

# 协商式干部选拔任用：一个比较范式

◇ 刘兆鑫

## 一、竞争性领导干部选拔任用及其问题

竞争性干部选拔任用,就是通过引入竞争机制对特定领导岗位拟任人选形成比较、评价、匹配及后继管理的干部选拔任用模式。在实践中,竞争性主要通过两种机制来实现,一是“考选”,即通过考试测评以分数确定拟任人选的优先等次,从而作为选拔任用的主要依据。目前,“笔试+面试”已经成为各级各类考选实践的标配。二是“票选”,即以投票表决的方式对拟任人选进行民主测评与推荐,其实质是以候选人的受支持程度为评定依据。在理论层面,按照考选和票选的不同组合,可以形成“只考不推”“先考后推”“先推后考”“公推直选”四种模式。竞争性干部选拔任用从地方实践走向常态化组织工作的过程已经积累了约14种方式,可归纳为四种典型类型,即公开选拔、竞争上岗、公推竞岗和公推比选。

随着竞争性选拔任用在全国铺开,实践中的问题也不断暴露,概括起来包括四个方面。

其一,路径依赖问题。竞争性选拔任用特别是考选在一些地方和部门已经演变为唯一方式,有些干部管理部门甚至将其作为政绩工程来运营。一方面,过度赋予竞争性选拔任用以积极价值而忽视其缺陷,大搞“逢提必竞、逢竞必考”。另一方面,形成了标杆效应,干部群体围绕竞争选拔这个指挥棒行事,视考选为便捷的晋升跳板,醉心于准备考试或者拉票而非踏实工作,甚至在公职队伍中形成了“考试族”现象。

其二,形式主义问题。少数地方和部门将竞争性选拔任用作为延续干部管理人治化的挡箭牌,举民主管理之旗,行暗箱操作之实。竞争岗位和考试内容根据领导者个人喜好选取,或者根据内定人选设置资格条件,搞“对号入座”,屏蔽其他竞争者,或

者暗中操控考试环节,进行招选舞弊,再或者以竞争性选拔作为化解干部矛盾和干群矛盾的途径,何时举行,以何种方式进行,往往视矛盾激化程度而定,随意性很强。

其三,资格标准问题。目前普遍实行的竞争性选拔任用在评选资格和标准上简单粗放,缺乏针对性和专业性。参考和竞选人员资格多以年龄、学历、任职经历为硬条件,“一刀切”搞年轻化、高学历化,一些干部为满足资历条件的要求频繁调岗凑条件,影响干部队伍稳定性。另外,现行选拔任用工作普遍缺乏与干部分类管理架构相适应的评选标准和评价体系,不同职位类别和职位层次的考题设计和选拔标准高度趋同,“考干不一”“高分低能”现象时有发生。

其四,制度配套问题。竞争性选拔任用虽已探索实行了三十余年,但体制性框架并没有理顺,新旧制度、微观措施与宏观体系不兼容的情况仍然存在。2014年的《党政领导干部选拔任用工作条例》对竞争性选拔任用表明了谨慎态度,对其适用情形、基本程序等作了明确规定。但目前仍然是描述性制度多而操作性规则偏少、总体性规定多而配套制度缺失。同时,存在人员选拔和后继任用、竞争性任用与传统任用、竞争性选拔与后备干部制度之间的矛盾,“备而不用”与“用而不备”的情况客观存在。

## 二、从竞争到协商:干部选拔任用的范式转换

干部选拔任用的协商范式既是对传统干部管理模式突破和再造,也是克服过度依赖竞争性选任的弊病,矫正干部工作异化的变革之道。

(一)协商式干部选拔任用是党领导干部工作的民主方式

党对干部工作的领导是党保持执政权的根本保

证,是党领导其他一切工作的基石。竞争性选拔任用的非人格化特征事实上弱化了领导干部政治德行的甄别和培养,至多只能“任能”,而无利于“选贤”,更何况标准化测评本身在能力评价的恰当性方面也存在瑕疵。

