

中國大陸人才管理 (Talent Management) —— 人事制度、區域人才及幹部開發

詹中原*

壹 前言

當前中國大陸的人才管理 (talent management) 可由兩個面向加以分析，一為公部門人事制度，此部份包括公務員制度之建立。而其二則為配合經濟體制改革需要，以及市場發展所展現之區域人才發展之範疇。兩者相互呼應，形

成其人力資源管理之全。本文首先以此二項主軸，探究其人才管理領域之內容現況，其次衡量中國大陸之特殊政治環境及制度，並兼論其黨幹部之培訓，以求其充份之完整性。

貳 中國大陸國家公務員改革系絡

一、政府機構改革

中國大陸多次的機構改革在精簡機構上，確實發揮了一定的效果，尤自1993年，「三定方案」實施以來，更將機構改革和公務員制度銜接了起來，此

三定方案包括 (香港大公報，1995)：

一是執行轉換職能，中國大陸對中央各部委實施精簡和合併，實現政企分開，轉換企業經營機制，使大批的國有企業轉換其舊有制度，更接近競爭的需要條

* 考試院考試委員 (Minister without Portfolio, the Examination Yuan, R.O.C.)

件。在地方上，則對各級政府提出強化管理職能的要求，例如省級政府的目標在加強宏觀管理，強化對農業和農村工作的領導協調，弱化微觀管理職能，減少具體審批事務等等，期望確實改善管理職能，使市場和經濟發展更加深化；二是力求精簡機構，中國大陸1993年的機構改革主要強調「兩分開、兩脫」，為政企分開、政事分開、事業和財政半脫、企業與財政全脫，除了對國務院工作機構加以精簡合併及撤銷外，也設立地方機構設置的規範，非經有關單位核准，不得擅設機構或提高規格、增加人員編制領導職；三是落實人員精簡，中國大陸的機構改革方案尚包括對國務院和地方機構人員的定額精簡，依轉任、離退、借調等方法精簡人員。

2008年6月25日國務院常務會議審議通過46個部門的三定規定，2009年2月19日審議通過其他15部門的三定規定，代表著國務院機構改革任務基本完成。據其國務院秘書長馬凱指出，制定和完善國務院部門三定規定是國務院機構改革組織實施的中心環節。而國務院機構改革和三定工作的成效主要體現在4個方面：一是政府職能轉變取得明顯進展，按照政企分開、政資分開、政事分開、政府與市場仲介組織分開的要求；二是理順職責關係取得明顯突破，堅持一件事情原則上由一個產部門負責，健全部門間協調配合機制；三是

部門責任得到明顯強化，在賦予部門職權的同時，規定各部門應當承擔的責任；四是機構編制得到嚴格控制，加強社會管理和公共服務。

溫家寶「總理」於2008年2月25日中國共產黨17屆中央委員會第2次會議上提出《關於深化行政管理體制改革意見》，根據《意見》的精神和要求，突出了三個重點：一是加強和改善宏觀調控，促進科學發展；二是著眼於保障和改善民生，加強社會管理和公共服務部門；三是對一些職能相近的部門進行整合，實行綜合設置。

因此，我們瞭解，中國大陸的機構改革，必須為公務員制度的建立創造一個先行的有利條件，而其落實，卻必須靠國家公務員體制為其奠定法制的基礎，就未來而言，大多數人均體認到適應社會主義市場經濟的基礎性需求，中國大陸政府也以轉變職能、理順關係、精兵簡政、提高效率等任務自我期許（國務院編，2009）。

二、建立經過

中國大陸在1993年10月1日正式施行《國家公務員暫行條例》及至2005年4月27日第10屆全國代表大會常務委員會第15次會議通過《公務員法》，其建立經過，可分為以下四個階段（詹中原，1997）：

（一）理論研究階段（1978～1984）

1978年改革開放以後，為適應經

濟體制改革的需要，建立有中國特色的社會主義市場經濟，必須配合政治體制的改革，而政治體制的改革，又以人事改革為核心，因此實有必要進行國家公務員制度的改革。中國大陸著手進行人事制度的改革期間，曾派遣學者、專家出國考察及邀請外國的學者、官員到中國大陸進行講學…等，以吸收外國經驗，供中國大陸制定國家公務員制度的參考。

(二)立法階段(1984~1993)

1984年，中國大陸中央組織及專家、學者開始著手起草《國家工作人員法》，並於1985年4月改名為《國家行政機關工作人員條例》，1986年成立了幹部人事制度改革小組，1978年修正更名《國家行政機關工作人員條例》為《國家公務員暫行條例》，1988年，國家人事部正式成立，中國大陸開始逐步推行國家公務員制度。後經天安門事變而停頓，1992年《國家公務員暫行條例》草案修訂完成，自1993年10月1日起施行，開始有計畫、有步驟地建立和推行中國大陸國家公務員制度。

(三)實施階段(1993~2005)

中國大陸國家公務員制度在1993年正式立法確定後，便陸續公布各相關配套的法規，如1994年《國家公務員職位分類工作實施辦法》、《國家公務員考核暫行規定》、《國家公務員錄用暫行規定》，1995年《國家公務員職務任免暫行規定》、《國家公務員辭職辭退暫行規

定》、《國家公務員獎勵暫行規定》等，提升國家公務員的積極性和創造性。

(四)發展階段(2006~)

自1980年8月18日，鄧小平在中央政治局擴大會議上作了《黨和國家領導制度的改革》的重要講話，根據鄧小平的指示，推動了人事制度改革，1984年，黨中央決定制定《國家機關工作人員法》，並指示由中組部和原勞動人事部組織有關單位開始起草工作。1985年，中央書記處聽取了一次該法的起草彙報，認為國家機關工作人員的範圍太廣，包括各個國家機關工作人員的法的條件還不夠成熟，決定改名為《國家行政機關工作人員條例》。到了1986年，《國家行政機關工作人員條例》在廣泛徵求意見的基礎上修改了10稿。1986年下半年經中央政治體制改革研討小組討論決定，將《國家行政機關工作人員條例》更名為《國家公務員暫行條例》，之後，又經過幾次修改，形成了《國家公務員暫行條例(草案)第13稿》。2005年4月27日，第10屆全國人民代表大會常務委員會第15次會議通過了《中華人民共和國公務員法》。該法以《國家公務員暫行條例》為基礎，保持了公務員制度的連續性和穩定性，同時也有一些新的發展和突破。

三、職位類別

公務員職位類別的劃分實際上是為公務員職務設置多樣化服務的，它是優

化公務員職務設置的前提，也是對公務員進行科學管理的基礎。根據《公務員法》第14條第2款的規定，中國大陸公務員的職位類別按照公務員職位的性質、特點和管理需要，劃分為綜合管理類、專業技術類和行政執法類等類別。這一分類主要是從實際管理需要出發，改變單一的職務設置，為公務員提供多樣化的職業發展階梯，強化公務員激勵機制。這三分類說明如下（徐銀貨等，2005）：

（一）綜合管理類

綜合管理類是指除專業技術類和行政執法類以外的、承擔綜合管理職能的公務員職位類別。綜合管理類公務員多屬複合性公務員，他們在中國大陸機關中更多地擔負著政治方向、政治原則的領導責任和重大決策任務，因此，必須具備良好的政治素質、領導能力和廣泛的民意基礎以及較高的公信力。

（二）專業技術類

專業技術類是指在機關中承擔專業技術職責，為實施公共管理提供直接的技術支援和保障的公務員職位類別。專業技術職務只在專業技術類職位（如公安部門中的法醫、外交部門中的翻譯）中設置。專業技術類職位具有三個特點：一是只對專業技術本身負責的純技術性，專業技術類公務員在自己的專業崗位上，只對專業技術業務本身負責，不直接參與公共管理，不具備決策權和行政執法權；二是低替代性，決定專業

技術類職位任職資格條件的主要因素，是專業技術知識水準的高低。因此，專業技術類職位與其他職位之間的替代性不強，會盡量避免跨類別的人員流動；三是技術權威性，專業技術類公務員提供的技術結論不受領導干預，不因領導意志的改變而受影響。但這種權威性只體現在技術層面上，為領導決策提供參考和支援，最終決策權仍掌握在領導手中。

（三）行政執法類

行政執法類是指在工商、稅務、質檢、環保等履行社會管理與市場監管職能的行政執法部門中設置的公務員職位類別。它主要分佈在這些機關的基層部門中，即在這些部門中直接履行行政監管、行政處罰、行政強制、行政稽查等現場執法職責的職位。純粹執行性與現場強制性是行政執法類職位的兩大標誌。與綜合管理類公務員相比，行政執法類公務員只有對法律的執行權，而無解釋權，出現糾紛時不具有裁決權。

四、職務序列

職務序列包括職務的層次和職務的級別。根據責任的大小、難易程度的高低、資格條件的不同所區分出的從低到高的職務層次，形成相應的職務序列。一定的職務序列構成相應公務員職業發展階梯。根據《公務員法》的規定，公務員職位劃分為綜合管理類、專業技術類和行政執法類等不同的職位類別，由

於不同的職位類別具有不同的性質、特點和管理需要，因此，需要設置不同的公務員職務序列與之相適應。《公務員法》第15條規定，國家根據公務員職位類別設置公務員職務序列（徐銀貨等，2005）。

（一）領導職務序列

以公務員是否承擔領導職責為標準，將公務員的職務分為領導職務與非領導職務。領導職務是指在機關中，具有決策、指揮、組織、監督等職能的職務。根據《公務員法》第16條的規定，領導職務層次分為：國家級正職、國家級副職、省部級正職、省部級副職、廳局級正職、廳局級副職、縣處級正職、縣處級副職、鄉科級正職、鄉科級副職。

（二）非領導職務序列

非領導職務是指在廳局級以下的各級機關中設置的，不具有決策、指揮職能的職務。設置非領導職務的主要目的，一是減少領導職數；二是為不擔任領導職務人員的成長和發揮作用創造條件，更好地調動他們的職級性；三是優化機關人員結構；四是穩定和吸引優秀人才在機關工作。但非領導職務的設置要在規定的職數限額內，以工作任務為主要依據，不得因人設置、突破規定的職數。根據《公務員法》的規定，綜合管理類的非領導職務分為：巡視員、副巡視員、調研員、副調研員、主任科員、副主任科員、科員、辦事員。《公

