

(一) 建構理念與目標

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(三)

目錄：中共國家公務員考試制度之研究

章節：(一) 建構理念與目標

中共係受到特殊意識型態和蘇聯經驗影響，交織而成幹部制度理念，據以建構特殊之幹部體制，因而必須就馬克思、恩格斯巴黎公社經驗，蘇聯赤色革命後政府建立及幹部延攬方式予以檢析，方能掌握其幹部建構基礎；進而對中共建政過程、文革發展，以至目前的改革開放時期為因應現實需要所建構的幹部錄用取向與方式，作一方向性析明，俾瞭解當前體制建構之基礎。

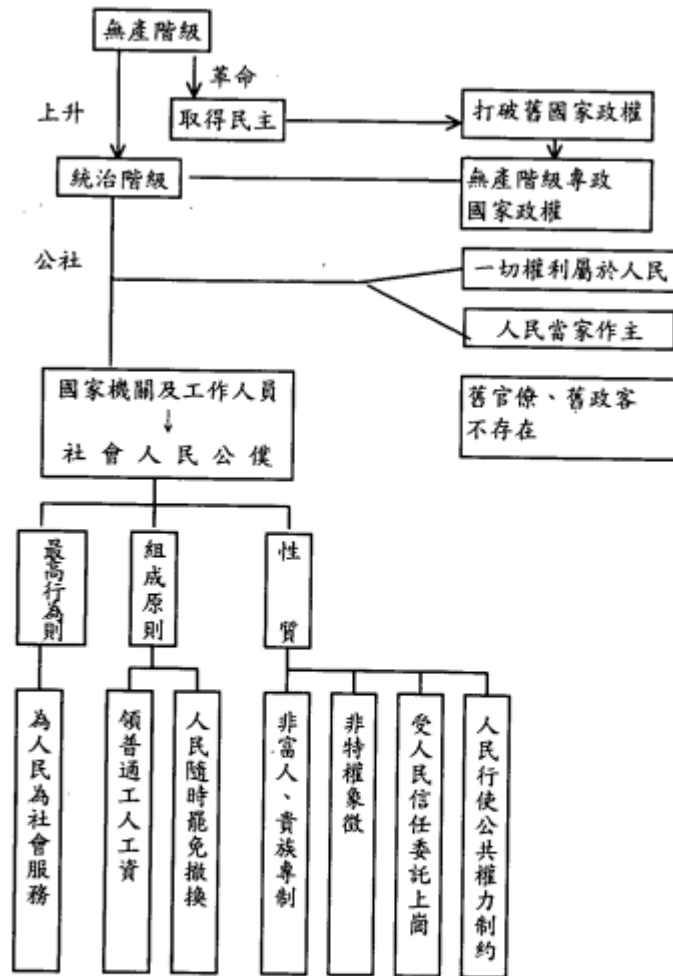
中共「國家公務員」制度之建立，雖有大幅度的改革與轉變，惟其實務運作仍受其理念支配，不可忽略。為何其強調「四個堅持」？為何強調「政治性」？為何考試外，仍須交流制度存在？為何制度運作與規範內容之表現，常與先進各國有甚大差異？乃因其本質的因素使然，必須予以深入探究。從其素質要求之條件，可得知其考試之特殊性，尤其「政治滲透」、「政治考核」為最。

