

國立政治大學 社會科學學院
行政管理碩士學程第十屆碩士論文

指導教授 高永光 博士

中共黨政領導幹部選拔制度之研究

*Research on the System of Recruitment of Leading Cadres by the
Chinese Communist Party*

研究生 張妍庭 撰

中華民國九十九年六月

中共黨政領導幹部選拔制度之研究

摘 要

中國公務員分為兩大類，一類為在中共各級機構任職的黨職人員，一類為在各級政府、人大與政協等機構任職的公職人員，他們的工資福利均由國家財政負擔，受《國家公務員法》約束，由中國共產黨統一領導；他們的職務分為領導職務與非領導職務，非領導職務公務員的任用依《國家公務員法》；領導職務公務員，也就是黨政領導幹部，對於他們的選拔，中共另訂《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，此條例屬於中共的黨內法規，但適用於黨政體系全部領導幹部。

中共在四項基本原則下實施改革開放、學習資本主義市場經濟，以實現其建設社會主義現代化國家的目標，30年來已走出一條獨特的治理模式，中共稱其為具有中國特色的社會主義國家道路。這個特色反映在黨政領導幹部選拔制度上，自也形成一套夾雜新舊理念，獨樹一幟的黨政領導幹部管理機制，例如，幹部年輕化、黨管幹部、黨管人才、民主集中制等中共特有的幹部管理理論與原則，再加上四個基本原則的堅持，這些原本屬於中國共產黨章程的重要條文完全融入了黨政領導幹部選拔制度架構中，彰顯出中共以黨代政、以黨領政的政治型態；而中共將黨政領導幹部選拔制度改革列為政治體制改革的第一位，則彰顯出黨政領導幹部是中共政權穩固維繫與領導強化的關鍵。這個獨特的黨政領導幹部選拔制度影響著中國現代化進程，是瞭解中國、認識中共的重要切入點。

關鍵詞：黨政領導幹部、幹部年輕化、黨管幹部、黨管人才、民主集中制

目 錄

摘 要	I
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與研究目的.....	1
第二節 研究途徑與方法.....	3
第三節 研究流程、章節安排、研究限制與名詞界定.....	6
第四節 文獻探討.....	10
第二章 中共幹部制度改革背景分析.....	15
第一節 推動改革開放挽救中國經濟.....	15
第二節 經濟改革帶動政治體制改革.....	17
第三節 鄧小平主導下的幹部人事制度改革.....	24
第四節 幹部人事制度改革再出發.....	32
第三章 中共黨政領導幹部理論與制度初探.....	43
第一節 社會主義民主、黨的建設與幹部選拔制度.....	43
第二節 中共黨政領導幹部理論基礎.....	46
第三節 中共黨政領導幹部選拔制度改革歷程分析.....	54
第四章 中共深化幹部制度改革重要特色分析.....	59
第一節 符合中國特色社會主義需求的選拔標準.....	59
第二節 幹部工作趨向民主化.....	66
第三節 反腐倡廉—預防腐敗體系的建立.....	72
第五章 現行中共黨政領導幹部選拔制度分析.....	80
第一節 建立具備堅定共產主義理想的幹部隊伍.....	80
第二節 中國特色社會主義民主下的幹部選拔程序.....	87
第三節 選拔方式多元化與退離職機制.....	94
第四節 紀律和監督.....	99
第六章 研究結論.....	107

第一節 研究發現.....	107
第二節 研究心得與建議.....	112

表目錄

表 2-1 1992 至 2010 年中共幹部人事制度改革重要決定與法規.....	35
表 6-1 15 屆~17 屆中共中央政治局委員暨常務委員當選年齡分析.....	82

圖目錄

圖 1-1 研究流程.....	7
圖 2-1 改革開放後中共政治系統與政治過程.....	42
參考文獻	115
附 錄	120
一、中共中央政治局第 15 屆至第 17 屆當選委員年齡、文化水平及基層 歷練資料表.....	120
二、黨政領導幹部選拔任用工作條例.....	134

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

當 1991 年蘇聯解體後，位居亞洲的中國就成為世界上土地面積最廣、人口最多、共產世界中最具影響力的共產主義國家。它的執政黨－中國共產黨（以下簡稱中共），這個 1921 年 7 月成立，由共產國際資助，受俄國共產黨指導的政黨，成為當今全世界最大、最強盛的共產黨，它的一舉一動影響著共產世界，也牽動東西方自由世界政治經濟的佈局。

從 1978 年中共十一屆三中全會訂定改革開放戰略至今，中國已產生震撼性的改變。對內，經濟快速發展，基礎建設突飛猛進，國民生活水準大幅提高；對外，積極參與國際社會，國際形象改善。一個原本落後貧窮，需要別國經援的共產國家在 30 年內產生如此巨大的變化，有人預期它將會大崩潰，有人預期它將會成為足與美國相抗衡的世界強權；有人說它會和平崛起，有人擔心他會對世界和平構成威脅。各種有關中國問題的研究成為各國政治學者、經濟學家、趨勢專家、管理學者爭相研究的焦點。由於中國與台灣特殊的歷史牽連，使得台灣對中國的政治、經濟與社會發展及國際情勢變遷，始終較其他國家有著更為敏銳的觀察、關注與研究，特別是在政治變遷方面，向來係國內大陸研究專家的研究重點，其中又以中共領導菁英與權力核心的政治繼承為主要研究對象。

筆者對中國的改變與許多人一樣有著高度的好奇心。為什麼中國可以脫離一般共產主義國家國民經濟較不發達、社會發展較落後的刻板印象，雖然只是一部分人先富了起來，卻已成為世界舞臺的重要分子？為什麼在

全球金融海嘯侵襲下，中國 2009 年仍能維持 8.7% 的經濟成長率，並且是全球經濟最先復甦的國家？中國改變了什麼？中國共產黨產生質變了嗎？中國這個龐大國家是一個什麼樣的龐大團隊在治理？這些疑問似乎很難從媒體對中共表淺、片面的報導中得到答案，也不能僅以「民族主義」、「人口眾多」、「資源豐富」這樣的原因予以概括解釋，其中必然存在著我們不甚瞭解的深層因素，值得予以探索。

毛澤東曾說：我們的革命依靠幹部，正像史達林所說「幹部決定一切」、「政治路線確定之後，幹部就是決定的因素。」；鄧小平說「政治體制改革是決定所有改革成敗的關鍵，因為首先會遇到人的障礙。」；從人力資源管理的角度來看，在新的競爭時代，取決成功的關鍵因素之一即是「人力的有效配置與利用」。¹

中共領導層峰固然是改革開放戰略成功與否的重要關鍵，但處於各個階層的廣大幹部，特別是各級中共黨政領導幹部更是促使中國改變的重要推手。這一大批黨政領導幹部是中國改變的重要影響者，國家未來主要領導階層也將從這一大批領導幹部中產生，他們的重要性無庸置疑，因此本研究選擇以中共黨政領導幹部選拔制度為研究對象，目的是希望從研究中瞭解以下問題：

- 一、 中共 1982 年開始全力勸退資深老幹部，打破事實上存在的領導幹部職務終身制，實施幹部人事制度改革，多年來的改革，中共的幹部制度改變了什麼？
- 二、 中共是如何遴選黨政領導幹部的？他們需要具備什麼樣的條件？中共遴選幹部的程序為何？
- 三、 中共黨政領導幹部貪腐風氣甚為嚴重，為什麼這麼多人不畏司法成為腐敗官員，此種現象與中共領導幹部選拔制度有無關係？

中共組織嚴密，外圍者對其內部組織運作與變動難以真正即時掌握與瞭解，雖然近年來隨著經濟發展而比較開放，但仍存在著界線。本研究係

¹ 周瑛琪，《人力資源管理》簡報講義。

從制度面探索上述問題，由於這方面的官方資料比較公開，資訊取得也較為容易，希望透過本研究能從中發現真正貼近事實的真相。

第二節 研究途徑與方法

一、研究途徑

(一) 菁英研究途徑 (Elite Approach)

對政治現象會產生關鍵性作用的領導者，就是菁英，掌握他就可以解釋一切。² 過去幾十年來，中共菁華政治始終是外界關心的一個課題。整體而言，新發生的重大政治事件往往刺激學者發展新的研究途徑，詮釋最新情勢。因此回顧過去主要研究途徑出現的時空背景，以及發展出來的新議題、新解釋，就能清楚勾勒幾十年來相關研究的演變軌跡。依照中共建政以後的重大歷史發展，相關文獻大致分為四個類別，分別為「極權主義」途徑 (totalitarianism, 1949 年中共建政以後出現)、「派系政治」途徑 (factional politics, 1970 年代文化大革命後期出現)、「世代政治」途徑 (generational politics, 1970 年代文化大革命後期出現)、「技術專家治國」途徑 (technocracy, 1980 年代中共實施幹部制度改革後其期實現)。這種分類方式不代表個別研究途徑沒有借重其他區域的研究成果，或舊的研究途徑完全被新的研究途徑取代，或是每一種研究途徑的重要性完全相同。³

毛澤東時代，中共的領導是個人極權領導，是個人凌駕全面的領導；鄧小平時代「總結經驗」改以「集體領導」、「任期制」代之。這種改變的原因，有學者認為主要是因為毛的極權領導給中國帶來了恐怖的浩劫⁴，也有學者如美國學者巴克曼 (David Bachman 1992) 認為，是由於第三代以後的領導人已很難在黨政軍系統獲得足夠的資歷與經驗，缺少成為強人

² 朱雲漢，〈方法論－政治學途徑：如何研究中國經濟改革〉，臺北：中國大陸研究中心，2006，頁 8。

³ 寇健文，《中共菁英政治的演變：制度化與權力移轉 1978-2004》，台北：五南，2007，頁 13-14。

⁴ 蔣金暉，〈從堅持黨的“一元化”領導到依法治國〉，《黨史研究與教學》，2000 年第 1 期，頁 32。

領導所需的權力基礎所致⁵。鄧小平第三次復出直到他過逝，不曾成為黨的總書記，亦未成為國務院總理，他不攬全權實施集體領導，但他是真正的領導核心，研究中國大陸的專家學者對這段期間以鄧小平時代稱之。

1980年代初期起，中共推動革命化、年輕化、知識化、專業化的幹部四化政策，以素質較高的中青年幹部取代老幹部。在這個政策下，中共中央委員的專業素質遠比革命世代的政治菁英優良。江澤民、李鵬、朱鎔基等第三代領導人以降多數領導人都可以歸類為技術官僚（technocrats）。運用「技術專家治國」途徑的學者經常使用統計方法，歸納中共高級幹部的年齡、族裔、學歷、專長與晉升途徑。⁶

「世代政治」途徑的出現與中共政治菁英急速老化有很大關係，在1970年代至1990年代初期曾經廣泛用來分析中共菁英政治。⁷ 本研究係以中共黨政領導幹部選拔制度改革為議題，鄧小平是這項改革的推動者，在鄧小平時代，他的理論、觀點，都將成為本研究的重要資料來源。研究中共黨政領導幹部選拔制度改革而不談鄧小平，這項研究將是欠缺深度的表層分析。

（二）制度研究途徑（Institutional Approach）

制度是一種規範，是約束人的行為法則，研究黨政領導幹部選拔制度改革最直接的方式是從其制度面著手。中共早期對幹部人事管理的規範，多是由黨政單位（其實黨為主導，政為配合）下發各項行政決定、規定、意見等方式呈現，1992年以後，各式改革幹部人事管理的重要法規、條例、辦法等才相繼出臺，中共幹部人事管理開始步上制度化、法治化途徑，這些辦法與法規架構起幹部人事制度的框架，是探究中共黨政領導幹部選拔制度完備性、影響性及整體性的重要資料。

惟亦有學者質疑中共菁英政治已經制度化的論點（董立文 2004），認為中共高層仍充滿黑箱作業與幕後交易，甚至認為中共政治繼承不但沒有制度化，而且是「非制度化」。另有學者指出中共政治繼承確實在制度化

⁵ David Bachman, "The Limits on Leadership in China", *Asian Survey*, vol. 32, no. 2, November 1992, p.1050.

⁶ 寇健文，同前柱，頁 31-33。

⁷ 寇健文，同前柱，頁 27。

的過程中（寇健文 2002），雖然尚未達到完全制度化的程度，但未來制度化的程度應當會繼續提高。⁸

二、研究方法

（一）文獻分析法（Document Study）

文獻分析是社會科學研究普遍使用的方法之一，對於中共政治的研究尤其重要。

中共「以黨代政」、「集體領導」的政治運作模式，及中共政治高層內部的神秘感，外界很難一窺堂奧，真正瞭解其決策訂定或轉變之過程，因此研究者從中共官方公佈的文件著手分析，是必要的研究方法之一，例如中共國家領導人在中央委員會全體會議的政治工作報告，這類官方資料在一般民主國家可能被視為宣傳的官樣文章，沒多少人會關心，但是在中國則完全不可忽視，國家領導階層決定的政策方向、目標會預先具體顯示其中，是中共政策執行的綱領性指導文件；另一種是官方非正式報告的文件，但極具研究價值，例如國家領導人的重要演說或談話，可從中判斷中共領導階層政策意向與政治意識，具有指標性的意義。此外，參閱已有的相關研究專書、期刊、論文等，以瞭解相關議題的研究概況，對研究者而言是必要的功課。

（二）歷史研究法（Historical Method）

歷史研究法也稱為史學研究法，是對發生久遠之前的人類事件或活動，蒐集相關資料、文獻，予以系統的彙編整理，探討其來龍去脈、歷史因果，從中獲得對該事件系統性的認識，以能鑑往知來，甚至賦予該事件或活動新的歷史意義與價值。

中共黨政領導幹部制度屬中共政治制度的一環，其改變係政治變遷所

⁸ 董立文，2004，〈從權利繼承看中共政治發展的非制度化〉，林佳龍主編，《未來中國 退化的極權主義》，台北：時報文化，頁 129-163；寇健文，2004，〈權力轉移與梯隊接班機制的發展〉，丁樹範主編，台北：時報文化，頁 53-72。轉引自寇健文，《中共菁英政治的演變：制度化與權力移轉 1978-2004》，台北：五南，2007，頁 4。

致，因而研究中共黨政領導幹部制度必然要論及中共的政治變遷與國家領導人在制度形成過程中扮演的角色。本研究係以探討中共黨政領導幹部選拔制度為主軸，為能深入呈現制度的特質與理論內涵，將同時概述過往中共幹部制度的重要特色以及現行制度形成的歷史背景與政治環境。此外，在強人、元老治國的年代，他們的思想與言論是中共治國的理論基礎，極具參考價值，也將成為本研究的重要資料來源。

第三節 研究流程、章節安排、研究限制與名詞界定

一、研究流程

本研究係假設中共進行黨政領導幹部選拔制度改革係其綜合國力提升的重要原因之一，因而對其黨政領導幹部選拔制度進行研究。本研究進行的流程如圖 1-1。

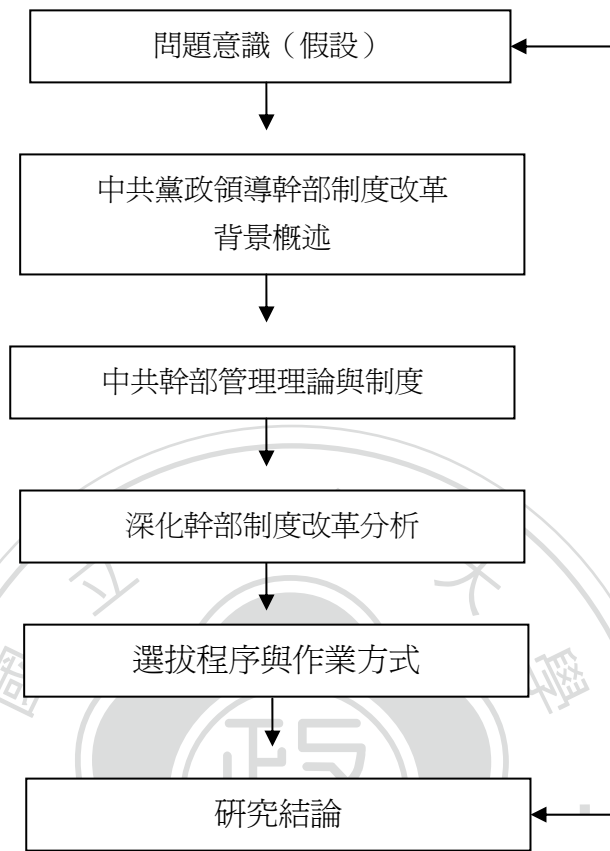


圖 1-1 研究流程

二、章節安排

本研究將分成六個章節論述中共黨政領導幹部制度。第一章為緒論，共分為五小節，分別為：研究動機與目的、研究途徑與研究方法、研究架構與章節安排、研究限制與名詞界定、相關文獻探討。

第二章係對中共幹部制度改革的背景進行概述分析，分為四小節，分別為：推動改革開放挽救中國經濟、經濟改革帶動政治改革、鄧小平主導下的幹部人事制度改革、幹部人事制度改革再出發。

第三章係初步探討中國特色社會主義制度下的黨政領導幹部管理理論與管理制度特色，分為三小節敘述，分別為：社會主義民主、黨的建設

與幹部選拔制度、中共黨政領導幹部理論基礎、中共黨政領導幹部選拔制度改革歷程分析。

第四章係重點分析中共深化幹部管理制度改革的特色與成果，分為三小節敘述，分別為：符合中國特色社會主義需求的選拔標準、幹部工作趨向民主化、反腐倡廉—預防腐敗體系的建立。

第五章則在依據《中共黨政領導幹部選拔任用工作條例》對現今中共黨政領導幹部整個選拔作業方式給予梗概的分析，分為四小節，分別為：建立具備堅定共產主義理想的幹部隊伍、中國特色社會主義民主下的幹部選拔程序、選拔方式多元化與退離職機制、紀律和監督。

第六章為結論，提出研究後的發現、心得以及建議。

三、研究限制

研究限制是處理研究議題時由於方法與資料上的限制與不足，使得研究結果有其侷限性。本研究將會有以下限制：

(一) 幹部制度雖然也是中共政治制度的一環，但由於屬實務性的制度改革，比較不具政治敏感性，而且制度的改革必須佐以廣宣推廣，資料大多隨即公開，因此官方資料取得較易，但政治學者、中國問題專家對這方面的關注不若對國家領導階層政治繼承問題來得注意，這方面的研究資料也就相對不足，故本研究將以中共官方資料與中國學者的專書專刊為主要來源，是為本研究的限制之一。

(二) 中共管理制度雖係由中央統一規定，但各省各地有其特有的社會、文化差異，尤其改革開放以後，地方權限提高，一個政策、一個原則性的決定下發後，怎麼“玩”這個決定，各地實際實施結果常存有極大差異性，因此本研究中提出之實際案例僅為個案說明，不一定表示該案例可推論至全省、全國各地，是為本研究的限制之二。

(三) 中共公告之人事統計資料常表示係「不完全統計」，因此統計數字與真實數字應有誤差存在，惟為反映趨勢發展與狀況，本研究仍會引用少數的「不完全統計」，是為本研究的限制之三。

(四) 本研究過程中並無實地訪談、觀察等研究方法的運用，純係文獻與制度面的分析與探討，因此研究結果缺少實際執行面細部的分析與介紹，是為本研究的限制之四。

四、名詞界定

幹部：幹部是外來語，最早源於拉丁文 *La Dre*，為英、法、俄等國所用。幹部是從俄語音譯而來。⁹1922年7月，中國共產黨第二次全國代表大會制定的黨章中首次使用了「幹部」一詞。從此以後，在黨和國家機關、軍隊、人民團體、科學、文化等部門和企事業單位中擔任一定公職的人員都稱為幹部。中共黨章規定：「黨的幹部是黨的事業的骨幹，是人民的公僕」。中共使用幹部一詞，主要在區別其與任何剝削階級官吏的根本不同。¹⁰另《國家公務員制度全書》記載，建政前，幹部是指那些脫離生產參加革命並負有一定職責的人員，建政後，凡屬由國加財政支付報酬，在中共黨委系統、國家機關、民主黨派、人民團體機關工作的人員，以及企事業單位工作的管理人員和各級各類專業技術人員統稱幹部。¹¹

領導幹部：是指在中共黨委系統、國家機關、人民團體機關以及國有企業、事業單位工作並負擔一定領導職務的幹部。¹²

黨政領導幹部：是指在各級黨委、人大常委會、政府、政協、紀委擔負一定領導職務的幹部。¹³

幹部選拔制度：也可稱為「幹部選拔任用制度」或「幹部任用制度」。選拔與任用是兩個不同的階段，但從幹部制度的角度研究或運用時，是把二者作為一個統一的綜合概念使用。¹⁴中共黨史百科對「幹部任用制度」的解釋是：「幹部任用制度是幹部人事制度的重要內容，它泛指選拔、錄用、任免幹部的原則、方

⁹ 吳瀚飛，《中國公開選拔領導幹部制度研究》，北京：中國社會科學出版社，2002，頁3。

¹⁰ 中共黨史百科，人民網，檢索日期：2010/4/9，

<http://dangshi.people.com.cn/GB/165617/173273/10415233.html>。

¹¹ 《國家公務員制度全書》，中華人民共和國人事部編，1994。轉引自 吳瀚飛，《中國公開選拔領導幹部制度研究》，頁4。

¹² 吳瀚飛，《中國公開選拔領導幹部制度研究》，同前註，頁4。

¹³ 吳瀚飛，《中國公開選拔領導幹部制度研究》，同前註，頁4。

¹⁴ 吳瀚飛，《中國公開選拔領導幹部制度研究》，同前註，頁4。

式方法及程式等一系列制度的總稱。」¹⁵

本研究所稱「幹部」泛指「黨政領導幹部」；研究內容對黨政領導幹部的選拔與任用制度均有涉獵，但研究重點在「選拔」，因此本論文名稱定為「中共黨政領導幹部選拔制度之研究」。

第四節 文獻探討

中共黨政領導幹部均具有國家公務員的身份，但是他們的選拔管理制度另有一套建制，既不同於非領導職務的國家公務員，更不同於西方文官制度，有關這方面的探討與論述，概述如下：

一、國內專書與專刊

中共於 1993 年試行國家公務員制度，1994 年施能傑在其《公共人事制度設計的原則：台灣地區與大陸地區的初略性比較》一文中即指出，台灣地區人事制度已隨政治轉型減少為政治服務的價值，加強落實功績保障制度；大陸地區公務人員制度雖引進公開、競爭、效率等管理機制，但西方功績人事制度價值，並不符合具有中國特色的需求，因此其人事制度並無意追求西方功績人事制度理念。¹⁶ 因此，要認識中共的幹部制度與理論，不能用西方文官制度的視角來分析，因為中共堅持建立的是與中國特色社會主義相適應的幹部人事制度。

有關幹部革命化、年輕化、知識化、專業化方針對中共黨政領導幹部的影響分析，《中共「幹部年輕化」與政治繼承》（寇健文，2001）與《中共十七大與政治菁英的新老交替》（寇健文，2005）兩篇專論曾經提出這方面的探討。前者主要在探討幹部年輕化後形成的離休年齡與任期限限制等規範，並評估這些規範對中共政治繼承可能產生的影響；後者則是從中共十

¹⁵ 中共黨史百科，人民網，檢索日期：2010/4/9，<http://dangshi.people.com.cn/GB/165617/173273/10415262.html>。

¹⁶ 轉引自：蕭智遠，2007，《兩岸公務人員考選制度之比較研究》，政治大學碩士論文。

七大前省部級領導班子換屆、異動的趨勢，分析十七大中央政治局人事的可能走向。此外，《中共菁英政治的演變：制度化與權力移轉 1978-2004》一書（寇健文，2005）著重在探討改革開放以來，中共政治菁英權力移轉的制度化趨勢分析與判斷，提出對中共菁英政策制度化趨勢的判斷：權力競爭的規範增加，受拘束的幹部層級提高，例外個案減少；領導人出現循序漸進、按部就班的接替式生涯發展規律；集體領導模式趨於穩定，出現固定的職務分工與排名規律；最高領導班子開會常態化，成為實質決策中心，領導機構間的分工逐漸明確。

至於探討中共黨政領導幹部制度改革並進行制度面分析的，則有《中共「深化幹部人事制度改革綱要」的頒佈與推行》（熊自健，2002），專論中分析了中共對人才隊伍建設的部署，對黨政幹部、國有企業事業各類人才的制度改革與管理機制進行了分析，並認為「深化幹部人事制度改革綱要」實施後，對中共黨政幹部的政治生態會產生深遠的影響為：中共組織部門將由知人善用的伯樂角色，變為規則的制定者與裁判員，由重選拔輕監督轉變為選拔和監督並重；黨政領導幹部制度改革成功，將促進幹部新陳代謝，有利於梯隊接班，維繫政權穩定；依法管理、公平競爭、能上能下將激發幹部的積極性與創造性，增強國力；經由公開選拔、競爭上崗選拔出來的領導幹部以專業、業績、形象為導向，如何促使省部級以上高層領導幹部更加落實責任政治，由人民檢驗去留，將成為中共幹部制度改革更為重要的工作。

《中國大陸幹部培養與選拔的制度化觀察》（亞太和平研究基金會政策報告 2009），本報告係在闡述中共幹部培養制度、中共幹部選拔的可能作為與意涵（包括十八大前中共組織工作與幹部政策的觀察重點），並對廣東幹部考核制度之改革及其推行全國的可能性與中共基層幹部選拔試點沿革及推行全國的可能性進行分析與研判。

二、國內論文著作

《中共「十六大」後共青團幹部崛起之意涵與影響》（李福龍 2009），本論文係分析中共共青團性質與功能，團幹崛起原因、特點與影響，並探討「十六大」後團幹崛起現況。

《中共軍事幹部培育政策之研究》(吳漢 2008)，中共在鄧小平時代，提出國防現代化，實施消腫裁軍、質量建軍。至江澤民時代大力倡導「科技強軍」，中共的軍事幹部培育政策、發展過程與具體措施。

《兩岸公務人員考選制度之比較》(蕭智遠 2007)，本篇論文係探討及比較兩岸公務員的考選制度及考選技術，分析中共幹部制度之建制、主要弊端與改革，也對兩岸公務員制度之異同提出說明。

《中共民族幹部政策與培訓制度之研究》(劉孟球 2005)，本研究係探討在中共領導下的民族幹部政策與民族幹部培訓制度，並檢視其民族政策及民族工作的實踐性。

《中共政治體制改革中官僚體制之變遷 1978~2002》(莊達欣 2003)，本篇論文在分析改革開放以來，中共官僚體制的角色與變遷，並探討中共建構獨立官僚體制的可能性，以及對中共的影響。

《江澤民統治時期幹部政策之研究》(何英州 2002)，顧名思義，本論文係以江澤民主政時期的幹部政策為研究對象，探討該時期幹部政策的具體目標、幹部政策的具體內涵、幹部政策對中共政治、經濟、社會層面的影響。

《中共公職幹部人事制度改革之研究(1978-1994)——兼論其「國家公務員」制度之建立與發展》(洪雲霖 1993)本篇博士論文以中共十三大以來的國家行政機關工作人員(不含工勤人員)為對象，分析中共幹部制度之發展與改革，探討人事管理體制之宏觀分析、人力引進與調節以及幹部體系轉化的檢視與調適。

《中共幹部人事制度改革之研究(1978-1991)》(劉奕湘 1992)，本論文係探討中共路線轉變後幹部人事制度之更新與未來可能發展。

《中共「第三梯隊」幹部政策之研究》(唐鳳萍 1985)，本論文主在討論中共「第三梯隊」幹部政策的形成背景、內容、目標、執行，並對其現況作一評估展望。

《中共改革幹部政策與人事制度之研究》(蘇登林 1984)，本論文在探討中共幹部存在之問題，中共改革幹部政策與人事制度之內涵。

《現階段中共改革「領導制度」及「幹部制度」之研究》(金春坤 1983)，本論文係從馬列主義有關領袖與幹部的理論分析中共的領導制度、幹部制度。

三、中國大陸有關專書與專刊

《中國公務員制度》(徐頌陶 1997)，本書旨在說明中共建立、推行公務員制度的歷史背景與過程，對國家公務員暫行條例時期的公務員體制有詳細的說明。

《中國公開選拔領導幹部制度研究》(吳瀚飛 2005)，本專書是作者 2001 年在中國社會科學院研究生院馬列系的博士論文，作者認為隨著社會主義市場經濟和民主政治的發展，薦舉委任制越來越表現出無法適應社會主義現代化建設對領導人才迫切需求的嚴重弊端，推行公開選拔領導幹部制度(簡稱公選制)是中國幹部制度改革和發展的必然結果。文中分析了公選制的基本原則與運行原理，也將公選制與委任制、選任制、考任制、科舉制與西方文官制等進行比較，最後並對擴大實施公選制將會遇到的制約因素進行分析，並建議幹部選拔方式應逐漸朝向公選制為主，建立公開選拔領導幹部制度運行宏觀管理與業務指導系統及技術支持系統，以擴大公選制範圍，最終使多數副部級領導幹部通過公開選拔方式產生。

《中國幹部選拔的問題與對策研究》(于學強 2009)，本書在探討中共領導幹部的選拔價值、選拔客體、選拔主體及選拔路徑等過去的現象以及當前的方向，也對重要缺失與問題提出深入的分析。此外，作者針對如何拓展幹部選拔的知情權、參與權、選擇權與監督權，與強化責任推進幹部選拔制度建設等政策面，提出了中肯的對策建議，是一本值得相關研究者參考的專書。

四、中國大陸論文著作

《新時期選拔任用黨政領導幹部現狀與對策研究》(張建英 2009)，本論文在探討選拔任用黨政領導幹部的理論依據與發展方向與現今選拔任用黨政領導幹部的現狀、如何擴大幹部選拔工作的民主、如何完善考核

評價體系等方面提出意見。

《論我國領導幹部考察中存在問題及對策》(鐘亮 2009)，本文在探討領導幹部考察工作中存在的問題，挖掘考察失真背後的原因，試著提出健全和完善領導幹部考察工作機制的建議，並以廣州市番禺區在區管領導幹部考察工作為例，探索構建先進合理幹部考察體系的可行性方案。

《公共行政民主化進程中的領導幹部公開選拔制度研究—兼以湖北省公選副廳級領導幹部為個案》(黃巍 2005)，本文是探討公開選拔制度的概念與執行框架，並以湖北省 2005 年公開選拔副廳級領導幹部為例，提出運行的成效與問題。

《黨政領導幹部任用中民主推薦制度的研究》(徐紅斌 2005)，本文在探討民主推薦制度在黨政領導幹部選拔任用中的重要性與民主推薦的參與範圍、執程序、方式、主體心態、推薦結果，並對民主推薦制度存在的問題提出說明。

《新時期選拔任用黨政領導幹部現狀與對策研究》(張建英 2009)，本論文在探討選拔任用黨政領導幹部的理論依據與發展方向與現今選拔任用黨政領導幹部的現狀、如何擴大幹部選拔工作的民主、如何完善考核評價體系等方面提出意見。

《論我國領導幹部考察中存在問題及對策》(鐘亮 2009)，本文在探討領導幹部考察工作中存在的問題，挖掘考察失真背後的原因，試著提出健全和完善領導幹部考察工作機制的建議，並以廣州市番禺區在區管領導幹部考察工作為例，探索構建先進合理幹部考察體系的可行性方案。

第二章 中共幹部制度改革背景分析

第一節 推動改革開放挽救中國經濟

一、階級鬥爭與貧窮落後的中國

中國共產黨是馬克斯主義與中國工人運動相結合的產物，從一開始就拿起馬克斯主義階級鬥爭的武器。中共一大（1921年）綱領規定：黨要直接實行社會主義革命，革命軍隊必須與無產階級一起推翻資本家階級的政權，直到社會階級區分消除。毛澤東強調：「誰是我們的敵人，誰是我們的朋友，這個問題是革命的首要問題」。體現在政權建設和幹部選拔中，就是具有鮮明的階級性。中共中華蘇維埃時期憲法大綱規定：「全部政權屬於無產階級的工人、農民、紅軍兵士及一切勞苦民眾，一切剝削者和反革命分子沒有參加政權政治自由的權利。」因此，直至中共建政後，幹部選拔仍有「非此即彼」的階級鬥爭色彩。¹

建政初期，爲了政權建設與經濟恢復，中共幹部隊伍的標準是「又紅又專」，中共從革命隊伍中選拔一批政治覺悟高、思想先進、值得信賴的幹部進到政府部門，同時吸收舊社會的 70 萬知識分子，形成幹部隊伍中的知識分子幹部階層，並以留用方式將原來國民黨政府機關人員留下，形成幹部隊伍中的改造任用階層。但是這樣的吸收、安排並沒有改變工農幹部是幹部隊伍核心地位的特色。之後，隨著階級鬥爭意識的不斷增強，「專」的標準漸被「紅」的要求吞噬。文革時期，幹部選拔由「革委會」把持權力，選拔標準重階級鬥爭，輕領導才能；重家庭出身，輕現實表現；重政治，輕業務。即便文革後初期，中共選拔幹部還是比較強調政治標準，幹

¹ 于學強，《中國幹部選拔的問題與對策研究》，北京：中國社會科學出版社，2009年4月，頁42-43。

部標準仍向「又紅又專」的方向發展。² 一切向政治看的幹部選拔標準，得到的結果是社會極度貧窮與落後。中國人窮到什麼地步呢？1975年9月，毛澤東對越共領導人黎筍說：「現在天下最窮的不是你們，而是我們。」哪怕越南燃燒了三十年不停的戰火，經歷美國狂轟爛炸，中國人還是窮過越南人。³

1976年9月毛澤東過逝，這時中國的經濟已近崩潰，部分中共領導高層早已意識到必須進行革命性的改革，調整政治路線、改善人民生活，此時，中共內部漸漸醞釀一場改造中國命運的改革運動。

二、鄧小平復出與改革開放

社會主義國家的改革，事實上是一場社會、政治的全面革命。⁴ 1978年12月18日~22日召開的中共第十一屆三中全會是中共政治改革的里程碑。大會中心議題是要把全黨工作重點轉移到社會主義現代化建設。全會作出了從1979年起，全黨工作戰略決策的重點是社會主義現代化建設，要求糾正急於求成的錯誤，解決國民經濟比例嚴重失調，認真改革過分集中的經濟管理體制，反對接受和製造個人崇拜，健全社會主義民主，強化社會主義法治，實施民主集中制，實施集體領導。⁵ 十一屆三中全會確定了中共改革開放的基本路線，根本的改變了中國發展方向，是中國命運的轉捩點，現今研究中共改革開放，大多是以這個會議為起點。

鄧小平是中共建政的重要功臣，毛澤東評價他是「人才難得，政治思想強」。由於鄧小平反對大躍進及大文化大革命，1967年被撤銷所有官職，遭到批鬥、勞動監督的命運。1973年在周恩來的力薦和支持下，毛澤東又再度重用他，恢復他國務院副總理職務，並任命他為中共中央軍委會副主席兼中國人民解放軍總參謀長。1976年1月周恩來過逝，鄧又被批為「死不悔改的走資派」、「不堅持階級鬥爭」，毛也不能容忍他糾正「文化大革

² 于學強，同前註，頁 63-65。

³ 張戎譯，Jung Chang (張戎)、Jon Halliday (喬 哈利戴) 原著，《毛澤東 鮮為人知的故事 MAO：The Unknown Story》，香港：開放出版社，2006，頁 557。

⁴ 劉靜貞譯，天兒 慧原著，《中國 蛻變中的社會主義大國》，臺北：月旦出版社，1994，頁 24。

⁵ <中國共產黨第十一屆三中全會簡介>，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，人民網，檢索日期：2009年10月9日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441896.html>。

命」的錯誤，鄧小平遭到一場名為「批鄧、反擊右傾翻案風」的批鬥⁶，1976年4月鄧小平又再次被「撤銷黨內外一切職務，保留黨籍，以觀後效」，直到毛澤東過逝（1976年9月）⁶。

1977年3月，中共中央召開工作會議，黨國元老葉劍英、陳雲呼籲爲了中國革命和中國共產黨的需要，讓鄧小平重新參加中央領導工作，1977年7月，中共十屆三中全會決定恢復鄧小平原有的全部職務。⁷

在心身俱疲的億萬民眾與幹部的盼望中，鄧小平又再次復出，正因爲他嘗盡了政治的心酸，才能如此巧妙地避過政治的混亂，趕走毛澤東的指定接班人華國鋒。⁸ 中共的改革開放運動從此展開。

天兒 慧在他的《中國 蛻變中的社會主義大國》中說道（1994，頁138~139）：

在那種明顯的「不得不變」的經濟、社會背景下，華國鋒也表現出積極投身現代化的態度，不過，他繼承權力的正當性最大根據是毛的遺言「你辦事，我放心」，自然要繼續強調文革路線。之後，華還被攻擊無計畫的實施現代化政策，最後華被逼得公開地自我批判，請辭黨主席。1982年中共召開十二全大會時，可以說，鄧小平時代正式揭幕。

第二節 經濟改革帶動政治體制改革

一、幹部選拔制度是中共政治體制的重要核心

中共是馬克斯主義唯物史觀的信奉者，認爲歷史發展最基本的規律是生產力決定生產關係，生產關係對生產力有反作用（促進或阻礙）；經濟基礎決定上層建築，上層建築對經濟基礎具有反作用。這種作用與反作

⁶ 劉金田、張愛茹編著，《鄧小平》，香港：三聯書店，2003，頁106~115。

⁷ 劉金田、張愛茹編著，同前註，頁120~121。

⁸ 劉靜貞譯，天兒 慧原著，同前註，頁139。

用，是人類社會的基本矛盾，也是推動社會發展的動力。社會的經濟基礎主要體現在社會的經濟制度，經濟基礎決定的上層建築包括政治上層建築和思想上層建築，政治制度構成該社會的政治上層建築，意識形態構成該社會的思想上層建築。政治制度包括國體、政體、法律制度、行政制度、政黨制度、選舉制度、幹部人事制度等。⁹ 而社會主義國家的領導幹部擔負領導工作，是黨和國家路線、方針、政策的決定者與實現國家管理目標的重要保障；幹部隊伍的水平素質直接決定黨與國家的前途命運，任何社會的統治階級都必然借助幹部選拔任用制度來鞏固經濟基礎，進而鞏固統治地位。幹部制度是社會主義國家政治制度中一個重大的全局性問題，也是政治上層建築中的一個重要問題。¹⁰

