黨組織可以要求自己的成員（含代表/委員身份）履行黨員義務，尤其是通過自身行為影響非黨員的代表/委員，以保證法律案獲得多數通過。一方面，這些作用的發揮並非全都有明確的黨規作為依據（比如開會動員、影響非黨員代表和黨員委員）；另一方面，不論這些黨組織在立法過程中的具體運作抑或作為其運作依據的黨規，其公開程度皆相對模糊<sup>③</sup>，因而如論者所言具有一定的「非正式性」。在此意義上，這些黨組織可謂「隱性立法者」。

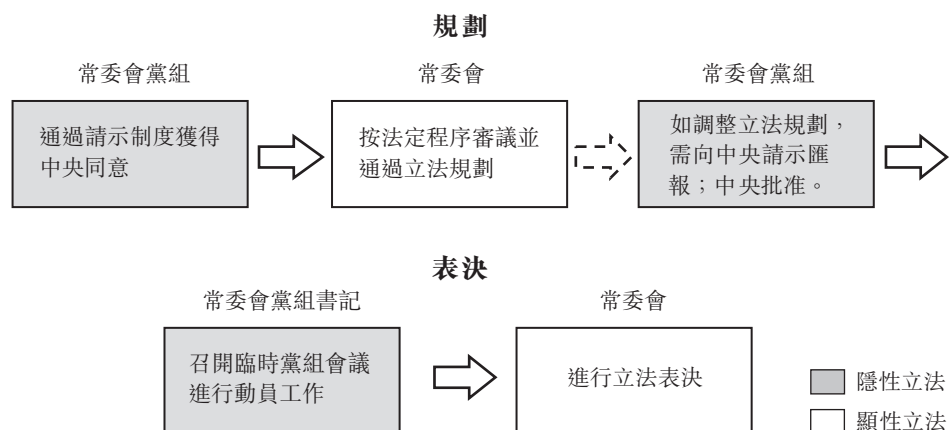
所謂「顯性立法者」，意指全國人大各類黨組織中的成員具有雙重身份，他們雖然具有黨員身份，但形式上又是享有立法權的國家政權機關成員，在符合憲法與法律的前提下行使國家權力，在立法的具體程序上享有提出議案、發言、審議、表決等權力。同時，各類黨組織的領導，本身就是國家政權機關的領導人，比如全國人大臨時黨組書記、副書記、成員等，都是全國人大主席團的常務主席和秘書長等擁有中共黨籍的領導人<sup>④</sup>；全國人大常委會黨組書記和副書記，分別是常委會委員長和擁有黨籍的副委員長；全國人大常委會機關黨組書記和副書記，是常委會秘書長和擁有黨籍的副秘書長等（表4）。在此意義上，他們遵循法定程序以國家名義行使立法權，體現着國家意志，尤其是在立法過程中所凸顯的全國人大主導立法、科學立法、民主立法、依法立法，皆說明他們作為「顯性立法者」的存在<sup>⑤</sup>。如果借用「中國共產黨執政」的概念<sup>⑥</sup>，可以說，「顯性」與「隱性」恰好說明了這是中共的「執政」行為在全國人大立法領域中的體現。

表4 全國人大及其常委會黨組織成員的雙重身份

全國人大		全國人大常委會	
全國人大臨時黨組書記、副書記、成員	全國人大主席團擁有中共黨籍的常務主席、秘書長、成員	常委會黨組書記、副書記	常委會委員長、擁有中共黨籍的副委員長
各代表團臨時黨支部書記、副書記、成員	擁有中共黨籍的各代表團團長、副團長、成員	常委會機關黨組書記、副書記	常委會秘書長、擁有中共黨籍的副秘書長
各委員會分黨組書記、副書記、成員	各委員會主任、擁有中共黨籍的副主任、成員	常委會臨時黨組書記、副書記、成員	常委會委員長、擁有中共黨籍的副委員長和委員

