

中國《立法法》修訂： 「依法治國」與政治安全的辯證

龔祥生

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

中國全國人大常委會副委員長王晨，於 2023 年 3 月 6 日第十四屆全國人大會第一次會議做出關於《中華人民共和國立法法（修正草案）》（以下簡稱《立法法》）的修法說明報告。該說明分為三部分，具體呈現出此次修法的必要性、原則和修改條文內容，因此可據以研究其所謂「依法治國」的持續建構，以及中共如何藉此次修法增進其黨國體制的政治安全，二者之間又是如何呈現出看似對立但又統一的辯證關係。

貳、中共二十大對「依法治國」的理論建構

習近平於中共十八大掌權後特別重視所謂「依法治國」，他試圖藉由正式制度的逐步建構，替代過往因黨國體制所造成的權責模糊，並擺脫依循政治慣例或陋習所造成的弊病。針對「依法治國」的建構首先是從人大修法做起，2015 年 3 月十二屆全國人大三次會議即對於《立法法》做出首次修訂，但該次變動幅度並不大。其次是中共從黨內規範著手，先是於 2019 年中共十九屆四中全會提出「完善立法體制機制，堅持科學立法、民主立法、依法立法，不斷提高立法品質和效率」，接著在 2021 年，中共中央首次召開中央人大工作會議並要求完善人民代表大會制度。接著則是在 2022 年 10 月中共二十大，這次大會上除了是習近平打破慣例連任第三屆中共中央總書記並將個人權力集中邁向新高峰外，習的報告還提出「以憲法為核心的中國特色社會主義法律體系」，而這也是指導這次修法的中心思想原則，故有必要進一步分析。

中共二十大報告對於「依法治國」的論述分為四個部分，首要的是建立「以憲法為核心的中國特色社會主義法律體系」並強調「依憲治國」，但其實對中共而言更重要的是後段所說「堅持憲法確定的中國共產黨領導地位不動搖，堅持憲法確定的人民民主專政的國體和人民代表大會制度的政體不動」。¹亦即中國憲法之所以能成為「依法治國」的核心基礎，是因為該憲法賦予了中共唯一合法執政黨的地位，這點必須首先確保才有連帶人民民主專政國體的持續。

第二部分則是強調「法治政府建設是全面依法治國的重點任務和主體工程」，這是要將政府的職能轉換和效率提升，配合「嚴格落實行政執法責任制和責任追究制度」，形成制度上懲罰性配套。因此可以合理推斷，二十大當時就已經考慮要進行黨國機構的改革，藉以補足職能效率不足和疊屋架床之處，而二中全會所通過的《黨和國家機構改革方案》就是此論述的實踐。

第三部分是「嚴格公正司法」，其作法是「深化司法體制綜合配套改革，全面準確落實司法責任制」。雖然表面上是要進行司法改革，但若遇上政治敏感的案件時，司法責任制就反過來變成箝制司法的手段，使得所謂司法公正淪為空談。

第四部分為「加快建設法治社會」，但做法卻是要將民眾塑造成「社會主義法治的忠實崇尚者、自覺遵守者、堅定捍衛者」，而這所謂的「社會主義法治」卻是最為受到國際社會詬病其不符合普世價值和獨立司法的反面教材。所以民眾若真的如中共當局所願，內化接受這樣的司法觀念，除了有利於中共統治和鞏固其自身的政治安全外，反而更遠離法治精神的覺醒。

故從中共二十大報告所顯現的「依法治國」論述而言，高位原則都是要確保中共及其意識形態在國家機構中的領導地位，「依法

¹ 習近平，〈高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告（2022年10月16日）〉，《中國政府網》，http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

治國」則是在此原則下進行配套的機構、法規、制度修改和執行，若以普世價值衡量則僅能稱作是將法律作為工具的「以法而治」（rule by law），但又確實在政治安全方面為持續掌控黨國體制提供加強鞏固。此外，因為既要維持「依法治國」的表象，又堅持以黨領政確保其政治安全，才使得二者之間成為了看似對立卻又統一的辯證關係。

參、《立法法》修訂內容及其政治安全意義

依據王晨的修法說明，其指導思想當然是主要依據「習近平新時代中國特色社會主義思想」和「習近平法治思想」，另有指導原則共五點，可簡略摘要如下：一、加強黨對立法工作的全面領導；二、充分發揮人大的民主民意表達平台載體的功能作用；三、適應新時代新要求；四、適應全面深化改革的需要；五、依憲法處理好與近年來新修改的全國人大相關法規。²無論是指導思想或原則，都是後續條文修訂的上位抽象概念，以下僅就具體的內容探討，更能看出其背後微觀的政治安全意涵。

本文欲探討的中共政治安全可分為兩個層面，首先是對於中共的黨國體制而言，以黨領政是維護政治安全所必須確保的首要目標，攸關全黨的既得利益團體之存續。其次是習近平個人權位的確保，這被習包裝成黨建理論精神的一部份並寫入黨章，藉此讓本屬於執政者個人的政治安全能和中共黨組織整體相網綁。故本文接著將探究的是同時包含習個人和中共整體二層次的政治安全，如何藉由《立法法》的修改得到進一步的鞏固落實。

