

中國推動地方政府實施權力清單制度之分析

張子揚¹（南華大學國際事務與企業學系教授）

摘要

習近平主政下的權力清單制度，是中國自 1997 年中共十五大確立依法治國、建設社會主義法治國家以來，中共中央首度以強制力推動地方各級政府投入簡政放權和依法行政的一項重要的制度性改革，意義重大。然而，中共中央和國務院下發的《關於推行地方各級政府工作部門權力清單制度的指導意見》卻充斥模糊用語。本研究運用艾森伯格（Eric M. Eisenberg）的組織溝通理論中的「策略性模糊」理論為研究途徑，探討此一現象。本研究發現，中共中央在權力清單制度指導意見的制定上，運用了策略性模糊，有助於降低推行簡政放權和依法行政的阻力。而為配合推行權力清單制度而修訂的《立法法》，也運用了策略性模糊，讓絕大多數地方二級人大和人大常委會擁有因地制宜的立法權，且可在某些情況下與國家法律和行政法規脫勾。策略性模糊是一把雙面刃，它可以促進地方政府在執行該政策時，雖有分歧卻仍可團結擁護黨中央的政策；但地方政府也可能利用模糊空間謀求私利進而危害共產黨的領導地位。因此中共在推行權力清單制度時，也不得不進行組織變革，包括重新詮釋「黨的領導」和分散「黨管幹部」的權力，以維繫共產黨的領導於不墜。

關鍵詞：中國、中共、簡政放權、依法行政、權力清單、策略性模糊

¹ E-mail: tychang@nhu.edu.tw



An Analysis of China's Urging Local Governments to Implement the Power List System

Tzu-yang Chang

**(Professor, Department of International Affairs and Business,
Nan Hua University)**

Abstract: According to a guideline issued by the General Office of the Central Committee of the Communist Party of China (CPC) and the General Office of the State Council, local governments must introduce a power list system that publicize their administrative powers and processes to ensure accountability and transparency. The power list system is part of the central government's effort to streamline administration and delegate power to lower levels. One can imagine that the central government should have communicated with local governments clearly to make sure they implement the power list system unequivocally. The guideline, however, is full of ambiguities. This study employs Eric M. Eisenberg's theory of strategic ambiguity to explain why. It is found that the ambiguous guideline allows local governments to maintain "diversified unity" and the CPC to consolidate its leadership.

Keywords: China, Communist Party of China, Decentralization, Administration by Law、Power List System, Strategic Ambiguity



一、導論

2015年3月中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發了《關於推行地方各級政府工作部門權力清單制度的指導意見》（簡稱《權力清單指導意見》），詳列權力清單的定義、實施方式和目標，並訂出時間表，要求省級政府於2015年年底、市縣兩級政府於2016年年底，要基本完成權力清單的公佈工作。為表明黨中央推動權力清單的決心，2015年7月，中共中央辦公廳印發了《推進領導幹部能上能下若干規定（試行）》，作為2010年1月黨中央和國務院印發的《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》的補充規範性文件，要求各地方黨政部門一體遵行，其中第七條第二項規定「法治觀念淡薄，不依法辦事，不按法定程式決策，或者依法應當及時作出決策但久拖不決，造成不良影響和後果」者，可以問責，依情節輕重「責令公開道歉、停職檢查、引咎辭職、責令辭職、免職」（中國共產黨新聞網，2015）。迄今權力清單的制定和公佈已成為中國地方各級政府的一項重要政治任務，無不積極投入，視上網公佈為當務之急。

實施權力清單制度是中共自1997年黨的十五大確立依法治國、建設社會主義法治國家以來，中共中央首度以強制力推動地方各級政府投入簡政放權和依法行政的措施，「是黨中央、國務院部署的重要改革任務，是國家治理體系和治理能力現代化建設的重要舉措，對於深化行政體制改革，建設法治政府、創新政府、廉潔政府具有重要意義。（新華網，2015a）」而簡政放權和依法行政分別是中共中央「全面深化改革」的重要兩環，前者的目標為：「（15）全面正確履行政府職能。進一步簡政放權，深化行政審批制度改革，最大限度減少中央政府對微觀事務的管理，市場機制能有效調節



的經濟活動，一律取消審批，對保留的行政審批事項要規範管理、提高效率；直接面向基層、量大面廣、由地方管理更方便有效的經濟社會事項，一律下放地方和基層管理。」；後者的目標為：「（31）深化行政執法體制改革。整合執法主體，相對集中執法權，推進綜合執法，著力解決權責交叉、多頭執法問題，建立權責統一、權威高效的行政執法體制。減少行政執法層級，加強食品藥品、安全生產、環境保護、勞動保障、海域海島等重點領域基層執法力量。理順城管執法體制，提高執法和服務水準。（新華網，2013b）」這兩環均以改革行政制度為中心，前者強調政府應少管市場經濟活動，後者強調減少多頭多層行政執法問題。

換言之，中共欲透過權力清單制度推進簡政放權和依法行政，其成敗關乎能否提高行政效率、減少民怨、促進市場經濟、和防堵貪腐，對鞏固中共統治的合法性具有重大意義。

習近平（2012年11月獲選中共總書記、2013年3月就任國家主席）為推行簡政放權和依法行政，於就任國家主席的第一天就推出《國務院機構改革和職能轉變方案》，強調「繼續簡政放權、推進機構改革、完善制度機制、提高行政效能」（中央政府門戶網，2013a），隱含的意義是要國務院為各級政府的改革以身作則，乃至2013年5月李克強總理召開全國視訊會議即明白指出：「地方政府要跟進」（人民網，2013b）。中共中央接著先後以四項文件指示地方政府執行權力清單制度，其內容之比較如表1：



表 1 中共中央指示地方政府制定權力清單之文件內容比較

文件名稱	時間	授權單位	指示內容
關於地方政府職能轉變和機構改革的意見	2013年8月	中共中央、國務院	梳理各級政府部門的行政職權，公佈權責清單，規範行政裁量權，明確責任主體和權力運行流程
中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定	2013年11月	中共中央經中共十八屆三中全會通過	推行地方各級政府及其工作部門權力清單制度，依法公開權力運行流程。
中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定	2014年10月	中共中央經中共十八屆四中全會通過	各級政府及其工作部門依據權力清單，向社會全面公開政府職能、法律依據、實施主體、職責許可權、管理流程、監督方式等事項。
關於推行地方各級政府工作部門權力清單制度	2015年3月	中共中央、國務院	地方各級政府對其工作部門經過確認保留的行政職權，除保密事項外，要以清單形式將每項職權的名稱、編



的指導意見			碼、類型、依據、行使主體、流程圖和監督方式等，及時在政府網站等載體公佈。
-------	--	--	--------------------------------------

資料來源：作者整理（任進 2014；新華網 2014a）

儘管中共中央從 2013 年 8 月起再三指示地方政府制定權力清單，如表一所示，但僅有少數省份奉行，其餘都先觀望。直到 2015 年 3 月《權力清單指導意見》下發較詳細的指示，並訂出時間表，且 2015 年 7 月祭出問責手段後，全國各省市縣等地方一二三級政府才開始積極行動。造成這種延宕的可能原因有二：一是地方政府不清楚該如何制定權力清單，需要中共中央的機關刊物一再闡釋（李強，2014；夏勇，2014）；二是地方政府願意自削權力者仍屬例外情況（鄭少忠，2014）。中共中央似乎注意到了這兩項導致權力清單執行不力的原因，因而有《權力清單指導意見》及懲罰性的問責手段的出現，讓地方政府再也沒有藉口及不敢延宕。

既然地方政府不制定權力清單的原因之一與中央的指示不夠明確有關，那麼中央應該盡可能將《權力清單指導意見》明確化，以便促進權力清單制度的推行才是。然而，《權力清單指導意見》雖較表 1 的前三項文件明確具體，但內容上卻充斥著許多模糊的用語，例如：在職權分類方面，何謂職權的「其他類別」？在職權的取消標準方面，何謂「不符合全面深化改革要求和經濟社會發展需要」？在職權取消的時機上，何謂「及時」取消？在職權保留方面，「地方各級政府要對其工作部門清理後擬保留的行政職權目錄，按照嚴密的工作程式和統一的審核標準，依法逐條逐項進行合法



性、合理性和必要性審查。」然而，何謂「嚴密的工作程式」、「統一的審核標準」、「合理性」和「必要性」？這些用語均缺乏明確定義。此外，「行政職權取消下放後，要加強事中事後監管。」這豈不與簡政放權逆道而行？

現有文獻對於中國權力清單制度之研究，主要是探討該制度的根源及意義（王學傑，2013；李強，2014）、推行策略（夏勇，2014；任進，2014；姜水靜，2015）、推行困難（羅亞蒼，2015；郭慶松、陳奇星，2015）、及預期成效（曹海濤、袁鶴齡，2016：127-174）。相關文獻對於權力清單指導意見中的上述模糊用語尚無著墨，因而本研究有其意義。

本研究運用艾森伯格（Eric M. Eisenberg）組織溝通理論中的「策略性模糊」（strategic ambiguity）理論為研究途徑，探討權力清單制度所存在的模糊用語的意義及影響，因為根據研究中共文件的相關文獻，中共中央的任何文件出爐，都是經過縝密考慮、層層把關，若有語意不清的模糊地帶，不太可能是倉促草率的結果，而應是有意之作，此將詳述於本文第貳部分。本文主張：中共中央為了降低地方各級政府推行簡政放權及依法行政改革的困難與阻力，並要確保共產黨的領導不會因而受到損害，刻意在《權力清單指導意見》的制定上和《立法法》的修訂上運用了策略性模糊，結果是達成了「團結的分歧」（其意詳述於後）及維持了共產黨的領導地位。

