

中国共产党党内民主发展的程序路径选择

靳晓光

(辽宁对外经贸学院, 辽宁 大连 116052)

摘要:发展党内民主,必须加强程序建设。党内民主程序化建设主要是围绕制度来进行的,没有制度就没有程序,没有程序制度的运行就缺少保障,程序建设与制度建设是统一的,二者不可分割。党内民主程序化建设应从“权力”入手,构建一套包括党内权力的产生和授予、行使、终止的体系。具体来说,就是要加强选举制度、决策和监督制度、罢免或撤换制度建设。

关键词:党内民主;程序;制度

中图分类号: D 262

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2011)06-0001-09

An Analysis on Procedures of Inner-Party Democracy of CPC

JIN Xiao-guang

(Liaoning University of International Business and Economics, Dalian 116052, China)

Abstract: It is indispensable to strengthen the procedure construction in the development of inner-Party democracy by centering on the establishment of institution. Without the implement of institution there would be no assurance of procedure, both of which are inseparable. Furthermore the construction of procedure of inner-Party democracy should be based on the monitoring and balance of the power, and therefore a set of inner-Party power systems should be built up including the generation, the granting, the execution, and the termination. Overall it is inevitable to enhance such procedures as the electoral system, the decision-making and supervision system, and the dismissal or removal system.

Key words: inner-Party democracy; procedures; institution

民主是一种抽象的价值观,在中国,是以本原民主作为理想的,也就是“一切权力来源于人民”,但若要求达致这样一种民主状态,就应该诉诸于“程序”^{[1]32}。“程序即事情进行的先后次

序”^{[1]40},是主体在作出某种行为时所应遵循的方式、步骤、时限和顺序。“程序的实质是管理与决定的非人情化,因而社会关系在程序中得到简化”^[2]。程序的确定性把人们游移不定的态度、

收稿日期:2011-09-23

基金项目:2010年辽宁省教育厅高校科研项目“当代西方执政党的权力制约机制建设及启示研究”(W2010210);2011年度辽宁经济社会发展立项课题“民主视域下的党内权力结构与运行机制研究——决策权、执行权与监督权的制约与协调”(2011lslktx-52)的阶段成果之一

作者简介:靳晓光(1974-),男,辽宁朝阳人,辽宁对外经贸学院副教授,法学博士,主要从事马克思主义与当代政治文明方向研究。

倾向、转化为较固定的程序,从而使得人们对彼此的行为有一个比较正确的预期。在现代社会,衡量一个国家的政治民主与否,不能只看它的宣言和标榜,而必须审视它是否具有一套能够保障人民当家作主并行之有效的程序,从这个意义上讲,民主政治是一种程序政治,没有科学、完整、极富操作性的程序作保障,民主只是乌托邦。中国共产党在加强执政能力和先进性建设的过程中高度重视程序建设。党的十六大报告明确指出,“要着重加强制度建设,实现社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化”。十七大报告则进一步强调要“推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化”。因此,程序化已经成为中国共产党推进党内和发展人民民主的重要内容。

一、中国共产党党内民主程序化存在的问题

党内民主程序,是指党的各级组织在处理党内政治生活时所必须遵循的方式和步骤。即用什么方法和形式去处理党内的政治生活以及处理党内政治生活必须遵循的先后顺序、原则、方式和步骤^[3]。发展党内民主,必须加强党内民主程序建设,实现党内民主制度的程序化。党内民主制度的构建实质上主要是围绕“权力”来进行,主要包括权力的来源、权力的行使和权力的终止三个方面,具体表现为选举制度、决策和监督制度、罢免或撤换制度。从狭义上来说,党内民主程序化建设主要是围绕党内民主的制度建设来进行的,没有制度就没有程序,没有程序制度的运行就缺少保证,程序建设与制度建设是统一的,二者不可分割。从广义上来说,程序建设其实也是一种制度建设。因此,考察程序建设问题,无论从狭义还是从广义上来说都离不开制度。

建党90年来,中国共产党的党内民主发展在经历了起步阶段(从1921年7月党的成立至1935年遵义会议召开前)、正常发展阶段(从1935年遵义会议召开至1956年社会主义改造时期)、严重挫折阶段(从1956年党的“八大”之后

