■立党为公 执政为民

十六大以来党内民主的发展

□张晓燕

十六大以来，中国共产党深刻认识和高度重视党内民主问题，从理论和实践两个层面进行探索与实践，形成了发展党内民主的基本思路，积极稳妥推进党内民主；建立健全党内民主制度，为我国民主政治发展注入了生机与活力。

重新认识和定位党内民主问题。一是提出党内民主是党的生命的命题。表明党内民主不仅仅是党的自身建设的一般性问题，也不仅仅是发扬民主和扩大民主的问题，而是关系到党的生机与活力的重大问题，关乎党的生命的紧迫问题。促使全党对发展和推进党内民主有了更深层次的认识，奠定了党内民主在中国共产党的建设中的至高地位。二是提出发展党内民主对人民民主具有重要的示范和带动作用。说明已经跳出党的自身建设的研究思路，开始从党内民主与人民民主的关系的新角度思考和定位党内民主问题，找到了党内民主在发展人民民主实践中的功能和方向。三是提出发展党内民主是政治体制改革和政治文明建设的重要内容。不仅理顺了党内民主和政治体制的内在逻辑关系，而且使党内民主成为衡量我国政治文明发展程度和水平的重要标准。四是提出发展党内民主，以党内和谐促进社会和谐。揭示了党内民主是党内和谐的不可或缺要素，以及党内和谐对于社会和谐具有促进作用。

形成发展党内民主的基本思路。这就是十六大报告确定的“要以保障党员民主权利为基础，以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点，从改革体制机制人手，建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。”把保障党员民主权利作为发展党内民主的基础，意味着党员在党内的主体地位更加受到尊重，并通过修改党员权利保障条例等一系列措施在实践中执行和落实，各级党组织在实践中探索出许多关心爱护党员，特别要帮助在艰苦环境中工作的党员、下岗失业中的党员、生活困难的党员和老党员解决实际困难的具体办法，增强了党员对党组织的归属感、忠诚度，提升了党组织的凝聚力。

以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点。继续扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点，解决了市、县党的代表大会召开的次数少，议事决策功能得不到充分发挥，党代表缺少发挥作用的途径等突出问题。十六届四中全会进一步提出了建立党的代表大会提案制度、代表提议的处理和回复机制的要求，党的各级全委会召开会议时，可根据议题事先征求同级党代会代表意见或邀请部分代表列席会议，已成为积极探索党代表在党代会上和闭会期间发挥作用的途径的有益尝试。通过完善党委内部的议事和决策机制，进一步发挥党的委员会全体会议的作用，包括实行各级党委常委会向全委会负责、报告工作和接受监督的制度，在地方党政正职拟任人选的确定上，实行党委常委会的提名权和党委全委会“票决制”的决定权适度分解，发挥党委全委会在人事问题上的重要作用。

从改革体制机制入手。突出表现在以省、市、县、乡（镇）党委换届为契机，减少党委副书记职数，党政交叉任职，实行常委分工负责，发挥全委会集体领导作用和常委会“总揽全局、协调各方”的作用。

建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。在建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度、逐步推进党务公开方面，取得了重大进展。比如，今年初中央七个部门建立了新闻发言人制度，中央有关部门就十七大党代表选举工作召开新闻发布会，公布十七大党代表名单，保障了党员的知情权。改进候选人提名方式，适当扩大差额推荐和差额选举的范围和比例，是十六大以来健全党内选举制度和提高党内民主发展程度的重要标志。特别是最近中共中央印发的《关于党的十七大代表选举工作的通知》要求“各选举单位要按照不少于15%的差额比例，召开党代表大会或党代表会议选举产生出席党的十七大的代表”，同以往相比差额选举比例有所提高。2004年党的十六届四中全会提出“逐步扩大基层党组织领导班子成员直接选举的范围”后，四川、湖北、重庆等省份对乡镇党委书记进行“两推一选”和“公推直选”的试点。截止2005年10月，全国已经有200个乡镇进行了公推直选的试点，在公推直选过程中，把党管干部原则与保障党员选举权和被选举权有机地结合起来。以2004年2月颁布施行的《中国共产党党内监督条例(试行)》为标志，党内监督制度正发挥着不可替代的作用。特别是通过建立巡视制度着重解决高中级领导干部的监督方面，发挥了重要作用。

