

党内民主:一种战略性的正能量

司开林

(常州工程职业技术学院 社会科学部,江苏 常州 213164)

摘要: 使命在肩而又任重道远的党内民主对中国政治过程具有一以贯之的战略性,其特性、原则和功能是优质的正能量资源。遏制党内反能量,开发体制性资源,促进党内民主的正能量提升,是中国共产党建设的一项重要重要战略课题。

关键词: 党内民主; 反能量; 正能量

中图分类号: B27

文献标志码: A

文章编号: 1008-2204(2014)01-0058-10

The Democracy within The Party: a Strategic Positive Energy

Si Kailin

(Department of Social Science, Changzhou Institute of Engineering Technology, Changzhou 213164, China)

Abstract: Mission in democracy within the party has a long way to go, and one strategic principle runs through the Chinese political process. Its characteristics, principles and function are positive energy resources. To contain the "negative energy" within the Party, develop system resources, promote positive energy to enhance democracy within the party are the important strategic tasks of the Party construction.

Key words: democracy within the party; negative energy; positive energy

一、引言

“党内民主是党的生命。”^①中国共产党是具有8 000多万党员的执政党,是社会主义现代化事业的中流砥柱,因而,中国共产党的生命力与国家、民族的生命息息相关。党有活力,国家才有活力;党内有高度的民主,党才能充满活力。因此,如何避免党内民主所带来的负面效应和震荡,扩大和增强党内民主的战略性正能量、挖掘体制性资源,是当代中国共产党人义不容辞的责任和使命。

党内民主的发育和运行水平既受国家战略的规制,也受民族文化传统、文明水平、主流价值、群体素质、个体意识、制度形态、目标导向、现实任务、精神氛围等因素的影响,并由这些因素彼此交织、相互作用构成党内民主赖以生存、发展的现实土壤。何为党内民主,理论界有一定的争论。笔者认为,党内民主就是指党员和党组织在党的政治生活中,平等地享有“党章所规定的直接或间接地参与党内决策和管理党内事务的权利”^[1]。党内民主既是一种方法、作风,也是一种原则、机制(或体制)和制度。党

内民主的发展受到党外大环境和党内小气候的双重影响。因而,在注重党内民主外部推力和环境的改造时,亦应注重对党内民主精神气质的型塑,促进党内正能量的提升。

二、党内民主的战略性

在经济、政治、文化、社会高度发展的当代中国,迫切需要一种支撑民族和国家可持续发展的正能量。现代经济学和政治学的研究都表明,国家达到中等发达水平后,发展的不仅仅是经济,如果缺乏民主能量的强劲支撑,经济发展和改革开放的成果终难坐实。

在政务界和理论界,党内民主已共识为无可争议的正能量,许多学者在经典著作中以不同方式寻找权威性注源。这种战略性资源,其观念创新、权力配置、机关组织、制度安排、领导换届、目标定位、运行机理、纵横监督等都牵动着国家和人民的神经,其体系之庞大、结构之严谨、功能之强大、网络之广泛、成员之众多,纵深到社会和组织的边边角角,贯穿于民意表达、利益整合、政策制定和执行的全过程。

收稿日期: 2013-05-08

作者简介: 司开林(1979—),男,安徽宿松人,讲师,硕士,研究方向为党史党建。

(一) 党内民主与政党质量

党内民主是政党质量工程的核心变量和要素,其运行优劣关乎政党声誉和国家民主、人民民主的实现。党内民主把理性、规则、制衡、平等、公正等注入到现代政党质量工程的再造之中。党内民主决定了党的形象和口碑。世界政治史上,许多政党下台乃至解体的原因,不在于政党的执政时间有多长、资历有多老,而关键在于政党的质量。党内民主决定并体现了党的品质和质量,一个形象声誉俱佳的政党无疑具有巨大的民众合法性和隐形资源,这种高度认同感不是简单地一时一策示信于民就能够奏效的。如果说形象更多的是表面的工程,那么质量则是实实在在的绩效和利益,是沉甸甸的公信力、影响力和动员力。

(二) 党内民主与政治稳定

“处于现代化之中的政治体系,其稳定取决于其政党的力量。”^{[2]377} 高规格和高质量的党内民主为政治稳定源源不断地输送价值和政策,提供制度和能量。美国著名政治学家亨廷顿有一句名言,“现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱。”^{[2]38} 他从秩序和可持续性两个范畴来界定政治稳定。中国正处于高速现代化的转型升级时期,各种矛盾频频,蕴含极大的风险和震荡,迫切需要高度的、可信的党内民主来消解种种冲突、促进政治和谐。党内民主为中国可持续的政治稳定供给源头活水,即向政治系统输入价值理念、公共政策、精英人才和民意诉求。中国共产党已经从革命型政党向执政型政党转变,其价值理念日趋理性化、务实化,遵守宪法法律,坚持以人为本、立党为公、执政为民,强调“发展是硬道理”,促进全面协调可持续发展,构建学习型政党和节约型社会,倡导社会和谐,实现共同富裕等。在公共政策上,认同和推广家庭联产承包责任制,健全脱贫工程和再就业工程,废除“皇粮国税”,实施科教兴国和人才强国战略,建设创新型国家,推动东中西、城乡联动发展,完善国民一体化的养老医疗保障体系等。政党选拔德才兼备的人才,通过法治化的渠道输送到领导岗位。党内民主的实现水平主要体现在干部的品质和才干以及为人民服务的精神方面,政党的执政水平和政治的稳定指数也系于此。群众路线是中国共产党的优良传统和工作作风,也是党一切智慧和力量的源泉。中国共产党把各阶级、各行业、各战线的民意畅通地汇集进党的“中枢神经”,因而凝聚为治国理政的国策,上升为国家的意志和法律,所以,群众路线亦演变成政治稳定的结构-功能本身,既联接党内民主,也提升政治秩序的稳定。总之,高素质的党内民主通

