

中國大陸公務員聘任制之探究

張鳳陽*、胡敦富**

摘要

本文以大陸公務員聘任制的實施為研究焦點，採行文獻分析法、比較研究法，藉由制度面及實務面的研究，對大陸公務員聘任制的實施作一完整全盤性剖析。研究發現，大陸公務員聘任制經過八年的試點改革，形成了上海模式與深圳模式。上海模式嚴格遵循聘任制之法律規定，針對政府機關所需要的高端技術人才，進行小範圍的招考。深圳模式則突破了現行公務員法的規定，在所有職位上、針對新進的所有公務員，全部實行聘任制。深圳市公務員聘任制實施的具體作為包括：為聘任制公務員建立了職業年金退休制度，破除了一直飽受詬病的公務員養老雙軌制；細化了職位分類，實施了職位分類管理制度，以聘任合同嚴格管理聘任制公務員，對聘任制公務員實施彈性化級別薪酬制度。

關鍵詞：大陸公務員制度、聘任制、彈性僱用、政府內部人力市場

* 南京大學政府管理學院院長 (Dean, school of Government, Nanjing University)

** 南京大學政治學博士 (Doctor of Political Science, Nanjing University)

The Study Of China's Civil Service Appointment System

Feng-Yang Zhang 、 Tun-Fu Hu

Abstract

In this paper, the implementation of the mainland civil service appointment as research focus, adopted literature analysis, comparative study, by study and practice the system side surface of the continent civil service appointment for a complete implementation of the overall analysis. The study found that after the reform of the civil service appointment continent eight years, the formation of the Shanghai and Shenzhen mode mode; Shanghai mode of appointment strictly follow the law, government agencies needed for high-end technical talent, small range of recruitment; Shenzhen model broke through the provisions of the existing civil law in all positions, for all civil servants into the new, full implementation of appointment. Shenzhen became the civil service appointment implement specific include: the establishment of a civil service appointment occupational pension retirement system, get rid of the civil service pension has been criticized track system; refined job classification, job classification system implemented in strict employment contract management appointment of civil servants; for the appointment of civil servants to implement flexible remuneration system level.

Keywords: Mailand China's civil servant system, civil service appointment, personnel flexibilization, government internal labor market

壹、緒論

世界各主要國家，一九九〇年代以來，在全球「新公共管理革命」(New Public Management, NPM)的浪潮影響下，無論是「西敏寺模式」(the Westminster Model)、美國模式或日本模式，莫不皆致力於文官體制的改革，尤其是選用制度，期選拔具全球視野、高才能和高效能之文官，以因應全球化之挑戰(柯三吉，2008)。因此，各種去官僚化(de-bureaucratization)改革措施已不同程度地橫掃全球先進及發展中國家的政府機關，以此來替代或重塑被認為沒有效率及效能的傳統官僚系統(Pollitt & Bouckaert, 2000; Common, 2001; McLaughlin et al., 2002; OECD, 2005)。

中國大陸自1979年改革開放以後，中國領導人一直尋求通過公務員制度改革來提高中國政府的能力與合法性(John P. Burns, 2003)，充分借鏡「新公共管理革命」浪潮下歐美等西方發達國家的政府改造經驗，在不同時期相繼在各地方政府持續開展了不同模式的公務人員「聘任制」之試點改革。大陸公務人員「聘任制」的實踐，以其2005

年4月頒布、2006年1月實施的《中華人民共和國公務員法》(以下簡稱《公務員法》)為標準，可以劃分為二個階段，第一階段：在《公務員法》實施之前的1980年代初至1990年代末，大陸在全國鄉鎮級別政府機關開始實行幹部¹聘任制，全國鄉鎮聘任制幹部曾經達到25萬餘人，占鄉鎮幹部總數的20%(吳麗娟，2011)；在2002年7月，中共中央發布了《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，在條例中規定了「黨政機關部分專業性較強的領導職務實行聘任制」，在各地方政府開始進行「政府僱員制」的試點改革。第二階段：在上述改革實踐基礎上，2006年頒布實施的《公務員法》中將「聘任制」作為公務員進用方式之一，公務員法之第十六章職位聘任中規定：經省級以上公務員主管部門批准，可以對專業性較強的職位和輔助性職位實行聘任制，聘任合同²期限為一至五年；而甄選方式則是參照前述公務員考任方式進行公開招聘，或者採取直接招聘方式。從而在法律上正式確定了公務員職位聘任制度；並且，2007年，原國家人事部(現人

1. 在大陸《公務員法》實施之前，大陸政府機關、權力機關以及黨、團等公部門人員，均稱為幹部；在《公務員法》實施以後，幹部一詞的意涵比較模糊，一方面主要指具有領導職位的公務人員，亦即所謂領導幹部；但另一方面也包涵所有公部門人力，這從《公務員法》第4條「公務員制度……，堅持黨管幹部原則」中可以看出。可見，幹部與公務員在大陸不同的語境下具有不同的涵義，也反映了「以黨領政」之大陸公務員制度的特質，關於這一點，可參閱桂宏誠(2013)《中國大陸黨管幹部原則下的公務員體制》一文。

2. 合同，大陸用語，即具有法律效力之契約(contract)或合約。

力資源和社會保障部)決定在上海浦東和廣東深圳率先開展聘任制公務員試點；2011年，廣東省佛山市、以及河南、遼寧、北京等地也紛紛開始試行公務員聘任制。截止到2014年3月，大陸內地31個省級行政區中已有18個省級行政區的聘任制公務員通過公開招考與用人機關簽訂了用人合同走上工作崗位(何玉仙，2014)，另外，有7個省級行政區在2014年、2015年相繼啟動了試行公務員聘任制。

由上述大陸公務員聘任制的發展歷程可知，大陸歷屆政府均將公務員制度的彈性化改革作為工作重點，而借鏡新公共管理革命的契約人力運用之公務員聘任制則是其變革策略的主軸，以目前大陸公務員聘任制的推動情況觀之，公務員聘任制在全國範圍內正式實施已無懸念。但是，當外國的改革理念被引進他國的政治行政系統時，往往會產生十分混雜、模糊及變異的效果(Læg Reid, 2000:892)，一黨執政的大陸，其公務員制度是以「黨管幹部」及「政治原則」為基礎，而與歐美民主型人事制度有所區別(林明煌，2011)，其模仿西方民主國家政府彈性化改革之公務員聘任制，在實施模式、結果等方面有著與臺灣及其它民主國家不同的公共治理經驗，並且公務員聘任制的試點改革必然涉及到大陸政治體制的某些敏感方面，

