

中国党政干部分类管理 制度改革的理性 – 政治逻辑^{*}

魏 姝

内容提要 建国伊始至改革开放之前,中国干部人事制度基本体现了政治控制逻辑;之后开始了寻求理性化、科学化的过程,然而体现理性化逻辑的改革一旦弱化了政治控制,或者说如果无法建立相应的政治控制机制则往往处于停滞状态。循着这一逻辑,党政干部分类管理制度改革之所以历经近30年难以取得重大进展,最主要的原因在于执政党一直未能寻找到相应的政治控制机制——中观层面主要指分设政务类和业务类公务员后如何实现党对业务类公务员的有效管理和控制;微观层面主要指如何协调职位分类制度下形成的高度专业化公务员队伍的专业化行为逻辑与科层原则之间的冲突。

关键词 党政干部 分类管理改革 理性 – 政治逻辑

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2016.05.007

从1987年明确提出要在我国建立干部分类管理体制至今已过去了近30年的时间,即使从1993年明确提出建立公务员职位分类制度算起,也已经过去了近23年,其间2005年颁布的《公务员法》通过把公务员分为综合管理类、专业技术类和行政执法类而向职位分类制度迈出了关键性的一步。2016年7月,在经历了11年的试点之后,《专业技术类公务员管理规定(试行)》和《行政执法类公务员管理规定(试行)》(以下简称“两个管理规定”)终于正式颁布实施。从这两个管理规定的内容来看,一方面它们回应了试点过程中的一些分歧和争论,如职位归类的标准、不同类别公务员职务序列的层次数量及其对应的级别范围、是否可以跨类交流、分类考核、分类培训等等;另一方面,职位分类制度设计中一些关键性的问题仍然处于未知状态,包括行政执法类职位和专业技术类职位的设置范围、如何在三大类的基础上进一步划分职

组、职系,进而确定具体的职务名称?职务设置是否受机构规格限制?中低级的职务职数是否受限制?三类公务员的工资制度有何不同又如何对接?等等。在这些关键性的问题解决之前,公务员的职位分类制度仍然难以真正落地。改革开放以来,中国的干部人事制度在很多方面都进行了根本性的改革,如考试录用、竞争性选拔、考核、问责、纪律与惩戒制度等等,为什么干部分类管理制度改革、特别是中观和微观层面的分类改革^①历经近30年的努力仍然步履维艰?如何解释这背后的逻辑?

学术界已有的相关研究大多是从改革存在的问题入手来分析的,如蔡冬峻认为深圳的分类改革存在并未真正实现专业化、三大类之间交流不畅以及政府人事管理成本增加等隐患,聘任制存在公务员权利保障的隐患,这些都成为公务员分类管理改革进一步前行的障碍^②。并且这些研究大多是针对分类管理改革的某一个方面展开

* 本文系国家自然科学基金项目“党政干部分类管理制度研究”(项目编号:10BZZ018)的阶段性成果。

的,而从整体上解释干部分类管理改革进展缓慢的研究还不多见。朱迪俭博士在其论文《公务员分类改革的僵局及其破解》^③一文中基于“规范与弹性的概念框架”,认为深圳公务员分类改革制度之所以全面入轨难,是因为改革“规范”的被接受力度不够;之所以改革推进积极性不高,是因为改革的“弹性”不足;之所以改革分歧大,是因为“规范”与“弹性”出现分离,使得改革难以达成一致意见。

党政干部分类管理改革是政府改革的重要组成部分,学术界在分析政府改革难以推进时,最常用的是利益博弈分析,认为改革过程中相关利益主体的博弈决定了改革的进程,改革中利益受损方的阻碍是改革受阻的主因。如王臻荣、常轶军认为政府改革的主要困难就在于“改革中利益受损的主要是某些政府行政管理部门和工作人员,以及相关的既得利益群体,而他们是当前改革的‘第一行动集团’,也就是说出现了‘自我革命’的现象”^④。按照这种解释逻辑,党政干部分类管理改革之所以难以推进,是因为党政干部既是改革的对象,又是改革的推动者,干部分类管理有损干部利益,从而遭致党政干部群体的反对和抵制。回顾改革开放以来的干部人事制度改革,一些改革的难产的确可以据此得以解释,如官员财产申报公开制度、公车改革等等;但是与此同时也会发现很多已经实现的干部人事制度改革都直接触动了干部群体的既得利益,如干部离退休制度、重大事项报告制度、干部问责制度、日益严苛的纪律与惩戒制度等等。显然,简单的利益博弈分析无法解释大部分的干部人事制度改革。此外,这种利益分析一个基本假设前提是把干部群体看作一个整体,而忽略了其内部的利益分化与面对改革时不同的态度和行为逻辑。本文将在现有研究的基础上提出一个基于“理性—政治”双重逻辑的分析框架,用以分析中国的干部人事制度改革进程,解释党政干部分类管理制度改革的困境。

基于“理性—政治”双重逻辑的分析框架

与企业人事管理相比,公共人事管理重要的特征之一是需要兼顾公共利益、组织利益和组织成员利益的平衡。一般情况下,组织成员的利益主要体现为追求报酬福利的最大化;而政府组织的利益主要体现为效率的最大化,即通过理性化、科学化的管理以最小的成本最大化实现组织目标;而“公共利益”则表现为公共部门应能够积极地回应公民的需求和偏好,按照多数人的意愿行使公共权力、提供公共物品。这一点在现代政治体制中主要是

