

■ 政治研究

公开选拔领导干部制度价值理念的 制度体现及其提升路径

梁丽芝, 莫俊

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

摘要: 公开选拔领导干部制度经过多年的发展已然成为一种全国性、主体性的干部选拔任用制度,其运行必须遵循一定的价值理念导向。公开选拔领导干部制度所蕴含的“公开、民主、公平、公正”的价值理念,不仅在公开选拔领导干部制度的制度设计过程中得到了全面的体现,同时也在公选实践过程中对公开选拔领导干部制度的优化起着极其重要的作用。坚守公开选拔领导干部制度的价值理念,从伦理路径、制度路径和技术路径三个方面加以提升,是确保公选制度形成正确的用人导向和提高选人用人的公信度和满意度的根本所在。

关键词: 公开选拔领导干部制度; 价值理念; 提升路径

中图分类号: D630.3 文献标志码: A 文章编号: 1672-7835(2014)01-0080-07

The Institutional Embodiment and the Improving Path of the Value Concept of the Public Selection System for Leaders

LIANG Li-zhi & MO Jun

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The public selection system for leaders have become a national and principal selection system for leaders after many years of development. The system operation must follow the orientation of certain value concept. The value concept of "openness, democracy, fairness and justice" which is implicated in the public selection system for leaders, not only has been fully embodied in the process of system design of the public selection system for leaders, but also plays a crucial role for the optimization of the public selection system for leaders in the process of the practice of the public selection system for leaders. Living up to the value concept of the public selection system for leaders and improving the concept from three aspects, i. e. the path of ethics, the path of system and the path of technology, is fundamental to ensure the correct orientation of appointment and to improve the public confidence and satisfaction for the selection and appointment of the public selection system for leaders.

Key words: public selection system for leaders; value concept; improving path

① 收稿日期: 2013-03-04

基金项目: 2010年度教育部人文社科项目(10YJA810017); 2011年度国家社科基金项目(11BZZ054); 2013年湘潭大学研究生暑期社会实践调研项目(SQDY201314)

作者简介: 梁丽芝(1965-),女,广东高州人,博士,教授,博士生导师,主要从事公共部门人力资源和国家公务员制度研究。

完善竞争性选拔干部方式,“提高选人用人公信度,不让老实人吃亏,不让投机钻营者得利”^[1]是党选拔领导干部的时代诉求。公开选拔领导干部制度(以下简称公选制度)作为干部人事改革的里程碑式创新,全面贯彻了民主、公开、竞争、择优方针,取得了实践中的巨大成就和理论上的重大突破。如何在新时期着眼于干部选拔的新阶段、新要求、新困难,取得公选制度的新发展,其根本在于对公选制度价值理念的把握和提升路径的明确。

一 公选制度的价值理念阐释及其制度体现

科学的价值理念作为对自身实践活动价值和意义的自觉把握,是社会和谐和发展的根本保障。溯源公选制度的理论和实践发展,公选制度的价值理念可诠释为四个维度的价值诉求:公开理念、民主理念、公平理念、公正理念。

(一) 公开理念

“权力自身存在着自然腐化的倾向”^{[2]55},基于对行政权力的监督以及现代社会权力健康运作发展的需要,政治学上的公开原则应运而生。公开含“面对大家,不隐藏,将秘密的变为公开的”之意,是公选制度最直观的价值诉求。

法国著名启蒙思想家卢梭在让·波丹“主权”概念的基础上提出了“人民主权”理论,他在《社会契约论》中指出,“每个订约者都平等地把自己的一切交给了由契约而组成的国家,并且共同被置于国家的绝对支配之下”^{[3]35},他认为人民的主权是绝对的和不可超越的。而我国宪法第2条也明确规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”。因此,不管是作为干部选拔本身的权力使用还是选拔未来权力的使用者,公选制度的实质是运用公共权力对领导干部资源进行合理配置,是公共权力使用的结果,其运行必须贯彻公开原则,将公选事务向人民公开,接受人民的监督。

