

三、改革主要內涵

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(一)

目錄：中共「國家公務員」人事制度改革重點評析

章節：三、改革主要內涵

茲就中共當前「政府」體系幹部改革暨「國家公務員」制度建立等發展予以歸納如后：

一改革重點

中共國家公務員制度，係承繼其原有幹部體制傳統，並總結其十一屆三中全會以來幹部人事制度之改革經驗，同時借鑑吸收各國有益經驗與方法，進行體制上改革，其改革重點如左：

1 建立進行公開平等擇優機制：中共國家公務員制度在社會主義市場經濟體制推動下，其錄用採行公開考試、嚴格考核、擇優錄用之方法，其晉升亦強調嚴格考核，注重實績，此等規定與計畫經濟下統包統配體制有本質上的區別，其可確保具一定任職資格的人員進行公開、平等的競爭，汰劣擇優，強化公務員體系之素質，補充較優質人力。

2 建立健全公務員體系新陳代謝機制：鑑於過去幹部體系更新未能制度化完善化，滋生諸多問題，為期促進組建之公務員體系能具有生機與活力，乃有力求退休制度的完善與健全，使屆齡人員及時離崗；同時對不同職務等級建立最高任職年齡制度，以及部分職務實行聘任制，而辭職辭退制度的發展，更增加更新汰換（出口）管道，此等措施在避免終身任職或能上不能下之弊，以維護體系之運作能力。

3 強化廉政約束機制：公務員制度組建，乃為祛除過去腐敗不正之風，確立制度化運作常規，特將廉政要求貫穿與體現在公務員的權利義務、紀律、晉升、考核、獎懲、迴避、輪換等各項規範之中，冀能透過此等制度之

實施與加強監督，俾期有效維護與保障。

4 強化勤政保障機制：公務員制度除在義務、紀律等規範中有勤政規定之外，乃尚有具體措施與制度辦法輔助；諸如：職位分類規定確立崗位責任，按時按量完成工作，而考核制度在確保任務之完成，其結果應與獎懲升降、晉級增資結合，以達功過分明，激勵士氣，提高工作效率。

5 完善與健全管理法制體系：經由「國家公務員暫行條例」之訂頒，使公務員管理之法律、法規、規章之等級效力排列，以及各項環節規定，逐漸完善，相互配套，發揮作用。

6 採行職位分類管理體制（引進科學管理機制）：中共國家公務員之人事管理體制為應情勢發展，由以黨為中心的品位制（以行政級別區分）到兼顧以黨為中心品位制基調原則下採行職位分類，俾推動科學與現代管理。

7 容許人力有限度自由流動：過去人力配置係由國家統籌支配，而國家公務員制度實施後，則社會主義市場經濟發展而容許辭職、辭退的人力選擇與擇業自由，以帶動人員積極性，並確保政府部門人力素質之優化。

8 幹部體系分解公務員抽離自主發展：中共過去基於社會主義國家特性與「建政」過程，而使幹部管理單一化，黨政軍群常混同管理，改革開放後為切合社會複雜狀況，幹部體系必須合理分解，行政部門幹部必須抽離，另行建立國家公務員制度，以期能有效管理與運用。

9 建立正規化培訓體系：中共為促使國家公務員培訓工作朝向正規化、制度化、法制化發展，以清除培訓之雜亂無章，乃建立以國家行政系統為主體之各級幹部院校等培訓機構，俾提升業務處理能力、文化水準等相關知能。

