

中國大陸黨管幹部原則下的 公務員體制

桂 宏 誠

(考試院機要室主任、德霖技術學院通識教育中心兼任助理教授)

摘 要

本文主要論旨在於說明，中國大陸 2006 年開始實施《中華人民共和國公務員法》所建構的公務員體制，本質上仍屬於中共原有幹部體制的一部分。尤其，不僅中共黨機關工作之人員亦屬公務員，且該法第 4 條還明定了「堅持黨管幹部原則」，皆表明了認識中國大陸此一具有「中國特色」的公務員制度，首須了解幹部的意義及其與公務員的關係。然而，目前台灣就此課題的研究成果尚屬缺乏，以致於對中國大陸公務員制度的認識容易造成若干程度的誤解。

有鑑於此，本文首先分析了大陸所稱之「幹部」和台灣的認知並不相同，進而說明大陸的公務員範圍幾乎等同於「幹部」中的「黨政幹部」。再者，本文針對若干台灣研究者誤認大陸最高人事行政或公務員的主管機關，根據《中華人民共和國公務員法》研擬及審議過程的意見及相關法規文獻，具體指出中共中央組織部才是大陸公務員的最高主管機關。最後，本文介紹中共建政不久即開始實施至今的「幹部職務名稱表」制度，除藉以解釋《中華人民共和國公務員法》中若干條文定有「按照管理權限」規定的涵義外，更用來強調了解此一落實「黨管幹部」的具體做法，才是正確認識大陸公務員制度的前提。

關鍵詞：大陸公務員、中共幹部人事制度、黨管幹部

* * *

壹、前 言

現行中國大陸公務員制度是從原有的「幹部人事制度」改革而來，並以法律的形式規範在 2006 年 1 月 1 日開始實施的《中華人民共和國公務員法》(以下簡稱「公務員法」)中。若從 1993 年國務院頒布《國家公務員暫行條例》(以下簡稱「暫行條例」)起算，「公務員」在大陸成為法制上名詞至少已有 17 年，但目前仍有許多建構公

務員制度的規範，卻是明定於中共中央頒發之與「幹部」有關的人事制度法規中。例如，中共中央繼 2000 年 6 月頒發「深化幹部人事制度改革綱要」後，爲了進一步推進幹部人事制度改革，2009 年 12 月 3 日頒發了「2010～2020 年深化幹部人事制度改革規畫綱要」，作爲未來十年繼續改革幹部人事制度的政策綱領與具體要求。

爲什麼大陸地區制定「公務員法」而正式建立公務員制度後，「幹部」的名詞與概念仍然在公務員制度中具有重要的地位？此當係因「幹部」和「公務員」的指涉應具有重大的關聯性。其次，薄熙來和王立軍事件爆發後，薄、王二人雖均爲「公務員」，但在其非自願去職的處置程序中，無論大陸官方的說明或媒體的報導評論，何以均未強調該二人具「公務員」身分，並依據「公務員法」的哪些規定給予了「法定」的處置？此一案例的處理過程，爲何未能彰顯制定「公務員法」具有「有利於貫徹依法治國方略，實現人事管理的科學化和法治化」的目的？^①即需要從了解「公務員」和「幹部」的關係中得到關鍵性的說明。再者，「公務員法」第 4 條明定「公務員制度……，貫徹中國共產黨的幹部路線和方針，堅持黨管幹部原則」，但並未對「黨管幹部原則」和「幹部」做出法律的定義，此情形對於台灣的研究者而言，尤其需要進一步釐清「幹部」與「公務員」間的關聯性，方不至於造成研究上的差誤。

對於中國大陸公務員體制之研究，可概分爲「公務員主管機關」、「公務員管理權限」及「公務員管理方式」三項主要的課題。然而，2006 年中國大陸開始實施「公務員法」後，台灣的研究者對大陸公務員的錄用考試、任用、培訓及退休等「公務員管理方式」已有介紹，^②但對「公務員主管機關」及「公務員管理權限」的研究較爲欠缺，甚至因忽略了「黨管幹部」原則爲支配中國大陸公務員體制運作的樞紐，以致未能掌握其公務員制度的精神和產生了誤解。

有鑑於此，本文首先介紹大陸地區使用「幹部」一詞的涵義，並強調其和台灣使用該詞時所表達的意義並不相同。其次，本文將論述中國大陸的「公務員」實仍是原有「幹部」中的「黨政幹部」，且「公務員」和「幹部」間僅具有名詞上的差異。再者，「公務員法」中明定的「公務員主管機關」究竟爲何？以及該法中所謂的「公務員管理權限」是何意義？此皆與「黨管幹部」原則具有密切關連性，但卻未受到台灣研究者的重視及甚至產生誤解，本文對此將做進一步的說明與釐清。

註① 徐銀華、石佑啓、楊勇萍，*公務員法新論*（北京：北京大學出版社，2005 年），頁 29。

註② 如詹中原，「中國大陸人才管理（Talent Management）－人事制度、區域人才及幹部開發」，*國家菁英*，第 7 卷第 4 期（2011 年 12 月），頁 1~36；邱志淳，「中國大陸公務員考試方法及技術與相關問題研究」，*國家菁英*，第 7 卷第 4 期（2011 年 12 月），頁 93~115；董鴻宗，「大陸公務員法任免升降條文釋義」，*人事行政*，2007 年第 158 期，頁 44~53。

貳、幹部的概念與指涉範圍

兩岸在使用「幹部」一詞時指涉的概念不盡相同，此為台灣研究者所容易忽略之處。基本上，台灣對於「幹部」一詞的使用，通常指團體中對某些事務負有推動或管理責任之人，亦即是指組織中的領導者或管理者。例如，大學學生社團中的社長、副社長及其他事務分工的負責人等，即稱為學生社團「幹部」。同樣地，若以公務體系組織中的「幹部」而言，一般則指擔任首長或主管職務者。然而，另有香港學者將大陸的「幹部」理解為在其黨國體制下賦予個人的身分（status），而此幹部的身分是得以在公部門獲得任命的前提，^③但這或許只適用在抗戰時期，黨的各級組織向紅區政府及各條戰線輸送「幹部」的情形。^④

至於中國大陸的「幹部」係為何指？可先從報章中推知其通常之涵義。人民日報的一篇文章中提到：「社會流動逐步暢通，社會成員不再簡單地被劃分為幹部、工人以及城市居民、農村居民等身分」，^⑤說明了「幹部」和「工人」可成為依職業劃分的不同類別或階層。換言之，「幹部」在中國大陸社會分化程度不高的時代，可視為一種職業類別而與「工人」有所區分，並非僅指組織中對某些事務負有推動或管理責任之職務。根據中共中央組織部出版《中國共產黨組織工作辭典》之介紹：「幹部是一個外來詞。在中國，通常指在黨和國家機關、國有企事業單位、人民團體和軍隊中擔任公職或從事公務活動的人員」，^⑥可知「幹部」在中國大陸的最簡單定義，係指在黨、政、軍、企事業及社會團體中工作之人員，^⑦且這些人員所任職的機關或團體，可被大陸學者因其皆從事政府工作，而解釋及歸為「廣義上的政府」。^⑧是故，「幹部」應可理解為中國大陸的「公職人員」。

大陸學者一般認為，「幹部」一詞起源於拉丁文 Cadu，有「骨幹」的意思，後經俄語、日語傳入中國；而中國大陸的人事制度即始自於「幹部制度」，其係根源於蘇聯共產黨含括黨政軍人事制度的「幹部」（Kanpob）體制。^⑨中國共產黨建黨初期所謂的

註③ 陳漢宣，「中國大陸高階公務員考試及甄補制度」，考選部主編，考試院八十周年慶變革中的文官治理國際研討會會議實錄（台北：考選部，2010年），頁79。

註④ 楊火林，「1949-1954年的中國政治體制」，中共中央黨校中共黨史教研部博士論文（2005年），頁164。

註⑤ 任理軒，「理性看待當前社會公正問題」，人民日報（北京），2011年2月16日，第1版。

註⑥ 中共中央組織部編，中國共產黨組織工作辭典（修訂本）（北京：黨建讀物出版社，2009年），頁288。

註⑦ 江航，「中華人民共和國公務員法實務手冊」，綿陽政務網，<http://tzb.my.gov.cn/image20010518/15869.pdf>。

註⑧ 楊光斌，中國政府與政治導論（北京：中國人民大學出版社，2003年），頁28。

註⑨ 孫錦鵬，人事行政管理學（山東：青島出版社，1989年），頁4。

「幹部」，主要是指黨組織的領導人，^⑩而 1922 年 7 月第二屆全國代表大會制定的黨章中首次使用「幹部」一詞時，其涵義應屬擔任「領導」或「主管」職務者，^⑪而且很可能係學習自中國國民黨。現今中國大陸使用「幹部」一詞的通常概念，既指國家和社會中的「骨幹」，則在共產黨領導之下的所有「公職人員」便皆可稱為「幹部」。

根據大陸研究者的定義：「凡由國家財政支付工資，以腦力勞動為主的工作人員，均統稱為『國家幹部』」，^⑫此一簡單地對「國家幹部」所作的描述，基本上已可涵括中國大陸一般稱為「幹部」的範圍。但須留意者是，依據「中華人民共和國村民委員會組織法」實施農村自治的制度中，尚有身分和地位類似台灣村里長的村民委員會主任及中國共產黨黨支部書記等為主的「村幹部」；或者，更廣義地將治保主任、民兵連長、婦女主任、團支部書記和村會計等，也歸為「村幹部」。由於這類「村幹部」係在農村自治及其配套組織中，擔任一定職務和從事公共事務管理的工作人員，故並不屬於幹部人事制度中的幹部。然而，在大陸使用「幹部」一詞的語境中，多係專指相對於「人民」或「群眾」而言的概念，並非僅指組織、團體或機關中的領導者或主管。因此，在大陸地區所稱的「國家幹部」或「幹部」，可以被理解為所有從事「公職」之人員，但屬於「公職」人員的範圍因其政治體制的特殊性，則較一般民主國家為廣。甚至於，連宗教界的住持以上人員，也被納入「國家幹部」的範疇。^⑬

根據 1953 年 11 月中共中央發出「關於加強幹部管理工作的決定」之規定，基於建立「分級分部」管理的體制，將「幹部」劃分為九類而由中央及各級黨委的各部門分別管理。茲將當時劃分成九類的幹部列舉如下：^⑭

