

国家社会科学基金项目

健全干部  
选拔任用  
机制问题  
研究

JIANQUANGANBUXUANBARENYONGJIZHIWENTIYANJIU

李烈满 著

中国社会科学出版社

国家社会科学基金项目

D630.3/93

健全干部  
选拔任用  
机制问题  
研究

JIANQUANGANBUXUANBARENYONGJIZHIWENTIYANJIU

中国社会科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

健全干部选拔任用机制问题研究/李烈满著. —北京:  
中国社会科学出版社, 2004.12  
ISBN 7-5004-4865-1

I. 健… II. 李… III. 干部制度 - 研究 - 中国  
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 127213 号

责任编辑 高 涵  
责任校对 林福国  
封面设计 新空气  
技术编辑 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 010-84029450 (邮购) 010-64031534 (总编室)  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
经 销 新华书店  
印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 三河鑫鑫装订厂  
版 次 2004 年 12 月第 1 版 印 次 2004 年 12 月第 1 次印刷  
开 本 710×980 毫米 1/16  
印 张 24.5 插 页 2  
字 数 436 千字  
定 价 42.00 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

# 序

叶笃初

党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，是中国共产党集全党之明智，举全党之众力，成就了一份前所未有、举世无双的答卷，反映了新一届中央领导集体治国理政的思路和方略。为政之道，重在用人。提高党的执政能力，关键要建设一支善于治国理政的高素质干部队伍。就干部队伍现状而言，党的干部队伍的执政能力同党肩负的重任和使命总体上是适应的，但是，确有一些领导干部的素质和能力不适应新形势新任务的需要，也确有一部分干部的言行不符合“三个代表”重要思想和全面建设小康社会的要求。正是基于对国内外环境、历史责任以及干部队伍素质现状的清醒认识，我们党把建设一支善于治国理政的高素质干部队伍，作为加强党的执政能力建设的一项刻不容缓的战略举措提到全党面前。抓好这个关键，我们党才能成为始终站在时代前列带领人民团结奋进的坚强核心。

建设一支善于治国理政的高素质干部队伍，关键又在于建立科学的选人用人机制。正如江泽民同志所指出的：“选贤任能，关键是要建立科学的选人用人机制。”健全干部选拔任用机制，是深化干部人事制度改革的一项紧迫而重要的任务。一方面，增强党的执政能力对干部选拔任用机制建设提出了新的更高的要求，而现时的干部选拔任用制度却难以使党和国家需要的优秀人才脱颖而出，也难以有效防止和抵制选人用人上的不正之风和腐败现象，干部选拔任用制度还面临着所谓“潜规则”的严峻挑战。另一方面，现行干部选拔任用机制是传统制度和新的制度一时并存的制度体系，这其中既有需要摒弃或改造的传统制度，也有需要完善的新创建的制度；既有需要规范和界定适用范围的制度，也有需要与之配套和完善的制度。如何评价现行的干部选拔任用机制、如何设计和安排各项选拔任用制度、如何通过制度的

改革和功能的创新以构建科学的选人用人机制，这是党建理论研究面临的重大课题。

在我国学术界兴起研究党的执政能力建设问题的热潮之际，中共福建省委党校李烈满教授承担的国家社会科学基金项目课题的最终成果《健全干部选拔任用机制问题研究》一书应运出版了，这对于进一步推进干部人事制度改革、对于加强包括干部队伍建设在内的执政能力建设，将起着积极的作用。综观全书，主要有以下突出特点：

一是主旨明确、思路清晰。本书研究的内容是国家课题指南确定的项目——“健全干部选拔任用机制问题研究”，作者能很好地把握项目课题的主旨，力求从机制的视角探讨如何健全干部选拔任用机制功能，始终抓住“机制”这个中心，针对存在的“问题”，围绕如何“健全”展开研究，把干部选拔任用机制作为系统和过程贯穿全书。从揭示干部选拔任用机制的科学内涵入手，根据干部选拔任用机制的内在逻辑关系构思研究框架，把干部选拔任用机制的现状作为健全干部选拔任用机制的起点，把总结新中国成立以来干部制度发展的经验教训作为健全干部选拔任用机制建设的借鉴，把干部的分类制度和与之相适应的管理体制作为健全科学的干部选拔任用机制的基础和前提条件，把调查分析广大干部对各类干部与各种选拔任用方式相搭配的看法作为健全干部选拔任用机制的重要依据，把探讨如何设计和安排选拔任用制度的基本模式及其适用范围作为建立健全科学的选人用人机制的关键，把探讨如何建立符合实际的干部考察评价机制作为健全选人用人机制的内在要求，把干部选拔任用的相应保障作为健全干部选拔任用机制的必备条件进行研究。全书所涉及的内容紧紧围绕机制的内在结构展开研究，各章之间联系紧密，环环相扣，结构严谨，思路清晰。