1·理念基礎：中共幹部或公務員甄拔的要求，主要基於意識型態建構與實踐經驗的積累，茲分述如次：·

(1) 意識型態建構—馬克斯主義人民公僕理念

1 馬克思、恩格斯對巴黎公社經驗之科學觀點—公社基本原理：茲就馬克思恩格斯對巴黎公社時期所實施國家工作人員之要求，予

以歸納如圖二—一：



資料來源：馬敬仁，深圳大學學報（人文社科版），1995年2月，頁55-62。

圖 2-1：馬克斯巴黎公社對國家工作人員之建構

工
在巴黎公社經驗中，因係透過革命手段建立，國家機關及其

作人員所強調的乃是其革命性、理想性，而不看重一般性的甄拔，同時以公僕、服務、受民所說為期許。

（2）蘇聯經驗：俄羅斯十月革命，列寧利用巴黎公社原理及革命過程中

的實踐體驗，逐步修正，中共「革命建國」受其影響甚深，涵括意識型態、共產黨領導、國家設計體制等，因而蘇聯發展經驗正為中

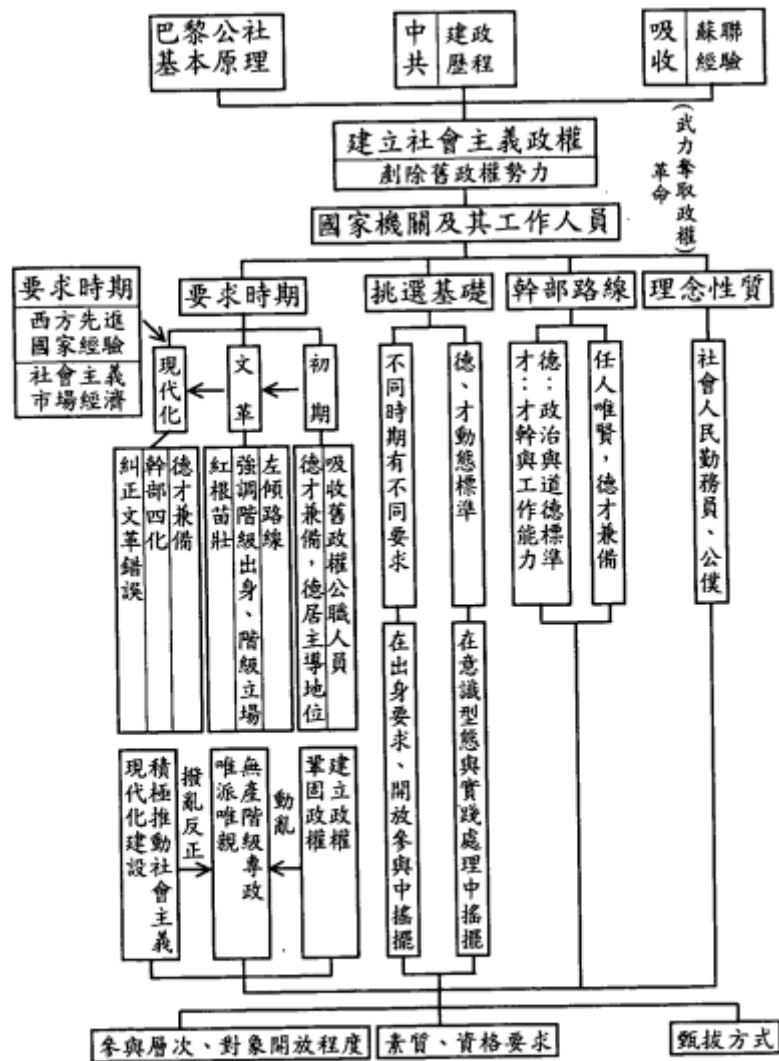
共幹部管理體制奠定基礎。蘇聯所組建的社會主義形態的「列寧式政權」，包含思想界定、實際運作，作為其後共產社會運作的標準，中共建政高舉著「倒向蘇聯」，唯蘇聯馬首是瞻，其見其潛在的影響，亦決定看運作的基本模式。

惟
的
政

列寧自十月革命後原係依循巴黎公社原理及經驗規劃運作，因國家所涉事務龐雜專業，必須有相應的教育文化、專業、技術、管理知識，始能有效處理。為因應實際需要，其解決相關問題，國家機關及其工作人員在於甄拔上有所要求，不僅要維持無產階級統治，以及革命性安排，同時也要重視實際事務的處理，以切合權穩定國家機器的運轉，俾有助現代化建設的推動。

(1) 中共建政發展建構：中共傳統幹部制度或者是當前之國家公務員制

度，均與其「革命建國」（我國謂之「叛亂」）歷程密切相關。迨政權穩定後，為追求社會主義現代化建設，同時受市場經濟影響，對政府工作人員素質、資格要求日趨嚴謹而提高，甄拔管道亦日趨開放，且日顯重要。茲就其建構內涵歸納如圖二—二：



