

# 我国干部选拔制度改革路线图

——以全国组织工作会议为线索

陈家喜

〔摘要〕 选拔制度决定着干部晋升的基本框架，体现着执政党组织路线的选择。从1980年代中央对于“干部四化”的重视，到90年代德才兼备的强调，再到2002年以来公开选拔的推广，以及十八大以来综合性标准的提出，都体现了干部选拔制度演化的阶段性特征。党的组织路线的调整及由此引发的干部选拔制度改革，决定着干部队伍的结构转换。这一发现可以看成是“双向路径”理论、“政绩决定论”以及“关系决定论”的拓展和超越。

〔关键词〕 干部选拔；组工会议；德才兼备；公开选拔

〔中图分类号〕 D630.3 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2017)05-0090-06

## 一、引言

干部是党的执政骨干，服务于党的路线方针政策的贯彻实施。选拔和擢升是干部管理的关键环节，决定着什么人能够进入执政队伍以及上升到何种层级。然而什么因素是影响干部选拔的决定性因素，却始终是学术界争执的待解难题。当前关于干部晋升路径存在三种典型的理论主张。其一，“双重路径”理论强调政治素质与专业能力在干部选拔中的作用形式及其效果。研究者以大学教育和党员身份作为观察干部能力和忠诚的基本指标，以此来检验改革初期的干部晋升状况。<sup>〔1〕</sup>如果说1980年代干部队伍面临从革命精英到技术官僚的结构转换，教育程度和学历层次是区分“老革命”与“新干部”的最重要指标；那么随着干部队伍年龄和知识结构的改善，这一理论的解释力也大为下降。其二，“政绩决定论”主要考察GDP、财政收入等经济指标对于干部晋升的影响机制。相关研究聚焦于特定层级如省、市、县党政正职领导人，通过将地方政

府GDP或财政收入的增长率，与党政领导人政治晋升几率进行比对，以此检验政绩特别是经济绩效对于干部擢升的影响状况。<sup>〔2〕</sup>其三，“关系决定论”考察干部的教育背景、履职经过、社会网络、派系分属及其与高层领导的远近亲疏，以此检验“关系”对于干部选拔的影响大小。<sup>〔3〕</sup>后两种对于干部选拔过于简化的典型模式分析，无疑得出的结果发现比失去的还要多。干部选拔过程受到太多不确定因素的影响，如地方经济贡献的大小，候选者的竞争态势，提名者之间的权力平衡、利益输送与权钱交易等等。更为关键的是，上述研究均属于历史横断面或者特定层级干部群体的研究，未能将不同历史时段影响干部选拔的决定机制阐释清楚。

从整体上看，干部选拔是中国共产党执政的重要体现，因此干部选拔制度体现着执政党组织路线的选择，也折射着党的执政战略的转换。选拔制度决定着干部选拔的基本框架，也决定着干部队伍结构的整体性变迁。本文梳

〔基金项目〕 国家社会科学基金重点项目“地方官员政绩激励的生成机制与政策引导研究”（16AZZ013）；广东省人文社科省级重大项目“广东省地方政府创新的经验梳理与模式拓展研究”（2014WZDXM025）

〔作者简介〕 陈家喜，深圳大学当代中国政治研究所教授，广东 深圳 518060。

理了1979年以来6次全国组工会议加上2次全国组织工作座谈会,以此把握执政党组织路线的演化脉络,参见图1。由于全国组织工作会议多是由中央政治局负责召集,且间隔周期长,多围绕党的组织工作中的一些宏观、重大、长期问题进行定调和部署,因此成为管窥党的组织政策变化的重要依据。作为组织工作的重要组成部分,干部选拔自然也成为历次全国组工会议的必不可少的内容,甚至是会议主题。基于这一判断,笔者以党的组织工作会议为线索,结合中央领导层的换届周期和重要事件,对改革以来干部选拔制度改革的路径进行了梳理,旨在解析其内在的演化路径和运行逻辑。

