

• 政治学研究 •

组合式选举:党内公推直选的模式选择与体制约束

陈家喜 桑玉成

(深圳大学当代中国政治研究所,广东深圳 518060)

摘要: 公推直选是近年来党内民主发展的突出标志。作为基层党组织选举改革的主导方法,公推直选带有“组合式”选举的特征,它实现了竞争性选举与组织选拔制度的结合,组织选拔、群众参与和党员选举的组合,以及党内民主对人民民主的带动。然而,这一选举模式也潜在地隐含着竞争性选举与组织选拔、党内民主与人民民主的内在张力。推动公推直选改革的深入,需要不断规范公推直选的操作机制,推进公推直选的制度化及配套制度建设,同时要适时地推进公推直选在地方党委的试点工作,不断拓展公推直选的适用范围。

关键词: 党内民主; 公推直选; 组合式选举; 体制性约束

中图分类号: D22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-8860(2012)04-0086-06

积极推动中国共产党党内政治生活的民主化进程,是加强党的领导和完善党的领导的基本前提。近年来,这个问题已经得到全党上下的高度重视,并直接推动了党内政治生活民主化探索和实践的快速发展。常委会述职述廉制、党代会常任制、党代表任期制、党委票决制、公推直选等等在各级组织中都有不同程度的推广。其中,以公推直选为主要方式的党内选举改革,由于涉及基层组织领导人的产生与权力配置等关键问题,已成为基层党内民主发展的重要指标。因此,对于公推直选这一改革实践进行理论分析,解析其演进脉络,认识其所面临的障碍与缺失,当有助于进一步明确深化党内

选举改革的思路。

一、党内公推直选的演进脉络

党内选举是政党凝聚党员意志和落实党内民主的有效渠道。长期以来,在民主集中制原则指导下的执政党党内选举,过于关注集中性而一定程度上忽略了竞争性。在党的各级组织选举中,差额选举还较为少见,而竞选、拉票更被视为违反党的组织纪律并加以严厉禁止。随着党内民主的发展以及党中央给予的高度重视,从1990年代初以来,基层党组织选举改革开始萌生和发展,以公推直选为代表的选举的

收稿日期:2012-02-29

作者简介:陈家喜(1976—),男,安徽怀远人,复旦大学公共管理博士后,深圳大学当代中国政治研究所副教授,研究方向为政党政治与阶层政治;桑玉成,上海市社科联党组副书记,中国政治学会副会长,上海市政治学会会长。

基金项目:本文系国家社科基金项目“公推直选模式优化与党内选举制度创新研究”(11BZZ024)和广东省哲学社科基金项目“公推直选与党内选举改革研究”(GD10YZZ01)的阶段性成果。

公开性、竞争性也日益受到重视。

20 世纪 90 年代初村级党组织“两票制”的出现可以视为公推直选的“雏形”。由山西省河曲县首创“两票制”选举村党支部书记的做法,将选举分为两个投票环节,先是由村民代表投票推荐村党支部书记候选人,然后由全体党员按照村民推荐结果提名选举村党支部书记。^{[1] (PP163-164)}“两票制”实际上将村党支部的选举由党内扩大到党外,通过吸收村民参与来扩大当选村党支部的领导权威,以消解村委会直选所造成的权力冲击。1998 年,四川改造了“两票制”,使用“公推直选”的方式进行村党支部书记的换届选举。^[2]相对于“两票制”的选举办法,公推直选增加了资格审查和民意测评两个环节,体现了对党的基层组织选举条例的回归,同时选举过程变得更为程序化和精致化。

