

一、大陸「行政復議體制」改革概況

開南大學張執中副教授主稿

自2008年9月以來，大陸共有12個省區市的60個單位參加行政復議委員會試點；「行政復議法」修改已列入2010年國務院立法計畫，開啟行政復議體制改革序幕。

當前大陸的改革試點，主軸在行政復議委員會審議機制的建立，試圖解決公信力的困境，並透過修法提供委員會運作的合法性。

現有行政復議受案數量偏低，大量行政爭議「游離」於行政復議管道之外，使行政復議工作面臨重大挑戰

現有行政復議制度的設計缺陷包括：功能定位不符社會需求、審理不透明、編制不足、維持率高與公信力低。

大陸國務院推動行政復議委員會的試點，以體制集中為主要模式的「黑龍江經驗」，和以吸收外部力量參與辦案為主要模式的「北京經驗」較為突出。

2008年9月，大陸國務院法制辦下發「國務院法制辦公室關於在部分省、直轄市開展行政復議委員會試點工作的通知」，至今共有包括黑龍江、北京等12個省區市的60個單位參加試點（新華網，2010.8.6）。而1999年通過至今的「行政復議法」修改也列入2010年國務院立法計畫，開啟行政復議體制改革的序幕。

大陸的行政復議為人民對行政機關有主張權利需要時的救濟途徑；包括信訪、行政復議與行政訴訟，皆屬「維權」的法定途徑。相對於行政訴訟，行政復議具有快捷、不收費等優點，且除了審查行政處分之合法性（legality），還包括審查是否合目的性（appropriateness）；而對於信訪，行政復議也具有法律程序之保障。依據國務院的說法，當前大陸群眾社會熱點問題上，越來越傾向選擇行政復議作為「理性維權」

的重要途徑（新華網，2010.8.6）。但是依據大陸學者的調查，在現實中百姓的行政救濟途徑卻呈現「大信訪、中訴訟、小復議」之狀態，每年行政復議案件都少於行政訴訟，更遠低於信訪（金國坤，國家行政學院報，2009年第6期，頁24）。究其原因，綜合官方與學界的觀點，20年來行政復議機構的不獨立與不專業，造成百姓普遍心存「官官相護」的疑慮，一直是問題癥結所在。也因此當前大陸的改革試點，主軸在行政復議委員會審議機制的建立，試圖解決該制度公信力的困境，並透過修法提供委員會運作的合法性。

（一）「維穩」代價高昂

統治成本不斷增加，是胡錦濤時期建立「和諧社會」的主要挑戰。自北京奧運和西藏「314事件」以來，大陸中央以空前的資源投入公安、國安和武警部門，以協助維護治安。今（2010）年公共安全財政支出在去年增加16%的基礎上，再增8.9%，增幅超過軍費，實際金額也和國防開支相差無幾，顯示大陸「維穩」的代價高昂（中國新聞網，2010.3.6）。

反觀「維穩」的起因，包括國務院法制辦公室或國家信訪局提出的數據，土地徵收、城鎮拆遷、環境保護、企業改制、勞動社保和涉法涉訴等問題，是當前社會主要的衝突點（中國國家信訪局網站，2007.3.28；新華網，2010.8.6）。這些問題顯示，大陸在經濟增長與品質（quality）間的落差所潛藏的巨大成本，而這樣的成本主要來自於長期以來「行政獨大」（executive dominance）的統治模式下，橫向與外部監督力量不足所凸顯的治理危機。

舉例來說，俗稱「紅頭文件」的規範性文件，是各地方政府、政府部門進行行政管理的重要手段之一。然而，由於長期存在制定機關越權，或缺乏統一的程序規範，使得現實生活包括違法設定行政處罰、違法設定和實施行政許可、違法設定行政強制措施與收費等現象層出不窮。也因此衍生出包括「暫住證」（孫志剛案）、「城管制度」（崔英傑案）、「徵地拆遷」（宜黃拆遷自焚案）等問題。為了有效保障公民權益，針對具體與抽象性行政行為，必須建立一個完善的監督和救濟體系，包括了

行政訴訟、行政復議等管道。不過，正如國務院法制辦副主任郜風濤的說法，大陸現階段的行政爭議「量大面廣」，且時常伴有群體性因素，需要依法妥善處理。然而現有行政復議受案數量偏低，大量行政爭議還「游離」於行政復議管道之外，使得行政復議工作面臨重大挑戰，制度完善「迫在眉睫」(人民網，2010.6.11)。

(二) 復議「維持率」高

自1980年代末期，隨著「行政復議條例」、「行政訴訟法」、「國家賠償法」、「行政處罰法」、「行政復議法」和「行政許可法」的施行，構建起大陸行政救濟體系的框架。問題是，「行政訴訟法」把針對抽象行政行為的行政訴訟排除在法院受理範圍外，「行政復議條例」也沒有將「紅頭文件」納入申請人的申請權範圍。而「行政復議法」的進步，在於該法建立關於抽象行政行為的審查規定，即公民、法人或者其他組織在對具體行政行為申請行政復議時，認為行政機關的具體行政行為所依據的規定不合法，可以一併提出審查申請(包含國務院部門、縣級以上人民政府及其工作部門和鄉、鎮人民政府的規定，但不包含國務院部、委員會規章和地方人民政府規章。第7條)。

不過，從統計數據顯示，大陸全國通過行政復議化解的行政爭議每年約8萬件左右，近3年每年平均增長10%，只是現有70%左右的行政糾紛，未經行政復議直接進入行政訴訟(新華網，2010.6.10)；即使百姓最終選擇行政復議，也多是基於節省成本，而非對行政機關自我糾錯的信任。現有行政復議制度的設計缺陷，隨著行政糾紛增加而逐漸顯現。包括行政復議制度的功能定位不符社會需求、審理不透明、編制不足、維持率高(維持原行政行為之比率高，即聲請復議者敗訴率高)與公信力低(法制日報，2010.6.11；金國坤，國家行政學院報，2009年第6期，頁25)。

在功能定位上，大陸行政復議偏重政府內部監督，而非百姓的行政救濟。加上復議機關一般設置為各級政府以及政府部門的內設機構，沒有獨立的復議決定權，在行政機關「首長負責制」下，「審者不決、決者不審」的決策方式，加上在官員強調政績和上下級領導關

