

國立政治大學東亞研究所

碩士論文

指導教授：李英明博士



中共國務院行政審批制度改革研究

—以政府職能轉變分析

研究生：陳明毅

中華民國九十四年一月

中共國務院行政審批制度改革研究

—以政府職能轉變分析

摘要

隨著中國大陸由計劃經濟體制向市場經濟體制的轉變，以及加入世界貿易組織後形勢的發展，中共傳統行政審批體制已面臨挑戰，為符合世貿組織非歧視性、透明性等原則，中共國務院與各級地方政府正如火如荼地進行行政審批制度的改革工作，以利於社會主義市場經濟的開展與融入經濟全球化的浪潮。

本文主要是以政府職能轉變觀點來檢視中共「國務院」審批制度伴隨經濟體制而轉變的情形，文章內容先對政府職能轉變的相關理論作探討，並對中共國務院行政審批制度改革之背景、原則、內容、成果、影響，及用以規範審批行為之《行政許可法》作全面性之探討。

關鍵字：行政改革、政府職能、審批制度

目 次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景及目的	1
第二節 文獻回顧	4
第三節 研究途徑與研究方法	9
第四節 研究範圍與研究限制	12
第五節 研究架構與章節安排	14
第二章 政府職能的相關概念闡述.....	17
第一節 政府職能之型態	17
第二節 經濟全球化與政府職能	22
第三節 中共轉變政府職能的歷史沿革	25
第三章 審批制度探討.....	34
第一節 行政審批之定義與特徵	34
第二節 審批制度之問題與影響	38
第三節 審批改革之歷史沿革	49
第四節 審批改革之原則與推行步驟	56
第四章 國務院行政審批改革之內容.....	62
第一節 取消之審批項目分類	62

第二節	取消審批項目之權力承接情形	66
第三節	保留與改變管理方式之審批事項	69
第四節	地方政府改革現狀	73
第五節	審批制度改革階段性成果與困境	85
第五章	相關法制對「審批制度」之影響.....	92
第一節	世界貿易組織規則對行政審批之影響	92
第二節	行政許可法對行政審批之影響	98
第六章	結論與建議.....	107
第一節	結論	107
第二節	建議	110
參考文獻	114

表 次

表 1-1 政府職能文獻回顧整理	6
表 1-2 行政審批文獻回顧整理	8
表 2-1 2003 年新建四大部門職責一覽表	33
表 3-1 行政審批下的生產能力過剩情形	47
表 3-2 中國大陸行業規制簡表	48
表 3-3 第三批審批制度改革之改變管理方式部分事項	53
表 3-4 第三批審批改革之下放管理層級部分事項	54
表 3-5 行政審批項目情況登記表	60
表 3-6 行政審批項目情況登記表	61
表 4-1 決定保留的部分審批項目	70
表 4-2 第二批審批制度改革之改變管理方式部分事項	72
表 4-3 深圳市行政審批事項清理結果	77
表 4-4 行政審批自查處理意見表	83

圖 次

圖 1-1	論文研究流程圖	16
圖 2-1	1998 年國務院部委分類	32
圖 4-1	工商管理管理局的網上審批流程圖	81

第一章 緒論

第一節 研究背景及目的

二〇〇一年十二月十一日中國加入世界貿易組織，象徵著中國正式融入經濟全球化的體系之中。加入世界貿易組織對於中國的影響，不僅僅是對經濟層面的衝擊，更深層地影響到政府管理體制的問題。

在傳統計劃經濟體制下，中國大陸的政府職能和機構設置，基本上是爲了適應此種經濟體制而形成的。¹此時期政府的職能，由於政府權力和機構的過度膨脹，各單位之間的職能交叉、重疊的現象非常嚴重，其具體表現是：部門林立、機構臃腫，人浮於事、效率低下，因此「管了許多不該管、管不好、管不了的事」。²所以在改革開放之後，此行政體制就顯得越來越不能適應社會發展的需要，尤其面對世界貿易組織的非歧視性、開放市場、公平競爭等原則—絕大部分內容以政府的行政管理活動爲對象，針對的是各成員國政府的行政行爲³時，如何將傳統計劃經濟體制的政府職能，轉換成爲適應市場經濟體制的現代政府管理職能，是現今中共政府的主要問題。

