

重塑黨國體系？中國大陸地方 「大部制」改革的探討

蔡文軒*

《摘要》

中共在近年所推動的行政改革中，「大部制」是甚具代表性的制度。在諸多試點方案中，以廣東省順德區最為先進，本文以此做為主要的分析個案。在該區的改革過程中，出現兩個有趣的現象。其一，是黨政合一的「新集權主義」；其二，是由於地方和省級的改革進程不一，而迫使改革者必須創新「府際管理」的機制。最後，我們將討論中共在順德推動「大部制」的意涵與侷限。

[關鍵詞]：大部制、府際管理、扁平化組織、順德、新集權主義

投稿日期：99年11月1日；接受刊登日期：100年10月26日。

* 蔡文軒為國立政治大學政治系博士後研究員，e-mail: 94260501@nccu.edu.tw。

壹、前言

一種新型態的行政改革正發生在現今的中國大陸。這場被中共命名為「大部門體制」（後稱「大部制」）的變革，企圖從職能整併的角度去進行機構精簡。該體制被中共高度所重視，在 2010 年的十七屆五中全會所制訂的「十二五規劃」，明確指出中國必須「堅定推進大部門制改革」（魏禮群，2011）。目前中國大陸各層級的試點中，以廣東省佛山市順德區所試行的制度最為激進。雖然該區只屬於縣級，但其相關改革對於黨國體制卻造成了許多衝擊，是中共在推動行政體制改革的諸多試點中，甚具學術意義的一項個案。

「大部制」改革在中國的意義，象徵著中共試圖轉變行政管理模式，以適應市場經濟的機制。在 1980 年代之前的政府機構整併，是在計畫經濟的框架下，藉由行政命令來裁撤機構，以精簡政府編制。但在改革開放後，中共必須轉變政府職能，來適應市場經濟的運行（周天勇、王長江、王安嶺，2007：156）從十五大之後，中共開始了新一波的行政改革，組建了信息產業部、國土資源部、勞動與社會保障部等跨功能性的大部委（周天勇等，2007：160）。胡錦濤在十七大的政治報告提出：「探索實行職能有機統一的大部門體制，健全部門間協調配合機制（胡錦濤，2007 年 10 月 25 日）。」這是中共官方第一次在重要文件上，提到「大部制」的概念。

「大部制」包括兩個範疇。其一，整合職能相似的部委；¹ 其二，是將決策、執行、監督等權力與以分散，做到行政權力的三分化。若以企業管理的角度來看，這些改革涉及到行政層級的減少，實現「扁平化管理」（flat management），以及藉由授權來增加各單位的工作誘因（Dessler, 1985: 156）。在順德區的試點過程中，出現了一個有趣的現象：政治改革不再將「黨政分開」奉為圭臬，更重視的是整併黨政機構，以確保行政效能的強大。

在中國大陸推動「大部制」之後，對於試點地區造成了兩個有趣的結果：「黨

¹ 中共在十七大之後，於中央層級開始實施部門整併，亦稱做「大部制」。中共組建交通運輸部、人力資源和社會保障部、環境保護部、住房和城鄉建設部等大部門，是為其具體方案。但由於中共政治改革的過程中，地方改革的幅度與進程通常高於中央，因此本文並不對中央層級的「大部制」進行過多的介紹。關於中央層級的「大部制」討論，可參見（Yeo, 2009）。

政合一」的新集權主義、「向上接口」的困境。這都是中國大陸移植西方相關行政改革的經驗之後，所產生的獨特現象。「大部制」推動至今，出現了哪些利弊？黨國體系與「大部制」之間，是否契合？如何調適？「大部制」和西方的經驗或學理之間，是否有借鑒之處？這項改革是否有可能從縣級推動更高層級，而成爲中國大陸行政體制的新典範？本文將逐一申述如後。

貳、歷史與理論

在進入個案之前，我們必須先回顧公共行政的相關經驗與學理。本節主要論述的部分有二：西方相關經驗與理論的擅變；以及西方經驗對於中國的影響。我們希望將中共推動的「大部制」改革，置於比較公共行政改革的視野中，避免將陳述的內容限於中共官方的語境。

一、西方行政改革的擅變

「大部制」的改革並非中共首創，類似的制度可以見於其他國家的案例。早在 1960 至 1970 年代，英、美等國就嘗試建立「大部門」（super department, giant department），去提供廣泛性的社會服務。當時西方政府的執政模式，尚籠罩在「大政府」的方針下。英國政府在 1970 年發表了「重構中央政府」（The Reorganization of Central Government）的白皮書，主張透過國家所主導的方式，來整合政府單位，建立職能強大的大部門（Pollitt, 1980）。例如英國組併了貿易工業部、環境部等兩個大部門；美國總統 Johnson 則在 1966 年統整了近三十個單位與 95,000 位職工，創立了大運輸部（Dong, Christensen & Painter, 2010: 173-174）。

但大部門改革在實施之後，卻爭議不斷。首先，在整併職能相似的部委過程中，對於什麼部委必須整併進大部門，並不容易清楚界定。其次，是原先整併進入大部門的單位，基於該組織原本的利益、文化、傳統，使的部門之內的衝突不斷，難以有效整合（Dong, Christensen & Painter, 2010: 175）。此外，大部門改革意味著政治資源的壟斷與集中，這也使得該制的合理性受到質疑。美國總統 Nixon 原本有意在 1971 年，建立「人力資源部」、「社區發展部」、「自然資源部」、「經濟發展部」等四個大部門，但國會卻因憂慮行政資源壟斷於少數大部門，因此拒絕了該項提案（Milkis, 1993: 233）。

在 1980 年代之後，「小政府、大社會」的典範成爲了施政的主軸，與之相輔的新興學派—新公共管理（new public management, NPM）—取代了國家主導下，所推動的行政改革路徑。該學理是建立在一些歸納性的原則上，² 企圖以市場導向（market-oriented）的思維來擘劃政府再造（re-inventing government），與此同時，國家所主導的大部制，不再是被強調的重點。在新公共管理的典範下，規模小但專業化的部委，能夠透過市場競爭的機制，來提高服務品質與政府效能。但這項模式所引來的新問題，是部委之間的橫向整合，可能不是非常充分。這也體現了部門改革過程的一大難題：職能整併與專業化，或是中央統合與部門自主性之間，如何有效兼顧（Christensen & Lægreid, 2004; Christensen, Lie & Lægreid, 2007: 18-19）。

這項甚爲棘手的難題，促使學界在 2000 年之後，開始反思「新公共管理」的缺失，進而提出「後新公共管理」（post-NPM）的理論。「後新公共管理」認爲「新公共管理」固然提升政府部門的專業性與效率性，但也使得決策過程出現了碎裂性，欠缺有效的統整（Jun, 2009: 162-263; Christensen & Lægreid, 2007: 4-8）。在英國、澳洲、紐西蘭等國的行政改革，開始出現了「整體政府」（whole-of-government）或「協同政府」（joined-up government）的新思維。這些改革側重於中央與地方政府，以及部門之間的整合。但值得注意的是，整合的方式並不是回歸到過去的「大部門」體制，而是藉由業務專屬的辦公室、協調機構，來統整相關部門決策（Ling, 2002; Pollitt, 2003）。從這個角度來看，我們很難說「後新公共管理」取代了「新公共管理」，比較合適的說法是前者補充了後者的不足。

二、中國的學習過程

在 1990 年代後，隨著市場經濟的引入，中國嘗試學習西方的行政制度。從理論上來說，仿照他國成功的經驗有兩個好處。其一，是減少制度創新的成本；其二，是由於已經有成功的經驗可尋，使得幹部在推動改革時取得了一定的合法性（Christensen & Lægreid, 2003: 7）。國家在學習他國的行政改革之過程中，受到兩個因素的影響甚大。其一，是外部壓力，該國在面對政經危機或是重要事件之時，

² Hood 提出了 7 項規範，包括：對公部門進行可課責的專業管理、訂出明確的績效衡量指標、依據績效來分配資源、建立規模小的企業化政府、重視契約機制、增加公部門運作的彈性、避免浪費無謂的資源（Hood, 1991: 4-5）。

會設法引用外國的行政經驗，來解決本國的困境。其二，是制度結構所產生的路徑依賴，使得該國傾向選擇適合的經驗來學習，以避免過多的政治風險。有學者用「變革的途徑」（transformative approach）一詞，來闡述國家向他國學習行政改革的過程（Christensen, Lisheng & Painter, 2008: 354-357）。

外部壓力與路徑依賴的因素，也同樣影響了中國的行政改革。在外部壓力的因素上，中共自建政後爲了修補蘇維埃體制的弊端，推動了歷次的行政機構改革（Lan, 2001: 459）。特別是在 1990 年代之後，中共引進了市場經濟的機制。在原有體制無法有效適應市場機制的壓力下，中共開始模仿西方的相關行政制度（Huque & Yep, 2003: 145）。舉例來說，中共引入了新公共管理的思維，運用來績效管理等原則，將國家發展的方向與幹部考核指標做了連結，讓幹部透過激勵機制來推動國家政策方針（Edin, 2004）。