一、落實中共對立法過程掌控

關於中共如何從黨對於立法機構的逐步掌控，首先是從精神和

² 王晨，〈關於《中華人民共和國立法法（修正草案）》的說明——2023年3月5日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上〉，《人民網》，2023年3月6日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0306/c64094-32637481.html>。

理論方面著手，如此次《立法法》修法草案第一條將「習近平新時代中國特色社會主義」寫入修改內容。由於《立法法》是 2000 年頒布，2015 年 3 月初次修改的時間點，中共還未將「習近平新時代中國特色社會主義」寫入黨章，所以直到這次修訂才正式寫入條文中。此外，修正草案第四條則增加「立法應當倡導和弘揚社會主義核心價值觀」入條文，也造成明文規定今後的立法都不能在意識形態上抵觸社會主義。故這種抽象原則的增修，既保障了中共作為社會主義政黨的意識形態，也鞏固了習個人的政治安全，因為習思想已經完成了中共整體黨建理論的一部份而不可分割。

二、增加全國人大合／違憲審查權限

針對未來的法律案的合／違憲審查，在此次修法分成立法前後兩個階段，針對前者，中央和地方政府單位對「法律案的起草和審議過程中的合憲性審查要求」，此次修法劃分給從原本「法律委員會」所改組的「憲法和法律委員會」進行審查和結案說明。而關於已成形的法律案，在原本的中國《立法法》第 99 條規定「認為行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例同憲法或者法律相抵觸的，可以向全國人民代表大會常務委員會書面提出進行審查的要求」，³修改為「存在合憲性、合法性問題的，可以向全國人民代表大會常務委員會書面提出進行審查的要求」。亦即有合憲性疑慮的問題，不再由各級政府未審先判該疑慮為「抵觸憲法」，而是以「合憲性問題」等中性字眼替代並提交人大常委會處理審查。

但就其政治意義分析，這類違憲審查若在一般民主國家依照權力分立原則，會交由如我國的大法官會議或是憲法法庭等獨立單位審理，而非交由立法機關自己兼職進行審查。但在中國「議行合一」的體制下，人大被賦予了過大權限的背後，是透過以黨領政作

³ 〈中華人民共和國立法法〉，《國家信訪局》，2015 年 3 月 15 日，
<https://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/fgwj/flfg/webinfo/2014/05/1601761496823677.htm>。

為確保，以避免黨的意志被獨立的憲法審查機構宣告違憲的可能。

三、加強對中國人大的授權及憲法依據

既然前述中共二十大報告已言明「依法治國」的首要強調「依憲治國」，那麼原本《立法法》中列舉人大的立法權限就必須與憲法之間加強連結，例如原條文第七條規定：「全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會行使國家立法權」就顯得無憑無據。因此，為了在文字上彌補過往對於憲法的刻意漠視或者割裂，特別在修正草案第六條提議在這段條文前加上「根據憲法規定」這段話，顯得人大立法權乃是依據憲法而來，並配套修正現行《立法法》第四條為：「立法應當符合憲法的規定、原則和精神，依照法定的權限和程序，從國家整體利益出發，維護社會主義法制的統一、尊嚴、權威」。透過這兩條修改可以使中國人大和中共所制定的「依憲治國」相互網綁，增加其統治正當性，使其政治安全具備憲政基礎。

四、藉「基層立法聯繫點」包裝傾聽民意形象

「基層立法聯繫點」被中共當局宣傳為其「全過程民主」的一部分，最早於 2014 年 10 月中共十八屆四中全會被提出，2015 年 7 月中國全國人大常委會法工委批准成立上海市虹橋街道辦事處、甘肅省臨洮縣人大常委會、江西省景德鎮市人大常委會、湖北省襄陽市人大常委會等四個首批「基層立法聯繫點」試點單位。⁴這被標榜為基層人民群眾以直接民主參與國家立法的形式，形成國家級、省級、設區的市（自治州）級基層立法聯繫點三級聯動的工作體系，並根據本屆全國人大發言人所稱，目前為止全中國已經建立起五千五百多個「基層立法聯繫點」。⁵雖然中共當局多次標榜此制度為立

⁴ 全國人大常委會法制工作委員會，〈基層立法聯繫點是新時代中國發展全過程人民民主的生動實踐〉，《求是網》，2022 年 3 月 1 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-03/01/c_1128420080.htm。

⁵ 〈王超：全國各地設立了 5,500 多個基層立法聯繫點〉，《人民網》，2023 年 3 月 4 日，<http://lianghui.people.com.cn/2023/n1/2023/0304/c452555-32636447.html>。

法「直通車」，但實際上是用來擴充其中國特色的民主參與，以符合習近平在 2021 年所言「評價一個國家政治制度是不是民主的、有效的，主要看……人民群眾能否暢通表達利益要求，社會各方面能否有效參與國家政治生活」之標準，藉以反擊民主國家一直以來對中國獨裁政權的批評。⁶

