



四川：中国基层民主试验田

向郢

【我要评论】 【该文章阅读量：682】 【字号：大 中 小】

-四川的政改步伐一直比别人“快半拍”

- 其渐进型风格使整个政治框架更为牢固地嵌入社会

总是“快半拍”的改革

四川省委组织部长也是“超级女声”的“粉丝”？

在上月召开的一次“推进党内基层民主建设”的会议上，与会30个县市的书记们有些不敢相信自己的耳朵——部长魏宏居然评说正在热播的“超级女声”！

“为什么几十万、几百万人发疯一样投票？我们可以从多方面去分析，但有一个原因不能疏忽，那就是这个娱乐活动调动和激发了公众民主参与和公开选举的激情。他们有规则的民主参与、按规则得到信息公开，最后按规则实行票决，很有成效，也给人想象！”

四川省委常委、组织部长魏宏能从“超女”说到选举并不奇怪，因为四川省研究琢磨选举已不是一两年的时间。

在中国基层民主建设的历史上，四川是最值得记录的一个省份。早在1998年村民委员会组织法颁布，其他省份还刚刚掀起村委会主任“海选”热潮的时候，四川巴中市就开始直选村支书，省委现场会在总结推广直选村干部经验的同时，鼓励试点公推公选乡镇党政领导，在全国率先将公推公选推进到乡长、乡党委书记的层面。

但是，除了步云乡，绝大部分试验直到十六大后才开始“解密”，而此时，四川在17个市县进行了党代会常任制的试点，大力度地实践十六大文件中的“扩大在市、县(市)进行(推广)，党的代表大会常任制的试点(工作)”要求。雅安市雨城区和荥经县还进行了县级党代会常任制的试点，其直选党代表的做法，再次使公众注意到了党内基层民主。

2003年，在全省范围内掀起“吏治风暴”，其清理上千名干部的彻底程度让人目瞪口呆，与此同时，一连串干部监督管理制度和选任制度的改革动作也完整配套。

在高层，常委会和全委会的票决及议事规则也逐渐出台。

政改新闻屡屡从四川冒出，或许并非偶然。但是因为其低调行事，媒体往往难以找寻到这些密集动作之间的逻辑关联。

一个月前，香港《大公报》将四川近年的动作罗列出来，然后猜测说，“四川是中组部的改革试验田”。

“试验田”的说法当然难以印证。但是，从近年四川常常成为中组部一些调研课题的第一站，以及几次重要会议屡作经验发言的情况来看，四川扩大党内民主的很多思路已经得到了高层的肯定。



- 今夜，老大陆无语
- 别了，陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达：在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题：从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗？
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余：以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子，莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇：行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

国内很多党建专家也一直对四川甚为关注。中央党校教授王长江说，“四川的基层民主走得比较早，对很多问题有相当思考，因此，后来的各项改革都较成系统，制度化水平也比较高。”

仔细察看四川省一连串与选举相关的动作，与十六大和四中全会所倡导的扩大党内民主的方向丝丝相扣，同样值得关注的是，其“快半拍”试点的缓进型风格使得整个政改框架更为牢固地嵌入社会。

闷头进行乡镇民主选举

乡镇民主选举的“解密”缘于2003年新华社一篇关于平昌县公推公选乡镇党委书记的内参。

“事实上，平昌是在1998年就开始搞的，”组织处处长周国庆笑着说，“前几年一直没往外说，现在充分肯定是党内民主建设的突破，到处都打电话来要材料，我们又倒过来再回忆。”

而之前5年，1998年12月的遂宁市步云乡乡长直选一经报道却引起很大争议。

一家权威报纸直接批评说“这样的选举违背了宪法”。

压力之下，四川很快就将“直选乡镇领导”改为“直选乡镇领导候选人”，然后将候选人交乡人代会再次投票。同时，有关乡镇选举的事情，四川从此对媒体守口如瓶。

1990年代末期国内类似的零星试点地不少，但是，没有哪个地方像四川一样如此大面积地悄然试验。1998年底那段时间，四川选出了413名乡镇领导。等到2001年底乡镇换届选举时，全省除三个少数民族自治州外的3871个乡镇，有近一半的乡镇“公推公选”出5447名乡镇领导，其中三分之一是党政一把手——787名乡镇党委书记和942名乡镇长。试点地巴中、泸州、雅安这几个市的所有乡镇党委书记则全部是通过公推公选产生的。

