

## 中共「國務院」機構改革：進程與挑戰 （1998-2001）—政府再造觀點

陳德昇

（政治大學國際關係研究中心第四所研究員）

### 摘 要

本文主要是以政府再造觀點來檢視 1998 年中共「國務院」機構改革。西方政府再造主要改革策略包括：組織精簡與重組、建構「小而能」與企業型政府、實行國營企業民營化、強調顧客導向以及採行去官僚化措施。

中共機構改革主要著力於變革計畫經濟體制形成之政府機構建制、進行組織精簡與重組以及強化市場經濟運作職能。儘管中共「國務院」機構改革背景、策略、市場化程度，與西方執行政府再造國家不同，政府再造理念亦不盡然適用，但是處於市場轉型期的中國大陸，無論是市場經濟體系下政府體制之建構，或者機構興革所強調的功能、效率與服務等理念仍有值得借鑑之處。預計 2002 年中共「十六大」後可望再提出「國務院」機構改革方案。未來「國務院」機構仍將持續精簡與重組，但政府職能轉變仍是改革之重心。

關鍵詞：機構改革、「國務院」、政府再造、組織精簡與重組、政府職能轉變

## 壹、前言

「現有政府機構設置的基本框架，是在實施計畫經濟體制的條件下逐步形成的。突出的弊端是政企不分，政府直接干預企業的生產經營活動，不能形成科學決策的投資體制，容易造成責任不清和決策失誤，難以發揮市場在資源配置的基礎作用。政企不分必然導致政府包攬屬於企業的事務，大量設置專業經營管理部門。同時，片面強調綜合部門與專業部門的相互制約，造成部門職能重疊，政出多門，相互扯皮，辦事效率低下。」<sup>1</sup>

羅 幹

「政府機構改革是一項長期的、艱鉅的、政治上敏感的工作。但是如果我們現在能更敏銳的認知各種層面的挑戰，我們就能更認清讓問題保持原狀的代價。」<sup>2</sup>

— World Development Report

中共推動改革開放已歷經 23 年，其經濟體制仍處於由計畫經濟轉型至市場經濟階段。昔日依計畫經濟構想所設立的政府機構與組織，則須循市場經濟發展規律進行調整。儘管中國大陸市場經濟發展仍在轉軌，且西方諸國與大陸政經體制及國情有差異，但是當前市場經濟國家政府機構設立與重組以及其職能轉變與運作機制，仍對中共現階段「國務院」機構改革具有借鑑作用。

近數十年來，西方國家積極推動政府再造，其所倡導的改革策略包括機構精簡與重組、推動「小而能」與企業型政府、實行國營企業民營化、顧客（服務對象）導向並採行去官僚化措施。中國大陸自改

---

1. 烏杰主編，《中國政府與機構改革（上）》（北京：國家行政學院出版社，1998 年），頁 168。

2. World Bank, *World Development Report 1997* (New York: Oxford University Press, 1997), p.167.

革開放以來，亦推動四次機構改革，所訴求的改革重點措施包括精簡機構、提升行政效率、消除官僚主義以及強調政府職能轉變等。顯然西方國家與中國大陸所進行的行政改革精神與取向，不乏雷同之處；部分西方國家政府再造行之有效的措施，亦對中國大陸機構改革具有參考意義。因此，透過政府再造觀點的檢視，將有助於瞭解西方國家與中國大陸行政改革與挑戰的異同。此外，西方國家政府再造觀點與成敗經驗，顯然對處於市場經濟發展初期，面臨機構持續膨脹、官僚主義與腐化嚴重，但卻積極推動機構改革的中共而言，亦有深入探討之必要。

1998年推動「國務院」機構改革主要目標包括機構與人員精簡以及政府職能調整。雖然此次機構改革方案仍具過渡性質，機構精簡、重組與職能調整仍有相當之空間，但其改革運作與成效仍有指標意義。此外，此次「國務院」機構改革，是社會主義國家中經濟轉型期漸進式機構改革之個案，作為逐步融入市場經濟體制運作的中國大陸政府體制，其組織結構、行為調適與政府職能變遷以及其與市場經濟國家共同面臨的行政議題與挑戰，皆值得關注。

## 貳、相關文獻探討

有關中共現階段「國務院」機構改革之文獻，主要以中國大陸之學者與官員論著較多。其研究途徑是以歷史研究途徑為主，論著則多以探討機構改革政策之沿革、內涵與政策取向；機構改革組織變動與精簡、重組動向；機構改革成因、運作與影響；政府職能轉變的設想與途徑，以及分析為何歷年的機構改革都遭失敗、為何會出現精簡—膨脹—精簡之惡性循環等問題。<sup>3</sup>

---

3. 劉怡昌、許文惠、徐理明主編，《行政科學發展》（北京：中國人事出版社，1996年），頁127-149；吳佩綸主編，《政府機構改革》（北京：經濟日報出版社，1990年），頁3-100；Jiang Xianrong, “Administrative Reform

謝慶奎引用政府機構平衡理論解析機構改革之運作，以及影響改革成敗之因素。他認為生態學中的「生態平衡理論」可以運用到政府機構及其改革的研究，其立論觀點是政府機構系統及其活動很大程度上受到特定環境因素的影響、作用和制約。它不是社會這個龐大的綜合系統中一個獨立的、可自我活動的系統，而與社會系統有著各種密切的關聯，受其制約，為其服務。因而，任何一個政府機構系統都不可能超越一定的政治、經濟和文化環境。只有在與政治經濟和文化環境的充分平衡中，政府機構系統才可能使其效能趨於優化；只有當政府機構系統內部實現平衡，而又與其外部環境也達到平衡時，系統的效能才可能達到最優化。事實上，政府機構系統作為上層建築的一部分，其平衡、失衡表現為與經濟基礎和上層建築其它系統之間的平衡、失衡。平衡與失衡的轉化與交替，構成了統一的政府機構的運動，而稱之為「政府機構平衡發展理論」。此一理論將能比較透徹的揭示政府機構改革的長期性，以及說明政府機構改革的出路在於對政治、經濟、文化等進行全方位的改革。<sup>4</sup>

傅豐誠從組織研究途徑（Organization Approach），探討中共「國務院」經濟組織變動及運作。此一研究主要的發現包括：（一）經濟部門在政府組織中的比重大，主要是基於經濟管制之需要，須設立較多的經濟機構來完成任務；（二）層級化的程度較高。社會主義國家經濟部門化的程度較大，故層級化的程度也較高；（三）組織變動集中於經濟部門。其組織結構常因政策改變而變動，當中又以經濟部門居主導地位；（四）經濟組織的增減具循環性。亦即每一循環期

---

and Development in China Since the 1980s,” in *Administrative Reforms* (New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 1997), pp.15-32.

4. 謝慶奎，〈中國行政機構改革的回顧與展望〉，《現代化進程中的政治與行政（上冊）》（北京：北京大學出版社，1998年），頁589-603。

約在 7 至 8 年之間；（五）國防工業部門組織較為穩定，此與軍方掌握與單獨發展有關。<sup>5</sup>

楊大力從國家理性化與角色調整的觀點論證機構改革，他指出：（一）雖然國家的理性化是一項政治行動，但政治家仍需合適的土壤才能使他們的理念萌芽茁壯，社會主義國家轉型尤其如此；（二）由於官僚體系與國家企業互相依存的程度相當高，這種相互依存也意味著政府與經濟改革高度相關。在中國大陸的個案中，穩定的成長與擴張，對於國家的理性化提供了一個滋養的環境；（三）政治的重要性應再予強調，此為 1979 年以來，最後驅策政府改革的一項因素；（四）為了應付亞洲金融危機以及日益猖獗的貪瀆腐化，終促使中共領導人實行大規模的政府機構重建，以轉變政府風氣；（五）如果這些措施能夠奏效，就能目睹中國大陸在持續不斷的國家建立與重建的過程中，出現一次歷史性的轉型。<sup>6</sup>

鄭永年在《朱鎔基新政》一書中，從機構改革存在的兩種理性觀點分析。第一是客觀理性，即機構組織的理性化。這主要表現為：任何機構都必須隨著客觀環境變化來調整，否則便不能對環境變化做出相應的反應；第二是主觀理性，體現為領導人權力的最大化。機構是領導人政治權力的載體，新的領導人產生後，往往用改革機構的方式來調整原來的權力架構，強化自己的權力基礎。不過，在實際層面，這兩種權力是互動的。明顯的，隨著大陸市場化改革的深化，中共「國務院」機構改革與重組便順應此一趨勢進行調整。1982 年趙紫陽

---

5. 傅豐誠，〈中共中央經濟組織變動及運作之分析〉，《中華經濟研究院經濟專論（19）》（臺北：中華經濟研究院，1982 年）。

6. Dali L. Yang, "Rationalizing the Chinese State," Paper presented at the Conference *PRC Reforms at Twenty: Retrospect and Prospects* (Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, Taipei, April 8-9, 1999), pp.1-28.

推動的機構改革，即在於縮減龐大且無效能的官僚體系，擢拔年輕且具改革理念的政治菁英，以及鞏固鄧小平與趙紫陽的權力基礎。1988與1993年機構改革則在深化市場化改革考量下強調政府職能轉變，以及經濟合理方式的調整。李鵬在此一時期主政，機構改革亦與換屆政府的需要、提攜技術官僚以及鞏固李鵬的權力基礎有關。1993年機構改革幅度相對較小，則是李鵬的改革思路局限，以及與其個人權力已獲鞏固有關。及至1998年朱鎔基主政，如何落實市場經濟改革理念，設立相應機構以實踐其改革意圖以及鞏固其權力，便成為重要考量因素。朱鎔基大幅削減直接管理經濟部門，落實政企分開與職能轉變，削弱「國家計委」的角色，並進一步集權於其長期掌控之「國家經貿委」即是例證。<sup>7</sup>

毛壽龍、李梅與陳幽泓則以《西方政府的治道變革》為題，解析與比較1998年中共「國務院」機構改革。其「治道變革」界定主要是指：西方政府如何適應市場經濟有效運行的需要來界定自己的角色，進行市場化變革，並將市場制度的基本觀念引進公共領域，建設開放而有效的公共領域。在其比較觀點中指出：（一）1998年的機構改革除了純粹的機構和職能調整外，尚涉及「治道變革」。主要是政府職能的市場化與政府行為的法制化；（二）這一治道變革與西方政府治道變革比較有一定的類似之處，其區別在於西方政府面臨法制過度問題，中國大陸政府則面臨法制不足問題。因此，西方政府強調的是放鬆管制，而中國大陸政府強調的是強化管制；（三）西方政府強調政府經濟職能民營化，並強化政府公共服務職能市場化，推動公共服務之間重複生產和競爭以及政策執行的自主化。不過，中國大陸政府的職能轉變，實際上只局限於政府微觀經濟職能的市場化，主要是政企分開，實現國有企業現代企業制度的改革。<sup>8</sup>

