

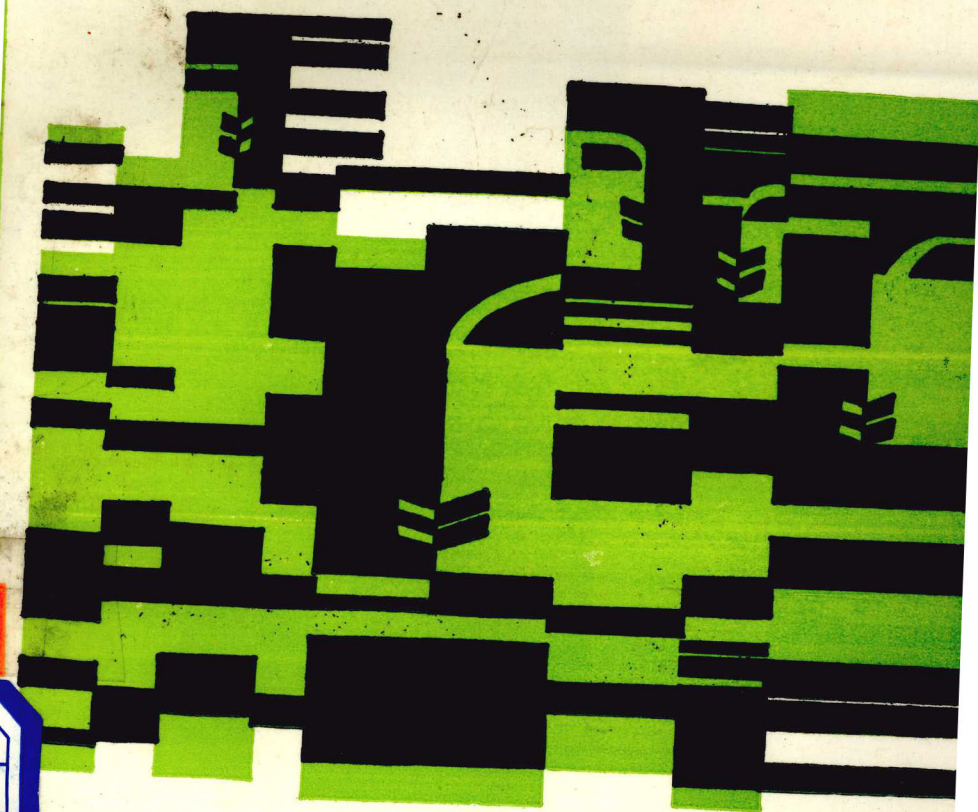
中共中央组织部干部工作新方法研究成果汇编 ● ● ●

4-60

# 后备干部制度建设

## 社会认同研究

后备干部制度建设社会认同研究课题组



# 后备干部制度建设 社会认同研究

后备干部制度建设社会认同研究课题组

贵州人民出版社

责任编辑 韦仕杰

## 后备干部制度建设社会认同研究

后备干部制度建设社会认同研究课题组

贵州人民出版社出版发行

(贵阳市延安中路九号)

贵州新华印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 10.375 印张 231 千字

1991 年 3 月第 1 版 1991 年 3 月第 1 次印刷

印数 1-3120

ISBN7-221-02187-2 / D · 46 定价: 4.95 元.