■党风党纪

党员权利保障的主要特点

□段兴权

回顾和总结十六大以来，我们党在保障党员权利方面采取的一系列新方法、新举措，对于全面贯彻落实党章赋予党员的各项民主权利，充分发扬党内民主，进一步加强党的执政能力建设和党的先进性建设，都具有十分重要的意义。

一、为党员行使民主权利提供制度保障

2004年9月正式颁布实施的《中国共产党党员权利保障条例》，从党的建设实际出发，对党员权利、保障措施以及责任追究等都作了更加明确、具体的规定，它的颁布实施，是发展党内民主、健全党内生活的一个重要举措，不仅有利于进一步发挥广大党员的积极性、主动性和创造性，同时也为更好地保障党员权利提供了有力的制度保证。

二、拓宽党员行使民主权利的渠道

党的十六届四中全会明确提出：“要认真贯彻党员权利保障条例，建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度，逐步推进党务公开，增强党组织工作的透明度，使党员更好地了解和参与党内事务。营造党内不同意见平等讨论的环境，鼓励和保护党员讲真话、讲心里话。”这就为全面贯彻落实《党员权利保障条例》、进一步拓宽党员行使民主权利的渠道指明了方向。

根据十六大精神和党的十六届四中全会要求，各级党组织结合本地区、本部门的实际情况，积极进行方法创新，努力拓宽党员行使自己民主权利的渠道。像浙江省台州市玉环县，突破长期以来党纪案件封闭审理的办案模式，在对违纪党员案件进行审理时，允许当事人本人为自己辩护，落实了党员的申辩权。2003年8月，在全国纪检监察案件审理工作会议上，中纪委副书记刘峰岩特别指出：“要在继续做好纪检监察机关内部公开审理、申诉听证等项工作试点的同时，及时总结试点经验，积极稳妥地推进。”目前，浙江、河北等省已经在全省范围内推行了党纪案件公开审理试点。截止2007年7月，中纪委和15个省级纪委以及部分市、县级纪委正式开通了网上举报，举报人可以把自己要反映的情况直接在网上发送给有关部门，从而为党员行使权利提供了方便。

三、通过学习贯彻党章，明确保障党员权利的根本依据

党章是规范全党行为的总章程，是保障党员权利、调整党内关系的基本准则。胡锦涛总书记2006年1月在中纪委第六次全体会议上的讲话中明确指出：“要始终把学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章作为全党的一项重大任务抓紧抓好。”胡锦涛总书记在讲话中提出的通过学习党章、遵守党章、贯彻党章和维护党章来充分保障党员权利的要求，对全党同志增强党章意识和党员权利意识，真正落实党章赋予党员的各项民主权利，鼓励广大党员积极自觉地参与党内事务的管理，都具有十分重要的指导意义。

四、惩处侵犯党员权利行为，维护制度权威

党章和《党员权利保障条例》都明确规定：党的任何一级组织直至中央都无权剥夺党员所享有的权利。中纪委书记吴官正2006年1月在中纪委第六次全体会议上强调指出：保障党员权利一定要贯彻从严治党的方针，对于侵犯党员权利的行为，一定要从快从重查处，确保党章赋予党员的各项权利能够真正落到实处。根据党内法规的规定和中央的指示精神，各级党组织严肃惩处各种侵犯党员权利的行为，对徇私违纪、打击报复者，严肃惩处，维护了制度权威。

当然，要把党章赋予党员的各项权利真正落到实处，还有许多工作要做。特别是随着我国社会主义市场经济的不断发展和各项改革的进一步深入，还要针对各种新情况、新问题，切实有效地推进保障党员权利的工作。

■外国政党研究

西方政党党内民主差异分析

□谢 峰

西方政党党内民主发展各异，从国别看，德国政党的民主程度整体高于其他国家的政党，美国政党的选举民主则独树一帜；从类型看，左翼社会党的民主程度高于右翼保守党，新兴绿党则比传统左右翼政党更加开放。其中原因，与政党所处的政治生态环境密切相关。