務員法》對綜合管理類以外其他職位類別公務員的非領導職務沒有列舉。而非領導職務的設置原則、規格及任職條件如下：

1. 非領導職務的設置原則有：

- (1)各機關非領導職務的設置，要在機構改革的基礎上，按照公務員制度的實施計畫逐步進行；要有利於精兵簡政、提高效率、理順關係。
- (2)各級非領導職務的設置，要依據領導職務的設置情況確定適當比例限額。
- (3)非領導職務根據工作需要設置，是實職，但不具有領導職責。
- (4)各級非領導職務的設置，不得突破規定的比例限額。各工作部門之間、各部門內設機構之間非領導職務設置的具體數額，應根據工作需要確定，不作平均設置。
- (5)非領導職務的設置職數，上級機關應多於下級機關，綜合部門應多於專業部門。

2. 非領導職務的設置規格

各級非領導職務的設置規格，不得高於所在部門的領導職務，設置非領導職務，必須嚴格執行中國大陸有關規定。擔任非領導職務的具體人選，按管理許可權報批。設置情形如下：

- (1)巡視員、副巡視員在中央、省級機關設置；
- (2)調研員、副調研員在市(地)級以上機關設置；
- (3)主任科員、副主任科員在縣級以上機關設置。

3. 非領導職務的任職條件

擔任各級機關非領導職務的任職條件，必須堅持德才兼備的標準，其政治素質、業務水準、工作能力應達到相應的任職標準，身體健康，能堅持正常工作並且具備下列資格條件：

- (1)巡視員應具備大學專科以上文化程度，任副局級職務5年以上；
- (2)副巡視員應具備大學專科以上文化程度，任正處級職務5年以上；
- (3)調研員應具備大學專科以上文化程度，任副處級職務4年以上；
- (4)副調研員應具備大學專科以上文化程度，任正科級職務4年以上；
- (5)主任科員應具備中專、高中以上文化程度，任副科級職務3年以上；
- (6)副主任科員應具備中專、高中以上文化程度，任科員級職務3年以上；
- (7)科員應具備中專、高中以上文

化程度，任辦事員3年以上；

- (8)辦事員應具備高中以上文化程度。

對德才表現突出及少數民族地區和邊遠地區的公務員擔任非領導職務，經批准可以適當放寬上述資格條件要求。

五、公務人員級別

(一)級別的確定

在職位分類的基礎上對公務員進行分級，是中國大陸公務員制度的一個特色。它既借鑒了國外職位分類和品位分類的經驗，也比較適合中國大陸的國情。從各國實行公務員制度的情況看，公務員都是有級別的，不過，在確定公務員級別時，有的強調公務員所在的職位因素，依職位的級別來確定公務員的級別；有的則強調公務員的身份、經歷、學歷等自身條件。中國大陸《公務員法》第19條規定：公務員的級別根據所任職務及其德才表現、工作實績和資歷確定。其中，職務與工作實績屬於職位因素，德才表現與資歷屬於品位因素。公務員晉升職務可以帶來級別晉升，但公務員不晉升職務也可以根據有關規定晉升級別。中國大陸公務員管理中設置級別的目的在於（徐銀貨等，2005）：

1. 適應職位分類的需要

從職位分類的角度看，對每一職位應按其責任大小、工作難易程度分為不同的等級。

就某一職位來說，它對應的不是一個級別，而是一個級別段。按照職位分類的要求，責任大小和工作難易程度基本相同的職位對應的級別段應當一樣；反之，責任大小和工作難易程度不同的職位對應的級別段應當不一樣。級別可以作為對不同職位類別公務員進行平衡比較的統一尺規。以職務層次為橫軸，以級別為縱軸構成“坐標系”，可以衡量、公務員在科層組織中的地位。

2. 激勵作用

級別也是公務員職業發展的重要臺階，除了職務晉升以外，級別晉升能增強公務員的榮譽感，對公務員起到激勵作用。因此，《公務員法》規定，公務員在同一職務上，可以按照中國大陸規定晉升級別。

3. 確定公務員報酬的需要

根據《公務員法》的規定，公務員實行統一的職務與級別相結合的工資制度。設置級別，可以使公務員在不晉升職務的情況下，通過晉升級別提高工資待遇。此外，由於同一職務層次的人員，工作年限、獎勵和能力各不相同，級別工資可以體現同一職務人員的上述差別，更好地貫徹按勞分配的原則（胡光寶等，2005）。

（二）職務與級別的對應關係

級別就是公務員一定職務層次所對

應的級別。《公務員法》第19條規定：公務員的職務應當對應相應的級別。這就規定了公務員既有職務，又有級別，且職務與級別有一定的對應關係，一般來說，職務高，級別就高，反之，職務低，級別也低。《國家公務員暫行條例》規定把公務員的級別分15級，並分別與公務員的12個職務等次相對應。具體體現為：

1. 國務院總理：一級
2. 國務院副總理、國務委員：二至三級
3. 部級正職、省級正職：三至四級
4. 部級副職、省級副職：四至五級
5. 司級正職、廳級正職、巡視員：五至七級
6. 司級副職、廳級副職、助理巡視員：六至八級
7. 處級正職、縣級正職、調研員：七至十級
8. 處級副職、縣級副職、助理調研員：八至十一級
9. 科級正職、鄉級正職、主任科員：九至十二級
10. 科級副職、鄉級副職、副主任科員：九至十三級
11. 科員：九至十四級
12. 辦事員：十至十五級

一、管理機構

從理論上講，權力機關在公務員管理中的作用主要體現在兩個方面：一是對公務員管理進行立法；二是對公務員管理進行指導和監督。中國大陸對公務員實施管理的機構在總體上可以分成最高國家權力機關和地方各級權力機關。

全國人大及其常委會是最高國家權力機關，直接管理由它選舉或決定產生的公務員。根據中國大陸現行憲法和組織法的規定，國務院總理的人選由全國人大根據國家主席的提名決定；國務院副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長人選由國務院總理提名、全國人大決定任命；在全國人大閉會期間，全國人大常委會有權根據國務院總理的提名，決定部長、委員會主任、審計長、秘書長人選。全國人大及其常委會除了選舉或決定上述人選外，還有權向他們提出質詢和詢問，並有權罷免他們的職務。

地方各級人民代表大會和縣級以上的人大常委會是地方國家權力機關，他們分別有權選舉、決定或罷免同級政府的組成人員，監督他們的工作。按照中國大陸現行憲法和組織法的規定，地方各級人民政府的正、副職領導人均由本級本屆人民代表大會選舉產生；在本

級人民代表大會閉會期間，同級人大常委會有權決定個別副職領導人的任免。縣級以上地方各級人大常委會有權根據本級政府正職領導人的提名，決定本級人民政府秘書長、廳長、局長、主任、科長的任免，並報上一級人民政府備案（陳振明等，2001）。

二、競爭機制

在公務員制度實施的時間裏，在中國大陸中央的一些重要文件中，強調競爭機制為人事工作的重心。2001～2005年期間的幹部人事制度改革的重點就是：“推進幹部能上能下、能進能出”；2001-2010年的深化幹部人事制度改革的首要目標也是“建立能上能下、能進能出、有效激勵、嚴格監督、競爭擇優、充滿活力的用人機制”（人民日報，2008）。競爭機制作為公務員制度的重要內在機制，對於人才的選拔和最大限度開發，都起了巨大作用。一個與市場經濟相配套的“公平競爭”的用人機制正在逐步形成。

1. 入口競爭

從1994年起，中國大陸中央國家機關按照黨中央和國務院的部署，在機構改革工作基本完成的基礎上，開始全面推行國家公務員考試

錄用制度，招考規模逐年擴大。1994年8月，中國大陸中央國家機關率先聯合考錄公務員，共有30個國務院工作部門參加，計畫錄用490人，前來諮詢報名者多達1.4萬餘人，通過資格審查允許報考者4300人，首屆招考引起了社會各界的廣泛關注，地方機關也先後開始跟進。

2. 樓梯口競爭

《國家公務員暫行條例》頒布實施以後，各地在公務員任職和晉升中，引入了競爭上崗的做法。競爭上崗是公務員職務晉升的一種新方法，它堅持任人唯賢的用人標準，限制個人主觀因素對選人用人的影響。目前，競爭上崗大體有3種類型：

- (1)在實施公務員制度時人員過渡中的競爭上崗，亦稱競爭過渡。即在人員過渡中，通過競爭上崗的辦法，決定人員去留。競爭範圍是在整個公務員隊伍內，職位包括領導職務和非領導職務。比如吉林、河北等省就較大範圍地開展了這項工作。
- (2)公務員職務晉升中的競爭上崗，即公務員職位出現空缺時，對符合晉升資格條件的公務員實行公開競爭以確定入選。遼寧、長春等省市已經積

極的執行，但嚴格意義上公務員內部職務晉升中的競爭上崗，目前的實踐還不多。

- (3)面向社會或本系統進行公開招考領導幹部的競爭上崗，範圍除公務員外，還包括黨群系統和企事業單位。北京市1996年和1997年兩次公開選拔副局級領導幹部等都屬此類。

(三) 出口競爭

對於公務員系統來說，可以分為消極與積極兩種，消極係指系統人員的退職、退休，積極則指公務員系統的辭退、精簡人員等。就中國大陸目前公務員制度競爭機制運行現狀來看，出口競爭主要表現在系統辭退工作的實施與機構改革的深入進行上。

(1) 辭退制度運行現狀

辭退制度的實施使在職公務員為保持既得地位而努力工作，使被辭退的公務員為挖掘個人潛能而不斷努力，從而擴大退職後的就業空間。1995年7月，人事部在青島召開全國公務員辭職辭退工作會議，提出要用1~2年的時間在全國全面推行國家公務員辭職辭退制度，並發布《國家公務員辭職辭退暫行規定》。在各地區、各部門領導和人事部門的密切配合下，強力的推行辭退制度。

(2) 機構改革進展情況

機構改革目標在於減員增效，其實就是機構內部人員相互競爭，以競爭的優劣決定去留的過程，機構改革使競爭在一個較短時期內充分展現，並將競爭的結果集中表達出來（陳振明等，2001）。

三、開發機制

1942年2月28日，中國大陸中央通過《關於在職幹部教育的決定》，對在職幹部教育的內容作了詳細規定，指出幹部教育應以業務教育、政治教育、文化教育和理論教育為內容。1951年開始，中國大陸中央和省市兩級大力興辦工農速成中學和工農幹部文化補習學校，這些培訓機構成1954年前的主要人才開發機構。大規模幹部培訓的內容主要是學習“政治常識”“理論常識”和毛澤東著作。1954年後幹部教育逐漸轉入正規輪訓。主要措施有4項：一是調整各級黨校培訓任務，對高、中、初級黨校的培訓對象、學制、課程作了明

