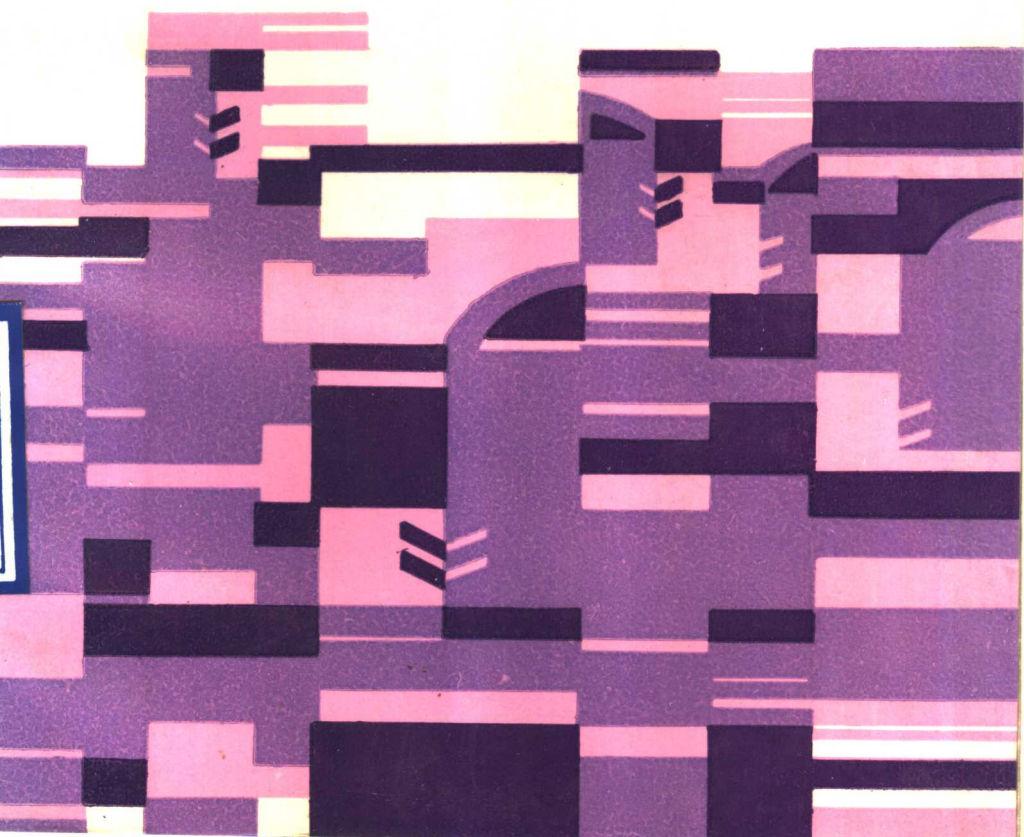


选拔干部民意调查方法 规范化及相关理论研究

● 选拔干部民意调查方法规范化
及相关理论研究课题组





● 中共中央组织部干部工作
新方法研究成果汇编

选拔干部民意调查方法
规范化及相关理论研究

● 选拔干部民意调查方法
规范化及相关理论研究课题组

● 四川大学出版社

**选拔干部民意调查方法
规范化及相关理论研究**

课题组编著

责任编辑 兰明春

四川 大学出版社出版发行（成都四川大学内）
四川省新华书店经销 郫县犀浦印刷厂印刷

开本 850×1168毫米 1/32 印张 11.75 字数 275千
1990年4月第1版 1990年4月第1次印刷

印数 1—4000 册

ISBN 7-5614-0296-1/D·27 定价：4.20元

序

吴希海

中共四川省委组织部、成都市委组织部与四川大学、四川省社会科学院等单位结合，组织、干部工作者与专家、学者结合，共同完成了《选拔干部民意调查及相关理论研究》的课题，这是干部工作新方法研究的一项十分可喜的科研成果。这本书的出版，对于组织、干部部门的实际业务工作和组织、干部工作者，都是一件颇有意义的事。