資料來源：就中共建政歷程暨其人事工作文件選編等相關資料予以歸納

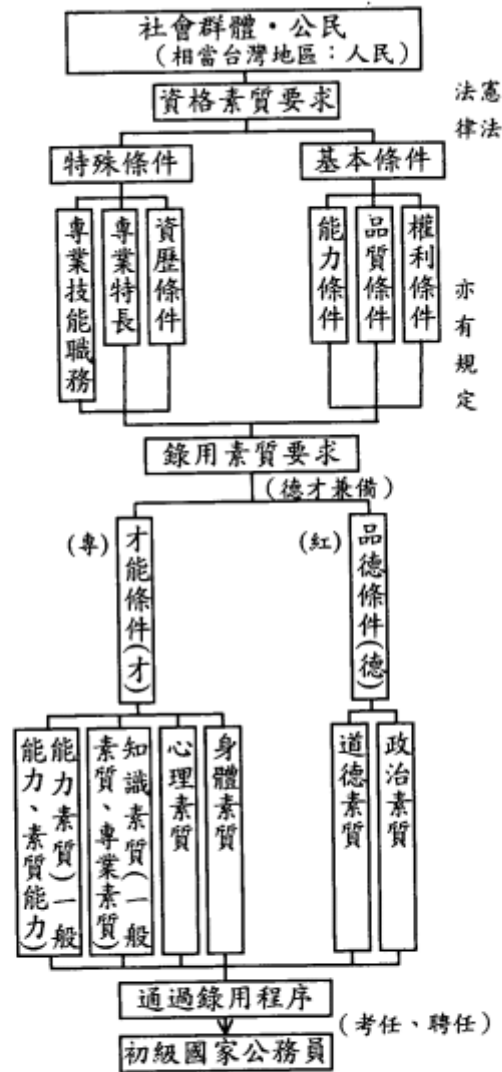
圖 2-2：中共國家機關人員挑選方式建構及其基礎

文革之後，中共改採改革開放路線，面對日益競爭與挑戰的內外環境，國家機關不僅需有效改造，其工作人員之素質與要求亦須提昇，不能一味強調「政治性」、「革命性」，加以受蘇聯解體影響，對工作人員之甄拔亦要求維持「有中國特色的社會主義」，並有效借鑑西方經驗，以強化行政效能。

(2) 錄用素質要求：中共經歸納其發展經驗及前述理念，對其幹部或

國

家公務員之錄用有基本的要求，依「國家公務員暫行條例」規定，有報考資格（含積極限制與消極限制、強制規定與彈性規定、基本條件與特殊條件）及相關規定作為運作依據。茲歸納如圖二—三：



資料來源：一、參見初尊賢、朱慶芳：中國公務員實務（北京，中國人事出版社，1995.10），頁49。
二、參見馬敬仁：論國家公務員基本素質及其理論基礎，深圳大學學報（人文社科版），1995.2，頁52-62。

圖 2-3：中共對其國家公務員錄用素質要求體系

1. 資格條件：依前述中共對其國家公務員資格條件之性質與內容，將資

格素質（條件）區分為基本條件與特殊條件。茲分述如次：

- (1) 基本條件：含權利條件、品行條件、能力條件等，簡析如下—
- 1 權利條件—指在其「憲法」與法律上享有公民權利之資格要求，如國籍、公民政治權利等。
 - 2 品行條件—指道德品質之素質要求，如對「祖國」、人民是否忠誠，在職業上是否具備廉潔奉公、服務精神等。
 - 3 能力條件—指國家公務員所應具備之基本行為能力，如健康狀況、年齡、文化知識水平（教育程度）等。

(2) 特別條件：報考某種職位所要求之資格條件與專業特長，如工作經驗、經歷、專業技能職務等。

2. 錄用職務層次與標準：依其「國家公務員暫行條例」第十三條規定「國家行政機關錄用擔任主任科員以下的非領導職務的公務員」，採取公開考試，合格考核的辦法，按照德才兼備的錄用標準。

(1) 考試錄用職務層次—指「主任科員以下的非領導職務之初級國家公務員」。

(2) 錄用標準（素質要求）—德才兼備。依中共說法，其「德」、「才」內涵歸納如次：

1 德：指政治表現與道德品質，主要包括：擁護並貫徹執行共產黨的以經濟建設為中心、堅持四項基本原則、堅持改革開放的基本路線與各項方針政策、有較強的事業心與責任感、廉潔奉公、作風正派、全心全意為人民服務等等。

