

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

关于“党管干部”科学化的几点思考——王长江

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2006-10-19 阅读：1253次

[摘要] “党管干部”是实现党的领导必须坚持的一项根本原则。但是，在对“党管干部”的理解上却存在不少误识。这些误识，是导致实践中干部任用不科学、甚至同人民公认原则相冲突的一个重要原因。“党管干部”不能同公众对干部的选择权相违背。只有按照这个思路来任用干部，才能使“党管干部”科学化。“党管干部”管得是否科学、有效，在于能不能既保持党对整个干部选择过程的有效控制，又不使公众的选择权失去意义，而不在于要么为了控制而架空公众的选择权，要么为了保证公众的选择权而架空党的领导。这是我们推进干部制度改革、让“党管干部”科学化所需要把握的基本原则和基本方向。

[关键词] 党管干部； 任命制； 公众的选择权； 党管干部科学化

[中图分类号] D262.3 [文献标识码] A [文章编号] 1007-5801(2006)04-0031-06

[收稿日期] 2006-06-08

[作者简介] 王长江(1956-), 男, 河北海兴人, 中共中央党校党的建设教研部主任, 教授, 博士研究生导师。

党要不要管干部？对于一个执政党来说，这是个不争的问题。不只是因为我们党是这个国家中惟一的执政党，也不只是因为我们要领导建设中国特色社会主义，而且还因为，执政党对官职进行控制，是政党区别于其他组织的一个基本特征，是政党政治的通行法则。然而，我们不能不看到，近年来，恰恰是在党管干部问题上，人们多有负面的评价，实践中出现的用人腐败也往往比其他腐败更加引人关注。这至少说明，在把党管干部原则与我们党科学执政、民主执政、依法执政的要求相统一方面，还相当程度地存在问题。深入思考这个问题，推进党管干部的科学化，显然已经成为当前执政党建设的重大而迫切的任务。

一 “党管干部”原则的含义

我们党是执政党。执政党必须把自己的执政骨干输送到各级执政岗位上去，加强对他们的管理，这是天经地义的事情。从这个意义上讲，任何执政党都要管干部。“党管干部”的概括，反映了我们党对执政规律的深刻把握。

那么，究竟什么叫“党管干部”？在这个概念中，“干部”的含义，大体是可以解释清楚的。一是可以把它解释成具体的人，即所有党和国家机关中负有一定领导责任的工作人员。当然，我们过去对这个词用得太滥了：领导者是干部，市场管理人员是干部，科学研究人员是干部，甚至教师也是干部。在这里，需要把概念明确化：我们所说的干部，指的应当是党和国家权力的行使者。执政党管干部，管的首先就是这些人。另一个含义，是把它解释成干部工作。党管干部，就是党要对整个干部工作进行领导。实际上，人们通常是把这两种含义结合在一起使用的。

在“党管干部”这个提法中，问题的关键不是“干部”，而是“管”。对这个概念，至少存在3种理解。

第一，所谓“管”，就是管理。管理作为一种行为，当然要有主体。“党”不能作为一个抽象的管理者，还需要有实际的主体。这个实际的主体，就是党的组织部门。从这个角度去理解，所谓“党管干部”，就是由党的组织部门来实施干部的选择、使用、调动和日常监督。

第二，所谓“管”，就是决定。即由党来决定干部的使用。同样，在实践中，既不存在一个抽象的党，也不可能所有各层各级的干部都由代表党的党中央来决定。于是，党管干部就变成了各级党委管干部。而各级党委的一把手又负全责，于是党管干部进而变成了党的书记决定干部。

