

基于三大核心原则的干部选拔任用三原则探讨

廖志豪¹, 吴志华²

(1. 上海对外经贸大学 公共管理学系, 上海 201620; 2. 华东师范大学 公共管理学院, 上海 200062)

摘要: 党的领导、人民当家作主和依法治国是贯穿中国特色社会主义政治及其制度体系建设的三大核心原则。中国特色社会主义政治制度体系包含干部人事制度, 而干部选拔任用制度是干部人事制度的首要单项制度, 干部选拔任用制度从属于中国特色社会主义政治的制度体系。贯穿整个政治制度体系建设的三大核心原则必然需要落实于干部选拔任用制度之中, 延伸出或转化出干部选拔任用制度的若干对应原则, 党管干部、扩大民主、依法选任是三项合适的对应原则。补充性探讨三大核心原则的合法性基础, 论述党管干部、扩大民主、依法选任三项原则的对应性以及干部选拔任用制度中的贯彻体现, 并从三项原则视角提出进一步完善干部选拔任用制度所需要研究和关注的问题非常具有现实意义。

关键词: 干部选拔任用; 党管干部; 扩大民主; 依法选任

中图分类号: D26 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-579(2020)06-0003-08

Three Principles of Cadre Selection and Appointment Based on the Three Core Principles of Socialism With Chinese Characteristics

LIAO Zhihao¹, WU Zhihua²

(1. Department of Public Administration, Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 201620;

2. School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: The leadership of Party, the people's ownership and the rule of law are the three core principles running through the construction of socialist politics with Chinese characteristics and its system. The political system of socialism with Chinese characteristics includes the cadre and personnel system. The cadre selection and appointment system are the primary single system of the cadre and personnel system. The cadre selection and appointment system are subordinate to the system of socialist politics with Chinese characteristics. The three core principles throughout the construction of the whole political system must be implemented in the cadre selection and appointment system, and some corresponding principles of the cadre selection and appointment system should be extended or transformed. The three appropriate corresponding principles are the supervising cadres by the Party, extending democracy and selecting and appointing cadres according to law. This paper will discuss the legitimacy basis of the three core principles, discussing the correspondence of the three principles of the party governing cadres, expanding democracy and selecting and appointing cadres according to

收稿日期: 2020-03-16

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“新时代干部选拔任用制度的改革路径和机制优化研究”(编号: 19AZZ010)

作者简介: 廖志豪(1972-), 男, 湖北襄阳人, 博士, 上海对外经贸大学讲师。研究方向为公共部门人力资源管理。

吴志华(1956-), 男, 浙江建德人, 华东师范大学教授、博士生导师。研究方向为当代中国政治、公共部门人力资源管理。

law and the implementation of the three principles in the cadre selection and appointment system , and put forward the issues that need to be studied and concerned from the perspective of the three principles to further improve the cadre selection and appointment system.

Key words: selection and appointment of cadres; supervising carders by the Party; extending democracy; selecting and appointing cadres according to law

本文的“三大核心原则”是指“党的领导”“人民当家作主”和“依法治国”。自2002年党的十六大报告第一次正式提出党的领导、人民当家作主、依法治国的政治命题以来,历届党代会报告的政治体制改革或政治建设部分中都予以重申和强调。本文将这一高规格的政治命题概述为中国特色社会主义政治及政治制度体系建设的“三大核心原则”。中国特色社会主义政治制度体系包含干部人事制度,而干部选拔任用制度是干部人事制度的首要单项制度,干部选拔任用制度从属于中国特色社会主义政治的制度体系。我们认为,贯穿整个政治制度体系建设的三大核心原则必然需要落实于干部选拔任用制度之中,延伸出干部选拔任用制度的若干对应原则,并认为党管干部、扩大民主、依法选任是三项合适的对应原则。本文将补充性探讨三大核心原则的合法性基础,论述党管干部、扩大民主、依法选任三项原则的对应性以及干部选拔任用制度中的贯穿性体现,并从三项原则视角提出进一步完善干部选拔任用制度所需要研究和关注的问题。

