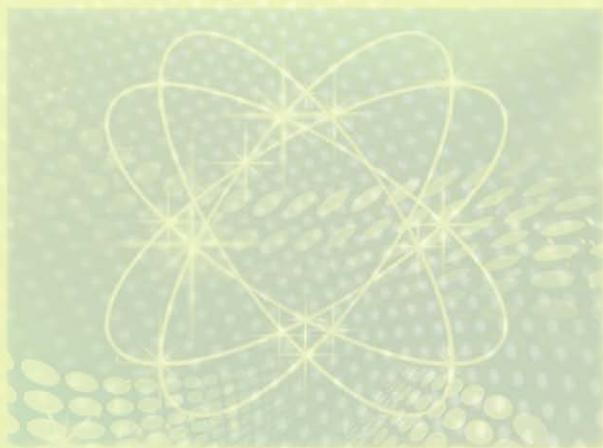


公推直选的制度创新与政治效应

陈元中等 著



广西人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

公推直选的制度创新与政治效应 / 陈元中等著. — 南宁: 广西人民出版社, 2014. 12

ISBN 978-7-219-09300-9

I. ①公… II. ①陈… III. ①中国共产党—基层组织—党内民主—研究 IV. ①D267

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第 010805 号

监 制 白竹林
责任编辑 罗敏超
责任校对 周月华
美术编辑 王 霞
印前制作 麦林书装

出版发行 广西人民出版社
社 址 广西南宁市桂春路 6 号
邮 编 530028
印 刷 广西民族印刷包装集团有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 15
字 数 220 千字
版 次 2014 年 12 月 第 1 版
印 次 2014 年 12 月 第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-219-09300-9/D · 1265
定 价 38.00 元

版权所有 翻印必究

目 录 CONTENTS

导 论

一、研究述评	001
二、研究内容	011
三、研究方法	015

第一章 公推直选制度创新的价值期待与政治效应

第一节 公推直选及其制度创新	018
一、公推直选方式的探索	018
二、公推直选的基本模式及利弊	023
第二节 公推直选制度创新的诉求回应与价值期待	028
一、公推直选制度创新的时代诉求	029
二、公推直选制度创新的现实诘难	034
三、公推直选制度创新的价值期待	039
第三节 公推直选制度创新的政治效应	045
一、政治效应释义	045
二、制度创新与政治效应关系	046
三、公推直选制度创新及其正负政治效应	050

第二章 公推直选的制度创新与政治民主效应

第一节 公推直选制度创新与政治民主的关系	056
一、政治民主及其时代诉求	056
二、公推直选与政治民主建设的内在关系	061
三、公推直选制度创新承载着推进政治民主建设的历史使命	065
第二节 公推直选制度创新的政治民主建设功能	068
一、公推直选制度创新直接推进党内民主	069
二、公推直选制度创新有效带动人民民主	077
第三节 公推直选制度创新的政治民主发展困境	083
一、理论困境	083
二、制度困境	084
三、实践困境	085

第三章 公推直选制度创新与政治关系效应

第一节 乡镇公推直选制度创新与乡村权力关系变迁	090
一、制度创新与权力关系变迁	091
二、公推直选制度推动下的乡镇权力主体关系变迁	093
三、公推直选制度主导下的乡镇权力授受关系变迁	098
四、公推直选制度规范下的乡镇权力运行关系变迁	101
第二节 乡镇公推直选制度创新与乡村党群关系变化	103
一、制度变迁与政治主体关系变化的内在关联	103
二、乡镇公推直选制度创新与乡村党群关系的新变化	107
三、乡镇公推直选对于密切党群关系的制度意义	115
第三节 乡镇公推直选制度创新与乡村公共政治生活的嬗变	119
一、制度系统与乡村公共政治生活	119
二、制度功能、制度变迁与乡村公共政治生活	123
三、乡镇公推直选制度创新与乡村公共政治生活嬗变	130

第四章 公推直选制度创新与政治发展效应

第一节 公推直选制度创新与乡镇政治系统变迁及政治功能优化	135
一、公推直选制度创新与乡镇政治系统优化的诉求契合	136
二、乡镇公推直选推动乡镇政治系统变迁	139
三、乡镇公推直选促进乡镇政治功能优化	142
第二节 公推直选制度创新与政治权利调整	145
一、党内民主权利与人民民主权利的互通	145
二、组织意图与党员意志的统一	150
三、党的基层组织管理与基层群众自治的协调	154

