

三、層級節制—垂直分化

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

中共各級行政機關之層次，依其憲法及有關法規之規定，對機構級別、機構序列、機構審批等均有周詳之規定，其各級人事機構亦適用此種規定，作為層級規劃之基礎，茲先就一般規定先予敘明，再就各級人事機構予以說明。

(一) 一般規定（或概念）

1．機構級別：以法規或規範性文件規定的機構之行政地位，主要適用於黨政軍體系，透過此等機構級別確認其領導或從屬關係，以及相關之政治、生活待遇，保證機構有序高效地運轉；機構級別主要透過不同層次來實現；中共政府機構級別表現有六個層次：「國務院一部、委（省、自治區、直轄市）級—直屬局級（相當於副部級）—司、局（省、自治區、直轄市的廳、局（級—處級）縣）—科級」。

2．機構序列：依中共憲法、組織法等相關規定設立，依法定程序批准，按順序依次排定機構行列。

(1) 序列內之機構，一般並無領導與被領導關係（即無隸屬、從屬關係

(2) 各級政府機構序列，由本級人民政府及其編制管理部門排定。

(3) 依中共憲法及國務院組織法之規定，國務院設「辦公廳、部委機構直屬機構、辦事機構」。

3．機構層次：中共依領導關係與層次順序排列的各級機構，其有中央政府機構層次、地方政府機構層次等兩類之分。

(1) 中央：「國務院一部委機構、直屬機構、辦事機構、辦公廳—司、廳、

局、組、室一處、室（處室內部一般不再分設機構層次，少數部門下設科）」。

（2）地方—按三級劃分：

1 省、自治區、直轄市政府：「省、自治區、直轄市—委、廳、局—處、室）處室內一般不再分設機構層次，少數部門下設科）」。

2 自治州、地級市政府、地區行政公署：「州、市、地區—委、局、處、室—科」。

3 縣、自治縣、市轄區、縣級市政府：「縣、市、區—委、局、科、室〈少數部門下設股〉」。

4 · 機構限額：係指對設置機構之數量，規定最高限制數額；一九八二年機構改革時採行之精簡措施，在保證對各層級機構總數之宏觀控制，又能因地制宜設置相應機構。

（1）中央對縣以上各級黨委、政府及派出機構之數量，所做之統一規定在限額內各層級設何種機構，由各級黨委與政府自行擬訂，報上級政府批准。

（2）具體限額

1 各級黨委之工作部門或辦事機構

一省、自治區黨委工作部門一般設七至九個，直轄市黨委工作部門可適當增加。

二市委工作部門設六至十一個。

三地委辦事機構設七至七個。

四自治州黨委工作部門設五至七個。

五縣委工作部門一般設五至六個。

2 各級政府及地區行署的工作部門

一省、自治區政府工作部門，一般設三五至四〇個，小的省、自治區應少

於三五個，大的省、自治區可略多於四〇個，直轄市政府工作部門可比省適當增加。

二市政府工作部門一般設三〇至四〇個。小市可少於三〇個，特大的市可多於四〇個。

三地區行署可設綜合性處室十五至二〇個。

四自治州政府可設工作部門十五至二〇個。

五縣政府工作部門一般設廿五個左右，小縣可適當少設。

5·機構審批：指對機構設置、撤銷、合併等事項，依有關規定與權限進行審查批准之行為；審批工作須符合黨與國家之方針、政策，滿足各項事業發展的實際需要；其審批權限劃分如左：