五、擴充國家監察委的法律職能

中國國家監察委員會是 2018 年那一波《黨和國家機構改革方案》改革後所成立，將原本國務院下轄的監察部和國家防範腐敗局及最高人民檢察署內反腐部門集中裁併，和中共中央紀律檢查委員會合署辦公的「一套人馬兩塊招牌」的單位，代表中共中央同時監控黨和國家機構內部人員以及外部涉案人員的違紀事件。而這個單位的成立也是習時代藉由組織裁併加強其內部管控，並因其內控權力和打壓異己進而加強其政治安全，而成為改革指標性案例。

在原本中國《立法法》第十四條中可以向人大常委會提出法律案的單位包括：全國人民代表大會常務委員會、國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院、全國人民代表大會各專門委員會等。⁷但本次《立法法》修正草案第十四條增加國家監察委員會作為可提出相關法律案的單位。再配合修正草案第三十六條「國家監察委員會根據憲法和法律、全國人大常委會的決定，制定監察法規，報全國人大常委會備案」（修正草案）、第三十七條第一項「國家監察委員會可以向全國人大及其常委會提出審查相關法規等方面的要求」，⁸意味著全面性擴充國家監察委成為具有憲法授權基礎，並具備法律提案及審查功能的法治單位，也代表中共政治

⁶ 〈習近平在中央人大工作會議上發表重要講話〉，《新華網》，2021 年 10 月 14 日，http://www.news.cn/politics/2021-10/14/c_1127956955.htm。

⁷ 〈中華人民共和國立法法〉，《國家信訪局》，2015 年 3 月 15 日，<https://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/fgwj/flfg/webinfo/2014/05/1601761496823677.htm>。

⁸ 王晨，〈關於《中華人民共和國立法法（修正草案）》的說明——2023 年 3 月 5 日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上〉，《人民網》，2023 年 3 月 6 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0306/c64094-32637481.html>。

安全可以藉由此單位權力的擴充而多一道保障。

肆、結論

本文分析脈絡從中共二十大報告出發，梳理其「依法治國」的內涵並觀察如何延伸至此次《立法法》修正草案。首先，從修正內容中的確看到了「依憲治國」貫穿了對全國人大和國家監察委等單位的授權基礎。其次，從人大職權擴充和法治化可看到「法治政府建設」的實踐。第三，「加快建設法治社會」的內涵則是透過中國國務院於 2023 年 3 月 16 日印發公布的《黨和國家機構改革方案》中，增設中國全國人大常委會代表工作委員會加以執行。和本次修法相關的業務有負責指導協調代表集中視察、專題調研、聯繫群眾有關工作，統籌管理全國人大代表議案建議工作。⁹毫無疑問，這項改革的職能增設，是配合前述「基層立法聯繫點」一同服務於中共所標榜的「全過程民主」，藉以塑造中國人大勤於傾聽民意的開明印象。這除了可以從形象上增加執政正當性之外，還可以反駁國際社會對其威權獨裁的批評。

最後，綜觀上述《立法法》修正草案內容，可以看出中共當局既要強化中國人大立法職能形象，但又加強了黨對於人大的掌控，與其政治安全形成了看似對立但又統一的辯證關係。前者是從加強黨國體制正當性的途徑切入，後者則是增加以黨領政的強度切入，而兩者其實都服務於加強習近平個人及中共領導的政治安全。故此次《立法法》修正和中共政治安全的辯證關係，雖然不脫出其一貫的統治邏輯，但終究與普世價值的立法權健全相距甚遠，沒有獨立行使職權與行政權相互制衡的可能，而這正是所謂中國式民主最受詬病的一點，也是中共當局為了自身政治安全而不可能放權之處。

⁹ 〈中共中央 國務院印發《黨和國家機構改革方案》〉，《人民網》，2023 年 3 月 16 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2023/0316/c1001-32645737.html>。

本文作者龔祥生為國立政治大學東亞所博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念所副研究員，研究領域為中共黨政發展、中共黨軍關係、中日關係、日本外交與安全戰略。

Revision of China’s “Legislation Law”: Dialectics between “Rule of Law” and Political Security

Shan-Son, Kung

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

In 2023, the National People’s Congress amended the Legislative Law. Its principles continue the discussion of “running the country according to law” since the 20th National Congress of the CPC and adhere to the party’s leadership of the government. The content of the revision includes emphasizing that “governing the country according to the constitution” runs through the basis of authorization of the National People’s Congress and the State Supervisory Commission. Second, the practice of “building a government ruled by law” can be seen from the expansion of the powers of the National People’s Congress and the rule of law. Third, by emphasizing the “contact point of grassroots legislation” and adding the National People’s Congress Standing Committee Delegate Work Committee, implementing “whole-process democracy” with national characteristics. From the above revisions, it can be seen that the CCP authorities not only want to strengthen the image of the NPC’s legislative function, but also strengthen the party’s control over the NPC, forming a seemingly antagonistic but unified dialectical relationship with its political security, however, in terms of the legislative power of NPC deputies, there has always been no possibility of independent exercise of this power for mutual check and balance vis-à-vis administrative power, and this is the most criticized point of so-called Chinese-style democracy.

Keywords: National People's Congress of China, Running the Country according to Law, Legislation Law, Political Security