■改革与创新

用好的机制选人用人

□李永忠

当我们说出“用好的作风选人,选作风好的人”时,反映出我们对问题的认识已经具有相当的水平;当我们提出“用好的机制选人,选德才兼备的人”时,更能体现出我们认识问题的目的在于解决问题。前句话所传达的意思,说明我们对干部选拔任用中的问题已经有所认识;后句话所包含的信息,表明有可能解决干部选拔任用中存在的主要问题。

之所以提出如此论点,是从2000年底尉健行同志在中央纪委第五次全会报告中的“两个如果”受到启示——“如果这些年来各级党委和政府不是按照中央的路数开展反腐败斗争,腐败现象滋生蔓延的程度将比现在要严重得多,也决不可能有当前改革发展稳定的大好局面。如果各级党委和政府都能坚决按照中央的部署不断加大斗争力度,措施更得力一些,工作更扎实一些,一些腐败现象也不至于像现在这样严重。”

据此,我们是否可以这样认识,如果这些年来各级党委和政府不是按照中央的部署进行干部人事制度改革,选人用人中的问题将比现在严重得多,也决不可能有当前改革发展稳定的大好局面。如果各级党委和政府都能坚决按照中央的部署不断加大干部人事制度改革的力度,措施更得力一些,工作更扎实一些,步伐更快一些,吏治腐败现象也不至于像现在这样严重。

一、选人用人方面存在的主要问题及原因

这些年来全国县处级以上干部受处分比例数呈现三大特点:一是领导干部受处分比例高于普通党员;二是高级干部受处分比例高于中层、基层干部;三是“一把手”受重处分比例高于其他领导成员。这三大特点,一方面说明权力对人,特别是对握有重要权力的人的腐蚀和影响;另一方面也说明我们对掌权者的选拔任用和监督管理机制方面存在问题的严重。

其实,改革开放24年,我们也试图对选人用人机制进行改革,但由于思路不对,论证不充分,图简单、图省事,多唯上,少唯实,因而常常事倍功半。

1、用简单化的方式处理不了复杂化的问题。

“文革”结束,摆在我们面前的是积重难返的成堆问题。特别是党政干部队伍的僵化和各级领导干部的老化,已成为非解决不可的重要问题。用“年轻化”这一把“快刀”,去解“僵化”和“老化”这一团“乱麻”,无疑为应急之策和实用之举。然而,应急之策一旦一成不变地长期使用,急非但应付不了 甚至还有可能添乱。从邓小平第一次提出“年轻化”已经38年过去了,如果从“文革”结束后重提“年轻化”,也有20多年了。但是,由于没有干部“能下”的科学合理机制,尽管年年都在“年轻化”,但是岁岁提拔又老化。如果不从“能下”方向实施战略突破,仅用“年轻化”这一简单化的办法,是解决不了干部队伍“僵化”和领导干部“老化”这一复杂问题的。

2、政策如果只有利于调动少数人的积极性,通常会压抑多数人的积极性。

在一些地方和部门,注意用“年轻化”政策对少数人积极性的调动,却忽视了“年轻化”政策下形成的“明格” “暗格”对大多数人积极性的挫伤。实践证明,“59现象”之所以不断向“49现象”、“39现象”甚至“29现象”延伸,一个重要原因就在于,由于“上”的人数有限,机会有限,每一个“年龄格”内都只能容纳极其有限的少数人,而必须将大多数人排斥在外。被排斥在“年龄格”外的一些人,自感进步没了希望,仕途已到尽头,少数人在丧失了理想,动摇了信念,失去了政治抱负,没有了事业追求的情况下,萌发了“堤内损失堤外补”的念头,实施了“不捞白不捞,白捞谁不捞”的违法乱纪行为。如果对这些人的剖析,仅限于道义上的谴责和惩处上的严厉,基本上于事无补。因为在政策导向下,还会有更多的人因积极性的挫伤,而采用激进的飞蛾扑火形式,或渐进的前仆后继方式,追求另一种所谓实现自身价值的途径。让大多数都怀有希望,这不仅是搞好工作和事业的要求,也是加快发展保持稳定的要求,还是治党治国长期执政的要求。而我们这些年的选人用人政策能让大多数人抱有希望吗?!

