

委託研究報告(摘要)

中國大陸黨政幹部人事制度
與職位管理之研究（修訂）

（摘要）

研究主持人：寇健文教授

大陸委員會委託研究

中華民國 109 年 6 月

中國大陸黨政幹部人事制度與職位管理之研究（修訂）

（摘要）

一、中共幹部管理體制與重要職務等級

在黨國體制下，權力集中於黨組織，由黨控制政府與社會。中共在各級行政機關、司法機關、立法部門、政協、軍隊、主要群眾組織、國有企業、學術單位等設立黨組織。在實際運作上，黨的領導分為政治領導、思想領導與組織領導三方面，組織領導即控制全大陸各級黨政幹部的選拔和任用。

組織領導的制度即為幹部管理體制。中共幹部管理體制以「黨管幹部」為核心，透過「幹部職稱名錄」、「下管一級」、「雙重領導」、「黨政職務交叉任職」等措施，達到組織領導之目標。中共幹部管理體制不僅包含政府機關所屬公務員，亦包含其他具官方地位的非政府機關人員，這些體制內的從業人員可統稱為幹部。隨著不同機關職能不同，其幹部管理體制也略有差異，但仍有整體性。如不同系統的幹部皆可大致套用統一的職務等級序列，以區分不同系統間幹部上下級關係，或適用於幹部調任不同系統。

中共幹部管理體制下的領導職務序列區分為國家級正副職、省部級正副職、廳局級正副職、縣處級正副職、鄉科級正副職等10個層級。非領導職務亦可對應領導職務序列，分為一級巡視員（廳局級正職）、二級巡視員（廳局級副職）、一二級調研員（縣處級正職）、三四級調研員（縣處級副職）、一二級主任科員（鄉科級正職）、三四級主任科員（鄉科級副職）、一二級科員等12個層級。

黨委、政府、人大、政協構成俗稱的四套班子，以黨委為核心。中央與地方各行政層級均設有四套班子，唯地方較中央簡略。在中央部分，中共中央政治局常委會是中共實際上的權力核心，政治局常委（含總書記）的職務序列為國家級正職，不具有政治局常委身分的政治局委員或中央書記處書記則為國家級副職。中共中央直屬工作部門、辦事機構、派出機構與直屬事業單位等單位首長，除兼任政治局委員或中央書記處書記者外，多為省部級正職。國務院總理、常務副總理、全

國人大常委會委員長、全國政協主席慣例上由政治局常委兼任，為國家級正職。其他國務院副總理、國務委員、全國人大常委會副委員長、全國政協副主席、軍委委員則為國家級副職。黨中央和國務院下轄各部、委員會，以及其他直屬機構、辦事機構、事業單位等，除部分屬於副省部級的國家局外，其單位首長多為省部級正職。全國人大與全國政協下設各專門委員會，其主任、副主任亦分別為省部級正職、省部級副職。

地方層級的四套班子與中央層級類似，除部分省級黨委書記因擔任政治局委員身分而成為國家級副職以外，其他職務級別最高為省部級正職。各省級黨委書記、省長、省人大常委會主任與省政協主席為省部級正職，省委副書記、省委常委、副省長、省人大常委會副主任與省政協副主席則為省部級副職。省黨委、省政府下屬機關單位首長為廳局級正職、副首長為廳局級副職。基於「黨政職務交叉任職」的作法，若黨政職務的級別不同，一般以級別較高的職務為其職級。如通例上省長同時擔任省委副書記，以省部級正職排序。

在地級以下的地方行政區域任職的幹部，其職務等級安排類似省級政府，可類推遞降。地級市四套班子首長為廳局級正職，副首長為廳局級副職，所屬機關首長則為縣處級正職。唯副省級市幹部的職級會比地級市幹部高半級，如副省級市市委書記和市長都是省部級副職，具省委常委身分的地級市市委書記也會因後者職級較高而成為省部級副職幹部。中國大陸四套班子，其他系統的幹部職務序列略低「四套班子」。司法、檢察部門有獨立的職務級別，但較同級黨政機關低半級。如其最高人民法院院長（首席大法官）、最高人民檢察院檢察長（首席大檢察官）為國家級副職，高級人民法院院長（二級大法官）與省級人民檢察院檢察長則為省部級副職。民主黨派與群眾團體一般為正部級單位，其地方分支機構則低同級黨政機關一級，如民主黨派省級常委會的主任委員為廳局級正職。民主黨派中央主席、常務副主席因統戰需要，通常兼任全國人大常委會副委員長或全國政協副主席等國家級副職，其地方分支機構領導人亦可兼任當地人大或政協副職，使其個人行政級別再高半級。官方科研單位中，中國科學院、中國社會科學院與中國工程院為正部級單位，其院長為省部級正職，副院長為省部級副職。教育部下設

