

GONGKAI XUANBA LINGDAO GANBU TANSUO YU SHIWU

公开选拔领导干部

探索与实务

李新民 编著



黄河水利出版社

公开选拔领导干部 探索与实务

李新民 编著

黄河水利出版社

内 容 提 要

本书在回顾古今中外干部选拔任用制度和总结我国公开选拔领导干部方式产生、发展及实践的基础上,从公开选拔领导干部的适用范围、合理确定资格条件、科学命制试题、完善面试测评体系、改进考察方法、科学评价分析等方面,对当前公开选拔领导干部工作中存在的一些技术性问题进行了探索和研究,有针对性地提出了一些解决问题的对策和措施。

本书还系统地介绍了公开选拔领导干部工作的程序、步骤和各阶段的工作方案及注意事项,内容包括:公布职位、报名条件和宣传发动、报名和资格审查、笔试、面试、组织考察、公示与任用及近几年来国家出台的有关政策、规定。本书适合领导干部以及从事干部人事管理的工作人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

公开选拔领导干部探索与实务/李新民编著. —郑州:
黄河水利出版社, 2005. 10

ISBN 7 - 80734 - 005 - 3

I. 公… II. 李… 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(2005)第 134776 号

出 版 社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市金水路 11 号 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371 - 66026940 传真:0371 - 66022620

E-mail:yrp@public.zz.ha.cn

承印单位:河南省瑞光印务股份有限公司

开本:850 mm × 1 168 mm 1/32

印张:7.875

字数:200 千字

印数:1—1 000

版次:2005 年 10 月第 1 版

印次:2005 年 10 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7 - 80734 - 005 - 3/D · 28

定价:20.00 元

前 言

公开选拔领导干部是新时期我党干部选拔任用制度的一项重大改革,是社会主义民主政治和政治文明的重要组成部分;是贯彻“三个代表”重要思想的要求,是加强党的建设、保持党的先进性的有效措施。中共中央颁布的《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》和即将施行的《中华人民共和国公务员法》都以法规形式进一步明确:公开选拔是党政领导干部选拔任用的重要方式之一。

加强公开选拔领导干部工作研究,对于认真贯彻落实中共中央《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》,促进公开选拔领导干部工作的规范化、制度化和科学化具有重要意义。既有利于更好地拓宽选人的视野,充分发挥通过公开选拔领导干部营造公开、平等、竞争、择优良好环境的作用,选准用好人才;又有利于更好地促进公开选拔领导干部工作的开展,激发广大干部积极进取的精神,更好地贯彻和落实“用好的作风选作风好的人”,防止和克服选人用人上的不正之风。近几年来,我们根据多年参与公开选拔领导干部工作的实践,对当前公开选拔领导干部工作中存在的一些问题进行了梳理,有针对性地开展了一些探索,对公开选拔领导干部工作的程序、步骤和各阶段的工作方案及注意事项进行了总结。现将这些体会和经验提供给大家,供大家参考,不当之处敬请批评

指正。

本书由李新民编著,参与编著的还有周海燕、刘建明、杨旭临、来建军、王鹏、张群波。许虎同志参与了本书的编写整理。

编著者
2005年9月

目 录	
第1章 公开选拔领导干部研究概述	(1)
1.1 研究的目的和意义	(1)
1.2 研究目标	(2)
1.3 技术路线	(3)
第2章 古今中外干部选拔任用制度浅析	(4)
2.1 中国古代官吏选拔任用制度	(4)
2.2 西方发达国家的文官选拔制度	(7)
2.3 中国共产党干部制度建设回顾	(11)
第3章 公开选拔领导干部方式的产生、发展及实践	(18)
3.1 公开选拔领导干部方式的产生和发展过程 ..	(18)
3.2 各地开展公开选拔领导干部的情况	(21)
3.3 黄委公开选拔领导干部开展情况	(29)
第4章 公开选拔领导干部探索	(36)
4.1 准确把握公开选拔领导干部方式的适用性 ..	(36)
4.2 科学合理确定公开选拔的任职基本条件和 资格条件	(55)
4.3 科学命制试题,提高笔试的科学化水平	(66)
4.4 完善面试测评体系,提高面试科学水平	(77)
4.5 改进考察方法,进一步提高考察质量	(95)
4.6 综合评价分析,准确提出建议人选	(119)
第5章 公开选拔领导干部实务	(129)
5.1 公布职位、报名条件和宣传发动	(129)
5.2 报名和资格审查	(132)
5.3 笔试	(136)
5.4 面试	(153)