3、套用政务类公务员的选用方法提高不了业务类公务员的素质。

为解决由少数人从少数人中选人的问题,不少地方、部门和单位套用政务类公务员的选用方法,在机关内部对中层干部实行竞争上岗。从目前的情况看,这种做法的确打破了过去少数人从少数人中选人的陈规陋习,给一些优秀人才脱颖而出创造了崭露头角的机会,还给深化选人用人机制改革提供了必要的试点,积累了必要的经验。然而,问题也由此引发。存在的主要问题,一是业务水平、工作能力在竞争中体现还不够充分;二是业务类公务员的竞争较多地借用甚至套用政务类公务员的考察方式方法;三是主管领导特别是“一把手”的打分权重过低。

> 我们从事干部工作的同志,提拔一名干部,不但要了解他(她)的过去和现在,而且要预测、甚至安排他(她)的将来。

等级授职是业务类公务员晋升的主要形式,而竞选就职是政务类公务员进步的主要方法。不分政务类、业务类公务员,一律搞民主测评,民主公推,由此而上的业务类公务员虽然民意的分量相对比以前重了,但业务能力未必会因此提高,上级对其的管理指挥未必会比过去顺利。因为,对于业务类公务员选拔,更应注重效率,因而更看重的是其才干能力情况;而政务类公务员的选拔,更应关注的是其公正、公平,因而更应听从民意的公认程度。套用选政务类公务员的办法,过分强调用民主测评、民主公推业务类公务员,其后果,将逐步造成业务类公务员把精力更多地用于处好左右关系和拉选票上,而减少对业务知识的钻研和业务能力的提高上。

事实上,业务类公务员是否优秀,应以才干实绩为标准,而不是以得票多少为凭据。在发达国家业务类公务员的实绩考察和职级晋升,全凭其直接上司一锤定音,而没听说有民意测评之说。而谁最了解业务类公务员的才干实绩?当然是其直接领导。由于当前各级政务类公务员尚未优化,因此在感受不到民意对其优化的压力下,自然喜欢在少数人中选人,愿意选用自己熟悉的、听话的、用起来顺手的业务类公务员,甚至以是否对自己有好处、有利益为取舍,这些业务类公务员有本事用起来更好,没有本事用起来也不碍事。如果政务类公务员一旦由民主选举对其优化,那么他必然得用有本事、有才干、有能力的业务类公务员来执行其政策,推行其政令。否则,选民就会因为他没有政绩或政绩不突出而不投他的票。因此,优化的路途选择应当是通过政务类公务员的优化,去推动业务类公务员的优化。因为,优化一个政务类公务员,可以推动几十个、上百个业务类公务员的优化。

4、片面性的措施解决不了整体性的问题。

一是片面强调准,结果越选越不准。

为了准,我们不厌其烦地考察、测评、谈话;为了提高准确率,还把计划经济时期的后备干部制度沿用至今。

为了求得所谓的准,程式化的要求越来越多,形式化的倾向也越来越重。各种明格,再加上更多的暗格,不仅局内人士稀里糊涂根据既不科学,又不合理的分数统计、票数统计,来乱点鸳鸯谱;而且局外之人更是一头雾水,不知作为业务类的公务员,是该以优良的业务能力向直接领导负责,还是该以左右逢源的关系能力得到晋升提拔。正如民主投票选不出优秀的会计师、工程师和律师一样,民主测评也断难选出最佳的业务类公务员。方法不解决,过分的求准,结果常常难逃南辕北辙之窠臼——车速越快,则离目的地越远;愈想求准,则愈难选到可堪大用之才。结果,谁都明白——这种形式重于内容的方法选不准优秀之人。于是,计划赶不上变化,变化赶不上领导一句话。

