

我国乡镇党委公推直选的改革态势与发展路径

陈家喜

〔摘要〕 我国乡镇党委公推直选的展开是基层民主与党内民主进步的重要标志。经过 10 年来的试点探索，乡镇党委公推直选已经实现从点到面，从多种探索到公推直选的回归，并且逐步得到高层的肯定和推广。然而，当前乡镇党委公推直选尚面临着与宏观政治结构不兼容、竞争性不足以及基层动力缺失的困境。进一步推进乡镇党委公推直选改革，还需要通过制度供给、机制优化以及纵向升级等方面着手。

〔关键词〕 乡镇党委；公推直选；党内民主

〔中图分类号〕 D262 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2011) 02-0062-05

近年来，不断试点的乡镇党委公推直选正成为基层民主与党内民主的重要进展。乡镇党委公推直选的出现不仅实现了基层民主从草根组织到基层政权的过渡，同时也将竞争性选举引入执政党内部，促进了党内民主的不断深入。然而，这一具有重要意义的政治改革，在经过长期试点之后究竟进展到何种地步？又面临着哪些问题与困境，未来乡镇党委选举改革又将朝向何处等等，都有待进一步的理论解答。本文通过对近 10 年来乡镇党委公推直选实践的回顾，梳理出乡镇党委选举改革的基本态势与特点，以及当前面临的问题与困境，在此基础上尝试提出进一步发展的策略建议。

一、乡镇党委公推直选的进展与态势

在 2002 年召开的党的十六大上，党内民主“作为党的生命”被首次写入党代会的报告。面对国际政治形势的变幻以及国内基层民主发展的压力，执政的中国共产党将发展党内民主作为推动我国政治发展的重要战略。在这一中央精神的指引下，各类党内民主的探索应运而生，如常委会向全委会述职述廉，党代表任期制以及党内公推直选改革等。这一时期，乡镇党委公推直选得到了广泛的试

点，成为党内民主的重要进展之一。

（一）选举改革进程已经从点到面，广泛试点

乡镇党委公推直选最是从四川发端的，1998 年 11 月，四川省青神县南城乡进行乡镇党委、纪委的公推直选。此次选举实行公推初步候选人，县委审议确定正式候选人，然后再召开党员大会直接选举乡党委和纪委班子成员。从具体程序上看，此次选举采用了公推直选的主要环节，如公开推荐、组织考察和党内直接选举，因此可以视为乡镇公推直选的最早探索。从 1998 年到 2003 年间，乡镇党委公推直选还停留在少数省份的“试点”层面。

但从 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，乡镇党委公推直选进入了全面推广的阶段。2003 年至 2007 年间，全国有 300 多个乡镇党委换届采取了公推方式产生候选人。^{〔1〕}

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。2005 年 8 月，四川省又将公推直选乡（镇）党委书记的试点扩大

〔基金项目〕 广东省哲学社会科学规划课题“公推直选与党内选举改革研究”（GD10YZZ01）

〔作者简介〕 陈家喜，深圳大学当代中国政治研究所、管理学院副教授，广东 深圳 518060。

到全省范围。2003年,江苏先是在苏北的宿豫县进行试点,在得到中央领导和中组部的关注和认可后,进一步扩大试点范围,2005年,江苏又在全省乡镇党委换届中广泛试行“公推直选”,截至2008年6月,江苏全省1118个乡镇中,73个乡镇开展了公推直选试点,625个乡镇采用公推方法产生党委领导班子成员候选人。

(二) 选举方法从多种探索走向公推直选

由于缺乏先例和统一规范,最初试点地方进行了各种自主探索;为了追求标新立异便于宣传,一些试点主持者甚至有意采取区别于其他试点的选举办法。因此,乡镇党委公推直选一度出现了五花八门的选举方法,如“公推公选”、“两推一选”、“海推直选”、“公推竞选”、“民推直选”、“公推差选”、“差额直选”等。⁽²⁾在这些方法中,“公推公选”、“两推一选”、“公推竞选”比较具有代表性。

