



风险视域下 竞争性选拔規制研究

龚建桥 著

中国社会科学出版社

风险视域下 竞争性选拔規制研究

龚建桥 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

风险视域下竞争性选拔规制研究 / 龚建桥著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8474 - 5

I. ①风… II. ①龚… III. ①干部制度—研究—中国
IV. ①D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 146144 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 田 文
特约编辑 丁 云
责任校对 张爱华
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 6 月第 1 版
印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12
字 数 182 千字
定 价 46.00 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营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

绪 论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究目的及意义	(7)
第三节 研究内容及研究方法	(11)
第四节 本书总体结构和主要创新点	(14)
 第一章 竞争性选拔规制理论基础及相关研究现状	(19)
第一节 相关概念的阐释	(19)
第二节 竞争性选拔研究现状	(26)
第三节 风险理论现状	(33)
第四节 规制理论现状	(38)
第五节 本章小结：借鉴与启示	(49)
 第二章 竞争性选拔规制变迁分析	(51)
第一节 竞争性选拔规制变迁简历	(51)
第二节 竞争性选拔规制变迁阶段划分及其特征	(55)
第三节 竞争性选拔规制变迁方式	(67)
第四节 竞争性选拔规制成效	(72)
第五节 本章小结：否定之否定	(76)

第三章 竞争性选拔风险及其规制风险辨识	(77)
第一节 选拔风险与选拔规制风险	(77)
第二节 竞争性选拔风险表象	(78)
第三节 竞争性选拔风险类型	(82)
第四节 规制体系中的风险因素	(93)
第五节 规制方式中的风险点	(102)
第六节 本章小结：风险林林总总	(113)
第四章 竞争性选拔规制三维结构体系的构建	(115)
第一节 全面风险管理框架下的规制三维结构体系	(115)
第二节 目标维——竞争性选拔规制目标及立法	(120)
第三节 层级维——竞争性选拔规制主体机构	(124)
第四节 要素维——竞争性选拔规制方式集成	(128)
第五节 本章小结：规制三维矩阵	(141)
第五章 竞争性选拔规制改革建议	(144)
第一节 竞争性选拔规制改革取向	(144)
第二节 竞争性选拔规制改革路径	(148)
第三节 建构竞争性选拔规制绩效指数	(159)
第四节 本章小结：改革进行时	(163)
第六章 研究总结与研究展望	(165)
第一节 研究总结	(165)
第二节 研究展望	(169)
参考文献	(171)

绪 论

第一节 研究背景

人力资源竞争本质上是选人用人制度机制的竞争。本书选定竞争性选拔制度安排层面的问题作为研究课题，既源于竞争性选拔问题的客观历史性，更直接源于中共中央分别于1995年2月9日、2002年7月9日和2014年1月14日印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》（简称《干部任用条例》），以及党政机关事业单位、国有企业遵循《干部任用条例》开展的竞争性选拔实践及其风险。

一 竞争性选拔问题的历史性

领导是人力资源中的优秀部分。竞争性选拔领导人选是人才选拔中的高端活动，这是因为领导者在现实生活中历来具有压倒性的突出地位和重要作用。“欲流之远者，必浚其泉源。”抓住领导干部这个“关键少数”，就抓住了“牛鼻子”。领导考选起源于中国，约有5000多年的历史。孙中山先生曾指出：“现在各国的考试制度，差不多都是学英国的。穷流溯源，英国的考试制度原来还是从

我们中国学过去的。”^①

在原始社会的禅让制、西周的世袭制、春秋战国的客卿制之后，经历汉朝的察举制，兴隆于魏晋南北朝的九品中正制，发端于隋唐、长兴至清末的科举制度，构成了中国古代领导考选发展的主流。同时也形成了一些经典的中国古代领导素质理论。科举制度随着近代中国历史的结束而结束。孙中山领导和影响下的中华民国在形式上确立“五权分立制”，设立立法、行政、司法、考试、监察五院；先后公布《考试法》、《典试法》等法律法规，初步构成现代文官制度的法律体系形式。西方领导考选的直接源头是中国的科举制度，其发展主线为：18世纪90年代开始在引进科举制度的基础上，不断引入心理学研究成果和智力、能力、成就、人格测验等，建立完善文官考试制度或公务员制度（于20世纪80年代中期再向中国输出）；同时围绕领导素质（特质）研究，与人力资源管理研究包括领导科学、行为科学、组织理论等相联结。

