

## 第二章 政府職能的相關概念闡述

### 第一節 政府職能之型態

政府職能是指政府在一定時期內國家意志和社會發展需要所負擔的職責及表現的功能，<sup>1</sup>也就是指政府活動的基本方向、根本任務和主要作用；此外，它也是國家本質的外在表現。而政府職能並不是一成不變的，它是隨著形式和任務的變化而變化。<sup>2</sup>

所謂職能的轉變，是指政府根據社會、政治、經濟、文化發展的需要，及政府管理能力與方式的變化而對政府職能結構的不斷調整。它包括五方面的內涵：一是管理領域與管理程度的調整；二是職能體系中職能中心、重點的移位；三是職能結構的優化，表現為職能分解與整合機制科學性、合理性的提高；四是職能運作程序、運行手段的變化；五是政府功能的完善與政府能力的提高，這種完善與提高是以政府對外部環境系統的適應性為標準的。<sup>3</sup>轉變政府職能不是削弱政府職能，而是按照市場經濟的要求，將政府調控經濟的手段、方法、途徑和直接干預企業的微觀經濟活動轉向對國民經濟發展進行宏觀調控；從主要依靠行政手段管理轉向充分運用經濟手段、法律手段和必要的行政手段。政府對社會經濟活動的管理職能，應該主要是統籌規劃、掌握政策、組織協調、提供服務和檢查監督等方面。<sup>4</sup>

#### 一、政府職能之分類

政府職能的分類方法有很多，可以分為基本職能（彌補市場不足的職能）、特殊職能（特定國情、國體和政體下的職能）、過渡職能（計劃體制向市場體制

<sup>1</sup> 王俊英，**中國政府管理的理論與實踐**（北京：中國人事出版社，1996年），頁62。

<sup>2</sup> 鄭宇碩、謝慶奎，**當代中國政府**（香港：天地圖書有限公司，1992年），頁21。

<sup>3</sup> 趙立波，**政府行政改革—走向二十一世紀的中國觀點**（濟南：山東人民出版社，1998年），頁89。

<sup>4</sup> 李壽初，**中國政府制度**（北京：中央民族大學出版社，1997年），頁95。

過渡時的轉型期職能)；我國行政學者張金鑑更將政府職能區分為維持、保衛、扶助、管制、服務、發展六大範疇，<sup>5</sup>而中國大陸學者一般則是從政府的政治職能、經濟職能和社會管理職能三個面向來論述政府的職能。<sup>6</sup>在本論文中也主要採用此種分類方式分析。

所謂政府的政治職能，是指透過行政機關行使約束性、控制性、防禦性、保衛性以及鎮壓性的功能，其目的在於鞏固國家政權、維護社會安定、保護國家利益，其涉及國家安全、外交事務、社會治安、公民權力等。政治職能集中展現出國家的強制性，因此，中央政府對外交、國防擁有專有權力，對公安、國家安全、司法行政等影響國家根本利益和事關國家安危的職能等事務也擁有最後決定權和對地方政府的指導權。<sup>7</sup>

政府的經濟職能是廣義的政府社會職能的一部份，指政府在社會經濟生活中，依法履行的職責及其發生的功能，是全部政府職能中最重要職能，<sup>8</sup>其主要包括為市場經濟提供制度基礎；政府資源配置職能；政府調節、穩定、分配職能。<sup>9</sup>政府經濟職能的選擇是否得當，政府和市場的職能配置和關係模式是否合理，直接關係到國家資源配置是否具有效率，當政府的經濟職能，無法有效分配市場上的資源時，將會產生市場失靈<sup>10</sup>的現象。早期中國大陸提出政府職能轉變的觀念，主要是針對轉變政府的經濟職能而言，但隨著經濟體制改革的深化，和加入全球經濟體系的影響，漸漸擴及到經濟職能以外的各方面職能，如以行政體制改革作為政治職能的轉變。審批制度是中共計畫經濟時期政府配置資源的一種

---

<sup>5</sup> 張金鑑，**行政學典範**（台北：中國行政學會，1992年），頁103。

<sup>6</sup> 李文良，**中國政府職能轉變問題報告**（北京：中國發展出版社，2003年），頁9。

<sup>7</sup> 彭澎，**政府角色論**（北京：中國社會科學出版社，2002年），頁217。

<sup>8</sup> 金太軍，**政府職能梳理與重構**（廣州：廣東人民出版社，2002年），頁14。

<sup>9</sup> 顏廷銳，**中國行政體制改革問題報告**（北京：中國發展出版社，2004年），頁68。

<sup>10</sup> 所謂市場失靈，是指由於市場機制本身的某種缺陷和外部條件的某種限制，而使得單純的市場機制無法把資源配置到最佳的狀況而言，其發生的原因，有諸如資訊不完全、參與障礙、高風險以及規模漸增等因素。

