

二、現制發展背景

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

中共國務院所屬人事部等各級人事機構之設置（組建），有其時空背景與實際需要；茲簡析如次：

（一）背景

- 1．制度運作の問題與反映—原有人事管理體制的重大缺失：諸如黨政職責分工不明，權限過於集中，管人與管事脫節，又缺乏監督機制；而管理方式陳舊單一，管理制度不健全，條條框框太多，阻礙人才成長，又難防止用人問題上的不正之風；從而人事管理體制改革勢在必行。
- 2．社會形勢改變與管理模式調整—適應改革開放新形勢的需求：中共自一九七八年推動改革開放政策，經濟獲得相當的發展，而政府人事機構之設置、功能均相當薄弱，必須重予整合強化，以兼顧宏觀管理決策，以及不同層次業務運作，是以在相繼的政治體制改革中，均將人事機構組建列為重要議題，而黨政分開（工）的提出，即為其發展的核心問題。
- 3．社會主義國家幹部的動向與變遷—社會主義國家幹部管理之改革發展：社會主義國家之幹部制度，為其建立與鞏固政權所發展而來，俾處理其社會主義體制下之政治、經濟、文化工作，以確保其生活、秩序之穩定化與正常化，並依其所訂之原則，選拔、任用與管理幹部，暨制定一系列管理幹部規定；在理論上其制度代表工人階級暨其他勞動人民之利益，俾能為民服務，對民負責，且為革命與實際建設需要結合之產物，基於幹部制度係建立於武裝鬥爭或戰爭之中，以致常因動員要求與靈活性需求，並未要求健全完善之管理制度，因而並未能產生完善而系統化之制

度，惟政權穩定後，管理必須強化，制度必須進行改革（改造），而前蘇聯、東歐面臨此等情勢，乃進行有關改革措施，中共相應的受到此種改革發展之衝擊，同時運作上亦有現實需求，為期有效因應，救亡圖存，振興國力，自行進行改革。

4·政府職能的變化與強化—由維護政權到管理、服務性職能的擴張與增強：中共過去雖因黨政軍群的混同管理，而有集中化、一致化傾向，惟其職能卻顯現於「統治性」層面，改革開放政策僅著重經濟與管理試題，冀能強化其經濟、社會職能，管理需求與效能強化已成為發展的課題。

5·政權形態改變與持續發展—由革命性、動員性到法制化、規範化運作中共政權成立初期，為鞏固政權，必須強調其「革命性」與政治動員，迨政情穩定後，必須有常規法制可循，以選拔任用政府部門之人員及受理監督，俾能有效開展國家發展格局（註四）。

因此，中共政府各級人事機構之籌設、建立與發展之背景，大致為

「環境變遷(形勢改變) — [政權存續(發展)要求 — 管理相應需要
原有體制調適問題 — 國家發展動向] — 機

構重組籌設」，亦即其為外在挑戰、內在調適的回應。

（二）建立新機構環境

1·宏觀改革架構之一環—與政治改革、經濟改革體制配套進行：人事管理機構組建並非單一進行，而係置於整體架構中，期能建立新體制，並從制度、規範著手調整。惟抗拒阻力、生態環境等均有待中共當局逐步研議因應，以強化更新、改造之功能。

2·與社會變遷互動統合—新機構、新體制與文化社會環境結合：人事管理機構之重新組建，在反映文化變遷、社會結構變化，並解決現存問題，冀能朝向現代化、現實化發展。從而機構籌設規劃，將有助政府體系之轉變，有利處理新問題與新需要。

3·健全組織結構及運作體系為發展關鍵－新機構自身完善程度：法制完善、組織健全為現代化發展必然要求，中共改革開放當亦有同樣的趨勢必然對新機構之組建要求機構組織及規章制度，以為運作準據。

改革開放已造成大陸環境變遷，在新的需求、期望下必然對政治體系產生互動，進而予以轉化調適，對有關問題作必要因應與處置，以免影響政權之持續生存。中共各級人事機構之籌設組設，乃在因時順勢所為，期能解決時勢變遷所帶來的人員管理問題（註五）。是以，其新體制與機構之發展，應置於整體架構之中考量，並配合社會變遷需要研析，以期能自我完善與調適。