公推公选是“公开推荐、公开选拔”的简称,主要程序包括:公开报名与资格审查;笔试;民主测评(面试、答辩与票决);上级党委常委会决定人选等环节。公推公选通过开放候选人的提名、民主评议初步候选人等方式,提高了干部选拔的透明度和参与性。但由于最终人选是提交上级党委会议(或票决)决定而非乡镇党员(代表)大会票决产生,因此公推公选整体上应列入干部选拔制度而非党内选举制度的改革。1998年-2001年间,四川乡镇选举改革主要采取公推公选的方式进行,全省1729个乡镇实行了公推公选,占总数的44.6%,共产生乡镇领导干部5447名。⁽³⁾

两推一选指的是“两轮推荐,一次选举”。该方法包括如下步骤:召开乡镇全体选民大会,推荐乡镇党委书记及委员初步候选人(第一轮推荐);召开乡镇全体党员大会,推荐乡镇党委书记及委员正式候选人(第二轮推荐);最后,召开党员代表大会,直接差额选举产生镇党委书记及委员(一次选举)。湖北采用“两推一选”乡镇党委成员,是“乡镇综合配套改革”的一部分,初衷并不在于扩大“党内民主”,而是为了精简乡镇领导班子,降低乡镇财政负担。2002年,湖北省在包括京山县杨集镇在内的11个乡镇进行了“两推一选”乡镇党委书记和党委委员试点工作。

公推竞选是“公开推荐,竞争选举”的简称。这一办法的程序包括:公开推荐初步人选;驻点调研与撰写报告,质询答辩、民意测验等确定正式候选人;党代会差额选举产生正式人选。2003年4月,江苏省宿豫县曹集乡进行“公推竞选”乡党委书记的试点。宿豫县的试点除了探索党内民主的实践方式之外,也试图通过扩大乡镇党委领导人的选拔范围,来提高乡镇干部的领导素质与结构,带动相对落后的地方经济发展。

尽管在称谓上和做法上有所差异,这些探索较以往乡

镇党委选举相比,通过吸收党外的干部群众参与候选人的推荐和评议,扩大了党内选举的开放性和竞争性,提高了党内选举的活力。从2004年之后,全国绝大部分开展乡镇党委选举改革开始采取了“公推直选”的方式进行,并且程序上也大体统一为“公开推荐、民主评议、组织考察和直接选举”四个基本步骤。但是,称谓上的统一性并不表明在选举操作机制上的一致性,许多试点地方,又探索出四川省成都市木兰镇采取公推直选“书记组阁”;湖北咸宁市咸安区实行公推直选“交叉任职”;四川省遂宁市桂花镇采取“三票制”;四川省平昌县采取“倒着选”等各种做法。

(三) 选举对象多种多样,并以乡镇党委书记选举为主

根据党的基层组织选举条例,乡镇党委换届选举应当是党委班子的整体换届,包括书记、副书记和委员。“乡镇党委选拔机制,严格执行5年任期制,以确保乡镇领导班子工作稳定有序。”⁽⁴⁾然而,当前乡镇党组织选举改革不仅在选举方法进行多元探索,在选举对象上也有所差异,出现公推直选乡镇党委书记、党委委员以及党政班子成员三种类型。

公推直选乡镇党委书记就是将乡镇党委书记一职拿出来,交由广大选民和党员公开推荐、直接选举产生。公推直选乡镇党委书记一人,可能出现两种结果:一是除了书记之外,原有的党委委员保持不变。如2004年江苏宿迁市黄墩镇的做法,由于只选书记未选委员,导致书记换届而副书记和委员不换届的尴尬局面。二是由书记提名新一届的党委成员,形成“书记组阁”的局面。2003年成都市木兰镇党委书记选举产生后,就配套实行了“书记组阁制”,由党委书记提名党委委员、副书记、人大主席、副主席、镇长、副镇长、人武部部长等人选。

