

党管干部研究

基于科学有效选人用人机制的视角

林学启 / 著



人
民
出
版
社



党管干部研究

基于科学有效选人用人机制的视角

林学启 / 著



人
民
出
版
社

责任编辑:刘 伟
责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

党管干部研究:基于科学有效选人用人机制的视角/林学启 著. —
北京:人民出版社,2017.10

ISBN 978-7-01-018522-4

I. ①党… II. ①林… 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(2017)第276433号

党管干部研究

DANG GUAN GANBU YANJIU

——基于科学有效选人用人机制的视角

林学启 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京教图印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017年10月第1版 2017年10月北京第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米1/32 印张:10.5

字数:227千字

ISBN 978-7-01-018522-4 定价:50.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



第一章 党政领导干部选拔任用原则的确立及其理论分析	003
第一节 党政领导干部选拔任用原则的内涵.....	004
第二节 党政领导干部选拔任用原则的确立.....	016
第三节 党政领导干部选拔任用原则的特点及意义	044
第二章 党管干部：党政领导干部选拔任用的根本原则	055
第一节 党管干部原则确立的依据	055
第二节 党管干部原则的内涵	081
第三节 坚持党管干部原则，改进干部管理方法.....	105
第三章 群众公认：党政领导干部选拔任用的评价主体	125
第一节 群众公认是党政领导干部选拔任用的评价主体	125

第二节	群众公认的基本内涵	146
第三节	群众公认原则实现的方式途径	162
第四章	依法办事：党政领导干部选拔任用的基本保证	193
第一节	依法办事是依法治国的基本要求	193
第二节	依法办事必须依法授权、依法监督	217
第三节	实现党管干部、群众公认和依法办事 的有机统一	241
第五章	构建党政领导干部选拔任用的科学有效机制	252
第一节	构建党政领导干部选拔任用科学有效 机制的必要性	252
第二节	科学有效的党政领导干部选拔任用机制	269
结 语		316
参考文献		318
主题索引		329
后 记		330

现代政党的一个突出特征就是重视发现和培养政治骨干，并且负责地向政权输送本党的优秀分子担任各级领导职务。共产党也不例外。列宁曾经在苏维埃政权建设初期指出：“要研究人，要寻找能干的干部。现在关键就在这里；没有这一点，一切命令决议只不过是些肮脏的废纸而已。”^①也就是说，干部是党的精英、是党的骨干力量，对联系群众、贯彻党的路线方针政策，实现党的历史使命，起着承上启下的重要作用。跨入 21 世纪的中国共产党也非常重视干部队伍建设。习近平总书记指出，“我们党历来高度重视选贤任能，始终把选人用人作为关系党和人民事业的关键性、根本性问题来抓”^②。选贤任能，事关重大。选贤任能具有特定的规律，其中关键是要制定和遵循一定的原则、标准，2014 年 1 月，中共中央修订印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》指出，“选拔任用党政领导干部，必须坚持下列原则：（一）党管干部原则；（二）五

① 《列宁全集》第 42 卷，人民出版社 1987 年版，第 392 页。

② 《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 411 页。

湖四海、任人唯贤原则；（三）德才兼备、以德为先原则；（四）注重实绩、群众公认原则；（五）民主、公开、竞争、择优原则；（六）民主集中制原则；（七）依法办事原则。”这些原则是干部选拔任用工作应当遵循的根本准则。其中党管干部、群众公认和依法办事原则是上述原则的核心内容，而三者的有机统一是这些原则精神的集中体现。对此，本书以三项原则为重点，以三者的有机统一为框架，展开全面、深入的分析，最后落实到构建选拔任用领导干部的科学有效机制上。

第一章



党政领导干部选拔任用原则的确立 及其理论分析

“组织行动基于规则。”“规则为适当性行为施加了认知和规范限制。”^① 作为政党组织，中国共产党为选拔任用党政领导干部，制定了一系列规章制度、法规条例，用以规范和约束选拔任用过程中的各个环节、各项工作。而对党政领导干部选拔任用工作这个“适当性行为”，起根本指导意义的就是党政领导干部选拔任用原则。党政领导干部选拔任用原则，是各项规章制度、法规条例的核心、灵魂。因此，它在整个干部选拔任用工作中是管总的，是带有根本性和方向性的“认知和规范限制”。

