

吴瀚飞◎著

中国公开 选拔领导干部 制度研究

THE SYSTEM
OF PUBLIC SELECTION AND
APPOINTMENT
OF CADRES IN CHINA

中国公开 选拔领导干部 制度研究

THE SYSTEM
OF PUBLIC SELECTION AND
APPOINTMENT
OF CADRES IN CHINA

吴瀚飞◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公开选拔领导干部制度研究/吴瀚飞著. —北京:中国社会科学出版社, 2002. 11

ISBN 7-5004-3599-1

I. 中… II. 吴… III. 国家行政机关—领导干部—招聘—研究—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 081936 号

责任编辑 郭沂纹

责任校对 林福国

封面设计 毛国宣

版式设计 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029453

传 真 010—64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 河北广增装订厂

版 次 2002 年 11 月第 1 版

印 次 2002 年 11 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 9.125

插 页 2

字 数 177 千字

印 数 1—5100 册

定 价 20.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

中文摘要

改革开放以来,中国干部制度不断改革并取得了显著成果。在诸多成果中,建立和推行公开选拔领导干部制度是最突出的成果之一。它作为一种处在成长期的极富生命力的干部选拔任用制度,由于其公开性、竞争性、科学性、综合性等特点正在逐步成为全国性干部选拔任用的主体制度。本论文集中研究了中国公开选拔领导干部制度的历史演变及其理论和实践问题。

本论文首先论述了干部选拔任用制度在中国特色社会主义政治中的地位,为全文奠定基本的分析框架。本论文认为干部选拔任用制度作为一种具体的政治制度属于政治上层建筑范畴,由社会经济基础所决定并为经济基础服务。同时,它与上层建筑中其他因素相互影响和制约。在建设有中国特色社会主义的伟大事业中,由于领导干部担负着一个地区、一个部门、一个单位的领导工作以及相应的重要责任,是实现党和国家领导的具有决定意义的力量。他们的理论素养、政治素质、知识水平特别是领导能力决定着整个党的领导水平和执政水平。因此,干部选拔任用制度在中国特色社会主义政治中处于

重要地位。民主政治是中国特色社会主义政治的本质特征,干部选拔任用制度对于推进中国特色社会主义民主政治建设具有重要作用,同时,它的改革和发展也必须适应民主政治的基本方向和要求;政党制度是任何一个现代社会政治制度中的基本制度,我国的政党制度就是中国共产党领导的多党合作制度,这是中国特色社会主义政治的重要内容。我国干部选拔任用制度是适应这一政党制度的要求建立和发展起来的,它的进一步改革和发展也必然要受其规定和制约,主要是必须有利于巩固中国共产党的执政地位。这是对我国干部选拔任用制度的历史演变和公开选拔领导干部制度理论和实践进行分析的基本依据。

本论文根据上述的分析框架研究了建国以后干部选拔任用制度的发展演变和公开选拔领导干部制度的创新过程。本论文认为,建国以后的干部选拔任用制度是党在继承新民主主义时期革命根据地干部选拔任用制度和军队干部选拔任用制度的基础上,借鉴苏联干部选拔任用制度的经验,按照社会主义革命和建设事业的需要逐步建立起来的以委任制为主体的制度。这一制度也经历了一个建立、运行、破坏、恢复、创新的演变过程,发展到目前的荐举委任制。通过这一制度为我国社会主义革命和建设事业输送了大量合格人才,基本满足了建国以后不同时期党和国家对领导干部的实际需要,从而为党的路线、方针和政策的贯彻执行提供了坚强有力的组织保障。但是,这一制度是适应社会主义计划经济和高度集

中政治体制的特殊条件和背景下产生并发展的。随着社会主义市场经济和民主政治的发展,荐举委任制越来越表现出无法适应社会主义现代化建设对领导人才迫切需求的严重弊端,即缺乏领导人才资源的合理配置机制、领导人才的良性竞争机制、领导人才的科学鉴别机制、领导人才选拔任用的有效监督机制。因此,必须进行改革。按照历史与逻辑相统一的方法分析,推行公开选拔领导干部制度是中国干部选拔任用制度改革和发展的必然结果。从公开选拔领导干部制度的逻辑起点和历史前提看,它是在邓小平关于干部选拔任用制度改革的一系列论述为其奠定思想理论基础,我国政治体制改革的起步和推进为其奠定政治基础的前提下,以地方党组织为主体,吸收借鉴古今中外干部选拔任用制度的有益成分基础上的伟大创造。它由于有着自己特有的功能,因而以顽强的生命力经历了一个孕育产生、试验探索、发展改进、经验推广的过程,目前已经发展到了制度推行的新阶段。但是,由于公开选拔领导干部制度一直没有引起理论界的充分关注和深入研究,现行公开选拔领导干部制度也还存在一些值得注意的缺陷,主要是缺乏科学深刻的理论支撑、完善合理的结构体系支撑及先进的技术支撑。这些都需要不断研究和创新。本论文通过以上研究和论述,填补了研究中国公开选拔领导干部制度发展史的空白。

