

中共公開選拔領導幹部制度評析

熊 自 健

（國立政治大學國際關係研究中心
第三研究所研究員）

摘 要

「公開選拔領導幹部制度」，是中共幹部人事制度改革的重要成果，它是根據領導職位的要求，面向社會徵求人才，透過公開考試與考核相結合的檢測手段，篩選出領導幹部人選的制度。它歷經了一九八四至一九九二年的探索、一九九二年至一九九八年的經驗推廣、以及一九九九年以來制度推行三個發展階段。一九九九年三月中共頒布施行的「關於進一步做好公開選拔領導幹部工作的通知」，以及二〇〇〇年三月「全國公開選拔黨政領導幹部考試大綱（試行）」，奠下中共政權公開選拔領導幹部制度的基石。中共在二〇〇二年七月修訂通過的「黨政領導幹部選拔任用條例」中，增加了「公開選拔和競爭上崗」一章，做了些原則性的規定。中共是在黨管幹部原則的前題下，將公開的、良性的競爭引入到地廳司局級（含）以下委任制領導幹部選拔中，但各級黨委還是有最終決定領導幹部的權力，顯露出中國共產黨是在中國大陸各級政府之上的權力機構，也顯示中共幹部人事制度改革的局限性。

關鍵詞：公開選拔領導幹部、黨管幹部

* * *

一、八〇年代以來中共選拔領導幹部制度沿革

中共政權所謂的幹部是一個涵蓋面極廣的概念，泛指脫離生產，由國家財政支付報酬，參加革命工作並負有一定職責的人員，包括國家機關各級行政人員、中共各級黨部工作人員、各民主黨派與人民團體機關工作人員、以及企業事業單位工作的管理人員與專業技術人員等。而領導幹部是指在國家機關、中共黨委系統、民主黨派、人民團體機關，以及國有企業、事業單位工作並擔負一定領導職務的幹部。中共素來重視幹部，靠幹部來貫徹執行黨的政策，有「幹部決定一切」的說法。

八〇年代以來，中共領導人鄧小平深切瞭解選拔優秀中青年領導幹部的重要性與



迫切性，積極推動幹部人事制度的改革，建立新老交替的接班制度。鄧小平反覆強調：「現在我們面臨的問題，是缺少一批年富力強的、有專業知識的幹部。而沒有這樣一批幹部，四個現代化就搞不起來。①」「我們一定要認識到，認真選好接班人，這是一個戰略問題，是關係到我們黨和國家長遠利益的重大問題。②」「政治路線確立了，要由人來具體的貫徹執行。由什麼樣的人來執行，是由贊成黨的政治路線的人，還是由不贊成的人，或是由持中間態度的人來執行，結果不一樣。③」「幹部隊伍要年輕化、知識化、專業化，並且要把對這種幹部的提拔使用制度化。④」同時鄧小平規勸老幹部要體認到選拔中青年領導幹部的重要性與迫切性，鄧小平說：「我們老同志要清醒地看到，選拔接班人這件事情不能拖。否則，搞四個現代化就會變成一句空話。⑤」「一定要趁著我們在的時候挑選好接班人，把那些表現好的同志用起來，培養起來，親自看他們成長起來。選不準的，還可以換。⑥」在鄧小平的推動下，一九八二年九月中共「十二大」報告，以及所通過的「中國共產黨章程」中確立了鄧小平提出的幹部隊伍革命化、年輕化、知識化、專業化的「四化」方針⑦，並朝向幹部的提拔使用制度化，建立新老交替的接班制度。

鄧小平在推動幹部「四化」政策，選拔中青年領導幹部的同時，也積極推動廢除中共領導幹部的終身制，建立中共政權領導幹部的退休制度與領導職務的任期制度，打通領導幹部新陳代謝的血脈，好讓中共領導幹部完成制度性的新老交替、集體接班，和平穩定的進行政治繼承。一九八二年二月中共通過「中共中央關於建立老幹部退休制度的決定」，明確規定中共黨政機構正部級領導幹部六十五歲退休，副部級、司局級領導幹部六十歲退休⑧。一九八二年十二月通過的「中華人民共和國憲法」中，明確規定全國人民代表大會選舉國家主席、副主席、軍委主席，並根據國家主席的提名決定國務院總理，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、秘書長人選，根據軍委主席的提名決定軍委人選；並規定全國人大委員長、副委員長、國家主席、副主席、國務院總理、副總理、國務委員連續任職不得超過兩屆的任期制⑨。美中不足的是中共未能明確規定其政權的最高領導職務，包括軍委主席、軍委副主席、軍委委員、總書記、政治局常委、政治局委員的任

註① 鄧小平文選第二卷，第2版（北京：人民出版社，1994年），頁221。

註② 同前註，頁222。

註③ 同前註，頁191。

註④ 同前註，頁326。

註⑤ 同前註，頁221。

註⑥ 同前註，頁192。

註⑦ 一九八二年通過的「中國共產黨章程」第六章第三十四條，中共中央文獻研究室編，十一屆三中全會以來重要文獻選讀（上冊）（北京：人民出版社，1987年），頁547。

註⑧ 「中共中央關於建立老幹部退休制度的決定」，中共中央文獻研究室編，十一屆三中全會以來重要文獻選讀（上冊），頁414。

註⑨ 一九八二年通過的「中華人民共和國憲法」第六十六、七十九、八十七條，中共中央文獻研究室編，十一屆三中全會以來重要文獻選讀（上冊），頁596、600、602。



期制或屆齡退休制。儘管中共尚未完整建立領導幹部的退職制度，一九八二年中共已初步建立起黨政領導幹部新老交替的基本架構與制度，得到了中共政治菁英的同意，只要積極落實遵行這些制度，就可和平穩定地進行中共黨政領導幹部的新老交替，集體接班，鞏固中共政權。

一九八二年中共已初步建立起黨政領導幹部新老交替的基本架構與制度，正式貫徹執行幹部隊伍革命化、年輕化、知識化、專業化的「四化」政策，並逐步建立起中共選拔任用領導幹部的規範與制度。一九八二年「中國共產黨章程」中，只有原則性地規範選拔幹部的要件：「黨要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，並要努力實現幹部隊伍的革命化、年輕化、知識化、專業化。黨的幹部必須接受黨的培訓，接受黨的考察和考核。」^⑩一九八六年一月中共頒發「中共中央關於嚴格按照黨的原則選拔任用幹部的通知」，具體規定了選拔領導幹部的原則與程序，訂定出選拔任用領導幹部的制度。其規定選拔黨政機關領導幹部的程序為：民主推薦，廣泛聽取意見或進行民意測驗，提出選拔對象；組織人事部門考察選拔對象的德、能、勤、績；黨委集體討論決定後按幹部管理權限上報；上級組織部門進一步考察，然後提請黨委討論審批；黨委討論時應有三分之二以上成員到會，按少數服從多數原則形成決議^⑪。而由各級人民代表大會間接選舉產生的鄉（鎮）級以上選任制各級政府首長，也是由中國共產黨各級黨委討論決定人選，再交由鄉（鎮）級以上各級人民代表大會任免。上述中共這套選拔任用領導幹部的基本程序：民主推薦－組織考察－黨委決定－任免，可稱之為黨管幹部原則下的薦舉委任制。中共這種選拔任用領導幹部的制度，適用於中共各級黨部，鄉（鎮）以上各級行政機構。

