

党政干部选拔任用70年： 制度演进与改革成效

郝玉明

【摘要】研究党政干部选拔任用发展演进对促进干部人事制度改革十分重要。新中国成立70余年来，党政干部选拔任用经历了改革开放前计划经济时期的体系确立、党的十一届三中全会召开后初期的改革探索、党的十四大召开后长期的改革深化、党的十八大以来新时期的改革突破四个发展阶段。70余年的党政干部选拔任用呈现出以下发展特征：始终坚持党的领导并强化党管干部原则；从干部委任制向探索实行委任制、选任制、聘任制和考任制等多元化选拔任用制度转变；常规性选拔与竞争性选拔交替回归并呈现出循环式发展和螺旋式上升规律。在改革成效上，党政干部选拔任用管理体制不断理顺、制度体系不断完善、工作机制不断优化。

【关键词】干部人事制度；选拔任用；竞争性选拔；常规性选拔

党政干部选拔任用是加强党的建设和干部队伍建设的重点与核心，选拔任用干部既是党在不同历史时期基本路线、方针和政策的直接体现，也是贯彻落实党的路线、方针和政策以及社会主义建设与改革各项宏伟战略任务的决定性因素。基于长期的革命历史 and 实践经验，毛泽东提出“政治路线确定以后，干部就是决定因素”，强调了干部和干部工作的重要性；习近平则基于社会主义建设和改革时期的干部管理实践，提出了“用一贤人则群贤毕至，见贤思齐就蔚然成风”的科学论断，强调了干部选拔任用的导向作用，对新时代营造风清气正的良好政治生态发挥了重要作用。

新中国成立70余年来，党政干部选拔任用发展可被划分为计划经济体制时期、改革开放初期、深化改革时期和党的十八大以来新时期四个阶段。在改革开放前计划经济体制时期，集中统一管理的干部选拔任用体系逐步确立；在十一届三中全会召开后的改革开放初期，我国就干部选拔任用进行了初期改革探索；在党的十四大召开后的深化改革时期，干部选拔任用制度改革持续深化推进；在党的十八

大以来的新时期，干部选拔任用改革实现了新的突破。对党政干部选拔任用70年的发展演变进行回顾与综述，厘清制度发展脉络，总结发展规律和成就，对进一步完善干部选拔任用制度、深化干部人事制度改革具有重要意义。

一、党政干部选拔任用管理体系确立

新中国成立后，中央依据宪法和政府组织条例等印发干部管理相关文件，通过制定干部职务名称表的基本形式实行干部管理和干部任免，确立了干部部分级管理体制。改革开放以前，干部选拔任用适应计划经济发展要求采取了计划管理体系，先后呈现出新中国成立初期大规模选拔、“文革”前稳定发展和“文革”后恢复发展的显著特征。

（一）新中国成立初期大规模选拔任用干部

从1949年到1956年，我国建立了社会主义国家政权，作为执政党，中国共产党延续了民主革命战争时期确立的干部选拔路线、原则和程序，在此基础上，为适应社会主义建设和社会主义改造需要，开始大批量地选拔任用干部。从革命战争年代进入和平建设时期后，各行各业百废待兴，急需选拔培养大量干部，

而此时党的干部数量十分有限,不能满足大规模社会主义建设对干部的迫切需求。为解决上述问题,当时主要采取了三种措施。一是有计划地大量挑选优秀产业工人、学生、旧知识分子和农民中的优秀分子,通过训练改造,提高其政治、文化和业务素质,并将其分配到相应的工作岗位上去。二是破除干部选拔任用中的错误认识,依照德才兼备的原则,大胆提拔使用新生力量。三是注意选拔任用非党干部、妇女干部和少数民族干部,这一时期,县以上各级领导干部中,妇女干部、少数民族干部和非党干部比重都有所提高。

(二)“文革”前干部选拔任用稳定发展

从1956年到1966年期间,社会主义计划经济进入稳定发展时期。经过社会主义革命和建设初期大规模、大批量提拔干部的阶段以后,国家组织机构基本确定下来,工作步入常态化轨道。随着社会主义计划经济稳定发展,干部选拔任用开始进入稳定提高时期,国家开始有控制地选拔任免干部,并考虑培养无产阶级革命事业接班人,重点培养选拔新生力量。

