

# 改革和完善竞争性选拔干部的思考

田改伟

(中国社会科学院政治学研究所,北京 100732)

**摘要:**改革和完善竞争性选拔干部,对于推动中国国家治理体系和治理能力现代化有着重要的意义。干部人事制度是中国政治制度的重要组成部分,如何选拔出既符合共产党要求的思想素质,又有符合时代发展要求的科学文化素质的干部,关系到我国改革事业的兴衰成败。各地根据中央精神对竞争性选拔干部进行了积极的探索,形成了各具特色的做法和配套的制度,为我们进一步改革和完善干部制度提供了有益的经验。然而,从实践的效果来看,竞争性选拔干部还存在着认识不准、制度衔接缺乏、制度成本大、考核和测评设计不科学、简单的以票取人、对干部德的考核难以突破等问题。因此,我们要进一步改革和完善竞争性干部选拔制度,要在提高竞选制度的统一性、系统性上下工夫,提高考评的科学性,降低竞选的成本,防止由于权力开放带来的金钱与权力的结合,坚持党管干部的原则不动摇。

**关键词:**竞争性选拔干部;国家治理;党管干部

**中图分类号:** D630

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-8204(2014)05-0018-06

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了完善和发展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这个全面深化改革的总目标。选拔高素质的干部队伍决定着我国治理能力的状况。决定提出要“改进竞争性选拔干部办法,改进优秀年轻干部培养选拔机制”,为我们深化干部人事制度改革,推进国家治理体系现代化提出了新的要求。“干部人事制度改革是政治体制改革的核心内容。”<sup>[1]</sup>对于落实人民群众选择人民公仆的权利,充分调动党员、群众政治参与的积极性,推动社会主义民主政治健康发展具有重要意义。干部公开选拔、竞争上岗是深化我国政治体制改革的重要内容,值得我们深入研究。

一、改革和完善竞争性选拔干部是中国特色民主政治发展的重要内容

不断推进中国社会主义民主政治的发展是实现中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。干部作为政权的直接掌控者,是决定中国民主政治发展质量的重要因素,干部人事制度是政治制度的重要内容。政策确定后,干部就是决定性因素,能否选拔合格的优秀干部队伍,某种程度上决定着中国发展的兴衰成败。

(一)改革和完善竞争性选拔干部是推进国家治理体系现代化的重要内容

推进国家治理体系现代化,就是推动中国在经济、

政治、文化、社会等各个领域的制度更加成熟、更加定型。从某种程度上来讲,实现国家治理的现代化就是实现制度的现代化。治理国家,制度是基础,起着根本性、全局性、长远性作用。建立科学有效的干部人事制度是实现国家治理现代化的重要内容。世界各国的政治发展历程表明,通过民主、公开、竞争、择优来选拔优秀的执政骨干,是维护政治稳定、保障权力科学运行、促进社会发展的重要途径。

推进国家治理的主体必然是多元化的,离不开广大人民群众的广泛参与。通过改革和完善竞争性选拔干部,可以扩大干部选举中的参与者,落实广大人民群众和党员的参与权、知情权、监督权。什么样的人能当干部,群众是最关心的。中国共产党执政的权力是人民赋予的,要做到权为民所用,就要使群众在选择执政骨干的环节参与进去,改变干部由单一主体决定的局面,这也是社会主义民主政治优越性所在。

通过民主、公开、竞争、择优等原则选拔干部,可以减少干部选拔任用中的识人不准、用人不公情况的发生,提高选人用人的公信力。通过民主、竞争,可以使我们对干部的了解更加全面,对干部的政治思想素质、干部的执政思路更熟悉,使干部在更好地服务于人民群众,可以从根本上改善干部只对上负责、不对下负责的局面。

收稿日期:2014-03-25

作者简介:田改伟(1974-),男,河南漯河人,中国社会科学院政治学研究所政治研究室主任,副研究员。

(二) 改革和完善竞争性选拔干部是推动治理能力现代化的必然要求

国家治理能力,就是运用国家制度管理社会各方面事务的能力。与治理体系现代化相比,干部自身提高治理能力的问题更为迫切。面对新情况、新问题、新矛盾,有些干部感到老办法行不通,新办法不会用。根本的就是干部执政水平不高,做不到科学执政、依法执政、民主执政,严重影响我国制度优越性的发挥。通过竞争性选拔干部,可以促进干部自觉提高自身的思想政治素质和科学文化素质,提高自身的制度执行力。

