

## (二) 政策形成

---

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：(二) 政策形成

---

中共政權的政策形成，代表著政治路線、社會需求、現實環境等之調整，其公共人力甄拔亦然。茲就其考試政策提出與形成方式予以簡析：

1· 考試政策的路線：中共已故改革總設計師鄧小平在一九八〇年中央政治局擴大會議提出「目前的問題是，幹部的組織制度和為數不少的幹部的思想方法，不利於選拔和使用四個現代化所急需的人才……勇於改革不合情宜的組織制度、人事制度」、「隨著建設繁榮的發展，還要制定各個行業提升幹部和使用人才的新要求、新辦法，將來有很多的職務、職稱，只要考試合格，就應當錄用或者授予。」提出考試錄用、甄拔人才的主張中共國家人事局乃會同下達招幹計畫，明確規定採取「招考錄用」辦法，符合應考條件者均得報名，並以考試成績定出預選對象，再經考核符合條件者即正式批准錄用。此乃為中共國家公務員錄用考試制度建立之緣起

2· 幹部四化與錄用的規定：一九八二年中共中央提出幹部四化（革命化、知識化、經濟化、專業化）方針，國務院勞動人事部發布「吸收錄用幹部問題的若干規定」，首次提出考試錄用規定與要求，對幹部考試作統一規定，施行「公開招收，自願報名」，進行德智體全面考核，堅持考試，擇優錄用之辦法，基本上規範了考試之實施具體方法與程序，其要點歸納如次：

(1) 前提：依工作實際需要，在有上級人事部門下達增幹指標之部門，進行錄用幹部。

(2) 原則：在貫徹公開、平等、競爭原則，由當地人事部門統籌安排公開招收，透過

考試考核，擇優錄用。

(3) 對象：從全民所有制、集體所有制單位之工人中吸收，或從社會上錄用，後者主要

指城鎮知青暨閒散專業技術人員、自學成才人員。

(4) 條件：堅持四項基本原則，擁護黨的路線、方針、政策，作風正派、遵紀守法、服

從組織分配，具有高中畢業以上文化程度或同等學力，或具所需專技知識與學歷能

力；身體健康，年齡在廿五歲左右。此外，尚可根據各部門、崗位需求，進一步規

定具體標準與條件。

（5）程序：下達增幹指標、對錄用人員提出具體要求、定出錄用標準統籌安排、統一

招考、擇優錄用標準等。

（6）審批權限：國務院人事部門負責統一編製計畫，並由其負責審批；各地方人事部門

負責考試之組織工作。

（7）實施試用期：為期一年，期滿符合條件者由原批准機關批准轉為正式幹部。

此時之錄用，係作為幹部之補充形式，惟考試已成為幹部錄用制度之一種，由政府人事部門主導，而不再由「黨」完全壟斷。

3·公務員考試錄用制自主發展：一九八七年中共黨「十三大」明確揭示「建立國家公務員制度」作為其幹部改革之重點，黨政幹部開始分工，公務員考試錄用制度自幹部錄用體系中分離。一九八八年中共七屆人大政府工作報告中亦強調「今後各級政府錄用公務員，要按照國家公務員條例的規定，通過考試，擇優選拔」。是年中共在全國三十個省、自治區、直轄市曾舉辦大規模招收幹部考試工作，大約有百萬人參加，錄取八萬人，主要針對政法、稅務、銀行、保險系統調配幹部而舉辦。一九八九年國務院人事部與中共中央組織部又聯合發出「關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知」，作為國家行政機關補充工作人員之運作依據。

4·錄用考試法制化的推動與建立：一九八四年中共中央書記處會議決定，由中共中央組織部與國家勞動人事部共同組織一批專家學者、實務工作者，研究幹部人事制度的改革，著手研擬改革方案、起草「國家工作人員法」（含考試錄用），一九八五年鑑於時機及辦理範圍（依行政部門）考量，修改為「國家行政機關工作人員條例」。一九八六年經多次修正後之第十次草案（稿）：下半年以兩部聯合文件形式下發至各省、各部徵求意見。一九八七年中共設置政治體制改革小組，其下設豈有幹部人事體制改革專題組，再就此草案作重大修正，易名為「國家公務員暫行條例」。一九八八年二月國務院設立人事，同時對條例草案再做修正，其研擬制訂相關配套法規。

5·錄用考試運作試點實踐經驗：一九八九年中共人事部決定為國務院六個部門（國家統計局、國家建築材料工業局、稅務總局、國家審計署、海關總署等）試點國家公務員制度。一九九〇年以「哈爾濱市」為地方政府施行公務員制度之試點。同年批准深圳市之試點計畫，考試錄用為公務員制度之一，自然亦為其試點工作的範圍。依前述條例草案先行摸索，俾再依試點經驗據以修正。試點過程中，國務院曾頒佈「中央國家行政機關國家

公務員制度試點總體方案」作為規範，準備階段包含設專門組織負責執行之試行領導小組（設於試點單位之人事部門中），制定試點單位工作方案，宣傳方案，培訓管幹等工作，而實施階段則以「三定方案」（定機構定職能、定人員）為基礎，確定錄用考試工作對象（非領導職務職教及比例），試點內容包括報考資格審查（報考條件、證件、證書等）、考試（筆試、面試）、錄用（考核審查合格，由人事部門推薦予用人單位），總結經驗階段，則提供研修相關法規參考。經由試點錄用考試，引進競爭機制，抑制腐敗之風，強化制度化運作，逐步採行運用面試、統一甄拔標準，加強人事部門與用人部門之協調合作，以及特殊人員照顧（退伍軍人、少數民族）等，作為當前制度研訂調整之依據。

6·錄用考試法規訂定與施行:試點之同時，研修工作亦不斷推動。一九八九年四月完成第十六次草案（稿），一九九〇年前人事部長趙東宛要求積極穩妥推動具有「中國特色的公務員制度」。一九九一年間曾舉辦數次研討會。惟一九九〇年至一九九二年間因政治因素考量而躊躇不前，迨一九九三年三月中共八屆人大會議後，國務院總理辦公室會議兩次會議討論「條例」，四月廿四日國務院常務會議通過此「條例」，八月十四日總理李鵬正式發布「第一二五號國務院令」並規定自十月一日起施行。而考試錄用之配套法規「國家公務員錄用暫行規定」則於一九九四年六月經由人事部正式發布實施。

從前述分析，可知政策之形成除總結歷史經驗，以及政治考量外，在因應時勢發展，廣納各級政府及各部門意見，不斷檢討，並經由試點經驗配合，研擬而出之規範，在政治性、革命性傳統因素之外，業已兼及功績性、專業性、知識性與實用性的要求。不過實際運作卻因政治文化之侷限，致使規範常與實際脫節，不得不察。