

出國報告（出國類別：訪視）

②

## 中共幹部管理與培訓制度的創新

③

服務機關：政大政治系

姓名職稱：蔡文軒

派赴國家：中國大陸

出國期間：2012/5/25-2012/5/28

報告日期：2012/6/30

## 報告內容摘要

本次在上海進行訪問，主要是和浦東幹部管理學院的學者、訪問學者與基層幹部，進行一些諮詢。訪談重點放在幹部管理體制的創新，包括後備幹部培訓機制、幹部人事檔案制度的管理、幹部培訓制度的制訂與考核。這些珍貴的訪談資料，本人可以將之放置在目前正在撰寫的一篇文章，增加一些實證的基礎。此外，透過訪談資料，我也發現一些西方學界對於大陸幹部管理制度的誤解，同樣可以在該文來做澄清與討論。

## 目 次

- 一、 目的.....1
- 二、 過程.....1
- 三、 心得及建議.....3

## 一、 目的

本次出國訪談的目的，是至上海浦東幹部學院參觀，並與相關學者以及基層公務員進行訪談。爲了理解中共幹部管理體制的一些細節和近年來推動的改革制度，本人藉由訪談的方式，來逐一釐清一些學術文獻的盲點，以及外界誤解的地方。

## 二、 過程

本人的行程包括與至上海客座訪問的天津黨校教授鄭維偉，請益一些幹部培訓制度的細節。包括幹部培訓的地點、講師的挑選、培訓的課程與考核方式，以及誰有資格參與培訓課程。我發現中共藉由幹部培訓的方式，來灌輸幹部一些執政上的理念與思維，強化幹部對於黨的向心力。另一個有趣的發現是幹部藉由參加培訓課，認識不少同儕與上級領導，建立了私交與人脈網絡。

浦東幹部管理學院負責培訓中共公務員。它和延安幹部學院、井岡山幹部學院並列爲中國培訓公務員的三大學院。從前年開始，本人就希望至該學院進行訪談，因聯繫的相關工作，遲至今年才成行。在訪談過程中，我也從學員口中得到一些課程的訊息，包括財經管理、法律等專業知識的傳授，當然也有黨史、意識型態等政治課程。

在第二天與第三天，我還與一些公務員進行深入的訪談，其中包括黨務幹部。我希望透過這些幹部的資訊，去理解中共的幹部管理體系。中共在任命幹部的過程中，各級黨委是如何透過組織部去考察、協調與任命。這對於本人目前正在撰寫的一篇學術文章，提供了一手的資料。

我還請教了基層幹部，關於中共的「後備幹部」體制，以及人事檔案制度。這些制度都是構成幹部管理體制的重要環節，但文獻卻鮮少深入討論。透過訪談，我釐清了中共「黨管幹部」的運作方式，包括中央、省、市、縣、鎮的五級管理體系。我也更知道中共是如何對幹部建立人事檔案資料，以及這些檔案資料在日後幹部晉升時，所扮演的重要角色。

在訪談過程中，我發現基層幹部對於人事制度內部的規範，所知甚詳。由於大陸的各級黨委、政府的制度相似，因此從基層幹部的訪談過程中，我們可以理解整體中共人事制度的運作規範。在訪談過程中，我也發現學界對於大陸人事管理制度的認知有很大的偏差。例如學界認爲中共幹部的考核過程中，幹部人事檔案資料有相當的重要性，特別是在「政審」（政治審查）的過程中，扮演重要角色與依據。但透過訪談，我知道幹部檔案資料在文革之前或許很重要，但現今已經越來越不重視，各層級組織部出現了大量的「棄檔」（棄置檔案）。

透過訪談，我也釐清中共「後備幹部」的決定程序。基本上，在市管幹部（縣處級幹部）的層級，中共會決定「後備幹部」的名單，並送交組織部查核。當上後備幹部後，才有機會往市廳級幹部進一步晉升。此外，當上後備幹部後，必須往黨校培訓，雖說是一種「培訓」，但更重要的是藉由駐在黨校的期間，認識地

