

WOGUOGANBURENSHIZHIDUDE

我国干部人事制度的

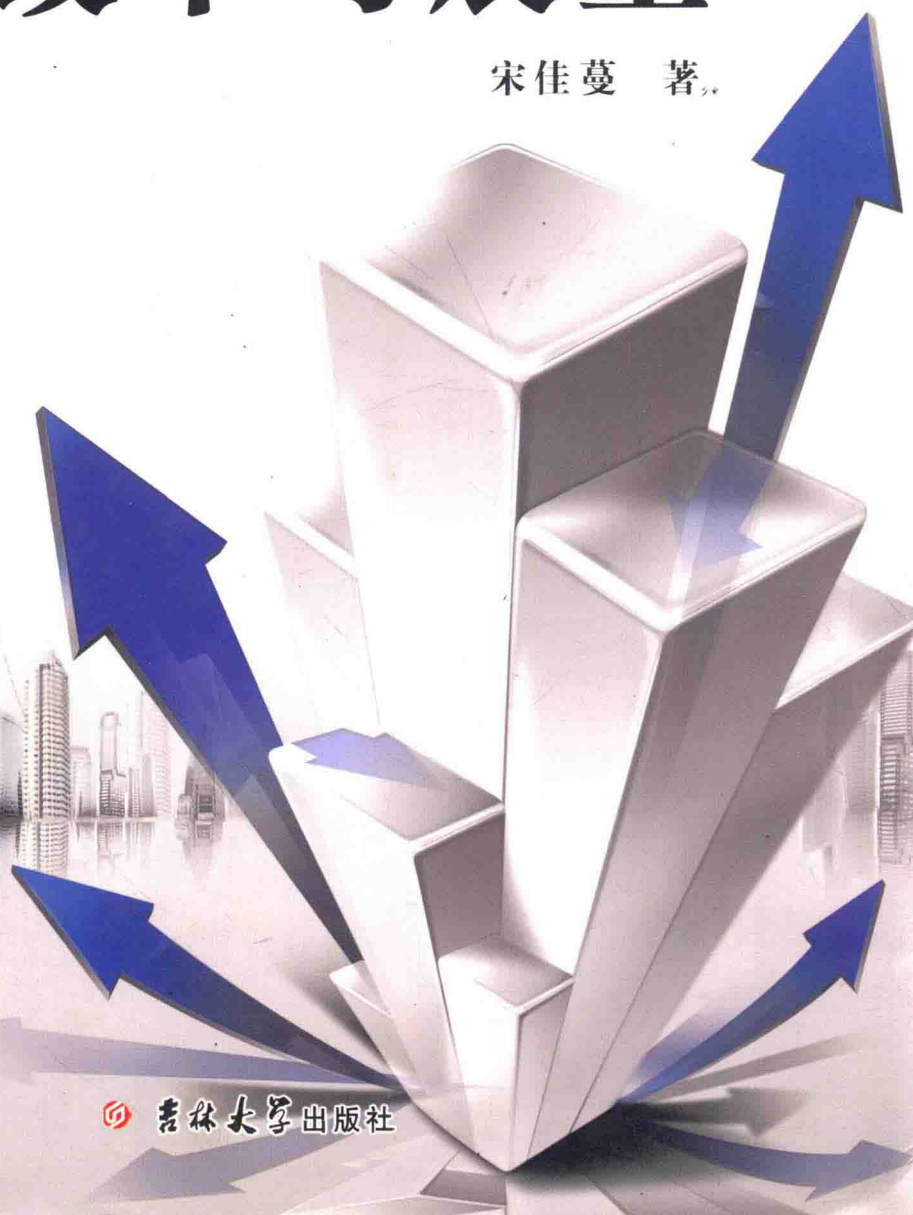
变迁

BIANQIAN

GAIGEYUZHANWANG

改革与展望

宋佳蔓 著



吉林人民出版社

我国干部人事制度的 变迁、改革与展望

宋佳蔓 著

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国干部人事制度的变迁、改革与展望/宋佳蔓著.

—长春: 吉林大学出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5601-9496-7

I. ①我… II. ①宋… III. ①干部制度—人事制度—
体制改革—研究—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 304588 号

书 名: 我国干部人事制度的变迁、改革与展望

作 者: 宋佳蔓 著

责任编辑: 刘子贵 责任校对: 云 宇

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787×1092 毫米 1/16

印张: 13.5 字数: 250 千字

ISBN 978-7-5601-9496-7

封面设计: 林 雪

长春市利源彩印有限公司印刷

2013 年 1 月 第 1 版

2013 年 1 月 第 1 次印刷

定价: 28.00 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 501 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431—89580026/28/29