第三，所谓“管”，就是控制。即把干部看作权力运作的主体，从执政党运用权力推动国家和社会发展的角度，对干部的使用、干部用权的全过程进行控制，保证执政党路线、纲

领、方针、政策得到执行，保证党的执政目标得以实现。在这个意义上，“党管干部”就是党领导干部工作。

这3种理解，各有各的道理，都符合中国语言中“管”字的用法。但是，深入分析一下，我们还是会发现，其中存在不少问题。

从管理的角度，如果我们把党管干部仅仅理解成一种政党内部管理行为，那是没有疑问的。设立专门的组织部门，对自己的干部进行管理，是一个组织良好运作的不可缺少的环节。但是，如果我们党输送到国家机关中去掌握权力的工作人员也算在内，问题就出现了。从理论上说，在民主政治中，国家权力属于人民。掌权者是受人民的委托掌握权力。这样一种委托关系，通常通过人民选择来实现。那么，在把这种选择权交给党的组织部门的情况下，人民的委托过程如何体现？

由党委、党的书记决定干部，存在同样的问题。既然干部的决定权掌握在党的书记手里，公众便没有了这种决定权。这就造成了这样一种状况：理论上，公众决定干部的命运；实践上，却是党的书记决定干部的命运。没有了决定权的公众和干部之间便不存在权力委托关系。在这种情况下，干部对“上”（即向党委和党的书记）负责是有保证的，但却无法让他们对“下”（即向公众）负责。这样，“党管干部”也就与民主政治的要求发生了冲突。

相比之下，第3种理解与权力委托关系可以并行不悖，也更加符合民主政治的要求。但是，它又不符合我们的惯常做法。

我赞成第3种解释。对“管”字应该理解得更宽泛些。实际上，我们在用法上已经有了这种取向，例如近年来，我们提出了“党管人才”、“党管媒体”的思想。这里面的“管”，显然既不能简单地理解成“管理”，因为我们很难要求所有的人才、所有的媒体都由党组织来管理，事实上也做不到；也不能简单地理解成“决定”，因为媒体有自己的活动规律，很难用行政命令的方式来要求它。至于说由党组织来“决定”谁是人才、谁不是人才，那恐怕更是无从谈起。也许有人认为，在这里，“管”字的含义和“党管干部”的“管”不是一个概念。这只能算作是一种看法，并无什么确凿的依据。我倒更倾向于认为，这里面的“管”有相通之处，本身暗含着一种观念的转变。“管”人才也好，“管”媒体也好，实际上谁也没有片面到把它看作是由党的组织和个人说了算，而是强调党对人才工作和传播工作的控制（如果不是贬义地理解这个词的话）和领导。这种控制和领导，是所有执政党都必然履行的职能。“党管干部”的“管”，也应该从这个科学的意义上来理解。

二 “党管干部”的理论和实践误区

遗憾的是，在相当长的一个时期，我们“党管干部”实践出现了很大的问题。这些问题，从观念上讲，归根结底是由于对党管干部原则的认识不正确、不科学、片面狭隘而造成的。

把党管干部的思想表达得最明确的，首先是斯大林。他的许多精辟论断，直到现在仍然为我们所普遍引用。然而，斯大林强调干部问题重要性，结果却是不恰当地把党管干部外化成了一套自上而下的、等级制的干部任命制。怎样理解“干部是决定因素”？在斯大林看来，“在提出正确的政治路线以后，还必须挑选工作人员，把善于执行指示、能够理解指示、能够把这些指示当做自己的东西并且善于贯彻这些指示的人安置在各种工作岗位上”。这种安置，应当“毫无例外地包括一切管理部门和党赖以掌握我们的经济机关并实现自己的领导的全体工业指挥人员”[1]。很显然，这里所体现的“管”，就是我们所说的部门乃至领导人的“管理”、“决定”，而且主要形式是任命。这就是苏共模式的等级委任制的渊源。从苏共的实践看，这种任命制被发展到了极致。涉及的范围，从党的书记到企业里的车间主任，大小干部无所不包，成为支撑整个苏共党建模式的核心体制。苏共后来出问题，首先与这套无法体现人民当家作主体制的弊端有关。