10 遷調功績化取向規劃：中共為提升政府部門行政效率，激勵工作意願，以提升生產力，而有考核獎懲、交流培訓、待遇福利等與其業務知能、工作

能力相結合，尤以升遷、降調、調任、轉任等為最，從政治性、革命性向功績制精神轉化（註十四）。

二與西方文官制度之區別

茲就中共對國家公務員制度建構暨規範，在預設及法制上與西方現代化文官制度有本質上的分野，其主要有政治性、黨政關係、文官自主性、結構區隔等層面，茲歸納如表一：

表一：中共國家公務員制度與西方文官制度本質之區別

項別／內容 ／分別	中共對公務員制度基本 要求	與西方文官制度區別比 較
政治傾向	（一）貫徹一個中心（經濟建設）兩各基本點（堅持四項基本原則、堅持改革開放）的基本路線。 （二）明確揭示政治定向要求。	（一）強調無私奉獻，不得組織政治團體，以免為己謀利。 （二）堅持為民服務宗旨，亦即須
文官與政府之關係	（一）中共一體現鮮明政治性，強調黨的政治路線與地位，同時堅持意識形態要求。 （二）西方一強調文官「政治中立」，要求文官不得以文官身分參加黨派活動，再公務活動（執行職務）中不得帶有政治傾向性。 全心全意為人民服務，	（一）中共-不能有自己的特殊利益、搞特權，是以不得組織工會或政治團體，以其全心全力奉獻服務。 （二）西方-文官為一單獨利益集團，其與政府之關係類同雇員與僱主之關係，文官所組工會常為文官利益而與政府談判，並設有專門機構

	廉潔奉公，不貪污、不謀私利，并接受群眾監督。	調節文官集團與政府之關係。
政務官與事務官劃分	<p>(一) 將公務員視為一個整體，無事務官與政務官之區分，僅有任免制度與程序的差異。</p> <p>(二) 黨國一體的運作，國家公務員與黨機關工作人員、其他國家機關人員暨企事業幹部，可透過一定程序與辦法相互交流，且經常進行交流。</p>	<p>(一) 中共－堅持共產黨領導下的政治協商、民主監督體制，反對政治中立與資產階級體制，再政治上則強調與黨中央一致，自覺將黨的路線方針、政策，認真貫徹執行，公務員基於其特殊國情，未區分為政務官與事務官。</p> <p>(二) 西方－適應資本主義社會多黨政治體制需要，將其文官實施兩官分途（政務官與事務官區分），有政治任命的政務官，有職業化的常任文官（事務官），後者特別強調其政治上應保持中立。</p>
黨政管理關係	<p>(一) 公務員各項管理制度與堅持黨管幹部原則一致。</p> <p>(二) 黨領導之重要體現，即黨組織部門向各級國家行政機關推薦幹部，機關應貫徹黨的幹部政策，依任免規定辦</p>	<p>(一) 中共－公務員制度為其黨幹部制度重要組成部分，其各項具體管理制度係依黨幹部路線方針、政策制定，同時為貫徹黨的要求，黨組織所推薦人才則按職務任免有關規定，完成法律上所需手續。</p> <p>(二) 西方－黨政分離、公務員應依法管理（僅</p>

	理法律上手續。	政務官須隨政黨進退)。
制度設計本質	競爭擇用、功績遷調、科學管理與政權本質、意識形態、共黨地位結合，政治要求維持，而具體策略可變的運作。	<p>二背景</p> <p>1 中共—社會主義社會，在其意識形態下，強調共產黨領導下的多黨合作制。</p> <p>2 西方—資本主義社會，在其意識形態下強調功績制與開放性，在政治運作層面則強調兩黨政治等方式，以期政黨競爭輪流執政，為維持政局穩定性，而有「中立性」要求。</p> <p>(二) 本質</p> <p>1 西方—公平開放、自由競爭、功績制前提下：亦注意人力計畫配置。</p> <p>2 中共—計畫分配（統支統配）、黨的主導性前提下，視需要亦擇用競</p>

		爭功績制，提升效率與生產力。

資料來源：全志敏：國家公務員概論（北京，中國人民大學出版社，一九九一年十二月三刷），第二一頁至第二二頁。

說明：

一、中共國家公務員制度基本原則為：公平競爭、功績制、依法管理與黨管幹部，與前述本質及運作密切關聯，須併同考量，始克掌握其特質。

二、黨的角色與支配主導轉化為中共制度預設之最重要變數，而意識形態亦為制度建構之基礎。

（三）制度具體變革（發展）比較：就中共國家公務員制度建立前後作一概括原則性的比較分析，以了解其制度變革及精神，並歸納如表二所示，俾掌握其變革動向，茲歸納如表二：

表二：中共國家公務員制度建立前後比較分析

項別 ／內 涵／ 比較	國家公務員制度建 立前	國家公務員制度建立後	
		改革要求與重點	分析
制度 建構 前提	（一）力求貫徹社會主義改造興計畫經濟路線需要，在特殊極權體制與「建」過程中，以	（一）貫徹一個中心（經濟建設）兩個基本點（堅持四項基本原則與改革開放的基本路	（一）中共為因應改革開放政策所帶來的經社政治情勢變化，必須強化政府職能與運作活力，