從而象徵了大陸政治體制的未來走向，因此，探究大陸公務員聘任制的實施，具有較大的公共行政、政治學等社會科學研究價值。同時，兩岸在經濟、文化、教育等方面互動頻繁，兩岸相關公共部門之交往也日見頻仍，實有全面、深層次地瞭解大陸公務員制度運作及改革之必要，惟目前臺灣學者對於大陸公務員制度的研究主要集中於考試、錄用、薪資、培訓及退休等公務員管理方式等面向(張淑芬，1996；陳育榮，2003；夏國華，2007；黃煥然，2007；董鴻宗，2007；方水金，2008；吳茂銓，2010；詹中原，2011；邱志淳，2011；尤亮予，2012)，但是對大陸公務員制度之彈性化改革的研究極其不足。事實上，對於臺灣學者而言，無論如何是無法忽略一個擁有世界上最為龐大公務員隊伍的行政系統正在進行的聘任制實施之研究。³

有鑑於此，本文以大陸公務員聘任制的實施為研究焦點，在其制度面，探究大陸公務員聘任制在各地實施中所建立各種相關法令規章、以及現存公務員制度對聘任制實施所存在的弊端及缺失；在其實務面，介紹公務員聘任制試點的二個模式：上海模式與深圳模式，並且以深圳模式為主，分析其實施過程、實施成效與問題，以及聘任制對大陸公務員制度改革所帶來的影響。期望藉由制度面及實務面的研究，對大陸公

3. 據中國大陸人力資源和社會保障部公布的數據，截至2013年底全國公務員總數為717.1萬人。資料來源：<http://www.mohrss.gov.cn/>。檢索日期：2015年4月22日。

務員聘任制的實施作一完整的全盤性之剖析。

針對上述研究內容，本研究乃採行文獻分析法、比較研究法，利用大陸中央及地方政府的官方文獻與數據、以及相關大陸學術文獻進行統合性分析（meta-analysis）；在研究路徑上，考慮到大陸公務員制度雖然是模仿西方文官制度建立起來，但實則有著自己的諸多「中國特色」：堅持黨管幹部之公務員管理原則、公務員必須保持對黨忠誠不存在政治中立、以及公務員薪資福利

優渥之特權等等，因而對大陸公務員聘任制的探究，單純地以彈性僱用之策略性人力資源管理理論，無法一窺其全貌，必須將其置於大陸公務員制度的系絡（context）中才可以進行全面的透視，爰本文以政府「內部人力市場」（internallabor market）及彈性僱用策略的觀點研究大陸公務員聘任制，以求完整審視大陸政府的策略性人力資源運用策略。

貳、概念澄清

由於大陸與臺灣在相關概念、用語上之使用差異，故本文在進行分析討論之前，首先澄清一些關鍵概念及用語之意涵，以避免讀者在閱讀上出現混淆或誤解。此外，一些相關的大陸用語在文中則以註腳形式予以說明。

一、公務（人）員

在稱謂上，臺灣一般對 civil servant（不包含政務官員）統稱為公務人員（蘇偉業，2007），而在大陸，則稱為公務員。在意涵上，大陸與臺灣的公務員既有相同也有差異，主要相同點在於：公務員在大陸與臺灣均是一種法定身分，依照臺灣《公務人員保障法》第三條，公務員是「法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員」，要獲

取這身份必須經過考試（憲法第 85 條規定）；在大陸，依照《中華人民共和國公務員法》第一章第二條，公務員是「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」，且依照大陸《公務員法》第四章第二十一條，「錄用擔任主任科員以下及其他相當職務層次的非領導職務公務員，採取公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄取的辦法」。

在公務員意涵上大陸與臺灣的主要差異點在於：第一，大陸公務員包括政務與事務兩類，這一點與臺灣不同。其文官系統並未如臺灣等民主國家實行政務官與事務官分途制度，此乃大陸之中國特色的黨管幹部組織原則所致。關於大陸公務員系統的黨管幹部原則，本文在第肆章節將進行詳細分析討論。第二，大陸公務員

包括國家各級立法機關、司法機關、檢察機關和行政機關之具有行政編制的人員，而其公立醫院、公立學校、科研機構、國立圖書館等從事公共事業服務的人員屬於「事業編制」，則不屬於公務員。

二、政府（公部門）之契約人力、聘用與聘任制

政府或公部門契約人力一般是指以定期契約方式進用的政府僱員。我國政府過去並沒有使用「契約人力」這概念，對其他非公務員之人力都理解為臨時人力，當中可包括聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員及職務代理人等（李紹芬，2003），這些人員都不須具備公務員資格。

在大陸，政府契約人力主要包括兩類：一類是負責行政機關單位之後勤工作的人員，例如司機、清潔等人員，這部分人員的聘用由各行政機關自行進行，不需經過公務員考試，且其薪資福利由各單位自行支付，不納入國家財政，也不屬於公務員編制。這一類契約人力與我國約聘僱人員的屬性相同。

另一類則是正在進行的公務員制度改革中的聘任制公務員，依照大陸《公務

員法》的規定，聘任制公務員之進用須要進行全國或地方性公務員公開招聘考試，錄用者則具有公務員身分，亦即屬於公務員編制；但是，聘任制公務員須與行政機關簽訂契約（contract），亦即大陸所稱的聘任合同，在合同期限內如果考核不合格則行政機關可以解除聘用合同；在薪資福利上，合同期限內的聘任制公務員與常任制公務員並無差異。可見，大陸的聘任制公務員與歐美等國的政府僱員在契約人力進用之法律上具有相同的屬性。而這一類契約人力與我國政府的契約人力完全不同。

但必須指出的是，在實務運作中，大陸實施公務員聘任制並不普遍，而是處於試驗性階段，就目前已經普遍實施公務員聘任制的試點城市比如深圳市，其聘任制公務員被解聘的人數極少，從而使得聘任制公務員被質疑為「只進不出」之變相「鐵飯碗」（甘哲，2015）。亦即：大陸公務員聘任制在法律形式上具有與歐美政府契約人力彈性化進用之相同性質，但實務操作中，由於聘任制公務員之退出機制並不完善，比如養老金雙軌制等，從而導致聘任制公務員與常任制公務員並無區別之狀況。

參、彈性僱用與政府內部人力市場之理論分析

一、公務人力之彈性僱用策略

新公共管理改革受到新制度經濟學（new institutional economics）特別是「公

共選擇」（public choice）、「委託／代理」（principal-agent）及「交易成本」（transaction cost）三大理論之影響，主張透過契約化來

強化競爭性與課責性 (accountability)，及減少資訊不對稱之問題 (Hughes, 2003)。這種「新契約主義」(new contractualism) 為世界各主要國家政府推行「彈性化政府」(flexible government) 治理模式所採行，於是公務人力之彈性僱用策略被廣泛應用於文官制度改革 (如紐西蘭政府對機關管理者以績效契約聘用、美國政府僱員制等)，即針對官僚組織及人事永久化問題，改革者提倡縮減永業制公務人員的比例，改以聘用更多臨時性及契約人力，這樣不僅能扭轉官僚的僵化現象及本位主義，還可引進不同的創意思考於公共部門中，更可降低政府運作成本 (Peters, 1996)。