竞争选拔干部就是一定程度的开放权力,使社会各类优秀分子都有机会参与到国家政权的运行和管理中来,这是我国的执政队伍永远充满活力的保证。我国是中国共产党长期一党执政的政党制度,在一党长期执政的情况下,最大的挑战就是抵御贪污腐败和不断提高执政能力。世界上一些大党、老党之所以失去政权、政党垮台,就是没有很好地解决这两个方面的问题。竞争性选拔干部,使干部的选拔在阳光下运行,群众有机会对自己选拔的干部进行监督,可以有效防御干部的贪污腐败,滥用权力。

(三) 改革和完善竞争性选拔干部是深化我国政治体制改革的重要内容

我国改革开放30多年来,社会主义现代化建设取得了举世瞩目的成就,离不开不断深化的经济体制改革,更离不开政治体制改革的深入推进,离不开广大人民群众积极参与和辛勤劳动,也离不开广大干部对各项政策的落实和推动。建立一支高素质的干部队伍,始终是中国共产党的优势所在,也是中国政治的优势所在。靠制度和机制选优秀干部是中国30多年推动干部制度改革的共识,干部选拔和任用一直是中国政治体制改革的重要内容,也是社会上关注中国政治体制改革状况的标志领域。

30多年来,我国干部选拔的制度化、程序化有了大幅的推进,初步建立了干部选拔任用的制度体系,干部的公开选拔、竞争上岗是深化干部制度改革的重点领域。为此,中央颁布了一系列规定和制度性文件,各地也都结合自己的实际积极探索,选拔出了大批优秀干部。尤其是党的十八大和十八届三中全会把完善竞争性选拔干部列入全面深化改革的重要内容,体现了我们党对改革干部人事制度的决心和信心。

## 二、我国竞争性选拔干部工作不断有序推进

竞争性选拔干部是随着我国改革的深化对干部人事制度提出的新要求。2002年,中央出台了《党政领导干部选拔任用工作条例》,规定党政领导干部六项基本条件,从德、能、勤、绩、廉和贯彻执行民主集中制情况全面考核评价干部。2004年,中共中央办公厅印发《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》《党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》《党政领导干部辞职暂行规定》《关于党政领导干部辞职从事经营活动有关问题的意见》等五个法规文件。这五个法规文件是深化干部人事制度改革的重要举措,奠定了竞争性选拔干部的制度基础。

2006年7月颁布实施《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》。该《试行办法》以科学发展观作为考核、评价和使用干部的重要指导思想和检验标准,坚持德才兼备、注重实绩、群众公认原则,要求综合运用民主推荐、民主测评、民意调查、实绩分析、个别谈话和综合评价等具体方法进行干部综合考核评价。

这一综合考核评价办法,也是推进民主执政的一个重要体现,用新的干部考评体系来规范干部行为,是干部治理的重要特征。这一综合考评体系坚持了三方面做法:“在内容设计上,坚持树立和落实科学发展观,提炼出核心指标;在实绩分析操作方法上,将有关职能部门能够提供、可以量化的指标,由统计部门归口综合分析,提出比较规范的评价意见;在实绩分析结果运用上,既重统计数据,又重群众评价;既重增长速度,又重发展质量;既重当前成果,又重主观努力和客观条件;既重纵向比较,又适当进行横向比较。”[2]各地根据自身的实际均出台了地方干部的评价办法和实施细则。

