

# 論中共加強批判三權分立制

熊自健

(本中心副研究員)

一九八六年十二月鄧小平公開批判三權分立，指出：「我們講民主，不能搬用資產階級的民主，不能搞三權鼎立那一套。我經常批評美國當權者，說他們實際上有三個政府。」①「六四」天安門事件後，鄧小平再度強調「我們要堅持實行人民代表大會的制度，而不是美國式的三權鼎立制度」，並指示加強「反資產階級自由化」工作②。於是中共理論家秉承鄧小平的訓示加強批判三權分立制，本文對此批判做一簡要評析，探討其要點、意義與論證的局限性。

## 一、三權分立制的實質

中共把三權分立定性為資產階級民主，說它有不可避免的階級局限性。大陸學者余敏指出：所謂三權分立是資產階級民主制把國家權力分為立法、行政、司法三個部分，並相應設立三個政府機構以互相制約的一種分權學說，這是十八世紀法國資產階級啓蒙思想家孟德斯鳩正式明確提出來的。他當時主張，由議會行使立法權，君主掌握行政權，法院專管司法權，企圖用資產階級控制的議會來限制還在封建勢力手中的行政機關的權力，使資產階級獲得政治優勢。這代表了當時新興資產階級在反封建專制鬥爭中，向封建地主實行了「階級分權」的利益和要求，具有一定的歷史作用。但是，當資產階級取得統治以後，這種階級分權的性質起了變化，這種分權實際上只是資產階級國家機關內部的一種分工。實際上，現在西方國家也並不都是實行這種三權分立制的制度，即使在公認為三權分立最典型的美國，這種分權鼎立的互相制約原則已不起多大作用，

① 鄧小平，「旗幟鮮明地反對資產階級自由化」，收編在鄧小平，建設有中國特色的社會主義（增訂本），北京，人民出版社，一九八七年，頁一五〇。

② 「鄧小平在接見首都戒嚴部隊軍以上幹部時的講話」，人民日報，一九八九年六月二十八日，第一版。

整個政權的操縱者還是壟斷資本家。在美國，當國會與總統發生矛盾時，一般還是國會服從總統意旨。總統通過對立法覆議權的控制以及對立法程序的操縱，實際上奪走了國會的大部分立法權。總統每年向國會提出的國情諮文、預算諮文、特別諮文，實際上就是總統要求國會立法的內容和依據。這樣一來，議會很難就實質性問題對政府實施監督。他們是議會從屬政府，政府被壟斷財團所操縱。真正的統治不是總統，而是一些主要財團。美國歷屆的總統都只是財團的代表。可見，美國三權分立的形式，並沒有什麼實際意義，只能從表面上給人一種「民主」的假象<sup>③</sup>。

大陸學者金建則指出：三權分立是西方資本主義國家普遍實行的一種政治制度，其主要內容是國家的立法、行政、司法三種權力分別由議會、政府、法院獨立行使，同時三者又相互制約，試圖以此維持權力間的制衡，防止走向濫用權力或集權專制的道路。三權分立廢除了君主高度集權的專制制度，代之以國家立法、行政、司法三權的分權制度。它打破了封建宗法血緣統治，代之以選舉產生的政府官吏，有利於防止個人專斷與專制制度的復辟，維護整個資產階級對國家的統治。資產階級的三權分立制度，是對封建專制制度的否定，有著一定的歷史進步性。三權分立是在資本主義私有制經濟基礎上產生的上層建築。資本主義商品經濟的自由競爭和無政府狀態，必然要求打破專制和特權，實行分權與制衡，以便不斷調節資產階級內部不同利益集團的矛盾及衝突，鞏固資產階級的統治。而三權分立就在一定程度上可以滿足統治階級內部各派利益均衡的要求，避免個別集團或少數領導人專權而危及資產階級的整體利益和統治。作為資產階級政權的組織形式，三權分立制度的實質是資產階級對無產階級及廣大勞動人民的專政。在貌似公正合理的三權分立背後，真正起主宰作用的是資產階級政黨。資產階級通過代表自己利益的政黨控制議會中的多數議席，實際操縱立法權；通過執政黨首腦人物出任總統或首相，實際掌握行政權；又通過由總統或首相任命最高法院院長或法官，實際影響司法權。資產階級正是通過代表其利益的政黨控制三大權力來鞏固它的階級統治的<sup>④</sup>。