随后,党内公推直选的发展经历了一个“自下而上”再到“自上而下”的演进过程。所谓“自下而上”是指在村级公推直选基础上乡镇党委的公推直选也应运而生。在村党支部公推直选试点基础上,1998 年 11 月,四川省青神县南城乡进行了乡镇党委和纪委的公推直选。这次试点可以视为我国乡镇公推直选的最早探索。从 2004 年开始,乡镇党委公推直选试点大范围展开,包括云南、重庆、吉林、江西、河南、河北、安徽、广西、贵州等全国多个省份先后加入试点行列,乡镇党委公推直选也进入了全面推广阶段。四川和江苏是迄今试点最多的两个省份。从 2004 年 2 月开始,四川先后在成都、德阳、遂宁等 10 个市(州)的 45 个乡镇开展乡镇党委书记公推直选试点。截至 2008 年 6 月,江苏全省 1118 个乡镇中,73 个开展了公推直选试点,625 个采用公推方法产生党委领导班子成员候选人。目前,全国除去极少数边疆省份外,绝大部分都进行了乡镇党委公推直选的试点。

2007 年党的十七大召开以来,党内公推直选试点的重点从乡镇党委向机关、企业、学校、科研院所等单位的基层党组织转移,可以看成是“自下而上”的扩散过程。十七大报告提出,“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。”

这一精神可以理解为公推直选已经得到中央的肯定,并要求在各类基层党组织换届选举推行。2008 年全国组织工作会议上,中组部长李源潮再次明确提出,选择一些条件具备的乡镇、机关、企业、学校、科研院所等单位的基层党组织进行“公推直选”试点,逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围。^[3]这一精神推动了公推直选在各类基层党组织的多样化试点。从 2008 年开始,社区党组织公推直选开始在深圳、南京、北京、杭州等全国各大城市大范围展开。2008 年深圳市社区党组织换届广泛推行公推直选办法,484 个社区党组织由党员大会直接选举产生委员和书记和副书记,占换届党组织总数的 83%。2009 年南京市在 363 个城市社区党组织实行公推直选办法;2010 年,杭州市社区党组织换届选举过程中,有 515 个社区党组织试点“公推直选”,占换届社区总数的 87.2%,涉及党员 78580 名。^[4]此外,全国各地也在企事业单位党组织、两新组织党组织以及机关党组织等进行公推直选的试点。

二、组合式选举:党内公推直选的模式特征

作为党内选举改革的主导方法,公推直选既不同于传统的党内选举办法,也有别于直接选举制度。从字面上理解,公推直选即“公开推荐和直接选举”,是指通过公开推荐、民主测评、组织审查和党内直选等一套选拔与选举相结合的程序,产生基层党组织领导人的选举办法。一个完整的公推直选过程通常包括宣传动员、公开报名、资格审查、民主评议、驻点调研、演讲答辩、组织考察、上级党委审查、党内选举等步骤。从简化意义上看,公推直选应当包括推荐阶段(公开推荐、结构推荐、票决预选)、把关阶段(资格审查、民主测评、组织考察、上级党委酝酿)和选举阶段(选举动员、演讲答辩、党员投票)三个环节。在选举机制、参与主体和民主形式上,它都带有较为明显的组合式特征。

(一) 从选举机制上看,公推直选带有组织选拔与竞争选举的双重特征

公推直选带有组织选拔的特征。在民主集中制的组织原则之下,党内选举改革不可能脱离

组织部门而进行完全直接的竞争性选举。从宏观上看,公推直选是党中央确定下来的推进党内民主的一项改革步骤,中央精神的持续供给是公推直选在基层党组织试点的决定性因素。而从微观来看,各级党委及其组织部门不仅决定着试点地点和试点方式的选择;而且还直接参与到公推直选的操作过程,包括确定候选人资格条件、资格审查、民主测评、组织考察和党委酝酿等多个环节。因此,公推直选可以看成通过扩大参与以提升组织选拔科学性的一种方式。

