

三、機關內人事與其他部門之互動

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

中共政府體系內人事部門與其他部門之關係，基於「特殊性類同部內制」、「行政首長負責制」之精神，應與機關內部單位有其相同之屬性，相互之間應相互尊重、協調聯繫，惟鑑諸其橫向互動之實際，尚非定善，本位作風與統整功能均有待調適，加以各地運作亦有其差異，難作全面解決；僅就其大要分析如次：

（一）基本預設

- 1．黨有化下體系運作：中共黨國一體的傳統，雖因改革開放而淡化，惟黨有化性格仍濃，機關內各部門必須在此體制下運作，人事部門作為幹部管理機構，自有其監督角色，並作為達成價值設想之重要途徑。
- 2．民主集中制下的首長負責制：在此體制要求下，權力向上集中，權力分配與業務分工僅成為運作工具，部門間的合作與分工常因政治形勢而變化。
- 3．不完善中的調整改進：中共人事機構正從逐漸組建發展中，積極強化其職能，而相關機構改革亦正進行中，須在推進過程中漸次調適發展，相應法制架構與內涵亦逐步形成。
- 4．組織學習能力的強化：為配合改革開放、國家公務員制度的推動，人事機構及其他政府組織，均著重如何強化其效率，以及強化組織的學習能力，期能帶動現代化發展，在此等改革要求下，效能就成為重要基礎，機關內部分化整合亦從互動發展過程中漸予強化。

（二）互動前提—人事單位與其他單位屬性

1·相同之處

(1) 部門分工屬性與地位—均屬機關內部單位之一部分，係基於業務分工(分部化)而來；諸如：在中央其國務院對「全國」一切國家行政機關實行統一領導與監督，人事部門與其他各部門均應受其領導、監督，在地方其各級人民政府對所屬各工作部門(含人事部門)進行領導、監督(參見中共「地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法」第五十條規定)。

(2) 強調機構統整與事權一致—從前述可知，人事部門與其他工作部門均由其行政首長統攝，亦均向其行政首長負責。

(3) 行政體系內雙重監督—即均受上級政府對下級政府監督制約，同時各級人民政府均對所屬工作部門進行監督，上級政府工作部門對下級政府工作部門有權進行業務指導監督或領導；此等監督在人事部門與其他工作部門均相同。

(4) 黨及其路線的主導與實踐—均受黨組織制約與影響，須遵循其路線與政策，並依據其法制體系行事。

2·相異之處

(1) 業務運作與管轄監督體系—在改革開放過程中，中央(國務院)仍掌握其幹部管理核心，因此人事單位(部門)的管理即受到較高層次的控制，其雙重監督要求較強。而上級業務監督從不放手，其須同時兼愛上級人事單位(部門)之監督、指導，其他單位(部門)雖亦有多層交叉指導，惟權力下放程度不一，中央統制要求不同，並不必然存在此等緊密監督關係。

(2) 職能互動關係—職能運作層面，人事單位(部門)與其他單位(部門)必然存在機關內的直接互動關係，而其他各部門間則視業務性質而定，有時僅有整體支持關係而未必有直接互動關係。

（三）相互關係—各自行使、相互尊重、協調聯繫

1．就職能範圍各自行使職權—亦即人事單位（部門）與其他單位（部門）在各自職掌範圍內，依規定行使其職務，其作為必須相互尊重、相互配合，以利業務推動、機關目標之達成。

2．處理業務必須相互協調聯繫—人事單位（部門）須以人員管理為標的，必然涉及機關整體性，其甄拔、運用、管理與考核等作為，必須相互聯繫、協調，始能發揮整體作用。

3．就業務區隔的部門業務分工—其人事單位（部門）與其他部門（單位）之分化，乃因政府體制正常化，為因應事實需要，並提高行政效率，從「工作專業化」著手，期能權責明確，有效運作（註七）。

4．人事部門對公務員管理之監督—人事部門得對國家行政機關所從事之公務員管理工作依政府層級或同級部門要求進行監督，並作相應處理，並確認其效力與決定，或要求其完成有關程序。因此，就人事職能部分，人事部門在權限範圍內有監督之權。

