



以治理理論分析中共「大部制」
改革之趨勢研究

**China's "Super Ministries" Reform
Trends-From the Governance Viewpoint**

政治大學東亞研究所博士候選人 王似華

Wang, Szu-Hua
(Doctoral Candidate of Institute of East Asian Studies,
National Chengchi University)

China's "Super Ministries" Reform Trends-From the Governance Viewpoint

Wang, Szu-Hua

Doctoral Candidate of Institute of East Asian Studies,
National Chengchi University

Abstract

In recent years, many international organizations suggest that government have to focus on the development of governance indexes. Since reforms and opening-up, China has carried out six government transformations which emphasize on the adoptions of simplifying the institutions, promoting the administrative efficiency, eliminating bureaucracy, stressing the functional transformation, and establishing a government of service. The process of "the Super Ministries Reform" has been facing a lot of resistances and obstacles of interests across departments, thus, the pace of reform is very slow. It is adverse to the goal of "the Super Ministries Reform", which is to eradicate individual department interests, speed up the efficiency, and streamline personnel.

Although China emphasized in the plan of the 12th five-years that the government will approve the thorough government institution reform, transform the government function, speed up exercising administration in conformity with law, enhance the social management, and build up a government for public service, in order to construct a better administrative management system with Chinese characteristic socialism by 2020. Experts also suggest that it is necessary to establish a government of law-governing, responsibility, service, transparency and incorruptibility in order to implement good governance. Reviewing the implementation of "the Super Ministries Reform", the main cause of its slowness is that the past institutional reforms were still at the administrative reform level, and such kind of reform could not reach the government operation system controlled by the interest and power of the Party. In other words, if the administrative reform can not be accomplished with the political reform, the result of institutional reform will not be as obvious. For to deal with the above difficulties, China may utilize western governance theories as an alternate approach to push forward "the Super Ministries Reform", hope to adopt governance reform to simplify institutions and be away from the vicious circle of simplified and inflated, and re-simplify and re-inflated again.

Keywords: Super Ministries, Institutional Reform, Government for Public Service,
Governance Theory

以治理理論分析中共「大部制」 改革之趨勢研究

王似華

政治大學東亞研究所博士候選人

摘要

近年來許多國際性組織紛紛提出政府部門必須重視的治理指標。中共自改革開放以來，已先後進行六次機構改革，此次大部制所訴求重點即在於建立服務型政府的治理改革。目前改革已陸續推展至地方部門，然改革過程仍面臨諸多阻礙，以致於改革步調緩慢，與大部制改革初衷原在破除部門權益、轉變職能、提高效率、精簡人員之目的互相背道而馳。

雖然中共在「十二五」規劃中也強調，未來五年中國政府將通過深化政府機構改革、轉變政府職能、加速依法行政、強化社會管理並建立公共服務型政府，其目標在2020年建立起完善的中國特色社會主義行政管理體系，同時提出要實現善治政府，應積極建立法制政府、責任政府、服務政府、透明政府及廉潔政府。惟就其大部制改革進展緩慢，其主要原因在於中共歷次機構改革仍停留於行政層次改革，而行政層次的改革往往無法觸及以黨利益與權力為依歸之政府運作體系，此即行政改革無法與政治改革配套，終導致機構改革成效難以彰顯。面對上述改革之困境，中共似可借鏡西方的治理理論，作為推進中共大部制改革的另一種路徑，期能透過政府治理改革來跳脫機構精簡膨脹及再精簡再膨脹的惡性循環中。

關鍵詞：大部制、機構改革、服務型政府、治理理論

壹、前言

2007年10月15日至21日中共於北京召開「十七大」時，胡錦濤提出「加快行政管理體制改革，建設服務型政府」、「加大機構整合力度，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」等說法。¹根據中共「十七大」推動大部制的構想，希望實現職能統一的大部門體制，並將一些職能相近或相關的部門整合為一個大部，將原來的部委改為內設的職能司局，或者由部委管理但又具有一定獨立性的機構。即「寬職能，少機構」，是其鮮明特徵，目的是將職能相近、業務範圍趨同事項集中，由一個部門統一管理，以避免政府職能交叉、政出多門、多頭管理，從而提高行政效率，降低行政成本。²

據此，大部制改革方案於2008年2月中共召開第十七屆二中全會中提出《關於深化行政管理體制改革的意見》、《國務院機構改革方案》審議後，並於2008年3月於第十一屆全國人大第五次會議通過《國務院機構改革方案》，³即中共所謂的「大部制改革」，被外界視為中共統治階層藉由機構改革轉變政府職能，⁴根據通過的改革方案，增設工業和資訊化部、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五部，同時裁撤國防科工委、資訊產業部、交通部、人事部、勞動和社會保障部、建設部。整合後

-
1. 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，新華網，2011年2月23日。
<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/04/content_7717129.htm>
 2. 「什麼是大部制」，人民網，2011年2月23日。
<<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/692156.html>>
 3. 2008年國務院機構改革主要任務是圍繞轉變政府職能和理順部門權責關係，探索實行職能有機統一的大部門體制，即中共所謂的大部制改革。參見中共中央政府網站，2011年2月23日。<<http://www.gov.cn>>
 4. 中共學者認為政府職能涵意有三項：能力和作用的結合、職責和功能的體現、職責和作用，也就是政府作為國家行政機關，依法在國家的政治、經濟以及其他社會事務的管理中所應履行的職責及其所應發揮的作用。參閱金太軍編，**政府職能梳理與重構**（廣東：廣東人民出版社，2003），頁89-95。

的國務院部委由現在28個僅縮為27個，⁵除了新設或裁撤的部委外，還有其他部委職權遭到調整。目標是到2020年建立一個以大部委為主體的服務型政府的基本框架，進行時間表長達十年（見表一）。⁶

表一：國務院機構改革情況一覽表

國務院機構改革情況一覽表			
調整後的部委名稱	合併或包含的原部委	新增下級機構	隸屬關係調整
國家發展與改革委員會	發改委（部制不變）	國家能源局	
工業和資訊化部	國防科工委、資訊產業部、國務院資訊化工作辦公室、國家煙草專賣局	國家國防科技工業局	煙草專賣局改由工業和資訊化部管理
交通運輸部	交通部、民航總局、國家郵政局	國家民用航空局	國家郵政局改由交通運輸部管理
人力資源和社會保障部	人事部、勞動和社會保障部	國家公務員局	
環境保護部	國家環境保護總局		
住房和城鄉建設部	建設部		
衛生部	衛生部、藥監局		國家食品藥品監督管理局改由衛生部管理

資料來源：「聚焦大部制改革」，2011年3月17日，人民網。

<<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/index.html>>

根據表一，這次機構改革方案似乎是各方利益平衡的結果，致使改革力度小於預期，因為一度引起熱烈討論的大能源部、大農業部、大文化部都沒有兌現。在部門利益因素作祟的影響下，大交通部運輸部雖然成立，但鐵道部沒有納入交通運輸部，其次，部委整併及官員職務與權力，人員分流困難，導致副手人數增加，未來只能以時間消化。⁷

5. 漁樵夫，「大部制改革需要『大智慧』」，*鏡報月刊*，11月號（2009年），頁26~29。

6. 華建敏，「關於國務院機構改革方案的說明—2008年3月11日在第十一屆全國人民代表大會第一次會議上」，*人民網*，2011年2月23日。

<<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/6986510.html>>

7. 寇健文，*中共菁英政治的演變－制度化與權力轉移1978-2020*（臺北：五南，

綜觀西方國家所推動的政府再造，其改革策略包括有機構精簡與重組、推動「小而能」與企業型政府，例如美國部級機構只有15個、英國和法國都是18個、德國14個、韓國18個、新加坡15個，日本只有一府12省廳，中共當局的部門數量可以達到這些國家的二到三倍，其中巨大的管理成本，更達到了許多西方國家的數十倍，公務人員數量的龐大更是令人吃驚。⁸