从理论上对公开选拔领导干部制度进行全面分析既是理论本身的课题,也是实践向我们提出的迫切任务。

本论文认为,在中国特色的社会主义政治体制下,确立和推行公开选拔领导干部制度是不以人们意志为转移的客观规律,具有历史的必然性。其根本原因在于它符合社会主义市场经济发展的客观要求、社会主义民主政治发展的本质要求、领导人才选拔任用规律的内在要求,是社会主义干部选拔任用制度历史发展的必然选择。根据本文的基本分析框架来分析,公开选拔领导干部制度作为一种干部选拔任用制度,在推行时必然要受到社会历史条件的制约,受到我国干部制度基本规律的制约。因而,公开选拔领导干部制度的推行必须坚持党管干部原则、德才兼备原则和法制原则。否则,公开选拔领导干部制度就无法推行和实施。从公开选拔领导干部制度自身看,其中的内在规律是理论分析必须涉及的问题。运用政治学、人才学、组织行为学等学科的基本理论分析公开选拔领导干部制度的运行过程发现,该项制度运行中具有通过公开的途径保证公正目标实现和展示公正过程的原理,通过良性竞争的途径保证择优目标实现的原理,通过人职匹配的方式来提高人职匹配度以确保提高行政效率和质量的原理。这正是公开选拔领导干部制度之所以比荐举委任制优越的内在根据。本论文把这些原理概括为公开公正、竞争择优和人职匹配三条基本原理并进行了阐述。这是本论文的重要贡献之一。

本论文根据系统论的基本观点,对公开选拔领导干部制度从结构与功能的关系上进行研究,在经过对公开选拔领导干部制度实践总结和西方高级公务员选拔任用

制度结构及其方法技术深入研究的基础上,构建了公开选拔领导干部制度合理结构体系,即选拔标准与资格条件确定制度、公开报名与资格审查制度、考试制度、考核制度和任用制度五位一体的制度结构体系。同时,指出由于这种特殊的制度结构体系,能够进行客观的、批量的领导人才检测,也就具有了独特的政治、经济和文化功能。它能够提高党的执政队伍的素质,巩固党的执政基础;保证和展示干部选拔任用的公正性,维护党的威信和执政的合法性;能够坚持党管干部原则,加强中央对干部选拔任用的宏观调控。它能够通过选拔出高素质的领导人才直接促进经济发展;通过合理的行政组合提高行政效率对经济产生促进作用。它能够通过考试制度在全社会形成学而优则进的良好价值导向;通过引进现代人才测评技术改进的考试和考核制度在全社会形成能而优则进的良好价值导向;通过比较考核制度在全社会形成干而优则进的良好价值导向。但是,公开选拔领导干部制度作为人类创造的一种新的选拔领导干部的具体政治制度,是在现代人才测评技术的基础上发展起来的,对技术的依赖程度很高,制度高质量运行还需要科学先进的人才检测技术去支撑。从现阶段实践看,公开选拔领导干部制度的技术需求主要是评价工具与方法的开发运用技术、试题命制技术、考试组织技术、比较考核技术和试用评价技术等。对于这些技术必须从理论上和实践上进行不断创新,以适应推行公开选拔领导干部制度的需要。

本论文为了使人们能够深刻认识公开选拔领导干部

制度的价值和功能,并促使公开选拔领导干部制度在吸收其他干部选拔任用制度的优点和长处的基础上进一步健康发展,对公开选拔领导干部制度与我国现行的其他各种干部选拔任用制度、中国古代的科举制度和西方现代文官选任制度进行了比较研究和评价。通过比较研究和评价可以看出,公开选拔领导干部制度不能代替其他一切干部选拔任用制度而成为我国干部选拔任用的惟一制度,由于具有其他干部选拔任用制度所不具有的特征和功能,它必然会成为我国干部选拔任用制度的主体制度。

