



# 我国“干部交流”研究历程及其特征分析

——基于 1950—2016 年的文献数据研究

杨 轲

(南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300350)

**摘 要:**通过对 1950 年以来中国知网以干部交流为主题的文献搜索结果统计分析,发现学者对干部交流的关注度在持续上升的基础上,同时也存在一定的阶段性特征。总体可以划分为三个阶段,第一阶段为萌芽阶段,该阶段文献研究数量较低,增速趋于缓慢,研究主题主要是干部交流来源于“干部工作经验交流会”;第二阶段为快速发展阶段,该阶段结合干部交流制度的颁布,研究趋势呈快速上升态势;第三阶段循环往复阶段,该阶段文献研究量呈“下降—上升—再下降”的模式,学者主要开始运用实证方法研究干部交流同经济增长之间的关系。

**关键词:**干部交流;干部交流制度;官员资源

中图分类号: D262.3

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2017) 03-0014-04

## 一、引言

2016 年 5 月中共中央办公厅印发了《党政领导干部交流工作规定》,强调了干部交流在优化领导班子结构,加强廉政建设以及促进经济发展中的积极意义。新中国成立以来,我国学者对干部交流的研究历程从起初“干部工作交流会议”雏形到现在已有 70 年左右,对干部交流的研究方式、研究主题在不同历史阶段都有其侧重点。陈绪群(1996)等研究发现由于我国资源禀赋、经济发展方式的不同,造成区域差异很大,干部交流有利于人才的合理分布<sup>[1]</sup>;杨治平(1992)通过对政企干部双向交流研究发现打破政企干部交流的界限,对多数机关和企业均产生一定的激励和推动作用<sup>[2]</sup>;对于这种激励方式王贤彬(2014)等用 1978—2008 年省地跨地交流官员样本发现面对相同的激励,不同能力的地方官员的发展结构也会存在差异,再一次强调优化地方官员配置在

区域协调发展中的重要意义<sup>[3]</sup>。由此可见,干部交流对经济发展、行政效率提升等方面均有积极意义。

纵观我国干部交流的研究历程,我国干部交流的研究视角多数都停留在干部交流的作用、途径、方式以及干部结构优化等方面,然而从总体上对我国干部交流研究阶段及其特征文献少之又少。通过对干部交流研究阶段及特征的研究,可以厘清我国干部交流研究的基本发展脉络,分析阶段之间的相互关系以及不同阶段中的特征,把握我国对干部交流研究的整体趋势。

## 二、基于文献计量法下的统计分析

通过对 CNKI 以“干部交流”为主题的文献搜索,梳理出了我国 1950—2016 年关于干部交流的所有文献数量,总计为 17547 份。研究发现,1950 年以来我国干部交流研究文献数量总体上呈现持续上升趋势,但是其中也存在一些特殊情况,例如,1968 至

收稿日期:2017-05-22

作者简介:杨轲(1990-),男,回族,宁夏同心人,南开大学周恩来政府管理学院公共政策专业 2016 级硕士研究生,研究方向:公共政策、官员治理。

1970 年连续 3 年文献总数为 0 份,2010 年以后又出现“下降-上升-再下降”等情况。总体特征描述如下:1950 至 1990 年干部交流的文献数量保持在 200 份以下,增长幅度趋于平缓;1990 年至 2010 年文献研究数量呈现出快速上升态势,其中还出现了 3 次急速上升的现象;2010 年开始文献研究数量首次突破 1000 份,之后进入了“下降-上升-再下降”的循环模式,但是总量都保持在 1000 份以上(如图 1 所示)。

根据以上对干部交流的文献研究数量统计及特征分析,1950 至 2016 年对我国干部交流研究大致可以分为三个阶段。第一,萌芽阶段,1950-1995 年关于干部研究的文献数量增幅不大,但总体仍然呈现缓慢发展态势;第二,快速发展阶段,1995-2010 年干部交流文献研究数量从首次突破 200 份到 2010 年超过 1000 份,期间在 1995 年、2006 年和 2010 年出现了 3 次急速上升现象;第三,循环往复阶段,2010-2016 年我国干部交流研究呈现“下降-上升-再下降”的模式。

#### (一)缓慢发展阶段

1950 年至 1994 年,我国对干部交流问题的研究数量总体上呈上升趋势(如图 2 所示),但都分布在 0 到 200 份之间,其中 1975 年以前对“干部交流”检索的文献结果中,其研究内容都是“干部工作经验交流会议”,自 1975 年东北工学院委员会在《厂校交流干部是加强教育领域无产阶级专政的一项革命措施》一文中首次提及干部交流,其交流的形式为校企交流。萌芽阶段由于经历过历史的特殊时期,所在 1968 年至 1970 年,我国对干部交流的文献研究数量为 0 份,1978 年改革开放以后文献数量才逐步上升。1990 年中央《关于实行党和国家领导干部交流制度的规定》的颁布后,以及 1994 年社会主义市场经济的确立以后,干部交流研究开始进入快速发展阶段。