2007年,党的十七大报告对扩大干部工作中的民主提出了新的要求:“扩大干部工作民主,增强民主推荐、民主测评的科学性和真实性。加强干部选拔任用工作全过程监督。”“坚持正确用人导向,按照德才兼备、注重实绩、群众公认原则选拔干部,提高选人用人公信度”。2008年2月,全国组织工作会议指出,要树立注重品行、科学发展、崇尚实干、重视基层、鼓励创新、群众公认的干部选拔导向,强调了干部选拔考评工作中要“德才兼备、以德为先”的用人导向。同年,中央纪委、中央组织部联合印发《关于深入整治用人上不正之风进一步提高选人用人公信度的意见》,其中要求加强干部工作中的民主评议和群众监督,提高群众对干部人事工作的信任度。组织工作中选人用人公信度明显提高。根据中组部公布的国家统计局所做的2012年全国组织工作满意度民意调查数据,“2012年民意调查选人用人公信度78.30分,与2008年相比,提高了11.36分”[3]。2009年,中央出台了《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》。与此相配套,中央组织部制定了《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法(试行)》《党政工

作部门领导班子和领导干部综合考核评价办法(试行)》《党政领导班子和领导干部年度考核办法(试行)》。一个《意见》、三个《办法》,突出强调了扩大考核中的民主和增加透明度,加重民意分量,落实广大群众对干部工作的知情权、参与权、选择权和监督权。

2009年12月,中央印发了《2010-2020年深化干部人事制度改革规划纲要》,成为新形势下推进干部人事制度改革的纲领性文件。其中提出深化干部人事制度改革的基本目标是:扩大干部工作民主,提高干部群众参与度;健全竞争择优机制,促进优秀人才脱颖而出;完善干部管理制度,增强干部队伍的生机和活力。在考评和选拔工作方面要取得突破性进展的是:到2015年初步建立符合不同区域、不同层次、不同类型领导班子和领导干部特点的考核评价体系,形成比较完善的考核评价机制,不断提高考核评价工作的科学化水平。加大竞争性选拔干部工作力度,提高竞争性选拔干部工作的质量。到2015年,每年新提拔厅局级以下委任制党政领导干部中,通过竞争性选拔方式产生的,应不少于三分之一。整体推进干部考核评价机制,强化考核结果运用,把考核结果作为干部选拔任用的重要依据,加强干部选拔任用工作全过程监督,坚持和完善干部选拔任用工作监督检查办法。

党的十八大和十八届三中全会对深化干部人事制度改革提出了要“构建有效管用、简便易行的选人用人机制,使各方面优秀人才充分涌现”[4](P80)的新要求,并且对如何改进和完善干部的考核评价、竞争性选拔提出了原则。根据新的形势,2014年1月,颁布了重新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》,提出了要把信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部标准落实到干部选拔任用工作中去,建立健全科学的干部选拔任用机制和监督管理机制,对于保证党的理论、路线、方针、政策全面贯彻执行和中国特色社会主义事业顺利发展,具有十分重要的意义。

### 三、当前干部公开选拔、竞争上岗的主要做法及其成效

干部公开选拔、竞争上岗,一些地方很早就进行了积极的探索。经过多年的探索,全国各地根据自己的实践,逐渐摸索出了一些比较好的方式,形成了一些各具特色的干部公开选拔方法。大概有以下五种做法或模式:

一是“一推双考”法。就是由各级党组织和广大群众推荐竞争人选,考试与考察相结合的公开选拔模式。它是我国应用最早,也是普及面最广的一种公开选拔干部模式。

二是“联考公选”法,就是在一定范围内改变原来各级组织部门各自组织实施公开选拔的做法,将不同

地区、不同部门的公开选拔工作进行联合,形成上下联动、协调一致、统分结合又不改变原有干部管理权限的双层公选、统一联考模式。

三是“公推公选”法。这种模式把公开选拔与选举制结合起来,在推进候选人产生办法方面进行了有益的探索和创新。一定程度上保证解决了初始提名权和候选人质量的问题。

四是“任职资格考试与分类有限公选”模式。即按不同职级定期统一组织任期资格考试,对取得任职资格者发放任职资格证书,有效期二或三年不等,当职位空缺需公开选拔时,再按职位分类,从具备任职资格者中择优确定面试人选,经过面试、考察后讨论决定任用。

五是“分类公选”法。就是将公开选拔职位按照岗位性质和特点进行分类,然后按照分类报名、分类笔试、分类面试、分类考察等方法组织实施的公开选拔模式。

以上五种公开选拔干部的方法或模式各有优劣。实际上各地在公开选拔干部时基本都是在综合运用五种方法。如天津市,近三年四次公开选拔副局级领导干部就运用了三种选拔方式:面向全国和全市公开选拔34名各局级领导干部,采用的是“一推双考”的方法;公开选拔法院、检察院副院长采用了分类有限性公选的方法;公开选拔35岁以下副区长采用了“公推公选”的方法。