中共自一九八四年十月，十二屆三中全會通過的《中共中央關於經濟體制改革的決定》第一次觸及政府職能這一概念⁴；到了一九八七年「十三大」時，趙紫陽即具體提出「轉變政府職能」的構想，希望由上而下地進行機構改革，使

¹ 樸壯載，**中國大陸經濟體制轉型與政府職能轉變**(臺北：國立政治大學東亞研究所博士論文，民國 87 年)，頁 75。

² 鄧小平，**黨和國家領導制度的改革**(1980 年 8 月 18 日)，**鄧小平文選(1975-1982)**(北京：人民出版社，1983 年)，頁 288。

³ 金豔，「WTO與我國審批制度的完善」，**廣東行政學院學報**(第 4 期，2002 年)，頁 18-21

⁴ 彭澎，**政府角色論**(北京：中國社會科學出版社，2002 年)，頁 213。

中共的行政體制不成爲深化經濟改革的障礙；一九九二年江澤民在「十四大」上的報告發展了趙紫陽在「十三大」中「轉變政府職能」的論點，明確樹立了：(1)轉變政府職能以建立一套完善的社會主義市場經濟體制；(2)轉變政府職能的根本途徑在政企分離、調整中央和地方政府的職能，以及政府機構改革；(3)用三年的時間來完成基本任務。正式宣告中共進行轉變政府職能的改革方案，訂定出中共當局關於轉變政府職能的步調。⁵

爲因應加入世界貿易組織後的進一步深化改革，中共更在黨的十六屆三中全會中，通過了《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》以明確深化經濟體制改革的指導思想和原則，提出了要加快轉變政府職能，深化行政審批制度改革，切實把政府經濟管理職能轉到主要爲市場主體服務和創造良好發展環境。⁶由此可知，現今中共將行政審批制度的改革，當作是轉變政府職能的重要「突破口」。⁷

行政審批是政府的行政職能之一，是計劃經濟體制下政府配置資源的主要手段。此時期政府主要運用行政審批來實施行政管理，無處不在地審批事項具有一定的正當性。行政審批是將企業和單位的社會經濟活動納入國家計畫軌道當中，比如固定資產投資審批、集團消費審批、生產項目審批、價格審批、技術改造審批等等⁸，未經審批的項目就不能獲得物資和資金的國家計畫分配。因此，任何單位、企業、甚至個人的經濟與社會活動，都只有通過政府審批才具有合法性。⁹但是在成熟的市場經濟中，一般沒有任何物價管制和審批制度，但中共目

⁵ 熊自健，「中共當局關於『轉變政府職能』的討論」，**中國大陸研究**(第 36 卷第 6 期，民國 82 年 6 月)，頁 26。

⁶ 「轉變政府職能促進非公經濟發展—政協委員爲完善社會主義市場體制獻策」，**人民日報**，2003 年 10 月 20 日，第 4 版。

⁷ 葉勁松，**轉型期的地方政府職能與管理方式**(北京：國防大學出版社，2002 年)，頁 35。

⁸ 李文良，**中國政府職能轉變問題報告**(北京：中國發展出版社，2004 年)，頁 295。

⁹ 顏廷銳，**中國行政體制改革問題報告書**(北京：中國發展出版社，2004 年)，頁 236。

前在物價審核和審批方面，依然沒有充分開放，以致於與世貿組織所規定之運作原則產生格格不入之現象。

行政審批制度雖在特定的歷史階段對經濟社會的發展曾經扮演過積極的作用，¹⁰但隨著經濟體制的轉變、行政體制改革的深入，各級政府的職能都發生了轉變，政府直接管理的事項已經大為減少，審批制度中存在的如審批事項過多、審批程序繁雜、審批行為不規範等問題，已經制約了市場經濟的發展，更導致工作效率低落和權力「尋租」現象的盛行。故為發展生產力，中國大陸各級政府正積極地進行審批制度的改革。對於過多的審批項目進行逐步取消、下放或由中介組織於以承接其工作，作為轉變政府職能的途徑。

