

中国故事丛书
Understanding Modern China Series
(Editor-in-Chief: Feng Jun)

冯俊◎主编

2016年主题出版重点出版物

中国干部选拔任用

The Selection and Appointment of Officials in China
By Chen Zhong, Zhao Shiming, et al

陈忠 赵世明 等◎编著

 人民出版社

中国故事丛书

Understanding Modern China Series

(Editor-in-Chief: Feng Jun)

冯俊◎主编

中国干部选拔任用

The Selection and Appointment of Officials in China
By Chen Zhong, Zhao Shiming, et al

陈忠 赵世明 等◎编著



人民出版社

责任编辑:洪 琼

版式设计:顾杰珍

图书在版编目(CIP)数据

中国干部选拔任用/陈忠等 编著. —北京:人民出版社,2017.2

(中国故事丛书/冯俊主编)

ISBN 978-7-01-017391-7

I. ①中… II. ①陈… 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(2017)第 030467 号

中国干部选拔任用

ZHONGGUO GANBU XUANBA RENYONG

陈 忠 赵世明 等 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21

字数:340 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-017391-7 定价:58.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



《中国故事丛书》编委会

主 任：郭业洲 冯 俊

副 主 任：周仲飞 安月军

成 员：（按姓氏笔画排序）

王金定 王国平 冯 俊 刘靖北 刘根法
安月军 何立胜 李 漫 李艳辉 陈 忠
郑金洲 周仲飞 周振华 杨洁勉 赵世明
姜海山 郭业洲

丛书主编：冯 俊

The Editorial Committee of the Understanding Modern China Series

Directors: Guo Yezhou Feng Jun

Vice Directors: Zhou Zhongfei An Yuejun

Members: (Listed alphabetically)

An Yuejun Chen Zhong Feng Jun Guo Yezhou He Lisheng Jiang Haishan
Li Man Li Yanhui Liu Genfa Liu Jingbei Wang Guoping Wang Jinding
Yang Jiemian Zhao Shiming Zheng Jinzhou Zhou Zhenhua Zhou Zhongfei

Editor-in-Chief: Feng Jun



总 序

中国国家的制度安排是怎样的？中国共产党为什么能够长期执政并带领全中国人民不断从胜利走向胜利？中国共产党执政的“秘诀”有哪些？中国的发展道路是什么？中国现阶段有哪些重大战略？中国下一步发展向何处去？中国经济为什么能够快速发展？诸如此类的问题，都是国际社会尤其是外国政党政要来华访问时思考和询问的问题。为了回答这些问题，让读者了解一个真实的中国和中国共产党，我们组织编写了《“中国故事”丛书》（以下简称《丛书》），作为介绍中国共产党，介绍中国发展道路、发展理论和发展经验的基本材料。

《丛书》以党的十八大以来习近平总书记提出的治国理政新理念新思想新战略为指导，着力体现“中国梦”的发展愿景和“两个一百年”的奋斗目标，着力体现协调推进“五位一体”的总体布局和统筹推进“四个全面”的战略布局，着力体现把握、适应和引领中国经济发展的新常态和贯彻落实“五大发展理念”，着力体现“一带一路”、京津冀协调发展、长江经济带等三大经济发展战略，在占有大

量鲜活案例和经验的基础上,讲好中国故事,传播中国声音,分析中国问题,提供中国方案。

在编写过程中,《丛书》还努力注意把握好以下四个方面:一是在全面介绍中国改革开放以来取得的成就经验的基础上,注重阐释党的十八大以来全面深化改革的新举措、经济发展的新思路、对外工作的新理念等;二是在展示中国经济社会发展成果的同时,着重分析取得这些成果的原因、背后的运行逻辑、演进的过程;三是坚持问题导向、需求导向,不求大而全,不求系统完整,从国外受众需求出发,有针对性地释疑解惑;四是既讲中国“从何处来”,更讲中国“向何处去”,一方面引导读者了解认识中国历史发展进程,另一方面注重讲清楚中国如何把握过去、现在和未来的有机统一,继承与创新的有机结合,规划设计未来发展走向。