至1978年党的十一届三中全会之前)、恢复和良好发展阶段(1978年12月党的十一届三中全会至今)后,已经取得了较大的成就:制定了《关于党内政治生活的若干准则》(1980年2月),《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》(1994年9月),《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则(试行)》(1997年3月),《党政领导干部选拔任用工作条例》(2002年7月),《中国共产党党员权利保障条例》(2004年9月),《中国共产党巡视工作条例(试行)》(2009年7月),《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》(2010年2月),《关于领导干部报告个人有关事项的规定》(2010年7月)等党规,进一步改革和完善了包括党的领导制度、干部制度、选举制度、党的代表大会制度和党的委员会制度等在内的制度体系。但是,也应该看到,在取得成绩的同时,我们的党内民主制度建设还存在很多缺失,既包括实体性制度,也包括程序性制度,主要表现为:

1. 选举制度存在缺失

选举制度是一种政治制度,选举制度是权力来源合法性的体现和保障,是现代民主国家政治制度不可分割的组成部分。党内选举制度是党内民主的一项根本制度,是党内民主发展程度的重要标志,是保证党内民主的关键。中国共产党现行党内选举制度存在的缺欠和不足,主要体现在以下方面。

(1)党内选举制度建设不配套。制度建设是一个系统工程,必须协调、配套,否则会相互冲突,或者难以保障制度的实施。目前党内选举制度建设不配套主要表现为:①党内选举制度与党内干部调配制度存在冲突。选举制与任期制紧密相连,不可分割。由选举产生的职位具有一定的任期,而目前建立在委任制基础上的党内干部调配制度经常打破任期制,从而与之形成冲突。②党内选举监督制度尚未健全。目前,党内选举监督在制度上还处在宏观层面,而且也没有成立专门的党内选举监督委员会,党内选举监督的内容以及对违纪行为的惩罚办法也有待于进一步明确。例如,党内选举监督要监督哪些环节,哪些行为属于违纪,违纪要受到哪些相应的处罚等

等。③罢免或撤换制度虚位。罢免或撤换制度是选举制度的必然延伸和必要补充。只有在党内建立起真正的罢免或撤换制度,才能使选举产生的不称职的党代表或领导人及时得到调整。

(2)等额选举范围过大,差额选举范围和比例过小。依据党内选举有关条例规定,目前在中国共产党党内选举中,党的中央政治局委员,中央政治局常务委员会委员,中央纪律检查委员会常务委员会委员和书记、副书记,党的地方各级委员会和纪律检查委员会书记、副书记,党的基层组织的书记、副书记实行等额选举,其余实行差额选举。等额选举的范围比较大,差额选举的范围较小。在比例上,《中国共产党地方组织选举工作条例》中“党的地方各级代表大会代表候选人的差额比例,不少于20%”。“党的地方各级委员会委员、候补委员和纪律检查委员会委员候选人的差额比例,不少于10%”。“党的地方各级委员会和纪律检查委员会常务委员会委员候选人数,应分别多于应选人数一至二人”。的规定比例较小,如果按照这一规定,每5个候选人最多有1人差额选举产生。差额选举的范围和比例过小,使党内选举制度的优越性没有得到充分发挥。

(3)候选人提名和介绍制度不科学。①候选人的提名制度不科学。具体表现为:第一,候选人提名规定不完善。《党章》第11条规定:候选人名单要由党组织和选举人充分讨论提出。《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》规定:代表候选人由选举单位组织全体党员酝酿提名,根据多数人的意见确定。《关于党内政治生活的若干准则》第8条规定:候选人名单要由党员或代表通过充分酝酿讨论提出。《关于党的地方各级代表大会若干具体问题的暂行规定》中规定:代表候选人名单,可以由党组织或选举人提出,经过充分酝酿讨论,根据多数人的意见确定。上述规定中的“充分酝酿”作何理解,如何操作,多数人据何标准来提出代表候选人当选的意见,这些内容在《党章》和其它条例中,都没有明确规定。第二,过多地把各条战线先进人物提名为候选人。《中国共产党地方组织选举工作条例》第

