

## 大陸「公務員」和「幹部」之關係： 兼探析薄熙來與王立軍公務員職務的任免

The Relationship between “Civil Servant” and “Cadres” in Mainland China:  
An Analysis on the Appointment and Removal of Bo, Xi-Lai and Wang, Li-Jun

桂宏誠 (Kuei, Hung-Chen) \* 彭思舟 (Peng, Szu-Chou) \*\*

德霖技術學院、臺灣警察專科學校兼任助理教授

臺北海洋技術學院助理教授

### 摘要

薄熙來和王立軍二人事件爆發後迄今，先是遭「解職」以至後來被「開除」的「公職」，均亦屬於「公務員」職務，但直到該2人被確定做成「開除公職」處分前的過程中，卻未見以《公務員法》為依據的說明或評論。此一現象，對於大陸從2006年開始實施的公務員制度來說，正是對其具「中國特色」之處的一大反諷事例。本文為了說明做出該評價的理由，首須強調大陸的「公務員」仍屬中共管理的「幹部」，並進而介紹與分析以下幾個課題：第一，兩岸使用「幹部」一詞具有不同的涵義，大陸所稱「幹部」之涵義，係指所有擔任「公職」者而非僅指主管或首長；第二，介紹中共對「幹部」的分類、公務員的範圍及參照管理的對象，並指出「公務員」的範圍約等同於「黨政幹部」；第三，說明中共落實「黨管幹部原則」的方法，乃是各級黨委基於下管一級為原則所建立的「幹部職務名稱表」制度；第四，探討薄熙來和王立軍事件中，以其等所具公務員身分的任免情形與法制上的依據。

**關鍵字：**大陸公務員、黨政幹部、黨管幹部、幹部職務名稱表

\* 桂宏誠現為考試院簡任秘書兼機要室主任。

\*\* 彭思舟並為臺北海洋技術學院主任秘書及人事室主任。

## 壹、前言

薄熙來和王立軍事件爆發後被「解職」，迄今在中國大陸官方的正式說明或媒體的報導與評論中，全然未曾強調薄、王二人被解之職均屬於「公務員」，也未說明係依據公務員應適用的哪些規定與程序？大陸於2006年1月1日起開始實施全國人民代表大會常務委員會制定的《中華人民共和國公務員法》（以下簡稱《公務員法》），該法之實施既藉以表彰貫徹中共「依法治國」的治國方略，同時也是中共多年來進行「幹部人事制度」改革的重要成就，但何以中共在薄、王事件的處理過程中，讓外界無法感受到《公務員法》的存在？

筆者之一曾在一場介紹大陸公務員制度的專題演講中，向來自大陸「中國人民大學」公共管理學院的教授主講人提問，為什麼在介紹公務員制度的通篇演講中，幾乎盡是使用「幹部」，而卻鮮少使用「公務員」一詞？以及能否進一步說明「公務員」和「幹部」間有何關係？不過，該問題在當下並未獲得清楚的說明，並已讓人質疑「公務員」在中共黨國體制下的重要性應不及「幹部」，或是大陸的「公務員」概念和臺灣的認知必有很大的差異？

有鑑於此，本文主要的研究旨趣，首先在於藉由釐清大陸的「公務員」皆屬「幹部」，進而強調「黨管幹部」包括「黨管公務員」。其次，針對目前臺灣研究者介紹大陸公務員體系與制度時，忽略「黨管幹部原則」在公務員體系中的運作，因而對其公務員主管機關產生誤認等情形，特別加以討論與澄清。最後，本文以薄、王2人被中共「解職」過程的個案，試圖從制度上找到法規依據的說明，藉以突顯大陸真正建構公務員制度的規範並非《公務員法》，而仍是中共中央印發的法規或章程等文件。

## 貳、「幹部」的涵義與分類

大陸《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」，但在該法中並未對「幹部」及「黨管幹部」做出法律之定義。因此，對於大陸使用「幹部」一詞時的涵義，仍需從大陸建立公務員制度的發展過程中來探究。

在臺灣，無論在公務部門或私人企業公司中稱為「幹部」者，通常是指在擔

任主管或領導職務者。相對來說，在早年兩岸間尚處於敵對的時代，吾人稱呼中共黨、政等「官方」人士為「匪幹」，其實是「共匪的幹部」之簡稱，故「幹部」在語意上應係指除一般老百姓外的「官員」。因此，若以擔任領導或主管職務者來理解大陸所稱的「幹部」，則窄化了大陸所稱「幹部」之涵義，而這也是研究者容易忽略之處。

大陸研究者一般認為，「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。根據中共中央組織部對「幹部」所下的定義為：「幹部是一個外來名詞。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」，<sup>1</sup>故以臺灣較易理解的詞彙來說，基本上凡是擔任「公職者」均可稱為幹部。只不過，在大陸黨國體制下所謂的「公職」範圍遠較臺灣為廣泛。

中共在1922年7月第二屆全國代表大會制定的「中國共產黨章程」（簡稱「中共黨章」）中，首次使用「幹部」一詞，且當時應係用來指擔任「領導」或「主管」職務者。<sup>2</sup>其後，隨著中共勢力擴張乃至於1949年建政，「幹部」一詞的涵義便擴大為在中共整個政權體制中任職的人員。中共為了管理政權體制中的幹部，逐步建立幹部人事管理體制，且「在傳統體制下，幹部管理是與工人管理相對而言的」，<sup>3</sup>故大陸所稱的「幹部」可謂係指相對工人而言的，並非用來指稱擔任主管或領導職務者。因此，在大陸來說，有擔任領導職務的幹部，沒擔任領導職務的公職人員，仍然還是幹部。