公选制度的公开理念在实践中的体现主要表现在两个方面:一是公选相关信息的公开;二是公选活动过程的公开。首先,在信息公开方面,公选制度做到了选前有“预告”、考时有“现场”、考后有“跟踪”。如2010年广西河池市通过网上晒公选和“网络互动”提高公选的透明度,并根据网友的建设性意见对部分任职资格及职位条件作出优化调整。然后通过公开报名、统一考试进行甄选,将入围面试人员的相关信息进行公示并进行面试考核,最后将结果公布并做任前公示,做到了公选信息全面、及时、有效的公开。其次,公选活动过程的公开力度日益加大。自2008年南京市首次采用电视上公开竞聘演讲PK、200多名观众参与打分的方式进行公选后,电视直播、网络直播、竞聘演讲、面试旁听、“超女模式海选”等公选形式创新层出不穷,让公选活动过程“沐浴”在阳光之下。

(二) 民主理念

美国前司法部部长克拉克曾说过“没有什么东西比秘密更能损害民主,公众没有了解情况,所谓自治,所谓公民最大限度地参与国家事务只是一句空话”^{[4]959}。由此可见公开乃是民主的应有之义,民主借助公开的表达和公众的参与成为公开理念升华后公选制度的第二层次的理念。

民主(democracy,是demos“人民”和kratos“统治”二者的结合体)作为一个古老的政治学概念,其发展大致可划分为:古典民主、精英民主、多元民主、参与民主、协商民主^[5]5个时期。故而,民主的概念在不同时期、不同流派有着不同的界定,但在众多纷繁复杂的定义中人们依然可以找到其中共性的特质在于公民能平等地享有直接或间接管理国家事务的政治权利。作为人类永恒追求的理想化价值目标,民主理念往往借助一定的文化、特征、原则等形式并在实践中物化为具体的制度形态来加以体现。

公选制度的民主理念在实践中的阐释主要体现在通过三个层面的制度设计实现了知情权、参与权、表达权、选择权、监督权向群众的回归。在公开报名层面,公选制度增加了公开报名这一程序,改变了以往晋升主要依靠“领导赏识”或“论资排辈”的状况,变被动为主动,扩大了人才选拔的视野。另外,在近

年的一些公选制度实施过程中还增设了“民主推荐”这一环节,将推荐权从以往的主要领导扩展到同级和下一级,不论是在数量上还是在范围上都得到了极大的提升。在决定环节层面,公选制度将以往参加讨论表决的人员在数量和范围上进行了扩展,实现了权力的分流,同时变“举手表决”为“票决”,变“等额表决”为“差额表决”,进一步扩大了公选的民主性。这种考前的公开报名或民主推荐以及决定环节中决策人员和范围的扩大,其实质是对长期形成的过分集中的人事权力的分流与再配置,推动了体系内的“多数人”行使管理权的“管理民主”,是党内民主或行政内部民主的重要体现。在考核甄选层面,公选制度通过对电视、网络等新技术以及民意测评、360度考核等新方法的运用将越来越多专家学者、普通公民引入到对公选人员的考评当中,虽然目前的规模不大,在总分中所占的权重也还不高,但就公众参与度这一层面讲,公选制度在一定程度上在政治民主方面做出了有益的探索。与此同时,公选制度的每一环节体现了“制衡”与“分权”、“知情”与“参与”,实现了“程序民主”。

(三) 公平理念

公平是指“处理事情合情合理,不偏袒任何一方”^{[6]339},意味着规则和秩序,是人类永恒的价值追求和基本行为准则,是社会关系和谐的核心和根本,是社会稳定的基石。公选制度的公平理念是指公选制度实施过程中所贯彻的公平观及其在公选制度中的具体体现。

公平作为人类共同的理想,其发展由来已久。早在春秋时期,孔子就曾有过“有国有家者,不患贫而患不均,不患寡而患不安。盖均无贫,和无寡,安无倾。”^{[7]65}反映了人们对平等权利的要求。西方则早在古希腊时期就将公平作为处理调节人际关系的基本准则。《雅典政制》记载“梭伦时期多数人被迫少数人奴役,为避免社会关系的两极分化,梭伦采取适当侵犯所有制的方式进行调整,他认为要做到公平,只有在穷人和富人之间不偏不倚。”^{[8]8-13}经过历代思想家们的发展和历史的沉淀,逐步形成了马克思恩格斯的公平观、福利经济学的功利主义公平观、古典自由主义的收入公平观、罗尔斯的公平观、社会主义公平观等。结合我国实际,公选制度所贯彻和体现的是具有中国特色的社会主义公平观,其公平理念是具有中国特色的社会主义公平理念。

