

“公推直选”产生多方面权力制约作用 推动党内民主

自从党的十六届四中全会第一次明确提出“科学执政、民主执政、依法执政”以来，如何做到民主执政、用什么机制和制度来保障执政的民主性，一直是理论和实践界炙手可热的议题。

高层给出的大方向是，首先提升党内民主质量。近年来，全国范围内旨在推进党内民主的地方试点不断涌现，党代会常任制、党代会任期制、党员旁听制、质询制等均在地方基层积累了宝贵的经验，“公推直选”就是其中之一。

“公推直选”率先在高校、企业、社区等基层单位破冰，对于坚实党民主执政的根基具有战术性意义。

从另一个视角看，党的干部队伍好似一座金字塔。塔的基座，便是为数甚广的基层干部、年轻干部、后备干部。“公推直选”试点在基层党组织范围内推开，更利于年轻干部在民意的环境中健康成长，为干部的继续选拔任用积累民意、培养民主意识。

基于对多个“公推直选”试点单位的长期观察，《瞭望》新闻周刊记者近期采访了北京大学、国家行政学院、中央党校的专家学者，以及多个试点单位的组织部门，对“公推直选”试点所引发的选拔民主冲击波进行梳理评述。

实质性推动党内民主

“公推直选”作为基层直接选举制度，被多位受访专家视为党内自我更新机制中的首要一环。

“党内民主发展到今天，进展并不如我们大家所期望的那样快。在推动党代会常任制试点的同时，基层直选使人看到另一境界：源自基层的直接选举，使基层党内生活出现新的面貌。”中央党校党建研究专家高新民说。

党内民主具有权力制约功能和导向功能。现有的领导体制在专家眼中有其固有的优势，即在路线、方针、政策正确的前提下，有利于“集中力量办大事”。但是，如果权力过于集中，就可能出问题。

“如何制约权力？可以权力制约权力，也可以权利制约权力。在现行体制不变的条件下，选举，就是以权利制约权力”，高新民对本刊记者说。

在高新民看来，真正发端于群众的选举可以产生多方面的权力制约作用：其一，从根本上改变领导者和普通党员的关系，调节党内关系。其二，选举是对权力行使者的强有力制约，迫使权力行使者更多地对群众负责，是以权利制约权力最主要的形式。其三，选举与任期制联系在一起，有利于防止因长期处于一个岗位而形成行政化官僚化的特点，也在一定程度上体现了权力制约的意义。

高新民说，选举本是民主政治的核心问题，但由于诸多利害关系，使得选举难以真正实



现。各地“公推直选”的成功探索证明，真正的民主选举，是可以得到群众拥护的，因此为党内民主的发展提供了新的经验。

此外，党内选举制度的改革，对于反腐败系统工程也具有特殊意义。以大学教授身份担任中国监察学会副会长的李成言教授，是北京大学政府管理学院党委书记、博士生导师。这位反腐败研究专家认为，治理腐败的两大源头，一是涉及干部选拔、任用、管理和监督的干部人事制度，二是政府财政管理系统中“管好钱袋子”的相关制度。

“可以说，如果这两个环节能把握好，反腐败进程就会良性运转。而‘公推直选’从基层干部选举抓起，让群众参与选出能够胜任岗位工作的干部，恰恰是突破了反腐倡廉中的‘干部选任’瓶颈，对于预反腐败、惩防并举非常重要”。

党员主体地位落地

针对实践中实现党员基本权利的制度化管道不充足，各地“公推直选”试点在这方面的探索可谓收效显著。

在初始提名环节，各试点单位多数采取了党员个人自荐、党员群众联名举荐和党组织推荐相结合的方式。这种改变以往由组织单一提名的做法，大大促进了《党章》规定的党员个人民主权利的落实。

“《党章》上规定的党员的民主权利有 8 条，其中很多方面就是党员的直接民主权利，比如选举权和被选举权、要求撤换、罢免领导班子成员的权利等”，国家行政学院法学部教授任进，常年研究党和国家法律法规。采访中，他拿出了随身携带的最新版《宪法》和《党章》，阐述党员的八大基本权利。

任进介绍道，从理论上可以将党内民主分为直接民主和间接民主。根据《党章》的规定，党内间接民主，主要表现为党员通过党的代表大会行使党员权利；党内直接民主，主要表现为党员参加党的有关会议，对党的工作提出建议和倡议，要求处分违法乱纪的党员，要求罢免或撤换不称职的干部，行使表决、选举或被选举等权利。

“‘公推直选’试点取得了很好的效果，说明我们有能力通过直接的方式来体现党员的权利，体现党内的直接民主。‘公推直选’有利于扩大基层党组织领导班子候选人提名的民主，拓宽选人用人视野，有利于加强党的基层组织领导班子建设，是体现党员主体地位、尊重党员权利和充分发挥党内民主的重要实践，在《党章》上也有充分的党规、党法的依据”，任进说。