方高幹與其他同事，以成爲未來的人脈資本。

訪談過程中，有老師告訴我，中共在決定「後備幹部」的新甄補名單後，會將這些後備幹部送到黨校、幹部管理學院等地進行培訓。這是一個很有意思的觀察。由於中共不會公布後備幹部的名單，外界通常無法得知後備幹部的數目與人名。但如果我們觀察幹部是否有在黨校或幹部管理學院培訓的經歷，通常能間接知道他是否有取得後備幹部的資格。

另外，也有學者告訴我，在幹部進入幹部管理學院學習的時間，生活一律從簡。即便是廳級幹部，也不能攜帶秘書進入學院中，必須單獨進入學院，集中住宿並接受管理。當中的規定，包括居住四人一間的宿舍，吃飯時必須排隊進餐廳，並自行打菜。每堂課必須點名，若無故不來上課者，以曠課論。請假規定亦相當嚴謹，必須有正當理由才能請假，超過五天的假，必須請院長批准。如果學習狀況太差，缺席的次數太多，將予以退學，這將代表這位學員即將失去後備幹部的資格。

在後備幹部的培育過程中，中央、省級、縣市、鄉鎮等後備幹部，都有相對應的組織部進行管協。中央組織部管轄的後備幹部（中管後備幹部），包括正國級到副部級。省委組織部管轄的後備幹部（省管後備幹部），包括正廳級與副廳級。市委組織部管轄的後備幹部（市管後備幹部），包括正處級與副處級。縣委組織部管轄的後備幹部（縣管後備幹部），則包括正科級與副科級。將後輩幹部管理體系表，整理於表 1。

表 1 後備幹部管理體系表

後備幹部的層級	接受管理的層級	管理的劃分
正國級	中央組織部	中管後備幹部
副國級	中央組織部	
正部級	中央組織部	
副部級	中央組織部	
正廳級	省委組織部	省管後備幹部
副廳級	省委組織部	
正處級	市委組織部	市管後備幹部
副處級	市委組織部	
正科級	縣委組織部	縣管後備幹部
副科級	縣委組織部	

資料來源：作者自行整理。

另一個有趣的發現，是後備幹部在晉升的過程中，容易和其他後備幹部發生競爭。由於僧多粥少，不是每位後備幹部都能晉升爲更高職務的幹部。這就使得同一個單位的後備幹部，必須比政績、比人脈，甚至靠些手段來爭取晉升。比較常見的方式是和上級領導人保持密切關係，包括送禮，解決上級的問題。此外，由於題升爲後備幹部後，就意味著必須跟其他後被幹部競爭，因此後備幹部通常

相當低調，不會提到自己是後備幹部這類議題。不少學者指出，後備幹部一直是一個神秘的群體。

目前，後備幹部管理制度發展至今，被質疑的一個問題是，它是否還有存在的必要。一些學者認為，透過「公選」，可以取代後備幹部的機制。換言之，只要在幹部提拔的過程中，引入真正的公開選拔、競爭上崗等方式，一樣可以甄補到極佳的幹部，而不需要依靠後備幹部，這個誕生在 1980 年代的產物。但比較持平的觀點，是後備幹部仍有存在的必要性，但在甄補後備幹部時，可以結合公選的方式，讓後備幹部的提名、決定，更具有競爭性。

基本上，後備幹部制度已經成為中共黨管幹部制度下，一個很重要的一環。它為中共黨國體系，建立了源源不絕的忠誠幹部與有能力的幹部。一方面維持幹部的忠誠度，一方面提升幹部的執政能力。從這個角度來看，我認為這似乎可以回答一個學界關心已久，但卻無法解答的問題：為何中共幹部內部，不會出現菁英分裂（elite split）的情形，而能維持菁英群體的和諧與政權穩定。因此，中共不容易發生像蘇聯或東歐一樣，因菁英集團的分裂，而導致共產政權的崩潰，進而引起民主化的產生。

### 三、 心得及建議

透過一些訪談，我可以補充現今文獻不足與誤解之處。對於西方的學者來說，這些資料應該有一定的吸引力與學術價值。我希望透過整理與分析，將這些資料與更多文獻進行對話，特別是環扣在幹部任命制（Nomenklatura）的討論。我希望能妥善運用這些資料，放在現在所撰寫的一篇文章，並與更多西方學者對話，以增加學術貢獻。