10条规定:党的地方各级代表大会中应有各条战线先进模范人物等各方面的代表。这种规定缺乏科学性、合理性。被提名为党员代表的劳动模范、一些演员和运动员等,是否具有参政、议政的能力,是否能真正代表党员群众的意愿,无从衡量。第三,各级党政领导干部被提名为代表候选人的比例过大。不可否认,党政领导干部中有众多经验丰富、富有远见卓识且能代表广大党员的利益者,但这种党政干部占代表比例过高,不利于党员代表对党的监督,也不利于广大党员表达自己的意愿。②候选人介绍制度不完善。具体表现为:A.介绍方式呈单一性和间接性。在介绍候选人过程中,一般把推荐者的介绍、初步候选人的推荐书作为党员选民小组反复酝酿、讨论、协商,以及向选民介绍的内容。而推荐者的介绍往往难以全面、客观反映候选人的情况。党员或党员代表没有其它渠道、途径了解候选人,反映出介绍方式的单一性、间接性。B.选举人与候选人沟通方式呈被动性。在具体选举时,党员代表候选人既不能主动向选举委员会介绍自己的情况,也不能主动向选举人或选举小组陈述自己的政见,而是处于被动状态,消极等待党员选举。选举人和候选人之间缺乏直接和应有的沟通和了解,这是党内选举代表候选人介绍制度存在的最大弊端。C.介绍简单且重点偏移。目前介绍候选人时,一般只限于工作简历,对党员代表候选人的履职能力、内在素质介绍不够,更是回避政见、政绩等,导致党员和党员代表在投票时,由于对候选人缺乏全面的了解,所以只能随意选择或按组织意图投票。

(4)选举操作形式化。①过分强调组织意图导致选举流于形式。在选举操作中,一些地方为了便于体现组织意图、便于控制选举结果,常常将选举人提名权、推荐权等多项权利简化为选举权这一项内容,结果,选举人只有选或不选或弃权的选择。尽管选票上注明了若不同意选票上的候选人,可以另写其他候选人,但实际上,选举前,大会主席团、各个代表团团长的动员,使组织的意图得到充分体现。有些地方,在选举中当组织的意图没有实现时,进行重选或以委任的办法

进行解决的现象大量存在。②差额选举流于形式。A. 把差额选举变通为等额选举。由于《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》对党的基层委员会的书记、副书记的产生没有明确规定必须实行差额选举,因此在现实中,一些地方采取了变通的办法,在选举前,采取各种做法,千方百计地使候选人只有一个,将差额选举彻底摒弃,以达到等额选举的目的。B. 陪选现象严重。一些地方在选举各级党员代表或党委领导机关领导人时,为使党委推荐的候选人当选,人为地设立陪衬差额,作为保障选举成功的必要手段。如,把知名度不高、政绩不突出、群众不了解的人列为候选人等。③操作规则的不当致使选举流于形式。不同的选举规则,会有不同的选举结果。而不同的操作规则也会影响到选举结果。在现实的党内选举中,就有很多的不当规则,严重地影响了选举人的选举意志表达。如:A. 赞成者不划票,反对、弃权者划票。这样的规则下,使得众目睽睽之下的选举人不愿被别人发现自己投的是反对或弃权票,因此只能违背意志不划票。B. 选举人座位紧挨划票。在这种情况下,很多人为了避免麻烦,于是投了赞成票。C. 电子眼监控划票。有些地方为了有效控制选举场秩序,防止破坏,对党内选举现场进行电子眼监控,客观上也给选举人造成心理压力。

2. 决策制度存在缺失

改革开放以来,中国共产党虽然在党内决策的科学化、民主化方面做了大量的工作,取得了一定的成效,但是也仍然存在一些问题,主要表现为。

(1) 民主决策的制度不健全。① 民主决策的制度体系不健全。党的代表大会制度、委员会制度、常委会制度等在具体的决策规定方面存在着体系不完整、监督缺失等现象。② 制度规定笼统化。如在决策的内容、程序等方面的规定缺少细化。在讨论决策时,往往由主要领导判定某个问题是否需要会议讨论,决策的程序更是凭主要领导的好恶来确定。③ 党员和党代表参与决策的机会少,作用难以发挥。无职党员受职级和职位的限制,直接参与民主决策的机会少;党代表在