经过1956年12月召开的全国组织部长工作会议讨论后,1957年2月《中共中央关于今后干部工作方法的决定》下达,明确提出了稳定提高干部的工作方针。除了这个通知以外,中共中央副主席刘少奇、中央组织部部长安子文都深入阐明了稳定提高干部的思想,第一次提出了“干部专业化”和“能上能下”的思想。安子文对稳定提高干部进行了具体阐述,“所谓稳定,一是在一定的‘行业’中稳定下来,实行干部专业化;二是在一定的岗位上稳定下来,在这种岗位上长期工作下去”^[1](p.273)]。

这一时期的干部选拔任用,突出强调了被考察者对政治路线的态度。鉴于1957年发生了同攻击社会主义制度的少数资产阶级右派分子的斗争,选拔干部时着重考察其在反右斗争中的立场。这种对政治立场的审核把关是正确和必要的。但由于“反右倾”扩大化,干部选拔任用过分强调政治路线和政治立场,出现了用人不公正现象,既有对干部错误的

撤免或降职使用,也有对不符合要求的干部错误的提拔,这些都造成了不利的影响。这也导致了在干部选拔标准上,“又红又专”仅仅停留在了“红”上,而忽略了“专”,干部队伍的专业化素质和业务素质受到了很大忽视。

(三)“文革”后干部选拔任用恢复发展

1966年至1976年十年“文革”期间,干部选拔任用的基本路线、方针和政策遭到破坏,各级党委组织部门和政府人事部门陷于瘫痪。各地陆续成立“革命委员会”,各级党政领导干部遭到“罢官”,或者“靠边站”,或者被下放接受劳动改造,或被群众“专政”,甚至遭到逮捕关押。同时,在“造反精神强”“敢于反潮流”“坚定站在革命路线一边”等派性标准指导下,一批追随林彪、江青反革命集团的分子被安插到各种重要岗位,对干部选拔任用工作造成了严重破坏。

“文革”结束后,特别是1978年十一届三中全会以后,党的干部路线和政策得以恢复,干部选拔任用工作重新回到正确的轨道上。1977年至1980年,在粉碎“四人帮”后的最初几年,我国就干部选拔任用主要开展了两方面的工作。一是大规模平反冤假错案,给在“文革”中受到迫害和不公正对待的干部平反,恢复其领导职务,使一大批久经考验的老干部重新走上领导岗位。二是对各级领导班子中依靠造反起家的人、帮派思想严重的人、打砸抢分子以及反对十一届三中全会确定的路线方针政策的人进行清理,使干部队伍进一步纯洁。在此基础上,1979年9月,中央组织部召开了粉碎“四人帮”后的第一次全国组织工作座谈会,使干部选拔任用的工作秩序重新恢复确立下来。

二、党政干部选拔任用改革初期探索

党的十一届三中全会之后,中央开始恢复干部管理工作体系,落实干部政策,改革干部管理体制,调整下放干部管理权限,干部管理工作出现了良性发展趋势。随着干部管理体制和干部管理权限调整以及党和国家领导制度的改革,党政干部选拔任用制度也进入了改革阶段。1980年,邓小平在中央政治局扩大会议上发表了《党和国家领导制度的

改革》重要讲话,提出“要勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”,开启了政治体制改革和干部人事制度改革新时期。在干部选拔任用制度改革上,除了实行干部委任制以外,开始对干部区分选任和聘任两种形式,进行干部选拔任用制度创新性探索,其中包括了对国家机关、事业单位和企业干部的选任,也包括了对企业事业单位干部的聘用,还包括了对乡镇干部的选任和聘用。除此以外,国家还启动了竞争性选拔具体方式的探索创新。

(一)推行了党政干部的选任制

实行选任制的干部主要是指需要按照相关法律法规要求,经过民主选举程序才能产生和任用的干部。需要经过选举程序的选任干部包括党的机关干部和人民政府机关干部两大类,即通常所说的“党政干部”。按照党章规定,党的各级代表大会代表和委员会都要通过无记名投票差额选举产生,且党的各级代表大会代表都实行任期制;按照宪法和选举法规定,地方各级人民政府的领导人由本级人民代表大会分别选举产生。

(二)开展了企事业单位干部的聘用制改革

改革开放后,中央在干部选拔任用上开展了与市场机制相适应的人事制度改革,提出事业单位实行干部聘用制,国有和集体所有制企业探索实行从工人中聘用干部。这种干部聘用,主要是为了打破干部和工人身份界限、破除干部职务终身制和实现能上能下,它一般是通过签订聘用合同的方式聘用干部。关于聘用干部的聘用期限、聘用岗位、工作责任、工资福利、辞聘、解聘、续聘以及聘用单位和聘用干部双方的权利义务等,都通过签订聘用合同进行明确规定。这为后来进一步深化干部人事制度改革,推行事业单位实行全员聘用合同管理、企业干部实行劳动合同管理奠定了基础。