以下第貳部份說明本文的研究途徑—策略性模糊，及其對中共中央決策文件的適用性；第參部份探討權力清單制度的定義及模糊對地方政府權力之影響，第肆部份分析《立法法》修訂對地方人大權力之影響，第伍部份探討權力清單制度和《立法法》修訂對中共維持領導地位的影響，第陸部份為結論。



二、研究途徑及適用性

策略性模糊理論是組織溝通理論中的一種。組織是一群人為實現一個或多個共同目標而集合在一起，並根據一套遊戲規則運作。溝通是指訊息的傳遞，由發送方傳遞到接收方，當發送方所欲傳遞的訊息被接收方理解得愈完整，則溝通算是愈清楚，相反則算是愈模糊。組織的目標能否實現，關鍵之一取決於組織內發送方的訊息能否有效地傳遞到接收方，以便讓組織的執行者清楚瞭解如何執行任務，或讓組織的決策者可以清楚掌握最新的狀況或問題作為修正決策的參考。清楚或模糊的溝通結果，並非單純是訊息的品質所造成，發送方與接收方的因素也都會影響溝通的結果。李商隱的八首「無題」詩，其中有「心有靈犀一點通」，即為一例。只要接收方能完全明白發送方的心意，訊息本身的完整與否並無礙於清楚的溝通。

艾森伯格的策略性模糊理論主張，組織裡的訊息發送方在傳遞訊息時，可能會基於某些理由（譬如擔心會造成組織分裂、不願承擔負面後果的責任、不知該如何具體實踐、不願限制組織成員的創造力、適應力、或靈活性等），而故意省略一些細節，讓接收方有可以自行詮釋該訊息的空間

（Eisenberg, 2007）。策略性模糊可以運用在組織目標的設定、任務的分配、或計畫的執行等方面。策略性模糊對組織的重要性在於它可以促進「團結的分歧」（unified diversity），其意是指組織成員們在某些方面有歧見，但仍相信他們有共同的目標或價值，而願意團結在這個組織中一起去達成該目標或價值（Ibid.: 8）。組織領導者可以透過塑造一個所有組織成員都會認同的目標或價值，並默許他們可以自行詮釋該目標或價值的內涵或達成方式，以獲取組織的團結，緩和組織內部的矛盾，避免組織分裂，同時保留了組織成員在



執行上的創造力和靈活性。

策略性模糊除了能如上所述促進組織「團結的分歧」外，還能促進組織的變革，方式有三：1. 重新詮釋組織目標，譬如從服務本社區變成服務周邊地區，以擴大服務的對象但又不致引發原來服務對象的不滿；2. 轉換組織意象（image of organization）的隱喻（metaphor），譬如從組織像一支軍隊變成像一個家庭，讓組織成員的思維改變，進而行為改變；3. 重新界定組織成員之間的關係，譬如從稱呼職稱改成暱稱，以縮小成員之間的距離進而強化凝聚力（Ibid.: 10-12）。

策略性模糊也能保護身為長官的訊息發送者的特權地位和既得利益，因為模糊的訊息可以強化訊息接收者本身具有的既定信念或印象，提升接收者對該訊息的接受程度，進而增強訊息發送者的可信度（Ibid.: 13）。

此外，策略性模糊可以讓訊息發送者有空間否定訊息接收者的詮釋，並容許多種方案並存，既可保存訊息發送者的面子，也可避免訊息發送者原本發送訊息的企圖夭折（Ibid.: 14-15）。

在策略性模糊理論的操作方面，研究者應具備三項知識，即訊息發送者的溝通目的、訊息的用語（linguistic choice）、和接收者的詮釋（Ibid.: 15）。就組織內部的正式溝通而言，研究者應注意「模糊如何促進團結的分歧及如何維持特權地位」（Ibid.: 16）。

對本研究而言，策略性模糊理論恰能適用於中共的情況，因為中共極為重視組織溝通，若溝通的內容有所模糊，不太可能是粗心或失誤的結果，原因有三：

第一、中共重視筆桿子：在中共的革命歷史中，筆桿子和槍桿子對中共奪權至關重要，毛澤東不善於槍桿子但筆桿子不離手，能夠「總結社會規律，借歷史交替、風雲際會、群雄逐鹿之勢，納雷霆於文字，排山倒海，摧枯拉朽，宣揚



自己的政見。（梁衡，2013a）」《毛主席語錄》收錄了毛澤東的名言「槍桿子出政權」，但《毛主席語錄》本身即是重視筆桿子以鞏固權力的展現（蕭延中，2014）。國家副主席林彪也曾說過：「筆桿子、槍桿子，奪取政權靠這兩桿子。（博訊，1995）」顯示毛澤東、林彪都重視組織內部溝通。

第二、中共重視起草工作：毛澤東對各種文件起草工作的嚴謹認真態度，被中共黨史奉為圭臬（梁衡，2013b）。他在1948年為中共起草《關於建立報告制度》時提出：「各中央局和分局，由書記負責（自己動手，不要秘書代勞），每兩個月，向中央和中央主席作一次綜合報告。」1958年起草的《工作方法六十條》第三十八條規定「不可以一切依賴秘書...要以自己動手為主，別人輔助為輔」（梁衡，2014）。根據朱光磊的研究，中國的決策過程，是有一套系統性的方式和步驟，一般要經過傳達、試點、計畫、組織、指揮、協調、控制、總結等過程（朱光磊，1997：205-212、431），所以中國問世的官方文件，不可能是草率的產物。另據李林的研究，中央文件製作是有專門機構層層把關，在1987年之後，「作為政治局及其常委會辦事機構的中央書記處，為有效地實現作為辦事機構的職能。中央書記處對政治局及其常委會負責，內部則實行分工負責制，每一名書記負責一個系統或若干方面的事務，通過聽取匯報，審批工作報告、工作計劃、參與人事任命等方式，對所負責方面事務承擔領導責任。...某些具有全域性、特別重大的問題，分工負責的書記須將其提交書記處會議討論甚至呈交政治局及其常委會討論，還需要就該問題進行介紹、說明及提供可供選擇的決策預案。（李林，2007）」因此「字斟句酌」是中共對各項文件問世前的基本要求，也是研究中共文獻的研究者和媒體的普遍看法（〈「字斟句酌」寫下黨心民意〉2012；張素華，2008；明鏡月刊編輯部，2013：48；杜聖聰，2008：259）。



第三、中共善於運用文字營造團結：《經濟學人》雜誌（Economist）曾對中共運用文字的巧妙，讚譽有加，它在一篇報導中指出：中共文件的起草者是語言藝術大師，並舉鄧小平的「社會主義市場經濟」用語為例，既可滿足意識型態強硬派的要求，又可把國家推向資本主義；習近平在 2014 年 10 月中共的十八屆四中全會所做的工作報告中提出要「堅定不移走中國特色社會主義法治道路」，亦有異曲同工之妙（*The Economist*, 2014）。「中國特色社會主義法治道路」的用語，既可滿足既得利益者對共產黨領導的堅持，又能把國家推向法治的道路，因為根據中共中央的機關刊物《求是》雜誌指出，「中國特色社會主義法治道路」之意涵為「堅持黨的領導，堅持中國特色社會主義制度，貫徹中國特色社會主義法治理論」（本刊評論員，2014）；另根據中共中央政法委秘書長汪永清的詮釋，是指任何組織和個人都必須尊重憲法法律權威、在憲法法律範圍內活動，而堅持共產黨的領導可以確保憲法法律的權威受到尊重，因為共產黨可以「領導立法、保證執法、支持司法、帶頭守法」（汪永清，2015）。

三、權力清單制度的定義與模糊對地方政府權力之影響

根據《權力清單指導意見》，權力清單的定義、實施方式和目標如下：

（一）權力清單定義：「地方各級政府對其工作部門經過確認保留的行政職權，除保密事項外，要以清單形式將每項職權的名稱、編碼、類型、依據、行使主體、流程圖和監督方式等，及時在政府網站等載體公佈。（新華網，2015a）」其中職權類型的制定，是由「各省（自治區、直轄市）政府可參照行政許可、行政處罰、行政強制、行政徵收、行政給



付、行政檢查、行政確認、行政獎勵、行政裁決和其他類別的分類方式，結合本地實際，制定統一規範的分類標準，明確梳理的政策要求；其他類別的確定，要符合國家法律法規。（Ibid.）」行政職權的依據為法律、法規；另根據中華人民共和國行政復議法第七條，國務院部、委員會規章和地方人民政府規章也是行政職權的依據，但規範性文件（俗稱紅頭文件）則被行政復議法排除，不是行政職權的依據（全國人民代表大會，1999）。所謂紅頭文件是指法律、行政法規、地方法規、及規章以外的「鄉、鎮人民政府的規定、縣級以上地方各級人民政府及其工作部門的規定、國務院部門的規定」（Ibid.），以及各級黨委、人大、政府、政協所制定的各種政策性文件、決定、意見等。

