

與談稿一

後文革時代中共政治菁英 甄補標準的演變與發展

The Evolution and Development of the CCP's Political Recruitment Standards in the Post-Cultural Revolution Era

林琳文 (Lin, Lin-Wen)

聯合報專欄組主任、淡江大學中國大陸研究所兼任副教授

壹、前言

在四人幫倒臺，文革結束後，歷經兩年華國鋒與鄧小平的路線與權力夾雜之爭，1978年的中共「11屆3中全會」，正式開啟改革開放的歷史新時期。

這次全會，在思想路線上，否定和批判左傾錯誤、個人崇拜和「兩個凡是」路線，高度評價關於真理標準問題的討論；在政治路線上，不再搞「以階級鬥爭為綱」，要求把全黨全國的工作重點轉移到社會主義現代化建設上來；更重要的是在組織路線上，一大批老一輩革命幹部重新回到黨中央的領導崗位，形成以鄧小平為核心的中央領導集體，讓重新確立的思想路線和政治路線，通過組織路線得到完全的保證。

這象徵著中共幹部隊伍重整，政治菁英甄補標準重建的新起點。換言之，「11屆3中全會」在思想路線、政治路線和組織路線上的全面「撥亂反正」，環環相扣，直接影響文革以來中共政治菁英甄補的標準，改變了中共政治菁英的結構，並在摸索中逐步走上了後文革時代中共政治菁英甄補制度化的道路。

貳、中共政治菁英甄補標準演變的制度化脈絡

一、鄧小平時期：隊伍重整與標準重建

鄧小平明白地說，「政治路線確立了，要由人來具體地貫徹執行。」¹於是，在幹部隊伍的重整上，一方面清除文革餘孽勢力，一方面大量平反冤假錯案，讓大批老幹部重返工作崗位。

不過，老幹部固然有助於鄧小平權力與地位的鞏固，從而保證黨的思想路線和政治路線不致偏離，但是年齡過高，無法正常工作，缺乏現代化所需要的專業知識，更無法承擔領導經濟建設的任務；而沒有規定，但實際存在的領導職務終身制，則不利領導層更新，不利年輕人上來。因此，如何解決幹部老化問題，建立又紅又專的選拔標準，完善政治菁英結構，改革黨和國家的領導制度，²成為鄧小平實現社會主義現代化建設目標的首要課題。

除了年齡問題考量外，鄧小平提到：「選幹部，標準有好多條，主要是兩條，一條是擁護『3中全會』的政治路線與思想路線，一條是講黨性不講派性」；³另外，「無論在什麼崗位上，都要有一定的專業知識和專業能力」，不但要紅，而且「紅一定要專」。⁴不過，基於黨的歷史經驗，不容許文革三種人（跟隨林彪江青一夥人造反起家的人、幫派思想嚴重的人、打砸搶分子）進入或繼續留在幹部隊伍。⁵

在這些幹部選拔標準的前提下，中共自1980年代起陸續在憲法、法令、黨章、黨規和各項決定、意見或通知中，制訂一系列菁英甄補的相關規範，並且首先在老幹部退休和新幹部選拔雙向並進的過程中，逐漸制度化。

1982年2月，中共中央發布《關於建立老幹部退休制度的決定》，⁶首先規定

¹ 鄧小平，「思想路線政治路線的實現要靠組織路線來保證」，鄧小平文選（一九七五～一九八二）（北京：人民出版社，1984年），頁176。

² 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，鄧小平文選（一九七五～一九八二），頁280-302。

³ 鄧小平，「思想路線政治路線的實現要靠組織路線來保證」，鄧小平文選（一九七五～一九八二），頁177。

⁴ 鄧小平，「目前的形勢和任務」，鄧小平文選（一九七五～一九八二），頁226-227。

⁵ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，鄧小平文選（一九七五～一九八二），頁283。

⁶ 《中共中央關於建立老幹部退休制度的決定》（1982年），2011年3月20日下載，《中華人民共和國民政部離退休幹部局》，<http://lgbj.mca.gov.cn/article/zcwj/200712/20071200004949.shtml>。

了省部級正副職一般不超過 65 和 60 歲，不過，在個別情況下，仍可因工作需要、身體健康，並經組織批准，而暫不離退，繼續擔任領導職務；同時，在黨和領導人層級上，保留少量超過離退年齡界限的老革命家。

