
中国干部选任制度化进程： 基于首次干部代际更替的历史考察

林蓉蓉¹

【摘要】：中国干部代际更替是透视政治转型和干部甄选政策演变轨迹的重要视角。多数已有研究致力于总结干部类型变化的趋势,但对其解释却长期停留在社会经济因素决定论。本文基于历史分析视角,回归到干部选任制度化的起点,通过党史文献和政策文件分析干部供需的现实状况,解释从革命一代到技术型干部的代际更替,分析“文化大革命”后干部选拔任用的历史转折,探讨革命一代的退出、干部甄选标准的确立、中青年干部的选拔培养和干部来源问题的解决如何赋予专业技术人才以新的职业发展机遇,并从教育背景、工作经历和政党身份等方面分析二十世纪八十年代的专业技术人才如何与干部革命化、年轻化、知识化、专业化的甄选标准相匹配,从而顺利进入党政机关工作。

【关键词】：干部选任 代际更替 干部来源 技术型干部

【中图分类号】 D630.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-7426[2021]04-140-014

中国干部选任对于海内外学界而言是一个经久不衰的研究议题。其中,干部代际更替是重要的社会政治现象,始终引起高度的关注。它不仅有助于分析和解释国家的干部选任逻辑,而且有助于深入观察国家制度、政策与干部个人发展的关系,折射出政治变革、经济转型和社会变迁的内在规律。

在中国共产党选人用人的历史上,首次干部代际更替发生在二十世纪八十年代,从革命型精英向拥有理工科教育背景和专业工作经历的技术型干部转变。^[1-6]1980年2月,十一届五中全会明确提出废除领导干部职务终身制。

1980年8月,邓小平在中共中央政治局扩大会议上的讲话指出,“干部队伍要年轻化、知识化、专业化,并且要把对于这种干部的提拔使用制度化”。^[7]1982年2月提出建立老干部退休制度。

在二十世纪八十年代的前六年里,全国约有137万新中国成立前参加工作的老干部离退休,超过46.9万名中青年干部开始走上县处级以上领导岗位。^[8-9]在干部队伍“大换血”的背景下,1982年党的十二大之后,党政干部的平均年龄下降了,教育水平提高了,其中拥有理工科大学教育背景、从事过工业和工程建设等专业技术工作的干部比例显著增加。

新中国成立后第一次意义深远的干部代际更替就这样在国家进入改革开放新时期,面临何去何从的重大历史关头产生。二十世纪七十年代末,国家建设百业待兴,革命型精英自然衰退,“谁来治理国家”和“如何选拔干部”成为当务之急的重要议题。

一方面,国家建设与发展对人才的需求与日俱增;另一方面,干部储备人才的培养周期长,而新中国成立才三十年且刚经历过十年“文化大革命”浩劫。

¹**作者简介：**林蓉蓉,深圳大学城市治理研究院、廉政研究院、党内法规研究中心副研究员。

基金项目：国家社科基金重大项目“新时代完善干部担当作为的激励机制研究”(20ZDA024)、国家社科基金项目“建国后中国政治精英晋升机制的历史演变研究”(16CSH004)

干部选任面临两个突出问题:其一,推动干部甄选标准的确立和干部选任的制度化无先例可循;其二,原有干部队伍青黄不接,国家面临新老干部交替与合作的困局。这是干部任用逐渐制度化和规范化的起点和基础,也是在新中国历史上国家领导人第一次长篇幅、多场合、明确具体地谈干部选任的特殊时期。解释这一干部代际更替现象是理解整个干部选拔任用历史的基础。

已有研究对这一时期干部代际更替的解释多聚焦于社会经济结构性变化的影响,即国家现代化、工业化和经济发展的需求带来了劳动分工、社会治理与组织管理的复杂化,国家需要将经过专业技术训练和具有工作经验的技术专家和管理专家引入党政职能部门。^[10-12]

然而,事实上,中国二十世纪五十年代的干部调配实践和相关理论研究对这一主流解释视角构成挑战。例如,柯英茂(Ying-mao Kau)和德雷克·瓦勒(Derek J. Waller)分别对 1956 年武汉市党政干部和 1956 年第八届中央委员的个人背景资料进行研究,发现五十年代的工业化努力没有带来广泛的干部类型变化,党政机关中并没有大规模出现技术—管理型干部。^[13-14]

从干部调配的历史看,1953 年,中共中央发布的《关于分期分批调配工业干部的通知》和《关于统一调配干部,团结、改造原有技术人员及大量培养、训练干部的决定》提出,在 1954 年和 1955 年间分批从各大区调出三千名地委级以上干部转入工业建设工作,担任厂长、党委书记、工会主席等职务,后续中央一级机关也适当调出一批干部转入工业部门工作。

这些政策的制定和执行反映了国家工业化建设的需要不仅没有将更多的专业技术人才吸纳入党政机关,反而产生了逆向流动,更多来自党政部门的干部被抽调入工业部门和厂矿企业中。

因此,社会经济因素决定论只提供了干部代际更替的部分解释,从干部需求的角度讨论国家治理为何需要技术型干部,却无法回答“为什么精英转化没有发生在早期工业化的 50 年代而是发生在新中国成立多年后的 80 年代”,^[15]同时也很难回答为什么技术型干部的代际更替没有发生在强调科技发展和加快建设创新型国家的二十一世纪。

在实际的干部选任过程中,干部需求及其相应甄选标准的确立是决定干部类型的一个重要因素,而与之相匹配的干部供给状况则是另一个重要却时常被忽略的因素。对于后者,已有研究论之甚少。