（二）權力清單實施方式，分成梳理與審核兩步驟：

1. 梳理現有的行政職權：由各級政府所屬的工作部門清查現有行政職權，提出要取消、保留、下放、或調整職權的建議，過程為「按照職權法定原則，對現有行政職權進行清理、調整。對沒有法定依據的行政職權，應及時取消，確有必要保留的，按程式辦理；可下放給下級政府和部門的職權事項，應及時下放並做好承接工作；對雖有法定依據但不符合全面深化改革要求和經濟社會發展需要的，法定依據相互衝突矛盾的，調整物件消失、多年不發生管理行為的行政職權，應及時提出取消或調整的建議。行政職權取消下放後，要加強事中事後監管。」

2. 審核保留的行政職權：程序為政府的工作部門先提出權力清單，由該政府的「機構編制委員會辦公室」（簡稱「編制辦」，設於省、縣、市等三級政府內）審核後，呈報該政府和黨委確認。審核的標準為合法性、合理性和必要性：「地



方各級政府要對其工作部門清理後擬保留的行政職權目錄，按照嚴密的工作程式和統一的審核標準，依法逐條逐項進行合法性、合理性和必要性審查。需修改法律法規的，要先修法再調整行政職權，先立後破，有序推進。在審查過程中，要廣泛聽取基層、專家學者和社會公眾的意見。審查結果按規定程式由同級黨委和政府確認。」地方政府本身的權力清單，則是經上一級政府的編制辦審核後，由該政府批准。

（三）權力清單實施目標：有兩項，其一是簡政放權，邁向利民、便民，亦即「把與群眾生活密切相關的職權事項放在優先位置，著力解決行政許可、行政處罰、行政強制等領域社會反映強烈的突出問題，讓公眾切身感受到改革帶來的變化。」其二是全面監督，邁向權責分明，便於社會外部監督和政府內部監督，有助於提升行政效能，亦即「行使的各項行政職權及其依據、行使主體、運行流程、對應的責任等，以清單形式明確列示出來，向社會公佈，接受社會監督。通過建立權力清單和相應責任清單制度，進一步明確地方各級政府工作部門職責權限，大力推動簡政放權，加快形成邊界清晰、分工合理、權責一致、運轉高效、依法保障的政府職能體系和科學有效的權力監督、制約、協調機制」。

根據以上簡述，權力清單制度有下列模糊用語及弊病：

第一、中央的權力清單指導意見並未統一全國各省的職權類別，而是指明九個類別外加一個「其他類別」，要各個省級政府在符合國家法律法規的規範下，自行「結合本地實際」、「制定統一的分類標準」，實際上中央可以公佈統一的職權類別，例如以行政命令、行政補償、行政執行、行政徵用、行政救助、行政規劃、行政監督、行政登記、行政指導、行政合同、行政允諾等十一個明確的類別（任進 2014），取代「其他類別」，各地方政府可視實際發生情況，挑選適用者。這個「其他類別」產生了一個很大的模糊空間，讓許



多職權全都納入這裡，如河北省所屬的工作部門總共保留 3995 項職權，其中就有 633 項職權屬於此，比例高達 15.8%（新華網，2015c）。這個「其他類別」與「明確梳理」的要求相互矛盾，且讓各地因地制宜或巧立名目的自設職權，有個可以魚目混珠的歸類。

第二，權力清單指導意見規定，對沒有法定依據的行政職權又確有必要保留者，應按程式辦理。所謂程式包括三部分，先由編制辦審核其必要性、經黨委和政府批准、最後修法以謀求法定依據。而在修法完成前，中央規定應「及時」取消而非「即時」取消。因此，會發生地方認為該管的卻無法律依據可管，形成一段空窗期，暫時處於非法管理的逾權狀態。這個對缺乏法定依據的職權保留程式，可使地方職權持續行使，不急於取得法律依據。

第三，權力清單指導意見規定，「可下放給下級政府和部門的職權事項，應及時下放並做好承接工作」，但是職權的下放與承接，需要承接單位具有人力配置和相應的能力。這個問題的解決不可能是由下放職權的部門同時調撥人力下放支援，因為下級單位的數量遠多於上級單位數，上級單位的人力供不應求。若由承接單位另聘人力亦不可行，因違反簡政原則。因此只能由承接單位就現有人力增加業務量。下放的職權分成兩種，一是虛權，並無實際的業務，下放的目的是為配合簡政放權的要求；另一種是「含金量高」的職權（亦即可用於自肥的權力）（人民網，2012），雖有下放之名，但仍對下級承接單位行使督導之權，形成疊床架屋更不便民，實際上也並未簡政放權。

第四，權力清單指導意見規定由地方各級政府「按照」嚴密的工作程式和統一的審核標準審核工作部門欲保留的職權，但權力清單指導意見本身並未設立一套嚴密的工作程式和統一的審核標準，導致地方各級政府無從「按照」辦理。



換言之，地方政府得自行設定工作程式及審核標準，嚴密與否、統一與否，各憑自由心證。由於中央事前沒有設立統一的審核標準，事後也不需要中央批准，等於中央實際上是默許地方政府就地合法現有的職權。

第五，權力清單指導意見對於政府欲保留的職權，要求地方政府的編制辦的審核既要考慮合法性，又要考慮合理性和必要性，卻未定義何謂合理性和必要性，形成一個很大的模糊空間。再者，合法性是法律考量，合理性和必要性則是政治考量，編制辦若建議政府現正管理的某些事務是不合理的、沒必要繼續管下去，很可能會犯了政治不正確的錯誤，因此會形成職權只要具有合法性，編制辦即予通過，沒有合法性的職權，只要政府工作部門提出要保留，編制辦也會通過排入修法程式。換言之，編制辦審核的性質比較屬於形式審核，這對地方政府的職權不太會造成減損。

第六，權力清單指導意見認為公開權力清單可以便於社會外部監督，但社會監督需要資訊，公開權力清單本身只是公開最基本的資訊，社會監督需要更多的資訊，且這需要有相應的資訊公開法配套，而 2008 年 5 月 1 日起生效的《中華人民共和國政府資訊公開條例》，則有窒礙難行的情況，原因包括：條例內容充斥原則性表述，籠統模糊的規定沒有統一的實施標準，讓各級政府得以自行裁量；行政機關缺法依法行政的素養，既缺乏資訊製作和保管意識，也不願主動公開資訊以免不小心曝露本機關侵犯人民利益的事實，譬如涉及徵地、拆遷、徵收事件的資訊（程琥，2016）。

第七，權力清單指導意見認為公開權力清單可便於內部監督，內部監督包括上級對下級的垂直監督和同級專門監督部門的水平監督，惟兩者均需打破官官相護及家醜不外揚的傳統官場文化陋習和利益計算（包括自利和部門利益），以及紀委監督無力的制度上弱點（徐斯儉，2007），否則單憑



公開權力清單並不足以改變監督的現狀。

綜合上述七項對權力清單制度的批評可知，由於職權的「其他類別」可讓各地因地制宜或巧立名目所創設的職權，有個可以魚目混珠的歸類，不必非得取消；對於地方政府想保留缺乏法定依據的職權，權力清單指導意見所規定的處理程式，可使地方職權持續行使，不急於取得法律依據；關於職權的下放，「含金量高」的職權即使下放，但原單位對下級承接單位行使督導之權，有違簡政放權的精神；由於中央事前沒有設立統一的審核標準，事後也不需要中央批准，等於中央實際上是默許地方政府就地合法現有的職權。審核的性質比較屬於形式審核，這對地方政府的職權不太會造成減損。外部監督缺乏配套機制，內部監督還需改變官場文化和制度，單憑權力清單不足以改變現狀。因此權力清單制度對地方政府既有的權力不會有顯著影響。

四、《立法法》修訂對地方人大權力之影響

就在《權力清單指導意見》公佈之前九天，全國人民代表大會於 2015 年 3 月通過修訂《中華人民共和國立法法》（簡稱《立法法》）（新華網，2015b），其中有多項修訂是讓地方政府權力就地合法，以下先就《立法法》第四章地方性法規、自治條例和單行條例、規章之重要修訂列於附錄 1，第四章之新增條款則列於附錄 2。

根據附錄 1 及附錄 2，《立法法》之修訂對地方政府的權力有以下影響：

第一，《立法法》的修訂擴大了享有地方立法權的主體，從原本 18 個較大的市擴增為所有設區的市（即 304 個地級市及 30 個自治州），使它們在城鄉建設與管理、環境保護、和歷史文化保護等事項擁有立法權，即使缺乏法源依據仍可制定地方性法規，並只須報省或自治區的人民代表大會常務



委員會批准後即可施行，全國人大常委會和國務院只能接受備案而無審批權。有了法規，地方政府就可以合法行使行政處罰、行政強制、行政許可...等各項職權。

第二、這 304 個地級市和 30 個自治州還可根據法律、行政法規、本省（自治區、直轄市）或本市（自治州）的地方性法規，制定和城鄉建設與管理、環境保護、歷史文化保護有關的規章，由地方政府首長簽署行政命令發布即可生效，導致規範性文件在這 334 個二級行政區可以很容易就地升格為規章，取得合法地位。

第三、凡在《立法法》修訂前存在的所有規章（亦即「較大的市」的所有規章），都繼續有效，只要該規章不涉及擅自減損公民、法人和其他組織權利或者增加其義務。

第四、根據《立法法》，地方政府規章不得減損公民、法人和其他組織權利、或增加其義務，但地方性法規則無此限制。因此既存的減損權利、增加義務的行政措施，地方政府只要透過地方的人大或人大常委會制定地方性法規就可變成合法。

