

党政领导
干部

淘汰

机制研究

郭智强 著



兰州大学出版社

DANGZHENG LINGDAO GANBU TAO TAI JI ZHI YAN JIU

党政领导
干部
理论

机制研究

中共中央党校
理论部
编

党政领导 干部 淘汰

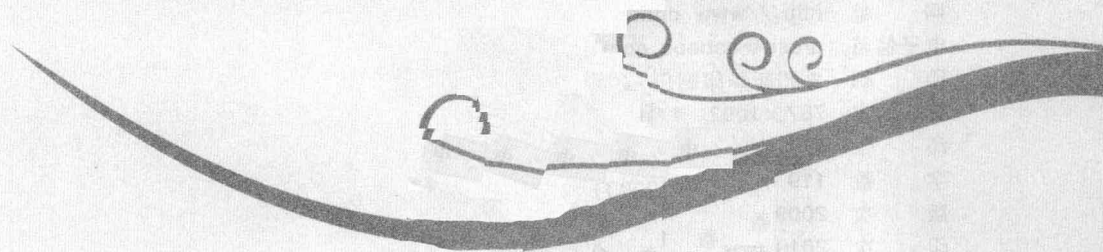
机制研究

郭智强 著



兰州大学出版社

DANGZHENG LINGDAO GANBU TAO TAI JIZHI YANJIU



图书在版编目(CIP)数据

党政领导干部淘汰机制研究/郭智强著. —兰州:兰州
大学出版社, 2009. 5
ISBN 978-7-311-03357-6

I. 党… II. 郭… III. 干部制度: 人事制度—研究—中
国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 074736 号

责任编辑 李 文 张国梁
封面设计 张友乾

书 名	党政领导干部淘汰机制研究
作 者	郭智强 著
出版发行	兰州大学出版社 (地址: 兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话	0931-8912613 (总编办公室) 0931-8617156 (营销中心) 0931-8914298 (读者服务部)
网 址	http://www.onbook.com.cn
电子信箱	press@onbook.com.cn
印 刷	兰州新华印刷厂
开 本	787×1092 1/16
印 张	9
字 数	119 千
版 次	2009 年 12 月第 1 版
印 次	2010 年 9 月第 2 次印刷
书 号	ISBN 978-7-311-03357-6
定 价	20.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

◎ 序 言

“历览古今兴衰事,成败得失在用人”。如何把优秀的人才选拔出来,使他们进入各级领导干部队伍,同时使干部队伍中的不称职者被淘汰出去,这是建设高素质干部队伍、提高中国共产党的执政能力的根本保证。我们党历来十分重视选人用人工作,毛泽东同志早就说过,“政治路线确定之后,干部就是决定的因素”,邓小平、江泽民、胡锦涛同志也都有过十分精辟的论述。因此,自1978年党的十一届三中全会以来,党中央始终坚持改革干部人事制度,努力推进干部工作的科学化、民主化、制度化,并取得了一系列重大成就。

改革开放三十年,我国的干部人事制度改革大体上走过了从单项突破到整体推进的发展历程。从十一届三中全会到2000年《深化干部人事制度改革纲要》颁布前的这段时期,基本上是干部人事制度改革的单项突破阶段,主要是在干部人事工作的某项制度、某个体制、某个领域方面取得了突破性的进展,比如,首次建立了干部退休制度,废除了实际存在的领导职务终身制;改革了干部管理体制,由过去的下管两级改为下管一级,提出建立科学的干部分类管理体制,以建立公务员制度为重点,将所有干部划分为机关、事业、企业三类干部;1995年颁布了第一部规范党政领导干部选任工作的党内法规——《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》,并下发了领导干部竞争上岗、公开选拔、考核、交流等方面的意见、通知、暂行规定。以2000年中共中央办公厅印发的《干部人事制度改革纲要》为标志,干部人事制度改革进入了整体推进阶段。《干部人事制度改革纲要》从整体上提出了2001年至2010年的十年干部人事制度改革的基本目标、指导方针和主要措施,规划了党政领导干部、企业领导人、事业单位领导人“三支队伍”干部