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

序 言

我国的干部人事制度肇始于民主革命时期党对干部的选拔与培养制度，新中国成立之后，特别是改革开放之后，我国的干部人事制度在干部的选拔任用、监督、激励等各方面都有了长足的进步，并逐步寻求改革与创新。十一届三中全会后，我国进入改革开放的历史阶段，1980年邓小平在《党和国家领导制度的改革》一文中深刻指出了政治体制存在的问题，为干部人事制度改革指明了方向。此后，我国一直致力于干部人事制度的发展和健全。2000年，中央颁布了《深化干部人事制度改革纲要》，进一步奠定了我国干部人事制度改革的制度基础。2009年，中央又颁布了《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》，为未来我国干部人事制度改革指明了方向。30多年来，随着经济体制改革和政治体制改革的推进，干部人事制度改革逐步展开和深化，干部人事工作科学化、民主化、制度化程度不断提高，中国特色的干部人事制度逐步形成。人民群众对干部人事工作的满意度逐渐提高，国家统计局所做的2012年全国组织工作满意度民意调查结果显示，2012年民意调查选人用人公信度78.30分，防止和纠正用人不正之风满意度78.08分，组织工作满意度79.96分。可以说，我国干部人事制度改革为我国的经济社会发展、人民的安居乐业提供了可靠的人才保障。

十八大报告中指出，“坚持和发展中国特色社会主义，关键在于建设一支政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的执政骨干队伍。”为今后深化干部人事制度改革指明了方向。认真梳理我国干部人事制度改革的历史进程、总结其成就和经验，对进一步深化干部人事制度改革具有重要意义。本书正是基于这样的考虑，通过历史分析、制度分析、实证分析相结合的方式，研究我国干部人事制度的变迁、改革与发展趋势，以期对深化我国干部人事制度改革、推动干部人事制度创新贡献绵薄之力。

目 录

导 论	1
一、研究背景与依据	1
二、国内外研究现状	1
三、本书的研究视角	10
四、本书的研究方法	10
五、本书的基本框架	11
第一章 我国的干部人事制度	12
一、干部、干部人事制度及其相关概念	12
二、我国的干部人事制度	19
三、我国干部人事制度的制度属性及地位	25
第二章 我国干部人事制度的理论基础	29
一、马克思主义干部选拔任用理论	29
二、中国共产党关于干部人事制度的思想和论述	33
三、中国古代选官用官思想精髓	37
四、西方国家的官员选拔理论	40
五、现代公共人事理论	45
第三章 我国干部人事制度的变迁与演进	48
一、民主革命时期的初步探索	48
二、新中国成立后的逐步形成	49
三、改革开放后的发展与完善	51

第四章 我国干部人事制度的改革与创新	70
一、我国干部人事制度改革与创新的意义和价值	70
二、我国干部人事制度改革与创新的成果与成就	75
三、我国干部人事制度改革与创新的经验与启示	87
第五章 我国干部人事制度改革的展望与评估	98
一、深化干部人事制度改革的困境	98
二、深化干部人事制度改革的动力	106
三、深化干部人事制度改革的目标	111
四、深化干部人事制度改革的内容	117
五、深化干部人事制度改革的路径	131
第六章 我国干部人事制度改革的个案分析	185
一、北京的干部人事制度改革	185
二、吉林省的干部人事制度改革	192
三、广东的干部人事制度改革	199
参考文献	205
后 记	209

导 论

一、研究背景与依据

我国的干部人事制度肇始于民主革命时期党对干部的选拔与培养制度。新中国成立之后，特别是改革开放之后，我国的干部人事制度在干部的选拔任用、监督、激励等各方面都有了长足的进步，并逐步寻求改革与创新。十一届三中全会后，我国进入改革开放的历史阶段，1980年邓小平在《党和国家领导制度的改革》一文中深刻指出了政治体制存在的问题，为干部人事制度改革指明了方向。此后，我国一直致力于干部人事制度的发展和健全。2000年，中央颁布了《深化干部人事制度改革纲要》，进一步奠定了我国干部人事制度改革的制度基础。2009年，中央又颁布了《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》，为未来我国干部人事制度改革指明了方向。经过30多年的不断深化和发展，我国干部人事制度改革持续推进，取得了丰富的成就。改革的成就反映了中央提高选人用人公信度，拓宽选人用人视野，推进干部人事制度改革的决心。同时，近年来，各地区各部门按照中央决策部署，在干部选拔任用、考核评价、管理监督、激励保障等环节改革创新，积极探索，取得了许多好的经验，这些经验对于我们进一步深化干部人事制度改革具有重要参考价值。同时，我们也要看到，我国干部人事制度还存在一些问题没有解决，这也是未来改革的基础和突破口。十八大报告指出：“要深化干部人事制度改革，建设高素质执政骨干队伍。”坚持和发展中国特色社会主义，关键在于建设一支政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的执政骨干队伍。深化干部人事制度改革是我国总体改革中的重要组成部分，要坚持党管干部原则，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持德才兼备、以德为先，坚持注重实绩、群众公认，深化干部人事制度改革，使各方面优秀干部充分涌现、各尽其能、才尽其用。在这样的背景下，从纵向上梳理我国干部人事制度的变迁，分析我国干部人事制度改革的成就与经验，展望深化干部人事制度改革的发展趋势与方向，具有十分重要的理论价值和实践意义。

