

中国公开

选拔

领导干部考试制度研究

 華中師範大學出版社

湖北省社会科学基金项目资助课题

湖北省教育厅人文社会科学研究项目资助课题

中国公开选拔领导干部 考试制度研究

华中师范大学出版社

2010年·武汉

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

中国公开选拔领导干部考试制度研究/汪继红著. —武汉:华中师范大学出版社, 2010. 10

ISBN 978-7-5622-4552-0

I. 中… II. 汪… III. 国家行政机关—领导干部—招聘考试制度—研究—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 184343 号

中国公开选拔领导干部考试制度研究

© 汪继红 著

责任编辑:曾太贵

责任校对:方汉交

封面设计:新视点

编辑室:文字编辑室

电话:027-67863220

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市珞喻路 152 号

电话:027-67863040(发行部) 027-67861321(邮购)

传真:027-67863291

网址:<http://www.ccnapress.com>

电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn

印刷:武汉湖印印务有限责任公司

督印:章光琼

字数:203 千字

开本:880mm×1230mm 1/32

印张:7.5

版次:2010 年 10 月第 1 版

印次:2010 年 10 月第 1 次印刷

印数:1—2000

定价:19.00 元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请打举报电话 027-67861321

序 言

古人云：“为政之道，首在得人。”毛泽东曾指出：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”邓小平也说过：“中国的事情能不能办好，社会主义和改革开放能不能坚持，经济能不能快一点发展起来，国家能不能长治久安，从一定意义上说，关键在人。”这些我们中国人所熟知的名言，讲的都是一个道理，即在当前的政治制度条件下，是否由既“贤”且“能”的人们实际执掌国家权力，从事国家管理，对于国家治理的好坏和国家的兴衰至关重要。新中国成立以来，执政的共产党矢志不渝地追求民族昌盛、国家富强、人民幸福的目标，为此一直高度重视各级党政领导干部的培养和选拔工作，不断探索建立一套新型的干部制度，以求“得人”；改革开放以来，涉及干部制度改革的举措屡屡推出，实践中在原有基本制度框架内又创造了不少新鲜经验。而通过考试和考核公开选拔大部分党政领导干部的制度安排，因坚持了“公开、平等、竞争、择优”的原则，实施以来使党的干部工作在民主化、科学化和法制化方面迈出了新步伐，其积极影响不断扩大。近年来，公开考选制度在中央国家机关、各省区市及基层领导机关的广泛推行，对于拓宽选人用人视野，促进优秀人才脱颖而出，防止和克服选人用人上的不正之风，合理配置领导人才资源等，都起到了积极的作用。当然，我们也应该清醒地看到，这一制度尚处在创建阶段，生长的时间并不长，它的许多方面和环节还存在着不尽如人意的地方。正因为如此，就更需要我们像对待一切新生事物那样，去持续地关注它，研究它，支持它；而站在科学立场上的研究，本身就是最有力的支持。

我一直认为，要研究中国在改革开放三十多年间生成的任何一种制

度形式,使研究具有说服力即具有科学性和深刻性,就研究者而言,必须具有良好的中国历史文化素养,同时具有宽广的世界历史视野;必须具有对实际情况全面深入的了解,同时具有对研究对象从多学科角度、运用多种理论方法进行深刻分析的学术能力。否则,就会因缺乏历史感和时代感、因观念陈旧和方法简单而难以作出像样儿的成果来。

汪继红博士的《中国公开选拔领导干部考试制度研究》一书,是她在对研究对象关注多年并实际参与一些考试活动,再经由学科专业训练之后撰写出的学术专著。该书具有以下特点:

第一,具有较强的历史感和时代感。作者在书中既清晰地回顾了公选考试制度的建设历程,又客观地分析了这一制度得以创建的制度环境和社会历史条件,此外,还考察了中国古代科举制对于中国现时公选考试制度的文化影响。作者的用意,显然是力图科学解释公选考试制度的生成机理、演变成因和运行模式。

第二,体现了多学科的理论思维和方法运用。作者对公选考试制度的合法性和科学性的揭示,综合运用了制度主义、行为科学和数理统计等属于社会科学和自然科学的概念和工具,因而有助于我们更全面更深入地认识公选考试制度。