5.5 组织考察	(163)
5.6 公示与试用	(166)
第6章 公开选拔领导干部的规定与考试大纲	(168)
6.1 党政领导干部选拔任用工作条例	(168)
6.2 公开选拔领导干部工作的有关规定	(186)
6.3 考试大纲与试题库建设	(210)
参考文献	(243)

第1章

公开选拔领导干部研究概述

1.1 研究的目的是意义

公开选拔领导干部是新时期我党干部选拔任用制度的一项重大改革,是社会主义民主政治和政治文明的重要组成部分。公开选拔领导干部通过采取考试与考核相结合的办法,能更好地把坚持党管干部原则与充分走群众路线有机结合起来,有利于形成公开、平等、竞争、择优的用人环境,进一步健全科学的用人机制,促使优秀人才脱颖而出;也有利于防止和克服选人用人上的不正之风。《党政领导干部选拔任用工作条例》总结吸收了干部选拔任用制度改革成果,以法规的形式明确规定:公开选拔是党政领导干部选拔任用的方式之一。最近,中共中央又颁布了《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》,进一步明确了公开选拔党政领导干部的实施范围、程序等。

“政治路线确定之后,干部就是决定因素”。近年来,为建设一支高素质的治黄领导干部队伍,形成朝气蓬勃、奋发有为的领导层,为黄河治理开发提供强有力的组织保障,黄河水利委员会(简称黄委,下同)不断深化干部人事制度改革,积极研究、探索干部选拔任用的新机制,特别是1997年以来,在公开选拔领导干部方面进行了大胆的尝试和探索,收到了明显效果。经过多年的探索实践和总结完善,黄委公开选拔领

导干部工作逐步规范,建立了比较完善的工作机制和工作体系,已成为黄委选拔任用领导干部的重要方式之一。

在实践中,我们也注意到,作为干部人事制度改革的新生事物,公开选拔领导干部在具体实践中还存在着不够完善的地方,全国人才工作会议提出的“人才强国战略”和党的十六届二中全会提出的“以人为本”新理念,又给干部选拔任用工作提出了新的更高的要求,需要我们以科学的发展观对公开选拔领导干部工作的一些深层次问题进行进一步的研究和探讨。如:怎样合理确定公开选拔方式的适用范围和适用条件;如何提高公开选拔的效率与效益,实现公开选拔与后备干部队伍建设的有机结合;怎样科学确定任职年龄、学历、专业等资格条件,使公开选拔既促进优秀人才脱颖而出,又能不拘一格选人;怎样提高考试的科学性,测试出应试者的真才实学;如何使考察客观公开,实现党管干部原则与走群众路线的有机结合等。

对以上问题进行研究,提出合理的对策与措施,具有十分重要的现实意义。一是有利于更好地实现党管干部原则与充分走群众路线的有机结合,形成正确的用人导向和充满生机与活力的选人用人机制,体现以人为本、人才强国的治国战略理念;二是有利于扩大民主,加强监督,进一步规范黄委公开选拔领导干部工作水平,有效防止和克服干部选拔任用工作中的不正之风;三是有利于建设一支高素质的治黄领导干部队伍,加快“三条黄河”工程建设,为实现“维持黄河健康生命”的治黄终极目标提供强有力的组织保障。

1.2 研究目标

按照中央和水利部关于进一步推进干部选拔任用的科学化、规范化、民主化的要求,结合黄委干部制度改革的需求和实践,通过深入调查、研究、分析目前在公开选拔领导干部工

作中存在的主要问题,力争从政策和方法的层面上对公开选拔领导干部工作进行规范和创新,更好地落实公开、平等、竞争、择优原则,创造更加有利于优秀党政人才脱颖而出的选人用人机制。