过规则化的政治路径向中国政治稳定和政治过程源源不断地输送“乳汁”和“养料”。

(三) 党内民主与政治能量

政治能量是存活于政治系统中的,由政治角色(包括成员和组织)推行政治行为的潜力和能量,是实施政治策略、推动政治发展的动能和力量。从要素上来说,涵盖组织、权力、权利、权威、规则、法律、势力、民主、强制力和影响力等。党内民主是政治能量结构中的一个子系统。就中国而言,党内民主涵摄、支撑、主导、释放政治能量的中心方向和“射域”,保持党内民主与体制内政治能量和体制外政治能量的有机统一和动态平衡。高度组织化是现代工业化社会的基本形态,组织衍生出权力,并以民主或专制质态运行于体内。从政治能量角度,民主型政党与非民主型政党有本质性区别,前者主要品性和特征有:理性、权利、分权、容忍、平等、公开、竞争、沟通、说服、引导、激励、威信、品德、才干、忠诚、绩效、制约和协商等;后者表现为:强制、动员、权力、专断、人格化、集权、威势、神秘感、科层化、内定、压服等。尽管在特定历史背景和阶段,非民主型政党的政治能量可能强于民主型政党,但这只是昙花一现,不是常态,不具有典型性。目前,中国政治能量出现结构性非均衡特点,党内民主的价值、规则、机制、制度对立法、行政、司法、民主党派、社会团体、军事国防等领域都有着战略性的正能量主导。并且,中央层级党内民主是中国政治体制改革的置高点和方向标,也代表着中国政治能量的最高形态和水平。

(四) 党内民主与社会治理

科技的飞速进步和网络的广泛普及使公共空间大大扩容,政府与社会的对话方式也发生了根本性变化。传统的治理结构难以适应公民社会的日趋更张和民众利益的表达诉求,迫切需要一系列新的民主治理机制来驾驭“公共能量场”。中国共产党的领导方式和执政方式的结构性转型和精神性置换成时所必然。党内民主必须突破原有的组织等级框架,实行治道变革:第一,推行“去中心化”的扁平式管理,减少层级信息传递失真的风险,降低对话成本,广泛讨论、多头论证,增强决策的科学性和可行性;第二,扩大有序的公民参与,公布领导人信箱和办公电话,实行首长接待日制,推广党代表常任制,重大事项和决策论证会或咨询会领导人必须出席,并征求利益相关者的意见,保护公民充分的知情权、参与权、表达权和监督权;第三,完善协商合作对话机制,推广多中心治理,决策权在公意的互惠和博弈中落实,倾听、对话、讨论、辩论、预算、反馈、完善和整合是协商式民主的基本流程;第四,扩大网络问

政,把党和政府的信息、决策第一时间通报给人民,对网民反映的质疑及时、真实地回应,重大突发事件和决策领导人应接受人大和网民的现场质询;第五,推广电子民主,根据层级和权威性的差别,党内人事、预算、决策、罢免等事项诉诸网络表决;第六,提高决策质量,输出优质的公共政策。

(五) 党内民主与国际对话

由于西方人特殊的文化传统和思维定势,他们理解“意境”中的民主与竞争性选举是一个意思,这种“认知模式”由熊彼特开创。其实,中国式民主是多重结构和系统:人民民主、政协民主(协商性民主)、党内民主、选任式民主和基层民主,而竞争性民主在有些基层、党内个别地方,针对副职差额职位时有实践。在推进中国民主进程的同时,应大力加强对党内民主的研究和宣传,向国外组织、政党以及领导人介绍中国共产党党内民主的新理念、新做法、新成就、新实践。

总之,党内民主对中国政治过程具有一以贯之的战略性和统摄性,其质量、能量、动量、变量都是内在的规定国家和社会层面的预期趋向,为党内民主增容、激发体制内资源活力、培育民主动力生长点。

三、党内民主的特性

党内民主迥异于国政和政体层面的民主特质和特性,也区别于国外执政党和非执政党的民主形式。中国共产党的党内民主特性由多重因素规定,即党的性质、服务宗旨、组织体制、结构原则、立法方式、规模层次、文化基因、战略任务和外部环境综合作用的结果。

(一) 权威性

党内民主的权威性具有多重法源,既有宪法规范的效力,也有《党章》、《党员权利保障条例》的明确规定;既有国体对党体的强制性的折射和扩张,也有党员主体性资格的基本人权预设和保障;更有人民群众的衷心拥护和高度认同,因而是规范性、应然性与民意性的统一。宪法赋予中国共产党以执政地位,党的领导干部顺理成章地成为国家的领导干部,这是由党和政府的同构性决定的。

(二) 平等性

列宁曾经说过,党内民主应该是完全平等的,每个党员都有平等参与和管理党内事务的权利。“党内的一切事务是由全体党员直接或通过代表,在一律平等和毫无例外的条件下来处理;并且,党内所有负责人员、所有领导人员、所有机构都是选举产生的,必须向党员报告工作,并可以撤换。”^[3]由此可

见,党内民主就是依据党内生活的原则、秩序、方法和制度,确保党员的“主人翁”地位,使其成为真正平等的主体,并激发党员的积极性、创造性,充分发挥和实践党章的权利。党内没有任何特权人物,反对领导本位、组织本位。中国共产党的代表大会对党的领导干部具有监督、质询、罢免的权利。

(三) 统摄性

中国共产党是中国政制的“中枢系统”,党内民主是党内生活以及国家人民生活的活力阀,统领中国政治发展的能量和全过程。党内民主越规范、健全,中国共产党的生命力就越旺盛,就越能为国家和人民提供更优质的政策,革命建设和改革开放事业就能捷报频传、高歌猛进;而党内民主混乱、失范,反能量上升,必然直接或间接影响党的事业和国家建设的顺利开展。因而,国运昌顺、民生繁荣系于党内民主的质量和水平。