但我們也發現中共在推動行政改革的過程中，出現了路徑依賴的現象。簡單來說，中國大陸存在著「後極權主義」的遺緒，使得新公共管理強調的市場導向改革，並不是中共採納的主軸，取而代之的是國家導向（state-oriented）的思維，使得中國大陸的改革出現了與西方殊異的現象。舉例而言，國家對於公部門或國營企業的控制機制，迄今未有鬆動的跡象（Burns, 2001: 427-429）。有學者認爲中央在 2008 組建的「工業和信息化部」，嘗試集中國家力量來推動工業化與信息化，但這卻是市場導向改革的一次退縮（Yeo, 2009: 740-742）。針對中國近年來推動行政改革的議題，所提出的最全面觀點，可見於學者楊大利的著作。他認爲中共藉由國家力量的去推動行政改革的結果，將會重塑黨國體系，徹底的加強中共的執政效能。³

西方行政改革的經驗，提供了中國的學習依據。西方國家現今盛行的「新公共行政」或「後新公共行政」等思維，和中國的行政創新有相似之處。例如地方政府試行的「一站式審批」或「行政服務中心」等協調性單位，由各相關部委駐入派出機構，再由這些協調性單位向民眾提供了單一窗口，處理複雜的行政事務。這和「後新公共行政」的「協同政府」等理念，可謂若合符節。但對於「大部制」改革而言，我們卻認爲這是中共藉由國家力量，去學習了一項被西方國家幾乎揚棄的經

³ 楊大利從 Polanyi 的理論出發，從國家中心途徑（state-centric approach）的角度，認爲市場轉型必須藉助國家力量的導引。他指出中國自改革開放以降，透過國家導引與強化行政效能的方式，已經成功處理了國企改革、機構精簡等問題，進而達到黨國體系的理性化（Yang, 2004）。

驗。除了日本曾在 2001 年推動大部門的整併外，⁴ 多數西方國家已鮮少採用這種改革模式。

中共鍾情於國家導向的行政改革，這似乎不難理解何以它選擇了「大部制」改革——類似西方國家在 1970 年代時，在「大政府」思維下的行政模式。本文不擬從市場導向的理念去批判「大部制」改革，而將重心置在：即便我們同意國家導向的行政改革對於中國而言，是必要途徑，但「大部制」改革是否存在著侷限？從經驗研究的角度而言，我們需要一個更具體的案例與證據，來反思楊大利的觀點：國家導向的行政改革，真的能重塑黨國體系嗎？

對於「大部制」改革而言，本文認為核心的關鍵在於，中國政治體制存在黨委、政府的「雙元統治」（dual rule）架構。⁵ 在「以黨領政」的原則下，政府部門通常屬於對口的黨務部門所管控，因此中國部委的數量較其他國家來得多，部委之間的關係也較其他國家來的更複雜。在英、美、日本等國在過去推動大部門整併的經驗中，並不需要處理黨務與政務部門的整合，但對於中國來說，黨、政部門的雙元架構，卻使得它在進行職能整併時，出現了許多問題。楊大利樂觀的認為，中共的改革將重塑黨國體系，但他始終沒有處理到的重要問題：在於「雙元統治」的架構不易下，行政改革要如何整併相關部委的職能，進而重塑黨國體系？順德的「大部制」改革歷程，為這個問題提供了一個有趣的案例。

參、深圳經驗：「大部制」在 2003 年的嘗試與終止

迄今「大部制」的試點以廣東順德區最具意義，但在廣東最初的規劃中，是以深圳做為「大部制」的第一個試點城市。深圳經驗，提供了順德在日後推動改革的基礎。深圳在 2003 年所提出的構想，被稱作「行政三分制」，實際上就是一種機

⁴ 在這波改革中，日本組併了 4 個省：總務省（郵政省、自治省、總務廳合併）；文部科學省（文部省、科學技術廳合併）；厚生勞動省（厚生省、勞動省合併）；國土交通省（運輸省、建設省、北海道開發廳、國土廳合併）。

⁵ 在革命戰爭年代，中共的權力集中於黨組織。在建政之後，中共成立新的政府部委，但卻在部委內部設置黨組，藉以來實踐「以黨領政」的原則（Schurmann, 1968: 191-194）。黨政之間的雙元統治，成為中共政治架構的一個特點，但也成為政治改革最難處理的議題之一。

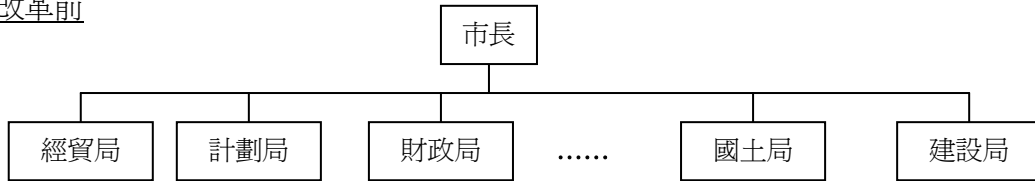
構整併的改革方案。該市對於外貿的依賴，促使其推動更大幅度的行政改革。⁶ 在中共於 2001 年加入世貿組織後，爲了吸引外資，深圳必須做出必要的變革。這是深圳在 2003 年前後擬議「行政三分制」的時空背景。但筆者必須強調，「行政三分制」雖然預計在 2003 年於深圳推行，但最終並未在該年被實現。

深圳的擘劃是從 2001 年開始。2001 年 11 月，深圳被「中央編制辦公室」（中央編制辦）選定爲「行政三分制」的試點市，由時任市長的于幼軍擔任領導小組組長，（張立，2003 年 2 月 6 日）。于幼軍在 2003 年初的省人大透露，「行政三分制」的改革方案已定稿，並獲「中央有關部門」原則同意，將在今年上半年全面啓動。

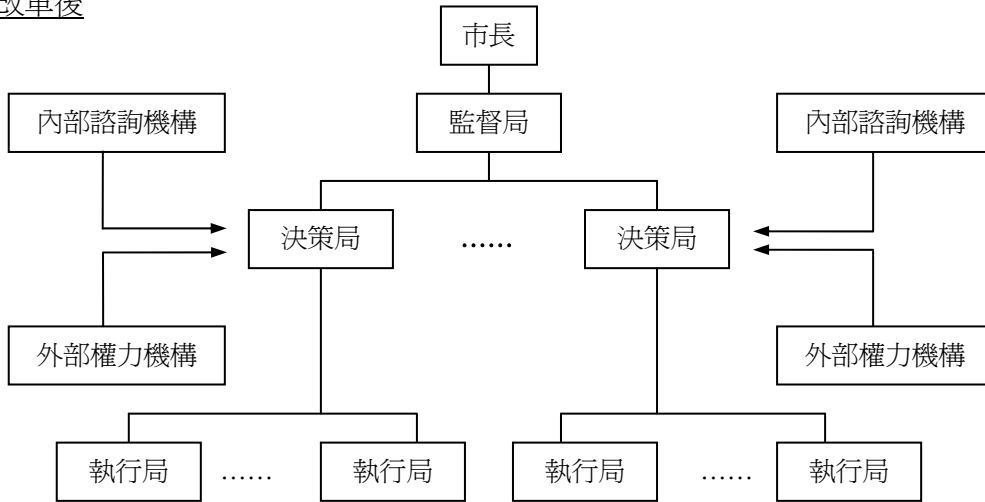
深圳的方案是將行政事務的權力，分爲決策、執行、監督，並設置相關的職屬單位。根據「北京青年報」在 2003 年 3 月 20 日，一篇標題爲「行政三分制能否打造現代政府」的報導，「決策局」負責決策權；「執行局」擔負執行權；監督權在「監督局」。深圳將現有機構按大行業、大系統的方式重新組建爲「決策局」，再爲決策局配置專業化的「執行局」。此外，深圳市將監督局、審計局整併爲新的「監督局」，並交由市長來直屬管轄（陳善哲，2008 年 3 月 7 日）。「行政三分制」改革前後的政府架構，可繪於圖一。

⁶ 推動「行政三分制」對於吸引外資的助益，可以由兩個理由來說明。其一、是藉由機構的整併，來界定部門的職能。中共體制存在好幾個部委共管一個領域的問題，在入世談判中，其他國家有明確的部門來談判專屬議題，但中共卻常發生不知派哪個部門來進行談判的窘境（廖洪武，2008 年 3 月 11 日）其二、是增加行政執行的能力。「行政三分制」所建立的制度，是透過適當的分權來增加政府的行政效能（林楚方、張立，2003 年 2 月 1 日）。

改革前



改革後



圖一 深圳「行政三分制」改革前後的政府架構

資料來源：趙冰（2003年1月25日—1月31日）。政改試管：深圳市府細節曝光。財經時報，第3版。

雖然深圳在當時所推動的制度被稱為「行政三分制」，也就是建立行政、執行、監督的分權體制。但改制的核心是機構整併，其本質就是「大部制」。改革的關鍵，在於從職權統一的角度來設置「決策局」、「監督局」，「大部門」。依據方案，深圳將以經濟發展、城市發展、社會發展為體系，吸納相關的部門來設置幾個決策局（大部門）。每個決策局預計有兩個諮詢機構，一個是局長的內部諮詢機構；一個是制約局長的權力機構，由非政府官員組成（趙冰，2003年1月25日—1月31日）。從事後所流露的資料來看，當時市領導對於要設置幾個「決策局」曾有過激烈討論，但並無一定的共識。「決策局」的數量少，將有利於機構功能整合，但將使更多局長的前程不保。當時最激進的方案是設置三個「決策局」：經濟發展、城市發展、社會發展（陳善哲，2008年3月7日）。