我们党向来重视干部问题。无须否认，在革命战争时期和计划经济年代，我们在接受斯大林干部思想的同时，也理所当然地接受了他那套由掌握权力的组织和领导个人来直接指定、直接任命干部的做法。这种做法在当时有一定的合理性。在战争时期，除了陕甘宁边区政府有条件在局部实行选举之外，在绝大多数处于战争状态、军事斗争是党的主要任务的地方，都不能不更普遍地用任命的方式来确定干部和领导人。计划经济时期党所处的状况和环境虽然有了很大的不同，但由于正常的利益机制没有形成，民主缺乏必要的条件，人们对民主的理解也远不够科学，由工人阶级的先锋队组织——共产党来决定干部的使用，同样是有相当的理由的。我们没有必要用今天的标准来裁决昨天的是与非。

问题在于，今天的情况发生了深刻的变化。这种变化，概括起来，至少有两点。

一是，随着社会主义市场经济的发展，新的利益格局逐步形成，人们的民主意识逐步觉醒，当家作主的愿望日益强烈。这就给我们提出了一个问题：在建设社会主义民主政治的根本目标下，党如何由过去较多地代替人民当家作主，转向领导和支持人民当家作主？沿着这个方向，必然要求在掌权者的选择问题上，公众有更多的自主权。过去由党组织或党的领导个人来决定干部的做法，今天看来已经越来越不适用了。

二是，改革的本质是利益的调整，而公共权力又是调整利益的强有力手段。随着改革不断

深入，人们日益对合理公正地使用公共权力提出更高的要求。这样，由谁来充当公共权力的掌握者，就成了特别重要的问题。鉴于过去党政不分、以党代政、高度集权的党和国家领导体制带来的教训，以及改革开放以后很长一段时期内由对权力监督乏力造成的愈演愈烈的消极腐败现象，人们不会满足于让别人替他们挑选掌权者，而希望更多地参与其中。这就与党的组织和个人指定干部的做法发生了矛盾。

实际上，在改革开放之前，这方面的问题就已经不断暴露。因为这种高度集权的任命制扭曲了党和国家、人民之间的关系，使社会主义国家的民主性质难以得到充分体现。只是在改革开放的条件下，这种矛盾更加尖锐、更加明显而已。邓小平在1980年的《党和国家领导制度的改革》重要讲话中针砭的权力过度集中、官僚主义、家长制、干部职务终身制等现象，都和这种干部任命制有着千丝万缕的联系。所以，改革开放以来，在经济体制改革不断向前推进的同时，我们党以改革的精神改进和加强党的建设，在党如何管干部的问题上，也作了大量有益的探索。特别是近年来，一些地方党组织以推进党内民主为契机，在领导干部选举、监督、问责等方面进行创新，大大丰富和拓宽了党管干部的内涵。这种探索的方向和创新的精神，不同程度地冲击着干部制度长期形成的弊端，值得充分肯定。不过总的说来，和其他方面的改革相比，和社会主义民主政治发展的要求相比，在党管干部方面仍然存在不少问题。从认识上看，长期形成的把党管干部等同于党的组织和领导个人任命、变相任命干部的认识没有完全改变。在不少同志看来，党管干部就是党委和书记说了算，否则就是淡化和削弱党的领导。站在这个角度看问题，一些同志对让人民群众参与到选择干部中来实际上是想不通的，把一些地方在村委会选举、乡镇长直选方面所作的尝试，甚至把在支部书记直选、乡镇党委书记直选、党代表直选等方面的尝试，都看作是照搬西方模式，有抵触情绪。这种认识，体现到实践中，就是不能辩证地看待党管干部与人民当家作主之间的关系，往往把两者对立起来。一旦人民当家作主的尝试与他们心目中的“党管干部”观念发生矛盾，就对民主实践持否定态度，甚至把坚持党管干部当作阻止人民群众行使民主权利的借口。这种状况，不利于推进政治体制改革，不利于社会主义民主政治的发展，从长远看，也不利于坚持党的领导。应当根据时代发展的要求，推动党管干部从理论上到实践上都朝着科学化的方向转变。