作之監督及相關權力簡析如次：

1．檢查權：對其貫徹執行國家政策、法律法規之情況，以及違反政紀之行為進行檢查。

2．調查權：對其違反國家政策、法律法規之行為，以及違反政紀之行為進行調查，並受理檢舉、控告、不服申訴。

3．建議權：各級監察行政機關可對國家行政機關違反國家政策、法律法規之行為，向有處理權限之機關提出處理建議，另得對行政工作效能之如何提高，提出意見。

4．行使一定行政處分權：對國家行政機關工作人員（國家公務員）或國家行政機關任命之國營企事業單位之領導幹部，違反國家政策、法律法規與違反政紀時，國家行政監察機關得予記大過以下之行政處分。

此項行政監察，著重是否守法，貫徹法令政策，以及有否違反政紀（行為、道德、路線），對人事機構（部門）之作為、推動業務狀況，亦自得予以監察。在實務運作上，行政監察與人事部門對於人事工作之監察有著相互配合之功能，尤其在獎懲申訴方面。

（二）權力機關監督—各級人大及其常委會

依中共憲法及其相關法制規定，其全國人民代表大會及其常務委員會為國家權力機關（相當於民主國家之國會），國務院應向其報告工作，地方各級人民政府應向同級人大及其常委會報告工作，透過人選決定、罷免、問題調查、質詢、視察、檢查、受理申訴、檢查、控告，進行相關監督外；茲就其對人事工作之監督簡析如次：

- 1．任免監督權：其有權決定、選舉、罷免同級政府組成人員，並監督其工作。
- 2．視察檢查權：有權對同級人民政府工作進行視察、檢查，以蒐集反映，提出建議、批評與意見，以達監督之效。
- 3．受理申訴檢查權：受理公民（即台灣地區之「人民」）對國家行政機關及其工作人員違法、失職、侵權行為之申訴、控告與檢舉，藉以發現問題，進行事後監督。
- 4．特定問題調查權：必要時針對特定問題組織調查委員會，依其報告作出相應決議，俾便從事監督。
- 5．其他：聽取審查工作報告、審議與否決議案、提出質詢與詢問、撤銷行政法規、決定與命令的權力等，可知其監督權能。

此項監督，係基於政策設計的從屬關係而來，類似民主國家國會對行政部門之監督控制；惟實質運作卻因各級人大人數眾多，會期過短，難以顯現其效，其常委會亦然，有如橡皮圖章。

（三）司法機關監督—檢察監督與審判監督

中共之司法監督係針對其國家行政機關具體行為之違法，依其憲法及相關法令（含法律、法規、命令）予以監督，並分為檢察與審判二種，茲蘭析如次：

1．人民檢察院

（1）法紀檢察權：對嚴重破壞國家政策、法律、法規、政令統一，實施之重大犯罪案、侵犯公民民主權利案、瀆職案，以及其他認為直接受理之案件，行使檢察權。

（2）廉政檢察權：對貪污案、行賄受賄案、疏忽職守案、重大責任事故案，暨挪用國家危險救災物質案等案件，行使檢察權。

其檢察機關對構成犯罪案件有處理權，對不構成犯罪之違法行為僅有建議權，即通知相關機關或其主管機關予以糾正。

2．人民法院—以行政訴訟為主

（1）對機關、人員之民事、刑事、行政案件之審理、判決、裁定，達成對其違法、犯罪行為之監督。

（2）行政訴訟：對合法具體行政行為予以維護，對違法具體行政行為予以撤銷或變更。

（四）其他

尚有審計監督、人民群眾監督、輿論監督、民主黨派與無黨派人士監督等等，對其健全人事法制、加強人事管理亦有重要作用。（註八）

右述此等機關對其人事管理機構之運作，有著互動監察功能，以維護其正常運行，並防違紀違法情事發生。不過亦有可能發生牽制，而影響體制效能。