

二、發展關鍵與動向

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：二、發展關鍵與動向

中共自一九七八年以來，隨改革深化，使人力統包統配開始分解，競爭功績制引進，擇業自由與機關要求的「雙向選擇」發展，配合「社會主義市場經濟」深化，國家公務員制度的建立，如在意識形態、政權本質黨政關係、運作機制、自主性等層面予以調整與強化，則其改革前景將帶來良好發展，有助其「國家」現代化；否則，發展將受到侷限，影響其改革深化之開展，甚或影響政權之命運。

(一) 決定關鍵

1 意識形態與體制轉型－決定國家發展走向：中共幹部體制改革，

「國家公務員」制度即建立，為其現實性解決策略，力求務實與實踐，引進競爭機制，促進生產力的提升；其人員之錄用由挑選到考試，其激勵、管理與運用措施亦日益強化，惟其意識形態－馬列主義、毛澤東思想仍然堅持，共產黨領導、社會主義道路與人民民主專政仍然強調，亦即價值層次仍抓緊不放，以致發展

路
制
發
互
的
共

徑時有矛盾衝突，並滋生內在緊張關係，如要深化市場競爭機

，則中央集權控制與計畫調配必然須逐漸退卻，同時多元分化

展時有起伏。因此，中共如能在穩定政情基礎上，考量調整鬆動意識形態的定向，則其改革成效將有更大的發展；否則，將因

相激盪而動搖對國家發展之共識，改革反成運作解體體系崩潰

重要成因。

2 機關自主性與黨政關係淡化－政府穩定與決策機能的強化：中

黨政幹部因國家公務員制度之發展而分疏，雖然仍名為「共產黨領導的多黨合作制」，共產黨已由全面領導轉向政治領導，國家

主
及
業
的
之
弊
動
化
中
利

行政機關在日益龐雜工作中因現代化的推動而要求專業性、知識性，加以甄拔管道採行考試錄用之競爭，必然產生相當程度自

性，黨政關係已由「黨政合一」「黨政不分」到「黨政分開」的要求，期能提升工作效能，而「一套人馬兩塊招牌」如能適度分解，以減低行政體系不必要干擾將有助公務員體系的穩定，以

在相關政策形成過程中影響力的日增。惟如黨政關係及其成員甄拔未能有效界定分際，將影響行政體制改革，不利幹部分類專

管理之要求。

3 運作機制的調適與完善－高效廉能行政體系的建立：競爭實績

引進，以及改革的力求科學化、制度化、民主化，使行政運作能配合時勢變遷與需要，而不斷完善調整，俾能持續組織與體系

活力，同時兼顧組織公平性要求，而免體系僵化，並克服原有

端；惟此幹部改革如未能與職能轉換、機構改革有效結合，則其改革目標就無法落實，而影響其所謂社會主義現代化建設之推

。

4 國家、政府、政黨概念分際的釐清－健全國家總體架構發展：中共過去強調黨政合一、以黨代政，「中國共產黨」幾與「中華人民共和國」畫上等號，以致在計畫體制下，使政府行政效能日趨低落，而有幹部體制與行政體制改革的要求，中共未來如要深

其改革，必須使「國家、政府、政黨」間之分際，在體制上予以確立，並在體制上予以規範，經由長期宣導、教育訓練而深入人心，則其將為幹部制度改革奠定基礎。

5 行政中立適度發展－政治傾向要求減低：行政中立

(administrative neutrality, civil neutrality) 一般指公務員的政治

立 (political neutrality)，學者尹

馬特 (Robert N. Elliott) 認為其為公務人員基於功績制原則任用，即被期望其行為應超黨派，僅為當權政

指導政策之客觀執行者（註十五），雖然文官政治中立之內涵程度仍有爭議，惟其運作價值卻有相當程度的共識，而中共對國家公務員之組建，卻明白揭示堅持共產黨領導與制度的政治務觀，未來如在其幹部體制及政治體制改革達一定進程時（因改革初期或有助於政治穩定與改革之推動），似可不必過於強調，其亦可基於執政黨地位而達其要求，而反有利甄拔公平性與管理功績化發展。同時，改革開放亦導致幹部體制技術理性觀的提升，專業化、知識化要求增加，幹部結構中政治性、執行性職位應予有效區隔，並建立常任人員保障制度，有利行政效能之提昇。