基于此,为了揭示从革命一代到技术型干部这一干部代际更替的深层机理,本文回到干部选任制度化的起点,通过梳理党史文献和政策文件,具体围绕二十世纪八九十年代的技术型干部在进入党政机关工作时所面临的历史情境和政策环境,从国家领导人的讲话理解当时干部任用的约束条件以及对于干部的具体需求,分析政治考量、干部人事制度改革以及干部供给的现实状况如何赋予技术型干部制度机遇。

本文分三个具体问题探讨首次干部代际更替:第一,革命型精英如何退出政坛?第二,革命化、年轻化、知识化、专业化的“干部四化”甄选标准和选拔中青年干部的决定如何提出?第三,干部来源问题如何解决?换个角度说,为何专业技术人才能够匹配“干部四化”的标准,成为八十年代党政干部队伍的人才储备?前两个问题关注的是促成干部代际更替的结构性因素,最后一个问题着重探讨的是“文革”后干部任用的客观条件。

一、干部任用的历史转折:新老干部交替和革命一代的退出

干部问题是中国执政党建设的关键议题。邓小平早在 1962 年就谈道,“党要管党,一管党员,二管干部。对执政党来说,党要管党,最关键的是干部问题”。^[16]“文革”后,在政党存续、发展和国家工作重心转变的合力作用下,顺利实现新老干部的交替与合作成为国家和执政党面临的头等大事之一,为干部代际更替提供了契机。

从内在政治动力的角度看,干部队伍的新旧更替从根本上事关政权和政党的存续、政策的稳定性和连续性,而这一问题在七

十年代末显得尤为重要和紧迫,主要源于三点。

第一,干部队伍严重老化。随着拨乱反正和大规模平反冤假错案工作的展开,许多革命老一辈重返领导岗位。根据李成和怀特(LynnWhite)的统计,第十一届、第十二届中央委员的平均年龄分别为64.6岁和62岁。^[17]第十二届政治局常委的平均年龄为73.8岁,政治局委员的平均年龄为71.8岁。

“文革”之后,邓小平和陈云在不同场合都提到了干部队伍严重老化的问题,注意到老干部年龄大、身体差、精力不足的现实情况。1979年11月,邓小平在中央党、政、军机关副部长以上干部会议上提到,“我们在座的同志中能在办公室蹲8小时的确实有,是不是占一半,我怀疑。我们老同志的经验是丰富的,但是在精力这个问题上应该有自知之明”。^[18]

1981年5月,陈云在《提拔培养中青年干部是当务之急》的报告中指出,“现在省委、地委的主要负责同志多数是六十岁以上的干部,其中不少还是七十岁以上的干部,政府各部委的领导同志大体也一样”,“这些干部身负重任,都在党政军第一线工作,日夜操劳。这种状况显然已经不能适应我国近十亿人口大国的繁重的领导工作。

他们已经不能持久地工作,并且常常带病工作,时常因病住进医院。因积劳成疾而死亡的人越来越多,开追悼会的消息几乎每天都有”。^[19]1981年6月,时任中组部部长宋任穷表示,不仅干部平均年龄偏大,“而且各级领导班子的平均年龄都相当接近。领导班子中缺少年富力强的干部的状况,应当引起我们的严重关注”。^[20]

第二,十年“文革”灾难的共同记忆是深刻而又充满警示意义的,强化了国家领导人对选拔中青年干部的高度重视,担心“文革”悲剧重演。邓小平在多个场合反复提及王洪文一事——1975年,当他主持中央工作时,王洪文跑到上海对人说,“十年后再看”。

基于对极“左”分子在政治上可能卷土重来的担忧,邓小平提出“一定要趁着我们在的时候挑选好接班人,把那些表现好的同志用起来,培养几年,亲自看他们成长起来。挑不准的,还可以换嘛。解决组织路线问题,最大的问题,也是最难、最迫切的问题是选好接班人”。^[21]与此同时,邓小平和陈云反复强调要把“跟随林彪、江青一伙造反起家的人,帮派思想严重的人,打砸抢分子”这“三种人”从干部队伍中坚决清理出去。

第三,干部队伍青黄不接,选拔年轻干部的制度缺位。1980年2月,叶剑英在党的十一届五中全会第一次会议上作出总结和反思,“我们党虽然在理论上提出了接班人的问题,但在实践中也没有解决好。毛主席他老人家对集体的交班、接班问题考虑得少,而是侧重于个人的交班、接班”^[22]。

造成干部选拔的制度建设和实践不足的原因主要有两方面:(1)新中国成立初期,革命型精英多是青壮年,领导班子中缺少年轻干部的问题并不突出;(2)限制和忽视新生力量在提拔干部工作中长期存在。1956年,时任中组部部长安子文指出,在提拔干部工作中主要有忽视干部政治品质、任人唯亲和忽视新生力量三种偏向,“前两个问题,是严重的,不过也容易解决。难解决的是第三个问题”^[23]。

1965年,中央组织部召开座谈会讨论了逐步培养和提拔新生力量,有计划、有步骤地解决革命事业接班人的问题。讨论结果表明,由于论资排辈、保守思想和习惯势力的影响,干部新生力量的成长和提拔都比较慢。在南方十二个省区的地委书记和县委书记中,百分之七十以上是南下的北方老干部。在北方八个省中,地委书记的平均年龄为47岁,县委书记大多在42岁以上。^[24]

