

中國大陸地方政府體制與組織發展之分析

黃正雄*

【摘要】

目前世界各國政府組織體制的發展，約有下列之趨勢：（一）提昇行政效率，避免層級過多。（二）地方政府之自主性、職能性越來越大。（三）行政區域不斷進行合併、擴大。（四）都會區政府之形成與設置。（五）建立小而能的新政府，讓民間參與公共事務。

在面對全球劇烈競爭的今天，為接受二十一世紀的政治、經濟、文化以及社會的各項挑戰，除英、美、澳、日等各民主先進國家紛紛厲行上述政府體制改革與組織精簡之外，在亞洲國家的中國大陸亦紛紛加入改革行列，除將中央之四十一個部會精簡合併為二十九個外，目前亦積極推動逐步廢止鄉、鎮級之政府，其職能改由縣市政府行使，使地方政府層級可由現行的四級制過度到省－市縣－鄉鎮，直到最後為省－市縣二級制。

由於中共自 2001 年起積極推動國民經濟與社會發展第十個五年計劃，為配合該項經濟、社會發展與推動之需要，中共地方政府組織機構改革的長遠目標，就是要建立適合社會主義市場經濟體制與政治體制的現代化行政管理體系，特別是中共改革開放後八十年代的二次地方政府機構改革，從政治體制上保證了各地區經濟的繁榮與進步。

關鍵詞：政府體制、政府層級、組織結構、塊塊結構、條條結構。

* 作者為文化大學政治學研究所博士班研究生，目前亦任職於內政部民政司專門委員。

壹、前言

面對二十一世紀之翩然來臨，世界各先進國家莫不積極進行行政革新、政府再造，以迎接新世紀的挑戰，而當前世界各國積極推動之政府再造工程，已經從增加稅收、減少支出，演進到建立企業型政府之改革途徑，也就是強調政府要師法企業，以塑造具有革新及適應能力的政府組織（行政院人事行政局，2000：前言 1）。而為因應該項改革，目前世界各國政府組織體制的發展，約有下列之趨勢：（一）提昇行政效率，避免層級過多。（二）地方政府之自主性、職能性越來越大。（三）行政區域不斷進行合併、擴大。（四）都會區政府之形成與設置。（五）建立小而能的新政府，讓民間參與公共事務。

有關民主先進國家之政府組織體制改革情形而言，英國近年來已將電力、天然氣、自來水、飛行器等 GDP 不到一成的國有企業之三分之二民營化；加拿大政府從 38 個部會精簡為 23 個，且從 1995 年至 1998 年之三年間，從 32 萬之政府職員中刪減 4 萬 5 千人，精減幅度達百分之十四；美國從 1993 年至 1999 年間刪減公務人員二十七萬九千人；韓國於 1994 年 12 月將原有之 22 個院、部、處整理為 20 個，並刪減了 1000 個以上之職位，澳洲政府從 28 個部會精簡為十八個部會。而日本係自橋本龍太郎籌組內閣後，隨即於 1996 年 11 月 19 日成立首相直屬機關—「行政改革會議」，並兼任會長，同時邀請勞工組織、學術界產業界及媒體代表計十三人擔任委員，歷經五十多次會商後，於 1997 年 12 月 3 日提出精簡政府組織之最終報告，該次改革係以中央省廳重編為主，其改革重點包括簡化過度肥大的政府組織、嚴格抑制公務員人數、廢止不必要的管制、調整政府與民間的任務分擔、適度授權地方政府、資訊公開以及提高國民參與等，期發展以活絡民間經濟及促進對外經濟關係為主軸之產業經濟，並確保能源（包括原子能）之安全供給，實現符合 21 世紀需要的效率化行政。而有關省廳重組的法律依據「中央省廳改革基本法」係於 1998 年 6 月 23 日公佈施行，並已於本（2001）年一月成功完成將中央政府的二十一府廳精簡合併為十二府廳，並且大量精簡公務人員達百分之二十五。¹

¹ 參考行政院人事行政局八十九年編譯之各國行政改革之動向。

在英、美、澳、日等各國紛紛厲行上述政府體制改革與組織精簡趨勢之際，在亞洲國家的我國亦不能例外，甚至中國大陸亦紛紛加入改革行列。而在我國中央政府的改革與簡併雖然推動多年，但仍止於紙上談兵，並無任何進展，至於地方政府層級的改革，則稍具成效，亦即依據民國八十年國家發展會議之共識，於民國八十七年制訂精省暫行條例，廢止省自治層級，將地方政府層級由三級減少為二級，同時目前亦積極推動廢止鄉、鎮、市之自治層級中，有意朝向中央與縣市兩級制的方向發展。²至於中國大陸亦復如此，除將中央之四十一個部會精簡合併為二十九個外，目前亦積極推動逐步廢止鄉、鎮級之政府，其職能由縣市政府行使，以減少地方政府層級，貫徹中共國務院總理朱鎔基於 2000 年在人代會上，有關要進一步轉變政府職能，推動政府機構改革之政府工作報告。³

壹、 地方政府層級結構

一、地方政府層級與功能概說

在中國大陸政府體制的結構中，中央和地方的關係內容是相當重要的，因為這關係到行政權力的劃分和利益的分配。這種關係模式採用的是中央集權制，中央政府集中了絕大部分的行政權力和資源，通過立法、財經、人事、行政等手段控制地方政府。這種格局持續了相當長的一段時間，此種中央過度集權，地方無權的現象，妨礙了大陸社會經濟文化的發展。中共改革開放以後，中央政府開始將部分權力下放，地方政府才開始擁有一部分權力，活躍了地方經濟，也促進了大陸的發展。但在地方獲得一部分自主權後，出現了不能顧全大局，只顧局部利益，甚至不惜犧牲整體利益的現象，因此也發生了中央與地方的關係，這一點在分析中國大陸地方政府的關係時，是不能忽視的（謝慶奎等，1998：總序 1-10）。

