

四、業務分工—水平分化

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

中共國家公務員規模，因領域遼闊、人員眾多，其人事管理工作在每一政府層級大致設有管理機構，其人事管理機構內部則視工作性質予以適度區分業務部門，彼此相互平行，以達成專業分工之要求。而業務分化與執行分工，首須確定其機構之目標，再按職掌（職能）區分部門、單位之設置；茲依中共政府人事管理機構分析如次：

（一）業務與分工規劃

基於中共國家公務員人事管理機構之組建設想，其業務有明確分工，尤以人事部最為明顯，至地方則因各級地方人民政府及各地需求之差異，而有不同之規定與分工，難作逐一敘述，僅予簡要略敘。

1．任務預設

（1）人事部（國務院人事部門）

一九八八年五月國家人事部成立時，為配合黨與國家政黨方針，以及適應改革開放路線需要，其工作要求之重點目標與職能為：1 工作重點（目標）

- 一．建立與推行國家公務員制度。
- 二．代國務院管理一定層次之領導幹部。
- 三．負責機構改革與行政機構編制的日常管理工作。
- 四．負責企事業幹部人事制度改革的協調，暨政策法規的擬定工作。
- 五．負責知識分子政策方面的綜合協調與全國專業技術人員的綜合管理。
- 六．負責國家機關、事業單位之工資保險福利工作。

2 主要職能

- 一．建立和推行國家公務員制度，研究擬定國家公務員的職位分類、考試錄用、考核、獎懲、職務升降、培訓、工資、保險、福利、退休退職、權利保障和工作紀律等各項法規，並負責組織實施；協助籌建並代國務院管理國家行政學院。
- 二．代國務院管理高級公務員、國務院所屬企業、事業單位和大型骨幹企業的負責人員，以及國務院指定管理的領導人員。
- 三．擬定政府機構改革方案和國家行政機關職能調整意見，擬定國家機關職能調整意見，擬定國家機關機構編制管理的政策、制度，並負責組織實施和監督檢查，研究改善政府系統行政管理的運行機制，擬定行政管理法規；承辦國家機構編制委員會辦公室的日常工作。
- 四．審核國務院各部門和省、自治區、直轄市政府的機構設置；負責管理中央各

部門和各省、自治區、直轄市行政編制；管理中央國家機關直屬事業單位機構編制；指導地方事業編制的管理工作。

五·負責企業、事業單位人事制度改革的協調工作，擬定企業、事業人事管理的政策和法規。

六·負責知識分子政策方面的綜合協調工作；綜合管理全國專業技術人員；改革職稱制度，管理專業技術職務聘任工作；建立和管理著名高級專家信息庫。

七·負責擬定全國人才流動的政策、法規；組織各類人才流動，建立人才流動的社會調節機制；國家重點建設、科研項目所需少數骨幹人員的調配。

八·人事、行政管理和人才的國際交流與合作；負責派往國際組織職員的考選及有關協調工作；審批和管理外籍華人專家來華定居及工作安置。

九·編制非教育系統留學人員的派出計畫，匯總全國公派出國留學人員計畫；負責非教育系統回國留學人員的分配和跨系統跨行業的調整工作；推行博士後人員流動制度。

十·負責各類人員增長的宏觀控制，編制國家機關、事業單位工作人員計畫和工資計畫；負責有關統計工作。

十一·研究建立國家公務員工資制度，管理國家機關和事業單位人員的工資工作。

十二·研究建立國家公務員保險福利制度，管理國家機關和事業單位人員的離休、退休和退職工作。

十三·負責軍隊轉業軍官的安置，改革軍官轉業安置制度。

（2）國務院各工作部門人事機構：係指在其國務院各部、委、辦、直屬機構內設置之人事機構；其職責之主要範圍：根據國家公務員法規，負責辦理本部門之國家公務員各項管理業務。

1 貫徹落實有關人事管理之方針、政策，根據本部門之實際情況制定補充辦法與實施管理細則。

2 依據有關法律、法規對本部門公務員進行管理。

3 辦理本部門公務員職位分類。

4 辦理本部門公務員培訓工作等事項。

（3）地方縣級以上國家行政機關人事機構（縣級以上地方人民政府的人事部門）：其職責範圍包括：負責

1 在本地區組織實施國家公務員法規與國家公務員之綜合管理。

2 指導與監督同級政府各部門暨下級國家行政機關之國家公務員管理工作（註七）。

2·基本規劃

（1）人事部

依一九八二年「中華人民共和國國務院組織法」規定，各部設部長一人、副部長二—四人，司級幹部則依工作部門相關規定辦理；而其人事部則據相關資料所述，該部本身置部長一人、副部長五人（其中一人兼任），司置司長一人，