三 “党管干部”与公众的选择权

要做到党管干部的科学化，必须弄清一些基本原理。实际上，我们所说的干部，即使定义在掌权者上，也是一个过于笼统的概念。西方把官员（也就是我们所称的“干部”）分成政务官和事务官两大类，我们有的学者把干部分成选举类干部和委任类干部，这都是道理的。之所以要这样划分，是因为各个部分的权力来源不同。当然，民主政治的原理认为，人民是权力的主人。因此，从总的方面讲，干部和官员都是公务人员，都是受公众之托来行使权力。但是，在人民把权力委托给官员这个总的框架下，具体的委托方式却因权力授予途径的不同而不同。

人民（或人民的代表）直接把权力委托给的那部分人，从人民或人民代表那里直接获得授权。这种授权过程，使权力从多数人手里转移到了少数人手里。作为多数的公众，让渡出了自己拥有的一部分权力，失去了这部分权力的使用权。在这种情况下，选择什么样的人掌权，怎样保证这些人能够按照约定使用权力而不滥用权力，都是公众不能不过问的事情。正因为此，在正常的民主政治的条件下，最普遍而有效的方法，就是公众通过选举选出掌权者，来完成这一权力授受和转移的过程。我们把它叫做第一种授权。

掌权者获得授权后，便进入了行使权力的过程。掌权者不能独自去做权力所要求做的所有事情。他们必须组织力量，设立机构和部门，把一部分权力委托给这些机构、部门和它们的负责人，让它们各司其职，充分发挥应有的职能和作用，以实现掌权者向公众承诺下来的目标。在这里，又发生了一次授权的过程。但这次授权不是掌权者交出权力便没有了权力，而是分权；不是多数人向少数人授权，而是少数人向相对多一些人分权。目标很明确，就是为了保证权力有效行使。我们把它叫做第二种授权。在这种情况下，对那些机构和部门的干部，尤其是负责人，掌权者自然应当有选择权、决定权，至少这些人应当得到他们的认可。只有这样，掌权者的意图才能得到实现。行政学意义上的任命制，通常在这一环节发生。

苏共模式的干部任命制的不科学之处就在于，它把两种授权混为一谈，且用第二种授权作为所有授权的普遍形式，因而直接否定了公众的选择权。

弄清了这两种授权过程，我们再来看看执政党对这些过程的控制和领导。

在第二种授权过程中，“党管干部”无论从哪个角度看都是显而易见的。首先，执政党的骨干成了掌权者。他们既可以通过自己选择助手的方式，也可以委托党组织提供符合要求的人选，从中挑选机构和部门的负责人。当然，还可以接受党组织的其他形式的委派。对于委派结果，掌权者作为党员，有服从的义务。所有这些，都体现了党管干部的原则。

第一种授权的情况则不同。从民主政治的原理讲，公众是挑选的主体。党的执政骨干要掌握权力，必须经过公众选择这一关。在这里，如果仍然把“管”理解为选择、决定，就出现问题了。人们会问：到底是由党的组织和领导人来选择、决定干部，还是由公众来选择、决定干部？毫无疑问，两者只能择其一。传统的做法，是把权力交给党组织，然后再

把两者用逻辑论证连接起来：因为党是工人阶级的先锋队，是人民利益的忠实代表，所以党组织的选择、决定就等同于公众的选择、决定，二者是一致的。

在这个逻辑论证中，至少有3点需要推敲。第一，从党的性质讲，党必须忠实地代表人民，而且只有代表人民，党才能生存和发展，这是正确的。但是，这种代表性不是天生的、与生俱来的。我们党的巨大优势不在于它天生地、一劳永逸地具有这种品质，而是主观上给自己作了这样的定位，因而有了党和人民群众建立密切联系的充分空间。但是，主观和现实之间往往有距离。即使把自己定位在人民利益代表的党，譬如苏共，如果体制机制不健全，活动方式不科学，路线方针政策发生重大失误，照样会失去人民的拥护和支持。因此，人民拥护不拥护、支持不支持、赞成不赞成的问题，不是一个已经解决了的问题，而是一个需要在实践中不断努力才能实现的问题，并且是一个即使今天解决好、但明天解决不好仍然会出乱子的问题。