² 地方制度法修正草案業經行政院於八十九年十月二十四日函送立法院審議中，該法修正草案最主要內容係為落實民國八十五年底「國家發展會議」，有關取消鄉（鎮、市）自治選舉，鄉（鎮、市）長改為依法派任之共識。如該修正草案立法院完成審議公佈施行，則我國將成為中央與縣市二級之政府體制。

³ 中共國務院總理朱鎔基係於 2000 年 3 月 5 日在第九屆全國人民代表大會第三次會議上之政府工作報告，其有關之報告內容為，要進一步轉變政府職能，推動政府機構改革。國務院各部門要鞏固機構改革的成果。地方政府機構改革要按照中央的部署和要求抓緊進行。要通過改革，做到精兵簡政，建立辦事高校、運轉協調、行為規範的行政管理體系和工作機制。其報告內容經同月 15 日之人民代表大會決議通過。

在行政結構方面，除了中央與地方的關係之外，還有二個重要的問題，一是機構設置，另一是黨政關係，機構設置一直是個難解的問題，世界各國如此，中國大陸亦不例外，原因是大陸自 1949 年建國以來，雖然進行了多次的機構改革，但基本上都是沿著精簡—膨脹—再精簡—再膨脹的路線發展，成效相當有限。尤其中國大陸政府機構的改革，受到政治體制、經濟體制、文化體制的影響特別明顯，亦即改革過程會受到這些因素的制約，政府機構的改革，不能超越政治、經濟、文化體制而獨立發展，只能適應政治、經濟、文化體制改革需要，逐步調整機構和人員。⁴

中共為了順利推進政府機構改革，避免走入精簡—膨脹—再精簡—再膨脹的路線發展，理論界對改革開放以來的幾次機構改革進行了剖析，有的學者認為，以往三次改革都沒有觸動高度集中的計畫經濟管理體制；沒有轉變政府職能；沒有相應立法；沒有配套改革。有的學者則認為，前幾次機構改革不成功主要由於下列原因：（一）體制失誤，政府體制仍為擺脫權力集中、計畫指導、部門管理、條塊分割的影響；（二）認識偏差，人們習慣於「人多好辦事」的思維模式；（三）心理誤區，某些不健康的心理意識助長和推進機構膨脹；（四）制約失衡，長期以來沒有一套嚴格科學的行政組織法規，缺乏有效的監督制約機制。另亦有學者認為政府機關當前仍然存在下列弊端：（一）機構臃腫、層次過多、職責不清、相互推諉、工作效率不高；（二）政企不分、結構不合理，在職能上微觀管得太多，宏觀調控不力府幹部增長過快，政府工作人員素質和結構不適應經濟的、法律的間接管理方式。⁵

中國大陸是單一制的中央集權國家，按照中央政府統一領導全國、地方各級政府分級管理的原則管理國家事物，在中央政府國務院之下，設置了金字塔式的逐級向下的地方各級政府。地方各級政府及其機構、部門上下左右交錯，以一定的具有權威性的制度，依所規定的地方政府組織形式及關係模式為其結構。中國大陸地方政府結構可劃分為縱向的「層級結構」與縱橫交錯的「條塊結構」，縱向的層級結構是指在縱向上劃分若干層級，層級的業務性質和職能範圍基本相同，不同層級的管理範圍自上而下逐級縮小，各層級分別對上一層級負責，因而形成政府層級結構（謝慶奎等，

⁴ 參考中共 1999 年「中國人文社會科學前沿報告」p.398-403。

⁵ 同註 4。

1998：1-2）。

二、地方政府層級演變過程

中共自 1949 年建國至今，已超過 51 年，其地方政府層級的劃分並不是一成不變的，而是依據下列五個不同時期的演變發展狀況而有所不同。⁶

（一）第一個時期

從 1949—1953 年，實行大區、省、縣、鄉四級制或大區、省、縣、區、鄉五級制。

中共建國初期，為了加強中央的集體領導，除實行軍管外，先後在大陸地區設置了六個大行政區，簡稱大區，包括華北、東北、中南、華東、西北、西南等六個大行政區，大區是省以上的一級行政區域，每個大區分轄若干省、市、自治區。⁷

在這一時期，縣的建制比較注重人口、面積、規模的適中，往往把一些過小的縣合二為一或合三為一，將一些過大的縣一分為二或一分為三。到 1952 年時，全中國大陸共設有 2149 個縣，縣人民政府為縣級地方政府機關，受省人民政府委員會領導。

區人民政府或區公所的設置並不普遍，只是在一些環境、歷史和發展情況需要的地方，區人民政府為區一級地方政府機關，受縣人民政府領導，同時對下領導並檢查所轄鄉、鎮的工作。區公所是縣人民政府派出機關，執行縣人民政府交辦事項，受縣人民政府委託，指導、監督、協助所轄鄉、鎮人民政府的工作。

在這一時期最基層的地方政府是鄉、鎮人民政府。為了便於發揮基層政權的作用，便於發動群眾進行土地改革，當時曾把一些小行政村合併為鄉，把一些大鄉適當劃小。1951 年中國大陸鄉鎮總數為 218796 個，1952

⁶ 參閱謝慶奎 1998 年 8 月，「中國地方政府體制概論」，p2-6。

⁷ 六個大行政區之轄區包括：東北大區轄遼東、遼西、吉林、黑龍江、松江、熱河六省及瀋陽、大連、鞍山、撫順、本溪、長春、哈爾濱七市；華北大區轄河北、山西、平原、綏遠、察哈爾五省及北京、天津二市和內蒙古自治區；華東大區轄山東、江蘇、安徽、浙江、福建、台灣六省及上海、南京二市；中南大區轄河南、湖北、湖南、江西、廣東、廣西六省及武漢、廣州二市；西北大區轄陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆五省及西安市；西南大區轄四川、雲南、貴州、西康四省及重慶、成都二市和西藏地方。

年增加到 267371 個，約增加了五萬個鄉鎮。

可以看出，從 1949 年至 1953 年這一時期，大陸地方政府的層級大致是大區、省、縣、鄉四級或大區、省、縣、區、鄉五級，這種層級的劃分基本上是配合當時大陸政治、經濟建設之需要而建制，也為其後的地方政府層級設置打下了基本的方向基礎。