第五章 公推直选制度创新与政治文化效应

第一节 政治制度创新与政治文化发展的关系	158
一、政治制度与政治文化的特征及关系	159
二、政治制度创新的政治文化诉求	162
三、政治文化发展与政治制度创新	165
第二节 乡镇公推直选制度创新与乡村政治文化发展	168
一、乡镇公推直选制度创新的政治文化诉求	168
二、乡村政治文化对乡镇公推直选制度创新的回应	170
三、基层民主制度创新与乡村政治文化发展互进	175

第六章 公推直选制度创新的协同机制建设

第一节 协同机制的内涵与价值	179
一、协同机制的内涵	179
二、协同机制的价值	183
第二节 公推直选制度创新与党内制度体系建设协同	189
一、公推直选的选举制度是党的制度体系的重要组成部分	190
二、公推直选制度创新引起党的制度体系变迁	192

三、公推直选制度创新与党的制度体系建设协同推进	195
第三节 党管干部原则与公推直选的竞争性选举协同	200
一、党管干部原则与竞争性选举的辩证关系	200
二、党管干部原则与公推直选的竞争性选举协同发展	203
第四节 公推直选的选举民主与协商民主协同	205
一、选举民主与协商民主的区别与联系	205
二、公推直选的选举民主与协商民主的协同发展	209
第五节 公推直选的选拔民主与管理民主协同	211
一、选拔民主是管理民主的前提	211
二、管理民主是对选拔民主的检验	213
三、公推直选的选拔民主与管理民主协同发展	215
第六节 公推直选中的党内民主与人民民主协同	217
一、基于主体的角度：协同的力量源泉	219
二、基于组织的角度：协同的组织示范	222
三、基于制度的角度：协同的制度驱动	224
四、基于运行机制角度：协同的动态平衡	227
后 记	230

导 论

近十年来，党的基层组织公推直选试点在全国各地逐步推进，学界对公推直选的理论研究也随之展开，在公推直选的适用范围、实行基础、运行机制、实践成效和存在的问题及对策建议等问题的研究上取得了一些研究成果。笔者对近年来关于公推直选的实践创新与理论探索成果进行总结、梳理和述评，并在此基础上提出一些补充意见，尤其是对制度创新所产生的政治效应进行拓展性研究，进而思考公推直选制度创新的理论与实践空间，以期对公推直选的理论研究和实践提供借鉴。

一、研究述评

（一）公推直选及其适用范围

1. 公推直选的定义

公推直选是一种新的制度形式，研究公推直选必须对其予以科学定义，因此，有研究者对此做了初步探讨，或从运行方式上进行界定，“公推直选就是组织推荐、党员推荐、群众推荐相结合，民主公推候选人，最后在党员大会上直接选举党组织书记和班子成员的选举方式”^①。或从程序视角做了概括，认为“公推直选，即先由全体选民公开投票推荐初步候选人，然后由党组织根据量化民意，对得票最高的初步候选人进行考察后，产生正式候选人，最后依法定程序选举产生特定公职的人选”^②。

① 吴其良．乡镇党委班子的公推直选程序：问题与变革．理论与改革，2011，（2）．

② 黄卫平，邓杰文．公推直选：中国民主选举的主流形式．人民论坛，2010，（12）中．

以上定义从不同角度揭示了公推直选的基本内涵，但都不是完整的制度性定义，存在不周延和外延过宽的双重问题。如列举推荐方式而又忽略了公推直选的个人自荐方式；没有限定公推直选的适用范围，有扩大到所有党组织的嫌疑，这显然不符合党的十七大关于扩大党内基层民主实现形式的精神。作为党内基层民主实现形式，公推直选应当是党组织在组织党员、干部和群众以公开推荐的方式确定候选人的基础上进行考核公示后，交由党员大会或党代表大会直接差额选举产生党的基层组织领导班子成员选举的制度。