其次，大陸除了軍人另有一套人事制度外，依據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，併列有「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」3大改革項目，可知其從事公職的幹部可分成「黨政幹部」和「國有企業幹部」和「事業單位幹部」3大類。此外，另有非具中共黨員身分的「黨外幹部」，仍然是前述「從事公職之人員」，並屬於中共管理的「黨政幹部」，而其稱為「黨外幹部」只是強調非具有中共黨員身分而已。換言之，「黨外幹部」仍屬「黨和國家整個幹部隊

1 中共中央組織部編，「幹部」，中國共產黨組織工作辭典（修訂版）（北京：黨建讀物出版社，2009年10月），頁288。

2 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。

3 李建鐘，公共人事變革—幹部人事制度改革論綱（北京：中國人事出版社，2010年12月），頁34。

伍的重要組成部分」，<sup>4</sup>反映了大陸由中國共產黨領導的合作和政治協商制度之政治體制的特色，因而民主黨派機關成員及若干參與政治體制運作的無黨派代表人士，其等雖不具中共黨員身分，但仍屬中共和國家建構整個幹部隊伍中的一分子。

同時，除了須留意「工會」、「共青團」及「婦女聯合會」等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，也說明了後來建立之公務員制度中的「公務員」，原即為「黨政幹部」中的一部分。並且，在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，也可說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。

簡要來說，中共在奪權時期對於參與的「幹部」，除軍人系統單獨管理外，其他所有幹部均由中央及各級黨委組織部門，適用同一套人事制度來管理，而被稱為「一攬子」式的幹部管理體制與方式。<sup>5</sup>中共建政以後，幹部的範圍擴及了政府、企業和事業機構任職的人員，於是在1953年11月中共中央發出《關於加強幹部管理工作的決定》的規定中，採取「分級分部」的管理體制，將「幹部」劃分為9類，並由中央及各級黨委的各部門分別管理。<sup>6</sup>在10年文革期間，原已建立的制度逕遭破壞，幹部人事管理制度自不例外，文革後雖逐步恢復幹部人事管理制度，但隨著須容納大批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。

鄧小平首先在1980年8月18日的「中共中央政治局擴大會議」上，提出幹

4 中共中央組織部編，「黨外幹部」，中國共產黨組織工作辭典（修訂版），頁288。

5 林學啟，「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4月），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（7月號），頁17；范義，「黨管幹部的歷史考察及其向路」（2011年10月12日），2012年5月19日下載，《中國社會科學網》，<http://www.cssn.cn/news/416727.htm>。

6 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27。這9類分為：(1)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。(2)文教工作幹部，由黨委的宣傳部負責管理。(3)計畫、工業工作幹部，由黨委的計畫、工業部負責管理。(4)財政、貿易工作幹部，由黨委的財政貿易工作部負責管理。(5)交通、運輸工作幹部，由黨委的交通、運輸部負責管理。(6)農、林、水利工作幹部，由黨委的農村工作部負責管理。(7)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，由黨委的統戰工作部負責管理。(8)政法工作幹部，由黨委的政法工作部負責管理。(9)黨群工作幹部和上述沒有包括的其他各類幹部，由黨委的組織部負責管理。

部「革命化」、「年輕化」、「知識化」和「專業化」的「四化」改革目標，<sup>7</sup>1982年12月在中共的「十二大」上，「幹部四化」標準更被寫入了新通過的黨章。其後，1987年中共中央總書記趙紫陽在中共「十三大」的報告中，將「改革幹部人事制度」列為「關於政治體制改革」的要項之一，並具體提出幹部人事制度應進行「分類管理」及「幹部人事制度改革的重點，是建立國家公務員制度」等政策改革方向。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，係因為已顯現出：「『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」等弊端與缺失，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」的兩大問題。<sup>8</sup>

### 參、大陸公務員的範圍

大陸歷經1993年實施國務院頒布的《國家公務員暫行條例》的「國家公務員」制度後，2006年1月開始實施現行的《公務員法》。大陸建立「公務員」制度的目的，是對原有的幹部人事制度進行「分類管理」，此意謂是將幹部中某些職務或職責上具有共同特性的人員，劃歸為「公務員」而適用相同一套人事管理制度。換言之，哪些類別的「幹部」被劃歸為「公務員」？

大陸《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3項要件者，始為《公務員法》所規範的「公務員」。然而，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3項要件來看，臺灣的研究者仍不易了解大陸的「公務員」所指涉的範圍和特徵。事實上，「公務員」的範圍係規定在2006年4月9日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7大類機關中的工作

7 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，輯於中共中央文獻編輯委員會編，鄧小平文選第二卷（北京：人民出版社，1983年），頁326。

8 詳見趙紫陽，「沿著有中國特色的社會主義道路前進——在中國共產黨第十三次全國代表大會上的報告」（1987年10月25日），2012年12月21日下載，〈新華網〉，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content\\_697069.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697069.htm)。

人員：<sup>9</sup>

1. 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，中共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。

2. 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；<sup>10</sup>(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。

3. 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。

4. 「中國人民政治協商會議」各級委員會機關的工作人員：

除了政治協商會議各級委員會常務委員和委員外，包括(1)政治協商會議各級委員會的領導人員；(2)政治協商會議各級委員會工作機構的工作人員。<sup>11</sup>

5. 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。

6. 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。

9 「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」（2006年4月9日），2012年6月6日下載，《中國共產黨新聞網》，[http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182147\\_11002816.html](http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182147_11002816.html)。

10 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。

11 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。林弋主編，《公務員法立法研究》，頁48。

#### 7.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「臺灣民主自治同盟」8個民主黨派；而在這8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。<sup>12</sup>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。