PAGE
001

人事制度改革的重点及方向;党的十六大明确提出了今后改革的重点即建立健全选拔任用和管理监督机制,改革的目标即实现干部工作的科学化、民主化、制度化;2002年中央正式修订颁布了《党政领导干部选拔任用工作条例》,形成了干部选拔任用的基本规章,此后围绕《干部选拔任用条例》,2004年中办下发了“5+1”个法规文件和2005年、2006年的五个法规文件。可以说,经过从单项突破到整体推进的历程,党政领导干部的选拔任用方式有了一系列突破和规范,成绩斐然。

当然,毋庸讳言,当前的干部人事制度仍然存在一些缺陷,比如如何更加有效地防止选人用人上的不正之风,如何及时清除干部队伍中的腐败分子,如何将不称职、不胜任领导职务的干部淘汰出领导岗位等,这些问题都是干部人事制度改革中的深层次问题,也是必须尽快认真加以解决的重要问题。解决这些问题,治本之策是必须从干部工作机制上寻求突破,也就是要尽快形成一整套完备的干部淘汰机制,这也是形成科学完整的干部管理体制和机制不可或缺的重要环节。

郭智强同志曾经跟随我攻读行政管理学方向的硕士研究生,他的最大特点是对党的事业忠心耿耿,对事业的追求坚韧不拔,勤于思考,喜欢破解各种难题,读研期间就结合自己从事的组织干部工作和正在学习的管理学理论,对建立健全党政领导干部淘汰机制问题进行了比较深入系统的研究,取得了比较好的成果,他的研究是令人满意的,被北京大学评为优秀论文。近来,他将当时的论文结合发展变化了的实际,进行了充分的修改和补充,我看了之后,感到较之原来的内容更系统、更完善,在很多方面有创新、有突破,是颇有价值的研究成果。我认为,这本书主要有两个非常重要的特点,一是理论上比较完整。书中对党政领导干部淘汰机制的构建进行了一系列理论上的分析,作出了比较深刻的理性思考,首次将领导者素质理论、激励理论、领导效能理论有机统一,提出了构建党政领导干部淘汰机制的三个理论支撑,具有创造性。这种理论上的探索,提升了研究的科学性,对于党政领导干部淘汰机制的构建是一项特殊的贡献。二是实践上很有价值。作者用实证研究的方法,对实践中的做法进行了大量的调查研究,并作

出了有深度的分析,对与党政领导干部淘汰机制关联性很强的党政领导干部分类管理制度、任期制度、任期目标管理制度、绩效考核评价制度、辞职制度等都作了深刻的研究,提出了很有价值的改进和完善的措施意见,特别是将这些零散的做法,系统化为党政领导干部淘汰机制的有机组成部分,具有很强的实践性和可操作性。即使是对现行的上述各单项制度的改进也是很有帮助的。相信对于广大实际从事干部工作的人员来说,本书一定会有很高的参考价值。此外,从书中可以明显感到,作者做了大量艰苦细致的研究工作,思路清晰,观点鲜明,资料全面而详尽,数据和实例翔实,论据引用准确,论证完整,系统性强,是一部难得的研究干部管理制度机制方面问题的比较优秀的成果。

中国的干部人事制度改革正处于攻坚阶段、关键时期,健全系统科学的干部管理体制,对于建设高素质的、能够担当重任、经得起风浪考验、始终坚持中国特色社会主义、推动科学发展的干部队伍,具有非常重要的意义。作者在党政领导干部淘汰机制方面的研究,从某种意义上讲,弥补了干部管理体制机制研究特别是其理论研究方面的不足。

当然,当前我国在干部管理体制的理论研究方面的确还很薄弱,特别是淘汰机制的研究还很缺乏,有价值 and 突破性的研究成果就更少了。期望我们党和政府对于党建理论工作者和实际工作者在干部管理体制机制研究特别是难点问题的研究上给予更大的鼓励。我相信,我国的干部管理体制机制研究一定会取得更多有价值的成果,广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制一定会早日实现。