手段，目的在避免重複建設、調整產業結構、減少盲目的投資和資源的浪費，但由於資訊能力的限制，良好的初衷並未實現，反成為政府職能突破的改革對象。

廣義的社會職能包括經濟職能，本文所指的社會職能，是指除了經濟職能以外的社會職能。主要表現在文化教育職能和社會服務、保障功能兩個方面：政府的文化教育職能指透過文化管理機構依法對教育、科技、文化、衛生、體育、新聞出版、廣播影視等社會科教事業和社會文化事業的管理。社會服務、保障功能是透過建立各種有關機構，創辦和管理社會福利、社會救濟、社會保險、環境保護、治理污染等事業。<sup>11</sup>而政府在履行社會服務方面，需要不斷增強回應能力，針對服務對象的利益作靈敏的反應，並能根據情況的變化而進行不斷的調整。

## 二、不同職能政府之角色

政府職能在不同體制的國家裡，其性質、內容、規範和作用方式都存在明顯的差別，即在同一個國家裡，不同的歷史時期也有不同特點，以下就學派、歷史環境之不同所產生的多種政府角色作介紹。

### （一）「守夜人」政府論

西方國家在自由資本主義時期，普遍推崇自由放任的經濟政策。所謂「守夜人」政府是對政府不當干預經濟活動的一種形象比喻，形容政府只要像一個「守門人」、「守夜者」一樣，只管「守夜打更」，防止竊賊入室，至於「室內」的事則由那隻「看不見的手」去操縱。經濟學家亞當斯密是提出「守夜人」觀點的第一人，其為政府設立了三個基本職能：第一是保護社會免遭其他社會暴力行為的侵害；二是保護社會成員免遭其他成員的侵害和壓迫並主持正義；三是從事私人不願或無力承擔的公共設施、公共工程。<sup>12</sup>管的最少的政府，對人民而言就是最好的政府，政府的角色是盡量少干預或不干預市場經濟的運行，國家除了賦稅

<sup>11</sup> 金太軍，**政府職能梳理與重構**，頁 16。

<sup>12</sup> 宋德福，**中國政府管理與改革**（北京：中國法治出版社，2001 年），頁 34。

外，不需介入經濟活動的過程，政府在經濟活動中只能充當「監督人」或「裁判」，其目的在於保證它監督對象的權益不受侵害，不被他人剝奪。

## （二）全能型政府

與守夜人政府職能論不同的是「全能政府論」，是指政府包攬了政治、經濟、社會的絕大部分事務，在國家生活中無所不及、無所不管，壟斷一切資源，成為整個社會生活的主角。在計畫經濟體制下的政府職能則屬於此類，其特點有：（1）政府包攬一切，排斥和扼制社會力量。「全能政府」對政治組織的成立嚴格審批和控制，排斥有明確目標、持續的、堅定的政治運動；（2）行政權力過份擴張，形成龐大而臃腫的機構。「全能政府」用政治、行政手段來辦經濟，政企不分、角色錯位等現象，必然導致機構龐大臃腫、職責交叉重疊、效率不彰等現象；<sup>13</sup>（3）形成社會的「官本位」，行政權力壟斷一切資源的配置、交換、分配，權力在社會財富的累積和分配中扮演決定性的作用，阻礙著經濟的健全發展（4）政府過度干預經濟。表現在政府壟斷行業過多，一些不必要的壟斷使得某些行業失去了市場競爭帶來的活力，反而無法向大眾提供經濟的公共產品；其次是政府對企業的直接控制，從企業的人事管理對生產經營都有政府官員審批，壓抑了企業的發展。<sup>14</sup>

## （三）政府干預論

隨著市場經濟的發展，自由放任的經濟理論逐漸暴露出侷限性。市場作為資源分配的手段有其前提和適用範圍，市場經濟並非萬能，亦有自身無法克服的缺陷。市場經濟國家週期性經濟危機的出現，使人們意識到市場經濟中政府所扮演不應該僅僅是個「守夜人」的角色，因而呼籲政府放棄不干預政策，介入社會經濟生活。凱因斯主義是政府干預論的代表，認為不加干預的市場經濟會產生有