資料來源：筆者繪製。

圖2 顯性立法與隱性立法在全國人大常委會立法規劃和表決中的應用



資料來源：筆者繪製。

需要指出的是，這裏「顯性」與「隱性」僅採用了它們的字面意思，並非意指前者對立法的影響力大於後者。可以說，兩種作用同等重要，都貫穿於立法的整個過程。以全國人大常委會制訂立法規劃和立法表決為例，要制訂立法規劃，至少要有兩個程序。首先，由全國人大常委會黨組通過請示制度獲得中央同意（隱性立法）；其次，再由全國人大常委會按法定程序審議並通過立法規劃（顯性立法），如果審議的結果對立法規劃進行了調整，仍要向中央進行請示匯報工作（隱性立法）。在立法表決前，首先由全國人大常委會黨組書記召開臨時黨組會議進行動員工作（隱性立法），再由全國人大常委會進行立法表決（顯性立法）（圖2）。換言之，如果制訂的法律非常重要、立法中又充滿着各種變數，就決定了該過程中顯性立法與隱性立法行為的增多，尤其以後者為甚。

此外，「顯性」與「隱性」也是相對而言。中共十八屆四中全會將黨內法規體系納入中國特色社會主義法治體系後，意味着傳統上這些非正式規則開始走向前台，從「非正式政治」變成「正式政治」。可以預計，隨着黨內法規的不斷健全尤其是其公開化、法治水平的提升，體現在全國人大立法領域內的「隱性」特質亦會向「顯性」特質靠近；而曾經較為流行的研究中國政治問題的「非正式政治」視角<sup>⑦</sup>，其解釋力度亦將相應減弱。

## 五 結語

通常情況下，人們理解當代中國的立法，不論是規範法學抑或社科法學的「平視」視角，還是普通民眾的「仰視」視角，均不能有效地從微觀而具體的運作過程來理解法律，特別是法律產生背後的政治影響。薩義德 (Edward W. Said) 曾言，「作為生活在歷史中的人，我們認識我們所創造的東西，或者毋寧說，所謂認識就是去認識一個東西是怎麼創造出來的，就是從人類的創造者的視角去看它」<sup>⑧</sup>。在此意義上，本文可謂是從「俯視」的視角，即以全國人大

中的黨組織作為研究對象，以此作為透視當代中國中共領導立法的一個視窗。從中可以看出，一方面，中共在立法機關中嫻熟地運用「黨管幹部」原則，讓「自己人」（黨員）充任立法機關的代表；另一方面，全國人大中不同類型的黨組織利用請示報告制度和對中共中央的決策上傳下達，以及立法表決前對組織內部成員的動員，使得黨的意志最大程度地轉變成為國家意志，體現了中共在立法領域中的依法執政。這一行為的最終完成，始終離不開相應的黨組織在其中所發揮的作用。黨組織作為一個主體而擁有的雙重身份，在黨政體制下對立法的影響區別於其他國家政黨對立法的領導，這可謂是立法的一個中國特色，或者說，是在當今世界多元政體背景下政治與立法關係的「中國模式」。