這次改革亦引入績效合同的制度。每個「決策局」（大部門）內部，將決策權和執行權進行區分，決策權屬於決策局的局長，執行權為相關的執行局。決策局在每年年初，與執行局簽訂「行政績效合同」（陳善哲，2008年3月7日），以來激勵執行局能如期完成交辦事項。這種作法很像是新公共管理所強調的「契約主義」（Hughes, 2003），它可改善中共官僚組織欠缺明晰委任關係，而導致行政效能低落的弊病（Harding, 1981: 3）。

深圳在從 2003 年改革的方案未曾實現。其失敗的因素甚多，⁷ 就制度層面來看，該方案確實有一些敏感之處。舉例來說，深圳有意整併為數個「決策局」（大部門），但「決策局」是否該統合所有的黨政部門？若整合所有的黨政部門，可以增加行政效率，但卻重新回到「黨政合一」的老路，直接衝擊了鄧小平制訂的改革路線。其次，就中共地方的條條關係來說，地方層級一旦改為大部門，但省級卻沒有進行類似的改革，則地方和省級的相關部門將無法對口銜接。深圳在當時並未對這些敏感的問題探求解決之道，使得「行政三分制」難以鋪陳。

深圳在 2003 年的方案雖然失敗，但卻提供後續試點的參考。深圳、順德等地在 2009 年再度進行類似的改革，只不過與 2003 年的方案相較之，新一波的試點，做了更深入的思考。我們認為影響該項改革成敗的制度關鍵有兩項：其一，是否將黨、政部門予以整併，來進一步釐清職能？其二，下級單位整併大部門的進程若提前，則上、下級政府之間如何進行對口銜接？針對該議題，以順德的改制最為先進，很適合作為研究上的「極端個案」（extreme case）（Patton, 1995: 169-170）。我們在以下的篇幅，主要將討論順德的個案，並討論相關的意涵。

肆、扁平化體制：「新集權主義」的誕生

深圳在 2003 年的改革，根本沒有妥善處理黨政機構整併的問題。在順德於 2009 年的改革方案中，將職能相似的黨、政部門予以整併，使得機構調整的幅度

⁷ 除了制度運作的困難外，還有幾個因素。其一，是既得利益者的反彈，特別是要予以整併的單位，反彈不斷。一位局長在會議甚且大聲質問：「為什麼砍掉我們〔的〕局（張立，2002年12月19日）？」另一個因素是不少輿論將「行政三分制」視為西方的「三權分立」，使得該制度的推行受到阻礙（陳豪，2009）。即便于幼軍一開始就澄清「行政三分制」並不涉及政府權力的分立問題，但仍難消除保守派的疑慮。這個政治因素，可能使得中共在日後以「大部制」的提法來取代「行政三分制」。

非常龐大，必須妥善處理人員分流的問題。此外，中共在整併黨政機構後，出現了一種極為特別的權力結構，我們將之稱做：新集權主義（new centralism）。

一、機構精簡的人員分流

誠如前文所述，欲將職能相似的部門來進行整併，必將觸及黨、政部門是否統合的問題。這種改革涉及的規模和敏感性均大，不太可能從較高層級開始試行，順德區成了新一波行政改革的試點單位。在機構整併的方針下，除了衛生局和公安局不易外，將 41 個黨政機構減為 16 個，幅度高達三分之二（周志坤，2010 年 1 月 5 日）。在這 16 個新成立的大部門中，有 6 個部門涉及了黨、政機構的整併。⁸ 這次改革有近三分之二的「局」遭到裁併，也就是有將近三分之二的首長將進行職務異動。

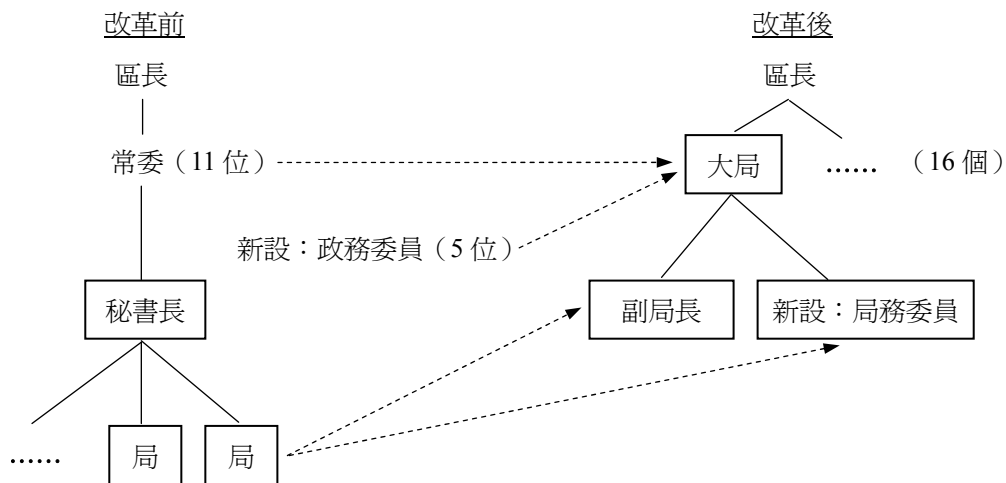
文獻提及，幹部士氣低落可能是組織變革所導致的負面影響之一（Hughes, 2003: 211）。機構整併可能導致幹部「下崗」，引起裁併單位的反彈，並增加改革的阻力。為避免這個困境，中共在「人員不減，待遇不降」的原則下進行改革。在人員分流的處理上，順德新設立的「政務委員」和「局務委員」。新成立的 16 個「大局」，是由多個「局」所組併，因此順德調高了擔任「大局」首長的層級，以區常委親任「大局」首長，這種作法無疑讓決策和執行的權力統合在區常委。但由於區常委僅有 11 人，因此順德再另外新設立 5 位「政務委員」的職務，⁹ 屬於副處級編制，用來接任「大局」首長之職（錢昊平，2011 年 1 月 17 日）。

對於原「局級」首長的分流，也做了處置。根據「南方都市報」在 2009 年 9

⁸ 這 6 個部門為：區紀委機關（由區紀委會、審計局、信訪局整併）；區委辦公室（由區委辦公室、區政府辦公室整併）；區委組織部（由區委組織部、人事局整併）；區委宣傳部（由區委宣傳部、文體廣電新聞出版局整併）；區政法委員會（由區政法委員會、司法局整併）；區委社會工作部（由區統戰部、區農村工作部、外事僑務局、共青團、總公會、民政局、工商聯、婦聯、殘聯整併）（尹冀鯤、劉志文，2009 年 9 月 17 日）。

⁹ 新成立的「政務委員」有點像是中央層級的「國務委員」。1982 年設立的國務委員與國務院副總理同級，用來分管政府的重大專項事務。它比較像是一個因應特殊目的來設置的官職。例如中共讓戴秉國以 67 歲的年齡出任國務委員，目的是倚重他豐富的經驗來繼續負責對台事務和外交事務。順德的政務委員則是為了配合「大局」的改制而設立。此外，部分政務委員來自於區人大副主任、政協的副主席，但僅擔任「大局」的臨時性首長，這應只是順德為了推動改革所採取的權宜措施。

月 17 日，一則「改革後部門副職不超過 5 個」的報導，順德讓原「局級」首長擔任「大局」副局長，並在「大局」內部設立「局務委員」來吸納這些被裁撤的原「局級」首長。對於「大局」人數和副局長的編制也做了明確規定。在整併單位較多的「大局」，配置更多副局長的職位來進行幹部安置。60 人以下的單位設置兩位副局長；60-120 人為三位副局長；120-240 人為四位；240 人以上則有五位。副局長與局務委員的配置比例為 1：1.5（尹冀鯤、劉志文，2009 年 9 月 17 日）。筆者將順德這次的體制改革與人員分流，繪於圖二。



說明：虛線箭頭代表人員分流的狀況。

圖二 順德的體制改制與人員分流

資料來源：作者自行整理

順德除了進行大幅度的機構整併外，另一個值得注意的是實踐了扁平化管理。圖二可知，改制之前倚用中共慣有的行政體制，每個「局」由一位副區長或常委來負責間接管控，但這些區級領導人未必真的熟悉局級的業務狀況。此外，「局」與區常委之間，由秘書長負責居中聯繫與公文傳送，這也延緩了工作效率。在順德改制後，區常委直接擔任「大局」的領導幹部，並減少秘書長的職能。¹⁰ 這項改革使得新體制的「管理層次」（layer of management）減少，從而增加了區常委的

