

干部选任的民主集中制

——基于中共省委常委班子调整的观察（1983-2012）

杨竺松，张君忆，胡鞍钢

（清华大学，北京 100084）

【摘要】观察 1983-2012 年间全国省委常委班子的调整情况发现，30 年间，中共中央在行使省级干部的任免权方面变得越来越主动。这一发现以及关于省委常委选任机制的研究，印证了中国政治制度所具有的若干特点：首先，中国政治制度的灵魂是民主集中，以“集中”为内核，程序上体现民主的精神，以“民主”来降低“集中”的决策风险。其次，中国政治制度设计的前提是维护政治秩序的稳定，体现在政治生活的严肃性等三个方面。再次，中国共产党具有制度调适的自觉性，这有助于其提升应对挑战的能力和成效。从全球综合国力竞争“接力赛”的角度来理解党的中央领导集体和各级领导班子的新老交替及其机制，可以更加充分地认识中国政治制度的优越性，坚定对中国特色社会主义的制度自信。

【关键词】中国共产党；省委常委；选拔任用机制

【中图分类号】D621.4 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314（2017）02-0023-07

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2017.02.006

从 2016 年四季度起，根据党章和中共中央有关规定，全国各省、自治区和直辖市党委（以下均简称“省委”）先后迎来换届。依照往例，地方省委换届工作将持续至 2017 年 7 月。2017 年秋，还将迎来中共中央委员会的换届，选举产生中共第十九届中央委员会、中央政治局及其常委会。

以班子换届为契机进行的干部集中调整是党的干部选拔任用工作的重要内容，同时也是中国政治生活中十分引人瞩目的焦点事件。与党中央集体交接班机制相类似^①，^[1] 各省区市党组织领导集体平稳交接班的标志就是省委常委班子的顺利换届。不断提高省委常委选任的科学化水平，是改革开放以来中共省委常委选任制度发展变迁的主线，其根本目的始终是建设一支高素质的、能够充分胜任党的执政使命的高级领导干部队伍。

党的十二大以来，党中央按照党管干部原则和民主集中制组织原则，在包括省委常委在内的各级党政

领导班子选拔任用方面进行了大规模的制度创建，也因此促成了相应制度体系的历史性变迁。梳理党的十二大（1982）至党的十八大（2012）召开前中共中央、中央组织部及中央办公厅等下发的与地方省级党政领导班子成员选任工作相关的 60 余个文件发现，30 年间，省委常委选任机制的变迁大体上可以分为制度创建期（1983-1988）、持续发展期（1988-2002）和相对稳定期（2002-2012），已经形成了一套完整的选任程序。这套程序的内容是怎样的？它反映了中国政治制度的哪些特点？本文将尝试依据这一时期党内有关制度和全国各省区市 1700 余位曾先后担任省委常委的领导干部公开履历，对上述问题加以讨论。

^① 在对中国集体领导体制的研究中，我们将十四大以来党中央坚持以优秀政治家集体而不是接班人个人为对象进行选拔、培养和考察，以实现领导权力平稳交接的政治实践，概括为集体交接班机制，并认为这一机制具有多方面的独特优势。

【收稿日期】2017-03-13

【基金项目】全国哲学社会科学规划办高端智库建设项目（20155010298）

【作者简介】杨竺松，清华大学国情研究院、公共管理学院博士后。张君忆，清华大学公共管理学院博士研究生。胡鞍钢，清华大学国情研究院院长，清华大学公共管理学院教授、博士生导师。

一、省委常委班子调整的基本程序

选任程序是省委常委选拔任用机制的直接内容,直接影响地方高级干部选任的科学性规范性。就实际来看,省委常委班子调整主要有换届调整和届中调整两种类型。其中,换届调整系指在省委换届时由新当选省委经民主选举产生新一届省委常委,通过成员进出的方式实现班子调整。换届调整通常每五年进行一次,新调整进入常委会的人数不定,以2至3人居多,以本省干部提拔为主;届中调整是指根据《党章》第十三条有关规定,在各省区市党委代表大会闭会期间,中央可视工作需要对各省市省委常委班子成员进行调整,每次调整新进入常委会的人数通常为1人,一届班子任期内可多次进行届中调整,调整人选来源也更加多元,跨省交流、中央和国家机关下派及从企事业单位的干部比例明显高于换届调整。

(一) 换届调整

从党的十八大前的实践情况看,根据有关工作条例的要求和对有关人员的访谈^①,省委常委换届调整的基本程序可大体梳理如下:

第一步是民主评议、民主测评与民主推荐。民主评议、民主测评和民主推荐的结果,是拟定常委班子换届人选方案的重要依据^②。该项工作往往由省委主要领导同志亲自牵头进行。其中,民主评议和民主测评的对象主要是本届在任省委常委班子成员。参加评议和测评的人员范围由党委视情况自行确定^③,评议和测评的主要内容是班子成员在任期间工作完成情况和德才表现。民主推荐,系由省委确定参加推荐人员范围^④,对新一届常委班子人选进行全额推荐,以确定选拔对象的大致范围,推荐方式为填写推荐票进行无记名投票。推荐票由中央考察组进行汇总,并将汇总结果与省委主要领导同志进行沟通,之后向中央汇报。

