

## 一、研究發現與評估

---

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：陸、結論與建議

---

從資料蒐集、分析、訪談等過程，發現中共政府部門人事管理機構組建的一些特殊性與運作問題。

### (一) 與先進各國、中華民國地區比較

中共基於社會主義政權（通稱為「列寧式政權」），係以黨管幹部原則，並作為政府體系工作人員管理之取向，隨改革開放政策推動，社會主義市場經濟發展與深化，為強化政府效能，而引進制度化與競爭機制，並組建國家公務員制度，同時相應設置人事機構，惟因本質設計與背景發展之差異，其仍獨具特色。茲就我國與先進國家、台灣地區人事管理機構的基本差異比較如表六—一：

表六——：中共政府部人事機構體制與先進各國、台灣地區制度比較分析

機構類型	建構基礎	項別內容比較	
		西方先進各國	中華民國
<p>(一) 依機構設計，大致有左列之分： 1. 部內制 2. 部外制 3. 折衷制</p>	<p>(一) 以資本主義、政黨政治、民主政治為設計基礎。 (二) 強調黨政分開，行政中立，作為人事體制運作之核心。</p>	<p>(一) 以三民主義、五權憲法為基礎與依據。 (二) 強調考試權獨立行使，重視人事權運作，以及功績制等現代管理模式。</p>	<p>中國大陸</p>
<p>亦有部內制之行政院</p>	<p>(一) 以社會主義、黨管幹部為基礎與依據。 (二) 依機構改革、人事部三定方案、國家公務員暫行條例等組建。</p>	<p>屬以黨為中心之特殊部內制，於其國務院之下設有人事部。</p>	<p>制度重點</p>
<p>首長負責。</p>	<p>(一) 中共政府部門人事體制及其管理機構改革，仍然堅持其立國四原則，不能動搖其政權基礎。 (二) 中共改革重視工具性、技能性層面，以提昇效率，與人員素質。</p>	<p>基於幅員遼闊、地域差異，在維持黨權力的集權體制下，視需下放權力，由行政首長負責。</p>	<p>說明</p>

職權範圍	職權行使式	機構體制	項別內容 別較比	
			西方先進各國	中華民國
(一) 人事政策研擬、法令訂定、管理措施	(一) 以功績制出發，在行政中立前提下，有超然獨立行使之實，有保障制度相輔，惟須視國情而定。 (二) 具有幕僚輔佐性質。	(一) 首長制 (二) 委員制 (三) 折衷制	(一) 視國情與管理需要而定。 (二) 依機構負責形式分為	西方先進各國
大致與各國類似。	(一) 在法令範圍內係承機關首長領導，與各國精神相似，具有幕僚、輔佐性質。 (二) 考試院超然獨立行使，行政院人事行政局等機構則應秉承行政院等首長意旨來推動。	長制。 有關人事機構均採首長制。	以首長制為主，除考試院兼採委員制與首長制之折衷外，人事行政局、銓敘部及人事	中華 民國
惟職權更為廣泛。	(一) 大致與各國類似， (二) 能與影響甚為重要，甚或決定其運作走向		在黨的宏觀管理下，採行首長負責制。	中國 大陸
(一) 基於機構簡併、歷史背景所產生。	(一) 將各國經驗與其「中國特色」結合，貫徹改革路線。 (二) 多元監督渠道，以防運作弊端出現。	亦屬高度集中性質，自無法分散其管理權責。	基於事權一致與事實需要，必然由首長負責；且中共政權本質亦屬高度集中性質，自無法分散其管理權責。	說 明 (中 共)