（二）第二個時期

從 1954 — 1957 年，為中共第一個五年計畫時期，實行省、縣、鄉三級制或省、縣、區、鄉四級制。

1954 年大陸開始了大規模經濟建設的第一個五年計畫，亦即所謂的「一五」計畫建設時期，為了該項發展的需要，地方政府的層級也相對的進行了調整。中央人民政府委員會於 1954 年 6 月 19 日通過決議，撤銷了六大區行政委員會的建制，以此來減少行政層級，減少中間環節，加強中央政府對省級政府的直接領導，省級也從此成為最高一級的地方政府。

在這一時期自治區的建設有了重大進展，先後成立了新疆維吾爾族自治區、西藏藏族自治區、廣西壯族自治區和寧夏回族自治區，將綏遠省併入內蒙古自治區。另一個值得注意的變化是撤銷大區行政委員會的同時，也調整了原由各大區所轄十四個直轄市的隸屬關係，北京、天津、上海仍作為直轄市歸中央政府直接管轄，與省同為第一級地方政府。瀋陽等其他十一個直轄市則改為相關省的「直轄市」。⁸另外在某些省政府、縣政府之間還設置了專員公署，專員公署是省政府派出機構，接受省政府領導，對下檢查、指導縣政府工作。

縣、區、鄉等行政層級的設置，在這一時期並無重大變化，但在某些縣級單位的撤銷、合併、合而復分的幅度較大，鄉的規模則較前一時期有所擴大，鄉、鎮的總數由 1952 年的 267371 個大幅減少到 1957 年的 97030 個，減少了將近三分之二的鄉、鎮數目，而為往後大陸普遍實行縣直接領導鄉的制度創造了有利的條件。另根據 1954 年中共憲法規定，省、縣、區、

⁸ 這些原來的直轄市包括：瀋陽、鞍山、撫順、本溪、旅大、長春、哈爾濱、武漢、廣州、重慶、西安等十一個分別改為遼寧、吉林、黑龍江、湖北、廣東、四川、陝西等省的「直轄市」。但中共於 1998 年又將大重慶市恢復升格為直轄市，重慶、成都二市和西藏地方與省同為第一層級地方政府，人口高達三千萬人。

鄉人民政府一律改稱人民委員會。

經過這種種的改變和調整，地方政府層級變為省、縣、鄉三級或省、縣、區、鄉四級。省轄市及專員公署雖然也體現了地方政府層級變化的情況，但由於省轄市仍屬少數個別現象，專員公署也只是派出機關，在整個大陸而言還不能把它當作一個普遍的行政層級。

（三）第三個時期

從 1958—1965 年，為中共大躍進和國民經濟調整時期，實行省、縣、人民公社三級制或省、市、縣、人民公社四級制。

在 1958 年中共中央做出決定，實行「政社合一」之政策，在農村地區建立人民公社，打破原來鄉政權的區域界限，把農村人民公社作為工農兵學商相結合的基層政權。

在 1959 年 9 月 17 日，中共第二屆全國人民代表大會常務委員會第九次會議決定，直轄市和較大的市可以領導縣和自治縣。上海、遼寧、河北等省市先後實行市管縣體制，到 1966 年初，全中國大陸已有二十五個市實行這一體制，共領導七十二個縣。

由於這二項比較重大的變革，在這一時期中國大陸地方政府的層級結構就成了省、縣、人民公社三級制或省、市、縣、人民公社四級制。

（四）第四個時期

從 1966—1977 年，為中共十年文化大革命之動亂時期，在這一時期實行省、縣、人民公社或省、地（市）、縣、人民公社四級制。

在中共十年文化大革命之動亂時期，地方各級人民政府遭到了嚴重的破壞，各級政府的人民委員會也都被革委會取代，但幸好地方政府的各個層級還得以保留和維持。

在 1970 年，中國大陸各地的專員公署一律改稱地區，改變了原來專員公署的派出機構性質，而設立地區革委會，作為一級地方政權機關。地區革委會受省革委會領導，對下領導縣革委會。

（五）第五個時期

從 1978 以後至今，為中共改革開放時期，實行省、縣（縣級市）、

鄉三級制或省、市（地區）、縣（縣級市）、鄉四級制。

三、地方政府層級調整與改革

中國共產黨第十一屆三中全會之後，中國大陸進入改革開放的時期，為了適應這一時期社會主義現代化建設的需要，也為了適應社會主義商品經濟的發展，以及 90 年代向市場經濟體制轉變的需要。地方政府建制也得到了恢復與發展，1979 年地方各級革委會被重新改為人民政府。1982 年中共制訂並頒佈了新憲法，由於這部新憲法的頒佈實施，到 1983 年各地的人民公社逐步被取消，「政社合一」的人民公社體制從此不再實行，恢復了鄉、鎮的建制。各地依據實際情況，適當的劃小了鄉的行政區域，由原來的 53892 個人民公社，發展到 1985 年的 77395 個鄉、鎮和 3136 個民族鄉。

在這一時期，由於經濟的快速發展，全中國大陸新設和恢復了大批的中小型城市，到 1985 年底，中等城市達到了 321 個，比 1957 年的 176 個增加了 145 個。進入 90 年代後，全中國大陸城市更有大規模的增加，其中包括一批原來的縣，由於城鎮規模的擴大，工商業化程度的提高，也為了進一步發展以及對外交往的需要，改設為市，作為縣級市。

