

# 從中共「大部制」政府機構改革 論其大戰略之調整與意向

## 作者簡介



劉秋苓中校，政戰學校79年班、政戰學校政治學碩士、國防大學政治學博士；曾任分隊長、排長、政戰官、政參官、教官、助理教授，現任職於國防大學戰略研究所。

## 提 要>>>

- 一、自中共「改革開放」以來，其「國務院」歷經五次的機構改革，而於2008年正式啟動第六次改革，即所謂「大部制」改革。
- 二、中共「大部制」改革，主要進行政府機構的整併與職能的調整，並期望依照「十七大」的規劃方向，透過合理配置宏觀調控部門職能、整合能源管理機構、整合工業與信息化發展機構、調併交通運輸體系、整併人力資源管理體系、改組環保部門、統合住房和城鄉建設體系、明確衛生食品藥品監理體制，達成「服務型政府」。
- 三、從中共「大部制」觀察其戰略的布局，包括：經濟發展為優先戰略的三合一宏觀調控機制、以能源與信息為關鍵性的戰略物資與技術、以交通網絡與人力資源為經濟發展的戰略性基礎建設、正視內部非傳統安全問題的浮現與解決等。



四、對中共「大部制」的觀察與評析，包括：其距離「服務型政府」的落差、迥異於民主理論的「三權分立」，以及持續以經濟發展為大戰略的意圖等三方面。

關鍵詞：大部制、機構改革、大戰略、服務型政府

## 前言

中共所謂的「大部制」即為「大部門體制」，依照其官方媒體（人民網）所引述的說法：「為推進政府事務綜合管理與協調，按政府綜合管理職能合併政府部門，組成超級大部的政府組織體制」；特點是「擴大一個部所管理的業務範圍，把多種內容有聯繫的事務交由一個部門管轄，從而最大限度地避免政府職能交叉、政出多門、多頭管理，提高行政效率，降低行政成本<sup>1</sup>。」

為探討中共「大部制」機構改革的進程，及其政府職能發展的調整，本文分就「改革開放」以來中共的機構改革過程、「大部制」改革方案、「大部制」與中共大戰略布局調整，以及對「大部制」的評析予以討論，藉以呈現其機構改革的內在理路與意向，並作為理解中共面對政府職能改革與效能變革需求的迫切性，並掌握其戰略發展趨勢的變化。

## 中共自「改革開放」以來的政府機構改革過程

中共自「改革開放」（1978年）以來至2008年之前，曾對國務院進行過五次較大規模的政府機構改革，簡述如下<sup>2</sup>：

### 第一次機構改革（1982年）

中共改革開放後第一次政府機構改革的目標是「提高政府工作效率，實現幹部年輕化」，確立「廢除領導幹部職務終身制」、「精簡各級領導階層」、「加速推動官員年輕化」等原則。改革的具體措施包括：將國務院各部委編制減定為一正二副或一正四副，部委的領導階層成員平均年齡從64歲減到60歲，局級幹部的平均年齡從58歲降到50歲；國務院各部門從100個減為61個，編制從5萬1千人減為3萬人。此次的變革僅為人事制度的調整，屬於政治性的改革，但實際上，政府的職能並未轉變。

### 第二次機構改革（1988年）

- 1 人民網，〈什麼是大部制〉，2008年2月25日，<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/116904/6921536.html>
- 2 詳細內容與數據請參考：宋世明，〈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](http://news.xinhuanet.com/legal/2008-01/15/content_7425177.htm)；人民網，〈大部制改革：改革開放後政府機構5次改革〉，<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/index.html>；至於中共在1982年以前的機構改革，參閱金太軍編，《政府職能梳理與重構》（廣東：廣東人民出版社，2002年），頁290～291。