項別	內容		項別	內容	
	別較比	別較比		別較比	別較比
	西方先進各國	(一)有層級管理關係，有監督指導關係，有分開個別管理者。 (二)須視國情及實際需要而定。		西方先進各國	(一)除政務官外，強調黨政分開、行政中立，政府部門人事管理具有自主性。 (二)各級政府人事管理採行功績制、專業化、職業化，並限制參與政黨活動。
	中華民國	(一)人事機構間有層級指揮監督管理關係，並依法受機關首長指揮辦理本機關人事業務。 (二)考試院對各機關執		中華民國	(一)大致與各國類似。考試院考試委員應超出黨派之外獨立行使職權，積極推行行政中立、保障等工作。 (二)黨與政府人事關係
	中國大陸	(一)人事機構間僅有監督指導關係，而非隸屬關係。 (二)各級人事機構應向本機關行政首長負責。		中國大陸	(一)從黨管幹部原則出發，政府人事部門成為其輔助、執行機構。 (二)政府人事部門應向黨組織部門報備，並接受其指導、荐舉人員。
	說明	層級間係整體關係，而非部門分割之從屬關係，強調功能暨配合作用。		說明	(一)黨角色在人事運作中的影響，為中共特有之設計，其可作為與民主國家本質的分野。 (二)黨政間關係密切結合，對其管理及發展成為異化的變數。

資料來源：一、洪雲霖：「中共公職幹部人事制度改革之研究（一九八七—一九九四）」兼論其「國家公務員」制度之建立與發展（台北，桂冠圖書公司，民國八十三年十一月出版），第一二一至第一二六頁。  
二、許濱松，各國人事制度（台北，華視文化出版社，民國八十二年八月修正版）。

## (二) 研究發現

中共人事機構之組設，經由前述分析，可知其建構有其特殊性，亦有預設之要求，以及發展中面臨的問題，茲就研究發現析明如次：

### 1. 建構特殊性

(1) 意識形態與黨政關係堅持—以「黨管幹部」貫穿體制；強調社會主義政治服務觀，並堅持「中國共產黨」主導地位。

(2) 特殊生態環境的揭示—借鑑與國情並重：從而在維持建政基調上，

建設有「中國特色社會主義」之制度，其人事機構組織、職能運作能符實際需要。

(3) 著重工具面、管理面改革—強化效能、提升素質：期能經由人事機構重組，能改善原有管理缺失，強化政府效能，提升政府能力，人員素質方可不斷予改進、提高。

## 2·要求作用

(1) 推動、實施國家公務員制度—經由國家人事機構之組建，以研擬、貫徹國家公務員制度，期能解決過去效率不彰之弊端。

(2) 合理劃分黨、政管理權限—使中央、地方各級黨委與政府部門對幹部人事管理權限，依循「黨管幹部原則」與「黨政分開、政金分開和管人與管事既緊密結合又合理制約之原則」進行，除高層人員或領導人外，其餘在政府部門應有合理管理權限與適度分工，以免過度集權，影響人力運用。

(3) 管理機構組織合理化、職能明確化、運作法制化—使管理機構之職能分部分、業務區分，均能有明確、可行依據，作為運作準則，同時制度上應有完善規範可循。

## 3·發展關鍵

(1) 政治體系開放化、多元化—有利監督渠道的拓展與發揮，競爭機制獲得發展，人事管理機構運作始克朝正規化、常態化、穩定化發展。

(2) 黨與意識形態的調整—為期現代化發展，中國共產黨地位變遷等調整，意識形態內涵應有發展彈性，以強化政府部門執行、工作能力，並防黨政不分之干擾與交叉之弊。否則，改革發展、制度推動之前景難料。

(3) 法治運作的確立與鞏固—中共為能使人事管理穩定化，其法制運作益形重要，「法治」已成為其當前建設之必然焦點，實不容忽略，當前遭遇之問題，如素養不足、觀念不全、價值偏頗、法制欠缺等，均有待解決

反之，其形式主義依然存在，外在法制的研訂與推出，並無助問題之解決。

（4）人事管理機構自主性與職能發展：中共政府部門各級人事機構如要發揮立制功能與預期目標，必須使其獲致運作及決策，執行之自主性，始克達致功績、效率之要求，同時藉由職能之完善與強化，將有助其預效機制之逆轉；否則，流於執行、配合層次之工作，其績效與功能即難彰顯

