

党内基层民主建设:无锡的地方实践与理论思考

刘安伟

(中共无锡市委党校, 江苏 无锡 214086)

摘 要:党内民主是党的生命, 历来是一个重大问题。党的十七届四中全会在总结历史经验的基础上, 为推进党的民主建设, 特别是基层民主建设指明了新方向。无锡市作为我国发达地区, 近年来党内基层民主实践取得长足发展。当前有必要在理论上进一步深入研究, 对一些具体举措进行更为深入的思考。

关键词:无锡; 党内基层民主建设; 理论思考

中图分类号: D 262. 11

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2012)01-0019-04

On the Skeleton Inner-party Democratic Construction: the Local Practice and the Theoretic Thinking in Wuxi

LIU An-wei

(Wuxi Party Institute, Wuxi 214086, China)

Abstract: It has always been important to take the inner-party democracy as the life of the Party since long. Having summarizing historical experiences and lessons, the fourth plenary session of the 17th CPC central committee shaped the course of skeleton democratic construction to promote the democratic construction of the Party. As one of the developed areas of our country, Wuxi City has made a great progress in the practice of skeleton inner-party democracy in recent years. It's important to have a further study theoretically on a number of specific measures.

Key words: Wuxi; the skeleton inner-party democratic construction; theoretical thinking

党的基层组织是贯彻落实党的方针政策, 实践党的宗旨, 践行执政为民的重要基础性组织。大力推进党内基层民主建设, 不仅是强化基层党组织建设的重要保障, 而且有利于提高党组织的战斗力和战斗力, 进一步增强合法性, 获得党员群众的拥护和支持。

一、无锡市党内基层民主建设的基本情况

改革开放以来, 无锡市经济、政治、文化等各

方面建设成就斐然。无锡市高度重视党的建设, 党建工作环境较好、措施得力, 党群关系融洽、工作基础扎实, 具备了深入探索和推进党的基层民主建设, 进行大胆假设与试验的基础性条件。近年来, 无锡市委根据中央有关党建工作精神, 结合无锡地方实际, 适时推出了许多重大举措。据无锡党的建设研究中心 2009 年度立项课题“推进基层党内民主建设、探索多种形式的实践与研究”^{[1]98-103}一文所总结的, 无锡市基层党内民主建设的实践大致情况如下。

1. 关于基层党内民主建设的主要内容

主要包括以下几点:一是保障基层党员的主体地位和民主权利;二是完善基层党内民主制度;三是维护党内团结和谐、集中统一。在基层党内民主建设的具体内容上,表现为完善党内民主选举制度、完善党内民主决策制度、完善党内民主监督制度、完善党内民主管理制度。

2. 关于基层党内民主的主要实现形式

分别表现为:首先,在基层党内选举方面,逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围,将干部选择权限下放给基层党员群众,使干部选拔机制转到党员和群众公开推荐与上级党组织推荐相结合的局面,将普通党员群众的选举权和被选举权落到实处。在选举方面,无锡的主要做法是“公推直选”、“两票制”、“三票制”。其次,在基层党内决策方面,民主决策的基本要求就是要确保党员群众的广泛而积极的参与。无锡的主要做法是“民主恳谈”、“党员议事会”等。第三,在基层党内监督方面,通过健全公开和监督机制,完善党内民主监督。无锡的主要做法有创新党务公开的方式,让党员或党员代表列席党委会议,或者通过新闻媒体予以公开;健全党务公开的内容,将有关党务信息定期张榜公布,全面接收监督;在监督的具体形式上,主要有党内分权、述职和测评等三种形式。

总之,无锡市致力于推进基层党内民主建设,凝聚了基层合力,焕发了基层活力,提升了基层能力,初步形成了党的建设与科学发展、和谐发展三位一体、齐头并进、相互促进的格局,不断提升了党建工作服务发展大局的作用。

二、无锡市党内基层民主建设的具体举措研究

搞好基层党内民主建设,确保党建工作始终与发展协调同步,需要不断创新党建工作,特别是要结合地方实际,抓住重点环节,大胆借鉴各种有益经验,推动党内基层民主建设不断发展创新。选举、决策、监督和管理是基层党内民主建设的重点环节。在这些重点环节,无锡市有许多

创新,取得了很好的经验。从理论层面而言,在这些方面仍然有着较大的发展和创新空间。

1. 关于基层党内民主选举

选举制度是中国共产党党内民主制度的重要组成部分。党的十七大报告指出要通过“改革党内选举制度,改进候选人提名制度和选举方式”来推进党内民主建设。《现代汉语词典》对“选举”词条的解释简明扼要,即“用投票或举手等表决方式选出代表或负责人”^[2]¹⁴²⁷。在具体实践和现代选举当中,则需要考虑“谁来投票”、“怎样投票”、“票投给谁”等一系列复杂问题。在政治学中,选举(election 现代选举)是一种具有公认规则的程序形式,人们据此而从所有人或一些人中选择几个人或一个人担任一定职务。因此,选举是基层党内民主建设和实践当中的首要环节和核心内容。囿于篇幅限制,本文仅选择以“公推直选”作为讨论对象,对基层党内民主选举进行初步探讨。