係的作用下，行政復議常給百姓留下虛設的印象。

在組織編制上，初步統計，大陸現有行政復議權的機關1.8萬多個，但編制人員奇缺。地方3級政府的專職行政復議人員僅有1,532人，區縣級政府專職行政復議人員平均僅有0.2人，卻需要辦理案件總量的50%。一些基層行政復議機關沒有專設法制機構，行政復議人員往往屬兼職人員，不僅流動性強，而且素質普遍不高，難以適應依法及時辦理行政復議案件的需要。。

在復議程序上，法律規定以書面審查為主，聽證程序適用範圍有限，不利於充分聽取雙方當事人之的意見。由於缺乏必要的證據規則，且逐級報請審批的裁決方式，引發「官官相護」之猜疑。以當前主要試點對象的黑龍江省為例，2008年全省受理行政復議案件2,298件，維持率占63%；直接向人民法院起訴的行政訴訟案件共計2,414件，維持率占20%，復議糾錯比例僅占訴訟的1/3，而經過行政復議後又提請行政訴訟的案件中，經法院糾錯的又占54%。儘管「行政復議法」設專章規定了行政復議機關及工作人員的法律責任，但是卻缺乏相應的追究程序。包括由誰啟動、由誰追究、追究期限等，法律沒有明確規定，讓追究缺乏可操作性。種種體制缺陷，也導致行政復議被人稱之「維持會」（法制日報，2010.7.1）。

（三）行政復議委員會試點

如前所述，程序的公正性是決定百姓信任和選擇行政復議來解決糾紛的關鍵，也迫使國務院推動行政復議委員會的試點。其中，以體制集中為主要模式的「黑龍江經驗」和以吸收外部力量參與辦案為主要模式的「北京經驗」較為突出（新華網，2010.8.6）。

在改制試點中，主要將行政復議案件的決定權統一交由行政復議委員會行使後，案件審查需3人以上提出初步意見，經集體研究或行政復議委員會辦公室主任審定，由行政復議委員會議決後，報行政復議委員會副主任、主任決定。同時縣級以上政府設立一個由本級政府領導下的行政復議委員會集中受理與審查，集中決定本行政區域內

的行政復議案件，其他行政機關不再設定行政復議職能。如哈爾濱市採「分署辦公」方式，行政復議機關法制辦擁有受理權、調查權與部分初審權，行政復議委員會則擁有復議的決定權。而北京市政府成立行政復議委員會，28人的委員會由主委、常務副主委、副主委、常任委員10名，加上遴選任命北京部分大學、研究機構和國家部委的學者專家18名組成非常任委員組成。行政復議委員會通過召開行政復議案件審理會（9名委員組成），和全體會議案件審理會來進行。其目標除了保障委員會的獨立地位，透過政府外的專家參與審議，有助於提升行政復議的公正性。

不過，學者以打「擦邊球」來描述當前的行政復議委員會試點，主因是依法無據的情況下，委員會只是一個諮詢機構，法制辦只是案件調查機構，依法履行行政復議職權的仍是行政復議機關（陶蘇樺、曾凡鄭，法制與社會，2009年第4期，頁345）。這樣的合法性問題，有待修法來解決。

（四）結語

公民權利的保障與實現，可謂一切國家制度的終極目標，並增強統治權威的正當性。近年來大陸一系列攸關公民權的事件，面對法律法規衝突或行政機關侵害權利的行政行為，喚起學界與社會對權利救濟之關注。而面對越來越多的行政爭議與社會衝突，行政復議機制卻只能「隔岸觀火」，主要還在該機制的獨立與公正性受人質疑。

當前大陸推動行政復議體制改革，有意改善行政復議體制的透明度與獨立性，也意味大陸中央希望透過提高行政救濟管道的公信力，讓社會爭議透過體制內管道解決，降低統治與維穩成本。因此，觀察未來行政復議體制改革，除了立法保障外，由首長制走向委員會制，重點仍在專業提升、程序透明與委員會的獨立性，除了解決「政府在場」之問題，同時也要解決與行政訴訟與信訪的制度銜接問題。

釷)和「重稀土」(鈾、鐳、鈦、鈷、鈹、鐳、?、鈳、釷)，有「工業味精」、「新材料之母」之稱。全球稀土儲量約有10,000萬噸，儲量前3名國家，分別是大陸(36%)、獨立國協(19%)、美國(13%) (美國能源政策分析家Mark Humphries向美國國會提交「稀土元素：全球供應鏈條」報告，2010.7.23)。

稀土運用層面廣泛，尤其是諸如電腦配件、各類精密儀器、磁浮列車等高科技產品，乃至坦克、飛彈等國防工業產品的必須原料。目前全球每年消耗量已達13萬噸左右，預計2015年將達20萬噸 (大陸國家信息中心，2010.8.24)。

2. 大陸已為「稀土大國」

大陸第2代領導人鄧小平曾說：「中東有石油，大陸有稀土」。全世界中，唯有大陸可以提供全部17種稀土，年產量可達12萬噸，占世界產量的97%，可謂是「稀土大國」 (大陸國家信息中心，2010.9.10)。目前歐盟和日本均主要依賴大陸進口 (旺報，2010.9.10)。

大陸稀土資源主要分布在北方的內蒙古和南方5省 (廣東、廣西、福建、江西、湖南)，其中以內蒙古包頭市的白雲鄂博混合礦儲量最多，主要開發者是包頭鋼鐵公司 (簡稱包鋼。信報，2010.9.1)。

(二) 大陸稀土開發思維

稀土是當前高科技產品的必備原料，深具戰略價值，各國無不將稀土的儲備與發展納入國家戰略規劃。身為「稀土大國」的大陸，稀土資源發展策略逐漸成為因應建構「中國崛起」實力中的重要環結。

相對於美、日等國早在80年代就將稀有資源納入戰略儲備的作法，以大陸積極推動的礦產資源戰略儲備的3種形式中，僅戰略石油儲備的具體實踐相對成熟。而確保大陸持續握有稀土資源優勢，對保障大陸工業及軍事發展需求至關重要 (新紀元周刊，2009.9.17)。因此，大陸國務院計畫公布「國家礦產地儲備戰略試點」，續將供過於求的稀土納入戰備資源行列 (中新網，2010.5.25)。