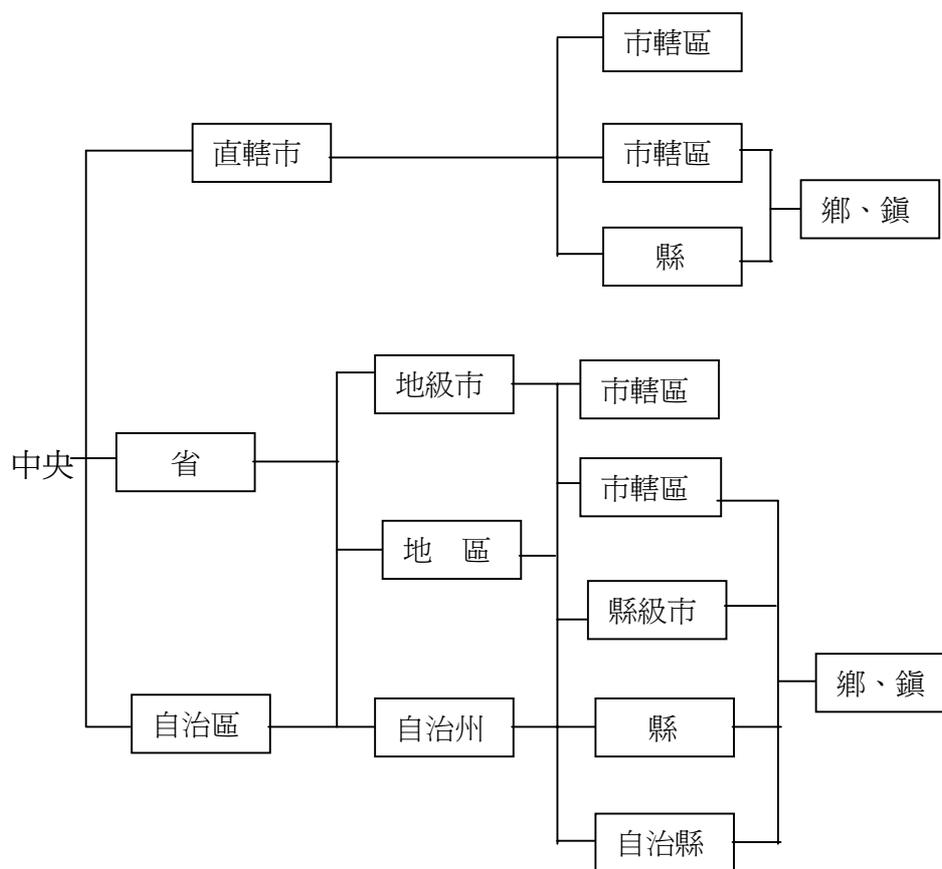
在這一時期，中國大陸地方政府層級結構的另一個重大變化是，在經濟比較發達的地區，為促進城鄉結合和工農結合，充分發揮城鄉兩個方面的優勢，實行了市管縣體制，並逐步得以推廣。市政府是省政府與縣政府之間的一個層級，它對上受省政府的領導，對下領導縣政府，包括縣級市政府。

到這一時期為止，形成了中國大陸現今地方政府三級制或四級制的體制，這種省、縣（縣級市）、鄉（鎮）三級制或省、市（地區）、縣（縣級市）、鄉（鎮）四級制，也許比較適合大陸目前的基本國情，因為這種體制已保持了相當長的一段時間，但這種體制進入二十一世紀後，似乎已有調整的跡象。⁹

中國大陸現行地方政府層級系統簡圖¹⁰

⁹ 依據聯合報八十九年十二月十一日第八版的報導，中共計劃將目前的七萬多個鄉鎮先取消二萬多個，然後再逐步取消，而鄉鎮取消後，其職能及服務事項將被縣所取代，如此一來，中共的地方政府將減少一個層級。

¹⁰ 本系統簡圖係參考陳小京等著—「中國地方政府體制結構」，頁 160。



貳、 地方政府之組織架構與關係

中共地方政府的組織架構是由所謂的「條條」結構與「塊塊」結構所

組成的，「條條」是指不同層級的地方政府之間上下貫通的職能部門或機構，也包括部門、機構與直屬的企事業單位；「塊塊」則是指每一級地方政府內部按照管理內容劃分的不同部門或機構，「條條」管理與「塊塊」管理的相結合是中共地方政府管理的一個主要特徵。「條條」管理所強調的是政令的上下一致和暢通；「塊塊」管理所強調的是一個層級政府的獨立與完整，以及內部各部門相互之間的協調與配合。「條條」機構職能的配合與管理，「塊塊」機構職能的配合與管理，以及「條」與「塊」之間的相互關係，就構成中共地方政府組織結構關係的主要內容（謝慶奎等，1998：7-8）。

一、地方政府塊塊結構

中共一級地方政府所要管理的事物是多方面，無論是轄區內的政治生活、經濟生活、還是社會文化生活等，一切無不在其範圍內，針對眾多而複雜的管理任務，中共地方政府一般在其內部設置十數個乃至數十個機構和部門，分門別類配置其職能，實行對口專業化管理，這一個個部門和機構及其職能配置交織在一起，便形成所謂的「塊塊」結構。

（一）地方政府塊塊結構的演變

中共大區政府存在的時間不長，在建國之初的 1950 年，大區政府的工作機構一般設有民政、公安等約在 30 個左右，1952 年大區人民政府委員會改為行政委員會，成為中央的派出機關，其工作部門的設置也做了相對的調整，僅保留了四個委員會和辦公廳；省級政府在當時是承上啟下的一級，在 1950 年，省政府除設有人民監察委員會外，內設機構有民政、公安等約為 20 個，其後二年又增設一些機構，到 1952 年底，共設置 25 個左右；¹¹在中共建國之初的縣政府，其機構設置比較簡單，一般設有民政、公安、財政、教育、工業、農業、交通、衛生、辦公室等，加上縣人民監察委員會，共計約十個機構；在這一時期，鄉政府是一個不被重視也沒多少工作的層級，因此，所謂的「上面千條線，下面一根針」，係對此種頭

¹¹ 依據當時中共省人民組織通則規定，省政府機構設辦公廳、財經委員會、勞動局、公安廳、民政廳、農業廳、林業局（歸農業廳領導）、重工業廳、交通廳、財政廳、糧食局、稅務局（糧食局、稅務局歸財政廳領導）、商業廳、衛生廳、文化局、教育局、建築工程局、人事廳、人民監察委員會、政法委員會、文教委員會、修建委員會、人民防空委員會、宗教事務處和機關事務管理處等二十五個機構。

重腳輕的層級組織結構體制的一大諷刺，所以鄉公所一般不設內部機構，只配備數名專職甚至兼職工作人員，分管民政、公安、財政、糧食、調解等事物（謝慶奎等，1998：9-10）。

