

XUAN GUAN
YU GUAN GUAN

选官 与 管官

邱霈恩 著

选官，要知人，才可以善任；
管官，要知绩，才可以奖惩。

选官 与 管官

邱沛恩 著



XUAN GUAN
YU GUAN GUAN

图书在版编目 (CIP) 数据

选官与管官 / 邱需恩著. — 南宁: 广西人民出版社,
2011.4

ISBN 978-7-219-07282-0

I. ①选… II. ①邱… III. ①官制—研究—中国—古代
②官制—研究—世界—古代 IV. ①D691.42 ②D59

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第 040462 号

总 策 划 彭庆国

责任编辑 罗敏超 吴长杰

责任校对 周月华 林晓明 周娜娜 唐柳娜

印前制作 麦林书装

出版发行 广西人民出版社

社 址 广西南宁市桂春路6号

邮 编 530028

网 址 <http://www.gxp-ph.cn>

经 销 全国新华书店

印 刷 广西大一迪美印刷有限公司

开 本 730mm×1050mm 1/16

印 张 21.5

字 数 370千字

版 次 2011年4月 第1版

印 次 2011年4月 第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-219-07282-0/D·920

定 价 38.00元

序言

国家行政学院党委委员、纪委书记 杨文明

官是什么？俗而言之，就是戴“乌纱帽”掌权的人；用现代白话说，那就是领导。“乌纱帽”配权，只要戴上了“乌纱帽”，无论大小，都有权，也就都是官了。做官了，有权了，就会得到更多的尊重、安全感和满足感，还能拥有更多的资源、“好处”、“利益”、机会和“方便”了。简而言之，“做官就能有权，有权就好办事”。这对各种人来说都是很有吸引力的。

对权的不同理解和追求，就会有不同的求官者、谋官者和为官者。有的视此为毕生价值所在、贡献所在而殚精竭虑；有的为此用尽心机，不择手段，不惜一切，志在必得；有的搞“分肥制”，出现“争官抢官”、“分官配官”的奇观；有的则搞“潜规则”，出现“跑官要官”、“买官卖官”、“以权谋私”的问题。

客观而言，官是社会正常运转所必需的角色，由官掌权是一种经人类千百年实践后自然选择并确定、行之有效、必不可少的社会运转机制。这从现实社会实际需要来看原本无可厚非，但从官员产生、权力来源、官权结合、权力行使的角度来看则非常紧要了，几乎处处敏感，一般均为大是大非，基本都关乎着原则，随时显示着官员和权力的性质。

这里的核心问题是，这个官是为谁服务的？这个权是用来干什么的？如果这个官用这个权来谋众利、造公福、明是非、保诚信、治邪乱、树正气、出人才、启盛世、助国兴，那就是符合社会发展规律及官权本性与要求的，是正常的和正义的，民众必满意、国家必兴旺，这样的官就

有官品，这样的权就用得正。如果用权来谋私利、滥好恶、淆是非、行奸恶、拉帮派、害人才、室兴旺、乱天下，那就是违背社会发展规律及官权本性与要求的，是异端的，必招严重后果、祸患无穷，这样的官就无官品，这样的权就用歪了。正因为如此，所以我们常说：人要有人品，官要有官品；权力要正用，而不能错用滥用。

显然，官与权不仅彼此相关，而且也关联着领导的价值、立场、原则等大是大非，客观上要求必须选择有官品的人来掌权，防止无官品的人去用权，而这其实就是一件选什么人来为官掌权、如何确保为官者正确用权的大事，简言之，是如何选官、管官的问题。对此，每个朝代、每个国家、每个单位或组织一直都在孜孜探求适用的捷径与妙招。

我们都知道，想当官的人太多，而可供佩戴的“乌纱帽”却太少；勉强能行甚至滥竽充数的人太多，而能当官特别是能当好官的人太少。官不选，则良莠不齐而必误大事；官不管，则优劣兼在而伤国误民。古今中外，这样的教训还真不少。显然，官是要选的，不选不行，选不好更不行；官更是要管的，不管不行，管不好更不行。