1.3 技术路线

依据中央和水利部关于做好公开选拔领导干部工作的有关规定和要求,采用理论联系实际、借鉴国内外的先进经验和做法、聘请专家进行咨询指导等方法,对黄委公开选拔领导干部工作进行认真总结和归纳,研究提出能够指导全河、操作性强的规范性对策和措施。

第2章

古今中外干部选拔任用制度浅析

干部选拔任用制度的产生和发展,是与生产力的发展状况和发展要求相适应的,是一个不断继承和创新的过程。中国共产党不同时期的干部选拔任用制度是与党的不同发展阶段的中心任务相适应的。公开选拔领导干部是我党为推进党的建设新的伟大工程,为实现全面建设小康社会的发展目标而探索总结出来的干部选拔任用制度的新成果。

2.1 中国古代官吏选拔任用制度

官吏的选拔任用制度属于上层建筑范畴,在我国历史悠久、源远流长。在中国吏治发展史中,比较突出的选拔官吏的制度有古代社会的禅让制、西周的世卿世禄制、春秋战国时期的军功制、西汉时期的察举征辟制、魏晋南北朝时期的九品中正制、隋唐至晚清的科举制等。

2.1.1 禅让制

中国古代社会从黄帝到尧、舜时期,由于生产力水平低下,大家共同劳动,所有成员一律平等,原始的民主精神体现在社会生活的各个方面。部落联盟首领的产生方式是禅让制,即通过部落联盟酋长议事会议推荐选举产生,这是我国最初处于萌芽状态的官吏制度。

2.1.2 世卿世禄制

世卿世禄制是我国奴隶社会的任官制度,盛于夏、商和西周,带有极为强烈的宗法血缘色彩。夏、商两代的官职和爵位都实行世袭制,即“父亡子继”,代代相传,一人为官,便可终世为官。到西周时期,这一制度有些变化,只有大夫以上的爵位和官职才实行世袭制,大夫以下的卑微官吏则通过“选士”。选士的基本方法是“乡举里选”,被选出来的人进入朝廷的学堂学习,学期届满之后,由天子或天子授权的主考官对其常识、射艺等进行考察,以此为依据,授予爵位和官职。

2.1.3 军功制

军功制又称军功爵制,即以军功大小来决定爵位和官职的高低。这是我国封建社会的第一个任官制度。官职和爵位的授予,按照“食有劳而禄有功”、“使有能而赏必行”的原则进行。军功制是适应时势的需要而产生的,其目的是提拔和任用新兴地主阶级的代表人物,在战国时期最为发达。

2.1.4 察举征辟制

秦统一中国后,为了加强中央集权,推行“焚书坑儒”,依靠狱吏实行统治来维护国家政权,轻视学识,士人的地位因而大大降低。到西汉,汉武帝吸取秦代的教训,根据董仲舒的建议而全面推行察举征辟的官吏任用制度。察举是定期和制度化地自下而上推荐人才的办法,由三公、九卿、列侯、刺史、郡守、国相等根据乡闾评议,从其管辖范围内的平民中选拔出一些有才能的人作为官吏的候选人,向朝廷举荐。对于被推荐者,朝廷可直接授予官职,也可由朝廷另加考试,根据考试成绩授以不同的官职。同时,皇帝也可以直接特聘官吏,并授以官职。一般来说,中央和地方的主要官职由皇帝或中央主管机构任命;中央各部门和州、郡、县的一部分僚属则由各部门与各州、郡、县的长官自行决定任免。征辟是非制度化推荐人才的辅助方法,又称辟除,由三公、九卿、列侯、刺史、郡守、国

相等直接征聘人才,作为自己官府属吏,或向皇帝举荐。征辟的人数和次数没有统一规定。

2.1.5 九品中正制

九品中正制是我国魏晋南北朝时期所采用的选拔官吏的制度。由朝廷在各州、郡中设立中正官员,中正官员根据统治阶级的意志和维护国家政权的需要,向朝廷推荐人才,朝廷对被推荐人才进行各方面考察以后,授予合格者以官职。等第分九个品级,即上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下。首先由小中正品第(品评)人才,报大中正审核;大中正核实后报司徒;司徒再审核,然后报尚书选用。中正品第人才的依据主要是士人的家世、德行才学及据此品评的等第。九品中正制实行后不久即被世家大族所操纵,因而在人才的选拔上不可能做到客观、公正。