李成言

2009年6月15日

李成言 中国监察学会副会长,北京大学政府管理学院党委书记、教授、博士生导师,北京大学廉政建设研究中心主任

PAGE
003

◎ 前 言

在中国的干部队伍中,党政领导干部是中国经济、政治、社会、文化和党的建设等各项事业的重要组织者和管理者,具有非常鲜明的特点。建设高素质的党政领导干部队伍,不仅要严把“入口”,而且要疏通“出口”。党政领导干部淘汰机制是能进能出、能上能下、充满活力的用人机制的重要组成部分。

本书立足建设中国特色社会主义的时代背景,分析了当前我国干部队伍特别是党政领导干部队伍的特点、基本状况和存在的主要问题,阐述了建立和完善党政领导干部淘汰机制的必要性;围绕中国政治体制和干部管理体制的特点,分析了党管干部原则的内涵,明确了党政领导干部淘汰机制研究的方向,提出了通过建立和完善目标管理体系和绩效考核评价体系,在有效的激励竞争条件下实现优胜劣汰目标和党政领导干部淘汰机制的设计思路;提出了构建党政领导干部淘汰机制的三个理论支撑:领导者素质理论、激励理论、领导效能理论;确立并论证了党政领导干部淘汰机制运行程序中的三个基本环节,即建立完善的任期目标以解决淘汰标准的构建问题、健全科学的考核评价体系以解决淘汰对象的准确认定问题、建立有效的处置措施以解决不称职党政领导干部“下”的问题。

本书在案例分析的基础上,围绕党政领导干部淘汰机制的构建,还提出了改进和完善任期制、党政领导分类管理制度、任期目标管理体系、绩效考核评价体系等机制建设的思路 and 措施。

目 录

◎ 序 言 / 001

◎ 前 言 / 004

导 论 / 001

第一章 党政领导干部管理的制度环境与特点 / 003

第一节 中国政治体制的特点 / 003

第二节 中国干部管理体制的特点 / 006

第二章 党政领导干部队伍状况和选拔任用工作存在问题分析 / 011

第一节 党政领导干部队伍状况及存在的主要问题分析 / 011

第二节 党政领导干部选拔任用工作中存在的主要问题分析 / 019

第三节 党政领导干部任用方式及存在的主要缺陷分析 / 022

第四节 对“以票取人”现象的分析 / 024

第五节 对权力配置问题的理性分析 / 027

第三章 党政领导干部淘汰机制构建思路分析 / 029

第一节 建立党政领导干部淘汰机制的探索 / 029

第二节 党政领导干部淘汰机制构建的基本思路分析 / 030

PAGE
001

第四章 党政领导干部淘汰机制构建的理论支撑 / 033

第一节 党政领导干部素质理论 / 033

第二节 激励理论 / 043

第三节 领导效能理论 / 046

第五章 党政领导干部淘汰机制构建的实践分析 / 050

第一节 党政领导干部任期制的分析 / 050

第二节 党政领导干部绩效考核的案例分析 / 061

第三节 处置不称职不胜任现职党政领导干部的措施分析 / 071

◎ 主要参考文献 / 086

◎ 附 录 / 090

I “官油子”的十个特征 / 090

II 公众对“官油子”的态度如何 / 096

III 党政领导干部职务任期暂行规定 / 100

IV 党政领导干部辞职暂行规定 / 102

◎ 文章选编 / 108

I 中外选人用人制度的历史变迁和启示 / 108

II 我国古代选人用人制度的变迁和启示 / 117

III 浅议干部工作科学化 / 121

IV 典范革命与中国行政改革浅论 / 125

V 西部人才开发中的政策问题研究 / 131

◎ 后 记 / 135

导 论

“干部”在中国是对各级组织的领导者、管理者以及其他公职人员的统称。具体来说,是指从事领导和管理工作的国家公职人员,包括党、政、军、行政事业单位、社会团体、群众组织中的各类领导人员、管理人员、公职人员,以及某些保留干部编制的企业领导和管理人员等。中国的领导干部一般可分为党政领导干部、企事业单位领导干部、群众组织和人民团体领导干部等。

