

二、整體架構

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

中共幹部或國家公務員規模龐大，為有效進行管理，自須設置有關管理機構，尤自改革開放以後，鑑於黨政一體之弊，且因情勢變遷必須有效強化，十三大之後更進一步確立國家公務員制度，為推動此種制度，並能依法管理，其公務員管理機構之設置除維持政治傳統與堅持政治信念外，必須相應調整，茲就現行運作之主要機構予以歸納，大致可分為以下幾個部分：1．國家行政機關部分：國務院人事管理機構（人事部）、國務院各部門人事管理機構與地方縣級以上國家行政機關人事管理機構等，此等機構直接從事人事管理職能，為最主要部分，2．國家權力機關部分：各級人大及其常委會，負責各級人民政府組成人員之任免、監督，3．共產黨組織部分：負責政治領導與路線、方針，以及人選推荐等茲簡析如左：

（一）國家行政機關－各級人事部門

國家行政機關工作人員之管理，由各級人民政府設置人事部門依法對其進行管理，而國家公務員制度實施後，其「國家公務員暫行條例」更明定其負責全國或轄區內之國家公務員綜合管理工作，而其尚有國務院、國務院各部門及地方縣級以上行政機關等人事機構之分，依後述第二節機構層級及部門而訂。（本章第二、三節及第四、五章另作詳述）中共國家行政機關各級人事機構之類型，依其有關規定，係屬以意識形態為基礎之特殊型部內制人事機構，採首長制運作方式（首長負責制），其機構屬性屬職能性與幕僚性單位，且分別於中央與地方設立此等單位來推

動人事管理業務（註一）。茲就其國家行政部門（機關）之人事機構體系運作關係歸納如圖三—一，以了解相互關係及指揮（層級政府間）、指導監督（不同層級之人事部門）等情形。

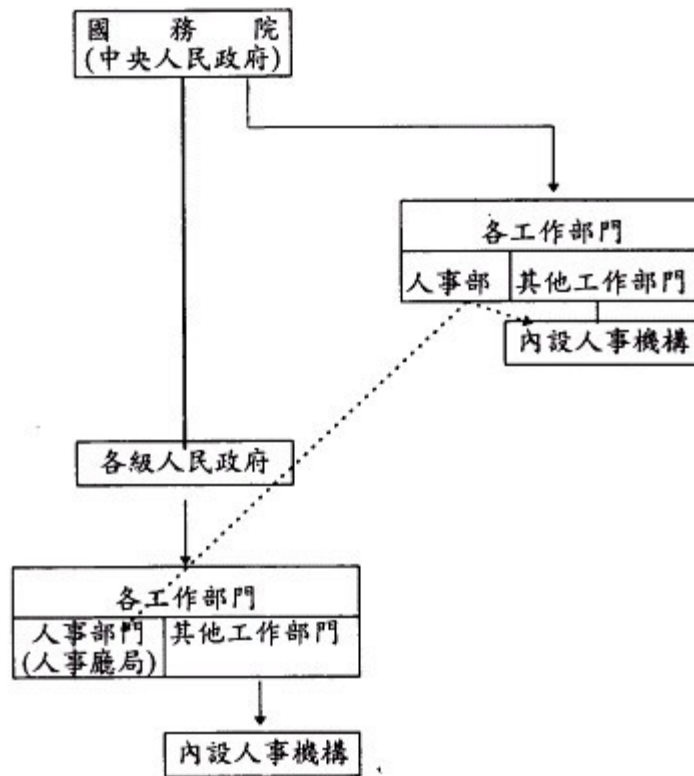


圖 3—1：中共行政部門人事機構體系關係圖

說明：一、中共行政體制係採「行政首長負責制」，人事體系僅有業務監督指導關係，而非隸屬關係。
二、實線(→)表示指揮監督，虛線(……)表示業務監督指導

(二) 國家權力機關—各級人大及其常委會

依中共「國家公務員暫行條例」第五條規定「國家公務員中的各級人民政府組成人員的產生和任免，依照國家有關法律規定辦理」另依其憲法及相關法規之規定，其各級人民政府組成份子（中共無政務、事務之區分與概念，惟就其性質而言，相當於民主國家之民選人員、經同意任命者或政務官等類人員），由各級人大及其常會決定其人選。

1·全國人民代表大會及其常委會－其為中共最高國家權力機關，直接管理由其選舉或決定之國家公務員，如國務院總理、國務委員等；另全國人大各種專門委員會等工作機構亦協助人大管理監督此類人員。

