



组合民主制：城市社区党组织公推直选的模式研究*

■ 陈家喜 程浩

【提要】公推直选是执政党选举民主的制度创新。根据操作流程，社区党组织公推直选分为公开推荐、民主评议、组织考察与党内选举四个步骤。这些步骤体现出公推直选的组合民主制的特征，即群众参与、党的领导与党员选举的三位一体。进一步推进社区党组织公推直选，需要在汲取各地试点经验基础上进行选举机制的完善。

【关键词】党内民主 社区党组织 公推直选 组合民主制

【中图分类号】D26

【文献标识码】A

【文章编号】1008-1747(2011)03-0055-04

随着党内民主的持续推进，公推直选作为党内基层选举改革的主导方法，在乡村、社区、机关、企事业单位，乃至两新组织换届选举中广泛采用，成为推进党内民主的一大引擎。然而，作为一种新型的选举模式，公推直选既非类似村民委员会的直接选举形式，也非自上而下的干部选拔制度，又有别于传统的基层党组织选举办法。如何对这一选举模式进行类型上的定位，是深入推进这一改革的首要前提。

作为执政党在城市基层社会的“基础”和“堡垒”，社区党组织是落实党的路线方针政策和各项工作任务的组织依托。社区党组织的特殊地位和使命决定着发展社区党内民主的重要意义。近年来，社区党组织的公推直选试点在全国各地不断展开，一些大中城市在试点中走在前列。本文选取2008年的深圳试点、2009年南京与杭州试点，以及2010年北京崇文区的试点案例进行比较，深入解析公推直选的内在操作机制，以展现当前党内公推直选的民主形态，并提出进一步推进社区党组织公推直选的政策建议。

一、社区党组织公推直选的操作机理

与社区选举民主的发展步伐相比，社区党内民主

建设相对滞后。1999年我国已出现社区居委会直接选举，而社区党组织公推直选则是出现在2004年。2004年5月，四川省成都市锦江区龙舟路街道河滨社区，在全国率先实行公推直选社区党支部书记的试点。同年12月，南京市白下区淮海路街道淮海路社区进行公推直选党组织领导班子的试点。2005年至2008年，北京、贵州、广西、湖南、河北、浙江、湖北等先后加入社区党组织公推直选试点的行列。社区党组织公推直选直接提升了城市基层的党内民主程度，也改善了社区党组织成员的素质结构。尽管目前全国许多省市都进行了社区党组织公推直选的试点，但就试点规模、程序规范和影响范围来看，仍主要集中在北京、南京、杭州、深圳等几个中心城市。透过各试点地复杂的操作机制，可以将社区党组织公推直选过程大体分为“公开推荐、民主评议、组织考察和正式选举”四个步骤。

（一）公开推荐，多元参与

公开推荐是公推直选的第一个环节。与传统基层组织领导人主要由组织（上级党组织或者上届委员会）推荐所不同的是，公推直选采取的是放开候选人推荐，除了组织推荐之外，还允许党内外干部群众共

*本文为广东省哲学社科规划课题“公推直选与党内选举改革研究”（编号：GD10YZZ01）和教育部“纪念建党九十周年”专项课题“发展党内民主与坚持健全民主集中制的统一研究”（编号：10JJDJND193）的阶段成果。

同参与推荐。在四个案例当中，南京、深圳、杭州均采取了党员自荐、党员联名推荐和党员与群众共同推荐的方式。北京崇文区的试点则是将以上三种推荐方式简化为两类推荐，即“党内推荐”和“党外推荐”。其中，党内推荐又分为党员个人自荐、党员联名推荐和上级党组织推荐三种方式，共同形成党组织班子提名人选。党外推荐以居民小组为单位，每个小组提名1名人选；在此基础上，由居民组长推举出党组织班子提名人选。全区2151个居民小组、推荐产生了487名候选人。^[1]