党的十一届三中全会后，随着我国经济、政治体制改革以及干部制度改革的深入发展，各级组织、干部部门对干部工作方法的改革也进行了大胆的探索和实践。选拔干部的民意调查就是我国在改革干部人事制度的过程中发展起来的一种新方法。在干部工作的改革探索中，组织、干部及理论工作者，一方面继承和发扬我们党的干部工作的优良传统，另一方面，将社会学意义上的民意测验的技术和手段，运用于干部的选拔和考核工作中，广泛开展了民主推荐、民意测验、德才测评等方法的运用和研究，并取得了一些成绩，积累了一些经验。但是总的来讲，前几年在选拔干部的民意调查方面所进行的，多为具体方法上的研究，其涉及的内容和方法也都较为“单一”。这本书坚持理论与实践相结合的原则，按照从理论到方法，再到理论这样一条思路，比较系统地考察研究了古今中外特别是近年我国在干部工作中开展民意调查的实践和经验，阐述了选拔干部民意调查的理论依据、理论原则，民意调查各种方法的操作程序以及配套使用的规范化模

式。可以说这是一本系统性和理论性较强的书。

由于作者始终立足于组织、干部工作的实际，探索民意调查新方法又不是脱离实际就理论研究理论，所以读起来通俗易懂，有利于实际工作者掌握和运用，为组织、干部部门的实际工作提供了可以借鉴的模式。

我们党在长期的组织工作和干部工作中形成了一整套被实践证明是行之有效的好方法。这些方法无疑今后还要继续坚持运用。这个课题的研究，无论对我党传统的优良方法还是民意调查的新方法，都不是简单地采取肯定或否定的态度，而是把各种方法看成是相辅相成、互为补充的，并且对各种方法进行了充分的分析，为实际工作者拓宽了可供选择的范围。

任何一个事物都是在发展中完善的。这本书难免也还存在着某些不够准确或不够完满之处，但是，应该肯定的是，参加研究的同志，是力图从理论和实践的统一上去达到课题目标的。现在可以这样说，这一愿望已经实现。作为科学的探索永远没有止境，但它毕竟为今后的或更高阶段的探索者，又提供了一个阶梯。我想，这大概就是本书的意义之所在吧。

1990年2月于成都

前 言

党的十一届三中全会以后，随着党的新时期组织路线的贯彻落实，组织战线上的同志为了适应经济建设事业的发展和改革开放的逐步深入，改革我国的干部人事制度，推进我国干部人事工作的科学化、制度化和民主化进程，做了大量的工作，进行了广泛的探索和试验。“干部工作新方法研究”就是我国组织部门为了适应形势的需要，从改革我国干部人事管理方法的角度入手，开展的一项实用性的科学研究工作。这项研究工作的实质就是从具体的管理方法和管理手段上去推进干部人事制度的改革。摆在您面前的这部书是“中共中央组织部干部工作新方法研究成果系列汇编”中的一种，是我们组织干部部门这几年来的研究成果之一。

一套完整的干部人事工作是由选拔、考核、培训、晋升、薪酬、奖惩、退休等一系列环节所构成的，并通过法律和制度的形式体现出来。它是一个社会上层建筑的重要组成部分，是一个社会的政治、经济、文化的综合反映，它的形成与变化和社会的发展与需求是密切相关的。考察中外的历史，人们可以发现，几乎是在人类社会诞生的同时，就产生了对人如何进行管理的问题，随之便产生了解释和解决这个问题的思想和方法。在原始社会里，这些思想和方法非常粗糙，但它对一个群落中的人们如何获取和分配食物，对群落中的权威的继承，却有着极为重要的意义。当人类进入到阶级社会以后，随着社会分工的日益细化，用于对社会管理者进行管理的人事制度就开始形成，社会有了专门的人事管理机构和管理人员。大约在公元前2000多年间，古埃及