其後歷經了第一個五年計劃時期、大躍進時期、十年文化大革命的動亂時期，其間的組織結構都有相當程度的變化，至中共改革開放後，於1979年，地方各級革委會被改稱為地方各級人民政府，1982年頒布的中共新憲法，改變了「政社合一」的人民公社體制，恢復了鄉、鎮建制，並開始逐步實行市管縣體制，使市成為省與縣之間的一個政府層級，中共改革開放後，其工作重點是向現代化建設轉移，以及經濟體制改革的開始和不斷推進，文化大革命中被撤銷與合併的各級各類機構很快得到重新恢復，並且又增設了不少經濟管理機構。因此，在1977年至1981年這一段時期，地方政府機構快速增加，到1981年底，地方政府機構的數量達到了中共建國之後的高峰，省政府機構達80—90個；¹²市政府機構達60—80個（湯大華等，1998：97-111）；縣政府機構達50—60個（謝慶奎、陳淑紅、符雄、林肇武，1998：92-103）；鄉、鎮政府機構也達20個左右（趙辰昕，1998：79-92）。

（二）地方政府塊塊結構的改革

地方政府機構的大規模膨脹，引發了一系列層次不清、職責不分、工作效率低落等問題，為解決這些問題，1982年，各級政府都歷經了一場較大規模的機構改革，該次改革之重點，在於調整政府領導的班子，但亦同時對政府機構進行了較大規模的壓縮，亦即對重複設置的機構予以撤銷，對業務相近的機構進行合併，對一些有條件改為經濟組織的經濟管理機構改為經濟實體，不再列入政府工作部門序列。經過改革之後，省、市、縣、鄉等各級政府機構均得到了一次較大幅度的精簡，取得了一定的成效。但由於該次改革是在經濟體制改革尚未完全展開的情況下進行的，因此政府職能並沒有發生根本性的轉變，許多配套措施沒有及時跟上，加上缺乏有效的法律保障，所以精簡之後不久，機構又再度膨脹起來。¹³

¹² 例如根據中共中央國務院的部屬，山西省政府制訂了機構改革的方案，並於1994年3月得到中央的正式批准，經過該次的機構裁併、撤銷等精簡改革後，山西省政府工作機構及管理機構從原來的72個減少為53個，人員編制由原來的7948人減少為5900人，共減少2048人，精簡百分之25.8。

¹³ 參考謝慶奎等著—「中國地方政府體制概論」，p13-14。

另外自 1978 年中共第十一屆三中全會以來，中共政府針對舊體制進行了幾次大規模的政府改革，這幾次政府改革基本上是一種行政發展型的改革，它歷經了三個階段，第一階段是 1978 年第十一屆三中全會到 1984 年進行全面經濟體制改革前，這一階段的改革重點是精簡政府機構，主要是恢復和調整各級政府機構，基本上是一種結構性的調整。第二階段是從 1984 年全面經濟體制改革以後到 1993 年十四大召開以前，這一階段是探索階段，由精簡機構向政府職能轉變過渡，為適應經濟體制改革，政府改革的目標就是「簡政放權，政企分開」，實質上就是一個權力下放的過程。第三階段是從 1993 年中共十四大召開以後至今，這一階段改革的重點是轉變政府職能，以建立社會主義市場經濟體制。

雖然歷經了上述三個階段的改革，亦即自 1982 年之後的十年間，機構改革方案雖曾被提了出來，但由於這段期間大陸經濟發展過熱，中共正開始進行治理整頓，使該次改革動作不大，成效也不明顯。直到 1992 年十月，中共十四大順利召開，會議提出了建立社會主義市場經濟體制，這為地方政府機構改革提供了良好的社會環境。同時會議還提出在「精簡」、「統一」、「效能」的原則下，實行政企分開，政府與社會分離，轉變政府職能，進行機構改革。該次以轉變政府職能為中心的政府機構改革，從 1993 年開始在一部份省、市、縣先辦理，並逐步辦理，一直持續到目前仍繼續推動中（謝慶奎等，1998：13-14）。由於該項改革之推動，有了經濟體制改革的全面推進與發展，以及有計畫的商品經濟向市場經濟的轉軌，為中共政府職能轉變打下了基礎，因此也已得到一些具體精簡成效，而其目標是未來能使地方政府將本該由企業自身解決或處理的事物完全交還給企業，將社會能夠發揮的職能交給社會，地方政府才能真正放下包袱，輕裝前進。

二、地方政府條條結構

地方政府各類不同的部門和機構在不同的層級間上下貫通，便形成了一個個相互平行的「條條」，該種結構大致可分成四種，其一為該種結構中的部門和機構分別是各級地方政府的組成部分，他與上下相互對口的部門和機構組成專業性條條，這種結構中的各級部門和機構受本級政府領導為主，受上級對口部門和機構工作指導為輔。例如各級地方政府中的民政局、農業局等。其二為該種結構的部門或機構一般是本系統上級部門或機

構的派出機構或分支機構，其幹部、工作人員、業務範疇及工資福利均歸本系統上級部門或機構主管，其所處地區的地方政府只有協管權力，地方基本無權過問其任何工作。例如各級稅務局、銀行等。其三為國營大中小企業、事業單位管理權限的對上關係，如省屬企事業單位下放在地、市、縣的，地市屬企事業單位下放在縣、鄉、鎮的，這些大中型國有企業的業務主管在上級政府或政府主管部門，地方政府只能協助管理。其四為中央和地方的關係，有主管部門之間的，有銀行、稅務、統計等系統之間的，也有企事業單位管理之間的條條關係（毛壽龍，1998：168-188）。

目前設在地方政府各層級間的條條機構或部門主要有二十多個，其中有監察、審計、國家安全、公安、統計、地震、地質礦產、氣象、測繪、物質儲備、人民銀行、建設銀行、工商銀行、農業銀行、稅務、煙草專賣、郵電、鐵路、民航、電力工業、商品檢驗以及海關等。這些機構和部門有的屬行政機關性質，有的屬政事合一性質，有的屬政企合一性質，但隨著中共改革的深入和市場經濟的推進，基本上已實行了政事、政企分開，使事業單位能獨立專注於事業工作，企業單位能自主經營，自負盈虧。在業務上雖都是實行條條領導，但也存在著區別，一種是由上級主管部門與本級政府雙重領導，以上級主管部門為主；一種是業務上、行政隸屬關係上均歸上級主管部門領導；再有一種是業務上、行政隸屬關係上以及黨群關係上統歸上級主管部門領導。