在這些龐雜的部門中，管理社會和管理經濟部門交叉最嚴重，以衛生部為例，就與十多個部門的職能重疊，根據中共目標在2020年前建立一個以大部制為主體的服務型政府，這些龐大部門的整合，未來仍需一段長期的整合才能步上軌道。

此外，大部制改革也不能僅侷限在行政機構之調整，必須要有一些配套措施，除對權力的約束與監督問題外，還需要決策權、執行權、監督權相互制約的「行政三分制」⁹的制度設計，並思考如何重新建構政府權力結構和政府運行機制，以及提高治理效率和品質，建立服務型政府。惟大部制改革亦可能牽動政治體制改革，沒有政治體制改革推進，真正的「大部制」很難確立。¹⁰

本文擬透過治理理論，來探討中共推行國務院機構改革之沿革、大部制改革方案說明、大部制改革之現況、問題及未來發展趨勢，並分析為何歷年機構改革都遭失敗，進而研析中共能否透過組建大部制，落實精簡組織結構，跳脫「精簡—膨脹—再精簡—再膨脹」之循環。

2010)，頁248-250。

8. 胡錦濤在黨的十七大的報告，**新華網**，2011年2月23日。
<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/04/content_7717129.htm>
9. 「大部制亮點」，**人民網**，2008年3月1日。
<<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/index.html>>
10. 「中共十七屆二中全會將討論大部門制方案」，**南方網**，2011年2月25日。
<<http://news.99.com/a/20080216/6000002.html>.James N.R.>

貳、治理理論在政府組織改革之運用

治理理論是當代西方政府改革的一個熱門話題，最早提出治理問題的是1989年世界銀行概括當時非洲的情形時使用「治理危機」（*crisis in governance*）一詞，此後「治理」被逐步地運用於政府政治社會學領域，尤其是1992年世界銀行的年度報告使用「治理與發展」的標題。在眾多的西方學者中，羅斯那（J. N. Rosenau）可謂是治理理論的創始者，他曾發表有關治理的兩篇代表作，分別是「21世紀的治理」與「沒有政府統治的治理」（*Governance without Government*），¹¹在上述兩篇論述中，羅斯那將治理定義為「在一系列活動領域中，未得到正式授權，卻又能有效發揮作用的管理機制」，並同時強調，治理是命令加上意圖（*Governance is order plus intentionality*）。故基本上，羅斯那將治理的性質定義作為是一套管理的機制。

針對治理作出定義的西方學者除前述的羅斯那外，尚有羅得斯（R. Rhodes）¹²、庫伊曼（J. Kooiman）、範·弗利埃特（M. Van Vliet）¹³及蓋瑞·斯托克（Gerry Stoker）¹⁴等學者對目前各種治理概念整理出六種主要的觀點，分述如下：

一、治理即最小限度的國家（the minimal state）：重新界定公部門的

11. James N. Rosenau and Ernst Otto Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
12. R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University, 1997), pp.54~76. 羅得斯（R. Rhodes）分別針對國家治理、公司治理、公共管理治理、善治的治理、社會治理及自組網路的治理等面向，提出對治理的定義。
13. Jan Kooiman, "Social-political Governance: Introduction," *Modern Governance, New Government-Society Interactions* (London: sage publication, 1993), pp.1~9; J. Kooiman and M. Van Vliet, "Governance and Public Management," *Managing Public Organisations* (London: Sage Publication, 1993). 庫伊曼（J. Kooiman）與範·弗利埃特（M. Van Vliet）主張治理並非由外部強加而來，而是須藉由統治與行為者間的互動以發揮治理的作用。
14. Gerry Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155 (March 1998), pp.17~28.

界限及型式，並使用市場及準市場機制來傳送公共服務。無可疑問地，政府的大小因私有化而減少及在公民服務方面被縮減。政府不再以主宰為目標，而改以管制取代，小而能的政府被認為是較好的政府。

- 二、治理即公司治理（corporate governance）：即希望將私人企業的精神引進公部門，使公部門能更有效能的運作，認為更商業化的管理型式，可以產生不同的組織文化及氣候。資訊公開化、處理事情坦率明確，責任分配及角色定位清楚，俾便於課責等為三個基本的工作。¹⁵
- 三、治理即新公共管理（NPM）：公司管理及市場化是兩個主要內涵，將績效管理、目標管理、獲利價值及親近顧客等私部門的方法介紹到公部門，市場化乃經由委外、類市場化及顧客選擇等相關的誘因結構引用到公部門。領航與治理有重要的相關，即認為政府官僚只是做划槳工作，而治理應該要做領航的政策決定。朝企業型政府發展，強調競爭、市場、顧客及目標衡量等，較少的政府，較多的治理。¹⁶在此可知強調政府領航的重要性。
- 四、治理即好的治理（善治）（good governance）：政府改造是20世紀末以來的趨勢，並提出三個部分組成好的治理，即系統的、政治的及行政的，系統的治理指的較廣泛的意義，包含政府內外政治、經濟力量的分配；政治的治理指一個國家享用正當性、權威性的權力乃來自於民主的授權；行政上的治理則與一個有效率的、公開責任制、審核的公共服務相關的，¹⁷此外，

15. Cadbury Report, *The Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance* (London: Gee & Co., 1992), p.15.

16. David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Governance* (London: Sage, 1992), p. 34.

17. Adrian Leftwich, "Governance, Democracy and Development in the Third World," *Third World Quarterly*, Vol.14 (March 1993), pp.605~637.

爲了達成有效率的公共服務，應該朝激勵競爭及市場制、私有化公共企業、減少冗員改革文官、引入預算訓練、行政分權與更大的利用非政府組織等。¹⁸簡言之，治理與新公共管理結合，而達到自由主義的民主之主張。

五、治理即社會操控系統（socio-cybernetic system）：政策的結果往往不是中央政府所能獨立完成的，它需要與地方政府、私部門、志願性團體等彼此間的互動。治理乃是社會政治系統中，包括社會、政治、行政上所有參與者互動及干預的結果。¹⁹換言之，政策的結果不是由中央政府掌控而來，中央政府只是通過必要的法令，接著要由地方政府、相關部門、志願性及私部門彼此互動的結果而產生，任何單一的團體沒有充足的知識及資源去完成特定的工作。

六、治理即全球的互賴（international interdependence）：與公共行政有關的兩個部分，即空洞化（hollow out）及多層次治理（multilevel governance），空洞化的理論認爲國際的互賴弱化了國家的權威。政府的空洞化導致公部門的更小化及分化，服務的工作發展成由代理機構、外包制度及準市場機制取代的方式；多層次的治理則認爲，政策的發展牽涉到一群在超國家、國家及次國家的層次上，公私參與者之間互動的結果，同時也限制單一民族國家的自主權，財政交易及產品國際化，國際組織、國際法律，以及掌握支配權力暨權力集團。²⁰結果，單一

18. David Williams and Tom Young, "Governance, the World Bank and Liberal Theory," *Political Studies* (1994), p.87.

19. Jan Kooiman, "Social-political Governance: Introduction," pp.1~9; J. Kooiman and M. Van Vliet, "Governance and Public Management." 庫伊曼 (J. Kooiman) 與範·弗利埃特 (M. Van Vliet) 主張治理並非由外部強加而來，而是須藉由統治與行為者間的互動以發揮治理的作用。

20. David Held, "Democracy, the Nation State and the Global System," *Economy and Society*, Vol.20 (1991), pp.72~138.

民族獨立國家的治理已弱化，但仍然是核心主軸的機構，在此，治理寄予政治經濟中的管制理論。²¹

近年來亞太地區國家包括中國大陸在內，均為因應經濟發展之需求，紛紛強調行政機構改革與效率提升，以提供人民更優質的服務，並提出政府部門應重視治理指標，例如：中共近年提出大部制改革，即強調政府組織應朝向善治的政府組織，依據亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）提出良好治理或善治的四項原則即為：課責、公共參與、法令穩定、透明，²²並將善治政府組織，定義為政府組織應以政策整合、人民需求為考量，而不是從自身的專業出發，這不僅是組織的數量問題，更是職能的改造，是以結果為核心的組織。因此，在組織的設置上，強調的是人民的生活應如何有效解決、如何快速解決，而不是從政府的角度出發。英國學者希克斯（Perri 6）²³特別強調，政府應採取全觀型（holistic）的治理，這種治理著重於政府組織體系整體運作的整合性與協調性，即善治政府的組織型態。實際上，政府組織改革的核心思考，不能僅由專業立場、政府業務推動的立場出發，而應反思政府的存在是為了服務人民，解決人民的問題。然而這種型態的政府組織目前尚未存在，現階段各國政府組織的設置仍是專業分工，而不是以人民所面對的問題來設立組織，相對於傳統行政追求的是行政問題的控制與解決、效率的提高，那善治政府所追求即是面對問題能快速解決問題的政府。

21. R. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, pp.54~76. 羅得斯（R. Rhodes）分別針對國家治理、公司治理、公共管理治理、善治的治理、社會治理及自組網路的治理等面向，提出對治理的定義。

22. ADB, *Governance: Sound Development Management* (Manila, Philippines: Asian Development Bank, 1999).

23. Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker, *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda* (New York: Palgrave, 2002), p.39.