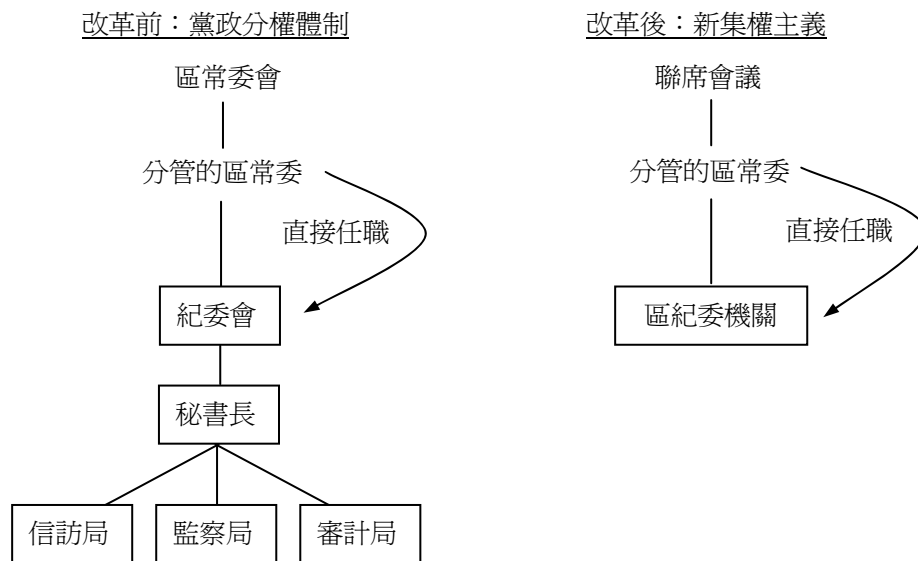
¹⁰ 一個可以佐證的數據，是順德改制前的副秘書長人數為 8 人，在改制後只剩下 3 人，足見秘書長業務的銳減（王基國、顧大煒、張濤，2009 年 9 月 17 日）。

「管理幅度」，¹¹ 俾能對「大局」進行更有效的管控。這項扁平化的組織架構，提供了順德採行「新集權主義」的制度環境。

二、新集權主義

爲了擴大領導幹部的「管理幅度」，必須對職能相似的部門進行整併。一旦職權相似的黨、政部門能「合署辦公」，則更能釐清部門職能，並在「大部門」內部劃分執行單位。但順德的這項作法卻對於中共政治體制改革的理論，造成了莫大的衝擊。

最大的衝擊是它似乎宣示從 1980 年代以來，中共推動「黨政分開」的努力，出現了挫折。以紀檢系統來說，順德在改制之前，由區常委擔任紀委會主任，並由該常委負責紀檢系統的對口業務。政府的信訪局、監察局、審計局，透過秘書長來從中聯繫，和區常委之間進行業務呈報與指示下達。但在改制後，信訪局、監察局、審計局，與紀委會共同組併爲新的區紀委機關，並同樣由區常委擔任部門首長。筆者把改制前後的紀檢系統，繪於圖三。



說明：改制前後，最高權力機關的名稱不同。過去爲區常委會，現今則被稱做「聯席會

¹¹ 官僚組織當中，層級數量與領導人所能掌握的資訊呈現反比。在層級數量較少的情況下，層峰領導人可直接控制下屬單位，不需要藉由下中中介機構呈報資訊，因而加強了「管理幅度」。相關討論，可見（Downs, 1967: 116-118; Dessler, 1985: 136-137）。

議」，它是由常委、副區長、政務委員、人大主任與政協主席組成（尹冀鯤、劉志文，2009年9月17日）。但筆者認為「聯席會議」和過去的「區常委會」未必有明確的區別，因為兩者的成員主要都是區常委。

圖三 扁平化行政的「新集權主義」

資料來源：作者自行整理

分管紀檢系統的區常委，所掌控的「管理幅度」增大。改制之後，他直接領導的單位不但包括黨的紀委會，還有政府的信訪局、監察局、審計局。筆者認為這個現象，可稱做是黨政合一的「新集權主義」。它是一個很弔詭的制度。一方面，它有助於增強效率與確立問責的對象。學者鄭永年認為，順德的黨政合一模式，將「行政責任制」（政府的職屬）和「政治責任制」（黨的職屬）統一起來，是更有效率的制度（袁丁，2009年12月31日）。但另一方面，這種體制是中共在1980年代以來，所極力避免的形式。用中共的語彙來說，「新集權主義」似乎重新回到改革開放前的「黨政不分」。

「新公共管理」的扁平化行政，竟造成順德的體制重返「黨政合一」的陳窠。但若認為中共的改革思路已回到了毛澤東時期的「黨政不分」，或許是過於武斷的推論。我們認為應該進一步慎思的是：順德改制的「新集權主義」和過去的集權主義，究竟有什麼不同？

三、「集權主義」的新、舊之處

從現象上來說，新、舊「集權主義」有類似處。它們都代表中共希望透過黨的主導，來吸納政府機構的職能，以增加行政效能。但兩種「集權主義」的理論卻南轅北轍。毛時期的「集權主義」是根據極權主義（totalitarianism）的邏輯，強調黨對於政府、社會的全面控制，讓國家機器能「多、快、好、省」的實踐黨的意志。但順德改制的「新集權主義」，其理論基礎卻相當複雜。

我們認為「新集權主義」的理論，可大致區分為兩個範疇。其一，它可能參酌了「新公共管理」的主張——雖然不是全部，但至少是部份——對於首長課責制的重視。本文所稱的「首長」，主要是指部門整合之後的部門首長，而未涉及黨委書記、政府首長的範疇。中共的部委常存在著職責劃分不明的缺失，新華社記者曾在2002年有一篇報導，針對豬肉製品含有瘦肉精與部門卸責的事件與以探究。¹² 在部門整合後，必須賦予首長相對應的職能，使之充分掌控組織的運作（Hood, 1991: 6）。在順德進行了大部門整併，加重了首長的職權和責任，實踐了「有權有責，

¹² 在這篇「八個部門為何管不好一頭豬？」的報導中，提及豬隻的屠宰與販售，必須通過工商、動檢、質檢、衛生、市場管理處等安全檢查程序。但安檢的過程中，各部門的職權劃分不明。例如工商部門與檢疫部門通常用目測的方式來檢驗，再交給市場管理人員進行複檢。因此瘦肉精事件發生後，中國政府根本找不到明確的究責單位（黃全權、王思海、任憶，2002年2月9日）。

職責相符」的首長負責制。

而「新集權主義」更多的理論基礎，則近似於企業管理的主張。這包括了「扁平化」理論，也就是透過裁減官僚層級，讓權力集中在更少數的機構，俾能降低運作的官僚成本（bureaucratic cost）。諸如「國際商業機器股份有限公司」（International Business Machines Corporation, IBM）等知名企業的組織改造，都走向扁平化管理（Hammer & Champy, 1993: 77-79），其組織結構從垂直趨向扁平，可以增加企業經理人對於下屬幹部的管理幅度（span of control）。其次，是在「集權」的同時，也重視「分權」機制來降低決策失誤的可能性（Dessler, 1985: 159-160; Hammer & Champy, 1993: 63-64）。這種「集權」與「分權」的協調，正是「新集權主義」的特色。

到底「集權」與「分權」要如何協調？這需要更詳盡的說明。順德將政策的決策權力分為政策制訂權、政策審議權（錢昊平，2011年1月17日）。政策制訂權主要是歸屬在分管的區常委，由於該常委直接統攝職權相似的黨務、政務機構，因此具備完整的政策制訂權，這是較過去更為「集權」的地方。但為了降低決策的失誤性，順德試圖建立獨立的決策審定權，並由特設的諮詢機關來執掌。簡單來說，順德在「政策審議」的範疇，較過去來得分權。

早在深圳 2003 年的方案中，就已提及要建立政府內部與外部的諮詢局。隨著試點的終結，該方案並未在當年實踐，但卻在順德改制中被確立。順德借鑒香港中央政策組的經驗，在政府內部設置「決策諮詢和政策研究室」，並在政府外部成立「決策諮詢委員會」（佛山市委政策研究室調研組，2010）。「決策諮詢和政策研究室」是放置在區委辦公室（在大部制改革中，由區委、區政府辦公室整併）內部的單位，研究室秘書長由區常委兼任，編制為 20 人，由相關職能部門的人員抽調而成，以確保熟悉政府部門的運作狀況。該單位的職責是對於重大政策，徵詢相關單位、專家或公眾意見，以提出建議（佛山市委政策研究室調研組，2010）。

此外，順德區還設置「決策諮詢委員會」，它主要是借重市民社會的力量，來參與決策審定。南方日報在 2011 年 3 月 28 日，有一篇「公共決策諮詢委員會為何風行一時？」透露了該委員會的組織架構。委員會有 48 名委員，三分之一是在順德區之外工作的專家學者；有三分之二則是在區內工作的各界代表，以企業家最多，也有來自居委會、村委會的委員。對此，順德區委書記梁毅民表示，這意味著順德從管理主義治理模式向參與式治理模式來轉變（佛山電視台，2010）。省委書記汪洋也在 2011 年提到，公共決策諮詢委員會是「密切幹群關係的一個抓手」。

中共希望藉由市民社會的審議機制，來減少決策失誤的可能性。

新、舊「集權主義」的一項區別，在於順德所採的「新集權主義」引入了類似審議民主（deliberative democracy）的程序。它透過政府內部與外部的諮詢機構，來確保決策的正確，這和香港體制類似。港府會將各階層的菁英吸納進行政體系中，作為政策諮詢的參考，¹³ 但主要決策權仍掌握在政府首長。與香港體制不同的，是順德的審議機制在政治體系內部，只扮演一個軟性的諮詢地位，提供政府的參考依據，並沒有改變政策的可能性，充其量只能視為一種「協商威權主義」（consultative authoritarianism）（He & Thøgersen, 2010: 676）。此外，它缺乏類似廉政公署的單位，來確保紀檢業務的獨立性。也就是說，順德改制在「課責」（accountability）的創新是相對落後的，這是本次改制的隱憂。關於這方面的議論，筆者將在第六節再與以深究。

