



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



中央编译局文库  
Central Compilation and  
Translation Bureau Literature

中国的民主治理  
理论与实践

Democratic Governance in China  
Theory and Practice

主编 俞可平  
副主编 何增科

党内民主

INNER-PARTY DEMOCRACY

靳呈伟 主编



中央编译出版社  
Central Compilation & Translation Press

013070699

中国的民主治理  
理论与实践

Democratic Governance in China  
Theory and Practice

主编 俞可平  
副主编 何增科



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

D262. 11  
01

# 党内民主

INNER-PARTY DEMOCRACY



靳呈伟 主编

D262.11  
01



北航

C1678104



中央编译出版社  
Central Compilation & Translation Press

## 图书在版编目(CIP)数据

党内民主 / 靳呈伟主编. —北京: 中央编译出版社, 2013. 8

(中国的民主治理: 理论与实践 / 俞可平主编)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 1731 - 3

I. ①党…

II. ①靳…

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(2013)第 177687 号

## 党内民主

---

出版人 刘明清

出版统筹 薛晓源

学术统筹 陈家刚

责任编辑 侯天保

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612335(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)

(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 [www.cctphome.com](http://www.cctphome.com)

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 219 千字

印 张 19.5

版 次 2013 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 60.00 元

---

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话:(010)66509618



中央编译局文库  
Central Compilation and  
Translation Bureau Literature

## 中央编译局文库编辑委员会

主任：贾高建

副主任：俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海

委员：贾高建 俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海

柴方国 何增科 季正聚 郝卫东 张文成 曹荣湘

卿学民 刘明清 薛晓源

## 中央编译出版社文库编辑中心编辑小组

薛晓源 董巍 苗永姝 冯章 侯天保 李媛媛 盛菊艳

薛迎春 董妍

## 《中国的民主治理：理论与实践》编辑委员会

主 编：俞可平

副主编：何增科

委 员：陈国权 丁元竹 龚维斌 何增科 黄卫平 姜晓萍 景跃进 蓝志勇  
马 骏 米加宁 浦兴祖 王长江 王绍光 王正绪 吴建南 徐 勇  
薛 澜 燕继荣 杨大利 杨光斌 杨雪冬 俞可平 余逊达 赵树凯  
周光辉 朱光磊

## 总 序

尽管与社会经济迅速发展的进程和人们日益增长的需求相比，我国的政治体制还存在许多严峻的挑战，深化政治体制改革依然是一项极为紧迫的任务，但不能否认，改革开放 30 多年来中国的政治发展取得了重大的进步。30 多年的改革开放进程，是一个包括政治生活、经济生活和文化生活在内的全方位的社会进步过程。然而，坦率地说，与人们对经济改革成就的评价不同，对政治改革的成就充满着争议。典型的争论呈两个极端：一种观点认为，中国的政治改革与经济改革一样，进步迅速，成就巨大；另一种观点则认为，与中国的经济发展不同，中国的政治发展几乎停滞不前，没有多少重大成就。海外一些专家甚至认为，不改革政治只改革经济，正是中国创造经济发展奇迹的原因所在。

其实，上述争论在相当程度上是因为观察问题的立场和视角不同，如果从宏观政治框架上看，那么中国的政治变迁确实很少。中共一党执政的政党体制没有变，人民代表大会和人民政协的基本制度没有变，党领导行政、立法、司法的政治格局没有变，马克思主义主导的一元化政治意识形态也没有变。然而，如果换一种视角和立场，从国家治理的角度来观察中国的政治变迁，就会发现截然不同的另一幅景象：中国的政治生活在过去 30 多年中也同样发生了巨大的变化。例如，从人治开始逐渐走向法治，首次确立了建设法治国家的根本目标，着手建构较为完备的法律体制，政府行为更多地受到法律的约束；从封闭政治逐渐走向透明政治，首次颁布了政务公开的法规，各级党政权力部门逐渐推行政务公开；从管制政府走向服务政府，出台一系列的措施，大幅度减少行政审批事项，同时为公民提供更多的公共服务；从高度集权走向适度分权，中央政府从财政、税收、审批等多个方面向地方政府



