

中共地方行政現況—— 兼論其對「兩岸關係」之意義

葉 明 德

壹、前 言

中共政權的性質可以歸類為政府獨攬一切的社會主義國家。「國家社會主義」(state socialism)的行政體系與自由民主國家的行政體系不同；其最重要不同點是，在「國家社會主義」政權之中，其生產工具、分配、交換暨所有的社會關係，全都由「國家」(the state)根據「社會主義」理想予以控制、管理。(註一)中共政權以「國務院」為行政中樞，透過「國務院」控制、管理全中國大陸的生產工具、分配交換及所有的社會關係暨活動。在這種權力集中的政體裡，省、市、縣、鄉、鎮等地方行政單位偏重于執行的功能，決策權較為有限。

基於此，以往中外學者研究大陸問題的方向，以中共中央人、事、物暨意況形態為重點，有關地方行政之研究較少。(註二)以

※作者現任國立政治大學國際關係研究中心研究員。

註一：B. C. Smith, *Bureaucracy and Political Power*, Brighton, Sussex, Great Britain: Wheatsheaf Books ktd., 1988, P.96

註二：台灣地區研究大陸地方行政的書籍包括戴鼎、徐政，共匪基層組織研究，台北：陽明山莊，民國四六年；共匪基層政權運用與控制人民方法之研究，台北：國防部，民國五四年；共匪的基層政權，台北：內政部調查局，民國四〇年；以上這些研究偏重于，大陸地方行政機構——鄉、鎮政權之組織結構分析，並重視大陸鄉、鎮單位控制人民日常生活活動為主。

台灣地區為例，關於大陸地方行政的動態，以共匪地方廣播的素材為主。由於大陸幅原遼闊，資料少而零碎，因此，有關地方行政之研究受到限制。

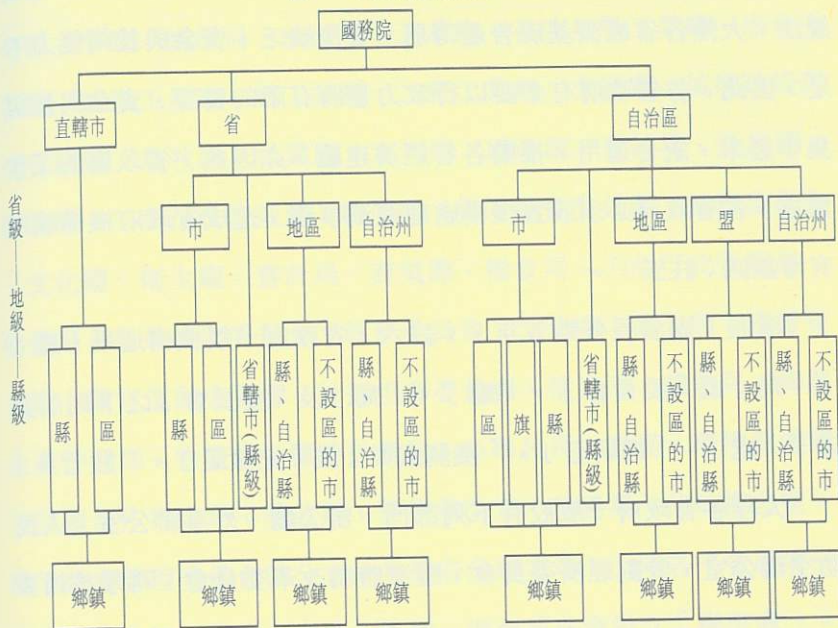
一九七八年逾今，中共戮力改善經濟生產效率，追求「富國強兵」、「綜合國力」的目標。在此項「經濟改革」過程中，中共中央陸續賦與省、市等地方行政單位較多的經濟生產暨分配權限，責成省、市暨若干沿海經濟特區自力更生。因此，大陸省、市、縣、鄉、鎮之經濟，政治與社會變遷實況，成為大陸問題研究的另一項焦點。

資料素材的內容，決定了研究題材，研究方向的品質。受到資料之限制，本文擬拋磚引玉，先將大陸省、市、縣行政系統作一介紹。其次則擬分析近十年之間，中共地方行政改革的措施暨其與經濟改革的關係。至於中共地方行政與「兩岸關係」相關性方面，則亦由於「兩岸關係」為新近的事件，實證資料較少，因此，亦只限於以推測的方法，根據大陸地方行政單位變革的方向，提出若干可能的狀況，供作進一步研究的參考而已。

貳、中共行政區暨地方行政機構

中共行政區約如「圖一」所示。截至一九九〇為止，由「國務院管轄的「省」有廿三個，「自治區」五個。「國務院」直轄的「市」為北京、天津及上海市。全中國大陸目前共有兩千一百八十一個「縣」。（註三）至一九八七年底為止，「鎮」有一萬一千一百零三個，「鄉」有十萬多個。（註四）