一、外部政治生态环境的影响

1、法律制度是约束政党最直接有效的外部因素。它有无规定党内民主及规定的严格细致程度直接影响民主的形式与程度。例如，德国政党法对政党机构组成、职责划分、选举程序及任期限制等规定详尽，政党也因此成为西方政党中民主程度较高、各党间民主差别较小的党；美国政党党内选举开放度很高，普通党员甚至选民也参与其中，则与各州法律规定有关。若法律不做规定或仅规定民主原则而无具体确切的条文，则政党有足够的空间设计组织程序，党内民主的形态便会复杂多样，如英法等国政党实行的各类组织干预型党内选举模式就与宽松的法律环境有关。

2、国家采纳分权型的联邦制还是集权型的单一制对政党内部权力结构有一定影响。国家形式总体可分为联邦制与单一制两类，总的来看，联邦制中的政党倾向一种分权结构，如美国政党各级组织基本处于独立状态，中央只能通过分配经费等手段影响地方运转，双方并非直接的领导与被领导关系，属典型的分权结构；德国政党地方组织虽然重视与中央协商沟通，但独立权限相当大，如社民党与联盟党地方组织可自主遴选政党国家公职候选人。相形之下，单一制下的政党多表现出中央集权特征，如英国工党与保守党的地方组织在人事与决策等领域明显受控于中央，地方推选的国家公职候选人须经中央认同方可。国家形式之所以影响政党内部权力结构，既与它直接涉及政府间权力分配而政党与政府关系密切有关，也与它所体现的政治文化同样影响政党有关。

3、政党体制类型与党内竞争的形式之间存在某种联系。从比较视角看，一党独大制下的政党内容易出现组织化程度很高的竞争，两党制下党内竞争的组织化程度及激烈程度逊于一党独大制而强于多党制，多党制中党内竞争则多在某些持相同见解者组建的松散团体间进行，组织化程度不高。究其原因，一则与政党体制影响政党生存环境有关，如一党独大制下政党因无势均力敌的对手，所处环境相对宽松，多党制下政党则面临严峻的竞争压力，这一差异直接影响政党对民主与集中的偏向；二则，西方社会各利益集团均希望有代言组织，多党制相对使其有了选择自由，两党制与一党独大制则缩小或限制了选择范围，致使某些集团的要求通过党内派别或松散团体的形式表现出来。不过，党内竞争采纳何种形式最终取决于政党的历史传统与其对现实政治的认识。

4、竞选文化对基层党组织和党员的民主权利有一定影响。伴随竞选的常态化发展（即以往仅在竞选期的活动方式逐渐蔓延到政党日常活动中），竞选文化的影响日增。各国竞选文化各有特色，若进行大致区分，美国可归入自由竞争型，英法等欧洲多国可列入国家管制型。美国对竞选管制宽松，强调政党间自由竞争，选举商业色彩浓厚，呈现典型的媒体化、职业化与个人化特征，媒体、顾问、金钱与候选人的作用突出，党员除投票外对其他活动的参与度很低，党组织活动有阵发性特点，日常民主生活缺乏。相形之下，英法等欧洲国家因国家较严格限制媒体与利益集团涉足选举，政党活动较多依赖基层党组织与党员，后者地位的相对重要一定程度保障了其民主权利的获得与行使。

二、内部政治生态环境的影响

1、政党的起源与发展史对政党横向（议会党团与议会外党组织）与纵向（中央与地方）的权力结构产生影响。政党起源大致可分两种：一是由议会内团体演变而来，即内生型政党；一是由议会外团体组建而成，即外生型政党。政党发展也呈现两种路径：一是区域渗透型，即先成立全国性政党，再逐步向下建立地方党组织；一是区域扩散型，即地方精英组建的政治团体逐渐结合而成全国性政党。相对而言，内生型政党的议会党团对议会外党组织的控制较强，外生型政党的议会党团则受议会外党组织较大牵制，后者在党内相当有权威；以中央向地方渗透式发展的政党较为中央集权，以地方向中央扩展式发展的政党其地方组织自主性较强。尽管伴随环境变化不少政党的组织也几经变迁，如议会党团过度集权的政党其民主程度不断增加，议会外组织对议会党团束缚较大的政党则给予议会党团更多独立空间，但是，最初的起源发展史对政党的影响仍然可见，如产生于议会内又以渗透式发展的英国保守党其中央集权程度仍较高。