確規定；二是建立高幹自修班，高級幹部除一般送馬列學院輪訓外，另一半每年離職集中自修2個月；三是加強專業幹部學校，在對校加以整頓、充實、提高以後，採取政治與業務結合，理論與實際相聯系的方針，分工對專業幹部輪訓一遍；四是委託高等院校代培，1956年，終決定在全國幾個基礎較好的工業大學開辦領導幹部特別班，培訓對象包括工業部門部局機關的幹部及企業負責人員。這樣，一個以黨校、幹校為中心的幹部培訓網絡初步形成，幹部培訓工作逐步制度化。進入60年代以後，業務文化學校、專業幹部學校、幹訓班等被先後停辦，使幹部專業培訓工作受到很大損失。1983年，各級黨校、幹校，加上承擔幹部培訓任務的高、中等學校已達8423所。1992年7月15日，人事部印發《關於加強推行國家公務員制度骨幹培訓工作的意見（代行）》，要求將骨幹培訓工作廣泛深入地開展下去。1993年至今，整個幹部培訓體系處於快速成長狀態（陳振明等，2001）。

肆 公務員法

《國家公務員暫行條例》自1993年10月1日起施行，中國大陸開始有計畫、有步驟地建立和推行中國大陸國家公務員制度，至2005年，中國大陸施行《中華人民共和國公務員法》，該法

以《國家公務員暫行條例》為基礎，保持了公務員制度的連續性和穩定性，同時也有一些新的發展和突破。以下分別從公務員錄用、任免、辭退、申訴與控告等4方面的公務員制度做一介紹：

一、素質甄選—公務員錄用

依據中國大陸《公務員法》的規定，中國大陸國家公務員報考的資格條件及考試錄用的程序為：

(一) 報考的資格條件

根據《公務員法》第11條的規定，報考公務員必須具備以下條件：一是具有中華人民共和國國籍；二是年滿18歲；三是擁護中華人民共和國憲法；四是具有良好的品行；五是具有正常履行職責的身體條件；六是具有符合職位要求的文化程度和工作能力；七是法律規定的其他條件。

(二) 考試錄用的程序

1. 編制錄用計畫

根據《公務員法》第25條的規定，錄用公務員，必須在規定的編制限額內，並有相應的職位空缺。因此，錄用國家公務人員，必須在編制限額內按照所需要的職位編制錄用計畫。公務員錄用計畫的內容包括：用人部門名稱及其編制數、缺編數和擬增總人數；擬錄用職位名稱、專業、人數及所需要的資格條件；招考的物件、範圍及採用的考試方法等。

2. 發佈招考公告

發佈招考公告就是通過廣播、電視、報刊、政府公報、張貼通告等大眾傳播媒介將有關招考的事項，包括招考的部門、職位、人數、報考的條件、報考的時間、考試的時間

和地點以及考試的科目等公之於眾。

3. 對報考人員進行資格審查

招考公告發佈後，有意參加公務員錄用考試的人員，應當在指定的報名地點報名，遞交報名表。《公務員法》第27條規定，招錄機關根據報考資格條件對報考申請進行審查，報考者提交的申請材料應當真實、準確。根據這一規定，招錄機關在收到報考者遞交的報考申請以後，根據報考資格條件進行審查。審查的內容主要包括以下8個方面：一是對報考條件的審查；二是對省級以上公務員主管部門規定的擬任職位所要求的資格條件審查；三是審查報考者是否存在不得錄用為公務員的情形，根據《公務員法》第24條的規定，下列人員不得錄用為公務員：曾因犯罪受過刑事處罰的；曾被開除公職的；有法律規定不得錄用為公務員的其他情形，例如，中國大陸刑法規定，被剝奪政治權利的人不享有擔任國家機關職務的權利；四是對報考職位的審查，主要審查報考者報考的職位類別，本人所具備的資格條件是否符合其擬報職位的要求；五是對證件的審查，即對報考者所持證件進行審查；六是對報考者體格外貌的審查，如果報考職位對體格外貌有特殊要求的，按照要求進行審查；七是審查報考者的照片，主要

是為了防止代考等違反考試紀律的現象發生；八是招考公告規定要求需要審查的其他事項。招錄機關經過審查以後，確認報考者符合報考資格條件的，應當向報考者發放准考證。

4. 對符合報考條件的人員進行公開考試

公務員的錄用考試採取筆試和面試兩種方式進行。通過公開考試，全面測試報考者的基礎知識和專業知識水平以及適應職位要求的業務素質和工作能力。考試可根據擬任職位要求分類別、分等次進行。《公務員法》第28條規定，公務員錄用考試採取筆試和面試的方式進行，考試內容根據公務員應當具備的基本能力和不同職位類別分別設置。

5. 考察和體檢

考試結束以後，招錄機關應當根據考試成績確定考察人選，並對其進行報考資格復審、考察和體檢。

(1) 復審

復審主要是重新核查考察人選參加公務員公開考試報名時是否真正具備法定的報考資格條件、提交的申請文件以及相關材料是否真實、準確等。

(2) 考察

主要是瞭解、考核考察人選的政治思想、道德品質、業務能力以及是否存在依法需要迴避

等情況。考察要採取領導和群眾相結合的方式進行，既要聽取報考者所在單位領導的意見，又要瞭解周圍群眾的反映，確保考察的全面、客觀、公正。

(3) 體檢

根據《公務員法》第29條第2款的規定，體檢的項目和標準根據職位要求確定。具體辦法由中央公務員主管部門會同國務院衛生行政部門規定。

6. 錄取與試用

招錄機關根據考試成績、考察情況和體檢結果，提出擬錄用人員名單，並予以公示。公示的程式主要有發佈公示公告，受理群眾意見或者舉報，調查核實群眾意見或者反映的問題，根據調查核實情況提出處理意見。公示的內容一般包括擬錄用人員的姓名、性別、出生年月、籍貫、學歷學位、政治面貌、擬錄用人員的擬任職位等。公示期滿，中國大陸中央一級招錄機關將擬錄用人員名單報中央公務員主管部門備案，然後與擬錄用人員辦理錄用手續；地方各級招錄機關將擬錄用人員名單報省級或者設區的市級公務員主管部門審批，審批後與擬錄用人員辦理錄用手續。

《國家公務員暫行條例》已建立了新錄用公務員的試用期制度，其第

19條第1款明確規定：新錄用的國家公務員，試用期為一年。試用期滿合格的，正式任職；不合格的，取消錄用資格。《公務員法》在總結實踐經驗的基礎上，肯定了對新錄用公務員實行試用期制度，並將其上升為公務員錄用中的一項具體法律制度，這對於保證公務員隊伍的質量，具有重要的意義和作用。

二、激勵 —— 公務員任免

依據中國大陸《公務員法》的規定，中國大陸國家公務員職務任免條件、方式及管理機構如下：

1. 中國大陸國家公務員職務任免的條件依據《公務員法》第40條規定，委任制公務員遇有試用期滿考核合格、職務發生變化、不再擔任公務員職務以及其他情形需要任免職務的，應當按照管理許可權和規定的程式任免其職務。

(1) 中國大陸國家公務員應予任職的條件

中國大陸公務員有下列情形之一的，應當予以任職：一是被錄用的人員，試用期滿合格的，對於新錄用的公務員，不能在辦理錄用手續的同時直接辦理任職手續，而必須在考試錄用辦法規定的試用期滿後，經考核合格，才能授予一定的職務，辦理任職手續；二是調

入的；三是轉換職位任職的；四是晉升或降低職務的，職務晉升是指公務員由較低職位升任較高職位。職務降低是公務員從原來的職位降為較低的職位。無論職務是升還是降，公務員都需要從原來的職位轉換到另一個職位上去，都應當重新辦理任職手續；五是因其他原因職務發生變化的，例如，因機構調整，公務員需到新的職位任職的；公務員因被撤銷職務後，需到別的職位任職的；公務員因離職學習期滿需重新任職的等。

(2) 中國大陸國家公務員應予免職的條件

根據《公務員法》第40條的規定，公務員的免職，應當包括以下情形：一是因轉換職位而免除原職務；二是因晉升或降低職務而免除原職務；三是離職學習期限超過一年或者因健康原因不能堅持正常工作一年以上，這時應對其實施免職，以便及時任用他人代替其工作，否則，將會對工作造成不利影響；四是已到退休年齡，主管機關不再留任。主管公務員的部門，會按時對已滿退休年齡的公務員予以免職，對確實需要留任的，也應規定一定

期限；五是因受撤職處分而免除其職務；六是因其他原因導致職務發生變化，其他原因則因情況不同而不同，如因辭職、辭退、開除以及非正常死亡等而解除或終止公務員職務。

2. 中國大陸國家公務員職務任免的方式

(1) 中國大陸國家公務員任職的方式

根據《公務員法》第38條規定，中國大陸公務員職務實行選任制和委任制（徐銀貨等，2005）。

a. 選任制

選任制是指通過民主選舉的方式任用公務員的一種選拔機制。它分為直接選舉和間接選舉兩種，它們對任期都有相應的時間限制。如各級人民政府組成人員就是通過各級人民代表大會及其常委會選舉產生或決定任命的。選任制的優點：一是權力來源有明顯的合法性、權威性，有較牢靠的基礎，並且能較好地反映群眾的意願，體現民主管理的原則，有利於克服官僚主義；能夠避免群眾所不信任的人篡奪權力，避免任人唯親、人身依附關係等弊端；二是有利於當選人之間互相監督，互相制約，

防止個人濫用權力；三是由於選任制是定期進行的，並且對任期任屆有明確的限制，有利於解決領導人員“終身制”問題。

b. 委任制

委任制是指有任免權的機關按照公務員管理許可權，直接委派某一個人擔任一定公務員職務的任免形式。公務員的委任制包括各級黨委、國家權力機關等對領導職務序列公務員的提名、任命，也包括政府各部門的領導機關對本單位各級行政負責人和普通公務員的委任。委任制的優點：一是權力集中，能夠充分體現上級機關和上級領導的用人權，有利於治事與用人的統一，有利於上級對下級的統一指揮調度，有利於保障政令暢通，有利於公務員隊伍的相對穩定；二是委任程式簡單明瞭，便於操作，有利於提高效率。但是，委任制也存在一定的弊端，一是容易滋生主觀隨意性，缺乏透明度；二是對不勝任職務的人員不易調整，容易造成能上不能下，能進不能出的現象。因此，中國大陸在實行委任制時，特別注意堅持和發揚中國大陸幹部人事工作中長期形成的行之有效的傳統，如考核幹

