

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 中共「深化幹部人事制度改革綱要」的頒佈與推行

The CCP is "Guidelines for the Deepening of reform of the Cadre Personnel System"

doi:10.30390/ISC.200205_41(3).0006

問題與研究, 41(3), 2002

Issues & Studies, 41(3), 2002

作者/Author：熊自健(Tzu-Chien Hsiung)

頁數/Page：129-142

出版日期/Publication Date：2002/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200205_41\(3\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200205_41(3).0006)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



中共「深化幹部人事制度改革 綱要」的頒佈與推行

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

中共於二〇〇〇年八月頒佈施行「深化幹部人事制度改革綱要」，對人才隊伍建設提出全面的部署，訂定出各類人才的管理機制。對黨政領導人才，強調德才兼備、又紅又專，通過擴大民主，引入競爭機制，並嚴格監督、有效激勵，以擇優汰劣；對國有企業經理突出具有創業能力和創新精神，引入市場機制，落實企業用人自主權，健全激勵機制，以適應國際市場經濟激烈的競爭；對事業單位管理人才和專業技術人才，要求具有專業技術素養和市場競爭能力，推行聘用制和崗位管理制，改革收入分配制度，以適應經濟和社會發展的需要。然而中共各類領導幹部人事制度始終是堅持「黨管幹部」的原則，幹部必須服從黨的領導，為黨的路線與政策服務，不同於民主國家文官行政中立的原則。

關鍵詞：幹部人事制度、黨管幹部

* * *

壹、前 言

中共素來重視幹部，有「幹部決定一切」的說法。一九八〇年以來鄧小平積極推動幹部人事制度的改革，廢除了領導幹部的終身制，建立起幹部離休退休制度、領導幹部交流制度，提出按「革命化、年輕化、知識化、專業化」的方針選拔幹部。九〇年代後，中共在幹部人事制度的改革上有較大的突破，對幹部進行分類管理，著手建立具有中國特色社會主義的現代化人事制度。首先中共頒佈了「國家公務員暫行條例」（一九九三年）、「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」（一九九五年）等重要法令及其相關法規，初步建構出一套相當完整的具有中國特色社會主義的黨政幹部人事



制度及國家公務員制度來。同時中共深化經濟改革，逐步建立起社會主義市場經濟體制，為因應社會主義市場經濟管理人才與專業人才的需要，相應地在國有企業、事業單位的人事制度也有突破性的改革，把企業經理、事業單位管理人員與技術人員從國家幹部管理體制脫離出來，進行分類管理，實行聘用制，有些國有企業還於一九九四年按「公司法」建立現代企業人事制度，試圖培育出一支能因應社會主義市場經濟體制的人才隊伍來。至二〇〇〇年，中共深切認識到建設一支高素質人才隊伍的重要性與迫切性，中共中央總書記江澤民於二〇〇〇年六月在黨校工作會議上講話中指出：「當今和未來的世界競爭，從根本上說是人才的競爭。這種人才競爭是全面的，包括領導人才在內的各方面各層次的人才，都面臨著各種競爭和鬥爭的檢驗和考驗。歷史和現實都表明，一個政黨，一個國家，能不能培養出優秀的領導人才，在很大程度上決定著這個黨、這個國家的興衰存亡。中國的社會主義事業能不能鞏固和發展下去，中國能不能在未來激烈的國際競爭中始終強盛不衰，關鍵要看我們黨能不能培養造就一大批高素質的領導人才。如果這個問題解決的不好，我們就難以在新世紀經受住各種風險的考驗，難以實現黨和國家既定的奮鬥目標。」^①基於此一認識，中共於二〇〇〇年八月頒佈「深化幹部人事制度改革綱要」，希望藉此一改革綱要，努力於十年間建設出一支包括黨政幹部、企業經營管理幹部、事業單位管理幹部在內的優秀人才隊伍，以建立起一套與建設有中國特色社會主義經濟、政治、文化相適應的幹部人事制度，落實中共的「三個代表」（代表中國先進社會生產力發展的要求、代表中國先進文化的前進方向、代表中國最廣大人民的根本利益的要求），並為實現國民經濟和社會發展「十五」規劃提供組織保證和人才支持，以維繫中共政權的屹立長存。

「深化幹部人事制度改革綱要」所訂定的具體基本目標為：一、建立起能上能下、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；二、完善幹部人事工作統一領導、分級管理、有效調控的宏觀管理體系；三、形成符合黨政機關、國有企業、事業單位不同特點的分類管理體制，建立各具特色的管理制度；四、健全幹部人事管理法規體系，努力實現幹部人事工作的依法管理，有效遏制用人上的不正之風和腐敗現象；五、創造尊重知識，尊重人才，有利於優秀人才脫穎而出、健康成長的社會環境，實現人才資源的整體開發與合理配置。^②

從這些具體的基本目標來看，中共深切瞭解其幹部人事制度的根本問題在於：一、如何解決幹部能上能下、能進能出的問題；二、如何做好黨政機關、國有企業、事業單位不同特點的分類管理體制，三支人才隊伍一起抓的問題；三、如何在幹部人事制度中引進民主、公開、競爭的制度，培養出優秀的領導人才問題；四、如何實現幹部人事工作的依法管理，杜絕黑箱作業問題。中共在現階段制定出此「綱要」，顯示出下定決心想藉此來克治其長久以來幹部人事制度上的弊端，努力培養出符合各種單位所需的優秀領導人才，由此進一步推動政治改革，如此才能確切保障中國共產黨領導