第三,具有较强的可读性和应用价值。这不仅在于该书语言朴实,通俗易懂,而且在于描述了公选考试制度的具体形式和环节。相信这种写法对那些有兴趣了解公选考试制度或直接参与公选考试的人,比如主考人员和被考人员等,都会有较强的吸引力并给予一定的助益。

总之,在对我国正大力推行的领导干部公选考试制度深入研究的学术成果并不多见的情况下,面前的《中国公开选拔领导干部考试制度研究》一书,极为难得,它无论对于推进我国干部制度的理论研究,还是对于完善干部选拔考试工作实务,都具有显著的意义。是为序。

程又中

于华中师范大学国际文化园区2号楼

2010年6月

目 录

序 言	(1)
第一章 导 论	(1)
一、选题缘由与研究意义	(1)
二、前期相关研究成果检视	(6)
三、研究思路与研究方法	(17)
四、论文框架及主体内容	(19)
五、论文创新及不足之处	(22)
第二章 公选考试制度的基本理论	(24)
一、公选考试制度概念内涵	(24)
(一)公选考试制度范畴归类	(26)
(二)公选考试制度层次定位	(32)
(三)相关选官考试制度简要辨析	(36)
二、公选考试制度结构体系	(49)
(一)规则要素	(51)
(二)载体要素	(53)
(三)理念要素	(54)
(四)对象要素	(56)
三、公选考试制度本质属性	(58)

(一) 国家政治制度属性·····	(59)
(二) 干部人事制度属性·····	(63)
(三) 人才测评制度属性·····	(67)
第三章 公选考试制度的实践性·····	(70)
一、公选考试制度的制度环境·····	(70)
二、公选考试制度创建历程·····	(74)
(一) 试验探索阶段(1985—1987)·····	(75)
(二) 发展改进阶段(1988—1991)·····	(79)
(三) 经验推广阶段(1992—1998)·····	(80)
(四) 制度推行阶段(1999—现今)·····	(82)
三、公选考试制度演进规律·····	(84)
(一) 公选考试制度生成机理·····	(90)
(二) 公选考试制度演变成因·····	(95)
(三) 公选考试制度变迁模式·····	(99)
四、加大公选考试制度推行力度·····	(103)
第四章 公选考试制度的合法性·····	(106)
一、公选考试制度合法性内涵·····	(107)
(一) 合法性内涵及其演变·····	(107)
(二) 公选考试制度的合法性·····	(110)
二、公选考试制度合法性基础·····	(112)
(一) 党管干部原则·····	(113)
(二) 政治精英假说·····	(119)
(三) 考试制度偏好·····	(128)
三、加强公选考试制度法制化建设·····	(141)
第五章 公选考试制度的科学性·····	(148)
一、公选考试制度科学性内涵·····	(149)
(一) 制度的科学性·····	(149)

(二)公选考试制度的科学性	(150)
二、公选考试制度科学性的理论依据	(152)
(一)个别差异理论	(153)
(二)刺激反应理论	(157)
(三)人职匹配理论	(162)
三、公选考试制度科学性的具体表征	(170)
(一)公选考试设计	(170)
(二)公选考试实施	(177)
(三)公选考试评价	(182)
(四)公选考试方法	(185)
四、加快公选考试制度科学化进程	(188)
结 语	(191)
参考文献	(193)
附 表	(216)
附 图	(228)
后 记	(230)

第一章 导论

直至今日，人类一直靠轴心期所产生、思考和创造的一切而生存，每一次新的飞跃都回顾这一时期，并被它重燃火焰，自那以后，情况就是这样。轴心期潜力的苏醒和对轴心期潜力的回归，或曰复兴，总是提供了精神动力。

——雅斯贝尔斯

一、选题缘由与研究意义

选拔任用官员是人类文明社会的普遍现象，也是维护国家政权统治的必由之路。中国 20 世纪 80 年代初期创建的公选考试制度，既是人类选官考试制度的历史继承，更是我国干部人事制度改革的一大创举。作为一种考试现象、政治现象和文化现象，公选考试制度所具有的“中国意义”和“中国经验”，已然使其

成为社会普遍关注的焦点、理论界多维研究的热点以及实践探索过程中的难点。本文选取公选考试制度为题进行研究，源于公选考试制度快速推行与公选考试制度理论研究严重滞后这一显著矛盾。换句话说，公选考试制度理论研究已经成为制约公选考试制度持续发展的瓶颈。开展公选考试制度研究，是现代法治国家治理的需要，是干部人事制度改革的需要，也是公选考试制度自身建设的需要。公选考试制度研究具有重大的理论意义和实践意义。