伍、府際管理：「向上接口」的困境

順德改制的另一個問題，涉及到「府際管理」（intergovernmental management）的範疇，也就是不同政府層級之間的協調與管理（Henry, 1986: 358）。由於政治風險的考量，中共無法在所有層級都推動步調一致的改革。有時候，上級單位會允許並支持下級做出更激進的變革，大陸將這種作法稱做「兩條腿走路」。中國的行政改革，為「府際管理」供了有趣的經驗。

大部門改革對於「府際管理」的最大挑戰，是必須處理層級單位的垂直接口。如果下級單位已經整併為大部門，但上級單位仍維持原制，對於「府際管理」會造成困擾。從深圳在 2009 年的改制可以看到這個端倪。深圳在 2009 年精簡了三分之一的機構（鐘良，2009 年 8 月 4 日），整併了 7 個「委員會」（大部門），由「委員會」吸納職責相屬的執行機構（局），以做到決策與執行的統合。但有趣的是，只有 6 個「局」被吸納入相屬的「委員會」，但有高達 12 個「局」仍保持獨立。¹⁴ 這很可能是考量到深圳市級和廣東省級的業務對口關係。如果廣東省級並

¹³ 金耀基將政府把社會菁英吸納進行政體系的過程，稱為「行政吸納政治」（administrative absorption of politics）。而這些政治菁英，在行政局和立法局擔任重要的職務（King, 1975: 422-439）。

¹⁴ 整理自：鐘良（2009 年 8 月 4 日）。只「簡政」不「精兵」。21 世紀經濟報道，第 7

無與深圳市級相對應的「委員會」或類似的對口單位，則深圳可能會傾向讓「局」保持獨立，來負責和省級的向上對口。

順德在本次的改制中，面對和深圳一樣的「府際管理」難題。順德在部門整合的進程遠勝於上轄的佛山市、廣東省。順德依據「政務管理」、「經濟調節與市場監管」、「社會服務與公共管理」等三大職能，來進行黨務、政務機構的整併（袁丁，2009年12月31日）。這可以理順政府權限與職責，促進行政效能，改變部門之間「有權就爭，有責就推」的窘境。

舉例來說，為增進對於生產、行銷的監控機制，順德組併了工商、質檢、安監等八個相關單位，成立了「市場安全監管局」。有民眾表示，在該局成立後，對於辦理諸如工商營業執照的延期等作業而言，速度極快，十多分鐘就完成（中國網路電視台，2011a）。可見順德在整合相關部門成為「大局」後，確實能有效統整職能，增加行政效率。

但在這項改革推動之際，問題也隨之衍生。首先，「市場安全監管局」的人員與裝配來自於多個單位，這讓行政運行要歷經長時間的「磨合」才能順遂。舉例來說，「市場安全監管局」的執法幹員李正海在第一次執法時，發現過去5個部門（工商、質監、安全、文化、食品）都有自己的執法證和制服，但整合為「市場安全監管局」後，卻欠缺專屬的執法證和制服。從該部門整併一年多，幹員甚至穿著便服值勤。為了處理執法證的問題，廣東所採用的方式是由省政府法制辦對順德的執法人員進行資格審查，並統一發放「廣東省人民政府行政執法證」（錢昊平，2011年1月17日）。換言之，執法人員不代表特定機關，而是代表廣東省政府來執法。¹⁵

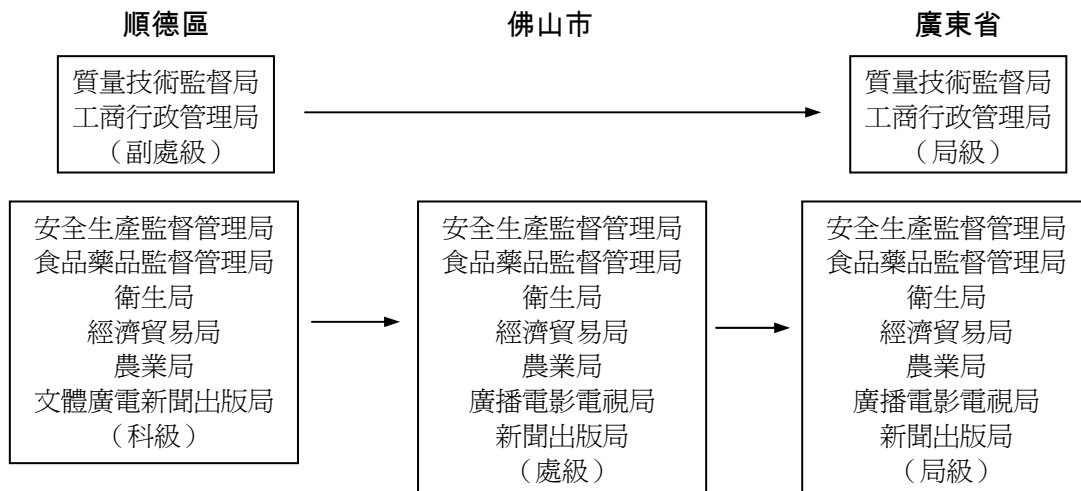
如果地方部門的「磨合」只是一個表面的問題，那「府際管理」就是一個制度上的深層困局。順德在進行大部門整合後，新成立的部門根本無法在佛山市、廣東省等層級找到對口單位。以「市場安全監管局」為例，其前身為順德區的8個政府機構，其中有兩個副處級機構由省級分管，有6個科級機構與佛山市、廣東省進行

版。

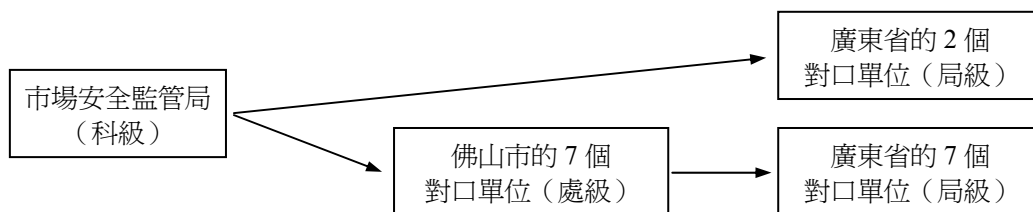
¹⁵ 除了機構職權的「磨合」外，還有編制、待遇的「磨合」。由圖四可知，新成立的「市場安全監管局」只是科級單位，其前身來自2個副處級與6個科級單位。為了進行機構改革，不得不將副處級單位整併到科級單位。但這卻造成「市場安全監管局」的幹部，有可能領受副處級或科級的雙重薪資。為了避免這個困境，順德區對於該局內部的工資進行調整（錢昊平，2011年1月17日）。按照中共「人員不減，待遇不降」的慣例，順德很可能將原科級的待遇拉高到副處級的水平。

對口。筆者將其示意圖繪製如下。

改革前



改革後



圖四 順德區「市場安全監管局」整併的前後

資料來源：作者自行整理¹⁶

當省、市級的機構整併程度落後於基層時，對口銜接就成爲問題。在 2010 年的廣東「兩會」期間，順德區人大副主任黃晴曾提到，順德在裁併部門後，使得「一些執法部門與上級部門不好對接」（尹安學，2011 年 1 月 26 日）。從圖四筆者可以看到，「市場安全監管局」的職能，對應到廣東的 9 個單位與佛山的 7 個單位。它的成立雖然有助於整併順德的行政單位，但卻讓對口銜接的體系產生了困境。

¹⁶ 整理自：尹冀鯤、劉志文（2009 年 9 月 17 日）。順德大部區委常委、副區長兼任部門一把手。南方都市報，第 AA10 版。佛山市政府網（2011）。政府機構，2011 年 3 月 25 日，取自：<http://www.foshan.gov.cn/zwgk/zfjg/>。廣東人民政府（2011），廣東省政府機構，2011 年 3 月 25 日，取自：<http://www.gd.gov.cn/govpub/jg/>。

對於順德所面對的「不對口」難題，廣東運用了一些權宜措施來調適。廣東省編辦行政體制改革處處長劉光大表示，廣東省正在建立「聯合協作工作機制」，要求與順德大部門相對應的省、市單位，盡量採聯合調研、聯合開會，聯合發文的方式來解決。這種為因應縣區級試點，而要求省級部門進行聯動配合的作法，在中共建政迄今前所未見（中國網路電視台，2011b）。但聯合發文等作法，也產生一些後遺症。順德的局級單位所接到的公文上面，很可能蓋了省、市單位的十幾個官章，相較於過去的「單一對口」，改制之後的「條條」關係顯然是複雜許多。按照中共的語彙，這種體制被稱做「上面千根線，下面一個眼」。

在年終提交工作報告也是一大困難。改制之前，順德的局級單位只需要向對口單位提交報告，但現今由於「條條關係」的複雜，很可能要向上屬單位繳交十幾份報告，大幅增加了工作量。對此，順德一些局級單位擴大秘書科的編制達到 9 人，用來處理新增的文書業務。對照順德的窘境，一般局級單位的秘書科人數僅 2 至 3 人（錢昊平，2011 年 1 月 17 日）。

對於大部制改革所造成的這項問題，不同地區有不同的作法。除了順德之外，浙江富陽市的作法是在職能相似的部門上，設置「虛設」的委員會，來統籌部門內部的運作，但原部門仍究獨立存在，以維繫與上級單位的對口銜接。這種模式被稱做「對內從新，對上依舊」。富陽模式固然使得向上對口的關係較為簡單，但這是一種妥協性更大的改革。其大部門是一個虛設的單位，不處理對省級的接口。總的來說，大部制改革使得上、下級政府之間的管理出現了新問題，迫使地方政府推動一些制度創新來改善。

