



国家智库报告 2016 (3)
National Think Tank

人 才 研 究

党管干部原则如何落到实处

——以宣传思想文化系统事业单位改革为例

本书编写组 编

HOW CAN THE PRINCIPLE OF PARTY ASSUMING THE
RESPONSIBILITY FOR CARDRES' AFFAIRS BE APPLIED TO
THE REFORM OF PUBLIC INSTITUTIONS?

中国社会科学出版社



国家智库报告 2016 (3)
National Think Tank

人 才 研 究

党管干部原则如何落到实处

——以宣传思想文化系统事业单位改革为例

本书编写组 编

HOW CAN THE PRINCIPLE OF PARTY ASSUMING THE
RESPONSIBILITY FOR CADRES' AFFAIRS BE APPLIED TO
THE REFORM OF PUBLIC INSTITUTIONS?



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

党管干部原则如何落到实处：以宣传思想文化系统事业单位改革为例 / 本书编写组编. —北京：中国社会科学出版社，2016. 2

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7637 - 5

I. ①党… II. ①本… III. ①中国共产党—干部管理—研究

IV. ①D262. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 030169 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 王 茵

特约编辑 马 明

责任校对 李 莉

责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司

版 次 2016 年 2 月第 1 版

印 次 2016 年 2 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16

印 张 8.25

插 页 2

字 数 119 千字

定 价 29.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

摘要：为贯彻落实党的十八大精神，中央组织部研究确定了2013年组织工作重点调研课题，中宣部干部局紧密结合宣传思想文化工作实际，组织力量围绕“宣传思想文化系统事业单位改革中落实党管干部原则问题”开展了专题调研。通过调研，课题组了解了中央社科理论、文化艺术事业单位落实党管干部原则创造的好经验，也了解了具体实践中遇到的带有全局性的问题，同时还了解了一线干部职工对深化干部人事制度改革的意见建议。在掌握大量一手资料的基础上，形成5份调研分报告、1份问卷调查报告。报告丰富了事业单位党管干部原则的内涵，明确了事业单位改革中落实党管干部原则面临的严峻挑战和突出问题，把握了落实党管干部原则需要妥善处理的若干关系，提出了加强和改进事业单位党管干部工作的思考和建议。在中央分类推进事业单位改革的关键时期，调研围绕党的十八大关于全面提高党的建设科学化水平的总体要求，认真反思总结实践经验，深入研究事业单位改革背景下党管干部原则的内在逻辑与规律，努力探索落实党管干部原则的新思路新举措，对于充分发挥党组织在事业单位选人用人中的主导作用，巩固党的执政地位，努力实现党管宣传、党管文化、党管人才和党管干部的有机统一，进一步加强和改进党对事业单位的领导，具有十分重要的现实意义。

关键词：党管干部原则 事业单位改革 宣传思想文化系统 干部人事制度改革

Abstract: To implement the decision of the Eighteenth Party Congress, the Communist Party Central Committee's Organization has determined an important topic for investigation and study on the work of organization in 2013. This study has centered around "Applying the matter of principles of the Party assuming the responsibility for cadres' affairs in the reform of Public institutions systems of publicity ideology and culture". Based on research and investigation, the research group has learned experience of laying down some theses principles in culture and art public institutions. Also understood many overall problems in actual practice. Got some front-line cadres and workers' comments and suggestions towards deepen the reform of the cadre and personnel system. On the basis of massive first-hand information, submitted five investigation reports and one survey report. The reports enriched the contents of principles of the Party assuming the responsibility for cadres' affairs in Public institutions. Recognized the serious challenges and outstanding issues in the reform of public institutions. Identified some relations that should be dealing with great care in carrying out the principles of CCP's cadre management. Also proposed opinions and suggestions on the strengthening and improvement of CCP's cadre management work.