配合年齡劃線的強制性規定，中共「12大」黨章⁷則階段性地規定，可在各級領導機關設立「顧問委員會」，藉以安撫老幹部的離退情緒，也作為實現新舊交替的緩衝。

除了年齡界限外，1982年憲法⁸也針對國家正副主席、國務院正副總理等領導職務任期，明確規定5年一任，任職不得超過兩屆。

在此同時，對於幹部的結構與幹部的選拔，則在防範和排除文革殘餘勢力之外，鄧小平首先同意陳雲所提「我們選幹部，要注意德才兼備」；「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，並且要把對於這種幹部的提拔使用制度化。」⁹接著鄧小平指出，「提出年輕化、知識化、專業化這三個條件，當然首先是要革命化」，¹⁰換言之，選幹部要的「德才兼備」，「德」便是堅持社會主義道路的「革命化」。中共「12大」，就把實現幹部隊伍「四化」的重要方針，列入本世紀末四項重點工作項目之一，¹¹並要求抓緊各級領導班子第三梯隊的建設。

在實現幹部「四化」的具體作法上，中共逐步建立起對於幹部培訓、考察與審核的各種制度性規範。

1983年，中央組織部發布《關於建立省部級後備幹部制度的意見》，¹²首先就是要保證新老交替經常化、制度化；選拔幹部的標準，除在政治條件上要求要有堅定的共產主義信念外，也要思想解放，政績突出，並在專業條件上規定必須具備大專文化程度，在幹部年齡上強調要形成「梯形結構」，建立梯隊年齡

⁷ 「中國共產黨章程（中國共產黨第12次全國代表大會1982年9月6日通過）」，2011年3月20日下載，《中國共產黨歷次全國代表大會數據庫》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/65448/6415243.html>。

⁸ 「一九八二年中華人民共和國憲法」，輯於翁松燃編，中華人民共和國憲法論文集，附錄（香港：中文大學出版社，1990年），頁265-293。

⁹ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，頁286。不過，其實早在1938年，毛澤東在中共6屆6中全會上就對幹部政策提出「才德兼備」的標準和「任人唯賢」的路線。毛澤東，「中國共產黨在民族戰爭中的地位」，毛澤東選集，第二卷（北京：人民出版社，1965年），頁514-515。

¹⁰ 鄧小平，「貫徹調整方針，保證安定團結」，鄧小平文選（一九七五～一九八二），頁320。

¹¹ 鄧小平，「中國共產黨第十二次全國代表大會開幕詞」，鄧小平文選（一九七五～一九八二），頁372。

¹² 《中共中央組織部關於建立省級後備幹部制度的意見》（1983年），2011年3月20日下載，《中國共產黨新聞》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71387/71591/4855020.html>。

配備。

1986年，中央辦公廳發出《中共中央關於嚴格按照黨的原則選拔任用幹部的通知》，¹³痛斥幹部選拔任用工作中存在的宗派觀念、走後門、搞交易、以權謀私等等問題，提出選拔黨政領導幹部，要嚴格按照規定程序辦事（民主推薦、黨委討論、上級審批），強調實績表現、逐級提拔的條件（被提任上一級領導職務的幹部，應在下一級領導崗位上經過一段歷練，取得領導經驗，並有顯著成績，才能提拔任用），並把幹部交流作為選拔培養幹部的重要途徑。此外，領導幹部應該迴避黨委有關提拔任用自己親屬子女的討論，退離幹部不准插手干預新班子或原單位的工作與人事。

在建立幹部培訓制度的同時，中共也不斷透過政治審查和思想整頓，來保證幹部的政治忠誠。1983年，中共「12屆2中全會」通過《中共中央關於整黨的決定》，¹⁴除了清理文革「三種人」外，也把對「11屆3中全會」路線持抵觸態度者，以及否定四項基本原則、宣揚資產階級自由化者，排除在領導幹部隊伍之外。

尤其，1989年，歷經天安門事件的衝擊後，中共首先面臨組織清理、領導班子重建和思想整頓的問題。八月，中共中央發出《關於加強黨的建設的通知》，¹⁵要求清查黨員，考察幹部，搞好思想整頓與教育。特別是在領導班子的問題上，一方面重申幹部「四化」方針，以及年齡結構的梯次配備原則，另一方面強調要防止和糾正片面強調年齡和文憑的偏向，不能用「生產力標準」取代「德才兼備」原則，防止重才輕德。

大體上，鄧小平時期，基於政治權力的鞏固，配合黨的路線的轉移，以及社會主義現代化建設的需求，已經在實現幹部「四化」的目標下，陸續確立或至少提到了「年齡界限」、「任期限制」、「學歷條件」、「政績表現」、「梯次配備」、「逐級提拔」、「幹部交流」、「迴避」等主要標準和原則，逐步建構起政治菁英甄補的相關制度。