就经济和社会因素的影响而言,干部队伍的新旧更替也受到经济建设和国家治理现实需要的驱动。十一届三中全会提出把党和国家的工作重心转移到社会主义现代化建设上来。现代化建设的复杂性对干部队伍的教育水平、专业知识和技能、管理能力和效率提出更高的挑战。

然而在大力推行干部年轻化之前,干部队伍的文化水平偏低。面对新的政治路线和方针政策,多数老干部很难适应改革开放和经济建设的专业需求和领导工作。例如,1985 年的《关于加强民政干部队伍建设的几点意见》指出,在全国八万七千民政干部中,初中文化程度以下的占 70%,大专文化仅占 5%。

邓小平提到,“现在我们国家面临的一个严重问题,不是四个现代化的路线、方针对不对,而是缺少一大批实现这个路线、方针的人才”。^[25]在经济、政治和社会转型的过程中,选拔坚持四项基本原则的、比较年轻的、有专业知识的社会主义现代化建设人才能够为经济发展、政治建设和社会治理提供组织保证,增强党政机构的朝气、效率和专业性。

为了和平实现“文革”后干部队伍的更新换代,对于老干部而言,国家领导人主要着手解决“如何退”的问题。首先,建立和执行干部离退休制度。1979 年,邓小平明确提出,“庙只有那么大,菩萨只能要那么多,老的不退出来,新的进不去,这是很简单的道理。因此,老同志要有意识地退让”。^[26]

在干部退出机制上,七八十年代密集颁布了一系列政策,建立了老干部离休退休和退居二线的相关制度。例如,1978 年的《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于加强老干部工作的几点意见》、1980 年的《关于老干部离职休养的暂行规定》、1982 年的《关于建立老干部退休制度的决定》《关于妥善安排退出现职的老干部的意见》《国务院关于发布老干部离职休养制度的几项规定的通知》和劳动人事部发布的《贯彻国务院关于老干部离职休养规定中具体问题的处理意见》等。

这些政策文件的颁布从退休年龄的划定、顾问和荣誉职务制度、生活和政治待遇、医疗保健制度、老干部离休荣誉证的授予、思想政治工作、老干部党支部和老干部工作机构的建立等方面构建了老干部工作制度框架的基础。进入九十年代,《关于加强干部退休工作的意见》和《关于加强退(离)休干部思想政治工作的通知》等文件进一步从荣誉表彰、舆论宣传以及在职领导干部与老同志联系制度等方面健全和完善原有制度框架。

其次,明确老干部的“传帮带”职责和任务。1981 年,邓小平提出,老干部第一位的任务就是选拔中青年干部。胡耀邦在庆祝中国共产党成立六十周年大会上提到,“剑英、小平、陈云、先念同志多次讲过,如果说老同志犯一些别的错误还可以谅解的话,那么,不加紧培养年轻的接班人,就是犯了不可原谅的历史性错误”。^[27]

1983 年,陈云在谈到接班人培养问题时,提出“老同志要自觉地、认真地、正确地选拔接班人,真心诚意地帮助他们,培养他们,主动地给他们让位,‘把他们扶上马,再送一程’”。^[28]在组织设计上,1982 年,作为废除领导职务终身制的过渡性组织,中国共产党中央顾问委员会成立。贡献比较大、经验比较丰富的老干部在适时退居二线后继续发挥作用。

二、干部甄选标准的确立:“干部四化”和中青年干部的选拔培养

老干部的退休和对干部队伍的整顿腾出了许多新的领导岗位,而维持政权稳定和现代化建设迫切需要具有专业知识的人才。与革命型精英的离退休同步推动的是干部甄选标准的确立和中青年干部选拔培养工作的落实。

在开启改革开放历史新时期的大背景下,新老交替的三个重要条件已经具备:(1)思想路线、政治路线和战略目标已经确定;(2)觉悟高、知人善用的老干部能够带头;(3)干部的政治面貌基本清楚。当国家领导人意识到不合理的干部构成和专业性不足的干部队伍与国家发展难以匹配时,新的干部标准迅速得以确立。

1981 年的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确指出,“在坚持革命化的前提下逐步实现各级领导人员的年轻化、知识化和专业化”。这些标准被写入 1982 年的《中国共产党章程》新增的“党的干部”一章中,并随后被应用于干部选拔任用的实践中。

基于干部甄选标准,国家领导人提出成千上万地提拔中青年干部的重要设想。针对当时社会上存在的关于中青年干部是否缺乏经验,能否担当重任的质疑,邓小平和陈云提出三点意见。第一,经验是从实际工作中锻炼出来的,老干部也是经过青年时期的锻炼才逐渐成熟和独当一面的。

第二,对于现代化建设面临的新问题,老干部与年轻人一样经验不多,可能犯错。第三,中青年干部的优势在于年富力强,具有专业知识。陈云特别提到,“只有四十岁以下的人,才了解‘文化大革命’初期青年人当时的表现”。^[29]

针对为何要大规模提拔中青年干部的疑虑,陈云进一步阐述了成千上万地提拔中青年干部的三个理由:(1)全国二十几个省区和中央部委实现新老交替所需的干部数量多;(2)为稳步实现干部交接班提供较大的选择余地;(3)确保兴风作浪分子闹不起大乱子。^[30]

在化解疑虑的同时,国家领导人进一步明确了干部人事制度改革的方向和具体路径,从干部的选拔任用、培训教育、基层锻炼、考核、交流或岗位轮换、挂职锻炼、后备干部培养和领导班子建设等方面建立和完善干部人事制度改革的顶层设计。