---

<sup>13</sup> 彭澎，**政府角色論**，頁 59。

<sup>14</sup> 李惠郭，**中國政企治理問題報告**（北京：中國發展出版社，2003 年），頁 44。

效需求不足的市場缺陷，需要政府採取積極措施來加以消除和彌補。

凱因斯認為，可以用三種方法擴大政府干預經濟：一是重視財政政策的作用，及通過國家興辦公共工程等直接投資和消費來彌補私人消費和投資的不足，從而提高國民收入，實現充分就業；二是注重貨幣政策的有效性，透過對貨幣數量的控制來改變利息率，透過利息率的改變來刺激投資，以便達到充分就業水準；三是重視政府舉債的作用。因為用舉債方式興辦資本項目，能增加投資，如果用於彌補其他財政項目的赤字，則能增加消費傾向，因此，舉債支出能提高有效需求，增加總就業量，達到充分就業的均衡。<sup>15</sup>總之，政府干預論強調政府的主導作用，要求政府在經濟發展過程中指引經濟發展方向，保持宏觀經濟的穩定，以防出現市場失靈，把政府的作用與市場的作用聯繫起來，形成宏觀適度調控、微觀充滿生機和活力的新格局。

### 三、轉型期國家的政府職能

所謂轉型期國家，對中國大陸而言，主要是指從計劃經濟轉向市場經濟的國家所處的過渡狀態。<sup>16</sup>中國大陸長期以來在計畫經濟體制下，政府原是一個全能主義政府，政府取代了社會自治，政府透過計畫手段和操縱社會生活的一切領域。這種方式導致行政效率的低落，改革開放後，為進一步融入經濟全球化，必然要求政府職能從「全能政府」向「有限政府」轉變，從原有的「包攬一切」轉換到「作市場不能做的事情，彌補市場的不足」；由直接管理轉向間接管理、由微觀管理轉向宏觀管理，由單一的行政手段轉向經濟、法律、行政手段綜合並用，才有可能實現政府的根本轉變。<sup>17</sup>而現今中共所進行的行政審批制度改革，即是要從計畫經濟的「全能型政府」向市場經濟「有限型、有效型政府」轉變的途徑。

---

<sup>15</sup> 宋德福，**中國政府管理與改革**，頁 35。

<sup>16</sup> 彭澎，**政府角色論**，頁 284。

<sup>17</sup> 楊志勇，「論行政審批制度改革中的政府角色轉換」，**黑龍江省政法管理幹部學院學報**（第 5 期，2003 年），頁 66。

依據歷史經驗觀察，轉型期政府會主動地培育市場，把許多職能逐步移交給市場和各類社會經濟主體；同時把企事業單位所承擔的社會職能剝離出來，轉由政府行使，改變企事業單位行政化的傾向。<sup>18</sup>總體說來，轉型期政府的主要職能，包括下列幾項：（1）建立和維持市場體制、市場秩序；（2）彌補市場失靈；（3）穩定和促進經濟社會發展的職能。<sup>19</sup>

## 第二節 經濟全球化與政府職能

### 一、當前政府職能的主要問題

現階段中國大陸處在經濟轉型與經濟全球化並存的時期，重新定位現代政府角色和界定政府職能，已經成爲一個重要課題。從經濟全球化的角度來看，現階段中國大陸政府職能存在著以下幾個主要的問題：

（一）行政壟斷大量存在，主要表現爲行業壟斷和地區壟斷兩種形式。所謂的行業壟斷指行業部門利用自身的行政特權阻止其他經營者進入本行業參與經營活動，如電力壟斷、電信壟斷、鐵路運輸壟斷等等；地區壟斷又稱地方保護主義，指地方政府利用地方行政權力阻止其他地區的商品進入本地區，以保證本地區該商品的壟斷地位。<sup>20</sup>行業壟斷與地方保護主義阻礙了產品在市場上的自由流動，與經濟全球化的自由貿易原則相違背，破壞了經濟主體間的平等地位。

（二）對微觀領域的干預過多。當前中共政府既是社會經濟管理者，也是國有資產所有者，球員兼裁判的雙重身份，使政府承擔了大量應該由企業來完成的經濟職能，對國有企業在重大投資項目的審批、企業領導人的任免等關鍵問題上，給予過多的干預，使得市場機制難充分發揮功用。

---

<sup>18</sup> 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21。

<sup>19</sup> 葉勁松，**轉型期的地方政府職能與管理方式**，頁29。

<sup>20</sup> 黃泰岩，「經濟全球化下我國政府職能的轉變」，**宏觀經濟研究**（第4期，2004年），頁18。

(三) 經濟管理職能中法律依據不足。由於中國大陸經濟管理的法律不完善，無法可依或法律依據不足的現象相當普遍，法規內容的含混不清、籠統，就造成解釋空間過大，執法上就變得裁量權過大，常發生有以部門、地方規章否定國家法律的現象，與 WTO 政策透明度原則相違背，缺乏穩定、統一、連續性的經濟管理行爲。

