

政治发展与治理研究系列丛书

滕玉成 王铭 朱晓杰 翟福芳 著

选调生工作研究

uandiaosheng Gongzuo Yanjiu

山东大学出版社

山东省社会科学规划研究项目(批准号:10CZZJ04)

选调生工作研究

滕玉成 王铭 朱晓杰 翟福芳 著

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

选调生工作研究/滕玉成等著.
—济南:山东大学出版社,2015.3
ISBN 978-7-5607-5252-5

I. ①选… II. ①滕… III. ①公务员—研究—中国
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 045190 号

责任策划:徐 翔
责任编辑:徐 翔
封面设计:牛 钧

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号
邮 编 250100
电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店
印 刷:泰安金彩印务有限公司
规 格:720 毫米×1000 毫米 1/16
15.75 印张 253 千字
版 次:2015 年 3 月第 1 版
印 次:2015 年 3 月第 1 次印刷
定 价:36.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

《政治发展与治理研究系列丛书》

编委会

主 编 葛 荃

编 委 (按姓氏笔画排序)

王学玉 王建民 王韶兴 方 雷

孔令栋 刘玉安 曹现强 崔桂田

葛 荃

总序

2011年是山东大学建校110周年。作为中国近代第二所官办大学——“山东大学堂”，山东大学的积累之悠久，底蕴之深厚，堪可感慨系之。

晚清光绪二十七年(1901年)，山东巡抚袁世凯奏呈朝廷并由光绪帝御批的《山东大学堂章程》中，就山东大学堂的办学宗旨作了这样的阐述：

公家设立学堂，是为天下储人才，非为诸生谋进取；

诸生来堂肄业，是为国家图富强，非为一己利身家。

在20世纪初叶，在东渐之西学纷至沓来的近代中国，袁氏奏呈的“办学章程”有着某种意义上的传承性与超越性。愚以为，袁氏立意“天下”、“国家”，绝非其偶然心念一动，在这一理念的背后，当是数千年孔孟儒学传统文化精粹的蕴聚与支撑。为了“天下”、“国家”，而非“一己”之“进取”的办学理念，在那个中华羸弱、列强环伺的年代，越发彰显着山东大学的历史使命与民族责任，成为山东大学立足与发展的价值基石。正是基于这样的理念，山东大学在伴随着时代动荡、社会变迁的百余年行进途中，尚能安然把握着方向与节奏，使之得以在不同的历史阶段，均能汇聚时代的学术精英，渐次积淀了丰厚的学术内涵和大学文化底蕴。迄今，亦能风雨无阻，依然跻身于全国高校第一方阵的前排。

政治学与公共管理学院是山东大学百余年行程过半的时候才得以

2 选调生工作研究

组建的,如今业已年过而立。作为全国政治学与公共管理学在山东区域的一方重镇,其或发展或进步或逡巡或蹒跚,总会令人瞩目,引人关注。作为山东大学不可割舍的肌体,政管学院之举手投足、一笑一颦,往往事关全校的布局与发展,甚或波及百年山大之盛誉。于是兹事体大,吾侪不敏,遂以《论语·泰伯》之教训为警醒:“士不可以不弘毅,任重而道远!”为此,于2009年即谋划聚合全院教师,协同努力,做一学术振兴。列为其重要举措之一,即出版学术著作若干,自成体系,冠名曰“政治发展与治理研究系列丛书”,为的是既能涵盖学院诸多学科,又能与主体方向不离不弃——推动山东大学政治学学科建设与发展而积累学术内涵;同时,在这样的操练过程中,不断推出青年才俊,实现个体与整体的同步迈进。

我们肩负着学界前辈的成就与希冀,我们延续着百年山大的底蕴和盛誉。在当下学术与世俗混而难分、盛名与实学真伪莫辨的“转型时代”,我们当以山大人的真诚与辛劳,为学界奉上这组系列文字。目的是弘扬学术,以文会友,抑或移风易俗,振兴我山东大学之政治学学科。