二是注重调查、用事实说话。没有正确的调查，就没有发言权和决策权。作者力求从实际出发，用事实说话，把问卷调查作为该课题研究最重要的方法。根据课题研究的需要，精心设计了调查问卷，问卷调查的问题涉及对干部人事制度改革的评价、对选人用人不正之风及其原因的看法，对干部类别与干部选拔任用方式的搭配以及相关问题的看法，等等。通过对在党校学习的学员进行封闭式的科学调查方法，接受调查的对象多达 1362 人，是一次针对性强、可信度高、规模较大的调查，为深入研究课题奠定了坚实的基础；对调查获得的资源进行充分的合理的开发利用，分层次分类别对调查对象对各类问题的看法进行了大量的比较分析，取得了比较实在的结论，为研究和解决问题提供了重要的参考，如对干部人事制度改革的成效评

价、对干部选拔任用德才兼备标准的落实程度、对选人用人不正之风现状的看法等情况都用数据和图表作出了有根据的客观描述，作者提出的许多建设性意见都是在调查研究基础上形成的，这也为有关决策部门制定相关政策提供了依据。这是本课题最突出的特色和价值所在。

三是勇于思考、富有创新。应用性研究重在解决实际问题，选人用人是近年来社会非议颇多的热点难点问题，作者不回避现实问题，能敏锐地把握选人用人存在的问题所在，针对问题进行调查和独立思考，提出了许多富有创新的见解。如针对干部分类不清问题，提出了在对干部进行宏观层次、中观层次和微观层次的分类的基础上，进一步对中观层次的公务员范围进行拓宽，根据公务员的产生方式及管理机构的不同，将公务员划分为“特别职公务员”与“一般职公务员”，“特别职公务员”由选举产生或任命产生，“一般职公务员”，按照《公务员法》进行管理的新思路。又如，认为干部管理体制必须与干部类别相适应，建议将“组织部”与“人事局”合并，成立“干部人事局”，实现党政干部的统一管理，从根本上解决党政干部双重管理体制问题。再如，针对现行干部选拔任用制度的缺陷，主张建立科学的干部选拔任用机制，不仅要注重某一具体模式的完善，更要注重各种模式的合理运用；不仅要注重具体制度的创新，更要注重机制功能的创新，并分别就健全委任机制、选任机制、考任机制和聘任机制的重点作了深入的探讨。这些建议具有很强的针对性、创新性和前瞻性。

总而言之，该书是一部成功之作，其主要建树是：（1）为建立具有我国特色的干部选拔任用机制系统理论，作了构架式的尝试，在一定程度上，有开创性和基础性的意义。（2）分别对我国现行的委任制、选任制、考任制、聘任制及考察评价工作作了迄今为止的较为科学的设计和安排，对理论研究及实际决策有重大的参考意义。（3）较好运用了问卷调查及统计分类，在研究方法论上又树立了一个良好的范例。

当然，作为探索性的研究，作者在书中所持新论，学术界或实际工作部门可能会有不同的认识，这终究要由实践来检验，但相信该书的出版必将有助于促进对干部选拔任用机制问题研究的深化与提升。