一、基于党的领导的中国特有党管干部原则

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,这种领导地位奠定的合法性基础主要源于两个方面,即中国共产党所取得的历史功绩和中国共产党所代表利益的广泛性。从历史功绩来看,中国共产党自成立以来带领中国人民取得了新民主主义革命与社会主义革命的胜利,并通过改革开放发展路径取得了社会主义现代化事业的巨大成就。正如邓小平所言“没有党的领导,就没有现代中国的一切。”^{[1] (P266)} 这些功绩的取得过程既是中国共产党领导地位逐步确立和巩固的过程,亦是中国新民主主义革命开始以来历史发展的必然结果。从中国共产党所代表的利益指向来看,《中国共产党章程》总纲的第一段话开宗明义地宣示,中国共产党“代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益”。^[2] 这“三个代表”中的前两个方面代表的是国家发展先进性国家利益,第三个方面则代表的是整体性根本性人民利益。历史功绩和利益代表所确立的双重合法性基础,自然决定了中国共产党是整个国家的领导核心且在国家治理体系中合法合理地担当元治理角色。而作为元治理主体,党的领导主要是发挥总揽全局的领导和协调的政治功能并具体体现为政治领导、思想领导和组织领导。其中,组织领导就是对包括元治理在内的各种治理主体中作为治理者的干部队伍

的治理权,即对干部工作的领导。因此,党对国家的领导自然延伸出干部人事制度中的党管干部原则。从党管干部的历史演进来看,中国共产党建党之初,由于干部数量和机构数量少,对干部采取的是“一揽子”管理模式,即中央和各级党委对干部的管理没有明确级别和范围划分,上级可以统管下几级干部。南昌起义之后,经过“三湾改编”和革命根据地的创建,干部的范围亦随之扩大至新型人民军队和根据地工农民主政权,中国共产党将党的支部建在军队连队上以及党直接领导地方政权的做法奠定了党管干部的基础。抗日战争时期,1937年中共中央在延安召开党的苏区代表会议,毛泽东以干部问题为核心比较系统地论述了党的组织建设问题,指出“我们的革命依靠干部,正像斯大林所说的话‘干部决定一切’”。^{[3] (P277)} 会议提出正确的干部管理政策应包括“具体了解干部”“适当分配干部”“注意干部成分的调节”和“提高干部责任心”^{[4] (P12)} 等四个要点。1938年毛泽东在扩大的中共六届六中全会所做的政治报告中进一步强调指出“政治路线确定之后,干部就是决定的因素。”^{[5] (P526)} 根据这一论断,全会决定革命根据地在各区、地、县、市、分区的党委中设立组织部负责干部的考察、征调和分配。1941年中共中央进一步规定,除军队干部由军委总政治部管理外,中央与各地干部由中央组织部统一管理。

1942年中共中央政治局通过的《关于统一抗日根据地党的领导及调整各级组织间关系的决定》明确规定了党的一元化领导原则,使得党管干部的原则在干部工作中亦得到进一步明确。中华人民共和国成立之后,1953年中共中央发布的《关于加强干部管理工作的决定》制度化地规定了由中共中央和各级地方党委分部分级管理干部的模式,并由此形成了基于党管干部原则的干部人事管理体制。党的十一届三中全会以来,在推进干部工作科学化、民主化、制度化的改革进程中党管干部原则的内涵渐趋丰富并形成较为明晰和完整的内容体系。概要说,党管干部原则主要包括三方面内容:一是领导干部工作,制定干部工作的方针、政策和干部任用、管理、监督的党内法规;二是指导干部人事制度改革,决定或批准关于干部人事制度改革的方案、纲要、规划及重要举措;三是通过各级党委及其组织(人事)部门按照干部管理权限和依据干部人事党内法规,直接选拔任用和管理党政机关领导干部和事业单位及国有企业的领导人员。