綜上所述，《立法法》的修訂對地方政府的主要影響是絕大多數的地級市和自治州的人大和人大常委會開始享有立法權，可以制定地方性法規。這些地方的行政首長則開始享有制定規章的權力，且不需經任何人或單位批准，而規章雖不得設定減損公民、法人和其他組織權利或者增加其義務的規範，但只要多一道人大或人大常委會的立法手續，地方政府就可以合法增減公民、法人和其他組織的權利義務。

五、權力清單制度和《立法法》修訂對中共維持領導地位之影響

「堅持共產黨的領導」是鄧小平在 1979 年為推動改革開放、消弭黨內阻力所提出的一項保證，連同堅持社會主義



道路、人民民主專政和馬列毛思想，構成「四項基本原則」，並在 1981 年 6 月由中共十一屆六中全會通過，1982 年寫入憲法，1987 年寫入黨章，成為中共所有立法、行政和改革的基本原則。但這些基本原則面臨雙重挑戰，一是黨的領導遭遇「上有政策、下有對策」的官僚怠惰（新華網，2013d），二是黨的權威大於法，導致黨在各機關的領導幹部容易不尊重法而濫權腐敗（王利明，2017）。乃至從 1997 年至 2012 年歷經中共中央多次決議和下令推行的依法行政，均無成效，令中共中央的威信大打折扣。然在 2015 年透過推行權力清單制度，並且在策略上刻意保留模糊的空間，既化解了地方黨政幹部的阻力、又確保了共產黨的領導地位，以下從兩個方面說明這種策略性模糊的成效。

（一）促成團結的分歧

前中共總書記江澤民在 1997 年 9 月中共的十五大報告中，提到要「依法治國，建設社會主義法治國家」以及「一切政府機關都必須依法行政，切實保障公民權利，實行執法責任制和評議考核制。（人民網，1997）」根據該報告，依法治國的涵義是指中共領導人民依照憲法和法律管理國家各項工作，而中共的角色是領導人民立法和守法；依法治國對中共的好處是可以從制度上和法律上保證黨的路線方針貫徹與領導地位鞏固。有鑑於依法治國對強化中共領導的重要性，「依法治國、建設社會主義法治國家」的文字，更於 1999 年 3 月第九屆人大決議寫入憲法（中國人大網，1999）。

基於依法治國已納入憲法且依法行政是依法治國的重要組成部分，從 1999 年起的十年間，中共中央和國務院共採取了六項推動依法行政的措施：

1. 1999 年 11 月由朱鎔基擔任總理的國務院發佈了《國務院關於全面推進依法行政的決定》（國發〔1999〕23 號），要求各級政府及其所屬部門加強制度建設，嚴格行政執法，



強化行政執法監督，和提高依法辦事的能力（北大法寶，1999）。

2. 2000年10月中共的十五大五中全會審議通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議》，其中強調「推進政府工作法制化，從嚴治政，依法行政。（人民網，2000）」

3. 2002年中共十六大決議，將「依法治國、建設社會主義法治國家」寫入黨章（人民網，2002）。

4. 2003年3月胡錦濤擔任總書記後，2003年11月中共十六大三中全會通過要「推進依法行政，嚴格按照法定許可權和程式行使權力、履行職責。（人民網，2003a）」

5. 2004年由溫家寶擔任總理的國務院，制定《全面推進依法行政實施綱要》，在42項綱要中，其中第5項闡明依法行政的基本要求為「合法行政、合理行政、程式正當、高效便民、誠實守信、權責統一」，並設定「十年左右基本實現建設法治政府的目標」，亦即2014年左右（中央政府門戶網站，2005）。

6. 在1997年中共十五大之前，中國先後實施了1990年《行政訴訟法》、1995年《國家賠償法》、和1996年《行政處罰法》；十五大之後，又實施了1999年《行政復議法》、2004年《行政許可法》、2006年《公務員法》等，為依法行政奠定法律基礎。

7. 2009年3月中共中央紀律檢查委員會（簡稱中紀委）與中共中央委員會組織部（簡稱中組部）啟動「縣委權力公開透明試點工作」，在中國東部、中部、和西部各選擇了一個縣級行政區為試點進行改革，即江蘇省睢寧縣、河北省成安縣、和四川省成都市武侯區（國務院新聞辦公室網站，2011）。中國的地方共有六級行政區，第一級至第六級依序為省級、地級、縣級、鄉級、村級、組級，其中第三級是縣



級行政區，2016 年有 2851 個，上承中央、34 個省級行政區、334 個地級行政區，下接 39829 個鄉級行政區及數量龐大不詳的村級、組級行政區（百度百科網，2016），縣級行政區的居中位置，頗適合擔負把中央要求依法行政的路線方針落實於基層的重任，而縣級黨委的表現能夠影響成敗，故有上述三個縣委權力公開透明試點。

綜上所述，中國在邁向依法行政方面，是有逐步完善行政法制並且落實的現象，推進行政權受到法律的節制，而執政黨和政府的領導人都對依法行政顯現出一貫的重視。

然而到了 2010 年 3 月，溫家寶總理在十一屆全國人大的政府工作報告中透露出依法行政的推行並不順利，有「各自為政」的情況，並要求各級政府和官員「自覺」守法，他說：「各地區、各部門對中央的決策部署要執行有力，絕不允許各自為政。各級行政機關及其公務員要自覺遵守憲法和法律，嚴格依法行政。（溫家寶，2010）」

儘管推行依法行政並不順利，但有黨媒連續報導河北省大名縣推行公務公開透明及改革幹部選拔制度的新聞（人民網，2009a），大名縣委書記不但成為「自覺」依法行政的模範，他所編制的「職權目錄」還獲得中央的青睞（新華網，2010b）。2010 年 11 月中共中央紀委、中共中央組織部下發《關於開展縣委權力公開透明運行試點工作的意見》，總結 2009 年 3 月以來的三個試點改革的經驗，並發出通知，要求各省級政府結合實際認真貫徹執行，開展縣委權力公開透明運行試點工作，部分重點包括：縣委的職能部門應編制「職權目錄」，明確行使權力的主體、條件、運行步驟、完成時限、監督措施；並應公開與經社發展、人事任免、違法亂紀等有關之決策事項；及應結合黨內專門機關與黨外群眾監督力量，確保縣委和尤其是縣委書記權力的正確行使（新華網，2010a）。



儘管中共中央從 2009 年 3 月起展開縣委改革試點，並於 2010 年 11 月企圖推展至全國各縣級行政區，但效果不彰，乃至 2012 年 11 月胡錦濤在中共十八大開幕報告時，雖寄望達成「依法治國基本方略全面落實，法治政府基本建成」，但表示是以 2020 年為目標（中國網，2012），亦即從 2004 年溫家寶所規劃的 2014 年，如前所述，再往後推遲六年，顯示依法行政的推行確有阻礙。

阻礙的來源，根據溫家寶總理 2010 年 3 月的政府報告，如前所述，為地方政府各自為政及政府官員不守法。兩者其來有自：1. 各自為政的形成，與各級政府的行政權力事項既多且雜及各地民情不一有關，上級政府雖對下級政府有監督之權，但難以面面俱到，且上級政府往往要求下級政府結合實際施政，亦即鼓勵因地制宜，導致各級政府變相將行政權無限上崗；2. 官員不守法與「一把手（黨委書記）負責制」的權力過度集中和事後監督制的監管不到位有關，亦即中共的紀律檢查機制，因盤根錯節的派系、人情和利益關係，遠大於法律的約束、主義的價值和道德的規範，令紀檢難以發揮作用。此外，即使有官員因濫權而被移送法院，但拉關係和走後門是官場常態，加上政府對法院有人事權和預算權，儘管司法人員的專業水準因整體教育水準上升而有提升，但司法審判仍難獨立公正，導致地方保護主義盛行，地方山頭林立，中央權威難以普及。這些情況導致中央推行的依法行政改革，在地方上長期遇挫。

習近平 2013 年 3 月上臺後，決定把邁向依法行政的改革與權力公開透明的政策結合，從中央至地方一體推行，在中央方面由國務院以身作則，遂有 2013 年 3 月的《國務院機構改革和職能轉變方案》；在地方上則從縣委擴大適用到地方縣處級以上黨政機關和幹部，遂有 2013 年 8 月中共中央政治局通過《關於地方政府職能轉變和機構改革的意



見》，目標是「適應社會主義經濟發展需要」、「解決事關民生的突出矛盾和問題」，方法是「要把職能轉變作為改革的核心、把深化行政審批制度改革作為重要抓手和突破口」。

然而地方政府對這項改革仍是以「上有政策、下有對策」的心態投入，這點可從 2013 年 11 月李克強總理召開全國視訊會議的講話看出，他說：「今年 5 月份以來，各地新一輪簡政放權取得積極成效，但受地方和部門利益影響，也出現了一些『錯放、空放、亂放』等現象。有的只下放複雜的、管理責任大的，『含金量』較高的仍然留在手中；有的放權有水分，動輒上百項，但『乾貨』不多。這裏要強調的是，在改革過程中，各地要有全域觀、大局觀，不能打『小算盤』、『小九九』，更不允許『走過場』、『變戲法』，確保簡政放權真正到位、見效。（人民網，2003b）」

