

陈代昌■著

来自基层的

变革

——对民主政治建设的微观思考



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

陈代昌■著

来自基层的

变革

——对民主政治建设的微观思考



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

来自基层的变革：对民主政治建设的微观思考/陈代昌著.
北京：中共中央党校出版社，2007. 10
ISBN 978-7-5035-3779-0

I. 来… II. 陈… III. 中国共产党-基层组织-党的建设-研究 IV. D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 141029 号

中共中央党校出版社出版发行

社址：北京市海淀区大有庄 100 号

电话：(010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编：100091 网址：www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印装

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

开本：700 毫米×1000 毫米 1/16 印张：23

字数：298 千字 印数：1—3000 册

定价：35.00 元

“为了更好地推进中国的发展，我们提出要构建民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的和谐社会的战略任务。我们认为和谐社会首先是一个民主法制的社会、我们将继续发展社会主义民主政治、健全民主制度、丰富民主形式，保证公民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。我们将继续建设社会主义法治国家，健全社会主义法制，推进依法行政，落实司法为民的要求，充分发挥法治在促进和保障社会和谐方面的重要作用。”

——摘自胡锦涛同志在会见世界法律大会与会代表时的讲话

作者简介

陈代昌

生于20世

纪50年代中期。



先后完成了大学中文专业、教育管理专业、行政管理专业、工业经济管理专业以及中国科学院心理研究所管理心理专业、社会科学院工业经济与企业管理专业学业。当过农民、工人和教师。从1983年开始，先后在县委、地委、省委机关工作。曾在国家级报刊上发表有关党的建设、工业经济、农业经济、领导科学、行政管理和社会学等方面的文章300多篇，出版了《醒了的土地》、《政坛：现代青年领导者心理》、《落实论》、《保持共产党员先进性教育导读》、《农村经济的发展与创新》、《加强党的执政能力建设的调查与研究》等专著10多本。研究成果多次获得全国、省政府奖。

责任编辑 朱晋平
版式设计 宗 合
责任校对 马 晶
责任印制 张志军

献 给
中国共产党第十七次
全国代表大会

前言

党的十六大明确指出,“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明是全面建设小康社会的重要目标。”十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》进一步指出,“完善民主权利保障制度,巩固人民当家作主的政治地位。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,积极稳妥地推进政治体制改革,健全民主制度,丰富民主形式,实现社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,保障人民享有广泛的民主权利”。加强政治文明建设,首先要加强民主政治建设,达到“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,不断提高发展社会主义民主政治的能力。”

社会公民是政治文明的主体,基层民主政治建设是政治文明基础,它源于历史而又倡于今天。政治文明是指一定社会历史阶段的政治进步状态,主要表现为政治主体的政治活动和执政行为有法度、有条理,人们因而对社会政治面貌持有积极、肯定的评价。

政治文明反映的主要内容是政治活动和执政行为。政治是否文明,主要看执政者,即政治活动和执政行为是否合乎法度,是否规范有序。一定的政治活动和执政行为总是围绕权力而运行的,因此,权力是政治文明的核心。如果权力的取得合法,得到人民群众的拥护和赞成,权力的使用规范有序,是为人民群众谋取利益,

在政治上就表现为政治文明。具体到我国,宪法赋予了人民当家作主的权力,中国共产党是无产阶级的政党,代表人民行使权力。党的利益和人民的利益从根本上讲是一致的,权力的使用是为人民群众谋取利益。社会主义制度的本质决定了党的执政地位和执政目的,符合人民群众的意愿,只有坚持党的领导,才能确保权力的正确使用和规范运行,确保建设政治文明。

政治文明不仅表现在政治进步上,同时也表现为特定的社会政治氛围。党风好、政风正、民风淳,干部关心群众、群众信赖干部,党群、干群关系如鱼得水,亲密无间,由此带来社会政通人和、人民安居乐业、事业兴旺发达的良好局面,这实质就是政治文明在社会政治氛围上的反映。如果以权谋私、钱权交易、任人唯亲,就会导致社会不正之风蔓延,从而形成腐败丛生、秩序混乱、民风险恶的社会政治氛围,这样的政治必然是腐败的政治。所以,特定的社会政治氛围是政治文明的“晴雨表”。