其一,与年轻干部相关的制度占了多数。“文革”后的干部人事制度对干部队伍的年龄、专业和知识结构给予更多关注。例如,1995年出台的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》对干部的教育水平提出“一般应当具有大学专科以上文化程度,其中,省部级领导干部一般应当具有大学本科以上文化程度”的规定。

后备干部制度提到后备干部的梯级结构和大专以上文化程度的标准。与领导班子建设相关的制度强调要“保持以中青年干部为主体的梯级结构”,并对领导班子及其后备干部的年龄分布和中青年干部的配备数量作了大概说明。

其二,将“干部四化”方针融入干部甄选、晋升和后备干部培养的标准中。例如,1982年的《关于制定〈吸收录用干部问题的若干规定〉的通知》中提出吸收录用干部的条件包括:“(1)坚持四项基本原则,拥护党的路线、方针、政策;(2)作风正派,遵纪守法,服从组织分配;(3)具有高中毕业以上文化程度或同等学历(少数民族和边远地区可适当放宽),或具有所需要的专业技术知识和业务能力;(4)身体健康,年龄一般在二十五岁左右,特殊情况可根据不同工作的需要,由用人单位做出规定。”

另外,在1983年发布的《关于建立省部级后备干部制度的意见》中,“有坚定的共产主义信念,掌握马列主义、毛泽东思想的基本理论,坚决拥护党中央的路线、方针、政策,并能身体力行,有强烈的事业心和高度的责任感,有开创新局面的胆识和才干”“‘文化大革命’中表现好,政治上坚定可靠,思想意识健康,作风正派,能够联系群众”“眼界宽阔,思想解放,有综合分析能力,勤奋好学,知识面较广,有创见,有干劲,并有较强的组织领导能力,工作成绩突出”“具有大专文化程度(包括经过自学达到大专水平的)”“一般为45岁左右和40岁左右”和“身体健康”等六项标准被确定为后备干部的条件。

其三,通过培训教育、基层锻炼、考核、干部交流和挂职锻炼等举措构建干部培养的制度体系,培养符合“四化”标准的干部。例如,在干部培训方面,注重加强思想理论教育和学历教育,提高干部的政治素质和文化水平。在干部基层锻炼方面,组织年轻干部或选调应届优秀大学毕业生到基层培养、锻炼和工作,积累实践经验,提高组织领导能力。

在干部考核方面,1979年颁布的《关于实行干部考核制度的意见》确定了德、能、勤、绩四个考核维度,分别评估干部的“政治立场和思想品质”“业务、技术管理水平、工作效率和文化程度”“工作态度和事业心”以及“工作成绩”等指标。推动干部跨地区、跨组织、跨部门开展交流或选派优秀中青年干部在本地区、本系统或跨地区、跨系统挂职锻炼,以此丰富工作经验。

从另一个角度看,这些干部培养机制为干部在德才兼备、任人唯贤的选拔任用制度框架下获得晋升机会积累了人力资本。例如,工龄、基层工作经历、多职位任职经历、教育水平和培训经历等成为提拔担任党政领导职务的重要考量因素。

三、干部来源问题的解决:八九十年代的专业技术人才与“干部四化”标准的匹配

革命一代的退出、“干部四化”甄选标准的确立和干部人事制度改革为干部代际更替创造了条件。然而,革命化、年轻化、知识化和专业化的干部政策并未明确界定干部的专业教育背景或专业工作经历,也没有明显向专业技术人才倾斜。

在德才兼备、以德为先,革命化仍是干部甄选的首要标准和前提条件的背景下,专业技术人才如何获得从企业到党政机关的职业发展机会?对这个问题的解答需要从两方面着手:一是回溯八十年代中青年干部提拔的制约因素——干部来源问题的解决,二是解释专业技术人才如何在当时与“干部四化”标准相匹配。

(一)干部来源问题的提出与解决

八十年代初,选拔符合“四化”要求的中青年干部经常面临“有没有可供选拔的合格人才”的质疑和顾虑。首先,为了解决干部来源问题,国家领导人适时拓宽用人渠道,将干部来源这一客观存在的难题转换为人才的发现、提拔和培养机制的优化问题。邓小平和陈云在多个场合直接回应质疑,指出“好的中青年干部到处都有”,“问题是我们没有发现和提拔他们”。^[31]

邓小平谈如何发现和选拔“成千上万”的中青年干部时多次提到五六十年代的大学毕业生。1980年1月,他在中共中央召集的干部会议上提到,“现在特别要注意从四十岁左右的人中间选拔。四十岁左右是一个什么含义?大体上是五十年代进大学的人。新中国成立三十年了,如果说一九六一年到一九六六年毕业,那个时候是二十五岁左右,现在就是四十岁左右到四十五岁左右”。^[32]

1981年7月,邓小平以39岁的第二汽车制造厂副厂长举例加以具体说明。该名副厂长符合在“文革”时受打击这一政治标准,“像这样的人,是不是人才呢?他现在已到大厂副厂长这样的岗位,再加以培养,进进党校,或者放到另外的工作岗位再锻炼一下,为什么不可以?像这样的人,只要我们注意,就很容易发现”。^[33]

八十年代初的中组部部长宋任穷就党内同志关于干部来源问题的提问亲自作出回复,他谈到了年龄大、专业水平低的干部队伍与现代化建设的尖锐矛盾及其解决方案、德才兼备的选拔原则、不直接从文化低的工农中选拔脱产干部的阶级路线正确性、“以工代干”的历史遗留问题以及基层干部来源的困难等具体问题。^[34]