	<p>黨為中心的黨政合一 以黨代政等一元化、集中化管理模式確立，形成人事建構的中心。</p> <p>(二) 制度設計著重政治動員，而非穩定性、常規化。</p>	<p>線。)</p> <p>(二) 配合社會主義市場 經濟與現代化建設之發展，實現對人員科學管理，確保其優化、廉潔，提高行政效能。</p> <p>(三) 運作要求</p> <p>1 · 堅持為人民服務之宗旨與德才兼備的用人標準。</p> <p>2 · 貫徹公開、平等、競爭、擇優原則</p>	<p>俾提高人員工作積極性與生產力，同時為鞏固政權基礎，而有意識形態的堅持。</p> <p>(二) 「國家公務員暫行條列」(以下簡稱條列)第一條、第二條。</p>
人事法制	<p>(一) 僅有各項人事法律、法規、而無總體性規範，常與黨政軍群幹部管理混同運用。</p> <p>(二) 黨常直接介入運作或指揮管理，黨相關文件及規定具有重要作用。</p>	<p>(一) 除憲法、組織法及選舉法有所規定外，並訂頒「國家公務員暫行條列」作為整體性規範基礎。</p> <p>二黨雖仍具主導性作用，惟必須透過法制程序執行或實踐。</p>	<p>(一) 中共法制體系在文革期間嚴重破壞(中共自謂為動亂時期)，迨改革開放政策推動後始逐步恢復，並獲得發展，而文革慘痛教訓更為其制度化發展的重要因素。</p> <p>(二) 中共人事法制的肇建，自始即具強烈社會主義國家之色彩，意識形</p>

			<p>態與共產黨介入運作具有相當重要地位，目前隨社會主義現代化發展，必須著重制度化，並完善相關配備法規。</p> <p>(三) 一九九三年所訂頒之「條例」正是其制度化、法治化運作重要表徵。</p>
運作 權限 配置	<p>(一) 中央與地方國家行政機關幹部採一元化、集中化管理，黨具有支配性、全面領導性地位。</p> <p>(二) 黨政關係原為重要變數，其展現黨政合一，由黨主導控制。</p>	<p>(一) 原則上雖採一元化、集中化管理模式，惟因權力下放與制度化發展暨各地個別差異，分權化、彈性化已有相當程度的進展。</p> <p>(二) 黨僅進行政治領導與推薦人選，惟仍須經由法定程序進行。</p>	<p>國家公務員制度之抽離發展，有助行政管理之健全發展，以及政府效能、運作活力之提升，惟鑑於體系規模之龐大、成員之眾多，彈性、多元、分權管理仍待強化，以切合各地與不同形態機構之需要。</p>
管理 機構	<p>經常改變，甚或由黨組織部門直接介入或進行管理（黨政部門常會同發布或由黨部門自行發布），文革期間一度裁撤移中共中央組織部辦理，迨改革開放後始恢復。</p>	<p>(一) 一九八八年四月國務院組建人事部，俾推動國家公務員制度。</p> <p>二國務院各部門設人事司（局）、地方縣級以上國家行政機關亦設有人事機構。</p>	<p>(一) 中共十三大之後，為推動國家公務員制度，並能依法管理，而有人事部等各級人事機構之設置運作。</p> <p>二「條例」第八十五條。</p>

