

干部 任用制度研究

浙江省委组织部调研室编

目 录

努力推进干部任用制度的改革(代序)

.....沈桂芳(1)

专业技术人员从政问题的反思.....林理和(6)

试论干部任用方式的改革.....方 文(16)

论任用制度的社会选择.....余振波(23)

试析一种危险的干部提升机制及其在运

行中的问题.....李 一(33)

从选拔方法的改革到任用方式的完善

——干部任用制度改革发展的新趋势

.....胡 坚(42)

建立以竞争机制为核心的干部任用制度

.....许学舫(49)

干部任用客观性问题.....胡德伟(56)

民主性在干部制度改革中的地位

——宁波市经济技术开发区民主选

拔部门领导的思考.....吴永才(63)

干部任用的系统分析.....孟福尧(68)

浅议领导班子组建中的干部任用方法

.....蒋巨峰(76)

论干部任用的“台阶”选拔.....李丁富(83)

完善干部选任制初探.....中共温州市委组织部(91)

关于地方国营机关领导干部选拔问题的思考

.....周国辉(98)

对我县党代会民主选举“两委”工作的回顾与思考	陈苗根 徐焕明 (106)
关于委任制的思考	蒋胜祥 (113)
试论委任制的特征、“生态环境”及其适用领域	喻德来 (121)
县政府职能部门负责职务任免权归属问题	王国昌 (129)
浅议国家业务类公务员考任制	陈亚敏 (137)
我省公开选拔党政领导干部工作的回顾与思考	中共浙江省委组织部调研室 (146)
实行聘任制的优势和完善聘任制的设想	范根才 (154)
关于提高招标选人准确度的探讨	庄跃成 (159)
职位分类对国家公务员任用制度的功能作用	王 骏 (166)
关于职位分类条件的分析与研究	王 振 (173)
中国古代官吏任用制度述略	杨太辛 (181)
析西方文官制度“竞争择优”原则	殷醒民 (192)
苏联东欧干部任用制度的改革及思考	陈国裕 (200)
关于现行四种任用方式使用情况的调查	董伯云 谢国华 胡茂伟 (207)
干部任用制度改革的新思考	
——浙江省干部任用制度改革讨论会综述	(218)

努力推进干部任用制度的改革

——在浙江省干部任用制度改革讨论会上的讲话（节录）

（代序）

沈 桂 芳

干部的选拔任用是干部人事制度中的一个关键环节。古今中外的当权者无不关心和重视官员的任用。如唐太宗曾明确提出：“为政之本，在于任贤；为政之要，惟在得人”。国外的一些行政管理学家也认为，政府的实际统治权在于行政，行政的推进力在于人事，人事的重要关键在于选拔和任用。就我们党和国家的各级领导干部来说，他们肩负着党政机关的领导工作，他们的素质和工作状况如何，直接关系到党的领导职能的发挥，关系到国家机器的运转效率和效能，关系到我国社会主义现代化建设事业的发展。因此，我们党一直十分重视干部的选拔任用问题。在长期的革命斗争和社会主义建设事业中，形成了一整套关于干部选拔任用的标准、程序、方法以及相应的政策。特别是十一届三中全会以来，提出了干部“四化”方针，并在干部的选拔任用等方面进行了大胆的改革和探索，取得了不少成果，为社会主义现代化事业提供了可靠的组织保证。

近几年来，我省在干部“四化”方针的指引下，在干部

选拔任用方面进行了一系列改革，其过程大体经历了两个阶段，第一阶段是一九八五年初以前，重点是对干部的考核、选拔和管理等若干具体环节进行了单项性的改革。在干部的选拔方面，结合机构改革和各级领导班子的调整，打破了以往由少数人画圈子、定盘子，封闭性地挑选干部的做法，采取了广泛发动群众的大范围、分层次、多渠道举贤荐能的方法，选拔出了一批优秀中青年干部充实到各级领导班子。在干部考核方面，1984年以后，我们探索并推广了干部素质的量化测评，使干部的选拔与考察工作具有更强的科学性和准确性。为了使选拔出来的干部更能适应岗位的要求，1984年底和1985年初，我们还对六十家企业的主要领导干部进行了职务分析，此后，又抽样调查了七个县十六个主要的党政领导职位，对这些职位的职能、责任和必备的任职条件做了分析。以上这些工作，不仅促进了领导班子的“四化”建设，而且为我省干部制度的进一步改革打下了良好的基础。