是为序。

葛荃

山东大学政治学与公共管理学院教授兼院长

2012年12月17日 重识于巢舍

前 言

年轻干部的培养历来是对党和国家具有战略意义的重要工作，而选调生工作正是建立基层一线年轻干部培养链的源头性、先导性环节。如果从1965年算起，全国范围内的选调生工作至今已近半个世纪了，经历了初始探索、全面展开、调整改革和完善深化等四个阶段，“探索出了一条通过基层实践锻炼培养领导人才的有效途径”[见中组部《关于进一步做好选调应届优秀大学毕业生到基层培养锻炼工作的通知》（组通字〔2000〕3号）]，现已成为“培养选拔优秀年轻干部工作的整体规划”的重要组成部分（见《2009～2020年全国党政领导班子后备干部队伍建设规划》），并要从加强年轻干部源头建设的高度，进一步改进和完善选调生制度[见《关于加强培养选拔年轻干部工作的意见》（中组发〔2009〕8号）]。党的十八大报告更着重指出：“加大培养选拔优秀年轻干部力度”，“鼓励年轻干部到基层和艰苦地区锻炼成长”。但在世情、国情、党情和干部队伍状况、大学生价值观等都发生深刻变化的背景下，将选调生工作放到年轻干部培养选拔或后备干部或后备人才建设的系统中考察，选调生工作有哪些做法和经验？还存在哪些问题？造成这些问题的原因是什么？应该如何定位选调生？大学毕业生选择做选调生的动机和意图是什么？选调生、非选调生公务员如何评价选调生及选调生工作？选调生在参加工作的第一个十年，其成长有何规律，对其培养的重点应是什么？选调生工作应如何与公务员制度实现并轨？选调生工作应该进行哪些改进和完善？这些问题都需要作出回答。本研究即以实证为基础，以现代人力资源管理对上述问题作出相应的解读和回答。因此，本研究

2 选调生工作研究

利于选调生工作主管和培养单位进一步明确选调生的培养方向,把握选调生的成才规律,科学地培养、选拔、使用和管理选调生,进而有利于探索年轻干部的基层成长之路及其培养选拔制度的改进与完善。

近30年来,QZ省的选调生工作一直走在全国的前列,近几年选调数量也是全国最多的省份之一。为全面掌握该省选调生工作现状,我们进行了相应的问卷调查、单独访谈、座谈讨论、实地考察等实证研究,并通过分析文献资料总结了包括该省在内的多个省市的选调生工作,进而研究了如下内容:

一是选调生工作的历史发展。从全国范围看,主要分为四个阶段,即第一阶段——初始探索阶段、第二阶段——全面展开阶段、第三阶段——调整改革阶段、第四阶段——完善深化阶段。

二是选调生工作的主要做法和经验——以QZ省为例。这包括重视本地化的研究探索、强化科学化的考录选拔、实施全方位的培养开发、加强制度化化的管理、注重优用早用快用等。

三是选调生工作的主要成绩,即走出了一条从源头选拔培养年轻干部的有效途径,优化了党政干部队伍结构和领导班子结构,充实了基层干部队伍,拓宽了大学生进入公务员队伍的渠道。

四是选调生基层成长的基本规律。这主要包括分期分段动态发展律,最佳年龄成才律,师承效应律,基层实践出人才律,早发现、早培养、早成才律,循序渐进与上下迂回律,内外因素有序协同律等。

五是选调生工作存在的问题及其成因。选调生工作的问题主要从选调生制度的设计、运行及其效果,以及选调生的行为表现及其工作绩效进行分析,具体分为下述两个方面,即:“选调生制度:设计上的两难与运行中的不足”,“选调生自身:困难与特点”。问题的成因主要从选调生工作的理念及其制度建设,选调生的动机、态度、能力、价值观、自我形象等方面进行分析,具体分为下列两个方面:“选调生制度:认识误区与监督不力”,“选调生自身:个性与心态”。

六是选调生工作改革和完善的方案设计。这包括选调生工作改革完善方案设计的基本思路,以及终止、大改和小改三种方案。

该研究从2010年初开始,到2011年初形成本书第一稿,当年底形成第二稿,2014年9月完成第三稿,再到2015年1月最后定稿,都是众人的集体劳动的结果。其中由滕玉成、朱晓杰、翟福芳、王铭分别多次商定并形成

本书最终提纲,滕玉成、朱晓杰、翟福芳负责访谈提纲和问卷的设计及访谈、调研,朱晓杰、翟福芳完成第一稿,滕玉成修改并形成第二稿,滕玉成、王铭又对体例、内容等商讨、修改并最后定稿。王帅、张新路对最后定稿和校稿中的问题的修正贡献良多。

当然,这也是在诸多领导、专家的指导和帮助下完成的,更是以同行的研究成果为基础的,在此,对各位专家和同行表示衷心的感谢!除每页脚注、书末参考文献标注外,肯定还有遗漏之处,对此,我们表示深深的歉意!在此,我们还要感谢王韶兴教授对研究的指导和帮助!感谢组织、指导、协调、帮助、接受访谈和问卷调查的每位女士、先生!感谢山东大学2007~2010级公共管理硕士研究生对本书调研所做的工作!感谢山东大学政治学与公共管理学院的领导与学术委员会对该书给予资助出版!感谢山东大学出版社勤勉负责、专业高效的徐翔编辑!我为你们祈祷!