干部选拔任用作为干部人事管理过程的首要环节,不仅在高素质干部队伍建设中具有关口性作用,对于整个国家治理亦具有基础性意义。为凸显中国共产党在这项工作中的领导作用,各类干部选拔任用的原则、规则或程序都将党管干部作为其必须遵循的原则并贯彻于具体的制度之中,以显示党委(党组)在干部选拔任用工作中的主导权和话语权。具体体现包括:其一,《党政领导干部选拔任用工作条例》《事业单位领导人员管理暂行规定》《事业单位人事管理条例》《中央企业领导人员管理暂行规定》等干部人事法规均将党管干部原则作为第一原则。同时,针对事业单位专业技术人才多的特点,《事业单位人事管理条例》还将其扩展为“党管干部、党管人才原则”。^[6]其二,委任制干部选拔任用程序中的分析研判和动议、民主推荐、考察、讨论决定、任职等环节过程性体现了各级党委(党组)在其中的把关作用。如在分析研判和动议环节,党委(党组)及其组织人事部门不仅掌控着选拔工作是否启动,同时,包括选拔职位、条件、范围、方式、程序等在内的整套工作方案,亦是在党委(党组)主导下酝酿形成;在领导班子换届时,考察对象人选的建议名单是由本级党委常委会研究提出并经与上级党委组织部门沟通后确定,而个别提拔任职的考察对象则须由党委(党组)研究确定;在党政领导干部任用决定环节,党委(党组)按照干部管理权限集体讨论作出任免决定或者决定提出推荐、提名的意见;^[7]等等。其三,国家机关、民主党派机关、工青妇机关和事业单位及国有企业中需要通过选举任命的领导干部,其被推荐人选和提名人选由各级党委按照党内法规规定的程序产生,在其部分程序中同样体现了党管干部原则。其四,中央和地方国有企业领导人员的选拔任用,其推荐、考察、任免等事项分别是由中央和地方组织部门、国有资产监督管理部门党委按照管理权限、工作职责组织实施。这些规定均可视为党管干部原则的具体体现。

由于一些非良性因素的影响和选拔任用制度本身的不尽完善,在干部选拔任用实践中还存在一些值得关注的问题。首先,党管干部原则的宏观政治生态中一些非健康因子尚未根本清除。党的十八大之后,通过采取思想建党与制度建党的紧密结合以及全面从严治党等一系列举措使党内政治生态得到净化,但由于政治生态是一个复杂的动态系统,会受到诸多制度因素和非制度因素的影响,因而其净化和修复过程不可能一蹴而就。中共中央开展巡视工作以来的反馈情况显示,宗派主义、山头主义及“圈子文化”等不正之风在一些地方和部门依然存在,这种政治生态不同程度上会导致干部选拔任用工作中出现任人唯亲和近亲繁殖现象。其次,党管干部原则在组织实现层面的权力运行紊乱所导致的“集体失语”问题依然局部性存在。按照民主集中制原则,党的领导属于集体领导,党管干部在干部选拔任用工作中亦应体现为党委(党组)的集体主导和集体把关。但现实中却有一些地方或部门的主要领导者以个人权力僭越集体权力,独断专权而使本然意义上的集体主导和把关作用扭曲为由少数人乃至主要领导人掌控选人用人决定权的状况。再次,党管干部原则下选人用人失察责任追究难以真正实现。《党政领导干部选拔任用工作条例》和《中国共产党纪律处分条例》等党内法规明确规定“实行党政领导干部选拔任用工作责任追究制度”,^[7]“在干部选拔任用工作中,有任人唯亲、排斥异己、封官许愿、说情干预、跑官要官、突击提拔或者调整干部等违反干部选拔任用规定行为,对直接责任者和领导责任者,情

节较轻的,给予警告或者严重警告处分;情节较重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分;情节严重的,给予开除党籍处分”。^[8]但从现实情况来看,除了对于重大事故或重大突发事件防控和处置不当并造成重大损失的情况进行领导问责之外,对于由于选人用人问题因失察或不当而实施问责案例十分罕见。上述问题的存在或多或少地对党管干部原则产生一些负面的认知性影响,同时会在一定程度上降低选人用人的公信度。而要克服或解决这些问题,一方面,应将全面从严治党 and 净化政治生态作为党的政治建设的基础性和长期性工作,为树立正确的干部选拔任用导向营造风清气正的生态;另一方面,进一步完善各级党委(党组)选人用人的议事机制、决策机制及程序,将民主基础上的集中和集体决策实实在在地贯穿其中,扎紧约束个人权力的“制度笼子”。同时,进一步细化和明确领导干部选拔任用工作责任追究的操作性规定,在实践中探索选人用人失察或不当的识别和评判标准及方法,使领导干部选拔任用责任追究制真正发挥事前防范、威慑和事后惩戒的作用。