党代会闭会期间作用难以发挥,应由党代会或全委会多数人决定的党内事务,事实上由常委会少数人来决定实施。

(2) 民主决策缺乏创新性。随着社会生态环境的变化,党的决策制度也必须创新,否则就不能有效地促进党内民主的发展。目前党在民主集中制、集体决策制等方面创新的力度还不够,如对党员个体意见的重视和对民意的关注还够;在决策时一把手说了算的“一言堂”现象还普遍存在;决策的纠错、评价和监督机制还不健全;政党对互联网和智库资源的重视程度还不够等等。

3. 监督制度存在缺失

(1) 党内监督法规不健全。健全完备的法规既是党内监督的客观依据,又是重要保证。一个法规不健全的党必定是监督机制不完善的党。从现实情况来看,党内监督制度法规亟待健全:① 党的领导机构的设置、职权、运行以及党内的工作制度、议事规则等还没有制度化、规范化。② 缺少监督的实施细则,对党内监督的原则、内容、范围、职责、奖惩等的规定,抽象的多具体的少,定性的多定量的少,共性的多个性的少,致使解释弹性大,执行程序不明确,监督工作难以操作。③ 对如何切实保障党员的民主监督权益缺少保护措施,对抵制和干扰党内监督的行为缺少惩戒措施。从而在很大程度上软化了制度法规的刚性,造成了有法不依、执法不严、违法不究的状况。

(2) 党内监督体制不合理。目前,党内监督的“虚监”、“弱监”现象较为普遍,其原因主要在于监督体制不顺,具体表现为两个方面:① 党的代表大会对党的委员会、党的委员会对党的常委会的监督作用没有得到充分发挥。党的代表大会对党委会的监督基本上流于形式,其在同级党组织中的最高决策权和最高监督作用没有得到充分发挥。党委会对常委会的监督力度不够,常委会权力过大,以至于人们常常把常委会看作是同级党组织的最高决策机关和最高监督机关。② 从党的检查体制来看,目前纪委会受同级党委和上级纪委的双重领导,但实际上却是以同级党

委领导为主。纪委成员的提名、任命、调动和待遇都掌握在同级党委的手中,使纪委会完全依附于同级党委,这就限制了纪委监督制约职能的发挥,使其很难履行对同级党委及其领导成员的监督职责,由此形成了对下级监督多,对上级监督少,对同级党委“弱监”的现象。

(3)党内监督机制不完善。党员是党内监督的主体,党的各级组织和各级领导是广大党员的代理者。党员有权采用选举、监督、罢免等形式影响党的各级组织和各级领导的权力行为。但从现实生活来看,普遍存在的普通党员对上级的错误提出批评和建议难,党员选举权被机关包揽和干预等现象使得党内民主与集中出现失衡,党员的监督得不充分行使,特权主义、腐败现象滋生。要改变这种现状,防止出现重大决策的失误,就必须建立健全党内监督机制。

二、中国共产党党内民主程序化建设的路径

民主政治是一种权力制约机制,权力是核心。对党内民主来说,党内权力是核心。因此,中国共产党党内民主程序化建设也应该从“权力”入手,构建一套包括党内权力的产生和授予、行使、终止的程序化体系。具体来说,就是要加强选举制度、决策和监督制度、罢免或撤换制度建设。

1. 加强选举制度建设

党内选举制度是党的生活的一项重要民主形式,它要解决的是党内权力的授受关系问题,即党内权力的来源与合法性问题。改革和完善现行的党内选举制度,应从以下方面着手:

(1)加强党内选举的法规建设。党的十一届三中全会以来,我们党先后制定的《关于党内政治生活的若干准则》、《关于党的省、自治区、直辖市代表大会实行差额选举的暂行办法》、《关于党的地方各级代表大会若干具体问题的暂行规定》等系列法规在执行过程中还存在着覆盖面不够,针对性和操作性不强,与党内选举相配套的制度不健全等问题,亟需制定和出台新的科学的党内