(1)“公推直选”制度的内涵及其推演。十七大之后,党内选举制度创新开始加快。在各项选举制度创新中,“公推直选”一枝独秀、脱颖而出。“公推直选”作为1999年—2009年党内民主建设中具有标志性的创新成果之一,逐步在全国很多地区推行。作为基层党内民主建设中一种新的选举民主模式,“公推直选”是指在党组织领导下,由党员、群众公开推荐,直接差额选举产生基层党组织领导班子。“公推直选”由公推和直选两方面构成。公推,是指通过党员自荐、党员群众联名举荐和党组织提名推荐等方式产生候选人;直选,是指通过召开党员大会或党员代表大会的方式,直接差额选举产生社区党组织书记、副书记、委员^[3]。“公推直选”把党委直接提名和委任变为在党组织领导下,通过党员个人的自我推荐、党员群众的联名推荐、党组织的推荐这三个环节产生候选人,然后由全体党员直接参与选举产生基层党组织领导班子。“公推直选”的最大亮点在于“客观、公正、民主”。通过“公推直选”这种方式,无锡市的一些乡镇社区选出了基层党书记和党组织。在试行“公推直选”的同时,无锡市还不断扩大公推直选范围,先后通过“两推一

决”、“双推双决”等方法选拔产生南长区区委书记和滨湖区区长等县处级领导干部。这在全国范围内还不多见。从无锡的民主实践来看,“公推直选”制度仍需要加强理论研究和理论突破,可以而且应该在以往成功实践的基础上迈出新的探索步伐,不断完善“公推直选”制度,进一步明确“公推直选”的具体内涵和操作流程。从制度内涵细分的角度,笔直认为,当前的“公推直选”大致可分为“党推党选”、“党推民选”、“民推党选”等三种方式。

“党推党选”。由党组织负责人提名推荐候选人,由党的常委会投票是否通过候选人;或者是由党的常委会提名推荐候选人,由党的代表大会投票是否通过候选人。这种方式的优点在于有利于实现党的领导、效率较高、运作便捷,不利之处在于推荐权过于集中于党内主要领导阶层,可能会出现个人专权或集体专断,造成选人失误。这种方式在当前某些领域仍是必不可少的方式之一,是确保党的领导、贯彻党的意志不可或缺的重要方式。

“党推民选”。由党组织负责人或党的常委会提名推荐候选人,由普通党员和群众通过投票是否通过候选人。这种方式的优点在于民主选举的范围进一步扩大,把党的领导和群众认同较好地结合起来,有利于发挥普通党员和群众的民主选择权利,有利于选出组织放心、群众满意的合格优秀候选人,但不利之处在于效率较低、过程漫长,同时对“选民”——普通党员和群众的个人素质要求相对较高,操作中难度较大。

“民推党选”。由党员、群众公开推荐候选人(可多位),由党的代表大会或党的常委会来投票决定候选人。这种方式的优点是选才的范围进一步扩大,能够调动普通群众民主参与的积极性,圈定百姓满意的优秀候选人,同时“党选”又坚持党的领导,确保了基层民主的政治方向。不足之处在于实践操纵中难度较大,个别情况下可能会出现不协调的情形。

(2)“公推直选”制度的困境与比较探讨。从当前基层的实践来看,“公推直选”效果较好。然而,与其他任何制度一样,“公推直选”也不是“灵

丹妙药”。“公推直选”制度突出了“推”和“选”,却尚未考虑到作为被“推选人”可能出现“争”的一面,因而对于有些候选人而言,就显得比较被动。选举是一种具有浓厚竞争性的政治参与。参加选举的人往往不是被动的,而是有着希望主动出击,向广大选民“推销”自己,把自己当作“商品”说服选民投票“购买”的强烈意愿。当前,我党党员人数保守估计也在8000万以上。这么庞大的群体,肯定有很多优秀分子乐于“做人民公仆”,乐于为党的事业和人民幸福而努力奉献,乐于做“毛遂”而自荐。在有机会成为“人民公仆”时,大部分有觉悟的党员同志都是愿意全力争取的——为什么要放弃为人民服务的机会呢?问题也随之而来。如果希望做“公仆”的同志没有被“推”到该怎么办呢?能不能改为“私推”、“自推”呢?“公推直选”制度是否有被一些党内同志演变为“私推竞选”、“自推竞选”的可能呢?即党内少数党员同志,为人民服务的心情和愿望非常迫切,却对自身的条件又缺乏正确估量,会不会在特殊情况下,出现不理合“党推”、“民推”,而直接付诸于“党选”或“民选”呢?从理论上讲,这种可能性是很有可能出现的。从当前我国大陆的基层选举所出现的各种选举问题案例来看,这种情况虽然出现但尚不明显;或囿于各种限制,问题暴露的尚不充分。为了说明问题,只能放宽观察的视角,选择一个也许不甚恰当但或许能说明一些问题的案例:中国国民党的党内初选问题。我们也许能从中国国民党的党内候选人争夺问题上能看出一些端倪。