干部“四化”	政治要求	竞争导向	综合标准
1979年9月 全国组工座谈会 解决接班人问题 1983年7月 全国组工座谈会 干部“四化”方针 1988年6月 全国组工会议 后备干部 与民主评议	1994年11月 全国组工会议 以革命化为前提,选拔年轻 优秀干部 1997年12月 全国组工会议 贯彻民主 集中制原则	2002年12月 全国组工会议 干部工作的科 学化、民主化 和制度化 2008年2月 全国组工会议 选人用人公信度	2013年6月 全国组工会议 不唯票、不唯 分、不唯年龄、 不唯GDP 好干部 “二十字”方针 忠诚 干净 担当
1978年	1989年	2001年	2012年

图1 中国共产党全国组织工作会议  
一览表(1979-2013年)

## 二、1979-1989: 结构转换与干部选拔的“四化”方针

一定的组织路线服务于政治路线,政策制定之后要靠干部加以落实。改革之初,干部制度建设所面临的重要任务之一,是为新的政治路线提供有力的组织保障,为推进改革事业提供大批的干部队伍。由于“文革”不仅颠覆了既有的干部体系,而且还围绕政治运动建构起一支新的干部队伍。统计显示,在“文革”中,全国受到立案审查的干部达200万人,下放干部117.1万人,其中中央机关11.9万人,省级机关25.87万人,地级机关30.8万人,县级机关49.53万人。同时,在群众运动中涌现出来的工人、农民和军人大量进入干部队伍,干部选拔工作严重失控,到1976年底,全国干部总数达到1615.8万人,比1971年增长25%。<sup>(4)</sup>随着拨乱反正和改革开放路线的确立,这一支干部队伍在年龄、知识、能力和视野等都与改革开放的政治路线不相匹配。

在这一背景下,1979年9月5日召开的全国组织工作座谈会,明确提出组织工作的根本任务就是保证党的政治路线贯彻执行,推动四个现代化的进程。会议将年轻干部与后备干部培养提到了重要日程,指出解决接班人问题是一个极为重要的战略问题,必须大胆提拔中青年干部,大量培养选拔青年干部,选配中青年干部进领导班子,把经过实践考验、得到群众拥护的年富力强的优秀干部提拔到

领导岗位上来。会议还提出了德才兼备的用人标准,这一标准又被阐释为:坚决拥护党的政治路线和思想路线;大公无私,严守法纪,坚持党性,根绝派性;有强烈的革命事业心和政治责任感,有胜任工作的业务能力。<sup>(5)</sup>

1983年7月召开的全国组织工作座谈会延续了培养年轻干部的思路,明确提出“四化”作为新时期党的组织工作路线的核心和首要任务。会议将干部制度改革的原则归纳为:有利于干部队伍“四化”和进行正常的新老交替与合作;有利于大量生长人才,及时发现人才,合理使用人才;有利于调动广大干部积极性和创造性,纠正“干不干一个样,干好干坏一个样”、“能上不能下”、“能进不能出”等现象。<sup>(6)</sup>在这一精神指引下,中组部要求地方政府配备领导班子要用“四化八门”取代“五湖四海”。所谓“四化”就是要求干部革命化、年轻化、知识化、专业化,所谓“八门”就是要求干部具备工、农、经、贸、理(论)、科、文、教等专门知识。<sup>(7)</sup>

随着“干部四化”方针的确立,选拔和培养大量年轻干部需要调整原有的选拔方式、评价方式和考核方式,公开民主选拔方式也成为这一时期干部选拔制度改革的重要进展。1988年6月至7月召开的全国组织工作会议提出了相应的改革思路。中组部长宋平在本次会议上提出改进后备干部工作和民主评议,注重发现“德才兼备、实绩突出、有发展潜力”的优秀人才。对于阻碍年轻干部成长的选拔神秘化、少数人选人,“熟面孔”中选人、用人不正之风等现象,要增加干部工作的透明度和坚持机会均等作为解决问题的关键。为此要求:改革干部选举制度,走群众路线,选举过程发扬民主;委任干部要重视听取群众的意见,定期进行民主评议或民意测验;引进竞争机制,招聘选聘企业经营者;逐步推行干部考试录用制度。<sup>(8)</sup>1985年7月,宁波市计委主任、物价局长、林业局长等5位局级领导职位采取向社会公布选拔条件,通过群众举荐、个人自荐,以及笔试和面试等环节选拔合适人选,被视为全国最先进行的公选实验。<sup>(9)</sup>随后的武汉和广州采用组织推荐与群众推荐相结合、考试与考察相结合的“双推双考”方式公开选拔处科级领导干部。1988-1992年间,吉林省先后开展4次公开选拔地厅级领导干部的试点。在具体做法上采取了“一推双考”,即实行组织推荐与群众推荐、考试与考核相结合的方法,形成了较为完整的公选程序和做法,得到中组部的肯定和推介。<sup>(10)</sup>