与此同时,公推直选带有竞争性选举的特征,这是有别于传统组织主导型选举的重要特征。这一竞争性体现在候选人的推荐和正式选举两个环节。首先,在候选人推荐环节,当前公推直选普遍采取结构化的推荐方式,即组织提名推荐、个人自荐,以及党员与群众联名推荐。开放候选人初始提名,形成了初步推荐人数较多的局面,各地公推直选试点普遍实行“层层差额”:差额民主评议,差额组织考察以及差额直接选举。其次,在直接选举环节,通常会允许候选人开展竞选动员,进行竞职演说,候选人与选民互动与回答;实行公开投票,现场点票和宣布选举结果等。尽管这些选举程序都是在组织部门统一安排下进行的,但竞职演说和选民互动仍然激活了党内选举的气氛,进一步增加了选举结果的变数,提高了党员参与的热情。

(二)从参与主体上看,公推直选结合了党组织、党员与普通群众三个参与主体

公推直选是由党组织、党员和群众共同完成的选举过程。公推直选提升了党员参与选举的广度和深度。政党研究的经典理论认为,寡头化的组织特性使政党内部民主只是幻象,但现实中党内民主也被看成是防止组织分裂的良方,为党员提供了表达诉求的机会,并有助于增强其对政党的归属感。^[5] (PP363-382)从现行党内法规来看,党员拥有表决权、选举权以及被选举权。在传统的基层组织选举中,往往由于缺乏差额和竞争程度低,这些权利无法得到实施。公推直选提升了党内选举竞争性的同时,也强化了普通党员的提名权和选举权。

公推直选的最大特色在于引入党外群众参与党内选举的过程。从党的基层组织条例看,群

众并无资格参与党内选举,但公推直选吸收群众参与的做法可以看成是对村级“两票制”的继承。当前乡镇公推直选试点允许一定数量群众和党员联名推荐参选人,实际上赋予党外群众提名推荐权利。此外,许多地方还通过召开民主推荐大会,对初步候选人进行“民主”评议,民主推荐大会组成人员由干部和“群众代表”共同组成。以2004年成都木兰镇党委公推直选为例,参加民主推荐大会的有乡镇机关全体干部、所属村“两委”负责人以及木兰镇各级党代会代表、人大代表、政协委员和普通党员代表、群众代表、驻乡镇企事业单位负责人代表。^[6]这些干部群众组成的评议大会,可以看成是对合格报名人选的一次“预选”,只有通过民主评议的候选人才能进入新一轮的正式候选人行列。

(三)从民主形式上看,公推直选实现了党内民主与人民民主的结合

公推直选不是单纯的党内民主,而是党内民主与人民民主的结合。这可以吸收党外群众参与党组织领导人的推荐过程来证实。在公推直选乡镇党委的试点中,党内民主带动人民民主的特点很突出。乡镇党委换届选举不仅是乡镇党委的选举,实际上由于乡镇人大主席、乡镇长、副乡长、副书记等通常也是乡镇党委委员,因此也是乡镇党政班子的换届选举。党内选举具有了政权选举的内涵,党内民主也具有了人民民主的涵义。

一些试点乡镇尝试进行书记“组阁式”选举或者党政班子“组合式”选举,进一步凸显了党内民主包容人民民主的特征。所谓“组阁式”选举,是指先公推直选产生乡镇党委书记,再由书记提名党委政府的班子人选,包括党委委员、副书记、人大主席、副主席、镇长、副镇长、人武部部长等,提交上级党委决定任用。党委书记对全乡镇领导班子及成员负全面责任。试点地方包括2003年四川省成都市新都区木兰镇和遂宁市船山区永兴镇。而所谓“组合式”选举是指乡镇党委书记和乡镇长都采取公推直选的方式产生,但选举过程分两次投票:先由党员、群众投推荐票,确定乡镇党委书记和乡镇长的候选人,然后再先后召开党代会和人代会选举产生党委书记和乡镇长。^[7]采取这一做法的

地方包括 2002—2003 年间的湖北省杨集镇和咸安区。上述两种方式都显示出,在既有的党政权力结构下,党内公推直选已超越了党内民主的单一内涵,实际上包容了人民民主的内容。