这时候，四川还一度将公选范围推进到了县长层级。2002年6月，德阳市中江县公选县长候选人，在全国首开公选县市区政府主要领导人选的先河。这比江苏沛县等地的公推公选早了整整一年多。到2002年底，四川又在17个市县进行了党代会常任制的试点。

那两年，全国陆续有很多省份也唱开了公推公选的大戏。其中湖北和江苏的力度最大。

2002年底湖北在全省乡镇党委换届中，用11个乡镇进行“两推一选”乡镇党委书记和党委委员试点。

2003年4月，江苏宿迁开始推出“公推竞选”党政正职、“公推差选”乡镇长、“差额直选”和“公推直选”乡镇党委书记等“宿迁模式”。等到秋冬时节，江苏省则旋风般的在短短3个月内将“公推公选”层级迅速从乡镇干部推进到县级甚至副厅级，先后组织了淮安市清河和淮阴两区“自荐公推竞选”区长候选人试点、金坛和沛县两县公推公选县长候选人试点以及南京市白下、雨花台两区(副厅级)“公推票决”区长候选人试点。

与不断挑战“试验”层级的江苏相比，四川则依旧埋头继续扩大公选和直选的试点面。去年，全省村党支部换届，除了三个少数民族自治州没有硬性推广以外，全省的43029个村全部实行了“公推直选”村党支部书记。乡镇的试验也没有中断——在全省确定的45个乡镇“直选”乡镇党委书记。

“一个乡镇通常只有几百上千党员，比上万人的乡长直选更易操作。”组织处处长周国庆分析说，此举更深的一层意义是，选出来的书记能够“推己及人”，对以后基层民主的也会更多作为。

对于选举干部和任命干部在民意支持力度上的差别，成都市新都区委书记李仲彬很有感触。去年一个征地5000亩的国家重点工程项目所涉及到的几个乡镇，大都忙乱不已，有个乡镇的领导还被几千群众围堵到半夜。但刚搞了书记直选的木兰镇却静悄悄的。李仲彬一问村里人，才知道新书记是这样说的，“我是大家投票选出来的，咋敢整大家？要是发现上面拨的钱镇里吃了一分，你们立马联名罢免我！”

目前，四川正意欲将县以下的党委系统的官员全部放到直选中产生。这样大规模的全省推开，

• 2007年度十大改革新闻评选揭晓

• 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知

• 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

在全国尚属首次。

在下面搞直选乡镇党委书记的时候，有天李仲彬在路边一家小酒店歇脚，店老板的儿子、初一的学生陈波，跟这个干部模样的伯伯告状说，“我们校长是直选的，其他班班长也是同学选的，但我们老师给我们指定了一个班长，大家都有意见！”李仲彬听了大为吃惊，但后来每逢开会就讲这个事情，言语中甚是为新都的民主氛围浓厚而得意。

官员问责和“不在状态”

就在国内进行公推公选“大合唱”的时候，2003年的四川却突然阴下了脸，整顿吏治。

表面看来，这次吏治的导火索是2003年6月媒体披露的一桩事情：达州市达县法院一副院长在距其上任仅仅半个月时间，就因嫖娼被公安机关抓获。

在处分了该县主要领导后，谁都没想到一场大清理接踵而至。

这项名叫“三项清理”的突击监察工作从2003年10月一直延续到了2004年9月，“自我开刀”之狠令人咋舌。违反《党政干部选拔任用条例》任用的442名领导干部、2484名超职数配备的领导干部和9979名没有“凡进必考”就当上公务员的人都被清理出去，组织系统内部42名与此有关的干部也因“不适合从事组织人事工作”而遭清退。被同时清理的还有1259名“官商”和2000多名市县领导秘书。一个新出台的关于规范领导秘书职务行为的意见规定，省领导的秘书任职五年必须交流，市县领导则一律不配秘书。