这就是说，“乌纱帽”不是随便找个人就可以戴的，也不是给谁戴了就可以听之任之或者贴上“免检”标签的；而是要找具备与“乌纱帽”相配人品的人来戴，要按照“乌纱帽”的特点和要求来确保戴它的人从里到外都有相应的官品。所以，要确保为官者具有良好的官品，就一定要做好选官和管官的工作，把真正的人才选拔出来，用到需要之处，并加以规范管束。

所谓“选官”，就是选人来戴“乌纱帽”，就是要准确、大胆、果断地选出和任用那些有良心良知、端正可靠、想干事、能干事、干成事但不一定十全十美的真正人才来做官，要绝对避免误选、误用那些偏私不公、不想干事、不能干事、干不成事、混事坏事的人。只有这样，才能确保所选人才能够务实做事、造福大众、深得人心而胜任职责。

所谓“管官”，就是管住、管好为官者的品行与工作；确保为官清正，业绩卓然；确保官员是公仆而非老爷，是光明为公而非自私阴暗的，是来干事业而非争名夺利的；要及时、果断地发现并淘汰庸官、懒官、昏官和恶官，最大限度地防止有人只想做官而不想做事、只为自己而不为大家。只有这样，才能纯洁队伍、提高效能、增进绩效。

从大量的中外实践来看，无论选官还是管官，其最主要、最基本的方式与内容就是官员考评。选官中的官员考评就是以发现人才为主要职责的官员

素质考评。借此考评，可以知人，然后才可以善任；无此考评，就必然无以知人而难以善任。只有清晰透彻、灵敏高效的官员素质考评，才能做到、做好选官一项。管官中的官员考评就是以核实官员实绩为主要职责的官员绩效考评。借此考评，可以知绩，然后才可以奖惩；无此考评，就必然不知官员的勤懒奢庸、善恶优劣而难以吏治清明。只有系统全面、灵敏高效的官员绩效考评，才能做到、做好管官一项。所以，选官、管官在操作上的实际内容主要就是官员考评，官员考评是切实做好选官管官工作的突破口，只有把官员考评做得更加科学，才能把选官、管官工作做得更加扎实、有力。

对于选官、管官，古今中外的人们进行过无数的探索。其中，中国5000年选官管官的历史充满了丰富的经验和科学的精髓，形成了非常发达的理论和制度。持续了1000多年的科举制度堪称选官的典范，而且还是现代世界公务员制度的源头。西方发达国家也有在选官、管官方面的探索，特别是结合现代行政改革推行的政府绩效管理，使选官、管官增加了一个更具科学性的操作层面，为我们提供了有益的借鉴。

改革开放之初，邓小平就提出：“坚决解放思想，克服重重障碍，打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度，大力培养、发现和破格使用优秀人才，坚决同一切压制和摧残人才的现象作斗争。”^①为此，我国历年来的干部人事制度改革和人才开发进行了大胆的探索。2003年、2010年分别召开的全国人才会议一再强调人才强国战略，为切实做好人才工作指出了明确的方向。

当前，我国正在努力落实科学发展观，确保经济社会又快又好地发展。为此，我们特别需要大力加强干部队伍建设和廉政建设，需要实施人才强国战略，需要推行政府绩效管理和行政问责。具体落实到选官、管官这一点上，那就是需要大力推进干部人事工作的科学化，需要探索出一条崭新的选人用人 and 干部管理之路，确保能够真正选出想干事、能干事、干成事的优秀人才，确保这些人才在岗位上能够最大限度地发挥作用、做出业绩，用实实在在的官品和政绩让群众满意。这实际上是对官员考评提出了新要求、新挑战。

其实，这是一个时代的命题，是一个重要现实领域的重大课题，也是一个具有相当科学深度的专业领域。所以，特别需要进行深入、系统的科学研究、科学探索，包括做一定的中外比较，给人以新知，给人以启迪；更需要

^① 《邓小平文选》，第二卷，第326页。

理论联系实际，着眼于大力推进选人、用人科学化，不断创新选人用人和干部管理的思路、方法、机制和制度，给有关工作实践以颇有价值的参考。这样的成果是为有关部门和专业人员所期待、所欢迎的。应该说，干部选拔与管理需要科学化，关键是要极大增强考评的科学性、针对性和有效性，为此，特别需要以改革创新的精神来不断改进、优化我们的考评体系，以便把我们的干部工作做得更好。