二、国内外研究现状

新中国成立之后，我国在中国共产党的领导下逐步形成了一系列干部人事管理制

度。随着经济的发展和社会的进步,国家几次对干部人事制度加以修改、补充、调整和完善。改革以来,干部人事制度有了新的发展。国内外学术界也对我国干部人事制度改革进行了持续而深入的研究。研究成果主要集中在干部人事制度改革的发展历程、改革的内容、改革的经验、改革的问题以及深化改革的发展趋势等方面。本书将尽力就这些方面的研究成果进行梳理,以期为我国干部人事制度改革的理论研究和改革实践提供参考。

(一) 国外的相关研究

国外的学术界主要是以“中国干部”为研究对象,研究我国的干部体制、干部群体的特征等。

第一,关于中国干部录用体制的研究。如美国学者詹姆斯·汤森和布兰特利·沃马克在其著作《中国政治》中,运用西方现代政治分析的理论与方法论述了中国从革命年代到20世纪80年代的干部录用,并利用一些数据和史实分析了我国干部录用的类型、录用体制以及干部构成的变化等内容。也有学者专门考察影响我国干部录用的因素,从而得出干部升迁和淘汰与特定因素之间的相关性。例如,美国圣约翰·菲舍大学的薄智跃教授的《中国省级领导人:经济绩效与政治升迁》(Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949. M. E. Sharpe. 2002),从“经济绩效和省级领导人的政治升迁”的角度开辟了新的研究途径。他认为,升迁受到各种因素的影响,学历、地方主义和升迁并不直接相关,而以经济绩效为核心的政绩是重要因素。而有学者所著的《Status Attainment in China: 1949—1982》则认为,政治升迁是一件很偶然的事,并没有一定的规则,升迁的原因是“任人惟亲”,恰恰不是政绩。

第二,关于中国干部人事制度历史变化的研究。旅美华人学者李毅在《中国干部体系的结构与演进》(The Structure and Evolution of China's Cadre System)中,从历史的角度考察中国的干部人事制度,把干部人事制度放到一个大的宏观历史环境之中,并与微观的机制相结合,分析了从20世纪30年代开始的干部人事制度的变迁。他认为干部人事制度的变迁并不仅仅由制度本身所决定,制度的变迁主要是由于政府的任务、政府的结构以及社会经济发生了变化,干部人事制度的变迁与政府和经济这两个变量是高度相关的。

第三,以精英理论为分析工具对中国的干部和干部人事制度进行研究。“西方主流学者对精英转换的经典论述,大多把政治精英的更迭看作是社会经济结构性变化的结果,认为社会经济因素是决定某一精英群体取代另一精英群体的重要原因。他们认为,经济和社会的现代化对社会主义国家的政治结构和社会发展产生了深刻的影响。党的传统统治机器在治理复杂的现代社会中表现得无能为力,以及党为实现工业化和经济

发展所进行的不懈努力,迫使这些国家重新调整官僚体制和精英的组成成分。”^①也有学者认为,精英结构的变化通常是由自身的循环和进化进行的,或者通过革命进行改朝换代,而中国20世纪80年代精英结构的变化并不是因为这些原因所导致的,是中国共产党自身的政策所引发的。美国政治学家罗伯特·普特南认为中国的政治领导人实际上充当了决定精英准入条件的“看门人”,“通过修改录用方式、选举人产生的方法以及资格条件来影响政治精英的组成,而这一切都与社会经济力量和派系力量的改变无关”^②。韩国学者琴喜渊(Hieyeon Keum)在《中国政治的政策冲突与领导人变化》(Policy Conflicts and Leadership Changes in Chinese Politics)中分析了在邓小平之后,虽然中国进行了快速的、影响巨大的改革,并获得很大的成就,但是他认为在中国的高层精英集团里,围绕着改革的方式、改革的范围和改革的深度等问题,出现了分歧和不同意见,因为政治行动者都是按自己对事物的分析和判断来提出其政策和决策的,所以矛盾和冲突不可避免。美国普林斯顿大学博士李成(Li Cheng)在《精英专业化、官僚化和现代化》(Elite Specialization, Bureaucracy and Modernization)一书中,以中国高级干部的年龄、学历、出身、背景等因素为考察变量,分析了建国后到“文革”前这段时期中国干部整体的变化倾向,认为在社会主义建设时期中国的干部队伍就已经开始向专业化、官僚化和现代化的方向转化。在《科技联盟:精英在后毛泽东时代中国的转型与思想变迁的崛起》(The Rise of Technocracy: Elite Transformation and Ideological Change in Post-Mao China)中,他分析了在80年代到底谁是技术精英,在什么样的条件下技术精英走向权力场,又是怎样走进权力中心的。书中叙述了中国20世纪80年代以后技术精英的兴起以及改革后中国共产党意识形态的变化,认为20世纪80年代以后干部队伍的一个新的变化是技术精英开始掌握权力,而这些技术精英使得中共的意识形态开始出现分化和转型。在他的其他著作,如《中国精英政治:政治转换与均衡权力》(China's Elite Politics: Political Transition and Power Balancing, World Scientific, 2007)以及《中国精英政治:治理与民主化》(China's Elite Politics: Governance and Democratization, World Scientific, 2010)中,也分析了中国治理环境变化导致政治精英的转变,从而对中国干部体系产生了深远影响。