另一方面，經濟大國的大陸藉操控稀土策略，扭轉大陸長期扮演「唯一價位低廉生產國」的尷尬角色，進而終結美、日等國長期廉價

囤積稀土的戰略（中華工商時報，2010.9.2）。而北京當局的「兩手策略」，一手用低價打擊外國稀土業，另一手為取得廉價稀土資源，外國高新科技業也被迫考慮赴大陸設廠，進而使大陸獲得更先進技術（經濟日報，2009.10.26）。

（三）大陸稀土開發的問題

大陸作為世界「稀土大國」，卻無法握有稀土產業的「話語權」，成為「稀土強國」。茲將大陸稀土產業發展的問題，分述如下：

1. **過度開採導致供過於求，市場價格低廉**：由於部份地方政府和礦主官商勾結，過度開採，導致供過於求，市場價格低廉（大陸國土資源部發現 1990-2005 年間，稀土出口量成長近 10 倍，但平均價格卻有 1990 年的 50%。信報，2010.9.15；工商時報，2010.5.22）。
2. **缺乏增值技術**：將稀土原礦加工成具有高附加值的材料，才是獲取巨大利益的最佳途徑。惟大陸僅以原料開採為主，缺乏將稀土分離、提取的增值技術，導致無法有效利用「儲量第一」的優勢（大陸國家信息中心，2010.9.13）。
3. **無法掌握「話語權」**：所謂「話語權」乃指對產業上下游的掌控能力。由於大陸僅能掌控稀土原料，缺乏加工技術，反使具有加工技術的日本，對 800 多種稀土產品享有「話語權」（大陸國家信息中心，2010.9.11）。
4. **多頭管理，缺乏整體規劃**：目前由國家發展和改革委員會（簡稱國家發改委，以下同）、國土資源部、工業和信息化部（簡稱工信部，以下同）、科技部、環境保護部等 5 個部門負責管理稀土行業；商務部負責管理稀土出口事宜；而國有資產監督管理委員會負責稀土國企管理。政府部門的多頭管理，促使大陸稀土開採毫無規劃與管控（香港商報，2010.9.6）。
5. **污染生態環境，威脅居民生命安全**：稀土資源的最豐富的內蒙，GDP 增長高達 20%，居各省之首，然而，在追求 GDP 高增長的背後，稀土的開發卻造成生態環境的污染與資源的浪費，並危及附近

居民的生命安全（信報，2010.9.15）。

（四）大陸因應措施

大陸官方自2007年起，決定緊縮稀土出口配額，並將稀土的生產計劃由「指導性」調整為「指令性」。茲將大陸官方相關因應措施分述如下：

1. 限制稀土出口量：減少出口配額，是大陸尋求稀土定價權的重要手段。2009年工信部制定的「稀土工業發展的專項規劃（2009-2015年）」明確提出2009-2015年每年出口稀土量不超過35,000噸（大陸國家信息中心，2010.8.9）。
2. 整合產業鏈
 - （1）整併相關企業，提高行業準入門檻：國務院頒布「關於促進企業兼併重組的意見」，整併包括稀土在內的6大行業；工信部也公布「關於公開徵集稀土行業準入條件意見的通知」，提高行業準入門檻，預計將100家稀土企業重組至20家（中通社，2010.9.9；香港蘋果日報，2010.9.8）。
 - （2）重擬開採計劃：國土資源部於今（2010）年7月14日發文，要求各地提出「稀土礦產勘察專項規劃」；並公布「關於開展全國稀土等礦產開發秩序專項整治行動的通知」，建立責任機制，取締違法走私及亂採濫挖，並成立「協管員」制度，維護礦區開採秩序。此外，南方5省（廣東、廣西、福建、江西、湖南）亦於8月10日共同簽署「南方5省區15市稀土開發監管區域聯合行動方案」，以解決稀土濫採問題（信報，2010.9.15；大陸國家信息中心，2010.8.24）。
3. 統一管理權責：為改變以往稀土開採「多頭管理，無處負責」的局面，大陸官方決定將國家發改委下屬的稀土處轉給工信部管理，其它部委則擔任輔助管理角色（香港商報，2010.9.6）。
4. 以稀土開採權換取高新技術：大陸官方與部份外資企業合作，建立「開採與技術交換」平臺，由外資企業提供產品新技術，以換取有限度的稀土開採權（信報，2010.9.1）。由於稀土出口配額大幅削減，今年

國際用戶將面臨約 2 萬噸的供給短缺。預計外資企業將開始遷移加工廠到大陸（大陸國家信息中心，2010.8.24）。

5. 納入「十二五規劃」：大陸「十二五規劃」將設立重大稀土專項資金，科技部將劃撥 3-4.5 億元人民幣支持稀土的開發運用。國家發改委也把稀土材料的運用和產業化，納入國家戰略的研究範圍（大陸國家信息中心，2010.8.24）。

三、大陸網路商務化發展

企劃處主稿

網路加速了大陸新型商務模式和服務的出現，同時扮演了促進經濟結構調整及發展的重要角色，並對民眾生活與消費型態產生深刻影響。據統計，近來大陸各種網路應用類型中，以商務交易類用戶的規模擴張最為迅速，成長率約為30%左右，使大陸網路商務化進程成為外界關注的焦點。

隨著大陸網路應用的普及，電子商務已成為傳統行業的新藍海，倘若能克服網路安全及應用程度等瓶頸，大陸網路商務化的蓬勃發展應可預期。

網際網路對大陸經濟和社會發展產生重大的影響。在經濟發展方面，網路加速向傳統產業滲透，新型商務模式和服務應運而生，網路同時也扮演了促進經濟結構調整，以及轉變經濟發展方式等重要角色；另外在社會發展方面，網路也成為不可或缺的工具，對民眾生活與消費型態產生深刻影響（新華社，2010.6.8）。

（一）網路應用類型簡述

各類網路應用在大陸網際網路的發展中已漸趨普及，用戶數量也

持續增加，主要的網路應用可分為4種類型，簡述如下：

1. 信息獲取類：以獲取生活中各種訊息及新聞資訊為主，包含搜尋引擎及網路新聞等。
2. 商務交易類：大陸電子商務市場發展強勁，相關網路應用趨於常態化，包含網路購物、網上支付、旅行預訂、網上銀行及網路炒股等。
3. 交流溝通類：提供民眾廣泛的群體傳播訊息管道，包含即時通信、電子郵件、博客、社交網站及論壇等。
4. 網路娛樂類：隨著大陸網路用戶使用寬頻的普及率提高，相關網路娛樂應用服務範圍擴大，包含網路遊戲、網路文學、網路視頻及網路音樂等。