大陸在1993年實施的《國家公務員暫行條例》第3條規定中，對「國家公務員」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臺灣之「工友」以外的工作人員，皆屬於「幹部」之中被區分出來的「國家公務員」。相對來說，大陸現行《公務員法》涵括公務員的範圍要較「國家公務員」更為廣泛，尤其將中國共產黨機關及民主黨派機關的工作人員亦納入，益加突顯了大陸公務員體制構成的獨特性。然而，何以《公務員法》捨棄直接列舉公務員範圍的立法體例，而僅做出了概括性的規定呢？其理由恰是為了隱諱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》研擬過程曾經提出的草案中，原本採列舉7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，於是對「公務員」的範圍改採取概括性的定義。<sup>13</sup>

### 肆、參照大陸《公務員法》管理的對象

大陸在實施《國家公務員暫行條例》時期，中國共產黨機關、民主黨派中央機關、全國工商聯機關及「中國人民政治協商會議」全國委員會等機關，以及工會、共青團及婦女聯合會等群眾及人民團體機關，已是列入參照試行該《暫行條

12 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。林弋主編，公務員法立法研究，頁48。

13 侯建良，公務員制度發展紀實（北京：中國人事出版社，2007年），頁161-162。

例》的對象。實施《公務員法》後，「工青婦」等群眾及人民團體機關雖未納入公務員的範圍，2006年8月21日中共中央組織部和人事部即共同印發《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。<sup>14</sup>就大陸法律術語上使用「參照」一詞的意義，類似吾人法律中的「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，在身分的本質上雖非「公務員」，但實質上卻仍「準用」《公務員法》的規定。因此，上述機關裡的工作人員，在中共的幹部人事管理體制中均屬「黨政幹部」，故而可謂公務員的範圍趨近等同於「黨政幹部」。

此外，大陸《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」，亦即事業單位機關人員身分上雖非「公務員」，但亦得參照《公務員法》管理。依據2005年4月由大陸「國家事業單位登記管理局」制訂，經「中央機構編制委員會辦公室」批准轉發的《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、檢驗檢測與鑑定、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」<sup>15</sup>，故「事業單位幹部」雖和「黨政幹部」有所區別，但有些事業單位幹部得參照《公務員法》管理，而仍與「黨政幹部」適用相同的人事制度。

大陸在實施《公務員法》後，基本上有3大類機關的工作人員得納入參照管

14 「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」（2006年8月21日），2012年6月12日下載，《國家公務員局》，[http://www.scs.gov.cn/Desktop.aspx?path=Desktop.aspx?PATH=gjgwyl/gjgwylsy/xxllym&gid=a56fdafe-c086-464d-bcf7-d2a278002699&tid=Cms\\_Info](http://www.scs.gov.cn/Desktop.aspx?path=Desktop.aspx?PATH=gjgwyl/gjgwylsy/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)中華全國臺灣同胞聯誼會；(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)中國職工思想政治工作研究會；(20)中華職業教育社；(21)中國計劃生育協會。

15 「關於批轉《事業單位登記管理暫行條例實施細則》的通知」（2005年4月15日），2012年12月21日下載，《國家事業單位登記管理局》，[http://sy.china.cn/index/txt/2008-11/13/content\\_2572345.htm](http://sy.china.cn/index/txt/2008-11/13/content_2572345.htm)。

理的對象：(1)人民和群眾團體機關；(2)行使行政管理職能的事業單位；(3)黨委系統擔負黨的領導機關工作職能的事業單位。<sup>16</sup>為什麼大陸適用及參照《公務員法》管理的各類「公職人員」範圍廣泛？主要理由應當有二：第一，大陸政治體制具有的特殊性，使得人民團體及群眾團體均具有「官方」的地位；第二，在幹部人事制度進行「分類管理」的改革過程中，難以擺脫「官本位」的文化，而這是因為象徵具有官員權力地位的「職務級別」，係專屬公務員的制度。因此，不僅中國共產黨機關納入公務員的範圍，即使如事業單位機關的大學校長或校務主管，亦因參照《公務員法》管理而定有諸如「廳局級正職」（正局級）或「省部級副職」（副部級）的級別。

2010年6月，中共「中央人才工作協調小組」頒布《國家中長期人才發展規劃綱要（2010—2020年）》，其中在「三、體制機制創新」部分提到：「克服人才管理中存在的行政化、『官本位』傾向，取消科研院所、學校、醫院等事業單位實際存在的行政級別和行政化管理模式」，<sup>17</sup>說明了『官本位』和「實際存在的行政級別」有關。然而，事業單位機關工作人員須經批准參照，始得參照《公務員法》管理，在政策上若不將事業單位機關工作人員納入參照管理的對象，自也不存在上述有待「取消」的現況。基於此，中共未來對事業單位人事制度進行改革時，能否完全擺脫行政級別制度的「官本位」文化，值得後續進一步的觀察。

## 伍、落實「黨管幹部原則」的「幹部職務名稱表」制度

大陸的公務員制度是從中共的「幹部人事管理制度」改革而來，其在《公務員法》中明定「堅持黨管幹部原則」當有其重要的意義。《公務員法》第4條：「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」的規定，過去並未在《國家公務員暫行條例》中明定，係因「堅持黨管幹部原則」被視為是大陸《憲法》在序言中強調「中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下」及「中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度將長期存在和發展」的當

16 林弋主編，*公務員法立法研究*，頁56。

17 「國家中長期人才發展規劃綱要（2010—2020年）」（2010年6月6日），2012年6月15日下載，《中華人民共和國中央人民政府》，[http://www.gov.cn/jrzq/2010-06/06/content\\_1621777.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-06/06/content_1621777.htm)。

