

党的十八大以来干部选拔任用 制度化的新趋势

□曾庆捷

内容摘要 中共十八大以来,党的领导人对干部选拔任用制度进行了改进和完善,力图克服选任工作中存在的不正之风。以韦伯的官僚制理论为分析框架,考察十八大之后选任工作中的新动态、新举措,可以发现,中共干部选任体制总体上是朝着权威非人格化、操作流程细化、自由裁量权减小等官僚制特征的方向发展的。同时,由于规则程序的可操作性问题以及中共领导人对客观程序的消极后果的感知,干部选任工作中也存在着与理想型官僚制相背离的因素。

关键词 干部选拔任用 制度化 官僚制理论

作者 曾庆捷,复旦大学国际关系与公共事务学院讲师、博士。(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)

党的各级领导干部是党的路线、方针、政策的制定者和执行者,“四个全面”的战略布局能否实现,关键取决于党能否将一批“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的好干部选拔到各级领导岗位上来。在中国这样一个一党长期执政、实行“党管干部”原则的国家中,能否建立一套科学合理、公开公平的选人用人制度,对于经济建设和社会发展有着至关重要的意义。一方面,随着全面深化改革进程的不断向前,中共在发展经济、治理环境、引导舆论、外交国防等领域都面临着巨大的机遇和挑战,急需一批德才兼备、与时俱进的干部,在各个关键岗位上承担重任。另一方面,选人用人制度是否公开、透明,是否赋予了广大党员干部公平的竞争机会,是否堵住了有贪腐劣迹的干部的晋升之路,将直接影响到干部队伍以及人民群众对执政党的信任和支持。

改革开放以来,我们党在干部选拔工作的制度建设上已经取得了长足的进步,这既体现在各种党内法规和条例的不断完善,也依赖于组织工作实践中所形

成的优良传统和政治规矩。同时也必须看到,新时期的选人用人过程中出现了形形色色的不良现象,如一把手的用人权难以监督、“带病”干部的提拔等。十八大以来,中共领导人对干部选任工作所做的调整和改进,其主要努力目标就是扎紧制度的牢笼,通过制度细节的完善和创新,真正实现用人权在阳光之下运行,克服组织人事工作中的不正之风。

改革开放以来中共干部选任工作制度化的过程,实际上也是管理干部选任的官僚程序不断发展和调整的过程。因此,马克斯·韦伯的官僚制理论,特别是他关于现代官僚制产生的历史背景、官僚制所遵循的基本原则以及官僚制所伴随的消极社会后果的分析,对于审视和评价当代中国的官员选拔机制,有着重要的启发意义。本文将以官僚制理论作为基本分析框架,重点考察十八大之后中共干部选任工作中的新动态、新举措,并探讨这些新的发展在多大程度上使得中国的干部选任体制与韦伯所描述的官僚制理想形态相契合。



官僚制模型与中共干部选任体制

中国党政干部的选拔任用一直是中国政治研究中的显学,其中存在着两种主要的范式。第一种范式可以被称为“官员晋升模型”,其出发点是:中国官员的任命权集中掌握在上级领导手中,官员任命的结果主要取决于上级领导的意志,而复杂的正式制度和官僚程序可以被忽略不计。在这种模型中,从任命官员的需要出现到任命完成之间的所有过程,可以被视作一个不必过多关注的“黑匣子”,只需考察掌握任命权的官员的动机,就可以预测任命的结果。比如,要知道何种人会被任命为省委书记,只需考察政治局委员的动机和互动模式;要知道谁会被任命为市委书记和市长,只需主要考察省委书记的动机;以此类推。在此前提下,一些学者认为中国官员的晋升取决于他们在各自辖区内所取得的政绩,特别是促进地方经济增长的能力。如周黎安等学者就主张,上级官员主要依据经济增长来考核和提拔下级官员。^[1]也有人提出,决定官员晋升的是其与前任官员的整体绩效对比,相对于前任官员的经济增长率越高,获得提升的概率越大。^[2]另一方面,有学者主张官员之间的人脉关系才是决定晋升的关键因素,那些与上级主要领导有着共事关系、同窗之谊或同乡之情的官员在干部提拔中占据明显优势。^[3]

