

略论《党政领导干部选拔任用条例》的修订

高也辽¹, 柯 望²

¹武汉大学马克思主义学院, 湖北 武汉

²国网湖北电力实业有限公司, 湖北 武汉

Email: 247826987@qq.com

收稿日期: 2020年11月5日; 录用日期: 2020年11月20日; 发布日期: 2020年11月27日

摘 要

党政领导干部选拔任用一直是执政党建设的核心议题。随着执政环境的改变和干部队伍建设日益复杂化, 新时代对选拔任用领导干部的标准原则、制度程序设置和制度实施的监督机制都提出了新的要求, 因此2019年对《党政领导干部选拔任用条例》作了进一步的修订, 依据新的干部标准和选任原则, 优化选任程序, 完善对选任工作的监督机制, 回应选任工作中出现的新问题, 进一步优化选人用人机制, 为打造忠诚、干净、担当的干部队伍提供基本遵循。

关键词

党政领导干部, 条例, 修订

On the Revision of “Regulations on Selection and Appointment of Leading Cadres of the Party and Government”

Yeliao Gao¹, Wang Ke²

¹School of Marxism, Wuhan University, Wuhan Hubei

²State Grid Hubei Electric Power Industry Co., Ltd., Wuhan Hubei

Email: 247826987@qq.com

Received: Nov. 5th, 2020; accepted: Nov. 20th, 2020; published: Nov. 27th, 2020

Abstract

It has always been the core issue of the ruling parts to select and appoint the leaders of party and government. With the change of the ruling environment and the increasing complexity of the ca-

dre team's construction, the new requirements on the standard principles for the selection and appointment of leading cadres, the settings of system procedures and the supervision mechanism for system implementation in the new era have been put up with. In 2019, the Regulations on Selection and Appointment of Party and Government Leading Cadres were been revised further. According to the new cadre standards and selection principles, the selection procedures have been optimized, the supervision mechanism for the selection and appointment has been improved, and the new issues appearing in the selection and appointment have been responded to, and the selection and appointment mechanism has been further optimized to provide the basic compliance for creating the loyalty, clean and responsible cadre team.

Keywords

The Leaders of Party and Government, Regulation, Revise

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 《党政领导干部选拔任用条例》修订的背景

自 1995 年《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》颁布以来, 党中央先后于 2002 年、2014 年两次作出修订。《党政领导干部选拔任用条例》的不断完善体现了党和国家对现实正义和程序正义的追求, 党政领导干部选人用人制度机制因此不断完善, 选人用人质量不断提高, 选任风气不断净化, 但新时代对选拔任用领导干部的标准原则、制度程序设置和制度实施的监督机制提出了新的要求, 因此 2019 年对此条例进行了进一步的调适。

1.1. 时代的发展对选拔任用领导干部的标准原则提出新的要求

党政领导干部选拔任用工作的最终目的就是为党和人民选择合适的人担任领导干部, “合适”即“选什么样的人”, 这个问题也可以理解为制定什么样的干部标准、执行什么样的干部原则。这个标准和原则不是固定不变的, 而是随着具体的历史条件发展而变化的。这是由不同历史时期党面临的内部主要矛盾或者干部队伍自身突出问题所决定的。社会主义改造和建设时期, 党对干部的要求是“又红又专”, 改革开放初期, 党对领导干部明确了“革命化、年轻化、知识化、专业化”要求。新时代的干部标准及选任原则不仅源自历史, 还要体现了新时代对干部的新要求。

当前, 国际格局的演变与民族复兴、现代化强国目标的叠加, 这一新形势要求党和国家必须选拔任用一批“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”^[1]的领导干部, 以应对时代挑战。十八大以后, 党中央清醒看到, 一些领导干部政治不坚定、贪污腐化的问题还比较突出。因此, 党政领导干部的选任标准和原则要突出对领导干部政治方面的要求, 将政治标准放在首位, 明确了高素质干部的三大基本品质“忠诚、干净、担当”, 旨在调动干部主体的积极性、能动性, 服从服务于国家治理的大方向大格局。因此, 对新时代党政领导干部的选任原则和标准的修订是应对时代发展的新要求。

