■从实践中来

组织部长谈基层组织建设

赵超英，原河北省青县县委书记。以村民代表会议为特点的村治“青县模式”，本报和其他媒体曾多有报道。今年5月，赵超英同志调任沧州市委常委、组织部长。上任后，专门就基层党建工作进行了调查研究。以下是他调研期间所形成的一些想法和感受。

——编者

一、基层组织建设比什么都重要

有人说组织部长是管官的官，这话没说到点上。应该说组织部是管组织的才对，管干部只是组织工作的一部分，尽管很重要，但这工作对组织部来说更多的是技术活，下有民主推荐，上有集体研究，我们主要是按照《条例》组织运作。再说，我们才能管几个干部？最终工作还是要靠广大的基层组织、广大的党员队伍去干。基层队伍烂了，多少局长、乡长也干不成事。我们要胸怀大局，不能铁路巡警各管一段，配齐班子就完事，不管干成事干不成事。我们要围绕着党的事业转，一个县少则几十万人，一个乡、村也成千上万，这样宏大的事业单靠几个干部、“精英”是办不成的，最终要发挥系统的效能，还要靠我们的组织，靠广大党员把老百姓带起来才行。

此外，我们还要有忧患意识。一两个干部出问题我们不怕，如果组织出了问题麻烦就大了。“两委”冲突就是个信号，不能把它简单地看成是“两委”干部之间的矛盾，它的背后是干群矛盾、党群矛盾，有的村党员不买村委会的账，群众不买支部的账，搞得很对立，甚至村委会换届选举中党员一个也选不上。其中有个别坏人捣乱的，但总归是党支部、党员队伍公信力不够、战斗力不强，这样下去我们在农村的执政地位会出大问题。党的领导是国家、社会和人民群众的主心骨，一旦出事谁也担当不起来。站在这个角度看，基层组织建设是第一位的，比什么都重要，如果每个村的党支部、党员队伍都是一个硬棒棒的团队，群众又拥护，再大的风浪也不怕，再大的困难也能克服，迟早能把事办好。

二、关于农村党建改革创新

中央领导提出“要以改革创新精神推进党的建设新的伟大工程”，这话很英明。改革创新并不难，只要办实事就行，办实事很难不创新。问题是有人现成饭吃惯了，光知道那点基本经验，眼里没活儿，不办实事儿，就甭说创新了。

比如，不少人还把“村委会”称为“大队”，不仅这样叫，真事儿也觉得一样，还是老思想、老办法，不管你是“大队”还是“村委会”，我一样抓、一样管。其实，“村委会”和“大队”根本不是一回事。“大队”是经济组织，手里有生产资料，社员得乖乖地听话，不然就没饭吃。那时候党支部靠这个拐棍就能管住社员、管住农村。如今不一样了，“村委会”是村民自治组织，“手里没把米，叫鸡都不灵”，谁情现成的也不行。事儿明摆着，只要你还有点良心、有点智商，就得变着法儿干！还用得着嚷喝创新吗？有人眼里没这活儿，抱住“领导”俩字不撒手，不看眉眼高低，挟着村委会瞎指挥，结果村民不买账，村委会闹对抗，“两委矛盾”根儿也就在这。

当然，党支部领导是要有个抓手，或者叫载体。过去我们抓住了“大队”这个牛鼻子，党支部说话有人听。后来“大队”垮台主要怨“大锅饭”，大方向错了，但那时我们的组织工作还是抓住了关键点的。现在农村的牛鼻子在哪？集体经济没了，农民凭什么听我们的？你说你正确，他不买账你怎么办？说到底还得从顺民意抓起，顺民意才能得民心，有了民心才有选票，才有执政地位，才能领导村民。而民心、民意非从民主抓起不行，谁领导了民主谁就能抓住民心。

哪是抓民主的地方呢？以前我们主要是抓村委会，现在看那主要是个办事机构，效率比民主重要，再说三五个人民主也不管用。村民会议直接民主倒是最充分，但一般开不起来，也没法驾驭。最合适的还是村代会，十几户选一个代表，一般都是明白人，既能代表民意，也便于做工作。把党支部和村代会融为一体，管决策、管监督，具体事让村委会去办，这样党支部领导起来合理合法，村委会办事名正言顺。我看搞得好的村庄大多是这个模式，有的叫“村代会常任制”　有的叫“议事会”、“党群联席会”，无论叫什么，管用就行。这样简单一变，就一顺百顺了，真正有机制创新的意思，可能是农村党的领导实现方式的一次变革。