然而,官员晋升模型所依赖的实证分析都有值得商榷之处,比如官员可能由于和上级的美好关系而被任命到了增长潜力较大的辖区,其之后的晋升不能只归因于地方的经济绩效。而且,官员之间的人脉关系难以用客观的指标准确衡量,现存的测量指标都可能造成误差。更重要的是,“官员晋升模型”完全忽视了中共针对干部遴选所制定的一整套正式规则和程序,而只用一两个简单的因素解释官员任命结果,这显然和中国干部人事制度的现实是不相符的。

第二种范式可被称为“官僚政治模型”,其基本假设是中国的干部选拔过程日益规范化和制度化,规章制度和官僚程序在决定官员选拔的结果上所起的作用在逐渐增大。^[4]改革开放以来,为了纠正此前干部制度中存在的权力过分集中、家长制和领导干部终身制等弊端,中共高层推动了一系列选拔任用

制度的建设与完善,其中包括改革干部管理权限、执行干部离退休制度、建立干部考核和考察制度,推动干部选用过程民主化等。1995年由党中央颁发试行、经2002年和2014年两次修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》(以下简称《条例》),明确规定了动议、民主推荐、组织考察、酝酿和讨论决定的工作流程。任建民形象地将干部选任工作的制度化形容为从“伯乐相马模式”向“规则赛马”模式的转变,指出基于好的规则的赛马模式可以在很大程度上纠正用人中的腐败现象。^[5]

在官僚政治的视角下,干部选拔任用是通过一套精致而严格的官僚程序实现的,其结果是由组织部门搜集的信息、干部群众的推荐、党委主要领导的集体讨论等多重因素共同决定的。和官员晋升模型不同,在官僚政治模型中,各级党政一把手的意志只是决定任命结果的诸多变量之一,而不是唯一决定因素。如果遵循官僚政治模型的基本假设,认为干部的遴选受制于客观的衡量标准和严格的操作流程,那么韦伯的官僚制理论就给我们理解干部选任工作官僚化的历史背景、推进的程度以及其内在的弊端提供了一个重要的分析框架。韦伯认为,现代官僚制是伴随着资本主义生产方式的发展,特别是大规模企业单位而出现的,它是西方社会理性化的重要成果。官僚制不仅仅是一种政府行政机构的组织形式,而是社会上一切基于理性计算、追求其效用函数最大化的组织都会倾向于采纳的组织模式。由于官僚制具有权威集中、强调专业技能、细分功能部门、行为具有可预见性等特点,它在达成某项目标时所展现出的准确性和高效率是其他社会组织形式所不可及的。此外,官僚制的兴起也体现了现代政治权威的合法性基础的转变。在整个世界经历了理性化、去神秘化和去宗教化的“祛魅”过程后,政治合法性的基础不再是宗教原则和君权神授,而是法理型权威——确信支配者在法律规定之下有发号施令的权利。现代社会是法理型统治模式,而理性官僚制是法理型最纯粹、最有效的形式。^[6]

韦伯对于官僚制形成的历史动因所做的分析,在一定程度上能够解释中国干部选任体制中所出现的官僚化倾向。随着改革开放以来中国政府的工作重心转向经济建设,各级行政部门都迫切需要吸纳

受教育程度高、专业能力强的技术型官员,而这一类官员的选拔必须依赖于意识形态之外的一些客观标准。同时,为了应对经济发展所带来新的社会治理问题,国家需要一批工作经验丰富、解决实际问题能力强的通才型官员。与少数领导依据个人判断来任命官员相比,一套客观的选拔标准和严谨的任命程序显然能够提供更丰富的用人信息,更有效地为政治体制选拔所需要的人才。最后,官僚化能够为选人用人的结果提供法理型的正当性。如果干部群体和普通民众都认为官员的选任是遵照一套客观的规则和程序,那么干部制度的合法性会远远高于一套仅靠少数党政一把手决策的体制。