圖一 中國大陸行政區



說明：

1. 本表係參考一九九〇匪情年報，台北：國防部軍事情報局，民國七十九年，頁一一—一四〇製作形成。

2. 「省級」部分，由「國務院」直轄的「市」三個（北京、天津與上海），「國務院」直轄的「省」二三個。「省治區」五個；取材自中華人民共和國行政區劃簡冊，一九八九，北京：測繪出版社，一九八九年，頁一一五。

3. 「地級」部分，至一九八八年十二月止，劃分為一一三個「地區」、三〇個「自治州」及八個「盟」，「地級」的「市」則有一八三個，取材自中華人民共和國行政區劃簡冊，一九八九，頁一一五。

4. 「縣級」部分，包括，一九三六個「縣」（含一七六五縣，一一二個自治縣，五一個旗），三個自治旗，三個特區，一個工「農區」及一個「林區」，及四五〇多個「縣級市」；「縣級市」即係由「省」直接管轄的「市」。取材自中華人民共和國行政區劃簡冊，一九八九，頁一一五；另參見孫峻亭、浦善新，「堅持相對穩定，加強區劃研究——近年來行政區劃研究綜述」，中國政治，一九九〇年九月，頁九三，原載（北京）中國社會報，一九九〇年九月二十一日第三版；一九八九年底為止，「縣」減為一九二一個，詳參一九九〇匪報年報，台北：國防部軍事情報局，民國七十九年，頁一一—一四一。

5. 一九八七年底為止，中國大陸的「鎮」有一一〇三個（一九八〇年只有五，六九八個「鎮」），詳見（台北）每日匪情資料，第一七八四期，民國七十八年一月二十五日，頁三。

6. 全大陸目前約有十萬多個「鄉」，取材自夏海，「論基層鄉政權建設中的幾個問題」，張云倫，中國機構的沿革，北京：中國經濟出版社，一九八九年，頁一七四。

在中共行政體系之中，「省」是地方一級單位。照大陸學者的說法，大陸各省經濟基礎普遍薄弱，資源缺乏，資金與技術能力不足，因此，各省政府有必要以行政力量將有限的資源、資金與技術集中起來，統合運用，推動各省經濟建設，亦因此，省政府的工作繁重，各省政府必須設置機構處理經濟事務，造成省政府機構編制有增無減（註五）。

省長、副省長任期五年。（註六）省政府一級機構通稱「廳」、「局」或「委員會」。「廳」、「局」及「委員會」之下則設置若干「處」、「調研室」、「機關黨委」或「紀檢組」。（註七）

大陸各省政府一般設有下列部門：辦公廳、外事辦公室、人民防空辦公室、計劃經濟委員會、經濟體制改革委員會、科學技術委

註三：一九八九年為止，全中國大陸有一九二一個縣，取材自一九九〇年匪情年報，台北：國防部軍事情報局，民國七十九年，頁一之一四一；一九九一年，全中國大陸則有二一八一個縣，詳見陳俊生，「關於縣級行政機構改革和職能轉變問題—在全國縣級行政機構改革研討會上的講話」，中國政治，北京；中國人民大學書報資料中心，一九九二年二月，頁五九，轉載自（北京）中國行政管理一九九二年二月。

註四：一九五七年底，全大陸設置鄉（包括民族鄉）九七，〇三〇個，鎮三，五九六個，一九八二年開始，中共廢除「人民公社」，重新恢復鄉鎮體制。一九八五年為止，全大陸共設置鄉七九，三〇六個，民族鄉三，一四四個，鎮九，一四〇個，詳參馮干文、黎之煥，新時期基層政權建設，南寧：廣西人民出版社，一九八八年，頁一〇八一—一〇九。

註五：夏海、潘小娟，「地方政府管理體制改革的幾個問題」，中國政治，一九九〇年七月，頁九〇—一九一，載自（北京）中國行政管理，一九九〇六月，頁廿八—三十。

註六：「中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民組織法（一九七九年）」，第三十四條，中華人民共和國法律匯編（一九七九—一九八四），北京：人民出版社，一九八八年，頁六六。

註七：周方，我國國家機構，北京：中國青年出版社，一九五五年，頁九九。

員會、民族事務委員會、公安廳、國家安全廳、司法廳、民政廳、勞動人事廳、統計局、機械電子工業廳、石油化學工業廳、冶金工業廳、紡織工業廳、輕工業廳、二輕工業廳、交通廳、城鄉建設環境保護廳、農牧廳、林業廳、水利廳、財政廳、審計局、商業廳、糧食局、工商行政管理局、物價局、對外經貿委員會、教育委員會、文化廳、衛生廳、審計局、商業廳、糧食局、工商行政管理局、物價局、對外經貿委員會、教育委員會、文化廳、衛生廳、廣播電視廳、體育運動委員會、計劃生育委員會、檔案局、旅遊局、鄉鎮企業管理局、物資局、標準計量局、科學技術幹部局、環境保護局、供銷合作指導局、勞改局、僑務辦公室、稅務局、信訪辦公室、職工教育管理委員會辦公室、省政府參事室等。大陸若干省政府另在北京、上海、天津、大連、深圳、廣州或珠海設立「辦事處」。其次，各省政府一般亦設省煤炭工業公司、省建築材料工業公司、省醫藥總公司、省測繪局、省建築工程總公司、省出版總社等企業事業單位。另外，中共「國務院」設於各省的單位，各省政府也分擔部分管理權，例如、儲備物資管理局、機械設備成套局、地質礦產局、中國人民銀行省分行、中國工商銀行省分行、中國農業銀行省分行、中國人民建設銀行省分行、保險公司、海關、進出口商品檢驗局、氣象局、地震辦公室等。（註八）

