

党内民主与人民民主结合的有益尝试

——云南省红河州乡镇党委换届直选观察报告

□ 周梅燕

逐步扩大直选范围是发展党内民主和人民民主的必然趋势。而党内民主的发展和人民民主的创新必然会对人民民主产生示范和带动作用。继2004年泸西县乡镇党委领导直选试点成功后，2006年初，云南省红河哈尼族彝族自治州再次在全州范围内进行了大规模的乡镇党委领导班子换届直选活动，成为目前国内地市级中第一个进行大规模乡镇党委领导班子换届直选的州，也是全国30个民族自治州中惟一进行了乡镇党委领导班子公推直选改革的州。笔者于2006年3月7日至11日赴红河州部分市、县了解了这次换届直选情况，到乡镇和村庄与部分党员群众进行了座谈，并实地观察了两个乡镇全体党员大会选举和投票活动。

一、红河州乡镇党委换届直选基本情况

除泸西县已在2004年完成乡镇党委换届（原有10个乡镇，现撤并为8个），此次不再进行直选外，2006年1月20日至3月22日，全州2市10县共有126个乡镇党委进行换届选举活动。根据中共红河州委的部署，所有乡镇党委的换届直选工作都在各级党委的领导下，依照《中国共产党章程》《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》和《中国共产党农村基层组织工作条例》的有关规定，组织普通党员和群众推荐，由广大党员直接选举乡镇党委书记、副书记、委员和纪委书记、纪委委员。

整个直选工作分为五个阶段进行，即宣传发动阶段、推荐候选人阶段、确定候选人阶段、正式选举阶段和报告选举结果阶段。

第一阶段是宣传发动。州、市县、乡镇分别成立乡镇党委换届直选工作领导小组，并从州、市县、乡镇直属机关抽调干部成立一批直选工作巡视组、指导组逐级下派，以便及时发现和研究直选中出现的各种问题，全面指导直选工作。在此阶段，各市县召开党员动员大会，全面部署换届直选工作，宣传直选的目的、意义和方法步骤，制订出各级党委的《直选实施方案》，并通过召开各村党总支委员会和村委会党员成员组成的大会，选举产生乡镇党委换届直选选举委员会，负责组织实施直选工作。如开远市羊街乡在宣传发动阶段不仅召开各种会议安排布置直选工作，传达贯彻州、市直选工作精神，培训乡机关干部、各党总支（支部）书记和村委会干部，还结合农村实际在本乡8个村委会、71个村民小组张贴乡党委直选公告80余份，张贴宣传标语68条，出黑板报19期，印发简报2期。同时，乡党委抽调27名工作人员组成驻村直选工作指导组，进驻8个村委会摸底调查党员情况，到村民小组中找党员谈心和家访，宣传发动面达50%以上。

第二阶段是推荐候选人。首先由各乡镇选举委员会制订出推荐的程序和办法，并在规定时间内向社会公布党委班子、纪委班子的职数、任职资格和任职条件，其中党委书记必须具有国家公务员身份和大专以上学历等。为了充分发扬党内民主与人民民主，调动党员和群众参与的积极性，红河州采用了党内与党外同时推荐的“两推”提名方式，即在党内，以党总支为单位，组织党员民主推荐乡镇党委书记、副书记、委员和纪委书记、纪委委员初步候选人；在党外，由年满18周岁以上群众30人以上联名推荐上述初步候选人。如开远市羊街乡的总人口约32000人，党员886名（含预备党员52名），除去因病、外出无法参加选举的63名，共有734名党员、7275人次党外群众参加了推荐。“两推”的结果：乡党委书记候选人26名，副书记候选人35名，党委

委员候选人111名；纪委书记候选人31名，纪委委员候选人98名，共推选初步候选人301名，时任乡党委领导班子成员全部高票入选。经过乡选举委员会对“两推”出来的候选人进行资格审查，最后确定并张榜公布初步候选人为105名。