韦伯不仅概括出了官僚制的总体精神风貌,而且列举出了它的六个具体操作原则。这些原则为我们衡量一个组织在多大程度上实现了官僚化提供了标准。这六个原则包括:一、官员的权限由法律或法规明确规定;二、官僚制是一个严格的等级体系,指挥链里的下级受到上级的明确监督;三、业务管理以成文文件和档案制度为基础;四、官僚体系内的任命和升迁根据培训、专业知识和行政能力等客观标准;五、现代官僚是全职型的,公事占据了官僚全部的工作时间;六、对官僚系统的管理遵循普遍性的规则,这些规则是稳定的、详尽的,且可以通过学习被掌握。^[7]以官僚制运作的这六个原则为标准,中共干部选任体制在多大程度上接近韦伯式的官僚制?本文由于篇幅所限,无法对选任体制做面面俱到的分析,因此只以十八大以来干部选任工作中的一些新趋势、新举措为例,分析官僚化进程在中国干部体制中的发展。上述六项原则中的第五点,即官僚职位的全职性,在现代国家中多已实现,因此无需再做分析。文章也将考察是什么原因导致了干部选任工作在一些方面仍然与理想类型的官僚制存在偏差。

中共十八大后干部 选任工作中的官僚制特征

中共十八大召开后,在新一届中央领导集体的指导下,干部选任工作既延续了此前的一些发展趋势,同时又呈现出新的工作重点和努力方向。如果以韦伯官僚制的操作原则作为标准,可以看出,中共为干部选任工作制定了更加详细、严格的规则和流

程,对干部选任的制度监督达到了前所未有的强度和规范,在这个过程中各个行为者的表现变得更加有据可查,这使得官僚体系中的上级对下级进行监督问责的能力提升了。在制度细节不断完善、监督力度不断加强的背景下,官员个体的自由裁量权在缩减,违规操作的成本在上升。以下我们对这些新的举措和动向做具体的说明。

十八大后中共的组织工作特别强调严把干部选用的“入口关”,通过制度建设的强化,严防有问题的干部得到“带病提拔”。十八大以来的反腐败斗争,暴露出许多官员在已经存在严重贪腐问题的情况下仍然得到提拔的现象。为此,党中央在痛心疾首之余,下大力气加强了对干部提拔的制度性监督和追责。例如,强化了干部任用工作全程记录制度,将从初始提名到最后任前公示所有环节进行全面、规范的记录。比如四川丹棱县实行了干部选任全程纪实,每完成一个程序,就在相应栏目作记录。同时填审分离,干部工作机构负责填写《纪实档案》,干部监督机构负责真实性审核……填和审都有明确责任人,并建立了追责制度。^[8]记录的重点是干部选任过程中出现的一些较特殊的情况,如组织推荐提名直接确定为考察对象的,在酝酿环节双重管理的干部任免时主管方、协管方意见不一致等情况。

严格执行全程纪实制度,目的是在选人用人方面出现严重问题时,对干部选任工作中参与者的责任进行追究。针对带病提拔现象,中组部在2014年印发了《关于加强干部选拔任用工作监督的意见》,提出了凡是出现“带病提拔”、突击提拔和违规破格提拔等问题,都要对选任过程进行倒查,存在隐情不报、违反程序等失职渎职问题的,查处当事人和责任人,一查到底、问责到人。根据湖北省委组织部公布的情况,2013年,全省有14名“带病提拔”的县处级干部受到党纪政纪追究,有4名违规破格提拔的有关责任人被严肃处理。^[9]根据《衡阳日报》报道,衡阳市蒸湘区出台办法,规定干部选任的初始提名人必须填写推荐表,亲笔签名推荐,加盖公章。在提名过程中和被推荐人任职后如果发生8类违规违纪行为,将严肃追究初始提名人责任。^[10]