2、作为政党行动指南的意识形态对政党组织的影响深远。意识形态不仅影响了政党组织的构建，它所具有的刚性也是西方政党组织结构很少出现剧变而基本保持延续的主要原因。

3、党员构成及其对政党的重要程度也影响了党员的民主权利。党员构成不同，其民主诉求便有差异，政党面临的压力与采取的措施便不相同。

影响西方政党发展党内民主的因素复杂多样，上述仅是择要而言。党内民主的发展虽然最终取决于政党对环境的认知与反应，但要构建真实有效的民主，这一认知与反应则须建立在客观理性的基础之上，从这一点来讲，每一政党的党内民主都是特定政治生态环境的产物，相关的制度设计均无法摆脱党情国情的制约。

■改革与创新

纪委全委会制度创新的探讨

□刘剑英

在党内民主制度体系中，全委会是党代会闭会期间的一个重要决策和监督层级，是一种较高级的民主形态。党的十六大提出，完善党委内部议事和决策机制，进一步发挥各级全委会的作用。纪委与党委都由党代会选举产生，纪委组织形式与党委具有同构性，因而，健全纪委全委会制度，发挥纪委委员作用，对于发展党内民主、加强党内监督具有重要意义。

首先，健全纪委全委会制度，体现了党内权力运行的制度化理念。一是体现了重溯权源的理念。健全纪委全委会制度，充分发挥纪委委员作用，根本的意义在于使权力回到了它的本来源头。二是体现了重构组织之间权力关系的理念。在一个有效运转的权力系统中，实际上存在着合理的分权，即决策权、执行权和监督权，三权通过适度整合，达致功能协调。目前，纪委权力系统存在明显的整合失灵现象。一方面，全委会呈现欠整合状态，会议不经常，作用不充分，实际的决策权大部分时间被常委会所掌控。另一方面，常委会则存在过度整合倾向，普遍集权，而且权力得不到有效制约和监督，上下级纪委常委会又是典型的权力收放模式。健全纪委全委会制度，实际上是常委会将重大事项决策权交还给全委会，自身则向执行机构的职能归位，更多地履行日常工作领导管理职能。而全委会则地位上升权力扩大，朝着党代会闭会期间最高纪律检查权力机构回归，朝着一个名副其实的重要决策监督层级回归。三是体现了重建领导方式的理念。与党的一般工作部门不同，各级纪律检查委员会实行“委员会”领导体制。目前由于其决策权与执行权合一，使其在领导方式上存在一定的悖论：作为决策机关的委员会，本该实行民主集中制；作为执行机关的“委员会”，本该实行首长负责制，二者怎样选择，莫衷一是。眼下各级纪委强调实行常委分工负责制，也并未解决这一悖论。健全全委会制度，将纪委决策权与执行权适当分开，有利于破解这一难题：作为决策系统的全委会，实行民主集中制；作为执行系统的常委会，实行首长负责制。这样既有利于贯彻党的民主集中制原则、促进科学民主决策，又能保证决策得到有效执行。

其次，健全纪委全委会制度，体现了民主监督的本质。纪委是党内专门监督机关，而监督依赖于民主，没有民主就没有监督。全委会制度蕴含着丰富的民主要素，制度化地释放全委会功能，能够充分体现民主监督的本质。一是有利于发挥党员监督的基础作用。党内监督必须以党员为基础，这是近年来人们对党内监督规律认识上的一大深化。健全纪委全委会制度，为党员监督提供了制度平台和机制保障。通过这一合法的组织载体，有利于发挥纪委委员的民意输入和综合作用，有利于畅通党员监督渠道。二是顺应了民主反腐的时代要求。当今反腐败斗争日趋复杂化，反腐败领域日益拓展化，必须扩大民主视界，特别是要实行民主决策，按民主意愿部署反腐败工作。三是有利于提高监督层次，增强监督强度。党内监督存在着宏观监督与微观监督、政治监督与风纪监督、事前监督与事后监督之分。纪委全委会在党代会闭会期间就党内监督和反腐败重大问题作出决议，实质上是代行党代会宏观监督、政治监督、事前监督职能，保证党的路线、方针、政策和代表大会决议的贯彻执行。如果同级党委存在背离党的路线、方针、政策的问题，或者存在决策失误和用人不当的问题，以纪委全委会名义提出监督建议和制止纠正，具有更大的合法性和正当性。