第二次改革則是因應「改革開放」政策推動十年後，經濟事務成為中共國家發展的重要手段，因而期望藉由「推動政治體制改革，深化經濟體制改革」，進而提出「轉變政府職能是機構改革的關鍵」的論述。在機構的數量上，國務院部委由45個減為41個，人員則裁減了9千7百餘人。然此次變革雖也進行國務院若干工業專業經濟管理部門機構的調整裁併<sup>3</sup>，但原定於1989年執行的地方機構改革，卻無力實施而暫緩進行。

### 第三次機構改革（1993年）

中共的第三次政府機構改革，是因為中共黨中央確立了「建立社會主義市場經濟體制」作為其經濟體制改革目標，進而提出「政府機構改革的目的是適應建設社會主義市場經濟體制的需要」的論述。此次的變革亦未完全達到其政策論述的標的，被批評為「目的清楚、目標不明確」、「目的與目標背道而馳」<sup>4</sup>，但卻重整了紀檢檢查與行政監察機構的關係，實施中紀委機關和監察部合署辦公，以統籌中共黨政機構的設置。改革的成果是國務院組成部門、直屬機構從86個減少到59個，人員裁減20%。

### 第四次機構改革（1998年）

「改革開放」的20年後，1998年中共第四次機構改革是2008年之前的五次改革中幅度最大的一次，解決了中共以往「政企不分」的組織基礎。其主要手段是撤除工業專業經濟部門，包括：電力工業部、煤炭工業部、冶金工業部、機械工業部、電子工業部、化學工業部、地質礦產部、林業部、中國輕工業總會、中國紡織總會等十個機構，總計裁撤15個部委，新增4個部委，3個部委更名，除國務院辦公廳外，國務院組成部門由原有的40個減少到29個。最主要的成效是確立「推進社會主義市場經濟發展」為機構改革的目的，開始逐漸脫離計畫經濟的桎梏，以符合市場經濟的實際需求。

### 第五次機構改革（2003年）

2003年中共的第五次政府機構改革，是在加入世貿組織（World Trade Organization, WTO）及受到「急性嚴重呼吸道症候群」（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）疫情衝擊的背景之下進行的。其目的在「轉變政府職能，改進管理方式，推進電子政務，提高行政效率，降低行政成本」，目標則定位於「逐步形成行為規範、運轉協調、公正透明、廉潔高效的行政管理體制」。採取的手段

3 例如：裁撤國家紀委和國家經委，組建新的國家紀委；裁撤煤炭工業部、石油工業部、核工業部，組建能源部；裁撤國家機械工業委員會和電子工業部，成立機械電子工業部；裁撤勞動人事部，建立國家人事部，組建勞動部；裁撤國家物資局，組建物資部。裁撤城鄉建設環境保護部，組建建設部；裁撤航空工業部、航太工業部，組建航空航太工業部；裁撤水利電力部，組建水利部；裁撤隸屬於原國家經委的國家計量局和國家標準局以及原國家經委品質局，設立國家技術監督局。參閱宋世明，〈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](http://news.xinhuanet.com/legal/2008-01/15/content_7425177.htm)

4 見宋世明，〈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](http://news.xinhuanet.com/legal/2008-01/15/content_7425177.htm)



包括：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、繼續推進流通體制改革、加強食品安全和生產監管體制建設等，設立國資委、銀監會、組建商務部、國家食品藥品監督管理局、安監總局，將國家發展計畫委員會改組為國家發展和改革委員會，國務院組成部門變為28個，以進一步轉變中共中央政府的職能，並且與世界貿易秩序接軌，也同時防堵隨著市場經濟而來的貪污與各種經濟犯罪等安全問題。

由上述中共五次的政府機構改革的背景與過程可知，除了1982年的第一次改革之外，其餘各次改革的壓力皆來自於外部環境。1993年前行政體制與政府機構改革是在計畫經濟的框架內進行，從1993年之後的行政體制與機構改革，則是為了肆應建立社會主義市場經濟的需要，改革重點則是轉變政府職能<sup>5</sup>。中共為解決在「改革開放」後的政左經右的內在矛盾，逐步地調整政府機構間的職能、關係及效率，以肆應名為「社會主義市場經濟」、實為「市場經濟」的國家發展大戰略。

