

一、機構體制

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：參、組織體制與體系架構

政府部門人事管理機構運作，與其體制規劃、設計有關；茲就一般通說對人事機構之分類，按黨政關係、與行政組織的關係、組織形態、層級權力分配等，對中共現行各級人事機構進行分析。

（一）黨政關係

各國政府部門與政黨運作（尤指執政黨）之關係大致有左列方式，其對人事制度及管理機構之建構有深遠的影響。

1．黨政分離－在一般民主國家為期政治穩定與持續，政府與黨政運作均有明確區隔，政府體系成員除政務官外，必須嚴守行政中立，且黨政體系人員不得交流。

2．黨政合一－過去社會主義國家（即所謂共產國家）基於意識形態、政治情勢之要求，會著重體系集中化、統制性，強調政治性、靈活性，黨政管理經常混同，甚至難以區分。

3．黨政分工（開）－中共改革開放之後，因應情勢之需，黨政必須合理區分，相互分工合作，以提升管理效能；不過黨仍對政府部門實施政治領導，而非全然分開。

（二）體制類型－與一般組織關係

各國政府人事機構之運作與地位，是否從屬於一般行政體系，或另獨立設置以超然運作，其類型歸納如左：

1．部外制－即於行政體系之外，設超然獨立之機構，不受黨政及行政首長之控制，全權掌理一切人事行政事宜；如日本人事院由人事官三人組

成、一九七八年以前美國聯邦文官委員會由委員三人組成。

特色：（1）獨立於普通行政系統之外，具超然地位。（2）組織一般採委員制，委員半數不得屬同一黨政。（3）委員多為通才，而非人事行政專才。（4）所轄事務除行政事務外，並處理各類準立法、準司法工作。

2·部內制—即於行政組織體系內設置人事機構，掌理人事行政事宜，而非於普通行政機構外另設超然人事機構，有關考選、任用、調遣、考核、獎懲等人事業務，均由各該主管長官或部內之單位組織負責掌理；如法國一九四五年設文官局，隸屬總理府，德國一九四五年設內政部，屬內閣部門之一。

特色：（1）行政首長具有人事行政之指揮、監督權。（2）負責行政性質之事務為主，至有關人事之準立法或準司法性質工作另有其他機關處理。

3·折衷制—此乃擷取部內制與外制之特點，以及現實需要所作之設計，其人事機構具有半獨立性，即考試獨立，其他人事行政事宜仍歸行政部門（機關）掌理；此乃在防行政首長濫用私人，又期不削弱行政監督權之行使與完整性，此制為英國一九六八年以前所實施。

特點：（1）確保人才甄拔（考選）獨立超然，公正客觀，又能兼顧責任之完整性。（2）人事工作能切合機關需要，又可防分贓徇私。惟兩制之短仍有發生之可能，惟其害程度相對減低。

中共依其制度設計，自認為黨政「雙軌制」為社會主義國家（列寧式政權）之體制，採黨組織部門與政府人事部門雙軌管理、雙軌運行的雙軌制而政府體系人事機構在此前提下，除「黨管幹部原則」依然具有相當重要性之外，係於行政體系中之各級人民政府設人事部門據以處理人事業務，運作則以政府層級作為設計之中心，期能達致職能完整之要求，與台灣地區各級人事機構一條鞭式縱向管理有重大差異。

（三）內部組織型態

依機關事權決定或處理所作之區分，一般有首長制、委員制、混合制等型態；茲析明如左：

1．首長制—指機關事權交由長官一人單獨處理負責者；在人事機構方面，主要為「部內制」國家所採行，且為當前最重要類型，此制即使有委員會機構等之設置，亦僅具諮詢性質。

2．委員制—指機關事權交由若干人共同負責者，在人事機構方面，主要為部外制國家所採行，即使設有行政首長亦僅具主席地位形成。

3．混合制—指機關事權之掌理，準立法、準司法事宜由委員會決議辦理行政事項則由行政首長負責處理。此制主要為前述折衷制國家所採行。

惟右述僅為大要，而非必然與前述類型結合。就中共法制而言，依其憲法及有關規定，各級人民政府採行「行政首長負責制」，其人事機構設置即秉此原則進行，組織形態應類屬西方「部內制」。

（四）層級（中共與地方）關係

就人事機構層級間或中央、地方間之關係，有中央集權、中央與地方分權、均權制等主張，茲析明如左：

1．集權制：人事業務（工作）之指揮、監督、制度訂定及業務分配處理率由中央政府或總機關決定。

2．分權制：人事業務（工作）之處理、制度研訂，上下層級機關（部門或中央地方）各有權責，互不相屬。

3．均權制：視業務性質而定，有全國一致之必要者歸中央管理，有因地制宜之必要者由地方為之。

中共過去係一高度中央集權統治之「國家」，隨改革開放之需要，政府權力必需下放，有朝「均權制」發展之傾向。

就各國發展趨勢而言，黨政分離為必要前提，國家機關運作自主性

日益強調，人事機構之運作為切合實際需要，有朝部門制發展之趨勢，在機構形態上以首長制為主（即使有委員制機構或組織亦僅具諮詢性質），層級權力分配朝均權制演變，有爭議則透過溝通協商解決或以立法、司法途徑處理，以兼顧國家一體性及地方、各機關之特殊需要。中共政府部門人事機構之發展，大體亦循此趨向調整，惟其意識形態、共產黨的影響，以及傳統「國情」的限制，尚有相當大的差距。

茲就前述分析及相關運作，歸納中共人事機構體制類型之大要如表三—一：

表三——中共政府體系人事機構體制類型概析

綜合研析	中央與地方關係	內部組織形態	體制類型	黨政關係	項別			
					分析時期			
<p>一、中共人事機構強調其建構基礎「黨管幹部」、「意識形態」、「中央宏觀調控」等，仍維持不變。</p> <p>二、機構組建及體制運作，則隨時勢而更張調整，改革開放則促使政府部門管理效能應予強化，黨政間須予適度區分。</p>	<p>在極權政體下，中央高度集權，實施全國計畫統制管理，地方僅具執行層次的角色。</p>	<p>大致為行政首長負責制，惟因向黨的高度傾斜，黨具支配角色，各級黨領導人更有影響力。</p>	<p>大致為黨國體制下的部內制，有時由黨直接管理。</p>	<p>(一) 黨政合一，黨政一體式的黨國體制，以黨代政經常發生，黨管幹部原則實施甚為徹底。</p> <p>(二) 黨政不分，黨具有最後支配力與決定力。</p>	革			
					<p>因政經體制改革，極權統治相對鬆弛，有向威權政體轉化跡象，在中央主導下地方有相當職能，即朝「中央主導下的特殊均權制」發展。</p>	<p>在政治定向前提下，採類似西方部內制。</p>	<p>強調「黨政分工」，黨進行政治領導，黨管幹部原則仍然不變，實施分級管理與權能分工。</p>	革
					<p>中央集權為其特點，容許彈性程度，則隨形勢而異；如因經濟發展而權力不斷下放，則「均權制」傾向將隨之提升。</p>	<p>改革前後採黨政雙軌制管理，上開僅就政府部分說明。</p>	<p>共產黨雖因形勢不同而有不同作法，惟均居支配角色，具決定性作用。</p>	備

註