

知情參與監督 邁向「陽光黨務」

十年不懈探索 推進黨內民主



■十年來，全國各地穩步推進基層黨組織的「公推直選」。

「黨內民主是黨的生命，集中統一為黨的力量保證」，這是中國共產黨對於黨內民主問題上的最新表述。十六大以來的10年間，中共將黨內民主作為自身建設中最關鍵的着力點，從黨務公開積極穩妥推進，黨員主體地位和民主權利保障不斷加強，到黨代表大會制度和黨內選舉制度不斷完善，黨內民主決策機制更加健全，取得一系列黨內民主建設成果。

對於擁有8,200萬黨員、在14億人口國家執政的中國共產黨來說，其發展黨內民主注定不可能墨守前人經驗，也不會照搬某種模式。「必須堅持民主基礎上的集中和集中指導下的民主相結合」，這一具有辯證哲學思想的原則，正是中共對黨內民主多年探索、實踐的總結。在決策的過程和程序上充分民主，更好地凝聚共識，最終形成集中統一的合力，已成為中共在新時期治國理政、攻堅克難的法寶。

■香港文匯報記者 劉凝哲 北京報道

無論是革命時期，還是執政以來，中國共產黨一直把民主集中制確立為黨的根本組織原則和組織制度。十七屆四中全會明確提出，「黨內民主是黨的生命，集中統一為黨的力量保證」，被認為是中共在新形勢下界定黨內民主集中制的新思路。事實上，十六大以來，無論是中央還是地方，中共在黨內民主、集中統一上不斷探索和實踐，取得了新進展。

創新制度 接受監督

黨內最高領導層率先垂範，接受全委會民主監督。自十六屆三中全會，胡錦濤總書記代表中央政治局向中央全會報告工作開始，中央政治局向中央委員會定期報告工作並接受監督，成為中央率先完善委員會制度的重大改革舉措。此外，中央紀委常委會向中央紀委全體會議報告工作，地方各級黨委常委會、紀委常委會分別向委員會全體會議每年報告工作等，也作為新的制度堅持下來。合理劃分黨委常委會與全委會的職責權限，有利於更好發揮全體委員會的集體領導作用。

2004年，中央組織部頒發《黨的地方委員會全體會議對下一級黨委、政府領導班子正職擬任人選和推薦人選表決辦法》，對重要幹部任免實行全委會票決制的辦法作出詳細規定並得到普遍執行。一些地方還把全委會票決制的適用範圍擴大到同級黨政職能部門的正職，運用到重大決策、重大項目安排和大額度資金使用等事項，進一步提高了全委會的地位，成為科學、民主決策的制度保證。

重大決策 廣徵建言

通過更加民主和科學的決策過程，團結更多力量，凝聚更強共識，已成為中共決策重大問題的常態化方式。十六大、十七大上，大會報告都會首先出徵求意見稿，廣泛吸納黨代表甚至民主黨派人士等黨外代表的意見，再作修改、定稿後提交審議。從十六屆四中全會開始，中央決定將

全會文件徵求意見的範圍擴大到十六大代表，以進一步集中全黨智慧，凝聚全黨共識。這種形式不僅出現在黨內，包括年度政府工作報告等重要報告和決策，都實施了這樣「民主與集中」的制度安排。

在清華大學國情研究中心主任胡鞍鋼看來，「十二五」規劃等五年規劃的編制過程就是實踐民主集中制最好的案例。五年規劃的決策過程是一個典型的政策循環：前一輪為後一輪奠定基礎，每經過一輪，不同意見表達的民主程度和形成政策共識的集中程度都進入更高階段，規劃文本的質量也上一個新的台階，顯示出極好的學習機制和極強的適應能力。

民主集中 貫徹始終

不僅是編制五年規劃，事關民生的醫療體制改革、教育改革等重大問題，都有反覆多次的民主集中過程。以新醫改為例，從由高校、研究機構提供多份醫改方案，聽取醫院、患者、保險機構等多方意見，到成立衛生部、財政部等十餘個部委聯合小組，再到「市場派」、「政府派」專家輪番發聲等民主過程，最終集中共識，出台醫改方案。

「正確處理民主與集中的關係，要求既充分發揚黨內民主，令各級黨組織和黨員的意願得到充分表達，防止個人專斷；又加強在民主基礎上的集中，統一思想認識，保持步調一致，防止出現軟弱渙散的局面」，中國社科院副院長李慎明強調，處理好民主與集中的關係，是中共發展黨內民主的關鍵之一。

■展示選民證，老伯滿臉喜悅。



■上海某小區統計幹部所得選票，基層民主深入百姓生活。



■社區選民認真履行民主表決權。

民主集中制六原則

- ★一、黨員個人服從黨的組織，少數服從多數，下級組織服從上級組織，全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會和中央委員會
 - ★二、黨的各級領導機關，除它們派出的代表機關和在非黨組織中的黨組外，都由選舉產生
 - ★三、黨的最高領導機關，是黨的全國代表大會和它產生的中央委員會。黨的地方各級領導機關，是黨的地方各級代表大會和它們所產生的委員會。黨的各級委員會向同級的代表大會負責並報告工作
 - ★四、黨的上級組織要經常聽取下級組織和黨員群眾的意見，及時解決他們提出的問題。黨的下級組織既向上級組織請示和報告工作，又要獨立負責地解決自己職責範圍內的問題。上下級組織之間要互通情報、互相支持和互相監督。黨的各級組織要按規定實行黨務公開，使黨員對黨內事務有更多的了解和參與
 - ★五、黨的各級委員會實行集體領導和個人分工負責相結合的制度。凡屬重大問題都要按照集體領導、民主集中、個別醞釀、會議決定的原則，由黨的委員會集體討論，作出決定；委員會成員要根據集體的決定和分工，切實履行自己的職責
 - ★六、黨禁止任何形式的個人崇拜。要保證黨的領導人的活動處於黨和人民的監督之下，同時維護一切代表黨和人民利益的領導人的威信
- 根據2007年修改後的《中國共產黨黨章》整理