部時，堅持走群眾路線，堅持少數服從多數的原則。同時還應注意強化競爭機制與新陳代謝機制，通過採取相應的措施，完善相應的制度，使委任制的運用能充分發揮其積極作用。

c. 聘任制

區別於選任制和委任制而適當引入市場機制的任職方式。對中國大陸國家公務員部分職務實行聘任制，賦予機關和公務員雙方協商的權利，可以體現公務員的主觀意志和主動選擇，較大地發揮了機關和公務員兩個方面的積極性，具有較強的靈活性。聘任制的優點是：有利打破單一的任用方式，破除論資排輩的觀念；有利於增強被聘任者的責任感和風險意識；有利於用人單位和個人的雙向選擇，既能保證用人單位的擇人權，也能給予個人一定的擇職權；聘任制有明確的任期，任期屆滿即自行解除聘約，有利於實現用人制度上的能上能下，能進能出。當然，聘任制的推行需要有一定的社會環境，包括人才市場、社會保障體系等。

2. 中國大陸國家公務員免職的方式

a. 程式性免職

程式性免職是指公務員因轉任、輪換、掛職鍛鍊、晉升或降低職務或其他原因而使職務發生變動時，在被任命新職之前或同時，由任免機關解除其原有的職務。

b. 單純性免職

單純性免職是由任免機關對不能實際履行職務或不再履行職務的公務員所作的免職。例如公務員因健康原因不能正常工作一年以上的，公務員離職學習期限超過一年的以及公務員已到退休年齡且不再留任的，任免機關應對其予以免職。

3. 中國大陸國家公務員職務任免的管理機構

(1) 國務院及其工作部門

根據《憲法》和有關法律規定，國務院有權任免各部、委的副部長、副主任，各直屬機構、辦事機構的局長、副局長、主任、副主任，中國常駐聯合國副代表、駐聯合國有關常設機構及部分國際組織的代表以及副代表，駐外總領事及相當職務。

(2) 各級人民政府及其工作部門

省、自治區、直轄市人民政府任免本級人民政府各廳、局、委員會的副廳長、副局長、副主任，各直屬機構、辦事機構

的局長、副局長、主任、副主任，各行政公署的專員、副專員，巡視員、助理巡視員及相當職務的公務員。

自治州、設區的市人民政府任免本級人民政府各局、委員會的副局長、副主任，各直屬機構、辦事機構的局長、副局長、主任、副主任、調研員、助理調研員及相當職務的公務員。縣、不設區的市、市轄區人民政府任免本級人民政府各委、辦、局（科）的副主任、副局長（科）長，主任科員、副主任科員及相當職務和鄉鎮人民政府所屬機構的國家公務員職務。

職務任免制度在整個中國大陸國家公務員制度中，扮演著一種程式性的角色，其需與其他相關制度加以配合，例如考試錄用制度、辭職辭退制度等，而在有關規定的立法意旨及制度原則方面，可發現相關制度實施之共同原則不外因事擇人、擇優錄用等原則。所謂因事擇人，是指行政機關內的職位設置和職數限額是根據一定的科學根據來確定的，不能任意突破，以避免任人唯親、因人設職的弊端，例如，考試錄用之前，需先編制錄用計劃，再根據錄用計劃來對職位需要

舉行考試，選擇適合的人來擔任。而所謂擇優錄用原則，是指在國家公務員的晉用上，須根據職務與職位的要求，選擇最適合的人擔任，而在選擇的標準上，中國大陸所強調的則是德才兼備、任人唯賢的原則，除了要考慮其專業技能外，尚須對其政治素質與職業道德作一定的要求，例如公務員錄用考試制度的建立就是希望透過競爭的手段來達成擇優的目標（陳振明，2001）。

三、監控－公務員辭退

依據中國大陸《公務員法》的有關規定，中國大陸國家公務員被辭退的條件及法律後果如下：

（一）辭退的條件

根據《公務員法》第83條的規定，公務員具有下列情形之一的，機關應將其辭退：

1. 在年度考核中，連續兩年被確定為不稱職的

公務員的年度考核就是定期考核。根據《公務員法》第36條的規定，公務員定期考核的結果分為優秀、稱職、基本稱職和不稱職四個等次。考核的結果是對公務員進行獎懲、培訓、辭退及調整職務、級別和工資的依據。如果公務員在年度考核中，連續兩年被評為不稱職，

表明該公務員沒有很好地履行公務員的義務，公務員所在機關就可以據此將其辭退。

2. 不勝任現職工作，又不接受其他安排的

對不勝任現職的公務員，機關一般會另外安排適合的工作。如果公務員拒不接受對他的合理安排，機關即可予以辭退，以保證工作的順利進行。但是，公務員是否勝任現職工作，需結合任職條件進行認真的考核加以確定。主要考察公務員的業務能力、思想水平、身體狀況等方面能否勝任現職工作。

3. 因所在機關調整、撤銷、合併或者縮減編制員額需要調整工作，本人拒絕合理安排

為了與經濟體制改革相適應，政治體制也必須進行改革。機構改革是政治體制改革的一個重要方面。機構改革必然涉及單位的調整、撤銷、合併或者編制員額的縮減。同時，社會經濟、政治和文化的發展也可能要求國家對個別機構進行必要的調整。對在機構改革中或機構編制的日常管理中因單位調整、撤銷、合併或縮減編制員額等原因而需要調整工作的公務員，中國大陸將盡可能作出合理的安排，公務員也要以大局為重，服從合理的安排。如果拒絕服從合理的工作安排，則有違公務員的義務，機關有

權予以辭退。

4. 不履行公務員義務，不遵守公務員紀律，經教育仍無轉變，不適合繼續在機關工作，又不宜給予開除處分的

公務員作為履行公職的人員，必然享有一定的權利，並承擔一定的義務和遵守相應的紀律。如果公務員不履行其義務，不遵守其紀律，經批評教育仍無轉變，但違紀的嚴重程度又不宜給予開除處分時，對這樣的公務員即應予以辭退。這樣不僅能使不合格的公務員或不適宜繼續在機關工作的公務員離開公務員系統，保持公務員隊伍的純潔，而且能從另一個方面保證公務員履行義務，遵守紀律。

5. 曠工或者因公外出、請假期滿無正當理由逾假不歸連續超過 15 天，或者一年內累計超過 30 天的

“曠工”是指公務員沒有正當理由，未經請假，便不上工作崗位，不從事本職工作；“無正當理由逾假不歸”是指除不可抗力如疾病、自然災害、不可預料的事故等情形外，公務員超過探親假、年休假、事假、出差假、女公務員產假等的期限，不回崗位工作，不論是曠工，還是無正當理由逾假不歸，只要連續超過 15 天，或者在一年內累計超過 30 天，都會予以辭退，使其承擔一定的不利後果。

(二) 辭退的法律後果

根據《公務員法》的有關規定，中國大陸國家公務員被辭退的法律後果如下：

1. 消滅公務員與任職機關的職務關係，使其喪失公務員身份
公務員任職於機關後即產生任職法律關係，享有一定的權利並承擔一定的義務。公務員被辭退，是引起任職法律關係消滅的法律事實，從而使被辭退的公務員喪失公務員身份，其被辭退後的身份按再就業後所在單位和崗位的情況確定。公務員被辭退後一年內聯繫到工作單位，接收單位根據工作需要安排到幹部崗位工作的，可按幹部身份辦理有關手續。公務員自批准辭退之日的下月起停發工資。喪失公務員身份和停發工資是公務員辭退的基本法律後果。
2. 公務員被辭退以後，依法享有一定的待遇
《公務員法》第85條第2款和《國家公務員辭職辭退暫行規定》第14條規定，被辭退的公務員，按中國大陸有關規定享受失業保險，或者按有關規定領取一定的辭退費。根據《國家公務員被辭退後有關問題的暫行辦法》的規定，公務員被辭退前連續工作滿一年以上的，自被辭退的次月起由有關機構按月發放辭退費。辭退費發放標準，由省、自

治區、直轄市人民政府根據“低於公務員辦事員的最低工資、高於社會救濟”的原則確定。辭退費發放的期限是：工作年限不足2年的，為3個月；滿2年的，為4個月；2年以上的，每增加1年增發1個月，但最長不得超過24個月。

3. 被辭退的公務員重新進入公務員隊伍受到一定的限制
被辭退的公務員若想重新進入公務員隊伍，必須根據國家公務員錄用或調任規定，參加錄用考試或履行調任手續，合格者方能進入。而且，根據《國家公務員辭職辭退暫行規定》第12條的規定，公務員被辭退後，5年內不准重新錄用到國家行政機關工作。公務員被辭退後被全民所有制單位重新接收的，除去待業時間，其工齡合併計算。

四、權利保障—公務員申訴與控告

依據中國大陸《公務員法》的有關規定，中國大陸國家公務員申訴、控告之條件及程序如下：

(一) 公務員申訴條件和程序

1. 公務員申訴條件

公務員申訴的條件是指公務員提起申訴時必須具備的要件。具體包括：

- (1) 提起申訴的主體必須是公務員，即依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員。以公民

身份報考公務員的人，在被錄用以前，不能以公務員的身份提起申訴，但在試用期內的新錄用的公務員以及對辭退、開除決定不服的被機關辭退或開除的公務員，有權提起申訴。

- (2) 申訴必須針對涉及公務員本人的人事處理決定提起，而且這個處理決定已經生效。
 - (3) 必須是公務員對人事處理決定不服，即公務員認為人事處理決定違法或者不當而侵犯了自己的合法權益。根據《公務員法》第90條的規定，公務員對下列人事處理決定不服可以進行申訴：一是處分；二是辭退或者取消錄用；三是降職；四是定期考核定為不稱職；五是免職；六是申請辭職、提前退休未予批准；七是未按規定確定或者扣減工資、福利、保險待遇；八是法律、法規規定可以申訴的其他情形。
 - (4) 必須自知道人事處理決定之日起30日內提出。
 - (5) 必須向有管轄權的機關提起，即必須向原處理機關、同級公務員主管部門、作出人事處理決定的機關的上一級機關或者行政監察機關提起。
- ## 2. 公務員申訴程序
- (1) 復核

公務員如對人事處理決定不服，自知道該人事處理之日起30日內向原處理機關申請復核。根據《公務員法》第91條的規定，原處理機關應當自接到復核申請書後30日內作出復核決定，並以書面形式通知申請復核的公務員。復核不是公務員申訴的必經程式。如果公務員對通過復核解決自己的問題缺乏信心或有其他原因時，也可以直接向同級公務員主管部門或者作出該人事處理的機關的上一級機關直接提出申訴。復核的這一特點，使公務員可以自主地決定有無必要向原處理機關申請復核，復核期間不停止人事處理決定的執行。