(四) 引导性

党内民主具有自身独特的使命向度,其导源于人民群众的血肉联系,并致力于人的解放和全面发展。以党内民主为基点和轴心,对政体和社会层面的辐射,必然是信息符号、政策导向、议事规则、决策程序、民意凝聚、政治训练、时代引领的发展谱系,是问题症结的有序解开和新问题意识的思想解放,其最终是政党—国家—人民的互动过程。党内民主的主体平台虽然来自于全体党员,其活动场域局限于组织体制内,但党和党员的活动、行为既是自身权利的行使,也是国家和政府的工作表现,其作风、气质、风范、能力、水平、素质、规则和制度俱显于报端和网络,被大众的“目光”关注且批判,其引导性、示范性可见一斑。

(五) 增量性

党内民主是一个增量性、渐进式的嬗变过程。党内民主既有质的规定,也有量的规模和层次,其质表现为性质和宗旨,其量表现为规模和样式。从历史性纵观,党内民主的发展和成熟是一个渐进性的累积过程,其内容与形式、理念与制度、规模与层次、广度与深度、规划与重点、策略与途径、原则与规则、力度与进度、程序与方法、静态与动态、稳定与进步将呈现阶段性的适时性变化,因而是主观意志性与社会发展性、党员主体性与党体组织性的有机互动、自我更化,是破蛹成蝶的蜕变成就。近年来,党内民主的实践日趋繁荣,如一些地方出现了党代会常任制、公推直选、三推一公、四议两公开等制度和形式。

(六) 层级性

从中央到基层,中国共产党的机构有相应的6级,即中央、省(直辖市、自治区)、地级市、县(区、

县、县级市)、乡镇(街道办)和村(社区)。每一层党组织的活动区域、人员规模、职权特点和运行模式,都各有特点。中央层次的党内民主是战略制高点,其关键是理顺和摆正政治局常委会与中央全委会和代表大会的关系,让权力在阳光下高效行使。省和市级是战略中层,既是最高层的坚固基石,也是人才和信息的储备库。县(区)、乡镇(街道办)和村(社区)是大厦根基,其活力、健康和持续是党内民主实现程度、运行水平的最终决定力量。总之,党内民主正能量的开发和运用是一项战略性的工程,它统摄、整合、规制、统领国家民主政治和人民生活的 new 秩序,须大力加强而决不能削弱和懈怠。

(七) 强制性

党内民主不等于无原则和无秩序的大民主,更不是群众万能主义,而是价值与功能、激励与约束、力度与限度、纪律与自由、释放与规制、节奏与提升的有机化统一实践过程。党内民主的强制性来源于政党的组织性和建构性,即党员对政党的服从和效忠,政党对党员的灌输和规训。政党要完成一定的政治任务,实现自己的理想目标,就必须动员体制的资源,从理念、秩序、步骤、措施、纪律、战斗力全面入手,才能保证既定任务实现的最大可能。一般而言,革命战争年代和特殊任务时期,动用其强制性有其合理性和高效率,但在建设、发展年代,须充分发扬党内民主,以抑制“寡头统治铁律”的苗头和毒素。

(八) 狭隘性

党内民主作为中国民主体系的核心元素,无疑具有相对的独立性和狭隘性,其本身的界限和能量只是中国政制合法性的源水之一,并内化和定格为中国政治发展的基本动因和变革力量。党内民主的狭隘性还表现为其只是一种精英式民主。党内民主引领国家民主和人民民主,其路径、策略、方法需要理论论证和实践探索,但这是一个长期和反复的过程,而在人民民主真正实现之前,党内民主的精英性、间接性和狭隘性不应有所减损。

(九) 应然性

毛泽东同志在谈到国家政治生活局面的时候,提出了自己的设想,即“我们的目标,是想造成一个又有集中又有民主,又有纪律又有自由,又有统一意志,又有个人心情舒畅,生动活泼那样一种政治局面”^[4]。可以说,这种政治局面一直是中国共产党人坚持不懈的奋斗目标。其实,党内民主是实然性与应然性的统一。从实然来看,党内民主的质量、素质和水平有了一定的提高;党员的民主意识、民主作风和民主能力改进不少;党组织的群众意识、办事效率、工作作风、执政风格日趋规范化和程序化;群众

对党的民主气息和民主气象评价有不错的口碑。但是,党内有些党员或干部以及有些党组织民主意识不强、作风不实、办事拖沓推诿或收受“好处”,与人民群众的期望还存在一定的差距。这些不良的作风应该及时纠正,促进党内民主从实然状态向应然境界嬗变和升华。

四、党内民主的原则

原则(来自拉丁语 principium)是指“作为规则的基础或本源的综合、稳定性原理和准则”^[5],是党内民主立法和发展必须遵循的纲领性、统摄性的依据和基准。党内民主的原则,有的来自党的性质和规定,有的是现实改革稳妥的需要,有的则与现代民主政治相耦合。

(一) 主体性原则

党员是党组织的细胞,细胞死了,党体无从存活。党组织的机构配置、制度安排、权力立法、利益表达、工作机制、实施监督,都要以党员的主体性意志为向度,以人民的利益为出发点和落脚点,落实《中国共产党党员权利保障条例》精神。真正贯彻和保障党章规定的党员的权利,即知情权、参与权、表达权和监督权,提高党员的民主素养,这才能向党内民主输送源源不断、新鲜高质的源能量。

(二) 平等性原则

主体性内在地要求平等性,平等性本质上反对“组织本位”和“领导本位”,党员的民主权利体系不是倒金字塔结构,而是平等网络结构。恩格斯认为:建党原则是“组织本身是完全民主的。”^[6]“党内有负责人与非负责人,有领导者与被领导者。尽管有先天的不同,有工作上、职务上、职权上的不同,大家在基本上是平等的。”^[7]长期以来,党内公款吃喝、公车私用等现象仍时有发生。消除党内特权,就必须真正贯彻一人一票制,完善党委会工作制度,增强重大问题决策的透明度,尊重多数、保护少数,特别是保护不同意见的同志,把科学的决策坐落在民意畅通和权利平等的基石之上。

(三) 团结统一原则

民主是团结和集中的源能量,是党内民主生活生机勃勃的动力源泉,因而,民主是前提和基石,是为集中服务的,集中是民主的升华,是民主意志和能量的凝聚和实现。反之,团结统一又以巩固、扩大党内民主为取向,以人民利益最大化为旨归。因此,是“个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央”,保持中央的统一意志。“只有维护党的集中统一,不断增强党的创造力、凝聚力、战斗力,