中共對組織路線與幹部選拔的關係並持有如下的看法：「黨的組織路線是黨根據其政治路線所訂定的組織工作的根本方針和準則，是黨的政治路線的保障」，「幹部工作是黨的組織路線的重要組成部分，而幹部選拔則是這個重要組成部分的核心」¹¹ 因此，當中共決定調整其政治路線，實施改革開放戰略，為政治路線服務的組織路線勢必跟隨調整，選拔出適任的各級領導班子，以保證中共改革運動成功，而當時幾乎毫無章法的幹部選拔工作自然成為改革的第一目標。

二、從一元化領導到集體領導

由於凌駕政黨、法制之上而且完全不受監督的個人極權領導造成不可挽救的文革浩劫之慘痛經驗，以及為了實現十一屆三中全會確定的社會主義現代化建設，鄧小平復出後積極改變中共領導階層的領導體制。中共中央領導體制代表著其最高領導階層意志實現與權力展現的方式。

中共建國以來的前 30 年，實施的是高度極權的黨的一元化領導，也就是「一元體制的絕對領導權威」(Absolute Leadership Authority of Monopoly System)，基本特徵是以黨代政，不重法制，通過黨及黨的領導者個人言論實現國家領導。此一階段又可細分 1949 年 9 月至 1957 年 4 月

⁹ 吳瀚飛，《中國公開選拔領導幹部制度研究》，北京：中國社會科學出版社，2005，頁 16-17。

¹⁰ 吳瀚飛，同前註，頁 18-19。

¹¹ 于學強，同前註，頁 37。

及 1957 年 5 月至 1978 年 12 月兩個階段。前一階段基本上是黨對國家政權機關的全面領導，黨的領導人大都進入國家機構，黨與民主派關係較好，以中共為領導力量的核心成立所謂的「聯合政府」，並得到其他黨派的承認，從中央至各級機關及人民團體實行黨組制度，¹² 以保證黨的領導，¹³ 也接受民眾與其他黨派的監督。鄧小平 1957 年 4 月曾經在西安幹部會議上指出：「我們黨要特別警惕，憲法上規定了黨的領導，黨要辦得好，就要…受監督，就要擴大黨和國家的民主生活。」鄧小平所指的監督，一是指黨對共產黨員的監督；二是群眾對黨的監督，要擴大群眾對黨及共產黨員的監督；三是要擴大民主派及無黨派民主人士對共產黨及共產黨員的監督，如此黨才會跟民眾在一起。¹⁴

後一階段則有了很大的改變。1957 年下半年開始，毛澤東先後展開了反右派、大躍進、文化大革命等運動，這些政治運動代表著對社會主義法制的輕視和否定，是個人權威凌駕法制之上，是無政府主義的集中表現，它與人治相伴而生，和“個人全面專政”互為表裡。¹⁵ 極權式的一元化領導體制，法律只能做為辦事的參考，導致文革結束前的 20 年，唯一享有國家立法權的全國人大除通過一件「全國農業發展綱要」和 1975 年修訂憲法外，竟沒有制定一部法律，原有的法律與憲法也已形同虛設。¹⁶ 此一時期，建政初期的多黨合作精神已不復存在，黨對軍隊、對國家政權實施絕對的個人集中領導，國家監督機制蕩然無存。

1979 年 7 月，鄧小平在一場演說中指出，黨的政治路線就是要搞社會主義現代化建設，政治路線要貫徹落實靠的是組織路線，中國的穩定及現代化的實現，要有正確的組織路線來保證，而解決組織路線最大最迫切的

¹² 「黨組」是中共於非黨組織的領導機關（國家及地方各級機關、組織等）內成立的黨組織，主要任務為：負責貫徹執行黨的路線、方針、政策；討論和決定本單位的重大問題；做好幹部管理工作；團結黨外幹部和群眾，完成黨和國家交給的任務；指導機關和直屬單位黨組織的工作。黨組內設書記、副書記，例如國務院黨組書記現為總理溫家寶。

¹³ 蔣金暉，〈從堅持黨的“一元化”領導到依法治國〉，《黨史研究與教學》，2000 年第 1 期，頁 30。

¹⁴ 〈共產黨要接受監督〉，《鄧小平文選第一卷》，人民網，檢索日期：2009 年 10 月 11 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69694/4949592.html>。

¹⁵ 劉桂田、王素霞，〈中共政權權力監督的理論與實踐〉，載於《政黨與近現代社會研究》，劉景泉、郭德宏主編，天津：天津人民出版社，2008，頁 445。

¹⁶ 蔣金暉，同前註，頁 33。

問題是選好接班人。組織路線是個很大的問題，我們不是沒有人才，而是被按住了，希望老同志能退讓，打破論資排輩的框架，選出贊同黨的路線的年輕同志接班。演講中也提到要解決機關臃腫、建立退休制度等問題，才能真正解決組織路線問題。¹⁷ 這是鄧小平復出後第一次公開提到對中共幹部制度改革的期待，一年後他將他對領導制度改革的理念與規劃，更完整、具體的在中共中央政治局會議上提出正式報告，預告著中共的領導制度將有突破性的改變。

1980年8月，鄧小平在中央政治局擴大會議上發表了一篇重要演說〈黨和國家領導制度的改革〉¹⁸，鄧小平表示：「改革黨和國家的領導制度及其他制度的目的，是爲了…加速現代化建設事業的發展」，演說中分析了現行領導制度、幹部制度存在官僚主義、權力過分集中、家長制、幹部領導終生制等特權現象及造成這些現象的原因，並提出要逐步實施改革，包括修改憲法，以保證人民真正享有管理國家各級組織、事企業的權利，享有充分公民權；解決黨政不分、以黨代政的問題，中央主要領導不兼任政府職務；不允許權力過分集中，各級黨委要真正實行集體領導和個人分工負責相結合；兼職、副職不宜過多，除了會妨礙選拔更多更適當的同志來擔任領導工作，也影響工作效率並助長官僚氣息。

三、幹部制度改革由中共高層自身做起

有關接班人問題，鄧小平強調要給優秀的中青年同志騰出臺階，讓中青年接班走上第一線，建立年輕化、知識化、專業化的幹部隊伍，要建立幹部退休制度、健全幹部選舉、招考、任免、考核、彈劾、輪換制度及職務分類管理制度等，領導幹部實施任期制，任何領導幹部的任職都不能是無限期的。¹⁹ 演說中完整說明中共政治體制改革的藍圖與方向。8月31日這份文件獲得政治局會議討論通過，成爲中共領導體制、幹部體制改革的綱領性文件，也確定要實施經濟體制改革，政治體制改革是必要的配套措

¹⁷ 〈思想路線政治路線的實施要靠組織路線來發展〉，《鄧小平文選第二卷》，人民網，檢索日期：2009年10月12日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69695/4949685.html>。

¹⁸ 〈黨和國家領導體制的改革〉，《鄧小平文選第二卷》，人民網，檢索日期：2009年10月11日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69695/4949714.html>。

¹⁹ 〈黨和國家領導體制的改革〉，同前註。

施，例如：修改憲法，讓國民享有更充分的公民權；實施黨政分開、集體領導；廢除幹部領導終身制特權；建立健全的幹部制度以建立符合四化標準（革命化、年輕化、知識化、專業化）的幹部隊伍等。

鄧小平並於會議上預告，半個月後（1980年8月底）召開的中共第五屆人民代表大會第三次會議，國務院領導成員變動將是該次會議的主要議題。身兼國務院總理的華國鋒將辭去總理職位，改由趙紫陽接替；身兼副總理的鄧小平、李先念、陳雲、徐向前、王震、王任重也將提出辭呈，改由較年輕的同志擔任；人大常委會副委員長及政協副主席經過協商也將準備變動。該提議於1980年9月10日獲得通過。²⁰ 這個決議展現出中共中央對幹部制度改革的決心，而且是由上開始執行，起到帶頭示範的作用，也揭開了中共幹部制度改革的序幕。

1981年6月中共中央召開第十一屆六中全會，會中通過「關於建國以來黨的若干歷史問題的決議」，徹底否定了文化大革命與「無產階級專政下繼續鬥爭」的論述，但肯定了毛澤東的歷史地位與毛澤東思想。會中改選胡耀邦為中央委員會主席，趙紫陽、華國鋒為副主席；鄧小平為中央軍委主席；胡耀邦、葉劍英、趙紫陽、李先念、陳雲、華國鋒為中共中央政治局常務委員。

由以上當選名單分析，趙紫陽當選中共中央委員會副主席、政治局常務委員，屬中共中央重要幹部，但同時也是國務院總理，而現任（第十七屆）中共總理溫家寶同樣也是身兼中共中央政治局常委，黨組書記，因此，鄧小平所說「中共主要領導不兼任政府職務」，實際作法是黨中央最高領導人不兼任政府職務，但政府機關最高領導人仍是黨中央政治局常務委員，屬於集體領導重要成員之一。中共「黨政分開」顯示在國家領導人的安排上仍是以黨領政，服從黨的領導是其堅固的黨政基本關係，服膺馬克斯列寧主義與毛澤東思想、堅持共產黨領導仍是不可動搖的治國綱領。

²⁰ 新華網，〈接受華國鋒辭去中華人民共和國國務院總理職務的請求〉，檢索日期：98年10月12日，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-10/18/content_2104759.htm。

四、黨政運作模式

中共政治體制改革的第一步是領導體制改革，「黨政分開」是其改革成功與否的關鍵。²¹ 最早提出黨政分開的應屬中共第一代領導群中唯一有法學專業素養的律師董必武。綜合歸納董必武對黨政分開的見解為：黨無論在什麼情況下，不應把黨的機關的職能和國家機關的職能混同起來；黨領導國家政權，但不直接向國家政權機關發號施令，而是強化政權機關，使其發揮政權的作用，更好地實現黨的政策。1954年他在全黨全國宣傳工作會議上指出：「黨的組織要領導國家機關工作，這是不可動搖的原則」；「黨對國家政權機關的正確關係應當是：一、對政權機關工作的性質和方向應給予確定的指示；二、通過政權機關及其工作部門實施黨的政策，並對他們的活動實施監督；三、挑選和提跋忠誠而有能力的幹部（黨的與非黨的）到政權機關去工作。」²²

趙紫陽在 1987 年十三大政治報告中也提出黨政分開，指出黨政分開係指黨、政組織在職能上分開，在兩大系統上各司其職，黨領導人民制定憲法與法律，建立國家政權、群眾團體和各種經濟文化組織，黨應保證政權組織充分發揮職能，而不是直接執行工作。黨與民眾在一起行使監督職能，黨的領導是政治領導，也就是政治原則、政治方向、重大決策的領導及向國家政權機關推薦重要幹部等；政治領導的主要方式是：使黨的主張經過法定程序變成國家意志。黨政不分實際上降低黨的領導作用，黨政分開才能提升領導水準。²³

從以上資料分析可知，中共黨政分開的目的在於加強、改善黨的領導，而非削弱黨的領導，黨仍然要掌握大方針與大原則，至於執行面由政府部分落實；黨的角色由毛澤東時期的「直接領導」轉而為鄧小平時期的「間接領導」。²⁴ 1994 年中共十四大四中全會上作出了〈中共中央關於加

²¹ 師霞，〈為什麼要實行黨政分開〉，人民網，檢索日期：2009 年 10 月 11 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64156/64157/4418499.html>。

²² 張恒，〈董必武的法治思想淺析〉，《湖北廣播電視大學學報》，29（10），2009，頁 80。

²³ 趙紫陽，1987，〈沿著有中國特色的社會主義道路前進〉，人民網，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，檢索日期：2009 年 10 月 11 日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526369.html>。

²⁴ 邵宗海，〈中共中央領導工作小組的組織定位〉，《中國大陸研究》，48（3），2005，頁 6。

強黨的建設幾個重大問題的決定〉，強調要按照已有部署，繼續把黨的思想建設放在首位，推動全黨同志對建設有中國特色社會主義理論的學習不斷向廣度和深度發展。要圍繞什麼是社會主義、怎樣建設社會主義這個基本問題，聯繫實際，把握理論的科學體系，統一全黨思想，堅持黨的基本路線一百年不動搖。²⁵中共透過黨的建設，強化黨的監督與領導，不論是監督還是領導，中共黨政分開定義下的黨政界線是難以清楚劃分的。

另外必須一提的是，中共中央黨政運作模式下設有一個「中央工作領導小組」，具有「黨政協調」或是「黨政運作」的機制，也具有決策機能。該小組五〇年代成立之初，隸屬於中央書記處，1987年以後，轉隸屬於中央政治局與其常委會直接領導，地位與中央書記處平行。毛澤東時期企圖以黨取代政府，以黨代政或黨政合一是中央工作領導小組產生的原始動力；鄧小平、趙紫陽等人倡「黨政分開」，認為黨抓大政與原則，政府只在執行層次，在黨主控之下，繼續領導政府與監督政策之推動。²⁶

中央工作領導小組的地位隨著黨政分開的倡議而抬升；此外，過去作為行政機關與黨委間溝通管道的黨組，雖於十三大後局部裁撤，但之後已重新恢復，中央工作領導小組得以直接與行政機關進行溝通，透過這個機制進而整合出黨與政府之間的共識基礎；就決策層面而言，這是一種由黨的中央工作領導小組擔任中介銜接角色的集體決策，其產出項同時既為黨，亦為政府之決策。²⁷

中共將自己定位為中國人民生活、社會活動、國家決策的實質領導者，與非共產國家的「以黨領政」、「黨政分離」在實質意義上及內涵上是極為不同的。中共認為他的核心領導地位是在「新民主主義革命」²⁸的鬥

²⁵ 江澤民，1994，〈中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定〉，人民網，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，檢索日期：2010年7月7日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65396/4441763.html>。

²⁶ 邵宗海，同前註，頁19。

²⁷ 邵宗海，同前註，頁2-6。

²⁸ 毛澤東將中國革命進程分為兩階段，第一階段為新民主主義革命，第二階段為社會主義革命。新民主主義革命是指1919年五四運動起至1949年中共建政，殖民地半殖民地的中國由無產階級領導的反帝國反封建反官僚資本主義的無產階級革命。毛澤東，〈新民主主義論〉，1940年1月陝甘寧邊區文化協會演講，人民網，毛澤東選集第二卷，檢索日期：2009年10月17日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/70190/70197/70352/4950671.html>。

爭中確定的」，多黨合作及政治協商也必須是以堅持共產黨領導為前提。²⁹ 實施「黨政分開」目的是為加強黨的領導，中共自許是代表人民監督政府、反映人民利益的政黨，是中國政治方向、政治原則的領導者。經過 30 年的改革開放，中共摸著石頭過河，將中國建設成一個具有中國特色的社會主義國家，黨和國家的領導方式、管理制度雖然有所變革，惟從政治學角度分析，中共政治體制並未過度至威權體制，仍然是屬於極權政黨制的國家。³⁰

第三節 鄧小平主導下的幹部人事制度改革

社會主義國家經濟以公有制為主，中共實施改革開放，全力建設社會主義現代化國家，最需要也最缺乏的是人才。中共建政初期，領導幹部主要來自 1949 年 9 月以前參加革命有功的人員，即後來所稱的“老幹部”；文化大革命期間，被批為「臭老九」的中國知識份子受到殘酷對待，大學停招，學校不授課，學生不上課，學校成為鬥爭的競技場，只要與四人幫不同路線的都是反革命份子，都遭到嚴重的批鬥。10 年為一代，1966 年至 1976 年的文革，讓那個世代學習階段的學子完全停頓，許多優秀知識份子、各級幹部死於迫害，活著的下放勞改停止學習，當這些人回到原來崗位時，人事已非，不是垂垂老矣，就是文化水準落後，要靠這些人建設現代化社會主義國家是有困難的。中國面臨優秀政府管理階層與知識份子斷層的危機，中共當時的幹部管理制度也存在許多不合理的問題，例如幹部終身制、黨政、企業、事業單位管理單一化、黨委權力過大過於集中、…等，都是社會主義現代化建設的阻力。

一、汰舊換新強化組織路線

鄧小平是最早看出必須急迫解決這些問題的重要領導者。1979 年他發

²⁹ 人民日報，〈堅持共產黨領導是多黨合作的首要前提〉，檢索日期：98 年 10 月 16 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-04/13/content_11174941.htm。

³⁰ 有關極權政黨與威權政黨的異同請參閱任德厚，《政治學》，臺北：自行出版，2005 年，頁 293~295。

表〈思想路線政治路線的實施要靠組織路線來發展〉，1980年〈黨和國家領導制度的改革〉，這些演講重點都是要求中共重視建立幹部管理新制度、培養中青年幹部。1981年鄧小平在一次省市自治區委員會書記座談會上又表示，選拔培養中青年幹部是個決定命運的戰略問題，再過三五年如果不解決這個問題，要來一次災難；全國範圍的幹部接替問題，如果三五年不解決，就可能造成一種混亂。³¹

雖然領導核心有此認知，但中共幹部制度實際改革進度相對於經濟改革與社會發展的速度仍是緩慢落後的。改革開放之初，中共側重的是農村經濟體制改革，政治體制改革還沒有成爲一項獨立任務，幹部人事制度只有一些單一項目改革，未有整體系統的規劃，例如，1979年中央組織部發出《關於實行幹部考核制度的意見》，總體來說，此時期中共對幹部管理理論的研究和對幹部管理規律的認識還處在淺層次階段。³²

二、技術專家取代保守老幹部

1982年9月，中共十二大通過黨要按照德才兼備原則選拔幹部，要任人唯賢，努力實現幹部隊伍“四化”標準，明確規定黨的各級領導幹部，無論是民主選舉產生的或是領導機關任命的，都不是終身制，可以變動或解除，年齡或健康不適宜的或離職休養或退休，並將此原則寫入黨章。³³

《吸收錄用幹部問題的若干規定》要求國家機關、事業、企業單位吸收錄用幹部由當地人事部門統籌安排，實行公開招收、自願報名、進行德、智、體全面考核，堅持考試，擇優錄用。自此開始，中國大陸各地幹部的錄用陸續實行考錄制。

十二大以後中共領導幹部管理制度開始逐步建立，全國各級領導班子逐漸朝向“四化”標準進行調整。李鴻永（1983）認爲，在四化政策下，1982年十二大起中共中央委員會的結構出現以技術專家取代保守老幹部

³¹ 〈老幹部第一位的任務是選拔中青年幹部〉，《鄧小平文選第二卷》，人民網，檢索日期：2009年10月17日，<http://cpc.people.com.cn/GB/69112/69113/69684/69695/4949723.html>。

³² 劉榮華，2004，〈改革開放以來幹部人事制度改革的歷史考察與基本經驗〉，湖南師範大學碩士學位論文，頁17。

³³ 王陽，〈新時期幹部制度改革述論〉，《中共黨史研究》，2004年6期，頁37~38。

的趨勢。³⁴ 惟從歷屆政治局委員名單資料分析，中共十二屆中央政治局 25 名委員除鄧小平外，尚有韋國清等 11 席軍系人馬，技術專家員額與十一屆相同，僅占 1 席（1933 年出生的倪志福，工程師）。中共中央政治局委員真正以技術專家為重點應是從 1987 年的十三屆開始，該屆 17 名中央政治局委員中學習自然科學且具大學本科學歷的技術專家占 8 席，具軍系頭銜的除秦基偉外，連同軍委會主席鄧小平均退出中央政治局，十四屆開始，每屆 20 多席的政治局委員中軍系將領占二席，其餘皆為技術專家。

三、國家領導人實施任期制

1982 年 11 月中共第五屆全國人民代表大會第五次會議於北京召開，會議主要議題為審議中華人民共和國憲法修改草案及發展國民經濟的第六個五年計畫。該次會議通過了影響中共政治經濟發展極為重要的憲法修改案，重要內容有：肯定生產資料公有制是社會主義經濟制度的基礎，要在堅持國營經濟占主導地位的前提下，發展多種形式的經濟；肯定知識份子建設社會主義的依靠力量，知識份子從總體上說是工人階級的一部分；加強人民代表大會制度；恢復設立國家主席和副主席；國家設立中央軍事委員會領導全國武裝力量；國務院實行總理負責制；規定國家主席、副主席，全國人大常委會委員長、副委員長、國務院總理、副總理等國家領導人連續任職不得超過兩屆。憲法修改委員會副主任委員彭真指出，新憲法將成為中國新的歷史時期治國安邦的總章程。³⁵ 國家主要領導人任期制寫入憲法，由層鋒的黨中央帶頭實施領導幹部任期制，廢除了實質上存在的領導幹部終身制。中共政治體制改革向前跨了一小步，也帶動了其他各級領導幹部任期制的實施。

四、有中國特色的社會主義國家

中共著手深化經濟體制及政治體制改革，有系統的規劃「幹部人事制

³⁴ Hong Yung Lee(李鴻永), <China's 12th Central Committee: Rehabilitated Cadres and Technocrats >, *Asian Survey*, vol. 23, no.6, June 1983, 頁 674。

³⁵ 五屆全國人大五次會議資料（1982 年 11 月 26 日~12 月 10 日），新華網歷屆全國人大歷次會議，檢索日期：98 年 11 月 10 日，
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-02/20/content_283404_4.htm。

度改革」，是經濟體制改革的重點從農村移轉到城市經濟體制改革之後。

1984年10月中共第十二屆三中全會通過了《中共中央關於經濟體制改革的決定》。該決定確定了中國經濟體制改革將以城市為重點，要將嚴重妨礙生產力發展的種種弊端從根本上消除，要以城市經濟主導社會主義現代化建設。會議一致認為：「必須按照把馬克思主義基本原理同中國實際結合起來，建設有中國特色的社會主義」，要「加快以城市為重點的整個經濟體制改革的步伐，以利於更好地開創社會主義現代化建設的新局面。」文中並說明「社會主義計畫經濟是在公有制基礎上的有計畫的商品經濟」，堅持多種經濟形式和經營方式的共同發展，是社會主義前進的需要，決不是退回到建國初期那種社會主義公有制。³⁶ 鄧小平認為這是馬克思主義基本原理和中國社會主義實踐相結合的政治經濟學。³⁷ 當經濟體制改革發展的重點轉向城市經濟、商品經濟之際；當長期的政企職責不分，為了發揮政府機構管理經濟的職能，要轉向政企職責分開，以簡政放權的原則進行改革之際；當企業吃國家“大鍋飯”，職工吃企業“大鍋飯”的局面要改為經濟責任制的按勞分配原則之際，造就一批社會主義經濟管理幹部的宏大隊伍，大膽起用、培養成千上萬中青年經濟管理幹部就成為中共當時的迫切任務。³⁸

五、成立「幹部制度改革研討小組」

1984年11月，中共中央組織部與勞動人事部³⁹成立「幹部制度改革研討小組」，旨在對幹部人事制度改革進行專題研究，任務是研究出一套關於幹部制度改革方案的構想。⁴⁰ 1986年6月28日，中共召開中央政治局常委會聽取端正黨風、糾正不正之風的工作彙報，會中鄧小平談到：「所

³⁶ <中共中央關於經濟體制改革的決定>，1984年10月20日，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，檢索日期：98年11月9日，

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/65378/4429522.html>。

³⁷ 劉金田、張愛茹編著，同前註，頁148。

³⁸ <中共中央關於經濟體制改革的決定>，同前註。

³⁹ 1988年“勞動人事部”因中共實施國務院機構改革方案而劃分為“勞動部”與“人事部”，1998年再因機構改革合併為“勞動和社會保障部”，2008年又更改為“人力資源和社會保障部”。

⁴⁰ <侯建良：親歷公務員制度形成及立法全過程>，2009年9月9日，贛州政法網，檢索日期：98年11月10日，http://gz.ixzfw.gov.cn/Html/Article/2009/09/2_559420090909102900.html。

有的改革最終能不能成功，還是決定於政治體制的改革，只搞經濟體制改革，不搞政治體制改革，經濟體制改革也搞不通，因為首先會遇到人的障礙；「政治體制改革的目的是調動群眾的積極性，提高效率，克服官僚主義。而改革的內容首先是黨政要分開，解決黨如何領導，如何善於領導的問題；二是權力要下放，解決中央和地方的關係；三是精簡機構；四是提高效率。」並指示要在黨的十三大提上政治體制改革的日程，拿出政治體制改革的藍圖。⁴¹ 1986年9月中旬，中央政治局組建了「中央政治體制改革研討小組」，成員包括了不少當時政治局的常委和委員。⁴² 11月底到12月初，小組之下設立了「黨政分開」、「黨內民主與黨的組織」、「權力下放與機構改革」、「幹部和人事制度改革」、「社會主義民主」、「社會主義法制」、「政治體制改革基本原則」等七個專題小組。除此之外，為了希望能夠盡可能提出更多的方案，多聽到不同的意見，中共中央黨校也成立了「中央黨校政治體制改革研討組」，也對應設立了七個專題組。當時匯集了上百位學者，還邀請了不少駐外大使進行座談，研討結果最後很多成為十三大的政治報告。⁴³

針對當時幹部人事制度的弊病，「幹部和人事制度改革」專題小組基本的改革構想是：改變統包統配、管理權限過分集中的管理體制；健全任用制度，廢除領導職務和幹部身分終身制；各單位錄用人員應按照平等競爭的原則，面向社會，公開考試，擇優任用；建立科學的幹部考核制度，正確地評價和使用幹部等；機關、企業、事業幹部必須分類管理，將國家行政機關的人員單列出來專設一套管理體系，法定名稱不宜再叫“幹部”，因為幹部的概念涵蓋範圍太大，不利於實行分類管理。1987年5月20日專題小組向「中央政治體制改革研討小組」彙報，確定將國家行政機關行使公權力的工作人員稱為“公務員”，並將「國家行政機關工作人員條例」修改為「國家公務員條例」。⁴⁴

⁴¹ <鄧小平：政治體制改革是決定所有改革成敗關鍵>，2006年2月24日，中新社重慶分社孫展報導，檢索日期：98年11月10日，

<http://www.dxp.org.cn/ShowArticle.asp?ArticleID=3195>。

⁴² 香港開放雜誌2007年10月號一篇<政改沒戲唱團派崛起有隱憂>中記載，1986年的中央政改研討小組成員為趙紫陽、胡啟立、田紀雲、薄一波、彭沖五人，政改小組的成果主要表現在1987年十三大的政治報告中。檢索日期98年11月10日，<http://www.open.com.hk/0710p27.html>。

⁴³ <鄧小平：政治體制改革是決定所有改革成敗關鍵>，同前註。

⁴⁴ <侯建良：親歷公務員制度形成及立法全過程>，同前註；徐利平，<國家公務員制度變遷年譜>，《人才資源開發》河南省行政管理科學研究所期刊，2009年6月，頁107。

六、幹部人事制度改革提上十三大政治報告

1987年10月中共召開十三大，會議主要議題為加快、深化改革。時任國務院總理的趙紫陽於會中發表〈沿著有中國特色的社會主義道路前進〉政治報告。有關政治體制改革方面，趙紫陽表示，隨著經濟體制改革的展開與深入，政治體制改革的要求已日益緊迫，要肅清權利過分集中、官僚主義、封建主義的影響，建設有中國特色的社會主義民主⁴⁵；他將改革的近期目標界定為建立有效率、有活力、積極性的領導體制，長期目標則是建立高度民主化、法制完備、有效率、有活力的社會主義政治體制。為實現目標，報告中提出了七項具體措施：（一）實行黨政分開（二）進一步下放權力（三）改革政府工作機制（四）改革幹部人事制度（五）建立社會協商對話制度（六）完善社會主義民主制度的若干制度（七）加強社會主義法制建設。⁴⁵ 十三大的政治報告是中共改革開放以來第一次官方正式宣示政治體制改革的具體方案與目標，報告中第一次明確提出幹部人事制度改革的重點是建立：分類管理體制、科學的幹部管理制度、國家公務員制度以及可讓年輕優秀人才脫穎而出的環境與制度，比較完整的規劃出幹部人事制度改革的方向。

七、積極推行國家公務員制度

1988年3月中共組建「人事部」負責推行國家公務員制度，同年10月人事部提出「國家公務員暫行條例」，勾畫了中共公務員制度的基本框架。⁴⁶ 1989年國務院正式徵求各省、市、自治區、國務院各部門的意見，以草擬規範公務員的條例，並深化認識如何建設有中國特色的公務員制度。⁴⁷ 同年4月人事部宣布在國務院審計署、海關總署、國家統計局、國家環保局、國家稅務總局及國家建材局等六個部門試行公務員制度，聯合招考156名工作人員，1990年又增加哈爾濱市、深圳市進行試點。⁴⁸

八、反對資產階級自由化

⁴⁵ 趙紫陽，同前註。

⁴⁶ 劉榮華，同前註，頁19。

⁴⁷ 徐利平，〈國家公務員制度變遷年譜〉，同前註。

⁴⁸ 徐頌陶，《中國公務員制度》，香港：商務印書館，1997，頁7。

正當城市經濟改革積極進行，幹部人事制度改革也將逐漸進入制度化之際，1989年中國大陸發生震驚世界的六四天安門事件，中共認為六四事件要求的「自由化」其實是「資本主義化」，是要「打倒中國共產黨、推翻社會主義制度，目的是要建立一個完全西方附庸化的資產階級共和國」⁴⁹。為了政權穩定，中共堅決「反對資產階級自由化」，1989年十三屆四中全會上，中共撤銷了趙紫陽的所有的職務，並改選以江澤民為核心的領導集體，此時，中共面臨了改革開放以來最大的治國、領導危機。

六四天安門事件造成許多國家撤資、抵制，部分反對改革開放的中共保守派再度發聲，加上中國在80年代末期發生通貨膨脹現象，改革開放路線此時受到挫折，幹部人事制度的改革也受到延遲。但中共領導高層並未改變十一屆三中全會定下的基本路線，依中共新華網報導，〈沿著有中國特色的社會主義道路前進〉這份報告的起草、修改和定稿，陳雲和鄧小平、李先念等老一輩革命家花費了大量心血。六四天安門事件後，有人對這個報告也提出不同意見，但陳雲和鄧小平、李先念都主張「這個報告，不是哪一個人的，它代表了中央的集體智慧」。⁵⁰ 1989年5月31日鄧小平跟中央負責同志談話時表示：「十三大政治報告是經過黨的代表大會通過的，一個字都不能動，這個我徵求了李先念、陳雲同志的意見，他們贊成。」⁵¹ 1989年9月16日鄧小平告訴旅美科學家李政道：「請你相信，中國在十年改革開放中制定的各項方針政策不會改變。十三大制定的路線不能改變，誰改變誰垮臺。」又說：「四個堅持中最核心的是黨的領導和社會主義。四個堅持的對立面是資產階級自由化。堅持四項基本原則，反對資產階級自由化」。鄧小平要求同志「保持安定團結的局面，堅持一個中心、兩個基本點」⁵² 在此危急時期，中共著力調整、加強治理經濟環境、整頓經濟秩序與政治上的穩定，這種整頓工作為之後改革的推行鋪設了更

⁴⁹ 〈在接見首都戒嚴部隊軍以上幹部時的講話〉，人民網，《鄧小平文選第三卷》，檢索日期：99年7月2日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69696/4950037.html>。

⁵⁰ 新華網新聞，2009年4月17日，〈鄧小平李先念陳雲密商“交班”〉。檢索日期：98年12月13日，http://news.xinhuanet.com/theory/2009-04/17/content_11197442.htm。

⁵¹ 〈組成一個實行改革的有希望的領導集體〉，人民網，《鄧小平文選第三卷》，檢索日期：98年12月14日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69696/4950035.html>。

⁵² “一個中心，兩個基本點”是中共十三大中〈沿著有中國特色的社會主義道路前進〉報告中所提出，是指以經濟建設為中心，堅持四個基本原則，堅持改革開放。

順利的環境。⁵³

九、加速幹部制度改革維護政權穩定

中共內外情勢的嚴峻是其加速改革不得不然的重要因素。六四天安門事件造成民眾與中共政權間關係的緊張，衝擊中共領導階層的領導危機，中共覺悟到必須要加快變革自身的體制，以適應大陸社會與中共黨內利益多元化的現實，並消除、遏止繼之而來的弊病與亂象，防止動搖其執政的合法性。⁵⁴ 中共自覺面臨三個新的考驗：一是在複雜多變的國際形勢與經濟全球化相聯繫的條件下，如何獨立自主建設有中國特色的社會主義？二是中共能否領導中國完成社會主義現代化？三是中共能否在新老交替的條件下，保持先進性和鞏固執政地位，立於不敗之地？⁵⁵ 其中第三點關係中共執政的穩定性與永續性，尤為中共領導階層所關注。中共也認識到，幹部人事制度改革已成為政治體制改革的一項重要內容，也是中共實現政治體制改革目標的保證。⁵⁶

由上述文獻資料可以得知：

- 一、 鄧小平確實是中共改革開放政策的總舵手，也是幹部制度改革的積極推行者與力行者，不僅只是以國家領導人之姿支持幹部制度改革政策，而是真正實質的操盤手。
- 二、 中共雖然非常透徹的學習西方資本主義的市場經濟，但四個基本原則從未鬆手，相信社會主義的政治與資本主義的經濟可以並存，堅決反對資本主義自由化，其強烈的民族意識面臨西方列強干預時，反抗態度尤其強烈。
- 三、 鄧小平不論是半退休或是全退休，仍是真正掌握中共實權的重要國家領導人，江澤民、胡錦濤都是在他的影響下晉身中共權力最高峰，他對接班人的安排影響至今。
- 四、 中共幹部制度改革不會因為六四天安門事件或類似的內部

⁵³ 劉榮華，同前註，頁 21。

⁵⁴ 曹景行，〈變革體質，適應現實－從國有企業利益衝突引發的思考〉，《境報月刊》，2002 年 9 月，頁 23。

⁵⁵ 鄭永年，《政治漸近主義》，臺北：中華歐亞基金會，民國 89 年 2 月。轉引自王正旭，2004，〈江澤民主政時期中共政黨屬性轉變之研究〉，國立政治大學東亞所博士論文，頁 6。

⁵⁶ 劉榮華，同前註，頁 21。

動亂而停止，相反的，爲了平息民怨、爲了讓民眾真正覺得當家作主、爲了平穩長期的維持執政地位，中共幹部制度改革只有加速的往前推進。

第四節 幹部人事制度改革再出發

一、鄧小平南巡

社會主義國家經濟改革與政治改革是一體的兩面，政治上不穩定勢必影響經濟改革的進展。六四天安門事件後辭去中共中央軍委主席，已完全退休的鄧小平爲了強化改革開放的政治戰略，決定加速南方經濟發展。他於 1991 年初視察上海，希望上海也搞經濟特區，以發展浦東帶動長三角及長江流域；1992 年初鄧小平巡視武昌、深圳、珠海、廣州、上海等地，沿途發表了重要的「視察南方談話」，積極加速了中共改革開放的步伐。

二、公務員、黨政領導幹部選拔任用制度化

中共改革開放的前 10 年，經濟改革確實做出了成績，人民生活水準提高，但有制度的幹部人事制度改革並真正做出具體成果卻是在鄧小平視察南方談話之後。1992 年中共召開十四大，江澤民在報告中指示：「下決心進行行政管理體制和機構改革，精兵減政，精減人員，嚴格定編定員，政企分開，儘快推行國家公務員制度。」⁵⁷ 1993 年 3 月，中共總理李鵬在全國人大會上再次強調：「在完成機構改革的地區和部門，實行國家公務員制度。」⁵⁸ 1993 年 8 月，規劃多年的《國家公務員暫行條例》終於公布，1995 年《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》等有關黨政領導幹部及公務員的人事法規相繼公布，至 2010 年中共黨政領導幹部及公務員的任用、管理制度終於有了比較完整的法治規範，中共幹部人事制度逐漸進入制度

⁵⁷ 江澤民，1992，中國共產黨第十四次全國代表大會報告，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，檢所日期：98 年 10 月 18 日，

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526312.html>。

⁵⁸ 徐頌陶，《中國公務員制度》，同前註，頁 5。

化階段，不再僅是以領導人的宣示及黨政機關的行政文件為主要管理準則。有關 1992 至 2010 年的重要法令規章彙整如附表 2-1。

三、腐敗治理

鄧小平南巡之行加速了大陸沿海經濟快速開發，18 年後的今天，中共在四化方針的標準下培養了大批專業、年輕的新生代幹部，為中國整體經濟改革做出了明顯的成績，但幹部腐敗問題不時的在各個階層以各種形式發生，嚴重危害中共黨風形象。嚴重的腐敗問題顯示出現有的領導幹部選拔制度可以選拔出優秀的人才提升國家綜合國力⁵⁹，但不足抑制人性貪婪的本性，也不足讓貪污者「心生畏懼」。

中共意識到嚴重的貪腐現象將造成不公、不正義的社會氛圍，威脅中共領導權威與國家的安定性。為解決貪腐問題，中共已將反貪腐列為「關係人心向背和黨的生死存亡」⁶⁰ 的戰略高度來處理，列為黨的建設的重點工作，也成為中共必須認真以對的重大政治任務。

從經濟體制改革到幹部制度改革，從解放生產力到宏觀調控，從權力下放、解放思想到反對資產階級自由化、反腐敗鬥爭，中共已走出一條獨特的、無前例可循的社會主義改革道路，「有中國特色的社會主義市場經濟」、「有中國特色的社會主義民主」、「有中國特色的幹部人事制度」、「馬克斯主義中國化」…，這些「務實的」硬道理及「務虛的」政治思想理論，

⁵⁹ 「綜合國力」是一個國家的政治、經濟、外交、國防、安全、資源、科技、教育、文化、民族意志、凝聚力等要素之有機關聯、相互作用的綜合體，主要表現在透過高科技力量來展現高生產力的發展競爭。張啓雄，〈日本第一 vs. 和平崛起—冷戰前後東北亞國際秩序的衝突與整合〉，興大歷史學報 17 期，2006，頁 599。美國 2008 年版的「中共軍力報告」指出：中共運用「綜合國力」（CNP）的概念為中心，型塑中共領導者評估整體安全環境與世界之相關定位，並依據主要地緣政治趨勢以調整其戰略方向。《中共綜合國力發展分析—地緣政治的觀點》，柯刻成，碩士論文，2009，頁 1。中國社科院發布《國際情勢黃皮書》，2010 年中國綜合國力全球排第七，軍事實力全球第二，美國、日本和德國綜合國力排在前三名。中國軍力總得分如此高，主要是因為軍隊人數和武器裝備數量的得分都較高，但軍事裝備現代化程度落後於西方發達國家，與美國更是相距甚遠；評估對象是西方七國和金磚四國等 11 個國家，評估指標包括領土與自然資源、人口、經濟、軍事、科技五個直接構成要素，以及社會發展、可持續性、安全與國內政治、國際貢獻四個影響要素。中國經濟網，檢索日期：99.7.7.，http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200912/25/t20091225_20686373.shtml。