第二步是组织考察,主要是中央组织部对省委常委班子换届推荐人选的考察。考察组到达拟考察常委班子的省区市后,需要同省委书记商定考察工作方案和考察办法,并开展考察工作。广泛考察结束后,考察组还会同省委书记或在任省委常委班子就考察对象的基本情况和考察过程中的重要问题交换意见,听取其对考察对象情况和整个班子人事安排方案的想法。在实际操作中,

民主评议、民主测评、民主推荐与组织考察这两个步骤往往会有一定交叉。由于省委常委班子换届推荐人选方案需要经过中央批准,因此从换届工作启动之初,省委与中央保持密切沟通,降低中央与地方之间关于换届人选的信息不对称性,在进入中央对省委上报推荐换届人选方案进行正式审批之前,省委就换届推荐人选与中央组织部积极通气协调,达成一致。

第三步是省委集体讨论。召开省委会议,就换届人事方案进行集体讨论,充分酝酿协商。省委会议讨论之前,需要经过充分的酝酿和协商:一是在省委常委适当范围内进行酝酿或个别听取省委常委意见^⑤,二是同人大、政协领导班子负责人进行个别酝酿。在酝酿的同时,还应与中央进行充分沟通,直至省委内部意见、省委与中央意见达成一致后,再提交党委集体讨论。召开省委会议时,原则上由省委书记主持,先由分管省委副书记或组织部长介绍关于人事安排的初步设想和酝酿过程,再由参会省委委员就提交会议讨论的人事安排方案发表意见,最后对方案进行表决。根据表决结果,形成关于下一届常委班子推荐人选方案的决议,省委应在换届前数月就将有关决议上报中央。

第四步是中央审查。各省区市党委将省委会议形成决议的班子换届人选方案上报中央组织部,中央会着重从班子结构、任职条件、选拔程序三个方面对方案进行审查,在审查基础上经集体会议讨论,形成审查意见。

第五步是根据中央批复的换届人选安排方案进一

^① 党的十八大前,干部选任工作主要遵循1995年通过的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》及2002年通过的《党政领导干部选拔任用工作条例》。2014年印发《党政领导干部选拔任用工作条例》修订版(简称《条例》修订版)后,“动议”成为干部选任工作的第一环节,与党的十八大以前的情况有所不同。

^② 2014年《条例》修订版出台后,“民主评议、民主测评和民主推荐的结果”由重要依据变为重要参考。

^③ 参加评议和测评的人员范围通常可以由同级党委、政府、人大和政协的领导班子成员,人民法院、检察院主要领导,直属部门和群众团体、重点院校、大型企事业单位负责人,下一级党委和政府的一把手,以及其他需要参加的成员。

^④ 该范围可覆盖的人群与参加民主评议和测评的人员范围基本一致。

^⑤ 在2014年《条例》修订版出台前,省委常委内部酝酿的适当范围至少包括省委书记、副书记和组织部长。《条例》修订版出台后,纪委书记作为“五人小组”成员也会参与其中。

步统一认识，酝酿协商。同省人大常委会、政协党组“通气”，确认省委常委班子中须经人大和政协选举的职务人选。

经过上述五个步骤，本届省委形成决议的下届常委班子推荐人选方案，方可提交新一届省委第一次全体会议进行选举。需要说明的是，尽管省委常委班子换届调整的全过程涉及多个环节，但实际上，班子人选存有不确定性的空间非常有限。最主要的原因在于，省委常委所兼任的具体职务是相对固定的^①，这就意味着决定一届常委班子成员的主要因素并不是换届选举本身，而是中央和省委对担任这些具体职务人员的安排，并且这些安排又是在上一届班子的任期当中以个别任命的方式来完成的。这就需要对照常委班子届中调整的程序及其结果做进一步分析。

（二）届中调整

中央在省委常委届中调整问题上的决定权可以进一步细分为提名权与批准权。两种权力最重要的不同之处在于是中央还是地方省委提出常委个别调整的动议。作为届中调整核心的调整对象动议来源有二：

一是由中共中央提出地方省委常委班子人员个别调整动议，由中央组织部根据中央决定调动或提拔干部，省委服从中央的调整安排；与此相应的委任方式为决定任命。二是省委根据本省工作开展和班子配备的实际需要，向中央提出常委个别调整动议及推荐人选，由中央批准进行任命；与此相应的委任方式是报批任命（见表1）。现分别对决定任命和报批任命两种方式下的届中调整程序加以梳理。

表1 省委常委班子届中调整的主要类型

新晋常委来源	本省晋升	其他省份调入	中央机关和国家部委、中管企事业单位
委任动议来源	各省区市党委	中共中央	中共中央
委任方式	报批任命或决定任命	决定任命	决定任命