一九八七年中共「十三大」，在幹部人事制度的改革上有重大的突破，提出「幹部分類管理」的改革路徑，提議建立三類幹部管理體制：黨組織的領導人員和機關工作人員，由各級黨委管理；國家權力機關、審判機關和檢察機關的領導人員和工作人員，建立國家公務員的制度進行管理；群眾團體的領導人員和工作人員、企事業單位的管理人員，原則上由所在組織或單位依照各自的章程或條例進行管理^⑫。儘管「十三大」的政治改革理念經一九八九年「六四事件」的影響，受到一定程度的挫折，然而在幹部分類管理的改革指導原則下，九〇年代中共逐步建立起各類幹部人事管理制度，其選拔任用各類領導幹部的方式也就有所不同：

（一）一九九三年中共把國家公務員從國家幹部中畫出成為一類，建立國家公務員制度，頒布施行「國家公務員暫行條例」。中共把國家公務員的職務分為領導職務和非領導職務，領導職務為國務院總理、副總理、國務委員、省部級正職、省部級副職、司廳級正職、司廳級副職、縣處級正職、縣處級副職、鄉科級正職、鄉科級副職；非

註⑩ 「中國共產黨章程」第六章第三十四條，中共中央文獻研究室編，十一屆三中全會以來重要文獻選讀（上冊）。

註⑪ 「中共中央關於嚴格按照黨的原則選拔任用幹部的通知」，中共中央文獻研究室編，十一屆三中全會以來重要文獻選讀（下冊），頁1003～1005。

註⑫ 趙紫陽在中共十三大的報告「沿著有中國特色的社會主義道路前進」，中共中央文獻研究室編，中國共產黨第十三次全國代表大會文件匯編（北京：人民出版社，1987年），頁51。



領導職務是指辦事員、科員、副主任科員、主任科員、助理調研員、調研員、助理巡視員、巡視員；各有不同的方式任免^⑩。中共已在一九八二年的「憲法」中規定，全國人民代表大會選舉國家主席、副主席，並根據國家主席的提名決定國務院總理，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、秘書長人選；地方各級人民代表大會分別選舉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。一九九三年「國家公務員暫行條例」則是規定了國務院各部委及各級地方政府所屬副科長以上至司廳長的領導職務為委任制，採內部晉升制，晉升上一級領導職務的，一般應當具有在下一級兩個以上職位任職的經歷；晉升的程序為：1. 採取領導與群眾相結合的辦法產生預選對象；2. 按照擬任職務所要求的條件進行資格審查；3. 在年度考核的基礎上進行晉升考核；4. 由任免機關領導集體討論決定人選。對晉升領導職務的國家公務員，應當進行任職培訓。而擔任主任科員以下非領導職務的國家公務員，則採用公開考試、嚴格考核的辦法擇優錄用^⑪。

(二) 一九九四年七月中共施行「公司法」，中共選了百家國有企業進行試點，依「公司法」建立現代企業的管理體制。中共從「政企分開」的改革思路出發，把國有企業領導幹部從國家幹部中畫出，自成一類，並把政府對國有企業的管理由直接管理變為間接管理，而國有企業公司制的領導幹部、董監事會人員、企業經理人員、企業管理人員和專業技術人員的任用管理則依據「公司法」分別採取不同的方式任免。「公司法」規定：各級政府委派其所屬國有公司制企業的董事、監事，並從中指定董事長、副董事長；各級政府授權投資的機構，向其控股的公司推薦董事長、副董事長或執行董事。國有公司制企業的經理則由董事會聘任及解聘，副經理、財務負責人由經理提請董事會聘任及解聘，企業管理人員和專業技術人員實行聘用制，簽定聘用合同，由企業自主管理^⑫。

(三) 一九九五年中共頒布施行「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」，把中國共產黨及中國各級政府縣（處）級以上的領導幹部畫為一範疇，建立起縣（處）級以上黨政領導幹部的管理體制。中共在「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」中，具體規定了擔任縣（處）級以上的黨政領導幹部必須具備的學歷、經歷、年資、政績、培訓等基本條件與資格：

1. 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。
2. 提任縣（處）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。
3. 提任縣（處）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

註⑩ 「國家公務員暫行條例」，陳振明主編，*國家公務員制度（附錄一）*（福建：福建人民出版社，2001年），頁502。

註⑪ 同前註，頁503、507。

註⑫ 「中華人民共和國公司法」，王洪武主編，*股份公司實務全書（附錄）*（北京：學苑出版社，1999年），頁851~861。



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。

4. 一般應當具有大學專科以上文化程度。

5. 應當經過黨校、行政院校三個月以上的培訓。

中共在一九九五年「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」中，還詳細規定了選拔任用縣（處）級以上黨政領導幹部的程序為：

1. 民主推薦提出考察對象。民主推薦由同級黨委（組）或上級組織（人事）部門主持，參加推薦的人員為：黨委成員，人大常委會、政府、政協的黨組成員或全體領導成員，紀委領導成員等。推薦的程序為：(1) 公布推薦職務、任職條件、推薦範圍和有關要求；(2) 採個別談話、推薦票方式推薦；(3) 向上級黨委匯報推薦情況。

2. 組織考察組考察對象。黨委（組）或組織（人事）部門派出二名以上的成員組成考察組。考察程序為：(1) 組織考察組，擬定考察方案；(2) 同考察對象呈報單位的黨委（組）主要領導成員就考察方案溝通情況，徵求意見；(3) 採取個別談話、民意測驗、實地考察同考察對象面談等方法，廣泛瞭解情況；(4) 綜合分析考察情況，同考察對象呈報單位的黨委（組）主要領導成員交換意見；(5) 考察組向派出考察組的組織（人事）部門匯報，經組織（人事）部門研究提出意見，向黨委（組）報告。考察的內容包括：(1) 德才表現、工作實績、主要特長；(2) 主要缺點和不足；(3) 民主推薦或民意測驗情況。

3. 在黨委決定呈報之前在本級黨委領導成員、人大常委會、政府、政協主要領導成員中醞釀。部門與地方雙重管理幹部的任免，主管方須事先徵求協管方的意見，進行醞釀；雙方意見不一致時，正職的任免報上級黨委組織部門協調，上級應在一個月內提出意見；副職的任免由主管方決定。