① [美] 詹姆斯·马奇等：《规则的动态演变——成文组织规则的变化》，童根兴译，上海人民出版社 2005 年版，第 5 页。

第一节 党政领导干部选拔任用原则的内涵

党政领导干部选拔任用原则，是党的干部路线方针政策在党政领导干部选拔任用工作中的集中体现，是调整党的干部工作全过程和各个环节、各个方面的行为规范，是确保干部选拔任用工作正确运行所必须依据的法则或标准。这些法则或标准是干部工作的灵魂。因此，深入研究党政领导干部选拔任用原则意义重大。

◇ 一、干部和党政领导干部的含义

（一）干部

研究党政领导干部选拔任用原则，首先要界定党政领导干部这个概念。而界定党政领导干部的前提，是对“干部”概念的廓清。因为任何一个概念，都是“对一个或更多关系进行思想的逻辑结构”^①。

“干部”一词最早源于拉丁文 *LaDre*，它在不同的语系中有不同的含义。在英语中，“干部”的词汇是“*Cadre*”，指骨架、

① [美] 唐·埃斯里奇：《应用经济学研究方法论》，朱钢等译，经济科学出版社 1998 年版，第 149 页。

支架、骨干，在军事上的英文释义则指可以扩充的核心组织，由此引申出干部的含义。在法语中，“干部”一词用“Cadre”或“Ossature”表示，也有框架的意思，并且引申指军官和其他高级管理人员。可见，英、法语境中，“干部”的含义所指趋同。在日语中，“干部”是以单词“かんぶ”表示的，原义就是在公司、团体中居于要位且系事业活动的中心人物。在汉语中，根据《现代汉语词典》释义，“干部”一词有两个含义：（1）国家机关、军队、人民团体中的公职人员（士兵、勤杂人员除外）；（2）担任一定的领导工作或管理工作的人员。第一层意义，概括地指所有干部，第二层意义，特别指领导干部。这两层意义，外延甚广。在传统社会主义国家语境里，“干部”的内涵和西方国家的“公务员”概念差别很大。在原苏联，干部和工人具有明显不同的特征，即“（1）干部永远受国家委托并以国家名义从事活动；（2）干部要在国家机构中担任某种常设职务；（3）干部都要通过选举、任命或其它法定程序才能担任某种职务；（4）干部依其劳动的质和量取得报酬。”^①由此，原苏联的“干部”定义就是，“苏维埃国家工作人员是在国家组织中工作，根据任命、选举或其它法定程序在其中担任职务，享有相应的职权，以国家名义并受国家委托为实际完成国家任

① 黄达强等：《公务员制度比较研究》，中国人民大学出版社1990年版，第19—20页。

务而进行活动并取得劳动报酬的苏联公民。”^①原东欧社会主义国家对“干部”的使用大同小异。由于历史传统、文化背景和社会制度的差异，各国对于政府工作人员的称呼不一样，涵盖范围也不一致。以西方公务员为例，如英国的公务员称为“文官”，根据《文官统计资料（年刊）》解释：文官是以公民身份为王国政府服务，未在政治（或司法）部门任职的工作人员；根据特殊规定担任某些其他职务的人员；以个人身份为王国政府服务，从王室的年俸中支薪的工作人员。在英国的文官，主要指在英国政府系统中非经选举产生和非经政治任命的、没有过失可以长期任职的文职人员；美国的公务员和文官就有较大差别，除了文员，还有武员，也就是警察、消防队员等，公务员也不一定是官，如公立大学的教授也是公务员；日本则把由公共财政支付工资的人员都称为公务员；等等。可以看出，原苏联东欧（简称苏东）社会主义国家的干部，包括党的干部、政府官员、议员、法官、军官、科技人员、教师、医生等。由于这些人均由政府按行政级别支付工资，因而其干部的概念比西方国家公务员的外延宽泛得多。但是，工人是排除在干部行列之外的。