改革创新要着眼于机制、体制，治病根，管长远。但也别好高骛远，该做什么做什么，甚至只要把工作做实就管用，搞形式糊弄人，再好的体制、制度也不管用。

三、要大力发展农民党员

发展农村党员首先要从培养人党积极分子抓起，要把农村的各路精英都抓在手上。首先是初中、高中毕业回乡的学生，他们还保持着学校培养的温度，有知识、有热情、可塑性强，要趁热把他们抓住，入团、入党、干工作、压担子，这些青年是党的未来，也是农村的未来。不能放凉了再抓，一放就会出毛病，要不别人就抓走了。还要注意抓住家族长、红白事“总理”，这些人可以说是传统农村社会的精英、骨干人物，他们多数德性强、人缘好、脑瓜明白、在群众中有号召力，他们也多是新社会、红旗下生长的，不能看成是封建势力，条件好的也要想法培养入党，这有利于增强农村党组织的凝聚力，有利于工作。企业主、经纪人对农村发展影响很大，与农民利益关联度也很高，这些人智商高、有实力，愿意入党、符合条件的也要发展。但德性差、人缘不强的不要拉进来，那样我们会脱离群众，毕竟我们是站在老百姓一边的。

有人说现在农民只管自己挣钱过日子，没有政治热情，不想入党。这是假话，或者不了解实情。有位洋圣人说“人是天生的政治动物”，这是本能，不会没有政治热情。问题是有些地方不让人家参与，就是村干部说了算，连党员也参与不进去，更不用说群众了。不是人家没热情，你不给人家玩，人家只好找别人玩去了，一些地方宗教势力发展快，就是这个问题。

这里有体制架构问题，缺乏经常、有效的民主参与机制；有方法、作风问题，有的村干部觉着自己本事大，不用民主也能把事办好；也有个别人不是立党为公，而是结党营私，不民主、怕民主，搞专权、霸权，完全是为个人和为少数人的利益，要么不发展党员，怕竞争、怕夺权，要么发展党员搞家族化、朋党化，党员队伍成了支部书记的“子弟兵”，这样搞好人谁还入党？这很危险！发展党员要也从民主抓起，相信党员、相信群众，依靠党员、依靠群众，公公道道，办好事、办实事，把党员、党组织的形象搞好，让人们觉得党组织好，党员好，人们才愿意入党，我们的队伍才会日益壮大，要靠厚道争天下。

四、党的领导、民主政治要一体化、一起抓

党的领导是为了让老百姓当家作主，让老百姓当家作主也是为了更好实现党的领导，并不矛盾。说党要领导就不能让老百姓说了算，老百姓说了算就肯定会不要党的领导，这是混账逻辑，一点历史唯物主义、一点党的知识也没有。农民群众当家作主，并不是要搞无政府主义，他们懂“千人敲锣，一锤定音”的道理，不可能谁都说了算。实际上他们只是要求自己的人、按照自己的意愿说了算，这也正是我们的出发点和落脚点，我们真正做到了这一点，老百姓肯定会跟着我们走，党的领导就实现了。咧着干的是极少数，根子还是对干部有成见，你不是他们的人。有两种极端，有的村支部班子一说村民自治就放羊不管了，不负责任，不敢领导。有的正相反，不管你自治不自治，还是我说了算。这两个极端其实都是怕群众，怕民主。有的是没真能耐，一民主就没市场了。有的是有私弊，一民主就露馅了。有的是不相信群众，认为一民主就乱了。

我一直做基层工作，开始也搞不明白什么民主自治，多少年才绕过弯来。实际上我们没有别的选择，我们面对的是社会，不是自家的买卖，老百姓不吃你的、喝你的，你凭什么不让人家当家作主？再一个，我们有这么大的优势，只要行的端、走得正，真心实意为老百姓办好事，我们怕什么？还有，农村是熟人社会，老传统很厉害，只要大家的事大家管、大家办，谁敢捣乱？他不怕村干部还怕街坊四邻呢！做事不要总是从概念出发，“领导核心”不是咱买下的，是干出来的，是民心所向凝成的，没有民心哪来的“核心”！所以，党的领导不能高高在上，要与群众当家作主融为一体，密不可分，要一体化、一起抓，领着群众搞民主自治，在民主自治中当核心，在民主中激发竞争力、锤炼执政能力。不然，我们组织的功能会退化、萎缩。还要看到，民主也是个工具，不为我用，必为人用。共产党就是靠搞民主起家的，不敢民主、不会民主，反倒让别人拿着民主来要挟我们，不是天大的笑话吗？

