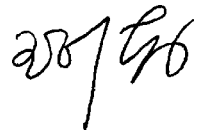


# 中國國家元首制度的憲政化



國家元首制度是一個國家憲政秩序的重要一環，規定着國家憲政秩序中幾個重要方面。首先，國家元首制度規定一個國家人民的主權由甚麼人承擔；其次，該制度規定擔任國家元首職務的人選如何產生、如何確認，以及如何獲得法定效力；第三，該制度還規定國家元首即國家人民主權的個人化代表與國家最高級別的行政權、立法權和司法權的關係。

中國大陸的國家元首制度是「國家主席制度」。自中華人民共和國建立以來，國家主席制度在1949至1982年間經歷了十分曲折的發展歷程，而在1982年《中華人民共和國憲法》(以下簡稱《憲法》)確立之後，基本走上了比較穩定的發展階段。以1993年第八屆全國人民代表大會選舉中共中央總書記江澤民為國家主席為標誌，國家主席制度的發展進入了一個嶄新的時期。近二十年來，該制度經歷了四屆全國人大(第八至十一屆)和四屆中國共產黨全國代表大會(十四大至十七大)、兩任國家主席(江澤民、胡錦濤)，逐漸顯現出一些比較清晰的制度特徵。這些發展可稱為「準制度化」。

現在，中國國家元首制度已經有了成熟政治體制中「總統制」的雛型。由中共中央決定國家主席人選的制度，只是說明了中國一黨執政的制度特徵，其本身並不使國家主席制度變得形同虛設。借用比較政治學中的術語，中國這一體制可以稱為「一黨的總統制」。如果這一制度得到進一步完善，那麼它就能夠為中國的民主化提供某種有利條件。

學術界已經指出，相對於民主政治制度建設，國家建設(state-building)，即建設一個運行良好的包括國家元首制度在內的政府運作體制，是政治發展中更緊迫的一步。先建設現代的國家體制，再謀求治理的民主化，這一順序已被證明對民主化本身能否成功極為重要<sup>①</sup>。實際上，台灣地區的民主化同樣遵從這一順序，當作為執政黨的國民黨向黨外競爭者開放選舉時，台灣地區「一黨的總統制」是運行良好的<sup>②</sup>。當然，也有另外一種觀點強調民主化和國家建設可以攜手並進<sup>③</sup>。

中國國家元首制度已經有了成熟政治體制中「總統制」的雛型。由中共中央決定國家主席人選的制度，只是說明了中國一黨執政的制度特徵。借用比較政治學中的術語，中國這一體制可以稱為「一黨的總統制」。

本文將分析中國國家主席制度現存的一些制度模糊區域，之後重點討論該制度進一步憲政化的可能路徑。對於該制度的具體內容和過去二三十年的制度化過程，筆者將另外著文詳述。

## 一 憲法上和制度上的模糊區域

作為全文展開討論的基礎，這裏僅大致概括國家主席制度的主要特徵。

簡而言之，在中國的憲法框架下，國家元首職責由國家主席這一機關承擔。該職務由一人擔任，並有一位國家副主席，協助承擔國家元首的職責。國家元首的人選，由《憲法》規定的執政黨中國共產黨的中央委員會向國家的最高立法機關和民意代表機關全國人大推舉，並由後者投票選舉產生，確定其法定資格。

《憲法》規定，國家主席為國家元首，提名並根據全國人大的選舉任命國務院總理。後者為國家最高行政權力的執行者，為政府首腦。《憲法》並不明確規定國家元首與政府首腦之間的權力關係，但事實上，在過去二十年中，中國國家主席這一機關已經獲得了幾項重要的行政權力，包括領導和指揮武裝力量的權力、領導和執行外交政策的權力、推薦和決定重要黨政領導職務人選的權力，等等。

在國家主席人選的選擇上，也基本形成了一定的規則，即由執政黨五年一屆的全國代表大會選舉出黨的中央委員會及其總書記，並由該中央委員會向新一屆全國人大推薦中共中央總書記為國家主席候選人。在任期上，國家主席也與中共中央總書記一職每屆五年、每一任不超過兩屆的制度相吻合。此外，在權力交接或接班的問題上，也形成了由執政黨通過一定的程序決定國家副主席人選的制度。