中共中央為因應地方的不配合，強調改革落實的關鍵在於「與黨的群眾路線教育實踐活動結合，用制度解決『四風』問題，使人民群眾切身感受到實實在在的成效和變化。（〈中共中央政治局召開會議 決定召開十八屆三中全會〉2013）」

「四風」問題是指形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風等四種不良風氣（新華網，2013c）。此處「黨的群眾路線教育實踐活動」則是指中共十八大決議，以一年為期，在全黨深入開展以「為民、務實、清廉」為主要內容的黨員再教育運動，並以縣處級以上領導幹部為重點對象（新華網，2013a）。換言之，中共中央認為地方政府職能轉變和機構改革能否落實，關鍵在於能否剷除領導幹部的四風問題，並寄希望於縣處級以上領導幹部的再教育運動。

然而中共黨官不良作風的改革並非一蹴可幾，誠如習近平在 2014 年 10 月的「黨的群眾路線教育實踐活動」總結大會上指出：「作風建設永遠在路上，永遠沒有休止符...各級黨委要把作風建設緊緊抓在手上，持續抓好各項整改任務的



落實，絕不允許出現『爛尾』工程，決不能讓『四風』問題反彈回潮。（新華網，2014b）」這顯示習近平並未不切實際地以為僅憑一個黨員再教育運動就可以改變行之有年的官員作風和官場文化。同時，中共中央還認為需從制度面著手，藉由推行依法行政，方能進一步對官員加以制度化的約束，故有2014年10月十八屆四中全會一改一貫正面表述的作風，以罕見的嚴厲字眼、以懲罰為威脅，表達要求依法行政的決定：「行政機關要堅持法定職責必須為、法無授權不可為，勇於負責、敢於擔當，堅決糾正不作為、亂作為，堅決克服懶政、怠政，堅決懲處失職、瀆職。行政機關不得法外設定權力，沒有法律法規依據不得作出減損公民、法人和其他組織合法權益或者增加其義務的決定。推行政府權力清單制度，堅決消除權力設租尋租空間。（新華網，2014a）」

為化解前述推行依法行政的阻礙，中共中央從先前的經驗得到啟發，採用2010年3月溫家寶在十一屆人大政府工作報告中所提出的公務員「自覺」為主軸（中國共產黨新聞網，2004b），這個主軸並有習近平的背書（黨建，2015），由各級政府及所屬工作部門自行檢視行使各項權力的合法性，並可自行篩選要保留那些權力，形成權力清單；各級政府所屬工作部門的權力清單由本級政府批准，本級政府的權力清單則由上級政府批准，且沒有具體的、統一的審核標準如前所述，批准後即可公佈權力清單給民眾，以強化可問責性。這種可以自行篩選要保留那些權力的彈性，導致地方政府願意制定並公佈權力清單，並且與以往許多改革不同的是，地方政府沒有找出各種理由表達窒礙難行，反而是讓中央的指示順利貫徹到地方。這就是中央的策略性模糊的作用之一，讓地方政府可以根據自己的詮釋和利益執行權力清單政策，最後雖會導致各地方政府在執行此政策時形成分歧，甚至也難免會發生李克強所要求杜絕的「錯放、空放、亂放」



現象，但畢竟仍會維持團結在黨中央的政策之下，亦即達成了團結的分歧。

（二）維繫共產黨的領導

中共用策略性模糊推行權力清單制度除了促進團結的分歧外，也促進了黨組織的變革，並有助於維繫共產黨的領導。主要的變革有二：1. 重新詮釋「黨的領導」、2. 分散「黨管幹部」的權力，分述如下。

1. 重新詮釋「黨的領導」：中共從對日抗戰時期起就提出「黨的一元化領導」和「黨領導一切」，前者從黨的集體領導演變成黨委書記的個人領導，後者則從政治領導大政方針演變成包攬一切具體事務，形成從中央到地方眾多一把手獨攬大權，又無有效監督機制，乃至貪污腐敗、目無法紀等弊病叢生。鄧小平主政時期，十一屆三中全會提出：「在黨的一元化領導下，認真解決黨政企不分、以黨代政、以政代企的現象」，十二屆七中全會又提出「總攬全域、協調各方」，十三大報告提出「黨政分開才能使黨駕馭矛盾，總攬全域，真正發揮協調各方的作用」，強調黨的領導是總攬全域而非包攬全域，協調各方而非指揮各方（姜裕富、齊衛平，2015）。

江澤民主政時期，在中共十五大報告提出：「總攬全域、協調各方，是中央和地方各級黨委在同級各種組織中發揮核心領導作用的基本原則」，其中的「核心領導」使得以黨代政再度興起，乃至 2002 年中共十六大之後，全國許多地方的市、縣黨委書記兼任人大常委會主任成為常態，立法和人事全憑黨委書記決定。

習近平主政時期，2013 年 11 月中共十八屆三中全會做



出《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，主張「黨的領導」體制需要朝向規範各級黨政領導幹部職權方面完善，亦即：「（35）形成科學有效的權力制約和協調機制。完善黨和國家領導體制，堅持民主集中制，充分發揮黨的領導核心作用。規範各級黨政主要領導幹部職責許可權，科學配置黨政部門及內設機構權力和職能，明確職責定位和工作任務。（新華網，2013b）」2014年10月中共十八屆四中全會做出《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，要求各級政府及其工作部門根據權力清單，向社會全面公開政府職能、法律依據、實施主體、職責許可權、管理流程、監督方式等事項。

2. 分散「黨管幹部」的權力：打破黨管幹部權力集中於寡頭的現象，邁向幹部人事制度改革，反映在選拔、任用、及考核幹部的權力分散，亦即「（59）...發揮黨組織領導和把關作用，強化黨委（黨組）、分管領導和組織部門在幹部選拔任用中的權重和幹部考察識別的責任，改革和完善幹部考核評價制度，改進競爭性選拔幹部辦法，改進優秀年輕幹部培養選拔機制，區分實施選任制和委任制幹部選拔方式，堅決糾正唯票取人、唯分取人等現象」（新華網，2013b）。

中共在黨管幹部方面，歷經多次改革，企圖擺脫人治、邁向法治。1953年之前的黨管幹部是由中央及各級黨委的組織部統一管理政府部門幹部（軍隊另外單獨管理），組織部負責管理幹部的吸收、分配、提拔、任命、調轉，以配合高度集中的計劃經濟體制。1953年之後，基於大規模經濟建設的需要，中央改行「分部分級」管理，其中「分部」管理，



就是在原有黨委組織部統一管理之下，逐步設立計畫工業、財政貿易、交通運輸等新黨委工作機構，分管對應的政府部門幹部；「分級」管理是指將所有幹部都劃定職務名稱，按職級由中央或地方分別管理，每一上級管理下兩級的領導幹部（謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，1999：46）。在黨的一元化領導下，儘管分部分級管理幹部，但黨委管理幹部的權力仍集中於寡頭。

改革開放以後，既存的黨管幹部原則所造成的權力集中於寡頭的現象，越來越無法配合市場經濟的需要，因而有中共中央的指示：「要堅持黨管幹部的原則，改進黨管幹部的辦法。」其所謂的原則是：「黨要加強對幹部工作的領導，制定幹部工作的方針、政策，推薦和管理好重要幹部，指導幹部人事制度的改革，做好對幹部人事工作的宏觀管理和監督。（中國共產黨新聞網，1989）」而具體的改進方法則是在幹部管理方面，改行下管一級體制；在幹部分類方面，將國家幹部分為黨政幹部、企業領導人員、事業單位領導人員三大類；在管理方法上也較以往更為開放，摸索能夠真正甄別人才的做法（梁妍慧，2005）。然而黨政幹部的選拔任用，仍是由黨委及組織部門統一掌管和決定，權力仍集中於寡頭，尤其是第一書記的權力最大。影響所及，選拔人才不講原則只講關係的現象蔚然成風，後雖改以票數決定或分數決定幹部的選拔，但仍無法阻止腐敗（中國共產黨新聞網，2013）。候選人為了拉票拉分而請客送禮找關係走後門成為常態，乃至「跑官要官、拉票賄選、買官賣官等不正之風屢禁不止。（中共山西省委組織部 12380 舉報網，2017）」



中共中央為了將幹部選拔任用制度化以避免少數人操縱，頒佈了一系列黨內法規，包括：1995年《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》，明令選任或推薦提名領導幹部的權力屬於黨委（黨組）集體討論決定，且不准以書記辦公會或領導圈閱等形式代替，不准個人決定幹部任免（中國共產黨新聞網，1995）；2002年頒佈的《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，納入公開選拔、競爭上崗為選拔任用黨政領導幹部的方式之一，黨政領導幹部任職前需要公告7至15天無異議方能上任，地／司級以上領導幹部應具大學以上文憑，不准超額配置領導幹部，用人失察失誤要追究責任（中國共產黨新聞網，2002）；2004年頒佈《公開選拔黨政領導幹部工作暫行規定》、《黨政機關競爭上崗工作暫行規定》、《黨的地方委員會全體會議對下一級黨委、政府領導班子正職擬任人選和推薦人選表決辦法》、《黨政領導幹部辭職暫行規定》、《關於黨政領導幹部辭職從事經營活動有關問題的意見》等，作為2002年《黨政領導幹部選拔任用工作條例》的補充性規定（中國共產黨新聞網，2004a）；2006年頒佈《黨政領導幹部職務任期暫行規定》、《黨政領導幹部交流工作規定》、《黨政領導幹部任職迴避暫行規定》等3項黨規，進一步釐清領導幹部職務任期、交流、及利益迴避的問題（中國共產黨新聞網，2006）；2009年頒佈《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》，用以增強黨政領導幹部的責任意識；2009年頒佈《關於建立促進科學發展的黨政領導班子和領導幹部考核評價機制的意見》，加強平時考核及追蹤考核；2009年頒佈《地方黨政領導班子和領導幹部綜