党政干部,是指党政机关中专门从事党务工作和行政管理工作的人员。党政领导干部主要包括:中共中央、全国人大常委会、国务院、全国政协、中央纪律检查委员会及其工作部门或机关内设机构的领导成员;最高人民法院、最高人民检察院及其内设机构的领导成员;地方各级党委、人大常委会、政府、政协、纪律检查委员会、人民法院、人民检察院及其工作部门或者机关内设机构的领导成员;以及上列工作部门的内设机构的领导成员等。《党政领导干部选拔任用工作条例》中规定的适用范围是中共中央、全国人大常委会、国务院、全国政协、中央纪律检查委员会工作部门或者机关内设机构的领导成员(不含正职)和内设机构的领导成员;县级以上地方各级党委、人大常委会、政府、政协、纪律检查委员会、人民法院、人民检察院及其工作部门或者机关内设机构的领导成员(参见《党政领导干部选拔任用工作条例》2002年7月9日,中发[2002]7号)。

党政领导干部的主要特点:

PAGE
007

一是党政领导干部一般处于中央和地方党政组织及其工作部门和内设机构的领导职位,是我们党执政活动的主要组织者、领导和管理者。

二是党政领导干部习惯上分为党政主要领导和一般领导班子成员、工作部门或内设机构主要负责人和其他负责人等。党政领导班子正职通常称为党政主要领导,其他班子成员称为一般领导班子成员,除此之外的其他党政领导干部称为其他党政领导干部。工作部门和内设机构的正职一般称为工作部门和内设机构的主要负责人。有时也将部门正职称为党政部门主要领导。

三是总体上讲,党政主要领导干部一般大多是经过代表大会选举产生的,即选任制领导干部;其他党政领导干部大多是委任制领导干部;少数专业性较强的党政机关领导职务采取聘任制的形式。

从对党政领导干部特点的分析可以发现,党政领导干部管理的重点是党政主要领导。这一方面是因为党政主要领导在党政领导干部中处于更加重要和突出的地位;另一方面,从制度层面上讲,对一般党政领导班子成员和其他党政领导干部的任免,党政主要领导起着十分重要的作用。也就是说,党政主要领导的任职、任期等的变动,某种程度上会影响到一般领导班子成员和其他党政领导干部的变动。

建立和完善党政领导干部淘汰机制,是建设高素质干部队伍의必然要求。中国政治体制的本质决定了党政领导干部在国家和社会管理中必然处于核心的地位。管理好党政领导干部队伍,不仅关系到中国各项事业的成败,而且关系到中国共产党执政地位的巩固,关系到中华民族的兴衰。因此,建立健全科学的领导干部管理机制意义重大。领导干部淘汰机制是干部管理机制的重要组成部分,是在全社会形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制不可或缺的有机构成。

淘汰,就是将不称职的党政领导干部调整出现任职位。“不称职”主要是指领导干部的思想政治素质、道德品质、能力水平、工作实绩等不符合职位要求,不能正常履行领导职位的职责、达不到职位要求的工作水平和工作结果等。淘汰机制的功能就是要把不称职的领导干部辨析出来,并使之离开所处的党政领导职位。

第一章

党政领导干部管理的制度环境与特点

淘汰机制应当是中国党政领导干部管理体制中一个十分重要的机制。研究干部淘汰机制,必须研究政治体制和干部管理体制的特点。因为,政治体制是国家机构设置的基础,也是吏制的基础。不同的政治体制决定不同的官员管理体制。任何官员管理机制都必须在政治体制的基本原则和特定的官员管理体制框架内运行。只有这样,才能发挥其应有的作用,达到预期目标。因此,分析研究中国党政领导干部管理淘汰机制,必须立足于中国政治体制和干部管理体制的特点。