选举条例或法规加以补充。

(2)改革和完善候选人提名推荐制度。①“硬化”依民意确定候选人的原则,扩大民主推荐范围。候选人名单应由党组织和选举人充分讨论(可考虑在适当范围内公布民主推荐的结果)确定。②采取上级党委提名、党代会代表联合提名以及党员个人自荐竞选提名等多种提名方式,建立组织提名与党员或代表提名相结合、自下而上和自上而下相结合的提名制度。不论通过何种方式提出候选人,都必须以书面形式向大会主席团和同级党委提出,并经过考察和资格确认后,才能确认为候选人。③调整党代表候选人的结构比例。进一步缩小各条战线先进人物、党的领导成员的比例,适当增加新兴产业代表,同时积极引入年轻的力量。

(3)进一步规范候选人介绍制度。①建立和完善职业介绍制度。选举委员会主席团要对竞选的职位做充分的说明,包括职位(或者代表)的职责,以及职位(或者代表)承担者所应具有素质、能力、知识背景等要求。②党组织介绍候选人基本情况时,除了介绍候选人的简历之外,还应介绍对候选人的德、能、勤、绩、廉等方面的考察情况,并对选举人提出的询问作出实事求是的答复。③建立候选人与选举人见面制度,候选人进行自我介绍、自我推荐,发表竞选演说。候选人可以直接回答选举人针对自己的提问、质询;同时可以做出相应的承诺,以充分展示自己。

(4)进一步规范和完善差额选举制度。针对选举实践中出现的差额范围过于狭小,差额比例偏小问题:①逐步扩大差额选举的范围。基层党委书记和副书记,都可以考虑直接进行差额选举,差额人选可以扩大到一定比例。②要适当扩大差额比例。各级党代会代表候选人、党委委员候选人的差额比例可以扩大到30%以上。

(5)逐步扩大直接选举范围。直接选举和间接选举都是选举的重要形式。在我们这样一个有着8000多万党员的大党中,有必要也有可能逐步扩大直接选举的范围。包括党代表的选举和领导机构的选举,都可以根据具体情况,逐步

扩大直接选举的范围,至少可以从基层到地方一步一步做起。基层党支部一般应进行直接选举,在条件成熟的地方,可积极试行乡镇党委和中小企业党委的直接选举。扩大市县级党委领导班子成员由党代会直选的试点等。

(6)建立健全竞选制度。竞争是选举的活力推动器,在完善党内差额选举制度,逐步扩大直接选举范围的基础上,应当实行适度竞选制度。竞选制度,可以使选举人对候选人有更多的了解,减少投票的盲目性,充分体现自己的意志,从而增强选举的真实性。目前,有些地方推行的“双推制”和“公推制”,等就是把群众对党员干部的推荐作为党内推荐和最终选举的基本依据。这种做法实际上扩大了党内监督主体的范围,是实行党内竞选的有益尝试。

(7)建立和健全选举责任追究制度。针对现实选举中出现的拉票、贿选等违规违纪行为,应该制定一些严厉的禁止性规定,以规范选举行为,确保选举和平、有序地进行。可以组成专门的法律工作小组,研究和制定惩戒细则和选举中的禁止性行为,比如《党内民主选举实施细则》和《党内选举禁止性行为的规定以及违法性行为处罚措施》等,对贿选、变相拉票、非法选举等行为提出明确的惩戒措施,制定惩罚标准,并以案例法的形式有针对性地对其他地方出现的类似情况给予相应惩戒,以此不断健全和完善党内选举制度。

2. 加强决策和监督制度建设

党内权力的行使主要体现在决策制度和监督制度的运行上,因此,规范党内权力的行使应该从两个方面入手。

(1)加强党内决策制度建设,实行民主决策。

①完善党的决策制度体系。A. 完善党的各级代表大会制度。完善党的代表大会制度除了要实行党的代表大会常任制之外,还应该在以下方面下功夫:一是要规范党代表的权利和职责,明确党代表的行使权利、履行职责的内容和范围。二是要调整党代表的总体比例构成,调整目前各级领导干部所占比例过大,工人、农民、知识分子等其他社会阶层所占比例较小的现状。三是党代

