

## 党内民主在中国地方的试点

王勇兵<sup>1</sup>

**内容提要:** 文章对近年来尤其是十六大以来地方党内民主改革试点进行了总结, 分析了党内民主试点的原因和动力, 揭示了发展党内民主既有利于满足社会的民主需求, 又有利于维持和增强党的执政合法性。通过党内民主逐步带动人民民主, 是中国特色民主政治发展道路的重要特征。

**关键词:** 党内民主 地方 试点

### 一、研究的问题和研究方法

近年来, 中央对发展党内民主的思想越来越清晰, 党内和学术界对发展党内民主也形成初步共识。但是这并不意味着在党内民主问题上不存在分歧, 一些人对发展党内民主存在一些怀疑或者担心。一种观点怀疑党内民主的可行性, 认为在一党长期执政的条件下发展执政党的党内民主缺乏理论和现实依据, 他们援引罗伯特·米歇尔斯发现的组织内部存在权力向少数人集中的“寡头统治铁律”(米歇尔, 2004), 而作为组织严密的政党更是如此。从现实来看, 发展党内民主不存在其他模式可供借鉴, 共产党政治结构向民主政治转型至今还没有成功的先例(郑永年, 2007)。另一种观点担心发展党内民主的可控性, 认为发展党内民主将导致放弃民主集中制和党管干部原则, 甚至产生影响党的团结和社会稳定等负面影响。持这种观点的人一般认为发展党内民主是必要的, 但是不赞成党内竞争性选举(房宁, 2007)。更多的人只是表示一种担心, 害怕过度的群众参与及民主失控破坏社会稳定。无论是在党内还是在学界, 持这两种观点的人并不少, 如果不能真正认识到党内民主的可行性和可控性, 在实际中推动党内民主发展将会遇到很大的阻碍。

实践是检验真理的唯一标准, 中共发展党内民主的思路是否正确, 通过发展党内民主能否走出一条中国民主政治发展的道路, 关键要看中国的具体实践。党的十六大以来, 一些地方党组织进行了一系列发展党内民主的改革试点。本文试图对近 10 年来基层和地方党内民主的主要试点进行总结, 以此既能看出党内民主是否可行, 又能消除人们的担心和怀疑。

本项研究采用的方法是实证研究, 最大的特点就是笔者亲自去试点地方进行实地调研。<sup>2</sup>自 2002 年以来, 笔者一直关注在基层和地方党组织进行的党内民主试点, 曾赴四川、湖北、江苏、山东、重庆、陕西等地对基层和地方党内民主试点进行 10 多次实地调研, 密切跟踪试点项目的发展变化。在多次调研中, 笔者逐步形成和改善了具体的调研工作程序和方法, 实行座谈与访谈相结合, 问卷调查与口头交谈相结合, 实地调查与案卷查阅相结合。

### 二、基层和地方党内民主试点的主要内容

本文试图比较系统地梳理一下地方党内民主试点的内容, 既对这些试点进行一下分类概括, 又提出若干影响较大的具体案例。有必要界定一下本文所研究的基层和地方党内民主试点, 首先是试点, 这里指的试点要具备三个条件: 一是突

<sup>1</sup> 作者简介: 王勇兵, 中央编译局比较政治与经济研究中心助理研究员。

<sup>2</sup> 笔者以为, 亲身赴基层和地方调查, 面对面与当事者沟通, 直接拿到第一手资料, 是搞好实证研究的不二法门, 这样做的收获是坐在办公室查阅资料或拿着二手资料研究所不可能达到的。所以尽管笔者详尽地查阅了某项试点的资料, 但还是一定要当地调研, 去当地跟不去当地调研的效果肯定不一样。

破性，这些试点在某些环节或方面突破了原有体制或运行机制的框框，具有重大突破；二是创新性，基层和地方党组织根据中央精神，结合当地实际进行创造性的实践，缺乏创新性的试点不纳入本文研究视野；三是代表性，这些试点代表了党内民主某些制度或领域改革的方向。根据以上几个标准，本文总结出近年来在基层和地方党内民主试点中特别引人注目的内容（见表 1）。主要可以归为三大类。