三、地方政府的條塊關係

中共地方政府既存在著條條管理，又存在著塊塊管理，二者交叉管理，共同行使地方政府的職能作用。要釐清條條、塊塊之間的關係，使二者各司其職，相互配合，有效的發揮作用，則是相當重要而且是非常困難的一件事。例如鄉鎮政權在中共國家政權中具有重要的地位和作用，基層政權是中共人民民主專政政權的基礎組織，是中共國家各項工作的一個重要落腳點，中國大陸有十二億多人口¹⁴，其中八億在農村，農村基層政權

¹⁴ 依據中共國家統計局局長、國務院第五次全國人口普查領導小組副組長朱之鑫發佈第五次中國人口普查數據，截至 2000 年 11 月 1 日零時，中國總人口為十二億九千五百三十二萬人，其中包括香港特別行政區人口六百七十八萬人；澳門特別行政區人口四十四萬人；台灣省和福建省的金門、馬祖等二千二百二十八萬人。而大陸 31 個省、自治區、直轄市和現役軍人的人口，與 1990 年人口普查相比，在十年四個月裡增加了一億三千二百一十五萬人，增長百分之十一點六六，平均每年增加一千二百七十九萬人。而目前大陸人口男女結構比例為一百零六點七四比一百。

建設是否健全和鞏固，對於整個中共政權的鞏固、推動改革開放事業和市場經濟體制的發展均具有十分重要的意義（張靜，2000：導言 1-7）。但是作為一個層級的政權組織，即使到 2001 年的今天，鄉鎮政府仍有許多名符不實之處，許多鄉鎮政府，其工作人員除了正副鄉鎮長、文書和民政、司法助理等少數人外，其餘人員名義上在鄉鎮工作，但是其人事權、財政權、事務權都是由縣政府有關部門管理，鄉鎮政府不便過問。在大多數地方，縣級有關部門設在鄉鎮的派出機關，一般為十多個，有的則達二十多個，例如在 90 年代初期，安徽省東至縣東流鎮就駐有地區單位六個、縣之單位四十四個、區之單位二十二個之多，這些機構工作在鄉鎮，而人事、財政、事務等權都在縣，個個機關都像是駐鄉鎮的「大使館」，這種情形便是典型的條塊分割，導致地方政府的管理職能在履行時受到制約和牽制，很難落實其職能作用（謝慶奎等，1998：17-18）。

最近幾年，伴隨著經濟體制改革的積極進行，縣、鄉政府管理上的改革也有相當的發展，在一些地方進行的縣級綜合改革中，縣政府逐步將縣級有關部門設在鄉鎮的機構下放給鄉鎮管理，在實施中，比較有效的克服了條塊分割的矛盾，加強了鄉鎮政權的職能作用。例如河北省定縣將財政、稅務、工商等約二十個下派到鄉鎮的單位之人事、財政、事務等權全部下放給鄉鎮管理和領導；供銷、糧食、交通、郵電、電力部門的黨團組織生活和幹部職工的行政管理，交由所在地之鄉鎮領導。該項改革後不久便收到顯著的成效，鄉鎮的財政收入增加、工商稅收增長、企業營收增加，甚至刑事案件發生率亦大幅降低（謝慶奎等，1998：19-20）。

參、 地方政府層級及組織結構的調整

中國歷來就是一個幅員廣大、人口眾多的國家，由於過去既有的公共管理技術不足以使中央政府直接管理整個社會的公共事務，因此，中國古往今來一直實行著垂直劃分層級及依功能的不同水平劃分單位組織機構，分別掌理不同業務，實施管理的政府層級及組織體制。

一、地方政府層級結構的調整

依據毛壽龍博士在「中國地級政府的過去與未來」一文中提出，在理論上大陸政府管理體制最適當的管理層級可能是三級，一是中央政府，二是省政府，三是基層政府。三級政府中，基層政府直接面向社會，中央政府統管全局，並負責對外事務，而省政府則負責聯絡中央與基層政府間的關係。這樣有利於政府體制的運轉，亦有利於中央對地方的控制，也有利地方民情的上達。中國古代郡縣制、省縣制的有效實施，國外政府層級設置及運轉都在一定程度上證明這一理論的合理性。在中國大陸地方政府層級的未來發展上，這一理論無疑將具有指導意義，因此未來中國大陸地方政府層級結構，最有可能會在現有的基礎上進行以下的調整與改革：

（一）劃小省級區域，增加省份數量

中國大陸有 23 個省、5 個自治區、4 個直轄市，總共有 32 個第一級地方政府單位，每個省（市、區）下轄之市、縣幾乎有 60—80 個，管理幅度過大，管理的人口、面積也都過多過寬，而且省內各地的差異也不利於統一政策之制訂與執行，例如四川省在重慶市未改制為直轄市前，人口超過 1 億 2 千萬，且各地之間的情況和發展都很不平衡，如果能劃分開來，結合具體實際制訂確實有效的政策，一定會加速社會經濟發展的步伐，因此重慶市於 1998 年改制為直轄市，應為此項政策的第一步。如將省區域逐步劃小，使省份增加到 50 個左右，那時一省所轄市縣平均會降到 50 個以下，這樣不僅使中央與省的管理幅度相協調，而且會使省級政府由於管理幅度的減少而更有效率。海南島從廣東省劃出單獨成立省，其後短短幾年的快速發展事實亦可為明證。

（二）減少地方政府層級

有步驟的從目前的四級制向三級制乃至二級制過渡。目前實行市管縣體制，可以認為這是一種過渡型態，它便於城鄉結合，可以在一定程度上帶動農村迅速發展¹⁵，但隨著中共改革開放及市場經濟的進一步推進，縣