第二，即使党忠实地代表了人民的利益，也并不等于每个党组织和书记都自然代表人民。党的干部是党的路线方针政策的执行者。执行得如何，和他们的个人素质有很大的关系。而个人素质无疑是有历史局限性的。这种局限性，使得少数人选人、从少数人中选人具有非常大的风险。因此，以为党是人民利益的忠实代表，党的组织和个人就可以越俎代庖，替民作主去选择掌权者，显然是一种似是而非的观念。如果说，过去的体制使我们习惯于这样认识问题，那么，在实行社会主义民主政治的今天，这种观念就完全站不住脚了。

第三，人民和他们的代表者即使达成了完全一致，从主体来说仍然不是一回事。在这件事情上达成了一致，不等于在其他事情上也达成了一致；在这一个阶段达成了一致，并不等于两者将来也永远是一致的。因此，人民可以把许多事情都委托给代表者，但对权力的所有权却不可更移，否则便不再是主人。这种所有权，首先体现在把权力交给谁使用的决定权上。人民即使最大限度地把权力交出去，也不能够把对受委托者的选择权也放弃掉。

令人鼓舞的是，今天，我们党对这些问题已经有了深刻的认识。邓小平提出用人民高兴不高兴、拥护不拥护、赞成不赞成、答应不答应来衡量党的工作成效，强调要选群众公认的干部，给我们党指明了干部人事制度改革的方向。近年来我们党提出“三个代表”重要思想，强调加强党的执政能力建设和党的先进性建设，也都是从党怎样才能真正代表人民利益的角度思考问题而得出的结论。传统的党管干部体制包揽了许多不该管、管不了也管不好的事情，最主要的是包揽了公众对干部的选择权。长期以来干部制度中存在的几乎一切弊端，都由此产生。在推进民主政治的今天，我们应当毫不犹豫地要把这种选择权还给公众，还给人民。

四 推进“党管干部”的科学化

那么，这是不是意味着，政党在第一种授权的环节上无所作为，不再“管干部”？不是的。恰恰相反，在保障公众选择权的情况下，政党活动也仍然有着巨大的空间。

实际上，公众有了选择权，并不保证他们能够选举出最能代表他们的人。真实情况往往是，如果完全由公众自己做出选择，由于信息缺乏、平常关注度不够、个人偏见等方面的原因，这种选择很可能是盲目的。要防止出现这种情况，必须对公众进行有效的引导。因此，向公众介绍、推荐政治家、社会活动家、治国人才，是政党的一项特别重要的功能。综观世界各国政党，不难看到，政党最重要的活动之一，就是选择和培养忠于本党（对于我们党来说，同时也应是忠于人民）的人才和骨干，把他们推荐给公众，帮助他们赢得民心民意，代表本党掌握国家和政府的权力，这在政治学上也叫“政治录用”功能。我们不能不承认，这种通过控制政治过程来控制公众对官员的选择权的方式，同样可以叫做“管干部”。而且应当承认，在所有实行政党政治的国家，这种“管干部”的方式无一例外都获得了很大成功。不过，这种管干部的方式和公众的选择权之间有一条非常清晰的边界，那就是：政党可以运用各种手段对公众的选择施加影响，但不能代替公众进行选择。不管政党为公众提供了多少可供选择的人选，做出最后选择和决定的，依然是公众。这个边界是不能越过的。

讲到公众对干部的选择权，必须改变某些似是而非的认识。例如，有人认为：既然国外政党也都是在一个重要职位上（如国家元首、政府首脑、地方行政首长等）提出一名惟一的候选人，我们同样可以只提一名候选人。如此而论，等额选举、形式主义选举就都没有错了。其实这是从表面上看问题，而没有把握问题的实质。的确，在关键性选举中，国外政党都是提出自己惟一的候选人参与竞争。很显然，如果提出的候选人不是1个，而是2个、3个，就可能造成支持本党的票数分散，导致本党在竞选中落败。但是，我们不能忘了，国外实行的是多党竞争的体制。在多党制的情况下，每个党推选一个惟一的候选人，对公众来说，候选人仍然是差额的、可选择的。因此，整体地看选举，公众的选择权并没有遭到侵害。我国情况则不同。如果我们党推举惟一的候选人，那就在某种程度上侵害了公众的选择权。它使选举流于形式，从根本上说是和民主政治的原则相违背的。

