

Institutional Innovations of Inner-party Democracy of CCP

中国民主治理研究丛书

丛书主编 俞可平 执行主编 周红云 冯雷

党内民主制度创新

—— 一个基层党委班子“公推直选”的案例研究

◎ 主编 王长江 副主编 周红云 王勇兵 ·····



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

中国民主治理研究丛书

丛书主编 俞可平 执行主编 周红云 冯雷

党内民主制度创新

—— 一个基层党委班子“公推直选”的案例研究

◎ 主编 王长江 副主编 周红云 王勇兵



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

党内民主制度创新:一个基层党委班子“公推直选”的案例研究 / 王长江主编.

—北京:中央编译出版社,2007.7

(中国民主治理研究丛书)

ISBN 978-7-80211-459-3

I. 中...

II. 王...

III. 中国共产党-党内民主-政治制度-研究

IV. D262.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 093921 号

党内民主制度创新:一个基层党委班子“公推直选”的案例研究

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509360 66509352(编辑部)

(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 <http://www.cctpbook.com>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787×960 毫米 1/16

字 数 300 千字

印 张 21.25

版 次 2007 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 40.00 元

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

总 序

我一直强调，中国的改革开放是一种整体性的社会变迁，远不只是经济的变革，而是包括政治改革在内的全面变革，是社会政治、经济和文化全面进步。我们不仅创造了经济发展的奇迹，极大地增加了我国的国民财富，改善了广大人民群众的物质生活水平，而且公民的民主权利和文化权利都得到了极大的改善。改革开放以来，政治改革的呼声从来没有停息过，政治改革的行动也一刻没有停顿过。大量的政治改革都发生在治理的领域，如政府创新、依法治国、公共服务、行政审批、政务公开、民主决策、反腐倡廉、政府问责等等。治理领域的改革一般不涉及政治框架，是在已有宪政制度下的工具性改革。但工具性的治理改革必然要涉及政治制度，也同样属于政治体制改革的范畴，而且对于维护和增加公民的正当权益具有直接的意义。也许正是由于这个原因，工具性的治理改革，而不是框架性的制度变迁，成为近年来世界各国政治改革的一个重点内容。

从近30年我国政治改革的实践来看，诸如政府创新这些治理改革不仅对于建设一个服务政府、法治政府、廉洁政府和透明政府至关重要，而且对于促进社会主义市场经济的健康发展，维护公民的政治和经济利益，推动中国社会主义民主政治的进步，也有着极为重要的意义。本着这样的认识，中央编译局比较政治与经济研究中心从2000年开始，就与其他单位联合发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。这个计划有两部分

的主体内容，一是按照科学的标准和程序对地方政府创新的案例进行评选，授予其中的佼佼者“中国地方政府创新奖”，藉此来奖励、宣传和推广各级地方政府的改革创新经验；二是对改革开放以来在民主治理方面的一些先进实践进行跟踪性的理论研究，探索中国特色民主政治的发展规律，藉此推进我国的政治学研究。在过去的6年多时间中，我们成功举办了3届中国地方政府创新奖的评选，共有800多个地方政府的改革创新项目参与了我们的活动；同时，我的同事们也撰写发表了一系列的研究成果，在国内外同行中产生了良好的反响。

展现在读者面前的这套《中国民主治理研究丛书》，是研究中心的年轻同事们又一个系列成果的汇编。作为研究中心的主任和研究计划的总负责人，看到这些年轻的同事们刻苦钻研，学有所成，不断推出一批批的研究成果，博得国内外学术同行的认可与鼓励，我由衷地感到莫大的喜悦。这些成果至少表明这样一点：他们既没有以“马克思主义权威”自居，动辄指责别人的研究“西化”、“非马克思主义化”，也没有照抄照搬西方的理论，而是致力于从中国与世界的实际出发，对马克思主义和中国特色社会主义进行建设性的研究；他们没有急功近利、夸夸其谈、投机钻营，而是不畏艰难，独立思考，脚踏实地为中国特色的社会主义民主政治和政治学研究尽着自己的最大努力；他们没有从书本和教条出发，发表一些不仅别人不爱听而且自己也未必真信的空洞之言，而是最大限度地与生动活泼的改革现实相结合，为我国伟大的改革开放事业建言献策，以自己的理论成果尽推动社会进步的责任。

是为序。

俞可平

2007年5月31日晨于京郊方圆阁

序

当今世界,在市场经济大潮的裹挟下,民主政治的洪流浩浩荡荡,势不可挡。中国正以空前开放的胸襟和气度,推动着发展社会主义民主政治、建设民主法治国家的波澜壮阔的进程,汇入到这股澎湃的洪流之中。

