

王圣俊 著

干部制度改革研究

海南出版社

王圣俊 著

干部制度改革研究

江苏工业学院图书馆
藏书章

海南出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

干部制度改革研究 / 王圣俊著. —海口: 海南出版社, 2004.7
ISBN 7-80645-863-8

I. 干... II. 王... III. 干部制度—体制改革—研究—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 068789 号

干部制度改革研究

王圣俊 著

责任编辑 刘国尧

责任校对 谭 珠

*

海南出版社出版发行

(570216·海口市金盘开发区建设三横路2号)

新华书店经销

海南八达印业有限公司 印刷

2004年7月第1版 2004年7月第1次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 14

字数: 20 万

ISBN 7-80645-863-8 / D·39

定价: 25.00 元

作者简介



王圣俊，笔名晓日、祖仁等，海南省临高县人，1957年11月出生，1979年考入华南热作学院热作系。1983年毕业留院党委组织部、科技情报研究所工作，曾任助理研究员、《热带作物译丛》副主编。1991年调入中共海南省委组织部工作，现任助理巡视员、研究室主任、副编审。著《世界热带农业发展研究》、《求索集——特区党建工作的理论与实践》、《海南农业经济与热带农业发展研究》、《调查研究的方法与技巧》，系海南邓小平理论研究会、自然辩证法研究会、人口学研究会、翻译工作者协会、东南亚研究会、台湾研究会、经济法研究会、领导科学研究会等学术团体会员。

内 容 提 要

《干部制度改革研究》以研究海南干部制度改革为支撑点,对干部制度改革的一些重点、难点和热点问题,从实践和理论两个层面,进行了系统的研究和积极的探索。研究的触角涉及到干部工作的各个方面,对干部制度改革的发展趋势进行了超前的思索。既有纵观全局的研究报告,又有单项改革的方案设计,还有理论文章。本书所讨论和研究的有些问题,至今仍悬而不决,长期困惑着干部人事工作。正因为如此,本书作为干部制度改革的笔录,对于从事此项工作的理论工作者和实际工作者,将有一定的借鉴和参考价值。

序

董克用

干部管理的实质是公共组织人力资源的开发管理。在人力资源的开发管理过程中,制度起着至关重要的作用。“有了某种制度安排,能使决策者了解他们的立场正确与否及其行为的结果。土地、劳动和资本这些要素,有了制度才得以发挥功能。制度至关重要。”(戴维·菲尼:“制度安排的需求与供给”,《制度分析与发展的反思》,商务印书馆1992年版第122页)从社会经济运行的内在本质上看,中国最为短缺的并不是资本、技术,而是有效率的制度,即缺乏能够有效地组织配置各种生产要素以实现经

济稳定快速增长的制度资源。在公共组织人力资源管理中,关于制度的重要性,邓小平同志曾深刻指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至走向反面。”“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全面性、稳定性和长期性。”(邓小平:《邓小平文选》(1975—1982)人民出版社1983年版第293页)

随着我国经济体制改革的不断深入,对外开放的继续深化,作为经济体制重要组成部分的人力资源管理体制,作为政治制度核心部分的干部人事管理制度也处在不断创新的变革中。干部管理每发展一步都伴随着制度创新。干部管理制度形成和发展的过程其实就是制度变迁与发展的过程。实践说明,只有通过干部管理制度的变迁,才能实现对干部资源进行有效配置。这些制度变迁既包括正式制度变迁,又包括非正式制度变迁;既有强制性制度变迁,

又有诱致性制度变迁。从我国的改革以来的变革过程看,强制性制度变迁是干部管理制度前段制度变迁的主要形式。干部管理机制的运行及其功能的发挥,是各种参与主体行为的共同结果;参与主体的行为,主要受制于制度安排下形成的利益格局;而这些制度的安排,又是通过参与主体(管理机构、中介组织、干部等)影响制度使之变迁演化而来的。改革开放以来,党和政府对长期计划经济体制下形成的干部制度进行了大胆的改革和创新,取得了明显的进展,与社会主义市场经济体制相适应的干部人事制度正在逐步形成。

王圣俊同志是组织人事系统的资深研究工作者,从事了多年的组织人事理论研究,在组织人事理论研究方面有一定建树,在干部人事制度改革方面有不少成果。近年来,他以超前的目光、敏锐的思维,对海南省干部人事制度改革进行了系统性、前瞻性的思考。牵头组织课题组对干部人事制度改革的一系列问题进行了专题研究。提出干部人事制度改革的发展方向是

