

## 四、相關名詞界定

---

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(二)

目錄：中共國家公務員人事體制之研究

章節：壹、緒論

---

為便於探討中共政府部門人事管理機構之體制，特就相關名詞之中共概念予以述明：

(一) 中共：「中共」一詞，有指涉為「中國共產黨」或「中國大陸共產（社會主義）政權」者，為研究需要本報告（論文）在探討中國大陸幹部制度時，將其界定為中國共產黨統治下的中國大陸政權，即所謂的「中華人民共和國」之簡稱，以作為其政權之代表，惟文中提到中國共產黨之組織、會議時，則作為其黨之簡稱，兩者有明顯之區別，在運用上應加注意以免混淆。

(二) 人事管理體制：指管理人事工作之管理機構、組織形式、組織制度以及職責分工與相互關係。國家依賴此種體制對人事工作實行有效管理；茲述如左：

- 1．組織形式—管理體制的外部形態，就中共而言，係由黨（指中國共產黨）的組織部門與政府人事部門構成。
- 2．組織制度—指規範化的管理原則、管理方式。
- 3．職責分工—指確定不同等次（層次）之組織、人事部門之工作對象與工作內容。
- 4．相互關係—指獨立行使職權又相互制約的機制。
- 5．其他—組織、人事部門對機關、團體、事業單位之人事工作實行政策性指導（註四）

(三) 人事管理體系（系統）：某包含兩個層面，茲簡析如左：

1·處理人事工作事宜之工作機構體系 | 硬體：指中國共產黨之組織部門與其政府設立之綜合管理幹部人事工作之機構等兩個體系。

(1) 黨—包括：1 中共中央組織部；2 縣省、自治區、直轄市黨委，市(地)委、縣委之組織部。

(2) 政府—包括：1 國家人事部；2 縣省、自治區、直轄市人民政府，市(地)人民政府(行署)，縣人民政府之人事局；3 各地區、各部門、各單位管理幹部人事工作之機構組成的網絡體系。

3·人事工作環節運作體系 | 軟體：指人員之錄用、培訓、使用、考核、獎懲、晉降、調配、工資福利、退休(離休)、退職等環節所組成之相互依賴、相互作用、相互關聯、相互制約，共同發揮人事管理效能之有機整體。

(四) 人事管理機構：係指專門從事人事管理的工作部門，依照其與政府及政府各部門之隸屬、工作關係，係屬政府體系(系統)中的一個重要綜合部門，亦為企事業單位中的重要工作機構。就中共而言，其人事管理機構尚包括黨的各級組織部門，亦即黨政雙軌而以黨為中心的部內制

(註五)。惟本文僅就政府部門予以分析，至中國共產黨組織部門則僅以必要者予以簡述，餘從略。

(五) 國家行政機關：就中共而言，係指各級人民政府，依其憲法與有關法律，由國家權力機關(各級人大及其常委會)組織起來(產生)，依法運用國家權力對國家行政事務進行管理的機關，與國家審判機關、檢察機關平行，具有約束、規範人民(大陸用語為「公民」)行為之強制性權力。其有「中央國家行政機關」與「地方國家行政機關」之分，中央國家行政機關(最高行政機關)，為中共負責全國性行政事務之管理機關，即其「國務院」，為最高國家權力機關(全國人大)之執行機關，由總理、副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長組成；下設「職能機構」—各部、各委員會(負責管理某部分國家行政事務)，以及

「審計機構（審計署）」；內部設「辦事機構」—辦公廳（由秘書長領導，負責協助國務院領導與各部、各委員會、各直屬機構間，以及與各省、自治區、直轄市人民政府進行工作（業務）聯繫，組織調查研究，管理國務院內部事務等）；此外尚設有「直屬機構」，主管各項專門業務，以及若干「辦事機構」協助總理辦理專門事務等。而其地方國家行政機關，則指依其行政區劃、分級管理原則所建立的各級人民政府（含民族自治地方、地方人民政府），為地方各級國家權力機關之執行機關，大致分為省、縣鄉三級（另自治州之地位列介於省縣之間），其設各廳、局、委員會、科等工作部門，以及辦公廳、辦公室等機構。省、自治區人民政府於必要時經國務院批准得設若干「行政公署」為其派出機關；縣、自治縣人民政府於必要時，經省、自治區、直轄市人民政府核准時，得設「區公所」為其派出機關；直轄區，不設區之市人民政府，經上一級人民政府批准，得設若干「街道辦事處」為其派出機關（註六）