中共理論家異口同聲地指責三權分立是資產階級專政。余敏認為三權分立開始時是一種階級分權，是為資產階級對抗工權企圖取得政權而興起的學說；而當資產階級獲得政權後，三權分立淪為總統權（行政權）獨大，而壟斷資產階級則通過控制與操縱總統來進行資產階級專政的統治。金建則認為三權分立廢除了封建君主集權制度，代之以選舉產生的政府官吏，有利於防止個人專斷與專制制度的復辟，有歷史的進步性。三權分立是資本主義商品經濟的上層建築，它要求打破專制和特權，可滿足統治階級內部各派利益均衡，避免個別集團或少數領導人專權而危及資產階級的整體利益和統治。而資產階級是

③ 余敏，「析方勵之鼓吹的西方民主」，人民日報（海外版），一九八九年十一月八日，第二版。

④ 金建，「中國不能走三權鼎立的道路」，人民日報（海外版），一九八九年八月十四日，第二版。

通過代表其利益的政黨控制三大權力來鞏固其階級統治的。中共理論家相當用心地把三權分立說成資產階級專政，刻意忽視西方三權分立說的主旨是在保障個人自由，謀取公共福利。三權分立說由洛克、孟德斯鳩到美國聯邦黨人的立論都是強調以三權分立來保障個人自由，謀取公共福利。

洛克說：「如果同一批人同時擁有制定和執行法律的權力，就會給人們的弱點以絕大誘惑，使他們動輒攫取權力，藉以使他們自己免於服從他們所制定的法律，並且在制定和執行法律時，使法律合於他們自己的私人利益，因而他們就與社會的其餘成員有不相同的利益，違反了社會和政府的目的。因此，在組織完善的國家中，全體福利受到應得的注意，其立法權屬於若干個人，他們定期集會，掌握由他們或聯同其他人制定法律的權力，當法律制定以後，他們重新分散，自己也受他們所制定的法律的支配；這是對他們的一種新的和切身的約束，使他們於制定法律時注意為公眾謀福利。但是，由於那些一時和短期內制定的法律，具有經常持續的效力，並且需要經常加以執行和注意，因此就需要有一個經常存在的權力，負責執行被制定和繼續有效的法律；所以立法權和執行權往往是分立的。」⑤「孟德斯鳩更精彩的論道：「一個公民的政治自由是一種心境平安的狀態。這種心境的平安是從人人都認為他本身是安全的這個看法產生的。要享有這種自由，就必須建立一種政府，在它的統治下一個公民不懼怕另一個公民。當立法權和行政權集中在同一個人或同一機關之手，自由便不復存在了；因為人們將害怕這個國王或議會制定暴虐的法律，並暴虐地執行這些法律。如果司法權同立法權合而為一，則將對公民的生命和自由施行專斷的權力，因為法官就是立法者。如果司法權同行政權合而為一，法官便將握有壓迫者的力量。」⑥「美國聯邦黨人祖述洛克、孟德斯鳩意旨，設計出權力制衡的政治體制來保障人民自由，指出：「不能否認，權力具有一種侵犯性質，應該通過給它規定的限度在實際上加以限制。因此，在理論上區別了性質上是立法、行政或司法的幾類權力以後，下而且是最困難的工作是，給每種權力規定若干實際保證，以防止其他權力的侵犯。」⑦「為了要給政府分別行使不同權力奠定應有的基礎——在某種程度上都承認這對維護自由是必不可少的——顯然各部門應該有它自己的願望，因而應該這樣組織起來，使各部門的成員對其他部門成員儘可能少起作用。如果嚴格遵守這條原則，那就要求所有行政、立法和司法的最高長官的任命，均應來自同一權力源泉——人民。同樣明顯的是，各部門的成員在他們的公職報酬方面應該儘可能少地依賴其他部門成員。但是防止把某些權力逐漸集中於同一部門的最可靠辦法，就是給予各部門的主管人抵制其他部門侵犯的必要法定手段和個人的主動。在這方面，如同其他各方面一樣，防禦規定必須與攻擊的危險相稱。野心必須用野心來對抗。用這種方法來控制政府的