註① 「江澤民同志在全國黨校工作會議上的講話」，人民日報（北京），2000年7月17日，版1。

註② 「深化幹部人事制度改革綱要」，人民日報（北京），2000年8月21日，版3。



的社會主義江山。以下依此「綱要」的內容，分別從黨政幹部人事制度改革、國有企業人事制度改革、事業單位人事制度改革加以評述，再予以總結其得失。

貳、黨政幹部人事制度改革

中共於一九九三年頒佈施行「國家公務員暫行條例」，初步建構出一套相當完整的具有中國特色社會主義的國家公務員制度來，隨後又陸續依此母法制定頒佈其相關法規，有「國家公務員非領導職務設置辦法」、「國家公務員職位分類工作實施辦法」、「國家公務員錄用暫行規定」、「國家公務員考核暫行規定」、「國家公務員職務升降暫行規定」、「國家公務員職務任免暫行規定」、「國家公務員獎勵暫行規定」、「國家公務員培訓暫行規定」、「國家公務員任職回避和公務回避暫行辦法」、「國家公務員辭職辭退暫行規定」、「國家公務員職位輪換暫行辦法」、「國家公務員申訴控告暫行規定」等，進一步完善中共國家公務員制度。^③中共國家公務員制度的建立，為其政治改革中重要的一環，體現出中共實行幹部分類管理的原則，把各級行政機關與國有企業、國家事業單位的人事管理區隔開來，自成一體系。與中共傳統的幹部人事制度相比，此新建立的國家公務員制度有其明顯進步的地方：

一、增強激勵競爭機制。新制度規定新錄用國家公務員，實行公開、平等、競爭考試，擇優錄用；對國家公務員進行嚴格考核，並把考核結果作為職務升降、獎懲、調整工資級別的依據；對非領導職務和一般職位實行競爭上崗。這對以往分發制、用人不正之風、吃大鍋飯的方式是一大改變，更能發揮出國家公務員的積極性與創造性。

二、建立新陳代謝機制。新制度健全了考試錄用、退休、辭職、辭退等制度，實行部分職務的聘任制和領導班子的任期制，以及對各層級職務的最高任職年齡做出限制等。這比以往幹部能進難出、能上難下、能高難低是一大進步，有利於梯隊接班。

三、實行依法管理制度。新制度在國家公務員管理上的各個環節，如錄用、考核、職務升降、職務任免、獎勵、培訓、回避、交流、辭職辭退、工資保險福利等，都有法可依，依法管理。這比以往的幹部人事管理缺乏大家共同遵守的法律是一大進步，更為公平合理。

總的來說，中共新的國家公務員制度，比以往的幹部人事管理更為公平合理，更能發揮出國家公務員的積極性與創造性，為其政治改革的重要成果之一。但它與西方文官制度相比較，則充分突顯出中國特色社會主義的國家公務員制度的特色來：

一、中共國家公務員制度的建立，是為貫徹黨的基本路線服務並提供組織保證的，這與西方文官制度標榜的文官「政治中立」，具有本質的區別。

二、中共堅持「黨管理幹部原則」，堅持黨的組織領導，這與西方文官管理獨立於黨派之外、任何政黨不得干預的體制，具有本質的區別。

註③ 有關中共國家公務員制度的相關法規，請參看林文軒著，*中共實施國家公務員制度之研究*（台北：行政院大陸委員會，民國八十六年），附錄一至附錄八，頁479～530。



三、中共堅持德才兼備、又紅又專的用人標準，這同西方文官制度用人的價值取向及其技能偏向，具有重大的區別。^④

一九九五年中共頒佈「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」，^⑤對副縣（處）級以上的黨政領導幹部的選拔任用，建立起規範與制度，進一步完善中共的國家公務員制度和黨的領導作用。此條例明確規定選拔任用黨政領導幹部，必須堅持：一、黨管幹部的原則；二、德才兼備、任人唯賢的原則；三、群眾公認、注重實績的原則；四、公開、平等、競爭、擇優的原則；五、民主集中制的原則；六、依法辦事的原則。並規定選拔任用黨政領導幹部的程序為：民主推薦提出考察對象→組織考察組，採取個別談話、民主評議、民意測驗、實地考察、專項調查等方法考察黨政領導幹部人選→在黨委決定呈報之前進行醞釀→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。此外，此條例還明確規定黨政領導幹部的交流制度、回避制度、辭職制度等。「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」的頒佈施行，改進中共領導人員的素質，但也充份顯現出中共「黨管幹部」、「以黨領政」的特質，各級黨政領導幹部必須經由黨委選拔任用，以貫徹黨的路線與政策。

一九九九年中共頒佈「關於進一步做好公開選拔領導幹部的通知」，進一步加大公開選拔的力度，逐步規範領導幹部公開選拔的工作程序。從一九九五年至二〇〇〇年中國大陸三十一個省（區、市）都開展了公開選拔領導幹部的工作，選拔了地廳級領導幹部七百餘人，縣處級領導幹部七千餘人。^⑥更值得注意的是有些地區試行領導幹部任前公示制；黑龍江省於一九九七年底開始公示制試點工作，一九九九年八月制定「黑龍江省黨政領導幹部任前公示制暫行辦法」，在全省推開；江蘇省亦於一九九七年進行公示制試點，並迅速擴大到全省五十多個縣、市，二〇〇〇年六月江蘇省委制定「江蘇省領導幹部任前公示制暫行規定」，在全省推行。^⑦