通过“事务官向政务官负责,政务官向选民负责”的责任链条来实现的,由此确保政务官对事务官的政治控制就成为实现公共利益的重要一环。

在中国的制度背景下,由于在制度安排上公务员的权利保障机制刚刚起步,普通干部群体在上述三方利益博弈中往往处于弱势地位,从而博弈的焦点便集中于体现公共利益的“政治控制”与体现组织利益的“理性化”之间的权衡。理性化体现的是科学管理精神,它要求在政府人事管理中体现现代官僚制的基本特征,包括通过政治中立和职务常任建立一支职业化的、非党派化的公务员队伍;通过职位分类、竞争性考试和培训来建立一支高度专业化的公务员队伍;通过在工资、晋升、奖惩等环节贯彻功绩制原则对公务员进行激励与控制等等。政治控制体现的是对民主价值的回应,它要求在政府人事管理中通过一系列的制度设计确保公务员能够回应公众的需求,经典的制度安排包括:分设政务官和事务官,形成“事务官—政务官—选民”的责任链条;代表性官僚制,即公务员群体在其来源构成上(包括性别、种族民族、社会阶层等)能够反映其辖区内的人口特征,这样有助于政府把社会各个群体的意见和偏好整合进公共政策,体现出民主政治的特征。在中国背景下,由于政治民主化程度不高,政治控制维度往往更多地体现为执政党核心通过对官僚群体的控制实现其意志,从而建立起受执政党控制的、回应执政党要求的公务员队伍。

显然,理性化和政治控制在很多方面是相互冲突的:理性化强调的是照章办事、非人格化,而政治控制强调的是听命于政务官;理性化强调的是公务员的知识、能力和绩效,政治控制强调的是政治上的忠诚可靠;理性化强调的是专业化,从而形成按照专业标准、遵从专业责任逻辑行动的技术化官僚,而这必然侵蚀来自政务官的政治控制。

回顾建国以来中国干部人事制度的发展不难发现,改革开放之前的干部人事制度基本体现了政治控制逻辑。之后开始了寻求理性化、科学化的过程,然而在这一过程中,“政治控制”逻辑虽然在改革开放初期有明显减弱,但总体上仍然居于主导性的位置。这主要体现在两个方面:一是“党管干部原则”不断被重申和强化,并制定和实施了大量加强干部监督管理的政策措施;二是从体现两种方向的改革措施之间的关系来看,体现理性化逻辑的改革如果弱化了政治控制,或者说如果无法建立相应的政治控制机制则往往处于停滞状态。相反,大凡进展顺利的理性化改革都寻找到了对其进行政治控制的方法。

法。也就是说,中国一方面需要一个职业化的、专业化的公务员队伍,以满足现代政府管理的专业化、效率要求;另一方面又需要一个受执政党控制的、有“回应性”——回应执政党核心的要求——的公务员队伍,以满足政党型国家的需求。努力保持两者之间的均衡是改革开放以来一直追求的目标。

“理性—政治”双重逻辑下的 中国干部人事制度改革

(一) 政治控制逻辑下的干部人事制度

从1949年获得执政地位伊始,中国共产党一直面临一个矛盾,即一方面其宏伟的国家建设目标和计划体制需要一个强有力的官僚组织作为支撑,另一方面其革命的意识形态又使其始终对各种官僚组织保持警惕和批判的态度。因此可以发现在毛泽东时代存在着两种相互矛盾的进程:一方面是大型科层组织的建立与理性化的努力,另一方面是持续不断的各种反官僚化、甚至是反理性化的努力。在1957年整风运动之前,这两种进程有时交替进行有时同时并存,之后,理性化进程则基本终止了,反官僚化的政治控制逻辑逐渐占据了主导地位。

首先,20世纪50年代中期之后,当大规模的干部录用和晋升(以填补国家建立之初产生的大量的职位空缺)完成之后,“德”的重要性开始日益凸显,到文革期间,更是达到前所未有的高度。那么什么是“德”?在当时的背景下,“对党来说,‘德’意味着政治忠诚和可靠,这一般可以从一个人的阶级背景、政治历史、社会关系和家庭背景中推出来”^⑤。大批出身于社会底层的、受教育程度很低的农民和工人得以录用和任命。

其次,这一时期还不断开展了以控制官僚为目的的各种运动。其中比较具有代表性的包括1950年的整风运动、1951年的三反运动、1953年的新三反运动、1957年的整风运动、1963年的社会主义教育运动和1966年开始的文化大革命。从控制的意向上来说,这些运动一方面包含了防止贪污腐化和违法乱纪行为等,但更为强调的是通过运动改造干部的世界观、提高其思想水平、改善其工作作风、强化党的领导。

再次,1953年,中共中央颁发《关于加强干部管理工作的决定》,逐步建立起了分部分级管理干部的制度,从而在横向上通过“分部管理”实现了执政党对各类干部的有效管理和控制,在纵向上通过下管两级实现了权力的高度向上集中。其使用的管理工具——干部职务名称表制度,使执政党成功地将社会中的各个组成部分,包括政