才能保证国家统一和社会和谐,才能保障改革开放和现代化建设的顺利进行”^[8]。

(四) 稳妥推进原则

中国的改革开放是渐进式的过程,党内民主也应从国情出发,循序渐进、积极稳妥地探索和实验,从理念与制度、地方与中央、局部与全局、内容与形式、阶段与目标、重点与布局、常量与变量、低级与高级、量变与质变、时机与力度、进度与风险控制,都要充分考虑到党员的学习能力和应变速度、组织的适应性和机制创新及制度的承载能力和配套性。既要积极稳妥地减少风险,又不能低效、混乱;既不能急功近利,急于求成,又要分解步骤,扎实有序地推进。

(五) 改善党的领导原则

中国共产党的历史方位已经发生了深刻的变化,已经从计划经济和半闭关锁国为背景的政党转变为市场经济和改革开放大潮中的政党。在中国共产党的领导方式、执政方式上,要实现如下转型:理念上,从全能主义向人本主义、有限主义转变;运作上,从管制型向服务型转变;方略上,从人治型向法治型转变;结构上,从集权型向分权型转变;特性上,从动员型向绩效型转变;韧性上,从刚性政党向柔性政党转变;动力上,从内控型向激励型转变。改善党的领导是为了使党获得更多的民主能量和合法性资源,以更好地坚持党的领导。

(六) 选举与选拔(选任)结合原则

人事问题是党内民主的核心问题,也是支撑和反映党内民主水平的动力之一。由于种种条件的局限,要在眼前实现全国范围的党内直接选举,难度很大,技术上也不具备条件。党内民主化水平的提炼和进步需要一个历史过程。总的来说,党内民主以选拔为主,主要领导职务的上岗实现了考试化和规范化,党委提名、组织考察、常委会决定、对外公示,接受群众和媒体监督。选举主要在少数副职和个别基层地区实行,广度和深度有待拓展,质量有待提高。当今和今后一段时期,党内应积极推进和有序实践竞争性民主,扩大协商性民主,把选举和选拔有机结合起来,重点在于提高候选人的综合素质,规范民主秩序和制度,提升党内民主的正能量。

(七) 秩序性原则

党内民主是由一系列程序组成的制度安排,各级党组织在开展党内生活和处理党内事务时,必须遵循的规则、方法和步骤,严格按照党章以及相关规定的程式运行,不能任意减损程序性,也不能随意增加程序。以公开、公正、合理、规范有序的权力运作程序为保障,经由提名、投票、考试、协商、召集会议、表决讨论、听证、咨询、决策、检举、申诉、监督、罢免

等一般性程序,且每个程序中,又下设具体可操作性细则,把党内权力的授予、运作、监督、撤销都锁定在民主程序链条的预定轨道内,杜绝个人专制和权力滥用。

(八) 接受监督原则

在现代党政体系中,任何个人或组织的权力都不是绝对的、至上的,都要接受多方面的制约和监督。中国共产党的权力也是相对的,必须在宪法和法律的范围内活动,党内权力的产生、运行、罢免都要受到内外全方位的监督。领导干部要接受党员的监督。党委会要接受党代会的监督,常委会要接受党委会和党代会的监督。纪委是专门的监督机构,既要监督下级,也要接受同级党委、党代会和党员的监督。除了党员的内部监督以外,党内民主还必须接受群众、媒体、民主党派、社会团体等的监督。当然,党内监督仍然存在一些问题,贯彻民主集中制的同时,必须加上“四句”,即“个人监督组织、下级监督上级、多数保护少数、全党监督中央”^[9]。

(九) 言论自由原则

该原则是指党员对党内事务能自由地发表自己的看法,讲真话、讲实话、为民进言,无论领导悦与不悦,只要没有违法乱纪,就不被惩处。毛主席就讲过“让人讲话天塌不下来。”^②扩大言论自由须坚持如下原则:第一,不扣帽子、不抓辫子、不打板子,不以思想观点划派;第二,不唯书、不唯上、只唯实,注重调查研究,让事实说话;第三,“知无不言,言无不尽;言者无罪,闻者足戒;有则改之,无则加勉”^[10];第四,党性原则,要对党忠诚,讲纪律,通过正规渠道反映,不能影响大局,破坏改革开放的良好局面;第五,与领导有不同的看法和意见,这是党内民主的正常现象,不要认为是与领导“叫板”或者给领导“穿小鞋”,更不要草率地下结论或上纲上线。

(十) 上下结合、先易后难原则

在党内民主意识、规则、技术、机制尚不完善的情况下,推进党内全国范围内的直接民主有规范失控的风险。最佳的改革技术路线应是上下联动、先易后难。寻找绩效最大化、成本最小化的黄金点。中央一层率先示范,扩大差额比例,地方以及基层有条件的可以试验或扩大公推直选,增加直接民主的辐射域和能量。与此同时,推进民主理念和规则的教育和训练,先易后难,先急后缓,把握突破口和时机,规避风险、提升质量,为更大范围更高层次的直接民主实践积累经验,奠定坚实基础。

五、党内民主的功能

党内民主的功能主要有对内功能和对外功能。

(一) 认同功能

党员从加入政党之日起,就对政党的理想信仰和奋斗目标有着自觉的认同。中国共产党自诞生之日就是完全民主的,党组织保护每个党员的正当利益,不管是在革命还是建设年代,党员都秉承这种使命感。党员大会的授权选举、任命、监督、咨询以至罢免都是完全公开透明的、同志式的。列宁说党内没有公开性是可想而知的。因此,党内的公开化和民主性,获得了巨大的合法性和公信力,彰显令人信服的规训感、尊严感,汇聚成强大的民主认同的能量。