中共於二〇〇〇年八月頒佈施行「深化幹部人事制度改革綱要」，總結經驗，並對黨政幹部人事制度提出進一步的改革，以通過擴大民主，引入競爭機制，促使優秀人才脫穎而出，推進黨政領導幹部能上能下為重點。其重要的具體的措施為：

一、完善民主推薦、民意測驗、民主評議制度。把民主推薦做為確定考察人選的必經程序，適當廣大參與人員的範圍，改進民主推薦的方法。在幹部考核中普遍運用民意測驗、民主評議的方法。探索將民主推薦、民意測驗、民主評議的結果適時適度公開的做法。凡是群眾多數不贊成的幹部，不能提拔任用。

二、推行黨政領導幹部任前公示制。在三至五年內，地廳級以下領導幹部的選拔

註④ 徐理明主編，中國幹部人事管理（上卷）（北京：中國人事出版社，一九九八年），頁255。

註⑤ 「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」收編在林文軒著，中共實施國家公務員制度之研究（台北：行政院大陸委員會，民國八十六年），頁543～556。

註⑥ 「全國公開選拔領導幹部工作步入正軌」，人民日報（北京），2000年7月10日，版4。

註⑦ 「減少用人上的失察失誤－領導幹部任前公示制度述評」，人民日報（北京），2000年8月4日，版4。



任用，普遍實行任前公示制。

三、推行公開選拔黨政領導幹部制度。逐步提高公開選拔的領導幹部在新提拔同級幹部中的比例。加快全國統一題庫建設，完善公開選拔工作的配套措施。

四、健全黨政領導幹部選舉制度。改進人民代表大會、黨代表大會的選舉工作，積極探索在差額選舉的條件下堅持黨管幹部原則、充分發揚民主的方法。總結和推廣一些地方擴大基層民主。

五、實行黨政領導職務任期制。抓緊制定任期制法規；完善選任幹部的任期制；縣以上的委任制領導幹部也要逐步實行任期制。

六、實行黨政領導幹部任職試用期制度。對新提拔擔任黨政領導幹部的委任制幹部，逐步實行試用期制，考核勝任者正式任職，不勝任者解除試任職務。

七、實行黨政領導幹部辭職制度。制定實施辦法，建立和完善黨政領導幹部自願辭職、責令辭職、引咎辭職等制度。

八、完善調整不稱職、不勝任現職幹部的制度和辦法。對不稱職、不勝任現職或相形見绌的幹部，除按規定免職、降職外，可實行待崗制，或採取改任非領導職務、下崗學習、離職分流等多種辦法予以調整，妥善安置。

九、中層領導職務出缺，提倡採用競爭上崗方式確定任職人選。對部分領導職位試行職務聘任制，對技術性職位試行聘用制。

十、試行巡視員制度，嚴肅查處用人中的違紀違法案件。建立幹部選拔任用工作責任制，探索實行用人失察失誤責任追究制度。^⑧

針對以上這些深化黨政幹部人事制度改革的措施，中共組織部部長曾慶紅指出，要把解決幹部能上能下問題作為深化幹部人事改革的著力點和突破口，工作重點有：

一、以擴大民主為改革方向，進一步提高幹部工作的公開程度和透明度。擴大幹部工作中的民主，是解決幹部能上能下問題的重要措施，也是克服用人上的不正之風和腐敗現象的有效途徑。一要進一步擴大群眾的知情權、參與權、選擇權和監督權，要認真貫徹群眾公認的原則；二要積極推行地廳級領導幹部公開選拔和競爭上崗制度；三要發揚黨內民主，最好在黨委討論任免幹部時實行無記名投票制。

二、以解決幹部「能下」為工作重點，進一步加大改革攻關力度。「綱要」就解決幹部能下問題提出建立任期制、任職試用期制、辭職制度、部分領導職務聘任制，要抓緊建立起這些制度。同時要抓緊解決幹部能下問題的各項配套措施，如：實行待崗、轉崗學習、離崗分流等辦法安置下崗的領導幹部，並完善失業、養老、醫療等社會保障體系，提供必要的生活保障。^⑨

二〇〇一年五月中共頒佈「2001年～2005年全國幹部教育培訓規畫」，作為「深化幹部人事制度改革綱要」的配套措施，其中要求嚴格執行領導幹部先培訓後上崗和在職定期進修的制度，把培訓學習的情況作為選拔任用幹部的重要依據。其具體措施

