

# 基于制度质量的选贤任能制度 优势评估与阐释\*

应 验

(中国科学技术大学马克思主义学院, 安徽 合肥 230026)

**[摘要]**选贤任能制度兼具干部制与官僚制的特征,而又超越了苏联式干部制与西式官僚科层制,呈现出价值性、科学性与系统性等属性,是一种具有中国特色的干部官僚制度。既有关于制度优势的阐释研究多是基于研究者个人判断,使用规范性方法的主观分析。本研究提出制度优势的阐释可建立在制度质量的评估之上,将政治语境中的“制度优势”替换为学术范畴中的“制度质量”,以制度质量之高度衡量制度优势之大小,从而实现政治术语的学理评估。本研究以因子分析法构建了包括依法依规、科学民主、完备协调、有效管用的四维度选贤任能制度质量评估指标体系;采用国际公开数据整理汇总2012–2021年间G20国家选贤任能制度质量数据,并从四维度分项和加权总项上对G20国家选贤任能制度质量水平进行量化测度。基于四维度评估框架和量化分析结果,中国选贤任能制度的比较优势体现在“党管干部”中的使命型政党与全方位管理、以“分类管理”和“民主集中”统摄制度设计与实施、不断提升体系化“密度”与制度化“硬度”、秉持基于国情和发展阶段的理性务实主义等四方面。通过长时段、跨国家的量化数据阐释中国选贤任能制度优势,既从学理上支撑了中国制度显著优势的政治命题,又从实践上提出了优化完善党选人用人的路径建议。

**[关键词]** 选贤任能 干部制 官僚制 制度质量 制度优势

**[中图分类号]**D035 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2096-983X(2025)02-0079-12

治国之要,首在用人。党的十九届四中全会纳入“选贤任能”作为国家制度和治理体系的显著优势之一,并首次提出“选贤任能制度”的概念,要求把“制度优势更好转化为国家治理效能”<sup>[1]</sup>。党的二十大进一步强调“突出政治标准选贤任能”<sup>[2]</sup>,以此来建设堪当民族复兴重任的高素质干部队伍。党的二十届三中全会也强调要深化干部人事制度改革,“鲜明树立选人用人正确导向,大力选拔政治过硬、敢于担当、锐

意改革、实绩突出、清正廉洁的干部”<sup>[3]</sup>。由此形成了“制度优势”到“干部队伍”再到“治理效能”的转化链条,即通过巩固和发挥选贤任能制度优势,建设高素质干部队伍,实现中国式现代化中心任务和民族伟大复兴奋斗目标。

选贤任能制度是新时代中国共产党干部人事管理制度的一种形象化概括,是选拔任用干部所涉及方针、原则、标准、模式的系统性集成,是选贤任能标准与程序的制度化确认,具

收稿日期:2024-07-19;修回日期:2024-11-15

\*基金项目:国家社会科学基金重大项目“国家治理体系中的选贤任能制度优势与创新发展研究”(20ZDA009)

作者简介:应验,讲师,主要从事党的建设中的干部队伍建设研究。

有根本性、全局性、稳定性和长期性等特点。选贤任能制度是理解的重要“制度密码”，然而现有研究尚未充分回答何为选贤任能制度？选贤任能制度优势如何体现？如何进一步创新发展选贤任能制度优势？优势是基于比较而言的，显著优势又涉及显著性高低。因此，如何有针对性地找寻比较对象，有逻辑性地构建比较维度，客观、量化地测量优势水平，对于弥补现有研究不足具有一定参考价值。更进一步看，选贤任能制度优势是国家制度和治理体系十三大显著优势之一。本研究也能为其他制度优势的阐释提供研究思路、论证逻辑和分析方法的借鉴，从而为系统、学理地讲好“中国之治”提供学术支撑。

本研究提出，“制度优势”的实质就是“制度质量”，制度优势的大小也即制度质量的高低。本研究的创新点包括：第一，研究思路，提出选贤任能制度是公共人事制度的一种类型，可视为一种广义的“官僚制”，从而构建了制度优势的比较基础。为实现制度优势的量化可测，本文引入“制度质量”的概念，将“制度优势”这一政治概念转化为“制度质量”这一学术概念，提高了论证的学理性；第二，分析维度上，实证构建了公共人事制度质量的四维度评价框架，广泛搜集国际公开数据库，构建了一套G20国家官僚制制度质量的面板数据；第三，论证方法上，现有文献多是基于规范方法(Normative Method)的阐释研究，本文使用“制度质量”的学术概念和指标体系的实证方法(Empirical Method)，使中国选贤任能制度的比较优势量化、直观地呈现。

## 一、选贤任能制度：类属、内核与评估框架

制度优势是某一制度相对其他制度所具有的比較的、显著超越的、稳定性的态势。制度优势首先是比较而言的，尤其是对外比较而言的，对内比较产生的是纵向的进步而非横向的优

势；制度优势还具有显著性，微弱的超越难以称为优势；制度优势还是一种稳定的态势，转瞬即逝或波动起伏的超越也不是优势。基于上述制度优势的特征分析，可以构建选贤任能制度优势的分析框架，即可比维度，同一类型才会具备可比性；可测维度，可量化才能衡量超越与否；可视维度，基于数字直观展现优越性。