⑤ 洛克，政府論（下篇），葉啟芳、瞿菊農譯，北京，商務印書館，一九六四年，頁八九—九〇。

⑥ 孟德斯鳩，論法的精神，張雁深譯，北京，商務印書館，一九八七年，頁一五五至一五六。

⑦ 漢密爾頓等著，聯邦黨人文集，程逢如等譯，北京，商務印書館，一九八〇年，頁二五二。

弊病，可能是對人性的一種恥辱。但是政府本身若不是對人性的最大恥辱，又是什麼呢？如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使統治人，就不需要對政府外來的或內在控制了。<sup>⑧</sup>」

洛克、孟德斯鳩與美國聯邦黨人從保障個人自由、謀取公共福利出發的三權分立理論，以及其背後人性的洞察，都沒有受到中共理論家們公允的對待與相應的瞭解。中國大陸有心的學者早就把這些名著翻譯成中文，中共理論家不會不知道其中要點——金建就指出三權分立有利於防止個人專斷與專制制度的復辟具有歷史的進步性。然而中共理論家卻劃地自限，僵硬地引述馬克思主義的觀點與鄧小平的訓示，牽強地論證三權分立為資產階級專政，這是難以令人信服的。

## 二、三權分立制的弊病

中共除了將三權分立定性為資產階級專政外，還大力抨擊三權分立制的弊病。鄧小平經常嘲笑三權分立制為三個政府，無領導中心。金建則細緻地論述三權分立制的弊病有：(1)三權分立往往會造成各個權力中心之間的互相掣肘拆台，嚴重影響國家機器的正常運轉。資產階級議員們為維護各自所代表的集團利益在議會喋喋不休地爭論，往往使一些重大問題議而難決，甚至長期擱置，政府的運作也因此遲滯不靈，效率低下。例如美國國會一年一度的政府預算審議，有時因不同地區或利益集團互爭份額而使預算案遲遲不得通過，政府有關部門只好靠國會臨時撥款度日或被迫暫停上班。(2)三權分立並不像有人描繪的那樣，可以在各項決策中起制衡作用，避免失誤。如一九六四年美國國會根據總統約翰遜提議而通過的「東京灣決議」，導致美國直接出兵越南，擴大侵越戰爭，這不僅嚴重破壞了國際和平，也使美國深陷戰爭泥潭和內外交困的境地，遭到國內朝野和國際社會的強烈抨擊。(3)所謂「以權力制約權力」也並非像某些人渲染的那樣，是遏制政府官員腐化行為的有效機制。以金錢為基礎的西方政治制度本身便是產生腐敗的溫床，這就決定了以權謀私、貪贓枉法、行賄受賄等案件屢禁不止。<sup>⑨</sup>

余敏則集中批評美國議會不能代表民意，也無力對政府實施有效監督。余敏指出：資本主義議會制在形式上是公民投票選舉議員，組成最高權力機關，即議會（國會）。而美國歷屆國會的議員基本上都是資本家或為資本家服務的律師等上層人物。僅從美國第九十屆國會的成員來看，參眾兩院共有議員五百三十一人，其中企業主、金融家九十五人、農場主、牧場主二十人，政府官員二十二二人，律師二百七十七人，教育新聞界人士和醫生八十人，其他三十七人，沒有一名工人或農業工人

