

干部选拔任用工作中值得关注的新动向

近年来干部制度改革的力度逐渐加大，民主推荐、民意测评、公开选拔、竞争上岗等选拔领导干部方式，在各地、各行业逐步推广开来，已成常态。而用人失察责任制的推行，又使得干部选拔任用工作不规范的现象相对减少。但是，在改革中，又出现了一些值得关注的新动向。这些问题虽然发生在局部地方、局部单位，但影响了选人用人的公信度，如不重视同样会影响到干部制度改革。

党的十七届四中全会以来，2010年至2020年干部人事制度改革的大方向已经确立，而领导干部的选拔任用工作则是事关整体干部人事制度改革成败的关键之处。在这一背景之下，中共中央颁布了《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法（试行）》（以下简称《责任追究办法》），分别就追究党委（党组）主要领导干部或者有关领导干部、组织人事部门主要领导干部和有关人员、干部考察组负责人和有关人员、纪检监察机关有关领导干部和人员等责任作出了具体规定，对追究责任的主体、权限，组织处理方式，处分之后的复出方式等也作出具体规定。

《责任追究办法》体现了时代精神。

一是依据社会民主法制情势的发展，根据权责一致的精神，分别不同情况对不同责任人作不同的处理，但首要指向是主要领导。因为，中国领导体制的特点决定了各级党委主要领导在用人问题上有导向作用，既享有权力，就承担与之相应的责任，所以追究主要领导的责任是合理合法的必然结果。

二是提供了与《党政领导干部选拔任用工作条例》配套的带有强制性的规范，可以减少党政领导干部选拔任用工作的不规范行为，保障选人用人工作的健康有序开展。

三是具有一定的威慑力量，是遏制跑官要官等不正之风和用人腐败行为的制度措施。

四是与时俱进，对于近几年来实践中产生的新经验，如把干部选拔任用工作的民主评议、民意调查，运用于《责任追究办法》。

五是回应了社会关心的热点问题，比如，近年来出现了少数受处分官员被免职不久即复出的情形，媒体对此普遍表示关注，此次《责任追究办法》做了更为明确的具体规定。

《责任追究办法》的出台固然有重要意义，但制度的实施效果，会受到多种因素的影响。从一定意义上讲，这项制度的执行力一是取决于干部人事制度大环境的影响，二是取决于制度本身的科学性。近年来干部制度改革的力度逐渐加大，民主推荐、民意测评、公开选拔、竞争上岗等选拔领导干部方式，在各地、各行业逐步推广开来，已成常态。而用人失察责任制的推行，又使得干部选拔任用工作不规范的现象相对减少。但是，在改革中，又出现了一些值得关注的新动向。这些问题虽然发生在局部地方、局部单位，但影响了选人用人的公信度，如不重视同样会影响到干部制度改革，甚至会导致包括《责任追究办法》在内的某些改革成果也流于形式。仅举几例。

一是规避问责制，以合法的形式反映少数人意志。当下选拔任用干部，基本上都能够走正常的程序，即用人人出现失误，从公开的程序上也难以发现问题。即使是领导者个人确定了



人选，也往往以合法的形式体现出来——有的通过制定候选人条件体现出来，有的以种种方式“做工作”、“引导”群众，等等。这些做法，从本质上说，是以法定的程序把领导者个人意志合法化。还有少数领导者以“改革”的名义，考试竞聘，把自己“关系人”合法引入本单位，形成小圈子，但程序、手段完全合法。在这种情况下，很难从程序上追究责任。这一问题从根本上说是与权力结构联系在一起的。当少数人权力过大时，无论是同级党委领导班子其他成员和一般群众，受其影响也大，在这种背景下，选人用人规则的执行很大程度上取决于主要领导的个人素质。

二是用人失察的因素很多，难以分清具体责任。选拔任用干部的确是一个复杂的过程，用人失察是多方面因素形成的。比如，在职能部门的内设机构，在某些事业单位，其内部风气、“一把手”素质、内部利益关系等等，都可影响到民主推荐、民意测评结果。在某些单位风气不正的情况下，内部政治生态不是良性循环，虽然民主推荐、民意测评结果为真，但有时选出来的恰恰是带头搞不正之风的人。再如，单位内部的民主推荐经常都是特定级别的人参与，而有权参与的人又往往囿于各种利益关系、人际关系的制约，导致投票结果反映的是利益关系而非被选举人的素质。在这种情况下，有的单位投票结果十分分散，基本没有人能够过半数。那么，尽管领导的个人意见在这种情形下就起到了决定性的作用，但也不好说就是个人意志不当干预。也就是说，在内部风气、利益关系左右局面的情况下，有些事情的确很难找到具体责任人。

三是选举类干部与任命类干部界限不清，把某些规定统一运用于不同类型干部，处理结果难以服人。比如，关于对拉票行为的责任追究问题。近些年来干部选拔任用工作中民主化程度逐渐提高，这是进步。但在这种进步中也出现了拉票等现象。现在的《责任追究办法》把拉票作为非组织活动来看，属于被追究责任的情形。在明文禁止拉票的规定下，如果大多数候选人不拉票，少数人拉票，的确有失公允。如果拉票中有利益交换，更会影响党内风气。但客观地讲，如何看待拉票，历来就有争议：

1.对于拉票的定性问题。拉票是否就等于非组织活动？比如，有些地方搞改革，公推直选基层党组织负责人，通常会有群众联名提名候选人。而众多分散的群众不可能同时自发地提名同一人选，凡属多人签名提名某一人选的情形，都有少数人从中“串联”，“串联”过程事实上就是在为某一人选拉票的过程。如果拉票是非组织活动，那么这种联名过程中的“串联”也很难说是非组织活动。

2.在真正的选举竞争中很难避免拉票，特别是从基层直选的试点情况来看，选举中的演说、承诺实际上就是为了展示自己，获得选票。因此，对于这一问题的追究责任，建议不要“一刀切”。首先确定干部的选举与任命的边界，对于选举类干部，可以通过特定形式规范争取选票的行为，越是把这种形式公开化，越可以防止暗中操作拉选票。对于任命类干部的民主推荐、民意测评，则不允许其有拉票行为。

3.在某些地方选举中，亦有以组织名义“做工作”，以便确保上级内定的候选人“高票当选”的情形，这与拉票无异，只不过拉票的主体不同而已。因此，如果让因拉票而被追究责任的人心服口服，那么，就需要有良好的大环境。

从根本上讲，《责任追究办法》不能没有，但其政治功能不是无限的。从实践中看，现在能够做到的只是从程序上、从法定的环节上来追究责任，并不涉及推荐到领导岗位的人员



是优秀、平庸或是有问题的人。真正遏制选人用人上的不正之风，还得从源头去解决，进一步改革和完善选拔任用干部制度，提高干部人事制度民主化科学化，以此保障党政领导干部符合人民的意愿，符合党和国家事业发展的需要。