## 新的改革方案

2007年10月15日至21日中國共產黨於北京召開第十七次全國代表大會（簡稱十七大）時，胡錦濤以中共黨的總書記身分提出一份題為〈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〉的報告，在其中所謂「堅定不移發展社會主義民主政治」乙節中，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<sup>6</sup>，成為中共新一波政府機構改革的大政方針，也是5年內中共政府內部變革的戰略指導。

2008年正是鄧小平推行「改革開放」30週年，對中共而言可謂深具意義。延伸胡錦濤在十七大的報告，中國共產黨第十七屆中央委員會第二次全體會議（簡稱「十七屆二中全會」）在2月27日通過一份名為〈關於深化行政管理體制改革的意見〉的文案<sup>7</sup>，回應胡錦濤的報告；據以自3月3日至18日的「兩會」時<sup>8</sup>，再由中共國務院秘書長華建敏在「人大」提出「國務院機構改革方案」<sup>9</sup>，作為具體的

5 寇健文，〈2009年中共「全國人大」、「全國政協」會議觀察〉，陸委會，大陸與兩岸情勢簡報，2009年4月9日，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/mwreport/98/9804.pdf>

6 新華網，〈胡錦濤在黨的十七大上的報告〉，2007年10月24日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568\\_5.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_5.htm)

7 新華網，〈關於深化行政管理體制改革的意見〉，2008年3月4日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/04/content\\_7717129.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/04/content_7717129.htm)

8 此處所稱之「兩會」是中共官方或媒體對「中華人民共和國第十一屆全國人民代表大會第一次會議（簡稱「人大」）」與「中國人民政治協商會議第十一屆全國委員會第一次會議（簡稱「政協」）」的整體簡稱。

9 於下頁。

政策方案，隨後於3月15日獲得通過<sup>10</sup>。外界將此一方案稱之為「大部制」，被視為是中共統治階層期望藉由機構改革轉變政府職能<sup>11</sup>，以因應內部問題治理需求的重大變革。

政府職能的整合與轉變，是中共在此次「大部門體制」試圖改革的核心焦點。在其理念上，將視為政府機構是實現其職能的載體，隨著政府職能的整合與轉變，認定政府機構的設置也必須遵循和體現滿足市場與社會需求的導向<sup>12</sup>。

中共2008年的國務院機構改革方案的任務是「圍繞轉變政府職能和理順部門職責關係，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，整合完善工業和信息化、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<sup>13</sup>。」因此，採取八大面向的具體變革，主要措施（各機構調併對照情形如表

一）如下<sup>14</sup>：

#### 一、合理配置宏觀調控部門職能

這包括「國家發展和改革委員會」的職能轉變，職掌集中於關注「宏觀調控」，擔任平衡、指導、綜合協調、預測預警、信息引導、促進區域協調發展等，簡化原有行政性職能，並移出部分業務交由地方政府及新設立的「工業和信息化部」等其他機構負責。「財政部」、「中國人民銀行」繼續強化及改善其原有的核心職能，並與「國家發展和改革委員會」相互配合，形成完整的宏觀調控體系。

#### 二、整合能源管理機構

新設「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」的核電管理職責納入整合，承擔「國家能源委員會辦公室」職掌，統籌能源產業與政策、開源節流等工作並由國家發展和改革

9 新華網，〈關於國務院機構改革方案的說明〉，2008年3月11日，[http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content\\_7767872.htm](http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content_7767872.htm)

10 於其十一屆「人大」第一次會議通過。參閱中央政府門戶網站，〈十一屆人大第一次會議關於國務院機構改革方案決定〉，2008年3月15日，[http://www.gov.cn/2008lh/content\\_921283.htm](http://www.gov.cn/2008lh/content_921283.htm)；〈兩會授權發布：國務院機構改革方案〉，2008年3月15日，[http://www.gov.cn/2008lh/content\\_921411.htm](http://www.gov.cn/2008lh/content_921411.htm)