表要在适当范围内实行直选,如在县以下实行直选,使选举能充分体现选举人的意志。B. 完善党的委员会制度。建立健全民主决策制度,必须充分发挥委员会的作用。一是要完善党的委员会制度,增强规范性和可操作性。要按照《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》的要求,建立、配套和完善相关的制度规章,如,明确常委会的职权、会议制度等。要建立健全制度的监督保障机制,明确监督的重点,着重监督情况通报、情况反映和重大决策征求意见的内容是否全面,程序是否完备,时间是否及时,执行是否到位;要建立责任制,把责任落实到各级党组织,落实到具体人身上;要建立责任追究机制,对造成重大失误的责任者,严肃追究相关责任。C. 完善党的常委会制度。常委会是由全委会授权负责处理党委日常工作的机构。常委会必须向全委会负责,要保证全委会的职责顺利行使,而不能越权,全委会不能形同虚设。常委会必须向全委会报告工作,重大事项的决策、重要干部的任免必须提交全委会集体讨论通过。

②确立明确的决策程序规则。A. 召开正式会议的规则。对于任何必须按少数服从多数原则作出的决定、决策和决议,都必须在党章和准则规定的正式会议上进行,不能在一个随意组合的、定型的群体中进行,也不能用“碰头会”之类非正式会议以及会下个别协商的方式代替正式会议。B. 党内充分讨论的规则。这包括正式会议前的通报、酝酿、协商,也包括正式会议上畅所欲言的自由讨论。要保证党员或党员代表在不受外界政治干扰的条件下对重大问题进行充分讨论和政治辩论,使各种不同意见都能得到充分表达。要保证党员和党员代表在党内部会议讨论中的言论自由,不允许任何人身攻击,严禁任何形式的政治迫害。必要时采用听证会、辩论会的形式。C. 表决的规则。对重要问题的决定是不是按民主集中制办事,基本标志就在于是否实行表决,是否以多数人的意志为依据。因此,党内决策应以无记名投票方式进行表决,以多数原则通过批准或否决。对于少数人的不同意见应当认真考虑。对于表决的结果应有严格的统计,记录

在案,并在适当的范围内公布。凡是没有经过投票和多数同意的决议、决定不应作为党组织的决议、决定。D. 回避的规则。“任何人不应成为自己案件的法官”^[5],因此,为保证公正性,在党内讨论重要事务时,有利害关系的当事人必须回避。③创新决策制度。A. 逐步实行重大问题决策票决制。实行党内重大问题决策无记名票决制,有利于与会人员充分表达个人意见,真正实现党内的民主和平等。在继续实行选拔任用干部票决制的基础上,对票决制进行完善,把票决的内容从单纯的干部选任扩大到“三重一大”(重大决策、重要干部任免、重要项目安排和大额度资金的使用)的所有内容。票决的主体为常委会和全委会,根据决策的内容确定票决的机构,逐步扩大全委会票决的内容和范围。票决的方式可在等额票决的基础上,探索差额票决制。B. 实行民主决策公示听证质询制。要拓宽党员参与党内事务的渠道,在决策前对需要决策的相关问题进行公示,认真听取广大党员的意见和建议,适时召开听证会。在听证的过程中,要尽量拉大参与听证人员的职务差距,采取无记名投票等方式表达个人意见,努力创造能够让党员群众充分发表个人意见的氛围。实行民主决策旁听制度,在决策的过程中,邀请党员代表列席旁听决策的整个过程,提高民主决策的透明度,接受党员代表的监督。在重大问题决策后,针对党员提出的质疑,党组织要指派有关部门或有关人员作出解释和说明。C. 充分发挥互联网和智库的作用,拓宽决策的民主化渠道。党的十七大要求推进决策的科学化、民主化,完善决策信息和智力支持系统,增强决策透明度和公众参与度。要完成这一任务,必须高度重视互联网、智库的建设,充分发挥它们的作用。

(2)加强党内监督制度建设,实行民主监督。党内监督主要解决的有章不循和违章不究的问题。要保证各项民主决策制度落到实处,就必须切实加强党内监督。①建立健全党内权力监督、制衡的制度和运行机制。A. 要建立健全党内权力相互制衡的制度和运行机制。即将党内权力划分为决策权、执行权和监督权。决策权由党的