邱需恩同志在这一领域做了长期的研究积累，不仅有一定的理论造诣，而且还有直接参加有关实践的经验积累，此外对外国同行的专业做法也有一些了解；更重要的是能够紧密结合当前我国的实际，能够从加强领导干部队伍建设、规范领导行为和预防腐败的角度，充分运用领导人才、领导测评、绩效管理、纪检监察等专业理论知识和制度规范，进行深入、系统、操作化同时也很有创新价值的专业探索，并且形成了这样一个成果。从某种程度上说，这是选官管官这一重大领域在认识上结出的一个重要硕果，对推进干部人事工作科学化、加强廉政建设和效能建设都有很好的启发作用和很重要的参考价值。

所以，我特为之序，既以为祝贺，也以为参与。愿今后这方面的成果越来越多！愿我们把选人用人和干部管理的工作做得更好！

综合篇：选官管官当重考评

第一章 选官管官，重在考评 001

方今之急，在于人才而已。诚能使天下之才众多，然后在位之才可以择其人而足焉；在位者得其才矣……故久其任而待之以考绩之法。夫如此，故智能才力之士，则得尽其智以赴功，而不患其事之不终，其功之不就也；偷惰苟且之人，虽欲取容于一时，故戮辱在其后，安敢不勉乎？

——（宋）王安石：《上仁宗皇帝言事书》

- 一、选官管官事关天下兴亡 / 002
- 二、选官管官重在官员考评 / 009
- 三、官员考评的实质与实际内涵 / 016
- 四、官员考评的构成与基本模型 / 025
- 五、官员考评的功能与实际作用 / 035
- 六、官员考评的发展与科学化 / 045

第二章 探索考评，运用考评 052

江山代有才人出，各领风骚数百年。

——（清）赵翼

- 一、国外的官员考评探索 / 052
- 二、我国的官员考评探索 / 059
- 三、系统探索官员考评的思明模式 / 078

四、务实运用官员考评的任城模式 / 094

五、变革运用官员考评的睢宁模式 / 104

选官篇：以素质和才干选官

第三章 考评素质，测选官员 114

夫能出于材，材不同量。材能既殊，任政亦异。是故自任之能，清节之材也。……凡偏材之人，皆一味之美。故长于办一官，而短于为一国。何者？夫一官之任，以一味协五味；一国之政，以无味和五味。……故量能授官，不可不审也。 ——（魏）刘劭：《人物志·材能》

一、官员素质考评重在发现和用好官员 / 115

二、官员素质考评要以领导素质理论为依据 / 118

三、要科学把握官员素质考评的基本构成 / 124

四、我国古代官员素质考评 / 127

五、德法英美的官员素质考评 / 145

第四章 考试考核，选用官员 157

窃惟吏部以用人为职者也，用天下才，宜以天下之心为心。其道当公平正直，而一毫私曲不与焉；其事当光明洞达，而一毫隐伏不与焉。夫手揣斤两，不如用秤；意量长短，不如用尺。条例者固用人之秤尺也，然使持权量于暗忽之处，出而号于人曰：轻重几何，长短几何，众勿信也。惟与人同秤共量，共闻共见，则长短轻重了然矣。 ——（明）冯琦：《明经世文编》

一、考试考核的实质、重要性与我国的制度规定 / 157

二、考试考核之一：笔试 / 163

三、考试考核之二：面试与辅助考评 / 167

四、考试考核之三：考核任用 / 172

五、考试考核的改进与完善 / 175

第五章 考察考核, 选任官员 179

明主之择人也, 言勇者试之以军, 言智者试之以官。试于军而有功者则举之, 试于官而善治者则用之。故以战功之事定勇怯, 以官职之事定愚智, 故勇怯愚智之见也, 如黑白之分。 ——(春秋) 管仲:《明法解》