《丛书》在中共中央对外联络部的指导下,由中国浦东干部学院组织编写。

中共中央对外联络部(简称中联部)是中国共产党负责对外工作的职能部门。目前,中国共产党同世界上 160 多个国家和地区的 600 多个政党和政治组织有着不同形式的联系和交往,其中既有左翼政党,也有右翼政党;既有执政党,也有在野党。中国共产党的对外工作是党的事业的一条重要战线,也是国家总体外交的重要组成部分,其工作目标是通过对政党交往促进国家与国家、人民与人民之间的了解与沟通。

中国浦东干部学院(CELAP)是中国国家级干部学院,作为中国开展国际合作培训交流的窗口,自 2005 年 3 月创立以来,坚持国际性、时代性、开放性的办学特色,大力开展国际合作培训,培训对象包括外国政党政要、企业高管、高级专家等各类国际领导人才。截至 2015 年年底,已经培训了来自 130 个国家和地区的学员 6000 余名,获得了培训国家和地区以及参训学员的广泛认可和普遍好评。

基于国外学员学习的需要,中国浦东干部学院于 2012 年年初启

动《丛书》编写工作,历经4年的打磨精炼,数易其稿,于2015年年底定稿。《丛书》首批推出10册,分别是《中国治理新方略》、《中国共产党党的建设》、《中国经济改革与开发区建设》、《中国政府架构与基本公共服务》、《中国城镇化》、《中国农业与农村发展》、《中国外交与和平发展》、《中国干部选拔任用》、《中国干部教育》、《中国改革开放的“排头兵”——上海》。丛书的作者主要来自中国浦东干部学院,此外还有上海市政府发展研究中心、上海国际问题研究院、杭州城市学研究中心的领导和专家。

《丛书》以中英文对照方式出版,英文翻译主要由上海外国语大学的资深教授主持,深致谢忱!人民出版社对《丛书》的出版予以大力支持,在编写和翻译过程中提出了诸多建设性意见,一并表示感谢!

编写供国外学员学习培训的系列化教材,在国内尚属首次。作为一种新的探索和尝试,难免有所疏漏、错谬,敬请指正。

《中国故事丛书》编写委员会

2016年9月



目 录

导 言	/ 1
一、中国干部选拔任用的过去和现在	/ 5
(一)中国古代“选贤任能”的吏治传统	/ 5
(二)中国干部选拔任用的发展与改革	/ 7
(三)中国干部选拔任用的特点与经验	/ 13
二、干部选拔任用的基本制度与主要方式	/ 19
(一)干部的选拔标准	/ 19
(二)干部的任职条件与资格	/ 21
(三)干部选拔任用的基本制度	/ 23
(四)干部选拔任用的主要方式	/ 30
三、干部选拔任用的工作原则	/ 35
(一)党管干部	/ 35
(二)五湖四海、任人唯贤	/ 37
(三)德才兼备、以德为先	/ 40

(四)注重实绩、群众公认 / 41

(五)民主、公开、竞争、择优 / 43

(六)民主集中制 / 44

(七)依法办事 / 45

四、干部选拔任用的必经程序..... / 51

(一)动议 / 51

(二)民主推荐 / 54

(三)考察 / 56

(四)讨论决定 / 61

(五)任职 / 65

五、干部选拔任用的从严管理..... / 69

(一)任前的从严把关 / 69

(二)任命的从严监督 / 76

(三)任后的从严管理 / 79

六、干部选拔任用中的考试与测评 / 87

(一)初任公务员的考试录用 / 88

(二)在职公务员的公开遴选 / 100

(三)领导干部的竞争上岗与公开选拔 / 103

七、干部选拔任用中的考核与评价 / 111

(一)干部德的专项考评 / 111

(二)干部的年度考核 / 117

(三)干部的综合考核评价 / 121

(四)干部的平时考核 / 127

八、干部选拔任用中的纪律与监督 / 131

(一)纪律 / 131

(二)监督 / 135

(三)责任追究 / 146



导 言

干部一词在中国有着特定的含义。广义地讲,干部是指所有的国家公务员,包括了为执政党、政府、人民代表大会、政治协商会议以及部门公共团体等服务的全部工作人员。狭义地讲,干部是指担任一定职务或职级的政党或政府官员,比如,领导干部一般是指处级以上党和政府的工作人员。