中国特色社会主义公平观是马克思主义公平观在当代中国的最新发展,是党的三代领导集体公平观发展的结果。中国特色社会主义公平观以人人平等地获得发展机会为最终目标,主要包括权利公平、机会公平、规则公平、分配公平4个方面^[9]。公选制度的公平理念主要体现在以下几个方面:

1. 权利公平与机会公平

首先,公选制度通过公开的方式将公选的信息、公选的过程、公选的结果置于公众监督的阳光之下。并通过在公选相关程序中吸纳公众参与其中,从而切实保障了公选人员及社会公众的知情权、表达权、监督权等权利。其次,公选制度打破了以往干部选拔中的“论资排辈”和“秩序晋升”的格局,破除了“官场特权”,让所有公选人员在相同的条件和规则约束下,享受同等的权利和机会,并通过“赛场赛马”来一较高下。通过公开与竞争的方式公选制度实现了权利公平与机会公平的统一。

2. 规则公平与分配公平

规则作为规范人们行为的准则,其目的在于为社会成员营造公平竞争的制度环境。因此,在规则的制定过程中要将公正作为其灵魂,真正做到公开透明、广听民意、科学设计、充分论证。同时在其执行过程中则要严格按规则办事,对违规者进行惩罚,从而使相关主体对其敬畏,实现规则的公平。而分配公平则是指在权利与机会均等、竞争规则相同条件下收获与自身投入相称的回报。

公选制度作为干部人事制度改革的重要举措,大致经历了“诞生、试点、推广、完善”几个阶段,并在多年的公选实践过程中不断修正,进行了充分论证、科学设计。在多年的公选实践过程中先后有7个与公选相关的政策法规颁布实施,通过对公选规则的不断完善来保障公平。近年来更是出现了许多通过技术手段让公选规则更“公平”的案例。2013年1月20日,湖南省委组织部在选拔湖南新天地投资控

股集团下属一子公司副总经理的面试考核中,将考场的两个房间用一张特殊的镀膜玻璃隔开,考官可以通过玻璃看到各位考生在没有外界干扰下的真实表现,但考生却看不到考官,也无法与考官进行任何接触和交流^[10]。通过这样的技术处理减少了对公选过程的人为干预,让公选的规则更公平。往年的公选网络直播,公选民意测评等都是规则公平的具体体现。2010年3月7日,《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》颁布实施,对公选实践过程中出现的一些违规违法行为进行问责处罚,更强化了规则公平。而在公选的结果上,公选制度严格按照公选人员的考试成绩与考核结果综合排位,集体讨论的“择优”方式进行选拔任用,通过“试用期合格正式入职,不胜任者提出免职意见并按试任前职务层次安排工作,对不适用于试用期制的任职一年考核不合格者提出免职意见,对经过考察符合任用条件但未能任用的人员,符合后备干部条件的纳入后备干部队伍培养”等规定提高公选的公信度,实现了“投入与收获”公平感的提升,保证了结果的公平即分配公平。

“平等或公平性可以与交换中的量的差别和平共处”^[11],公平不是绝对的平等。同时,中国特色的社会主义公平观的组成要素虽相互促进共同发展,但应有先后、程度的不同,只有规则公平得到实现,权利公平、机会公平、分配公平才能得到落实,它是公平价值的基础(如图1所示)。

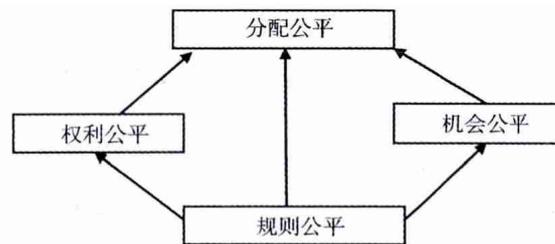


图1 中国特色的社会主义公平观组成要素关系图

(四) 公正理念

公正是人类社会永恒的主题,其历史发展可谓源远流长。在中国古代,人们常把公正作为行为处事的态度和立场,强调实事求是、去私立公、说话做事讲道理遵规律。孔子就曾以“子帅以正,孰敢不正”来强调个人品格。而在西方,公正不仅是个人美德,还包含了对社会正义的思辨。亚里士多德就曾指出,“公正是德性之首,比星辰更让人崇敬”^{[12][130]},“公正是为政的准绳,因为实施公正可以确定是非曲直”^{[13]5}。