此外，唐恩（Anthony Downs）在**官僚體制的內幕**（*Inside Bureaucracy*）²⁴書中，強調傳統官僚政府係以建立在各部門功能分工、控制與效率；惟近代民主政府則強調分工制衡，限制政府權力，而非以效率為基礎，且分工制衡的主要目的是通過把政府的職能分散在不同的獨立分支中，確保政府的權能不會被任何一個分支所壟斷。在分工制衡下，機關間各自為政，甚至於彼此制衡，在運作上呈現的是互不相關；不同政策間，彼此的內在邏輯不一致，因此，政策效果難免受到影響。舉例來說：為了搶救失業，於是政府投入大量公共建設經費，釋放政府職缺。但同一時間，卻減少對於企業的優惠或補助措施，向企業抽銀根。這二項政策就個別機關來看，都可能是正確的，但就政府施政方向而言，卻產生彼此衝突的效果。這樣的政府運作模式，在政策上是「 $1+1<2$ 」，因為不同政策彼此抵消或干擾。這種純粹功能性分工，造成的結果是「功能裂解型治理」（*functional fragmented governance*）。²⁵英國學者希克斯指出，功能性分工常常造成政府機構的呈現疊床架屋、導致公共服務分散於各機關間，欠缺適當管道連結，以致於處置失序，無法即時提供服務。

為瞭解決這種困擾，政府各部門也開始進行業務的協調，要求各個部門在政策方向上取得一致性。例如挽救失業，則各部門不得再進行相反政策的措施，以取得政策方向的一致，這種情形可稱為「共治」。在共治的型態下，各部門進行協調，使政策產生「 $1+1=2$ 」的效果。讓各部門在政策方向取得一致，至少沒有相減的效果，但仍是各管各的，同樣處於嚴格的功能區分，政策無法產生相乘的效果。

24. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Company, 1967).

25. Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker, *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, p.39.

各國政府機關為達成善治，除了協調之外，還要積極地合作與整合，並在決策與執行上充分地合作。善治希望達成「1+1>2」的效果，各種政策間是一種整合，讓不同政策間產生綜合效果（synergy）。舉例而言，要搶救失業，在勞工政策上要釋出職缺、在財政政策上不能抽銀根、在教育政策上可以鼓勵多進修、在不同的政策之間要進行政策整合，政府各部門的運作也從分工制衡、協調到合作的過程。從上面的論述，可知政府各部門關係達成善治階段後，政府各部門是整合（integrated）為一體的，整個政府就像一個有機體，各部門整合之後的力量大於相加之和。整個政府就像一個有機體，實現相互之間的協調和融合。而政府的存在則是為了服務人民的需要而存在。

雖然治理理論可以彌補國家和市場在調控和協調過程中的某些不足，但治理也不可能是萬能的，它也存在著許多侷限，它不能代替國家而享有政治強制力，它也不可能代替市場而自發地對大多數資源進行有效的配置。事實上，有效的治理必須建立在國家和市場的基礎之上，它是以國家和市場手段的補充，在社會資源配置中不僅存在國家的失效和市場的失效，也存在著治理失效的可能。

既然存在著治理失效的可能性，那麼，如何克服治理的失效，如何使治理更加有效等問題，不少學者和國際組織紛紛提出了「健全的治理」、「有效的治理」和「善治」等概念，作為對上述問題的回答。其中「良好的治理」或「善治」的理論最有影響。

在國際外部氛圍情形下，中共在十七大也提出所謂的大部制改革，其目標所希望達成服務型政府，²⁶其多處立意精神是雷同的，例如中共所謂的服務型政府是希望實現從管制到服務，及有限責任的政府；與西方論述中政府不再以主宰為目標，而改以管制取代，小而能的政府被認為是較好的政府，即政府與人民關係不再是以上

26. 服務型政府即一個公益和公平、法治、有限和負責、公開與廉潔的政府。

對下的官本位思想，而是成爲民本位的思想，任何政策都保有一定的彈性作法，政府不再是全能的政府，而是有限責任的政府，其最終目標仍是爲民服務。

此外，大部制所強調的提升政府之行政效率，裁撤冗員與精簡機構等措施亦與西方治理理論論述中，強調行政上的治理是與一個有效率的、公開責任制、審核的公共服務，且爲達成有效率的公共服務，應該朝激勵競爭及市場制、私有化公共企業、減少冗員改革文官之論述，有雷同之處。觀察中共自經改以來，已有諸多國有企業逐漸朝民營化及私有化方向發展，以提升其競爭力，至於行政治理之公開責任與審核等公共服務，則缺乏相關監督機制，而人民對公共議題的參與及監督及政府對政策形成與執行等，仍缺乏諸多參與管道，這些意識仍有待人民形成公民監督意識才有可能達成，目前仍無法與西方國家相提並論。

有鑒於此，中共近年推行大部制改革三年多以來，官方與學者也陸續提出要建設服務型政府，並希望改革最終目標要達成善治政府，事實上，服務型政府與善治是密不可分的兩個方面，從治理理論之意涵了解，善治（good governance）是20世紀末以來政府改造趨勢，隨著中共經改持續深化，政府部門內部已有許多不相對應之政策與法規。善治是未來公共管理的一種全新模式，是創建服務型政府的理想途徑。沒有善治，就不會出現一個真正的服務型政府：相反，離開服務型政府，也不可能達到理想中的善治。二者的實現是同一個過程。善治就是使公共利益最大化的社會管理過程。善治的基本特徵，就在於它是政府與公民對公共生活的合作管理，是政治國家與公民社會的一種新型關係，是兩者的最佳狀態。公益性、合法性、透明性、責任、法治、有效性、回應性是這一新型公共管理過程的構成要素。

走向善治的過程就是一個還權於民的過程。政府切實轉變自身

職能是實現善治的關鍵。各級政府部門應該主動改變自身定位，把為公眾服務作為基本原則，摒棄自身利益本位，加大對公共產品和服務的提供力度。政府通過從微觀經濟活動中退位、還權於企業和個人，從行政配置資源中退位、還職能於市場機制，從利益共同體中退位、還利於社會與老百姓，從具體的社會經濟事務活動中退位、還職能於民間組織與行業協會等項措施，明確政府與社會之間的邊界，使政府、社會充分明確各自工作範圍和責任，相互尊重各方權利，實現良好的合作。廣泛的公民參與是走向善治的必然要求。公民參與以發達的公民社會為現實基礎，以民主政治的進一步完善為制度保障。同時，又以公共精神的健康發展為必要前提。惟中共目前仍是一黨專政，人民根本沒有所謂參政權、監督權與選舉權，更遑論是公民意識與民主政治。

因此，未來中共要建立善政政府仍有一段長遠的路要走，因為長期以來統治與被統治的觀念根深蒂固，雖然經濟改革深化，然民眾並未因此而增加其參政權及議事權。鑑此，政府應該改變部門利益和官員利益至上的原則，從公共利益最大化的角度出發，讓地方有較大的自主權，形成上下互動式的改革；合理劃分地方各級政府的職權，強調地方特色，因地制宜地推行改革；注重決策、執行、監督的適度分離，提高治理效率和品質；以構建服務型政府為最終目標。