表 1：基层和地方党内民主试点情况分类统计

		典型案例	主要内容	发展情况
1. 竞争性选举	党代表选举	2002 年四川雅安县级党代表直选；2003 年湖北罗田县党代表直选	原来县党代表由各单位推选，试点实行党员直接选举、差额选举	还有台州椒江区、湖北宜昌等直选县级党代表案例，但全国并不多见
	党的领导班子成员选举（包括村支部书记、乡镇党委书记及委员、县委书记）	2001 年湖北广水市两票制选举村支部书记；2001 年四川平昌县公推直选乡镇党委书记；2004 年南京市社区党支部公推直选；2008 年贵阳市区、县委书记公推竞岗；	原来实行组织提名、间接选举、等额选举为特征的确认型选举，试点实行开放式提名、直接选举、差额选举	截至 2009 年，四川省普遍采取“两推一选”、“公推直选”方式选拔村党支部书记。 <sup>1</sup> 其他省份也陆续开展。截至 2007 年 10 月，全国有 300 多个乡镇开展领导班子公推直选试点。 <sup>2</sup>
	政府领导推荐人选	2003 年徐州沛县县长推荐人选公推公选；2005 年四川县市长候选人“两推一选”	原来由上级党委直接提名、没有竞争，试点实行由“选举人团”投票推选，存在公开竞争	主要集中在江苏和四川，江苏有 10 多个公推公选案例，湖北有 2 个公推公选案例，四川全省实行“两推一选”。
2. 党代会常任制		1988 年浙江台州椒江区党代会常任制；2003 年四川雅安雨城区党代会常任制；2003 年湖北罗田县党代会常任制；	原来党代会五年开一次，党代表只存在几天；试点常任制每年开一次，党代表五年任期	党代会常任制中的党代表任期制已经成为全党制度，2008 年 7 月中央发布《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》 <sup>3</sup>
3. 党委会改革（决策体制改革）		1988 年台州椒江区、2003 年湖北罗田县取消党委会；2005 年四川取消县市	原来决策在书记办公会、党委会，试点试图更好地发挥全委会的决策作用。	从广义来说，减少党委副书记也算党委会改革的范畴，但综合性的全委会改革还没

<sup>1</sup>四川建设村党支部书记队伍 坚持“公推直选”，《四川日报》2009-07-30。

<sup>2</sup>在党的十七大举行的第二场记者招待会上，中共中央组织部副部长欧阳淞介绍中国共产党党的建设和干部队伍建设情况，新华网，2007-10-17。

<sup>3</sup>《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》，《人民日报》2008-07-17。

	区书记办公会试点 2008 年上海闵行区全委会综合改革		有其他更多案例
4. 党务公开	2004 年江苏镇江市党务公开试点 2009 年新疆阿泰勒领导干部财产申报公示制度试点	原来党内事务属于组织内部信息, 甚至当作秘密, 现在根据法律和党规, 试点要求重大决策、重大事项、领导干部廉洁情况在一定范围甚至完全公开	目前全国大部分省区市在基层和县级开展了党务公开试点工作, 2009 年 7 月, 中央党务公开工作领导小组成立, 将加快党务公开的进程。
5. 其他(票决制、党员议事会等)	1999 年吉林白城市干部任用票决制、2001 年山西晋中市等票决制; 2007 年安徽基层党员议事会	原来表决通过举手表决, 票决制通过匿名投票表决; 党员议事会是党员参与基层党务事务的制度化渠道	票决制在重大人事任用上已经成为党的制度规定。党员议事会在基层相当普遍。

1. 党内基层建立竞争性选举制度改革试点。

竞争性选举与传统选举的不同体现在几个方面。在提名方式上, 传统选举由上级党委提名, 体现组织意图, 组织意图往往成了上级个别领导的意图。而竞争性选举则是开放式提名, 凡是符合资格条件的党员都可以报名参选。在选举方式上, 传统选举一般是间接选举, 先由党员选举党代表, 再由党代表选举党委委员, 再由委员选举书记和副书记。为了贯彻“组织意图”的实现, 上级党委召开多种形式的座谈或谈话, 动员党代表投票给组织提名人选, 基本上不存在竞选。竞争性选举则采取直接选举, 党员直接选举基层党组织领导班子成员。没有组织意图, 候选人在党员大会上进行竞选演讲, 回答党员的即时提问, 在党员大会上竞选拉票。在后选人名额上, 传统选举一般是党委书记和副书记进行等额选举, 党委委员实行差额选举, 有陪选现象。竞争性选举则是党委书记、副书记和委员全部差额选举, 无陪选现象。在选举顺序上, 前者先选举党委委员, 再由委员选举党委书记和副书记。后者则先选举党委书记, 再选举党委副书记, 最后选举党委委员, 竞选党委书记的落选者可参加副书记竞选或委员竞选。