2.1.6 科举制

科举制是我国自隋唐到晚清所实行的通过考试选拔官吏的任职制度,同时也是我国古代历史最长、颇为完善的取士制度,前后延续 1300 多年。公元 587 年,隋文帝下诏废除百弊丛生的九品中正制,设秀才科,规定每州岁贡三人;不问门第,只问学识,由朝廷考试,对于合格者授予官职。到了唐朝,科举考试分为常举和制举两类。常举是由吏部(唐玄宗时改由礼部)主持、生徒和乡贡参加的定期考试,每年举行一次;考试及第者就取得了做官的资格,及第者再经吏部考试后合格者,或被正式授官,或被选为地方长官。制举则是由皇帝不定期地下诏举行考试,其目的是选择杰出的人才。士人、官吏均可参加这种考试,考试合格者,原非官吏者由吏部委以官职,原是官吏者则可获得升迁。到了宋代,科举考试更趋完备,主要表现为实行公开考试、择优录用,扩大了封建统治阶级选拔官吏的范围,发掘出了很多优秀人才。明清以后,八股盛行,科举考试规定以《四书》、《五经》的文句为题,并以八股文体

(破题、承题、起讲、入手、起股、中股、后股、束股)为写作格式。

我国古代官吏任免制度是为维护封建统治服务的,带有强烈的中央集权色彩。古代官吏选拔任用制度也是与当时生产力的发展水平相适应的,是一个逐步发展的过程。西方公共行政学界普遍认为,西方文官制度源于中国的科举制度。对于这些历史上的官吏选拔制度,我们应当取其精华、去其糟粕。

2.2 西方发达国家的文官选拔制度

2.2.1 西方文官(公务员)制度的产生与发展

西方文官(公务员)制度最早起源于英国。英国资产阶级在夺取国家政权后,实行两党轮流执政,政府所有工作人员“与政党共进退”,使政府工作经常处于一种不稳定的状态,且效率低下。为了提高政府工作效率,英国率先推行政文官(公务员)制度,建立了一支独立于党派之争的稳定的公务员队伍。之后,加拿大、美国以及其他西方发达国家先后效仿建立了各自的文官(公务员)制度。经过150年的不断发展和完善,西方文官(公务员)制度在考选、考察、奖惩、待遇、培训、流动、退休等方面形成了一套科学严密的制度体系,其中美国的公务员制度体系最为完善。

西方文官(公务员)制度是西方国家在行政管理领域长期探索与实践的成果,是西方国家政治制度的产物,旨在“选贤任能”、提高政府效率、反对任人唯亲、体现机会均等。这一竞争机制的确立,使西方国家找到了一条选拔优秀人才的有效途径,对于建立一支精干、稳定和高水平的公务员队伍,对于保持行政系统的高效率和连续性,以及维护政权稳定、促进经济发展,都起了积极的作用。

2.2.2 西方文官(公务员)制度的特点

2.2.2.1 西方国家文官(公务员)制度选拔人才的原则

1) 机会平等原则

所谓平等,是指对公民一视同仁,无论其性别、年龄、婚姻状况、家庭出身、宗教信仰、民族种类,只要具备了任职所需要的文化程度和工作能力,都有平等的权利和均等的机会。如:美国1979年施行的文官制度改革法规定:“保证人人机会均等,经过公开的竞争性考试,只根据能力、知识、技能来决定录用和提升。”日本国家公务员法规定:“一切官职都对考试成绩优秀者敞开大门”,“国民不分民族、信仰、性别、社会身份、家庭出身、政治见解和政治所属关系,在本法面前一律平等”。

2) 公开考试、择优录用原则

西方国家的绝大部分公务员的选拔任用,都是经过公开考试,按考试成绩(包括笔试和口试),并参考个人资历、学历、品行和健康情况,鉴别优劣,择优录用。非因法定事由,非因法定程序,公务员不被免职或降职,体现了法治精神。