⑧ 同上，頁二六三—四。

⑨ 同註④。

的代表。佔美國人口百分之十二的黑人在參議院中也沒有一名代表。美國的議會根本不代表無產階級和廣大群眾的利益和意志，議會裡互相爭吵、激烈辯論那是資產階級互相傾軋，爾虞我詐的表現。議員們代表不同財團的利益，必然要互相爭吵辯論，這是他們在許多情況下對議案不可能出現一致通過現象的根本原因。而當國會與總統發生矛盾時，一般還是國會服從總統意旨。總統通過對立法覆議權的控制，以及對立法秩序的操縱，實際上奪走了國會的大部分立法權。總統每年向國會提出的國情諮文、預算諮文、特別諮文，實際上就是總統要求國會立法的内容和依據。這樣一來，議會很難就實質性問題對政府實施監督。他們是議會從屬於政府，政府被壟斷財團所操縱。真正的統治者不是總統，而是一些主要財團。可見，美國三權分立的形式，並有什麼實際意義，只能從表面上給人一種「民主」的假象<sup>⑩</sup>。

中共理論家批評三權分立的弊病，主要是從行政效率不彰，權力制衡效果不佳上著眼。誠然如中共理論家所指責，美國實行三權分立制的結果經常是行政效率不彰，總統（行政權）逐漸膨脹其職權，國會與法院並不能有效地監督總統的施政。然而中共理論家卻忽略了一個最關鍵性的問題，那就是三權分立制是否有效的保障個人自由。托克維爾（A. Tocqueville）在「美國的民主」一書中反覆說明美國的三權分立制使得司法部門充份獨立，法官得以按照憲法保障人權的精神來判案，這對於保障個人基本人權與自由有正面的貢獻<sup>⑪</sup>。托克維爾的論點早就贏得學術界的公認，美國的司法體系與職權也為各國羨慕與仿效。當代自由主義大師海耶克（F. A. Hayek）則持審慎的態度，認為獨立的法官只依法論事不關切政府之任何暫時的目的確實發揮了保障個人自由的功能，然而三權分立往往造成一種錯誤的認知，以為政治權力是無限的，只要靠權力制衡就可以防範權力對人的壓迫，這誤解美國憲法的法治理念。在無限的政治權力概念下，「法」不再遵循更高的一般性的規律，政府不再是一個「有限政府」，於是立法與行政部門往往只重本身具體的、個別的利益，而漠視公共的、普遍的利益，逐步淪為壓迫個人自由的權力機構<sup>⑫</sup>。然而海耶克認為這是可以補救的，一方面重新設計選舉制度，選出能代表公共意志與公共利益的立法機構，一方面發揮輿論的力量來防阻與對抗政府對人民的壓迫，警覺並啓迪公眾重視個人權利的價值<sup>⑬</sup>。而中共理論家在批評三權分立的弊病時完全避開三權分立是否有效保障個人自由此一關鍵問題，恰恰暴露中共壓根就不理會個人自由，只重行政效能問題。

⑩ 同註③。

⑪ 托克維爾，*美國的民主*（上卷），秦修明譯，香港，今日世界社，一九八五年。第六章與第十六章。

⑫ F. A. Hayek, 「The Constitution of a Liberal State」, ed. in *Hayek New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (London, R. K. P. 1978), pp. 98-104.

⑬ *Ibid.* 亦見 F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, vol.3, (The University of Chicago Press, 1979) Chapter 13.