2004年11月

# 目 录

序	叶笃初	(1)
导论 努力建设科学的选人用人机制		(1)
一 研究干部选拔任用机制问题的重要性		(1)
二 干部选拔任用机制及其研究的主要内容		(4)
(一) 干部选拔任用机制		(4)
(二) 健全干部选拔任用机制问题研究的主要内容		(8)
三 健全干部选拔任用机制问题研究的思路		(9)
(一) 健全干部选拔任用机制的目标与原则		(9)
(二) 健全干部选拔任用机制问题研究的方法、思路、 框架与主要观点		(11)
第一章 干部选拔任用机制现状的调查		(17)
一 干部选拔任用机制建设取得显著成就		(17)
(一) 破除了依靠领导者个人选人的“伯乐相马”观， 在全党确立了依靠科学的选人用人机制选贤任 能的观念		(18)
(二) 突破了比较单一的干部管理体制和任用方式， 干部管理工作开始走上多元化、规范化、制 度化的轨道		(20)
(三) 破除了干部人事工作神秘化，干部工作中的 民主程度和公开程度大大提高		(21)
(四) 废除了领导职务终身制，干部“能上能下” 取得明显进展		(21)
(五) 破除了依靠领导干部自觉自律的观念，干部		

监督制度建设不断加强 .....	(22)
(六) 冲破了人事人治的观念, 干部人事工作法规 制度建设取得重要成果 .....	(23)
二 干部选拔任用机制运行状况令人担忧 .....	(24)
(一) 调查对象对干部人事制度改革的评价不容乐观 .....	(25)
(二) 选拔任用干部的德才兼备标准难以落实 .....	(35)
(三) 选人用人上的不正之风和腐败现象仍然相当严重 .....	(61)
三 选人用人问题的原因分析 .....	(70)
(一) 对干部选拔任用过程中不正之风形成原因的看法 .....	(70)
(二) 从机制视角剖析选人用人问题的原因 .....	(77)
四 选准、选好干部的关键因素 .....	(79)
(一) 从调查对象的行政级别看 .....	(80)
(二) 从调查对象的工作岗位看 .....	(80)
(三) 从调查对象的任职方式看 .....	(81)
(四) 从调查对象是否有领导职务看 .....	(82)
(五) 从调查对象的学历看 .....	(83)
(六) 从调查对象的年龄看 .....	(84)
<b>第二章 新中国成立以来干部制度发展的回顾与思考 .....</b>	<b>(87)</b>
一 新中国干部制度的形成和发展(1949—1965年) .....	(87)
(一) 干部人事管理体制的形成与发展 .....	(87)
(二) 党对干部选拔任用制度建设的探索 .....	(91)
(三) 干部制度建设的特点和经验教训 .....	(97)
二 干部制度遭受的严重破坏(1966—1976年) .....	(100)
(一) 干部制度遭到破坏, 干部队伍遭到摧残 .....	(101)
(二) 特点与经验教训 .....	(103)
三 干部人事制度的改革(1977年以来) .....	(104)
(一) 传统干部人事制度的弊端 .....	(105)
(二) 党政干部制度改革 .....	(106)
(三) 国有企业干部人事制度改革 .....	(109)
(四) 事业单位人事制度改革 .....	(111)
(五) 干部人事制度改革的特点和经验教训 .....	(113)
小结 .....	(116)
<b>第三章 改革和完善干部分类制度与管理体制 .....</b>	<b>(119)</b>



一 改革和完善干部的分类制度	(119)
(一) 干部与干部分类	(120)
(二) 关于我国公务员范围与分类问题的探讨	(123)
二 改革和完善干部管理体制	(131)
(一) 关于党管干部原则与市场经济机制相结合问题的调查与探讨	(133)
(二) 关于党政干部管理机构改革的探讨	(148)
<b>第四章 干部类别与选拔任用方式的选配</b>	<b>(158)</b>
一 地方党委领导干部最适合用哪一种选拔任用方式	(159)
(一) 从调查对象的行政级别看	(159)
(二) 从调查对象的工作岗位看	(159)
(三) 从调查对象的任职方式看	(160)
(四) 从调查对象是否有领导职务看	(162)
(五) 从调查对象的学历看	(163)
(六) 从调查对象的年龄看	(164)
二 地方政府领导干部最适合用哪一种选拔任用方式	(166)
(一) 从调查对象的行政级别看	(166)
(二) 从调查对象的工作岗位看	(166)
(三) 从调查对象的任职方式看	(168)
(四) 从调查对象是否有领导职务看	(168)
(五) 从调查对象的学历看	(170)
(六) 从调查对象的年龄看	(170)
三 地方党委、政府工作部门领导成员最适合用哪一种选拔任用方式	(173)
(一) 从调查对象的行政级别看	(173)
(二) 从调查对象的工作岗位看	(174)
(三) 从调查对象的任职方式看	(175)
(四) 从调查对象是否有领导职务看	(175)
(五) 从调查对象的学历看	(176)
(六) 从调查对象的年龄看	(177)
四 机关中层干部最适合用哪一种选拔任用方式	(179)
(一) 从调查对象的行政级别看	(179)
(二) 从调查对象的工作岗位看	(179)