(四) 政府監督、管理與行政執法上的缺陷。中國大陸長期以來，以審批制度來監督管理市場經濟秩序，由於審批的項目過多、審批範圍過廣、審批週期過長、審批責任不明確、監督機制不健全，導致管理效率低落。政府相關部門對於相關行政事項都有權審批、徵收各種各樣的行政規費，明顯增加了企業經營的成本。

## 二、政府職能確定的因素

隨著社會主義市場經濟的確立，爲了保證和促進經濟發展與融入世界經濟體系，就必須相應地加快轉換政府職能。唯政府職能的轉變並非一蹴可及，受到眾多因素的制約。諸如：經濟技術發展狀況、市場機制發育水平、政治體制、社會政治心理、社會中介組織的發展程度、歷史文化傳統等因素，<sup>21</sup>這些因素構成了政府職能的主要依據，一般說來，影響政府職能確定的因素主要有社會環境的需要與政府能力兩個個方面。

決定政府責任範圍大小、作用程度強弱的基本因素是社會環境的需要。作爲對社會事務進行管理並對社會提供服務的政府組織是一個開放系統，它與其行政環境之間相互聯繫、相互作用。在社會歷史發展過程中，總是會出現一些新的情況和問題要求政府解決，這些問題往往表現爲種種要求、支持和反對等各種資

---

<sup>21</sup> 葉勁松，**轉型期的地方政府職能與管理方式**，頁 25。

訊。當外部環境的這些要求、支持和反對等各種資訊進入行政系統後，就會引起政府組織，包括政府職能的變化，<sup>22</sup>比如中國大陸經濟體制改革後，國有企業要適應市場經濟的要求，必然要求自己成爲一個獨立的商品生產者和經營者，不再受到行政審批制度的過多制肘，如此過去政府的經濟職能已經不能適應經濟環境的需要，政府就必須轉變自身的經濟職能。

在政府能力方面，亦是影響政府職能確定的重要依據。政府職能與政府能力密切相關，因爲政府能力的大小、強弱決定了政府職能的實現程度。假如政府能力低落，將限制政府活動空間，使其難以負擔起更多的職責，減弱其發揮作用的力量。因此，政府在考慮確定自己的職能時，不能不考慮自身能力此一因素。

### 三、經濟全球化對政府職能的影響

所謂經濟全球化（Globalization），是指商品、服務、生產要素與信息跨國流動的規模與形式不斷增加，通過國際分工，在世界市場範圍內提高資源配置效率，從而使各國經濟相互依賴程度日益加深的趨勢。<sup>23</sup>爲適應經濟全球化的要求，針對中國大陸現有政府職能方面存在的問題，必須做到：

（一）弱化政府的微觀經濟干預職能。首先要減少行政審批，依〈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〉明確指出：「國家只審批關係經濟安全、影響環境資源、涉及整體佈局的重大項目和政府投資項目及限制類項目，其他項目由審批制改爲備案制，由投資主體自行決策，依法辦理用地、資源、環保、安全等許可手續」。其次要打破行政壟斷，行政權力的過度介入市場經濟，必然妨礙公平競爭，影響市場機制的正常運作，所以弱化政府微觀經濟干預職能，才能恢復市場的活力。

<sup>22</sup> 金太軍，**政府職能梳理與重構**，頁 37。

<sup>23</sup> 李丹陽，「中國政府職能轉變：沿革、問題與對策——兼談經濟全球化對中國政府職能的衝擊」，**燕山大學學報**（第 2 期，2002 年），頁 40。



(二)加強政府的宏觀調控職能。針對過去在管理經濟中濫用的行政手段，影響經濟發展和行政效率的情況，轉變為主要依靠經濟手段和法律手段，從直接干預轉變為間接控制為主。這裡所說的經濟手段，是指政府按照客觀經濟規則的要求，運用價格、財政、稅收、信貸、工資、利潤等經濟手段，政府透過財政政策、貨幣政策對經濟運行總量和結構進行調控和管理，保證社會總供給和總需求之間的大體平衡，維持良好的宏觀經濟環境，保證經濟的持續發展。<sup>24</sup>

(三)轉化政府的中介職能。面對加入經濟全球化所帶來的管理複雜化，政府不可能再以「全能政府」角色管理各種問題，必須要將部分職能有效的轉化出去，由社會中介組織來承接。這裡所說的社會中介組織包括各種非政府、非營利性的民間組織、公共組織，也就是介於政府與營利性的私人企業等機構之間的第三部門。<sup>25</sup>在市場經濟國家，第三部門已成爲公共管理的主體之一，可以改善公共事務管理的績效和提升公共財或服務的品質。由於目前中國大陸的中介組織數量仍少且獨立性不高，固爲使政府職能的轉化不流於形式化而能發生實際的功効，應努力發展中介組織。

