

BLUE BOOK

中国公开选拔蓝皮书
OF PUBLIC ELECTION

· 智库报告 · 建言献策 · 每年新版

中国公开选拔领导干部发展报告 (2013)

DEVELOPMENT REPORT ON THE PUBLIC ELECTION FOR LEADING CADRES IN CHINA

中国领导干部公选研究课题组 主编

智库研究论丛

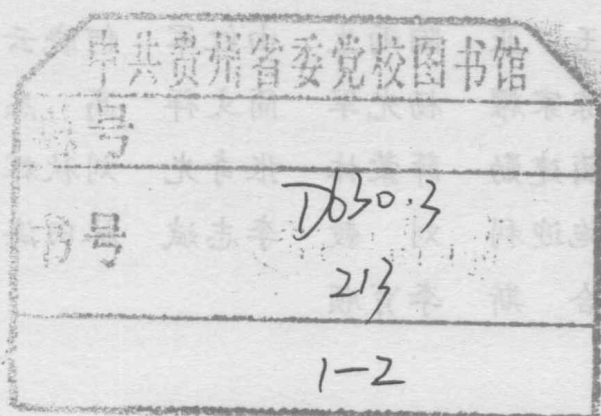
东中西部区域发展和改革研究院

红旗出版社

国家重点图书马列主义研究著作出版项目

中国公开选拔领导干部发展报告 (2013 年)

中国领导干部公选研究课题组 主编



红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公开选拔领导干部发展报告 / 中国领导干部公
选研究课题组主编.

—北京: 红旗出版社, 2013. 4

ISBN 978 -7 -5051 -2642 -8

I. ①中… II. ①中… III. ①国家行政机关—领导干部

—招聘—考试制度—研究报告—中国 IV. ①D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 066284 号

书 名 中国公开选拔领导干部发展报告 (2013 年)

主 编 中国领导干部公选研究课题组

出 品 人 高海浩

责任编辑 赵智熙

总 监 制 徐永新

封面设计 蓝山设计

出版发行 红旗出版社

地 址 北京市沙滩北街 2 号

邮政编码 100727

编 辑 部 010 -64071348

E - mail hongqi1608@126.com

发 行 部 010 -64024637

印 刷 北京华邦印刷有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 200 千字

印 张 13

版 次 2013 年 6 月北京第 1 版

2013 年 6 月北京第 1 次印刷

ISBN 978 -7 -5051 -2642 -8

定 价 48.00 元

欢迎品牌畅销图书项目合作 联系电话 010 -84026619

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 本社发行部负责调换。

《公选研究论丛》

东中西部区域发展和改革研究院编

总主编：于 今 王 亚

顾 问：张全景 赵宗鼎 李景田

课题组长：于 今

成 员：王 亚 陶雨生 由红军 何晓云 武凤玉
陈家耀 杨光军 简文祥 高 杰 王京献
蔺建勋 薛蒙林 张奇光 刘秋辉 温永盛
施迎利 刘 毅 李志斌 林田海 连小敏
哈 斯 李育顺

前言

《中国公开选拔领导干部发展报告（2013年）》

主 编：于 今 王 亚 陶雨生

干部人事制度进行了多方面改革，干部选拔路径也发生了深刻变化。其中最突出的就是逐步实现了民主、公开、竞争、择优的原则和方法。公开选拔领导干部，是干部选拔任用的一种重要方式，是干部人事制度的一项重要改革，是加强领导班子和干部队伍建设的有效途径。继续深化干部人事制度改革，是党的十七大、十七届四中全会乃至党的十八大提出的重要任务，其主要目的就是回应干部群众的关切和期待，构建严密的制度体系，推进干部工作的科学化、民主化、制度化，为努力扩大干部工作中的民主，不断提高干部选拔任用工作质量，进一步监督选人用人行为，约束选人用人权力，营造风清气正的选人用人环境，为选人用人公信力提供制度保障。

公开选拔领导干部充分体现了党中央对于干部人事制度改革和加强领导班子建设的高度重视，党的十八大报告中提出“五湖四

序 言^{*}

张全景

自党的十一届三中全会以来，我国干部人事制度进行了多方面改革，干部选拔路径也发生了深刻变化。其中最突出的就是逐步实现了民主、公开、竞争、择优的原则和方法。公开选拔领导干部，是干部选拔任用的一种重要方式，是干部人事制度的一项重要改革，是加强领导班子和干部队伍建设的有效途径。继续深化干部人事制度改革，是党的十七大、十七届四中全会乃至党的十八大提出的重要任务，其主要目的就是回应干部群众的关切和期待，构建严密的制度体系，推进干部工作的科学化、民主化、制度化，为努力扩大干部工作中的民主，不断提高干部选拔任用工作质量，进一步监督选人用人行为、约束选人用人权力，营造风清气正的选人用人环境，为选人用人公信度提供制度保障。