五、城市社区党建要建队伍、打基础

社区管理要靠居民自治，社区党建也就要在这个基础上去抓，靠外在的领导管理不是个常法，最终要在社区居民中发展党员、建立组织，在社区居民中树立影响、形成核心才行。基础工作要从在社区居民中发展党员抓起，靠属地党组织、靠老党员当种子，在居民中广泛交朋友，大小老板、打工的、家庭主妇、青年学生都要交，从中发现好人、有社会责任感的人，启发、培养成积极分子，条件成熟了发展入党。这样一个一个发展，人多了再按照不同类型建立党小组、党支部。这个过程中，老党员、新党员、积极分子要发挥作用，不见得承担多少行政工作，主要是当好人、办好事，在社区居民中竖形象、立榜样，让居民都服我们、信我们，慢慢核心形成了，在决策、管理、监督中的领导作用自然就能得到发挥，党的领导地位就逐步建立起来了。总之现在社区党建要做实事，打基础，少务虚。

六、基层党建工作要实打实

抓典型不是就典型说典型，而是要从个别中发现一般，找到带有普遍性、规律性的经验，要不然就没有意义了。有的地方不是这样，总是抓典型，多少年过去还是那几个老典型，就是看不见推广效果。分析原因无非两个：一是典型选得不好，或者总结的不好。一个县的村庄一般差异不大，这个村子能做得很好，肯定有其他村可以学习借鉴的共性经验，问题是我们会不会总结。总结经验要透过现象看本质，看现象往往千奇百怪，但本质是一样的、有共性的。不能浮在表面看，更不是越新奇越好，比如一个村子工作好，支部书记个人因素对总结经验来说并不是最重要的，这无法复制，甚至方法也不是主要的，方法会因地而异、因时、因事而异，重要的是制度化的东西，这个东西总结出来其他村子就可以学习推广了。

还有一种情况就是作秀，抓典型是为让别人看、让上边看，为做文章，这当然推广不了。这很讨厌，百害而无一益。还有些地方干工作总是围着指标转、围着上边转，看着指标上去了，但实际工作并不怎么样。当然这与我们检查工作的方法有关，导向机制搞错了工作就会出偏差，下边就会玩虚的对付你，就像体温表反应不了体温一样。

总之，基层党建是和老百姓见面的事情，搞虚的不行，必须眼睛向下，必须实打实，干那些该干的事，甚至用巧法都不行，只能用笨法去干，只有这样才可能见实效。

■改革与创新

公推公选的政治学解读

□张　杰

从规范的意义上讲，近年来我国一些地方展开的“公推公选”实践，或许开创了一种全新的民主形式，值得从理论层面上深入挖掘和总结。在贵阳的公推公选最后一个程序，即票决结束后，市委书记李军在全委会上讲话，特别提到公推竞岗“不是竞选，不是直选，不是海选，是从我们的国情出发，从我们的党情出发，加大竞争性干部选拔的力度，发展党内民主，以党内民主带动人民民主的一种方式”。

尽管我们可以从很多层面和角度来解释民主，但无论如何解释，都应该从政治权力配置和政治权力运行这两个环节上来把握，亦即所谓民主政治，是民众在上述两个环节又主要是在政治权力配置环节实现充分有效参与的政治制度形式。所谓政治权力配置，是指通过对政治权力的分解，设置相应的国家机构，继而安排相应的人选来执掌所对应的机构。由此引发了各种各样的政治权力配置方式，如世袭制、委任制、考任制、选任制等等，它所解决的是某人，以何种方式，获得何种权力。民主政治，即某人（或某些人）以民众认可的方式获得政治权力。从人类的政治实践经验看，这种民众认可的方式最终表现为以选举的方式组织政府，这种方式使民众成为政治权力配置主体。

如此，发展党内民主，从政治权力配置角度讲，究竟在整个政治权力系统内的哪些环节以民主的方式来实现这一过程呢？这涉及的是党内民主空间的确定问题，这个问题不解决，党内民主就无从展开，党内民主的实现形式就无从探索，这是一个必须要面对和回答的重大理论和实践问题。