Key Words: The Principle of the Party Assuming the Responsibility for Cadres' Affairs; The Reform of Human Resource System in Public Institution; The Institutions Systems of Publicity Ideology and Culture; The Reform of Cadres' Personnel System

目 录

导言	(1)
一 事业单位党管干部原则的内涵	(3)
(一) 党管干部原则的一般内涵	(3)
(二) 事业单位改革对党管干部提出的新要求	(5)
(三) 社科理论、文化艺术事业单位落实党管干部 原则的特点	(7)
二 事业单位改革中落实党管干部原则面临的严峻 挑战和突出问题	(17)
(一) 干部队伍成长环境发生新变化	(18)
(二) 落实党管干部原则与事业单位领导体制之间 有矛盾	(19)
(三) 事业单位党组织的地位和自身建设存在问题	(21)
(四) 干部选用科学化水平有待进一步提高	(22)
(五) “双肩挑”领导人员培养选拔难	(26)
(六) 事业单位干部发展通道窄化	(29)
(七) 事业单位选人用人自主权落实不到位	(32)
(八) 事业单位取消行政级别说易行难	(35)
三 落实党管干部原则需要妥善处理的若干关系	(37)
(一) 党管干部与群众公认的关系	(37)

2 国家智库报告

- (二) 市场机制与行政机制的关系 (41)
- (三) 专业本位与权力本位的关系 (43)
- (四) 干部管理制度与人才成长规律的关系 (44)

四 加强和改进事业单位党管干部工作的思考和建议 (47)

- (一) 加强事业单位干部管理的顶层设计 (47)
- (二) 将马克思主义指导地位落实到干部选拔使用中 (48)
- (三) 科学设计事业单位党的领导体制 (48)
- (四) 重视党务工作岗位设置和干部配备 (49)
- (五) 建立健全事业单位领导人员选拔制度 (50)
- (六) 加强基层党组织和党员队伍建设 (51)
- (七) 大力培养专业技术干部 (52)
- (八) 健全事业单位干部分类管理机制 (52)
- (九) 探索事业单位人员到实际部门挂职交流制度 (53)
- (十) 落实党管干部原则需要上级部门的坚强领导 (53)

- 附件1 中央单位组调研报告 (55)
- 附件2 北京组调研报告 (61)
- 附件3 浙江组调研报告 (67)
- 附件4 山东组调研报告 (73)
- 附件5 河南组调研报告 (79)
- 附件6 调查问卷 (85)
- 附件7 调查问卷分析报告 (94)
- 后记 (121)

导 言

党管干部是我们党长期坚持的一项根本原则，是建设高素质干部人才队伍、切实贯彻党和国家大政方针政策的重要组织保证。社科理论事业单位和文化艺术事业单位作为公益性文化单位，担负着保障人民群众文化权益、保证国家意识形态安全、保存保护优秀文化遗产的重任。在事业单位改革和文化体制改革中，坚持党管干部原则不动摇，有利于全面贯彻执行党的干部路线、方针和政策，有利于加强宣传思想文化领域干部人才队伍建设，有利于牢牢把握党对意识形态工作的领导权和主动权，有效发挥党的组织路线的保障服务功能。

为贯彻落实党的十八大精神，中央组织部研究确定了2013年组织工作重点调研课题，要求中宣部干部局紧密结合宣传思想文化工作实际，组织力量围绕“宣传思想文化系统事业单位改革中落实党管干部原则问题”开展专题调研。中宣部干部局委托中国社会科学院承担社科理论、文化艺术事业单位的相关调研任务。接到研究任务后，中国社会科学院高度重视，责成人事教育局牵头抓好调研任务的组织落实工作。来自中宣部干部局和中国社会科学院马克思主义研究院、政治学研究所、中国特色社会主义理论体系研究中心、信息情报研究院、社会学研究所、人事教育局等单位的专家学者、党务人事干部组成联合课题组。课题组在制订调研方案、收集研究资料、设计调查问卷、拟写调研提纲的基础上，完成了调研各项准备工作。2013年5—6月，先后在

中国社会科学院所属研究单位、求是杂志社、文化部系统以及北京、山东、河南、浙江等地的理论文艺事业单位开展专题调研，采取座谈交流、个别访谈、问卷调查、案例分析等方式，深入实际、深入基层，广泛听取当地党政干部、专家学者和文艺工作者的意见建议。接受调研的同志普遍认为：在中央分类推进事业单位改革的关键时期，开展“事业单位改革中落实党管干部原则”调研，围绕党的十八大关于全面提高党的建设科学化水平的总体要求，认真反思总结实践经验，深入研究事业单位改革背景下党管干部原则的内在逻辑与规律，努力探索落实党管干部原则的新思路新举措，对于充分发挥党组织在事业单位选人用人中的主导作用，巩固党的执政地位，努力实现党管宣传、党管文化、党管人才和党管干部的有机统一，进一步加强和改进党对事业单位的领导，具有十分重要的现实意义。