一、考察考核的实质、特点与重要性 / 179

二、考察考核的制度建设与制度规定 / 183

三、考察考核还面临的理论与实践问题 / 192

四、考察考核的改进与完善 / 202

管官篇: 以绩效和法纪管官

第六章 考评绩效, 选管官员 209

试之官职, 课其功伐, 则庸人不疑于愚智。夫有功者必赏, 则爵禄厚而愈劝; 迁官袭级, 则官职大而愈治。夫爵禄大而官职治, 王之道也。

——(战国) 韩非子:《显学》

一、官员绩效考评要先正确把握官员绩效 / 210

二、要深入、系统地把握官员绩效考评 / 215

三、要科学把握官员绩效考评的基本内涵 / 221

四、中国古代官员绩效考评 / 225

五、法英美欧官员绩效考评 / 240

第七章 考核评价, 督促官员 254

凡南面之大务, 莫急于知贤, 知贤之近途, 莫急于考功。功诚考则治乱暴而明, 善恶信则直贤不得见障蔽, 而佞巧不得窜其奸矣……大人不考功, 则子孙惰而家破穷; 官长不考功, 则吏怠傲而奸究兴; 帝王不考功, 则直贤抑而诈伪胜。

——(汉) 王符:《潜夫论·考绩》

一、考核评价的实质、特点和重要性 / 255

二、考核评价的指导思想、内容和指标 / 261

三、考核评价的主客体、方式、程序与结果 / 267

四、考核评价面临的主要问题 / 272

五、考核评价的改进与优化 / 279

第八章 察查评鉴，约束官员 289

且丞弼之重，最为今之极选，而治乱系焉。若乃挺然尽心，敢任天下之
责者，即当委而付之。设或拱默取容，以徇一身之利者，亦当罢而去之。

——（宋）包拯：《论委任大臣》

一、察查评鉴的实质、特点与重要性 / 289

二、察查评鉴的指导思想、标的与原则 / 295

三、察查评鉴的标准与内容体系 / 297

四、察查评鉴的主客体、方式与结果 / 302

五、察查评鉴面临的问题及其原因 / 315

六、察查评鉴优化与强化要略 / 324

参考文献 329

后 记 334

综合篇：选官管官当重考评

第一章 选官管官，重在考评

方今之急，在于人才而已。诚能使天下之才众多，然后在位之才可以择其人而足焉；在位者得其才矣……故久其任而待之以考绩之法。夫如此，故智能才力之士，则得尽其智以赴功，而不患其事之不终，其功之不就也；偷惰苟且之人，虽欲取容于一时，故戮辱在其后，安敢不勉乎？

——（宋）王安石：《上仁宗皇帝言事书》

官员是掌握和行使公共权力、遵守和执行法律规章、设计和操纵政策杠杆、调配和运用公共资源、掌控和引导社会发展、服务国家和民众的国家工作人员。官员的这种地位和作用在全社会乃至整个国家生活中都具有巨大的特殊性，决定了官员是在一个社会、一个国家中担负重要使命和责任、关系特别重大的特殊角色。

实际上，官员是“官”和“员”两个职位系列的合称。“官”一般是指带“长”字的官方正式负责人，包括正、副负责人，相当于领导职务。“员”一般是指不带“长”字的官方非负责人和非正式负责人，相当于非领导职务。然而，无论是“官”还是“员”，都是掌管公共事务的最重要社会角色，都构成正式、常设的社会主干和国家主干。

在公共生活中，没有官员，就没人管事。在一个高度组织化的社会、国家中，没有官员，就没有一个时刻活跃有力的组织轴心来形成完全常态的维系力和凝聚力，就可能出现真正的无政府主义而令社会松散破败。当然，如果官员水平低、不称职甚或渎职，那么民众和国家就可能因此而得不到应有的服务，甚至蒙受不同程度的损失乃至祸患，即民众无福而国家濒危。只有在官员高质量、高绩效的执行情况下，民众才能因官得福，社会才能因官而昌，国家才能因官而强。