副司長原則上為一至三人，辦公廳置主任一人，副主任三人，行政編制共五百七千人（不含工勤人員），茲簡析其基本規劃如次：

1 職能單位：設有十六個職能廳（司），大致分為四個類型：

一·為建立與推行國家公務員制度，依據公務員從進口（入口）到出口管理的各重要環節之不同職能而設置者，有七個司：A 考試錄用司，B 職位職稱司，C 考核獎懲司，D 培訓與人事司，E 工資保險福利司，F 離休退休司，G 高級公務員管理司；其中職位職稱司，培訓與人事可有一部分業務非屬公務員制度之內。

二·對國家公務員以外之其他管理對象進行綜合管理者，有三個司：A 流動調配司，B 專家管理司，C 軍官轉業安置司。

三·為承擔機構改革與行政機構編制日常管理工作，設二個司：A 中央國家機關機構編制管理司，B 地方機構編制管理司。

四·為綜合協調管理部內外工作，與國務院其他部委內設機構承擔任務相類似者有四個廳局：A 政策法規司，B 綜合計畫司，C 國際交流與合作司，D 辦公廳。

2 直屬事業單位：設有十個：一國家公務員制度研究所，二行政科學研究所，三人才研究所，四人才流動調節中心，五轉業軍官培訓與接待中心，六人事信息中心，七公務員培訓電教中心，八高級公務員培訓中心，九專家服務中心，十中國人事出版社。

（2）國務院各（工作）部門人事機構：在各部、委、辦事機構、直屬機構、各部委歸口管理的國家局等國家行政機關之內部，設人事司（局），其管理範圍之情形有二：1 僅負責本部門機關人員之人事管理工作，2 負責包括本部門機關在內之整個體系人員的人事管理（即包括該部門設於地方之下屬機關（構）的人員。

（3）地方縣級以上人事機構：依地方層級簡述其部門設置：

1 省、市、自治區人事管理機構：省、市、自治區設人事廳（局）為統一管理省、市、自治區人事工作的職能部門；是由若干人事業務部門所組成，一般都沒有下屬單位的人事機構。其業務職能部門有幹部調配處、幹部教育處、任免統計處、專業技術幹部處、工資福利處、幹部獎懲處、政策研調室、編制委員會、軍轉處、人才交流服務中心，行政管理幹部院、校等。

2 地區、自治州、盟、人事管理機構：地（市）、州、盟設人事局，為省、自治區的派出機構，統管全地（市）區，人事工作；內部主管人事工作的職能部門，有幹部科、幹部教育科、任免獎懲科、專業技術幹部科、工資福利科、老幹部管理科、編制辦公室、軍轉辦公室等。

3 縣、旗人事管理機構：縣、旗設人事局，為縣、旗政府統管人事工作的職能機構，下設職能股，或組來辦事；其組織結構，視其縣、旗管理的範圍，自行研擬設立，報由上級主管機關部門核定。

4 鄉、鎮一般不單獨設置人事管理機構，其人事業務由上級政府之人事管理機構

辦理（註八）。

（4）企業、事業單位之人事管理機構：中共國營大中型企業、事業單位設有人事處（科），主要負責本單位之人事業務，並依其國家有關人事工作之方針，政策、法規與法令，結合本單位之特點與實際情況，制定具體之人事管理規章制度。由於事、企業單位非本文研究之對象，本文不作詳論。

（二）個別部門具體業務

以人事部所設單位予以分析如左，以瞭解其具體業務（評析如附錄）；至國務院各工作部門人事機構及地方縣級以上人事機構，因實際需要而有不同設置，在此不作詳論（必要時并同析述）。

1．辦公廳：協調部屬各單位之間的業務活動，組織安排部領導（部內首長）召集的會議，承擔內外聯絡和值班工作，編輯人事信息和值班簡報，審核承辦以部或辦公廳名義發出的文件，負責日常來往文電的收發、印刷、運轉及管理，承擔群眾來信來訪工作，負責機關財務、保衛工作。

2．政策法規司：研究擬定「國家公務員條例」及其他基本法規，負責推行國家公務員制度；綜合研究機構編制和知識分子政策；負責企事業單位人事管理制度改革的協調和政策、法規擬定工作；部內重要文件的起草；歸口管理人事宣傳工作。