科学化、民主化、程序化和法制化；提出了干部人事制度改革要坚持自上而下与自下而上、单项改革与综合改革、继承与创新相结合的“三结合”的思路。先后参与策划了海南省干部人事制度改革试点，参与策划和操作了竞争上岗、公开选拔、全委会表决制、任职试用、任前公示等多项干部人事制度改革，在社会上引起了较大的反响。通过课题研究和改革试点操作，他很好地把制度改革理论和实践紧密地结合在一起。作者把自己撰写的研究论文和主持完成并执笔的调研报告以写作的时间为排列顺序，收录成书，反映了作者对干部制度改革的认识逐步深入，研究所涉及的范围逐步扩大的过程。这本《干部制度改革研究》，真实地记录了作者在干部人事制度改革方面所付出的艰辛劳动与取得的丰硕成果，充分反映了他科学严谨的工作态度和勇于探索的可贵精神。我为作者这本新著的问世，感到由衷的高兴！

最深刻的改革是人的变革，是人的价值观念的变革，是人们利益获取方式的变革和人们

行为方式的变革。没有人的变革,制度的变革难以持久。人力资本投资与人才队伍创新能力的普遍不足,事实上将成为中国迈向全面小康社会征途上的最大的障碍。中国要在未来20年继续实现经济的快速健康增长,就必须成为人才的强国。改革开放以来的干部人事制度改革其实都在实现这样一个基本理念:用制度活力提升整个民族的创新精神。20多年来的中国的体制改革实际上一直是围绕如何调动人的积极性在做文章,可以说,改革的核心就是谋求人的解放和人的价值的最大化。

时至今日,干部制度改革依然任重道远,我国的政治体制改革和经济体制改革进行到了今天,要求干部管理制度变革迈出新的一步,现实中还有许多本书中没涉及到的干部制度改革理论问题需要进一步研究探讨。比如,如何对领导干部的工作绩效进行科学地考核、评估;如何科学合理地开发公共组织人力资源等等。这些课题需要我们从理论上给予回答。

王圣俊同志执着的保持对干部人事制度改革

革的热情,多年如一日孜孜追求,紧密结合干部人事制度改革实践,以对事业的执着和理想的追求,不断创造出高质量的研究成果和大家共享,实在是一件可喜可贺的事情。借这本《干部制度改革》出版的机会,我对圣俊同志为推进干部制度改革所付出的艰辛努力,表示由衷的敬意!对这本新著的出版,表示真诚的祝贺!

是为序。

2004年7月1日

(序作者为中国人民大学公共管理学院院长、博士生导师、教授)

目 录

- 1 / 绪 言
- 11 / 深化改革建立与现代企业
制度适应的企业领导管理
体制
- 37 / 加快培育和构建海南特区
企业经营者人才市场的总
体设想
- 54 / 按照建立现代企业制度的
要求 大力加强特区企业
领导班子建设
- 79 / 海南省市县人大政府换届
选举问题研究
- 113 / 努力建立科学规范的公开
选拔领导干部考试机制
- 147 / 党政领导干部“下”难的成
因及其对策研究
- 159 / 干部培训工作要面向新世纪
- 166 / 党政领导干部岗位淘汰机
制研究
- 202 / 干部监督重在健全机制

- 209 / 国企的出路关键在于改革
 国企领导体制
- 214 / 选拔任用干部要充分尊重
 民意
- 221 / 党政机关中层干部竞争上
 岗问题研究
- 245 / 科学化、民主化、制度化：
 干部人事制度改革的发展
 方向
- 258 / 推进干部人事制度改革的
 哲学思考
- 275 / 论“入世”与组织工作
- 292 / 贯彻执行《干部任用条例》
 必须与时俱进
- 300 / “入世”对中国社会的若干
 影响
- 317 / 加入 WTO 对干部人事制
 度改革的影响和对策
- 355 / 党政领导干部辞职制度问
 题研究
- 385 / 论扩大干部选拔任用工作
 中的民主
- 398 / 国有企业领导人员管理体
 制改革问题研究
- 433 / 后 记