(二) 激励功能

中国共产党给予党员和各级党组织予以充分的激励。其主要表现为:民主表达、情况通报、民主参与、民主讨论、民主辩论、民主座谈、民主竞选(或公推直选)、民主提名、民主听证、民主咨询、民主论证、民主协商、民主选拔、民主测评、民主述评、民主任用、民主公示、民主生活、民主咨询、民主奖励、民主罢免、民主决策、民主监督、民主执行、制度创新等,通过这些机制充分调动党员和党组织的积极性和创造力,永葆党机体的生机和活力。

(三) 约束功能

党员授权权利,也必然承担义务,即党组织对党员或上级党组织对下级党组织进行思想、政治、组织、纪律和任务等方面的规范和约束,按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定,框定权力运行。党内存在不同意见,这是客观事实,但要保持本质上的一致性,使“这种一致性意见必须扩大到能约束这个体系内的活动分子”^{[2][21]}。为此,要强化民主意识、民主管理,抑制个人专断、家长作风;规范会议程序、制度和议事规则,消除人格化因素的负面影响;灌输纪律观念,思想政治信仰,提升党性修养,防止软弱涣散和极端个人主义;强化政务公开,按程序办事,遏制贪污腐败、暗箱操作;规制组织人事制度、对外公示、接受监督、消除任人唯亲;保持党员和党机体的先进性和纯洁性,坚持以人为本、为人民服务;明确目标和任务,推进执政能力建设,服务经济社会发展,形成整体合力。

(四) 整合功能

中国共产党是组织严密的“格式化”体系,民主集中制是其根本领导原则,即“个人服从组织,少数服从多数,下级服从上级,全党服从中央”,实现无隙化、一体化领导。党内民主的整合功能,是指按照党的路线、方针、政策,凝聚党的知识、智慧和力量,通过党的原则、纪律和制度,依托党的教育和管理,将党内意志凝聚为具有高度凝聚力和战斗力的有机

整体。其功能主要表现为:其一,思想整合。就是在广开言路、畅所欲言的基础上,实现党的思想的高度认同和统一。邓小平特别强调“解放思想、开动脑筋”的重要性,指出“只有充分的民主,才有正确的集中”^[11]。胡锦涛强调“要在统一思想中解放思想,在解放思想中统一思想”。因而是解放—集中—提升的思想资源整合过程。搁置分歧和差异,把决策风险降至最低。其二,利益整合。“没有共同的利益,就不会有统一的目的,更谈不上统一的行动。”^[12]政党是以共同利益为基础和目标而组成的,当前中国共产党的最大利益就是建设中国特色社会主义,但作为一个有8000多万党员的超级大党,党内的不同层次、区域、行业、部门,具体利益和要求有差别,不加以重视就会形成对峙、冲突和内耗,严重削弱党的整体战斗力。一方面个人利益和局部利益要自觉服从党的全局利益;另一方面党的共同利益,也要保护个人利益和局部利益,给予其必要的补偿,为其提供利益表达的场所、方式和途径,形成整体与局部、宏观中观与微观、中央与地方、现在与未来互相尊重、共谋发展的良好氛围。其三,优化整合。党的路线、方针、政策就是党的民主利益的最高体现和优化。政策的提出、论证、决策、执行都是与发展的阶段性、时效性、民意性相统一的。走群众路线,兴调查之风,察民情和疾苦,汇集民智和民策,增强决策的广泛性、真实性、协调性和科学性,在群策群力、彰显民主的基础上,通过沟通、合作、反馈,实现政策的最优化。

(五) 监督功能

党内监督的思想由来已久,马克思恩格斯主张底薪制、轮换制、罢免制、党代会年会制等措施来防止权力的滥用和异化。列宁更进一步创立了与中央委员会平权的监察委员会,并规定监察委员会不得兼职、必须独立,具有独立的责任追究权。建国初,鉴于前苏联的经验,党内财务制度、民主生活制度、组织人事制度、监察检查制度、党内干部监督制度、干部分级管理制度、学习制度等有了长足的进步,明确了党员的监督主体地位,提出党的代表大会年会制和党代表常任制。设置监察委员会,对权力设置、职责功能、办事程序进行法定化,是党内监督强有力的专职机关。总的来说,经过多年的发展,中国共产党党内民主的监督功能大大强化,有效地惩治了贪污腐败和违法乱纪分子。但也存在不同程度的问题,如党员对干部的监督乏力、党内监督与群众监督难以互动、监督效率低下等。为此,应从如下方面加强党内民主的监督功效:切实保障党员的主体地位,增强监督意识;理顺上下级关系,畅通和创新监督渠

道;完善法律条例规范体系,确保监督的权威性;规划党委会、常委会、代表大会的召集和决策程序,搞好领导班子内部的监督;强化政务公开,规范权力授受关系及对权力运行过程的监督;提高巡视干部素质,严格履行巡视监督职责;扩大监督的覆盖面,实现党内民主监督与政协监督、媒介监督和人民监督的契合与互动。

(六) 测评功能

民主不仅是一种制度、权利和程序,也是一套测评指标。所谓党内民主的测评应从多个维度认识,其方式有:党员对领导班子的测评;领导班子对党员的测评;党员之间的互评;领导班子成员之间的互评;群众对共产党的测评;民主党派对共产党的测评;新闻媒体对共产党的测评;国外组织或群体、人事对共产党的测评等。测评的内容或指标主要有:民主意识、民主态度、民主作风、民主制度、民主行为、民主方法、成本、绩效、为人、口碑、能力、透明度、规范化等,是定性和定量、稳定与动态的结合,其测评结论是对党员民主水平和层次的鉴定,也是漏洞修补和质量提升的依据和出发点。

(七) 制裁功能

制裁是党内民主的最后功能,对违法乱纪的党员不能手软,不论资历、权力、背景和人脉,必须追究责任,严肃惩处,并且给予党内通报批评,其他党员要引以为戒。除了党章以外,《关于党内政治生活的若干准则》《中国共产党党员权利保障条例》《中国共产党党内监督条例》和《关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》等明确规定了对不良党员的惩处措施以及对党员权利的保护。党内只有时常进行“自我清洁”,中国共产党的“免疫系统”才能日益健全,也才能保障党的强大的纠错能力、更新能力,党的机体才能健康成长。