不過，有關年齡與任期等限制，僅及於省部級以及國家機關領導人，在現

¹³ 《中共中央關於嚴格按照黨的原則選拔任用幹部的通知》（1986年），2011年3月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/06/content_2554236.htm。

¹⁴ 《中共中央關於整黨的決定》（1983年），2011年3月20日下載，《中國共產黨歷次全國代表大會數據庫》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/65377/4429530.html>。

¹⁵ 《中共中央關於加強黨的建設的通知》（1989年），2011年3月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/23/content_2608780.htm。

實的妥協下，黨的更高層領導職務的甄補輪替，仍然不受規範。

二、從江澤民到胡錦濤：制度深化與慣例補白

從江澤民時期到胡錦濤時期，經濟建設的目標不變。江澤民就任總書記初期，在 1989 年天安門事件陰影下，穩定壓倒一切，向左傾斜，但 1992 年鄧小平南巡講話後，很快地繼續回到改革開放的道路上來；胡錦濤主政，面對改革開放以來不平衡發展策略，導致發展差距與分配不均的矛盾日益凸顯，因而強調科學發展觀和全面統籌協調。

不過，在政治菁英的甄補上，從江澤民到胡錦濤，都是在鄧小平時期已經粗具規模的幹部制度基礎上，繼續擴大和深化；並在制度空白處，通過實踐累積慣例，形成制度規範的重要補充。

首先，中共針對政治菁英的培養與歷練，強化制度性的要求。尤其在幹部交流和逐級提拔的制度上，先是 1990 年，中央辦公廳發出《關於實行黨和國家機關領導幹部交流制度的決定》，¹⁶ 要求省部級幹部應在不同地區、不同部門之間，或者中央與地方之間進行交流歷練，特別要從經濟比較發達地區交流一部分領導幹部到經濟相對落後地區任職。在幹部交流制度下，1991 年，中央辦公廳發出《關於抓緊培養教育青年幹部的決定》¹⁷ 則強調，擬提拔擔任上一級領導職務的青年幹部，應具有下一級兩個以上工作崗位的經歷，在同等條件下，在多個部門多個工作崗位間交流或輪換並表現好的，優先提拔任用。

1994 年，中共「14 屆 4 中全會」通過《中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定》，¹⁸ 強調「培養和選拔德才兼備的領導幹部是關係全局的重大問題」，指出黨的兩項重大而緊迫的戰略任務：一是必須全面提高現有領導幹部的素質，二是必須抓緊培養和選拔優秀年輕幹部。對高級幹部特別是省部級以上黨政主要領導幹部，更提出五項「應該具有」的領導水平的要求，包括堅定的政治信念、開闊的眼界、寬闊的胸襟、較強的領導能力、優良的作風；強調不僅要按照這五項要求提高高級幹部的水平，也要按照這些要求來培養和選拔接

¹⁶ 《中共中央關於實行黨和國家機關領導幹部交流制度的決定》（1990 年），2011 年 3 月 20 日下載，《中華人民共和國交通運輸部》，http://www.moc.gov.cn/zhuzhan/renehixinxi/ganbujiailiu/200710/t20071019_437748.html。

¹⁷ 《中共中央關於抓緊培養教育青年幹部的決定》（1991 年），2011 年 3 月 20 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/17/content_2587339.htm。

¹⁸ 《中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定》（1994 年），2011 年 3 月 20 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695401.htm。

班人。

更重要的是，在菁英甄補的規範化和制度化方面，《決定》要求加快黨政領導幹部選拔任用等重要制度的改革，包括改進黨管幹部的的方法，繼續擴大民主、完善考核、推進交流、加強監督等用人機制。其中幹部交流制度，要併同迴避制度和任期制度結合起來。並要制定《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，認真推行國家公務員制度。

1995年，中共發布適用對象涵蓋中共中央、國務院和全國人大、政協工作部門領導成員的《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》，¹⁹對黨政菁英甄補的原則、條件和資格作了更具體的規定。

《暫行條例》強調堅持「黨管幹部」、「德才兼備、任人唯賢」、「群眾公認、注重實績」、「公開、平等、競爭、擇優」、「民主集中」、「依法辦事」六項原則。規定黨政領導幹部需具備思想理論政策水平，堅持黨的路線方針做出實績，實事求是，有勝任領導工作的組織能力、文化水平、專業知識，清正廉潔、勤政為民，以及有民主作風和全局觀念六項基本條件。