（六）直屬機關：指中共國家行政機關所設立之主辦各項專門業務之行政管理部門，其行政級別（即地位）低於行政機關之其他工作部門，而直屬行政機關領導（即由國務院直接管轄）。

（七）辦事機構：指中共政府機構體系中（國務院），協助其政府首長辦理專門事項的機關：

- 1．未有獨立行政管理職權，名稱必須冠以所屬政府名稱，通稱「辦公室」。
- 2．直接向所屬政府與政府首長負責，其輔助參謀作用，其一般規格較低、規模較小、層次較少。
- 3．主要職責：就某方面事務負責情況蒐集、調查研究、政策分析、提供建議、組織聯繫與協調，承辦上級交辦之有關事項等。

（八）行政辦公機構：指中共國家機關、事業單位、社會團體內部設置之

主要負責綜合性、秘書性事務之部門，通稱「辦公廳」、「辦公室」，其規格與同級其他業務部門相當，為行政首長之直接參謀與助手（註六）。

（九）黨管幹部：為中共人事制度之根本原則，其意含主要指國家人事工作的大政方針對制定與制度法規之建立，均應置於黨（中國共產黨）的領導之下，黨的各級組織要管好幹部路線、幹部政策的貫徹執行，按民主集中制之原則與黨的有關規定，選拔、使用、管理與監督幹部。過去中共幹部之任免、調動、審查等均須經黨委集體討論決定，一九八〇年五月中共中央組織部頒發「中共中央管理幹部名稱表」，規定各級黨委管理幹部之範圍，在黨政機關方面要管下兩級機構中擔任主要領導職務之幹部，一九八四年為適應經濟體制改革之需要，重新修訂為「中共中央管理的幹部職務名稱表」，進一步下放人事管理權限，由下管兩級改為下管一級，減少中央管理人數，增強省、自治區、直轄市黨委與中央國家機關各部委管好幹部之責任感，推動各項幹部制度之改革（註七）。

（十）幹部四化：中共黨中央在總結其歷史經驗之基礎上，依其黨之現階段總任務的要求，以及幹部隊伍（體系）之現狀，提出新時期（改革開放）幹部隊伍之建設方針，要求幹部的「革命化、年輕化、知識化、專業化」，其為幹部「德才兼備」原則在新時期之具體化。

1．德—革命化—堅持堅定政治方向—堅持改革、開放—搞活總方針，與黨中央在思想、政治、組織上保持高度一致。必須加強對幹部的馬克思主義基本理論（理念）與黨的路線、方針、政策等之教育，以提升政治思想水平。

2．年輕化—年齡結構之要求—幹部隊伍（特指領導幹部）要年富力強，能掌握開創社會主義現代化建設新局面之基本要求。

3．知識化、專業化—對幹部之工作能力、業務水平之基本要求 | 有豐富科學文化知識、專業知識，有較高的領導水平與管理能力（註八）。

(十一) 幹部、國家公務員：「幹部」一詞源自法文 *Cadre*，有框架、骨幹或軍隊中常備人員（軍官）之意，其後流傳涵義逐漸擴大，將國家機關、公共團體之常備人員均統稱為幹部。中共歷來將其黨骨幹稱為幹部。迨中共於一九四九年在中國大陸建立政權，即其所謂「建國」（或稱建立「新中國」）以來，均將國家相關工作人員統稱為「幹部」涵蓋黨、政、軍、群、經教等領導管理或教學、科研工作人員，而通稱者其主要包含下列幾類：1．黨務機關工作人員。2．國家行政機關工作人員。3．國家權力機關工作人員。4．國家審判機關工作人員。5．國家檢察機關工作人員。6．各民主黨派和人民團體工作人員。7．國營事業管理人員。8．國家事業單位工作人員等（惟不含雜勤人員、工人、農民、班長以下戰士）；並將此等管理制度稱為幹部人事管理制度（註九）。中共在建立國家公務員制度時，即從「幹部」概念釐清著手，將行使國家行政權力，執行國家公務的國家行政機關工作人員從幹部分類中劃分出來，以建立國家公務員制度，並進行管理，是以兩者不僅概念有別，且範圍上有廣狹之分，惟實質運作涉及歷史背景、制度連貫性，在探究其發展與問題時，兩者仍然密不可分。而其所稱的「國家公務員」依其有關規定，係指中共之中央國家行政機關與地方國家行政機關在編的工作人員。