分权，同时将更多原先政府管制的事务转交给民间组织，开始向社会分权。

毋庸讳言，国家治理更多属于工具理性的范畴。换言之，无论哪一种社会政治体制中，统治者都希望有更高的行政效率、更加稳定的社会环境、更加完善的公共服务，从而有广泛的民意基础。但是，工具理性与价值理性之间并非存在不可跨越的鸿沟，工具理性的改革通常需要价值理性的指导，而且也或迟或早会催生新的价值理性。更进一步说，国家治理的改革虽然是达到既定政治和经济目标的手段，是一种工具理性的改革，但治理改革本身必然体现着某种政治价值，而且势必导致新的政治需求。因此，我一直坚持认为，治理改革是政治改革的重要内容，甚至也是政治体制改革的组成部分。改革开放以来，中国政治生活的进步与变革，主要体现在国家治理领域和社会治理领域的改革和进步。

迄今为止，我一直是增量改革的倡导者和践行者。我在20世纪末提出了“增量民主”理论，并且在21世纪初主持发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。在社会各界已有广泛影响力的“中国地方政府创新奖”，便是该计划的重要内容，也是以“增量民主”推动社会政治进步的一个重要尝试。从2000年开始，我与中共中央编译局比较政治与经济研究中心的同事们一道，利用“中国地方政府创新奖”这个重要平台，对过去十多年中各级政府的改革创新案例进行了搜集、整理、分析和研究，对其中的先进案例进行了奖励、宣传和推广。可以自豪地说，关于中国的民主治理改革和政府创新，我们中央编译局比较政治与经济研究中心拥有最齐全的案例数据库。我们一直希望能够通过某种方式，使我们的案例数据和研究成果能够为更多的学术同行和党政官员分享，这套丛书便是这种努力的一个重要结果。展示在读者面前的这套《中国的民主治理：理论与实践》，按主题共分十卷，分别由“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的骨干成员主持编选。这十卷的目录和主编依次是：《民主选举》（闫健）、《民主决策》（陈家刚）、《民主管理》（龙宁丽）、《民主监督》（何增科）、《党内民主》（靳呈伟）、《法治政府》

(李月军)、《透明政府》(刘承礼)、《效率政府》(陈雪莲)、《服务政府》(徐焕)和《社会管理创新》(周红云)。

丛书各卷的选材主要依据“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的案例和成果,但并非局限于此。除此之外,我们还广泛选取了在相关主题方面的经典案例和代表性研究成果。从这个意义上说,这套丛书是我国在民主治理的实践探索和理论研究方面较为重要的一个成果汇编,读者从中可以大体了解21世纪以来我国治理改革的现实进展和研究现状。所以,作为丛书的主编,我特别希望这套丛书对于党政部门的实践者来说,具有一定的借鉴意义;对于学术部门的研究者来说,则具有一定的史料价值。

俞可平

2013年端午节于京郊方圆阁



## 导 论

# 加快推进党内民主

（一）

王长江

（中共中央党校党的建设教研部）

党内民主的主要内容包括实行竞争性的选举、改善党代表大会的运作、用发展党内民主推动党政关系的调整。

这些年来，中国共产党高度重视党内民主，党内民主建设无论在理论上，还是在实践上，都在不断深化。这一进展，在党的十七大报告中体现得尤为明显。它反映了我们党紧跟时代潮流、与时俱进的品质。尽管如此，我们还是应当承认，在发展党内民主过程中，仍然存在不少新情况新问题，需要更加深入的理论研究和实践创新。

