

一、黨組織部門與人事機構之關係

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：伍、體制運作關係

中共基於歷史傳統，堅持「黨管幹部」原則，過去係黨委領導決策，政府照辦執行，亦即其所謂的「由黨委組織部門拍板，政府人事部門執行」，即成為黨政體系在人事職能運作的具體關係，改革開放後，為應政府職能擴增形勢的需要，同時要提升政府的活力與效能，黨政部門必須作相當區隔，乃實施黨政分工（開），相應的逐漸權力下放，僅管理下一級或二級之領導職務，政府人事部門之作用從而逐漸加強，在人事管理職能方面亦益為提升；茲就黨組織與政府人事機構之關係歸納如次：

（一）管理屬性—雙軌管理與主從運作

中共在其政治體制基本架構預設下，雙軌運作體制中當具有主導性、管理性與支配性，而人事部門為相應的配合執行性與完成合法性、程序性的機構。

1·意識形態與黨的領導，決定中共的人事管理運作，在黨政高度結合，暨意識形態高度重視前提下，社會主義的組織體制，民主集中制運作，以及「中國共產黨」的管理、領導已成為必然的形式。即使改革開放後威權政治的顯露，此項共產集權表徵仍然頗為堅持，視為政權存續之所繫。中共前人事部長趙東宛在其「全國」人事廳（局）長會議上，提到其「人事部門是黨的幹部人事政策的具體執行者」「認真學習馬列主義、毛澤東思想是幹部隊伍建設的根本任務」等，即其明證（註一）。

2·政府人事體系基於協助黨委組織部門管理政府中之幹部，因而政府各級人事機構就宏觀角度而言，係作為協助黨委組織部門綜合管理政府

機關、企事業單位幹部之輔助性機構。就以中共一九九〇年人事部副部長程連昌的報告為例，嘗提到「人事部門是黨的幹部人事政策的具體執行者，搞好人事部門的自身建設，對於保證黨的幹部人事政策的正確貫徹執行」即可得知其屬性之實際。

3·政府組成機構及成員，由中共中央組織部及各級黨委推薦、管理，並依法定程序完成必要手續，各級重要領導幹部亦然，而政府人事機構則應負責程序之完成（註二）。

（二）實際運作

黨從宏觀操控、路線方針政策、重要領導職務決定等面向來支配人事體制運作，人事機構則成為微觀管理的對應具體工作與決策、執行；兩者關係建立在「國家」建制基礎之上。

1·黨對國家政權的領導方式：依「中國共產黨章程」之規定，其黨對國家政權之領導包括政治、思想與組織的領導，而首要的政治領導，即其黨對國家政務實施正確的路線、方針、政策與政治原則、政治方面、重大決策的領導，以及向國家政權機關推薦人員出任重要領導職務。而黨對國家政權實施領導之主要方式為：（1）就國家政事提出正確之路線、方針、政策，（2）使黨的主張經過法定程序變成國家意志，（3）通過黨組織之活動與黨員模範作用，帶動廣大人民群眾，實現黨的路線、方針、政策從而國家公務員管理法制、機構組建、人員交流、考核及有關事宜，均與黨有密切關係，黨更居於決策、荐舉、主導之地位，政府部門則執行其路線、方針與政策，政府人事部門與黨委組織部關係亦然（註三）。

2·黨的人事領導職能：在中央部分，由中國共產黨中央委員會領導，並由黨中央組織實施，其職能在推薦人員出任最高國家政權機關領導職務，此乃為黨之路線、方針、政策在國家生活中得以貫徹執行之重要組織保證；被推薦人員須依憲法與有關法律經過選舉或由政權機關任命；在

地方部分，由中國共產黨地方各級委員會領導，即由同一級黨的領導機關組織實施，其人事職能係按照黨的幹部路線與幹部政策，向地方政權機關推薦重要幹部，以保證黨的地方組織對本地區政治責任的實施；黨之地方各級黨委與同級地方政權機關之關係，應本加強與堅持黨的領導之精神來運作，並經由實踐中形成規範與制度（註四）。