4. 黨委集體討論作出任免決定，或決定提出推薦、提名的意見。黨委（組）討論決定幹部任免事項，必須有三分之二以上成員到會；到會成員應當發表同意、不同意或緩議等明確意見；意見分歧較大時，應當暫緩作出決議。

5. 黨委向各級人民代表大會推薦由各級人民代表大會任免的政府組成人選，在進行民主協商後，各級人民代表大會依法任免。黨委向政府提名由政府任命的政府機構領導成員人選，在黨委討論決定後，由政府任命^⑤。

一九九五年中共頒布施行的「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」，完善了選拔領導幹部的程序，但仍為黨管幹部原則下的薦舉委任制。中共不把領導幹部做「政務官」與「事務官」的區分，而是把縣（處）級以上黨政領導幹部畫成一類範疇，進行選拔任用，這種「黨政一體」「黨政不分」突顯出中共政權「以黨領政」及「黨管幹部」的特質，也宣告了中共「十三大」政治改革議程中「黨政分開」的艱難。中共在「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」中，把處級以上所有委任制的國家公務

註⑤ 「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」，中共中央文獻研究室編，十四大以來重要文獻選編（中冊）（北京：人民出版社，1997年），頁1207～1223。參看熊自健，「中共黨政領導幹部的管理體制」，中國大陸研究，第45卷第5期（2002年9、10月），頁75～77。



員領導職務都納入黨的掌控中，是由各級黨委負責選拔決定，扭曲了「國家公務員暫行條例」規定的內部晉升制，損傷了國家公務員的獨立性與行政中立，充分顯露出中國共產黨是在中國大陸各級政府之上的權力機構；此外，在間接選舉產生的縣級以上選任制各級政府首長，也是由中國共產黨各級黨委討論決定人選，形式上交由縣以上各級人民代表大會任免，各級人民代表大會只是中共各級黨委的一個背書單位，而非最高權力機構，只有中國共產黨才是真正的最高權力機構。「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」的頒布施行，更加落實中共「黨管幹部」的原則，標誌了中共選拔任用黨政領導幹部的制度化，也更加突顯與鞏固中共以黨領政的政治體制。

二、公開選拔領導幹部制度的形成與演進

一九八二年中共確立了幹部革命化、年輕化、知識化、專業化的「四化」政策，成千上萬的選拔中青年領導幹部，並從一九八二年「中國共產黨章程」、一九八六年「中共中央關於嚴格按照黨的原則選拔任用幹部的通知」、一九九三年「國家公務員暫行條例」、到一九九五年「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」，逐步建立並完善其選拔任用領導幹部的制度。中共選拔任用黨政領導幹部的原則為：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，民主集中原則，依法辦事原則。選拔任用黨政領導幹部的基本程序為：民主推薦考察對象－組織考察組考察－醞釀－黨委討論決定－推薦、提名－任職，我們可稱之為黨管幹部原則下的薦舉委任制。一九八二年以來中共實行黨管幹部原則下的薦舉委任制這套選拔任用領導幹部制度，為中共提供了源源不絕的領導幹部，讓中共領導幹部完成制度性的新老交替、集體接班，和平穩定的進行政治繼承，維持政局穩定。但它也衍生出若干弊端，較為顯著的有：

（一）薦舉委任制的民主推薦僅是在其領導層面與工作層面的對象中進行，有其局限性、封閉性，未能開放向社會公開徵求人才，制約了領導人才資源在全社會範圍內的合理配置，也導致了領導人才缺乏良性競爭。

（二）薦舉委任制考察推薦人選的考察方式一般採用談話考察，導致人才素質的考察評判決定於考察人，並使與考察人的聯繫溝通作為競爭的主要方式，從而使領導人才競爭進入非良性狀態^①。

（三）黨委在選拔領導幹部的過程是不公開的，在討論作出任免決定的過程是封閉的，容易形成由黨的一把手主導操控的局面，失去選拔優秀人才的功能。

面對這些黨管幹部原則下薦舉委任制的弊端，中共進行了改革試點，積極著手幹部人事制度的改革，於八〇年代後期開始，九〇年代逐步展開。其中「公開選拔領導幹部制度」是中共改革幹部選拔任用制度中改革力度較大、影響層面較深的一種。所謂「公開選拔領導幹部制度」，就是根據領導職位的要求，面向社會徵求人才，通過

註① 吳瀚飛，〈中國公開選拔領導幹部研究〉（北京：中國社會科學出版社，2002年），頁45～47。



公開考試與考核相結合的檢測手段，篩選出領導幹部人選的制度。

公開選拔領導幹部制度產生於中共地方政府，受到中共中央的肯定後大力推行，大致經歷了三個發展階段：

(一) 一九八四年至一九九二年為探索階段。八〇年代中期中共對改革幹部選拔任用制度進行探索，寧波、深圳、廣州、西安等地開始採用組織推薦與群眾推薦相結合、考試與考察相結合的方式公開選拔處、科級領導幹部。其中最具有指標性的改革有：

1. 一九八五年浙江省寧波市公開選拔局級領導幹部。一九八五年浙江省委組織部協助寧波市委組織部對寧波市會計主任、物價局長、林業局長等五個局級領導職位，通過媒體公布選拔條件，請全市人民推薦人才，鼓勵自薦，並引入筆試面試等新方法對人選進行綜合考察，公開選拔局級領導幹部。共有 171 名人選參與競爭，通過筆試後共有 32 名進入面試。由於人才優秀，共選拔出局級領導幹部 13 名^⑧。

2. 一九八八年吉林省探索出「一推雙考」公開選拔副廳級領導幹部的方法。所謂「一推雙考」是指民主推薦、考試和考察相結合，其基本程序為：公開選拔目標和基本條件；發動各級黨組、群眾推薦，包括個人自薦；進行資格審查；進行筆試、面試；組織考察；黨委討論決定任用。一九八八年吉林省在《吉林日報》上公布採用「一推雙考」的方法，公開選拔省交通廳、司法廳副廳長，最後選出 4 名幹部，分別任省交通廳、司法廳副廳長。爾後，吉林省相繼七次採用這種方法公開選拔副廳級領導幹部，參加筆試、面試的有 970 人次，共選拔出 158 名副廳級領導幹部^⑨。吉林省連續數年用「一推雙考」的方式選出大量的副廳級領導幹部，初步形成了公開選拔領導幹部的制度。