(三) 从调查对象的任职方式看·····	(180)
(四) 从调查对象是否有领导职务看·····	(181)
(五) 从调查对象的学历看·····	(182)
(六) 从调查对象的年龄看·····	(182)
五 一般干部最适合用哪一种选拔任用方式·····	(184)
(一) 从调查对象的行政级别看·····	(184)
(二) 从调查对象的工作岗位看·····	(185)
(三) 从调查对象的任职方式看·····	(186)
(四) 从调查对象是否有领导职务看·····	(187)
(五) 从调查对象的学历看·····	(188)
(六) 从调查对象的年龄看·····	(188)
六 乡(镇)党委领导干部最适合用哪一种选拔任用方式·····	(190)
(一) 根据调查对象行政级别统计·····	(190)
(二) 根据调查对象工作岗位统计·····	(191)
(三) 根据调查对象任职方式统计·····	(191)
(四) 根据调查对象是否有领导职务统计·····	(192)
(五) 根据调查对象学历统计·····	(193)
(六) 根据调查对象年龄统计·····	(193)
七 乡(镇)政府领导干部最适合用哪一种选拔任用方式·····	(196)
(一) 根据调查对象行政级别统计·····	(196)
(二) 根据调查对象工作岗位统计·····	(197)
(三) 根据调查对象任职方式统计·····	(197)
(四) 根据调查对象是否有领导职务统计·····	(198)
(五) 根据调查对象学历统计·····	(199)
(六) 根据调查对象年龄统计·····	(199)
<b>第五章 科学设计和安排选拔任用制度·····</b>	<b>(203)</b>
一 选拔任用制度与选拔任用机制·····	(203)
二 健全委任机制·····	(204)
(一) 委任制及其特点·····	(205)
(二) 健全委任机制,重点是在重新界定其适用范围 的基础上,改造有关委任制度的组合形式·····	(206)
三 健全选任机制·····	(207)
(一) 选任制及其特点·····	(207)

(二) 健全地方党政领导选举机制, 重点是完善差额选举·····	(209)
(三) 健全村民直选机制, 关键是保证竞争的有序性和合法性·····	(214)
(四) 健全“两推一选”机制, 关键是正确处理群众参与和党员参与之间的关系·····	(222)
(五) 村民直选和“两推一选”模式的发展前景·····	(228)
四 健全考任机制·····	(242)
(一) 考任制及其特点·····	(242)
(二) 健全公开选拔机制, 重点是规范公开选拔程序和范围·····	(242)
(三) 健全竞争上岗机制, 重点是合理界定竞争上岗对象·····	(254)
(四) 对“全员竞争上岗”的探讨·····	(261)
五 健全聘任机制·····	(273)
(一) 聘任制及其特点·····	(274)
(二) 优化聘任方式, 合理界定其适用范围·····	(274)
<b>第六章 健全干部考察评价机制</b> ·····	(277)
一 我国干部考察评价制度概况·····	(277)
(一) 我国干部考察评价制度的形成·····	(278)
(二) 干部考察评价工作面临的新问题及其根源·····	(284)
二 健全干部考察评价机制的几个重要环节·····	(290)
(一) 坚持正确的政绩观, 改革和完善干部考察制度·····	(291)
(二) 坚持区别对待原则, 确定考察评价的路径和重点·····	(296)
(三) 坚持实事求是原则, 辩证地思考干部考察评价问题·····	(298)
<b>第七章 健全干部选拔任用的保障机制</b> ·····	(302)
一 健全干部选拔任用机制的程序保障·····	(302)
(一) 程序保障及其重要性·····	(302)
(二) 严防走“伪正常程序”, 完善和坚持正当的程序保障·····	(306)
二 健全干部选拔任用机制的法律保障·····	(310)
(一) 法律保障及其重要性·····	(311)
(二) 肃清“人治”的残余影响, 健全选人用人的法律保障·····	(313)
三 健全干部选拔任用机制的意识形态保障·····	(315)