现代法治国家治理依赖两大支点：一是国家治理健全制度架构的建立与运行；二是合理人才吸纳机制的设计与运作，且法治型社会的首要任务就是要对政府行政程序和行政行为做出法律意义上的规范。公选考试制度既是国家治理运行所必须依靠的有效制度架构之一，同时也是在这一制度支撑前提下，将国家治理所需人才吸纳到国家治理制度框架中来的选拔机制。尽管推行公选考试制度，是在既存的政治权力体系内、在原有的干部人事制度中，吸纳、完善新型干部选拔任用制度、选拔任用符合时代要求的各级领导干部，但由于公选考试制度的本质其实就是一种选官考试制度、一种政治权力分配制度，故而公选考试制度同时具备了国家治理两大支点的性能，一跃成为现代法治国家治理的有效机制和治本决策。公选考试制度特殊的地位与作用，要求我们必须从国家治理着眼、从制度安排入手，深入开展公选考试制度的理论研究。

自20世纪80年代初期以来，一种以“一推双考”、“双推双考”、“公推公考”等多种名称及形式的选拔任用领导干

部活动，在全国各地不同层面相继展开。伴随着公开选拔考试活动的逐步普及与深入，一种以考试与考核相结合的方法面向社会公开选拔领导干部为主要特征的领导干部选拔任用制度，也经由试验探索、发展改进、经验推广走向了制度推行，且“正在逐步成为一种全国性的、主体性的干部选拔任用制度”^①。据不完全统计，公选考试制度推行 20 多年来，在不同层次上选拔党政领导干部达数万人，占这一时期提拔干部的 30% 以上，占全部干部总数的 1%。众所周知，“当今各国特别是大国之间的关系，集中表现为包括经济实力、科技实力、国防实力、民族凝聚力在内的综合国力的较量与竞争”^②。这种竞争，从根本上说就是一种人才上的全面竞争。领导干部作为一种核心人力资源，在中国现实生活中具有压倒性的突出地位和重要作用。领导干部的能力素质及其领导绩效，已经成为提升政府执政能力、增强政府竞争实力的战略性要素。公选考试制度就是领导干部的入口制度，把好了领导干部的入口关，就抓住了问题的核心与关键。换句话说，公选考试制度不仅是我国干部人事制度的有机组成部分，而且是我国干部人事制度改革的“急先锋”与“重头戏”。改革和完善我国干部人事制度，必须建立在对公选考试制度进行改革和完善的基础上，建立在对公选考试制度开展理论研究的基础上。

① 吴瀚飞：《中国公开选拔领导干部制度研究》，中国社会科学出版社，2002 年，第 1 页。

② 江泽民：《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，中央文献出版社，2002 年，第 28 页。

不可否认，公选考试制度创建推行以来，创新了领导干部选拔任用良性竞争机制，优化了领导干部能力素质及整体结构，深化了干部人事制度改革，保证了公选考试活动健康发展，巩固了执政党的政治领导地位，促进了社会主义民主建设以及和谐社会构建，形成了群贤毕至、欣欣向荣的繁荣局面。作为一种新生事物和制度创新，公选考试制度在发挥巨大成效的同时也暴露出一些问题。对于这些问题的正确认识与妥善解决，归根结底还依赖于公选考试制度自身的改革与完善，进而依赖于公选考试制度的理论研究。前期关于公选考试制度的关注、探索与研究，不过是公选考试活动开展及制度推行初始阶段所遇到和应解决的问题。随着公选考试制度及其研究的不断深化与深入，人们已不再满足于对公选考试活动重复行为的平推和扩展，不再停留于对公选考试制度宏大价值的定性描述和一致肯定。因为，任何受制于公选考试制度的个体、组织乃至政党和政府，如若希冀从简单遵从公选考试制度到能够科学利用这一制度，都不免会继续探寻并进而追问：何谓公选考试制度？公选考试制度为何在中国转型这一特定历史时期衍生并上升为具有中国特色的制度安排？公选考试制度的合法性基础何在？怎样评定公选考试制度的科学性？在制度分析、制度设计和制度变迁的背后，隐含着制度本身想要实现的目标又是什么？正如青木昌彦在《比较制度分析》一书中提出的观点：“除非我们对于制度是何物以及它们如何形成有一种共识，否则，认识到制度重要并不能说明什么。”