(二) 国内的研究

考察国内的研究成果,我们发现关于干部人事制度的研究兴起于改革开放之后,其文献大概分为两大类:一类是党和国家领导人的有关论述、政府发布的文件等官方文献;一类是学术界的有关研究。

^①王海峰. 干部国家 [M]. 上海: 复旦大学出版社. 2012. 49.

^②Franz Schurman. Ideology and Organization Communist China. University of California Press. 1968, pp. 51—52.

1. 官方文献

1980年,邓小平同志在中共中央政治局扩大会议上发表了题为《党和国家领导制度的改革》的重要讲话,明确提出了要改革不合理的干部人事制度,由此拉开了干部人事制度改革理论研究与实践探索的序幕。此后在不同时期中央都发行了有关党和国家干部人事制度的路线、方针、政策的解释和宣传的文献。比如,中共中央组织部编写的《毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德论党的组织工作》,中共中央组织部、人事部编写的《毛泽东、邓小平、江泽民论人才》,江泽民著的《论“三个代表”》和《论党的建设》等。这类文献主要是国家领导人在每个特定的历史时期对组织、干部、人事等方面做出的重要论述和部署。再如,1988年中共中央组织部编写出版了《马克思恩格斯列宁斯大林论党的组织工作》一书,1997年—2001年,中共中央组织部研究室编辑出版了多卷《组织工作研究文选》《组工信息》《全国组织工作会议文件选编》,以及《党的组织工作大事记》(1978—1989年)和《党的组织工作大事记》(1989—1992年)等文献,这些文献收录了党和国家重要领导人关于组织人事工作的讲话,以及有关部门关于组织人事工作的文件,其中包括党的建设和组织工作中亟待解决的一些重点、难点问题、青年干部培养政策解释、面向新世纪年轻干部培养战略问题、党政领导干部岗位淘汰机制等内容,对于我国干部人事制度的改革与建设具有较强的指导作用和重要的参考价值。1999年党建读物出版社出版了《十四大以来干部人事制度改革经验选编》,比较全面地反映和总结了各地在领导班子和干部队伍建设、干部人事制度改革、基层组织建设等方面的实践经验。2000年6月中央颁布了《深化干部人事制度改革纲要》,为新世纪我国干部人事制度改革指明了方向。2002年《党政领导干部选拔任用工作条例》颁布实施,进一步规范了我国领导干部的选拔任用工作。2005年《中华人民共和国公务员法》颁布实施,为我国干部人事制度确立了新的制度依据。2009年中央又颁布了《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》,为继续深化干部人事制度改革做出了战略部署。这些官方文献为我们理解和研究干部人事制度改革的目标和方向、内容和结构、对策和路径等提供了指导思想。

2. 国内学术界的相关研究

改革开放以后,国内的社会科学得到恢复和发展,特别是政治学、行政学、法学、管理学等学科有了长足的进步,同时,我国也启动了干部人事制度改革,国内的相关学术研究开始兴起。因此,我国国内关于干部人事制度的研究成果都集中于改革开放后。总结起来,国内的研究成果包括几个方面。

第一,关于干部人事制度基本理论的研究。这方面主要是关于组织理论、人事理论、公务员制度等方面的研究,这些理论研究虽然没有直接研究干部人事制度改革问题,但为我们理解干部人事制度的相关知识提供了指引。比如,上世纪80年代关于西

方国家公务员制度的介绍性成果,包括《资本主义国家公务员制度概要》(曹志 1985 年)、《文官制度》(龚祥瑞,1987)、《二十国人事制度》(谭健,1988)等。1996 年党建读物出版社出版了《中国共产党组织工作教程》(张全景,1996),阐述了党的组织工作的基本理论、基本方针政策和基本业务知识。再如,《中国历史上的人才选拔制度》(房列曙,2005)论述了从原始氏族时期直到党的十六大以来我国人才选拔制度的发展演变过程,特别是对近代社会的文官考试制度及公务员制度和当代选官制、委任制、学校考试制与特殊人才选拔制等制度的概述很有借鉴的价值。也有学者借鉴西方的精英理论分析我国的党政领导干部,比如,《中国政策精英群体的社会资本:基于结构主义视角的分析》(朱旭峰,2005)、《干部——职业地位获得的社会资本分析》(周玉,2005)都从实证的视角分析“干部”群体的特征、功能和影响。