本书是山东省社会科学规划研究项目(批准号:10CZZJ04)的最终成果。

限于我们的研究水平,书中难免存在不妥与疏漏,文责自负,诚盼批评指正!

滕玉成

2015年1月

目 录

第1章 导 论	(1)
1.1 研究的缘起及其价值	(1)
1.2 选调生与选调生工作的界定	(3)
1.3 文献综述	(4)
1.4 研究的路线、内容、方法与本书结构	(21)

上篇 历史·现状·发展对策

第2章 选调生工作的历史发展	(25)
2.1 第一阶段:初始探索阶段	(25)
2.2 第二阶段:全面展开阶段	(26)
2.3 第三阶段:调整改革阶段	(26)
2.4 第四阶段:完善深化阶段	(28)
第3章 选调生工作的主要做法和经验——以 QZ 省为例	(34)
3.1 重视本地化的研究探索	(35)
3.2 强化科学化的考录选拔	(36)
3.3 实施全方位的培养开发	(40)
3.4 加强制度化的管理	(47)
3.5 注重优用早用快用	(50)
第4章 选调生工作的主要成就	(54)
4.1 走出了一条从源头选拔培养	

2 选调生工作研究

年轻干部的有效途径	(55)
4.2 优化了党政干部队伍结构和领导班子结构	(56)
4.3 充实了基层干部队伍	(56)
4.4 拓宽了大学生进入公务员队伍的渠道	(56)
第5章 选调生基层成长的基本规律	(58)
5.1 分期分段动态发展律	(58)
5.2 最佳年龄成才律	(61)
5.3 师承效应律	(62)
5.4 基层实践出人才律	(64)
5.5 早发现、早培养、早成才律	(67)
5.6 循序渐进与上下迂回律	(68)
5.7 内外因素有序协同律	(69)
第6章 选调生工作存在的问题及其成因	(73)
6.1 选调生工作存在的主要问题	(73)
6.2 选调生工作现存问题的基本成因	(83)
第7章 选调生工作改革和完善的方案设计	(93)
7.1 选调生工作改革完善方案设计的基本思路	(93)
7.2 方案之一:终止	(95)
7.3 方案之二:大改	(99)
7.4 方案之三:小改	(110)

下篇 调研·数据·统计简析

第8章 调研情况说明	(115)
8.1 9市调研情况说明	(117)
8.2 问卷调查情况说明	(117)
第9章 选调生评价选调生工作调查问卷数据的统计及简要分析	(119)
9.1 选调生样本的基本情况	(119)
9.2 对“选调生”概念的理解	(126)
9.3 所在单位对选调生工作的重视程度	(126)
9.4 报考动机与选拔方式	(127)
9.5 选调生培养环节	(128)

9.6	选调生提拔使用环节	(132)
9.7	选调生管理环节	(135)
9.8	对选调生职业发展前景的展望	(140)
9.9	选调生制度存在的必要性	(141)
第10章	非选调生公务员评价选调生工作调查问卷数据的统计 及简要分析	(142)
10.1	对有关选调生政策的认识	(142)
10.2	对选调生的评价	(143)
10.3	所在单位对选调生工作的重视程度	(143)
10.4	选调条件	(144)
10.5	选调生培养环节	(145)
10.6	选调生提拔使用环节	(148)
10.7	选调生管理环节	(151)
10.8	选调生制度存在的必要性	(156)
第11章	在校大学生选择选调生意向调查问卷数据的统计及 简要分析	(158)
11.1	对有关选调生政策的认识	(159)
11.2	选调条件	(164)
11.3	选调生政策的吸引力	(165)
11.4	报考选调生的动机	(172)
11.5	报考选调生的影响因素	(173)
11.6	基层工作年限	(175)
11.7	选调生制度的价值	(176)
第12章	选调生与非选调生公务员评价选调生工作的比较	(178)
12.1	对“选调生”概念的理解	(178)
12.2	所在单位对选调生工作的重视程度	(180)
12.3	选调生招录环节	(181)
12.4	选调生培养环节	(182)
12.5	选调生提拔使用环节	(186)
12.6	选调生管理环节	(193)
12.7	选调生职业发展的前景	(199)
12.8	选调生制度存在的必要性	(201)

