

官员 “天花板” 困局

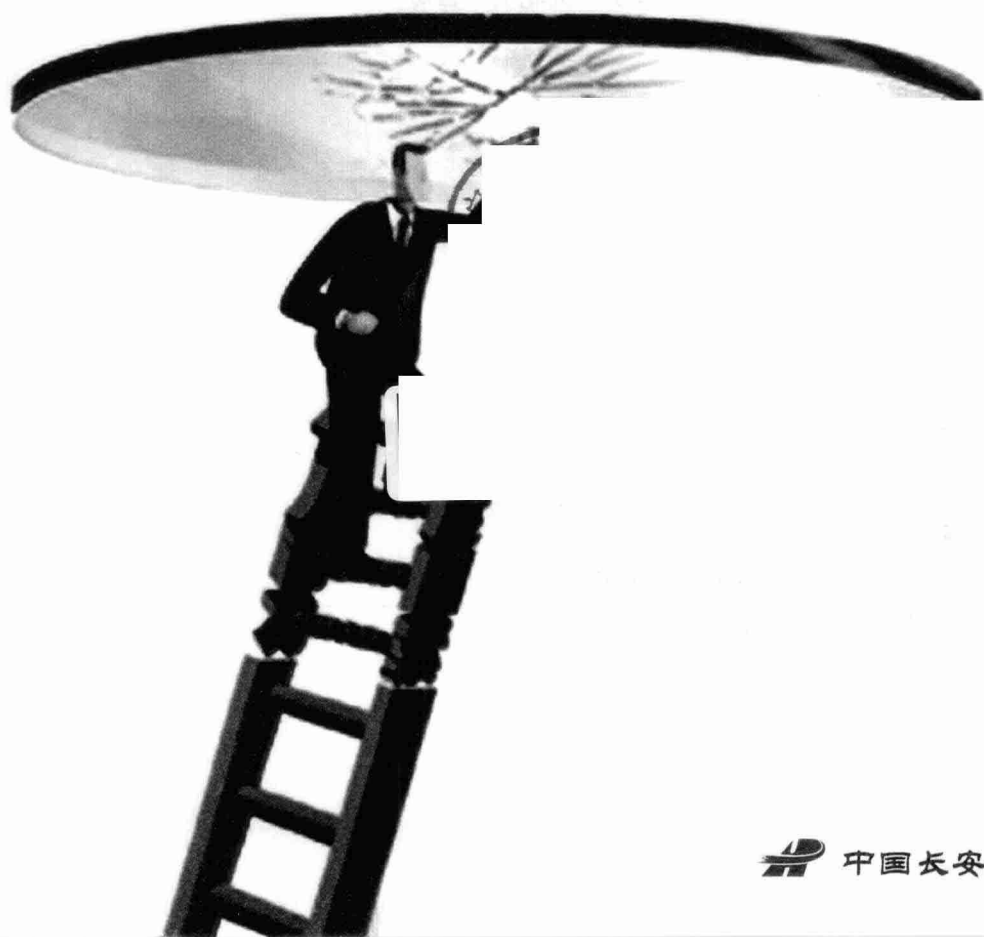
人民论坛 编



中央领导同志和有关部门**高度关注**
媒体、网友**广泛深入**进行评论
党政干部**感同身受**并积极建言

官员 “天花板” 困局

人民论坛 编



 中国长安出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

官员“天花板”困局/人民论坛编. —北京: 中国长安出版社, 2010.5
ISBN 978-7-5107-0164-1

I. ①官… II. ①人… III. ①干部教育-研究-中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 074969 号

官员“天花板”困局
人民论坛

出版: 中国长安出版社

社址: 北京市东城区北池子大街 14 号 (100006)

网址: <http://www.ccapress.com>

邮箱: ccapress@yahoo.com.cn

发行: 中国长安出版社 全国新华书店

电话: (010) 65281919 65270433

印刷: 北京博图彩色印刷有限公司

开本: 1/16

印张: 16.75

字数: 250 千字

版本: 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-5107-0164-1

定价: 29.80 元

目前一些地方形成了这样一种用人政策，在干部的提拔晋升上简单地以年龄划线，有的地方规定：过40岁不能提拔为科级干部，50岁不能提拔为处级干部，55岁不能提拔为司局级干部，科处级干部50岁都要退居二线等。人们把这种现象形象地比作“天花板”。《人民论坛》特别策划《官员“天花板”困局》专题，引起媒体和社会各界广泛关注。在人民网强国论坛、新华网发展论坛等数十家国内大型网上论坛、BBS，网友纷纷对该话题发帖或撰文评论建言。