⁶⁰ 胡錦濤，2009，〈中共中央關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定〉，檢索日期，2009.10.20.，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/27/content_12118429.htm。

建構了中共所說的有中國特色的社會主義國家。雖然中共存在許多嚴重的社會、經濟及政治問題待解決，但中共改革開放下的政治體制運作（含黨政領導幹部制度改革）確實已達到一定的實際效益，借用美國政治學者阿蒙（Gabriel A. Almond）的系統論⁶¹，將中共從改革開放至今的政治系統與政治過程以圖 2-1 表述，作為觀察中共黨政領導幹部選拔制度改革進程中正面、負面改變的輔助說明，也作為本章節的結束。



⁶¹ 任德厚，同前註，頁 141。

表 2-1 1992 年至 2010 年中共幹部人事制度改革重要決定與法規

年度	中共官方重要報告、決定、通知	中共中央實施之重要法規條例
1992	<ul style="list-style-type: none"> ● 十四大「加快改革開放和現代化建設步伐 奪取有中國特色社會主義事業的更大勝利」江澤民 10/21 <p>建立與社會主義市場經濟、社會主義民主政治相適應的（幹部）分類管理體制。</p> <p>逐步實現人事管理科學化、民主化、法制化，促進確保各級領導班子和幹部隊伍符合四化方針（革命化、年輕化、知識化、專業化）。</p> <p>下決心進行行政管理體制和機構改革，切實做到轉變職能、理順關係、精兵簡政、精減人員，機構改革，政企分開。儘快推行國家公務員制度。</p>	
1993	<ul style="list-style-type: none"> ● 「關於黨政機構改革的方案」7/2 ● 「關於黨政機構改革方案的實施意見」7/2 ● 中國共產黨第十四屆第三次全體會議江澤民報告 11/14 <p>繼續深入開展關係改革事業成敗、關係黨和國家命運的反腐敗鬥爭。</p> <p>加強黨的組織建設，堅決民主集中制原則，加強各級領導班子建設，按四化方針，選拔忠於黨的事業、積極推進改革開放和現代化建設的中青年幹部到各級領導崗位。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 「國家公務員制度實施方案」 	<p>《國家公務員暫行條例》</p> <p>規劃 10 年，1993/8/14 公佈，1993/10/1 施行</p> <p>除工勤人員，行使國家行政職能、從事行政管理活動的，以及在國家行政機關中從事黨群工作的人員均參照試行。</p>
1994	<ul style="list-style-type: none"> ● 十四屆四中全會「中共中央關於加強黨的建設的幾個重大問題的決定」江澤民 9/28 <p>強化民主集中制、決策民主化，要在全黨特別是領導幹部中切實加強民主集中制的教育。</p> <p>全面提高現有領導幹部的素質，抓緊培養和選拔優秀年輕幹部，高級幹部應該具有堅定的政治信念。</p> <p>鼓勵、引導和安排年輕幹部到基層、到群眾中、到改革和建設的第一線去，特別是到條件艱苦或情況複雜的環境中接受考驗。</p> <p>全面正確地貫徹幹部隊伍“四化”方針和德才兼備原則。</p> <p>重視各級黨政領導班子主要負責人的選拔培養，加強女幹部、少數民族幹部和非黨幹部的選拔培養工作。嚴</p>	<p>人事部開始重點建立實施考試錄用制度。</p> <p>《國家公務員職位分類工作實施辦法》1/11</p> <p>《國家公務員考核暫行規定》3/8</p> <p>《國家公務員錄用暫行規定》6/7</p>

	<p>格執行幹部離退休制度，認真做好離退休幹部工作。</p> <p>加快黨政領導幹部選拔任用等重要制度改革。堅持黨管幹部原則，改進黨管幹部的方法。</p> <p>擴大選拔任用領導幹部工作民主化，走群眾路線，通過民主推薦、民意測驗或民主評議，讓群眾更多地參與。進行組織考察，由黨委集體討論決定。</p> <p>完善領導幹部考核制度、加強監督檢查，推行領導幹部交流制度，制定和實行黨政領導幹部選拔任用工作條例，使選拔任用幹部的工作規範化、制度化。認真推行國家公務員制度。</p>	
1995	<ul style="list-style-type: none"> ● 中共中央關於抓緊培養選拔優秀年輕幹部的決定 ● 關於加強國有企業領導班子建設的意見 ● 關於加強和完善縣（市）黨委、政府領導班子工作實績考核的通知 ● 縣（市）黨委、政府領導班子工作實績考核試行標準 	<p>人事部開始重點實施辭職退職制度。</p> <p>《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》2/9</p> <p>《中華人民共和國法官法》7/1</p> <p>《中華人民共和國檢察官法》7/1</p>
1996		<p>人事部開始重點實施交流輪崗、迴避制度。</p>
1997	<ul style="list-style-type: none"> ● 十五大「高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀」江澤民 9/12 <p>以精簡、統一、效能的原則進行機構改革，政企分開，裁減冗員。深化人事制度改革，引入競爭激勵機制，完善公務員制度；各級領導幹部要帶頭學好鄧小平理論，提高馬克思主義的理論水準，把各級領導班子建設成爲堅決貫徹黨的基本理論和基本路線、全心全意爲人民服務、具有領導現代化建設能力、團結堅強的領導集體。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 關於做好國有企業領導班子考核工作的通知 	<p>人事部開始重點試行探索研究施行競爭上崗制度。</p> <p>《關於對違反〈黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例〉行爲的處理規定》5/16</p> <p>《中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）》3/28</p> <p>人事部發佈國家公務員制度基本建立。組建公務員管理司。8/14</p>
1998	<ul style="list-style-type: none"> ● 關於黨政機關推行競爭上崗的意見 ● 1998-2003 全國黨政領導班子建設規劃綱要 6/24 	<p>《黨政領導幹部考核工作暫行規定》5/26</p>
1999	<ul style="list-style-type: none"> ● 中共中央組織部關於進一步做好公開選拔領導幹部的通知 ● 中共中央組織部關於加強農村基層幹部隊伍建設的意見 ● 爲“換新血反腐敗”，十五屆四中全會通過“十六大籌備工作領導小組”，國家副胡錦濤爲組長，中組部部長曾慶紅爲副組長，選拔新 	<p>《黨政領導幹部交流工作暫行規定》4/22</p> <p>《縣級以下黨政領導幹部任期經濟責任審計暫行規定》5/24</p> <p>《國有企業及國有控股企業領導人員任期經濟責任審計暫行規定》5/24</p>

	一代跨世紀領導集團。 ^{註1}	
2000	<ul style="list-style-type: none"> ● 全國培養選拔年輕幹部工作座談會 4/27~4/28 ● 深化幹部人事制度改革綱要。6/23 <p>2001~2010 總體規劃、建立一套與中國特色社會主義經濟、政治、文化相適應的幹部人事制度，為發展十五計畫提供人才。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 中央組織部在青島召開全國幹部人事制度改革經驗交流會，對深入貫徹十五大精神和江澤民重要指示及落實《綱要》提出的各項任務進行部署。 ● 關於進一步做好培養選拔優秀年輕幹部工作的意見 9/5 ● 關於推行黨政領導幹部任前公示制的意見 12/14 ● 關於加強組織部門幹部監督工作若干意見(試行) 12/25 	<p>《全國公開選拔黨政領導幹部考試大綱（試行）》1月</p> <p>《黨政領導班子後備幹部工作暫行規定》9/2</p>
2001	<ul style="list-style-type: none"> ● 中組部、人事部研究成立「公務員法起草領導小組」。 ● 十五屆六中全會建黨 80 周年慶祝大會通過《中共中央關於加強和改進黨的作風建設的決定》 	
2002	<ul style="list-style-type: none"> ● 十六大「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」江澤民報告 <p>確立全面建設小康社會。</p> <p>選拔任用和管理監督機制科學化、民主化和制度化。改革幹部人事制度，健全公務員制度。</p> <p>擴大黨員和群眾對幹部選拔任用的知情權、參與權、選擇權和監督權。</p> <p>實行黨政領導幹部職務任期制、辭職制和用人失察失誤責任追究制。</p> <p>完善幹部職務和職級相結合。建立幹部激勵和保障機制。</p> <p>建立黨政機關、事業和企業幹部人事分類管理制度。</p> <p>改革和完善幹部雙重管理體制。打破選人用人論資排輩的觀念和做法，促進人才合理流動，積極營造各方面優秀人才脫穎而出的良好環境。</p>	<p>《黨政領導幹部選拔任用工作條例》7/9</p> <p>為《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》之修訂。</p>

	從源頭上預防解決腐敗問題。	
2003		《黨政領導幹部選拔任用工作監督檢查辦法（試行）》6/19 《黨政領導班子後備幹部工作規定》10/16 《國家公務員通用能力標準框架（試行）》11/18 《中國共產黨紀律處分條例》12/31 《中國共產黨黨內監督條例(試行)》12/31
2004	<ul style="list-style-type: none"> ● 2004—2008 年全國黨政領導班子建設規劃綱要。 ● 十六屆四中全會通過「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」9/19 <p>深化幹部人事制度考核，建立高素質幹部隊伍。 堅持黨管幹部，黨管人才原則。 全面貫徹革命化、年輕化、知識化、專業化方針。 繼續推行和完善民主推薦、民主測評、差額考察、任前公示、公開選拔、競爭上崗、全委會投票表決、黨政領導幹部辭職、領導幹部任職回避、職務任期等制度。 健全公務員制度。 大力培養選拔優秀年輕幹部，特別要培養選拔勝任重要崗位的年輕幹部。 有計劃地組織和安排幹部到艱苦地區、複雜環境和基層一線經受鍛煉和考驗。</p>	<p>「5+1」法規性文件：</p> <p>《關於對黨政領導幹部在企業兼職進行清理的通知》3/24</p> <p>《公開選拔黨政領導幹部工作暫行規定》4/8</p> <p>係《黨政領導幹部選拔任用工作條例》之重要補充</p> <p>《黨政機關競爭上崗工作暫行規定》4/8</p> <p>《黨的地方委員會全體會議對下一級黨委、政府領導班子正職擬任人選和推薦人選表決辦法》4/8</p> <p>《黨政領導幹部辭職暫行規定》4/8</p> <p>《關於黨政領導幹部辭職從事經營活動有關問題的意見》4/8</p> <p>《黨政領導幹部公開選拔和競爭上崗考試大綱》4月</p> <p>《國有企業領導人員廉潔從業若干規定（試行）》12月</p>
2005	<ul style="list-style-type: none"> ● 「建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系實施綱要的通知」1/3 	《中華人民共和國公務員法》4/27 公佈，2006/1/1 施行。
2006	<ul style="list-style-type: none"> ● 為培養造就高素質幹部隊伍，推動“十一五”時期經濟社會發展，制定「2006—2010 年全國幹部教育培訓規劃」。 ● 關於加強黨政領導班子後備幹部培養和管理工作的意見 	<p>《幹部教育培訓工作條例（試行）》1/21</p> <p>《關於對黨員領導幹部進行誠勉談話和函詢的暫行辦法》2月</p> <p>《關於黨員領導幹部述職述廉的暫行規定》2月</p> <p>《體現科學發展觀要求的地方黨政</p>

		<p>領導班子和領導幹部綜合考核評價試行辦法》7月。</p> <p>《黨政領導幹部職務任期暫行規定》8月</p> <p>《黨政領導幹部交流工作規定》8月</p> <p>《黨政領導幹部任職回避暫行規定》8月</p>
2007	<p>● 十七大「高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥」胡錦濤 10/15</p> <p>確保 2020 年實現全面建成小康社會。</p> <p>堅決懲治和有效預防腐敗，關係人心向背和黨的生死存亡，是黨必須始終抓好的重大政治任務。全黨同志一定要充分認識反腐敗鬥爭的長期性、複雜性、艱巨性，把反腐倡廉建設放在更加突出的位置，旗幟鮮明地反對腐敗。</p> <p>加強領導幹部廉潔自律工作，提高黨員幹部拒腐防變能力。</p>	<p>《公務員考核規定（試行）》1/4</p> <p>《行政機關公務員處分條例》6/1</p>
2008	<p>● 十七屆二中全會提出「關於深化行政管理體制改革的意見」2/27</p> <p>總體目標是到 2020 年建立起比較完善的中國特色社會主義行政管理體制。</p> <p>維護社會公平正義，實現政府組織機構及人員編制科學化、規範化、法制化。</p> <p>以政府職能轉變為核心。加快推進政企分開、政資分開、政事分開、政府與市場仲介組織分開，推行政府績效管理和行政問責制度。建立科學的政府績效評估指標和評估機制。健全以行政首長為重點的行政問責制度。</p> <p>完善公務員管理配套制度和措施，建立能進能出、能上能下的用人機制。強化對公務員的教育、管理和監督。</p> <p>● 「建立健全懲治和預防腐敗體系 2008-2012 年工作規劃」5月</p>	<p>人事部、勞動社會保障部合併，組建「人力資源和社會保障部」，同時附設「國家公務員局」（副部級）。3月</p> <p>《公務員培訓規定（試行）》6/27</p> <p>《公務員獎勵規定（試行）》1/4</p> <p>《公務員考核規定（試行）》12/3</p> <p>《新錄用公務員任職定級規定》7/16</p> <p>《公務員調任規定（試行）》2/29</p> <p>《公務員職務任免與職務升降規定（試行）》2/29</p> <p>《公務員申訴規定（試行）》5/14</p> <p>《建立健全懲治和預防腐敗體系 2008—2012 年工作規劃》6月</p> <p>《國家公務員錄用面試暫行辦法》10/29</p>
2009	<p>● 「2009—2020 年全國黨政領導班子後備幹部隊伍建設規劃」</p> <p>制度性規劃、部署各級後備領導幹部選拔工作。</p> <p>● 召開全國行政機關公務員管理工作 3/3~3/4</p> <p>除討論公務員辭職、辭退、迴避、轉任、工資、退休等議題，並將積極推進分類管理與聘任制度建設也列入公務員主管部門主要工作之一。^{註 2}</p>	<p>《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》5/22（為防腐倡廉）</p> <p>《中國共產黨巡視工作條例（試行）》5/22（為黨內監督）</p> <p>《國有企業領導人員廉潔從業若干規定》5/22</p> <p>《地方黨政領導班子和領導幹部綜</p>

<ul style="list-style-type: none"> ● 全國培養選拔年輕幹部工作座談會 3/30 主持人習近平強調，大力培養選拔年輕幹部事關黨和國家長治久安，要以改革創新精神推動該項工作；堅持德才兼備、以德為先用人標準，形成有利於優秀年輕幹部脫穎而出的選拔機制。 ● 「關於建立促進科學發展的黨政領導班子和領導幹部考核評價機制的意見」 6月 ● 中央啟動新一輪年輕幹部培養選拔 新一輪大規模年輕幹部培養選拔已於四中全會前啟動，由國家副主席習近平和中組部部長李源潮親自主抓。中央將選拔約 1000 名省部級後備幹部人選，年齡標準上限以 53 歲為劃線。^{註3} ● 十七屆四中全會「中共中央關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定」9/18 堅持黨管幹部原則，全面貫徹幹部隊伍革命化、年輕化、知識化、專業化方針，堅持五湖四海，拓寬視野選拔幹部。 堅持德才兼備、完善幹部選拔任用機制、培養造就大批優秀年輕幹部、健全幹部管理機制，加快推進懲治和預防腐敗體系建設，深入開展反腐敗鬥爭，嚴格執行黨風廉政建設責任制。 ● <2010—2020 年深化幹部人事制度改革規劃綱要>^{註4} 12月 堅持黨管幹部原則，堅持德才兼備、以德為先標準，堅持民主、公開、競爭、擇優方針，堅持科學化、民主化、制度化方向，解放思想、勇於創新，重視基層、鼓勵創新、群眾公認的正確用人導向，提高選人用人公信度，通過堅持不懈的努力，逐步形成廣納群賢、人盡其才、能上能下、公平公正、充滿活力的中國特色社會主義幹部人事制度。 	<p>合考核評價辦法（試行）》7/16 《黨政工作部門領導班子和領導幹部綜合考核評價辦法（試行）》7/16 《黨政領導班子和領導幹部年度考核辦法（試行）》7/16</p>
<p>2010</p>	<p>《市縣黨委書記履行幹部選拔任用工作職責離任檢查辦法（試行）》3/31 《地方黨委常委會向全委會報告幹部選拔任用工作並接受民主評議辦法（試行）》3/31 《黨政領導幹部選拔任用工作責任追究辦法（試行）》3/31 《黨政領導幹部選拔任用工作有關</p>

		事項報告辦法（試行）》3/31 《黨政領導幹部選拔任用工作責任 追究辦法（試行）》3/31
--	--	---

資料來源：本研究整理自中共官方網站。

- 註 1：章文，〈新生代躍上政壇〉，《南風窗雜誌》，2001 年 8 月，p7。胡錦濤於十五大四中全會中被選為中央軍委會副主席。另有認為「十六大籌備領導小組」是於 2001 年第 2 季確定，溫家寶為副組長，曾慶紅為負責組織人事工作的小組成員，如《大紀元》2001 年 2 月 13 日報導，檢索日期：98 年 11 月 9 日，<http://www.epochtimes.com/b5/1/2/13/n46658.htm>。
- 註 2：徐利平，〈國家公務員制度變遷年譜〉，《人才資源開發》河南省行政管理科學研究所期刊，2009 年 6 月，p108。
- 註 3：大公網，〈省部級後備幹部大選拔啓動 四中全會常有人事議題〉，2009 年 9 月 1 日，檢索日期：98 年 12 月 18 日，http://www.takungpao.com/news/09/09/01/images_0702-1135115.htm。
- 註 4：新華網，〈胡錦濤強調毫不動搖地推進幹部人事制度改革〉，2009 年 12 月 18 日，檢索日期：98 年 12 月 18 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-12/18/content_12667546.htm。該改革規劃綱要是已實施 10 年的〈深化幹部人事制度改革綱要〉總結改革經驗基礎，提出今後 10 年深化幹部人事制度改革的指導思想、基本目標。



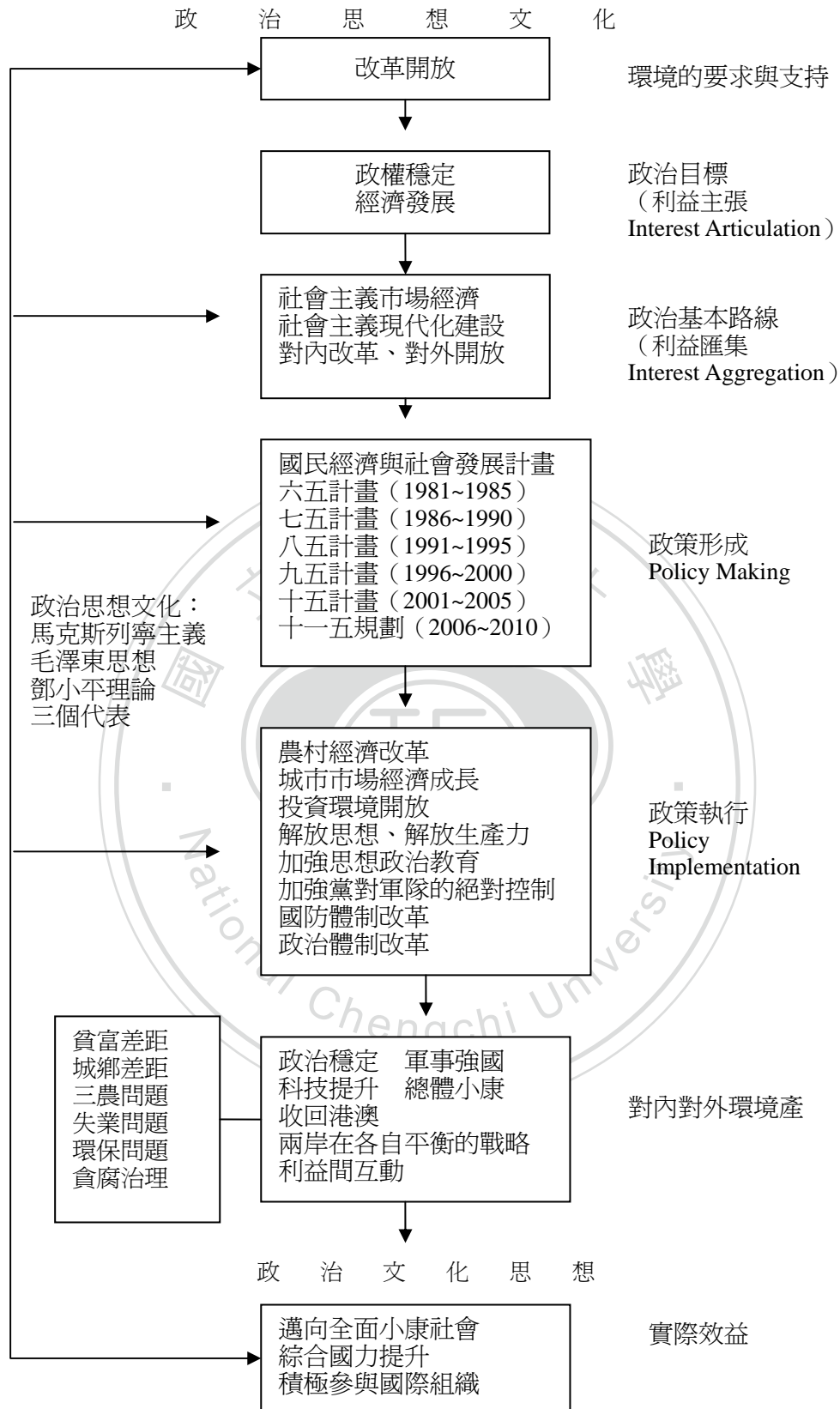


圖 2-1 改革開放後中共政治系統與政治過程
資料來源：本研究參閱各式資料後歸納整理。

第三章 中共黨政領導幹部理論與制度初探

中共黨政領導幹部選拔制度有其理論、制度上的傳承，也有因應環境變遷與時俱進的創新，要深入瞭解現行選拔制度的內涵，應該對這些理論、制度的歷史淵源有所認識。本章即在論述中共自建政開始延襲至今的重要幹部理論。

第一節 社會主義民主、黨的建設與幹部選拔制度

社會主義民主、黨的建設與幹部選拔制度，均屬於中共政治體制的一環，彼此互有關聯與影響。惟中共所實施的社會主義民主與西方的民主政治本質不同，二者無法相提並論。本節將從中共的視角探討社會主義民主與黨的建設及幹部選拔制度的關係進行說明。

一、社會主義民主與幹部選拔制度

1980年鄧小平在〈黨和國家領導制度的改革〉演說中指出：「權力不宜過分集中。權力過分集中，妨礙社會主義民主制度和黨的民主集中制的實行，妨礙社會主義建設的發展。」¹他在接受義大利記者訪問怎樣才能避免或防止再發生諸如「文化大革命」這樣可怕的事情時說：「我們這個國家有幾千年封建社會的歷史，缺乏社會主義的民主和社會主義的法制。現在我們要認真建立社會主義的民主制度和社會主義法制。只有這樣，才

¹〈黨和國家領導制度的改革〉，《鄧小平文選第二卷》，人民網，檢索日期：99年2月18日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69695/4949714.html>。

能解決問題。」² 什麼是社會主義民主？從中共重要文獻中可以找到答案：

趙紫陽（十三大 1987）：「社會主義民主政治的本質和核心，是人民當家作主」；江澤民（十四大，1992）：「我們的政治體制改革，目標是建設有中國特色的社會主義民主政治，絕不是搞西方的多黨制和議會制。人民民主是社會主義的本質要求和內在屬性。」；「社會主義民主的本質是人民當家作主。國家一切權力屬於人民。胡錦濤（十七大，）：「人民民主是社會主義的生命。」；「政治體制改革作為我國全面改革的重要組成部分，必須隨著經濟社會發展而不斷深化。要堅持中國特色社會主義政治發展道路，堅持黨的領導、人民當家作主、依法治國」；「人民當家作主是社會主義民主政治的本質和核心」。

吳瀚非（2002）分析中共幹部選拔制度時表示，有什麼樣的政治制度就有與之相適應的幹部選拔任用制度。在中國社會主義發展的歷史進程中，幹部選拔任用制度直接受中國特色社會主義民主政治的決定和制約，中國特色社會主義民主政治的性質決定幹部選拔任用的性質。社會主義民主是人民當家作主，人民是國家與社會的主人，因此，幹部選拔任用制度必須是保證選拔出能夠為無產階級和廣大群眾服務的公僕制度，保證能把社會中最有能力為人民服務的人選拔到一定領導崗位上的制度。而隨著改革開放與社會主義現代化建設的快速發展，物質文化生活水準不斷提高，對民主政治意識不斷增強，幹部選拔制度自然也必須適應社會主義民主政治的要求不斷改革，擴大民眾參與程度，使民眾對幹部的產生有知情、參與權、選擇權、監督權，選出來的幹部能得到民眾的公認。³

就以上資料分析可知，中共的社會主義民主不是西方民主國家的自由、民主，社會主義民主簡單的說，即是在堅持黨的領導、堅持走中國特色社會主義政治發展道路的原則下讓人民當家作主。當中共擴大人民當家作主的範圍或深度，社會主義民主就向前邁進一步，幹部選拔制度會更符合民眾公認原則，因此社會主義民主的發展推進了幹部選拔制度民主化的進程。

² <答義大利記者奧琳埃娜·法拉奇問>，《鄧小平文選第二卷》，人民網，檢索日期：99年2月18日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69695/4949717.html>。

³ 吳瀚飛，《中國公開選拔領導幹部制度研究》，北京：中國社會科學出版社，2005。頁 24-27。

二、黨的建設與幹部選拔制度

中共黨的建設也就是黨的執政能力建設。1997年江澤民在十五大針對「改革開放和現代化建設條件下建設一個什麼樣的黨、怎樣建設黨」的問題曾要求全黨各級領導幹部，尤其是幾百名中央委員、幾千名省部級幹部要從思想上、組織上、作風上全面加強黨的建設，提高領導水準和執政水準。

由於內外情勢快速變化，中共自覺面臨提高執政能力的重要性與急迫性，十六屆四中全會特別作出「關於加強黨的執政能力建設的決定」。該決定對「黨的執政能力」定義為：「黨提出和運用正確的理論、路線、方針、政策和策略，領導制定和實施憲法和法律，採取科學的領導制度和領導方式，動員和組織人民依法管理國家和社會事務、經濟和文化事業，有效治黨治國治軍，建設社會主義現代化國家的本領。」而如何建設高素質幹部隊伍，提高領導水準和執政水準、提高拒腐防變和抵禦風險能力則是提高執政能力的兩大課題。由於事關重要，該決定將提高執政能力的重要性定位在「關係中國社會主義事業興衰成敗、關係中華民族前途命運、關係黨的生死存亡和國家長治久安」的高度。該決定重要內容是：以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和三個代表為其指導思想，加強對領導班子特別是主要領導幹部的監督，發揮黨組領導核心的作用；要求抓好領導幹部的理論和業務學習，帶動全黨的學習，努力建設學習型政黨；要求深化幹部人事制度改革，建設一支善於治國理政的高素質幹部隊伍；堅持黨管幹部原則，貫徹黨管人才原則；堅持黨政人才、企業經營管理人才和專業技術人才三支隊伍一起抓，把各方面優秀人才集聚到黨和國家的各項事業。

加強黨的執政能力建設已成為中共當前政治改革重要的環節，是中共衡諸內外環境變遷，適應社會實際發展所採取的策略，其重點是必須建立一支高素質的幹部隊伍，因此，改革幹部選拔制度，將各方面優秀人才選拔為黨的領導幹部，是提升黨的執政能力建設的第一步，也是中共黨的建設成功與否的關鍵。

第二節 中共黨政領導幹部理論基礎

「黨管幹部原則」、「黨管人才原則」是中共幹部管理特有的專有名詞，「民主集中制」被中共運用在政治體制各個環節，包括領導幹部選拔制度，三者都是中共幹部管理的重要理論，也是中共規範幹部管理制度的基本原則。

一、黨管幹部原則

依中共黨史百科解釋：「黨管幹部原則是指由黨來管理幹部的原則。幹部是黨的事業的骨幹，黨管幹部是實現黨的領導的重要組織保證，是黨的幹部建設的重要原則，更是堅持黨的領導的根本原則。黨管幹部原則必須適應黨所處環境和政治任務的需要，不斷地進行調整和變化。」⁴ 黨管幹部原則要求各級黨委堅持貫徹執行黨的幹部路線、方針與政策，嚴格按照黨的原則選拔任用幹部，並對各類各級幹部進行管理和監督。因此，黨管幹部原則的具體涵義是：1. 黨要加強對幹部工作的領導，制定幹部工作的方針、政策；2. 黨要推薦和管理好幹部；3. 黨要指導幹部人事制度的改革；4. 黨要做好幹部人事工作的宏觀管理和檢查監督。黨管幹部的目的就是要保證黨對幹部人事工作的領導權以及管理權。⁵

中共建政前即在其占領區建立了幹部管理制度，由於當時幹部工作帶有戰時性、軍事化特點，爲了及時迅速的統一選拔調動幹部、保證政令統一，中央與各地的軍政幹部均由中央組織部統一管理，實施的是「一攬子」的管理方式；中共建政初期，除了軍隊系統的幹部由各級軍事領導機關管理外，其他所有部門的幹部係由中央及各地方各級黨委組織部門統一管理，由黨組織統一任命、指派決定；1953 年開始，中共實施分部管理及分級管理。分部管理就是由黨委的各個部門分管本部門的幹部，分級管理是指上級黨委對下級單位幹部管理的權限幅度，但同時規定幹部的提名、調查、審核、任免要由黨委或黨委的組織部門來承擔。雖然實施分部分級的

⁴ <黨管幹部原則>，黨史百科，檢索日期：99 年 2 月 19 日，<http://dangshi.people.com.cn/GB/165617/173273/10415257.html>。

⁵ 于學強，〈中國幹部選拔的問題與對策研究〉，北京：中國社會科學出版社，2009，頁 84。

分權管理，實質上仍是在黨中央管理之下，就如毛澤東說明黨委的作用時說：「大權獨攬，小權分散。黨委決定，各方去辦。只有一個政治設計院，沒有兩個政治設計院。大政方針在政治局，具體部署在書記處。具體執行和細節決策屬政府機構及其黨組。大政方針和具體部署都是一元化，黨政不分。對大政方針和具體部署，政府機構及其黨組有建議之權，但決定權在中央」。⁶ 毛的這些話為當時黨管幹部原則的管理形式下了最貼切的註解。

文化大革命時期，黨政軍幹部完全由黨政合一、政企合一的各地革命革委會（簡稱革委會）管理、分派，原來的幹部管理制度、黨政領導機構、中央與各地方幹部人事部門全部被撤銷，黨管幹部成了「革委會派管幹部」，是中共幹部管理體制最混亂、黑暗的時期。文革之後中共幹部管理制度逐漸恢復調整，分部分級的管理也一一恢復。1980年中央組織部下發《關於重新頒發中共中央管理的幹部職務明稱表通知》時表示：「一切幹部都是黨的幹部，都應根據他們擔任的職務、分別由中央和各部門的黨委黨組或所在單位的黨組織負責管理」，並規定分級管理的幅度是「下管兩級」，1984年時又改為「下管一級」，並提出「在選拔領導幹部中要堅決地大膽放手走群眾路線」的指導方針，減少黨委具體管理工作，轉而加強對整個幹部工作的宏觀管理和指導，主要改革項目有：1. 發動群眾舉賢薦能，讓群眾推薦幹部；2. 民主考評黨政機關的領導幹部，幹部任用前要經過德、能、勤、績考評；3. 民主推薦。例如1984年陝西省已首先進行了民主推薦省委書記候選人的嘗試。⁷ 但制度性的整體改革是從1992年開始，該年中共中央下發《關於加強黨的建設提高黨在改革和建設中的戰鬥力的意見》，要求對幹部進分類管理，1995年中共中央頒布《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》，自此，各式法規、辦法相繼出台，中共幹部管理開始進入制度化管理階段。

黨管幹部原則是中共堅持黨的領導的實現。時至今日，中共幹部管理體制已朝向法治化、制度化、民主化發展，例如，在幹部分類管理方面，已將原本一元化的「國家幹部」分類為黨政幹部、企業領導人員、事業單位領導人員三大類，並建立符合各自需求的管理制度；在管理方法上，建

⁶ 于學強，同前註，頁81。

⁷ 于學強，同前註，頁82。

立了公開、平等、競爭、擇優、考核、選舉等管理機制，各式相關法規條例更是如雨後春筍般的頒布，但這些新制度、新的管理形式都必須是在黨管幹部原則下運行，在黨內進行民主考評，各級各類領導幹部也必須服從黨的領導，為黨的政策、路線與方針服務，民主國家的文官中立原則在此完全不能適用。

二、黨管人才原則

「黨管人才」是中共組織工作重點之一，2002 年底在全國組織工作會議上正式提出，已成為中共幹部管理的另一個重要原則，反映的是中共因應情勢變遷，與時俱進的對「黨管幹部」的擴大與調整。

提出「黨管人才」，不是要在幹部人事政策上另起爐灶，而是在堅持「黨管幹部」原則的基礎上，確立黨建工作的新思路。隨著中國大陸經濟發展，各類人才的範圍已由過去較單純的黨內幹部擴展到代表各個國民經濟領域的各方社會人才，而中共對專業技術、企業經營管理等專業人才的管理，在幹部管理體制改革的過程中黨政幹部的色彩已逐漸淡化，中共也不再以黨政幹部的管理方式進行直接管理。面對這些「政治上邊緣化」的龐大群體，中共並不是坐視不管，而是採取了新的管理途徑與管理方式，「黨管人才」就是這樣背景下的產物，是中共對社會人才實施「宏觀管理」的新原則。⁸

「黨管人才」是中共對自身歷史方位變化與執政方式轉變的自覺與掌握，特別是中共加入世界貿易組織後，人才的流動增強，非公有制經濟中的人才擴大，自由職業群也不斷發展，中共將這些人群視為「執政必須依靠的重要力量」，認為如果不加強對這整個人才隊伍的管理，將會逐漸削弱黨的影響力，還會影響到黨的執政基礎與執政能力，甚至影響到黨的領導權。中共認為，「在計畫經濟時代政治路線確定後，幹部就是決定因素，在綜合國力競爭日趨激烈的今天，人才則是決定的因素。」因此，在「黨管幹部」的基礎上進一步實施「黨管人才」是中共執政實踐的重大戰略。

9

⁸ 李抒望，〈從黨管幹部到黨管人才〉，決策諮詢期刊，2004 年 2 月，頁 50。

⁹ 李抒望，同前註。

「黨管人才」的管理範圍與管理策略較之「黨管幹部」更廣更有彈性，「黨管幹部」與「黨管人才」的比較概述如下：¹⁰

- (一) 管理對象更廣泛。「黨管幹部」管理的對象是黨的各級幹部，並通過他們帶領普通黨員和廣大人民群眾。「黨管人才」則是指向整個社會，不僅包括黨政幹部，還包括國有企事業單位的經營管理人員、專業技術人員、非公有制企業的管理技術人員，即社會上各級各類人才都納入黨的視野。
- (二) 管理內容更厚實。「黨管幹部」側重的是政治和思想兩方面，在政治上制定幹部工作路線、方針和政策，通過黨組織的監督保證路線、方針和政策獲得執行；在思想上是堅持用馬克斯主義理論武裝各級幹部，培養成爲執行黨的政策決議的中堅力量。「黨管人才」則是更深化了黨對人才的管理才能，不僅要管政治、思想，還要管業務、技能，管執政能力、執政水平，要把各類人才培養成擁護黨的路線、方針、政策，還要通過思想政治教育、專業技能培訓，造就一大批能忠誠實踐「三個代表」思想、有較強科學決策能力、能駕馭全局、能開拓創新、善於治黨治軍的優秀黨政領導人才；一大批精通經營管理、有創新創業能力的優秀企業經營管理人才；一大批能站在國際科研前沿、有科技創新能力、能推動科技進步的優秀專業技術人才，確保擴大黨的執政基礎及「人才強國」戰略的實踐。
- (三) 管理方法更科學。「黨管幹部」在方法上以行政命令爲主，主要採取黨委直接管理，通過各級黨委組織部門對黨政幹部實施管理、培養與監督。「黨管人才」要求行政命令與提供服務相結合、深化管理與創造環境相結合，創造有利於各類人才成長發展的環境，提供寬鬆、高效、優質的服務及平等、擇優的用人環境，以擴大黨的影響力、凝聚力與控制力。

至於如何實現「黨管人才」戰略，中共認爲必須要走創新之路，重要

¹⁰ <黨管人才是黨管幹部的深化與延伸>，摘自組織人事報，《建黨與人才》期刊，2003年6月，頁43。

的策略如下：¹¹

- (一) 堅持觀念創新。黨要管好人才，必須改變「官本位」意識為「能力本位」，才能讓優秀人才脫穎而出；要走出「管人」的思想誤區，改變過去認為黨管幹部就是要管住幹部管住人才，過分強調義務、規範，在一定程度上遏制了培養人才的積極性與創造性，因此要將「管人」的觀念轉為「服務」的觀念，要以人為本，創造條件讓人發展，解放人才。
- (二) 堅持制度創新。建設競爭選擇平台：建立人才匯集機制，堅定貫徹公開、平等、競爭、擇優、能上能下原則，推行公開招考、招聘、競爭上崗等措施；建設培養成長平台：建立各具特色的分層分類培養機制，優化人才成長發展的環境；建設保障激勵平台：為各類人才的發展提供機會，把「按勞分配」與「按生產要素分配」（知識、技術、管理、資本等）結合，採用年薪制、股權、期權等多種分配方式，建立符合市場經濟法則的人才分配激勵機制，充分體現人才的「價值」。
- (三) 堅持管理創新。「黨管人才」為一項政策性強、難度高的系統工程，基本上由黨委統一領導，組織部門「牽頭抓總」，各有關部門各司其職，健全完善的人才工作諮詢決策機制。