註⑧ 同註①。

註⑨ 曾慶紅，「認真落實三個代表的要求為建設素質幹部隊伍提供制度保證」，求是（北京），2000年第16期（2000年8月16日），頁6～7。



有：縣以上的領導幹部每五年不少於三個月到黨校、行政學院培訓進修，中央組織地廳級和省部級領導幹部一千人出國學習考察，建立領導幹部理論學習考核制度等。^⑩

叁、國有企業人事制度改革

中共十一屆三中全會以來，以進行經濟體制改革為其施政的重點，隨著經濟體制改革的逐步深入，國有企業也進行相應的改革與調整，逐步打破了國有企業統包統管統配的黨政機關人事管理方式，改為廠長（經理）負責制，其在人事制度相應的改革措施有：一、企業廠長（經理）的產生，由上級主管部門任命廠長（經理）的單一模式，改為主管部門根據企業的情況實行選任、聘任、委任等多種形式並存的任用制度；廠長（經理）實行任期制，每屆任期三至五年，期滿辦理續任、續聘或免職、解聘。二、副廠長、總工程師、總經濟師、總會計師由企業廠長（經理）提名或企業黨組織推薦，提請主管部門委任或聘任，或主管部門授權，由廠長（經理）徵得企業黨組織同意後聘任報主管部門備案；特大型企業之副廠長、三總師也可由主管部門任命。三、中層行政管理人員由企業廠長（經理）提名或企業黨組織推薦，企業人事部門考察，廠長（經理）在聽取企業黨組織意見後任免。^⑪中國大陸這種國有企業廠長（經理）負責制下的幹部人事制度，強調了中共黨管幹部的政治原則，又想結合廠長（經理）管人與管事的一致效率原則，形成了黨委領導下的廠長（經理）負責制，雖然它在改革初期取得了一定的成效，但它並不能使大多數的中國大陸國有企業脫胎換骨，在市場經濟的激烈競爭下贏得利潤存活下來，中共必須更進一步大刀闊斧的改革，才能讓其國有企業起死回生。

一九九三年十二月中共頒佈「公司法」，一九九四年七月開始施行，中共選了百家國有企業進行試點，試圖依「公司法」建立起現代企業的管理體制，把國有企業人事制度的改革帶入新的里程。中共的新思路為：根據「政企分開」的原則，把企業幹部與國家公務員分開，進行分類管理，國有企業人事管理不再套用國家幹部概念；建立董事會領導下的經理負責制，把政府對企業的直接管理變為間接管理，更加資本主義化。依中共的「公司法」規定，公司制企業為法定財團法人，所有權與經營權分開，其組織機構為：一、股東會。由全體股東組成，為公司的權力機構，股東的資格由其投資的事實而自然取得；股東會行使決定公司的經營方針和投資計劃，選舉和更換董事等職權。二、董事會。由股東會選出的董事組成，董事長和副董事長由董事會以全體董事的過半數產生，董事會對股東會負責。董事會行使召集股東會、執行股東會決議，決定公司的經營計劃和投資方案，聘任或解聘公司經理等職權。三、監事會。由股東代表和公司職工代表組成，行使檢查公司財務，監督董事、經理的不法行為等職權。四、經理。由董事會聘任或解聘，對董事會負責。經理行使主持公司生產經營管

註⑩ 「2001年～2005年全國幹部教育培訓規畫」，人民日報（北京），2001年5月11日，版6。

註⑪ 同註③，頁314～315。



理工作，組織實施公司年度經營計劃和投資方案，擬定公司內部管理機構設置方案、管理制度，聘任或解聘除董事會聘任或解聘以外的負責管理人員等職權。^⑫中共「公司法」的這套企業管理體制基本上是移植自現代資本主義，與現代資本主義國家通行的企業管理體制接軌。

依據「公司法」，國有公司制企業中董事會、監事會人員的任用管理，與企業經理人員、管理人員、專業技術人員的任用管理，分別採取不同的方式。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、監事、董事長、副董事長或執行董事。而國有公司制企業的經理則由董事會聘任或解聘，副經理、財務負責人由經理提請董事會聘任或解聘，企業管理人員和專業技術人員實行聘用制，簽訂聘用合同，由企業自主管理。^⑬

「公司法」施行後，中國大陸的國有企業，分成了國有公司制企業和國有非公司制企業兩種，各有一套人事制度，但其所有權均屬於國家，均受國家監督。中共對國有企業人事管理的監督以企業黨組織的監督和企業工會對企業人事管理的監督最具特色。企業黨組織對國有企業人事管理的監督主要是保證貫徹執行中共的政策與路線，推薦國有企業重要領導人選等；企業工會對國有企業人事管理的監督則是有權定期評議企業領導人並提出獎懲的建議，有權對國有非公司制企業的廠長（經理）提不信任案，有權向國有公司制企業董事會提出對董事或經理的不信任案等。^⑭中共對國有企業人事管理的監督體現出黨的領導及社會主義國家職工地位的特色。

儘管中共對國有企業進行逐步深入的改革，先後建立了廠長（經理）負責制與公司制兩套國有企業人事制度，但其成效仍然有限，國有企業仍是問題重重，尚未能完全適應市場經濟激烈的競爭，特別是加入 WTO 後激烈的國際競爭。中共有鑑於此，於是在二〇〇〇年頒佈「深化幹部人事制度改革綱要」中，提出對國有企業人事制度進一步的改革，其重要的措施有：

一、取消國有企業和企業領導人員的行政級別，研究制定國有企業領導人員享受有關待遇的相關辦法。

二、實行產權代表委任制和公司經理聘任制，通過組織推薦、公開招聘、民主選舉、競爭上崗等多種方式產生國有企業領導人員人選，擇優任用。逐步建立企業經營管理人才評價推薦中心等中介機構。