### 第三節 中共轉變政府職能的歷史沿革

「轉變職能」一詞，最早出現在一九八四年十月，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》。轉變職能問題的正式提出，則是在一九八七年十月，中共十三大關於政府機構改革的論述中，爲了避免重蹈「精簡—膨脹—再精簡—再膨脹」的覆轍，正式把轉變政府職能視爲「機構改革必須抓住的關鍵」<sup>26</sup>。此後的歷次機構改革，均以貫徹「轉變職能」，故以下就一九八八、一

<sup>24</sup> 夏書章，*行政效率研究*（廣州：中山大學出版社，1996年），頁94。

<sup>25</sup> 黃泰岩，「經濟全球化下我國政府職能的轉變」，*宏觀經濟研究*（第4期，2004年），頁28。

<sup>26</sup> 潘享清，*中國機構改革的理論與實踐—機構改革調控機制研究*（北京：法律出版社，1999年），頁63。

九九三、一九九八、二〇〇三年四次機構改革與二〇〇一年加入世界貿易組織後的情形，來說明中共政府職能轉變的歷史沿革。

### 一、一九八八年的機構改革

一九八八年國務院機構改革，是在以建立「有計畫的商品經濟」與「國家調節市場、市場引導企業」的經濟體制改革背景下進行的，<sup>27</sup>提出了「轉變政府職能」是機構改革能否成功的關鍵。因此，本次機構改革與一九八二年機構改革的重大不同，在於不再只是搞簡單的機構撤減、合併，而是在轉變政府職能的基礎上進行機構調整；按政企分開的原則，把直接管理企業職能轉移出去；把直接管錢、管物的職能下放。其具體作法包括五方面的內容：

- 1.把政府管理經濟的重點從微觀管理變成宏觀管理，所有經濟管理部門要將經營權下放給企業，使其走上自負盈虧、自主發展的道路。
- 2.由直接控制轉變為間接控制，所以要綜合的運用經濟、法律和必要的行政手段，而非純粹的行政干預手段，管理經濟活動，並重視對市場的調控。
- 3.由部門管理轉向全行業管理。
- 4.由管自當頭轉向服務監督，所以要使各級領導機關能確實為基層和企業經濟體服務，創造有利於經濟活動運轉的環境。
- 5.由機關辦社會轉向機關後勤服務工作社會化，實施承包經營，逐步向企業化、社會化過渡。<sup>28</sup>

一九八八年的機構改革，儘管已經認識到轉變職能的重要性，但由於改革仍停留在計畫經濟體制的思維框架內，多數部門的管理手段仍習慣沿用行政命令和直接管理的手段，熱衷於批錢、批物，強調部門利益，因此，政府職能的轉變並沒有真正實現。涉及轉變職能的幾個主要問題，例如：政企分開、下放權力、加

---

<sup>27</sup> 林士傑，**中國大陸行政改革之研究－以政府職能轉變的角度分析**（台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文，民國 91 年），頁 33。

<sup>28</sup> 詹中原、施能傑，**中共行政組織與人事制度改革之研究**（台北：行政院大陸委員會發行，民國 82 年），頁 41-42。

強宏觀調控、減少部門直接管理及政治體制等相關問題都沒解決，機構龐大、人員臃腫的現象依舊。<sup>29</sup>

## 二、一九九三年的機構改革

一九九三年的機構改革，是以建立社會主義市場經濟體制為前提下開展的。<sup>30</sup>一九九三年三月，十四屆二中全會審議通過《關於黨政機構改革的方案》指出：「黨政機構改革的指導思想是，適應社會主義市場經濟的要求，按照政企職責分開和精簡、統一、效能的原則，轉變職能，理順關係，精兵簡政，提高效率」。<sup>31</sup>本次改革的特點，是把適應社會主義市場經濟的要求作為改革的目標；並明確提出行政管理體制改革的概念；且以轉變職能為重點，提出政企分開是職能轉變的根本途徑。<sup>32</sup>

一九九三年的機構改革，在職能轉變方面取得了一些成果，如擷取了以往改革的經驗，開始觸動到管理體制的問題，而非「就機構減機構，就編制減編制」<sup>33</sup>；除注重中央與地方之間權力分配之外，還觸動了政府與企業的關係，但本次改革仍終究只是一次階段性的改革，政府職能轉變並沒有完全到位，甚至發生扭曲。例如：按照政企分開的要求，政府將部分專業經濟部門改組為公司，但改組後的公司並沒有成為自主經營、自負盈虧的經濟實體，相反地，仍然承擔原有部門的職能，對下屬企業進行行政干預。因此，宏觀調控手段仍然不健全，政府部門仍熱衷於掌握審批權限，透過行政手段管理經濟和社會事務。<sup>34</sup>