二是突出解决上,越上难度越大。

我们从事干部工作的同志,提拔一名干部,不但要了解他(她)的过去和现在,而且要预测、甚至安排他(她)的将来。否则,在基本上属于能上不能下的现行干部机制中,一个新提拔的干部,可能就因为对其年龄、文凭、性别、民族等方面考虑不周,一任命如同围棋的一落子,就是一着臭棋,甚至就是一着死棋。原因就在于用(提拔)了他(她),他(她)却因为不能再上,在断了自己的路的同时,也堵了别人的道。于是,业内人士或知道内情的人讲,干部工作出政绩或出成绩,无它法,就一句话——用的人只能上,不能上就不准用。当然,这也不能怪搞干部工作的同志,因为在选贤任能机制尚未建立健全,能上不能下的大格局基本给定的前提下,动好一个人的职务,可以给几个、十几个、几十个人的晋升带来机会。因此,一个人能不断地得到提升,周围的人就有可能因位置的不断腾出而得到相应提升。在“僵化”、“老化”的机制和局面基本给定且还没有大的改观前,聪明的“一把手”和组织部长的最佳选择,就是在这一“僵化”、“老化”的棋盘中,精选出一粒或几粒有可能多次前进的棋子,提供条件促其在官阶上不断跳跃,从而使周围的棋子也能得到相应的挪动。

二、改革选人用人机制的路径选择及重点

“国家存亡之本,治乱之机,在于明选而矣。”(汉代王符《潜夫论·本政》)为加强和改善党的领导,巩固党的长期执政地位,保证党和国家的长治久安,选人用人机制的改革不但势在必行,而且必须加大力度,加快步伐。如何选准人,用好人,就当前情况来看,其路径选择可从三个方面入手:

第一,从选人用人者入手。尽可能增加各级组织部的人员及内设机构编制,通过增加选人的力量去加大选准人,用好人的力度;尽可能提高各级组织部人员的素质,通过好的伯乐去选准千里马,用好千里马。

第二,从被选者和被用者入手。通过扩大赛马场并增加比赛场次,让更多的千里马或自认为是、或他以为是的千里马能根据自己的实力很方便地进入各种不同类型、不同级别的赛马场比赛,从而通过比赛,使崭露头角者,赢得踏实,赢得舒心;使名落孙山者,输得明白,输得服气。

第三,从改革选人用人机制入手。江泽民同志指出,“用人上的不正之风是危害最大的不正之风,而且还会带来和助长其他方面的不正之风。选贤任能,关键是要建立科学的选人用人机制。”

> “加快干部人事制度改革步伐,完善制度,健全机制”的制度化之路,既是防止用人腐败、克服“任人唯亲”的有效措施,更是从根本上解决选人用人问题的关键。

十六大报告指出,深化干部人事制度改革,要“以建立健全选拔任用和管理监督机制为重点,以科学化、民主化和制度化为目标”,通过建立健全“广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制”,积极营造各方面优秀人才脱颖而出的良好环境,“把优秀人才集聚到党和国家的各项事业中来。”

我以为,改革选人用人机制应以“三化”为重点:

一是组织部干部职业化。选拔干部,是一项专业性很强、技术含量很高的工作,需要一定数量的干部终身为之奉献。为了事业的需要,为保证程序的公正,组织部门的同志应努力职业化、专业化。“切蛋糕”的人通常不得分“蛋糕” 至少不得先分“蛋糕”。组织部的干部,一般不要交流或下派到某地区、某部门去担任职务,而应通过从优安排其职级,厚待其待遇,来稳定和巩固专司选人用人职责的队伍,避免选人用人上出现“进了组织部年年有进步”这一程序不公正现象的出现。

二是选人用人动态化。组织部的同志时常说,选准人难,用好人更难。此话不无道理。但只要认真分析不难发现,我们的选人用人通常是静态的,有的甚至是“一次性”的。这种静态的、“一次性”的要求和标准,无疑大大增加了选人用人的工作难度。其实,选准人和用好人都只能是相对的、阶段性的;所谓“准”与“好”,应当而且也必须是动态的、是经常性的。因为,昔时能者,今日未必能;当年优者,来年未必优。在知识经济、信息时代的新世纪,各领风骚数百年早已成为历史,能保持优势数年或数十年已非常不易。如果在“准”与“好”上过分苛求和限定,不仅“不拘一格降人才”难以做到,而且“平庸者尽得优势”当属必然。古人都明白:“贤能,不待次而举;罢不能,不待须而废。”(《荀子·王制》)中央政府要有效地控制地方,保证政令能够得以迅速施行,必须实行选人用人的动态化——“有罪得以黜,有能得以赏。朝拜而不道,夕斥之矣;夕受而不法,朝斥之矣”。(柳宗元《封建论》)只要突破“一选定终身,一用定终身”的格局,真正做到“能上能下”,“可进可退”,所谓的“难”的问题就能迎刃而解。这种动态化而非静态化的选人用人,不仅能做到“能吏寻常见” 而且能实现“公廉不再难”。