官员素质高、行为正，则公共事务理得顺、办得好，国家和老百姓都将因此大得其利；而官员素质低、行为劣，则公共事务理还乱、常办坏，国家

和老百姓都将因此深受其害。可以说，天下兴衰祸福，尽在官员手中。

一、选官管官事关天下兴亡

（一）得英才者强，得劣才者殃

客观而言，与其说官员事关重大，还不如说选官管官更为重大。因为无论是好官还是坏官，都是通过一定的“选”和“管”才产生的；对官员选得怎么样和管得怎么样，直接决定官员及其工作的质量会怎么样，进而决定会有什么样的官场、官风与吏治，进而决定会有什么样的社会风气、公共格局及运行结果。因此，选官管官就成为决定天下兴衰成败的关键，此谓“得人者昌，失人者亡”。这可通过国内外两个方面来加以考察。

第一，我国的历史与现实证明：选得英才，国与民皆得福；用了劣才，国与民皆受害。

殷商到商王小乙时已经出现衰微之势。为挽救和振兴国家，小乙在儿子武丁小时就送他到民间去体验生活。武丁不仅因此深刻体会民间疾苦，而且还发现了身为奴隶、才为圣贤的傅说。为了实现复兴之志，武丁即位后3年不语，托梦求贤，克服阻力，把傅说从版筑奴隶中挑选出来，破格提拔，任以为相，使之接天下之政而治天下之民。傅说上任后不负睿眼，辅佐武丁，大展其才，大力改革，治国有方，而贵族和平民都没有怨言，出现了政局稳定、经济发展、天下太平的兴盛局面，终于达成殷道复兴、殷国大治，史称“嘉靖殷邦”。历史资料和考古事实均证明，武丁在位的59年间是商朝最繁盛的时期。武丁因此成为著名的中兴之主。

然而，同在商朝，作为武丁事业的继承者，商末诸王均反武丁之道，干尽失人失心之事，英才者屈之，劣才者起之，结果是奸佞当道、国运颠倒，殷商盛世骤然覆灭。在这段历史中，有个关键人物姜太公就长期不为商朝所用。据《尉繚子》记载：姜太公70岁时在首都朝歌活动，但其智慧荐言得不到商王重视，还被骂为狂夫，多年以来衣食无着，只好以宰牛为生，后来漂泊到孟津做饮食买卖以为生计。与殷商相反，周文王竭诚敬拜，用为主辅。年待81，姜太公方才有了用武之地，仅提3万之众，一战而荡殷商，一举而兴周世。这样一个重大历史事件再次证明“得人者昌，失人者亡”的人才铁律。

事实上，历朝历代的兴亡更替都一再证明人才铁律。秦始皇年轻时珍惜人才，所以能使秦国强盛、一统天下；到老年时却只用寡人和阉人，结果就使强大的帝国变成了经不起一场雨的纸老虎。刘邦靠一帮英才打败强秦、战胜项羽、开创汉朝，刘彻起用大量人才而扫荡匈奴、开创盛世，只可惜两汉末年均重用内戚与阉人，结果天下大乱、国家倾覆。东汉末年，曹操正是惜

才如珍、唯才是举，所以能形成强大的统一力量。刘备若不三顾茅庐，便不可开创帝业；非孔明之用，必无三国鼎立之势。李世民至前期的李隆基均重用大量英才，所以开创了又一个盛世。而明朝末年因统治阶层怀疑忠臣、滥杀英才，结果是加速灭亡。康熙、乾隆均重视人才，所以开辟了历史上的第三次盛世；而清末黑暗封闭、人才被扼杀，所以才会有龚自珍“我劝天公重抖擞，不拘一格降人才”之叹，百姓陷入水深火热之苦、家破人亡之悲，以及分疆裂土、山河破碎之危。中国共产党之所以能够由一个十几位代表创建而成的小党，经过 28 年的发展，成为一个颠覆 2000 年旧制度、创建新中国的大党，特别是在建党 80 年之际拥有 7000 多万党员、促成中华民族复兴，就是因为聚集了现代中国的绝大多数英才，与广大人民共创新世纪的结果。