为了回应“文革”危机进行政治路线调整的同时,党确立了“干部四化”组织路线。改革初期的十年,在新的组织路线指引下,干部选拔标准从重视政治标准转向重视年龄标准和专业化标准,并且围绕年轻干部的选拔提出了民主选拔和竞争性选拔的初步思路。新的组织路线带来了改革以来干部队伍结构的第一次转换,干部年轻化、知识化和新老交替取得明显成效。截止1985年9月,国

务院 81 个部领导班子换届前后平均年龄下降 5 岁，大专以上文化程度上升 27.5%。同期，省级领导平均年龄下降 4 岁，大专文化程度上升 80%。而自 1982 年到 1990 年，全国共有 526 万多名达到离退休年龄的老干部陆续从领导岗位上退下来，任职到龄退休已经为广大干部自觉遵循。<sup>[11]</sup>

### 三、1990 - 2001: 制度修复与干部选拔的政治要求

年轻干部与经过战争洗礼的老同志相比，在政治坚定性和原则性上存在一定的差距。而大规模选拔年轻干部，一定程度上也放松了对革命化标准的把关。如何在推进“干部四化”过程中确保干部的政治忠诚度，成为 20 世纪 80 年代末干部选拔制度改革的重要命题。1989 年 8 月通过的《中共中央关于加强党的建设的通知》明确要求，选拔、任用干部，要注重干部的政治立场、思想品质、领导才能和工作实绩，防止和纠正片面强调年龄和文凭的偏向；不能用“生产力标准”取代德才兼备的原则，防止重才轻德。“一定要保证领导权牢牢掌握在坚持四项基本原则、坚持改革开放的马克思主义者手中”，把各级领导班子建设成为贯彻党的路线、方针、政策的坚强领导核心。这一精神在党的十四大报告中进一步得到细化，该报告指出，衡量干部的德和才主要看其在执行党的基本路线中的表现。对坚决执行党的基本路线，有高度革命事业心和为人民服务的强烈责任感，在改革开放和现代化建设中政绩突出、群众信任的干部，要委以重任。

对于政治素质和革命化的要求在 1994 年 11 月底召开的全国组工会议上再次得到重申。本次会议强调选拔年轻干部要贯彻干部队伍“四化”方针和德才兼备的原则，坚持以革命化为前提，注意选用党性强、作风好、有实际工作经验、同群众联系密切的干部。同时，这一次会议并没有放弃干部年轻化的要求，强调抓紧做好培养选拔优秀年轻干部的工作，为此要求：换届时注意保持合理的年龄结构，年轻干部所占比例没有达到要求的，必须补充；一时没有合适人选的，可暂时空出名额；本地区、本部门难以产生合适人选的，要通过交流选配。有些职数已满，又缺乏年轻干部的领导班子，可以采取“先进后出”的办法，充实年轻干部。

1997 年 12 月 21 - 24 日召开了全国组织工作会议。江泽民同志在会议上强调了干部队伍的重要性，正确的路线和政策要靠干部去贯彻落实，人民群众要靠干部去组织和动员，党内和社会上存在的影响凝聚力、战斗力的问题要靠干部去研究和解决。他要求各级领导干部要加强学习，不断提高理论修养和知识水平；在政治上思想上同党中央保持高度一致，坚决贯彻中央的重大决策和部署；诚心诚意为人民群众谋利益，保持同人民群众的血肉联系；带头廉洁自律，自觉接受监督。<sup>[12]</sup>从 1998 年 11 月开始，中央在县级以上党政领导班子、领导干部中开展以“讲学习、