第二,关于我国干部人事制度历史的研究。改革开放以后在中央的主持下,中共中央党校、中共中央组织部、中共中央党史研究室和中央档案馆陆续出版了《中国共产党组织史资料汇编》(王健英,1983)、《中国共产党组织史资料》(1995)、《中国共产党组织史资料》(1921—1997)(2000)等,对党的干部人事工作做了全面梳理。2003 年出版的陈凤楼的《中国共产党干部工作史纲(1921—2002)》,系统地把干部工作的历史做了一个较详细的整理,从建党初期与土地革命战争时期一直到 21 世纪初全面建设小康社会时期这一大段历史中,中国共产党在每个历史时期的组织路线、干部政策、干部方针、干部人事制度存在的问题、干部队伍建设的基本情况。尽管目前比较多的研究成果集中在改革开放以来我国干部人事制度改革的发展历程,但也有不同的研究视角,比如,王暘的《新时期党的干部人事制度建设》一书,直接从干部人事制度入手,详细阐述了改革开放以来,党的一些重要干部人事制度的建立和发展过程,从理论上深刻分析了干部人事制度建设的成就和不足,探讨了进一步深化的方向和需要完善的方面。关于改革开放以来我国干部人事制度改革的发展历程有三阶段论和四阶段论两种主要观点,涉及的焦点就是各个发展阶段的划分标准或依据问题。《干部人事制度改革三十年》(梁妍慧,2008)、《对干部人事制度改革的回顾与反思》(王世谊,2009)、《我国干部人事制度改革:回顾与展望》(程天宝,2009)等文章认为改革开放 30 多年来我国干部人事制度改革经历了三个发展阶段,即从起步、发展到深化,这三个阶段的持续推进,使干部人事制度不断走向成熟。四个阶段论的代表是中共中央组织部研究室的《干部人事制度改革》一书,该书把改革开放以来干部人事制度改革的发展历程划分为四个阶段,“党的十一届三中全会到十二大前后,在实现干部新老交替方面迈出重要步伐;党的十二大前后到党的十四届四中全会,在改革干部管理体制、实行分类管理方面取得重大突破;党的十四届四中全会到《深化干部人事制度改革纲要》颁发前,党政领导干部选拔任用等制度改革取得重大进展;《深化干部人

事制度改革纲要》颁发以来,干部人事制度改革进入了全面规划、整体推进的新阶段。”^①也有学者认为“上个世纪八九十年代,干部人事制度改革总体上处于单项突破、局部性、实验性改革的探索阶段,改革的实践,不断深化了党对干部人事制度改革的规律性认识。2000年《深化干部人事制度改革纲要》颁布开始,标志着改革进入全面规划、整体推进阶段”。^②此外,比较有代表性的研究成果有《我国干部人事制度改革的突破与创新》(陆国强,2009)、《干部人事制度改革30年的成功实践及主要经验》(张亚勇,2009)等,这部分研究成果认为,在改革开放和现代化建设的大背景下,我国的干部人事制度改革逐步展开、不断深化,已取得了实质性进展,大体经历了四个发展阶段,第一阶段是党的十二大前后,干部人事制度改革拉开大幕;第二阶段是党的十三大前后,重点改革当时的干部管理体制;第三阶段是党的十五大前后,主要改革党政领导干部的选拔任用制度;第四阶段是党的十六大前后,以颁布《深化干部人事制度改革纲要》为标志,干部人事制度改革进入到全面规划、整体推进的新阶段。

第三,关于我国干部人事制度改革内容的研究。

关于干部人事制度改革内容的研究成果,学术界比较关注的是党管干部原则、干部选拔任用、干部监督、干部法律法规等方面的内容。

首先,关于党管干部原则的研究。党管干部是坚持和实现党的领导必须坚持的根本原则,也一直是干部人事制度改革中所必须坚持的原则。《关于“党管干部”科学化的几点思考》(王长江,2006)、《党管干部与民主选举》(王学君,2009)、《演进·成就·趋势——党管干部原则六十年的嬗变》(林学启,2009)等论文认为党管干部不能同公众对干部的选择权相违背,只有按照这个思路来任用干部,才能使党管干部科学化,同时,民主选举是实现党管干部方式科学化的必要选择。也有学者研究党管干部原则主要论及的热点是党管干部与党管人才之间的关系问题,“从制度层面看,党管人才是对党管干部人事制度的提升,是在党管干部的基础上进一步拓展制度空间,从而更好地贯彻党管干部原则;从内容看,党管人才是对党管干部人事制度的包容和延伸”^③。此外,相关研究成果还有刘俊林的《求索与创新》(上卷)中“正确理解和执行党管干部的原则”一节(党建读物出版社2003年版);李烈满的《健全干部选拔任用机制问题研究》一书第二章“关于党管干部原则与市场经济体制相结合问题”(中国社会科学出版社2004年版);林原树、许峰、杨勇文的《新形势下坚持党管干部原则必须正确处理五个关系》(《组织人事学研究》1997年第6期);宋涛的《论干部公开选拔

