

您现在的位置: [首页](#) >> [学术专栏](#) >> [党的建设](#)

## 推进党内基层民主需要科学的发展路径

发布日期: 2010/07/16 提供单位: 党史党建教研室

刘彦昌

【内容提要】中国共产党所处的历史方位和承担的历史使命,都要求在推进党内基层民主建设中,走出一条科学发展之路。但由于多方面原因,还需要我们进行认真的探索。一个实践标本给我们的启示是:一是注意把握推进的节奏,力求稳妥,使工作能够可持续发展;二是注意合“法”,坚持在相关法规的框架内或其近处行事。

【关键词】党内基层民主/推进路径/科学发展

回顾世界各国的民主发展史,冲突坎坷,跌宕起伏,几乎是一种普遍现象。在这现象的背后,是社会付出巨大的成本和代价。能否在推进民主进程中走出一条平稳的不断提升和前进的科学发展之路?我们共产党人在这个问题上应该有所作为,而且也能够有所作为。新文化运动中民主与科学作为两面旗帜唤醒了国人,90年前中国人对民主与科学的热盼,直接促成了中国共产党的诞生。因此,从理论上讲,中国共产党就是民主与科学的体现。党内民主与科学自然是相互联系、相辅相成的,两者之间应该是一种良性互动关系。但由于中国特殊的文化传统和党活动成长的政治背景,在具体实践中,要把两者结合起来,达到良性互动的境界也确非易事。这使得中共党内基层民主至今还需要动力来推进,还需要形成一种深化机制以保证其健康运行和发展。科学发展观的提出,标志着我们对此正在引起重视。这里,我们姑且以推进党内基层民主建设为中心,围绕党内民主的发展问题,把科学作为一种工具性的方法,探讨在发展党内民主进程中,如何引入科学成分,形成符合中国共产党党情的党内民主科学发展之路。

### 一、党内基层民主必须走科学发展之路

发展党内基层民主的科学路径,即发展党内基层民主必须符合民主发展的客观规律,在当今的中国,就是推进党内基层民主的思路、方针、举措等都要符合科学发展观的要求,在科学发展观的指引下展开。中国共产党是执政党,发展党内基层民主不仅要有政党自身得失的考虑,还要有社会效果的考量,所以,这种科学发展之路的内涵具体讲就是要符合如下标准:

1.运行的有序性。党内基层民主的推进和运行不能导致局面混乱和失控,否则,这样的党内民主就失去了积极意义,就不是科学的,就不是可取的。党内基层民主必然引起利益调整,但绝不是对敌斗争那样有我无你的尖锐,不是一部分人相对于另一部分人的翻身革命,而是首先考虑党的活力和生机,使各方面共同的事业得以更好地发展。因此,发展党内民主的过程,可以视为是对党内各种主体进行优化布局的过程;同时各个方面的权利也都因此得到尊重和保证。可见,党内基层民主进程本身,是各方面的博弈过程,通过博弈实现共赢。这种优化布局的目标和各方面共赢的要求,就决定了其运行需要平稳有序,不能过激和无序。否则,一旦有过激的行为发生,必

然导致矛盾凸显和升级，引发冲突和对立。这在基层，由于利益的直接程度高和其他复杂的关系，可能性尤其明显，强调运行的有序性更加必要。

2.进程的可持续性。党内民主的发展既是一个持续前进的过程，也是一个不断深入的过程，如果缺乏运行的后继保证，这个过程总是被打断，跌宕起伏，这样的民主进程是不符合科学要求的。无论是社会民主还是党内民主，都需要保持一个不断发展和不断深化的过程。就民主的总体发展看，时代发展了，内容也必然会随之调整 and 变化，任何政党都不可能一劳永逸地解决问题。从具体问题看，民主牵涉的是利益调整，发展节奏也不能太急促，需要一点一点地推进，否则，有些人接受不了，引起反弹，会欲速则不达。所以，它要求民主进程是持续和渐进的，随社会的发展不断深化和进步，因而切忌中途停顿，那样会导致反复和倒退，增大民主发展的成本和代价，也不利于民主的健康发展。要防止出现大起大落，起伏不定，那样会挫伤积极性，有可能引发不必要的误会和冲突。比如被突然叫停，通常就会导致人们对其心灰意冷或回避这个问题。