#### (二)快速发展阶段

1994 年开始我国对干部交流的研究进入了快速发展阶段(如图 3 所示),其文献研究数量从 238 份飞跃至 1137 份。在此过程中主要经历了 1994 年党的十四届四中全会重申干部交流的重要性,使得干部交流制度的建设和完善得到了保证;2002 年中共中央印发《党政领导干部选拔任用工作条例》,对领导干部“交流、回避”做出硬性规定;2004 年中央颁布《党政领导干部交流工作规定》;2006 年正式实施《公务员法》,将“交流、回避”列为条文内容。尤其在 2006 年后,研究文献数量翻倍上升。

#### (三)循环往复阶段

2010 至 2016 年开始,时间范围总共六年时间,对干部交流的文献研究数量在 1000 至 1200 份之间上下波动,呈现“下降-上升-再下降”的模式(如图 4 所示)。其中 2010 年至 2012 年文献研究量下降,

2012 至 2014 又开始上升,2014 年至今又回到下降模式。

### 三、“干部交流”的研究特征分析

(一)干部交流研究脱胎于“干部工作经验工作会议”

1950 年至 1994 年期间,我国对干部交流文献

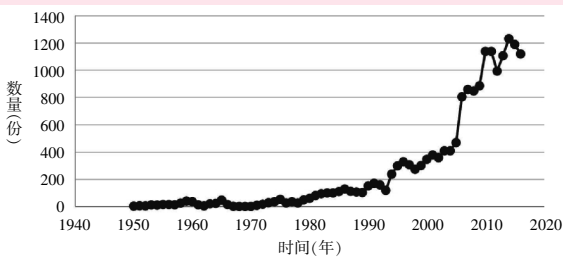


图 1 1950 年以来我国干部交流文献研究数量趋势图

数据来源:图表资料来源于对中国知网 1950-2016 年针对“干部交流”研究的文献数量整理得出。

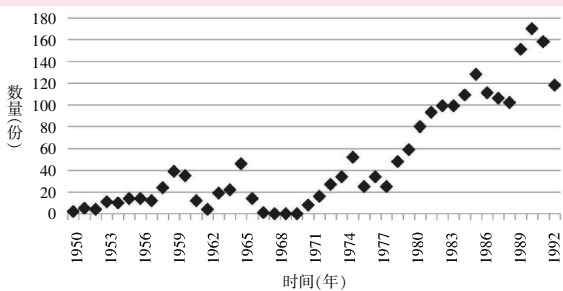


图 2 缓慢发展阶段

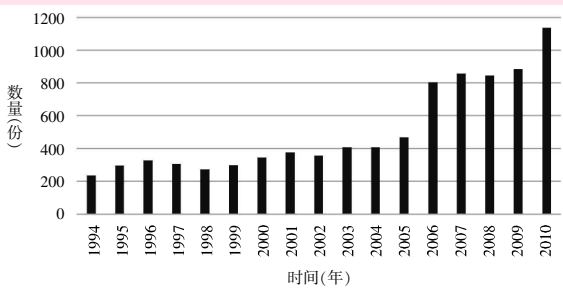


图 3 快速发展阶段

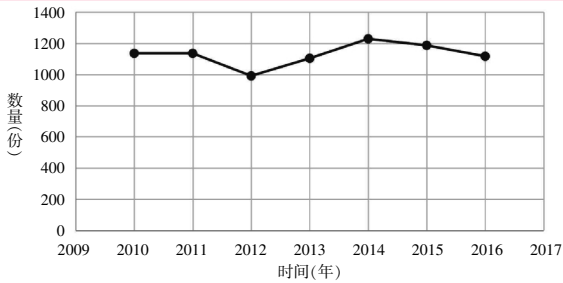


图 4 循环往复阶段

研究从“干部交流工作会议”开始到 1994 年党的十四大对干部交流工作的进一步认可，使得干部交流制度的建设和完善得到了保证。新中国成立初期，面对我国物质资源匮乏、生产力相对落后的现实状况，以各地多种形式的先进工作经验交流会议为平台，各区域领导干部通过会议将其在工作中的先进经验分享到其他相关领域和行业，干部之间的经验交流平台的建立使得先进的思想方法和工作经验在全国各行业内开始流动。根据实践交流发现，干部工作经验交流会议成为提高行政效率的新渠道。