然結果，不須要明定亦本為依此原則運作。本文認為，由於「國家公務員」的範圍僅限於國家行政機關之工作人員，不若目前「公務員」的範圍幾近等於「黨政幹部」，因而才在《公務員法》第4條特別揭示「堅持黨管幹部原則」，用以強調「黨管幹部」的「黨」僅係指「中國共產黨」，以及「公務員」仍為「幹部」隊伍中的一個分支。

基本上，中共建政後的「黨管幹部原則」主要表現在一定程度的授權，亦即在中央及各級黨委的組織部統一管理下的「分部分級」管理。<sup>18</sup>此外，「黨管幹部原則」在中共建政前後的差異，除了管理權責上一元化領導與分部分級授權外，受到管理的「幹部」也已不再僅限於中國共產黨的幹部，還包括其他「民主黨派」機關中除工勤人員以外的工作人員，亦即「黨外幹部」。然而，無論幹部從「分部分級」發展成「分級分類」管理，乃至於建立公務員制度，如何「分級管理」才是彰顯「黨管幹部」的關鍵。同時，在中共堅持「黨管幹部原則」下的大陸公務員制度，有兩個層面的特色須在研究時多加留意：

第一，基於大陸公務員制度須「貫徹中國共產黨的幹部路線和方針」的法律規定，猶如已廣泛授權中國共產黨得另外制定建構公務員制度的規範，因而研究大陸的公務員制度時，對《公務員法》文本研究的重要性，遠低於中共中央組織部單獨或與國務院共同印發的文件。例如，《公務員職務與級別管理規定》、《黨政領導幹部選拔任用工作條例》、《2010—2020年深化幹部人事制度改革規劃綱要》及《黨政領導幹部交流工作規定》等。

第二，從大陸公務員的任免等管理權的歸屬，來認識黨管幹部原則的具體作法。《公務員法》第40條規定：「委任制公務員……，應當按照管理權限和規定的程序任免其職務」，此條所謂的「按照管理權限」係為何指？應先從「幹部管理權限」的意義來加以了解。按「幹部管理權限」係中共組織工作的術語，其意義是指「幹部管理的職權範圍。根據黨管幹部原則和中央確定的幹部管理體制，實行分級管理、層層負責的辦法，分別由黨中央以及各地區、各部門、各單位的黨組織按照幹部管理權限對幹部進行管理。主要通過其管理的幹部職務名稱表來明確」。<sup>19</sup>前已提及，「公務員」是基於幹部分類管理的結果，但其仍是「幹部」中的一支隊伍，且其範圍約略等於「黨政幹部」。因此，「公務員」的

18 梁妍慧，「黨管幹部原則內涵探析」，頁17-18,21。

19 中共中央組織部編，「幹部管理權限」，中國共產黨組織工作辭典（修訂版），頁313。

任免基本上仍適用「幹部管理權限」的規定，而「幹部職務名稱表」係用來明確幹部管理權限的依據，尤其應該受到關注。

在中共中央組織部2009年10月出版的「中國共產黨組織工作辭典（修訂版）」一書中，對於「幹部分級管理」的說明為：「中央和各級黨委按照幹部管理權限，實行逐級分工管理幹部的制度。凡是在各級黨政機關和企業、事業單位中擔任領導職務的幹部，都應明確職務名稱表，分別由中央和各級黨委分級管理」，<sup>20</sup>指出「幹部分級管理」係藉由「幹部職務名稱表」制度來確立。由於該書係在實施《公務員法》後出版，且公務員制度亦屬幹部人事制度之一環，故本文認為「凡是在各級黨政機關和企業、事業單位中擔任領導職務的幹部，都應明確職務名稱表，分別由中央和各級黨委分級管理」的情形，亦仍適用於雖另歸為公務員範圍的黨政幹部。因此，在《公務員法》第33、40、57……等條文中有諸如「按照管理權限」的文字，即應該與「幹部職務名稱表」制度具有密切關係。

目前透過網路的搜尋得知，中共陝西省咸陽市武功縣委在2008年8月26日重新修訂印發了「中共武功縣委管理的幹部職務名稱表」及與其有關的幾項文件，規定縣委常委會和縣委委託縣委財經領導小組、縣委組織部審批的職務範圍。<sup>21</sup>該文件載明「縣委管理幹部的範圍，原則仍按下管一級掌握，縣委直接管理鄉（鎮）、部、委、辦、局及其所屬二級單位的科級領導幹部」，並明列屬於「公務員」身分的各項應由縣委常委會審批的領導職務名稱，可確知「幹部職務名稱表」制度並未因實施公務員制度而廢止。

事實上，從中共中央組織部於1980年5月20日印發「關於重新頒發《中共中央管理的幹部職務名稱表》的通知」中可知，1955年中共中央首次頒發了「中共中央管理的幹部職務名稱表」，在歷經文革10年後的1980年才再重新頒發，<sup>22</sup>其後，中共中央組織部於1984年7月14日和1990年5月10日曾分別修訂頒發該「幹部職務名稱表」一次。<sup>23</sup>除此之外，目前透過網路搜尋的結果，只能

20 中共中央組織部編，「幹部分級管理」，中國共產黨組織工作辭典（修訂版），頁314。

21 「中共武功縣委關於修訂縣委管理的幹部職務名稱表」（2008年8月26日），2012年6月15日下載，《武功縣門戶網》，<http://www.snwugong.gov.cn/Html/wgdj/rctd/20080912114100.html>。

22 「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5月20日），2012年12月23日下載，《中國勞動諮詢網》，<http://law.51labour.com/lawshow-37029.html>。