(一) 意识形态保障及其重要性·····	(315)
(二) 批判和破除“官本位”，构筑一个好的意识形态保障·····	(320)
四 健全干部选拔任用机制的监督保障·····	(323)
(一) 监督保障及其重要性·····	(323)
(二) 力戒监督上的形式主义，强化监督保障功能·····	(324)
附件一 关于干部选拔任用问题的调查问卷（样本）·····	(330)
附件二 关于干部选拔任用问题的调查问卷（统计资料）·····	(337)
参考文献·····	(375)
后记·····	(378)

## 导 论

# 努力建设科学的选人用人机制

审视近些年来的干部工作，不难发现一个令人深思的现象：一方面，着力创新机制成为干部人事制度改革的一大亮点，大有不谈机制就无法表达对干部制度的深刻认识和反映深化改革的力度之势；另一方面，干部选拔任用的不正之风和腐败现象却屡禁不止，在一些地方甚至愈演愈烈。这难道是建立机制之缘故？或是机制无效？非也！笔者以为，这并非是创建机制之过，而是对机制尚缺乏科学的认识，或许存在用“机制”一词当标签的现象；也并非是机制失效，而是我们尚未真正建立科学的干部选拔任用机制。这一现象本身说明研究健全干部选拔任用机制问题的必要性和紧迫性，说明探求建立科学的选人用人机制的极端重要性。

### 一 研究干部选拔任用机制问题的重要性

研究干部选拔任用机制问题的重要性，在很大程度上从属于干部及其干部选拔任用工作的重要性。

现代人事学原理表明，有什么样的官员就有什么样的政府。显而易见，选什么样的干部去执政，这对于执政的中国共产党能否执好政、能否巩固执政地位，至关重要。毛泽东有句名言是：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”<sup>①</sup>邓小平进一步指出：“正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证。中国的事情能不能办好，社会主义和改革开放能不能坚持，经济能不

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第526页。

能快一点发展起来，国家能不能长治久安，从一定意义上说，关键在人。”<sup>①</sup>他还认为，人才的培养和使用直接关系到我们党和国家的前途与命运：“中国要出问题，还是出在共产党内部。对这个问题要清醒，要注意培养人，要按照‘革命化、年轻化、知识化、专业化’的标准，选拔德才兼备的人进班子。我们说党的基本路线要管一百年，要长治久安，就要靠这一条。”<sup>②</sup>江泽民也有重要的论述：“干部是一个重要的决定因素。正确的路线和政策要靠干部去贯彻落实，人民群众要靠干部去组织和动员，党内和社会上存在的影响凝聚力、战斗力的问题要靠干部去研究和解决。邓小平同志讲办好中国的事情关键在党、关键在人，道理就在这里。”<sup>③</sup>这些重要思想如今已为全党所共识，被写进党的十六大报告：“按照革命化、年轻化、知识化、专业化方针，建设一支能够担当重任、经得起风浪考验的高素质的领导干部队伍，特别是培养造就大批善于治党治国治军的优秀领导人才，是党和国家长治久安的根本大计。”<sup>④</sup>

而干部又是由一套有关干部选拔任用制度经过特定程序运作，即“机制”的作用而产生的，由此我们可以进一步得出重要的结论：有什么样的干部选拔任用机制便会产生什么样的干部。选贤任能，从根本上说，要靠科学的选人用人机制。正如江泽民所言：“选贤任能，关键是要建立科学的选人用人机制。”<sup>⑤</sup>科学的选人用人机制能够使优秀人才脱颖而出，非科学或伪科学的选人用人机制则压抑人才或选出歪才。只有建成科学的选人用人机制，才能开创人才辈出、人尽其才的新局面。