三、對國有企業領導人員實行年度考核和任期考核，研究制定國有企業領導人員業績考核評價指標體系，建立國有企業領導人員的業績檔案。

四、研究制定經營管理者收入與企業經營業績掛鉤的具體辦法，探索推行年薪制、持有股權等分配方式。

註⑫ 「中華人民共和國公司法」，收編在王洪武主編，股分公司實務全書附錄（北京：學苑出版社，一九九九年），頁 851～861。

註⑬ 同註③，頁 316～317。

註⑭ 同註③，頁 319。



五、強化監督機制。推行財務總監委派制度，建立國有企業重大決策失誤追究制度，實行國有資產經營責任制和國有企業領導人員任期經濟責任審計。

六、全面推行管理人員和專業技術人員聘任制，落實企業用人自主權。^⑤

綜觀上述深化國有企業人事制度改革措施，它是以建立和建全國有企業領導人員的選拔任用、激勵、監督、考核機制為重點，使大陸的國有企業更加資本主義化，以適應市場經濟體制，尤其是要因應加入 WTO 後的全球化市場競爭態勢。中共已認識到企業經理是一個特殊的專門人才，破除了企業經理與行政官員都是國家幹部的觀念，他們是不能根據行政級別進行對調的，也不必使用行政級別來畫分企業經理的等級；對企業經理的評判，歸根到底是由市場決定的，必須經由市場競爭來擇優汰劣、激勵懲處，只有通過市場機制選拔淘汰出優秀的經理人才，如此才能使國有企業在全球化激烈的市場競爭中贏得利潤，存活下來，逐步壯大。

肆、事業單位人事制度改革

在中共的體制下，「事業」是與「企業」相對而言的，「事業」是指沒有生產收入、所需經費由國庫支出的社會工作；「事業單位」是指受國家行政機關領導，沒有生產收入，由國家經費開支，不實行經濟核算，提供非物質生產和勞務服務的社會組織，主要包括科學、教育、文化、衛生、體育等部門和單位，如學校、醫院、演藝團體、研究機構等，其活動與領域遍及社會生活的各個方面。^⑥自一九七九年中共進行經濟體制改革後，隨著社會主義市場經濟逐步深化，各類事業單位的管理體制也逐步面向市場，於一九八五年起進行相應的改革，先後頒佈施行了「關於科學技術體制改革的決定」（一九八五年）、「關於教育體制改革的決定」（一九八五年）、「關於藝術表演團體的改革的意見」（一九八五年）、「關於衛生工作改革的若干規定的報告」（一九八五年）、「關於體育體制改革的決定」（一九八六年）等，就各類事業單位管理體制改革的意義、目標、方針、任務、途徑和對策作出了部署，實行了承包經營責任制、所長負責制、藝術家負責制、總編負責制、包干制等，並採取「創收」、「讓利」、「免稅」等措施，擴大了各類事業單位的人、事、財、物各項管理自主權，增強事業單位自我發展和適應環境變化的能力和活力。^⑦而在事業單位人事制度的改革上，按分類管理原則，把事業單位管理人員與專業技術人員從國家幹部管理體制中分離出來，建立符合事業單位特點的人事制度；其中最為重要的有：

一、一九八五年試行專業技術職務聘任制，一九八六年推廣至全中國大陸，頒佈施行「關於實行專業技術職務聘任制的規定」。按規定：受聘擔任某一專業技術職務的人員，必須具備履行相應職責的專業資格；這一資格的獲得，是由國家授權的專業

註⑤ 同註①。

註⑥ 黃恆學著，中國事業管理體制改革研究（北京：清華大學出版社，一九九八年），頁2。

註⑦ 同上，頁23～26。



評審會對申請人進行認定、評定，或通過國家統一考試後授予。各事業單位行政領導聘任專業技術職務，必須根據工作需要和崗位設置，從獲得任職資格的人員中擇優聘任，簽定任期目標合同，在任期屆滿前一個月，行政領導根據考核結果和需要提出是否續聘。^⑮

二、推行職業資格證書制度。確立執業資格必須通過國家統一考試取得，發給證書，取得資格者必須定期註冊；未按規定註冊者，執業考試成績不再有效，脫離崗位二年以上者，取消其註冊，若要重新註冊，必須要再次通過執業資格考試。建立職業資格制度的專業有：飛機、船舶、律師、公證、醫師、會計師、工程師、建築師、藥師等。^⑯

三、博士後研究制度。一九八五年首次批准七十三個高校和科研機構設立 102 個博士後科研流動站，爾後逐年擴大，廣泛吸收留學人員回國從事科研工作。^⑰

一九八五年以來事業單位管理體制的改革取得了初步的成效，把專業技術人員從國家幹部中分離出來，建立符合專業技術人員的管理辦法，增強事業單位自我發展和適應環境變化的能力和活力。但相較於國有企業在一九九四年「公司法」後的大幅改革，中共在事業單位管理體制的改革顯得落後，需要急起直追，以適應社會主義市場經濟的發展。於是中共在一九九五年底召開事業單位機構和人事制度改革工作會議，人事部長宋德福提出「確立科學化的總體佈局、堅持社會化的發展方向、推行多樣化的分類管理，實行制度化的總量控制」改革思路，繼續走「脫鉤、分類、放權、搞活」的路子。宋德福強調事業單位要按「政事分開的原則」進行總體佈局，走向社會化，其在人事制度上改革重點為：一、今後事業單位機構不再確定行政級別，研究提出不同於行政機構級別的事業單位規格；二、打破事業單位行政領導職務終身制和單一委任制，採取直接聘任、招標聘任、選舉聘任、委任等多種形式；三、賦予事業單位中層人事管理自主權，完善事業單位用人制度和工資分配制度，引進競爭機制和激勵機制；四、試行職員制度，研究提出職員的等級劃分標準、任職條件等。^⑱