---

7. 鄭永年，《朱鎔基新政》（紐澤西：八方文化企業公司，1999年），頁153-176。

楊治在《政府機構改革》之分析中論述，政府機構設置與職能與社會主義市場經濟發展之矛盾日益突出，主要表現在政府職能錯位，政企不分；政府職能重疊、交叉、部門之間相互扯皮，行政效率低下；機構龐大、人員冗雜、財政不堪重負。1998年「國務院」機構改革主要進展包括機構變化較大，人員調整較多；著重政府的整體性與結構性調整；強化政府宏觀調控、社會管理與公共服務職能；精簡專業經濟部門，實現政企分開；按照權責一致原則，合理劃分部門間職能；出現依法行政、行為規範與辦事高效新氣象。此次機構改革的負面影響與問題包括紡織、有色金屬、建材部門成立局級建制非必要性；削弱各專業部門後應充實國有資產部門而非解散；未觸及鐵路、電信、郵政、廣播、電視等行業如何實現政企分開、政事分開以及經濟行為之規範；機構改革與政府組織之調整，尚未納入行政法制化之規範運作；「三定」方案仍難落實部分政府職能劃分與管理之明確化；「分流」幹部仍具頗強之「官本位」心態，缺乏創新與競爭意識；新組建之部門調整、運轉與效能之發揮，仍須一段「磨合期」，勢須增加改革成本。<sup>9</sup>

張雅林在《中國政府機構改革：減員增效》論著中指出機構改革主要特點：透過轉變政府職能，實現政企分開，1998年底「國務院」機關與其所辦企業全部脫鉤；將機構改革同完善國家公務員制度以及加強行政體系之法制建設結合；從行政體制改革之高度推進機構改革；堅持積極穩妥之方針；人員分流政策明確具體。此外，在機構改革政策趨勢方面則包括機構改革與經濟體制改革和經濟發展協調推

---

8. 毛壽龍、李梅、陳幽泓，《西方政府的治道變革》（北京：中國人民大學出版社，1998年），頁7-8，326-327。

9. 楊治，《政府機構改革》，載於中國人民大學經濟研究所編著，《中國經濟改革發展報告（1999）》（北京：中國財政經濟出版社，1999年），頁136-148。

進；轉變行政觀念。亦即由全能主義的無限政府轉向有限政府；運行機制由從強制性管理向提供服務轉變，使政府的中心工作由「划槳」轉為「掌舵」；調整政府機構適應加入世貿組織需要，其中包括改革電信、交通、電力壟斷行業行政管理機制，調整貿易管理機構，實行內外貿統一管理的模式，轉變職能，強化服務；合理劃分中央與地方職責權限；實行依法行政，通過修改《國務院組織法》、制定《行政程序法》，完善政府行政管理信息公開制度。<sup>10</sup>

據以上論述可知，中共「國務院」機構改革之研究，仍多以歷史研究與微觀層面為主，當前相關文獻尚未以政府再造觀點探討「國務院」機構改革。尤其是政府再造已成為世界風潮之際，市場化改革亦成為大陸不可逆轉之政策取向，以政府再造觀點分析與比較現階段中共「國務院」機構改革，便有其現實意義。

## 參、政府再造理念與策略

政府再造運動（Reinventing Government），主要是指文官體系以「技術理性」（technical rationality）<sup>11</sup>為基底，引進「競爭的市場機制」與「具體的變遷策略」，促成行政組織徹底轉型，並藉由「新公共管理」（New Public Management）<sup>12</sup>與管理主義（mana-

10. 張雅林，〈中國政府機構改革：減員增效〉，載於中國社會科學院公共政策研究中心、香港城市大學公共管理與社會政策比較研究中心，《中國公共政策分析（2001年卷）》（北京：中國社會科學出版社，2001年1月），頁46-53。

11. 「技術理性」有別於實質理性（substantive rationality），主要是指「尋求達成既定目的之最適手段」（appropriateness of search for means to given ends），與目的本身之適當性、合理性與倫理性無關。請見江岷欽、劉坤億，《企業型政府理念：實務、省思》（臺北：智勝文化事業公司，1999年），頁51。

12. 1980年代以來盛行於各國的管理風潮，使各國的行政管理文化產生轉移現



gerialism) 的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度與目標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率效能、應變能力、革新能力以及治理能力。<sup>13</sup>

1980 年代以來，全球性的政府再造運動蔚為風潮。尤其是西方先進民主國家，更對政府行政體系重整與變革展現積極作為。其所顯示的意義，不僅在於行政改革之訴求與行政價值觀念的大幅轉變，更在於政府部門必須積極因應執政存續與國際競爭之挑戰。基本而言，世界各國推動政府再造，主要是多元的政治、經濟與社會因素所共同促成。換言之，運動產生的背景主要來自於社經結構與政治環境的快速變遷與發展。一方面，政府職能不斷擴張，卻造成預算赤字增加與冗員充斥；另一方面，由於人民知識水準提升，參與公共事務的機會日益頻繁，導致需求與期望膨脹，於是政府施政的方向和角色，需要不斷的創新與改造。<sup>14</sup>

#### 策略一：精簡與重組

西方政府再造運動中，組織精簡、重組與裁汰冗員是重要策略之一。其成因不僅在於經濟因素，更在於行政效率提升、機構重組與適

---

象，亦即由公共行政轉為公共管理。雖然此一潮流被賦予不同稱號，如新右派、管理主義、企業型政府等，但卻可被統稱為「新公共管理」(New Public Management)。其具有三種基本要素：(一)係根源於管理主義或新泰勒主義(neo-Taylorism)的理念；(二)師法私部門企業的管理實務和技術；(三)新公共管理是一種手段，企圖將官僚的、權威的作風及消極性民主的政體轉換成有效率的、回應性及顧客導向的新治理典範。請見孫本初編著，《公共管理》(臺北：智勝文化事業公司，1998年)，頁19。

<sup>13</sup>同註11，頁10。

<sup>14</sup>史美強，〈從政府再造觀點評析「中央政府機關組織基準法」(草案)〉，《「跨世紀政府再造」研討會論文集》(臺北：中興大學法商學院，1998年)，頁3；Dan Goodgame, Richard Hornik, "The Can't Do Government," *TIME*, Vol.134, No.16, 1989, pp.24-28.

應政府角色變遷。

雖然西方學者對「組織精簡」(downsizing)有不同之定義,但其概念主要是指一組由管理階層刻意採行之組織活動,目的在於改善組織的效率、生產力與競爭力。其手段包括大幅裁員、橫跨部門有計畫的縮減職位或工作、有計畫的縮減縱深層級的職位或工作、擲節成本與增加工作速度。<sup>15</sup>基本而言,組織精簡通常有六項預期效益:(一)減少人事費、經常費支出(lower overhead);(二)降低組織官僚化程度(less bureaucracy);(三)增加決策速度與品質(faster decision making);(四)促使溝通更為順暢(smooth communications);(五)培育更恢宏積極的企業精神(greater entrepreneurship);(六)提高組織生產力(increases in productivity)。<sup>16</sup>

然而,必須指出的是,組織精簡並不必然對組織運作產生正面影響,甚而衍生副作用。<sup>17</sup>就被精簡者而言,難免會產生憤怒、沮喪、抗拒等負面情緒,並採取打擊、報復之行為;<sup>18</sup>對於倖存者而言,由於失去共事之同仁、新職務指派與工作調整皆需善加調適,工作壓力增加也難以避免。而在組織精簡過程中,難免會失去優秀人才,甚而帶領本身得力的「班底」離開,使得組織元氣大傷。<sup>19</sup>處於精簡後重行整合的組織中,角色混淆(role confusion)和角色衝突(role conflict)現象極其普遍。倖存者身負壓力、缺乏團隊精神,往往使同僚衝突更

15. 江岷欽, 組織精簡芻議(上), 《人事月刊》, 第19卷第3期, 1994年9月, 頁37。

16. Wayne F. Cascio, "Downsizing: What do We Know? What Have We Learn?" *Academy of Management Executive*, Vol.7, No.1, 1993, p.97.

17. 孫本初、葉雅倩, 組織精簡對留任員工組織行為影響之研究, 《人事月刊》, 第132期, 1996年8月, 頁27-28。

18. 李長貴著, 《組織行為》(臺北:華泰文化事業公司, 1998年), 頁371。

19. 胡薇麗, 淺談組織人力之精簡, 《考銓季刊》, 第7期, 1996年7月, 頁74-75。

形尖銳化。此外，人力精簡另一負面效果是可能引發倖存者的「工作不安全感」（job insecurity）。此種感受是指：對於能否保有目前的工作充滿無力感（feeling powerless）。工作不安全感往往導致極度的焦慮、流動率增加與抵制改革等反應，其對組織生產力、適應能力與人事穩定性均有不利影響。<sup>20</sup>

組織精簡對組織運作與社會層面亦會造成影響。儘管員額精簡有助於效率與生產力的提昇，但是政策運作欠缺規劃與執行偏差則會產生負面影響。例如，規劃不周與過於簡略的精簡（downsizing of downsizing）可能出現編制不足、士氣低落與人際關係不良現象，而影響組織生產力之提昇；組織精簡後，部門、職位、人員調整不當，亦可能產生工作負荷加重、不能適應工作性質的改變或是職位與個人才能不協調之問題，影響成員士氣與行政績效之提昇；組織精簡表面上固能緊縮人事經費開支，但實際上不當精簡措施之採行，則可能使組織人事費用長期支出增加，而專業人才流失亦會導致管理成本耗損。此外，在社會層面，組織精簡勢必衍生失業問題，若無完善之就業安排與社會保障制度，則可能影響家庭生計與衍生社會不安現象。<sup>21</sup>

## 策略二：政府職能轉變

政府職能是指政府在特定時期內，根據社會環境的需求而履行之職責與功能，它反映政府的實質以及活動的內容與方向。世界各國政府歷史與實踐經驗亦顯示：政府職能並非一成不變。政府職能是根據政治、經濟、科學與社會變遷以及不同時期發展目標與方向進行調整。<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>同 19。

<sup>21</sup>孫本初編著，《公共管理》，頁 224-225。

<sup>22</sup>張鄧主編，《中國政府管理百科全書》（北京：經濟日報出版社，1992 年），頁 4；郭定平，《政黨與政府》（杭州：浙江人民出版社，1998 年），頁 19-20。

現代市場經濟運作下的政府職能，既非放任無為，亦不可能全面管制。應在嚴謹的法制規範下，提供公平競爭的市場發展環境，並對市場失靈採取必要之干預，以維繫市場經濟之有效運作。然而，必須指出的是，儘管促進經濟穩定發展與維持市場秩序，是現代政府不可或缺的經濟職能，但在政府體系與行政層面，仍不可避免的因經濟景氣變動、官僚體系的惰性與腐敗現象，並伴隨著政府運作功能不彰，勢必促成政府行政革新與政府再造之挑戰。因此，為因應政黨競爭的挑戰與化解政經危機，如何調整政府施政策略、明確授權、前瞻規劃與改善服務心態，以強化政府效能與民眾認同；如何充分發揮政府運作企業精神與市場機制，以降低施政成本並取得施政績效；如何善用民間社會資源、活力與創意，以強化政府與社會的良性互動與參與意識，便成為現代政府不容迴避的課題。

有關政府再造策略之銓釋，以《政府再造》與《解放科層體制：政府再造的五個策略》（*Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*）二書所揭櫫的原則最具實踐意義與可行性。

1992年歐斯本（David Osborne）與蓋伯勒（Ted Gaebler）所著《政府再造》一書，對現階段政府再造之理念與策略有較明確之闡揚。全書的中心論點不在爭論政府應當多做還是少做，而是應當「如何」做好。書中列舉如何使政府運作更完善的十項原則：1.領航催化。政府應多掌舵，少划槳；2.社區自主。鼓勵當地政府與民間熱心參與地方事務；3.引進競爭概念。政府多鼓勵良性之市場競爭、地區間與產業間競爭；4.任務導向。政府部門工作方法要有彈性，不時調整工作順位與優先次序；5.成果導向。成效比成本更重要，要注重「產出」，而不是「投入」；6.顧客導向。政府的顧客就是人民，體現為顧客服務之精神；7.發揮「企業性」。除了「節流」，更要注重「開源」；8.強調「前瞻性」。事先的防範重於事後的彌補；9.分權參與。在適當的監督下，讓地方政府與機構發揮因地制宜之功能；10.重視市場導向機制。