中央领导同志和有关部门高度关注，作出相关批示，要对此深入调研。中共中央政治局常委、中央书记处书记、国家副主席习近平强调，要在各级领导班子中形成

合理的年龄梯次配备，既激励年轻干部奋发进取，又充分调动和发挥其他年龄段干部的积极性。中共中央政治局委员、中央书记处书记、中组部部长李源潮指出，应尽快纠正对乡镇干部、县级干部用45岁、50岁的年龄杠杠一刀切下来的做法。同时，要加大从基层一线选拔干部的力度。

在基层，一些地方如广东、湖南、湖北为稳定县级主要领导干部队伍，相继实行“低职高配”，出现了不少“副厅级”的“县官”。如2010年湖南就有19名长期在基层工作的县委书记被提拔为副厅级干部，其中16人继续兼任县委书记。一些县委书记级别升格，既符合“省直管县”改革的趋势，也可以鼓励这些“县官”安心一方，更好地推动县域发展。另外，在一些地方还出现了处级的乡镇党委书记和镇长。

在广大党政干部群体中，对“天花板”现象更是感同身受，纷纷通过信件、电邮、电话等不同方式反馈各类意见、建议。

“天花板”一词成了2009年流行新语。

其实，干部晋升的“天花板”有很多块，而年龄这块最要命，甚至在很多基层干部中已经形成了“30当官、40靠边、50闲差”的共识。正是由于在干部晋升方面存在许多隐性或显性的年龄界限，很多干部担心自己在仕途上会早早地失去晋升的机会。

那么，年龄真的是“天花板”吗？对这个问题，应当细作分析。之所以把年龄视做“天花板”，其假设的前提不外乎这样的逻辑：一个基层干部很优秀，德、能、勤、绩、廉各方面都很好，而且年龄也不大，只是因为越过了所谓的年龄“杠杠”，导致得不到提拔重用。按照这个逻辑，这个年龄的“天花板”确实是存在的。这种把干部年轻化等同于低龄化的做法，是在干部人事制度的认识和执行上出了偏差的表现。

要扭转这种局面，必须在深化干部人事制度改革上下工夫。从干部管理的角度来说，年轻干部有年轻干部的优势，上了一定年纪的干部经验丰富，

也有自身不可替代的强项。所谓的年龄坎，多半是一些地方约定俗成的“惯例”。因此，合理使用各年龄段干部，保持各级领导班子老中青梯次配备的年龄结构，防止干部任职年龄层层递减是当务之急。特别是应尽快改变对乡镇干部、县级干部用45岁、50岁的年龄“杠杠”一刀切下来的做法。

同时，还应加大从基层一线选拔干部的力度，提高党政领导机关招录具有基层工作经历公务员的比例，优先选拔具有基层一线工作经历的优秀干部充实到县级以上党政领导干部队伍中，推广和完善从优秀村干部、社区干部中考录乡镇、街道公务员的做法，树立重视基层的用人导向。

随着干部人事制度改革的进一步深化，真正在基层能干事又能干成事的干部将会越来越受到关注、重视，其晋升的渠道也会越来越多、越来越广。

目 录

前 言	1
-----------	---

▶ 第一篇：“天花板”干部是如何炼成的

“天花板”现象既合逻辑又不太合逻辑。所谓合逻辑，因为任何时代、任何社会，各级职位都是呈现金字塔结构的——处于基层的干部人数最多，随着级别的提升，职数必将越来越少，由此造成“僧多粥少”。然而，真正引起我们关注的和需要我们关注的制约“天花板”干部上升的则是它不合逻辑的方面，那就是制度因素。对于大多数干部而言，当他们被提拔到一定级别后，不管能力再强、素质再高、身体再好、工作再努力，都将面临一样的尴尬前途：退休还早、但提拔不到。这种现象的背后反映的是我们当前选人用人机制的缺陷。

“年龄一刀切”的经济学分析	3
“天花板”现象背后的历史背景	5
干部升迁遭遇“天花板”	7
备而不用有何不可	10
借调困境与“编制”难题	14
简析古今中外透明度困局	19
一个无解问题怎能成为问题	22

▶▶ 第二篇：当官员遭遇“天花板”

遭遇“天花板”的干部虽然情形众多，有职务“天花板”、年龄“天花板”、职位“天花板”，也有后备干部、“漂在机关”的借调群体，但他们都有一个共同特点，即其政治生命和官职升迁即将终结，要么升迁停止，永居人下，要么随即“转非”，有级无职，在很多基层干部当中，甚至已经形成了“30当官、40靠边、50闲差”的共识。正因为此，相当多的官员工作上没有盼头，失去了应有的上进心和积极性，被动消极，得过且过，不求有功但求无过，拨一拨动一动，更有一些信念不坚、意志薄弱的干部，奉行“权力不用，过期作废”的理念，企图在交出权力之前大捞一把，从而形成了中国官场特有的“59岁现象”。