儘管一九九五年底中共提出深化事業單位管理體制改革的新構想，但施行以來步調緩慢，有不少困難。有鑑於此，中共於是在二〇〇〇年頒佈「深化幹部人事制度改革綱要」中，再提出對事業單位人事制度進一步的改革，其重要的措施有：

一、全面推行聘用制度，簽訂聘用合同，明確雙方的責任、權利和義務，制定「事業單位聘用制條例」。

二、建立和推行崗位管理制度。建立和健全事業單位領導人員的任期目標責任制，加強對任期目標完成情況的考核，在選拔任用領導人員中引進競爭機制，視情況分別實行聘任、選任、委任、考任。明確專業技術崗位職責、任職條件和聘任期限，競聘

註⑮ 同註③，頁 270～282。

註⑯ 同註③，頁 282～285。

註⑰ 同註③，頁 285～290。

註⑱ 張傳亞，「事業單位取消級別後怎麼辦—訪人事部部长宋德福」，光明日報（北京），1995 年 12 月 2 日，版 1。



上崗，擇優聘用。對醫師等專業技術崗位，推行執業資格註冊管理制，建立公開、公平、公正評價機制。

三、事業單位的管理人員實行職員制度，制定「職員條例」，規範職員的聘用和管理。

四、實行按崗定酬、按任務定酬、按業績定酬的分配辦法，逐步形成重實績、重貢獻，向優秀人才和關鍵崗位傾斜的分配激勵機制。

五、完善專業技術人才獎勵表彰制度；採取有效措施，吸引海外留學人員回國服務；制定優惠政策，鼓勵和吸引各類人才向西部流動。

從這些措施看，大多是以總結經驗全面推廣為主，鮮有新出台的革新措施，重點還是在把事業單位管理人員與專業技術人員從國家幹部中脫離出來，另訂一套人事管理體制，顯示出以往具體落實改革不普及，但也再度表明中共要改革事業單位管理體制的決心。大陸學者認為，中共改革事業單位管理體制的最大難題在於事業單位大多沒有生產收入，不實行經濟核算，不是以營利為導向的機構，且又太過龐大與複雜，不能全用企業管理的方式處理，必須針對不同性質的事業單位分類訂定出改革方案。大陸學者指出：中國大陸的事業單位，從財政渠道看，可分為全額撥款、差額撥款、自收自支三類；從社會職能看可分為基礎結構型、社會公益型、服務型三類。基礎結構型指承擔重要社會職能，社會效益高，直接經濟效益不明顯的事業單位，如學校等，一般為全額撥款。社會公益型事業單位可分為兩種，一種是完全為社會提供服務的單位，如氣象局等，一般為全額撥款；另一種是社會效益與經濟效益並重，但以社會效益為重點的部門，如醫療衛生等，一般為差額撥款。服務型事業單位指強調社會效益的前提下，經濟效益較為明顯的單位，如報社出版社等，一般為自收自支。大陸學者提議對全額撥款事業單位要嚴格控制；對差額撥款事業單位適度開放，鼓勵其向企業化過渡；對自收自支事業單位要儘量搞活，賦予其與企業相同的人事管理權。^②也有大陸學者提議將部分事業單位逐步推向市場，實現事業產品和服務的商品化，轉為企業組織，而無法實現商品化的公益性事業，也不必由國家包辦，可以採取公辦民助、民辦公助、民間舉辦等方式，從而有效縮小國家的事業職能範圍，進一步落實政事職能分開。^③由此看來，如何針對中國大陸龐大複雜的事業單位進行細緻的分類管理，訂定符合各事業單位特質的人事管理制度，應是中共在事業單位中進一步落實「深化幹部人事制度改革綱要」的重點工作了。

伍、改革之體現及其得失一代結語

從上述中共的「深化幹部人事制度改革綱要」中，我們看到中共以推進幹部能上能下、能進能出為重點，試圖做好黨政機關、國有企業、事業單位不同特點的人事分

註② 萬儀，「事業單位人事制度改革綜觀」，轉載於人民大學復印報刊資料，中國政治（北京），1996年第10期，頁83～85。

註③ 同註①，頁184～187。



類管理體制，把三支人才隊伍一起抓，為實現國民經濟和社會發展「十五」規劃提供組織保證和人才支持。基於對建設高素質人才隊伍的高度重視，中共在「深化幹部人事制度改革綱要」，對人才隊伍建設提出全面的部署，訂定出各類人才的素質要求與管理機制。對領導人才堅持黨管幹部的原則，強調德才兼備、又紅又專，通過擴大民主，引入競爭機制，並嚴格監督、有效激勵，以擇優汰劣；對國有企業經理突出具有創業能力和創新精神，引入市場機制，落實企業用人自主權，健全激勵機制，以適應國際市場經濟激烈的競爭；對事業單位管理人才和專業技術人才，要求具有專業技術素養和市場競爭能力，推行聘用制和崗位管理制，改革收入分配制度，以適應經濟和社會發展的需要。值得注意的是，推行深化幹部人事制度改革工作是由中共組織部部長曾慶紅負責，曾慶紅必定會全力以赴，爭取政績，培育班子，好於二〇〇二年中共「十六大」後進入第四代最高領導集體。