(2) 遞交申訴書

公務員對復核結果不服，可以自接到復核決定之日起15日內，按照規定向同級公務員主管部門或者作出該人事處理的機關的上一級機關提出申訴；也可以不經復核，自知道該人事處理之日起30日內直接提出申訴。申訴應當由受到人事處理的公務員本人提出，如本人喪失行為能力或者死亡，可以由其近親屬代為提出。

公務員提出申訴時，應當向受理申訴的機關遞交申訴書，並

附上規定之相關資料。申訴書應當載明申訴人的姓名、單位、職務及其他基本情況，原處理機關的名稱，申訴的事項、理由及要求，提出申訴的日期。

- (3) 審查受理申訴的行政機關，應對公務員提出的申訴進行審查。對公務員提出的申訴，受理公務員申訴的機關應當自受理之日起 60 日內作出處理決定。受理申訴的機關對涉及公務員申訴的事項，有權進行查詢和調查。被申訴的機關應當提供相關的證據和文件。受理申訴的機關在決定受理公務員申訴後，應當組成相應的機構，負責審理公務員的申訴案件，提出具體處理意見。受理申訴的機關，應當區別不同情況，做出下列決定：一是原處理決定正確的，維持原處理決定；二是原處理決定所列事實不存在的，撤銷原處理決定或者建議原處理機關撤銷原處理決定；三是原處理決定所列事實不清楚，證據不足，或者違反規定程式的，建議原處理機關重新處理；四是原處理決定適用法律、法規、政策不當或者處理明顯不當的，直接變更原處理決定或者建議原處理機關予以

變更。

- (4) 製作“國家公務員申訴處理決定書”

受理申訴的機關做出申訴處理決定後，要製作國家公務員申訴處理決定書。申訴處理決定書應當載明下列內容：一是申訴人的姓名、單位、職務及其他基本情況；二是原處理機關的名稱，以及做出人事處理決定和復核決定所認定的事實、理由及適用的法律、法規和政策；三是申訴的事項、理由及要求；四是受理申訴的機關認定的事實、理由及適用的法律、法規和政策；五是受理申訴機關的處理決定；六是做出決定的日期。

受理申訴的機關應當及時將申訴處理決定送達申訴人和原處理機關。原處理機關應當將申訴處理決定書存入公務員的個人檔案。根據《公務員法》第 90 條第 2 款的規定，公務員對省級以下機關所作出的申訴處理決定仍然不服的，可以向作出處理決定的上一級機關提出再申訴。

(二) 公務員控告條件和程序

1. 公務員控告條件

公務員控告的條件是指公務員提起控告時必須具備的要件，一般說

來，公務員提起控告，應符合下列條件：

- (1) 提出控告的主體必須是公務員。
- (2) 被控告者必須明確，控告人必須指明實施違法亂紀行為的機關及其領導人員。
- (3) 公務員必須是為了保護自身的權益而不是他人的權益提出控告。
- (4) 控告必須向有管轄權的機關即上級機關或者有關的專門機關提出。
- (5) 控告應以一定的形式表現出來，公務員提出控告應當遞交控告書。控告書應當載明下列內容：一是控告人的姓名、單位、職務及其他基本情況；二是被控告機關的名稱或領導人員的姓名、職務等基本情況；三是控告的理由和要求；四是控告的證據；五是受理控告的機關名稱和提出控告的日期。

2. 公務員控告程序

公務員的控告程序一般包括：提出控告、立案、調查、作出處理決定、執行處理決定等步驟。

(1) 提出控告

當公務員認為機關及其領導人員的違法亂紀行為侵害了自己的合法權益時，可以向上級機關或者有關的專門機關提出控告，指明被控告人、侵害行為、侵害事實和控告的具體要求。

(2) 立案

上級機關或者有關的專門機關接到公務員的控告書以後，要按照國家有關規定對控告人提供的情況進行初步審查、判斷。對需要立案的，應當及時立案。如果案件重大，還應向上一級機關備案。

(3) 調查

立案後，上級機關或者有關的專門機關應當全面、客觀、公正地調查和搜集證據，查明事實真相。

(4) 作出處理決定

經過調查弄清事實真相後，上級機關或者有關的專門機關應依法作出處理決定。受理控告的機關如果認為被控告人有違法違紀行為時，可以直接作出處理決定。如果認為被控告人沒有違法違紀行為，或者雖有違法違紀行為但不需要追究法律責任時，應當依法撤銷案件。受理控告的機關應將處理決定以書面形式送達控告人、被控告人和被控告人所在的機關。

(5) 執行處理決定

有關機關和人員在收到上級機關或者有關的專門機關作出的處理決定後，應當在規定的期限內執行，並將執行情況告知給上級機關或者有關的專門機關。

伍 區域人才開發

一、實施區域中長期人才發展規劃之議題

2009年，中國大陸陸續推動了12個區域振興規劃，加快區域經濟發展，而區域經濟發展的關鍵在於人才。2010年6月，中國大陸正式頒布實施《國家中長期人才發展規劃綱要（2010~2020年）》，各地區、各部門也即將展開中長期人才發展規劃的制定工作。這是中國大陸第一個中長期人才發展規劃，明確了未來10年中國大陸人才工作的指導方針、戰略目標和總體部署。然而制定和實施區域中長期人才發展規劃需關注的議題如下（林越靜，2010）：

1. 明確區域經濟發展規劃與區域人才發展規劃的關係

一般而言，廣義的人才發展規劃，是指根據組織或區域的發展戰略、目標及內外環境的變化，預測未來的組織或區域任務和環境對組織或區域的要求，為完成這些任務和滿足這些要求而提供人才資源的過程。因此，區域人才發展規劃應該是從屬於區域經濟發展規劃的專項子規劃，人才發展實質上是從區域未來的發展目標出發，結合區域的政治、經濟、文化和地理背景，對區域人才現狀進行深入分析，明確

區域人才的層次、數量、結構及其與環境的關係，提出區域人才發展的戰略思路、目標和任務等，並通過實施人才發展規劃，使區域在激烈的市場競爭中獲得人才優勢，從而帶動區域經濟發展。

2. 應突出區域經濟的特點

地域性是區域經濟發展規劃最重要的特徵，因為區域經濟發展規劃總是與一定的區域聯繫在一起。因此，各區域在制定區域中長期人才發展規劃時，一定要從本區域的區情特點出發，在充分研究區域內外自然、地理、歷史、經濟、社會、人才資源的關係的基礎上，運用系統分析的方法，進行全面的人才資源評價與區域競爭力分析，找出本區域的比較優勢；在此基礎上，依據區域經濟發展規劃中的戰略目標、戰略重點、主導專業和產業結構，以及空間的重點佈局等，確立本區域的人才發展規劃，為區域經濟發展提供人才支援與智力保障，實現區域經濟、社會、人口、環境和資源的持續、協調發展。

3. 把握“中長期”的特點

一般來講，就人才發展規劃而言，其規劃期短則3年，長則5年，有

時可長達10年。2010年6月推動的《人才規劃綱要》，是中國大陸第一次以文本的形式，針對人才發展工作、面向2020年戰略目標而作出的完整而有系統的中長期規劃。因此，各區域人才發展規劃應在中央發布的《人才規劃綱要》框架基礎上，依據區域經濟發展規劃的總體要求，研究制定符合本區域的中長期人才發展規劃。

4. 關注經濟市場化與世界經濟全球化背景，區域中長期人才發展規劃要樹立國際化和法治化意識
一方面，在制定和實施區域人才發展規劃時，要充分考慮經濟市場化與世界經濟全球化這一大背景。另一方面，在制定和實施區域人才規劃時要有充分的法治意識和規則觀念，即要依據法治的意識和市場的規則在區域內制定和實施人才發展規劃。通常來說，區域人才發展規劃的制定和實施一般都是政府及其相關部門在規劃制定和實施過程中，牢牢把握規劃制定的根本目的和出發點，明確地方政府的法定職能與既有定位，即不被行政首長的主觀意願所左右。

二、區域人才開發合作的主要方式

伴隨經濟社會發展越來越明顯的區域合作態勢，區域人才開發合作實踐蓬勃開展，其合作方式也多種多樣。學者

將合作方式，分為對話式、專案式、實體式和政策式四種基本類型（曹立鋒，2010）。

1. 對話式合作

對話式合作是各個區域人才開發合作採取的通用方式。在區域人才開發合作興起時，合作倡議方和各參與主體約定會談的時間、地點，提前擬定會談內容，準備相關資料，省市相關領導同志出席，經協商交流後簽訂合作綜合性政策文本或專項合作協定。合作確定之後，對話式合作依舊成為區域人才開發合作的主要方式之一，主要包括召開聯席會議、共同舉辦論壇和貫通資訊網路等三種形式。例如，2004年由廣東、雲南等泛珠三角九省區並香港、澳門兩區聯合成立的泛珠三角九省區區域人才服務合作一直以聯席會議的形式組織年度活動，2010年8月在成都召開了第11次聯席會議暨大型人才交流會。

2. 項目式合作

項目式合作是區域人才開發合作最主要的方式。合作各方從區域經濟社會發展和人才發展實際需求出發，制定具體專案合作方案，組織力量進行實施。項目的完成反映了人才開發合作的效果，主要包括人才培訓合作、高級人才智力服務、共同組織招聘會、聯合申報專案、人才派遣服務等五種形式。例如，

2010年6月由西安市人才服務中心組織，組織“關中-天水經濟區域市人才合作聯盟網路招聘月”，以關中-天水經濟區範圍內八個城市為主，涵蓋漢中、延安等五個輻射城市、浙江嘉興派遣幹部到上海掛職服務世博會、上海等六市共同開展的長江三角洲緊缺人才培訓服務、南京人才開發公司實施人才派遣活動等。

3. 實體式合作

實體式合作在區域人才開發合作中並不多見，其區別於其他三種方式在於實體單位或場所的出現。合作各方根據各自需求，發揮各自優勢，投入一定量的資金和土地，開展人才資源交流與合作。主要包括共建培訓基地、實踐基地、創新中心、人才市場四種形式。例如，2009年5月，上海東華大學與江蘇省南通市海安縣共建“東華大學—海安紡織科技園”揭牌，加速東華大學科技成果在海安向現實生產力轉換。