2. 公推直选的范围

公推直选在多大范围内推行，是关乎公推直选的价值目标的关键问题。就试点单位公推候选人的范围来说，有的主张应当限于本村（居）、本乡镇、本社区、本单位，这样便于体现组织意图，也节约成本；有人则赞同打破地区和单位限制，在更广的范围内推选人才的做法。从候选人的资格要求而言，大多数研究者认为应当放开条件，拓展选才范围，增强竞争性，如果严格规定候选人的行政级别、党龄、年龄、工龄等，会大大缩小公推直选的范围，有失公平。

就公推直选的试行范围多大为宜，学者们进行了展望。梅丽红从制度改革的单项与整体关系角度进行了分析，认为公推直选的健全与完善是一个循序渐进的过程，在改革初期，强调较多的是单项突破，当改革进行到一定程度之后就会进行整体推进，使公推直选由自上而下与自下而上推动相结合，党组织的公推直选与公共权力体系运行相结合^①。而郭奔胜认为试点还会经历较长时间，“江苏省委组织部向中央有关部门递交了大范围运用公推直选的报告，得到的回复是，不主张全面推开，要求结合换届继续扩大试点，积累相关经验”^②。公推直选工作目前还是以扩大试点为主，但同时判断，由于基层对公推直选的热情与智慧与日俱增，公推直选一定会迎来全面推行那一天。陈家喜则从党内民主带动人民民

^① 梅丽红. 推进“公推直选”需要注意的三个问题. 理论前沿, 2009, (16).

^② 郭奔胜. 高层聚焦的选拔民主：“公推直选”. 决策探索, 2009, (12).

主，基层民主带动高层民主的路径出发，得出公推直选的范围必然会向县级党委扩张的结论^①。

笔者认为，试点是为了在更大的范围甚至全面铺开，但是，公推直选是选举制度的改革，是扩大基层民主的创新，两者如何协调推进，需要经过较长的时间和较多的基层组织反复实践后，逐步完善公推直选的制度体系、运行机制，总结党内基层民主发展规律，才能逐步在更大范围推开。

（二）公推直选试点的基础条件

公推直选是党的基层民主建设的一种创新，必须以先进民主理论做指导，与党的相关制度相适应，并在基层民主政治建设的基础上推进。对此，学者们进行了初步探讨。

1. 公推直选的理论依据

学者们认为各地所开展的公推直选的试点工作，有充分的理论依据。公推直选符合现代民主发展的要求，符合基层民主政治发展的取向，符合以党内民主带动人民民主的路径选择。发展党内民主的重要标志在于党员主体地位的实现程度，而党员的主体地位主要通过保障党员民主权利来实现，党员民主权利包括多方面内容，而选举权是党员最重要的民主权利，公推直选有效地实现了党员民主权利。党内民主包括直接民主与间接民主。党内基层民主作为党内民主的一个子系统，必须与党内基层事务相适应，而党内基层事务与基层群众的利益息息相关，这就要求党内基层民主的实现形式是直接选举。另一方面，党内的党务直接关系人民群众的根本利益，党内民主对人民民主具有带动和示范作用。因此，党内民主要与人民民主相衔接，让人民群众参与到党内事务中。在公推直选的制度设计中，群众有权参与提名推荐候选人，党员直接选举产生党的干部。这种制度设计兼顾了党内民主与人民民主，是以党内民主带动人民民主的重要制度创新^②。

2. 公推直选的制度基础

公推直选是党内民主制度的创新，应当建立在现有制度的基础之上，

^① 陈家喜. 公推直选党代表的实践探索与理论审视. 领导科学, 2010, (9) 下.

^② 刘十庆. “两票制”公推直选乡镇党委书记的实践与思考. 领导科学, 2010 (3) 上.

对此，学者们作了制度对接性研究，论证了公推直选的制度依据。一致认为十六大以来，中国共产党不断改革和完善关于党内选举的制度，给公推直选试点工作的展开提供了更广阔的制度空间。党的十六大报告指出：“要改革和完善党内选举制度”。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》进一步指出：要“完善党内选举制度，改进候选人提名方式，适当扩大差额推荐和差额选举的范围和比例”。“逐步扩大基层党组织领导班子成员直接选举的范围”。党的十七大报告强调：要“改革党内选举制度，改进候选人提名制度和选举方式。推广基层党组织领导班子成员由党员和群众公开推荐与上级党组织推荐相结合的办法，逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围，探索扩大党内基层民主多种实现形式”。并对《党章》做出了相应修改，第二十九条第二款增写了“提出委员候选人要广泛征求党员和群众的意见”。第三十条修改为“基层委员会、总支部委员会和支部委员会的书记、副书记选举产生后，应报上级党组织批准”，为公推直选提供了制度保障。