行為 規範	<p>一權利義務及相關行為要求雖有若干個別規定，惟因限於政治情勢與環境，並未能有效執行，加以制度不健全，無法建立符合現代化社會需要的行為規範。</p> <p>二政治活動要求，係以黨政策與路線為中心，無具體化制度化規範。</p> <p>（三）文革期間造成規範制度混亂，運作的不穩定、效率低落、成員素質偏低，迨改革開放時期，為適應現代化社會的需要，始予以制度界定。</p>	<p>一義務權利明確界定，並予法制化規範</p> <p>二強調政治傾向，以及政治理論培訓與申訴控告。</p> <p>三重視迴避制度與反腐敗鬥爭，同時要加強精神文明建設</p> <p>（四）反對結社，以免為己謀利。</p>	<p>一為適應國情、發展需要而訂定，其從社會主義意識形態立場出發，強調精神文明建設，確立人員行為常規，俾資遵循。</p> <p>二「條例」第二章第六條至第七條，第十二章（第六十一條至第六十三條）等。</p>
甄補 錄用	<p>（一）計畫分配交流-在一元化、交流化、集中化方式統籌分配調派。</p> <p>（二）強調政治素質與成分，以及道德品質要求。</p>	<p>（一）由計畫分配到多渠道發展（以考試考核為主，委任、聘用外尚有安置、轉任、計畫分配等方式）。</p> <p>（二）入口管道半開放發展，公平公</p>	<p>（一）考試範圍僅限基層職務，中上層則可透過交流制度轉調。</p> <p>（二）政治考核、照顧少數民族、特殊人員錄用簡化程</p>

		開競爭擇優方式引進。	序、軍人轉幹等為期錄用特殊規定。 三「條例」第四章（第十三條至第十九條）等規定。
任免	一強調政治路線與革命性，同時結合群眾路線要求，由於政治情勢與建政過程影響未能制度化發展。 二改革開放後，始採行幹部四化、德才兼備、任人唯賢路線，黨的領導與管理後全面性到宏觀管理。	一確立制度化、依法任免走向，在維持意識形態與黨地位前提下，已能朝功績化、法定程序進行。 二任免條件、種類的明定。	一任免遷調與政治定向仍密切相關，其顯現特色在於黨地位、路線與方針之推動與遵循。 二人員可從黨、企事業單位調人任職。 三兼職有特別規定與限制。 四「條例」精神暨其第九章具體規定（第四十五條至第五十四條）等即是。
遷調 調交 流	一國家所有機關、社會組織、軍隊、企事業單位人員均可相互調任；而轉任則按統一計畫調配，文革期間因動盪而處於不穩定狀態，至輪換制度亦同。 二行政幹部遷調，	一經由制度化規範依程序進行，以兼顧業務、職務與人員需要。 二不僅在國家行政機關內部遷調，亦可與黨、企、事業單位交流轉調，惟	一升降遷調、交流涉及職務變更、職責變動、職位所處結構變動，與人員權利義務密切相關，須與考核結果結合，並按規章制度辦理，依法進行。 二遷調交流功績化、制度化發展，有助

	<p>受黨政不分、黨的干預、指派居主導地位，同時法制不足，充斥人治、神秘主義色彩。</p>	<p>必須透過一定程序與制度進行。</p> <p>三調任（體系間）轉任（體系內）、輪換（職務間）之實施，須有相應職缺。</p> <p>四職務升降以德才兼備、任人唯賢及工作實績為標準，並在職數限額內進行，宜強調經歷及逐級升遷。</p>	<p>人力有效運用，並提高工作積極性。</p> <p>三「條例」第十一章（第五十五條至第六十條）、第八章（第三十八條至第四十四條）。</p>
<p>培訓</p>	<p>隨政治路線與運動而起伏搖擺：</p> <p>（一）建政初期逐漸形成以黨校、幹部為中心的培訓網路，迨一七五七年返右派鬥爭後一連串政治運動而中斷，而一九六六年文革後，幹部正常培訓工作停頓，代之以</p>	<p>（一）建立常規化制度化培訓體系，並與任職晉升結合組建格及行政學院承擔此職責。</p> <p>（二）要求—社經發展職位要求、計劃進行。</p> <p>（三）原則—理論聯繫實際、學用一制、按需施教、講</p>	<p>、（一）改革開放政策後，黨與國家政策重點轉移，強調幹部四化，培訓工作相形重要，其內容趨向務實，除政治理論學習外，政策法律、行政管理、專業等知識均予納入，以其應用實踐，轉化為生產力。</p> <p>二「條例」第十章（第五十一條至第五十四條）。</p>