（1）國務院各部、委機構，由總理提出，全國人民代表大會或其常務委員會批准。

（2）國務院直屬機構、辦事機構，由國務院批准。

（3）國務院各工作部門內設局司級機構，由各工作部門報請國務院批准。

（4）各省、市、自治區、直轄市人民政府的委、辦、廳、局機構，由本級人民政府報請國務院批准。

（5）自治州、縣、自治縣以及市、市轄區人民政府的局或科級機構，由本級人民政府報請上一級人民政府批准。

（6）行政公署之機構，由省、自治區人民政府報請國務院批准。

（7）區公所機構，由縣、自治縣人民政府報請省、自治區、直轄市人民政府批准。

（8）街道辦事處機構，由市轄區或不設區之市人民政府報請上一級人民政府批准。

（9）中央國家機關直屬事業單位，基本上由歸口部門審批，部分由人

事部審批，重要的報請國務院批准（註六）。

（二）機構設置簡析

茲依前述分析及相關規定歸納，就其業務部門內設單位數及員額編制、領導職教予以簡析如次：

市州 市級	省級(含自治區、直轄市)		政府層級	內容	項別
(一) 一般——設州至四十個。	(二) 特殊——小的省、自治區可少於卅五個，大的省可多於四〇個。直轄市可比大的省略多。	(一) 一般——設卅五至四〇個。			政府工作部門機構設置限額
一九八三年「中共中央、國務院關於地州市黨政	國務院關於省、市、自治區黨政機關機構改革若干問題的「通知」。	一九八二年「中共中央、國務院關於省、市、自治區黨政機關機構改革若干問題的「通知」。			設置依據
(一) 自治州、縣、自治縣、市、市轄市人民政	(二) 審批依據：一九七九年「中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級政府組織法」。	(一) 省、自治區、直轄市部門設置增刪裁併(廳、局、委員會)——由本級人民政府報國務院批准。 (二) 審批依據：一九七九年「中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級政府組織法」。	(三) 審批依據：一九八二年「國務院辦公廳關於中央一級國家機關、經濟組織內部機構設置審批暫行規定的「通知」。		審批權限

表三——：中共各級人民政府及工作部門內設機構設置簡析

政府層級 內容 項別	國務院	國務院各部委 (含直屬機構)
政府工作部門機構設置限額	依工作需要與精簡原則設置。	依工作需要與精簡原則設置。
設 置 依 據	一九八二年「中華人民共和國國務院組織法」。	依據中共機構編制相關規定辦理。
審 批 權 限	(一)部門(辦公廳、部委、直屬機構、辦事機構)設置增刪裁併 總理提出，全國人大或其常委會決定。 (二)同上。	(一)司局設置、合併、撤銷 報國務院批准。 (二)處室設置、合併、撤銷 由各部委決定。

縣	地	州	政府層級	內容	項別
				地行署	
				(一)一般設十五至廿個。 (二)一般設廿五個左右。 (三)特殊小縣應更少設。	政府工作部門機構設置限額
				(一)一般設廿個左右。 (二)特殊——小市可少於卅個，特大市可多於四十個。	設置依據
				一九八三年「中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於地州市機構改革中應注意的幾個問題通知」。	機關機構改革若干問題的通知。
				同右。	府之部門設置——由本級人民政府報請上級人民政府批准。
				同右。	審批權限
				同右。	

2. 員額編制：僅歸納如表三一三：

表三——三：中共各級人民政府及工作部門員額編制規定簡析

項別	內容	政府層級	國務院	國務院各工作部門
員額編制 (人員編制總數)	視當時狀況、業務需要而定。	審定基礎	由國務院批准。	備註
省、自治區、直轄市	<p>(一) 一般——三千至五千人。</p> <p>(二) 特殊：</p> <p>1. 人口特多、經濟文化事業發達省份，可多於五千人，反之可少於三千人。</p> <p>2. 直轄市按城市人口(不含市</p>	<p>(一) 路線、方針、政策。</p> <p>(二) 財政負擔、政府職能。</p>	<p>(一) 人口多少、面積大小。</p> <p>(二) 行政區劃單位多少。</p> <p>(三) 政治、經濟、文化發展狀況。</p>	<p>(一) 一九六三年「國務院關於編制管理的暫行辦法」(草案)(實際上仍有實施)。</p> <p>(二) 中央部分僅就相關資料研析。</p>
<p>(一) 人口多少、面積大小。</p> <p>(二) 行政區劃單位多少。</p> <p>(三) 政治、經濟、文化發展狀況。</p>	<p>(一) 由國務院批准。</p> <p>(二) 由同級人民政府批准。</p>	<p>(一) 同右。</p> <p>(二) 一九八二年「中共中央、國務院關於省、市、自治區黨政機關機構改革若干問題的</p>	<p>(一) 同右。</p> <p>(二) 一九八二年「中共中央、國務院關於省、市、自治區黨政機關機構改革若干問題的</p>	<p>(一) 一九六三年「國務院關於編制管理的暫行辦法」(草案)(實際上仍有實施)。</p> <p>(二) 中央部分僅就相關資料研析。</p>

政府層級 內容 項別	地 市 州	縣
(一)員額編制 (人員編制總數)	(一)市 1. 一般——按城市人口百分之三至百分之四。 2. 特別——郊區人口比重過大應適當降低。 3. 各部門人數配置在總額內自行安排。	依其相關規定。
審定基礎	城市人口比例。	(一)縣數、人口多少。 (二)面積大小。 (三)政治、經濟、文化發展狀況。 (四)縣級編制總數分配方案。
審批權限	由省、自治區、直轄市人民政府自行確定。	(一)報請國務院批准後下達。 (二)同前項。
備註	一九八三年「中共中央、國務院關於地、市、州黨政機構改革若干問題的通知」。	一九八三年「中共中央、國務院關於縣級黨政機構改革若干問題的通知」。