事實上，國家主席的制度化在過去二三十年中取得顯著的進展。但這一制度在國家憲法上和政治制度上模稜兩可的地方依然很多，而且包含很多潛在的問題。也就是說，國家主席這一機關存在不少制度和法理缺陷。其中，最緊迫的挑戰當屬其憲法權利缺乏一個清晰的定義：儘管國家主席手握行政和立法大權，但這些權力實際上來自於他在黨內的位置，以致國家主席的憲法基礎仍然付之闕如。

### (一) 黨的權力還是國家權力？

自江澤民時代以來，國家主席這一機關及其任職者逐漸獲得了很多重要的權力，這是有目共睹的。其中最重要的當屬其行政權力：國家主席在外交事務、軍事和政治任命等方面，掌握不少權力。同時，國家主席還控制着重要的立法權。雖然全國人大在提議、起草、修改、通過法律等方面日益彰顯出其重

國家主席這一機關存在不少制度和法理缺陷。其中，最緊迫的挑戰當屬其憲法權利缺乏一個清晰的定義：儘管國家主席手握行政和立法大權，但這些權力實際上來自於他在黨內的位置，以致國家主席的憲法基礎仍然付之闕如。

要性，但本質上中國法律條文的提出和起草還是主要依賴國務院的部委來完成。在立法的過程中，全國人大常委會的各個專門委員會需要與國務院的職能部門進行協調，可真正最重要的協調工作發生在中共中央政治局和政治局常任委員之間。因此，立法計劃和法律草案需要在政治局會議，甚至在政治局常委會中詳細研討，且作為政治局一把手的國家主席在這一過程中能夠發揮實質性的影響力。同樣地，由於黨一國的司法體系由一位政治局常委牽頭的中共中央政治局委員會直接控制，而他需向包括總書記兼國家主席在內的其他政治局常委和政治局報告，因此，國家主席也就掌握了實質性的司法權。

由此可見，國家主席的所有權力都源於其在黨內的權力，而並非國家權力。到目前為止，仍然可以說，國家主席享有的各項權力不是因為他是國家主席，而是因為他身兼黨的最高領導人。事實上，他被授予國家主席職位僅僅因為他作為黨的最高領導人這一身份。如果沒有黨內的權力，國家主席的權力將十分有限。這就是中國政治體系最引人注目的異常現象：經過六十多年的制度建設，國家最重要的政治權力仍然由黨的機構產生並加以控制。

國家主席正式權力依舊缺少憲法基礎支持的部分原因，是由於中國最初的憲政設想是議會制。《憲法》把最高權力賦予全國人大。國務院（內閣）被設計為國家的行政機構，從屬於全國人大。當然，這一設計的背後是中國共產黨作為唯一執政黨的政治安排，在《憲法》序言部分明確加以規定。

另一方面，自江澤民時代以來，國家主席的主要權力依舊來自黨。隨着治理國家的任務變得更加複雜、艱鉅，黨除了持續強化其在提供治理方面的角色之外別無他法。這就造成理應由國家所提供的治理有很大一部分仍然是由黨的機構來提供。全國的治理如此，地方的治理也是。比如，關於一個省的社會、經濟、文化發展的決策，常常是由中國共產黨在該省的委員會來進行，而一個

國家主席的所有權力都源於其在黨內的權力，而並非國家權力。他被授予國家主席職位僅僅因為他作為黨的最高領導人。這就是中國政治體系最引人注目的異常現象：經過六十多年的制度建設，國家最重要的政治權力仍然由黨的機構產生並加以控制。



人民大會堂是中國全國人民代表大會開會的地方

省在治理中的各項日常決策，也是由該省的黨委常委會進行；在市、縣、鄉的治理上也都如此。

然而，和1978年之前（甚至1990年代之前）相比，中國經濟和社會對於政府提供治理的需求空前增加，國家（黨和政府）的治理功能也急劇擴大。這一發展的後果之一是黨在治理中起的作用更大，但同時，純粹意義上的國家部門（政府機關）在治理中起的作用也擴大了。這樣，國家機構的作用也獲得強化。在國家一級的治理中，國家主席作為國家機關獲得了更多的權力。這也是在國家治理任務愈來愈繁重的情況下，各個治理機構適當進行分工的結果：黨的機構再強大，依然有一些任務要由國家的機構來分擔。國家元首和國家的行政權力部門（總理及其領導下的國務院）之間也必須進行一定的分工。