1. 决定任命。中央向省委提出的常委调整动议，省委将往往会加以执行，即使存在落实过程中存在客观问题，也会以建议和协商的方式向中央加以提出。因此决定任命的核心环节，实际上是党中央、中央组织部根据用人意图和有关省委常委班子调整的可能性必要性，在充分考察酝酿的基础上形成调整动议。这个动议的过程，是中央在高级领导干部人事安排上的绝对机

密。从程序来看，决定任免的全过程大体上分为三步。

第一步是中央提出常委班子成员调整动议。中央在充分研究基础上，将工作需要与有关省委常委班子的建设需求相匹配，经过充分酝酿，提出关于省委常委班子成员调整交流的原则和职务任免建议，并与有关省委主要负责同志充分沟通，必要时还听取本人意见。通常情况下，中央决定任免是对常委班子进行个别调整，每次调整涉及班子成员的人数以1人居多。

第二步是有关省委对中央关于其常委班子调整的安排做出回应。中央调整动议向地方初步传达后，有关省委将在一定范围内召开会议，对中央拟进行的调整进行通报，按照下级服从上级、全党服从中央原则，充分领会中央关于省委常委班子调整的意图和设想，就按照中央意见调整班子成员有关工作进行研究部署，并将有关情况上报中央。

第三步是中央正式公布任免决定，履任者正式到任。由中央组织部负责人与拟上任干部本人当面谈话，明确到职时间。如调整岗位为党政一把手岗位，还要召开全省（区市）领导干部大会，中央组织部有关负责人到会正式宣布任免决定。

2. 报批任命。地方省委报请中央审批任免的通常是非党政一把手的常委班子成员，而有关人选的动议仍然处在整个议程的核心，动议酝酿及逐步明确的过程，也就是党中央、省委、中央组织部和省委组织部之间充分沟通的过程。报批任命的基本程序通常有五个步骤：

第一步是由省委拟定关于届中个别调整工作的初步方案，上报中央审批。调整工作方案主要包括调整工作目标及任务、调整人选条件和资格、调整工作步

^① 以十八大前各省区市党委的换届结果为例，对当选常委班子成员担任具体职务情况进行统计后发现：有12个职务是省委常委序列的主要席位，分别是：书记、省委副书记兼行政一把手、专职副书记、纪委书记、省会市委书记、组织部长、宣传部长、政法委书记、省委秘书长、常务副省长、大市市委书记、统战部长。担任其他职务（如个别省份的省总工会主席、省委政法委副书记兼公安厅厅长等）或不担任任何具体职务而入选常委班子的情况非常少。在这12种职务中，所有省份的书记、副书记、纪委书记和常务副省长（直辖市常务副市长、自治区政府常务副主席）都进入了常委序列；组织部长、宣传部长和省委（直辖市委、自治区委）秘书长可被视为全部进入常委序列。此外，80%以上省份的省会城市市委书记、省委政法委书记也当选了省委常委。

骤和时间安排及具体工作要求等内容^①。省委形成调整方案后上报中央。中央组织部对方案或意向进行讨论研究,形成关于调整工作方案的意见,经向党中央请示并获同意后,向省委正式反馈。

第二步是民主推荐。在调整工作方案获得中央批准后,要根据拟进行个别调整的职务进行民主推荐,通过广泛听取意见,提出个别增补的人选对象。民主推荐的具体工作,与常委班子换届调整的民主推荐基本相似。

第三步是结合民主推荐与组织考察情况,提出调整推荐人选。由省委书记在常委班子中一定范围内召集会议或个别沟通的方式,就调整推荐人选初步交换意见;再根据沟通结果,与省委常委其他常委班子成员进行个别沟通。同时,由省委组织部门对拟列为个别调整推荐人选的人员进行考察。之后,召开省委常委委会进行集体研究,在常委间公开交换意见、达成一致,确定常委个别调整的推荐人选,并上报中央审批。

第四步是中央审查。省委将常委会集体讨论决定的推荐人选按照干部管理权限上报中央,中央组织部对省委呈报的调整方案做进一步考察,重点考察方案人选是否符合常委班子实际需要、是否符合任职条件。在必要情况下,中央组织部还会派出考察组考察推荐人选情况。

第五步是中央组织部根据考察情况提出具体任免意见,经党中央同意后正式形成任免通知并下发。如果调整职务为省纪委书记、副书记,则有关任免还要征求中央纪委的意见。在实际运作过程中,通常由省委确定同级纪委个别调整方案,先同中央纪委沟通,接受中央纪委对拟推荐人选的考察,取得一致意见后再正式报中共中央审批。中央组织部在具体办理审批的过程中还会听取中央纪委的意见。

二、中央在省委常委选任中的主导权

通过前述对两类省委常委班子调整机制的分析可以发现:一方面,换届调整因选举而更具政治“仪式感”,在征求意见范围覆盖面、程序环节数量方面,均大于届中调整;另一方面,届中调整在一届班子任期内可以多次进行,其对常委班子变动的影响具有“累积”效应,并且届中调整选任干部的来源更为丰富。那么,应当如何识别换届调整与届中调整对省委常委班子构成的影响,进而通过这些影响去理解中央

选任地方高级干部的基本逻辑?