就有了通过考试从官办学校中选拔书吏的规定，以及宰相、大臣、书吏的职责的规定。中国从商周时，也建立起一套完整的官吏制度。到隋唐年间，中国的官吏制度逐渐发展为当时世界上最为科学、最为完善的制度，从此以后，一套至今仍为人们潜心研究和借鉴的科举制度在中国延续了一千余年，为中国封建社会的巩固和发展立下了汗马功劳。在借鉴中国科举制的基础上，西方的文官制度结束了资本主义发展初期人事管理上的混乱局面，为以后西方社会的发展打下了坚实的基础。这以后的一百多年间，各国的人事制度一直在不断地改进和完善，目前，已经进入到以人力资源开发为标志的新阶段。

人类在实施人事管理的同时，还一直在努力探索人事管理的规律，研究“人”与“事”及它们之间的关系。古希腊的柏拉图就认识到“如果一个人按照他的能力并在恰当的时机做事，他就能做得更多、更好而且更容易。”苏格拉底也曾说“那些知道如何雇佣人的人，在公事或私事上都能取得成就。”古罗马的瓦罗在谈到如何选择农庄工人时，还曾提出“可以用几种工作对他们进行测验”的思想。这些思想和方法，用现代眼光来看，似乎很肤浅，但它却体现了当今人事管理的一般原则。到了19世纪末20世纪初，随着人类在人事管理实践上的发展，一门以研究人事管理为对象的人事管理学开始从政治学中脱离出来，在社会科学领域里占有了一席之地，并且逐渐得到社会的重视。这门学科在近30年来的发展极为迅速，它将政治学、管理学、社会学、心理学和应用数学等许多学科融为一体，不断地丰富自己的理论和方法，形成了一门综合性的学科。目前，关于人事管理的理论很多，但集中探讨的无非是两方面的问题：即如何知人善任，做到人适其事，人尽其才，才尽其用；如何通过具体的制度、程序、方法来实现科学的管理。近20年来世界各国无论是人事管理实务还是人事管理学研究这两方面都有了长足的进展。

我国现行的干部人事管理制度是在我党领导的民主革命斗争中产生并发展起来的。当我党将马克思主义基本原理与中国革命实践相结合，选择了一条中国式的革命道路的同时，我党也在摸索自己的干部人事管理制度、管理方法，到了抗日战争期间，我们自己的一套管理原则和管理方法开始形成。它的最大特点是无条件地服从党的政治路线和高度的集中统一管理。这些，适应了战争年代的需要，为我党领导的革命战争的胜利、解放全中国从人员配备及管理上打下了坚实的基础。特别是在残酷的革命战争年代，我党通过血与火、成功与失败的检验，积淀而成的基本原则和优良传统已经成为我国人民的宝贵财富。建国以后，我党保持了战争年代干部人事管理的基本特点，同时，又较多地借鉴了苏联的经验，逐步形成了一套新中国的干部人事管理制度。这套制度保证了新中国各级政权的建立和巩固，保证了我国社会主义改造顺利进行，保证了我国社会主义经济建设的初步发展。总之，这一套制度在历史上曾起到过很积极的作用。但是，党的十一届三中全会以后，随着我国改革的逐步深入，这种干部人事管理体制也暴露出一些问题。一方面在实行中出现了一些重大缺陷，比如，“国家干部”这个概念过于笼统，缺乏科学的分类；管理权限过分集中，管人与管事脱节；管理方式陈旧单一，阻碍人才成长；管理制度不健全，用人缺乏法制等等。另一方面，我国关于人事管理理论的研究起步较晚，很长一段时间里，我们都是把人事管理仅作为一项具体的业务工作来看待，不重视从科学的角度去研究人事管理的过程。而理论界因长期以来“左”的思想影响，一直把政治学、社会学、心理学等学科视为“资产阶级唯心主义”学说，此外，不很合理的科研管理体制也使我们的理论工作者几乎不了解我国干部人事管理的具体情况。所以，人事管理理论，特别是关于人事管理实务方面的研究十分薄弱。我国在这方面的理论与实践上的落后也制约了我国干部人事