中国共产党坚持党管干部原则，在民主集中制的根本制度下实行选举制和委任制。改革开放以来，传统委任制（直接委任和考察委任）向现代委任制（荐举委任和考选委任即竞争性选拔）拓展；同时在党史党建、政治学、领导科学、心理学、管理学（人力资源管理）等相关学科方面也取得了较丰硕的成果。

二 研究问题的提出

任何一项研究一般源自研究者的两项判断：一是感性判断；二是理性判断。

研究缘起之一：实践感知

笔者自1997年从华中理工大学工商管理学院（现为华中科技

^① 苏廷林：《当代国家公务员制度的发展趋势》，中国人事出版社1993年版，第24页。

大学管理学院)调至深圳市委组织部下属深圳市高级经理评价推荐中心(深圳市高级人才测评中心)。该中心具有以下四个方面的基本职能。一是竞争性考试与高级人才测评。包括:市(区)党政机关和事业单位处(科)级以上领导干部公开选拔、竞争上岗的职位信息发布与考试业务;全市参照公务员管理单位工作人员录用考试业务;市属企业董事会、监事会和经营班子的资质认定业务;市属企业中层以上经营管理人员公开招聘、竞争上岗的测评业务。此外,承接市内外各种类型的委托测评业务。二是经理人才搜寻。面向国内外,通过各种渠道搜寻储备各类企业经营管理人才,建立“经理人才信息库”经理人才资质评价。建立科学的评价标准体系,客观公正地评价各类企业经理人才的资质,颁发资质证书。三是经理人才推荐。承办高级经理市场和网上经理市场,为各类企业遴选推荐高素质的经营管理人才。四是其他服务。接受各类企业委托,开展企业管理咨询顾问服务。笔者主要负责或参与上述职能中的竞争性考试与高级人才测评、经理人才资质评价及其他服务工作,参与经理人才搜寻和经理人才推荐工作,还专门负责全国领导干部选拔考试通用题库深圳分题库建设工作,并应邀参与某央企公开招聘董事长、总经理考试测评命题工作,应邀赴市外、省外主持竞争性选拔考试测评命题、担任主考官等工作。鉴于这些实践感知,有几个问题一直在头脑中萦绕:第一,是什么动力驱动地方组织对竞争性选拔或热衷追捧或困顿疑惑或冷漠阻碍?第二,究竟是优先技术研发还是制度建设方能更好地推进维护、改进完善竞争性选拔健康发展?

2008年,笔者被安排至深圳市委党校负责筹建领导干部考评(研究)中心。一是继续竞争性选拔考评实践;二是开展竞争性选拔相关技术研发和课题研究;三是为竞争性选拔各方参与者分别教授相关理论与方法。2013年全国组织工作会议,尤其是2014年版《干部任用条例》颁布后,在为党校学员解读《干部任用条例》的

同时，一直试图解惑这样几个问题：就竞争性选拔而言，《干部任用条例》1995年版可以视为是一种孕育性条例；2002年版可以视为是一种鼓励性条例；而2014年版则可视为是一种限制性条例。鼓励性条例下的竞争性选拔出了什么问题？产生了哪些风险？是制度安排本身的缺陷、是党纪法规条款的缺失、还是规制监管不力？而限制性条例下的竞争性选拔又应如何规制监管？为什么竞争性选拔会从“泛用趋势”走向“慎用趋势”？