政治文明是社会政治进步状态。这种进步状态特别是政治活动和执政行为在人民群众中的反映,涵盖了政治生活的方方面面,包括政治理念、政治行为、法律制度等各个领域,反映了与人民群众直接相关、涉及人民群众切身利益的领域。政治文明是宏观范畴,既具有整体性、抽象性和历史阶段性,又具有可感受性和量化性。政治文明是推进民主政治建设的根本方向,民主政治建设是实现政治文明的主要途径。

我国基层的政治文明建设,主要反映在广大人民群众的政治参与程度上。经过20多年改革开放,广大人民群众的政治参与不再停留在参加某种运动的动员性参与上,而是已经达到了为某种明确的目的进行的自主性参与的水平。人民群众通过民主评议、民主选举、民主协商、民主管理等民主活动,参与基层政治生活,通过对事对物对人的知情权、参与权、选择权、监督权,试图影响地方各级党政组织的决策行为和执行行为。当前,这种政治参与正在不断扩大和完善。人民群众以他们独特和多样化的方式方法参与

政治,越来越深刻地让大家认识到他们的存在,向人们表达他们的利益和要求,他们正越来越深入地开始进入中国的政治生活,影响中国的政治决策。它既标志着我国基层民主政治发展程度的提高和我国社会主义民主政治建设的进步,也锻炼和提高了广大人民群众的政治能力和素质,促进我国基层决策的科学化和政策运行的合理化,使我国基层政治生活更加民主化、制度化和规范化。

但是,从目前情况看,基层民主政治建设中也还存在不少问题。一方面,人民群众政治参与的次数和频度仍然很低,其参与目的和要求也很低,有的政治参与基本上仅限于自身利益乡镇、社村利益和社区性利益。另一方面,由于政治参与利益驱动性明显,给基层政权机关的健康运行和发展带来了阻碍。仅从农村情况看,近年来,随着经济权力的下放和农业生产劳动的分散化,我国有些地区的乡镇政府和村级组织的权力、权威和职能已经大大削弱,有的甚至不能正常地发挥农村基层政权和基层组织应有的作用,个别地区的乡镇政权和村级组织甚至近乎形同虚设、名存实亡。而农民的非制度化政治参与更是对农村基层政权和基层组织建设的直接破坏,它大大损害了农村基层政权的权威和职能,影响了党和国家的方针政策在农村的贯彻实施,冲击了我国农村地区的社会政治稳定,影响和制约了农村地区经济文化的进一步发展。总之,当前我国基层人民群众的政治参与对我国的政治现实和未来的政治发展,它既推动了我国基层社会主义民主建设和政治发展,又从某些方面在某种程度上对我国基层政权建设、政治制度化建设和社会政治稳定产生了一定的消极影响。对此,这两个方面的问题我们必须时刻保持清醒的头脑,坚持用马克思列宁主义的立场、观点、方法来分析它、对待它、解决它,使它真正成为我国未来社会健康发展的一个显著的生长点。

我国在政治上是一个统一的社会主义国家,又是地大人多、地区差异大的国家,在经济上实行社会主义市场经济体制。为贯彻执行中央制定的方针政策,保证各项行政任务和事业发展计划的

完成,在保证中央实行统一集中领导,适当调整 and 合理划分中央与地方事权,这既是加强基层民主政治建设的基础,也是保证基层民主政治建设健康发展的关键。中央和基层相对稳定的事权界定,明确中央政府与地方政府之间的事权,确定哪些事权归中央政府,哪些事权归地方政府,理顺地方各级政府间的关系,明确事权在市、县、乡政府间的划分,不仅有利于基层政权组织因地制宜,统筹发展,而且有利于调动中央和地方政府的积极性。根据当前事权划分的现状,结合改革的目标模式和原则,在理顺地方各级事权中,既注意增强中央和省级政府的调控能力,又要最大限度地调动县、乡政府基层政权的积极性,使基层政权在中央统一领导下维持本地区社会生活秩序的正常和稳定,制定和颁布地方性法规,组织和开展地方性行政管理事务,协调地区内部的关系,制定地方事业发展的制度、办法,实施地方性事业发展战略规划,并对地方性事业发展的规模、结构、效益等进行决策,加强地方性事业单位的管理和监督,加快行政管理体制改革的步伐,精简机构、减少人员、削减经费、转换政府职能,惩治腐败,提高效率,逐步变现行的基数法为因素法,以提高基层民主政治建设的透明度,防止主观和随意性,都将起到极大的推动作用。

