



重大课题系列研究报告

# 干部竞争性选拔及其 优化路径

吴志华 廖志豪 叶超 著

GANBU JINGZHENG XING XUANBA HUI  
YOUHUA LUJING

上海人民出版社



重大课题系列研究报告

# 干部竞争性选拔及其 优化路径

吴志华 廖志豪 叶超 著

**图书在版编目 (CIP) 数据**

干部竞争性选拔及其优化路径/吴志华, 廖志豪, 叶超著. —上海: 上海人民出版社, 2013  
(上海市社会科学界联合会“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告)  
ISBN 978 - 7 - 208 - 12001 - 3

I. ①干… II. ①吴…②廖…③叶… III. ①干部—人才选拔—研究报告—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 307057 号

责任编辑 鲍 静

封面设计 范昊如

· 上海市社会科学界联合会“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告 ·

**干部竞争性选拔及其优化路径**

吴志华 廖志豪 叶 超 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 10.75 插页 2 字数 125,000

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 12001 - 3/D · 2425

定价 24.00 元

# “全面建成小康社会”重大课题系列研究报告

## 出版说明

为深入学习宣传研究党的十八大精神,上海市社会科学界联合会于2012年12月在《文汇报》发布公告,公开征集“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告。经专家评审,最终确定15项专题报告,由上海主要社科院校、科研机构的专家学者分别牵头承担。报告内容涉及:人口迁移流动与城市化问题研究,地区差异与地区平衡发展研究,社会公平与收入分配问题研究,社会多元、社会矛盾与公共治理研究,社会风尚与道德领域突出问题专项治理研究,腐败新情势与反腐新战略研究,信息时代的民意表达、甄别与吸纳问题研究,干部竞争性选拔的制度优化与程序规范研究,社会自治组织的培育与发展研究,环境、生态与可持续发展研究,依法治国与完善司法体制研究,政治体制改革与发展民主政治研究,国际金融体系变革与上海金融中心建设研究,“第三次产业革命”与上海产业布局研究,农业现代化与城镇化协调发展研究等。该系列报告的出版得到了上海市社会科学界联合会的资助,在此谨表谢意。

上海人民出版社

2013年12月

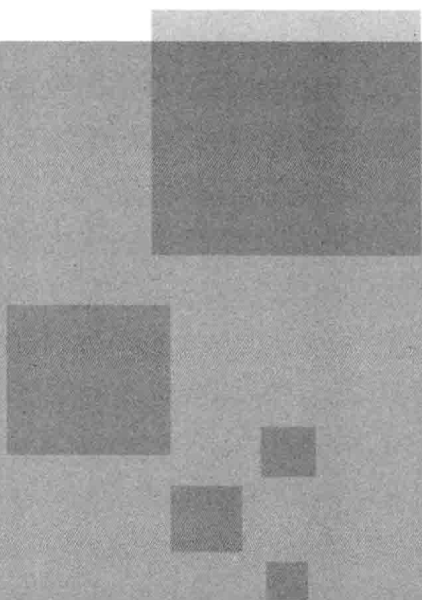
# 目 录

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 出版说明 .....                    | 001 |
| 第一章 干部竞争性选拔的实证分析 .....        | 001 |
| 第一节 干部人事制度改革与干部竞争性选拔 .....    | 003 |
| 第二节 干部竞争性选拔的地方实践及经验 .....     | 012 |
| 第三节 干部竞争性选拔的实践创新 .....        | 026 |
| 第四节 干部竞争性选拔的问题分析 .....        | 038 |
| 第二章 干部竞争性选拔的制度变迁理论透视 .....    | 055 |
| 第一节 制度变迁理论的分析框架 .....         | 057 |
| 第二节 干部竞争性选拔的制度属性 .....        | 062 |
| 第三节 制度变迁视角的干部竞争性选拔 .....      | 065 |
| 第三章 国外公务员竞争性选拔及其借鉴 .....      | 083 |
| 第一节 国外竞争性选拔人才的价值观念和素质模型 ..... | 085 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 第二节 国外公务员竞争性选拔人才的原则和程序 ..... | 096 |
| 第三节 国外公务员竞争性选拔的方法 .....      | 102 |
| 第四节 国外竞争性选拔公务员的借鉴之处 .....    | 118 |
| 第四章 优化干部竞争性选拔的路径 .....       | 125 |
| 第一节 干部竞争性选拔的制度架构优化 .....     | 127 |
| 第二节 干部竞争性选拔的程序规范优化 .....     | 140 |
| 第三节 干部竞争性选拔的相关问题对策 .....     | 148 |
| 参考文献 .....                   | 159 |