(二) 一九九二至一九九八年為經驗推廣階段。一九九二年六月中共中央組織部轉發吉林省委組織部「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」，肯定公開選拔領導幹部的作法^⑩。此後，許多地方進行公開選拔領導幹部的試點。一九九四年中共十四屆四中全會通過的「中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定」，提出：對公開推薦與考試考核相結合選拔領導幹部，要認真研究和總結，使其不斷完善^⑪。由於中共中央的高度重視，公開選拔地廳級以下領導幹部逐步發展成為通行的制度。一九九六年中共中央組織部轉發了「吉林省公開推薦與考試考核相結合選拔領導的暫行辦法」，中國大陸各地方也紛紛總結經驗，制定出有關公開選拔領導幹部的規範性文件，如上海、遼寧、四川、安徽等二十多個省市都出台了「公開選拔黨政領導幹部試行辦法」。根據不完全統計，一九九三年至一九九七年六月，中國大陸有二十九個省區市開展公開選拔領導幹部工作，公開選拔縣處級以上領導幹部

註⑧ 同前註，頁 52。

註⑨ 吉林省委組織部，「堅持和完善一推雙考創造有利於優秀年輕幹部脫穎而出的選人機制」，中共中央組織部研究室編，十四大以來幹部制度改革經驗選編（北京：黨建讀物出版社，1999 年），頁 101~107。

註⑩ 吳瀚飛，中國公開選拔領導幹部研究，頁 68。

註⑪ 「中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定」，中共中央文獻研究室編，十四大以來重要文獻選編（中冊），頁 974。



達4774名，其中副地廳級領導幹部414名^②。一九九八年十二月胡錦濤在全「國」省區市黨委組織部長會議上提出，要逐步擴大公開選拔的範圍，今後黨政職能部門應儘可能採用這種辦法選人^③。中共中央和組織部的這些部署和要求，有力推動了公開選拔領導幹部工作在中國大陸進一步的開展。

(三) 一九九九年至今為推行制度階段。一九九九年三月中共中央組織部頒布了「關於進一步做好公開選拔領導幹部工作的通知」，進一步肯定公開選拔領導幹部制度，並將此制度推行於全中國大陸。它具體規定了：

1. 公開選拔領導幹部主要適用於選拔中共中央、國家機關正副司局長和地方省、地、縣級黨委、政府工作部門的副職領導幹部。還可以用這種方式選拔國有企業、事業單位的領導幹部。

2. 公開選拔領導幹部的基本程序為：

(1) 公布選拔職位和報名條件。公開選拔前要合理擬定選拔職務，確定報名範圍和資格條件；報名人員的資格條件，應符合「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」的有關規定。選拔方案確定後，要通過報紙、電視等媒體向社會公布擬選拔職位、報名資格條件、選拔程序和方法，廣泛宣傳。

(2) 公開推薦報名與資格審查。公開推薦報名採組織推薦、群眾推薦和個人自薦的方式進行。同時要嚴格按照公布的職位條件要求，對報考者進行資格審查。

(3) 統一考試。考試包括筆試和面試。筆試分為公共科目和專業科目，公共科目內容一般應包括馬克思主義基本原理、鄧小平理論、黨和國家的方針政策、社會主義市場經濟理論、行政管理學與領導科學、黨史黨建、法律知識、現代科學技術基礎知識等；專業科目內容包括擬選拔職位所要求的業務知識和相關的重要政策法規等。面試主要測試擬選拔職位所要求的領導能力和素質。面試測評小組一般應由黨政領導、組織人事部門和相關部門的領導、熟悉擬選拔職位業務的專家組成。

(4) 組織考察。按照「黨政領導幹部選拔任用暫行條例」進行，對參與同一職位競爭的人選應由同一個考察組考察，以便統一評價比較。

(5) 黨委（組）集體討論決定任用人選。

(6) 公布選拔結果。

3. 公開選拔領導幹部的過程中，每道程序的人員篩選要掌握好一定的比例。資格審查合格參加筆試的人數與擬選拔職數的比例一般不低於10:1左右，經筆試進入面試的人數與擬選拔職數的比例一般在5:1左右，經面試合格進入考察範圍的人數與擬選拔職數的比例一般在3:1左右。篩選比例應根據報考人數事前設定，嚴格按照成績確定參加下一輪競爭的人選。

4. 公開選拔上來的領導幹部，上崗前要進行任職培訓。其中屬於委任制和聘任制

註② 吳瀚飛，中國公開選拔領導幹部研究，頁68~69。

註③ 中共中央組織部幹部一局編，黨政領導幹部選拔任用工作條例學習輔導（北京：黨建讀物出版社，2002年），頁210。



的，要實行一年的試用期。試用期滿，經過考察，勝任者正式任用，不勝任者取消任用資格，按幹部的原職級安排適當工作^④。

上述一九九九年三月中共中央組織部頒布的「關於進一步做好公開選拔領導幹部工作的通知」，標誌了中共政權公開選拔領導幹部制度的確立，是對一九九五年「黨政領導幹部選拔任用暫行條例」的重大改革。中共認為公開選拔領導幹部這項改革對於加強領導班子和幹部隊伍建設具有重要的作用，有利於把堅持黨管幹部原則與充分走群眾路線結合起來；有利於拓寬識人選人視野，在更大的範圍內擇優選拔人才；有利於形成正確的用人導向，激發廣大幹部的進取精神；有利於擴大幹部工作中的民主，加強群眾監督，防止和克服選人用人上的不正之風^⑤。

此外，中共各級地方政府鑑於公開選拔領導幹部制度有其制度上的優越性與生命力，並由此衍生出領導幹部的「競爭上崗制」和「任前公示制」。競爭上崗是把公開選拔領導幹部面向社會的公開競爭，縮小到只在機關內部來進行公開競爭；任前公示則是把公開選拔領導幹部過程中的一個環節，演變成所有委任制領導幹部就任前普遍施行的程序。中共也先後於一九九八年頒布「關於黨政機關推行競爭上崗的意見」，二〇〇〇年頒布「關於推行黨政領導幹部任前公示制的意見」，肯定了這兩種幹部人事制度的改革試點，並全面推行。

二〇〇〇年三月中共中央組織部印發了「全國公開選拔黨政領導幹部考試大綱（試行）」，規範了公開選拔領導幹部考試的方式與基本內容，進一步完善公開選拔領導幹部制度。中共規定公開選拔領導幹部考試分為公共科目考試、專業科目考試、面試：

1. 公共科目考試。公共科目考試目的是測試應試者對領導幹部應具備的基本理論、基本知識和基本方法的掌握程度，特別是運用這些理論、知識和方法解決領導工作中實際問題的能力。公共科目考試範圍及其比例為：政治 25 %，經濟 20 %，法律 20 %，管理 20 %，科學技術 10 %，歷史、國情國力、公文寫作與處理 5 %。政治的內容包括馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、中共黨史、黨的學說和黨的建設、黨和國家的方針政策、時事政治；經濟的內容包括社會主義市場經濟理論、國際經濟關係若干問題；法律的內容包括法學基本理論、憲法、有關部門法；管理的內容包括行政管理、領導科學；科學技術的內容包括科學技術與社會、科學常識與科學前沿問題、高新技術及其產業。考試的方式為筆試閉卷，試題題型為判斷題、選擇題、改錯題、辨析題、案例分析題、論述題、寫作題等。