3.内容的不断提升。民主的推进不可能一步到位，不可能一蹴而就，而是需要一个渐进的发展过程。从科学发展的角度来分析，最好包括两个方面：一方面是民主的层次不断提高。就中国共产党当前发展党内民主的策略安排而言，从基层开始，由下而上的逐级上移是基本路径之一。其实，就是在基层，比如选举制度的改革，也是先村级党组织，在村级普遍推开的同时，进行乡镇一级的推进民主试点，在取得经验的基础上，再推开乡镇一级党组织的民主直选。另一方面是民主的内容不断发展。就党内选举制度的改革而言，也不是一步到位，而是根据相关主体的承受能力来适度超前安排改革的内容，这样一步一步地向深度发展，从公开到参与，从直选，到普选。这就是说一味的止步不前，总是停留在原有的水平上，这样的进程是没有发展的过程，是不符合科学发展要求的。但是，操之过急，发展太快，企图一下子完事，也不符合民主发展的规律，不是科学的态度。

4.积极的社会影响。作为执政党，中国共产党的基层民主，并不仅仅是中国共产党自身建设的问题，还要考虑它对社会产生的影响。党内民主首先意味着调动更多的积极性。如果策略适当，方针能够被各方面所接受，运行恰当到位，切实调动了尽可能广泛的积极性，这样的推进党内民主之路是科学的，有积极意义的。同时，需要注意的是，党内民主实际上也意味着对既有利益格局的调整，因此，它每推进一步，都会对相关主体产生影响，如果路径不当，力度大了会引起权益调出方的不满，力度小了又会引起要求民主的广大普通党员的意见；推进快了会导致矛盾凸显，引发冲突，推进慢了又会影响很多人的积极性。而党内民主过程中所发生的这些问题，都必然会波及社会生活。当然，推进党内民主建设，主要是对社会生活产生积极影响，推进我国社会的文明进程。但要求其没有一点消极性的影响也不现实，科学的路径能够把积极影响发挥到最大，而将对社会造成的消极影响缩小在尽可能小的范围内。

走科学发展之路，推进党内基层民主建设，是时代的呼唤。人类已经进入到了21世纪，世界的政治文明水平已经达到了相当成熟的程度。在这样的社会背景下，中国共产党作为先锋队组织，作为通晓社会发展规律的当今世界最大的政党，我们发展党内基层民主，和当年西方的民主背景相比，很显然我们具有明显的后发优势。我们不能，也没有理由再走西方国家民主发展和先行一步的那些同类政党推进党内民主的老路，要尽可能避免他们在民主进程中所发生过的那些曲折和冲突。这就要求我们根据各地的社会发展实际，认真探索党内基层民主建设和科学精神的结合问题，形成适合自己情况的科学发展路径。

走科学发展之路，推进党内基层民主建设，也是使命的要求。中国共产党当年在人们对民主与科学的强烈期盼中诞生，承担着领导中国走向现代化的历史重任。特别是其自身是作为民主与科学的体现者，不仅是民主的，而且党内民主还应该拥有最优的运行机制，应该能够避开以往其他国家和政党民主发展进程中的那些曲折和坎坷，成为健康运行的典范。就我们中国共产党的发展

水平来看，我们已经形成了科学发展观并成为全党的行动指南，我们已经提出了构建社会主义和谐社会的奋斗目标，我们发展党内基层民主，也必须符合科学发展的要求，符合和谐社会的要求，这是最起码的原则。这也要求我们必须通过探索，找到党内基层民主建设的科学路径。

## 二、探索党内民主科学发展是个新课题

我们正处在一个大步走向政治文明的时代，特别是中国共产党人科学发展观的提出，更标志着我们对科学认识的飞跃，也意味着我们对待工作已经从过去的以热情和责任支撑为主，开始向以理性支撑为主转变，我们对待事业的理性态度正发生着质的飞跃。这就是说，在科学发展观成为我们党的指导思想的背景下，我们进行各项政治活动，推进各项工作，包括党的建设，都必须有科学的思维，考虑科学的路径。这既是推进党的事业的要求，也是我们这个时代的突出特点。但要在党内民主建设过程中，走出一条科学发展之路，还需要精心探索。