讲政治、讲正气”为主要内容的党性党风教育，而其中的“讲政治”，就是着力强化党员干部的政治原则立场、政治敏锐性和政治鉴别力。

在严格干部选拔政治标准的同时，为了推动和促进年轻干部脱颖而出，中央同期进一步推广公开民主选拔干部的试点。民主推荐、公开选拔、竞争上岗等制度纷纷出台，地方性的试点也广为开展。1995 年的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》要求“民主推荐提出考察对象”，改变传统的组织部门包办的状况；党委（党组）或者组织（人事）部门在民主推荐的基础上，集体研究确定考察对象，民主推荐结果作为重要依据。1999 年初，中组部下发了公开选拔领导干部的工作通知及考试大纲，对公开选拔的范围、工作程序、考试科学性等做出较为权威的规范，干部公选进入规范化的轨道。统计显示，1995 年到 2000 年 5 月底，全国 31 个省区市公开选拔副厅级以上领导干部 700 多名，公开选拔副处级以上领导干部共 8200 多名；通过竞争上岗产生的副处级以上党政领导干部 21000 多名。<sup>[13]</sup>

综合看来，1990 年代干部选拔制度出现了重要转折。一方面，执政党充分认识到干部“革命化”的重要性，纠正了过分重视“年轻化”而放松“革命化”的倾向，强调党管干部和德才兼备的选拔原则，并开展了“三讲”学习活动。另一方面，为了继续推进干部年轻化的进程，执政党引入民主推荐、公开选拔和竞争选拔等选拔制度改革，打破过于僵化封闭的选拔程序。并且，这一时期基本完成了干部知识化的任务。2001 年底，中国县（处）级以上干部具有大专以上学历的比例已达到 87.9%，相对于 1981 年的 16.4% 有了显著的提升。<sup>[14]</sup>各级干部学历层次普遍提升，大学文凭几乎成为干部学历的初级门槛，受教育水平已经不再是提拔任用的重要决定因素。

### 四、2002 - 2012: 改革深化与干部选拔的竞争导向

2002 年以来，公开选拔作为干部选拔制度的主基调得到进一步强化和提升，公选改革从小规模的零星试点，到全国范围的遍地开花。这一阶段公开选拔的出现，与此前公开民主选拔干部的试点不无关系，也与基层民主的升级扩展有所关联。当然，更为重要的是，公开选拔方式也被视为提升选人用人公信度的重要途径。2002 年 12 月召开的全国组织工作会议，明确提出干部工作“科学化、民主化、制度化”的目标，形成择优进入、严格监督、有效激励、正常退出的良好环境，努力形成“广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力”的用人机制。这一会议还细化了具体落实措施，包括扩大民主，落实党员、干部和群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权；疏通干部“出口”，建立和完善党政领导干部任期制、辞职制以及调整不称职干部等制度，打通干部“下”的通道；探索和完善干部人事分类管理制度，改革和健全公务

员制度方面有新突破。这一会议强调干部能上能下目标的同时，继续延续了民主选拔的组织路线，突出党员、群众在干部选拔过程的权利。

在这一组织方针指引下，公开选拔成为全国干部选拔改革的风潮。据不完全统计，2002 - 2006 年间，包括海南、辽宁、广东、江苏、湖北、河南、四川、云南、安徽、西藏及上海、重庆在内的全国大部分省市都进行了“公选”工作，公开选拔党政领导干部 1.5 万余人，通过竞争上岗担任领导职务的干部共 20 余万人。<sup>(15)</sup> 另外一份中组部的统计显示，2003 年至 2007 年，全国公开选拔党政领导干部 1.7 万人，通过竞争上岗走上领导岗位的干部 22.1 万人。<sup>(16)</sup>

