

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。 |

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。 |
| 審定基礎 | (一)路線、方針、政策。 (二)財政負擔、政府職能。 | 審批權限 | (一)由國務院批准。 (二)由同級人民政府批准。 |
| (一)一般——三千至五千人。 (二)特殊： 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。 2. 直轄市按城市人口(不含市 | (一)人口多少、面積大小。 (二)行政區劃單位多少。 (三)政治、經濟、文化發展狀況。 | 備註 | (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)。 (二)中央部分僅就相關資料研析。 |
| 省、自治區、直轄市 | | 備註 | (一)同右。 (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通知」。 |

| 政府層級 內容 項別 | | 地 市 州 | 縣 |
|--------------------|--|--|---|
| (員額編制) (人員編制總數) | 轄縣)按城市 人口百分之四 左右核定。 | (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 地州市黨政機關機 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 | 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。 | （同右）。 | 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」。 |

附記

一、國務院各部門處級領導職數：
 (一) 一般設正職或正副職各一人，職務較重、人數較多者增設副職一人。
 (二) 處級與一般人員比例：平均不得超過一：三。

二、地級人民政府工作部門科級領導職數（地級指地、市、州）：
 (一) 設正職一人或正副職各一人。
 (二) 科級與一般人員比例平均不得超過一：四。

三、主任科員、副主任科員與科員、辦事員比例規定：
 (一) 國務院各部門：平均不得超過一：一。
 (二) 省、自治區、直轄市人民政府工作部門：平均不得超過一：二。

(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。