发展党内民主，在政治权力配置方面，所面临的指向有两个：一是作为一个政治组织，解决组织内部的权力配置问题，如组织产生各级党的代表大会、委员会和常委会及其书记；二是作为执政党，如何实现组织政府的问题，包括政府行政长官和各部门领导人员。

从当前各地“公推公选”的实践看，其指向各种各样，大体可以分为两类：1、贵阳模式，所指向的是县（区）委书记；2、南京模式，所指向的是县（区）政府负责人和市级政府部门负责人。

贵阳和南京的“公推公选”，在程序上基本类似，在与我国基本政治制度的结合上，体现了党的领导和执政地位。

贵阳模式，就其指向而言属于组织内部的权力配置。中国共产党属于垂直型组织，由党的中央组织、各级地方组织和基层组织组成。从维护党的团结统一出发，由中央自上而下组织各级党的组织是一个逻辑上的必然，毕竟，中国共产党不是一个松散的政治联盟，而是在政治上、思想上和组织上高度统一的政治组织。这就说明，实行党内民主，并不意味着自下而上地完成党内政治权力配置，这是发展党内民主的一个前提。考察贵阳“公推公选”的具体做法，体现党的主导地位关键在于最后一个环节，即由贵阳市委通过票决决定最终的人选。这同时意味着这个授权过程的结束，表明从最根本的意义上讲，县（区）委负责人是由市委产生的。与此相类似，在“南京模式”中，其最终人选也是由南京市委以票决的方式确定的。这两种模式都说明了一个问题，公推公选，是能够与我国的政治制度体系相容的，它提供了发展党内民主的可操作空间，至少在县（区）级党委政府这一层级上是可以运作的。

从发展党内民主的意义上讲，贵阳模式和南京模式的民主内涵主要表现为以下两个方面。

第一，实现了权力配置主体的分解，这是最重要的一点。按照传统做法，无论党内权力配置，还是政府组织过程，权力配置高度集中于党的常委会，尤其是党的书记手中，相关的组织考察过程也搞得非常神秘，这是导致各种消极腐败现象的制度根源。因此，发展民主的逻辑起点必须实现权力配置主体的分解。考察贵阳和南京的做法，与传统做法相比较，权力配置主体一分为三：1、公开报名，意味着提名权由组织转移到个人，党组织在确定了报名的资格条件后，在事实上放弃了提名权，是否参加竞岗，成为当事人个人的选择，意味着权力不仅仅是组织赋予的结果，同时也是自己争取的。2、民主推荐和民意测验，使相当多的党员干部真正成为了权力配置主体。如贵阳参加民主推荐投票的达到了275人，尤其重要的是，他们是“81进20”的决定性主体。而民意测验，则是贵阳模式中“5进2”的关键环节。3、党的常委会和委员会票决，这意味着常委会和委员会仍然是重要的权力配置主体，但与传统做法相比，其权力已经大打折扣。作为最后一个环节，他们的投票是基于前面各环节产生的结果。

第二，实现了竞岗过程的公开透明，最终结果是无法控制和操纵的，这是符合民主的精髓和实质的。民主，在一定意义上，意味着对于规则的服从，它由人的统治，转变为规则的统治。只要存在竞争，就意味着无人能够操纵结果，正如体育比赛一样，任何操纵行为都与体育精神相悖。公推公选，是在既定规则下展开的公开竞争，无论是其中的组织者，还是参与者，只能服从规则，只能认可由此产生的最终结果。

在干部选拔任用制度改革背景下，对“公推公选”的贵阳模式和“南京模式”的分析和评价，还需要时间，尤其需要期待实践中的效果。毕竟民主的最终评价，还在于是否能够产生为人民服务、向人民负责的党委和政府。另外，人们必然期待的是：“公推公选”这种党内民主的形式，在空间上能不能继续拓展，在党委政府的层级上继续往上推进，在权力配置主体上能不能往普通党员干部群众扩展；能不能起到带动人民民主的作用，使普通公民的民主权利得以充分实现，这些都还是一个未知数，探索未有止境。

■外国政党研究

西方执政党发挥政治作用的三大特征

□刘金东

西方执政党在国家公共权力部门发挥政治作用，主要体现在执政党对立法权、行政权和司法权的影响、渗透和控制上。西方执政党在影响、渗透和控制公共权力的过程中，呈现间接性、依法性和有限性三大特征。