1.2. 选任工作的制度程序设置要求更具有科学性和客观性

随着经济发展、公民社会的不断成熟, 党站在新的历史时期和新的起点, 从国际国内形势出发, 作出了重大决策, 即推进国家治理体系和治理能力现代化。科学化治理是国家治理现代化的重要着力点之

一。领导干部的选任工作科学化是国家治理现代化的一个微观层面。因此, 如何保证领导干部的选任工作实施不受主观因素的影响, 让选任结果具有较高的科学性和客观性, 成为选任工作制度程序设置的追求。原条例从制度程序的设置上来看, 科学程度和客观程度都难以满足全面从严治党向纵深发展的需要。突出表现在选任标准设置太过抽象, 不够具体, 因此难以量化考核。因此, 对领导干部“德”方面的考察普遍存在着“形式主义”的问题, 更偏向上级领导干部的主观评价, 不仅参与考评的主体单一, 基本局限于内部考评, 而且考核评价方法简单, 定性考评多而定量分析少, 缺乏权威的、客观的科学考核评价体系。由此产生的主观性强、缺乏科学论证依据的考评结果无法为干部选拔任用提供科学的、无可辩驳的支撑, 这让考评主体获得过大的自由裁量权, 影响选任结果的客观性和科学性。

1.3. 选任工作中的现实难题要求对制度的实施过程从严监督

通过完善的程序实现实质正义是一种理想状态, 但程序运行过程中由于不可避免地有人的参与, 常常出现背离实质正义的情况出现, 比如“跑官要官”“买官卖官”“拉票贿选”“带病提拔”“唯分、唯票、唯年龄、唯 GDP”“假年龄、假履历、假学历”等现实难题。因此, 防止和纠正这些干部选拔任用工作中不正之风就成为条例修订的重要原因, 希望进一步达到从严监督的目标。

一方面, 监督制度的设置存在“自我监督”的问题。原条例明确规定“党委(党组)及其组织(人事)部门对干部选拔任用工作和贯彻执行本条例的情况进行监督检查”。党委(党组)、组织(人事)部门等既是监督主体, 也是被监督对象。然而“自我监督”很容易让监督失灵。另一方面, 条例关于外部监督也规定了“纪检监察机关、巡视机构按照有关规定对干部选拔任用工作进行监督检查。”纪检监察机关和巡视机构对此也有监督责任。但纪检监察机关处于同级党委领导下, 在具体操作上多有不便。巡视机构的巡视检查虽对不法分子多有震慑, 但在选人用人方面发挥着事后监督检查的作用, 事后的监督检查大多是针对选任程序、材料等方面是否合规, 对整个用人机制的监督作用比较有限。

因此, 对选任工作进行严密、有效的监督对解决选任难题具有现实意义, 《党政领导干部选拔任用条例》的修订就带着问题意识着力完善监督机制以解决现实困境。

2. 《党政领导干部选拔任用条例》修订后的内容

2019 年版的《党政领导干部选拔任用条例》与 2014 年相比, 主要对干部选任工作的标准原则、选任程序和纪律监督等方面进行了优化, 让本条例更符合新时代的要求, 更简单易行, 为造就一支忠诚干净担当的高素质干部队伍提供基本遵循。

2.1. 《党政领导干部选拔任用工作条例》的框架内容

新《党政领导干部选拔任用工作条例》总共有 12 章 69 条, 自 2019 年 3 月 3 日起施行, 2014 年版《条例》同时废止。修订后的条例由 13 章变为 12 章, 由 71 条变为 69 条。其中第 3 章“动议”变更为“分析研判和动议”, 第 9 章“公开选拔和竞争上岗”不再单列, 其内容优化合并到第 3 章。新条例分总则、选拔任用条件、分析研判和动议、民主推荐、考察、讨论决定、任职、依法推荐提名和民主协商、交流回避、免职辞职降职、纪律和监督、附则, 对干部选拔任用工作作出了实体性和程序性规定。其中, 从第 3 章“分析研判和动议”到第 7 章“任职”五个环节, 构成了干部选拔任用工作的基本流程。