府、重要的国有企业事业单位、群众团体等与执政党捆绑在一起,并通过层级节制的方式实现了上级对下级的严密控制,成为确保党的领导和控制的最重要的“守护者”^⑥。

(二) 走向理性化的干部人事制度改革

中国的干部人事制度在改革开放以后开始了去政治化的过程,而逐渐体现出理性化的追求和逻辑。这主要体现在以下三个方面:

1. 从革命干部到技术官僚

1980年中央正式提出了“干部四化”的方针,1982年建立了老干部离退休制度,之后开始了大规模的领导群体更替。在这一过程中,“革命化”即“德”的要求从积极标准转变为消极标准——强调在“文革”中没有参与派系政治、不是文革的获益者,并且其重要性也逐渐让位于“能”。然而由于当时尚缺乏切实可行且具有公信力的测量“能”的方法,因此,现实中选择了另外一个容易测量的标准,即受教育水平。这一标准与年轻化的标准相结合,产生了这样一个结果,即大量年轻的、受过高等教育的人得到很快的提拔和重用^⑦。这种以学历和年龄为主要晋升标准的做法在某种程度上体现了一种非政治的功绩制导向,中国干部群体开始了从“革命干部到技术官僚”的嬗变。

1993年《国家公务员暂行条例》颁布实施后,公务员考试录用制度逐步建立以来,主任科员以下的非领导职务逐步做到了“凡进必考”。这种竞争性的选拔录用制度在高等教育迅速发展的支撑下,逐渐塑造了一个“精英化”的干部队伍。相关数据表明,“到1998年,80%—90%的省部、地厅和县处级公务员是大学或大专毕业生……到2003年,几乎70%的公务员具有大学或大专学历”^⑧。干部年轻化和强制性退休制度的建立也使得干部队伍日益年轻化。“从1981年到1989年,部级或局级干部的平均年龄从63.6岁下降到了56.9岁……到90年代中期,超过一半的公务员年龄在40岁以下”^⑨。

2. 以功绩制为主导原则的干部考核和激励制度

从20世纪80年代中期开始,中国各级政府开始探索如何建立对官员能力和绩效进行测评和管理的制度和办法,如岗位责任制、目标管理责任制、签“责任状”等等。经过不同形式的实践探索,组织人事部门逐渐掌握了一套对官员的政绩进行评估的方法以及以此为基础的奖惩制度。与此同时,也颁布实施了一系列干部考核方面的规定^⑩,从而在干部考核中引入了大量现代绩效评估、绩效管理的技术和方法。1990年以后,特别是邓小平“南

巡”讲话之后,“压力型体制”日趋明显^⑪,逐级淘汰的政治锦标赛模式^⑫逐渐形成。政治锦标赛是一种典型的“激励契约”,并辅之以“强激励”——晋升,从而鲜明地体现了功绩制原则。

功绩制原则的另一个体现是竞争性选拔干部制度的建立。2002年颁布实施的《党政领导干部选拔任用工作条例》明确规定公开选拔、竞争上岗是党政领导干部选拔任用的方式之一。2004年又颁布实施了《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》和《党政机关竞争上岗工作暂行规定》。与传统的干部选拔制度相比,竞争性选拔干部制度的突出特点是以“统一考试(或+民主测评)”替代了“酝酿”,这是功绩制原则在干部晋升中的鲜明体现。此后,公开选拔和竞争上岗在各地普遍展开,通过竞争性选拔得以任用的干部比例不断上升。以江苏省为例,2000年到2011年,全省通过竞争性选拔各级领导干部133793人,其中,公开选拔12051人,竞争上岗121742人。2011年,全省竞争性选拔干部12339人,占同期选拔干部总数的31.6%。其中连云港、宿迁、南京、扬州、盐城5个市机关中层干部竞争上岗比例达到60%以上,省级机关处级领导干部通过竞争上岗产生的占52.3%^⑬。

3. 建立了制度化的干部培训制度

1980年,中宣部、中组部发布《关于加强干部教育工作的意见》,从而开始了重建干部培训制度的进程。此后一大批与干部教育培训相关的制度、政策相继出台,如《全国干部培训规划要点》(1983)、《1991-1995年全国干部培训规划要点》(1991)、《1996-2000年全国干部教育培训规划》(1996)、《2001-2005年全国干部教育培训规划》(2001)、《干部教育培训工作条例》和《2006-2010年全国干部教育培训规划》(2006)、《公务员培训规定》(2008)、《2010-2020年干部教育培训改革纲要》(2010)等。伴随这些制度规范的颁布实施,一个包括各级党校、行政学院、干部院校到各级各类部门培训机构在内的庞大干部教育培训网络建立起来。培训对象覆盖了党政干部、国有企业经营管理人员、专业技术人员。每年有大量的干部参加培训,以江苏省为例,“十一五”期间,行政机关共培训公务员174.38万人次^⑭。培训内容也从早期的强调意识形态教育发展为意识形态教育和知识能力并重,例如中央党校在干部培训中使用的“三基本五当代”^⑮课程体系就是其鲜明的体现。