《暫行條例》還明訂具備提拔擔任黨政領導職務的七項資格。除必須身體健康外，在學歷資格上，一般應具大學專科以上文化程度，省部級更須具有大學本科以上文化程度；並且都須經黨校、行政院校或其他培訓機構3個月以上的培訓。在經歷資格上，除須符合黨齡要求外，縣處級應具5年以上工齡和2年以上基層經歷，縣處級以上還須在下一級兩個以上職位任職經歷；擔任副職要2年以上才能提任正職，下級正職3年以上才能提任上級副職。此外，也結合任期制度，明確規定黨政領導幹部交流制度和任職迴避制度的對象、範圍等具體內容。

《暫行條例》試行7年後廢止，修訂後，2002年中共中央頒布《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，²⁰成為目前幹部選拔任用工作的綱領性規章，也大體形成了中共政治菁英甄補的完整體系。

1996年6月，江澤民在紀念建黨75周年座談會上，發表題為「努力建設

¹⁹《中共中央關於印發〈黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例〉的通知》（1995年），2011年3月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/16/content_2704529.htm。

²⁰《中共中央關於印發〈黨政領導幹部選拔任用工作條例〉的通知》（2002年），2011年3月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695422.htm。

高素質的幹部隊伍」²¹的談話，強調要建設的高素質幹部隊伍，就是由具有社會主義政治家素質的領導骨幹帶領的德才兼備的幹部隊伍。領導幹部都要具備五項基本的政治業務素質，包括：要有遠大的共產主義理想；努力實踐黨的全心全意為人民服務的宗旨；解放思想、實事求是；模範遵紀守法；刻苦學習，勤奮敬業，具備做好本職工作的專業知識和能力。

至於在黨政領導結構上，1998年中央組織部頒布的《1998-2003年全國黨政領導班子建設規劃綱要》，²²則對到2003年時各級領導班子的各項結構，作了明確規範。在「年齡結構」上，黨中央和國家部委領導班子，要形成由60、55、45歲左右幹部構成的梯次配備；其中45歲左右至少要有1名，部委正職中50歲左右的應有一定數量；至於省、局級以下領導班子的年齡梯次配備，也各有規定。在「知識、專業結構」上，省部級應具有大學本科以上學歷，縣處級以上一般應具大專以上學歷，其中大學本科以上學歷應達到一定比例。地方黨政領導班子也要按照需要配備財務、經濟、法政、科技等不同領域的領導人才。另外，也再次要求做好婦女、少數民族、非中共黨員幹部的選配工作。

2004年，中共又發布《2004-2008年全國黨政領導班子建設規劃綱要》；²³2009年發布《2009-2013年全國黨政領導班子建設規劃綱要》；²⁴都繼續針對各級領導班子的年齡結構梯次配備，知識、專業結構，以及婦女、少數民族、非中共黨員選配工作，提出硬性指標，進一步優化各級領導班子的各項結構。

2006年，中共同時頒布《黨政領導幹部職務任期暫行規定》²⁵、《黨政領導幹部交流工作規定》²⁶、《黨政領導幹部任職迴避暫行規定》²⁷三個法規。這些規

²¹ 江澤民，「努力建設高素質的幹部隊伍」（1996年6月21日），輯於江澤民，論黨的建設（北京：中央文獻出版社，2001年），頁220-221。

²² 《1998-2003年全國黨政領導班子建設規劃綱要》（1998年），2011年3月20日下載，《長春工業大學組織部》，<http://www.ccut.edu.cn/bmgz/hongse/djyd/ldjs/1.htm>。

²³ 《2004-2008年全國黨政領導班子建設規劃綱要》（2004年），2011年3月20日下載，《米脂黨建》，<http://www.mzsj.gov.cn/bencandy.php?fid=16&aid=53>。

²⁴ 參考四川省委根據《2009-2013年全國黨政領導班子建設規劃綱要》而制訂的四川省委《關於加強黨政領導班子建設的意見》，見《四川省委出臺關於加強黨政領導班子建設的意見》（2010年11月3日），2011年3月20日下載，《中國政府網》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2010-11/03/content_1736766.htm。

²⁵ 《黨政領導幹部職務任期暫行規定》（2006年8月6日），2011年3月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/06/content_4926300.htm。

²⁶ 《黨政領導幹部交流工作規定》（2006年8月6日），2011年3月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/06/content_4926453.htm。