干部选拔任用机制的重要意义还在于：

建设科学的选人用人机制，是应对人才竞争全球化的需要。人才是经济发展的核心，世界经济全球化的全球化，必然引起人才的全球化。我国加入WTO之后，综合国力竞争日趋激烈。在经济全球化的背景下，衡量一国竞争实力的主要因素，已经从自然资源的丰富程度和低廉劳动力成本转为智力资源和生产经营的系统管理能力，人才资源已成为最重要的战略资源，人才

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第380页。

② 同上。

③ 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社2001年版，第273页。

④ 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面》（单行本），人民出版社2002年版，第52—53页。

⑤ 江泽民：《在中央纪委第七次全体会议上的讲话》（2002年1月25日），载《江泽民论有中国特色社会主义》（专题摘编），第677页。

在综合国力竞争中越来越具有决定性意义。因此,经济全球化的竞争,当今和未来的国际竞争,实质上是人才资源国际化的竞争,说到底人才数量和质量的竞争,也是人才成长和发挥作用机制的竞争。如今,人才争夺正成为一场没有硝烟的战场,谁能在这个战场上取得胜利,谁就能在全球化的竞争中居于领跑地位。我国要在未来的综合国力竞争中赢得主动地位,惟有通过深化干部人事制度改革,“形成人才脱颖而出、人尽其才的机制”。<sup>①</sup>

建设科学的选人用人机制,是全面建设小康社会的紧迫要求。小康大业,人才为本。为了全面实现党的十六大提出的党在新世纪新阶段全面建设小康社会的宏伟目标,保证建设中国特色社会主义事业健康发展,党中央作出了“人才强国战略”的重大决策。人才强国战略主要包括两层含义:一是大力加强人才队伍建设,认真做好人才的培养、吸引和使用工作,使我国成为人才方面的强国;二是通过开发人才资源,加强人才队伍建设,充分发挥人才的作用,增强我国的综合国力和国际竞争力,使国家繁荣富强。中央要求:实施人才强国战略,必须“紧紧抓住培养、吸引、用好人才三个环节,大力加强以党政人才、企业经营管理人才和专业技术人才为主体的人才队伍建设,努力把各类优秀人才集聚到党和国家各项事业中来,为全面建设小康社会提供坚强的人才保证和广泛的智力支持”。<sup>②</sup>建设科学的选人用人机制,是加强人才队伍建设、发挥人才作用的关键,是实施人才强国战略的关键环节,是实现全面建设小康社会的制度保证和紧迫要求。

建设科学的选人用人机制,是建设社会主义民主政治的内在要求。人民当家做主是社会主义本质在政治上的体现,是社会主义政治文明的内在要求和价值目标,是社会主义民主政治建设的出发点和归宿。干部人事工作是国家政治生活的重要内容,在干部工作中充分发扬民主,是人民当家做主、民主管理国家事务的重要体现;人民群众有权选择被喻为“公仆”的干部,这是人民当家做主的重要权利,是社会主义政治文明的显著标志。民主政治,从一定意义上说也是程序政治。因此,通过深化干部人事制度改革,建设科学的选人用人机制,通过设定民主程序,从制度上保证人民群众广泛的、有序的参与干部选拔任用工作,真正落实人民群众在干部选拔任用中的知情权、参与权、选择权和监督权,是社会主义民主政治建设的内在要求。

建设科学的选人用人机制,是防止和克服选人用人上的不正之风的治本

① 江泽民:《论“三个代表”》,中央文献出版社2001年版,第93页。

② 《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》,载《人民日报》2004年1月1日。

之策。从总体上说,各级领导班子和领导干部是好的,我们的干部人事工作坚持服从和服务于党的基本路线,培养造就了大批符合“四化”标准的领导人才,为推进改革开放和现代化建设作出了重要贡献。但是,干部人事制度和干部人事工作还存在不少问题,特别是一些地方和部门存在的用人上的不正之风和腐败现象,践踏了党的“德才兼备”的干部标准和“任人唯贤”的干部路线。这说明我们现行的干部制度还难以有效抵御和防范选人用人上的不正之风和腐败现象。因此,必须大力推进干部人事制度改革,建立健全干部选拔任用机制,“从制度上杜绝跑官要官、买官卖官现象的发生”。<sup>①</sup>