## 三、一九九八年的機構改革

---

<sup>29</sup> 汪玉凱，**中國行政體制改革二十年**（鄭州市：中州古籍出版社，1998年），頁108。

<sup>30</sup> 孫明，**國人聚焦：機構改革**（北京：中國方正出版社，1998年），頁45。

<sup>31</sup> 張志堅，**中國行政管理體制和機構改革**（北京：中國大百科全書出版社，1994年），頁66。

<sup>32</sup> 汪玉凱，**中國行政體制改革二十年**，頁113。

<sup>33</sup> 吳志偉，**八十年代以來中共中央政府組織與職能之轉變**（台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，民國87），頁134。

<sup>34</sup> 梁鷹，**WTO與政府職能轉變幹部讀本**（北京：中共中央黨校出版社，2002年），頁148。

一九九七年九月，中共總書記江澤民在十五大的政治報告中指出：「機構龐大，人員臃腫，政企不分，官僚主義嚴重，直接阻礙改革的深入和經濟的發展，影響黨和群眾的關係。這個問題亟待解決，必須通盤考慮，組織專門力量，抓緊制定方案，積極推進」<sup>35</sup>。此十五大的政治體制改革論述，直接推動了一九九八年的政府機構改革。一九九八年三月，九屆全國人大一次會議通過《國務院機構改革方案》，其指出改革的目標是：建立辦事高效率、運轉協調、行為規範的政府行政管理體系，完善國家公務員制度，建設高素質的專業化行政管理隊伍。改革的原則是：按照社會主義市場經濟的要求，轉變政府職能，實現政企分開；按照精簡、統一、效能的原則，調整政府組織結構，實行精兵簡政；按照權責一致原則，調整政府部門的職責權限，明確劃分部門之間的職責分工，完善行政運行機制；依照依法治國、依法行政的要求，加強行政體系的法治建設。<sup>36</sup>

按照上述改革目標和原則，國務院將改革後的二十九個部委，劃分為下列四大類部門（如圖 2-1），並分別承擔以下職能：<sup>37</sup>

- 1.宏觀調控部門。主要職責是：保持經濟總量平衡，抑制通貨膨脹，優化經濟結構，實現經濟持續快速健康發展；健全宏觀調控體系，完善經濟、法律手段，改善宏觀調控機制。
- 2.專業管理部門。主要職責是：制定行業規劃和行業政策，進行行業管理；引導本行業產品結構的調整；維護行業平等競爭秩序。
- 3.教育科技文化、社會保障和資源管理部門。將國家科學技術委員會更名為科學技術部；國家教育委員會更名為教育部；在勞動部基礎上組建勞動和社會保障部；由地質礦產部、國家土地管理局、國家海洋局和國家測繪局共同組建國土資源部。相對的對這些部門的職能和內部管理體制進行了調整。

---

<sup>35</sup> 洪文友，**中共行政機構改革之研究－從中央政府職能轉變分析**（台北：國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，民國 90），頁 68。

<sup>36</sup> 李惠郭，**中國政企治理問題報告**，頁 46。

<sup>37</sup> 梁鷹，**WTO與政府職能轉變幹部讀本**，頁 148。

4.國家政務部門。對國務院組成部門、國務院直屬機構和辦事機構進行了重組和改革，調整了部門結構，理順了相互之間的關係。

這次機構改革是歷次機構改革規模最大的一次改革。<sup>38</sup>政府職能的轉變不再僅僅侷限在經濟職能轉變的範圍（國有企業改革、政企分開），而是全方位的轉變和調整政府管理社會的職能和方式，雖然改革任務基本完成，但仍存在下列問題：（1）由於牽涉到部門權力格局分配、人員分流的數目太過龐大，使得改革推進力度不足的問題；（2）人員素質低落、行政效率並未提升問題；（3）機構人員貪污腐敗問題並未解決。故倘若一九九八年機構改革能確實的轉變職能、精簡人員，但人員的素質未提升、貪污腐敗現象無改正，那麼再多的改革計畫都沒有功效。<sup>39</sup>

#### 四、二〇〇一年的加入世界貿易組織

WTO本身是帶有強制性規則為基礎的政府間國際組織，其運作需要各成員國政府行使職能與其規則相銜接。中國大陸加入世界貿易組織，意味著接受世界貿易組織運作規則的規範，在政府職能行使方面就必須遵守經濟市場化、貿易自由化、管理透明化和行為法治化等四項要求。<sup>40</sup>