一九五〇年代迄今，隨著經濟發展的需要，大陸各省政府的部

註八：薄貴利，近現代地方政府比較，北京：光明日報出版社，一九八八年，頁一二七一—一三三。另參考法務部調查局，中共黨政軍組織人事表解，民國八十一年，台北：法務部調查局，頁一八七—二四九。

表一 大陸省政府機構（部門）平均數目，1953-1985

年 份	1953	'56	'57	'58	'65	'76	'82	'85
省政府 一級部門數	30	50	45	47	60	45	80-90	60-70

資料來源：王峰，「我國省級政府機構的沿革」，中國政治，一九八八年一月，頁四九一五三。

製 表：作者

門亦呈現膨脹擴增的趨勢。如「表一」所顯示，一九五三至一九五七年，中共推行「第一個五年計劃」，省政府部門由平均三十個，增加為四十五個。「第二個五年計劃」及經濟調整時期（一九五八至六五年），省政部門由平均三十個，增加為四十五個。「第二個五年計劃」及經濟調整時期（一九五八至六五年），省政府機構一般由四十七個增加為六十個。「文化大革命」時期（一九六六至七六年），「省政府」改組為「省革命委員會」，一九七六年為止，「省革委員」一般設四十五個部門。一九七八年，中共重新推動大規模經濟改革計劃，省政府經濟管理權限擴增，省政府的部門日增，至一九八五年底為止，大陸各省政府廳、局、委員會的一級機構，平均有六、七十個左右，臨時機構尚不包括在內。（註九）

直轄市或市政府所設一級部門，一般稱「局」或「委員會」。不設區的「市」，若不設局，可以改為「科」（註十）。

市政府一般都設有下列二十個部門，包括辦公廳，信訪辦公室

註九：王峰，「我國省級政府機構的沿革」，中國政治，一九八八年一月，頁四九一五三。

註十：周方，前揭書，頁九九。

、計劃委員會、勞動人事局、物資局、人民防空辦公室、民族事務委員會、科學技術幹部局、科學技術委員會、統計局、物價局、審計局、民政局、公安局、城鄉建設委員會、城市建設局、環境保護局、房地產管理局、公用局、教育局、計劃生育委員會、衛生局、文化局、體育運動委員會、財貿委員會、廣播電視局、稅務局、財政局、糧食局、商業局、工商行政管理局、經濟委員會、交通局、農業局、水利局、鄉鎮企業管理局、林業局、經濟體制改革委員會、檔案局。部分「地級市」另設有外事辦公室、僑務辦公室、農業企劃辦公室、經濟體制改革委員會、檔案局。部分「地級市」另設有外事辦公室、僑務辦公室、農業企劃辦公室、經濟技術協作辦公室，對外經濟貿易委員會、機械工業局、第一輕工業局、第二輕工業局、石油化工局、標準計量管理局等。共計「市政府」的部門大致在三十八至四十五個之間。（註十一）

「縣」政府所設部門，一般稱為「科」或「局」。（註十二）

大陸各縣「縣政府」至少都設有下列廿七個部門，包括計劃委員會、經濟委員會、科學技術委員會、財政局、稅務局、勞動局、人事局、編委辦公室、城建局、審計局、統計局、物價局、工商行政管理局、環境保護局、交通局、農業局、畜牧局、林業局、水利局、公安局、鄉鎮委員會、體育委員會、民政局、信訪辦公室、企業整頓辦公室、檔案館、縣政府辦公室。有些縣還設置民族事務委

註十一：薄貴利，前揭書，頁一三三—一三四。

註十二：周方，前揭書，頁九九。

員會、物資局、多種經營辦公室、農業區劃辦公室、城鄉建設環境保護局、體制改革委員會等機構。（註十三）

大陸「鄉」、「鎮」政府組織結構較簡單，專職人員較少。「鄉」、「鎮」政府除鄉長、鎮長以外較少設立專門的機構處理業務。鄉、鎮長之下只任用若干名「文書」與「助理」等職員，協助鄉、鎮長工作，如司法助理員、民政助理員等。倘因工作需要，經上一級政府核准，鄉政府也可視情況設置「科」、「股」等部門。（註十四）

基於工作需要，鄉、鎮政府也設立若干常設委員會或臨時委員會，協助鄉、鎮長。鄉、鎮一般設有民政、治安、武裝、生產合作、財糧、文教及調解工作委員會。各「委員會」委員可由鄉、鎮「人民代表大會」代表兼任。（註十五）