### 註釋

- ① 肖濱、卜熙：〈一核統領下的差異化格局——以地方黨委書記任職人大常委會主任的三種模式為例〉，《開放時代》，2020年第3期，頁190。
- ② 《中華人民共和國憲法》，中國人大網，www.npc.gov.cn/npc/c505/201803/e87e5cd7c1ce46ef866f4ec8e2d709ea.shtml。下引不再另註。
- ③ 董必武：〈論加強人民代表會議的工作〉，載《董必武選集》（北京：人民出版社，1985），頁308。
- ④ 《中國共產黨章程》第十條第一款，共產黨員網，www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw/。下引不再另註。
- ⑤ 余俊：〈黨領導立法的主體性問題〉，《法學論壇》，2018年第1期，頁109-14。
- ⑥ 封麗霞：〈執政黨與人大立法關係的定位——從「領導黨」向「執政黨」轉變的立法學闡釋〉，《法學家》，2005年第5期，頁108-10。
- ⑦ 劉松山：〈黨領導立法工作需要研究解決的幾個重要問題〉，《法學》，2017年第5期，頁3-11。
- ⑧ 楊煉：〈黨內法規視域下的黨領導立法〉，《湖湘論壇》，2018年第4期，頁94-105。
- ⑨ 陳俊：〈論中國國情下黨領導立法的若干基本問題〉，《上海師範大學學報（哲學社會科學版）》，2011年第2期，頁27-37；〈「法治中國建設」背景下黨領導立法的幾點探討〉，《中國社會科學院研究生院學報》，2016年第4期，頁110-14。
- ⑩ 汪習根、宋丁博南：〈論黨領導立法的實現方式〉，《中共中央黨校學報》，2016年第2期，頁77-87。
- ⑪⑫ 韓麗：〈中國立法過程中的非正式規則〉，《戰略與管理》，2001年第5期，頁16-27。
- ⑬ 恩格斯（Friedrich Engels）：〈恩格斯致康（施密特）〉，載中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局編譯：《馬克思恩格斯選集》，第四卷（北京：人民出版社，1995），頁704。
- ⑭ 艾立華、孫淑萍：〈黨組及其作用的歷史考察〉，《大慶社會科學》，1993年第10期，頁50-51；張書林：〈黨組的歷史發展軌跡探究與梳理〉，《中共桂林市委黨校學報》，2006年第1期，頁12-16；胡南：〈中共黨組制度的歷史邏輯、運作機理及實踐要求〉，《華僑大學學報（哲學社會科學版）》，2020年第3期，頁8-10。尤其可參見徐高峰：〈中國共產黨在人大設立黨組的前前後後〉，《紅廣角》，2014年第9期，頁38-41。
- ⑮ 魏姝：〈從組織滲透到多元化策略：執政黨對人大的領導與控制方法研究〉，《江蘇行政學院學報》，2015年第4期，頁88-89。
- ⑯⑰ 《彭真傳》編寫組：《彭真傳》，第四卷（北京：中央文獻出版社，2012），頁1578。