	<p>「勞動鍛鍊」為主要內容的五七幹校。</p> <p>(二) 十一屆三中全會以後，為確保社會主義四個現代化之實現，而有幹部四化要求，培訓工作逐步恢復與發展。</p>	<p>求實效。(四) 種類—職前、晉升、專門業務、在職更新等培訓。</p> <p>(五) 機構—國家行政學院等。</p> <p>(六) 培訓與任職晉升結合。</p>	
考核	<p>(一) 中共幹部考核，從黨幹部考核工作發展而來，強調政治立場、觀點作風、掌握政策、遵守紀律、聯繫群眾、學習態度等，重視政治思想(忠誠)、工作能力與表現，考核則由領導與群眾結合。</p> <p>(二) 十一屆三中全會後則從文革混亂中逐漸重建發展形成現行制度。</p>	<p>明確規定考核內容原則、約序與結果暨其運用。</p> <p>一內容—德、勤、能績。</p> <p>二原則—客觀公正</p> <p>領導與群眾結合、平時與定期考核結合。</p> <p>(三) 年度考核—以平時考核為基礎，主管應有所屬表現紀錄(健全紀錄制度)</p> <p>1 權限機構—行政</p>	<p>一健全考核制度在提供獎懲、升降遷調(職務、級別)工資、培訓、辭退之客觀依據，以選拔優秀人才，激勵人員工作意願。</p> <p>二「條例」第五章第二十條至第二十六條)。</p>

		<p>機關、考核委員會、考核小組、部門負責人。</p> <p>2 程序—個人總結、聽取意見、審核確定等次、民意測驗（民主評議）。</p> <p>3 結果—定性定量兼顧，評語外，分優秀、稱職、不稱職三等級。</p>	
獎懲	<p>一獎懲紀律雖有規定，惟因政治運動頻仍與文革動盪，不是不能貫徹，即予中斷。</p> <p>二黨紀律與國家幹部紀律，常混同運用，未能釐清。</p> <p>三改革開放後，逐步恢復發展，並予強化。</p>	<p>一明確規定獎懲紀律之條件、種類、方式、權限、機構與程序。</p> <p>二原則：公正、獎懲、結合、慎重、及時、精神物質結合、社會效果。</p> <p>三條件：有詳細列舉（如忠於職守、守紀廉潔奉公、發明創造、維護公產防損失等）。</p>	<p>一保證國家公務員獎懲工作應按國家法律進行，亦即應有法可依，依法進行。</p> <p>二獎懲原則、條件、程序等以法律規章形式規範，以期固定化、制度化，有利公正性、穩定性運作，並便於群眾監督，更能發揮激勵監督作用，強化行政運作，有效規</p>

		<p>四種類：獎勵分嘉獎、記三等功、二等功、一等功、授予榮譽稱號；紀律（行政處分）分警告、記過、記大過、降級、撤職、開除。</p>	<p>範人員行為。</p> <p>三「條例」第六章（第二十七條至第三十條）、第七章（第三十一條至第三十七條）等。</p>
薪俸福利	<p>一工資—採按勞分配（取酬）原則，其制度則有變遷，惟實質上「大鍋飯」平均主義仍然普遍存在。</p> <p>二保險—有生育、公費醫療、疾病（病假期間）、傷殘、死亡等待遇，均分別規定，尚無完整性規範。</p> <p>（三）福利—假期（節假、年休假、探親假、事假）、生活困難補助、暨地區、房租等其他補助。</p>	<p>一依按勞分配原則實施職級工資制（職務、級別、基礎、工齡），另有地區及其他津貼。</p> <p>二保險、福利制度仍處發展階段，過去相關規定仍然援用或補充，採按需求分配原則及量能負擔運作。</p>	<p>一除工資制度已納入「條例」作常規化制度化規範外，餘仍待制度化發展與完善。</p> <p>二涉及政府經費負擔及公務員規模、地區差異、職務特性，難做有效改善與平衡運作。</p> <p>（三）「條例」第十三章（第六十四條至第七十條）。</p>
退休	<p>（一）雖有退休、退職制度之發展，</p>	<p>（一）退休制度具體化，其申請條件</p>	<p>（一）「條例」第十五章（第七十八條</p>