2003年5月，中共中央根據黨管人才的要求，成立了「中央人才工作協調小組」（同時也是「中央西部地區人才開發協調小組」），是中共為全面加強人才工作採取的一項組織措施，主要負責人才工作的戰略規劃、政策研究、宏觀指導、工作協調。協調小組的辦事機構名稱為「中央人才工作協調小組辦公室」，設在中央組織部人才工作局。內設組長、副組長、辦公室主任等，組長由中共中央組織部部長，同時也是中央政治局分管人才工作的中央政治局常委兼任，副組長由中共中央組織部副部長，同時也是人力資源和社會保障部部長及副部長兼任，辦公室主任由中央組織部人才工作局局長兼任。¹² 2003年12月，為實現十六大全面建設小康社會的

¹¹ 李抒望，同前註。

¹² 馬平軒，〈黨管人才領導體制和工作機制分析〉，《人力資源開發》，2008.9，頁7-8。

目標，實施人才強國戰略並進一步加強人才工作，中共下發「關於進一步加強人才工作的決定」，要求各級黨委必須從戰略高度充分認識人才工作的極端重要性，必須堅持黨總攬全局協調各方的原則，發揮黨的思想政治優勢、組織優勢和密切連繫群眾的優勢，發揮黨委領導核心作用，有關部門各司其職密切配合、讓社會力量廣泛參與的人才工作新格局。¹³

這麼一項幾乎毫無邊際的浩大人才管理工程實施上絕對是困難重重的，湖南省湘潭市委組織部即有幹部發表文章表示「黨管人才」在執行上碰到的難題。首先最重要的是對「黨管人才」有不同的看法。一是認為黨委是管黨的方針與政策，管全局、管中心工作，人才工作的具體的事務性工作，應該交給政府部門管，沒必要由組織部門「牽頭抓總」；二是認為組織部門對人才工作「牽頭抓總」影響政府及職能部門工作調動的積極性與創造性，不利於人才強國戰略的實施；三是認為組織部門面臨的新形勢越來越複雜，人員與經費已相對不足，做好幹部工作與黨建工作都已不容易，還要去做好人才工作已力不從心，做了也難以達到效果；四是認為應該讓人才在市場機制下自由成長發展，黨管人才原則會違背人才工作規律。其次是沒有章法可循，中央只提出「管宏觀、管政策、管協調、管服務」，但怎麼管確沒有進一步規定，只一句「牽頭抓總」四個字，各地組織部門只好「摸著石頭過河」，各行其道，有些地方則是等待與觀望。再其次是人力與物力不足的問題，人力開發須要資金，目前只有少數地方政府投入人才開發資金，多數的地方政府沒有加入。¹⁴

「黨管人才」是中共黨建工作的新戰略，其如海洋般廣闊的目標將是中共執行力的嚴峻考驗，已下發的指導文件及策略規劃都還停留在理論上的論述，對解決執行時遇到的困難幫助不大，在一個教育文化、經濟發展越來越成熟、越來越開放的社會，「黨管人才」的可行性有多高？是管全面還是管部分？可以管到什麼層次？這些都將是中共必須深思的問題。

三、民主集中制

「民主集中制」是中共的組織原則和制度，建立在中共社會主義民主

¹³ 馬平軒，同前註，頁 6。

¹⁴ 潭明海、謝四清，〈堅持黨管人才需解決的問題〉，《領導科學》，2005.5，頁 26。

政治的基礎上，是在民主基礎上的集中和在集中指導下的民主兩者相結合的一種制度。是馬克思主義政黨的組織原則和組織制度。從黨的組織原則來說，「集中」是以民主為基礎的集中，「民主」是集中指導下的民主。中共認為，民主要在集中指導下才有正確的方向，只有實行正確的集中，才能保證全黨行動的一致，保證黨的決定得到迅速有效的貫徹執行。¹⁵

「民主集中制」可以用十六字方針予以概括，即：「集體領導」、「民主集中」、「個別醞釀」、「會議決定」。「集體領導」是民主集中制在黨的活動中的領導制度，是十六字方針的前提和基礎；「民主集中」是民主集中制的基本原則，也是實踐集體領導的根本保證；「個別醞釀」是黨委充分進行民主協商的過程；「會議決定」是實現集體領導的必經途徑。這四方面相互聯繫，緊密結合，構成了一個不可分割的整體。這十六字方針是中共對黨委工作的概括和總結，也是對黨委集體領導的新要求。¹⁶

馬克思恩格斯在創立無產階級政黨時提出民主制和集中制思想，是無產階級民主集中制原則的形成和確立的基礎。中國共產黨從 1927 年通過的《中國共產黨第一次修正章程》開始，一直把「民主集中制」寫入黨章作為黨的組織原則。十二大起規定了六條民主集中制的基本原則，主要重點為：1. 黨員個人服從黨的組織，少數服從多數，下級組織服從上級組織，全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會和中央委員會。2. 黨的各級領導機關，除派出的代表機關和在非黨組織中的黨組外，都由選舉產生。3. 黨的最高領導機關，是黨的全國代表大會和它所產生的中央委員會。4. 黨的上級組織要經常聽取下級組織和黨員群眾的意見，及時解決他們提出的問題。黨的下級組織既要向上級組織請示和報告工作，又要獨立負責地解決自己職責範圍內的問題。上下級組織之間要互通情報、互相支持和互相監督。黨的各級組織要按規定實行黨務公開，使黨員對黨內事務有更多的瞭解和參與。5. 黨的各級委員會實行集體領導和個人分工負責相結合的制度。6. 黨禁止任何形式的個人崇拜。要保證黨的領導人的活動處於黨和人民的監督之下，同時維護一切代表黨和人民利益的領導人的威信。其中第 1 條的“四個服從”是中共建立黨內生活正常秩序、保證全黨

¹⁵ <民主集中制>，黨史百科，檢索日期：99 年 2 月 20 日，<http://dangshi.people.com.cn/GB/165617/173273/10415204.html>。

¹⁶ <民主集中制>，同前註。

意志統一和行動一致的準則，四個服從的基本精神貫穿於其他五項基本原則之中。¹⁷

「民主集中制」是中共的組織原則，也是重大問題的決策原則，決策過程與結果的產出都要在這個原則下進行。落實在黨政幹部選拔上，就是要擴大選拔主體（選舉人）與選拔客體（候選人）的範圍。依社會主義理論，人民公僕的選拔主體應當是全體人民，人民選拔他們對國家事務和社會事務進行管理，促進社會和諧發展、全面進步，如果他們沒有達到這個目標，人民完全有權力把他們罷免下來。¹⁸

雖然中共明確規定黨政領導幹部的選拔主體是「集體」，選拔的過程也要依「民主集中制」集體決策，但理論與現實的差距是很大的。當前中共的幹部選拔是由黨委組織人事部門按照黨管幹部的要求及民主集中制的原則選拔的，執行過程中權力經常變形、扭曲的過分集中黨委會，一把手的選拔任命權仍然有過大的現象。于學強（2009）分析中共「民主集中制」被誤用的情況有：¹⁹

- （一）對選拔客體的推薦範圍、選拔條件受領導人的影響和制約，使得推薦票高不代表民意的認可，甚至反映的是某些領導的個人影響，投票可能只是一種附和，民主決策只是走了過場，這種隱蔽的扭曲是對「民主集中制」最大的傷害。
- （二）將「集中」與「集權」混淆，借口集體決策，誇大或否認個人作用，對集體決策中諸多參與者的意見置之不理，最終領導個人說了算。集中講的是將意見、建議、經驗等方面的東西集合在一起，在民主基礎上集合正確意見和建議的過程，如果把集中等同於集權，在實踐上會阻礙正確的意見和建議的集中，專注於權力本位，導致選拔中的專斷作風。
- （三）不能從群眾路線的視角實施「民主集中制」，決策主體主要為黨委圈子，特別是主要領導人，沒有更大範圍的群眾參與。

¹⁷ <民主集中制>，同前註。

¹⁸ 于學強，同前註，頁 10-11。

¹⁹ 于學強，同前註，頁 87-91。

(四) 以「民主集中制」為名，行個人專斷之實現象普遍。民主與集中是交互作用併行發展的過程，不能分別執行。「民主集中制」的集中是從組織過程中講的，是組織原則與組織紀律的指導，即個人與組織、下級組織與上級組織間、地方組織與中央組織等之間的原則與紀律的集中指導。實際執行時常有一個共同特點，就是書記壟斷了重大問題的決定權（拍板權），其他委員至多只有發言權，將黨的委員會制變成了首長個人負責制，扭曲了黨的「集體領導」體制。

由於對「民主集中制」的曲解與誤用，現實中出現了「書記負主要責任等同於以書記的意見為主」、「書記作歸納總結等同於書記最後拍板」、「少數服從多數等同於否定和壓制少數人」、「要民主表決但不要民主討論」等現象，導致「民主集中制」在幹部選拔工作中至今沒有真正被落實。

第三節 中共黨政領導幹部選拔制度改革歷程分析

一、初始階段（1980~1993）²⁰

中共的幹部人事制度是黨和國家幹部和人事制度的總稱，包括幹部人事管理體制和具體規章制度兩個方面。²¹ 在實施幹部制度改革之前，中共的黨與國家行政機關、國家事業單位等，凡屬執行國家公務的人員，即所謂的幹部群，分為非領導職務的幹部與位處管理階層的黨政領導幹部，二者都屬中國共產黨的管轄，受同一套法規制度約束。

1980年鄧小平提出「要勇於改革不合時宜的組織制度、人事制度，大力培養、發現和破格使用優秀人才」後，中共中央提出以革命化、年輕化、知識化、專業化的四化方針作為中青年幹部的選拔標準。為了保證新老幹部順利交替，1982年作出《關於建立老幹部退休制的決定》及《關於老幹部離職休養的幾項規定》，針對建政前參加革命戰爭的老（領導）幹部建

²⁰ 各階段之年限與標題係筆者依各階段發展狀況自行標示。

²¹ 《幹部人事制度改革》，中共中央組織部編，北京：中國方正出版社，2004，頁1。

立離職休養制度，並設立顧問委員會，讓這些年老的領導幹部退居第二線或離退休。之後，大批的老幹部隨著機構改革離退休或退居二線，中共實質上廢除了傳統的領導幹部職務終身制，另選拔大批中青年幹部走上各級領導崗位。依中共資料顯示，大批老幹部離退休後至 1983 年 6 月，全國 29 個省區市和港澳工委的領導班子，平均年齡已由原來的 62.2 歲降為 55.5 歲，具大專文化程序的由原來的 20% 提高到 42%；國務院 38 個部委的正、副部長（除兼職部長、主任外）平均年齡由原來的 64 歲降為 58 歲，具大專文化程序的由原來的 37% 提高到 52%，中共黨政班子結構產生大幅度的變化。²²

在改革當時領導幹部結構的同時，中共也對幹部管理體制及未來的領導幹部培養進行了規劃。1983 年中共中央下發《關於改革幹部管理體制若干問題的規定》，提出「管少、管好、管活」和分級分類管理的原則，目的在將原來統稱「國家幹部」、「管理制度一元化」的黨政機關工作人員、企事業單位管理人員及專業技術人員的管理方式與制度，改按專業與實際需求進行分級分類管理，並調整了幹部管理範圍，確定了下管一級的管理體制，擴大下級黨委的幹部管理權限和企業、事業單位幹部人事自主權；1983 年中共中央並提出《關於領導班子四化建設的八年規劃》，要求選拔優秀青年幹部必須充分走群眾路線，實行群眾推薦、組織考察與黨委集體審定；1986 年下發《關於嚴格按照黨的原則選拔任用幹部的通知》，規定選拔任用各級領導幹部，應先在本人所在單位的幹部和群眾中進行民意測驗或民主推薦，也規定了試行幹部考核、調整不稱職和不勝任現職等管理制度。

1988 年中共國務院成立人事部，下設「推行公務員制度領導小組」負責推行公務員制度，重要任務是在各級政府定職能、定機構、定編制後即推行公務員制度。1993 年國務院頒發《國家公務員暫行條例》，凡屬各級國家行政機關，除工勤人員外，均受到該條例規範。²³ 同年中共中央規定，黨的機關、人大機關、政協機關和人民團體機關參照國家公務員制度進行管理。²⁴

²² 《幹部人事制度改革》，同前註。

²³ 徐頌陶，《中國公務員制度》，頁 7-8。

²⁴ 《幹部人事制度改革》，同前註，頁 4。

綜觀中共此一階段的領導幹部制度改革，最大的成果是建立了老幹部離退休制度，讓中青年幹部可以順利新老交替；改變原來高度集中統一的管理模式，逐步按黨政機關、企業、事業單位等不同性質，進行分類分級管理，下放管理權限，建立起初步的制度化、法制化管理體制。

二、快速發展階段（1994~2000）

1994年中共十四大通過「中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定」，提出要加快黨政領導幹部選拔任用等制度的改革，要求擴大民主、完善考核、推進交流、加強監督，建置一個讓優秀人才脫穎而出、有生機、有活力的用人機制。自此，相關制度性的法規陸續頒布，中共幹部選拔制度開始從以人治為主轉向以制度、法治為主的改革方向加速向前。

《國家公務員暫行條例》規範對象寬廣，舉凡黨政機關（構）除工勤人員外均適用，但該條例對人員任用方面僅規定「主任科員」²⁵以下非領導職務任用採用公開考試，對真正重要的黨政領導職務的任用規定則未提及。及至1995年2月中共中央頒布《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》，中共對黨政領導幹部的選拔工作才有了明確的規範。這部條例是此一時期指標性的重要法規，是中共第一部用以規範黨政領導幹部選拔任用的重要黨內法規，也是中共黨政領導幹部選拔任用方式邁向制度化、法治化的開端，舉凡選拔任用的黨政領導幹部均為適用對象，包括中共中央、全國人大常委會、國務院、全國政協、中央紀律檢查委員會、最高人民法院、最高人民檢察院；地方縣級以上（含縣級）黨委、人大常委會、政府、政協、紀委、法院、檢察院及其工作部門；上列工作部門的內設機構、直屬事業單位。工會、共青團、婦聯等人民團體的領導幹部選拔任用比照執行。其重要突破重點為：²⁶

- （一）擴大民主。透過民主推薦、民主評議、民意測驗等擴大群眾參與的方式選拔任用和考核幹部。
- （二）重視實績考核。1995年中共同時下發「關於加強和完善縣（市）黨委、政府領導班子工作實績考核的通知」和「縣（市）黨委、

²⁵ 《國家公務員條例》及2006年1月1日施行的《中華人民共和國公務員法》將公務員職務分為領導職務與非領導職務，主任科員為非領導職務。

²⁶ 《幹部人事制度改革》，同前註，頁7。

政府領導班子工作實績考核試行標準」，用以加強對黨政領導幹部客觀、公正、準確的考核，並作為獎懲升降幹部的重要指標，1998年總結實績考核試行的經驗，中共下發《黨政領導幹部考核工作暫行規定》，幹部實績考核的規範得到了進一步的加強。

(三) 重視幹部交流。重點在推行黨政正職領導幹部、組織人事、紀檢監察、審計、財政、工商、公安等部門領導幹部的交流。1999年中央組織部下發《黨政領導幹部交流工作暫行規定》，是1995年試行交流制度以來總結經驗得出的結果。1995年至2000年5月，中國96%的縣(市、區)委書記、97%的縣(市、區)長進行了交流或易地任職。

(四) 加強監督審計。1997年中共中央下發《中國共產黨員領導幹部廉潔從政若干準則(試行)》，以及《關於對違反〈黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例〉行為的處理規定》，試行領導幹部任前公示制和重大事項報告制、任期經濟責任審計、談話、誠勉、回復組織函詢等制度。

2000年6月中共頒發「深化幹部人事制度改革綱要」，目的係為2001年起實施的「十五計畫」規劃所需人才，建立一套能與中國特色社會主義經濟、中國特色社會主義政治與文化相適應的2001—2010年幹部人事制度，是中共第一個幹部制度總體改革10年規劃。

三、整體規劃階段(2001至今)

「深化幹部人事制度改革綱要」頒發後，中共更積極加速推動領導幹部管理制度改革，對黨政幹部改革、國有企業人事制度改革和事業單位人事制度改革進行了更深入的規劃，重要的法規配套有2002年7月的《黨政領導幹部選拔任用工作條例》(是《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》的修正版)，2004年《公開選拔黨政領導幹部工作暫行規定》、《黨政機關競爭上崗工作暫行規定》、《黨的地方委員會全體會議對下一級黨委、政府領導班子正職擬任人選和推薦人選表決辦法》、《黨政領導幹部辭職暫行規定》等配套法規相繼頒發。

在對領導幹部監督考核方面，除了《黨政領導幹部選拔任用工作條例》設有專章規範如何實施紀律與監督，另外訂頒了「關於加強組織部門幹部監督工作若干意見(試行)」、《中國共產黨黨內監督條例(試行)》，在中央紀委、中組部聯合設立巡視機構，實行巡視制度，並建立幹部監督工作聯席會議制度，各省區市也陸續建立巡視機構，展開巡視試點工作。²⁷ 2009年《黨政工作部門領導班子和領導幹部綜合考核評價辦法(試行)》、《中國共產黨巡視工作條例(試行)》等法規的頒發，更是針對黨政領導班子主要負責人的監督措施，尤其《中國共產黨巡視工作條例(試行)》是爲了「確保中共的路線、方針、政策和重大決策能夠落實，促進黨風廉政建設和反腐敗鬥爭深入開展，加強領導班子和幹部隊伍建設」²⁸，《黨政領導幹部選拔任用工作責任追究辦法(試行)》是爲了預防用人上的失察失誤，糾正用人上的違規違紀，是對用人究責制度的強化，屬於防腐倡廉的一環，總的目標就是預防一把手腐敗、用人腐敗。

從 2005 年中共頒發《中華人民共和國公務員法》至 2010 年，有關國家公務員、黨政領導幹部選拔任用、監督管理、考核考評、培訓、交流、問責等法規、辦法相繼出台，黨政領導幹部選拔制度有了比較完整的整體規範。此一時期中共黨政領導幹部選拔制度改革最顯著的重點是「民主推薦」成爲幹部選拔任用的必經程序和基礎；「民主測評」、「任前公示」、「考察預告」等全面推行；省區市黨委全委會無記名投票表決下一級黨政正職人選，許多地方和部門實施黨委常委會(黨組)任用幹部無記名投票表決制度；在選拔任用中引進並實施競爭機制，全國各省區市和中央國家機關普遍推行「公開選拔」與「競爭上崗」，通過公開競爭方式選拔黨政領導幹部。

²⁷ 《幹部人事制度改革》，同前註，頁 9。

²⁸ <中共中央印發《中國共產黨巡視工作條例(試行)》>，2009.7.13，人民網，檢索日期：2010年2月27日，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/9638921.html>。

第四章 中共深化幹部制度改革重要特色分析

「深化幹部人事制度改革綱要」是中共第一個為期十年（2001-2010）的人才總體規劃，目的是為「十五計畫」培養、選拔所需人才。本章將分析該綱要實施後中共幹部選拔部分的重要方針與原則；遏制用人上的不正之風和腐敗係綱要基本目標之一，本章也將一併探討中共反腐倡廉建設。

第一節 符合中國特色社會主義需求的選拔標準

一、四化方針

中共幹部隊伍建設有其獨特的理論基礎，「四化」即其改革開放以來一貫的堅持，「四化」是指革命化、年輕化、知識化與專業化，是中共培養、選拔幹部的重要方針。所謂革命化是指幹部隊伍要有與中國共產黨建設社會主義事業、建設社會主義現代化國家的革命精神，能堅決執行中共的基本路線和各項方針、政策，堅持走中國特色社會主義道路；年輕化是指領導幹部年齡層要輕，年輕才有活力，並確保黨和國家各項事業後繼有人；知識化是指幹部隊伍要有堅定的馬克斯列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論等社會主義理論政策水準，具有實踐三個代表，落實科學發展觀的重要思想，可以用馬克斯主義的立場、觀點與方法分析解決問題；專業化則是指要有專業知識與專業能力，要不斷學習提高專業素養。

1982年9月中共十二大的開幕大會上鄧小平表示要實現幹部隊伍的革命化、年輕化、知識化、專業化。會中決議將「四化」方針寫入黨章：「黨的幹部是黨的事業的骨幹，是人民的公僕。黨按照德才兼備的原則選拔幹部，堅持任人唯賢，反對任人唯親，並且要求努力實現幹部隊伍的革

命化、年輕化、知識化、專業化。」事實上，對幹部隊伍「四化」的要求始於毛澤東時期。毛曾經指出，有相當能力的共產黨員，都要研究馬克斯、恩格斯、列寧、史達林的理論，都要研究民族的歷史。幹部應當研究這些，中央委員和高級幹部尤其要加緊研究，一個偉大的革命運動的政黨，如果沒有革命理論，沒有歷史知識，不可能取得勝利，爲了領導革命鬥爭，一定要普遍地深入研究馬克斯列寧主義的理論。中共建政後，毛澤東又指出，各行各業都要努力精通技術與業務，使自己成爲內行，又紅又專。¹

鄧小平非常認同毛澤東對幹部要求「又紅又專」的理論，他指出：要向科學技術現代化進軍，就要有一支浩浩蕩蕩的工人階級、又紅又專的科學技術大軍；要成爲社會主義現代化強國，並且在上層建築領域最終戰勝資產階級的影響，必須培養具高度科學文化水準的勞動者及又紅又專的工人階級知識分子隊伍；又紅又專那個「紅」是絕對不能丟的。「又紅又專」是社會主義人才應具備的重要素質之一，「紅」是指正確的思想政治素質、政治觀點；「專」是指專業知識與能力，只有紅沒有專，如同堅持社會主義道路但沒有真才實學，仍然不能實現社會主義現代化，要按照專業的要求組織整個領導班子，充分發揮專業人才的作用，在黨內形成一種尊重知識、尊重人才的風氣，反對不尊重知識份子的錯誤思想。² 中共實施改革開放政策後，鄧小平就是在「又紅又專」的基礎下提出更具體的符合社會發展需求的「四化」方針。

二、幹部年輕化

「又紅又專」與「四化」二者本質上是相同的，不同的是，鄧小平特別憂心領導幹部年齡層偏大、文化素質偏低的問題，四化中的年輕化也就特別受到重視。1977年12月，鄧小平在中央軍委會報告上即曾指出：「現在我們的領導幹部年齡都比較大了，五年以後，五十歲以下的人，打過仗的就很少了。所以，我們這些老同志，要認真選好接班人，抓緊搞好傳幫帶。」³ 十一屆三中全會以後，爲了緩解幹部隊伍「青黃不接」的嚴重狀

¹ 于學強，〈中國幹部選拔的問題與對策研究〉，北京：中國社會科學出版社，2009，頁24-25。

² 張大春，〈鄧小平的人才結構觀〉，湖北省社會主義學報，2001年1月，頁31-32。

³ 〈在中央軍委全體會議上的講話〉，《鄧小平文選第二卷》，人民網，檢索日期：99/3/9，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69695/4949661.html>。

況，鄧小平、陳雲催促中共中央開始選拔和培養成千上萬地中青年幹部。

中共另一個積極推廣幹部年輕化的是時任中央副主席的陳雲。當「文革」中靠造反起家的人被清除出幹部隊伍，一大批老幹部恢復工作時，陳雲注意到各省委、地委的主要負責人多數是建政前的老幹部，他們大多是帶病工作，時常因病住進醫院，開追悼會的消息幾乎每天有幾起，另一方面，陳雲也感受到「四人幫」的幫派殘餘勢力及其影響依然存在。他說：「不要只看他們現在一時表現好，一旦老家夥們去見馬克思去了，就會出來興風作浪…」，為此，陳雲從回到中央領導核心的那一天起，就極力主張抓緊解決接班人問題，推動幹部新老合作與交替進程⁴，因此，四化的推行也是中共權利鬥爭的政治工具。

1980年2月，十一屆五中全會決議重新設立了書記處，陳雲提出書記處和全黨的一個重要任務是要在各級選擇合格的年輕幹部，被選進的人，黨性要強，要有幹勁，要有一定的工作經驗。還要培養一批技術幹部到各級領導機關裡來，要求組織部門在知識分子中多選拔培養一些中青年幹部，陳雲認為知識分子可以當專家，但也有不少人是當領導幹部。培養年輕幹部最大的阻力是讓老幹部退離休或退居二線。為解決這個問題，1981年5月陳雲寫了一份建議分送鄧小平、胡耀邦，建議：「從現在起，就成千上萬地提拔中青年幹部」，「我們所要提拔培養的幹部，不僅是年齡在50歲左右的人，而且在數量上占多數的應該是40歲左右的人、40歲以內的人。讓他們在各級領導崗位上經過幾年以至十來年的鍛煉，就可以成為大量提拔高級領導幹部的後備力量。」這個後備力量，就是後來提出的「第三梯隊」。此後，根據鄧小平的意見，陳雲主持中組部、總政治部召開的關於老幹部離休、退休問題座談會，要求中組部成立「青年幹部局」，各省、地也成立相應的機構。⁵

隨著上述機構的建立，從中央國家機關開始，各級領導班子結構改革的工作逐步展開。1982年2月中央作出《關於建立老幹部退休制度的決定》，十二大（1982）結束不久即成立「省市機構改革領導小組」，旋即掛牌並開展工作，為了讓一大批年齡偏大、文化偏低的「老幹部」退出領

⁴ 張大春，同前註。

⁵ <十一屆三中全會後中央選拔年輕幹部內幕>，2009//10，新華網新聞，檢索日期：2010/3/7，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/theory/2009-06/10/content_11517644.htm。

導班子，保證調整幹部工作順利進行，領導小組採取了兩個「三分之一」的強硬措施，規定省委常委中 50 歲以下的要占三分之一，大學文化程度的要占三分之一。這個標準推及地委、縣委、企業和大專院校這類高文化層次的單位，比例要超過三分之一。1983 年中共為使黨和國家的方針政策有連續性和繼承性，正式提出組建「第三梯隊」，時任中共中央總書記的胡耀邦要求中組部建立 1000 名省部級幹部的後備人選。依中共統計，自作出老幹部退休的決定，至 1985 年 12 月，有 126.8 萬建國前參加工作的老幹部離退休。⁶

綜觀鄧小平等國家領導人積極推動各級領導幹部年輕化，主要著眼點集中在四個方面：⁷

第一、著眼於從文化大革命的慘痛經歷中吸取教訓，避免重演歷史悲劇。鄧小平一直思索如何避免重犯毛澤東晚年的錯誤，1982 年明確提出要改革黨和國家的領導制度，廢除領導幹部職務終身制。

第二、著眼於迅速有效改變幹部隊伍青黃不接的局面，建立起新老正常交替的幹部制度。鄧小平疾呼幹部隊伍年輕化這場革命不搞，讓老人、病人擋住比較年輕、有幹勁、有能力的人的路，不止四個現代化沒有希望，甚至可能要亡黨、亡國。

第三、著眼於順利推進改革開放和經濟建設，加速發展社會生產力。鄧小平要求幹部隊伍要自覺地更新各級黨政領導機關，逐步實現領導人員年輕化、專業化，以適應國家現代化建設事業的需要，並於 1986 年提出政治體制改革的第一個目標就是始終保持黨和國家的活力，而其主要步驟就是領導層幹部年輕化。

第四、著眼於黨的基本路線一百年不變。1989 年蘇聯解體，東歐共產國家也發生劇變，國際共產主義運動走入歷史低點，加之中國內部又發生嚴重的六四天安門事件，在內外情勢緊迫之際，鄧小平告訴幹部，原來制定的基本路線、方針、政策不變，領導班子還是要注意年輕化，否則難以為繼。鄧小平認為中國如果出問題，還是出在共產黨內部，因此要注意培養人，要按照「四化」的標準選拔德才兼備的人進領導班子，黨的基

⁶ <十一屆三中全會後中央選拔年輕幹部內幕>，2009//10，新華網新聞，檢索日期：2010/3/7，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/theory/2009-06/10/content_11517644.htm。

⁷ 宋妍，<對鄧小平幹部年輕化思想的初步認識>，組織人事學研究，1994 年第 4 期，頁 6~7。

本路線要一百年不變，要長治久安，一定要實施幹部年輕化。

中共按照鄧小平的指示，將解放後培養的大中專畢業生作為主要幹部來源。第一步是從 60 年代畢業的、有過實際鍛鍊的中青年中選拔培養接班人，第二步是從 80 年代初畢業的大學生中選拔合格人選，第三步是透過大力興辦教育、擴大教師隊伍造就幾十萬乃至上百萬可供挑選的人才。選拔年輕幹部還是設有台階，幹部要一級一級地上，但較傳統的台階快一點，特別是對優秀的幹部，給他們搭比較輕便的梯子，越級提拔。但在選拔年輕幹部的同時，鄧小平要求不要把年齡完全限制住，對一些確實還能為黨工作的老同志在過度時期仍繼續在主要崗位上工作。⁸

改革開放至今，領導幹部「四化」方針始終是中共幹部選拔工作的重要標準，特別是年輕幹部的選拔，從中央到各省市，莫不成為領導幹部選拔工作研究的重點。十六大（2002）後，中共為加強年輕幹部的培養鍛鍊，積極推動年輕幹部到基層和艱苦地區鍛鍊成長，以建立來自基層一線的幹部培養鏈，培養選拔年輕幹部工作進入一個新的階段。2007 年十七大報告中，胡錦濤提出要格外關注長期在條件艱苦、工作困難地方努力工作的幹部，注意從基層和生產一線選拔優秀幹部充實各級領導機關。之後，又對年輕幹部的教育培訓、實踐鍛鍊、黨性修養、作風養成、選拔使用、管理監督等各個方面制定了一系列重要規劃。2009 年 2 月，中共制定《2009—2020 年全國黨政領導班子後備幹部隊伍建設規劃》，是中共培養選拔年輕幹部工作的新部署，也是中共首次對黨政領導班子後備幹部隊伍進行制度性的建設規劃，緊接著又於 3 月召開「全國培養選拔年輕幹部工作座談會」，會中強調：大力培養選拔年輕幹部事關黨和國家長治久安；幹部隊伍新老交替與合作是一個永無完結的歷史過程，培養選拔年輕幹部工作必須常抓不懈。幹部年輕化已成為中共領導幹部任用的常態標準，而不只是為了汰換革命時期老幹部的權宜措施。

一系列年輕幹部選拔工作機制的規劃與實施，對年輕幹部的培養、選拔已具備了比較完整的體制。⁹「幹部年輕化」的確已使得中共領導幹部年齡層普遍降低，文化素質相較過去大為提高，並培養了大批出自基層，

⁸ 宋妍，同前註，頁 8。

⁹ <中央啟動新輪年輕幹部選拔 45 歲以下逾 7 成>，2009/4/7、中國評論新聞網、檢索日期：1010/3/7，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/3/5/6/100935698.html?coluid=7&kindid=0&docid=100935698>。

受過基層和生產一線訓練的年輕後備幹部，例如：¹⁰

江蘇省把艱苦地區和基層一線作為培養優秀年輕幹部的重要平台。多年來，選派 7 批 234 名年輕廳、處級幹部到蘇北、蘇中艱苦地區鍛煉；選派 500 多名幹部援藏援疆，選派 1000 多名幹部赴四川綿竹開展災後重建工作、經受磨煉、砥礪意志；選派 11 名副廳局長到 11 個幫扶縣（區）擔任扶貧工作隊長，兼任縣（區）委書記。

2002 年起，中共中央組織部分批選派中青年幹部到三峽工程、南水北調、青藏鐵路、北京奧運等國家重點工程掛職鍛煉。接收單位安排掛職幹部參與重大決策和重大業務活動，鼓勵他們在工作崗位上放開手腳、大膽工作。

吉林省實施「七五」工程，選拔 1000 名 45 歲左右的地廳級後備幹部，根據需要分期分批組織到基層掛職鍛煉；選拔 2000 名 35 歲左右的基層縣處級或縣處級後備幹部到省、市黨政機關任職，5 年內使省、市直機關每個部門都能增加 2 名以上來自基層的年輕幹部；選拔 4000 名 25 歲左右的高校優秀畢業生到社區、鄉村任職，充實基層生力量，為黨政機關選拔年輕幹部做好戰略儲備。

江西省選派 80 多名年輕幹部到工業園掛職鍛煉，通過選派科技副縣（市、區）長、高級專家服務團等，把一些有發展潛力的年輕優秀科技人才、企業經營管理人才，選派到市直部門、縣市區政府部門掛職鍛煉，推進全省工業園區發展，開闢比較環保的科技產業培養專業優秀的年輕幹部。

四川省把抗震救災作為核對總和考察年輕幹部的主戰場。組建各類以年輕幹部為主體的搶險隊、突擊隊、服務隊 2.3 萬支。在抗震救災一線，全省共提拔年輕幹部 1300 多名，其中破格提拔年輕幹部 100 多名。

廣西壯族自治區選拔一批 70 年代出生、經證明優秀、具有發展潛力的廳級後備幹部和 35 歲左右的縣（市、區）黨政正職，進行有針對性的培養和鍛煉，使鄉鎮和企業逐步成為集聚、造就、輸送人才的源頭，各地每年還有計劃地從企業中選拔一批優秀年輕經營管理人才，充實到黨政機關中。

¹⁰ <全國培養選拔年輕幹部工作綜述：為了國家長治久安>，2009/6/15，新華網新聞，檢索日期：2010/3/7，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-06/15/content_11546493_3.htm。

總計從 1982 年到 2007 年，全國省、市、縣三級黨政領導班子成員的平均年齡分別下降了 8.4 歲、6.8 歲、5.7 歲，截至 2007 年底，全國機關幹部中 45 歲以下的占 71.5%，35 歲以下的占 30%；具有大專以上文化程度的占 87.5%，比 1978 年提高了 78.2 個百分點。2009 年 3 月中共中央啓動新一輪的年輕幹部培養選拔，由國家副主席習近平與中央組織部部長李源朝負責選拔約 1000 名省部級後備幹部人選，在年齡限制方面規定以不超過 53 歲爲劃線。¹¹

三、德才兼備

「德才兼備」按字面解釋，係指品德高尚，才能出眾，是對有才能，品德高超者的一種讚揚。中共黨章規定，黨要按照德才兼備原則選拔幹部，惟中共對「德」的界定，有其獨特的見解與詮釋。「德」是指對幹部在政治、道德上的要求，包括政治態度、政治素質、思想作風和道德品質；「才」是指文化程度、知識水準、專業水準、工作能力。鄧小平說，所謂「德」，最主要的就是堅持社會主義道路和黨的領導，在這個前提下，幹部隊伍要年輕化、知識化、專業化。選拔人才必須要瞭解他是不是堅持社會主義道路。¹² 因此，「德」是指政治上要愛國，愛社會主義，堅持接受中國共產黨的領導，堅持社會主義道路，具有這樣的品德，才符合中共的德才兼備原則，才有資格成爲中共黨政領導幹部。

按德才兼備原則選拔幹部，是無產階級政黨歷來重視和堅持的一項重要原則。¹³ 列寧在《蘇維埃政權的當前任務》（1918）中指出：我們走自己的道路，力求盡量仔細耐心地去考驗和識別真正的組織家，他們既忠於社會主義事業，又能埋頭苦幹。毛澤東在六中全會（1938）上指出：中國共產黨是一個領導偉大革命鬥爭的黨，沒有多數德才兼備的幹部，是不能完成其歷史任務的；1940 年，陳雲在《關於幹部工作的若干問題》文章中提出：要德才並重，以德爲先，反對只顧才不顧德，也反對只顧德不顧才，德和才應該是統一的。¹⁴ 鄧小平則是具體明確的說：我們今後配備領導班子的時候，要選用什麼人呢？要選那些認真學習馬列主義、毛澤東思想，在鬥爭中經得起考驗的人，要選那些黨性

¹¹ <省部級後備幹部大選拔啓動>，2009/9/1，大公網新聞，檢索日期 2010/3/13，http://www.takungpao.com/news/09/09/01/images_0702-1135115.htm。

¹² 張大春，同前註，頁 32。

¹³ 吳瀚飛，《中國公開選拔領導幹部制度研究》，北京：中國社會科學出版社，2005，頁 103。

¹⁴ 吳瀚飛，同前註，頁 104。

強，能團結，不信邪的人…；又說，用人的政治標準是什麼？為人民造福、為發展生產力、為社會主義作出積極貢獻，就是主要的政治標準。¹⁵ 2009年9月，中共十七屆四中全會作出「中共中央關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定」，對深化幹部人事制度改革方面，再次重聲：堅持德才兼備、以德為先的用人標準；堅持黨管幹部原則，全面貫徹幹部隊伍革命化、年輕化、知識化、專業化方針；堅持五湖四海，拓寬視野選拔幹部，廣辟途徑培養幹部，把各方面優秀人才集聚到黨和國家事業中來。¹⁶

從上述資料可以發現，四化方針、德才兼備是中共對幹部的基本標準與要求。四化方針使得現今中共各級領導幹部70%以上為45歲以下，87%以上為大專以上文化程度；至於德才兼備這個「德」，重點是幹部要接受中共的政治理論，成為馬克斯列寧主義的信仰者；要堅持走社會主義道路，接受中共的領導，具備這個「德」的基本素質，加上專業能力、專業知識或技能，德、才二方面皆具備，就是一個符合中共「德才兼備」標準的領導幹部。

第二節 幹部工作趨向民主化

擴大幹部工作中的民主是中共推進黨內民主、強化領導體系的重要策略，也是中共深化黨政領導幹部選拔制度改革的重要目標，其重點是透過民主推薦、公開選拔、競爭上崗等方式，用以擴大群眾四權：知情權、參與權、選擇權、監督權，以使中共黨政領導幹部的產生更具正當性。

一、競爭上崗

¹⁵ <在中央軍委全體會議上的講話>，同前註。

¹⁶ <授權發佈：中共中央關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定>，2009/9/27，新華網新聞，檢索日期：2010/3/9，

http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/27/content_12118429.htm。

競爭上崗是指黨政機關在本單位或機關內部選拔領導幹部時，要透過公開競爭的方式選拔，以改正過去神秘、不公開、委（指）派的用人方式。1998年中組部、人事部下發《關於黨政機關推行競爭上崗制度的意見》，明文要求機關（單位）內部選拔領導幹部時，各黨政機關應認真貫徹執行幹部隊伍革命化、年輕化、知識化、專業化的方針，堅持公開、平等、競爭、擇優的原則，在機關幹部人事工作中引入競爭機制，進一步拓寬選人用人管道，促使德才兼備、實績突出、群眾擁護的優秀人才脫穎而出。¹⁷