	政府層級 內容 項別
(六) 編制總數應視地方實際狀況統籌兼顧，合理分配。 編制最高不得超過百分之二·五	員額編制 (人員編制總數)
	審定基礎
	審批權限
	備註

政府層級 內容 項別	區、鄉鎮
員額編制 (人員編制總數)	(一)農村人口密度三百人以上——編制為人口百分之左右，最多不得超過百分之三。 (二)二百人以上不足三百人者——編制最高不得超過百分之五。 (三)一百人以上不足二百人者——編制最高不得超過百分之七。 (四)五十人以上不足一百人者——編制最高不得超過百分之二。 (五)不足五十人者——
審定基礎	農村人口密度決定(每平方公里人口數)。
審批權限	同前項(二)。
備註	一九八六年「中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於全國區、鄉、鎮黨政機關人員編制的有關規定」。

依一九八七年「中共中央、國務院關於制止機構、編制和幹部隊伍膨脹的通知」規定，機構審批權限不能下放，已下放者應上收，增設者應由主管部門撰擬專題報告（即審查報告），報經編制管理部門審核後，提交黨委、政府集體討論審定，或報主管領導（首長）審批。人事機構為各級人民政府工作部門之一，其設置、員額大抵依前述規定辦理。

3. 領導職數配置：僅歸納如表三 | 四：

表三—四：中共各級人民政府及工作部門領導職數配置簡析

地方人民政府		各國 工作 部門	分析 職別		項別
省級 工作部 門 (廳局)	省 級		正 職	副 職	
正副職配備二至四人。	省長(市長、自治區主席) 一人。	(一)部委—部長(主任)一 人。 (二)直屬機構、辦事機構— 負責人二至五人。	領導(正副機關首長)職數	副 職	相關規定依據及事項 (一)依據 1.一九八二年「中華人民 共和國國務院組織 法」。 2.其他相關規定。 (二)至司(局)級、處級均另 視實際需要規定。 (一)依據 1.一九八二年「中共中央 關於省級領導班子配 備的幾點原則意見的 通知」。 2.其他相關規定。 (二)個別省市領導職數不得 超過六人。 依一九八二年「中共中央、 國務院關於省、市、自治區 黨政機關機構改革若干問 題的通知」。
(同上)。	副省市(副市長、自治區 副主席)三至五人。	(一)副部長(副主任)二至 四人。 (二)委員二至十人。	職	職	

項別	府政民人方地					分析職別	領導（正副機關首長）職數	職	相關規定依據及事項
	地區（行署）	城市	自治州	縣	縣工作部門				
正	正職一人。	正副市長四至六人。	正副州長參照地區配備	縣長一人。	正職一人。	副職二人。	副職二人。	副區長一人。 副鄉（鎮）長一人，特大者增一人。	依一九八二年「中共中央、國務院關於地州市州黨政機關機構改革若干問題的通
副	副職二人。	（同上）。	（同上）。	副縣長二至四人。	副職二人。	副職二人。	副職二人。	依一九八三年「中共中央、國務院關於縣級黨政機關機構改革若干問題的通	依一九八六年「中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於全國區、鄉、鎮黨政機關人員編制的有關規定」。

（二）人事機構

中共政府部門人事管理體系組建，其級別、序列、層次及內部部門、員額、職教等均依前述方式辦理，其機關層次大致如次：

1. 國務院—設人事部，其內部層級為「部—司—處」。
2. 國務院各工作部門—視機關特性及需要設置，大致部門內設人事司（局），其層級為「司（局）—處」。
3. 省立轄市、自治區—設人事廳（局），其內部層級為「廳（局）—

處」。

4·地區（設區的市、計畫年列市）、自治州、盟—設人事局（處），其內部層級為「局（處）—科」。

5·縣、市、鎮—設人事局，其內部層級為「科（局）—股（組）」。

6·地方政府各工作部門—如在各廳、局內設人事處。

中共各級人事機構之層級，係以政府層級或部門作整體考量，而非以同性質部門之直接隸屬作為運作規劃，其僅為業務監督指導之相互關係，本研究第五章中將再作詳析，此處僅就機構內層級予以述明。至於員額、職數亦大抵依一般設置規定辦理。