针对社区党组织班子存在干部来源单一，年龄偏大以及文化程度偏低的普遍现实，南京市积极鼓励区政府和街道机关干部，驻区单位、物管公司、业主委员会中的党员以及驻区党员民警、党员大学生社工等积极自荐，参选社区党组织候选人的推荐，以达到优化社区组织队伍的目标。公推直选完成后，南京市共有118名区街干部进入社区党组织班子，其中105人当选为书记；499名来自社区民警、大学生社工、驻区单位、物管公司和业主委员会的党员进入新一届党组织班子，实现了由社区自管党员单一构成向区域党员多元构成的转变。换届后，363个社区党组织书记的平均年龄为43.6岁；新一届党组织班子成员的平均年龄为45岁，较上届降低8.1岁；大专以上学历的比上届提高了23.2%。^[2]

北京崇文区也积极鼓励社区民警、流动党员和驻区单位党员参选社区党组织。由于这些党员组织关系不在社区，崇文区进行了选举程序的重新设计。对于党员民警的组织关系全部转入社区；对于那些组织关系无法转入的驻区单位（含新经济和社会组织）党员、流动党员实行“选举权与被选举权分离”的方法，即明确其只有被选举权，没有选举权，这样就确保他们能够在党员大会上享有被选举的权利，拓宽社区党组织候选人的选举范围。通过开展公推直选，吸引了大批教育程度高和能力素质强的年轻人进入社区党组织，优化了社区党组织的年龄和知识结构，提升了社区党组织的领导能力。这也是当前各地试点社区党组织公推直选的初衷之一。通过动员年轻干部进社区，充实社区党组织的干部队伍，进而强化基层党组织的能力。这与单纯追求“党内民主”的改革试点显然有所区别。

（二）民主评议，党内外预选

经过公开推荐汇总的报名人选，往往需要经过组织部门进行根据职位要求和报考条件进行资格审查，符合条件的进入民主评议阶段。民主评议可以看作是对符合资格的候选人一次小范围的筛选。深圳和杭州均安排了该环节。从民主评议的参与范围来看，要少于公推阶段的参与主体，它主要由社区工作者、居民代表、居委会成员、居民小组正副组长，驻区主要单位党组织代表，本社区各级党代表、人大代表、政协委员，工、青、妇等群团组织代表组成。深圳规定参与民主测评的社区党员不少于全体党员的2/3，杭州则根据社区党员人数多少确定1/2或2/3以上的党员参与。

南京市采取“公开推荐大会”取代了民主评议，全体社区党员，还有普通群众、社区内“两代表一委员”（党代表、人大代表、政协委员）、驻区单位党员等都有权参与大会的投票。推荐大会还安排了候选人的演讲答辩、候选人与选民互动等环节，因此，“公开推荐大会”可以视为一次党内外共同参与的“预选”。北京崇文区则没有“民主测评”的程序，而是由社区党组织汇总初步候选人，再结合多数党员、群众推荐意见基础上，确定初步人选。

从党内选举的制度法规来看，基层党组织选举并没有设置民主评议的环节。而党内民主评议也主要是普通党员相互之间进行的，评议的内容包括政治信念与政治原则的坚持、党的路线方针政策的贯彻执行、维护大局、党纪政纪的遵守、联系群众廉洁奉公等方面。^[3]因此，社区党组织候选人的民主评议，实际上是基层党组织选举的机制创新。由于社区党组织是社区组织的“领导核心”，因而其组成人员的选举就不仅仅是党内事务，还是社区事务。民主评议就是通过发动社区党员、社区居民代表以及社区精英人士（社区居民中的人大代表、党代表、政协委员），共同参与对社区党组织候选人的再次推荐和筛选，来扩大候选人的“群众公认”基础。

（三）组织考察，落实组织意图

组织考察处于从民主评议到党员大会正式选举的过渡环节，也是组织部门筛选初步候选人并最终确定正式候选人的环节。从南京、深圳和杭州三个试点城市来看，这一环节往往都在街道党工委的主持下展开。街道党工委首先对初步候选人进行德能勤绩的考察，然后结合群众公推情况、民主测评结果以及差额比例要求确定正式候选人。



南京市在全面了解初步候选人基本情况的基础上，特别注重考察其德才表现、工作实绩、群众公认以及对社区工作的胜任度等情况；街道党工委根据公推结果、组织考察情况和群众认可程度，在初步候选人的范围内进行差额票决，确定正式候选人。杭州市则要求街道（乡镇）党（工）委根据民主测评和信任投票情况，按照超过社区党组织成员职数一定比例的人数确定候选人初步人选，在考察的基础上，按照委员候选人差额不少于应选人数20%的比例确定候选人预备人选，并在一定范围内公示。