此后，在以上单项性改革的基础上，我省又开始转向了局部和逐步配套的改革。1984年9月，全省组织部长座谈会上，省委组织部明确提出：“当前要把改革的重点放在完善干部的委任制、选举制、聘任制，解决干部能上不能下，能进不能出等问题，力求对干部人事制度的改革有重大的突破”。这一阶段，比较大的改革试点有：一是宁波市的面向社会，综合考核，公开选拔领导人才的试点，重点探索了干部选拔任用过程中的公开性、竞争性等问题。二是温州团市委换届选举中的改革试点，重点探索了干部选任过程中的民主、竞争与监督等问题。三是诸暨县党政领导班子换届过程中的改革试点，重点探索了选拔、考核、任用、管理、奖惩

诸环节的初步配套问题。四是在中组部指导下，进行了椒江市、杭州市的五个县（区）党政领导干部的政绩考核试点，重点探索了政务类干部的考绩问题，等等。其它市（地）、县和省直单位的组织人事部门也针对当地的实际情况，进行了各种富有创造性的，各具特色的改革和探索。

但是，我们也应当看到，我省几年来的改革是有许多不足的，特别是与一些走在前列的兄弟省市比较还有不少差距，与党的十三大提出的干部人事制度改革的要求相对照，我们的工作还仅仅是起步，许多新的领域和新的问题还有待于我们去探索。当前，我们应当特别注意深入研究如下这些问题：

第一、要按照党的十三大提出的关于干部人事制度改革的要求，努力建立起比较完备的干部选拔、考核、奖惩、培训、监督、升降等一系列制度，并通过法律形式使之固定下来，杜绝干部工作中的不正之风。长期以来，由于种种社会历史原因，我们的干部人事制度还存在着不少的缺陷，其主要的缺陷是制度不健全，法规性不强，一方面，干部工作的许多环节缺乏严格的手段和法定程序进行制约，长官意志、个人恩怨、个人好恶等因素的干扰难以避免；另一方面，许多具体的管理制度又不公开，不为广大人民群众所了解，从而使人民群众难以对人事任免实施有效的监督。当前，为了适应政治体制和经济体制改革的发展要求，我们必须努力改变这种状况，加强干部人事工作的制度建设和法规建设。使干部工作的各个环节都有一整套比较明确的操作规则，实施程序和相关条例，并以法规的形式公布于众，让全社会依法对干部人事工作进行公开监督和民主监督，从而保证干部人事工

作的公正性，防止用人问题的不正之风。

第二、要按照干部分类管理的原则，确立起各类干部的选拔标准，逐步形成各类干部的岗位任职条件和职责规范体系。在干部的选拔工作中，我们党历来坚持德才兼备、任人唯贤的原则，但在实际工作中，由于具体的用人标准还不够明确，各人掌握的衡量尺度又不一致，使干部选拔中的主观随意性仍比较强，这样往往使一些不符合任职条件的人进入了领导岗位，降低了干部队伍的“四化”水平，甚至还造成了机构臃肿、人浮于事、行政效率低等现象。当前，我们应当进一步实现干部选拔标准的规范化、具体化，对不同层次、不同类别的领导岗位要进行深入的职位调查和职务分析。要根据岗位的职责、权力关系、工作任务和工作环境等因素的特定要求，明确规定其任职条件，如思想政治素质条件、文化程度条件、专业能力条件和资历条件等，使干部的选拔、考核、晋升、奖惩等工作具有切实可靠的依据。