第一類：軍隊幹部，由軍委的總幹部部、總政治部和軍隊中的各級幹部部、政治部負責管理。

第二類：文教工作幹部，由黨委的宣傳部負責管理。

第三類：計畫、工業工作幹部，由黨委的計畫、工業部負責管理。

第四類：財政、貿易工作幹部，由黨委的財政貿易工作部負責管理。

第五類：交通、運輸工作幹部，由黨委的交通、運輸部負責管理。

第六類：農、林、水利工作幹部，由黨委的農村工作部負責管理。

第七類：少數民族的黨外上層代表人物、宗教界的黨外上層代表人物、政協機關、民主黨派機關、工商聯、佛教協會、伊斯蘭教協會和回民文化協會的機關幹部，

註⑩ 林學啓，「黨管幹部 90 年：模式演變與價值追求」，*理論學刊*（山東），總第 206 期（2011 年），頁 44。

註⑪ 當時的黨章第 4 條規定：「……每一個機關或兩個機關聯合有二組織以上即由地方執行委員會指定若干人為該機關各組之幹部，……」，此時「幹部」應係指黨員的領導者或是黨組織中推動某項事務的主管者。

註⑫ 侯建良，*公務員制度發展紀實*（北京：中國人事出版社，2007 年），頁 27。

註⑬ 薛立強、楊書文，*當代中國公務員制度*（天津：天津大學出版社，2009 年），頁 48。

註⑭ 「中共中央關於加強幹部管理工作的決定（1953 年 11 月 24 日）」，*中國經濟網*，http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200705/29/t20070529_11531215.shtml。

由黨委的統戰工作部負責管理。

第八類：政法工作幹部，由黨委的政法工作部負責管理。

第九類：黨群工作幹部和上述沒有包括在內的其他各類幹部，由黨委的組織部負責管理。

上述九類「幹部」可謂是以職務的功能所做之區分，並由中國共產黨各職能主管部門負責管理。然而，中共中央於 1953 年做出「關於加強幹部管理工作的決定」時，雖距 1949 年建政並組成中央政府已滿 4 年，但在大陸由於堅持共產黨一黨專政的政治體制，包括在政府部門及其他民主黨派機關中任職之人員（除工勤人員外），均屬於由共產黨管理的「幹部」。簡言之，中國大陸政治體制中屬於「公職」的範圍甚為廣泛，而所有擔任「公職」者，皆係相對於工人或農人等「群眾」或「人民」而言的「幹部」。

台灣研究者於介紹大陸「幹部」之涵義時，雖不免須直接援用大陸文獻所使用的文字描述，但往往卻因大陸使用的詞彙未必能讓台灣讀者了解其涵義，以致於仍有認識上的誤差。例如，台灣學者對大陸「幹部」做出較為周延的定義，認為「幹部」是「泛指脫離生產，由國家財政支付報酬，參加革命工作並負有一定職責的人員，包括國家各級行政人員、中共各級黨部工作人員、各民主黨派與人民團體機關工作人員、以及企業事業單位工作的管理人員與專業技術人員等」。^⑮進一步分析這段定義，其中強調「參加革命工作並負有一定職責的人員」的描述，其實應指中共建政以前所指稱的「幹部」；而後段具體指出「幹部」係在哪些機關工作之人員，則應係指中共建政與完成政治體制建立後的情形。此外，目前「脫離生產」在中國大陸經常簡化稱為「脫產」，意指為專心從事某項事務而離開工作崗位，如「脫產學習」或「脫產培訓」等；但若在中共建政前的革命時期，「脫離生產」一般則係指「脫離生產勞動」而言。因此，「脫離生產」在中共建政之後，便不適宜作為描述「幹部」的特徵之一。

根據大陸官方網站之介紹，「國家幹部」是指列入幹部編制、享受幹部待遇，從事各種公共管理工作的公職人員，主要包括以下六類人員：（1）國家機關的領導和工作人員；（2）中國共產黨的工作幹部，各民主黨派的領導和機關工作人員；（3）在軍隊中擔任排級以上職務的現役軍人；（4）社會政治團體與群眾組織的領導與工作人員；（5）專業技術幹部；（6）國有企、事業單位中從事管理工作的人員。^⑯上述中除了軍職人員另成管理體制外，其他五類又可簡化概分為「黨政幹部」、「國有企業幹部」和「事業單位幹部」三大類，而這也是基於 2000 年 6 月中共中央辦公廳印發的「深化幹部人事制度改革綱要」中，並列了「黨政幹部制度改革」、「國有企業幹部人事制度改革」及「事業單位人事制度改革」三大改革項目。同時，除了須留意「人民和群眾團體幹部」亦歸於「黨政幹部」外，由於在「黨政幹部制度改革」項目之下列有「進一

註⑮ 熊自健，「中共公開選拔領導幹部評析」，中國大陸研究，第 47 卷第 1 期（2004 年 1-3 月），頁 63。

註⑯ 「中國政治制度：幹部—公務員制度」，中國網，<http://www.china.com.cn/ch-zhengzhi/zhengzhi9.htm>。

步完善國家公務員制度及法官、檢察官制度」的改革目標，也說明了後來建立公務員制度中的「公務員」，即原為「黨政幹部」中的一部分。

基於此，若以中國大陸政經社會體系所具有的特質，在於政治涉入社會各領域既廣且深的情形而言，「幹部」可以理解為在中國共產黨領導下，擔任實現中共統治或管理各項事務之職務者。同時，在實際的政治生活中，黨通過對各級幹部的選拔和任命，形成了對國家各領域政治菁英人物的控制。因此，所有單位的重要領導人，實際上都是由相關的黨委任命或得到其認可，於是組織人事系統控制著全國數百萬黨員幹部的職務升降，所有菁英的政治前途都掌握在各級組織部門和黨委手中。^⑩此一情形在建立公務員制度後有無改變？從以下分析公務員與「黨政幹部」的關係中，可得到進一步的認識與瞭解。

參、公務員和幹部之關係

在中國大陸具有特殊性的政治體制下，「幹部」既可以理解為擔任「公職」者，也是皆隸屬於中國共產黨管轄下的「幹部」。然而，既然所有的「幹部」均歸於中國共產黨管理，何以又另有建立公務員制度的需要？且公務員和「幹部」又有何關聯呢？此為須要進一步釐清的問題。

一、幹部實施分類管理歷程概述

簡要來說，中共在革命時期對於參與革命的「幹部」，已建立一套人事管理制度，而這套幹部人事管理制度到了建政以後，管理的對象擴及了政府、企業和事業機構任職的人員，已並非僅是中國共產黨黨內的幹部。在十年文革時期，原有的幹部管理制度盡遭廢棄，文革後雖然逐步恢復幹部管理制度，但隨著須容納大批文革期間受冤錯假案獲得平反而恢復原職的幹部，也導致原已建立之傳統幹部管理制度必須進行改革。

從 1980 年代初開始，首先是鄧小平提出幹部「革命化」、「年輕化」、「知識化」和「專業化」的「四化」改革目標。其後，1987 年總書記趙紫陽在中共十三大的報告中，進一步提出了幹部人事制度應進行「分類管理」的政策改革方向，並具體指出「幹部人事制度改革的重點，是建立國家公務員制度」。同時，十三大報告中亦指出，幹部人事管理制度在改革開放後需要改革的主要理由，係因已顯現出：「『國家幹部』這個概念過於籠統，缺乏科學分類；管理許可權過分集中，管人與管事脫節；管理方式陳舊單一，阻礙人才成長；管理制度不健全，用人缺乏法治」的弊端與缺失，因而長期面臨「年輕優秀的人才難以脫穎而出」及「用人問題上的不正之風難以避免」的

註⑩ 楊光斌，前引書，頁 56。

兩大問題。進一步析論這些弊端及缺失如下：^⑱

（一）幹部隊伍龐雜，缺乏科學分類

在改革開放前實施計畫經濟的時代，凡是在黨、政、群、團機關及國有事業機構中工作，以從事腦力勞動為主的工作人員，均統稱為「國家幹部」。「國家幹部」適用一套管理制度，但在實施改革開放的政策後，未能肆應「政企分開」^⑲、「政事分開」^⑳及「政社分開」^㉑的新情勢，也不符合管理制度科學化的要求。

（二）管理權限過分集中，管人與管事相脫節

對人事管理權限採取高度集中的統一管理方式，各級幹部主管機構直接管理的幹部層次多、數量多，用人機關或單位缺乏用人自主權，一定程度上造成了「管人的不管事，管事的不管人」之現象。

（三）管理方式陳舊單一，阻礙人才成長

文化大革命前原已建立的幹部人事管理辦法，歷經十年文革期間遭到棄置，改革開放後之初雖恢復適用，但必然已陳舊而不合時宜。並且，這套以「管」而非「培養開發」為主的制度辦法，阻礙了人才的成長。

（四）管理制度不健全，用人缺乏法治

傳統幹部人事管理制度不健全，導致用人為唯「領導說了算」的人治現象，這是人事管理工作上長期存在的痼疾。

由趙紫陽在中共十三大的報告可知，建立公務員制度是改革上述幹部人事制度之弊端與缺失，也是基於對原有幹部人事制度進行「分類管理」的重要做法。然而，「公務員制度」既是原有的幹部人事制度基於「分類管理」而來，那麼哪些類別的幹部被歸為「公務員制度」所規範的對象？亦即哪些類別的「幹部」被劃歸為「公務員」？

二、公務員範圍的界定及其立法理由

依據「公務員法」第 2 條規定：「本法所稱公務員，是指依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員」，亦即要同時符合條文所定三項要件者，始為「公務員法」所規範的「公務員」。然而，若從條文中所定的「公職」、「國家行政編制」及「由國家財政負擔工資福利」的三項要件來看，台灣的研究者仍無法了

註⑱ 侯建良，前引書，頁 3~4。

註⑲ 指政府與企業分開，政府不再經營企業。

註⑳ 指政府與事業機構分開，政府不再承辦及管理諸如醫療衛生、文化教育等公共事業。

註㉑ 指農村生產與政府功能合一的人民公社制度，改為在農村設立鄉政府的「政社分開」。

解大陸的「公務員」所指涉的範圍。事實上，「公務員」的範圍係規定在 2006 年 4 月中共中央和國務院共同印發的「《中華人民共和國公務員法》實施方案」中，其具體的範圍涵括下列七大類機關中的工作人員：^②

（一）中國共產黨各級機關的工作人員

包括（1）中央和地方各級黨委、紀律檢查委員會的領導人員；（2）中央和地方各級黨委工作部門、辦事機構和派出機構的工作人員；（3）中央和地方各級紀律檢查委員會機關和派出機構的工作人員；（4）街道、鄉、鎮黨委機關的工作人員。

此外，中國共產黨的各級代表大會代表、委員會委員和紀律檢查委員會委員，則不列入公務員範圍。

（二）各級人民代表大會及其常務委員會機關的工作人員

包括（1）縣級以上各級人民代表大會常務委員會領導人員，鄉、鎮人民代表大會主席、副主席；^③（2）縣級以上各級人民代表大會常務委員會工作機構和辦事機構的工作人員；（3）各級人民代表大會專門委員會辦事機構的工作人員。