1949年之前，中国共产党把在党、军队以及革命根据地苏维埃政府中担任一定公职，并从事军事、政治、经济、文化

^① [苏] B.M. 马诺辛等：《苏维埃行政法》，黄道秀译，群众出版社1983年版，第111—112页。

教育等工作的人员都称为“干部”。新中国成立后，革命战争时期的干部概念外延进一步扩大，既包括党和军队以及国家机关工作人员，也包括群众团体工作人员、企事业单位管理人员以及科技管理人员、技术人员，且国家正规院校中专以上毕业生身份都是干部，甚至包括宗教界的主持、阿訇（如享受处级待遇的阿訇）等。干部概念过于笼统，缺乏科学分类，范围无所不包，十分庞杂。中国的干部主要包括如下几类：（1）党委、政府、人大、政协、工青妇群团组织、公检法、民主党派等各级机关领导人员和工作人员；（2）国有企事业单位管理干部，具有中专以上正规国家院校毕业文凭的人员；（3）部分专业技术人员，科技管理人员；（4）军队中排级以上干部；等等。也就是，列入干部编制、享受干部待遇，从事各种公共管理工作的公职人员。显然，这个范围，与本书研究对象相比，过于宽泛。

（二）党政领导干部

根据中华人民共和国人事部编写的《国家公务员制度全书》解释，党政领导干部指在党务和国家政务系统工作中，具有一定领导职务，拥有一定权力并担当相应责任的党和国家公职人员，是党政干部管理工作的主要客体（被选用的对象）。这就告诉我们，一方面，党政领导干部具有一般干部的特征，这就是“拥有一定权力并担当相应责任的党和国家公职人员”；另一方面，党政领导干部又是“具有一定领导职务的”人员，也

就是平常所说的领导干部。领导干部和普通干部的区别在于“领导”二字。这二字表明，领导干部手中掌握的权力较大，所担负的责任也就较重。党政领导干部，处于各类干部金字塔的顶端，其所处地位、享受待遇、所拥有的公共权力资源都是一般干部所无法比拟的。因此，党政领导干部的选拔任用事关重大。

按照《党政领导干部选拔任用工作条例》，党政领导干部指，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的工作部门或者机关内设机构的领导成员，最高人民法院、最高人民检察院的领导成员（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、纪委、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；上述工作部门的内设机构的领导成员。这里的领导成员，主要指在这些机关在岗且担任实职的领导人员。需要指出的是，条例中的党政领导干部并没有包括最高领导层，也没有包括乡镇一级的党政领导干部。本书研究的党政领导干部既包括条例规定的适用范围，也包括最高领导层和乡镇一级的党政领导干部，因为党政领导干部选拔任用原则在干部选拔任用中具有普遍适用性，并不局限于某一级别、某一层面的党政领导干部。

◇ 二、党政领导干部选拔任用原则的基本内涵

中国共产党干部选拔任用原则的形成，既传承了中国优秀传统文化的基因，又借鉴了西方现代政治文明的有益成分。

（一）西方国家和原苏东社会主义国家选拔任用官员的原则

1. 西方国家公务员选拔任用的原则。第一，公开竞考择优录用原则。公开竞考择优录用原则就是通过严格的考核、论功行赏和功绩晋升的方法管理公务员，由此创造机会均等、公开、民主的自由竞争的政治环境，吸引选拔人才进入政府工作。公开竞考择优录用是西方公务员制度的突出特征。英国作为最先尝试建立公务员制度的国家，在确立人事原则的过程中，把公开竞争、择优录用原则就作为首要原则。第二，功绩制原则。西方公务员制度中强调的功绩制原则，是把工作实绩、效果与贡献大小等条件作为公务员享受待遇的前提，并以此考核公务员，将考核的结果与公务员的工资、职级晋升等联系。功绩制原则的主要标准是工作实绩与能力，不论资历与亲疏。比如，日本的功绩制考核包括工作成绩、工作态度、工作能力三大项；英国的考核项目则分为业务知识、责任心、可靠力、判断力、创造力、性格、热情、机敏性、监督能力、行为道德十项指标。除此之外，各国公务员的考核结果还分为若干等级，按照等级高低，决定奖惩与升迁的程度。第三，依法管