(三)进行了乡镇干部的选任聘用改革探索

十一届三中全会之后,农村实行了家庭联产承包责任制改革,这种由下而上的改革对加强直接面对农村经济实施管理的乡镇机关干部队伍建设提出了迫切要求。但原有的乡镇干部队伍普遍存在文化

水平偏低、年龄偏大、身体素质差等问题,因此,亟须加强对乡镇干部的吸收录用工作。在既定的干部吸收录用渠道中,不论是接收大中专毕业生、安置军队转业干部,还是通过调配手段往基层乡镇下派干部,其所选拔出来的干部数量都是极为有限的,都不能有效满足农村经济改革带来的管理需要。为解决上述问题,北京、四川、安徽、黑龙江等省市的一些县自1979年开始探索实行乡镇干部选任聘用制改革,取得了较好的效果,中央组织部和劳动人事部经过调查研究,将这些经验在全国推广,并于1987年3月颁发了《关于补充乡镇干部实行选任制和聘用制的暂行规定》,对乡镇干部选任和聘用工作进行规范。

乡镇干部选任聘用包括两部分:一部分是乡镇党政机关和人民团体的领导人员,需要按照党章和地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法等有关规定进行选举任命,实行选任制;另一部分是乡镇一般干部,要在行政编制限额内实行聘用制。乡镇干部聘用制,是按照“公开招考,择优聘用”的原则,由县人事部门统一组织应聘人员文化考试,在此基础上进行考察确定聘用人选;选聘单位与受聘干部双方签订聘用合同,在聘期内,选聘单位承担受聘者的工资和福利待遇,受聘者按照要求履行工作职责,聘期内经考察不合格者随时解聘,聘用期满考核合格者可续聘。

(四)引入了竞争性选拔任用方式

改革开放初期,中央与经济体制改革同步推进了政治体制改革和干部人事制度改革。在干部选拔任用制度改革方面,中央提出干部“四化”方针,开始打破传统的统一调配和单一干部选拔模式,引入考试选拔和面向社会公开竞争选拔方式,启动了竞争性选拔干部的改革探索。

1980年,邓小平在《党和国家领导制度的改革》重要讲话中指出:“现行的组织制度和为数不少的干部的思想方法,不利于选拔和使用四个现代化所急需的人才。希望各级党委和组织部门在这个问题上来个大的转变,坚决解放思想,克服重重障碍,打破老框框,勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”,

“将来很多职务、职称,只要考试合格,就应当录用或者授予”^{[2](p.322-334)}。这为探索注重考试测评为基础的选拔方式提供了方向性指引。

改革开放初期,中央在探索实行考试方式吸收录用干部的同时,同步探索实施竞争性选拔干部方式,主要有考试选拔、公开招聘、面向社会公开选拔等几种方式。1992年6月,中央组织部转发了吉林省委组织部《关于采取“一推双考”的方式公开选拔副地厅级领导干部情况的报告》,肯定了公开选拔的做法,并要求各地各部门积极探索实践,改进干部选拔方式。

三、党政干部选拔任用改革深化推进

随着党的十四大召开和社会主义市场经济体制的确立,中央逐步建立了与市场经济体制相适应的干部人事制度。经历了党的十四大、十五大、十六大和十七大四个发展时期,在加强党的建设和干部队伍改革精神指引下,中央不断深化推进干部选拔任用制度改革。

1993年《国家公务员暂行条例》及各项配套法规颁布实施,确立了公务员制度体系;1995年中央印发了《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》,确立了党政领导干部选拔任用的基本制度体系。随着改革开放深化发展,党和国家又先后颁布实施了《深化干部人事制度改革纲要》(2000年)、《党政领导干部选拔任用工作条例》(2002年)、《中华人民共和国公务员法》(2006年)和《2010-2020年深化干部人事制度改革规划纲要》(2009年)等党政干部管理和选拔任用的基础性法规和纲领性文件,同步修订完善并制定印发了一系列公务员制度和党内法规的配套法规,这些都进一步健全和完善了干部选拔任用制度和工作机制,将干部选拔任用制度改革推向了制度化、规范化发展阶段。

这一时期,中央和主管部门始终遵循“革命化、年轻化、知识化、专业化”的干部管理基本方针,确立干部分类管理体制,建立完善公务员制度,扩大干部工作中的民主,提高选人用人公信力,建立完善民主、公开、竞争、择优的干部选拔机制,不断推进党政领导干部选拔任用民主化、规范化、科学化,使干部