第三、在干部工作中要体现公开的原则、民主的原则、监督的原则，干部的选拔任用环节还要特别注意体现竞争的原则。组织部门要创造良好的环境使人才脱颖而出，这就要对选拔干部的方式进行改革，通过举贤荐能、民主推荐、考核与考试相结合等办法，把既有文化科学知识，又有实际领导才能的人才选拔出来。当前，要努力改变过去集中管理体制下的以单一的委任制为主体的干部任用方式，研究多种任用方式的综合运用和配套运用问题。进一步完善干部的选任制和委任制，推行干部的考任制和聘任制，创造更多的选人、用人渠道，为各种人才提供施展才华的机会。

第四、要加强干部工作的理论研究，其中包括对于干部

任用制度的理论研究。要搞清不同任用方式的含义、定义、特点和法理依据；探索不同任用方式对不同类别干部的适用性问题；不同管理主体在干部的选拔、任用过程中的地位和作用问题；不同任用方式的基本操作程序和相关政策等问题。这里不仅要注意到原有工作方法的改革与完善，而且要注意到新的管理体制下的干部工作方法的改革和完善问题，特别是要注意与国家公务员制度的建立有关的理论问题。总之，使我们的工作比较明确的理论指导下进行，增强工作的系统性、预见性和科学性。

除以上问题之外，当前还要注意适应走国际大循环经济发展之路的要求，努力选拔和培养大批外向型的人才，促进我省的经济更快地走向世界。

(本文作者系中共浙江省委常委、组织部长)

专业技术人员从政问题的反思

林 理 和

从1980年机构改革以来，一大批年富力强的优秀专业技术人员相继走上了各级党政领导岗位，这对于实现干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化，不断提高干部队伍的素质，从组织上保证党的政治路线的贯彻具有十分重要的意义。本文试对专业技术人员从政的必要性、可能性及科学性做些探讨。

历 史 的 必 然

任何具有生命力的新事物，都有其产生和发展的土壤，而决不是凭单一的主观行为可以促成的，选拔专业技术人员担任各级党政领导也有其产生和发展的客观必然性。

1、四个现代化建设需要“四化”的领导人才。选拔优秀的专业技术人员从政有利于建设一支适应改革开放事业需要的干部队伍。十一届三中全会以后，全党的工作重点实现了从“以阶级斗争为纲”向建设社会主义四个现代化的轨道的战略转移，党的十三大进一步明确了我党在社会主义初级阶段的基本路线，确立起“社会主义社会的根本任务是发展生产力”的总体思想。要实现这个总体思想，必须依靠科学技术的进步和提高劳动者（特别是各类专门人才）的素质。从中青年专业技术人员中选拔一批熟悉经济、懂得管理、有从政愿望和政治素质较好的优秀人才，把他们充实到各级

党政领导岗位是四化建设和改革开放的新形势对干部队伍建设
的强烈呼唤，这是历史发展的必然。专业技术人员从政，
有利于提高干部队伍的素质，改善群体结构，有利于调动和
发挥劳动者（包括广大专业技术人员）的积极性和创造性。

特别值得强调的是，广大中青年专业技术人员对“左”
的路线的危害有较深的感受，对十一届三中全会以来的路
线、方针、政策拥护，思想比较解放，加上专业技术人员讲
究务实，笃信知识的力量，注意尊重事实和严格按客观规律
办事，在一定程度上为新时期党政干部队伍建设提供了可
靠的质量保证。

2、选拔专业技术人员参加各级党政班子的领导工作，
有利于逐步实现新老交替合作，保持我党的路线、方针、政策
的连续性和稳定性。由于年富力强的优秀专业技术人员充实
各级领导班子，新老干部结合实际工作互相学习、取长补短，
专业技术人员向老干部学习工作经验和领导方法，老同志从
专业技术人员新干部身上吸取专业知识的养分，使干部队伍
充满生机与活力。有关统计资料表明，专业技术人员走上领
导岗位，在老同志的帮助下，有二、三年时间就能积累起与
职务相适应的工作经验。当然，这样做并不意味着今后党政
干部队伍建设只走从专业技术人员中选拔这一条路。

