

干部选任：关键环节及其关键问题

□桑玉成

内容摘要 干部制度虽然在一国政治制度中起到了内核的作用,但干部选任的一些关键性问题在我国尚没有能够在实践中得以破解。对新时期干部制度的改革和发展进行系统思考和顶层设计,从战略高度提出我国干部选任制度改革和完善的方向和原则,具有十分重要的意义。首先,有必要从政治学、社会学、伦理学和管理学等多个学科的视角来认识干部以及干部选任制度问题。其次,应当确立干部选任制度的问题意识。再次,要规范干部分类管理、干部选任的初始提名以及干部条件和标准的衡量把握等关键问题。最后,还应当注意在以下方面发展和完善干部选任制度:一是切实加强对干部选任制度的研究;二是切实重视干部分类管理的意义;三是改变选任干部的重形式条件而轻实质条件的状况;四是尽快制定选任干部的“初始提名权制度”;五是推动从“以官选官、以人选人”模式到“以制度选人、以程序选人”模式的转变。

关键词 干部选任 分类管理 初始提名

作者 桑玉成,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,中国政治学会副会长,上海市政治学会会长。(上海 200433)

基金项目 国家哲学社会科学基金重大项目“中国特色社会主义民主政治的制度优化与规范运行”(12&ZD0075)

干部制度在一国政治制度中起到了内核的作用,甚至可以说,一国的政治制度基本上都是围绕着干部制度而展开的。而在整个干部制度中,干部的选任又是关键,如何通过公平合理且具有普遍认同的制度和程序,推举出德才兼备者充实到各级各类的领导岗位上,对于有效治国理政具有十分重要的意义。正因为如此,毛泽东曾经说过,政治路线确定之后,干部就是决定的因素。在党的十八大以及十八届三中、四中、五中全会提出了一系列战略部署之后,在我们正需要各级各类领导干部带领人民推进全面深化改革、推进法治国家建设的时候,各级党委及其组织部门也面临着一个干部选任的“高峰期”。因此,着力做好干部的选任工作,是我们党推进国家治理体系和治理能力现代化的基础性工程。对于干部选任问题,已经有了非

常多的研究,但是,干部选任的一些关键性问题尚没有能够在实践中得以破解。在当前以及未来的一段时期内,切实加强对干部选任制度的研究,对新时期干部制度的改革和发展进行系统思考和顶层设计,从战略高度提出我国干部选任制度改革和完善的方向和原则,具有十分重要的意义。

多学科视角的干部选任问题

我们有必要从多个学科的视角来认识干部以及干部选任制度问题。

首先,从政治学的角度来看,干部制度涉及公共权力机构的性质以及公民的权利问题。在现代民主制度下,人民主权原则是最为重要的政治原则。因



此,政府等公共权力机构为人民所有,这是现代政治的通例。所以,干部制度必须体现人民的权利和意志,体现所有国民在干部制度面前人人平等的原则。在这个意义上,干部制度的民主化是现代国家的基本要求,而公平优先是选拔任用干部必须遵循的首要原则。

其次,从社会学的角度来看,干部制度反映了一种角色分化的进程。根据社会学的理论,一个生物学意义上的人走向社会之后,基于主观客观的原因,不断地进行着角色分化,逐步地就分化为官官民民、富富贫贫等千差万别的人类社会。从人的本性上来看,几乎每一个人都有那种趋向于为官为富的动机,以及基于这种动机的行为取向。因此,一定的干部选任制度必定会影响社会成员的行为动机和行为取向。就是说,一种特定的干部制度特别是选拔任用干部的方式,一定能够对社会成员起到行为导向的作用,从而也就直接或间接地影响到社会的进步和发展。

