

二、研究建議

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

經由前述各章之探討，以及前述評估分析，可知中共政府體系各級人事機構之形成與組織、運作均甚具特色，頗值研究，經檢視其得失、發展狀況，由台灣地區角度出發，研提若干研究建議。

(一) 研究取向的審酌—應客觀理性探討對比：傳統上台灣地區對中共充滿敵意，向以批判角度出發，而非全面客觀的理性分析，以致僅見其短未見其長；未來研究探討，為期正確了解、探討真象，自應客觀衡平研析，始有助於掌握問題，並供決策參考。

(二) 研究進程的規劃—釐訂逐步深入研究途徑與進程：人事體制所涉層面甚廣，而大陸幅員廣大、法令繁多，如要做全面而有深度的理解，自應作一逐步規劃與研析，從整體到個體、宏觀到微觀，以期增進對其體制結構與運作之深層了解。

(三) 研究方法採擇的衡酌—兼採各種共黨研究及社會科學研究法：中共為一特殊政治形態之國家，不僅要注意其法令、報導，更應實地了解與訪談，同時注意地區差異、政府層級不同，因此研究時應兼各種方法，以利於研究之進行；此外，亦應注意各種變數與現象而作適時採擇。

(四) 研究資料選擇與判斷—應謹慎處理與對比抉擇：中共政治傳統，其法制常流於形式，對外宣傳未必真實，以致資料選擇與來源即甚為重要；否則取材不當，即影響對其實際運作之判斷。

(五) 制度生態環境因素的考量—歷史背景與政治環境的影響：中共此一「社會主義」政權（通稱「列寧式政權」），由於「建國（革命）」過程、政治動盪（文革混亂）、黨政不分、意識形態基調等因素，深深影響著現行制度的調整與改革，在探討其體制時如未能切中其核心，即難予掌握問題核心，有必要深入理解。

(六) 制度預設定向應予檢視與探索—黨的主導性與意識形態的維護要求：中共近年來雖然強調改革開放，不過其價值前提卻仍然堅持，對共產黨的統治角色、社會主義基調仍不容改變，在探討人事體制中不容忽視始克認清黨組織角色，以及意識形態的要求，從而瞭解制度變革的動向與發展。

(七) 開放改革變遷中制度調適的掌握—政治定向與現實需要的衡平、搖擺：中共隨社會主義市場經濟發展，改革開放政策日益深化，社會各層

面相應的快速變遷，體制亦須不斷調適，改革措施不斷推出，因此「政治定向」、「現實需要」兩項變項即成為制度調整的重心，在其間搖擺、衡酌以取得自認較適平衡點，在研究時自應有所體認。

（八）立國精神及其體制建構基礎侷限的體認—發展格局的要求與限制：在研究中共各項體制時，應先深入了解其立國精神（即目前所謂的「四個堅持」）建構與設計，始克控制其變數發展，從而認知其體制格局與發展進而能如其演變發展之未來。

（九）多層面的角度研析—探析體制運作狀況與對比：研析中共體制不要陷入片面的主觀理解，而應作多面向的研究，多層次盼探討，以免決策之偏頗、運作受限制。

（十）應認清與台灣地區、民主國家本質的差異—政治性的強力介入與運作控制：研究中共人事體制時，應了解其預設前提，從而可知其政治力的影響，而以強力介入與干預最為顯著，在實務運作中更是處處可見，與台灣地區、各民主國家強調政治中立有本質的分野；在比較研究與問題探討時，允宜有正確的認識。

（十一）足供借鑑參考之處—法制、體制建構設計

1．法制建構取向—由總體到個體，由基本法到配套法規：就中共人事法制組建而言，由總體法規研訂到配套法規發展，逐步開展、試點，以健全法制，再從宏觀調控到具體運作配合，冀能兼籌並顧；而台灣地區則因歷史發展的現實需求，先由個別法規制定執行，再予彙整研擬基本法（如「公務人員基準法」），中共此種作法值得探討與參考。

2．人事禮制及其層級關係運作—著重機關權責完整、層級業務指導：中共各級人民政府，均強調行政首長負責制，而同級業務部門間則有互助聯繫關係，上下級間則存有業務指導、報備關係；因此，其間關係與體制運作，並非一條鞭式管理，而係著重事權一致與管理完整性，同時亦兼顧人事業務統合需求。台灣地區目前兼採獨立超然部外制與行政系統之部內制，在地方自治與分權自主發展聲中，未來如何調整、發展，其管理機構組設似值參酌。

3．職能完整廣泛與類型區分—配合政府體制及部門需要規劃：中共各級人事機構之業務與職掌，從前述分析可知不以單純人事管理為限，更涉及人力資源流動、運用，而政府體系層級有綜合管理之人事部門，以綜理人事決策、法規研擬，另各業務（工作）部門亦有內設人事機構，以執行相關人事工作；此種規劃雖有形成背景，惟就機構設置、業務職掌等規劃，仍可供台灣地區未來研議規劃之參考。

（十二）加強交流減低杆格與敵意所致誤解—增進理解掌握動態：制度研究應進行訪談、實地調查，以增進了解，切中問題所在，同時在政策許可前提下，進行兩岸交流，必要時基於政策許可之前提，得在對等、尊重原則下進行官方機構接觸交流，以期知己知彼，有助決策當局對彼岸之

瞭解。中共人事體制之研究，由於構成背景的特殊，更應從交流中體察，本彌補法制文獻分析之不足。

中共人事體制係隨政治形勢而變動，「建國」至文革期間以政治運動中心，政府體系常規化、制度化運作並未能有效建立，迨改革開放時期，隨社會主義四個現代化的推動，社會主義市場經濟的發展，幹部四化及國家公務員制度組建變成新的發展重點，人事機構的設置及組織、職能就成為推動基礎，台灣地區對其發展、運作自應予高度關注，進行研析。