

汪开国 等著

中国共产党

干部工作中 扩大民主问题研究

ZHONGGUO GONGCHANDANG
GANBU

GONGZUOZHONG
KUODA
MINZHU
WENTIYANJIU

人 大 出 版 社

汪开国 等著

中国共产党

干部工作中 扩大民主问题研究

ZHONGGUOGONGCHANDANG

GANBU

GONGZUOZHONG

KUODA

MINZHU

WENTIYANJIU

人 大 出 版 社

策划编辑:李春生

责任编辑:鲁 静

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党干部工作中扩大民主问题研究/汪开国等著.
-北京:人民出版社,2004.9

ISBN 7-01-004551-8

I. 中… II. 汪… III. 中国共产党-干部-工作-研究
IV. D262.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 096777 号

中国共产党干部工作中扩大民主问题研究

ZHONG GUO GONG CHAN DANG GAN BU GONG ZUO ZHONG

KUO DA MIN ZHU WEN TI YAN JIU

汪开国 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:5

字数:119 千字 印数:1-3,000 册

ISBN 7-01-004551-8 定价:12.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

中共深圳市委党校常务副校长汪开国同志主编的《中国共产党干部工作中扩大民主问题研究》即将出版，他要我写几句话，我很愿意，因为我也曾经在党的组织战线工作过多年，读这样的书既有兴趣，又感到亲切。

通读书稿，我认为本书的特点很鲜明：一是作者坚持以马克思主义的党建学说为指导，立足于新的实践，从中国共产党解决“两大历史性课题”的高度出发，进行深入阐述，时代气息很浓；二是努力采用现代政党政治学、政治社会学、组织行为学等学科的有关知识和方法，对干部工作中扩大民主的价值目标、基本内容和实现途径等问题进行深入研究，既有深厚的实践基础，理论性又比较强；三是对党的干部工作中的一些重要问题，从理论上提出了富有创见的观点，如扩大民主的基本内涵、目标定位、重点环节、必要条件、保障机制等。

2002年7月中央颁发的《党政领导干部选拔任用工作条例》，是推进干部工作科学化、民主化、制度化的最新成果，标志着干部工作中扩大民主进入新的发展阶段。在党的干部工作中扩大民主，是贯彻党的民主集中制原则的具体体现，是社会主义民主政治建设的重要内容，是建设高素质干部队伍的必然要求。在干部工作中扩大民主的实质，就是在坚持党管干部原则的前提

下，在干部的选拔、任用、监督等工作中，真正落实人民群众的知情权、参与权、选择权和监督权。通过科学化的方法和制度化的程序，使民主的理念在干部工作中得以推进，使民主实践的范围逐步拓展，质量不断提升，建立充满生机与活力的选人用人机制，促进优秀人才脱颖而出，有效防止用人上的不正之风，为改革开放和现代化建设提供坚强的组织保证。

深圳是改革开放的前沿，现代化建设取得了令人瞩目的成就。伟大的实践产生伟大的理论。理论指导实践，实践促进理论繁荣。我衷心希望深圳特区的理论工作者，尤其是深圳党校系统的同志们更加积极地关注社会实践提出的新课题，不断推出更多更好的研究成果。

是为序。

虞云耀

2004年6月16日

目 录

序.....	1
第一章 政治文明与党的干部工作中的民主问题.....	1
第一节 民主与干部工作中的民主问题.....	1
第二节 干部工作中扩大民主是社会主义民主 政治建设的重要内容	18
第三节 干部工作中民主建设的历史沿革	31
第二章 干部工作中扩大民主的基本内容	40
第一节 干部工作中扩大民主的意义和原则	40
第二节 干部工作中扩大民主的基本内容	53
第三章 干部工作中扩大民主的实现途径	68
第一节 当前干部工作中扩大民主的主要做法及特点	68
第二节 干部工作中扩大民主必须要创新观念	71
第三节 干部工作中扩大民主的实现途径	74
第四章 干部工作中的民主化与科学化、制度化.....	86
第一节 干部工作中的民主化与科学化	86
第二节 干部工作中的民主化与制度化	93
第五章 干部工作中的民主实践与当代中国 民主政治的发展.....	119

第一节 干部工作中的民主与政党政治的现代化·····	120
第二节 干部工作中的民主实践与民主政治的推进·····	134
参考文献·····	154
后记·····	155