### (一) 干部官僚制：选贤任能制度的类型归属

选贤任能制度优势的立论基础就在制度同质性基础上的可比性。如果过于突出中国选贤任能制度的特殊性，将其定位为脱离世界主要制度之外的一种“异类”，则既不能有力阐释其制度优势，也不利于与国际对话。因此，中国选贤任能制度的归类就是一个重要的预设问题。对此，中外学者进行了不同的探讨。异质论者认为，中国选贤任能制度是与西方模式并列乃至竞争的差异性制度。比如，瑞典政治学家罗斯坦(Bo Rothstein)认为中国“干部制”是与韦伯“官僚制”并列的一种制度，在人员招募、内部引导、常规控制、运作逻辑、外部关系、内部凝聚、领导方式、委托关系、驱动机制等诸多方面存在区别。<sup>[4]</sup>《经济学人》总编Micklethwait等将“威权—贤能”体制与西方民主体制进行比较，认为尚贤制与民主制未来将事实上存在制度竞争。<sup>[5]</sup>同质论者认为，中西公共人事制度具有共性，中国模式适用于经典理论框架分析。周雪光将当代中国干部人事制度纳入官僚制的分析框架，认为任期制、强调法治、建立健全规章制度等一系列举措体现了法理权威的发展。<sup>[6]</sup>也有学者认为中国官僚制仍处于传统官僚制向现代官僚制转型的过程中，既需要继续提高理性化水平，也需要避免走入理性化的“铁笼”。<sup>[7]</sup>此外，还有一种调和论的观点，认为中国干部人事制度的复杂性高于一般意义上的干部制或官僚制，其定位根据不同类型、不同层次而有所变化，但处于这个政治光谱中间的某个位置。<sup>[8]</sup>竺乾威认为中国干部体制蕴含了革命性集团和现代官僚制两种体制共存的双重特征，是一种中国特色的官僚制度。<sup>[9]</sup>

本文认为,选贤任能制度是官僚制与干部制的复合体,首先是一种广义的官僚制,具有官僚制的典型特征,但又蕴含干部制的优点,从而实现了西方官僚制的超越。首先,来源上,选贤任能制度借鉴了中国古代官僚制中的“传统”色彩、苏联干部体制中的“魅力”色彩和西方文官制度中的“法理”色彩。其次,原则上,中国的公务员制度坚持法理性原则。从1993年的《国家公务员暂行条例》到2005年的《中华人民共和国公务员法》以及2018年的修订,“公开、平等、竞争、择优”的原则始终坚持并得到贯彻。最后,模式上,选贤任能制度中基于合同管理的聘任制、基于考试择优的考任制以及竞争性选拔模式均与西方的官员选任模式具有一定相似性。

但是中国特色的干部人事制度又不能完全等同于官僚体制,中国式干部官僚制还具有干部制的典型特征。有学者认为中国体制具有积极的政治理想和伦理道德、能够密切联系群众、深入社会组织国家等特点,能够克服“专家行政”“循规蹈矩”“冷漠技术”等传统官僚制的弊病。<sup>[10]</sup>这种体制坚持党的领导和以人民为中心,实现了价值理性与工具理性的统一,有效规避了西方官僚制效率低下、脱离民众和忽视公共利益、削弱民主制度等问题。<sup>[11]</sup>祝灵君认为,中国干部人事体制经历了“破”和“立”两个阶段,目前以“后官僚制”精神为指导,通过创新执政党的工作方法和运行机制实现对官僚制的超越。<sup>[12]</sup>此外,中国式干部官僚制也打通了政务官和事务官的制度壁垒,显示出制度主体、制度环节、制度类型上的系统集成。具体看,制度主体上有党政领导干部、公务员、企事业单位工作人员的相关制度,如《党政领导干部选拔任用工作条例》《中华人民共和国公务员法》《中央企业领导人员管理规定》《事业单位领导人员管理规定》;制度环节上,包括素质培养、知事识人、选拔任用、从严管理、正向激励等环节,出台修订了《干部教育培训工作条例》《党政领导干部选拔任用工作条例》《干部选

拔任用工作监督检查和责任追究办法》等一系列制度;制度类型上,包括以《党政领导干部选拔任用工作条例》为代表的干部制度(党内法规)和以《中华人民共和国公务员法》为代表的官僚制度(国家法律)。

## (二)制度质量:制度优势测度的替代概念

优势是基于比较而言的,选贤任能制度作为一种广义干部制,其制度优势必然要通过与其他官僚制的比较而彰显。选贤任能制度优势的阐释论述,学界主要是基于具体案例的主观概括。比如,萧鸣政等概括了选贤任能政治上的机制、主体、目标和稳定优势,<sup>[13]</sup>以及组织上的结构、视野、动员、宣传和把关优势<sup>[14]</sup>。仇赟认为,与苏联传统干部委任制、西方政治任命制比较,中国共产党选贤任能制度具有塑造政党权威性、提升政党凝聚力等优势。<sup>[15]</sup>然而,这种比较研究存在逻辑和论证上的欠缺。从逻辑上看,现有研究过度强调中国模式的特殊性,并与其与苏联、西方模式并列对立,与中国模式吸收借鉴苏联、西方经验举措的事实不符。从论据上看,现有研究的论据选取具有一定主观性和随意性,即仅片面选取对自己有利的论据,而忽视事物的全面性与客观性。比如,将中国选贤任能制度与苏联干部委任制进行比较,但苏联模式已被历史证明失败,且中国模式与苏联模式的原则、标准、方式上也有实质差异,通过论述苏联制度之“劣”证明中国制度之“优”,也缺乏信服力。

为了克服现有论证主观性、片面性等方面的问题,本文引入“制度质量”的概念,提出制度优势比较的实质是制度质量的比较。制度质量是生成和支撑制度优势的核心,如果A制度优于B制度,其本质是由于A制度的制度质量高于B制度的制度质量。将“制度优势”转化为“制度质量”,既可以对话理论,也提高评估的科学性。第一,从学理上看,选贤任能制度质量是对政府质量(Quality of Government)或国家质量(Quality of States)概念的借用。瑞典哥德堡大学政府质量研究所的Holmberg和Rothstein

将政府质量定义为公正的政府制度。<sup>[16]</sup>福山(Fukuyama)认为国家质量是程序、能力、产出和官僚的有机组合。<sup>[17]</sup>第二,从方法上看,制度优势是一个政治性话语,主要用于规范性的阐释研究;制度质量则更偏重于学术性术语,“质量”本身具有较好的可测性,可适用于实证范式的量化分析。总体上,使用“制度质量”这一替代概念,可以将政治命题转化为学术问题,尤其是通过构建测度制度治理的评估指标体系,量化、直观地展示中国选贤任能制度的比较优势及其显著性。