23 「關於修訂中共中央管理的幹部職務名稱表的通知」（1984年7月14日），2012年12月23日下載，《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5月10日），2012年12月23日下載，《中國勞動諮詢網》，<http://law.51labour.com/lawshow-30864.html>。

查詢到無法確知印發日期的「中共中央管理的幹部職務名稱表」內容，<sup>24</sup>以及再經由和學者的研究論文比對，<sup>25</sup>得知該表最近一次的修正時間可能是1998年。本文為進一步查明大陸目前適用的「中共中央管理的幹部職務名稱表」係何時頒發，曾詢問大陸學者及請其洽詢中共中央組織部，得到的回復為《公務員法》實施後便依該法的規定，但仍說明該文件屬組織內部文件，因涉及組織紀律問題不便提供等云。

本文認為，大陸「公務員」中擔任領導職務者的任免權，仍應屬於中央及各級黨委的幹部管理權限內。依據大陸「官方」對《公務員法》中關於任免權規定的解釋，強調若簡單地認為都是由各級黨委任免，就混淆了任免與管理的關係，也不符合中共對幹部人事管理的現狀；因為，黨管幹部的重要內容是「黨對重要幹部進行管理，包括選拔、考核、教育、監督等，有關黨內文件有明確規定。同時，黨的文件強調，國家機關幹部的任免，要嚴格按照法律規定辦理，保證國家機關依法履行人事任免職權」。<sup>26</sup>然而，此說不甚精確，至多只能說明國家機關幹部的任免，「形式上」由國家機關發布人事任免命令，但在國家機關中擔任領導職務的公務員，仍係按照「幹部職務名稱表」由各級黨委實質上審批任免的決定。

## 陸、從公務員身分探析薄、王二人的任免

2012年2月6日，重慶市副市長王立軍私自進入美國駐成都總領事館請求政治庇護，爆發了重慶市委書記薄熙來可能涉及英國商人海伍德的死亡案件，以及多項疑似背離中央政策和違紀違法的情事。薄、王事件的真相至今尚未整體公布，但2人皆已非自願地「交卸」職務，且該二人原有之中共中央政治局委員、重慶市委書記、常委及重慶市副市長兼公安局長等職務，均屬於「公務員」。然而，卻未見薄、王二人交卸公務員職務係依據《公務員法》所定的哪些規定及程序？

24 「中共中央管理的幹部職務名稱表」，2012年6月15日下載，《永遠的北郵人的博客》，[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_48d111f90100c1e1.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_48d111f90100c1e1.html)。

25 Chan, Hon S. "Cadre Personnel Management in China: The Nomenklatura System, 1990-1998", *The China Quarterly*, No.179 (September /2004), p.703-734。

26 張柏林主編，中華人民共和國公務員法釋義（北京：中國人事出版社、黨建讀物出版社，2007年9月，版2），頁102。

## 一、重慶市公安局長的任免

按王立軍原為重慶市副市長兼公安局長，由於副市長為省部級副職，公安局長為廳局級正職，以較高職務兼任較低職務，應為人事制度的合理常規。王立軍尚未私自進入美國駐成都總領事館前，2012年2月2日重慶市人民政府新聞辦公室即已發出「近日重慶市委決定，王立軍同志不再兼任市公安局局長、黨委書記，以副市長身分分管聯繫經濟領域工作」的消息，<sup>27</sup>表示王立軍免兼公安局長係中共重慶市委的決定。

王立軍擔任重慶市公安局長的職務既是「公務員」，也是「黨政幹部」；且既是「公務員」中的「選任制」公務員，<sup>28</sup>也是「黨政幹部」中的「黨政領導幹部」。然而，大陸《公務員法》中對於選任制公務員的任職程序，僅於第39條規定「選任制公務員在選舉結果生效時即任當選職務；……」。進一步言之，重慶市公安局長的任命，係依據《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》（以下簡稱《地方組織法》）第57條：「新的一屆人民政府領導人員依法選舉產生後，應當在兩個月內提請本級人民代表大會常務委員會任命人民政府秘書長、廳長、局長、委員會主任、科長」之規定，經由重慶市長提請重慶市人大常委會任命，但在提出提名人選之前，另依國務院頒布的《公安機關組織管理條例》第17條第1項：「縣級以上地方人民政府公安機關正職領導職務的提名，應當事先徵得上一級公安機關的同意」之規定，應須先徵得公安部的同意。

上述的任命程序僅具有形式上的意義，因為重慶市公安局長屬於「黨政領導幹部」，其實質上獲得任命的決定，是依據中共中央2002年印發的《黨政領導幹部選拔任用工作條例》所定的程序。依該條例第32條：「選拔任用黨政領導幹部，應當按照幹部管理許可權由黨委（黨組）集體討論作出任免決定，或者決定提出推薦、提名的意見。屬於上級黨委（黨組）管理的，本級黨委（黨組）可以提出選拔任用建議」之規定，因公安局長職務應列在「中共重慶市委管理的幹部職務名稱表中」，其人選「按照幹部管理許可權」應即是指上一級的重慶市委做出決定提名的意見，經依第43條「應當事先向人民代表大會臨時黨組織或者

27 「“打黑英雄”王立軍不再兼任重慶市公安局局長」（2012年2月2日），2012年6月2日下載，《人民網》，<http://leaders.people.com.cn/BIG5/17004117.html>。