我们不能不承认,在这个洪流面前,各色人等的态度是不一样的。

有的忧心忡忡。中国没有经历过如此深刻的亘古未有之大变局。因此,尽管改革已近30年,还是有人对这样的变局不习惯、不适应,对待面前的变化,第一反应就是抱残守缺,格外维护过去的一切,连复古这样的办法都用上了,甚至包括对“文化大革命”这样的大灾难也要肯定。说到底,就是不情愿看到这股洪流的到来。然而,正如胡锦涛总书记所说,中国的问题,只能通过深化改革来解决,不改革没有出路。

有的惊慌失措。这是在计划经济体制下形成的封闭心理的典型体现。在有些人看来,开放只是意味着危险。因此,他们始终抱着拒绝的心态看问题,把民主化看作属于西方的东西,看作洪水猛兽,不要说“借鉴西方政治文明的有益成果”,就是对在研究中使用一些共通的政治学概念,如“合法性”、“政党现代化”等,也敏感、忌讳,似乎一用这些词,中国共产党就“不合法”了,就有了被“化”掉的危险。表面看上去,这是在为党的命运担心,实际上,这不过是对执政党缺乏信心的另类表达。

有的冷眼旁观。就是把党遇到的问题和挑战都看得事不关己,即使认

为有关,也觉得过于巨大,非个体所能。既然“天塌下来还有大个子顶着”,于是便抱无所谓的态度,高高挂起,丢失了责任感。其实,在中国,共产党的事情绝不仅仅是这个党自己的事情。理由很简单:这个党是中国唯一的执政党,在当下是唯一能承担起中国变革之重的党。执政党出了问题,便是国家出了问题。覆巢之下,安有完卵?

值得欣慰的是,忧心忡忡、惊慌失措也好,冷眼旁观、回避现实也好,在党内都不是多数,不是主流。更多的人选择了积极应对。这才是主流,也正是共产党的希望所在。

这股积极应对的主流,集中体现在两个方面。一方面,通观全局的中央,深刻洞察形势,主动迎接挑战,积极鼓励创新,在不断思考和探索、总结新鲜经验的基础上,形成了一系列执政党建设的新思想、新观点,指导和把握着整个党前进的正确航向。另一方面,处于改革前沿的地方和基层各级党组织,直面问题,替党分忧,推进实践,党自身改革的各种探索和尝试如火如荼,展现出勃勃生机。两个方面彼此呼应,推动着执政党建设新的伟大工程的不断深入。

把四川省平昌县乡镇党委公推直选,乃至包括四川在内的其他广大地方和基层党组织在党内民主问题上的探索放到这个大背景中去观察,我们不难看出这些实践所包含的深刻意义和理论价值。公推直选是党内民主大潮流中的一朵浪花。从思考的 depth 和实践的质量讲,这一实践无疑是走在前面的,也是反映未来的,因而得到广大政治学专家和学者的认可,更得到广大党员、干部和群众的普遍认可。由此想来,平昌的公推直选能够在中国地方政府创新奖中力拔头筹,就不是偶然的了。

时代需要向前探索的勇者。对勇者的行为,学者应有鲜明的态度。讲到态度,我记起了毛泽东的一句话:对待群众的实践,是“站在他们的前头领导他们呢?还是站在他们的后头指手画脚地批评他们呢?还是站在他们的对面反对他们呢?每个中国人对于这三项都有选择的自由,不过时局将强迫你迅速地选择罢了”^①。在我看来,一个有良知的学者,一个对中华民族伟

^① 《毛泽东选集》第2版第1卷,第13页。

大复兴抱有强烈期望的学者,一个希冀我们这个党能充满自信地领导中国走向未来的学者,有责任去讴歌勇于探索的时代精神,满腔热情地支持创新。把平昌县的乡镇党委领导班子公推直选作为一个个案进行研究,举一反三,探索其中的规律,同时也善意地指出发展中的不足,提出改进的建议,为改革和党内民主的发展提供智力支持,正是本书所追求的目的,也是我们为推进执政党的建设应尽的责任。

本书分成三个部分。在第一部分,我们汇集了研究者从不同侧面对平昌实践的描述、分析和概括,以期人们对这一探索有比较全面的把握和了解。这一部分的文章,都是在作者亲赴平昌本地进行调研或是广泛收集有关资料进行研究的基础上形成的。第二部分的五篇论文,则是以平昌为引,或是与其他类似的案例进行比较,或是进行更加宏观的思考,以平昌改革之一斑而窥执政党自身改革之全豹。在第三部分,我们把平昌改革涉及到的核心问题——党内民主问题单独拿出来,从理论的和国际的角度进一步进行分析,力求给人们一个更加广阔的观察视野。