干部公开选拔、竞争上岗实施后,取得了 many 积极成效,主要是:

公开选拔、竞争上岗成为各地各部门选拔任用干部的重要方式。根据北京市委组织部2012年的一项调查显示,2006年以来,被调查的各级单位领导班子成员中有44.6%的人参加过竞争上岗,32.9%的人得到任用;一般干部(正处及以下)中则有55.3%的人参加过竞争上岗,33.8%的人得到任用。

广大干部参与公开选拔、竞争上岗的意愿十分强烈,竞争上岗得到广大干部的普遍认同和支持,一批年富力强、知识层次高、进取心强的优秀年轻干部走上工作岗位。北京市对县处级以下的干部的调查,在符合条件的情况下,非常愿意和比较愿意报名参加竞争上岗的人达88.9%。从1998年至2010年,北京市累计8万余人次参与了市级机关处级职务和区县机关科级职务的竞争上岗,3.8万余人次通过竞争上岗晋升了职务。1995年至2010年通过公开选拔走上副局级领导岗位的干部有95人。南京市自1995年首次公开选拔干部以来,有200多名干部以公开选拔、共推公选、竞争上岗等方式走上了局级领导岗位。有52.1%的人比较关注竞争上岗选拔上来的领导干部。有25.4%的人

非常关注竞争上岗选拔上来的干部。

通过公开选拔、竞争上岗的干部普遍胜任岗位工作,得到组织部门和群众的高度认可。北京市委组织部2012年的一项调查显示,组织人事部门、领导班子成员和一般干部认为“本单位通过竞争上岗来的干部在多大程度能胜任工作”的回答中,认为80%以上的能胜任工作的比例分别是93.9%、87.3%、75.6%。对公选干部的认可度都比较高。

公开选拔竞争上岗,树立了正确的选人用人导向,培养了干部的竞争意识、民主意识,拓宽了选人用人渠道,激发了干部活力,体现出了民主、公开、竞争、择优的选拔干部原则。

#### 四、干部公开选拔竞争上岗存在的主要问题

尽管全国各地都在探索干部公开选拔、竞争上岗,但是从实际的做法和效果来说,进一步推进公开选拔干部,还有许多问题亟待解决。

(一) 干部公开选拔、竞争上岗缺乏统一的、操作性强的制度规定

2004年中央颁发了《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》和《党政机关竞争上岗工作暂行规定》,各地根据自己的实际制定了本地的有关干部公开选拔、竞争上岗的制度。2010年中央颁发了《2010-2020年深化干部人事制度改革规划纲要》后,各地出台了相应的贯彻实施纲要的意见,把推进干部公开选拔、扩大竞争上岗作为今后干部工作的一个重点来抓。

然而,根据实际了解的实际情况来看,关于公开选拔、竞争上岗普遍存在着制度纷乱的局面,缺乏统一的组织和协调。不仅各个省、自治区、直辖市的有关制度不统一、不一致,并且各地方内部的一个县(区)甚至不同部门的有关制度也是各自制定、各自实施。不同的地方,制定这种规定的主体也不一致,有的是组织部门,有的是纪检监察部门。这种制度上的混乱,给干部公开选拔、竞争上岗工作带来了至少四个方面普遍存在的问题。

一是公选干部的时间随意性大,缺乏总体规划和长远计划。由于中央和地方没有对公选干部的时间做统一的规定,什么时间公选,多长时间公选一次,是每年一次还是每隔几年一次,或是由各级党委根据工作需要确定等,没有统一的制度性规定。如南京市,自2000年以来,每年都公选局级干部,至2011年底,已经公选了11次,有的地方是几年公选一次。有些省内各市、县、区步调也不一致。浙江2011年的调研统计(浙江省委组织部对参与竞争性选拔厅局级领导干部本人及其所在地区或相关单位人员)表明:有31.1%的干部群众认为竞争性选拔的随意性大,没有常态化。