### 三、中國大陸何以不能實行三權分立制

近年鄧小平一再指示不能搬用資產階級民主，必須根據中國大陸的情況進行政治體制改革，努力建設有中國特色的社會主義。因此，當中共加強批判三權分立制時，中共理論家拼命強調中國大陸有其特殊的歷史文化等背景，提出各種論證反覆說明中國大陸何以不能實行三權分立制的原因。

鄭直瑣認為中國大陸不能搞三權分立體制，有一般的理由，也有自己特殊的理由。鄭直瑣指出：三權分立制不是西方國家普遍實行的國家政權形式，西方國家大部分實行內閣制，是一種權力混合而非分權的政治體制。三權分立體制的適用範圍是極其有限的，不能隨意引進，日本就是個很好的例子。在二次世界大戰失敗之後，日本在國內外壓力下進行政治改革。事實上，這次改革是由駐日盟軍司令麥克阿瑟領導下的美國專家設計的。但他們並沒有把三權分立照搬到日本，而是尊重日本人的政治現代化的傳統。他們在起草日本新憲法時並沒有按照美國政治制度來造出一部新作品，而是提出了日本人自二十年代以來一直作為楷模的英國議會政府體制的完善化方案。這是一個典型的權力混合型內閣制政體。這個例子發人深省，它有力地說明三權分立的體制並不適合於任何一個國家<sup>⑭</sup>。

鄭直瑣論證不能搞三權分立制的一般理由後，提出中國大陸自己特殊的理由。鄭直瑣指出：中國從清末以來的立憲運動起，「十九信條」、「中華民國臨時約法」、「中華民國憲法」三個性質殊異的政權都不搞三權分立，這說明中國不搞三權分立是有深刻的文化和歷史原因。從文化方面講，我們這個民族講究「中庸」，不尚走極端，又講究「和為貴」，希望人際關係和睦而不是鋒芒畢露。在三權分立體制中，立法機關和行政機關分別由選民選舉產生，因此議會中的多數和總統可能屬於兩個互相敵對的政黨，在這種情況下，屬於甲政黨的行政機關要採取的政策，往往遭到乙政黨控制的議會多數反對，反之亦然，並且不能通過政黨在立法和行政機關之間進行協調，一有矛盾，只能放在桌面上來爭吵，很少轉實的餘地。吵不出結果，就只得各行其是。故三權分立是一種外向的、硬性的在爭吵中運行的體制。在這種體制下既要維護立法和行政部門各自的權力，又要保持政府的效率和對內對外一致的形象是困難的。而在內閣制中，行政機關產生於議會的選舉，這就保證了議會中多數和行政機關總是掌握在相同政黨手中。這樣可以由執政黨將立法和行政機關溝通。一旦三者發生異見，則通過執政黨進行協調、磋商，問題解決後，再把方案提到議會或者內閣來，以避免兩大政府部門發生激烈的、表面的衝突，也避免政府對內對外兩種形象。因而，權力混合的內閣制是一種內向的、比較重協調、平穩的體制。從中華民族尚和睦、尊中庸的民

⑭ 鄭直瑣，「中國為什麼不能實行三權分立體制」，光明日報，一九九〇年十二月十七日，第三版。

族文化背景看，中國不選擇三權分立體制是很自然的。再從歷史方面講，中國近代以來向西方學習政治方面多偏於大陸法系，而大陸法系國家的政體都是內閣制。這也是中國歷來不搞三權分立的原因<sup>15</sup>。