- ⑯ 吳邦國：〈建立和健全全國人大常委會黨的組織〉，載《吳邦國論人大工作》，上冊（北京：人民出版社，2017），頁34-35。
- ⑰ 胡南：〈中共黨組制度的歷史邏輯、運作機理及實踐要求〉，頁11。
- ⑱ 康芒斯提到，「運行中的機構，不論是公的還是私的，不論是政府或公司，當然都是通過自然人行動的，而且為了採取行動，所以這些人都具有雙重人格。一方面他們是官員、代理人、僱員，他們的個人意志融合在集體意志之中；同時他們又是以其他身份行動的個人，或者是作為其他組織或機構的成員」。參見康芒斯(John R. Commons)著，壽勉成譯：《資本主義的法律基礎》（北京：商務印書館，2011），頁184-85。
- ⑲ 地方人大也是如此。根據1990年〈中共中央關於地方黨委向地方國家機關推薦領導幹部的若干規定〉第六條：「地方人民代表大會開會期間，大會主席團和各代表團應成立臨時黨組織，在同級黨委領導下進行工作。臨時黨組織在選舉工作中的主要任務是：宣傳貫徹黨的幹部路線、方針、政策；向人大代表中的黨員介紹黨委的人事安排方案，貫徹黨委的意圖；向黨委反映人大代表提出的意見和建議。人大代表和人大常委會組成人員中的黨員，要積極貫徹黨委意圖，帶頭依法辦事，正確履行職責。對黨委推薦的人選有不同意見，應向黨組織反映。不得利用散發傳單、傳播不實傳聞等方式，影響他人依法表達選舉意志。」參見〈中共中央關於地方黨委向地方國家機關推薦領導幹部的若干規定〉（1990年1月12日），張家口市紀委監察網，[www.zjkjw.gov.cn/djgf/201507/10154.html](http://www.zjkjw.gov.cn/djgf/201507/10154.html)。
- ⑳ 除此之外，還包括法制工作委員會這種全國人大常委會下設的專門機構的黨組織。由於法工委人員多數並非全國人大代表和全國人大常委會委員，因此，法工委黨委不是本文討論的對象。
- ㉑ 〈全國人大常委會黨組召開會議 栗戰書主持並講話〉（2019年7月11日），新華網，[www.xinhuanet.com/2019-07/11/c\\_1124741681.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-07/11/c_1124741681.htm)。
- ㉒ 《全國人民代表大會組織法》，中國人大網，[www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1982-12/10/content\\_1478467.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1982-12/10/content_1478467.htm)。下引不再另註。
- ㉓ 參見《中國共產黨章程》第十條第一款；毛澤東：〈中國共產黨在民族戰爭中的地位〉，載《毛澤東選集》，第二卷（北京：人民出版社，1991），頁528。
- ㉔ 景躍進：〈將政黨帶進來——國家與社會關係範疇的反思與重構〉，《探索與爭鳴》，2019年第8期，頁89。
- ㉕ 對該問題的考察，參見郭輝：〈我國憲法和法律中的「中國共產黨領導」〉，《澳門法學》，2017年第3期，頁17-38。
- ㉖ 郭輝：〈法律是如何形成的〉，未刊稿。
- ㉗ 比如趙建民、賴榮偉：〈中共「黨的領導」原則在全國人民代表大會的運作〉，《中國大陸研究》，2000年第8期，頁1-21；韓麗：〈中國立法過程中的非正式規則〉，頁16-27；封麗霞：〈執政黨與人大立法關係的定位〉，頁108-10；Murray S. Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China", *The China Quarterly*, vol. 138 (June 1994): 388-93。
- ㉘⑰ 《彭真傳》編寫組：《彭真年譜（1902-1997）》，第五卷（北京：中央文獻出版社，2012），頁91；373。
- ㉙ 《中國共產黨黨組工作條例》第四條第一款；同時，第十七條第一款規定：「黨組討論和決定本單位下列重大問題：（一）黨組貫徹落實黨中央以及上級黨組織決策部署的重大舉措。」參見共產黨員網，[www.12371.cn/2019/04/15/ARTI1555329326744121.shtml](http://www.12371.cn/2019/04/15/ARTI1555329326744121.shtml)。
- ㉚ 江澤民：〈關於堅持四項基本原則〉，載《江澤民文選》，第三卷（北京：人民出版社，2006），頁226。
- ㉛⑱ 李鵬：《立法與監督——李鵬人大日記》，上冊（北京：新華出版社；中國民主法制出版社，2006），頁93；90、91。
- ㉜ 王定毅：〈黨內請示報告制度的建立〉，《人民日報》，2015年12月8日，第18版。
- ㉝ 中共中央文獻研究室編：《周恩來年譜（1949-1976）》，上卷（北京：中央文獻出版社，2007），頁285。