宋任穷在列举可供选择的人才库时提供了统计数据:年龄在36~55岁之间的同志约有1100万人,高中以上文化程度的约有1200万人,各类专业技术干部约有830多万人,新中国成立后自己培养的大学生约有310多万人、高中和中专毕业生有3800多万人,在全民所有制和集体所有制单位工作的知识分子有2500多万人。^[35]这些回应都公开发表于《人民日报》上,在党内外进行了及时和积极的沟通,获得了信任和支持,统一了思想。

其次,信任和放手使用知识分子,尤其是技术人员。陈云指出,“提拔培养中青年干部,必然涉及对知识分子的态度”,“党在知识分子中发展党员、提拔干部的政策远远没有实现”,^[36]并在《关于改善中年知识分子生活待遇问题的意见》中表示,“生产、科研、教育、管理部门的知识分子,是任何一个工业化国家最宝贵的财富”。^[37]

叶剑英提出,“现代化经济、文化和政治建设的发展,要求逐步改变我们干部队伍的结构,减少一般行政干部,增加大批各行各业的专业干部,比如工程技术干部、农牧业技术干部、经济管理干部、科学家、教师、医师、法官、律师、艺术家,等等”。^[38]

1978年,《关于落实党的知识分子政策的几点意见》提出把路线觉悟高、业务能力强、工作干劲大、群众关系好的知识分子(包括非党干部)提拔到适当的领导岗位上来,但要确保其主要精力从事专业工作。胡耀邦在中国科协第二次全国代表大会上的讲话也传递了同样的信息:“把那些既有科学技术专长又有组织领导才能的科技人才,大胆地有计划地提拔到党的、政府的、经济

事业的、科学教育事业的领导岗位上来。”^[39]

一方面,国家领导人通过公开表态为知识分子正名;另一方面,通过政策制定推动知识分子在经济建设、工业发展和国家治理中更好地发挥作用。例如,1981年的《科学技术干部管理工作试行条例》和1983年的《关于科技人员合理流动的若干规定》搭建了科技人员的管理制度,对其分配使用、培养教育、考核、晋升、奖惩和管理等作出具体规定,并且设置了科学技术干部管理部门。

最后,从制度层面打通干部跨部门调配的通路。1980年的《干部调配工作暂行规定》对“调配范围”明确规定:“经人事部门调配的干部,根据工作需要可以在国家机关、企业、事业单位和集体所有制单位范围内进行调动。”1983年批转的《关于配备全国省级领导班子的工作报告》指出,在1982年10月开始持续到1983年3月的全国省级领导班子重新配备工作之后,三分之一的新进班子成员来自工矿企业、高等院校和科研单位。

1984年,《关于进一步做好干部调整工作的几点意见》谈到专业技术人员紧缺、分布不平衡的现状与学非所用、用非所长的人才浪费现象之间的矛盾,重申“干部的调整应首先在本地区、本部门进行。在本地区、本部门内解决不了的,可跨地区、跨部门进行。各地区、各部门之间要主动协商,互相支持”。

1992年,《中共中央组织部关于积极大胆地做好选拔年轻干部工作的通知》提出选拔年轻干部要搞“五湖四海”,不局限于党政机关,尤其注意从大型企业、经济科技战线发现优秀人才,可跨地区、跨部门交流使用。2000年的《党政领导班子后备干部工作暂行规定》和2002年的《党政领导干部选拔任用工作条例》都提到从党政机关以外挑选干部。这些关于干部跨部门调配和交流的规定为专业技术人才从企业、高校或科研机构进入党政机关提供了法理依据。

(二) 专业技术人才如何与“干部四化”标准相匹配而成为技术型干部?

拓宽用人渠道和打通跨部门调配的通路显然为专业技术人才提供了一张进入党政机关工作的门票。但是解释技术型干部在革命一代退出之后的大量出现却需要继续回答另外两个问题:一是成千上万地提拔中青年干部主要聚焦于新中国成立后培养的大学生,但为何最终选拔出来的却是以专业技术人才为主?

二是可供选拔的专业技术人才如何匹配“干部四化”的标准?第一个问题的解答需要回到新中国成立后大学生的培养机制上,尤其是教育政策和毕业分配政策对大学生入学和就业的影响。第二个问题的解答基于对技术型干部个人发展过程的追踪,分析其积累的政治资本和人力资本如何符合“干部四化”的要求。

二十世纪八九十年代的技术型干部多出生于三四十年代。其中,绝大多数技术型干部在五六十年代进入大学展开全日制学习。五十年代中期到六十年代中期正是新中国高等教育发展史上第一次大规模的教育扩张,是新中国扫除文盲、普及教育、培养国家建设所需专业人才的时期,同时也是高等教育院系调整的时期。

1952年全国院系调整的总方针是“以培养工业建设人才和师资为重点,发展专门学院与专科学校,整顿和加强综合性大学,逐步创办函授学校和夜大学,并在机构上为大量吸收工农成分入高等学校准备条件”。通过建设单科性专门学院,增设工科和师范院校,培养服务于经济建设、国防建设和社会主义工业化的专门技术人才。

经过院系调整,1953年,全国综合性大学从1949年的49所减少至14所,而工业院校从1949年的28所增加至38所,师范院校从12所增加至33所。^[40]“文革”之前,全国理工科高等院校的比例经历了两次明显的增加。第一个时期是全国院系调整全面展开的1952年,理工科院校的数量占全国高等院校总数的51%,而1951年时仅为38%。