毫无疑问,限于研究者的水平,和活生生的实践相比,我们的描述和分析一定有不少欠缺,观点不揣浅陋。为了保证每篇文章自身的完整性,内容上也避不开重复之处。所有这些,不能不说是我们的遗憾。但是,如果阅读本书能帮助读者对平昌实践有更全面系统的了解,对发展党内民主有一些启迪,在执政党的建设方面能唤起人们的责任感、鼓舞人们的创新精神,那么就可以说,我们的目的达到了。

写了上面的话,以为序,和探索者共勉。

王长江

2007年春于中央党校

目 录

总 序	俞可平 / 1
序	王长江 / 1

第一部分 案例调研与分析

四川省平昌县乡镇改革情况及其思考	周红云 / 3
农村社会走向民主治理的路径选择	
——平昌县直选乡镇党委领导班子扩大基层民主的调查与研究	
	刘谦祥 / 36
民主与信任	
——解读平昌县公推直选乡镇党委班子	陈雪莲 / 51
平昌县公推直选与党内民主发展	
——比较的视角	李美玲 / 65
公推直选:推进党内民主建设的新探索	
——历史的视角	孙俐俐 / 90
“公推直选”与“等额选举”比较	李家杰 / 104
平昌县基层民主政治建设的社会调查	包雅钧 / 126

第二部分 比较研究与宏观探讨

- 关于推进地方党内民主的几个问题 王长江 / 147
- 农村基层民主发展中需正确认识的几对重要关系 谢 峰 / 165
- 乡镇党委领导班子选举的创新实践
- 四川平昌县委与船山区乡镇党委班子公推直选案例比较研究 孙立樵 / 186
- 基层民主发展:开弓没有回头箭
- 四川部分乡镇党委换届直选考察报告 王金柱 / 197
- 乡镇党委书记公推直选的其他案例及其比较 王勇兵 / 217

第三部分 理论与国际视角

- 关于党内民主的若干思考 高新民 / 235
- 从党政分开到党内民主:政治体制改革突破口的转变 王勇兵 / 259
- 世界政党变革视野中的党内民主 王勇兵 / 273
- 西方政党党内民主的特征、功能及发展限度 谢 峰 / 287
- 附件一:中共平昌县委关于在乡镇换届中开展公推直选党委
领导班子试点的实施意见 / 303
- 附件二:四川省平昌县公推直选乡镇党委领导班子陈述报告 / 309
- 附件三:在“第三届中国地方政府创新奖”现场答辩会上的答辩 / 314
- 附件四:平昌县委书记刘谦祥在“第三届中国地方政府创新奖”
颁奖典礼上的即席发言 / 317
- 附件五:“公推直选与党内民主”创新论坛综述 / 319
- 后 记 / 324

Contents

Preface to the Series	Yu Keping / 1
Preface	Wang Changjiang / 1

Part One

Case Studies

Introducing the Township Reform in Pingchang County, Sichuan Province	Zhou Hongyun / 3
A Great Progress in Inner – party Democracy: Case Study on Publicly Rec- ommending and Directly Electing Members of Party Committee of Towns in Pingchang County, Sichuan Province	Wang Yongbing / 36
Democracy and Trust: Interpreting the Case of Publicly Recommending and Directly Electing Members of Party Committee of Towns in Pingchang County, Sichuan Province	Chen Xuelian / 51
Development of Inner – party Democracy and Publicly Recommending and Directly Electing Members of Party Committee of Towns in Pingchang County, Sichuan Province: From the point of Comparative View	Li Meiling / 65

