

中共中央组织部干部工作新方法研究成果汇编



政法干部晋升 资格考试研究

● 县(市)政法干部晋升资格考试研究课题组
● 中共中央党校出版社





●中共中央组织部干部工作
新方法研究成果汇编

政法干部晋升 资格考试研究

- 县(市)政法干部晋升
资格考试课题组
- 中共中央党校出版社

责任编辑：刘扬名

封面设计：郭振山 彭中木

政法干部晋升资格考试研究
县（市）政法干部晋升资格考试课题组

中共中央党校出版社出版发行
中共四川省委第二党校印刷厂印刷
850×1168毫米 32开本 14.75印张 363千字
1989年12月第1版 1989年12月第1次印刷
印数 1——7,000册
ISBN7-5035-0187-1/D·95

定价：6.00元

课题领导小组：

组长：吴志远

副组长：李正培 周琳

（以下按姓氏笔划排列）

冯新平 任德俭 李开林 张泽荣 郑朝福

孟端正 唐元儒 谢志远

课题专家咨询组：（按姓氏笔划排列）

刘加琛 龙显昭 孙先模 邹学荣 陈孝才

郑文举 查有梁 高绍先 梁天武 龚读伦

课题研究组：

第一分课题组组长：谭辉旭 副组长：税远友

第二分课题组组长：朱香文 副组长：谭力 覃一民

第三分课题组组长：李夕思 副组长：张正德 朱剑萍

第四分课题组组长：陈荣仲 副组长：杨培源

（以下按姓氏笔划排列）

邓天慧 王俊良 冉启本 刘琪荣 任学清

邵文存 陈合权 陈正伟 李顺祥 李肇益

明在权 金光明 胡一进 胥勋贵 秦永刚

徐琳娜 谢洪才 蒲俊辑 熊志海 戴光裕

堅持黨管干部的原則探索
符合新時期要求的干部管
理新方法

顧金池

一九八九年十月

序

吴志远

随着我国经济体制改革的深化和政治体制改革的逐步展开，干部管理体制的改革正相应地进行。四川南充地区以自己的实践经验为基础，抓住县（市）政法部门工作人员晋升制度改革这一重要课题，着力研究，反复实验，大胆探索，刻意求新，已经取得了显著的成效。本书作为一项研究成果，对于促进干部晋升制度的改革，是具有积极作用和实用价值的。

我国是共产党领导的社会主义国家，党管干部的原则，无论过去、现在和将来都必须坚持，但在如何管的问题上，则应不断改进。自民主革命到建国以后的相当长的时期内，干部的晋升采用过多种形式，其中又以委任晋升制为主要形式。这种制度对于我们夺取革命战争的胜利和开创社会主义事业，曾经发挥了重要的历史作用。一大批领

导干部正是在时代的呼唤、革命的熏陶之下被委以重位，并在自己的工作岗位上，发挥了他们的聪明才智，卓有成效地完成了党和人民赋予他们的任务。但是，随着形势和任务的变化，过去曾经起过积极作用的传统的晋升制度，在某些方面，已不完全适应我们时代的要求。它的缺陷主要在于缺乏竞争机制和准确、客观地检测干部素质和才能的科学方法。这就要求我们通过改革完善干部晋升制度，以适应公有制基础上的有计划的商品经济和社会主义民主政治的发展。

本课题的研究表明，干部晋升资格考试方法具有明显的适应性和优越性。这种考试方法，是通过干部考试，力求能比较准确地测试出对象的智能水平和专业素养状况，以便为决定干部职位晋升提供客观依据。这种方法以公开、普遍、平等、竞争为特征，有助于建立科学的、民主的晋升机制，有利于开阔选拔干部的视野，避免干部选拔工作中的主观随意性。这种方法将竞争机制引入干部管理体制，对于国家公务员制度及其他人事管理制度的建设，将产生积极的推动作用。

从本课题的研究成果中看出，课题组是循着下述这样一条思路开展研究工作的：按照我国人事制度改革的总体要求，探索新时期县（市）政法

干部晋升的一条途径、一套机制和一整套方法体系。其中，把着重点放在考试内容、方法及其实施上。围绕这一着重点，阐明干部晋升制度改革的必要性，探讨考试进程中有机组成的各个环节的地位、作用及其整体功能，提出考试机制运行中必须掌握的一些原则和方法。

从研究成果看，实用性、探索性和求是精神，是课题组予以充分注意的，因而形成本书的几个显著特点。

现有的研究成果表明，课题的研究工作与实际的干部晋升资格考试是同步进行、互为条件并相互促进的。首先，研究工作着眼于研究成果的实用性，而不是侧重于它的理论性和抽象概括。其次，研究工作立足于解决考试的方法及配套工作问题，而不是立足于解决晋升制度改革的论证问题。再其次，把调查、研究和实践结合在一起，一方面，通过干部晋升资格考试，收集材料，加以研究，形成初步意见；另一方面，再把这些意见，应用于干部晋升资格考试的实践，获得信息反馈，再加以研究，所有这些，都足以显示本书的实用性。

本书的另一个特点是它的探索性。目前，干部管理体制的改革正处于探索时期，干部晋升制度

当然也只能在探索中去谋求出路。考试制虽然为古今中外普遍采用，但是，把它引入政法干部晋升制度，不能说不是一个新的课题。照搬任何考试制度，都是无济于事的。既然是探索，除了勇气而外，还必须承认这种阶段性成果的局限性。正如课题研究组所认为的那样，本课题仅仅是从政法干部晋升资格考试的方法上，提出若干供进一步研究的看法，为未来的干部晋升制度的彻底改革，作出自己的努力。这种精神是应当肯定的。

本书的作者自始至终都坚持了研究工作中的求是精神。任何制度、方法，都不可能是完美无缺的。干部晋升资格考试方法所具有的适用性和优越性，只是就我国现实条件而言，这种方法并不是万能的。例如，它在县（市）政法部门干部晋升中适用，在其他各级干部中则未必完全、有效地适用。就其在县（市）政法部门干部晋升而论，它对于检测干部的知识与能力方面有效，而对于检测干部的思想品德、工作实绩方面则有其局限性。因此，考试必须与考察紧密结合，以求全面、准确地测定干部的德、才、能、绩诸方面的条件。这样一些思维方法和求是精神，在本课题的研究过程中得到了较好的体现。

反复的实践表明，干部晋升资格考试在我国现

阶段有许多可取之处,尤其是对于加强民主政治建设、为优秀人才创造一个公平竞争的环境,其作用是显而易见的。既然这项研究工作意义重大而又已经开始,并且拿出了初步的成果,我们有理由相信,将会有更多的实际工作者和理论研究者,以勇于探索和求新求实的精神,在现有研究成果的基础上前进,为我国干部管理制度的改革作出应有的贡献。

一九八九年十月于成都

前 言

党的十一届三中全会后，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多年前，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，一门可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，人尽其用；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研究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，即只有前进，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、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，由各地各单位的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程”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工作考核制度》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工作考核制度》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，以及干部考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