干部交流研究的实践与理论最早出现于 1975 年东北工学院委员会的学术贡献，《厂校交流干部是加强教育领域无产阶级专政的一项革命措施》<sup>[4]</sup>中首次提出了厂校干部交流并付诸实施，在此过程中厂校互相填补了理论与实践的空白。

### （二）制度建设推动了干部交流研究快速发展

我国干部交流制度的文件最早出现于 1962 年党中央在《关于有计划有步骤地交流各级主要领导干部的决定》中把定期交流干部作为干部管理工作的一项根本制度，但是由于种种原因，这一决定并没有得到实施。党的十一届三中全会以后，中央重提干部交流问题，把它作为干部制度改革的一项重要内容。1990 年中央《关于实行党和国家领导干部交流制度的规定》，对此做出了明确的规定和要求；1994 年党的十四届四中全会重申干部交流的重要性，使得干部交流制度的建设和完善得到了保证；2002 年中共中央印发《党政领导干部选拔任用工作条例》，对领导干部“交流、回避”做出硬性规定；2004 年中央颁布《党政领导干部交流工作规定》；2006 年正式实施《公务员法》，将“交流、回避”列为条文内容，对干部交流进行规范化和制度化，推动官员交流有序进行。至此，我国干部交流制度已经实现了从雏形到法律文件的转换，干部交流工作将依据法律文件来实施。

干部交流的实施体现了在实践中培养、锻炼、交流、选拔干部的导向<sup>[5]</sup>。交流是对干部进行实践教育的方式，合理的干部交流能够促进干部人才资源合理分布，避免“裙带主义”、“宗派主义”等不良现象的发生，同时也能形成优良的行政领导班子结构。干部在全国范围内合理流动，为交流地区引入先进的工作经验和领导艺术。由于我国东中西部地区经济、文化、资源等差异较大，从而也将官员的治理水平隐性拉开。东部地区集优质的人才、物质资源于一体，干部管理理念也走在全国的前列；然而中、西部地区相对而言区位优势明显不足，人才、资源优势相差甚远。优秀的人才资源将北上广深等一线城市作为就业的首选地区，然而西部地区自然资源匮乏、技术条件落后，发展前景严重制约了人才流动的去向，因此，干部交流制度化管理，从制度上保证了干部在全

国范围内交流的有效性。

此外，通过 1950 年以来干部交流的实际经验来看，领导干部长期在一个地方、一个岗位工作，就会形成复杂的人际关系，不利于干部放手工作、廉洁自律和奋发进取，甚至不利于领导班子团结<sup>[6]</sup>。一个地区长期没有干部交流必然会产生盘根错节的政治关系网络，干部交流尤其是地方一把手的交流能够彻底铲除根深蒂固的关系网络，建立科学良好的政治生态。绿色政治生态也是公开、公正、公平的现代政府治理理念之一，追求优良政治生态有利于我国政府治理水平的进一步提升。最后，为已经固化了的行政领导班子输入“新鲜血液”也是干部交流制度建立的又一必要因素，例如省级领导班子由省委书记、省委副书记、省长、副省长以及省人大主任等构成，年龄、性别、学历、民族等一系列因素都对班子结构产生影响，副省长作为省级领导班子的后备力量在年龄结构、学历方面必然要形成梯队，是培养和升职的关键阶段。在关键岗位，干部交流可以做到“宁缺毋滥，择优补充”，严格避免干部职位空缺、老化、近亲繁殖等弊端。干部交流能够使各级领导班子成员年龄结构形成梯次、文化水平相应提高、专业特长搭配适当、性格气质相容互补，班子协调性、和谐性进一步增强，工作运行效率高从而形成良好的政治生态<sup>[7]</sup>。为此，我国干部交流制度的建设在这一阶段，随着社会主义市场经济的逐步建立，推动了干部交流从政府间交流，到政企交流，再到后来的政校交流，逐步打通了行业界限，彻底疏通了人才多方位流动，保证了行政干部系统专业化水平的提高，高校、企业之间资源的合一流动。

### （三）实证研究成为研究干部交流的主流方法

自 2010 年开始通过实证研究方法研究官员交流<sup>①</sup>同经济增长之间的关系成为学者关注的焦点，普遍以官员交流的量化方式与当地经济变动情况作为变量进行研究。由于在目前的行政体制下，地方官员对所在地区经济发展具有巨大的影响力和控制力，一些最重要的资源如行政审批、土地征用、贷款担保、各项政策优惠等等均掌握在地方政府手中<sup>[8]</sup>。另外，以经济增长为基础的“晋升锦标赛”结合了中国政府体制和经济结构的独特性质，在政府官员手中拥有巨大行政权力和自由处置权的情况下，提供了一种具有中国特色的激励地方官员推动经济发展的方式<sup>[9]</sup>。此外在吸引 FDI(外商直接投资)的过程中官员交流也扮演着重要角色，研究发现在外资引进方面，东部沿海地区官员交流效应不明显，而内陆地区官员交流显著降低了流入地 FDI 的增长速度<sup>[10]</sup>。官员能够通过行政权力资源在配置政府重要资源以及吸引外资投入方面发挥重要作用，对于官员与市场整合的研究发现，官员交流与市场整合的关系存在地区差异，官员交流对东部地区有更强的促进作用，