党内竞争性选举制度改革试点表现出两个特点: 一是试点面不断扩大, 也就是说越来越多的基层党组织进行竞争性选举的试点, 2001 年, 四川平昌县进行了乡镇党委班子公推直选的试点, 截止 2007 年 10 月, 全国已有 300 多个乡镇进行了公推直选的试点, 几乎每个省份都选择了若干乡镇进行试点。二是试点的层级不断提高, 从村到乡镇, 再到县级, 竞争性选举或选拔的领导职务逐步提高。2003 年, 江苏徐州市沛县进行了公推公选方式产生县长候选人的试点<sup>1</sup>。2008 年 7 月, 贵阳市在全国率先进行区委书记公推公选竞争上岗的试点。这些案例显示党内民主逐步从基层民主走向地方民主。<sup>2</sup>

2. 完善党内权力约束制衡机制的改革试点。

党内权力制约机制方面的改革主要有两个措施: ①县级党代会常任制试点。

<sup>1</sup>向政府重要岗位推荐候选人是执政党的重要功能, 通过民主的方式产生候选人推荐人是党内民主的重要内容。

<sup>2</sup>村和乡镇党政属于基层, 而县区党政已经属于地方, 县区政府首长候选人提名人选的公推公选毫无疑问标志着党内民主开始从基层走向地方。

1988年，浙江台州市椒江区等县市进行了党代会常任制试点，2002年党的十六大以后，以四川雅安市荥经县和雨城区为代表的第二波县级党代会常任制试点迅速在全国十几个省份推开，全国试点县市达到50多个。党代会常任制有利于发挥党的代表大会的作用和发挥党员代表的作用，通过党代表的权利约束党委的权力，同时通过党代会的民主测评监督约束党委成员个人。党代会常任制为进一步推进党内民主提供了制度平台。②纪检体制改革。各级纪律检查委员会是专门负责纪律检查的机关，实行双重领导体制：纪检派驻机构既受派出它的机构的领导，又接受所在单位的领导；下级纪委既受上级纪委的领导，又受本级党委的领导。在双重领导体制下，必然出现监督者要受被监督者领导的局面。从2004年开始，中央和省级纪委对派驻机构实行统一管理。建立上下级纪委垂直领导的呼声也越来越高。

### 3. 党的领导与决策体制改革试点。

党的领导与决策体制是党内最重要制度和权力运行机制的载体。改革和完善党的领导体制的途径之一就是要正确处理“书记办公会”、“常委会”和“全委会”的关系。十六大以来，地方组织在改革和完善领导体制方面进行了探索：①取消县市区党委常委会试点。1988年，浙江台州椒江区配合党代会常任制改革，取消了党委常委会，实行委员会制。2004年，湖北罗田县在实行党代会常任制的同时，也取消了县委常委会，实行县委委员会制，没有常委，县委委员为15人。取消常委会，减少了领导层级和环节，避免了常委会代替全委会决策，有利于发挥全委会的作用。②取消县市区书记办公会试点。2003年，成都市新都区取消了区委书记办公会，2005年8月，四川省委组织部发文要求逐步取消县市区书记办公会，改革的效果有待进一步观察。③实行票决制。表决方式对于会议决策具有重要影响，对于重大问题的决策，口头和举手的表决方式往往影响与会者的意志表达。十六大以来，对重要领导干部任免实行票决制逐步在地方党委推行，2004年，《党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》对重要干部任免票决制进行了详细规定。目前，票决制适用范围只限定在重要干部任免，“重大决策、重大项目安排和大额度资金使用”实行票决制已是党内民主发展的客观要求。

### 三、地方党内民主改革试点的原因和动力

通过对党内民主试点案例研究，我们发现创新型领导者的直接推动是基层和地方党内民主发展的重要因素。凡是基层和地方党内民主发展比较好的地方，必定与一个创新型领导者联系在一起。例如，四川遂宁市中区步云乡乡长候选人直选是与时任市中区委书记张锦明联系在一起的，四川平昌县乡镇党委班子公推直选离不开县委书记刘谦祥的推动，成都新都区乡镇党委书记公推直选和系列民主改革不得不提起时任区委书记的李仲彬。这些创新型领导者根据中央文件精神 and 有关党内规定，同时根据当地的实际情况，创造性地扩大党内民主空间，改革和完善党内民主制度。尽管推动党内民主发展是党内的普遍需求，但是党内民主发展不是一个自动实现的过程，在现有的政治体制下，党内民主发展需要创新型领导者的直接推动，使得党内民主在一些地方首先取得突破，为党内民主的提升和推广提供经验。这些创新型领导者在党内民主改革和创新过程中功不可没。

