

# 党内公推直选的改革困境与发展路径\*

■ 陈家喜 刘王裔

**【提要】**公推直选是一种竞争性选举机制，对于提升党员干部的民主意识和扩大基层党组织的权威基础均产生了积极影响。然而，这一改革目前尚面临着制度衔接、纵向升级、内卷化以及竞争约束等各种改革困境，深化这一改革需要从认识提升、制度建设和机制优化三个方面着手。

**【关键词】**党内民主 公推直选 改革困境 内卷化

**【中图分类号】**D26

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008-1747(2012)04-0039-04

基层党组织公推直选的广泛试点是近年来党内民主发展的突出标志，也对组织建设、干部制度乃至民主政治发展产生了积极影响。然而，随着这一党内选举改革的推广、扩大和散播，改革所遭遇的体制机制约束也在不断展现，并影响到这一改革的深化发展。充分解析当前公推直选的发展困境，提出可行的应对之策，是深入推进这一党内民主改革的重要前提。

## 一、党内公推直选改革的探索意义

公推直选是“公开推荐和直接选举”的简称，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。公推直选是中国共产党发展党内民主的重要探索，也对人民民主的发展产生了积极影响。

(一) 公推直选提高了党内选举的竞争性，有助于增强党员干部对竞争性民主的熟悉程度和驾驭能力。长期以来，民主集中制原则指导下的党内选举过于强调“集中”，一定程度上弱化了党内选举的竞争性。组织提名、等额推荐、“陪选”“指选”、间接选举、结构要求、组织意图贯彻等制度安排，造成了党内选举的形式化和沉闷化，也降低了党员参选的热情和积极性。公推直选是一种竞争性选举，它采取个人自荐和联名推荐、民主评议、驻点调研、竞职演说、选民互

动、公开投票、现场点票等一系列选举机制，提高了选举激烈程度和选举结果不确定性，激发了党员参与投票的热情。同时，参选的基层组织领导人也面临着从组织选拔到党员选举的认识转换。他们想要获得选举的胜利，除了获得上级组织的认可，还必须熟悉竞争性选举的游戏规则。他们必须提高自己的文字和语言表达能力，学会自我“包装”和“宣传”，学会放低“身段”“讨好”党员群众，在这一系列的选举训练中也提高了他们对竞争性民主的认识和技能。

(二) 公推直选扩大了党外群众对党内事务的参与，有助于实现党内民主对人民民主的带动。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。村党支部“两票制”将选举过程分为村民提名书记候选人的“推荐票”和全体党员票决支部书记的“选举票”，从而扩大了党内选举的党外参与。当前基层组织公推直选普遍吸收了群众参与党内选举的做法。普通群众不仅可以与党员联名推荐党组织候选人，而且还参与到候选人的民主评议和协商过程。如在当前乡镇党委公推直选试点中，常常会出现群众代表与党代会代表、人大代表、政协委员、乡镇干部等一道对乡镇党委候选人进行民主评议和再次差额“筛选”。公推直选通过扩大党内选举参与主体范围，

\*基金项目：国家社科基金“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“公推直选与党内选举改革研究”（GD10YZZ01）的阶段成果。

实现了对人民民主的带动。

(三) 公推直选巩固了基层党组织领导人的权威基础,有助于增强基层组织的公信力和凝聚力。基层民主的发展特别是村级直选和社区直选的推广和制度化,对同级党组织的选举民主提出了现实要求和倒逼压力,即如何通过制度化的民主安排巩固基层党组织的领导核心和战斗堡垒的地位。公推直选的推行客观上提高了基层组织的合法性基础。公推直选将竞争机制引入党内选举过程,使候选人感知选举的激烈性和选票的重要性,在竞选活动中更为强化了群众观念、民主意识和回应意识。公推直选建构起党组织候选人与党员群众良性互动的机制和平台,候选人的竞职演说除了要列举政绩,更需要做出承诺和对党员群众的关切做出回应,以争取党员群众的支持或选票。因此,只有赢得党员群众信任的候选人才有可能当选;反过来,当选的候选人也具有了更为广泛的公信力,基层党组织凝聚力与合法性也在竞争性选举中得到提升。