### (三) 构建选贤任能制度质量的评估框架

如前所述,选贤任能制度评价的实质是对选贤任能制度质量进行科学评估,以“制度质量”的水平表示“制度优势”的高低,以数量化的水平差异表示价值性的制度优势显著程度。在明确这一评估逻辑后,就需要构建选贤任能制度质量的评估框架,尤其是能够建立一套可测的评估指标体系。国外学者对meritocracy制度水平的测量进行了探讨。Charron等基于欧洲政府治理调查(The European Quality of Government Survey)构建了欧洲国家公共部门尚贤制水平的评价指标体系(模型1),包括公平公正、专业精神、腐败、法治、司法独立等指标项目。<sup>[18]</sup>世界银行编制了全球官僚制度指数(模型2),包括私营与公共部门劳动力人口信息、公共部门工资溢价、相关工资和薪酬压缩率、性别间薪酬差距和公共部门工资额等五个维度。除了专门的指标体系,也有与选贤任能制度评价相关的指标条目。比如, Democracy Index中有Quality of bureaucracy, Political Risk Services International Country Risk Guide中有Bureaucratic quality。中国学者萧鸣政等基于文献梳理、文本编码分析、问卷调查、专家反馈,并对全国范围抽样所得数据进行探索性和验证性因子分析后,得出的选贤任能制度评估框架(模型3),即选贤任能制度质量可以从依法合规、科学民主、完备协调、有效管用等四维度进行分析,其权重分别为20%、26%、24%和

30%。<sup>[19]</sup>

上述研究为选贤任能制度的量化评估提供了参考,但各个指标体系也均有一定不足。具体看:模型1主要基于欧洲国家情境,其指标选取也主要是基于欧洲三权分立、政党轮替、选票竞争的制度设计,但这些指标不能直接用于中国选贤任能制度的评价,而且该指标体系数据来源于欧洲政府治理调查,无法测度欧洲以外国家情况。模型2的指标条目虽相对包容,数据来源也更为全面,但该指标体系所指的官僚制水平难以支撑本研究对制度优势的阐释。比如,一国公共部门人员的占比多少是与该国的行政体制紧密相关的,不能简单推导出公共部门人员占比小则官僚制水平高这一结论。模型3也主要基于中国情境,未考虑国际比较。虽然现有指标体系难以直接应用,但对本研究仍有如下启示借鉴:第一,选贤任能制度质量评估维度首先要适应本研究需要,指标维度要符合选贤任能的国际一般共识,而非某一种价值体系的想法。第二,选贤任能制度质量评估的指标条目要适用于不同国家的比较,即指标数据能够从不同国家获取,且具有可行性与便利性。第三,评估指标中的一级指标(维度)和二级指标(条目)可在现有指标体系中选取,这样可提供评估框架的科学性与可行性。

## 二、制度优势的量化评估: G20 国家官僚制质量比较

本部分以G20国家为样本,对跨国官僚制度质量进行长时段的测度与评估,从而量化地呈现中国选贤任能制度的比较优势及其显著性。

### (一) 跨国官僚制质量评估体系的构建

评估框架。中国特色选贤任能制度与其他国家官僚制具有一定差异性,因此指标维度的构建应选取不同体系的“最大公约数”。通过对现有框架的分析,西方学者提出的模型1和模型2的评估结构均难以适应,而模型3依法合规、科学民主、完备协调、有效管用的四维度框架较

偏原则性描述,更有通约性,可适用于不同国家的评估。比如,模型1中的公平公正、专业精神、腐败、法治、司法独立等指标项目可分别归入依法合规、科学民主等维度中,模型2中的指标也可归入完备协调、有效管用等维度中。

评估指标。基于依法合规、科学民主、完备协调、有效管用的四维度框架的意涵,选取支撑的指标条目。指标条目要来源于公开数据库,保证国别比较的可测性与可行性。本研究对模型3四维度的内涵进行了调整,依法合规主要指制度是否充分考虑法理依据;科学民主主要指制度是否使用科学方法,充分征求体现民意;完备协调主要指制度是否形成严密的体系并且内外部衔接有序协调;有效管用主要指制度是否有助于选拔任用优秀公共事务人才。

具体到可测度的量化指标上,涉及官僚制评估的代表性数据库有世界银行构建的Worldwide Governance Indicators (WGI)、Worldwide Bureaucracy Indicators (WBI)、瑞典哥德堡大学政府质量所构建的Quality of Government (QOD)、民主多样性研究所构建的Varieties of Democracy (V-Dem)等十余种,参考依法合规、科学民主、完备协调、有效管用等维度内涵界定,初步查找到可用于评价官僚制的25条相关指标条目。但这些指标在内容和数据上又存在瑕疵,需要进一步筛选:第一,有的指标在字面上与官僚制质量相关,但深入分析指标内容,则发现有的并不相关。比如,Women political empowerment index字面上可作为有效管用维度的支撑性指标。但根据该指标定义,其主要指女性受政治赋能的程度,即女性参与政治生活的水平,与干部选拔任用或文官制、官僚制的关系不大;第二,有的数据涵盖的范围不够广,如Political Participation,不包括美国、加拿大、澳大利亚和英、法、德、意等西欧国家;也有数据是时间长度不够、数据覆盖性也不够,比如,Democracy Index 数据库中Quality of bureaucracy指标年份上,1997、1999、2001三个年份的数据完全缺失、2008年及之前的数据

部分缺失;第三,有的数据库包括选举性指标(如直接投票、上下议院情况),或议会制选举模式,而中国干部选拔任用中委任制居于重要位置,且世界上也有不少不采用议会制,因此该类指标也不宜作为支撑性指标。