本书受贵州省 1990 年  
度出版基金资助

课题领导小组组长	李培书
副组长	石 争
课题研究组组长	姚钟伍
副组长	史昭乐
组 员	方世平
	熊 宇

后备干部制度建设  
是反和平演变战略  
的一个重要手段

陈野革  
一九九二年  
元月

中共中央顾问委员会委员、原中共中央组织部部长  
陈野革同志题词

做好后备干部工作，是加强  
领导班子建设的基础工程。

刘正威  
一九九〇年  
十二月

中共贵州省委书记刘正威同志题词

---

# 序

---

中共贵州省委副书记 龙志毅

后备干部制度建设，是十一届三中全会后，党中央着力抓的一件加强党的自身建设、挫败西方敌对势力“和平演变”的大事。这对于确保我们党和国家各级领导权牢牢掌握在忠于马克思主义的人手中，保证我们国家永远沿着社会主义道路前进具有十分深远的战略意义。经历了1989年的政治风波之后，痛定思痛，愈发增强了我们对于建设一支忠于马克思主义的后备干部队伍的使命感和责任感。我省是1983年开始大规模建立后备干部队伍的。一方面经过几年的努力，全省已建立了一支数量较为可观、门类较齐全、素质良好、年富力强的后备干部队伍，为县以上各级领导班子建设输送了一大批德才兼备的优秀中青年干部，为实现新老干部的合作交替和推动干部队伍的“四化”进程起了非常重要的作用；另一方面由于后备干部制度尚在建设之中，对一些有待完善的措施和方法的认识难免不一致，因此引出了诸多非议。这种对后备干部制度建设议论纷纭的现象一开始就存在，恐怕至今也没有结束。究竟建立后备干部制度有无必要？这些年后备干



部工作的成效究竟如何？进入各级领导班子的一大批中青年干部是否真正为广大干部群众所认可？广大干部群众对我们的后备干部制度究竟了解到什么程度？这些问题单凭主观的定性态度是难以回答清楚的，必须用科学的、广泛的调查研究获取大量客观定量指标才能准确地加以说明。课题组的同志们正是针对这种对后备干部制度建设莫衷一是的情况，受中央组织部的委托，承担了“后备干部制度建设社会认同研究”的课题。历时两年多，在中组部的直接协调管理下，得到了吉林、福建、广西、江西、山西、宁夏等兄弟省（区）的大力支持，完成了课题的研究工作。1989年11月，这项研究成果由中组部和贵州省科委共同主持在贵阳通过了省部级科技成果鉴定。这本册子就是课题研究成果的总汇。

这本册子的重要特点，就是采用现代社会学抽样调查方法和数理统计、计算机技术等手段，对全国七省（区）的后备干部制度建设社会认同情况进行了定性与定量相结合的科学研究。研究成果基本上反映了我们这些年来后备干部制度建设的实际情况，其中的一些成果已经用于或正在用于我们的实际工作之中。

近年来，组织部门在坚持党的组织工作优良传统的同时，又引入了现代科学技术手段，并同理论科研部门的研究人员一道共同探索干部人事制度改革等重大课题，取得了令人欣喜的硕果。这不仅增强了领导决策的科学化、民主化水平，也反映出我们组织部门干部的素质与管理水平都有了长足进步。《后备干部制度建设社会认同研究》一书正是在这种新型结合下，组织部门干部与科研人员共同智慧的结晶。

当前我省后备干部制度建设的任务仍然十分艰巨。我们选拔

培养后备干部，不仅要着眼于现在领导班子建设的需要，而且要从反和平演变的战略高度，为未来选拔、培养一批坚持社会主义、忠于马克思主义、密切联系群众、全心全意为人民服务的跨世纪的优秀领导人才。要注意从实践中去考察、识别后备干部。重不重视后备干部工作，是衡量一个领导班子，尤其是主要领导干部政治上是否具有战略眼光的重要标准。对此各级党组织必须要有清醒的、充分的认识。

《后备干部制度建设社会认同研究》一书的出版，为党建工作做了一件很有意义的事。因此，我非常高兴地向各级党委和组织干部部门的同志，向从事党建工作和有志研究于此的同志推荐这本册子。

我希望，这本册子的出版，能够廓清种种非议的迷雾，增进人民群众对于后备干部制度建设的了解，更加坚定各级党组织认真做好后备干部工作的信心，使后备干部制度建设更加生机勃勃、春意盎然。

1990年11月

---

# 前 言

---

党的十一届三中全会以后，随着党的新时期组织路线的贯彻落实，组织战线上的同志为了适应经济建设事业的发展 and 改革开放的逐步深入，改革我国的干部人事制度，推进我国干部人事工作的科学化、制度化和民主化进程，做了大量的工作，进行了广泛的探索和试验。“干部工作新方法研究”就是我国组织部门为了适应形势的需要，从改革我国干部人事管理方法的角度入手，开展的一项实用性的科学研究工作。这项研究工作的实质就是从具体的管理方法和具体的管理手段上去推进和实现干部人事制度的改革。摆在您面前的这部书是“中共中央组织部干部工作新方法研究成果系列汇编”中的一种，是我们组织干部部门这几年来的研究成果之一。