组织考察体现了上级党组织在选拔基层党组织领导人的权力和意图。社区党组织成员作为党在城市社区的基层组织，必须接受街道党工委的领导，街道党的组织部门有权对社区党组织成员行使组织考察，并进行一轮差额确定正式提交社区党员大会的正式候选人。

（四）正式选举，实现党员民主权利

从试点城市来看，正式选举都是通过召开社区党员大会或者党员代表大会，由有选举权的社区党员参与投票。深圳和北京崇文区的试点全部召开社区党员大会进行选举，南京和杭州则视社区党员情况召开社区党员大会或党员代表大会进行选举。为了提高选举的竞争性和调动选民参与的热情，四个试点城市都在选举过程中安排了候选人介绍、竞职演说、回答选民提问以及候选人辩论等环节。南京市的部分社区还安排了候选人拜访社区居民、召开座谈会等，加强候选人与社区党员群众的沟通，推介竞选的路线和理念。

关于社区党组织书记和委员选举的具体程序，各个试点城市有着不同的做法。南京市将社区党组织书记和委员一起选，根据票数多少确定书记、副书记和委员的名单。而深圳则将选举分为两个部分，首先是社区党员直接选举产生社区党组织班子成员；然后再次投票，从当选的委员中选举产生书记、副书记。^[4]杭州的选举采取了四种方式：一是由党员（代表）大会直接差额选举产生书记、副书记，再差额选举产生委员；二是由党员（代表）大会采取“带职”直接选举方式产生书记、副书记、委员；三是由党员（代表）大会选举产生委员，再差额选举产生书记、副书记；四是由党员（代表）大会选举产生委员，再等额选举产生书记、副书记。^[5]此外，选举结束后，南京和杭州还组织正式当选社区党组织成员开展就职承诺

和宣誓活动，以增强当选者的工作责任感。

从四个试点城市社区公推直选的流程来看，它们在选举的基本程序上大体接近，都细化了基层组织选举的实施程序，分解为公开推荐、民主评议、组织考察和正式选举四个环节。并且，它们都将扩大党内民主和吸收党外群众参与选举的出发点，实行党内的公开推荐和民主评议，在正式选举中实行候选人竞职演说辩论、党员投票直接选举等做法。但在选举的具体操作办法上，四个试点城市却各有特点。这既体现了这些试点城市出于不同的改革目标，或基于各自的实际情况进行改革试点；同时也说明当前公推直选仍然处于地方探索的层面，中央未制定整齐划一的“规定动作”，各地可以进行富有特色的创新。

二、组合民主制：社区党组织公推直选的类型特征

从选举类型上看，社区党组织公推直选既非完全意义的党内直接选举，也非党内基层干部的选拔。它集合了多种要素的组合式选举模式，在整个选举过程体现了群众参与、组织选拔与党员选举的三位一体的特点。从各地试点操作流程和步骤来看，公开推荐环节就是发动党员、群众和上级党组织共同参与，实行党员个人自荐、组织推荐以及党员与群众的联名推荐，将基层党组织领导人的提名权扩展到党外。民主评议阶段则体现了党员与党外群众对候选人进一步筛选的权力，以确保候选人具有广泛的党内外民意基础。组织考察是上级党的组织部门对初步候选人进行德能勤绩的组织考察，以及在此基础上的差额确定正式候选人。它体现了上级党组织对于基层党组织领导人的甄别和选拔权力，当然这一权力是在尊重民意基础上行使的。正式选举是党员根据自己的意志直接投票产生正式人选，是党员民主权利的充分体现。

社区公推直选的“组合式民主”特点，实现了党的领导、党内民主与群众参与的组合，代表了党内民主发展的方向。首先，它有利于实现党内民主对人民民主的带动。作为党在城市基层社会的组织网络，社区党组织需要发挥领导核心和战斗堡垒作用，但如果没有党外社区居民的广泛支持和信任，这一领导核心便难以显现和发挥作用。当前社区党组织公推直选设置了许多环节来吸收党外群众的参与，如吸纳社区群众参与候选人推荐，吸收社区居民、人大代表、政协