（二）網路商務應用現況

據「中國互聯網絡資訊中心」2010年7月發布的第26次「中國互聯網絡發展狀況統計報告」（以下簡稱「報告」）指出，近來大陸網路用戶的網路應用，呈現出商務化程度迅速提高、娛樂化繼續保持，以及溝通和資訊工具價值加深等特點。其中網路用戶對於商務類應用的使用率成長約為30%左右，遠遠超過其他類網路應用，使大陸網路商務化進程成為外界關注的焦點。相關應用現況如下：

1. 網路購物：目前大陸上網人口約為 4.2 億，其中已有 1.42 億曾使用網路購物，而隨著網路購物市場的擴大，網路購物也出現新的模式和機遇，包含團購模式的興起、購物網站向手機平臺移動並逐漸注重用戶體驗和安全保障，以及加快物流提供等服務，再加上媒體宣傳和促銷活動，將使網路購物益加普及。
2. 網上支付：目前大陸網上支付的使用率為 30.5%，用戶規模達 1.28 億，是用戶數量增加最快速的網路應用，主因有 3：（1）受網路購物用戶成長的影響；（2）網上支付的服務範圍的擴展，包含企業開通網上支付水、電、煤等費用，以及 2、3 線城市也開始拓展網上支付方式；（3）隨企業資訊化程度加深，越來越多企業之間的

資金流通，趨向以網上支付方式進行。

3. 旅行預訂：大陸旅行預訂的用戶規模目前約有 3,612 萬人，除利用網路平臺進行旅行預訂的用戶不斷成長，透過手機預訂功能的用戶群體也越來越龐大，因此預計未來會有更高的使用成長率。

從網路購物、網上支付等業務的快速發展，以及各大網路企業收入的變化，可以看出大陸網路商務化的程度正在提高。據統計，2009 年網上支付的成長率為 80.9%，旅遊預訂 77.9%，網路炒股 67%，網上銀行 62.3%，以及網路購物 45.9%，平均年度成長幅度達 68%，商務交易類應用在各類網路應用中遙遙領先（中國國家信息中心，2010.1.29）；另據今（2010）年 7 月發布的第 26 次「報告」統計，今年上半年網上支付、網路購物和網上銀行用戶的成長率，分別為 31.4%、36.2% 和 29.9%，在各類網路應用中仍高居前 3 名，且遠超過其他類型的網路應用。

（三）網路商務化面臨的挑戰

儘管大陸網路應用已有朝向商務化發展趨勢，但相關網路安全及應用程度相對不足等問題，成為網路商務化進一步發展的制約因素。

1. 網路安全：據中國國家互聯網應急中心的監測數據顯示，僅今年上半年就有近 6 成的民眾在上網瀏覽網站時遭病毒或木馬攻擊；有超過 3 成的民眾帳號或密碼曾被盜用；更有高達近 9 成的電子商務網站訪問者擔心假冒網站，這些問題讓網路商務應用的發展前景蒙上陰影（中國國家信息中心，2010.8.17）。
2. 網路經濟糾紛：在網路從事商務相關應用時，應透過身分認證技術以確保交易，但在大陸「電子簽名法」發布實施之後，政府在面對實名制等身份認證的推動上，仍停留在機構設置和牌照發放階段，因此隨著網路交易的興起，網路經濟糾紛和犯罪行為也日益增多（中國國家信息中心，2010.8.17；新華澳報，2010.5.12）。
3. 中小企業接受程度不足：多數中小企業對網路商務應用的觀念，仍停留在建立企業網站，或在 B2B 電子商務平臺發布訊息等基本層面，並未與企業業務推廣及發展相結合，中小企業接受程度尚不足

(中國國家信息中心, 2010.8.17)。

4. 商務化應用程度比重相對低落：與歐美或日韓等網路發達的國家相比，大陸的商務交易類網路應用水準相對較低。據統計顯示，目前大陸上網人口中約有 1/3 是網路購物用戶，但在歐、美和日、韓等國約為 2/3；另外在網路消費領域中，用戶數量更僅為美國的 1/3，因此大陸網路消費仍有很大的成長空間 (中國國家信息中心, 2010.1.28)。

(四) 結語

隨著大陸網路應用的普及，電子商務成為傳統行業的新藍海，未來會有越來越多的傳統企業，借助電子商務以提升業績和影響力。現階段大陸電子商務的發展，已為企業和平臺提供了良好的發展契機，另外大陸寬頻和手機上網用戶快速成長，以及大陸網路用戶對於網路應用正在從娛樂型走向商務化，也大幅提高網路的商業利用價值。

惟大陸網路在各類的應用發展並不均衡，顯示出網路服務性並不完善；另外從網路商務交易類的應用現況來看，目前大陸網路商務化發展仍處於初級階段，倘若能打破網路安全及應用程度等瓶頸，大陸網路商務化的蓬勃發展應可預期。

四、大陸高等教育之「去行政化」改革概況

台中教育大學楊思偉教授主稿

大陸大學內部體制的行政化受到「官本位制度」的影響，幾乎所有公立部門都有個別的行政級別；政府部門採垂直任命制的管理體制，更強化了「官本位制度」，與「唯上是從」的制度安排；大學內部的行政單位依據政府的行政機構對應設立，造成大學行政單位過多、設官過多的問題。

2010年6月6日，大陸發布「國家中長期人才發展規劃綱要 (2010-2020年)」，提出「克服人才管理中存在的行政化、官本位傾向，

取消科研院所、學校、醫院等事業單位實際存在的行政級別和行政化管理模式」，用以創新人才培育機制。

2010年7月29日，大陸發布「國家中長期教育改革和發展教育規劃綱要（2010-2020年）」，揭櫫「政校分開、管辦分離」之原則，並以「克服行政化傾向，逐步取消實際存在的行政級別和行政化管理模式」。

溫家寶在2010年2月27日接受專訪時提到：「教育行政化的傾向需要改變，大學最好不要設立行政級別，讓教育家辦學」，大陸有關大學領導人員組成與資源配置模式可能將有所變革。

