

中国政治学前沿丛书

雷强◎著

Institutional Research on Selection
and Appointment of Chinese Cadres

中国领导干部选拔 任用制度研究

国家行政学院出版社

中国政治学前沿丛书

雷强◎著

Institutional Research on Selection
and Appointment of Chinese Cadres

中国领导干部选拔 任用制度研究

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国领导干部选拔任用制度研究/雷强著. —北京: 国家行政学院出版社, 2014. 12

ISBN 978-7-5150-1243-8

I. ①中… II. ①雷… III. ①干部制度-研究-中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 (CIP) 数据核字 (2014) 第 176885 号

- 书 名 中国领导干部选拔任用制度研究
著 者 雷 强
责任编辑 沈桂晴
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010) 68922648 68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
版 次 2014 年 12 月北京第 1 版
印 次 2014 年 12 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 17.25
字 数 256 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1243-8
定 价 50.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

总序

党的十八届三中全会《决定》指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”国家治理现代化重在国家制度的现代化而非器物层面的现代化，这既是习近平总书记系列重要讲话精神的精髓，又是习近平总书记治国理政的总目标和新思想。1840年鸦片战争以来，近代中国就开始了现代化的尝试，从洋务运动到辛亥革命，从社会主义建设到改革开放，应该说，迄今为止百余年的现代化进程究其内核而言主要是基于器物现代化的努力，即通过对西方先进科学技术的引入、消化和创新以推动中国的现代化。时至今日，以经济建设为标志的器物现代化的努力已经初见成效，特别是改革开放三十多年来中国取得了经济建设的巨大成就，赢得了世界的尊重。伴随着中国物质生产现代化进程的迅猛推进，必然要求中国的制度现代化迈出更坚实的步伐。

孙中山先生认为，“政者，事也；治者，理也。管理众人之事就是政治”。因此，治理问题历来是中国政治学研究的中心问题。中国政治学研究要胸怀全球治理态势，立足中国治理现状，创新中国治理模式，指导中国治理实践。中国政治学研究要坚持中国特色社会主义道路，坚持中国特色社会主义制度，坚持社会主义核心价值观，这是根本方向，必须毫不动摇。中国政治学的研究要自觉增



强理论自信、道路自信和制度自信，此外，还要增强文化自信，要继承中华民族传统文化和治国理政的精华，并立足现实不断创新。中国的政治建设要坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一。领导中国特色社会主义建设事业的核心力量是中国共产党，党在国家治理中要发挥中流砥柱的主导作用。因此，中国政治学要研究在全面深化改革的背景下如何加强和改善党的领导。同时，要研究如何发挥群众作用参与国家治理，确保人民群众在国家治理中的主体地位。此外，还要研究如何运用法治思维和法治方式来提升治理水平。

中国政治学研究既要研究制度，也要研究干部。国家治理的水平一方面有赖于制度的运行，另一方面又取决于领导干部的作用。特别是对中国政治学来说，不关注人，不研究领导干部群体，就无法深刻把握中国政治实际运作的脉搏和灵魂。

国家行政学院政治学研究的最大特色就是注重政治学和领导学的打通、交叉和融合。此外，强调把政治建设和政治改革结合起来研究，把政党政治和政府政治结合起来研究，把权力政治和权利政治结合起来研究，把协商政治和选举政治结合起来研究，把国际政治与中国政治结合起来研究。现在，国家行政学院政治学教研部推出的中国政治学前沿丛书就是一种积极的尝试。

《全球治理》一书是基于国际政治视角探讨当前全球治理态势的论著。《在国家和社会之间》重在探讨如何在国家权力和社会权利之间寻求一种制度平衡的尝试。在全面深化改革的新时期，推动改革需要寻求最大公约数，需要凝聚力，这就需要权威的认同。《转型社会的权威认同》探讨了变革时期的权威认同问题，无疑可以为全面深化改革提供思维养料。《理性政治》则重点阐述了理性在政治运作中的重要作用，只有有了集体的理性社会才能形成共识，才能找到最大公约数。而且，国家治理需要一支宏大的、高素质的干部队伍，这就要创新干部选拔制度，既要继承传统的成熟经