11 中共學者認為政府職能的涵義有三項：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年）。

12 孫曉莉，〈轉變政府職能與探索實行大部門體制〉，人民網，2008年2月29日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64099/693778.html>

13 新華網，〈關於國務院機構改革方案的說明〉，2008年3月11日，[http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content\\_7767872.htm](http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content_7767872.htm)

14 本文此處列舉之內容乃整理自：新華網，〈關於國務院機構改革方案的說明〉，2008年3月11日，[http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content\\_7767872.htm](http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content_7767872.htm)，為使表達順暢，文字用語與該方案原文不盡相同。



表一 中共國務院主要機構調併對照表

| 調整後部委              | 合併、調整或包含的原部委                                                                               | 新增下屬機構            | 隸屬關係調整                           | 裁撤部門                                                | 備註                     |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------|
| 國家發展與改革委員會         | 發改委（部制不變）                                                                                  | 國家能源局、<br>國家能源委員會 | —                                | 裁撤國家能源<br>領導小組及其<br>辦事機構                            | —                      |
| 財 政 部              | 財政部                                                                                        | —                 | —                                | —                                                   | —                      |
| 中 國<br>人 民 銀 行     | 中國人民銀行                                                                                     | —                 | —                                | —                                                   | —                      |
| 工 業 和<br>信 息 化 部   | 國家發展和改革委員會的工<br>業行業管理有關職責、國防<br>科學技術工業委員會核電管<br>理以外的職責、信息產業部<br>和國務院信息化工作辦公室<br>的職責，整合劃入該部 | 國家國防科技<br>工業局     | 煙草專賣局改<br>由工業和信息<br>化部管理         | 裁撤國防科學<br>技術工業委員<br>會、信息產業<br>部、國務院信<br>息化工作辦公<br>室 | —                      |
| 交通運輸部              | 將交通部、中國民用航空總<br>局的職責，建設部的指導城<br>市客運的職責，整合劃入該<br>部                                          | 國家民用航空<br>局       | 國家郵政局改<br>由交通運輸部<br>管理           | 裁撤交通部、<br>中國民用航空<br>總局                              | 保留鐵道部                  |
| 人力資源和<br>社會保障部     | 將人事部、勞動和社會保障<br>部的職責整合劃入該部                                                                 | 國家公務員局            | 國家外國專家<br>局由人力資源<br>和社會保障部<br>管理 | —                                                   | 裁撤人事部、<br>勞動和社會<br>保障部 |
| 環境保護部              | 國家環境保護總局                                                                                   | —                 | —                                | —                                                   | 裁撤國家環<br>境保護總局         |
| 住 房 和 城<br>鄉 建 設 部 | 建設部                                                                                        | —                 | —                                | —                                                   | 裁撤建設部                  |
| 衛 生 部              | 衛生部、藥監局                                                                                    | —                 | 國家食品藥品<br>監督管理局改<br>由衛生部管理       | —                                                   | —                      |

資料來源：人民網，〈新一輪國務院機構改革啟動組成部門擬調整至27個〉，2008年03月11日，<http://npc.people.com.cn/GB/28320/116286/116599/6984940.html>

委員會管理，同時裁撤「國家能源領導小組」及其辦事機構，以統一能源事務之事權。

### 三、整合工業與信息化發展機構

根據該方案所示，所謂「新型工業化」是指信息化和工業化的融合。調整的方案是將「國家發展和改革委員會」的工業行業管理事務，「國防科學技術工業委員會」核電管理以外的事務，「信息產業部」和「國務院信息化工作辦公室」的事

務，整合劃入新設立之「工業和信息化部」；其主要職責是擬訂、規劃產業政策和標準、監測日常運行、推動技術發展和自主創新、協調維護國家信息安全等，但不干預企業生產經營活動。另新設「國家國防科技工業局」，原有之「國家煙草專賣局」，均由「工業和信息化部」管理。同時裁撤「國防科學技術工業委員會」、「信息產業部」、「國務院信息化工作辦公室」。