大陸教育體制起初沿襲蘇聯的教育模式，1952年進行院系大調整，大學被視為「行政單位」，逕以調控全國3/4的大學整併與獨立，自此大學運作體制便長期存在「行政級別」及「官本位制度」。惟大陸自2010年5月召開「全國人才工作會議」與7月召開「全國教育工作會議」後，為改進人才工作管理體制以建設現代學校制度，決定取消科研院所、學校的行政級別和行政化管理模式，此將影響強調學術專業的大學行政運作體制。因此，未來大陸高等教育管理模式將有相當之變革。

（一）「行政級別」、「官本位制度」及其流弊

大陸大學內部體制的行政化受到「官本位制度」的影響，幾乎所有公立部門都有個別的行政級別，不同的行政級別即是不同的官等，不同的官等擁有資源與待遇差異甚大，而社會價值觀乃是以「官」來定位，官大則社會地位高，官小則身價低，而沒有行政級別的職業則比照「官」來定位各自的地位。由於大陸政府部門採垂直任命制的管理體制，更強化了「官本位制度」，與「唯上是從」的制度安排，並讓所有活動幾乎會與行政級別產生關連，導致「沒有行政級別就沒有社會地位」的情形，更出現「局級道士」、「局級方丈」、「科級神父」等荒謬職稱（人民報，2001.1.27）。此時學校組織權力結構無法出現科層

體制和專業化系統等雙元性，教師無法專業自主，科層體制凌駕專業，專業受到科層干預。

許多校長會標榜自己是何種行政級別，來說明自己的社會地位，而教育部的任命通知也會載明職務的行政級別。例如，最近大陸教育部對於華中科技大學之「關於林萍華等職務任免的通知」（大陸教育部教任[2010]22號）即提到「任命林萍華、丁漢初為華中科技大學常務副校長（正廳級）」。這種任命學校人員過於牽涉行政級別的傾向，讓大學幾乎是政府的附屬機構，教育行政部門直接干涉學校內部事務，大學對外則是缺乏相應的辦學自主權，對內則是學術事務的管理也被行政管理所代替，導致「政府管得過寬，學校被管得過死」的情形。

1952年，大陸進行大學院系大調整，建立起教育全部由國家來負責的辦學體制，政府安排人事，也將大學所有人員級別參照政府官員。原本大學的行政級別只有2類，分別是4年制本科院校屬於正廳級，專科院校屬於副廳級，不過1998年5月以後「985工程」學校9所（迄今43所）提升為副部級大學，例如北大、清華、復旦、南開即屬於此；一些是中專升格職業技術學院者則往下成為正處級，此種情形如同華南農業大學校長陳曉陽所說：「大學已經官場化」（新快報，2009.4.26）。因為大學也依其條件比照「官」來定位各自的地位，大學內部的行政單位必需依據政府的行政機構對應設立，否則就可能無法取得學校資源；再者整個學校的人員也因為學校官等而決定其權力、資源與待遇。

大學內部的行政單位並非依發展需要而設，而是依據政府的行政機構對應設立，這也造成了大學行政單位過多、設官過多的問題。據上海交通大學教授熊丙奇統計，目前大陸重點大學校級領導一般有10到15名，處級幹部一般在300人以上。所以大陸形容如今的大學「校級領導一走廊，處級幹部一禮堂，科級幹部一操場」（人民日報，2008.4.16），於是校長做處長的工作，處長做科長的工作，大學內部的管理績效不佳。

（二）「全國教育工作會議」後揭櫫高等教育去行政化

大陸於2008年8月起由總理溫家寶與國家科教領導小組啟動教育規劃綱要研究制定工作，經過中央政治局常委會和中央政治局會議審議，於2010年7月13-14日召開「全國教育工作會議」，7月29日發布「國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）」（簡稱「教育規劃綱要」，以下同），力求於2020年前全面普及義務教育，高中階段教育普及率達到90%，高等教育入學率達到40%。同年稍早的5月25-26日，大陸舉辦「全國人才工作會議」，並於6月6日發布「國家中長期人才發展規劃綱要（2010-2020年）」（簡稱「人才規劃綱要」，以下同），此亦為大陸第1個中長期人才發展規劃，力求大陸於2020年前躋身世界人才強國行列。兩項重要會議與文件的發布，透露出大陸要以教育興國、人才強國的強烈訊息。

「人才規劃綱要」的第3部分「體制機制創新」中提到「克服人才管理中存在的行政化、官本位傾向，取消科研院所、學校、醫院等事業單位實際存在的行政級別和行政化管理模式」；「教育規劃綱要」第13章「建設現代學校制度」，亦揭櫫「政校分開、管辦分離」之原則，「克服行政化傾向，逐步取消實際存在的行政級別和行政化管理模式」；並且為了落實和擴大學校辦學自主權，「教育規劃綱要」要求政府及其部門「減少和規範對學校的行政審批事項，依法保障學校充分行使辦學自主權和承擔相應責任」。因此「大學去行政化」乃為既定之高等教育改革方向。大陸教育部部長袁貴仁表示（人民網，2010.2.28），未來將改變目前（政府）直接管理學校的單一模式，改用綜合應用立法、撥款、規劃、資訊服務、正確指導和必要的行政措施，減少不必要的行政干預。其次，還要發揮學校的學術委員會在學科建設、學術評價、學科發展中的重要作用，幫助學校更好地依法面向社會自主辦學。

（三）大陸高等教育「去行政化」之未來發展

大陸「全國政協」委員、南方科技大學校長朱清時大力呼籲大陸大學去行政化，他認為「不去行政化，教育改革其他措施都是隔靴搔

癢」(工人日報, 2010.3.11)。不過, 大陸大學長期存在的行政級別以及官本位制度, 官場文化甚濃, 教授競相應聘處級、科級職位, 學校領導者對政府官員低聲下氣, 辦學趨於急功近利。加上十餘年來對於教育投資與日遽增, 行政權力也相應變得擴大, 當行政官員掌握大量資源, 而教授又缺乏管道參與時, 教授爭相擔任行政職務, 無心學術, 讓大學行政化日益嚴重。