為進一步規範和完善黨政機關領導幹部選拔任用制度，推進幹部工作的科學化、民主化、制度化，促使優秀人才脫穎而出，2004年中共中央印發《黨政機關競爭上崗工作暫行規定》，主要內容為：規定競爭上崗是黨政領導幹部選拔任用的方式之一，中央、國家機關內設的司局級、處級機構領導成員、縣級以上地方各級黨委、人大常委會、政府、政協、紀委、人民法院、人民檢察院及其附屬機關或者工作部門的內設機構領導成員，除涉及重要機密和國家安全，按照法律、法規不宜公開競爭的職位，不列入競爭上崗的範圍外，都納入適用的範圍；規定考試與考察相結合，堅持個人意願與組織安排相結合；明確規定公開競爭的程序與方式。¹⁸

幹部制度改革是中共政治體制改革的靈魂。競爭上崗已成為中共黨政領導幹部選拔重要方式之一，競爭上崗的規範化與制度化有其政治上與實務上的效益。在政治上，是中共黨內改革與黨內民主化的重要措施，標誌的是中共政治體制改革的推行成果；在實務上，是為適應社會主義市場經濟發展，建立相適應的幹部人事制度，以選拔出符合標準的幹部隊伍。¹⁹

二、公開選拔

公開選拔是中共選任黨政領導幹部的方式之一，由黨委（黨組）及其組織（人事）部門根據領導班子和幹部隊伍建設的需要，面向社會公開報

¹⁷ <關於黨政機關推行競爭上崗的意見>，人民網中國共產黨新聞，檢索日期：2010/3/11，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71382/71480/4853969.html>。

¹⁸ <黨政機關競爭上崗工作暫行規定>，人民網中國共產黨新聞，檢索日期：2010/3/11，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182144/10994542.html>。

¹⁹ 宋豔，<淺談競爭上崗制度的意義及其完善>，行政與法，吉林：長春，2001年5月，頁62。

名，結合考試與考察辦法，選拔出黨政領導幹部或推薦提名人選。²⁰

1982 年中共制定《吸收錄用幹部問題的若干規定》，規定幹部吸收錄用要公開招收、自願報名，堅持要經過考試、擇優錄用。1984 年在一系列幹部制度改革的推動下，針對幹部管理權限過於集中的問題，中共決定下放管理權限，採取中央及各級黨委只下管一級，分層管理、層層負責的措施。下放幹部管理權限也就等於下放幹部選拔任用的權限，加之考試擇優錄用的規定，以及領導職務終身制的廢除，一連串的措施，逐漸開啓了中共黨政領導幹部公開選拔的機制。

吳瀚飛（2005）將中共公開選拔黨政領導幹部制度的發展概分為四個階段：²¹

（一）、試驗探索階段（1985—1987）：這個階段只有少數地區、個別部門的少數領導職位採用，幹部層次也僅限於縣處級以下的領導幹部，選拔程序與方法不夠嚴密，人力物力耗費過大，執行效果不佳。

（二）、發展改進階段（1988—1992）：中共在吉林、江西、湖北、浙江等地進行公開選拔領導幹部的試點，其中吉林省在這一階段先後 4 次採用這種方式選拔了 38 名副地廳級領導幹部，一些市、地、縣也採用這個方式選拔了部分縣（處）級、科（局）級領導幹部。吉林總結這些經驗，將此一選拔制度稱為「一推雙考」，「一推」是指公開推薦，「雙考」是指考試與考核。從全國看，採用公開選拔的地區和單位已由市（地）向省、區、市拓展，領導幹部的層次也由縣處級以下向廳局級延伸。公開選拔在這階段已有比較完備的程序與規範，但成本、時間耗費過大的問題仍然存在。

（三）、經驗推廣階段（1992—1998）：1992 年吉林省委組織部將公開選拔黨政領導幹部的試點經驗寫成「關於採取一推雙考的方式公開選拔副地廳級領導幹部情況的報告」。這份報告受到中共中央極大肯定，並將報告轉發至各地，要求各地各部門總結過去經驗，從本部門實際出發，勇於探索，大膽實驗，不斷改革幹部選拔方式，以為經濟建設和改革開放提供

²⁰ 《幹部人事制度改革》，中央組織部研究室編，2004，北京：中國方正出版社，頁 54。

²¹ 吳瀚飛，同前註，頁 66~71。

堅實的組織保證。自此之後，許多地方紛紛開始進行公開選拔領導幹部的試點，有關的理論研究也受到各級研究單位重視，至 1995 年底，全中國有 22 個省、自治區、直轄市在不同範圍內試行以公開推薦與考試考核相結合的方式選拔領導幹部。1996 年中共組織部又轉發了《吉林省公開推薦與考試考核相結合選拔領導幹部的暫行辦法》，至此，公開選拔已逐步成爲各級黨委選拔領導幹部的重要方式。據統計，自 1993 年至 1997 年 6 月，全中國有 29 個省區市開展公開選拔領導幹部工作，計公開選拔出縣處級以上領導幹部 4774 名，其中副地廳級領導幹部 414 名。

（四）、制度推行階段（1999—）：1999 年初爲推進選拔工作科學化、規範化、制度化，中共下發《關於進一步做好公開選拔領導幹部工作的通知》，將公開選拔的範圍從副職領導幹部擴充到正職領導幹部，從選拔黨委政府工作部門的領導幹部擴展至黨委政府的主要領導幹部，從黨政領導幹部擴展至企業經營管理者，公開選拔方式產生的領導幹部比例逐步提高，也對公開選拔工作各個細節定出規定；2000 年 3 月中組部頒發《全國公開選拔黨政領導幹部考試大綱（試行）》，建立了全國統一的考試題庫，讓公開選拔工作的時間與成本大爲降低，促使公開選拔得以在全中國普遍推行。

公開選拔領導幹部從本質上來說，是在堅持黨管幹部原則的前提下，對黨管幹部方法的改革，體現的是中共政治體制改革的民主化目標。²²

三、幹部選拔工作四權

幹部選拔工作的四權，意指幹部及群眾對於領導幹部選拔的人選、選拔的過程與當選後的言行表現等，應具有「知情權」、「參與權」、「選擇權」與「監督權」。最先於中共官方公開提出這四權的是江澤民在 2002 年十六的政治報告中，他將擴大黨員和群眾對幹部選拔任用的知情權、參與權、選擇權和監督權納入深化幹部人事制度改革的一環；2004 年十六屆四中全會決議通過的《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》中規定，要擴大基層民主，完善基層政權、基層群眾性自治組織、企事業單位的民主

²² 吳瀚飛，同前註，頁 63。

管理制度，堅持和完善政務公開、廠務公開、村務公開等辦事公開制度，保證基層群眾依法行使選擇權、知情權、參與權、監督權等民主權利；2009年十七屆四中全會通過的《中共中央關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定》則是規定要保障黨員主體地位和民主權利，以落實黨員知情權、參與權、選擇權、監督權，進一步提高黨員對黨內事務的參與度，充分發揮黨員在黨內生活中的主體作用。

從以上資料分析得知，知情權、參與權、選擇權、監督權（以下簡稱四權），是中共擴大基層民主、促進黨內民主、深化幹部人事制度改革、深化幹部工作民主化的重要措施。這四權的運用是中共在幹部工作中試行的一整套民主運行機制，使群眾在黨的領導、組織和支持下，按照黨的幹部政策、幹部標準，參與幹部的選拔、管理與監督。四權是中共實踐「三個代表」²³ 重要思想的根本要求，為了實現政治體制改革目標、為了有利於發現和培養優秀年輕幹部、為了糾正和防止用人上的不正之風，為了擴大幹部工作中的民主，中共將四權的實施納入幹部工作改革的對象。四權的主要內涵界定如下：²⁴

（一） 幹部選拔工作的知情權

是指群眾有瞭解、知悉幹部選拔工作中的基本程序、重大事件、重要情況的權利。主要內容包括：1. 幹部工作的重大方針政策；2. 幹部工作的重大安排部署；3. 幹部選拔的制度與程序；4. 主要幹部人事變動；5. 重要幹部獎懲情況等。

（二） 幹部選拔工作的參與權

是指群眾直接參與幹部選拔工作的各個環結的權力。包括：1. 幹部考察。可以參與考察談話，向人事部門提供考察情況；2. 幹部選舉。直接參與黨內外幹部選舉會議，行使選舉權；3. 幹部推考評。即參與幹部的民主推薦、民主測評、民主評議；4. 幹部監督。對幹部工作、幹部

²³ 2000年2月，江澤民在廣東考察期間提出「三個代表」思想，2002年11月中共十六大把「三個代表」同馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論一道確立為黨必須長期堅持的指導思想，主要意義是：中國共產黨必須始終代表中國先進生產力的發展要求，始終代表中國先進文化的前進方向，始終代表中國最廣大人民的根本利益。

²⁴ 《黨政領導幹部制度改革研究》，中共四川省委組織部課題組著，北京：中共中央黨校出版社，2002，頁129~137。

人事部門、幹部人選等採取多種途徑的監督；5.參加幹部選拔工作會議。

（三）幹部選拔工作的選擇權

是指群眾按自己意願對幹部人選做出取捨的權利。主要包括：1.選舉幹部。即在黨內外幹部選舉會議上行使選舉權；2.推薦幹部。可透過多種形式向組織人事部門推舉幹部；3.表決幹部。在非選舉會議上對幹部人選進行表決；4.罷免幹部。可以依據法律，對不稱職、不勝任的幹部進行罷免。

（四）黨政幹部工作的監督權

指群眾對於幹部是否遵守法規、是否認真履職、是否起模範帶頭作用、是否按法規辦事等，可以有監督檢查的權力。監督方式主要有：1.質詢、批評；2.檢舉揭發；3.控告；4.申訴、申辯。

競爭上崗與公開選拔制度擴大了中共幹部工作中的民主，使幹部的產生是在「人群中選人」，有利於促進幹部能上能下、能進能出機制，只要符合條件，無論是組織推薦、領導推薦、個人推薦、群眾推薦還是自我推薦，無論是不是後備幹部，都可以在資訊公開與公開競爭方式下參與競爭，使群眾有知情權、參與權，可經由民主推薦選擇信得過的人，也可以對選出的人進行多方面的監督。²⁵

目前中共公開選拔領導幹部主要範圍為廳局級、縣處級、科局級的副職領導幹部，例如從 2003 年到 2006 年底，全國公開選拔黨政領導幹部 1.5 萬餘人，其中廳局級 390 餘人，縣處級 3800 餘人；通過競爭上崗走上領導崗位的幹部共 20 餘萬人，其中廳局級 500 多人，縣處級 2.8 萬人。²⁶ 少部分地區開始嘗試將公開選拔擴大至正級職位的領導幹部，例如，2005 年 11 月，江蘇省公選 20 名省管領導幹部，其中首次公選正廳「一把手」、10 名省屬高校正副校（院）長，還有 9 名省屬企業負責人，部分職位人選來源從省內擴大至長三角、全國乃至海外。²⁷

²⁵ 《幹部人事制度改革》，同前註，頁 54。

²⁶ <黨的十六大以來我國幹部人事制度改革穩步推進>，2007/7/17，中國政府網，檢索日期：2010/3/13，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2007-07/17/content_688004.htm。

²⁷ <江蘇幹部人事制度改革步步深入 公選制度趨成熟>，2007/7/16，中國政府網，檢索日期：2010/3/13，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2007-07/16/content_685429.htm。

幹部選拔不是個人的事情，不應由個別領導說了算，幹部是服務群眾的，應該由其服務的群眾來決定。現實中幹部的產生還不能普選，但推進人民群眾的參與進程仍是必須的。爲了讓群眾更深入的參與幹部選拔，擴大選拔工作中的群眾基礎，構築選拔工作的民心工程，應該增加幹部選拔工作的透明度，並落實四權的實踐。²⁸

競爭上崗是機關、組織、單位內部選拔的公開競爭；公開選拔則是面向社會延攬人才的公開競爭。公開競爭不一定是公平競爭。擴大參與層面，四權真正落實行使，公開、公平的競爭機制才得以實現，黨內民主化的目標才不致淪爲空泛的理論論述。

第三節 反腐倡廉—預防腐敗體系的建立

中共領導幹部的腐敗問題由來已久，各種腐敗的形式與規模，隨著社會經濟的快速發展而調升。1990年以來，中國腐敗現象的發展呈現出從純經濟領域轉向政治領域的趨勢，也就是黨政領導幹部在政治領域濫用公共權力謀取私利的腐敗行爲有增加的態勢，並且黨政領導幹部腐敗案件涉及領域逐步向高層發展，「一把手腐敗」比例增加，「用人腐敗」、「司法腐敗」、「公賄」、「審批權腐敗」等政治和行政腐敗案件居高不下。²⁹

本節將就與中共黨政領導幹部選拔制度直接相關的「一把手腐敗」與「用人腐敗」提出分析與說明，兼述中共的反腐建設。

一、一把手腐敗

中共領導幹部腐敗現象最嚴重的是一把手腐敗，所謂「一把手」泛指各級黨委、政府及有關職能部門的主要負責人，因爲權高位重，成爲中共腐敗案件的重要源頭。例如武漢大學四校合併後，每年採購額在3億元左

²⁸ 于學強，《中國幹部選拔的問題與對策研究》，2009，北京：中國社會科學出版社，頁219。

²⁹ 何增科等著，〈創新體系從源頭上預防和治理腐敗〉，載於《中國政治體制改革研究》，北京：中央編譯出版社，2004，頁356。

右，全由採購中心主任的一支筆當家。³⁰ 熟悉情況的人士把高校管理的弊端總結為「內部化」、「集權化」，也就是學校特定部門的少數人說了算。³¹

根據河南省檢察機關對 1993 至 2003 年 11 年間發生在該省的 4123 件「一把手」職務犯罪案件進行深入調查的結果顯示，犯罪人員的級別和涉及領域，國有企業領導人和農村基層幹部在「一把手」職務犯罪中佔有很大比例。國有企業領導占查辦總數的 37.5%，農村基層領導占案件總數的 30.2%；犯罪人員的年齡層則以 40 歲至 50 歲的「一把手」職務犯罪數量最多，占發案總數的 43%，50 歲以上的占發案總數的 32%；從案件的涉案金額上看，犯罪數額和「一把手」的職務高低關聯度高，而且近年來大案比例逐年上升。1999 年「一把手」職務犯罪案件中的大案比例是 51.8%，而到 2003 年，這一比例已經上升到 71.5%，農村幹部中的「一把手」職務犯罪數額相對較低。³²「一把手」腐敗凸現出五大特點：³³

（一）以權取利、權錢交易。在河南省查處的 4123 件「一把手」腐敗案件中，明顯利用手中權力實行權錢交易，或者通過權力直接貪污公共財產的案件幾乎占了總數的 94%。例如，河南省盧氏縣某縣委書記任職 5 年間調動幹部 650 餘人，他提拔幹部只有一個標準，就是錢送的多少，以至於盧氏縣的幹部人數超標多達 50%。

（二）親朋家族聯手，窩案串案橫生。一把手腐敗牽連出群體性職務犯罪案件的情況約占了一把手腐敗總數的四分之一，家族式腐敗已成爲一大特色，夫人、兒女、兄弟姐妹等各種親戚捲入案件的不在少數，出現「一人得道，雞犬升天」的現象。由於牽連出的群體性職務犯罪案件比例偏高，也往往導致其所管轄地區或單位大批幹部捲入其中，例如，廣州市 2002 年立案偵查的案件中，「窩案」、「串案」占立案總數的 71%；海南省某工商局局長買官賣官案牽涉層面從省工商局長到副局長，再到縣工商局局

³⁰ <權力尋租侵蝕“象牙塔”部分高校經濟腐敗案件頻發>，2006/1/21，人民網，檢索日期：2010/3/14，<http://edu.people.com.cn/GB/1055/4050053.html>。

³¹ <湖北高校多名領導因腐敗落馬 內部集權成主因>，2007/4/1/，中顧法律網，檢索日期：2010/3/16，<http://news.9ask.cn/Article/ms/200704/44933.html>。

³² 曹忠良 田凱，<尋找根治一把手腐敗的良方--河南省職務犯罪調查>，2004/2/17，人民網，檢索日期：2010/3/14，<http://www.people.com.cn/GB/shehui/1063/2343973.html>。

³³ 曹忠良 田凱，同前註。

長；湖北省襄樊市某市委書記腐敗案牽涉的範圍從市職能部門到縣市、廳級領導幹部達 74 名。

（三）犯罪手段多樣化與綜合化交織。一把手腐敗的犯罪手段往往以「權力」為本源進行職務犯罪，幾種犯罪手段會綜合並用，呈現出多樣化、智慧化的特點。總的來看，基本上有 6 種主要犯罪手段：1 利用人事權收受賄賂；2 利用財務支配權直接侵吞公款；3 利用建築工程決策權收受賄賂；4 利用形形色色的審批權受賄；5 利用政府採購或者商品購銷決定權受賄；6 利用權力的影響力從中受賄。

（四）和經濟轉軌緊密相聯。少數政府官員、國企管理者利用體制轉軌進程中的種種漏洞，通過貪污受賄等大肆攫取非法財富。據鄭州市檢察院統計資料顯示，在 2002 年該市檢察機關立案偵查的 156 起職務犯罪案件中，國有企業工作人員利用企業改制之機貪污、受賄、挪用公款、私分國有資產的重大犯罪案件就有 57 件，占了同期立案總數的 36.5%。

（五）犯罪逐漸跨區域化和國際化。有相當一部分基層單位的「一把手」在犯罪後選擇潛逃，而一些身居高位的黨政機關或者大型國有企業的「一把手」，更多的是利用職務之便狠狠撈上一筆，然後潛逃出境，逍遙法外。例如，2001 年 5 月，曾任漯河市市委書記的河南豫港公司原董事長程三昌攜鉅款和情婦潛逃到紐西蘭；2002 年 4 月，時任河南省煙草專賣局局長的蔣基芳從上海秘密離境到達美國。

由一把手腐敗在各地普遍發生的現象可以證明這已經不是個別的偶發現象，而是一種反覆出現的「前腐後繼」的理性行爲。其深層的原因在於中共現行的黨政領導體制權力過於集中，使得決策權、執行權和監督權都由一把手掌控，又由於立法不完善、地方保護主義、關係網的干擾，查處力度相對薄弱，導致對一把手腐敗打擊不力。³⁴ 因此，要解決一把手腐敗問題，最關鍵的就是要從制度面著手。首先是積極推進黨內民主和基層民主，從根本上改變自上而下的權力授受機制，把權力交給選民，使人民可以監督政府從而澈底打破各種各樣的關係網。其次是實行黨政分開、政

³⁴ 曹忠良 田凱，同前註。

治與行政分開，從體制上解決「一把手」責任無限、權力無邊的弊端，明確黨政領導幹部與行政管理幹部各自的職權與責任，將決策權、執行權和監督權分開。最後是實施參與式決策與決策過程透明化，改變暗箱操作、一言堂現象，保障民眾的知情權、參與權。³⁵

二、用人腐敗是腐敗之母

用人腐敗嚴格說也是一把手腐敗的一種，但因為發生頻率過高，案件過多，已可成爲一項獨立類別予以討論。用人腐敗會導致更多的腐敗，所以有人稱用人腐敗是腐敗之母。所謂用人腐敗就是黨政機關和領導幹部利用人事任免的管理權謀取私利的行爲，具體表現形式爲買官賣官、跑官要官、任人唯親、賄選等。90年代初期，用人腐敗一般被稱爲「用人上的不正之風」，90年代中期以後相關案件越來越多，危害越來越大，中共官方文件已改稱爲「吏治腐敗」、「用人腐敗」。

用人腐敗中最常發生的現像是買官賣官。隨著經濟發展，買官賣官數量增多，官職層級提高，買官者再轉手賣官形成賣官鍊，有些還成批的賣，賣官價格增高，官職出現市場行情，公開交易不以爲恥，甚至有用公款買官者，形成買官賣官範圍擴大化、賣官市場化、方式多樣化、數額規模化的特徵。「要想富，動幹部」，利用人事任免權收受賄賂已成爲一把手斂財的法寶，究其原因，選拔任命權集中在少數黨政領導幹部手中，形成有些地方的黨管幹部變成「黨委書記管幹部」的現象，以及「由少數人選人，在少數人中選人」的弊端，也是買官賣官風行的重要因素。其次，黨政領導幹部選用的標準過於原則化與抽象化，選拔程序不夠嚴密等，讓有心人有了可乘之機，解決之道也是要從制度面著手：³⁶

（一）擴大幹部工作中的民主。引入公開、競爭機制，讓民眾擁有知情權、參與權、選擇權、監督權，實施民主推薦、民意測驗、考察預告、任前公示等。

（二）改進幹部考察考核方式。實施科學化的幹部考評管理，建立幹

³⁵ 何增科等，同前註，頁 363~366。

³⁶ 何增科等，同前註，頁 368~375。

部考察責任追究制度。

（三）健全幹部分類管理。改善黨政領導幹部選拔制度與公務員制度，黨政主要領導幹部實行競爭上崗的選舉制。

三、反腐倡廉建設

中共中央負責監審調查腐敗及預防腐敗的組織分別是 1979 年成立的中央紀律委員會（簡稱中紀委）、1986 年國務院設立的監察部、以及 2007 年國務院的國家預防腐敗局，這三個機構合掌全國抓腐、防腐工作。目前中紀委書記為中央政治局常委擔任，監察部部長、國家預防腐敗局局長為同一人，同時也是中紀委副書記，組織層級高，代表中共對抓腐防腐工作的重視，也顯示出這項工作的艱巨與困難。

中共黨政領導幹部腐敗問題嚴重，甚至自覺腐敗問題已影響到黨的存亡，不得不下重藥處理腐敗現象。十七大（2007）時中共第一次提出「反腐倡廉」建設，並將思想建設、作風建設、制度建設等同列為中共黨的建設的基本任務，會中胡錦濤表示：「全黨同志一定要充分認識反腐敗鬥爭的長期性、複雜性、艱巨性，把反腐倡廉建設放在更加突出的位置，旗幟鮮明地反對腐敗。」又說：「在堅決懲治腐敗的同時，更加注重治本，更加注重預防，更加注重制度建設，拓展從源頭上防治腐敗工作領域。」從源頭防治、預防腐敗，也就是要預防一把手腐敗、用人腐敗，透露的訊息是約束或限縮「一把手」的權限，進一步改革黨政領導幹部選拔制度、調整行政管理體制，將是中共反腐鬥爭的政策方向。

2008 年中共下發《建立健全懲治和預防腐敗體系 2008—2012 年工作規劃》，是中共為期 5 年的反腐倡廉建設總體部署的指導文件。規劃中指出，反腐倡廉建設要以鄧小平理論和「三個代表」為指導思想，要貫徹維護黨章，以黨的執政能力建設和先進性建設為主線，堅持黨要管黨，從嚴治黨。主要工作是在 5 年內完成下列目標：1. 建置懲治和預防腐敗體系的基本框架；2. 建立初步的拒腐防變教育長效機制；3. 加強反腐倡廉法規制度；4.

形成基本的權力運行監控機制；5.深化改革從源頭上防治腐敗。³⁷

為因應新形勢下黨建的需要，2009年中共十七大四中全會通過《關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定》，在反腐敗建設部分，決定從四方面「加快推進懲治和預防腐敗體系建設，深入開展反腐敗鬥爭」，分別是：

(一) 加強廉潔從政教育和領導幹部廉潔自律：把廉政教育列入幹部教育培訓規劃，加強廉政文化建設。完善黨員領導幹部報告個人有關事項制度，把住房、投資、配偶子女從業等情況列入報告內容。加強對配偶子女均已移居國（境）外的公職人員管理。進一步規範離退休領導幹部在企業和各類學會、協會、基金會任職行爲。

(二) 加大查辦違紀違法案件工作力度：保持懲治腐敗高壓態勢，嚴肅查辦發生在領導機關和領導幹部中濫用職權、貪污賄賂、腐化墮落、失職瀆職案件，嚴肅查辦商業賄賂案件和嚴重侵害群眾利益案件，嚴肅查辦群體性事件和重大責任事故背後的腐敗案件。加強工程建設、房地產開發、土地管理和礦產資源開發、國有資產管理、金融、司法等領域專項治理。

(三) 健全權力運行制約和監督機制：加強領導幹部特別是主要領導幹部監督爲重點，建立健全決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協調的權力結構和運行機制，推進權力運行程式化和公開透明。完善黨政主要領導幹部和國有企業領導人員經濟責任審計，加強對財政資金和重大投資專案審計。堅持黨內監督與黨外監督、專門機關監督與群眾監督相結合，發揮輿論監督作用，增強監督合力。

(四) 推進反腐倡廉制度創新。堅持用制度管權、管事、管人，深化重要領域和關鍵環節改革，最大限度減少體制障礙和制度漏洞，完善防治腐敗體制，提高反腐倡廉制度化、法制化水準。深化行政管理體制改革，加快推進政企分開、政資分開、政事分開、政府與市場仲介組織分開，進一步減少和規範行政審批。

中共開始從制度面（決策權、執行權、監督權相互制約）、管理面、監

³⁷ <建立健全懲治和預防腐敗體系 2008-2012 年工作規劃>，2008/6/22，新華網，檢索日期：2010/3/16，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-06/22/content_8417974.htm。

督面（審計與黨內外監督）、法制面等多管齊下進行反腐倡廉。有學者認為，專業領導設計缺漏，監督機制失靈，幹部權力過大，約束懲治太弱，是腐敗案件頻繁的根本原因。事實證明，反腐敗不能寄希望於任何人的自我監督和完善，必須依靠制度約束來限制人性惡的一面，必須建起一道道反腐敗柵欄。³⁸

事實上，改革開放以來中共的預防與打擊腐敗工作從來不曾停止。1980年4月、7月、11月中紀委連續召開三次《關於黨內政治生活的若干準則》座談會，當時的中紀委書記陳雲即提出執政黨的黨風關係到黨的生死存亡的看法。³⁹ 1980年8月，鄧小平在中央政治局擴大會議上指出：「要有群眾監督制度，讓群眾和黨員監督幹部，特別是領導幹部。對各級幹部的職權範圍和政治、生活待遇，要制定各種條例，最重要的是要有專門的機構進行鐵面無私的監督檢查。」⁴⁰ 1983年十二屆二中全會通過《中共中央關於整黨的決定》，號召全體黨員積極參加整黨，實現黨風根本好轉。鄧小平在會中表示，整黨要防止走過場和思想戰線不能搞精神污染，並決定用三年時間分期分批對黨的作風和黨的組織進行一次全面整頓。⁴¹ 1985年11月中共發出通知，要求各級黨政機關堅決認真地執行糾正不正之風的一系列指示，決定把中央黨、政、軍機關和北京市機關的黨風問題作為重點來抓。⁴² 1986年鄧小平在政治局常委會上要書記處抓整頓風氣，鄧小平說：「越是高級幹部子弟，越是高級幹部，越是名人，他們的違法事件越要抓緊查處，因為這些人影響大，犯罪危害大，風氣如果壞下去，經濟搞成功又有什麼意義？」⁴³

多年來中共的黨風建設、反貪腐工作雖然一直在進行，但腐敗案件並

³⁸ 叢亞平，2006年12月20日，〈制度反腐才是根本之道〉，檢索日期：98年11月11日，http://news.xinhuanet.com/comments/2006-12/20/content_5507639.htm。

³⁹ 〈關於黨內政治生活的若干準則〉，人民網，檢索日期：2010/3/17，<http://fanfu.people.com.cn/GB/143349/165093/165096/165116/9892759.html>。

⁴⁰ 〈1980年8月18日鄧小平在中共中央政治局擴大會議上指出要讓群眾和黨員監督幹部〉，人民網，檢索日期：2010/3/17，<http://fanfu.people.com.cn/GB/143349/165093/165096/165116/9892751.html>。

⁴¹ 〈1983年中共中央作出的整黨決定〉，湖南紅網，檢索日期：2010/3/17，<http://gaige.rednet.cn/c/2008/03/31/1473579.htm>。

⁴² 〈中共中央要求嚴格執行關於糾正不正之風的指示〉，人民網，檢索日期：2010/3/17，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/64165/72301/72331/4980915.html>。

⁴³ 〈在中央政治局常委會上的講話〉，《鄧小平文選第三卷》，人民網，檢索日期：2010/3/17，<http://cpc.people.com.cn/GB/69112/69113/69684/69696/4949964.html>。

未減少。2010年3月中共總理溫家寶在十一屆全國人民代表大會工作報告中指出：「反腐倡廉建設…直接關係政權的鞏固。各級領導幹部特別是高級幹部要堅決執行中央關於報告個人經濟和財產，包括收入、住房、投資，以及配偶子女從業等重大事項的規定…」⁴⁴ 可見中共對黨政領導幹部腐敗問題影響政權穩固與安定的危機感並未解除。禍起蕭牆，中共的危機亂源來自自家人，應證了鄧小平 1957 年的話：「我們大量的幹部居於領導地位。在中國來說，誰有資格犯大錯誤？就是中國共產黨。犯了錯誤影響也最大。因此，我們黨應該特別警惕。」⁴⁵

中共確實有在警惕著，但在執行防腐、嚴懲腐敗的力度上顯然還不足，以致人民不滿的聲浪越來越大。中國在從計劃經濟走向市場經濟轉軌中，基於個人能力和公平競爭導致的收入差距，不是社會爭議的焦點。其實，老百姓最不滿的是權錢交易，是那些通過不正當手段發橫財的，暴富的。所以，社會爭議的真正焦點在於行政權力參與市場化分配產生的不公平。目前一個突出的問題是，「行政資源配置權力市場化」問題，例如，近年來土地批租轉讓、資金信貸以及資本市場中的「圈錢」等腐敗現象。這種對社會財富瓜分的腐敗，引發了廣大人民的不滿。⁴⁶ 當廣大人民的不滿轉換成對政治制度不滿，認為政治體制缺乏公平正義進而不信任這個政權時，中共政權存在的正當性將面臨嚴重挑戰。

制度再完善，也有人謀不臧的機會。中共黨政領導幹部選拔制度已有了制度化的規範，但這些規範不一定保證選出的優秀幹部不會貪腐，事實上許多腐敗分子都是通過正當程序被提拔使用的。所以問題不一定出在選拔工作的程序上，而是出在運用程序的主體，⁴⁷ 也就是擁有用人權的領導，他們經常是用人腐敗的源頭。因此，能否成功管好自家領導幹部用人腐敗問題，讓領導幹部不願貪、不敢貪、不能貪，將是中共反腐倡廉建設成敗的重要關鍵。

⁴⁴ <查處違法違紀大案要案作為反腐重要任務>，2010/3/5，中國網，檢索日期：2010/3/18，http://news.china.com.cn/2010-03/05/content_19530503.htm。

⁴⁵ <共產黨要接受監督>，《鄧小平文選第一卷》，人民網，檢索日期：2010/3/19，<http://cpc.people.com.cn/GB/69112/69113/69684/69694/4949592.html>。

⁴⁶ 高尚全，<要防止權力“尋租”性腐敗>，2006/10/9，人民網，<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/4894361.html>。

⁴⁷ 王宇，<領導幹部是黨建工作的重中之重>，2008/12/10，新華網，檢索日期：2010/3/13，http://news.xinhuanet.com/theory/2008-12/10/content_10475511.htm。

第五章 現行中共黨政領導幹部選拔制度分析

1995 年中共訂頒發建政以來第一部規範黨政領導幹部選拔工作的法規《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》（以下簡稱暫行條例），行之數年後，因為社會形勢發展的需要及總結實施經驗，中共修訂暫行條例，於 2002 年另行頒布《黨政領導幹部選拔任用工作條例》（以下簡稱工作條例），原暫行條例廢止。工作條例係中共現行選拔黨政領導幹部的主要法源。

工作條例共分 13 章 74 條，適用對象廣泛，依條例第 4 條規定，工作條例適用於中共中央、全國人大常委會、國務院、全國政協、中央紀律檢查委員會的工作部門或者機關內設機構的領導成員，最高人民法院、最高人民檢察院的領導成員（不含正職）和內設機構的領導成員；縣級以上地方各級黨委、人大常委會、政府、政協、紀委、人民法院、人民檢察院及其工作部門或機關內設機構的領導成員；上列工作部門的內設機構的領導成員。此外，縣級以上黨委、政府直屬事業單位和工會、共青團、婦聯等人民團體的領導成員；非中共黨員領導幹部、處級以上非領導職務，也要參照本條例執行。本章將從暫行條例過度到工作條例的變化，分析中共現行黨政領導幹部選拔制度的主要架構與重要特色。

第一節 建立具備堅定共產主義理想的幹部隊伍

一、強調思想政治素質與幹部年輕化

工作條例第 1 章為總則，是中共對選拔工作綱領性、原則性的規定與要求，其重點如下；

- (一) 幹部隊伍的建制要能貫徹黨的幹部路線、方針、政策。
- (二) 幹部隊伍要能符合並貫徹黨的基本理論、基本路線、基本綱領；保證建設中國特色社會主義事業，保證全心全意為人民服務。
- (三) 選人用人的基本方針為革命化、年輕化、知識化、專業化。
- (四) 具備並能實踐馬克斯列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論以及三個代表的思想政治素質。
- (五) 選拔工作必須堅持六個原則：黨管幹部原則；任人唯賢、德才兼備原則；群眾公認、注重實績原則；公開、平等、競爭、擇優原則；民主集中制原則；依法辦事原則。
- (六) 領導班子是一個有能力領導社會主義現代化建設、團結堅強的領導集體。
- (七) 特別注重選拔優秀年輕幹部。

以上第（四）點為強化思想政治素質，第（七）點則是加重強調培養選拔年輕幹部工作，這兩點是在暫行條例中未明文要求的新規定。重視思想政治教育是中共向來的堅持，於今尤其加強，代表在經濟社會發展越來越快速之際，中共將更加嚴格要求幹部需具備堅定的共產主義思想政治理念，目的在使領導幹部能夠抗拒不正當利益的誘惑、抗拒西方資本主義自由化思想，堅定的走社會主義道路，建設社會主義現代化國家。

選拔優秀年輕幹部已成為中共選拔幹部的重要政策。雖然中共未有明文限制各級領導幹部的年齡，但實際有其運行上的原則，例如，第十五屆開始中共中央政治局委員及政務委員當選時年齡多為 60 歲上下，最大年齡已不能超過 70 歲，如表 6-1。

表 6-1：

第 15 屆~第 17 屆中共一中全會當選中央政治局委員暨常務委員年齡分析

	中央政治局委員 當選時年齡			中央政治局常務委員 當選時年齡			新(第一次)當選中央政治 局委員當選時年齡		
	15 屆 (1997)	16 屆 (2002)	17 屆 (2007)	15 屆 (1997)	16 屆 (2002)	17 屆 (2007)	15 屆 (1997)	16 屆 (2002)	17 屆 (2007)
平均數	63.36	60.71	61.76	65.43	62.1	62.33	57.5	60.06	58.4
中間值	65	60	63	66	62	65	58	60	58.5
眾數	69	60	65	69	64	65	59	60	52
標準差	5.62	3.32	4.28	5.35	2.71	5.43	3.21	3.41	4.70
最小值	53	55	52	55	58	52	53	55	52
最大值	71*	67	67	71*	67	67	62	67	65
個數	22	24	25	7	9	9	6	16	10
*：15 屆 71 歲的是總理、軍委主席江澤民，16 屆時雖仍為軍委主席，但已退出中央政治局，十六屆四中全會（2004 年 9 月）江澤民辭去軍委主席，時年 78 歲。									
資料來源：依據政大中共政治菁英資料庫及新華網資料整理計算後自製。（詳如附錄一）									

在省部級幹部方面，有所謂省部級後備幹部的選拔。為培養大批優秀中青年幹部，實現領導班子革命化、年輕化、知識化和專業化，1983 年 10 月至 1984 年 7 月，中共選定 1000 名的省部級後備幹部（省委書記、省長和中央國家機關部長後備幹部 200 名，省委副書記、常委和副省長以及中央國家機關副部長後備幹部 800 名），當時稱為第三梯隊，作為省部級領導幹部的儲備人才。¹ 2009 年十七大四中全會前，中共又選拔約 1000 名，年齡 53 歲（1956 年後出生）以下的省部級後備幹部。所稱省部級後備幹部是指省市區黨委正副書記和常委、省市區人民政府的正副省長、正副市長、正副主席和中央國家機關正副部長的後備對象。

¹ <中共中央組織部關於建立省部級後備幹部制度的意見>，1983/10/5，人民網，檢索日期：2010/3/22，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71387/71591/4855020.html>。

目前 60（1960）後出生、大學以上學歷，德才兼備的省部級幹部是已中共政壇的新星。據不完全統計，他們從大學畢業開始工作到晉升到副部的平均年限為 21.3 年，晉升到副部級領導幹部的最短年限是 14 年，晉升到正部級領導幹部的最短年限為 22 年。80%的“60 後”都有破格提拔的經歷。截至 2008 年 4 月，中央和各省、直轄市、自治區兩級政府 60 後省部級領導幹部有 71 人，其中省部級正職 5 人，約占 7%，分別是湖南省省長周強（1960）、內蒙古自治區黨委書記胡春華（1963）、新疆維吾爾自治區主席努爾·白克力（1961）、中共吉林省委書記孫政才（1963）和國防科工委主任張慶偉（1961），最年輕的是同為 45 歲的胡春華和孫政才，張慶偉和努爾·白克力都是 47 歲，周強 48 歲。²

在縣（處）級、地（廳）級方面，中共中央組織部要求縣（處）級領導班子至少要配備 2 名 30 歲左右的成員；地（廳）級領導班子至少配備 1 至 2 名 40 歲以下成員；省（部）級領導班子至少配備 1 名 40 歲出頭的成員。同時要求省級以下機構實施「二五八」規定，即地（廳）級、縣（處）級、科級之幹部，年齡已達 58 歲、55 歲、52 歲者，須離開領導崗位，即“離崗不退休”，以騰出更多位置讓優秀年輕幹部脫穎而出。³ 例如，湖南省衡陽市即規定，到 2020 年，要培養 600 名左右的縣處級後備幹部，黨政正職後備幹部約 100 名，黨政副職後備幹部約 500。縣處級黨政正職後備幹部年齡一般不超過 50 周歲，45 周歲左右的為主體，40 周歲以下的要有一定的數量；縣處級黨政副職後備幹部一般應以 40 周歲左右的為主體，不超過 45 周歲，35 周歲以下的應有一定的數量。⁴