大致可將其分為「政治素質」與「道德品質」。

2 才：指本領、技能，主要包括文化知識水平、業務知識、技能工作能力等等，即知識素質（包括一般文化知識、專業知識）與能力素質（包括一般能力、專業能力）。

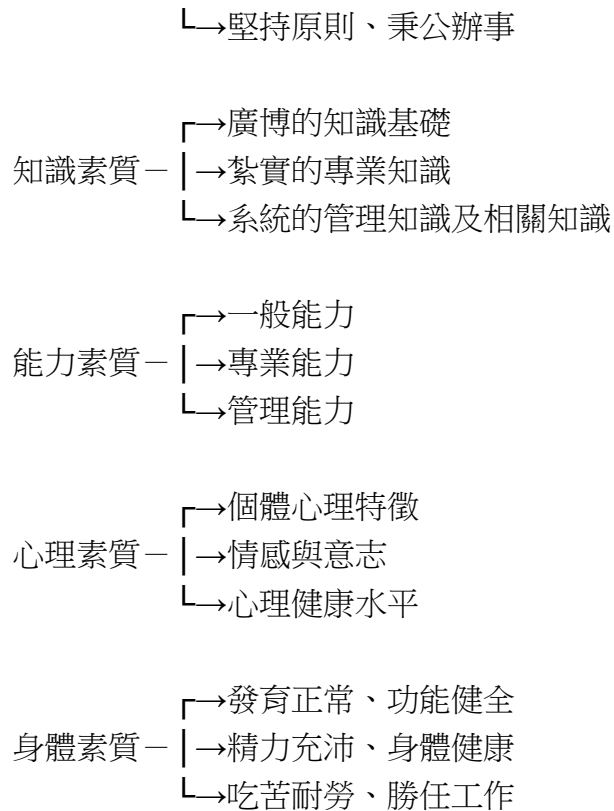
又學者初尊賢等在「中國公務員管理實務」一書中，對中共國家公務員錄用素質結構要求，分析如下（初尊賢，一九九五：

四八

—四九）：

政治素質 — ┌→政治覺悟、立場、方向、信念
 ├→堅持四項基本原則
 └→全心全意為人民服務

道德素質 — ┌→大公無私、廉潔
 ├→正派、嚴於律己



(3) 建構目標：中共採行考試制度，乃在因應改革開放路線，藉考試以有效甄拔人才，摒除挑選缺失；而自「暫行規定」頒行後，更陸續進行多次考試，惟據其人事部所作調查得知仍有諸多缺失，如：制度無法配合、法制體系不彰、不正歪風仍存、考試內容不夠科學、考試技術水平不足等。茲就其建構目標分述如次：

1. 一般目標

(1) 因應現代化發展與建設之需—配合社會主義市場經濟，透過有限度

開放選才，以利社會主義現代化的建設。

(2) 提昇人力素質，革除過往積弊—甄拔德才兼備人才，提昇公務人力

素質，強化教育效能，因應內外環境的挑戰。同時要克服以往幹部

人事制度中所存之弊病，以公正選拔人才，確保新錄用國家公務員

之素質。

(3) 建立國家公務員制度運作—促進國家公務員制度之拓展，完

善社會

主義體制，達成高效廉潔、為人民為社會服務之要求。

2·具體目標:針對現有缺失，中共人事部預擬未來考錄制度發展如次：

(1)健全考試法制體系—亦即為利於考試錄用制度之運作，需進一步健全錄用制度的法規體系。

(2)朝考試單軌制發展—實施考試錄用、調配雙軌制之部門、地方應採由合併轉到考試單軌制。

(3)考試程序規範化—經逐步推進及定期報名、定期考試，以形成規範化之考試作業(工作)程序。

(4)提昇考試技術水平—由於考試技術水平關係著公務員甄拔品質，而有建立題庫要求，以提高筆試命題水準;同時建立面試考官制度，明確考官之標準、任務與要求，其定期組織培訓考試，合格者頒予面試官證書。其次，建立試題評價制度，組織專家進行研究，抽查評價地方之試題水平。

(5)打破身份、地域界線—中共因長期戶口制度，階級成分觀念的限制，人力流動不暢，必須克服此等觀念、技術之障礙，以利人力市場之發展。在全面自由競爭的前提下，必須解除所加之限制，優秀人才始能盡出。