最后,本论文分析了目前公开选拔领导干部制度推行中存在的外在制约因素,提出目前推行这一制度的制约因素主要是思想观念因素、利益因素和制度配套因素。要全面推行公开选拔领导干部制度,必须明确该项制度是我国干部选拔任用制度发展的主体目标,把副部级以下委任制领导干部和选任制领导干部人选纳入公开选拔的范围,加速干部选拔任用制度的转轨进程,以早日形成以公开选拔领导干部制度为主体,以竞争上岗制、荐举委任制、选任制等干部选拔任用制度为配套的干部选拔任用的新格局;必须逐步修改完善国家公务员管理的有关法规、党政领导干部选拔任用的有关法规、各类选任制的有关法规并完善后备干部管理制度等相关制度,以使之与公开选拔领导干部制度科学衔接并合理配套;必须逐步建立公开选拔领导干部制度运行的宏观管理与业务指导系统、领导人才检测技术支持系统,为全面推行公开选

拔领导干部制度提供坚强有力的组织保障。

全文共分八章,第一章分析了干部选拔任用制度的哲学基础,论述了干部选拔任用制度在中国特色社会主义政治中的地位,指出我国干部选拔任用制度必然的发展方向和目标,为全文奠定基本的分析框架;第二章研究建国以后干部选拔任用制度的发展过程及其主要弊端,分析公开选拔领导干部制度创新过程、初步成果及其现存的主要缺陷;第三章对公开选拔领导干部制度进行全面的理论分析,指出确立和推行该项制度的客观必然性及其基本原则并剖析了运行原理;第四章提出了公开选拔领导干部制度的合理结构体系并分析了正常的运行机制及其产生的基本功能;第五章分析了公开选拔领导干部制度的现存技术条件及技术需求,并提出了技术创新途径;第六章依据时序选择了公开选拔领导干部制度运行的典型实例进行分析和评价,从而对前三章提出的基本理论、制度结构和技术创新作进一步的论证和说明;第七章对公开选拔领导干部制度与我国现行的各种选拔任用制度、中国古代科举制度以及西方现代文官选拔任用制度进行比较评价,从而分析该项制度的重要价值;第八章分析了推行公开选拔领导干部制度的制约因素并提出相应的对策选择。

关键词:干部 领导干部 干部选拔任用制度 公开选拔领导干部制度

目 录

绪论	(1)
一、研究的背景与对象、范围	(1)
二、研究的准备、方法与论文的基本结构	(5)
三、论文的主要观点与新意	(10)

第一章 干部选拔任用制度在中国特色社会主义 政治中的地位	(15)
第一节 干部选拔任用制度与政治上层建筑	(16)
一、干部选拔任用制度是政治上层建筑的重要组成 部分	(16)
二、干部选拔任用制度由社会经济基础所决定并为 经济基础服务	(18)
三、干部选拔任用制度与上层建筑中其他因素相互 影响和制约	(20)
第二节 干部选拔任用制度与中国特色社会主义民主 政治	(21)
一、民主政治是中国特色社会主义政治的本质特征	(22)
二、干部选拔任用制度受中国特色社会主义民主政 治的制约并对其发展具有重要作用	(24)

第三节 干部选拔任用制度与中国政党制度 (28)

一、我国干部选拔任用制度是我国政党制度的产物
..... (30)

二、干部选拔任用制度的发展必须有利于巩固中国
共产党的执政地位 (32)

第二章 建国以后干部选拔任用制度的发展与公开
选拔领导干部制度创新过程分析 (34)

第一节 建国以后干部选拔任用制度的发展过程及其
主要弊端 (35)

一、发展过程 (35)

二、主要弊端 (45)

第二节 公开选拔领导干部制度创新过程分析 (50)

一、公开选拔领导干部制度的孕育、产生及其
条件 (50)

二、公开选拔领导干部制度创新过程及其特点 (66)

三、现行公开选拔领导干部制度的主要缺陷 (76)

第三章 公开选拔领导干部制度的理论分析 (79)

第一节 确立和推行公开选拔领导干部制度客观必然性
分析 (80)

一、社会主义市场经济发展的客观要求 (80)