4. 政策式合作

統一的制度平臺是促進人才資源自由流動的基礎和前提，合作各方統整本區域人才吸引、流動、培養、評價、激勵等方面的政策法規，革除各項不合時宜的規定，力求塑造一體化的政策框架，降低人才在合作區域內開發使用的成本，提高人

才配置效率。主要包括共同制定新的政策和改革完善原有政策兩種形式。例如，根據上海、江蘇、浙江三地簽署的專業技術職務資格互認協定，長三角區域的上海、南京、蘇州、杭州、寧波、湖州六城市在物流、中高級口譯、國際貿易單證、汽車行銷等考試項目方面已實現了項目、大綱、教材、培訓、考試、發證的統一。

三、區域人才開發現況

1. 江蘇

江蘇位於中國東部沿海中心，地處長江下游，是華東地區的經濟大省。在江蘇的人才政策法規體系中，1994年10月頒布《江蘇省人才流動管理暫行條例》、2005年5月頒布《江蘇省專業技術人員繼續教育條例》。兩部法規政策對人才工作具有指導性，適應市場經濟發展和中央體制改革的要求。在2005年中國大陸31個省市區人才競爭力排名中，江蘇省位居第4位（王通訊等，2009）。江蘇後於2006年在全國率先提出人才國際化戰略，極大豐富了人才強省戰略的內涵。據2009年發表的《實施人才強國戰略省級區域評價實證研究》報告指出，北京、上海、天津等直轄市和浙江、廣東、江蘇等經濟發達省份在全國人才強國戰略實

施狀況評價中居於前列，江蘇排名第六(丁迸，2010)。

2. 東北三省

東北三省有著很深的歷史淵源，人文特徵相近，保持著良好的人際交往和經濟交流關係，在很多問題上存在著廣泛的共同利益，人才資源開發完全可以在此基礎上實現優勢互補、共同發展。其合作成果如下(王建新等，2010)：

(1) 人才市場共用

東北地區有省、市、縣〈區〉人才市場以及行業、專業乃至民營與合資的人才仲介機構數百個，在此基礎上，聯合開發利用人才市場資源，建立相互促進、相互補充、有序競爭的人才市場開發利用機制，形成覆蓋全區的大人才市場，使區域人才市場的能量充分釋放出來。

(2) 人才資訊共用

包括三省的公務員隊伍資訊、專業技術人員隊伍資訊、經營管理人員隊伍資訊、人才供求資訊、人才政策資訊、產業或行業人才資訊、企事業人事制度改革資訊、人才智力引進資訊等實現共用。

(3) 人才政策共用

人才政策對人才資源的開發利用有催化劑、驅動器作用，主要包括人才開發培養政策、人

才選拔任用政策、人才佈局調整政策、人才吸納政策、人才兼職政策、人才激勵政策等，實現區域共用。

(4) 智力引進共用

引進專家和智力，是加快傳統產業改造和開發、推廣新技術和新管理方法、培養高技術和現代管理人才的有效途徑。可聯合各省的引智組織，互相利用引智管道，引進傳統技術創新、管理創新所需的專家和智力。

3. 上海

2008年10月，上海市人事局、勞動和社會保障局兩局職能合併，組建上海市人力資源和社會保障局(並管理上海市醫療保險局、上海市公務員局)。自此，勞動力市場體系和人才市場體系的統一管理工作得到加強。2009年10月，中國人力資源服務業大廈(上海人才大廈)落成，國內外多家品牌人力資源機構向該區域集聚。尤其是2010年5月，國家人社部同意「籌建中國上海人力資源服務產業園區」，標誌著上海人力資源服務產業進入新的歷史發展階段。

上海市委、市政府高度重視發展人力資源服務業，實施政府公共服務與市場服務體系分類完善與發展，不斷優化人才市場和勞動力市場環

境，市場化的人才及人力資源服務體系逐步完善。尤其是近兩年來，按照國家人力資源和社會保障部的統一部署，在政府服務職能公開透明方面，統一原人才服務機構、職業介紹機構審批流程，實現政務公開。根據市政府關於行政審批制度

改革的精神，按照政務公開、網上審批的要求，對原人才服務機構、職業介紹機構的審批流程進行了整合，完善了網上辦公系統，實現人力資源服務機構按照統一的流程和規範，在政務網上實行統一審批系統（毛大立，2010）。

陸 黨幹部培訓

大陸黨政幹部的教育培訓始於1933年江西瑞金蘇維埃時期，以成立“馬克思共產主義學校”為標誌，此為中共中央黨校的前身。1935年在延安正式更名為中共中央黨校，比較大規模的黨政軍幹部培訓及其體系建設始於20世紀30年代末-40年代初期。隨後，在歷史發展的不同階段，幹部教育培訓既保持相當的理念統一性。

從1940年到1942年，中央連續發文，強化幹部教育培訓工作，包括《關於幹部學習的指示》（1940-01）、《關於在職幹部教育的指示》（1940-03）、《關於高級學習組的決定》（1941-09）、《關於延安幹部學校的決定》（1941-12）、《關於在職幹部教育的決定》（1942-02）等（曹志，1986）。

1957年，隨著一系列政治運動的展開，黨的工作重點轉移，幹部培訓工作大幅度縮減。各級黨校的培訓、輪訓專案取消，各級幹部學校相繼停辦。直

到1966年“文化大革命”開始後，一切正常的幹部培訓工作全部停止，代之以幹部到“五七幹校”接受勞動鍛鍊（曹志，1986）。

1980年，中共中央組織部和宣傳部提出首先恢復各級黨校和幹校，建立幹部培訓的網路體系；促進幹部培訓機構的職業化；再次，將幹部培訓列入國民教育的中長期計畫，制定長期、中期和年度目標，強制執行。所有幹部分批分期參加輪訓，高級幹部（省部級）每年要脫產半個月集中進行培訓學習。1984年中央成立幹部教育工作領導小組，進一步加強幹部培訓的管理力度。1988年13大提出建立國家公務員制度，將培訓作為公務員制度的重要組成制度之一。1994年以後，一系列關於培訓的法律、規章強化了幹部培訓制度。《國家公務員暫行條例》（1993）規定了培訓的地位、類型和承擔機構；2005年《中華人民共和國公務員法》對

培訓的地位、權利、義務要求、類型和承擔機構做了概述要求。緊接著中共中央組織部發布《幹部教育工作條例(試行)》(2006年)，具體規定了培訓的原則、管理體制、培訓物件、培訓內容、培訓機構、組織經費保障、培訓紀律等事務，共計8章57條；2008年，中組部、人力資源與社會保障部聯合發文《公務員培訓規定(試行)》，在2006年《條例》的基礎上，進一步規定了培訓的強制性要求，對新錄用和擬晉升的培訓類型做了更具體的規定，同時強調了培訓機構建立培訓師資共用庫以及注重學員對庫內課程需求選擇的制度建設。

自1993年至今，整個幹部培訓體系處於快速成長狀態。不僅各級各類幹部培養數量的保有量穩步上升，而且培訓項目的類型不斷拓展，分類體系更加完善，培訓與幹部培養的需求對應關係日益明顯，幹部培訓模式日趨理性。如：中共一些知名大學還為幹部提供延伸性的國外研修項目，例如，清華大學的省部廳局“哈佛班”(每年一期，35人左右，時間70天)，在國內接受為期1個多月的政府管理與改革理論與實踐經驗的課堂教學後，再赴美國哈佛大學接受為期35天的課程培訓。再以國家行政學院統計為例，自1994年建院至今的15年間，共培訓省部級幹部班56期，人員3409人，每年參訓人員數量增長2%~3%；廳局長班121期，人員

7479人，每年參訓人員數量增加3%~5%。

近年來，隨著管理主義的影響以及現實社會管理的壓力，中共幹部培訓所涉及管理功能主義以及以管理工具作為變革手段的內容正在不斷地加強。從以下課程可知，各級幹部培訓需求與培訓機構供給的培訓供需關係，培訓機構在課程設計、師資遴選、教學方法、教學素材研發、培訓專案合作等都向職業化方向不斷發展(孫柏瑛，2009)。

一、中共中央黨校省部級幹部進修班——“行政管理體制改革”研究專題

以該班46期之教學計畫內容分析如下：

(一)教學目的和要求

根據黨中央的戰略部署和形勢任務需要，以馬克思主義立場、觀點和方法為指導，從戰略高度研究行政管理體制改革方面的重大理論和實踐問題，並提出研究報告。通過學習和研究，進一步提高學員的戰略思維能力和分析解決問題的能力。

(二)教學時間

教學時間為期約2個月。

(三)課程設置和教學活動

課程可分為8類，即開學典禮和入學教育、必修理論課程、其他必修課程、選修課程、課題研究、教學參觀和社會調研、黨性分析、學習總結和畢業

典禮。必修課程有4項包括公共必修課程（科學發展觀研究）、行政管理體制改革的重大理論和現實問題研究課程、行政管理體制改革的熱點難點問題研究課程及課題研究輔導課。

第1項必修課程為公共必修課程（科學發展觀研究），包括專題課4科，課程有中國特色社會主義是當代中國的馬克思主義、科學發展觀若干問題研究、以人為本與當代中國發展及科學發展觀的方法論研究；第2項必修課程為行政管理體制改革的重大理論和現實問題研究課程，包括專題課5科，內容有發展社會主義民主政治與深化行政管理體制改革、行政管理體制改革進程30年的回顧與總結、建設中國特色社會主義行政管理體制、推進地方政府機構改革的基本思路及西方國家的行政改革運動與新公共管理思潮，另有1次小組討論和1次全班交流；第3項必修課程為行政管理體制改革的熱點難點問題研究課程，包括專題課8科，內容有建設服務型政府與實現基本公共服務均等化、合理劃分中央與地方政府的職責與許可權、進一步優化政府機構與實行大部門體制、政府社會管理的體制與機制創新、健全行政執法體制和程式的路徑選擇、以行政首長為重點的行政問責制度建設、健全對行政權力的監督制度及完善科學民主的決策機制（案例教學），另有2次小組討論和2次全班（含讀書交流）交流；第4項必修課程為課題研

究輔導課。基本教材則包括鄧小平：《黨和國家領導制度改革》、《關於政治體制改革問題》、江澤民：《全面建設小康社會開創中國特色社會主義事業新局面》、胡錦濤：《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》、黨和國家有關文件：《關於深化行政管理體制改革的意見》、《關於國務院機構改革方案的說明》、《就深化行政管理體制改革和機構改革中編辦負責人答記者問》。