²⁷ 《黨政領導幹部任職迴避暫行規定》（2006年8月6日），2011年3月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/06/content_4926400.htm。

定的適用範圍，都及於中共中央、全國人大常委會、國務院、全國政協的工作部門和機構的領導成員。其中，在黨政領導職務的任期與任職時間上，明確規定每個任期 5 年，任內保持穩定，並以兩任為限；擔任同一層級領導職務累計不得超過 15 年。這項重要的菁英甄補規定，大體解決了國家機關領導人任期法有明文，黨領導人任期規範不足的制度空白。

關於黨的領導人產生機制，在 2007 年「17 大」前後有更重要的發展。

「17 大」前夕，中共召開黨員領導幹部會議，首度就「可新提名為中央政治局組成人員預備人選」進行民主推薦。四百多位 16 屆中央委員、候補中央委員和有關負責人，就一份近二百人的名單進行投票。近二百位政治局成員預備人選，都符合中央規定的 63 歲以下正部長級幹部和軍隊正大軍區職幹部的條件。主持會議的胡錦濤指出政治局成員預備人選的條件，包括：政治堅定；領導能力強，實踐經驗豐富，有正確政績觀，工作業績突出，黨員和群眾擁護；思想作風和工作作風夠硬，廉潔自律，有良好形象。²⁸

會後，黨中央根據民主推薦結果，組織考察情況，本人廉潔自律情況，和班子結構需要，提出建議人選，經政治局常委會、政治局、中委會通過後，送交「17 大」投票。整個過程，對於黨內民主的發展，對於黨和國家高層領導新老交替的制度化、規範化、程序化的推進，都有重要的意義。²⁹

「17 大」後，中共《瞭望》雜誌引述專家的話說，縱觀近幾年的重要人事調整和中央精神，中高級幹部取捨升降至少有五項標準：能否經得起重大事件和危機考驗；是否在重要崗位作出突出貢獻；從政經歷的豐富性；對幹部考核增加科學發展觀的標準；關注長期在條件艱苦、工作困難地方工作的幹部。

此外，相對於領導班子的年齡梯次配備，以及領導職務的任期規範，最高領導層「劃線離退」³⁰從形成慣例到制度化的趨勢，更是中共政治繼承與菁英甄補中最受矚目的發展。1997 年「15 大」，喬石退出政治局，建立 70 歲劃線離退先例，但江澤民例外。2002 年「16 大」，以 68 歲劃線（另一說 70 歲³¹），李

²⁸ 「為了黨和國家興旺發達長治久安——黨的新一屆中央領導機構產生紀實」（2007 年 10 月 24 日），2011 年 3 月 20 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6931498.htm。

²⁹ 「瞭望：建設高素質領導班子」（2007 年 10 月 23 日），2011 年 3 月 20 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2007-10/23/content_6929080.htm。

³⁰ 關於中共最高領導層「劃線離退」問題的討論與爭議，可參考寇健文，*中共菁英政治的演變——制度化與權力轉移 1978-2010*（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2010 年）；陳德昇主編，*中共「十七大」政治精英甄補與地方治理*（臺北：INK 印刻出版有限公司，2008 年）。

³¹ 寇健文，*中共菁英政治的演變——制度化與權力轉移 1978-2010*，頁 199。

瑞環、朱鎔基、李鵬等 12 位政治局委員皆離退；政治局常委會僅胡錦濤 1 人留任。2007 年「17 大」，劃線的標準明確是 68 歲，曾慶紅、吳官正等人退休；習近平、李克強等人新入政治局。事實上，在中共中央沒有明確規定的情況下，經過兩屆換屆，應該已經形成一種制度化的慣例，同時也強化了黨最高領導層老幹部劃線離退和新領導人甄補晉升雙向並進的新老交替機制。從而，基於年齡、任期、梯次配備等條件上的優勢，「17 大」的焦點人物習近平和李克強，在一般預期下，也將預備在 2012 年「18 大」上正式接班。

至於在用人標準與用人導向上，2008 年，胡錦濤在全國組織工作會議上首先提到，選人用人要「德才兼備，以德為先」，「堅持正確的用人導向，真正把那些政治上靠得住、工作上有本事、作風上過得硬、人民群眾信得過的幹部選拔到各級領導崗位上來。」³²2009 年「17 屆 4 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》，正式把「堅持德才兼備、以德為先用人標準」列入，做為建設「高素質幹部隊伍」的要項。³³