## 一、党内民主制度设计必须遵循的原则

党内民主必须最终形成制度。为此，应当对党内民主制度加以系统设计。联系当前实际，党内民主的制度设计必须强调如下原则：



## （一）公众选择的原则

“党内民主”概念中的“民主”是一个从社会和国家民主中转借过来的概念，但既然叫做民主，就应遵循民主政治一般的、普遍性的原则。在代议制民主条件下，授权是民主运作的逻辑起点。公民是公共权力的所有者，是有权决定把权力交给谁来掌握的主人。因此，选择掌权者，把权力授予他们，是民主的前提。没有这个选择，民主就无从谈起。

在计划经济时代形成的对上负责而不对下负责的体制下，干部脱离群众的现象至今依然难以扭转。其根本原因不是干部不想联系群众，不想得到老百姓的支持、拥护和认可，而是向上负责的体制使得他们不需要向群众负责，因为他们掌握的权力来自上级授权，不是从老百姓那里得到的。因此，“干部同群众保持血肉联系”的要求只是停留于干部作风来提出和倡导。它的无力、无效是显而易见的。苏联、东欧曾经执政的共产党，哪一个不强调自己是“人民的代言人”？

要从根本上消除一些干部脱离群众的现象，只有落实公众选择的原则，让群众享有干部“选择权”，才能使干部将对上负责和对下负责结合起来、真正地而不是口头地落实“执政为民”。

当然，不能说中国没有选举。无论是作为国家最高法律的宪法，还是作为党内最高法律的《党章》，都明文规定了选举产生权力机关的条款。但是，由于在很大程度上没有遵守公众选择的原则，选举在制度层面上被架空、仪式化了，很大程度上成了没有公众选择的选举，这样的选举很难获得公众认同——尤其在公众越来越看重自己民主权利的今天，它的价值令人怀疑。

有选择的选举是民主制度不可缺少的环节。在对中国民主政治的研究和探索中，学者们越来越理性地认识到，必须把民主的基本原则和中国的国情、党情结合起来，才能找到符合中国实际的民主政治道路。但是，一些学者包

括从海外归来的学者有这样一种倾向：似乎中国可以探索一种不搞选举、或利用选举形式而不搞差额和竞争选举的制度。对此，笔者认为，如果人民连选择谁来替他们掌权的权利都没有，还有何民主可言？任何想绕过选举（选择）来搞民主的尝试都是徒劳的。公众对掌权者的选择，是任何民主政治都必须遵循的原则。中国不能似乎由于自身某些特殊性，便可以连基本的原则、连政治学的常识也不遵守。

那么，公众选择的原则和“党管干部”的原则是什么关系？有人说，如果真正落实了公众选择的原则，掌权者真由人民来挑选，“党管干部”的原则就会被架空，党对干部的领导就不复存在。在笔者看来，这种认识是简单化的。的确，“党管干部”是党行使领导权的典型体现。事实上，任何国家的执政党，都千方百计地把官员的任用权牢牢地控制在手中。因此，“党管干部”的原则必须坚持。

问题不在于要不要党控制官员的任用权，而在于怎样控制才科学。西方各国政党对官员任用权的控制之所以被公众普遍接受（尽管经常是被动的、不情愿的接受），就因为无论其控制多么严格，都始终给公众留下了选择的空间。中国的问题在于，把“党管干部”简单地理解为“管人头”、“党委、组织部门甚至书记说了算”，把“党管干部”的原则和公众的选择权对立起来了。

应当明确，“党管干部”是有边界的。这条边界就是：党在干部的培养、使用、任免等各个环节都可以充分地发挥自己的影响，但不能架空、取消甚至侵犯公众的选择权。这应当作为“党管干部”原则的底线。超越了这条底线，就违背了民主政治的基本精神。

## （二）大众参与的原则

现在，公众的民主意识正随着市场经济的发展而不断增强，对公共事务



的广泛参与越来越成为公众的自觉行为。这是因为市场经济以认可公众对利益的正当追求为基础和前提，相应就产生了民主的诉求，这种诉求，谁也无法阻挡。限制民主是下下策的做法，终究是一条死胡同。