根據 Klingner 和 Lynn (2005: 45) 的論點，所謂彈性僱用機制是指政府機關透過僱用契約 (employment contracts) 在具備「最低資格條件」(minimum staffing requirements) 下，僱用全職臨時人員 (temporary, not tenure)、部份工時臨時人員 (part-time)、季節僱用人員 (seasonal employment) 和定期任用人員 (term appointment) 等類公務人力，惟這些人員與政府的僱用關係只是「任意關係」(at-will)，並無工作權的保障，換言之，如發生「個性衝突」、「任務改變」或「預算不足」的情況，即可隨時解雇。在福利待遇上，這些人員往往低於常任公務員，亦無法定申訴權利或團體協約的保障。然各該機關可因特殊需要，亦可以高於常任人員之薪資福利，透過雙方契約，聘用

高級管理和技術人員，這些專技人員的資格條件亦可高於常任人員。由於這些彈性人力皆非常任，當可節省人力成本，亦可避免常任人員被免職後，運用「追擊權利」(bumping rights) 造成官僚混亂 (bureaucratic chaos) 的問題。

雖然公務人力之彈性僱用機制被許多國家作為文官制度改革之策略，具有降低行政成本、增加生產力、獲得改革誠意的支持等優點 (Gow & Simard, 1999)，但也必須注意到彈性僱用機制可能呈現的負面影響 (Klingner & Lynn, 2005: 46)：

(一) 傳統公共 HRM 的價值受到影響，這些臨時人力的權利因「任意關係」，可能難以脫離「政治中立」，尤其是「政治性」的定期雇用人員。因而引發內部各級管理階層模仿效應，競向政務主管表現政治或個人的忠誠，功績制精神必然受到腐蝕。

(二) 社會公平 (social equity) 難以維持，蓋過去少數民族和女性在政府內部，已受到比私部門更公平的待遇，然因臨時僱用機制的推動，在缺乏法律規範下，這些弱勢族群的權益更會受到歧視。

(三) 臨時僱用機制弱化政府部門「內在知識基礎」的建立 (rather than building an internal knowledge base)，既可透過契約購買專業 (to buy expertise)，政府部門乃成為「外部夥伴」(external partners) 的人質，而不願進行「內部知識」(in-house knowledge) 的投資以發展內部常任人員的能力。

(四) 臨時雇用人員既為輔助常任人員，而且一起工作 (working side by side)，但因缺乏補償利益 (without the benefit of compensation)，難以進行適當監督和控制。

二、政府內部人力市場結構之分析

「內部人力市場」是指在封閉組織系統內的人力流動議題，這是從私部門管理發展出來的議題，其原本所關心的是如何在外部人力市場供需不協調、在瞬息萬變的生產管理知識需求及在勞工保障制度提升之下，靈活使用內部的人力 (Osterman, 1984)。政府人事是由複雜的人事分類制度來定結構，並產生各式各樣的工作階梯 (job-ladder)，所以政府的內部人力市場往往就是指文官沿著這階梯向上爬升及在各階梯之間之流動。然而，政府的內部人力市場並非是一個「自由人力市場」，容許員工自由流動，或容許各機關管理者隨便從其他機關選才；這「市場」實是存在大量的「行政規則」來規範人事流動 (蘇偉業, 2012)。

肆、大陸公務員聘任制的實施背景

公務員聘任制雖然只是公部門契約人力進用制度之一環，然而就立法面及對整個公務員體系此一政府內部人力市場可能造成的衝擊而言，聘任制的實施實則關涉到陞遷調動、薪資福利、退休撫卹等一系列相關法規，從而影響到整個政府內部人力市場之結構性變化。因此，以下從

Wise (1996) 提出政府內部人力市場之動力是由四項因素所驅動，包括職位定義及分類系統 (job definition and classification)、陞遷調動規則 (deployment rules)、工作保障及員工身分 (job security and membership)、獎勵結構及薪資規則 (reward structure and wage rules)。蘇偉業 (2012) 指出，政府契約人力制度之研究，應從整體政府機關人力運用立場出發，納入政府內部人力流動作為變項，並以內部人力市場視野為常任人員與契約人力定位。就大陸公務員聘任制而言，一方面，大陸公務員之進用採行共產黨組織部與政府人事部雙重負責的考選制度，聘任制公務員也必須通過國家或地方的公務員考試方可進入政府內部人力市場；另一方面，現存大陸公務員制度在職位分類、陞遷調動、薪資福利等方面存在著諸多亟需改革完善之處。因此，針對大陸公務員聘任制之研究，需要以政府內部人力市場的觀點、將其置於大陸公務員制度系絡中，才能全面瞭解公務員聘任制之實施成效及問題。

政府內部人力市場的觀點，分析大陸公務員制度及特質，釐清大陸公務員聘任制的實施背景。

一、黨管幹部原則下黨政雙重分工之管理體制

中共於 1949 年取得大陸政權後，在

很長一段時期內，其公部門的人力進用是與其高度集中的計劃經濟體制相對應的傳統幹部人事管理制度，而大陸的現代公務員制度之誕生則以 1993 年 8 月頒布實施的《國家公務員暫行條例》為起點，開始實現傳統幹部人事制度向現代公務員制度的轉型，建立了國家公務員制度的基本框架。隨著中國大陸市場經濟發展與行政體制的持續變革，直至 2005 年 4 月頒布《公務員法》，大陸公務員制度才正式建立。雖然學習借鑒了歐美先進國家之人事制度與經驗，但是因大陸政體為一黨專政之威權體制，所以，與民主國家的文官制度相較，大陸公務員制度最大的特色在於：「堅持黨管幹部」的組織原則列入《公務員法》總則，形成了「黨管幹部」組織原則下「以經濟建設為中心」的公務員制度（胡敦富，2014）。基於此一原則下，大陸公務員制度的管理體制形成了「黨政雙重分工」之管理體制，亦即共產黨的組織部門管理擔任各級領導職務的公務員，政府的人事部門負責所有公務員的綜合性管理工作（譚奕、唐權，2012）。

質言之，就公務員管理權限而言，中共中央及各級黨的組織部是全國公務員之主管機關，各級人力資源和社會保障之政府人事部門為輔助機關。換言之，政府人事機構或部門所擁有的人事管理權，係出自於黨的授權而非直接依據《公務員法》的明定（桂宏誠，2013）。大陸公務員制度此一最重要特質，也直接影響著其公務員制度的分類管理、進用、考核、晉

升等人事制度。

二、政事不分之「粗放型」分類管理

大陸現行公務員制度之分類，依據《公務員法》第十四條、十五條、十六條和第十九條，其公務員分類模式是一種將職位分類（分為綜合管理類、專業技術類和行政執法類三種）；職務分類（分為領導職務和非領導職務）；級別分類（分為 1—15 級）三種分類方法結合的混合物（屈群蘋，2014）。但是，在實務運作中，職位分類為主的公務員分類管理制度並沒有執行，而是將所有公務員均視為綜合管理類進行管理，呈現一種籠統模糊的「粗放型」管理模式。同時，職務分類僅有領導與非領導兩個職務序列，造成非領導職務的公務員之晉升渠道狹窄。

民主國家之文官制度，實行政務官與事務官之「兩官分途」，強調事務官的「職業化」與「政治中立」，以保證政黨競選制度下行政機關的穩定性。並且，「兩官分途」也是公務制度分類管理的基礎。但是，由於大陸基於一黨執政之黨管幹部原則下公務員管理體制，因此，大陸公務員制度不採行「兩官分途」之政事分類。需要提及的是，「兩官分途」曾經是大陸建立公務員分類制度的目標，1987 年中共十三大就公務員分類管理制度明確提出「兩官分途」之主張：「國家公務員分為政務和業務兩類。政務類公務員必須嚴格按照憲法和組織進行管理實行任期制，並接受社會的公開監督 ...