三、体制性约束:党内公推直选的发展瓶颈

公推直选的“组合式选举”特征,契合了以党内民主带动人民民主的基本精神和要求。这一选举机制在确保执政党主导权的前提下,将竞争性选举机制引入党内,形成一种“半竞争性选举”(Semi-Competitive Elections)格局。^{[8] (PP1-11)}与传统组织主导的确认式选举相比,公推直选在公开提名、民主评议、演讲答辩、投票选举等环节,赋予了党员较为广泛的参与和票决权利。特别是越来越多的试点地方,开始扩大差额比例、实行差额提名、差额评议、差额选举,选择召开党员大会而非党代表大会选举乡镇党委领导人,从而使公推直选带有党内直接选举的意味。这种组织主导型的竞争性选举办法,有助于基层党员干部熟悉竞争性选举的规则,培育民主意识和训练选举技能,增强对此类选举的信心和驾驭能力。反过来,党内民主的发展也将对人民民主的发展产生积极的影响。

然而,这一选举模式也内生性地隐含着两种体制性的张力。一方面是竞争选举与组织选拔之间的张力。作为中国共产党领导国家政权的重要体现,对各级各类干部包括基层党组织领导人的选拔任用是“党管干部”的应有之义。执政党不仅根据形势需要,制定各个时期的组织路线和干部路线,以组织路线保障党的各项方针政策的贯彻实施,而且,各级党委及其组织部门还直接参与到各类干部的选拔任用和日常管理当中,包括提名推荐、考核、调配、教育,后备干部选拔与领导班子调整等等,^[9]基层党组织领导人当然也应被纳入到党管干部的范畴之内。尽管上级党委和组织部门在公推直选过程中保留着大量的权力,但不容否认,随着差额选举和竞选方法的采用,党员和群众将对基层组织领导人的产生拥有更多的话语权,而组织掌控能力则呈现衰减趋势。随着选举竞争性的扩大和公推直选制度化的推行,势必会影响到执

政党干部选拔制度的有效运转。

另一方面,公推直选还内含了党内民主与人民民主之间的张力。党的十六大提出“以党内民主带动人民民主”,承认了党内民主优先发展和党内民主的主导地位,这是基于中国共产党在政治权力结构的优势地位的基本方针,也是一条切实稳妥的民主发展路径。然而带动人民民主并不意味着党内民主替代人民民主,否则党内民主改革的合法性和持续性将受到质疑。在一些党委公推直选中就出现了这一状况。如湖北咸安实行“交叉任职”模式,由公推直选产生乡镇党委书记及委员,与乡镇长、副乡镇长、人大主席等交叉任职。四川省木兰镇“书记组阁”模式,由“公推直选”产生的乡镇党委书记提名镇党委、人大和政府领导班子人选,形成党领导人决定同级人大、政府和政协领导人选的格局。上述两个案例都在强化党内公推直选包容性的同时,将乡镇人大产生乡镇长的选举程序置于名存实亡的境地,弱化了人大选举的权威性。

由于在既有的体制性约束下出现了三种现象,当前党内公推直选,面临着深化发展的瓶颈。一是“只有精神,缺乏制度”。这里指的是中央积极肯定公推直选的探索实践,但却没有出台完整的制度规范。尽管在党的十六大上党内民主就被提到前所未有的“党的生命”的高度,就提出改革党内选举制度的任务,党的十六届四中全会、十七大和十七届四中全会都对扩大基层党组织差额推荐和直接选举做出明确的要求,但从 1990 年四川试行乡村两级党组织公推直选迄今,中央并未出台关于基层党组织公推直选的全国性法规文件。1990 年出台的《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》仍然是指导全国乡镇选举的规范性文件,党内公推直选的进行仍然在冒着违反党内选举法规的风险。制度的缺失表明中央对于公推直选这一党内选举改革做法仍然心存顾虑,对试点中出现体制性紧张关系尚未找到破解之道。^[10]