二、以人民当家作主为本的扩大民主原则

人民主权是近现代民主政治的制度设计和权力运作的逻辑根基,它从本质上揭示了国家权力的终极来源。当然,在人民主权的理论建构和民主制度的具体安排上,中西方国家有着明显的差异。在理论渊源上,西方国家的人民主权思想源于社会契约论,强调国家权力由社会成员与生俱有且与公共事务相关的管理权力经由社会成员授权而形成;社会主义国家的人民主权理论渊源来自历史唯物主义的“人民是历史创造者”这一基本观点,强调人民在历史发展和国家治理中的主体地位,常以内涵上与人民民主相等同的“人民当家作主”作为表达话语。在民主制度安排上,西方国家以人民主权理论、代议制理论、三权分立理论为基础而形成基本的制度架构,其内在逻辑结构是以公民权利为起点、以竞争性政党政治为媒介、以议会或国会为代议机构,实行立法、行政、司法三权分立或制衡;中国特色社会主义民主政治的制度安排,其内在逻辑是在代表中国人民和中华民族整体利益的中国共产党的统一领导下,将实现人民当家作主作为民主政治建设的出发点和落脚点,全国各族人民通过各级人民代表大会行使国家权力,通过各种途径和形式管理国家事务、社会事务以及经济文化事业,由此而形成一种基本制度与具体制度耦合的民主政治制度体系。

在中国社会主义民主政治建设的视域中,人民民主是社会主义的本质要求和内在属性,亦是“社会主义的生命”。^[9]正因为如此,中国共产党不仅认定“民主政治是中国共产党始终不渝的奋斗目标”,^[9]同时通过各种具体措施致力于“在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实际的民主”,^{[1] P322}以“保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家、特别是管理基层地方政权和各项企事业单位的权力,享有各项公民权利”。^{[1] P322}党的十九届四中全会决议提出的“健全为人民执政、靠人民执政各项制度……通过完善制度保证人民在国家治理中的主体地位”^{[10] P10}的制度建设愿景,彰显了党以人民为中心发展社会主义民主政治和切实推进人民当家作主的政治自觉性。

人民当家作主作为中国社会主义民主政治建设的统领性目标原则,在国家和社会的不同领域具有各种不同形式的逻辑延伸和贯彻要求。具体到干部人事制度和干部选拔任用制度领域,其所延伸的基本原则即扩大民主原则。从党的领导、人民当家作主和依法治国三者之间的有机统一关系来看,由于人民当家作主在其中具有目的性内涵,扩大民主作为人民当家作主要求的具体体现,理应成为干部选拔任用的必要原则。而从公共部门人力资源的属性来看,其本身亦具有公共性的特征,在具体职位人选的选拔任用等人事行为中应该包含公共性的实现机制。^[11]这是因为公共部门的干部,无论是各级各类国家机关的党政干部,还是事业单位及国有企业的领导人员,作为公共权力的掌权人和公共资源的配置者,按照人民主权理论或人民民主的内在之义,以及国家的一切权力属于人民的宪法规定,其选拔任用须经由主权者即人民以直接或间接形式的委托授权方式产生。正因为如此,改革开放以来的干部人事制度持续不断的改革过程中,一直将扩大干部工作民主作为一项重要的价值取向,并逐步形成了一系列与之相关的干部工作民主话语体系。如选人用人工作科学化、民主化、制度化的“三化”改革方向,民主、公

开、竞争、择优的“八字方针”,干部选拔任用中党员和群众应享有的知情权、参与权、选择权和监督权等四项权利,公开选拔、竞争上岗、公推公选等竞争性选拔方式,干部选拔任用工作程序中的民主推荐、民主测评、信息公开、过程监督及群众公认、提高选人用人公信度,等等,可以说,这既是实现高素质干部队伍建设的必要路径,亦是不断推动干部工作民主化以落实人民当家作主这一社会主义民主政治发展目标的切切实现。