我国当代选官用人的卓越范例可谓俯拾皆是，在不同层级上都有很多官员选得好、用得好的范例，其中更有说服力的莫过于来自最基层的成功之举。

譬如，重庆市开县麻柳乡曾经是管理混乱的一个乡。1999 年，乡党委书记李红彬上任伊始，即化解了官民对立的矛盾与危机，建立了融洽的官民关系——感觉就像当年八路军与老百姓之间的鱼水情谊。他带领全体干部彻底转变作风，做到一切政务公开，一切资源公开，一切重大事务由群众决定，政府仅仅定位在服务群众、帮助群众、支持群众上，于是彻底赢得了群众的信任，扭转了群众原来对政府的怀疑态度，化解了双方的对峙关系。在此基础上，他带领乡官村官，励精图治，团结群众，修桥筑路，发展生产，逐步改变贫穷的面貌，创造了一片祥和、昂然的生活图景。当地群众对此非常满意，对政府和自己的未来充满了信心，对政府的倡议和举措都能积极响应、大力支持。就这样，当地社会面貌因此大变，在偏僻的山乡建成了一个真正的和谐社会。

再如，江苏省睢宁县原来是全省最乱、最落后的县份，在一些人心中已经是积重难返了。但是，2008 年初，县委书记王天琦临危受命，带领全县干部群众开展自救。针对大量的新老问题，特别是官风民风问题，开展一系列务实果断的治理行动，结果在短短两年的时间里就扭转了局面，甩掉了很多全省倒数第一的帽子，开创了和谐发展、欣欣向荣的新局面。官风、民风为之大变，民生、舆情为之大振，老百姓大得其利、大得其乐，农民能够直接向政府提出改善生产条件的要求，全体居民得到广泛的公共参与权利和当家做主的权利。社会出现了空前的祥和和团结、励精图治的良好形势（更多的具体内容可参见第二章第五节）。

这类实例还有很多，很多好官员、好干部在第一线都非常真心、务实和高质量地干出了谋发展、为民众的好事，得到人民群众的理解、拥护和大力支持。这也说明，充分选拔任用这一类的好官员、好干部，就一定能够确保我国和谐社会的构建，确保科学发展观的落实，确保正确的执政理念和政绩观得到执行，最终确保经济社会得以全面、和谐、协调地发展。当然，如果

有官员或领导被错选误用，国与民就会深受其害。

黑龙江省绥化市原市委书记马德长期以来坐地经营“批发官帽”的买卖，所有行贿赂买官者上任后便疯狂收取下级官员的贿赂来弥补买官付出的代价，而更低级的官员则向人民群众大肆搜刮、横征暴敛，最终形成了一个深嵌在当地老百姓颈项上的“搜刮链”，创下“新中国最大卖官案”。其中涉案的有田凤山、韩桂芝等省部级官员以及省人事厅厅长赵洪彦等共206个大小官员。这些人沆瀣一气，共同作祸为害。安徽北部也出现了18个县委书记大肆卖官的腐败事件。一些地方批发“官帽”的官员也不少，有的人胆子非常大、做法非常“妙”，以为做这样的事只有“天知、地知和当事人知”。在他们的心目中对官员考评根本没有概念，所以他们可以做着恶行劣迹，猖獗作祸，而心不惊。这就是明目张胆地在蚕食公利、腐蚀政权，是导致溃堤的蚁穴。湖南省郴州市在李大伦主政期间，出现了一批素质低下、带头违法乱纪的“恶官”。这批官员吃喝嫖赌已是司空见惯，滥权贪腐、疯狂敛财、黑恶横行则是最大祸害。群众有意见，则遭追杀；官员有矛盾，则被害死；国家的宝贵矿产因官员参股或收取保护费而被私挖滥采、盗窃殆尽。在这群恶劣的官员中，原市委副书记、纪委书记曾锦春尤为典型：他滥用“双轨”，控制法院，对任何不“听”话的法官或法院领导随时“双规”，对不能满足其贪欲的私营企业也以枪为手段执行“双轨”。这使当地干部群众对他是谈虎色变、长期噤若寒蝉，然而，这样的恶官却居然为官11年。广东省开平市原市委书记赵瑞彰被撤职查办以后，当地老百姓欢天喜地，鸣放鞭炮，庆祝当地从此除了一个大害！