二是“只有试点,缺乏持续”。当前公推直选呈现试点省份多和试点范围窄的并存局面。除了四川、江苏在全省层面进行较大范围公推直选试点之外,多数省份只是选取少量基层党

组织进行零星试点,公推直选常常被视为落实中央发展党内民主精神的点缀和姿态,形式主义现象严重,试点的随机性、偶然性和非持续性现象突出。往往一个公推直选党委任期届满后就不再延续试点,上级会重新选择试点地,从而使公推直选试点呈现“孤岛现象”、“昙花现象”、“插秧现象”。^{[11] (P159-160)}此外,公推直选还与推动改革的官员密切相关。由于党内公推直选并非政绩考核的硬性和关键指标,而更多地取决于地方领导人的政治认知和创新意识,公推直选的存废与推动改革官员的去留形成直接相关关系,“人存政举,人走政息”的现象较为普遍。^[12]

三是“只在基层,未能升级”。试行10余年的公推直选仍然持续在基层组织打转,试点的最高组织层级是乡镇党委,公推直选遭遇向上升级的“天花板”。党内公推直选出现向下扩散却未向上升级的一个重要因素,是公推直选与干部选拔制度的张力及其对于干部管理的冲击。党管干部原则要求由执政党自上而下选拔任用干部,而公推直选更强调自下而上选举领导人。如果地方党委领导人由选拔产生,而基层党组织领导人是公推直选产生,则二者之间势必会产生权威冲突,并可能危及中央与地方、上级与下级之间的政令畅通。或因如此,中央在肯定基层党组织公推直选的同时,也为其设定了向上拓展的界限。

四、推进党内公推直选发展的路径选择

作为党内选举改革的主导模式和党内民主发展的重要标志,公推直选是一种精巧的选举机制,它实现了竞争性选举与党管干部原则的有机“组合”,实现了党的领导、党员选举与群众参与的三者统一。相对于直接选举办法,公推直选是一种兼具参与性、竞争性和可控性的选举办法,在保障组织部门影响力的同时又稳步推进了党内选举民主的发展。公推直选将结构推荐、多元评议、竞选动员、演讲互动、差额投票等竞争性选举机制引入执政党内部,有助于增强普通党员干部对现代选举政治的认知和感受,增强党组织对竞争性选举民主的驾驭能力。反过来,这也将有

助于促进基层民主和人民民主的发展。

进一步完善这一党内选举办法,需要从以下方面着手:一是统一公推直选的操作流程,将实践成熟的操作机制和程序制度化。尽管当前公推直选正逐渐成为基层党内选举的主导性方法,但在这一统一称谓下,各地进行公推直选的操作办法却有着诸多不同,如是否允许党外群众推荐,是否进行预选,是否允许候选人进行竞选动员等等。操作方式的多样化不利于公推直选的推广和普及,并给上级党委和组织部门过多地干预选举提供了空间。因此,规范公推直选的操作流程是当务之急。首先要将公开推荐候选人阶段分为公开报名、资格审查两个环节。公开报名则是由组织推荐、个人自荐、党员和群众联名推荐;在组织部门资格审查后,要进行一次社区党内外党员群众共同参加的预选。其次民主评议可改为预选方式进行,由党员、群众、人大代表、政协委员、党代表共同参与投票,根据票数多少确定候选人。最后在正式选举阶段应进一步扩大竞争力度,安排候选人与党员群众见面交流;允许候选人在选举大会上开展竞职演说,答辩辩论;实行公开唱票,当场公布选举结果。同时,建议将书记、副书记与委员的选举分两个阶段进行,先有党员大会选举产生基层党组织班子成员,再在其中选举产生书记和副书记人选。这有助于增强选举的竞争性和参与性。