中央在省委常委届中调整问题上的决定权包括提名权和批准权。显然,中央对常委调整行使提名权,要比行使批准权更为积极和主动:选任省委常委时中央行使提名权越频繁,意味着中央对省部级干部人事权的控制越强。由于中央在下派和跨省调配干部出任省委常委时必须行使提名权,这就使得通过对常委来源的分析来考察中央在省委常委的选任中行使提名权进而控制省委领导班子人事权的情况成为可能。

为此,对1982年至中共十八大之前全国各省委历次换届当选的常委班子成员来源细分为如下五类:

第一类是通过对上届班子的届中调整,从中央机关、国家部委及中管企事业单位等进入常委班子的干部,这一人事变动也通常被称为中央下派干部;

第二类是通过对上届班子的届中调整,由中央将在其他省份党政领导岗位任职的干部调入本省,作为地方省级层面干部跨地域交流的重要形式;

第三类是通过对上届班子的届中调整,从本省内部提拔到省委常委班子中的干部;

第四类是通过本届省委的换届选举,从省内其他岗位上新进入省委常委班子的干部^②;

第五类是在上一次换届选举时就已在常委班子中的干部。

以上五类常委中的前四类,决定了本届常委相对于上一届常委的人员变化情况。取 n_1 、 n_2 、 n_3 、 n_4 分别代表一个省(自治区、直辖市)这四类常委人数,取 N 代表常委变化总人数即这四类常委人数之和,取 p_i 代表每一类常委人数所占比例^③,即:

$$N = n_1 + n_2 + n_3 + n_4 \quad (\text{式 1})$$

$$p_i = n_i / N \quad (i = 1, 2, 3, 4) \quad (\text{式 2})$$

将1982年至2012年的30年时间以中共中央委员会的历次换届加以区隔,按照东、中、西部的区域划

^① 不同省区市所形成的方案在内容要点上会有所差别,但核心内容都是关于调整工作的总体安排。

^② 第三、四两类干部都属于省内晋升。这里的“晋升”不是就职级而论,而是仅指从非常委的干部转为常委,例如非常委的副省长是副省部级,转为常委副省长之后尽管仍然是副省部级,但也视为晋升。

^③ 选用比例而不是绝对数量加以观测,是为了规避因东部、中部和西部省份数量差异而造成的干扰。

分,考察每5年间全国各省上述各项比例的变化情况,据此反映中央对省委常委班子人选的直接影响及其变化。统计结果显示^①:

从整体变化趋势看,自1983年以降30年间,由中央下派的常委比例(p_1)和外省调入的常委比例(p_2)不断提高,前者全国平均水平从1983-1987年的6.5%升至2008-2012年的17.4%,其中上升较快的是1993年之后的20年(见图1);后者全国平均水平从1983-1987年的6.2%升至2008-2012年的28.0%(见图2)。2008-2012年间,从中央下派和外省调入的常委人数已经占到常委变化总人数的近一半(45.4%),这一比例比起1983-1987年间的水平已经翻了近两番。相应地,通过在本省晋升进入常委班子的人数比例(p_3+p_4)则不断下降,其全国平均水平从1983-1987年的87.4%降至2008-2012年的54.6%(见图3)。