### （三）發展評估與比較

茲就中共政府部門人事機構之發展，予以評估、比較如次：

#### 1．優點

（1）職能完整廣泛：中共各級人事機構之職能，除一般人事管理功能外，尚包括機構編制、軍官轉業安置、國際交流合作等工作，同時更統攝企、事業機構相關人事管理，暨博士後工作、專家甄拔及定居管理、勞資關係等工作，其見其職能之廣泛與完整，有利其業務與改革之推動。

（2）層層節制推進政策：中共政治體系為黨政多軌道、多層次監督與運作，其人事工作之推動亦然，雖因改革開放而有鬆弛跡象，惟此種全國控制與統合管理，仍具相當作用。

（3）抽象概念具體化：意識形態及改革策略的具體化，同時透過傳播訊息控制，使其步調與發展走向能循既定基調變遷調整。

#### （4）發展中的優點

1 組織體系架構及職能粗具：中共在文革期間因頻繁政治運動，政府機構迭遭破壞，難以發揮正常功能，改革開放後而有機構改革及人事機構組建之議，其各級人事機構自一九八八年人事部組建後，組織與職能即已逐步完成、調整，相對過去混亂情勢，就其體系架構、組織結構大抵已具相當分工規劃與整合之效，且職能亦已明確化，對機構改革、幹部改革



相關工作並已逐步推動，對國家公務員制度之建立、發展，有其助益。

2 運作法制及管理不斷強化：中共過去並不重視法制，惟隨改革開放情勢，國際互動密切，社會活動頻仍，必須建立法制常規，政府機構組設亦然，以期能制度化、效能化運作，因此，其各級人事機構運作亦依此規劃，而所據之常規準則，在法制上已漸次研訂，管理措施亦相繼提出，對其運作、功能均有提升之作用，有利機構職能之發揮。

3 黨政分工及自主管理漸次發展：自改革開放之後，政府職能與角色益為重要，黨政部門及工作必須有所區隔，政府工作人員管理在「黨政分開（工）」要求下，已開始分化，與改革開放前一體化情勢，確有相當差異雖與先進國家仍難匹比。惟自主性相對提升，冀能強化人員工作效能，進而提升政府職能。

4 運作取向朝科學化、現代化、分類化發展：中共各級人事機構在管理職能及所採模式中，人員管理必然分類化，管理觀念與水平必須現代化，其具體運作必須科學化，始克因應時代、環境之發展，究其所採改革措施確朝此等方向進行。

5 高度集中轉向權力適度下放、分散：現代化社會重視分工、授權，以強化管理能力，高度一元集中已非所需，中共在改革開放之後，因事實需要而有權力下放、分散之舉，將有助管理機能之健全、效能之提升。

## 2 · 缺失

（1）法制不健全不完備：就整體制度而言，中共人事法制及其制度發展，仍常受領導人影響，甚或以其「言論」、「講話」為依據，與現代法制形式、要求有相當落差，同時相關法制仍在擬議發展中。

（2）法制運作形式化、表象化：中共法制規定與運作，常表裏不一，流於裝飾品，而未能落實於實際運作之上。

（3）黨支配角色仍居關鍵地位：就中共現實政治而言，共產黨仍堅持

政治領導，不願放棄其統治主導角色，並欲藉改革鞏固政權，以致人事機構運作仍受制於黨組織部門，成為黨國體制中的執行工具。

#### （4）發展中相對缺失

1 管理及組織未臻健全：中共人事管理機構之設置，常未盡合理，不僅管理層次較多，內部訊息流通未盡暢順，各職能部門橫向聯繫溝通亦欠佳；其內部結構對諮詢、培訓、員工關係協議、資訊等，或僅象徵設置，或未設置，未能發揮積極作用。就管理層面而言，人事管理機構所能發揮之功能，相當有限，其組織亦未盡符合時代發展需要。