有人士以国民文化素质为由，担心扩大公众的民主参与，会不会出现混乱、失控，甚至无政府状态？文化素质不决定民主该不该搞，文化素质只决定民主水平的高低。由于公众的整体文化素质确实不高，又缺乏民主训练，不加以引导，的确很容易使民主处于无政府状态。但是，这不能作为不搞民主的理由。只要发展市场经济的方向不变，民主的呼声就只能越来越高。执政党的责任和能够做的事情，就是为民主的发展提供指导，把它引导到“有序”上来。

现在的要害问题是，我们一方面强调“有序”，另一方面又迟迟不能为民主的发展作出规划。如果“有序”停留于口号，停留在美好的愿望上，总有一天会变成“无序”。

要保证普通党员和公众的充分参与，就应该倡导整个权力运作过程公开、透明，保障公民和普通党员的知情权。党的十七大就提出，“让权力在阳光下运行”。用权不透明，公众对政府和执政党的行为知之甚少，或者信息严重失真，他们如何选择自己的代表者？又如何体现监督？这就导致公众参与权以及其他民主权利的虚化。

实事求是地说，我们在许多方面还自觉不自觉地保留着革命党时期的一些工作习惯和思维方式。保密、纪律对一个政党来说是必要的，但用它来封锁信息，使得许多本来可以通过正常渠道获得的信息“出口转内销”，不但使党员有强烈的挫折感，而且其他信息的流行会大大冲淡主导的声音，使党组织和党员的活动陷于被动。在信息传播技术高度发达的今天，这种以保密为由来封锁信息的做法，已经完全不合时宜了。

党务公开不是党内所有的事情都公开。毕竟，政党作为一种组织，总有自己的内部事务。从这个角度说，“内外有别”是正常的。问题在于：一方

面，我们强调“内外有别”；另一方面，又对什么应该公开、什么可以不公开没有明确的规范，随意性过大。而且，为了保险起见，往往把大量完全可以公开的内容列入保密范围，使党内事务“黑箱操作”色彩过于浓厚。所以，除了应当根据当今实际大大限制保密范围，还应当通过《党章》和其他法规把党务公开及其内容明确规定下来，全党依章办事，减少随意性。

应该看到，加强党员对党内事务的参与度，有利于增强党员的忠诚感和自豪感。尤其是，党内重大事务的决策，如党的路线方针政策的决定，不但应吸收广大党员参与，还应该吸收广大公众参与进来。这实际上是把执政党的决策转化为国家和政府决策的一个非常有效的环节。

鼓励党员积极参与党内事务的管理，是政治动员的一项重要内容。这当然不等于说党内所有的事情都要全体党员来参与。适时进行政治动员，使全党保持激扬的精神，是十分必要的。然而，过分的政治动员，又会使公众期望过高，可能提出非理性的政治目标，导致政治“过热”。我们要切忌动辄开展大规模政治动员来推进政治参与的老套式，避免坠入意识形态争论的陷阱。因此，怎样把民众和党员的政治参与热情保持在适度的范围内，是考验党的执政能力和党是否成熟的一个重要指标。

按照上述原则，我们认为，党内的政治参与应当张弛有度。比如，关系到全党和每个党员的重大方向性问题的决定，如党纲的确定、《党章》的修改等，应当动员尽可能广泛的党内参与；授权层面的民主选举，越是靠近基层（如县以下），越应扩大直接选举，高层（如省以上）则宜采用间接选举，注意不被民粹主义民主观带入误区；行使权力层面的民主，则主要应靠各种各样的监督（如社会舆论的监督，其他党派的监督，社会组织的监督，党员、代表和党内监督机构的监督等）来体现。