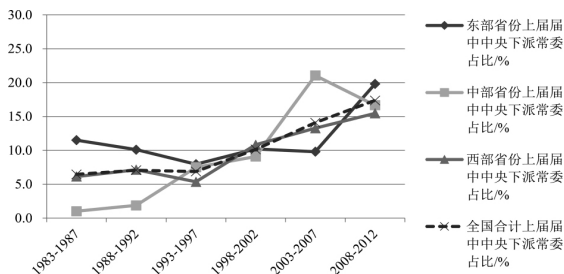


图1 由中央下派的常委比例 (p_1) 变化

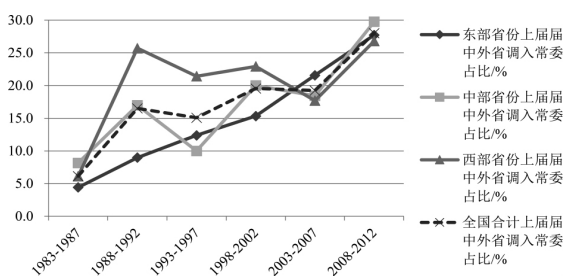


图2 由外省调入的常委比例 (p_2) 变化

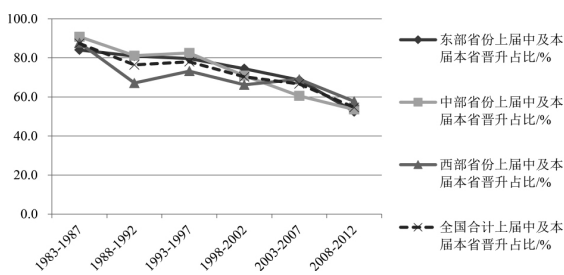


图3 上届届中和本次换届从本省内晋升的常委比例 (p_3+p_4) 变化

上述变化所反映的现象是:从1983年尤其是1993年以来,尽管在中央掌握地方人事任免权这一点上没有发生变化,但在这一权力的行使方式上,中央变得更加主动,通过更多地行使常委班子成员调整的提名权(动议权),在地方人事任免上更直接地体现中央意志。30年间(p_1+p_2)与(p_3+p_4)在数值上不断接近,至2008-2012年间已达到45.4%对54.6%的对比态势来看,反映了以省委领导班子人事任免权为重要抓手的政治权力向中央不断集中。需要说明的是,以上比例只是基于常委人选来源进行的计算,在第三类、第四类常委中,实际上还有一部分人是经过中央的决定任命进入本省常委班子的,因此,实际上经由中央动议进入省委常委班子的样本比例,还要大于这里所计算的(p_1+p_2)值。

进一步观察各地区常委班子调整的案例和不同来源常委比例的变化,还可看到如下特点:

一是中央下派常委比例的变化,与中央制定实施的重大区域发展战略的调整相合。例如,在整个20世纪80年代,东部省份作为改革开放前沿得以带头发展。“先富起来”,干部抓经济促发展的能力客观上也成为中央到地方各级党组织对干部特别是主官进行考评的关键标准之一。在此背景下,东部地区省份也成为中央下派干部出任省委常委的“热点”区域,其 p_1 值在这10年间明显高于中西部地区。但是,在2003-2007年间,上述对比态势反转为“东冷中热”,中部地区的 p_1 值比东部地区高出近12个百分点,而这一变化出现的背景正是中央从2004年开始发动的中部崛起战略——中央下派常委在常委变化总人数中所占比例的变动,反映出中部崛起战略的实施不仅直接推动了中部省份经济社会的发展,其对中部省份省

① 以浙江省委2012年6月换届产生的新一届常委班子为例加以说明。该次换届时间处于2008-2012年区域,当选常委总人数为12人(军籍常委除外)。从前一次换届(2007年6月)以来,没有常委从中央机关、国家部委和中管企事业单位下派至浙江,即 $n_1=0$;有2人分别于2009年从山西、2011年从湖南调入浙江,即 $n_2=2$;另有2人于2010年经届中调整进入常委班子,即 $n_3=2$;通过本次换届新进入常委班子的有3人,即 $n_4=3$;四者之和 $N=7$ 。需要说明的是,即 n_1 、 n_2 、 n_3 中可能有常委已不在本次新当选的常委班子中(如到龄退休、被交流到其他省份等),对这部分常委,统计时仍计算在内,未予剔除。

级人事调整的影响也可谓“立竿见影”。

二是跨省调动干部出任省委常委情况的变化,体现出中央关于促进区域协调发展的思路。在1988-2002年间,西部地区省份由外省调入的常委比例(p_2)明显高于中东部地区省份(图2)。对这一时期西部各省份常委班子中从外省调入的成员来源做进一步细分发现,在西部省份从外省调入任常委的样本当中,来自东部省份的常委人数及比例均在不断增加(见表2)^①。

表2 西部省份中由东部省份调入的
常委人数及比例(1988-2002)

	1988-1992	1993-1997	1998-2002
规模/人	1	4	8
比例/%	26.9	30.8	36.7

注:上述比例计算分母为同期西部地区从外省调入本省任常委的人数之和。

三、造就更高更切实的民主

就1982年至2012年党的十八大召开之前这长达30年的时间跨度来看:一方面,中共省委常委选拔任用制度的变迁,以及目前已经比较稳定的、达到较高制度化规范化程序化水平的常委班子调整程序,本质上说,都是为了更好地胜任执政使命,满足党在改革开放新时期治国理政对高素质干部队伍的需要。另一方面,党中央在省委常委人事任命权力的行使当中所表现出的不断强化的主动性和控制力,反映出党对执政现实挑战的主动应对,以及在实践历练中培养和考察干部,进而提高整个高级干部队伍的人力资本水平的意图。具体来看,省委常委选任机制至少反映出中国政治制度三个方面的特点:

(一) 中国政治制度的灵魂是民主集中

省委常委班子调整的程序设计就很好地反映了民主与集中思想的统一。一方面,“集中”是内核。处于选任程序最前端的班子调整动议及人选酝酿,特别是在党中央内部、党中央与省委主要负责人之间关于拟调整人选的“通气”,都反映了高级干部用人决策的集中性和封闭性。在中国高级干部选任实际工作中,这种集中是至关重要的,同时也是必要的。譬如就地方省级干部来看,党的组织部门会安排干部的跨省交流任职。这种安排既是出于用新岗位新任务培养干部的考虑,同时也是通过干部流动来带动地方治