1.我们缺乏民主不断深化的固有机制。由于特殊的历史原因，我们党内民主建设还面临着一个推进问题。而且，从机制上看，在科学发展观提出以前，我们在发展党内民主问题上，对探索科学路径也注意不够，更多的是沿用革命斗争时期的习惯，主要依靠广大党员和党组织负责人的热情，缺乏一个使党内民主不断深化的机制。所以，虽然我们党历史上也不止一次地强调过要发扬党内民主，但就是难以持久，总难摆脱随“领导人的改变而改变，”随“领导人的看法和注意力的改变而改变”<sup>①</sup>的困扰，改革开放初期经济建设上出现的“一统就死，一放就乱”的难题在发展民主这个问题上也屡有体现。如何尽快跳出这种困扰，这还是一个需要花费一定精力进行探索研究的课题。特别是在这一过程中，如何切实做到既调动广泛的积极性，形成强大的推进动力，又不引起局面的无序，走出一条科学发展之路，更是一个需要破解的新课题。

2.没有符合我们实际的经验可供借鉴。就世界政党的发展史看，在这个问题上，目前还没有可资借鉴的成功先例。西方发达国家的政党，因为通常是在议会竞争的和平环境中形成和建立。由于这种社会背景和我们这种在革命斗争中发展起来的政党不同，不仅民主观念深入人心，而且也有具体的制度保证党内民主的良性运行。比如，他们通常都实行民主原则，因此党员的主体地位是到位的，党员的民主权利不存在被剥夺的问题，使他们具有先天的民主动力和共识，所以，党内民主的发展机制比较健全和有效，虽然有些政党也会形成党魁，但党魁的存在通常不会使党内民主受到伤害。中国共产党形成于革命斗争的环境之中，组织原则是民主集中制，在处理民主和集中的关系时，虽然也强调两者的结合，但实践中总是朝着集中的方向偏移，没有保证民主发展的机制，民主观念并不平衡。国外同类型政党已经有先于我们进行党内民主改革的实践，但成功的目前还不多见，不成功的教训倒是有，比如苏共戈尔巴乔夫时期的民主化，就导致了苏共的垮台和苏联的解体。这使得我们在推进党内民主建设时，不能不慎之又慎。所以，就如何走出一条党内民主的科学发展之路而言，西方那些原发型政党虽然党内民主之路相对平坦，但是我们要借鉴却比较困难。而要在我国的社会环境下走出一条民主科学发展的平坦之路，主要还是靠我们自己的智慧和探索。

3.公民意识缺失影响民主健康运行。由于目前相当多的资源还掌握在党组织负责人的手中，发展党内民主就意味着对这些负责人的权力进行限制。一般来说，基层党组织的负责人通常是当地的强人，这使党内基层民主启动难，启动后健康运行更难。具体表现是，很多党员对党内基层民主主要持四种态度：其一是不闻不问，漠不关心。认为党内民主问题应该是中央及上级党委考虑的事，党内民主不民主与基层、普通党员关系不大。其二是不冷不热，坐视旁观。在一些项目的取舍和工作安排上，由基层干部拿方案、出主意，普通党员一般不表态、不发言，等搞出“豁子”再说。其三是不思不虑，没有主张。这部分党员能够积极参加党内事务，但由于受能力和个体素质的影响，在党组织的活动中说不出好的办法和建议。其四是不争不怒，相安无事。少数有头脑的党员积极献言献策，但往往提出的意见尤其是反对意见得不到采纳，时间长了，怕看脸色吃暗

亏，于是随大流，明哲保身。这四种心态，其实反映的是一个问题，就是很多党员，包括一些基层党员领导干部，实际上都还缺乏应有的公民意识。这导致一些党员领导干部自我感觉良好，总有高人一等的感觉，很难对普通党员平等相待；而很多党员平时对官员总是抱着自卑心态，用景仰和敬畏的眼神去面对官员。一旦转向“维权”就很快走向对立心态，与掌权者势不两立，甚至演变为暴力冲突，和公共权力行使者总是隔一层，总像“两家人”。由于两者的关系没摆正，是两张皮，这蕴含对立风险是不言而喻的。这提醒我们，在发展党内基层民主的过程中，一定要认真研究，讲究策略，形成一条科学发展的路径，否则，一旦仓促行事，激发起了民主热情，随之就可能出现过激和无序的局面。