不過，胡錦濤時期的任務，除確立新時代新形勢下的幹部標準外，不僅必須在「18 大」，讓第 4 代和第 5 代領導人依制度和慣例順利交棒，在年齡、任期、梯隊、經歷與政績等菁英甄補條件下，還必須進行第 6 代接班菁英的布局安排。2009 年，除了「17 屆 4 中全會」關於《黨的建設若干重大問題的決定》確立的幹部標準外，中共又先後頒發《2009-2020 年全國黨政領導班子後備幹部隊伍建設規劃》、《關於加強培養選拔年輕幹部工作的意見》、³⁴《2009-2013 年全國黨政領導班子建設規劃綱要》；並且調動大批省部級幹部，有計劃地安排年輕幹部到艱困地區、關鍵崗位培養歷練；幹部隊伍進一步實行複式年齡結構和梯次配備，預為第 6 代領導菁英部署籌備接班的規劃。

當然，如果還要預測第 5 代領導人對於菁英甄補標準的思維，那麼，習近平近幾年的相關談話，雖大體是胡錦濤講話與中央決議精神的延伸，仍值得參考。2008 年 2 月，習近平在全國組織工作會議上強調，正確用人樹立「六

³² 「胡錦濤：全面推進黨的建設開創事業發展新局面」（2008 年 2 月 18 日），2011 年 3 月 23 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/18/content_7626860.htm；另參考「李源潮『求是』撰文：堅持德才兼備以德為先用人標準」（2008 年 10 月 16 日），2011 年 3 月 23 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2008-10/16/content_10202614.htm。

³³ 「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 年 9 月 27 日），2011 年 3 月 23 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/27/content_12118429_6.htm。

³⁴ 「中央新一輪幹部選拔開闢優秀年輕幹部成長『快車道』」（2009 年 4 月 7 日），2011 年 3 月 20 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-04/07/content_11140364.htm。

大導向」：注重品行、科學發展、崇尚實幹、重視基層、鼓勵創新、群眾公認。³⁵2008年底，在全國組織部長會議中，習近平提出選人用人要做到「五個堅持」：堅持品行為本，用靠得住的幹部；堅持責任為重，用敢負責的幹部；堅持務實為要，用肯實幹的幹部；堅持民意為上，用口碑好的幹部；堅持廉潔為貴，用嚴以律己的幹部。³⁶2009年底，習近平在全國組織部長會議上重申德才兼備，以德為先的用人標準，既要看才、更要看德。³⁷在2010年底的全國組織部長會議中，習近平強調要把「政治堅定、實績突出、作風過硬、群眾信任」的幹部選拔上來；特別要注意把那些「一心為民、埋頭苦幹、堅持原則」、「長期在基層、生產一線、艱困地方努力工作」、「思想解放、實事求是、勇於創新、銳意進取」的優秀幹部選拔上來。³⁸

參、中共政治菁英甄補標準制度化的政治功能與限制

後文革時代，中共政治菁英甄補標準規範化和制度化的過程，逐步解決了政治路線轉換後，所面臨的幹部隊伍老化、文化程度低落、思想與作風保守僵硬，以及不符合社會主義現代化建設需求等問題。

黨政幹部「四化」的要求，雖然革命化雖然還必須依賴周期性的思想教育運動來保證；但年輕化的落實，逐步解決了幹部隊伍新老交替的問題，也為黨政領導班子注入活力；知識化和專業化的實現，更明顯提高了黨政領導班子和幹部隊伍的素質，有助於改善政治決策的品質與政策執行的效率。事實上，30年來改革開放政策的推動，以及社會主義經濟建設的成果，逐步實現「四化」要求的幹部隊伍，功不可沒。

而中共政治菁英甄補標準制度化的趨勢，已經讓梯隊接班下的新一代領導班子，大體上呈現出年輕化、教育水平與專業程度提升、具備跨地方或部門的

³⁵「習近平在全國組織工作會議上強調：正確用人樹立六大導向」（2008年2月20日），2011年3月23日下載，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/GB/1024/6898047.html>。

³⁶「2009年全國組織部長會議主要精神」（2010年6月13日），2011年3月20日下載，《組金黨建》，<http://www.zhijindangjian.gov.cn/zhengcefagui/%E7%BB%BC%E5%90%88%E7%B1%BB/2010-06-13/290.html>。

³⁷「習近平出席全國組織部長會議並講話」（2009年12月11日），2011年3月20日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/video/2009-12/11/content_12632960.htm。

³⁸「習近平全國組織部長會議上強調從嚴管理幹部」（2010年12月18日），2011年3月20日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1015/4/1/8/101541872.html?coluid=151&kindid=0&docid=101541872&mdate=1218104226>。