3．綜合計畫司：負責國家機關、事業單位人員的宏觀控制。編制國家機關和事業單位工作人員計畫和工資計畫；編制非教育系統公派出國留學人員計畫，匯總全國公派出國留學人員計畫；負責國家公務員和其他人員的統計，收集整理人事信息；綜合管理部內各項事業經費的使用；管理電子計算機統計網絡和數據庫。

4．考試錄用司：擬定和實施公務員考試錄用法規；組織中央國家機關各部門公務員的考試錄用；指導地方公務員考試錄用工作；研究現有國家行政機關幹部向公務員過渡的政策和措施。

5．考核獎懲司：擬定和實施公務員考核、獎懲、職務升降法規；研究擬定國家獎勵表彰制度；審核以國家名義獎勵表彰的人員。

6．擬定專業技術職務、資格評定的政策和制度，改革職稱制度，推行專業技術職務聘任制。

7．流動調配司：擬定各類人員流動政策，開發人才資源，建立人員流動的社會調節機制；負責調整人員結構和國家重點建設、科研項目所需少數骨幹人員的調配工作；參與大專畢業生分配制度的改革；負責非教育系統留學人員的派遣和回國后的工作分配及跨系統跨行業的調整工作；審批中央國家機關從京外調入人員。

8．培訓與人事司：擬定公務員培訓制度；編制和組織實施全國公務員培訓規劃；協助籌建國家行政學院；擬定專業技術人員繼續教育制度；編制和組織實施專業技術人員繼續教育規劃。負責部機關人事工作。

9．工資保險福利司：研究建立國家公務員的工資、保險福利制度；管理國家機

關公務員和事業單位人員的工資工作。

1 0 · 高級公務員管理司：代國務院管理高級公務員，國務院所屬企業、事業單位行政正副職領導人和大型骨幹企業的廠長、經理，以及國務院指定管理的領導人員。

1 1 · 專家司：綜合管理專業技術人員；推行博士後人員流動制度；負責優秀拔尖（傑出）人才的選拔、使用和從工人、農民中選拔專門人才的工作；負責政府間雙邊協定的援外專家選拔工作；建立和管理國內著名高級專家的信息庫；審批外籍華人專家來華定居及工作安置。承擔台灣同學會的聯絡工作。

1 2 · 國際交流與合作司：負責人事行政管理的國際交流與合作，擬定中國向其他國家派遣人才的政策和規劃；負責國際組織職員的考選及其協調工作；組織實施政府間雙邊協定的援外專家項目；組織公務員出國進修；參與國際勞工組織的有關活動；負責人事行政的日常外事工作。

1 3 · 中央國家機關機構編制管理司：擬定機構編制管理的綜合法規；負責中央政府機構改革的日常工作；研究建立和改善中央政府行政管理運行機制；擬定中央行政機關職能調整意見；協調中央與地方之間的職能調整工作；審核中央國家機關司局機構設置和編制；會同有關部門制定事業單位編制標準；審批國務院各部門。

1 4 · 地方機構編制管理司：擬定和實施地方機構編制的管理法規；協同地方研究擬定省、自治區、直轄市政府機構改革方案；審核各省、自治區、直轄市行政編制總數，審核廳局級機構設置；審核雙重領導以中央部門領導為主的派駐地方的機構編制；指導地方事業編制的管理工作；匯總全國機構編制情況。