此外，研究者一致认为，由于全国各地普遍推行的农村党支部书记的“两票制”选举实践，为乡镇党委和社区实行公推直选奠定了民主政治基础。

（三）公推直选的方式及其比较

1. 公推直选的基本方式

目前，公推直选的程序安排有许多相似之处，主要包括发布公告、公开报名、资格审查、实地调研、公开推荐、组织考察与确定正式候选人、直接选举、报上级党委批准等环节。

由于选举对象和各试点地区存在差异，公推直选方式不尽相同，运用程序存在差异。目前公推直选的方式主要有四种：第一种是只直选党委书记。这其中又有两种情况，一是除了书记之外，原有的党委委员不变。二是直选党委书记，其他党委成员由党委书记提名产生，这种方式又被称作“书记组阁式”^①。第二种是“交叉任职”，用于选举党政领导班

^① 任中平，李睿，党内公推直选的实践与思考，社会主义研究，2010，（2）。

子。主要做法是公开推荐候选人，再召开党员大会选举产生整个党委领导班子，由党委成员分别兼任镇长、副镇长、人大主席团主席、纪委书记、武装部部长、组织部部长等职务^①。第三种是“倒推式”，即先直接选举党委书记，落选的候选人可以参与党委副书记的竞选，依此类推，最后选出委员。第四种是“顺着选”，首先直接选举产生整个党委班子，再从党委班子中选书记和副书记。

2. 公推直选方式的利弊分析

通过研究目前关于公推直选的文献，我们认为四种选举方式各有利弊。

在直选书记的方式中，只直选党委书记，原有的党委委员保持不变。虽然这种做法操作起来比较简单，成本比较低，但是书记的权力来源于党员群众，其他党委委员的权力来源于上级组织，这样会产生权力冲突，党委班子内部容易产生摩擦，不利于党委的集体领导。如果直选书记，由书记进行“组阁”，其优势在于减少党委班子的摩擦，提高党委决策效率。但另一方面，党委书记权力膨胀，委员会的职能被严重削弱，权力缺乏制约与监督。

“交叉任职”的公推直选方式，通过一次选举产生三大领导班子，效率高，成本低。但是，这种由党委领导班子成员兼任政府主要官员与人大主席团主席的做法，加剧了党政不分的局面，还剥夺了人大对乡镇长的选举权，实际上是架空了人大的权力。

在“倒推式”中，每一轮竞争失利的候选人都可以参与下一轮竞选，为优秀人才提供了更多的选择机会。但是，竞选书记与副书记的候选人比别的候选人的竞争机会多，对其他候选人不公平。

“顺着选”这种方式中，许多异地候选人只想竞选书记、副书记职位，如果他们先当选党委委员，而未选上书记、副书记，他们就不一定在该乡镇工作，那么党委的职位就会产生空缺。另外，书记、副书记候选人是和党委委员同步推荐产生的，在选举前已差额确定为候选人，如

^① 陈家喜. 我国乡镇党委公推直选的改革态势与发展路径. 社会科学研究, 2011, (3).

果有人在委员选举中落选，则面临书记、副书记选举中只能是等额选举，这样就会使竞争弱化。这种方式就程序设计层面来说，存在一定的缺陷。

“交叉任职”“倒着推”与“顺着选”这三种方式的选举对象都包括整个党委班子，这种做法相对于只直选书记而言，有利于制约党委书记的权力膨胀，增强党委的合法性基础，统一了党委班子的权力来源。但是在这种方式下，书记、副书记、委员分别对党员大会负责，无法形成集体领导的权力关系，容易导致权力分立的格局，降低党委的议事与决策效率。

（四）公推直选的成效和缺陷

公推直选于1998年在四川青神县南城乡首次推行，随之在四川和江苏等少数省份试点。从2004年开始，试点范围扩大，云南、重庆、吉林、江西、河南、河北、安徽、广西、贵州加入试点行列。2011年乡镇换届中，又展开了新一轮公推直选试点。十六大以来全国有300多个乡镇展开公推直选工作，既取得了显著成效，同时还存在一些需要解决的突出问题。