第一章 政治文明与党的干部 工作中的民主问题

第一节 民主与干部工作中的民主问题

一、政治文明与民主化

人类社会是经济、政治和文化形态的有机统一体，人类文明也是由物质文明、政治文明和精神文明有机构成的统一体。人们在改造客观世界的实践活动中形成的有益成果，表现为物质生产方式和经济生活的进步即物质文明；在政治实践活动中形成的有益成果，表现为政治生活的进步即政治文明；在改造客观世界的同时改造主观世界中形成的有益成果，表现为精神生活的进步即精神文明。政治文明是指人类社会政治生活的进步状态，是人类在政治实践活动中形成的文明成果，包括政治思想、政治文化、政治传统、政治结构、政治活动和政治制度等方面的有益成果。政治文明的内容包括政治制度的进步和政治行为的进步。政治文明的核心内容是民主发展的积极成果。一定的政治文明建设以一定的物质文明为基础，以一定的精神文明为条件，同时又影响和决定着一定的物质文明和精神文明的发展方向和进程。

社会主义政治文明是人类政治文明发展的崭新阶段，是真正实现了人民当家做主的政治文明。社会主义政治文明建设为社会主义物质文明建设和精神文明建设提供正确的政治方向、良好的政治环境和可靠的制度保障。社会主义政治文明建设的主要任务，是积极稳妥地推进政治体制改革，发展社会主义民主政治。政治体制改革是社会主义政治制度的自我完善和发展，是实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，是中国最广大人民根本利益的忠实代表者和坚定维护者，这不仅体现在党的理论、路线、纲领和方针、政策上，更重要的是体现在党的各项工作实践中。这其中一个重要的方面就是体现在党的干部工作之中。党的十一届三中全会以来，我们党致力于政治体制改革的根本目的，就是要发展社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义法治国家，保证人民更好地当家做主，行使民主权利，依法管理国家和社会事务，使党能够更好地为人民服务，使国家政权机关能够更有效地领导和组织社会主义现代化建设，在全社会形成民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。

中国特色社会主义民主政治的基本特征，是党的领导、人民当家做主、依法治国三者有机统一。我国现在处于并将长期处于社会主义初级阶段。由这一历史阶段的国际环境和我国经济与社会结构的特征决定，我国社会各阶层在根本利益一致的基础上，也存在一些不同利益和利益发展要求之间的矛盾。在这种历史条件下，坚持党的领导的重要性，突出地表现在只有中国共产党才能集中代表中国人民的整体利益和意志，从中国最广大人民的根本利益出发，正确处理社会利益矛盾，协调社会利益关系，正确、全面地反映和维护广大人民群众的利益。人民群众的整体利益总是由各方面的具体利益构成的。在正确反映并妥善处理各种

利益关系时，应认真考虑和兼顾不同阶层、不同方面群众的利益。但是，最重要的是必须首先考虑并满足最大多数人的利益要求，这始终关系党的执政的全局、国家经济政治文化发展的全局、全国各族人民团结和社会安定的全局。党通过制定大政方针，提出立法建议，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施对国家和社会的领导。坚持党的领导是当代中国社会主义政治文明最显著的特征。党的领导对于建设社会主义政治文明的方向和性质具有决定意义，是建设社会主义政治文明的根本保证。离开了党的领导，就谈不上社会主义政治文明。人民当家做主、依法治国必须在党的领导下进行。民主的实现不是自发的，需要有正确的领导，这样才能发展人民民主。人民当家做主是社会主义民主政治的本质要求。建设社会主义民主既是社会主义现代化建设所要达到的重要目的，又是实现社会主义现代化的重要手段。在社会主义社会，人民民主的发展与党的领导和依法治国相辅相成，共同促进社会的发展和体现政治文明的进步。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是完善党的领导和实现人民当家做主的基本途径和法制保证。宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现。在当代中国，无论党的领导还是人民当家做主，都必须在法制范围内实施，都必须严格依法办事，任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权。

发展社会主义民主政治，是我们党始终不渝的奋斗目标。扩大民主是继续推进政治体制改革的必然要求，也是干部制度改革的基本方向。我们党是执政党。当今，国内外环境发生了深刻变化，党的领导方式和执政方式必须与时俱进，体现时代性，把握规律性，富于创造性。人民群众既是我国的政治主体，又是最深厚、最宝贵的政治资源，他们的积极性、主动性和历史首创精