中央党校党史部副主任谢春涛教授说，党员主体意识的问题尽管一直在说，但缺乏实现机制。“我们绝大多数党员，无论是担任高的职务还是低的职务，或者就是一个普通的党员，都非常关心党的发展。但如果缺乏参与的方式、途径，党员主体意识就没法表达，时间长了，这个主体意识就会淡漠，甚至有可能就没有了。我想不少人有这样的心态。公推直选的实践，唤醒基层党组织党员的主体意识。有了参与的机会，党员肯定会关心候选人的情况，关注基层党组织的发展。”

“‘公推直选’的制度设置以党员的民主权利为核心，唤醒了基层党员干部的主体意识。



从参选率和具体成效来看，‘神圣的一票’有了实际的含义，体现了选举者有效参与、投票平等的民主理论要素要求，有效地调动了广大党员参政议政的积极性，从而在实践中落实了党员的民主权利。”李成言认为。

以党内民主带动人民民主

以党内民主带动人民民主，关键在于如何带？通过什么样的机制带？“公推直选”在把基层组织的“一把手”放在全体党员当中来选举，尤其是一些试点地区引入了党外群众参与，在“公推”环节采用“群众投信任票”的方式，引起了多位专家的关注。

在高新民看来，基层党内直选，尽管在法理上只是党的内部选举，但非党群众通过投信任票、驻点调查、现场提问等环节参与进来，客观上形成群众对基层党组织的认同，也对基层民主发展起到了示范作用。

中央党校党建教研部祝灵君副教授说，在新阶段，应该以扩大党内民主的示范来改善人民民主实践的质量，最终提升整个社会主义民主政治的质量；以党内民主的推动去带动城市社区民主，形成新的阶段我国基层民主的新的增长点——城市基层民主。“今后一段时期，大力推进城市基层的党内民主将是我国社会主义民主政治建设中的又一新亮点”。

近年来，人民群众民主意识的不断增强，人民对于自身的知情权、参与权、监督权等基本权利的要求越来越明确。但是党内一些干部的思想观念与之相比，似乎远远落后了。

“比如沿海地区一些干部谈起招商引资时眉飞色舞、如数家珍，而谈起民主政治却噤若寒蝉。这个现象令人不安。”中央党校党建教研部副主任张志明教授谈起他在教学中的一点感受。“加强党的领导，提高执政能力，也包括推进社会主义民主政治建设的能力。这就要求党员干部弄清‘选举’在民主政治框架中的地位和作用，具备民主的常识，培养民主的能力。”

“选上去，还要能扒下来”

在接受电视媒体采访时，有着 64 年党龄的南京市白下区淮海路社区居民恽玉纯说：“这个人(社区党委书记)好不好，你自己选，假如他好，那你选对了；假如他不好，那我有这个权再把他扒下来”。

直选上去的干部如果干得不好，还能不能再扒下来？这是高关注度的话题。选举民主的天然弱点是，选前选民强势，选后当选者强势。“公推直选”要克服这一弱点，就必须强化直选后的一整套制度，形成对权力的有效制约。

“选举本来就是一整套制度构成的体系，我们现在要做的就是改革和完善党内选举制度”，高新民教授勾勒出了选举制度体系的基本元素：

一、公开。包括提名公开，候选人背景资料公开，唱票过程公开，计票结果公开等。“候选人背景资料要详细，家庭财产情况应该公开，甚至应该写明这个干部曾经犯过什么错误，改了没有。”

二、承诺。竞选时不能瞎承诺，上任后承诺不兑现可以作为启动罢免程序的依据。



三、投票。投票应该是秘密进行的。目前，我国的村委会选举中已经禁止使用“流动票箱”，实行秘密写票制，这个经验值得“公推直选”吸收。

四、任期制。“惯例”不可靠，应规范干部任期内调动。如果直选上来的干部，干了一年就调走高升，他对选民的承诺就会落空，将直接影响直选的公信度和选民热情。

五、质询。当选干部应该严格实行党务公开、政务公开，定期向选民汇报工作进展，选民不满意的，可以进行质询。

六、罢免、弹劾。要使授权与收权联为一体，将长期处于虚置状态的罢免程序做实。

“如果没有相应的选举程序和选举体系总体设计，而只有投票这一个环节，选举非常容易被大量的‘潜规则’所干扰”。高新民说，只有逐步改革选举制度，探索质询、罢免制度，积极应对社会民主的发展浪潮，才能承担起领导社会主义民主政治的职责。

李成言教授对此非常认同。“如果缺乏有效的监督机制，选举将被不断弱化、异化”，他对本刊记者说：“监督机制要具有独立性和可持续性，而不能完全受决策者的控制。做到了这关键的一点，‘公推直选’将会走得更好更远。”

李成言说，民主直选的设置，对领导干部选拔任用这一至关重要的组织工作的辅助监督作用分为任前、任中和任后三个环节。任前要防止干部“带病上岗”，确保选拔任用领导干部的质量；任中要防止干部“岗上生病”，保证权力的规范行使；任后要防止干部“留病下岗”，要防止以任期来规避责任的现象发生。

这种民主直选设置在内涵上与干部测评考核是一致的，他建议考虑加强与《党政领导干部选拔任用工作条例》相结合方面的制度设计，重视民主直选的设置对于干部任期之中以及任期之后的监督作用。