二、基本條件—具備馬列主義理論水準與執行能力

工作條例第二章在規範黨政領導幹部選拔任用之條件，分為基本條件與資格條件。基本條件是指領導幹部應該具有的思想政治、政黨意識與專業條件，依工作條例第 6 條規定，基本條件概述如下：

² <60 後省部級幹部成長路徑分析>，2008/6/27，哈爾濱工程大學黨建研究網，檢索日期：2010/3/14，<http://gongxue.cn/dangjianyanjiu/ShowArticle.asp?ArticleID=44700>。

³ 章文，<新生代躍上政壇>，2001 年 8 月，南風窗，頁 7。

⁴ <關於印發 2009-2020 年衡陽市縣處級後備幹部隊伍建設規劃的通知>，2009/10/19，湖南衡陽網，檢索日期：2010/3/22，http://www.hydjnet.gov.cn/News_View.asp?NewsID=24957。

(一) 具備履行職責所需的馬克斯列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論的水準及實踐三個代表的重要思想；要用馬克斯主義的立場、觀點、方法分析和解決問題，堅持講學習、講政治、講正氣。

(二) 有共產主義的理想，實現中國特色社會主義的信念，堅決執行黨的基本路線、方針與政策，立志改革開放，獻身現代化事業，在社會主義建設中艱苦創業，做出實績。

(三) 有強烈的革命事業心和政治責任感，有實踐經驗，有勝任領導工作的組織能力、文化水準與專業知識。

(四) 依法辦事，堅持黨的群眾路線，自覺接受黨和群眾的批評與監督，反對形式主義、反對官僚主義、反對任何濫用職權。

(五) 堅持解放思想、實事求是，與時俱進，反對形式主義。

(六) 堅持維護黨的民主集中制，有民主作風，有全局觀念，善於集中正確意見、善於團結同志。

鄧小平理論、三個代表與解放思想是工作條例新加入的要求，前二者代表中共對領導幹部思想建設更加強化的要求，解放思想則是要領導幹部不故步自封，不要受制於形式，要如鄧小平所說：思想更解放一點，膽子更大一點，步子更快一點。⁵

此外，工作條例特別規定，省部級的黨政領導幹部，還應當要達到中央對高級幹部提出的各項要求，突顯出高級幹部要受到中共中央更嚴格的要求與監督。

三、資格條件—重視基層歷練、培訓與黨齡

資格條件是指被提拔為黨政領導幹部應當具有的資格，分為職務（基層）歷練、文化程度、培訓與黨齡等。

⁵ <視察上海時的談話>，《鄧小平文選第三卷》，人民網，檢索日期：2010/3/24，<http://cpc.people.com.cn/GB/69112/69113/69684/69696/4950060.html>。

（一） 職務（基層）歷練

提任縣（處）級領導職務的應有 5 年以上工齡與 2 年以上基層工作經歷；提任縣（處）級以上領導職務的，應具有在下一級兩個以上職位任職經歷；由副職提任正職的，應當在副職崗位工作 2 年以上；由下級正職提任上級副職的，應在下級正職崗位工作 3 年以上。

（二） 文化程度

具有大學專科以上文化程度，其中地（廳）、司（局）級以上領導幹部一般應當具有大學本科以上文化程度。

（三） 培訓

應當經過黨校、行政院校或者組織（人事）部門認可的其他培訓機構五年內累計三個月以上的培訓，確因特殊情況在提任前未達到培訓要求的，應當在提任後一年內完成培訓。

黨校、行政學院是中共培訓、輪訓幹部及國家公務員的學校。黨校受黨委領導，行政學院受當地政府領導。中共在中央設有中央黨校，位在北京，是中共培訓高中級領導幹部和馬克思主義理論幹部的最高學府，在地方則設有各省省委黨校；行政學院在中央為國家行政學院，在地方則由各省省委黨校兼辦，實行「兩個學校名稱，一套工作機制」的體制，所以各省黨校與行政學院是同一個地方。

為加強黨政幹部、企業經營管理者、專業技術人員和軍隊幹部進行中共黨史、黨建理論、革命傳統教育和基本國情教育的國家級培訓，中共於 2005 年另於浦東、井岡山、延安設立三所國家幹部學院，是由國家財政全額撥款的中央直屬事業單位，三學院院長均為中央組織部部長，副院長則為當地省市委副書記。為集中培訓後備幹部，中共制定後備幹部培訓計畫，安排他們到革命傳統教育基地和國情教育基地進行黨性鍛煉，每 3 年至少參加一次黨校、行政學院、幹部學院的培訓，每年安排 300 名左右省部級後備幹部至中央黨校、國家行政學院、中國浦東幹部學院、中國井岡

山幹部學院及中國延安幹部學院參加脫產培訓。⁶

（四） 黨齡

工作條例規定，提任為黨的領導職務，應當符合《中國共產黨章程》規定的黨齡要求。

依中共黨章規定，中央委員會委員和候補委員必須有五年以上的黨齡；黨的省、自治區、直轄市、設區的市和自治州的委員會的委員和候補委員必須有五年以上的黨齡；黨的縣（旗）、自治縣、不設區的市和市轄區的委員會委員和候補委員必須有三年以上的黨齡。依此比照，與中共各級委員會委員相當層級的黨政領導幹部，也應具備相同的黨齡。

（五） 破格與越級提拔

黨政領導幹部應逐級提拔，但特別優秀的年輕幹部或工作特殊需要的，可以破格任用，讓一些優秀的中青年幹部，不會因論資排輩而限制了發展，讓他們可以早點站上崗位發揮所長。例如，2008年四川汶川地震後，中共以成都等六個重災區的黨員幹部在抗震救災和災後重建中的表現，作為領導幹部任用的重要依據，先後從抗震救災一線提拔幹部 50 人，破格提拔幹部 19 人；及時處置“不作為”幹部 28 人，其中免職 15 人。⁷

破格與越級提拔固然可以有彈性的選任幹部，讓優秀的領導幹部提早晉升到更高的位置發揮所長，但也容易成為巧取、腐敗的途徑。例如山東省新泰市破格提拔的副局長年僅 23 歲，被懷疑程序與資格均有違規嫌疑，形成所謂的「80 後副局長事件」。針對此事件，鄭州大學公共管理學院楊朝聚副教授表示，現行的規定缺乏懲戒機制，只是規定任命、提拔領導不許如何做，但如果違規了，沒有具體的懲處條款，這也是個別領導敢於破格提拔幹部的原因，希望能在輿論的壓力下，上級組織部門能夠糾正山東省新泰市的違規行為，並對當事人予以紀律懲戒，但只能追究行政責任，因為上升不到法律層面。⁸

⁶ <2006-2010 年全國幹部教育培訓規劃>，2009/12/11，全國宣傳幹部學院-中國文明網，檢索日期：2010/3/27，http://ssjt.wenming.cn/gbxy/2009-12/11/content_77439_3.htm。

⁷ <四川重災區破格提拔官員 19 人 免職 15 人>，2008/6/9，新華網，檢索日期：2010/3/27，http://news.xinhuanet.com/local/2008-06/09/content_8328673.htm。

⁸ <山東 80 後副局長破格提拔被指違規 任職年限不夠>，2010/2/26，中國經濟網，檢索日期：

（六）選拔範圍

工作條例中規定，黨政領導幹部可以從黨政機關內選拔，也可以從黨政機關外選拔任用，又規定黨政領導班子成員一般要從後備幹部中選拔。這也是工作條例中新增的規定，說明中共對領導幹部的來源並不設限，並強調後備幹部隊伍是黨政領導班子選拔的重要來源，後備幹部會優先進入領導班子。

第二節 中國特色社會主義民主下的幹部選拔程序

工作條例第三章至第八章規範的是選拔任用黨政領導幹部的基本程序（民主推薦、考察、醞釀、討論決定、任職），以及黨委向人民代表大會或人大常委會推薦領導幹部人選時遵循的程序。

一、民主推薦、考察與醞釀

民主推薦

民主推薦是中共選拔工作走群眾路線、擴大民主化的產物，意指選拔黨政領導幹部，黨組織及其組織（人事）部門要根據配備領導班子和選拔幹部的需要，按照規定的範圍、程序與要求，組織有關人員參加推薦領導幹部人選。⁹ 工作條例已將民主推薦列為中共領導幹部選拔的必要程序，也規範了民主推薦的方式與相關細節。

（一）民主推薦方式

民主推薦方式分為會議投票推薦與個別談話推薦，前者保密性強，便於推薦者自由表達意願，後者可直接瞭解推薦者意向。推薦前先公布確定職級、職務及基本條件的稱為定向推薦，只明確擬任職級，不明確職位職務的推薦稱為非定向推薦。定向推薦又分為全額定向推薦和個別定向推

2010/3/27，http://big5.ce.cn/xwzx/shgj/gdxw/201002/26/t20100226_21018667.shtml。

⁹ 《幹部人事制度改革》，中央組織部研究室編，2004，北京：中國方正出版社，頁 23~24。

薦，前者是當領導班子換屆時，按照領導班子職位設置，推薦整個領導班子人選，後者是指個別提拔任職時，按照擬任職位進行推薦。個人及黨組織都可以提出推薦人選，個人推薦須署名並送組織（人事）部門審核，推薦人選不是單位多數群眾擁護的，不得列為考察對象。

（二）民主推薦參加人員

民主推薦參加人員是指參加民主推薦的組成人員。工作條例規定，領導班子換屆時參加人員為：1.黨委成員；2.人大常委會、政府、政協的黨組成員或全體成員；3.紀委領導成員；4.人民法院、人民檢察院、黨委工作部門、政府工作部門、人民團體主要領導成員；5.下一級黨委和政府工作主要領導成員；6.其他需要參加的人員。另外，如果推薦的是人大常委會、政府、政協領導成員人選，還應有民主黨派、工商聯主要領導成員及無黨派人士代表人物參加。

領導班子換屆工作由上級黨委組織部門主持，本部門及其內設機構與直屬單位的領導成員為工作部門參加人員，本部門人數較少的可以全部參加。個別提拔任職，參加人員可參照領導換屆參加人員。

（三）民主推薦的程序

領導班子換屆，民主推薦的程序是：1.召開推薦會、公布推薦職務、任職條件、推薦範圍、提供幹部名冊、提出有關要求；2.填寫推薦票、進行個別談話；3.依職務層次分別統計、分析推薦結果；4.將結果彙報上級黨委。個別提拔任職，推薦程序參照執行。

（四）民主推薦結果考察前的醞釀

領導班子換屆民主推薦的結果，由本級黨委「書記辦公會」對民主推薦產生的人選進行醞釀後提出考察物件（人選）建議名單，再與上級黨委組織部門溝通後確定考察物件，並向參加人員公示。個別提拔任職，由黨委（黨組）或組織（人事）部門經民主推薦後集體研究確定考察物件，考察物件人數要多於擬任職務人數。

工作條例同時規定，民主推薦是確定考察對象的重要依據之一，要防

止簡單地以票取人。由此可知，民主推薦是領導幹部選拔工作的必經程序，但推薦結果不是選拔的唯一依據。民主推薦的結果在一年內有效。

考察

民主推薦程序完成，確定考察物件名單（領導職務擬任人選）後，接下來就是進行考察。工作條例規定，組織（人事）部門要依照幹部管理許可權對考察物件進行嚴格考察。

（一）考察內容

要求各級黨委（黨組）依幹部選拔的條件和職務職責的要求，制定具體考察標準，全面考察物件名單的德、能、勤、績、廉及工作實績：¹⁰

「德」是指考察幹部的政治、思想、作風、紀律和道德品質等方面的素質，以及是否有共產主義遠大理想等。

「能」是指考察幹部的政策理論水平、綜合決策能力、組織協調能力、文化專業水平等。

「勤」是指考察幹部是否有強烈的革命事業心與工作責任感；是否善於解放思想、實事求是、與時俱進；是否善於深入基層，調查研究，從基層一線工作中吸取經驗等。

「績」是指工作實績，觀察是否具有科學發展觀和正確的政績觀。看其完成的工作對經濟和社會發展直接或間接的影響，並要求注意不能簡單地把集體的成績說成是個人的實績，注意有無在工作中搞形式主義、做表面文章、弄虛作假等情形。

「廉」是指幹部有無廉潔自律。要求嚴格按照中央關於黨員領導幹部廉潔從政的有關規定進行考察。

（二）考察程序

工作條例規定，考察應按下列程序進行：1.組織考察組，制定考察工作方案；2.將方案連同考察物件呈報單位或所在單位黨委（黨組）主要領導成員溝通情況、徵求意見；3.根據考察物件的不同情況，通過適當方式在一定範圍內發布幹部考察預告；4.採取個別談話、發放徵求意見表、民

¹⁰ 《幹部人事制度改革》，同前註，頁 27~30。

主測評、實地考察、查閱資料、專項調查、同考察物件面談等方法，廣泛深入地瞭解情況：5.綜合分析考察情況，與黨委（黨組）主要領導成員交換意見；6.考察組根據考察情況，研究提出領導班子調整的初步方案，向組織（人事）部門彙報，經組織（人事）部門集體研究提出任用建議方案後，向本級黨委（黨組）報告。

考察組由黨委（黨組）或組織（人事）部門派出兩名以上思想政治素質好、有豐富工作經驗、熟悉幹部工作的成員組成。考察工作實行幹部考察工作責任制。但如何實施責任制工作條例中未有明確具體的說明。

考察地方黨政領導班子成員擬任人選時，個別談話和徵求意見的範圍一般為：1.黨委、政府領導成員、人大常委會、政協、紀委、人民法院、人民檢察院主要領導成員；2.考察物件所在單位領導成員；3.考察物件所在單位有關工作部門或內設機構和直屬單位主要領導成員；4.其他有關人員。考察時應當聽取考察物件所在單位組織（人事）部門、紀檢機關（監察部門）和機關黨組織的意見，需進行經濟責任審計者，應委託審計部門進行審計。

醞釀

工作條例規定黨政領導職務擬任人選於考察前、討論決定前應分別在黨委（黨組）、人大常委會、政府、政協等有關領導成員中充分醞釀，也就是相關人員應先行溝通。

工作部門領導成員人選應徵求上級分管領導成員的意見；非中共黨員擬任人選，應徵求黨委統戰部門和民主黨派、工商聯主要領導成員、無黨派人士中代表人物的意見。

二、 討論決定與任職

討論決定

選拔任用黨政領導幹部，應按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。市（地、州、盟）、縣（市、區、旗）黨委、政府領導班子正職擬任人選和推薦人選，一般由上一級黨委常委會提名後提交黨的全委會審議並進行無記名投票表決。全

委會閉會期間，由黨委常委會做出決定，決定前應徵詢全委會成員意見。此一決定方式稱為全委會表決制，目的在預防少數人用人，甚至書記一人說了算的弊端。

（一） 表決方式

必須黨委（黨組）有三分之二以上成員到會，並保證能充分討論、發表意見，表決採取口頭表決、舉手表決或無記名投票表明等方式進行，意見分歧較大者，應暫緩表決。

（二） 表決程序

討論決定幹部任免事項的具體程序為：1.黨委（黨組）分管幹部的領導成員或組織（人事）部門負責人逐個介紹領導職務擬任人選的提名、推薦、考察和任免理由等情況；2.參加會議人員討論；3.進行表決，以黨委（黨組）應到會成員過半數同意行成決定。

任職

工作條例第七章「任職」是幹部工作條例新增的專章與規定。正式任職前，依職務性質訂有不同的任職規定，分為任職前公示制度、任職試用期制度及專業性強的領導職務實施聘任制等。此外，決定任用的幹部，於正式任職前黨委（黨組）將指定專人同本人談話。

（一） 任（職）前公示制

提拔地（廳）、司（局）級以下領導職務的，除特殊崗位和換屆考察時已公示過的人選外，在黨委（黨組）討論決定後，下發任職通知前，應在一定範圍內（部門、單位或系統內，或向社會公示）進行公示 7~15 天，公示結果不影響任職的，辦理任職手續。

任職前公示制度是幹部考察工作的延伸與補充，在一定程度上可使各級黨組織更加全面、準確地瞭解幹部，減少用人失察失誤，提高選人用人的質量。

（二） 試用期制

適用在以委任方式提拔的黨政領導幹部，於正式任職前要實施一定時

間的試用，試用期滿經考核勝任者正式任職，不勝任者免去試用職務，另按試任前職級安排工作。提拔擔任非選舉產生的地（廳）、司（局）級以下的黨委、人大常委會、政府、政協工作部門的副職和內設機構的領導職務；紀委內設機構的領導職務；人民法院、人民檢察院內設機構的非國家權力機關依法任命的領導職務，試用期為一年。

（三）聘任制

黨政機關部分專業性較強的領導職務實行聘任制。聘任制領導職務每期聘任不超過 5 年，但可以連續聘任。領導職務聘任制是指用人單位依據工作需要和職位要求，採用簽訂聘任合同，發放聘書的任用方式。

三、依法推薦、提名和民主協商

工作條例第八章係在規範黨委推薦由全國人民代表大會及各級人民代表大會選舉、任命的領導幹部，以及黨委提名由政府任命的政府工作部門和機構的領導成員人選時，有關推薦、提名與協商等工作的規定。是中共國家及各級主要領導人選舉法制化的具體規定。

中國全國人民代表大會（全國人大）和地方各級人民代表大會係代表人民行使政權，監督國家行政、審判、檢察等機構的政權機關。依中國憲法第 62 條規定，下列職權屬於全國人大：選舉中華人民共和國主席、副主席；根據中華人民共和國主席的提名，決定國務院總理的人選；根據國務院總理的提名，決定國務院副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長的人選；選舉中央軍事委員會主席；根據中央軍事委員會主席的提名，決定中央軍事委員會其他組成人員的人選；選舉最高人民法院院長、最高人民檢察院檢察長。同法第 101 條規定，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。相關重要規定程序如下：

依法推薦

工作條例規定，上列領導幹部候選人，係由各級黨委依推薦程序向各級人民代表大會提出。黨委向人民代表大會推薦上列黨政領導幹部時，應

以本級黨委名義向人民代表大會主席團提交推薦書，介紹所推薦人選的有關情況，說明推薦理由。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。

民主協商

為表示尊重民主黨派、無黨派意見，工作條例規定領導班子換屆，黨委推薦人大常委會、政府、政協的領導成員人選和人民法院、人民檢察院的主要領導成員人選，應當事先向民主黨派、工商聯主要領導成員和無黨派人士中代表人物通報有關情況，進行民主協商。

意見衝突處理

工作條例規定黨委推薦的領導幹部人選，如果人民代表大會對所推薦人選提出不同意見，黨委要認真研究，並作出必要的解釋或者說明。如果發現有事實依據、足以影響選舉或者任命的問題，黨委可以建議人民代表大會或者人大常委會按照規定的程序暫緩選舉、任命、決定任命，也可以重新推薦人選。

黨委推薦的領導幹部人選落選後，根據工作需要和本人條件，可以推薦為其他職務人選，也可以在下一次人民代表大會上再次推薦為同一職務人選。黨委推薦的領導幹部人選在人大常委會未獲通過，根據工作需要和本人條件，通過進一步醞釀，可以在另一次人大常委會上繼續推薦。兩次未獲通過的，不得再推薦為本地同一職務人選。

提名政府領導幹部

黨委向政府提名由政府任命的政府工作部門和機構的領導成員人選時，在黨委討論決定後，由政府任命。

第三節 選拔方式多元化與退離職機制

一、公開選拔與競爭上崗

(一) 適用範圍

公開選拔與競爭上崗是工作條例新增的章節，是中共為擴大選拔民主範圍，走群眾路線，深化幹部選拔制度改革的新規定。二者都是黨政領導幹部選拔方式之一，前者是面向社會公開報名，採用考試、考察相結合方式，選拔任用領導幹部或推薦提名人選；後者是面向本單位或本系統，公開競爭選拔領導幹部。為進一步推廣這兩種選拔方式，2004年4月，中共中央制定了《公開選拔黨政領導幹部工作暫行規定》、《黨政機關競爭上崗工作暫行規定》，明確界定公開選拔適用於選拔地方黨委、人大常委會、政府、政協、紀委工作部門、工作機構的領導成員或者其人選，以及其他適於公開選拔的領導成員或者其人選。另規定有下列情形之一的，一般應當進行公開選拔：1.為了改善領導班子結構，需要集中選拔領導幹部；2.領導職位空缺較多，需要集中選拔領導幹部；3.領導職位出現空缺，本單位無合適人選；4.選拔專業性較強職位和緊缺專業職位的領導幹部；5.其他需要進行公開選拔的情形。

競爭上崗適用於選拔中央、國家機關內設的司局級、處級機構領導成員、縣級以上地方各級黨委、人大常委會、政府、政協、紀委、人民法院、人民檢察院機構或者工作部門的內設機構領導成員。涉及國家機密與國家安全的職位，不列入公開選拔、競爭上崗範圍。

(二) 進程序

公開選拔與競爭上崗工作要在黨委（黨組）領導下，由組織（人事）部門依下列程序進行：1.公布職位、資格條件、基本程序和方法等；2.報名與資格審查；3.統一考試（競爭上崗需進行民主測評）；4.組織考察，研究提出人選方案；5.黨委（黨組）討論決定。

二、交流與迴避

交流是中共為加強幹部管理，合理配置人才以提高幹部素質，優化領導班子結構，促進黨風廉政建設，由各級黨委（黨組）及組織（人事）部門，按照幹部管理權限分級負責，依工作條例及《黨政領導幹部交流工作暫行規定》主動調動、交流領導幹部的管理措施。交流的對象主要是：因工作需要交流的；需要通過交流鍛煉提高領導能力的；在一個地方或者部門工作時間較長的；按照規定需要迴避的；因其他原因需要交流的。

（一）交流與迴避的重點

縣級以上地方黨委、政府的領導成員、紀委、人民法院、人民檢察院和黨委、政府部分工作部門的主要領導成員為交流與迴避的重點，在以下情況下進行：¹¹

1. 需通過交流豐富領導經驗，提高領導水平的。例如擬提拔擔任縣（處）級以上領導職務，沒有 2 年以上基層工作經歷的幹部。
2. 因工作需要、需改善領導班子結構、發揮幹部特長及其他原因需要交流的。
3. 在同一地方或部門工作時間較長的。例如，現任縣（市、區）以上黨委和政府領導班子成員，在同一職位任滿 10 年的。但民族區域自治地方另行規定。同一地方（部門）的黨政正職一般不同時易地交流。
4. 黨政機關內設機構處級以上領導幹部在同一職位上任職時間較長的，應當進行交流或者輪崗。
5. 實行黨政領導幹部任職迴避制度。黨政領導幹部任職迴避的親屬關係為：夫妻關係、直系血親關係、三代以內旁系血親以及近姻親關係。有上列親屬關係的，不得在同一機關擔任雙方直接隸屬於同一領導人員的職務或者有直接上下級領導關係的職務，也不得在其中一方擔任領導職務的機關從事組織（人事）、紀檢（監察）、審計、財務工作。
6. 擔任縣（市）委書記、縣（市）長職務以及縣（市）紀檢機關、組織部門、人民法院、人民檢察院和公安部門主要領導職務的，

¹¹ 《幹部人事制度改革》，同前註，頁 75~78。

一般不得在本人成長地任職。民族自治縣另行規定。

7. 實行黨政領導幹部選拔任用工作回避制度。黨委（黨組）及其組織（人事）部門討論幹部任免，涉及與會人員本人及其親屬的，本人必須回避。幹部考察組成員在幹部考察工作中涉及其親屬的，本人必須回避。

（二）交流的範圍

幹部交流應有計畫地在地區之間、部門之間、地區與部門之間、上下級機關之間、黨政機關與國有企事業單位及其他社會組織之間進行。地（廳）級、縣（處）級一般可在地交流，工作需要也可跨地交流；縣（市）委書記、縣（市）長應跨地（市、州）交流。

三、退離職機制—免職、辭職、降職

領導幹部能上能下是中共深化幹部制度改革的重點項目之一，從工作條例開始，中共首次將領導幹部免職、降職條件寫入法規中，也具體規範出辭職的規則，解決了幹部能上能下的歷史難題。

（一）免職

黨政領導幹部有下列情形之一，一般應當免去現職：1.達到任職年限或退休年限的；2.年度考核、幹部考察、民主測評不稱職票超過三分之一，經組織考核認定不稱職的；3.因工作需要或其他原因，應免去現職的。

退休年限

工作條例中對退休年限並未訂出規定，相關規定分散在其他文件中。《國家公務員法》規定，公務員退休有兩大類，一類是強制退休：達到國家規定的退休年齡或者完全喪失工作能力，應當退休；另一類是自願退休：工作年限滿 30 年，或距國家規定退休年齡不足 5 年，且工作年限滿 20 年的，可以申請提前退休。但退休年齡為幾歲則未予規定，需要從其他資料中探究。

1993 年的《國家公務員暫行條例》對公務員的退休年齡則明確規定，除國家另有規定外，男年滿 60 周歲，女年滿 55 歲周歲應當退休，同時規

定男女都要滿 55 周歲才能提前退休。1982 年 2 月中共中央作出《關於建立老幹部退休制度的決定》，對領導幹部的退休年齡訂出了一個原則性的規範，擔任中央、國家機關部長、副部長，省、市、自治區黨委第一書記、書記、省長、副省長，以及同級紀律檢查委員會和法院、檢察院主要負責幹部的正職，一般不超過 65 歲，副職一般不超過 60 歲。擔任司局長一級的幹部一般不超過 60 歲，因此，部長級以上的領導幹部限定退休之年齡為 65 歲，副部級以下為 60 歲，其他的領導幹部男為 60 歲，女為 55 歲。但這個決定仍是有彈性的，個別雖已達到離休退休年齡，但因工作確實需要，身體又可以堅持正常工作的幹部，經過組織批准，還是可以在一定時間內暫不離休退休，繼續擔任領導職務。

（二）辭職

辭職制度可分為四種類型，包括因公辭職、自願辭職、引咎辭職與責令辭職。因公辭職，是指領導幹部因工作需要變動職務，提出辭去現任領導職務；自願辭職是指黨政領導幹部因個人或者其他原因，自行提出辭去現任領導職務；引咎辭職是指黨政領導幹部因工作嚴重失誤、失職造成重大損失或者惡劣影響，或者對重大事故負有重要領導責任，不宜再擔任現職，由本人主動提出辭去現任領導職務。自願辭職者有以下情形之一者，不得提出辭職：1.在涉及國家安全、重要機密等特殊職位任職且不滿解密期限的；2.重要公務尚未處理完畢，須由本人繼續處理的；3.有其他特殊原因的。

（三）降職

黨政領導幹部因工作能力較弱，或者其他原因，不適宜擔任現職的，應當降職使用。降職的幹部，其待遇按照新任職務的標準執行。

（四）不稱職、不勝任的主要表現與安排

從中共調整不稱職、不勝任現職領導幹部的實際案例分析，領導幹部不稱職是指其思想政治素質、組織領導能力、作風、廉政、工作實績等方面出現狀況，達不到職務的基本要求，不能正確履行崗位職責，其主要表

現為：¹²

1. 思想政治素質方面出現問題：理想信念動搖，在重大原則問題上立場不堅定，公開散佈錯誤言論；對國家政策方針施行不力，有令不行，有禁不止；不能正確處理整體利益與局部利益關係，對整體利益造成損害或全局工作造成不良影響；個人主義嚴重，爭名奪利，跑官要官等。
2. 組織領導能力差：正職領導幹部缺乏駕馭全局、正確決策的能力，領導班子凝聚力、戰鬥力差；副職領導幹部不能發揮應有的作用，缺乏獨當一面的能力，分管工作經常失誤等。
3. 作風存在嚴重問題：作風專斷，個人說了算，導致決策失誤；形式主義嚴重，作虛弄假，欺上瞞下，騙取榮譽和利益；濫用職權，侵犯群眾利益，損害黨群、幹群關係；官僚主義嚴重，不關心群眾疾苦，導致群體性事件；在急難險重任務面前臨陣脫逃或旁觀退縮；奢侈浪費，違反社會主義道德，生活作風不檢點等。
4. 以權謀私，不廉潔問題：利用職權和職務上的影響謀取私利；包庇縱容親友與身邊工作人員利用權利謀取不正當利益等。
5. 工作實績差或工作不負責任造成較大損失：未完成任期目標或連續2年未完成年度目標；因失職導致本單位發生重大政治事件或違紀違法案件；對造成國有資產和群眾生命財產重大損失的事故負有直接領導責任；違反規定選拔幹部，導致用人失誤等。

不勝任現職，一般是指領導幹部業務素質、工作能力、性格特徵與健康狀況等方面的原因，難以履行崗位職責，主要表現為：因循守舊、得過且過、政績平平，缺乏職務所需的業務知識、長期打不開局面、工作力不從心、身體狀況不能堅持正常工作達1年以上等。

（五）不稱職、不勝任的主要安排

調整不稱職、不勝任現職領導幹部，係由組織（人事）部門考核並按程序進行，提出調整意見，按幹部管理權限由黨委（黨組）集體討論決定。

對於不稱職、不勝任領導幹部的安排，一般有：降職任用、留級降職、

¹² 《幹部人事制度改革》，同前註，頁80~83。

改任非領導職務、同級職務調整、離崗培訓、待崗、自願調出或辭職、離崗退休與提前退休。同級職務調整一般用於專業錯置造成的不勝任，其他原因被認定為不勝任現職的領導幹部，原則是降職安排，不得同級職務調整。此外，工作條例規定，引咎辭職、責令辭職、降職的幹部，在新崗位 1 年以上，實績突出，符合條件的，才可以重新擔任或提拔擔任領導職務，目的在避免降職、免職後很快又異地為官、異地升遷。

第四節 紀律和監督

紀律和監督專章是在規定執行黨政領導幹部選拔工作時，選拔單位必須遵守的規則與約束，以及選拔工作的監督機制。

一、幹部工作十不准

工作條例規定，選拔任用黨政領導幹部必須遵守以下 10 條紀律；

- (一) 不准超職數額配備領導幹部，或違反規定提高幹部職級待遇；
- (二) 不准以書記辦公會、領導圈閱等形式，代替黨委（黨組）會集體討論決定幹部任免；
- (三) 不准臨時動議決定幹部任免；
- (四) 不准個人決定幹部任免，個人不能改變黨委（黨組）會集體作出的幹部任免決定；
- (五) 不准拒不執行上級調動、交流領導幹部的決定；
- (六) 不准要求提拔本人的配偶、子女及其他親屬，或者指令提拔秘書等身邊工作人員；

(七) 不准在機構變動和主要領導成員工作調動時，突擊提拔調整幹部，或者幹部在調離後，干預原任職單位的幹部選拔任用；

(八) 不准在選舉中進行違反黨的紀律、法律規定和有關章程的活動；

(九) 不准在幹部考察工作中隱瞞、歪曲事實真相，或者洩露醞釀、討論幹部任免的情況；

(十) 不准在幹部選拔任用工作中任人唯親，封官許願，營私舞弊，搞團團夥夥，或者打擊報復。

幹部任免違反上述規定，將不被批准，已做出的任免決定也將一律無效，由黨委（黨組）或者組織（人事）部門按照幹部管理許可權予以糾正，並對主要責任人以及其他直接責任人作出組織處理或者紀律處分。對無正當理由拒不服從組織調動或交流決定的，依照法律及有關規定就地免職或者降職使用。

上述幹部工作的 10 個不准與懲處罰則規定並不能完全禁止用人腐敗、用人唯親事情發生，有心人仍有許多可趁之機，以致發生許多用人腐敗問題，以致中共不得不不斷強化監督與稽察制度。

二、工作責任追究制度

工作條例規定，黨政領導幹部選拔任用工作實行責任追究制度，也就是，用人失察失誤造成嚴重後果的，應當根據具體情況，追究主要責任人以及其他直接責任人的責任。目的在加重幹部承擔用人後果的責任，加重幹部犯罪成本，防範以權謀私、遏止犯罪。

三、監督檢查

加強對領導幹部的監督，是中共改革開放後面臨的一項重要而緊迫的任務，事關中共黨建和黨風建設，以及建設高素質幹部隊伍、深化幹部制

度改革成功與否的重要關鍵。¹³ 在監督檢查方面，工作條例的主要規定概述如下：

- (一) 要求黨委（黨組）及其組織（人事）部門在幹部選拔任用工作中，必須嚴格執行本條例，接受組織監督和群眾監督。
- (二) 下級機關和黨員、幹部、群眾對幹部選拔任用工作中的違紀違規行為，有權向上級黨委（黨組）及其組織（人事）部門、紀檢機關（監察部門）舉報、申訴。
- (三) 組織（人事）部門與紀檢機關（監察部門）等有關單位建立聯席會議制度，以對幹部選拔任用工作加強監督，提出意見和建議。聯席會議由組織（人事）部門召集。
- (四) 監督工作實行監督責任制，凡本地區、本部門用人的不正之風嚴重、幹部群眾反映強烈以及對違反組織人事紀律的行為查處不力的，應當追究黨委（黨組）主要領導成員和分管領導成員的責任。

2003 年為加強和規範黨政領導幹部選拔任用工作的監督檢查，中共另制定《黨政領導幹部選拔任用工作監督檢查辦法（試行）》，對監督檢查的對象、內容、檢查方式、黨委（黨組）的日常監督與調查等有了明確的規範。

四、強化責任追究與監督體系

為進一步遏阻領導幹部選拔工作違規違紀行為，健全幹部選拔任用工作監督機制，提高監督工作水平，中共於 2010 年 3 月底同時印發《黨政領導幹部選拔任用工作責任追究辦法（試行）》、《黨政領導幹部選拔任用工作有關事項報告辦法（試行）》、《地方黨委常委會向全委會報告幹部選拔任用工作並接受民主評議辦法（試行）》以及《市縣黨委書記履行幹部選拔任用工作職責離任檢查辦法（試行）》等四份文件。

¹³ 《幹部人事制度改革》，同前註，頁 85。

《黨政領導幹部選拔任用工作責任追究辦法（試行）》除重申領導幹部選拔工作要實行責任追究，堅持黨委領導、分級負責、違規必究主要領導幹部或者有關領導幹部的原則外，對責任的追究已有比較具體的規定，其重點如下：¹⁴

- (一) 在黨政領導幹部選拔任用工作民主評議、民意調查中，若本地區本部門群眾滿意度明顯偏低、選人用人方面問題突出、幹部群眾反映強烈的，經組織考核認定，應當追究負有責任的黨委（黨組）和組織人事部門主要領導幹部的責任。
- (二) 有違反規定並應當追究責任的情形，情節較輕的，給予批評教育或者責令作出書面檢查；情節較重或者群眾反映強烈、造成惡劣影響的，給予組織處理。組織處理的方式包括調離崗位、引咎辭職、責令辭職、免職、降職等。組織處理的情況，應當在一定範圍內通報。
- (三) 應當給予黨紀處分的，依照《中國共產黨紀律處分條例》及有關規定給予黨紀處分；應當追究政紀責任的，建議有關機關依照有關規定給予相應的政紀處分；涉嫌犯罪的，依法移送司法機關處理。
- (四) 組織處理和紀律處分可以單獨使用，也可以同時使用。
- (五) 領導幹部因違紀違法受到撤銷黨內職務或者行政職務以上處分且在其提拔任職前就有違紀違法行為的，組織人事部門必須對其選拔任用過程進行調查。其中，對本級黨委（黨組）管理的下一級黨政正職領導幹部的選拔任用過程，由上一級組織人事部門直接進行調查。經調查核實，確實存在違反規定選拔任用幹部問題的，追究有關責任人的責任。
- (六) 受到調離崗位處理的，一年內不得提拔，引咎辭職和受到責令辭職、免職處理的，一年內不得重新擔任與其原任職務相當的領導職務，兩年內不得提拔；受到降職處理的，兩年內不得提拔；同

¹⁴ 《黨政領導幹部選拔任用工作責任追究辦法（試行）》，2010/4/1，人民網，檢索日期：2010/3/31，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/11270805.html>。

時受到紀律處分的，按照影響期長的規定執行。

- (七) 受到組織處理或者紀律處分，影響期滿後擬重新任用的，在作出決定前應當徵得上一級組織人事部門同意。
- (八) 實行黨政領導幹部選拔任用工作記實制度。有關部門應當如實記錄選拔任用幹部過程中推薦提名、考察、醞釀、討論決定等情況，為實施黨政領導幹部選拔任用工作責任追究提供依據。

《黨政領導幹部選拔任用工作有關事項報告辦法（試行）》重要內容為：¹⁵

- (一) 幹部選拔任用工作中有下列情形之一的，應當書面報告上一級組織（人事）部門，經批復同意後方可進行：在機構變動或者主要領導成員已經明確即將離任時確因工作需要提拔、調整幹部的；越級提拔幹部的；黨委、政府及其工作部門個別特殊需要的領導成員人選，不經民主推薦，由組織推薦提名作為考察對象的；市、縣、鄉黨政正職在同一崗位任期不到3年進行調整的；其他應當事先報批的事項。
- (二) 報告內容包括提拔調整幹部的原由，擬提拔調整對象個人情況、任用意向，職數配備以及其他需要說明的情況。
- (三) 在幹部選拔任用工作中有下列情形之一的，在作出決定前應當徵求上一級組織（人事）部門的意見：破格提拔幹部的；除領導班子換屆外，一批集中調整幹部數量較大的；領導幹部的近親屬在領導幹部所在單位（系統）內提拔任用，或者在領導幹部所在地區提拔擔任下一級領導職務的；領導幹部的秘書等身邊工作人員提拔任用的；領導幹部因被問責受到組織處理或者紀律處分，影響期滿擬重新任用的；超過任職年齡或者規定任期需要繼續留任的；其他需要報告的事項。
- (四) 所稱領導幹部的近親屬，是指與領導幹部有夫妻關係、直係血

¹⁵ 《黨政領導幹部選拔任用工作有關事項報告辦法（試行）》，2010/3/31，新華網，檢索日期：2010/4/1，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-03/31/c_1210973.htm。