除上述人員外，各級人民代表大會代表、常務委員會組成人員、專門委員會成員，均不列入公務員範圍。

（三）各級行政機關的工作人員

包括（1）各級人民政府的領導人員；（2）縣級以上各級人民政府工作部門和派出機構的工作人員；（3）鄉鎮人民政府機關的工作人員。

（四）中國人民政治協商會議各級委員會機關的工作人員

除了中國人民政治協商會議各級委員會常務委員和委員外，包括（1）中國人民政治協商會議各級委員會的領導人員；（2）中國人民政治協商會議各級委員會工作機構的工作人員。^④

（五）審判機關的工作人員

包括最高人民法院及地方各級人民法院的法官、審判輔助人員和行政管理人員。

註② 「中共中央、國務院關於印發《〈中華人民共和國公務員法〉實施方案》的通知」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182147/11002816.html>。

註③ 係指全國人大常委會委員長、專職副委員長、秘書長，地方各級人大常委會主任、專職副主任、秘書長，鄉鎮人大專職主席和副主席。見張景虎，「公務員範圍研究」，林弋主編，*公務員法立法研究*（北京：中國人事出版社、黨建讀物出版社，2006 年），頁 47。

註④ 領導人員包括了政協各級委員會主席、專職副主席和秘書長。同前註，頁 48。

（六）檢察機關的工作人員

包括（1）最高人民檢察院和地方各級人民檢察院的檢察官、檢察輔助人員；（2）最高人民檢察院和地方各級人民檢察院的司法行政人員。

（七）各民主黨派和工商聯的各級機關的工作人員

民主黨派機關是指「中國國民黨革命委員會」、「中國民主同盟」、「中國民主建國會」、「中國民主促進會」、「中國農工民主黨」、「中國致公黨」、「九三學社」及「台灣民主自治同盟」八個民主黨派；而在這八個民主黨派機關中屬於公務員者，包括中央和地方各級委員會的領導人員，以及其工作機構的工作人員。^⑤其次，中華全國工商業聯合會和地方各級工商聯的領導人員及工作機構的工作人員，均列入公務員範圍。至於不列入公務員範圍者，包括各民主黨派中央和地方各級委員會委員、常委和專門委員會成員，以及中華全國工商業聯合會和地方工商聯執行委員、常務委員會成員和專門委員會成員。

從立法技術的角度而言，公務員的範圍得以兼採概括職務性質及列舉適用機關的方式做出規定，當是最為符合法律明確性的標準，但何以「公務員法」捨棄了列舉方式，而僅做出了概括性的規定呢？1993 年實施的「暫行條例」第 3 條規定中，「國家公務員」的定義為「各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員」，亦即僅限於行政體系機關中，除了類似台灣「工友」、「技工」及「司機」之外的工作人員，皆屬於「幹部」之中被區分出來的「國家公務員」。然而，「公務員法」中「公務員」的範圍已較「暫行條例」中的「國家公務員」更為擴大，且在立法政策上已決定涵括前述七大機關系統工作之人員，但為何在立法技術上仍不採較具明確性的列舉方式，以讓人們能夠從法律條文中即可了解此一具有「中國特色」的公務員制度？

「公務員法」中對公務員的範圍僅採概括的規定，其理由正是為了隱諱中國大陸公務員制度中具有「中國特色」之處，亦即「公務員」並非僅指在政府部門裡工作的「公職」人員。也因此，在「公務員法」研擬過程中的草案，原本採取明確列舉七類機關工作人員的立法方式，但因相關部門和若干法律專家認為，不宜在法律條文中直接對黨的機關做出規定，可對「公務員」的範圍改採概括性的定義，然後再由中共中央和國務院共同頒布類似行政命令的規定來確定。^⑥然而，共產黨機關裡的工作人員既然也被歸為「公務員」，即意謂了大陸的「公務員」和原來的「黨政幹部」間具有高度的重疊性。

註⑤ 領導人員包括中央和地方各級委員會主席（主委）、專職（駐會）副主席（副主委）和秘書長。見同前註。

註⑥ 侯建良，前引書，頁 161~162。

三、參照「公務員法」管理的範圍及其意義

在「公務員法」開始實施不久，2006 年 8 月 22 日中共中央組織部和人事部即共同印發了「工會、共青團、婦聯等人民團體和群眾團體機關參照《中華人民共和國公務員法》管理的意見」的法規，明確規定中華全國總工會等 21 個人民團體和群眾團體機關中，除工勤人員以外的工作人員均列為參照「公務員法」管理的對象，而這些機關所屬事業單位，原則上不列入參照管理的範圍。^⑦事實上，「工青婦」等人民和群眾團體在實施「暫行條例」時期，即已列入該條例「參照管理」的對象，理由在於這些人民團體和群眾團體乃是「黨和政府聯繫廣大群眾的橋樑和紐帶，其機關工作人員是我國幹部隊伍的重要組成部分」，^⑧而這也凸顯了中國大陸「全能主義」(totalism) 政治體制的特性。

同樣地，在 2006 年 9 月中央組織部和人事部共同印發「關於印發參照公務員法管理的黨中央、國務院直屬事業單位名單的通知」中，增加了若干事業單位機關也納入參照「公務員法」管理的範圍；^⑨2008 年 10 月，再將中共中央文獻研究室及中共中央黨史研究室列為參照管理的機關。^⑩並且，根據上引「參照管理」範圍的規定，省、自治區及直轄市層級的事業單位機關和人民及群眾團體，經由陳報和批准的程序後，亦

註⑦ 「工會、共青團、婦聯等人民團體和群眾團體機關參照《中華人民共和國公務員法》管理的意見」，國家公務員局，http://www.scs.gov.cn/Desktop.aspx?path=Desktop.aspx?PATH=gjgwyj/gjgwyjsy/xxllym&gid=a56fdafe-c086-464d-bcf7-d2a278002699&tid=Cms_Info。這 21 個團體為：(1) 中華全國總工會；(2) 中國共產主義青年團中央委員會；(3) 中華全國婦女聯合會；(4) 中國文學藝術界聯合會；(5) 中國作家協會；(6) 中國科學技術協會；(7) 中華全國歸國華僑聯合會；(8) 中國法學會；(9) 中國人民對外友好協會；(10) 中華全國新聞工作者協會；(11) 中華全國台灣同胞聯誼會；(12) 中國國際貿易促進委員會；(13) 中國殘疾人聯合會；(14) 中國紅十字會總會；(15) 中國人民外交學會；(16) 中國宋慶齡基金會；(17) 黃埔軍校同學會；(18) 歐美同學會；(19) 中國思想政治工作研究會；(20) 中華職業教育社；(21) 中國計畫生育協會。

註⑧ 「中組部、人事部關於印發關於印發工會、共青團、婦聯等人民團體和群眾團體機關參照《中華人民共和國公務員法》管理的意見的通知」，陝西省公務員局，<http://www.sxgwy.gov.cn/html/998.htm>。

註⑨ 這些事業單位機關包括：(一) 六個黨中央直屬事業單位機關：1. 中央黨校；2. 中央編譯局；3. 中國外文局；4. 中國浦東幹部學院；5. 中國井岡山幹部學院；6. 中國延安幹部學院。但其中中央黨校、中國浦東幹部學院、中國井岡山幹部學院和中國延安幹部學院等四個單位係內部從事黨務和行政管理工作的人員實行參照管理。(二) 八個國務院直屬事業單位機關：1. 中國地震局及其省級地震局；2. 中國氣象局及其市(地)級以上垂直管理機構；3. 國務院發展研究中心；4. 國家行政學院；5. 中國銀行業監督管理委員會及其派出機構；6. 中國證券監督管理委員會及其派出機構；7. 中國保險監督委員會及其派出機構；8. 國家電力監管委員會及其派出機構。其中，國家行政學院內部從事黨務和行政管理工作的人員實行參照管理。(三) 中華全國供銷合作總社機關。(四) 兩個國務院組成部門代管或直屬的副部級事業單位機關：1. 全國老齡工作委員會辦公室(辦公室設在民政部)；2. 國土資源部直屬的中國地質調查局。參見「關於印發參照公務員法管理的黨中央、國務院直屬事業單位名單的通知」，陝西省公務員局，<http://www.sxgwy.gov.cn/html/1243.htm>。

註⑩ 「關於將中央文獻研究室、中央黨史研究室列入參照公務員法管理範圍的通知」，國家公務員局，http://www.scs.gov.cn/Desktop.aspx?path=Desktop.aspx?PATH=gjgwyj/gjgwyjsy/xxllym&gid=addea26a-7075-4c7b-b410-4cd48619bf6a&tid=Cms_Info。

可能成為參照「公務員法」管理的範圍。所謂「事業單位」的定義，根據 2004 年 6 月國務院修正發布的《事業單位登記管理暫行條例》第 2 條規定，係指「國家為了社會公益目的，由國家機關舉辦或者其他組織利用國有資產舉辦的，從事教育、科技、文化、衛生等活動的社會服務組織」，^⑪從「事業單位」的職能性質來看，較類似不以執行公權力為任務的非營利組織；也因此，在「幹部人事制度」的架構裡，「事業單位幹部」和「黨政幹部」乃有所區分。然而，除了事業單位人事制度尚在發展中外，由於「職務與級別」已專屬歸於公務員制度中，故難免在重視「官本位」的文化下，事業單位機關也希望成為參照「公務員法」管理的範圍。因此，「公務員法」第 106 條規定：「法律、法規授權的具有公共事務管理職能的事業單位中除工勤人員以外的工作人員，經批准參照本法進行管理」。故而，中國大陸若干事業單位機關人員身分上雖非「黨政幹部」，亦非「公務員」，但卻因其職務係參照「公務員法」管理，而和黨政幹部或公務員一般，定有級別。^⑫

大陸法律術語上使用「參照」一詞的意義，類似台灣法律中的「準用」，因而人民團體及群眾團體機關除工勤人員以外的工作人員，或是經批准參照管理的事業單位機關工作人員，其在身分的界定上雖非「公務員」，但人事制度上則適用「公務員法」的規定。此一情形與台灣法制體例不同之處，在於屬於「黨政幹部」中「人民團體和群眾團體機關」裡的工作人員，其既未得到國家法律賦予「公務員」的身分與地位，若以台灣的法治體系而論，黨和公務員主管機關便無權決定「參照」或「準用」法律，使之獲得法律上「公務員」的地位。