#### 四、調併交通運輸體系

裁撤「交通部」、「中國民用航空總局」，並將「建設部」的部分職掌，劃歸給新設立之「交通運輸部」，負責規劃政策、訂定標準以及綜合運輸體系的規劃協調工作，下轄新設立「國家民用航空局」及原有「國家郵政局」，但保留原「鐵道部」之設置。

#### 五、整併人力資源管理體系

裁併原「人事部」、「勞動和社會保障部」，新設立「人力資源和社會保障部」，負責統籌擬訂人力資源管理和社會保障政策，業管公共就業服務體系、勞動收入分配制度，以及勞動監察等事務，下轄新設「國家公務員局」及原有「國家外國專家局」。

#### 六、改組環保部門

裁撤原「國家環境保護總局」，改設立「環境保護部」負責擬訂環保政策和標準、監管環境污染防治，協調重大環境問題等。

#### 七、統合住房和城鄉建設體系

裁撤原「建設部」，設立「住房和城鄉建設部」，負責制訂住房和城鄉建設政策、統籌城鄉規劃、指導住宅制度改革、監督管理建築市場、建築安全和房地產市場等。

#### 八、明確衛生食品藥品監理體制

將「國家食品藥品監督管理局」改隸

「衛生部」，並明確劃分其職權：「衛生部」負責制定食品安全標準、藥品法典，建立國家藥物制度；「國家食品藥品監督管理局」負責食品衛生許可，監管餐飲業等消費食品安全，監管藥品的研發、生產、流通、使用和藥品安全等。

### 中共「大部制」改革後的大戰略布局

中共進行「大部制」機構改革後，除國務院辦公廳外，國務院計有27個部門<sup>15</sup>，調整或變動的機構計15個，正部級機構則減少4個。整體言而，此次的改革重點，按照華建敏在「人大」的說明，包括三個部分：「加強和改善宏觀調控，促進科學發展」、「保障和改善民生，加強社會管理和公共服務」和「按照探索職能有機統一的大部門體制要求，對一些職能相近的部門進行整合，實行綜合設置，理順部門職責關係」<sup>16</sup>。

在這看似純屬國內行政革新的政府職能歸併、機構整併作為，並不能單以歐美學界與實務界慣用的「新公共管理」（New Public Management）理論或「政府再造」（Reinventing Government）來看待之，而應視為中共在即將邁進二十一世紀的第一個十年之前，已明確地確立其國家利益與國家發展目標，進而對政府行政部門進行的組織結構調整，以整合由大

15 計有：外交部、國防部、國家發展和改革委員會、教育部、科學技術部、工業和信息化部、國家民族事務委員會、公安部、國家安全部、監察部、民政部、司法部、財政部、人力資源和社會保障部、國土資源部、環境保護部、住房和城鄉建設部、交通運輸部、鐵道部、水利部、農業部、商務部、文化部、衛生部、國家人口和計畫生育委員會、中國人民銀行、審計署。相較於前，僅減少一個部門。

16 新華網，〈關於國務院機構改革方案的說明〉，2008年3月11日，[http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content\\_7767872.htm](http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content_7767872.htm)



戰略到各層次戰略之間的一貫性，鞏固中央集權式的統治能力，因應內外環境挑戰的戰略布局。

從此一角度觀察，這次中共中央政府的「國務院機構改革方案」，反映出中共未來在大戰略上的幾個重要訊息：

### 一、經濟發展為優先戰略的三合一宏觀調控機制

在中共的大部制改革中，「宏觀調控」機制的明確職掌分工與策略整合，可以說是最重要且擔綱引領角色的部分。「國家發展和改革委員會」、「財政部」與「中國人民銀行」三個機構都繼續維持在中共國務院「組成部門」層級，並且希望透過此次的改革，將「國家發展和改革委員會」定位在中共國家發展戰略規劃者的高度，下放企業投資審核權限、個別產業政策與規劃職權予地方政府及其他業管部門，而聚焦於重大經濟體制設計與監測，以及總體經濟規劃等事項。