1. 公推直选的主要成效

公推直选推动了干部制度创新和基层民主发展，具体表现在：（1）形成了新的干部更新机制。高新民说公推直选的“最有价值之处在于，在党长期执政的条件下，能够形成一个充满活力的自我更新机制。这种方式能够使党员干部队伍保持向上的精神状态，可以密切党群关系，有利于增强党执政的合法性”^①。（2）培育了民主参与意识。李俊斌在研究公推直选的民主价值中指出，通过选举产生领导人，营造了党内民主的良好气氛，保障广大党员与群众的民主权利，唤醒基层党员、群众的民主意识和政治参与欲望。党员群众参与公推直选的过程，是民主意识培育的过程^②。（3）保障了党员的民主权利。党员是党内权力的主体，是党内民主的载体。党内民主的实质就是要保障党员权利，体现在党内生活中，就是全体党员平等地参与党内重大事务的权利。公推直选落实了党

^① 杨琳，郭奔胜. 公推直选适度扩大前瞻. 瞭望，2010，（45）.

^② 李俊斌. 乡镇党委书记公推直选的民主价值发掘. 党史文苑，2010，（12）.

员的选举权与被选举权，让党员可以按照自己的意愿选择领导人，党员民主权利得到落实。(4) 带动了人民民主。公推直选不仅充分发扬了党内民主，起到了党内民主对人民民主的带动、示范作用，还通过公开推荐环节让群众参与到党的干部的选举中来，把党内民主与人民民主衔接起来。(5) 党的执政基础得到进一步巩固。执政党的根基在于人民群众的拥护与支持，公推直选拓宽了党员和群众的利益表达渠道，强化了当选者的宗旨意识与责任意识，密切党群干群关系，从而起到巩固党的执政地位的作用^①。

对于公推直选的成果研究主要集中在实践方面，关于公推直选的理论价值则鲜有论述。公推直选的理论价值，尤其是公推直选对发展党内民主的理论贡献，是值得深入研究的重要论题。

2. 公推直选中存在的主要问题

近十年来，公推直选试点工作成果显著，但是还存在一些问题。(1) 目的不明确。郝继明提出，某些试点地区对于公推直选的目的并不明确，这可能会导致公推直选偏离原定方向。有的地区想通过公推直选应付某个危机，某些地区推行公推直选仅仅为了应付上级和获取政绩^②。(2) 原动力不足。一是参与者被动。党员认识不高而自荐的比例很小；有些符合条件的年轻干部，担心选不上被人笑话，担心组织对自己有看法而不积极参与；还有些党员觉得选举只是形式而不愿参与。二是执行者消极。部分干部对基层民主建设的意义认识不足，缺乏改革热情，甚至畏惧公推直选后的党内外监督；有的人是奉命完成政治任务，参选不认真。三是推动者保守。或对公推直选的认识不足而主动性不强；或认为公推直选缺乏制度依据，推行存在政治风险而放不开手脚；或担心公推直选若向上推进，使得县级党委也由选举产生，导致自己官位不保^③。(3) 竞争性不足。吴其良等做了概括：一是由于地域限制和资格限制太严格，把一些有才之士拒之门外，导致候选人员太少。二是候选人的主动竞争行

① 王文军. 以“公推直选”推进党内民主的若干思考. 大连干部学刊, 2010, (8).

② 郝继明. 完善公推直选的九大关键环节. 领导科学, 2010, (4) 下.

③ 刘艺明. 公推直选深入推进的路径探析. 科学社会主义, 2009, (5).