無論如何，當人民團體、群眾團體機關及事業單位機關工作人員亦參照「公務員法」管理後，至少擁有級別的「公務員」範圍和「黨政幹部」基本上已為一致了，且若干事業單位幹部因參照「公務員法」管理，也容易讓人誤以為其屬「公務員」。由此也可得知，為什麼大陸的研究者也認為：「《公務員法》在公務員範圍的界定方面，仍然沒有擺脫傳統的幹部體制思維」，^⑬且這是因為「國家公務員體制本身就是黨的幹部人事制度的有機組成部分」。^⑭所以，「實際上現在公務員與幹部沒有分別，……中國大陸的公務員制度不可能、也不會與幹部人事制度脫離」。^⑮

註⑪ 另根據 2005 年 4 月，由國家事業單位登記管理局制定的《事業單位登記管理暫行條例實施細則》第 4 條規定，「事業單位」係指「國家為了社會公益目的，由國家機關舉辦或者其他組織利用國有資產舉辦的，從事教育、科研、文化、衛生、體育、新聞出版、廣播電視、社會福利、救助減災、統計調查、技術推廣與實驗、公用設施管理、物資倉儲、監測、勘探與勘察、測繪、檢驗檢測與鑒定、法律服務、資源管理事務、質量技術監督事務、經濟監督事務、知識產權事務、公證與認證、信息與諮詢、人才交流、就業服務、機關後勤服務等活動的社會服務組織」。

註⑫ 如作者接待過國家行政學院常務副院長率領之參訪團，該團即曾強調其常務副院長為「正部級」。

註⑬ 寧善威，「對我國公務員範圍界定的反思」，經濟與社會發展（廣西），第 5 卷第 2 期（2007 年 2 月），頁 24。

註⑭ 冷舜安、陳懷旭，「公務員體制下『黨管幹部』原則實現方式轉變的探討」，文史博覽（理論）（湖南），2010 年第 4 期，頁 31。

註⑮ 陳漢宜，「高階文官考試制度檢討與改進之研究子題引言人口頭報告」，考選部主編，考試院八十周年慶變革中的文官治理國際研討會會議實錄（台北：考選部，2010 年），頁 64。

肆、公務員主管機關

台灣研究者對大陸最高「公務員主管機關」的認知，係以等同於中央政府最高「人事行政機關」來理解。並且，台灣的學術界或實務界對於中央政府最高人事行政機關的認知，其核心職掌至少須擁有設計與規畫公務員制度的政策決定權，以及對其他各個機關執行人事行政業務的監督權。同時，由於台灣的公務（人）員體系採中央集權制，在制度上並無中央與地方公務（人）員之分，故中央政府最高人事行政機關即為全國最高人事行政或公務（人）員主管機關。因此，對於大陸最高人事行政或公務員主管機關的認定，應以具備上述三項核心職權為前提。

一、台灣研究者對大陸公務員主管機關認定之疑義

根據行政院人事行政局出版品之介紹，大陸中央人事行政機關係依「公務員法」之規定所設置，且「2008 年 3 月迄今中央人事行政機關為人力資源和社會保障部」。^⑥然而，「公務員法」開始施行於 2006 年 1 月 1 日，至今未曾有過修正，若大陸的中央人事行政機關真係依據「公務員法」所設置，何以會有「2008 年 3 月迄今為人力資源和社會保障部」的認知？

從「公務員法」第 10 條「中央公務員主管部門負責全國公務員的綜合管理工作。縣級以上地方各級公務員主管部門負責本轄區內公務員的綜合管理工作。上級公務員主管部門指導下級公務員主管部門的公務員管理工作。各級公務員主管部門指導同級各機關的公務員管理工作」的規定來看，並未指明哪一機關為最高人事行政機關或全國公務員的主管機關，只規定了「屬於中央層級」的公務員主管部門負責「全國」公務員的「綜合管理工作」。由此應可確知，大陸的公務員體制並無「中央」與「地方」之分，而係中央集權式地有一「中央層級」的最高公務員主管機關，但卻有台灣研究者認為實施「公務員法」後，中國大陸的人事行政機關已改成「分為中央與地方兩類」。^⑦

對台灣從事人事行政實務或研究者而言，人事行政機關「分為中央與地方兩類」的表述，通常意味了公務員在體制上分成了中央及地方兩類，且兩類公務員各有其適用的法規及運作體系。事實上，上述台灣研究者僅從「公務員法」並未延續「國家公務員暫行條例」第 85 條第 1 項規定由「國務院人事部負責國家公務員的綜合管理工作」的體制，而改為「中央公務員主管部門負責全國公務員的綜合管理工作，……」，遂誤以為實施「公務員法」後人事行政機關已改成「分為中央與地方兩類」。然而，除

註⑥ 行政院人事行政局，*世界各國及大陸地區人事制度簡介*（台北：行政院人事行政局，2011 年），頁 17。

註⑦ 許南雄，*各國人事制度*（台北：商鼎文化出版社，2008 年），頁 338。

了「暫行條例」第 85 條第 2 項原即有「縣級以上地方人民政府人事部門，負責本行政轄區內國家公務員的綜合管理工作」的規定，但不能據此認為在實施「公務員法」前的人事行政機關已「分為中央與地方兩類」外，正因為台灣研究者僅單純地從「公務員法」中的條文文字推敲，以致於對大陸公務員體制的認識造成了誤解。尤其，若是台灣研究者未能了解「公務員」和「幹部」間的關係，以及「公務員法」明定「堅持黨管幹部原則」的意義，就難以正確認識大陸的公務員體制。對台灣研究者較易理解的方式，可以將政府部門「人事」工作視為黨「組織」工作之一環，且在認識了「公務員」亦是「幹部」的一支隊伍後，當能了解中國共產黨既為一元化的權力體系，「黨管幹部原則」在落實上只有「授權」的問題，而不可能產生中央與地方各有一套公務員或幹部人事制度的二元體制。

依據大陸學者的介紹，有視大陸公務員最高主管機關為「國家公務員局」，而並非其上級機關「人力資源和社會保障部」者。^③但也有學者認為，中央公務員主管部門主要是中共中央組織部、國家人事部兩部門，地方公務員主管部門則是縣級以上各級黨委的組織部門和人民政府的人事部門。^④由大陸研究者對其公務員主管機關產生了不同的認知來看，無怪乎台灣研究者對此不易明瞭或有所誤解；且究其主因之一，當係「公務員法」對公務員主管機關的設置與職權範圍，有意地採取了模糊化的立法體例。

然而，自從大陸開始試行「國家公務員」制度以來，台灣研究者對於該一「新制度」的介紹，係認為當時國務院下設的「人事部」，即為大陸最高人事行政或公務員主管機關。同時，類此研究亦將中共建政後的中央政府機關中，以其機關名稱有「人事」二字者，即視為大陸的最高人事行政機關。「公務員法」實施後，台灣研究者仍依循上述認定大陸最高人事行政或公務員主管機關的方式，但從「公務員法」中的規定來解釋或「推斷」，不僅未能精確地了解何者機關可類比為台灣的最高人事行政機關，即使直接引據大陸學者的介紹，卻也未必符合真實的情形。

何以中國大陸以法律所建立的公務員制度，卻無法讓人明確得知公務員的主管機關？除了「公務員法」對此採取模糊化的立法體例外，亦有大陸研究者指出，大陸公務員管理機構體制之設置除有很大的缺陷外，「並且這個問題也比較敏感，學術界對此問題總是諱莫如深，少有研究，重視程度不夠」，^⑤此當為另一個基本的原因。因此，關於在大陸公務員管理機構的體制中，究竟何者為最高人事行政或即公務員主管機關？實有進一步認識之需要。

註③ 舒放、王克良編，*公務員制度教程學習指導書*（北京：中國人民大學出版社，2011 年），頁 6~7；薛立強、楊書文，前引書，頁 71。

註④ 王甫銀編，*公務員管理*（北京：中國人民大學出版社，2008 年），頁 17~18；吳春華、溫志強編，*中國公務員制度*（天津：南開大學出版社，2008 年），頁 24。這兩本著作出版時，「人事部」尚未因大陸進行「大部改革」而改制成立「人力資源和社會保障部」。

註⑤ 劉紅艷，「論我國公務員管理機構的建設」，*中國集體經濟*（北京），2010 年第 28 期，頁 68。

二、大陸的「公務員管理機構」釋義

根據大陸學者的說明，公務員的管理體制是指對公務員管理權力的配置和劃分、公務員管理機構的設置，並由此而構成的公務員管理體系，而公務員的管理機構又可分為「綜合管理機構」和「部門執行機構」。具體言之，所謂「綜合管理機構」是指「人力資源和社會保障部下設的國家公務員局、縣以上地方各級公務員主管部門」；「部門執行機構」是指設在國家機關各部門的人事機構，如國務院各部委、辦事機構、直屬局、各部委歸口管理的國家局等內設的人事司（局），省、自治區、直轄市政府各部門的人事處。^①如以台灣的人事管理體制來理解，「綜合管理機構」類似各級政府的「人事主管機關」，如中央政府的銓敘部和行政院人事行政總處，以及直轄市政府和具「準直轄市」地位之縣政府設置具有「機關」地位的「人事處」；而銓敘部的上級機關考試院，則可謂是全國最高人事行政機關。至於「部門執行機構」相對於台灣的人事管理體制，則類似中央及地方各級政府機關內部所設置，名稱為「人事處」或「人事室」的「人事單位」，且無論「人事單位」或地方政府的「人事主管機關」，就人事業務的執行仍須受考試院及行政院人事行政總處的監督。

此外，大陸學者另有習於從縱向和橫向兩個層面來介紹「公務員管理機構」的情形。在縱向層面來看可分成兩類，一是中央人民政府設立的公務員管理機構，即國務院人事部門（現為國家公務員局），以及國務院各部門設立的公務員管理機構；另一是地方人民政府設立的公務員管理機構，即縣級以上地方各級人民政府的人事部門。從橫向層面來看也可分成兩類，一是各級人民政府設立之綜合性的公務員管理機構，即各級人民政府的人事部門；另一是各級人民政府的各個工作部門設立之執行性的公務員管理機構。^②簡要來說，公務員管理機構係指在縱向上各級政府所設立的綜合管理公務員的機構，以及橫向上所設立的政府各部門內的部門執行機構。^③上述介紹公務員管理機構之敘述，皆係指各級人民政府設置的機關或部門內的單位，意味了人力資源和社會保障部下設的國家公務員局，應即是大陸最高人事行政或公務員主管機關。

然而，國家公務員局是否具有全國最高人事行政或公務員主管機關的職權？此在「公務員法」中並未明定，但根據該局網站的介紹則擁有以下七項主要的職權：^④

（1）會同有關部門起草公務員分類、錄用、考核、獎懲、任用、培訓、辭退等方面的法律法規草案，擬訂事業單位工作人員參照公務員法管理辦法和聘任制公務員管理辦法，並組織實施和監督檢查；