總的看來，中國正朝着主要行政權力（如外交、軍事）由國家主席控制而次要權力（如管理社會和經濟問題）由國務院執掌的體系演變。這應當是一個比較可行的國家管治體系，正如人們在許多其他國家和地區的治理模式上所看到的（參見第二節台灣地區、韓國、俄羅斯的例子）。但是，《憲法》對國家主席制度規定方面有欠清晰之處必須得到妥善處理，以避免未來國家權力運作中可能出現的制度性僵局。

## （二）國家主席有辦公室嗎？

國家主席職位是一個重要政府權力所依賴的國家機關。但是，國家主席作為國家機關需要一個來自政府的支持機構。至少，一個負責日常行政支持的國家主席辦公室是必須具備的。在總統制的政治體系中，支持總統一職的行政機構一般至少包括一個國家安全委員會和一個國家經濟委員會。但是，在中國的國家主席制度中，並不存在這類機構。

而事實上，中國政治體制中的其他三個國家級機構，都分別設有一個「總參謀部」或辦公廳：國務院裏有一個為總理及每個副總理服務的辦公廳及一個由秘書長統領的秘書處，全國人大和全國政協也有各自的辦公廳。然而，國家主席並沒有辦公廳。協助國家主席工作的人員來自於中共中央辦公廳，而該辦公廳的工作是為政治局和政治局常委提供支持。通常，這一辦公廳的主任由國家主席兼黨中央總書記的長期親密支持者擔任<sup>④</sup>，或者由一位長期負責辦公廳的實質工作的官員所擔任<sup>⑤</sup>。

在中共中央辦公廳內，確實存在一個專為國家主席而獨設的辦公室。其實，九個政治局常委成員每人都有以自己名字命名的行政支持辦公室。因此，中共中央辦公廳的「胡錦濤辦公室」（胡辦）同樣為作為國家主席的胡錦濤提供行政支持。但是嚴格來說，這一辦公室是黨的機構，而不是國家的機構。在胡辦（或1993至2003年期間的江辦）內，應當有一個小部門或幾名工作人員負責處理國家主席的相關事務，如簽署法律和發布國家主席命令。但除了這些秘書性質的支持外，國家主席一職並沒有其他方面的人員支持。

中共中央辦公廳的胡辦同樣為作為國家主席的胡錦濤提供行政支持。但是這一辦公室是黨的機構，而不是國家的機構。只有當國家主席職位的憲法定義得到根本修改後，國家主席才會擁有各種必需的支持部門，真正地把黨的權力轉變為國家權力。

當然，這是由國家主席作為不重要的國家角色所造成的：根據《憲法》，國家主席的正式角色非常有限。雖然事實上國家主席享有廣泛的權力，但這些權力(如外交和軍事)所需的人員支持是通過黨的機構來實現的。當然，外交部和解放軍的四大總部，會為國家主席分別在外事和軍事方面提供不可或缺的支持，但是，這些支持應該更恰當地被稱為行政和決策過程中的支持，而不是人員支持。不管何種情況，這種支持大部分還是通過黨的機構提供的：在外事方面，支持通過中央外事辦公室而實現；在軍事方面，支持通過黨的中央軍委辦公廳以及解放軍各部門而實現。

只有當國家主席職位的憲法定義得到根本修改後，國家主席才會擁有各種必需的支持部門，真正地把黨的權力轉變為國家權力。當國家主席享有的黨的權力變為國家權力時，那些為國家主席提供支持的辦公室才能轉變為國家辦公室。

## 二 憲政體制比較：總統制 vs 議會制

在中國，一旦黨決定了誰將就職於哪個國家機構，接下來的選舉或確認過程，就與那些實施議會制的國家(如德國)十分相似了。至於國家各機構間的權力配置、總統比總理有更多的權力，則類似於俄羅斯、韓國和台灣地區的情況。

比較政治學的教科書告訴我們，世界各國中，存在兩種類型的憲政體制。其一是議會制，如英國、德國、澳大利亞、加拿大等。該體制把最重要的政治權力置於議會，由議會任命政府首腦。政府首腦被稱為「首相」或「總理」，在內閣的支持下管理國家。在這種制度下，政府的行政分支(即首相或總理及其內閣)是從屬於立法部門(議會)的領導的。雖然議會掌控立法權，但由於首相(總理)和內閣成員同樣是議員，所以立法權和行政權是相互嵌入的。此外，在議會體制中，國家元首通常缺乏實際政治權力，無論是以君主制形式出現的國家元首(如英國、荷蘭等國)，還是通過某種方式選出來的總統(如德國、冰島、新加坡等國)，都是如此<sup>⑥</sup>。