加强基层民主政治建设是政治文明建设的重要内容,是贯彻落实科学发展观,实践党的十六大和十六届六中全会精神的根本要求,是全面构建社会主义和谐社会的具体体现,是密切党群、干群关系,夯实党的执政基础的迫切需要。构建社会主义和谐社会根本的出发点和落脚点是要维护好、实现好、发展好人民群众的根本利益。人民群众的利益,一是经济利益,二是政治权利。实现经济利益,根本途径在于加快经济发展。维护政治权益,必须大力推进民主政治建设。近些年来,基层各级党委认真实践“三个代表”,贯彻落实科学发展观,经济和社会进入了发展最快的时期,城乡居民整体生活状况有了明显改善。与此同时,我们也要清醒地看到,人民群众在物质利益逐步得到满足的同时,民主意识也在逐

对民主政治建设的微观思考 ►

步增强,对政治权利的追求也越来越高。他们更多地关心上级选择什么样的干部来带领他们加快发展,关心党员干部是不是真正在为他们谋利益,关心政府的办事效率、公开程度以及法律的公平与正义等等。改革开放以来,地方各级党委高度重视加强基层民主政治建设,旗帜鲜明地提出了要通过创新执政理念、改革行政审批、提高服务效率、加强队伍建设,着力营造加快发展的最佳环境。其目的就是通过环境建设这个载体,努力使各级党委、政府的政治活动、政治行为符合经济社会的发展要求,符合人民群众的迫切愿望。

通过多年来的不懈努力,从总体上看,目前我们的政治活动和执政行为基本顺应了人民群众的要求,政治文明建设取得了初步成效。但一些地方、少数部门和极个别干部的执政理念、执法方法、行政行为与人民群众的愿望相比,还存在很大的差距,不能令群众满意。有些问题如不能及时有效解决,任其发展蔓延,人民群众对政治生活局部领域的不满意,就会变成对整个政治生活秩序的不满意,对个别党员干部的不信任,就会变成对我们党和政府的不信任,由此带来人心民心混乱,社会不稳定加剧,削弱党的执政基础,阻碍经济社会发展。所以,从这个意义上讲,加强基层民主政治建设能够催生经济繁荣,基层政治不民主必然带来经济发展停滞。面对加快发展的艰巨任务,我们必须进一步加大力度,着力解决政治生活中的突出问题,营造政通人和、人民安居乐业的社会政治环境。

加强基层民主政治建设是一项系统工程,涵盖了政治理念、政治行为、政治机制等诸多内容。加强基层民主政治建设是一个长期渐进的过程,随着人民群众物质、文化生活水平的提高,对政治生活的需求也在逐步改变,建设政治清明的要求将会越来越高。加强基层民主政治建设,主体是各级党委、政府,实施者是各级党员、干部。加强基层民主政治建设既要着力解决思想观念问题,又要致力解决行为规范问题,更需着眼长远,在制度、机制等基础环

节上筑牢夯实,建立长效机制,确保政治文明建设稳步推进,收到实效。

加强基层民主政治建设,必须以“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻落实科学发展观,坚持把党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一。从执政理念的层面看,核心是要做到立党为公、执政为民,关键是要继承和发扬民本思想、民权观念和民主精神。一是民本思想。以胡锦涛为总书记的党中央从走马上任到现在,给世人最突出的印象就是时时处处体现了亲民爱民为民富民的民本思想。坚持民本思想,要求我们的一切工作都要从群众的愿望出发,让人民群众满意,给人民群众实惠。只有牢牢把握人民群众这个根本,政治文明的目标才能最终实现,我们的事业才能不断向前发展。二是民权观念。包括三个层次:一切权力属于人民;各级干部受人民委托行使权力;一切权力都要接受人民监督。每一个党员干部都要认真思考:我们手中的权力从哪里来?权力用来干什么?权力接不接受监督?只有把上述问题解决了,才能确保权力的正确使用,确保权力为人民谋取利益。三是民主精神。民主是人类社会发展的潮流。没有民主,就没有社会主义,没有民主,就没有社会主义的政治文明。民主就是让人民作主,让广大群众充分享有参与决策、管理和自由发表意见的权利。只有以更加开明、更加民主的精神,虚心听取群众意见,广泛吸取群众建议,最大限度地集中民智,才能为我们的事业发展凝聚力量、增强动力。