針對地方行政機構的改革，中共中央注意到，縣、鄉、鎮級政府部門疊床架屋的弊端，亦關注縣、鄉與鎮政府編制人員超額暨人事費用透支的情形。但是，很矛盾的現象是，在改革地方行政機構的對策方面，中共中央並未針對縣、鄉、鎮各級政府內部機構重疊、冗員充斥的現象，予以整頓，相反的，卻反其道而行，僅首重于增設「市」、並將舊的鄉改制為鎮。亦就是說，中共改革地方行

註十三：薄貴利，前揭書，頁一三四。

註十四：韓曉武，前揭書，頁七七—七八。

註十五：周方，「鄉（行政村）人民政府組織通則」（一九五〇年），共匪的基層政權，台北：內政部調查局，民國四十年六月，頁四九—五一；共匪基層組織之研究，台北：陽明山莊，民國四十六年，頁八三—八六；政治類：地方政治，地方自治（參考資料），台北：陽明出莊，民國四十二年，頁三三八—三三四。

政的重施在於，調整地方行政區，將原來介於省、市之間的「地區」改制為「市」，並把若干舊的縣也擴編為「市」。另外對於縣、鄉、鎮各級政府內部的部門，中共中央並未適當精簡調整，反而著重于，責成縣、鄉、鎮各級政府內部的部門，中共中央並未適當精簡調整，反而著重于，責成縣、鄉、鎮各級政府內部各部門改變職能，賦與更多的經濟管理權限。茲將中共改革地方行政的措施，分兩方面說明。

對於地方行政機構人員超編，部門重疊的趨勢，中共中央只提出批評，未見矯正之對策。中共「國務院」官員指出，截至一九九〇年為止，全大陸二一八一個縣當中，縣級機關（不包含縣級市）行政人員總數為一百九十萬人，超編廿三萬人，若以當年人平均人事費支出五三六六元計算的話，則超編的廿三萬人，即等於政府財政須多支出一二億多元。更嚴重的是，以一九九〇年為例，全大陸二一八一個縣之中，有一〇九一個縣出赤字。（註十六）任職於鄉政府的官員，則由一九四九年平均的五～六人，一九五八年的一五～二〇人，增加到目前平均有五〇～六〇名官員。（註十七）中共當局認為，地方政府部門暨人員增加，辦事程序拉長，各部門互相推諉的弊端隨之產生，這才是地方政府行政效率低落的主因。（註十八）

註十六：中共「國務院」委員陳俊生，前揭文，頁六十。

註十七：楊繼繩，「臃腫的國家行政機關」，中國政治，北京：中國人民大學書報資料中心，一九九一年八月，頁七五，轉載自（北京）群言，一九九一年八月。

註十八：同註十六。

中共中央迄今未採取具體措施矯正上述弊病，相反的，卻採取下列兩項辦法改變地方行政機構暨其職能：1.調整行政區，增設小型市；2.賦與市，鄉鎮政府較多的經濟管理權限。

一九八二年迄今，中共劃分的「行政區」當中，「市」的部分變化最大。一九八〇年代之初，中共當局決定，以「市」為單位，以「市」的開發帶動農村地區「縣」的經濟發展。中共開發「市」的方向有二：1.推行「市管縣」計劃，將「地區」合併為「市」。一九八八年開始，將省政府派出機關——「地區行政公署」（或「圖一」地級的「地區」）改編地級「市」，或劃歸在「地區行政公署」所在的城市政府編制之內；改編的原因主要是，「省」政府派出機關與所在地的大中城市機關重疊、領導多頭，雙方面互相推責任、生產管理權重複，行政效率低；（註十九）。2.改「縣」為「市」。一九七八年以來，中共逐步推行「經濟改革」措施，「縣」的農村勞動力由農業轉向工業、商業、運輸業，建築業或服務業。同時，中共地方政府管制戶籍措施略為放寬，大量「縣」的農村人口移向附近縣城，因此，廢「縣」為「市」，擴充「市」的行政區域，由「市」主導「縣」的經濟發展。（註二〇）

註十九：詳參一九八九匪情年報，台北：國防部軍事情報局，民國七十八年，頁一之七八；一九八二年十二月，中共開五屆「人大」五次會議，時任「國務院」總理趙紫陽指出，「必須特別著重發揮大、中城市在組織經濟方面的作用」，並對江蘇省提出的「在經濟比較發達的地區實行地市機構合併，由市領導周圍各縣」的方案予以肯定。趙紫陽指出，地市合併「不僅有利於精簡機構、減少層次，提高效率，而且對促進城鄉結合，推動企業組織結構和生產力佈局合理化，大有好處。」

註二十：一九八九年匪情年報，頁一一七八。

如「表二」所顯示，一九八〇至九〇年十年之間，大陸設「市」的數目逐年增加，「鎮」的數目亦由一九八〇年的五〇六九個，增加到一九九〇年一一一〇三個。相對的，全大陸「縣」的數目則由一九八一年的二一二七個減為一九九〇年的一九二一個縣，十年內，「縣」減少二〇六個。