PAGE
003

第一节 中国政治体制的特点

政党制度是指制度化了的政党执政、参与国家权力以及由此形成的政党关系的模式。简言之,就是政党从政的固定化了的模式。其内涵主要是指一国政治体制中政党执政、参政的形式;如果有多个政党存在,则还包括政党之间关系的形式。古今中外各国的政党制度种类繁多,但总体上可以归为一党制、两党制和多党制等几种模式(周淑真:《政党和政党制度比较研究》,人民出版社,2001年版,第3页)。同时,不同的社会制度下的

政党制度,不仅政党执政的性质、目的不同,而且执政模式也各有特点。

中国政治体制的基本框架,是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。中国共产党是中国唯一的执政党,各民主党派通过参政议政、民主监督来参与国家的政治活动。

由于中国共产党在中国政治中的特殊地位,使中国的政党制度具有一些非常重要的特征,属于典型的社会主义国家一党领导多党合作制度(杨凤春:《中国政府概要》,北京大学出版社,2002年版,第4页)。

中国当代政党制度的基本特点是:以四项基本原则为基础;执政党对国家实行全面领导;政党之间合作的新型关系,在特定历史条件下形成和发展(梁琴、钟德涛:《中外政党制度比较》,商务印书馆,2001年版,第127~132页)。坚持四项基本原则,是中国共产党同各民主党派合作的政治基础。中国的多党合作,是各民主党派在承认中国共产党领导这个前提下,服务于社会主义事业的多党合作制度(《邓小平文选》第2卷,人民出版社,第267~268页)。坚持四项基本原则,是当代中国社会主义根本政治制度决定的。

PAGE 004
政党制度是国家政治制度的重要组成部分,政党制度由经济基础和社会政治基础所决定,并以适当的方式服务于经济基础和国家总的政治制度。中国的社会主义制度,必然决定了政党制度必须以四项基本原则为政治基础。也就是,中国的政党制度必须服从和服务于:坚持中国共产党的领导,坚持社会主义道路,坚持人民民主专政,坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想,深入贯彻落实科学发展观。中国共产党与各民主党派的关系,是建立在建设中国特色社会主义基础上的密切合作关系。在建设中国特色社会主义的根本方向问题上,各党派具有一致性。在中国共产党与各民主党派的关系上,中国共产党是执政党,各民主党派是参政党。

中国共产党是中国社会主义事业的领导核心。作为执政党的中国共产党,从政治上、思想上、组织上对国家进行领导,同时还要积极组织和引导整个社会的政治、经济、文化生活的健康发展。

中国共产党对国家的政治领导,主要是政治方向、政治原则和重大方针政策的领导。这主要表现为中国共产党在与各民主党派进行广泛协商的基础上,就国家发展方向、政治原则和大政方针作出决策,以建议形式向国家权力机关提出,经过讨论、审议或修改通过而变成国家的意志,交由政府贯彻执行。

中国共产党对国家的思想领导,就是根据自愿原则引导包括各民主党派人士在内的全国各阶层人民群众学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观,学习中国共产党及国家的路线、方针、政策,把大家的认识统一到建设中国特色社会主义事业上来,以确保国家宪法、法律和路线方针政策正确制定和执行。

中国共产党对国家的组织领导,就是中国共产党在与各民主党派协商的基础上,负责向国家权力机关推荐领导人选,经过权力机关的决议,担负政权机构的组建工作和领导任务,并通过中共党组织和广大党员带头执行路线、方针、政策的模范行动,来体现党对政权机关的领导作用(梁琴、钟德涛:《中外政党制度比较》,人民出版社,2001年版,第128~129页)。

中国共产党作为执政党,对国家的领导是全面的领导。各民主党派是各自所代表的社会主义劳动者和拥护社会主义的爱国者的政治联盟,是接受中国共产党领导的,同中国共产党通力合作,共同致力于社会主义建设的同盟者。各民主党派不是在野党,也不是反对党,而是参与国家各级政权,参与国家大政方针和国家领导人选的协商,参与国家事务的管理,参与国家方针、政策、法律、法规的制定和执行的参政党。中国共产党和各民主党派都必须以宪法为根本活动准则(周淑真:《政党和政党制度比较研究》,人民出版社,2001年版,第320~321页)。