在操作规程上，公选大体可以分为三种方式：一是公推竞岗，即公开推荐，竞争上岗，一般指在单位或者系统内部进行的竞争性干部选拔。这一做法较为普遍，但参与面和影响范围较小。二是公推公选，即公开推荐和公开选拔，指的是通过公开职位与资格条件，公开报名推荐，统一考试面试，组织审查以及党委讨论（或票决）的一种干部选拔方式。公推公选一般在省市范围内进行，还有一些地方在全国范围内进行公开选拔，比如 2008 年广东面向全国公选 100 名厅处级年轻干部，2010 年吉林面向全国公选 1262 名厅级、处级、科级领导干部。三是公推直选，即公开推荐和直接选举，通常是指基层党组织领导人选举过程中，通过公开推荐、民主测评、组织审查和党内直选等一套选拔与选举相结合的程序。<sup>(17)</sup> 1998 年 11 月，四川省青神县南城乡在全国率先进行乡镇党委和纪委的公推直选。从 2004 年开始，乡镇党委公推直选在全国范围内广泛展开。比如 2004 年 2 月，四川省 10 个市（州）的 45 个乡镇开展乡镇党委书记公推直选试点。截止 2008 年 6 月，江苏全省 1118 个乡镇中，73 个开展了公推直选试点，625 个采用公推方法产生党委领导班子成员候选人。<sup>(18)</sup>

然而，干部公选改革的广泛实践不仅带来选拔方式的变革，也对党的任用权力形成了挑战，这一点引起中央的高度重视。2008 年 2 月召开的全国组织工作会议，胡锦涛总书记强调要把选人用人公信度作为干部选拔改革的重点。他指出，要坚持正确的用人导向，真正把那些“政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过”的干部选拔到各级领导岗位上来，提高选人用人公信度。<sup>(19)</sup> 在此次会议召开前夕，中组部先后匿名发表了三篇文章，反思公开选拔所出现的问题。<sup>(20)</sup> 三篇文章批评地方公选实践中的投机钻营行为，认为其干扰了推荐人和选举人意志的正常表达，损害了选人用人的公信度。文章强调“不能让老实人吃亏”，“不让投机钻营者得利”；在基层一线培养干部，保证那些扎扎实实为群众干实事、真心实意为群众谋利益的优秀干部能够进入组织视野。

在此次会议上，习近平同志也对干部路线提出了新的要求。他指出，要坚持德才兼备、以德为先，坚持正确的用人导向，要树立崇尚实干的导向，注重选拔求真务实、埋头苦干、默默奉献、不事张扬的干部；要树立重视基层的导向，注重选拔在基层和生产一线的优秀干部，选拔长期在条件艰苦、工作困难地方努力工作的优秀干部；要树立群众公认的导向，注重选拔想干事、能干事、干成事，能为人民造福、得到群众拥护的干部。通过树立、落实和坚持正确的用人导向，进一步提高选人用人水平。<sup>(21)</sup> 这一讲话精神，可以看成是对大范围公开选拔干部所出现问题的反思和修正。

尽管中央已经意识到干部公选的负效应以及潜在风险，但囿于制度实施的惯性，上述精神并没有阻碍公选的推广和扩散。在这一时段，公选仍然是干部选拔制度改革的主线，公选不仅在范围上从地方层面扩展至中央部委；而且从数量上也有超过组织选拔的态势。2008 年至 2011 年，全国竞争性选拔厅、处、科级干部 28.7 万名，比前 5 年的总和还多 5 万人。2011 年，省区市竞争性选拔厅处级干部占新提拔干部总数的 30.7%，中央和国家机关达到 46%。<sup>(22)</sup> 公选也从选拔标准、方式和主体等多方面推动执政党组织路线的转型。公选选拔不再唯学历和唯年龄，工作能力和群众认同的权重加大；公选通过在组织选拔方法基础上引入透明和竞争机制，以克服封闭性的组织选拔所带来的弊病；公选考试环节也不断优化和精细化，竞争性考试、结构化面试、无领导小组讨论、资历评价、心理健康与工作压力测试等选拔机制得到采用和推广。<sup>(23)</sup>