運用市場力量，鼓勵民間扮演過去政府的部分角色。<sup>23</sup>明顯的，此十項原則訴求的主要重點在於建立一個「企業型政府」，以徹底改善政府之體質，提高政府之服務品質。

1997年，歐斯本與傅瑞祺（Peter Plastrik）合著《解放科層體制：政府再造的五個策略》。文中根據各國政府再造之經驗，歸納出五種策略作為政府部門推展政府再造之手段，以徹底改造「政府的去氧核糖核酸」（government's DNA）。這五項策略包括：1.核心策略（The Core Strategy）主要是指公共組織的職能集中在領航而非操槳。亦即行政體系應著重正確政策之研擬與施政方向之設定，而無需致力於例行服務之傳輸；2.後效策略（The Consequences Strategy）主要目的在設計公平、客觀及科學的績效酬賞制度，以利獎優懲劣；3.顧客策略（The Customer Strategy）主要目的在調整行政人員與民眾互動的方式，以顧客導向方式處理行政業務，強調公共組織對顧客負責，以提高行政體系對外在環境的敏感度與回應性；4.控制策略（The Control Strategy）主要是指行政組織將內部重要的決策權逐級下授。亦即將行政組織的控制形式，由鉅細靡遺的法令規章與層級命令，轉化為「績效責任」的共同願景；5.文化策略（The Cultural Strategy）是政府再造成果能否持續的重要憑藉。換言之，要維繫政府再造的成果，就必須刻意改變行政人員的心思意念與行為習慣。<sup>24</sup>

在實踐政府再造策略與理念的國家中，部分實行市場經濟之國家頗具代表性。如美國柯林頓與高爾、英國首相柴契爾夫人與梅傑，皆

---

23 David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Mass: Addison-Wesley, 1992)；歐斯本、蓋伯勒合著，劉毓玲譯，《新政府運動》（臺北：天下文化出版社，1993年），頁VII-VIII。

24 David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, pp.39-43；江岷欽、劉坤億，《企業型政府理念．實務．省思》，頁123-129。

扮演關鍵角色。尤其是在政黨輪替取得執政地位後，多採政府再造積極作為，並透過執行機關之推動與法制規範之運作而得以落實。雖然各國國情不同、市場經濟發展程度有異，改革方法亦有別，但其政府職能變遷與取向具有下列特色：1.建構「小而能」的政府。此處所謂「小」是相對於過去政府機關冗員充斥之狀態而言，意指政府機關組織結構較小、公務人力較少、預算規模較小而言。至於「能」則是指高效能（efficient）、負責任（responsible）與回應性（responsive）的政府。明顯的，「管理最少，效率最好」的「小而能政府」，才是政府再造中最理想的政府。<sup>25</sup>2.強調企業型政府理念。政府再造的核心理念是企業型政府（entrepreneurial government）。企業型政府的特徵就是整體政府組織與部門的運作，由政府的企業精神所引導；<sup>26</sup>3.採行民營化政策。民營化係指公營事業移轉民營或由私人部門提供公共服務。其主要意義在藉由市場機能之建立提高競爭效率，使社會資源得到有效利用；<sup>27</sup>4.實行顧客導向。政府再造的重點之一是顧客導向。其基本理念為：建立以顧客為導向的政府，使政府的施政措施能符合人民需要，進而提高行政績效。此外，訴求以顧客為導向，並藉降低與減少不必要的作業程序與繁文縟節（red tape），亦將有助於實現便民與簡化業務之目標；5.採行去官僚化措施。推行政府再造運動，國家機關無可避免的必須採取去官僚化（debureaucratization）措施，意即

25. 丘昌泰，〈政府與市場：從行政科學典範變遷論「小而能政府」的建立〉，《行政現代化兩岸學術研討會論文集》（臺北：臺灣大學政治系，1998年），頁4-3。

26. 江岷欽，〈政府再造之標竿：企業型政府〉，《行政學報》，第29期，1998年8月，頁85-86。

27. 黃俊英，〈公營事業民營化問題與對策之研究〉（臺北：行政院研究發展考核委員會，1994年），頁1；張潤書，〈行政學〉（臺北：三民書局，1998年），頁221；高安邦，〈政治經濟學〉（臺北：五南圖書公司，1997年），頁120。

政府部門促使官僚體系精簡化和合理化，並廢止許多官僚所設計的措施。此舉將有助於改善民眾對政府已大幅降低的信任感，以及民眾對免於過度受官僚程序的制約。<sup>28</sup>此外，民營化、權力與權威的分權化、增加政府生產力以及解決官僚病態等，亦是去官僚化的作為。<sup>29</sup>

#### 肆、1998 年機構改革：組織精簡與重組

1978 年中共召開「十一屆三中全會」後實行改革開放政策，並先後於 1982、1988、1993 年推動三次「國務院」機構改革。雖然歷次改革是以精簡與重組機構以及裁汰冗員、提升效率與政府職能轉變為重點，但始終無法擺脫膨脹—精簡—再膨脹之惡性循環。因此，如何實現機構設置合理化，規避機構與人員持續膨脹之循環，並深化政府職能轉變結構與內涵，顯然是現階段中共「國務院」機構改革重要的課題。

1998 年「國務院」機構改革在組織精簡、重組與人員安置方面，主要措施包括：1.除「國務院」辦公廳外，現有組成部門由 40 個減為 29 個；2.「國務院」組成部門區分為四大部分，分別為宏觀調控部門、專業經濟管理部門、教育科技文化部門、國家政務部門（請見表 1）；3.調整政府組織結構，實行精兵簡政；4.「國務院」直屬與辦事機構進行歸併與調整，共設 15 個直屬機構、6 個辦事機構（請見表 2）；5.「國務院」各部門「三定」（定職能、定機構、定編制）於 1998 年底完成；6.機關幹部編制總數減少一半，人員分流預計三年完成，分流的基本辦法是帶職分流、定向培訓、加強企業、優化結構。<sup>30</sup>

---

28. Gerald E. Caiden, "The Vitality of Administration Reform," *International Review of Administration Sciences*, Vol.54, No.3, 1988, pp.331-357.轉引自施能傑譯，〈行政改革的持久性〉，《行政管理論文選輯（第五輯）》（臺北：瑞松文具印刷公司，1990 年），頁 546-548。

29. 同註 25，頁 4-11。

表 1 「國務院」機構改革前後機構設置對照（1998）

## (1)宏觀調控部門

改 革 前	改 革 後
國家計畫委員會	<b>更名</b> 國家發展計畫委員會 （管理國家糧食儲備局）
國家經濟貿易委員會 財政部 中國人民銀行	<b>保留</b> （管理國家外匯管理局）
國家經濟體制改革委員會	<b>調整</b> 國務院高層次的議事機構 （不列入國務院組成部門序列）

## (2)專業經濟管理部門

改 革 前	改 革 後
鐵道部、交通部、建設部、 農業部、水利部、 對外貿易經濟合作部	<b>保留</b> 國家發展計畫委員會 （管理國家糧食儲備局）
郵電部 電子工業部 廣播電影電視部、航天工業 總公司、航空工業總公司 （信息和網絡管理的政府職能）	<b>組建</b> 信息產業部 （兼管國家郵政局）



國防科工委管理國防工業職能 國家計委國防司 各軍工總公司的政府職能	<b>組建</b> 國防科學技術工業委員會 （逐步將各軍工總公司改組為若干企業集團）
國家航天局、國家原子能機構	<b>保留</b> 對外：代表國家 對內：作為國防科工委的機構
化學工業部、石油天然氣總公司、石油化工總公司	<b>組建</b> 國家石油和化學工業局 （劃歸經貿委管理）
林業部	<b>改組</b> 國家林業局 （列入國務院直屬機構）
煤炭工業部 機械工業部 冶金工業部 國內貿易部 輕工總會 紡織總會 電力工業部	<b>降級</b> 國家煤炭工業局 國家機械工業局 國家冶金工業局 國家國內貿易局 國家輕工業局 國家紡織工業局 （不保留），（電力工業管理職能劃歸經貿委管理） 另：國家建築材料工業局、國家煙草專賣局、國家有色金屬工業局，亦劃歸國家經貿委管理。 2001年2月19日，國家經貿委宣稱：撤銷國家國內貿易局等九個國家局。另組建國家安全生產監督管理局與國家煤礦安全監察局為「一個機構，兩塊牌子」。國家煙草專賣局保留。

## (3) 教育科技文化、社會保障和資源管理部門

改 革 前	改 革 後
國家科學技術委員會	<b>更名</b> 科學技術部
國家教育委員會	<b>更名</b> 教育部
勞動部（城鎮職工社會保險） 人事部（機關事業單位社會保險） 民政部（農村事業單位社會保險） 各行業（部門統籌社會保險） 衛生部門（醫療保險）	<b>組建</b> 勞動和社會保障部
人事部	<b>職能調整</b> 管理專業技術人員與國家公務員、大型企業領導人任免、稽察特派員管理。 （管理國家外國專家局）
國家體育運動委員會	<b>改組</b> 國家體育總局 （列入國務院直屬機構）
地質礦產部、國家土地管理局、國家海洋局、國家測繪局	<b>組建</b> 國土資源部（保留國家海洋局、國家測繪局作為國土資源部的部管國家局）
廣播電影電視部 （電視網絡政府管理職能劃出）	<b>更名</b> 國家廣播電影電視總局 （列入國務院直屬機構）

## (4) 國家政務部門

改 革 前	改 革 後
1. 外交部 2. 國防部 3. 文化部 4. 衛生部 5. 國家計畫生育委員會 6. 國家民族事務委員會 7. 司法部 8. 公安部 9. 國家安全部 10. 民政部 11. 監察部 12. 審計署	<div>保留</div> （管理國家文物局） （管理國家中醫藥管理局）

資料來源：1. 羅幹，〈關於國務院機構改革方案的說明〉，載於烏杰主編，《中國政府與機構改革（上）》，頁 167-175。

2. 姬斌主編，《國務院機構改革概覽》，頁 23-179。

表 2 「國務院」直屬機構、辦事機構、事業單位

直屬機構	辦事機構	直屬事業單位
海關總署* （管理國家入出境檢驗檢疫局）	外事辦公室	新華通訊社
國家稅務總局	僑務辦公室	中國科學院
國家環境保護總局*	港澳辦公室	中國社會科學院
中國民用航空總局	法制辦公室*	中國工程院
國家廣播電影電視總局	經濟體制改革辦公	「國務院」發展研究中心
國家體育總局	研究室	國家行政學院

國家統計局		中國地震局
國家工商行政管理總局		中國氣象局
國家新聞出版總署		中國證券監督管理委員會
國家林業總局		
國家質量監督檢驗檢疫總局		
國家藥品監督管理局		
國家知識產權局		
國家旅遊局		
國家宗教事務局		
「國務院」參事室		
「國務院」機關事務管理局		