验，又要植根当下与时俱进。《中国领导干部选拔任用制度研究》就是一部从历史和现实相结合的角度探讨中国干部选拔制度发展演进和成败得失的论著。《毛泽东的政治智慧》则通过研究毛泽东这位举世公认的伟大政治家的政治智慧和领导艺术，为“只见制度不见人”的传统政治学研究增添一些中国话语和特色，从而有利于广大领导干部更好地提升自己的治理能力和领导力。

由于丛书的作者大多是中青年学者，不管是理论功力还是实践感悟都还不够。读者面前的六本书只能是抛砖引玉，敬请广大读者批评指正。

国家行政学院中国领导科学研究中心主任 刘峰教授

2014年3月26日于皇苑

序 言

2012年11月，党的十八大明确强调，要坚定中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信；2013年11月，十八届三中全会明确强调，要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；2014年1月，中共中央颁布实施《党政领导干部选拔任用工作条例》，明确强调，要建立一支信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的高素质党政领导干部队伍。作为学习党的十八大报告、十八届三中全会决定和新的干部条例的最新成果，作为长期研究中国古代选举制度的成果，我认为雷强的新著《中国领导干部选拔任用制度研究》实现了历史研究、经验总结 and 理论创新的有机统一，具有较高的实践价值和理论价值。

这本书的突出特征是研究跨度大，力图贯通古今，有着较为坚实的历史基础。从尧舜禅让开始，深入研究中国古代选举、现代民主选举和当代领导干部选拔任用制度。作者认为，“天下为公，选贤举能”，是中国选举的远大理想；从尊君到尊宪，是中国选举的历史突破；从维系宗族到维系民族团结，是中国选举的历史贡献；从“六经”到社会主义核心价值观，是中国选举的思想信仰。从尧舜禅让到网络选举，中国选举制度发生了四次历史性突破。第一次



是西周学校对平民的开放，“国学选士”，优秀平民也可进入政府，强调对领导者的培养与锻炼；第二次是汉朝“布衣开将相之局”，形成了荐举制度，政府向社会彻底开放；第三次是唐朝科举允许士子“怀牒自举”，宋朝科举“一切以程文为去留”，实现了面向平民的公开选拔；第四次是废除帝制，实现了国家领袖的民主选举，把民主选举引入中国。

这本书的明确目的是总结实践经验，力图兼顾全局，有着较为坚实的社会基础。系统研究了中国领导干部选拔任用制度创新发展的过程，把竞争性选拔制度分为开启改革、重点突破、整体推进三个发展阶段；系统分析了设计比较完善、应用比较方便、影响比较广泛、效果比较明显的公开选拔、竞争上岗、公开遴选、公推公选、公推直选等制度安排；系统分析了公推直选创始、成熟和拓展三个发展阶段，分析了京山经验、红河经验和连南经验，重点分析四川省公推直选的系统探索过程和模式；系统分析了公推公选萌芽、定型和简化阶段，分析了石景山模式、襄阳模式、岳塘模式，重点分析了江苏省关于公推公选的实践经验。

这本书的鲜明特色是理论视野开阔，力图融会中西，有着较为坚实的理论基础。这本书中使用的“选举”共有两种含义，一种是中国古代选举制度，主要包括学举、荐举和科举三位一体的制度体系；另一种是现代民主选举，以投票表决为基本方法。而这两种“选举”制度成为当代中国领导干部选拔任用制度的主体，即选任制和委任制。在历史研究和现实研究的基础上，作者提出了“大选举观”和“新选举观”，从“政道”与“治道”辩证关系的角度探讨中国古代选举和现代选举的关系，把握委任制和选任制的关系，前瞻性地分析基于网络社会的领导干部选拔任用制度，建立融合学举、荐举、考举、民主选举于一体的领导干部选拔任用制度体系。从这个意义上来说，未来的中国领导干部选拔任用制度是融合中国古代选举制度和现代民主选举制度的网络化复合型选举制度体系。