一套完整的干部人事工作是由选拔、考核、培训、晋升、薪酬、奖惩、退休等一系列环节所构成，并通过法律和制度的形式体现出来的。它是一个社会上层建筑的重要组成部分，是一个社会的政治、经济、文化的综合反映，它的形成与变化和社会的发展与需求是密切相关的。考察中外历史，人们可以发现，几乎是在人类社会诞生的同时，就产生了对人如何进行管理的问题，随之便产生了解释和解决这个问题的思想和方法。在原始社会里，这些思想和方法非常粗糙，但它对一个群落中的人们如何获取和分配食物，对群落中的权威的继承，却有着极为重要的意义。当人类进入到阶级社会以后，随着社会分工的日益细化，用于对社

会管理者进行管理的人事制度就开始形成，社会有了专门的人事管理机构和管理人员。大约在公元前 2000 多年间，古埃及就有了通过考试从官办学校中选拔书吏的规定，以及宰相、大臣、书吏的职责的规定。中国从商周时，也建立起一套完整的官吏制度。到隋唐年间，中国的官吏制度逐渐发展为当时世界上最为科学、最为完善的制度。自此以后，一套至今仍为人们潜心研究和借鉴的科举制度在中国延续了一千余年，为中国封建社会的巩固和发展立下了汗马功劳。在借鉴中国科举制的基础上，西方的文官制度结束资本主义发展初期人事管理上的混乱局面，为以后西方社会的发展打下了坚实的基础。这以后的一百多年间，各国的人事制度一直在不断地改进和完善，目前，已经进入到以人力资源开发为标志的新阶段。

人类在实施人事管理的同时，都一直在努力探索人事管理的规律，研究“人”与“事”及它们之间的关系。古希腊的柏拉图就认识到“如果一个人按照他的能力并在恰当的时机做事，他就能做得更多、更好而且更容易。”苏格拉底也曾说“那些知道如何雇佣人的人，在公事或私事上都能取得成就。”古罗马的瓦罗在谈到如何选择农庄工人时，还曾提出“可以用几种工作对他们进行测验”的思想。这些思想和认识，用现代眼光来看，似乎很肤浅，但它却体现了当今人事管理的一般原则。到了 19 世纪末 20 世纪初，随着人类在人事工作实践上的发展，一门以研究人事管理为对象的人事管理学开始从政治学中脱离出来，在社会科学领域里占有了一席之地，并且逐渐得到社会的重视。这门学科在第二次世界大战后发展极为迅速，它将政治学、管理学、社会学、心理学和应用数学等许多学科融为一体，不断地丰富自己的理论和方法，形成了一门综合性的学科。目前，关于人事管理的理论很多，但集中探讨的无非是两方面的问题：即如何知人善任，做到人适其事，人尽其才，才尽其用；如何通过具体的制度、程序、

方法来实现科学的管理。近 20 年来世界各国无论是人事管理实务还是人事管理学研究这两方面都有了长足的进展。

我国现行的干部人事管理制度是在我们党领导的民主革命斗争中产生并发展起来的。当我们党将马克思主义基本原理与中国革命实践相结合，选择了一条中国式的革命道路的同时，我们党也在摸索自己的干部人事管理制度、管理方法。到了解放战争初期，我们自己的一套人事管理原则和管理方法开始形成。它的最大特点是无条件地服从党的政治路线和高度的集中统一管理。这些，适应了战争年代的需要，为我党领导的革命战争的胜利、解放全中国从人员配备及管理上打下了坚实的基础。这些在残酷的革命战争年代，我们党通过血与火、成功与失败的检验积淀而成的基本原则和优良传统已经成为我国人民的宝贵财富。建国以后，我们党保持了战争年代干部人事管理的基本特点，同时，又较多地借鉴了苏联的经验，逐步形成了一套新中国的干部人事管理制度。这套制度保证了新中国各级政权的建立和巩固，保证了我国社会主义改造顺利进行，保证了我国社会主义建设的初步发展。总之，这一套制度在历史上曾起到过很积极的作用。党的十一届三中全会以后，随着我国改革的逐步深入，这套干部人事管理制度也暴露出一些问题。一方面在实行中出现了一些重大缺陷，比如，“国家干部”这个概念过于笼统，缺乏科学的分类；管理权限过分集中，管人与管事脱节；管理方式陈旧单一，阻碍人才成长；管理制度不健全，用人缺乏法制等等。另一方面，我国关于人事管理理论的研究也起步较晚，很长一段时间里，我们都是把人事管理仅仅作为一项具体的业务工作来看待，不重视从科学的角度去研究人事管理的过程。而理论界则因长期以来“左”的思想影响，一直把政治学、社会学、心理学等学科视为是“资产阶级唯心主义”学说，此外，不很合理的科研管理体制也使我们的理论研究工作几乎不了解我国干部人事管理的具体情况。所