选拔任用工作取得实质性突破。

(一)不断强化干部选拔任用民主化规范化

从1992年党的十四大到2012年党的十八大,干部人事制度和选拔任用制度改革持续推进,干部选拔任用的民主化、规范化程度显著提高。

一是围绕干部选拔任用工作的民主化推进改革。在这一时期,我国干部工作延续了中国共产党坚持群众路线的优良传统,增强干部选拔任用工作的公开透明度,规范民主推荐和民主测评程序,使群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权得到有效保障。党的十四大以来,中央把提高干部选拔任用工作的民主化程度作为干部人事制度改革的重要内容,历届党的全国代表大会都对此提出了明确要求。在关于干部选拔任用民主化精神指引下,中央逐步确立了干部选拔任用中的民主推荐、民主测评、民主评议等基本程序,并在选拔任用工作实践中开展了竞争上岗、公开选拔、公推公选、公推直选等注重民主程序的多种选拔方式改革探索。

二是围绕干部选拔任用的规范化推进改革。干部选拔任用始终注重完善制度建设,为提高干部选拔任用规范化夯实制度保障。党的十四大以来的四次党的全国代表大会报告都对完善干部选拔任用制度提出了明确要求。中央秉承制度建设基本要求,探索建立了机关、企业和事业单位干部分类管理体制,建立实行了干部职务与级别相结合的制度、党政领导干部职务任期制并健全完善了干部选拔任用监督制度,不断完善公务员制度以及公开选拔、竞争上岗、差额选举等各项具体选拔任用制度,从而构建了系统性干部选拔任用制度体系,推进了不同时期各项干部选拔任用制度改革实践创新发展。

(二)不断健全完善干部选拔任用监督制度

加强干部选拔任用监督包括两个方面:一是对党政领导干部的监督;二是对干部选拔任用工作的监督。在干部人事制度改革的发展进程中,随着干部选拔任用制度与实践的发展和创新,对干部监督和干部选拔任用工作监督同步向前发展。干部人事制度改革(规划)纲要对加强干部监督和干部选拔任

用工作监督作出了基本规定;各专门性配套监督法规规则从具体实施层面作出规定。

一是从干部人事制度改革宏观层面对干部选拔任用监督作出基本规定。2000年《深化干部人事制度改革纲要》提出“加强对党政领导干部和干部选拔任用工作的监督”,具体提出了建立完善干部谈话制度、诫勉制度、回复制度、领导干部报告个人重大事项制度、廉政鉴定制度、任职经济责任审计制度,以及组织部门和纪检、监察部门联席会议制度等要求。2009年《2010-2020年深化干部人事制度改革规划纲要》提出“健全管理监督机制”,同时对加强领导干部日常管理和监督、加强干部选拔任用工作全过程监督两个部分提出了明确要求。这两个干部人事制度改革(规划)纲要,从推进干部人事制度改革的宏观层面,对干部选拔任用这一核心内容作出了总纲性规定,提出了总体性要求,为在各自历史时期深化干部人事制度改革、健全完善干部选拔任用及干部监督制度指明了方向,成为建立健全各项专门性、具体化干部监督制度的基础制度依据。

二是探索制定了干部选拔任用监督的专门性制度规定。加强干部选拔任用监督是推进干部选拔任用制度改革的重要内容,在党的十四大以来确定的干部选拔基本路线和方针指引下,在干部人事制度改革(规划)纲要确立的总纲规定基础上,中央对各项专门性干部监督制度展开了改革探索,2003年印发了《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法(试行)》,2010年进一步修订完善并分别印发了《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》《党政领导干部选拔任用工作有关事项报告办法(试行)》《地方党委常委会向全委会报告干部选拔任用工作并接受民主评议办法(试行)》《市县党委书记履行干部选拔任用工作职责离任检查办法(试行)》四项监督制度,从而健全完善了事前报告、事后评议、离任检查、责任追究等专门性监督制度体系,实现了干部选拔任用监督制度的创新。

(三)注重干部选拔任用的基层导向

注重从基层一线培养选拔干部是我们党长期坚

持的用人导向和选拔传统。党的十四大以来,随着干部人事制度改革不断深化,中央先后制定印发了一系列政策,建立了优秀人才到基层和生产一线去、党政领导机关干部从基层和生产一线来的良性用人机制。