通过以上分析,可以将中国政治体制的基本特点概括为:中国共产党是中国唯一的执政党,对国家实行全面领导。中国共产党对国家的领导体现在政治、经济、军事、科技、文化、组织等各个方面。各民主党派是参政党,其主要职责是政治协商、民主监督、参政议政。

这种政治体制的特点,决定了中国干部管理体制的本质是党管干

部。也就是,干部工作必须在中国共产党的领导下进行,干部工作的路线、方针、政策和制度、规章以及主要措施等,都必须由中共中央统一制定,领导干部的任免必须由各级党委统一管理。党管干部主要是管路线、管方针、管政策,既要根据不同时期党和国家各项事业发展的需要制定正确的干部工作路线、方针、政策,又要通过党的各级组织监督保证这些路线、方针、政策的贯彻执行。党管干部还体现在党对干部的选拔、教育、培养、使用等的全面管理的职能作用。党管干部是实现党的领导的重要组织保证。中国共产党从执政党运用权力推动国家和社会发展的角度,对干部的使用、干部用权的全过程进行控制,以保证党的路线、纲领、方针、政策的贯彻执行,保证党的执政目标得以实现。可见,党政干部管理中的淘汰机制建设必须在党委的领导下,充分体现党管干部的原则;干部淘汰的标准、程序、措施等的制定,必须在党委的统一领导下,充分体现民主化、科学化的要求。

第二节 中国干部管理体制的特点

PAGE 006
中国共产党对国家的组织领导,一个重要方面就是党管干部。对此,中国共产党的几代领导人都有重要的论述。中国政治体制的特点决定了党政干部的管理采取的是党管干部与公务员管理相结合的方法,即领导干部以党委管理为主,非领导干部以公务员管理为主。向各级国家政权机关和社会各界推荐和安排干部担任各种领导职务,从而通过这些干部确保党的路线、方针、政策的贯彻实施,并形成对国家政权和社会生活的领导,是党管干部的实质。

一、干部管理体制的主要特点

第一,干部管理上的统一性、严格性和规范性。

由党中央统一制定干部工作的路线、方针、政策,统一颁布实施干部管理条例、制度和规章,各级党政组织严格按照中央的精神贯彻执行。例如,中共中央1996年颁布实施的《党政领导干部选拔任用工作暂行条

例》和2002年颁布实施的《党政领导干部选拔任用工作条例》，都是选拔任用党政领导干部的规范性制度，属于党内选人用人的程序性、操作性法规，全国各级党政机关都必须严格执行。

第二，党的各级委员会按照干部管理权限和范围管理一定层次的领导干部。

党的各级委员会具有规定的干部管理权限，负责在干部管理权限内的干部任免、干部教育、干部培训、干部监察等干部管理工作。

第三，各级党委及其常委会按照干部管理权限和规定的程序，负责向各级国家机关和人大、政协以及人民团体、群众组织等，推荐、提名、任免干部。

第四，党的委员会负责监督整个干部工作路线、方针、政策、纪律和决定的贯彻执行情况，有权纠正干部工作中出现的问题和偏差。

第五，干部管理的基本体制是分级管理。

就是在中央和各级党委之间建立分工管理各级干部的制度。

二、干部任免的基本形式

干部管理的核心是干部任免权。任免干部的形式主要有以下几种：

(一)直接任免

主要用于党内干部的职务。一般方式是召开党的会议，决定对干部的任免。

(二)党委推荐，人大任免

党委对同级人大任免范围内的职务提出推荐名单，提请人大常委会或人大主席团通过法定手续将其纳入人大选举或人大常委会决定的任免程序，实施任免。

(三)党委推荐，政府任免

主要适用于政府部门领导人员的任免。由党委提出相关人员的任免建议，由政府履行行政任免手续。

(四)党委建议，群团组织任免

由党委提出相关负责人的调整建议，各群众团体组织根据各自章程规定的程序进行任免。