第二種類型為總統制，傾向於將行政權和立法權更加徹底地分割。與議會制不同，在總統制中，國會是立法權的擁有者，總統則是行政權的擁有者，一般是分別選舉出來的<sup>⑦</sup>。此外，總統作為行政權的擁有者不會直接向立法機構(國會)負責。在美國和大部分中南美國家(如巴西、秘魯、智利等)中，總統既是國家元首，也是政府首腦。但在其他一些國家(如俄羅斯)中，總統只是國家元首，而政府的首腦則是總理，內閣理論上對立法機構負責。和議會制不一樣的地方還有，在總統制中，總統作為國家元首擁有實際意義的權力，主要集中在外交和國防領域<sup>⑧</sup>。在沒有總理的總統制中(如美國)，總統的權力範圍還擴及諸多經濟與社會領域。所以，總統制中的國家元首與議會制中的國家元首是相當不同的<sup>⑨</sup>。

在亞洲各國中，較早建立民主體制的日本和印度等國家，以及馬來西亞和新加坡等半民主國家，均採用了議會制；而較晚建立民主體制的國家如韓國和菲律賓，則採用了總統制。這些新型東亞民主憲政政體(包括菲律賓和印度尼西亞)的制度設計有很強的美國印記。其中最引人注目的是，這些後發民主化國家

都有一個非常強勢的總統，以至在某些方面(如國防和外事)的權力接近於美國的總統。最重要的是，這些國家的總統是由全國性選舉產生的。可以說，在第三波民主化浪潮中，總統選舉已經成為民主化的最重要象徵：一旦一個自由的總統選舉制度建立起來，這一政體一般都可以被稱為正式的民主。

然而，不少實行總統制的東亞政體如韓國和台灣地區，確實攜帶一些議會制的特徵。通常，在國家元首(總統)之下，這些政體還有一個內閣和政府首腦(稱為「總理」或「行政院長」)。在這種政體中，立法和行政權力也是互相嵌入的：雖然總統擁有最重要的行政權力，但總理及其內閣至少需要部分地向立法機構負責。在被總統提名後，總理和內閣成員在正式上任前需要被立法機構所確認。而且，如同議會制一般，總理和內閣在其任期內有可能受到來自立法機構的不信任投票。當總理有可能被議會投不信任票時，總統又有權力解散立法機構，重新進行選舉。由此看來，韓國和台灣地區沿襲了一些所謂法國式「半總統制」的特點。但是，「半總統制」這個標籤太含混，不能概括某種政治體系的特徵。因此，一些學者將這種體制稱為「有總理的總統制」<sup>⑩</sup>。除了韓國和台灣地區外，眾所周知，俄羅斯是這一體制的另一個重要例子。

當前中國在憲法制度設計上看起來是建基於議會制。正如前文所述，根據《憲法》規定，國家主席沒有正式權力。中國的最高權力掌握在全國人大手中，政府(國務院)向全國人大負責。國家主席由人大選舉產生，總理由國家主席提名並需要人大確認。因此，中國國家主席的選舉與德國相類似。德國的總統是由國會下院(Bundestag)成員和來自各州派出的代表組成的聯邦大會(Bundesversammlung)選出的。有學者稱這種體制為「有虛職總統的議會制」(a parliamentary system with a figurehead president)<sup>⑪</sup>。

然而，中國政治體制的另一個獨到之處在於黨與國家的關係。實際上是黨控制了國家主席人選的確定、總理的提名和選舉，以及國務院的組成。但是，一旦黨決定了誰將就職於哪個國家機構，接下來的選舉或確認過程，就與那些實施議會制的國家(如德國)十分相似了。至於國家各機構間的權力配置、總統比總理有更多的權力，總理則扮演著總統支持者的角色，這一制度又類似於俄羅斯、韓國和台灣地區的情況。