干部升迁中的“天花板”现象剖析	27
“天花板”干部是个啥情况	30
干部升迁的“天花板”现象	34
上楼梯口“凡升必争”	39
“漂在机关”的借调群体	48
借调干部尴尬处境透视	51
官场风险类型与“弹性”高危	58
官场高危是不是个伪命题	63
伪命题如何转化成了真命题	67
“高危”生态之文化探源	70
对官员仅有体制内的监督远远不够	73
“潜规则”下的“涉土”官员	75

交通厅长“高速”腐败的症结在哪	78
公安局长的白与黑	80
县委书记的致命弱点	83
“官中之官”的困境	86

▶▶ 第三篇：破解官员“天花板”困局

官员仕途遭遇“天花板”，真的是一个突不破的“围城”？其实不然。对于广大官员而言，心态平和、理性地看待“天花板”状态，弱化“升官欲望”才是实现心理平衡之道。对于制度制定者而言，应致力于建设更科学、更公平的干部任用制度，给有才干之人更多晋升的机会。开发职级晋升之外的激励手段，使广大公务员即使职务上得不到提升，也可以通过职级的晋升来提高自己的待遇；扩大后备干部选拔工作透明度，避免“暗箱”操作；在公务员晋升问题上，寻求一条民主的、科学的、客观的、规范的公务员晋升之路，给公务员一个稳定的“职业预期”，都将对促进科学发展及和谐社会建设起到重要作用。

不能拿所谓的规律作“挡箭牌”	91
管好自己，用好别人	96
重在打破“主观天花板”	98
“年事已高”的干部不能成为鸡肋	100
“金字塔”之外的新激励	106
充分透明才能避免“暗箱”操作	109

约束借调：“人少”“事多”的博弈对策	111
探寻中高级公务员职业事业平衡发展的制度化“通路”	116
干部晋升困局求解	122
干部年轻化中的偏误需要纠正	127
给官员稳定的“职业预期”	
—— 国外公务员制度设计带来的思考	132
官员“天花板现象”为什么会成为问题	139
后备制度可否中止了	143
后备官员 谨防七种“仕途陷阱”	145
破除困局有赖于政治体制改革	147
期待“天花板”现象不再	153
拓展成长空间：期待制度正面效应	158
心态平和看待“天花板”	163
从王亚丽事件看干部选拔中存在的问题	165
需要系统思维 更需要淡定的心	167
政府改革需要明确目标和路径	171
政坛生态重构：超越单一价值观	174
职业化管理让“两官分途”	179
45岁：不应当成为阻碍干部成长的一个关键	184
领导干部就怕格局小	188
警惕官场“圈子病”蔓延	191
“解放”领导悖论之忧	202
“减负”与“增负”的官场逻辑	207

▶ 第四篇：历史教训与国外借鉴

李斯经过不断奋斗，从一个上蔡布衣、乡间小吏，登上秦朝丞相的高位，为秦的统一和各项制度的建立作出了巨大贡献。然而为何在 72 岁高龄时惨遭被杀之运？在新旧两种政治力量激烈斗争的维新运动中，李鸿章又是如何既坚守“原则”又“明哲保身”的？美国政坛风云人物的后代——“官二代”，都选择了怎样的人生道路？宦海风波险恶难测，古今中外的经验教训，对身处官场的人来说，值得吸取的有太多太多……

领导艺术的历史教训

——选人用人与利益分配的得与失	215
古代官场的年龄潜规则	219
李斯的“老鼠哲学”	226
李光地的晋升法则	230
李鸿章的为官原则与自保	235
“官二代”的时代魔咒	240
“官二代”现象背后	246
国外如何斩断裙带关系	251

第一篇

“天花板”干部是如何炼成的

“天花板”现象既合逻辑又不太合逻辑。所谓合逻辑，因为任何时代、任何社会，各级职位都是呈现金字塔结构的——处于基层的干部人数最多，随着级别的提升，职数必将越来越少，由此造成“僧多粥少”。然而，真正引起我们关注的和需要我们关注的制约“天花板”干部上升的则是它不合逻辑的方面，那就是制度因素。对于大多数干部而言，当他们被提拔到一定级别后，不管能力再强、素质再高、身体再好、工作再努力，都将面临一样的尴尬前途：退休还早、但提拔不到。这种现象背后反映的是我们当前选人用人机制的缺陷。