# 第一章

## 干部竞争性选拔的实证分析





## 第一节 干部人事制度改革与干部竞争性选拔

### 一、干部人事制度的 30 多年改革

改革开放以来,在经济体制改革和政治体制改革的双重背景下,作为政治体制改革的一个重要组成部分,我国对计划经济时期形成并与计划经济相适应的传统干部人事制度进行了持续 30 多年的改革。改革历程大体上可以划分为三个阶段,即 20 世纪 80 年代初的启动、80 年代中后期至 90 年代末的全面扩展、21 世纪初的全面规划与整体推进,每一阶段针对干部制度本身的问题,以及经济体制和政治体制改革的要求,确定干部人事制度改革的目标及内容。三个阶段改革所涉及的内容又是一个不断拓展与推进的持续过程。

干部人事制度改革开始于 20 世纪 80 年代初期。党的十一届三中全会确定“社会主义现代化建设”这一政治路线后,解决组织路线的问题提上议事日程,而当时解决组织路线所面临的重大、紧迫的议题是新老领导干部整体交替问题。在解决这一历史性问题过程中,提出了选拔干部的“四化”标准,废除了领导职务终身制,建立了领导干部离休制度。80 年代初干部人事制度改革另一个迫切需要解决的是干部管理权力过分集中问题。为此,中共中央在 1984 年对党管领导干部的体制作了改革,下放了领导干部管理权限,把 1953 年确定的下管两级体制改为下管

一级,即中央和地方党组织分别只管下一级机构中的领导干部。<sup>①</sup>同时,为了促进经济体制改革,推动政企分开,国务院于1984年颁发了《关于进一步扩大国营企业自主权的暂行规定》,把原来由政府主管部门掌管的一些人事权下放给企业。

80年代中后期至90年代末是干部人事制度改革有重点的全面发展阶段。1987年党的十三大第一次对干部人事制度改革作了系统地阐述。针对传统干部人事制度中的干部体系大一统以及由此形成的管理模式单一化这一结构性缺陷,确定了以“建立科学的分类管理体制”为目标的干部人事制度改革主题思路,即按照党政分工、政企分开、政事分开的原则,国家权力机关、国家行政机关、国家司法机关和企事组织等分别形成与机构或组织特点相适应的各具特色的干部管理制度,同时改变用党政干部的单一模式管理所有干部的状况。按照这一改革思路,1993年8月颁布了《国家公务员暂行条例》,标志着在国家行政机关人员中开始实施国家公务员制度;1995年颁布了《中华人民共和国法官法》(简称《法官法》)和《中华人民共和国检察官法》(简称《检察官法》),司法机关开始着手建设法官制度和检察官制度;与此同时,国有企业在结合建构公司法人治理结构中逐步建立起与现代企业制度相适应的人力资源管理制度,事业单位人事制度改革的试点工作也于1995年正式启动。

21世纪之初,干部人事制度改革进入全面规划与整体推进阶段。2000年8月,中共中央颁布了《深化干部人事制度改革纲要》(简称《纲要》)。作为第一部干部人事制度改革的十年规划,《纲要》以“到2010年建立起一套与建设有中国特色社会主义经济、政治、文化相适应的干部人事制度”为目标,对党政干部制度、事业单位人事制度、国有企业人事制度三大块的改革做了全局规划。<sup>②</sup>党政领导干部选拔任用和管理的制

① 中共中央组织部研究室:《干部人事制度改革》,中国方正出版社2004年版,第3页。

② 《深化干部人事制度改革纲要》,2001年8月21日,光明网 <http://www.gmw.cn/01gmr/2000-08/21/GB/08%5E18519%5E0%5EGMA3-207.htm>。