而对中西部地区一体化还有小幅的副作用<sup>[11]</sup>。综上官员交流对东中西部地区不同领域的影响都有所不同，对于经济增长的作用同官员交流之间有相关关系。

循环往复阶段对干部交流的研究主要通过构建理论模型、运用空间计量模型等方法，采用过去一段时间内官员交流的数据，包括官员的年龄、学历、任期等变量，与地方经济发展水平包括投资、支出、FDI以及GDP(国民生产总值)等多种变量分析研究。从更深层次研究得出我国不同区域间官员交流水平的差异以及为提升官员能力与交流水平提出有效措施。

#### 四、结论性述评

从文献计量法的视角对我国干部交流研究划分三个阶段，萌芽阶段是干部交流进入研究视野的阶段，由起初科技水平落后、物质资源匮乏，各地区都在各自摸索发展方式，地区之间无法实现干部交流的实践到实现政企、政校之间的互通；快速发展阶段依托于萌芽阶段的实践及理论基础，在干部交流制度化的基础上，干部交流的意义被进一步认可；循环往复阶段是在定性研究的基础上将干部交流的研究引入了定量研究，更深入研究官员能力、资源禀赋、干部结构之间的密切相关性。为此，我国干部交流的研究呈现出渐进主义的发展趋势，每个阶段的研究从整体上始终是以一定时期国家发展的背景为依托，社会主义市场经济的确立和干部交流制度的出台，促进了干部交流研究的飞跃，2010年以来随着实证研究方法的广泛应运，干部交流的研究进入了量化研究阶段。总之，我国干部交流的阶段性研究探索出了我国干部交流研究及发展的内在规律，渐进

主义的发展思路也成为鲜明特征。

#### 注释：

①本文根据相关文献的陈述交替使用干部交流与官员交流，二者的含义等同，官方文件多用干部交流来作表述。

#### 参考文献：

- [1] 陈绪群,赵立群.试论实行领导干部交流制度的理论依据[J].党建研究,1996,(4):31.
- [2] 杨治平. 政企干部双向交流——组织工作为经济建设服务的新探索[J].领导科学,1992,(10):20.
- [3] 王贤彬,徐现祥.官员能力与经济发展——来自省级官员个体效应的证据[J].南方经济,2014,(6):1.
- [4] 东北工学院委员会. 厂校交流干部是加强教育领域无产阶级专政的一项革命措施[J].东北大学学报(自然科学版),1975,(4).
- [5] 习近平.做好新形势下干部教育培训工作[J].理论探索,2010,(6):5.
- [6] 魏友夫.干部交流回避不能解决本质问题[J].领导科学,1987,(5):22.
- [7] 曾仁忠.构建科学的干部交流制度的思考[J].领导科学,2010,(1):9.
- [8] 杨海生,罗党论,陈少凌.资源禀赋、官员交流与经济增长[J].管理世界,2010,(5):17.
- [9] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,(7).
- [10] 李飞跃,王轩.地方官员一定偏好FDI吗[J].财经研究,2011,(8):23.
- [11] 踪家峰,岳耀民.官员交流、任期与经济一体化——来自省级经验的证据[J].公共管理学报,2013,(4).

[责任编辑：张 磊]

## An Analysis of the Course and Characteristics of “Official Exchange” in China——Research on Document Data Based on 1950–2016

YANG Ke

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin300350, China)

**Abstract:** Based on the statistical analysis of the results of literature search on the topic of cadre communication since 1950, it is found that the degree of concern of the cadres on the cadre exchange is on the rise, and there are still some characteristics. The main stage can be divided into three stages, the first stage is the embryonic stage, the number of literature research at this stage is low, the growth rate tends to be slow, the research topic is mainly from the cadre exchange “cadre work experience exchange”; the second stage is fast development stage, the stage of the cadre exchange system promulgated, the research trend was a rapid upward trend; the third stage of the cycle, the stage of the amount of literature was “down-rise-and then down” model, scholars mainly began to use empirical method to study the relationship between the exchange of cadres and economic growth.

**Key words:** Official exchange; official exchange system; official resources