基于上述调整思路,确定了四维度9指标的跨国官僚制质量评估的指标体系。第一,依法合规维度可用“Rule of law index”衡量法治程度,“Elected officials index”可反映当选的关于是否经过选举,由权力机关任命。第二,科学民主维度可用“Women political participation index”体现参与度,用“Transparency of government policymaking”反映透明度。第三,完备协调维度可用“Bureaucratic quality”反映制定的制度的质量水平,用“Regulatory Enforcement”衡量制度实施运行情况。第四,有效管用维度可用“institutional effectiveness”对应有效性,用“Bribery and corruption do not exist”衡量选任管理的廉政水平,对于干部队伍“忠诚干净担当”中的干净。用“Accountability index”衡量官员及其组成的政府的负责程度。需要说明的是,中文语境下的选贤任能与西方语境下的Meritocracy均有贤能的意涵,“贤”一般侧重道德品质,“能”一般强调学识才华。由于中西对官员道德与能力的评价标准存在差异,且可供量化的评估指标有限,因此本研究将“Bribery and corruption do not exist”视作对官员“贤”方面的评估指标,而“Accountability index”侧重于评估官员的行政有效性。总体看,现有指标体系每个维度均有2~3个指标支撑,且内容与各维度的核心含义相关,具有一定合理性(见表1)。

需要说明的是,中外官僚制度中的制度在制度主体、制度环节、制度类型也具有差异性。比如,由于中国特色的政党体制,政党和国家深刻嵌套,形成政党—国家的复合治理形态,党内法规也发挥着类似国家法律的效用。而西方社会中,仅适用于文官官僚制度,一般不纳入党派的内部分人事管理制度。再如,欧美等国政

表1 公共人事制度质量评价指标及其来源

序	指标 维度	权重	支撑指标	数据来源
1	依法 合规	20%	Rational-legal legitimation	V-DEM
2			Rule of Law	WMO
3	科学 民主	26%	Transparency of government policymaking	GCS
4			Government policy is satisfactory	WCY
5	完备 协调	24%	Quality of bureaucracy and institutional effectiveness	TDI
6			Quality of policy formulation and implementation	WGI
7			Performance legitimation	V-DEM
8	有效 管用	30%	Bribery and corruption do not exist	WCY
9			Political Stability and Absence of Violence	WMO

党是竞选型政党，政党组织机器主要在总统、国会换届时运行，未充分涵盖公务人员培训、选任、考评、监督等日常管理的全周期和全过程。因此，中外官僚体制具有一定的差异性，使其难以之间比较。但由于不同体制具有官僚制的共同属性，且本研究采用选取“最大公约数”的思路，构建了一套具有可比性的评估指标体系。

(二) 制度评估样本选择与时间段选取

为提高分析的针对性和结果的代表性，本研究选取二十国集团(G20)进行国别比较。选取G20国家比较的合理性在于：首先，G20国家为世界政治经济主要国家或区域大国，具有代表性；其次，G20国家兼顾了不同经济、地域、文化等因素，具有全面性；最后，G20国家相关统计数据相较全，便于统计分析。需要说明的是，由于前述统计主要是基于国别进行的，未纳入“欧洲联盟”这个国际组织，因此G20国家中的欧盟数据是缺失的，实际只有19个国家。而新加坡数据较全，且新加坡在治理结构、文化习惯也具有一定代表性，尤其是该国也是尚贤制的典型国家，对其分析的结果有一定参考价值，可增补新加坡。此外，在数据整理时发现，沙特阿拉伯数据普遍缺失，而阿联酋的数据相对齐全，考虑到两国同属中东，且经济机构、宗教文化等具有一定相似性，因此考虑以阿联酋替代沙特。

面板数据时间段的选取上，通过对9个指

标时间区间的整理，2009年到2021年有完整数据(2008年及之前以及2022年的数据在部分指标中不全)，但考虑到选贤任能制度是中国特色社会主义新时代以来才逐渐成型并制度化，如果把时间区间设定在2012—2021年，不仅能进行一般性的国别比较，还能更好地揭示新时代选贤任能制度的比较优势。因此，时间区间选取在2012—2021年这10年。

(三) 跨国长时段官僚制质量水平比较

整体上看，基于2021年数据，G20国家官僚制的制度质量在依法合规、科学民主、完备协调、有效管用四维度上的加权总分区间为0.29~0.89，方差较大，说明质量高和低的差异性明显。比如，第一名新加坡与第二名澳大利亚得分就差了0.09，几乎差了一档，第11名中国超越第12名印度0.1分，领先较为明显。总体上发达国家占据了前10名，而发展中国家为后10名，不过第10名英国与第11名中国的得分仅相差0.02，得分已非常接近(见表2)。

加入时间维度后，2012—2021年间，发达国家组别和发展中国家组别的公共人事制度质量水平总体稳定，比如发达国家的得分区间一直稳定在0.65~0.70之间，发展中国家稳定在

表2 G20国家公共人事制度质量得分与排名

排名	国家		得分
1	Singapore	新加坡	0.89
2	Australia	澳大利亚	0.80
3	United Arab Emirates	阿联酋	0.73
4	Germany	德国	0.71
5	Canada	加拿大	0.69
6	United States	美国	0.67
7	Japan	日本	0.67
8	Korea, Rep.	韩国	0.67
9	France	法国	0.65
10	United Kingdom	英国	0.60
11	China	中国	0.58
12	India	印度	0.48
13	Indonesia	印度尼西亚	0.47
14	Italy	意大利	0.46
15	South Africa	南非	0.41
16	Russian Federation	俄罗斯	0.40
17	Argentina	阿根廷	0.38
18	Brazil	巴西	0.35
19	Mexico	墨西哥	0.33
20	Turkey	土耳其	0.29