①中共中央组织部研究室.干部人事制度改革[M].北京:中国方正出版社,2004.2-8

②甄小英.加快干部人事制度改革,推进民主政治建设[J].今日中国论坛,2006,(10).

③叶国文.社会转型与资源整合——从党管干部到党管人才制度变迁研究[J].中共浙江省委党校学报,2005,(2).

制度与党管干部原则》(《中国共产党》(人大复印资料1)2003年第1期);刘定富的《关于党管干部原则重心转移的思考》(《中国党政干部论坛》1999年第10期)等。

其次,关于干部选拔任用制度的研究。领导干部选拔任用的研究一直是学术界关注的热点。干部选拔任用制度是一个重大课题,党的十七大提出“坚持民主、公开、竞争、择优,形成干部选拔任用科学机制”的要求,领导干部选拔任用需要从不同侧面不同视角来进行研究。《中国公开选拔领导干部人事制度研究》(吴瀚飞,2002)一书集中研究了中国公开选拔领导干部人事制度的历史演变、理论及其实践问题。也有学者从考选、聘任、考评、监督等不同方面来完善干部选拔任用机制。如,《形成干部选拔任用科学机制的主要问题与对策思路》(金晓钟,徐本岩,2009)、《民主化是干部选拔任用制度改革的核心目标》(付志方,2006)、《贯彻落实科学发展观与完善干部选拔任用制度》(黄明哲,2008)等论文以及吉林大学张志军的博士论文《当代中国领导干部管理机制研究》、南京农业大学施康的博士论文《我国公务员录用、管理和退出机制的关系及整合研究》、湖南师范大学何隆德的博士论文《新时期干部成长环境与机制研究》等,这些研究成果从民主化、科学发展观等角度和干部的考任机制、聘任机制、选任机制、考评机制、监督机制诸方面对干部选拔任用进行了系统分析。

最后,关于干部监督、交流等方面的研究。《构建干部监督长效机制的若干思考》(阎德民,2009)、《浅谈当前干部监督中存在的薄弱环节》(温志强,2007)等文章认为干部监督主要在于构建监督的长效机制,其核心和本质要求是强化对权力运行的制约和监督,加强对问题发生之前的预防和控制,只有这样才能发挥监督的真正作用。《探索干部监督新路——对干部用人、用财、用编三权联审的实践与思考》(郭腊军,2009)认为用人、用财、用编是领导干部权力的重要组成部分,也是干部监督的重要内容,如何有效地保证党政主要领导干部正确行使用人权、用财权、用编权,是干部监督的重点和难点,也是人民群众关注的焦点和热点,需要不断总结实践发展经验,从而便于推广和为其他地方提供参考。《警惕干部交流成了官位运作》(张勤,2009)、《完善干部交流制度是关键》(薄贵利,2006)等文章关注干部交流制度的实践发展,认为干部交流中存在重上不重下、重官不重事、重职务不重职责等不利方面。同时,有利方面包括:实行干部交流,有利于培养锻炼干部,提高干部的管理素质和工作能力,在一定程度上也可以起到防止不正之风和腐败现象的作用。正面经验和负面影响相互交织,需要人们不断总结干部交流工作的实践经验,既要看到其有利一面,更要注意其不利方面。此外,也有学者对如何完善干部任期制做出了研究(徐百尧,2004)(韩强,2002)。

