

我国政府组织人才选拔和管理机制的发展演变研究

白海琦 鄯艳丽

2013-03-20 09:31:33

来源:《石家庄经济学院学报》2012年4期

【摘要】: 我国是世界文明古国之一,在很早以前就建立了政府组织,有着悠久的政府人才选拔历史。从史记上记载的夏代开始,一直到今天,我国政府组织的人才选拔机制从未间断,始终处于探索和发展之中。以历史为脉络,梳理了在不同时期我国政府组织人才选拔机制的制度和特点,能为今天我国政府人才选拔机制的改进和完善提供借鉴。

【关键词】: 人才选拔机制 政府组织 发展演变

我国是世界四大文明古国之一,有五千多年从未间断的文明发展史。公元前2070年,我国历史上第一个国家——夏朝建立,第一个国家的建立把有关政府组织人才选拔机制的问题推到了我国历史的前台。历史在不断演进,政府人才选拔机制在不断发展,直到今天,如何搞好政府组织的人才选拔机制仍然是我们需要研究的课题。

一、我国古代政府组织人才选拔和管理机制的发展演变

大体上来说,我国古代政府组织人才选拔和管理机制主要经历了五个主要阶段,即世卿世禄制、军功爵制、察举征辟制、九品中正制和科举制。据历史记载,世卿世禄制很可能在夏朝时就出现,直到战国时期逐步消亡;军功爵制从战国时出现,大概止于西汉;察举征辟制主要盛行于两汉时期;九品中正制主要盛行于魏晋南北朝时期;科举制的创立人为隋文帝杨坚,废止于清朝末年,推行时间最为长久。

世卿世禄制简而言之,就是贵族担任的政府高级官职和占有的领地,世代相袭,父死子继,官员的俸禄取决于领地的税收。世卿世禄制是我国历史上最早出现的政府组织人才选拔机制形式,很可能最早出现于夏朝时期,春秋时期达到鼎盛,战国时期趋于消亡。在这个时期,国家任用政府官吏的标准是重视血缘关系,任人唯亲。整个政府官员的任命为贵族阶层所把持,平民百姓基本上没有做官的权利。

战国时期对政府高级管理人才的需求日趋强烈,世卿世禄制的政府人才选拔机制方式远不能满足政府对人才的需求,于是军功爵制应时而生,彻底取代了世卿世禄制。军功爵制不以亲属关系为做官的依据,官职和俸禄(薪酬)取决于个人所立战功的大小而不论其出身,无功不受爵禄。军功爵制首先在魏国产生,使魏国一跃而成为战国初期最强大的国家。军功爵制在秦国实行得最彻底,成为秦国能够统一中国的重要因素之一。战国时期,对官员的政绩考核已普遍实行,各诸侯国都有“上计”制度。所谓“上计制度”,是指地方官吏将所管辖地在一定时期的人口、财物和土地的变动数量以及税收、支出的数量上报给中央以接受考核的思想。据云梦秦简中记载,秦国对各部门都要考核,称为“课”,考核后要分出等级,奖优惩劣。

察举征辟制是汉代的主要官员选拔制度。所谓察举就是由地方官对自身辖区的人才进行考察,把其中优秀者推荐给中央政

府，然后中央政府经过考察后授予官职；所谓征辟，就是由皇帝或地方长官直接征聘为官。汉代官员的俸禄(薪酬)主要取决于官员的品级，品级越高，薪酬越高。官员俸禄的计量单位为“石”(dan)，两千石以上的为政府高级官吏。汉代非常重视对官员的考核。汉代的考核主要从两个系统入手：一是从中央到地方系统，中央政府考核郡官，郡官考核县官；另一个是中央机关系统，由各部长官对其下属官吏进行考核。对于官吏的考核主要有“考课”和“上计”两种方式。考核结果直接与职位和薪酬相挂钩。