此次推動「去行政化」改革是大學經營的進步, 但是「取消行政級別」無法一蹴而成, 必須先有新的大學人才培育機制、新的大學管理與評鑑機制作為取代, 孕育大學辦學自主的空間, 否則「取消行政級別」會流於空談。中國人民大學校長紀寶成表示, 「在全社會都以行政級別作為評價標準時, 取消高校(即大學)行政級別將貶低教育, 導致高校無法與社會對接», 因為「不是我非要有級別, 而是別人怎麼看待我的問題, 如果去找政府談事情, 是科長、處長還是市長來接待? 這個是不一樣的」(新京報, 2010.3.7)。所以, 大學取消行政級別最重的意義在於形成大學自主辦學機制, 去除官本位的思想。

溫家寶在2010年2月27日接受「中國政府網」、「新華網」聯合專訪時提到「教育行政化的傾向需要改變, 大學最好不要設立行政級別, 讓教育家辦學」(新華網, 2010.2.27)。所以在大學自主辦學與專業辦學的要求下, 未來大陸應會改變目前政府與學校之間以及學校內部的教育資源配置方式, 實現教育資源配置模式從「行政權力主導型」轉向「教育規律主導型」; 其次, 大學校長也可能改變目前「政府任命制», 以人大代表、政府部門、社會賢達、學校教授等組成遴選委員會取代之; 再者, 大學應會精簡學校領導人員數量, 以教育專業所需設置內部組織, 避免過去對應外部政府機構層級而產生龐冗部門。

未來大陸若能形成大學自主辦學機制, 去除大學行政化的情形, 以適當學術權力取代不當行政權力, 並重新回到教育辦學思維, 建立服務型的行政機構, 即可能醞釀出新的大學組織文化。

五、近期日「中」關係之觀察

世新大學兼任副教授楊志恆主稿

釣魚臺事件發生後，日、「中」雙方雖都公開表示願意回到「戰略互惠」關係的原點，但雙方實質關係仍餘波未平，民間的示威亦有越演越烈之勢。

日「中」關係由長遠共同利益來看，悲觀之中仍有樂觀的期待，主因是大陸方面已在安撫民眾以大局為重。

日本民主黨政府執政以來，開始思考要擺脫過去以美國為優先的外交戰略，大陸應該趁機推動日「中」緊密關係以弱化日美同盟，但釣魚臺事件的發生卻使大陸錯失此一戰略機遇期。

日「中」戰略互惠關係基本上仍是日「中」兩國關係發展的共識，但經過政黨輪替與釣魚臺事件後，已相當脆弱。

在後釣魚臺事件的日「中」關係中，雙方的政治關係可能還會更依賴經濟合作因素，來作為制約關係惡化的煞車器。

美國的態度是不希望釣魚臺事件擴大，影響區域的安全情勢，因此可能介入要求日、「中」兩國和平解決。

釣魚臺事件發生後，儘管日、「中」雙方的官方都公開表示願意回到「戰略互惠」關係的原點，還有日本首相菅直人與大陸國務院總理溫家寶今(2010)年10月4日在布魯塞爾亞歐會議期間的25分鐘「走廊之會晤」，以及大陸國防部長梁光烈與日本防衛大臣北澤俊美10月11日在越南舉行的擴大防衛部長會議的會晤，但是，雙方實質的關係仍是餘波未平，且民間的示威有越演越烈之勢。最近在大陸四川成都已經有大規模反日示威活動，日本方面也發生由前航空自衛隊幕僚長發起的幾千人的反「中」示威，雙方的民族主義有被挑起蔓延之勢，甚至把美國也牽扯進來(美國國務卿希拉蕊在9月23日表示釣魚臺適用於美日安全保障條約第5條協防規定。中央社，

2010.9.24)。整體而言，日「中」關係發展短期之內還是讓人不敢樂觀。

（一）「大局為重」的日「中」關係省思

不過，從日「中」的長遠共同利益來看，還是會讓人在悲觀之中有樂觀的期待。主要的原因是，大陸方面已經在安撫民眾以大局為重來看待此一事件，甚至呼籲民眾反思盲目的「反日」對大陸是否有利的大格局大戰略問題。大陸外交部前發言人吳建民9月25日在人民日報海外版發表的「愛國也講方略」乙文就強調要冷靜思考「反日」的後果。在這篇文章中他指出：「在國際風雲變幻的今天，我們國家確實在崛起，這包含天時地利人和的原因。在中國崛起的背景下，國民心態的問題便突出了」。他特別指出的心態問題是：「對於人家的評論非常介意。人家說我好，高興得不得了，人家罵兩句非常沮喪，這是缺乏自信的表現」。他強調，應該理性愛國，之前有些人主張抵制日貨，可是全球化進行到今天，要看清楚，索尼（sony）產品95%是大陸製造。抵制日貨不愚蠢嗎？他強調，不要被那種看來很激進很愛國，實際上誤國的言行所害，那是害國家的事情（人民日報，2010.9.25）。這篇文章發表在大陸漁船事件發生的敏感時刻，且是在官方的人民日報海外版，其顯示的意義應該是代表大陸高層希望人民冷靜理性、以大局為重的立場。

此外，日本民主黨政府從2009年9月執政以來，就開始思考要擺脫過去自民黨政府時期的對美關係優先，以及依賴日美同盟的外交基軸，甚至想要改變沖繩縣的普天間基地遷移案。這些新外交方針看在大陸外交部的眼裡，應該是樂見其成，甚至應該趁機推動日「中」緊密關係，以實現長久以來要弱化日美同盟的對日外交戰略才是。然而，釣魚臺事件的發生卻使大陸錯失了這個千載難逢的戰略機遇期，美國國務卿還史無前例地公開宣示，釣魚臺海域適用美日安保條約第5條規定。這是大陸自己把日本推向美國這一邊，也給沖繩縣居民上了一堂日美同盟的重要性課程。沖繩縣議會甚至通過一項譴責大陸漁船入侵，以及批評日本政府沒有處理好基地遷移案的決議。這比起釣魚臺事件發生前，沖繩居民只重視基地遷移案而不考慮大陸的安全威脅，事實上對日本政府這是減輕相當大的壓力。根據日本媒體披露，大陸最近又派出漁政船到釣魚臺海域「維權巡航」，並有制度化之勢

(朝日新聞, 2010.10.14)。未來，沖繩居民在內憂(基地遷移)與外患(大陸威脅)的困擾下很可能選擇和日本政府的合作。而現在的菅直人政府是傾向於加強與美國的同盟合作關係。對大陸的對日外交戰略而言，又失去一次利用沖繩居民反美的機會，利弊得失相信大陸領導人心知肚明。