政府職能轉變主要內容之一，就是要改變政府對企業的管理方式，減少政府對企業經營活動的直接干預。而行政審批制度改革就是要減少政府對企業經營活動的直接干預程度，故本文以行政審批制度改革作為衡量政府職能轉變的指標。主要將以中共同務院為研究對象，研究目的：(1) 就政府職能的相關概念、職能轉變之理論作一系統之介紹，以用來作為檢視改革是否成功的標準；(2) 探討中共同務院審批制度改革的成因為何？改革過程與成效為何？(3) 行政許可法對審批制度改革之貢獻與侷限，作綜合性討論；(4) 以審批制度改革衡量中共政府職能轉變是否成功。

國內對於中國大陸的行政改革之著作與探討，多集中在國務院機構改革、人事體制改革的相關面向上，有關中共審批制度改革的文獻尚不多見，以全球化轉型論探究「政府職能轉換」與審批制度改革之間的關聯者更屬少見，本文期能填補此一研究領域之不足。

¹⁰ 李會剛，「論加入世貿組織後政府職能的轉變」，**行政論壇**(第3期，2003年)，頁38。

第二節 文獻回顧

國內以「政府職能」為題，來研究中國大陸體制轉變的碩博士論文、學術期刊並不少見，但研究焦點多集中在國務院機構改革、政企分離、經濟體制轉型、行政體制改革、國家與市場之關係，本論文第二章關於政府職能的論述，主要以國內著作為主。就其主要代表著作整理內容如下：

一、從機構改革面向

從機構改革面向討論中共政府職能轉變之文獻頗多，其代表著作為陳德昇的《中共國務院機構改革之研究—政府再造觀點》，其認為西方政府再造理論與實踐雖源自于民主與市場機制，但在政策與措施之執行並不必然與社會主義相排斥，對於處於經濟轉型之中共機構改革，具一定程度的啟發作用。研究成果指出：中共在政府職能轉變方面，雖然多著力於市場化變革之配套考量，但仍受制於意識型態的侷限，職能轉變的範圍也較為單一與保守，終使得政府改革成果受到限制，例如政企分開的主張始終未能落實，法制規範與法制尊嚴未能建立，社會中介組織官辦色彩仍重，以及政府職能弱化之部門，黨職能與角色卻有強化監督的傾向。故政府職能轉變不能僅及於經濟市場化改革，更應明確黨政角色分際與促進社會職能的加強。

二、從經濟體制轉型面向

從經濟體制轉型探討中共政府職能轉變之論文，以樸壯載《中國大陸經濟體制轉型與政府職能轉變》為代表，其認為：1.經濟體制的有效運行主要依賴於政府與市場兩機制的合理結合；2.政府與市場之間的關係是界定政府職能的核心問題；3.經濟體制與政府職能的相互適應也主要是政府與市場間的關係問題。

三、行政體制改革面向

林士傑著《中國大陸行政改革之研究—以政府職能轉變的角度分析》，其研究結果指出：1.政府職能轉變反映在行政組織結構調整上，為加強宏觀調控部門與減少專業經濟管理部門；2.政府對市場的調控方式，已經從行政途徑轉為以經濟與法律途徑為主；3.政府對於企業的管理方式，已經從直接管理轉為間接管理；4.社會中介組織有助於推動政府職能的轉變；5.「黨政不分」問題不解決，職能轉變無法徹底。

四、全球化面向

李宗勳著〈「全球化」、「社會資本」下的政府再造—兼論海峽兩岸政府職能之轉換〉中，以全球化、社會資本描繪「現代政府」的面貌，關於中共政府體制方面，分析了一九九八年國務院機構改革、二〇〇〇年迄今的省級機構改革、二〇〇〇年迄今的縣鄉鎮機構改革，得出結論為：1.國家與社會關係的關係失衡，各級政府將權力換個名目轉移到其他部門，仍自上而下維持壟斷地位，繼續干預經濟活動；2.政府職能僅止於轉移而為轉換，真正的轉換需要「往外」與「向內」雙向改造；3.忽略政府角色兼具「太大太小」的雙重困境；4.員額精簡有劣幣驅逐良幣之虞。