## 二、深化党内公推直选改革面临的困境

在中央的倡导和推动下,基层党组织公推直选得到了广泛的试点和推广,也产生了明显的民主绩效。然而,随着探索范围的展开和试点的深入,这一党内选举改革也面临一些法律制度以及体制机制层面的约束,出现“违法式”创新、“基层锁定”、“内卷化”等现象。

(一) 机制创新与制度衔接的张力。作为一种党内选举的创新,公推直选势要突破既有的制度、法律、条例,从而形成机制创新与制度衔接之间的张力,形成“违法式”创新的局面。根据基层组织选举工作暂行条例,基层组织换届选举采取党员直接选举(基层组织党员500人以下)和党代表间接选举(基层组织党员500人以上)相结合的方法;基层党委的选举还需要先由党员大会选党组织班子成员,再从中产生书记和副书记。当前许多公推直选试点对此有所突破,如2003年成都市木兰镇“组阁选”,就是先由党员公推直选书记1人,再有书记提名产生副书记、党委委员、人大主席和副主席、镇长、副镇长等其他党政班子成员。2004年四川省平昌县“倒着选”,则是根据票数多少先选书记,再选副书记,最后选班子成员,每

一次竞选失利的候选人参与接下来的选举。<sup>[1]</sup>上述两种做法均突破了现行党内选举的制度规范,颠倒了乡镇党委班子的产生顺序,并由此形成新的党内权力结构关系。

而2003年湖北省咸安“组合选”,则是将乡镇党委和乡镇政府的选举结合起来,先“海推”产生乡镇党政班子候选人;再召开党员代表大会,票决产生乡镇党委委员、党委书记和副书记,并完成党政交叉任职;最后召开人代会,确认乡镇政府的选举结果。这一公推直选模式更进一步强化了党内选举而弱化人大选举,使乡镇人大对乡镇政府领导人的选举权名存实亡。公推直选的实践超前与现行党规制度形成了冲突关系,导致公推直选处于“违法式”的试点状态,并引发了各种争议,显然不利于改革的深入推进。

(二) 基层探索与纵向升级的困境。党内公推直选从村级“两票制”起步,经过一个“自下而上”与“自上而下”相结合的过程,实现在基层党组织层面的全面扩散。所谓“自下而上”是指从1990年代末到2007年间实现了从村级“两票制”到乡镇党委公推直选试点的纵向升级。在这期间,党的十六大和十六届四中全会对于党内民主的重视,是乡镇党委公推直选扩大试点的助推剂。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。<sup>[2]</sup>从2007年党的十七大以来,公推直选又进入一个“自上而下”的发展阶段,试点层级从乡镇党委向机关、企事业单位和两新组织党组织扩散,试点组织的类型更为丰富化。2007年十七大提出要“逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围。”2008年全国组织工作会议更为明确提出,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。<sup>[3]</sup>上述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。此外,国有企业、医院、学校、科研院所等企事业单位党组织,乃至党代会代表的公推直选试点也在全国各地展开。

然而,从上述演进过程看,党内公推直选的试点呈现“基层锁定”的格局,面临升级的“天花板”。党内公推直选只是在基层组织层面广泛试点,在基层政权组织的试点被限定在乡镇党委以下,县级党委以上

的公推直选试点迄今尚未出现过。这一状况形成了基层党内民主先于地方党委民主并对后者形成倒逼压力的局面，不仅不利于党内选举民主的稳步推进，反过来也制约了基层组织公推直选的健康发展。

(三) 探索多元化与内卷化的悖论。由于中央对于公推直选只有宏观的精神指导，并没有制度化的规定，因此当前公推直选试点大都采用“自选动作”而非“规定动作”，出现多样化的探索实践。从称谓上看，各地先后采用两票推选、公推公选、两推一选、海推直选、公推竞选、民推直选、公推差选、差额直选等表述公推直选；从试点组织看，从乡镇党委、村党支部、社区党组织，机关党组织，以及学校、科研院所、医院、两新组织等党组织，均有公推直选的试点，四川、湖北、浙江、广东等地还进行党代表的公推直选试点；从选举对象看，既有公推直选党委书记，也有公推直选党委班子、纪委班子或者党政班子等各种做法。