陸、黨國體系的理性化？「大部制」的縱覽與探討

回到我們所關注的問題：「大部制」改革真能重塑黨國體系，造成部門組織的理性化（rationalization）嗎？基於政治體制的特性，中共在這場改革必須處理兩個議題。其一，在黨委、政府的「雙元統治」架構下（Schurmann, 1968: 189），如何重新分配行政權力，特別是決策權、監督權等兩個重要範疇。其二，中共如何調適「府際管理」的問題。

一、「雙元統治」體系的權力整合

「大部制」改革的效能，是簡化行政程序。在「以黨領政」的架構下，政務首長必須向黨務首長呈報業務並受其指揮，造成行政程序的冗長與職責不明確。順德在建立黨政合併的大部門之後，由區常委直接擔任「大局」的首長，從「黨政合一」的角度來實踐扁平化管理。這種仿自企業管理的模式，體現在副區長王幹林的這句話：現在是「董事長還要兼總經理，就是分管領導加法定代表人，都是你幹（蘇永通，2009）。」

誠如王幹林的說法，過去分管的常委彷彿是董事長，而實際負責的局長恰似總經理，在改制後，兩個職務由同常委擔任。這是典型的黨政不分，它似乎違背了1980年代之後政治改革的訴求。就筆者的看法，中共正在思索一種「新集權主義」模式，反思黨政機構的刻意區分，不一定有助於行政效能的整併。實際上，中共在國家安全、對台系統的重要部門，一直以「一套人馬，兩塊招牌」的方式來統合效能。從2002年開始，村級、鄉鎮級地區試行領導人身兼黨、政首長，這種體制被稱做「一肩挑」。¹⁷ 順德的改制，說明了「新集權主義」受到了中共的青睞。

但筆者也必須指出，「新集權主義」運用在行政改革存在著一些隱憂。首先，雖然企業採行扁平化組織來整併機構，但企業內部並不存在一些職能特殊的機構。而中共的黨務機構較之政務機構，有職能、歷史地位的獨特性，硬是將這兩種類型的機構整併，黨務機構還是會彰顯其地位。舉例來說，新成立的順德區委社會工作部，是由統戰部、總公會、民政局等9個機構所整併。該部的局務委員潘偉松表示，上級部門提出統戰工作是共產黨的三大法寶之一，¹⁸ 統戰部不能取消，因此在區委社會工作部的辦公室外面，重新加掛統戰部的牌子，而潘偉松的名片也加註「中共佛山市順德區委統戰部」字樣（錢昊平，2011年1月17日）。由此可知，黨務機構接受整併的困難性，遠高於政務部門。

其次，黨國體系內部很難有足夠的機制去防範「新集權主義」的濫權。順德當

¹⁷ 以山西長治市的行政村為例，在2006年實施「一肩挑」的比例，高達到90.2%（石破，2007：22）。

¹⁸ 毛澤東在1939年撰寫的「『共產黨人』發刊詞」，提出三大法寶，分別是：統一戰線、武裝鬥爭、黨的建設。

然明白黨政合一的弊端，因此它加強決策諮詢權的設置，以提供政策建議。¹⁹ 在實施行政主導體制的地區，非常重視決策諮詢機構的設置，以防止決策錯誤。順德組建的「決策諮詢委員會」，其地位很像是新加坡的「公民協商委員會」（盧正濤，2007：126-127）。更值得注意的是新加坡、香港等地除了強化行政諮詢權外，也致力於建立獨立的監察權，這是維持政府廉政與效能的一項關鍵。但順德在監察權的設計上，卻仍有提升之處。

基於「雙元統治」的架構，監察權由黨務和政府部門所分享。順德對於監督權的改制，並非一無可取，它以大部門的形式來整合政府的監督機構。但對於黨管的紀委會，其改革卻未見徹底。監察權的性質可區分為兩類：一個是查處「業務疏失」，例如對於檢疫工作的怠惰；一個是調查「業務違紀」，例如官員收受賄款。在查處「業務疏失」的部分由政府管轄，無論中央或地方的層級，執行單位都分散在工商、質監、商品安全等相關部門。而順德所成立的「市場安全監管局」，統合了上述的政府職能，確實能更有效的查處「業務疏失」。

但在「業務違紀」的部分，這次改制仍力有未逮。業務違紀的執掌分屬於政府和黨委。政府的信訪局負責匯集人民的檢舉，審計局調查官員的不明資金異動，監察局擔負防腐宣傳與違紀通報；而黨的紀委會則針對涉案幹部進行調查。²⁰ 順德將紀委、信訪局、監察局、審計局整併為紀委機關，就是想加強對「業務違紀」的查處效能。但順德的敗筆是沒有解決紀委會的根本問題，也就是「雙重領導」（各級紀委受同級黨委與上級紀委的領導）的困境。接掌紀委機構的常委，必須聽命於黨委書記，這使得紀委會容易受到政治因素的干預。再加上紀委會的職權凌駕於政府的監察單位，例如順德的紀委機關有權向各部門派駐紀檢組（劉志文，2009年9月17日），因此紀委會可以對「市場安全監管局」等政府部門的運作造成箝制。

²¹

要提升紀委會的職能，關鍵在於取消同級黨委對其的管轄，讓紀委會僅聽命於上級紀委會。香港的廉政公署或新加坡的貪污調查局，之所以被視為具備效能的反

¹⁹ 除了順德外，深圳在2009年的試點也建制了7個「辦公室」，用來提供對於市長的政策諮詢（深圳市人民政府，2010）。

²⁰ 以2011年發生的鐵道部長劉志軍貪瀆案為例，起源就是國家審計署發現劉志軍及其親信有不明的資金流動，因此呈報到監察部，並由中紀委進行查辦。

²¹ 紀委會的職權極大，使得它能以「反腐敗」的名義介入政府部門的監察體系。例如溫家寶在2006年發動「治理商業賄賂」的工作，責令中紀委對於安全生產、食品藥品安全、環境保護等領域中，進行不正當交易的事件進行徹查（紀萱，2006年5月18日）。

腐單位，主因是其直屬於行政長官，不對任何地方單位負責，故可遂行「行政監察」之職（劉曼容，2009：306-311；盧正濤，2007：105-106）。如果順德的區紀委從「雙重領導」改為「垂直領導」，也就是只聽命於上級紀委機關，讓紀委系統成爲一個獨立的「條條」體系，直屬於中央紀委會書記（現任爲賀國強）所管轄，這彷彿是廉政公署、貪污調查局直屬於行政長官，可讓地區紀委會成爲地方行政領域當中的獨立機構。²² 這即便無法完全根除黨國體系欠缺獨立監督權的弊病，但至少在地方層級，能加強對「業務違紀」的課責機制，並降低推行「新集權主義」的後遺症。

二、「府際管理」的發展與意涵

在企業管理的實踐中，非常強調「流程」（process）的彈性，也就是藉由因地制宜的多樣性方案，讓體制變革更具可行性（Hammer & Champy, 1993: 50-56）。中國的政府再造顯然是「巧妙」的運用這個原則。西方國家的大部門改革多由中央啓動再由地方配合，中國卻背道而馳。²³ 中國傾向藉由「試誤」的過程，由地方試行不同的方案來累積經驗，並降低全盤改革的風險性，不少學者用「中國模式」（China Model）來統稱這種漸進式改革。²⁴ 但漸進式改革的侷限，在於中央與地方的改革流程不一，讓「府際管理」的問題始終困擾著改革者。

爲了簡化順德「向上對口」的關係，廣東有意弱化地級市（佛山）的權限，讓省級和順德進行業務的銜接。這項嘗試讓中國推動已久的「省直管縣」，有了進一步的發展。過去的「省直管縣」只限於省、縣之間的財政系統對接，²⁵ 但順德區

²² 這是筆者在 2008 年 7 月 25 日訪問上海社會科學院時，由該院學者向筆者表示的觀點。

²³ 中國也曾多次整併中央層級的部委，主要是在解決「整併—擴張—整併」的問題（陳德昇，2002；周天勇等，2007：159-161），在中央整併機構後，地方自然上行下效。但這次順德的改革幅度遠高於上級政府，這讓「府際管理」的難題浮出檯面。

²⁴ 趙穗生將「中國模式」視爲一種經驗性的學習過程。他認爲中共透過國家力量的導引，選擇性的採用世界各國的相關制度，只要制度能裨益於中國所需，中共便將之引入。用鄧小平的話來說，就是著名的「貓論」（不論黑貓白貓，能抓老鼠的就是好貓）（Zhao, 2010: 423-424）。但由於中國欠缺一套完整的改革藍圖與指導方針，使得中國的改革只能走向漸進式的途徑。

²⁵ 浙江在 1990 年代開始，企圖改變「省、市、縣」的行政三級制，在經濟領域實施「省、縣」二級制，以刺激地方的經濟發展。但在人事任命等領域依舊維持三級制。該模式後來被廣泛推行於中國的東部省市。