「深化幹部人事制度改革綱要」頒佈已一年，在具體的黨政領導幹部人事制度改革上，推行的情形為：

一、二〇〇一年一月中共中央組織部、國務院人事部頒發「關於推行黨政領導幹部任前公示制的意見」，對公示的對象、範圍、內容、方式、時間和程序作了明確的規定。凡提拔擔任地廳級以下（含地廳級）委任制黨政領導職務的擬任人選，都應列為公示對象；選任制幹部的推薦提名人選、非領導職務改任同級領導職務的人選也可列為公示對象。公示內容一般包括姓名、性別、出生年月、籍貫、學歷學位、現任職務、工作簡歷等。公示的方式一般通過報紙、電視、張榜通告等方式公告。公示的程序為：（一）黨委（黨組）研究確定擬任人選後，以一定方式予以公示；（二）以組織（人事）部門為主受理群眾意見；（三）調查核實群眾反映的問題，並向署名或當面反映問題的群眾反饋調查核實結果；（四）根據調查核實情況提出處理意見，決定是否實施對幹部的任用，並予以公佈。②黑龍江省、江蘇省早從一九九七年就開始進行黨政領導幹部任前公示制的試點工作，並於一九九九年八月制定「黑龍江省黨政領導幹部任前公示制暫行辦法」，二〇〇〇年六月制定「江蘇省領導幹部任前公示制暫行規定」，在全省推行；至二〇〇〇年六月黑龍江省已公示處科級黨政幹部 7,712 人，其中 91 名幹部因群眾反映較大，受到暫緩或取消任職處理；③江蘇省已公示各級幹部 6,564 人，其中 203 人因群眾反映較大，查實後取消了任用資格。④北京市於一九九九年試行幹部任前公示制，二〇〇〇年三月在所有區縣推廣，至二〇〇〇年八月共有 222 名局處級幹部通過任前公示後上任，2 名因群眾強烈反對未得任用。⑤「深化幹部人事制度改革綱要」出台後，廣東省於二〇〇〇年十月制定「廣東省幹部任前公示試行辦法」進行試點，於二〇〇一年底前全面推行。⑥

註② 「推行黨政領導幹部任前公示制」，人民日報（北京），2001 年 2 月 1 日，版 4。

註③ 「黑龍江大力推行黨政幹部任前公示」，人民日報（北京），2000 年 6 月 27 日，版 2。

註④ 「江蘇全面推行幹部任前公示制」，人民日報（北京），2000 年 10 月 26 日，版 3。

註⑤ 「北京推行幹部任前公示制」，人民日報（北京），2000 年 8 月 18 日，版 4。

註⑥ 「廣東試行省管幹部任前公示」，人民日報（北京），2000 年 10 月 24 日，版 13。



二、一九九八年中共中央組織部、國務院人事部頒發「關於黨政機關推行競爭上崗的意見」後，中國大陸各地都制定了相應的具體實施方案，與機構改革相結合，解決機構設置和幹部去留的問題。許多地方在制定實施意見時，對競爭上崗的所有環節都予以公開，包括條件、職位、報名、筆試成績、面試成績、民主推薦或測評結果、考核結果。湖北宜昌市對各環節的分值為：筆試成績10%~20%、演講答辯20%~30%、民主推薦或測評成績10%~20%、組織考察成績30%~40%，並跟據不同的情況對通過競爭上崗的幹部分別實行任期制、試用期制、聘任制、聘任合同制。^⑨廣西省於一九九八年、二〇〇〇年各拿出三十個廳級領導幹部進行公開選拔、競爭上崗。^⑩至二〇〇〇年四月中國大陸有近五萬個機關單位實行了競爭上崗，用於競爭上崗的職位近三十五萬個，報名參與競爭上崗的各機關幹部達八十多萬人。^⑪「深化幹部人事制度改革綱要」頒佈施行後，雲南全面推行處級領導幹部競爭上崗，省政府82%的處級領導幹部實行競爭上崗，每個職位平均有2.43人競爭。^⑫山東省有940個中層領導職位競爭上崗，1,200多名處級幹部在競爭中上崗，300名處級幹部離崗。^⑬

三、進行建立幹部引咎辭職人事制度的試點。江蘇省泗洪縣和黑龍江省海林市分別於一九九九年底、二〇〇〇年初，制定了「關於領導幹部引咎辭職的暫行規定」，先在科級幹部中進行試點。江蘇省泗洪縣組過民主測評、調查核實、審核討論後，四名正科級、十三名副科級領導幹部，主動引咎辭職。^⑭中共中央組織部將總結經驗，全面推行。

四、二〇〇一年八月中共中央組織部、國務院人事部頒發「進一步加強管理嚴肅幹部人事工作紀律」，為深化幹部人事制度改革，提出了一系列的管理和預防措施，嚴格依法行政，杜絕不法與腐敗行為。^⑮

中共組織部副部長張柏林檢討了「深化幹部人事制度改革綱要」頒佈施行以來的得失，在黨政領導幹部人事制度改革上，其好的勢頭為：一、逐步普及地廳級領導幹部的公開選拔、競爭上崗、任前公示等制度，選拔出相當的優秀人才；二、已制定出「黨政領導幹部任職試用期暫行規定」，並著手研究制定領導幹部任期制、聘任制、辭職制，全力解決領導幹部「能下」的問題；三、一些地方在民主評議和幹部考核中，對評為不稱職的幹部，採取免職、降職、待崗、改任非領導職務等多種辦法予以調整，反應很好；四、進行試點省部以下黨委討論決定任免幹部時採無記名投票制，選拔省以下黨政一把手由上級黨委全委會採無記名投票表決制。但同時也呈現出一些問題來，有：一、在領導幹部的公開選拔、競爭上崗工作上，對幹部的思想政治素質、業務素