2.2. 党政领导干部选拔任用原则和标准的改革

在 2019 年《党政领导干部选拔任用工作条例》中设有 6 条选任原则。这六项原则将我党历年来的工作经验进行了科学合理的总结, 并将选任原则中的基本精神贯穿到了选任工作的各个环节之中。与 2014 年的条例相比, 原则新增加了“事业为上、人岗相适、人事相宜”, 干部标准上突出强调“把政治标准

放在首位”和“勇于担当”。

(1) 增加“事业为上、人岗相适、人事相宜”为选任原则

在过去的选任工作中我们可以看到这样的一些现象,在某些岗位对人员有需求时,选任工作者最先想到的不是先考虑这个岗位对人员的需求条件和专业要求,首先考虑的确实谁的资历可以优先任用,或者对某些领导成员权力分配进行一种政治平衡,最终导致为这个岗位选择的人员并不能胜任这份工作,工作效率低下,这样的情况既不利于该干部的发展,影响工作任务的完成度,而且还让真正有才识、有能力胜任这份工作的同志得不到任用,从而挫伤了他们的积极性,也影响了选任工作的公平性。所以为了使以上的问题得到更好的解决,在新条例中新增加了“事业为上、人岗相适、人事相宜”这一原则,这一原则的增加不仅使选任制度更加完善,而且好更好的促进岗位与公职人员更好的进行匹配,确保了选任工作效率的最大化。

(2) 把政治标准放在首位

2018年11月,习近平总书记在主持十九届中央政治局第十次集体学习时说,选人用人必须把好政治关,把是否忠诚于党和人民,是否具有坚定理想信念,是否增强“四个意识”、坚定“四个自信”,是否坚决维护党中央权威和集中统一领导,是否全面贯彻执行党的理论和路线方针政策,作为衡量干部的第一标准。习近平提到,政治上有问题的人,能力越强、职位越高危害就越大[2]。因此,新条例首次把“政治标准放在首位”写入总则,把政治纪律和政治规矩作为选任干部的底线,保证干部队伍的政治团结性,坚定干部的政治信仰。这一标准的提出要求在选任的具体工作中,要着眼拓展考察政治素质的手段、突出政治把关的重点,使那些政治上敢担当、能担当、有担当的干部脱颖而出,真正将具有保持政治定力、驾驭政治局面、防范政治风险能力的党员干部选出来、用起来,从源头上打造正气充盈、政治清明的政治生态。

并在考察环节对政治标准进行了严格的要求:如对于不能列为考察对象的行为规定中就将“违反政治纪律和政治规矩的”这一条列入了其中。并对领导干部政治方面的考察内容中明确要求注重了解政治理论学习情况,深入考察政治忠诚、政治定力、政治担当、政治能力、政治自律。通过对政治标准的一系列内容修订使领导干部可以进一步的明确选任制度的政治标准和政治要求。

(3) 强调领导干部要敢于担当

正确的用人导向,是对干部最直接、最有效的激励,用好一个人就能激励一大片。党的十九大报告提出,坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重,完善干部考核评价机制,建立激励机制和容错纠错机制,旗帜鲜明为那些敢于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲[3]。新条例着眼调动领导干部的工作积极性,针对“不作为”“多干多出错,少干少出错,不干不出错”的错误政绩观,把“敢于担当”的选任标准贯穿整个条例之中。比如,新条例首次把“坚定信念,为人民服务,勤劳务实,敢于承担责任,诚实守信”的好干部标准写进了总则;要求“大力选拔敢于负责、敢于担当、善于作为、实绩突出的干部”;在基本条件中增加“主动担当作为”、“有斗争精神和斗争本领”;提出“对符合有关规定给予容错的干部,应当客观公正对待”等,新条例明显倾向于为党和国家选任面对大是大非敢于亮剑,面对矛盾敢于迎难而上,面对危机敢于挺身而出,面对失误敢于承担责任,面对歪风邪气敢于坚决斗争的领导干部。