1、**间接性**。西方执政党间接发挥政治作用集中体现在西方执政党控制政府行政权上。西方国家由于普遍实行竞争性政党体制，执政党与政府的职能有着较为明确的划分，执政党一般不直接参与政府决策和政策执行。名义上，执政党似乎超脱政府行政权之外；实际上，西方执政党对政府行政权的控制是无孔不入、无所不在的。它主要通过政府高层人事任免和政府政策的制定和实施来实现。一般来说，议会内阁制国家的执政党控制政府行政权的力度和能力要远远大于总统制国家的执政党。首先，从政府高层人事任免来看，议会内阁制国家的执政党控制的力度和能力明显要大于总统制国家的执政党。作为议会内阁制国家典型的英国，政府行政权由内阁行使，但其所有内阁成员的任免权由执政党掌握，作为政府首相的执政党领袖在人事任免上通常要和执政党组织反复磋商，并以党派为标准，内阁成员均由党内高级干部担任。而作为总统制国家典型的美国，政府高层人事任免权不是由执政党掌握，而是掌握在党内没有担任任何正式职务却又是党内实际领袖的总统个人手上。总统在任命政府高级官员的时候，通常不以党派为标准。其次，从政府政策的制定来看，议会内阁制国家的执政党控制的力度和能力明显要大于总统制国家的执政党。如美国政府政策的制定不是依靠执政党党组织，而是依靠总统的幕僚和内阁。但英国政府政策的制定主要依靠执政党党组织、执政党核心领导层和执政党领袖的配合来完成。

2、**依法性**。西方国家执政党依法发挥政治作用集中体现在西方执政党控制议会立法权上。执政党的决策要形成正式的政策，需要议会的批准。只有经过议会批准，执政党的政府政策才具有法律效力。因此执政党控制议会立法成了关键。西方执政党控制议会立法的途径主要是通过控制议会党团和领袖以及议会工作委员会等来进行。一般来说，议会内阁制国家的执政党控制议会立法权的力度和能力要大于总统制国家的执政党。如英国执政党依靠议会党团和议会工作委员会来控制议员投票。但是美国执政党依靠议会党团和领袖来控制国会议员投票，作用有限。美国总统身为执政党的实际领袖却无权命令执政党议员与之保持一致，而执政党议员也无义务遵守总统的命令。总统通常依靠执政党在国会中的议会党团和领袖来控制执政党议员投票。执政党议员出于谋求竞选连任和得到党组织提供竞选经费的考虑，确实会遵守党纪，按照党组织的意图投票。但是议会党团领袖不能强迫执政党议员按党的立场投票。因为大多数议员候选人，主要是靠自己个人努力赢得议员职位，而很少是通过党组织的力量赢得议员职位。这样，执政党议员投票的独立性很大。

3、**有限性**。西方国家普遍实行司法独立原则，司法机关独立于政党。在美国，为了保证司法独立，保护法官不会因为做出某项裁决而遭到政府、国会和政党的报复，美国宪法和法律不仅从政治上进行保护，规定“法官无过失可终身任职”；而且在经济上进行保护，规定“法官享有高薪待遇和退休保证”。尽管如此，各国执政党还是想方设法对司法权进行影响和渗透，只不过相对行政权、立法权的影响、渗透，执政党显得不那么强势，力量有限。如美国执政党对司法机关进行影响和渗透的主要途径是任命法官，但是究竟能起多大作用，还得具体情况具体分析。我们既不能说“通过任命法官来控制法院”完全有效，就能使法院和法官背离司法中立，如“水门事件”中的“合众国诉尼克松”案；也不能说“通过任命法官来控制法院”完全无效，法院和法官就真正做到了司法中立，如“2000年总统选举”中的“法院裁决总统事件”。相比之下，英国执政党除了可以任命高级司法人员外，还可以通过“议会至上”的宪政原则来控制司法权，即：一是议会可以通过立法规定司法机关的结构和功能，并通过实体法和程序法的实施来贯彻议会的政治意图；二是议会拥有最高审判权。加之英国大法官具有双重职能，他既是负责司法行政工作的政府高级官员，又是主持和领导审判工作的司法机关最高领导。因此，英国执政党控制司法权尽管力量有限，但是比起美国执政党，渠道要广得多。