

党政领导干部选拔制度研究的元分析

胡 威*

【摘要】党政领导干部选拔改革是过去几十年我国干部制度改革中的一项重要内容,随着这一制度的发展,学界也积累了一定的研究成果。本文以文献研究为基础,对遴选的我国权威期刊中关于干部选拔的文章进行了归类和分析,基于认识论,笔者首先将这些研究划分为规范性研究和实证性研究;然后从研究视角出发,将规范性研究划分为制度研究、模式研究、问题和对策研究;将实证性研究划分为案例研究和专题调研。通过这些研究来审视中国干部选拔制度的成就、不足和对未来制度改革的启示,并提出了未来研究应改进的地方:关注基础理论研究、增加理论界与实践界的互动、加强规范研究与实证研究的有效结合、增强深层次的制度探讨和反思。

【关键词】干部选拔;研究视角;元分析

一、引言

我国新时期发展取得的成就得益于领导干部选拔制度的改革和创新,带来了不断推进其他领域改革的生机和持续发展的动力(蓝志勇、魏明,2013)。特别是在当今经济转型、社会变化、价值重创的变革时代,中国更需要通过民主、科学、高效的方法不断选用具有创新精神和专业能力的领导干部。

本研究主要聚焦于公开选拔党政领导干部制度(以下简称公开选拔、公选)。这一制度的孕育、产生不是一个偶然现象,它是对传统的以委任制为主体的干部选拔制度的一个重要改进(吴瀚飞,2001)。但是,在公选制度不断发展的同时,也面临很多问题和挑战,这既需要实践领域的深入探索,更需要理论界的理性分析和科学指导(胡威、田昕,2013)。

随着公选的实践与发展,理论界也在不断

进行追踪和研究。作为党的组织工作的一项重要内容,党校与组织部门研究机构的学者们最先关注到这一内容。笔者在中国知网中国期刊全文数据库里以“公开选拔”作为篇名进行了搜索,最早的一篇文章发表于1987年的《领导科学》第2期,由河南省委组织部署名发表,文章对河南省面向社会公开选拔省环保局局长和畜牧局局长进行了介绍。严格来说,它并非学术研究,更多的是组织部门对这一创新方式的纪实描述。1994年,最早的两篇理论性文章出现,中共吉林省委组织部和中共山西省委组织部分别在《科学社会主义》第3期对两地公开选拔领导干部的实践进行了介绍,在描述的基础上阐释了公选的重要意义,对这一制度的内涵和效果进行了分析,并思考了进一步探索的问题。从1999年开始,公选的相关研究大幅增长,学者借助政治学、哲学、管理学、经济学、领导学等相关学科知识从不同维度对我国公选制度进行了探讨,并积累了一定

* 胡威:中国人民大学公共管理学院副教授, cchuwei@126.com。基金项目:本成果得到国家“985工程优势学科创新平台项目”专项经费的资助。

的研究成果。本研究从文献分析入手,遴选我国权威期刊中的相关文章进行归纳和总结,了解中国目前对公选制度所进行的研究现状,特别是这些研究从哪些视角对公选制度进行了分析,发现了哪些问题,提出了哪些改进建议,在此基础上,笔者反思了公选制度研究的不足,并提出了完善该研究领域的相关建议。

二、公选制度的研究视角分析

考虑到文献的代表性,笔者以“公开选拔”为篇名,对中国知网中国期刊全文数据库中“核心期刊”和“CSSCI期刊”中的文献为主要研究对象进行归纳和总结。基于认识论,笔者首先将这些研究划分为规范性研究和实证性研究;然后从研究视角出发,将规范性研究划分为制度研究、模式研究、问题和对策研究;将实证性研究划分为案例研究和专题调研。

(一) 规范性研究

1. 公开选拔的制度研究

制度研究,也有学者称之为本体研究,是早期学者们关注的重点,它主要是探寻公选制度的概念、内涵、原理、产生原因、内外在关系及制度结构、功能、运行规律等制度基础理论研究(李木洲,2011a)。制度研究主要包含以下几个方面。

(1) 内涵研究。

邓小平(1993)从实践领域最早对公选制度进行了界定,领导干部公开选拔制度就是根据领导职位的条件要求,面向社会采取公开报名,通过考试与考核相结合的检测手段筛选出领导干部人选的制度。随着公选实践的开展,学者们也试图对这一词汇的内涵进行学理的界定。吴瀚飞(2001)第一次全面、系统地阐述了我国公开选拔制度。他将这一制度描述为根据领导职位的条件要求,面向社会公开通过考试与考核相结合的检测手段,筛选出领导干部

人选的制度。可以说,吴瀚飞对公选制度概念的界定具有一定的代表性,后来的研究也基本延续了这一主旨。如梁丽芝、韦朝毅(2010a)认为公开选拔制度是指党委(党组)及组织(人事)部门根据领导职位的条件要求,按照“公开、平等、竞争、择优”的原则,面向社会采取公开报名与统一考试、考核相结合的办法选拔领导干部人选的制度。萧鸣政(2011)认为公选制就是选拔任用者向一定范围内公开领导干部职位与要求,公开选拔的程序、选拔的标准与时间,申请者根据自身条件进行自由选择报名,组织人事部门进行资格审查,合格者参与一定的笔试与面试等方式,评价者根据申请者的表现与成绩进行评价,任用者依据评价结果与规定选择任用领导者的一种制度化方式。

可以看到,尽管学者们的定义不尽一致,但是却蕴含公选共同的特质:面向社会公开报名、考试与考察相结合、按照一定的程序等。正如有学者指出的,在世纪之交的中国政治话语空间中,“公选”无疑是一个备受关注的术语。这是一个含义处在不断生成和丰富之中的新词……与其试图给出“公选”的精确定义,不如描述一个大致的轮廓。简言之,“公选”是20世纪90年代发展出来的一套不同于传统做法的干部任用方式,这些方式的一个共同特点是打破干部任用过程中的“黑箱”操作,通过不同的途径引入民意(或考试)因素,以实现“公开”、“公正”和“公平”的目的(景跃进,2003)。