合考核評價辦法（試行）》、《黨政工作部門領導班子和領導幹部綜合考核評價辦法（試行）》、《黨政領導班子和領導幹部年度考核辦法（試行）》，企圖具體規範領導幹部政績考核如何評鑑（百度百科網，2009a、2009b）；2010年頒布《黨政領導幹部選拔任用工作責任追究辦法（試行）》（中央紀委監察部網，2010d）、《黨政領導幹部選拔任用工作有關事項報告辦法（試行）》（中央紀委監察部網，2010c）、《地方黨委常委會向全委會報告幹部選拔任用工作並接受民主評議辦法（試行）》（中央紀委監察部網，2010b）、和《市縣黨委書記履行幹部選拔任用工作職責離任檢查辦法（試行）》（中央紀委監察部網，2010a）等四項辦法，構成了幹部選拔任用事前要報告、事後要評議、離任要檢查、違規失責要追究的完整監督體系；2014年頒布新修訂的《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，在總則部分納入習近平的「新時期好幹部標準」，內容則大幅增修對候選人的事前考察，且從嚴把握破格提拔（共產黨員網，2014）；2015年頒布《推進領導幹部能上能下若干規定（試行）》，明令汰劣留良的用人機制（中國共產黨新聞網，2015）。

上述黨規的密集出爐，顯示中共中央在改革幹部人事制度方面，重視建立完備的人事黨規體系，並有依黨規管理幹部的任用、升遷、考核、及問責的具體措施，其目的是降低人治色彩，以便拔擢優秀的幹部，期望幹部能大公無私、服從黨的指示，把黨的主張落實。



六、結論

習近平主政下的權力清單制度，是中國自 1997 年中共十五大確立依法治國、建設社會主義法治國家以來，黨中央首度以強制力要求地方各級政府推行簡政放權和依法行政的一項重要的制度性改革，也是中共中央全面深化改革的重要一環，其成敗關乎能否提高行政效率、減少民怨、促進市場經濟、和防堵貪腐，對鞏固中共統治的合法性具有重大意義。

然而依法行政的推行，雖歷經 16 年的江澤民、朱鎔基主政和胡錦濤、溫家寶主政，仍因地方各自為政和官員不守法而阻礙重重，這些阻礙並非全然是來自於人謀不臧，也有一部分是來自於制度的不完善，包括黨管一切造成法律意識淡薄、法制不完備導致地方因結合實際施政需要所產生的因地制宜性質的紅頭文件等不及立法部門曠日費時制定法源、一把手負責制的權力過度集中導致事後監督流於形式。

為化解推行的阻礙，特別是地方各自為政和官員濫權怠惰，中共中央從先前的經驗得到啟發，採用「自覺」改革，由各級政府及所屬工作部門自行檢視行使各項權力的合法性，並可自行篩選要保留那些權力，形成權力清單；各級政府所屬工作部門的權力清單由本級政府批准，本級政府的權力清單則由上級政府批准，且沒有具體的、統一的審核標準，批准後即可公佈權力清單給民眾，以強化可問責性。

這種可以自行篩選要保留那些權力的彈性，加上《立法法》的配合修訂，讓地方權力的來源可以因地制宜、憑空創



造，並不要求全部都需有國家法律或行政法規為母法，且具有這種憑空創造權力的地方主體大增，《立法法》的修訂賦予了絕大多數的地級地方人大和人大常委會制定地方性法規的權力，即使沒有法律和行政法規為依據也能制定，而規章只要有地方性法規為依據即可由政府制定，即使無依據，也可制定，兩年內有效。換言之，地方政府等於可以自行篩選要保留那些權力並有管道可以讓這些權力中尚無法源者得到法源依據，這種可以挑肥撿瘦、就地合法的中央政策，導致地方政府願意制定並公佈權力清單，並且與以往許多改革不同的是，地方政府沒有找出各種理由表達窒礙難行，這也就是中央對權力清單政策採取策略性模糊的作用之一：讓地方政府可以根據自己的詮釋和利益執行權力清單政策，最後雖會導致各地方政府在執行此政策時發生標準上、過程上、和效果上的分歧，但都會維持團結在黨中央的政策下，達成「團結的分歧」。

中共用策略性模糊推行權力清單制度的作用之二是促進了組織的變革，包括：1. 重新詮釋黨在總攬全域、協調各方發揮領導核心作用的角色，從以黨代政改為依法行政，讓地方政府把權力攤在陽光下供民眾檢視，企圖遏止有權者的胡作為或不作為，又不致引發有權者以窒礙難行為藉口抵制；2. 分散黨管幹部的權力，打破黨管幹部權力集中於寡頭的現象，邁向幹部人事制度改革，以落實黨的主張。

然而策略性模糊是一把雙面刃，它可以促進地方政府在執行該政策時雖有分歧卻仍可團結擁護黨中央的政策，但地方政府也可能利用模糊空間謀求私利進而危害共產黨的領



導地位。因此中共在推行權力清單制度時，同時採取了三項針對性的措施，包括：1.打破立法權為行政權附庸的現象，邁向行政與立法兩權分立，具體反映在提升人民代表大會的權力與功能；2.打破地方立法權集中於省級政府和省級人大／人大常委會的現象，邁向省級行政區與地級行政區權力劃分，具體反映在賦予地級人大／人大常委會立法權；3.打破黨管幹部權力集中於寡頭的現象，邁向幹部人事制度改革：反映在選拔、任用、及考核幹部的權力分散。

權力清單政策透過策略性模糊的訊息傳送後，地方政府可自行篩選應保留的行政權，並讓地方人大／人大常委會可以因地制宜制定法規，等於是將行政事項就地合法，讓行政權均有法可依，而達成了依法行政的目標。至於簡政放權的實施成效，由於篩選後保留的行政權，權力保留者有可能簡化前置審批以符簡政放權要求卻新增後置審批；篩選後下放的行政權力，權力下放者有可能抓住事中事後監管權不放，兩者均會使簡政放權的成效受限。

附錄 1 《立法法》第四章之修訂條款前後差異（註：文字底線外加以便於比較）

修訂條款	修訂後	修訂前	差異
第七十二條 （原第六十三條）第二款	<u>設區的市</u> 的人民代表大會及其常務委員會根據本市的具體情況和實際需要，在不同	<u>較大的市</u> 的人民代表大會及其常務委員會根據本市的具體	憲法中的「市」有「較大的市」（目前有 18 個）、「設區的市」（286）和「不設區的



	<p>憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，<u>可以對城鄉建設與管理、環境保護、歷史文化保護等方面的事項制定地方性法規</u>，法律對設區的市制定地方性法規的事項另有規定的，從其規定。設區的市的地方性法規須報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行。省、自治區的人民代表大會常務委員會對報請批准的地方性法規，應當對其合法性進行審查，同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規不抵觸的，應當在四個月內予以批准。</p>	<p>情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，<u>可以制定地方性法規</u>，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行。省、自治區的人民代表大會常務委員會對報請批准的地方性法規，應當對其合法性進行審查，同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規不抵觸的，應當在四個月內予以批准。</p>	<p>市」(5個)。設區的市全為地級市，為第二級行政區，僅次於省。這項修訂打破了原先較大的市與設區的市的分野，並將前者納入後者，大幅擴大了享有地方立法權的主體，從18個擴增為304個，使它們在城鄉建設與管理、環境保護、和歷史文化保護等事項擁有立法權。設區的市的地方性法規須報省或自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行。</p>
--	--	--	--



<p>第七十三條 （原第六十四條）第二款</p>	<p>除本法第八條規定的事項外，其他事項國家尚未制定法律或者行政法規的，省、自治區、直轄市和<u>設區的市、自治州</u>根據本地方的具體情況和實際需要，可以先制定地方性法規。在國家制定的法律或者行政法規生效後，地方性法規同法律或者行政法規相抵觸的規定無效，制定機關應當及時予以修改或者廢止。</p>	<p>除本法第八條規定的事項外，其他事項國家尚未制定法律或者行政法規的，省、自治區、直轄市和較大的市根據本地方的具體情況和實際需要，可以先制定地方性法規。在國家制定的法律或者行政法規生效後，地方性法規同法律或者行政法規相抵觸的規定無效，制定機關應當及時予以修改或者廢止。</p>	<p>擴大賦予所有設區的市和自治州在缺乏法源依據時仍可因地制宜制定地方性法規。</p>
<p>第八十條（原第七十一條）第二款</p>	<p>部門規章規定的事項應當屬於執行法律或者國務院的行政法規、決定、命令的事項。<u>沒有法律或者國務院的行政法規、決定、命令的</u></p>	<p>部門規章規定的事項應當屬於執行法律或者國務院的行政法規、決定、命令的事項。</p>	<p>部門規章不得減損公民、法人和其他組織權利或者增加其義務，亦不得增加本部門的權力或者減少本部門的法定職責</p>