4 选调生工作研究

第 13 章 选调生与在校大学生评价选调生工作的比较	(205)
13.1 对“选调生”概念的理解	(205)
13.2 报考动机	(207)
13.3 选调生在基层工作多长时间比较合适	(209)
13.4 选调生工作环境是否适合自己发展	(211)
13.5 选调生对基层的价值	(213)
13.6 选调生制度存在的必要性	(214)
第 14 章 调查问卷与访谈提纲	(217)
14.1 选调生工作调查问卷(选调生用)	(217)
14.2 选调生工作调查问卷(机关单位用)	(221)
14.3 做选调生意向调查问卷(在校大学生、研究生用)	(225)
14.4 访谈提纲(选调生用)	(227)
14.5 访谈提纲(机关单位用)	(228)
参考文献	(229)

第1章 | 导论

1.1 研究的缘起及其价值

年轻干部的培养历来是对党和国家具有战略意义的重要工作,大力培养选拔年轻干部,“是保证党的事业后继有人和国家长治久安的根本大计,是加强领导班子和干部队伍建设的战略任务”,要从“加强年轻干部的源头建设”的高度,“着眼于培养大批基层骨干和党政领导后备力量,大力选聘高校毕业生到村(社区)任职,建立高校毕业生到村(社区)任职下得去、待得住、干得好、流得动的机制。进一步改进和完善选调生制度,做好选调生工作与公务员录用、选聘高校毕业生到村(社区)任职等工作的政策衔接。努力建立来自基层一线的年轻干部培养链”。^①党的十八大更强调:加大培养选拔优秀年轻干部力度,鼓励年轻干部到基层和艰苦地区锻炼成长。

实际上,自改革开放以来,在党中央的高度重视和各级党组织的努力下,培养选拔年轻干部工作取得了显著成绩,积累了丰富经验。但同时必须看到,与新形势新任务的要求相比,年轻干部队伍状况和年轻干部培养选拔工作还存在较大差距:一是优秀年轻干部的数量和素质还不能满足领导班子建设需要,特别是能够担任党政正职的优秀年轻干部数量偏少。二是部分年轻干部的品行和能力素质有缺陷,理想信念不够坚定,宗旨意识不强,

^① 中共中央组织部:《关于加强培养选拔年轻干部工作的意见》(中组发[2009]8号)。

2 选调生工作研究

欠缺应急处变和处理复杂矛盾的能力。三是年轻干部队伍结构亟须优化,相当一部分年轻干部缺乏基层和艰苦复杂环境的历练,工作经历单一。四是一些地方和部门对培养选拔年轻干部工作认识不到位,满足于已经取得的成绩,工作抓得不够紧。五是年轻干部的培养锻炼、选拔任用和管理监督机制还不够健全,有利于年轻干部健康成长的体制机制环境还没有完全形成。^①

而选调生工作——选调优秀大学毕业生到基层工作,是选拔造就年轻干部的重要途径,是培养党的后备领导干部的基础性工程,是建立基层一线年轻干部培养链的源头性、先导性环节,是保持基层干部队伍活力和动力的有力保障。如果从1965年开始算起,全国范围内的选调生工作至今近半个世纪,期间因“文革”而中断。改革开放以来的选调生工作始于1980年,作为计划经济时代的产物,其初衷是培养党政领导干部后备人选。因为当时受“文革”的影响,党的后备领导干部队伍出现严重断层。在这种特殊的历史背景下,选调生制度作为补充党的后备干部的应急之策登上历史舞台,以指令性分配计划的方式充实到县(市)。几十年的发展,在中央、各级党委组织部门以及基层、用人单位的共同努力下,选调生制度日趋完善,从选调生考录、培养教育、选拔使用和管理等环节构建了适合选调生工作开展、选调生群体发展的相关政策体系,选调生群体也日益壮大,为新时期开展党政工作输送了大量的年轻优秀人才,充实了党的领导干部队伍,推动了领导干部队伍建设;优化了干部队伍的年龄结构、学历结构,大量年轻、有知识的人才补充到领导干部队伍中去,成为改革开放的生力军;夯实了基层领导班子队伍,加强了基层管理人员的战斗力和领导力,现已“探索出了一条通过基层实践锻炼培养领导人才的有效途径”^②,成为“培养选拔优秀年轻干部工作的整体规划”的重要组成部分^③。

当然,年轻干部培养选拔工作存在的问题也集中体现到选调生工作中,而且它还具有自己的特殊性,在选调生的考录、培养教育、选拔使用和管理等环节都程度不同地有所表现,这直接影响到了选调生工作的成效,因此,在世情、国情、党情和干部队伍状况、大学生价值观等都发生深刻变化的背