以，人事管理理论，特别是关于人事管理实务方面的研究十分薄弱。我国在这方面的理论与实践上的落后也限制了我国干部人事工作弊端的克服，制约了我国干部人事制度改革与发展的进程。

作为我国长期从事干部管理工作的实际业务部门，我们特别体会到干部人事制度在一个国家政治生活和经济发展中的重要地位，深知当前改革我国干部人事制度的必要性和紧迫性。几年的干部人事制度改革实践，更使我们感到面临任务的艰巨性和复杂性。改革干部人事制度不仅关系到社会的稳定发展而且涉及千万人切身利益，必须要以科学的精神和求实的态度来对待。决不能仓促上马，草率从事。

我们认为，从宏观上讲，干部人事制度改革应当是一个不可逆的进程，即只能前进，不能后退，否则就可能引起广泛的社会动荡，出现无休止的“遗留问题”。我国干部人事制度改革应循着这样的工作思路开展，这就是：统一规划，宏观协调，从实际出发，从方法和配套改革入手，坚持党的组织工作优良传统与现代科学知识的组合、组织人事部门与理论科研部门的结合、干部工作业务与理论科研课题的结合，逐渐扩大范围，逐步提高工作水平，积极稳妥，循序渐进地向前推进。也就是说，改革要在中央的总体规划下，从我国的实际出发，在继承我们党干部管理工作的优良传统基础上，运用现代科学知识，借鉴世界各国人事管理工作的好的方法和经验，通过试验，逐步实施。在实施过程中，既要防止僵化，防止因循守旧，更要抵制自由化，抵制全盘西化。在具体的步骤上，要从配套改革开始，循着“问题——方法——程序——制度”这样一条道路开展，首先是问题的提出，然后是方法的改革。方法是我们认识和改造世界的工具，任何一种有效的管理都要通过具体的方法去实行，人事管理当然也不例外。有了方法，还要对方法的使用作出具体的规定，这就要研究方法运用中的程序，有了严密的程序，方法才能有效的使用，才

能获得效益。方法和程序具备了，就自然而然地要求通过制度予以固定。制度一经建立，一个完整的干部人事管理过程就具备了。一组成熟的方法组成了一道程序，几个合理的程序就构成了一个具体的制度。从这个意义上讲，我们是很重视方法的。方法是任何好的思想、好的制度的载体。在改革的目标确定之后，方法就是第一位的。

基于这样的认识，从1984年以来，中共中央组织部有计划地组织领导各省、自治区、直辖市和中央国家机关各部委开展了干部工作新方法研究工作。研究中注意继承我党干部工作的优良传统，依据现代政治学、行政管理学、社会学、心理学、应用数学等方面学科的原理，结合我国的现实情况，深入研究并广泛试验。在短短的五年间，这项研究工作已经具备一定的规模，取得了丰硕的成果，许多成果已经用于实际工作。如“德才测评”方法，已在我们的干部管理工作中普遍应用，几年来至少有30多万名地县两级干部被测评，除西藏以外的所有省区市和许多中央国家机关部委都进行过这方面的工作。民主考评领导干部已初步形成制度，1986年以来先后考评的地县两级领导干部共计有近20万人。考绩方法的研究在国内有了较大的突破，各地结合实际，制定了针对各类干部的考绩方案，并用于工作，改变了我们长期以来在干部考核中忽略考核工作实绩的状况。各种旨在提高岗位工作能力的培训新方法被用于干部培训中，其中，采用轮换岗位形式培养锻炼的干部有62万多人；采用下派锻炼的形式培训的干部有3.6万多人；采用各类强化培训形式培训的干部有11.5万多人；适应改革开放到沿海发达地区学习锻炼的干部有5600多人；国外许多公务员培训方法都在国内使用过。面向社会招考干部的方法也已在国内进行了较多的实验性的应用，招考中一般都运用了考试、情景模拟和专家面试的方法。民主推荐已普遍作为干部提拔前的一道程序。结合中国文化背景进行的干部