在现代社会,加强党对干部工作的领导不能靠机械地宣讲,更不能指望硬邦邦的命令,而是要符合治理现代化的要求,以民主的方式实现领导。按照基本逻辑,党领导干部工作与干部管理民主化本身并不冲突。但组织实践中容易出现两种错误:一是民主流于形式,以个人决定替代组织的决定,以虚假民主置换党的领导;二是错误地将“以分取人”“以票取人”作为民主形态,淡化党的领导。因此,如果没有运转有效的民主,党领导干部工作的原则就会走样、变形,甚至失效。协商民主实现了党的领导与干部管理民主化的有机衔接。一方面,在领导干部选拔任用各个环节开展协商对话,针对选人用人各项事务广开言路、多方听取,接收民意信息,促进组织围绕公共利益的指向选人用人。另一方面,以群众路线的方式实现党在组织内外同多元主体的协商互动,将党的宗旨、原则和要求在协商中予以贯彻传达,同干群交换意见,在谋求共识中实现党在干部工作中的领导地位。

(二)协商式干部选拔任用有利于增进选人用人中的审慎思辨

票决民主本质上是一种“偏好聚合”式民主,是按照多数规则,依多数偏好选人取人的一种抉择过程。但是,票决民主在实践中会遭遇两种困境,一是“微弱多数”困境,即以微弱多数获胜的竞选者是否具有充分的代表性;二是“少数排斥”困境,即胜者通吃,完全排斥少数反对者的选择,没有异议表达和倾听的机会。在多元化、偏好分散的情境中,多数票决是失灵的。同样,考选方式面临类似困境。因而,竞争性选拔任用仍然是一种将复杂世界简单化处理的线性决策方式。

比较而言,协商民主以“偏好转换”取代“偏好聚合”,增进了决策中的审慎思辨,为克服竞争性民主的缺陷找寻了出路。首先,协商式干部选拔任用在制度上实现了人事决策的深思熟虑。不同意见在公

开讨论中得以表达倾听、碰撞融合、修正完善,最终形成广泛接受的共识性意见,从而超越了个体理性的限度和偏见,形成公共理性支配下的成熟意见。其次,协商式选拔任用的依据是“正当理由”,而非选票或分数。理由是协商对话的基本内容。在干部选拔任用中,任何不恰当的评价和支持与反对的观点通过协商得到修正或证实,最后胜出的是被广泛接受的最具正当性的理由。干部胜任与否是充分论证的结果,这无疑提高了选人用人的质量和准确性。再次,协商讨论增进了对干部的全面认识。协商讨论是对领导干部的全方位评价,专业能力、实践经验、政治立场、执政理念等与公共职位相关的要素都可以被作为审议讨论的内容,因而是面向实践和专业的综合评定。实际上,协商过程本身就扩大了评价干部的问题面板,而不仅局限于考试所框定的专门知识,实现将“在场的能力”还原为“情景中的能力”,形成对干部更加全面合理的认识。

(三)协商式干部选拔任用有利于扩大干部工作的群众基础

干部选拔任用是组织矛盾最集中的领域,而协商式干部选任有助于化解矛盾,扩大干部工作的群众基础。究其原因,就在于协商式选拔任用有助实现以下三点。一是寻求共识。达成共识是协商民主的基本任务,它以温和理性的商谈方式整合多方观点,以话语的力量劝说不同意见。协商过程本身就是合作的过程,意味着参与者对形成共识性决议负责并接受最终结果。二是包容异议。包容性是协商民主的重要特征,这种包容性首先允许不同意见、各种信息进入协商过程,又以理性商讨促进参与者的偏好转换。利益相关者及其意见不因强制性因素而被排斥,异议得以表达、吸收和修正,从而增加沟通交流,增进相互理解。三是开放心态。公共协商要求避免个人情绪的影响,拒绝对更具正当性理由的反对。与竞争对抗舍此即彼的关系不同,协商对话展现的是你中有我、我中有你的共生关系。