	<u>依據，部門規章不得設定減損公民、法人和其他組織權利或者增加其義務的規範，不得增加本部門的權力或者減少本部門的法定職責。</u>		
第八十二條 （原第七十三條）第一款	省、自治區、直轄市和 <u>設區的市、自治州</u> 的人民政府，可以根據法律、行政法規和本省、自治區、直轄市的地方性法規，制定規章。	省、自治區、直轄市和較大的市的人民政府，可以根據法律、行政法規和本省、自治區、直轄市的地方性法規，制定規章。	廣泛賦予所有設區的市和自治州制定規章的權力。
第八十五條 （原第七十六條）第二款	地方政府規章由省長、自治區主席、 <u>市長或者自治州州長</u> 簽署命令予以公佈。	地方政府規章由省長或者自治區主席或者市長簽署命令予以公佈。	地方政府規章從較大的市的市長擴大為所有設區的市和自治州的首長均可簽署命令公佈。

資料來源：作者整理



附錄 2 《立法法》第四章之新增條款內容及意義

新增條款	內容	意義
第七十二條第四款	除省、自治區的人民政府所在地的市，經濟特區所在地的市和國務院已經批准的較大的市以外，其他設區的市開始制定地方性法規的具體步驟和時間，由省、自治區的人民代表大會常務委員會綜合考慮本省、自治區所轄的設區的市的人口數量、地域面積、經濟社會發展情況以及立法需求、立法能力等因素確定，並報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案。	設區的市（自治州）只需經省（自治區）的人大常委會同意，即可制定地方性法規；省人大常委會只需向全國人大常委會和國務院備案。
第七十二條第五款	自治州的人民代表大會及其常務委員會可以依照本條第二款規定行使設區的市制定地方性法規的職權。自治州開始制定地方性法規的具體步驟和時間，依照前款規定確定。	自治州（30個）的立法權比照設區的市辦理。
第七十二條第六款	省、自治區的人民政府所在地的市，經濟特區所在地的市和國務院已經批准的較大的市已經制定的地方性法規，涉及本條第二款規定事項範圍以外的，繼續有效。	省會和較大的市既存的法規若超越對城鄉建設與管理、環境保護、歷史文化保護等方面的事項，繼續有效。
第七十三條第三款	設區的市、自治州根據本條第一款、第二款制定地方性法規，限於本法第七十二條第二款規定的事項。	設區的市和自治州在缺乏法源依據時之因地制宜立法權，僅限於城鄉建設與管理、環境保護、



		歷史文化保護等方面的事項。
第八十二條第三款	設區的市、自治州的人民政府根據本條第一款、第二款制定地方政府規章，限於城鄉建設與管理、環境保護、歷史文化保護等方面的事項。已經制定的地方政府規章，涉及上述事項範圍以外的，繼續有效。	設區的市和自治州政府在所有事項方面的既存規章繼續有效。
第八十二條第四款	除省、自治區的人民政府所在地的市，經濟特區所在地的市和國務院已經批准的較大的市以外，其他設區的市、自治州的人民政府開始制定規章的時間，與本省、自治區人民代表大會常務委員會確定的本市、自治州開始制定地方性法規的時間同步。	省（自治區）人大常委會一決定設區的市和自治州可以開始制定地方性法規就立即生效，地方政府即可開始制定規章。
第八十二條第五款	應當制定地方性法規但條件尚不成熟的，因行政管理迫切需要，可以先制定地方政府規章。規章實施滿兩年需要繼續實施規章所規定的行政措施的，應當提請本級人民代表大會或者其常務委員會制定地方性法規。	地方政府規章缺乏母法仍可制定，有效期為兩年。
第八十二條第六款	沒有法律、行政法規、地方性法規的依據，地方政府規章不得設定減損公民、法人和其他組織權利或者增加其義務的規範。	地方政府不得擅自以規章減損公民、法人和其他組織之權利或加重其義務。

資料來源：作者整理



參考文獻

中文部份

- 人民網（1997）。江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告。1997年9月12日，取自
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526289.html>。
- 人民網（2000）。中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議，2000年10月11日，取自
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837946.html>。
- 人民網（2002）。中國共產黨章程（全文）。2002年11月14日，取自
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429114.html>。
- 人民網（2003a）。中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定。2003年10月14日，取自
<http://people.com.cn/GB/shizheng/1024/2145119.html>。
- 人民網（2003b）。李克強在地方政府職能轉變和機構改革工作電視電話會議上的講話。2003年11月8日，取自
http://www.zgg.gov.cn/zhtbd_5658/fwjggghzhzhb/zhyjs/201311/t20131108_399736.htm。
- 人民網（2009a）。河北省大名縣公務公開透明運行活動紀實。2009年9月8日，取自
<http://unn.people.com.cn/GB/14748/10013435.html>。
- 人民網（2009b）。權力在陽光下運行：河北省大名縣公務公開透明運行。2009年10月15日，取自
<http://society.people.com.cn/GB/41158/10198691.html>。
- 人民網（2012）。警惕邊緣腐敗的十種表現形式。2012年9



月 20 日，取自

<http://politics.people.com.cn/n/2012/0920/c70731-19061373.html>。

人民網（2013a）。中共中央政治局召開會議 決定召開十八屆三中全會。2013 年 8 月 28 日，取自

<http://politics.people.com.cn/n/2013/0828/c1024-22715559.html>。

人民網（2013b）。李克強在國務院機構職能轉變動員電視電話會議上的講話（2013 年 5 月 13 日）。2013 年 5 月 15 日，取自

<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/0515/c64094-21483422-3.html>。

中央政府門戶網（2013a）。國務院機構改革和職能轉變方案。2013 年 3 月 15 日，取自

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2013lh/content_2354443.htm。

中央政府門戶網（2013b）。習近平出席全國組織工作會議並發表重要講話。2013 年 6 月 29 日，取自

http://www.gov.cn/ldhd/2013-06/29/content_2437094.htm。

中央政府門戶網站（2005）。國務院關於印發全面推進依法行政實施綱要的通知。2005 年 8 月 12 日，取自

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-08/12/content_21811.htm。

中央紀委監察部網（2010a）。市縣黨委書記履行幹部選拔任用工作職責離任檢查辦法（試行）。2010 年 3 月 31 日，取自 http://www.ccdi.gov.cn/fgk/law_display_280。

中央紀委監察部網（2010b）。地方黨委常委會向全委會報告幹部選拔任用工作並接受民主評議辦法（試行）。2010 年 3 月 31 日，取自



- http://www.ccdi.gov.cn/fgk/law_display_279。
中央紀委監察部網（2010c）。黨政領導幹部選拔任用工作有關事項報告辦法（試行）。2010年3月31日，取自
http://www.ccdi.gov.cn/fgk/law_display_277。
- 中央紀委監察部網（2010d）。黨政領導幹部選拔任用工作責任追究辦法（試行）。2010年3月31日，取自
http://www.ccdi.gov.cn/fgk/law_display_278。
- 中共山西省委組織部 12380 舉報網（2017）。關於加強幹部選拔任用工作監督的意見。2017年7月4日，取自
<http://www.sx12380.gov.cn/fgzdnr.aspx?ID=20>。
- 中國人大網（1999）。中華人民共和國憲法修正案。1999年3月15日，取自
http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content_7075.htm。
- 中國共產黨新聞網（1979）。四項基本原則。1979年3月30日，取自
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64156/64157/4509599.html>。
- 中國共產黨新聞網（1989）。中共中央關於加強黨的建設的通知。1989年8月28日，取自
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66697/4494965.html>。
- 中國共產黨新聞網（1995）。黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例。1995年2月9日，取自
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71387/71591/4855103.html>。
- 中國共產黨新聞網（2002）。中共中央關於印發《黨政領導幹部選拔任用工作條例》的通知。2002年7月9日，取自



<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182144/10995045.html>。

中國共產黨新聞網（2004a）。中共中央辦公廳關於印發《公開選拔黨政領導幹部工作暫行規定》等五個法規文件的通知。2004年4月8日，取自

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182144/10994542.html>。

中國共產黨新聞網（2004b）。中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定。2004年9月19日，取自

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65412/6348330.html>。

中國共產黨新聞網（2006）。中共中央辦公廳關於印發《黨政領導幹部職務任期暫行規定》等三個法規文件的通知。2006年6月10日，取自

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182144/10994167.html>。

中國共產黨新聞網（2013）。王官：不搞唯票唯分取人。2013年12月2日，取自

<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2013/1202/c40531-23713934.html>。

中國共產黨新聞網（2015）。中共中央辦公廳印發《推進領導幹部能上能下若干規定（試行）》。2015年7月19日，取自

<http://cpc.people.com.cn/n/2015/0728/c64387-27375493.html>。

中國新聞網（2013）。中共修訂領導幹部選任條例 從嚴把握破格提拔。2013年12月30日，取自

<http://www.chinanews.com/gn/2013/12-30/5680496.shtml>。

中國網（2010）。關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定（全文）。2010年1月8日，取自



http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-01/08/content_19200533.htm。

中國網（2012）。胡錦濤十八大報告(全文)。2012年11月20日，取自
http://news.china.com.cn/politics/2012-11/20/content_27165856.htm。