六、党内民主的反能量

反能量是与正能量相对应的,指隐含在党机体内的腐蚀党员、瓦解组织的破坏性力量,阻碍中国共产党的事业顺利发展的绊脚石。

(一) 封建遗毒

传统文化中的一些不良因子仍然会阻碍党内民主的进步,如特权思想、等级思想、官本位思想、唯权唯上观念、人治观念、人奴观念、个人崇拜之风等,乃至“三从四德”,这些封建专制主义的遗毒和残余,仍以各种形式,在不同领域、不同层次、不同程度、不同方式上影响党员的思维和党组织的纯洁,成为腐蚀党机体健康成长的“细菌”。

(二) 元老情节

一般而言,元老的经验丰富、眼光深邃、资历深厚,有较高的威望和口碑,具有更强的认同感和亲和力。但是,对元老的过分推崇往往会滋生家长制作风、一言堂行为,最终论资排辈,接续封建主义的终身制。由于现代社会的高度分化和快节奏,再明智的元老也难以保证事事判断准确,所以人治的退隐和法治的出场演变为现代文明型国家的主流治理方式。当然,隐形权力并不一定是有害的,主要看它的运动方向。由于隐形权力具有高度的神秘性、人治性、垄断性和不确定性,有时甚至违背宪法、法律和常规。从中国较长的一段时期来看,元老情节或元老政治的隐权力,仍然是一个需要加以重视和规范的问题。《刑法》第八修正案向影响力犯罪开刀,无疑是法治中国进程的一大进步。

(三) 关系文化

关系文化是中国文化的核心元素之一,有着深厚的历史和现实土壤,具有如下特点:第一,关系文化存在于一定的“关系圈”,这种“人脉圈”具有自己特定的活动成员、场域和方式;第二,身处关系圈中的“会员”对圈内人员有较强的体认感、认同感和关怀感,有自己一套的交流渠道、活动形式和信息符号;第三,关系文化的核心在于“会员”对“圈利益”的高度敏感和维护,他们有自己的“意识层”和“防火墙”来区分“内部人”和“外部人”,从而把握关系的亲疏度,进而对信息的方向和流量进行有意识地控制;第四,关系文化注重人脉的扩张和传承,把“内部人”安排在重要的位置上,以保证关系圈整体利益的长久存续。

(四) 操节失守

政治家有自己的政治操守,公务员也同样有自己的伦理道德规范。作为一名公务人员,要明白自己的政治底线,遵纪守法、诚实守信、廉洁自律,不能徇私舞弊、以权谋私、权钱交易,要忠于国家、忠于人民、忠于法律、忠于职守,具有高度的责任意识、公仆意识、谦虚谨慎、求真务实、办事公道、一视同仁、惩恶扬善、救危助困等。近期,少数中国共产党的高级干部相继落马,其违法乱纪背后透露出官德的缺失。刘少奇特别重视党员的党性修养,而且率先垂范。胡锦涛在2011年“七一”讲话中提出“五德”要求,即“以德养身、以德服众、以德领才、以德润才、德才兼备”,把对公务员的政治操守建设提高到了前所未有的高度。^③在当下中国,官员失节频频,加强党性修养、政治操守显得尤为重要。

(五) 纪律松散

近年来,地方民主选举中相继出现拉帮结伙、贿

选、拉选等不文明的非组织行为,究其原因主要是有些党员纪律观念不强、组织意识松弛、党性修养不够,甚至有的地方党组织对违法乱纪现象听之任之、包庇纵容,对相关人员“热回应、冷处理”,严重地损害了中国共产党和政府的尊严和威信,失信于民。江泽民就曾经不止一次地指出“没有铁的纪律,革命也好,建设也好,都不可能成功。”^⑤严肃党的纪律、强化组织观念,反对松弛懈怠和极端个人主义,是当前的迫切需要。

(六) 权力集中

长期以来,党和国家的权力高度集中一直是国际共产主义运动和社会主义国家的一大顽症。邓小平在总结文革的经验教训时,一针见血地指出“为什么文革不会在美国发生,说到底还是权力集中问题”。“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^[13]中共党内权力集中明显,主要是受党组织原则“四个服从”的影响。但在实际运行中,民主集中制是民主不足、集中有余。十一届三中全会后,在邓小平等老一辈领导人的推动下,中国共产党的领导体制有了大的突破,进行了新的权力配置,明确了职责分工,废除了终身制,党内民主欣欣向荣,彰显规范化、稳态化的大好气象。

(七) 党体变质

前苏联解体后,前苏联社会科学院一项调查表明,85%的俄罗斯被调查者认为,苏共已经变质,不再是代表工农群众利益的政党,而是代表“官僚特权阶层”利益的政党。^④米歇尔斯在《寡头政治铁律》中同样指出,政党组织具有天然的寡头化特质和倾向,这种“细菌”如果得不到体制内或体制外力量的剔除,必将大量繁殖,并腐蚀党的整个机体,直至党体变质,演化为寡头政党或特殊利益集团。^⑥著名经济学家吴敬琏也一直呼吁反对“权贵资本主义”^⑦,进行宪政层面的实质改革。需要有效防止政党的自我异化和蜕变,走出“其兴也勃、其亡也忽”的历史周期,保持与人民群众的血肉联系。

(八) 极端化

历史和现实反复证明:左和右都是极端化的表现。左和右的极端化主要表现在:第一,推崇领袖至上主义,大搞个人崇拜,鼓吹领袖万能;第二,倡导法律虚无主义,诉诸群众暴力司法和执法;第三,绝对公开化、民主性,有意扩大领导人之间的认识分歧,夸大权力斗争的负面影响,故意抹黑中国共产党和政府,损害中国共产党和政府的威信和形象;第四,认为只有投票才是真正的民主。其实,西方的竞争性选举和全民投票只是现代民主政治和党内民主的一种方式,选任式民主和协商性民主也是党内民主的重要