加强基层民主政治建设,必须健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。坚持和完善人民代表大会制度,保证各级人民代表大会都由民主选举产生、对人民负责、受人民监督,支持人民通过人民代表大会行使国家权力,支持人民代表大会及其常委会依法履行职能,密切人大代表同人民群众的联系,使国家的立法、决策、执行、监督等工作更好地体现人民的意志,维护人民的利益。尊重和保障人权,保证人民依法享有广泛的权利和自由。

加强基层民主政治建设,必须不断扩大基层民主范围,完善基层政权、基层群众性自治组织、企事业单位的民主管理制度,坚持和完善政务公开、厂务公开、村务公开等办事公开制度,保证基层群众依法行使选举权、知情权、参与权、监督权等民主权利。完善重大决策的规则和程序,通过多种渠道和形式广泛集中民智,使决策真正建立在科学、民主的基础之上。对涉及经济社会发展全局的重大事项,要广泛征询意见,充分进行协商和协调;对专业性、技术性较强的重大事项,要认真进行专家论证、技术咨询、决策评估;对同群众利益密切相关的重大事项,要实行公示、听证等制度,扩大人民群众的参与度。

加强基层民主政治建设,必须坚持公道正派,抓好选人用人问题。社会看待我们政治是否文明,首先是看“吏治”,而“吏治”的核心,就是选人用人。如果选人不公、用人不当,就会导致因用人腐败带来权力腐败,因权力腐败带来社会腐败,影响社会政治稳定,最终使党的执政基础受到削弱和动摇。所以,中央领导同志反复告诫全党:“用人上的腐败是最大的腐败。”解决好选人用人问题,是建设政治文明至关重要的环节。解决选人用人问题,要树立正确的用人导向。用人导向关系全局,关系党的形象。选准用好一名干部,就是树立一面旗帜,能够激发干部的斗志,催生工作的动力,增强群众的信心,促进地方经济发展。江泽民同志曾引用荀子的话阐明用人导向的重要性:“口能言之,身能行之,国宝也;口不能言,身能行之,国器也;口能言之,身不能行,国用也;口言善,身行恶,国妖也。”我们端正用人导向,就是要把那些既能言之,又能行之,扎扎实实干工作,扑下身子抓落实的干部选配到领导岗位上来。对那些漠视群众疾苦、损害人民利益,当面一套、背后一套,说得天花乱坠,实际不能落实的人,坚决不能用,更不能提拔。什么样的干部是我们加快发展需要的干部?一要政治素质高,对事业高度负责,对群众满腔热情;二要工作能力强,能够攻坚克难,推动工作;三要工作作风实,善于开拓创新,狠抓落实;四要工作业绩

好,在加快发展中不断创造佳绩;五要廉洁自律好,一身正气,清风畅和。这五条标准既是我们任用干部的标准,也应成为各级干部的自我要求和不懈追求。

加强基层民主政治建设,必须抓好党员干部作风建设。群众看待基层政治民主,很大程度上是从干部作风上去体验和感受的。通过几年来的持续作风教育整顿,各级干部作风有了明显转变,但也还存在一些不容忽视的问题。在思想作风上,不思进取,得过且过。一些干部思想消极,精神不振,不是满怀激情干事业、谋发展,而是成天考虑职务升迁和个人得失。在工作作风上,一些干部抓工作不落实,推进工作节奏不快,解决问题怕矛盾困难,加快发展束手无策。在生活作风上,漠视群众,脱离实际,形式主义,官僚主义,弄虚作假,虚报浮夸。一些干部不拘小节,大手大脚,以权谋私,骄奢淫逸。在执行政策上,阳奉阴违,我行我素,独断专行,软弱涣散。这样的干部和作风,严重损害了党的形象,是政治文明建设必须解决的突出问题。转变干部作风,要解决好精神状态问题。实现小康社会发展目标,建设社会主义现代化强国要求很高、任务很重,各地各部门都感到了很大的压力。在压力面前,有两种不同表现:一种是变压力为动力。另一种是压力变成了阻力,丧失了解决困难、强力推动工作的信心和勇气。要在全体干部中倡导奋发有为的精神,把压力当成挑战,把压力看成机遇,在压力面前比拼信心和勇气,在压力面前比拼工作才能,在压力之下强力推动工作、加快发展。

