

三、角色定位

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

中共各級人民政府及各部門所屬人事機構，並未有統籌運作角色（與台灣地區人事機構一條鞭之管理有異），僅具人事業務（工作）之法制、決策與執行之功能，加以黨的主導與影響，其所處地位亦迥異於一般民主國家，茲特擇要簡析如次：

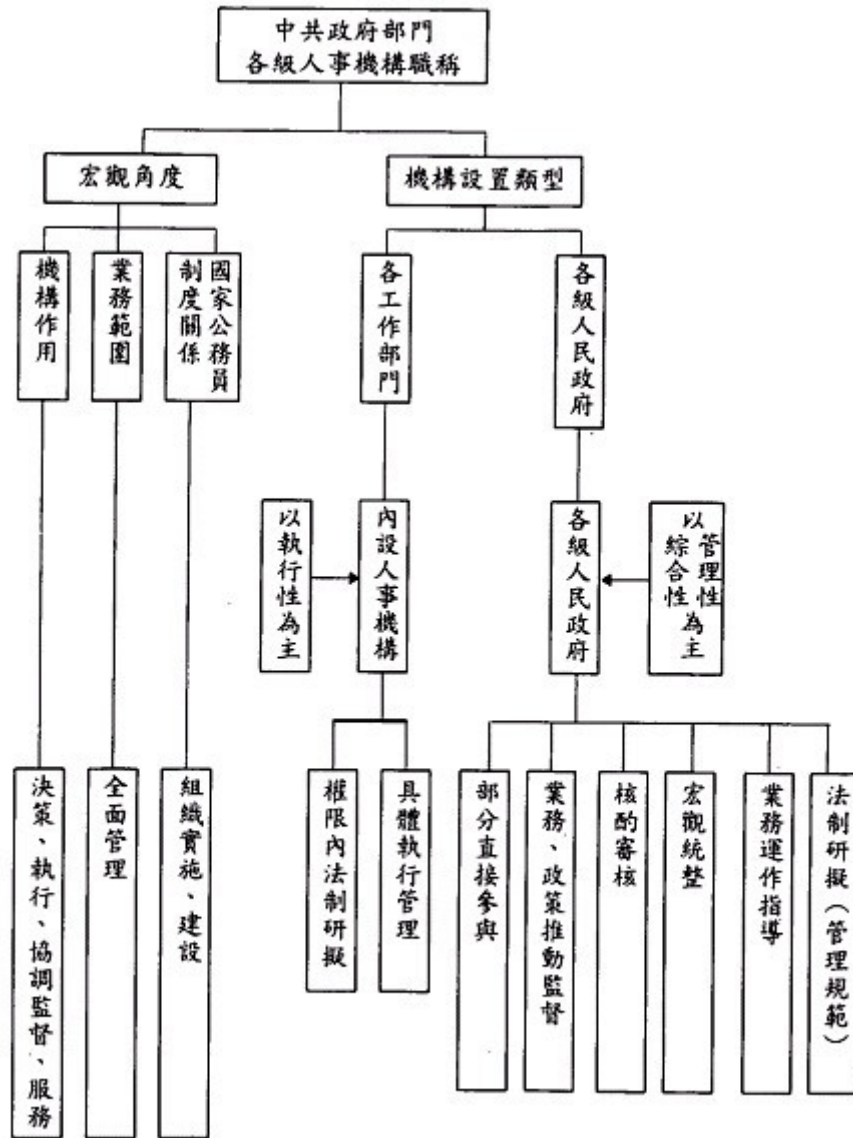


圖 4-1：中共各級人事機構職能簡析

(一) 角色地位

從中共「黨管幹部」原則暨其人事部「三定方案」、「國家公務員暫行條例」，以及相關配套法規等規定，其各級、各部門人事機構運作，涉及廣泛，具備層次、多面向角色。

1. 輔佐與權力機構兼具：中共政府體系所屬各級人事機構（部門、單位），不僅作為行政首長之輔佐幕僚，向其提供意見，並向其負責，同時亦可依法（規定）及首長意志以行事，俾貫徹人事政策、法規，完成其

應有之職能。

2·實作與事務機構兼具：中共各級人事機構（部門、單位）不僅要作為行政首長與工作人員之承轉部門，辦理相關事務，同時亦要承負人事業務之實際執行，因而兼具業務性、事務性職能。

3·協調與管理機構兼具：中共各級人事機構（部門、單位），不僅具有部門（單位）間之協調溝通功能，以促進分工合作，亦可藉此增進部門間之相互瞭解；同時其就所轄事項與業務，有決定與進行之必要時，得依其職權及有關規定辦理，並據以執行。