^① 中共中央组织部:《关于加强培养选拔年轻干部工作的意见》(中组发[2009]8号)。

^② 中共中央组织部:《关于进一步做好选调应届优秀大学毕业生到基层培养锻炼工作的通知》(组通字[2000]3号)。

^③ 中共中央:《2009~2020年全国党政领导班子后备干部队伍建设规划》(中发[2009]5号)。

景下,将选调生工作放到年轻干部培养选拔或后备干部或后备人才建设的系统中考察,选调生工作有哪些做法和经验?还存在哪些问题?造成这些问题的原因是什么?应如何定位选调生?大学毕业生选择做选调生的动机和意图是什么?选调生、非选调生公务员如何评价选调生及选调生工作?选调生在参加工作的第一个十年,其成长有何规律,对其培养的重点应是什么?选调生工作应如何与公务员制度实现并轨?选调生工作应该进行哪些改进和完善?本研究即以实证为基础,对上述9个问题作出相应的解读和回答。

因此,本研究的价值在于:利于选调生工作的主管和培养单位,进一步明确选调生的培养方向,把握选调生的成才规律,科学地培养、选拔、使用和管理选调生,进而有利于探索年轻干部的基层成长之路及其培养选拔制度的完善和改进。

1.2 选调生与选调生工作的界定

选调生,是指组织部门有计划地从高等院校选调的品学兼优的本科及以上学历的大学毕业生的简称。原来仅限于应届毕业生,近年来,参加了基层服务项目、符合选调生条件的往届大学毕业生如大学生村官、“三支一扶”人员等也被纳入选调范围。选调生是直接进入基层工作,被作为党政领导干部后备人选或后备人才,以及县级以上党政机关高素质的工作人员和管理人员进行培养的,故而也叫“优大生”、“调干生”。

以公务员制度的建立为界,之前,选调生属于国家干部,之后为公务员。对基层来说,在选调生的管理期限内,选调生属于上级组织安排的干部。《关于进一步做好选调应届优秀大学毕业生到基层培养锻炼工作的通知》(组通字[2000]3号)规定:各级各部门根据领导班子及其后备干部队伍建设的总体规划,确定选调生的数量和机构;保证选调生的编制,选调生人数列入各地当年公务员招考录用计划;选调对象必须通过公务员录用考试。

按不同的分类方式,选调生有不同的种类。

(1)按照选调的主体不同,可分为省委组织部选拔的选调生、市委组织部选拔的选调生(如河南洛阳、广东梅州、江西赣州等)、县(市)委组织部选拔的选调生。

(2)按照所属系统不同,可分为党政选调生、法院选调生、检察院选调

4 选调生工作研究

生、共青团选调生(如山东)、企业选调生(如广西)、人民武装选调生(如湖南)等。

(3)按照选调的时代不同,可分为20世纪80年代选调生、20世纪90年代选调生、新世纪(21世纪)选调生。但20世纪80年代的选调生不是公开进行的,是组织部门会同高校确定的。

(4)按照大学生的学历不同,可分为专科选调生、本科选调生、硕士选调生、博士选调生等。

(5)按照选调的范围不同,可分为定向选调生和非定向选调生。前者是仅面向某大学或某专业等选拔的。

(6)按照选调的对象不同,可分为应届(生)选调生、往届(生)选调生。

本研究所指的选调生主要是指由省委组织部选拔的选调生;所指的选调生工作则是指由中央到地方各级党委组织部门、选调生所在单位,以及编制、人力资源与社会保障、纪委监察、教育等党政机关和高校等其他相关部门,围绕选调生所进行的一系列考录、分配、培养、管理、选拔、使用等活动,及其所依据的价值理念、制度政策和所采用的技术方法的总和。毫无疑问,选调生工作的主体是从中央到地方的各级党委组织部门。

1.3 文献综述

1.3.1 相关规定

自1960年代以来,中央及地方各级组织部门陆续出台了一系列有关选调生工作的文件及配套政策,其中中央文件主要规定了选调生工作的指导方针、发展方向,从宏观上对选调生工作给予指导,地方各级组织部门则根据中央文件精神,针对当地实际出台相应的文件规定,相对集中于具体操作层面。

1.3.1.1 中共中央、国务院及中共中央组织部有关文件等

1965年6月14日,中共中央转发高等教育部党委根据刘少奇同志的建议写的《关于分配一批高等文科毕业生到县以下基层单位工作的请示报告》。中央认为:分配一批大学毕业生到农村,是实现知识分子同工农群众