制度改革与发展的进程。

作为我国长期从事干部管理工作的实际业务部门，我们特别体会到干部人事制度在一个国家政治生活和经济发展中的重要地位，深知当前改革我国干部人事制度的必要性和紧迫性。几年的干部人事制度改革实践，我们尤感面临任务的艰巨性和复杂性，改革干部人事制度是一场涉及千万人切身利益的复杂过程，要以一种科学的精神和求实的态度来对待这场改革。不能盲目上马，草率从事。

我们认为，从宏观上讲，干部人事制度改革应当是一个不可逆的进程，即只能前进，不能后退，否则就可能引起广泛的社会动荡，出现无休止的“遗留问题”。我国干部人事制度改革应循着这样的工作思路开展，这就是：统一规划，宏观协调，从实际出发，从方法和配套改革入手，坚持党的组织工作优良传统与现代科学知识的结合、组织人事部门与理论科研部门的结合、干部工作业务与理论科研课题的结合，逐渐扩大范围，逐步提高工作水平，积极稳妥，循序渐进地实现我国干部人事制度和工作实务的改革。也就是说，改革要在中央的总体规划下，从我国的实际出发，在继承我们党干部管理工作的优良传统基础上，运用现代科学知识，借鉴世界各国人事管理工作的好的方法和经验，通过试验，逐步实施。在具体的步骤上，要从配套改革开始，循着“问题——方法——程序——制度”这样一条道路发展。首先是问题的提出，然后是方法的改革，方法是我们认识和改造世界的工具，任何一种有效的管理都要通过具体的方法去实行。人事管理当然也不例外。有了方法，还要对方法的使用作出具体的规定，这就要研究方法运用中的程序，有了严密的程序，方法才能有效的使用，才能获得效益。方法和程序具备了，就自然而然地要求通过制度予以固定。制度一经建立，一个完整的干部人事管理过程就完备了。一组成熟的方法组成了一道程序，几个程序的

合理建立，就构成了一个具体的制度。从这个意义上讲，我们是很重视方法的。方法是任何好的思想、好的制度的载体。在改革的目标确定之后，方法就是第一位的。

基于这样的认识，从1984年以来，中共中央组织部有计划地组织领导各省、自治区、直辖市和中央国家机关各部委开展了干部工作新方法研究工作。研究中注意继承我党干部工作的优良传统，依据现代政治学、行政管理学、社会学、心理学、应用数学等方面学科的原理，结合我国的现实情况，深入研究并广泛试验，在短短的五年间，这项研究工作已经具备一定的规模，取得了丰硕的成果，许多成果已经用于实际工作。如“德才测评”方法，已在我们的干部管理工作中普遍应用，几年来至少有30多万名地县两级干部被测评，除西藏以外的所有省区市和许多中央国家机关部委都进行过这方面的工作。民主考评领导干部已初步形成制度，1986年以来先后考评的地县两级领导干部共计有近20万人。考绩方法的研究在国内有了较大的突破，各地结合实际，制定了针对各类干部的考绩方案，并用于工作，改变了我们长期以来在干部考核中忽略考核工作实绩的状况。各种旨在提高岗位工作能力的培训新方法被用于干部培训中，其中，采用轮换岗位形式培养锻炼的干部有62万多人；采用下派锻炼的形式培训的干部有3.6万多人；采用各类强化培训形式培训的干部有11.5万多人；适应改革开放到沿海发达地区学习锻炼的干部有5600多人，国外许多公务员培训方法都在国内使用过。面向社会招考干部的方法也已在国内进行了较多的实验性的应用，招考中一般都运用了考试、情景模拟和专家面试的方法。民主推荐已普遍作为干部提拔前的一道程序。结合中国文化背景进行的干部能力素质测试方法研究已经起步，并获得了很大的进展，已经研制的各类心理问卷、能力试卷以及计算机软件已有数十种之多。同时，很多现代社会调查技术也已广泛地引入到我国的干部管理工作之中来。总