公推直选乡镇党委委员包括党委书记、副书记和委员。从程序上看,公推直选乡镇党委委员与党委书记相比,差别主要体现在最后的选举环节。从目前来看,选举有两种类型:一种是党员(党代表)直接投票选举产生乡镇党委委员;然后由上级党委确定书记候选人选,再由党员进行差额投票,落选者再参与副书记的竞选,如湖北省咸宁市咸安区和江苏省溧阳市埭头镇。第二种是党员投票先选书记,再选副书记,最后选委员,每一次竞选失利的候选人都可以参与接下来的选举,如四川省平昌县的试点。还有些试点将选举对象从党委委员扩大到纪委委员,如2004年云南省泸西县和2006年江苏省仪征市的试点。

乡镇党政班子在范围上比党委委员又有所扩大。乡镇党政班子成员包括党委书记、副书记,乡镇长,副乡镇长,乡镇人大主任。2003年,湖北省咸安区下辖的12个乡镇就实施了公推直选乡镇党政班子的试点。此次公推直选也被称为“两票推选,交叉任职”。首先由全乡群众和

乡村干部“海推”乡镇党政班子的候选人，经过资格审查确定正式候选人。然后召开党员代表大会，票决产生乡镇党委委员、党委书记和副书记。乡镇党委产生后，按法律程序实行党政交叉任职，即党委书记兼镇长，副书记分别兼副镇长，人大主席团主席、纪委书记和政协工委主任等。随后召开的乡镇人大会议，确认了这一镇长、副镇长的人事安排。

当前，乡镇党委选举改革普遍采取公推直选乡镇党委书记一人的方式。这一方式在实施过程中与现行的党内选举制度存在冲突，只进行党委书记选举，副书记、委员保持不变还一度引起了中央领导层的关注，⁽⁵⁾如何在扩大党内民主的过程中兼顾制度创新与制度衔接，尚需不断探索和完善。

（四）选举改革得到中央认可，但尚未步入制度轨道

作为党内选举民主的制度创新，乡镇公推直选在许多层面对传统的党内选举进行了突破，如将候选人推荐扩大到党内党外；实行民主评议与组织考察相结合的方法来确定正式候选人；开展竞职演讲答辩，实行差额选举等。这些探索得到了中央的积极回应和肯定，历次党代会报告不断肯定公推直选的经验 and 做法。党的十六大报告提出要“建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度，改革和完善党内选举制度。”2007年党的十七大报告明确将基层党组织公推直选的操作办法写入报告，指出“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，探索扩大党内基层民主多种实现形式。”十七届四中全会再次重申了十七大报告的这一表述。

以上表述可以看出，中央自十六大以来对党内民主越来越重视，积极肯定和鼓励基层党组织公推直选的实践。然而，中央对于基层党委选举只是停留在书面肯定层面，并没有实现制度化、机制化和操作化。乡镇公推直选已开展了10余年，却仍然处于持续“创新”阶段。不仅乡镇党委选举改革的有益经验没有得到系统的梳理和总结，而且乡镇公推直选的具体流程和操作机制也未能上升到法律制度层面。尽管一些省市出台了乡镇公推直选的具体意见和实施办法，但当前乡镇党委换届选举仍需遵循1990年出台的《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》，乡镇公推直选仍然在冒着违反党内选举法规的风险进行。

二、乡镇党委公推直选的现实困境

乡镇党组织公推直选的兴起并不是一个偶然的政治现象。村民自治的长期实践、党内民主的中央号召以及地方官员的积极推动，成为乡镇党委公推直选试点由点到面，全面展开的三股动力。然而，当前它仍然面临着许多无法逾越的体制障碍与内在困境，从而阻碍着改革的进一步前行。