	<p>惟因政治運動、文革影響，並未能有效實施，形成職務終身制，影響政府體系之代謝更新。</p> <p>(二) 改革開放後退休制度重作規定另採離休、退職制度(離休係指「建國」老幹部之優遇)。</p>	<p>生活待遇、財源有規定。</p> <p>(二) 退休規定包含：一般退休(年齡、工作能力喪失)、提前退休(年齡、工齡)等均須依程序辦法與批准。</p> <p>三退休待遇：有物質待遇的退休金(養老保險金)、物價補貼、其他待遇(退休補助費、安家補助費、住房補貼、生活補貼、公費醫療)，另尚有政治待遇。</p>	<p>至第八十條)。</p> <p>(二) 確立國家公務員退休的物質保障制度，以期能安度晚年，並解決人力交替更新問題；目前納入「條例」規範，係其退休法律化、制度化的重要體現，使老有所終，免於後顧之憂，有利人力更新與素質優化。</p>
<p>辭職 辭退</p>	<p>一在社會主義意識形態及計畫經濟體制下，人員不僅沒有擇業自由，機關亦無汰換機制，國家幹部形同鐵飯碗能進不能出，能上不能下。</p> <p>(二) 十一屆三中全會後，為提高人員積極性與人力合</p>	<p>一辭職(人員意願)一職務關係消滅一屬「擇業自由」，有利社會總體人力資源之流動與調整；其程序主要有書面申請、報送任免機關、審批批准後離職，惟此權利仍有若干限制</p>	<p>一「條例」第十四章(第七十一條至第七十七條)。</p> <p>二辭職辭退制度有利人力流動與靈活性，並將擇業自由、積極創造、競爭擇優、獎優汰劣等予</p>

	理運用、流動，且為因應社會形勢、市場經濟發展，必須採行雙向選擇，辭職辭退制度形成。	(二) 辭退(機關行政行為)－解除職務－依法定程序與管理權限辦理，以促進人力結構優化、代謝與流動，確保素質水平，提升行政效能。	以法制化規範，期能在穩定中發展。
人事體制	採行以黨為中心畫一性之特殊品位制無分黨政軍群均以行政級別畫線，確認其身分地位。	在原有以黨為中心特殊品位制基調下借鑑西方管理經驗採行職位分類制，即以黨為中心之特殊折衷制。	(一) 因應現代化發展、業務知能需求，而人作科學分類，以免過去幹部範圍廣泛、籠統，暨一體性、齊一性適用之弊端。 (二) 「條例」第三章(第八條至第十二條)等有關規定。 (三) 相當政務性職務亦列入級別範圍規範
綜合分析	<p>一、中共國家公務員制度之建立與改革，係屬改革開放政策之一環，屬工具性層次的改革，而非價值性層次的變革。</p> <p>二、黨政分開之推動，實質上為黨政分工，共產黨仍居主導地位，惟由全面主導到政治領導，政府部門管理已漸由黨國一體的一元化管理模式分解而出，從而強調高效</p>		

廉能與優化素質。

三、人事制度改革模式的建構，在結合「有中國特色社會主義」與「西方科學管理有益經驗」，因此共產黨地位、意識形態堅持為其國家公務員制度運作之主要特色。

四、改革核心在於人事管理法制化、常規化、功績化與穩定化，以配合社會主義現代化與建設之需求。

資料來源：

一、洪雲霖：中共公職幹部人事制度改革之研究（一九八九—一九四）——兼論其國家公務員制度之建立與發展（台北，桂冠圖書公司，民國八十三年十一月初版）。

二、曹毓敏、李如海主編：《國家公務員暫行條例》問答（北京，人民日報出版社，一九九三年九月北京一刷）。

三、熊文釗：國家公務員暫行條例簡明讀本（北京，中國政法大學出版社，一九九三年八月一版）。

說明：中共國家公務員制度原有幹部制度設計，不僅在建構運作取向有異，而且範圍亦不相同，國家公務員僅以國家行政機關之原有幹部為限，其餘並不包括在內。