3. 党政领导干部选拔任用程序改革

3.1. 深化对备选人员的日常了解

在实际的选任工作中我们要为某一岗位选拔一位优秀合适的领导干部是需要做一系列的准备工作的,比如负责选任工作的领导人员在充分了解岗位的岗位状况,明确岗位要求,对备选人员进行全面科学客

观的了解,这是人岗匹配的前提。这一系列的准备工作属于分析研判和动议环节,这一环节在选任工作中处于首要位置,所以这一环节的工作完成的好坏将直接影响整个选任工作的走向,将对民众对选任工作的认可及满意度产生非常重要的影响。而这一环节在过去的选任制度中并没有细致体现,所以导致了暗箱操作、形式主义或临时动议等问题的出现,所以在本次修订中对选任程序中的第一环节——“动议”环节修改为“分析研判和动议”。新条例在这一环节重点强调要把“功夫下在平时”,防止有些干部在关键时候装模做样、欺骗组织。因此,新条例在第11条明确要求要“全方位、多角度、近距离”深入了解干部,及时掌握干部的德才表现、重要情况和群众口碑,对备选人员严格把关,必要时可作提前核查,为党组选人用人提供真实有效的参考资料。新规定增加了对被选任者在日常生活中多种因素的全面细致的分析,对动议的具体事项也进行了规范,将选任工作的重心放在了前期的工作上,使得选任程序可以更加完善、科学化,使选任结果更加有权威性。

3.2. 优化民主推荐方式

民主推荐环节是党政领导干部选任工作民主化的重要环节,这个环节做的好可以充分发挥群众的力量,让那些真正努力工作、原则性极强并且不喜欢拉拢关系的领导干部获得更为公平公正的选任环境。这次的修订一对民主推荐方式进行了合理的改进,把原先的“个别谈话推荐”改为“谈话调研推荐”,扩大了谈话的范围,增强民主科学性;二更加贴合实际,正常情况下对于领导环节和个人提拔的情况规定要先进行谈话推荐环节,对于特殊情况的可先进行会议推荐,如果既是特殊情况又是符合条件的情况会议推荐环节也可以取消;直接取消二次会议。

3.3. 细化考察内容

在此次修订之前,原先的选任考察工作存在粗糙的问题,问题来源就是没有对领导干部的考察内容进行细化,新条例严把政治观、品行观、能力观、作风观、廉洁观,在原条例的基础上进一步细化了考察内容,使之更具有规范性。主要表现为:一将政治品质细化为政治忠诚、政治定力、政治担当、政治能力、政治自律,并细化对领导干部政治方面的面谈考察方法,新增了了解考察对象生活圈、社交圈的方法,并在第24条的第1项中明确规定“违反政治纪律和政治规矩”的人选不得列为考察对象,从实践上支持政治标准的首要地位;二将道德品行方面的考察细化为社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德,并强调加强对工作时间之外表现的考察;三将专业素养考察细化为专业知识、专业能力、专业作风、专业精神;四将工作实绩考察分为地方党政领导班子成员和党政工作部门领导干部两种情况,对于地方党政领导班子成员,考察内容细化为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,对于党政工作部门领导干部,考察内容细化为履行党的建设职责、制定和执行政策、推动改革创新、营造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义等方面;五作风考察的内容增加了敢于担当,遵守中央八项规定精神这两个方面;六廉洁方面虽没有增加考察内容,但在具体程序上提出了双签字的要求,“考察对象呈报单位或者所在单位党委(党组)必须就考察对象廉洁自律情况提出结论性意见,并由党委(党组)书记、纪委书记(纪检监察组组长)签字[4]。”另外,在考察要求上新增了差异化考察,对党政正职人选坚持更高标准、更严要求,在书面考察材料上新增了“用具体事例反映考察对象的情况”,这让考察结论有例可循,有实可证,提高了选任工作的公信力。