#### 五、2013 以来，路线修正与干部选拔的综合标准

党的十八大以来，随着中央决策层的更替以及全面从严治党工作的开展，党的组织路线也进行了重大调整。这一调整首先始于 2013 年 6 月召开的全国组织工作会议。在此次会议上，习近平同志明确提出干部选拔制度的原则标准。他指出，提拔使用干部要不唯票、不唯分、不唯年

表 1 公推竞岗、公推公选、公推直选选拔方式比较

选拔方式 比较维度	公推竞岗	公推公选	公推直选
适用岗位	处以下领导岗位	厅以下领导岗位	乡镇党委及纪委领导人 (或班子成员)
公开范围	单位内部	全国范围	本市区范围
选拔环节	公开报名、竞争上岗、 竞聘演说、组织评议	公开推荐、竞争性考试、 公开演讲、组织酝酿	公开推荐、组织考察、 竞聘演说、组织酝酿
突破之处	提名环节	提名环节、竞争性筛选	提名环节、投票环节
标志事件	——	1995 年宁波干部公选	1998 年四川南城乡党委 纪委公推直选

资料来源：本表格在《干部公选与执政党组织路线的转型》（《哈尔滨工业大学学报》2012 年第 3 期）一文中的表格基础上修改而成。

龄、不唯 GDP，努力做到选贤任能、用当其时，知人善任、人尽其才，把好干部及时发现出来、合理使用起来；发挥党组织在干部选拔任用工作中的领导和把关作用。<sup>[24]</sup>这一讲话是对党的组织路线的整体性反思，对于此前过分倚重公推直选（唯票），公推公选（唯分）；过分强调年轻化（唯年龄）以及过分强调经济增长指标（唯 GDP）进行了全面审视。此处会议精神成为干部选拔制度改革的指引。随后，中组部出台《关于完善竞争性选拔干部方式的指导意见》，要求从实际需要出发合理确定竞争性选拔的职位、数量和范围；竞争性选拔要坚持实践标准、实绩依据、实干导向，不能只看分数。2014 年颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》，也明确要求合理确定选拔职位、数量和范围，只有领导职位出现空缺且本地区本部门没有合适人选的，特别是需要补充紧缺专业人才的方可进行公开选拔；并且公开选拔应当突出岗位特点和实绩竞争，注重能力素质和一贯表现，防止简单以分数取人。随着此次组织工作会议精神在党内的传达，干部公选在全国范围也全面停止。

值得关注的是，习近平总书记在对干部选拔制度反思的同时，还提出了好干部的“二十字”标准，即“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”。2014 年 10 月，习近平对云南工作的指示中简化了好干部的标准，指出领导干部要按照“对党忠诚、个人干净、敢于担当”的要求，清清白白做人、干干净净干事。“对党忠诚、个人干净、敢于担当”也成为指导干部选拔任用的新标准。因此，“四不唯”和好干部的“十二字”标准形成了十八大以来选任干部的新导向。这一标准与过于强调年轻化、政治性和竞争性的标准都有所区分，而是将政治性（政治忠诚）、廉洁性（个人干净）和实绩性（敢于担当）有机结合起来，形成选任干部的综合要求。

上述标准也在干部选拔任用和日常管理环节得到了具体体现。其一，从对党忠诚来看，党的十八大以来，中央先后开展群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”以及经常性的党性教育，不断强化理想信念教育和党风党纪教育。同时，中央还颁布新版的党纪处分条例和党内监督条例，把政治纪律和政治规矩置于党纪的首位；修订党内政治生活准则，要求党员干部严守民主集中制，树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，维护中央权威。其二，就个人干净而言，十八大以来中纪委通过四风整治、打虎拍蝇、猎狐套狼等一系列行动，将清廉作为干部管理的重要标准。此外，各级纪委还实施了领导干部报告个人有关事项制度以及新提干部财产公开试点，落实党风廉政主体责任和监督责任。中纪委的统计显示，2013 年至 2016 年 9 月，全国纪检监察机关共立案 101.8 万件，给予党纪政纪处分 101 万人；其中接受组织调查的中管干部共计 109 人。此外，中央八项规定至