### 三 通向民主憲政的「內閣國家主席制」

我們可以稱台灣地區和韓國、俄羅斯等的政治體制為「內閣總統制」，用中國的術語則稱為「內閣國家主席制」。中國的國家主席制度在最近二十年的演變，也朝着這一方向進發。國家主席職位獲得愈來愈多的正式權力，而同時總理和國務院則統領經濟和社會方面的管理工作。除了中國國家主席不是由全體選民投票產生和國家主席的權力還主要來自於黨這兩點外，中國的政治體系和台灣地區以及韓國基本接近。

中國的國家主席制度在最近二十年的演變，朝着「內閣國家主席制」方向進發。國家主席產生的方式已經具備一定的「民主特徵」，但全國人大的選舉過程離高質量的民主選舉還有較大差距。

以目前的形勢來看，中國國家主席產生的方式已經具備一定的「民主特徵」：國家主席先由執政黨推薦，然後經全國人大選舉產生。但就目前的狀況來看，全國人大的選舉過程離高質量的民主選舉還有較大差距。所以，國家主席的選舉過程也還不能稱得上「民主」。這一體制如何才能演變得更加民主呢？

### (一) 國家主席的產生機制

如果中國國家最高權力機關制度向着「內閣國家主席制」的方向發展，那麼對上述問題，可能有三種不同的解答思路：

第一種也是最直接的辦法，就是舉行全國範圍內的國家主席選舉。因為中國共產黨民主政治建設的計劃在現階段依然以基層民主和黨內民主為重點，所以至少在未來十多年這一路徑顯得不太可能。

第二種方案可能比較可行，那就是通過提高全國人大的民主化程度來推進國家主席制度的民主化。一旦一個競爭激烈的人大選舉建立起來，那麼中國的政治體制將會朝民主化的方向前進一大步。如果人大經由民主選舉產生，儘管黨依舊控制國家主席候選人的提名權，但是由人大選舉產生的國家主席將具有更多的民主合法性。

實際上，從1990年代開始，愈來愈多的獨立候選人競選地方各級人民代表大會。看起來黨會容許人大選舉的競爭性逐步擴大，以期吸收市民更多政治表達的訴求。比如在2011年，于建嶸等學者強調，黨應該建立更加開放的人大選舉制度，從而實現「用選票拆除炸彈」的治理結果<sup>②</sup>。至少，地方人大的選舉有可能向着更開放、更有競爭性的方向發展。

第三種也是更加可行的途徑，是由執政黨建立某種形式的黨內選舉制來決定國家主席人選。這算得上是黨內候選人的「初選」。執政黨先通過黨內民主程序選出或決定國家主席的候選人，然後正式地推薦至全國人大投票確認。

當然，第二和第三種可能性可以同時存在：黨建立了某種內部選舉過程；而全國人大的選舉、省或市人大的選舉也同時變得更民主，更具有競爭性。這是中國政治體制在未來十到十五年變得更加民主的最有可能的途徑。

### (二) 國家主席權力的合法化

當然，在國家主席的產生方式走向民主化的過程中，國家主席也需更明確地發展成為國家機構。這意味着上述多個支持黨總書記工作的機構，需要轉變為支持國家主席的國家機構；同時，當前支持國家主席的黨機構，也需要轉變為國家機構。比如，中央外事領導小組能夠輕易地轉變為類似於國家安全委員會的機構。這一委員會的組成差不多依舊保持不變（即包括國家主席、副主席、外交部長、軍方代表等），但與此同時，還是需要設立一個小的機構來支持這一

在目前中國的政治制度中，並沒有國家軍事力量最高總司令這一職位或機構。軍隊的最終指揮權屬於中央軍事委員會，而不是屬於某一單個領導人。這似乎和一些成熟的政治體制中的安排是有差別的。

委員會工作。目前的中央外事辦公室就可以改組為國家對外事務委員會辦公室，來承擔這個角色。

此外，一個專門支持國家主席的「國家主席辦公廳」之類的機構也需要建立起來。這可以通過擴大現有的中共中央辦公廳中負責支持國家主席工作的部門並進行轉型來實現。這樣一來，國家主席能夠全面地成為一個國家機構。

至於國家主席在軍事上的權力如何法律化，鄧小平時代已經通過設立國家中央軍事委員會邁出了重要的第一步。雖然該委員會與中共中央軍事委員會完全是「一套班子、兩個牌子」的安排，但它確實為黨對軍權的控制提供了更多的合法性。為了進一步制度化，這一機構應該不再繼續使用兩個牌子，而開始僅作為國家中央軍事委員會而存在，且應該通過一定的法律條文來明確規定由國家主席擔任這一委員會的主席。事實上，在目前中國的政治制度中，並沒有國家軍事力量最高總司令這一職位或機構。軍隊的最終指揮權屬於中央軍事委員會，而不是屬於某一單個領導人。這似乎和一些成熟的政治體制中的安排是有差別的。軍委主席能否像一些國家的總統一樣，具有對軍隊的最終指揮權，這可能需要進一步的法律安排才能確立。