五、政企分離面向

政企分離面向探討中共政府職能轉變之代表著作為羅永青著〈從中共國企改革之政企關係看政府職能的轉變〉，其認為中共國企改革的歷程，一方面希望國企的積弊消除，一方面卻又無法開放政府之操控，反映出政府同為改革者與被改革者之「二元矛盾性」，如欲有所突破，則需精簡政府機構、規範政府職能，以實現國家權力的向社會逐漸轉移。

六、觀點探討

熊自健著〈中共當局關於「轉變政府職能」的討論〉，以時間為序列，對於國務院、人大常委會、地方幹部、大陸學界關於政府職能的觀點比較。

以下就國內論及中共政府職能的相關文獻，統整為如下表 1-1：

研究主題	作者	題目
機構改革 面向	陳德昇	中共國務院機構改革之研究—政府再造觀點
	吳志偉	八〇年代以來中共中央政府組織與職能之轉變
	龍飛	中共扭住政府職能轉換推行縣級機構改革
	李宗勳 範祥偉	政府職能轉換與機構改革—海峽兩岸行政改革
	李宗勳	中共國務院「機構改革」之研究—「政府職能轉換」的觀點
	熊自健	「轉變政府職能」與國務院機構改革
	謝慶奎	兩岸行政機構改革之比較研究
	林安妮	中共國務院機構改革之政經分析
經濟體制 轉型	樸壯載	中國大陸經濟轉型體制與政府職能轉變
	魏艾	從政府職能轉變看中共經濟改革的限制
	關志鋼	市場經濟下中國大陸政府職能轉換問題
行政體制 改革	王官德	中共行政改革初探
	林士傑	中國大陸行政改革之研究—以政府職能轉變角度分析
全球化面 向	李宗勳	「全球化」、「社會資本」下的政府再造—兼論海峽兩岸政府職能之轉變
政企分離 面向	陳淳斌	中國大陸鄉鎮企業發展與地方政府職能：回顧學界對相關理論的研究
	羅永青	從中共國企改革之政企關係看政府職能的轉變
觀點探討	熊自健	中共當局關於「轉變政府職能」的討論

表 1-1 政府職能文獻回顧整理

資料來源：作者自繪

國內著作中以審批制度改革來檢視中共政府職能轉變的，只有林士傑所著《中國大陸行政改革之研究—以政府職能轉換的角度分析》碩士論文，其以不到一節的篇幅以深圳市為研究個案說明審批制度之改革，顯無法對審批制度作完整性的描述，且僅能解釋深圳市的審批制度改革之情形，故本文以中共國務院為研究物件，將審批制度與中共政府職能之轉換作連結，希望對國內此一範疇之研究有所貢獻。

大陸學者對於審批制度改革研究之期刊著作頗多，但至今專書仍然有限，對於審批制度改革的研究，集中於：一、從 WTO 運作面向，如：束順民著〈WTO 與中國政府的職能再構〉、孫潤民著〈從 WTO 原則看審批制度改革〉、李文良著《中國政府職能轉變問題報告》，論及 WTO 背景下，改革審批制度以符合 WTO 原則的必要性；二、從單純審批制度缺失角度，如：王和平〈行政審批的制度缺失與治理〉、江紅義〈行政審批設立的法制化探討〉、中國社會科學院公共政策研究中心編《中國公共政策》，論及行政審批制度改革中存在的問題及政策走向，但只著重審批制度改革的「應然面」，並沒有論及審批制度改革的「實然面」；三、個案研究方面，俞可平編《地方政府創新與善治：案例研究》一書中，對深圳市的行政審批制度改革的過程、結果、影響作全面的描述；四、綜合性論述方面，歐桂英《行政審批制度改革若干問題解說》、國務院行政審批制度改革工作領導辦公室《改革行政審批制度 推進政府職能轉變》兩專書中，從審批制度之概念、改革遵守之原則與相關領導言論整理作官方立場之宣導。

本論文希望能作到客觀地檢視中共國務院審批制度改革在「實然面」的真實改革情形，並能脫離中共宣傳文章的束縛，客觀描繪審批制度改革之全貌。以下就行政審批制度改革相關文獻，統整為如下表 1-2：