業務類公務員按照國家公務員法進行管理實行常任制。」（袁潔，2010）但是，在1993年的《國家公務員暫行條例》以及2006年頒布實施的《公務員法》中，卻放棄了「兩官分途」之政事分類制度設計。有大陸論者指出，黨管幹部決定了黨的各級機關和組織部門直接參與到公務員管理中，政治因素的介入影響了本該由人事部門主導的分類管理工作的推進（馬立順，2011）

由此可見，中共認為「兩官分途」不利於「黨管幹部」，其政事不分實則是黨政不分，以保證黨對公務員行政系統的掌控。

三、選任、委任、考任與聘任之多元進用制度

依照大陸《公務員法》之規定，大陸公務員之甄選任用方式有五種：選任制、委任制、考任制、聘任制、公開選拔制，每一種進用方式對應不同職務及級別的公務員。根據上述公務員分類制度，公務員職務分為領導職務和非領導職務，其中領導職務層次分為：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、科員；非領導職務層次在廳局級以下設置。

選任制適用於各級政府行政機關首長的領導職務之公務員，如省長、市長及縣長等，由中共各級組織部按照共產黨的幹部任用條例進行考察、然後通過各級人

大進行選舉產生；委任制適用於普通幹部領導職務之進用；公開選拔制適用於部分廳局級正職以下領導職務面向社會進行公開選拔；考任制適用於主任科員以下的公務員之進用；聘任制適用於專業性較強職位和輔助性職位的公務員。簡言之，領導職務的公務員進用採行選任、委任及公開選拔；非領導職務的公務員採行考任制。目前，大陸公務員進用最常見的方式為選任、委任與考任，而聘任制在深圳市已成為主要公務員進用方式，其它省市的聘任制還處於小規模的試行中。

四、質性評估為主的績效考核制度

依據大陸《公務員法》以及《公務員考核規定（試行）》相關規定：公務員的績效考核內容為公務員的德、能、勤、績、廉五個方面；考核方法分為平時考核和定期考核；考核主體分為上司考核、自我考核、同級考核、下屬考核；考核結果分為不同等級，是調整公務員職務、級別、工資以及公務員獎勵、培訓、辭退的依據。

大陸公務員考核制度目前是質性評估為主，未能就德、能、勤、績、廉這五個方面擬定可操作性的量化標準，亦即缺乏一套科學合理的績效考核體系，使得績效考核具有相當的隨意性，無法保證考核結果之信度與效度；並且，在考核主體方面不僅缺乏民意監督，而且在現實的考核體系中，上司考核結果一定是最重要的，從而導致公務員對上司的人身依附。

五、享有特權、結構失衡之薪酬福利制度

依據大陸《公務員法》，目前大陸公務員薪酬結構由基本工資、獎金、補貼以及福利保險待遇等組成，其中，基本工資包括公務員的職務工資和級別工資，亦即根據公務員的職務和級別確定其基本工資；在福利制度方面，公務員享有國家規定的工時、休班休假制度，以及享有國家財政提供支持的公務員醫療、生育、工傷、失業、養老等保險制度。就薪酬福利言，大陸公務員的各種補貼、津貼較為優厚，尤其是享有養老保險金（即退休金）繳納全部由國家財政提供之特權，而其他社會民眾須自行負擔一定比例養老金費用，亦即飽受詬病的養老金雙軌制。所以，考公務員成為了眾多大陸學子的首選，每年中央及地方的公務員考試均呈現上百人甚至上千人爭奪一個職位的現象，

這與公務員工作穩定、福利優渥之特權密切相關。

但是，大陸公務員薪酬福利制度又存在著結構失衡問題，一是經濟發展水平高的地區之公務員福利待遇遠超經濟發展水平較低地區的公務員；二是基層公務員的職務工資較低，缺乏彈性化工資增長機制，對基層公務員的激勵因素不足。

綜上所述，以政府內部人力市場觀點來看，大陸公務員制度在職位分類、績效考核、陞遷調動等人事管理規則存在導致行政效率低下之不足，而在工作保障及員工身分、獎勵結構及薪資規則二個面向，卻能夠給予公務員以較高的組織承諾，使得公務員與政府機關之間具有穩定的僱用關係，也在一定程度上加深了官僚主義的僵化性。

伍、大陸公務員聘任制的實施模式及特點

大陸政府對於公務員聘任制這種活化政府人力、提高行政效率之彈性僱用策略的實施較為謹慎，2007年的首批試點僅選擇了上海市浦東區與深圳市，在四年之後即2011年，國家人力資源和社會保障部方批准其它城市展開聘任制試點，並頒發了《關於聘任制公務員管理試點辦法》的規章。就目前已開展聘任制試點的情況觀之，基本上採行了二類模式或路徑：一種是完全在《公務員法》所設定的適用範圍內，即針對部分專業性較強的職

位和輔助性的職位進行聘任制公務員之試點實踐，稱為浦東模式；另一種則是在職位分類基礎上將公務員聘任制擴展到所有職位公務員之普遍適用範圍的模式，稱為深圳模式（王楨楨，2013；黃甯平，2014）。以下介紹這二個模式並分析其特點。

一、浦東模式及特點

上海市浦東區於2007年開始試行公務員聘任制，迄今共進行了四次公開招考

聘任制公務員，詳細信息如下：2007年首次公開招考6名聘任制公務員，5人到崗；2008年公開招考1名，1人到崗；2009年未招錄；2010年招考8人，4人到崗；2011年未招錄；2012年招考4人，4人到崗；2013年未招錄。亦即浦東區共招考了聘任制公務員14名，合同期限為2或3年，年薪在15-45萬人民幣之間。迄今，這14名聘任制公務員中，有5人聘任合同到期後離開聘任制公務員崗位，其中1人沒有續簽合同，自願轉到企業，3人轉到事業單位，1人考上常任公務員（何玉仙，2014）。