另兩個既有機構也同時被要求進行職能精進：「財政部」被賦予對預算和稅務的改革事務，「中國人民銀行」則被賦予健全貨幣政策體系、人民幣匯率機制、金融監理等事項，並與「國家發展和改革委員會」密切協調，以建立更加完善的宏觀調控體系。至此，中共以「經濟發展」為優先戰略的三合一宏觀調控的機制，在此次改革中已然成形，擁有一致且足夠之管制工具，對市場經濟進行計畫性或干預性之「調控」。

### 二、以能源與信息為關鍵性的戰略物資與技術

在「國家發展和改革委員會」的職能調整中，比較值得關注的是，這次改制擴大其原「國家能源領導小組」及其辦事機構為「國家能源局」（負責能源產業規

劃、產業政策和訂定標準，開發新能源、節能等）、「國家能源委員會」（負責研擬國家能源發展戰略，審議能源安全和能源發展之重大問題），並仍將其劃為「國家發展和改革委員會」隸屬機構；而能源產業應屬其所謂之「個別產業」，理應交由其他業管部門管理，但卻仍留由「國家發展和改革委員會」管轄，顯見面對二十一世紀日益短缺的傳統能源，中共已將其提升為關鍵性的戰略物資，以大戰略的層次擴大運籌管理，以維繫經濟發展、降低可能威脅。

另外一項關鍵性的戰略產業是信息（資訊）產業。原本業管機構分散、權責不易劃分，在此次改革中，將原本的「信息產業部」、「國務院信息化工作辦公室」、「國防科學技術工業委員會」整併成為「工業和信息化部」，並將原屬「國家發展和改革委員會」、「國防科學技術工業委員會」、「信息產業部」的工業產業管理業務一併納入，負責規劃與執行各種工業產業政策、制訂標準與監測運行，更重要的任務是管理通信業，指導推進信息化建設，協調維護國家信息安全。整合後的「工業和信息化部」統一掌握資訊產業與工業的管控權，使資訊與工業的結合更為密切，以形成戰略性的技術優勢。

### 三、以交通網絡與人力資源為經濟發展的戰略性基礎建設

交通建設是現代化的指標與基礎。中共國務院下原本即設有「交通部」，此次的改革，將公路運輸、民航、郵政等職權納入，改稱為「交通運輸部」，其主要是為因應日益龐大的水、陸、空交通運輸與其效率問題，由權責統一促進效能的提升，而鐵路運輸仍由「鐵道

部」管理，以共同確保經濟發展的通路無虞。

人力資源是國家競爭力的決定性因素。在這次改革的思維上，跳脫了傳統的「人事管理」，而接受更為進步的「人力資源」的概念，成立「人力資源和社會保障部」。其同時整合公務員體系與勞工體系，並且納編有關社會保障的職掌，形成一個整合公、私部門人力資源、統籌就業和社會保障的完整體系。

很明顯地，在交通網絡與人力資源兩項基礎建設上，在大部制改革中仍然圍繞經濟發展為軸心，相較於前，中共對於「交通運輸部」和「鐵道部」與「人力資源和社會保障部」的調整，具有戰略的一貫性。

#### 四、正視內部非傳統安全問題的浮現與解決

胡錦濤在「十七大」報告中坦承，中國大陸在經濟實力大幅提升的同時，也面臨了許多問題，包括「經濟增長的資源環境代價過大」、「城鄉、區域、經濟社會發展仍然不平衡」、「勞動就業、社會保障、收入分配、教育衛生、居民住房、安全生產、司法和社會治安等方面關係群眾切身利益的問題仍然較多」等<sup>17</sup>。這些問題出現在快速發展的中國大陸，也同樣快速地凝結成社會內部的安全威脅。在此次大部制改革中，將原「國家環境保護總局」提升為「環境保護部」、原「建設部」擴大職能成為「住房和城鄉建設部」、「衛生部」納編「國家食品藥品監