3) 功绩制原则

功绩制坚持“严格考核、论功行赏”,强调的是实实在在的工作成绩,而不是年资高低、亲疏关系、党派关系等其他因素。它要求必须按照公开考试的成绩录用公务员,必须按照工作的成绩提升公务员。功绩制体现了“任人唯能”和“奖优罚劣”的思想,实现了担任政府职位“机会均等”的原则。英国是最早采用功绩制的国家,美国首先效仿,并用法律的形式固定下来。美国文官制度改革法规定:“工作成绩良好者继续任职,工作成绩不好者必须改进,工作达不到标准者予以解职。”由此奠定以功绩制为基础的公务员晋升制度,即根据公务员自身的工作能力、知识和技能决定是否能升任。法国、德国都秉承了这一原则。日本曾经是重年资的国家,但近年在

提拔官员时也重视以成绩为主的标准。日本国家公务员法规定:“公务员的任用,依照本法和人事院规则的规定,根据考试成绩、工作成绩或者其他能力的考核结果进行。”

4) 政治中立原则

西方国家既要坚持“政党轮流执政”,又要避免“政党分肥制”的弊端,因而强调公务员不得参与党派斗争活动,不得参与党派竞选,不得以党派偏见影响决策。凡不愿遵守这一规定的人均不得成为公务员,公务员如参加党派竞争,必先辞职。如:英国在公务员的内部纪律中规定,公务员“不得参加政党和担任政党机构的官员,或为政党从事政治活动”,“不得发表政治言论,表明自己的政治观点,不得发表批评政府的政策和措施的意见”等。美国在1883年施行的文官制度法中规定:“文官在政治上必须采取中立态度,禁止参加竞选等政治活动,禁止进行金钱授受”,“文官须忠实于政府,对现行政体和政治组织不得产生怀疑”。

2.2.2.2 西方国家文官(公务员)制度选拔人才的标准

西方公务员制度用人的标准不尽相同,主要区别是“通才”与“专才”标准。

1) 以英国为代表的“通才”标准

所谓“通才”标准是指在人才选拔中,注重选拔对象的教育程度、文学素养、掌握知识的多寡,以及综合、推理和判断能力。英国素有“接受过优良高等教育的人更适合担任领导”的传统意识,认为领导需要广泛的知识和综合能力、应变能力以及处理人际关系的能力。“通才”标准强调个人学历,特别注重从名牌综合性大学优秀毕业生中发掘人才。

2) 以美国为代表的“专才”标准

所谓“专才”标准则侧重选拔对象所具有的职务上的专业技能,强调个人在某领域中的一技之长,重视专家的地位和

作用,并经常吸收专家学者参加领导工作。“专才”标准在考试内容上侧重专业性、实用性项目的测试。

从实际来看,无论是“通才”标准还是“专才”标准,都有明显的局限性,特别是现代科学发展日新月异,自然科学和社会科学日益相互渗透,现代行政管理科学已从一门单纯的学科变为一门综合的学科。与之相适应,政府工作也日益走向专业化和综合化的道路,这就要求各级公务员,特别是中、高级公务员,要成为既懂管理又懂专业的复合型人才。

2.2.2.3 西方国家文官(公务员)选拔任用方式

西方国家任用公务员的主要方式有考任制、选任制、委任制和聘任制,其中考任制是最普遍的任用方式。目前在西方国家,实行考试取仕日益增多,即使像美国这样一个由总统直接任命官员最多的国家,其90%的联邦文官都是通过公开竞争考试的方式录用的。这种竞争的用人机制,在一定程度上杜绝了选拔人才上“任人唯亲”、“唯关系”等弊端,真正做到唯才是举,大大提高了政府的效率,促进了民主的发展。

2.2.3 中西方公务员制度比较

我国公务员制度是根据我国的国情建立的,同时又改革了传统的人事制度的弊端,因此它既不同于西方文官制度,也不同于我国传统的人事管理制度。我国公务员制度与西方文官(公务员)制度比较,有以下几点不同:

(1)我国公务员制度坚持四项基本原则,体现了党的基本路线;而西方文官制度则标榜“政治中立”,文官不得参加党派活动,不得带有政治倾向。

(2)我国公务员制度坚持党管干部原则,而西方文官制度要求公务员与“党派脱钩”。我国公务员制度根据党的组织人事路线、方针、政策制定,坚持党对人事工作的领导。西方文官制度对公务员的管理强调“政治中立”,公务员职务晋升不受政党干预。