巧合的是，当时国内也正掀起免职风，但外省官员们绝大多数是因为抗击SARS履职不力，基本属于重大事故处理的“行政责任追究”，少有在领导干部用人不当上的责任追究。

因此，此举被国内媒体评价为“首开了国内干部选拔任用‘官员问责’的先河”。

省委组织部政研室主任雷世界对此的说法是，四川刮起如此大的吏治风暴，实际上是因为四川刚好成为全国的第一个省级机关先进性教育活动试点地，省委正意欲把干部选任制度改革作为提升执政能力的切口。

2003年12月，四川颁布《党政领导干部引咎辞职暂行办法》和《党政领导干部选拔任用工作责任认定及责任追究办法》。

后者，将责任追究制度从生产事故多发部门向其他权力部门推进，党政机关、公检法司、企事业单位等皆可“问责”。长达7章的文件将选拔任用过程中推荐、考察、任用决定以及考试等环节的责任细化，并拿出责任追究的具体实施办法。

有意思的是，到去年，这个官员问责制在省会成都市又继续演化出一个“通俗版本”。4月19日，成都市委书记李春城到金堂县淮口镇突袭检查工作，看到镇上脏乱差，随后问及其旧城镇如何改造等问题，镇党委书记却说不出二三四。第二天，金堂县委以其“在淮口镇担任党委书记三年半时间以来，工作无作为，致使当地错过了重要的发展机遇”，将其免职。

一个星期后，由于一个企业非法排污事件，一个街道办党工委书记和区环保局长又被免职。5月11日的《四川日报》将这两人的免职原因都归结为工作“不在状态”。

很快，“不在状态”这个带有黑色幽默的词汇就在民间流传。一时间，成都市所有部门都为之震动。执法部门、人大代表以及媒体的高频度暗访，使得前后20多名无所作为的“太平官”被免职。

提名权回到群众手中

就在这几天，四川正如火如荼地进行着副厅级领导干部招考。《成都日报》在头条报道是借用“超级女声”的词汇说，“经过三次激烈PK，四川副厅公选对象终出炉”。

所有报名者要经历“8+3”的十一轮淘汰。组织部将这次招考看作是是整个公选干部试验一套体系方法。就在今天，151名笔试过关的干部将进到省委党校的集训营，在两个月内边学边考，通过

无领导小组讨论、案例分析、模拟演讲、视听传达、现场问答、心理素质测试和培训结业测试项目这8项关卡。

“看过那个牛奶的广告吗？呵呵，奶牛都要考智力，还要测视力、称体重，”四川省委组织部干部一处处长戴允康说，“这样一整套选下来的，不会是考试专业户，而是可信、可用的干部。”

“3”道程序检验同样重要，只有民主推荐产生的干部才能进入笔试，而集训出来的干部则最后要再经过民主测评线性分析和组织全面考察。

这个“民主推荐”，和通常意义上的领导推荐或组织推荐大不一样，四川自创的“两推一陈述”是目前国内组织系统惟一将民主推荐环节转化为党员群众选票的试点，这个程序的添补被专家们认为是“解决了选任制度中干部合法性来源的问题”。

所谓“两推”，指的是党员群众的两次投票。首轮推荐会类似于“海推”，只公布职务和任职条件，由党员群众自行匿名填写推荐票，票数最集中的前面几个候选人，很快在第二轮投票现场进行竞职陈述，党员群众再填推荐票，最后，党委根据第二轮票数研究，产生差额考察对象。

这办法也是吏治整顿时被逼出来的。那个法院副院长的提拔手续基本符合组织程序——只是，其提名环节听起来像街头巷尾的小道消息：4月的一天，县委组织部几个人在县委书记家商谈法院的班子问题，组织部长就推荐了袁。