各级代表大会行使,执行权由党的各级代表大会选举产生的党委会行使,监督权由党的代表大会选举产生的同级纪律检查委员会行使。为确保决策权、执行权、监督权的相对独立和互相制衡,要建立健全党的代表大会的决策制度、各种决策执行和日常工作制度、决策和执行监督制度等。B. 要建立健全“以权力制约权力”的制度和运行机制。要赋予行使监督权的党的纪律检查委员会依法治党的更高权力,即中纪委对党的全国代表大会负责,它拥有至高无上的监督权,上至总书记、政治局常委,下至普通党员都受其监督,并拥有依法独立进行查处的权力。党的地方各级纪律检查委员会由中纪委直接领导和管理,与地方党委完全脱钩;同时要将审计、反贪和反腐等职能和权力划归为党的纪委,由其统一行使。②改革和创新党内监督的领导体制。中国共产党党内监督的领导体制是以横向上的同级党委领导为主、纵向上的上级领导为辅的体制。这种体制使得监督主体纪委的权力弱于监督客体党委的权力,从而出现虚监、弱监的现象。改变这种情况:A. 要进一步改革创新现行的纪检体制,提高纪委的相对独立性。要积极探索解决各级党的代表大会监督同级纪委的领导机制和工作机制。可在试点和不断总结经验的基础上,将党内统一的纪检领导体制写进党章,真正确立纪委在党内权力体系中相对的独立性和权威地位。B. 要加大了纪委工作垂直管理和领导的力度,逐步建立起省以下纪委垂直领导的体制。③建立财产公开制度、决策失误责任追究制度、党内工作汇报制度。A. 建立领导班子成员财产公开制度。本着积极、稳妥、慎重的原则,要求申报对象必须如实申报个人和家庭收入及财产情况。对申报对象申报的收入财产状况,有关专门机构进行适度检查后,在一定范围内予以公布。为有效实施财产申报制度,金融、税务、海关、审计等部门要出台相关配套的监管制度,并对财产公开的方式、范围进行严格规定。除要求作为领导干部候选人在党代会上述职述廉时公开外,领导班子成员在届中和离任前一年的述职述廉,也应在规定范围内公开。B. 建立决策失误责任追究制度。

对决策失误造成严重后果的,相关责任主体必须承担责任,属于党委集体的责任,党委集体要及时承担,并向上级党委和党的代表大会汇报;如2/3以上的党代表对党委工作不满意,须报上级,如出现特别重大的失误,要提前进行换届;那些表示附和或不表示自己看法的成员要承担责任,并接受相应惩处。C. 建立健全党内工作汇报制度。要明确规定下级向上级、领导干部向党员群众、党的各级委员会向同级党的代表大会、常委会向党委会定期汇报工作,尤其是要完善向党的代表大会汇报工作的制度,以接受来自各方面的意见、建议和批评。④进一步健全党内监督机制。A. 加强党内各监督主体的有机配合,形成党内监督的整体合力。一是加强党的组织、宣传、纪检部门监督的有机配合。二是要加强党员的监督、党的代表大会的监督、党的委员会的自身监督、纪检机关的职能监督等的有机配合。B. 强化党内监督的预防与惩治机制。事前监督、事中监督、事后监督是对权力行使过程中的不同环节进行的监督,要有有效的预防和惩治腐败,必须将三者有机地结合起来,建立全方位的监督制约机制。一是要加强事前防范。必须完善党内监督的各项规章制度,使事前监督制度具体化,便于在工作实践中对照操作。二是要强化事中监督。要建立权力授予过程中的监督机制,把好干部任用的入口关,构筑起防止权力腐败的第一道防线;要强化权力行使过程中的监督制约机制,形成相互制约的权力格局,适当分解权力,避免集权于少数人,实现组织内部权力之间的相互监督;要强化事后监督机制和惩罚功能。通过对领导干部进行离任审计、民主评议以及检查权力的行使等方法达到预期效果。C. 建立健全社情民意反映机制。要不断扩大社情民意征集范围,拓宽民意征集渠道,使重大事项、重大决策进行社情民意征集制度化。要建立和完善社会公示制度和社会听证会制度,对与群众利益密切相关的重大事项,必须进行社会公示和举行多层次的社会听证会,保证群众广泛参与决策过程,维护群众的合法权益。至于社会公示,可以在每年年初,或编制计划、规划之前,将涉及全国或

