

社会转型与执政党的建设研究丛书

主 编 陈方勤 副主编 祝灵君



*Institutional
Innovation and Way Choice
of Inner Party Democracy*

党内民主的 制度创新与路径选择

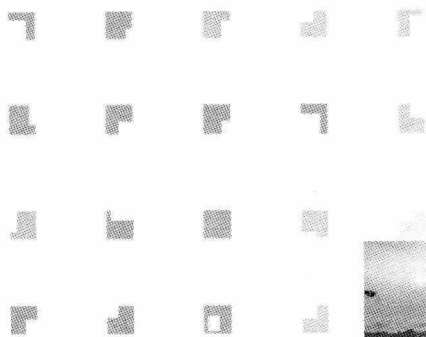
——基于基层和地方党内民主试点的实证研究

王勇兵/著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

2009年度中共中央编译局社会科学基金
项目结项成果（项目批准号：09B01）



*Institutional
Innovation and Way Choice
of Inner Party Democracy*

党内民主的 制度创新与路径选择

——基于基层和地方党内民主试点的实证研究

王勇兵/著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

党内民主的制度创新与路径选择:基于基层和地方党内民主试点的实证研究/王勇兵著.

—北京:中央编译出版社,2010.5

(社会转型与执政党建设研究)

ISBN 978-7-5117-0273-9

I. ①党…

II. ①王…

III. ①中国共产党-党内民主-研究

IV. ①D262.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第058298号

党内民主的制度创新与路径选择:基于基层和地方党内民主试点的实证研究

出版人 和 龔

策划编辑 韩继海

责任编辑 高立志

责任印制 尹 珺

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(总编室) (010)66509246(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbok.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

字 数 295千字

印 张 19.75

版 次 2010年5月第1版第1次印刷

定 价 48.00元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

总 序

中国的问题关键在党。中国共产党是社会主义事业的领导核心，决定当代中国社会的前途和命运。在新的形势和任务面前，党的建设需要破解和创新的理论和实践问题很多。因此，党的建设问题也理所当然地得到全党上下和广大群众的高度关注，成为广大理论工作者、实际工作者研究、探索、实践的重大而热门的课题。人们从各个层面、各种视角探索在新形势下党的领导和党的建设问题，特别是广大实际工作者以很大的热情和高度的责任感实验、探索党的建设的新情况新问题。今天，党建研究出现了一派十分可喜的少有的繁荣景象。我坚信，只要我们按照党的十七大和十七届四中全会精神，坚持理论联系实际的原则，贯彻落实执政党自身建设的基本理论、基本经验和优良传统，勇于探索和破解当前党的建设的难点和重点问题，就一定能够切实推进党的建设新的伟大工程，提高党的建设科学化水平。

由陈方勳同志主编的《社会转型与执政党的建设研究》丛书，选题视角新，适应当代中国政治发展和社会发展的需要，有较强的时代感和针对性。今天，我们党处在一个新的历史方位，中国社会进入一个新的历史转型期。这就是说，我们党已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党；已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。党的历史方位的变化决定了党对国家和社会建设新的路线、新的政策和新的目标，推动了当代中国社会的转型，即：中国正在从传统农业社会向现代工业化和信息化社会的转型，从传统的乡村社会向城市化社会转型，中国的社会结构正在从简单结构向多元结构转变，等等。这种党所处的

历史方位的变化和中国社会的转型，对政治、经济、文化、社会建设包括党的建设带来了从未遇到的新问题、新挑战。所以，把握党所处的历史方位和中国社会转型这样一个大的历史背景，是观察和研究当今中国政治生活一切社会问题的出发点和前提。离开了这个大背景，就有言不对路、甚至迷失方向的可能。正是从这个意义上说，从社会转型这个背景入手，就抓住了分析和解决问题的切入点，有利于深化党建理论研究，进一步探索和认识执政党自身建设的客观规律，不断提高党的建设研究的科学化水平。