4. 干部管理的制度化水平不断提升

改革开放以来,干部人事管理的制度化水平不断提升。一方面以《国家公务员暂行条例》及其之后的《公务

员法》为基础,陆续颁布实施了一系列与之配套的法规、规章,一套完整的公务员法律法规体系基本建立以来;另一方面,执政党也不断颁布实施以党政领导干部为对象的各种党的管理规章、红头文件,其内容覆盖了干部分类、选拔任用、考核、交流、培训、辞职辞退、后备干部、干部管理权限等各个管理环节,并基本上形成了与公务员法律法规体系相互对应的关系。

(三) 政治控制逻辑主导下的理性化改革

改革开放后的干部人事制度改革虽然呈现出上述走向理性化的趋势和努力,但是政治控制的逻辑并未减弱,并且在总体上一直居于主导地位。这可以从以下几个方面表现出来:

1. 不断强化执政党对干部的监督与控制

在前述理性化改革的同时,特别是新世纪以来,执政党密集颁布实施了一系列旨在加强和完善干部监督和控制的政策措施。具体见下表:

表1 干部监督方面的法规、文件

年份	名称
1997	中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则(试行)
2000	中共中央组织部关于加强组织部门干部监督工作若干意见(试行)
2001	关于省、地两级党委、政府主要领导干部配偶、子女个人经商办企业的具体规定(试行)
	关于各级领导干部接受和赠送现金、有价证券和支付凭证的处分规定
2003	党政领导干部选拔任用工作监督检查办法(试行)
	中国共产党党内监督条例(试行)
2004	中国共产党纪律处分条例
2006	党政领导干部职务任期暂行规定
2009	关于实行党政领导干部问责的暂行规定
	中国共产党巡视工作条例(试行)
2010	关于领导干部报告个人有关事项的规定
	党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定
	中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则
	党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)
	党政领导干部选拔任用工作有关事项报告办法(试行)
2012	中国共产党巡视工作条例(试行)
2012	中共中央政治局关于改进工作作风密切联系群众的规定
2014	关于加强干部选拔任用工作监督的意见
2015	推进领导干部能上能下若干规定(试行)
	中国共产党廉洁自律准则
	中国共产党纪律处分条例(修订)

从现实中的干部控制机制来看,从毛泽东时代的引

导性控制模式到邓小平时代的约束性控制模式,再到江泽民胡锦涛时代的综合控制模式,已逐渐形成了一种立体式的干部控制机制^⑩。2012年年底,习近平当选为新一任党的总书记。从其执政三年多的实践来看,新的党政核心领导层在控制官僚方面主要采用了群众路线教育实践活动和强化纪检监察、严格问责、高压反腐的模式。执政党对干部的政治控制进一步加强,致使不少公务员开始发出“公务员不好干了”的感慨。

2. “党管干部原则”不断被重申并且其含义有所拓展

现在意义上的“党管干部”主要是由江泽民在1989年全国组织部长会议上提出来的,即“党的领导只提政治领导不够,还应该有思想领导和组织领导……党不管思想管什么?党不管干部管什么?”^⑪此后,这种意义上的“党管干部”概念在党的文件中被广泛使用,不断得到明确和反复强调,并在两个方面取得了进展:一是,“党管干部”原则的应用范围不断扩大^⑫。2000年公布的《深化干部人事制度改革纲要》强调“党直接管理党组织的各级各类干部,管理群众团体干部”。2002年全国组织工作会议明确提出了“党管人才”的要求和新思路。2004年中央提出和谐社会建设、社会管理后,“党管干部”原则扩展到社会组织之中。2015年颁布实施的《中国共产党党组工作条例(试行)》更是进一步明确“党组是党在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织、社会组织和其他组织领导机关中设立的领导机构,在本单位发挥领导核心作用……党组应当贯彻党管干部原则……加强干部队伍建设,完善干部培养选拔机制,加强干部教育培训,从严管理监督干部。党组应当贯彻党管人才原则”。二是,“党管干部原则”得以法律化。2005年颁布的《公务员法》不仅明确写入了“党管干部原则”,而且也突出了干部“管理权限”的概念。该法中,“按照管理权限”的规定多达八处,分布在公务员管理的各个核心环节。这些规定表明,党不仅要直接管理重要干部,还要全面落实在干部管理中的各个重要环节中。

3. 以政治控制确保理性化改革的方向

综观改革开放以来的各项干部人事制度改革不难发现,那些以理性化为方向的干部人事制度改革中,大凡进展顺利的都伴随着相应的强化政治控制的措施,相反,如果找不到恰当的确保政治控制的机制,改革则会陷入停滞状态。因此,我们可以观察到一方面实行了竞争性的公务员考试录用,另一方面将其限于低阶职位且通过报考资格限制、考试内容的设计等方面体现执政党的领导和控制;一方面大量引入现代绩效评估的技术和方法,另

一方面执政党掌握着绩效合同的设计制定权;一方面在晋升中实行竞争性选拔,另一方面强调在竞争性选拔中“组织考察”、“党委讨论决定”的重要作用;一方面大力推行干部培训,另一方面又保持传统的调训方式。

1993年《暂行条例》明确规定了考试录用仅仅适用于“主任科员以下的非领导职务”,之后的《公务员法》也有类似的规定。也就是说,考试录用仅仅适用于整个科层组织的底层。其他职务主要采用以下几种方式录用:一是各级政府组成人员、各级党委的主要领导分别由同级人大和同级党的代表大会选举产生;其他人员可以通过“调任”的方式进入公务员队伍,也可以通过“公开选拔”的方式进入公务员队伍。经人大、党代会选举产生的各级政府组成人员和各级党委主要领导一般本身都已经具有公务员身份,基本上属于干部选拔任用的范畴。我们在下面将集中讨论干部选拔任用,包括竞争上岗、公开选拔等过程中执政党的政治控制机制。这里先讨论调任中的政治控制。