28 張柏林主編，《中華人民共和國公務員法釋義》，頁93。

人大常委會黨組和人大常委會組成人員中的黨員介紹黨委的推薦意見」的「民主協商」之程序，再依第44條第2項完成「黨委向人大常委會推薦由人大常委會任命、決定任命的領導幹部人選，應當在人大常委會審議前，按照規定的程序提出，介紹所推薦人選的有關情況」之規定後，<sup>29</sup>形式上由重慶市人大常委會決定任命。由此可知，實質上決定重慶市公安局長任命的關鍵是在黨內程序，尤其是重慶市委書記擁有決定人選的實權。也因此，2012年3月9日薄熙來在出席第11屆全國人大重慶代表團中外記者會上，於回應媒體提問關於王立軍事件的看法時，才會表示他對王立軍深感痛心，並稱他「用人失察」。<sup>30</sup>

依據媒體的報導，王立軍遭到重慶市委決定免兼公安局長的情形，成為薄熙來因「目無組織人事制度，嚴重違反組織紀律，主要是指二月二日不通過公安部同意就根據一己之私擅自免去王立軍公安局長職務」的「罪證」之一。<sup>31</sup>然而，《公務員法》第39條對選任制公務員的免職，雖僅有「……任期屆滿不再連任、或者任期內辭職、被罷免、被撤職的，其所任職務即終止」的規定，但無論是2月2日重慶市委做出王立軍免兼公安局長的決定，或是重慶市人大常委會在3月23日第三十次會議才通過免去王立軍公安局長職務的命令，<sup>32</sup>皆未說明王立軍究竟係經由「辭職」、「被罷免」或「被撤職」的哪一程序？

事實上，依據大陸《地方組織法》第44條第10款規定，縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會可「根據省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長的提名，決定本級人民政府秘書長、廳長、局長、委員會主任、科長的任免，報上一級人民政府備案」，此屬於「直接免職」，而並非依據同條第12款基於犯有嚴重錯誤，構成違紀違法的被撤職。<sup>33</sup>因此，薄熙來主導重慶市委決定王立軍免兼公安局長，再交由重慶市長向人大常委會提名即可，而無須進行涉及不適任或違法違紀的罷免與撤職程序。其次，依據《公安機關組織管理條例》第17條第2項之規定，僅「縣級以上地方人民政府公安機關副職領導職務的任免，應當事先徵求上一級公安機關的意見」，而並不包括正職領導職務的局長，但何

29 《黨政領導幹部選拔任用工作條例》（2002年7月9日），2021年12月23日下載，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content\\_695422\\_1.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695422_1.htm)。

30 「薄熙來首談王立軍稱“用人失察”」（2012年3月9日），2012年6月2日下載，《BBC中文網》，[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/chinese\\_news/2012/03/120309\\_beijing\\_boxilai\\_wanglijun.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/chinese_news/2012/03/120309_beijing_boxilai_wanglijun.shtml)。

31 馮中校，「薄熙來七宗罪成為北京政治改革契機」，《亞洲週刊》，第26第16期，（2012年4月22日），頁29。

32 「何挺任重慶副市長、市公安局局長」（2012年3月23日），《新華網》。

33 張柏林主編，《中華人民共和國公務員法釋義》，頁100。

以有媒體報導薄熙來上述之「罪證」？其實從「違反組織紀律」的用語中即可得知，薄熙來應違反了《黨政領導幹部選拔任用工作條例》第31條：「部門與地方雙重管理幹部的任免，主管方應當事先徵求協管方的意見，進行醞釀。……」的程序。

## 二、重慶市副市長的任免

王立軍擔任重慶市副市長之職務，其係依據大陸《憲法》第101條第1項：「地方各級人民代表大會分別選舉並且有權罷免本級人民政府的省長和副省長、市長和副市長、縣長和副縣長、區長和副區長、鄉長和副鄉長、鎮長和副鎮長」之規定，經由重慶市人大選舉為副市長，並可由重慶市人大予以罷免。因此，重慶市副市長職務亦屬於其《公務員法》第39條所定之「選任制公務員」，故其免職原因同樣為「任期屆滿不再連任、或者任期內辭職、被罷免、被撤職的，其所任職務即終止」。同時，重慶市人大常委會依據大陸《地方組織法》第44條第9款或12款的規定，在人民代表大會閉會期間，可決定副市長的任免及決定撤銷個別副市長的職務。由這些規定來看，形式上任免重慶市副市長的權限在於重慶市人民代表大會及其常務委員會。

然而，根據大陸「新華網」在2012年3月15日的報導：「據中央組織部有關負責人證實，中央已決定免去王立軍的重慶市副市長職務，現正在按程序辦理。據悉，青海省副省長、公安廳長何挺擬調任重慶市副市長，……」，<sup>34</sup>說明了王立軍重慶市副市長職務遭到免職是中共黨中央的決定，隨後「新華網」才在3月23日根據中共重慶市委宣傳部主管的「華龍網」消息報導「今日上午，重慶市第三屆人民代表大會常務委員會第三十次會議通過：決定任命：何挺為重慶市人民政府副市長、重慶市公安局局長。決定免去：王立軍的重慶市人民政府副市長、重慶市公安局局長職務」。<sup>35</sup>由此過程來看，顯然是黨中央已先做出決定，然後才交由重慶市人大常委會完成形式上的程序。同時，免去王立軍副市長職務亦係依「直接免職」，而未進行「罷免」或「撤職」的程序。

事實上，重慶市副市長屬於省部級副職職務，係納入「中共中央管理的幹部職務名稱表」中的職務，且該職務亦適用《黨政幹部選拔任用工作條例》，故依

34 「重慶市副市長調整」（2012年3月15日），2012年6月2日下載，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/renshi/2012-03/15/c\\_111657495.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/renshi/2012-03/15/c_111657495.htm)。