在 2011 年採行的方案，將對接範疇擴至行政、人事，²⁶ 這些權力過去多歸屬佛山市。順德在「省直管縣」的突破，是大部制改革思路的一環，它企圖改變了「省、市、縣」三級體系，而走向省、縣的二級管理。這有助於順德的部門與省級的聯動對接，簡化「條條」的層級。此外，它能让市、縣（區）的分工更明確，市級政府可集中力量來治理城區，而縣區政府則發展縣區經濟與鄉村。

由於本次改革涉及上、下級層政府的行政管理，因此難度頗大。中共在近年來對於「府際管理」的革新，大致可分為兩類：其一，同級政府的管理，以四川雅安、成都新區的「黨內民主」為典範；其二，下級對上級政府的管理，以順德、深圳等地推動的「大部制」為代表。2003 年發動的「黨內民主」，包括黨代會常任制、黨委書記的公推直選，處理同級黨委、人大、政協之間的權力關係（蔡文軒，2008），無須涉及不同層級的銜接。這使得「黨內民主」的試點單位，能以「示範點」的形式獨立存在於政治體系內部。然則，「大部制」必須面對上、下級政府的對口銜接，因此「大部制」在順德的試點，不太可能像雅安一樣，成為試行「黨內民主」的獨立單位。在推動「大部制」時，即注定這場改革之火將往上蔓延。從這個面向來看，「大部制」的難度與風險要高於「黨內民主」。

中國在不同的地區試行不同的方案，讓政府改造的過程出現了多樣性，頗符合新公共管理的主張。但筆者必須指出，許多高難度的改革方案已經超過基層首長的職權，而必須端賴更高層級的政治菁英來擘劃，這在順德的「大部制」推動過程展露無遺。推動改革的幕後要角，極可能是省委書記汪洋。這場改制再度告訴我們，中國的政治發展確實為「菁英領導的轉型」（elite-led transition）（Gilley, 2004: 188）。

「大部制」涉及省級與地方的聯動配合，沒有汪洋的授命根本無法進行。根據「南方都市報」在 2009 年 11 月 19 日，一則「大部磨合兩月，再看順德政改」的報導，汪洋在 2008 年就聘請專家研擬方案，並簽署保密協議。在汪洋批示方案之前，順德領導幹部並不清楚相關內容。廣東省機構編制委員會辦公室曾有一份文件寫道：「這次順德改革，汪洋書記親自點名、親自掛帥、親自策劃、親自指導，自始至終全力支持、關注和推動（徐百柯，2011 年 6 月 8 日）。」而汪洋率先推動

²⁶ 廣東在 2011 年 2 月下發「關於進一步完善和深化順德行政體制改革的意見」，賦予順德區更多地級市的權限，包括行政審批權，以及任命新增設的處級幹部（田霜月、尹冀鯤，2011 年 2 月 13 日）。

該項改革的動機，很可能是爲了做出政績，以利於十八大的升遷。²⁷ 這說明中國的重大改革，一定掌控在政治菁英手中，並帶有極強的政治目的性。但我們更好奇的是，待汪洋調離廣東，這項甚爲艱難的改革是否也將戛然廢止？它是否成爲另一場「人亡政息」的案例？值得吾人觀察。

²⁷ 這是筆者在 2010 年 3 月 28 日參加亞太和平研究基金會的會議時，由寇健文教授提供的觀點。

柒、結論：「新集權主義」導引的大部制

本文以順德為個案，闡述「大部制」改革的過程與意涵。到底它是否為一項合理的改革？從學理的角度而言，這觸及到公共管理的一個古典爭辯：部委的專業效能與職能統合，究竟孰輕孰重？該問題背後所呈現的理論探討，是行政改革究竟應首重「市場導向」或「國家導向」的原則？「大部制」改革顯然是選擇了國家導向的路徑。從新公共管理的角度來看，該制度的侷限甚多，但我們認為對現今的中國而言，在「市場導向」無法有效引入行政改革的同時，更為務實的思考是，哪些部委比較適合推動大部制。本文的觀點很簡單：在一些無涉於市場運行法則的部委，例如社會工作、紀檢監察，對於職能整合的需求較大，也較適合建立大部門體制。

然則，適用於市場運行機制的部委，則不宜貿然整併為大部門。例如交通業務所屬的鐵道部、交通部或民航總局，與其合併為大交通運輸部，不如維持獨立的鐵道、公路、航空等專業部委，彼此透過市場競爭來提高效能與服務。換言之，當我們在檢視大部門改革的優劣成敗時，不應該僅從部門利益、權力鬥爭等途徑去檢視這個議題，而應該從該部門職能所提供「公共財」的性質，究竟為政府排他性的壟斷，抑或服膺於市場法則的機制，去謹慎思考這個問題。部委所提供的公共財若屬於前者，則較適合推動「大部制」。

在本文的討論中，我們還試圖提出一個更抽象的概念——新集權主義——它是指導「大部制」改革的典範。「新集權主義」泛指中共在近年來有意整併黨政力量，加強領導幹部的職權，並提升執政能力。這個概念提供了我們與楊大利對話的角度。本文無意完全推翻楊大利的觀點，但重塑黨國體系的樂觀預期（Yang, 2004），容或有再省思之處。中共藉由國家力量來推動的政府再造，是否已經實現部門組織的理性化？針對「新集權主義」的現象，本文提出兩個可供省思的面向：推動的角色、推動的層級，來檢視這個問題。

首先，在這些推動「新集權主義」的個案中，究竟是由誰來發動改革？其動機為何？以順德的「大部制」改革而言，涉及到「向上對口」等府際管理的問題，如果沒有汪洋的主導，根本無法推動。部分政治新星藉由集權的途徑來強化政府效能，以達到政績的最大化。除了汪洋，薄熙來在重慶的「打黑」也是顯例。他於2009年6月由市委成立了「打黑除惡專項鬥爭領導小組」，由市政法委書記劉光

磊任組長，統整了政法、紀檢、監察、組織、宣傳、工商、稅務、銀行等部委，這種作法固然強化黨委在「打黑」的能力，但卻破壞了公檢法之間的制衡體系。

如果推動「新集權主義」的角色僅是中共的政治菁英，則這種改革的持續性是值得憂慮的。在十八大的前夕，即將晉升第五代領導班子的政治菁英，藉由「新集權主義」的模式來完成某項「政績工程」，以增加個人的政治資本。但誠如本文所強調的，這些幹部所推動的政改創新，很可能在他們調離該職後而終止。制度變革若欠持續性（durability），則不能稱做理性化的制度。

其次，一個理性化的制度必然有普世性（universal），得以推至全國。但我們認為「新集權主義」只能實現於少數地方政府。²⁸ 順德改制的意義，是中共試圖從「黨政合一」的角度去實踐扁平化管理，強化行政效能以達臻「善治」（good governance）。對於中國來說，這種體制或許只適於地方縣市，不易擴至中央層級。因為地方層級的行政事務較為簡單，領導人或能利用企業管理的思維去推動經社發展，不需考慮改革是否有礙政治體制的健全。相同的道理，我們可以看到中共近年來有意模仿新加坡的政治制度，也就是藉由欠缺民主機制的集權體制，去促進經濟發展。但新加坡只是一個城市國家（city-state），這種體制並不一定不適合中國這種廣土眾民的國家（Friedman, 2006: 96）。

「黨政分開」有助於修補列寧式體制的缺陷，相較於「新集權主義」更具合理性。當論者質疑黨、政部門合併，並由區常委擔任首長，是否破壞黨政分開的原則時，前順德區書記劉海表示，他根本沒想過這個問題，因為「我們是基層，核心是要解決問題（蘇永通，2009）。」他所說的「問題」，主要是提升地方經社發展，這或許能藉由集權的途徑來運行。但對於層峰領導人而言，他們還能像劉海一樣，不去處理「新集權主義」對政治體制的影響嗎？中央政府所面對的問題最為複雜，不僅是追求短期的經濟獲利，還包括建立政治體制的永續運作，例如政治繼承機制、避免個人權力的集中、少數民族的分離主義等。若欠缺民主和制衡的機制，而僅運用「新集權主義」的思維去解決這些政治問題，所得到的助益恐怕將高於副作用，特別是在愈高層級推動該制度，愈是如此。

「新集權主義」所導引的改革，無論是在制度的存續性或普世性上，都有所侷限。我們認為這對於重塑黨國體系的理性化來說，會是兩個隱憂，這也同樣可以說

²⁸ 新集權主義是黨國體制的進一步強化，也就是恢復到改革開放之前的黨政一元化領導。但這種現象迄今只出現在少數地方政府，因此筆者不認為它在短期內，能具有全國性的政改意涵。

明「大部制」改革的前景，並非樂觀可期。在中共政治改革的洪流中，「大部制」——這場發生在 2003 年之後的故事——象徵著中共有意借用國家力量來進行政府再造。但它背後卻承載許多不確定因素，包括幹部的政績考量與人亡政息的風險、管理主義與民主機制的不容，這都讓我們懷疑這場改革的劇本，是否真能成為中國政治發展的第三條路。