《丛书》的第一辑推出了陈方勖、祝灵君、王勇兵三位年轻同志撰写的三本书，体现了他们以开拓创新的精神，探索研究社会转型背景下党的建设问题的最新成果。他们那种直面现实、勇于实践、积极进行理论思考的精神是值得称道的。

这三本书各有特点。陈方勖的《转型社会中的中国共产党》，从社会转型的大背景下梳理了当前执政党建设的几个热点问题，如社会转型背景下的执政风险、社会转型背景下执政党的执政理念更新、社会转型对执政方式创新的要求、社会转型对进一步推进党内民主的要求、社会转型对基层党组织的挑战、社会转型如何影响党内文化、社会转型对反腐倡廉建设的挑战、社会转型对提高党的执政能力的新要求等等。全书逻辑清晰，前后连贯一体，对转型背景下党建研究所面临的主要问题作了总体思考。同时，全书还提出了一个逻辑前提：一方面，执政和改革开放以来，中国共产党所处历史方位的变化推动了社会转型；另一方面，特别是20世纪90年代中后期以来，我国社会转型进入的新的阶段对党的建设提出了新的更高要求。这二者互为因果关系。看完全书给人的感觉是：社会转型与政党所处的历史方位融为一体，没有简单地就“转型”谈“转型”，没有“两张皮”的感觉。全书观察问题的视野比较开阔，分析和论证深入细致，具有较高的理论价值。

祝灵君的《社会资本与政党领导：一个政党社会学分析框架的尝试》，依然是探讨社会转型的背景下党的建设的问题。作者以政治学（或社会学）中的社会资本理论为视角，构建了一个从领导革命的党向执政党转变的新的分析框架。一般说来，如果我们从政治革命的眼光看，中国共产党从1949年新民主主义革命结束就开始了由领导革命的党向执政党的转变，可是作者却另辟他途，从政治革命和国家建设的对应面——社会革命、社会建设入手，

分析了从领导革命的党向执政党转变的另一幅图景。作者认为政治革命夺取国家政权的任务在1949年基本结束，但社会革命的进程仍在继续并一直持续到改革开放前夕。改革开放以来，社会革命的思维才开始转向社会建设的思维，同时国家建设的任务由此转向社会建设，这个转变是领导革命的党走向执政党的内生逻辑。看完这本书，给人感觉这基本上是一个政治社会学的研究成果，融合了社会学的研究方法、大量的党史背景材料和政治学的分析概念。由本书给人的启示是：当前我们确实需要从社会问题入手来研究党建问题，在社会转型的大背景下，许多社会问题由于我们不够重视或处理不及时、处理方法失当，最后却演变为政治问题或党的建设的问题。正是基于这种考虑，我比较赞成作者提出的党建研究应该由关注党与国家、党与市场的关系进一步扩展到关注党与社会的关系，作者提出的政党社会学分析框架也颇有见地。

王勇兵的《党内民主制度创新与路径选择：基于基层和地方党内民主试点的实证研究》，以大量翔实的案例调研为出发点归纳总结了改革开放尤其是上世纪90年代以来党内民主发展的基本历程以及党内民主探索的路径选择。同时本书还把党内民主的探索与国际视野结合起来，用实证的研究方法，娓娓道来，让人在个案思索与国际比较的视野中深化了对中国共产党党内民主的基本规律的认识。读完全书，给人的感觉，这是一本近年来较为全面、系统地研究党内民主的专著，具有较强的理论性和实践性。

对这三本书能够先睹为快。当然，我想对这个领域的研究恐怕还只是个开头，希望今后能有更多的学者在这个领域深入拓展、收获更丰硕的成果。以上这些文字算是对本丛书的粗浅之见，不敢称序，但为肺腑之言。最后还需说明的是，既然是探索破解未来的东西，必然不会是完善的。著作中存在的不足、缺陷是难免的，至于对该丛书的价值或存在的不足，最终还是留给广大读者去评论。

