

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名 关键字

搜索>>

2010年 第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2008年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2007年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[\[返回前页\]](#)

党内民主是推进中国政治发展的动力

作者/来源：陈家喜 杨道田

党的十七届四中全会对党内民主做出新的部署，提出，“党内民主是党的生命，集中统一是党的力量保证。必须坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合，以保障党员民主权利为根本，以加强党内基层民主建设为基础，切实推进党内民主”。从政治发展的视角来看，党内民主已经成为推动中国政治发展的现实路径，而进一步推动党内民主，需要扩大党内民主的范围，增强体制的活力，保持党内民主走在人民民主和社会民主的前列。

一、党内民主成为中国政治发展的可行路径

一直以来，关于中国政治发展的路径有着各种不同的解释。综合起来，这些观点主要分为：一是基层民主升级论，认为从村民选举和社区选举出发，自下而上地推动选举层级的变化，最终会带来中国宏观政治的发展；二是经济改革包容论，认为市场化的经济改革包含着丰富的政治内涵，如政企分开，政府职能转变等，因此，中国的政治改革向来都不是单独进行的，而是寓于经济改革之中的；三是社会建设孕育论，认为和谐社会建设孕育丰富的政治内涵，通过改善民生的社会建设，可以达到促进公平，维护稳定，提高政治合法性的政治后果；四是政府改革替代论，认为当下中国并没有进行基本政治制度的变革，而是通过政府机构改革，职能转变，打造服务型政府等行政领域的改革，来实现政府对社会诉求的回应。

不可否认，这些解释注意到中国政治发展进程中一些特征，然而却不能单独成为解释中国政治发展的原因。实际上，执政的中国共产党不仅是开启中国经济改革的动力，也是推动基层民主、社会建设和政府改革的主要动力。中国共产党是推动中国政治发展的最核心的主体。邓小平早就强调指出：“中国要出问题还是出在共产党内部。”“说到底，关键是我们共产党内部要搞好。”^①胡锦涛同志在中共中央政治局第十次集体学习的讲话中也指出，“办好中国的事情，关键在党。能不能始终带领人民走在时代前列，能不能始终保持同人民群众的血肉联系，能不能始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心，是对党的最根本的考验。”

建设高度的社会主义民主是中国政治发展的核心目标之一，发展社会主义民主也是中国共产党矢志不渝的目标。中国共产党领导人民建立当家作主的人民代表大会制度，同时也建立群众广泛参与的基层群众自治制度，这些制度成为人民参政的重要制度形态。然而，这些民主形态的发展离不开执政党党内民主的同步提升。换言之，执政党党内民主的发展程度，也会直接制约和影响基层民主和人民民主的发展程度。提高执政党党内民主的水平和层次，增强执政党认识民主和驾驭民主的能力和技巧，直接决定着执政党推动其他形态民主的信心和决心。在这个意义上看，中国共产党党内民主的发展成为中国政治发展的重要路径。

二、党内民主对于中国政治发展的推动作用

(一) 党内民主兼容基层民主。以村委会和社区居委会选举为主要形式的基层民主，是人民当家作主最基础、最有效、最广泛的途径。然而，在基层选举不断推进的同时，作为基层社会领导核心的村党支部却有被边缘化的风险。1992年山西省河曲县岱狱殿村首次用“两票制”选举村党支部班子成员，两票制后来又发展成“两推一选”，即分别召开党员和村民会议，对原党支部成员进行评议并推荐新党支部委员初步候选人，票数达到半数以上的，具备初步候选人资格；乡镇党委组织考察，确定正式候选人后，由党员大会差额选举新一届党支部委员会。不管是“两票制”还是“两推一选”，都是在发展党内民主的同时推进了基层民主。同时，党内民主在吸收党员和群众参与的同时，也巩固了基层党组织的群众认同度，提升了政治权威。

(二) 党内民主引领人民民主。十六大报告不仅把“党内民主”提高到事关党的生死存亡的位置，还超越了过去把发扬党内民主仅看作是党的作风和工作方法的狭隘观念，把党内民主当作一项制度来建设。从十六大以来，一些党内民主的实践探索和创新实践也不断展开，乡镇党组织的“公推直选”改革就是一例。“公推直选”分为“公开推荐”和“直接选举”两个环节。候选人的“公开推荐”往往采取个人自荐，普通党员及党外群众推荐，人大代表、领导干部推荐，以及组织推荐等多种方式。这些初步提名人选，经过资格审查和组织考察之后被确定为正式候选人，进入正式的“直接选举”环节。这一环节，由全体党员或者党代表，投票产生乡镇党委书记或者委员的人选。

乡镇党委的“公推直选”不仅在于将党内基层民主升级到基层政权层面，还在于实现了对人民民主的引领。通过推行公推直选，不仅使乡镇党委在候选人提名和最后选举环节获得了全体党员的票决支持，而且还通过多种形式的推荐，特别是允许群众或社会代表推荐党委候选人，使其也获得了党外群众的“公认”，具有了“双重合法性”，进而实现了对人民民主的兼容。

(三) 党内民主促进权力监督。一些党内民主的实践探索，如述职述廉制度、党代会常任制、民主评议制

度、质询制、问责制、罢免制等，既强化了党员的权利保障，也加强了对干部的监督力度。中共十六届三中全会上，中央政治局首次向中央委员会“述职”。这是中央带头实行党内民主的重大进步，为全党扩大民主监督实践提供自上而下的示范作用。这一做法是中央率先垂范，落实党章关于党内民主的制度规定。2004年2月颁布的《中国共产党党内监督条例(试行)》第十九条将这一实践发展为“述职述廉”制度，规定“中央政治局向中央委员会全体会议报告工作。中央纪委常委会向中央纪委全体会议报告工作。地方各级党委常委会、纪委会分别向委员会全体会议每年报告工作一次。设常委会的基层党组织的党委常委会、纪委会分别向委员会全体会议每年报告工作一次”。

