
党内民主制度创新：生成机制与现实困境

——基于浙江、四川两地的比较研究

晏 东

（ 1. 武汉大学政治与公共管理学院 ， 湖北 武汉 430072；

2. 中共绍兴市委党校 ， 浙江 绍兴 312000）

【摘 要】上世纪末以来，浙江、四川两地在党内民主制度创新方面都取得了丰富成果。四川党内民主制度创新是一种危机型生成机制，而浙江则是一种社会需求型生成机制。不同的生成机制，使两地党内民主制度的创新表现出不同的路径和内容，四川的党内民主制度创新初始时侧重于选举制度的突破，而浙江的党内民主制度创新初始时侧重于领导体制和决策体制改革。由于浙江的党内民主制度创新有着更为深厚的社会需求基础，因此表现出持久而旺盛的生命力。在制度创新过程中，两地都面临着同样的现实困境，一是现有体制的阻碍和巨大的政治风险，二是面临“人走政息”的困境。

【关键词】党内民主制度；生成机制；浙江；四川

【中图分类号】D26

【文献标识码】A

【文章编号】1003-8477（2012）02-0035-04

党的十六大报告提出：“党内民主是党的生命”。^[1]这一论断以生动形象的语言，阐述了党内民主对于党的生存和发展的重要意义。发展党内民主，关键是要建立健全党内民主制度。“党内民主的基础不是党内派别，而是有权利的党员和制度化的组织。”“党内民主发展和走向成熟的关键，是要实现党内民主的制度化和法律化。”^[2]上世纪末以来，一些地方进行的党内民主探索和实践，无论是在理论上，还是在实践上，对于推动我国民主政治发展都具有重要意义，有些探索中的经验还被吸收进中央层面的党内民主制度建设中。比较具有代表性的是地处沿海发达地区的浙江和地处内陆不发达地区的四川，在党内民主制度创新方面都有着丰富的成果，并表现出不同的内容和特点。本文通过比较浙江、四川两地党内民主制度创新的内容及其特点，进而探讨其生成机制和现实困境，以期能够总结出市场经济时期党内民主建设的内在规律及合理路径。

一、浙江、四川两地党内民主制度创新及其特点

所谓制度创新，是指制度安排的积极变动和替换。林尚立提出，党内民主的制度创新应体现在两个方面：一是对党内民主进行合理的制度安排；二是努力开发党内现有的民主资源。前者是决定性的，决定后者的努力空间和实际成效。^{[3]（p291）}从目前党内的实际情况来看，党内民主制度体系主要由以下几个方面的制度构成：党代会制度、党委制度、选举制度、监督制度。上世纪末以来，浙江、四川两地的地方党组织在上述方面进行了一系列发展党内民主的试点和探索，形成了具有实质意义的党内

作者简介：晏东（1980—），武汉大学政治与公共管理学院博士研究生，中共绍兴市委党校教师。

基金项目：（2009 年度）国家社科基金一般项目“公民有序政治参与与社会主义民主政治建设——基于湖北、浙江等地的实践”阶段性成果。项目编号：09BKS020

民主制度创新。现将两地具有典型意义的党内民主制度创新归纳如下：

浙江、四川典型的党内民主制度创新

		典型案例	主要内容	创新意义
党代会 常任制	浙江	1988年12月开始的台州市椒江市党代会常任制试点	党代会常任制,任期同地方党的代表大会届期相同;党的代表大会年会制;发挥党代表在开会和闭会期间的作用	全国最早、坚持时间最久、各项制度最完善的试点
	四川	2002年12月开始的雅安市雨城区和荣经县党代会常任制试点	党代表竞争性直接选举;党的代表大会年会制;成立代表大会工作机构;监督委员会、代表工作委员会、决策咨询委员会;党代表任期制	在党代表竞争性直选、发挥代表大会及党代表作用等方面实现突破
党委会 领导体制 和 决策体制	浙江	1988年台州市椒江市取消党委常委会	取消党委常委会;干部任免实行全委会票决制	全国最早取消常委会的试点单位;票决制逐渐成为党内干部任免的重要方式
		2004年1月温岭市党内民主恳谈试点,2008年通过《中共温岭市委关于党内民主恳谈的若干规定(试行)》,党内民主恳谈形成制度化	党内民主恳谈是党委重大决策的必经程序;按照党员自愿报名和召集人确定相结合的原则确定参加人员;现场答复或会后反馈党员意见与建议;党委应充分吸收民主恳谈征求到的合理化建议和意见	将协商民主引入党内;为党的代表大会期间党内充分发扬民主找到了一个有效的载体
	四川	2003年成都市新都区政府取消书记办公会;2005年8月四川省出台文件,提出在全省范围内逐步取消县(市、区)委书记办公会	取消书记办公会;常委会从原来的决策机构演变为议事机构,重大问题、重要干部任免、重要项目安排、大额度资金的使用全部提交全委会集体讨论决定;区委全委会扩大参会人员范围,赋予参会者更多的参与权与决策权	在全国最早的取消了县(市、区)委书记办公会