35 「何挺任重慶副市長、市公安局局長」（2012年3月23日），《新華網》。

該條例第60條：「責令辭職，是指黨委（黨組）及其組織（人事）部門根據黨政領導幹部任職期間的表現，認定其已不再適合擔任現職，通過一定程序責令其辭去現任領導職務。拒不辭職的，應當免去現職」之規定，黨中央得以單方決定免去王立軍重慶市副市長的職務，然後再經由重慶市人大常委會在形式上決定撤銷副市長的職務。

2012年11月6日，「重慶日報」發布了王立軍遭到「雙開」的消息，亦即王立軍除被中共開除黨籍外，並「經監察部報國務院批准，決定給予其行政開除處分」。<sup>36</sup>所謂的「行政開除處分」和前述分由黨中央和重慶市人大常委會做成「免職」和「撤銷職務」之決定，究竟有何不同？

按王立軍擔任重慶市副市長和公安局局長的職務，屬於在「政府」部門中的「公務員」職務，另須踐行《公務員法》、《中華人民共和國行政監察法》（以下簡稱《行政監察法》）及國務院令頒於2007年6月1日起施行之《行政機關公務員處分條例》（以下簡稱《處分條例》）等法令的規定。國務院所屬的監察部行使職權的對象僅為政府部門，王立軍經監察部依《行政監察法》第24條之檢查、調查結果，認定構成「違反行政紀律」，並可「依法應當給予警告、記過、記大過、降級、撤職、開除處分」等之決定或建議。這6種處分則係規定在《公務員法》中，但各種處分的實質內容與效果等較為細規定之事項，則係於《行政機關公務員處分條例》中明定。

依據《處分條例》第9條第1項之規定，受到「開除」處分者「自處分決定生效之日起，解除其與單位的人事關係，不得再擔任公務員職務」，即相當於具有「永不得錄用」的效果。相較來說，受到「撤職」處分者依《處分條例》第8條規定要「降低級別」，而撤職處分的期限依第7條規定為24個月，且於處分期滿後須依第9條第1項規定「不視為恢復原級別、原職務」。<sup>37</sup>由此可知，「開除」的效果不僅在於免去職務，還包括程度更為嚴重的「永不錄用」。

### 三、薄熙來所任職務的任免

薄熙來的主要職務除「省部級正職」的中共重慶市委書記和常委外，尚有屬「國家級副職」的中共中央政治局委員職務，故其係以較高職務定其級別，且較

36 「王立軍已被雙開 曾與數名女性發生或保持性關係」（2012年11月9日），2012年11月10下載，《中國經濟網》，<http://big5.ce.cn/gate/big5/www.ce.cn/xwzx/fazhi/201211/09/t2012110923832366.shtml>。

37 詳見《行政機關公務員處分條例》（2007年6月1日起施行），2012年12月23日下載，《中華人民共和國中央人民政府》，[http://www.gov.cn/zwggk/2007-04/29/content\\_601234.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2007-04/29/content_601234.htm)。

低級別的職務自也被視為「兼任」。依據「中共黨章」的規定，中共中央政治局委員由中央委員會選出，而該黨章第27條規定：「黨的地方各級委員會全體會議，選舉常務委員會和書記、副書記，並報上級黨的委員會批准」。因此，薄熙來擔任的上述職務既是黨職，也是《公務員法》第39條所定之「選任制公務員」，故依法惟有因「任期屆滿不再連任」、「任期內辭職」、「被罷免」或「被撤職」時，才發生「所任職務即終止」的法律效果。然而，2012年3月15日中共中央對外宣布：「對重慶市委主要負責同志職務進行了調整。張德江同志兼任重慶市委委員、常委、書記；薄熙來同志不再兼任重慶市委書記、常委、委員職務」，<sup>38</sup>亦即薄熙來不再兼任重慶市委書記的理由，係中共中央對重慶市委主要負責同志「職務進行了調整」，而並未依據《公務法》第39條之規定。

由於中共中央同時發布決定薄熙來「不再兼任重慶市委書記、常委及委員」及免去王立軍副市長職務的消息，引起了一些評論者認為中共分以「不再兼任」和「免職」處置薄、王二人，應具有不同的政治意涵，或是據以推測其涉及案情的輕重有所不同。事實上，中共對薄、王二人處置不同的原因，應與該二人雖均為「公務員」，但卻有「黨職」和「政府職」與級別高低的差別有關。按王立軍的副市長兼公安局長皆為「政府職」，因有前述「直接免職」規定的適用，可在人大常委會同時免去這兩項職務。相對於薄熙來的職務均屬「黨職」來說，其重慶市委書記、常委和委員的職務雖依「中共黨章」規定之程序，係由中共重慶市委員會全體會議選出，但由於仍須「報上級黨的委員會批准」，此也表示黨中央對重慶市委領導班子構成的任免，仍擁有權威的影響力與最後決定權。因此，中共中央依據「中共中央管理的幹部職務名稱表」的幹部管理權限，自可經由中共政治局決議的黨內程序，決定先「解除」薄熙來在重慶市委的黨職。至於「解除」薄熙來在重慶市委黨職的理由為何？則因為薄熙來尚有較高級別的中央政治局委員職務，可另外針對該職務身分進行整個薄、王案件的調查，於是才有「不再兼任」重慶市委黨職的說法。

2012年4月10日，新華網報導薄熙來因涉嫌嚴重違紀，中共中央決定依據「中國共產黨章程」和《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》的有關規定，停止其擔任的中央政治局委員和中央委員職務，並由中共中央紀律檢查委

38 「重慶市委主要負責同志職務調整 張德江兼任重慶市委書記」（2012年3月15日），2012年6月2日下載，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/renshi/2012-03/15/c\\_111657488.htm](http://news.xinhuanet.com/renshi/2012-03/15/c_111657488.htm)。