公选考试制度研究是理论性与实践性、历史性与现实性、政治性与技术性相结合的重大课题。公选考试制度研究，属

于国家考选制度研究中的理论前沿问题，它着眼于现代法治国家治理，定位于国家政治制度安排，从理论上回答公选考试制度的根基性问题。具体而言，就是界定公选考试制度的概念内涵，廓清公选考试制度的结构体系，揭示公选考试制度的本质属性；解释公选考试制度的生成机理、演变成因和变迁模式；论证公选考试制度的合法性基础；分析公选考试制度科学性的理论依据。即从理论上建构一套公选考试制度理论体系与分析框架，并赋予它在应对和解决公选考试制度推行过程中诸多问题的理论解释力。公选考试制度研究的理论意义必然带来强烈的实践价值。公选考试制度研究既可以为现行干部人事制度的改革与创新提供理论支持，也可以为领导干部能力素质建设及领导干部培养、选拔、管理提供实证依据，尤其可以引导制约于公选考试制度的不同主体正确理解和科学把握公选考试制度的实质，充分发挥他们在理性选择制度、弥补制度缺口、防范制度失效、加强制度投资并推动制度变迁等方面的积极作用。

更何况“人、制度、文化是描述和解释人类行为和存在状况的三个元素性概念”^①。制度是现代社会生活规范化、协同化、高效化的“必需品”。“社会生活越有组织性，社会生活的各个领域对自己领域特定的生活制度的依赖就越大，于是，在某一特定领域或行业的竞争就越表现为制度创新的竞争。”^②

① 杨雪冬：《社会资本：对一种新解释范式的探索》，载《马克思主义与现实》，1999年第3期。

② 陈朝宗：《制度学原理论纲》，载《福建行政学院福建经济管理干部学院学报》，2001年第4期。

公选考试制度是具有“中国经验”的政治设计和制度安排，公选考试制度研究唯有从制度安排的层面才能深刻认识和科学把握公选考试制度的本质与规律。公选考试制度改革及研究，必须提倡“制度挂帅”。本书以公选考试制度为研究对象和分析范式，旨在培育全社会的制度意识，提升制度建设能力，营造社会制度文明。

二、前期相关研究成果检视

古今中外关于官员选拔任用问题的文献资料可谓汗牛充栋，与公选考试制度相关的研究资料也不胜枚举。鉴于本书是以公选考试制度本体为研究对象从而构建公选考试制度理论体系，故而本书对前期相关研究成果的述评，将以它们对公选考试制度理论体系构建的贡献为划分标准，即以公选考试制度本体为中轴，从公选考试制度实践性、合法性与科学性维度进行选择性的检视。因为，实践性、合法性与科学性三个维度的探索，既可以看做是公选考试制度以制度本体为中轴在不同层面的展开，也可以看做是公选考试制度本体研究的三种不同视角与分析方法。对于公选考试制度而言，实践性维度的中观运作是制度安排的实践历程，合法性维度的宏观构想是制度安排的价值预期，而科学性维度的微观考订则是制度安排的技术支撑，三者互为支架，不可或缺。

第一，公选考试制度本体研究。国内外相关研究中几乎没有直接关于公选考试制度本体研究的成果。但关于制度、公选制度、干部人事制度、自学考试制度等问题的研究成果，对于公选考试制度研究具有十分重要的基础性借鉴意义。譬

如，吴瀚飞博士的《中国公开选拔领导干部制度研究》，被称为“研究中国公开选拔领导干部制度的开创性力作”。该文在前人研究的基础上，进一步研究了公开选拔领导干部制度的创新规律，构建制度的结构体系并分析其功能，研究制度的技术支持条件并指出其创新途径，提出了一系列很有理论价值的新观点。兰喜阳博士的《党政领导干部选拔任用制度改革与完善研究》，则从中国党政领导干部选拔任用制度的全程进行考察研究。文章以马克思主义历史唯物主义和唯物辩证法及“三个代表”重要思想为指导，以党政领导干部选用制度的理论、历史、现实、技术和趋势为基本内容，以我国党政领导干部选用工作实践与整个人类社会官员选用历史形态、现实形态和技术形态演进为依据，围绕“如何建立完善的党政领导干部选用制度”这个主题，展开对我国党政领导干部选用制度的研究。认为党政领导干部选拔任用制度改革已经成为我国干部制度改革的重点，是政治体制改革的核心内容之一，也是我国整个社会改革攻坚阶段的关键环节。吉林省委组织部课题组研究成果认为，建立和完善公开选拔制度是一项复杂的系统工程，也是干部制度改革创新工程，当前最首要的任务，就是构建科学合理、系统规范的公开选拔制度的基本框架，全面形成和启动统一高效的工作运行机制。公开选拔党政领导干部制度的基本框架可由宏观调控体系、微观运行体系及一般操作模式和基本程序三个方面内容构成。