(2) 历史沿革研究。

这方面的研究侧重公选制度产生与发展的社会背景及内在规律,探索分析公选制度的萌芽、创立、发展、深化的整个历史演进过程。其中,比较有影响力的划分方式是中组部早期研究成果的“三分法”和吴瀚飞的四阶段划分方法。之后学者们的相关研究也不同程度地借鉴了上述的阶段划分方法。笔者将代表性的划分方式整理如表1所示。

表 1 公选阶段的划分

划分法	划分者	划分阶段	划分依据
三阶段划分法	中共中央组织部（2000）	(1) 探索阶段（1985—1992） (2) 推广阶段（1993—1998） (3) 深化阶段（1999 年至今）	以正式下发的文件为依据，具有明确的时间限制
	艾理生（2006）	(1) 孕育阶段（1980—1985） (2) 初步形成阶段（1986—1988） (3) 发展和完善阶段（1988 年以后）	一是公选在全国范围的开展程度；二是政府公开以政策、规章的形式在全国范围内大力宣传推进公选
	蓝志勇、魏明（2013）	(1) 试验探索阶段（1978—1998） (2) 逐步完善阶段（1999—2004） (3) 发展创新阶段（2004 年至今）	以改革的历史背景、解决问题的差异性为标准
四阶段划分法	吴瀚飞（2001） 汪继红（2009）	(1) 试验探索阶段（1985—1987） (2) 发展改进阶段（1988—1992） (3) 经验推广阶段（1992—1998） (4) 制度推行阶段（1999 年以来）	吴瀚飞以公开选拔逐渐实现制度化的整个创建过程为基础进行划分；汪继红基于公选考试制度的创建历程，以公选考试制度的标志性事件为依据
	张子云（2009）	(1) 初步探索阶段（1984—1992 年） (2) 经验推广阶段（1992—1998 年） (3) 制度推行阶段（1999—2007 年） (4) 深入发展阶段（2007 年 10 月以来）	在阶段划分上借鉴了吴瀚飞的观点，只是简单介绍，并没有详细展开
	梁丽芝、韦朝毅（2010）	(1) 创立制度，注重导向性（1985—1992） (2) 推广制度，注重实效性（1992—1998） (3) 完善制度，注重规范性（1999—2007） (4) 创新制度，注重公正性（2008 年至今）	对公开选拔制度变迁与阶段性特征总结的基础上，以公选制在导向性、实效性、规范性及公正性等方面的制度改革为依据，对公选制度变迁的趋势与发展脉络进行了分析
	肖鸣政（2011）	(1) 试验阶段（1980—1987 年） (2) 试行阶段（1988—1992 年） (3) 推行阶段（1993—1999 年） (4) 实行阶段（2000 年至今）	从公选制度实践层面、政治层面与制度层面进行综合分析，同时也主要是基于公选制的生成、成熟与践行的发展过程

注：笔者根据文献资料整理而成。

可以看到，对公选制度的阶段划分，学者并没有形成比较一致的看法，主要的分歧在于学者对公选的起始时间、重要事件、代表性法规等方面的理解不同。虽然学者们对公选阶段进行的划分有助于对这一制度的全面了解，但这些研究成果还属于制度研究的初始阶段和表层探析，缺乏历史的广度、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，解释和解决公选制度的生成机理、演变成因以及变迁模式等制度演进基本规律（汪继红，2009）。

(3) 比较研究。

从公选的制度研究中衍生出来的一个研究视角是比较研究。按照一定的标准把公选制与其他

选拔任用制度进行比较评价，对于我们深刻认识公选制并进一步科学地推行这项制度具有十分重要的意义（吴瀚飞，2001）。目前学者主要将公开选拔与中国古代科举制度、国外公务员考试制度以及中国现行干部选任制度进行比较分析。

许多学者在论述公选制度时都提到了科举制，指出科举制是我国古代文明的一大优秀政治遗产，其考试方法是民族文化的精华。它对我国近现代的选官制度包括公开选拔领导干部制度，均产生过直接或间接的，有时是潜移默化的影响（刘晔华，2001）。二者的产生有着近似的历史背景，都是针对传统官员选拔方式的弊端而出现；也都以考试为重要手段。但是，虽然从公选制度

中可以寻觅到科举制的影子,然而,如果因此把公选制度与科举制相提并论,甚至认为公选制度是科举制的复兴,无疑是对公选制度的误读和贬论(张子云,2010)。公选制度和科举制有着本质的区别,在政治理念、政治目的、对象范围、程序方法、考试形式和内容、公开程度以及科学化程度等方面均有不同。

学者也对西方公务员制度与公选制度的异同进行了比较分析,指出中国公务员选拔制度的构建在一定程度上参考了西方公务员选拔制度,建立了与西方公务员制度相同的考录制(苏志强,2008),但在价值原则、管理体制、选拔程序等方面不尽相同。

更多的学者对公选制度与传统干部任用制度进行了比较,如任剑涛(2004)“从权力走向开放的视角”观察分析和审视了公选制度,指出公选不仅体现了中国共产党从一个原来较为封闭化的权力体系向较为开放的权力体系的转变,同时也是基于政治民主理念下的现代政治的产物。谭永恒(2008)将公选制度在提名方式、选拔方式、公开透明程度与落实选举权上与传统干部选拔方式进行了比较,认为它更好地体现了群众公认原则,竞争择优原则,进一步扩大了民主,也顺应了政治体制改革的发展方向。胡宗仁(2009)将以公选和竞争上岗为核心的竞争性选拔制度与推荐制、选举制和考试制进行了比较,认为公选绝不仅仅是一种单一化的制度形式,其综合了推荐制的基本理念、选举制的基本精神和考试制的基本价值,是适应现代干部选拔任用和干部人事制度改革要求的一种制度集合体。吴瀚飞(2001)、李烈满(2004)更是在适用对象、选拔范围、考试内容、公开程度、决策主体、程序和步骤、竞争性质、选拔结果上对公选与其他制度进行了差异分析,对更清晰地理解公选制度的内涵和特点作出了贡献。