資料來源：1. 張繩祖、李建主編，《政府機構改革與人員分流政策法律知識手冊》（北京：法律出版社，1999年），頁20-21。

2. 汪玉凱主編，《中國行政體制改革20年》（鄭州：中州古籍出版社，1998年），頁118。

3. 國務院法制辦公室召開成立大會，《行政與法制》，總第41期，1998年3月，頁34。

4. 朱鎔基，行政執法部門要忠於職守勇於負責嚴格把關造福人民，《人民日報》，2001年7月16日，版2。

說明：1. \*表升格為正部級。

2. 表正部級單位。

3. 表2001年7月升格為正部級。

4. 「國務院」特區辦公室於1998年機構改革撤銷；外事辦公室於1998年8月撤銷。

1998年機構改革精簡與重組措施，具有以下特點：

（一）大幅精簡、重組專業經濟部門，計畫經濟職能弱化。

在計畫經濟體制下依循行業別所設立之專業經濟部門，是中共機構精簡與重組的重點，主要是基於市場化改革之考量。例如1998年組建之「國家經貿委」其下轄「國家局」單位，原是部級建制，但改革

後降格為局級。2001年2月19日，「國家經貿委」則進一步撤銷「國家國內貿易局」等九個國家局，其有關行政職能納入「國家經貿委」（請見表1）。<sup>31</sup>專業經濟部門「國家局」撤銷不僅意味計畫經濟職能之式微，亦顯示未來「國務院」機構改革，此類專業經濟部門「恢復」部級建制的可能性已不存在。

### （二）新設部門凸顯市場化功能取向。

中共「國務院」機構改革並非全然採取精簡措施，部分部委設立即凸顯市場化改革意圖與功能取向。1998年「國家經貿委」職能更集中經濟事權的設想，皆是市場化改革之產物；為因應市場化改革之衝擊，強化社會福利與保障職能，因而設立勞動和社會保障部；將計畫體系下掌握財經審批大權的「國家計畫委員會」，更名「國家發展計畫委員會」，扮演政府經濟發展規劃與諮詢角色。此外，將「國家環境保護總局」、「國務院法制辦公室」升格為正部級單位，亦是實行市場經濟國家強化環保與法治職能之考量；在市場監督方面，2001年7月提升「國家工商行政管理總局」與「國家質量監督檢驗檢疫總局」之位階為正部級（請見表2），亦是重視市場經濟秩序與機制之具體表現。

### （三）政務部門變動較小，重視科技與教育部門。

基本而言，在市場經濟國家中，國家基本政務部門變動較小。中共「國務院」之政務部門變動亦顯示此一特質，如「國防部」、「外交部」、「文化部」、「民政部」、「監察部」、「司法部」、「公安部」、「國安部」，涉及國家基本職能之維護與專政功能性需求，因而其變動幅度較小。此外，科技與教育亦素為市場經濟國家所重視。此次中共「國務院」機構改組，將「國家科學技術委員會」與「國家教育委員會」更名為「科學技術部」與「教育部」，並新組建

---

31. 國家經貿委和委管國家局機構進行重大改革，《人民日報》，2001年2月20日，版1。

「國防科學技術工業委員會」與「信息產業部」，凸顯其在市場經濟發展與現代化進程中之功能性角色。

（四）機構變動趨緩，仍不乏機構擴張現象。

近 20 年來中共「國務院」採行四次機構改革，以精簡機構與冗員為基本訴求，但仍未擺脫精簡與膨脹之惡性循環。1988 年「國務院」改革前仍膨脹至 72 個；1993 年改革前由 1988 年的 68 個部門增至 70 個；1993 年精簡降至 59 個，1998 年再降至 53 個部門，其中又以部委由 40 個刪減至 29 個最具特色（請見表 3）。儘管如此，「國務院」部委與成員之變動已呈現規模縮小、變動幅度緩和之趨勢（請見圖 1）。不過，1998 年機構改革執行後，基於功能性考量仍不乏組織擴散現象，如為強化市場監理與秩序維護，「國家工商行政管理總局」與「國家質量監督檢驗檢疫總局」提升為正部級；為因應加入 WTO（世界貿易組織）繁重與專業性事務，「對外經濟貿易合作部」即新設立三個司局級部門，其中包括：「世界貿易組織司」、「進出口公平貿易局」、「中國政府世界貿易組織通報諮詢局」。<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> 鞏雲，「我新設三個世貿組織專門機構」，《人民日報》，2001 年 11 月 1 日，版 2。

表3 「國務院」機構設置與人數變動(1978-1998)

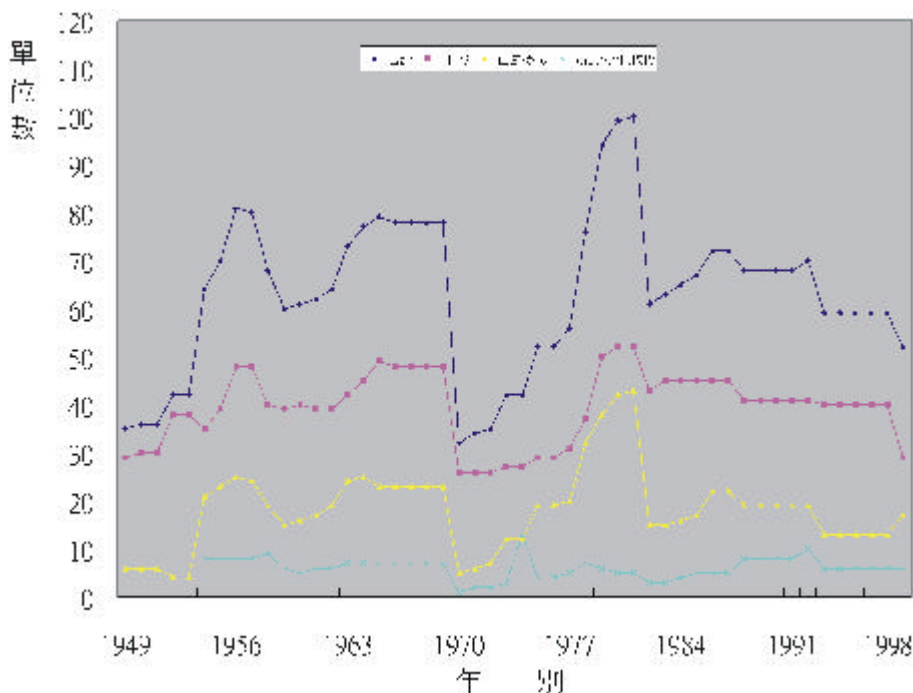
年別	合計	部、委	直屬機構	辦事機構 「國務院」辦公廳	人數
1978	76	37	32	7	-
1979	94	50	38	6	-
1980	99	52	42	5	-
1981	100	52	43	5	51,000
1982	61	43	15	3	39,000
1983	63	45	15	3	-
1984	65	45	16	4	-
1985	67	45	17	5	-
1986	72	45	22	5	-
1987	72	45	22	5	51,800
1988	68	41	19	8	44,800
1989	68	41	19	8	-
1990	68	41	19	8	-
1991	68	41	19	8	-
1992	69	42	19	8	36,700
1993	59	40	13	6	29,200
1994	59	40	13	6	-
1995	59	40	13	6	-
1996	59	40	13	6	-
1997	59	40	13	6	33,000
1998	53	29	17	7	16,000

資料來源：1. 蘇尚堯主編，《中華人民共和國中央政府機構（1949-1990）》（北京：經濟科學出版社，1993年），頁135。

2. 烏杰主編，《中國政府與機構改革（上）》，頁167-172。

3. 汪玉凱主編，《中國行政體制改革20年》（鄭州：中州古籍出版社，1998年），頁94-119。

圖 1 中共「國務院」機構變動趨勢（1949-1998）



資料來源：1. 張鄧等編，「建國以來「國務院」歷年機構設置統計表」，《中國政府管理百科全書》（北京：經濟日報出版社，1992年），頁302。

2. 同表3 資料來源。

#### （五）幹部素質相對較高，但仍不適應市場經濟發展。

基本而言，「國務院」機關幹部的素質相對較高。主要表現在：一是學歷層次高，大學本科以上人員佔64.8%，其中碩士和博士研究生佔11.2%；二是黨員比重大，80.4%的公務員是共產黨員；三是年齡比較輕，四十歲以下人員佔53.3%。這些人員中，有長期從事宏觀經濟管理、社會行政事務管理的各級領導幹部；有精通技術和生產管理，並有極高造詣的各類專業技術人才。<sup>33</sup> 儘管如此，「國務院」之幹



部仍不乏傳統計畫經濟的慣性思維，習於計畫體制分錢、分物、定指標、批項目的直接管理方式，不適應經濟、法律的現代化市場管理。其與現代市場經濟發展所需之專業素質，恐仍有相當的差距。<sup>34</sup>

精兵簡政與人員安置是歷次機構改革較棘手的問題。<sup>35</sup>過去機構改革失敗的經驗顯示，將機關精簡成員塞入事業單位的作法，並未達到實質精簡的目標（仍支領國家薪津）。而欠缺法制規範與財政控制的運作，亦是人員持續膨脹的根源。<sup>36</sup>此外，中共幹部仍具官本位意識，欠缺創業競爭理念，加之此次精簡一半「國務院」成員，其挑戰與困難十分明顯。例如，1.機構改革會涉及現存權力和利益格局之變化，產生整體與局部利益的衝突和矛盾；2.精簡除涉及「精兵簡政」，且更重要的是「精官簡政」。其中不僅涉及幹部結構優化、機關運作，且關係到改革後精簡成果之鞏固；3.精簡、分流能否實現提高幹部素質之目標，攸關改革之成果；4.財政支出之變相轉移與補償難避免，「花錢買穩定」是機構改革必須支付之代價；5.改革能否規避精簡與膨脹之循環與陷阱，將影響改革之評價與信譽。<sup>37</sup>

1998年機構改革前計有33,000成員，依50%的指標，須分流

---

33. 積極穩妥地做好國家機關人員分流安排工作，〈《中國機構》，總第128期，1998年7月，頁4。

34. 唐鐵漢，〈中國行政體制改革與發展趨勢〉，〈《國家行政學院學報》，2001年第5期，2001年5月，頁29；王文元，〈國內外迅速發展形勢把政府職能轉變推到了十分重要和緊迫地位〉，〈《中國機構》，2001年第4期，2001年4月，頁5-6。

35. 張志堅，〈中國機構改革的歷史、現狀與未來〉，〈《中國政治》，1998年第11期，1999年1月，頁87。

36. 政治體制改革講話編寫組，〈《政治體制改革講話》（北京：人民出版社，1987年），頁70。

37. 劉淑珍、韓強，〈我國當前機構改革中人員分流問題研究〉，〈《理論學刊》，總第95期，2000年1月，頁19-21。

17,000 人，其中 2,000 人將屆齡退休，仍有 15,000 人須安置，<sup>38</sup> 其作法並非採各部平均分攤精簡人數之方式，而是在「三定」（職能、機構、編制）工作確立下，依部門性質與功能需求，採取不同比例的精簡額度，並最終實現精簡「國務院」總員額一半的目標。例如，精簡最多的是「國家經貿委」下轄的專業經濟局，平均減少 70% 左右，原「內貿部」減幅達 81%；<sup>39</sup> 減幅相對較少則是政法部門（包括各級法院、檢察院、公安機關、國家安全機關、司法行政部門），主要作法是採取縮減後勤編制，並透過人事代謝以提升其專業素質與實現精簡目標。