根据《公务员调任规定》(暂行),调任中关键性的环节有三个:一是组织推荐,二是组织考察,三是集体讨论决定。这里的“组织”指的就是享有相应的干部管辖权的党委,可以说这一过程鲜明地体现了“党管干部原则”。虽有关于考试的规定,但是因为“只在必要时可以采用”,因而在现实中很少发生。

即使是在主任科员以下的非领导职务的考试录用中,也设置了一系列的制度安排以实现政治控制:首先,相当比例的招考职位都明确规定只有“中国共产党党员”、“中共党员或共青团员”才具有报名资格,其具体的比例见表2。从表中可以看出,中央政府党群机关和行政机关招考职位中要求中共党员或共青团员的比例一直保持在57%—76%之间。其次,从考试的内容来看,一些省份(例如江苏省)的公务员考试中专设一门考试科目《公共基础知识》^⑬,其主要内容之一即是对马克思主义基本原理、毛泽东思想概论、中国特色社会主义理论体系等与官方意识形态相关内容的考察。其他省份和中央国家机关招考虽然没有专门的相关考试科目,但是在行政职业能力测验的“常识判断”中也包含了相关的内容;第三,从考试录用的程序来说,在笔试面试结束后还需由招录机关组成两人以上的考察组对拟录用人员进行考察,考察的内容包括政治思想、道德品质、能力素质、学习和工作表现、遵纪守法、廉洁自律以及是否需要回避等方面的情况,排在首位的就是“政治思想”。

表2 2010-2015年中央国家机关招考报名条件统计表

年份	招录机关	报名条件要求 “中共党员”(%)	报名条件要求 “中共党员或共青团员”(%)	合计
2010	党群机关	48.79	8.6	57.4
	国家行政机关	45.2	20.2	65.4
2011	党群机关	59.7	5.9	65.6
	国家行政机关	45.3	16.8	62.1
2012	党群机关	56.1	11.2	67.3
	国家行政机关	43.9	22.6	66.5
2013	党群机关	67.3	8.4	75.7
	国家行政机关	41.6	23.5	65.1
2014	党群机关	58.7	7.8	66.5
	国家行政机关	37.5	28.2	65.7
2015	党群机关	57.7	10.6	68.3
	国家行政机关	33.2	24.4	57.6

表中数据根据国家公务员局网站上公布的历年招考职位信息统计而来。

从1988年开始,执政党先后颁布实施了一系列针对干部考核的规定,从而在干部考核中引入了大量现代绩效评估、绩效管理的技术和方法,干部考核工作的科学化水平不断提升。但是以执政党为核心的上级党委和政府始终主导着绩效合同的设计,即拥有机制设计权。周黎安教授在研究中国的“行政逐级发包制”时指出关于发包内容的指令是逐级向下传递的,层级越高,指令越具有权威性,越具有否决权。最高权力中心是最终的发包者,可以自主决定发包的内容和方式,即拥有机制设计权^{②0}。Edin在研究中国地方政府的干部评估和责任系统时也认为,“总体上来说,对地方领导的评估过程包含了两方面的内容。它既是一种提高官僚效率的努力——通过对执行中央政府优先考虑的政策进行奖励,也是一种政党统治的机制。政党在重塑自身,并且在有选择地强化其控制。”^{②1}

进入新世纪后,为了在干部晋升中体现功绩制原则,开始引入竞争上岗和公开选拔制度,从而使得一大批受过良好教育、工作成绩表现突出的年轻干部获得了晋升的机会,体现出鲜明的理性化追求。然而无论是竞争上岗还是公开选拔,其过程都处于严格的执政党控制之下。首先从程序上来看,与传统的干部晋升程序相比,尽管竞争性选拔用“报名和资格审查”替代了“民主推荐”,用“考试(或+民主测评)”替代了“酝酿”,但是在考试之后,就又回到了传统的干部晋升中的“考察”和“讨论决定”的程序;其次,竞争性选拔工作从头到尾都是由上级党委(党

组)组织实施的,从职位的确定、明确报名条件,到具体的考试和民主测评的组织实施,再到之后的组织考察和党委(党组)讨论决定,执政党控制着竞争性选拔的整个过程。正如中组部在对竞争性选拔工作进行经验总结时所说“始终把体现党管干部原则的标准、程序、方法和纪律贯穿于竞争性选拔工作的全过程。从方案制定到宣传发动、具体实施、决定任用人选,都是在各级党组织的领导之下进行,充分体现党组织的意志,使党管干部原则落到实处,确保竞争性选拔工作始终沿着正确的方向发展。”^{②2}