2. 公开选拔的模式研究

随着公选在各地涌现出不同的实践模式,学者们也相应地进行了梳理和总结。胡祖岩(2006)分析了公开选拔模式的创新形式和发展趋势,总结了四种不同的公选模式:联合公选、分类公选、任职资格考试与分类有限公选、公推

竞选。艾理生(2007)则将公开选拔模式归纳为吉林省的“一推双考”模式;广安的“5+3”模式;江苏的“公推公选”模式;四川的“8+3”模式。“一推双考”模式采取党组织和群众推荐,考试与考察相结合的方式选拔干部,一定程度上体现了民主性和科学性。吉林较早应用了这种方法,并经中组部的推介在全国引起了较大的反响,其不足之处在于笔试内容设置不合理以及面试手段的单一。广安“5+3”模式中的“5”是考试环节中的“基础知识测试以及视听传达、案例分析、竞聘演讲和现场问答等能力测试”;“3”即在考察环节“主要对前三年实绩进行考核、开展民主测评及线性分析、座谈推荐及考察组综合评价等”。它在提高透明程度的同时,加强了对专业能力的量化考核,但将知识测试与能力测试分开并赋予同样权重,可能不利于实践能力较强但知识相对不足的候选者。江苏省“公推公选”模式主要应用于县(市)长候选人产生方式,程序包括“报名和资格审查、两轮民主推荐、实地调研、演讲答辩、民意测验、组织考查、常委会差额推荐、全委会投票表决”,这种模式将面试环节提前,能够使能力突出的干部直接进入组织选用的视野,同时群众和相关领导分别在不同环节进行表决,也提升了民主程度。它的不足在于候选者和群众的资格设置都过于严格。四川省试进行“8+3”模式包括“基础知识测试、无领导小组讨论、案例分析、模拟演讲、视听传达、现场问答、心理素质测试、培训结业测试等11个测试内容以及民主推荐、民主测评、组织全面考察三个环节”,加强了对干部综合素质的系统考核,但这种测评过程非常烦琐,行政组织成本过大,更适合高层次干部的选拔。梁丽芝、韦朝毅(2010b)则从公选测评方式的角度对2008—2009年公开选拔制度的相关实践创新模式进行了梳理,包括电视上公开竞聘演讲PK、观众参与打分;面试专设旁听席,实行两代表一委员监督制;采取“大评委制”、实行外语“一票否决”制;面试首次引入电视和网络直播、群众评委打分占30%权重;实行“公推直选”(党组推荐、联名推荐、自荐和党员直接选举)并差额选举。尽管这些创新方式不尽科学、合理,也存在着这

些做法是“创新主义”还是“形式主义”或“作秀新象”等值得探讨的问题,但它们都充满了锐意创新、开拓进取的精神。赵世明(2010)也重点对基于电视直播的公选模式进行了分析,探讨了其利弊和改进措施。陆晓光、朱东华(2013)则从提高公选科学性的角度,提出了基于胜任特征的公选模式。这种模式是将人力资源甄选中的“胜任特征模型”测评方法用于公选,在微观技术层面力争实现人职匹配,其中关键技术在于“公选职位胜任特征分析,候选人胜任特征素质评价和基于胜任特征的匹配程度判定”。

3. 公开选拔的问题和对策研究

伴随公选制度的不断深入发展,改革实践中面临的困境也越显突出(梁丽芝,2014),在克服传统干部选拔制度弊端的同时,也产生了新的问题。学者们就相关问题进行了总结和归纳,并提出了针对性的对策和建议。

(1) 公平性和民主性问题。

公选制度的一个衡量标准便是是否实现了选人和用人的公平、公正、公开、民主。因此,第一个考量因素便是公平性与民主性。从这一视角审视,许多学者指出了现存的问题。

第一,参选条件的非公平性。参选条件是公选制度中的起始环节,决定了“提拔谁”,特别是在中国目前的体制运行中,晋升代表着权力、声望和物质奖励,因而是激励的重要手段(吴建南、马亮,2009)。但目前公选在报考资格条件设置上还存在诸多的不公平性的限制,各地各部门在各个层次和级别的公开选拔工作中,对报名参加考试人员的资格条件规定可以说是五花八门,在年龄、学历、任职年限、专业背景,甚至地域、性别等方面作出了令人眼花缭乱的各种限制。简单地“一刀切”产生了新的机会不均等。以年龄为例,选拔年轻干部已经成为党增加组织活力的主要手段。但就目前情况下,这种新老更替似乎在节奏和时机上存在问题。一方面,一些年轻干部对于新的岗位缺乏必要的经验和准备;另一方面,一些年龄大一些的干部不愿意离开现有的职位,有的甚至为工作交替设置障碍。在县级,许多年龄刚超过45岁的干部就失去了继续被提拔任用的机会,甚至要提前退休。这也是人

力资源的浪费(杨雪冬、托尼·赛奇,2004)。如果说有些公选是自然条件设置的不科学,那么有些则是在任职资格上的故意“违规”,即擅自抬高或降低任职资格条件,有的甚至给人以“量体裁衣”之感(朱水成,2007)。后者造成的负面效果更严重。因此,学者指出应从实际的工作需要出发,避免资格条件的片面化和绝对化,正确把握好年龄关、学历关等。

第二,缺乏有效的监督。针对目前公选程序上的一些不规范问题,如初始提名权过于集中、民主推荐不够客观、考官内定、考核走过场等,很多学者认为这是因为有效监督的缺乏。现行领导干部公开选拔制度的结构体系是资格确认与审查制度、考试制度、考察制度、决定任用制度四位一体的结构体系,它恰恰忽略了监督评价制度,只是将监督评价的功能作为纪律的要求提出来,而没有将其纳入该制度的结构体系中,没有体现在具体选拔的程序中。尤其是对主要领导干部选人用人权力的监督比较困难(郭庆松,2011)。缺乏有效监督使得相关人员在行使权力时主要依靠个人素质和自觉,稳定性和有效性很难保证。有效的解决方法在于建立独立的干部选拔工作检查监督机构,完善干部推荐责任制、干部考察工作责任制、干部选拔任用工作责任追究制和干部选拔任用工作监督责任制(罗永立、牛广星,2004)。通过有效地监督和约束,制约着任命权者的自由任用权力的行使,引导公职竞争者努力提高自己的业务水平和工作业绩,将谋求更高官职的期望锁定在提升自己的服务能力之中,而非上级(任命权者)的“慧眼识珠”上,从而有效地遏制任用腐败(刘俊生,2002)。