4·決策與幕僚機構兼具：中共各級人事機構（部門、單位）就職掌內人事業務，有其決策、研議之權，同時作為行政首長之重要幕僚；舉凡人事檔案資料、考核資料之蒐集提供等均是。

5·執行與監督機構兼備：中共各級人事機構（部門、單位）不僅須執行與其業務有關之政策、法規，同時對各部門、下級人事機構之業務推動、執行，有其監督之權，以防其違法濫權。

6·黨組織部門的輔助、執行部門：中共各級人事機構（部門、單位）應在黨中央及各級（同級）組織監督、指導下從事人事工作，輔助其政策、路線之實踐，而非超然獨立之角色，其必須為黨與政治服務（註六）。

因此，中共國務院人事部並非人事業務之統率機關，而係最高之政府人事業務部門，著重制度監督，各級人事機構受其行政首長與黨的節制，不能獨立行使職權。

（二）角色職能

從其人事機構實際運作角色得知，其地位既非獨立超然之部外制，而屬黨領導下的特殊部內制，同時強調整體結合的功能。亦即其人事機構之實際運作，應置於其特殊黨政關係架構下，透過黨的操控，成為機關之職能部門（單位），依法有決策、執行之權，對人事業務與管理活動有

其監督檢查之權。

1·在黨監督與宏觀管理下運作－受黨組織部門之指導監督：中共各級人事機構（部門、單位）運作，已由過去黨獨攬大權而漸分工、分化，組織部門從微觀管理轉向宏觀管理發展，從直接介入到監督指導，以配合政策、路線之所需。

2·在機關首長統率下處理業務－機關內部部門分工與專業化：中共各級人事機構（部門、單位）均屬機關內部之部門分工，須受行政首長之統率指揮，處理相關業務，以發揮事權一體之力量。

3·人事政策之研擬與執行－人事業務職能之發揮：中共各級人事機構（部門、單位）依其層次、業務性質等研擬、推動政策，並處理、執行掌理有關之業務。

4·層級總體政策節制與法制監督－兼受上級人事部門（部門、單位）業務監督指導：中共各級人事機構（部門、單位）運作，為能有總體規範，作為運作之準據，以免混亂，影響政權之穩定與發展，層級、法制監督仍具相當作用，使「部內制」「行政首長負責制」運作，不致產生多元混亂之不穩定現象。

此外，亦有從「宏觀管理」、「指導監督」、「具體事務」等三個層面來進行研析，「宏觀管理」指決策、解釋、規章制定、協調實施，「指導監督」指對其他部門及地方之指導、監督、解答、傳遞，「具體事務」指選拔、考核、調動、獎懲等業務之具體推動，從而環環相扣，避免問題產生，其地位有決策、執行、規劃、考核等職權，業務推動須與機構預設配合。

（三）特色

茲經前述分析，中共各級人事機構（部門、單位）組織、運作情形，其所具特色大致如左：

1·反對超然獨立－強調宏觀整體功能：就中共各級人事機構（部門、單

位)之組織、運作、預設，係將其置於社會主義體制與黨的領導之下，受其宏觀控制，進行必要改革，以改善社會發展過程中滋生的問題，並防制腐敗情事發生。

2·強調政治定向與意識形態－配合政治形勢與路線運作：中共各級人事機構運作，須配合其政治方向的要求，並堅持立國四原則之前提，予以改革重組。以一九九〇年八月廿五日中共人事部副部長程連昌在其全國人事系統報刊宣傳工作座談會上的總結報告「加強組織領導，搞好人事宣傳工作」為例，提到「堅持四項基本原則，明確政治方向」、「堅持黨性原則，在政治上與黨中央保持一致」、「緊密配合黨和政府的中心任務」，即可彰顯其政治要求。

3·黨管幹部傳統依然發生作用－人事機構在黨政分工要求下組建：中共十三大以後，基於黨政分工（開）要求，組建人事機構，不過黨的領導、人才荐舉、考核等依然發生作用，甚或決定其結果，人事機構有時僅替其完成程序，達到合法性之要求。程連昌在前述報告中亦提到「堅持黨的領導，堅持黨管幹部的原則，認真貫徹黨的幹部路線、方針、政策，繼續發揚黨的幹部人事工作的優良傳統。」即可得知中共雖然推動黨政分工然黨管幹部原則仍起著根本的作用。

中共人事機構之角色，在法制上為其政府體系之綜合管理部門，有著一定的職掌與功能，俾能推動國家公務員制度，並進行相關改革工作，惟實際運作卻受制於傳統黨政關係，依然作為政治服務的工具，黨意識形態與政治要求仍支配體制運作，從而在體制發展變革過程中產生失調、緊張關係。