（一）党内直选与宏观政治体制的张力

作为一种地方性的政治创新，乡镇党委选举改革显然不能超越于宏观政治体制与结构。在高层政治体制未作变动的情势下，一些基本的政治原则与结构限制了地方改革的尺度，地方政治改革的腾挪空间较为有限。如四川成都新都区木兰镇实行“公推直选，书记组阁”的模式，先是“公推直选”乡镇党委书记，然后由乡镇党委书记提名镇党委、人大和政府领导班子人选，形成党的领导人决定同级人大、政府和政协领导人选的格局。由于乡镇党政班子成员包括党委、政府、人大、政协分属不同的权力体系，这些权力体系分别对应着一些基本的政治制度。“书记组阁”所形成的权力衍生模式势必与现行基本政治制度有所冲突。同样，湖北咸安实行“两票推选，交叉任职”，由公推直选产生乡镇党委书记及委员，然后党委书记兼任乡镇长，3名副书记分别兼任常务副乡镇长、人大主席团主席、纪委书记，其他党委委员分别兼任副乡镇长、武装部长等职务。不再设立政协机构，其工作由一名党委成员兼管。⁽⁶⁾这一改革实际上将人大对政府的选举权力架空。正因为如此，这些探索引起了较大的争议，改革者背负较大的压力，改革的持续性也受到较大影响。⁽⁷⁾

同时，由于选举本身的敏感性及其可能带来的连锁效应，如党内直选对民主集中制、党管干部、中央与地方关系等可能构成冲击，也使这一改革带有一定的风险性和不确定性。如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。如果党的地方领导人由选拔产生，而基层领导人是公推直选产生，则二者之间势必会产生权威冲突，并可能危及政令的畅通。或因如此，中央在肯定乡镇公推直选的同时，也为其设定了向上拓展的界限。试点10多年的乡镇党委公推直选尽管不断得到中央的肯定，公推直选作为推进党内选举民主的办法也开始扩展到机关、企业、事业单位、学校和医院等基层党组织的换届选举当中，但是在政权组织系统内的公推直选试点仍然停留在乡镇这一级，并没有向上拓展的迹象。

（二）门槛过高与选举竞争性不足

一个自由公正的选举，竞争性是其中的核心要件。选举竞争原则要求开放候选人提名，实行差额选举，允许候选人开展选举动员和竞选，保证选举规则的公平公正等等。选举竞争性程度影响着选举的参与率，也关涉到选举的公正与透明。现代民主选举包括党内选举，竞争性都是一项重要的原则。与传统的选举形式相比，乡镇公推直选在制度程序上提升了选举的竞争性，比如实行个人自荐、党员与群众联名推荐与组织推荐相结合提名初步候选人，组织乡镇干部、党员代表、村民代表对候选人进行民主评议，以及候选人开展竞职演讲答辩等，实行差额选举。

然而，当前乡镇党内公推直选的竞争性还十分有限。

从一些试点来看，候选人都规定了一些基本的资格条件，包括党龄、任职经历与任职年限、教育与培训，以及工作经历等。这些条件作为上级党委根据干部选拔制度，对乡镇党委领导人进行组织把关本无可厚非。但是还有一些地方设置过多甚至苛刻的资格条件，如要有党校培训经历，年龄在35周岁以下，具备较强的招商引资和带领群众致富的能力等。⁽⁸⁾这些过于苛刻的标准带有“量体裁衣”的特点，上级党委和组织部门不是根据干部选拔标准，而是根据自己的好恶和意愿来筛选候选人。中组部的调查也发现，当前公选试点在操作机制上存在较大随意性；公开选拔的职位缺乏吸引力，一般职位多，重要职位少，正职职位更少。⁽⁹⁾由此可见，当前推动公推直选的阻力之一在于，有些地方党委过于注重组织意图乃至个人意志的贯彻，有意限制选举的参与性和竞争性，进而降低了党内民主的真实性。