2. 專業科目考試。專業科目考試的目的是測試應試者對專業知識的掌握程度，特別是運用專業知識解決領導工作中實際問題的能力。專業科目考試範圍包括選拔職位需要的專業基礎知識、專業管理知識和專業政策法規。考試的方式為筆試閉卷，試題題型為判斷題、選擇題、改錯題、辨析題、案例分析題、論述題、計算題、寫作題等。

註④ 「中共中央組織部關於進一步做好公開選拔領導幹部工作的通知」，中央組織辦公廳編，中國共產黨黨內法規選編（1996-2000）（北京：法律出版社，2001年），頁237～241。

註⑤ 同前註，頁237。



3. 面試。面試是對筆試合格者的進一步測試，面試的目的在測試應試者在領導能力素質、個性特徵等方面對選拔職位的適應程度。面試測評的要素及其比例是一般能力 30%，領導能力 70%，個性特徵 10%。一般能力為邏輯思維能力、語言表達能力；領導能力為計畫能力、決策能力、組織協調能力、人際溝通能力、創新能力、應變能力、選拔職位需要的特殊能力。面試的方法為：

(1) 結構化面試。又稱標準化面試，實施程序為：對應試者進行身分確認；應試者抽籤排出面試順序；考務人員宣佈考試規則；應試者入場；主考官宣讀指導語；主考官提問，應試者回答問題；考官根據需要進行追問；考官獨立評分；考務人員統計評分結果並存檔。

(2) 無領導小組討論。該方法為集體面試法，要求一組五至七人應試者，在給定的背景下圍繞指定的問題展開討論；考官根據應試者在討論中的表現作出相應的評價。實施程序為：對應試者進行身分確認；考務人員宣佈考試規則；主考官根據需要對參加小組討論的人員進行角色的隨機分派；主考官將有關資料發給應試者；主考官宣讀指導語；應試者按給定的時間準備；應試者進行自由討論；考官獨立評分；考務人員統計評分結果並存檔。

(3) 文件筐測驗。該方法要求應試者扮演某一特定角色，在規定時間內對來自各方面的文件、報表、信件和其他信息進行處理；考官根據應試者的處理情況作出相應的評價。實施的程序為：對應試者進行身分確認；考務人員宣佈考試規則；考官向應試者發放材料；主考官宣讀指導語；應試者在給定的時間內完成規定的任務；考官根據需要進行討論；考官根據需要對應試者進行提問；考官獨立評分；考務人員統計評分結果並存檔。

(4) 其他。工作取樣法，角色扮演法等，根據其內在要求確定程序^{②③}。

一九九九年三月中共頒布施行的「關於進一步做好公開選拔領導幹部工作的通知」，以及二〇〇〇年三月「全國公開選拔黨政領導幹部考試大綱（試行）」，奠定了中共政權公開選拔領導幹部制度的基石，爾後工作則落在進一步提昇其法律位階與全面推行上。二〇〇〇年六月中共頒布「深化幹部人事制度改革綱要」全面推動幹部人事制度改革，明確提出：「要推行公開選拔領導幹部制度。逐步提高公開選拔領導幹部在新提拔的同級幹部中的比例。規範程序，改進方法，降低成本。加快全國統一題庫建設，完善公開選拔工作的配套措施。實現公開選拔黨政領導幹部工作的規範化、制度化。^{②④}」「深化幹部人事制度改革綱要」的頒布，顯示出中共推進公開選拔領導幹部工作將進入一個新的發展階段。

二〇〇一年四月中共中央組織部根據「深化幹部人事制度改革綱要」，進行「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」的修訂工作，二〇〇二年七月完成修訂工作，成

註② 「全國公開選拔黨政領導幹部考試大綱（試行）」，朱慶芳主編，全國公開選拔黨政領導幹部考試大綱詳解（北京：中國人事出版社，2001年），頁2~9。

註③ 「深化幹部人事制度改革綱要」，人民日報（北京），2000年8月21日，第3版。



為「黨政領導幹部選拔任用工作條例」，頒布施行。中共在新頒布施行的「黨政領導幹部選拔任用工作條例」中，專門增設了「公開選拔和競爭上崗」一章，同時將任職前公示制度、任職試用期制度、部分領導職務聘任制度等幹部人事制度改革的成果，也都確立下來^②。「黨政領導幹部選拔任用工作條例」第九章規定：「公開選拔、競爭上崗是黨政領導幹部選拔任用的方式之一，適用於地方黨委、政府工作部門的領導成員或其他人選，黨政機關內設機構的領導成員。公開選拔面向社會進行，競爭上崗在本單位或者在本系統內部進行。公開選拔、競爭上崗工作在黨委（組）領導下進行，由組織（人事）部門實施，其程序為：(1)公布職位、報考人員的資格條件、基本程序和方法等；(2)報名與資格審查；(3)統一考試（競爭上崗須進行民主測評）；(4)組織考察，研究提出人選方案；(5)黨委（組）討論決定。^③」

二〇〇二年七月中共頒布施行的「黨政領導幹部選拔任用工作條例」，修正了一九九五年的「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」，是從更高的法律位階確立了「公開選拔」「競爭上崗」「任前公示」「任職試用期」等幹部人事制度改革成果，成為通行的制度。值得注意的是它也明確規定公開選拔領導幹部只適用於地方黨委、政府工作部門的領導成員，也就是地廳司局級（含）以下委任制的領導職務；至於日後中共是否會進一步開放副部級的領導職務由公開選拔產生，則考驗中共幹部人事制度改革的力度，還有待進一步觀察。而依中共的「憲法」及「地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法」所產生選任制的領導職務，目前是不適用於公開選拔領導幹部制度的，僅在幾個鄉鎮長級領導職務進行公開選拔的試點^④。

三、公開選拔領導幹部案例研究

在中共各級地方政府公開選拔領導幹部的衆多案例中，本文僅選一九九七年北京市公開選拔 57 位副局級領導幹部、及二〇〇二年廣東省公開選拔 20 位副廳級領導幹部做案例研究，以此二案例來說明公開選拔領導幹部的實際運作情況，及其各自的特色。

在一九九六年北京市公開選拔 5 名副局級領導幹部的基礎上，一九九七年北京市委、市政府面向北京地區公開選拔 57 名副局級領導幹部和高級管理人員，包括市政府、市委、市人大、市政協的委、辦、廳、室、局副職，也有市屬總公司、高等院校、科研單位的行政副職，選拔範圍之大和數量之多，在中國大陸尚屬首次。北京市委成立公開選拔工作指導小組，由市委副書記親自抓。此次共有 1631 人報名；經資格審查，有近 1300 人參加公共科目考試；經公共科目考試合格的 749 人參加專業知識考