督管理局」，顯見中共對於經濟發展後所連帶引發的環境安全、衛生安全與城鄉差距所帶來的社會問題、城市發展後的居住問題等潛存之非傳統安全危機已有所警覺，並期望藉由行政部門的事權統一與職能擴大，而能有效加以解決與管控。

## 對中共「大部制」之評析

### 一、從「政府機構改革」到「服務型政府」的落差

中共此次的「大部門體制」機構改革方案是對「國務院」所屬部委機關進行整併與職能調整，事實上，就是中共官方所謂的「行政管理體制改革」。這主要是根據胡錦濤在「十七大」報告中的「加快行政管理體制改革，建設服務型政府」乙節而來。但深究胡錦濤的「十七大」報告、中共黨的十七屆二中全會通過的〈關於深化行政管理體制改革的意見〉以至「國務院機構改革方案」政策，並無法呈現出「服務型政府」的樣貌。

所謂「服務型政府」的內涵，應該從行政學的發展過程來看，是從「行政與政治二分」的傳統公共行政，到「以顧客為導向」的「新公共管理」，再到「以公民為主體」的「新公共服務」（New Public Service）。而「新公共服務」典範下的「服務型政府」，其所引導的理論並不是經濟理論，而是民主理論；而公共利益也不是由國家界定，而是經由公民與社群協商對話後的共同價值<sup>18</sup>。誠如著名的美國公共行政學者丹哈特

17 新華社，〈胡錦濤在黨的十七大上的報告〉，2007年10月24日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm)

18 於下頁。



夫婦對服務型政府所應提供的服務所下的經典註解：「公務員不是提供顧客服務，而是提供民主<sup>19</sup>。」以此觀之，中共「大部制」政府機構改革，距離其所欲達到「服務型政府」的理想，仍有一段不算小的落差。

## 二、迥異於民主理論的「三權分立」

胡錦濤在「十七大」的報告中提到「要堅持用制度管權、管事、管人，建立健全決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協調的權力結構和運行機制<sup>20</sup>。」以及中共黨的十七屆二中全會通過的〈關於深化行政管理體制改革的意見〉，要求「按照精簡統一效能的原則和決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協調的要求，緊緊圍繞職能轉變和理順職責關係，進一步優化政府組織結構，規範機構設置，探索實行職能有機統一的大部門體制，完善行政運行機制<sup>21</sup>。」兩份「大部制」指導性的文件都提到「決策權、執行權、監督權」，被普遍稱之為「三權分立」。換言之，中共「大部制」的決策思

維在於「精兵簡政」與「三權分立」兩個原則，裁減以往「疊床架屋」的行政機構，並嘗試讓決策權、執行權與監督權相互分離與制衡<sup>22</sup>。

根據中共官方媒體「人民網」於全球資訊網上建置的「大部制改革」政府專題，解釋所謂的「三權分立」是：「加入『決策、執行、監督』分立的意圖，對『三權』進行釐清、分立歸屬，而不僅僅是簡單地把職能相近、業務雷同部門合併或拆減<sup>23</sup>。」，然所謂的「三權分立」並非民主國家所奉行的行政權、立法權、司法權的「三權分立」，而其所指的僅是行政權的分屬、分離而已。其實也就是將政策過程中「政策規劃決策」—「政策執行」—「政策監測與評估」的三階段，交給行政部門中不同的機構各自負責。因此，「大部制」的「三權分立」實為「行政三分化」的制度設計。但這種制度設計，將可能造成決策規劃單位不必負責、執行單位不想負責、監測評估單位隨意究責的組織病象，能否順暢運作是後續的觀

18 參閱Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003).

19 Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003), p. xi.