之，当代世界各国人事管理的许多重要方法，在我们的干部工作新方法研究工作中几乎都曾经涉及过。

还需要指出的是，在开展方法研究的同时，各地还普遍注意了相关的理论研究，注意了对国外经验的借鉴和对我国传统的继承。从1986年中共中央组织部召开“第三梯队建设理论研讨会”（附带说一句，在这次会议上，组织部门首次把“竞争”、“公平”、“公开”、“择优”等概念引进了组织部门的语言系统）以来，多数省市区和部分部委的组织干部部门召开了理论研讨会，有些省市还成立了以人事管理为研究对象的科研机构 and 学会，编辑出版了有关的刊物。

根据形势的发展和改革的需要，1987年初，中共中央组织部进一步加强了对干部工作新方法研究工作的指导、规划和协调，采取统一组织，分级管理的形式，按照科研的要求，从实际出发，从干部人事制度改革的方向出发，自上而下地下达课题，由各地各单位组织干部部门承担具体的研究任务。1987年下达了“中共中央组织部直接协调管理课题”41个，有25个省部的组织干部部门承担。内容涉及到干部考核考绩、干部工作中的民意调查、干部能力素质测试、干部工作中的案例方法和各类干部选拔规范等五个方面，并明确该年度的科研以各类干部的考核考绩为重点。在这一年里，各地各单位成立课题组493个，有5143人参加了科研工作，其中实际工作部门的同志4170人，理论科研部门的同志973人，具有高级职称的专家学者144位。翌年，多数课题的研究工作已经结束，研究成果均通过了省部级鉴定，获得了较高的评价。有些课题成果已经产生了广泛的社会影响和良好的社会效益。在各地普遍研究的基础上，中央组织部集思广益，制定了《县（市区）党政领导干部年度工作考核方案》、《地方政府工作部门领导干部年度工作考核方案》和《中央国家机关司处级干部年度工作考核方案》，并组织了试点和扩大试点，取得了满

意的效果。其中，前两个方案组成《地方党政领导干部年度考核制度》已经中共中央批准，于1988年在全国试行，后一个方案正在做进一步的修改。可以说，中共中央批准建立的地方党政领导干部年度考核制度就是我们干部工作新方法研究的一个直接成果。1988年又下达“中共中央组织部直接协调管理课题”36个，有26个省、部承担，包括人事管理中的选任方法及相关制度研究、委任方法及相关制度研究、考试方法及相关制度研究，以及干部实绩和潜能测试研究等四个方面，课题研究的重点是各类各级干部的选拔任用制度。现在整个研究工作已经全面铺开，有序进行。

在中国共产党第十三次全国代表大会明确了我国干部人事制度改革的总体思路以后，如何深入全面地理解党中央的要求，积极稳妥地深化干部人事制度的改革，即成为当前各级组织人事部门的一项紧迫的任务。开展了几年的“干部工作新方法研究”工作也随之进入了一个新的阶段——即为我国的干部人事制度改革进行配套制度和配套措施的研究阶段。这个阶段的主要任务就是从干部工作的实际业务上解决干部人事制度的改革问题。

今天，我们已经欣慰地看到——

“干部工作新方法研究”的开展，给我们组织人事部门开拓了一个新的重要的工作领域。这个领域是我们过去不很认识、不太涉及的，而又是需要认识、必须开发的。现在，已经有越来越多的同志关心、支持并亲自参与这方面的研究。

“干部工作新方法研究”的开展，为我国干部人事制度改革做出了积极的贡献。这种贡献是今天全面进行政治体制改革（特别是干部人事制度改革）所必须具备的条件，而这种条件又是只有我们这个部门、我们这支队伍所能够提供的。

“干部工作新方法研究”的开展，为中国组织人事科学的建设提供了一个坚实的基础。我们相信，这个基础将为这门科学的

发展和完善发挥积极的作用和长远的影响。这项工作所探索的理论研究与实际工作紧密结合、使研究成果尽快为实际工作部门所采纳的道路对推进社会科学研究工作的改革也是十分有益的。

“干部工作新方法研究”工作的开展，对组织人事部门的自身来说，不但起到了引进新知识、新观念、新思想的作用和提高组织人事工作者的业务素质的作用，而且还培养并造就了一支由组织人事部门和理论研究部门同志共同组成的、有较强开拓能力和较高研究水平的队伍。