研究缘起之二：理性反思

在笔者近年主持完成的深圳市哲学社会科学“十二五”规划课题和广东省党校（行政学院）系统哲学社会科学“十二五”规划项目等关于竞争性选拔制度研究中，发现自改革开放以来，在竞争性选拔甚至更为广泛的领导干部选拔任用问题上时常出现貌似林林总总的争论与争议，实则可概括为是一种深切关注领导干部选拔任用问题的“风险话语^①”体系，认为领导干部选拔任用尤其是竞争性选拔隐含了一种风险，这个问题也作为社会整体一部分清晰地出现在国人面前。据笔者的经验观察和理性反思，发现这些话语中有一个主题转换：从直接委任、考察委任问题到荐举（民主推荐）委任问题再转向考选（竞争性选拔）委任问题——尽管老的问题并没有被新的问题所替代；从委任模式、主要议题、争论内容、参与者、专家/公众作用以及风险规制方式的结构分析来看，领导干部选拔任用“风险话语”体系从20世纪80年代始至今日可分为以下四个阶段：

第一阶段是20世纪80年代，主要议题是直接委任、考察委任风险及其规制问题，争论的内容主要是任人唯亲、任命失察与风险，参与者主要是规制者，专家、公众的作用从被排斥在外到逐步

^① 李瑞昌：《社会变迁中的风险话语：发展的视角》，《人文杂志》2005年第5期，第153—157页。

引入,运用考察委任、试用荐举委任规制直接委任。

第二阶段是1995年版《干部任用条例》颁布前后,主要议题是考察委任及其规制问题,争论的内容主要是考察中的失真失实与风险,参与者主要是规制者和专家,公众开始关注风险,运用荐举委任、试用考选委任规制直接委任、考察委任。

第三阶段是2002年版《干部任用条例》颁布前后,主要议题是荐举委任及其规制问题,争论的内容主要是考察中的唯GDP取人和民主推荐与民主测评中的唯票取人、拉票贿选与风险,参与者主要是规制者和专家学者,公众大规模参与,运用考选委任规制直接委任、考察委任、荐举委任。

第四阶段是2014年版《干部任用条例》颁布前后至今,关注的主题是考选委任及其规制问题,争论的主要内容是考试测评中的信度效度、考试舞弊、高分低能、唯分取人以及唯GDP、唯票、唯年龄取人与风险,参与者主要是规制者和专家学者,公众网民广泛参与并多方质疑,焦点是竞争性选拔的现代性反思,组织集体责任成为关键词,已开始运用2014年版《干部任用条例》规制直接委任、考察委任、荐举委任和考选委任。

三 选拔风险的促发

中共中央下发的《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》明确提出要“加大竞争性选拔干部工作力度。到2015年,每年新提拔厅局级以下委任制党政领导干部中,通过竞争性选拔方式产生的,应不少于三分之一”。在该《纲要》指导下,全国竞争性选拔态势呈井喷式增长。

针对井喷式增长带来的选拔风险,习近平在全国组织工作会议上的讲话(2013年6月28日)中强调指出:“把好干部选用起来,需要科学有效的选人用人机制。要紧密结合干部工作实际,认真总结,深入研究,不断改进,努力形成系统完备、科学规范、有效管

用、简便易行的制度机制。”^① 因此，要特别注意研究新情况新问题，如领导干部竞争性选拔范围与规模、民主推荐与民主测评、选拔考试与测评等问题。

竞争性选拔范围与规模问题。一是动辄面向全国选拔，劳民伤财，招进女婿气走儿；二是将竞争性选拔作为主要甚至唯一方式；三是硬性规定竞争性选拔比例 1/3 甚至 1/2，甚至“凡提必竞”、“凡竞必考”；四是将严肃的干部工作搞成“海选”、“选秀”、“作秀”，助长了社会对干部选任和干部对正常晋升的浮躁情绪。因此，应着重研究竞争性选拔的“公开性”。