0.40~0.45之间。2012—2021年间,发达国家和发展中国家的官僚制质量的差距没有明显的缩减(2012差0.26,2021差0.24)。但在这个过程中,中国选贤任能制度质量却有显著提升,尤其是2017年后,中国选贤任能制度质量与发展中国家的差距不断拉大,与发达国家的差距不断缩小。到2021年,发达国家官僚制质量为0.68,中国为0.58,发展中国家为0.44(见图1)。2017年是召开党的十九大的年份,2019年党的十九届四中全会将“选贤任能制度”纳入国家制度和治理体系的显著优势之一,选贤任能制度建设成效显著,与中国得分趋势相符合。

按照依法合规、科学民主、完备协调、有效管用四维度评估框架,以2021年数据看,中国选贤任能制度的有效管用维度和科学民主维度均高于G20平均水平,而完备协调维度则又明显低于平均水平,依法合规维度则基本持平。具体看,依法合规维度中国选贤任能制度在2019—2020年追上G20平均水平;科学民主维度中国选贤任能制度在2017—2018年追上反超G20平均水平;完备协调维度中国选贤任能制度尚未追上G20平均水平,但差距在不断缩小,从2012年差距0.22缩减到2021年的0.06;有效管用维度中国选贤任能制度在2017—2018年追上反超G20平均水平(见图2)。

因此,基于上述总体和分维度的量化数值比较可见,中国选贤任能制度确实具有比较优

势,这种制度优越性主要体现在三个方面。首先,发展位次上,作为世界主要大国,中国选贤任能制度质量处于世界主要发展中国家的领先地位,与英国、法国等老牌发达国家的制度质量差距也不大;且排名超过中国的国家中,仅有美国、日本人口过亿,其他国家均为人口数千万的中小型国家,或是新加坡、阿联酋等城邦型国家,在治理规模与复杂性上无法与中国类别。其次,发展趋势上,2012至2021年间,中国选贤任能制度质量稳步提升,2017年后更是显著提高,依法合规、科学民主和有效管用等三个维度的质量水平均已反超G20平均水平,且从整体趋势上看,分维度和总体水平都将进一步拉开与其他发展中国家的差距,不断接近发达国家水平。最后,发展韧性上,中国选贤任能制度韧性更强,2020年全球疫情冲击下,发达国家和发展中国家的官僚制质量均有所下滑,而中国制度质量水平仍能保持稳健上升态势,且中国政治制度的稳定性为干部选拔任用的有效性提供了保证,使中国选贤任能制度质量未出现明显波动和下降。

### 三、选贤任能制度优势的四维度阐释

前文构建了依法合规、科学民主、完备协调、有效管用的四维度选贤任能制度评价框

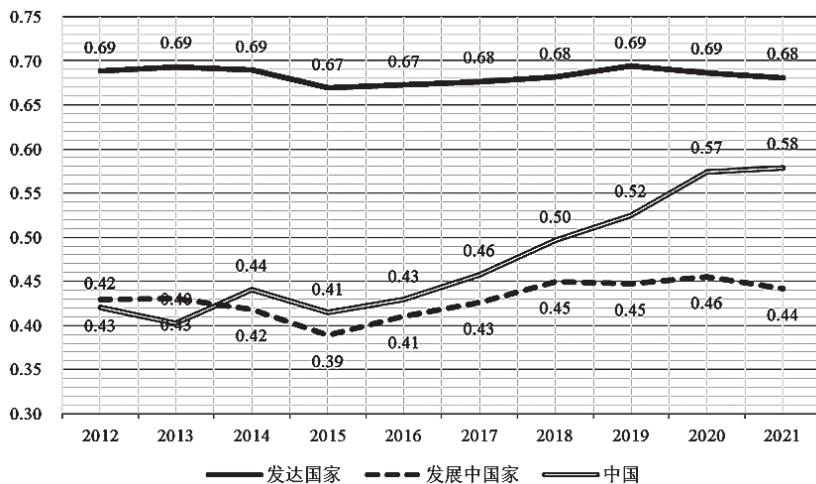


图1 2012—2021年G20国家官僚制质量发展趋势

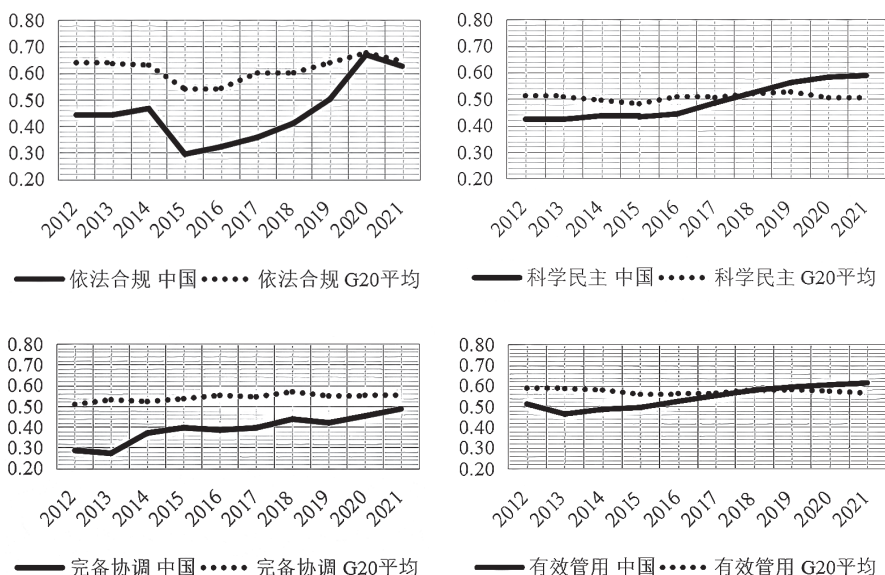


图2 中国与G20国家公共人事制度质量四维度水平比较

架，并基于公开数据对G20国家官僚制制度质量进行了量化比较，下文将基于四维度框架和质量水平，有针对性地阐释中国选贤任能制度的四方面显著优势。

### （一）“党管干部”中的使命型政党与全方位管理

在选贤任能制度发展变迁的历程中，“党管干部”原则始终是制度建构的首要原则，某种程度上讲，以“党管干部”原则贯穿选贤任能制度建设，是百余年来选贤任能制度优势得以生成的重要经验。中国共产党是中国特色社会主义制度和国家治理现代化的领导核心，是中国现代化国家建设的领导力量，也是选贤任能制度建构、发展、改革与创新的领导主体。党的领导是社会主义制度的最本质特征，也是分析选贤任能制度经验及其优势的首要内容。

