

# 发展党内民主重在制度建设

社科阅览室 杨苹

党的十七届四中全会是在国际形势继续发生深刻变化，我国处在进一步发展的重要战略机遇期召开的一次重要会议。全会审议通过了《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，《决定》全面贯彻党的十七大精神，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，深刻分析党的建设面临的新形势新任务，认真总结我们党执政60年来加强自身建设的基本经验，提出加强和改进党的建设的总体要求、目标任务、重要举措，对加强和改进新形势下党的建设作出战略部署，是指导当前和今后一个时期党的建设的纲领性文献。

《决定》提出以加强党内基层民主建设为基础，切实推进党内民主，强调以落实党员知情权、参与权、选举权、监督权为重点，进一步提高党员对党内事务的参与度，充分发挥党员在党内生活中的主体作用，推进党务公开，健全党内情况通报制度，改善党代表大会代表结构，提高基层一线代表比例，逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围。这显示出党内民主在党的统一领导下，以基层为重点实行渐进式改革。为了不断完善党内民主，《决定》对党内民主建设的重点进行了设计和安排，如坚持以党内民主带动人民民主，以党的坚强团结保证全国各族人民的大团结。十七届四中全会提出以保障党员权利为根本，以加强党内基层民主建设为基础，发展党内民主。实际上描述了党内民主的发展路径。

一、完善党内民主决策机制。党内决策分为两个层面：一是党员参与重大问题决策；二是党的委员会内部决策。所谓重大问题就是列宁所说的重要战略策略。党的重大发展目标、重大决策、党章修改等问题，与群众利益直接相关的问题，需党员直接参与讨论而不仅仅是间接讨论，这是党员的基本权利。并且，直接参与讨论在高科技时代不存在任何技术上障碍。十七届四中全会提出拓展党员意见表达渠道，建立健全党内事务听证咨询等制度，是对决策机制的改进。当然，党员直接参与讨论，绝不等于全体党员公投。这样的决策过程，就是全党共同思考的过程，对于党员社会身份、社会地位复杂化背景下调节党内关系具有重要意义。

二、改革和完善党内选举制度。党内选举制度所包含的内容有：领袖的更迭，基层党组织机构及其领导人的选举，各级党代表大会代表的选举，各级党代表大会对党的委员会、委员会对常委会的选举，等等。选举制度是党内自我更新机制中的首要一环。党内选举制度有几个重大作用。一是从根本上改变领导者和普通党员的关系，构成党的领导合法性的支持基础。二是选举对权力行使者的强有力制约，迫使权力行使者更多地对群众负责，迫使政策制定者更多地关注大多数人的利益，是以权力制约权力最主要的形式。三是选举与任期制式联系在一起，这有利于防止因长期处于一个岗位而形成行政化官僚化的特点。对党内选举、干部人事制度的整体改革，需要重视几个问题。一是科学处理任命制与选举制两种制度体系的关系，科学确定民主选举的边界。二是党管干部的内容应与时俱进，党管干部的做法需要有新内容。三是注重改善整体配套制度，选举是一个过程，包含有公开、承诺、任期、质询、罢免、弹劾等诸多环节。如果没有相应的总

体设计，只有投票一个环节，是很容易被大量的“潜规则”所干扰的。

三、建立党务公开制度。公开是指权力运作过程的公开，渗透于权力运作诸多环节中，体现于各种制度中，包含有议题公开、讨论过程公开、实施过程公开、结果公开等环节。十七届四中全会提出健全党内情况通报制度，公开党内信息，建立党委发言人制度等新思路。建立权力运作过程公开制度，需注意几个方面的问题。一是公开制度建立在人民是国家权利主体、党员是党内权利主体这一最基本的理念上。二是需要公开的事项不能由权力行使机构单方面决定，除法律规定不能公开的外均应公开。三是权力行使者因其行使的是公共权力，事关公共利益，因此其隐私权应有所“减损”，权力越大其“减损”的幅度应越大，对其个人与家庭状况需要公开。财产申报制度在国外被称为“阳光法案”、“终端反腐”，可是到中国却失效，其原因固然有很多，但根本原因却是不公开不透明。

四、建立开放型党内协商对话机制。所谓开放型，一方面是指党内协商对话、上下沟通可以向全社会开放，允许社会参与、发表见解；另一方面在协商对话中既反映党内关注的问题，同时也反映社会公众关注的问题。十七届四中全会提出畅通党内信息上下沟通渠道，也是协商对话机制的重要组成部分。这一机制，事关群众的意愿能否真实地反映到决策机构，关系到决策能否适合大多数人利益。如果大多数人的利益和需求不能充分表达出来，政治信息失真、失实，就谈不上沟通。协商对话、沟通机制既受制于民主发育程度，同时又是民主发育程度的外在衡量指数之一，难以对话协商，上下沟通机制不畅，往往是制度设计缺少民主精神的表现。为解决这一问题，一是要尊重普通党员在党内事务中的表达权利。二是可以通过多种渠道、方式建立党内的协商对话和信息反馈机制。在互联网、手机普及的条件下，协商对话的形式可以有多种，可以将各种渠道纳入体制内或制度化的利益表达机制中。

五、以党代表任期制拓展民主制度空间。党代表任期制是指党的各级代表大会的代表，在同级本届代表大会期间，其代表资格始终有效，始终以党代表身份从事党内制度规定的相关活动。任期的时间，与同级党代表大会的届期是一致的。党代表任期暂行条例已公布，为党代表联系群众、参与决策方面提供了制度保证，但仍然留有较大的拓展空间。在完善党代表大会制度方面，十七届四中全会提出改善党代表结构、扩大基层一线党员比例、改进候选人提名方式、建立代表提案制度，党代表可以参与重大问题决策、重要干部推荐和民主评议、列席党委有关会议、联系党员群众等事项。

六、形成党内监督与社会监督良性互动机制。监督的政治功能可以列举很多，但最主要的就是防错纠错。党内监督的主体广泛，既包括广大党员、党组织，也包括专职监督机构。党内监督应当是建筑于党内民主基础上的监督，需强化其政治监督功能。一是进一步完善党内权力结构，有一个强有力的制约监督体系，预防重大失误的发生。二是进一步发展党内民主。有效的政治监督需要良好的党内政治生态环境。所谓的党内政治生态环境是指良好的民主氛围，权力运作合理、顺畅，民主制度体系完善，形成党内外各种关系的良性互动。三是把党内监督与社会监督结合起来。只有把党内监督和来自外界的社会监督结合起来，才能最大限度地体现监督功能。发展党内民主和人民民主，形成党内监督和社会监督的良性互动局面。