（2）擬訂公務員行為規範、職業道德建設和能力建設政策，擬訂公務員職位分類

註① 薛立強、楊書文，前引書，頁 71。

註② 舒放、王克良編，前引書，頁 6；黃靜，「對中國公務員管理機構設置的探析」，時代金融（雲南），2007 年第 8 期，頁 122。

註③ 薛立強、楊書文，前引書，頁 71。

註④ 「國家公務員局主要職責」，國家公務員局，<http://www.scs.gov.cn/Desktop.aspx?PATH=gjgwyj/gjgwyjsy/gwyjzz>。

標準和管理辦法，依法對公務員實施監督，負責公務員資訊統計管理工作；

(3) 完善公務員考試錄用制度，負責組織中央國家機關公務員、參照公務員法管理單位工作人員的考試錄用工作；

(4) 完善公務員考核制度，擬訂公務員培訓規畫、計畫和標準，負責組織中央國家機關公務員培訓工作；

(5) 完善公務員申訴控告制度和聘任制公務員人事爭議仲裁制度，保障公務員合法權益；

(6) 會同有關部門擬訂國家榮譽制度、政府獎勵制度草案，審核以國家名義獎勵的人選，指導和協調政府獎勵工作，審核以國務院名義實施的獎勵活動；

(7) 承辦國務院及人力資源社會保障部交辦的其他事項。

從上述國家公務員局明列的職權中，除了公務員考試錄用制度的完善及辦理、考核制度的完善、公務員培訓事項、公務員申訴控告制度及聘任制公務員人事爭議仲裁制度的完善等，應係由國家公務員局負主要的職責外，涉及政策之起草、公務員分類、錄用、考核、獎懲、任用、培訓、辭退等方面的法律法規草案，以及擬訂國家榮譽制度和政府獎勵制度等草案，均尚須會同有關部門共同決策，而這也意味了另有一擁有公務員制度決策權的「有關主管部門」。

其次，依據大陸學者說明「公務員綜合管理機構」的職能為：(1) 制定公務員管理規範；(2) 對同級政府各部門的人事機構和下級人事部門進行業務指導；(3) 對某些管理事務進行跨部門地區的組織協調；(4) 根據管理權限的劃分，行使審核、審批權；(5) 對公務員管理工作實施監督。^⑤同時，另有學者在綜合管理機構的上述職能外，認為還具有「代國務院管理部分由國務院任免的公務員」，而此項職能則係指國家公務員局作為國務院人事管理方面的執行部門，代國務院管理這部分高級公務員。^⑥從這些職能的內容來看，很容易讓台灣的研究者誤以為國家公務員局，即為台灣所稱之最高人事行政或公務員主管機關。然而，就大陸習用的術語而論，在政府體系設置管理公務員的機構稱為「人事」機構或部門，但在「黨管幹部原則」下作為各級黨委職能部門的「組織部」，亦具有管理公務員的權責。因此，黨的「組織部」和政府的「人事」機構或部門間權限如何劃分，既是與上述(4)所謂「管理權限的劃分」密切相關，而且也決定了究竟何者才是最高人事行政或公務員主管機關？

國家公務員局雖然僅是副部級機關，但該局局長目前由人力資源和社會保障部部長尹蔚民兼任，且尹蔚民同時也是該部的黨組書記，以及具有中共中央組織部副部長的身分。因此，國家公務員局就其上述之職掌，相對於人力資源和社會保障部而言，應具有較為獨立的權限，故可視之為政府體系裡最高人事機構，但卻不是大陸最高的公務員主管機關。再者，從尹蔚民同時擁有中共組織部副部長的職位來看，當可說明此和前述國家公務員局第(1)項職權中「會同有關主管部門」的理由相同，皆係有利

註⑤ 同註⑩。另見舒放、王克良編，前引書，頁6。

註⑥ 薛立強、楊書文，前引書，頁72。

於貫徹「黨管幹部原則」的安排。基於此一中共堅持的「黨管幹部原則」，當可推知大陸最高人事行政或公務員主管機關，應該不設置在國務院體系的政府部門。

三、中共中央組織部具公務員主管機關職權

大陸在實施「暫行條例」時期的「國家公務員」係指「各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員」，而「國家行政機關」則為泛指中央及地方各級行政機關，故容易讓人誤以為「公務員」已從黨的「幹部」體系中獨立出來，改由國務院的人事部門主管其制度與實際管理的工作。然而，前文的討論業已說明「公務員」仍屬「黨政幹部」，「暫行條例」中雖然並未如「公務員法」第 4 條明定「堅持黨管幹部原則」，但當時僅是基於立法技術上的考慮，因為「一些法學專家不主張在法律上直接規定黨的工作行為，主張在實質內容上貫徹，而不出現在字面上」，^⑦故並不表示黨在公務員的管理上已全然放權給政府。換言之，「暫行條例」中雖明定國務院的人事部門負責公務員的綜合管理工作，但其實只是認為「不便」或「無必要」將「黨管公務員」的事實形諸於明文而已。

相較於「公務員法」中「公務員」的範圍較「暫行條例」為擴增，尤其還包括了中國共產黨機關中的工作人員後，若國務院人事部門仍為全國公務員的管理機構，表示至少在法制上發生了由政府管理黨的情形，而違背了「黨管幹部原則」。根據參與「公務員法」制定過程者的說明，由於大陸憲法明定中國共產黨始終處於領導地位，即使在法制的形式規定上，也只有黨中央才有權規定黨的工作和行為。^⑧因此，當「公務員」的範圍含括了在中國共產黨機關任職之人員後，自認為公務員的主管部門必須包括各級黨委的組織部門，故在當時報請國務院審議的「公務員法草案」送審稿中，原規定「中國共產黨中央和地方各級委員會組織部門、國務院和地方各級政府人事行政部門是公務員綜合管理部門」。然而，上開草案文字經由相關部門討論後取得的共識為「現行管理體制和管理機構不變，將法律程序和內部程序分開，法中不出現具體管理機構的名稱，而統稱為『公務員綜合管理部門』」，而最後審議的結果則更簡化成目前「公務員法」第 10 條的規定。^⑨

何以在「公務員法」第 10 條的文字中，不採具體而明示的體例規定公務員管理機構的名稱？其應與前述提及訂頒「暫行條例」時的理由相同，都是基於立法技術上的考量，有意地採取隱諱的法律文字表述方式，讓外界無法從法律文字中容易得知，中國共產黨的組織部門也是公務員的管理機構。同時，或許當時在立法技術的認知上，即係基於如上述所謂「將法律程序和內部程序分開」之理由，認為黨的組織部門雖實際上管理公務員，但僅視之為「內部程序」而已。然而，在前文提及中共中央和國務院共同印發的「《中華人民共和國公務員法》實施方案」中，於「附件二：公務員登記

註⑦ 侯建良，前引書，頁 197。

註⑧ 同前註。

註⑨ 同前註，頁 199。

實施辦法」的第 7 條第（1）項文字為：「各級黨委組織部門和政府人事部門作為公務員主管部門，按照職責分工負責公務員登記的審核、審批、備案工作。領導成員的公務員登記按照幹部管理許可權進行」，其實已表明各級黨委組織部門亦是「公務員主管部門」。

進一步言之，「公務員法」第 10 條規定「中央公務員主管部門負責全國公務員的綜合管理工作」中之「中央」的公務員主管部門，其實應係指「黨中央」的組織部較符合真實情形。就中國大陸黨政體制的建構而論，各級黨委按照「總攬全局，協調各方」的原則在同級人大、政府、政協等組織中設立「黨組」，負責在國家政權機關中貫徹黨的政策；各級黨委與同級人大常委會黨組、政府黨組、司法機關黨組及人民政協黨組，則是領導與被領導的關係，從而各級黨委建立了一條「黨委－國家政權機關裡的黨組－國家政權機關」的領導鏈。^{⑤0}在此「以黨領政」的結構下，不僅中國共產黨機關的黨職人員亦屬公務員，「公務員法」第 4 條特別明定了「堅持黨管幹部原則」，這就表明公務員既仍是「幹部」，且「所有的幹部都是黨的人」，^{⑤1}凡此皆也說明了公務員的最高主管機關應是黨中央及其職能部門的組織部。因此，由於「公務員法」既未明確指明全國公務員之最高主管機關，自也無從明定政府人事行政主管機關的權責範圍；是故，儘管大陸學者將國家公務員局視為大陸公務員最高主管機關，但實際上該局的權限範圍，卻仍應視黨中央及其組織部授權的程度而定。

在實務運作上，國家公務員局是隸屬於人力資源和社會保障部之下，既屬於行政系統內的副部級機關，又要管理除了行政系統之外的公務員，實際地位和權力偏低。尤其，公務員是黨委組織部門與同級政府人事部門共管，黨委系統和行政系統二者交叉，沒有明確劃分各自的地位與職權，導致權責不清，管理混亂，甚至出現推諉扯皮的現象，影響公務員管理的績效。^{⑤2}造成這些現象的原因，正係因中國大陸所建立的「公務員制度」，仍然反映了一黨專政體制之「國情」，所以在「公務員法」中還明定了「堅持黨管幹部原則」，使得容易將「黨管幹部」理解及運作為「黨管幹部的一切」及「黨管一切的幹部」。^{⑤3}

總之，中共的組織部門是「幹部宏觀管理的主管部門，應在黨中央和地方各級黨委的領導下，履行『綜合、協調、指導、監督』的宏觀管理職責」，^{⑤4}而公務員既然仍是「幹部」，大陸最高的人事行政或公務員主管機關應不在政府體系，而是黨中央及其

註⑤0 張俊傑，「中國共產黨執政體系中的黨組制度分析」，安徽工業大學學報（社會科學版），第 27 卷第 4 期（2010 年 7 月），頁 4。

註⑤1 李源朝，「領導幹部要正確對待進退留轉」，求是理論網，http://www.qstheory.cn/zxdk/2011/201108/201104/t20110413_76854.htm。

註⑤2 劉紅艷，前引文，頁 68；邵敏，「中國公務員管理機構建設的探析」，知識經濟（重慶），2011 年第 22 期，頁 11。

註⑤3 冷舜安、陳懷旭，前引文，頁 32。

註⑤4 編寫組，怎樣實施深化幹部人事制度改革規畫綱要（北京：中共中央黨校出版社，2011 年），頁 38-39。

具管理公務員職能的組織部。中共在十五大時提出了「依法治國」的治國方略後，遂以在「公務員法」中將「黨管幹部原則」合法化的立法技術，隱諱地宣示黨始終擁有管理公務員的最高權力。

伍、公務員管理權限

依本文作者理解「公務員管理權限」的意義，係指大陸特定機關就特定的公務員人事管理事項具有決定權的範圍；換言之，各機關對於所屬公務員未必具有全部的管理權限。在「公務員法」中多有涉及公務員管理權限的明文規定，台灣的研究者未必精確地了解其意義，但這些規定卻是落實「黨管幹部」即「黨管公務員」的核心。茲將「公務員法」中定有公務員管理權限的條文列舉如下：