还应该指出，在“干部工作新方法研究”工作的开展过程中，所形成的推进我国干部人事制度改革乃至政治体制和经济体制改革的工作思路有着普遍的现实意义。中国革命和建设的实践证明，任何先进的理论必须同中国的实际相结合才能产生预期的效应。中国的改革是一个伟大的理论活动和伟大的实践活动，来不得半点的空谈和侥幸，只有遵循客观的规律，付出艰苦的劳动，才能取得真正的成果。

人类社会只要还继续存在，就将有人从事人事管理的工作和人事管理学的研究。人类社会只要还在发展，人事管理的方法就将不断地改进，人类对人事管理的理论探索就不会停止。“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”。我们愿意同我国一切有志于推进我国干部人事制度科学化、民主化和制度化的同志携手并肩，去不断地努力，为建立一个具有中国特色的干部人事制度而奉献我们的一切。

中共中央组织部青年干部局

1988年10月

课题领导小组

组 长：吴志远

副组长：苏碧群

刘茂才

组 员：官明家

郑朝福

钟文杰

查有梁

都 淦

课题研究组

组 长：苏碧群（兼）

副组长：冉昌光

钟文杰（兼）

总纂人：冉昌光（兼）

成 员：黎永泰 宋晓丽 官明家 张晓舟 张瑞珍

石 勇 辜永生 张 松 张白鸽

曾参与本课题研究的人员

唐明清 刘蕴梅 徐小禾 陈永正 黄德昌

王 克 张 可

堅持四項基本
原則勇于探索
求新求實

顧金池
一九九〇年三月中旬

目 录

绪论	(1)
第一章 选拔干部民意调查的界定	
一、民意	(12)
二、民意调查	(16)
三、选拔干部的民意调查	(17)
第二章 国内外选拔干部的民意调查的经验总结	
一、中国历代选拔官吏的民情民意考察的原则和方法	(20)
二、中国共产党在民主革命时期选拔干部的群众路线的原则和考察方法	(25)
三、建国后党和国家培养选拔干部的理论 and 民意调查的方法	(26)
四、苏联选拔干部实施民意调查的作法	(32)
五、西方各国在选拔文官时征询意见的方法	(39)
六、国内外选拔干部民意调查的总结与评估	(42)
第三章 选拔干部民意调查方法的相关理论	
一、选拔干部民意调查方法的政治学的相关理论	(48)
二、选拔干部民意调查方法的行政管理学的相关理论	(55)
三、选拔干部民意调查方法的社会学的相关理论	(59)
四、选拔干部民意调查方法的社会统计学的相关理论	(70)
五、选拔干部民意调查方法的心理学的相关理论	(79)
六、民意调查方法操作的理论指导原则	(88)

第四章 选拔干部民意调查方法的规范化

- 一、民主推荐方法的规范化…………… (95)
- 二、德才测评方法的规范化…………… (103)
- 三、民意测验法的规范化…………… (109)
- 四、访谈调查法的规范化…………… (121)
- 五、选拔干部民意调查方法的整体规范化…………… (128)

第五章 德才测评新方法——

JZZS法(基础指标组合生成法)

- 一、JZZS法的设计原理和基本思路…………… (132)
- 二、JZZS法的基础素质组合源表及其翻译…………… (137)
- 三、JZZS法的操作程序及数据处理和结果分析…………… (147)

第六章 选拔干部民意调查量表问卷示例及实验报告

- 一、量表、问卷示例…………… (163)
- 二、JZZS法的实验报告…………… (195)

第七章 选拔干部民意调查方法评价

- 一、个体方法评价…………… (228)
- 二、整体方法评价…………… (238)

附录：选拔干部民意调查方法规范化及相 关理论的专题研究资料

- 第一专题 中国历史上选拔官吏的民情民意考察的原则和方法…………… (242)
- 第二专题 我们党选拔干部民意调查的理论和方法概述…………… (253)
- 第三专题 苏联对运用民意调查方法选拔干部的探索…………… (298)
- 第四专题 民意测验概述…………… (324)

后 记