

# 地方领导干部的选拔任用研究

◇ 丁 琼

选拔任用高素质地方领导干部,是推进社会发展,实现中华民族伟大复兴的现实需要。地方领导干部的选拔任用既是一个政治问题,要突出其政治标准;也是一个技术与经济问题,要兼顾个人才干和地方需要,合理地、经济地使用干部,将合适的干部放到合适的领导岗位上。

## 一、地方领导干部的选拔任用首重政治标准

选拔任用领导干部的首要标准是政治标准,选拔任用地方领导干部亦是如此。作为马克思主义政党,中国共产党的选人用人必须体现其阶级属性。政治标准并不完全抽象,在某些方面甚至还很具体。在大是大非面前可见政治忠诚,在重重考验面前可见政治定力,在重大和敏感时刻可见政治担当,在纪律和要求面前可见政治自律。领导干部的政治素养与品质是其立身之本、从政之基。以市委书记群体为例,干部成长为市委书记平均需要约30年,在这漫长的工作时间里,他们既要在每一个岗位上有所突出的表现,又要在每一次挑战和选择中没有出现重大失误。只有这样,才能顺利成长为市委书记。而这一切与个人素养、个体政治品质密切相关。干部成长为市委书记的过程面临着各种各样的风险挑战,如领导干部决策大多涉及重大工程项目和重要人事安排等,岗位风险较高。干部若政治自律不过关,缺乏清正廉洁、不触红线的职业操守,在外部监督不力的情况下,贪腐可能性将大大增加。选拔任用的领导干部若政治上出问题,其级别越高、平台越大,对党的事业的损害就越大。因此,选拔任用领导干部必须突出政治标准,强调政治品质。

由于政治素质深藏于思想深处,具有较强的隐蔽性和复杂性,要考准考实干部的政治品质并不容易。因此,要把突出政治标准这一要求真正落在实

处,必须改变选人用人中对干部的政治表现多以定性判断为主的状况,尽可能全方位、多角度地深入考察,用事实说话,以重要事件中、特殊岗位上的行为表现来考察识别干部的政治品质,坚持“德才兼备、以德为先”原则选拔任用党政领导干部,让才能与良好德行一起发挥作用。县乡地区、改革发展的前沿阵地、脱贫攻坚的主战场等艰苦地方,既是密切联系群众的桥头堡,也是锻炼干部的大舞台。这些工作更能锻炼、考验干部,磨砺其意志品质,培养其慎思明辨的判断力、抽丝剥茧的洞察力、运筹帷幄的领导能力,提高干部综合素质,锻造其政治品质。正如习近平总书记所言,后备干部不能放在“温室”里去刻意培养。另外,要注重考察干部在正职等关键岗位的经历。正职包括党政正职和部门正职。从党政正职与部门正职对干部政治品质的锤炼看,两者都重要,但前者的重要性更为凸显。在被调研群体中,市委书记全部拥有部门正职经历,有半数市委书记同时拥有县区党政正职和省直“一把手”经历。在党政正职中,政府主要负责人以发展经济、做好执行为要务,并在与书记配合的过程中学习、体会作为市委书记应有的宏观考虑、平衡协调与选人用人能力。党政正职工作任务的复杂性使干部更多地面临政治忠诚、政治定力、政治担当、政治能力、政治自律等方面的挑战与锻炼,因此,党政正职经历也是识别干部政治品质的重要途径。

## 二、选拔任用的地方领导干部必须具备较高的能力素养

选人用人坚持德才兼备,要求选拔任用能力素养较高的领导干部。如何判断干部个体的能力素养水平呢?家庭出身、学习经历、工作经历都是可分析的要素。

作为社会中人,个体的成长既受到遗传因素的影响,更被家庭、学校、社会等环境因素所影响。在众多环境中,家庭是不可忽视的影响因素。家庭对个人成长的影响,不仅体现在家庭成员的政治、经济状况上,也体现在家庭成员的观念与行为上。无论个体愿意与否,他总和他的原生家庭有着千丝万缕的联系。这种联系潜移默化地影响个体的性格与信念,影响其行为与语言。以市委书记群体的家庭出身为例进行分析,家庭出身对个体入职的影响力有限。这在一定程度上说明学习经历和工作经历较之家庭出身更具影响力。从学习经历和学历水平看,在某种程度上,学历层次反映着干部的能力水平。依据《党政领导干部选拔任用工作条例》,具有大学专科以上文化程度是提拔担任党政领导职务的基本资格,厅局级以上领导干部一般应当具有大学本科以上文化程度。干部具备相应学历是进入选拔任用考察范围的基本条件。以调研的市委书记群体为例,其第一学历为大学以上的占85%以上。虽然学历高低并不完全代表个体能力的高低,但在某些发展阶段,干部学历高低的不同,可能导致其发展平台出现差别。对家庭出身为农民的干部而言,考上大学后,其学习经历大大削弱了家庭出身对其成长、发展的影响。出身农民的市委书记中,第一学历为研究生的入职平台分别是国家部委和省级机关;第一学历为大学本科的入职平台多为省市机关。因此,学历高低对地方领导干部的选拔任用具有一定的影响。从市委书记群体的最终学历看,拥有大学本科学历与取得研究生学历的比例是8:17。这一数据说明,多数市委书记在成长过程中注重自身学识水平的不断提升。与个体的政治素养、思想作风、专业能力、个人悟性等要素相比较,学历不是影响干部成长的关键因素,但持续的教育学习却能影响个体的思维习惯,培养其更强的学习思维能力。