为受到限制，导致选民不能够深入了解候选人，特别是对外地候选人了解不足，导致选举的竞争不充分。三是差额比例过小，竞争性不足。四是“被推荐”和“陪选”现象时有发生^①。（4）党员行使权利能力不强。一些基层党员群众受到宗族、乡土人情等观念影响，民主意识不强，行使民主权利的能力不足，导致民主选举产生的人未必是合适的人^②。（5）制度不配套。公推直选与现行的制度有许多矛盾之处，这使得公推直选因缺乏合法性基础而难以推进，并且还存在着相关配套制度不健全的问题。对此，梅丽红做了具体分析：一是公推直选缺乏明确的最高法理依据。公推直选的实践成果并没有受到《党章》的认可与保护。二是实际操作与部分制度和法律相冲突，比如基层干部由选举产生与任命制相冲突，公推直选与党管干部原则冲突。三是公推直选催生的新机制与部分党规法律尚难联动。如“对上负责”与“对下负责”如何协调的问题。四是相关配套制度不健全。除了选举制度，公推直选还必须配备监督制度、罢免制度、管理制度、完整的任期制度、党员代表大会常任制等才能顺利推行，而目前这些制度在许多试点地区比较欠缺^③。（6）实现组织意图与保障党员民主权利的矛盾。一方面表现为组织意图过于明显。组织意图在候选人产生环节中介入过多，削弱了选举的民意基础，导致选举的竞争性不足、质量不高。比如在候选人推荐环节中，主要是组织推荐与领导推荐。正式候选人由组织确定，这就使得公开推荐、测评的结果成为组织选拔人才的参考。不尊重选举结果，上级组织对选举产生的干部任意调动，变相剥夺党员的选举权利。另一方面是组织与选民在人选的取舍上存在矛盾。在党员自由报名与公开推荐阶段，如果没有组织引导，可能出现混乱无序的局面。但是组织干预过多又有干涉党员自主选择的嫌疑。同时，组织与党员的选人视野在客观上存在差别。党员看重候选人的个人素质，组织更看重整个领导班子的结构优化组合，因此，组织为了选出合适的人，在选举前会安排候选人到竞聘单位工作，但这种做

① 吴其良. 乡镇党委班子的公推直选程序：问题与变革. 理论与改革, 2011, (2).

② 张卫东. 规范和完善公推直选制度的对策思考. 领导科学, 2010, (3).

③ 梅丽红. 公推直选：从单项突破到整体推进. 领导科学, 2010, (3).

法又会引起关于人员内定的争论。

此外，理论指导不明、权力关系不顺、成本过高也是公推直选中比较突出的问题。

（五）完善公推直选的对策建议

针对公推直选中出现的问题，学者们建议在明确公推直选目的的基础上，努力做好以下几个方面的工作：

1. 开掘改革动力源，营造竞争氛围。应当激发党员主体意识，催发改革的政治勇气，激活改革创新的政治智慧；发挥成功案例的示范作用，增强改革信心。推进公推直选的干部制度改革，关键是引入竞争机制，吴其良在《乡镇党委班子的公推直选程序：问题与变革》中建议增强公推直选的竞争性：（1）减少组织意图的介入。实现以组织意图为本向以党员为本的观念转变；把握好党管干的“度”，上级党委应做好选后管人的工作；成立监督委员会保证公推直选公平公正。（2）放宽候选人的资格限制，加大差额比例。（3）完善公推直选的程序设计。加大党员推荐与群众推荐在“公开推荐”环节的比例；利用多种宣传形式增进候选人社会知晓度，增长调研时间，使候选人能更充分展现个人能力和施政理念。

2. 增强党员的民主参与能力，塑造政治理性。张卫东等学者提出要不断加强对党员的政治教育，督促党员认真学习党的各项方针政策，牢记作为党员的权利与义务；增加党员参加党内活动的机会，以此调动党员对党内事务的参与热情，培养行使民主权利的能力。

3. 推进制度创新。多数研究者建议修订党内法规，保证公推直选具有牢固的法理支撑。首先要修改党章，为改革提供根本法理依据，然后是修改《党政领导干部选拔任用工作条例》，并具体制定党的基层组织干部选拔任用实施办法，为公推直选提供直接法规依据；创新配套制度，为公推直选的推进营造良好的制度环境。建立健全党务公开制度、完整的任期制度、考核监督制度、罢免制度、激励制度、党代会常任制度等^①。