2·地方各級人民代表大會與縣級以上人大常委會－其均為中共地方之國家權力機關，其有權選舉、決定或罷免同級政府組成人員，並監督其工作（註二）。

（三）共產黨組織－黨組織部門相應人事管理機構

雖然國家公務員制度之實施，黨政管理已有分際，惟依其立國四原則及運作，黨仍具領導作用，因而黨組織仍然為國家中高級幹部（公務員）之推薦主體，其有權對同級公務員在任期內執行黨的路線、方針、政策等情況進行考察，對喪失任職條件之公務員，透過人大代表中黨員代表向人民代表大會提出罷免意見，按法定程序罷免（註三）。

此外，尚有行政監察部門（含國務院監察部及縣以上地方人民政府監察廳、局），與人事申訴控告有關；惟就中共對其人事部門之界定（國家公務員暫行條例規定），僅指國家行政機關之部分，另就一般政府人事制度觀之，檢視中共體制上對人事管理機構之規範與形式；係屬部內制類型之人事機構（其特點則應受黨組織部門的指導或支持）（註四），即以其國務院及各行政層級人事部門等為限。至國家權力機關僅在任免監督各級人民政府組成分子與領導人，非屬通說管理層次，而屬政治層次人事安排，乃中國共產黨組織部門等則基於政權本質與共產黨特質，實施政治領導與荐舉人才，監督政治路線之執行，或透過機關黨組來貫徹（註五），在人事運作上有時甚或有決定性影響，其角色與地位自不容忽視，惟其在法制上卻非一般人事直接管理機構，就狹義人事制度分析而言，其並非本文主要探討之議題，僅能伸配合分析；因此，本文僅就各級人民政府（國家行政機關）人事部門之組織、架構、職能運作，作為

主要分析機構。

茲就前述分析，歸納中共國家公務員人事管理機構之宏觀整體性運作，如圖三一二：

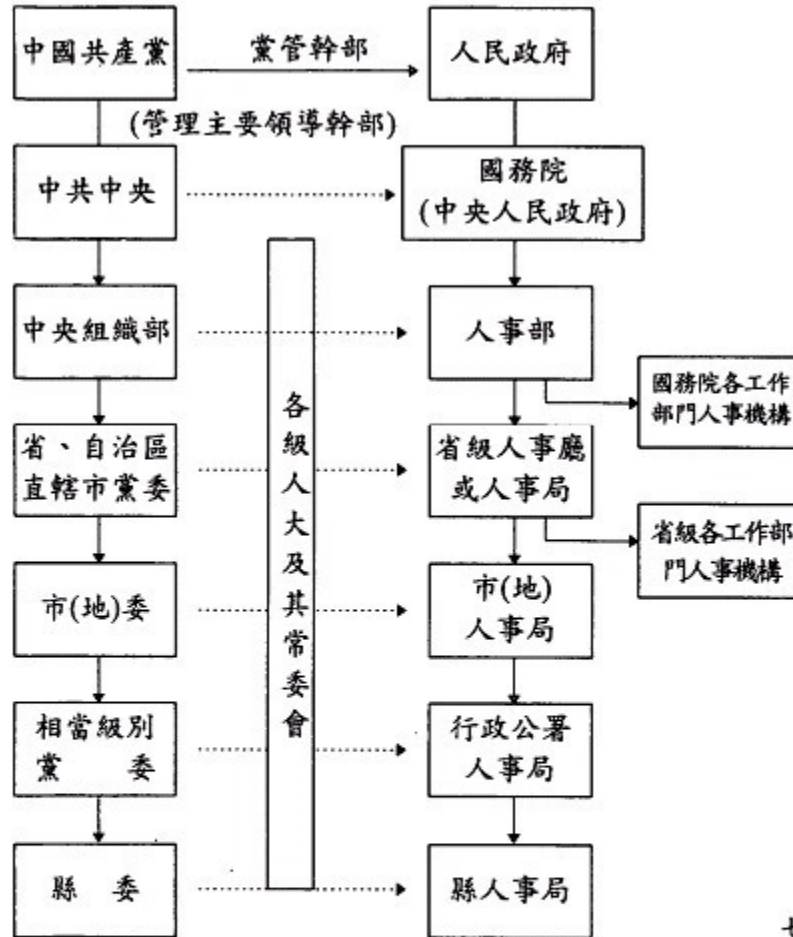


圖 3-2：中共政府體系人事管理機構宏觀運作概析

七一六

- 說明：
- 一、政府部門人事機構，基於首長負責制精神，應受本級政府首長之指揮處理業務，並受上級人事機構之指導監督。
 - 二、上下級黨委對於幹部管理，如有相互交叉，即同時由兩級或三級黨委（黨組）管理，則應由最上一級黨委主管，下級黨委（黨組）應從考察、考核、培養、教育、審查等方面協助管理，並對此等幹部之任免、調動、獎懲提出建議。
 - 三、實線(→)表示指揮監督，虛線(···)表示有互動關係（如薦舉、任免同意等），雙線(⇔)表示業務監督指導。