4.民主的基本素养普遍不够。从我们党自身的情况看，目前还存在着党内主体的民主素养滞后于民主诉求的问题，这使党内基层民主的健康运行面临不确定性。利益决定民主的进程，素质决定民主的质量。当然，民主主体的素养没有一个固定不变的标准，够不够的评判标准也是随社会的发展而变化着的。如果就主体自身看，民主素养应该和民主诉求相匹配，这应该是一个基本标准。而目前的情况是，两者还不够匹配，具体表现是，“参差不齐的民主素养与强烈的民主诉求不相适应，反过来又影响了民主进程。一是存在认知误区。有些党员对于落实自己的权利很关心，但是对于什么是民主以及实现什么程度的民主，对于民主与集中、民主与纪律、权利与义务之间的关系理解不完整，凡事按领导安排办或人家怎样我怎样的‘被动民主’，只关心个人利益、‘事不关己，高高挂起’的‘狭隘民主’，我想做主就要做主、不服从集中意见的‘膨胀民主’等错误倾向，都不同程度地存在。二是存在能力不适。主要表现为学习能力不强，不熟悉党内法律法规和制度，不了解党内事务的发展要求，不善于通过正确的途径和方法参与党内事务。三是存在思想障碍。有的党员怕得罪人、怕说错话，不敢大胆发表意见；有的党组织负责人过于求稳，怕控制不了局面，少数人还怕发扬民主威胁个人地位等等，在落实和推进民主上被动应付，甚至出现了一些人为破坏民主进程的现象。”②

凡此种种都影响着民主的发展，需要在探索党内民主的科学发展中予以解决。

### 三、一个实践标本对破解本难题的启示

改革开放以来，在党中央一再强调党内民主的大背景下，宁波的各级党组织也对发展党内基层民主问题进行了积极的探索。从较早实行党务公开，到探索领导干部的“两推一选”，从实行党代表四项制度（党代表例会制度、提案制度、接待日制度、活动制度），到推进实施“阳光四票法”（公开推荐后备干部——海推票、领导干部初始提名——初推票、全委会成员民主推荐提名——提推票和全委会票决干部——表决票），等等。虽然没有多少轰动一时的壮举，但宁波的党内基层民主建设却获得了扎扎实实的推进，采取的举措从没有被叫停的，都在不断深化和完善。从宁波近年来社会经济的发展成效看，宁波发展党内基层民主的做法产生了良好社会效果，宁波走的是一条科学发展之路。

如果按照经济社会发展水平，经过改革开放以来的发展，宁波在党内基层民主方面本来也可以多迈两步，推出一些有轰动效应的举措，出一出风头。这在当今中国的社会政治文化环境下，有时候还是会带来一些特殊的效应和收益。但是，宁波没有这样做，而是本着宁波人特有的务实精神，以科学的态度对待党内民主建设，扎扎实实做事，稳步推进工作，使“务实”成了宁波推进党内基层民主的一个重要特征。当然，采取这种务实原则，更有不冒风险，使宁波的发展能够保持连续性的考虑。

1.表现为注意把握推进的节奏，力求稳妥，使工作能够可持续发展。发展党内民主，自改革开放以来一直都是人们关注的热点问题，也是党的建设必须解决的重点问题。因此，有关这方面的新探索和新举措历来备受人们关注。但是，发展党内民主需要社会条件做基础，要推出创新型举措，这就必须充分考虑经济社会的发展水平以及由此决定的社会承受力。假如缺乏这样的条件做

基础，由某一个地方党组织采取自上而下的路径来推进，效果不一定就好，至少是不经济的，或者是缺乏可持续性的。如果按照社会经济发展水平来考虑，和国内其他推进党内民主的地方相比，20世纪90年代后的宁波应该说条件可能更接近要求些。按照国内其他地方的力度，宁波完全可以在发展党内基层民主方面迈出比别人更快的步子，领全国之先。但是，宁波没有出这个风头，没有去抢这个头彩，在发展党内民主这个焦点问题上没有盲目出新。而是根据社会发展水平和要求，注意把握度，充分考虑发展党内民主和社会经济发展的水平关系及其可能会对社会产生的影响，坚持渐进的原则，注意不影响社会稳定。适时推出一些相对稳妥、比较温和的改革内容，确保可持续性。