始于1988年的党代会常任制，对于加强权力监督也有着十分重要的意义。2002年党的“十六大”报告提出“扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点，积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式……要进一步发挥党的委员会全体会议的作用”。随后，全国各省市再次掀起党代会常任制探索的高潮，到2004年底，全国有一多半的省份开展了试点工作。浙江台州市椒江区，湖北省罗田县、宜都市，四川省雅安市，深圳市宝安区等地成为党代会常任制试点的成功典范。党代会常任制实施，保障了党员经常性行使权利，党员直接选举党代表、民主评议党委领导、通过党员代表联系办公室、全委会等，强化了对党的领导干部的经常性监督，避免重大的决策失误。

(四) 党内民主拓宽了干部选拔的渠道。近年来不断推进的干部公推公选，也是党内民主的重要探索形式。公推公选是公开推荐、公开选拔党政领导干部的一种干部任用制度，它采取个人自荐、群众推荐和组织推荐相结合的办法，通过考核、考试、面试(演讲、答辩)等程序，公开选拔有关党政领导干部候选人预备人选，再依法举行选举或任命。据不完全统计，2002-2006年间，全国大部分省市都进行了公选工作。

公推公选在组织选拔的基础上增加了群众公认的权重，扩大了干部选拔的视野，优化了干部选拔制度。目前干部选用中的民主推荐、考察、任免决定等程序的论证性色彩强，若未发现重大问题，一般不会影响正常任用。因此干部人选的初始提名权非常重要。事实上选人用人上的不正之风和腐败现象，往往也是从初始提名上打开缺口的。公推公选以民主推荐形式，把干部人选的初始提名权直接交给干部群众，实实在在地扩大了这一核心环节上的民主。公推公选以民主、公开、规范的程序进行初始提名，开始打破“少数人在少数人中选人”的潜规则，初步实现了“多数人在多数人中选人”的民主转变。不少地方的公推公选还邀请党代表、人大代表、政协委员、劳模代表和基层干部群众代表参加民主推荐、个人陈述、演讲答辩、现场测评等，探索建立自下而上的民意表达的制度化通道和平台。{2}

三、中国政治发展进程的党内民主建设

中国共产党不仅是推动中国经济前进的动力，也是推动中国政治发展的主体。因此，执政党的党内民主建设既是中国政治发展的题中之义，也是推动中国政治发展的重要前提。从中国政治发展的布局来看，进一步推进党内民主，还需要从如下方面着手：

(一) 党内民主的范围要由党内扩展到党外。中国共产党是居于领导地位的执政党，中国共产党的执政地位是在长期的革命、建设和改革开放的实践中逐步确立并不断巩固的。党的领导又具体体现为党的各级组织在各级国家政权机构和社会组织中发挥领导核心作用。这一特点决定了党内民主的程度不仅关涉党员权利的行使，还关涉到这些政权机构和社会组织的民主氛围。因此，党内民主的范围应当由党内扩大到党外，要推广到政权层面，以党内民主的发展带动人民民主的进步；推广到社会组织层面，以党内民主带动社会民主的成长。党组织领导人的选拔过程不仅要发挥党员的表决权，还要吸收党外群众的参与，要由广大群众参与候选人的提名推荐和民主评议，要让党的领导人先过“群众关”，接受“群众公认”的实践检验。基层党组织进行的“公推直选”改革是一个初步的尝试，应当进行更大范围的探索。

(二) 党内民主主要增强体制的活力。中国共产党是按照民主集中制的组织原则组建起来的，党内民主的发展也要坚持这一原则，正如十七届四中全会所指出的，适度扩大基层公推直选的范围，“必须坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合”。然而，在艰苦的革命斗争中成长，并长期在计划体制下领导建设，执政党在对待民主集中制的了解上更为偏向集中而非民主，体现为“个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级，全党服从中央”。在这一原则指导下，党内的活力被窒息。推进党内民主，必须适度发挥基层组织的自主性和独立性，在坚持党管干部原则的前提下，允许那些得到群众支持和党内支持的干部走上领导岗位。适度开放党内选举的竞争性，增加候选人提名的各种形式，允许自荐，增加选举的差额比例，允许开展竞聘演说和回答提问的环节。在当前进行的“公推公选”干部基础上，应当适度提高干部公选的层级，降低干部公选的门槛，提高公选的竞争性。

(三) 党内民主主要走在前列。中国共产党以其不断与时俱进，从而不断保持先进性，保持对中国改革开放和其他各项事业的领导权。党内民主作为执政党先进性建设的重要途径，也必须保持走在人民民主和社会民主的前面。应当指出的是，一段时间以来，基层民主和人民民主超越于党内民主的步伐，随着执政党对这一趋势的感知及对党内民主的加强，党内民主开始超越了基层民主和人民民主，并引领它们不断前行。要保持党内民主走在人民民主和社会民主的前面，就必须不断提高广大党员干部的民主意识和民主观念，丰富党内民主的实现形式，提高驾驭社会民主与人民民主的能力和水平。

注释：

①《邓小平文选(第3卷)》，北京：人民出版社，1993年，第380-381页。

②倪春青：《公推公选：干部选任中的增量民主》，《学习时报》，2007年6月11日。

（作者单位：陈家喜，深圳大学当代中国政治研究所；杨道田，江西财经大学）

版权所有：中共深圳市委党校 粤ICP备05016979号