党内选举制度	四川	2001年平昌县灵山镇乡公推直选乡镇党委班子试点,2004年1月在全县三分之一乡镇扩大试点	三公开:公开宣传,公开报名,公开推荐;两票制:推荐票,选举票;三轮选:一律采取直接选、倒着选、差额选,按党委书记、副书记、委员三轮倒着选	中共历史上第一次党员公推直选党委领导班子的尝试
		2003年11月至12月成都市新都区木兰镇党委书记公推直选,2004年起在全区推开,11个镇的党委书记全部公推产生	通过“公推”产生两名正式候选人,通过党员直接选举产生乡镇党委书记;由当选的党委书记提名党委班子成员	全区所有乡镇全部公推直选党委书记
	浙江	2004年9月浙江常山县龙绕乡党委书记直选	报名;组织推荐和个人自荐;经过首轮推荐、全委会提名推荐、常委会审议、全委会票决四轮淘汰产生两名候选人;全体党员差额选举党委书记	浙江省首次直选乡镇党委书记
		2010年1月浙江嘉兴市秀洲区王江泾镇党委书记公推直选	报名;个人报名、区级领导署名推荐、组织推荐、党员和群众联名推荐;经过公推会议、区委常委会、区委全委会三轮票决产生两名候选人;全体党员差额选举党委书记	将候选人预备人选基本情况汇编成册;直接选举时,党员对候选人进行现场询问,实现双向互动

比较浙江、四川两地的党内民主制度创新，有三个方面的特点：

一是从时间上来看，两地党内民主制度创新主要兴起于党的十六大召开之后。直接的原因是党的十六大将党内民主上升到党的生命的高度进行论述，并提出了“扩大在市、县进行党的代表大会常任制试点”，“改革和完善党内选举制度”等一系列发展党内民主的举措，为地方的党内民主制度创新提供了理论依据和前所未有的操作空间。早在1988年中组部就确定在5省12县市进行党代会常任制试点，台州椒江市是其中之一，但是大部分试点地方都没有坚持下来。党的十六大明确提出扩大市、县党代会常任制试点，各省组织部为贯彻落实十六大报告的要求，对市、县党代会常任制试点进行了新的部署。四川雅安의党代会常任制试点就是在十六大召开后不久实行的，并且在制度设计上进行了新的探索和创新。四川大规模的乡镇党委书记公推直选也是在党的十六大召开后进行的，固然这与上世纪90年代末以来四川基层民主政治改革的累积效应有关，但更为重要的是体现出地方对中央发展党内民主的回应。

二是在创新领域上，两地表现出不同的趋向，浙江党内民主制度创新初始时侧重于领导体制和决策体制改革，而四川党内民主制度创新初始时侧重于干部选用制度改革。台州椒江市党代会常任制试点初始时核心是健全党的集体领导制度和民主集中制。温岭的党内民主恳谈强调的是发挥党员在党委重大决策中的作用，体现的是协商民主的精神。与浙江相比较，四川党内民主制度创新的亮点体现在干部选用的竞争性选举上。早在1998年底，四川省村级党支部成员的公推直选就在全省33139个村

铺开，普及率达到 60.2%，而眉山地区、巴中地区则是全面铺开，其中眉山的直选率达到 99.8%。[4]党的十六大之后，公推直选开始延伸到乡镇党委书记，产生了乡镇党委书记公推直选的平昌模式和新都模式，并且试点范围不断扩大。到 2005 年 8 月，中共四川省委组织部又决定将公推直选乡（镇）党委书记的试点工作，扩大到全省 18 个市（州）和 30 个县（市、区）全面推开。如此大规模的乡镇党委书记公推直选，全国无出其右。不仅如此，在党代表选举方面，四川也是较早实行竞争性直选的试点省份。