从工作经历看,拥有丰富工作经历的干部,其能力更为多元,更能胜任地方领导干部的工作。以市委书记群体的履历分析为例,绝大部分市委书记的工作经历相当丰富,既能深入基层,又能接近省市。一是从基层工作经历看,调研对象中四分之三的市委书记有县乡基层工作经历。一般来说,拥有丰富

基层工作经历的干部,其工作能力和应变能力都较强。二是从省市工作经历看,市委书记群体中约八成拥有省市以上部门工作经历(国企工作经历、国家部委工作经历)。国家部委、省市部门领导岗位是锻炼干部谋划全局、政策解读能力的重要岗位。有省市以上部门工作经历的干部具有较高的政策敏感性,虽处一域却能立足全局思考问题。对地方中高层干部的选拔任用而言,若干部兼具基层与省市工作经历,则其能力更加全面,在选拔任用中也更具竞争力。市委书记群体任职前的经历说明,中高层干部的选拔任用注重较为全面的多岗位、多职位锻炼经历。

因此,干部素养高低与选人用人机制优化与否关系密切。近年,中央出台了一系列领导干部选拔任用的规范性制度,选拔任用方式更加科学、灵活。除委任制、选任制外,应进一步完善选拔干部方式。由于公开选拔和竞争上岗的考试制度尚不完善,干部选拔实践中出现了“萝卜招聘”、暗箱操作、权钱交易等现象,为此,需进一步完善相关制度和规则,把公开选拔干部作为发现、选拔领导干部的前置手段,以科学性和可行性为目标改进和完善公开选拔干部工作。如界定好公开选拔的范围、岗位等,努力平衡分数与能力、资历与业绩之间的关系,尽可能减少高分低能、会考不会干的现象,以公开选拔激活领导干部队伍的活力。同时,将以规则选人与以经验选人结合起来,充分发挥两者的长处,辅以人员素质测评等手段,提升干部选拔质量。运用胜任力评估、领导力测评等工具,深度了解干部的知识能力、个性品质及行为动机,客观准确地评估干部能力与特定职位之间的适应性,尽可能实现人岗匹配,丰富选任形式,在实施差额推荐、差额考察的基础上实行公推竞选、公推直选、两推一选或直推直选。

### 三、选拔任用地方领导干部要着眼于其作用的发挥

领导干部选拔任用的目的在于选出优秀的干部,让其发挥应有的作用,从而实现经济地使用干部。

着眼于作用发挥,选拔任用地方领导干部要把握选任干部标准的时代内涵,满足时代发展的要

求。在党的事业发展的不同阶段,选人用人导向具有鲜明的时代特征。党的十九大报告指出,经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。党和国家的事业发生着历史性变革,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。基于这个重大判断,选拔任用地方领导干部都将体现新时代的特点。选任的对象除需具有推动地方经济发展的能力,更要有统筹和创新社会管理、真抓实干提升发展质量和效益、解决好地区发展不平衡不充分的问题、满足辖区内民众的美好生活需要、推动社会全面发展的能力。

着眼于作用发挥,选拔任用地方领导干部要实现事业需要、岗位要求与干部人选条件的匹配。干部人选与选任需求的匹配,体现了既要从众多干部中选出优秀者,又要从候选干部中选出合适者。基于此,以事选人、因岗择人既要有战略眼光,从党和国家事业发展的长远目标推进干部队伍建设,又要根据现实需求,做好具体分析,即把握不同地区的资源禀赋与发展定位,以及不同领导岗位的任职能力要求,切实做好候选干部的岗位适应性分析。分析市委书记群体的履历可知,干部成长中的不同岗位经历影响其未来的发展。在选任地方党政正职岗位时,要重视候选干部是否务实肯干,善于作为,能从地方实际情况出发找准问题、做出决策、办好实事,脚踏实地地做好打基础、利长远的事;是否能率先垂范、严于律己、敢于担当,在充分发扬民主的基础上,团结带领整个领导班子密切协作,开创基层工作新局面;是否能知人善任,把满足岗位要求的人放在合适岗位上,实现人岗匹配。在选任部门正职岗位时,要注重其视野的开阔度和谋划长远发展

目标的能力,以及将中央省市决策和部署转化为符合地区实际的政策和项目的能力。依据传统木桶理论,初选干部与选任需求的匹配应无明显短板,而就特定领导岗位而言,入选干部最好具有明显长处,以用其所长,提高干部选任和使用的经济性。选人用人要始终坚持公道正派这一核心理念,公道对待干部、公平评价干部、公正使用干部,努力实现人岗匹配,做到位得其人、人尽其才、才尽其用,发挥好“关键少数”的示范带动作用。

着眼于作用发挥,选拔任用地方领导干部要在严格的纪律监督下拓宽选人用人视野。随着中国特色社会主义进入新时代,改革发展进入攻坚期,领导干部面临多种挑战。选任领导干部必须有开阔的视野与胸襟,要坚持五湖四海、任人唯贤,打破干部工作条块分割和干部部门化、属地化的做法,突破地域、系统、单位等界限,建立从基层到省市贯通的人才培养通道,放眼各条战线、各个领域,不拘一格地使用特别有才能、特别符合事业发展需要的优秀干部。要更多地关注基层一线和改革前沿,注重选拔任用善于推动经济发展的干部,善于优化社会管理的干部,成功推动精准扶贫脱贫的干部,勇于担当、敢啃硬骨头、群众公认好评的干部等。强化干部工作的管理与监督,严肃程序纪律要求,努力营造风清气正的用人环境。制度环境是影响党政领导干部选拔任用的关键变量,要用刚性制度确保干部选任的严肃性与其作用的发挥。

作者简介:丁琮,中共河南省委党校公共管理教研部副教授、博士。

(摘自《学习论坛》2019年第3期)