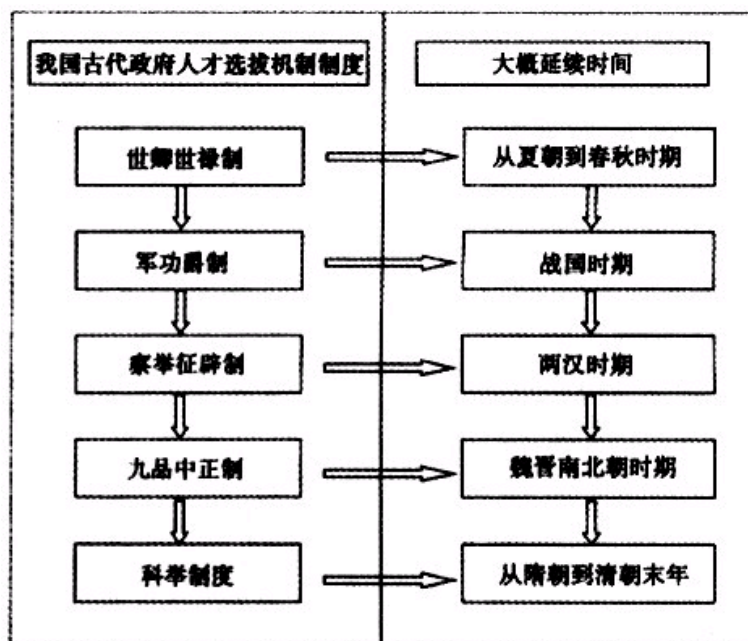


图 1 我国古代政府人才选拔机制发展历程

九品中正制是三国时魏武王曹丕创立的政府选拔用人制度，主要盛行于魏晋南北朝时期，九品中正制又称九品官人法。中正是由中央政府直接任命的在各地负责选拔人才的官员，由德才兼备者担任。九品是对所选拔人才的德才分等，按照家庭出身和本人品行能力把他们的德才分为上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下。魏晋南北朝时期，官员按照品级的高低获取俸禄(薪酬)，俸禄的结构大概可分为实物、货币和力役三个组成部分。此时由于战乱纷起，皇帝会不定期地考核百官，考核内容主要是户口、钱粮和治安，考核的结果与官吏的任用和奖惩相结合。

科举制是我国古代历史上的主要官吏选拔制度，发端于606年，止于1905年，历经隋、唐、宋、元、明、清多个朝代，历时1300年。直到今天，在世界各国的公务员录取考试中，都继承了科举用人的许多特点，其影响之大无法估量。所谓科举制度，实际上就是打破个人出身和个人的社会关系，通过分科(类)和分层的考试来选拔人才的一种制度。考试的科目一般可分为进士、明经、明法和明算科，考试的层级由低到高可分为院试、乡试、会试和殿试。科举制是一种典型的功绩制：不论出身、引入竞争、考试(科举)取士、择优录取、唯才是用。科举制时期，我国的中央政府实行三省六部制，官吏的考核和任免由吏部来负责，官吏的俸禄仍然以品级为基础来发放。

二、民国时期政府组织人才选拔和管理机制的发展演变

1912年1月1日，清朝灭亡，民国建立。民国政府主要分为两个时期，即北京政府执政时期(1912-1927)和南京政府执政时期(1927-1949)。民国政府一改清末科举制度废除后官吏选拔的无序状态，在汲取西方文官制度营养和遵循孙中山“五权宪法”理论的基础之上，创立了我国早期的政府组织人才选拔机制和管理制度，对公务员的分类、招聘、薪酬和考核等方面均作出了明确的规定。

孙中山“五权宪法”理论在借鉴西方三权分立思想的基础上，结合我国历史传统，把行政权、立法权、司法权、监察权和考试权相互独立。北京政府执政时期，文官考试事务处是政府组织人力资源考试的主管机构，隶属于政事堂铨叙部，并未完全独立。南京政府执政时期，成立了考试院，考试院与行政院、立法院、司法院和监察院平级，实现了真正的考试权独立。考试院是国民政府最高考试机关，掌理国家机关人员的考试制度和铨叙制度。所有公务员均须依法律，经考试院的考选、铨叙方得任用。

考试院下辖考选委员会和铨叙部。考选委员主要负责公务员的录取。铨叙部类似于我国现在的组织部，主要负责公务员的任免、考核、选拔和抚恤等事务。在具体组织公务员考试的时候，临时设立典试委员会和试务处。典试委员会负责命题、阅卷、成绩登录和核对；试务处负责打印试卷、保管试卷和会议记录等考试办公室工作。

北京政府时期政府组织人力资源考试的种类分为文官高等考试和文官普通考试，前者举行了两次，后者一次。南京政府时期，考试的种类又增加了专门职业及技术人员考试、公职候选人考试、特种考试和检定考试，考试次数和人数比北京政府时期均明显增加。除参加公务员考试外，民国政府组织人力资源的另一个补充方法是通过上级推荐来甄用的方法。