三是从改革的广度和深度来分析，四川的党内民主制度创新超过浙江。从改革的广度来看，四川党内民主制度创新不仅领域广，从最初的党内选举制度改革（村党支部书记公推直选和乡镇党委书记公推直选），延伸到党代会制度改革（党代会常任制试点），再拓展到党委会制度改革（取消书记办公会和弱化常委会权力，强化全委会权力），而且改革推行的地域范围非常广，如具有重大影响力的村支部书记和乡镇党委书记公推直选在全省较大范围内推行，党代会常任制在全省 50 个县（市、区）试点，包括市、县、镇三级，等等。与四川相比，浙江党内民主制度创新涉及的领域没有那么广，很多制度创新仅仅是个别地区试点，没有在全省大规模推开。从改革的深度来看，四川党内民主制度创新触及到了改革的“深水区”，在保障党员的民主权利和规范、制约党内权力方面有很多突破，而浙江的改革还没有触及到现有体制的核心问题，特别是在党内民主选举制度创新方面落后于四川。如在公推直选乡镇党委书记方面，浙江常山县龙绕乡、嘉兴市秀洲区王江泾镇党委书记直选的候选人推荐环节过多，全委会和常委会在候选人推荐过程中还保留了一定的权力。

二、两种不同的党内民主制度创新的生成机制

党内民主制度创新虽然是由党组织推动的，但制度之所以要创新，并非是党组织主观上的一厢情愿，而是由社会历史发展的客观需要决定的，有着深刻的内在生成机制。四川和浙江两地党内民主制度创新在内容以及广度和深度上所表现出来的差异，无不体现出两地制度创新的不同生成机制。

（一）四川党内民主制度创新的危机型生成机制。

四川党内民主制度创新一开始就选择突破现有体制的核心——干部选任制度，推行比较彻底的竞争性选举，这与党的基层组织 and 政权面临的深刻危机有关。这种危机是不发达地区基层所共有的现象，因此，改革较快地传导到了较广的范围。四川基层的党内民主制度创新还得到了上级党委部门，特别是省委主要领导的肯定和支持，随着勇于改革的创新型领导逐步得到升迁和制度创新的累积效应，四川的党内民主制度创新在领域和地域上不断扩展，出现了整体推进的局面。

四川是西部农业大省，经济发展相对落后，特别是自上世纪 90 年代末以来，农村基层政权运行中日益暴露出了诸多问题和矛盾，使党在基层的执政面临着深刻的危机。主要体现在：

其一，上世纪 90 年代以来，农村乡镇政权债务沉重，乡镇政权运转面临难以为继的困境。1994 年我国实行分税制后，独立的乡镇财政和“承包式”财税体制，在一定程度上确实调动了乡镇的积极性，但是对于以农业为主的乡镇，由于财政收入有限，而原来计划经济体制下的机构设置和管理模式又没有发生改变，同时基层政权还要承担义务教育、民兵训练、计划生育等大量公共服务职能，使得乡镇财政支出远远高于财政收入，乡镇财政成为“吃饭财政”甚至“讨饭财政”。全省 5000 多个乡镇中，负有各种债务的占 82%，其中因债务沉重而无法正常运转的占 15%-20%；全省乡镇总债务高达 250 个亿，每个乡镇平均负债 480 多万元，最高的达到 1200 多万元。^[5]乡镇债务沉重且化解乏力，债务矛盾诱发的行为性冲突增加，党委、政府和干部在群众中的信任度降低，基层组织对农村社会管理和控制的难度加大，导致乡镇政权运转面临难以为继的困境。

其二，传统的干部选任制度带来的矛盾和问题日益尖锐，危及党在农村基层的执政基础。传统的干部选任主要是组织任命方式，容易产生三个问题：一是在干部选任上任人唯亲和独断专行；二是在干部选任上存在权钱交易现象，三是导致干部变动频繁，短期行为严重。上述三个问题，都将使干部队伍中的许多人在工作中以实现主要领导人意图和目的为唯一目的，弱化

了组织意图，也弱化了对人民负责的意识。干部选任上的权钱交易现象的后果更为严重，通过权钱交易获得职位的干部必然走向腐败，从而严重影响党在群众中的形象。长期以来，传统的组织任命方式导致干部只对上负责，普通党员的权益长期得不到维护和保障，对党的认同感、归属感减弱，党群干群关系紧张，老百姓对上级任命的干部普遍缺乏信任感，影响到农村社会稳定甚至危及到乡镇政权巩固。

其三，农村基层自治制度建立起来后，基层党内民主已滞后于人民民主，危及党在基层的执政合法性。上世纪 80 年代末农村基层自治制度建立以来，农民的民主意识不断得到加强，到了 90 年代中后期，村委会主任已普遍实现由村民“海选”。在农村基层自治实践中培育出来的民主意识和严重的干群矛盾，使许多地方的农民对基层党组织领导的传统产生办法开始不满，危及党在基层的执政合法性。