王利明（2017）。從嚴治黨 依法治權，**人民網**，2017年2月13日取自
<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0213/c40531-29076290.html>。

王學杰（2013）。簡政放權：新一輪政府機構改革思路之觀察，**湖南行政學院學報**，第6期，頁5-7。
北大法寶（1999）。國務院關於全面推進依法行政的決定。1999，11月8日，取自
http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=26927&Db=chl&EncodingName=big5。

本刊評論員（2014）。堅定不移走中國特色社會主義法治道路，**求是**，第23期，取自
http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2014-12/01/c_1113409054.htm。

任進（2014）。推行政府及部門權力清單制度，**行政管理改革**，第12期，頁48-53，取自
<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2014/1225/c207270-26276068.html>。

全國人民代表大會（2002）。中華人民共和國行政復議法（1999年）。**中國人大網**，取自
http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content_4736.htm。

共產黨員網（2014）。黨政領導幹部選拔任用工作條例。2014



年 1 月 15 日，取自

<http://news.12371.cn/2014/01/15/ARTI1389784871616867.shtml>。

朱光磊（1997）。**當代中國政府過程**。天津：天津人民出版社。

朱新力，金偉峰，唐明良（2006）。**行政法學**。北京：清華大學出版社。

百度百科網（2009a）。關於建立促進科學發展的黨政領導班子和領導幹部考核評價機制的意見。2009 年 6 月 29 日，取自 <http://baike.baidu.com/view/14230613.htm>。

百度百科網（2009b）。地方黨政領導班子和領導幹部綜合考核評價辦法（試行）。2009 年 7 月 16 日，取自 <http://baike.baidu.com/view/13967569.htm>。

百度百科網（2009c）。黨政工作部門領導班子和領導幹部綜合考核評價辦法（試行）。2009 年 7 月 16 日，取自 <http://baike.baidu.com/view/13967583.htm>。

百度百科網（2009d）。黨政領導班子和領導幹部年度考核辦法（試行）。2009 年 7 月 16 日，取自 <http://baike.baidu.com/view/13967594.htm>。

百度百科網（2016）。中華人民共和國行政區劃。2016 年 3 月 12 日，取自 <http://baike.baidu.com/item/中华人民共和国行政区划/1292734>。

李林（2007）。中共中央書記處組織沿革與功能變遷，**中共黨史研究**，第 3 期，取自 <http://cpc.people.com.cn/BIG5/218984/219000/14793662.html>。

李強（2014）。權力清單制度：給行政權力打造一個制度的



籠子，求是，第4期，取自

http://www.qsttheory.cn/zxdk/2014/201404/201402/t20140213_320363.htm。

杜聖聰（2008）。兩岸真相密碼：中共對台宣傳的政策、作為與途徑。臺北：秀威出版社。

汪永清（2015）。堅定不移走中國特色社會主義法治道路，求是，第1期，取自

http://www.qsttheory.cn/dukan/qs/2015-01/01/c_1113810773.htm。

明鏡月刊編輯部（2013）。習李開局五大看點，明鏡月刊，第35期。

姜水靜（2015）。地方各級政府全面推行權力清單制度問題研究，長沙大學學報，第29卷第1期，取自

<http://www.gxbb.gov.cn/UserFiles/File/JSJ1.pdf>。

姜裕富、齊衛平（2015）。堅持黨的領導三個相關概念的辨析，理論探討，第6期，取自

http://www.cctb.net/llyj/xswtyj/zzyd/201606/t20160629_342747.htm。

夏勇（2014）。堅守法治原則 推進簡政放權，求是，第21期，取自

http://big5.qsttheory.cn/gate/big5/www.qsttheory.cn/dukan/qs/2014-11/01/c_1113046462.htm。

徐斯儉（2007）。「軟紀律約束」－中共強化監督之政改的內在限制，中國大陸研究，50卷2期，頁35-60。

國務院新聞辦公室網站（2011）。縣委權力公開透明運行試點經驗綜述。2011年6月21日，取自

<http://www.scio.gov.cn/ztk/xwfb/38/10/Document/937269/937269.htm>。



- 張素華（2008）。七千人大會之後的毛澤東與劉少奇，**文史博覽**，第4期，取自
<http://news.nxqyy.com/qiuzhizhaopin/695.html>。
- 曹海濤、袁鶴齡（2016）。如何「把權力關進制度的籠子」？——從公司治理探討中國大陸政府治理之局限性（2013-2015），**遠景基金會季刊**，第17卷1期，頁127-174。
- 梁妍慧（2005）。黨管幹部原則內涵探析，**中國黨政幹部論壇**，2005年第7期，取自
http://big5.news.cn/gate/big5/news.xinhuanet.com/report/2005-07/14/content_3218116.htm。
- 梁衡（2013a）。關於毛澤東文風的鮮明特點，**中國共產黨新聞網**，2013年11月18日取自
<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2013/1118/c49157-23571851.html>。
- 梁衡（2013b）。毛澤東：沒拿過槍桿子 筆桿子不離手，**人民網**，2013年2月28日取自
<http://dangshi.people.com.cn/n/2013/0228/c85037-20626581.html>。
- 梁衡（2014）。毛澤東怎樣寫公文，**祕書工作**，第4期，取自 <http://dc.cnu.edu.cn/wmx/msyd/gwmp/75839.htm>。
- 郭慶松、陳奇星（2015）。推行政府權力清單制度：上海的實踐與思考，**行政管理改革**，第8期，取自
http://www.chinareform.org.cn/area/city/Practice/201508/t20150813_231846.htm。
- 博訊（1995）。林彪同志在中央政治局擴大會議上的講話。1996年5月18日，取自
http://blog.boxun.com/hero/2006/xsj4/31_2.shtml。



- 程琥（2016）。「政府資訊公開條例」的修改，**國家檢察官學院學報**，第3期，取自 <https://read01.com/5xgLE4.html>。
- 新華網（2010a）。中紀委、中組部印發《關於開展縣委權力公開透明運行試點工作的意見》。2010年11月18日，取自 http://news.xinhuanet.com/politics/2010-11/18/c_12791380.htm。
- 新華網（2010b）。冰點特稿：一個縣委書記的自我限權。2010年7月7日，取自 http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/07/c_12309128.htm。
- 新華網（2012）。「字斟句酌」寫下黨心民意。2012年11月13日，取自 http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/13/c_123950279.htm。
- 新華網（2013a）。中共中央政治局召開會議 習近平主持。2013年4月19日，取自 <http://cpc.people.com.cn/n/2013/0419/c64094-21205977.html>。
- 新華網（2013b）。中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定（2013年11月12日中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議通過）。2013年11月15日，取自 http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm。
- 新華網（2013c）。中國聚焦：中共劍指“四風”確保黨群血肉相連。2013年6月19日，取自 http://news.xinhuanet.com/politics/2013-06/19/c_116211688.htm。
- 新華網（2013d）。習近平：決不允許「上有政策、下有對



策」。2013年1月22日，取自
http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/22/c_114460744.htm。

新華網（2014a）。授權發佈：中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定。2014年10月28日，取自
http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/28/c_1113015330_3.htm。

新華網（2014b）。習近平：在黨的群眾路線教育實踐活動總結大會上的講話。2014年10月8日，取自
http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/08/c_1112740663_5.htm。

新華網（2015a）。中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發「關於推行地方各級政府工作部門權力清單制度的指導意見」。2015年3月24日，取自
http://news.xinhuanet.com/politics/2015-03/24/c_1114749180.htm。

新華網（2015b）。兩會授權發佈：中華人民共和國立法法（2015年3月15日修正）。2015年3月18日，取自
http://news.xinhuanet.com/politics/2015lh/2015-03/18/c_1114682142.htm。

新華網（2015c）。河北省公開省政府部門行政權力清單。2015年1月25日，取自
http://news.xinhuanet.com/local/2015-01/25/c_1114118082.htm。

溫家寶（2010）。政府工作報告—2010年3月5日在第十一屆全國人民代表大會第三次會議上，中國網，取自
http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-03/15/content_19612372.htm。

鄭少忠（2014）。哈爾濱在全國率先全部取消自設行政審批事項—自己的刀就要削自己的把，人民日報，2014年12



月 9 日，16 版。

蕭延中（2014）。《毛主席語錄》的犀利與亢奮，**環球人物**，第 14 期，取自

http://paper.people.com.cn/hqrw/html/2014-05/26/content_1443085.htm。

謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮（1999）。**中國大陸政府與政治**。臺北：五南。

羅亞蒼（2015）。權力清單制度的理論與實踐，**中國行政管理**，第 6 期，取自

http://www.chinareform.org.cn/gov/system/Report/201506/t20150609_227253.htm。

羅科（2010）。「改革派官員」的中國命運，**鳳凰週刊**，第 1 期，取自

<http://www.chinareform.net/2010/0119/10435.html>。

黨建（2015）。習近平論政治紀律——十八大以來重要論述摘編。2015 年 8 月 5 日，取自

http://big5.ts.cn/news/content/2015-08/05/content_11717214.htm。

英文部份

Eisenberg, Eric M. (2007). *Strategic Ambiguities: Essays on Communication, Organization, and Identity*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.

The Economist (2014). “China with Legal Characteristics,” from <http://www.economist.com/news/leaders/21629383-xi-jinping-invoking-rule-law-thats-risky-him-and-good-china-china-legal>.