“年龄一刀切”的经济学分析

■ 许光建

改革开放 30 多年来，我们的干部人事制度改革取得的成绩是巨大的，但也要承认，干部制度改革与整个改革的形势与发展还不完全适应。

笔者认为，从供给和需求两方面来看，可以分析“年龄一刀切”这一行为的合理性。

如果我们把公共部门的领导岗位或者职务看成一种公共物品，那么就可以运用市场供求的原理进行分析。领导岗位是一种供给很有限的公共物品。相比之下，需求方却是相当大的。公务员队伍规模的增长，公务员整体素质的提高，党政部门的政务信息逐步地走向公开或透明，人们对领导岗位的职责和承担的事情有了比过去更多的了解。特别是现在实施的对某些领导岗位的公选公推制度，也激发了很多公务员对担任领导职务的自信心。这三个方面因素的综合作用，就使得公务员对领导岗位的需求不断地增长，也使得领导岗位的供求矛盾愈加突出。

除此以外，还应当看到，由于附着在领导职务上的各种经济

上的或者非经济上的、透明的或者不太透明的收益比较大，而许多领导干部承担的责任，特别是风险又比较小，对领导职务的需求增长产生了负的激励效果。

我们都知道，党和政府在选配和管理各级领导干部时，一贯强调德才兼备，重视政治立场和业务素质，实行定期的包括德、能、勤、绩等因素在内的考评，提倡能上能下。但是，也要看到，公共管理部门的产出或者产品是很综合的，其绩效的考核是一个国际性的难题。政府部门的工作绩效是个非常综合的概念，也是个长期性的概念，不容易通过设置多少个指标测评出来。因此，一些地方的组织人事部门为了自己管理的方便，就制定了种种内部规定，实行“一刀切”。过去设置学历“天花板”，现在流行的就是年龄“天花板”。因为年龄是最好操作的“硬”标准。

需要说明的是，在这里分析官员“天花板”现象存在的一些合理性，并不意味着赞成继续维持各式各样的“天花板”，而是希望有关部门和社会公众更要关注消除“天花板”现象的那些体制性因素，优化公务员健康成长的社会环境。

(作者为中国人民大学公共管理学院副院长)

“天花板”现象背后的历史背景

■ 张荣臣

“干部”这个词是从日文当中照搬过来的，讲的就是骨干的意思。《中国共产党章程》里说得很清楚，党的干部是党的事业的骨干和人民的公仆。我们党 1921 年创建的时候干部任命基本上是单一的，就是现在经常讲的任命制，从上到下的任命。而且当时由于我们党刚刚创建，有些干部还不是我们党自己任命，而是共产国际直接任命的。到了 1938 年党的六届六中全会以后，尤其是 1945 年七大以后，我们党开始独立自主地解决党内的问题，包括我们党的干部路线和干部政策。但是基本上还是沿用任命制做法，从上到下的任命。1949 年成了执政党以后，还是这么照搬过来的。任命制的做法为什么能延续下来？因为它有特殊性，照搬了当年苏共的做法，1917 年十月革命成功之后就是任命制，从上到下任命，为什么苏共从上到下采取单一的任命制做法呢？也有一个特殊背景，布尔什维克党一夜之间武装暴动夺取了政权，俄罗斯不可能采取选举、竞争、委任，只能是任命制，

而且从上到下任命，高一级的任命下一级的，任命制本来不应该是我们作为共产党正常的干部制度，是特殊时期的特殊做法，但是由于当时苏联共产党是领导党，中国共产党也把这套任命制的做法搬过来了，这种现象一直到改革开放以后邓小平同志提出干部制度改革才逐渐地发生变化。

到1980年，邓小平在《党和国家领导制度的改革》这一重要讲话中指出，从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象、权力过分集中的现象、家长制现象、干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。同时，他更指出，体制改革，除了反对官僚主义、克服机构臃肿、人浮于事、工作效率低这些毛病外，重要的是选拔人才。他说，体制改革有一个很重要的内容，就是有利于选拔人才。他指出：“有些企业和单位，群众自己选出的干部，一些毛遂自荐、自告奋勇担任负责工作的干部，很快就做出了成绩，比单是从上面指定的干部合适得多。这样的事实，难道还不能使我们猛省吗？”由此，党的十二大报告正式把“四化”方针确立为我们党新时期干部队伍建设的指导方针，废除了实际上存在的干部领导职务终身制。

讲这个背景是什么意思呢？讲这个背景可以得出一个结论，就是“天花板”现象是与党和国家领导制度、干部制度紧密联系的，其出现有历史的必然性。因为在历史上，党基本上是沿用任命制的干部选任的做法，如果对干部的任职年龄做统一的硬性规定，就实现不了当年邓小平同志所倡导的干部要年轻化的目标。再加上我们的政党体制是共产党领导的多党合作制，中国共产党是领导党，又是执政党，干部的选拔任用坚持的是党管干部的原则，不存在一个不同政党间的“官员”选任的竞争。因此，客观存在干部只“上”不“下”、只“进”不“退”的现象。历史地看，“天花板”现象有其必然性。

（作者为中共中央党校党建部教授）