其他必修課程包括“形勢與任務”報告及“當代世界”報告（當代世界經濟、當代世界科技、當代世界法制、當代世界政治、當代世界軍事、當代世界思潮、當代世界民族宗教等）。

選修課程包括“時事熱點問題”講座、全校選聽講座、電視選修課、校園網網上選修課、體育課。

課題研究則採取以下步驟進行：
1、學員根據需要和興趣，圍繞本研究專題確定若干研究課題，組成課題研究小組。每組推舉一名學員任組長，安排1-2名指導教師。
2、根據課題組分工，每位學員進行個人研究。
3、在個人獨立研究的基礎上，課題研究小組集體研究討論。
4、以課題研究小組為單位撰寫研究報告。
5、提交研究報告，進行成果交流。教學參觀和社會調研係指在教學過程中，配合教學安排1-2次教學參觀（限於北京及周邊地區）。

(四)教學方法

發揚理論聯繫實際的馬克思主義學風，採研究式教學法。

(五)學習考核

考核方式為在學習期間，每位學員要圍繞本研究專題撰寫研究報告(或子報告)或圍繞指定的參考書目撰寫一篇讀書報告，交專案組評閱，作為考核的依據。而專案組組織會成立評審專家組(必要時邀請有關人員參加)，以適當方式評審學員的研究報告，並辦理研究成果的交流。

二、中共中央黨校中青年幹部培訓班

以該班27期教學計畫分析如下：

(一)教學目的和要求

根據省部級領導職位的任職需要，以學習中國特色社會主義理論體系為中心，深入研究發展中國特色社會主義的重大理論與實踐，進一步提高政治素質和理論水準，加強領導能力訓練和黨性修養，提高執政能力。

(二)教學時間

教學時間為期約4個半月。

(三)課程設置和教學活動

課程可分7類，即開學典禮和入學教育、必修課程、選修課程、教學參觀、學員論壇、從政經驗交流、學習總結和畢業典禮。必修課程有6項，包括中國特色社會主義理論體系與當地實踐、原著導讀、黨的歷史經驗研究、執政經驗與領導能力訓練、中國大陸與世

界和黨性分析和社會調研。

第1項必修課程為中國特色社會主義理論體系與當代實踐課程，包括專題課24科、小組討論5次及雙向交流4次。專題課程有，馬克思主義的一脈相承和與時俱進、馬克思主義的理論邏輯和方法、中國特色社會主義理論體系研究、科學發展觀研究、解放思想、實事求是、與時俱進、中國特色社會主義道路的開創和拓展、中國社會主義改革的理論與實踐、社會主義市場經濟理論與經濟體制改革、加快轉變經濟發展方式、加快城鄉經濟社會一體化發展、走中國特色新型工業化道路問題研究、社會主義民主政治建設的前沿問題、加快建設社會主義法治國家的深層次思考、深入推進行政體制改革的路徑、改革開放以來的文化變遷與黨的文化自覺、科學發展觀中的文化視野與文化思維、社會主義和諧社會問題研究、中國特色社會主義與當代世界社會主義、當代世界格局與中國和平發展道路、新時期中國對外開放戰略的調整、新形勢下的國家安全問題、執政黨建設前沿問題研究、黨的執政方式前沿問題研究以及黨內民主建設若干熱點問題研究。基本教材則包括馬克思、恩格斯：《共產黨宣言》、《路德維希·費爾馬巴哈和德國古典哲學的終結》、《德意志意識形態～(第一章)》；鄧小平：《解放思想，實事求是，團結一致向前看》、《社會主義也可以搞市場經濟》、《黨和國家領導制

度的改革》、《在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點》、《建設有中國特色的社會主義》；江澤民：《在新的歷史條件下，我們黨如何做到“三個代表”》、《全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面》；胡錦濤：《樹立和落實科學發展觀》、《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》；黨和國家有關文件：《關於黨內政治生活的若干準則》、《中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定》、《中共中央關於加強社會主義精神文明建設若干重要問題的決議》、《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》、《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》、《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議》、《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》。另外也有輔助教材，包括《鄧小平理論基本問題》、《“三個代表”重要思想概論》、《科學發展觀學習讀本》、《執政黨建設若干問題研究》。第2項必修課程為原著導讀，專題課程有《路德維希·費爾巴哈和德國古典哲學的終結》導讀、《德意志意識形態》（第一章）導讀以及《共產黨宣言》導讀；輔助教材包括《〈馬列著作選編〉內容提要 and 注釋》。第3項必修課程為黨的歷史經驗研究，專題課程有中國共產黨奪取全國政權的歷史經驗、十一屆三中全會以前黨對中國社會主義建設

道路的探索、十一屆三中全會以來黨對中國特色社會主義道路的探索和探索中國革命和建設道路的艱辛歷程（體驗式教學），另有1次小組討論。第4項必修課程為執政經驗與領導能力訓練，專題課程有提高駕馭全局的戰略思維能力、哲學思維與領導能力、系統思想與創新能力、領導幹部如何應對新聞媒體（模擬式教學）、提高領導幹部處理公共事件的能力（案例教學）和提高領導能力和執政能力（案例教學）。第5項必修課程為當代中國與世界，課程有當代世界經濟、當代世紀科技、當代世界法制、當代世界軍事、當代世界政治、當代世界風潮、當代世界民族宗教等課程，以及“形勢與任務”報告和“當代世界”報告。輔助教材包括《當代世界經濟》、《當代世界科技》、《當代世界法制與中國法制建設》、《當代世界軍事與中國國防》、《當代世界思潮》和《當代世界民族宗教》。第6項必修課程是黨性分析和社會調研，課程內容為黨性分析與社會調研合在一起進行，先赴井冈山幹部學院或延安幹部學院進行體驗式教學。在教學中根據地點不同分別安排以下黨史專題課中的兩講：《中國特色革命道路的開闢》、《延安整風與馬克思主義中國化》、《毛澤東農村調查的理論與實踐》，結束後即分組進行社會調研。

選修課程包括“時事熱點問題”講座、全校選聽講座、電視選修課、校園網網上選修課、電子政務課以及體育課。

教學參觀課程指在教學過程中安排1-2次教學參觀(限於北京及周邊地區)。學員論壇是在教學過程中安排2-3次學員論壇。

(四) 教學方法

貫徹理論聯繫實際的方針，倡導研究式教學，發揮教師和學員兩方面的積極性，教學相長。

(五) 學習考核

考核方式為“中國特色社會主義理論體系與當代實踐”課程採取考試形式進行，學員撰寫一篇5000字的研究論文，由相關教研部(所)組織教師考評，黨性分析課程由培訓部組織考評，以及社會調研以撰寫調研報告的形式進行考查。

三、中共中央黨校半年制西藏民族幹部培訓班

以該班39期教學計畫瞭解如下：

(一) 教學目的和要求

根據任職需要和民族地區經濟社會發展需要，系統學習馬列主義、毛澤東思想和中國特色社會主義理論體系及有關知識，掌握黨的民族宗教理論和政策，加強領導能力訓練和黨性修養，提高理論修養和領導能力。

(二) 教學時間

教學時間為期約4個半月。

(三) 課程設置和教學活動

課程可分9類，即開學典禮和入學教育、必修理論課程、其他必修課、選

修課程、革命傳統和時代精神教育及社會調研、黨性分析、學員論壇、教學參觀以及學習總結和畢業典禮。必修理論課程共有三個單元，第一單元為馬克思列寧主義基本理論研究，其內容包括馬克思恩格斯的哲學思想、馬克思恩格斯的經濟學思想、馬克思恩格斯列寧的社會主義思想，另有1次小組討論和1次雙向交流。基本教材包括馬克思：《關於費爾巴哈的提綱》、《〈政治經濟學批判〉序言》(節選)、《資本論》(選編)；馬克思和恩格斯：《共產黨宣言》；恩格斯：《社會主義從空想到科學的發展》(節選)、《路德維希·費爾巴哈和德國古典哲學的終結》(二、四)；列寧：《論糧食稅》(節選)、《論合作社》、《論中共革命》。輔助教材包括《馬克思列寧主義基本問題》、《〈馬列著作選編〉內容提要 and 注釋》。第二單元為毛澤東思想基本問題研究，專題內容包括毛澤東思想的科學體系與歷史地位、毛澤東新民主主義理論、毛澤東對中國社會主義建設道路的探索、毛澤東哲學思想，另有1次小組討論及1次雙向交流。基本教材包括毛澤東：《實踐論》、《矛盾論》、《〈共產黨人〉發刊詞》、《關於正確處理人民內部矛盾的問題》(一)；黨和國家有關文件：《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議》(第七部分)，另有輔助教材《毛澤東思想基本問題》。第三單元為中國特色社會主義理論體系基本問題研究，容共有17項，包括中

國特色社會主義是當代中國的馬克思主義、中國特色社會主義理論體系研究、中國社會主義改革的理論與實踐、社會主義和諧社會問題研究、中國特色社會主義理論體系的哲學基礎、科學發展觀研究、社會主義市場經濟理論與實踐、走中國特色工業化道路問題、新農村建設問題(案例教學)、積極穩妥地推進社會主義民主政治建設、加快建設社會主義法治國家(研討和體驗式教學)、改革開放以來的文化演變與黨的文化自覺、推動社會主義文化大發展大繁榮的若干重要問題、中國特色國際戰略研究、新形勢下的國家安全問題、以改革創新精神全面加強黨的建設、黨群關係問題研究，另有4次小組討論、2次雙向交流及復習考試一周。基本教材包括鄧小平：《解放思想，實事求是，團結一致向前看》、《黨和國家領導制度的改革》、《社會主義也可以搞市場經濟》、《在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點》；江澤民：《在新的歷史條件下，我們黨如何做到“三個代表”》、《“三個代表”是我們黨的立黨之本、執政之基、力量之源》；胡錦濤：《在“三個代表”重要思想理論研討會上的講話》、《樹立和落實科學發展觀》、《在省部級主要領導幹部提高構建社會主義和諧社會能力專題研討班上的講話》、《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》；黨和國家有關文件：《中共中央關

於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》、《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》、《中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定》、《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》、《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》。輔助教材包括《鄧小平理論基本問題》、《“三個代表”重要思想概論》、《科學發展觀學習讀本》、《執政黨建設若干問題研究》。

其他必修課共有7項，包括“形勢與任務”報告、“當代世界”報告(包括當代世界經濟、當代世界科技、當代世界法制、當代世界政治、當代世界軍事、當代世界思潮、當代世界民族宗教等。)、國防教育課、中共黨史專題研究(包括延安整風與馬克思主義中國化、十一屆三中全會與偉大歷史轉折、社會主義市場經濟體制目標的確立和中國革命和建設的光輝歷程(影像教學)、領導能力訓練、西部開發開放專題研究以及民族宗教問題專題研究(包括西藏歷史若干問題研究、中共現階段的民族問題與民族政策、中共民族區域自治問題研究、中共現階段的宗教問題和宗教政策、當前西藏的反分裂鬥爭及正確認識和處理西藏的民族宗教問題)。