值得一提的是,十八大之后,竞争性选拔工作有了重大调整。十八届三中全会提出“坚持党管干部原则,深化干部人事制度改革,构建有效管用、简便易行的选人用人机制……发挥党组织领导和把关作用,强化党委(党组)、分管领导和组织部门在干部选拔任用中的权重和干部考察识别的责任……坚决纠正唯票取人、唯分取人等现象”。2013年习近平总书记在组织工作会议上针对竞争性选拔工作有一段影响很大的讲话“选人用人是一项非常复杂的工作,推荐票只是一个方面,只能作为用人的重要参考,不能作为用人的唯一依据。党管干部嘛!都靠票来定,党管干部怎么落实啊?谁最了解干部的德才和实绩啊?那应该是领导班子、分管领导和组织部门,他们在推荐干部方面的权重应该适当加强……公开选拔和竞争上岗的范围和规模要合理……只有本地区本部门确实没有合适人选、特别是缺乏紧缺专业人才时,才适宜于公开选拔,并且应该尽量就近取才”^{②3}。此后各地竞争性选拔工作迅速放慢了步伐。这一过程实际上也反映出干部人事制度改革在理性化和政治控制之间的摇摆,以实现平衡的过程。

在干部培训方面,虽然已初步建立了一个干部培训体系,无论是培训机构、培训内容、培训方法,还是培训对象及其规模都体现出了提高干部队伍知识、能力、素质的持续努力。然而伴随这一过程的是执政党始终通过各种途径确保对干部培训工作的领导与控制,以培养和造就一支坚持走中国特色社会主义道路、全心全意为人民服务、德才兼备、适应改革开放和现代化建设需要的干部队伍。首先,各级党校和行政学院是负责干部培训的主体机构。其课程设置、师资力量、教学内容等都在党的直接管理之下,其管理人员和教师属于“参公序列”;其次,从培训内容上看,干部教育培训始终以政治理论、政策法规、业务知识、文化素养和技能训练等为基本内容,并以政治理论培训为重点,其首要目的是“将干部的思想统一

到中共领导层的思想上来,培养党员干部的政治忠诚,坚定他们的理想信念”²⁴。这从执政党颁布实施的历次干部培训规划、《党校工作条例》和《行政学院条例》的内容中可以明显看出。例如《中国共产党党校工作条例》“对党校学员提出了五个方面的素质和能力要求,其中前四个方面都是政治素质……只有最后一条才是基本知识和领导能力……《行政学院条例》列举了学员通过培训需要着重提高的七种能力,只有两种与干部的基本知识和行政能力直接相关,其他五种都是对党员干部的政治性要求”²⁵。第三,其培训方式一直坚持组织调训为主,即干部经组织选调而参加由党和政府主办的、免费的、指令性的培训。在这种模式下,哪些人接受培训、接受何种形式的培训、接受哪些内容的培训完全由组织决定,而很少考虑干部自身基于职业发展规划而产生的学习需求。

缺乏有效的政治控制机制导致党政干部分类管理制度改革步履维艰

循着上述逻辑,干部分类管理制度改革,特别是中观和微观层面的分类改革,之所以历经近30年难以取得重大进展,最主要的原因在于执政党一直未能寻找到相应的政治控制机制。

(一) 中观层面干部分类管理制度改革对政治控制的挑战

1987年党的十三大提出了分设政务类公务员和业务类公务员的设想,其中政务类公务员必须严格依照宪法和组织法进行管理,实行任期制,并接受社会的公开监督。党中央和地方各级党委,依照法定程序向人大推荐各级政务类公务员的候选人,监督管理政务类公务员中的共产党员。业务类公务员按照国家公务员法进行管理,实行常任制。凡进入业务类公务员队伍,应当通过法定考试,公开竞争;其升降奖惩应以工作实绩为主要依据;他们的训练、工资、福利和退休的权利由法律保障。这样的制度安排意味着执政党主要负责政务类公务员的管理,而业务类公务员则实现“国家化”、“职业化”,不再由党直接管理。那么这样会不会削弱党的领导?党如何实现业务类公务员的有效管理和控制?执政党通过政务官能否实现对事务官的有效管理和控制?

在这些问题得不到明确的肯定性答案的情况下,中观层面的干部分类管理试探性地采用了两种截然不同的分类路径:一种是在执政党颁布实施的各种以“党政领导干部”为管理对象的政策文件中,暗含了把党政干部从纵向上分为党政领导干部(所有领导职务和处级以上非领

导职务)和一般干部两大类,其中前者在管理中主要适用由执政党颁布的各项政策文件,从而大大扩展了党直接管理的干部的范围,以强化对干部的政治控制。

另一种是《公务员法》中把公务员分为领导成员公务员和非领导成员公务员,以及聘任制公务员。领导成员公务员和非领导成员公务员的概念与之前政务类公务员和业务类公务员的概念比较接近,然而除了《公务员法》中关于考核、引咎辞职责令辞职、任期等方面的规定包含了二者的分类管理,其余的分类管理制度都没有建立起来,而且目前大多数对《公务员法》的解读也都对领导成员和非领导成员的划分讳莫如深,显示出在这一点上含糊不清的态度。这种犹豫、含糊和有些混乱的分类显示出对分设政务类公务员和业务类公务员的担忧,而微观层面的干部分类管理制度改革进一步加剧了这种担心。

(二) 微观层面干部分类管理制度改革对政治控制的挑战

微观层面,中国干部分类管理改革的目标是逐步建立职位分类制度,这一点在1987年党的十三大上就已经明确,并且在1993年的《国家公务员暂行条例》和2005年的《公务员法》中都得以再次明确。《公务员法》中明确规定了公务员职位分为综合管理类、行政执法类、专业技术类和司法类,更是标志着向职位分类制度的建立迈出了实质性的第一步。