二是缺乏统一标准,各地公开选拔程序步骤不一。

由于《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》规定选拔干部一般要经过发布公告、报名与资格审查、统一考试(包括笔试和面试)、组织考察、研究提出人选方案、党委(党组)讨论决定、办理任职手续6个程序。但在实际的操作中,各地程序不一,差异性很大,有的要经过9个程序,有的经过11个程序。

三是制度浪费严重。由于缺少总体的制度规定,往往是每公选一次干部,制定一次当年公选干部的实施意见和配套的其他制度。当年公选结束,这些临时制度就作废,再次公选时,再重新制定一套制度。这种方法固然有实践探索不成熟的原因,也方便各地情况的变化,因地因时制宜灵活调整公选干部,但缺少长远的规划,往往不仅会造成巨大的制度浪费,也使公选干部往往因领导人的变化而变化,容易造成人去政息的局面。

四是公选程序过场化、表面化甚至庸俗化。一方面是为公选而公选,有些职位已经有很成熟的后备人选,也往往因为要扩大公选而拿出来竞争,往往搞乱了人心,造成官心不顺;另一方面是公选表面化、私利化,成为一些领导干部拉拢人、谋私利的工具。有些领导为安排与自己关系好的“小圈子”的人,往往安排其先主持某一部门的工作,在单位形成这个职位非他莫属的普遍印象。经过一段时间,竞争上岗时,部门便无人再敢报名,其他人充其量也就是“陪练”。到头来,只要笔试面试过得去,加上面试权重的巧妙设计,这个职位便名正言顺的“物归原主”,公选程序为一些人谋私利披上了“合法”外衣。

#### (二) 考评的科学性亟待加强

考试,包括笔试和面试,是公开选拔干部的关键环节,也是体现竞争性的重要方面。从各地的实践来看,公选干部考评环节出现的问题最多,干部和群众对这个环节的科学性意见最大。北京市的调查问卷显示,领导班子中有65.7%的人认为“笔试面试不够科学,不能体现实际能力和水平”,一般干部中持这种看法的有53.9%,有高达73.4%的负责竞争上岗的组织人事部门持这种观点。浙江省的调查显示,有56.1%的干部群众认为考试测评内容及方法手段不够科学。大家对考评科学性的质疑主要表现在以下五个方面:

一是职位分析不够准确。考试内容与职位需求结合不紧密,虽然有些地方制定了干什么考什么的考评原则,但是实践上差距依然很大。

二是笔试内容设计不科学。主要表现是公共知识类题目偏多,能够反映应试者理论水平和思维深度的题目少;突出干部岗位要求的知识少,盲目追求知识面宽度、广度的内容多,有些试卷天文地理、古今中外、科学文化无所不包;考试内容同质化、八股化的倾向,

厅级、处级、科技的试卷没有明显的差别,从题型设置、内容选择到考试的深度要求几乎雷同,个性差异难以体现。

三是评分标准和方式存在不科学性。一方面评分出现机械、刻板、保守,干部的真实水平测不准。另一方面是缺乏评卷的专门机构,评卷人员的素质和水平参差不齐,对评分标准把握不一,影响着笔试成绩的客观性。

四是面试主观感性多、客观理性少。主要表现在面试小组成员专业水平不高,面试目的不明确。虽然按规定面试前要对面试小组成员进行统一培训,小组成员必须有熟悉选拔职位业务的成员。但实际的操作中,大多数面试小组成员属于临时抽调,统一培训形同虚设或者过于简单,面试小组成员对面试的基本要求、规则、技巧不太熟悉;面试的可靠性差、预测效度难以把握。许多面试小组成员基本上是由本单位人组成,与竞争上岗干部熟识,人情分、关系分难以避免,往往影响评价结果的客观性,降低了面试的预测效度。

五是各个环节评分权重存在任意性。《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》和《党政机关竞争上岗工作暂行规定》没有规定笔试、面试成绩和民主测评结果在最终综合成绩中的比例权重,导致实际工作中各地方、各单位设置比例各不相同,有的注重笔试,有的注重面试,有的注重民主测评,而民主测评中领导班子权重普遍偏高,导致最终分值排名基本都由领导班子决定,竞争上岗沦为形式,直接影响了竞争上岗的公平公正性。