“正义是社会制度的首要价值”^{[14]1-2},经过历史的沉淀与发展,公正作为制度设计与制度安排首要价值与基本依据被广泛应用。公选制度的公正理念在以下几个方面得以体现:

(1) 职位录取条件。公选制度将公选职位录取条件公开,同时将录取条件与报考人员现实表现相结合,做到严格职位录取条件,避免“量身定做”,搞“萝卜招聘”。同时对于未达到公选条件的,公选制度做到了宁缺勿滥,确保了参考人员的素质和质量,做到公正把关。

(2) 考试内容。公选制度积极探索理论与实践相结合的模式,坚持做什么考什么的原则,聘请的考官既有科研院所高校专家又有地方政府官员,且贴近职位所需才能和知识结构命题,理论水平与岗位实践经验统筹兼顾,从而保证了考试的公正性,让那些“考试专业户”不能投机取巧。另外,绝大多数公选办都建立了公选专家人才库、公选考试题库,进行不定期的更新轮换,使考试内容与与时俱进。以上举措较好地保证了考试内容的公正。

(3) 笔试、面试。笔试和面试作为公选的主要考核手段,其公正与否直接关系到公选的成败。在笔试阶段,公选制度除了严密组织考试外,还十分注重通过技术手段营造考试和阅卷的公正环境。而在主观性较强的面试环节,公选制度则积极探索诸如考官异地交流制度、群众评委模式等,从评委构成的专业化、科学化、民主化方面保证公选的公正性。

(4) 体检、考察。体检、考察是公选人员素质测评的重要环节。在考察方面,公选制度特别注重对公选人员德和工作实绩的考察,通过个别谈话、发放征求意见表、民主测评、实地考察、查阅资料等方式进行考察并严格执行保密制度和回避制度从而保证考察结果的公正。在体检方面,为避免出现一些人为的“体检不合格”或体检结果歧视现象,公选制度始终坚持公开,确保公正。

(5) 决定任用。首先,公选人员的任用决定是由党委(党组)集体讨论作出的而不是以往的少数人研究决定,充分的党内民主对公正是一个有力的保障。其次,对决定任用和决定推荐、提名的人选进行公示接受人民监督,以公开促公正。此外,在对考察符合任用条件但未能任用的人员及任用人员的使用上公选制度坚持“各尽其能、匹配合宜、应得补偿”的原则,将“试用期不胜任者提出免职意见并按试任前职务层次安排工作,将不适用于试用期制的任职一年考核不合格者提出免职意见,对经过考察符合任用条件但未能任用的人员,符合后备干部条件的纳入后备干部队伍培养”,做到了资源的科学、合理利用,实现匹配公正。

正是基于上面五个环节对公正的严格要求,公选制度在资格公正、竞优公正、考核公正、匹配公正四个方面环环相扣,实现了程序公正与结果公正的统一。

二 公选制度价值理念的提升路径

公选制度的价值理念在公选制度设计及运行过程中得到了充分的体现。如何在公选制度价值理念的全面把握基础上使公选制度价值理念在实践中进一步地发挥其方向引导、行为预期、制度变迁认同和凝聚人心等现实塑造功能,取得更好的效果,我们认为可以通过以下三个方面的路径加以提升。

(一) 伦理路径

“公开、民主、公平、公正”构成了公选制度的价值理念诉求,公选制度的价值理念在实践中提升效用之首要路径便是要让公选的利益相关者(公选主体、公选客体、民众)树立正确的公选价值观,以道德的力量约束公选利益相关者的自利行为。

首先,应通过各种途径将公选制度的实施状况向社会公众进行大力宣传、报道,增强公选工作的公认度,营造有利于公选制度价值理念提升的客观环境和主观氛围。其次,在公务员系统中强化对公选制度作为一种科学、规范的干部选拔任用制度的认知,倡导打破论资排辈、平衡照顾等一些陈旧、传统观念,引导公务员树立正确的权力观,力求将公选制度的价值理念内化为每个公务员的职业习惯,从而提高公务员的职业道德修养。这样公选制度价值理念就能够吸引、鼓舞和推动公务员与公众为实现公选目标而各尽其责,形成公选制度价值理念与其行为相互促进的良性互动。