有31所副部級重點高校，其校長、校黨委書記為省部級副職。目前在央企，除了部分較具重要性的央企一把手已知為省部級副職之外，其內部人員的行政級別已難查證。

二、兩岸公務員職級對照

由於中國大陸與我國在政府機關職能安排、層級設計與公務員制度存有差異，使得兩岸公務員職務上不可能完全對應。如大陸幹部體制無政務官與常任文官區分，僅區分領導職務與非領導職務。又如中國大陸負責治安工作的部會為公安部，是國務院組成部門之一（正部級單位），但我國則由內政部警政署（三級機關）管理，兩者層級有所差異。本節僅就兩岸公務員職級部分進行原則性的探討與推斷，仍需按實際狀況具體辨認。

在判斷大陸幹部（公務員）的職務序列時，先判斷其任職機關級別，再判斷其職務等級，最後參考該員職級可大致對應我國公務員何種職等。然而，幹部可能因同時擔任不同黨政職務，故仍需注意不同職務的等級差異。有時政府職務高於黨職，有時黨職高於政府職務，此時皆以較高的職級為其級別。如省長（政府職）是正省部級職務，但同時兼任屬於副省部級的省委副書記（黨職），此時他的行政級別應以省長職務為準，為正省部級。又如省公安局長（政府職）為正廳局級職務，但若局長身兼省委常委（黨職），則其行政級別為副省部級，而非公安局局長職務的正局級。

兩岸的中央機關層級可大致對應，依《中央行政機關組織基準法》對行政機關的層級規定，我國的一級行政機關（五院）可對應其大陸國家級機關（國務院、全國人大、全國政協、最高人民檢察院、最高人民法院等），二級行政機關可對應大陸省部級機關（中共中央職能部門、國務院部委行署等），三級行政機關（局、署）可對應大陸副省部級或廳局級機關，四級行政機關（分局、分署）則對應大陸縣處級機關。我國不同級別機關之一級內部單位分別為「處」（一、二級機關）、「司」（二級機關），可大致對應大陸廳局級機關，「組」（三級機關）可對應

大陸縣處級機關，「科」（四級機關）則可對應大陸鄉科級機關，而二級內部單位一律為「科」，科下得設「股」，但以一級為限。

在人員職等上，我國政務官大致包括正副總統、一級機關之院長、副院長、秘書長、政務委員；二級機關之首長、政務次長，或部分三級機關首長，依機關層級對等原則，大致對應大陸國家級至省部級正、副職務的領導幹部。我國常任文官則可依其職等，大致對應大陸廳局級（約13至11職等）、縣處級（約11至9職等）與鄉科級（約9至8職等）幹部。由於我國之一、二級行政機關，沒有可對應大陸縣處級的內部單位，故一、二級行政機關之科長，可對應大陸縣處級。

我國中央政府公務員與大陸地方政府公務員接觸時，可先判斷對方相當於大陸中央機關之何種層級，再決定我國中央政府的對應職務。我國地方政府公務員與大陸中央機關公務員接觸時，可先判斷其相當於我方中央政府何種層級，再判斷地方政府的相應層級。如大陸國務院臺灣事務辦公室經濟局局長（廳局級正職）相當於我方二級機關司、處長（12 職等），在地方政府則相當於縣市政府秘書長（11-12 職等）。

在兩岸地方政府公務員層級對比部分，由於大陸地方體制可分為省、地(市)、縣、鄉鎮四級，與我國現行地方政府體制差異較大，故公務員職務對應上應以「層級為主，級別為輔」為原則。即先找出大陸地方政府公務員所屬之機關層級，與我國地方政府相應層級，再依首長對應首長、非領導職務對應非主管職務的原則安排對應職務。如「北京市朝陽區區長」則為廳局級正職的領導職務，在層級上可直接對應至我國縣市首長。但若對應我國的直轄市，「北京市朝陽區區長」雖在級別上可與我國直轄市秘書長相對應，但職務對應上則應以直轄市區長為主。