再次,从伦理学的角度来看,干部选任制度直接影响社会的风尚以及人伦关系方面的问题。法国启蒙思想家卢梭曾说,政治问题是与道德问题分不开的,此言极是。我国古代哲人孔子也有所谓“政者,正也”的说法,说的也是这个道理。公平、正当、科学的干部选任制度,不仅是良好道德风尚的产物,而且也能在某种意义上推进社会风尚的改良和进化。正如古希腊大思想家亚里士多德所说的那样,如果人们都感到可以从当官中得到好处,那人们就可能有着魔似的,“希冀于久居要津”,而“一旦失官,便憔悴不堪”。于是,争权夺利,买官卖官,诸如此类,并严重地带坏了社会风气。

最后,从管理学的角度来看,组织的性质、规模、层次等组织变量对干部的任用都会具有不同的要求。譬如说,政府的组织与企业的组织对干部的任用就应该具有不同的标准和方法,中央的政府组织与地方的政府组织对干部的任用也会有不同的要求,诸如此类。由此看来,对干部进行结构分类是干部制度的基本要求。

确立干部选任制度的问题意识

多年来,各级党委及其组织部门非常重视干部选

任制度的改革和完善,也一直进行着各种模式的探索,应该说取得了一定的经验。但是,党的十八大以来,随着从严治党的实际进程以及干部制度方面所面临的问题,我们对当前以及今后一段时期干部选任制度方面所存在的问题尚需要有足够的认识。只有在准确把握问题意识的基础上,才能有效推进干部选任制度的改革和完善。

毫无疑问,近些年来,我们在干部选任的问题上尚有一些亟待破解的问题,需要我们去正视,去研究应对之策。我们在调研中发现,近年越来越多的党委书记以及组织部门为他们选不到合适的人而伤透了脑筋,有相当一部分甚至认为当前选人用人出现了某种意义上的困局。最为普遍的情况是,相当一部分的领导干部到了规定退休年龄而不能按时办理退休手续,相当一部分空缺岗位不能及时地补上。这导致两个相互关联的情况并存着:一方面,好多领导岗位“虚位以待”;另一方面,组织部门越来越觉得找不到适合的人选,组织工作任务繁重。

实际上,问题还不仅仅是工作量大、来不及做的问题,关键的问题是“找不到合适人选”的问题,或者说,这种“工作量大来不及做”的问题,其根源正是在于“找不到合适人选”。之所以出现这种情况,其主要原因是:

一是,成文的以及不成文的用人之形式条件越来越严格,符合条件的人选范围在无形中压缩,可以任用的候选人“圈子”实在太小。以“985”高校的校长岗位为例,近些年以来,除了一般性的资格之外,通常还必须具备院士头衔、副部长行政级别,或者至少有两个及以上正局级相关岗位的任职经历。根据这样的资格条件,找遍全国各地应该说也找不到多少。再如,某省级科学院是一个正局级机构,但由于历史原因,其所属多个研究所也具有正局级的级别。根据规定,能够晋升至副所长(副局级)岗位的,需有两个及以上正处级相关岗位的经历。但是,作为一个研究所,其下属的研究室或相关机构并不具有处级的级别。于是,在该研究所工作的任何一个副所长以下人员都没有任何可能晋升到副所长或以上职务。与此同时,能够担任此类职务的又恰恰需要有相关专业的研究基础和经历,因而,找到这样的符合条件的人选也就难上加难了。

二是,“带病提拔”的压力越来越大,选人用人的风险明显提高。随着反腐力度的加大,且一些腐败官员被带病提拔的问题不断被披露,选任干部的风险也就越来越高。在相当多的情况下,一个领导干部之问题的暴露率与其被提升或调任有着一定的相关性,因而所谓带病提拔的概率也就相对较高。前不久新华社就有报道,称已经出现多名拟提拔中管干部因被查实有问题而被取消任职资格的情况。这种情况迫使各级组织部门在提任干部工作中会格外地谨慎小心。正是出于这样的考虑,党中央已经作出规定,提出“四必”之要求,即做到干部个人报告事项“凡提必核”、干部档案“凡提必审”、信访举报“凡提必查”、纪检监察机关意见“凡提必听”。通过这样的“四必”,有效地堵住了带病提拔的漏洞,但是带来的另一个问题是:提拔任用的过程日益复杂且难度日益加大。