在掌握大量一手资料的基础上，形成5份调研分报告、1份问卷调查报告。随后，课题组多次召开会议，对调研中发现的带有普遍性、倾向性、苗头性的问题进行认真分析、专题研讨，探讨事业单位加强和改进党管干部工作的思路 and 对策。

一 事业单位党管干部原则的内涵

党管干部是我们党干部建设方面的一项重要原则，也是中国共产党对广大干部队伍进行宏观管理和调控的优良传统。这一原则和传统，形成于革命战争时期、发展于社会主义建设时期、成熟于改革开放时期。随着党的工作重心的转移，我们党的干部队伍规模不断扩大，干部类型逐渐增多，党管干部原则的内涵也日益丰富，被实践证明是推动我们党各项事业取得成功的决定性因素之一。

（一）党管干部原则的一般内涵

中国共产党是执政党，是改革开放和社会主义现代化建设事业的领导核心。党管干部原则是国家政治体制的重要组成部分，是指由党领导干部工作，对干部工作实行统一决策，对各级各类干部实行分级分类管理，以保证党的纲领、路线、方针、政策得到执行，党的执政目标得以实现。在调研中，经常听到一种反映，认为：作为执政党，如果连自己的干部都管不了、管不好，就根本谈不上“坚持党的领导”。1989年8月28日，《中共中央关于加强党的建设的通知》指出，党管干部原则的主要内容为：“加强对干部工作的领导，制定干部工作的方针、政策，推荐和管理好重要干部，指导干部人事制度的改革，做好对干部人事工作的宏观管理和监督。”在这一原则的指导下，党管干部工作不断得到改进。如在干部管理权限方面，实行了下管一级的体制；在干部分类方面，将“国家干部”分为党政干部、企业领导人员、事业单位领导人员三

大类，探索各具特色的管理方式；在管理方法上，健全包括干部选拔、考核、选举、监督、培训在内的多环节、多层次干部管理制度体系；在理论上，提出了“坚持党管干部原则，改进党管干部方法”等命题。党的十八大报告再次重申，“要坚持党管干部原则，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持德才兼备、以德为先，坚持注重实绩、群众公认，深化干部人事制度改革，使各方面优秀干部充分涌现、各尽其能、才尽其用”，进一步明确了我们党干部人事制度改革的根本要求和制度准则，需要始终牢牢把握、认真遵循，任何时候不得变通、异化和逾越。

一般来看，党管干部内涵主要包括以下五个方面：一是党要加强对干部工作的领导，制定干部工作的方针政策；二是推荐和管理好重要干部；三是指导干部人事制度的改革；四是做好对干部人事工作的宏观管理和检查监督；五是为了实现上述目标而采取的日常性的干部管理活动。全面理解党管干部原则，既要防止大而化之的倾向，认为党管干部原则只是一种宏观的政策指导；同时，也要防止仅仅把这一原则看作琐碎的、具体的、日常的干部管理工作。在各地调研时了解到，宣传思想文化领域对党管干部的一般内涵，主要从以下四个角度加以理解。

1. 党管干部是一种原则。作为原则，党管干部在任何时候、任何情况下都必须坚持、必须贯彻、必须加强。特别在事业单位改革过程中，必须坚持党管干部、党管人才原则，坚持德才兼备、以德为先原则，坚持民主、公开、竞争、择优原则，充分调动干部的工作积极性，确保党的路线方针政策得到落实，确保事业单位工作人员的聪明才智充分涌流，确保事业单位改革的顺利进行。

2. 党管干部是一项政策。作为政策，党管干部就是我们党在一定历史时期内确定下来的干部工作的目标任务、行动原则、活动方式以及具体措施。在事业单位落实党管干部原则，就是要保证党牢牢掌握对事业单位的领导权和对重要干部的管理权，包括制定事业单位改革发展的方针政策，管理和推荐重要干部，做好