由上述可知，浦東模式聘任制具有以下特點：就聘任制公務員的職位言，主要集中於專業性強的職位，諸如港口建設、城市規劃、金融等城市建設的技術型緊缺人才；而公部門的司機、清潔與保全等輔助性職位並未納入公務員體制，也就不存在聘任制公務員的招聘；就招考資格言，學歷及專業技術的要求均較高，必須是海內外知名大學碩博士生、且具有所屬專業之國際行業協會資格認證等；就薪酬言，採取了協議工資，薪酬水準接近市場價格；就晉升言，聘任制公務員沒有職級，不存在職務晉升，但是按照聘任合同賦予其相應的行政權力；就退休保障言，聘任制公務員僅參加社會養老保險；就法規條例言，浦東區制定了聘任制公務員管理規定，但上海市政府沒有聘任制公務員的法規。質言之，浦東模式之公務員聘任制，即嚴格遵循《公務員法》中聘任制之

規定，針對政府機關所需要的高端技術人才，進行小範圍的招考。

二、深圳模式及特點

深圳市公務員聘任制的試點改革大致可分為三個階段，第一個階段：2007年，深圳第一次發布聘任制公務員招考公告，公開招考41個聘任制公務員職位；2008年，深圳制定發布了《深圳市行政機關聘任制公務員管理試行辦法》；2009年，深圳進行第二批聘任制公務員的招錄工作，向社會公開招聘20名聘任制公務員。第二個階段：2010年，深圳全面啟動公務員分類管理制度改革，將全市行政機關公務員職位劃為三類，即綜合管理類、專業技術類與行政執法類，在此基礎上，對所有行政機關全部新增職位（主任科員以下）公務員均採用聘任制。因而聘任制規模開始擴大，2010年10月，深圳公開招聘聘任制公務員995名（含參照公務員法管理單位工作人員）；此後又分批次陸續進行了幾次規模較大的聘任制公務員招聘工作；2012年4月，深圳市決定對公務員系統的黨群口（亦即除行政系統以外的其他六大系統：黨委、人大、政協、民主黨派、法院、檢察院和群團機關）新進公務員全部實行聘任制。第三階段：2013年5月，深圳市政府取消《深圳市行政機關聘任制公務員管理試行辦法》，正式印發了《深圳市行政機關聘任制公務員管理辦法》；2015年2月，深圳市委組織部、市人力資源和社會保障局聯合印

發《深圳市聘任制公務員聘任合同管理辦法（試行）》，正式將競爭淘汰機制引入公務員聘任制。深圳市自 2007 年 1 月開始進行公務員聘任制試點以來，目前全市聘任制公務員已有 5 千餘人，佔全市公務員總人數的 10% 以上。

由上述可知，深圳不僅是公務員聘任制之所有試點地區中實行範圍最廣、規模最大、數量最多的城市，而且還在公務員職位分類管理、退休之職業年金制度等方面有所創新，對大陸公務員制度改革有著深遠的影響。公務員聘任制之深圳模式主要具有以下特點：

第一，在實施公務員聘任制的過程中，根據試點情況，建立了一系列相關的法律法規，推動公務員聘任制的法制化建設。2010 年 1 月 14 日深圳市通過了《深圳公務員分類管理改革實施方案》及有關配套制度。2010 年 1 月 22 日深圳市委常委會原則通過了《深圳市行政機關公務員分類管理改革實施方案》及有關配套制度。2010 年 2 月 12 日，深圳市政府公布了《深圳市行政機關行政執法類公務員管理辦法（試行）》、《深圳市行政機關專業技術類公務員管理辦法（試行）》、《深圳市行政機關聘任制公務員管理辦法（試行）》三個相關配套文件。同時，深圳市政府又制定了《深圳市行政機關聘任制公務員社會養老保障試行辦法》，進一步加強了對聘任制公務員的管理，保障了聘任制公務員的社會地位和合法權益。

第二，為聘任制公務員建立職業年

金制度，率先在聘任制公務員隊伍中完成了養老保險雙軌制之並軌改革。所謂職業年金是指聘任制公務員在參加社會基本養老保險、地方補充養老保險的基礎上，政府為保障其退休待遇所建立的補充養老保障制度。

第三，將公務員職位分類管理制度改革引入公務員聘任制之實施。如本文前面所述，大陸《公務員法》中綜合管理類、專業技術類和行政執法類之職位分類僅存於法律文本，在實務運作中各地政府機關都是採取籠統模糊的綜合管理類。2010 年 2 月《深圳市行政機關公務員分類管理改革實施方案》發布，將深圳市公務員隊伍細分為綜合管理類、行政執法類、專業技術類三個類別，在每一類職位上進行具體的職位規定和劃分，並設置職位級別或層次。這也為聘任制公務員實現彈性薪酬奠定了基礎。

第四，採取了「增量改革」模式，亦即對 2012 年以後所招考的公務員全面實施聘任制，這種做法類似美國一些州的舉措：直接衝擊政府機關公務人員的長期保障制度，如美國喬治亞州於 1996 年解除對所有新入職公務員的「永業」保障；佛羅里達州也於 2001 年解除 16,300 多位在職政府中階管理者的「永業」保障。以上兩者都改以可隨時解僱之條件聘用 (Battaglio & Condrey, 2006; Bowman & West, 2006)。

陸、大陸公務員聘任制的實施成果

基於前述可以發現，大陸公務員聘任制之深圳模式，實際上不是單一的彈性僱用策略之運用，而是以聘任制的實施作為切入點，衝擊了現存公務員制度在職位分類、陞遷調動、薪資福利尤其是養老保險雙軌制等公務員制度改革面向。在法律上，公務員聘任制之深圳模式已經違背了《公務員法》中將聘任限制定在專業性較強的職位和輔助性職位之規定，在媒體及學界均引發了一定爭議，但是國家人力資源與社會保障部經過深入調研，對深圳模式予以充分肯定，因此深圳模式的公務員聘任制改革仍在大膽地探索前行（何玉仙，2014）。可見公務員聘任制之深圳模式已經獲得了首肯；更為重要的是，「中國的經濟改革是一種增量改革，或者說漸進改革...包括政治改革在內的所有中國社會改革，實際上都是，或者說應當是增量改革。」（俞可平，2000：27-28）。所以，深圳模式的公務員聘任制應該是未來大陸公務員制度改革的主要方向。以下論述深圳公務員聘任制改革的實施成果。

一、建立職業年金、破除養老保險雙軌制，具有典範意義

深圳市聘任制公務員的退休養老政策，不同於養老保險費用繳納完全由國家財政提供的現行公務員退休養老制度，而是採取通過參加社會基本養老保險、地方補充養老保險和職業年金制度予以保障。

依據《深圳市行政機關聘任制公務員社會養老保障試行辦法》，深圳市聘任制公務員參加社會基本養老保險、地方補充養老保險和職業年金，社會基本養老保險的繳費比例為18%，其中10%由單位繳納，個人繳納8%，地方補充養老保險1%由單位全部繳納，職業年金8%—9%，也全部由單位繳納。