在「國務院」機構成員分流運作中，其中有 2,500 人參加各種形式之進修與培訓，其中包括赴 28 所高等院校攻讀學位。其目的，一則以舒緩就業安排之壓力，二則可提升其專業能力。隨著進修時程次第完成，2000 年 7 月部分部委原分流成員之安置工作亦已展開。例如，「國土資源部」有 37 名學員，其中除一人自謀職業，其餘則安排至本系統之事業單位。然而，部分部委則在就業安排上面臨困難。其中包括機構編制限制嚴格，難以甄補成員；事業單位有限，人員安排困難。<sup>40</sup> 另根據調查顯示，這批分流成員進修後再就業亦面臨四大障礙，其中包括：（一）保險與福利問題難落實；（二）社會對分流成員具貶抑之偏見；（三）年齡偏高成為求職障礙；（四）難放下身段，無法與市場接軌。<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> 「分流」主要是指一個機關或部門之多餘成員派出本單位。其成員流向包括提前退休、分派其他單位、參加培訓或就學等。舒以編著，《中國新內閣》（北京：台海出版社，1998 年），頁 190。

<sup>39</sup> 王忠禹，「精心組織，做好機構改革和人員分流工作」，《中國機構》，總第 135 期，1999 年 2 月，頁 5。

<sup>40</sup> 國務院各部門分流人員「充電」後如何上崗，《瞭望新聞周刊》，2000 年第 29 期，2000 年 7 月，頁 3。

## 伍、1998 年機構改革：政府職能轉變

政府職能轉變狹義的概念是指：政府領導和管理經濟工作的方式、方法的改革。從廣義的觀點而論，政府職能的轉變是指政府職權、作用與功能的變化、轉換和發展，其內涵包括：（一）政府管理權限，由「無限權力政府」向「有限權力政府」的轉變；由「全能政府」變為「必要權力政府」；（二）政府管理方式，由單一行政管理，向經濟的、法律的、行政的手段多元管理轉變；（三）政府管理能力，由單一的權力能力，向權力能力和權威能力相結合轉變；（四）政府管理觀念，由面向計畫經濟的觀念，朝社會主義市場經濟的觀念轉變。<sup>42</sup>換言之，政府職能轉變涉及政治權力行使方式的調整、政府角色的重塑、經濟運作方式之變革，且涉及社會職能與角色的變遷。

1998 年「國務院」機構改革方案中，政府職能轉變被視為機構改革成敗的標誌之一。其目標與原則包括：（一）按照發展社會主義市場經濟的要求，轉變政府職能，實現政企分開；（二）將政府職能切實轉變到宏觀調控、社會管理和公共服務，將生產經營權力回歸企業；（三）加強宏觀調控部門、調整和減少專業經濟管理部門、適當調整社會服務部門，加強執法監管部門，發展社會中介組織（請見表 1）；（四）按照權責一致原則，調整政府部門權責權限，明確劃分部門職能分工，克服多頭管理、政出多門之弊端。<sup>43</sup>基本而言，中共推動市場化改革強調政府職能轉變，主要是經濟運作領域的調整，其中涉

---

<sup>41</sup> 郭思遷，「四大難題困擾讀研公務員再就業」，《南方周末報》，2000 年 7 月 7 日，版 2。

<sup>42</sup> 烏杰主編，《中國政府與機構改革》（北京：國家行政學院出版社，1998 年），頁 449。另請見辛向陽，《新政府論》（北京：中國工人出版社，1994 年），頁 124-126。

<sup>43</sup> 同表 1，資料來源 2，頁 13-14。

及政府角色之定位、政府與企業關係之調整、宏觀經濟運作方式以及政府與社會角色之互動等。

### 一、以黨領政格局與政府職能轉變之制約

儘管中共當局在經濟改革過程中採取下放財經自主權措施，以激發地方政府經濟發展的積極性，<sup>44</sup>並透過「國務院」機構改革下放各部委職能予地方政府，但是以黨領政與介入政經體系運作的格局並未根本改變（請見表4）。事實上，中共市場化改革20年來，主要仍透過各分口「領導小組」與各部委黨組之運作，實際掌控「國務院」政務之推行。中共1998年推動之機構改革亦未改變黨政不分與以黨領政的模式，甚而有更趨強化以黨領政之傾向。換言之，在「國務院」各部委中，「國防部」、「監察部」、「外事辦公室」、「臺灣事務辦公室」、「新聞辦公室」、「國家檔案局」、「國家保密局」，仍與中共中央黨機構合一與共用，或是以形式的單位名稱替代。中共中央軍事委員會承擔「國防部」職能顯有違軍隊國家化之原則；「監察部」亦是中共中央紀律檢查委員會之化身，更違反行政中立，且是監察角色與職能錯亂的表現。此外，更值得關注的是，1998年中共中央為加強對金融工作與大型國有企業的操控，分別於該年6月、7月成立「中共中央金融工作委員會」與「中共中央大型企業工作委員會」（請見表4），期能強化此兩領域的領導和管理，亦是中共積極介入金融與大型國有企業運作之具體例證。

---

<sup>44</sup>例如自1980年起實行「劃分收支，分級包乾」財政體制，即「分灶吃飯」的財政體制，以改變「統收統支」的計畫財政體制。此外，在計畫投資、進出口稅收、價格、外匯、引進外資、預算外資金等方面亦逐漸放鬆中央集權，給予地方更多自主權。請見董輔礪，〈計畫經濟與市場經濟中的中央與地方關係〉，《集權與分權——中央與地方關係之構建》（北京：經濟科學出版社，1996年），頁5。

表4 「國務院」與中共中央黨政合一機構名稱對照（1998）

「國務院」機構名稱	中共中央機構名稱	說明
國防部	中央軍事委員會	國防部主要職能由中央軍委承擔
監察部	中央紀律檢查委員會	兩單位合署辦公，機構列入「國務院」序列，編制列入中共中央直屬機構
人事部	中央大型企業工作委員會	人事部承辦該委員會日常工作
外事辦公室	中央外事工作領導小組辦公室	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原保留小組辦公室名義，承擔該小組全體事務。</li> <li>2. 自8月後，「國務院」不再設置外事辦公室，有關職能劃歸外交部。</li> <li>3. 保留中央外事工作領導小組辦公室，列入中央直屬機構序列。</li> </ol>
臺灣事務辦公室	中央臺灣工作辦公室	一個機構，兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列
新聞辦公室	中央對外宣傳辦公室	
國家檔案局	中央檔案館	列入中共中央直屬機關的下屬機關
國家保密局	中央保密委員會辦公室	

資料來源：1. 張繩祖、李建主編，《政府機構改革與人員分流政策法律知識手冊》，頁19-23。

2. 鄒錫明，〈成立中央金融工委、大型企業工委調整外辦機構〉，《中國機構》，總第133期，1998年12月，頁13。

3. 國務院辦公廳秘書局、中央機構編制委員會辦公室綜合司編，《中央政府組織機構（1998）》（北京：改革出版社，1998年），頁221。

## 二、政企分開與職能調整之侷限性

在國有企業改革措施中，國有企業要成為真正的企業主體必須實行政企分開。事實上，政企職責分開是政府職能轉變的重要課題。然而，在國有企業改革實際運作中政企分開卻難以落實。<sup>45</sup>換言之，政府部門仍在改革中透過各種途徑對企業進行干預。例如原企業管理部門改為公司後，以行政手段歸併下屬事業單位成為其成員，並截留給企業的權力、財務和政策。<sup>46</sup>此外，政府部門下放企業自主權亦始終未能全面落實。<sup>47</sup>

裁撤專業經濟部門，並斷絕其與企業的直接關係，是1998年機構改革實現政企分開的設想。<sup>48</sup>在此一規劃下，「煤炭工業部」、「機械工業部」、「冶金工業部」、「國內貿易部」、「輕工總會」和「紡織總會」，皆納入「國家經貿委」下轄局級建制。其職能的調整具體表現在「國家經貿委」及其管理的各國家局負責制訂行業規劃和規章，實行行業管理。這些國家局不再直接管理企業，其所制訂的行

45. Barry Naughton, "Hierarchy and the Bargaining Economy: Government and Enterprise in the Reform Process," in Kenneth G. Lieberthal & David M. Lampton ed., *Bureaucracy, Politics and decision-making in the Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1992), pp.275-276; 何清漣, 《現代化的陷阱》(北京: 今日中國出版社, 1998年), 頁90-95。

46. 辛向陽, 《新政府論》, 頁137; 楊建平, 「機構改革的有利條件與制約因素」, 中央機構編制委員會辦公室編, 《中國行政改革大趨勢》(北京: 經濟科學出版社, 1993年), 頁786。

47. 王遠枝, 「企業減負初戰告捷, 治理工作依然艱鉅」, 《瞭望新聞週刊》, 總第756期, 1998年7月, 頁8-9。

48. 朱鎔基, 「在省部級及幹部推進政府機構改革專題研究班學員座談會上的講話」, 「國務院」辦公廳秘書局、中央機構編制委員會辦公室綜合司編, 《中央政府組織機構(1998年)》(北京: 改革出版社, 1998年), 頁33。

圖2 中共黨、政、企互動關係與變動趨勢

說明：1998 年「國務院」機構改革後，專業經濟管理部門對本行業國有企業採行間接管理，其職責主要包括：（一）制訂行業規劃和行業政策，進行行業管理；（二）引導本行業產品結構的調整；（三）維護行業平等競爭秩序。

明顯的，中共透過「國務院」部委的重組與運作規範之調整，將有助於政企關係正常化以及落實政府職能轉變的目標。然而，必須指出的是，在1998年機構改革後，黨政企三者之互動關係仍未產生結構性改變。一方面，中共黨的組織、紀檢與宣傳部門仍可透過「人事部」黨組，以及「中央大型企業工作委員會」達到操控國有企業的目的；另一方面，稽察特派員制度能否有效運作仍有待考驗。事實上，稽察特派員並非市場經濟體制的產物。加之，將「國務院」各部委辭退之部級、副部級幹部擔任專業性的財務稽核工作，且一年內僅赴企業兩次，<sup>50</sup>其效果便令人質疑。<sup>51</sup>儘管如此，朱鎔基推動機構改革辭退副部級以上幹部，並轉任稽察特派員，將有助於規避其干預原部委之運作，且稽察特派員新職在一定程度上具有安撫辭退幹部之政治效用。

1998年機構改革對於政企運作與壟斷性行業開放競爭，仍未產生良性效應。以「電力部」為例，雖然機構改革撤銷「電力部」成立電力總公司，不過對原有電力企業而言，電力總公司既是「婆婆」又是「老闆」，政企關係與體制並未理順，電力企業的自主權和積極性仍受影響，內部矛盾仍多。換言之，此次電力部門之機構改革只是形式上轉換名稱，但對原有企業的干預制約並未得到改善，難以彰顯機構改革的成效。在電信業方面，1994年雖成立「聯通公司」開展了電信業競爭，但「聯通公司」在發展過程中仍面臨種種限制和掣肘，對掌握獨佔優勢的「中國電信」難以構成真正的威脅。儘管近期以來電信

---

49. 羅幹，〈關於國務院機構改革方案的說明〉，《中央政府組織機構（1998年）》，頁12-13。

50. 國務院向國有重點大型企業派出稽查特派員的方案，《中華人民共和國國務院公報》，總第905號，1998年5月，頁550。

51. 劉社建，〈稽查特派員制度的經濟學分析〉，《改革雙月刊》總第104期，2000年7月，頁39。



價格已數次調降，但其價格絕對水準仍高。此外，電信公司徵收的許多費用名實不符。此一作為顯然是獨佔企業憑藉壟斷稀有資源剝奪和侵佔消費者利益。<sup>52</sup>