6 行政組織文化的改造－重塑行政運作價值：由於行政組織文化有持久性、連續性，其影響力與制約力係潛存的，中共推動幹部改革追求建立現代化公務員體系，要有效落實，宜先就此處著手，以消除抗拒，除卻形式主義，重建對新制度之認同，以免因境阻窒影響改革前途。

7 具體制度之發展與運作－不斷調適與改進：由前述分析，可知事法制尚未完善，行政倫理尚待發展，權限分化有待強化，黨高度介入仍待進一步調整，既得利益者之抗拒亟待消除，管理措施不全或未臻合理，均須逐步規劃改進因應；同時要注意國家體人力資源規劃與配置，力求人力素質優化、法制建設、精兵精政、幹部組織團體限制的調整、完善獎酬保障制度、區劃中央與地方管理等各項措施，使其從錄用任免、獎懲考核，以迄退休福利合理化、制度化，期能邁向現代化文官體制發展；否則，其不健全改革將造成體制不穩定，滋生諸多問題。

（二）發展動向

中共未來命運，與其改革發展情勢相聯繫，除前述所作分析，可以得知其正處發展關鍵的轉折階段外；就人的層面分析，「幹部」成為發動的樞紐，而「國家公務員」制度建立，即在因應現實情勢所需，其成效受制運作慣性與調適狀況，而其發展有賴持續不

斷

更新與強化，則人的主體性、能動性與制度的客體性，將能更進一步相結合，價值與手段聯結，使「體制運作慣性－更新調適制度化」、「意識形態基本原則指導－具體制度現實規範」、「效率維持提升－廉潔紀律要求」等相互配合，而現實體制及活動發展，則待未來「人」的觀念價值來運作，幹部體制亦自然受其約制。因此，制度設計、觀念價值、政經社會情勢等應相結合，並進行規劃調整暨適時檢討變革；反之，制度移植，形式主義盛行、腐敗之風猖獗良非益事，甚或造成體系瓦解廢弛。

場

各國現代化官僚體制中的文官系統，一般僅強調認同國家立

開

的「民本位」，即以國家忠誠為基礎，要求職業倫理（道德）與專業能力，俾能有效提供為民服務，作為取才與管理依據，在競爭

幹

放體系下，以功績制（merit system）與制度化、科學化作為體制發展取向；而中共追求社會主義現代化建設，要求

理

部化，雖亦循此方向發展，惟其鮮明政治性與價值要求，與工具

調

性手段要求，將產生相當程度緊張關係，似應配合改革之深化而

將

整，使傳統政治慣性（一元化、集中化）向現代而求（專業、多元分化）順利轉化，則其發展將有光明前景，否則改革搖擺矛盾，

數

造成運作失調，反礙及總體改革發展。是以，中共國家公務員制度之建立，雖為其帶來新的氣象，重建政府體系機能，卻因所涉變

（三）台灣地區應有對策

台海兩岸不僅交流日益密切，政經發展亦息息相關，吾人自

應
深
因
境
涉
定
一
以
有

對中共官僚體系發展深入了解分析，俾有助對其決策與運作有較
度的理解。

1 全面宏觀性客觀的理解上加強對中共官僚體制及幹部體系之發展
變革進行探討研究，並以客觀理性觀點作正確性的理解，俾免

成見而扭曲、偏差，影響對其政情判斷與大陸政策制定。

2 體察制度建構基礎與發展變數－中共官僚體制改革，受制於環

，有其先天性侷限，其運作取向影響著其「國家」發展，必須有
效掌握此等變數，俾期有效因應。

3 在互信前提下釐訂互動進程－兩岸交流必然間接（甚或直接）

及官員之互動性，或談判對話，必須視政情及其官員之信念而

，釐出一發展進程，逐步交流，以期確切掌握問題並加解決，

昧拒絕或抗拒，已不合時宜。

4 制度背景與價值認知的體認－中共幹部或國家公務員制度之形成
，迥異現代化民主國家，如要能確切理解，應對其制度背景加

探索，並對其價值體系能深層了解，始克掌控問題所在，進而

效因應。