第二个时期是 1958 年,全国理工科高等院校的比例从 1957 年的 49%增加至 62%。^[41]随着理工科高等院校数量和比例的明显增加,全国理工科院校学生比例也逐年增加,从 1949 年的 54%增加到 1953 年的 64.5%。自 1960 年开始,理工科院校学生比例维持在 70%以上,1969 年激增至 90.7%。^[42]

除了教育体制改革之外,为八九十年代技术型干部的崛起创造条件的是毕业分配制度。新中国成立初期,高校毕业生供不应求的现象严重。为了使数量有限的高校毕业生根据国家的需要发挥最大的效能,从新中国成立后一直到二十世纪八十年代,高校毕业生就业政策处于统包统分的阶段。

基于适应国家基本建设需要的考虑,五六十年代高校毕业生分配的重点是钢铁、机器制造、煤炭、电力、交通运输系统等工业部门和农业、林业、轻工业等领域的生产和基本建设,其次是加强中等学校师资和高等学校助教、研究生的配备,机关行政部门一般不予配备。

1953 年,40%以上的高校毕业生被分配到工业、交通、农林水利、财政经济等系统,18%左右分配到高等学校和研究所做助教、研究生、研究实习员等,10%左右进入到全国各地的中学成为人民教师。^[43]国家培养工业建设短缺的专业技术人才,又将其分配到对口的单位中,使得掌握专业知识和技能的大学生拥有了相应的专业工作经历。

总之,总结新中国成立后高等教育扩张、院系调整的改革以及毕业分配政策,可见新中国成立后大学生人才库的基本形态,即理工科教育背景,毕业后从事工业、工程等专业工作经历的大学毕业生占主导。

为了进一步解释专业技术人才与“干部四化”的甄选标准相匹配,笔者以九十年代技术型省级领导为例,基于个人生命历程的实证数据,分析其教育经历、入党经历和职业经历。^{1[44]}

就年轻化而言,九十年代技术型省级领导在进入党政部门时的平均年龄是 39.65 岁。其中,30 岁以下的占 11.14%,30 岁到 39 岁之间占 30.48%,40 岁到 49 岁的占 52.19%,50 岁以上的占 6.19%。

就知识化和专业化而言,除了大学及以上文化程度之外,在九十年代技术型省级领导的专业学习背景分布上,机械工程类专业占了 39.96%,其次是化工类专业(16.75%)、钢铁冶金类专业(10.28%)、土木建筑工程类专业(9.61%)以及航空航天类专业(6.95%)。

九十年代技术型省级领导经历了大学生毕业分配的年代,大学毕业后第一份工作与所学专业匹配的比例高达 94.01%。80.59%的技术型干部进入国企从事与所学专业高度匹配的工作,仅有 4.47%从学校毕业后直接进入党政部门工作,其他的技术型干部则是进入研究院或设计院工作。

大多数拥有国企工作经历的技术型干部从大学毕业后便在同一个国企或不同国企中持续工作到二十世纪八十年代中前期,国企工作平均年限为 16.15 年。他们在专业技术岗位上获得了丰富的工作经验。74.50%的九十年代技术型省级领导具有工程师、经济师等专业技术职称。在党政机关中从事的第一份工作与所学专业相匹配的技术型省级领导占 44.91%。

就革命化而言,98.10%的技术型省级领导加入了中国共产党。在这些党员技术型干部中,96.72%的人在进入党政机关工作之前便成为共产党员。从入党时间看,41.17%的党员技术型干部于“文革”之前宣誓入党。

从政党身份来看,这些五六十年代的理工科大学毕业生不仅具有文化知识、专业技能和长期的专业工作经历,而且具有政治资历:他们不仅是中共党员,而且是颇有资历的中共党员。因此,他们某种程度上便是邓小平和陈云口中“又红又专”的人才。

不仅如此,对于九十年代的技术型省级领导而言,除了政党身份和党龄之外,判断“革命化”程度的另一个关键指标是他们在国企、高校或科研院所从事党务工作,从实证数据看,进入党政机关工作之前,57.09%的技术型干部已经在原单位中从事党务工作,平均年限达到7.92年。与此同时,纵观九十年代省级技术型干部的职业经历,最主要的工作类型为党务工作的达到50.90%,党务工作的平均年限为24.78年。

最后值得一提的是,五六十年代考大学与就业都必须先过政审关。政审应用范围扩大至留学、征兵、招生、招工等社会管理各方面。中学毕业前必须考察家庭情况与社会关系,具体包括家庭出身、本人成分、政治面貌、家庭成员、主要社会关系、奖惩记录、审查结论或特别需要说明的问题等。

就业时政审表格同样是学生档案中重要的一部分。这就确保了进入国企等单位工作的大学毕业生在政治上是可靠的。例如,1954年,在中国人民大学参加毕业考试的2279名毕业生中,58.6%是工农干部,超过67%是共产党员和青年团员。^[45]在1962年和1963年的全国高等学校毕业生中,共产党员、共青团员约占60%以上,家庭出身为工人、农民的约占总数的一半。^[46]

总的来说,从年龄、专业学习、工作经历、党员身份和党务工作经验等角度看,多数八十年代的专业技术人员符合“干部四化”的甄选标准,是八十年代政治领导人提出成千上万提拔中青年干部时的理想候选人。