三是选人用人制度化。用人腐败之所以成为最大的腐败,其一,选人用人的随意性太大,且透明度太低,暗箱操作的机会太多;其二,给所用之人(主要是一把手)的权力太大,权力的含金量太重,且监督不力,制约不足。这两条概括出自我们选人用人的制度缺陷。在一些地方和部门,少数人选人,在少数人中选人,成为选用干部的基本方式;“等级授职制”而非选举制,成为任用干部的基本方法;高度机密,暗箱操作,成为干部工作的基本特点。要把中央提出的“坚持用好的作风选人、选作风好的人”的要求落到实处,就必须“坚持走制度创新的路子,用科学的选人用人制度来保障把人选准用准”。因为“加快干部人事制度改革步伐,完善制度,健全机制”的制度化之路,既是防止用人腐败、克服“任人唯亲”的有效措施,更是从根本上解决选人用人问题的关键。

我以为,改革选人用人机制应当成为上述“三个入手”中的首选方案。要通过认真落实《深化干部人事制度改革纲要》,坚决贯彻《党政领导干部选拔任用工作条例》,积极推进选人用人机制的改革。一是中央确定的有关干部人事制度要坚决执行;二是各地经过改革试点已经成熟了的经验要尽快形成制度,积极推广;三是还不成熟的改革试点要继续探索、总结教训、积累经验;四是改革选人用人机制中一些亟待解决的问题要尽快拓宽视野,寻找思路,抓紧试点。通过努力,尽快形成一个既有利于优秀人才脱颖而出、健康成长、人尽其才、才尽其用,又有利于防止和纠正用人上的不正之风的科学机制。

正如十六大报告所指出的那样,随着对干部特别是领导干部选拔任用和管理监督机制的建立健全,随着“党员和群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权”的不断扩大,我们就能依靠制度的力量和民主的力量,“在改革和建设的实践中考察和识别干部,把那些德才兼备、实绩突出和群众公认的人及时选拔到领导岗位上来。”有了科学的选人用人机制,我们就能“培养造就大批善于治党治国治军的优秀领导人才”,就能“建设高素质的领导干部队伍”,就能“形成朝气蓬勃、奋发有为的领导层”

■从实践中来

提高集体领导水平,难在哪里?

□许冬梅

党委实现集体领导,是贯彻民主集中制原则的具体体现,是推进党委决策科学化、民主化的根本保证。邓小平同志曾经指出:一个领导班子要坚强有力,关键是要形成集体领导。而集体领导的水平如何,则直接影响着党委作用发挥的好坏。从目前的实际情况看,切实提高集体领导水平还存在许多难点,主要表现在:

“一把手”与班子其他成员平等难

“书记和委员不是上下级关系,是平等的一员”,在平等讨论的基础上按照少数服从多数的原则做出决定,这是集体领导的重要表现形式。但在目前许多党委内部,这种平等关系实际上很不够或者不存在。多数情况下,领导班子内部讨论问题或者作决策时,“一把手”往往具有举足轻重甚至一言九鼎的作用,班子其他成员或出于对“一把手”的尊重或碍于情面,或顾忌与“一把手”之间的关系,往往总是要揣摩“一把手”的意图,看“一把手”的脸色发言,这实际上把领导班子内部成员平等的地位变成了不平等的地位,把决策原则和方式由少数服从多数变成了“一把手”个人的选择判断。集体领导变成了“一把手”个人领导,这是影响集体领导质量的重要原因。

复杂的人际关系、人情网冲破难

现实生活中复杂的人际关系和人情网,往往对领导班子成员产生影响。反映到集体领导和科学决策上,就是常常会出现全局利益和局部利益,集体利益和个人利益,公道正派和感情关系、亲情关系的交织和碰撞,其结果是集体领导做出的某一项决定往往是各方利益妥协或均衡的产物。特别是当前领导干部的选拔任用程序和机制还缺乏严格的制度保障,在实际操作中要做到每一个具体的环节都丝丝入扣不走样儿,确实有一定的难度,这也使得集体领导中掺杂了更多复杂的因素,影响了集体领导水平的提高。