手段。评价一个政党的民主化程度高与不高,主要不是看投票和竞争有多激烈和精彩,而是看对党员的权利保障程度以及政府的社会治理绩效和能力。

七、提升党内民主的正能量

目前,中国共产党有8260.2万多名党员,基层党组织有402.7万个^⑧,大学以上学历的领导干部占据党政机关、事业单位的重要岗位,成为国家结构和社会民生的主导性力量,形成了内生式的路径依赖。开发体制内资源、挖掘其精神矿脉、扩充“地方性知识”试点、溶解党内民主发展的症结、增强党机体的生机与活力、提升党内民主的正能量,是一项福祉天下的伟大工程。

(一) 主体性回归

党内民主的实现水平归根到底在于全体党员的权利保障程度,即知情权、参与权、选举权和监督权的践行状况。所谓党员主体地位,主要是全体党员在党内生活和党的目标实现中发挥积极的、能动的、关键的作用。当前党员的主体性存在一些问题,主要表现在:第一,部分党员的主体性意识消沉、薄弱,“主人翁”精神没有得到有效地激发,主动性、创造性受到一定的抑制;第二,部分党员对中国共产党组织的信仰迷茫、情感不纯,缺乏内在动力,甚者有些功利动机浓厚,个人目的明显;第三,部分党员对党的事业和人民利益的自觉认同、自觉贡献的自主意识不强,没有把“自我”与“大我”真的融为一体;第四,自保心理较重,对领导的“内定”默许,乃至迎合“捧场”,认为明哲保身才是上策;第五,权利行使难,知情权难以到位,参与权难以落实,表达权充满荆棘,监督权更是忌讳。克服和解决上述疑难,主要措施有:第一,理顺权力授受关系,明确党员在党的会议中的主体性地位,领导的权力是党员赋予的,中央政治局、中央委员会的权力是全体党员赋予的,领导和执行机关应该按照党员的意志办事,没有自己特殊的利益,并自觉接受党员的监督;第二,党员应增强自我的主体性意识和效能感,充满自信心和荣誉感,以成为党组织的一员而引以为豪;第三,增强对党的忠诚,履行党组织的义务,为中国共产党的事业和人民事业甘愿贡献终身;第四,保障好、组织好、实现好、发展好宪法以及党章赋予的各项党员权利,不得以任何借口和理由无端地侵犯党员的经济权益、政治权益、文化权益和社会权益,激活和夯实党内民主的源能量。

(二) 程序性保障

党员的实体权利需要程序来保障,法治社会的

一个表现就是宣布程序是“一个具有独立价值的要素”^[14]。程序是按照一定的顺序、方式、原则、步骤处理党内事务的操作装置。程序具有重要的价值,即排除恣意增强预期,保证理性、确定选择,设置边界、保持中立,增进对话,降低成本。应建立一整套程序规范,落实党员的实体性权利,规范党内权力的赋权、表达、行使、监督的程序流程。第一,会议程序。会议的召集、频次、期限、主题、表决都有明文的规定,必要时召集预备会议,听取专家咨询或相关论证,贯彻集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的精神,既要透明规范,又要节俭高效。第二,选举程序。主要有直接选举、间接选举、差额选举、等额选举和筛选。第三,人事程序。从中央到高层,采取一系列扩大民主的措施,民主推荐、民主测评、民主调查、实绩分析、延伸考察、任前公示等,推进人事制度的精细化、民主化。第四,监督程序。充分调动纪委、民主党派、社会团体、人民群众的积极性,对党内权力行使的先后次序、步骤、方式、方法、范围等全面监控,重点保护党员的知情权、表达权、质询权和罢免权,确保各个流程和环节不留死角。总之,程序是恣意的天敌^[15],认真贯彻和落实《党章》《党员权利条例》《地方组织选举条例》《党内监督条例》《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》等规范文件精神,以程序先行为保障,高质量的党内民主才会到来。

(三) 纯洁性建设

革命和建设时期都需要“一个有纪律的、思想上纯洁的、组织上纯洁的党”。“保持党的纯洁性,是一篇永无止境、在实践中常做常新的大文章。”^[16]纯洁性是中国共产党永葆生机的动力之源,是党内民主的精神底蕴和源头活水。永葆党的纯洁性需要做到:第一,理论建设常抓不懈,用马克思主义的最新理论成果武装全党,占领意识形态的制高点,增强中国共产党的理论自觉和自信,防止实用主义、享乐主义、关系文化、权力本位等消极思想侵蚀党的肌体,保证党的肌体的纯洁性和先进性。第二,理想信念坚定不移,坚持立党为民、执政为民,情为民所系、权为民所用、利为民所谋,呵护党的精神家园,加强思想政治教育,剔除思想杂质,纯洁党的思想,增强为人民服务的精神。第三,制度建设是重中之重,制度具有战略性、根本性、先导性。坚持以党代会为权力基点,完善党内权力配置的顶层设计,健全科学论证、严密程序、上下融通、综合配置、管治有效的制度体系,实现自律与他律的统一,建设党委公开、廉洁从政、党性修养、责任第一、财产申报、多方监督、预防惩治,全方面、一体化的反腐倡廉体系。第四,民

主作风长盛不衰,中国共产党的纯洁性的直接反映就是党和党员的民主作风。民主作风是群众对党和党员的第一印象,党的作风好,群众口碑就高,党和党员的公信力、号召力就强,党的执政根基才能稳固、长久。总之,中国共产党的肌体越纯,党内民主越兴,党的生机和活力也越旺盛。