參、十七大後中共大部制改革的設想

中共推行大部制改革之設想即在於探索邁向善治政府之道，其主要任務即是打造服務、責任、有限、效能、法治、透明、誠信、節約的善治政府。自改革開放以來，中共已進行六次行政改革（分別是1982年、1988年、1993年、1998年、2003年及2008年）²⁷（見

27. 汪玉凱等，**中國行政體制改革30年回顧與展望**（北京：人民出版社，2008），頁

表一），除1993年行政改革是在計劃經濟體制框架下，其餘各次改革壓力均來自經濟體制改革所需要的配套措施，每次改革均會帶來經濟體制改革的進一步深化。但是至今中共的行政管理體制仍未完成由計劃經濟時代的管制型、全能型政府，向市場經濟時代的服務型政府轉變，一些深層次的問題仍未得到根本解決。²⁸因為從計畫性經濟體制向市場性經濟體制，政府所扮演的角色是不相同的，在計畫性體制經濟體制下，政府行政管理重管制而忽視服務，政府本位，官本位的行政模式成爲以往管制型政府的基本特質。服務型政府是指以民本位、社會本位爲理念，以市場化、社會化改革爲導向，爲社會和公眾提供公共產品和公共服務的新型政府管理模式。服務型政府強調親市場化、親民化，強調政府與社會其他主體共同合作，旨在於實現政府的良治與善治。相對以往的管制型政府，服務型政府是更符合當前中國的行政生態環境的政府管理模式。

事實上，市場經濟的發展是促進中共政府構建服務型政府最基本的動力。從1992年中共建立社會主義市場經濟體制的改革目標到現在，其市場經濟體系已經基本確立並逐步趨於完善。經濟市場化要求市場機制導入後，市場對資源配置起基礎性作用，與此同時，政府逐漸從微觀領域退出，主要在公共領域發揮作用，因爲傳統時期的政府職能角色的作用已經隨著市場和社會以及其他公共空間的出現而減弱，政府獨享的管理職能已部分被市場和社會分割。市場經濟是多元主體公平競爭並相互博弈的經濟。它通過競爭、價格及優勝劣汰機制調節資源配置，並趨於最優化。實踐證明，市場經濟是一種更能激發參與主體積極性和創造性的資源配置方式。它要求充分尊重和維護市場參與主體的合法權益。然而在市場經濟體制下，政府與市場對經濟發展各有其優缺點。一方面，市場機制是現

130~139。

28. 楊志晨，「關於探索實行大部門體制的思考」，**理論前沿**，2011年3月20日。
<<http://theory.people.com.cn/GB/49169/49170/7598562.html>>

代經濟運行的基本調節機制，它作為資源配置手段極大地推動生產力的發展，但市場並非完美無缺，它不可能解決一切問題。實際情況是市場在限制壟斷、提供公共品、約束個人的極端自私行為、克服生產的無政府狀態、統計成本等方面存在著內在的侷限，即存在市場失靈。另一方面，政府干預是把雙刃劍，在經濟活動中，人民企望政府用「看得見的手」解決「看不見的手」所不能辦好的事情，結果卻發現，如同市場失靈一樣，政府也有缺陷，也會失敗。政府無法避免「尋租」行為、低效率、經濟問題政治化、決策失誤、自身擴展導致資源浪費等現象。正是鑒於市場和國家的失效，越來越多的人呼喚著新的管理方式，期望以治理機制對付市場或國家協調的失敗。因此，市場經濟所需要的服務型政府，強調政府對社會市場干涉減少，規範行政審批，即減少政府對微觀經濟運行的干預。

由上述論述可以瞭解服務型政府是以民為本的民本行政，而不是以自身利益為出發點。從政治層面看，公眾與政府是委託人與代理人之間的關係，政府是公眾和社會實現自身利益的手段，政府官員是公僕而不是主人從經濟層面看，市場經濟條件下，市場代替政府成為資源配置的主要方式，經濟活動的主體是非官方主體，政府通過提供各種制度安排等公共產品和公共服務來履行自己的職能，並以此獲得公眾的信任與支持。民本行政要求政府拋棄那些不顧經濟社會發展的客觀規律，不顧公眾意願的急功近利的政績觀；要求政府將社會公共利益和公眾訴求置於自身利益之上。真正做到權為民所用，情為民所繫，利為民所謀，為公眾和社會的自我發展創造良好的環境。民本行政是現代政府行為的價值理念與追求，並體現中共社會主義政府以民為本的特徵，使政府管理從「政府本位」和「官本位」轉變到「社會本位」和「民本位」。

此外，隨著市場經濟體制深化同時，在結構方面，也凸顯政府內部部門設置過多，職能交叉嚴重；以及政府和社會關係，兩者職

能未能進行有效分化，政府與社會組織仍然具有濃厚的一體化色彩。這些組織結構存在的問題也導致嚴重的部門利益的傾向，甚至出現了部門利益凌駕在國家利益上的傾向；此外，也使政府運行成本昂貴，及效率低落與社會管理公共服務職能薄弱，此也造成中共內部近年來積極構建服務型政府的主要因素。

表二、1982年以來中中國務院機構改革比較表

階段	改革背景	改革內容	改革成效
1982年	為提高政府工作效率，實現幹部年輕化。	中中國務院各部委、直屬機構、辦事機構從100個減為61個；編制方面，中中國務院各部門從原來的5.1萬人減為3萬人。	廢除領導幹部職務終身制，精簡各級領導班子，加快幹部年輕化建設。
1988年	為深化經濟體制改革，大力推進政府職能轉變。	中中國務院部委由原有的45個減為41個，機構改革後的中中國務院人員編制裁減9700多人。	由於經濟過熱，這次精簡的機構很快又膨脹起來了。
1993年	確立社會主義市場經濟體制	中中國務院部委由原來的86個減少到59個，人員裁減約20%。	在組織精簡方面雖已朝向市場機制做修正，實際運作過程仍受傳統組織設計的制肘。
1998年	為實現政、企分開。	中中國務院組成部門由原有的40個減少到29個。國務院人員編制裁減47.5%。	在中共中央主導下，實現政企、分開方面取得積極效果。
2003年	因應加入世貿組織。	中中國務院組成部門由原有的29個減少到28個。國務院人員編制裁減精簡近50%。	進一步轉變政府職能，與世界貿易秩序接軌，也同時防堵隨市場經濟而來的貪汙與經濟犯罪等安全問題。
2008年	為轉變政府職能和理順部門權責關係，探索實行職能有機統一的大部門體制。	中中國務院組成部門由原有的28個減少到27個。	現階段改革仍緩步進行，預期2020年建立完善的中國特色社會主義行政管理體系。

- 資料來源：1. 宋玉明，「改革開放以來的政府機構改革」，新華網，2008年1月15日。
 <http://news.xinhuanet.com/legal/2008-01/15/content_7425177.htm>
 2. 「大部制改革：改革開放後政府機構5次改革」，人民網，2008年3月15日。
 <<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/index.html>>
 3. 汪玉凱等，中國行政體制改革30年回顧與展望（北京：人民出版社，2008），頁230-231。
 4. 金太軍編，政府職能梳理與重構（廣東：廣東人民出版社，2002），頁290-291。
 5. 張雲倫編，中國機構的沿革（北京：中國經濟出版社，1988），頁53-73。

中共十七大提出建構大部制的設想，²⁹即是指政府部門在機構設置上，將一些職能相類同或相關度較高的部門整合為一個大的部門，並將其中職能相近或相類似的部委司局、辦事機構等整合為內設的職能司局，或者由部委管理但又具有一定獨立性的機構，統一行使其管理職能，從而加大職能的橫向覆蓋範圍，延展部門的宏觀管理、戰略制定、整體規劃以及決策、服務、統籌、協調、監督、諮詢等主要職能。大部門體制的基本特徵是機構設置精簡、組織規模大、職能範圍廣、統籌能力強。實行職能有機統一的大部門體制，有助於減少部門之間職能交叉和許可權衝突，簡化公務處理的手續和環節，建立統一、精簡、高效的服務型政府，目標是到2020年建立起比較完善的中國特色社會主義行政管理體制。