所以，这里讲的虽然是其他政党的经验，但无疑具有普遍意义，说明这种方式合乎规律，值得我们认真研究。“党管干部”管得是否科学、有效，说到底，就在于能不能既保持党对整个干部选择过程的有效控制，又不使公众的选择权失去意义，而不在于要么为了控制而架空公众的选择权，要么为了保证公众的选择权而架空党的领导。这是我们推进干部制

度改革、让“党管干部”科学化所需要把握的基本原则和基本方向。

沿着这个方向，只要我们适应时代的要求，转变观念，至少在以下方面，“党管干部”依然是大有可为的。

首先，在充分保证人民对干部的选择权的同时，加强党对人民选择的控制和引导。我们有一种并不科学的概念，似乎讲人民选择就是完全自由的选举，否则就不叫选举，这是不对的。恰恰相反，从出现政党政治以来，人民的选择从来都是在政党的引导下进行的。从这个角度讲，实际上并不存在所谓完全自由的选举。对人民的选择进行引导，正是政党的责任。人们之所以需要政党，而政党之所以即使在被人们普遍批评和指责的情况下也能够生存下来，就是因为它在政治运作中的不可替代性。在人民选择上的引导，便是政党最重要的作用之一。政党不是、也不应该放弃这种控制权，而是不要滥用它来取代人民的选择权。把握了这一点，“党管干部”就有了科学的界限。

其次，从琐碎的人头管理中摆脱出来，更多地转向通过政策向来保证干部队伍的质量。政党的作用在于领导，而不是管理。但是，长期以来，我们的问题恰恰在于：党的组织管得越来越具体，陷入了事务主义，导致官僚主义泛滥，以致形成了离开行政手段就不会领导的习惯。在管干部的问题上，尤其如此。我接触过不少组织部门的干部，其实心里都有苦恼。当干部使用出了问题，群众对组织部门颇多非议时，他们也感到委屈：编制如此紧，人手如此少，却要管那么多的干部，怎么能保证质量？这恰恰道出了我们管干部体制的根本问题：因为我们不是在管政策，而是在管人头；不是在领导，而是在管理。热衷于对具体人头进行排列组合，却不是通过政策来影响用人导向，正是舍本求末、陷身事务、“不善于领导”的典型表现。

再次，加大对治国理政人才培养的力度，为公众提供充足的可供选择的干部资源。每当我们把等额的人选提供给公众时，就总会听到人们质疑的声音：难道我们党就提不出更多的人才？虽然这种设问本身显得有点简单化，但它确实说明，我们为公众提供的干部资源是不够充分的。为什么？根本原因是，忙于管人头使我们缺乏足够的时间和精力。从这个意义上说，我非常赞成“党管人才”的主张。当然，这绝不是说，党要把人才也像过去管人头一样管起来，而是为人才的发展提供条件，创造环境，使各种各样的人才、包括政治家源源不断地涌现。毫无疑问，如果在每个重要岗位上我们党都能提供若干个候选人让公众来挑选，那么至少可以极大地扭转干部队伍中普遍存在的只对上级负责、不对下级负责的状况，滥用权力的腐败现象也必然从根本上得到遏制。

干部用人问题上的腐败是最大的腐败。由此而论，遏制和克服了这一腐败，才可以说，我们的反腐败斗争真正取得了重大成果。达到这一目标的关键，就在不断推进“党管干部”的科学化。这是我们今天把这个问题提出来的原因之所在。

[参考文献]

[1] 斯大林全集：第5卷[C].北京:人民出版社，1957.171.

(责任编辑 陈羽)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen