

二、機構職能

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：肆、機構職能與地位

政府機構組設在因應形勢需要與實際運作而來，其建構必有其設想（預設），從而決定其職能範圍與權限運作，中共現行公務員管理機構之設置，乃在適應建立、推行公務員制度之需求；國務院組建人事部，隨後相應調整各級管理機構，從而建立現行公務員管理機構體系，而此體系依其分類，區分為（一）各級政府設置之綜合管理機構，（二）政府各部門設置之部門執行機構。綜合管理機構係依政府層級設置，而部門執行機構係依工作部門配備設置，前者著重法制規範及決策，後者著重規定執行與具體業務之推動；此等機構之基本職能，茲簡析如次：

（一）綜合管理機構－各級政府人事部門

依中共「國家公務員暫行條例」第八十五條規定「國務院人事部門負責國家公務員的綜合工作。縣級以上地方人民政府的人事部門，負責本行政轄區內國家公務員的綜合管理工作。」以及前述分析可知，1·國務院人事部門即人事部；2·縣級以上地方人民政府之人事部門，包含：

（1）省、自治區、直轄市人民政府的人事廳（局）。（2）計畫單列市、設區之市、盟、自治州人民政府的人事局。（3）地區行政專員公署之人事處。（4）縣、市、旗人民政府之人事科等均為中共之國家公務員之綜合管理機構。

1·運作方式：依中共法制、制度設計及前述分析可知，中共各級政府人事部門係為其各級政府之組成部門，並作為其人事行政職能之部門，受同級政府首長領導，對該級政府首長負責，同時接受上級政府人事部門

之業務指導；而各級政府人事部門內部，亦實行「首長負責制」，同時設有「黨組」，由行政首長兼任黨組書記，依公務員綜合管理需要內設若干機構，如人事部內設若干司（廳），省、直轄市、自治區人事廳內設若干處。此種運作為其職能規劃之基本設計。

2·特色

（1）運作功能層面—具有多種管理功能之機構：右述人事管理機構，在對公務員事務之管理中，具有決策、協調、監督、執行等多種功能，而非僅具單一管理功能。

（2）業務涵蓋面—管理公務員事務內容具有全面性、綜合性：其所轄事務涵括錄用、職位分類、考核、獎懲、職務升降、交流、培訓、工資福利、辭職辭退、申訴控告、退休等各個環節之事務；而非如西方有僅掌理考試錄用者，或專管人事糾紛裁決者。

（3）權限層次與範圍層面—職權範圍及於同級政府或轄區公務員管理事項：中共各級政府人事部門為綜合管理機構，其決策運作及執行等，係涵括同級政府各個部門與本行政區域之公務員管理工作。

（4）管理對象層面—以公務員事務為管理主要對象（宏觀管理）：而非公務員個人；此等綜合管理機構依該級政府之授權及內部分工，亦有管理某部分公務員之職能；惟其主要職能係對公務員「事務」之管理，而非對人之管理，透過制定管理規範；並指導其實施，或對公務員事務之管理。在性質上，綜合管理機構對公務員之管理主要為宏觀管理、間接管理，並非直接管理。

3·主要職能：各級政府人事部門行使同級政府人事行政職能，而其主要者為：

（1）人事法制研擬制定—制定公務員管理規範：透過制定完備法規，依法加強對公務員實施管理；人事部透過國務院向全國人大及其常委會

提出立法建議，起草公務員基本法（如暫行條例等）與其他公務員管理之法律，提交全國人大及其常委會討論審議，代國務院起草公務員管理之行政法規，報送國務院審議頒布；制定公務員管理之行政規章。省、自治區、直轄市廳（局）與具有制定地方法規章之市、州人民政府人事局依有關法律、行政法規、行政規章，與當地實際情況結合，起草地方性法規規章草案，報地方人大及其常委會或地方人民政府通過發布。此外，綜合管理部門省可依國家之政策方針制定公務員管理具體之政策規範，亦為一種公務員管理規範。

（2）人事業務運作之指導—對同級政府各部門人事機構與下級政府人事部門進行業務指導：如對建立、推行公務員制度之工作進行指導；對公務員管理法規之實施進行指導；對公務員管理工作遇到新情況、疑難問題進行指導等等。

（3）人事管理宏觀統整之作用—對某些管理事務進行跨部門跨地區之組織協調：依公務員管理工作之需要，綜合管理機構直接承擔某些組織工作；諸如「國家公務員暫行條例」第十七條規定，「中央國家行政機關國家公務員的錄用考試，由國務院人事部門負責組織。地方各級國家行政機關國家公務員的錄用考試，由省級人民政府人事部門負責組織。」即是另尚有：組織各部門公務員之統一培訓，組織公務員跨部門跨地區之交流等等。

（4）權限內核酌審批之管制—對某些管理事務行使審核、審批權：為能對某些管理事務實行統一管理與加強監督，依其管理權限劃分，綜合管理機構行使審核、審批權。本審批各部門錄用人員名單、審核各部門之職位設置、審批領導職務與非領導職務之職數、審核各部門之工資計畫與人員計畫、審核以政府名義獎勵表彰之公務員、對公務員越級晉升與放寬資格條件限制進行審核等等。

(5) 人事業務、政策推動之監督處置－對公務員管理工作實施監督：綜合管理機構對公務員法律法規之貫徹執行負有監督之責任，對違反法律之現象有權作出處理與加以糾正，如「國家公務員暫行條例」規定「對有下列違反本條例規定情形的，根據不同情況，由縣級以上人民政府或者人事部門按照下列規定處理：1 對不按編制限額、所需職位要求及規定資格條件進行公務員的錄用、晉升、調入和轉位的，宣布無效；2 對違反國家規定，變更國家公務員工資、養老保險金及其他保險、福利待遇標準的撤銷其決定；3 對不按規定程序錄用、任免、考核、獎懲及辭退國家公務員的，責令其按規定程序重新辦理或補辦有關手續。」此外，綜合管理機構尚受理同級政府各部門公務員對人事處理規定不服之申訴，並按有關規定作出處理，此亦為監督之行為。

(6) 部分人事管理具體工作之直接處理－根據授權直接管理部分公務員：依同級政府之授權，代同級政府管理部分公務員；辦理同級政府任免、獎懲事宜。

地方人民政府人事部門之綜合管理國家公務員職能，除不具解釋公務員法規之職責外，其他則與國務院人事部門相似；亦即地方人民政府人事部門之綜合管理，偏重辦理公務員管理之具體事務，其宏觀管理（決策、法規起草、解釋、制定與發布規章、協調實施）程度不如國務院人事部門。

(二) 部門執行機構－各部門內設人事機構

中共設於政府各部門之人事機構，係其公務員管理之部門執行機構，諸如國務院各部、委、直屬機構、辦公機構等內設之人事司，省、自治區、直轄市政府各部門之人事處；有的部門人事機構未單獨設置，而與其他職能機構合署辦理。

1. 運作方式：部門執行機構由本部門行政首長領導，對本部門行政首長負責，為其行政首長「用人」方面之助手與參謀（幕僚），同時接受同

級政府人事部門之業務指導與監督，在本部門執行公務員管理之職責。

2·管理範圍類型：大致有左列兩種：

(1) 僅負責本部門人員之人事管理工作。

(2) 負責包括本部門在內整個體系的人員人事管理工作，即管理範圍涵蓋該部門設在地方之所屬機構人員。

3·特色

(1) 處理對象層面—管理本機關公務員：此為其主要管理範圍，其旨在管理本機關之公務員，個別實行垂直領導之部門，同時上級部門之人事機構管理範圍亦包括下屬部門之公務員。

(2) 業務處理層面—承負執行功能：在不與公務員管理法律與綜合管理機構所制定政策牴觸情形下，可依本部門實際情況，制定規範性文件，俾能有效執行、運作。

(3) 法制規範層面—管理法制具體運用：其係公務員管理法律、法規與政策在本部門本單位之具體運用，惟仍屬執行管理行為。

4·主要職能

(1) 具體執行管理權—部門人事業務之處理

1 錄用權：依法定條件與程序，經批准為本單位所錄用之公務員。

2 考核權：組織對本機關公務員之年度考核，執行諸如晉升考核等專門考核。

3 獎懲權：依法對公務員實施獎懲。

4 升降權：依法定程序與條件對公務員實施職務升降與級別升降。

5 任免權：依任免機關之決定，辦理對公務員之職務任免事宜。

6 解退權：依法對公務員予以辭退。

7 其他人事決定權，如決定公務員之轉任、輪換、迴避、退休等事宜。

(2) 權限範圍內之決策權與法制研擬訂定權—部門人事政策、規範制定

依法令政策規定，配合其部門實際需要，所作決策、研擬法制、訂定規範以應現實管理之需要。

右述管理權之行使，決定權並非全在部門執行機構，有時由部門執行機構依公務員管理法律、法規執行，有時依行政領導或行政領導集體之決定執行；而部門執行機構係負執行之職責，起具體執行之作用（註四）。

由此可知中共國家公務員管理機構設置，基於職能要求而有其規劃模式，即在其各級政府設綜合管理機構，在政府各個部門設部門執行機構。綜合管理機構負擔對公務員事務綜合管理之職能，具決策、協調、監督之功能；部門執行機構則負具體執行對公務員直接管理之機關。綜合管理機構對同級政府各部門之執行機構、上級政府綜合管理機構對下級政府綜合管理機構負有業務監督、指導之責。從而構成中共政府部門之人事管理機構體系，其建構乃為期達到「管理統一、事權集中、機構精簡、關係明晰」運作之要求，並正要求其逐漸實踐完善中。

至於對中共各級管理（人事）機構之職能，如以宏觀全面角度分析，則具有（一）與公務員制度之關係－組織實施、維護國家公務員制度之職能，（二）業務範圍－全面管理國家公務員之職能（從甄拔至退離），（三）機構作用－具有決策、執行、協調、監督、服務等職能（註五）。