¹⁵ 中共十五屆三中全會指出：發展小城鎮是帶動農村經濟和社會發展的一個大戰略，有利於

在經濟實力、城鄉規模等方面都將大大增強，屆時，可將市縣納入一個層級管理，作為基層地方政府。而鄉、鎮、區在目前的階段雖暫時可保留，但這一層級一直都不是成熟意義上的政府，現階段可看作基層政府的延伸，在未來政府職能轉變的過程中，隨著政府還權於市場，還權於社會，鄉、鎮、區一級完全可以轉化為群眾自治組織，地方政府層級便可由現行的四級過渡到省—市縣—鄉鎮三級，直到最後為省—市縣二級制。

二、地方政府組織機構的調整

中共正在以嶄新的面目走向新的世紀，在前進的道路上當然不是一帆風順，它也面臨著前進道路上的許多障礙，尤其經濟的深入發展要求在政治領域裡作出相應的變革，因此從中央到地方全方位的推動組織機構改革，遂成為中共相重要達成的目標，所以未來中國大陸地方政府的組織機構，將有可能朝下列的方向進行調整與改革：

（一）政府自身管理的加強

配合社會主義市場經濟發展的需要，把政府機構改革置於行政管理體制改革的環境下，如調整行政權力結構，確立合理的權力配置結構，適當放權；調整行政組織，實現機構設置的科學化；明確各部門的權責，合理設置各部門結構，調整機構設置格局等。

（二）全方位的深化改革

地方政府機構的改革不僅是自身內部的變革，它還與外部的社會政治環境及經濟環境存在著密切的關係，地方政府機構改革會受到政治、經濟、社會、文化乃至自然、地區等各種環境系統的影響和制約。

（三）政府機構設置合理化

地方各級政府機構設置的規範化、科學化，以系統管理的方式按管理職能設置機構，再經過職能轉變，而轉變職能的核心是政企分開，轉變地方政府對地方經濟的管理職能，以避免重蹈精簡—膨脹—再精簡—再膨脹

鄉鎮企業相對集中，更大規模的轉移農業剩餘勞動力，避免向大中城市集中盲目流動，有利於提高農民素質，改善生活質量。根據中國發展研究—國務院發展研究中心研究報告（2000年版）指出，中國大陸於1997年之城市合計668座，其中50萬人以下之中小城市計有587座（包括50—20萬人之中等城市205座，少於20萬人之小城市382座），佔全部城市之百分之87.9。而到1998年為止，全部城市又增加為672座，鎮的建制則高達19000個。

的現象。

（四）「有限政府」職能概念的建立

中共從 2001 年起推動的第十個五年計畫，與「九五」計畫在客觀條件下最大的區別是，大陸將來加入世界貿易組織，帶來更開放的國際競爭環境，將要求政府必須以「服務式」管理職能，代替以往「行政式」管理職能，亦即未來的政府將成為「有限政府」職能，向社會提供更多「公共服務」，並從單純的「管理者」角色，轉變為市場經濟下的「服務者」角色，以提高政府服務品質和水準。

伍、結語

有關扁平化政府組織結構為世界各國發展的趨勢，因此目前各國政府組織體制中，有關政府層級過多、組織功能疊床架屋、中央與地方權限無法有效釐清、中央權限不願下放地方以及冗員普遍過多，造成行政效能低落等現象，均為各國極欲解決的問題，因此各國政府再造相關改革重點包括：簡化過度肥大的政府組織、嚴格抑制公務員人數、廢止不必要的管制、調整政府與民間任務分擔、適度授權地方政府、資訊公開以及提高國民參與等，期發展以活絡民間經濟及促進對外經濟關係為主軸之產業經濟，並確保能源之安定供給，實現符合二十一世紀需要的效率化行政。¹⁶而在中國大陸對於世界這個趨勢的改革原則之接受自然亦不例外。在中國大陸地方政府體制改革中，有三個問題需要研究：

一是層級過多，現有省級、地區市級、縣市級、鄉鎮級等四級。應可逐步把省劃小，取消派出機關，簡化行政層級，行政層級過多，使行政權力發生「折射」現象，耗散了行政權力，而且也不利於提高行政效率。

二是省、地區市、縣市政府對其下級都有一個放權的問題，不能管的過多或缺乏彈性，否則也不利地方的發展，地方政府上下級的權力劃分缺少法律規定，這是需要加強的問題之一。

三是地區之間發展不平衡，兩極分化，不利於各地區平衡發展和共同

¹⁶ 參考日本中央省廳等改革基本法暨日本行政改革會議最終報告（中譯本），頁 7。

達到富裕的基本條件（中國發展研究，2000：5-18），尤其是自中共改革開放以來，從縱向來看，全國各地區的經濟發展相當迅速；但橫向比較，也伴隨著區域發展不平衡的現象，呈現出東部沿海地區和中西部地區差距擴大趨勢（方立，1999：195-228），因此中共的第十個五年計劃把加快開發西部地區，列入為一個巨大的系統工程，也是空前重要而且很難的歷史任務。¹⁷這是中共從中央到地方，特別是地方高級政府需要注意解決的問題。

自一九四九年中共建國之後的五十年以來，大陸地方政府層級的設置歷經了不斷的調整，在經過三級制、四級制、五級制的摸索和總結之後，終於形成了現今的三級制、四級制並存，且以四級制為主的較穩定的局面。事實上，層級劃分問題是建立在適合基本國情的基礎之上，且蘊含著一個政府層級與管理幅度相適應的原則，不同層級的政府，其管理幅度的大小取決於面積、人口、交通、自然環境以及經濟、文化發展水準等。就中國大陸而言，政府層級如果減少，管理幅度勢必加大，難免形成許多地方無暇顧及、放鬆管理以及各地發展不平衡的局面。而如果管理幅度縮小，則政府層級勢必增多，又將形成層級繁多、機構增加、上下不暢、官僚主義滋生的局面。因此，中國大陸現今的層級設置是歷經了長時期摸索而形成的，應該可以說具有一定程度的合理性，但是否為最佳的選擇，仍有待今後大陸的政治、經濟、社會、文化等各種條件的發展，不斷的進行探索與調整而定。

