

一、體制沿革

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：貳、現行體制發展背景與形成

中共幹部人事管理機構，大致可分為「各級黨委」與「政府體系中的人事機構」二大部分（註一），而其政府部分之人事管理機構，因政治情勢幾經變遷，而黨的部分雖然運作上有若干調整，且權力逐漸下放，不過本質上仍然未作改變，僅分別予以簡述。

（一）政府體系人事管理機構

中共自一九四九年竊取政權「建國」以來，其政府體系即設有人事管理機構，惟隨政情起伏而變動，文革期間甚或被撤銷，併入黨組織部門管理，迨文革結束，一九七八年十一屆三中全會後改採改革開放路線，相繼推動改革措施，各級人事機構逐步恢復，嗣後不斷調整強化，一九八七年十三大為進一步強化管理，提出建立國家公務員制度，抓緊組建國家公務員管理機構，一九八八年於中央人民政府之國務院籌設「人事部」，並據以展開相關工作；茲就其發展歷程簡析如左：

- 1．政務院人事局（一九四九、十一—一九五〇、十一）：中共政權成立（即所謂的「中華人民共和國」建立）；於一九四九年十一月成立政務院人事局，其主要職掌為：負責辦理由政務院任免之工作人員的調查、審核調配、統計工作，負責政務院直屬機構工作人員之工資、福利、培訓等事宜；除政務院人事局外，當時並在政法委員會、財經委員會、文教委員會與內務部設立人事機構，分掌各體系人事業務。
- 2．中央人事部（一九五〇、十一—一九五四、九）：一九五〇年十一月成立中央人民政府人事部（即由前述政務院人事局與政法委員會、財經委員

會、文教委員會、內務部等人事機構合併而成），簡稱中央人事部，其主要職責為：綜合管理政府機關人事工作，範圍涉及政府機關與事業單位的編制管理，軍隊轉業幹部、高等院校畢業生的分配計畫，幹部調動的政策，工資標準與工資政策，中央司（局）長、地方專責以上政府體系幹部的任免手續與檔案保管等；此期地方各級人民政府亦相應建立人事管理機構，各大行政區設立人事部（一九五四年各大行政區撤銷），各省設人事廳，直轄市設人事處，專區、縣設人事科。

3·國務院人事局（一九五四、十二—一九五九）：一九五四年第一屆人民代表大會通過「中華人民共和國國務院組織法」，九月撤銷中央人事部十二月成立國務院人事局，主要職責為：負責辦理國務院任免幹部手續，管理工資、調配政策與行政編制。

4·內務部政府機關人事局（一九五九、七—一九六九、十二）：中共第二屆全國人民代表大會常務委員會第四次會議關於精簡機構的決定，撤銷國務院人事局，於一九五九年七月於內務部設政府機關人事局，受內務部具體領導，負責辦理原國務院人事局之全部業務，有的省將人事局（廳）併入民政部門或政府辦公廳內，「文化大革命」期間內務部被撤銷一九六九年十二月內務部政府機關人事局亦隨之撤銷，各級政府人事機構大部份亦被撤銷，此後有關人事方面工作移交中共中央組織部辦理（暨地方組織部門）。

5·民政部政府機關人事局（一九七八、三—一九八〇、七）：文革後（「四人幫」被消滅），經國務院批准，一九七八年三月恢復設置民政部政府機關人事局，主管全國政府機關人事工作之專門部門，受民政部具體領導，職能與原內務部政府機關人事局相同，地方各級政府人事機構亦陸續恢復。

6·國家人事局（一九八〇、九—一九八二、五）：為適應其黨與國家工作

重點之轉移，使人事工作能更好的為「四化」（指社會主義四個現代化）建設服務，並加強國務院對人事工作之領導，一九八〇年國務院決定將民政部政府機關人事局與國務院軍隊轉業幹部安置工作小組辦公室合併，於同年九月正式成立國家人事局，直屬國務院領導，負責綜合政府體系之人事工作。

7·勞動人事部（一九八二、五一—一九八八、五）：依中共全國人民代表大會第五屆第四次會議決議之精神，本重疊機構撤銷，業務相近之機構合併之原則，將原國家勞動總局、國家人事局、國家編委與國務院科技幹部局四單位合併為勞動人事部，並於一九八二年五月正式成立，歸國務院具體領導，負責綜合管理勞動、工資、人事工作。在人事管理方面主要職責為：對政府體系幹部之錄用、調配、任免、考核、獎懲等實施綜合管理制定政府機關與事業單位之工資福利政策；管理政府機構編制；對地方與國務院各部委之人事管理實行業務指導。

8·人事部（一九八八、五一—迄今）：一九八七年中共黨十三全提出要建立國家公務員制度，並同時提出組建國家公務員管理機構，一九八八年三月全國人民代表大會第一次會議批准撤銷勞動人事部，於國務院之下分別成立人事部與勞動部，同年五月人事部正式成立（註二）。