四、总结与讨论

笔者基于国家领导人的讲话和丰富的组织人事政策文件,从干部离退休制度、“干部四化”甄选标准的确立和中青年干部选拔培养等方面系统梳理了二十世纪八十年代的干部人事制度改革,从政治和政策的视角分析从革命一代到技术型干部的干部代际更替。与此同时,以九十年代技术型省级领导为例,结合其年龄结构、教育背景、工作经历、党员身份和入党时间等实证数据解释专业技术人才为何能够符合“干部四化”的甄选标准,进入党政部门进而成为八九十年代的技术型干部。

在解释“文革”后中国干部选任逻辑和干部代际更替时,主流的社会经济因素决定论侧重于干部甄选标准的分析。然而,经济发展、工业化和现代化建设的需要可以解释国家对专业技术人才的需求与重视,却不足以解释他们为何离开国企、高校或科研院所的专业技术岗位转而进入党政机关工作。

这背后实际上忽略的是八十年代干部来源问题的提出与解决。分析七十年代末八十年代初干部的供需状况与提拔中青年干部的政策背景可知,对于“文革”前的干部队伍而言,革命老一辈自然衰退与离退休,到1982年年底,在中共中央直属机关和中央国家机关中,已有7260名老干部办理了离休手续;^[47]对于“文革”中的干部队伍而言是对“三种人”的清理和整顿,选拔新干部迫在眉睫。

国家领导人围绕甄选标准在提拔中青年干部时不得不扩大选择领域和范围,这在国企、高校等单位中工作的专业技术人才提供了职业发展的新机遇。这也就解释为何专业技术人才没有在五六十年代大学毕业时便直接进入党政机关,而是等到八十年代才拥有这个发展机遇。

相较于干部甄选标准,干部来源问题的限制从根本上说是解释中国首次干部代际更替更为重要的因素。从新中国成立以来干部选任的历史演变来看,干部甄选标准虽然随着形势和任务的发展变化而有所不同,但德与才、“干部四化”的基本内核是稳定不变的。干部来源问题则是具有阶段性和特殊性的。中国共产党及时总结了干部选任的工作经验,注重干部队伍的梯队建设和后备干部制度的确立,^[48]优化干部的发现机制、提拔机制和培养机制,这些制度建设使得干部来源问题不复存在。

由于篇幅的限制,笔者在文中只解释了中国第一次干部代际更替。未来的研究可以持续追踪和描述中国干部代际更替的历史趋势。另外,技术型干部的兴起并不是中国特有的社会政治现象。实际上,不少文献已对苏联与东欧、墨西哥、智利、中国台湾

等地技术型政治精英的出现做过研究。中国的技术型干部研究为这一系列研究补充了实证数据和解释视角。未来的研究可以将中国与其他国家的干部代际更替做比较,从干部代际更替的特点与原因、共性与国别差异等角度更好地观察世界各国的政治、经济与社会结构的变迁。

参考文献:

- [1]Joel Andreas, *Rise of Red Engineers: The Cultural Revolution and the Origins of China's New Class*. Stanford, California: Stanford University Press, 2009.
- [2]Hong Yung Lee, "China's 12th Central Committee: Rehabilitated Cadres and Technocrats", *Asian Survey*, Vol. 28, No. 4, 1983, pp. 673-691.
- [3]Cheng Li and Lynn T. White, "The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers", *Asian Survey*, Vol. 28, No. 4, 1988, pp. 371-399.
- [4]Cheng Li and Lynn T. White, "The Fifteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Full-Fledged Technocratic Leadership with Partial Control by Jiang Zemin", *Asian Survey*, Vol. 38, No. 3, 1998, pp. 231-264, 235-236.
- [5]Rongrong Lin, "The Rise of Technocratic Leadership in the 1990s in the People's Republic of China", *Politics and Governance*, Vol. 8, No. 4, 2020, pp. 157-167.
- [6]Xiaowei Zang, "The Fourteenth Central Committee of the CCP: Technocracy or Political Technocracy?" *Asian Survey*, Vol. 33, No. 8, 1993, pp. 787-803.
- [7]邓小平:《党和国家领导制度的改革》(1980年),《邓小平文选》第三卷,人民出版社,1994年版,第326页。
- [8]Xiaowei Zang, "The Fourteenth Central Committee of the CCP: Technocracy or Political Technocracy?" *Asian Survey*, Vol. 33, No. 8, 1993, pp. 787-803.
- [9]Cheng Li and Lynn T. White, "China's Technocratic Movement and the World Economic Herald", *Modern China*, Vol. 17, No. 3, 1991, pp. 342-343.
- [10]Thomas A. Baylis, *The Technical Intelligentsia and the East German Elite: Legitimacy and Social Change in Mature Communism*. California: University of California Press, 1974.
- [11]Alexander Eckstein, "Economic Development and Political Change in Communist System," *World Politics*, Vol. 22, No. 4, 1970, pp. 475-495.
- [12]John H. Kautsky, "Revolutionary and Managerial Elite in Modernizing Regimes", *Comparative Politics*, Vol. 1, No. 4, 1969, pp. 441-467.
- [13]Ying-mao Kau, "Urban Bureaucratic Elite in Communist China: A Case Study of Wuhan, 1949-1956", In A.

Doak Barnett, Ed. *Chinese Communist Politics in Action*, Seattle: University of Washington Press, 1969, pp. 260-265.

[14]Derek J. Waller, “The Evolution of the Chinese Communist Political Elite, 1931-56”, In Robert A. Scalapino, Ed. *Elites in the People’s Republic of China*, Seattle and London: University of Washington Press, 1972, pp. 56-57, 65.