- ⑳ 〈中共中央關於加強中央人民政府系統各部門向中央請示報告制度及加強中央對於政府工作領導的決定(草案)〉(1953年3月10日)，中國經濟網，[www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200705/29/t20070529\\_11529370.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200705/29/t20070529_11529370.shtml)。
- ㉑㉒ 參見郭輝：〈全國人大立法中的「請示」制度——體現、內涵和趨勢〉，《澳門法學》，2016年第3期，頁84-120；115-17。
- ㉓ 彭沖：〈關於全國人大及其常委會依法行使職權的幾個問題〉(1989年1月30日)，載《民主法制論集》(北京：中國民主法制出版社，1993)，頁77。
- ㉔ 有論者認為，「從六屆人大開始，黨領導立法活動更加制度化、規範化、程序化。」參見田俠：〈黨領導立法實證研究——以北京市人大及其常委會為例〉(北京：中國社會科學出版社，2016)，頁125。若結合文中提及的1991和2016年中共領導立法的兩個文件進行對比，亦可驗證該書的觀點。
- ㉕ 〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定〉，載《中國共產黨第十八屆中央委員會第四次全體會議文件彙編》(北京：人民出版社，2014)，頁27-28。
- ㉖ 〈張德江說，全國人大及其常委會始終把堅持黨的領導貫徹於人大工作各方面、全過程〉(2015年3月9日)，新華網，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015lh/2015-03/09/c\\_1114563170.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015lh/2015-03/09/c_1114563170.htm)。
- ㉗ 《中國共產黨黨組工作條例(試行)》，中國政府網，[www.gov.cn/zhengce/2015-06/16/content\\_2880383.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-06/16/content_2880383.htm)。
- ㉘ 劉松山：〈黨領導立法工作需要研究解決的幾個重要問題〉，頁4；郭輝：〈全國人大立法中的「請示」制度〉，頁111-13。
- ㉙ 萬里：〈發揮人大作用，搞好民主法制建設〉，載《萬里文選》(北京：人民出版社，1995)，頁603。
- ㉚ 參見《憲法》第六十四條；《中華人民共和國立法法》第四十一條，中國人大網，[www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2015-05/07/content\\_1939105.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2015-05/07/content_1939105.htm)。
- ㉛ 比如1993年修憲時，八屆全國人大一次會議審議期間，一些常委會組成人員和民建(中國民主建國會)中央向中共中央建議在《憲法》序言部分增加多黨合作和政治協商等制度，中共中央採納了這些建議並向會議主席團提出了修憲的補充建議，當時全國人大常委會來不及開會，最後的處理方式是大會黨的領導小組和主席團常務主席會議決定由北京市等三十二個代表團的2,383名代表簽名，聯合提出對憲法修正案的補充草案。參見王漢斌：《王漢斌訪談錄——親歷新時期社會主義民主法制建設》(北京：中國民主法制出版社，2012)，頁140。
- ㉜ 郭輝：〈中共如何領導修憲——以十次修憲為例進行的考察〉，《當代中國研究期刊》，2019年第2期，頁36-40。
- ㉝ 主席團的產生，根據《全國人民代表大會組織法》第五條，全國人大每次會議舉行預備會議，選舉本次會議的主席團，預備會議由全國人大常委會主持，每屆全國人大第一次會議的預備會議，由上屆全國人大常委會主持。由於中共中央通過全國人大常委會黨組領導全國人大常委會的工作，因此，主席團的產生必然體現中共的人事安排。
- ㉞ 《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》，中國人大網，[www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2016-01/25/content\\_1961356.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2016-01/25/content_1961356.htm)。
- ㉟ 邱家軍：〈人大代表選舉中政治把關權的運行維度〉，《復旦政治學評論》，2008年第1期，頁114。
- ㊱ 《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，共產黨員網，[www.12371.cn/2019/03/17/ART11552825567208273.shtml](http://www.12371.cn/2019/03/17/ART11552825567208273.shtml)。
- ㊲ 江平口述，陳夏紅整理：《沉浮與枯榮：八十自述》(北京：法律出版社，2010)，頁322。
- ㊳ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜(1975-1997)》，上卷(北京：中央文獻出版社，2004)，頁527。
- ㊴ 〈彭真奮力為我國民主法制奠定基石——訪原全國人大法制工作委員會秘書長岳詳〉，載李海文、王燕玲編：《世紀對話——憶新中國法制奠基人彭真》(北京：群眾出版社，2002)，頁177。