第三,群众的参与度问题。在公开选拔中,群众的认可是一个重要标准。在公选的各环节特别是考察环节中,群众的参与及意见非常重要。但目前群众参与主要存在两个问题:一是群众参与度并不高,还没有从根本上解决依靠群众来选人用人的问题(陆彩鸣,2008);二是群众民主推荐的科学性和公正性。这需要扩大群众的范围,不仅仅限于党代表、人大代表、中层领导,还应包括身边工作人员、服务对象、了解情况的

离退休老干部以及左邻右舍等,以保证干部信息的全面准确,同时应让参加考察的群众了解考察的最终结果,防止考察失真失实。在此基础上,“对群众公选也必须全面地、辩证地对待和分析”,防止群众不了解情况或从亲疏好恶出发,投“印象票”、“感觉票”或“人情票”、“报复票”,做到真正让“知情人投知情票”(张子云,2011)。

(2) 科学性和技术性问题。

公选其实不仅只是民主问题,对人员进行有效甄别,进而把合适的人晋升到合适的位置上也是公选的另一个重要考量。公开选拔的实质是从特定的人群中选拔出最适应岗位需要的人选,其本质仍然是应试者对岗位适合度的评价,因此主观性是不可避免的。为最大限度地确保选拔工作的客观、公正性,必须要在选拔制度和方法上不断完善,实现选拔程序合理、评价方法科学(郭京生、郭建文,2011)。但目前,公选考试科学化问题是一个既绕不过去又制约公选整体水平的瓶颈(朱一言,2000)。

第一,职位分析的不到位。“干什么,考什么”是目前公选亟待解决的一个问题,而这需要进行科学的职位分析,通过对职位职责的描述提炼出对人的能力要求和行为规范。但实践中,有的职位分析缺失;有的尽管有分析但方法简单。职位分析的缺失或不到位造成无法用客观的标准衡量候选者,而考官主观自由裁量权的增加,既不能保证甄选技术层面的有效性,也会带来民主考量上的问题。针对这一问题,学者们指出应建立常态化的职位分析制度,在科学、规范地界定职位职责基础上明确任职资格(郭庆松,2010)。

第二,流程设计的不完善。公开选拔的流程包括发布公告、报名、资格审查、笔试、面试、考察等环节。目前,公开选拔执行过程细化程度不足(宁本荣,2009),需要相关部门的精心设计。如发布公告环节,看起来很简单,但谁来发布、通过什么形式发布、发布多长时间等都需要仔细考虑,否则不能吸引相关群体的注意和重视。因此,要制定规范并具有可操作性的公选实施细则。

第三,公选考试的科学化、专业化水平不

高。“公选考试能选出人才吗”,这是学者们对公选技术性和科学性的反思。公选的考试主要包括笔试和面试,是公选制度最为关键的部分,甚至会决定最终的录用,但这也是问题最集中的地方。很多学者都认为,仅凭短时间的一次性的考核并不能反映人的全面素质(刘兰芬,2001;毛树林,2002)。考试存在的问题包括考试内容不合理,重知识、轻能力,针对性不强(张成,2007;朱水成,2007);评分标准教条化倾向明显,科学性与可操作性有待商榷;面试时间、顺序、过程、方法等不够规范;出题与面试专家的选择较为随意,缺乏权威性和专业性等。这些问题的直接后果就是无法有效鉴别人才,造就了一批“考试高手”和“考试专业户”,形成了一种“干得好不如考得好”、急功近利的不良影响。针对这些问题,学者们也针对性地提出了提高考试和测评质量的方法,如量化分解评价指标,科学设计评分方法,采用多种测评方法,建立专业化的考官队伍等。

第四,考察的非有效性。相较于时间有限的笔试和面试,深入地、科学地调查研究更能真实反映出候选者的素质和能力。但我国考察弊端较为明显,如考察内容和标准过于笼统抽象;考察方法不够规范和健全;存在重考试、轻考察,使考察走过场的倾向;考察人员能力有限等问题。

(3) 评估制度缺失。

公选活动通过宣传、资格审查与确定、考试或选举、考察、试用、录用任命后,只能算是完成了公选的前期工作,而后期工作还应包括对选拔任用的人员进行跟进评价与考核。因为只有对录用人员的岗位表现进行评价或考核才能对公选工作的绩效(或成败)做出最终评定(李木洲,2011b)。但是在我国公开选拔的政策执行中恰恰没有评价与考核的相关内容,或者少数部门或地区只是在个别方面进行了考核与评价,对公开选拔没有建立全面的考核评价系统(宁本荣,2009)。学者们指出应加强对公选过程与结果的监督和评估,这不仅能对公选活动和相关人员作出客观的评价,将意见和建议反馈给组织单位;更能通过评估发现和分析问题,进而有效地完善和提高公选制度。

(4) 后续管理缺乏。

目前,相关部门对公选的关注多聚焦于“选人”阶段,但对千挑万选出的干部的后续管理则相对缺乏。“由于多数是‘空降兵’,公开选拔上岗干部面临的是一个全新的组织环境和人际网络,心理上要承受更多的考验”(郭庆松,2010)。因此,有学者指出应“建立候选人培养制度和试用期制度”,将公选机构的公选工作延伸至公选干部任职后,建立对公选干部的特别考核管理与跟踪培养机制。一方面,加强对公选干部任职情况的经常性跟踪考察;另一方面,针对性地将公选干部与同期提拔的委任干部的工作业绩进行综合比较,形成对公选干部任职能力的科学评价体系,使公选干部的后续成长健康、有序(吴琼华,2009)。同时,公选并不是终选,要建立畅通的公选流动机制,对于那些经过培养期培训仍然不具备领导素质的公选干部,要像大胆提拔任用一样,敢于大胆辞退(李兴亮,2005)。