1 5 · 離休退休司：負責擬定國家公務員的退休制度，管理國家機關和事業單位的離休、退休、退職工作；負責中央國家機關離休人員的有關管理服務工作。

1 6 · 軍官轉業安置司（國務軍官轉業安置工作小組辦公室：編制和實施全國軍官轉業的分配計畫；負責轉業軍官培訓、安置工作；會同有關部門研究改革軍官轉業安置制度。

茲就前述分析，以及相關規定、現況簡析其人事部之組織職能如表三一五：

表三一五：中共人事部組織職能簡析

流動調配司	職位職稱司	考核獎懲司	考試錄用司	綜合計畫司	政策法規司	辦公廳	單位別	
							分析	項別
司長	司長	司長	司長	司長	司長	主任	職稱	主管
副司長	副司長	副司長	副司長	副司長	副司長	副主任	職稱	副主管
2	2	2	(缺)	2	1	3	人數	
32	32	29	32	32	35	(缺)	員編行	政
5	5	5	5	5	5	10	(個數)	下轄
職能簡析								
<p>內部單位業務協調、部領導召集會議安排、內外聯絡、值班、核稿、文書、信訪、財務、警衛(保衛)等。</p> <p>人事管理法規、政策、制度之研擬、推動、宣導，以及該部重要文件起草。</p> <p>人員宏觀控制、編制人員及工資計畫、公派出國留學之編制與彙整、人事資料統計、訊息蒐集、部內事業經費使用管理、資訊系統管理。</p> <p>考試錄用法規擬訂、推行，中央機關考試錄用、指導地方考試錄用、制度過渡研究。</p> <p>考核、獎懲、遷調法規擬訂、推行，獎勵表彰制度研擬、表彰人員審核。</p> <p>擬訂、推動職位分類制度、職務序列管理等。</p> <p>專技職務、資格評定政策及制度、改革人員流動政策擬訂、人力資源開發、人員結構調整、科研與重點人力調配、大中專</p>								