三是,选人用人的程序日趋复杂,各种要件过多过繁,使得一些有用人才难以进入选人用人的视野和程序。为了规范干部选任程序,2013年中央又修订了《党政干部选拔任用条例》,这对于规范各级领导干部的任用无疑起到了积极的作用。但是另一方面,基于“条例”的规定,选人用人的条件清晰了、具体了,程序规范了、严格了,这同样也就意味着选人用人的难度加大了。我们注意到,“条例”的主要思想和主要精神基本上是“规范性”、“限制性”的,也就是说,“哪些人不能用”以及“哪些情况下不能用”的规定,远远多于“哪些人可以用”以及“大胆用哪些人”的规定。

四是,一些地方或组织为使特定的人选能够符合形式要件,有意识地为一些特定的对象创造机会,如为其安排轮岗、基层锻炼、党校学习等。“为了提拔而安排”的思维某种程度上主导着选人用人的工作,多少年前就有所揭示的所谓“管人与管事”的问题进一步得到加强。这又使得一些特定的领导干部不能安心既定的岗位,形成不了良好的组织认同感和组织情感基础。在某些情况下,无论是其本人还是被其领导的下级,心里都非常明白,其来到这里担任领导仅仅是个过渡而已。

上述情况表明,说当前在选人用人问题上出现了某种程度的困局,应该不是夸大其词,更不是危言

耸听。规范各级各类党政干部的任用程序,其主旨应该在于能够不断地发现和使用德才兼备的优秀领导干部。为此,我们一方面要强调选人用人的制度规范,另一方面也要呼吁“不拘一格降人才”的理念和政策取向。

规范干部选任制度的三个关键性问题

虽然我国的干部选任制度是一个复杂的体系,涉及众多方面的问题和关系,但是所谓“牵牛要牵牛鼻子”,如果找准了复杂体系的核心问题或者说关键问题,那也是可以使很多方面有所推进和拓展的。

笔者认为,就当前我国的干部选任制度而言,有如下三个方面的关键问题是需要认真研究的:

一是干部的分类管理问题。干部的分类管理问题,是多少年来一直被强调但又一直没有得到足够重视的问题。而且,近些年来,由于强调了规范性的意义,所以不管什么类型的干部都用同一的模式进行管理的取向更加得到强化。

世界是复杂的、千差万别的。我们之所以强调类别的概念,其精要之处正是在于,它能够把错综复杂、千差万别的事物理顺,以便于人们准确地把握不同事物的不同本质。所谓相同的事情相同对待,不同的事情不同处理,如此等等。类的思维是辩证法的基本要求。康熙字典中,类字又作“善”解,“勤施无私曰类”。其实,事物的等差条理也确实可达成一种“善”的境界。一即一,二为二,丁是丁卯是卯,如此这般,才能形构出一种秩序井然的事物形态。所谓“各从其类”,“知类通达”。类思维本身是一种智慧,一种复杂性思维。反之,那种把事情简单化、“一统化”以及整齐划一等,都是缺乏类思维的表现。在我们的政治管理中,那种缺乏类思维的情况也不鲜见。就干部选任制度来说,同一级别的干部固然有其共性,但是,即使是同一级别的干部,他们在党组织、政府组织、教学科研机构、企业等不同的组织体系中,完全是不一样的角色。而恰恰对于这种不同角色的干部,我们却没有那种分类的管理。

二是干部选任的初始提名问题。在举荐选拔式干部制度中,尤其是在我国现行领导体制下,干部选任的初始提名环境极为关键。在我们现在实行的

《党政干部任用条例》中,这种初始提名的问题被称为“动议”,当为同一个意思。就是说,一个干部岗位缺岗了,无论是从逻辑上还是从程序上,都存在一个究竟是谁(一定是具体的个体)在何种场合第一个表示出举荐提名的意向。实践中的情况往往是,这种初始提名基本上决定了干部任用的取向。