公开选拔领导干部充分体现了党中央对于干部人事制度改革和加强领导班子建设的高度重视，党的十八大报告中提出“五湖四

^{*} 本文作者系中共中央组织部原部长。

海，任人唯贤”，强调应广开进贤之路，各类精英才能汇聚，干部选拔的“资源”才能“丰富”；“完善竞争性选拔干部方式，提高选人用人公信度”，强调完善竞争机制，竞先择优，竞争是民主政治和市场经济的活力之源，在公开选拔领导干部的工作中倡导竞争，为优秀人才提供一个展示其能力与才华的舞台，才能“不让老实人吃亏，不让投机钻营者得利”，使真正的人才脱颖而出；“坚持注重实绩、群众公认”，体现出干部选拔工作中对“群众”和“实干”的重视，选拔任用干部要充分相信群众，经过民主推荐，打破选人用人中的神秘主义，引入公众参与，有利于促进干部交流和人才资源的合理配置。

为政之要，在于用人。古往今来，国以人兴，政以才治。要把人选准、用好，关键在于科学、规范的用人体制机制；而要建立这样一种体制机制，出路又在于改革与创新。公开选拔领导干部正是适应这种要求应运而生的，通过平等竞争，对人才资源进行合理配置，使“人尽其才”能够真正体现出来。公开选拔，不仅能按照“民主、公开、竞争、择优”的原则选拔一批德才兼备的领导干部，还能通过选拔及时充实一批后备干部，发现一批有培养前途和发展潜质的优秀干部，为全面建设中国特色社会主义事业打下坚实的组织基础，提供充足的智力支持。

创新是一个民族的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力。公开选拔领导干部是我党干部选任制度的改革与创新。没有创新就没有突破，就没有发展。公开选拔领导干部是新时期干部选拔任用方式的一项重要改革，是干部选拔任用工作中坚持党

管干部原则与扩大民主、引入竞争机制的有机结合。当前，公开选拔领导干部正在全国各地蓬勃开展，积累了许多有益的经验，也面临许多新情况和新问题，迫切需要根据客观情况的变化，进行深入研究，从思想观念、工作方法到体制机制等方面提出新思路，推动干部人事制度进一步的创新与改革。实践证明，竞争出动力、竞争出活力、竞争出人才。通过公开选拔领导干部，必将进一步激励广大干部奋发向上，促进优秀人才脱颖而出，形成富有生机和活力的选人用人机制。

中国公开选拔领导干部发展报告，对我国改革开放以来公开选拔领导干部的工作进行了大量调查研究，充分肯定了这些工作的成绩，总结了经验，提出了今后继续做好这项工作的建议，值得借鉴。

是为序。

2013年1月

前 言

《2010—2020 年深化干部人事制度改革规划纲要》把“加大竞争性选拔干部工作力度”确定为 11 个重点突破改革项目之一，并提出“到 2015 年，每年新提任厅局级以下委任制党政领导干部中，通过竞争性选拔方式产生的，应不少于三分之一”。

党的十八大报告提出：“深化干部人事制度改革，使各方面优秀干部充分涌现、各尽其能、才尽其用。全面准确贯彻民主、公开、竞争、择优方针，扩大干部工作民主，提高民主质量，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。”并提出选拔任用干部的标准：“坚持五湖四海、任人唯贤，坚持德才兼备、以德为先，坚持注重实绩、群众公认。”

作为我国一项重要的干部选拔任用制度，公开选拔领导干部制度有利于表达民意，体现公正与竞争精神。通过全程公开选拔过程，从制度上确保“群众公认原则”的实现和公平与竞争的落实；通过民主推荐环节的设置，从程序上确保民众意愿的体现；

通过面试环节的改革创新，从操作上确保公众直接参与选拔过程，从而使竞争落在实处。

近年来，各地积极探索各种干部选拔方式，公开选拔领导干部制度也面临着增加透明度和竞争性等诸多改革创新的挑战。完善我国公开选拔制度，关键在于增加透明度和竞争性，把“公开、平等、竞争、择优”的原则，融入到每一项具体安排当中。

竞争性选拔尤其是公开选拔在拓宽选人用人渠道、促进优秀人才脱颖而出、提高选人用人公信度方面发挥了重要作用，受到干部群众的普遍支持和拥护。公开选拔是政治体制改革的重要内容，应当进行更大范围和更为深入的探索。要认真研究这项工作中出现的新情况，对工作中存在的一些实际问题，要注意研究解决。比如，在公开选拔中如何更好地贯彻德才兼备、以德为先的用人标准，严把思想政治素质关；如何突出岗位需要，注重工作能力，强化实绩导向，完善测评方法和手段，从制度上防止和克服单凭考试取人的做法；如何改进组织考察，强化日常考察成果的运用，防止考察失真失实；如何进一步降低工作成本，等等。