对事业单位干部人事工作的管理和监督等。

3. 党管干部是一套制度。作为制度，党管干部需要一个规范的规则体系。具体来说，在事业单位管理和改革发展过程中，党管干部包括干部的选拔任用制度、竞聘上岗制度、考核制度、奖惩制度、监督制度、退出制度，等等。当然，这些制度也需要根据事业单位改革发展的阶段性特点和任务，不断做出调整和完善。

4. 党管干部是一个过程。作为过程，党管干部是各级党委组织人事部门在同级党委的领导下，向党委提出制定具体的干部政策和干部管理方案的建议，提出有关干部人选和任免的建议，并在权限范围内，主管干部管理的日常工作。这些工作主要包括：按照管辖干部的范围，负责领导班子的调整和作风建设；负责日常具体的干部考察、考核监督、人员调配、教育培训；准备及整理供党委讨论的干部材料和任免意见、发布任免通知、管理干部档案等；负责后备干部的选拔、培养；检查、指导、监督下级单位党委的干部工作；做好党员发展和教育工作，负责党费管理、党籍管理等。从上述微观层面来看，党管干部也是组织人事部门一种日常的干部管理活动。这是党管干部原则的具体体现，也是党管干部原则得以落实的工作保障。

综上所述，党管干部是指各级党委要坚持贯彻执行党的干部路线、方针和政策，严格按照党的原则选拔任用干部，并对各级各类干部进行有效管理和监督。

（二）事业单位改革对党管干部提出的新要求

近年来，我国事业单位改革步伐加快，国家陆续推出了一些规范性、导向性的人事政策。比如，在人员进入上，推行公开招聘；在人员退出上，努力畅通人事出口，拓展人员正常退出渠道；在人员使用上，鼓励竞聘上岗；在人员管理上，注重考核与激励；在薪酬待遇上，实行绩效分配等。事业单位人事制度的改革举措，为事业单位创新管理体制、转换用人机制、整合人才资

源、提高队伍素质、调动积极因素提供了指导方针和基本依据。同时，随着改革的不断深化，新的问题逐渐显现，对党管干部原则提出了新的要求。

1. 管理依据需要进一步明确。改革后的事业单位实行全员聘用制管理，职工与用人单位在平等自愿、协商一致的基础上，签订聘用合同，明确双方权利义务，逐步实现固定用人向合同用人转变、国家用人向单位用人转变。其中，有些事业单位转企改制后，还要采用现代企业方式运营，自主经营，自负盈亏。在这种情况下，干部往往会淡化自己作为国家工作人员的身份和意识，产生不需要党组织管理的认识偏差。同时，目前对事业单位的干部管理主要参照执行《党政领导干部选拔任用工作条例》，缺乏党组织管理事业单位干部的有效制度依据，在具体管理过程中导致对重要干部管理缺乏力度，对干部队伍建设无法进行有效指导和监管。

2. 管理对象需要进一步细化。事业单位改革后，有的转企改制，有的保留事业单位序列，有的转为参公管理。单位性质不同，管理方式相异，对干部的管理也各不相同。即使保留在事业单位序列内的，人员管理从身份管理变为岗位管理，专业技术岗位、管理岗位的岗位职责和管理方式也各不相同。取消行政级别后，过去参照机关干部管理的方式，已经不能适应事业单位改革的要求。迫切需要在坚持党管干部原则的前提下，进一步细化区分管理对象，结合单位职能和岗位职责，对不同单位、不同类型的干部，采取不同的选拔任用管理方式和不同的评价标准，避免“一刀切”。

3. 管理方式需要进一步创新。干部人事制度改革是全党面临的一项重要任务，宣传思想文化事业单位要坚持社会效益优先，但改革后的有些单位还要兼顾经济效益。这就要求在干部管理工作中，必须坚持干部的政治素质和业务能力“两手抓、两手都要硬”的原则，不断探索新的选人用人方式，加快推进干部管理方式创新，建立适合新形势要求和符合干部成长规律的干部管理机制，不断强化干部队伍建设。