二、社会主义民主政治发展的本质要求 (84)

三、领导人才选拔任用规律的内在要求 (89)

四、社会主义干部选拔任用制度历史发展的必然选择
..... (93)

第二节 公开选拔领导干部制度的基本原则 (98)

一、党管干部原则	(99)
二、德才兼备原则	(103)
三、法制原则	(105)
第三节 公开选拔领导干部制度的运行原理	(107)
一、公开公正原理	(107)
二、竞争择优原理	(115)
三、人职匹配原理	(120)

第四章 公开选拔领导干部制度结构体系的构建 及其功能分析

第一节 公开选拔领导干部制度结构体系的构建及其 运行机制	(126)
一、公开选拔领导干部制度结构体系的构建	(127)
二、公开选拔领导干部制度结构体系的运行机制及其 模式	(137)
第二节 公开选拔领导干部制度结构体系的主要 功能	(141)
一、政治功能	(142)
二、经济功能	(145)
三、文化功能	(146)

第五章 公开选拔领导干部制度的技术条件及其 创新途径分析

第一节 公开选拔领导干部制度的技术条件分析	(149)
一、技术与政治制度的辩证关系	(150)
二、公开选拔领导干部制度现存的技术条件	(153)

第二节 公开选拔领导干部制度发展的技术需求及其 创新途径	(159)
一、公开选拔领导干部制度发展的技术需求	(159)
二、公开选拔领导干部制度的技术创新途径分析	(162)

第六章 公开选拔领导干部制度运行实例分析

(165)

第一节 1985 年宁波市公开选拔局级领导干部 实例与分析	(166)
一、实例简述	(166)
二、实例分析	(169)

第二节 1988—1992 年吉林省公开选拔副厅级领导 干部实例与分析	(172)
一、实例简述	(172)
二、实例分析	(174)

第三节 1997 年北京市公开选拔副局级领导干部 实例与分析	(176)
一、实例简述	(176)
二、实例分析	(179)

第四节 2000 年广东省公开选拔省直机关副厅级领导 干部实例与分析	(181)
一、实例简述	(181)
二、实例分析	(183)

第五节 对四个实例的综合分析	(187)
一、理论分析	(187)
二、结构分析	(191)
三、技术分析	(192)

第七章 公开选拔领导干部制度与其他相关制度

比较评价 (196)

第一节 公选制与我国现行各种选拔任用

制度比较评价 (197)

一、公选制与委任制 (197)

二、公选制与选任制 (199)

三、公选制与考任制 (201)

四、公选制与竞争上岗制 (203)

五、公选制与聘任制 (205)

六、公选制与公示制 (206)

第二节 公选制与中国古代科举制比较评价 (208)

一、性质的比较 (209)

二、内容的比较 (212)

三、形式的比较 (214)

四、功能的比较 (215)

第三节 公选制与西方现代文官选拔任用

制度比较评价 (219)

一、管理体制的比较 (219)

二、原则与性质的比较 (220)

三、标准与内容的比较 (222)

四、程序与方法的比较 (224)

第八章 推行公开选拔领导干部制度的制约因素

及其对策选择 (226)

第一节 制约因素分析 (226)

一、观念心理因素 (227)

二、利益因素	(230)
三、制度配套因素	(232)
第二节 对策选择	(235)
一、全面推进干部选拔任用由多轨制向以公开选拔 领导干部制度为主体制度的转轨进程	(235)
二、加快制度配套,努力促进公开选拔领导干部制度 法制化	(238)
三、完善管理体制,为全面推行公开选拔领导干部 制度提供坚强有力的组织保障	(241)
参考文献	(243)
后记	(257)

CONTENTS

Introduction	(1)
1. The background, targets and scope	(1)
2. The preparation, method and basic structure	(5)
3. Main approaches and creative ideas	(10)

Chapter One

The role of the system of selection and appointment of cadres in socialist politics with Chinese characteristics	(15)
I. The system of selection and appointment of cadres and political upper structure	(16)
1. The system of selection and appointment of cadres is an important component of political upper structure ...	(16)
2. The system of selection and appointment of cadres is subject to and serves social and economic foundation	(18)
3. The system of selection and appointment of cadres and other factors in upper structure influence and restrain each other reciprocally	(20)
II. The system of selection and appointment of cadres and the socialist democratic politics with Chinese characteristics	(21)