這次改革主要任務是，轉變政府職能和理順部門職責關係為主，探索實行職能有機統一的大部門體制，合理配置宏觀調控部門職能，加強能源環境管理機構，整合完善工業和資訊化、交通運輸行業管理體制，以改善民生為重點加強與整合社會管理和公共服務部門，³⁰茲分述如下：

一、加強宏觀經濟調控

面對社會主義市場經濟環境，宏觀調控是政府的重要職責之一，國家發展和改革委員會、財政部、中國人民銀行等部門都要建立健全協調機制，各司其職，相互配合，發揮國家發展規劃、計畫、產業政策在宏觀調控中的導向作用，綜合運用財稅、貨幣政策，形成更加完善的宏觀調控體系，提高宏觀調控水準。

29. 「積極穩妥地探索實行職能有機統一的大部門體制」，光明日報，2011年2月25日。<<http://www.xinhuanet.com/politics/ssrc/dbz>>

30. 華建敏，「關於國務院機構改革方案的說明—2008年3月11日在第十一屆全國人民代表大會第一次會議上」，人民網，2011年2月23日。
<<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/6986510.html>>

二、設立國家能源局

為妥善應對日益增長的能源需求和複雜的國際能源形勢，將加強能源戰略決策和統籌協調，設立國家能源局將國家發展和改革委員會的能源行業管理有關職責及機構，與國家能源領導小組辦公室的職責、國防科學技術工業委員會的核電管理職責進行整合，劃入國家能源局，裁撤國家能源領導小組及其辦事機構。

三、設立工業和資訊化部

為整合資訊與工業化之需求進行職能協調與整合，設立工業和資訊化部，將國家發展和改革委員會的工業行業管理有關職責，國防科學技術工業委員會核電管理以外的職責，資訊產業部和國務院資訊化工作辦公室的職責，整合劃入該部。同時，設立國家國防科技工業局，由工業和資訊化部管理。國家煙草專賣局改由工業和資訊化部管理。不再保留國防科學技術工業委員會、資訊產業部、國務院資訊化工作辦公室。

四、設立交通運輸部

為優化交通運輸佈局，發揮整體優勢和組合效率，設立交通運輸部，將交通部、中國民用航空總局的職責，建設部的指導城市客運職責，整合劃入該部。同時，設立國家民用航空局，由交通運輸部管理。此外，為加強郵政與交通運輸統籌管理，國家郵政局改由交通運輸部管理，保留鐵道部，裁撤交通部、中國民用航空總局。

五、設立人力資源和社會保障部

為整合人才市場與勞動力市場，促進人力資源合理流動和有效配置，及統籌就業和社會保障政策，建立健全從就業到養老的服務和保障體系，設立人力資源和社會保障部，將人事部、勞動和社會

保障部的職責整合劃入該部，以統籌擬訂人力資源管理和社會保障政策，健全公共就業服務體系，完善勞動收入分配制度，組織實施勞動監察等。同時，新設立國家公務員局，由人力資源和社會保障部管理。國家外國專家局由人力資源和社會保障部管理，裁撤人事部、勞動和社會保障部。

六、設立環境保護部

為解決面臨嚴峻的環境壓力，將加強對環境政策、規劃和重大問題的統籌協調，而設立環境保護部，負責組織實施環境保護規劃、政策和標準，組織編制環境功能區劃，監督管理環境污染防治，協調解決重大環境問題等，裁撤國家環境保護總局。

七、設立住房和城鄉建設部

為解決住房制度改革，加快建立住房保障體系，完善廉租住房制度，進一步加強城鄉建設規劃統籌，促進城鎮化健康發展，住房和城鄉建設部，負責擬訂住房和城鄉建設政策，統籌城鄉規劃管理，指導全國住宅建設和住房制度改革，監督管理建築市場、建築安全和房地產市場等，裁撤建設部。

八、國家食品藥品監督管理局改由衛生部管理

為進一步落實食品安全綜合監督責任，理順醫療管理和藥品管理的關係，強化食品藥品安全監管，這次改革，明確由衛生部承擔食品安全綜合協調、組織查處食品安全重大事故的責任，同時將國家食品藥品監督管理局改由衛生部管理，並相應對食品安全監管隊伍進行整合，調整後，衛生部負責食品安全綜合監督職責；農業部、國家品質監督檢驗檢疫總局和國家工商行政管理總局，加強對農產品生產、食品生產加工環節和食品流通環節的監管。

這次國務院機構改革，涉及調整變動的機構15個，正部級機構

減少4個，主要改革重點如下：³¹

一、轉變政府職能

不論是新組建和調整較大的部門，還是機構未作調整的部門，都必須進一步轉變職能，要加快推進政企分開、政資分開、政事分開、政府與市場仲介組織分開，把不該由政府管理的事項轉移出去，把該由政府管理的事項切實管好，從制度上更好地發揮市場在資源配置中的基礎性作用，更好地發揮公民和社會組織在社會公共事務管理中的作用，更加有效地提供公共產品。

二、理順部門職責關係

根據「三定」³²規定，按照權責一致的原則，合理界定和調整政府部門的職能，明確相應的責任，做到權力與責任對等；堅持一件事情原則上由一個部門負責，確需多個部門管理的事項，明確牽頭部門，分清主次責任，避免職能交叉重疊、政出多門；著力解決權責脫節、推諉扯皮等問題；建立健全部門間的協調配合機制，切實提高行政效率。

三、精簡和規範議事協調機構及其辦事機構。

該撤銷的堅決撤銷，任務交給職能部門承擔，涉及跨部門的事項，由主辦部門負責協調；新設立的部門，必須嚴格按規定審批，不設實體性辦事機構。

31. 華建敏，「關於國務院機構改革方案的說明—2008年3月11日在第十一屆全國人民代表大會第一次會議上」，*人民網*，2011年2月23日。

<<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/6986510.html>>

32. 「瞭望大部制不是簡單拼接組合發力在中後程」，*瞭望新聞週刊*，2011年2月28日。<<http://politics.people.com.cn/BIG5/0126/7026351.html>> 「三定」為1988年中國政府改革首次提出的機構改革原則，「三定」指的是定職能、定機構、定人員編制，在1988年中國之後的數次政府改革中，三定原則都被使用和確定其地位。

四、積極進行地方政府機構改革。

根據各層級政府的主要職責，合理調整和設置機構，除中央有原則要求上下對口外，地方政府可從實際出發，因地制宜，不搞「一刀切」，不設時間限制；調整和完善垂直管理體制，進一步理順和明確權責關係；深化鄉鎮機構改革，加強基層政權建設。

五、事業單位之分類改革

按照政事分開原則，對主要承擔行政職能的事業單位，逐步轉為行政機構或將行政職能劃歸行政機構；主要從事生產經營活動的，要逐步轉為企業；主要從事公益服務的，要整合資源，強化公益屬性，加強政府監管。同時，配套推進事業單位養老保險制度和人事制度改革，進一步完善相關的財政政策。

肆、大部制改革之現況

觀察中共第六次中共政府機構改革仍在進行中，其任務就是針對當前政府部門的機構重疊、職能交叉、人員臃腫、政出多門、權責脫節的問題，對政府機構及其職能進行整合、兼併、重組、優化，探索實施職能統一的大部門體制，完善行政運行體制。加強尚未徹底實現預設的大部門目標；「大部制」尚未突破部門利益、裁撤冗餘議事協調機構、減少行政副職；³³而所謂的部門的合併即是各組成部門的簡單疊架，部門數量上雖得以減少，但並未解決機構撤併、人員編制精簡等目標，而精兵簡政的實現程度有限；雖實現編制合併，但原先不同的部門在新的體制下仍保持了高度的相對獨立性，「兩張皮」的現象³⁴使得新成立的部門往往淪為正部級的「協