“职位分类经常被论证为公共人事管理发展的里程碑,这不仅是因为,它在人事功能中处于核心地位,而且它成为实现效率的工具,以及成为在行政管理中摈除与政治因素种种联系的缩影”²⁶。在职位分类制度下,一般会形成专业性很强的职系、职组,要进入这些职系职组必须经过相关专业的专门训练——通常是大学本科教育或者大专教育,而且这些人一旦进入某个职系职组,其职业生涯基本上遵循的是“烟囱式”发展模式,即一般会一直沿着最初进入的职系职组向上晋升,一直到高级职位,而基本没有跨职组的交流。这样就形成了一个高度专业化的公务员队伍。

一般认为,所谓专业指的是:(1)一个合理的明确的职业领域;(2)一般需要高等教育,起码通过了学士水平;(3)为其成员提供了一个终身的职业”²⁷。Mosher教授在分析美国政府中专业化的影响时认为,政府中的各个专业通常与组织本身的边界保持一致;在组织内部会形成一个精英集团,他们控制了机构的运行,尤其是影响机构的政策以及较高的内部声望;在可能的范围内,它可以控制雇员政策以及个别的人事行动;它为它的成员提供

机会、保证和职业化的雇用系统的保护²⁸。高度专业化的公务员的行动往往遵循专业逻辑,即基于专业知识、专业经验和专业标准采取行动,而既不会像传统的官僚那样简单地服从上级,也不会像代表性官僚制理论所期待的那样回应公众的需求和偏好,他们一般拥有更多的专业自主权。其激励资源的分散——即相当比例的激励资源不掌握在其所在的组织手中而在其所属的专业团体手中,如专业上的认可、评价等——进一步加剧了其行动的专业逻辑。这事实上反映了科层制组织中层级化原则和专业化原则之间内在的冲突。

发达国家在公务员职位分类制度建立后,特别是在由于高等教育普及化、大量受过高等教育的专业人士进入公务员队伍之后,也面临着这一职业化和民主、政治控制之间的冲突。为了缓解这一冲突,发达国家主要在三个方面对公务员制度进行了改革:一是设立了高级事务官序列(SES)²⁹,二是通过建立代表性官僚制来提高公务员对社会的回应性³⁰,三是建立了对公务员的社会控制机制³¹。

当今中国干部群体已大部分由受过大学本科教育的精英组成。但是由于中国干部制度的如下特征,他们还没有成为高度职业化的群体:首先,中国尚未建立以横向的专业化分工为基本特征的职位分类制度;其次,中国公务员制度中有公务员交流的制度设计,并且由于在很大程度上把交流作为锻炼培养干部、遏制腐败的重要手段,因此公务员有着较高的岗位轮换比率,并且这种交流、轮换基本没有类别的限制。在这种体制下培养出来的不是专业化、职业化的技术官僚,而是复合型、适应性强的通才。然而一旦职位分类制度建立起来,必然伴随而来的是关于跨类交流的限制。“两个管理规定”中都有相关的规定“专业技术类公务员转任,一般在专业技术类公务员职位范围内进行……一般转任相同专业的职位”、“行政执法类公务员转任,一般在行政执法类公务员职位范围内进行”),上述高度职业化与政治控制之间的张力和冲突就会呈现出来。那么在中国的制度背景下如何缓解这种冲突呢?前述发达国家所采用的三种方法中,后两种方法指向的都是民主和回应性,即事务官直接回应公众的需求和偏好,显然这与中国背景下的政治控制指向有着明显不同。而第一种方法也因为我们尚未建立分设“政务类公务员和业务类公务员”的制度,而无法实现。

从近日颁布实施的“两个管理规定”来看,主要采取了以下三种方法来缓解这一冲突:首先,“两个管理规定”都特别强调了“坚持党管干部原则,坚持德才兼备、以德

为先”。这与《公务员法》中的“坚持党管干部原则……坚持任人唯贤、德才兼备的原则”表述有明显的区别,显示出对专业技术类和行政执法类公务员“德”的更多强调和更高要求。而根据《关于加强对干部德的考核意见》,“对干部德的考核……以对党忠诚、服务人民、廉洁自律为重点,加强政治品质和道德品行的考核……考核干部的政治品质,主要考核干部在政治方向、政治立场、政治态度、政治纪律、党性原则等方面的表现”。其次,“两个管理规定”中并没有对专业技术类和行政执法类内部作进一步的职组、职系的区分,其职务名称给出的都是通用职务名称。这就意味着到目前为止,中国公务员的横向分类仍然是非常粗的,其专业化程度很低,距离真正的职位分类制度还很远。再次,“两个管理规定”中虽然都规定公务员转任一般在各大类内部进行,但是又都对跨类转任预留了制度化的通道,即“因工作需要,也可以在不同职位类别之间进行”,且转任时“综合考虑其任职经历、工作经历等条件,比照确定职务层次”,而不是遵循“底部打通”的原则——即无论原来的职务层次如何,转任后必须要从最低职务层次(科员或者7级执法人员)干起,任职时间和工资也重新起算。这一制度通道在强调公务员交流的中国背景下,意味着在相当长的时期内中国不会起建立公务员职业发展的烟囱模式,也不会发展出一个高度专业化的公务员队伍。中国在走向职位分类制度的道路上缓慢前行。☞