具體繳費比例按以下方法確定：綜合管理類聘任制公務員，月工資總額包含全國工資、特區津貼、工作性津貼、生活性補貼和改革性津貼；行政執法類、專業技術類及其他實行薪級工資制度的聘任制公務員，月工資總額為其薪級工資。職業年金按照聘任制公務員月工資總額與上年度社會平均工資的倍數實行不同的繳費比例：月工資總額在上年度社會平均工資3倍以內的，繳費比例為8%；月工資總額達到或超過上年度社會平均工資3倍的，繳費比例為9%。聘任制公務員月工資總額與上年度社會平均工資的倍數發生變化需要調整繳費比例的，統一在每年7月進行。職業年金繳費比例根據深圳市社會經濟發展狀況適時調整。各行政機關將該單位聘任制公務員職業年金繳費列入年度部門預算，按月劃繳至聘任制公務員職業年金個人帳戶。聘任制公務員職業年金基金實行完全積累，採用個人帳戶方式進行管理。聘任制公務員在原工作單位參加過企業年金計畫的，可以將其原企

業年金帳戶中的資金轉入職業年金個人帳戶管理。聘任制公務員解除聘任關係後，可以將其職業年金個人帳戶餘額一次性轉移至新就業單位的企業年金帳戶；若未就業或雖已就業但新就業單位尚未建立企業年金制度的，其職業年金個人帳戶可由原管理機構繼續管理。因此，聘任制公務員養老保險的繳納、發放和接轉與企業員工養老保險模式一樣，即使他們與用人單位解除聘任合同後，其養老保險和職業年金仍然在其個人帳戶上，不會發生變化。深圳市通過運用職業年金，彌補了聘任制公務員與傳統公務員退休後待遇上的差距，免除了他們的後顧之憂。同時，也能夠充分發揮聘任制公務員的競爭優勢，調動了整個公務員隊伍的生機和活力。

深圳市這種新型的養老保障制度打破了政府機關和其他公部門在養老保險上的雙軌制，對於大陸公務員制度在養老金制度改革方面具有典範意義。事實上，取自深圳模式實施成果的大陸公務員養老金制度改革已經啟動，大陸國務院於2015年1月下發了《關於機關事業單位工作人員養老保險制度改革的決定》⁴，統籌推進社會保障體系建設，建立更加公平、可持續的養老保險制度，以促進社會公平正義、穩定和諧。這表明，大陸公務員制度的養老金制度改革採行深圳模式，

以消除現存養老金制度的雙軌制，同時也將減輕政府的財政負擔。

二、實施職位分類管理制度，打破傳統「大一統」化的公務員管理模式

雖然現行《公務員法》中關於公務員的職位分類有綜合管理類、行政執法類和專業技術類三大類，但在實務運作中卻沒有對公務員進行分類管理，實際工作採取的是籠統模糊的所謂「大一統」模式。深圳市在2010年完成了職位分類管理改革，建立並實施了公務員職位分類管理體系，將公務員劃分為綜合管理類、行政執法類和專業技術類三大類別。

依據《深圳市行政機關公務員分類管理改革實施方案》規定，深圳根據職位特點、工作內容與及人力資源調配和使用工作的要求，將全市範圍內的行政機關公務員職位劃分為綜合管理類、行政執法類及專業技術類三大類別，並在後兩類職位中建立起與行政職務、級別相脫鉤的獨立職級序列，打破了傳統「大一統」化的公務員管理模式。具體論述如下。

綜合管理類公務員管理方面。綜合管理類公務員是指在各級行政機關中履行綜合管理以及機關內部管理等職責的職位，是原行政機關傳統公務員隊伍中除行政執法類公務員和專業技術類公務員以外的公務員。按照制度設計，把行政執

4. 新華網，國務院印發機關事業單位工作人員養老保險制度改革決定，網址：http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/14/c_1113994556.htm。檢索日期：2015年4月24日。

法和專業技術這兩類公務員劃出去以後，剩下的綜合管理類公務員無疑就屬於核心的、精英的類別，綜合管理類公務員仍沿用傳統的公務員管理制度和辦法，按照相關政策法規的規定完成招考錄用、教育培訓、崗位考核和職級晉升，這類公務人員主要通過競爭領導職位實現職務和職級的提升，能否晉升跟個人能力和工作實績相關，也跟所在機構的行政規格、職數設置相關。

行政執法類公務員管理方面。行政執法類公務員是指在本市各級行政機關所屬執法單位中主要履行監管、處罰、稽查等執法職責的職位上工作的非領導職務公務員。分類管理改革後，行政執法類公務員成為了公務員隊伍的主要構成，占整個公務員隊伍的一半以上。執法類公務員共設7個職級，從高至低分別為一級執法官、二級執法官、三級執法官、四級執法官、五級執法官、六級執法官、七級執法官，同時還可根據工作需要，在部分職組、職系的七級執法官以下增設助理執法官、見習執法官職級；行政執法類公務員職務明確為非領導職務（但城管執法隊伍⁵領導仍按綜合管理類公務員管理）。在各級執法官間不存在傳統意義上的上下級隸屬關係，執法官的職級晉升與個人實際工作表現、崗位考核結果及個人年功積累相關，且執法官無論在職級的設置上還

是在職數的配備上，均不受其所在單位行政規格的制約，無論是在市、區還是在街道或者基層所、站，只要努力工作，就會享有均等的職業發展機會。

專業技術類公務員管理方面。技術類公務員是指在本市各級行政機關中從事專業技術工作，履行專業技術職責，為機關實施公共管理提供專業技術支援和技術手段保障的非領導職務公務員。根據工作性質、專業特點等要素，專業技術類公務員可橫向劃分為若干職組、職系，同時根據職位特點、任職資格、權責輕重等要素，各職組、職系的專業技術類公務員由高到低又可分為主任、主管、助理等職務並劃分成若干職級。專業技術類公務員職務明確為非領導職務，各技術職級之間也不存在傳統意義上的上下級隸屬關係，專業技術類公務員職務晉升與專業技術條件掛鉤，體現對公務員專業技術能力的充分尊重，同時考慮個人工作業績和年功積累。總體而言，專業技術類介乎於綜合管理類和行政執法類之間，強調的是專業技術層面上的演進和提升，鼓勵專門人員通過學習和實踐提高技能，實現自我增值。

三、建立並實施彈性化級別薪酬制度，增強激勵因素

聘任制公務員薪資制度的目標和基

5. 城管執法隊伍，是指隸屬大陸地方政府之監察部門的行政執法單位，全稱為城市管理綜合行政執法局。主要負責城市管理秩序的維護，例如城市中停車場的管理、對街頭商販及夜市的管理等等。

本方針是政府通過提供公平、合理的工資待遇來吸引、挽留及激勵各類人才。深圳市對於聘任制公務員實行具有 48 個級別的「薪級工資制」，建立了彈性化程度較高的薪酬制度。