事實而言，大陸「市」、「鎮」數目增加仍不等於「都市化」。中共重劃「行政區」過程之中，大多數「市」所管轄的「縣」大量增加，其實各「市」本身的「非農業人口」仍然不多。一九八五年底為止，全大陸一百六十三個「地級市」，共計管轄六百四十二個「縣」，約佔全大陸「縣」總數的三分之一。領「縣」的「地級市」，除重慶、成都、唐山、齊齊哈爾之外，其餘「地級市」的「非農業人口」僅在十二萬至四十萬之間。（註廿一）換言之，中共當局並非因為農村「縣」已經開發，才將「縣」併入「地級市」的轄區，相反的，中共只是想，先設「地級市」，賦與「地級市」較多的行政權限，由「地級市」帶動農村「縣」的經濟開發。亦就是說，中共係以發展農村經濟為目標，才重新調整行政區。

如上所述，中共新設的「市」，其「非農業人口」仍然居高不下，但是，經過最近幾年的發展，由縣改為「市」的小型城市市政發展迅速，而且這些新設「市」所轄縣、鄉或鎮政府的職能與發展亦已有新的面貌，成為大陸地方政府變遷的新現象。

註二十一：田穗生，「市管縣對地方行政體制的影響」，中國政治，一九八七年二月，頁三七頁—三九，原載（北京）政治學研究，一九八七年一月，頁七四—七七。

表二 大陸市、縣、鎮增減，1980-89 單位：個

年份	1980	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89
數目 ^①	110	115	125	148	140	163	167	170	183	185
類別	104	107	108	141	157	157	183	208	248	260
市	—	2,127	2,127	2,081	2,069	2,045	2,006	1,984	1,936	1,921
縣 ^②	5,698	—	—	—	—	約7,000	—	11,103 ^④	—	—
鎮	—	—	—	—	—	約8萬4千多 ^③	—	十萬多 ^⑤	—	—
鄉	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

說明：

①一九八一至八九各年地級市，縣級市及設縣的數目，分別取材自一九八〇匪情年報，頁一之二六；一九八一匪情年報，頁一之二六；一九八二匪情年報，頁一之七二；一九八五匪情年報，頁一之八四；一九八六匪情年報，頁一之八四；一九八七匪情年報，頁一之一三四；一九八八匪情年報，頁一之一三五；一九八九匪情年報，頁一之一三六；一九九〇匪情年報，頁一之八六，頁一之一四一。

②「縣」包括縣、自治縣、旗、自治旗、特區、工農區及林區；

③一九八五年「鎮」，「鄉」數目取材自一九八六匪情年報，頁一之二七~一之二八。

④一九八〇及一九八七年「鎮」的數目，取材自〈台北〉每日匪情資料，一七八四期，民國七十八年一月二十五日，頁三。

⑤夏海，「論基層鄉政權建設中的幾個問題」，張云倫，中國機構的沿革，北京：中國經濟出版社，一九八八年，頁一七四。

參、大陸中、小城市

一九七八年至今，大陸行政區調整的措施較為明顯、實質意義較大，值得注意。爲了縮城鄉生活水準之差距，並促進農村經濟均衡發展，中當局採取的政策是，以大、中、小型城市爲核心，擴大城市管轄範圍，將大、中、小型城市周圍之農村，屬歸城市統一協調管理，以城市帶動農村經濟繁榮。一九七八至九〇年期間，中共設置的大、中、小型城市數量增加不少，如下列「表三」所示，中共似以大、中、小型城市爲建設重點，促進農村地區之「都市化」（「城市化」；一旦大、中、小型城市發展順利，鄉材之農業人口勢將轉化爲非農業人口，則大陸農村之經濟、社會與文化變遷趨勢，值得進一步觀察探討。事實上，據中共一九八七年所估計，至一九九〇年爲止，全大陸城鎮非農業人口將達到三點二億。（註廿二）

表三 大陸大、中、小城市數目(1947-1986)

年份	城市總數	特大城市 (700萬人以上)	大城市 (50~100萬人)	中等城市 (20~50萬人)	小城市 (20萬人口以下)
1947	69	6	10	19	34
1976	—	—	—	53	—
1985	324	—	—	94	178
1986	353	63	100	139	51

資料來源：劉維新，「中國城市化發展趨勢，模式與特點」，人民日報（海外版），一九八七年三月二十日，第二版；中華人民共和國公安部，「全國城市人口分組組織統計表」，人民日報，一九八七年七月八日，第二版。