註② 「黨政領導幹部選拔任用工作條例」，人民日報（北京），2002 年 7 月 24 日，第 1、2 版。參看熊自健，「中共黨政領導幹部的管理體制」，中國大陸研究，第 45 卷第 5 期（2002 年 9、10 月），頁 77～78。

註③ 同前註。

註④ 史衛民，公選與直選（北京：中國社會科學出版社，2000 年），頁 384～410。



試；經專業知識考試合格的296人參加面試，面試試題分為黨政機關、企業公司、科研院校三類，採結構化面試法；經面試合格的114人作為考察對象，考察組深入考察對象所在單位和相關單位，共找了2000多人談話，有2100多人參加民主測評；在57個職位的114名考察對象中，有一個職位的兩名考察對象不符合要求，經北京市委常委會研究決定，錄用56名副局級領導幹部，試用一年^①。

一九九七年北京市公開選拔副局級領導幹部的特點為：

(一) 選拔範圍大、數量多。北京市委為因應選拔範圍大、數量多的空前局面，把面試分為黨政機關、企業公司、科研院校三類，每類有兩種不同的試題^②，每個職位以面試成績的前兩名為考察對象。

(二) 吸納中央機關在北京地區的人才。北京市此次雖是面向北京地區公開選拔副局級領導幹部，卻充分利用了北京市獨特的地位與有利的條件，爭取中央機關有關部門的支持，合理吸納中央機關在北京地區的人才。此次公開選拔工作中，中央機構報考者有515人，被確定為考察對象的有58人，最終有28人被任命為副局級領導幹部和高級管理人員^③。

(三) 公平競爭、公開報導。北京市委向社會承諾公開選拔領導幹部沒有內定人選，所有報考者公平競爭。為此北京市委採取了一些措施，如出題、判卷都在入闈狀態下進行，開設監督電話，公開選拔過程讓媒體跟蹤報導等。中央電視台、北京電視台、北京日報、北京晚報都作了全面公開的報導，發揮了輿論監督的力量。

二〇〇二年廣東省進行公開選拔20名副廳級領導幹部，這是廣東省第三次公開選拔副廳級領導幹部。廣東省在這次公開選拔副廳級領導幹部中採取了若干新的辦法，引人關注，創新之處有：

(一) 最大限度降低准入資格。此次廣東省規定的報名條件是，年齡55歲以下，學歷大專以上，職務正處或三年以上的副處，無論所在崗位的性質與報考單位的性質是否一致，皆可自由挑選報考的職位。共有2173人報名參加。

(二) 將20個職位分為黨政群類、財稅類、工交類、經貿類、信息類、科教類六大類別，按類別組織筆試、面試和考察。避免熱門職位太擠、冷門職位乏人的局面。

(三) 面試採取面試+培訓+考察的複合型面試方式。面試期間請有關專家給面試人員上課，每位面試人員均參加四次討論會，兩次座談會，並要求在規定時間內，結合作業實際撰寫一篇4000字左右的論文。面試形式是將面試人員分成若干小組，每組十人，要求面試人員在兩分鐘內對其他的面試人員此前寫好的論文提出修改意見，被提意見者要在五分鐘內作出答辯。而在面試期間與面試人員同吃同住的班主任，則對面試人員作全方位、零距離的考察，班主任皆由黨校校委擔任。這種在面試中培訓，

註① 中共北京市委組織部，「北京市公開選拔領導幹部工作的實踐」，中共中央組織部研究室編，十四大以來幹部制度改革經驗選編，頁58~65。

註② 此次面試六種試題請參看，本書編寫組編著，全國公開選拔黨政領導幹部考試面試指導全書（北京：中國方正出版社，2003年），頁293~302。

註③ 中共北京市委組織部，「北京市公開選拔領導幹部工作的實踐」，中共中央組織部研究室編，十四大以來幹部制度改革經驗選編，頁58~65。

培訓中考察的複合型面試方式，為具有創意的新型面試。

(四) 考察則採民主測評分占 30%，省委黨校校委對考察對象面試培訓期間的考察分占 20%，考評組的綜合比較分占 30%，省委組織部領導聽取考評組匯報的評價分占 20%。此次考察突出的特點是加大民主測評分的比例，民主測評進行的方式是，將民主測評表在考察對象所在單位的民主測評動員會上發給大家，當場填寫交給考察組後離場^④。

從上述一九九七年北京公開選拔 57 名副局級領導幹部，及二〇〇二年廣東省公開選拔 20 名副廳級領導幹部的案例，均顯示出中共省級地方政府相當熱心推動公開選拔副廳（局）級領導幹部，盼能吸引更多優秀人才來任職。他們在公開選拔領導幹部工作大體上都分為公開報名、筆試面試、考察任用三個階段，可分解為確定職位、擬定條件、公開報名、資格審查、筆試、面試、組織考察、決定任用、崗前培訓九個環節。但他們也都採用了一些創新的辦法，如北京市爭取中央機關的支持，吸納中央機關在北京地區的人才，廣東省採取面試+培訓+考察的複合型面試方式等；都希望能藉助這些辦法能更公正地選出真正的領導人才來。這正好說明了公開選拔廳（局）級以下領導幹部，有其制度上的合理性與生命力，中共各省級地方政府才會如此用心的辦理公開選拔廳（局）級以下領導幹部。中共當局有鑑於此，從而在二〇〇二年七月修訂通過的「黨政領導幹部選拔任用條例」中，予以肯定，增加了「公開選拔和競爭上崗」一章，並只做了些原則性的規定，好讓各級地方政府能有發揮創意的空間，公開選拔出更為優秀的領導人才來。

四、評 估

對中共政權來說，選拔領導幹部是極為重要的一件事，這是由於中共「以黨領政」的政體所使然。在西方民主國家的文官體制中，把文官區分為「政務官」與「事務官」；政務官是因應民主國家定期改選國家領導人而產生的，他們是經由普選所產生國家領導人及其政府團隊，直接以其政策對人民負責；事務官則是經由公開考試錄用產生的，不隨國家領導人選舉更迭，服從政務官的領導辦事，堅守「行政中立」的。而中共「以黨領政」的政體則是把國家公務員分為領導職務與非領導職務，不做政務官與事務的區分，不進行從國家領導人到鄉（鎮）級以上各級政府首長的直接選舉，從而中共政權的各級領導幹部也就不直接由選民檢驗決定去留，而是服從在中共「黨的領導」下，貫徹執行黨的政策。在中共「以黨領政」的政體下，必須依靠中國共產黨的黨員與領導幹部來貫徹執行黨的政策，才能鞏固社會主義的江山，若是由不奉行黨的政策的人來執政，將導致社會主義江山變色。對中共政權而言更為重要的是，在中共政權內選拔領導幹部必然涉及中共政權的權力配置，中共政權的各級領導人均想