神，对党和国家事业的发展始终是最具有决定性的因素。改革和完善党的领导方式和执政方式，把人民群众的积极性主动性创造性充分发挥出来，对于推进社会主义民主政治建设具有全局性作用。

干部工作是社会政治体系的重要组成部分，是执政党实现其政治路线和政治治理的重要载体。在现阶段，深化干部制度改革是一场广泛而深刻的革命，是干部工作从思想观念、工作方法到管理体制和运行机制的全面创新，牵扯到方方面面，涉及到各种利益的调整。如何建立健全与社会主义民主政治建设与之相适应的选人用人机制，健全干部管理法规体系，进一步扩大民主，逐步实现干部工作的制度化、规范化和依法管理，实现人才资源的整体开发与合理配置，并通过建立和完善带有根本性、全局性、稳定性和长期性的制度，不断铲除不正之风和腐败现象滋生的土壤，从根本上保证各级领导班子和领导干部廉政、勤政和优政，是深化干部制度改革的重要任务，也是继续推进政治体制改革的客观要求。政治文明建设的日臻完善必然包含着党的干部工作民主化、科学化、制度化和程序化的有力推进；而党的干部工作民主化、科学化、制度化和程序化的循序推进，则从一个重要方面标示着政治文明建设的重大进展。

二、民主的概念及其演变

当代世界政治变革的基本趋势是民主政治。它是人类政治文明发展在当代生产力水平和生产方式条件下的产物。当代民主政治的依托载体和运作手段则是政党政治。政党政治是当今世界政治的典型形式。任何执政的政党要想获得其政治统治巩固而持久的合法性基础，就必须致力于用“形式民主”（Formal Democracy）所提供的程序合法性来构建党的执政的合法性基础；同时，

还必须以经济成就来证明其行为的合法性和用新型意识形态来构建并增强其社会认同整合功能。

民主是一种国家制度，又是一种意识，是制度和意识的统一。作为国家制度，它是指按照“多数人”的意志，通过预定的程序和决策方式，对国家和社会进行管理。作为民主意识，它是指对于这种民主制度的认可和把握，对于参与国家和社会管理的自觉要求和觉悟。其他的与此相关的非国家形态的民主，诸如民主作风，民主传统，以及按照民主原则所确立的各种平等关系等，都是这一本质含义的引申，也都应该根据这一本质含义给予正确解释。

从民主发展的源流来看，现代民主观念和制度都起源于西方。英文民主 democracy 一词出自古希腊文 demokraia，由 demos（意为“人民”和“地区”）和 kratos（意为“权力”和“统治”）合成，其基本的含义就是“人民的权力”、“人民的政权”或“人民进行统治、治理”。民主最初是对古希腊各种政体比较而抽象出的概念。从词源上说，“民主”概念首先是指国家的政治制度——即：作为国家的政治制度的“民主”是同“专制”对立的概念；“主权在民”从来都被当作对民主的基本界定。但对于民主的具体含义，即什么是人民和什么是统治，则从这个概念诞生之始便争论不休。首先，“人民”这一概念在历史上历经变化。在推行民主政治最早的古希腊和古罗马，人民指的是奴隶主贵族，他们仅占人口中的极少数，绝大多数人被排除在“人民”之外，“人民的统治”其实是奴隶主的统治。到了中世纪，在推行过民主政治的少数城邦国家中，“人民”由奴隶主转变为封建领主和少数自由民。比起一人执政的君主政体及少数人执政的贵族政体，民主政体是先进的。

近代意义上的民主思想，萌芽于欧洲文艺复兴运动，在宗教

改革中发展，在资产阶级革命中成熟，“人民”第一次从理论上包括全体平民。但即使在最早实行近代民主的西方资本主义国家，很长时期中“人民”也并非指全体国民，而只指一部分公民。在法国人口近半数的妇女直到 20 世纪 20 年代才被纳入享有完全公民权的“人民”之内。资产阶级民主思想的基本观点是，人人生而自由，生而平等，反对君权神授，主张主权在民；其社会背景是，资产阶级作为先进生产力的代表，反对封建专制，与封建统治者争夺发展空间。1776 年美国《独立宣言》，最早地将资产阶级的民主自由思想确立为政治纲领。1789 年法国《人权与公民权宣言》即《人权宣言》，则是第一个关于资产阶级民主的法律性文献。在此推动下，资产阶级民主制度作为一种先进的政治体系先后在欧美一系列国家确立。正像资产阶级第一次把生产社会化带入人类经济生活创造了巨大的生产力一样，资产阶级也第一次把近代民主制度带进了人类的政治生活，开启了一个新时代。