在干部选拔任用制度体系设计中,上述一系列民主话语分别通过不同方式嵌入其中而转化为指导性准则或具体规范。《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》所提出的民主、公开、竞争、择优“八字方针”分别被后来的《党政领导干部选拔任用工作条例》(2002)、《中央企业领导人员管理暂行规定》(2009)、《事业单位人事管理条例》(2014)等干部人事法规确立为选人用人的原则或方针。2019年修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》所设定的分析研判和动议、民主推荐、考察、讨论决定、任职等五个选拔任用的环节中,关于民主实现机制的规定相较于之前亦更加细致严谨。例如,在选拔任用党政领导干部的民主推荐形式上,以“谈话调研推荐和会议推荐”取代之前的“个别谈话推荐和会议推荐”,并对谈话调研推荐的工作内容和工作程序进行了明确,以求获取更为全面的民意信息;在地方领导班子换届过程中谈话调研推荐的参与人员范围上,对其中“其他需要参与的人员”更为明确地提出了根据“知情度、关联度和代表性原则”来确定,以求获取民意来源的针对性;在考察对象的确定上,强调应合理应用民主推荐结果,“防止把推荐票等同于选举票”,规定“群众公认度不高的”不得列为考察对象。^[7]此外,在干部人事制度改革进程中出现的公开选拔、竞争上岗等竞争性选拔干部方式,虽然在其实践中出现了“凡提必竞”“唯分唯票”等需要反思的问题,但客观而言,这些竞争性选拔方式亦可视为干部选拔任用工作中为扩大民主而进行的有益探索。实践表明,干部选拔任用中扩大民主的理论话语及其制度安排,对于解决“由少数人选少数人”的问题以及抑制选人用人中的“跑官要官”“买官卖官”等腐败现象产生了显著的成效。

人民当家作主的社会主义民主政治发展,只有通过持续不懈地深化民主内涵、拓展民主外延并健全民主制度体系才能保障其真正落实于国家政治治理之中。同样,在干部选拔任用这一国家治理具体领域,扩大民主、提升民主质量亦需要在进一步完善相关制度过程中,不断拓宽民主渠道、丰富民主形式才能有可靠的实现保障。从现实情况看,尚存在一些需要研究和解决的问题。其一,制度设计的公共性欠缺制约了扩大民主的有效空间。公共性与民主性是相辅相成的关系,公共性的生长需要以广泛的民主参与为基础,广泛的民主参与则需要制度设计本身具有公共性。目前的干部选拔任用民主化在制度供给方面主要侧重于确保党内集体决策过程中民主功能的有效实现,而对于相关群众这一更为基础的民主主体如何有效实现参与权却缺乏系统的制度安排。干部选拔任用程序中尽管安排了民主推进、民主测评、民主监督等群众参与环节,但这种参与在实践中很大程度上成为一种小范围的被动的动员式参与。由于程序设计的相对封闭性,以及在制度安排上缺乏明确而有效的实质参与平台和接口,加之信息供给的有限性,制度原则中所主张的群众拥有的四项权利很难充分实现。其二,民主参与过程的效果出现程序民主大于实体民主的反差。就程序民主与实体民主关系而言,程序民主是民主的必要条件和合法性基础,实体民主是民主的充分条件和实质。在干部选拔任用的民主参与过程中,不管制度规范和实际操作都较为重视程序民主,尽管其某些技术上的细节尚需完善,但相对而言并不是民主参与中的突出问题。比较突出的问题是实体民主的困境,这就是,由于参与民主推荐、民主测评、民主程序的相关人员的动机各异,民主参与的结果往往会出现不同程度的失真,进而导致民主失灵。其三,民主程序及环节之间系统耦合缺失限制了民主整体效能的发挥。干部选拔任用的现行党内法规设定了多样化的民主程序和环节,既包括作为群众的相关人员民主推荐、民主测评、民主监督的过程性参与民主,也包括一级党委(党组)在初始阶段的人选意向酝酿、最后阶段的拟任人选讨论决定中的决策民主。^[12]由于这些民主程序及环节的单元之间尚未形成系统化整体耦合,因此,按照系统论观点,就无法产生“1+1>2”的整體民主效能。我们认为,从扩大民主原则视角研究和解决上述干部选拔任用中的民主参与权、民主程序