然而，公推直选探索的多样性与“内卷化”又形成鲜明对比。所谓“内卷化”是指尽管各地公推直选看似差异显著，但在操作机制上却大同小异，对公推直选机制的完善、优化和制度化的贡献不足。当前大多数公推直选试点的随机性、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，从而使试点呈现“孤岛现象”、“昙花现象”、“插秧现象”。<sup>[14]</sup>此外，一些地方甚至把公推直选视为落实中央发展党内民主精神的点缀和姿态，当作“政治秀”，强调经验与意义总结却忽略选举问题发现与制度构建，形式化和过场化现象严重。<sup>[15]</sup>目前很少地方能够从完善党内选举制度和推动党内民主发展的角度，进行公推直选的制度设计与优化。

(四) 选举竞争性与约束性的紧张。比较政党研究显示，党内民主有助于防止组织分裂，为党员提供表达机制并增强其对政党的归属感，但同时也可能削弱政党组织的效率和竞争力，党内竞选可能导致党内矛盾激化甚至党内分裂。<sup>[16]</sup>公推直选引入了竞争性选举的各项机制，结构推荐、差额选举、民主协商、党员票决等程序的采用，提升了选举的开放性、参与性和民主性，激活了党内民主的一池春水。然而，由于竞争性文化在党内尚未形成，不仅党内对拉票、竞选动

员、贿选讳莫如深，对越级参选的宽容程度不够，而且选举的过度竞争还可能破坏党内和谐和激化党内矛盾。已有调研显示，选举过程中候选人之间的比拼和竞争，常常导致选举后班子内部的关系紧张。<sup>[17]</sup>与此相对的是，当前许多试点又有意将竞选控制在有限范围，如降低差额比例；设置较高的资格条件；实行书记等额选举；弱化或者模糊化民意测评的结果，用组织酝酿、常委票决取而代之；甚至直接将不满意的当选者调任它职，使公推直选名存实亡。上述两种现象都使公推直选的民主功能打上了折扣。

综上，党内公推直选改革困境的深层根源在于民主与集中的张力，在制度层面的体现则是党管干部与竞争性选举的张力。民主集中制既是党的组织原则也是党内民主的指导原则。在公推直选过程中如何平衡民主与集中的关系，如何实现组织意图与党员群众意图的有效结合，是形成当前公推直选困境的深层原因。党管干部权力既是中国共产党组织领导的制度体现和有效执政的组织保障，也是决定党内选举改革的宏观制度框架。党管干部的价值要求包括自上而下、统筹协调、班子结构、党内团结等，最为核心的是保障上级党组织对下级组织领导人的选拔权力；竞争性选举的价值指向是自下而上、公平竞争、选票决定、优者胜出等。可以看出，党管干部与竞争性选举之间存在理念和价值的差异甚至对立。党内公推直选只能在有利于实现民主集中制原则和提升党管干部权力的前提下进行；如果出现相反情形，党内选举改革势必被限定在一定的层级和范围，甚至被搁置。

### 三、党内公推直选的深化路径

由于当前党内公推直选试点的扩散和普及，一定程度上阻碍了人们对于公推直选缺失的深入思考。党内公推直选面临困境的多维性决定了解决思路的系统性。进一步推动党内民主的发展，必须重新审视这一竞争性选举改革的价值，从制度完善和机制优化上进行进一步的设计和规划。

(一) 从政治发展视域审视公推直选。必须超越把公推直选视为党内选举改革的狭隘认识，而是放在我国政治发展的视域之中。发展社会主义民主政治是我国未来一段时期政治发展的主要命题，而党内民主带动人民民主又是实现这一使命的现实路径。执政党既