第 5 條：「公務員的管理，堅持公開、平等、競爭、擇優的原則，依照法定的權限、條件、標準和程序進行」。

第 33 條：「對公務員的考核，按照管理權限，全面考核公務員的德、能、勤、績、廉，重點考核工作實績」。

第 40 條：「委任制公務員遇有試用期滿考核合格、職務發生變化、不再擔任公務員職務以及其他情形需要任免職務的，應當按照管理權限和規定的程序任免其職務」。

第 51 條：「給予公務員或者公務員集體獎勵，按照規定的權限和程序決定或者審批」。

第 57 條第 3 項：「處分決定機關認為對公務員應當給予處分的，應當在規定的期限內，按照管理權限和規定的程序作出處分決定。處分決定應當以書面形式通知公務員本人」。

第 64 條：「國有企業事業單位、人民團體和群眾團體中從事公務的人員可以調入機關擔任領導職務或者副調研員以上及其他相當職務層次的非領導職務。……。調任機關應當根據上述規定，對調任人選進行嚴格考察，並按照管理權限審批，必要時可以對調任人選進行考試」。

第 67 條第 2 項：「公務員本人申請交流的，按照管理權限審批」。

第 85 條：「辭退公務員，按照管理權限決定。辭退決定應當以書面形式通知被辭退的公務員」。

第 101 條：「對有下列違反本法規定情形的，由縣級以上領導機關或者公務員主管部門按照管理權限，區別不同情況，分別予以責令糾正或者宣布無效；……」。

上述所列條文中規定的「管理權限」，即是本文所稱之「公務員管理權限」。然而，從「公務員法」中既無法得知何謂「管理權限」外，亦無從得知何者機關有權決定「管理權限」的劃分？究其原因，當係認為「公務員法」中已明定了「黨管幹部原則」，以及公務員制度仍是「幹部人事制度」的一部分，故諸如「管理權限」的意義及其劃分，早已是其熟悉的術語及行之有年的做法，而不必再另外規定或賦予法律定

義。因此，為了解「公務員管理權限」的意義，必須先認識中共建立幹部人事制度的歷程，以及其歷來如何落實「黨管幹部原則」的制度。

一、中共建構幹部人事制度的歷程

概要來說，中共在 1927 年「兩湖秋收暴動」失敗後，隨著「人民軍隊」的創建和「革命政權」的建立，幹部隊伍已從黨組織擴展到軍隊和政府，黨對幹部的管理就不再侷限於黨組織負責人和黨員。^⑤不過，黨在軍隊中設立黨的組織，主要是在「三灣改編」後確立「黨指揮槍」的體制，^⑥故在中共建政前的戰爭時代，「黨的幹部除軍隊系統是單獨管理外，多年來一向是由中央及各級黨委的組織部來統一管理的」。^⑦這種由中央及各級黨委組織部門統一任命和調配所有幹部的方式，也就是用軍事命令的手段與方式來任命、指派、調動、交流幹部，在大陸普遍稱之為「一攬子」式的幹部管理體制與方式。^⑧

到了中共建政以後，肩負極權主義式統治任務的「幹部」，在數量及種類上均大為增加，甚至連非中國共產黨的幹部也要受到共產黨的管理。1951 年 3 月 28 日，劉少奇在中國共產黨第一次全國組織工作會議上的報告即指出：「我們黨除開管理我們黨的幹部外，對於非黨幹部的任免調配及其他問題，也必須發表肯定的意見，因此，對於非黨幹部也需要間接地或直接地予以管理」。^⑨並且，中共在第一次全國組織工作會議結束後，各級黨委組織部逐步健全，到了 1951 年 11 月，縣黨委所轄的區委以上各級黨委都設立了組織部。^⑩從黨向下層級設立組織部的情形來看，說明了此為黨在加強幹部管理上的積極作為。

1949 年中共建政後對於幹部之管理，除了係因幹部的人數大為增加外，更由於幹部的「成分」問題而必須採取新的管理方法。劉少奇即指出，當時除了軍隊外，共產黨和非共產黨的幹部共約 175 萬人，其中在 1949 年前已參加革命且大都經過審查和考驗者約 60 多萬人，1949 年以後參加工作的幹部約 70 萬人，從國民黨政府機關留用下

註⑤ 楊火林，前引文，頁 163。

註⑥ 1927 年 8 月，中共決定在當年 9 月由毛澤東在湖南和項英在湖北，分別發動「兩湖秋收暴動」，但皆失敗。毛澤東率領的暴動殘餘部隊逃往井岡山，途中經過江西省永新縣的三灣村時進行軍隊改編，並首度在軍隊中將黨的支部設在「連」這個層級，分成連支部、營委、團委和軍委四級，從此確立了「黨指揮槍」的體制，而中共黨史上稱此為「三灣改編」。關於黨指揮槍的建立可參毛澤東，「井岡山的鬥爭（1928 年 11 月 25 日）」，中文馬克思主義文庫網，<http://www.marxists.org/chinese/maozedong/marxist.org-chinese-mao-9281125.htm>。

註⑦ 同註④。

註⑧ 林學啓，前引文，頁 44；梁妍慧，「黨管幹部原則內涵探析」，中國黨政幹部論壇（北京），2005 年第 7 期，頁 17；范義，「黨管幹部的歷史考察及其向路」，中國社會科學網，<http://www.cssn.cn/news/416727.htm>。

註⑨ 劉少奇，「在中國共產黨第一次全國組織工作會議上的報告」，中國經濟網，http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200705/25/t20070525_11493557.shtml。

註⑩ 楊火林，前引文，頁 183。

來者約 40 萬人，在他們中間還存在著很多很複雜的問題。因此，劉少奇在上述第一次全國組織工作會議上還強調，中央組織部已經提出了一個幹部管理制度的草案，而這個草案的原則是「擔負最重要職務的幹部，應集中由中央管理，地方組織加以協助。擔負次要職務的幹部，由各中央局、分局和省委、區黨委分別管理，下級組織加以協助。擔負初級組織職務的幹部（鄉村和基層組織的幹部），則由縣委和市委管理。總之，從最初級到最高級的每一個幹部，都要有一定的機關來管理，不應有任何一個幹部而沒有地方管理他的」。^①所謂「每一個幹部都要有一定的機關來管理」指的是要由黨來管理，原因是在中共建政之初爲了統一管理幹部的人事工作，於 1950 年 11 月決定在當時中央人民政府和「政務院」設立中央人事部，並由該部辦理幹部人事的任免。

1953 年 4 月 20 日，中央組織部發出「關於政府幹部任免手續的通知」規定，今後凡屬中央人民政府委員會或政務院任免範圍的幹部，在中央人民政府或政務院任免之前，仍需分別按黨內管理幹部的規定經過審批。屬於中央管理範圍的幹部，由省（市）委報中央局核轉中央；屬於中央局管理範圍的幹部，由省（市）委報中央局，中央或中央局批准後，再交由同級人民政府人事部門辦理提請任免手續。^②此後，幹部人事的審核、調查與提名等工作，不再由人事部進行，而改由黨委或黨委的組織部來進行，並且在幹部任免之前，須經組織部門和黨委審查。換言之，由黨委或黨的組織部門提名、考核和審查幹部，而政府人事部門只辦理手續的幹部管理體制由此開始形成。^③

1953 年 11 月 24 日中共中央進一步頒發了「關於加強幹部管理工作的決定」，將幹部劃分爲如前文已介紹過的九類，並確立了在中央及各級黨委的組織部的統一管理下，由中央及各級黨委的各部分別進行管理的「幹部部分級管理體制」，亦即對於幹部的管理採取橫向和縱向上的分工。就橫向方面而言，中央及各級黨委的組織部不再負責管理全部的幹部，縮小爲負責管理黨、群工作幹部及其他暫時還無專門部門管理的幹部，其他幹部依其分類改由黨委的宣傳部、工業部及統戰部等各部門負責管理。在縱向分工上，是指中央及各級黨委之間建立分工管理各級幹部；亦即，凡屬擔負全國各個方面重要職務的幹部均應由中央加以管理，其他幹部則由中央局、分局及各級黨委分工加以管理。

綜觀地說，中共 1951 年召開全國第一次組織工作會議的目的，是在建政不久後即感到應將幹部管理權掌握在黨的手中，然後再建立在中央及各級黨委領導下的「分部分級」管理體制。那麼，當時政府人事部門在幹部人事管理上和黨之間如何分工？基本上來說，各級人民政府設立人事機構，協助黨委組織部門綜合管理政府機關和企事

註 ① 同註 ⑤。

註 ② 陳鳳樓，〈中國共產黨幹部工作史綱：1921—2002〉（北京：黨建讀物出版社，2003 年），頁 116。

註 ③ 王暘，〈如何不斷培養黨的優秀領導人才〉，半月談網，<http://www.banyuetan.org/gxsx/ssgc/100630/5533.shtml>。

業單位中的幹部工作，主要是具體辦理人事調動手續和人事檔案的管理，以及畢業生分配、軍隊專業人員的安置等。此外，中央和國家機關各部委及企事業單位中也設立幹部人事機構，除協助上級黨委管理屬於上級黨委主管的幹部外，還負責辦理本系統、本部門幹部管理的具體事宜。^⑥

從上述的介紹中可知，中共建政不久所建立的幹部人事制度，係將所有幹部都受到黨的直接管理。同時，由於黨管理幹部的體系為「分部分級」，且各級政府的人事部門亦擔負輔助性的角色，因而對於幹部的管理乃有所謂的「管理權限」分工。更進一步來說，黨為了做好幹部「分部分級」的管理，尤其是抓緊對主要領導幹部的管理權，劉少奇在全國第一次組織工作會議上的報告曾指出要研究建立「中央和各中央局、分局、省委、區黨委具體管理那些職務幹部的名單」，^⑦而這套訂定由各級黨委具體管理幹部名單的做法，至 1955 年 1 月首次正式頒發了「中共中央管理的幹部職務名稱表」，並要求各地區、各部門均應建立各自管理的「幹部職務名稱表」。

二、落實黨管幹部的「幹部職務名稱表」

中共訂定由黨管理的「幹部職務名稱表」係學習自前蘇聯 *Nomenklatura System*，而這也是落實「黨管幹部原則」的最核心制度，是故有台灣學者將中共的「黨管幹部」制度譯為 *Nomenklatura System*。^⑧根據美國政治學者 Bohdan Harasymiw 的解釋，*Nomenklatura* 在字面上的意義是指一份按照資歷排列，並包括每個職務之職責說明的職位表 (a list of positions)；而這份表在政治上的重要性，是唯有納入黨的這份表中的職位，才是社會生活裡所有組織化活動中最為重要的領導職位。^⑨鑑於「幹部職務名稱表」在幹部人事管理制度中的重要地位，已有多篇研究中國大陸幹部人事制度的英文文獻中，即係將「幹部職務名稱表」作為研究的焦點，並藉由了解「幹部職務名稱表」的變化，說明中共在政策上或政治體制上的轉變。^⑩相對而言，台灣研究者或現有的中文研究成果中，卻較忽略「幹部職務名稱表」在中國大陸政治體制或幹部人事管理制度中的重要性。

註⑥ 楊火林，前引文，頁 185。

註⑦ 同註⑤。

註⑧ 熊自健，「中共公開選拔領導幹部評析」，頁 63~80；熊自健，「中共黨政領導幹部的領導體制」，*中國大陸研究*，第 45 卷第 5 期（2002 年 9-10 月），頁 73~86；熊自健，「中共深化幹部人事制度改革綱要的頒布與推行」，*問題與研究*，第 41 卷第 3 期（2002 年 5-6 月），頁 129~142。

註⑨ Bohdan Harasymiw, "Nomenklatura: The Soviet Communist Party's Leadership Recruitment System," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 4 (December 1969), p. 494.