註④ 單向前，「向制度化邁進－廣東省第三次公開選拔副廳級領導幹部的啓示」，人民日報（北京），2002 年 5 月 16 日，第 10 版。



選拔其圈內人出任領導職位，以鞏固其權位，貫徹其政策，從而在選拔領導幹部時會衍生出中共政權的權力鬥爭及派系問題。正由於對中共政權而言選拔領導幹部是如此的重要，八〇年代中共領導人鄧小平當權以來，積極推動選拔中青年領導幹部，進行幹部人事制度改革。在鄧小平的積極推動下，一九八二年中共確立了幹部革命化、年輕化、知識化、專業化的「四化」政策，廢除了中共領導幹部的終身制，初步建立起中共政權領導幹部的退休制度與領導職務的任期制度，逐步讓中共領導幹部完成制度性的新老交替、集體接班，和平穩定的進行政治繼承，鞏固了中國共產黨領導的社會主義的江山，也壯大了鄧小平當權派的力量。

中共並從一九八二年「中國共產黨章程」、一九八六年「中共中央關於嚴格按照黨的原則選拔任用幹部的通知」、一九九三年「國家公務員暫行條例」、到一九九五年「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」，逐步建立並完善其選拔任用領導幹部的制度。中共選拔任用黨政領導幹部的基本程序為：民主推薦考察對象－組織考察組考察－醞釀－黨委討論決定－推薦、提名－任職，我們可稱之為黨管幹部原則下的薦舉委任制，黨不僅要全面掌控通過間接選舉方式所產生各級政府的首長，還要牢牢控管各級政府科長級以上的委任制領導職務，落實「黨的領導」，鞏固當權派的政權。

一九八二年以來中共所實行的這套選拔任用領導幹部制度，為中共提供了源源不絕的領導幹部，維持政局穩定。但它也衍生出在選拔領導幹部時非良性競爭、人才配置不合理、各級黨委一把手用人專斷等弊端。中共也面對這些弊端，積極進行幹部人事制度的改革，著手改革試點，於八〇年代後期開始，九〇年代逐步展開。「公開選拔領導幹部制度」是中共幹部人事制度改革中改革力度較大、影響層面較深的一種。它產生於中共政權的地方政府，歷經了一九八四至一九九二年的探索、一九九二年至一九九八年的經驗推廣、以及一九九九年以來制度推行三個發展階段。

中共正式全面推行「公開選拔領導幹部」以來，中國大陸公開選拔領導幹部人數大幅增加。二〇〇〇年至二〇〇一年中國大陸共選拔出領導幹部 22101 名，其中廳局級 511 名，縣處級 5109 名，科級 16481 名，相當於全中國大陸前五年公開選拔總人數的 70 %；占同期新提拔同級幹部總數的比例大為提高，其中廳局級占 15.52 %，縣處級占 18.17 %，科級占 12.21 %^⑤。此一數據顯示出「公開選拔領導幹部」制度已逐步受到重視，但尚未成為中共選拔任用各級委任領導幹部的主流制度，屬於輔助型制度。

「公開選拔領導幹部制度」之所以能受到中共當局的肯定，成為中國大陸各級地方政府選拔地廳級以下領導幹部的一種輔助型制度，是有其制度上的優越性與生命力：

(一) 它既能堅持黨管幹部的原則又能選拔出適合職位要求的優秀領導人才。公開選拔領導幹部制度從選拔標準和條件的確定、考試考核的組織、到領導人選的最終確定都是在中共各級黨委的具體領導和組織下進行的，貫徹了黨管幹部的原則。又由於它是面向社會公開選拔，給具有同等資格條件的人提供同等的競爭權利和競爭機會，

註⑤ 董宏君、單向前，「幹部人事：體制創新聚英才」，人民日報（北京），2001年12月21日，第6版。



競爭者可以自願選擇能夠發揮自己特長的領導職位進行競爭，通過公開的競爭與較為客觀的筆試面試的檢測，更能選拔出適合職位要求的優秀領導人才。這是在黨管幹部原則的前題下，將公開的、良性的競爭引入到領導幹部選拔中^③。

(二) 它具有激勵中共幹部積極進取的精神又能降低選人用人上的不正之風。通過公開、公平的競爭，以幹部的真才實學和工作實績決定幹部的升降去留，有利於在幹部中形成崇尚學習、講求貢獻、注重品德的風氣。平時不注意學習和思考的幹部，知識面窄，考試得不了高分；政治素質、品德不好的幹部，組織考察過不了關；跑官鑽營、不幹實事的幹部，群眾不會投他的票^④。同時又由於選拔過程是公開競爭，擴大幹部民主作風，群眾也有一定程度的參與和監督，能降低選人用人上的賄賂、專斷等不正之風。

正基於公開選拔領導幹部制度有其制度上的優越性與生命力，不僅被中共中央肯定，並由此衍生出領導幹部的「競爭上崗制」和「任前公示制」。競爭上崗是把公開選拔領導幹部面向社會的公開競爭，縮小到只在機關內部來進行公開競爭；任前公示則是把公開選拔領導幹部過程中的一個環節，演變成所有委任制領導幹部就任前普遍施行的程序。中共於一九九八年頒布「關於黨政機關推行競爭上崗的意見」一九九九年頒布「關於進一步做好公開選拔領導幹部工作的通知」，二〇〇〇年頒布「關於推行黨政領導幹部任前公示制的意見」，肯定了這三種幹部人事制度的改革試點，並全面推行。二〇〇〇年六月中共頒布「深化幹部人事制度改革綱要」全面推動幹部人事制度改革，二〇〇一年四月中共中央組織部根據「深化幹部人事制度改革綱要」，進行「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」的修訂工作，二〇〇二年七月完成修訂工作，成為「黨政領導幹部選拔任用工作條例」，頒布施行。中共在新頒布施行的「黨政領導幹部選拔任用工作條例」中，專門增設了「公開選拔和競爭上崗」一章，同時將任職前公示制度、任職試用期制度、部分領導職務聘任制度等幹部人事制度改革的成果，也都確立下來，為中共幹部人事制度新的里程碑。

儘管中共已將公開選拔領導幹部作為一種正式的幹部人事制度，畢竟它只是一種輔助性的制度，而非主流，中共行之多年領導幹部的薦舉委任制，仍是主流，顯示出中共幹部人事制度改革的局限性：

(一) 中共仍堅持黨管幹部的原則，而公開選拔領導幹部只是在黨管幹部原則的前題下，將公開的、良性的競爭引入到地廳司局級（含）以下委任制領導幹部選拔中，各級黨委還是有最終決定領導幹部的權力，充分顯露出中國共產黨是在中國大陸各級政府之上的權力機構。中共只不過是把角色作了一點調整，增加了主持競賽者的角色，仍是最終的決定者。中共若能將公開選拔地廳司局級以下委任制領導幹部，交付給一個中國共產黨之外獨立的機構，來公平公開公正的運作，做出公開選拔領導幹部的最終決定，這才是更具有實質性的改革。