理思路理念的变化和治理资源的优化配置。这是中国共产党所特有的干部任用方式,但这种方式也只有党中央主导下通过小范围集中决策来进行,而难以设计一套可靠管用、组织成本低、干扰因素少的“选举”办法,更无法套用西方地方选举的模式。

当然客观来看,一个时期以来,选人用人中存在的腐败现象又的确与选人用人权力的集中密切相关。正因如此,党的十八大以来,习近平总书记特别强调党委主体责任,在中纪委十八届三次全会上将加强领导、选好用好干部,防止出现选人用人上的不正之风和腐败问题列为党委主体责任的第一条;中共中央在2014年1月印发了新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》,也将“动议”放在选任程序第一环。这都是为了强化对选人用人权力“集中”一面的约束,从而使党的干部选任机制更加完善。

另一方面,整套选任程序体现了民主的精神,以“民主”来降低“集中”的决策风险。主要表现为“两条腿走路”:一条“腿”是民主选举。譬如民主推荐环节,旨在筛除在推荐人当中整体受认可程度最低、取得推荐票数最少的一部分干部,保证最终进入班子换届人选方案的人员具备必要的群众基础。但这又不等同于“唯选举论”“唯选票论”,班子换届人选方案也并不是“一推就定”“一选就定”。又如,对提交会议讨论的班子换届人选方案,要通过省委会议进行民主表决形成关于班子换届人选方案的决议。这实际上就使得新一届省委一次全会正式选举常委班子时,等于是对上一届省委已形成决议的人选方案再进行一次表决,这就大大降低了选举结果的不确定性、不可预测性,有利于保持地方政治的稳定。

另一条“腿”是广泛的内部协商。主要包括三个层

^① 1988-2002年,正是加快经济欠发达地区发展在党中央关于区域经济发展的整体战略中地位迅速上升的时期。1990年,中央出台的干部交流规定在涉及省部级干部交流的内容中明确提出,要特别注意干部从经济比较发达的地区向经济相对落后地区的交流;1994年,旨在解决中西部贫困地区脱贫问题的《国家八七扶贫攻坚计划》制定实施;1996年,国家扶贫开发领导小组进一步提出经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的安排意见,明确了东西部部分省市之间扶贫协作的对口关系。2000-2001年,西部大开发战略正式提出并被写入国家“十一五”规划。在此背景下,从东部省份调派干部到西部省份担任省委领导职务的相对规模不断扩大。

次的协商:一是中央与地方的协商。省委关于换届人事安排形成(非正式的)初步意见之后要向中央报告,中央组织部门结合考察情况,就新班子人选问题与省委书记进行交换意见。二是本届省委常委班子内部的协商。在召开省委会议就换届人事方案进行集体讨论之前,省委书记要与副书记、组织部长等与常委班子其他成员就推荐人选进行酝酿,充分交换意见,达成共识。三是在省委范围内进行协商。通过召开省委会议,到会省委委员逐一就提交会议讨论的人事安排方案发表意见,先充分沟通,再进行表决。三个层次的协商有序进行,层面逐步扩大,这就既能充分贯彻党中央和省委关于常委人事安排的意图,又最大限度地确保了人事变动过程的平稳进行。

(二) 中国政治制度设计的前提是维护政治秩序的稳定

这体现在三个方面:一是政治生活的严肃性。就省委常委班子的调整来看,无论是换届调整还是届中调整,其各个环节的工作都带有十分明显的严肃、慎重的特点。不仅如此,中央对全国省市县乡四级党委的换届工作也都要进行指导和督查,制定有明确的工作条例,旨在确保党内重大政治生活有序开展。本届党中央先后查处了衡阳贿选案、南充贿选案、辽宁贿选案,不仅是对政治纪律和政治规矩的修复,也是对政治生活严肃性的宣示。二是领导集体的继承性。从省委常委班子的调整方式来看,届中调整进出班子的人数通常是1人,换届调整进出班子的人数通常是2~3人,变动人数一般不超过班子总人数的1/4;此外,中央一般不会对一个省的省委省政府主要负责人同时进行调整。这就使得省委常委班子在人员构成上具有较强的继承性,从而为较好地承担治理一省的任务提供了较为稳定的组织基础。三是重大政策的延续性。譬如,在每一次党的全国代表大会上,作为新一届党中央各项工作纲领的大会报告,实际上是在上一届党中央的领导下起草完成的;又如,国家五年规划的实施周期与党中央换届的政治周期并不完全重叠,每一届党中央在其任期的前三年,执行的实际上是上一届党中央制定的五年规划。