此外，健全纪委全委会制度，还有利于加强纪委内部监督。近年来，随着纪委权力的扩大职能的增加，使“谁来监督纪委”特别是“谁来监督纪委书记”的问题凸显出来。现有体制下，主要由上级纪委和同级党委对其实施监督，但这都属于自上而下的监督，缺乏自下而上的民主监督，监督效果不佳。在此情况下，发挥纪委全委会的监督作用，不仅十分必要，而且可能。一是来源于全委会组织中异质性和多元因素的存在，能够一定程度地冲击权力过于集中的格局；二是来源于全委会中平等的委员关系，在全委会决策中，任何人无论权力多大，都只有平等的一票；三是来源于全委会决策的开放性特点，开放性本身就是对权力的一种约束力量；四是来源于全委会自身的控权机制，全委会在闭会期间将权力授予常委会，同时通过审议常委会工作报告、听取常委述职述廉、行使询问质询权以及问责等手段，来控制常委会，这样既授权又控权，在权力委托关系中实现有效监督。

在纪委全委会制度创新中，还有几个关键问题需要进一步思考。

1、关于纪委全委会制度创新的方向及其法理依据问题。纪委全委会制度创新的“路线图”应该是很清晰的，就是按照“由谁产生、向谁负责”的民主原则理顺纪委全委会与常委会的权力关系，确立全委会在党代会闭会期间纪律检查最高决策机构和最高监督机构的地位。这里的关键是牵涉到法理依据问题。目前为止党章和党内法规都没有明确规定纪委全委会的性质、地位、职责权限及其与常委会的关系。在现阶段推进党内民主，既要强调创新，又要遵守现有规范，这两者的确是一对矛盾。

2、关于纪委全委会制度创新与现行党内体制相协调的问题。给纪委全委会“复位”、“正位”，必然遇到与党内其他机关相协调的问题。特别是如何处理纪委全委会与党代会、与党委的关系，成为一个敏感而关键的问题。目前的主要问题是党代会未实行常任制、无常设机构，使党内权力配置过分集中于党委，党委权力又过分集中于党委常委会，纪委全委会决定的事项仍要经党委常委会批准。这种关系不理顺，纪委全委会的地位就不可能得到实现。这是纪委全委会制度创新遇到的深层次问题。

3、关于完善全委会组织构成及提高组织效能的问题。当前纪委全委会组织本身尚存在一些缺陷，影响了功能的发挥。一是委员选举欠民主。纪委委员的候选人，党代表没有参与提名，虽然规定实行差额选举，但实际上是找一两个人作陪衬。选举纪委常委和书记，委员没有参与提名。二是委员构成欠合理。目前，纪委全委会构成基本呈现“两多两少”局面，即领导干部多，普通党员少；纪检系统内干部多，系统外干部少。三是委员履职欠动力。此外，纪委系统开放度不高，普通党员和委员知情渠道不够畅通；尊重、保护和运用不同意见的制度机制不完善等等，这些都限制了委员作用的发挥。

4、关于塑造制度权威确保创新可持续发展的问题。纪委全委会制度创新能否坚持下去，还取决于诸多因素。第一取决于推进创新的领导者本人的决心究竟有多大。这项创新归根到底要触及到纪委与党委权力关系的调整，这就需要利益相关者具备高度的政治理性和政治勇气。第二取决于上级机关是否认可。第三取决于制度本身是否成熟，特别是创新的成本问题至为关键，如果因为创新而耗费太多的时间和精力，使相关的人感到是一种很重的负担，则会因缺乏群众基础而难以持久。第四取决于旧体制的惯性有多大。如果旧体制的惰性过于强大，也难以推行下去。

纪委全委会制度创新能够长期坚持的关键在提高制度权威。以下几个方面至关重要。一是要在制度机制本身上下功夫。每一项具体制度、每一道具体程序都要经过精心设计，既要周密，不嫌必要的“麻烦”，又要较少付出成本，易于操作而被人们接受。二是要重视制度内化。要将制度内化为人们的价值准则、行为规范，逐渐被大家默认为惯例。三是要营造良好的外部生态环境。一方面要积极争取同级党委支持和上级机关认可，另一方面要通过媒体加大宣传力度，使之形成一定的舆论氛围和外部情势压力，从而有利于制度创新的可持续发展。