第四,关于我国干部人事制度改革经验的研究。

改革开放以来我国干部人事制度改革经历了拨乱反正、恢复发展、单项突破、整

体推进等发展历程,取得了巨大进步和辉煌成就,积累了丰富的实践经验。因此,总结改革开放30年来我国干部人事制度改革的经验,为以后干部人事制度改革的深入发展提供参考,这自然成了学术界关注的热点话题。因而,学者们就改革开放以来干部人事制度改革成功实践进行归纳总结,提出自己的想法。有学者把我国干部人事制度改革的基本经验概括为“六个坚持”,即坚持干部人事制度改革的正确方向;坚持干部队伍“四化”方针和德才兼备原则;坚持党管干部原则,改进党管干部的方式;坚持尊重基层的首创精神,鼓励各地大胆探索,勇于实践;坚持以制度建设为根本,走规范化、法制化的路子;坚持继承优良传统与改革创新相结合原则(程天宝,2009)。另一部分学者认为我国干部人事制度改革的主要经验为必须坚持正确的方针原则;必须加强对干部人事制度改革的宏观管理;必须实行分类管理,整体推进各方面的改革;必须同其他方面的制度改革配套进行;必须与机构改革相互促进(李烈满,2008)。还有一部分学者总结了改革开放30年以来我国干部人事制度改革的成功实践,得出干部人事制度改革的主要经验。具体包括:干部人事制度改革必须坚持党管干部原则,不断改进党管干部的方法;干部人事制度必须服从服务于党的政治路线,紧紧围绕党的中心任务来进行;干部人事制度改革必须坚持制定制度与落实制度并重,更加注重制度落实;干部人事制度改革必须统筹兼顾,注重制度之间的整体配套、相互协调;干部人事制度改革必须尊重群众的首创精神,鼓励各地各部门大胆创新;干部人事制度改革必须以扩大民主为方向,不断提高干部工作的公开性和透明度;干部人事制度改革必须着眼于建设一支高素质的干部队伍,围绕提高干部素质来进行;干部人事制度改革必须坚持解放思想、更新观念,在实践的基础上不断开拓创新;干部人事制度改革必须同经济体制改革相结合相适应;正确处理继承与创新、改革与稳定的关系;坚持公平竞争、民主法治的原则;坚持党管干部、党管人才原则等(张亚勇,2009;徐颂陶、王鼎、陈二伟,2007)。这些研究成果各具特点、各有侧重,都具有较高参考价值。除了相关学者的研究,官方也就改革开放以来干部人事制度改革进行总结,把改革开放以来我国干部人事制度改革的实践积累的成功经验概括为以下几个方面:一是必须坚持组织路线为政治路线服务的方针,与完善社会主义市场经济体制和发展社会主义民主政治要求相适应;二是必须正确处理好坚持党管干部原则,扩大民主和依法办事二者之间的关系,始终坚持干部人事制度改革的正确方向;三是必须坚持以科学化、民主化、制度化为目标,遵循干部人事工作的内在规律,逐步形成有章可循、有法可依的干部人事制度体系;四是必须坚持德才兼备、注重实绩、群众公认的原则,着力建设一支能够担当重任、经得起风浪考验的高素质干部队伍;五是必须坚持解放

思想、实事求是、与时俱进，积极稳妥地推进干部人事制度改革^①。

第五，关于我国干部人事制度改革中存在问题的研究。

随着改革开放以来我国社会主义现代化建设事业的深入发展，现行的干部人事制度中所存在的弊端日益暴露出来，主要表现在权力过分集中，家长制、特别是对某些“一把手”所实际拥有的“绝对用人权”的监督缺乏有效的手段；“跑官”“要官”之风继续蔓延，拉票贿选、民意失真等问题越加严重；解决干部“下”和“上”的问题没有取得实质性进展，正常退出机制尚未形成；干部考核评价标准不具体，岗位职责不规范、不明确，干部的使用和管理缺乏科学依据（徐洪波，2005）。而“国家干部”这一概念过于笼统，缺乏科学分类；管理权限过于集中，管人与管事相脱节；管理方式过于单一，缺乏科学的分类管理体制；管理制度不健全，用人缺乏法治等（钱再见，2002）。优秀人才脱颖而出的机制尚未真正形成；干部能上不能下的状况没有明显改变；选人用人质量不高，用人失误的现象时有发生；对领导干部缺乏有效的监督管理，特别是对“一把手”的监督更显薄弱；用人上的腐败现象和不正之风屡禁不止；干部激励机制不健全，各类人才的创造潜能释放不充分（吴德贵，2005）。出现这些问题主要是由于干部人事制度改革不彻底、不到位，干部人事制度的不健全、法律法规的滞后性和监管不严以及群众得不到有效参与等所造成的（李民，2006）。我国干部人事制度改革必须要面对、研究和解决问题，针对这些问题，深化干部人事制度改革的重点在于扩大干部工作中的民主导向，完善干部考察工作，建立法制完备、纪律严明的约束机制，加强干部人事制度的科学化、民主化、制度化建设。

第六，关于我国干部人事制度改革发展趋势的研究。

关于干部人事制度改革发展趋势的研究本身就是学术研究的一个落脚点，既有理论设想，又有现实思考，既有全面阐述，又有单方面突破。因此，学术界关于我国干部人事制度改革发展趋势方面的研究，观点各异、视角独特，但归结起来就是干部人事制度改革的科学化、民主化、制度化的发展方向。有学者从大众参与角度出发，认为干部人事制度的改革是伴随着改革开放的发展而不断发展的，其大趋向是扩大群众参与度，扩大民主、公开，形成充满活力的用人机制（高新民，2008）。还有学者从建立科学、民主、规范的干部人事制度，实现干部人事工作的规范化、制度化的角度出发，认为干部人事制度改革的重点是要建立健全选拔任用和管理监督机制（刘洪泽，2003）。因而，建立健全选拔任用和管理监督机制成了建立科学、民主、规范的干部人事制度的关键所在，干部监督、民主制度、公示制度和干部退休、干部选拔、干部交流、干部考核等七个方面应是干部人事制度改革的发展趋势（夏红，2003）。也有学者