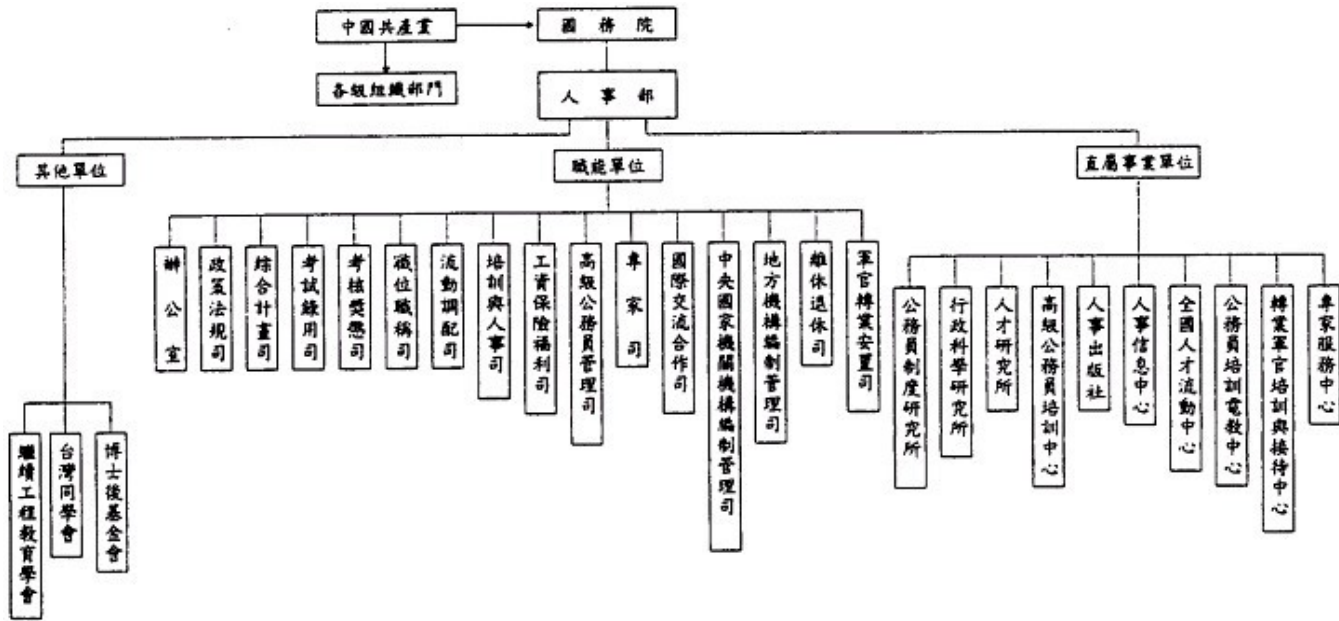


圖 3-3：中共人事部單位設置圖

資料來源：中國人事年鑑（1988～1989），第 247 頁

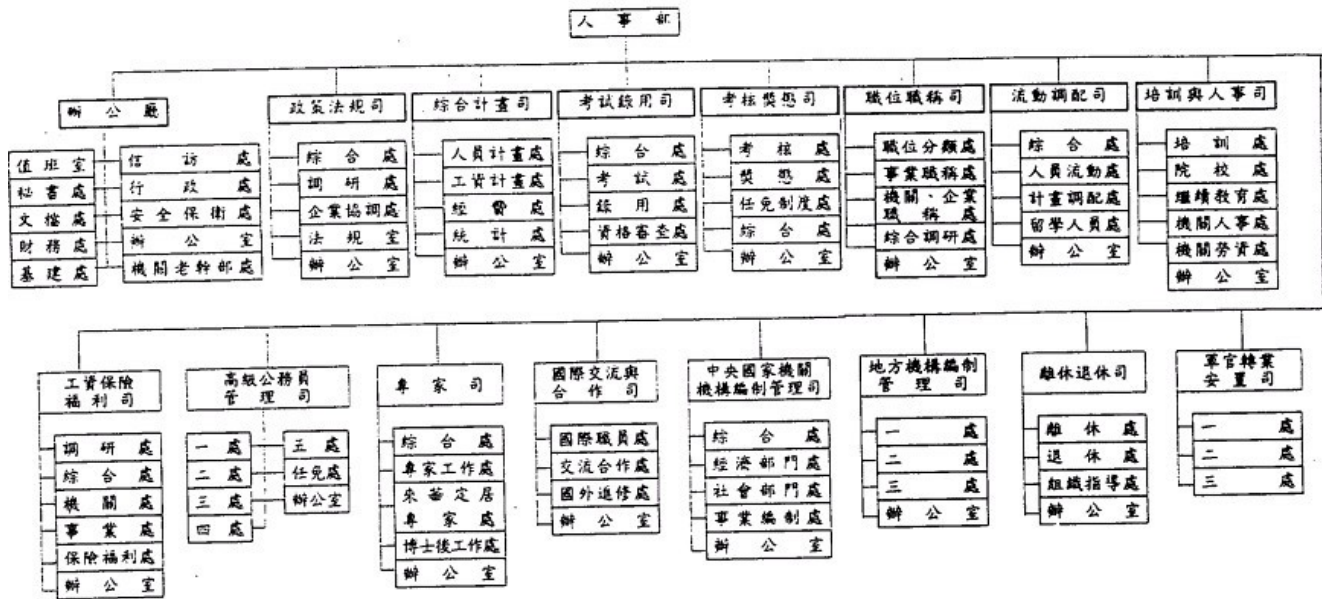


圖 3-4：中共人事部組織配置結構分析圖

資料來源：中國大陸研究，中共政權機構誌：人事部，第 34 卷第 6 期（民國 80 年 6 月）第 12 頁。

至省級地方人民政府所設人事機構（大致為「人事廳」或「人事局」，因各省情況不一（視地區之社會、經濟、政治之發展情況與特性而定），其組織結構亦有所不同，如直轄市的北京市人事局內設單位有辦公室、法規處、錄用處、調配處、工資處、退休處、教育處、任免處、大學生分配處、人事監察處、人才交流中心、編辦等，而天津市人事局則設辦公室、幹部調配處、工資福利處、調研室、幹部任免處、軍轉處、退休處、獎懲處、專技處、綜合計畫處、人才交流中心、編辦等，另河北省人事廳有辦公室、編辦、工資處、幹部處、獎懲處、福利處、軍轉處等，而山西省人

事局有辦公室、調研室、科教處、調配處、編辦、綜合處、工資處、軍轉辦等，難以逐一系列，其均視需要設置，其一般之組織結構如圖三一五（註土）：

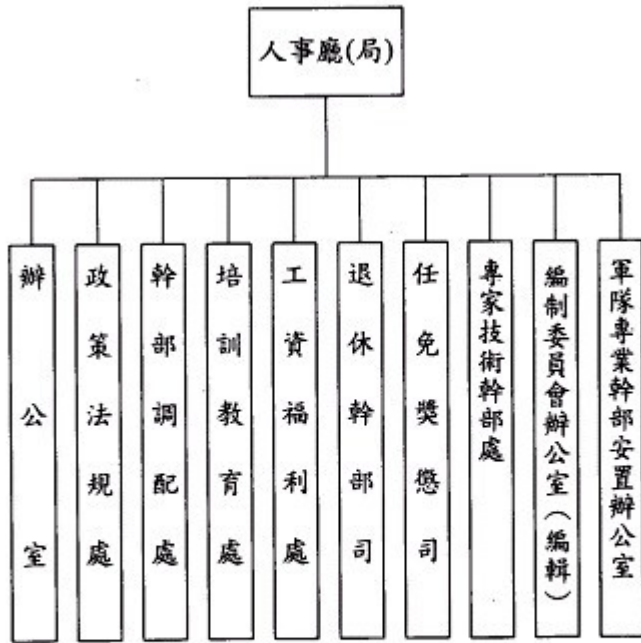


圖3-5：中共省級人民政府人事廳（局）一般組織結構

資料來源：蘇廷林、朱慶芳主編，人事學導論（北京，北京研究學院出版社，1992年11月北京一版，第一〇二頁）