33. 董瑞豐，「大部門制後續改革」，*瞭望新聞週刊*，2011年3月1日。

<<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64387/13799056.html>>

34. 所謂「兩張皮」的現象係指部門合併時，原部門與新成立部門間之職能並未整合，只是單純將新舊部門的編制員額作合併，形成新舊部門間各自獨立運作的窘境。

調」機構，缺乏內在的結構性統一。³⁵

其次，大部門改革試點進展緩慢，是政府改革滯後的反映，例如，各地的大部門制實踐，普遍面臨改革副職多、超編的問題。³⁶此一問題需要從幹部分流安置的角度配合大部門制改革，方能真正見實效，否則難免陷入部門內部機構臃腫、人浮於事、相互掣肘的局面。這不僅僅是因為當前「能上不能下、能進不能出」的幹部制度，也有改革缺乏法律制度約束和編制控制的原因。

政府改革透過部、委合併或分拆，建立較少數量的大部門以促進職能整合，然仍無法突破部門利益，探討其主要原因，在於中共中央缺少體制機制改革的綜合方案，要落實大部門的理念與目標，就需加強體制配套措施，以突破部門利益這一改革阻礙，改革不能完全寄望地方改革倒逼中央配合改革，須由中共中央預先擬訂完善的中央與地方的配套措施，才不致造成「上面千條線，下面一根針」，³⁷部門合併雖是「大部制」改革的必要途徑，但不是終極目標，重點在於理順及整合部門間的權限交叉與衝突。

此外，前工信部部長李毅中在2010年第三期《行政管理改革》發表文章中提出，「大部制」改革現狀仍面臨諸多困難與問題，從工業資訊部自身來看，人員結構性矛盾突出，還面臨幾地辦公、分散擁擠、資金短缺、設備設施落後等特殊困難，支撐系統缺位，行業管理基礎薄弱。開展工作難度很大對於解決機構設置過多、職責分工過細、權責脫節等影響政府運轉效能的問題仍未解決，政出多

35. 「大部門制三年檢視：改革試點緩慢」，中國共產黨新聞網，2011年3月1日。

<<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64387/13799015.html>>

36. Ralph P. Hummel, *The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organization* (New York: St. Martin's Press, 1994), pp.4~5.

37. 「困難單靠順德一己之力無法解決」，中新網，2011年3月1日。

<<http://www.chinanews.com/gn/news/2011/01/17/1943738.shtml>>所謂「上面千條線，下面一根針」係指下級機關雖積極整併，但上級機關並未配合調整職能，使得下級機關必需與多個機關協調，造成行政成本增加，行政效率低落的情形。

門、部門職能過度交叉、扯皮推託等問題仍然存在。³⁸

另工信部雖接收汽車製造業部分管理機構，然汽車製造業卻未交出投資審核權，內部將之比作「交人不交槍」³⁹。工信部的許可權不足不是特例，能源、局、人力資源和社會保障部、住房和城鄉建設部等改革後的「大部」面臨同樣問題。例如，2008年成立的國家能源局為例，該局以副部級協調中石油、中石化、國家電網等副部級國企巨頭。外界一開始就有評價，如此安排難免體制摩擦的隱患。執行三年多來，能源管理的各項職仍分散在國家發改委、商務部、國土部、電信監察委員會、安全監察總局等多個部門，遲至兩年後，國家能源委員會2010年方正式成立，改革不如預期，可想而知。

建設部雖改名為住房和城鄉建設部，但其變化卻不明顯；城市規劃法雖改成城鄉規劃法，可是城鄉二元結構並未因此產生根本性變化，此肇因於未有相關配套制度。其他如人力資源和社會保障部，尚未劃入社會救濟、住房保障等「大社保」職能，交通運輸部也未納入鐵路系統，文化部和新聞出版總署一度為網路遊戲管理起衝突，醫療改革方案仍牽涉著10餘個業管部門等，此都顯示出部門制改革困難重重。⁴⁰

此外，各部門在行政權在執行上並未按行政權三分化原則，各部門之服務與管理的決策並未統一，比如教育、醫療部門在的決策權歸屬不明確與分散，導致執行權單位不明確，部門間對於如何在行政體系內實現決策、執行、監督相互制約相互協調，還沒有實質突破。

38. 李毅中，「體制問題制約大部制效能發揮」，**新華網**，2011年3月1日。
<http://www.news.xinhuanet.com/observation/2011/03/30/c_121017779.htm>

39. 董瑞豐，「大部門制三年檢視」，**瞭望新聞週刊**，2011年3月1日。
<http://www.news.xinhuanet.com/observation/2011/01/24/c_121017779.htm>

40. 李毅中，「大部制改革仍在爬坡階段」，**21世紀網**，2011年3月1日。
<<http://www.21cbh.com/HTMC/2011/03/9/2MMDAWMDIyNTE2Mg.html>>

中央部門在執行大部制上相較地方較為保守，而地方近三年來積極推進機構改革，其中尤以廣東的順德、深圳等地，備受學界和輿論關注。不過，多數地方仍以承接中央大部門制改革為主。由於中央部門改革的「三定」方案多為協調後的粗略規定，也間接鼓舞地方探索試點，一些地方上的大部門制改革，也不由自主放大了權力爭奪和人員安置的難題。

此外，根據2008年的機構改革方案，藥品監督管理局劃入衛生部管理範圍，並由衛生部統籌食品監督管理職能，然在地方執法體系，衛生和藥品監督部門分別有各自的執法機構，例如：前者有各級衛生監督所，後者也有藥品監督所，執法主體就出現爭論，⁴¹因此，針對藥品與食品監督管理在中央與地方的監管主管機構不一，而造成權責不清的情形。

針對上述情形也有些地方主管單位，將藥品監督管理局劃入各地衛生部門原來的藥政科處，有的單獨設立食品局、藥品局，代替衛生部門承擔起食品安全綜合協調職責，還有的成立食品安全委員會，將主要監管職能放在工商局內。由於主管機關權力轉移和人員分流的同時，藥品監督系統內質疑削弱獨立監管、助長地方保護的聲音也不絕於耳。

另外2009年通過「食品安全法」確立食品安全監管體制，食品生產歸屬品質監督部門，食品流通環節歸屬工商行政管理部門，餐飲服務歸屬食品藥品監管部門，然後由衛生行政部門綜合協調，但從目前來看，各省區市情況不盡相同。

現行體制因規定範圍較為寬鬆，促使地方機構設計可以有較大的獨立性。大部門制不會從上到下統死，會在國家層面解決國家層面的問題，也會給地方的體制機制留下空間，包括地方現有監管體

41. 「大部制有進展無突破」，瞭望新聞週刊，2011年3月1日。

<http://big5.xinhuanet.com/observation/2011-01/24/c_121017812htm>

制的銜接問題。然隨著法律體系日益周密，上述探索空間正在面臨與國家法律的衝突。大規模改革帶來的相關案例急劇增多，已經衝擊到政府公信力。現行之行政管理體制下，如何在實踐中將法律監管與鼓勵地方積極性結合，也是下一步改革應該探討的問題。⁴²

伍、大部制改革的難點

一、既得利益重組困難

機構改革通常是一個利益重新分配的過程，部合併勢必涉及權力和利益的重組及複雜的博弈過程，⁴³推行「大部制」必須要破除部門利益，裁撤多餘議事協調機構、減少行政副職等問題，以政府整體架構重新思考，⁴⁴將機構分權、組織分權，並與事業單位同步推進，按照政企分開、政府與社會仲介組織分開的原則進行，改革才能成功，惟既得利益者，易形成自成一體、層層相護的「既得利益體系」，不利於「大部制改革」的推動。比如，1988年，中國第一屆能源部成立，當時除了電力行業直接併入能源部外，石油、煤、炭兩個部門都能對能源部的成立不支持。而能源部成立沒多久，原煤炭部二十幾位副部長甚至聯名上書要求恢復煤炭部。1993年，能源部撤銷，煤炭部恢復，此一變化其實就是既得利益在作祟，大部制改革要能成功，首先即要突破既得利益的阻礙。