那么，选拔专业技术人员担任党政领导工作的现实可能
性又是如何呢？

(1)各类专门人才在客观上都存在一定量的专业替代宽
度。在有社会职能分工的条件下，不同种类不同层次的专业
技术人才，其替代效应会受到各种制约因素的牵制。但在一
定的裕度内，通过某种变通的补救办法，是能够实现余缺调

剂和增强专业配置的自我调节能力。

(2) 自然科学与社会科学之间存在通融效应。各科学科既互相独立又相互依存地共处于社会工程的大系统内，当人们从此专业向彼专业转移时（包括从专业技术向领导专业过渡），其基础知识可以借用，其交叉部分无需从头学起，相关之处则能触类旁通。

(3) 科技——社会的一体化发展趋势。随着科学技术向社会领域积极地渗透，社会进步与科技的联系日益密切。科技——社会的一体化趋势为专业技术人员向党政领导过渡提供了舟桥的便利。

(4) 实践证明，从专业技术人员中择优选拔党政领导是可行的。建国38年来，我们党培养了420万具有大学文化程度的干部，占干部总数的20%左右；到1986年底，我省专业技术人员与企事业单位管理人员的总和，已占全省干部总数的77%。使我们择优选拔专业技术人员从政有充裕的数量保证。从抽样调查结果看更有说服力，近年来我省走上领导岗位的专业技术人员，86.6%渡过了适应期进入到事业开创期。

精 心 的 挑 选

现代领导人才应当具有较丰富的政治经验和广博的文化科学知识。掌握一定专业知识的技术人员未必都要也都不都能从政，那么应当挑选什么样的专业技术人员担任各级党政领导呢？

一、个体素质要求：

1、必须具有全心全意为人民服务的献身精神和从政意识。

所谓献身精神，就是要有“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的精神，这是干部职业道德行为的集中体现。从某种意义讲，献身精神应当作为选拔干部的一个重要的综合性指标。具有献身精神，就能自觉抵制以权谋私的不正之风，有效地抗衡资产阶级自由化的诱惑，才能宽容别人、谅解同志；才能失败不气馁、成功不骄傲，持久地保持工作热情和激情，把工作做得更主动、认真、负责。

从政意识就是具有以政治家的身份参与政治活动的主观愿望和自觉性。在我们这块封建旧观念势力很顽固的土地上，从政意识的反映往往是隐蔽的。行为谨慎的专业技术人员轻易不会暴露其从政愿望，他们怕把从政意识与个人政治野心混为一谈。所以，在考察专业技术人员是否具有从政意识时，一方面专业技术人员要打破顾虑、坦诚表达，另一方面组织部门进行考察时要尽量采用他们乐于接受的表达方式。从现有的情况看，对具有一定从政意识的优秀专业技术人员应当给以适当的鼓励和支持。对于专业造诣很深，本人并无从政愿望的人，不应当勉为其难。

2、具有相应的组织领导能力

对不同层次的领导干部，组织领导能力有不同的内容和具体要求。对于较高层次领导干部来说，他们处于首脑机关的决策地位，组织领导能力可具体化为：决策能力——能用战略的眼光审时度势，在宏观上把握全局工作，善于利用智囊组织的决策意见，善于辨别下属上报材料的真伪程度，善于综合归纳，并及时向下属下达明确的指令或指示；协调能力——给下属规定明确的职责范围与考核指标，会同有关部

门合理地配置好部门的主要负责人；协调同级部门之间的工作关系和为下级部门、单位之间的纠纷作出公正裁决；“一把手”要有协调和驾驭整个领导班子成员间关系的能力；表率示范作用——以实事求是的工作态度，从组织领导和管理方法入手，给下级作正确的政策引导，减少或避免大的失误。对较高层次领导人才，一般宜选拔知识广博的“通才”。