2016 年 10 月，全国已累计查处违反中央八项规定精神问题 14.6 万多起，处理 19.7 万人。其三，就敢于担当而言，它可以看成是注重实绩的新的表述。2014 年颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》，在选拔任用条件的规定中特别提出，要能够把党的方针政策同本地区本部门实际相结合，卓有成效开展工作，讲实话，办实事，求实效，反对形式主义。此外，中央开展表彰百名县委书记，整治为官不为等行动，旨在倡导敢于担当的用人导向。

## 六、结论

干部是党的政治路线和方针政策的执行者，干部的选拔、任用、擢升和管理是党的组织工作的重要内容。通过对改革以来历次党的组织工作会议的梳理，可以大体梳理出干部选拔制度的演化逻辑。从 1980 年代中央对于干部选拔年轻化和知识化的重视，到 90 年代德才兼备的强调，再到 2002 年以来公开选拔和竞争性选拔的推广，以及十八大以来对忠诚、清廉和实绩的关照，体现出干部选拔制度的阶段性转换。这一转换更多地体现出来的是一种交替和重叠，变革与恒定的辩证统一，而非泾渭分明的分期。比如 1980 - 1990 年代为了尽快让年轻干部成长，进而鼓励公开选拔的各种探索，这一选拔方式在 2000 年以后发展为竞争性选拔（公推公选与公推直选）的普遍推广。比如 2008 年中央注意到干部公选带来的各种弊病，但是 2008 年至 2012 年期间全国各地仍然普遍采用公选方式进行干部选拔。再如不同时期，党对干部政治素质都十分重视，但表述却有所分别，从“革命性”、到“德才兼备、以德为先”到“政治忠诚”等，参见表 2。

表 2 改革以来我国干部选拔制度演化简表

时段	组织路线	实施机制	目标效果
1979 - 1989 年	革命化、年轻化、知识化、专业化	开展年轻干部培养 推行老干部离退休制	实现新老交替，适应改革任务
1990 - 2001 年	德才兼备，防止重才轻德； 选拔年轻干部	开展“三讲”教育 试行公开选拔干部	强化政治素质要求； 完成知识化转型
2002 - 2012 年	科学化、民主化、制度化； 提高选人用人公信度	全面试点公开选拔干部	提升选人用人公信度
2013 年 以来	不唯票、不唯分、不唯年龄、不唯 GDP；政治忠诚、 做人干净、敢于担当	开展作风建设；强化思想建党；反腐败；贯彻民主集中制原则	构建宏大的执政骨干队伍

党的组织路线及由此引发的干部选拔制度的变化，决定着干部队伍的总体性要求和结构性特征，带来干部队伍的结构转换，比如 1980 年代年轻干部的提拔比例，以及 2002 年以来公选干部的规模。这一发现有别于“双向路径”理论，也有别于单纯的“政绩决定论”或者“关系决定论”。后者或是局限于具体时段的选拔标准，或者局限于具体层级的干部队伍，存在解释范围上的局限

性。换言之，组织路线和干部制度是决定着干部队伍结构的底色，而选拔方式和选拔标准则是在这一底色基础上的具体变化。

同时，基于对改革30多年来干部选拔制度演化过程的解构，本文还发现执政战略是决定干部选拔制度演化的重要因素。组织路线服务于政治路线，一定的政治路线需要组织路线加以保障，简言之就是做什么事就选什么人。1980年代初确立的改革开放战略，要求年轻化和知识化

的技术官僚取代老一辈的革命精英来推进实施这一战略，因此“干部四化”就成为选拔干部的重要依据。从1980年代末开始执政党重新重视干部革命化和政治性的要求，以纠正对于年轻化和知识化的过度关注。经过一段时间的试点试验，竞争性的公开选拔干部做法对于党的组织选拔权力的冲击以及干部激励的负效应，推动中央调整干部选拔的标准，政治忠诚、敢于担当和清正廉洁成为干部选拔的新要求。