民国政府对政府人力资源进行了分类管理，南京政府时期将公务员分为四等三十七级，四等按等级高低分别是特任职、简任职、荐任职、委任职，每等里边相应都分为几个级别。在分等分级的同时，又明确了把公务员分为政务官和事务官。在对政府人力资源的考核方面，民国政府做到了法制化和规范化，1929年民国政府颁布了《考绩法》，1935年又颁布了《公务员考绩法》、《公务员考绩法施行细则》和《公务员考绩奖惩条例》，在这几部法律法规里，民国政府对政府人力资源的考核主体、考核客体、考核方式、考核标准、考核时间、评分方式以及考核结果的应用都作出了明确的规定，把考核结果与薪酬直接挂钩。总之，民国政府组织的人才选拔机制是比较科学的，对以后我国政府组织人才选拔机制的发展是有借鉴意义的。

三、建国后我国政府组织人才选拔和管理机制的发展演变

建国后，我国政府组织人才选拔和管理机制主要经历了两个阶段：第一个阶段是传统的干部人事管理阶段；第二个阶段是对传统干部人事管理制度进行改革，建立现代意义上的公务员制度的阶段。

（一）干部人事管理阶段

实际上，干部人事制度是与我国过去高度集中的计划经济相适应的党委领导下的高度统一的人事管理制度，这种制度是在借鉴原苏联的干部管理制度的基础上建立的，在长期的革命战争中形成和完善的，所有的干部都是党领导下的干部，不区分政府组织和非政府组织人员，使党务和政府工作很难区分开来。干部是一种身份，它的对立面是群众，干部管理群众。可见，干部人事制度具有浓厚的政党色彩，是一党执政特有的政府人才选拔机制制度。

我国干部人事制度的建立与我党的建立时间是一致的。任何一个组织，只要已经建立，必然涉及用人问题，如何用人，就涉及选拔制度问题。干部制度的建立与我党的用人制度是伴随相始终的。1935年召开的瓦窑堡会议强调了干部的枢纽作用，制定了一系列的正确的干部人事政策。在1938年中国共产党的六届六中全会上，毛泽东提出了“德才兼备”和“任人唯贤”的干部选拔任用路线，同时推动了中国化的干部用人制度的发展，自始，逐步摆脱了苏联模式的干部用人主张。1938年，中共中央决定在敌后的我党各级党委设立组织部，集中对干部进行考核、选拔、征调和分配等工作，同时产生了地方干部和军队干部在管理上的分工，由此初步形成了一套比较完善的管理干部体制。延安时期，在中共七大和整风期间，提出了要团结、爱护、识别、使用和教育干部的一系列用人方针，同时有关干部的学习培训、选拔、考核、审查和交流制度得以逐步建立。1941年，中央明确规定除军队干部属于军委政治部管理外，其他干部同属中央组织部统一管理。至此，干部用人制度更加完善。建国后，党对执政条件下的干部执政进一步探索和完善，初步形成了一套与我国高度集中的计划经济体制相一致的干部管理制度。1953年，为适应经济建设的第一个五年计划，中央下发了《关于加强干部管理工作的决定》，决定建立在中央及各级党委统一领导下，在中央及各级党委组织部统一管理下的分部分级管理干部的制度。分部管理就是把全国干部划分为9类，由中央和各级党委的各部分别进行管理；分级管理就是在中央和各级党委之间建立分工管理各级干部的制度，下管两级。接着，又在各级党委设立了与政府机构相对应的工作部门，以加强对财经干部的管理。此后，在20世纪60年代又提出了要建立能上能下的干部流动制度和注意后备干部培养的制度建设主张。“文革”期间，干部制度受到了巨大的冲击，运行处于瘫痪状态，各地由新成立的革命委员会掌权。“文革”后，干部制度得以恢复，但此时的干部用人制度已不适应我国经济体制改革开放的要求，干部制度的建立基调应该以改革为主，逐步为我国的公务员制度所取代。

干部人事制度在革命战争年代和中华人民共和国建国初期，对党的建设、中国革命和中国的经济建设确实起到了不可磨灭的

推动作用，大体上来说，是符合那个时代中国社会的发展要求的。但是，随着我国经济建设的进一步发展，干部人事制度暴露出了它许多本身固有的弊端。主要有以下几个方面：一是在人员任命上主要是实行委任制，一旦任命，几乎就是终身任命，能上不能下；二是在干部的选拔任用上缺乏具体的人员选拔制度，人员提拔由少数几个主要领导（甚至是一个主要领导）决定，组织部门负责实施，带有很强的主观性和随意性，且提升时论资排辈严重；三是干部管理和考核只有定性标准，没有量化标准，重政治而轻业务。这些弊端组合在一起使我党长期面临几个重要问题，首先委任制和终身制严重破坏了选举制，使年轻优秀干部很难脱颖而出，此外长期的担任领导职务还造就了干部中的官僚特权阶层，成为既得利益者，严重退化变质；其次由于缺乏合理的干部选拔和任用机制，用人上的不正之风盛行，进一步导致了国家体制上的腐败；最后缺乏完善的干部监督机制，干部监督部门难以独立。旧的干部人事体制已经成为建设具有中国特色社会主义的拦路虎和绊脚石，到了非改不可的地步。