依據《深圳市行政機關聘任制公務員制度試點方案》級別工資分配方案的一系列原則為：（1）職位中心原則。聘任制公務員工資分配以職位分類為基礎，以所聘職位為中心，工資隨職位變動而改變，同時適當兼顧個人年功積累因素。

（2）外部相關性原則。聘任制公務員的工資水準與相近職位委任制公務員的工資水準及市場薪酬水準應大體平衡。（3）內部相關性原則。聘任制公務員內部各職系之間的工資水準應保持合理關係。（4）簡單方便原則。與委任制公務員工資制度相比，聘任制公務員的工資應儘量簡化、易於操作，以減少管理成本。

深圳市聘任制公務員實行級別協議工資制，其具體內容為：（1）聘任制公務員共設 48 個薪級，每一職系按職務層次設不同幅度的薪級，每一薪級確定一個工資標準，聘任制公務員按照所聘任職位的職系、職務層次確定薪級。聘任制公務員的薪級工資由深圳市人事、財政部門共同核定、發布。（2）聘任制公務員初次受聘，按所聘職務層次的起點薪級發放工資。試用期滿後，每年年度考核獲得合格及以上等次的，自該考核年度的次年 1 月起，其工資在所聘職務層次的範圍內晉升 1 個薪級；合同期滿後續聘任合同者，

按原薪級計發工資，並按上述規定晉升薪級。聘任制公務員達到所聘職務層次的最高薪級後，其工資薪級不再晉升。（3）聘任制公務員從較低職務層次聘任至上一職務層次後，按上一職務層次的起點薪級計算工資。現有薪級已經高於或等於上一職務層次的起點薪級時，在其現有薪級上增加 1 個薪級。（4）聘任制公務員按照委任制公務員標準發放過節費。（5）聘任制公務員年度考核獲得合格及以上等次的，年終發放考核獎金。合格等次的獎金為其本人當年 12 月的薪級工資，優秀等次的獎金標準為其本人當年 12 月薪級工資的 1.3 倍。（6）聘任制公務員薪級工資標準原則上參照相近職位委任制公務員工資標準及市場薪酬水準進行調整。（7）薪級工資為聘任制公務員個人繳交社會保險費、個人所得稅以及聘任機關為其繳交社會保險費、職業年金的基數。（8）職位性質特殊的聘任制公務員，由聘任機關根據該職位的實際情況及市場薪酬水準提出工資方案，經市人事、財政部門同意後，再由聘任機關與聘任制公務員在聘任合同中協商約定。

四、劃分聘任合同類型，以聘任合同管理為核心管理公務員

依照《公務員法》的相關規定，對於聘任制公務員的管理主要依據相關法律法規及聘任合同。在深圳市推行公務員聘任制試點探索的工作中，對聘任合同的劃分進行了創新，以便於根據聘任合同來

有效管理公務員。根據《深圳市行政機關聘任制公務員管理辦法(試行)》的規定，聘任合同分為三個類型：固定期限聘任合同、無固定期限聘任合同、以完成具體工作任務為期限的項目聘任合同。這樣的劃分具有明顯的優勢，體現了不同崗位的特點，提高了人職匹配度，降低了用人成本，更加促進了公務員隊伍新陳代謝機制的形成，增添了政府部門的生機與活力，提高了政府部門的工作效率。

具體而言，聘任合同是在平等、協商、公正的前提下，用人機關和個人簽訂，合同中規定了用人雙方權利、義務等方面的內容。首次簽訂聘任合同的期限為3年，合同到期後，經考察合格可以進行續聘，續聘期限一般為5年。同時，深圳市政府規定，對於連續聘期達到10年、轉業軍人幹部安置、委任制公務員轉為聘任制公務員的人員，用人單位可以與他們簽訂無固定期限的合同。

柒、結語

以政府內部人力市場觀點檢視大陸公務員制度，大陸公務員具有穩定的工作崗位、享有優渥的福利待遇以及完全由國家財政支持的退休養老金制度等特權，大陸每年國家與地方的公務員考試都吸引了大量年輕人，以進入這個內部人力市場，中國大陸的公務員系統並沒有像很多西方國家因為缺乏吸引力而導致高端人才的匱乏。但這種穩定的內部

雖然聘任合同規定，聘期超過一定年限或者符合一定條件的公務員可以簽訂無固定期限的合同，但這並不意味著聘任制公務員可以高枕無憂，如果績效考核不合格或者違反合同條款規定的聘任制公務員，用人單位可以根據合同規定履行其權利，對聘任制公務員進行解聘或期滿後不再續簽合同。因此，通過聘任合同的管理，可以使聘任制公務員有一定的危機感，只有努力把工作做好才能守得住這份工作，這在一定程度上激發對工作的熱情和積極性，提高了工作效率。

通過聘任合同的管理，用人單位和聘任制公務員之間的權利和義務更加明瞭，合同條款約束性更強，權責更加明確。這種做法打破了傳統常任制公務員「能進不能出、能上不能下」的局面，使公務員的人事管理制度更加靈活，有利於提高政府的行政效率。

人力市場結構也導致了機構臃腫、政府行政效率降低、公共服務品質低劣等痼疾。因此，大陸政府自1980年代改革開放後，就一直大量借鑒新公共管理革命下西方國家的政府改造經驗，其中利用彈性僱用策略持續推動大陸公務員制度的改革，一直是歷屆政府的人事制度變革主軸。例如從鄉鎮幹部聘用制、政府僱員制直至公務員聘任制。

經由本文對大陸公務員聘任制的研究可以發現：大陸公務員聘任制迄今還處於一種「試行」狀態，但已經形成了上海模式和深圳模式這二種形態。雖然公務員聘任制的條款早在 2005 年頒布的《公務員法》就被列入，但是實務運作中卻一直是採取個別地方政府試點的方式，經過八年多的實踐，形成了公務員聘任制的上海模式與深圳模式。所謂公務員聘任制之上海模式，就是嚴格遵循《公務員法》中有關聘任制的法律規定：僅在專業性較強的職位與輔助性的職位實施聘任制，目前階段絕大多數公務員聘任制試點均採行此一模式。但必須注意的是：大陸《公務員法》對「專業性較強的職位與輔助性的職位」並無詳細的說明，就上海模式的實踐經驗而言，專業性較強的職位是指港口建設、城市規劃、金融等關涉城市建設的技術型緊缺人才；並且，公務員聘任制僅在專業性較強的職位中予以實施。

另外一種則是深圳模式，亦即突破了現行公務員法的規定，在所有職位上、針對「新進的」所有公務員，全部實行聘任制，亦即所謂的「增量改革」。深

圳市在實施公務員聘任制的八年實踐中所取得的重要經驗，對大陸公務員聘任制的全面開展以及公務員制度的改革具有典範意義。其主要成果有：為聘任制公務員建立了職業年金退休制度，破除了一直飽受詬病的公務員養老雙軌制；細化了職位分類，建立實施了職位分類管理制度，以聘任合同嚴格管理聘任制公務員；並在此基礎上實施彈性化級別薪酬制度。