### 三、宏觀調控運作變革與職能調整

計畫經濟中政府用行政方式直接控制經濟，具體表現在下指令、發文件、聽匯報等。其行為方式朝間接調控轉變，主要採取法律和經濟手段，具體執行主要透過立法和執法方式，運用財政政策和貨幣政策等。此外，計畫經濟中政府對微觀經濟活動的直接參與，具體表現在向企業下達指令性計畫、分配生產要素、對企業的各项經濟指標直接考核、任命企業領導人、決定企業投資與收入分配等。政府行為方式適應市場化的轉變，則是從微觀經濟活動中退出，放鬆甚至放棄對企業活動的管制。<sup>53</sup>

中共歷次機構改革設想，多著眼於理順政府內部的關係。此次機構改革不僅是轉變職能，而是按照建立和適應社會主義市場經濟體制需要，將政府職能轉變到宏觀調控、社會管理和公共服務。明顯的，此次機構改革設計，即是將過去的綜合經濟部門改組成宏觀調控部門，明確「國家發展計畫委員會」、「國家經濟貿易委員會」、「財政部」和「中國人民銀行」的宏觀調控地位和各自職能定位。在1998年「國務院」機構改革方案中，有關宏觀調控職能包括保持經濟總量平衡，抑制通貨膨脹，優化經濟結構，實現經濟持續快速健全發展；健全宏觀調控體系，完善經濟、法律手段，改善宏觀調控機制。<sup>54</sup>

「國務院」機構改革將綜合經濟部門改組為宏觀調控部門後，改

---

<sup>52</sup> 郭樹清，〈中國市場經濟中的政府作用〉，《改革雙月刊》，總第97期，1999年5月，頁50。

<sup>53</sup> 陳宗勝、吳浙、謝思全，《中國經濟體制市場化進程研究》（上海：上海人民出版社，1999年），頁99-100。

<sup>54</sup> 同註30，頁14。

變了傳統的計畫投資方式，逐步培育和形成市場投資主體，開始建立政企分開的投資體制。競爭性項目投資由企業自主決策、自擔風險，所需貸款由商業銀行自主決定、自負盈虧，用項目登記制代替行政審批制，把投融資活動推向市場。少數以社會效益為主的大型基礎設施項目，以國家投放資本金為主，由政策性銀行通過財政投融資和金融債券等途徑安排建設。宏觀調控部門不再具體審批投資項目，也不再劃分基建投資和技改投資。儘管如此，「國務院」機構改革仍將「國家計委」與「經貿委」列入宏觀調控機構，便令人質疑其對企業決策之微觀干預。<sup>55</sup>此外，由於計畫體制慣性作用、領導人政經行為特質以及法制機能不彰，宏觀調控職能與市場化運作仍有待完善。

#### 四、政府與社會互動關係變遷

市場中介組織，就廣義而論，是指在市場經濟範疇中，從生產到消費，一切為其服務的機構都應納入；就狹義的觀點而言，市場中介組織是指為市場活動主體（政府、企業、個人）交易服務的機構。隨著市場經濟的發展，市場主體之間的經濟聯繫越密切，市場交易活動日趨活絡，這便需要發育和建立市場中介組織。<sup>56</sup>換言之，中介組織是隨著市場經濟發展而衍生的社會自治機構。<sup>57</sup>在發達的市場經濟國家中，社會中介組織已形成一套完整的體系。它介於政府、企業、個人之間，發揮服務、溝通、監督與協調的功能。<sup>58</sup>

長期以來，在專政與計畫體制下，政府不僅過度膨脹，且取代社

<sup>55</sup> 吳敬璉，「新形勢下政府體制改革的總體目標」，《改革：我們正在過大關》（北京：生活讀書新知三聯書店，2001年），頁58。

<sup>56</sup> 孫尚清主編，《中國市場發展報告》（北京：中國發展出版社，1994年），頁219。

<sup>57</sup> 彭忠義，「中介組織在政府與企業間鋪架服務的橋樑」，《中國機構》，總第138期，1999年5月，頁20。

<sup>58</sup> 丁俊發，「市場公正運行的「潤滑劑」」，《中國機構》，總第130期，1998年9月，頁46。

會中介組織的角色，因而導致市場機能的扭曲和社會功能的萎縮。當前在中國大陸市場化改革的進程中，中介組織發展面臨的問題主要包括中介組織尚未與政府真正脫鉤，政府仍進行行政干預，官辦色彩濃厚；<sup>59</sup>對中介組織管理仍沿用計畫經濟觀念，終形成條塊分割、地區封鎖、內部壟斷和多渠道監管的弊端；管理與法制不完善導致中介組織運作機能不彰，衍生欠缺監督與規範之流弊；人員素質低落，其中不僅專業人員比例偏低，且離退休人員與年齡層皆明顯偏高，與中介組織專業要求相差甚遠。<sup>60</sup>儘管如此，大陸中介組織隨著市場經濟發展仍有持續成長之空間。

1998年機構改革措施中，「國務院」各部委移交給企業社會中介組織和地方的職能兩百餘項。<sup>61</sup>這些職能透過社會中介組織的培育、監管，將有助擴大社會自我管理能力。<sup>62</sup>政府職能的下放或轉移，亦將使政府審批的範圍縮小，將要素與資源分配的職能轉移給市場；政企分開的運作，解除政府與企業的行政隸屬關係，將屬於微觀經濟的職能下放企業，政府對企業的管理由直接管理轉為間接管理。此皆足以顯示，大陸政府與社會互動朝「小政府，大社會」取向發展。此外，1998年機構改革亦顯示，改革促進了非政府、非營利機構的成長，主要的標誌是社會團體的大量湧現，其中不少原由政府出面籌組慈善和

---

<sup>59</sup>張志堅，〈中國機構改革的歷史、現狀與未來〉，桂世鏞、唐鐵漢主編，《鄧小平行政理論與我國政府機構改革》（北京：國家行政學院出版社，1998年），頁405；遲福林，〈中國經濟轉型時期的政府改革〉，《經濟社會體制比較雙月刊》，總70期，1997年3月，頁44-45。

<sup>60</sup>王岐海，〈關於社會中介組織改革的思考〉，《中國機構》，總第140期，1999年7月，頁31-32。

<sup>61</sup>朱鎔基，〈機構改革進入「三定」攻堅階段〉，《新華月報》，總第645期，1998年7月，頁14。

<sup>62</sup>陽元鳳，〈面向21世紀深化行政體制和機構改革〉，《中國機構》，總第123期，1998年2月，頁6。

社會救濟工作，已為非政府組織所取代。因此，就某種程度而言，公民社會在中國大陸發展已有放寬的跡象，<sup>63</sup>長期之下專政控制勢必鬆動，社會體系仍應有拓展空間。

大陸市場改革後政府職能之調整，亦可由財政支出結構觀察。根據表5顯示下列變遷趨勢：1.政府經濟建設職能下降。亦即經濟建設費由1978年的64%降至1990年代的40%左右，反映了政府部門逐步由經濟領域退出，尤其是微觀經濟與企業層次的投資和經濟干預的相對弱化。與此同時，政府公共投資的職能則應強化，以因應現代政府強化公共建設之功能需求；<sup>64</sup>2.政府公共服務的職能擴大。從財政支出文教科學衛生事業費之比重由10%增長至1990年代的20%左右，顯示政府部門在教育、科技發展與國民健康已賦予更大的責任。不過，在國防費的比重則明顯降，顯示國防軍事建設服從以經濟建設中心的訴求，以及現階段大陸國防威脅的相對減少；3.社會保障職能微弱。在財政支出中，撫恤和社會救濟費20年來比重變動小，不及2%，顯難以擔負社會保障職能；（四）價格補貼主要挹注城鎮居民價格補貼。不過，自1990年代以來，價格補貼支出比重逐步降低，亦反映落實市場化改革政策。據上可知，中共政府職能轉變應著力於政府對經濟直接管理與干預的弱化，以及扮演更積極的公共投資之角色。此外，公共服務與社會保障仍是中共現階段市場化改革必須積極強化之職能。

---

63. 顧昕，朱鎔基機構改革奇招迭出，《鏡報月刊》，總第258期，1999年1月，頁37。

64. 王紹光、胡鞍鋼，《中國國家能力報告》（香港：牛津大學出版社，1994年），頁113。

表5 中國大陸政府財政支出結構變動趨勢（1978-2000）

單位：%

年別	經濟 建設費	文教科學 衛生事業費	撫恤和 社會救濟費	國防費	政策性 補貼支出
1978	64.08	10.04	1.69	14.96	0.99
1979	60.06	10.30	1.72	17.37	6.16
1980	58.22	12.72	1.65	15.77	9.58
1981	55.41	15.05	1.91	14.75	14.00
1982	54.91	16.01	1.74	14.34	14.00
1983	56.38	15.86	1.71	12.57	14.00
1984	56.92	15.47	1.48	10.63	12.84
1985	56.26	15.80	1.55	9.56	13.06
1986	52.56	17.23	1.61	9.10	11.68
1987	50.99	17.80	1.65	9.27	13.02
1988	50.51	19.51	1.68	8.75	12.72
1989	45.73	19.60	1.76	8.91	13.23
1990	44.36	20.02	1.78	9.41	12.35
1991	42.18	20.91	1.99	9.75	11.04
1992	43.10	21.19	1.78	10.10	8.59
1993	39.52	20.63	1.62	9.17	6.45
1994	41.32	22.07	1.64	9.51	5.43
1995	41.85	21.50	1.69	9.33	5.35
1996	40.74	21.47	1.61	9.07	5.72
1997	39.50	20.62	1.54	8.80	5.98
1998	38.71	19.95	1.59	8.66	6.59
1999	38.38	18.26	1.36	8.16	5.29
2000	36.18	17.23	1.34	7.60	6.56

資料來源：國家統計局編，《中國統計年鑑（2001）》（北京：中國統計出版社，2001年9月），頁251-252。

說明：本表所列各項費用支出採財政主要支出項目欄列計，但經濟建設費則按財政功能性質分類採計。

中共機構改革強調政府職能轉變，顯然已對市場化改革推動、計畫經濟運作機能縮減、政府管理經濟方式調整，產生具體而實質的影響。另一方面，基於市場化改革之需要、市場中介組織之發展以及社會保障職能與法制規範之強化，亦促使政府職能與行為呈現調整與變遷之趨勢。處於經濟轉型期的中國大陸，政府職能轉變雖為機構改革重點，但是行政革新、行政文化再造、落實法制規範、民主理念闡揚以及市場機能的廣泛運用，亦應是機構改革的核心議題。換言之，市場化改革過程中政府職能的轉變，必須有嚴謹的法制規範，改革成果才能持續和鞏固；政府職能的調整亦不應僅局限於為市場化轉型服務，如何落實行政革新訴求、強化顧客導向、積極引用民主與市場機制，活絡政府運作機能，皆值得重視與實踐。儘管如此，中共機構改革的長遠目標要能貫徹與落實，則須對當前中共陳腐、僵化且具專制封建色彩的組織文化進行再造。也唯有組織體系成員素質提升、專業與敬業精神的養成、組織目標與願景的認同以及組織學習與創意能力的發揮，才能使機構改革成效得以彰顯。

## 陸、運作分析

基本而言，西方市場經濟國家推動政府再造並非主觀之意願，而多是迫於政治、經濟與社會危機與壓力下的產物。換言之，自1970年代末、1980年代初期，由於經濟衰退、財政危機以及公民對政府服務普遍不滿等原因，終激發各國推動行政改革的決心，以提升政府之信譽與競爭力。雖然各國國情不同，改革目標亦有差異，但是主要關注三大問題。一是解決經濟衰退，實現國民經濟的穩定和發展，提高本國經濟在世界市場的競爭力；二是消除官僚主義，為民眾提供更完善的社會服務，重塑政府形象；三是西方國家自1970年代以來普遍面臨財政危機，且民眾對政府的期望持續高漲。因此，如何節約財政預算，但又能滿足民眾對興革與服務品質的要求，便成為各國政府不容迴避之挑戰。<sup>65</sup>對現階段國家政經發展而言，政府再造運動不僅是提升