机制的整体效能问题,需要以公共性、民主性为基点,以提升民主质量和民主效能为目标,系统调整和优化民主程序、民主机制及其相互关系的制度安排。

三、体现依法治国基本方略的依法选任原则

法治是现代文明的基本标志,亦是国家治理体系和治理能力的重要依托。自改革开放以来,从1982年党的十二大提出要在民主与法治共生共存、相依相存的关系上进行法制建设,到1997年党的十五大提出以建设法治国家为目标,再到2017年党的十九大提出全面依法治国并将其作为治国理政的基本方略,党和国家对法治的认识逐步扩展、深化,法治的实践不断推进。按照党的十五大报告的阐述,法治或依法治国就是“广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变”。^[13]党的十九大报告对中国特色社会主义法治建设应有之义作出明确阐释:一是在党的领导与依法治国的关系上,“党的领导贯穿依法治国全过程和各个方面”,包括党领导人民制定宪法和法律,并在宪法和法律范围内依法治国、依法执政、依法行政,“任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权”;二是在治国理政的过程中,有法可依、有法必依、执法必严、违法必究是法治的重要原则;三是法治建设包含法律体系和法治体系两个方面的基本任务,法律体系是有法可依的基础,有法必依、执法必严、违法必究是法治体系的基本要求;四是依法治国和依规治党的有机统一,即“依据党章从严治党、依据宪法治国理政”。^[14]这些论述一方面深刻揭示了全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求,另一方面亦表明其对中国特色社会主义建设的保障作用。

在改革开放以来的干部人事制度改革进程中,人事工作的法制建设和法治化一直伴随其中。1987年党的十三大针对传统干部人事制度集中统一管理的“大一统”模式,提出逐步建立分类管理的改革目标,同时提出要改变缺乏民主法制的现状,实现干部人事依法管理,明确企事业单位的管理人员、群众团体的领导人员和工作人员原则上由所在组织或单位依照各自的章程或条例进行管理。此后几年,《国家公务员暂行条例》(1993)、《中华人民共和国法官法》(1995)、《中华人民共和国检察官法》(1995)相继颁布实施。2000年以后,事业单位干部人事制度改革开始启动,根据不同类型事业单位的特点和不同岗位特点的干部管理制度法规相继出台。2000年制定的《深化干部人事制度改革纲要》将“健全干部人事管理法规体系,努力实现干部人事工作的依法管理”,^[15]作为深化干部人事制度改革的基本目标之一。2009年制定的《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》提出了“实现干部人事工作的依法管理和科学管理”,“推进干部人事工作法制建设,建立健全干部人事工作政策法规体系,完善对干部队伍的依法管理”。同时要求“研究探索在建设社会主义法治国家进程中,如何按照依法执政的要求,推进干部人事工作法制建设,建立健全干部人事工作政策法规体系,完善对干部队伍的依法管理”。^[16]可以说,干部人事工作的法制建设和法治化改革是中国共产党根据所面临的外部形势变化和内在法治的功能要求而进行的一种必然选择。它既是中国共产党党的制度改革的一部分,同时亦是在法治文明时代依法执政的重要举措。^[17]

干部选拔任用制度作为干部人事制度的首要单项制度,作为中国特色社会主义政治制度体系的重要组成部分,自然要求将依法治国的核心原则贯彻其中并转化为干部选拔任用这一具体制度的基本原则,也就是依法选任原则。所谓依法选任,是指遵循法治的基本要求,依据宪法、国家机构组织法、党内法规、中国共产党党章、各个民主党派及工青妇等人民团体的组织章程等,制定干部选拔任用的法律法规和党内法规,并严格按照法律法规和党内法规规定的选人用人的原则、标准、方式、程序进行选拔和任用工作。为使依法选任原则落实于干部选拔任用具体工作之中,在干部人事制度分类改革和各类干部选拔任用方式改革过程中,一系列关于干部选拔任用或聘用、录用的法律法规和党内法规相继制定颁布,并随着政治、经济和社会发展环境的变化而适时得到了修订完善。例如,用于规范各类党政领导干