一是引导和鼓励高校毕业生去基层任职。2005年6月25日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于引导和鼓励高校毕业生面向基层就业的意见》,提出了引导和鼓励高校毕业生面向基层就业的16条要求,其中包括要实行鼓励支持高校毕业生到基层创业就业、到西部地区和艰苦边远地区就业的优惠政策。同时,为畅通经过基层培养锻炼的高校毕业生成长发展渠道,中央还确立了从2006年起省级以上机关招录具备2年以上基层工作经历的公务员要达到一定比例的政策要求。随后,各地开始探索实施“大学生村官”工作,实行“大学生志愿服务西部计划”等。2008年3月中组部和教育部、财政部、人力资源和社会保障部联合印发了《关于选聘高校毕业生到村任职工作的意见(试行)》,开始全面开展“大学生村官”工作。这些措施引导和鼓励了一大批高校毕业生到县以下基层单位和农村任职工作,为省级以上机关选拔具有基层工作经历的干部奠定了基础,发挥了基层干部队伍“蓄水池”作用。

二是注重从基层一线培养选拔干部。在引导鼓励干部到基层去的同时,中央还采取了注重从基层一线培养选拔干部的政策措施,无论考试录用还是公开选拔都强调从具有基层工作经历的人员中选拔录用。从2006年开始,部分公务员考试录用职位要求具有基层工作经历,随后要求有基层工作经历的招考职位比例逐年提高。2009年中央机关招考具有基层工作经历公务员的比例为50%,2010年提高到70%,2009年印发的《2010-2020深化干部人事制度改革规划纲要》明确提出,“到2012年,中央机关和省级机关录用公务员,除部分特殊职位外,均应从具有两年以上基层工作经历的人员中考录”。

三是提出了建立来自基层一线的培养选拔链。2007年党的十七大以来,中央尤为注重从基层一线

培养选拔干部,提出建立来自基层一线的培养选拔链的具体要求。党的十七大报告提出,要格外关注长期在条件艰苦、工作困难地方努力工作的干部,注意从基层和生产一线选拔优秀干部充实到各级党政领导机关中。2008年8月13日,中央组织部、人力资源和社会保障部联合印发了《关于开展从优秀村干部中考试录用乡镇机关公务员工作的意见》,对从优秀村干部中录用乡镇公务员提出了具体要求。2009年1月4日,中央组织部、人力资源和社会保障部联合印发了《关于注重从基层和生产一线选拔党政领导机关干部的意见》,提出了注重从基层和生产一线选拔党政领导机关干部的要求:中央党政领导机关要注重从市(地)级以下党政机关选拔优秀干部,省级和市(地)级党政领导机关要注重从县级以下党政机关选拔优秀干部;市(地)级以上党政领导机关还要注重从国有企业、学校、科研院所等事业单位,村(社区)组织及其他经济组织、社会组织等生产一线选拔优秀人才。

四是实行公务员公开遴选。建立公务员公开遴选制度主要是为了进一步优化领导机关公务员队伍结构、扩大选人用人视野、规范选人用人方式,并畅通和规范基层公务员“上行通道”、建立来自基层的公务员培养选拔链。公开遴选是指地市级以上机关从下级机关公开择优选拔内设机构公务员。作为公务员转任交流的一种重要方式,这一制度充分体现了从具有基层工作经历的干部中选拔任用领导机关公务员的用人导向。中央机关公务员公开遴选从2011年开始试点实施,到2012年开始正式实施,2013年《公务员公开遴选办法(试行)》的出台,使得公开遴选步入常态化、制度化轨道。该制度成为具有公务员身份的基层干部进入地市级以上领导机关的重要渠道,实现了公务员转任交流和干部选拔任用制度的重大创新。

四、党政干部选拔任用改革实现突破

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视干部队伍建设和干部选拔任用工作,提出了“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,改进干部选拔方式,强化党委和组织部门在干部选拔任用中的领导和把关作用,坚持全面从严治党 and 从严管理监督干部,防止干部“带病提拔”,确立了干部选拔任用的新导向新要求,使干部选拔任用工作出现新变化、呈现新局面。

(一)竞争性选拔向常规性选拔方式交替回归

改革开放以前,中央为了适应经济建设发展需要,建立了与高度集中的计划经济相适应的、党委领导下的高度集中统一的干部人事制度,干部选拔任用也延续了战争年代的基本做法,形成了传统计划经济体制下的干部委任制。这种干部选拔任用制度实行国家统一管理、统一录用、统一调配,在计划经济的特定历史时期发挥了重要的作用,但是由于缺乏科学的培养选拔和竞争择优机制,不能满足和适应市场经济和现代化建设对大批优秀人才的需求。