而中共政府部門所屬人事機構之組設，係與其管理要求、人事體制相對應不同的形勢，有不同的需求，「革命（叛亂）」時期、「建國」初期，為鞏固政權，強調政治控制，偏向集中統合管理，其人事機構運作之精神與功能即著重於此；文革動亂，政府體系混亂，由黨負責操控，人事機構甚至被併銷，形同黨政一體及以黨代政；改革開放後，則為應新形勢，推動國家公務員制度，必須建立符合時代性之專責人事部門因應。

為期對中共政府部門人事制度及管理機構演變能作一全貌性的理解，特就其發展予以歸納如表二—一：

時 期	建 政 時 展 度 制	文 革 動 亂 時 期	撥 亂 反 建 時 期	時 期
1949-1966	1966-1976	1978-1986		
管理 變 (本質未 要)	制度破壞 ，幹部遭 整肅迫害 ，政治運 動掛帥。	(一)制度重 整，配 合經濟 發展需 要而作 要		
「政治考 量仍甚重 要。」	任人唯親 唯派。	(一)幹部四 德化。 (二)德才兼 備、任 人唯賢		
	(一)大規模提拔文革閥將 ，作為政治鬥爭工 具。 (二)強調「以階級鬥爭為 綱」。	(一)人事制度、法規逐步 恢復運作，以及配合 需要加以完善與制 定。 (二)主要體現		主 要 內 涵
	(一)黨政部門破壞，政府 人事管理工作移由 黨中央組織部辦理 。 (二)重路線不重專業，人 力素質水平低落。	(一)為應其社會主義現代 化建設，須精幹政治 領袖與行政管理專 家來推動。 (二)進行政府機構改革與		體 制 特 色
四、九：中央人事部 。 (三)一九五四、十二—一 九五九、七：國務院 人事局。 (四)一九五九、七—一九 六九、十二：內務部 政府機關人事局。	文化大革命期間，內務 部被裁撤，有關人事管 理工作移交中國共產黨 中央組織部辦理。	(一)一九七八、三—一九 八〇、七：民政部政 府機關人事局。 (二)一九八〇、九—一九 八二、五：國家人事		管 理 機 構

表二——：中共政府體系人事管理制度及機構演變分析

	新民主主義時期 (戰爭時期)	階段 (年)	時期
分部分級	集中統一管理	高度中央集權	幹部管理體制核心
德具，按一紅	德才兼備，紅專兼	政治素質	德才標準
濟建設。	逐步建立其社會主義體系與法制，期能穩	(一) 配合取得全國政權之門爭需要，重視忠誠與考驗。 (二) 執行黨路線，服從黨紀律，確立黨管幹部原則。	主要內涵
朝制度化、現實化發展。		強調黨政軍一元化領導，以期有效動員，因應政治任務需要。	體制特色
(二) 一九五〇—一九五	(一) 一九四九、十一—一九五〇、十一：政務院人事局。	在陝甘寧邊區政部門設立人事機構。	管理機構

公務員體制建全與全面推動	階段	時
1993. 10-迄今	(年)	期
制度完善	基本導向	幹部管理體制核心
(一)德才兼備，繼續向專業、知識方向傾斜。 (二)客觀、平等、公開、原則與強化。	德才標準	幹部管理體制核心
(一)國家公務員體制建立，完成相關立法，配套法令陸續出台。 (二)全面推動，適時檢視與調整。	主要內涵	幹部管理體制核心
(一)與前階段相同。 (二)制度化運作。	體制特色	幹部管理體制核心
一九八八、五：國務院成立人事部。	管理機構	幹部管理體制核心

期時革改化深	期前放開革	階段	時期
制體員務公立確	期	(年)	期
1987-1993			
理、黨科專法 分政政學業制 類分化化化 管開、、	為、力開、 政、黨下、 治、黨放、 領、導成、	(二) 調整黨政分	幹部管理體制核心
取爭放適拔人業知備德 才擇，度管才才專識，才兼 優優，競開道甄專重兼			基本導向
(二) 體現分類管理原則、科學激勵競爭機制、政廉政、健全法規體系機制。	(一) 推動國家公務員制度，研擬有關規定，進行試驗，一九九三年八月制定「國家公務員暫行條例」，並於該年十月一日施行。	1. 廢除領導職務終身制。 2. 推行崗位責任制。 3. 第三梯隊推行。	主要內涵
(三) 從國情出發，借鑑國外有益經驗與作法。	(一) 堅持「一個中心，兩個基本點」的基本路線。 (二) 發揚幹部人事管理優良傳統與改革經驗。	幹部改革，以達廉潔、高效優化之目標。	體制特色
	一九八八、五：國務院成立人事部。	(三) 一九八二、五一—一九八八、五：勞動人事局。	管理機構

從而可知，中共政府部門各級人事機構之組設，係與其政治形勢相對應，亦與其人事制度及運作相配合，國家公務員制度的發展，更是其新的里程碑。

(二) 黨的幹部管理機構

此為中共人事管理中所不容忽略的部分，其亦係最具特色的制度，大體而言，其黨的幹部管理機構在發展過程中雖因事實需要而作若干調整，惟其基調、運作與架構並未作大幅改變，具有相當穩定性。