(5) 公选成本偏高。

公选的成本主要包括时间成本、资金成本、监管成本和任用风险等。许多学者认为目前我国公选成本偏高。如胡威和蓝志勇(2014)指出,公选过程过于冗长和复杂,在强调公平、公开、公正的同时,也陷入一种新的程序官僚的制度掣肘。罗媛(2009)从公选成本入手,统计发现一次公选工作带来的单是政府成本就比传统委任制高出10倍以上。“公选工作投入成本过高,致使不少地方对公选工作望而却步,这已成为推广和推进领导公选干部工作的一个难点。”因此,应在保证公平、有效的前提下尽量减少不必要的评价程序与方法(萧鸣政,2011),并通过制度的创新和制度安排的明确化有效降低公选的成本(李兴亮,2005)。

(6) 与其他管理制度衔接不到位。

公选要成为一个成熟的、有生命力的官员选拔制度,应该与现行的政治架构有高度的契合(许晓平,2008)。虽然公选制度经过多年的实践,相关政策法规的颁布实施已逐步走向成熟与完善,但仍然存在公选制度与其他干部选拔制度兼容性差(甚至冲突)、配套制度建设滞后等制度性难题(梁丽芝、莫俊,2014)。如工资福利

待遇、家属的工作安置、子女的就学安排等问题,这些问题不能有效解决,所谓的有利于打破人才部门所有、单位所有、区域所有的束缚,突破部门、行业、职业、区域的限制,促进不同行业、部门、地区之间的干部交流和人力资源的合理配置,有时可能就是空话(郭庆松,2010)。而这其中,公选制度与其他干部任用制度之间的关系,如选举制、委任制、后备干部制度等,是学者关注较多的问题。特别是后备干部管理,由于公开选拔是在更大的范围内通过竞争择优方式选人,打破了从后备干部中委任的惯例,许多后备干部可能长时间“备而未用”,这会损害众多后备干部的积极性,不利于干部的长期培养和选拔(吴瀚飞,2003;李兴亮,2005;宁本荣,2009)。

(二) 实证性研究

目前,关于公选制度的文献绝大部分还是以规范研究为主,在研究方法上也基本采用了定性研究,如模式研究和问题研究更多的是对各地开展实践的经验性归纳和总结,但这类研究往往在具体的操作过程和问题描述上不够深入和细致,更缺乏有力的论据支持。鉴于这种情况,相关人员陆续开展了以案例研究和专题调研为主要内容的实证性研究,虽然这些研究在数量上还非常少,研究方法也有待完善,但它们提供了比较鲜活的素材,弥补了规范性研究的不足。

1. 案例研究

党的各级“组织部”是我国公选制度的主要设计者和操作者,因此,组织部门的工作者对各地公选的实践比较了解,也发表了相关的研究进行介绍。如王笑南(2003)对河南省委2003年面向全国和海外公开选拔副厅级和高校校级领导干部的工作过程进行了介绍和思考;王元慧(2005)介绍了宿迁市对市直部门一把手实行公推公选的实践;白云萍(2011)则对宿迁市第一次采用“公提公选”方式选拔“市管领导干部”的基本做法进行描述;凌云(2011)对合肥市从20世纪90年代至今开展的主要公开选拔模式进行了分析。

从学术研究角度看,比较成体系并具备一定的理论分析功能的研究主要有:中共四川省委组

组织部课题组(2003)“组织力量进行了专项调研,在座谈走访、抽样调查、查阅资料和综合分析的基础上”,系统地总结了四川省在乡镇领导干部公选中的不同模式,如遂宁市的“混合投票”公选,巴中、南充市的“量化淘汰”公选等,在总结四川公选制度取得的成绩和积极意义的基础上,深入分析了改革中存在的问题与难点,提出了一系列制度完善的设想。杨丹娜(2003;2008)追踪了广东省干部选任制度改革的历程,对其公选的制度创新形式及有益经验进行了分析,并对推进政治改革和领导制度改革进行了理论分析,指出公选制度的关键在于科学配置权力和强化对权力的控制,为从源头遏制腐败提供了积极、有效的制度建设模式。胡威和蓝志勇(2014)对牡丹江市以干部选任“优胜”理念为依据开展的公推比选制度进行了深入的实地考察,通过对牡丹江市公选实践的详细描述和数据分析,评价了这一案例的特点、成效和存在的问题。

2. 专题调研

除了上述针对某一地区公选实践的案例,也有少数学者针对特定的群体和目标开展的调研。

吉林省委组织部课题组(2002)对吉林省开展的公开选拔情况进行了专题研究,“获得了大量丰富翔实的数据和资料”,研究的主要结论是,完善公选制度最首要的任务是“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”。而这一框架体系由宏观调控体系、微观运行体系及一般操作模式和基本程序三方面构成。在详细阐释了每个方面具体内容的基础上,有针对性地提出完善公选制度必须解决的重点问题。

刘冬梅(2011)及其所属重庆市委党校和市委组织部干部考试中心联合成立的课题组,针对重庆市2000年面向全国公选的29名副厅级领导干部的成长情况开展了专题调研。通过查阅档案资料、深入部门走访、问卷调查和召开座谈会等方式,同时对比其他方式选拔的领导干部的成长特点,认真分析了公开选拔副厅级领导干部的成长轨迹,对进一步完善干部选拔任用制度提出了对策思考。发现这些公选干部几个较为突出的优