处在基层工作一线的党政领导对于党在基层执政面临的深刻危机以及基层党组织的困境有着深切的体会。他们深刻地认识到，如果不对干部体制中的一系列关键性制度进行改革和创新，基层党组织的困境就有可能加剧，这将严重削弱党的执政合法性基础，导致执政党的合法性危机。四川之所以在大范围内实施竞争性选举，并有多项创新模式在全国率先推出，主要原因“就是现行体制在四川各地乡镇运行不畅所促成的，它实际上是县及县以下的分权运动，民主政治的发展是它的一个副产品”。^[6]正是在深刻的危机面前，四川的一部分政治、社会责任感较强，思想较开放的一线党政干部，敢于大胆突破现有体制，主导了具有实质意义的党内民主制度创新。

（二）浙江党内民主制度创新的社会需求型生成机制。

与四川相比，改革开放以来，浙江经济取得了飞跃发展，城乡差异和二元结构与中西部相比没有那么显著，很多农村经济处于较为发达的水平。因此，浙江的乡镇政权和基层党组织并不面临深刻的生存和执政危机，尽管与四川乡镇一样也存在体制性弊端，但是相对来说经济条件较好，拥有较大的资源回旋空间，从而使旧体制能够顺利运行。虽然浙江党内民主制度创新在开始形成时也是以地方党委主导开展的，但是在实际发展过程中整个社会和普通党员的需求作用呈现逐步上升的态势，表现出明显的社会需求型生成机制。浙江的党内民主制度创新是在市场经济高度发展的条件下，地方党委、社会、普通党员多元力量互动博弈的结果。

在浙江经济快速发展过程中，出现的主要社会力量有：一是私营企业主群体。随着民营经济的快速发展，各地都涌现出了一个群体规模日益扩大、社会资源拥有量日益增多的私营企业主群体，他们对地方的公共生活和政府决策产生了越来越大的影响。二是各种社会组织。国家对社会的控制减弱，市场经济快速发展以及社会利益主体多元化，这些因素共同催生出了大量自主性不断增强的各种社会组织。它们在体制外自发成立，从原来主要服务于经济领域到既服务于经济领域也积极介入社会发展的领域。由于它们具有相当的社会性和公益性，积聚了相当一批社会力量，因而显示出了越来越强的生命力。三是地方社会精英。地方社会精英包括地方经济精英、政治精英和文化精英，他们掌握着丰富的社会资源，具有较强的民主意识，已经成为制约、影响地方公共生活和政府决策的重要力量。四是普通党员。在市场经济的洗礼中，普通党员的平等、竞争、公开、民主和权利等意识逐渐觉醒，要求参与党内事务的愿望非常强烈。上述社会力量，作为客观存在，已经对党的领导机构的决策、权力行使等提出了新的要求。对于执政党来说，漠视、排斥或压制其要求，这些社会力量就可能演变成为一种反对现有体制的力量。

在地方党委、社会、普通党员多元力量互动博弈的过程中，由于浙江乡镇运行和地方党组织并不面临着深刻的危机，因此在党内民主制度创新初始时地方党委基本上不触动现有体制的核心——干部选用制度，即使选择竞争性选举试点也是在小范围内的。同时为了适应社会利益主体多元化和日益高涨的民主要求，地方党组织在民主决策、民主管理方面进行了较大创新，在部分程度上满足了社会和普通党员日益高涨的民主参与要求。比较典型的是温岭的党内民主恳谈，主要解决的是保障党委决策的科学化、民主化问题，因此在党委决策的过程中，举行党内民主恳谈，听取党代表和广大普通党员的意见和建议。正是由于四川和浙江党内民主制度创新的内生机制不同，所以两地的改革在观念和利益方面表现出强烈的反差：四川多是地方党委迫于执

政困境而进行体制内变革，表现出典型的“强人”推动型，改革中政治明星、官员辈出；而浙江的改革具有较强的自发性，浙江市场经济发展到一定程度后，社会力量逐渐成长壮大，倒逼执政党在满足各种社会力量参与地方公共生活和决策上作出相应的变革。

正是由于浙江的民主建设有着深厚的社会需求，特别是市场经济高度发展之后广大群众出于对经济利益和政治权利维护的渴求，浙江的党内民主制度创新开始缓慢生长，逐渐扩展和延伸到大范围的基层党内选举、党的领导体制和决策体制、党内监督等领域，并表现出持久而旺盛的生命力。