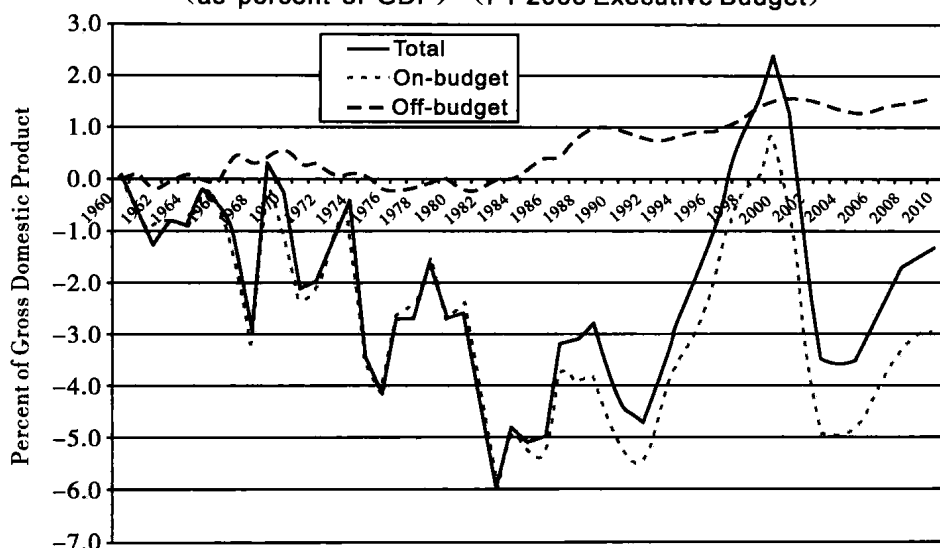
可以这么说，凡是人才大受重用之际，就是历史前进、社会进步之时，甚至是国泰民安、盛世展现之世。只要历史的天空是光辉灿烂的，那里就缀满了英才群星而使百姓幸福；只要历史的天空是黑暗恐怖的，那里就充斥着劣才群魔而使百姓遭殃。虽然历史伟业必定是英才与百姓所同创的，但是历史深渊却只有劣才与恶官共造。所以，《贞观政要》在《论择官》中强烈指出：“能安天下者，惟在用得贤才。”

第二，外国的史实也证明：选得英才，国与民皆得福；用了劣才，国与民皆受害。

1992年，美国选出了年轻的克林顿来做总统。这一选择是正确的，美国民众为此深得其利。自上任始，克林顿便着手创造了美国经济发展的奇迹：美国经济由原先低迷不振转而出现了持续8年的高增长，每天都有许多新公司出现，每天都有新的就业机会，美国社会到处都在招工，到处都能看见老百姓在看房买房，呈现出罕见的繁盛和景气。20世纪80年代的雅皮士终于消失了，20世纪90年代的新经济出现了，风靡一时的知识经济和美国少有的经济繁荣现象被统称为“克林顿经济”。与此同时，共和党十几年来造成的公共

财政亏空也最终被克林顿填平了——他不仅消灭了财政赤字，而且还使公共财政破天荒实现了巨大的盈余（见图 1 及其说明）。老百姓的各种公共福利都得到充分保障，真正出现了少有的安居乐业。所以，克林顿一直到离任时也得到民众的高票支持率。

Figure 5-2: U.S. Federal Surplus/Deficit by Budget Category
(as percent of GDP) (FY 2006 Executive Budget)



（图 1 美国联邦财政盈余与赤字图：1. 黑线表示美国的财政资金量，从 1982 年到 1992 年一直是趋于重大亏缺，出现严重赤字；从 1992 年到 1997 年底才开始扭转亏缺，逐渐减少赤字，并最终消灭了赤字；从 1998 年到 2001 年开始出现历史上空前的盈余增长；而从 2001 年到 2003 年就又迅速陡然直下，又出现重大亏缺和严重赤字，持续到 2007 年仍然在赤字深谷。消灭赤字及财政盈余的时间就是克林顿执政期间，财政盈余陡然消失而赤字骤然增长就是从小布什上台开始的。2. 长虚线表示实际执行的预算或财政支出，2001 至 2007 年小布什当政期间，财政支出一直保持在美国历史的最高水平。）