笔者在调研的过程中发现，党内民主试点改革原因是多方面的，但是每个地方进行试点的直接动因和主要动机却不一样。大致可以将基层和党内民主改革试点的动因分为三类，或者说是基层和地方改革者推动改革试点时考虑的三个因

素。(1) 缓解合法性危机, 增强基层执政合法性。乡镇党委书记公推直选的试点改革主要是为了缓解和应对执政党在基层的合法性危机。20 世纪末, 农村乡镇党政面临财政困难和沉重的债务负担, 乡镇政权运转困难, 尤其是出于西南的四川农村, 乡镇面临的困境尤为突出。笔者在平昌县涵水镇调研时了解到, 1998 年由于乡镇迟迟不归还欠着村民的债务, 气愤的村民好几次把乡镇党委的牌子撤了下来, 反映了党群干群的紧张关系已经到了相当激励的程度。<sup>1</sup> 村民对于乡镇领导的不认同使得乡镇党政在农村的工作难以开展, 县委试图通过乡镇党委书记公推直选来缓解乡镇党政的合法性危机。(2) 选人的需要。传统的干部任命制度曾经在战争年代和政治运动时期发挥了作用, 为战争胜利提供了干部保障。然而长期执政以来, 传统的干部任命机制在选人上出现了越来越多的弊端。传统领导干部选拔方式可以概括为“少数人从少数人中选人”, 这种选拔制度的弊端十分明显, 从选拔范围来看, 选人视野太窄, 从选拔者来说, 权力集中在少数人甚至个别领导手中, 权力过于集中, 从合法性来说, 缺少党员干部的参与, 公信力不够。权力过于集中的选拔方式为用人腐败提供了温床, 不利于激励领导干部谋发展办实事。改革传统的干部选拔方式是客观形势发展的需要, 尤其是近年来县级党政在地方经济社会发展中的作用更为突出, 选好县区党政主要领导对于一个县区来说起着至关重要的作用。江苏省委认识到, 在推进县域经济和社会发展的过程中, 县级领导班子特别是“一把手”承担着重要职责, 省委的思路是要把公推公选县市党政主要领导作为促进县域经济社会发展的重要途径。(3) 增强责任制。民主的要义在于执政者要对人民负责。乡镇领导由于长期的任命制或确认型选举使得乡镇领导只对上负责不对下负责, 导致官僚主义和形式主义泛滥。平昌县委推动乡镇党委班子公推直选就是通过党员投票决定干部去留促使乡镇领导关注党员群众的呼声和需求, “权力来源哪里, 就向哪里负责, 我们通过调整权力来源方向促使乡镇领导关注党员群众的要求。”<sup>2</sup> 党员在推荐大会和党员大会上向候选人提问, 反映党员群众的意见和要求, 候选人回答提问, 这是一个双方沟通和交流的过程, 乡镇领导通过竞选更清楚地了解党员的利益需求。

#### 四、发展党内民主对原有执政体制的影响

从政党变革与政党体制变革的关系来看, 发展党内民主是一党执政体制下执政党适应经济社会变革的一种战略调整。通过政党变革来维持政党体制是世界上许多国家政党政治发展的规律性现象, 政党组织由权贵型政党向大众型政党转型, 然后向全方位型政党转型, 但是政党体制却能够维持不变 (王勇兵, 2004)。体制的变动容易引起巨大的冲击, 在可能的情况下, 政党本身变革来增强政党体制和政治体系的适应性, 经济发展和社会变迁的因素融合到政党内部, 例如经济发展引起的社会阶层的变化, 新的阶层的出现必然要求政治表达渠道, 这种表达渠道有两种可能, 一种是成立新的政治组织, 政党或政治团体, 这样必然冲击既有的政党和政党体制; 另一种是把他们纳入到既有的政党中来, 尤其是主要政党或执政党, 执政党通过将新的阶层的成员以个人的身份吸纳到政党中来, 一方面可以反映和代表他们的利益和要求, 同时化解了新的阶层组织化的可能, 避免了新的阶层集团化可能带来的挑战。“三个代表”就是试图将新的社会阶层和精英纳入党内的策略。美国布鲁斯·迪克逊 (Bruce J. Dickson) 教授认为, 由于中共已经认识到在中国经济和社会已发生巨变的背景下私营企业家对其形成的潜

<sup>1</sup> 2005 年 12 月 28 日, 笔者在平昌县涵水镇召开党员座谈会, 笔记编号, W—Sichuan—20051228。

<sup>2</sup> 平昌县委副书记郑开屏的谈话, 笔者访谈笔记, 编号: W—Sichuan—200511273。

在威胁, 于是制定策略将其纳入党内, 使其融入现行体制, 在中国的独特情况下, 私营企业家融入中共只会加强现行政权的力量, 而不是促进其民主化和自由化 (Dickson, 2003)。