“《党政干部选拔任用条例》关于干部选拔任用的所有程序都是严密的，但干部提名权在外。虽然规定说，民主推荐是干部选拔任用的必经程序，但是，长期以来，干部的提名权多在领导手里，”组织部长魏宏后来在部内会议上分析说。

因此，“要从根本上防止跑官要官和买官卖官，必须把提拔干部考察对象的提名权真正交给群众。”

两年中，四川230多个地厅级官员由此产生。组织部的数据说，共有2万多名干部群众参加推选。平均下来是每个职位近100人推荐。

推荐会虽然表面不如乡镇直选沸腾，但却更为惊心动魄。“过去干部考察工作很神秘，没有想到自己却能参与投票，还晓得票数情况，”今年3月成都市用“两推一陈述”的方法推选副市长，42岁的原大邑县委书记曾万明最后他胜出担任副市长。

当场公布的推荐票上就有他的名字，两天后，他和另外4个候选人都当场竞职陈述，全成都市的所有县市区和部门二把手，还有些市领导都坐在那里。

“那分钟，人家填不填你的名字，就完全靠平时工作印象，不可能去‘勾兑’！”

戴允康经历了好几次大的推荐会，“我们就在边上看，都觉得精彩。”

干部处这个岗位给外人感觉从来都是神秘而又炙手可热，但现在被戏称为“公开的流水线作业”。他翻出一本厚达148页的《干部选拔任用工作规程》说，“这20多个程序，每一步背后都有相应的制度跟着，就像一个严密的工艺流程。”

最后阶段的线性考察十分具有创意。发放到党员群众手中的《民主测评卡》将笼统的干部素质细分为理论素养、创新能力、协调能力、勤政敬业、廉洁自律、公众形象等13项。每个候选干部所得到的优、良、中、差的数据被输入计算机，几分钟后，一张定量分析的《民主测评线性分析图》就出来了。

省委组织部自行开发的这个线性分析软件在去年还获得了四川省科技进步三等奖。

戴允康说起线性分析来异常兴奋，“曲线图就相当于给人画像，能活灵活现的把细微的差异画出来，提交到常委会上，领导们也一目了然。”

约束“一把手”

常委会的议事规则也在悄然施行。

在眉山市两年试点的基础上，2003年5月，四川制定了《关于市州、县市区党委常委会决定重大事项的暂行规定》，加上之后的省级机关和高校的议事程序，被统称为“三项议事规则”。明眼人一看就知道，这些规则都是用来约束常委会、特别是一把手的权力运行范围的。

文件规定凡涉及人、财、物等重大、敏感问题，都必须经集体讨论决定，并会议表决。干部任免事项则必须全部实行无记名投票表决，“不得以传阅会签或个别征求意见等形式代替集体议事和会议表决。”

决策过程中的7个程序的顺序也被要求不能随意调整，文件甚至警惕万分地说，“会议讨论和酝酿意见的时候，一把手要最后发言。”

“刚性要求不容易走样，”魏宏说，“过去党内的民主集中制传统很好，只是执行过程中缺乏从确定议题、投票表决等若干环节上决策的民主程序，结果民主的理念没法实现，就成了个人说了算。”

有意思的是，媒体还对党委事权的明确规范中，窥见了一些党政分开的痕迹。新华社的报道说：这一制度规范，合理地划分了党委和政府的事权，并且使党内的民主集中制和行政的首长负责制找到了结合点。重大事项由党委集体议决，行政首长作为党委成员，应坚决执行。但在法律规定的权限范围内，对于常规行政事务，行政首长拥有决策权。

6月，四川又出台了《市县党委常委会讨论干部任免投票表决的暂行办法》和《党的地方委员会全体会议决定下一级党政领导班子正职拟任人选和推荐人选的暂行办法》。后者在去年8月被推进到了省委全委会上。

这种推进跟去年中央相关精神出台有关。票决是2001年开始在海南省和眉山市等几个地方试点的。2004年4月，中组部出台“5+1”文件，就包括了《党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》。