小布什一上任就把克林顿积攒下来的 5000 多亿美元的财政盈余花了个精光，随后是连年大肆地花钱，急速增加财政赤字，使政府债务又一次达到空前的高度（同样见图 1 及其说明）。然而，这些钱却只拿来打仗，而不是花到老百姓身上，诸如医疗保障、老年退休金等已经开始严重入不敷出。这一切不仅使小布什的民调率连年屡创新低，而且还使美国民众日感不安，或摇头叹息，或上街抗议，但没有什么用处，只能忍受。

在小布什宣誓出任美国的最高长官之后，美国经济就开始迅速下滑，经过连年的下降、萎缩，终于掉入了历史的低谷，为出现危机埋下了隐患。从那以后，美国社会到处在裁员，甚至不少公共机构、政府职能部门也是这样。就业机会锐减，人力资源贬值，导致政府和老百姓的钱包一起缩水；看房买房的人越来越少，房地产公司亏损倒闭的越来越多；还不起贷款的人也越来越多，因次贷问题倒闭的银行也开始变多了，黯淡的经济前景加重了次贷危

机的长期性和巨大危险性。

事实上，美国历史上因为最高领导团队的差异而大获其利或大受其害的实例不胜枚举。其中，最典型的是罗斯福在经济危机深重之际出任总统，他采取了新政，挽救了经济，救济了民众，克服了危机，赢得了胜利，至今美国百姓还在怀念他的功劳。而罗斯福也是在面临第二次世界大战的危难之际大显身手的，他以残缺之躯创造了完美的反法西斯胜利，为美国赢得了安全和尊严，其功劳至今同样为美国百姓所怀念。

但是，与这些前总统不同，约翰逊发动了越南战争，致使美国社会陷入了空前的噩梦和混乱。战场上死了太多的美国人，回国的越战老兵患上终生不愈的心理疾病，越战带给国民的阴影和创伤至今没有消弭。而小布什发起的伊拉克战争和阿富汗战争，至少使 4000 个年轻的“美国公民”命丧伊拉克，回国的伊战士兵患上各种疾病的也非常多。

近几十年来，美国几任总统、财政部长、央行行长都鼓励、放纵潜藏巨大危险的提前消费、金融衍生和房屋次贷政策，最终导致了 2008 年次贷危机爆发，进而演变成世界范围的金融海啸和经济危机。美国百姓和世界人民都深受其害。这就是美国选错人、用错人而无节制、无管理的结果，可谓害己害人。

很明显，美国的选官管官效果是有好有坏的。就目前看，在选人用人上是质量不佳的，至少是不稳定的。在当今最强大的国家里官员选不好都会祸患无穷，更何况在其他国家。即使在发达国家，选官管官也是不完善的，甚至是存在很大问题的，也就是说不一定能可靠地选出真正的好官。只要选用了素质低劣的官员，付出代价的就只能是民众，民众要为选用这样的官员承担责任。

总之，“得人者昌，失人者亡”。实事求是地说，迄今为止，无论在什么时代、什么社会，选官管官都会有失误的时候。官员考评失误，就会导致官员的错选误用，其结果就是，国家、社会和老百姓都因此而遭殃。这方面的教训实在是太多了，古今中外，概莫能外。

（二）寄托天下之愿，牵动万民之心

既然选官管官事关天下兴亡，而“天下兴亡，匹夫有责”，那么，选官管官就不是某一个部门，更不是某一个“家长”的事，而应是天下的事、万民的事，就连匹夫都应有知情参与的权利和责任。其实，按照领导学中关于领导权力的原理，以及宪法中关于权力渊源的确认，官员仅仅是老百姓选出来托之以大权、付之以大责、期之行天下共识共愿的公仆。因此，选官管官能否确保良好地实现这一权力委托和天下之愿，就时时入乎民众之眼、牵动民众之心。

事实上，选官管官事关选什么人做官当领导，自然会也必定会牵动着老百姓的心。无论在一个小单位里，还是在一个大社会中，只要提及或发生选官管官的事，就必定会“吹皱一池春水”，牵动着人们的眼和心。这是因为，