总而言之,为政之要在用人。干部选拔任用问题,既是操作性很强的实践问题,又是政治性很敏感的理论问题。干部选拔任用机制,涉及干部人事工作的方方面面,决定着用人导向,同时影响其他社会活动的目标导向,在干部人事制度中居于核心地位。正因为干部选拔任用机制如此重要,随着改革的推进,选人用人机制建设日益受到重视,建立科学的选人用人机制被确定为我国今后一个时期深化干部人事制度改革首要的基本目标。从机制层面研究干部选拔任用问题,有助于从理论和实践的结合上进一步深化干部人事制度的改革,为建设高素质的干部队伍和提高党的执政能力提供制度保证。

## 二 干部选拔任用机制及其研究的主要内容

研究干部选拔任用机制问题,必须首先明确干部选拔任用机制及其主要内容。

### (一) 干部选拔任用机制

要把握干部选拔任用机制的真谛,必须首先弄清机制的本义。《辞海》对机制的解释是:“原指机器的构造和动作原理,生物学和医学通过类比借用此词。生物学和医学在研究一种生物的功能时,常说分析它的机制,这就是说要了解它的工作方式,包括有关生物结构组成部分的相互关系,以及其间发生的各种变化过程的物理、化学性质和相互联系。阐明一种生物功能的机制,意味着对它的认识从现象的描述到本质的说明。”<sup>②</sup>《现代汉语词典》对机制的释义是:“(1)机器的构造和工作原理,如计算机的机制。(2)有

<sup>①</sup> 江泽民:《论“三个代表”》,中央文献出版社2001年版,第116页。

<sup>②</sup> 辞海编辑委员会编:《辞海》,上海辞书出版社1980年版,第1250页。



机体的构造、功能和相互关系，如动脉硬化的机制。(3)指某些自然现象的物理、化学规律，如优选法中优化对象的机制。(4)泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式，如市场机制、竞争机制。”<sup>①</sup>

上述释义主要从三个角度定义机制：一是指人们所设计、制造出来的物体，如机器的构造及其工作原理；二是指有机体本身所固有的构造及其构成要素之间的相互关系；三是指人为建立起来的社会系统的构造及其相互关系。

这三种定义虽然对象有别，表述各异，但也有其共同之处：首先，机制必须存在于系统之中，这个系统可以是机器，可以是有机体，也可以是社会系统，离开了系统，也就不可能形成机制；其次，机制是构成系统之各部分要素的有机联系；再次，机制是通过系统内部组成要素按照一定方式相互作用实现其功能的。

根据上述理解，机制的本质属性是一种功能，据此我们可以将机制表述为：机制是一个系统内相互联系的构成要素按照固有的规律或既定的规则运行所具有的特定的功能。由此类推，干部选拔任用机制，就是干部选拔任用的相关制度按照一定原则、规则安排结构和运行所形成的特定功能。<sup>②</sup>

鉴于“干部”概念在我国政治生活中实际上存在内涵和外延不确定性的特殊情况，同时考虑到本课题要研究的重点，特将干部选拔任用机制研究的重点放在党政领导干部选拔任用机制的范畴；又由于习惯上将干部选拔任用机制简称为“选人用人机制”，故为了叙述简便，也将选人用人机制作为干部选拔任用机制同一内涵的概念使用。

在给干部选拔任用机制明确定义后，还有必要进一步探讨干部选拔任用机制的特性。

作为学者和中央组织部官员的彭清华对干部选拔任用机制的特征作了阐述。他认为《深化干部人事制度改革纲要》所要建立的选人用人机制具有三个特征：<sup>③</sup>

(1) 它是一种以民主为基本趋向的机制。改革干部选拔任用制度，

① 中国社会科学院语言研究所：《现代汉语词典》，商务印书馆1996年版，第582页。

② 参见李烈满：《关于干部选拔任用机制问题的思考》，载《中共福建省委党校学报》2002年第7期，转载于中国人民大学复印报刊资料《中国共产党》2002年第10期。

③ 参见彭清华：《当前干部人事制度改革的若干特点及思考》，载《党建研究》2001年第2期。