國家競爭力的必要手段，更是獲取生存與執政地位必須重視的課題。

必須指出的是，政府再造並非政府精簡的同義詞。因為政府部門的績效與組織規模的大小，並無顯著的相關性。政府再造對行政部門的作用而言，主要是「塑身」（to get fitness）而非「瘦身」（to cut out the fat）。其宗旨在於追求組織結構合理化，而非齊頭式的機關精簡。「小而強」的政府部門固然存在，大而能的公共組織亦不乏例證。<sup>66</sup>換言之，如果政府再造的內涵，僅以齊頭式的標準定額精簡員額編制，則行政績效的改善不過表象而已；事實上，精簡亦不是一昧的以縮減人數為唯一目標，而應在精簡過程中汰弱留強，提升人力素質，並強調以管理內涵的變革為主，始有利於建構有效能的政府。變革管理專家葛蘭畢耶斯基（Robert T. Golembiewski）亦曾強調：「政府再造不僅是裁員精簡層級。沒有事先診斷的政府再造工程是行政決策的災難，政府部門應形成團隊文化，建立組織的互信與共識，才能發揮政府效能，達到為民服務的目的。」<sup>67</sup>

從行政革新的理論與實踐經驗顯示，企業精神文化的再造是行政改革成功的關鍵要素之一。長期以來，在社會主義國家專政體制與計畫經濟運作所形塑之官僚主義文化，是行政革新的主要障礙。換言之，無論是「蓋章文化」的普及、審批程序作業繁瑣，或是政府部門「文山會海」等現象皆是官僚主義文化的典型象徵。此種官僚主義文化不利於政府再造運動之推展。政府再造運動所強調的企業精神文化，主張公平競爭，以績效為導向，重視彈性與回應性，顯然與社會主義國家之組織機構運作文化大相逕庭。事實上，對政府部門而言，唯有由一群富有企業精神的成員組成，塑造具有革新及適應能力之組

---

<sup>66</sup>同註8，頁9-10。

<sup>67</sup>同註26，頁75。

<sup>68</sup>葛蘭畢耶斯基，政府再造不僅是裁員精簡層級，《經濟日報》，1999年5月4日，版2。

織，才能有效因應急劇的社經變遷與挑戰。因此，對不同政經體制國家而言，尤其是深受馬列主義、蘇聯模式以及傳統封建文化影響的中共，如何調適與重塑其行政文化，並採擇必要且適用的政府再造策略，顯然是機構改革重要的課題。

1998 年機構改革已基本實現機構、人員精簡之初步目標，但卻付出頗高之政經代價，且在行政效率、決策品質與官僚作風改善的效果有限。必須指出的是，機構精簡不應只滿足於形式成果的呈現，而應著力於行政革新，以及政府職能調整的市場化、規範化與競爭性。換言之，中共「國務院」機構組織精簡與重組雖有必要持續落實，但是當前機構改革政策忽略組織文化重塑，且未能積極汲取政府再造之理念，恐是機構改革缺憾之處。此外，欠缺明確立法監督、嚴格預算控制以及制衡機制的建立，長期恐難規避機構與人員再膨脹之惡性循環與腐化。<sup>68</sup>因此，中共「國務院」機構改革必須有更宏觀的改革理念與規劃，才可能實現改革的長遠目標。基本而言，1998 年機構改革規劃仍是一個過渡性方案，改革前景仍充滿挑戰性與不確定性；機構改革孤軍深入之策略，難免受制於政治體制、組織文化與制度惰性的局限；機構改革作為政治改革訴求的替代角色，亦反映機構改革的策略性作為；<sup>69</sup>機構改革欠缺民主理念、法制規範與組織文化再造以及市場理念結合運作，亦難發揮實質的功能。因此，中共「國務院」機構改革應結合全方位的改革，借鑑政府再造之理念，將有助於實現改革目標，最終並將促進大陸的政經發展與現代化。

處於計畫經濟轉軌至市場經濟階段的中國大陸，其所面臨的組織變革與職能調整環境，顯然與市場經濟發達國家政府再造背景與取向

---

68 蔡定劍，〈中國的機構改革能成功嗎？〉，《鏡報月刊》，總第 250 期，1998 年 5 月，頁 32；王玉明，〈論行政機構配套改革〉，《行政與法雙月刊》，總第 20 期，1998 年 4 月，頁 24。

69 趙建民，〈當代中共政治分析〉（臺北：五南圖書公司，1997 年），頁 126。



不同。基本而言，中共當局推動機構精簡，主要仍在於消除計畫體系之建制與管理成員；政府職能轉變，主要目的在於因應市場經濟轉型與市場化改革的需要，期能重新定位政府管理經濟之角色，並積極培育市場經濟發展之條件。然而，西方實行政府再造之國家，其市場經濟發展基本已成熟，推行政府再造的目的，則在於強化政府運作的效能、活力與創意，並透過市場機能與民眾、社區良性互動，以增強政府的競爭力。因此，西方政府再造理念並不盡然完全適用於中國大陸之機構改革。儘管如此，處於轉型期且邁向市場化的中國大陸，其所面臨的組織與職能變革壓力，無論是市場經濟國家政府機構設置與職能規範，或是西方政府再造之理念與作法，皆仍有值得參考與借鑑之處。尤其是在引進政府企業精神、落實民營化政策、強化以民為主之理念，以及採行去官僚化措施，皆有助於提升政府效能、強化人民認同感與鞏固政府的合法性地位。

大陸國有企業改革，顯然與西方國家政府再造策略中國營企業民營化相關。然而，中共推動國有企業改革囿於意識形態以及經濟基礎地位之考量，始終未能採行大規模私有化之措施，僅在使用權與所有權之分離，以及建立現代企業制度著墨，顯然與西方國家及中、東歐國家採取國營企業私有化，並引進市場競爭機制之政策有別。<sup>70</sup>換言之，中共對國有企業所有權的堅持與掌控，是改革績效不彰的主因。中共國有企業未能大幅私有化，使得績效不彰的國有企業難以振衰起弊，終形成國家財政沉重的負擔。另一方面，在中共現行政策下，國有企業亦無法透過資產處置挹注日益拮据的財政，也無法發揮國企私有化後經營績效提升對經濟發展之貢獻。此外，在政企關係方面，儘管中共機構改革已定位政府與企業是間接管理關係，但是中共黨務系統對企業的操控與政府管理行為的不規範，仍將使得黨政企分開難以

---

<sup>70</sup>鄭海航主編，《國有企業虧損研究》（北京：經濟管理出版社，1998年3月），頁242-243。

明朗化。事實上，要實現政企分開前提是政府不再是所有權主體，則政府職能的轉變才可能真正落實。

就政府職能轉變的觀點而論，由於計畫經濟體制運作是依循部門與行業別設置政府機構，且多直接以行政手段干預經濟活動，因而社會主義國家機構改革的焦點多集中在經濟部門，精簡機構主要目的在於削弱計畫經濟職能；政府職能轉變的重心，則以經濟運作的方法與手段調整為主，期能透過政府職能轉變促進市場經濟發展。換言之，社會主義國家政府職能轉換主要是經濟考量。然而政府職能之轉變不應僅局限於經濟面向。事實上，政治與社會職能調整亦有其必要性與迫切性；不平衡的政府職能調整不僅難以實現市場化改革目標，且將因政治力的過度與不當介入經濟運作而影響市場機能之發揮。例如，政企分開的主張始終未能落實，法制規範與法治尊嚴未能建立、社會中介組織官辦色彩仍重以及政府職能弱化的部門，黨職能與角色卻有強化監控之傾向。此皆足以顯示，政府職能轉變不能僅及於經濟市場化改革之思考，如何明確黨政角色的分際和定位，以及促成社會職能的強化，應是職能轉變重要且不容迴避的課題。

就組織精簡與政府職能轉變策略之比較而論，中共機構改革無論是在精簡規模或幅度，顯然皆超過西方實行政府再造之國家。其主因仍在於機構龐大與角色錯置，因而必須透過較強制性的手段實現改革目標。儘管當前大陸社會保障體系仍然脆弱，但1998年「國務院」機構改革分流措施之妥善安排與優厚補償條件，使其社會衝擊尚屬有限；西方國家則因精簡比重相對較小，且社會保障與退撫制度較健全，故能負荷精簡之社會成本。在職能轉換方面，中共多著力於市場化變革之配套考量，且仍不乏意識形態之局限。此外，中共職能轉變的範圍較為單一與保守，終使得政府改革成果具局限性。相對而言，西方各國之政府再造，其政府職能轉變則展現較大的創意、彈性與改革空間，尤其是其策略與方法運用之靈活，以及改革面向之多元，加之政府體質與運作制度化、法制化，因而其改革績效較能彰顯，進而

實現政府形象之改善，國家競爭力提升，並使民主與市場制度得以宏揚。

欠缺政治體制全面改革的機構改革設想，其成效仍有其局限性。換言之，中共「國務院」機構改革基本上屬於行政改革的層次，功能的調整主要在於因應市場化變革之要求。雖然機構精簡、重組與人員精簡可透過強勢行政作為實現目標，但是行政革新在缺乏民主政治文化培養、政黨輪替之壓力以及市場運作機制不健全的環境，便難以發揮實質與持久性效果。明顯的，中共在推動機構改革的同時，仍在黨的運作上介入「國務院」施政與國有企業，形成黨政不分、黨企不分的機制，此不僅難符現代政黨與政府分際的規範，且對政府部門運作與企業經營產生制約。就政府再造的觀點而論，由於一黨專政體制的局限，以及黨、政府與民意互動不足，因此政府再造所訴求的建構「小而能」、企業型政府，或是民營化、顧客導向與去官僚化措施，皆難以發揮實質效果。

西方國家政府再造訴求的顧客導向策略，與中共倡導的「為人民服務」精神相通。然而，在具體的實踐中，中共「為人民服務」的精神卻難以落實。一方面，「為人民服務」精神是早期共產黨人革命理想與行為的體現，但是中共政權建立後在社經環境變遷下，仰賴政治動員與精神激勵的方式顯難以發揮實質效果；另一方面，共黨專政壟斷權力，且無制衡機制，亦造成官僚統治階級與人民群眾的疏離。反觀西方實行政府再造之國家執行顧客導向策略，基本上體現以民為主的理念。尤其是透過制衡機制與定期選舉制度的實施，皆能對政府官員施政績效構成壓力。事實上，政府官員並不必然要討好選民，但是為人民設想、提供便利，以及展現服務熱誠與敬業精神，皆應是「公僕」應有之作為。明顯的，中共訴求「為人民服務」精神應是共黨幹部回歸其「公僕」角色必要之作為，但是在現實政治運作中卻因環境變遷，且無民主機制的運作與保證，終造成政府與人民矛盾的深化以及對政府形象負面的影響。