中央党校研究生院院长卓泽渊教授说，“公推直选”直接改革了干部选任制度，是根本的，但不是全部的；是起点的，但不是终极的。之所以不是全部的，是因为另外还有任职制度、监督制度、廉洁制度，与之匹配的还有质询、罢免与弹劾制度等。之所以不是终极的，是因为干部一旦上任就产生了实现承诺问题，贯彻党的方针政策的问题，执行党的纪律问题。

来自试点地区的组织部负责人反映说，“公推直选”干部的动态管理机制很重要，我们需要健全完善干部目标管理制度、评议考核制度、罢免淘汰制度，“使‘良马’始终处于竞争的跑道上，始终处于逆水行舟、不进则退的竞争状态”。

制度“冲突”与预留空间

1990年印发的《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》(以下简称条例)，被试点地区的多位组织部门干部多次提及。因为它是“公推直选”目前面临的明显的制度“冲突”之一。

条例第十四条对党的基层委员会和经批准设立的纪律检查委员会委员的产生方式有明确规定：“召开党员大会的，由上届党的委员会根据所辖多数党组织的意见提出候选人，报



上级党组织审查同意后，提交党员大会进行选举。”

该条例是目前基层党组织选举工作的直接依据，依此，则基层党组织书记、副书记，只能由党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会选举产生。

受访的试点地区组织部负责人说：“这与‘公推直选’的具体方法和程序，有矛盾和冲突之处，令‘公推直选’缺乏可操作性的法规依据。如能改革和完善现有基层党组织选举制度，则可为‘公推直选’继续前行提供强有力的支持”。

鉴于“公推直选”的价值，现有的规定并非不可回旋。党的十七大修改的《党章》改为：“基层委员会、总支部委员会、支部委员会的书记、副书记选举产生后，应报上级党组织批准。”并没有强调书记、副书记必须由哪些组织选举产生。

“‘选出的’和‘产生后’，几字之差，就给基层党组织的‘公推直选’预留了空间”，任进教授认为。

此外，十七大《党章》还修改了一条规定：“基层委员会由党员大会或代表大会选举产生，总支部委员会和支部委员会由党员大会选举产生”；增写了一条：“提出委员候选人要广泛征求党员和群众的意见。”

“这样就处理好了党内的直接民主和间接民主的关系，更好地体现了‘保障党员的民主权利’这个党章的精神”，任进阐释道。

有试点地区的制度设计中，明确了这项工作的九大程序。其中第八条是“依法任命”。也就是说，党员直选出来的基层党委书记、副书记、委员，还要经过上级任命的程序。“这也是为了解决与目前干部体制的冲突之处”，高新民指出，自下而上探索的直选还存在与干部制度整体接轨的问题。

受访专家直言，“应该考虑对党内选举制度、干部任用选拔制度、党内监督制度、干部任期制度等进行修改和完善，使‘公推直选’于法有据”。

如何把握选举的竞争性

回顾中国共产党执政 60 年来的党内民主建设，党内选举从最初的任命制、等额选举制，发展到差额选举制、公推公选、公推直选，从鼓掌通过、口头表决、举手表决，发展到无记名票决、差额票决，无一不伴随着思想的解放。对于党内竞争性选举制度的地位、作用的认识也需要各级领导干部思想上的辨识与解放。

有受访专家认为，“公推直选”是党内民主的深化拓展，使党内选举更富活力和竞争力，但同时也会加剧党内竞争，如果引导不好有可能导致党内力量分化，因此“公推直选”的推进尤其需要积极、稳妥、有序。各试点地区出现的若干现实问题需要关注和把握。

比如在一些试点地区，有的党组织由于后备人才不足，有的机关事业单位由于党组织书记、副书记任职条件的限制，导致参加直选的候选人偏少，影响了选举的竞争性。甚至个别党组织由于宗族、宗派等因素的干扰，没有选出党组织书记。



而如何让党员群众更全面地了解候选人和参选人，除了竞职演讲之外，还需要探索更多的办法，搭建更有效的平台。

再如，一些地方党员群众的参与面还不够广。一些普通党员存在着矛盾心理。一方面，他们觉得“公推直选”扩大了党内民主，肯定这种做法。另一方面，他们又担心“公推直选”走了形式。还有一些党员对选举不够关心，认为无论谁当选都与己无关。在这种心理影响下，一些党员参加自荐报名的积极性不高。

在一些地方的机关和高校中，在相同职级情况下，干部更愿意从事业务工作，不愿意干党务。而在社区党员中，退休老党员占大多数，他们有积极性但体力难以保证；刚毕业的大学生党员多数外出就业，下岗失业人员因为社区工作者报酬偏低，参与积极性也不高。

“这些因素造成了自荐报名的党员范围较窄”，受访的试点地区组织负责人说，“加强对基层党务干部的激励关怀和帮扶，提高待遇，通过有效措施关心他们的成长进步，加大对党务干部的选拔使用，增强基层党务工作岗位的吸引力，从而调动党务干部的工作积极性，对于在基层党组织推进‘公推直选’，把握选举的竞争性有着特殊的意义”。