3.4. 从严监督应对现实难题,党政领导干部选拔任用的纪律监督制度改革

(1) 在各环节修补制度漏洞,预防违纪行为

相较于2014年的旧条例,新条例在各个环节设置都更加严密,在各环节对容易造成选任不公的情形

作了明确的叙述。如,在讨论决定的环节,新条例新增了不得提交会议讨论的8种情形:没有按照规定进行民主推荐、考察的;拟任人选所在单位党委(党组)对廉洁自律情况没有作出结论性意见的,或者纪检监察机关未反馈意见的,或者纪检监察机关有不同意见的;个人有关事项报告未查核或者经查核存疑尚未查清的;线索具体、有可查性的信访举报尚未调查清楚的;干部人事档案中身份、年龄、工龄、党龄、学历、经历等存疑尚未查清的;巡视巡察、审计等工作中发现重大问题尚未作出结论的;没有按照规定向上级报告或者报告后未经批复同意的干部任免事项;其他原因不宜提交会议讨论的。这8种情形的明确规定让程序不规范、调查存疑、有重大问题的被选任者无法继续选拔任用,进一步满足了全面从严治党向纵深发展的要求。在纪律和监督环节,为了防止选任工作中违纪行为的发生,新条例进一步明确了具体的不可为规定:一新增了在配备干部时不可以超过审批权限的规定;二新增违规提高职级待遇也要进行严厉的处罚;三明确了不准由主要领导成员个人决定任免干部;四明确了对于即将到达退休年限或离职期限的干部,不可以对他们进行突出提拔;五对于伪造干部人事档案的行为要严厉惩处。这一新增内容将原先选任工作中容易被人钻空子的制度漏洞修补起来。

(2) 针对现实问题设置相应的监督检查机制

对于选任工作现存的一些实际问题,中央也进一步提出了相应的解决办法。选任工作一直存在的公信度不够高的问题,这来源于选任信息不够公开透明,因此,新条例中要求“加强干部选拔任用工作全程监督,严格执行干部选拔任用全程纪实和任前事项报告”[5]。针对选任工作民主监督方面的问题,新条例增加了“一报告两评议”、专项检查、离任检查、立项督查、“带病提拔”问题倒查等制度规范。其中,“一报告两评议”即专题报告年度干部选拔任用工作情况,评议干部选拔任用工作,评议选拔出来的干部,这是一项创新性举措,其结果会作为考核领导干部的重要参考。专项检查制度是在党委(党组)开展常规巡视巡察期间,同级组织(人事)部门通过派出检查组等方式,对选人用人工作进行专项检查,对选任工作中出现问题的地方开展重点检查。立项督查制度是针对监督检查发现或群众与媒体反映的违规问题予以及时处理,对选任工作中的严重违规问题实行立项督查。“带病提拔”问题倒查制度是针对提拔或者进一步使用任现职后受到撤销党内职务或者撤职以上党纪政务处分,且其违纪违法问题发生在提拔或者进一步使用任职前的干部,对此问题进行倒查,并及时形成倒查工作报告。新条例中对选任工作中的纪律监督处罚制度的修订明显更带有问题意识,更具有可操作性,为解决现实困境提供更实际的参考。

4. 《党政领导干部选拔任用条例》修订的意义

从这次修订的《党政领导干部选拔任用条例》中,我们可以看到新条例的修订使党政领导干部选拔制度设置更加严格严密,给选任工作带来更为明确的指导;更为务实高效,使之可操作性更强;坚持了党管干部原则,坚持和加强党的全面领导,坚持把政治标准放在首位,坚持精准科学选人用人,坚持从严要求贯穿始终,顺应了新时代对选任党政领导干部的新要求,回应干部工作中出现的一些新情况新问题。

