

一、改革評析

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：一、改革評析

(一) 制度建構

1 建構取向基於改善政府公共領域運作，必須在政治層面上予以釐清政府分際與職能，在行政層面則重視其層級節制與縱向分工，在人員層面則

重視其合法、正當而合理運作；中共之改革即藉此在幹部體制上有其基本要求。

(1) 黨國體制現實化分解－實行黨政分開(工)，加強與改善黨對人事工作領導的迫切需要；並正確處理黨政關係，消除黨政不分，以黨代政弊端，黨僅從事宏觀管理、政治領導，而不再全面介入管理。

(2) 政府高效、人力優質化－強化政府職能，提高政府工作效率與人員素質，充分發揮作用，做到人盡其才，依法進行科學管理。

(3) 造成現代化建設人才－培養造就德才兼備政務活動家與行政管理家，以順應社會主義現代化事業之發展與改革開放之深化。

(4) 人事行政法制化運作－加強幹部人事工作法制建設之必要措施，以因應總結過去經驗教訓，以期以法管人，以法行政，以法治國，從人治向法治轉變，人事制度法制化成為必然要求。

(5) 人事管理體制科學分類化－實行幹部分類管理重要步驟，對其改革須從國家幹部合理分解，改變集中統一管理現狀，建立科學管理分類管理新體制。

2 內涵原則－制度化、科學化、功績化、效率化中共堅持四項基本原則、特殊黨政關係等特有價值與傳統(即其所謂「中國特色」－堅持國情)外均以「效率」與「經濟發展」的工具理性為核心(即其所謂「借鑑各國有益經驗」－引進功績競爭機制)，茲就其「國家公務員暫行條例」之內涵歸納，其基本原則如次：

(1) 甄拔管道開放性發展－「公開考試，擇優錄用」，已成為基層人力進用之主要方式。

(2) 人事管理科學化－建立科學分類的管理制度(職位分類)，明確界定國家公務員之範圍(以國家行政機關為適用對象，且不含工勤人員)。

(3) 獎懲考核制度化標準化－依法定標準與程序嚴格實施考核、獎懲與

轉調迴避。

（4）遷調運作功績化－實行功績晉升制，有關升降遷調須依此原則為之。

（5）人力資源廣續發展－實行有計畫的正規培訓體制與制度，以及有關交流措施。

（6）人力維護積極化－建立與公務員地位與作用相稱之工資保險福利制度，提升工作積極性與發揮激勵功能。

（7）強化人力更新代謝－確立屆齡強制退休制度與辭職（擇業自由）辭退制度，以確保人力精壯，強化政府活力與效率。

（二）特色釐析

中共行政部門幹部（國家公務員）制度發展經與各國比較，其較具特色者大致可歸納如左：

1 人事制度運作導向－雖因時勢影響，工具理性提昇，惟社會主義政治服務觀（強調黨性與政治性），仍然被強調，以配合政治路線需要。

2 法制體系－法制上雖已要求逐步建立，惟黨仍介入實際運作（形式上與實質上常同時兼具），黨政難作合宜釐清。

3 立法體制－係從建立總體法規著手，逐步試點發展，缺乏周延相應法規（正在發展中）；此乃因過去意識形態侷限，未能有效建立所致。

4 中央與地方關係－均屬國家幹部（公務員），無所謂的地方自治人員。

5 人事體制－兼顧以黨為中心之傳統品位制與職位分類制之折衷制。

6 具體制度－功績制、科學化、民主化、現代化管理要求，應與其中國特色社會主義國情結合。

此等特色在運作上，應注意社經情勢與政治路線，以乃政治體系展，政治文化變遷，期能與人文生態環境相適應，隨改革發展而調整，俾免成為改革的負擔或沈澱成本。

（三）主要問題

1 基本問題

（1）堅持共產黨領導與反對行政中立（政權本質的束縛）：中共政治傳統，就其建黨觀念及建國過程所產生的向黨高度傾斜的「集權化管理」與「一元化領導」，導致黨政不分，以黨代政陋習，改革開放以後，全國實施「黨政分開」，共產黨對國家行政管理僅進行政治領導，實質上卻仍受其掌控，舉凡重要幹部推薦、路線方針、重要決策等均受其控制，國家職能運作遵受到黨與政治性的強烈影響，甚或明白揭示反對人員行為的政治

中立，此等特色影響著功績競爭、開放功能的發展。

(2) 形式主義充斥、制度與現實落差：中共近年來對制度整建不遺餘力，惟人員認知不足，共識缺乏，素質參差，在政策規劃與制度制定過程中，黨流於形式主義，以致問題重重，無法將制度要求落實，改革要求如未能落實執行，其追求的價值恐有落空之虞。

(3) 堅持意識形態與管理策略借鑑調適：體制設計與意識形態乃相適應，而中共卻堅持其價值體系，而技術層次、管理策略卻可適時調整，在深化發展過程中必然造成彼此的矛盾，目標與手段無法聯結。此種「中國特色」與「借鑑西方管理經驗」的矛盾，仍待調適。

(4) 體系規模龐大、區域差異與制度發展（國家規模與結構的影響）：中共幅員遼闊，行政部門人力龐大，其人員有地域、人文、層級等差異，制度一體性實難符合各機關需求，一元化與集權式管理已難敷需要，有必要再予分解，俾因地因時制宜，惟其分解與整合，如何發展亦當然滋生諸多問題，亟待調和與解決。

(5) 法制體系不全與配套法令亟待發展：中共自改革開放以來，法制化發展雖獲相當成果，惟法制體系仍處起步階段，尚待進一步研議規劃，提升法規層次與規範制約，期與相互配合，始克順利發展，因此，目前法規不全仍為其國家公務員制度推動之重要變數。

2 具體問題

(1) 甄拔開放的有限性－考試錄用僅限於基層人員（主任科員以下職務），同時又有交流等手段，可與黨、企、事部門人力流動，影響其運用之公平開放。

(2) 政治品質與考核過度影響－無論甄拔錄用、遷調任免、考核獎懲等均與政治素質密切相關，其透過政治考核與人事檔案控制，其已逾一般國家之基本要求，有時反而扭曲人事制度之運作。

(3) 人治黨治傳統及政治文化的侷限－在「德」、「紅」要求下，兼顧「才」、「專」，並強調政治路線，此等人治品位慣性及政治性，影響了制度化、開放性的發展。

(4) 培訓體制尚處規劃階段－舉凡培訓體制、機構、經費、規劃等未臻健全，部門間亦未盡協調，內容又常與現實脫節，而師資不足、方法單一激勵措施不全等，均影響制度發展與運作。

(5) 財政經費侷限工資福利合理化發展－由於幹部規模龐大，通貨膨脹影響以及財政負擔能力所限，其工資福利退撫之待遇難作大幅度改善，平均主義依然嚴重，腐敗之風仍難遏止。

(6) 其他：退休不能自由擇居、黨國體制未能釐清、地域個別差異、結合群眾、民主集中制等問題亦值重視，惟中共改革是一全面性問題而非局部的，因而必須進行全面檢視。

從而可知，中共國家公務員制度之發展，不僅為價值層面問題，亦為具

體制度的問題，必須使「價值觀念－具體制度規劃－財經負擔－政治文化－黨國分解」等相結合，從而研議其發展。