深圳模式為大陸公務員聘任制的全面推廣提供了一個良好的範本，對新進公務員實施聘任制的所謂「增量改革」之深圳模式，已經成為越來越多大陸公務員聘任制試點的改革方向。然而需要指出的是：大陸公務員聘任制之實施關涉到其公務員制度的各個面向，諸如黨管幹部之組織原則、政事不分之分類管理、享受特權的薪酬福利尤其是養老金雙軌制度等等，屬「牽一髮而動全局」的整體性制度變革，因此，公務員聘任制目前僅在大陸的大中城市進行謹慎的局部試驗性改革；而對於大陸公務員聘任制的實施效果，還需要進行持續的觀察與研究。

參考資料

- 尤亮予（2012）：兩岸公務員退休制度之比較。國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班論文。
- 方水金（2008）：全球化趨勢下中國大陸國家公務員錄用考試制度之研究。中國文化大學政治學研究所碩士論文。

- 王楨楨 (2013)：公務員聘任制改革的問題及出路。國家行政學院學報，第 21 期，頁 103~107。
- 史雲貴 (2013)：西方「政治 - 行政二分法」對我國公務員分類管理的啟示 —— 兼論防治「一把手」腐敗的新思路。四川大學學報（哲學社會科學版），第 3 期，頁 26~32。
- 甘皙 (2015)：公務員聘任制八年試點之惑。工人日報，2015 年 3 月 31 日，第 001 版。
- 李紹芬 (2003)：非常任文官進用問題之研究。人事行政，第 141 期，頁 40~51。
- 何玉仙 (2014)：我國聘任制公務員退出機制研究。（鄭州）河南大學公共行政管理碩士論文。
- 吳茂銓 (2010)：中國大陸公務員薪資制度之研究。世新大學行政管理學研究所碩士論文。
- 吳麗娟 (2011)：中國公務員聘任制改革的現實困境與路徑選擇 —— 基於中西方公務員制度的比較分析。當代中國政治研究報告，第 18 輯，頁 286~295。
- 屈群蘋 (2008)：政治與行政二分法的理性審視。社會科學家，第 9 期，頁 93~97。
- 屈群蘋 (2014)：中國公務員職位分類管理的回顧與思考。湖南行政學院學報，第 1 期。
- 林明煌 (2011)：中國大陸人事機關組織與職能之探討。萬能學報，第 33 期，頁 9~26。
- 邱志淳 (2011)：中國大陸公務員考試方法及技術與相關問題研究。國家菁英，第 4 期，頁 93~115。
- 俞可平 (2000)：增量民主：「三輪兩票」制鎮長選舉的政治學意義。馬克思主義與現實，第 3 期，頁 27~28。
- 柯三吉 (2008)：我國國家公務員選用制度變革之策略性議題：美英日三國改革經驗與啟示。考銓季刊，第 54 期，頁 1~13。
- 胡敦富 (2014)：大陸公部門人力進用的彈性化改革 —— 歷史制度主義路徑的分析。中國行政評論，第 3 期，頁 79~104。
- 夏國華 (2007)：從政府再造探討兩岸公務員考選制度。中國文化大學政治學研究所碩士論文。
- 桂宏誠 (2013)：中國大陸黨管幹部原則下的公務員體制。中國大陸研究，第 1 期，頁 61~89。
- 袁潔 (2010)：中國公務員政事分類研究述評。理論觀察，第 4 期，頁 33~34。
- 馬立順 (2011)：創新我國公務員分類管理制度的幾點思考 -- 以制度發展的制約因素及基本原則為內容。成都行政學院學報，第 4 期，頁 7~11。
- 張淑芬 (1996)：中共國家公務員制度之探究。國立政治大學東亞研究所碩士論文。

- 深圳市人力資源和社會保障局(2015):《深圳市聘任制公務員聘任合同管理辦法(試行)》, <http://www.szhrss.gov.cn>。檢索日期:2015年4月22日。
- 陳育榮(2003):大陸地區公務員培訓法制之研究。國立中山大學大陸研究所碩士論文。
- 黃甯平(2014):我國公務員聘任制研究。安徽大學公共行政碩士論文。
- 黃煥然(2007):中共現階段國家公務員制度之研究(1993~2007)。中國文化大學政治學研究所碩士論文。
- 董鴻宗(2007):大陸公務員依法任免升降條文釋義。人事行政,第158期,頁44~53。
- 詹中原(2011):中國大陸人才管理(Talent Management)--人事制度,區域人才及幹部開發。國家菁英,第4期,頁1~36。
- 劉東傑、張長立(2014):我國公務員「永業」現象及其治理研究。理論導刊,第4期,頁10~13。
- 劉穎光(2013):我國公務員聘任制度問題研究。河南大學管理學碩士論文。
- 蘇偉業(2007):管理主義下的政府機關人力彈性化:臺灣與香港政府契約人力制度之比較分析。公共行政學報,第23期,頁29~66。
- 蘇偉業(2012):政府契約人力之政策定位與現實:政府內部人力市場之啟示。文官制度季刊,第1期,頁33~59。
- Battaglio,R.Paul Jr.&Condrey,Stephen E.(2006).“Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases.” *Review of Public Personnel Administration* 26(2): 118-138.
- Bowman,James S.&West,Jonathan P.(2006). “Ending Civil Service Protections in Florida Government.” *Review of Public Personnel Administration* 26(2): 139-157.
- Common, R. (2001).*Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*. Burlington: Ashgate.
- Gow,J.I.,&F.Simard(1999).Introduction.*International Review of Administrative Sciences* , 65: 5-12.
- Hughes,Owen E.(2003).*Public Management & Administration: An Introduction* (3rd ed.) . New York: Palgrave Macmillan.
- John P.Burns (2003).Governance and Civil Service Reform,In Jude Howell (ed.),*Governance in China* (pp37-57). Lanham:Rowman and Littlefield.
- Klinger, D. E., & D. Lynn (2005).*Beyond Civil Service: The Politics of the Emergent*

- Paradigms. In S. E. Condrey (Ed.), OP Cit.: 37-75.
- Læg Reid, P. (2000). Top Civil Servants under Contract. *Public Administration*, Vol.78(4): 879-896.
- OECD(2005). *Trend in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.
- Parker, Rachel & Bradley, Lisa.(2000).“Organizational Culture in the Public Sector: Evidence from Six Organizations.” *The International Journal of Public Sector Management* 13(2): 125-141.
- Peters, B. Guy. 1996. “Models of Governance for the 1990s.” In Donald F. Kettl & H. Brinton Milward (eds.) *The State of Public Management*, 15-44. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Pollitt, C., & G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Wise, L.R.(1996). *Internal Labor Markets*. In H.A.G.M. Bekke, J.L. Perry, & T.A.J. Toonen(eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*(pp. 100-118). Bloomington: Indiana University.