度建设是 21 世纪初干部制度改革的重头戏。2002 年,中共中央颁布《党政领导干部选拔任用工作条例》。其后,接连下发了有关党政领导干部的公开选拔、竞争上岗、辞职、培训、考核评价、职务任期、交流、任职回避、问责、廉政准则、责任追究等约 20 个暂行规定,这些单项暂行规定和具有章程性质的条例初步形成了规范党政领导干部人事制度的党内法规体系。2005 年颁布《中华人民共和国公务员法》(简称《公务员法》)是这一阶段干部制度发展的一大亮点。《公务员法》颁布后,先后制定了 10 多项有关公务员考核、处分、录用、奖励、调任、职务任免与职务升降、培训、任职定级的单项法规。2000 年,中组部、人事部下发《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》,明确了事业单位人事制度改革的指导思想、目标任务和基本思路。同时,中组部、人事部分别与教育、科研、文化、卫生、广电、新闻出版等有关行业主管部门一起,先后制定了 7 个行业深化事业单位人事制度改革的实施意见。有关事业单位人员的公开招聘、岗位设置管理、收入分配制度改革、养老保险制度改革的法规文件相继出台。2011 年 11 月,《事业单位人事管理条例(征求意见稿)》全文公布,征求社会各界意见。

历时 30 多年的干部人事制度改革取得了多方面的成果和成效。首先是结构性打破了计划经济型大一统干部人事制度,解决了党的十三大政治报告中所概括的传统干部人事制度的四大弊端,基本形成党政机关、不同行业事业单位以及国有企业单位干部人事分类管理的架构,初步实现《纲要》所提出的“到 2010 年要建立起一套与建设有中国特色社会主义经济、政治、文化相适应的干部人事制度”的目标;其次是在“摸着石头过河”的干部制度改革实践中形成了一种行之有效的改革方法论模式。这就是在改革内容序列上“先急后缓、先易后难、先局部后整体”,在每一项改革的程序上按照“探索—试点—规范—推广”的过程循序渐进;此外是形成了一套中国特色干部人事制度的规范理论。这一套理论包

括改革的目的、指导思想、基本目标、方针原则等理论框架,也包括一系列政策性话语。

## 二、干部竞争性选拔的发展过程

干部竞争性选拔是改革开放以来干部人事制度整体改革进程中逐步发展起来的一种干部选拔任用新方式,它是对传统大一统委任制干部任用模式的结构性突破,其目的是通过体现民主、公开、公正、择优原则的竞争机制来选拔任用符合职位工作要求的优秀且合适的人才,同时从制度安排上避免干部任用中的不正之风。

最早具有竞争性选拔性质的改革探索源于一些国有企业的干部选拔活动。1980年,重庆市公用事业管理局决定在下属的出租汽车公司公开考核招聘一批具有现代管理知识的年轻干部,经过严格的业务考核和政治审查,最终从216名报考人员中录用6人进入市出租汽车公司工作(其中副经理3人,工程师1人,会计师2人)。但公用事业管理局党委的这项干部制度改革却遭到上级部门的否定,重庆市建委负责人说:“不管这些人干得怎么样,我都不承认。”市建委不与公用局党委商量,就在出租汽车公司另组领导班子,使应聘的6名干部在艰难工作半年之后被迫递交了辞聘书。《中国青年报》记者了解此事后,写了一份内参上报中央。中央书记处的有关领导迅速作出批示:重庆市公用局关于用人制度改革尝试的失败,反映经济改革中的一个重要问题。可见实行干部四化之难,这种阻力非打破不可。<sup>①</sup>四川省委、重庆市委迅速贯彻中央批示精神,挽救和扶植了濒临夭折的新生事物。随后,甘肃兰州、湖南株洲等地的国有企业也开始尝试以公开招聘的方式选拔企业厂长或经理。

<sup>①</sup> 中央电视台大型文献纪录片《使命》第四集《关键在人》解说词,2001年6月25日,人民网 <http://politics.people.com.cn/GB/shizheng/252/5531/5552/5760/index.html>。

从20世纪80年代中期开始,宁波、深圳、广州等地先后对包括行政机关和企事业单位在内的领导职位进行了竞争性选拔的初步尝试。1985年,宁波市委组织部首次提出了“公开选拔”的概念,并在浙江省委组织部的支持和协作下付诸实践,面向社会公开选拔市计委主任、市物价局局长、市林业局局长以及市重点工程亚洲华园宾馆中方副总经理、白板纸厂厂长等五个目标职位人选。在通过媒体公开选拔的基本条件、宣传发动和报名(组织推荐或毛遂自荐)、资格审查、笔试、面试等环节之后,最终从171名符合条件的竞争参与者中选拔出五个职位的目标人选。其中四人是自荐,不在组织人事部门视线之内。<sup>①</sup>这次选拔活动被视为我国公开选拔领导干部的标志性事件,一是因为其首次提出了“公开选拔”这一新的概念;二是在选拔过程中引入了笔试、面试等综合性考核形式,并作为必定程序。