蔡长水

2010年元月

目 录

导 论	1
一、研究的问题与视角	1
二、研究的初步结论	4
三、研究方法和写作过程	10

上篇 党内民主试点案例调研

第一章 农村党支部书记竞争性选举	19
1. 湖北广水市“两票制”选举村党支部书记	19
2. 四川成都市新都区差额直选村党支部书记	22
3. 村党支部书记竞争性选举的原因、意义和存在的问题	25
第二章 乡镇党委书记公推直选	28
1. 四川平昌县乡镇党委书记公推直选	28
2. 成都新都区 and 重庆渝北区乡镇党委书记公推直选	53
3. 陕西南郑县湘水镇党委书记公推直选	62
4. 乡镇党委书记公推直选试点具体做法比较	70

第三章 城市社区和机关基层党组织领导班子竞争性选举	74
1. 南京市社区党组织领导班子公推直选	75
2. 深圳市福田区社区党支部公推直选	78
3. 四川宣汉县县直机关党委公推直选	83
4. 深圳市市直机关基层党组织开展公推直选工作	86
第四章 县委书记和县长候选人推荐人选公推公选	90
1. 江苏徐州市县（区）长候选人公推公选	90
2. 四川县（市）长候选人推荐人选“两推一述”	100
3. 贵阳市区县委书记公推竞岗	106
第五章 县级党代会常任制试点比较研究	116
1. 县级党代会常任制试点总体情况	116
2. 浙江台州、四川雅安、湖北罗田县党代会常任制试点 及其比较	120
3. 县级党代会常任制试点的实际效果以及存在的问题	130
第六章 县级党的委员会制度改革	139
1. 浙江台州市椒江区和湖北罗田县实行委员会制	139
2. 四川成都市新都区取消区委书记办公会	142
3. 上海闵行区全委会改革	143

中篇 党内民主的理论思考

第七章 党内民主的概念辨析	149
1. 党内民主的基本要素	149
2. 党内民主的特性	152
3. 中西方党内民主概念的差异	153

第八章 党内民主的制度空间与发展路径	156
1. 党内民主的制度依据	156
2. 党内民主的发展路径	158
3. 党内民主与党的治理	161
第九章 党内民主发展的动因和战略	168
1. 党内民主发展的动因	168
2. 党内民主发展的主要特征	171
3. 党内民主发展的重要战略	174
第十章 人大监督与党的民主执政	179
1. 人大对党的监督	179
2. 人大监督与党的执政方式	183
3. 走向一种可能的宪政民主模式	185
第十一章 党内民主是政治体制改革的突破口	189
1. 党政分开改革的成果与困境	189
2. 从党政分开到党内民主	191
3. 党内民主带动人民民主	194

下篇 国际视野中的党内民主

第十二章 西方政党党内民主理论与实践	201
1. 政党与民主关系的系统考察	201
2. 党内民主的分析框架	203
3. 国外主要政党的党内民主实践	208
第十三章 西方政党变革与转型理论	213
1. 西方政党变革与转型理论分析框架	213
2. 西方政党转型的路线图	220
3. 西方政党转型理论视野中的中国共产党转型	241



第十四章 政党与政府关系及对中国党政关系的考察	247
1. 西方政党与政府关系理论	247
2. 我国党政关系的历史变迁	261
3. 党政领导班子配备改革与党政关系	262
第十五章 西方政党体制变革理论与中国政党体制	265
1. 西方政党体制变革理论	265
2. 一党体制及其变革	269
3. 我国政党体制的变迁	271
第十六章 海外学者眼中的中国共产党创新	276
1. 海外学者看中国共产党创新	277
2. 中国共产党面临的挑战	285
3. 中国共产党与中国政治发展道路	287
附录一：党的重要文献中关于党内民主的规定和论述	290
附录二：十六大以来颁布的有关党内民主的党内法规一览	298
后 记	301