（三）社科理论、文化艺术事业单位落实党管干部原则的特点

社科理论、文化艺术事业单位是我国公益文化事业的重要组成部分，汇聚了一大批哲学社会科学和文化艺术领域的人才，是实现社会主义文化大发展大繁荣不可或缺的重要力量。在社科理论、文化艺术事业单位改革发展中，进一步贯彻落实党管干部原则，就是要引导理论工作者、文艺工作者始终把献身党的理论文艺事业作为永恒信念，把研究重大理论和现实问题、讴歌时代主旋律作为崇高政治责任，把贴近实际、贴近生活、贴近群众作为学术和艺术创作的重要法则，把弘扬优良学风、追求高尚艺德作为笃定操守，为党和人民奉献自己的全部智慧和才华；就是要培养锻造政治可靠、业务精通、作风过硬，富有战斗力、创新意识和奉献精神的业务骨干人才队伍，增强他们的政治意识、大局意识和责任意识，提高他们的政治素质和业务能力，从而使我们党掌握一支具有较高水平的马克思主义理论文艺队伍，确保意识形态话语权和领导权掌握在真正坚持马克思主义的人手中，确保党的宣传思想文化事业后继有人、前景光明；就是要努力促进我国哲学社会科学和文化艺术事业的繁荣发展，发挥社科理论和文化艺术在科学回答人民群众思想困惑、弘扬社会正气、引领社会思潮、通达社情民意、疏导公众情绪方面的作用，帮助人们正确认识纷繁复杂的社会现象，提升中华民族的思想理论素质、科学文化素质、道德素质和精神境界，提升中华文化在世界舞台的地位和影响，使其成为推动中国特色社会主义事业向前发展的有生力量。

可见，党管干部是事业单位人事制度改革必须坚持的原则。但实践中，一些同志对党管干部原则的“具体内容是什么”“具体要求是什么”，似乎并不清晰，出现了像“该管的没有管好”或“不该管的却管了”的情况。正确把握和理解党管干部原则，必须明确几个认识问题。

一是党管干部不等于党委书记管干部，必须体现民主集中制的

原则，不能搞主要领导干部“一言堂”“个人说了算”。问卷调查中，对于“名为党管干部，实为书记管干部，其他人在干部选用上没有发言权”的说法，超过60%的受调查对象持否定态度（如图1）；对“党要管党，但不能包打天下，干部任用还要行政负责人说了算”的说法，也只得到了少部分受调查者的认同（如图2）。

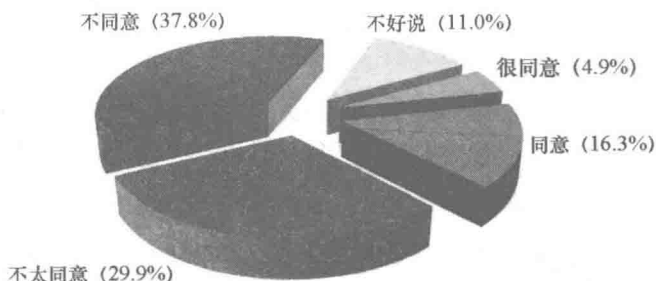


图1 名为党管干部，实为书记管干部，其他人在干部选用上没有发言权

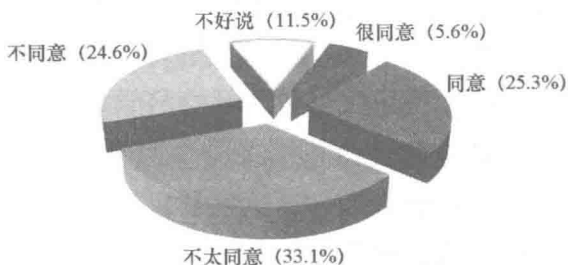


图2 党要管党，但不能包打天下，干部任用还要行政负责人说了算

二是党管干部不等于只把好干部选拔任用这一关，还要加强干部的教育培训和监督管理。从问卷调查的情况来看，对事业单位领导人员的日常监督管理，有32.6%的调查对象认为“措施有力，工作到位”；35.0%的调查对象认为“总体上比较严格有效，但存在一些薄弱环节”；还有7.1%的调查对象选择“疏于管理、监督流于形式”。这就需要采取有效措施，强化对干部在日常工作中履