继宁波之后,深圳市也尝试以竞争性方式选拔领导干部。1986年2月22日《深圳特区报》刊登了一条消息:“经市委批准,市委组织部决定明天起,在社会上公开招聘我市审计局、标准计量局正副局长共4名。”这则看似不太显眼的新闻,成为我国干部选拔任用制度改革的又一次“破冰”之举。同年10月,深圳特区组织部门再次宣布面向社会公开招考市劳动局、房管局、工商局、司法局、信用银行、投资管理公司、信息中心和科技发展中心八个局级单位的正职或副职,招考信息发布十天后,就有670人报名,大大超出市委组织部的预料。<sup>②</sup>

这些干部竞争性选拔的早期探索得到了中央组织部门的关注和肯定。1986年4月,中组部《组工通讯》总第438期刊载《宁波市人才开发试点见效明显》一文,介绍和推广宁波经验,而后又在《全国公开选拔领

① 《一个成功的实验——宁波市改革干部制度公开选才的调查》,《人民日报》1986年9月10日。

② 叶志卫:《深圳在全国率先公开招考局级领导干部》,2011年6月10日,新华网 [http://news.xinhuanet.com/politics/2011-06/10/c\\_121517911.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2011-06/10/c_121517911.htm)。

导干部工作情况综述》中提到：“宁波、深圳等地为解决对外开放、经济建设与人才紧缺的矛盾，开始采用组织推荐与群众推荐相结合、考试与考察相结合的方式，公开选拔领导干部。”<sup>①</sup>此后，越来越多的地方加入干部竞争性选拔实践探索的行列。如1986年4月，广州市公开选拔市经委副主任等3名局级干部；1986年11月，哈尔滨市公开选拔外贸局、旅游局、文化局等局级领导干部；1987年3月，江西省公开选拔省乡镇企业管理局和省国营垦殖场管理局正副局长；1988年8月，国家建材局、国家劳动部公开选拔了一批司局级干部；<sup>②</sup>1988—1991年，吉林省先后四次采用“一推双考”，即公开推荐与考试考核相结合方式选拔了38名副地厅级领导干部。1992年6月，中共中央组织部转发了吉林省委组织部《关于采取“一推双考”的方式公开选拔副地厅级领导干部情况的报告》，肯定了公开选拔领导干部这一做法，要求各级各部门认真总结前几年干部人事制度改革的经验，从本部门的实际情况出发，勇于探索，大胆试验，不断改进干部选拔方法，通过改革逐步为经济建设和改革开放提供坚实的组织保证。<sup>③</sup>

1994年，党的十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》中提出：“对近年来一些地方在一定范围试行委任干部任期制、聘任制、试用制以及公开推荐与考试考核相结合选拔领导干部等，要认真研究和总结，使其不断完善。”<sup>④</sup>1995年2月，中共中央颁布《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》，明确提出了党政领导干部选

① 《宁波开全国竞争性选拔领导干部先河》，2008年9月19日，中国宁波网 <http://www.cnnb.com.cn/xwzxzt/system/2008/09/19/005790028.shtml>。

② 王叶敏：《公选竞岗制度形成的过程和启示》，2001年12月27日，南方网 <http://www.southcn.com/news/ztbd/gongxuan/ren/200112271299.htm>。

③ 《学习实践科学发展观百例分析——党建篇：“一推双考”选人才》，2011年11月29日，吉林组织工作网 <http://www.jlzzgz.gov.cn/ycjy/1274.jhtml>。

④ 《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》，1994年9月28日，人民网 <http://www.people.com.cn/item/20years/newfiles/b1090.html>。