①对干部分类可以从宏观、中观、微观三个不同的层面进行。

宏观层面的分类是按照干部所属组织(单位)的不同性质和职能对干部进行的分类——党政机关干部、国有企业单位干部和国有事业单位干部。文本只研究党政机关干部的分类管理问题。广义的党政机关在我国包括党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关等,因此一般而言党政干部与《公务员法》中公务员概念所指涉的范围大体相当。因此下文经常交替使用“党政干部”和“公务员”两个概念;中观层面的分类,指的是上述三大类干部内部再做分类。如党政干部可以依据干部的产生方式进一步分为政务类、业务类和聘任制干部;微观层面的分类是在中观分类的基础上,针对其中特定的类别再进行细分,例如党政干部在分为政务类和业务类之后,继续在业务类内部进行横向的分类和纵向的分级等。

②蔡冬峻《深圳行政机关公务员分类管理改革探析》,《中共中央党校学报》2011年第4期。

③朱迪俭《公务员分类改革的僵局及其破解》,中山大学博士论文,2015年。

- ④王臻荣、常轶军《论政府利益与“改革困境”》，《经济社会体制比较》2005年第6期。
- ⑤Hong Youg Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, Berkeley: University of California Press, 1991, p. 47.
- ⑥Melanie Nanion, “The Cadre Management System, Post - Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders”, *The China Quarterly*, No. 102, Vol. 2(1985), pp. 203 - 233.
- ⑦魏姝《中国官员激励机制的发展与改革》，《江苏行政学院学报》2013年第4期。
- ⑧⑨李侃如《中国治理：从革命到改革》胡国成、赵梅译，中国社会科学出版社2010年，第33、33页。
- ⑩如《国家公务员考核暂行规定》(1994)、《党政领导干部考核工作暂行规定》(1998)、《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》(2006)、《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法(试行)》、《党政工作部门领导班子和领导干部综合考核评价办法(试行)》、《党政领导班子和领导干部年度考核办法(试行)》(2009)、《关于加强对于部德的考核意见》(2011)等。从颁发数量上来说，干部考核是执政党最为重视的三个领域之一(另外两个是选拔任用和监督)。
- ⑪杨雪冬《压力型体制——一个概念的简明史》，《社会科学》2012年第11期。
- ⑫⑭周黎安《转型中的地方政府：官员激励与治理》格致出版社、上海人民出版社2008年，第87-119、65页。
- ⑬魏姝《竞争性选拔科学化 and 民主化关系研究报告》，江苏省委组织部委托课题2012年，第10页。
- ⑮江苏省公务员管理局研究报告《江苏省公务员培训体系建设研究的基本思路》2010年，第3页。
- ⑯“三基本”是指马克思列宁主义基本问题、毛泽东思想基本问题、邓小平理论基本问题。“五当代”是当代世界经济、当代世界科技、当代世界法制、当代世界军事和中国国防、当代世界思潮。
- ⑰⑱约束性控制指的是不让控制对象的活动违反规则，包括法律法规和纪律；而引导性控制指的是使控制对象的行为导向特定的目标。详细分析参见魏姝《控制官僚：模式及其演变——中华人民共和国控制官僚模式初探》，《第九届海峡两岸组织行为与人才开发学术研讨会》会议论文2014年。
- ⑲江泽民《在全国组织部长会议上的讲话》，中国网：http://www.china.com.cn/guoqing/2012-09/13/content_26747818.htm。
- ⑳杨雪冬《新世纪以来中国共产党的干部制度改革：基于制度文本的研究》，《北京行政学院学报》2011年第3期。
- ㉑江苏省在2016年公务员招考中取消了《公共基础知识》科目，而把相关的内容纳入到《行政职业能力测验》中。
- ㉒Maria EDIN, “Remaking the Communist Party - State: The Cadre Responsibility System at the Local Level in China”, *China: An International Journal*, No. 1, Vol. 1(2003), pp. 1 - 15.
- ㉓转引自魏姝《竞争性选拔质量评估制度研究》，江苏省委组织部课题研究报告2013年，第44页。
- ㉔《习近平用20字概括“好干部”的标准》，大公网：http://news.takungpao.com/mainland/focus/2014-09/2759323_print.html
- ㉕俞可平《中共的干部教育与国家治理》，俞可平、托马斯·海贝勒、安晓波主编《中共的治理与适应》，中央编译出版社2015年，第12、13页。
- ㉖⑲罗纳德·克林格勒、约翰·纳尔班迪《公共部门人力资源管理：系统与战略》孙柏瑛等译，中国人民大学出版社2001年，第31、33页。
- ㉗⑳Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, Oxford: Oxford University Press, 1968, p. 106, p. 110.
- ㉘Frits M. Van der Meer and Renk L. J. Robergh, “Civil Servants and Representativeness”, in Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Toonen, (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996, pp. 119 - 133.
- ㉙Michael Hill and Desi Gillespie, “Social Control of Civil Service System”, in Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Toonen, (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996, pp. 165 - 179.

作者简介：魏姝，南京大学政府管理学院教授、博士生导师，weishu@nju.edu.cn。南京，210023

(责任编辑：王婷)