三、党内民主制度创新面临的现实困境

不可否认，浙江、四川两地在党内民主制度创新方面都取得了一些成果，并对全国的党内民主建设产生了一定的影响，但是两地在党内民主制度创新过程中同样面临着严峻的现实困境。

（一）制度创新面临着现有体制阻碍和巨大的政治风险。

任何制度创新都是新的制度安排对旧的制度安排的替代，因此，新的制度的生成必然面临着现有体制的阻碍。党内民主制度创新的过程也是如此，由于原有的党内权力运行模式和体系经过多年的沉淀之后，实际上已经形成一种固有模式。这种固有模式，支撑它的不仅是观念，最重要的是由此而形成的利益格局，要改革现有的利益格局无疑困难重重，并面临着既得利益势力的诘难、阻碍，而制度创新的推动者也将承担巨大的政治风险。正如有专家指出的，“如果忽视或无视现有的制度积累及其所提供的现实的制度基础，那么党内民主制度的任何创新就很难在党内获得广泛的认同和有效运行的实际基础，也就是说，创新制度或制度创新难以获得必要的合法性支撑，其生命力自然要面临问题。”^{[7] (p6)}四川雅安的大会党代常任制试点没有实行“取消常委会”，就是为了减小改革的阻力。浙江常山县龙绕乡党委书记直选过程中全委会提名推荐、常委会审议、全委会票决等环节，体现出的是对现有制度中党管干部原则的尊重。

（二）制度创新面临着“人走政息”的困境。

美国学者亨廷顿认为，“民主国家不是由肇因建立起来的，而是由肇端创设的”，“在第三波中，创造民主的条件必须存在，但是只有政治领袖愿意冒民主的风险时，民主才可能出现。”^{[8] (p121)}亨廷顿的“政治领袖推动民主”的观念，强调了政府和政治精英在推进民主发展中的关键作用。上述结论在很大程度上是适用于中国民主发展的具体情况的。考察浙江、四川两地党内民主制度创新的发展，可以发现创新型领导者的直接推动是基层和地方党内民主发展的关键因素。然而不容忽视的是，制度创新的领导主导型色彩极易导致“人走政息”的结局。地方领导作出民主改革的决策需要勇气、魄力和胆识，需要一种政治敏锐性和“自我革命”精神。然而一旦地方主要领导人发生改变，或者是领导人的看法和注意力出现转变，民主改革可能会转向或调头。例如四川遂宁市市中区区委书记张锦明主导“步云直选”，因她的调离只进行了两届就没有再推行下去。制度创新过程中面临的“人走政息”困境，本身就说明新的制度还很脆弱，还没有完全制度化、规范化、程序化。如何避免“人走政息”，使党内民主制度创新可持续发展是需要解决的长期性问题。

民主既是一种价值，也是一种实践，党内民主的发展需要在实践中一步步摸索前进，从而不断走向理想的彼岸。从这一点上来说，在中央发展党内民主的精神指引下，浙江、四川两地根据当地实际情况，在竞争性选举、党代会常任制、党的领导和决策体制等方面进行的党内民主制度创新，是难能可贵的，两地的探索为党内民主的进一步发展奠定了良好的基础，提供了有益的经验。党内民主制度创新中面临的困境，涉及深层次的体制问题，既需要地方从策略上寻求突破，也需要中央进一步从全局和整体上继续推进改革，从而形成党内民主与人民民主互促互动发展的良好局面。

参考文献：

[1]江泽民 . 全面建设小康社会 , 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 [N]. 人民日报, 2002-11-28.

[2]林尚立. 党内民主及其边界[J]. 理论参考 , 2004, (9) .

[3]林尚立 . 党内民主 ——中国共产党的理论与实践 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2002.

[4]彭穗宁. 党内民主与基层民主的良性互动[J]. 四川党的建设 (城市版), 2009, (1) .

[5] 李俊 . 推进农村基层民主政治建设的一个有效尝试——四川公推公 (直) 选乡镇领导干部的探索与启示[J]. 理论与改革, 2004, (2) .

[6]赖海榕. 竞争性选举在四川省乡镇一级的发展[J]. 战略与管理, 2003, (2) .

[7]郑长忠. 中国共产党党内民主制度创新[M]. 天津 : 天津人民出版社, 2005.

[8][美]塞缪尔·亨廷顿. 第三波——20 世纪后期民主化浪潮[M]. 刘军宁, 译. 上海: 上海三联书店, 1998.