图表目录

表 0-1 基层和地方党内民主试点情况分类统计	3
表 0-2 作者实地调研情况	13
表 1-1 新都区在 266 个村全面开展差额直选村党支部 记情况统计	23
表 2-1 平昌县乡镇党委书记公推直选与传统选举方式的区 别	33
表 4-1 贵阳市四个区县公推竞岗得推荐票前五名情况	108
表 4-2 贵阳市四个区县“公推竞岗民主推荐人选”调研报 告 得分情况	109
表 4-3 贵阳市四个区县“公推竞岗民主推荐人选”演讲答 辩 得分情况	110
表 4-4 贵阳市四个区县“公推竞岗民主推荐人选”民意测 验 得票情况	111
表 4-5 贵阳市四个区县“公推竞岗民主推荐人选”能力测 评 得分情况	112
表 4-6 贵阳市四个区县“公推竞岗民主推荐人选”综合 得分情况	112
表 4-7 贵阳市四个区县“公推竞岗民主推荐人选”全委会表 决 得票情况	113
表 5-1 第一波县级党代会常任制试点省份和具体区县	117
表 5-2 第二波县级党代会常任制试点省份和具体区县	117
表 7-1 中西方政党概念的比较	153
表 7-2 中西方党内民主概念的比较	154
表 13-1 政党组织变革的三种分析路径比较	217
表 13-2 政党模式及其特征	223
表 13-3 五种政党模式比较	224

表 13-4 卡特尔型政党的三个分析维度	232
表 15-1 一党体制的特征	270
图 12-1 候选人资格	205
图 12-2 选举人团	206
图 12-3 候选人挑选过程中候选人资格和选举人团	206
图 12-4 候选人挑选中的集权与分权	207
图 12-5 候选人提名与代表性控制	208

导 论

一、研究的问题与视角

改革开放以来，我国经济体制改革和经济发展逐步走出了一条具有中国特色的成功之路，从党的十一届三中全会提出以经济建设为中心，到党的十四大确定建立社会主义市场经济体制的目标，到党的十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制的决定》，再到党的十六届三中全会通过《关于完善社会主义市场经济体制的决定》，经济体制改革和经济发展在执政党的设计、规划和领导下进行，并取得了巨大成功和辉煌成就。然而，我国的政治体制改革和政治发展能否走出一条具有中国特色的成功之路呢？这是关系到中国特色社会主义道路能否成功的关键问题。从1980年邓小平同志发表《党和国家领导体制改革》，到党的十三大通过以政治体制改革为主题的政治报告，到党的十六大提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，再到党的十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》提出，发展党内民主是政治体制改革和政治文明建设的重要内容，到党的十七大提出发展党内民主的战略部署。政治体制改革和政治发展经历了曲折坎坷，在不断探索中逐步摸索出一条道路来，这条道路就是以发展党内民主为政治体制改革的突破口，通过党内民主带动人民民主的政治发展道路。

近年来，中央对发展党内民主的思想越来越清晰，党内和学术界对发展

党内民主也形成初步共识。但是这并不意味着在党内民主问题上不存在分歧,一些人对发展党内民主存在一些怀疑或者担心。一种观点怀疑党内民主的可行性,认为在一党长期执政的条件下发展执政党的党内民主缺乏理论和现实依据,他们援引罗伯特·米歇尔斯发现的组织内部存在权力向少数人集中的“寡头统治铁律”,^①而作为组织严密的政党更是如此。从现实来看,发展党内民主不存在其他模式可供借鉴,共产党政治结构向民主政治转型至今还没有成功的先例。^②另一种观点担心发展党内民主的可控性,认为发展党内民主将导致放弃民主集中制和党管干部管则,甚至产生影响党的团结和社会稳定等负面影响。持这种观点的人一般认为发展党内民主是必要的,但是不赞成党内竞争性选举或选拔。^③更多的人只是表示一种担心,害怕过度的群众参与及民主失控破坏社会稳定。无论是在党内还是在学界,持这两种观点的人并不少,如果不能真正认识到党内民主的可行性和可控性,在实际中推动党内民主发展将会遇到很大的阻碍。