2009年8月份,中国国民党在台湾花莲县县长的提名人选上就出现了意想不到的问题。当时,国民党内有花莲县府参议杜丽华、花莲市长蔡启塔、前“卫生署长”叶金川等三人决意参选。在初选协调中,三人互不相让,甚至有部分候选人不满国民党中央初选办法,威胁脱党参选。平和的“推选”难以实行。国民党似乎也没有什么好的办法。时任党内秘书长的吴敦义说了这样一句话(大意):党关心爱护每一位党员……党用道德、感情和纪律来约束党员。国民党中央的无奈之情溢于言表。作为一个政党,在面对现代民

主社会中的选举问题时,其困境显而易见:党内人才济济,而为民服务的“机会”却非常有限。中国国民党因为党内初选问题上的摆不平,造成了党的多次分裂。最惨痛的经历莫过于2000年的“总统”选举:民调甚高的宋楚瑜却得不到中央支持,被迫脱党独立参选;国民党推出的候选人连战民调一般,却使蓝军选票难以集中。“宋连相争,阿扁渔利”,反倒让民进党夺取了台湾地方执政权。众多候选人争夺一个候选名额的情形常常出现,这在政治上也许永远都是一个难题。政党如何分配、协调有限的政治资源呢?国民党在李登辉主政时期,曾采取过这样的办法:甲乙相争,不相上下。党中央决定出面摆平。一番角力后决定有条件地劝退乙候选人,条件是私下允诺安排其出任其他的职位或提供下一次的参选机会。这样的好处是很快平息党内纠纷,实现暂时的团结;不利之处是激起众多其他候选人的效尤——只要死硬参加初选总有好处。这些熟谙“博弈论”的候选人使得国民党的党内初选变得更加惨烈。这种依靠初选来要挟党中央的行为一度十分普遍,有的党员因为“条件”谈不拢而脱党、退党,甚至转投其他阵营。

当然,中国共产党与中国国民党的情形完全不同。举以上的例子只是要说明:我党党内优秀人才众多,选举问题处理的不好,会挫伤党内一些优秀分子的工作积极性,引发许多意想不到的问题,甚至会影响到党的形象和团结^[4]。因此,如何处理党内候选人对党内提名的争夺矛盾,目前还基本上是靠政治家的政治智慧和谋略。本文也仅是提出问题而已,远没有找到理想的答案。

2. 关于基层党内民主决策与民主监督

党的决策事关党的事业能否顺利推进。决策失误,不仅造成重大损失,而且会损害党的形象、破坏党群关系。民主决策和民主监督辩证统一、缺一不可。当前,无锡市的一些做法,如“民主恳谈”、“党员议事会”、党务公开(如让党员或党员代表列席党委会议)、述职测评制度、无记名投票打分考核、党代表常任制等的推行,都极大促进了科学民主决策的实现,保证了民主监督的

到位。

如果从更高的要求来看,从与无锡市的经济发展成就相匹配来看,政治建设领域的民主决策和民主监督还需要极大推进的发展空间。政治领域的改革创新对未来城市发展也至关重要。城市之间的竞争,笔者的预测和判断倾向于将从“经济领域”转向“政治领域”,即未来城市竞争不再仅限于“拼经济”,而更多的在于“拼政治”。政府在决策时,解决经济问题往往需要从政治角度来思考推行,如当前对房价的调整、物价的稳定、民生的保障,等等。对于推进我市党内民主决策和民主监督,可以从以下几个方面来创新发展、大胆推进。