而目前中共政府職能與 WTO 的要求差距甚遠，主要表現在：

1.職能定位的偏差。在計畫經濟體制的影響下，存在著政府職能涵蓋面太過廣泛，既管社會又管企業；既管宏觀經濟，又參與企業的生產經營活動。

41

2.經濟職能的缺失。目前中共在經濟職能方面，存在著經濟法律不夠健全，政策透明度與可預測性不佳和經濟政策統一性、連貫性不足等問題，這些

<sup>38</sup> 國務院組成部門由 40 個減少到 29 個，部門內設機構精簡了 1/4，移交給社會中介組織、企業、地方的職能 280 多項，人員編制少了一半，全國精簡財政供養人員 115 萬人。

<sup>39</sup> 洪文友，**中共行政機構改革之研究－從中央政府職能轉變分析**（台北：國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，民國 90），頁 68。

<sup>40</sup> 荆颯爽，「加入 WTO 與我國政府職能的轉變」，**政治與公共管理**（第 6 期，2003 年），頁 70。

<sup>41</sup> 徐瑞娥，「WTO 與規範政府職能的觀點綜述」，**經濟研究參考**（第 15 期，2003 年），頁 42。

問題均與 WTO 政策透明原則相衝突。

3.政府管理方式的衝突。現行中共管理制度重視審批，強調直接管理，有關行業制度、價格管理、中介組織等行政管理手段與 WTO 要求不合，且政府設立外資企業審批和經營許可制度也違反了公平原則。

為符合WTO的要求，中共在職能轉變方面所做的努力，是以行政審批制度的改革，當作是轉變政府職能的重要「突破口」。二〇〇一年九月國務院始成立行政審批制度改革工作領導小組；十月 發佈《關於行政審批制度改革工作的實施意見》作為審批制度改革的依據，以作為深化行政體制改革的途徑，期望達到：

(1) 轉變政府經濟管理職能，由強制性過多的行政干預轉向服務監控。即政府不再直接經營管理企業，把權力交給市場和企業；(2) 為中外各類企業提供良好的政府服務和安全穩定的社會經濟環境。從主要是為國有經濟服務的政府，轉變為整個國民經濟服務的政府；(3) 由封閉的內部行為轉向公開透明的依法行政。將審批項目公布並減少重複審批的情形，以提高政府行政效率。<sup>42</sup>

## 五、二〇〇三年的機構改革

二〇〇三年三月，中共召開「十屆全國人大」，通過「關於國務院機構改革方案的決定」，特別強調職能轉變與調整。針對「深化國有資產管理體制改革，完善宏觀調控體系，健全金融監管體制，繼續推動流通管理體制改革，加強食品安全和生產監管體制建設」五項重點<sup>43</sup>，新成立了國務院國有資產監督管理委員會、中國銀行業監督管理委員會；組建商務部、國家食品藥品監督管理局；將國家發展計畫委員會改組為國家發展和改革委員會；將國家計畫生育委員會更名為國家人口和計畫生育委員會。