拔任用必须坚持“公开、平等、竞争、择优的原则”，同时还提出，“推荐党委、政府及其工作部门某些领导成员人选，还可以采取组织推荐、群众推荐、个人自荐和考试、考核相结合的方法”。<sup>①</sup>1999年3月，中共中央组织部下发了《关于进一步做好公开选拔领导干部工作的通知》，要求进一步加大公开选拔工作的力度，正确把握公开选拔的范围，逐步规范公开选拔的工作程序，着力提高考试的科学化水平，切实提高公开选拔的成效。2000年3月，《全国公开选拔党政领导干部考试大纲（试行）》颁布，党政领导干部公开选拔的规范化建设开始启动。同年8月，中共中央印发《深化干部人事制度改革纲要》，明确提出：“要推行公开选拔党政领导干部制度，逐步提高公开选拔的领导干部在新提拔的同级干部中的比例。规范程序，改进方法，降低成本。加快全国统一题库建设，完善公开选拔工作的配套措施。实现公开选拔党政领导干部工作的规范化、制度化。”<sup>②</sup>这一系列文件的出台，标志着干部竞争性选拔工作已经由先期的实践探索和经验推广阶段进入制度化、科学化与规范化建设阶段。

2002年7月，中共中央在修订1995年颁布的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》基础上，印发了《党政领导干部选拔任用工作条例》，其中专门增设了“公开选拔和竞争上岗”一章，明确指出“公开选拔、竞争上岗是党政领导干部选拔任用的方式之一”。2004年上半年，中央分别颁布了《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》、《党政机关竞争上岗工作暂行规定》以及与之相配套的《党政领导干部公开选拔与竞争上岗考试大纲》。这些文件既是对《党政领导干部选拔任用工作条例》的重要补充，又是专门规范公开选拔、竞争上岗等干部竞争性选拔方式的重要党

① 《关于印发〈党政领导干部选拔任用工作暂行条例〉的通知》，2004年11月17日，人民网 <http://www.people.com.cn/GB/40531/40746/2994969.html>。

② 《深化干部人事制度改革纲要》，《人民日报》2000年8月21日。

内法规,标志着干部竞争性选拔制度建设进入系统化阶段。

2009年9月,党的十七届四中全会首次明确提出了“竞争性选拔干部”的表述,同年12月颁布的《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》提出了“完善公开选拔、竞争上岗制度,积极探索多种形式竞争性选拔干部办法。坚持标准条件,突出岗位特点,注重能力实绩,完善程序方法,改进考试测评工作,提高竞争性选拔干部工作的质量。到2015年,每年新提拔厅局级以下委任制党政领导干部中,通过竞争性选拔方式产生的,应不少于三分之一”的目标要求。<sup>①</sup>2012年11月,党的十八大报告提出要“全面准确贯彻民主、公开、竞争、择优方针,扩大干部工作民主,提高民主质量,完善竞争性选拔干部方式”<sup>②</sup>的改革目标。

从全国各地的实践来看,随着制度体系的健全,干部竞争性选拔在日益科学化和规范化的同时,正逐步走向常态化,以公开选拔、竞争上岗等为主要形式的竞争性选拔方式已成为全国范围内干部任用的重要途径。有关统计资料显示,2003—2011年,全国通过公开选拔、竞争上岗方式产生的各级干部达59.03万人,且层次覆盖不断扩大,由科级、处级逐步向局级、副部级领导岗位延伸,由党政机关向企事业单位拓展。仅2011年一年,全国地市级及以上党政机关通过竞争性选拔干部的干部达6.8万余人,占当年新提拔干部总数的30.7%,中央和国家机关竞争性选拔干部,局处级干部占新提拔干部总数的46%。<sup>③</sup>从总体发展历程来看,干部竞争性选拔从最初的局部性、试验性探索发展为我国干部人事制度的重要构成部分,是与我国改革开放以来经济体制的转换、民主

① 《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》,2012年1月11日,中国改革网[http://www.chinareform.net/list\\_special.php?cid=169](http://www.chinareform.net/list_special.php?cid=169)。

② 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,2012年11月17日,新华网[http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm)。

③ 赵琦:《竞争性选拔工作的成就与经验》,《中国组织人事报》2012年10月8日。

政治的发展和相关社会条件的发育成熟等外部环境的变化密切相关。由于竞争性选拔同时兼具考试制的基本价值——竞争性和选拔性、选举制的基本精神——民主性和公正性和推荐制的基本理念——代表性与合理性,因而,与传统大一统的干部委任制模式相比,更加符合当今时代对人才选拔任用及人才资源优化配置的基本要求。