实践是检验真理的唯一标准,发展党内民主的思路是否正确,通过发展党内民主能否走出一条中国民主政治发展的道路,关键要看中国的具体实践。党的十六大以来,一些基层和地方党组织进行了一系列发展党内民主的改革试点。这些试点在某些操作环节或具体规程方面突破了传统的运作模式,表现出很大的创新性。这些试点的效果怎么样?通过考察这些试点能否看出党内民主发展是否真的可行?是否会出现令人担心的失控情况?本书试图对近10年来基层和地方党内民主的主要试点进行总结,通过考察这些试点来思考党内民主的可行性和操作性,并回应各种对党内民主发展持怀疑和担心态度的观点。

① 关于“寡头统治铁律”可参考《寡头统治铁律——现代民主制度中的政党社会学》,罗伯特·米歇尔斯著,任军锋等译,天津人民出版社2004。

② 郑永年,“中共党内民主的大趋势”,《联合早报》2007年10月30日。

③ 房宁,“让民主从误解中摆脱出来”,《学术探索》2007年第5期。

表 0-1 基层和地方党内民主试点情况分类统计

		典型案例	主要内容	发展情况
1. 竞争性选举	党代表选举	2002 年四川雅安县级党代表直选；2003 年湖北罗田县党代表直选	原来县党代表由各单位推选，试点实行党员直接选举、差额选举	还有台州椒江区、湖北宜昌等直选县级党代表案例，但全国并不多见
	党的领导班子成员选举（包括村支部书记、乡镇党委书记及委员、县委书记）	2001 年湖北广水市两票制选举村支部书记；2001 年四川平昌县公推直选乡镇党委书记；2004 年南京市社区党支部公推直选；2008 年贵阳市区、县委书记公推竞岗；2008 年四川宣汉县、深圳市机关基层党组织领导班子公推直选	原来实行组织提名、间接选举、等额选举为特征的确认型选举，试点实行开放式提名、直接选举、差额选举	截至 2009 年，四川省普遍采取“两推一选”、“公推直选”方式选拔村党支部书记。 ^① 截至 2007 年 10 月，全国有 300 多个乡镇开展领导班子公推直选试点 ^②
	政府领导推荐人选	2003 年徐州沛县县长推荐人选公推公选；2005 年四川县市长候选人“两推一选”	原来由上级党委直接提名、没有竞争，试点实行由“选举人团”投票推选，存在公开竞争	主要集中在江苏和四川，江苏有 10 多个公推公选案例，湖北有 2 个公推公选案例，四川全省实行“两推一选”
2. 党代会常任制		1988 年浙江台州椒江区党代会常任制；2003 年四川雅安雨城区党代会常任制；2003 年湖北罗田县党代会常任制；	原来党代会五年开一次，党代表只存在几天；试点常任制每年开一次，党代表五年任期	党代会常任制中的党代表任期制已经成为全党制度，2008 年 7 月中央发布《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》 ^③

① 四川建设村党支部书记队伍坚持“公推直选”，《四川日报》2009 年 07 月 30 日。

② 在党的十七大举行的第二场记者招待会上，中共中央组织部副部长欧阳淞介绍中国共产党党的建设和干部队伍建设情况，新华网，2007 年 10 月 17 日。

③ 《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》，《人民日报》2008 年 07 月 17 日。