理原则。依法管理原则，就是对公务员队伍管理的招考、录用、考核、培训、晋升、调动、奖惩、退休等各个具体环节制定相应的法律法规，使得公务员管理规范化、制度化。不少国家就制定了这方面的法律法规，如美国的《文官制度法案》、法国的《公务员总章程》、日本的《国家公务员法》等等。第四，政治中立原则。政治中立原则，指公务员不准参加某些政治活动和其他活动，在政党政治中严守中立，不参加不支持党派活动，也不参加政治性竞选活动。如《美国文官法》规定，任何公务人员都没有权利利用职权或个人影响，强迫别人或别的团体采取政治活动。《日本国家公务员法》规定，职员不得为政党或政治目的谋求或接受捐款及其他利益，或者不得以任何方法参与这些行为。除了行使选举权外，不得搞人事院规则所禁止的政治行为，也不得做公选公职的候选人、政党或政治团体的负责人、政治顾问或有同等作用的成员。

2. 原苏东社会主义国家干部选拔任用原则。不同于资本主义国家的社会经济政治制度，使社会主义国家的干部选拔任用呈现出本身自有的特点。由于原苏东社会主义国家的干部队伍都是在武装斗争或者是反对法西斯战争中发展起来的，因此党管干部是原苏东社会主义国家干部选拔任用的主要依据。党管干部，在原苏东社会主义国家也是由党制定干部路线、方针、政策，监督管理干部的任免等各项工作。不过，原苏东社会主义国家由于政治体制上高度集权，基本都把党管干部变成了党委任一切干部，导致滥用权力，少数人说了算，任人唯亲

等干部人事工作中的腐败现象屡见不鲜。和党委任一切干部的党管干部方式相对应,原苏东社会主义国家虽然制定了德才兼备的干部标准,但是由于主要靠任命制选人用人,最终形成的是一支唯命是从、只对上级负责不对下级负责,既缺乏马克思主义原则性又缺乏群众观点的干部队伍。这种机制也为那些投机分子大开方便之门。现在的俄罗斯“新贵”,很多是原苏共党内的高级官员,便是例证。可见,不在于制定了标准,而在于标准是否得到贯彻执行、如何得到贯彻执行。同样,由于高度集权的政治体制,依法办事往往流于形式,以言代法、权大于法等在原苏东社会主义国家成为经常的现象,所谓的扩大干部工作中的民主也就流于空谈。这给中国共产党以启示,就是在坚持党管干部原则的前提下,要不断改进和完善党管干部的方式方法。

可见,无论是西方公务员制度,还是原苏东社会主义国家,在干部和各级官员的选拔任用中,都坚持或注意公开、公平、竞争、择优、法治、扩大民主等一些体现人类现代文明精神的原则。中国共产党在干部选拔任用中,同样要坚持这些先进的理念。

(二) 中国共产党干部选拔任用原则

中国共产党在继承人类官员选拔任用原则先进理念的同时,坚持马克思主义与时俱进的理论品质,结合中国国情,创造性地提出了中国共产党党政领导干部选拔任用原则。党政领

导干部选拔任用原则，是党的干部路线、方针、政策的集中体现，是对党的干部工作各个环节和各个方面起总的根本指导意义的规范。其具体体现，就是《党政领导干部选拔任用工作条例》规定的七条原则：（1）党管干部原则；（2）五湖四海、任人唯贤原则；（3）德才兼备、以德为先原则；（4）注重实绩、群众公认原则；（5）民主、公开、竞争、择优原则；（6）民主集中制原则；（7）依法办事原则。

社会主义民主政治建设的根本要求，就是把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。这个要求体现在党的干部选拔任用工作中，就是把党管干部原则、群众公认原则和依法办事原则有机结合起来。党管干部、群众公认和依法办事三者的结合，构成了党政领导干部选拔任用原则的核心内容。它与其他三个原则构成一个干部选拔任用的价值体系，把党的领导、人民当家作主、依法治国的理念内化在干部选拔任用的工作中，为干部选拔任用工作的正确运行提供了可资遵循的规则，为干部选拔任用工作指明了发展方向。其中，任人唯贤、德才兼备原则是党的干部工作实践的总结，是党多年来一贯奉行的干部路线和干部选拔任用标准。民主集中制则是党的组织原则和领导制度在干部选拔任用工作中的要求，民主、公开、竞争、择优原则是干部选拔任用工作适应社会主义市场经济的建立和完善，社会主义民主政治发展的必然结果。可以说，七项原则各有侧重点，但都围绕着党管干部、群众公认和依法办事三者的有机统一。