- ⑤⑧ 張友漁：〈關於人民代表大會代表的任務、地位、職權和活動方式的問題〉（1984年11月27日），載《張友漁文選》，下卷（北京：法律出版社，1997），頁401-402。
- ⑤⑨ 張友漁：〈關於政治體制改革和地方人大常委會工作的問題〉（1986年10月5日），載《張友漁文選》，下卷，頁514。
- ⑥⑩ 吳邦國：〈關於修改憲法問題〉，載《吳邦國論人大工作》，上冊，頁139。
- ⑥⑪⑫ 吳邦國：〈對全國人大常委會中共黨員委員的幾點要求〉，載《吳邦國論人大工作》，下冊，頁445；446-47。
- ⑥⑬ 秦前紅：〈執政黨領導立法的方式和途徑〉，《中國法律評論》，2014年第3期，頁222。
- ⑥⑭ 比如吳國光通過對中國共產黨全國代表大會（中共黨代會）的研究，發現其奧妙在於政治空洞與制度神聖的奇特結合。黨代會在實際的運作過程中，中共通過權力支配、制度操控以及象徵性的表演將自身合法化，比如利用制度綵排和公開展示的制度性虛偽，使得人事安排和政治綱領得到順利接受。參見吳國光著，趙燦譯：《權力的劇場：中共黨代會的制度運作》（香港：中文大學出版社，2018），頁3。如果用黨代會比附全國人大，這種理論解釋同樣適用，包括全國人大對立法權的行使；但若單純用它描述全國人大黨組織的角色，該理論還是有點過於「宏大」。
- ⑥⑮ 黃宗智：〈重版代序〉，載《清代的法律、社會與文化：民法的表達與實踐》（上海：上海書店出版社，2007），頁2-4。
- ⑥⑯ 朱景文主編：《法理學》，第三版（北京：中國人民大學出版社，2015），頁411。
- ⑥⑰ 劉大生：〈試論「黨主立憲制」——關於社會主義初級階段合適政體之探討〉，《社會科學》，1989年第7期，頁24-27。
- ⑥⑱ 柯華慶：〈黨導立憲制及其合理性〉，《治理研究》，2018年第3期，頁98-105。
- ⑥⑲ 強世功：〈黨章與憲法：多元一體法治共和國的建構〉，《文化縱橫》，2015年第4期，頁18-29。
- ⑦⑩ 景躍進、陳明明、肖濱主編：《當代中國政府與政治》（北京：中國人民大學出版社，2016），頁6。
- ⑦⑪ 盧群星：〈隱性立法者：中國立法工作者的作用及其正當性難題〉，《浙江大學學報（人文社會科學版）》，2013年第2期，頁74-89。
- ⑦⑫ 顧準：〈希臘城邦制度——讀希臘史筆記〉，載《顧準文集》（貴陽：貴州人民出版社，1994），頁190。
- ⑦⑬ 比如1991年〈中共中央關於加強對國家立法工作領導的若干意見〉、2016年〈中共中央關於加強黨領導立法工作的意見〉迄今並未公開。
- ⑦⑭ 趙建民、賴榮偉：〈中共「黨的領導」原則在全國人民代表大會的運作〉，頁1-21。
- ⑦⑮ 根據《憲法》、《立法法》、《全國人民代表大會議事規則》、《全國人民代表大會組織法》等法律規定，全國人大相應的黨組織作為「顯性立法者」依法行使職權影響立法。鑒於該領域法律規定相對明確，且各種版本的立法學教材均有詳盡呈現，故本文僅在正文中適當提及。
- ⑦⑯ 所謂「執政」，相對於「領導」而言，是指黨的代表在合法地進入和掌控國家權力機構的前提下，以國家代表的名義行使國家權力，貫徹黨的治國主張，處理全國的政治經濟和社會事務，謀求和實現全國人民的利益的活動。轉引自秦前紅：〈依規治黨視野下黨領導立法的工作的邏輯與路徑〉，《中共中央黨校學報》，2017年第4期，頁7。
- ⑦⑰ Lowell Dittmer, Haruhiro Fukui, and Peter N. S. Lee, eds., *Informal Politics in East Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).
- ⑦⑱ 薩義德(Edward W. Said)：〈人文主義的範圍〉，載薩義德著，朱生堅譯：《人文主義與民主批評》（上海：上海三聯書店，2013），頁13-14。