（二）我国政府组织公务员制度建立阶段

旧的干部人事制度已经不能适应我国政治和经济发展的要求，改革开放的新时代要求建立一套与之相配套的政府组织人才选拔制度。在以邓小平为核心的第三代中共领导人的高度重视之下，在1979年召开的党的十一届三中全会上决定着完善我党干部的选拔、录用、任免、考核和交流等制度，政府组织人才选拔机制制度改革由此开始。改革开放后，我党对我国的干部制度调整之力度不可谓不大，但都处于一个没有制度性的零散的调整过程，在改革过程中，逐步打破了终身任职制，建立了正常的离退休制，打破了干部任用的单一委任制模式，实行委任、选任、考任和聘任等制度，同时，也初步探索了现代化的干部考核制度。一方面干部改革的实践为我国政府组织人力资源的下一步改革积累了一部分珍贵的经验，与此同时，公开、公平、公正、竞争和绩效考核等人才选拔机制新的价值观念也开始逐步深入人心，干部人事制度由封闭的管理状态开始向科学化、法制化、民主化方向发展。在调整过程中，中央逐渐认识到干部制度的改革必须从全局出发，进行综合性的配套改革，至此，我国建立现代化的公务员队伍和公务员制度已经势在必行。

从1986年下半年开始起草到1993年8月14日国务院总理李鹏总理正式签发《国家公务员暂行条例》，这期间又几易其稿，最终生成。又于2005年4月27日颁布了《中华人民共和国公务员法》，以法律的形式对公务员的分类、录用、考核、培训、流动和奖惩等做出了明确的规定。这是一个艰难和漫长的过程，党中央最初（1984年）提出要制定《国家机关工作人员法》，后觉不妥，遂改名为《国家行政机关工作人员条例》，后进一步改为《国家公务员暂行条例》。1988年3月，中央决定成立了国家人事部，主旨就是为了加强政府人事工作，更好地推行公务员制度。人事部于1989年起正式开始组织公务员制度的试点工作，审计署、海关总署、国家统计局、国家环保局、国家税务局、国家建材局六个部门首先被国务院选中进行了部门性试点工作。此后，哈尔滨市和深圳市在1990年又被选为地区性的试点城市。期间，像考试录用制度、亲属回避制度、人事考核制度、人员培训制度等单项制度，也在全国范围内试行并取得了明显的效果。有此基础，国家才于1993年8月14日正式签署颁发了《国家公务员暂行条例》。在《国家公务员暂行条例》实施十几年后，《公务员法》才于2005年被颁布，至此，一个符合中国国情的、具有中国特色的社会主义国家的公务员制度才得以完全确立。

为了巩固公务员制度，我国以国家人事部的名义进一步出台了很多的规章制度，其中重要的有《国家公务员录用暂行规定》、《国家公务员制度实施方案》、《国家公务员奖励暂行规定》、《国家公务员职务升降暂行规定》、《国家公务员辞职辞退暂行规定》、《国家公务员任职回避和公务回避暂行办法》、《国家公务员申诉控告暂行规定》、《国家公务员职位轮换（轮岗）暂行办法》、《国家公务员培训暂行规定》、《公务员申诉案件办案规则》等。公务员条例和这些规定，奠定了我国公务员制度录用、培训、考核、晋升、奖励、交流、辞职辞退、回避、申诉、退休以及公务员的权利、义务、工资保险福利和需要遵守的法纪基础。

总的来说，我国公务员制度除了借鉴西方“功绩制”以外，也很有自身的特点。一是我国公务员制度实行“党管干部”原则，不体现“政治中立”。所谓“党管干部”就是我国公务员制度根据党的组织人事路线、方针、政策制定，坚持党对人事工作的领导。所谓“政治中立”就是对公务员的管理强调“与党派脱钩”，公务员职务晋升不受政党干预。二是我国公务员的录用、培训、考核、薪酬和交流流动、辞职回避等制度仍不健全。如对政府组织人才选拔机制的规划还处在空泛的阶段，只有宏观的规定，没有结合现代人才选拔机制的科学方法作出具体的规划；在录用制度中，考试内容和程序还不健全，没有达到专业化的水准要求；对公务员培训的力度还不够，没有做过工作分析和建立胜任素质模型，对公务员培训的内容不够科学；在绩效上，没有建