除了对违规违纪行为进行事后追查,任命和提

拔干部之前对候选人的背景审查也变得愈加严格。在这方面最有力的一项举措,是对拟提拔的干部进行个人事项报告的核实。早在2010年,中共中央就出台了《关于领导干部报告个人事项的规定》,要求副处级以上领导干部需每年如实向组织报告婚姻、出国(境)、收入、房产、投资、配偶子女从业等14个方面的个人有关事项,自觉接受党组织监督。从2015年起,中组部要求在全国范围内实行“凡提必核”的制度,即对拟提拔为副处级以上干部人选、拟列为副厅级以上后备干部人选、转任重要岗位人选等进行重点抽查核实。^[11]一旦发现报告事项中存在不实内容和故意隐瞒,必须及时终止选拔任用程序。在2015年,全国各级组织人事部门共对43.92万名副处级以上干部进行了抽查,其中,因不如实报告个人有关事项等问题被取消提拔资格的达3900多人。^[12]在湖北省,某干部原本拟被提拔为副厅级巡视员,但省委组织部在核查其个人事项报告时,发现其有股票和一套住房未如实报告,虽是合法财产,但该干部还是被取消了考察资格。笔者在实地调研时,有一位干部在访谈中透露,其所在县进行干部提拔时,组织部门会和纪委、公安、审计和住建部门交流信息,确认干部是否在财产申报、公款使用、违法犯罪记录等方面存在问题。复杂的审核程序甚至让一些干部“不想提拔”,理由是害怕在审核环节被发现问题。

对于拟提拔的干部的档案审核,也是严把选用入口关的重要举措之一。档案反映了干部的成长经历,审查干部档案,重点在“三龄(年龄、工龄、党龄)两历(学历、工作经历)一身份(干部身份)”,看其中是否有造假情况,其成长经历中是否有违规情形等。^[13]中组部要求,对所有拟提拔任用干部做到“凡提必审”,坚决防止档案有问题的干部上岗。从2014年下半年以来,全国各地共对1.14万余名省管干部进行了任前审核,其中111名干部因档案存在问题被暂停任职程序。在2016年8月起开始实施的《关于防止干部“带病提拔”的意见》中,将干部任用前的把关措施总结为“四凡四必”,即干部档案“凡提必审”,个人有关事项“凡提必核”,纪检监察机关意见“凡提必听”,反映违规违纪问题线索具体、有可查性的信访举报“凡提必查”。

对于干部选任的官僚化管理还体现在通过巡视组发现选人用人中的问题,并开展有针对性的专项整

治。中共十八大以来开展的巡视工作,始终把被巡视单位的选人用人情况作为巡视监督的重要内容。例如在2015年的第三轮专项巡视中,31家单位党组织几乎都存在干部选任方面的问题,包括突击提拔、干部档案信息造假、未按规定报告个人有关事项、近亲繁殖等。^[14]针对巡视工作中发现的问题,中央号召各地展开专项治理行动。比如到2014年底,全国通过对“裸官”进行拉网排查,基本完成了对副处级以上“裸官”的清理工作,近千名在限入性岗位任职的“裸官”被调整了职位。^[15]在访谈中有关干部还透露,上海市某区开展了“四加三”的专项整治行动,对领导干部的企业和社会兼职、因私出境、超职数配备和吃空饷等问题进行了集中治理。

以上分析显示,中共十八大以来的干部选任体制总体上依然是朝着官僚化、制度化的方向发展,主要体现在干部筛选条件的细化,选任程序的精致化,以及上级对下级监督和追查制度的强化。同时也必须看到,干部选任工作中依然存在许多特征,与完全依赖客观规则、将个人裁量权最小化的韦伯式官僚制是存在差别的。

首先,目前干部选任中的一些官僚规则是不完善的,导致规则的可操作性降低。比如,2014年修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》,对于干部选任的初始提名权的规定是较为模糊的。大致上看,应当由党委在组织部门的配合下,经过酝酿产生提名人选,但这个过程的具体步骤如何,每个步骤中不同行为者的权限大小,都只能依靠各级党政领导自行把握。这就容易导致少数领导,特别是各级党政一把手实际控制了提名权。干部和群众中有许多人持这样的观点,即干部选任过程在程序上是完全合规合法的,但这些复杂的程序只是替少数人的决策提供了形式上的合法性。不能不说,这样的观点与相关法规对初始提名权的模糊规定是密切相关的。再比如,干部工作的全程纪实制度,虽然为日后追查提拔“有病干部”的责任人提供了可能,但该干部的推荐人是否应当承担责任有时却未必清楚。推荐人毕竟不可能像纪检监察部门那样了解被推荐人的违法违纪线索;一些候选人的违法违纪行为可能隐藏较深,暂时无法被组织觉察;还有一些干部在被提拔时是清正廉洁的,只是在任职后才开始从事贪腐活