能力素质测试方面研究已经起步，并获得了很大的进展，已经研制的各类心理问卷、能力试卷以及计算机软件已有数十种之多。同时，很多现代社会调查技术也已广泛地引入到我国的干部管理工作中来。总之，当代世界各国人事管理的许多重要方法，在我们的干部工作新方法研究工作中几乎都曾经涉及过。

还需要指出的是，在开展方法研究的同时，各地还普遍注意了相关的理论研究，注意了对外国经验的借鉴和对我国传统的继承。从1986年中共中央组织部召开“第三梯队建设理论研讨会”（附带说一句，在这次会议上，组织部门首次把“竞争”、“公平”、“公开”、“择优”等概念引进了组织部门的语言系统）以来，多数省区市和部分部委的组织干部部门召开了理论研讨会，有些省市还成立了以人事管理为研究对象的科研机构和学会，编辑出版了有关的刊物。

根据形势的发展和改革的需要，1987年初，中共中央组织部进一步加强了对干部工作新方法研究工作的指导、规划和协调，采取统一组织、分级管理的形式，按照科研的要求，从实际出发，从干部人事制度改革的方向出发，自上而下地下达课题，由各地各单位的组织干部部门承担具体的研究任务。1987年下达了“中共中央组织部直接协调管理课题”41个，有25个省部的组织干部部门承担。内容涉及到干部考核考绩、干部工作中的民意调查、干部能力素质测试、干部工作中的案例方法和各类干部选拔规范等五个方面，并明确该年度的科研以各类干部的考核考绩为重点。在这一年里，各地各单位成立课题组493个，有5143人参加了科研工作，其中实际工作部门的同志4170人，理论科研部门的同志973人，具有高级职称的专家学者144位。翌年，多数课题的研究工作已经结束，研究成果均通过了省部级鉴定，获得了较高的评价。有些课题成果已经产生了广泛的社会影响和良好的社会效益。在各地普遍研究的基础上，中央组



组织部集思广益，制定了《县（市区）党政领导干部年度工作考核方案》、《地方政府工作部门领导干部年度工作考核方案》和《中央国家机关司处级干部年度工作考核方案》，并组织了试点和扩大试点，取得了满意的效果。其中，前两个方案组成《地方党政领导干部年度工作考核制度》已经中共中央批准，于1988年在全国试行，后一个方案正在做进一步的修改。可以说，中共中央批准建立的地方党政领导干部年度工作考核制度就是我们干部工作新方法研究的一个直接成果。1988年又下达“中共中央组织部直接协调管理课题”36个，有26个省部承担。包括人事管理中的选任方法及相关制度研究、委任方法及相关制度研究、考试方法及相关制度研究，以及干部考绩和潜能测试研究等四个方面，课题研究的重点是各类各级干部的选拔任用制度。现在整个研究工作已经全面铺开，有序进行。

在中国共产党第十三次全国代表大会明确了我国干部人事制度改革的总体思路以后，如何深入全面地理解党中央的要求，积极稳妥地深化干部人事制度的改革，即成为当前各级组织人事部门的一项紧迫的任务。开展了几年的“干部工作新方法研究”工作也随之进入了一个新的阶段——即为我国的干部人事制度改革进行配套制度和配套措施的研究阶段。这个阶段的主要任务就是从干部工作的实际业务上解决干部人事制度的改革问题。

今天，我们已经欣慰地看到——

“干部工作新方法研究”的开展，给我们组织人事部门开拓了一个新的重要的工作领域。这个领域是我们过去不太认识、不太涉及的，而又是需要认识、必须开发的。现在，已经有越来越多的同志关心、支持并亲自参与这方面的研究。

“干部工作新方法研究”的开展，为我国干部人事制度改革做出了积极的贡献。这种贡献是今天全面进行政治体制改革（特别是干部人事制度改革）所必须具备的条件，而这种条件又是只有