

三、建制目標

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

中共改採改革開放路線以後，既有傳統組織缺乏分化、黨政混同、法制不全等諸多問題的羈絆，又因形勢改變要求政府行政現代化、管理效率化、政權穩定化，以因應此等情勢，其人事機構之組建與發展，既要顧及特殊背景，又要切合實需，因此必須瞭解其建構目標。茲按政治、管理兩層面予以析明之。

(一) 政治層面之目標

中共任何制度之變動、發展，與其形勢、路線密切相關，亦與政權存續、政務推動有關。

1·完善社會主義制度之要求：社會主義幹部制度之發展與管理，既有過去之特殊需要與背景，惟隨政情穩定化，以及前蘇聯、東歐改革之影響原有制度必須予以完善化與強化，以克服過去平均主義與績效不彰之弊，並據以強化外來環境之挑戰。

2·黨政分工之要求：中共傳統上常「黨政不分」，甚或「以黨代政」，造成管理的高度集中與一元化，十一屆三中會以來實施改革開放政策，政府機能必須加強，黨政部門管理必須予以區隔，黨除維持其政治領導外，權力下放與必要分工也就成為不得不然之趨勢，以確保政府之有效運轉，祛除過去過度集中而效率不彰之弊。

3·穩定政治、鞏固政權之要求：任何政權邁入穩定化、常規化，其人力資源管理必須適當而非有效運用，使政府體系常態運轉；就具體而言，選賢任能，良好吏治法令配合，已成為不可或缺，人事管理機構組建，

即在健全機構、加強管理，中共鑑於文革動盪，未能建立體制化傳統，提出改革要求，並重組人事管理機構體系，此乃基於發展與情勢所需（註六）。

4·面對世界借鑑有益經驗之要求：中共採行改革開放政策之後，與各國之間有所來往，面對此種情勢與挑戰，自應有所回應，對政府部門工作人員之管理，就成為政府體制改革的重點，同時必須借重其有益經驗，以促進科學化、效率化、分類化與法制化之發展。

5·推行政務、治國所需：人員為推動政務之基礎，中共近來不斷調整政府體質，以推動四個現代化建設，從而對其政府部門工作人員之素質、能力等已漸予重視，其管理及其機構之完善已成為其要求，俾能有效執行政策、法令，其不僅要求帶動人員積極性，更要使其有強烈使命感、責任感與服務貢獻之精神，進而完成所承負之任務（註七）。

（二）管理層面之目標

中共政府部門之工作人員，或謂之幹部，或為今之國家公務員，其廉潔、效能與甄拔運用之要求，就管理層面而言，與各國亦有其共通之處

1·開發中國家文官改革之要求：開發中國家之文官體制改革，與其經濟發展有密切關係，從其本國國情出發，結合現代管理方式，以提升其政府運作效能；中共人事體制改革，以及政府各級人事管理機構組建、發展，亦係受此發展情勢之影響，如精兵簡政、機構改革、國家公務員制度建立等亦係環繞此議題而來（註八）。

2·適應現代化政府發展與管理之要求：由於中共改革開放之發展，帶動社會經濟之發展，廉潔而有效率的政府就成為關注的焦點，其人員甄拔管道有限度開放，強調競爭擇優，以適應生產關係的轉變，則人事制度面臨此等現代化情勢，自應相對的進行改革。舉凡素質、法制、管理方

式（科學化、民主化）、產出（高效化）等，均為其現代化管理發展的重要表徵。

3·健全管理、改善集權弊端之要求：中共之社會主義幹部制度，具有高度集權特色，為鞏固政治體制高度集權化，以致助長權力過分集中，從而導致濫權、專斷、迷信，且不受制約，民主與法制無法有效發展，徇私受賄、貪贓枉法情形嚴重，故以權力層層集中、幹部層層委派，形成恭順守舊、服從因循之風，失去自主性與創造性；因而，中共人事管理制度及其機構發展，乃在適應發展需要，祛除弊端，強化管理功能，有效運用人力、增進政府效能與生產力而來（註九）。

中共各級人事機構之組設，緣於環境變化必須強化政府管理效能，解決過去弊端，惟究其改革過程、目標及其所採策略，大致止於治標，以維繫政權，而非從事治本工作；因此，原有積弊仍然普遍存在，而改革所滋生新問題，其解決、成效仍然在未定之天，有待時間檢視。

茲就前述中共對其政府部門設置各級人事機構之需要與背景，予以歸納其要求之梗概，如圖二—一：

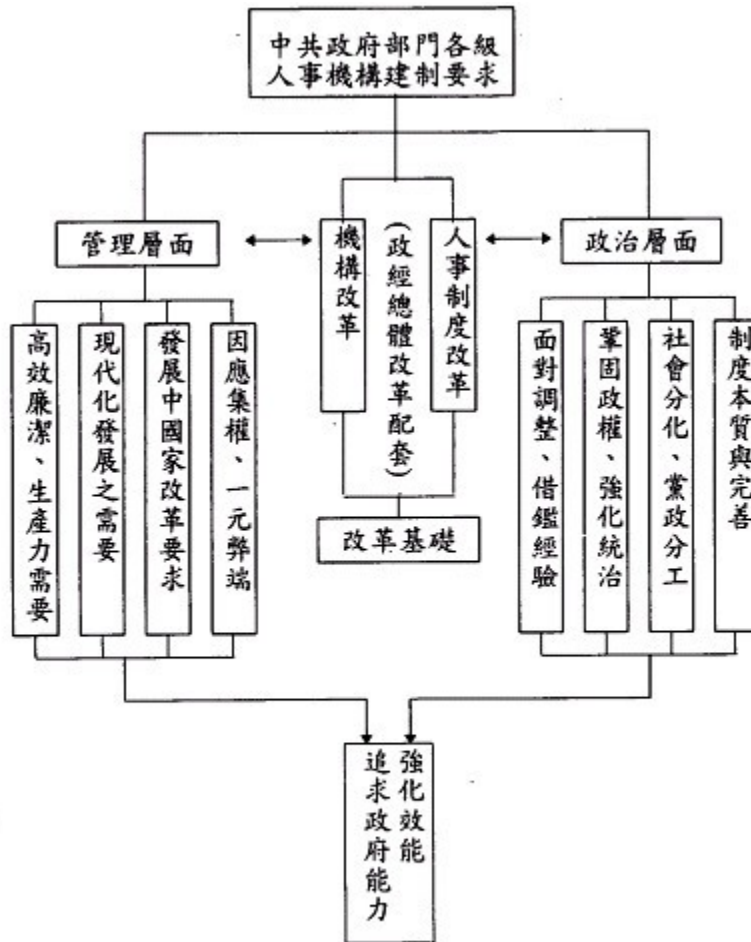


圖 2—1：中共政府各部門人事機構建制要求

從而可知，中共人事體制及其各級人事機構之組建，有其特殊背景與黨政關係，必須注意其意識形態預設、歷史沿革，以及改革與發展的有關背景、要求，期能掌握其發展格局與限制，鑑於環境條件、觀念價值、法制建構等均未臻現代化水準，以致發展處於「過渡型」階段，探究其體制時不得不加以了解，以免對其主張與要求產生誤解，誤認其改革已具成效，而予過高評價。