20 新華社，〈胡錦濤在黨的十七大上的報告〉，2007年10月24日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm)

21 新華社，〈關於深化行政管理體制改革的意見〉，2008年3月4日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/04/content\\_7717129.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/04/content_7717129.htm)

22 白德華，〈中共政府再造「大部制」今揭曉〉《中國時報》，2008年3月11日，版A13。

23 人民網，〈大部制亮點〉，<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/index.html>

24 大陸學者也認為可能會因為行政權三分化，反而造成政府部門的膨脹。參閱賈林男，〈專家：把「三權分立」作改革核心是誤讀「大部制」〉《中華工商時報》，人民網轉載，2008年2月21日，<http://finance.people.com.cn/GB/1037/6906762.html>

察重點之一<sup>24</sup>。

### 三、持續以經濟發展為大戰略的意圖

中共改革開放迄今30年，外界關注中共隨著經濟實力的增長，必然會致力於相應的軍事能力擴充，而對此早有「中國威脅論」的論述瀰漫，質疑中共軍事能力將造成區域的不穩定。對此，中共先以「和平崛起」試圖弭平外界疑慮，惟效果似乎適得其反，後以「和平發展」、「和諧社會」與「和諧世界」等論述取代「和平崛起」的說詞，強調以經濟發展為中心，此次的「大部制」改革，更是藉政府機構的改革來強調執政能力，亦驗證於「十七屆二中全會」所論述之「鞏固黨的執政地位與社會主義政權」，顯現其鞏固共黨長期執政的企圖。

同時，從中共第四代領導人接班到「十七大」所規劃的一系列施政藍圖，也預告中共政府職能權變的必然性，以因應環境變化所帶來的衝擊，包括：政策成效的不確定性、內外政經環境的波動、治理資訊的欠缺，以及政府專業能力的不足。就整體狀態而言，因難以確知經濟情勢與社會趨向等因素的變動狀態，相對使其政府職能運作與環境變動狀態之間出現落差，導致無法適時對應、行政效能降低。因此，政府職能調整最終目的，無非在促使政府因應環境的不確定而獲致效能的最大化，同時降低不確定性環境衝擊，實具有高度戰略性考量。

## 結 語

回顧歷史的發展，任何時代、任何政府的改革主張及其具體作法，皆反映出當時的客觀環境之實際需求，主政者必須及時有所回應，以滿足並弭平可能衍生的執

政困境。中共的「大部制」機構改革，基本上，是在避免觸及共黨威權制度的格局下所推動之改革，藉由機構改革及調整政府職能，以因應環境所導致的衝擊。但中共認知深化市場改革之組織與職能調整之需求，將遠大於政治民主改革之訴求，同時亦可藉此轉移人民對政治權力核心的挑戰。換言之，中共的「大部制」政府機構改革不在於服務人民，其意向在於服務國家，以維護其統治的正當性與合理性。事實上，基於原有計畫體制所建構之政府組織龐雜，且面對機構的大幅調整，在行政監督、社會管理和公共服務、幹部貪腐、觀念調適，精簡後超編人員的消化或轉嫁，以及既得利益者等困境，皆為中共後續必須解決的挑戰。

再者，若中共政府職能的變革，確實能將人民由被動的對象轉為主動驅使政府職能展現效能的角色，則是否代表中共統治的本質產生質變而走向善治？中共是否還能維持其統治地位？對於外界關注的民主政治改革，中共領導人始終強調的仍是「中國特色的民主政治建設」，並無意進行較大幅度的政治體制改革。因此，「大部制」政府機構改革並非服務於民眾，更大部分是服務於國家，是掌舵而非服務。中共在啟動政府職能轉變之際，應重建一個高效、廉潔與善治的政府，而非過渡性質的政策作為，而是真正著力於制度面的構思與創新，擺脫共黨固有之集權統治，政府方能朝向真正的服務型政府發展。

收件：98年11月11日

第1次修正：98年12月11日

第2次修正：98年12月16日

接受：98年12月17日