(三) 考试制度的规范化造成了明显的路径依据,使考试得高分有规可循,扭曲了公开选拔、竞争上岗选拔干部的初衷

不少地方在长期的探索中,形成了各具特色的考试测评模式,考试测评内容、方法技术、工作程序、工作标准等都愈加规范化。这一方面有利于推进公开选拔干部的制度化、科学化水平,但是从各地的实践来看,考试测评的这种规范化、模式化,使得考试有规可循,产生了一些习惯考试、长于表达、善于研究考试技巧而实际工作能力比较低的“公选专业户”被提拔到不适当的位置上来。

这种程式化的考评对于哪些不善于考试,默默无闻埋头工作的同志,尤其是年龄比较大的同志,就是一种不公平。据北京市的调查统计显示,领导班子和一般干部中,有49.1%和56.9%的人认为在竞争上岗中“默默无闻的老实人不占优势,埋没人才”,各单位组织人事部门选择此项的也竟达54%。而领导班子、一般干部、组织人事部门认为在竞争上岗中“经验丰富的老同志不占优势”的比例分别是67.8%、49.8%和55%。

不少优秀的老同志,笔试就成了难以逾越的鸿沟,往往只能望考兴叹。

(四) 干部公开选拔、竞争上岗的成本在加大

一是制度成本愈来愈高。不少地方反映,竞争性选拔干部存在着程序逐渐精细化、复杂化发展的倾向。每次公选干部都要制定繁缛的程序,需要投入大量的人力和时间,这大大加大了制度成本,消耗着执政资源。

二是时间成本增加。繁琐的程序必然拉长公选干部的过程,使得公选一次干部的周期越来越长,从发布公告到产生人选,往往至少需要半年左右,严重影响了单位其他正常的工作安排。

三是人力成本在增大。公选成为干部晋职的主要渠道,参与公选的干部往往专注于公选,投入大量精力,以此来为自己赢得一次晋升的机会,争取一次展示职业成就的机会。一旦走上竞选轨道,就被各种程序所禁锢,身不由己,整个程序走下来,身心疲惫。有不少人感叹“上不上无所谓,快点出结果就行,希望工作尽快回到正轨”。

如何既坚持公选程序的科学化,又避免流于复杂和繁琐,节约公选成本是亟需解决的难题之一。

(五) 对干部德的考察难以突破

干部的政治品质、职业道德、社会公德、家庭美德、个人品德等状况如何,决定着干部队伍的整体质量。胡锦涛在建党90周年的讲话时指出“要坚持把干部的德放在首要位置,选拔任用那些政治坚定、有真才实学、实绩突出、群众公认的干部,形成以德修身、以德服众、以德领才、以德润才、德才兼备的用人导向。”在实际的干部选拔中,如何考察干部的德成为长期得不到突破的难点。这既是由德本身的复杂性、隐蔽性、时代性所决定的,也往往是由于考评手段和方式的落后造成的。

目前,对干部德的考评主要方式是民主测评,由于“上天言好事”不愿得罪人的“好人主义”思想普遍存在,有些希望推出自己单位的人选等因素影响,对德的测评往往失真。

五、完善干部公开选拔、竞争上岗的对策建议

综合考察各地的实践和探索,完善干部公开选拔、竞争上岗出现的问题原因是多方面的,也比较复杂,有的是制度本身的双重性造成的,有些问题的解决需要在实践中继续探索。从目前的实践来看,完善和健全干部公开选拔、竞争上岗要着重做好以下几个方面:

(一) 制定尽可能统一的制度

着重在以下四个方面下工夫:一是制定较为稳定的公选时间。从各地实践来看,公选每两年举行一次较为合适,具体时间可以安排在工作业务空闲时间较

多、有利于新老干部工作交接的时候。这样安排可以避免干部把心思和工作时间过多放在公选上,而闲置了本职工作。也有利于群众对公选干部的评价。

二是制度要具有稳定性、长期性,各地把《2010-2020年深化干部人事制度改革规划纲要》中关于干部公开选拔、竞争上岗的有关规定纳入本地工作五年计划中,使之具体化、制度化。制定较为长期稳定的制度,避免每选一次的制度浪费,防止人走政息。

