

## 二、人事體系層級間之運作

---

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

---

中共政府部門之人事管理體制，係按黨與國家統一領導各級政府分級負責管理之組織、制度，亦即黨與國家統一制定有關人事工作之方針、政策、規定與法令，透過各級政府之人事部門與各級國家機關、事業、企業單位之人事管理機構或專職人員貫徹執行；茲依現行體制規定，各級政府人事部門間相互關係歸納如次：

### （一）層級業務關係

中共因屬社會主義政權（列寧式政權），在其意識形態、黨支配力、民主集中制與機關首長負責制下，法制上人事機構相互間僅為業務互動之「指導監督」，與規範政策制約，惟實質運作中央仍有其主導地位。茲就中共中央、地方各級人民政府人事機構之層級關係設計，歸納如左：

1．國務院與省級人事部門的業務關係：人事部負責對各省、自治區、直轄市和國家各部、委員會（以及直屬總公司）人事部門的業務指導，並對有關人事工作方針、政策的貫徹執行情況進行監督檢查。

2．省級與地級人事部門的業務關係：省、自治區、直轄市人事局負責對地區、省轄市、自治州、盟及其委、辦、局人事部門進行業務指導，並監督檢查有關人事工作方針、政策的貫徹執行情況。

3．地級與縣級人事部門的業務關係：地區（省轄市）、自治州、盟之人事局負責對所轄縣、自治縣、旗及其局、公司和地轄市的人事部門進行業務指導，並監督檢查有關人事工作方針、政策的貫徹落實情況。

4．縣級與區（鄉）級的人事業務關係：縣、自治縣、旗之人事局負責對

區公所、鄉（鎮）、及縣屬局、公司的人事工作進行業務指導，並監督檢查基層單位有關人事工作政策，規定的落實情況。

中共國務院人事部門（人事部）與地方人事部門之關係，依前述分析可知為「指導、監督關係」；中共此種規劃，係基於單一制國家與中央統制要求，以及因應地方特性而來，使公務員（幹部）管理作業、工作之標準一致，有利全國公務員管理之統籌規劃，以待中共「國情」，至具體運作過程則視各地特殊情形而定，充分發揮地方之互動性與積極性。

## （二）層級互動與屬性

基於中共「行政首長負責制」之精神，以及特殊傳統之部門要求，其上下級人事機構之互動與屬性（黨的因素不計時），大致可歸納如次：

- 1．從統合分工與業務整合角度而言－上下級人事部門之間的聯繫，並非從屬或隸屬關係，亦即無領導與被領導之關係，而是處於「業務指導」關係。
- 2．從機構建構與制約而言－各級人事部門處理業務，除在同級政府或行政領導下進行工作，以維護機關一體性與首長職權完整性外，為維持全國人事工作的宏觀運作，尚須服從與接受上級業務部門之指導。
- 3．從業務推動與要求目標達成的角度而言－上級人事部門經同級政府或行政領導同意，於貫徹執行有關人事工作之方針、政策時，可對下級人事部門提出具體規定，或指導性意見，並視情形得召集下級人事部門開會，下達文件，布置業務工作，組織交流經驗及督促檢查工作。
- 4．從相互聯繫與溝通的角度而言－上下級人事部門應經常保持與加強業務聯繫及資訊蒐集，意見溝通。
- 5．從業務執行與問題處理的角度而言－上級人事部門應及時對下級人事部門進行業務指導，下級人事部門應主動向上級人事部門反映，請示業務上的問題，報告工作，予以指導與協助（註六）。

6·從指揮管理體系與業務運作角度而言－各級人事機構應受所屬部門之行政首長領導，同時受上級人事機構之業務指導、監督。

### （三）中央與地方權限關係之分析

中央與地方政府對於文官之人事管理權限區分，就各國背景與國情，大致有集權制、分權制與均權制三種類型。中共由於「革命建國」「政治改造」等特殊背景，形塑了極權政治體制，黨政軍群高度集中管理，中央尤其黨體系更壟斷了幹部的挑選錄用與遷調，遑論權力分化與分工，以政治性與出身決定其發展，以致人事管理工作難以制度化與常規化，而人事機構組織與相互間關係亦難穩定化，此等問題均為其朝向現代化發展的主要障礙。中央與地方管理權限，不僅涉及業務分工，更與幅員、體系成員、機構多寡有其緊密相關，中共幅員之大，政府部門人員之多，加在政權穩定時期，為期有效推動政務，其人事管理工作必然要有所下授，亦即所謂的「權力下放」（授權），業務有所分工，從而可知其極權體制下的「中央集權」相對削弱或鬆動，不過傳統集權慣性亦相對發生羈絆，影響改革腳步。

中共國家公務員管理制度之推行，迺鑑於過去過度集權，向黨之組織部門高度傾斜的缺失而來，改革開放後，政府需要相當的效能與活力，以面對內外的挑戰與競爭壓力，管理權限必須作要適分化與授權，管理機構必須合宜設置與分工；基於此等實際需要而有權力下放、職能分工之發展，其中央與地方公務員管理機構間之關係，在維護政權，鞏固既存政治結構的現實需要下，基於宏觀考量，而有全面規範的要求，基於現實的運作需要，而有因地、因時的制宜要求，亦即在制度規劃上亦有漸採均權制之傾向，如「國家公務員暫行條例」第八十五條之規定即是。同時中共「憲法」第三條第四款亦規定「中央和地方國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則」，此為

其運作決定之基礎；是以國務院人事部門（人事部）作為中央之公務員管理機構，可擬定、解釋全國性之公務員管理法規、政策，對地方公務員管理機構進行事務指導，並行使監督；地方公務員管理機構可依全國性之公務員管理法規、政策，擬定符合本地情況之實施辦法與措施。如就法制而言，中共政府部門公務員管理（人事）機構因權限分化已由高度集權朝均權制發展，由政治控制到協調、監督，惟實質上因政治慣性與傳統以及政治體制預設，中央政府仍居主導性，著重宏觀、全面管理，地方政府重點則著重微觀、部分且具體之管理。

探究中共人事管理機構職能與權限，其中央與地方關係，必須從社會主義政權與黨國體制思考，從單一制國家與規模幅員角度出發，基於整體運作之需而有統一規模、制度、標準之必要，而幅員廣大、規模龐大之現實考量，又須因地制宜，使其具體運作能視地區差異而有別；目前其轉化發展，有高度集權的傳統，同時又須與當前改革開放形勢結合，使總體需求與社會分工兼顧，指揮統整、事權一致與指導監督權限之分際能有所調和，從而黨政雙軌體系既要分工又要結合，所謂的「均權制」的發展，在此種需求矛盾的形勢下乃應運而生，惟事實上卻成為中央與地方之爭的潛在根源，中央既不願放棄其主導權，地方有時因需要而要求自主性，未來之發展動向，允宜關注。