二、上下對接關係失調

長期以來，中共行政機構設置中，一直實行「上下對口」、自

42. 李鵬翔，「實行職能統一的大部門體制需重新整合部門職能」，*新浪網*，2011年3月1日。〈http://news.sina.com.tw/article/20110123/4140511.html〉

43. 徐鋒，「『大部制』難點是特殊利益集團」，*廣州日報*，2011年3月1日。〈http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64099/6947393.html〉

44. 根據吳瓊恩的定義，「異化」是一種心理情感，其結果導致個人在自我或自我與他人他物之間的無力感、無規範感、自我疏離。Wu, Chung-En, *An Empirical Study of the Relationship Between Teacher's Sense of Alienation and Their Attitude Toward Work* (Austin, TX.: The University of Texas, 1988), p.25

成體系的行政管理體制，其有合理的一面，它能夠合理區分部門職能和人員職責，便於體系業務建設和規範管理，可以形成並強化系統性、獨立性、專向性的行政管理功能，有利於上情下達和下情上達等等。然而推行「大部制」改革以來，部門整合後卻導致下級與上級部門對接關係失調，從而增加新的內部成本。比如：廣東順德每個機構的職能都無法與上級機構完全對應。如順德市場安全檢管局分別同廣東8個廳局的職能相對應，而順德區委社會工作部更是對應14個省級部門，導致上傳下達重複勞動量增加。此外，隨著「大部制」改革，個別部門的原隸屬機關雖得到調整，但卻導致傳統條塊關係平衡被打破，極難理順。⁴⁵

三、溝通協調不良影響行政效率

目前「大部制」改革在降低行政成本及提高行政效率的成效不明顯，此外，新建部門又須增加自身內部協調外，還需要增加其與其他部門的協調；造成行政效率低落。因為合併兩個部門，原來的外部溝通就轉化為組織內部的溝通，這需要重新定位溝通協調職責。大部制要求不同機構和部門間溝通協調的加強，尤其對部門內部的協調提出了更高要求，溝通協調不暢通會極大限制政府職能的發揮。在定位溝通協調職責方面，大部制要求不同機構和部門間溝通協調的加強，尤其對部門內部的協調提出更高要求，溝通協調不暢通會極大限制政府職能的發揮。此外，在部門上下對接失調的關係，也衍生其他的行政協調與聯繫的開支，反而更增加行政成本，行政效率也因此被削弱。

四、部門整合流於形式

「大部制」改革並未注重新部門來自不同部門的整合，合併進

45. 熊文釗，「大部門制到逼政府改革」，瞭望新聞週刊，2011年3月1日。
<http://big5.xinhuanet.com/observation/2011-01/24/c_121017812htm>

來的原部門仍各自為政，以至於造成一個牌子數套人馬的拼圖式的部門整合，使部門整合流於形式，僅追求形式導致的 $1+1<2$ 問題。⁴⁶推行三年以來，進程仍然緩慢，職能未有機整合，過於追求形式是重要原因，造成職能並未進行有效整合，導致政府的缺位、越位和錯位。某些本應由政府管理的事物，可能沒有專門的部門和機構來管理，出現「真空」；某些利益大的事物，本是市場化行為，或某一執行性機構就可有效執行，卻由於利益驅動各個機構和部門搶著幹，這種非理性的博弈會浪費大量成本並導致政府越位；還可能某一事務同時在兩個或更多部門的管轄範圍內，要麼都管要麼都不管，導致管理錯位。這種只追求形式「大部制」，無法有效整合政府職能的做法只會產生 $1+1<2$ 的結果。例如：新成立勞動和社會保障部、大交通部等及其下級對應部門，這方面的問題特別明顯，更遑論鐵路部仍繼續遊離使得大交通部連拼圖的標準都尚未達成。⁴⁷由此可見，「大部制」的改革，仍留於形式上機構的裁併，並未出現有系統的整合。

因此，未來中共在思考「大部制」改革，必須上下級機關同時就內部職能與相關法律一併予以調整，才不會造成下級機關倒逼上級機關改革，並能理順上下級機關對應問題，不致於浪費行政成本與資源。同時，上下級機關一致統一的改革也較能符合大陸民眾的期望與對政府的認同，促使「大部制」改革能有較大突破與顯著的效能提升。

五、決策、執行、監督的分離與協調問題

目前中共決策職能與執行職能和監督職能不分現象突出，監督流於形式，使決策部門普遍受到執行利益的干擾，導致問責更加困

46. 楊興坤，「論大部制的治理結構和治理機制」，鄭州航空工業管理學院學報，第26卷第5期（2008年10月），頁21~26。

47. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Company, 1967).

難，改革後權力集中於一個部門，可能導致「權力的濫用」，一些部門透過大部制改革，訂定各種規定、文件反而強化自身權利，對上表現為中央大政方針無法落實，對下表現卻為權力過度集中，而中共的公民監督意識還很薄弱，體制內監督又存在諸多缺陷，權力的有效制約成為關鍵。因此，推行大部制改革同時還要進行相關的配套改革才能使改革發揮效果，增強政府資訊的公開透明度，讓民眾瞭解政府運行的相關資訊，接受民眾的監督。⁴⁸

六、人員分流問題

隨著各部門職能的有效整合，部分人員可能成為富餘力量，如何合理分流，對於改革的縱深推進、減少改革阻力具有重要意義。20世紀80年代進行物資部門政府職能轉變時出現的「官倒」，20世紀90年代改革出現的大量下崗職工等，都是改革中人員分流不合理所造成的。部分地區實行保留待遇或轉為事業編制的方法進行過渡，但這些做法可能為今後進一步改革埋下隱患。⁴⁹

陸、結語

中共政府未來應朝建設法治政府、責任政府、服務政府、透明政府和廉潔政府等五個方向努力，推動民主法治的改革，及建構善政的政治體系，即政府與人民共同對社會進行管理。中共學者俞可平並提出的要建立善政體制，⁵⁰必須完善法律體系與審查機制，政府之間要主動善盡責任，要以服務的心態來看待人民的要求，並讓人民瞭解政府的運行，直接參與管理，以便有效的進行監管行為，

48. 李漢卿，「大部制改革的政治進路基於行政與政治關係的視角」，*Reform of Economic System*，2009年6月，頁5~10。

49. 常玉紅，「整體治理視閾下的大部制改革」，*經濟研究導刊*，第30期（2010年），頁220~221。

50. 俞可平，「治理和善治引論」，*天府評論—行政法論壇*，2011年3月17日。
<http://sex.ncu.edu.tw/course/Michel1%20Foucault/link/fou_link02.htm>

並建構良好的監督機制達成零容忍體制。部分大陸政治學者也提出未來大部制改革應朝向漸進式改革，並將改革目標定位為建立善治政府，包括俞可平、何增科、楊雪冬等都主張，中國未來理想模式就是一官民互動式雙向治理，也就是從「善政」逐漸走向「善治」。⁵¹

從善治觀點看，中共大部制改革應從單純以政府為主體轉向政府與民間組織、社會團體、私人部門等協同合作及共管共治轉變；在政府職能理念上，強化公共服務意識，打造善治政府，並積極培育現代公民社會，只有在公共精神及權利觀念彰顯及參與意識覺醒的現代公民社會的基礎上，才能在國家與社會、政府與公民之間建構起良性有序、協商合作的雙向互動關係，才更有可能實現善治。

吾人也觀察到中共大部制改革與西方治理理論確實存有許多內在邏輯的契合，惟在政治與民主文化背景的差異上，其在執行面上仍存有諸多落差，例如對政府權力監督與制衡，以及一般民眾對民主法治精神之欠缺，更重要的是現今中共仍在一黨專政之政治體制下，民主法治體制仍在起步，人民無從參與公共議題討論及促進公民意識之覺醒，而改革本身也尚未觸及黨政體制改革，中共改革真正目的是希望藉由機構改革及職能調整，來因應市場經濟需求，並轉移人民真正需要善治政府的事實。因為中國政府深知政治民主改革之成本，將遠大於深化經濟改革之成本。面臨胡溫政權等現任領導人都屬於職務權力型之領導人，權力基礎比毛、鄧更加脆弱，推動大規模政治改革將會促及黨政機構之核心利益。因此，中共僅能藉由行政體制改革轉移人民對政治權力核心的挑戰，然而行政體制改革，沒有政治體制改革的配套，成效必定有所侷限。