政府機構改革已不再是單純的精簡機構，它的實質是整個行政體制的改革，而是要根據黨政分立、政企分開和精簡、統一、效能的原則，逐步建立一個符合現代化管理要求，具有地方政府特色的功能齊全、結構合理、運轉協調、靈活高效的現代化管理體系。亦即中共地方政府組織機構改革的長遠目標，就是要建立適合社會主義市場經濟體制與政治體制的現代化行政管理體系，特別是中共改革開放後八十年代的二次地方政府機構改革，從政治體制上保證了各地區經濟的繁榮與進步。

¹⁷ 依據人民日報 1999 年 6 月 19 日刊載，中共國家主席江澤民於 1999 年 6 月 17 日召開的西北五省區的座談會上強調，要抓住世紀之交歷史機遇，加快西部地區開發步伐的總原則，亦即要加快西部經濟社會發展與保持政治社會安定、加強民族團結結合起來，把西部發展與實現全國第三步發展戰略目標結合起來。

由於中共自 2001 年起積極推動國民經濟與社會發展第十個五年計劃，為配合該項經濟、社會、文化，甚至於國防發展與推動之需要，根據各種跡象顯示，可以預測的是，不久的未來應會進行地方政府層級減少與機構權力下放及組織改革之調整，以符合世界各國政府組織體制與組織發展之趨勢。

參考書目

1. 行政院人事行政局編譯。2000。「各國行政改革之動向」。台北：行政院人事行政局出版。
2. 行政院研考會編譯。1999。「日本中央省廳等改革基本法暨日本行政改革會議最終報告（中譯本）」。行政院研考會出版。
3. 李鐵映主編。2000。「中國人文社會科學前沿報告(1999)」。北京：社會科學文獻出版社。
4. 謝慶奎著。1998。「中國地方政府體制概論」。北京：中國廣播電視出版社。
5. 毛壽龍著。1998。「中國政府功能的經濟分析」。北京：中國廣播電視出版社。
6. 毛壽龍、李竹田著。1998。「省政府管理」。北京：中國廣播電視出版社。
7. 湯大華、毛壽龍、寧宇、薛亮等著。1998。「市政府管理」。北京：中國廣播電視出版社。
8. 謝慶奎、陳淑紅、符雄、林肇武著。1998。「縣政府管理」。北京：中國廣播電視出版社。
9. 趙辰昕著。1998。「鄉政府管理」。北京：中國廣播電視出版社。
10. 張全在、賀晨著。1998。「鎮政府管理」。北京：中國廣播電視出版社。
11. 張靜著。2000。「基層政權—鄉村制度諸問題」。杭州：浙江人民出版社。
12. 「奪取建設有中國特色社會主義事業的新勝利—十五屆五中全會文件學習問答」。2000。北京：黨建讀物出版社。
13. 「中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會

選舉法、中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法」。1999。北京：法律出版社。

14. 「政府工作報告—2000年3月5日第九屆全國人民代表大會第三次會議上報告」。
15. 馬紅、王夢奎主編。2000。「中國發展研究—國務院發展研究中心研究報告選」。北京：中國發展出版社。
16. 方立主編。1999。「中國西部現代化發展研究」。石家莊：河北人民出版社。
17. 中共中央黨校編輯。2000。「西部大開發戰略幹部讀本」。北京：中共中央黨校出版社。
18. 陳小京等著。2001。「中國地方政府體制結構」。北京：中國廣播電視出版社。
19. 呂育誠撰。1997。「地方政府推動行政革新的策略與方法」。 *中國行政* 62期。
20. 劉毓玲譯。1996。「新政府運動」。台北：天下文化出版社。
21. 紀俊臣著。2000。「地方政府再造—機制建構、發展願景系論」。台北：時英出版社。
22. Tony Byrne.1994. “Local government in Britain, 6th ed.” London : penguin Books.
23. Burns, Danny; Hambleton, Robin; and Hoggett, Paul.1994. “ The Politics of Decentralization : Revitalising Local Democracy. ” London:Macmillan.
24. Fenwick,John.1995. “ Managing Local Government. ” London:Chapman & Hall.
25. Kerley,Richard.1994. “ Managing in Local Government. ” London:Macmillan.

- 26.M.Grant. 1986. “ The Role of the Courts in Central-Local Relations ” ,in:*M.Goldsmith (ed.),New-Research in Central-Local Relations*, Aldershot :Gower,
- 27.A.Gry&W.I.Jenkins. 1989. “ Public Administration andGovernment 1988-89 ” ,in:*Parliamentary Affairs ,Vol.42-No.4*.

投稿日期中華民國九十年三月二十八日

接受刊登日期中華民國九十年五月九日

校對日期中華民國九十年六月十九日

責任校對史靖超

An Analysis of Local Government System and Organization Development on Mainland China

CHENG-HSIUNG HUANG*

【Abstract】

At present, the development of government system in various countries around the world may have the following trends: (1) increasing administrative efficiency to avoid excessive number of levels; (2) increasing the self-autonomy and functioning of local government; (3) Administrative areas continuing to merge and to expand; (4) The formation and setup of municipal government; (5) establishment of small and capable new governments to permit people to participate in public affairs.

Today we are facing fierce global competition, In order to accept the 21st Century challenge about politics,economics,culture and society ; Except the democracy advanced country . For example, U.K. U.S.A Australia and Japan etc, In Asian county of Mainland China recently also joined the said reformation line, it is estimated to downsize 41 central government agencies into 29 ministries/committees, and other local government of villages and towns will to abolish gradually.

From 2001 years, Mainland China will active to set national economics and social developments into action about its five years plan of tenth, in order to match up its demand about economical and social development, the long-term target of local government organizational reforms is building a suitable socialism market economy and administration management modernization of political systems, to ensure prosperous and progress in every area from political systems.

* Doctor program student, Department of Political Science,Chinese Culture University;Senior Consultant,Ministry of Interior at Department of civil affairs.

Keywords: government system , government level , organization structure , level function structure , vertical degree structure.