加强基层民主政治建设,必须规范各级党政组织和领导干部的政治行为。政治行为是党和政府政治活动的具体体现,是人民群众判断政治是否文明的直接标准。好的政治行为应当规范、有序、公开、公平、公正,做到了这一点,必然能带来政治清明。各级党委政府既是公共服务机构,又是权力利益高度集中的部门,党委政府行为是否规范,服务是否高效,工作是否廉洁,是人民群众关注的焦点,也是政治清明的重要内容。建设政治清明,最根本的一

条就是坚持依法行政,严格按法律和法规界定党委和政府行为,使党务政务工作有法可依、有据可查,防止行政不作为和乱作为。随着《国家公务员法》的出台,我国政治文明建设将通过“依法治吏”进一步推进政府职能转变,带来行政方式一场革命性变革。坚持依法行政,建设法治型政府,核心要义是党政组织行为是“法治”而非“人治”,行政行为必须有法可依、有法必依,司法行为必须公正廉明,充分体现法律面前人人平等。

加强基层民主政治建设,必须坚持标本兼治,从严惩治腐败。清正廉洁能够带来政治文明,权力腐败必然催生政治黑暗。在人民群众眼中,腐败问题始终是政治文明的最大障碍,解决好了腐败问题,也就能够实现政治文明。一是必须持续抓好党风廉政建设。进一步建立和完善一级抓一级、层层抓落实的责任体系,确保党风廉政建设和反腐败工作任务落到实处。二是必须坚决查处违纪违法案件。不管涉及到谁,都要一查到底,发现一起,查处一起,决不手软,以惩治腐败的实际行动,体现政治文明的根本要求。三是必须根治腐败。要采取市场的办法,大力推进资源的市场化配置,制定出公开、公平、公正的阳光政策,取消一切不必要的行政干预,确立公平竞争的市场经济新秩序,让“看得见的脚”止步,让“看不见的手”作主,凡是能够由市场机制来解决的问题,一定要坚决推向市场,把经济活动置于市场的“阳光”之下,把寻租性的腐败限制在最小范围,最大限度地消除腐败产生的制度基础。

加强基层民主政治建设,必须坚持民主集中制,拓宽民主渠道。十六大报告指出,“党内民主是党的生命,对人民民主具有重要的示范和带动作用”。推进民主政治,首先要发扬党内民主。从党的十六届三中全会起,实行中央政治局向中央委员会报告工作的新举措,为发扬党内民主带了个好头,集中展示了政治清明之风。我们要按照十六大和十六届六中全会精神,大力推进党内民主。要坚持集体领导和个人分工负责相结合的制度,按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,进一步完善党委内部的

议事和决策机制。要坚持民主集中制原则,正确处理民主与集中的关系,行使好党员的民主权利,既要防止个人专断,又要防止极端民主化。要坚决维护党的团结统一,维护党组织的权威和威信,确保党的路线、方针和政策的贯彻执行。

加强基层民主政治建设,必须健全长效的民主运行机制。没有一套行之有效的机制、制度作保障,仅靠个人修养和道德约束,很难确保实现基层民主政治。建设政治文明的一项重要任务,就是构建起充分体现党的领导与人民当家作主和公正司法、依法行政相统一的政治运行机制,从源头上杜绝独断专行、钱权交易、用人腐败、司法不公和损害群众利益的行为。一要建立公道正派的选人用人机制,进一步规范干部任用管理,防止用人腐败。二要建设公正平等的司法运行机制,进一步规范司法行为,防止司法不公。三要建立规范有序的政务服务机制,进一步规范政府行为,防止行政不作为、行政乱作为以及行政效能低下。四要建立公开透明的监督机制,进一步加大监督力度,防止腐败行为发生。五要建立渠道畅通的民主政治机制,畅通民主渠道,进一步推进民主政治建设。六要建立维护和发展人民群众利益的保障机制,着力在机制上保证人民群众政治、经济权利的兑现落实。

加强基层民主政治建设,关键在党,关键在各级领导班子和领导干部。各级领导班子和领导干部一定要带头坚持任人唯贤的干部路线,在公道正派选人用人上做出表率;牢固树立法治观念,在公正文明司法上做出表率;增强公仆意识,在依法行政、优质高效服务上做出表率;增强廉洁自律意识,在自觉接受监督上做出表率;增强民主观念,在推动和扩大民主上做出表率;树立民本意识,在维护、实现和发展好人民群众根本利益上做出表率,自觉成为建设政治清明的组织者、推动者和实践者。