註③ 吳瀚飛，前引書，頁188～189。

註④ 中共中央組織部幹部一局編，黨政領導幹部選拔任用工作條例學習輔導，頁213～214。



(二) 領導幹部的公開選拔、競爭上崗、任前公示等制度，目前只適用於地方黨委、政府工作部門的領導成員，也就是地廳司局級（含）以下委任制的領導職務，這只改革了中共政權中下層的領導幹部的選拔方式，而且名額未超過提拔同級幹部的20%，且不涉及中共中央政權領導幹部，對中共政權影響的深度不夠大；也就是說中共目前把公開選拔領導幹部制度定位為一種輔助性的制度，便於地方政府有更大的空間與靈活性來吸納人才，而中央政府則有更好的條件來吸納人才，目前尚不須要進行領導幹部的公開選拔。至於日後中共是否會進一步開放更多的名額，甚至是副部級的領導職務由公開選拔產生，則考驗中共幹部人事制度改革的力度，還有待進一步觀察。

(三) 依中共的「憲法」及「地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法」所產生的領導職務，如國家主席、副主席、軍委主席、國務院總理、副總理、國務委員、各部部长、各委員會主任、審計長、秘書長人選，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、鎮長和副鎮長等；以及依「中國共產黨章程」所產生選任制的領導職務，如總書記、政治局常委、政治局委員等；這些中共政權為重要的領導職務，是不適用於公開選拔領導幹部制度的，目前只在鄉鎮長級領導職務做了試點；若要進一步改革選任制領導職務的任免方式，必須修改「憲法」、「地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法」、「中國共產黨章程」。而中共尚未想把這些最為重要的領導職務由間接選舉產生，改為由直接選舉產生，或訂定出公開選拔的辦法；也沒有進一步明確規定中共最高領導職務，包括軍委主席副主席、總書記、政治局常委、政治局委員、軍委會委員的任期制或屆齡退休制。中共目前只對地方黨委、政府工作部門的領導成員，也就是地廳司局級（含）以下委任制的領導職務進行公開選拔、競爭上崗、任前公示，不進行高層領導幹部及選任制領導幹部人事制度的改革，顯示出中共政治改革與幹部人事制度改革的局限性。

中共正式全面推行公開選拔領導幹部以來，也造成了中共公務員體系的複雜化。目前中共地方政府中有不到20%的領導幹部是以公開選拔的方式委任，仍有80%以上的領導幹部是薦舉委任，而這兩類領導幹部能否和睦相處，同心協力共事，尚待具體檢證。相較於在西方民主國家的文官體制中，把文官區分為「政務官」與「事務官」；政務官是因應民主國家定期改選國家領導人而產生的，他們是經由普選所產生國家領導人及其政府團隊，直接以其政策對人民負責；事務官則是經由公開考試錄用產生的，不隨國家領導人選舉更迭，服從政務官的領導辦事，堅守「行政中立」的；似乎西方民主國家這套體制更能體現出民意政治與責任政治，值得中共參考借鑑。

*

*

*

（收件：92年6月10日，接受：92年7月29日）



The Open Recruitment of Leading Cadres by the Chinese Communist Party

Tzu-chien Hsiung

Abstract

The “System of Open Recruitment of Leading Cadres” is an important achievement of the Chinese Communist Party on the reform of the cadres and personnel. It aims to recruit people from the private sector, a process based on the need caused by leadership vacancy. After an open examination and evaluation of the qualifications, the leading cadres are chosen accordingly.

This process has gone through a study period from 1984 to 1992, a period of promotion in 1992-1995, and a final period of development since 1999. In March 1999 the Chinese Communist government issued the “Notice Concerning a Further Step of Perfecting the Open Recruitment of Leading Cadre”. The “Temporary Outline of Examination for Nationwide Open Recruitment of Leading Cadres” was passed in March 2000. Together these laid the foundation for open recruitment of leading cadres. The Communist authorities revised and passed the “Recruitment and Appointment of Leading Government and Party Cadres” in July 2000, adding an article on “Open Recruitment and Employment Competition” that provides some basic rules for the process. It is under the premise that the party is responsible for the control of cadres, the Chinese Communist Party introduced open, merit-based competition into the recruitment process for leading cadres for the appointment of local officials.

Local party secretaries, however, still have the final say in the appointment indicating that the Chinese Communist Party is above the government institutions at all levels and the reform itself is quite limited.

Keywords: Open Recruitment of Leading Cadres; nomenklatura system



參考文獻

- 鄧小平文選第二卷（北京：人民出版社，1994年），頁191~222。
- 「中國共產黨章程」(1982)，中共中央文獻研究室編，十一屆三中全會以來重要文獻選讀上冊（北京：人民出版社，1987年），頁547。
- 「中共中央關於建立老幹部退休制度的決定」(1982)，十一屆三中全會以來重要文獻選讀上冊（北京：人民出版社，1987年），頁414。
- 一九八二年「中華人民共和國憲法」，中共中央文獻研究室編，十一屆三中全會以來重要文獻選讀上冊（北京：人民出版社，1987年）頁596、600、602。
- 「中共中央關於嚴格按照黨的原則選拔任用幹部的通知」(1986)，中共中央文獻研究室編，十一屆三中全會以來重要文獻選讀下冊（北京：人民出版社，1987年），頁1003~1005。
- 趙紫陽，「沿著有中國特色的社會主義道路前進」，中共中央文獻研究室編，中國共產黨第十三次全國代表大會文件匯編（北京：人民出版社，1987年），頁51。
- 陳振明主編，國家公務員制度（福建：福建人民出版社，2001年），頁502。
- 「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」(1995)，中共中央文獻研究室編，十四大以來重要文獻選編中冊（北京：人民出版社，1997年），頁1207~1223。
- 吳瀚飛，中國公開選拔領導幹部研究（北京：中國社會科學出版社，2002年），頁45~47、68~69。
- 中共中央組織部研究室編，十四大以來幹部制度改革經驗選編（北京：黨建讀物出版社，1999年），頁58~65、101~107。
- 中共中央組織部幹部一局編，黨政領導幹部選拔任用工作條例學習輔導（北京：黨建讀物出版社，2002年），頁210。
- 「中共中央組織部關於進一步做好公開選拔領導幹部工作的通知」，中央組織辦公廳編，中國共產黨黨內法規選編（1996-2000）（北京：法律出版社，1999年），頁237~241。
- 「全國公開選拔黨政領導幹部考試大綱（試行）」，朱慶芳主編，全國公開選拔黨政領導幹部考試大綱詳解（北京：中國人事出版社，2000年），頁2~9。
- 史衛民，公選與直選（北京：中國社會科學出版社，2000年），頁384~410。