同時，為了確保國家和文官控制軍隊，中央軍事委員會成員的官階需要下調。目前，中央軍事委員會的成員和政治局的委員、國務院的國務委員一樣，是副國家級的級別。也就是說，中央軍事委員會除了文職的主席以外，其他的成員（包括副主席和一般委員）在行政級別上和國家副主席和副總理是平級的。這就造成軍隊裏的「黨和國家領導人」（即副國家級以上的領導人）的人數，比國務院還多。例如，在2008至2013年間，中央軍委一共有三位副主席和八位委員，共十一位副國家級的領導人，而同期的國務院只有四位副總理和五位國務委員<sup>⑩</sup>。為了實現軍隊從屬於政府的安排，中央軍事委員會似乎應該調整為正部級的機構。畢竟，國防部長（一般兼任國務委員）在中國的體制內也多數是副國家級的職務，作為軍隊指揮的協調、商議機構，不應該有高於國防部長的級別。當然，中國軍隊的制度化是一個很複雜的問題，本文無法展開討論。

中共中央政治局基本上可以被理解為一個國家治理委員會，由國家主席兼總書記任委員長或主席。一旦政治局變為國家行政權力最高機構（而不是一個黨的機構），國家主席掌握黨的權力而非國家權力的問題將得到解決。

#### 四 討論：國家建設的深化

雖然上文提到了多個可能的制度設計方案，但使中國國家機構進一步合理化的工作依舊非常艱鉅。其中，最複雜也是最困難的部分，牽涉到中共中央政治局這一機關。名義上，政治局是黨的最高領導機關中央委員會的執行機構，但事實上，政治局的工作只有一部分涉及黨務，而更多的是國家治理。黨務工作主要交由政治局下設的一個機構（即中央委員會書記處）和若干黨的部門（宣傳部、組織部、聯絡部等）負責。政治局內只有少數成員負責黨務，而大部分成員的工作是治理國家。在實際的國家治理工作中，重要的政策和決定由政治局拍板，由政治局常委擔當日常的行政管理和執行。因此，政治局基本上可以被理



解為一個國家治理委員會，由國家主席兼總書記任委員長或主席。一旦政治局變為國家行政權力最高機構（而不是一個黨的機構），國家主席掌握黨的權力而非國家權力的問題將得到解決。

當然，像這樣的重要機構變化或許需要伴隨着對《憲法》的修改。現行《憲法》並沒有規定黨如何為國家機構提供人員，同樣的問題也存在於其他很多黨和國家機構之間的關係之中。然而，一些學者強調，這種高層的制度變化並不需要在法理上得到認可；只要它們正式被接受為政治準則（norms），就算沒有憲法明文規定，也可以成為一種憲政規則<sup>④</sup>。事實上，「憲法法律」（constitutional laws）不僅包括成文憲法本身，也可以包括憲法之外的一些法律條文，以及一些並未有明確書面規定的法律原則。例如，英國的憲法就是不成文的憲法，而美國的憲法法律除了憲法本身及其若干憲法修正案外，還包括眾多已經判決的牽涉到憲政原則的案例。所以，筆者認為，目前中國國家級別的政治機關（如國家主席、全國人大）的很多制度和做法，是可以繼續發展下去而無需求助於修憲的。

在寫作本文時，執政黨和政府正準備下一屆國家主席選舉。黨的唯一國家主席候選人（即中共中央總書記）將會在2012年秋天召開的十八大上選出，而國家主席的選舉將在2013年3月的全國人大舉行。本文所論述的國家主席從1990年代早期以來逐步獲得的正式權力將會延續下去，而該機構作為國家元首和黨的治理機構（中央委員會、政治局及其常委會）之間的權力分配和互動關係將很有可能保留其現在的形式。但在不遠的將來，中國的國家元首制度會不會發生改變，值得觀察。