就现有的制度体系来说,我们尚没有明确具有初始提名权的具体主体。因此导致的主要问题是,初始提名的主体不明确,尽管在实践中有关部门也一定“心里有数”,有一定范围的主体可以具有类似的初始提名权,但对这样的主体缺乏制度性的规定;同时,初始提名的程序具有随意性,甚至可能是口头的某种表示就成了某干部被选任程序的“起点”。由于初始提名权的主体不明确,因而也就无从落实举荐干部的责任制问题。

三是关于干部条件和标准的衡量和把握问题。古往今来,所谓“学而优则仕”或者“能而优则仕”,应该是一个普遍的法则。在现今的干部选任制度中,我们也非常重视干部自身的德能勤绩等综合性的条件和标准。

关于干部选任的条件和标准,上述是一种实质性的要素,主要反映了被选任之干部自身的特质和素养。而在任何国家,除了这样的实质性要素外,通常还有相关的形式化要件,如一定的身份条件、学历条件和年龄条件等。之所以称这些为形式化的条件,是因为这些要素只表明其形式上具备了某种条件,如具有了高等教育的经历等,而并不能表明其实质上就满足了胜任某个领导岗位的实际要求。

但是,在任何国家、任何时代,关于干部选任的形式要件往往容易把握,如你出示了学历文凭就表明你接受过高等教育,诸如此类。相对而言,如何把握一个人内在的素养难度就大得多。而且,人的内在素养有动态的问题,昨天他有的素养今天可能表现出来了,过去曾经有过人生的过错,也并不表明他就不能胜任未来的工作。类似这样的问题,就给干部选任工作带来了很大的难度。

发展和完善干部选任制度的一些关键性举措

在我国现行干部选任制度方面,有诸多可以改进和

完善之处。在这里,我们仅提出如下一些重要的方面:

一是,切实加强对于干部选任制度的研究,对新时期干部制度的改革和发展进行系统思考和顶层设计,从战略高度提出我国干部制度改革和完善的方向和原则。在这方面,有必要借鉴上世纪80年代中后期的经验,那个时期,对于干部制度的研究有一个全国性的热潮,产生了很多研究成果,其中有很多思想和主张至今仍然具有参考性意义。

二是,必须切实重视干部分类管理的意义。“党管干部”并不能被理解成党按照统一的标准和要求来管理所有的干部。多年来,我们在干部管理中强调集中统一有余,注重分类管理不足。这是严重制约干部工作的一个重要因素。有必要将“组织变量”的概念和原理运用到干部管理之中。在我国,主要的组织变量包括:性质变量,党政组织与学校组织、企业组织不一样;层级变量,同一个类型的组织,中央组织与基层组织不一样;规模变量,同样是一个企业,一个国有大中型企业与一个地方小企业完全不能同日而语。基于这样的组织变量,不同干部的管理特别是干部的选拔任用就应有所不同。

三是,切实改变选任干部的重形式条件而轻实质条件的状况。理论上说,我们之所以提任某人担任某个领导岗位,主要是因为这个人具备担任这个领导岗位的德才条件,能够胜任这个岗位的工作。这是所谓选任干部的实质条件。相比之下,这个人男是女、何方人士、年龄几何(只要尚没有达到法定退休年龄)等,都属于形式条件。形式条件应该服从于实质条件。

四是,尽快制定选任干部的“初始提名权制度”,提高选人用人的效率,完善选人用人的责任。尽管新修订的《党政干部选拔任用条例》把干部选任的第一个程序称为“动议”,但如上所述,干部选任的“初始提名”问题依然存在。值得注意的是,在现行的干部选任制度中,对于一个岗位,是谁来提名或者严格地说是谁第一个提名(初始提名权),没有任何制度的依据。因此,有必要明确初始提名权的主体(明确到具体的个体而不是抽象的组织和团体)。惟其如此,才能提高选人用人的效率,也才能明确选人用人的责任。具体而言,我们认为,首先要根据干部分类管理的要求,设计以组织变量为依据的不同提名办

(下转88页)