**使命型政党。**不同于其他国家“国家—政党”的建设路径，中国共产党探索形成了“政党—国家”的路向。为有效组织干部资源，中国共产党使用“列宁式”政党的组织方式，通过选拔任用干部推动中国的现代化国家建设。<sup>[20]</sup>中国共产党统合了社会不同主体及其利益，有效地维护了国家发展的稳定与活力，通过选贤任能中组织优势的发挥，实现了制度优势向中

国式现代化（治理效能）的转化。中国共产党不是追求政党利益的，通过政党轮替谋求执政的投机集团，而是政党使命与国家目标一致，没有额外私利，党组织高度嵌入国家治理的一支政治力量。党的十八大以来，使命型政党加强了中国共产党选贤任能制度中干部制的特点，赋予广大干部群体以执政党的使命和价值。选任标准上，2024年党的二十届三中全会要求“大力选拔政治过硬、敢于担当、锐意改革、实绩突出、清正廉洁的干部”，突出政治标准选人用人；选任程序上，在原有起始环节“民主推荐”前增加“动议”这一环节，加强了党组织对人选酝酿的分析研判；选任方式上，将公开选拔和竞争上岗由选拔任用的一类模式降格为产生人选的一种手段，突出了党组织用人的把关权。

**全方位管理。**基于“政党—国家”结构以及执政党长期执政的特点，中国共产党管理干部的方式也异于一般政党。字面上看，“党管干部”的“管”是业务工作上的管，即组织路线服务政治路线。2023年全国组织工作会议将“执政骨干队伍建设”作为党的建设的重要组成部分。党的干部管理是服从保证一定时期政治需要的，中国式现代化要求干部政治过硬且本领高强。但进一步看，“党管干部”的“管”不仅



是组织上的领导,也是意识形态的引导,党以其意识形态引导国家现代化建设。西方学者研究指出,一个政党越是保持意识形态的一致性,越是能得到民众的认同。<sup>[21]</sup>中国共产党以选贤任能组织动员广大干部,获得民众支持,从而为其长期稳定执政提供合法性基础。基于业务和价值上的管理,中国共产党得以在干部选任过程中,贯彻“德才兼备、以德为先”的贤能标准,凸显党组织的领导地位与把关作用,从而形成一种涵盖不同管理主体、管理流程和管理内容的全方位管理。因此,“党管干部”在选贤任能制度中就体现为使命型政党与全方位管理的有机结合。某种程度上,这种结合是选贤任能制度百年来的重要经验,也是制度显著优势生成的基础。

## (二)以“分类管理”和“民主集中”统摄制度设计与实施

干部人事制度本质上是以人为主体和对象的制度性安排。但真实世界中的人又是最复杂的,公共选择学派已经指出,经营部门中的交易行为同样适用于公共部门中官僚行为。因此,在代表国家权力的执政党、政府等组织中,基于一种理性假设的选拔任用最优秀、最合适人员的制度安排,往往只能是一种美好的想象。中国选贤任能制度为避免这种倾向和问题,始终坚持科学民主,这既是中国选贤任能制度探索形成的重要经验,也是选贤任能制度优势生成与彰显的主要原因。

以“分类管理”统摄制度设计与实施。中国选贤任能制度中的科学主要指遵循人力资源相关规律,以科学手段实现人岗相适、人事相宜,主要体现在分类管理格局的形成与发展上。在制度设计与制度实施中的科学,体现在选贤任能制度中就是对不同单位类型、层级干部进行分类管理。人力资源管理中,有工作分析、素质测评等技术,强调对岗位和人员有科学客观的分析,从而使岗位要求与人员素质实现一种匹配,既使工作得以有效完成,也使人员得到发展提升。这种分类管理的理念也成为选贤任能

制度的重要原则之一,表现为事业为上、人岗相适、人事相宜等原则。选贤任能制度分类管理格局是一个不断探索优化的过程。新中国成立初期,党中央即确立了“分部分级”的管理体制,改革开放后,党中央进一步探索构建了“分类管理”体制,并形成了当前干部人事管理的“分类管理”格局。党的十八大以来,按照不同单位类型(横向)与职务职级(纵向)的干部分类管理制度体系得到进一步完善。比如,《党政领导干部选拔任用工作条例》于2014和2019年两次修订,2017年中央组织部会同相关部委,出台了关于宣传思想文化系统、高等学校、中小学校领导、科研事业单位、公立医院领导人员的系列管理暂行办法,2018年印发了《中央企业领导人员管理规定》,同年修订后的《中华人民共和国公务员法》出台。再如,2014年国务院印发《事业单位人事管理条例》,2022年中央办公厅出台《事业单位领导人员管理规定》,对领导人员的管理进行了更加具体、细致的制度安排。这种将“国家干部”按横向的单位类型与纵向的干部层级进行合理拆解的制度安排,适应了社会经济发展的需要,提高了干部管理的科学性和专业化水平。

以“民主集中”统摄制度设计与实施。中国选贤任能制度中的民主主要指人选酝酿、选拔、任命的过程体系民主集中原则,主要体现在民主集中制的坚持与贯彻上。民主集中制是党的根本组织制度和领导制度。建党之初,“民主集中”就是组织的重要原则,改革开放初期,民主集中制在内涵、过程与制度化形态方面都有了长足发展。在选贤任能制度中始终坚持将民主与集中有机结合,实现民主的集中和集中的民主的良性互动和有机组合,强调用人主体主要作用与主导地位(集中)与选人用人酝酿、讨论、产生过程的普遍性民主(民主)相结合。选贤任能制度中的民主集中,在主体上有效吸纳了领导集体、干部人事部门、参与群体三个群体参与,在过程中依照民主程序、经过民主酝酿,通过民主决策产生的人选等每一个能扩大民主