(二) 經濟合作對政治衝突的制約

1. 戰略互惠關係的脆弱性

日「中」戰略互惠關係基本上還是兩國關係發展的共識，不過，這份由溫家寶與胡錦濤在自民黨執政時期背書的重要文件，似乎有被稀釋化的傾向。這當然與日本政黨輪替民主黨執政有關。現在提到的戰略互惠關係已經變成一個普通關係的代名詞，而且更加脆弱。在這次釣魚臺事件發生期間，大陸方面取消了許多日本民間人士赴北京及上海的文化交流，唯一正常舉行的是同意1,000名日本青少年於10月27-30日參加上海世博會。另於10月12日，有400名大陸高中生前往日本，與日本各地的高中生進行10天的交流(人民網國際線上, 2010.10.13)。而日本政府相當重視的軍事交流，大陸方面卻強硬地予以拒絕。根據大陸媒體報導，3艘日本海上自衛隊的訓練艦原計畫在10月15日環球航海訓練回國途中，停靠青島港5天舉行友好交流活動，但大陸國防部推遲這項交流。10月11日，日本防衛大臣北澤俊美希望大陸方面重新考慮時，大陸國防部長梁光烈表示很難推翻這項決定(環球時報, 2010.10.15)。根據兩國當出達成的戰略互惠協議，日、「中」進行領導人1年1次互訪及防衛交流，但很明顯地，這樣的協議目前看來還是相當脆弱。事實上，要維繫雙方關係不致全面惡化，已經不能完全仰賴戰略互惠關係協議。

2. 經濟合作還是制約政治關係惡化的關鍵

整體而言，釣魚臺事件對日、「中」而言都是傷害，最近日本電視媒體經常播放大陸觀光客抵制到日本旅遊，對日本旅館業、餐飲業及百貨公司衝擊的畫面。這些看在以經濟立國的日本政府的眼裏，自然希望儘早結束兩國的緊張關係。對大陸而言，何嘗不是如此。中共最近召開「十七屆五中全會」通過的「『十二五規劃』的建議」，就

明白表明這是實現2020年全面小康社會的重要戰略機遇期（人民網，2010.10.20）。日「中」兩國現在已經互為最大貿易夥伴國，日本需要大陸的觀光客協助振興日本經濟，大陸也需要日本的市場。在「合則兩利」的前提下，政治上的紛爭也該適可而止。大陸的「十二五規劃」雖然強調持續擴大內需，但是，還是需要繼續把國家經濟大餅做大，否則還是不夠13億人口的小康之需。目前在日本方面已經積極採取修補關係的辦法，大陸方面民間的反日情緒雖尚有餘波，但誠如中國社會科學院日本專家劉江永指出，雙方政府都在努力將釣魚臺事件告一段落，恢復正常的關係（人民網國際線上，2010.10.13）。事實上，在後釣魚臺事件的日「中」關係中，雙方的政治關係可能還會更依賴經濟合作因素，作為制約關係惡化的煞車器。

（三）結語

目前國際社會對釣魚臺事件比較關注的國家還是美國。9月底在紐約舉行聯合國大會時，歐巴馬除了讚美菅直人是一個好的領導人外，也特別提到美日兩國共同合作密切關注大陸的動向，但還是希望日「中」兩國透過對話早日解決撞船事件。美國基本原則是不介入。美國的態度也等於是希望這個事件擴大，影響區域的安全情勢。因此，這個事件也有可能在美國介入要求日「中」兩國和平對話解決之下，逐漸降溫。如果在最近未來仍沒有具體改善的話，也不排除歐巴馬總統利用APEC橫濱會議領袖會晤之機會，促成日「中」兩國和解的可能。日「中」關係緩和相信也應該是東亞國家共同的期待。

六、從俄軍經驗看解放軍戰略區改革

歐錫富博士主稿

俄軍將6大軍區改為4大聯合戰略司令部，統籌轄區的陸、海、空一體化聯合作戰。戰略核部隊仍歸中央管轄。

解放軍戰略區改革建議組成4個戰略區，成立戰略區聯合司令部，顯然受到俄軍改革經驗啟發。

俄軍另將指揮層級從軍區-集團軍-師-團4級簡化為聯合戰略司令部-戰役司令部-旅（基地）3級。

俄軍改革進展優於解放軍，在於外部壓力、軍內抵制、精減指揮層級方面有所差異。

（一）俄軍成立聯合戰略司令部

根據俄羅斯總統梅德韋傑夫簽署的俄軍改革命令，在2010年12月1日前，將目前6大軍區改？4大聯合戰略司令部（即戰役戰略司令部）；莫斯科軍區與列寧格勒軍區併？西方軍區，包括空軍、防空兵、北方艦隊和波羅的海艦隊，組成西方聯合戰略司令部，應對北約威脅；北高加索軍區、黑海艦隊與裏海艦隊併？南方軍區，成立南方聯合戰略司令部，應對獨聯體與俄羅斯內部的武裝衝突；伏爾加河-烏拉爾（Volga-Ural）軍區與西伯利亞軍區西部併？中央軍區，成立中央聯合戰略司令部，除了應對中亞的動盪局勢，也是其他戰略方向的預備隊；遠東軍區與西伯利亞軍區東部和太平洋艦隊併？東方軍區，構成東方聯合戰略司令部，應對移民、生態、人道主義災難等非傳統威脅；至於戰略火箭部隊、海軍戰略核部隊、長程空軍、太空部隊的隸屬，則仍歸中央管轄（RIA Novost，2010.9.24）。

4大聯合戰略司令部的成立，使得俄羅斯大陸軍主義分區駐防的軍區制劃上句點。各大聯合戰略司令部將不再像原來的軍區那樣只能調動陸軍，而是統籌轄區的陸、海、空一體化聯合作戰。軍區制可追溯至東羅馬帝國，西元8世紀東羅馬帝國設立30多個軍區，軍區總督握有軍政大權，直接向皇帝負責。西元989年俄羅斯接受東正教，開始實施軍區制。2次大戰前各國普遍實施軍區制，但隨著海、空軍崛起，軍隊機動力開始出現，嚴格分區的制度逐漸不適應現代戰爭需求。蘇聯解體後，俄軍先將蘇聯時代的13個軍區縮編為8個，隨後又減為6個。2008年8月喬治亞戰爭，俄軍指揮官無法有效協調陸軍、黑