### 三、协商式干部选拔任用的形式要求和地位

#### (一)协商式干部选拔任用的形式要求

其一,程序性。协商式选任要体现程序性要求,一是要按程序开展协商,在干部选拔任用中的提名、

考察、评价、决定等环节都要开启协商程序,实行制度化的协商选任,按规定该协商的情况必须协商。除常规协商之外,有条件实行协商的地方,鼓励临时性协商和动议性协商,也就是将充分协商作为干部选拔任用前必须经历的环节。二是要按程序进行协商,对话讨论的过程要符合特定程序,发言规则、讨论议程、仲裁法则都要有明确规定并得到普遍遵守。参与者承认程序的优先性,不得随意破坏协商规则。

其二,公开性。干部选拔任用避免暗箱操作、任人唯亲,就要以公开的方式开展工作,让选拔过程暴露在阳光下。协商民主的公开性特征要求决策活动在公共空间中进行,实行公开审议。一是要做到信息公开,职位信息、选拔标准和依据、候选人信息等都要公之于众,增进协商对话的知识共享,方便相关人有效参与,促进形成对人选更加客观公正的评价。二是要做到过程公开,协商过程是要可见的,对任何人选支持或反对的理由和意见都是可以被人知晓的,能够接受公开审视,经得起质疑反驳。三是要做到决议公开,最终决定及理由都要按规定、按程序予以公示,使没有参与协商对话者也能够准确知晓协商结果,明白选任干部的理由和依据,做到让人信服。

其三,开放性。干部选拔任用过程不应该是封闭的,而应该是开放的。一是协商过程要体现平等原则。各类主体都有平等机会参与各个环节的人事讨论,参与者同时具有表达意见的平等权利,任何参与者都不能因为身份、地位等外部因素而被排除在协商之外。也就是说,干部选拔任用过程要向相关者或有意愿者展现平等进入、理性对话的可能性。二是协商选任要有利于广泛参与。充分利用协商渠道吸纳公众参与,必须坚持走群众路线,多向群众求证干部人选,汇集民意民智。要避免一个声调说话、一个意见决策,要鼓励各方积极参与,允许不同意见者参与讨论和决策。

其四,责任性。协商式选拔任用要求干部工作的参与者对自己的话语、行为负责。所有参与者对干部工作的意见都必须符合公共利益的要求,不能

因循于画圈子、搞团体、拉帮派等私人性目的。所有参与者有责任提出和支持政治正确的意见,任何危害政治安全、国家安全的选项都是不被接受的。参与者还应承担理性协商的责任,他们有提供充分理由说服他者的义务,不得以蛮力迫使他人服从,也有对其他理由和观点做出回应的责任。同时,参与者要有根据更具正当性的理由修正自身意见接受共识的责任。

## (二)协商式干部选拔任用的地位

推动协商式干部选拔任用要明确其在干部工作中的地位。这就需要回答两个基本问题,一是协商式选任与竞争性选任的关系,二是协商式选任与传统干部管理方式的关系。第一个问题实际上就是干部工作以竞争为主还是以协商为主的问题。前述比较已经表明,协商式选任与竞争性选任在核心理念上是互斥的。明确了协商式选任的主体地位实际上就是为了克服竞争性选任的工具性异化。竞争性选任的局限性决定其应用的限度,除一些专业性很强的领导岗位外,竞争性选任并不适合广泛开展。一种理想的配比模式认为,竞争性选任适合“选人”,而协商民主适合“定人”。但以协商的方式选人定人都具有比较优势。对于第二个问题可以说,我国党政干部管理的丰富实践蕴含有协商性的组织工作。如群众谈话、征求意见等,只不过是分散和零星的。现在我们需要明确协商民主的主体地位,将“有事好商量、有事多商量、有事会商量”的要求贯彻到干部工作当中,持续增加协商机会,广泛开展对话讨论,推动协商民主在干部工作中的广泛多层制度化开展,将协商式干部选拔任用发展成为常态化组织工作。应该说,协商式干部选拔任用根植于中国政治的现实土壤,紧贴我国党政机构人事特征,符合理论和实践的双重要求。协商式干部选拔任用同时具有极强的制度包容性和发展性,可以构成我国干部工作的基础性架构。

作者简介:刘兆鑫,郑州大学公共管理学院副教授、博士生导师。

(摘自《中共天津市委党校学报》2019年第3期)