《中国公开选拔领导干部发展报告（2013 年）》系统性地回顾了公开选拔制度的孕育、产生及其发展历程，第一次系统性地分析了公开选拔制度的理论意义与实践价值，并在横向与纵向上与其他干部选拔制度做了对比分析。报告着重论述了公开选拔制度创新趋向分析，对公开选拔制度的体系建设与流程设计进行了细致的勾勒，提出公开选拔制度完善的路径——科学化、民主化、制度化，又强调了公开选拔中考官的突出作用及对考官的要

求。最后，引入了公开选拔制度的实例——北京，并对公开选拔制度的领导和组织体系、程序体系、技术和方法体系及整个公开选拔制度化过程中存在的问题，对完善公开选拔制度体系进行了深入思考，并提出若干针对性的对策建议。

当然，本报告作为一个尝试，只是粗浅地对公开选拔这一鸿篇巨制做了简单勾勒，因此还称不上全面深入。但是，我们相信，随着领导干部公开选拔工作的发展和政治体制改革的不断深化以及我们对这一领域研究追踪的深入，今后的《中国领导干部公开选拔发展报告》会更加完善、充实。

一、公开选拔制度及其历史	18
二、公开选拔领导制度的理论意义与实践价值	22
第二章 公开选拔制度与其他制度的对比	30
一、公开选拔制度与科举制度的比较	30
二、公开选拔制度与西方文官制度的比较	32
三、公开选拔制度与委任制	38
四、公开选拔制度与选任制的比较	43
五、公开选拔制度与公务员考录制度的比较	49
第三章 公开选拔的理论分析	53
一、公开选拔的客观环境	55
二、公开选拔领导干部制度的基本理论	58
三、公开选拔制度的发展趋势	68
第四章 公开选拔制度的各要素设计与流程设计	71
一、公开选拔干部制度设计	71

目 录

第一章 公开选拔制度概论	1
一、公开选拔领导干部制度创新的孕育、产生及其条件	4
二、公开选拔制度发展历程	18
三、公开选拔领导干部制度的理论意义与实践价值	25
第二章 公开选拔制度与其他制度的对比	36
一、公开选拔制度与科举制度的比较	36
二、公开选拔制度与西方文官制度的比较	42
三、公开选拔制度与委任制	48
四、公开选拔制度与选任制的比较	51
五、公开选拔制度与公务员考录制度的比较	53
第三章 公开选拔的理论分析	55
一、公开选拔的客观环境	55
二、公开选拔领导干部制度的基本原则	64
三、公开选拔制度的发展趋势	68
第四章 公开选拔制度的体系建设与流程设计	77
一、公开选拔子制度设计	77

中国公开选拔领导干部发展报告 (2013 年)

二、公开选拔制度的技术条件分析	81
三、公开选拔制度的模式分析	97
四、公开选拔制度体系分析	103
第五章 公开选拔制度分析与理论探讨	110
一、公开选拔制度创新趋向分析	110
二、公开选拔领导干部制度完善的路径： 科学化、民主化、制度化	122
三、公开选拔领导干部的制度创新	134
第六章 我国领导干部公选中面试与考官作用	145
一、我国领导干部公开选拔中面试与面试考官的进展	145
二、我国领导干部公选面试方法的优化与认识的深化	149
三、我国领导干部公选中面试考官产生的问题和完善对策	156
第七章 选拔领导干部实例分析及政策完善建议	162
一、选拔领导干部实例分析——以北京为例	162
二、公开选拔领导干部的问题分析	165
三、政策改进建议	170
参考文献	186
后 记	187

第一章 公开选拔制度概论

我国的公开选拔制度自 20 世纪 80 年代初期孕育、产生以后，至今已经历了 30 多年的发展过程，特别是 20 世纪 90 年代以来，公开选拔制度的发展态势可以用“中央领导、全国开花”来形容，初步形成了较为科学和稳定的制度构架。公开选拔领导干部，是公开、平等、竞争、择优原则在干部选拔工作中的具体运用，是新时期深化干部人事制度改革，推进干部工作科学化、民主化、制度化的重要举措。

近年来，领导干部公开选拔的范围和领域进一步扩大，社会影响进一步显现。全国各地都开展了大规模的公开选拔的活动。目前，通过公开选拔产生的领导干部在同期新提拔干部中所占比例逐步提高，选拔职位中重要部门和正职领导职位也逐步增加。据《光明日报》2012 年 5 月的报道，“2008 年至 2011 年，全国竞争性选拔厅、处、科级干部 28.7 万名，比前五年总和还多 5 万人。2011 年，省区市竞争性选拔厅、处级干部占新提拔干部总数的 30.7%，中央和国家机关达到 46%。”