### （三）整体推进的原则

现在，改革进入了整体推进的阶段，特别需要强调整体推进的原则。发



展党内民主亦是如此。

整体推进党内民主，首先要对执政党运作的各个环节综合考虑，配套改革。在权力授受环节上的民主，主要体现在选举过程中。普通党员有权选择由谁来代表他们掌握和行使公共权力；在决策环节上的民主，主要体现在掌权者在行使权力时力求吸收更加广泛的民众和专家参与意见。在监督环节上的民主，主要体现在决策的落实和执行离不开广大公众的参与。而且，作为党内权力的所有者，普通党员有权对整个权力运行过程实施监督。民主的这些环节相互连接、相辅相成，构成一个完整的系统，哪个环节都不可缺少。

整体推进党内民主，也要求理顺现有规则的逻辑。比如，要加大党内民主选举的力度，就必须相应地限制随意调动选举产生的干部的现象。选举是一种授权，通过这种授权，党员和党内掌权者之间的责任关系得以确立。只有当这种关系具有高度的严肃性并得到党内法规保障的时候，关系双方的义务和责任才能得到遵守。过去对应该由选举产生的干部长期实行任命制和变相任命制，是党内责任关系紊乱的根本原因。

总结历史经验，我们已经提出了严格限制随意调动任期干部的规定。仅此还不够。除了选举产生的干部不能随意调动，干部交流、任用、异地任职、任职资格、政绩考评等方面的制度，也都不应违背责任关系的要求，而应根据责任关系的要求作出调整和修改。

整体推进党内民主，要求对各级组织的相应责任和权力加以规范。中国共产党是一个实行统一纲领和纪律的党，下级组织服从上级组织、向上级组织负责，才能保证实现党的整体目标，完成党的中心任务，即对上负责。与此同时，作为一个实行党内民主的党，各级掌权者又必须体现授权给他们的广大党员的意志，即对下负责。把对上负责和对下负责有机地结合起来，保持一致性，是党的活动科学化的关键所在。过去，往往靠上级组织对下级组织的强制和命令，限制和牺牲党内民主来达到一致性。事实证明，这样的一致性是以党越来越缺乏活力为代价的。如果说，在计划经济条件下，这种状

况还能勉强维持的话，在党内民主意识和社会民主诉求都在持续增强的今天，这种情况就难以为继了。可以说，当前党内存在的一些矛盾，很大程度上和这种状况有关。解决的出路，在于把各级党组织的权力和责任规范起来，各施其权，在党内做到有法可依、有规可循。

整体推进党内民主，要求从系统论上认识问题。权力授受、权力决策和权力监督各环节的民主是相互影响、相互作用的。孤立看待，就会在理论和实践上导致偏差。比如，监督是民主不可缺少的方面。但在实践中，往往存在一种误解，似乎只要加强监督，就等于加强了民主。事实上，并非任何一种监督都是民主。就监督的性质而言，存在着两种监督：行政监督（自上而下的监督）和民主监督（自下而上的监督）。监督的主体不同，监督的取向相反。如果只关注前一种监督而忽略后一种监督，通常会导致权力过度集中和过度膨胀，结果是损害民主，而不是加强了民主。

整体推进党内民主，要超越党的自身建设，从政治发展的角度看问题。不管愿意不愿意，在市场经济条件下，利益分化是大势所趋。在公众利益意识不断增强的情况下，不同利益之间的博弈也成了一种再正常不过的现象。相应地，党内也会出现反映不同群体利益诉求的观点和主张。

这些观点和主张，往往并无绝对正确和错误之分，只不过看问题的角度不同，侧重面不同。党内民主的很大一个功用，就是给这些不同的群体以恰当的表达渠道，促进各种观点和主张之间的交流。这是体现社会公平、公正的一个重要方面。我们需要扩大党的开放性、包容性，使党自身有广泛的代表性，体现广泛代表性和鲜明阶级性的有机结合。

整体推进党内民主，还要求有一个对党和整个政治体制的运作进行整体设计的机构。这个机构除了政策建议权之外，没有任何实质性权力。这样，它才能站在全国、全党和全体人民的立场上，着眼宏观，研究全局。