势是“学历较高,具有扎实的理论功底;相对年轻,具有较大的发展后劲;能说会写,具有良好的综合能力;思维活跃,具有开放的广阔视野;勤于学习,具有自觉的学习意识;努力上进,具有较强的成就动机”。同时,也存在不足,如“少数公选干部缺乏基层经验,不能较好地把所学知识运用于实践;少数公选干部存在自满情绪,不能较好地与其他班子成员沟通合作;少数公选干部作风不够务实,存在眼高手低、夸夸其谈的现象;少数公选干部心态较为浮躁,存在把公选作为升迁捷径的心理”。这些干部经过10年的发展和成长,较一般选拔干部表现出以下几种有代表性的现象:好的与差的都特别明显的“两极突出”现象;不断破格提拔但缺乏必要的基层历练和经验的“借势成长”现象;发展流向明显比其他干部广;存在“社会争议”现象。

北京市公开选拔领导干部成长状况研究课题组(2011)采取文献法、深度访谈、主题座谈会、问卷调查等方式,对北京市1995—2008年通过9次公选晋升的164名局级领导干部的成长状况进行了分析,描述了公选干部成长状况影响因素,并提出了促进公选干部健康成长的对策建议。

任旭林、边慧敏(2009)对172名组织人事系统的领导干部进行了问卷调查,以了解和分析公开选拔中现代测评方法的应用现状,包括目前采用的主要方法,是否了解一些新的技术方法、选拔方法在实践过程中遇到的主要问题等,并对一些目前较少采用的技术方法,如公文筐测验、评价中心技术、无领导小组讨论等进行了介绍。

何龙群、陈媛(2010)的关注视角是公选中的性别比例问题。他们以广西1998年、2000年、2002年、2008年公开选拔厅级领导干部为例,分析了4次公开选拔厅级领导公示任用干部的统计数据,发现存在性别比例失衡的现象;2009年广西的基层(乡镇)领导干部公开选拔中,在公选到乡镇领导班子任职的100名村党组织书记中无一名女性,性别比例严重失衡的现象更是明显。笔者探讨了这一现象的成因,并提出

了完善性别平等发展的对策。

总的来说,为数不多的实证研究累积了第一手的经验资料,不仅丰富了各地的实践模式并进行了详细的介绍,同时也呼应了规范研究中发现的问题和相关的对策建议。

三、对公选制度研究的评价与展望

本文对我国公选制度的研究现状进行了归纳和分析,可以看到,伴随公选制度在中国的发展,学界的研究也逐渐增多。早期的研究关注对这一创新举措进行制度层面的总体探讨;随着实践发展,模式研究、问题与对策研究也相应出现,并取得了长足的进展;同时,以案例研究和专题调研为主的实证研究也提升了这一领域的研究能力。但从整体研究状况来看还存在一些不足,未来的研究中,学者应在以下几方面不断完善。

(一) 加强理论研究

有学者指出,当前我国的公选制度研究面临着这样一种尴尬:它既是我国干部人事制度改革的重点,又是社会广泛关注的热点,却是理论研究的弱点,公选制度理论研究的滞后,常致短视者非议、支持者无助、领导者犹疑、实践者困惑,而最终难免使改革困顿(张子云,2009)。

这段描述指出了目前学术研究的一个核心问题,即缺乏对基本问题的深入探讨和理论分析。早期的制度研究曾围绕公选的内涵、历史沿革、与其他制度的比较等基本问题进行过探究,但随着公选制度的不断探索,对于很多基本问题理论界仍缺乏必要的基础性研究。以公选的政策法规研究为例,从1982年至今仅中央颁布的政策和法规就多达20余条,可以说,中国公选制度有明确的政治约束和政治导向,公选制度实践的背后是党和政府不断地以各种法规、规章等形式对这一制度的确认、指导和规范,因此,加强对政策的分析,了解这些政策出台的社会背景、相关术语的内涵、政策之间的延续性与相关性等问题应引起学者的重视,但目前对这一问题进行研究的文献寥寥无几。还有一些基本问题,学术界甚至仍处于迷茫状态,没有形成比较一致的观点,

如哪些职位适合公选、何时公选、能力导向还是忠诚导向、通才还是专才等。如果说,在新兴领域发展初期,研究者采用的理论范式不同,话语体系庞杂是一个必经的过程。但是,经过一段时间的发展之后,新兴领域仍没有就一些基本问题达成共识和分清分歧要点,则很难进一步促进理论的进步与提升(吕孝礼等,2012)。这是公选制度研究者必须正视的严肃问题。

(二) 加强研究的针对性和实效性

中国的公选,不仅具有现代化的背景写照,还有执政党转型的推动(任剑涛,2004)。这项改革的政策内容和细节以及制度性设计主要来自中央,并通过自上而下的强制性工作部署层层推进和落实;改革是通过中央领导层提供政策导向和基本原则,中央组织部提供基本制度设想和原则性程序要求,在地方以各具特色的方式进行(徐湘林,2004)。因此,对中国公选的研究离不开对各地实践的研究和分析。

目前,在公选制度研究的队伍中,主要有政府官员和学者两种类型。前者数量较少,多集中在组织部门;而后者多集中于高校的政治学和管理学学科领域。但是这两类群体往往泾渭分明,各说各话,鲜有合作,这一现象背后隐藏的是地方官员与研究者之间存在的矛盾。对于地方官员来说,他们由于资源的限制缺乏必要的渠道来宣传自己的创新举措。同时,大部分地方官员为了防止来自上级的压力和干扰不愿意让自己的创新扩散,因此研究者很难了解到地方更详细的情况,不完整的信息也导致了研究的不完整(杨雪冬、托尼·赛奇,2004),这点从实证研究的数量较少也可以体现出来。

现代科学研究往往需要多人的合作和共同努力(蓝志勇,2012)。官员的研究容易停留在操作、技术的层面,满足于对实用的追求;而学者的研究如果得不到相关部门的支持,就会缺乏有力支持观点的论据。在一些问题的看法上,学者们会出现矛盾的意见:如前面所述,有的学者认为公选制度的设计太过刚性而缺乏灵活(宁本荣,2011),有的又认为规范不够,存在变通(罗永立、牛广星,2004);大多学者认为公选的成本过高,但也有组织部门的研究者指出,将公