[15]徐湘林：《后毛时代的精英转换和依附性技术官僚的兴起》，《战略与管理》，2001年第6期。

[16]邓小平：《执政党的干部问题》（1962年），《邓小平文选》第一卷，人民出版社，1994年版，第328页。

[17]Cheng Li and Lynn T. White, “The Sixteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Hu Gets What?” *Asian Survey*, Vol. 43, No. 4, 2003, p. 566.

[18]邓小平：《高级干部要带头发扬党的优良传统》（1979年），《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年版，第221、192、221页。

[19]陈云：《提拔培养中青年干部是当务之急》（1981年），《陈云文选》第三卷，人民出版社，1995年版，第292、295-296页。

[20]宋任穷：《老中青干部紧密团结是党的事业继往开来的重要保证》，《人民日报》，1981年6月30日。

[21]邓小平：《高级干部要带头发扬党的优良传统》（1979年），《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年版，第221、192、221页。

[22]叶剑英：《在党的十一届五中全会第一次会议上的讲话》（1980年），《叶剑英选集》，人民出版社，1996年版，第554页。

[23]安子文：《关于积极地培养干部和大胆地、正确地挑选提拔各系统的优秀干部的问题》（1956年），中共中央组织部、中共中央党史研究室和中央档案馆主编：《中共组织史资料第9卷·文献选编》下，中共党史出版社，2000年版，第361-362页。

[24]《中共中央对中央组织部关于提拔新生力量、接收新党员、加强农村党的建设的三个报告的批示》（1965年），中共中央组织部、中共中央党史研究室和中央档案馆主编：《中国共产党组织史资料第九卷·文献选编》下，中共党史出版社，2000年版，第1153页。

[25]邓小平：《高级干部要带头发扬党的优良传统》（1979年），《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年版，第221、192、221页。

[26]邓小平：《思想路线政治路线的实现要靠组织路线来保证》（1979年），《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年版，第193页。

[27]胡耀邦：《在庆祝中国共产党成立六十周年大会上的讲话》（1981年），《胡耀邦文选》，人民出版社，2015年版，第283页。

[28]陈云：《现代化建设和接班人培养问题》（1983年），《陈云文选》第三卷，人民出版社，1995年版，第325页。

-
- [29]陈云：《成千上万地提拔中青年干部》（1981年），《陈云文选》第三卷，人民出版社，1995年版，第298-303页。
- [30]陈云：《在党的第十二次全国代表大会上的发言》（1982年），《陈云文选》第三卷，人民出版社，1995年版，第315页。
- [31]邓小平：《党和国家领导制度的改革》（1980年），《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年版，第325页。
- [32]邓小平：《目前的形势和任务》（1980年），《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年版，第265页。
- [33]邓小平：《老干部第一位的任务是选拔中青年干部》（1981年），《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年版，第386页。
- [34]宋任穷：《关于今后脱产干部来源的几个问题》，《人民日报》，1980年7月19日。
- [35]宋任穷：《按照革命化年轻化知识化专业化的方针建设好干部队伍》，《人民日报》，1982年10月2日。
- [36]陈云：《提拔培养中青年干部是当务之急》（1981年），《陈云文选》第三卷，人民出版社，1995年版，第292、295-296页。
- [37]陈云：《改善中年知识分子的工作条件和生活条件》（1982年），《陈云文选》第三卷，人民出版社，1995年版，第312页。
- [38]叶剑英：《向着四个现代化的宏伟目标前进》（1979年），中共中央文献研究室主编：《十一届三中全会以来重要文献选读》，人民出版社，1987年版，第88页。
- [39]胡耀邦：《大力发展科学事业》（1980年），《胡耀邦文选》，人民出版社，2015年版，第180页。
- [40]张健主编：《中国教育年鉴（1949~1981）》，中国大百科全书出版社，1984年版，第965、965、966页。
- [41]张健主编：《中国教育年鉴（1949~1981）》，中国大百科全书出版社，1984年版，第965、965、966页。
- [42]张健主编：《中国教育年鉴（1949~1981）》，中国大百科全书出版社，1984年版，第965、965、966页。
- [43]《全国高等学校在今年暑期中，将有三万四千多人毕业参加建设》，《人民日报》，1953年7月14日。
- [44]Cheng Li and Lynn T. White, “The Fifteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Full-Fledged Technocratic Leadership with Partial Control by Jiang Zemin”, *Asian Survey*, Vol. 38, No. 3, 1998, pp. 231-264, 235-236.
- [45]《首都高等学校六千多应届毕业生积极准备参加祖国建设》，《人民日报》，1954年6月29日。
- [46]《全国高等学校今夏毕业学生达十七万，今年将有比往年更多的毕业生到基层去工作，加强农业和工业战线薄弱环节，充实中等高等学校师资》，《人民日报》，1962年8月29日。
- [47]《中央机关改革走在前面，七千多老干部光荣离休》，《人民日报》，1983年2月7日。

[48]梁永成、陈柏峰：《农村后备干部培养体系的转型与重塑》，《思想战线》，2020年第5期。

注释：

1 为了提供实证数据和具体例证，笔者在李成和怀特提出的技术型干部定义的基础上，提出进一步量化统计的操作性定义：(1)全日制大专及以上学历教育经历中专业为理工科的；(2)最主要的工作类型为工业、工程或经济，或者工业、工程或经济工作年限超过十年的；(3)拥有党政领导职位。