#### (参考文献)

- (1) Andrew G. Walder, Li, Bobai, Treiman, Donald J., Politics and Life Chances in a State Socialist Regime: Dual Career Paths into the Urban Chinese elites, 1949 - 1996 (J). *American Sociological Review*, 2000, 65 (2): 191 - 209; Zhou Xueguang. Political Dynamics and Bureaucratic Career Patterns in the People's Republic of China, 1949 - 1994 (J). *Comparative Political Studies*, 2001, 34 (9): 1036 - 1062.
- (2) Lü Xiaobo, Landry Pierre F., Show Me the Money: Interjurisdiction Political Competition and Fiscal Extraction in China (J). *American Political Science Review*, 2014, 108 (3): 706 - 722.
- (3) Victor Shih, Christopher Adolph, Mingxing Liu, Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China (J). *American Political Science Review*, 2012, 106 (1): 166 - 187; Eun Kyong Choi, "Patronage and Performance: Factors in the Political Mobility of Provincial Leaders in Post - Deng China (J). *The China Quarterly*, 2012, 212 (4): 965 - 981.
- (4) 徐颂陶, 王鼎, 陈二伟. 中国干部人事制度改革30年 (J). *中国人才*, 2007 (23).
- (5) 全国组织工作座谈会 (1979年9月5 - 29日) (M) //姜华宣等编. 中国共产党重要会议纪事 1921 - 2006. 北京: 中央文献出版社, 2006: 492 - 493.
- (6) 全国组织工作座谈会 (1983年7月6日 - 20日) (M) //刘海藩主编. 中国共产党党史全鉴: 第四卷. 北京: 党史研究出版社, 2010: 1768 - 1769.
- (7) 中组部要求各地大胆选拔支持改革者改革贵在用人 (N). *工人日报*, 1984 - 05 - 03.
- (8) 宋平. 深化改革从严治党从组织上保证党的基本路线的贯彻执行 (J). *党建*, 1988 (10).
- (9) 吴瀚飞. 中国公开选拔领导干部制度研究 (M). 北京: 中国社会科学出版社, 2002: 52.
- (10) 朱岩法. 公开选拔领导干部工作的回顾与探讨 (J). *党建研究*, 1998 (2).
- (11) (16) 李源潮. 在解放思想改革创新中不断开创组织工作新局面 (J). *党建研究*, 2008 (12).
- (12) 江泽民同志在全国组织工作会议上的讲话 (J). *党建研究*, 1998 (4).
- (13) 虞云耀. 党的建设研究 (M). 北京: 中共中央党校出版社, 2004: 338.
- (14) 中组部. 绝大多数中共领导干部已接受高等教育 (EB/OL). 中国网, [http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-06/12/content\\_5158907.htm](http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-06/12/content_5158907.htm).
- (15) 中国官员选任制度改革加快选人用人更加民主 (N). *人民日报*, 2008 - 04 - 09.
- (17) 陈家喜. 干部公选 (M) //理解中国政治——关键词的方法. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 101 - 113.
- (18) 陈家喜, 桑玉成. 组合式选举: 党内公推直选的模式选择与体制约束 (J). *江苏行政学院学报*, 2012 (4).
- (19) 胡锦涛. 以改革创新精神全面推进党的建设带领人民不断开创事业发展新局面 (N). *人民日报*, 2008 - 02 - 19.
- (20) 仲祖文. 不能让老实人吃亏 (N). *人民日报*, 2008 - 01 - 11; 仲祖文. 不让投机钻营者得利 (N). *人民日报*, 2008 - 01 - 12; 仲祖文. 在基层一线培养干部 (N). *人民日报*, 2008 - 02 - 16.
- (21) 习近平出席全国组织工作会议并作重要讲话 (N). *人民日报*, 2008 - 02 - 20.
- (22) 择优选人的视野更加开阔——竞争上岗成为选拔干部的重要方式 (N). *光明日报*, 2012 - 05 - 24.
- (23) 陈家喜. 干部公选与执政党组织路线的转型 (J). *哈尔滨工业大学学报*, 2012 (2).
- (24) 建设一支宏大高素质干部队伍确保党始终成为坚强领导核心 (N). *人民日报*, 2013 - 06 - 29.

(责任编辑: 周中举)