

张志明：用人民民主并非所有干部都要票决

是不是所有干部的考核、选拔和任用都要票决才是选人用人的民主？这不仅是一个学术探讨的理论问题，也是目前大家普遍关注的实际问题。

用人民民主是党管干部原则追求的目标，也是干部制度改革的方向，更是体现党的领导、人们当家作主与依法治国有机统一的重要内容。但究竟什么是用人民民主？通过什么样的制度安排才能实现用人民民主？目前有一些观念和做法是值得商榷的。其中急需澄清的一个问题就是，不能把用人民民主与选举制度中的票决简单等同起来。在所有干部的考核、选拔和任用中都采用票决的方式，既是对用人民民主的误解，也忽视了干部管理制度运行的客观规律。

的确，选举制度在民主政治中占有非常重要的地位。但是，选举制度再重要，也只能用于选任制类型的干部，对于非选任制干部就不能简单套用选举制度的办法。否则，不仅会造成干部管理制度的紊乱，而且也有悖于民主精神。任何国家的民主制度也不可能要求把所有干部都通过竞争和票决的办法产生，这是对民主制度的误解。就像选举制度是民主制度下的重要干部制度一样，任命制度、考任制度、委任制度、聘任制度等也是其重要的组成部分。所以，目前一个关键的问题就是要尽快建立科学的干部分类管理制度。

干部的类型有很多，其中在我国最需要澄清的是选任制干部和非选任制干部，而最需要解决的问题是选任制干部一定要严格按照选举规则的要求选举好，而非选任制干部决不能滥用票决的办法，该是任命制的干部其授权方式就遵循任命制的规则，该委任制的干部就遵循委任制的规则，该聘任制的干部就遵循聘任制的规则，如此等等，不能混淆。很难想象军队用选举制度选举部队首长会是什么样的后果，也很难想象简单套用选举的办法去管理高校、企业、科研院所等单位的干部又会是什么结果。特别是一些地方在公务员的考核和提拔中引入竞争机制的做法是值得反思和商榷的，这些所谓的改革包括：

一是把公务员队伍的很多岗位拿到全社会去考试去竞争并企图以此增加选人用人的公信力，这势必影响到公务员队伍建设的稳定性；

二是在公务员内部考核中，把对考核对象的“群众公认”考察重点放在对其部下征求意见和是否胜任的评议票决上，这很可能造成错误的激励机制导向，即为“选票”宁可去当老好人而不敢再大胆批评大胆负责而得罪人，这种“对下负责”的局面将直接影响执行力。

目前干部制度改革中一些地方出现的所谓“不该‘民主’的地方乱‘民主’、应该民主的地方不民主”的现象，从深层原因分析，可能与我们制度设计的理念有关。干部制度设计和改革的最大忌讳是追求完美，即企图通过一项制度得到所有的组织目标。这样的结果往往事与愿违。相反，制度设计和改革应该遵循的一个重要原则应该是有所取有所不取，即明白哪些价值是制度追求的最大目标，哪些是制度可以舍弃的，只有这样，才能在干部制度改革中意志坚定而不迷失方向。

现实中有些探索之所以交了“学费”，比如对选举类的干部，天真地认为多数人选举的干部一定是最优秀的干部，而当实际的效果不是这样的的时候，立刻又去否定选举的意义，觉得还是过去任命或变相任命的办法好。这就忽视了选举制度的根本价值取向。别忘了选举干部不是“选美”，不是选举“完人”偶像，选举对于一个执政党来说，最有价值的是通过选举得到制度性的政治认同。在西方国家，尽管选举是政客们精心设计的一套政治游戏规则，但并不



能因此说它没有意义,它对于保证西方国家权力通过相对文明的非暴力办法实现其可持续性起到了重要作用的。

我们党领导选举工作的最大价值在于实现人民当家作主,这就要求我们要把主要精力花在政治认同上,而政治认同的制度安排只能是党代表大会和人民代表大会的民主制度,而不能是“干部推荐干部、干部选举干部”的“官主”,更不能是越来越复杂越来越繁琐越来越让组织部门感到不堪重负的所谓量化考核。具体说,应该使每一次真正的党内选举都能不断强化全党的党内认同,使每一次真正的人大选举都能不断增进人民群众对国家的政治认同,通过党内选举和人大选举的互动,能够越来越增强党和国家的公信力。再比如国家公务员管理制度所追求的最大价值应该是国家权力运行的稳定性和可持续性,应该是“铁打的营盘”,不管“流水的兵”(选举类干部)如何变换,只要公务员队伍是稳定的,国家政治生活就能够基本保持稳定性。这是一个国家制度成熟的重要标志。

总之,党的十七大以来,以党内民主发展促进干部制度改革尽管取得了令人鼓舞的进步,但以科学化的取向考量,还需要在尽快建立干部分类管理制度基础上,进一步提升党管干部的能力和水平。