研究主題	作者	題目
WTO 運作 面向	束順民	WTO 與中國政府的職能再構
	孫潤民	從 WTO 原則看審批制度改革
	李文良	中國政府職能轉變問題報告
	黃泰岩 謝瑞巧	經濟全球化下我國政府職能的轉變
	趙肖筠 孫劍鋼	論行政審批制度改革－兼論政府管制的法治化
審批制度 缺失面向	江紅義	行政審批設立的法制化探討
	中國社會 科學院公 共政策研 究中心	中國公共政策
	王和平	行政審批的制度缺失與治理
	王雁紅	芻議行政審批制度及其改革
	彭向剛	我國行政審批制度的突出問題與改革的目標模式
楊仕國	現行行政審批責任制度弊端探析	
個案研究 面向	北京市政 府法治辦 課題組	行政審批設置現狀與改革研究綜述（上）（下）
	俞可平	地方政府創新與善治：案例研究
綜合性論 述方面	歐桂英	行政審批制度改革若干問題解說
	國務院行 政審批制 度改革工 作領導辦 公室	改革行政審批制度 推進政府職能轉變

表 1-2 行政審批文獻回顧整理

資料來源：作者自繪

第三節 研究途徑與研究方法

一、研究途徑

研究者對於研究途徑的選擇一般受到來自三方面的影響，即研究者所處時代的研究趨勢、他所選擇的研究主體，以及研究物件的具體情形等，本文主要研究的是中國大陸在全球化的外在国际環境影響下，所作出政府職能轉變的因應，表現的方式是在審批制度的改革。為周詳地探討各種轉變的原因、與轉變的歷程，本文即採取新制度主義中的歷史制度論¹¹有關「制度轉變」的觀點作為本論文之研究途徑。

新制度主義指出，制度一旦形成，在一定時期內是穩定的，但它總要隨著社會的變化而變化，描述制度變化的概念是制度變遷，所謂的「制度變遷」是指制度的替代、轉換與交易的過程，它的實質是一種效率更高的制度對另一種制度的替代過程。¹²為何會選擇歷史制度主義當作研究途徑，有下列原因：

首先，在關於「制度變遷」的議題上，歷史制度主義強調「路徑依賴」的觀點。¹³依「路徑依賴」的解釋，一個國家，一旦選擇了某種制度，無論這種制度是好是壞，就會沿著這一制度走下去，產生對該制度的路徑依賴。除非有重要的外生變量影響，一個社會要脫離它已經選擇好的既定制度是不容易的。而路徑依賴產生的深層原因實際上是利益因素：一種制度形成以後總會產生一批該制度下的既得利益者和既得利益集團，這一集團會反對策劃偏離該制度的變遷。¹⁴

¹¹ 依照伊門卡特 (E.M.Immergut) 所詮釋的新制度主義，可以區分為理性選擇途徑、組織理論途徑與歷史制度論等三種途徑。

¹² 陳振明，**政治的經濟學分析—新政治經濟學導論**（北京：中國人民大學出版社，2003年），頁104。

¹³ 謝俊義，「新制度主義的發展與展望」，**中國行政**（第68期，民國89年），頁9。

¹⁴ 王耀生，**新制度主義**（台北：揚智文化事業股份有限公司，2000年），頁81。

其次，歷史制度主義認為制度並非因果關係的唯一動力，由於社會、經濟結構與環境條件是隨時在改變的，復以許多意外事件與重大危機的發生，都會形成行為的不可預測性與破壞既定制度的可能，故歷史制度主義從時間序列的面向上分析事件的過程與後果，並且重視由行動者與制度結構互動作用下產生的意圖性與非意圖性的結果，所造成個體處境與制度的變化。由此可知，歷史制度主義雖然強調制度因素的限制性，但它更強調的是環境因素的產生並非由單一的因果關係與行動者所能夠決定，是採取一種動態性與歷史脈絡性環境因素的看法¹⁵。賽倫（Thelen）與史坦莫（Steinmo）在此動態性觀點下，提出了達成制度變遷的原因：¹⁶

1. 社會經濟或政治的脈絡產生了巨大的改變，造成了潛在制度突變的情境。
2. 社會、經濟脈絡中或政治權力的改變，造成行動者可以透過既存的制度去追求其目標。
3. 外在的改變，造成既有制度中原有的行動者既定的目標或策略轉移。
4. 行動者調整其策略以適應改變，而此種改變可能造成制度崩潰，也可能只是在制度的限制下形成逐漸、點滴的改變。