比如，在其他地方探索基层党委主要负责人直选时，宁波也对领导干部的选举进行扩大民主的探索，内容是集中出台了12项制度文件，以进一步深化干部人事制度改革，规范干部选拔任用工作。这批制度文件涉及干部选拔任用的推荐提名、民主推荐、组织考察、征求意见、讨论决定等各个环节，并对任前公示、破格提拔、辞职经营等方面工作进行规范，重点是扩大党内民主、提高考察质量、规范工作程序、防止“带病提拔”、提升工作层次。这种程度的党内民主，广大党员领导干部能够接受，阻力较小，不至于产生恐慌心情而影响工作；因为党内民主和以前相比毕竟是推进了，而且是以不影响社会经济发展为原则，广大党员也能够认可。这样各方面都支持，引起的振动和反弹就比较小，就可以把这项工作逐步深入下去。

2.表现为注意合“法”，坚持在相关法规的框架内推进改革。宁波市在发展党内民主时，充分考虑当时的相关法规这个因素，坚持在党内相关规定框架内推进，不做有违有关法规的探索，是一个重要原则。在必须突破时，也是采取适度跟进的策略，不冒尖，不冒险，以不发生被迫中断、能够稳步行进来确保探索收到最经济的效果。比如在对基层党组织负责人选举中如何扩大民主的问题上。当国内有的地方因推行直选赢得广泛关注甚至赞扬的时候，宁波没有盲目赶这个风头，而是坚持在《中国共产党章程》和《中国共产党基层组织选举工作条例》允许范围内，只在村级党组织的主要负责人这个层面，做充分扩大基层党内民主的探索，引入竞争机制和群众参与机制，将选举村党组织书记的权利真正交给党员和群众，由党员和群众公开预选村党组织书记的初步候选人选，经乡镇党委审核后择优提出2名书记候选人选，通过竞职演说，在党内进行差额选举产生村级党组织的负责人。这种经改革和创新的基层党组织选举制度模式，不管在候选人产生方式、选举程序和机制上，还是群众参与、民主监督上都有质的前进，但又不违背有关党内法规的精神。因此，宁波的探索从未被叫停过，一直发展着、深化着，而且还总能够获得上级党组织的肯定和推广。再比如，为配合党内基层民主建设，打消基层组织负责人的攀比情绪，先在市级机关进行干部任用制度改革，1985年，宁波在全国首次公开选拔领导干部，率先引入竞争机制，变“伯乐相马”为“赛场选马”。这一创新之举不仅为推进党内基层民主营造了氛围，也得到了中组部的充分肯定，在全国产生广泛影响。

宁波推进党内民主的这种稳健风格，符合民主发展的一般规律和我们党既发展党内民主又要保持局面稳定的要求。这在当今的中国具有一定的普及意义和推广价值，是我们党发展党内民主和人民民主必须坚持的正确策略和理想路径。纵观世界各国的民主发展进程，可以发现，稳步渐进是最有效益的做法。否则，如果推进过快，一哄而起，广大民主主体的素质因来不及适应，很可能导致局面混乱和失控，甚至会发生冲突。这也是苏联共产党当年推进党内民主和人民民主，所犯的策略错误。而且，我们党是一个大党，党员数量多，不同地区的党员的文化背景有一定不同，如果不顾相关法规，没有有效的约束，进程就难以控制，结果也难以预料。从这个角度看，宁波的务实风格更符合执政党推进党内民主建设的要求，符合我们党民主是一个渐进的过程的策略思路。从探索党内基层民主建设的科学发展路径看，宁波的做法可视为一种值得研究的标本之一。

注释:

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版第146页。

② 江勇：《党内基层民主的“四个滞后”问题》，《学习时报》2009年2月16日。

【原文出处】《中共宁波市委党校学报》200903.《中国共产党》200909全文复印

本信息共浏览：**415**次

[ 设为首页 ] [ 加入收藏 ] [ 打印文本 ] [关闭窗口](#)

[关于我们](#) | [联系我们](#) | [法律声明](#) | [网管信箱](#) | [网站导航](#)

版权所有：中共宁波市委党校 系统建设：宁波市委党校信息化办公室

联系电话：87082028 Email：admin@nbdx.cn