(二) 制度路径

公选制度价值理念通过创新的行政理念批判与“扬弃”现存制度,克服公选制度自身固有的“遗传”机制,选择性地保留那些有助于引起并推进制度创新与变迁的行政价值观念与规范,从而推动公选制度的创新与完善。公选制度经过多年的公选实践,相关政策法规的颁布实施已逐步走向成熟与完善,但仍存在公选制度与其他干部选拔制度兼容性差(甚至冲突),配套制度建设滞后等制度性难题,从而妨碍了公选制度价值理念的实现。因此,制度路径即是从公选制度自身的优化及其相关配套措施的制度建设出发,通过相关的制度设计保障公选价值理念的实现。

在公选制度自身优化方面,首先要深入推进公开选拔的制度化建设。目前,公选缺乏战略性的全局谋划、随意性较大,使得公选的参与者对何时、怎样能够参与公选存疑,因此应在全国或各省市自治区范围内对公选的时间、组织机构、职位等进行制度性规定,并向社会公开,使公选实现常态化、制度化,保障公选制度价值理念的公开价值与公平价值的实现。其次要扩大竞争范围,拓宽参与面。公选应在不违背有关规定的前提下尽可能地放宽在学历、资历、年龄、身份等方面的准入条件,从而让更多的干部参与到公选中来,甚至可以吸纳在各领域表现突出的非干部群体参与到公选中来,实现民主的制度创新,走

向社会民主。另外,要实现公选流程设计的优化。主要是发挥公选制度价值理念的简约功能,对公开选拔的各项程序和环节进行重新调整和优化设置,使之更加科学合理、优质高效。

在公选制度配套制度建设方面,公选制度价值理念实现的路径选择是问责制度、监督制度、后续管理制度的建立实施。公选制度价值理念的导向功能规定了公选行为主体的观念和行为边界,从而为行为主体提供一套行为预期,使其不敢越雷池一步。与此相适应,公选制度应根据《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》建立一套针对适用于公选的问责制度,从而在结果导向方面保障价值理念的实现。而在监督方面,监督虚化一直是困扰公选的一大问题,也是妨碍公选价值理念实现的巨大障碍。因此,应大力推进公选监督机制的建立实施,特别是通过公选信息和过程的公开实现公选程序严格执行。此外还应建立公选监督的四重吸纳机制,做到“上级有监管、公选组织内部有监察、公选参与者和群众有监督”,实现多方的联动监督。在后续管理方面,公选制度价值理念的实现路径主要是通过服务年限的约束制度,防止把公选岗位当作“升官跳板”,出现新的不公平、不公正。同时还应建立入公选考察而未上岗的干部的战略储备制度,尝试考任分离,对通过组织任职资格考试取得任职资格的前三名,但最终未能任用的,应给予任职资格一定的有效期,有合适的领导干部职位出现空缺时给予优先提拔。同时对公选成绩较好而落选者,要做好安抚和鼓励工作,这既是公选成本的优化,也是公选制度公平与公正理念的实现。

(三) 技术路径

考试和考察是目前公开选拔最主要的组成部分,但在实践中却存在着考试内容同质化、程式化、八股化等问题,考察环节则存在着形式简单化、结果从属化的问题,技术路径的完善才能确保公选价值理念的实现效度。

一是大力推进公选考试题库建设。按照分级分类的原则,建立国家、省市自治区公选题库,从职位要求出发将组织专家命题和向社会及有关单位征题结合起来,同时还应注意对国际先进经验的借鉴,注重对题库的动态补充,使命题紧跟时代和形势的发展,确保试题质量。

二是强化专业的考官队伍建设。实行考官准入制度,通过对考官进行培训认证,并进行考官的分类、分级随机分配,实现考官队伍的专业化。实行异地交流制度,避免考官在本地区、本单位、原籍地和成长地的公选考试中担任考官,从而减少考官对公选公平公正性的干扰。