的地方都实行扩大民主的做法,在权力上协调决策权、行政权、监督权,调动各方面积极性,提高科学执政和民主执政水平。实践证明,通过民主集中原则选拔任用的一大批高素质专业化的干部,有效推动促进了改革开放进程,提升了国家现代化水平。

### (三) 不断提升体系化“密度”与制度化“硬度”

选贤任能制度涉及不同主体(党政机关、国有企业、事业单位)、不同层次(领导干部、普通干部)、不同范畴(核心制度、外围制度)的完备与协调。这些不同主体、层次、范畴的完备协调,本质上是选贤任能制度形态与内容、结构与功能的完备协调,是选贤任能制度系统的完备协调。相比于西方“两官分途”“文官中立”的模式,中国选贤任能制度在“党管干部”的原则统摄下,实现了干部主体、干部层次和制度范畴的有机统一和协调互补,体系化“密度”与制度化“硬度”不断提高,为党选人用人提供了支撑保障,使制度优势更好转化为治理效能。

密度不断提升。政治系统理论认为,政治系统包括“输入”和“输出”两个过程,输入不断转化为输出。<sup>[22]</sup>选贤任能制度系统中,输入端主要是使命型政党的价值投射,即党将其治国理政的理念作用于选拔任用的标准,以贤能标准这样一个指挥棒,引导后续选拔任用的过程。输出端则体现为一种客观的结果,在选贤任能中表现为建设怎样一支干部队伍。串联起执政党使命价值与干部队伍建设锻造的政治系统就是选贤任能制度。纵观建党百年来的选贤任能制度的发展历程,选拔任用标准(输入)与干部队伍建设(输出)是一组互配的良好链接与促进的关系。不论是一以贯之的主线,还是各有所指的类别,都统合为党对干部素质的标准体系。与之对应的干部队伍建设也始终在回应这种标准体系的要求,表现为一种功能对结构、手段对目标、结果与原因的对应关系。比如,革命战争年代讲求军功,能打胜仗是根本,故而选任标准相对粗糙、简化,而全面执政后,选任标

准需要满足不同治理工作需要,系统化、体系化程度提高,标准的内涵不断丰富。这种选贤任能输入—输出体系的一致性、持续性与对应性是中国模式区别于其他模式的显著特征,也是中国制度实践经验与显著优势所在。

硬度不断加强。选贤任能制度一个突出优势就是执政党始终从根本性、长期性和全局性的站位谋划部署,不断提升选人用人的制度化水平。制度化是组织和程序获得价值观和稳定性的一种进程。通过将干部选拔任用的相关思想、原则、理念、方针制度化,将使命型政党的价值取向投射到干部选拔任用的制度上,赋予干部以执政党的意识形态。这种制度化的进程在反映为“干部”与“制度”的双向互动。选贤任能制度内含了选任对象的“干部”与选任形态的“制度”的耦合与互嵌。从干部角度看,制度分析实质上是人的行为分析、利益矛盾分析、人与人关系分析的总称。<sup>[23]</sup>干部作为一种组织资源深深嵌入党治国理政的实践之中,党的干部与国家治理的双向耦合,形成一种“干部国家”的支撑结构和运作机制。<sup>[24]</sup>通过选贤任能,政党实现了对国家的深度嵌入和有效渗透,党的施政方略通过干部队伍,将制度优势转化为治理效能,保证了治国理政的稳定性和持续性。

### (四) 秉持基于国情和发展阶段的理性务实主义

一个国家的制度建设,本质上是为其国家发展服务的。因此,制度质量的高低以及制度优势的好坏其评判标准最终是落脚点该制度能否促进人民生活福祉和国家治理效能的提升。亨廷顿曾指出“各国之间最重要的政治分野,不在于它们政府的形式,而在于它们政府的有效程度”<sup>[25]</sup>。这里的有效程度就是指制度是否匹配发展需要,促进发展进程。选贤任能的干部人事制度,是批判借鉴了中国古代官僚制、西方文官制、苏联委任制,取其精华融合而成的。在选贤任能制度变迁的过程中,执政党始终以务实的调试制度,渐进地推动变革,最终避免了陷入刻板模仿和路径依赖,在不断探索中创设

形成一套选贤任能的干部人事制度。

基于世情、国情、党情的渐进调适。改革开放后,基于外部局势和内部环境的变化,选贤任能制度中马克思主义与中国具体实际的结合更加紧密,马克思主义中国化的程度显著提高,尤其是围绕经济基础的社会主义市场经济制度的辩论以及制度的最终确立,极大地推进了整个选贤任能干部人事制度的变革,“白猫黑猫,抓住老鼠就是好猫”。同样的,推进干部人事制度改革在某一层面上,也是应对内外部挑战压力的务实选择。比如,邓小平同志提出的关于选人用人的标准就是在国际格局变化、改革开放需要和巩固党的长期执政需要的综合背景下产生与发展的。需要指出的是,虽然这一时期官僚制的转型从左转右,但制度变革仍遵循客观理性的逻辑主线。比如,1987年党的十三大曾一度提出政务官事务官的分野,但后来基于具体国情做了调整。确立“两官分途”是一种当时情境下的务实选择,而后面调整变革也是一种理性务实的选择。应该说,正是这种理性务实主义的经验,为新时代以来形成选贤任能的官僚制奠定了思想基础。选贤任能制度一以贯之的理性务实使党对干部人事制度改革,始终保持主动性和掌控力。