以雷强的研究能力和功夫而言，讨论如此重大的理论命题和实践问题，虽然“志气可嘉”，但其中必然有疏漏、错误和值得商榷及进一步完善的地方。第一，需要进一步辩证认识中国古代选举制度。荐举制度在西汉前期发挥了积极作用，但在西汉后期及东汉时期引发了诸多弊病，最终发展成为魏晋南北朝的九品中正制度。宋明时期，科举制度引导了尚文的社会风气，八股考试带来一系列弊端。总的来说，荐举和科举都有明显的弊端。第二，需要进一步科学分析竞争性选拔方式。竞争性选拔干部已经形成了良好的社会影响，但也出现了唯分数、唯票数等明显的偏差，尤其需要审慎研究公推公选和公推直选两种方法的制度定位和适用范围。第三，需要进一步深入观察网络选举及干部选任的最新实践探索。虽然中国已经有了六亿网民，但当下讨论基于网络社会的网络选举及中国党政领导干部选拔任用制度，仍然是超前的。更为重要的是，需要深入分析我国台湾地区的“总统”制、“考试院”“监察院”等制度，分析新加坡的人事制度、美国的选举制度和公务员制度。比较见差异，比较出真知，需要进一步深入认识中国领导干部选拔任用制度。

社会科学研究，不仅需要文本研究和实证分析，而且需要社会阅历和思想感悟。这些年来，雷强始终坚持对中国古代选举的研究，始终坚持研究当代党政领导干部选拔任用制度，并将理论与实践有机结合起来，下了苦功夫、真功夫，是难能可贵的，也是值得嘉许的。在新的干部条例颁行之际，及时推出的这本书，是值得重视的科研成果。我也希望领导干部和专家学者们看看这本书，多提宝贵意见，共同推动中国领导干部选拔任用制度研究的健康发展。

中国人民大学公共管理学院教授、博导 朱立言

目 录

绪 论

- 一、提出问题：两种选举制度 / 3
- 二、研究目的：建立“世界上最好的制度” / 5
- 三、研究方法：总体性研究法 / 7
- 四、主要观点：从天下选举观到新选举观 / 13

第一章 古代选举制度

- 第一节 天下选举观的提出 23
 - 一、尧舜禅让 / 23
 - 二、“天下”的概念 / 24
 - 三、天下选举的理想 / 25
 - 四、重用“客卿” / 27
- 第二节 汉代简约选举制度 28
 - 一、简约领导之道 / 28
 - 二、周延简便的选举体系 / 29
 - 三、战略引导，英雄辈出 / 31
- 第三节 明代网络化选举制度 33
 - 一、网络化权力体系 / 33



二、系统完备的选举体系 / 35	
三、全面考核官员和吏员 / 36	
第四节 天下选举观的确立	38
一、至公堂的象征意义 / 38	
二、制度演进与博弈均衡 / 39	
三、知识能力与思想信仰 / 40	

第二章 民主选举制度

第一节 概论	45
一、民主选举的含义 / 45	
二、民主选举原则 / 47	
三、民主选举要件 / 48	
第二节 民主选举的百年演进	53
一、清末变法 / 53	
二、中华民国的选举 / 54	
三、中华人民共和国的选举 / 57	
第三节 当代中国选举制度体系	60
一、民主选举的发展方向 / 60	
二、选举人大，人大选举 / 67	
三、中国共产党的选举制度 / 71	
四、基层群众自治组织的选举 / 74	
第四节 总结	82
一、赢得合法性 / 82	
二、塑造共同体 / 83	
三、跳出兴亡周期律 / 84	

第三章 竞争性选拔制度

第一节 概论	89
--------------	----

一、竞争性选拔的含义/ 89	
二、多重优选，多方认同/ 92	
三、打开天下视野，选举天下人才/ 93	
第二节 竞争性选拔制度发展历程	94
一、开启改革，上下呼应/ 95	
二、局部改革，重点突破/ 98	
三、综合配套，整体推进/ 100	
第三节 竞争性选拔制度体系	102
一、制度体系/ 103	
二、公开选拔/ 105	
三、竞争上岗/ 108	
四、公开遴选/ 110	
第四节 总结	113
一、科学选才/ 113	
二、民主选才/ 115	
三、公平选才/ 116	