製表者：作者。

註二十二：劉維新，「中國城市化發展趨勢，模式與特點」，人民日報（海外版），一九八七年三月廿日，第二版。

中共推動上述所謂的「以市管縣」的城市化政策之後，除了可能加速使農村地區「都市化」之外，地方政府權責分工亦隨之改變。目前，「市」級政府的功能偏重於，專業管理及加強綜合經濟部門之調節監督功能。「市」政府原有的黨、群管理工作下放至「市」管轄之「區」與「縣」，而且，「市」政府原有的企業，「市」政府相關部門減少干預。（註廿三）「縣」政府部分，中共當局則要求，縣政府相關部門得依「縣」的條件，分別設置專業生產或開發服務中心，例如，中共中央舉出一個典型（樣版）說，山西省隰縣縣政府相關部門，分別組建設立農技、林業、牧工商、烤煙、果樹、油料、人畜飲水、農機、科技、農田建設等十個「開發服務中心」，將貸款、信息提供、新技術推廣、產品加工、儲存、銷售等都納入統一管理。其結果是，隰縣政府這十個服務中心於一九九〇年向財政部門上繳一九六萬元。惟一九九〇年，全中國大陸各縣（不含縣級市）縣政府員工總額為一九四萬人，仍比一九八四年增加了二五萬人。（註廿四）另外，在隰縣縣政府文化局，廣播電視局

註二十三：中共「市管縣」措施從一九八六年中試行，詳參人民日報，一九八六年五月廿九日，第一版；人民日報，一九八六年八月廿九日，第一版；人民日報，一九八六年十二月十八日，第一版；郝國印，「城市黨政領導體制改革芻議」，中國政治，一九八八年一月，頁四五一—四八，原載（北京）經濟與管理研究，一九八七年六月，頁九一一—二；另參見「與市級政府機構改革同步配套，增加城區綜合管理服務功能」，中國政治，一九八七年八月，頁五三一—五五，原載（北京）中國行政管理，一九八七年七月，頁廿八—三十。另參見Sixteen Experimental Cities, "China News Analysis, No. 1341, August 15, 1987, pp.1-9。

註二十四：陳俊生，前揭文，頁六一；另見光明日報，一九九二年六月十五日，第一版。

工作的一百多名官員則離職創辦「文化娛樂中心」、「體育訓練中心」、「旅遊服務公司」以及「廣播電視服務公司」，開創服務業。(註廿五)中共官方認為，這也是精簡地方政府機構員額的辦法之一。在鄉、鎮政府方面，目前，大陸各個鄉、鎮政府亦開由原來「管」(「卡」)的功能轉變為「服務」的功能。(註廿六)

一項有關廣西陸川縣馬坡鎮的調查報導稱，該鎮幹部有些承包負責「四小園」(小果園、小茶園、小竹園、小林園)，有些則負責「四小場」(小豬場、小雞場、小鴨場、小魚場)。馬坡鎮政府亦經營「信用社」及「銀行營業所」，提供農民貸款服務。此外，馬坡鎮也採取減免「管理費」措施、扶植、鼓勵興辦集體或個人之「鄉鎮企業」。(註廿七)大陸「鄉鎮企業」之蓬勃成長，似與大陸鄉、鎮政府職能變化有關。(註廿八)

有關於中共地方行政體制改變的另一項有趣的課題是，中、小型城市之設置，是不是對這些城市周圍的農村(鄉鎮)起「都市化」的作用？按照中共的報導，「縣改市」的調整建制措施似已帶動周圍農村商業活動，但是，附帶產生的問題亦復不少。

大陸「市」，「鎮」數目的增加，並非大陸農村(「縣」)「

註二十五：光明日報，一九九二年六月十五日，第一版。

註二十六：張守富，莊同君，「山東省行政管理學會首屆年會暨鄉鎮行政管理研討會綜述」，中國政治，一九九一年十一月，頁一一三—一一四，轉載自(濟南)山東社聯通訊，一九九一年三月，另見人民日報，一九九〇年十二月廿四日，第一版。

註二十七：蔣巍，「調整布局發展種養業，促進農業經濟發展——陸川縣馬坡鎮農業經濟的調查」，馮干文、黎之煥，前揭書，頁二四七—二四九。

都市化」所造成的結果。相反的，中共當局是想以原有「市」、「鎮」的商業機能，帶動市、鎮周邊農村經濟的繁榮。從中共新成立「縣級市」的報導來看，「縣改市」的措施，依其產生效果大小，依序為，1.加速市政建設。改制的新興中，小城市，以增加之歲入，用於拓寬街道與對外連絡道路，植樹興建住宅商業樓、整修街燈、改善自來水供應設施、增添郵電通訊設備，興建公園、文化宮、影劇院及廣播電視台、改善糞便清運及垃圾清運設備、增建鄉鎮衛生院及村衛生室等；2.活絡周圍農村商品經濟活動。以「市」為生產、

註二十八：一九九一年，大陸「鄉鎮企業」總產值突破一兆元（人民幣），佔大陸社會總產值的四分之一。全大陸「鄉鎮企業」農業總產值佔全大陸農業總產值十分之六，而大陸工業總產值的十分之三係來自「鄉鎮企業」。詳見（香港）文匯報，一九九一年十一月十日，第六版。

此外，過去五年以來，大陸淨成長的社會總產值之中，「鄉鎮企業」佔百分卅一點五。稅收和出口創匯的淨增量之中，「鄉鎮企業」也分別佔了百分之五十、百分之卅，詳參（香港）文匯報，一九九一年十一月廿四日，第二版。