選修課程包括“時事熱點問題”講座、中國傳統文化專題研究、西方經濟學與管理學專題研究、政治學法學專題研究、世界經濟專題研究、戰略學專

題研究、社會學專題研究、全校選聽講座、電視選修課、校園網網上選修課、電腦課以及體育課。

革命傳統和時代精神教育及社會調研課程的內容是學員赴浦東幹部學院進行體驗式教學，結束後即進行社會調研。另外還有黨性分析課程，學員論壇及教學論壇則是在教學過程中安排2-3次學員論壇及教學參觀。

(四)教學方法

貫徹理論聯繫實際的方針，宣導研究式教學，發揮教師和學員兩個方面的積極性，教學相長。

(五)學習考核

採取三種形式進行綜合考核，第一種是必修理論課程採取考試方式進行，撰寫一篇3000-5000字的論文，第二種是選修課程中的功能表式課程採取考查的形式進行考核，學員在功能表式課程中任選一門提交一篇3000字的學習體會，最後則是社會調研課程以撰寫調研報告的形式進行考查。

四、中共中央黨校新疆地廳級民族幹部培訓班

以該班51期教學計畫探討如下：

(一)教學目的和要求

根據地廳級領導職位的任職需要和民族地區經濟社會發展需要，比較系統地學習“馬克思列寧主義基本問題”、“毛澤東思想基本問題”、“中國特色社會主義理論體系”和當代世界經濟、當

代世界科技、當代世界法制、當代世界軍事、當代世界思潮、當代世界民族宗教和各方面的必備知識，掌握黨的民族宗教理論和政策，加強領導能力訓練和黨性修養。

(二)教學時間

教學時間為期約4個半月。

(三)課程設置和教學活動

課程可分9類，即開學典禮和入學、教育必修理論課程、其他必修課程、選修課程、教學參觀、革命傳統和時代精神教育及社會調研、黨性分析、學員論壇、學習總結和畢業典禮。必修課程有三個單元，第一單元為馬克思列寧主義基本問題研究，其內容包括馬克思恩格斯的哲學思想、馬克思恩格斯的經濟學思想及馬克思恩格斯列寧的社會主義思想，另有1次小組討論及1次雙向討論。基本教材包括馬克思：《關於費爾巴哈的提綱》、《〈政治經濟學批判〉序言》(節選)、《資本論》(選編)；馬克思和恩格斯：《共產黨宣言》；恩格斯：《社會主義從空想到科學的發展》(節選)、《路德維希·費爾巴哈和德國古典哲學的終結》(二、四)；列寧：《論糧食稅》(節選)、《論合作社》、《論中共革命》。輔助教材包括《馬克思列寧主義基本問題》、《〈馬列著作選編〉容提要 and 注釋》。第二單元為毛澤東思想基本問題研究，其內容包括毛澤東思想的科學體系與歷史地位、毛澤東新民主主義理論、毛澤東對中國社會主義建

設道路的探索及毛澤東哲學思想，另有1次小組討論及1次雙向討論。基本教材包括毛澤東：《實踐論》、《矛盾論》、《〈共產黨人〉發刊詞》、《關於正確處理人民內部矛盾的問題》（一）；黨和國家有關文件：《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議》（第七部分），輔助教材有《毛澤東思想基本問題》。第三單元為中國特色社會主義理論體系基本問題研究，其容包括中國特色社會主義是當代中國的馬克思主義、中國特色社會主義理論體系研究、中國特色社會主義理論體系的哲學基礎、“三個代表”重要思想研究、科學發展觀研究、中國社會主義改革的理論與實踐、社會主義市場經濟理論與實踐、走中國特色工業化道路問題、社會主義新農村建設、積極穩妥地推進社會主義民主政治建設、推進依法行政、當前中共文化建設的重點與難點問題、社會主義和諧社會問題研究、中國特色國際戰略研究、新形勢下的國家安全問題及黨群關係問題研究。另有3次小組討論及2次雙向交流。基本教材包括鄧小平：《解放思想，實事求是，團結一致向前看》、《黨和國家領導制度的改革》、《關於政治體制改革問題》、《社會主義也可以搞市場經濟》、《在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點》；江澤民：《在新的歷史條件下，我們黨如何做到“三個代表”》、《“三個代表”是我們黨的立黨之本、執政之基、力量之源》；胡錦濤：《樹立和

落實科學發展觀》、《在省部級主要領導幹部提高構建社會主義和諧社會能力專題研討班上的講話》、《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》；黨和國家有關文件：《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》、《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》、《中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定》、《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》、《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，另有輔助教材，包括《鄧小平理論基本問題》、《“三個代表”重要思想概論》、《科學發展觀學習讀本》、《執政黨建設若干問題研究》（內部試用），而本課程也包含學員撰寫畢業論文一周。

其他必修課程包括“形勢與任務”報告、“當代世界”報告（包括當代世界經濟、當代世界科技、當代世界法制、當代世界軍事、當代世界政治、當代世界思潮、當代世界民族宗教等）、國防教育課、中共黨史專題研究、領導能力訓練、西部大開發專題研究以及民族宗教問題專題研究。

選修課程包括“時事熱點問題”講座、中國傳統文化專題研究、西方經濟學與管理學專題研究、政治學法學專題研究、世界經濟專題研究、戰略學專題研究、社會學專題研究、全校選聽講座、電視選修課、校園網網上選修課、

電子政務課、體育課。

教學參觀是指在教學過程中，配合教學安排2-3次教學參觀。革命傳統和時代精神教育及社會調研是讓學員赴浦東幹部學院進行體驗式教學，結束後即進行社會調研。另外還有黨性分析課程、學員論壇（在教學過程中，配合教學安排2-3次學員論壇）。

（四）教學方法

貫徹理論聯繫實際的方針，宣導研究式教學，發揮教師和學員兩個方面的

積極性，教學相長。

（五）學習考核

共採取三種形式進行綜合考核，第一種是必修理論課程採取考試方式進行，撰寫一篇3000-5000字的論文，第二種是選修課程中的功能表式課程採取考查的形式進行考核，學員在功能表式課程中任選一門提交一篇3000字的學習體會。最後是在社會調研課程中以撰寫調研報告的形式進行考查。

柒 結論

中國大陸的公務員制度經由1993年之《暫行條例》至2005年之《公務員法》完成立法，其間吸取了實施階段的經驗，而有許多在公部門人力資源管理的突破及發展嚐試，如本文所論及，無論是在素質甄選、激勵、監控及權利保障等面向，均有更成熟的法律建構。然而，在相較《暫行條例》及《公務員法》之內涵，亦可更進一步發現在更嚴謹的發展變遷中，黨及意識型態之角色亦更顯突出，例如：《公務員法》中之第4條，對於思想指導，基本路線及黨管幹部之原則，此均為原本《暫行條例》所未有明列，同時，對於公務員之定義範圍，《公務員法》中企圖給予更明確之規範，但亦同時將可能之黨職人員納入範疇，如第2條：「……納入國家行政

編制，由國家財政負擔工資福利的工作人員。」形成其極其特殊之公務員人事管理體制。

其次，2010年後頒布實施之《人才發展規劃綱要》，促使在所謂社會主義市場經濟制度下之對區域人才發展之重視。在對話式、專案式、實體式及政策式之合作類型發展下，長三角、東北三省、渤海灣、珠三角及海西等區域人才之整合發展概念，其結果對人力管理之成果預期能達充份交流管理之宏觀結果。同時，由東北三省區域人力資源管理現況觀察，可以發現包括公務員、專業技術人員、企業人事制度之人才智力資訊之共用，以及上海市合併原本人事局與勞動與社會保障局組建人力資源和社會保障局，並兼管醫療保險及公務員

人力，因此可以總結之在中國大陸之人才管理發展趨勢是趨於政府及市場人力資源一元化之整合規劃，以收充份有效之統籌人力運用。

第三，中國大陸人才管理在公部門及區域市場之發展外，對於黨幹部之訓練教育則仍居整體人力資源管理領域之關鍵。誠如前言，黨的角色及意識型態為其現行之整體人才管理之基礎，因此，以黨幹部作為人力管理之核心，而以其訓練課程內容作為發展過程中之政策方向指導，其相互關係，至為明確。

參考書目

- 曹志主編(1986)，中華人民共和國人事制度概要。北京：北京大學出版社。
- 詹中原(1997)：海峽兩岸行政體制之比較研究—海峽兩岸公務員制度之比較研究兼論中共公務員暫行條例實施績效評估。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，頁9-14、124-145、180-197。
- 陳振明主編(2001)：國家公務員制度。福建人民出版社。
- 徐銀貨、石佑、楊勇萍(2005)：公務員法新論。北京大學出版社，頁26、28、72-78、99-104。
- 國務院辦公廳秘書局、中央機構編制委員會辦公室綜合司編(2008)：中央政府組織機構。黨建讀物出版社，頁1-28。
- 孫柏瑛(2009)：大陸高級黨政幹部培訓模式的發展。2009高級文官培訓制度國際學術研討會，行政院人事行政局，頁117-136。
- 王通訊等(2009)：實施人才強國戰略省級區域評價實證研究。載吳江主編《第一資源》第5輯，北京：黨建讀物出版社，頁84-98。
- 丁迸(2010)：江蘇人才競爭力比較研究。海峽兩岸與區域人才合作發展論壇暨2010年科研年會，中國人事科學研究院，頁197-213。
- 王建新、劉曉峰(2010)：建立東北三省人才資源共享體系與協調機制研究。海峽兩岸與區域人才合作發展論壇暨2010年科研年會，中國人事科學研究院，頁223-225。
- 曹立鋒(2010)：區域人才開發合作的主要方式。海峽兩岸與區域人才合作發展論壇暨2010年科研年會，中國人事科學研究院，頁367-374。
- 林越靜(2010)：制定和實施區域中長期人才發展規劃須關注的若干問題。海峽兩岸與區域人才合作發展論壇暨2010年科研年會，中國人事科學研究院，頁353-357。
- 毛大立(2010)：上海人力資源服務產業發展的實踐與思考。海峽兩岸與區域人才合作發展論壇暨2010年科研年會，中國人事科學研究院，頁229-239。
- 深化幹部人事制度改革綱要：人民日報，2008年8月21日，第3版。