自党的十一届三中全会以来,特别是1980年邓小平同志发表《党和国家领导制度的改革》重要讲话以来,伴随经济体制与政治体制的改革步伐,竞争性选拔方式逐渐进入改革视野,全国各地以“公开选拔”为突破口开始了干部选拔任用制度的改革探索。与1998年第四次政府机构改革相伴随,党和国家为了实行机构精简、人员分流,开始探索实行竞争上岗。2000年,中央印发《深化干部人事制度改革纲要》,明确提出推行公开选拔党政领导干部的要求,开始在干部选拔任用中积极引入竞争机制,展开了新一轮对竞争性选拔干部制度的探索与实践。

经过20世纪80年代的萌芽发展和20世纪90年代的规范管理,到2000年以来的完善提高,竞争性选拔干部制度与实践不断向纵深发展,从中央部委厅局级领导干部到县乡科局级干部甚至股级干部都实行了竞争上岗或公开选拔。从2008年到2011年,全国公开选拔竞争上岗的干部有32.8万人,较5年前增长56.2%。2011年各省区市通过公开选拔的厅处级干部,占提拔干部总数的30.7%,中央部委办达到46%^[1]。竞争性选拔确实使一大批优秀干部脱颖而出,在打破领导干部选拔“任人唯亲”、扩大选人用人视野方面起到了积极作用。

但竞争性选拔仍然在科学化、民主化和制度化等方面存在不同程度的问题,这些问题主要表现为:选拔考试的科学性问题;过度强调分数、“以分定人”而忽视工作业绩表现问题;专营各种考试而不安心工作所引发的干部队伍稳定性问题;民主测评或民主推荐的民主化问题;实行竞争性选拔干部层次与范围问题等。针对上述问题,2012年党的十八大召开后,党政机关干部选拔任用工作开始出现重要的方向性变化,中央开始反思并进一步完善干部选拔任用制度,开始弱化竞争性选拔,强化常规性选拔方式。

(二)2013年全国组织工作会议奠定了新基调

2013年6月28日,中央召开了全国组织工作会议,习近平总书记提出,为了实现党的十八大确定的各项目标任务,需要建设一支宏大的高素质干部队伍。此次会议针对新时期的新任务新要求,提出了干部队伍建设和干部选拔任用的新理念、新方法、新方向,提出了好干部标准,确定了干部选拔任用工作的基本方针,弱化了竞争性选拔方式,提出了从严治党 and 从严管理干部的要求。这次全国组织工作会议堪称是十八大以来干部选拔任用工作的重要转折点。

此次会议围绕干部选拔任用提出了一系列新思想新要求,包括提出了20个字的“好干部”标准,强调了干部选拔任用的重要性,提出了完善选人用人机制的要求,提出了要把加强党的领导和充分发扬民主结合起来。此次会议后,中央对已往干部选拔任用中特别是竞争性选拔中一定程度存在的“唯票”“唯分”“唯GDP”等现象进行了纠偏,强化了党委和组织部门在干部选拔任用工作中的领导和把关作用,使干部选拔回归到常规性方式,并开始探索完善常规性选拔方式的各项制度和程序,使干部选拔任用工作呈现出新气象。

(三)十八大以来干部选拔任用凸显新导向新要求

党的十八大召开后,中央对干部选拔任用制度提出一系列新导向新要求。中央强化从严治党 and 从严管理干部要求,提出了建设高素质专业化干部队

伍的目标要求、干部选拔任用注重政治标准要求以及完善选拔任用工作机制要求,确立了新时期党的组织路线。

一是根据新时代中国特色社会主义新任务新要求确立了党在新时期的组织路线。具体而言,中央提出了从严治党和从严管理监督干部要求,好干部标准和建设“忠诚、干净、担当”的高素质专业化干部队伍要求,强化党委和组织部门在干部选拔中的责任担当、防止“带病提拔”等一系列新思想和新路线^①。

二是提出了完善干部选拔任用的新标准。除了提出“好干部”标准以外,党的十九大报告还提出了建设高素质专业化干部队伍要求。干部选拔和队伍建设的总体原则是:坚持党管干部;坚持德才兼备、以德为先;坚持五湖四海、任人唯贤;坚持事业为上、公道正派。围绕“政治过硬、本领高强”的要求,中央分别对“高素质”和“专业化”提出了要求。高素质方面的要求包括,坚持正确选人用人导向,突出政治标准,提拔重用牢固树立“四个意识”和“四个自信”、坚决维护党中央权威、全面贯彻执行党的理论和路线方针政策、忠诚干净担当的干部,选优配强各级领导班子;专业化方面的要求包括,注重培养干部的专业能力、专业精神,增强干部队伍适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力。