民主和集中的“度”把握难

在实践中科学地把握民主和集中的“度”,是提高集体领导水平的重点和难点之一。民主是集中的基础,没有充分的民主就很难形成科学的集中;而集中又是民主的升华,是把大家讨论的意见加以分析综合,形成正确有效的决策。民主讨论是否已经适度?集体决策是否正确有效?在很大程度上是由主要领导人掌握的,与主要领导人的政治素质、业务素质、认知水平、人格魅力关系颇深。因此,如何在实际工作中进一步贯彻落实集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,还需要我们在理论和操作层面加强研究和量化。

集思广益落实难

集思广益,不断推进决策的科学化、民主化,是提高集体领导水平的题中应有之意,但在实际工作中往往难以充分做到集思广益。究其原因,最主要的是领导班子内部成员之间分工也分家的思想在作祟。党章规定:党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度,委员会的成员要根据集体的决定和分工,切实履行自己的职责。其本意是在坚持党委集体领导的前提下,科学地实行个人分工负责制,使集体领导真正落到实处,避免出现名曰集体领导实则无人负责的局面。但在操作过程中,很多领导班子成员片面理解这一规定,或担心有插手别人工作之嫌,或对别人分管的工作缺乏了解,因此在集体讨论和决策时,总是更多地关心自己分管的工作,对关于其他工作的议题,或者浅尝辄止,或者三缄其口,没有充分表达自己内心真实的看法,使集体领导中的集思广益大打折扣。

总之,坚持科学高效的集体领导,是提高各级党委领导水平和执政能力的重要环节。弄清影响集体领导质量的症结所在,是我们解决这一问题的前提和基础。

■党风党纪

反腐倡廉要做到“四个管好”

□刘世军

新形势下的反腐败斗争,必须要走标本兼治,综合治理,逐步加大治本力度的路子。在从严治标的同时,逐步把工作重点和着力点放在体制创新、源头治理上。当前,应着重做到“四个管好”:

一、推进行政审批制度改革,规范行政审批权力,管好“权”。要以落实《中华人民共和国行政许可法》为契机,进一步全面清理行政审批事项,对不符合我国加入世贸组织所作的承诺和世贸组织规则,妨碍公平竞争,以及实际上难以发挥有效作用的行政审批,坚决予以取消;可以用市场机制代替的,通过市场机制运作。对确需保留的行政审批项目,要规范操作,简化程序,公开透明,明确责任。建立行政审批责任追究制度,明确审批者应负的责任,防止乱审乱批。

二、继续推进财政管理体制改革,强化资金监管,管好“钱”。全面实行部门预算;不断扩大实行国库集中收付制度的范围;逐步推行会计集中核算制度;继续清理银行账户,严禁设立账外账,坚决取消“小金库”;严格实行“收支两条线”,所有行政事业性收费都要实行收支脱钩管理,并逐步纳入预算;要进一步深化金融体制改革,健全金融监管机制。

三、深化干部人事制度改革,遏制用人上的不正之风,管好“人”。全面落实中央关于《深化干部人事制度改革纲要》,不折不扣地贯彻执行《党政领导干部选拔任用工作条例》。健全和完善干部考察、评价、激励的科学机制,完善民主推荐、民主测评、民主评议、公开选拔、竞争上岗、任前公示等制度。建立科学的干部评价标准,从德、能、勤、绩、廉五个方面全面评价和考核干部。建立干部选拔任用工作责任追究制度,对用人失察失误造成严重后果的,违规提拔干部的,一律追究责任。

四、完善严格执行建设工程招标投标、经营性土地使用权出让、产权交易和政府采购四项制度,规范程序,加强监督,管好“事”。强化有形建筑市场中介服务功能,切实做到与政府主管部门机构分立、职能分离、人员分开、财务分账。认真落实经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度,规范和限制协议出让行为。加快产权交易市场建设,全面实行产权交易进入市场制度。认真执行《政府采购法》进一步扩大政府采购的范围和规模,政府采购管理机关与执行机构必须分设,严格规范采购行为。