需要注意的是，現階段中國在國家建設的道路上遇到的困難是多方面的。在短期至中期內，執政黨將繼續把國家建設的重點放在一些社會和經濟治理方面，如財政、監管、收入分配、福利國家等<sup>⑤</sup>。只要存在更加緊迫的需求，如保持經濟發展、擴大就業、治理環境污染、提供社會保障、提高經濟的質量和轉變增長模式等，執政黨就暫時不會有強烈的迫切感以解決本文所述的國家主席制度中可能存在的制度陷阱問題。中國國家主席制度的下一步發展，還需要放在中國民主政治的總體發展趨勢的大背景中去觀察。

只要存在更加緊迫的需求，如保持經濟發展、提高經濟的質量等，執政黨就暫時不會有強烈的迫切感以解決國家主席制度中可能存在的制度陷阱問題。中國國家主席制度的下一步發展，還需要放在中國民主政治的總體發展趨勢的大背景中去觀察。

### 註釋

① Daniel Branch and Nic Cheeseman, "Democratization, Sequencing, and State Failure in Africa: Lessons from Kenya", *African Affairs* 108, no. 430 (2009): 1-26; Richard Rose and Doh Chull Shin, "Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies", *British Journal of Political Science* 31, no. 2 (2001): 331-54.

② 參見Marco Rimaneli, ed., *Comparative Democratization and Peaceful Change in Single-Party-Dominant Countries* (New York: St. Martin's Press, 1999)。

③ 參見Michael Bratton and Eric C. C. Chang, "State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, Backwards, or Together?", *Comparative Political*

*Studies* 39, no. 9 (2006): 1059-83。批判這一理論的觀點，參見Thomas Carothers, "The 'Sequencing' Fallacy", *Journal of Democracy* 18, no. 1 (2007): 12-27。

④ 以曾慶紅為例，作為江澤民最親近的幫手，他在1997至2002年任中共中央辦公廳主任。胡錦濤任期內，令計劃自2007年開始擔任中共中央辦公廳主任，同樣是這種情況。

⑤ 溫家寶（1987至1997年任中共中央辦公廳主任）和王剛（2002至2007年任中共中央辦公廳主任）符合這一情況：二者擔任中共中央辦公廳主任時，並不是當時黨總書記的親密支持者，但被認為是能力較強的黨務工作人員。

⑥ 更多關於議會制的介紹，參見Mark Kesselman et al., *Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Agendas* (Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 2009)。

⑦ Mark Kesselman et al., *Introduction to Comparative Politics*.

⑧ 議會制和總統制的比較是比較政治學中的一個重要議題。參見Arend Lijphart, ed., *Parliamentary Versus Presidential Government* (New York: Oxford University Press, 1992); Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries* (New Haven, CT: Yale University Press, 1999).

⑨ 林茲(Juan J. Linz)等人比較研究發現，議會制之民主政法穩定性高於總統制。參見Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994)。

⑩ 更多關於台灣地區是「半總統制」的討論，參見Ondrej Kucera, "Is Taiwan a Presidential System?", *China Perspectives*, no. 66 (July-August 2006): 39-48。該作者認為，為了減少制度上的模糊性，台灣需要改行議會制。

⑪ Alan Siaroff, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction", *European Journal of Political Research* 42, no. 3 (2003): 287-312.

⑫ 于建嶸等學者指的是發生在2011年年中的一系列爆炸事件，憤怒的市民通過在政府大樓或公共交通工具引爆炸彈表達他們的怒火。在同一時間，新一輪的地方人大選舉將舉行，湧現了一批獨立候選人。更多關於爆炸的消息，參見BBC News, "China Blasts: Fuzhou Government Buildings Hit", 26 May 2011, [www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-13556366](http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-13556366)。于建嶸等學者的點評，參見《21世紀經濟報道》的〈人大代表參選第三波：改變從一張選票做起〉（2011年5月31日），引自中國選舉與治理網，[www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=207829](http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=207829)。

⑬ 關於中央軍事委員會和國務院的組成，參見新華網，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/25/content\\_254208.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/25/content_254208.htm)；[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/25/content\\_253773.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/25/content_253773.htm)。

⑭ 參見王磊：《憲法的司法化》（北京：中國政法大學出版社，2000）。

⑮ 參見Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century* (London: Profile Books, 2004)。更多關於中國國家建設的努力，參見Dali L. Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004); János Kornai, Stephan Haggard, and Robert R. Kaufman, eds., *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2001)。