三是提出了完善干部选拔任用的新机制。党的十八大报告提出了完善竞争性选拔干部方式的要求,“不让老实人吃亏,不让投机专营者得利”。党的十八届三中全会提出了完善干部选拔任用机制的新要求,强调要坚持党管干部原则,深化干部人事制度改革,构建有效管用、简便易行的选人用人机制,具体提出了要发挥党组织领导和把关作用,改进竞争性选拔干部办法,区分实施选任制和委任制干部选拔方式,坚决纠正唯票取人、唯分取人等现象,用好各年龄段干部,把“好干部”选拔出来。

五、党政干部选拔任用发展特征与改革成效

纵观干部选拔任用70余年的发展历程,从计划经济体制时期的常规性选拔到改革开放后的竞争性

选拔,再到党的十八大以来常规性选拔的回归和创新,干部选拔任用制度呈现出循环式发展、螺旋式上升的发展特征,干部选拔任用制度化、规范化和科学化水平不断提高,干部选拔任用体制机制不断完善。

(一)党政干部选拔任用70年的发展特征

党政干部选拔任用经过70余年的发展演变,始终坚持党的领导和党管干部原则,同时,干部选拔任用在不同历史时期呈现出阶段性发展特征,干部选拔方式遵循了循环式发展和螺旋式上升的运行轨迹。

1. 始终坚持党的领导并强化党管干部原则

党政干部选拔任用历经70余年发展,尽管经历了不同的历史时期,但都坚持了党的领导和党管干部原则。这使党政干部选拔任用工作与制度建设始终围绕党的中心工作、服务于党的建设事业,发挥了有力的组织保障作用。特别是党的十八大以来,中央确立了新时代中国特色社会主义发展路线和发展战略,相应确立了新时期的组织路线,实行全面从严治党,从严管理监督干部,提出了好干部标准,防止“带病提拔”,这些都成为党政机关干部选拔任用工作的重要指导思想,为开展各项工作提供了基本遵循。

2. 党政干部选拔任用呈现出阶段性发展特征

党政干部选拔任用70年的发展历史可以被划分为四个不同的历史时期,不同的历史时期呈现出不同的阶段性发展特征。

1949年新中国成立后到改革开放以前,在计划经济体制下,干部选拔任用既经历了新中国成立初期的健康发展时期,也遭受了“文革”时期的干扰破坏,还经历了“文革”后期的恢复发展,突出体现了按计划进行吸收录用和选拔任用管理的特点。这一时期,中央实行高度集中统一的干部选拔任用方式,确立了干部分部分级管理体制,建立了以干部委任制为主体的选拔任用制度。

1978年党的十一届三中全会召开后,党的工作重心转移到经济建设上,国家进入改革开放新的历史时期,中央对“文革”时期被破坏的干部选拔任用

体系进行恢复重建,实行“拨乱反正”,落实干部政策,开始启动了党和国家领导制度改革,开启了干部选拔任用制度在改革开放以来的新的历史发展时期。在常规性委任制基础上,中央开始探索选任制、聘任制、考任制等多种选拔任用方式,开始提出并探索实施考试选拔方式,探索建立公务员制度。

1992年党的十四大召开后,中央提出了建立社会主义市场经济的重大改革举措,将改革开放推向新的发展阶段,使得社会主义经济体制改革和政治体制改革进入了新的发展时期,干部选拔任用改革也取得了新突破、新进展。这些新突破、新进展主要包括如下几个方面:在机关、事业、企业单位分类管理基础上,建立了领导职务和非领导职务制度;建立推行了公务员制度,在党管干部的基本原则指导下,推行了机关工作人员的依法管理;进一步强化了考试选拔和干部选拔中的民主,对初任公务员选拔推行全面的考试录用和“凡进必考”,对党政领导干部选拔推行了竞争上岗和公开选拔等竞争性选拔方式。

2012年党的十八大召开后,针对干部选拔中存在的“唯分”“唯票”和“唯GDP”以及过于倚赖考试测评等竞争性程序、弱化党委和组织人事部门的把关作用等问题,中央适时进行了干部选拔任用方式调整,弱化竞争性选拔方式,强化常规性选拔方式,规范干部选拔任用工作,防止干部“带病提拔”,加强干部选拔任用监督,修订完善相关制度,干部选拔任用工作机制实现了创新和突破。