親關係、三代以內旁係血親以及近姻親關係的人員。

- (五) 徵求意見應當以書面形式事前函報上一級組織（人事）部門，未經答復，不得提交黨委（黨組）會議討論決定相關任用事項。

《地方黨委常委會向全委會報告幹部選拔任用工作並接受民主評議辦法（試行）》訂頒的目的在加強對幹部選拔任用工作的民主監督，提高選人用人公信度。其重要規定為：¹⁶

- (一) 地方黨委常委會每年向全委會報告工作時，要專題報告年度幹部選拔任用工作情況，並在一定範圍內接受對本級黨委幹部選拔任用工作和新選拔任用領導幹部的民主評議（以下簡稱「一報告兩評議」）。
- (二) 下列人員參加民主評議：全委會成員；本級人大、政府、政協領導班子成員；本級紀委常委會成員；本級人民法院、人民檢察院、黨委工作部門、政府工作部門、人民團體及本級黨委、政府派出機構的主要領導成員；下一級黨委和政府的主要領導成員；其他需要參加的人員。
- (三) 參加評議人員採取無記名方式填寫「幹部選拔任用工作民主評議表」和「新選拔任用幹部民主評議表」。
- (四) 新選拔任用幹部民主評議的對象包括近一年內選拔任用的下列人員：本級黨委、政府工作部門正職領導幹部；由本級黨委管理的其他正職領導幹部；破格提拔（含越級提拔）的由本級黨委管理的領導幹部；其他提拔擔任重要崗位領導職務的幹部（具體評議對象由上級黨委組織部門根據實際情況確定）。
- (五) 根據民主評議結果，上級黨委組織部門對民主評議滿意度高、工作成績突出的，要予以表揚；對民主評議滿意度明顯偏低、幹部群眾反映強烈的，經組織考核認定後，按照規定追究有關責任人員的責任，並督促進行整改。對民主評議滿意度明顯偏

¹⁶ 《地方黨委常委會向全委會報告幹部選拔任用工作並接受民主評議辦法（試行）》，2010/3/31，新華網，檢索日期：2010/4/1，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-03/31/c_1210987.htm。

低、幹部群眾意見集中的幹部，本級黨委組織部門應當對其選拔任用情況作出說明，並進行相應的教育和處理。

《市縣黨委書記履行幹部選拔任用工作職責離任檢查辦法（試行）》是為促進市（地、州、盟）、縣（市、區、旗）黨委書記（以下簡稱市縣黨委書記）認真履行幹部選拔任用工作職責，提高選人用人質量所訂下的規定。重要內容為：¹⁷

- （一）黨委書記因提拔使用、平級交流、到齡退休等原因即將離任時，上級黨委組織部門要對其任職期間履行幹部選拔任用工作職責的情況進行檢查。
- （二）因擬提拔使用即將離任的市縣黨委書記的檢查，一般結合幹部考察進行，由上級黨委組織部門派出的幹部考察組負責實施。
- （三）因平級交流、到齡退休等原因即將離任的市縣黨委書記的檢查，按照幹部管理權限由上級黨委組織部門幹部監督機構負責組織實施。
- （四）檢查重點：任職期間貫徹執行黨的幹部路線方針政策的情況；任職期間市縣黨委選拔任用的幹部的情况；任職期間本地區用人風氣的情況；任職期間遵守組織人事紀律的情況，特別是離任前有沒有突擊提拔調整幹部的情况；任職期間加強幹部監督管理工作的情况；其他應當檢查的情况。
- （五）檢查結果作為評價、使用市縣黨委書記的重要依據。對民主評議中履行幹部選拔任用工作職責總體評價「滿意」、「基本滿意」兩項比率合計不足三分之二，或者用人風氣總體評價「好」、「較好」兩項比率合計不足三分之二的人員，經組織考核認定，要採取相應的組織處理措施，其中擬提拔使用的，應當取消其資格。
- （六）擬提拔使用幹部的考察材料中應當反映檢查情况和民主評議結

¹⁷ 《市縣黨委書記履行幹部選拔任用工作職責離任檢查辦法（試行）》，2010/3/31，新華網，檢索日期：2010/4/1，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-03/31/c_1211059.htm。

果。

- (七) 檢查發現即將離任的市縣黨委書記任職期間存在嚴重違反幹部選拔任用工作規定問題的，以及在幹部選拔任用工作中不履行或者不正確履行職責導致用人失察失誤、造成嚴重後果或者惡劣影響的，要進行調查核實。經調查屬實的，根據有關規定追究其責任，給予相應的組織處理或者紀律處分，對於擬提拔使用的，先取消其提拔資格，再視情況作進一步處理。
- (八) 對於在新任用的幹部民主評議中滿意度明顯偏低的幹部，市縣黨委書記應當就其任用情況作出說明。考察組或者檢查組應當對其任用過程進行調查瞭解。

以上四個辦法分別建構了中共黨政領導幹部選拔工作事前要報告、事後要評議、離任要檢查、違規失責要追究的幹部選拔任用監督體系，中共要求各地區各部門要在認真貫徹執行《責任追究辦法》的同時，一並抓好上述三個試行辦法貫徹落實，切實提高幹部選拔任用監督工作水平。¹⁸ 四個辦法同時發布，顯示出用人腐敗問題已是中共當前必須迫切解決的政治問題了。

¹⁸ <中共中央辦公廳印發《黨政領導幹部選拔任用工作責任追究辦法（試行）》>，2010/3/31，新華網，檢索日期：2010/3/31，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-03/31/c_1210929.htm。

第六章 研究結論

第一節 研究發現

一、黨政領導幹部選拔制度改革的變與不變

改革開放以來中共幹部選拔制度改革最重要的改變為制度化與科學化的整體發展。重要改變綜合分析如下：

- (一) 1982 年廢除建政以來一直實施的幹部職務終生制，讓革命時期的老（領導）幹部退休或退至第二線；設置顧問委員會安置一些退休太早又無適當職位安排的老幹部，顧問委員會於 1992 年因任務完成而廢止，未作為酬庸性單位一直延續下去。
- (二) 建立黨政領導幹部退休制度。
- (三) 建立能上能下、擇優汰劣的黨政領導用人制度。
- (四) 建立分類分業的專業管理體制，改善原本一元化的管理制度。
- (五) 建立國家公務員制度，以及非領導幹部須經過考試的用人機制。
- (六) 建立符合四化方針（年輕化、革命化、專業化、知識化）標準的領導班子，尤其強調幹部年輕化。
- (七) 建立專業化的後備幹部選拔培養制度，讓人才可以新老交替；建立年齡梯隊，不虞後繼無人。
- (八) 將幹部培訓溶入領導幹部選拔制度，明文要求培訓為幹部選拔條件，包含思想政治、專業的訓練與職務的歷練；要求德才兼備，注重實績。

- (九) 幹部管理體制日趨完備，逐漸朝向制度化、法治化、科學化目標邁進，即便國家領導人的選拔與培養方式也有走向制度化更替的趨勢。
- (十) 重視人才選拔與人才儲備，制度化的培育與鍛鍊人才，將人才培育計畫與國家社會經濟發展計畫相結合，培育出大批中青年、專業的領導幹部群，這批幹部分布在全國各個角落，總體質量較改革前的老幹部優秀、專業，是中國綜合國力提升、實施社會主義現代化的重要推手。

雖然中共黨政領導幹部選拔制度多年來的改革獲得了多方面的進步與改變，但某些中共建黨、建政以來向所堅持的重要鐵杆原則並未動搖：

- (一) 四個基本原則不會改變：堅持社會主義道路；堅持共產黨領導；堅持馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論；堅持無產階級專政。
- (二) 重視思想政治素質。領導幹部必須至中央黨校（行政學院）、國家幹部學院、國家行政學院接受相當的中共黨史、黨建理論、革命傳統教育與基本國情教育等政治思想訓練，培養出正確堅定的思想政治理念。
- (三) 政治體制上反對資產階級自由化、反對西方資本主義化，堅持走具有中國特色的社會主義道路，領導幹部也必須具有符合中國特色社會主義需求標準的素質條件。

二、中共黨政領導幹部選拔之遴選條件與遴選程序

- (一) 黨政領導幹部必須要符合基本條件與資格條件。基本條件係指具備馬列主義的理論水準與執行能力；資格條件則是指要具備相當的文化程度、基層歷練、培訓，並具有符合規定的黨齡年資。
- (二) 選拔黨政領導幹部的主要程序可分為下列階段：民主推薦、考察、蘊釀，最後為討論決定。另設有面向社會徵才的公開選拔與面向單位或機關內部公開競爭的選拔機制。

三、中共黨政領導幹部腐敗風氣嚴重與其領導幹部選拔制度之關係

- (一) 在四化標準下，以「德才兼備，注重實績」為導向選拔領導幹部，對於那個「德」偏重的是政治思想素質層面，「才」偏重的是實績表現，對品德、道德面相對較少受到重視。
- (二) 工作條例雖設有紀律與監督機制，也訂有工作責任追究制，相關配套法規也相繼頒訂，但徒法不足以自行，能否減少甚至杜絕用人腐敗現象，關鍵仍在執行力。

山東省新泰市提拔 25 歲副院長和 23 歲副局長，濟南也選出來一個 80 後的副廳級優秀人才，引來網上一片議論聲，這種事接二連三發生，顯現出基層人才選拔中一些普遍用人的問題：一是認為幹部年輕化就是低齡化，其次是官二代已經成了一種現象。一些觀察者發現，不斷出現的官二代暴露出合法程序正在被有權有勢者合法利用，不少基層選拔幹部都是組織部門先拿出一套方案，有了確定人選，再報上級組織部門，進行所謂的公開招考，讓程序合法化。中國人民大學政治學教授張鳴認為：「在鋪天蓋地的疑問、沸反盈天的非議背後，也正是對當前幹部選拔中一些不透明、不公正程序的集體宣泄。」張教授表示，趨利是人的本性，這種本性，單靠道德約束，是根本管不住的。如果沒有特別的硬性制度約束，那麼地方官員交換優待，破格提拔的歪風，就會愈演愈烈，大幅度地侵奪擠占平民上升的通道。¹

四、問題與缺失

- (一) 集體討論決定用人的決策模式無法防止用人腐敗問題發生。黨委決定了黨政領導幹部的用人權，雖然決策上已規定集體領導，但身為一把手的黨委書記仍身處關鍵，也經常成為貪腐的本身，因此有限縮一把手用人權限而改為集體討論、集體決定

¹ <選拔年輕幹部 必須用制度限制官員的特權>，2010/3/1，新華網，檢索日期：2010/4/3，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-03/01/content_13071458.htm。

之改革，但近日集體腐敗的問題時有所聞，可見問題不僅只是一人或幾人決定的問題。共黨國家沒有規範如何解決權威和決策問題，增加了權力衝突的可能性。² 從管理的角度看，當一個決策是多人共同決定時，最大問題是誰要為決策的成敗負責，集體決定甚至可能成為有心人士掩飾腐敗行為的護身符。

(二) 工作條例第八章「依法推薦、提名和民主協商」是規範中共全國人大、各級人大選舉、決定領導幹部與政府部門選拔領導幹部時，由黨委推薦、提名候選人選相關工作的程序規定，分析其運作具有以下特點：

1. 各級人民代表大會選舉的人選係由各級黨委推薦、決定，雖然設有民主協商機制，但民主黨派、工商聯主要領導成員和無黨派人士並無推薦權。
2. 人民代表大會對黨委推薦的人選有不同意見，由黨委提出說明或解釋，黨委可以建議人代會暫緩選舉、任命，或重新推薦再進行選舉。這中間的折衝過程也是一種「醞釀」，惟這樣的安排使得人代會在選舉中處於被動的地位，黨委才是選舉的重頭戲，也是選舉過程的主導者。
3. 人民代表大會不同意而落選的人選，黨委可以另外推薦為其他領導職務的人選，也可以在同一職務下一次選舉時繼續推薦，連兩次未獲通過，才不得再推薦為本地同一職務人選，也就是這次不通過，下次再推薦，這個地方不接受，可到另一地推薦。黨委對其推薦的人選過於保護，淘汰機制不足。
4. 政府工作部門和機構選拔領導幹部，其提名權在黨委，討論決定也在黨委，政府只能依黨委決定任命。各級黨委權高位重，如果沒有一套嚴而有效的管理、監督查察機制，腐敗必然叢生。

(三) 中國憲法規定，中國經濟制度的基礎是生產資料公有制，也就

² 寇健文，2005，《中共菁英政治的演變：制度化與權力移轉 1978-2004》，台北：五南圖書，頁 59。

是全民和勞動群眾集體所有制，在這個制度下，國家財富遠遠大於私人財富，龐大國有資產在權力集中的領導幹部管理下，如果沒有嚴密、細緻的管理體制以及嚴格的司法、檢察與監督管控，以權謀私的貪污行為必會層出不窮、防不勝防，特別是在經濟發展較快速的經濟特區尤其嚴重，已使得某些地方政府不得不訂定了較中央更為嚴格的防範制度，例如，深圳已於 2009 年底在其《關於加強黨政正職監督的暫行規定》中規定黨政一把手不得具體直管人事、財務、審批、執法等事項；「裸體官員」（配偶和子女非因工作需要均在國（境）外定居或加入外國國籍或取得國（境）外永久居留權的）不得擔任黨政一把手和重要部門的領導班子成員。

- （四）如果黨委（黨組）是中共政權維繫的骨幹，領導幹部則如同骨幹的細胞，細胞的好壞影響骨幹的健全。2010 年 3 月中共國務院總理溫家寶在第十一屆全國人民代表大會上報告：「要把查處違法違紀大案要案，作為反腐敗的重要任務，充分發揮監察、審計部門的作用，加強對行政權力運行的監督」。

1978 年中國因為普遍的極度貧窮引起了中共當局統治危機而實施改革開放，進入以治國為目標的後革命時期（Post-Revolutionary phase）³，30 年後的今天，人民生活普遍改善了，但如果領導幹部腐敗風氣普遍存在，社會將瀰漫著不公不義的氛圍，在日漸開放的社會，這些領導幹部存在的正當性將被質疑，連帶的也將引起中共繼續執政正當性的疑慮，因此，中共必然也必須嚴控腐敗現象持續滋生，堅持黨要管黨（領導幹部），建立懲治和預防腐敗體系。

- （五）公開選拔（公選）黨政領導幹部制度擴大了中共幹部制度的民主性，有利於中共執政地位的鞏固，但目前公開選拔主要是在資格條件與報名階段公開，擴大了提名、推薦、選拔的範圍，

³ Richard Lowenthal, "The Post-Revolutionary Phase in China and Russia", *Studies in Comparative Communism*, Vol.16, No.3 (Autumn 1983), 轉引自張鈞智，2005，中共政治領導菁英之研究－技術官僚制的興起與影響，政大東亞所碩士論文，頁 2。

其他程序則仍是在黨委領導、控制下運行，操作空間大，因此現有的公開選拔制度仍有很大的進步空間。

- (六) 中共從建黨之初即標榜是無產階級政黨，是工人階級的先鋒隊、人民的工具，一定要有為民服務之心，要讓人民當家作主；工作條例也規定要反對官僚主義，但現實中上，中國傳統的官本位、官僚心態仍普遍存在領導幹部群中，如何在堅持黨的領導下，讓貧富懸殊社會的多數人民感受到真的在當家作主，將是中共嚴峻的考驗之一。

第二節 研究心得與建議

一、 研究心得

- (一) 制度改革就如同革命，一定會引起既得利益者的恐慌，甚至強烈反對。中共幹部制度改革，首當其衝的就是有功的革命先進領導幹部，包括了最頂層的中央政治局常委會委員。中共要這些老幹部退休採取的是軟硬兼施的策略。軟的是，本身也是被改革者的改革者到各處去宣導，以身作則的進行勸退；硬的是訂出規定及離退休後獲得政治待遇、生活待遇照顧的安排；設立臨時的顧問機構讓因年齡或名額限制不宜進入領導班子的老幹部退居第二線當顧問或榮譽職。改革力道堅定但不失溫和，讓老幹部自覺光榮的走下台，有助於領導幹部汰舊換新計畫的順利推行。
- (二) 中共在四個堅持的原則下走有中國特色的社會主義道路，黨政領導幹部選拔制度有其自成的一套理論與體系，要瞭解這套體系，無法用西分文官制度及行政與政治分離等理論進行分析，必須從中共建黨理論等歷史發展的視角研究觀察，才能瞭解其中脈絡。

(三) 民主政治使政府受監督，一般表現為政府部門之間的相互牽制及選民對執政權力與公職歸屬問題之定期檢驗與決定。所謂政府部門之間的相互牽制，是指現代民主國家的政府體制，每依權力分立原則而設計，具體形成為行政、立法、司法三權分立，使彼此間相互牽制或制衡。⁴ 中共腐敗問題叢生，腐敗問題有多久，反腐敗就有多久，反腐敗力度越打越重，多少人還是敢在險峰上行走，用西方民主政治來分析，其中重要因素就是三權不夠分立，行政以外的牽制與制衡機制不足，加之中共雖然實施黨政分開，但黨政分開不同於黨政分立、也不是行政中立，腐敗者容易利用黨為防護網在官官相互之下無畏的勇於腐敗。

(四) 中共黨政領導幹部選拔制度改革至今，在與時俱進的調整下培養出符合所需標準又有實績的領導幹部群，他們讓國家的發展與建設有了飛快的進步，但這個制度無法篩選出經不起權錢誘惑的領導幹部，在管理權力集中、監督制衡機制不足的領導體制下，這些選拔出來的績優幹部許多人陸續就在崗位上淪為腐敗的一分子，成為中共領導體制下的毒瘤。如果腐敗現象延續漫延下去，任由毒瘤滋生，中共黨政領導幹部選拔制度改革的正面成效將被掩蓋，並凸顯出中共政治體制必須加速改革的必要性。

二、 研究建議

(一) 深入認識中國社會並瞭解中共領導幹部的政治思維與態度有助於交涉談判時作出正確判斷。

兩岸間長期的分隔對立使得彼此間存有刻版印象，以致當兩方逐漸接觸時，有人過度樂觀，也有人過度戒慎恐懼。筆者認為，兩岸間不論是競爭還是合作，都應該務實的以一種持平的心態增加對中共政治、中國社會等各方面深入的認識，瞭解共產黨的執政規律，甚至瞭解中共的政治理論根基（馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論等），瞭解他們的邏輯思維、政治態度與習慣，有這樣的基本功，相信在與中共接觸時，不管是直接還

⁴ 任德厚，《政治學》，臺北：自行出版，2005年，頁596-612。

是間接，都將有助於作出正確的判斷。

（二）兩岸文官制度互有學習之處？

1. 兩岸政治體制、文官制度迥然不同，互相學習之處有限，但某些小地方仍可供彼此參考。例如中共為實現科學化、民主化與制度化的幹部管理制度，將原本一元化領導的幹部管理進行分類、分級管理，台灣公務員的分類管理已有多年非常豐富的經驗足供參考；而中共重視基層工作歷練的要求，也值得我們借鏡。

2. 台灣已實施真正的政黨政治，政黨輪替為必然，自不可能像中共那樣大規模有序的栽培後備人才，但這種栽培後輩，儲備人才的精神是值得學習的。選舉已成為台灣政黨最重要的政治任務，執政後對選舉有功者封官授爵似乎理所當然，但也往往出現並不適任的人選而造成政府形象的損傷，因此，各政黨對培養儲備人才的重視度應該不下於中共的積極。

各政黨平時即可規劃並執行人才培訓，對人才的要求也可以套用中共選拔黨政領導幹部標準的四化方針，即選舉時要具備旺盛的戰鬥力（革命化），還要有專業的知識或技能（知識化、專業化），在野時有專業能力監督政府，勝選後有適才適所的執政人才。此外，因為選務工作耗時費力，執政後政務更是繁忙，如果體力不佳將難以勝任，因此培訓人才的年齡層以青年為佳，中壯年為限（年輕化）。

3. 台灣未來最大的競爭對手可能來自中國大陸，由於中國為國家資本主義⁵發達的國家，因此這些未來的競爭對手多數會是領導幹部，對於他們的養成培訓應該多予瞭解，但有關這方面的研究仍屬冷僻，希望本論文能帶動更多的關心者參與這方面的研究，也希望有朝一日台灣的研究者能遠至當地進行定點實地採訪與調查研究。

⁵ 國家資本主義是一種由國家力量主導的資本主義制度。其在中國的定義是：「國家資本與私人資本合作的經濟為國家資本主義。在必要和可能的條件下，應鼓勵私人資本向國家資本主義方向發展，例如為國家企業加工，或與國家合營，或用租借形式經營國家的企業，開發國家的富源等。」維基百科，檢索日期：2010/7/12，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E8%B5%84%E6%9C%AC%E4%B8%BB%E4%B9%89>。

參考文獻

一、中文書目

周瑛琪，《人力資源管理》簡報講義。

劉金田、張愛茹編著，《鄧小平》，香港：三聯書店，2003。

劉桂田、王素霞，〈中共政黨權力監督的理論與實踐〉，載於《政黨與近現代社會研究》，劉景泉、郭德宏主編，天津：天津人民出版社，2008。

徐頌陶，《中國公務員制度》，香港：商務印書館，1997，頁5。

何增科等著，〈創新體系從源頭上預防和治理腐敗〉，載於《中國政治體制改革研究》，北京：中央編譯出版社，2004。

孫本初編著，《新公共管理》，台北：一品出版社，2009。

吳瀚飛，《中國公開選拔領導幹部制度研究》，北京：中國社會科學出版社，2005。

于學強，〈中國幹部選拔的問題與對策研究〉，北京：中國社會科學出版社，2009。

《幹部人事制度改革》，中央組織部研究室編，2004，北京：中國方正出版社。

寇健文，2005，《中共菁英政治的演變：制度化與權力移轉 1978-2004》，台北：五南圖書。

二、翻譯書目

張戎譯，Jung Chang（張戎）、Jon Halliday（喬·哈利戴）原著，《毛澤東—鮮為人知的故事，MAO：The Unknown Story》，香港：開放出版社，2006。

劉靜貞譯，天兒 慧原著，《中國 蛻變中的社會主義大國》，台北：月旦出版社，1994。

三、網路資料

〈中國共產黨十一屆三中全會簡介〉，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，人民網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441896.html>。

〈共產黨要接受監督〉，《鄧小平文選第一卷》，人民網，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69694/4949592.html>。

〈思想路線政治路線的實施要靠組織路線來發展〉，《鄧小平文選第二卷》，人民網，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69695/4949685.html>。

師霞，〈為什麼要實行黨政分開〉，人民網，檢索日期：2009年10月11日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64156/64157/4418499.html>。

〈黨和國家領導體制的改革〉，《鄧小平文選第一卷》，人民網，2009年10月11日，
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69695/4949714.html>。

新華網，〈接受華國鋒辭去中華人民共和國國務院總理職務的請求〉，
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-10/18/content_2104759.htm。

〈沿著有中國特色的社會主義道路前進〉，人民網，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，檢索日期：2009年10月11日，
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526369.html>。

人民日報，〈堅持共產黨領導是多黨合作的首要前提〉，
http://news.xinhuanet.com/politics/2009-04/13/content_11174941.htm。

〈在中國實行社會主義民主政治要堅持共產黨的領導〉，中國經濟網，2007.5.17，
http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200705/17/t20070517_11387722.shtml。

毛澤東，1940，〈新民主主義論〉，《毛澤東選集第二卷》，人民網，
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/70190/70197/70352/4950671.html>。

〈高舉中國特色社會主義偉大旗幟為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥〉，人民網，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/106155/106156/6430009.html>。

〈老幹部第一位的任務是選拔中青年幹部〉，《鄧小平文選第二卷》人民網，黨史人物紀念館，
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69695/4949723.html>。

〈在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點〉，《鄧小平文選第三卷》，人民網，人民網，
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69696/4950062.html>。

〈我們有信心把中國的事情做得更好〉，《鄧小平文選第三卷》，人民網，
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69696/4950042.html>。

〈組成一個實行改革的有希望的領導集體〉，《鄧小平文選第三卷》，人民網
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/69113/69684/69696/4950035.html>。

新華網新聞，2009年4月17日，〈鄧小平李先念陳雲密商“交班”〉，
http://news.xinhuanet.com/theory/2009-04/17/content_11197442.htm。

〈中國共產黨第十四次全國代表大會報告〉，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526312.html>。

〈中共中央關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定〉，新華網，
http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/27/content_12118429.htm。

〈中共中央關於經濟體制改革的決定〉，人民網，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫

庫，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/65378/4429522.html>。

<鄧小平：政治體制改革是決定所有改革成敗關鍵>，中新社重慶分社，2006年2月24日，<http://www.dxp.org.cn/ShowArticle.asp?ArticleID=3195>。

中國共產黨新聞網，黨史百科，
<http://dangshi.people.com.cn/GB/165617/173273/10415257.html>。

王宇，<領導幹部是黨建工作的重中之重>，2008/12/10，新華網，
http://news.xinhuanet.com/theory/2008-12/10/content_10475511.htm。

<中共中央組織部關於建立省部級後備幹部制度的意見>，1983/10/5，人民網，
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71387/71591/4855020.html>。

<“60後”省部級幹部成長路徑分析>，2008/6/27，哈爾濱工程大學黨建研究網，
<http://gongxue.cn/dangjianyanjiu/ShowArticle.asp?ArticleID=44700>。

<中共中央組織部關於建立省部級後備幹部制度的意見>，1983/10/5，人民網，
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71387/71591/4855020.html>。

<“60後”省部級幹部成長路徑分析>，2008/6/27，哈爾濱工程大學黨建研究網，
<http://gongxue.cn/dangjianyanjiu/ShowArticle.asp?ArticleID=44700>。

<關於印發2009-2020年衡陽市縣處級後備幹部隊伍建設規劃的通知>，
2009/10/19，湖南衡陽網，
http://www.hydjnet.gov.cn/News_View.asp?NewsID=24957。

<視察上海時的談話>，《鄧小平文選第三卷》，人民網，檢索日期：2010/3/24，
<http://cpc.people.com.cn/GB/69112/69113/69684/69696/4950060.html>。

<2006-2010年全國幹部教育培訓規劃>，2009/12/11，全國宣傳幹部學院-中國文明網，
http://ssjt.wenming.cn/gbxy/2009-12/11/content_77439_3.htm。

<四川重災區破格提拔官員19人 免職15人>，2008/6/9，新華網，
http://news.xinhuanet.com/local/2008-06/09/content_8328673.htm。

<山東80後副局長破格提拔被指違規 任職年限不夠>，2010/2/26，中國經濟網，
http://big5.ce.cn/xwzx/shgj/gdxw/201002/26/t20100226_21018667.shtml

《黨政領導幹部選拔任用工作責任追究辦法（試行）》，2010/4/1，人民網，
<http://politics.people.com.cn/GB/1026/11270805.html>。

《黨政領導幹部選拔任用工作有關事項報告辦法（試行）》，2010/3/31，新華網，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-03/31/c_1210973.htm。

《地方黨委常委會向全委會報告幹部選拔任用工作並接受民主評議辦法（試行）》，
2010/3/31，新華網，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-03/31/c_1210987.htm。

《市縣黨委書記履行幹部選拔任用工作職責離任檢查辦法（試行）》，2010/3/31，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-03/31/c_1211059.htm。

〈中共中央辦公廳印發《黨政領導幹部選拔任用工作責任追究辦法（試行）》〉，2010/3/31，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-03/31/c_1210929.htm。

〈選拔年輕幹部 必須用制度限制官員的特權〉，2010/3/1，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-03/01/content_13071458.htm

四、期刊

蔣金暉，〈從堅持黨的“一元化”領導到依法治國〉，《黨史研究與教學》，2000年第1期。

朱雲漢，〈方法論—政治學途徑：如何研究中國經濟改革〉，台北：中國大陸研究中心，2006年9月。

章文，〈新生代躍上政壇〉，《南風窗雜誌》2001年8月。

徐利平，〈國家公務員制度變遷年譜〉，《人才資源開發》河南省行政管理科學研究所期刊，2009年6月。

曹景行，〈變革體質，適應現實—從國有企業利益衝突引發的思考〉，《境報月刊》，2002年9月。

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》，41卷3期，2002。

李抒望，〈從黨管幹部到黨管人才〉，決策諮詢期刊，2004年2月。

馬平軒，〈黨管人才領導體制和工作機制分析〉，《人力資源開發》，2008年9月。

章文，〈新生代躍上政壇〉，2001年8月，南風窗，頁7。

邵宗海，〈中共中央領導工作小組的組織定位〉，《中國大陸研究》，48（3），2005。

David Bachman， “The Limits on Leadership in China” ，Asian Survey， vol. 32， no. 2， November 1992。

Hong Yung Lee， 〈China’s 12th Central Committee： Rehabilitated Cadres and Technocrats〉，Asian Survey， vol. 23， no.6， June 1983。

Richard Lowenthal， “The Post-Revolutionary Phase in China and Russia”， Studies in Comparative Communism， Vol.16, No.3（Autumn 1983）。

五、博碩士論文

劉榮華，2004，〈改革開放以來幹部人事制度改革的歷史考察與基本經驗〉，湖南師範大學碩士學位論文。

王正旭，2004，〈江澤民主政時期中共政黨屬性轉變之研究〉，國立政治大學東亞所博士論文。

蕭智遠，2007，〈兩岸公務人員考選制度之比較研究〉，政治大學碩士論文。

張鈞智，2005，〈中共政治領導菁英之研究－技術官僚制的興起與影響〉，政大東亞所碩士論文，頁2。



附 錄

附錄 一

中共中央政治局第 15 屆至第 17 屆當選委員年齡、文化水平及基層歷練資料表							
序號	姓名	出生	當選時年齡			文化水 準	基層歷練
			15 屆 (1997)	16 屆 (2002)	17 屆 (2007)		
1	李長春 (16 屆 起為政 治局常 委)	1944	53	58	63	哈爾濱 工業大 學電機 工程系 工業企 業自動 化專業 畢業 工程師	遼寧省瀋陽市開關廠技術員 瀋陽市電器控制設備工業公司副經 理、經理、黨委副書記 瀋陽市機電工業局副局長、黨委副 書記 瀋陽市委副秘書長、副市長、市委 書記、市長 河南省委副書記、省長、省委書記
2	胡錦濤 (政治 局常 委、中央 委員會 總書 記、軍委 會副主 席)	1942	55	60	65	清華大 學水利 工程系 河川樞 紐電站 專業畢 業 工程師	水電部劉家峽工程局房建隊勞動 水電部第四工程局技術員、秘書、 機關黨總支副書記 甘肅省建委秘書、副處長、 副主任，共青團省委書記、 共青團中央書記處書記，全國青聯 主席 貴州省委書記，貴州省軍區黨委第 一書記 西藏自治區黨委書記，西藏軍區黨 委第一書記
3	溫家寶 (16 屆 起為政 治局常 委)	1942	55	60	65	北京地 質學院 地質構 造專業 研究生 研究生 學歷 工程師	甘肅省地質局地質力學隊技術員、 政治幹事、隊政治處負責人、黨委 常委、副隊長 甘肅省地質局副處長、工程師、副 局長 地質礦產部政策法規研究室主任、 副部長、黨組成員、黨組副書記兼 政治部主任

4	吳邦國 (16屆起為政治局常委)	1941	56	61	66	清華大學無線電電子學系電真空器件專業畢業工程師	上海電子管三廠工人、技術員，技術科副科長、科長、黨委副書記、革委會副主任、副廠長、廠黨委副書記、廠長 上海市電子元件工業公司副經理、上海市儀表電訊工業局黨委副書記、上海市委副書記、書記
5	賈慶林 (16屆起為政治局常委)	1940	57	62	67	河北工學院電力系電機電器設計與製造專業畢業大學學歷高級工程師	一機部設備成套總局技術員、團委副書記、政策研究室技術員、產品管理局負責人 中國機械設備進出口總公司總經理、山西太原重型機器廠廠長、黨委書記 福建省委常委、副書記、省長省委黨校校長 北京市委副書記、代市長、市長、市委書記
6	吳官正 (16屆起為政治局常委)	1938	59	64	—	清華大學動力系熱工測量及自動控制專業研究生 測量及自動控制專業研究生 學歷 工程師	清華大學動力系熱工測量及自動控制專業研究生 武漢市科委副主任、市委常委、市委書記 江西省委副書記、副省長、代省長、省長、省委書記 山東省委書記、省委黨校校長
7	黃菊(16屆起為政治局常委)	1938	59	64	—	清華大學電機工程系電機製造專業畢業大學學歷工程師	上海人造板機器廠動力車間鑄鋼車間技術員，廠長秘書 上海中華冶金廠動力車間技術員、車間黨支部副書記 上海市委常委兼市工業工作黨委書記、上海市委副書記、副市長、市委書記、市長

8	李鐵映	1936	61	—	—	捷克斯 洛伐克 卡理士 大學物 理系畢 業 高級工 程師	四機部（遼寧沈陽）總工程師、副 所長兼遼寧省沈陽市科委副主任、 省科協副主席 沈陽市委書記、市委常務書記 遼寧省委書記 電子工業部部長、黨組書記
9	羅幹（16 屆起為 政治局 常委）	1935	62	67	—	民主德 國富萊 堡礦冶 學院機 械鑄造 專業畢 業 大 學學歷 高級工 程師	一機部機械科學研究院課題組組 長、技術員、一機部鄭州機械研究 所副所長 河南進出口委員會副主任、主任、 副省長、省委書記 全國總工會副主席、書記處書記、 勞動部部長
10	李瑞環 （政治 局常委）	1934	63	—	—	北京建 工業餘 學院工 業與民 用建築 專業畢 業	北京第三建築公司工人 北京建築木材廠黨委書記 北京市建築材料工業局黨委副書記 北京市建委副主任、市總工會副主 任，全國總工會常務委員 共青團中央書記處書記，全國青聯 副主席 天津市委常委、副市長、書記、代 理市長、市長
11	李嵐清 （政治 局常委）	1932	65	—	—	復旦大 學企業 管理系 畢業 大學文 化	長春第一汽車製造廠計畫科計畫 員、副科長、科長 東北人民大學經濟研究所兼職研究 員、國家經委秘書、企業管理局科 長、第二汽車製造廠副處長、黨委 第一書記、第三汽車製造廠建設指 揮部副指揮長、重型汽車廠籌備處 負責人、對外經濟貿易部外資管理 局局長、天津市副市長 對外經濟貿易部副部長、黨組副書 記、部長、黨組書記

12	謝非	1932	65	—	—	高中文化 廣東省陸豐縣河田鎮民運組組長、鎮政府指導員、區委委員、土改工作隊隊長、區委書記、縣委宣傳部副部長、部長、副縣長、縣委書記 廣東省革委會政工組政工辦公室副主任 廣東省科教政治部副主任、省文教辦公室副主任 廣東省委副秘書長、省委書記兼省委秘書長、省委黨校校長、省委副書記兼廣州市委書記、省委書記
13	尉健行 (政治局常委)	1931	66	—	—	大連工學院機械系機械製造專業畢業，高級工程師 國營東北輕合金加工廠生產計畫科副科長、科長、車間主任、廠長辦公室主任、廠生產總指揮、廠黨委常委、生產部部長、廠革委會副主任、廠黨委常委、副書記、廠長、黨委書記 黑龍江省哈爾濱市委副書記、市長 全國總工會副主席、書記處書記 北京市委委員、常委、書記
14	薑春雲	1930	67	—	—	中國語言文學自修大學(函授)結業，大專文化 縣土改宣傳工作隊隊員、萊西縣馬仁區薑家泊小學教員、區委文書、萊西縣委文書、秘書、縣委委員兼辦公室主任、萊陽地委生產合作部秘書科負責人 山東省青島市外貿局秘書科副科長、山東省委宣傳部指導員、一級巡視員、辦公室副主任、辦公廳領導小組副組長，省委副秘書長、秘書長、副書記兼濟南市委書記、省委副書記，山東省代省長、省長、省委黨校校長
15	丁關根	1929	68	—	—	上海交通大學運輸管理系畢業高級工程師 交通部海運局實習生，鐵道部運輸局、貨運局技量員、工程師、部長室任秘書、鐵道部外事局工程師、副處長 鐵道部計畫局局長助理、教育局局長、鐵道部部長、黨組書記

16	田紀雲	1929	68	—	—	中學文化	貴州省貴陽市軍管會財政接管部機要秘書、貴陽人民革命大學班主任、貴州省財政幹部訓練班班主任 貴州省財政廳秘書科副科長、科長、省財政廳辦公室副主任、主任、省財政廳計畫科科長、預算處處長、省財政廳副廳長、中共中央西南局財辦財金處副處長 四川省省財政局副局長、局長、黨組書記、省財政廳廳長、黨組書記
17	李鵬 (政治局常委)	1928	69	—	—	前蘇聯莫斯科動力學院水力發電系畢業，大學文化，高級工程師	豐滿發電廠副廠長、總工程師，東北電業管理局副總工程師，阜新發電廠廠長、北京供電局黨委代理書記、革委會主任，北京電業管理局局長、黨組書記 電力工業部副部長、黨組成員兼華北電業管理局黨組書記，電力工業部部長、黨組書記，水利電力部副部長、黨組副書記
18	錢其琛	1928	69	—	—	相當大學文化	上海市徐匯、長寧、楊浦區委委員，共青團徐匯、長寧、楊浦區委書記、共青團中央辦公廳研究員 駐蘇聯使館二秘、留學生處副主任、研究室主任 駐蘇聯使館參贊，駐幾內亞大使，外交部新聞司司長 外交部副部長、黨組成員、黨委副書記、外交部部長、黨委書記
19	江澤民 (政治局常委、中央委員總書記、軍委會主席)	1926	71	—	—	上海交通大學電機系畢業	上海益民食品副工程師、工務科科長兼動力車間主任、廠黨支部書記、第一副廠長、一機部上海第二設計分局電器專業科科長 長春第一汽車製造廠動力處副處長、副總動力師、動力分廠廠長 一機部上海電器科學研究所副所長、一機部武漢熱工機械研究所所長、代理黨委書記、一機部外事局