二是中央不断增加制度供给,制定党内公推直选的制度规范。制度化可避免党内公推直选长期处于单次试点的状态,也有助于巩固党内竞争性选举改革的探索成果。首先,要通过梳理各地党内公推直选试点的经验做法,及时修订《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》,将公推直选的具体机制和做法固化,并推广到各类基层党组织的换届选举当中。同时,应完善公推直选的配套制度,加快制定对公推直选的党委班子的日常监督与绩效考核制度,包括健全基层党委班子任期目标制、述职评议制和考核奖惩制,完善基层党委班子的述职述廉制度,扩大述职述廉的对象范围。公推直选产生的党委班子成员不仅要向全体党员述职,还应定期向同级人大代表、政协委员、企业和群众代表进行述职,接受质询和民主测评,以提升

党委的领导权威。

三是循序推进,适时推动党内公推直选的纵向升级。公推直选的长期试点证实,党内竞争性选举有助于提升基层党委的领导权威和优化党的干部选举制度,从而有利于中国共产党的科学执政和民主执政。同时,从推进中国民主渐进发展的宏观视野来看,适时地推进公推直选在地方党委层面的探索是十分必要的。可以先选择一些县或市辖区率先进行党委班子公推直选,引入多种候选人推荐方式,扩大差额比例,鼓励候选人开展竞选动员,竞职演讲,激活党内选举的民主气氛,在此基础上再循序渐进地推进党内公推直选试点的升级发展。

参考文献:

- [1]白钢,赵寿星.选举与治理[M].北京:中国社会科学出版社,2001.
- [2]中共四川省委组织部课题组.关于公选、直选乡镇领导干部与党的领导问题的调查与思考[J].马克思主义与现实,2003(2).
- [3]李源潮.全面贯彻落实中央部署 积极推进组织工作改革创新——在全国组织工作会议上的总结讲话[R]. <http://www.hydzj.com.cn/content.aspx?contentid=8658>.

- [4]陈家喜,程浩.组合民主制 城市社区党组织公推直选的模式研究[J].理论视野,2011(3).
- [5]Jan Teorell. A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy[J]. *Party Politics*, 5 (July 1999).
- [6]任中平,李睿.党内公推直选的实践与思考——四川省平昌模式与新都模式的比较研究[J].社会主义研究,2010(2).
- [7]郭正林.乡镇政治体制改革的“四合一”模式——咸安政改调研报告[J].公共管理研究,2004(2).
- [8]Fewsmith, Joseph. Inner-Party Democracy: Development and Limitations[J]. *China Leadership Monitor* 31 (2006).
- [9]徐湘林.党管干部体制下的基层民主试改革[J].浙江学刊,2004(1).
- [10]中共中央党校中青二班民主政治课题组.公推直选制度及其完善[J].中共中央党校学报,2010(5).
- [11]郭正林.乡镇体制改革中的“孤岛现象”[J].半月谈,2004(4);黄卫平,陈家喜.中国乡镇选举改革研究[M].北京:人民出版社,2009.
- [12]肖立辉.基层党内选举制度改革研究——以成都、雅安乡镇党委直选为例[J].毛泽东邓小平理论研究,2008(9).

责任编辑 王金水

Modular Election: Mode selection and Institutional Constraints Concerning Public Recommendation and Direct Election within CPC

CHEN Jia-xi & SANG Yu-cheng

(Institute of Political Studies of Contemporary China, Shenzhen University, Shenzhen 518060, China)

Abstract: Public recommendation and direct election are seen as the prominent landmark in the development of inner-party democracy in recent years. As the dominant method of electoral reform at the grass-roots level in Party organizations, public recommendation and direct election is of characteristics of the “modular” election, showing the combination between competitive election and organizational selection system, the combination between organizational selection, mass participation and party-member election. It also indicates the driving force from inner-party democracy for democracy shared by the public. However, this mode of election also contain potential internal tension between competitive election and organizational selection, and between inner-party democracy and public democracy. Promotion of deepened reform of public recommendation and direct election requires continuous regulation of the operation mechanism for public recommendation and direct election. Systematic practice and supporting system shall be installed, with pilot programs tested at local CPC committees for the broadening of the applicable scope of public recommendation and direct election.

Key Words: inner-party democracy; public recommendation and direct election; modular elections; institutional constraints