^①中共中央组织部研究室：《干部人事制度改革》[M]。北京：中国方正出版社，2004.11—13

以干部任期制为视角,认为实施干部任期制,有助于在干部选拔中形成公开、公平、竞争、择优的机制,有助于人民群众对干部的有效监督,有助于规范解决干部队伍建设中能上能下、能进能出的问题,有助于促进干部管理的法制化,因而,干部任期制是干部人事制度改革的突破口(韩强,2004)。从科学执政的角度看,提升干部人事制度的科学性和合理性,使其符合科学执政的要求,是我们当前面临的重要任务。当前,要实现三个方面的实质性转变,即从以人为中心的管理到以制度为中心的管理的转变;从“以官选官”到“以民选官”的转变;从干部的对上负责到干部的对下负责的转变(桑玉成,2005)。

三、本书的研究视角

通过对以上相关文献的回顾,可以看出,目前国外的研究偏重于考察中国干部队伍的结构转型与原因探析,更多的是以西方某种理论或者某种模式来解释中国干部人事制度的发展变化。国内学术界对干部人事制度问题已经做出了系统深入的研究,并取得了较为丰富的研究成果,为这一问题的进一步研究提供了许多相关性的结论和方法论的启示。但是,总体而言,目前对于干部人事制度的研究还偏向于以技术分析和经验性研究为主。本书在吸收借鉴前人研究的基础上,从干部人事制度的发展历程入手,梳理干部人事制度改革所取得的成就和经验,充分挖掘制度建设背后的深层次理念问题,力图找出干部人事制度改革与创新的动力和难点,提出更为根本性的解决方法,重点分析深化干部人事制度的发展趋势,不断丰富干部人事制度建设的理论体系。

四、本书的研究方法

一是制度分析法。制度分析法强调多角度、多层次地对制度的生成、变迁及影响因素等进行解析。“制度是决定历史朝着某一方向发展的基本力量,制度本身也是某一历史进程的具体遗产。”^①在历史的发展变迁中考察制度的生成变迁,是本书遵循的基本方法。本书从干部人事制度的基本理论、干部人事制度的历史变迁、干部人事制度的改革与创新等几个方面进行分析。

二是历史研究法。历史研究法,就是坚持唯物主义历史观,从我国干部人事制度的历史变迁中总结经验、把握规律,以期对未来我国干部人事制度的改革与发展提供借鉴。

三是系统研究法。系统研究法强调运用普遍联系的原理,从整体上把握事物的各个层面及其与内外部环境之间的互动关系。本书从宏观上分析干部人事制度的各个方面,从理论基础到实证分析,探究我国干部人事制度的结构、程序、运行规则及其创

^①Theda Skocpol. Why I am an Historical Institutional. Polity. vol. 28. no. 1 (Fall 1995). p. 103.

新方向。

四是跨学科分析法。干部人事制度涉及政治学、行政管理学、人事组织学、社会学等学科的相关理论。因此，从单一角度不能很好把握其发展规律。因此，我们要从基本原理出发，综合运用各学科的研究方法和理论框架，从不同角度对干部人事制度进行剖析。

五是实证分析法。“若要广泛而深入地分析现实社会生活如其所是的那个样子，实证研究具有重大的意义。”^① 对于干部人事制度改革这个当前重大而又现实的问题，实证研究方法必不可少。为了客观真实地反映干部人事制度改革的重要成果，了解各地干部人事制度的运行发展现状，本书在第六章以北京、吉林、广东三地作为个案研究对象，进行实证分析。

五、本书的基本框架

本书对我国干部人事制度的形成和变迁进行梳理，并分析我国干部人事制度改革的发展历程，对新时期深化干部人事制度改革的各个方面进行展望。全书一共六章，第一章介绍干部人事制度的基本概念和我国干部人事制度的基本内容；第二章分析我国干部人事制度建立的理论基础；第三章分别从民主革命时期、新中国成立后、改革开放后几个阶段梳理我国干部人事制度的变迁与演进；第四章分析我国干部人事制度改革与创新的意义与价值、成果与成就以及经验与启示；第五章重点研究今后深化干部人事制度改革的困境、动力、目标、内容和路径；第六章，以北京、吉林、广东三地为个案研究我国干部人事制度改革创新举措和实效。

^①曹锦清：《黄河边的中国》[M]，上海：上海文艺出版社，2000.27.