海艦隊和空軍行動，軍區改革勢在必行（新華網，2010.7.19）。

（二）解放軍戰略區改革

解放軍的軍區制師法前蘇聯，從 1950 年代的 6 個大軍區一度增至 13 個，再減至 11 個。1985 年 6 月中央軍事委員會（簡稱中央軍委，以下同）將 11 個大軍區併為 7 個，沿用至今（大公網，2010.5.15）。對於俄軍組成聯合戰略司令部，大陸網民大呼贊成，並呼籲解放軍跟進（bbs.163.com，2010.7.17）。大陸網民的改革方案，與 2009 年香港媒體報導的改革方案大同小異。該媒體提出撤銷現行 7 大軍區，建立 4 大戰略區：1.北部戰略區。轄瀋陽軍區加內蒙。2.東部戰略區。與目前南京軍區轄區相同，加東海艦隊、空軍、二炮、武警。3.南部戰略區。包括廣州軍區和雲貴兩省、南海艦隊、空軍、二炮、武警。4.西部戰略區。由成都軍區、蘭州軍區合併而成（剔除雲貴兩省）。5.中部地區。包括北京軍區、濟南軍區，除去原屬北京軍區的內蒙、加上原屬廣州軍區的湖北和北海艦隊。它是中央軍委的戰略預備隊，不一定設戰略區，但建立中部防空司令部，保衛京津要地（鏡報月刊，2009.8，頁 5-7）。

大戰略區將由戰略區聯合司令部、戰略區內各省委書記組成小軍委。小軍委書記由中央指派，統一領導戰略區內軍事、國防動員，甚至與周邊國家出現的邊防事件，小軍委擁有應急處置權（鏡報月刊，2009.8，頁 5-7）。香港媒體所提的戰略區聯合司令部，與俄軍的聯合戰略司令部或戰役戰略司令部，幾乎是同一概念產物，顯然受到俄國經驗的啟發。

（三）俄軍改革之路崎嶇

蘇聯解體後，俄軍一直嘗試在戰略方向建立統一的指揮體系。1997 年俄軍頒布新的「軍區條例」，賦予軍區領導機關戰略方向上戰役戰略司令部地位。但因總參謀部未下放指揮權，各軍兵種也未出讓本軍兵種的指揮權，2001 年俄軍宣布改革失敗。2004 年新的「國防部條例」和「總參謀部條例」，規定將總參謀長隸屬國防部長，並把

總參從俄軍中央軍事指揮機關重新定位？國防部的軍事指揮機關，要求總參放棄直接作戰指揮職能，主要承擔戰略計劃職能。2005 年俄軍提出要剝奪軍兵種作戰指揮權，撤銷軍區和艦隊，在全境組建西方、南方和東方 3 個地區司令部。該方案受到軍兵種和軍區抵制而於 2008 年 12 月宣布改革失敗。這次失敗使俄軍高層了解必需在軍區基礎上組建戰略方向上的戰役戰略司令部。2010 年 4 月俄媒體報導國防部決定按東、西、南、北 4 個戰略方向組建 4 個戰役戰略司令部。這種說法與原地區司令部模式相比，增加北方戰役戰略司令部，應對日益重要的北極安全（Worldsecuritynetwork, 2010.6.24）。

最後俄軍宣布成立 4 大聯合戰略司令部方案，該方案以中央聯合戰略司令部取代北方聯合戰略司令部。此外，俄軍也進行精簡指揮層級改造。將軍區-集團軍-師-團 4 級改？聯合戰略司令部-戰役司令部-旅（基地）3 級。陸軍集團軍改？合成戰役司令部，部隊實行旅級編制。在軍區一級設立海軍副司令職務，原來的艦隊改？海軍戰役司令部，下設海軍基地。原 4 個防空集團軍全部改？4 個空防戰役司令部，與現有的 4 個聯合戰略司令部相適應，下設航空兵基地（新華網，2010.8.6）。目前俄軍正在組建聯合戰略司令部、戰役司令部（新型諸兵種合成集團軍。新華網，2010.8.23）。

（四）中俄軍區改革異同

後冷戰俄軍預算不足，裝備老化，改革主因在重新調整戰略方向，企圖引用美國模式建立戰役戰略司令部。同一時期解放軍預算每年 2 位數字成長，大量更新武器裝備，雖有戰略區改革之議，但卻進展不大。其中差異包括：

1.外部壓力：俄軍在 2008 年 8 月喬治亞戰爭表現不佳，軍事改革具有緊迫性（新華網，2010.8.28）。解放軍外部壓力不大，改革停留在紙上談兵階段。

2.軍內抵制：改革涉及權力重新分配，勢必引起既得勢力反制。俄軍改革受到總參、各軍區與各軍兵種的抵制。俄國只得從總參改隸

國防部，2007年2月謝爾久科夫（Anatoly Serdyukov）出任文人國防部長打開缺口。目前在俄國9位副國防部長中，只有2位是軍職，7位是文人。7位文人有2位是女性，2位是軍職退役轉任（RadioFreeEurope/RadioLiberty, 2010.8.19）。解放軍成立戰略區建議，必定受到各大總部、軍區、各軍兵種的抵制。俄國能夠成立聯合戰略司令部，部分原因要歸功於堅持改革的文人國防部長。目前大陸國防部僅具橡皮圖章功能，決策權力掌握在中央軍委。中央軍委除了主席胡錦濤與新增補副主席習近平是文人外，其他都是軍人，委員還是4大總部及海、空、2炮領導人兼任，缺乏自我改革動力。

3.精簡指揮層級：俄軍建立聯合戰略司令部、戰役司令部與旅3級指揮機構，目的在成立1支能夠快速反應的遠征軍，並於「東方-2010」演習中加以驗證（Jane's Defense Weekly, 2008.10.22, p. 16）。解放軍除了在成立新型旅級指揮機構有所進展外，在建立戰略區聯合司令部、戰役司令部方面則未見動靜。

4.核武器指揮管制：俄軍成立聯合戰略司令部，核武指管權力並未下放，核戰略部隊仍掌握在最高統帥手中（新華網，2010.6.9）。解放軍戰略區改革建議將2炮部隊劃歸各戰略區司令員管轄，顯然不符合世界其他核武國家通例（發動核戰爭的權力，通常掌握在最高政治領導人手中）。