註⑩ Melanie Manion, "The Cadre Management System, Post-Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders," *The China Quarterly*, No. 102 (June 1985), pp. 203~233; John P. Burns ed., *The Chinese Communist Party's Nomenklatura System: A Documentary Study of Party Control of Leadership Selection, 1979-1984* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1989); Hon S. Chan, "Cadre Personnel Management in China: The Nomenklatura System, 1990-1998," *The China Quarterly*, No. 179 (September 2004), pp. 703~734.

1955 年 1 月中共中央組織部首度頒發了「中共中央管理的幹部職務名稱表」，並以訂定「幹部職務名稱表」而逐級建立了「黨管幹部」的體制，說明了中共建政之初需要強化黨對幹部的控制。然而，歷經文革期間幹部管理制度遭到破壞，中共中央組織部在 1980 年 5 月重新頒發「中共中央管理的幹部職務名稱表」的通知中，^⑩重申黨管幹部原則時強調「一切幹部都是黨的幹部，都應根據他們擔任職務，分別由中央、各地區和各部門的黨委、黨組或所在黨單位的黨組織負責管理。對幹部的任免、提拔、調動、審查和幹部問題的處理，都必須由黨委集體討論決定，並按照幹部管理權限由主管的黨組織批准，不能由任何人專斷」。此處「按照幹部管理權限由主管的黨組織批准」之規定，即係基於幹部分級管理的體制，並為目前「公務員法」中定有「按照管理權限」規定之原因。除此之外，文革後中共為恢復和堅持「黨管幹部原則」，該通知亦規定「凡是在各級黨政機關和企業、事業單位中擔任主要領導職務的幹部，都應開列職務名稱表，分別由中央和各級黨委、各部門黨組負責管理。對於黨政機關一般要管理下兩級機構中擔任主要領導職務的幹部。中央對中央機關和國家機關管理部（委）、局（司）兩級，對地方管理省（市、自治區）、地（市、州、盟）兩級；省、市、自治區黨委對省委機關和省人民政府機關管理局、處兩級，對地方管理地（市、州、盟）縣（市、旗）兩級」，此即當時為強化黨管幹部原則而採取「下管兩級」的做法。

1984 年 7 月中央組織部頒發新修訂的「中共中央管理的幹部職務名稱表」，該表是因應中共中央下放幹部管理權限的政策，依循中央原則上只管下一級領導幹部的精神所修訂。然而，在改為以「下管一級」為原則的管理體制後，中央管理的幹部人數雖然減少，但「為了掌握中央各部司、局級和省、自治區、直轄市廳、局以及地市級主要領導幹部的情況，便於監督檢查和發現人才」，另外制定了「向中央備案的幹部職務名單」。^⑪亦即，關於執行任免及相關人事管理措施時，對於列在該「向中央備案的幹部職務名單」內的職務，均須向中央備案。

1989 年 8 月在歷經了六四天安門事件後不久，中共中央政治局會議通過「關於加強黨的建設的通知」，除強調「要堅持黨管幹部的原則，改進黨管幹部的的方法。黨要加強對幹部工作的領導，制定幹部工作的方針、政策，推薦和管理好重要幹部，指導幹部人事制度的改革，做好對幹部人事工作的宏觀管理和監督」外，更指示「要防止幹部人事工作中削弱和脫離黨的領導的錯誤傾向，糾正幹部人事工作中的不正之風」。^⑫隨後在 1990 年 5 月，中央組織部再次頒發新修訂的「中共中央管理的幹部職務名稱

註⑩ 「關於重新頒發《中共中央管理的幹部職務名稱表》的通知（1980 年）」，中國勞動諮詢網，<http://law.51labour.com/lawshow-37029.html>。

註⑪ 「關於修訂《中共中央管理的幹部職務名稱表》的通知（1984 年）」，中國勞動諮詢網，<http://law.51labour.com/lawshow-34247.html>。

註⑫ 「中共中央關於加強黨的建設的通知」，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/23/content_2608780.htm。

表」，^②並在通知事項的第一點中即說明「要加強對高等院校主要領導幹部的管理，各主管部門在任免所屬高等院校黨政領導幹部時，要事先徵求院校所在省、自治區、直轄市黨委的意見。各有關部委和地方黨委在任命所屬全國重點高等院校領導幹部時，還要徵求國家教委的意見」。同時，在該次修訂的「向中央備案的幹部職務名單」中，納入了重點高等院校黨委書記、副書記，院（校）長、副院（校）長，以及普通高等院校黨委書記和院（校）長，此皆說明瞭六四事件後中共加強對高等院校的控制。

1998 年 8 月中央組織部頒發迄今最後一次修訂的「中共中央管理的幹部職務名稱表」及「向中央備案的幹部職務名單」，^③距離 1993 年國務院頒布「暫行條例」已有數年，且該「幹部職務名稱表」在 2006 年 1 月開始實施「公務員法」後仍然有效。此一情形，說明了本文強調「公務員」仍是「幹部」外，進而釐清了「公務員管理權限」的意義，實係附隨在中共頒發的「幹部職務名稱表」所定的「幹部管理權限」中；換言之，「公務員管理權限」係指各級黨委管理各層級職務公務員的權限。舉例來說，某部人事勞動司有權提名司局級幹部，但局級幹部要報到中央組織部，在中央組織部來函肯定後才能宣布任命，這就稱為「中組部備案」。又如，各省市的副部級幹部由中央組織部考察任命，報中共中央辦公廳備案；中央國家機關省部級幹部的提名，則由管理該口的一把手，通常是分管該口的政治局常委掌握，由他提名後，中組部才能履行相應的考核程序，再經政治局常委討論，才能履行任命程序。^④

上述說明中共各級黨委任命特定級別公務員的情形，既是依據「幹部職務名稱表」所定的「管理權限」，也是「公務員法」若干條文中定有「按照管理權限」的根源。換言之，「黨管幹部原則」的重點不在於中共管理其黨組織內的幹部，而是包括公務員在內的所有「幹部」，均由中共直接或間接管理。由此可知，廣義而言的「公務員管理權限」，實亦為中共在公務員管理上的授權情形；亦即，中共中央及其組織部才是公務員最高主管機關，黨、政機關或團體所擁有的公務員管理權限，皆是來自於黨中央的授權，而並非法律所明定。正因如此，有大陸研究者指出，黨管幹部決定了黨的各級機關和組織部門直接參與到公務員管理中，政治因素的介入影響了本該由人事部門主導的分類管理工作的推進，^⑤因而大陸的「公務員」制度只具有名詞上的意義，其本質仍是共黨國家建立之幹部人事制度的一環而已。

註② 「關於修訂《中共中央管理的幹部職務名稱表》的通知（1990 年）」，中國勞動諮詢網，<http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-30864.html>。

註③ 這是從網路查詢到的資訊及以 Hon S. Chan（陳漢宣）在註 68 一文為根據所做的推斷，本文作者曾透過大陸友人向中共中央組織部洽詢該文件，但得到的回覆為「內部文件，涉及組織紀律不便提供，依照公務員法辦理」等云。

註④ 周宇，「中國共產黨如何成就強大國家能力」，鳳凰週刊網，http://news.ifeng.com/mainland/detail_2011_06/29/7326638_3.shtml。

註⑤ 馬立順，「創新我國公務員分類管理制度的幾點思考——以制度發展的制約因素及基本原則為內容」，成都行政學院學報（四川），2011 年第 4 期，頁 8。

陸、結 語

自中國大陸開始施行「公務員法」所建構的公務員制度以來，台灣的研究者對其公務員制度的研究仍顯不足，且大多係依據「公務員法」之規定來介紹特定的公務員管理方式。然而，大陸的「公務員」係從中國共產黨的「幹部」體制中，基於「分類」管理的改革所建構的一支幹部隊伍，故在「公務員法」中仍揭示「堅持黨管幹部原則」。基於此，「公務員法」對於建構公務員體制及管理規範上的重要性，其實遠不及於中共中央頒行的大量規章或文件。

為了凸顯大陸的公務員體系本質上與原有的「幹部」並無不同，本文首先分析了大陸與台灣使用「幹部」一詞時具有不同的涵義，並強調大陸所稱的「幹部」實係指範圍極廣的所有「公職人員」。其次，本文進一步指出「公務員」實仍屬「幹部」中的「黨政幹部」，同時兩者間的範圍極為趨近。由此可了解，為何大陸在實施公務員制度多年後，「幹部」一詞的使用仍較「公務員」為普遍，以及中共頒發許多規範幹部人事制度的法規與文件，反而是建構公務員體系各項人事制度的最重要部分。此外，本文對於「公務員法」中並未明確指明何者為大陸的公務員主管機關，致使台灣的研究者對此有所誤解的情形，經由引據了相關立法原意的資料及法規後，釐清了黨的「組織部門」才是公務員主管機關，而並非政府的「人事機構或部門」。並且，政府人事機構或部門所擁有的人事管理權，係出自於黨的授權而非直接依據「公務員法」的明定。

最後，本文指出中國大陸在「黨管幹部」實亦即「黨管公務員」的體制下，公務員的管理權仍掌握在黨的手中，而政府的人事機構或人事部門僅具有輔助性的角色。因此，本文亦分析及說明了在「公務員法」若干條文中，就有關公務員管理事項定有「按照管理權限」的規定，係因公務員仍須受各級黨委依據「幹部職務名稱表」來管理，而大陸有段「……跟著外交部，出國像散步；跟著組織部，年年有進步」的順口溜，恰正反映了此一現實。同時，由各級黨委依特定的級別領導職務訂定「幹部職務名稱表」，作為分級管理包括公務員在內的幹部人事管理體制，正是最能體現「黨管幹部」的核心制度，並可由此說明「公務員法」中若干條文中定有「按照管理權限」的文字，即係因各級黨委對公務員採「分級管理」的體制。