竞争性选拔民主推荐与民主测评问题。突出表现为：一是一些党组织不敢担当、被票绑架，将推荐票作为选举票，简单以票取人；二是参加推荐的人不是出于公心而是心态复杂，投“利益票”、“感情票”、“跟风票”；三是信息不对称，参加推荐的人对被推荐人不甚了解；四是唯票取人致使拉票者得利、“老好人”得利、坚持原则者吃亏，致使一些干部因为怕丢票当“老好人”、不敢担当，甚至拉票贿选；五是拉票贿选，惩治不力、屡禁不止。因此，“要完善工作机制，推进干部工作公开，坚决制止简单以票取人的做法，确保民主推荐、民主测评风清气正。”^② 让领导人选不再为票纠结。

竞争性选拔考试与测评问题。一是“一考定音”；二是重知识轻能力，“高分低能”；三是造就了一批“考试专业户”；四是考试测评不科学。因此，要科学设置资格条件和考试方法，让干得好的才能考得好，考出干部真水平、真本事。让领导人选不再为分数纠结。

有一些地方缺乏统筹规划，未将现代委任（竞争性选拔）与

^① 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社 2014 年版，第 146 页。

^② 同上。

传统委任（日常选拔任用）很好地衔接、融合起来，在具体操作中不够规范；领导干部竞争性选拔考察环节存在异地考察失真失实的问题；有些地方在领导干部竞争性选拔工作中，还存在成本偏高等问题。

上述问题，是竞争性选拔风险的集中表现，这在2013年6月28日至29日于北京召开的五年一度的全国组织工作会议上，已被高度重视。十八届三中全会又强调，要“改进竞争性选拔干部办法”。2014年3月全国领导干部考试测评工作座谈会，首次提出了“风险”概念，强化风险意识，要求切实加强题库建设、工具研发应用和日常考试测评服务风险排查和防控。十八届四中全会则强调，要“加强党内法规制度建设”。选拔风险促发了在风险视域下从党纪国法、风险理论与规制理论等视角展开竞争性选拔规制等方面的研究。

第二节 研究目的及意义

研究背景提出了问题也就指向了研究的目的及意义。为竞争性选拔规制决策提供依据，是本书的研究目的，其研究具有较强的理论意义和实践意义。

一 研究目的

竞争性选拔带来的一系列选拔失灵和选拔风险，都会给领导人员队伍建设质量、选人用人公信度和公众利益带来严重危害。通过深入地剖析竞争性选拔风险、选拔失灵和规制风险、规制失灵现象，可以发现这些现象背后的实质是计划经济模式与市场经济模式的冲突，是传统委任制向现代委任制拓展的代价。因此，探索新时期竞争性选拔规制问题，无论对政策的制定者还是被实施者来说都是十分重要的问题。

由于竞争性选拔和领导人选本身的特殊性,竞争性选拔和领导人选存在的风险隐患无法被领导人选任用者尤其是公众在任用前所察觉,很容易演变成覆盖面广、影响严重的公共事件。竞争性选拔风险的发生,降低了选人用人公信度,增加了公众对竞争性选拔的质疑和诟病。因此,确有必要对竞争性选拔风险进行规制方面的研究。竞争性选拔风险规制就是为了从制度上保障竞争性选拔质量而制定的坚持党管干部原则的规制政策。

本书的研究目的正是要通过规制竞争性选拔风险问题,以降低由于社会经济快速发展而带来的竞争性选拔风险,并力求实现四种类型的规制目标:一是规制使命目标,即坚持党管干部原则,完善领导干部队伍建设;二是规制运行目标,设置一个使领导职位及其人选资源配置效率最大化的风险规制机制,以有效和高效率地使用领导职位及其人选资源;三是规制质量目标,降低竞争性选拔风险的同时,提高竞争性选拔质量的可靠性;四是规制合规目标,符合竞争性选拔规制立法原则和党纪法规的要求。

因此,风险视域下竞争性选拔规制研究的目的,就是通过研究竞争性选拔风险和选拔规制风险等问题,分析竞争性选拔风险、选拔规制风险的根源,构建全面风险管理框架下的竞争性选拔规制体系,设计合适的竞争性选拔规制改革路径,为规制竞争性选拔风险决策提供依据。