2 黨政雙軌管理，影響政府體系自主發展：中共人事管理體制，其於「黨管幹部」社會主義體制，黨委常領導決策，政府機關據以執行，有關人事政策、任免仍由黨委決定（或授權），人事機構難以依據需要自主規劃、運作，阻礙人力資源有效運用。

3 社會變遷轉型調適能力欠佳：中共各級人事管理機構，在管理觀念、組織水平等本即未臻合理要求，在改革開放中其政治、經濟、社會等環境變化，原應作相應調整，卻未能有效調整組織結構、管理職能，以適應時代需要，致使必須進行改革重新組建。

4 管理觀念、方法未能及時更新：中共政府部門人力規模龐大，其各級人事管理機構及人員亦多，原有陳舊、過時之管理觀念、方法，仍常因循承襲，現代管理觀念與知識確有不足，處理業務能力、管理水準，均有待提升。

5 人員素質、相應設備均不符改革需求：中共各級人事管理機構，其工作人員教育（文化）程度、管理能力與業務水準均較其他職能部門為低，而資訊化、自動化等設備，應用能力亦顯落後，管理觀念方式之現代化、科學化發展，亦較緩慢，影響效能提升。

6 配套法規及相關法制規範仍未完善：中共各級人事機構之關係及其運



作法制規範，並未周延完備，國家公務員管理配套法規尚處逐步發展階段，擬經由實踐推動而逐步調適改善，惟實際運作中滋生諸多問題，難作徹底解決，此乃受限於環境、傳統所致，未來如要持續深化，必須進一步檢視改進。

7 未具超然獨立運作地位：中共政府部門各級人事機制，在強調「有中國特色的社會主義」之下，有高度政治傾向與要求，未能超脫於政治之外，作客觀公正運作，同時在首長負責與整體考量狀況下，未有獨立行使之權能，使其國家公務員之管理，難以功績化、中立化。

因而，中共政府部門各級人事機構之組建發展，有時順現勢、架構建立、黨政分工、彈性管理等長處，卻囿於人員價值、法制政令、觀念方法、素質能力等問題，必須進一步探索。

#### （四）綜合分析

1．從職掌及業務而言，中共各級人事管理機構職司廣泛，除一般考試、錄用、任免、考核、工資、保險福利、退休退職、職位分類、獎勵、紀律、升降等人事管理項目外，尚涉及機構改革、國家公務員以外其他對象之管理（如流動調配、專家管理、軍官轉業安置）、直屬專業機構設置等事項，在逐步朝向規範化、常規化、專業化、科學化發展過程中，已漸能順應時代潮流，惟機構運作自主性、成員素質、決策監督機制等均有待強化，而「黨管幹部」與「黨政不分」卻成為發展的核心議題。

2．從人事機構的組織類型而言，依前述分析，就「行政首長負責制」及「部內制」設計，中共各級人事管理機構受黨主導的特殊部內制，為一職能（業務）部門，其「幕僚制」與「權力機關」之雙重屬性，惟實質上「執行」角色居多，而黨政不分，受黨的支配，難作積極性開展。

3．從各國發展趨勢而言，各國均設有專責性人事主管機關，作為行政首長之人事幕僚機構，以統籌、規劃人事職能與業務，同時為應專業性人

事業務，設有此等專門人事管理單位（如文官考選委員會、國家行政學院勞資關係局等）掌理其業務，至人事機構體制上，為能權責集中、迅速有效，一般多採首長制為多，職能上則應與組織發展相對應，強化管理效能，並結合幕僚制、功績制、專業化、永業與積極化等角色要求；中共大致亦循上開趨勢發展，在其國務院之下設有人事部，行使人事行政職能，以首長負責制運作，惟中共在黨管幹部原則下，黨決策、領導地位，卻有礙其功績制、專業化的發展，雖其不斷借鑑西方有益管理經驗，卻因意識形態及傳統政治的侷限，影響了發展格局。