(三) 中国共产党具有制度调适的主动性和自觉性,这有助于其提升应对挑战的能力和成效

譬如,中共中央之所以会在1980年代对省委常委班子进行集中调整并大力推动相关选任制度的创建,就是因为面临干部队伍老化和文化水平偏低的突出问题,以

及先后出现的“文革”中“三种人”混入干部队伍的教训和少数党的干部滑向资产阶级自由化“邪路”的教训。又如,在20世纪80年代尤其是省委常委班子的两轮大规模集中调整中,出现了许多干部任用的超常规案例,如县级干部越级进入省委常委班子,没有从政或从事管理工作经验的干部进入省委常委班子,以及省委同一个工作部门的正副职干部同时进入省委常委班子等等。但是,在省部级领导干部队伍老化问题得到明显缓解之后,这些超常规案例就基本不再发生,省委常委的选任转而进入了更加制度化、规范化的轨道。

总之,要更加坚定对中国特色社会主义的制度自信,要从全球综合国力竞争“接力赛”的角度,来理解党的中央领导集体和各级领导班子的新老交替及其机制,进而更加充分地认识中国特色社会主义政治制度的优越性。所谓“接力赛”,这里的竞赛不是指党政领导干部谋求个人职位晋升的所谓“锦标赛”,而是指有全球240多个国家和地区参与的综合国力的比拼;这里的“接力”则是指一届届领导干部为民族复兴伟大目标接续奋斗,党领导人民进行社会主义现代化建设的伟大事业就如同“铁打的营盘”,进退留转的各级干部就如同“流水的兵”,咬定青山不放松,一届接着一届干,不达目标誓不休。

包括省委常委选任在内的一整套党的干部制度,不仅很好地维护了党的团结统一进而国家团结统一,同时也孕育了一代又一代优秀的“政治家集团”及其后备军,^[2]将中国人才资源的精华推上了党和国家的高级领导岗位。实践证明,尽管还存在不足之处,但这一套制度总体上是行之有效的,不仅适应中国国情,而且有助于实现国家治理目标。它不仅打破了西方政治理论关于民主的狭隘定义,而且还雄辩地证明,中国共产党人正在以实际行动造就邓小平所提出的“更高更切实的民主”。^[3]

[参 考 文 献]

[1] 胡鞍钢. 中国集体领导体制 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 87-89.

[2] 新华社. 肩负起继往开来的庄严使命——党的新一届中央委员会诞生记 [Z]. 2002-11-14.

[3] 邓小平. 邓小平文选(第二卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1994: 322.

责任编辑 潘墨涛

Main Contents and Abstracts

Power Structure Reform and Supervision System Reform

Li Yong-zhong

Abstract: After the Sixth Plenary Session of 18th National Party Congress, CCP pilots the National Supervision System Reform at Beijing city, Shanxi and Zhejiang provinces, which is a major political reform by building a cross-departmental supervision system.

Key Words: Supervision System Reform, Power Structure, Supervision by different political organs

The Constitutional Status of the National Supervision Committee System Reform

JiaoHong-Chang & Ye Yuan-Tao

Abstract: The announcement of the reform program about the supervision system fulfilled the requirement which was proposed by Xi Jinping, including perfecting supervision system, strategic design of supervision system, improving national monitoring organization and forming a comprehensive coverage of the national supervision system to state organs and civil servants. Setting up the supervision commission and granting its power must adhere to the principles of insisting reform, economy and efficiency, people sovereignty and rule of law. The paper attempts to study the Constitutional position of national supervision commission by analyzing its nature, status, structure and power.

Key Words: National supervision system, Reform Pilot, the Principle of the Constitution

The Lessons, Experiences and Countermeasures of National Supervision System Reform

Jiang Lai-yong

Abstract: It is of great value to improve the effectiveness of the reform of the national supervision system by referring to the historical experience and lessons of the reform of the supervision system. From a historical point of view, it can be seen that only by expansion of institutions and personnel without changing its operation mechanism and releasing its effectiveness of the system, it is difficult to achieve the goal of anti-corruption. There is no big move of changing supervision organization and the personnel after the Eighteenth National Party Congress of the CCP, but the reform of the operating mechanism is largely progressive and manifests effectiveness. The reform of the national supervision system in the future should clearly know its major targets, sufficiently use supervision measures, continuously improve the internal reform of institutions, find the balance point of self-monitoring, and put the private sector under the supervision.

Key Words: Integrity, Anti-corruption, National Supervision System

The Supervision System Design of the Supervision Committee

Li Yong & Yu Xiang-ling

Abstract: Any power has the risk of arbitrary. The supervision committee has so great powers that its supervision system design is more complicated. It includes procedural supervision, self-supervision, lawyer supervision, social supervision, news media and public opinion supervision, Supervision of the NPC and its Standing Committee, supervisory supervision of higher authorities, judicial supervision, supervision within the party. Improving the supervision system to prevent the "light under the black" and to ensure that the national supervision of long-term credibility.

Key Words: Supervision Committee, Supervision System Design, Long-term Credibility

The Evolution of the Supervision Office in Ancient China

Li Qing

Abstract: The supervision office in ancient China gradually became normative and independent with a long development, forming two systems: censor and expostulation. The history of its evolution reflected the importance of the supervision system in maintaining national justifications, correcting illegal behavior as well as checking and balancing the power. In addition, it expressed the irreplaceable effect of the supervision office in using law to restrain rights and normalize the power. The rationality of the system and the accumulated experiences have great benefits to reality.