部选拔任用行为并在其他公共部门参照执行的党内法规文件《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》自1995年颁布实施以来,于2002年正式上升为《党政领导干部选拔任用工作条例》并先后在2013年、2014年、2019年三次进行了修订完善,与干部人事制度话语体系的时代转换和最新要求充分保持了高度一致;专用于事业单位领导人员管理的规范文件《事业单位领导人员管理暂行规定》自2015年颁布实施以来,于2017年进一步有针对性地细化出《科研事业单位领导人员管理暂行办法》《高等学校领导人员管理暂行办法》《中小学校领导人员管理暂行办法》《公立医院领导人员管理暂行办法》和《宣传思想文化系统事业单位领导人员管理暂行办法》等五个专门性管理办法,在兼顾不同行业性质事业单位的个性差异的基础上,提出了各有侧重、各具行业特色的事业单位领导人员选拔任用政策措施;专用于国有企业领导人员管理的规范文件《中央企业领导人员管理暂行规定》于2009年制定出台,与之配套的《中央企业领导班子和领导人员综合考核评价办法(试行)》亦同时颁布实施,加之之前制定的《国有重要骨干企业领导人员任职和公务回避暂行规定》等规范文件,使得国有企业领导人员的选拔任用既适应了市场经济体制深化改革的要求,亦体现出党管干部的根本原则。这些逐渐系统化和专门化的干部选拔任用规范,在制度上初步覆盖了国家机关、事业单位和国有企业领导干部或领导人员的选拔任用实践,表明干部选拔任用工作已基本走上有法可依和依法选任的法治化轨道。

但与此同时,按照党的十九届四中全会提出的“坚持和完善中国特色社会主义法治体系,提高党依法治国、依法执政能力”^{[10] P12)}和干部人事制度法治化建设目标的要求,依法依规选拔任用干部还存在一些有待弥补的缺失和问题。首先,有法可依的法治体系建设中相关的法律法规和党内法规体系尚需进一步健全或完善,尤其是《党政领导干部选拔任用工作条例》经2019年修订后,一些配套性法规或实施细则至今未见出台。例如,修订前的《党政领导干部选拔任用工作条例》将公开选拔和竞争上岗作为竞争性选拔干部方式而专列一章,而修订后则调整为选拔过程中研判和动议阶段产生人选的一种方式,但迄今为止,2004年制定的《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》《党政机关竞争上岗工作暂行规定》两个单项法规并未随之进行相应修订;又如,《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》曾提出“2010年制定和实施试行办法,逐步形成主体清晰、程序科学、责任明确的干部选拔任用提名制度”,^[16]但干部选拔任用提名的试行办法至今尚未颁布。其次,有法必依的法治体系建设中存在某些虚法难依的问题。所谓虚法难依是指由于法律条款的规定笼统、不明确或者缺乏可操作性,导致实践中难以做到严格依法依规办事。例如,按照“德才兼备,以德为先”的干部标准,德的考察是干部选拔任用过程中一项重要内容,但由于缺乏明确的考察标准和具体的操作方法,加之人们对于德的内涵理解存在一定差异,因而实践中容易出现抽象化和空泛化的倾向而难以真正落实。再次,执法必严的法治体系建设中尚存在以惯例替代法规的不规范现象。例如,按照规定,干部选拔任用程序中起始环节为研判和动议,即就选拔任用职位、条件、范围、方式、程序和人选意向等提出初步建议,但并未具体明确如何初步形成人选意向。而一直以来,实际操作中事实上存在一个初始提名的惯例。由于这一惯例性做法缺少相关的法规规范,既造成初始提名的主体、形式、程序、责任不明确问题,同时亦为引发选人用人上的不正之风留下空间。最后,违法必究的法治体系惩戒制度存在选拔任用责任追究难以实行的困境。2010年颁布的《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》虽已实施多年,迄今为止却极少听闻因干部选拔任用工作违规违纪、失察失误而被追责的现实案例,这种现象从某一侧面反映出选人用人过程中不规范甚至营私舞弊所导致的责任追究并未真正落实。从法治建设的一般规律而言,干部选拔任用工作中存在的这些问题,只有在法治精神的关照之下运用法治思维和法治手段才可能得以改进和纠偏。其中的关键有几点:一是围绕现行的《党政领导干部选拔任用工作条例》,从干部选拔任用的条件、程序、监督、追责等完整的逻辑链条出发进行更为系统和细致的研究,并针对其中的关键环节制定对应的配套实施细则文件,以确保选人用人机制更加完善,制度运行严密有序,有效压缩过程之中一些模糊或自由裁量的空间;二是进一步做好干部分类管理制度化建设,以细化不同类别干部选拔任用标准为基础,参照《党政领导干部选拔任用工作条例》的基本要求,充实和完善不同类别干部选拔任用制度规范,