委员、驻区企事业单位的代表等参与候选人的民主评议等，社区党组织从党外汲取合法性资源，扩大基层党组织领导人的民意基础，体现党内民主对人民民主的带动。其次，它有利于确保党管干部与党内民主的兼容。基层党组织领导人也是基层社会与政权组织的干部，服从党管干部的原则。党管干部集中体现在上级党委和组织部门对干部的决定权，调配权，考察权和任用权力。社区公推直选通过设置“组织考察”的环节，确保了上级党组织对基层党员干部的选拔权力，实现了党的领导与党内民主的兼容。再次，它有利于落实党员民主权利。通过社区公推直选，让社区党员定期参与社区党组织领导人的公开推荐、民主评议和直接选举，是党员民主权利得到充分行使的重要表现。

三、社区党组织公推直选的发展路向

社区党组织是执政党在城市基层社区的组织细胞，是执政党在城市基层社会的领导核心和战斗堡垒。通过开展公推直选，强化这一组织在基层群众中的领导权威和政治合法性，有助于巩固执政党在城市社会的执政基础。正是在这一意义上，社区党组织公推直选的试点正在全国迅速展开。

然而，从程序优化的角度来看，结合各地社区党组织公推直选的试点成果，应当逐步规范和统一公推直选的操作机制和选举流程。

第一，实现社区公推直选的制度化。尽管从一些城市的试点范围来看，社区公推直选已经扩展到很大面积，如南京扩大到全市，深圳和杭州的试点也都占全部社区党组织的50%以上。但是，从全国层面来看还是少数，社区党组织公推直选尚处于“试点”阶段，持续性有待观察。当务之急，应当像村委会直选和社区居委会直选那样，将社区党组织公推直选制度化地确定下来。

第二，实现社区公推直选的流程优化。从目前试点城市来看，各地对于社区党组织公推直选的公开推荐、组织审查、正式选举等环节有着不同的规定。进一步推进这一试点全面展开，应当结合各地成功试验的基础之上，制定选举的规范流程。(1)在公开推荐阶段，建议分为公开报名、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

荐等；在组织部门资格审查后，进行一次社区党内外党员群众共同参加的预选。(2)在民主评议阶段，建议将民主评议改为预选的方式，由社区内的党员、群众、驻区单位党员、辖区内的人大代表、政协委员、党代表共同参与投票，根据票数多少确定候选人的方式。(3)在正式候选人的确定阶段，建议街道党工委主要依据民主测评的票数，再结合组织考察、初步推荐票的多少确定正式候选人的名单。(4)在正式选举阶段，建议选举前安排候选人与社区党员群众见面交流的环节；选举大会上允许候选人开展竞职演说，答辩辩论；实行公开唱票，选举结果当场公布。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社区党组织班子成员，再在其中选举产生书记和副书记人选。

第三，为了降低选举的成本以及社区组织间的整合，建议将社区党组织换届选举与社区居委会的换届选举同期举行，将社区党组织公推直选与社区居委会直接选举交叉进行。比如在公推阶段可以同时推荐社区党组织和社区居委会的人选，预选阶段也可以同时投票选举社区党组织和社区居委会的初步候选人；正式选举阶段，则将社区党组织与社区居委会的选举分开进行。

注释

- [1] 盛若蔚：《公推直选 选出满意当家人》，《人民日报》2009年5月20日。
- [2] 中共南京市委：《社区公推直选：巩固党执政基础的实践探索》，《学习时报》2009年11月24日。
- [3] 《中共中央批转〈中央组织部关于建立民主评议党员制度的意见〉的通知》，载于中央办公厅法规室等编：《中国共产党党内法规选编：1978—1996》，法律出版社1996年版，第194~197页。
- [4] 周树凯：《改革和完善党内基层选举制度的探索——福田区“公推直选”试点回顾与思考》，《特区实践与理论》2008年第5期。
- [5] 杭组研：《实行“公推直选”，发展党内民主》，《杭州》2010年第4期。

（作者为深圳大学当代中国政治研究所副教授；深圳大学当代中国研究所副教授、博士）

责任编辑 赵 玥