1995 年以来，“首善之都”北京市积极推进公开选拔工作，公开选拔成为选拔任用各级领导干部的一种重要方式。截至 2008 年，北京市市委已开展了 9 次公开选拔领导干部工作，选拔出 164 名局级领导干部和市属企事业单位领导人员。区县局级单位也积极探索开展公开选拔处级领导干部和区县属企事业单位领导干部工作。经过 10 余年的努力，北京市公开选拔工作逐渐走向成熟，取得了明显成效，主要体现在三个方面：一是拓宽了选贤任能的视野和渠道，使更多优秀人才脱颖而出。公开选拔的局级领导干部和市属国有企业领导人员大都已成为各部门和单位的领导骨干；2008 年公开选拔结束后，对公开选拔中经过考察未被任用、但条件成熟的干部，相继任用到其他空缺岗位上。同时，坚持公开选拔与培养后备干部相结合，将进入考察未任用且符合条件的 31 人，在 2009 年后备干部集中调整中直接列为相应的副职后备干部。二是领导班子结构得到优化。公开选拔的 164 名局级领导干部，任职时平均年龄 40 岁，最大的 49 岁，最小的 30 岁；都具有大学本科以上学历，其中研究生以上学历 116 名，占 70.7%；女干部 27 名，占 16.5%；党外干部 30 名，占 18.3%。三是有效推进了干部人事制度改革。公开选拔、竞争上岗等竞争性选拔干部方式，成为广大干部群众公认的最有效的干部人事制度改革措施。从 2008 年北京市第一次市、区（县）联动公开选拔来看，社会反响很大，网络浏览点击量达 644300 多次，访问量达 58787 人次，涉及 51 个国家和地区，极大提升了干部工作的社会关注度和干部人才参与度；同时，在笔试、面试环节组织

的公开选拔工作群众满意度测评中，群众对各项测评的满意度都在 97% 以上。

自 2000 年江苏省首次面向全省公开选拔 21 名厅局级干部开始，江苏省共开展了 5 次大规模公选工作，民主推荐、驻点调研、演讲答辩等制度程序日益成熟、完善，更趋科学、规范，对江苏干部人事制度改革产生了深远的影响。如表 1 所示。

表 1 江苏省省管干部公开选拔情况统计

批次	时间	职位数	方式	情况简介
1	2000 年 8 月	21 名	公开选拔	江苏省首次面向全省公开选拔 21 名副厅级领导干部
2	2004 年 9 月	22 名	公推公选	包括 14 个省级机关部门的副厅（局）长、5 个省属高校的副校（院）长和 3 个县（区）长
3	2005 年 11 月	20 名	公开选拔	除 10 名省属高校正副校（院）长、9 名省属企业负责人外，还包括省信息产业厅厅长
4	2007 年 4 月	20 名	公开选拔	省级机关 8 个厅（委、办、局）的副职职位，省属企业的 2 个副总经理副总裁职位，5 个高等院校的副校（院）长职位，省属企业 3 个总会计师职位；首次采用“一职一卷”的方式，20 个岗位共启用了 12 套试卷
5	2010 年 8 月	30 名	公推公选	20 名省级机关和省直单位副厅职干部职位面向全省选拔，10 名高等学校副校（院）长职位面向全省及省外“211 工程”重点建设高校选拔

安徽省自 2002 年开始，省委共进行了 12 批次 122 名厅级干部的公开选拔。目前，安徽省 17 个省辖市党政一把手中，有 5 位属于公选干部。2009 年 7 月，湖北省面向社会公开选拔 215 名领导干部，其中，省直党政群机关副厅级领导干部 22 名，省属高等学校副厅级领导干部 10 名，省属国有企业领导人员 8 名，市（州）直部门和企事业单位领导干部 175 名；同期，辽宁省公开选拔的领导干部共有 150 名，其中省管副厅级领导干部 13 名、省辖市处级领导干部 55 名、县（市、区）科级领导干部 61 名、乡镇领导干部 21 名。

2009 年，广西首次面向海内外公开招聘高校和企业领导人才，同时面向全区企业公开选拔熟悉市场经济规律、敢于改革创新党政领导干部。2010 年广西大力实施“公开选拔、选聘干部千人计划”，面向基层、面向社会、面向全国公开选拔、选聘、公推各类领导干部，重点加大力度面向全国公开选拔了一批工业化、城镇化人才。

一、公开选拔领导干部制度创新的孕育、产生及其条件

改革开放 30 多年来，我国经济社会发展取得了巨大成就，并进入了社会主义现代化建设的新时期。与此相适应，干部任用制度改革也进行了不断的探索与尝试。其中，公开选拔领导干部工作就是党政领导干部选拔任用制度改革的一次成功探索。