三是新媒体、新技术、新方法的应用。注重对微博、电视、网络直播等新媒体技术的应用,将其渗入公选信息及公选活动的公开当中,保证公选的公开与民主参与。注重将电子监控、镀膜玻璃等新的科学技术引入公选的考试和考核环节,以此减少对公选参与者的干扰,保证公选的公平与公正。注重 360 度、层次分析法、民主测评等考核工具的应用,采取定性评价和量化考核相结合,建立全程量化考核指标,并根据具体情况明确相应的权重,同时规范考察量化评价结果运用,确保考察结果的科学性与公信力。

通过新媒体、新技术、新方法的应用,使得公选制度中的人为因素不断减少,从而保障了公选价值理念的实现。

三 结 语

随着新公共服务运动及公共行政现代化的不断推进,公共管理实践过程中价值理性与工具理性的博弈现象愈发频繁,公选制度作为中国政治制度发展过程中一项里程碑式创新,在实施过程中也存在价值理性与工具理性的现象。公选制度价值理念中的公开理念、民主理念、公平理念、公正理念等四个价值维度层层递进,相互包容,共同构成了公选制度赖以生存的价值理念体系(如图 2 所示)。而公选制度的价值理念体系作为价值理性在公选制度中的根本体现,是在伦理路径、制度路径、技术路径等工具

支持下获得的完美收获,公选实践中的“工具”运用应在相应的价值理念指导下达到配置优化的效果。随着干部人事制度改革不断推进,如何坚守公选制度价值理念并促成公选制度价值理念在实践中的提升同时找到“价值与工具”的平衡接合点,实现二者的相互融合、相互促进,是确保公选制度形成正确的用人导向和提高选人用人的公信度和满意度的根本所在,也是推动公选制度不断发展的助推器。

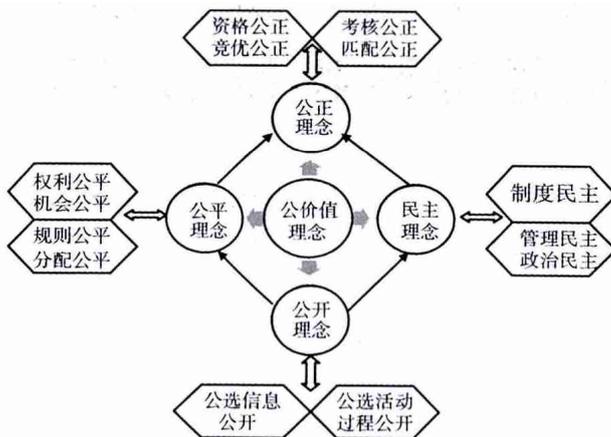


图2 公选制度价值理念体系

参考文献:

[1] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 [EB/OL]. (2012-11/19) [2013-05-17]. <http://bt.xinhuanet.com/c113722546.htm>.

[2] 罗豪才. 行政审判问题研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1990.

[3] (法) 卢梭. 社会契约论 [M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 1996.

[4] 王名扬. 美国行政法 [M]. 北京: 中国法制出版社, 1995.

[5] 邱会生. 民主理论演变与中国民主之路 [J]. 中共云南省委党校学报, 2012(4): 166-169.

[6] 《新华汉语词典》编委会. 新华汉语词典 [M]. 北京: 商务印书馆, 2007.

[7] 论语 [M]. 北京: 海潮出版社, 2009.

[8] (古希腊) 亚里士多德. 雅典政制 [M]. 日知, 力野, 译. 北京: 商务印书馆, 1959.

[9] 胡绪明. 试论中国共产党公平观的历史嬗变 [J]. 求实, 2011(7): 32-36.

[10] 孙敏坚. 一场特殊的国企选拔: 考生面试“看不见”考官 [N]. 湖南日报, 2013-01-21(2).

[11] (美) 孟旦. 实际可行的伦理准则及其进化论基础 [J]. 安延明, 译. 世界哲学, 2009(1): 4-28.

[12] (古希腊) 亚里士多德. 尼各马可伦理学 [M]. 廖申白, 译. 北京: 商务印书馆, 2003.

[13] (古希腊) 亚里士多德. 政治学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.

[14] (美) 约翰·罗尔斯. 正义论 [M]. 何怀宏, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.

(责任校对 莫秀珍)