鄭直瑣是從歷史文化的背景來論證中國大陸何以不能實行三權分立制，金建則從馬克思主義與中共的領導權來論證中國大陸不能照搬三權分立制。金建指出：不同的經濟基礎決定不同的上層建築。資本主義的私有制產生了與之相應的三權分立制，而中國大陸生產資料的社會主義公有制必然要求建立一種代表全國人民利益的，統一行使國家權力的社會主義政治制度。由於中國大陸社會主義的實行，消滅了剝削階級和剝削制度，全國各民族人民的根本利益是一致的，這就決定了國家的一切權力屬於人民，要求有一個保障全體人民統一行使國家權力的機關，這就是人民代表大會制度。馬克思主義經典作家在論述無產階級新型的政權組織形成時，一向對三權分立制度持否定態度，認為它同國家權力的統一相矛盾的。馬克思在總結巴黎公社的經驗時肯定地指出，無產階級政權不應當是議會式的，應當是統一行使國家權力的，而統一行使國家權力的機關就是人民代表大會。此外，三權分立制和資產階級多黨制是雙胞胎，這是因為資產階級的議會民主是通過多黨制或一個政黨的不同派系出面實現的。這樣的政黨或派系，實際上是西方資產階級內部不同利益集團的忠實代言人。中國大陸的情形與西方不同，實踐證明中國共產黨領導的多黨合作制是歷史形成並為各民主黨派所共同接受的，四十年來各民主黨派和中國共產黨和衷共濟地推進社會主義。中國共產黨的利益和全體人民的利益，包括各民主黨派的利益是完全一致的。中國共產黨除了人民的根本利益之外，沒有自己的任何特殊利益。這就排除了多黨輪流執政以及黨內出現代表不同利益集團的派別的理論和實踐根據，從而決定了中國大陸決不能照搬西方的三權分立和多黨輪流執政的制度<sup>16</sup>。

中共理論家所提出各式各樣中國大陸何以不能實行三權分立的論證，說穿了只有一個目的，那就是要堅持中國共產黨的領導，堅持人民代表大會制度。中共不肯放棄「黨天下」的利益與中共全力阻撓三權分立制這才是中國大陸不能實行三權分立制的真正原因；其所謂歷史文化的背景、社會主義公有制的上層建築等說法，都是在論證中國的政治文化、經濟基礎只適合中國共產黨的專制統治而已。

#### 四、堅持人民代表大會制度

中共批判三權分立制的根本意圖在凸顯人民代表大會制的優越性，以堅持人民代表大會制度。金建指出：中國大陸是工人階級領導的，以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家。國家的一切權力屬於人民。這種人民民主專政的國體反映

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> 同註④。

到國家政權組織形式上，就要求有一個保障全體人民統一行使國家權力的機關。憲法規定：人民行使國家權的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。這就是說國家權力（包括立法權、決策權、監督權、重要人事任免權等）只能由民主選舉產生的人民代表大會統一行使。它不僅行使國家立法權，而且產生和監督國家行政、審判、檢察機關。行政、審判、檢察機關對人大負責，受人大監督。它們在人民代表大會統一行使國家權力的前提下，既有分工，又協調一致地進行工作。這同資產階級三權分立制度下分別行使立法、行政、司法權力的三大國家機關的互相牽制和抗衡，有著本質的區別。這種政權組織形式的正確運用和逐步完善，既可以防止權力過份集中，又可以避免三權分立制度的種種弊端，能夠兼取決策民主化、科學化與提高工作效能的優勢和長處。當然，目前的人民代表大會的工作還存在著一些問題，國家權力機關的作用還沒有更好的發揮出來。但這並不是人民代表大會制度本身造成的，更不能作為照搬西方三權分立制的藉口。致力於人民代表大會制度的完善，是中共進行政治體制改革的重要內容。隨著政治體制改革的深入進行，需要進一步理順黨委、人大、政府的關係；健全人大的監督制並使之法律化；改善人民代表構成，提高人民代表素質；繼續加強人民代表大會的自身建設。只要循這個方向不斷完善人民代表大會制度，就一定能更好地保障人民當家做主的權利，建立起比西方國家更高、更切實的民主政治。