鄉鎮企業總產值

單位：億元人民幣

年份	合計	鄉辦	村辦	農業	工業	建築業	交通運輸業	商品飲食業
1979	548.41	307.43	240.98	88.46	423.5	46.77	23.06	16.60
1980	656.90	369.44	287.46	39.38	509.4	60.05	24.52	23.44
1981	745.30	428.98	316.32	38.97	579.3	70.28	25.06	31.66
1982	853.08	492.68	360.80	40.06	646.0	100.38	29.27	17.35
1983	1016.83	591.05	425.78	43.72	757.0	136.20	32.73	47.09
1984	1709.89	817.51	648.38	52.91	1245.3	216.54	47.31	147.78
1985	2728.39	1138.95	910.54	58.70	1827.1	310.00	40.99	482.51
1986	3540.87	1413.85	1102.56	68.87	2413.4	522.73	255.93	279.94
1987	4764.26	1825.85	1411.55	88.72	3243.8	650.96	360.48	419.87
1988	6495.66	2438.51	1924.19	115.27	4529.3	827.70	473.46	549.85
1989	7428.38	2672.85	2187.73	126.03	5244.1	886.46	578.82	592.96
1990	8461.64	2987.38	2441.81	141.80	6050.2	952.37	647.95	669.27

資料來源：中國國家統計局（編），中國統計年鑑：一九九一年，（香港，經濟導報社，一九九一年十月，海外版），三七八頁。

交通、科技、信息、服務及文化教育中心，並將若干鄉改為「鎮」，以作為連絡「市」與「村」之管道，形成以「市」為中心之「區域經濟網」，以「市」的工業帶動農業，促成「城鄉一體化」，並使「市」既有城市味，又有「鄉土味」，而農村之「鄉」、「鎮」得以發展商品經濟；3.觸發「市」中心「第三產業」之發展，包括貿易，金融、保險、保險、技術市場、信息、諮詢、會計、律師業或小商品市場，陸續在新設置的中、小型城市興起；4.「縣改市」的中、小型城市改制之後，聲名大噪，身價抬高，不僅與其他省、市聯營或承包生產、服務業務，亦開始與外國，或台灣、港、澳地區進行經貿業務。（註廿九）由上說明，「縣改市」措施獲益較大的是，改制「市」本身有機會大興土木，增加市政建設項目，其他作用仍在發展之中，迄難定論，其主要原因是，這些中、小型新興城市也尚有若干難題亟待解決。

一九八〇年，中共當局採取的城市發展策略為，「嚴格控制大城市、合理發展中等城市、積極發展小城市」。（註卅）在此項規定之下，中、小型城市林立各地，但是，中、小城市發展的過程之中亦衍生若干問題，較難處理。較困難的問題包括1.市政建設需要的資金預算短缺；2.中、小城市本地的人才缺乏；3.舊縣改市的新城市

註二十九：有關於「縣改市」措施之下設置之中、小形城市發展現況，參見姜士林等人編者，中華人民共和國縣級市建設與發展，北京：中國廣播電視出版社，一九九一年八月。本書共選錄大陸一二四個「縣級市」之介紹。「縣改市」的另一項效果是，以新設置的中、小型城市吸引農村人口，防止農村民眾繼續湧入大城市。

註三十：有姜士林等人，前揭書，頁三一五。

，舊縣的機構與人員會併為一體，未了裁員，導致「兩套人馬」合為「一套班子」，造成機構臃腫，人浮於事的弊端。（註卅一）其中，第1項問題較普遍、嚴重。事實而言，第1項問題又涉及到中、小城市的財政，與地方財政相關。

大陸省、市、鎮政府與其上一級行政單位之財政關係，目前大致循「超收分成，分級包幹」，的原則分享稅入。（註卅二）根據已知的若干零散資料顯示，目前，固定留市政府的稅包括十三種小稅及城市維護費、排污費、水資費等。（註卅三）其中，「城市維護費」為主要稅收。以往，省、縣政府所屬企業按7%~5%稅率作為省、縣、鄉鎮政府所屬企業應繳交之「城市維護費」。（註卅四）由於設在各中、小城市的省、縣或鄉鎮企業營業額增加迅速，相對地，市稅收亦逐年增加。但是，根據若干市的報導，市政府收入仍存在著「入不敷出」的困難，主要原因有四：1.市政建設項目如，公檢司法（警察）、交通、消防等機構與人員有增無減，所需經費大量增加；2.設於「市」的省、縣企業員工之副食品補貼仍由「市」支付，增加「市」的財力負擔；3.一遇中央縮緊財政、信貸政策時，市政建設所需資金更難籌措。4.中共中央給予大中城市的糧食加價，