较低层次领导干部与基层群众实行面对面领导，工作以执行为主。对他们的要求是：能深刻领会上级领导机关的指示精神，能较快地了解和熟悉所辖范围内的状况，创造性地把上级意图具体化作本地区本部门的工作任务；对某项具体工作任务能认准看深，及时确定方案或构想，指派专人去办妥；工作作风要踏实，密切联系群众。这一层次的领导干部，会面临许多具体而实际的问题，所以技术性较强，宜选拔各种“专才”担任这类层次的职务。

中间层次的领导干部应兼容高、低二层次干部的共性部分，并要求勤于上情下达和下情上报。

3、要有开拓和创新精神。

一个优秀的领导者必须具有强烈的事业心，有排除各种干扰、开创工作新局面的信念与决心，有力挽狂澜、奋力拼搏的胆略和气魄，有出其不意、以奇制胜的睿智与韬略。而这些无不要求领导者具有开拓创新的精神。

4、应当有一定的工作经历和台阶锻炼

专业知识可以弥补工作经验缺乏的某些不足，但无法替代解决实际问题的独立工作能力。一定的台阶锻炼是获取经验的机会。对一些善于学习，适应工作环境较好并具有更大发

展潜力的人，“可以小步快跑”，个别的也可跨越一、二个台阶。但是，决不要搞象征性台阶，流于形式“走过场”，也不要跨越台阶过多、拔苗助长。操之过急地选拔干部不利于人才的成长。有些从政的专业技术人员，由于在较低岗位停留时间太短，对某些领导工作程序和政策不熟悉，难于适应现职工作，这不仅影响了工作开展，而且也挫伤了这些同志的工作积极性。

二、群体结构要求：

要注重领导班子整体功能与群体效果的发挥。管理和领导是一项集体活动，领导班子应作为一个统一的整体起作用。所以，选拔专业技术人员担任党政领导，要认真考虑其未来班子中的构成地位。挑选主要领导时，要考虑其统领全局的能力及与其它成员的相互关系，选拔的其它成员应当是对主要领导人有互补的功能，而不是相“克”的耗散作用。一个地区一个部门的工作千头万绪，因而专业构成也要搞“五花八门”。除了岗位学习转换，不要过于频繁地调整他们的工作，尤其是跨行业的职务变更。

要防止和克服专业内行变成领导外行，选拔党政领导干部，要兼顾选拔对象的专业特长，以相近相关为宜。从已有实践经验看，党政主要领导应是“软”化了的“硬”专家或从社会科学类的经济学家、管理学家中物色挑选较理想，综合性管理机构和各级政府的产业主管部门以本专业的专家为宜。

实 践 的 锻 炼

人们变换一个新的工作环境需要有一段适应的时间，从一个熟悉的专业工作领域转向另一个陌生的领导工作岗位，

更需要有一个逐步适应的过程，这个过程体现为专业技术人员的主观行为对客观需要参照系的追赶与逼近。我们认为应当从以下几个方面去努力，以缩短适应期。

1、从政的专业技术人员要努力实现自身的适应性转变，迅速把专业知识优势转化为理政的经验优势。

首先，要尽快熟悉与本职工作有关的党的方针、政策和具体规定，尽快熟悉自己分管范围的主要任务。第二，要尽快熟悉上级、下级和同级。对上级要认真接受指示，上级决定与本单位实际情况不符之处可如实向上逐级反映并变通执行；对同级要思齐，相互取长补短，团结合作；对下级和群众要爱护、关心、信任。第三，要自重自尊、清正廉洁和有自知之明。随着地位和权力的变化，附势趋炎的小人会接踵而来，阿谀奉承、请吃行赂者也会不时光顾门庭，处置不当会后患无穷或贻误工作或陷入泥坑。行为上自尊自重、清正廉洁，上行下效，必然政绩卓著、取信于民。要经常告诫自己，被提拔是必然性与偶然性共同作用的产物。不见得未被提拔的干部就一定比自己差，职务提升了知识和才干并不因此而“水涨船高”，第四，处理好人际关系。调查资料表明，有26.6%的同志认为所在领导班子不团结、不协调；26.6%认为上级理解支持不够；20%认为下级工作无积极性；80%认为本单位人际关系有矛盾，但尚能以搞好工作为重。作为新上任的领导同志遇到矛盾不要绕弯子，更不要畏缩退却。要正视现实坦然相处。“真诚至处，金石为开”，要着眼于引导、疏导和缓和、缓解各种矛盾关系。