（三）嵌入性民主与草根动力的缺失

乡镇选举改革可以看成是一种“嵌入式”改革，地方党委和组织部门是改革的主要发起者和组织者，负责制定周密的选举规则和程序，组织候选人与选民见面，监督选举的各个环节。地方党委开展乡镇党委选举改革有着一些现实的动力，公推直选有助于拓宽干部选拔任用的视野，优化传统的干部选拔制度，还有助于推进党内民主和增强乡镇领导人的责任意识，进而改善紧张的干群关系。同时还要看到，一些地方党委也抱有不少实用主义的想法。他们把开展乡镇公推直选视为形象工程和政绩工程。他们并无真心推动民主，而是当作迎合上级党委的“政治秀”，轰轰烈烈开场，热热闹闹收场，劳民伤财。而为了继续发挥对基层组织领导人的控制权，他们不得不在候选人资格条件和选举程序设计上作出各种安排，使选举的真实性和公正性打上折扣。

相比组织部门而言，普通党员群众参与选举的热情并不强烈。从乡镇公推直选与村委会选举的动力比较来看，由于村委会与村民有着较为密切的经济关联，村民对村委会选举具有较高的参与意愿。乡镇与村民的间距较远，村民并没有太多的期望来决定乡镇干部的人选，参与投票的意愿并不高。所以，每次选举往往都需要党委政府对基层组织开展多轮宣传动员、强力发动，甚至采取发放误工补贴的经济手段来吸引选民参与，以确保高参与率和高投票率。

三、推进乡镇党委公推直选的路径选择

乡镇党委公推直选既是基层民主的纵向升级，也是党内民主的重要突破，它还掀起了党内公推直选的连锁反应，执政党在机关学校、企事业单位、社区及两新组织中的基层组织换届选举中广泛推广公推直选试点。如果中国民主发展的路径是“以党内民主带动人民民主，以选举

民主带动治理民主；以基层民主带动高层民主”的话，那么乡镇党委公推直选显然是上述探索路径的结合点。因此，乡镇党委公推直选的探索在中国民主发展的进程中发挥着至关重要的作用。进一步推进这一改革，需要从制度供给、机制优化和纵深拓展三个方面加以完善。

（一）制度供给，赋予党内基层选举改革合法性

俞可平指出：“任何创新都有风险，政府改革风险尤大，如果没有相应的法律和制度鼓励政府的改革创新，许多大胆的改革创新举措就会因没有制度保障而无法推出。”⁽¹⁰⁾地方政府创新面临的一个普遍现实是法律合法性与政治合法性相冲突的困境，只有及时通过修改和调整相关法律才能保护和鼓励改革者的创新行为。当前，乡镇党委选举改革也面临着法律合法性缺失的尴尬境地。一方面，经过多年的探索，乡镇公推直选已经形成较为完善和成熟的选举机制与规范，提高了党内选举的公开性、竞争性和透明度；另一方面，指导乡镇党委选举的制度规范——《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》还未作出相应修订，乡镇公推直选持续停留在违法的“制度创新”层面。

当务之急是中央增加制度供给，通过修改党章和修订党内选举规范，赋予基层党组织公推直选政治合法性和制度合法性。新的党内选举法规要充分吸收基层公推直选试点的有益经验，将公推直选的具体机制和做法固化。同时，也要完善公推直选的配套制度，将公推直选与干部的日常监督和绩效考核结合起来，保证权力不被滥用。可以将公推直选与民主评议、组织考察相结合，加强对乡镇领导人的监督；或者制定乡镇领导人任期目标制、述职评议制和考核奖惩制等制度规范，公推直选产生的乡镇党委书记，每年度要向人大代表、政协委员、企业和群众代表进行述职，接受质询和民主测评；上级组织部门也可以采取个别访谈、问卷调查、实地了解等方式进行综合考察考核，以此作为对这些奖惩的重要依据。

（二）机制优化，推进公推直选流程规范化

当前，乡镇公推直选探索仍然处于多头试点阶段。由于缺乏统一的制度规范，各地的操作办法千差万别，如候选人的资格条件的制定，公推阶段采取公推大会一次完成，还是实行多轮推荐；民主评议是由组织部门主导还是由党员群众参与；正式候选人采取常委会票决或者预选；采取党员大会还是党员代表大会进行投票等等。这些试点探索上的差异性，直接影响到这一改革的整体推进，也无法准确评估改革的实际绩效。