二 理论意义

风险视域下竞争性选拔规制研究首先具有极强的理论意义,主要体现在以下三个方面:

首先,当下的竞争性选拔问题,不仅仅是个选拔技术问题,更是个制度安排问题。竞争性选拔是一个创新系统,竞争性选拔制度创新和竞争性选拔技术创新是其不可或缺的两个组成部分。竞争性选拔制度和竞争性选拔技术构成一个相互联系、相互推进的有机整

体,唯有二者整合在一起,相互补充和相互作用,才使竞争性选拔行为得以实现、系统得以运行。正是由于竞争性选拔技术创新和竞争性选拔制度创新此起彼伏的矛盾运动、螺旋式上升过程,才构成了竞争性选拔创新系统的不断发展。而基于当下的竞争性选拔风险现实,与竞争性选拔制度建设、制度安排相关的制度理论研究尤为重要。

其次,研究竞争性选拔规制问题,对于系统研究探索委任制理论与实践具有重大的认识意义。譬如,竞争性选拔究竟属于选任制还是属于委任制,是“赛马”还是“相马”,都是亟待探讨的理论与实践问题。事实上,竞争性选拔是委任制拓展创新的产物。因此,竞争性选拔规制研究,对于进一步探索委任制理论与实践具有重大的认识意义。由于竞争性选拔是我国干部人事制度的重要部分,因此,竞争性选拔规制研究,还能够深化对我国现实进行的干部人事制度变迁的认识。

最后,从竞争性选拔研究现状来看,据本书目力所及,暂未发现从风险视域研究竞争性选拔问题,也未发现以规制理论研究竞争性选拔问题,或将风险与规制结合起来研究竞争性选拔问题。这种研究现状表明:本书的选题——风险视域下竞争性选拔规制研究,对于竞争性选拔研究的多重视角而言,在同领域研究中具有一定的相对性创意,可能丰富、深化竞争性选拔系统研究。

三 实践意义

风险视域下竞争性选拔规制研究具有较强理论意义的同时也具有重大的实践意义,主要体现在以下三个方面:

第一,对于改进完善竞争性选拔,具有重要的实际应用价值。竞争性选拔从试验推广到作为领导干部选拔任用方式之一,还不一定成熟,发展也不均衡,还存在较大风险。尽管竞争性选拔技术也亟待提高,但关键在于建成竞争性选拔所必需的制度安排和规制体

系,才能使竞争性选拔得以改进完善。改革至今,还未完全实现竞争性选拔的制度要求,改进完善竞争性选拔健康发展的制度规制体系还比较脆弱。因此,风险视域下竞争性选拔规制研究成果,对实施竞争性选拔、改进完善竞争性选拔、促进竞争性选拔健康发展,具有重要的实际应用价值。

第二,对于完善委任制,具有重要的指导意义。竞争性选拔是委任制拓展创新的产物,具有双重性:一方面具有“赛马”竞争性;另一方面仍具有“相马”委任性。对竞争性选拔规制的系统研究,将不可避免地分析到委任制对竞争性选拔的规制“重构”。而对竞争性选拔的规制“重构”,也将为进一步完善委任制提供新的思路 and 方式。对于理性地把握干部人事制度改革事业,同样具有重要的指导意义。

第三,对于提高选人用人公信度,具有十分重要的现实意义。竞争性选拔风险是不以人的意志为转移的客观存在。竞争性选拔具有典型的信息不对称、负外部性等特征,呈高风险状态。领导职位作为一种稀缺公共资源没有排他性却有激烈的竞争性,使之可能成为负外部性的多发地带,甚至造成“公地悲剧”(未受规范的公地之悲剧)或曰“公有资源的灾难”。现阶段竞争性选拔风险仍然高企,将造成竞争性选拔领导人选平均质量下降、组织任用和用人单位领导职位效用降低,引起领导职位及其人员资源配置的扭曲,且势必导致竞争性选拔声誉风险。声誉风险包括竞争性选拔公信力的波动,领导人选质量风险导致的声誉变化,以及选人用人公信度。只有对竞争性选拔风险进行有效的规制,才能够为竞争性选拔提供一个良好的发展环境,防止竞争性选拔风险对领导干部队伍建设和公众福利造成威胁。竞争性选拔规制对策的设置,不仅是从政治经济上促进领导人员队伍建设健康发展的需要,也是从制度上维护公众利益的需要。因此,探讨竞争性选拔规制,对确保领导人员队伍建设的健康发展,对选人用人公信度和公众利益具有十分重要的现