第二，公选考试制度实践性维度研究。实践性维度侧重研究公选考试制度建立、实施、发展的社会背景、演进历程及其内在规律。尽管现阶段实践性维度上的研究成果较为丰

富，这些研究成果对于公选考试制度创建、推行的沿革过程、实际状况进行了描述与介绍，研究富于尝试性、甚至开创性。但是，这些研究成果还属于制度研究的初始阶段和表层探析，局限于公选考试制度实施推行的 20 年时空，缺乏历史的阔度、一以贯之的逻辑联系和理论支持，尚未从历史与现实、事实与逻辑的结合上，解释和解决公选考试制度生成机理、演变成因以及变迁模式等制度演进的基本规律。

譬如，中国干部制度改革思想是邓小平思想体系的重要组成部分。十一届三中全会后，邓小平同志多次提出要对干部选拔任用制度进行改革，并对改革的原则、标准、措施、方法提出了系统的具有纲领性质的前瞻性理论。观照当今干部选拔任用制度改革和创新实践，可以看出，他对干部选拔任用制度改革和创新的理论构想和制度设计都得到了具体应用和现实回应（李军，2004）。公开选拔领导干部工作，是我党选拔任用干部机制的创新。它经过十多年的探索实践，已经取得了显著成效：拓宽了选人用人视野，选拔了大批优秀人才，推进了领导班子的年轻化，防止和克服了选人用人上的不正之风，激发了广大干部积极进取的精神（赵洪俊，2001）。作为新生事物，公选制度还处于起步和探索阶段，存在着一些有待进一步完善和规范的问题，比如公选与后备干部工作有一定的脱节，公选与干部平时的表现有一定的脱节，公选与公务员制度的某些方面有一定的脱节，公选中考试的内容与领导能力有一定的脱节，公开考试的内容、评分标准、面试等方面有待进一步规范，公选的时间、职位、数量等方面有待进一步明确，公选组织中组织考察的方法还有待进一步改

进（胡凯波、易志桃，2001）。尽管现阶段公选考试的发展离“科学化、规范化和制度化”的理想目标还有差距，在各地还程度不同地存在着观念滞后，运作程序欠规范，业务考试机构不健全，考试专业人员不足，理论及技术支撑力量较弱等问题，但这只是发展进程中的暂存现象，也是一种新制度成熟发展必然经历的阶段。公选考试制度的健全完善，关键在于各级党委的高度重视，国家政策法规的支撑，健全组织管理体系的有效合作，科学考试理论的指导，先进方法技术手段的利用和社会环境的改善。近期需着重抓好以下几方面的工作：一是把住方向，紧扣需求，正确处理“三种关系”；二是建立健全“三项制度”；三是加强“三种理论”的应用和实证研究；四是完善优化组织体系和规则体系；五是加速“四库”建设（廖平胜，2004）。

第三，公选考试制度合法性维度研究。合法性维度侧重于从公选考试制度之公正合理价值取向的设定以及合法性基础的维护来改进和完善公选考试制度。此类研究虽然高度评价了公选考试制度的目的、作用、意义、价值等，但是得出上述结论的前提仍然是高悬于公选考试制度之外的应然判断，即把公选考试制度作为一种强制性的规范，进而论证其存在的意义与价值。尽管合法性维度的研究有助于公选考试制度意义与价值的解释和维护，有助于社会接受、参与和支持这一新生事物，从而加速公选考试制度顺利而广泛的建立与推行。但由于缺乏坚实厚重的理论根基，价值理性维度的研究显得比较空疏，难以从实然层面上回答和论证公选考试制度的合理与合法。