地方经济、社会发展,涉及重大利益格局调整,涉及城市整体规划和建设等方面的重大问题,通过媒体向全社会公布,动员社会各界参与研究,研究的成果可以在媒体上刊登,使广大民众的有参考价值的意见和建议能够及时反映到决策层。

3. 加强罢免或撤换制度建设

罢免或撤换是及时终止党内权力的重要途径。党内罢免或撤换制度是指党员代表或党的干部在任职期间违法犯罪或有重大失职行为,没能履行其职责,党员群众或党员代表对其进行检举、控告、罢免或撤换的制度。建立严格而具有可操作性的罢免或撤换制度,使不称职或选举人普遍不满意的干部能够得到及时撤换或调整,可以促进党组织的新陈代谢,增强党的生机和活力。

《中国共产党章程》规定:党员享有“在党的会议上有根据地批评党的任何组织和任何党员,向党负责地揭发、检举党的任何组织和任何党员违法乱纪的事实,要求处分违法乱纪的党员,要求罢免或撤换不称职的干部”的权利。《中国共产党党员权利保障条例》规定:“党员有权向所在党组织或者上级党组织提出罢免或者撤换不称职党员领导干部职务的要求。”《中国共产党党内监督条例(试行)》规定:“党的地方各级委员会委员,有权向上级党组织提出要求罢免或撤换所在委员会和同级纪委中不称职的委员、常委”;“党的地方各级纪律检查委员会委员,有权向上级党组织提出要求罢免或撤换所在委员会不称职的委员、常委”。从以上可以看出,关于“党内罢免与撤换”的相关规定在中国共产党的章程、党内有关法规中早就已经存在。但是应该看到,这些规定比较原则,缺少明确的实施细则,操作性不强。如,“不称职”,这一概念比较原则、模糊,何为“不称职”,如何衡量,需要有科学、客观、定量性的界定。再比如,向“上级党组织”提出罢免或撤换的要求,“上级党组织”及“上级党组织”中的哪个机构,均需要明确的界定。这些问题的存在,使得党员和党员代表罢免或撤换权被长期虚化。

(下转第65页)

参 考 文 献

- [1]杨同利,刘长滨,刘琳.我国房地产业可持续发展对策研究[J].城市开发,2000(12):39-41.
- [2]丰艳萍,刘长滨.我国房地产业可持续发展的研究[J].生产力研究,2009(3):143-145.
- [3]PORTER M E. Competitive Advantage[M]. Free Press;New York, 1985.
- [4]孙戈兵.产业融合环境下企业战略模式选择[J].中国国情国力,2010(4):21-23.
- [5]靳洪.企业战略创新能力相关文献综述[J].湖北经济学院学报,2011(2):102-107.
- [6]赵鉴光,吴广怀,马建昌,等.曲江模式[J].世界博览(看中国),2007(10):81-88.
- [7]锁言涛.一座城市的文化穿越:西安曲江模式[M].北京:中共中央党校出版社,2011.
- [8]BARNEY J B. Firm Resources and Sustained Competitive Advantage[J]. Journal of Management, 1991,17(1):99-120.
- [9]PENG M. Institutional transitions and strategic choices[J]. Academy of Management Review, 2003,28(2):275-296.

~~~~~  
(上接第 8 页)

建立健全党内罢免或撤换制度应该从以下方面入手:①加强制度建设。依党章及党内有关条例制定科学、合理、可操作性强的罢免和撤换细则。②成立由纪委和组织部门共同组成的相对独立的机构,专门负责罢免工作。③制定包括受理、审核、申辩、取证、投票、结果的公示和运用

在内的科学、合理的罢免程序。④建立党内罢免的配套制度,如建立包括责任奖励制度在内的激励机制,保障监督机构和负责罢免和撤换机构的独立行使权力的保障机制等。⑤要积极开展试点活动,把基层和地方积累的成功经验加以推广。

## 参 考 文 献

- [1]韩强.程序民主论[M].北京:群众出版社,2002.
- [2]孙笑侠.程序的法理[M].北京:商务印书馆,2005:24.
- [3]崔裕猛.论党内民主程序建设[J].岭南学刊,2004(1):16-18.
- [4](英)彼得·斯坦,约翰·季德.西方社会法律的价值[M].王献本,译.北京:中国人民公安大学出版社,1990:97.