							副局長、局長 國家進出口管理委員會、國家外國投資管理委員會副主任兼秘書長 電子工業部第一副部長、黨組副書記、部長、黨組書記 上海市市長，上海市委副書記、書記
20	朱鎔基 (政治局常委)	1928	69	—	—	清華大學電機系電機製造專業畢業 大學文化高級工程師	東北工業部計劃處生產計劃室副主任 國家計委燃動局、綜合局組長 國家計委主任辦公室副處長，國家計委機械局綜合處副處長、國家計委幹部業餘學校教員 國民經濟綜合局工程師 石油工業部管道局電力通訊工程公司辦公室副主任、副主任工程師，中國社會科學院工業經濟研究所室主任 國家經委燃動局處長、綜合局副局長、國家經委技改局局長 上海市委副書記、市長、市委書記
21	遲浩田 (政治局委員、軍委會副主席)	1929	68	—	—	解放軍軍事學院合成系畢業 大專文化 上將軍銜	陸軍政治處主任、政治部主任、副政委、政委、 北京軍區副政委 人民日報社負責人、副總編輯 濟南軍區政委、解放軍總參謀長、總參黨委書記
22	張萬年 (政治局委員、軍委會副主席)	1928	69	—	—	解放軍南京軍事學院基本系畢業 上將軍銜	作戰股股長、作戰科參謀、副團長、團長 廣州軍區司令部作戰部作戰科科长、副部長 武漢軍區副司令員、廣州軍區副司令員、司令員、軍區黨委副書記 濟南軍區司令員、軍區黨委副書記

23	王樂泉	1944	—	58	63	中央黨校研究生學歷	山東省壽光縣委副書記、縣革委會副主任、縣委書記、縣革委會主任 共青團山東省委副書記 山東省聊城地委副書記、書記、山東省副省長 新疆維吾爾自治區黨委常委、自治區人民政府副主席、黨委書記、新疆生產建設兵團第一政委
24	王兆國	1941	—	61	66	哈爾濱工業大學動力機械系渦輪機專業畢業，大學學歷，工程師	第一汽車製造廠技術員 第二汽車製造廠技術員、車橋廠團委副書記、團委書記 黨委常委、廠政治部副主任兼車箱廠黨委第一書記 湖北省十堰市委常委 共青團中央書記處第一書記兼中央團校校長 福建省委副書記、代省長、省長
25	回良玉 (回族)	1944	—	58	63	省委黨校大專學歷，經濟師	吉林省榆樹縣農業局人事監察局科員、革委會政治部幹事、辦公室副組長 吉林省榆樹縣委組織部副部長、公社黨委書記 吉林省農業局副局長、省農牧廳副廳長、黨組副書記 吉林省白城地委副書記、行署專員 吉林省委常委兼省委農村政策研究室主任、省委農工部部長 吉林省副省長、湖北省委副書記、省政協主席 安徽省委副書記、代省長、省長、安徽省委書記、江蘇省委書記
26	劉淇	1942	—	60	65	北京鋼鐵學院冶金系煉鐵專業畢業研究生	武漢鋼鐵公司瓦斯工、爐前工、工長、技術員、副爐長 武漢鋼鐵公司副廠長、生產部部長、經理、黨委常委 冶金工業部部長、黨組書記 北京市委副書記、副市長、市長

						學歷 教授級 高級工 程師	
27	劉雲山	1947	—	55	60	中央黨 校大學 學歷	內蒙古自治區土默特左旗把什學校 教師、土默特右旗蘇蔔蓋公社勞動 鍛煉 內蒙古自治區土默特右旗旗委宣傳 部幹事 新華通訊社內蒙古分社農牧組記 者、副組長、分社黨組成員 共青團內蒙古自治區委員會副書 記、黨組副書記 內蒙古自治區黨委宣傳部副部長、 黨委常委、宣傳部部長、赤峰市委 書記
28	吳儀	1938		64	—	北京石 油學院 石油煉 製系煉 油工程 專業畢 業，大 學學 歷，高 級工程 師	蘭州煉油廠車間技術員、政治部辦 公室幹事 石油工業部生產處技術員 北京東方紅煉油廠技術員、技術科 副科長、科長、副總工程師、副廠 長 北京燕山石油化工公司副經理、黨 委書記 北京市副市長 對外經濟貿易部副部長、黨組副書 記、對外貿易經濟合作部部長、黨 組書記
29	張立昌	1939	—	63	—	北京經 濟函授 大學經 濟管理 專業畢 業，在 職大專 學歷	天津市無縫鋼管廠團委副書記，動 力科科長 天津市無縫鋼管廠副廠長、車間主 任、基建科科長、黨委副書記、廠 長 天津市冶金工業局黨委常委、副局 長、黨委副書記、局長 天津市副市長兼市經委主任、市委 副書記、市委書記、市長

30	張德江	1946	—	56	61	朝鮮金 日成綜 合大學 經濟系 畢業， 大學學 歷	延邊大學朝鮮語系黨總支副書記， 校黨委常委、革委會副主任 留學生黨支部書記 延邊大學黨委常委、副校長 吉林省延吉市委副書記、延邊州委 常委 吉林省委書記、省人大常委會主任 浙江省委書記
31	陳良宇	1946	—	56	—	解放軍 後勤工 程學院 建築系 結構專 業畢 業，大 學學 歷，工 程師	上海彭浦機器廠工人、設計員、基 建科副科長 上海彭浦機器廠副廠長、上海冶金 礦山機械公司黨委副書記 上海電器公司黨委書記 上海市委老幹部局副局長、局長 上海市黃浦區委副書記、區長 上海市委副秘書長、副書記、副市 長、代市長、市長
32	周永康 (17屆 起為政 治局常 委)	1942	—	60	65	北京石 油學院 勘探系 地球物 理勘探 專業畢 業，大 學學 歷，教 授級高 級工程 師	大慶油田地質隊實習員、技術員、 遼河石油會戰指揮部地質團區域室 技術員、黨支部書記、大隊長 河石油勘探局地球物理勘探處處長
33	俞正聲	1945	—	57	62	哈爾濱 軍事工 程學院 導彈工 程系彈 道式導 彈自動 控制專	河北省張家口市無線電技術員、橋 西無線電廠技術員、負責人 第四機械工業部技術員、工程師、 副總工程師 山東省煙臺市委副書記、市長、青 島市委副書記、副市長、市長 山東省委常委、青島市委書記 建設部黨組書記、副部長、部長

						業畢業 工程師	湖北省委書記
34	賀國強	1943	—	59	64	北京化 工學院 無機化 工系無 機物工 學專業 畢業大 學學歷 高級工 程師	山東魯南化肥廠合成車間技術員、 車間主任、車間黨支部書記、副廠 長兼副總工程師 山東省化學石油工業廳調度室主 任、副廳長、廳長 山東省委常委、濟南市委副書記、 書記 福建省委副書記、代省長、省長 重慶市委書記
35	曾慶紅 (政治局常委)	1939	—	63	—	北京工 業學院 自動控 制系畢 業，大 學學 歷，工 程師	解放軍技術員 北京市國防工辦生產處、科技處技 術員 國家計委辦公廳秘書、國家能委辦 公廳副處長 石油部外事局副局長、南黃海石油 公司黨委書記 上海市委組織部副部長、部長、市 委常委、市委秘書長、上海市委副 書記
36	曾培炎	1938	—	64	—	清華大 學無線 電電子 學系電 子學專 業畢 業，大 學學 歷，研 究員級 高級工 程師	一機部上海電器科學研究所技術 員、組長 一機部西安開關整流器廠技術員、 組長 一機部西安整流器研究所組長、室 副主任、副總工程師 駐美國大使館商務參贊處二秘、一 秘 電子工業部辦公廳主任，計畫建設 司司長 機械電子工業部副部長、黨組副書 記兼中國電子工業總公司黨組 中央財經領導小組副秘書長（正部 長級）、黨組書記 國務院資訊化工作辦公室主任、黨 組書記、國務院三峽工程建設委員

							會副主任、國務院西部開發領導小組辦公室主任
37	郭伯雄 (政治局委員、軍委會副主席)	1942	—	60	65	解放軍軍事學院完成班畢業大專學歷	戰士、副班長、班長、排長 政治處宣傳股幹事 團司令部參謀、股長、副處長、處長、參謀長 蘭州軍區司令部作戰部副部長、參謀長 陸軍軍長、北京軍區副司令員、蘭州軍區司令員、軍區黨委副書記
38	曹剛川 (政治局委員、軍委會副主席)	1935	—	67	—	蘇聯炮兵軍事工程學院畢業，大學學歷，上將軍銜	解放軍總後勤部彈藥處助理員、裝備部兵工處助理員、參謀、副處長 總參謀部裝備部副部長、部長、副總參謀長、解放軍總裝備部部長、黨委書記
39	習近平 (政治局常委)	1953	—	—	54	清華大學化學工程系清華大學人文社會學院馬克思主義理論與思想政治教育專業在職研究生班，法學博士	國務院辦公廳、中央軍委辦公廳秘書(現役軍職) 河北省正定縣委副書記、書記 福建省廈門市委常委、副市長、寧德地委書記 福建省福州市委書記、市人大常委会主任 福建省委副書記、代省長、省長、浙江省委副書記、代省長、書記、省人大常委會主任 上海市委書記
40	王剛	1942	—	—	65	吉林大學哲學系哲學專業畢	建工部宣傳科幹事、政治部宣傳處幹事 新疆維吾爾自治區黨委辦公廳秘書 中央對台辦公室正處級秘書

						業，大學學歷	中央辦公廳信訪局副局長、常務副局長、黨委書記 中央檔案館館長、國家檔案局局長
41	王岐山	1948	—	—	59	西北大學歷史系歷史專業畢業，大學普通班學歷，高級經濟師	陝西省博物館工作 中國社會科學院近代歷史研究所實習研究員 中央書記處農村政策研究室、國務院農村發展研究中心處長、副局級研究員、聯絡室副主任、中國農村信託投資公司總經理、黨委書記 中國人民建設銀行副行長、黨組成員、行長、黨組書記 廣東省委常委、副省長 海南省委書記、省人大常委會主任 北京市委副書記、代市長、市長、黨組副書記
42	劉延東	1945	—	—	62	清華大學工程化學系 吉林大學行政學院政治學理論專業畢業，在職研究生學歷，法學博士學位	河北省唐山開平化工廠工人、技術員、車間負責人 北京化工實驗廠工人、黨委宣傳科幹事、車間黨支部書記、廠黨委常委、政治部副主任、主任 北京化工實驗廠黨委副書記、北京市委組織部幹部、北京市朝陽區委副書記 共青團中央書記處書記、常務書記，全國青聯副主席、主席
43	李克強 (政治局常委)	1955	—	—	52	北京大學法律系 北京大學經濟學院經濟學專	北京大學團委書記 共青團中央書記處書記兼全國青聯副主席 共青團中央書記處第一書記兼中國青年政治學院院長 河南省委副書記、代省長、省長、省委書記、省人大常委會主任

						業畢業，在職研究生學歷，經濟學博士學位	遼寧省委書記、省人大常委會主任
44	李源潮	1950	—	—	57	上海師範大學數學系中央黨校研究生學歷，法學博士	上海市南昌中學教師、上海市盧灣區業餘工專教師 復旦大學管理系教師、校團委副書記 共青團上海市委副書記、書記、共青團中央書記處書記 文化部副部長、黨組副書記 江蘇省委副書記、書記、省人大常委會主任
45	汪洋	1955	—	—	52	中央黨校大學學歷 中國科技大學管理科學系管理科學專業研究生課程班在職學習 工學碩士	安徽省宿縣地委黨校教員 共青團安徽省宿縣地委副書記 共青團安徽省委宣傳部部長、省委副書記 安徽省銅陵市委副書記、代市長、市長 安徽省計委主任、黨組書記，省長助理、副省長、 國務院副秘書長 重慶市委書記、市人大常委會主任 廣東省委委員、常委、書記
46	張高麗	1946	—	—	61	廈門大學經濟系計劃統計專業畢業 大學學歷	石油部廣東茂名石油公司工人、生產指揮部辦公室秘書，政治部團總支書記、公司團委副書記、車間黨總支書記、教導員，廠黨委副書記、書記、計劃處處長，副經理、經理 廣東省經濟委員會主任、黨組書記、副省長、省委常委市人大常委會主任

						深圳市委書記 山東省委副書記、代省長、省長、 省委書記、省人大常委會主任 天津市委書記
47	薄熙來	1949	—	—	58	北京大學歷史系世界史專業本科 中國社會科學院國際新聞專業畢業 研究生學歷 文學碩士 中央書記處研究室、中央辦公廳幹部 遼寧省金縣縣委副書記、書記、大連市金州區委書記、大連市委常委、宣傳部部長、副市長、代市長、市長、市委書記 遼寧省委副書記、代省長、省長 商務部部長 重慶市委委員、常委、書記
48	徐才厚 (政治局委員、軍委會副主席)	1943	—	—	64	哈爾濱軍事工程學院電子工程系畢業 大學學歷 吉林省軍區政治部幹部處幹事、副處長、處長、政治部副主任 沈陽軍區政治部群眾工作部部長 陸軍政治部主任、軍政委 解放軍總政治部主任助理兼解放軍報社社長 濟南軍區政委、軍區黨委書記
	合計		22 人	24 人	25 人	

附註：本資料為 15-17 屆一中全會當選之政治局委員。

資料來源：政大中共政治菁英資料庫及新華網。

附錄 二

黨政領導幹部選拔任用工作條例

(2002年7月9日 中發〔2002〕7號)

第一章 總則

第一條 為認真貫徹執行黨的幹部路線、方針、政策，建立科學規範的黨政領導幹部選拔任用制度，形成富有生機與活力、有利於優秀人才脫穎而出的選人用人機制，推進幹部隊伍的革命化、年輕化、知識化、專業化，建設一支高舉馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論偉大旗幟，認真實踐“三個代表”重要思想的高素質的黨政領導幹部隊伍，保證黨的基本路線的全面貫徹執行和建設有中國特色社會主義事業的順利發展，根據《中國共產黨章程》和有關法律、法規，制定本條例。

第二條 選拔任用黨政領導幹部，必須堅持下列原則：

- (一) 黨管幹部原則；
- (二) 任人唯賢、德才兼備原則；
- (三) 群眾公認、注重實績原則；
- (四) 公開、平等、競爭、擇優原則；
- (五) 民主集中制原則；
- (六) 依法辦事原則。

第三條 選拔任用黨政領導幹部，必須符合把領導班子建設成爲堅持黨的基本理論、基本路線和基本綱領，全心全意爲人民服務，具有領導社會主義現代化建設能力，結構合理、團結堅強的領導集體的要求。

應當注重選拔任用優秀年輕幹部。

第四條 本條例適用於選拔任用中共中央、全國人大常委會、國務院、全國政協、中央紀律檢查委員會的工作部門或者機關內設機構的領導成員，最高人民法院、最高人民檢察院的領導成員（不含正職）和內設機構的領導成員；縣級以上地方各級黨委、人大常委會、政府、政協、紀委、人民法院、人民檢察院及其工作部門或者機關內設機構的領導成員；上列工作部門的內設機構的領導成員。縣級以上黨委、政府直屬事業單位和工會、共青團、婦聯等人民團體的領導成員的選拔任用，參照本條例執行。

選拔任用非中共黨員領導幹部，參照本條例執行。

選拔任用處級以上非領導職務，參照本條例執行。

第五條 黨委（黨組）及其組織（人事）部門，按照幹部管理許可權履行選拔任用黨政領導幹部的職責，負責本條例的組織實施。

第二章 選拔任用條件

第六條 黨政領導幹部應當具備下列基本條件：

- （一）具有履行職責所需要的馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論的水準，認真實踐“三個代表”重要思想，努力用馬克思主義的立場、觀點、方法分析和解決實際問題，堅持講學習、講政治、講正氣，經得起各種風浪的考驗。
- （二）具有共產主義遠大理想和中國特色社會主義堅定信念，堅決執行黨的基本路線和各項方針、政策，立志改革開放，獻身現代化事業，在社會主義建設中艱苦創業，做出實績。
- （三）堅持解放思想，實事求是，與時俱進，開拓創新，認真調查研究，能夠把黨的方針、政策同本地區、本部門的實際相結合，卓有成效地開展工作，講實話，辦實事，求實效，反對形式主義。
- （四）有強烈的革命事業心和政治責任感，有實踐經驗，有勝任領導工作的組織能力、文化水準和專業知識。
- （五）正確行使人民賦予的權力，依法辦事，清正廉潔，勤政為民，以身作則，艱苦樸素，密切聯繫群眾，堅持黨的群眾路線，自覺接受黨和群眾的批評和監督，做到自重、自省、自警、自勵，反對官僚主義，反對任何濫用職權、謀求私利的不正之風。
- （六）堅持和維護黨的民主集中制，有民主作風，有全局觀念，善於集中正確意見，善於團結同志，包括團結同自己有不同意見的同志一道工作。

省部級黨政領導幹部，還應當努力達到中央對高級幹部提出的各項要求。

第七條 提拔擔任黨政領導職務的，應當具備下列資格：

- （一）提任縣（處）級領導職務的，應當具有五年以上工齡和兩年以上基層工作經歷。
- （二）提任縣（處）級以上領導職務的，一般應當具有在下一級兩個以上職位任職的經歷。

- (三) 提任縣（處）級以上領導職務，由副職提任正職的，應當在副職崗位工作兩年以上，由下級正職提任上級副職的，應當在下級正職崗位工作三年以上。
- (四) 一般應當具有大學專科以上文化程度，其中地（廳）、司（局）級以上領導幹部一般應當具有大學本科以上文化程度。
- (五) 應當經過黨校、行政院校或者組織（人事）部門認可的其他培訓機構五年內累計三個月以上的培訓，確因特殊情況在提任前未達到培訓要求的，應當在提任後一年內完成培訓。
- (六) 身體健康。
- (七) 提任黨的領導職務的，應當符合《中國共產黨章程》規定的黨齡要求。

特別優秀的年輕幹部或者工作特殊需要的，可以破格提拔。破格提拔程式另行規定。

第八條 黨政領導幹部應當逐級提拔。越級提拔的，應當報經上級組織（人事）部門同意。

第九條 黨政領導幹部可以從黨政機關選拔任用，也可以從黨政機關以外選拔任用。黨政領導班子成員一般應當從後備幹部中選拔。

第三章 民主推薦

第十條 選拔任用黨政領導幹部，必須經過民主推薦提出考察物件。民主推薦包括會議投票推薦和個別談話推薦。民主推薦的結果在一年內有效。

第十一條 領導班子換屆，民主推薦按照領導班子職位的設置全額定向推薦；個別提拔任職，按照擬任職位推薦。

第十二條 領導班子換屆，民主推薦由下列人員參加：

- (一) 黨委成員；
- (二) 人大常委會、政府、政協的黨組成員或者全體領導成員；
- (三) 紀委領導成員；
- (四) 人民法院、人民檢察院、黨委工作部門、政府工作部門、人民團體的主要領導成員；
- (五) 下一級黨委和政府的主要領導成員；
- (六) 其他需要參加的人員。

推薦人大常委會、政府、政協領導成員人選，應當有民主黨派、工商聯的主要領導成員和無黨派人士中的代表人物參加。

第十三條 領導班子換屆，民主推薦由上級黨委組織部門主持，應當經過下列程式：

- (一) 召開推薦會，公佈推薦職務、任職條件、推薦範圍，提供幹部名冊，提出有關要求；
- (二) 填寫推薦票，進行個別談話；
- (三) 對不同職務層次人員的推薦票分別統計，綜合分析；
- (四) 向上級黨委彙報推薦情況。

第十四條 個別提拔任職，參加民主推薦的人員和民主推薦的程式，參照本條例第十二條和第十三條的規定執行。

第十五條 民主推薦工作部門領導成員人選，由本部門的領導成員、內設機構領導成員、直屬單位主要領導成員和其他需要參加的人員參加；本部門人數較少的，可以由全體人員參加。

民主推薦內設機構領導成員人選，參照上列範圍執行。

第十六條 領導班子換屆，由本級黨委書記辦公會根據上級黨委組織部門回饋的民主推薦情況，對考察物件人選進行醞釀，本級黨委常委會研究提出考察物件建議名單，經與上級黨委組織部門溝通後，確定考察物件。對擬新進黨政領導班子的人選考察物件，在本條例第十二條所列人員範圍內進行公示。

個別提拔任職，由黨委（黨組）或者組織（人事）部門在民主推薦的基礎上，集體研究確定考察物件。

考察物件人數一般應當多於擬任職務人數。

第十七條 確定考察物件時，應當把民主推薦的結果作為重要依據之一，同時防止簡單地以票取人。

第十八條 個人向黨組織推薦領導幹部人選，必須負責地寫出推薦材料並署名。經組織（人事）部門審核後，按照規定程式進行民主推薦。所推薦人選不是所在單位多數群眾擁護的，不得列為考察對象。

第十九條 黨委、政府及其工作部門個別特殊需要的領導成員人選，可以由組織推薦提名，作為考察物件。

第四章 考察

第二十條 對確定的考察物件，由組織（人事）部門按照幹部管理許可權，進行嚴格考察。

部門與地方雙重管理幹部的考察工作，由主管方負責，會同協管方進行。

第二十一條 考察黨政領導職務擬任人選，必須依據幹部選拔任用條件和不同領導職務的職責要求，全面考察其德、能、勤、績、廉，注重考察工作實績。

各級黨委（黨組）根據不同領導職務的職責要求，制定具體考察標準。

第二十二條 考察黨政領導職務擬任人選，應當經過下列程式：

- （一）組織考察組，制定考察工作方案；
- （二）同考察物件呈報單位或者所在單位的黨委（黨組）主要領導成員就考察工作方案溝通情況，徵求意見；
- （三）根據考察物件的不同情況，通過適當方式在一定範圍內發佈幹部考察預告；
- （四）採取個別談話、發放徵求意見表、民主測評、實地考察、查閱資料、專項調查、同考察物件面談等方法，廣泛深入地瞭解情況；
- （五）綜合分析考察情況，同考察物件呈報單位或者所在單位的黨委（黨組）主要領導成員交換意見；
- （六）考察組根據考察情況，研究提出領導班子調整的初步方案，向派出考察組的組織（人事）部門彙報，經組織（人事）部門集體研究提出任用建議方案，向本級黨委（黨組）報告。

第二十三條 考察地方黨政領導班子成員擬任人選，個別談話和徵求意見的範圍一般為：

- （一）黨委、政府領導成員，人大常委會、政協、紀委、人民法院、人民檢察院主要領導成員；
- （二）考察物件所在單位領導成員；
- （三）考察物件所在單位有關工作部門或者內設機構和直屬單位主要領導成員；
- （四）其他有關人員。

第二十四條 考察工作部門領導班子成員擬任人選，個別談話和徵求意見的範圍一般為：

- （一）考察物件上級領導機關有關領導成員；
- （二）考察物件所在單位領導成員；
- （三）考察物件所在單位內設機構和直屬單位主要領導成員；
- （四）其他有關人員。

考察內設機構領導職務擬任人選，個別談話和徵求意見的範圍參照上列規定執行。

第二十五條 考察黨政領導職務擬任人選，應當聽取考察物件所在單位組織（人事）部門、紀檢機關（監察部門）和機關黨組織的意見。對需要進行經濟責任審計的考察物件，應當委託審計部門按照有關規定進行審計。

第二十六條 考察黨政領導職務擬任人選，必須形成書面考察材料，建立考察文書檔案。已經提拔任職的，考察材料歸入本人檔案。考察材料必須寫實，全面、準確、清楚地反映考察物件的情況，包括下列內容：

- （一）德、能、勤、績、廉方面的主要表現和主要特長；
- （二）主要缺點和不足；
- （三）民主推薦、民主測評情況。

第二十七條 黨委（黨組）或者組織（人事）部門派出的考察組由兩名以上成員組成。考察人員應當具有較高素質和相應資格。考察組負責人應當由思想政治素質好、有較豐富工作經驗並熟悉幹部工作的人員擔任。

實行幹部考察工作責任制。考察組必須堅持原則，公道正派，深入細緻，如實反映考察情況和意見，並對考察材料負責。

第二十八條 察中瞭解到的考察物件的表現情況，一般由考察組向黨委（黨組）主要領導成員和本人回饋。

第五章 醞釀

第二十九條 黨政領導職務擬任人選，在考察前，討論決定或者決定呈報前，應當充分醞釀。

第三十條 醞釀應當根據黨政領導職位和擬任人選的不同情況，分別在黨委（黨組）、人大常委會、政府、政協等有關領導成員中進行。

工作部門領導成員人選，應當徵求上級分管領導成員的意見。

非中共黨員擬任人選，應當徵求黨委統戰部門和民主黨派、工商聯主要領導成員、無黨派人士中代表人物的意見。

第三十一條 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。徵求意見一般採用書面形式進行。協管方自收到主管方意見之日起一

個月內未予答復的，視為同意。雙方意見不一致時，正職的任免報上級黨委組織部門協調，副職的任免由主管方決定。

第六章 討論決定

第三十二條 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。

第三十三條 市（地）、縣（市）黨委、政府領導班子正職的擬任人選和推薦人選，由上級黨委常委會提名，黨的委員會全體會議審議，進行無記名投票表決；黨的委員會全體會議閉會期間，由黨委常委會作出決定，決定前應當徵求全委會成員的意見。

第三十四條 黨委（黨組）討論決定幹部任免事項，必須有三分之二以上的成員到會，並保證與會成員有足夠的時間聽取情況介紹、充分發表意見。與會成員對任免事項，應當發表同意、不同意或者緩議等明確意見。在充分討論的基礎上，採取口頭表決、舉手錶決或者無記名投票等方式進行表決。對意見分歧較大或者有重大問題不清楚的，應當暫緩表決。對影響作出決定的問題，會後應當及時查清，避免久拖不決。

黨委（黨組）有關幹部任免的決定，需要復議的，應當經黨委（黨組）超過半數成員同意後方可進行。

第三十五條 黨委（黨組）討論決定幹部任免事項，應當按照下列程式進行：

- （一）黨委（黨組）分管幹部工作的領導成員或者組織（人事）部門負責人，逐個介紹領導職務擬任人選的提名、推薦、考察和任免理由等情況；
- （二）參加會議人員進行討論；
- （三）進行表決，以黨委（黨組）應到會成員超過半數同意形成決定。

第三十六條 需要報上級黨委（黨組）審批的擬提拔任職的幹部，必須呈報黨委（黨組）的請示並附幹部任免審批表、幹部考察材料、本人檔案和黨委（黨組）會議紀要、討論記錄、民主推薦材料。上級組織（人事）部門對呈報的材料應當嚴格審查。

第三十七條 需要報上級備案的幹部，應當按照規定及時向上級組織（人事）部門備案

第七章 任職

第三十八條 實行黨政領導幹部任職前公示制度。

提拔擔任地（廳）、司（局）級以下領導職務的，除特殊崗位和在換屆考察時已進行過公示的人選外，在黨委（黨組）討論決定後、下發任職通知前，應當在一定範圍內進行公示。公示期一般為七至十五天。公示結果不影響任職的，辦理任職手續。

第三十九條 實行黨政領導幹部任職試用期制度。

提拔擔任下列非選舉產生的地（廳）、司（局）級以下領導職務的，試用期為一年：

- （一）黨委、人大常委會、政府、政協工作部門的副職和內設機構的領導職務；
- （二）紀委內設機構的領導職務；
- （三）人民法院、人民檢察院內設機構的非國家權力機關依法任命的領導職務。

試用期滿後，經考核勝任現職的，正式任職；不勝任的，免去試任職務，一般按試任前職級安排工作。

第四十條 黨政機關部分專業性較強的領導職務實行聘任制。聘任制領導職務的每一個聘任期不超過五年，可以連續聘任。聘任程式另行規定。

第四十一條 對決定任用的幹部，由黨委（黨組）指定專人同本人談話。

第四十二條 黨政領導職務的任職時間，按照下列時間計算：

- （一）由黨委（黨組）決定任職的，自黨委（黨組）決定之日起計算；
- （二）由黨的代表大會、黨的委員會全體會議、黨的紀律檢查委員會全體會議、人民代表大會、政協全體會議選舉、任命的，自當選、任命之日起計算；
- （三）由人大常委會或者政協常委會任命或者決定任命的，自人大常委會、政協常委會任命或者決定任命之日起計算；
- （四）由黨委向政府提名由政府任命的，自政府任命之日起計算。

第八章 依法推薦、提名和民主協商

第四十三條 黨委向人民代表大會或者人大常委會推薦需要由人民代表大會或者人大常委會選舉、任命、決定任命的領導幹部人選，應當事先向人民代表大會臨時黨組織或者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。人民代表大會的臨時黨組織、人大常委會黨組和人大常委會組成人員及人大代表中的黨員，應當認真貫徹黨委推薦意見，帶頭依法辦事，正確履行職責。

第四十四條 黨委向人民代表大會推薦由人民代表大會選舉、任命的領導幹部人選，應當以本級黨委名義向人民代表大會主席團提交推薦書，介紹所推薦人選的有關情況，說明推薦理由。

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，按照規定的程式提出，介紹所推薦人選的有關情況。

第四十五條 黨委向政府提名由政府任命的政府工作部門和機構的領導成員人選，在黨委討論決定後，由政府任命。

第四十六條 領導班子換屆，黨委推薦人大常委會、政府、政協的領導成員人選和人民法院、人民檢察院的主要領導成員人選，應當事先向民主黨派、工商聯主要領導成員和無黨派人士中代表人物通報有關情況，進行民主協商。

第四十七條 黨委推薦的領導幹部人選，在人民代表大會選舉、任命或者人大常委會任命、決定任命前，如果人大代表或者人大常委會組成人員對所推薦人選提出不同意見，黨委應當認真研究，並作出必要的解釋或者說明。如果發現有事實依據、足以影響選舉或者任命的問題，黨委可以建議人民代表大會或者人大常委會按照規定的程式暫緩選舉、任命、決定任命，也可以重新推薦人選。

第四十八條 黨委推薦、由人民代表大會選舉、任命的領導幹部人選落選後，根據工作需要和本人條件，可以推薦為其他職務人選，也可以在下一次人民代表大會上再次推薦為同一職務人選。

黨委推薦、由人大常委會任命、決定任命的領導幹部人選在人大常委會未獲通過，根據工作需要和本人條件，通過進一步醞釀，可以在另一次人大常委會上繼續推薦。兩次未獲通過的，不得再推薦為本地同一職務人選。

政協領導成員候選人的推薦和協商提名，按照政協章程和有關規定辦理。

第九章 公開選拔和競爭上崗

第四十九條 公開選拔、競爭上崗是黨政領導幹部選拔任用的方式之一。

公開選拔、競爭上崗主要適用於選拔任用地方黨委、政府工作部門的領導成員或者其人選，黨政機關內設機構的領導成員或者其人選，以及其他適於公開選拔、競爭上崗的領導職務。公開選拔面向社會進行，競爭上崗在本單位或者本系統內部進行。

第五十條 報名參加公開選拔、競爭上崗人員的基本條件和資格，應當符合本條例第六條和第七條的規定。

第五十一條 公開選拔、競爭上崗工作在黨委（黨組）領導下進行，由組織（人事）部門組織實施，應當經過下列程式：

- （一）公佈職位、報考人員的資格條件、基本程式和方法等；
- （二）報名與資格審查；
- （三）統一考試（競爭上崗須進行民主測評）；
- （四）組織考察，研究提出人選方案；
- （五）黨委（黨組）討論決定。

第十章 交流、回避

第五十二條 實行黨政領導幹部交流制度。

- （一）交流的對象主要是：因工作需要交流的；需要通過交流鍛煉提高領導能力的；在一個地方或者部門工作時間較長的；按照規定需要回避的；因其他原因需要交流的。
交流的重點是縣級以上地方黨委、政府的領導成員，紀委、人民法院、人民檢察院和黨委、政府部分工作部門的主要領導成員。
- （二）地方黨委、政府領導成員在同一職位上任職滿十年的，必須交流。民族區域自治地方另行規定。
同一地方（部門）的黨政正職一般不同時易地交流。
- （三）黨政機關內設機構處級以上領導幹部在同一職位上任職時間較長的，應當進行交流或者輪崗。
- （四）幹部交流可以在地區之間、部門之間、地方與部門之間、黨政機關與國有企事業單位及其他社會組織之間進行。
- （五）交流的幹部接到任職通知後，應當在黨委（黨組）或者組織（人事）部門限定的時間內到任。
- （六）地方黨委、政府領導成員原則上應當任滿一屆。

第五十三條 實行黨政領導幹部任職回避制度。

黨政領導幹部任職回避的親屬關係為：夫妻關係、直系血親關係、三代以內旁系血親以及近姻親關係。有上列親屬關係的，不得在同一機關擔任雙方直接隸屬於同一領導人員的職務或者有直接上下級領導關係的職務，也不得在其中一方擔任領導職務的機關從事組織（人事）、紀檢（監察）、審計、財務工作。

擔任縣（市）委書記、縣（市）長職務以及縣（市）紀檢機關、組織部門、人民法院、人民檢察院和公安部門主要領導職務的，一般不得在本人成長地任職。民族自治縣另行規定。

第五十四條 實行黨政領導幹部選拔任用工作回避制度。

黨委（黨組）及其組織（人事）部門討論幹部任免，涉及與會人員本人及其親屬的，本人必須回避。

幹部考察組成員在幹部考察工作中涉及其親屬的，本人必須回避。

第十一章 免職、辭職、降職

第五十五條 黨政領導幹部有下列情形之一的，一般應當免去現職：

- （一）達到任職年齡界限或者退休年齡界限的；
- （二）在年度考核、幹部考察中，民主測評不稱職票超過三分之一、經組織考核認定為不稱職的；
- （三）因工作需要或者其他原因，應當免去現職的。

第五十六條 實行黨政領導幹部辭職制度。

辭職包括因公辭職、自願辭職、引咎辭職和責令辭職。

辭職手續依照法律或者有關規定程式辦理。

第五十七條 因公辭職，是指領導幹部因工作需要變動職務，依照法律或者政協章程的規定，向本級人民代表大會、人大常委會或者政協提出辭去現任領導職務。

第五十八條 自願辭職，是指黨政領導幹部因個人或者其他原因，自行提出辭去現任領導職務。

自願辭職，必須寫出書面申請，按照幹部管理許可權報任免機關審批。任免機關應當自收到申請書之日起三個月內予以答復。未經批准，不得擅離職守；擅自離職的，給予紀律處分。

黨政領導幹部有下列情形之一的，不得提出辭職：

- (一) 在涉及國家安全、重要機密等特殊職位任職且不滿解密期限的；
- (二) 重要公務尚未處理完畢，須由本人繼續處理的；
- (三) 有其他特殊原因的。

第五十九條 引咎辭職，是指黨政領導幹部因工作嚴重失誤、失職造成重大損失或者惡劣影響，或者對重大事故負有重要領導責任，不宜再擔任現職，由本人主動提出辭去現任領導職務。

第六十條 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，通過一定程式責令其辭去現任領導職務。拒不辭職的，應當免去現職。

第六十一條 實行黨政領導幹部降職制度。

因工作能力較弱或者其他原因，不適宜擔任現職的，應當降職使用。降職使用的幹部，其待遇按照新任職務的標準執行。

第六十二條 引咎辭職、責令辭職、降職的幹部，在新的崗位工作一年以上，實績突出，符合提拔任用條件的，可以按照有關規定，重新擔任或者提拔擔任領導職務。

第十二章 紀律和監督

第六十三條 選拔任用黨政領導幹部，必須嚴格執行本條例的各項規定，並遵守下列紀律：

- (一) 不准超職數配備領導幹部，或者違反規定提高幹部的職級待遇；
- (二) 不准以書記辦公會、領導圈閱等形式，代替黨委（黨組）會集體討論決定幹部任免；
- (三) 不准臨時動議決定幹部任免；
- (四) 不准個人決定幹部任免，個人不能改變黨委（黨組）會集體作出的幹部任免決定；
- (五) 不准拒不執行上級調動、交流領導幹部的決定；
- (六) 不准要求提拔本人的配偶、子女及其他親屬，或者指令提拔秘書等身邊工作人員；
- (七) 不准在機構變動和主要領導成員工作調動時，突擊提拔調整幹部，或者幹部在調離後，幹預原任職單位的幹部選拔任用；
- (八) 不准在選舉中進行違反黨的紀律、法律規定和有關章程的活動；

(九) 不准在幹部考察工作中隱瞞、歪曲事實真相，或者洩露醞釀、討論幹部任免的情況；

(十) 不准在幹部選拔任用工作中任人唯親，封官許願，營私舞弊，搞團團夥夥，或者打擊報復。

第六十四條 對違反本條例規定的幹部任免事項，不予批准；已經作出的幹部任免決定一律無效，由黨委（黨組）或者組織（人事）部門按照幹部管理許可權予以糾正，並按照規定對主要責任人以及其他直接責任人作出組織處理或者紀律處分。

對無正當理由拒不服從組織調動或者交流決定的，依照法律及有關規定就地免職或者降職使用。

第六十五條 實行黨政領導幹部選拔任用工作責任追究制度。用人失察失誤造成嚴重後果的，應當根據具體情況，追究主要責任人以及其他直接責任人的責任。

第六十六條 黨委（黨組）及其組織（人事）部門對幹部選拔任用工作和貫徹執行本條例的情況進行監督檢查，受理有關幹部選拔任用工作的舉報、申訴，制止、糾正違反本條例的行為，並對有關責任人提出處理意見或者處理建議。

紀檢機關（監察部門）按照有關規定，對幹部選拔任用工作進行監督檢查。

第六十七條 建立組織（人事）部門與紀檢機關（監察部門）等有關單位聯席會議制度，就加強對幹部選拔任用工作的監督，溝通資訊，交流情況，提出意見和建議。聯席會議由組織（人事）部門召集。

第六十八條 實行黨政領導幹部選拔任用工作監督責任制。凡本地區、本部門用人上的不正之風嚴重、幹部群眾反映強烈以及對違反組織人事紀律的行為查處不力的，應當追究黨委（黨組）主要領導成員和分管領導成員的責任。

第六十九條 黨委（黨組）及其組織（人事）部門在幹部選拔任用工作中，必須嚴格執行本條例，自覺接受組織監督和群眾監督。下級機關和黨員、幹部、群眾對幹部選拔任用工作中的違紀違規行為，有權向上級黨委（黨組）及其組織（人事）部門、紀檢機關（監察部門）舉報、申訴，受理部門和機關應當按照有關規定核實處理。

第十三章 附則

第七十條 本條例對工作部門的規定，同時適用於辦事機構、派出機構以及其他直屬機

構。

第七十一條 選拔任用鄉（鎮、街道）的黨政領導幹部，由省、自治區、直轄市黨委根據本條例制定相應的實施辦法。

第七十二條 中國人民解放軍和中國人民武裝員警部隊領導幹部的選拔任用辦法，由中央軍委根據本條例的原則規定。

第七十三條 本條例由中共中央組織部負責解釋。

第七十四條 本條例自發佈之日起施行。《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》同時廢止。