干部的选拔任用对于推动中国的改革开放和经济社会发展发挥了重要的基础作用。干部队伍是中国社会中的一支精英力量,不仅是因为这支力量包含了大量有理想、有智慧的高端人才,更是因为干部队伍承担了中国革命和建设中最关键和重要工作,是整个中国社会的中流砥柱。自从中国共产党于1921年成立以来,干部的选拔任用一直是中共各项事业的中心工作。毛泽东主席曾经说过,“正确的路线确定之后,干部就是决定的因素”^①。干部的选

① 选自《毛泽东选集》第二卷中的《中国共产党在民族战争中的地位》。

拔任用为推动中国革命胜利、国家建设和改革开放提供了坚实的组织 and 人才保证。

中国的干部选拔任用是一项具有很强政策性和科学性的实践活动。中国隋唐时期的科举制是举世公认的最早的干部选拔制度,英国以及西方其他国家的文官制度也深受其影响。新中国成立以后,干部的选拔任用经历了很多发展和变化,逐渐从单一的委任制转变为选任制、委任制、考任制、聘任制等多种选拔方式共存的更为科学、有效的政治制度。为此制定了一系列干部选拔任用的相关制度和规定,为确保选好干部提供了较为完善的政策依据;同时,在干部选拔方法、技术与程序上,更加体现民主、公开、竞争、择优,吸收和应用人事选拔与人才测评技术,使得干部选拔任用的科学化水平有了显著提高。

第一,中国的干部选拔任用重视干部的德才与实绩。在中国,从一名初任公务员成长为更高级的党或政府机关的领导干部,不但需要多年的历练和实践,更需要具有坚定的理想信念,高尚的道德品德,卓越的领导力和专业能力。这些对资历、品德和能力的要求体现了现代人事选拔理论中对岗位胜任力的要求。对于党政干部而言,基于胜任力的选拔要比基于单一票选的选拔更有效性。中国干部选拔的相关制度和规定对干部的任职资历、德才素质和领导能力都做出了明确的要求,这就使得所选拔的干部可以比较快和比较好地适应新的工作岗位,并且在各自的岗位上能够取得相应的领导绩效。实际上,在发达国家政府机构的人事选拔中,基于胜任力的选拔是惯常做法。中国干部选拔任用的理念和实践是比较先进和务实的。基于德才和实绩选拔任用干部,确保了所选拔的大多数干部是胜任的,提高了选拔任用的效率和质量。

第二,中国的干部选拔任用充分体现了民主精神与民主程序。在中国,普通党员干部对于干部选拔具有充分的知情权、参与权、监督权。通过透明的制度建设和工作实践,普通的社会成员对于干部的选拔任用也不陌生。在党和政府的机构内部,一个干部的晋升需要经历许多民主程序。比如,几乎所有领导干部的选拔都需要经历民主推荐的过

程,就是必须有一定数量或比例的人员认可你具备担任领导干部的资历、品德和能力,否则就不能进入后续选拔程序;在初步确定拟任职人选后,负责干部选拔的组织人事部门要广泛听取相关部门和同事的意见,发现其可能存在不足和问题,并针对特定人选开展民主测评,这一过程在干部选拔程序中被称为“考察”;再比如,在正式任命干部之前,必须要在一定范围内进行公示,如对某个将要晋升的干部持有异议或认为其存在不能胜任或违纪方面的问题,普通党员或干部都可以通过特定渠道向干部选拔部门或上级党委、纪委进行反映或举报。干部选拔任用中的民主程序确保了所选拔的干部是得到大多数群众公认的。