3·黨管幹部原則的要求具體實踐：在中共人事法令中，黨管幹部原一再被強調，無論外在形式或實質內容均滲透貫穿其中，依照一九九〇年中共中央組織部關於「中共中央管理的幹部職務名稱表」的通知（中組發『一九九〇』二號）之規定「二、各省、自治區、直轄市黨委組織部正副部長和中央、國家機關各部委的幹部、人事司（局）正副司（局）長的任免，仍按中發『一九八六』四號文件的規定執行，事先要徵得中央組織部的同意。為加強中央對計畫單列城市和部分大型企、事業單位的領導，……市委書記、市長的任免，……企、事業單位黨委書記的任免，都要事先徵得中央組織部的同意，再由各有關省、市黨委或主管部委黨組辦理任免手續七、要堅持黨管幹部的原則，改進黨管幹部的方法。各級黨組織要認真貫徹執行中發（一九八九）九號文件有關規定精神，切實加強對幹部人事工作的領導；要認真貫徹執行中發（一九八六）四號文件規定精神，嚴格按照黨的原則選拔任用幹部。黨委組織部門，要在黨委領導下，承擔起對幹部人事工作宏觀管理的任務，履行指導、檢查、綜合、協調的職責。要按照黨委的部署和要求，統籌指導本地區的幹部人事制度改革。」（註五）從而可知中共人事體制及其運作，「政治力」高度滲透，甚至作為主要判準，人事管理機構則使其政治力合法化、制度化。

（三）相互關係（黨—政府）—由黨管幹部出發

中共認為其黨政關係，乃在分工合作，以免重疊牽制，影響國家整體運作與發展，惟制度規劃設計在實際運作上仍然顯現制衡功能，而黨

具有優位性、指導性，兩者關係是不對等的，「黨管幹部」就成為互動的根本變數。茲就「黨—政」人事職能運作相互關係簡述如次：

1·備案、徵詢：各級人民政府及其人事管理機構任免委員領導幹部，在中央（上報國務院等之前）應事先徵詢中央組織部意見，須獲其同意始可任免，或向其備案於一個月內未提異議，始可正式宣佈任免決定，地方部分亦同。

2·監督、檢查：中央組織部為加強監督檢查工作，曾規定要「加強對省（區、市）所屬廳、地、市正副職領導幹部任免之監督、檢查工作，對任免不當者，及時提出意見加以糾正。」，且凡向中央備案幹部均要將有關材料上報中央組織部，以便有效管理。

3·指導、綜合與協調：各級黨委組織部門在黨委領導下，對政府人事工作進行宏觀管理，指導其發展，並綜合協調有關業務，政府人事部門除其應主導者外，係居於黨的執行或輔助之地位。

4·分工、合作：中共各級黨委組織部門與政府人事部門之運作，在過去經常黨政不分，甚至合一，基於發展分工需要，兩者分工構想在於分工合作，依其規劃應為「合理分工、密切配合」，以防「重複交叉、互相扯皮」在工作關係上，依前述可知，黨委組織部門應對政府人事部門進行方針政策上之指導；黨委組織部門與政府人事部門應建立必要之工作制度，如領導幹部聯席會議制度，以加強工作關係，密切配合，互相協作，共同處理好各類人員管理與檢查監督工作。

（四）運作問題

1·權責不清、黨政相互牽扯：中共改革開放後，黨的支配、主導角色仍然堅持不放，干擾人事體制機能與功績制發展，未來持續發展允宜正視。

2·黨的介入、政治力的影響與體制常規化的矛盾弔詭：在各國文官體制中向來強調體系自主性與競爭性、開放性，而中共則既要強化職能，又要

黨的控制、政治定向的堅持，既要競爭開放，又要政治考核，為社會主義服務。從而發展過程中羈絆因素甚多，格局建構受限。

為期鞏固政權，政府體系必須配合調適，黨政分工已成必然，不過政權本質是不容挑戰的，當必有所堅持；在中共建立其所謂的具有「中國特色」的國家公務員管理體制暨整個幹部分類管理中，雖因形勢發展而有若干改變，不過國家公務員仍屬其傳統「幹部」範疇，依所述分析，黨部門仍有其相應重要性，具有主導性與監控性，亦即各級黨委及其組織部門負責對此等幹部工作之指導、檢查、綜合、協調等工作，主要表現有：

- 1· 監督檢查黨的幹部路線、方針、政策暨有關人事法規之貫徹執行，對違反黨的幹部政策暨人事法規之現象，透過一定程序，加以制止、糾正；
- 2· 加強調查研究，統籌、指導幹部人事制度改革，對幹部人事工作中某些政策性、傾向性問題，及時提出指導意見、改進措施；
- 3· 綜合協調部分重要幹部跨地區、跨部門之調動、交流；
- 4· 加強幹部需求預測、結構調整、機構編制、工資政策與分類培訓之協調工作等等。黨委及其組織部門此等工作，均對政府體系人事管理工作有重大的影響，甚至主導其發展，政府人事部門必須與其相對應運作、互動。