註三十一：大陸主要中、小城市建設面臨困難，詳參姜士林等人，前揭書，特別是各個城市自行報導的利弊分析部分。

註三十二：姜士林等人，前揭書，頁一一七。

註三十三：「山西省古交市概況」，姜士林等人，前揭書，頁五七。

註三十四：姜士林等人，前揭書，頁二二四一二二五，頁二三四，頁三六一一三六二，頁四六二，頁四六八，有關中、小城市財稅結構資料仍不完備，有待進一步補充。

肥料貼補等優惠政策，並未同樣適行於新興小城市。（註卅五）

如上所述，中共當局推動的開發中，小城市的政策，短期內，或有提高農村（鄉、鎮）生產效益、疏解農村失業壓力及整頓中、小城市設施、市容的功能，惟以中、小城市較少管理人才，科技研究單位欠缺，加上中共中央暨省政府決策權限仍較集中，因此，長期來講，大陸中、小城市之建設與發展仍不免有重複致力公共建設，浪費公帑及規畫不當，發展不平衡之缺失。有關大陸地方市政建設之動向、利弊得失，及其對農村「都市化」的效應都是值得進一步探討的課題。

肆、結語——兼論中共地方行政發展 與兩岸關係可能的相關性

受到中共政權權力集中的制度因素所影響，大陸、市、鄉、鎮之組織與功能，一向以執行中共中央、省及直轄市之計畫決策為主，各縣、市、鄉、鎮之行政組織以大致比照省或直轄市對口單位而設置，機構重疊，行政效率低，經濟發展水平不等在所難免。一九七八年迄今，中共爲了提高所謂的「綜合國力」，並重視大陸各地區的均衡發展。因此，對大陸縣、市、鄉、鎮的管理大幅度放鬆，鼓勵地方各級政府自力更生進行「多樣化」的生產，商業及涉外（橫向）的經濟活動。中共中央這種政策之下，各級地方政府內部機構紛紛將原有的行政管理功能改變爲商業或服務功能，各級地方政

註三十五：同前註，頁五六—五七，頁一九七，頁四一六。

府行政人員大都陸續涉足經濟活動，商業或服務業。其中，以鎮辦、鄉辦的「鄉鎮企業」尤其發展迅速。以大陸縣、市、鄉、鎮行政機構暨其轄屬「鄉鎮企業」發展的趨勢來看，其未來與「兩岸關係」活動變遷有關者，至少有三點動向應予注意：

一、爲了減輕中共中央財政負擔，提高農村地區生產效益，中共中央鼓勵鄉、鎮政府黨政部門興辦實業，這些集體經營型態爲主的「鄉鎮企業」將是「兩岸關係」交往，接觸點之一。由於大陸集體型「鄉鎮企業」規模，生產項目與台灣地區家族式中、小型企業相近。這些由中共鄉鎮政府興辦或輔導的「鄉鎮企業」若朝向「外向型」方向經營，或鼓勵出口創匯，其對台灣地區中、小企業家將有莫大吸引力。基於此，有關「鄉鎮企業」與中共地方行政的相關性，應是值得研究、注意的一項主題。

二、中共各級地方政府的「審批權」問題，亦是另一項值得觀察、研究的主題。截至目前爲止，大陸縣、市、鄉、鎮各級政府擁有的「審批權」一決策權仍然有限。在財政、稅務、工商、供銷、民政、公安、糧食、衛生、教育等事務，省以下之各級地方政府享有之決策權有限。（註卅六）新改制的小城市市政府，其在計劃、經濟、基建、物資、土地管理的審批權則和「縣」一樣有限，甚至有些方面的「審批權」還不如原有的「縣」。（註卅七）今（一九九二）年四月，上海市（直轄市）開始將一向集中的財稅、基建項

註三十六：所謂「簡政放權」之建議則時有耳聞，惟具體措施仍不多見，詳參馮干文，前揭書，頁一三四—一三五。

註三十七：「安徽省滁州市報導」，姜士林等人，前揭書，頁三六一—三六二。

目管理、規畫、土地、環保、對外經貿、勞動管理、人事編制、商業管理等八個方面的部分權限下放至上海市轄屬之區與縣政府。其中，五百萬美元以下引進外資項目的審批權，涉及舊區改造的有關籌資、審核、建設權也由區、縣政府審核決定。（註卅八）然而，於此同時，中共中央基於增加中央財政收入之考量，卻又計畫大幅度縮減地方政府出售土地使用權的權限。（註卅九）由此一觀點來看，我方人員或企業家前往大陸進行交流或經貿活動時，自須先明瞭相關交流項目主管單位暨其「審批權」在那一級政府，又隸屬那一個部門管轄。是故，關於中共中央與地方各級政府「審批權」分配（佈）狀況，改變動向此一問題之研究，除了具有學術價值之外，對於兩岸交流實際亦有助益，還是觀察中共地方行政另一項有趣的焦點。

三、本文研究的另一項發現是，大陸地方政府除了欠缺資金之外，亦缺乏市政管理人才，縣、市、鄉、鎮管理經驗淺，因此，未來我方倘有意與大陸個別縣、市、鄉、鎮政府交流時，地方行政之學術研究，或地方行政管理經驗之交流觀摩似可優先考慮。

註三十八：（台北）聯合報，民國八十一年九月廿六日，第十版。

註三十九：（台北）聯合報，民國八十一年九月廿二日，第一版。

... (faint text) ... 政治學報 ... (faint text) ...

... (faint text) ... 政治學報 ... (faint text) ...

... (faint text) ... 政治學報 ... (faint text) ...