三是针对不同的岗位,制定较为统一的选拔标准,避免公选走过场,庸俗化、甚至娱乐化。公选程序,基本的目前有7步(发布公告、报名与资格审查、笔试、面试、组织考察、党委讨论决定、办理任职手续),反映了各岗位公选干部的共性需求,各地在实践中可以根据实际情况的不同有更为具体的规定,但是要尽量避免繁琐和折腾。

#### (二) 在提高考评环节的科学性方面下工夫

一是要根据干什么考什么的原则,根据岗位特点科学设计笔试面试内容,围绕干部基本素质、工作能力、岗位匹配、发展潜力等,提高命题的针对性,体现出不同部门不同职级的特征和要求。

二是成立专门的考试题库。由组织人事部门牵头,对不同职级的岗位要求进行认真研究,建立分门别类的试题库。

三是建立测评专家库。可以建立由组织人事工作者、专家、学者共同组成的专家库。有条件的地方可以探索建立测评专家的等级分类制度。对专家进行定期的专门培训和学习。专家持证测评。避免临时组建测评班子,测评人员素质参差不齐、知识结构不合理的局面。

四是制定较为统一的比份权重。对领导班子和一般干部的调查统计发现,笔试、面试、民主测评环节按照3:4:3的比例权重较为合适。这种有固定的比例权重,可以一定程度上避免随意化所带来的各种弊端。

#### (三) 提升对干部“德”考察的科学性

从各地实践来看,对干部德的考察是最难的,一些地方也都在探索,一个明显的趋势和共同思路,是把干部德的考察计量化。各地遇到的共同难题是如何把量

化德的指标体系设计得既科学又有可操作性,努力打破千人一面的现象。

突出群众参与,又是各地考察干部德能取得一定成效的做法。不仅考核的对象要让更多相关群众的参与,在考核指标的设计,考核结果和名次上也要尽可能多地向观众公开,打破“上级评下级,自上而下”考核的困境。

#### (四) 坚持党管干部的原则不能动摇

干部公开选拔、竞争上岗,打破了传统的由上级提名干部的做法,改变了党管干部的方式,引入了竞争机制,使干部选拔公开化,打破了神秘化,是我国干部人事制度改革的重要举措。然而要警惕党员干部的原则在这种公选中被削弱或置换。

尽管《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》等都要求了党组织在决定用人上的最终决定权,然而,随着我国改革的深化,政治体制改革的压力越来越大,希望引入竞争机制并借机削弱党的领导的声音时起时伏。尤其是在干部人事制度改革中,这种声音更为集中。有几种错误倾向值得注意:

一是要警惕形成倒逼效应。有人希望中国以干部选拔为突破口,从基层开始,以竞选的方式层层选拔,培养民主习惯,倒逼党和国家的高层公选,逐渐达到公选国家领导人的目的,最终抛弃党的领导,在中国建立西方式的民主制度。

二是警惕社会资本尤其是金钱进入干部选拔领域。公开选拔干部,一定程度上开放了权力的入口,从而为金钱捕获干部、以资本豢养干部提供了机会。近几年干部傍大款、基层党组织傍大款或其他社会组织的现象时有发生,权力为资本所捕获,基层党组织沦为牟取私利的工具,党的领导作用被架空、虚置。

#### (五) 努力降低公选干部的成本

尽量降低公选干部的成本,节约执政资源。要降低制度成本,建立领导干部全国统一选拔考试制度,使这项制度经常化、规范化,在一些共同性的岗位和职位要求方面,防止各自为政,随意设置。规定考试时间和考试周期,节约时间成本,使考试和工作两不误。

## 参 考 文 献

[1] 李源潮. 坚持民主公开竞争择优, 推进干部人事制度改革 [N]. 人民日报, 2009-10-19.

[2] 刘思扬. 我国探索建立科学的干部考评体系 [N]. 中国改革报, 2006-01-27.

[3] 党的十七大以来选人用人公信度逐年提高 [N]. 人民日报, 2012-10-20.

[4] 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编 [C]. 北京: 人民出版社, 2013.

(责任编辑 辛世俊)