职尽责、政治纪律、工作态度、品行作风、廉洁自律等方面情况的监督管理。见图 3。

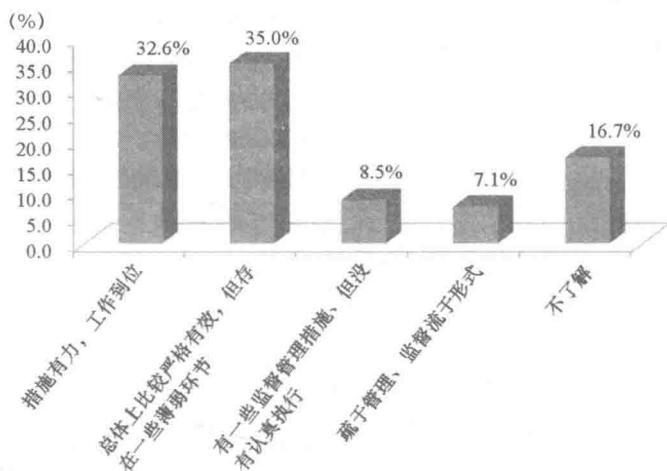


图3 您认为本单位对领导人员的日常监督管理

同时, 还要处理好干部培养当前与长远的关系, 根据各地各部门发展实际, 制订详细的干部培养规划, 形成选拔、使用、管理一体化的常态机制和培养链条。问卷调查显示, 对目前“年轻干部培养存在问题”的看法中, 有 18.3% 的调查对象认为“年轻干部培养上缺少有效的方法手段”; 17.6% 的调查对象认为问题是“只是口头上重视, 在实际中不注意培养”; 17.3% 的调查对象认为“年轻干部选拔培养的长效机制没有建立”; 分别有 12.7% 和 12.6% 的调查对象选择“年轻干部选拔培养的统筹性、计划性不够强”和“只注重加任务压担子, 不关心年轻干部的思想和生活”。此外, 还有 9.5% 和 4.8% 的调查对象认为“只重视业务能力培养, 不重视思想政治教育”以及“对年轻干部不够信任, 不敢放手工作, 不注意在工作中锻炼培养”等。因此, 落实党管干部原则要避免“重提拔、轻培养”“重使用、轻管理”的问题。见图 4。

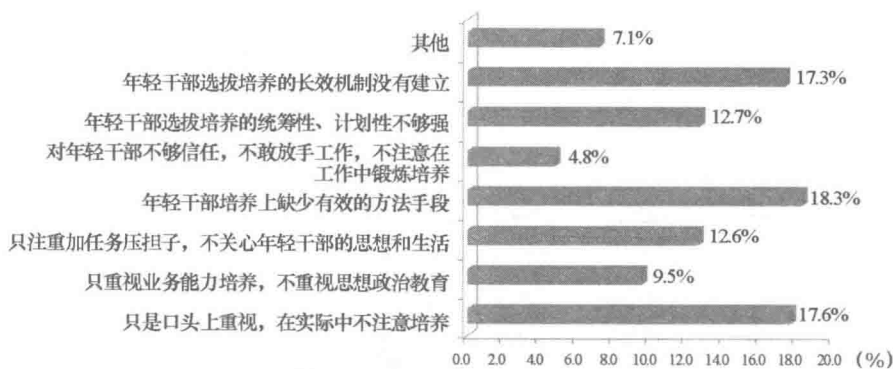


图4 您认为本单位在年轻干部选拔培养方面最突出的问题是什么

案例1：当好“助理”再提拔

河南省文化艺术研究院对一些有培养前途的年轻同志，聘用他们为中层干部前，让他们担任部主任助理，接受一到两年的岗前锻炼。担任助理期间工作表现突出，并经过考核合格后，聘为中层干部。担任助理职位的人选，主要是由院领导班子根据个人工作业绩表现，结合每年干部考核情况协商推荐产生。助理职位实行一年一聘，不与待遇挂钩，管理起来非常灵活。目前，这项工作主要由该院党委负责组织实施。“助理制”这一培养模式，对于在实行行政领导人负责制事业单位中，有效发挥党组织在选人用人方面的应有作用，是一种有益探索，具有启发借鉴意义。

三是党管干部不等于党委直接管一切干部，目前事业单位的专业技术干部就已经逐步从党委组织部门管理的干部系列中分离出来，由人事部门管理，打破了干部全部由组织部门直接管理的做法。

课题组认为，针对事业单位的实际情况，落实好党管干部原则首先应当选拔管理好事业单位领导人员，因为领导人员作为事业单位的领头人对单位事业发展的影响更加重要，其思路和视野直接决定了一个单位的发展方向和未来前景。而管好领导人员，