实意义。

第三节 研究内容及研究方法

一 研究内容

笔者认为,风险视域下的竞争性选拔规制研究,至少应该对以下5个重要方面的内容进行系统的探索。

其一,归纳整理竞争性选拔规制理论基础及相关研究现状。涉及与本书研究主体相关的竞争性选拔、制度、风险、规制等基本概念的解释与界定,以及竞争性选拔制度、风险理论、规制理论等理论基础及相关研究现状。通过归纳整理竞争性选拔规制理论基础及相关研究现状,把握这些理论与方法对本书研究的借鉴与运用,为本书后续研究提供可靠的理论与方法依据。

其二,竞争性选拔规制变迁分析。包括归纳改革开放30多年来的竞争性选拔规制变迁历程,分析竞争性选拔规制变迁的阶段划分及其特征,总结竞争性选拔规制变迁方式的总体特征和竞争性选拔规制成效。通过竞争性选拔规制变迁分析,为本书后续研究夯实历史铺垫和现实基础。

其三,竞争性选拔风险及其规制风险辨识。这是本书研究的重点之一,包括竞争选拔风险表象、制度性风险与非制度性风险、制度性风险类型及其关系分析、规制体系中的风险因素分析、规制方式中的风险点分析等。通过竞争性选拔风险及其规制风险分析,为后续的竞争性选拔规制结构体系的构建和竞争性选拔规制改革建议提供现实依据。

其四,竞争性选拔规制体系研究。这是本书研究的难点之一,即全面风险管理框架下的竞争性选拔规制三维结构体系的构建。涉及规制体系构建的基本思路和基本原则、全面风险管理框架、三维

结构的确立等。三维结构包括：（1）目标维。探讨规制目标体系，如规制使命目标、规制体系运行目标、规制质量目标、规制合规目标及规制立法原则等。（2）层级维。应设立哪些层级的规制主体机构？各层级规制主体机构有哪些特征？规制主体机构的权威性、独立性该不该又该如何制衡？（3）要素维。包括自我规制中的程序性规制（过程规制、程序规制）和实体性规制（工作指令、操作准则）、公共规制中的社会性规制（信息规制、标准规制）和经济性规制（激励性规制、威慑性规制）等规制方式集成，侧重探讨这些规制方式的必要性或重要性、可行性，这些规制方式的各自特征、应用设计以及如何运用等。

其五，竞争性选拔规制改革建议研究。着重分析竞争性选拔规制改革取向，包括完善委任制、丰富健全党规国法、提高选人用人公信度等；探索竞争性选拔规制改革路径，包括积极应对竞争性选拔风险的挑战，建立竞争性选拔有效性的竞争基础，增强竞争性选拔规制机构的独立性，规制规制者，改革单一命令规制方式、引入多种替代性规制措施等；并要探讨竞争性选拔规制绩效指数及其指标体系，为将来综合评价竞争性选拔规制绩效提供有效工具。

二 研究方法

研究问题决定研究方法。本书的研究问题决定了本书的研究方法主要采用文献研究法、历史研究法和跨学科研究法。

1. 文献研究法

本书围绕竞争性选拔、风险理论、规制理论等主题，通过对数据库和相关网站等文献查阅、搜集、归类整理、鉴别评价，分析研究已有的学术文献、书籍、党纪法规及指南文件等，系统回顾、阐释、综合述评与本书主题相关的研究成果，为科学认识风险视域下的竞争性选拔规制奠定研究基础。