2、尽快完成工作方法的适应性转变。

首先，要使自己从低层次的处理微观、局部、单一问题

的能力向较高层次的处理宏观、全局、综合性问题的能力过渡；第二，要使自己由习惯于科学研究式的推理和具体有形测量的单向一元思维向全方位、多角度、综合与模糊分析为主的复合多元思维形式过渡。第三，要使自己的行为方式由自己亲自去做的行为点向激励、授权他人去做为主要行为点过渡。第四，要使自己的价值观念由注重个人成就观向注重集体成就观过渡。第五，要使自己把工作的对象由以事为中心向以人为中心过渡。第六，要使自己的表演“角色”由自我管理向一个教育者的身份过渡。第七，要使自己切记社会地位正在发生变化，把握住自己的领导者身份，以符合履行公务的规范、态度去待人接物。第八，要使自己的生活方式由可以比较自主地自由安排向高度紧张的快节奏或身不由主的变节奏方式过渡。

总之，要使自己成为一名称职的领导者，必须尽快实现换岗适应性的转变，使自己从观众席上的一员，一举跃上社会政治舞台或投向生活屏幕，以知识、能力、才干和卓著的业绩树起一个可亲的角色形象，适应周期短是活生生的演员，适应期过长就会变成模特儿，仅仅只留下观赏的价值。

专业技术人员走上党政领导岗位后，在实现适应的过程中，除了本身的主观努力外，还要有客观环境和其它外部条件的支持。

首先，要注重对他们任前的岗位培训和长远的常规培训。从抽样调查情况看，有24%的领导同志认为任初不熟悉领导工作程序；55%缺乏交往知识；11%自觉知识面太窄。领导工作是一门高尚的艺术和日趋完臻的科学。艺术和科学是应当和可以通过教学、培训到达速成的。当然要领导工作

达到更高的境界，需要经过长期的实践经验积累和总结。

上岗的任前培训，对专业技术人员来说，基点要放在马列主义、毛泽东思想的基本原理的学习、管理的方法论传授和软科学知识的补充教育上，从领导能力、决策本领、管理水平 and 自我意识完善等方面入手。对六十年代前后毕业的大学生，要适当增加一点专业领域的发展趋势动态等新知识和新兴边缘学科、交叉学科方面的内容，培训的形式与方法可以灵活多样，但要考虑“非零起点”的特点，强调学以致用。

培训不仅是领导干部任前的应急补救措施，而且要制定长远的常规培训计划，使他们能定期到有关院校脱产培训。专业技术人员的知识要保持一定值的裕度，不要等到“江郎才尽”才想到培训。

第二，要创造一种有利于专业技术人员走向党政领导岗位工作的良好社会风气与环境。

上级的支持和关心对新提拔上岗的专业技术干部成长起着极其重要的作用。有关统计资料表明，在上级的关心支持下，97.4%的干部能充分发挥作用。反之，只有46.2%的干部能充分发挥作用。从目前情况分析，给予担任党政领导职务的专业技术人员的支持和帮助拟从这样几个方面进行努力：一是精神激励；二是授予以职位相应的责任和权力；三是坚持社会认同的严肃性，对新上任的干部的政绩，既不要盲目捧场，也不要轻易否定，对毫无根据的非难和指责，组织要及时出来说公道话；四是定期考察，严格要求，着眼于帮，出了问题或他们与上级产生意见分歧，与同级矛盾激化，要及时帮助查清事实，分清是非，不要等问题成了堆，才