选看做“程序烦琐、成本过大”是一种“错误观念”(吴瀚飞, 2003)。双方都缺乏比较令人信服的案例与调研数据支持, 这种缺乏与实践紧密联系的研究, 会使研究成果的可信度和说服力大打折扣。因此, 未来研究的一个趋势必然是理论界与实践界之间的互动与融合。

(三) 加强规范研究与实证研究的有效结合

从前面的分析可以看到, 我国学者在进行公选制度研究时, 受传统研究方式的影响, 加之在研究方法上接受的系统培训不足, 已有的大部分研究主要是规范性研究, 即局限于定性地、应然地、简单的情况介绍和经验研究, 缺乏深入的调查研究和相关数据的支持。数据的缺乏不仅使研究流于表象, 也影响理论的发展、提升和总结。因此, 加强研究规范, 增加实证性研究, 加大数据分析和案例研究, 积累第一手经验资料, 是未来公选制度研究需要关注的重要工作。目前, 学术界常有“术道之争”。有人认为“道”比“术”重要, 要多讲道理, 少纠缠数据; 也有人认为, 没有“术”这个工具, 就做不好工作, 无法理解和推行正确的“道”。事实上, “术”和“道”是一个问题的两个方面, “无术何为道”, “无道术何求”。公选制度的研究, 需要奉承这样的理念, 道术兼修, 全面提升这一领域的研究能力和理论构建能力(蓝志勇, 2012)。

(四) 增强深层次的制度探讨和反思

公选制度研究的中后期, 学者们更多的是从微观层面探讨各种问题, 但从整体研究状况来看, 还显得零碎而不系统, 重操作而轻宏观整体的把握, 重技术而轻制度体系的建立完善, 重实用而少哲学的思考, 重经验而乏理论的支撑(张子云, 2009)。

例如, 公选的民主性与科学性是始终贯穿这一领域研究的两条主线, 民主政治角度关注的是制度改革的公平性和平等性, 管理科学角度关注选拔方式的科学性以及选拔结果的有效性, 即公选具有价值理性和工具理性的双重考量。正如有学者指出的, 两者具有不同的价值诉求, 并且这两种价值诉求之间还存在着一定程度的紧张关系(刘俊生, 2011)。就目前的研究来看, 学者在研究中往往聚焦或偏好其中的一个方面, 对如何平

衡这两者之间的矛盾和价值诉求并没有深入的探讨和研究。但其实只有通过“德先生”和“赛先生”的拷问与鞭策, 价值理性与工具理性的对话与博弈, 才能推动领导干部公开选拔这项干部选拔任用制度创新形式进一步走向民主化和科学化的道路(郭庆松, 2011)。再如, 除了早期学者对公选制度的比较研究外, 目前的研究大多聚焦于公选本身, 就公选谈公选, 对公选与其他选拔方式的关系、公选在干部管理中的价值等方面的关注较少, 对这一制度缺乏整体而系统性地反思。正如蓝志勇等学者(2014)指出的, 干部选拔是干部管理中一个重要过程, 只有将其与干部培养、干部使用、干部激励和干部管理结合起来, 才能将干部队伍的工作绩效极大化。现代社会的选官, 注重的是为人民服务的能力、动力、激情和信念。对官员的选拔十分重要, 对官员的培养、激励和管理更是选拔上来的官员能够最好发挥作用的制度保障。从这个意义上来说, 良好的选拔制度, 只是干部制度现代化改革的第一步。因此, 未来的研究中, 学者更应对公选制度进行深层次的分析 and 学术上的争辩, 不断提高研究的理论深度。

参考文献

- 艾理生. (2007). 我国党政领导干部公选模式的回望与前瞻. 湖南城市学院学报, 1, 14-18.
- 白云萍. (2011). 宿迁市公提公选市管领导干部工作的实践与思考. 领导科学, 6, 42-43.
- 邓小平. (1993). 邓小平文选(第1卷). 北京: 人民出版社.
- 胡宗仁. (2009). 竞争性选拔的制度属性、逻辑起点及效用分析. 江海学刊, 2, 111-115/238.
- 胡祖岩. (2006). 公选模式创新及发展趋势浅析. 领导科学, 6, 34-35.
- 李烈满. (2004). 健全干部选拔任用机制问题研究. 北京: 中国社会科学出版社.
- 刘俊生. (2002). 官员任用模式研究——兼论遏制任用腐败的一个途径. 江苏社会科学, 3, 181-186.
- 刘俊生. (2011). 官场竞争: 价值诉求的博弈与平衡. 人民论坛, 3, 24-25.
- 刘兰芬. (2001). 公开选拔领导干部的制度化建设. 中国行政管理, 10, 6-7.
- 毛树林. (2002). “公选”的关键在于“制度”. 理

论前沿, 3, 34-35.

李兴亮. (2005). 公选制度化中的困境与创新. 领导科学, 10, 30-31.

李烈满. (2004). 健全干部选拔任用机制问题研究. 北京: 中国社会科学出版社.

罗媛. (2009). 略论我国党政领导干部公开选拔制度的成本困境与对策. 中共银川市委党校学报, 4, 28-31.

许晓平. (2008). 公选催生政治新生态. 人民论坛, 12, 25.

凌云. (2011). 合肥市竞争性选拔领导干部的实践与思考. 中国人力资源开发, 3, 76-77/106.

任旭林, 边慧敏. (2009). 党政领导干部公开选拔方法的现状与展望. 领导科学, 17, 4.

何龙群, 陈媛. (2010). 公选任用领导干部制度的社会性别思考——以广西公开选拔厅级领导干部为例. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2, 187-191.

吕孝礼, 张海波, 钟开斌. (2012.) 公共管理视角下的中国危机管理研究——现状、趋势和未来方向. 公共管理学报, 3, 112-128.

吴建南, 马亮. (2009). 政府绩效与官员晋升研究综述. 公共行政评论, 2, 172-196.

吴瀚飞. (2001). 中国公开选拔领导干部制度研究. 中国社会科学院研究生院博士学位论文.

吴琼华. (2009). 公开选拔制度“常态化”与干部任用制度的科学发展. 理论导刊, 9, 53-55.