由於在制度變遷的研究上，歷史制度主義對於歷史因素，如理念、文化或非預期性事件等諸多因素均納入制度分析中，強調透過時間序列的解釋與分析，來發現制度創見、變遷與競爭等議題的原因；且不僅從個體的行動與集體的限制中論述制度變遷的問題，更另外從各種危機、意外事件與不可意料的非制度性因素來探討，在「制度變遷」的探討較為周延，此特性對於公共組織在推行政策時，面對外在環境的思考上具有啟發的作用。

¹⁵ 歐崇亞，**新制度主義與公共組織分析**（台中：私立東海大學碩士論文，民國 86），頁 112。

¹⁶ Kathleen Thelen and Steinmo Sven” Historical Institutionalism in Comparative Politics,” in Seven Steinmo, Kathleen Theleen, and Frank Longstreth, (eds), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 17.

故基於歷史主義採取較為全面性的觀點，能夠引領研究者進入較為豐富的觀察，故本文將中共審批制度的改革視為行政體系與外在環境互動的結果，並不只從行政本身作孤立的描述，更從經濟因素、政治因素、社會因素等周遭環境的互動，來對中共國務院審批制度改革過程中所產生之問題，對社會、政治方面之影響、成效作全面之探討。

二、研究方法

本論文之研究方法，以歷史研究法為主要。「歷史」一詞，無寧會意成「沿革」，因為並非很嚴肅的指某一問題的歷史，而係指該問題發生及演變的沿革，具有長時性（longitudinal）研究的性質；藉分析與該問題有關的既存資料，歸納出可供解釋與預測的理論。¹⁷採歷史研究法所搜集的資料，可分為狹義的純粹歷史性資料和廣義的沿革資料。採用狹義的純粹歷史性資料為今日現象作解釋，是一種歸納重於演繹的邏輯；而採取廣義的沿革資料，則較傾向於演繹重於歸納，並不完全在一堆資料中找規則，而係就已定的假設，找尋相關的既有資料，作接受或駁斥的佐證，並非「純歷史」的研究。¹⁸

本文討論涉及中共行政府職能轉變、審批制度改革兩面向，在中共政府職能轉變面向上，以搜集臺灣、大陸相關之碩博士論文、期刊、報紙、專書等為主，作為分析中共國務院推動審批制度改革的背景、成因的主要參考資料；在關於審批制度改革方面，在國內學術的著作尚少有論及，故主要以大陸期刊與書籍作為研究之參考。資料來源主要來自政大國關中心、政大綜合院館圖書館、政大社資中心、國家圖書館、陸委會大陸資訊及研究中心、台大圖書館、與中國期刊網等學術期刊資料庫。

¹⁷ 王玉民，**社會科學研究方法原理**（台北：洪葉文化事業有限公司，1994年），頁244。

¹⁸ 王玉民，**社會科學研究方法原理**，頁245。

第四節 研究範圍與研究限制

一、研究範圍

(一) 時間範圍

本研究以政府職能轉變的角度分析中共國務院的審批制度改革，時間上自一九八七年趙紫陽在中共「十三大」提出以「轉變政府職能」為原則的機構改革為始，期間經歷一九八八年、一九九三年、一九九八年前後三次以「轉變政府職能」為原則的國務院機構改革，持續到現今加入世界貿易組織後，國務院為適應社會主義市場經濟所作的職能轉變作為觀察的時間範圍。

(二) 內容範圍

本文之研究對象雖然是國務院，但國務院取消的審批項目眾多，且許多與市場經濟轉型無關，由於社會主義國家機構改革的焦點多集中在經濟部門，¹⁹為顯示政府經濟職能的變化，資料呈現主要以跟經濟有關部門的審批項目作呈現，包括國家發展計劃委員會、國家經濟貿易委員會、中國人民銀行、財政部、證監會等單位，以免資料太過龐雜。