第四章 公推直选制度

第一节 概论	121
一、概念探析/ 121	
二、特征分析/ 123	
三、重要意义/ 124	
第二节 制度演进分析	126
一、发展过程/ 126	
二、制度创新/ 132	
三、制度建设/ 135	
第三节 四川的实践	140

一、发展过程/	140
二、制度创新/	142
三、制度变迁动力分析/	146
四、民主绩效评估/	148
第四节 总结	150
一、创新群众路线/	150
二、推动党内民主/	151
三、由“乱”到“治”/	152

第五章 公推公选制度

第一节 概述	157
一、概念探析/	157
二、基本特征/	159
三、重要意义/	160
第二节 制度演进分析	162
一、发展历程/	162
二、制度创新/	168
三、制度建设/	174
第三节 江苏的实践	177
一、发展过程/	177
二、制度创新/	180
三、完善制度/	183
第四节 总结	185
一、复合型选举/	185
二、制度激励/	186
三、推动发展/	187

第六章 网络社会领导干部选拔任用制度

第一节 抓住历史机遇	193
一、网络社会的崛起与危机/ 194	
二、建立中国特色干部人事制度/ 197	
三、建立有效管用、简便易行的选人用人机制/ 199	
四、全面推动干部人事制度创新/ 202	
第二节 加快转型升级	208
一、领导干部选拔任用制度问题分析/ 208	
二、优化领导干部选拔任用机制体制/ 211	
三、创新网络化复合型选举制度体系/ 215	
第三节 加强系统建设	227
一、明确领导干部素质能力标准/ 227	
二、明确领导干部的思想信仰体系/ 232	
三、完善领导干部效能考核网络/ 235	
第四节 树立新选举观	238
一、以网络促进民主选才/ 238	
二、以大数据分析促进科学选才/ 239	
三、追寻天下选举的意义/ 240	
附录：“干部选拔竞争及公平机制研究”调查问卷	243
参考文献	253
后记	257

绪 论

“天下为公，选贤举能”。从尧舜禅让到领导干部选拔任用制度，中国选举实践和理论不断创新，不断突破。中国古代选举，以学举、荐举和科举为核心，开放“治权”，形成了历史传统。中国民主选举，以人大选举为核心，开放“政权”，形成了新的传统。改革开放以来，中国古代选举制度和现代选举制度在实践中逐渐融合，形成了浑然一体的现代领导干部选拔任用体系。21世纪以来，伴随着网络社会的崛起，当代中国积极推动领导干部选拔任用制度的转型升级，探索颇具后现代意味的综合传统选举和现代选举的网络化复合型选举体系。

❖ 一、提出问题：两种选举制度

研究中国领导干部选拔任用制度，需要认识其历史流变和未来发展趋势。其中，最为关键的是把握清政府晚期的制度变革。

凡物莫不矛盾，矛盾是推动宇宙的根本法则。世界列强对中国的侵略，暴露了帝制中国的内在矛盾。

1840年，鸦片战争爆发，清政府战败，签订了不平等条约。1842年，“为以夷攻夷而作，为以夷款夷而作，为师夷长技以制夷而作”，魏源编撰了五十卷的《海国图志》。1852年，魏源出版了一百卷《海国图志》。他准确介绍了英国议会制度，积极推介美国选举制度，希望清朝政府能够了解、借鉴西方民主选举制度。

魏源强调，美国民选总统是真正的“天下为公”。在独立战争后，华盛顿通过选举成为总统。“公举一大酋总摄之，匪惟不世及，且不四载即受代，一变古今官家之局，而人心翕然，可不谓公乎？”

而且，魏源认为，美国总统选举方法是公平周密的。“议事听讼，选官举贤，皆自下始，众可可之，众否否之，众好好之，众恶恶之，三占从