豐富執政經驗的樣貌；並讓缺乏革命功績與政治魅力的新一代領導人，通過制度化所建立起來的領導班子與幹部隊伍，作為執政能力與執政地位的保證。

具體地說，年齡、任期和梯次的規範，讓政治繼承和選拔提任都更具規範性，也把政治權力的來源從菁英個人權威轉移到制度性的領導職務上，有助於防止個人獨裁的出現，增進政治體系的穩定，同時使權力的競逐不致失控，減低體系崩解的風險。加上政績的要求，不僅保證領導班子的統治能力，也讓人事的考核與提任必須儘量合乎公開、公平、公正的原則，納入民意考量，並且有助於建構菁英穩定流動的社會環境。而交流、迴避制度與任期制度的結合，則使得具有省級或財經經歷，以及特別是跨部門、跨地區、跨層級經歷的條件日益重要，不僅有助於菁英擴大幹部視野，培養全局觀念，也有助於防止宗派作風、山頭意識、地方利益與任私貪腐等現象。尤其，在政治繼承的可預測性上，這些制度化的甄補標準，已經在「17大」、以及將到的「18大」前，提供學者設定觀察指標，建立預測模型，進行中共高層領導人事評估與預測。³⁹

不過，中共政治菁英甄補標準規範化與制度化的道路，仍然面臨著諸多難題與限制。尤其，相對於菁英甄補的規範化，在非制度面上，以個人權威、政治關係網絡或政治血緣背景而進行的政治甄補，若加上制度面上，諸如甄補標準的可操作性、民主滯後和法治不足等問題，很容易形成菁英甄補制度化的阻礙。

其實，中共政治菁英甄補規範的制度化，首先就在非制度面上，面臨著與派系政治競合的挑戰。⁴⁰ 在中共黨內政治生活上，派系鬥爭原本就一直是領導菁英之間權力互動的重要內容；即使在後文革時代，中共的政治繼承與菁英甄補，也長期存在著派系政治與制度規範的競合關係。

派系政治裡，基於領導菁英之間共同背景、立場、屬性或經歷，所形成或隱或顯的政治關係網絡，不僅決定權力的分配，影響政策的執行，也左右著政局的演變。因此，在菁英甄補上，派系政治裡的領導者，為滿足權力掌握、路線維持或政策推動的需要，對於黨政幹部的選拔與提任，可能任人唯親唯私，

³⁹ 這類人事預測例如：寇健文、黃霽芝、潘敏，「制度化對中共菁英甄補之影響：評估十七大政治局的新入選」，*東亞研究*，第37卷第2期（2006年7月），頁1-38；陳德昇、陳陸輝，「中共『十七大』政治菁英甄補與地方治理策略」，*中國大陸研究*，第50卷第4期（2007年12月），頁57-85。

⁴⁰ 關於中共派系政治與菁英甄補制度化之間競合關係或消長趨勢的討論，可參考寇健文和陳德昇前揭二書。同註28。

對於領導幹部的考核與監督，也可能循私縱容，最終形成派系鬥爭的惡性循環。

顯然，菁英甄補的制度性規範，從年齡、學歷、經歷、任期、政績、梯次，到交流與迴避等等，都會對派系政治發展構成重要的約束。因而，這些制度性規範的建立與維持，在一定程度上必須獲得主要派系的允諾，或在不同派系間形成共識；當然，派系也可能基於權力平衡或其他現實考量而妥協，自願或非自願地接受這些規範的約束。不過，一旦這些制度性規範逐漸具有較大強制力量、甚或不容挑戰時，對於菁英的甄補，派系也會在既有的政治遊戲規則中運作和發展。

因此，在菁英甄補標準制度化的過程中，不僅鄧小平時期有所謂「保守派」和「改革派」在權力與路線上的競逐；到江澤民時期，大量「上海幫」成員的晉用，也備受外界關注；而胡錦濤時期，崛起的團派菁英與具有政治血緣背景的「太子幫」之間的權力互動，甚至可能直接影響到「18大」胡錦濤下臺以後的政治發展。

當然，值得注意的是，不論是江澤民和胡錦濤有意在自己政治關係網絡中選拔的可靠親信，或者老革命幹部全力支持的紅色後代，都必須大體遵守菁英甄補制度中包括年齡、學歷、經歷與任期等基本規範的要求。但是這些非正式制度的運作，仍然可能影響菁英甄補制度的落實與發展；甚至當派系領袖為因應或利用菁英甄補規範的要求，而提早部署，拉長布局，也可能讓其非制度性的影響力往後延伸。