界政治文明的发展做出大国应有的贡献。

参考文献:

- [1] 毛泽东选集(第2卷).北京:人民出版社,1991:526.
- [2][20] 邓小平文选(第3卷).北京:人民出版社,1993:380、177.
- [3][13][14][15][16] 十八大以来重要文献选编(上).北京:中央文献出版社,2014:336-337、749、70、80、350.
- [4] 艾伦威尔,谢峰译.政党与政党制度.北京:北京大学出版社,2011:11.
- [5] 王长江.政党政治原理.北京:中共中央党校出版社,2009:262.
- [6] 王海峰.干部国家——一种支撑和维系中国党和国家权力结构及其运行的制度.上海:复旦大学出版社,2012:15.
- [7] 何俊志.结构、历史与行为——历史制度主义对政治科学的重构.上海:复旦大学出版社,2004:5.
- [8] 陈鸿瑜.政治发展理论.台北:桂冠图书股份有限公司,1987:30.
- [9] 陈凤楼.中国共产党干部工作史纲(1921—2002).北京:党建读物出版社,2003:112.
- [10] 余洋.从精英国家化到国家精英化:我国干部录用制度的历史考察.社会,2010(6).
- [11] Li Cheng.The Chinese Communist Party: Recruit-

ing and Controlling the New Elites. *Journal of Current Chinese Affairs*, 2009(3):17.

- [12] 塞缪尔·亨廷顿,王冠华译.变化社会中的政治秩序.北京:生活·读书·新知三联书店,1989:8.
- [17] 桑玉成.制度优化与制度创新.上海:上海人民出版社,2014:118.
- [18] 沈冰清.“公平”抑或“择优”:政治录用价值取向探讨.探索与争鸣,2013(5).
- [19] 陈明明.在革命与现代化之间——关于党治国家的一个观察与讨论.上海:复旦大学出版社,2015:120.
- [21] 习近平.习近平谈治国理政.北京:外文出版社,2014:164.
- [22] 董治良.中国政治伦理研究.昆明:云南民族出版社,2006:75.
- [23] 金耀基.中国现代化的历程.台北:台北时报文化出版有限公司,1980:108.
- [24] 施雪华.政府权能理论.杭州:浙江人民出版社,1998:382.
- [25] 朱佳木.坚持和加强中国共产党的领导是中国特色社会主义事业胜利的根本保证.中国社会科学报,2016.6.28.
- [26] 霍文琪.美国大选:被金钱左右的政治.中国社会科学报,2015.10.9.

编辑 杜运泉

(上接81页)

法。其次,有必要明确初始提名的主体范围以及不同主体提名的权重,具体可以包括:(1)自荐提名:符合任用条件的个人,可以通过规定的方式和途径,自荐提名。(2)建议提名:一定的个体或团体,可以对任用人选提出建议名单。(3)法定提名:明确规定与一定岗位相关的人员,必须对岗位人选提出候选人。

五是,切实推动从“以官选官、以人选人”模式到“以制度选人、以程序选人”模式的转变。“以官选官、以人选人”的模式并不是说不能起到积极的作用,但是这种作用的附加条件也特别多。尤其是这个选官之“官”自身的一些主观客观的情况,能够直接影响到组织运行的一般进程。我们在调研中发现,上海就有某参公单位因为主要领导的个人偏好,而使这个单位至少五年没有正常进行过公务员的职务晋升

工作。另一个典型事例是,某著名高校因为一段时间的党政主要领导不和而使部分中层干部缺位达两年之久。这些情况充分凸显了“以官选官、以人选人”模式的弊端。

综上所述,在当今条件下,仍有必要倡导在干部选任中不拘一格降人才,这里的“格”不仅仅是被选人的条件之“格”,甚至更为重要的是制度规范之“格”。尽快探索一种在分类管理基础上的、规范高效的选拔任用干部的制度和程序,将一大批年轻力壮、德才兼备的有用之才录用到党和国家的各级领导岗位,是破解干部任用困局的必由之路,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。

编辑 杜运泉