动。在这些情况下,干部选任的责任追究在操作性上都存在难度。

其次,必须看到,追求纯粹的程序公正并不是制度设计者的初衷,中共领导人更关注的是选任程序是否能够将一批“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的好干部提拔到各级岗位上。当领导人认为客观的选任程序与实质性目标存在冲突时,就会适当提升各级党政领导的自由裁量权,降低客观程序的影响力。在这方面最典型的例子是民主推荐在确定考察对象时所起作用的变化。根据2002年版的《条例》,考察对象必须经过民主推荐提出,推荐结果作为确定考察对象的重要依据之一。而在实际工作中,不少地方依照候选人所得推荐票的高低,常常选拔出一些被认为是“好好先生”,只会经营人际关系,实际能力不强的干部,而那些埋头苦干,敢于得罪人的“老实人”却无法脱颖而出。2014版《条例》将干部选任工作的第一个环节由民主推荐改为动议,即由党委或组织部门做全盘规划,酝酿人选方案。此外,新版条例将推荐结果的作用重新定位为确定考察对象的“重要参考”,提倡把推荐结果与组织平时掌握情况、班子结构和工作需要结合起来,综合考虑确定人选。^[6]这实际上是增加了党委主要领导的自主权,削弱了客观程序的重要性。

通过本文的初步探索,笔者认为,十八大之后中共干部选任体制总体上的确是朝着韦伯所描述的权威非人格化、业务过程档案化、自由裁量权最小化等官僚制特征的方向发展的。特别是十八大后干部选任工作中重点强调的全程纪实、责任追究、严查待提干部的个人事项报告和档案、通过巡视工作发现问题、开展专项整治行动等措施,使得干部选任程序更加的标准化和复杂化,在大大增加了党的组织部门工作量的同时,也让领导干部滥用权力的成本急剧上升。同时也必须看到,韦伯式官僚制毕竟只是一种理论分析上的理想类型,现实中并不存在一种完全依照机械的客观规则、彻底排除了个人裁量权的官僚模式,中共的干部选任体制也不例外。研究中共干部选任过程中依然存在的非正式的行为模式,既可以揭示目前选任制度在可操作层面存在的漏洞,也可以看出中共领导人在设计制度时对于韦伯式的官僚模式可能带来的消极后果所作出的预防举措。

参考文献:

- [1] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 2007(7).
- [2] 罗党论、余国满、陈杰. 经济增长业绩与地方官员晋升的关联性再审视. 经济学(季刊), 2015(4).
- [3] Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing Liu. Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China. *American Political Science Review*, 2012, 106(1):166-187; Oppen S, Brehm S. Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in China. Department of Economics, Lund University, 2007.
- [4] 唐皇凤. 选贤与能: 中国干部选拔制度的民主逻辑. 复旦学报(社会科学版), 2016(4).
- [5] 任建明. 领导干部选拔制度模式研究. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2003(S1).
- [6] 唐爱军. 马克斯韦伯的现代性理论研究. 上海: 上海三联书店, 2015: 243.
- [7] Weber Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. California: University of California Press, 1978: 956-958.
- [8] 干部选任, 全程都严. 人民日报, 2015.7.6.
- [9] “带病提拔”倒查责任, “边腐边升”追根溯源. 中国改革报, 2014.3.19.
- [10] 被提名推荐人违纪追究初始提名人责任. 衡阳日报, 2015.11.5.
- [11] 今年起实行干部选拔任用“凡提必查”. 新华每日电讯, 2015.3.24.
- [12] 3900多干部被取消提拔资格. 人民日报(海外版), 2016.1.26.
- [13] 坚持“四凡四必”, 挡住“带病”干部. 人民日报, 2016.9.1.
- [14] 31单位巡视情况: 几乎都存在选人用人问题. 中国纪检监察报, 2016.2.6.
- [15] 专项治理, 看组织部门如何亮剑. 中国组织人事报, 2015.6.29.
- [16] 张爱民. 干部选任工作中的几种不良现象及破解之道. 领导科学, 2014(19).

编辑 杜运泉