二、研究限制

(一) 資料搜集

國內關於中共行政改革的專書著作、期刊探討，多集中於機構改革、行政體制改革、政府職能轉變，觸及行政審批制度改革的著作，僅有國立臺灣大學碩士生林士傑所著「中國大陸行政改革之研究—以政府職能轉變的角度分析」一文中曾對審批制度作概略的描述，故本論文在探討行政審批制度時，在資料搜集是僅能以中國大陸的文獻為主，無法參照國內學者之見解。大陸專書對於行政審批

¹⁹ 陳德昇，**中共國務院機構改革之研究**(臺北：永業出版社，民國 88 年)，頁 43。

制度的探討，亦多散落在行政學、行政改革、行政管理等類之書籍中，以「審批制度」為書名的著作還很少見，增加了研究者搜集資料的困難度。

（二）適用局限性

中共審批制度改革的範圍相當廣泛，包括中央和地方各層級政府，涵蓋各組織與機關單位。且各級政府之審批項目均有所不同，審批項目之多將無法作歸納整理，²⁰對於審批制度改革的瞭解並無幫助，為突顯中共以計劃經濟體制所設立的政府職能是否隨市場經濟而改變，本論文僅就中共國務院中與經濟相關部門的審批制度改革作探討，相對於地方政府的審批制度的改革，由於各層級政府皆有其各自的職能，適用僅能針對中央政府的審批制度改革。

²⁰ 以 2002 年 10 月國務院第一批取消之行政審批專案就有 789 項，2003 年 2 月第二批取消之專案也有 406 項。

第五節 研究架構與章節安排

本篇論文共分六章，第一章緒論主要闡述研究背景、研究目的作為本論文之開端，說明研究方法、研究範圍、限制，揭示論文之章節架構，並對政府職能與審批制度之相關國內、中國大陸之期刊、專書文獻作詳盡之回顧與整理。

第二章為政府職能的相關概念闡述，共分三節。首先探討政府職能的型態，即包括政府職能之定義、政府職能的分類與不同職能政府的角色，包括守夜人政府論、政府干預論、全能政府論對於政府職能之看法與轉型期國家所應該具備的職能為何，均在本節中予以說明；第二節則探討經濟全球化與政府職能的關係，主要說明現今中共職能所存在的問題，全球化下決定政府職能的因素為何，經濟全球化對政府職能的影響；第三節說明中共轉變政府職能的歷程，即以中共歷次機構改革說明在轉變職能上的改變，與何以現今中共將行政審批制度改革作為轉變政府職能「突破口」的原因何在。

第三章為國務院行政審批改革之探討，共分四節。首先探討何謂「行政審批」，包括：審批之定義、起源，以及在計劃經濟體制下之特徵；第二節探討審批制度所產生之弊端，包括貪污腐化、行政效能不彰、地方保護主義等，以及所產生的影響；第三節探討國務院審批制度改革的歷史沿革之原則；第四節則討論國務院推行行政審批制度改革的原則與推行步驟。

第四章就國務院審批制度改革作具體的說明，共分為五節。第一節將審批項目作分類，說明何種類型的審批項目是屬於應被取消的；第二節接續第一節，說明國務院在取消審批項目之後，原審批權限的權力承接情形；第三節說明國務院哪些審批項目需要保留或改變管理方式，並不能被取消；第四節說明地方政府

推動審批制度改革的情況，並舉深圳市政府、北京市政府改革為例，說明地方政府在推行改革上的作法為何；第五節總結國務院審批制度改革以來的成果與改革所遭遇到的困境。

第五章為探討相關法治對國務院改革審批制度的影響。世界貿易組織的運作規則，對於中共行政審批制度改革的推動，具有深遠決定性的影響，故本論文另闢一節探討開放市場、無歧視性原等則與行政審批制度之間的關係；第二節論及中共為落實世界貿易組織的運作規則，所制訂的《行政許可法》，此法的主要內容、對審批制度的影響與關於適用上的困境作詳細的探討。

第六章為本篇論文之結論。以第一章對於「政府職能」之討論為基礎，來檢視國務院行政審批制度改革的成效，以及綜觀中國大陸政府職能轉變的成果，提出對整體審批體制改革之困境、未來發展作評論，並提出改革的建議以為本篇論文之結束。本論文之研究流程如圖 1-2：

圖 1-2 研究流程圖