第三,中国的干部选拔坚持党管干部和分类管理的原则,这是基于中国国情和政情的一种制度安排。所谓党管干部,是指由中国共产党对国家各级各类干部进行有效的管理和监督。中国共产党是中国的执政党,用人权是最重要的执政权。坚持党管干部,可以更加有效地选拔对党的宗旨具有高度忠诚度和认同感的干部,选拔具有更高道德水平和行为规范的干部,选拔能够对国家和社会做出卓越贡献的干部。同时,党管干部还可以更加高效地对干部的培养、教育和监督做出统筹安排,提高干部管理的效能。中国改革开放取得巨大成就,与中国坚持党管干部密不可分。在坚持党对干部选拔任用统一领导的同时,中国的干部选拔任用也十分遵从人事管理的相关规律。在直接管理党和国家各级各类重要干部的同时,按照党政分开、政企分开以及管人与管事既紧密结合又合理制约的原则,根据不同行业领导人才成长的不同规律,对各级各类人才实行分级分类管理的体制。中国共产党通过选拔任用制度为国家在党内选拔大批优秀领导人才的同时,选拔了一大批党外的优秀人才充实到国家机关的领导干部队伍,促进了国家的经济发展、政治稳定和社会进步。因此,中国的干部选拔任用的制度、理念和实践也是中国理念、中国制度、中国道路、中国经验的重要组成部分。

第四,中国的干部选拔任用实行严格的管理和监督程序。各级党的组织负责干部选拔任用的统一管理,同时也强调党组织在干部选拔任用中的把关作用。中国共产党建立了在世界上各政党中最为严格的

干部选拔管理与监督程序。比如,凡是提拔党和政府机构的领导干部(通常指县或处一级及以上级别的干部),必须查询其个人档案,必须核查其个人有关事项报告(类似西方国家的财产申报)的真实性,必须听取纪律监察部门对其是否存在违反党的纪律情况的意见,还必须查证反映其存在的违反党的纪律情况的任何举报。如果不能完成并核实这些问题,选拔任用的程序就将延后或中止。此外,干部自被任命之日起,还要通过为期一年的试用期。试用期满后还要进行严格的考察与考核。党的组织部门还制定了加强干部选拔任用纪实工作的若干意见,规定凡是出现“带病提拔”问题的,都要对选拔任用过程进行倒查。一旦发现问题和瑕疵,干部选拔任用的机构和个人都将受到严肃查处和追责。这些严格的党内监督环节与措施,既是对干部选拔任用工作与程序的有效监管,也是对党的各级党组织和被选拔干部的有力监管,对于保证干部选拔任用的质量和公正发挥了重要作用。

本书概要性地介绍了中国干部选拔任用的发展历程,干部选拔任用的基本标准、指导原则和必经程序,干部选拔任用从严管理的相关措施,干部选拔任用中考试与测评技术的应用,干部考核与评价对干部选拔任用的作用,以及干部选拔任用工作中的监督、纪律和追责等。通过本书的阅读,可以对中国的干部选拔任用形成一个相对全面而系统的认识。

本书主要由陈忠、赵世明负责编写,任真、翁艳娟、杨昌勇等也参加了编写。

（一）中国古代“选贤任能”的吏治传统

中国古代统治者都高度重视吏治，形成了从官吏的选拔、任免、考核到监督等一系列比较系统完备的制度体系。^①

在吏治思想上，提出“吏者，民之本纲者也”^②，吏正则国治。要求官吏把治国平天下作为自己的天职，把报国报民作为人生的最高价值。

在选任标准上，高度重视官吏的德行操守，注重德才兼备。例如，孔子指出，“如有周公之才之美，使骄且吝，其余不足观也已”^③。在对

① 中共中央组织部党建研究所课题组：《中国特色干部选拔任用制度改革拓展研究》，党建读物出版社 2011 年版，第 7—8 页。

② 出自《韩非子·外储说右下》，意思是说，把官吏比喻为治民的本纲，圣明的君主不是直接管理民众，而是通过管理好官吏去治理国家。

③ 出自《论语·泰伯》，意思是说，即使具备周公那样的卓异之才，假若德行不好，骄傲吝啬，也不能考虑任用。

德才关系的认识上,司马光认为,“才者,德之资也;德者,才之帅也”^①。历朝历代的选拔标准尽管不尽相同,或以血统,或以军功,或以贤政,或以德行,或以才干,但总的趋势是德才兼备,以德为先。