員會對其立案調查。<sup>39</sup>按「中共黨章」中對於「黨的紀律」和「黨的紀律檢查機關」均有原則性的規定，如第39條規定：「黨的紀律處分有五種：警告、嚴重警告、撤銷黨內職務、留黨察看、開除黨籍」，而較為外界了解中共進行反貪調查採「隔離調查」方式的「雙規」或「兩規」（在規定的時間和規定的地點接受調查），則是依據《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》的授權。

薄熙來經中共中央紀律檢查委員會依《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》第16條：「對檢舉、控告以及發現的黨員或黨組織的違紀問題，經初步核實，確有違紀事實，並需追究黨紀責任的，按照規定的許可權和程序辦理立案手續規定」，對其案件完成立案程序，再依同條例第26條「調查組認為被調查的黨員幹部確犯有嚴重錯誤，已不適宜擔任現任職務或妨礙案件調查時，可建議對其採取停職檢查措施。……」之規定，再由中共中央停止薄熙來具有的中央政治局委員及中央委員之2項職務。

根據「新華網」2012年9月28日之報導，中共中央政治局會議審議通過中共中央紀律檢查委員會「關於薄熙來嚴重違紀案的審查報告」，決定給予薄熙來開除黨籍處分，並將在11月1日在黨的十七屆七中全會予以追認，同時依據《公務員法》的相關規定，給予薄熙來「開除公職」的處分。<sup>40</sup>此一對外發布的消息，可謂中共中央在處理薄熙來事件的過程中，首度突出了《公務員法》似乎亦具有「規範力」，從而也彰顯薄熙來擁有的中共中央委員和政治局委員等黨內職務，亦均屬《公務員法》規範的「公務員」。

依據大陸《公務員法》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，按照管理許可權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」之規定，以薄熙來的公務員職務為中共中央委員和政治局委員，「按照管理許可權」具有處分權者自是黨中央最高權力機構。目前除大陸已有若干維權人士對薄熙之全國人大代表資格遭罷免，呼籲應保其在被罷免的程序上依法應擁有申辯之權利外，<sup>41</sup>薄熙來具有的中共中央委員和政治局委員的職務均屬「公務員」，依據其《公務員法》第57條第2項「公

39 「中共中央決定對薄熙來同志嚴重違紀問題立案調查」（2012年4月10日），2012年6月2日下載，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/video/2012-04/11/c\\_122960633.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/video/2012-04/11/c_122960633.htm)。

40 「中共中央決定給予薄熙來開除黨籍、開除公職處分」（2012年9月28日），2012年10月12日下載，《新華網》，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2012-09/28/c113248574.htm>。

41 「薄熙來有話說？」（2012年10月24日），2012年11月9日下載，《德國之聲中文網》，<http://194.55.26.46/%E8%96%84%E7%86%99%E6%9D%A5%E6%9C%89%E8%AF%9D%E8%A6%81%E8%AF%B4/a-16325331>。

務員違紀的，應當由處分決定機關決定對公務員違紀的情況進行調查，並將調查認定的事實及擬給予處分的依據告知公務員本人。公務員有權進行陳述和申辯」之規定，薄熙來亦應擁有進行陳述和申辯之法定權利。然而，薄熙來是否行使過此項法定權利，目前尚無從得知。

## 柒、結論

本文介紹大陸公務員制度的基本形貌及其建制的目的與體質，進而探討薄熙來和王立軍2人以其擔任公務員職務的任免情形，並藉以突顯大陸新建立的公務員制度與原有的幹部人事制度相較，其實僅具有「名詞」上的差異而已。經由分析，可得到以下幾項研究結論或認識：

第一，大陸地區的「公務員」是從原有的「幹部」中，基於「分類管理」而將一些性質或特徵較為接近的「幹部」，劃分在同一套的管理制度下，並賦予「公務員」此一新的名稱。因此，大陸的「公務員」無論就性質上或在相關正式的法規中，仍然屬於「幹部」的一部分，且和「黨政幹部」基本上適用同一套人事管理制度，而這也是建立「公務員」制度後，「公務員」一詞並無法取代「黨政幹部」或「幹部」的原因。

第二，相較於其他國家「公務員」僅限於任職於政府部門者，大陸的「公務員」並非僅指在政府機構中任職的人員，尚包括在中國共產黨和8個民主黨派機關的工作人員，乃至於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亦屬「公務員」，且參照《公務員法》管理的對象非常廣泛。造成這個現象的原因，應是中共的黨國體制特性及重視行政級別的官本位文化。

第三，大陸地區的公務員制度雖係以法律的形式所建立，但由於法律中仍明定堅持「黨管幹部原則」，說明「公務員」不僅仍是中國共產黨管理的「幹部」，且擔任領導職務的公務員制度在「黨管幹部原則」的支配下，實質上更係由各級黨委依據「幹部職務名稱表」來管理及決定其任免。因此，即使屬於由各權力機關任免的公務員職務，各權力機關也僅行使形式上最後的任免程序而已，這也是直到薄熙來和王立軍遭到「雙開」時，中共中央才首度提到其亦依據《公務員法》相關規定處理的原因。

第四，大陸《公務員法》中明定「堅持黨管幹部原則」，猶如「空白授權」

中共中央有權頒布構成公務員制度的規章，而並不會發生所頒布的規章內容牴觸《公務員法》的問題。然而，就法規範體系的層次而言，究竟哪些事項應由法律明定？哪些事項可基於「授權」由政府的公務員主管機關以行政命令訂定？哪些事項可由中共中央頒布黨的規章來規範？這些問題在臺灣的公務員法制中已有規則可循，但對於大陸的情形來說，還有待進一步認識與了解。