## 柒、評估與展望

影響大陸機構改革推動的主要制約因素為國際情勢變化與中共政局變動。換言之，如果中共所處之國際關係惡化，進而波及國內政治穩定，即可能影響中共機構改革進程。此外，在大陸政局變動方面，由於中共政治運作制度化與法制化的程度相對較低，因而政局變動的挑戰與不確定性便增大。換言之，在改革過程中政治失勢的保守分子與既得利益遭剝奪者，便可能因政局的變動對改革勢力進行反撲，進而使改革政策難以落實。1989年「六四天安門事件」導致中共政治改革逆轉即為實例。在專政社會下，政策執行者對機構改革企圖心與魄力，亦是重要的觀察指標。換言之，當前朱鎔基以強勢作為排除改革阻力以及不留情面的作法是1998年機構改革得以推動的主因。不過，朱鎔基在此屆總理卸任後，續任者能否有足夠的政治權威以及如此強烈的機構改革企圖心？能否抵擋保守勢力與既得利益者的政治壓力？能否擺脫傳統機構改革的思維格局？開創政府革新的契機，仍面臨嚴峻的考驗。

1998年朱鎔基推動之「國務院」機構改革，雖無法兼顧各項機構改革目標全面落實，如人員精簡後回流、財政未能減輕負擔以及政府職能調整不到位之缺失，但是機構定位與人員精簡基本目標與訴求則基本實現。就比較觀點而論，此次「國務院」機構改革是中共改革開放以來四次機構改革中相對成效較大的一次。主因在於領導人決心強烈、以中央改革績效向地方政府彰顯「示範效果」的迫切性、降低財政負荷的必要性、民意支持度高、精簡人員數額與安排困難度有限以及短期內面臨政治衝擊與影響可能性小。然而「國務院」改革較具成效之措施，並不必然對省縣級政府之改革具有借鑑作用與示範效果。一方面，「國務院」掌握較多行政與經濟資源，反觀大陸各省縣級政府財政條件不一，尤其內陸省分恐更困難，且人員能夠分流之渠道亦十分有限；另一方面，就分流人員的總數而論，「國務院」精簡僅達

一萬餘人，但大陸各省縣級政府精簡數額龐大，其所面臨的挑戰便十分艱鉅。加之，大陸各地國有企業下崗職工不斷湧現，若再有大量省縣級政府官員下崗，其對中共政治安定的衝擊便難以避免。儘管如此，為因應市場化改革，「國務院」機構與職能確立後，省縣級政府勢必相應調整仍具計畫經濟運作特質之組織。雖然地方政府改革難度較大，但此種「由上而下」的改革策略，仍有其組織運作的功能性與必要性。

值得強調的是，在中共持續推動機構改革運作中，西方政府再造理念應獲致更廣泛的重視。儘管西方政府再造理論與實踐多源自民主與市場機制，但其政策與措施之執行並不必然與社會主義體制相斥，且對處於經濟轉型期之中共機構改革，無論是在精簡組織作法，或是政府管理革新皆具有一定啟發意義與借鑑作用。<sup>71</sup>換言之，在中共市場化改革過程中持續下放權力、推動政府職能調整以及行政革新的訴求下，政府再造理念強調之提升政府效率和能力作法、國有企業民營化之推動，以及顧客導向之施政理念和去官僚化作為，皆能對中共現階段機構改革與運作發揮效能提升、降低財政負擔以及改善政府形象之實質作用。事實上，近年來中共機構編制與行政部門亦多方參酌西方政府再造理論與實踐經驗，進行分析、論證與觀念之傳播。<sup>72</sup>然而，無可否認的是，政府再造理念要能貫徹與落實，民主體制建構與政治文化的鞏固以及市場理念與競爭意識的操作化運用，仍然不可或缺。明顯的，由於中共專政體制缺乏政黨輪替的政治壓力與變革訴求；公平

---

<sup>71</sup>宋德福主編，《中國政府管理與改革》（北京：中國法制出版社，2001年），頁418-423；刁丁田等編著，《中國機構改革的理論與實踐》（北京：法律出版社，1999年5月），頁13。

<sup>72</sup>皮純協主編，《機構改革全書（中、下卷）》（北京：中國經濟出版社，1998年5月），頁1333-2360；黨秀雲，《創建「企業型政府」的嘗試》，頁38；左然，〈完成從機構改革、行政體制改革到公共行政改革之轉變〉，《中國機構》，總第124期，1998年3月，頁12。

的市場規範與競爭理念運作仍未臻成熟，以及囿於意識形態而使改革規模與幅度面臨局限。此皆可能是中共「國務院」機構改革面臨的盲點與挑戰。

落實相關配套改革措施亦是「國務院」機構改革不容忽視的課題。例如，人才之晉用必須透過公平競爭之途徑以及專業化之要求，始能符合實質功能之需求。<sup>73</sup>事實上，現代政府人才擢拔應依循法制化與專業化原則，對政黨的政治忠誠並非著重的考量因素。未來「國務院」機構改革，亦不應一味採取精簡之措施，而應在裁汰冗員與不適任成員的同時，基於市場化改革專業功能之需求擴大甄補專業人才，而非依循傳統之人際關係取舍。此外，中共「國務院」適應市場化改革，仍須強化的綜合經濟、財稅、環保、司法、社會保障與公共服務部門成員數量與專業素質，目前之人力與專業恐仍難以因應市場化改革的急劇變遷與挑戰。尤其是經濟轉型中市場觀念與規範的遵循、法制理念與精神的落實，皆難以體現。此外，專業經濟部門納入「國家經貿委」後的功能整合；機構重組部門之新職能與成員角色的發揮；計畫體系下建構之部門與市場體制適應與接軌；追求經濟成長與環保部門職能的矛盾；專政統治與司法獨立的衝突；全面擴展社會保障之沉重財政負荷，恐仍難以在短期內完善與克服。因此，中共因應市場化變革所強化與新組建之政府部門運作功能不彰，恐將遲滯與制約大陸市場化改革之進程。

可以預期的是，隨著市場化改革的深化與政府職能轉變的調整，機構改革勢將成為中共整體改革設想的重要環節之一。作為政治體制改革之訴求，機構改革亦是不可或缺的成分。換言之，機構改革對中共之政經發展日益凸顯其功能性與重要性。因此，面對此專業課題，改革方案與政策形成仍採封閉決策模式，勢難吸納專業學者的意見與

---

73. 郭樹清，中國市場經濟中的政府作用，〈《改革雙月刊》〉，總第97期，1999年5月，頁54。

充分諮商，進而獲致改革創意與理念啟發；<sup>74</sup>政策運作欠缺民意交流與互動，亦可能難以掌握機構改革政策運作與執行之盲點，以及民眾對政府的回應與需求所在。明顯的，機構改革決策公開化、科學化並不致影響改革目標之實現。反之，由於改革的公開討論，無論是專業的論證，或是民眾的參與和反饋，抑或援引西方政府再造之實踐經驗，皆將豐富改革方案內涵，並使改革理念更具實踐性與民意基礎，進而對中共機構改革提供實質貢獻。

未來「國務院」精簡應著力於事業單位，而非各部委之成員。基本而言，「國務院」各部委精簡已初步達成目標，其成員比重與世界各國相比並不算高，如何進行機構重組、成員結構優化與合理化、擢拔專業人才並替換不適任成員，才是值得重視的課題。此外，為數高達2,800萬的事業單位成員之精簡，尤其在每年減少財政補貼三分之一，三年實現自負盈虧之政策要求，仍是較為艱鉅的挑戰。一方面，事業單位成員龐大，人員分流非政府財力所能負荷，加之經濟情勢不佳，就業安置空間有限；另一方面，部分事業單位成員專業素質低落，不具市場競爭能力，遣散此類成員將面臨生計威脅。明顯的，大陸事業單位之精簡處於既要降低人事財政負荷，但卻難以大量裁汰冗員之困境以及精簡事業單位既為必要之政策考量，但又面臨維持社會穩定之矛盾。因此，事業單位人員精簡的困難性與複雜性，將為機構改革前景投下變數。

中共已於2001年12月11日正式成為WTO會員國，在遵循WTO規範訴求下，對政府職能之調整與衝擊勢將面臨更大之壓力與挑戰。對北京而言，歷經15年努力成為WTO會員國固然值得慶幸，但仍應以更嚴肅之心態面對加入WTO之機遇與風險。事實上，大陸在因應WTO所做政府職能調整，無論是在體制政府行為與法治尊嚴建立方面

---

<sup>74</sup> 胡鞍鋼，旨在促進經濟發展的中國政治改革，《改革雙月刊》，總第97期，1999年5月，頁54。

仍遠未到位，甚而呈現地區差異明顯之現象。尤其是政府官僚的怠惰與部門本位主義以及地方政府的漠視與國有企業的消極心態，皆值得警惕與憂慮。換言之，中共加入WTO的衝擊恐不在衝擊本身，而在於政府與群眾尚未意識到衝擊的實質所衍生的破壞性影響。儘管大陸部分較具現代意識之領導幹部，強調政府職能調整之必要性與迫切性以及強化加入WTO後政府職能調適能力，但其主觀意願顯不易克服來自體制深層結構與既得利益階層的抗衡，此亦是大陸政府職能轉變複雜與艱鉅之處。

根據中共改革開放後四次機構改革周期、市場化持續變革趨勢以及政治權力因素之考量，2002年中共「十六大」可望再次提出機構改革設想，並將於次年十屆「全國人大」一次會議通過。換言之，在市場化經濟轉型背景下，中共「國務院」機構再精簡仍是必要考量。例如，專業經濟部門進一步納入「國家經貿委」管轄；部門性質與功能近似之單位，亦須歸併與重組，並朝大部型態規劃；結合市場化改革之功能需求，財稅、環境保護、司法、社會保障與公共服務部門職能將進一步強化。然而機構改革的理想化與功能性考量並不必然是改革最終方案。事實上，下一回合的機構改革主導者權力掌控之權衡、反改革勢力與既得利益集團的折衝與妥協以及社經環境與穩定性之估量，皆是改革必要之考量因素與不容迴避之變數。<sup>75</sup>儘管如此，中國大陸經濟市場化進程已是大勢所趨，未來中共「國務院」因應市場化改革進行機構精簡、重組與政府職能調整，以及追求行政革新與改善政府形象，仍將是機構改革訴求的重點。

（收件：2001年10月4日，修正：2002年1月4日，採用：2002年1月10日）

---

<sup>75</sup> 組織學者馬奇（James March）即曾指出：組織是一個政治聯合體，其決策是各種政治力量相互衝突、相互妥協的結果。請見周雪光，〈中央集權的代價〉，吳國光編，《國家、市場與社會》（香港：牛津大學出版社，1994年），頁87。



## **Institutional Reform of the PRC State Council, 1998-2001: Progresses and Challenges—Analyzing the “Reinventing-government” Perspective**

**Te-sheng Chen**

(Research Fellow, Institute of International Relations,  
National Chengchi University)

### **Abstract**

This study focuses on institutional reforms of the PRC's State Council between 1998 and 2001 within the conceptual framework of reinventing government.

The main strategies for reinventing government in western countries include: downsizing and reorganization; building a “small but effective” and entrepreneurial government; adopting privatization, debureaucratization, and customer-oriented measures.

The institutional reforms instituted by the Chinese government is centered on government structure based on planned economy, downsizing and reorganization, and the function of market operation. Although China differs from the western countries in terms of reform background, strategy and the degree of marketization, it is worthwhile for China to learn from the west their ideas of reinventing government during its transitional economy.

The 16th Party Congress will be held in 2002, and the Chinese communists will propose another round of institutional reforms.

Therefore, the State Council will continue downsizing and reorganizing, and the core issue of the reform will still be the transformation of the government functions.

**Keywords:** Institutional Reform, PRC's State Council, Reinventing Government, Downsizing and Reorganization, Transformation of the Government Function