3. 党政干部选拔任用方式呈现出循环式发展特征

从干部选拔任用方式上看,新中国成立初期中央建立了与计划经济体制相适应的,主要通过民主推荐、组织考察、党委讨论决定选拔干部的常规性选拔方式;改革开放后探索建立了以笔试面试、民主测评或民主推荐为核心程序的竞争性选拔方式,干部选拔任用进入了竞争性选拔和常规性选拔两种方式并行发展时期;直到2012年党的十八大召开后,针对竞争性选拔方式存在的弊端和问题,干部选拔任用

逐渐弱化竞争性选拔方式并合理界定其适用范围,开始强化并改进完善常规性选拔方式,强化党委、分管领导及组织(人事)的把关作用,干部选拔任用工作出现了重要的方向性变化。总之,干部选拔方式经历了“常规性选拔→竞争性选拔与常规性选拔并行→弱化竞争性选拔并完善规范常规性选拔”的发展变化轨迹,呈现出循环式发展和螺旋式上升的发展特征。

(二)党政干部选拔任用70年的改革成效

新中国成立70余年来,随着经济政治体制改革向前推进,党政干部选拔任用经历了不同历史时期和发展阶段,改革逐步走向深入,管理日趋规范完善,制度不断创新突破,改革成效十分显著。

1. 党政干部选拔任用管理体制不断理顺

从新中国成立初期的集中统一管理到改革开放后确立机关、事业单位和企业之间的分类管理体制,党政干部管理体制实现了突破性发展。在这一分类管理体制框架下,我国分别建立健全了党政机关、事业单位和企业单位干部选拔任用制度,党政机关领导干部统一按照《党政领导干部选拔任用工作条例》进行管理,一般干部按照《中华人民共和国公务员法》进行管理。党的十八大以来,中央进行了新一轮机构改革,将公务员考录选拔与党政领导干部选拔任用职能进行整合,统一归并到各级党委组织部门,这进一步强化了党对干部工作的统一领导,理顺了主管部门和机构、职能,强化了党委和组织人事部门在干部选拔任用中的把关责任。

2. 党政干部选拔任用制度体系不断完善

随着干部人事制度改革不断深化,党政干部选拔任用制度体系不断健全。一方面,干部选拔任用的基础性法规制度不断健全完善。从2000年《深化干部人事制度改革纲要》到2009年《2010-2020年深化干部人事制度改革规划纲要》,从2002年《党政领导干部选拔任用工作条例》到2014年和2019年两次修订完善,从1993年《国家公务员暂行条例》到2005年颁布《中华人民共和国公务员法》再到2018年修订完善,都彰显了党政干部管理和选拔任用制度发展完善的轨迹。另一方面,从党政干部选拔任

用各项配套具体法规来看,制度措施也取得了创新性发展,体现了制度的健全完善。在职位分类管理上,中央制定颁布了专业技术类和行政执法类公务员分类管理办法,制定实施了《公务员职务与职级并行规定》及配套实施文件;与公务员法修订相适应,对公务员法配套法规进行了修订完善;围绕选拔任用工作条例的主体性政策文件,对推进党政领导干部能上能下、责任担当作出了细化规定,制定印发了防止“带病提拔”的实施意见,修订完善了干部选拔任用工作监督检查和责任追究办法等。

3. 党政干部选拔任用工作机制不断优化

从委任制到选任制、考任制、聘任制,干部选拔任用制度呈现出多元化发展趋势,中央探索建立了具有中国特色的党政干部选拔任用工作机制,并不断探索创新。这些创新主要体现在以下方面:创新了职务与职级并行晋升机制;强化了监督与责任追究机制;完善任职回避和地域回避机制等。同时中央对干部选拔任用动议、民主推荐、考察、讨论决定、公示等各个选拔任用工作环节进行了规范、完善,明确了选拔任用的主体责任,使干部选拔任用在“计划经济时期的党委集中统一选拔任用→改革开放后的探索建立竞争性选拔方式→回归常规性选拔任用方式”这一循环式发展中实现了历史性飞跃,为干部选拔任用树立了鲜明的政治导向,对营造形成风清气正的良好政治生态发挥了积极的促进作用。

参考文献:

- [1]张志坚,苏玉堂.当代中国的人事管理(上册)[M].北京:当代中国出版社,1994.
- [2]邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994.
- [3]姜洁.选拔干部不可“唯分定人”[N].人民日报,2013-08-06.
- [4]郝玉明.新公务员法基本特征与制度展望——基于公务员法最新修订条款的制度文本分析[J].新视野,2020,(2).

【作者简介】郝玉明(1973-),男,内蒙古呼伦贝尔人,中国人事科学研究院公务员管理研究室副研究员,博士(北京 100101)。

【原文出处】《天津行政学院学报》,2020.6.32~41