(1)重大决策会议公开制度。“阳光是最好的防腐剂”,把重大决策放在阳光底下,将减少腐败问题的出现。但问题是如何使用好“阳光”?如何让“阳光”照亮那些黑暗的角落呢?对于市委、区委的重大决策会议(如常委会等),一是可考虑让普通民众有序参加旁听;二是借助现代高科技手段,对于一些做出重大决策的会议进行现场直播。与会人员在投票前的辩论、投票表决的结果能在政府网站上能够第一时间予以公开。让普通民众列席重大会议、用“电视直播”给民众以知情权,也不是什么新鲜事。从国外看,美国议员对重大议题的投票都全部公开且都有迹可循,如希拉里·克林顿在美国会中的一次投票中支持对伊拉克动武,这一记录在其竞选美国总统时被人炒作,对其竞选影响甚大;从国内看,党的十七大也邀请国内外、党内外的人士参加,一些大会交流、讨论、记者会等都是全程全球同步直播,也并没有引起什么所谓的政治问题。因此,推进地方重大决策性会议的公开制度理论上是可行的,只是需要经过认真研究、综合评判后慎重推进。当然,从稳妥的角度看,无锡可以在一些区县进行先行试点,就一些非重大问题试行民众旁听、“电视公开”等,以观后效、积累经验、逐步推广。

(2)领导人电视报告工作制度。与其他一些地区相比,无锡领导干部的工作责任心和能力、水平都相对较高。很多领导干部整天十分忙碌、

非常辛苦。但令人诧异的是,仍有为数不少的群众认为:公务员收入待遇高、工作悠闲轻松。有些区的领导同志工作繁忙,没有机会与普通群众互动,致使很多老百姓不知道自己所在辖区的领导^[5]。党的领导干部在自己所主政的辖区内不被大多数老百姓所熟知,显然是不正常的。造成这种隔阂的原因,是缺少沟通、交流的渠道和平台。在双向、经常性交流的条件尚不满足的情况下,借助电视网络媒体实现单向主动交流显得尤为必要^[6]。市区的主要领导同志定期(每月)通过电视或网络向本辖区的老百姓报告工作,汇报党委和政府的近期动向和未来计划。这将有助于拉近党委政府与普通党员群众的距离。虽然我们很多领导干部的日常活动占据了大部分的新闻频道和报纸版面,但往往都是新闻式的报导,较为零散。每月定期半小时的电视工作报告,既汇报工作、又督促工作,将是基层民主建设的一大创新,何乐而不为呢?当前,也有很多区县与部委办局的领导上电视和网络与老百姓直接交流,效果就很好,深受百姓喜爱。有些创新过去想得到但做不到,要么是技术原因,要么是观念原因。当前要努力克服这些陈旧的思想观念,在新的历史条件下大胆引进、大胆试验。

(3)引入民意调查制度。民意调查又称民意测验,一般简称为民调,是一种了解公众对某些政治、经济、社会问题的意见和态度的调查方法,其目的在于通过对大量样本的问卷调查来较为

客观、精确地反映社会舆论或民意动向。作为反映老百姓心声的渠道之一,民意调查开始受到党中央的高度重视。2008年,经中央批准,中组部开始在全国31个省(区、市)以及中央和国家机关、中央企事业单位开展组织工作满意度民意调查。2009年年底,江苏省社情民意调查热线电话也正式开通,标志着民意调查在我省正式推行。无锡作为苏南发达地区,社会利益群体日益多元化,有必要充分利用民意调查的优势,积极了解社情民意,促进各项工作的进一步提高。在我市一些领域(如年终部门考评、推行新政策等),试行运用民意调查,可以作为政府决策层深入基层、实地考察调研的重要补充,不仅是加强民主政治建设的一大创新,而且有利于市委、市政府及时准确地掌握社情民意、推动决策工作的科学化。当前,可考虑建立舆情研究所、民意调查中心等举措,使民意调查早日发挥重要作用。

结论:党内基层民主建设是一个十分迫切的现实课题。从世界一些地区和国家的发展来看,不仅要经济发展好,老百姓丰衣足食,而且也要政治发展好,老百姓心情舒畅。选举问题是基层民主建设的基础性核心问题,从选举问题入手将会事半功倍,也是推进民主参与、提高民主素养的最好渠道。只有选举问题解决了,才会为民主决策、民主监督创造良好条件。要充分利用现代科技的发展进步和人类文明发展的有益成果,取其所长、为我所用。

参 考 文 献

- [1]周建军,郭贯新.2009年无锡党建研究论丛[M].中央文献出版社,2010.
- [2]现代汉语词典[Z].北京:商务印书馆,2001.
- [3]胡振亚,熊高仲.党内基层民主建设的又一制度创新:遂宁市船山区桂花镇“三票制”公推直选镇党委书记的启示与思考[J].社会主义研究,2005(5):34-37.
- [4]尹德慈,王超.广州推进党内基层民主建设的实践及启示[J].中共福建省委党校学报,2010(8):72-75. [5]耿洪彬.改革开放以来党内基层民主建设的经验及启示[J].长白学刊,2009(2):57-61.
- [6]孙忠辉.构建党内基层民主建设的动力机制[J].党政论坛,2010(3):27-30.