在我看来，党内民主的主要内容包括实行竞争性的选举、改善党代表大会的运作、用发展党内民主推动党政关系的调整。总的思路，一是增强党的



活力。二是以党内民主带动和促进社会民主。中国的民主和经济发展一样，是由执政党主导、政府主导的，即有序民主。什么叫有序？我们主张以党内民主带动和促进人民民主和社会民主，实现党内民主和社会民主的良性互动。

## 二、实行竞争性的选举

西方一些人指责中国缺乏民主，使用的一个极具敌视性的概念是“极权主义”。所谓“极权”，无非是认为中国把国家权力集中于共产党一党，事无巨细地包揽一切，且不允许其他任何政党觊觎和染指。中国实行改革开放以后，即使是西方学者，也已经很少用“一党极权制”来形容中国的政治体制，而换为“非竞争性政治”的新提法。中国一些学者沿用了“非竞争体制”和“非竞争性政治”的概念。一些人似乎还试图论证，社会主义民主政治就是要探索一种非竞争性的政治。

但在我看来，无论从哪个角度讲，我们都不应该接受“非竞争性政治”的帽子。民主权首先是选择权。有选择，就有差异；有差异，就有竞争。没有竞争，就没有了选择。所以，竞争和平等一样，也是民主政治的一项不可背离的原则。“非竞争性政治”这个概念，尽管比“极权政治”要含蓄些，却仍然不是一个好词。特别是这里的“非竞争”，原意并不是没有竞争，而是不允许竞争，本质还是政治垄断、政治专权。承认社会主义政治是非竞争政治，就等于承认在社会主义制度下，公众对自己的权力受托者没有选择的权利。这样，得出的结论还是一样的：中国的政治体制是不民主的制度，和民主的基本原则不相容。

实事求是地说，我们过去无论是在政治体制中，还是在党内生活中，确实都缺乏民主意义上的竞争。公众作出这种判断的依据主要有两条：第一，我们不允许其他政党和共产党一起平等地竞争执政权；第二，党内实行的是任命制或变相任命制，由领导和上级、而不是由公众和普通党员来决定执政



人选。将具有这两个特点的政治叫做“非竞争性政治”，有一定道理。计划经济时期的苏联、东欧党和其他执政的共产党都是这样做的。

但是，社会主义政治既然定义为一种民主政治，就应当是有竞争的政治。真的让人民有权选择自己的掌权者，让有心承担这一角色的人来平等竞争。事实证明，这条基本原则不容超越。越过了这一点，民主便失去了前提。苏联模式的“社会主义民主”之所以不成功，之所以在民主政治的浪潮中失去了合法性，首先是因为背离了这一原则。

那么，竞争以什么方式来体现？在共产党一党领导、多党合作的格局下，应当在党内引入竞争性选举，作为发展党内民主的根本环节。长期以来，由于缺乏竞争所造成的缺陷，要靠这个环节来弥补。现在，我们已经把过去“由少数人在少数人中选人”变成了“由较多一些人在较多一些人中选人”（即所谓“公推公选”）。这是很大的进步，但是还不够，还应该继续朝着“由多数人在较多的人中选人”的方向前进，即在广大党员中实行竞争性的选举（直选）。

其实，这几年来，一些地方和基层党组织已经在党内竞争性选举方面开展了大量有益的尝试和探索，并且取得了积极成果。一些地方推行党代表直选，实行支部“两票制”选举，探索乡镇领导班子直选等，至少在推举候选人这个环节上，不同程度地把差额竞争引入其中。在上述实践的基础上，在十七大进一步明确了党内民主发展方向的情况下，党内逐步开展竞争性选举的时机已经成熟。

在发展党内竞争性选举方面，我们有如下建议：

### （一）在地方和基层党组织中广泛推行竞争性选举

明确规定举行党内竞争性选举的岗位。这主要分为两大类：一是党代表大会代表；二是《党章》规定应由选举产生的党的领导机关的工作人员，如