基層黨務公開 覆蓋率超98%

十六大以來，中共基層黨組織的民主探索異彩紛呈，迸發出了生機和活力。

據統計，中共基層黨組織黨務公開平均覆蓋率達98%以上。天津、內蒙古、江蘇等地基層黨組織充分運用互聯網、局域網、電子顯示屏、遠程教育站點、手機短信平台等現代信息手段，使黨務公開更加簡便、快捷、高效。

基層試點 公推直選

各地開展基層黨組織領導班子公開推薦、直接選舉的試點。2009年，江蘇南京市在363個社區黨組織的領導班子換屆時，全部採用公推直選方式。2010年，廣西在村（社區）黨組織換屆，也採取直選方式進行。

在民主議事決策方面，黨領導的村級民主自治機制進一步完善。一些地方還規定，每月「逢四說事」、「逢五議政」，先召開黨員大會，再由黨員群

眾共同參與議事決策，使黨員大會的作用經常化、制度化。

質詢制度 有序探索

此外，黨內基層民主監督渠道得到不斷拓寬，部分地區探索建立了黨員向基層黨組織及領導班子成員提出詢問和質詢的制度。廣西在部分縣（市、區）和鄉鎮推行黨員旁聽縣（市、區）黨委常委會議、鄉鎮黨委會議的做法。四川成都、雲南麗江等部分縣（市、區）邀請黨員代表列席黨代會、全委會、常委會和基層黨組織有關會議。

切實發生在基層黨員身邊的選舉改革，被海外媒體評論為「正在悄悄改變中共基層組織幹部選任的生態環境，中共黨內民主發展正在有序、有力向前生長」。「不少人低估了中共黨內的村級民主自治機制進一步完善。一些地方還規定，每月「逢四說事」、「逢五議政」，先召開黨員大會，再由黨員群

提高差額比例 穩步擴大直選

十年來，中共積極推動多種形式的黨內民主制度建設，涉及黨內選舉、黨代會、黨務公開等多個方面，黨內民主道路在常態化探索中逐漸成型。

中共在選舉制度改革上取得的進展，可以通過數字來體現。中共十七屆中央委員、候補委員和中紀委委員，全部由差額選舉產生，差額比例達8%以上；31個省區市黨委委員候選人差額比例平均為11.9%，比上屆提高0.6%個百分點。地市級委員、候補委員的差額比例平均為14.9%，縣委委員、候補委員的差額比例平均為11.3%。

在候選人提名方式上，十七大報告提出推廣基層黨組織領導班子成員由黨員和群眾公開推薦與上級黨組織推薦相結合的辦法，逐步擴大基層黨組織領導班子直接選舉範圍。這種被稱為「公推公選、公推直選」等選舉方式的改革，在江蘇、雲南等試點地區廣泛推行。在當地黨委換屆過程

中，甚至有一些地區流動黨員自費從打工地回鄉參加黨內選舉，黨員參選熱情高漲。

推廣提案制 試點常任制

十六大黨代表的差額比例要求是多於10%，十七大黨代表的差額比例要求是不少於15%，而十八大黨代表的差額比例要求是多於15%。特別是，十八大代表的候選人提名不僅要經過「自下而上、上下結合、反覆醞釀、逐級遴選」，候選人名單還首次在社會媒體範圍內公示，接受廣大黨員和群眾的監督。

十六大以來，黨代會代表提案制確立並逐步推廣，共有365個市（州）、2684個縣（市、區）探索建立了代表提案和提議、調查研究、列席黨委有關會議、聯繫服務黨員群眾等配套工作制度。

黨代表大會常任制試點規模不斷擴大。部分縣（市、區）建立黨代表大會年會制，通過年會決

定重大問題。代表在黨代會上通過提案、評議等方式發揮作用，在閉會期間開展調研，了解民眾意願和要求，黨代表大會常任制試點在多個縣市展開，取得了一些經驗。

設立發言人 各部透明化

在黨務運行方面，人們更能體會到「陽光」的力量。黨務公開被認為是黨內民主的前提，黨員必須先有知情權，才可參與和監督。2004年中央頒布的《中國共產黨黨員權利保障條例》以來，黨員享有的各項權利得到充實，黨員參與黨內事務的渠道進一步拓寬。

十年來，中共中央13個部門單位、31個省區市和新疆生產建設兵團黨委的新聞發言人紛紛亮相，黨委新聞發言人制度正式確立。中紀委、中組部、中宣部、中聯部等中共核心部門紛紛邀請境外媒體、社會人士甚至網友參加「開放日」活動，讓外界了解他們「神秘」的工作。