Key Words: Ancient Supervision Office, Evolution, Lessons

Democratic Centralism in Selection and Appointment of CPC Cadres: Observations from Adjustment of the CPC Provincial Standing Committee Members (1983-2012)

Yang Zhu-song, Zhang Jun-yi & Hu An-gang

Abstract: Observations of the selection and appointment mechanism of CPC provincial standing committee members during 1983 to 2012 again prove the advantages of socialist political system with Chinese characteristics as follows: (1) Chinese political system is at heart democratic centralization: Centralization is the core, and the selection and appointment procedure manifests the spirit of democracy, using democracy to lower the decision-making risks brought by centralization. (2) Chinese political system is designed with the premise of maintaining stable political or-

der as in serious political life , succession of leadership and continuity of major policies. (3) CPC is proactive in promoting institutional reform and self-adjustment , which enables it to better rise to challenges. Looking at the succession and its mechanism in CPC leadership on top and each level in the light of global “relay” of overall national competitiveness to better understand the superiority of the socialist political system with Chinese characteristics helps strengthen the conviction about the institutions embedded in socialism with Chinese characteristics.

Key Words: Communist Party of China (CPC) ,CPC Provincial Standing Committee , Selection and Appointment Mechanism

The New Type of Government-Business Relationship and the Modernization of National Governance System in China

Yang Dian

Abstract: Starting from the inspiration of “embedded autonomy” to the construction of new government-business relationship in China , this paper discusses the complexities and problems of government-business relationships in Chinese history , particularly since the reform and opening up. The author points out , how to resolve the problems of traditional government-business relationship and establish a new government-business relationship in China , is not only an economic issue , but also a vital political issue. Although the core requirements of the new government-business relationship are just two simple words—qin(close) and qing(pure) , how to establish this new relationship is a huge and complicated project. Government-business relationship is not only related to government-enterprise relationship and official-businessman relationship , but also involves government-market relationship and government-society relationship. To some extent , the quality of government-business relationship determines the innovative capacity and international competitiveness of a country , and it is also the test-stone testing the effectiveness of economic reform and the modernization of the national governance system in China. In order to establish such a new type of government-business relationship , we need to implement comprehensive and coordinated reforms of government governance , market governance , social governance and corporate governance.

Key Words: The New Type Government - Business Relationship , Developmental State , Embedded Autonomy , Government Governance , Market Governance , Corporate Governance , Social Governance

The Strategic Design of the Reform on the Housing Provident Fund in China

Huang Yan-fen & Li Yi-da

Abstract: This paper explores the existing problems of the housing provident fund system and the difficulties in its reform. According to the national conditions of China and in order to establish a real estate basic system and a long-term

mechanism that adapt to the socialist market economy , the paper re-defines the functions of the housing provident fund system , and suggests that a Housing Policy-oriented Financial system that is based on mutually-assisting should be established in order to break the limitations of the old system framework and guarantee long-term steady and healthy development of China’s real estate market.

Key Words: Housing Provident Fund , Strategic Design , Reform

The Bi-weekly Consultative Symposium: an Institutional Innovation of Deliberative Democracy of CPPCC

Tan Huo-sheng

Abstract: As the most remarkable institutional innovation of Deliberative Democracy in CPPCC , the bi-weekly consultative symposium has transformed from a non-scheduled consultation to a periodical deliberation and established a set of normative procedure. As a kind of consultative deliberation , it is characterized by its neutrality and authority. The bi-weekly consultative symposium embodies an institutional advantage of deliberative democracy in China , because it can link deliberation to decision-making effectively which is a big problem that has troubled deliberative democracy in western countries for a long time.

Key Words: the Bi-weekly Consultative Symposium , Consultative Deliberation , Institutionalization

Reconstruction of Health Care System Under the Context of ‘Silver Economy’: an analysis on the relationship between elderly long-term care and medical services

Yang Yan-sui & Chen Cheng-cheng

Abstract: The health and longevity in the normal society stimulates the medical nursing services needs ,including daily care , disability care , chronic disease management , rehabilitation after illness , emergency diagnosis and treatment , and the difference between sick and non-disease , medical and non-medical , residual and non-residual. Discussing long-term care for the aged in general may lead to the dislocation of resource allocation and the mismatch of service supply and demands. This article insists on the principle of “classification to improve the quality” and “integration to reduce costs” , which divides the long-term care needs into three categories: aging disability care , sick disability care and dementia disability care , and then the article compares the differences among the long-term care , elderly emergency treatment , late rehabilitation and chronic disease management in the following six dimensions: the number of days , the implementation of places , service contents , payment , beneficiary and means of payment . Moreover , we distinguish the connotation and extension of various types of long-term care projects for the aged , and then establish the system of long-term care for the elderly , and finally realize the integration of long-term care and medical service supply system.