同时, 党内利益的多元化也必然要求相应地扩大党内民主。党内民主创新能够把社会的民主要求纳入党内, 通过党内民主的发展来满足社会民主的要求, 社会民主的发展有可能冲击和挑战政党体制和政治体系的稳定, 尤其是在党内民主滞后的情况下更容易爆发冲突, 而在现有的政党体制和政治体系下, 通过政党内部发展民主可以消化部分民主化的要求, 同时消除或减弱现有政党体制的一些弊病, 增强它们的适应性。从统治者或执政党来说, 选择先党内后社会, 有利于维护执政党的整体利益, 对于社会发展和公民来说, 也是比较适应的, 风险相对较少。首先, 从改革遇到的阻力来看, 党内民主不仅不会动摇党的领导, 而且有利于维持和巩固党的执政和领导地位, 所以发展党内民主遇到的阻力会比较少, 来自党内的反对会比较少; 其次, 从改革的动力来说, 上级党组织能够推动下级党组织党内民主的发展, 为了推动本辖区经济社会的发展, 上级党委可能通过党内民主来获得政治资源, 追求政绩也是党委主要领导推动党内民主的因素; 再次, 共产党的一系列理念和制度为发展党内民主预留了制度空间, “立党为公、执政为民”是发展党内民主的思想源泉, 集体领导、民主集中制都包含了党内民主发展的因子, 推动党内民主发展比较容易达成共识; 最后, 发展党内民主便于操作和实施, 党内民主涉及的人数相对较少, 范围较小, 党员群体相对来说是社会的精英群体, 发展党内民主的可操作性比较强, 作为改革者的执政党能够控制政治改革的进程。

总之, 党内民主是执政党明智的战略选择。近年来基层和地方党内民主试点表明, 发展党内民主以保障党员权利为基础, 增强了党员对于党组织的忠诚, 增强了党组织的凝聚力, 适应了社会利益多元化的政治要求, 为社会成员开通了利益表达渠道, 增强了执政党和公民之间的沟通, 增强了执政党统治的合法性, 进一步维持和巩固党的执政和领导地位。

## 五、结论与讨论

塞缪尔·亨廷顿发现政治秩序或政治稳定取决于政治制度化水平和政治参与程度之间的关系,<sup>1</sup>政治民主化过程中扩大公民政治参与必须逐步有序地进行, 而不是一步到位, 因为政治制度化是一个逐步形成和适应的过程, 而政治参与在强烈政治动员的情况下可能一夜之间膨胀起来。近年来基层和地方党内民主的试点表明, 逐步扩大党内民主, 可以避免政治参与过度膨胀, 将政治参与控制在制度化水平允许的范围之内, 随着政治制度化水平的提高, 逐步扩大社会公民的政治参与, 这样就有利于积极推动政治民主化, 又有利于在政治民主化过程中维持政治稳定。本文的研究是在跟踪基层和地方党内民主 10 年的发展情况的基础上进行的, 一方面为文本的结论提供了事实依据和证据, 另一方面, 要更加充分更有说服力来证明党内民主发展的可行性和途径, 10 年的时间还不够长, 有些疑问还需要在继续观察实践发展变化的情况下才能得到解决, 从这个角度来说, 本文的研究仍然是阶段性的, 研究的结论还有待进一步检验。

---

<sup>1</sup>政治民主化过程伴随着公民政治参与的扩大, 公民在政治参与过程中行使公民的民主权利。当公民政治参与的要求越来越强烈, 政治参与不断增加, 如若国家的政治制度化水平也相应提高, 有效地满足公民的政治参与要求, 那么, 国家的政治秩序就仍将得以有效地维持, 如果国家的政治制度化程度不足以满足公众政治参与要求, 政治制度空间不能容纳公民政治参与, 那么, 国家政局的动荡将不可避免。

**参考文献:**

房宁, 2007, “让民主从误解中摆脱出来”, 《学术探索》, 2007, 5。

王勇兵, 2004, “西方政党转型理论初探”, 《经济社会体制比较》, 2004, 6。

郑永年, 2007, “中共党内民主的大趋势”, 《联合早报》, 2007-10-30。

(德)罗伯特·米歇尔斯著, 2004, 《寡头统治铁律——现代民主制度中的政党社会学》, 任军锋等译, 天津: 天津人民出版社。

Bruce J. Dickson, 2003. *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, Cambridge University Press, New York