绪 言

从1978年至今,中国的经济体制改革在各种阵痛中行进了二十多年,目前正经历着“边际效益递减”的痛苦历程。改革边际效益递减虽然发生在经济领域,追根溯源,其根源却植于非经济领域。中国改革要向纵深发展,并再走向成功,走单纯搞经济体制改革的道路是不能奏效的。

二十多年来,中国政治体制改革,特别是干部制度改革在许多方面取得了重大的进展,如废除干部领导职务终身制,实行国家公务员制度,加大干部工作的民主化,努力探索推行能上能下,不断强化制约监督机制等等。所有这些改革成果无疑为继续推进干部制度改革奠定了良好的基础。但是以往的干部制度改革,与政治体制改革一样,总的

来说,在较长时期内还处于“外围战”阶段,尚未进入“攻坚战”阶段,权力过分集中特别是“一把手”个人高度集权,干部能上不能下等关键问题仍得不到根本解决。

邓小平同志出于对我党在历史上一而再,再而三的失误的痛切感受,1980年8月18日,在中央政治局扩大会议上发表了题为《党和国家领导制度的改革》的重要讲话,对政治体制改革,特别对作为其关键的党和国家领导体制改革作了系统而精辟的论述,提出要着眼于从制度上解决防止“文化大革命”这类历史悲剧的重演,实现长治久安的问题。每到经济体制改革的时刻,他老人家就呼吁要加快政治体制改革,否则的话,要阻碍经济体制改革的进程。目前,有不少人对经济体制改革的议论容易接受,对政治体制改革的意见要么过于忌讳,要么过于敏感,而不愿涉及。有的人则不加分析地把政治体制改革所作的暂时调整,暂时的滞后现象普遍化、长久化,认为“政治体制改革和经济体制改革分离是立足于中国国情”,“先搞经济体制改革,后搞政治体制改革”是优先之路。殊不知,中国最成功的改革:农村改革,正是由于束缚农村生产力的“人

民公社”的解体,改革了“一大二公”的组织体制,才使中国农村得到了新生,生产力水平出现了质的飞跃。而国有企业改革之所以停滞不前,正是国有企业仍抱着传统公有制的理念不放,用人机制不活。党的十五大提出了“公有制实现形式多样化”的决定,这意味着进一步深化国有企业改革的中心任务,就是要深入到传统体制的根基,即传统公有制关系的内部,通过对传统公有制关系进行变革和改造,使传统公有制走向现代公有制。国有企业改革要走向成功,不是靠“利改税”、“拨改贷”、“债转股”这些纯经济行为的方式就可以实现的,也不是换一两个人就行,其关键在于制度创新。正如邓小平同志所说的:“你提倡放权,他那里收权,你有什么办法?从这个角度来讲,我们所有的改革最终不能成功,还是决定于政治体制的改革。”(《邓小平文选》第3卷,第164页)经济体制改革进展到深层次问题的时候,就遇到了人的障碍的问题。

历史唯物主义认为,社会的物质生产活动是社会发展的决定力量,制约着上层建筑。同时,国家和政府的活动对社会发展有着重要推动作用。从历史上看,物质生产的决定性力量总是要强有力地

显现出来,这是不容抗拒的规律。但是,在这个过程中,上层建筑往往起一定的作用,有时甚至起决定性的作用。恩格斯曾经深刻地指出:“国家权力对于经济发展的反作用可以有三种:它可以沿着同一方向起作用,在这种情况下就会发展得比较快;它可以沿着相反方向起作用,在这种情况下,像现在每个大民族的情况那样,它经过一定的时期都要崩溃;或者是它可以阻止经济发展沿着既定的方向走,而给它规定另外的方向——这种情况归根到底还是归结为前两种情况中的一种。但是很明显,在第二和第三种情况下,政治权力会给经济发展带来巨大的损害,并造成人力和物力的大量浪费。”(《马克思恩格斯选集》第4卷,第701页)政治体制改革必须与经济体制改革相适应,这是上层建筑必须适应经济基础状况的基本规律的重要表现。要推行新的经济体制,就必须改革上层建筑那些不相适应的体制和制度。否则的话,政治体制就会延缓和限制,甚至阻碍经济体制改革。1980年,邓小平同志深刻指出:“党和国家现行的一些具体制度中,还存在不少的弊端,妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。如不认真改革,就很难适应现代化建设的