从运作方式的演进来看，民主也是由简单而复杂，日趋成熟和科学化。最早推行民主制度的是古希腊和古罗马的城邦国家，它的规模很小，人数也不多，人民的统治就是全体公民直接参与管理城邦国家的大会，通过全体大会的方式体现民主的统治。后来，随着政治体规模的日益扩大，当初那种全体直接参与的简单的民主方式显然不再适用了，于是统治的方式不断发生变化，一整套间接的民主方式发展了起来，并且随着社会的前进而变得越来越复杂。到了现代以后，在民主的统治方式上，人们在一些重大的基本问题上也取得了共识。从发展过程来看，历史上的民主是随着人类社会经济形态的变化而变化的。虽然在古代希腊各共和国中，在中世纪的城市中，在先进的资本主义国家中，民主有不同的形式和不同的运作程度，但是从民主的一般形式来看，民

主的形式还是存在着比较强的前后继承关系。中世纪的城市共和国与雅典的民主制就有直接的渊源关系，而资产阶级民主则是直接从城市共和国民主的实践中发展起来的，并为社会主义民主发展提供了必要的形式，即民主共和国。

民主形式上的前后继承关系不能否定不同民主之间性质的差异。因为，在不同的社会经济形态下，民主是由不同的统治阶级掌握，并为不同的统治阶级实现其经济和政治目的服务的。因而，民主的形式不能决定民主的本质，民主的本质是由民主的阶级规定性和现实规定性决定的。不管是古希腊的奴隶制民主，中世纪的西欧城市贵族民主，还是近代资产阶级民主，都是少数剥削者的民主。美国《独立宣言》宣称“人人生而平等”，美国后来的《宪法》有关选举众议院议员的统计方法却是：每个“自由人”算一人，五个黑人算三人，印第安人不算数。直到1962年的美国宪法修正案才承认男女平等，1964年才承认不交人头税的公民有选举权。其阶级局限，可见一斑。在资本主义上升时期，资产阶级是向封建专制争民主的先锋，但后来则日渐损害和剥夺人民群众的民主权利。资产阶级民主是把财产多少作为享受权利大小的尺度，所谓“只有财产主才是真正的公民”（霍尔巴赫），“财产是构成公民的条件”（狄德罗），成为西方一些国家制定法律的重要依据。并通过金钱竞选，以攫重权。有的国家，竞选众议员平均竞选费用数十万美元；竞选参议员数十万至上百万美元；竞选总统几亿美元不等。这种所谓的“主权在民”、“人人平等”的“竞选”，自然不会与普通百姓有缘。为了巩固自身统治，资产阶级不能不调整与人民群众的关系，包括从社会主义民主得到借鉴，不断地有条件地扩大人民群众的民主权利。资本主义制度已经没有能力解决其自身固有的重大社会问题，资产阶级的民主机制却仍在一定程度上较为有效地调节着资本主义的

经济和政治关系，平衡着内部的权利和利益斗争。其中一些机制和程序，值得我们参考和借鉴。

从民主制的整个历史发展过程看，在人类社会历史演进的各个阶段上民主制都有相应的新的发展。亚洲和北美等地的原始民主制是民主的第一缕曙光；从国家形态民主的发展历史看，古希腊民主制是民主的第一缕曙光；从近代代议制民主的发展历史看，古老的斯堪的纳维亚人的发明是民主的第一缕曙光。前两种民主形态属于直接民主制，后一种属于间接民主制。民主在今天的发展状况以及它的未来，都同它的起源息息相关。民主的起源昭示我们，民主制和民主观念不可能有统一的模式；民主制度的选择和建设，必须与它所处的社会和时代的特点相适应。