于是，去年下半年开始，很多省份都开始在议事规则和票决程序上有所动作。从新闻报道上可以看出，四川和江苏这两个省当年先后出台了省委全委会的表决办法，又都在一个月内先后进行了首次地厅级党政一把手的票决。

而四川靠“技术先进”领先了一招。今年7月，新华社报道，说四川省委常委会在国内首次使用电子表决器进行人事票决。

从公开的信息看，四川的这些改革，无论是干部选任制度，还是议事规则，都得到省委高层的鼎力支持。

有人分析说，张学忠曾任人事部副部长、部长长达7年时间，自然洞悉干部人事制度和运行机制的一些利弊。这个省委书记在一些会议场合的讲话让官员们隐隐心动。官员问责期间他说，“吏治腐败，是最大的腐败！”还说，“把人选好了，就是真正做到了‘三个代表’，否则都是空谈。”下到甘洛去整顿矿业时说的话则更厉害，“关键在干部，要害在利益！”

从自创动作到制度推广

这几年，全国各地来四川省委组织部学习取经的队伍不少，听了半天往往都是又点头又摇头，点头是觉得四川的办法好，摇头是因为“照搬过去有点难”。

这不仅是因为四川主要领导的鼎力支持以及职能部门的锐意改革，还因为各地的基础有差异。

四川的一系列改革动作肇始于1990年代后期的乡村民主建设，但是值得注意的是，这些试验点更多是自选动作。

对于这种自发的积极性，潜心研究制度建党的学者李永忠分析说，“四川人的特点是讲究实

际，不唯上也不唯理论，农村工作更是来不得虚假。”曾在四川工作多年的李永忠把四川的改革看做两段，1970年代末，四川推行联产承包责任制的力度始终与安徽不相上下，广汉市的向阳公社还是国内第一个摘招牌的人民公社。

“等到1990年代后期，税费改革后的很多问题暴露出来，乡镇债务沉重、农民增收困难，”李永忠分析说，“看似经济上的‘三农’问题，折射出的却是农村政改滞后的问题。这也对基层民主提出了具体要求，尽快激活基层政权和群众的内在动力，以利于解决各种社会矛盾，推动乡镇经济社会全面发展。”

“共产党选干部，是选给哪个用呢？当然是给老百姓用。”省委组织部政研室主任雷世界看问题的眼光犹如一个老农民，“如果产品老是让用户不满意，就要换个生产方式，竞争性的选举方式不仅能选出好产品，也更容易获得认同，这样的满意度是多少钱都买不来的。”

值得庆幸的是，这些地方上自创动作都能被组织部门吸纳并制度化推广。这几年来，四川省委组织部每年还为各地“工作创新”和“工作绩效”评奖。

这里面有一个人值得一提——省委组织部长魏宏。他在1990年代末是分管基层组织建设的副部长，2002年从雅安市委书记岗位回来后就担任省委组织部长。

“四川的做法已经涉及到整个执政能力建设的许多重要方面，”国家行政学院教授杜纲建评述说，“四川的做法带有政治改革的意味，组织系统的改革工作，甚至直接就是我们政治体制改革的重要部分。”

“在整个政治体制中，组织这一块是核心，”一直关注四川改革的中央党校教授王长江最赞赏群众提名权的做法，“四川的改革很成系统，同时又‘刀刀见血’，特别是群众提名权的做法，还有党代表直选，把党的领导和人民当家作主结合起来，确实加强了党的执政能力。”

“党内民主看起来难，但推行起来更有示范带动作用。”李永忠曾这样比照分析说，四川的做法看起来保守，不是动辄疾风暴雨般地往高层推进，而是不断扩大试验田，自己埋单，呈缓进型，取得扎实效果。

来源：南方周末 来源日期：2005-9-16 本站发布时间：2005-9-16

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

- 在结合点上突破
- 关于政治体制改革的对话（一）
- 为什么要深化政治体制改革
- 在两会新元素中找中国政改方向
- 笑蜀：以平常心推进政治改革

[更多>>>](#)

用户名： 密码：

标题：

内容：

！注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