余敏也指出：中國大陸的人民代表大會不僅是國家真正的最高權力機關，而且是真正代表民意的。美國歷屆的國會議員都是資本公司或為資本公司服務的律師等上層人物，這種資產階級的議會是不能與中國大陸人民代表大會相比的。在七屆人大代表中，中共黨員佔代表總數百分之六十六點八，非中共黨員佔百分之三十三點二。以職業區分，工農六百八十四名，佔二二·四％；知識分子六百九十七名，佔二二·四％；幹部七百三十三名，佔二二·七％；解放軍二百六十七名，佔九·九％；歸國華僑四十九名，佔一·六％。以民族區分，少數民族代表佔代表總數一五％。這充份反映了中國大陸人民當家作主的本質。中國大陸的人民代表儘管代表著各階層人民的不同利益和不同利益集團的不同要求，但根本目標是一致的。在這個前提下，許多不同的利益和要求也可以通過民主協商的途徑解決。同時也由於全體人民根本利益的一致，因此可以而且必須由代表人民利益和意志的人民代表大會統一行使國家權力。全國人大是最高權力機關，它由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督，行使國家立法權，並且監督行政機關與司法機關，行政與司法機關要對權力機關負責並報告工作。在人民代表大會制度下，它對國家的行政權、司法權都有明確的劃分，使國家權力機關和行政、司法等機關能夠協調一致把工作，有效地領導和組織社會主義建設事業，從而保證全體人民更好地行使國家權力。這些都是從中國大陸國情出發，在民主集中制的基礎上建立的具



有中國特色的社會主義民主政治制度<sup>18</sup>。

鄭直瑣則指出：人民代表大會制是人民民主專政的形式，它既不是三權分之體制，也不同於資產階級內閣制。中國大陸雖然不搞三權分立，但並不是說政府各部門間沒有進行職權劃分，沒有相互間的監督和制約。相反，這種政治制度中的監督是多層次的，相當完善嚴密的。首先全國人民代表大會及其常委會，可以運用人事任命權、罷免權、質詢權、國事調查權、以及立法權、審批權來監督國務院（行政機關）、最高人民法院和檢察院（司法機關）；而全國人民代表大會又受著人民群眾間接的（通過選舉）和直接的監督；最高人民檢察院和人民法院通過行使法律監督權和審判權監督各其他國家機關。在次一層，行政系統內設監察機關進行行政紀方面的監督，設審計機構進行經濟方面的監督。此外，還有各國家機關中上級對下級的監督、輿論的監督以及群眾來信來訪渠道的監督。如果政府各部門職權劃分和互相監督的制度能夠充分發揮作用的話，權力過分集中和濫用權力的弊病是可以防止或者及時解決的。其所以發生這些弊病而且沒有很好解決，並不是因為中國沒有實行三權分立體制，而是因為種種因素的干擾，沒有充份發揮社會主義制度的優越性。逐步完善有中國特色的社會主義人民代表大會制，把蘊藏其中的優越性發揮出來，就沒有理由，也沒有必要去引進美國的三權分立制<sup>19</sup>。

中共理論家所論述人民代表大會制的優越性，不外是些陳腔濫調；比較有新意的倒是中共理論家一致認為人民代表大會制度的監督、協調等功能未能發揮，必須進一步去完善此一制度，顯示出中共政局的動向。至於中共一再堅持的人民代表大會制是否像他們所吹噓的那樣「既可以防止權力的過份集中，又可以避免三權分立制的種種弊端，能夠兼取決策民主化、科學化與提高工作效能的優勢和長處<sup>20</sup>」，實在大有疑問。嚴家其一針見血的指出中共人代會不具民主性質：「在共產黨統治中國大陸的四十年中，全國人民代表大會代表是經三次間接選舉產生的，即由選民選舉產生縣、區人民代表，由縣、區人民代表大會選舉省、市人民代表，最後由省、市人民代表大會選舉產生全國人大代表。由於共產黨通過各種方式牢固地控制著省、市和全國人大代表候選人的提名權，全國人大代表實際上完全是按中國共產黨預定的名單，名義上經省、市、自治區人民代表大會選舉產生的。由於省、市、自治區人大代表也是按預定候選名單產生的，所以，中國大陸現行政治制度中一個重要事實是：由一批指定的省市人大代表「選舉」另一批指定的人擔任全國人大代表。大多數代表，以及許多全國人大常委會委員，爲了保住自己的地位，也不能對選民負責。事實上，人民完全不可能通過今天這樣的人民代表大會制度來反映自己的

18 同註③。

19 同註⑭。

20 同註④。