王笑南. (2003). 不拘一格选人才——河南省公开选拔领导干部的思考. 改革与理论, 12, 5-8.

王元惠. (2005). 以更宽视野选拔人才 在更高层次扩大民主. 领导科学, 11, 30-31.

汪继红. (2009). 中国公开选拔领导干部考试度研究. 华中师范大学博士学位论文.

徐湘林. (2004). 党管干部体制下的基层民主试改革. 浙江学刊, 1, 106-112.

杨雪冬, 托尼·赛奇. (2004). 从竞争性选拔到竞争性选举: 对乡镇选举的初步分析. 经济社会体制比较, 2, 78-91.

苏志强. (2008). 中国公务员选拔制度变迁的经济学分析. 青岛大学硕士学位论文.

谭永恒. (2008). 公推公选与传统干部选拔任用方式的比较. 领导科学, 15, 32-33.

北京市公开选拔领导干部成长状况研究课题组. (2011). 北京市公开选拔领导干部成长状况研究——以局级干部为例. 前线, 3, 40-42.

郭京生, 郭建文. (2011). “立体”综合评价法在公

开选拔国有企业高层领导干部中的应用. 中国人力资源开发, 10, 38-41.

郭庆松. (2010). 领导干部公开选拔实施中存在的问题及对策. 中国行政管理, 7, 80-83.

郭庆松. (2011). 领导干部公开选拔: 价值理性与工具理性的双重考量. 国家行政学院学报, 4, 55-59.

胡威, 田昕. (2013). 我国公务员培训研究现状的文献分析. 公共管理与政策评论, 2 (2), 66-74.

胡威、蓝志勇. (2014). 干部提拔公推比选的思考——基于牡丹江的案例调研与分析. 复旦公共行政评论, 12.

吉林省委组织部课题组. (2002). 关于完善公开选拔党政领导干部制度及相关问题的研究报告. 社会科学战线, 6, 245-249.

景跃进. (2003). “公选”与干部制度改革. 天津社会科学, 4, 43-46/54.

李木洲. (2011a). 公开选拔党政领导干部制度研究综述. 理论月刊, 2, 75-78.

李木洲. (2011b). 试析公开选拔党政领导干部制度面临的十大困境. 理论与改革, 2, 44-47.

蓝志勇, 魏明. (2013). 领导干部公开选拔: 制度演进、方法创新与未来发展. 天津行政学院学报, 11, 28-32.

蓝志勇. (2012). 编者的话. 公共管理与政策评论, 2.

梁丽芝, 莫俊. (2014). 公开选拔领导干部制度价值理念的制度体现及其提升路径. 湖南科技大学学报, 1, 80-86.

梁丽芝, 韦朝毅. (2010a). 公开选拔干部制度的制度变迁与发展趋势. 中国行政管理, 3, 70-74.

梁丽芝, 韦朝毅. (2010b). 我国公开选拔领导干部制度的发展与完善. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 1, 5-9.

梁丽芝. (2014). 公开选拔领导干部制度改革. 求索, 5, 84-88.

刘冬梅. (2011). 从公选干部成长状况看领导干部选拔任用制度的改进与完善——基于重庆公选副厅级领导干部的调研分析. 领导科学, 482 (33), 42-44.

刘晔华. (2001). 鼎新革故: 公开选拔的制度资源分析. 中国行政管理, 9, 5-7.

陆彩鸣. (2008). 公开选拔不能只面向年轻干部. 领导科学, 3, 43.

陆晓光, 朱东华. (2013). 基于胜任特征的领导干部公选模型研究. 管理世界, 7, 1-5.

罗永立, 牛广星. (2004). 论公开选拔党政领导干

部. 求实, S4, 115-116.

宁本荣. (2009). 党政领导干部公开选拔制度问题与改进——基于人力资源管理视角的探讨. 理论探讨, 6, 155-158.

宁本荣. (2011). 提高公开选拔领导干部笔试测试有效性路径分析. 理论月刊, 7, 93-95.

任剑涛. (2004). 公选与权力开放. 学海, 6, 134-137.

吴瀚飞. (2003). 论推行公开选拔领导干部制度的制约因素及其对策选择. 理论前沿, 18, 13-15.

萧鸣政. (2011). 关于当前我国领导干部公选制问题的探讨. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 268 (6), 92-99.

杨丹娜. (2008). 论干部选任实行公开选拔方式的积极意义. 理论前沿, 19, 13-14.

杨丹娜. (2003). 深化干部制度改革 从源头有效遏制腐败——对广东第三次公选的调研与思考. 社会主义研究, 4, 75-79.

张成. (2007). 党政领导干部公开选拔制度存在的

问题及其对策. 理论探讨, 1, 159-162.

张子云. (2009). 复合平等——中国公开选拔制度一元多维的公正模式探析. 湘潭大学学报 (哲学社会科学版), 3, 20-24.

张子云. (2010). 中国公开选拔制度的发展与展望. 学术界, 10, 17-23.

张子云. (2011). 略论干部公开选拔中的群众评议. 新视野, 2, 56-57.

赵世明. (2010). 把公开选拔提升到选拔公开——基于电视直播选拔公开模式的探讨. 理论探索, 4, 12-15.

中共四川省委组织部课题组. (2003). 关于公选、直选乡镇领导干部与党的领导问题的调查与思考. 马克思主义与现实, 2, 24-35.

朱水成. (2007). 对公选实践的理性反思. 理论探讨, 135 (2), 166-170.

朱一言. (2000). “公选”考试与“高分高能”. 开放时代, 2, 97-104.

A Meta Analysis of the Cadre Selection System in China

Hu Wei

【Abstract】 Cadres selection system reform has been a constant theme in China. Many studies on these efforts have been accumulated. This paper analyzes articles about the cadre selection system reform studies from published journal articles to examine the strengthens and weaknesses of these reforms in the hope to collect information and shed lights on the design of new cadres selection methods.

【Key words】 Cadre Selection System, Cadre Selection Reform, Meta Analysis