	典型案例	主要内容	发展情况
3. 党委会改革（决策体制改革）	1988年台州椒江区、2003年湖北罗田县取消党委常委会2005年四川取消县市区书记办公会试点2008年上海闵行区全委会综合改革	原来决策在书记办公会、党委常委会，试点试图更好地发挥全委会的决策作用。	从广义来说，减少党委副书记也算党委会改革的范畴，但综合性的全委会改革还没有其他更多案例
4. 党务公开	2004年江苏镇江市党务公开试点2009年新疆阿泰勒领导干部财产申报公示制度试点	原来党内事务属于组织内部信息，甚至当作秘密，现在根据法律和党规，试点要求重大决策、重大事项、领导干部廉洁情况在一定范围甚至完全公开	目前全国大部分省区市在基层和县级开展了党务公开试点工作，2009年7月，中央党务公开工作领导小组成立，将加快党务公开的进程
5. 其他（票决制、党员议事会等）	1999年吉林白城市干部任用票决制、2001年山西晋中市等票决制；2007年安徽基层党员议事会	原来表决通过举手表决，票决制通过匿名投票表决；党员议事会是党员参与基层党务事务的制度渠道	票决制在重大人事任用上已经成为党的制度规定。党员议事会在基层相当普遍

二、研究的初步结论

最近召开的党的十七届四中全会深刻提出党面临的严峻考验，并要求全党必须常怀忧党之心，这实际上揭示了新形势下要求发展党内民主的深刻背景和必然趋势。纵观世界上一党长期执政的政党，大多因自身建设等原因不能适应时代和人民的需求，最终丧失了执政地位。深刻分析这些政党之所以长期执政后丢失执政地位，一个重要的原因就是执政党的党内民主发展不充分，失去了执政党与群众和社会的密切联系，进而失去人民群众的信任。党面临的执政考验的一项重要内容就是要实现执政合法性的转型，即从革命合法性向执政合法性的转型，在党内民主高度发达的条件下实现民主执政。

笔者对近年来中央发展党内民主的政策和精神进行了系统研究，尤其是

在对基层和地方党内民主试点进行大量实地调研的基础上，发现发展党内民主不仅是一种大战略，而且逐步形成了党内民主发展的具体路径，可以说逐步形成了进一步发展党内民主的路线图。这个路线图包含了四个方面的内容：坚持一个原则、奠定一个基础、沿着一条路径、完善一套制度。坚持一个原则是指坚持党内民主与党内集中的高度统一，坚持民主集中制原则；奠定一个基础就是加强党内基层民主建设，巩固党内民主的基石；沿着一条路径就是沿着党内民主带动人民民主，实现党内民主与人民民主的有效衔接和良性互动；完善一套制度，就是改革和完善一系列党内民主的具体制度，提高党内民主的制度化水平。

1. 坚持党内民主与党内集中的高度统一

党内民主是党的生命，集中统一是党的力量保证。这就要求把党内民主与党内集中统一起来，为党内民主发展指明了正确的政治方向，是党内民主发展必须坚持的重要原则。

(1) 正确理解民主与集中的关系。有些人把党内民主与党内集中对立起来，认为发展党内民主就必须放弃民主集中制，这是对民主与集中关系的误解。无论是从理论上，还是从实践来看，民主与集中的关系都存在三种形态：强民主、弱集中；弱民主、强集中；民主与集中的统一。一般来说，这三种形态本身没有好坏之分，只是不同的政治环境、不同的历史时期、不同的发展阶段所需要的政党组织形态不一样。在西方式的民主政治环境中，多党制中的政党往往采用第一种形态，党内组织关系比较松散，这与他们的政治体制和政党制度相适应。对于革命党来说，一般采取第二种形态，即弱民主、强集中。这是保证革命胜利的需要：一方面，在革命时期，革命党更需要集中，才能更迅速有效地采取行动，才能具有强大战斗力；另一方面，革命时期实行民主的条件也不够充分。例如，我们党从召开六大到召开七大，相隔 17 年，这与当时条件的限制相关。当革命党变成执政党后，尤其是在市场经济和对外开放的条件下执政，这就要求由第二种形态向第三种形态转变，既由弱民主、强集中向民主与集中的统一转变。民主集中制就属于第三种形态，即民主基础上的集中和集中指导下民主相统一。发展党内民主不是要放