形成科学合理且更具针对性的制度序列,以增强制度本身的适用性;三是在干部选拔任用实际工作中加强法治导向,从能否以依法依规办事、依法律己的法治眼光来识别、选任干部和能否自觉接受责任监督两个方向,将法治精神贯彻于选人用人制度及实践之中。

结语

正如党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一于中国特色社会主义政治建设实践一样,以此三大原则为基础而衍生于干部选拔任用领域的党管干部原则、扩大民主原则与依法选任原则同样是一种有机统一关系。其中,党管干部体现了中国共产党作为执政党对于干部工作的领导,既是干部选拔任用的首要原则,亦是在此过程中扩大民主、严格依法依规选任的前提与保障;扩大民主是以人民为中心的治党治国理念在干部工作中的基本遵循,不仅有利于增进党管干部决策的科学性,同时亦可以对干部选拔任用工作形成有效监督,使其在依法依规的轨道上良性运行;依法选任是党管干部的基本方式和扩大干部工作民主的基本保障。坚持三者之间的有机统一,需要在建设中国特色社会主义政治文明和法治国家总体目标统领之下,切实贯彻党的干部路线方针政策和德才兼备的干部标准,不断增强法治意识和依法依规办事的自觉性,充分调动人民群众参与干部选拔任用工作的积极性和主动性,并以此促使党的主张与法律规定以及人民民主权利的有效融合。

参考文献:

- [1]邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1983.
- [2]中国共产党第十九次全国代表大会.中国共产党章程[EB/OL].[2017-12-03]http://www.qstheory.cn/lqikan/2017-12/03/c_1122049483.htm.
- [3]毛泽东选集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [4]陈凤楼.中国共产党干部工作史纲[M].北京:党建读物出版社,2012.
- [5]毛泽东选集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [6]中华人民共和国国务院.事业单位人事管理条例[EB/OL].[2016-05-06]http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhsh-bzb/zcfg/flfg/xzfg/201605/t20160506_239548.html.
- [7]党政领导干部选拔任用工作条例(修订)[N].人民日报,2019-03-18(2).
- [8]中国共产党纪律处分条例[N].人民日报,2018-08-27(3).
- [9]胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2007-10-25(1).
- [10]关于坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2019.
- [11]陈文权,许可.公共人力资源管理中的公共性及实现机制探讨[J].探索,2015(1):99-103.
- [12]张学伟.干部选拔任用民主机制的内涵与构成探析[J].长白学刊,2012(6):36-40.
- [13]江泽民.高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告[N].人民日报,1997-09-22(1).
- [14]习近平.决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-19(1).
- [15]深化干部人事制度改革纲要[N].人民日报,2000-08-21(3).
- [16]2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要[EB/OL].[2010-09-08]http://www.chinareform.net/list_special.php?cid=169.
- [17]宋雄伟,王颖.当代中国共产党党内法规研究:反思与展望[J].理论探讨,2019(3):137-143.

(责任编辑:郭荣华)