

党内民主发展的路线图

王勇兵

党的十七届四中全会深刻提出党面临的严峻考验，并要求全党必须常怀忧党之心，这实际上揭示了新形势下要求发展党内民主的深刻背景和必然趋势。党面临的一项重要的执政考验就是要实现执政合法性的转型，即从革命合法性向执政合法性的转型，在党内民主高度发达的条件下实现民主执政。全会在总结近年来党内民主发展经验的基础上，把发展党内民主放在更加突出的位置，提出发展党内民主的战略思路和具体要求，为进一步发展党内民主规划了路线图。这个路线图包含了四个方面的内容：坚持一个原则、奠定一个基础、沿着一条路径、完善一套制度。坚持一个原则是指坚持党内民主与党内集中的高度统一，坚持民主集中制原则；奠定一个基础就是加强党内基层民主建设，巩固党内民主的基石；沿着一条路径就是沿着党内民主带动人民民主，实现党内民主与人民民主的有效衔接和良性互动；完善一套制度，就是改革和完善一系列党内民主的具体制度，提高党内民主的制度化水平。

坚持党内民主与党内集中的高度统一

有些人把党内民主与党内集中对立起来，认为发展党内民主就必须放弃民主集中制，这是对民主与集中关系的误解。无论是从理论上，还是从实践来看，民主与集中的关系都存在三种形态：强民主、弱集中；弱民主、强集中；民主与集中的统一。对于革命党来说，一般采取第二种形态，即弱民主、强集中。这是保证革命胜利的需要，也与当时条件的限制相关。当革命党变成执政党后，尤其是在市场经济和对外开放的条件下执政，这就要求由第二种形态向第三种形态转变，即由弱民主、强集中向民主与集中的统一转变。民主集中制就属于第三种形态，即民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。发展党内民主不是要放弃党内集中，而是要改变民主不足、集中过度的状况，实现由弱民主、强集中向民主与集中统一的转变。

从理论上说，发展党内民主的同时既可以削弱或放弃党内集中，也可以坚持和加强党内集中。从我国的国情和党情来看，选择由弱民主、强集中向民主与集中的统一转变，即在发展党内民主的同时坚持党内集中，也就是坚持民主集中，是比较可行的、也是有利的。党内集中体现为一些具体的原则和制度，例如党的领导、党管干部等。发展党内民主离不开党的领导和推动，党内民主只有在党的领导下推进才能有序、健康发展，近年来党代会常任制、基层党组织领导班子直选等都是在党的领导下进行的。没有党的领导和推动，党内民主要么难以发展，要么将走向歧途，甚至导致党的分裂。

加强以党内基层民主建设为基础

发展党内民主事关政治体制改革，事关改革发展稳定大计，既要大胆探索、积极推进，又要慎重稳妥、循序渐进。从基层做起，切实建设好基层民主是比较稳妥的做法。基层单位涉及的党员人数较少、操作较为简单、风险较小，是党内民主开拓创新的实验场所，有利于在实践民主中学习民主、在学习民主中实践民



主。党内基层民主建设将成为 7000 多万党员学习民主的培训班、实践民主的实验田。

基层党组织处于社会的接触面上，与党员群众联系十分密切。基层党内民主搞得好坏，直接关系到党员群众的切身利益，党员群众对发展党内基层民主的呼声最高、愿望最强。发展党内基层民主，有利于党员直接参与党内基层事务的管理和决策，充分体现党员的民主权利。

改革开放以来，我国城乡基层群众自治逐步完善，全国 95% 以上的村委会依法实行了直接选举，竞职演讲等形式普遍实行。基层群众民主自治使广大党员群众对竞争性选举、少数服从多数这些民主活动和规则更为熟悉，为党内基层民主建设提供了必要知识和技能准备。近年来，尤其是十六大以来，党内基层民主试点普遍开展，为进一步发展党内基层民主积累了丰富的经验。

坚持以党内民主带动人民民主

有人认为不是党内民主带动人民民主，而是人民民主带动党内民主，因为党内民主滞后于人民民主，例如各级人代会每年开一次会，各级党代会五年才开一次会；县级人大代表直接选举产生，而县级党代表间接选举产生。这种观点是片面的。人民民主制度是在党的领导下制定和形成的，人民民主要继续往前走，必须在党内民主上有所突破，否则人民民主的发展空间将受到限制。从程序上来看，党内民主在某些方面是人民民主的前置环节，例如政府主要领导人是由执政党来提名的，这时执政党的党内民主对人民民主具有决定性的影响。更重要的是，以党内民主带动人民民主是一种战略选择，在民主发展过程中，如果人民民主过于超前，则可能产生独立于执政党之外的势力，构成对执政党执政地位的挑战，这是执政党自身发展民主所不愿看到的。因此，通过以党内民主带动人民民主既有利于在发展民主的同时维护执政党的执政地位，又有利于在民主政治发展过程中减少社会和政治风险。

党内民主与人民民主具有内在一致性，在构建民主制度上是相通的，发展党内民主可以为人民民主起到示范作用，主要表现在以下几个方面：在保障民主权利方面作示范；在建立竞争机制方面作示范；在完善程序民主方面作示范；在权力约束和制衡方面作示范。如果能够在控制国家权力核心的执政党党内实现权力约束和制衡，发展人民民主就不是难事了。

改革和完善党内民主制度

党的十七届四中全会指出，要坚持和完善党的领导制度，完善党代表大会制度和党内选举制度，完善党内民主决策机制。制度起着根本性作用，党内民主要真正运转起来，必须依靠一系列行之有效的具体制度。

1. 完善党的代表大会和委员会制度。近年来，我们改进了党的代表大会和委员会制度，例如实行党的代表大会代表任期制，强调全委会的决定重大人事事项中的作用，但是还有很大的完善空间，需要在代表和委员的产生方式上、开会的时间和数量和质量上有所创新。



2. 完善党内竞争性选举制度。竞争性选举是民主的基本标志，党内选举制度是产生党的领导机关的合法性基础。党章规定，党的各级领导机关，除它们派出的代表机关和在非党组织中的党组外，都由选举产生。党的各级代表大会的代表和委员会的产生，要体现选举人的意志。当前党内选举制度还存在不少值得改进的地方，主要是两个环节，一是候选人提名，候选人提名对于选举结果具有重要影响，提名权掌握在少数人手中，不利于开阔选举视野，而且容易导致用人不正之风；二是等额选举还是差额选举，以及差额的幅度，选举的本来意思是从若干个人中选择，等额选举或极小的差额选举就失去了选举的意义。近年来，基层党组织班子广泛开展了开放式提名和大比例差额直接选举的试点，党的十七大和十七届四中全会对此都予以肯定，可望在更大范围推广并逐步制度化。

3. 完善党内民主决策机制。相对于选举而言，决策是更为经常的活动。完善决策机制是党内民主发展极为迫切的要求和任务。当前决策机制的主要弊端是权力过于集中在少数人手中，尤其是集中在“一把手”手中，甚至出现搞“一言堂”。这已成为导致决策失误、产生腐败的重要原因。完善党内民主决策机制，必须改善集体决策和个人分工负责之间的协调，进一步改革和完善党委议事和表决规则，保证决策信息的共享和公开，畅通党内意见和建议表达渠道，确保正确意见得到决策者的吸纳。