(四) 协商性对话

“社会主义协商民主是中国人民民主的重要形式。”^⑨党内的协商性民主,是在平等、尊重、理性、互动的基础上,就党内生活中共同关注的议题广泛、自由地协商,达成全体党员都能接受的、权威的、科学的、民意的方案和决策的过程,它是协商民主原理、规范、方式、方法在党内的运用。与党内竞争性民主和选任性民主相比,党内协商民主具有独特的特点:第一,主体的开放性,不但不局限于不同层级的党员,还包括民主党派、社会团体、独立人士和普通百姓,都可以献言献策;第二,内容的广泛性,不仅指人士、财政等党内的常规性事项,而且包括国家、经济、政治、文化、社会、生态、国防等事务,都可以畅所欲言;第三,形式的多样性,既包括座谈会、咨询会、研讨会、报刊,还包括手机、邮箱、QQ等新兴网络媒介;第四,过程的互动性,各参与主体没有高低、贵贱之分,聚集在“圆桌”边,充分辩论、自由讨论、畅所欲言;第五,方案的建设性,经过反复争论、充分论证的方案是大家公意的结晶,其问题针对性、操作可行性得到广泛的彰显。党内协商民主具有重要的功能:第一,克服选任民主和选举民主的局限。由于中国民主政治和公民素质的限定,党内主要践行选任式民主形式,具有一定合理性。而协商民主则有更广泛的民意基础,把群众认同高、执政能力强、为民办实事、政治素质硬的德才兼备的干部,推荐到重要的领导岗位。第二,培育优质、平等、包容的政治文化,在一个公开、互尊、和谐的党内氛围中,各抒己见,尽情地释放个体的智慧和能量,既遏制暗箱运作的空间,也激发了不同群体、阶层、单位、组织、个人有序政治参与的积极性和创造性,塑造优良的精神风貌和政治人格,繁荣和发展优质、宽容、公平、竞争的党内民主文化。第三,扩充政策的民意性和合法性。协商民主经过广泛的讨论、精心的策划、周密的论证,能增强公共政策的民意认同,提高决策的科学性,减少失策和风险。

当前,发展党内协商民主已成为国家和政府的一项重要策略。各项举措应有力推进:第一,加强党内协商民主的理论创新和观念宣传,对其理论资源、现实需要、基本观点、实施路径、具体形式、突破点选择等元问题深入研究,找到本土化的操作模式;第

二 推进党内协商民主职能化、制度化,深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商,推广党代表常任制,创新各种渠道,广纳群言、广集民智、增进共识、增强合力;第三,积极开展基层民主协商,化解人民的政治冷漠和民间纠纷,引导民众通过合法的途径反映诉求,真诚、理想地沟通,并及时、满意地解决,挖掘、开发党内协商基层民主的源能量;第四,完善法律法规,规范党内协商民主的程序,对协商的内容、范围、形式和步骤要有明确的法律依据,充分发挥各种力量政治协商、民主监督、参政议政的功能,对协商的具体操作流程,协商前工作准备,协商后的意见和建议的汇总、甄别、采纳和反馈都要细致详尽,必要时引入听证、咨询或辩论等机制。

(五)能力性升格

中国共产党的执政能力是以党组织和党员为主体,以国家政权为平台,综合运用经济、法律、政策、组织、思想、行政等手段,引导和组织人民群众推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明和生态文明,促进人的全面自由发展以及管理国家事务的能量和本领。党内民主是执政能力的内在机制和动力,执政能力是党内民主的行为表现和实践尺度。党内实现高度的民主,既是中国共产党的性质和宗旨决定的,也是现阶段中国共产党肩负的历史重任的需要。中国经过了改革开放的多年发展,中国共产党的思想观念、成员构成、政治方略、运行体制、执政生态、现实资源,都发生了深刻性的变化,中国共产党应以民主方式和民主能量为重心,整合体制内资源,提高党的执政绩效,实现国家和社会的可持续性发展。笔者认为,党的执政能力是一个大系统,可分为理论引擎力、驾驭协调力、制度创新力和战略发展力四个一级指标。理论引擎力是指南,驾驭协调力是韧带,制度创新力是驱动,战略发展力是目标,四者相互联结、综合配套,共同构成党执政能力的有机体系。

不管是理念、队伍,还是制度安排,党内民主已渐入佳境。正如“中国模式”的奇迹发力一样,中国共产党的党内民主之奇迹发力已经开启。主体性回归、程序性保障、纯洁性建设、协商性对话和能力性升格共同构成党内民主的生长点和发力点。在这个不可多得的战略机遇期,中国共产党应加紧谋划、大胆试验、多管推进,并与全国各族人民一道同心同德、呕心沥血、众志成城,开发体制性资源、激发战略

性正能量,党内民主才能迎来它的“大乘气象”。

注释:

- ① 参见:十六大报告。
- ② 参见:人民网,网址为 <http://cpc.people.com.cn/pinglun/n/2013/0705/c241220-22097018.html>。
- ③ 参见:人民网,网址为 <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64103/15065613.html>。
- ④ 详见 <http://www.aisixiang.com/data/674.html?page=2>。
- ⑤ 参见:人民网,网址为 <http://theory.people.com.cn/n/2012/1028/c350797-49412552.html>。
- ⑥ 参见:百度百科。
- ⑦ 散见于吴敬琏的讲话。
- ⑧ 中央组织部公布,截止到2011年底。
- ⑨ 参见:十八大报告。

参考文献:

- [1] 宋义明,姚德力.近五年来关于党内民主问题的研究综述[J].探索,2004(3):33.
- [2] 塞缪尔·P·亨廷顿.变动社会中的政治秩序[M].上海:三联书店,1989.
- [3] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.列宁全集:第14卷[M].北京:人民出版社,1986:249.
- [4] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.毛泽东著作选读:下册[M].北京:人民出版社,1986:819.
- [5] 张文显.法学基本范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,1992:56.
- [6] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995:200.
- [7] 中共中央文献研究室和中共中央党校.刘少奇论党的建设[M].北京:中央文献出版社,1991:313—314.
- [8] 李源潮.推进党内民主建设 增进党的团结统一[J].党建研究,2007(11):86.
- [9] 赵明义.关于我党现行党章中民主集中制问题的若干思考[J].当代世界社会主义问题,2010(3):52.
- [10] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.毛泽东选集:第3集[M].北京:人民出版社,1996:340.
- [11] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.邓小平选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:144.
- [12] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:490.
- [13] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:2.
- [14] 季卫东.法治秩序的建构[M].北京:中国政法大学出版社,2000:10.
- [15] 司开林.终结者归来——《常州市行政执法程序暂行规定》解读[J].湖北函授大学学报,2013(2):90.
- [16] 习近平.扎实做好保持党的纯洁性各项工作[J].求是,2012(6):3.