立严格的绩效管理体系，政府绩效管理的创新方面都是零散的，针对现代绩效管理的某个方面在某些地方政府自发实行，同时，考核过粗，仅以“德、能、勤、绩、廉”为定性考核标准，没有对考核内容进行量化处理，不能突出实绩考核，也缺乏合理的考核方法；在薪酬上，现行的公务员薪酬没有严格与市场挂钩，不能反映公务员在一个地区的收入状况，且现有的薪酬制度没有严格与职位挂钩，没有建立科学的职位评价制度；另外，在流动晋升上仍然不够科学和透明，辞职回避制度还没完全实施应用等。

四、当代我国政府组织人才选拔和管理机制的探索创新

自人力资源管理理论在20世纪90年代被引入我国以来，我国政府组织一直在探讨和改进我国的政府工作人员选拔机制的改进和完善办法。虽然有许多先进的西方管理理论和实践经验可供借鉴，但是如何把这些成功地应用到我国的政府组织工作中，一直是我国面临的一个重大课题。到目前为止，我国干部人事部门和理论界都在积极探索这个问题，取得了一些成就。主要包括以下几个方面：

（一）借鉴西方新公共管理理论的部分成果

一是引入了胜任岗位素质的概念，打造了领导特质测试工具，用来评价应试者的个人特点与领导人才胜任模型的拟合度，大力倡导干什么，考什么；二是更加注重分类选拔考试，对不同的公务员种类采用不同的测试方式；三是把西方的考试测评中心技术引入到了政府工作人员的选拔中，例如公文筐测试、管理小组试验等等；四是在工作人员的聘任方面引入聘用制公务员的概念，如在2007年，作为人社部批准的全国聘任制公务员制度试点城市深圳招录了我国第一批聘任制公务员。聘任制工作人员是签订合同的公务人员，合同期满，根据考核成绩确定是否续签，这样就打破了公务员的铁饭碗。

（二）考试是招录人才的基础，考核评价是提拔人才的依据

在党中央、国务院以及各级党委、政府的正确领导下，紧紧围绕建设高素质的政府组织人力资源团队这一主题，各级组织和人事部门协力拼搏，开展了大量的试点工作，开创了政府组织人才选拔和管理工作的新局面。具体如：中组部委托中国人民大学方振邦教授在黑龙江省海林市做的基于平衡计分卡政府绩效管理新模式的创新和实践；国家人事部《中国政府绩效评估研究》指标体系和包头市领导干部政绩管理指标体系的确立在政府政绩管理指标体系方面的创新与实践；上海市近年来积极探索公开选拔和考察党政领导干部的新措施，共总结了“进行多维考察”等七条新模式；宁波市尝试了“初选评价”的新方法；长春市推出了“三定三选”的干部公开选拔考察新模式。这些探索和创新是我国政府组织人才选拔和管理机制的宝贵经验，可以为下一步人才的选拔和管理提供智力支持。

【参考文献】

- 1 赵光辉;论人才创业风险的来源与控制[J];当代经济管理;2005年04期
- 2 ;中国共产党干部制度建设的回顾与思考[J];求是;2001年15期
- 3 房列曙;;民国文官制度的独特创制[J];史学集刊;2007年06期
- 4 赵慧峰;中国古代官员的选拔录用制[J];中国行政管理;1996年04期
- 5 苏先杭;;传统思想文化与建国初期的干部制度[J];知识经济;2008年01期

【作者简介】白海琦，中国人民大学公共管理学院博士研究生，石家庄经济学院公共管理学院讲师，主要研究方向为公共组织与人力资源、政府绩效管理；郗艳丽，石家庄经济学院学工处。

文档附件：

隐藏评论

用户昵称： (您填写的昵称将出现在评论列表中) 匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符（每个汉字相当于两个字符）

7449

中国社会科学院电话：010-85195999 中国社会科学网电话：010-84177865；84177869 Email：skw01@cass.org.cn

投稿邮箱：skw01@cass.org.cn 网友之声信箱：skw02@cass.org.cn 地址：中国北京建国门内大街5号

版权所有：中国社会科学院 版权声明 京ICP备05072735号