“Publicly Recommending and Directly Electing”: A New Approach to Push

Inner – party Democracy Sun Lili / 90

Comparing “Publicly Recommending and Directly Electing” with “Equal –

number Electing” Li Jiajie / 104

Investigating on Democracy at the Grassroots Level in Pingchang County, Si-

chuan Province Bao Yajun / 126

Part Two

Comparative Studies and Macro – discussion

Some Problems about Pushing local Inner – party Democracy

..... Wang Changjiang / 147

Some Couples of Important relationship in correctly Recognizing Rural De-

mocracy at the Grassroots level Xie Feng / 165

An Innovative Electing Practice: A Comparative Study on “Publicly Recom-

mending and Directly Electing” between Pinchang County and Chuans-

han District, Sichuan Province Sun Lijiao / 186

The Trend of Democracy Development at the Grassroots level; Report on Di-

rect Election of Party Committee of Towns in some area of Sichuan Prov-

ince Wang Jinzhu / 197

Introducing Some Cases of Publicly Recommending and Directly Electing

Members of Party Committee of Towns in Sichuan Province

..... Wang Yongbing / 217

Part Three

Theory and International View

Reflecting on Inner – party Democracy Gao Xinmin / 235

From Separation of the Functions of the Party and the Government to Inner –

Party Democracy: A Transition of Political System Reform

..... Wang Yongbing / 259

Inner – party Democracy from the point of Political Party Reform view ...	
.....	Wang Yongbing / 273
Characteristic , Function and Developmental limits of Inner – party Democra-	
cy in Western Political Parties	Xie Feng / 287
 Appendix 1	/ 303
Appendix 2	/ 309
Appendix 3	/ 314
Appendix 4	/ 317
Appendix 5	/ 319
 Afterword	/ 324

案例调研与分析

第一部分

四川省平昌县乡镇改革情况及其思考

周红云*

平昌县位于四川省东北部秦巴山区,地处川陕革命根据地腹心地带,属巴中市管辖,幅员 2229 平方公里,总人口 97 万,其中农村人口占全县总人口 83% 左右,是典型的山区农业大县。这个人口大县、农业大县还是一个财政穷县,2002 年被列为国家扶贫开发工作重点县。在这样一个农业贫困县,“三农”问题更显突出。农民收入太低、生活太苦是当地经济社会发展过程中诸多矛盾和问题日益尖锐化和复杂化的最直接结果,同时也成为影响当地经济社会发展的最大难题。为了破解“三农”难题,化解阻碍农村经济社会发展的矛盾和问题,平昌县自我加压,在四川省率先推进乡镇改革:县乡两级体制“瘦身”,调整农村行政区划,精简机构分流人员;加快乡镇职能转变;加强基层党组织政治民主建设,推行县党代会常任制、乡镇党委班子公推直选等。正是这一系列带有政治体制改革性质的乡镇改革,为平昌经济社会的发展走出了一条新路。

在上述系列改革中,最引人注目的就是被媒体称为“中国共产党历史上首次大规模的党内直选试点”的公推直选乡镇党委班子。2006 年 1 月,平昌县公推直选乡镇党委班子的试点改革项目荣获第三届“中国地方政府创新

* 周红云:中共中央编译局比较政治与经济研究中心博士、副研究员。

奖”优胜奖。作为“中国地方政府改革与创新奖”课题组成员,笔者有幸于2006年3月7日至10日赴平昌就此项目进行了实地调研。本文试图较为全面地描述包括公推直选乡镇党委班子试点改革在内的平昌乡镇改革的整体情况,为大家展现一幅平昌乡镇改革的全景图,以便更全面地了解平昌、认识平昌;并在此基础上,对平昌乡镇改革过程中遇到的困难和阻力、改革意义、特征、效果和经验等进行简单分析。

一、“体制瘦身”

2003年,巴中市委市政府率先在平昌县进行了乡镇行政区划调整和乡镇机构改革试点。面对经济体制转型、农业税费取消后的农村社会深刻变革,面对几十年来历史积淀的诸多矛盾和问题,平昌县委县政府果断决策,稳步推进,开展了大规模的乡镇行政区划调整、机构精简和人员分流的“体制瘦身”改革。平昌“体制瘦身”改革主要包括乡镇行政区划调整、机构精减和人员分流等相互联系的几个方面。区划调整前,平昌辖10个工委、13个办事处、61个乡镇、504个村。乡镇平均幅员36.5平方公里,人口1.8万。其中,幅员40平方公里以下的乡镇35个,占57%;无集市的乡镇8个,占13%;人口1.5万人以下的乡镇39个,占63%,2万人以上的乡镇仅7个,占11%。改革后,10个片区工委和13个办事处全部撤销,全县乡镇由61个归并为27个,减幅达55.7%,乡镇平均人口增加到3.5万,幅员增加到82.6平方公里,村委会由504个减少到461个。与此相适应,精简机构362个,裁减人员2506人,减少乡镇实职副科级干部232人,乡镇领导职数由473名减少到243名,精简48.6%;乡镇机关内设机构由366个减少为189个,精简48.4%;全县乡镇行政编制从1094名减至839名,精简23.3%,实有人员由1111人减少到880人,精简20.8%;乡镇事业单位由630个减少到297个,精简52.9%,编制由2194名减少到1025名,精简53.3%,实有人员由1951人减少到987人,精简49.4%;全县乡镇机关分流231人,事业单位分流964人,2760名各类临时工作人员全部清退。

在平昌,这次乡镇区划调整砍掉一半乡镇、一半行政和事业单位,摘掉