是中国民主政治发展的推动者和组织者，又是民主政治的参与者和改革者。由于执政党组织在各级国家政权机构和社会组织中发挥领导核心作用，党员干部的民主意识与观念、党内选举的竞争性与参与性、党内民主的整体发展状况，都将决定着人民民主与社会民主的发展程度。因此，公推直选既是推动党内民主的重要改革，更是探索我国民主发展的关键步骤。

正是在这一认识基础上，要明确党内公推直选改革的战略性和坚定性，从推进我国民主政治发展的战略高度，加强公推直选的“顶层设计”。建构党内民主发展的稳步推进战略，适时推进县委和市委公推直选的试点工作，实现公推直选从基层党组织向地方党委的跨越。同时，建构党内民主与人民民主的协同发展机制，在提升党内对于驾驭竞争性选举的信心和能力的同时，不断扩大人大代表选举的竞争性，实现人民民主的稳步发展。建立民主选举与民主选拔的衔接机制，将公推直选与干部公选结合起来，不断优化执政党内部精英选拔的科学机制，提高干部选拔的素质结构、能力结构与群众基础。

(二)从制度建设上规范公推直选。从制度上规范公推直选，有利于巩固党内选举改革的成功经验，改变“违法式”创新的尴尬局面。首先及时修改党内选举的法规条例，结合中央精神与试点经验，修改《党章》、《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》和《中国共产党地方组织选举工作条例》的相关条款，将公开推荐、群众参与、竞选演讲、差额投票等公推直选的创新机制，纳入到新的党内选举法规中来。按照新的党内选举法规进行党组织换届选举，实现党内公推直选的制度化 and 常态化。同时，加强配套制度的制定和完善，特别是选举后的民主参与、民主决策和民主监督制度。通过建立党务公开和建立班子成员联系党员制度加强党员的民主参与，将党内重大决策、领导班子建设、重要人事调整等及时向党员群众公开；通过开展谈心谈话、接待党员来访、领导下访等形式，强化领导干部联系党员群众的经常性机制。<sup>[8]</sup>建立领导班子的任期制和目标责任制，完善民主评议、党内质询和罢免制度。基层党组织领导人定期向党员群众述职述廉，接受民主测评和质询；得不到信任的基层党组织领导人，由党员（党代表）大会进行投票罢免。

(三)从机制优化上深化公推直选。经过多年的试点探索，各地公推直选已形成了较为成熟的操作机制和运行流程，将这些机制加以梳理、优化、制度化和普及化，不仅有利于避免试点“内卷化”现象，还将极大地促进党内民主的制度化建设。应当从有利于扩大竞争、促进参与和提升民主的角度，优化公推直选的推荐、评议、把关和选举四个步骤。在推荐环节，允许组织推荐、个人自荐、党员和群众联名推荐多种方式产生初步人选，并将每一个符合资格条件的候选人放入下一个阶段。在民主评议阶段，统一采取召开由党员、群众代表进行一轮预选，产生初步候选人。在把关环节，上级组织部门应当严格按照票数多少，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。正式选举阶段，应当安排候选人与选民见面，开展选举动员、竞职演说等环节，采取秘密投票、公开唱票、现场宣布选举结果等做法。

#### 注释

- [1] 李仁彬：《公推直选面临的问题及对策思考》，《中共成都市委党校学报》2006年第5期。
- [2] 欧阳淞：《全国300个乡镇开展了领导班子直选试点》，中国共产党新闻网：<http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104109/6392100.html>。
- [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》，<http://www.hydj.com.cn/content.aspx?contentid=8658>。
- [4] 郭正林：《乡镇体制改革中的“孤岛现象”》，《半月谈》2004年第4期。
- [5] 黄卫平、陈家喜：《中国乡镇选举改革研究》，人民出版社2009年版，第156~158页。
- [6] Jan Teorell, "A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy," *Party Politics*, 5 (July 1999), pp.363-382.
- [7] 徐勇、贺雪峰：《杨集实验：两推一选书记镇长》，西北大学出版社2004年版，第210~218页。
- [8] 马彦平：《要高度关注公推直选后的制度跟进》，《中国党政干部论坛》2011年第3期。

(作者为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；深圳大学管理学院硕士生)

责任编辑 吴新华