參考文獻

- 王基國、顧大煒、張濤（2009 年 9 月 17 日）。順德黨政機構，精簡幅度近 2/3。
南方日報，第 A5 版。
- 尹安學（2011 年 1 月 26 日）。省編辦：職責相近部門鼓勵合署辦公。**羊城晚報**，第 A2 版。
- 尹冀鯤、劉志文（2009 年 9 月 17 日）。順德大部區委常委、副區長兼任部門一把手。**南方都市報**，第 AA10 版。
- 中國網路電視台（2011a）。追蹤大部門制改革：機構精簡、效率提高、方便百姓，2011 年 9 月 23 日，取自：
<http://big5.cntv.cn/gate/big5/news.cntv.cn/china/20110320/101780.shtml>。
- 中國網路電視台（2011b）。追蹤大部門制改革：省級部門聯動，配合縣級改革，2011 年 7 月 17 日，取自：
<http://big5.cntv.cn/gate/big5/news.cntv.cn/china/20110320/101781.shtml>。
- 石破（2007）。一肩挑，如何挑？長治鄉村黨政領導合一調查。**南風窗**，17，22-24。
- 田霜月、尹冀鯤（2011 年 2 月 13 日）。廣東確定順德為省直管縣試點 經濟、社會、文化等事務由省直接管理。**南方日報**，第 1 版。
- 佛山市委政策研究室調研組（2010）。順德大部制改革：強化輔政的決策諮詢和政
策研究架構的創新與實踐，2011 年 4 月 5 日，取自：
http://zys.foshan.gov.cn/dybg/201007/t20100722_1664211.htm。
- 佛山市政府網（2011）。政府機構，2011 年 3 月 25 日，取自：
<http://www.foshan.gov.cn/zwgk/zfjg/>。

- 佛山電視台（2010）。順德：縣級公共決策諮詢委員會成立，2010年9月12日，
取自：<http://www.fstv.com.cn/Article/video/201009/156555.shtml>。
- 林楚方、張立（2003年2月1日）。深圳改革並非個案，專家透露，在十六大精神指導下，下一階段的政府改革可能在今年全面啓動。**新華澳報**，第3版。
- 周天勇、王長江、王安嶺（2007）。**攻堅：十七大後中國政治體制改革研究報告**。
五家渠：新疆生產建設兵團出版社。
- 周志坤（2010年1月5日）。體制改革，廣東繼續為全國探路。**南方日報**，第A3版。
- 徐百柯（2011年6月8日）。汪洋：要擦亮順德這塊牌子。**中國青年報**，第9版。
- 胡錦濤（2007年10月25日）。高舉中國特色社會主義偉大旗幟，為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥。**人民日報**，第1版。
- 紀萱（2006年5月18日）。治理商業賄賂專項工作紮實有序向前推進。**人民日報**，第8版。
- 袁丁（2009年12月31日）。以審慎之行爲突破之政。**南方日報**，第26版。
- 深圳市人民政府（2010）。機構設置，2010年6月17日，取自：
<http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/jgsz/>。
- 張立（2002年12月19日）。深圳受命特別試驗，「行政三分」再造政府。**南方周末**，第A1版。
- 張立（2003年2月6日）。「行政三分制」震動深圳的改革。**新華澳報**，第3版。
- 陳善哲（2008年3月7日）。5年前一次流產的「行政三分」改革大部制的深圳初戀。**21世紀經濟報道**，第1版。
- 陳豪（2009）。深圳政治改革推動三分制。**亞洲週刊**，23（33），34。
- 陳德昇（2002）。中共「國務院」機構改革：進程與挑戰（1998-2001）—政府再

造觀點。遠景季刊，3（1），105-154。

黃全權、王思海、任憶（2002年2月9日）。八個部門為何管不好一頭豬。人民政協報，第A3版。

趙冰（2003年1月25日—1月31日）。政改試管：深圳市府細節曝光。財經時報，第3版。

廖洪武（2008年3月11日）。7年前深圳曾試點「大部制」。法制晚報，第A6版。

廣東人民政府（2011）。廣東省政府機構，2011年3月25日，取自：
<http://www.gd.gov.cn/govpub/jg/>。

盧正濤（2007）。新加坡威權政治研究。南京：南京大學出版社。

錢昊平（2011年1月17日）。順德大部制一年，廣東順德41機構精簡為16個。新京報，第A18版。

劉志文（2009年9月17日）。10月完成所有鎮街銜接。南方都市報，第A113版。

劉曼容（2009）。港英政治制度與香港社會變遷。廣州：廣東人民出版社。

蔡文軒（2008）。「雅安模式」的發展與侷限：「制度張力」的解釋。遠景基金會季刊，9（1），75-118。

魏禮群（2011）。積極穩妥推進大部門制改革，2011年6月17日，取自：
<http://theory.people.com.cn/GB/82288/83845/83846/14922680.html>。

蘇永通（2009）。「最大膽」的「大部制」改革：順德試水黨政合署，2009年11月25日，取自：<http://www.infzm.com/content/37968>。

鐘良（2009年8月4日）。只「簡政」不「精兵」。21世紀經濟報道，第7版。

Burns, J. P. (2001). Public sector reform and the state: The case of China. *Public Administration Quarterly*, 24(4), 419-436.

Christensen, T., & P. Lægreid (2003). Administrative reform policy: The challenges of turning symbols into practice. *Public Organization Review*, 3(1), 3-27.

Christensen, T., & P. Lægreid (2004). Government autonomisation and control: The

- Norwegian way. *Public Administration and Development*, 24, 129-135.
- Christensen, T., & P. Lægreid (2007). Introduction-theoretical approach and research questions. In T. Christensen, & P. Lægreid (Eds.), *Transcending new public management* (pp. 1-16). Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Christensen, T., A. Lie, & P. Lægreid (2007). Still fragmented government or reassertion of the centre? In T. Christensen, & P. Lægreid (Eds.), *Transcending new public management* (pp. 17-41). Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Christensen, T., D. Lisheng, & M. Painter (2008). Administrative reform in China's central government—How much “learning from the west”? *International Review of Administrative Sciences*, 74(3), 351-371.
- Dessler, G. (1985). *Management fundamentals*. Reston: Reston Publishing Company.
- Dong, L, T. Christensen, & M. Painter (2010). A case study of China's administrative reform: The importation of the super-department. *The American Review of Public Administration*, 40(2), 170-188.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Edin, M. (2004). Remaking the communist party-State: The cadre responsibility system at the local level in China. In K. E. Brødsgaard, & Z. Yongnian (Eds.), *Bringing the party back in: How China is governed* (pp. 175-191). Singapore: Eastern Universities Press.
- Friedman, E. (2006). A comparative politics of democratization in China. In S. Zhao (Ed.), *Debating political reform in China: Rule of law vs. democratization* (pp. 91-110). Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Gilley, B. (2004). *China's democratic future: How it will happen and where it will lead*. New York: Columbia University Press.
- Hammer, M., & J. Champy (1993). *Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution*. New York: Harper Business.
- Harding, H. (1981). *Organizing China: The problem of bureaucracy 1949-1976*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- He, B., & S. Thøgersen (2010). Giving the people a voice? Experiments with consultative authoritarian institutions in China. *Journal of Contemporary China*, 19(66), 675-692.
- Henry, N. L. (1986). *Public administration and public affairs*. Englewood: Prentice-Hall.
- Hood, C. (1991). A public management for all season? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

- Hughes, O. E. (2003). *Public management and administration: An introduction*. New York: St. Martin's Press.
- Huque, A. S., & R. Yep (2003). Globalization and reunification: Administrative reforms and the China-Hong Kong convergence challenge. *Public Administration Review*, 63(2), 141-152.
- Jun, J. S. (2009). The limits of post-new public management and beyond. *Public Administration Review*, 69(1), 161-165.
- King, A. Y. (1975). Administrative absorption of politics in Hong Kong: Emphasis on the grass roots level. *Asian Survey*, 15(5), 422-439.
- Lan, Z. (2001). Understanding China's administrative reform. *Public Administrative Quarterly*, 24(4), 437-468.
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615-642.
- Milkis, S. M. (1993). *The president and the parties: The transformation of the American party system since the New Deal*. New York: Oxford University Press.
- Patton, M. Q. (1995). *Qualitative evaluation and research methods*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Pollitt, C. (1980). Rationalizing the machinery of government: The conservatives, 1970-1974. *Political Studies*, 28(1), 84-98.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up government: A survey. *Political Studies Review*, 1, 34-49.
- Schurmann, F. (1968). *Organization and ideology in communist China*. Berkeley: University of California.
- Yang, D. L. (2004). *Remaking the Chinese leviathan: Market transition and the politics of governance in China*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Yeo, Y. (2009). Remaking the Chinese state and the nature of economic governance? The early appraisal of the 2008 "super-ministry" reform. *Journal of Contemporary China*, 18(62), 729-743.
- Zhao, S. (2010). The China model: Can it replace the western model of modernization? *Journal of Contemporary China*, 19(65), 419-436.

Remaking Party-State System? The Discussion of “Super-Ministry System” in China’s Local Level

Wen-Hsuan Tsai*

Abstract

In recent years, all the administrative reforms pushed in China by Chinese Communist Party (CCP), “Super-Ministry System” is the typical one. In this process of reform, the advanced program was performed in Shunde where is our object to analyze. We focus on two interesting phenomenons in this division. Firstly, Shunde integrated the party and governmental bureaus and led it to a consequence—“new centralism”. Secondly, due to the diverse progress between local and provincial levels, it forced the reformer to create the new mechanism of the “intergovernmental management” to solve the dilemma. Finally, focus on the “Super-Ministry System” implemented in Shunde, we will discuss the implications and limitations.

Keywords: flat organization, intergovernmental management, new centralism, Shunde, super-ministry system

* Postdoctoral Fellow, Department of Political Science, National Cheng-chi University, Taiwan.