註⑨ 「全國各地大力推行領導幹部競爭上崗」，人民日報（北京），2000年7月25日，版3。

註⑩ 「廣西大刀闊斧改革幹部制度」，人民日報（北京），2000年3月3日，版13。

註⑪ 「全國近五萬個機關單位實行競爭上崗」，人民日報（北京），2000年8月9日，版4。

註⑫ 「雲南省政府推行處級幹部競爭上崗」，人民日報（北京），2000年11月21日，版3。

註⑬ 「山東省政府直機關幹部競爭上崗」，人民日報（北京），2001年6月3日，版3。

註⑭ 「引咎辭職：幹部能下新途徑」，人民日報（北京），2000年12月12日，版3。

註⑮ 「進一步加強管理嚴肅幹部人事工作紀律」，人民日報（北京），2001年8月21日，版3。



質和領導能力的測試和評價還不科學、準確，程序和辦法還不規範；二、考核指示體系不科學，方法不完善，形式單一，有的不按程序辦事，甚至弄虛作假，致使考核失真失實，導致用人失察失誤。^⑤

筆者認為，中共落實「深化幹部人事制度改革綱要」後，將對中共黨政幹部的政治生態產生深遠的影響：

一、中共黨政領導幹部的改革是在堅持黨管幹部的原則下，引進公開、平等、競爭、擇優、群眾公認等改進黨管幹部的辦法，將使中共組織部門在選拔中低層領導幹部的工作職能與方式產生變化。中共組織部門將由知人善用的伯樂角色，變成比賽規則的制定者和裁判員的角色；同時由重選拔輕監督轉變為選拔和監督並重，加強對領導幹部的監督和對幹部選拔任用工作的監督。

二、中共黨政幹部人事制度改革為中共政治改革中重要的一環，改革成功將大力促進中共黨政領導幹部的新陳代謝，有利於梯隊接班，維繫其政權的穩定。同時中共在黨政幹部人事制度上將是依法管理，公平競爭，能上能下，這將使中共黨政幹部更能發揮出積極性和創造性，增強國力。

三、中共黨政領導幹部將分為兩個系統，一個是地廳司局以下的中低層領導幹部，他們將大都是歷經公開選拔、競爭上崗贏得領導職位的，他們將以專業才能、業績、公關、形象為導向，力爭在中共官場上步步高昇，淡化以往重經營關係、講派系的官場文化；另一個是副省部級以上的黨政高層領導幹部，他們基本上仍是由中共最高層提拔任命的，因此他們將在注重自己的專業才能、業績、公關、形象之餘，會更加著重經營與中共最高層之間的個人關係。然而中共這兩個系統的黨政領導幹部，仍是依「黨管幹部原則」產生的，都要服從黨的領導，貫徹黨的路線，還是明顯的不同於西方文官制度中「政務官」與「事務官」的區分。西方的政務官是因應民主國家定期改選國家領導人產生的，他們是經由普選所產生國家領導人的政府團隊，執行國家領導人的政策，向國家領導人及其政策負責，是由選民定期檢驗決定去留的；而事務官是經由考試錄用產生，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。相形之下西方的文官制度更能體現出責任政治來，而如何促使中共省部級以上的高層領導幹部更加落實責任政治，由人民檢驗決定去留，將成為中共黨政領導幹部人事制度改革更為重要的工作。

至於國有企業人事制度改革，中共是想把黨管幹部原則和董事會依法選擇經營管理者以及經營管理者依法行使用人權結合起來，用心甚深，但中國大陸的國有企業，在中共加入WTO後，能否經受住各種競爭和鬥爭的檢驗和考驗，還有待實踐來檢驗。

* * *

（收件：90年10月19日，修正：90年11月19日，再修正：91年2月18日，接受：91年2月21日）

註⑤ 張柏林，「努力建設一支高素質的領導人才隊伍」，中國人事報（北京），2001年5月22日，版2；轉載於人民大學復印報刊資料，中國政治（北京），第2001年第6期，頁68。



The CCP is “Guidelines for the Deepening of Reform of the Cadre Personnel System”

Hsiung tzu-Chien

Abstract

In August 2000, Mainland China enacted the “Guidelines for the Deepening of the Reform of the Cadre Personnel System” to bring about a comprehensive talent pool and establish the mechanisms for human resources administration. For political and party leaders, the emphasis is on capability as well as ethics. They should be both “red” and professional. Through expansion of democracy, the introduction of competitive mechanisms, and emphasis on oversight, this policy aims to provide effective encouragement and establish a system of recruitment and selection. For managers of state-owned enterprises, the emphasis is on entrepreneurship and innovation and their ability to introduce market mechanisms, carry out institutional autonomy in personnel decisions, and create better incentive mechanisms to help adjust to the fierce competition in international market economy. Of the professional technical staff, it demands professionalism and competitiveness in the market economy. It also promotes the establishment of an employment and administrative system of the work unit and the reform of income distribution to accommodate the needs of economic development. However, the CCP still clings to the principle of the “nomenklatura system” -i.e., cadres have to be submissive to the leadership of the party and serve the lines and policies of the party instead of following the principle of bureaucratic neutrality.

Keywords: cadre personnel system; nomenklatura system