4.1. 提高组织工作的质量和水平,为中国特色社会主义事业提供更加更坚强的组织保证

党的组织工作是党战斗力的重要保证。做好新时代组织工作,重点是培养选拔任用一支高素质专业化的干部队伍。习近平总书记在2018年的全国组织工作会议上第一次阐明了新时代党的组织路线,新时代的组织路线明确要求“着力培养忠诚干净担当的高素质干部,着力集聚爱国奉献的各方面优秀人才,坚持德才兼备、以德为先、任人唯贤,为坚持和加强党的全面领导、坚持和发展中国特色社会主义提供坚强组织保证[6]。”这一重要论述为新时代领导干部选拔任用工作指明了前进方向,提供了根本遵循。

2019年新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》正是秉承着新时代党的组织路线,一方面全面总结和吸收党的十八大以来干部工作实践中,特别是在领导班子换届和“两委”人选考察工作中探索形成的一些好经验、好做法,使之固化为制度规范,让德才兼备、有担当的人能提升为干部;另一方面,秉持问题导向,解决、改进干部选任工作中的用人腐败和带病提拔等实际问题,作出切实的制度规定,为中国特色社会主义事业提供更加坚强的组织保证。

4.2. 衔接新政策新制度, 推进全面从严治党向纵深发展

全面从严治党是党的十八大以来党的建设的鲜明特征,也是锻造坚强领导力量的必然要求。2019年3月17日,中共中央印发了修订后的《党政领导干部选拔任用工作条例》,同时废止了2014年版的《干部任用条例》。此次修订距上一次也已过去5年,而这五年,正是全面从严治党开始深入推进的五年。如今,全面从严治党向纵深发展,面临着更深层、更难以解决的治党问题。《党政领导干部选拔任用工作条例》作为重要的党内法规,是干部选拔任用工作的基本遵循,旨在通过规范领导干部选拔任用工作、构建具有活力的选人用人机制、贯彻党管干部的原则,提高党的领导水平和执政能力,将全面从严治党的要求贯穿选任工作的全部。

此外,《党政领导干部选拔任用工作条例》的修订有助于对近年来修订或制定出台的相关党内法规进行有机的衔接,比如新形势下党内政治生活若干准则、廉洁自律准则、党内监督条例、纪律处分条例、考核工作条例、防止干部“带病提拔”的意见、推进干部能上能下若干规定、激励干部新时代新担当新作为的意见以及新修订颁布的公务员法等。新条例充分吸收和有效衔接有关制度成果,是适应推进全面从严治党向纵深发展的需要,进一步把从严要求贯穿干部选拔任用工作全过程。

4.3. 有效提升选任工作的公信度, 促进中国特色社会主义民主政治的发展

提升党政领导干部选拔任用工作的公信度是一项牵涉面甚广的系统工程,关系着中国特色社会主义民主政治的发展,而民主是影响选任工作公信度的关键因素。在扩大领导干部选任工作民主化的问题上,党和国家无论是从理论到实践,还是从形式到内容都进行了各种各样的尝试和探索,目前也取得了不凡的成就。

随着我国人民群众参与政治的积极性不断提高,只有进一步落实广大人民群众的知情权、参与权、选择权、监督权,才能保证选拔出来的优秀领导干部深得民心。民主的核心就是体现人民意志,《党政领导干部选拔任用工作条例》在分析研判和动议、民主推荐、考察、讨论决定、纪律检查和监督等环节,进一步落实了人民群众的“四权”,提高了人民群众的参与度,可以更贴切地体现人民意志。《党政领导干部选拔任用工作条例》的修订明确了深化选任工作的改革向着民主化的道路发展,极其重视民主在选任工作中的体现,有效提升选任工作的公信度,促进中国特色社会主义民主政治的发展。

参考文献

- [1] 习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2015: 129.
- [2] 习近平《在全国组织工作会议上的讲话》[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 19.
- [3] 《习近平谈治国理政》第三卷[M]. 北京: 外文出版社, 2020: 50.
- [4] 新华社. 党政领导干部选拔任用工作条例[J]. 党建研究, 2019(4): 10.
- [5] 新华社. 党政领导干部选拔任用工作条例[J]. 党建研究, 2019(4): 15.
- [6] 习近平. 在全国组织工作会议上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 11.