至於在制度面上，中共的政治菁英甄補，也面臨著諸多問題。例如，就可操作性而言，考察中共幹部標準和幹部路線的歷史發展，⁴¹從毛澤東曾提的「才德兼備」「任人唯賢」「又紅又專」，到鄧小平的幹部「四化」，首先是要革命化；再到江澤民所說「以德治國」，更到胡錦濤的「德才兼備、以德為先」，都是相當抽象化和形象化的標準，很難像年齡、任期等甄補標準般具有客觀評量的依據，因而可能最終仍以上層領導的個人意志或領導集體的妥協或共識為依歸。

此外，民主化進程滯後，民意基礎不足，使得菁英甄補與菁英統治的正當

⁴¹ 參考「李源潮『求是』撰文：堅持德才兼備以德為先用人標準」（2008年10月16日），《新華網》；以及羅忠勝，「黨的幹部選拔任用標準歷史流變」，*理論界*（電子雜誌版），（第11期，2010年），頁6-9，輯於《中國知網吾喜雜誌電子雜誌網》，<http://wuxizazhi.cnki.net/Article/LLJJ201011002.html>。

性易受挑戰；在黨國體制下，領導幹部也面臨著黨政分際薄弱，權責不明的難題，以及黨政體系甄補制度化程度不一的矛盾；同時，在人治有餘、法治不足的環境下，菁英甄補標準的規範能力，還很難完整形塑具有全面約束力量的制度性權威。

甚至，在考核不實與監督不足下，政治菁英甄補制度的若干標準，也可能造成制度性的災難。例如，片面強調年齡和文憑的偏向，只會造成手高眼低、脫離群眾、脫離現實的結果；以「生產力標準」取代「德才兼備」原則，也很容易因重才輕德而滋生貪腐；對於幹部政績表現的要求，也會因為評比氾濫，而出現近日習近平所撰文批評的，一些領導幹部追求表面政績，為升遷鋪路，大搞華而不實、勞民傷財的「形象工程」、「政績工程」，嚴重損害黨和政府威信。⁴²

肆、結論

從鄧小平時期、江澤民時期到胡錦濤時期，中共政治菁英甄補標準的演變，明顯呈現出規範化和制度化的趨勢。

鄧小平一方面要排除文革餘孽勢力，二方面要解決新老交替的問題，三方面要貫徹黨的路線的轉換和工作重心的轉移，實現社會主義現代化建設的目標，自 80 年代開始，以幹部「四化」，建立接班梯隊為目標，進行一系列黨政幹部選拔任用的制度建設；到 90 年代初期，從年齡界限、任期限制、學歷條件、政績表現、梯次配備、逐級提拔、幹部交流、迴避制度等菁英甄補標準的制度性規範，已經逐步確立，只是這些規範尚未及於黨的領導核心的層級。

江澤民和胡錦濤，則是在鄧小平時期已經粗具規模的幹部制度基礎上，從國家機關到黨的組織，繼續擴大與落實；並且通過實踐累積慣例，補充制度規範的空白。不過，在菁英甄補制度所確立的政治遊戲規則下，江澤民和胡錦濤為了權力或政策的考量，仍然分別大量引用與自己政治關係網絡密切的親信，先後進入黨政領導班子；而具有與老革命幹部政治血緣關係的紅色後代，也已經儼然成幫，並取得入主黨政領導核心的優勢。

當然，中共政治菁英甄補標準的制度化趨勢，還會持續深化，影響「18

⁴² 賴錦宏，「習近平批形象工程意在言外？」，聯合報，2011 年 3 月 17 日，第 A13 版。

大」的人事進程，以及後胡錦濤時代的黨與國家的政治生活。只是，在政治菁英甄補制度化的道路上，還面臨著制度面與非制度面上的諸多難題。政治菁英甄補制度的完善，在非制度面上，必須妥善解決與派系政治的競合問題；在制度面上，除了甄補標準的可操作性問題外，還必須克服民主化進程滯後，民意基礎與統治正當性不足的問題；必須克服黨國體制下，黨政分際薄弱、權責難明、制度化程度不一的缺失；必須克服法治不足、人治有餘的難題。即使菁英甄補的若干制度性規範本身，也可能在考核不實、監督不足或評比氾濫下，造成脫離實際，追求表面政績，甚至滋生貪腐等問題，都是中共菁英甄補標準制度化道路上亟待修補的破洞。