<sup>42</sup> 卞彬，「WTO規則與政府角色定位和管理方式改革」，*天府新論*（第3期，2002年），頁34。

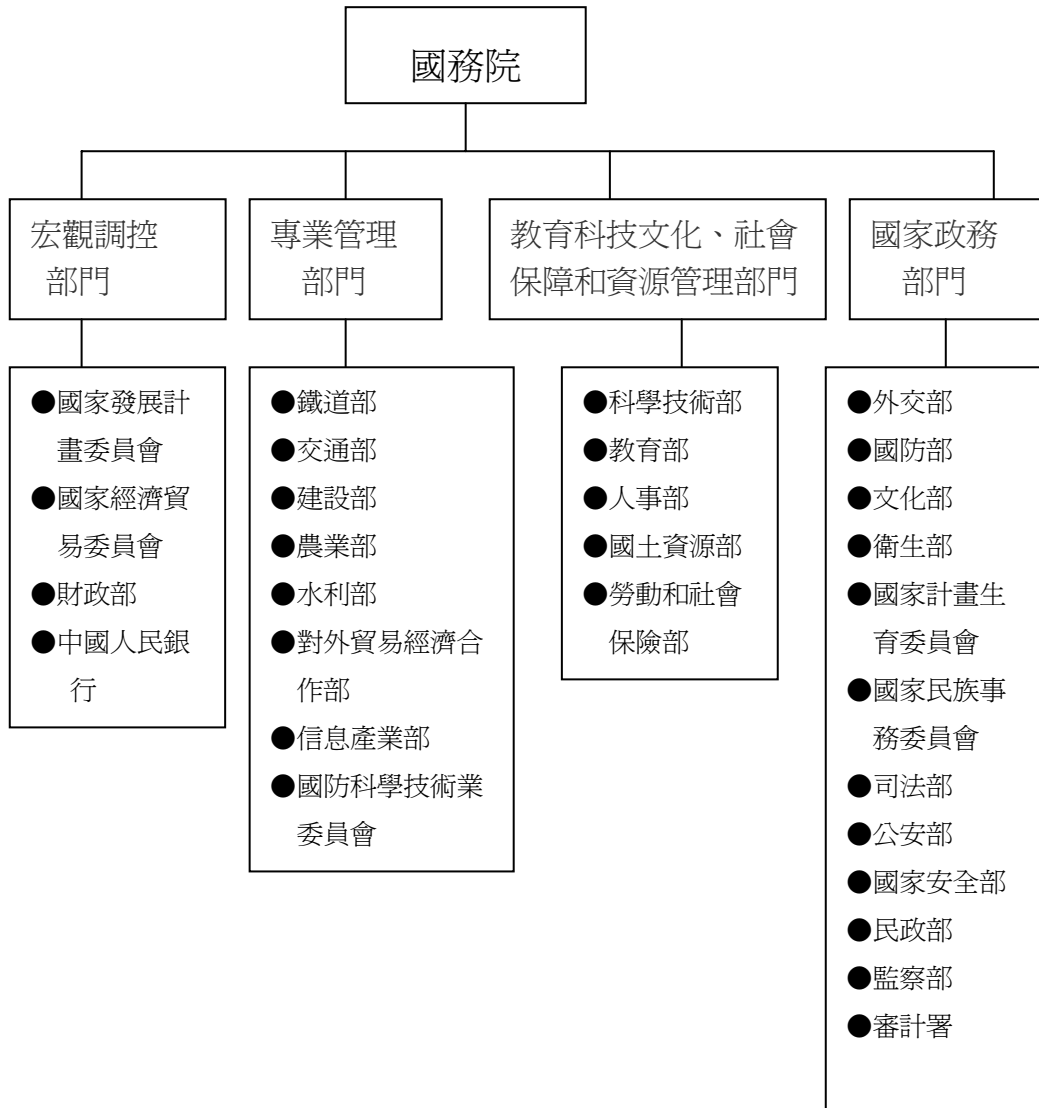
<sup>43</sup> 本刊數據分析員，「從數字看新一輪政府機構改革」，*領導決策訊息*（第10期，2003年），頁30。

最新的一次機構改革，並沒有大幅地裁撤機構和人員（國務院組成部門由原來 29 個減至 28 個），而是以「動機構不動人」的基本思想，通過一系列整合和職能轉變，盡量合理地設置政府內部機構，<sup>44</sup>對職責不清、職能交叉的部門進行必要的裁撤，且設立了一些特設機構，以提高行政效率和解決當前的問題。從新設立的機構可知，本次改革強化了政府監管的能力，而由於加入WTO之後，市場經濟空間越來越大，內、外貿易的差別消失，不但中國大陸國內企業更直接地面對外商的競爭挑戰，政府直接管理的部分也隨之縮小，故強化政府監督管理的職能是必然的結果。

---

<sup>44</sup> 連玉明，**中國國策報告 2003—觀察「兩會」政治中國新生態**（北京：中國時代經濟出版社，2003 年），頁 32。

圖 2-1 一九九八年國務院部委分類



資料來源：作者自繪



表 2-1 二〇〇三年新建四大部門職責一覽表

部門	主要職責
國家發展和改革委員會	擬定並組織實施國民經濟和社會發展戰略、長期規劃、年度計畫、產業政策和價格政策，監測和調節國民經濟運行，搞好經濟總量平衡，優化重大經濟結構，安排國家重大建設項目，指導和推進經濟體制改革。受國務院委託向全國人大作國民經濟和社會發展計畫的報告。
商務部	研究擬定規範市場運行和流通秩序的政策法規，促進市場體系的建立和完善，深化流通體制改革，監測分析市場運行和商品供求狀況，組織開展國際經濟合作，負責組織協調反傾銷、反補貼的有關事宜和組織產業損害調查等。
國務院國有資產監督管理委員會	根據授權，依據公司法等法律和行政法規履行出資人職責，指導推進國有企業改革和重組國家向部分大型企業派出監事會；通過法定程序對企業負責人進行任免、考核並根據其經營業績進行獎懲；通過統計、稽核對所管國有資產的保值增值情況進行監管；擬定國有資產管理的法律、行政法規和制訂規章制度，依法對地方國有資產進行指導和監督；承擔國務院交辦的其他事項。
銀監會	擬定有關銀行業監督的政策法規，負責市場准入和運行監督，依法查處違法違規行為等。

資料來源：「從數字看新一輪政府機構改革」，**領導決策訊息**(第 10 期，2003 年)，頁 30