*

*

*

（收件：101 年 1 月 30 日，三審：101 年 2 月 21 日，第 1 次修正：101 年 5 月 8 日，三審複審：101 年 6 月 3 日，第 2 次修正：101 年 6 月 21 日，第 3 次修正：102 年 1 月 7 日，第 4 次修正：102 年 1 月 17 日，接受：102 年 1 月 21 日）

Public Service System and The Nomenklatura System In China

Hung-Chen Kuei

Director, Special Affairs Office, Examination Yuan
Adjunct Assistant Professor, Center for General Education
DELIN Institute of Technology

Abstract

This article elaborates that the main spirit of the public servant system – based on the Public Servant Law of the People’s Republic of China (PRC) implemented in 2006 – is not different from that of the cadre personnel system of the Chinese Communist Party (CCP). It is because that the PRC’s public servants belong to a group of CCP’s party cadres, and based on the principle that the CCP assumes the responsibility for cadre management affairs, the difference between party cadres and public servants is limited. This article first indicates that the term of party cadres is not what most Taiwanese scholars think about, and the category of PRC’s public servants is almost equal to that of CCP’s party cadres. Secondly, this article clarifies some misunderstandings among Taiwan’s academic circles and indicates that the highest responsible authority in charge of PRC’s public servants is the Department of Organization – which is responsible for researching and reviewing the Public Servant Law. Finally, this article explains that some regulations in the Nomenklatura System are applicable to the Public Servant Law and that the concept of party assuming the responsibility for cadre management affairs is the main foundation of the Law.

Keywords: PRC public servants, CCP cadre personnel system, nomenklatura system

參考文獻

- 「工會、共青團、婦聯等人民團體和群眾團體機關參照《中華人民共和國公務員法》管理的意見」，國家公務員局，http://www.scs.gov.cn/Desktop.aspx?path=Desktop.aspx?PATH=gjgwyj/gjgwyjsy/xxllym&gid=a56fdafc-c086-464d-bcf7-d2a278002699&tid=Cms_Info。
- 「中共中央、國務院關於印發《〈中華人民共和國公務員法〉實施方案》的通知」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182147/11002816.html>。
- 「中共中央關於加強幹部管理工作的決定（1953 年 11 月 24 日）」，中國經濟網，http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200705/29/t20070529_11531215.shtml。
- 「中共中央關於加強黨的建設的通知」，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/23/content_2608780.htm。
- 「中國政治制度：幹部—公務員制度」，中國網，<http://www.china.com.cn/ch-zhengzhi/zhengzhi9.htm>。
- 「中組部、人事部關於印發工會、共青團、婦聯等人民團體和群眾團體機關參照《中華人民共和國公務員法》管理的意見的通知」，陝西省公務員局，<http://www.sxgwy.gov.cn/html/998.htm>。
- 「國家公務員局主要職責」，國家公務員局，<http://www.scs.gov.cn/Desktop.aspx?PATH=gjgwyj/gjgwyjsy/gwyjzz>。
- 「關於印發參照公務員法管理的黨中央、國務院直屬事業單位名單的通知」，陝西省公務員局，<http://www.sxgwy.gov.cn/html/1243.htm>。
- 「關於重新頒發《中共中央管理的幹部職務名稱表》的通知（1980 年）」，中國勞動諮詢網，<http://law.51labour.com/lawshow-37029.html>。
- 「關於修訂《中共中央管理的幹部職務名稱表》的通知（1984 年）」，中國勞動諮詢網，<http://law.51labour.com/lawshow-34247.html>。
- 「關於修訂《中共中央管理的幹部職務名稱表》的通知（1990 年）」，中國勞動諮詢網，<http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-30864.html>。
- 「關於將中央文獻研究室、中央黨史研究室列入參照公務員法管理範圍的通知」，國家公務員局，http://www.scs.gov.cn/Desktop.aspx?path=Desktop.aspx?PATH=gjgwyj/gjgwyjsy/xxllym&gid=addea26a-7075-4c7b-b410-4cd48619bf6a&tid=Cms_Info。
- 中共中央組織部編，中國共產黨組織工作辭典（修訂本）（北京：黨建讀物出版社，2009 年）。
- 毛澤東，「井崗山的鬥爭（1928 年 11 月 25 日）」，中文馬克思主義文庫網，<http://www.marxists.org/chinese/maozedong/marxist.org-chinese-mao-9281125.htm>。
- 王甫銀編，公務員管理（北京：中國人民大學出版社，2008 年）。
- 王鳴，「如何不斷培養黨的優秀領導人才」，半月談網，<http://www.banyuetan.org/gsxs/>

- ssgc/100630/5533.shtml。
- 任理軒，「理性看待當前社會公正問題」，*人民日報*（北京），2011年2月16日，第1版。
- 江航，「中華人民共和國公務員法實務手冊」，綿陽政務網，<http://tzb.my.gov.cn/image/20010518/15869.pdf>。
- 行政院人事行政局，*世界各國及大陸地區人事制度簡介*（台北：行政院人事行政局，2011年）。
- 冷舜安、陳懷旭，「公務員體制下『黨管幹部』原則實現方式轉變的探討」，*文史博覽（理論）*（湖南），2010年第4期，頁31~33。
- 吳春華、溫志強編，*中國公務員制度*（天津：南開大學出版社，2008年）。
- 李源朝，「領導幹部要正確對待進退留轉」，*求是理論網* http://www.qstheory.cn/zxdk/2011/201108/201104/t20110413_76854.htm。
- 周宇，「中國共產黨如何成就強大國家能力」，*鳳凰週刊網*，http://news.ifeng.com/mainland/detail_2011_06/29/7326638_3.shtml。
- 林學啓，「黨管幹部 90 年：模式演變與價值追求」，*理論學刊*（山東），總第 206 期（2011 年），頁 44~47。
- 邱志淳，「中國大陸公務員考試方法及技術與相關問題研究」，*國家菁英*，第 7 卷第 4 期（2011 年 12 月），頁 93~115。
- 侯建良，*公務員制度發展紀實*（北京：中國人事出版社，2007 年）。
- 范義，「黨管幹部的歷史考察及其向路」，*中國社會科學網*，<http://www.cssn.cn/news/416727.htm>。
- 孫錦鵬，*人事行政管理學*（山東：青島出版社，1989 年）。
- 徐銀華、石佑啓、楊勇萍，*公務員法新論*（北京：北京大學出版社，2005 年）。
- 郅敏，「中國公務員管理機構建設的探析」，*知識經濟*（重慶），2011 年第 22 期，頁 11。
- 馬立順，「創新我國公務員分類管理制度的幾點思考——以制度發展的制約因素及基本原則為內容」，*成都行政學院學報*（四川），2011 年第 4 期，頁 7~11。
- 張俊傑，「中國共產黨執政體系中的黨組制度分析」，*安徽工業大學學報（社會科學版）*，第 27 卷第 4 期（2010 年 7 月），頁 3~5。
- 張景虎，「公務員範圍研究」，林弋主編，*公務員法立法研究*（北京：中國人事出版社、黨建讀物出版社，2006 年），頁 39~57。
- 梁妍慧，「黨管幹部原則內涵探析」，*中國黨政幹部論壇*（北京），2005 年第 7 期，頁 17~18、21。
- 許南雄，*各國人事制度*（台北：商鼎文化出版社，2008 年）。
- 陳漢宣，「中國大陸高階公務員考試及甄補制度」，考選部主編，*考試院八十周年慶變革中的文官治理國際研討會會議實錄*（台北：考選部，2010 年），頁 79~87。
- 陳漢宣，「高階文官考試制度檢討與改進之研究子題引言人口頭報告」，考選部主編，

- 考試院八十周年慶變革中的文官治理國際研討會會議實錄（台北：考選部，2010 年），頁 64~66。
- 陳鳳樓，*中國共產黨幹部工作史綱：1921—2002*（北京：黨建讀物出版社，2003 年）。
- 舒放、王克良編，*公務員制度教程學習指導書*（北京：中國人民大學出版社，2011 年）。
- 黃靜，「對中國公務員管理機構設置的探析」，*時代金融*（雲南），2007 年第 8 期，頁 122~123。
- 楊火林，「1949-1954 年的中國政治體制」，中共中央黨校中共黨史教研部博士論文（2005 年）。
- 楊光斌，*中國政府與政治導論*（北京：中國人民大學出版社，2003 年）。
- 董鴻宗，「大陸公務員法任免升降條文釋義」，*人事行政*，2007 年第 158 期，頁 44~53。
- 詹中原，「中國大陸人才管理（Talent Management）—人事制度、區域人才及幹部開發」，*國家菁英*，第 7 卷第 4 期（2011 年 12 月），頁 1~36。
- 寧善威，「對我國公務員範圍界定的反思」，*經濟與社會發展*（廣西），第 5 卷第 2 期（2007 年 2 月），頁 24。
- 熊自健，「中共公開選拔領導幹部評析」，*中國大陸研究*，第 47 卷第 1 期（2004 年 1-3 月），頁 63~80。
- 熊自健，「中共深化幹部人事制度改革綱要的頒布與推行」，*問題與研究*，第 41 卷第 3 期（2002 年 5-6 月），頁 129~142。
- 熊自健，「中共黨政領導幹部的領導體制」，*中國大陸研究*，第 45 卷第 5 期（2002 年 9-10 月），頁 73~86。
- 劉少奇，「在中國共產黨第一次全國組織工作會議上的報告」，*中國經濟網*，http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200705/25/t20070525_11493557.shtml。
- 劉紅艷，「論我國公務員管理機構的建設」，*中國集體經濟*（北京），2010 年第 28 期，頁 68~69。
- 編寫組，*怎樣實施深化幹部人事制度改革規畫綱要*（北京：中共中央黨校出版社，2011 年）。
- 薛立強、楊書文，*當代中國公務員制度*（天津：天津大學出版社，2009 年）。
- Burns, John P. ed., *The Chinese Communist Party's Nomenklatura System: A Documentary Study of Party Control of Leadership Selection, 1979-1984* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1989) .
- Chan, Hon S., "Cadre Personnel Management in China: The Nomenklatura System, 1990-1998," *The China Quarterly*, No.179 (September 2004), pp. 703~734.
- Harasymiw, Bohdan, "Nomenklatura: The Soviet Communist Party's Leadership Recruitment System," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 2, No.4 (December 1969), pp.

494~512.

Manion, Melanie, “The Cadre Management System, Post-Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders,” *The China Quarterly*, No. 102 (June 1985), pp. 203~233.