基于“两个结合”的守正创新。进入新时代以来,国家间的竞争日益从经济总量上的比拼转变为制度优劣上的较量。制度质量的优劣,生成了制度优势与制度劣势,进而有了制度吸引力和制度排斥力。通过对中国选贤任能制度创生、发展、变革的梳理可以发现,制度创新必须守正创新,尤其要做到规避简单机械地参照模仿,而应努力实现理性务实的消化吸收和参考借鉴。没有一种放之四海而皆准的理想型制度,最好的制度就是有活力的制度,是不断变革调整的进化中的制度。选贤任能制度充分体现了“两个结合”,是马克思主义党建学说(马克思主义基本原理)、党的实践探索(中国具体实际)和古代尚贤传统(中华优秀传统文化)有机结合的产物。<sup>[26]</sup>以基于本国国情和当下实际的

自主探索为本,遵循客观、理性、务实的态度,渐进推进制度改革和制度创新,这就是中国选贤任能制度主要经验之一,也是制度显著优势得以生成的重要原因。

#### 参考文献:

- [1]中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编[M].北京:人民出版社,2019:21.
- [2]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[M].北京:人民出版社,2022:13.
- [3]中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M].北京:人民出版社,2024:44-45.
- [4]罗斯坦,臧雷振.经济增长与政府质量的中国式悖论:“韦伯式”科层制与中国特色“干部制”[J].经济社会体制比较,2016(3):144-152.
- [5]ROBERTS A. The fourth revolution: The global race to reinvent the state[J]. Public Administration, 2014(92): 1112-1114.
- [6]周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017:82.
- [7]于君博,王国宏.未尽的理性化:当代中国官僚制发展的典型理论与典型事实[J].公共管理评论,2023(1):5-24.
- [8]魏姝.干部制组织还是科层制组织——一个基于身份理论的“原教旨”分析[J].南京社会科学,2018(1):69-76,118.
- [9]竺乾威.现代官僚制的重构:中国干部制度改革的回顾与展望[J].江苏行政学院学报,2011(6):97-103.
- [10]任昊晨,马振昊.超越官僚制:中国“干部制”的理论渊源与功能[J].中国政治学,2023(4):95-115,166-167.
- [11]姜尔林.西方现代官僚制的困境及中国实践的启示[J].毛泽东邓小平理论研究,2018(6):101-106,108.
- [12]祝灵君.从“打破”官僚制到超越官僚制——当代中国执政党建设的另一种逻辑分析[J].马克思主义与现实,2010(5):82-85.
- [13]萧鸣政,张满.试论中国选贤任能制度中的政治优势[J].中国行政管理,2023(4):123-129.
- [14]萧鸣政,应验.论中国式现代化中组织优势促进选贤任能制度效能转化的机制[J].社会科学辑刊,2023(3):162-171.
- [15]麻宝斌,仇赞.中国共产党“选贤任能”道路选择

- 与实践研究——基于“任人唯贤”“德才兼备”干部路线和标准的政治学分析[J]. 治理研究, 2018(4): 12-21.
- [16]HOLMBERG S, ROEHSTEIN B, NASIRITOUSI N. Quality of government: What you get[J]. Annual Review of Political Science, 2009(12): 135-161.
- [17]FUKUYAMA F. What is governance? [J]. Governance, 2013(26): 347-368.
- [18]CHARRON N, DAHLSTORM C, LAPUENTE V. Measuring meritocracy in the public sector in Europe: A new national and sub-national indicator[J]. European Journal on Criminal Policy and Research, 2016(22): 499-523.
- [19]萧鸣政, 应验. 高素质干部队伍建设中的选贤任能制度质量评价指标研究[J]. 上海行政学院学报, 2023(3): 4-17.
- [20]林尚立, 等. 新中国政党制度研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2015: 60.
- [21]BRADERT, TUCKER J. A, DUELL D. Which parties can lead opinion? Experimental evidence on partisan cue taking in multiparty democracies[J]. Comparative Political Studies 2013(11): 1485-1517.
- [22]伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬, 译. 北京: 华夏出版社, 1999: 21-37.
- [23]卢现祥. 寻找一种好制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 139.
- [24]王海峰. 干部国家: 一种支撑和维系中国党建国家权力结构及其运行的制度[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2012: 315.
- [25]塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 刘为, 译. 上海: 上海人民出版社, 2021: 1.
- [26]应验. “第二个结合”视域下选贤任能制度的理解路向、辩证分析与创新发展[J]. 上海行政学院学报, 2024(4): 17-25.

【责任编辑 史 敏】

## Explanation of Chinese Meritocracy Institutions Advantages Based on Institutional Quality Assessment

YING Yan

**Abstract:** Meritocracy institutions combine the characteristics of both the cadre system and the bureaucracy, while surpassing the Soviet-style cadre system and the Western-style bureaucracy. They exhibit attributes such as value, scientific rigor, and systematization, forming a cadre-bureaucratic system with Chinese characteristics. The explanations for the advantages of such institutions have largely been based on personal judgments of researchers, using normative methods for subjective analysis. This study suggests that the explanation of institutional advantages should be based on the evaluation of institutional quality. It replaces the political term “institutional advantage” with the academic concept of “institutional quality,” measuring the size of institutional advantages by the level of institutional quality, thus achieving an academic evaluation of a political term. The study first constructs an evaluation index system for the quality of meritocracy institutions. Which including four dimensions: legal compliance, scientific democracy, completeness and coordination, and effective governance. Next, using international public data, a database of the quality of meritocracy institutions in G20 countries from 2012 to 2021 is compiled. I quantifies and measures the quality of meritocracy institutions in G20 countries across four sub-dimensions and weighted total dimensions, revealing that China’s meritocracy system has a comparative advantage in terms of development positioning, trends, and resilience. Based on the four-dimensional evaluation framework and quantitative analysis results, the comparative advantages of China’s meritocracy system are reflected in four aspects. They are the mission-oriented party in “Party control over cadres” and comprehensive management, the design and implementation of a system governed by “differentiated management” and “democratic centralism,” the continuous enhancement of systemic “density” and institutional “hardness,” and the adherence to rational pragmatism based on national conditions.

**Keywords:** meritocracy institutions; cadre system; bureaucracy; institutional quality; institutional advantages