三、社会主义民主的本质特征

作为一种国家形态，民主在人类发展的不同历史时期经历了不同形态的发展。社会主义社会的出现，把民主的进程推进到一个新的形态，即社会主义民主。社会主义民主是人类文明和社会发展的产物，是人类民主追求的新境界。尽管社会主义民主与存在于前社会主义社会形态的各种类型民主，在形式的发展上具有一定的承继关系，但是在性质上则完全不同，最本质的体现是：在前社会主义社会形态存在的各种类型民主，都是与建立在私有制基础上的少数人统治多数人的阶级统治相适应的，而社会主义民主是与消灭阶级剥削，实现绝大多数人的政治统治相适应的。在基本特征上，社会主义民主是功能性（手段性）民主和内在性（目的性）民主的统一体。人民当家做主和集体主义原则的价值基础赋予社会主义民主这一优越性。历史唯物主义认为，全部社会生活在本质上是实践的，直接从生产和交往中发展起来的社会

组织，在一切时代都构成国家的基础。国家的权力和制度都是从人们的社会实践，特别是从人们的社会生产和交往活动中生产出来的，是人们从事共同的社会生产活动、维护共同利益的需要。人民作为社会实践的主体、社会生产活动的主体，是社会历史的真正创造者，是推动历史前进的真正动力，因此，他们应当是国家权力的真正主体。社会主义民主就是以人民真正当家做主为目标，以集体主义为原则的自由、平等、人权、法治、效率、责任、自治相统一的新型社会政治制度。

社会主义民主是多数人的民主。它和资本主义民主的最大不同在于“人民”的构成不同，人民群众翻身做了主人。资本主义乃至以前的所有民主制度，只是在“少数服从多数”的政治程序上被称作民主制度的，在政权性质上则只是其统治阶级内部的民主，少数剥削者的民主。社会主义民主，政治程序和政权性质相一致，经济基础和上层建筑相协调，是真实、彻底为劳动人民所享有的民主。社会主义民主是真实的民主，公开承认自身的阶级性，认为统治阶级的民主就意味着对于被统治者的专政，民主和专政，两个方面，相辅相成。民主是社会主义的基本价值之一，又是社会主义发展和完善的重要条件和制度保证。作为多数人的社会主义民主，这个“多数”必须是先进的有凝聚力量和执政能力的多数。如何保证这个“多数”不断提高文化素质和执政能力；保证这个“多数”选出的代表即各级领导干部始终代表先进生产力的发展要求，代表先进文化的前进方向，代表最广大人民的根本利益；保证这个“中间环节”永远处在人民群众的支持监督之下不致发生蜕变，是社会主义民主建设的重要任务。

社会主义民主是中国特色社会主义的本质要求。人民民主专政是中国特色社会主义最根本的制度。人民民主是这个根本制度的本质要求。社会主义民主的确立解放了中国广大人民，使他们成为

国家的主人。但是，中国社会不是从发达的资本主义社会步入社会主义社会的，而是从半殖民地、半封建的落后社会走上社会主义道路的。这决定了社会主义在中国的全面实现需要经历一个比较长的发展过程，在这个过程中，经济和政治之间积极的相互作用是社会主义获得全面实现的关键。经济上的现代化发展将为社会主义民主提供坚实的基础；而社会主义民主的发展将为社会主义现代化提供强大的推动力量。因此，在经济落后的国家建设社会主义，发展社会主义民主与实现社会主义现代化都是社会主义革命和建设的根本要求。

我国尚处在社会主义发展的初级阶段。社会主义民主存在和发展所需要的经济、社会和文化基础都比较薄弱，在这样的条件下，巩固、发展和完善社会主义民主对中国社会主义现代化发展就更具有战略意义。然而，我们曾经在相当长的一段时间里严重忽视了社会主义民主的实践和发展，甚至践踏社会主义民主。改革开放后，党和国家把发展社会主义民主置于十分重要的战略地位，明确指出没有民主就没有社会主义的现代化。社会主义民主发展与社会主义现代化发展在改革开放中获得了新的统一，并在共同发展中形成了良性互动关系：社会主义民主的建设和发展，为新时期的现代化发展提供了重要的思想条件和政治条件。党的十一届三中全会开启了改革开放的历史进程，使现代化发展在党和国家的有效领导下步入一个崭新的发展时期，不仅成功地推进了经济体制改革，而且使人民生活水平和国家综合国力得到显著提高。与此同时，现代化在改革开放中的有效发展，尤其是社会主义市场经济体制的确立，则为我国的社会主义民主建设和发展提供了坚实的经济和社会基础，使社会主义民主政治在世纪交替的中国获得重大发展，其主要体现是：国家与社会的权力关系得到了积极的调整；社会各主体获得了相当充分的自主发展空间；