

中國的行政改革：問題與前瞻

余振*

在一九八七年十月二十五日舉行的中共第十三次黨大會上，前中共總書記及國家總理趙紫陽在其報告中指出了中國行政改革中最主要的問題：

1. 黨政分家；
2. 分放決策程序；
3. 國家行政系統的非官僚化；
4. 建立一個文職人員制度。

1. 黨政分家：首先，趙紫陽一開始便強調國家的政治與行政的關鍵就是要黨政分家。他指出應將黨的角色規限於“政治領導”。按照趙的意思，中國共產黨應當堅持正確的政治原則與方針並在政府主要決策上給予指導。此外，黨亦負責任命國家各級重要部門的幹部。各級地區黨委也應向地區行政當局提供“政治指導”，而他們的主要職責包括：

1. 確保地區行政貫徹上級的指定政策；
2. 決定地區事務上的重要政策；
3. 任命地區上主要的國家幹部；及
4. 協調地區組織的政治活動。

* 東亞大學教授

很明顯，趙紫陽並沒有察覺到他所謂的“政治領導”事實會嚴重干預國家行政系統本身的運作。黨的權力超越了其監督的角色。實際上，在政策制訂及人事招聘方面黨起着決定性的作用，而在一個西方民主制度裏，一般認為這些事務乃屬於政府權力範圍內的。因此，所謂黨政分家至今沒甚進展並不令人奇怪。

2. 分放決策程序：接着，趙紫陽指出了黨委內的領導幹部手上的權力過於集中，控制了行政、經濟、文化機關及大眾團體。地區機關，尤其最低層的，缺少自主權，結果導致沒人積極執行政府政策。趙紫陽於是提出了明確劃分中央與地區政府的職責的建議。地區事務由地區管轄，中央政府只需提供總體政策指引及必需的監督。

事實上趙的建議並無新意。集權抑或分權是任何像中國這樣要管理一個龐大的行政機器的政府所要長年面對的問題，然而這問題在中共就更複雜。在共黨管治下的中國所施行的是一個集權的政治制度及中央計劃經濟，中國幅員廣闊，各地區經濟發展情況不一，為了適應不同情況，中央下達的指令往往都被修改，然而，太多的分權又會導致內部矛盾及劇化區域沖突，就如南北以及內陸與沿海省份之間長期的競爭。此外，自治區的情況可能更嚴重。在情況失控之前，中央一般會收緊控制地區政府，重申堅持集權。這是過去四十年一直困擾着中共的一個惡性循環的問題，並相信仍會繼續如是。

3. 國家行政系統的非官僚化：管治中國的另一個長久的問題就是它那龐大的官僚系統。趙紫陽在他的報告裏指出中國的官僚政治過大而且太多職責不清的等級。各級領導幹部都逃避作主或負責，趙指這是中國官僚政治裏最嚴重的問題。改革中國官僚政治的關鍵就是在各級政府建立責任制的行政制度。

其他任何大的行政官僚包括澳門所遇到的諸如部門之間缺乏協調，上下級之間缺乏溝通等一般問題也纏繞着中國。在某種意義上，中國官僚改革所面對的問題並不是獨特的，中國改革的複雜處在於其政治制度，也就是黨政不分。在很大程度上，結合着職責不分的種種問題的出現乃由於在各級黨政之間存在平行的權力。往往被認為係某單位的負責人事實上並沒有權力作出重要及最後的決定。例如，一間地區工廠的經理可以負責維持廠的生產，但在員工的任用上就沒有什麼權力，而負責員工任用及其他重要決定的地區黨委則不管生產。

4. 建立一個文職人員制度：最後，趙紫陽指出了建立一個國家文職人員制度的急切性。他稱“國家幹部”的概念十分籠統，需要更科學的劃分。他特別關注妨碍中國人力資源發展的人事管理方式倒退的情況，呼吁採用例如以功績考核為本的公開招聘制度。趙建議對國家公務員作兩種分類：“政務的”及“業務的”。

政務人員由各級黨委任命而業務人員則公開考取。主要擔負監督責任的政務人員會有定期的任命；業務人員則由新的規章管理並保障任期。趙又提議設立國家行政學院培訓新一代公務員。

國家文職人員制度的改革已經在國內兩個主要城市，哈爾濱及深圳內試行，結果尚未明朗。

總體來說，這改革在國內的前景並不順利。趙對黨政分家的呼吁未受重視，他下台後更未見加強進行。事實上，有蹟象顯示中共正收緊對國家行政的控制。在任何情況下，中共堅持了她對國家的統治，包括：

1. 中國憲法清楚指明需要“黨的領導”及“無產階級領導”；
2. 在所有中央，地區及地方的國家機關裏設立“黨組”保證執行黨的方針與政策；
3. 在所有中央、省、市及地區的國家行政機關裏安排黨員做領導。

其時，政治標準的強行及缺乏人力資源流動的靈活性妨碍了推行“公開”招聘人員的努力。