在选任方式上,形成了考试制、委任制、铨叙制等的形式。例如,韩非子主张要“循名责实”^②,“论之于任,试之于事,课之于功”^③,“程能而授事”。战国时提出了对官吏实行试用制度。科举制度是“选贤任能”最典型的制度体现,它打破贫富贵贱的限制,实行公平竞争,择优录用。

在对官吏的考核上,形成了严格的考核制度,以巡视、上计、面询、计年、廉访等形式对官吏进行定期考核。既有清正、治行、勤谨、廉能等共性的要求和标准,也有依据官吏的不同职务和职事确定的具体要求。优者升官受赏,劣者降职问罪。

在官吏管理上,建立了比较规范和严格的官员任职回避制度和选任责任制度。地方官避本籍,中央高官近亲避京畿,高官子弟避监谏官,亲属避同署联事。在选任责任方面,如果被举荐的人为官失职,举荐人轻则祸及家人,重则株连九族。

在对官吏的监督上,注重权力制衡,监察机构相对独立,且自上而下垂直领导,监察官员位高权重,形成了较为严密的监察、弹劾制度。

专栏 1-1 科举制

科举制度是中国封建王朝通过考试选拔官吏的一种制度。由于采用分科取士的办法,所以叫做科举。它从隋朝大业元年(605年)开始实行,到唐朝逐步完善,经宋朝、元朝、明朝而定型,到清朝光绪三十一年(1905年)废除,经历了1300多年。

① 出自《资治通鉴》第一卷周纪一,意思是说,才是德的辅助,德是才的统帅。

② 出自《韩非子·定法》,意思是说,根据官吏名位的大小,考核其居官任职的实效,是否名副其实。

③ 出自《韩非子·难三》,意思是说,在任职中鉴别官吏,在办事中试验官吏,在功效上考核官吏。

科举考试制度的创造性集中体现在几个方面:第一,科举制度表明了中国封建时代以知识选拔官员标准的确定。科举制排除了察举制度中长官意志起决定作用的成分,保留了其中重知识的标准,通行千年之久,体现了长久的生命力。第二,科举制体现了选拔官吏过程中的公正、平等原则。在统一的知识标准下,为庶民子弟的做官提供了可能。“朝为田舍郎,暮登天子堂。”^①据对近世 900 名进士(科举制度中通过最后一级考试者,称为进士,意为可以进授爵位之人)的研究,明清时代的一半进士来自农村。各王朝建立了一套完备的考试方法和惩戒舞弊的规定,如对主考官实行“锁院”制度,与外界隔绝;为防止特权入侵,建立考官回避制度;大臣子弟应试,最后录取要由皇帝裁决;等等。对封建官僚特权的严格约束,体现了公正的原则;第三,科举制包括学校育才、科举选才、铨叙用才三个完整环节,在人才的培养和储备、官员的选拔和任用方面形成了一套完整的体系,体现了平等竞争、择优录用的原则,在官吏选拔任用制度的理论和实践上积累了丰富的经验教训。现代社会选拔公务员的制度也是从科举制间接演变而来。

(二) 中国干部选拔任用的发展与改革

“干部选拔任用”是一个选什么干部、怎么选干部、选上之后怎么用的问题。新中国成立至今,选人用人制度的探索实践一直没有停止过。

1. 1953 年以前的干部管理与选拔任用

1953 年以前,中国的干部选拔任用由中央及地方各级党委的组织部统一综合管理。新中国成立之前,为适应战争的形势和需要,所有的干部选拔任用都由党组织统一管理。新中国成立之初,基本延续了这

^① 出自高明的《琵琶记》,意思是指,早上你还是一个乡野村夫,因为读书,到晚上就能进入朝廷入将拜相。说明读书科举是下层社会和上层社会的桥梁,读书能让人平步青云。