^① 任彦平，要高度关注公推直选后的制度跟进，中国党政干部论坛，2011，（3）。

4. 协调实现组织意图与保障党员民主权利的关系。王晓敏提出要树立权利本位观念,完善党员民主权利保障体系,加强党员权利保障的程序建设,建立完善的责任追究与惩治制度^①。王德洋则认为应当通过完善公推直选的程序与方法,实现组织意图与党员意愿的有机契合,最终选出结构合理、群众满意的领导班子:(1)创造条件使广大干部群众熟悉、了解推荐对象,特别是了解其德能勤绩廉、具备的专业知识和个性特点,使他们能够围绕班子“结构合理、功能齐全、气质互补”这一目标,推荐人选。(2)在推荐票的设计上,应按照年龄段和专业知识明确规定所推荐的人数。(3)适当加大推荐人选入围人数的比例,以便在更大的范围内来挑选、确定进入下一轮的适合人选^②。

5. 保障权力授受的逻辑关系合理顺畅。吴其良建议:(1)群众不再享有党内选举的提名权,从而避免群众权利与党员权利混淆。同时通过引入群众民主评议机制与公示机制来实现民意的表达。(2)保留传统的层层授权方式,书记向委员会负责,委员会向全体党员负责。这样做明确了权力授受关系,也有利于坚持集体领导^③。

6. 控制成本。李子明主张:(1)固化公推直选的程序、时间,使公推直选的工作经常化、常态化。(2)实行联合公推直选。把不同职位的公推直选放在一起进行,以减少会议的次数。(3)实行省、市、县三级上下联动,统一规划部署,实现集约化效益。(4)把公推直选中落选的有培养价值的干部及时纳入储备干部系统,有针对性地进行培养,减少公推直选的工作频率^④。

公推直选是我国干部人事制度改革和党内基层民主建设的重大创新,中办发《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》明确提出,要继续开展公推直选试点,逐步扩大基层党组织领导班子成员公推直选范围。因此,理论工作者要更加关注并做深入研究,尤其要注重公推直选

① 王晓敏. 乡镇党委公推直选中的突出问题及其解决路径. 甘肃社会科学, 2007, (1).

② 王德洋. 完善公推直选工作的思考. 领导科学, 2005, (3).

③ 吴其良. 乡镇党委班子的公推直选程序: 问题与变革. 理论与改革, 2011, (2).

④ 李子明. 公推直选乡镇党委书记工作的几点思考. 领导科学, 2010, (3) 下.

的运行机制与制度体系建设及其党内民主发展问题的探讨，为公推直选的逐步扩大提供理论支持。

二、研究内容

公推直选试点已经有十余年，理论界对此引起了足够的重视，并取得了丰富的研究成果。但是研究者更多地关注公推直选与民主发展之间的关系，这显然不够，因为公推直选在推进党内基层民主建设的同时，还产生了相关的政治效应，因此，要更进一步研究公推直选的制度创新与政治效应的关系。政治效应是政治人物或政治行为在社会上引起的政治反应或效果。作为一种制度创新，必然会产生新的政治效应（包括负效应），这在试点中已经充分显现，引起了公推直选制度设计者和实施者以及理论界的关注，并希望通过科学的制度设计增强正效应，克服负效应。本课题将围绕公推直选的价值目标，在对已经试点的各种方式进行比较研究的基础上，论证公推直选这种党内基层民主运行机制的构建以及必备的制度基础、发展的制度诉求和引发的制度变迁问题；揭示公推直选的制度创新与政治民主、政治关系、政治发展和政治文化之间的关系，分析前者对后者的影响，探索公推直选制度创新的科学性、系统性和可行性，推进党内民主建设，发展社会主义民主政治。

为此，本课题的逻辑思路是，从总体上揭示公推直选制度创新的价值预设及其政治效应，然后对公推直选制度创新将会产生的几种主要效应即政治民主效应、政治关系效应、政治发展效应、政治文化效应进行分别探究，在系统分析制度创新与正负政治效应，把握公推直选制度创新的发展空间和各项诉求的基础上，探讨公推直选制度创新的适度区间、协调机制与实施范围等问题。本课题将分六个部分对公推直选制度创新与政治效应进行研究。

第一章探索公推直选制度创新的价值预设与政治效应问题。公推直选是20世纪末才开始的一种党内基层民主制度创新，这种新的制度实践取得了重要成果，同时又存在一些问题，但是，作为一种新的党内基层民主形式就有其重大价值，因此，中办发《2010—2020年深化干部人事