进一步推进乡镇公推直选的健康发展，应当结合各地成功试验的基础之上，制定选举的规范流程。由于公推直选需要满足三个层面的制度要素：群众参与、组织把关和党员选举，因此就需要进行进一步的优化和规范具体的机制。（1）公开推荐阶段，可以分为公开报名与资格审查

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；公开报名产生的初步人选，要得到组织部门依据公开条件进行的资格审查后，方能成为初步候选人，进入下一环节。(2) 民主评议。民主评议采取预选的方式，由辖区的党员、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，根据票数进行新一轮差额选举候选人。(3) 正式候选人的确定。上级党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) 正式选举。选举前安排候选人到乡镇开展实地调研和选举动员，与村民见面交流；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，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。

(三) 纵深拓展，推动党内竞争性选举升级
实行公开、透明和竞争性的选举是现代民主的题中之

意。当前中国发展竞争性的选举存在一个尴尬的境地：“不推进竞争性选举，民主政治就难有突破性的发展；若推进竞争性选举，则有可能带来极大的政治风险。”^{〔11〕}从国家发展战略的格局和现实政治力量的考量出发，中国民主发展的可行路径之一是以党内民主带动人民民主，以基层民主推动高层民主。如果这一路径可行，那么公推直选从乡镇党委试点升级到县（区、市）级党委就势所必然。

县级党委公推直选，除了在选举步骤和机制上借鉴乡镇公推直选之外，还应当进一步进行机制探索。比如由于地域范围的扩大，使候选人的提名和推荐变得更加复杂和困难，县级党委可以考虑将公开推荐以乡镇为单位来进行提名；将民主评议改为全县党员群众共同参与的一次预选；实行县级党委的党内直选。同时，出于选举成本及制度兼容的考虑，先推行县级党委公推直选的试点，然后扩大到县（区、市）长及县（区、市）人大的直选。持续推动党内竞争性选举纵向升级，中国民主发展的进程才不会止步不前。

〔参考文献〕

- 〔1〕 欧阳淞. 全国 300 个乡镇开展了领导班子直选试点 (EB). 中国共产党新闻网 (<http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104109/6392100.html>).
- 〔2〕 黄卫平, 陈家喜. 中国乡镇选举改革研究 (M). 人民出版社, 2009. 98-99.
- 〔3〕 李伟. 公推直选民主政治建设的方向 (N). 四川日报, 2005-08-31.
- 〔4〕 任中平. 乡镇党委书记队伍建设亟待加强 (J). 天府新论, 2010, (6).
- 〔5〕 冯岩, 李健, 郭文献. 公推直选: 行进在基层的党内民主 (J). 党的生活, 2008, (9-10).
- 〔6〕 中共咸安区委办公室编. 咸安区乡镇办管理体制改革的实施方案 (咸发〔2003〕3号) [A]. 咸安改革资料汇编 (C). 2003.
- 〔7〕 李仁彬. 公推直选面临的问题及对策思考 (J). 中共成都市委党校学报, 2006, (5).
- 〔8〕 徐勇, 贺雪峰. 杨集试验: 两推一选书记镇长 (M). 西北大学出版社, 2004; 史卫民, 等. 乡镇改革: 乡镇选举、体制创新与乡镇治理研究 (M). 中国社会科学出版社, 2008.
- 〔9〕 申剑丽. 中组部官员: 部分公选职位缺乏吸引力 正职少 (N). 新京报, 2005-12-03.
- 〔10〕 俞可平. 改革开放 30 年政府创新的若干经验教训 (J). 国家行政学院学报, 2008, (3).
- 〔11〕 俞可平. 应当鼓励和推动什么样的政府创新 (J). 河北学刊, 2010, (1).

(责任编辑: 石本惠)