同時，我們也清楚知道，中共的「大部制」改革不可能一步到位，中國政府應該思考哪些與民眾福祉較相關的議題先進行改革，

51. 「政改也應展現『包容性增長』」，中時電子報，2011年3月17日。
<<http://forum.chinatimes.com/framehelper.aspx?g=posts&m=157900>>

然後再逐步擴大範圍。此外，在設計機構改革方案時，應借助專家力量及民眾的討論，循序漸進推進改革方案；對於部門的權力監督問題，應建立起有效約束機制，並從決策、執行、監督的行政三分化的原則，避免造成決策權、執行權、監督權三權合一造成部門的利益集結，與偏離公共利益。因此，推動決策集中化、執行專業化以及監督獨立化，並重構政府權力結構和政府的運行機制是相當重要的議題，以免造成部門的權力集中與壟斷。

綜上所述，現階段中共在推行「大部制」改革時，面臨最重大的阻力仍在於部門利益的糾結，中共政府部門應思考其體制改革策略與方法逐步推行，例如，針對鐵路部門仍游離在大交通部之外及檢驗「大部制」執行之成效，這些議題也都將是未來十八大即將面臨的重大考驗，後續仍有待吾人觀察之重點。

參考書目

一、中文

- 李漢卿，「大部制改革的政治進路基於行政與政治關係的視角」，*Reform of Economic System*，2009年6月，頁5~10。
- 李鵬翔，「實行職能統一的大部門體制需重新整合部門職能」，*新浪網*，2011年3月1日。<<http://news.sina.com.tw/article/20110>>
- 李毅中，「大部制改革仍在爬坡階段」，*21世紀網*，2010年3月9日。
<<http://www.21cbh.com/HTMC/2011/03/9/2MMDAWMDIyNTE2Mg.html>>
- 李毅中，「體制問題制約大部制效能發揮」，*新華網*，2011年3月30日。
<http://www.news.xinhuanet.com/observation/2011/03/30/c_121017779htm>
- 汪玉凱，*理論視野—1*（北京：中共中央黨校出版社，2008）。
- 汪玉凱等，*中國行政體制改革30年回顧與展望*（北京：人民出版社，2008），頁130~139。
- 金太軍編，*政府職能梳理與重構*（廣東：廣東人民出版社，2003），頁89~95。
- 俞可平，「治理和善治引論」，*天府評論—行政法論壇*，2006年5月21日。
<http://sex.ncu.edu.tw/course/Michel1%20Foucault/link/fou_link02.htm>

- 俞可平，**增量式民主與善治**（北京：社會科學文獻出版社，2003）。
- 徐鋒，「『大部制』難點是特殊利益集團」，**廣州日報**，2008年3月3日。
<<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64099/6947393.html>>
- 寇健文，**中共菁英政治的演變—制度化與權力轉移1978—2020年**（臺北：五南，2010）。
- 常玉紅，「整體治理視閫下的大部制改革」，**經濟研究導刊**，第30期（2010年），頁220~221。
- 華建敏，「關於國務院機構改革方案的說明—2008年3月11日在第十一屆全國人民代表大會第一次會議上」，**人民網**（北京），2008年3月12日。
<<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/6986510.html>>
- 楊興坤，「論大部制的治理結構和治理機制」，**鄭州航空工業管理學院學報**，第26卷第5期（2008年10月），頁21~26。
- 楊鑫，**80年代以來中國政治體制改革研究**（鄭州：河南大學馬克思主義理論與思想政治教育，2006）。
- 董瑞豐，「大部門制三年檢視」，**瞭望新聞週刊**，2011年3月1日。
<http://www.news.xinhuanet.com/observation/2011/01/24/c_121017779.htm>
- 董瑞豐，「大部門制後續改革」，**瞭望新聞週刊**，2011年1月24日。
<<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64387/13799056.html>>
- 漁樵夫，「大部制改革需要『大智慧』」，**鏡報月刊**，11月號（2009年），頁26~29。
- 熊文鈞，「大部門制到逼政府改革」，**瞭望新聞週刊**，2011年1月24日。
<http://big5.xinhuanet.com/observation/2011-01/24/c_121017812.htm>
- 「大部門制三年檢視：改革試點進展緩慢」，**瞭望新聞週刊**，2011年1月24日。
<<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64387/13799015.html>>
- 「什麼是大部制」，**人民網**，2008年2月25日。
<<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/692156.html>>
- 「困難單靠順德一己之力無法解決」，**中新網**，2011年1月17日。
<<http://www.chinanews.com/gn/news/2011/01/17/1943738.shtml>>
- 「胡錦濤在黨的十七大的報告」，**新華網**，2007年10月24日。
<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/04/content_7717129.htm>
- 「積極穩妥地探索實行職能有機統一的大部門體制」，**光明日報**，2008年2

- 月28日。<<http://www.xinhuanet.com/politics/ssrc/dbz>>
- 「瞭望大部制不是簡單拼接組合發力在中後程」，*瞭望新聞週刊*，2008年3月20日。<<http://politics.people.com.cn/BIG5/0126/7026351.html>>
- 「關於國務院機構改革方案的說明」，*新華網*，2008年3月11日。
<<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/6986510.html>>
- 「大部制改革：改革開放後政府機構5次改革」，*人民網*，2008年3月15日。
<<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/index.html>>
- 「政改也應展現『包容性增長』」，*中時電子報*，2011年3月17日。
<<http://forum.chinatimes.com/framehelper.aspx?g=posts&m=157900>>
- 「大部制有進展無突破」，*瞭望新聞週刊*，2011年3月1日。
<http://big5.xinhuanet.com/observation/2011-01/24/c_121017812htm>
- 「大部制亮點」，*人民網*，2008年3月1日。
<<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/index.html>>

二、英文

- ADB (Asian Development Bank), *Governance: Sound Development Management* (Manila, Philippines: Asian Development Bank, 1999).
- Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Company, 1967).
- Held, David, "Democracy, the Nation State and the Global System," *Economy and Society*, Vol.20 (1991), pp. 72~138.
- Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).
- Hummel, Ralph P., *The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organization 4th ed.* (New York: Martin's Press, 1994).
- Rosenau, James N. and Ernst Otto Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- Kaufman, Herbert, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1976).
- Kooiman, Jan, and Martijn Van Vliet, *Governance and Public Management*

- (London: Sage Publication, 1993), pp. 54~76.
- Kooiman, Jan, "Social-political Governance: Introduction," *Modern Governance, New Government-Society Interactions* (London: Sage Publication, 1993), pp. 1~9.
- Leftwich, Adrian, "Governance, Democracy and Development in the Third World," *Third World Quarterly*, Vol.14 (March 1993), pp.605~637.
- Osborne, David, and Ted Gaebler, *Reinventing Governance* (London: Sage, 1992), p. 34.
- Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker, *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda* (New York: Palgrave, 2002), p.39.
- Rhodes, R.A.W. (Roderick Arthur William), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University, 1997), pp.54~76.
- Report, Cadbury, *The Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance* (London: Gee & Co., 1992), p.15.
- Stoker, Gerry, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155 (March 1998), pp.17~28.
- Williams, David and Tom Yang, "Governance, the World Bank and Liberal Theory," *Political Studies* (1994), p.87.
- Wu, Chung-En, *An Empirical Study of the Relationship Between Teacher's Sense of Alienation and Their Attitude Toward Work* (Austin, TX.: The University of Texas, 1988), p.25.

聯絡作者：王似華

地址：新北市新店市中正路352號13樓之1

E-mail：93260503@nccu.edu.tw

收稿日期：2011/04/08

審查通過：2011/07/19

責任編輯：張芷瑄