- 1 · 機構所處地位：中共黨之幹部管理機構，為其人事管理機構之核心與主體，體現「黨管幹部」的根本原則。
- 2 · 產生背景與管理模式：「黨管幹部」原則為中國共產黨在長期（篡奪政權、改造）革命中確立，而艱苦物質環境、武裝鬥爭需要、蘇聯模式影響，以及歷史上集權傳統等因素，又使其黨在幹部管理上採取高度集中方式。因此，其幹部管理體制之模式具有二大特徵：「黨管幹部原則」、「高度集中管理方式」。
- 3 · 實際運作：前述管理模式之特徵，於其政權爭奪、革命取得勝利而延續，雖因實際形勢變化，黨對其幹部管理亦作若干相應之改革（如一九五三年開始採行分部、分級方式管理幹部），惟管理體制之基本特徵並未改變，與此種管理體制相適應的管理方式，逐漸形成一套黨管幹部的組織體系，從中央及各部到地方，各級黨委均設有組織部，具體負責幹部之管理事宜；此外，各級黨校，負責幹部之培訓、教育等事務。

（三）體制發展分析

從前述分析可知，中共人事管理機構雖有二大部分，惟因黨之管理機構部分並未作重大變革，且因權力下授而漸朝幕後監督控制角色發展，反觀政府體系部分則隨國家公務員制度之推動而益形重要。

- 1 · 變動發展：茲按前所述，並依機關地位、變化頻率與存在年限三個指標分析，歸納如表二—二：

表二—二：中共政府體系人事機構變動情形分析

機關地位	變化頻率	存在年限	說明
部級設置	二次	九年九個月	(一)中央人事部(一九五〇、十一—一九五四、九) (二)勞動人事部(一九八二、五—一九八八、四) 現行人事部未予計入，因其與過去有本質性分野。
直屬局	三次	七年四個月	(一)政務院人事局(一九四九、十一—一九五〇、十一) (二)國務院人事局(一九五四、十二—一九五九、七) (三)國家人事局(一九八〇、八—一九八、五)
部內局	二次	十二年九個月	(一)內務部政府機關人事局(一九五九、七—一九六九、十二) (二)民政部政府機關人事局(一九七八、三—一九八〇、七)
空缺(未設，由黨組織部門處理)	一次	八年三月	文革中內務部政府機關人事局，隨內務部撤銷而解除(一九六九、十二)，直到民政部恢復，另於其內設政府機關人事機構(一九七八年三月)

2. 變動原因

文革前，中共人事機構之設置級別與地位逐漸下降，至文革被撤銷，迨改革開放逐步恢復，並漸提升其機構層級，茲就其變動成因列述如左：

(1) 降格設置—主因為「機構調整」與「機構精簡」，其潛因為政府人事管理機構於權力體系中之地位出現問題，欠缺權威性與獨立性。

(2) 未設—主因為文革等政治運動對政治體系運作之破壞與影響，其潛因則為此等機構之權威性不足、獨立性缺乏。(註三)

(3) 升格組建—主因為改革開放後，必須強化政府效能與運作，以因應形勢發展的需要；其潛因則為管理之需要，必須建立整合性、統整性而

有權威性之機構，以處理政府體系之人事業務及人力運用問題。

3·發展動向：文革結束前，基於宏觀管理的整體需求，黨組織為履行並強化其主要的幹部人事管理功能，政府體系人事管理機構之地位與機能，呈反向遞減而削弱，甚或被取銷；自改革開放以來，則顯現與文革結束前相反方向變動，自恢復而設「部內局」，再上升為「直屬局」，進而初步設立「部」，至建立專門主管國家公務員事務之人事部，僅需時十年而政府人事管理機構體系除確立制度發展目標外，亦朝正規化、法制化管理。茲就其未來動向簡析如次：

- (1) 黨政逐步分開管理，黨居於政治領導層次，微觀具體事務則漸由政府各級人事機構掌理。
- (2) 政府各級人事機構之地位、職能，隨改革之深化，而益為重要，且機構層級漸次上升。
- (3) 政府各級人事機構不斷推動機構改革、幹部改革，逐步組建國家公務員制度，並充實配套法規。
- (4) 強調法制化、常規化、分類化、科學化等管理方式，並配合當前形勢發展，在堅持社會主義政治服務觀與中國共產黨領導基調下，已兼採現代管理形態及功績制度，期能提升政府部門效能。
- (5) 人事管理機構其成員之素質、業務能力，已漸次要求提高，期能消除過去較其他部門偏低之情況，並提升管理水平。
- (6) 機構職能轉型、體制機能強化，雖有正面促進作用，惟亦滋生不少問題，如原有成員素質如何提升、處理工作方式如何轉化等，均有待逐步解決。