第三阶段是确定候选人。正式候选人是由党群联席会议投票产生的。以村总支为单位推荐初步候选人时，已经组织党员投票选出党委分配的党员代表和党群联席会议部分成员。按州委规定，党群联席会议中的党外群众比例不得低于20%，由各村委会按选举委员会分配的名额组织推选产生。如开远市羊街乡共推选出党员代表95名、群众代表22名，组成羊街乡党群联席会议。在选举委员会主持下，乡镇党委书记初步候选人要在会上进行竞职演说，副书记和委员做自我介绍，然后采用无记名投票方式选举产生乡镇党委书记正式候选人2名（含落选1名）、副书记正式候选人3名（含落选1名）、委员正式候选人7名。另外，选举委员会按纪委书记等额，纪委委员差额1名确定正式候选人。党群联席会议确定乡镇党委班子正式候选人后，由选举委员会报同级乡镇党委，乡镇党委报市委或县委批复后，再张榜公布。接下来，两名党委书记正式候选人要到各村党总支巡回演讲，回答群众提问。在与开远、蒙自、弥勒多位乡镇党委书记正式候选人交谈中，他们直言说，虽然平时大会小会经常讲话，但对于这样的竞职演讲还是很紧张，不光担心自己是否会落选，还担心全盘工作是否出问题，觉也睡不好，压力很大。羊街乡时任党委书记、此次高票推选为乡党委书记正式候选人的张剑南说：“我虽然在这工作了六年多，非常熟悉情况，但在演讲时也感到心慌，其他候选人更是紧张的汗流浹背，毕竟这是第一次嘛。”

第四阶段是正式选举。参照党内“党代会的党员代表出席率应超过五分之四”的文件规定，红河州规定乡镇党委领导班子换届选举时，到会的党员人数必须超过应到党员人数的五分之四，正式选举时，还应邀请若干名非党员人大代表、政协委员和群众代表列席监督。选举时，选举委员会要向大会介绍正式候选人的基本情况，有些地方还让正式候选人再次与全体到会者见面。所有的选举均采用无记名投票方式分3场进行，即第1场直接选举乡镇党委书记；第2场直接选举乡镇党委副书记和纪委书记；第3场直接选举乡镇党委委员和纪委委员。红河州除泸西县外共有2市10县的126个乡镇进行党委换届选举，州里并没有统一规定正式选举日，而是在一定时间段内由各市县自行确定正式选举日。所以，自3月6日起，陆续有市县进入正式选举阶段。第一个召开乡镇党员大会进行投票选举的是绿春县和河口县，最后进入正式选举阶段的是开远市的两个乡，投票日定为3月22日。

第五阶段是报告选举结果。选举结束后，由乡镇选举委员会向市委或县委书面报告党员大会选举结果，市委或县委对新当选的乡镇党委领导班子批复任命。然后市县、乡镇两级党委对这次直选工作进行总结，最后由州委全面总结这次全州的乡镇党委换届直选工作。

二、两个镇党员大会选举观察实录

1. 蒙自县新安所镇

3月9日是蒙自县投票日，我们来到离县城较近的新安所镇某企业大礼堂观察全镇党员大会的选举活动。红河州委副书记、县委书记、县委组织部部长等也到场观察选举。新安所镇历史上就是经济发达重镇，总人口3万多，群众观念开放，思想活跃，民主意识较强。据州人大介绍，该镇上世纪90年代初就发生过选不出镇长的事件。这天大会应到党员819名，经工作人员清点，实到党员762名，参会率占应到党员人数的93.3%。大会会场布置得庄严隆重，每位党员脖子上都挂着红色党徽图标的塑封出席证，上面印着“新安所镇党委班子换届直选大会出席证”，落款时间是2006年3月9日，背面则醒目地印着新安所镇四大发展目标：“绿色水果大镇，历史文化名镇，生态旅游强镇，农村城市化示范镇”。许多老党员表示，有生以来第一次参加这样的直接选举，非常兴奋。为了观选方便，笔者也挂上了同样内容的“列席证”。镇党员大会应当于上午9:00召开，因为人数较多，拖沓了一些时间才开始。镇党委直选选举委员会主任主持了会议。大会共有六项议程：第一项是由全体党员采用举手表决方式，通过《新安所镇党员大会直接选举党委班子选举办法》；第二项是全体党员表决通过《总监票人、监票人名单》，然后选举委员会宣布指定若干名计票人，宣

读《党员大会选举注意事项》。第三项由全体党员表决通过《不列为应到会人数的有选举权的党员名单》（共有81人）。第四项到第六项就是分三场选举新安所镇镇党委书记、副书记、纪委书记和党委委员、纪委委员。第一场选举开始后，主持人先请两位党委书记正式候选人黄海荣和李民杰上台与全体党员见面，台下响起热烈的掌声，然后工作人员再次清点到会人数，总监票人、监票人当场检查票箱并封好票箱，按各总支分发选票。选票设计与人大代表选举时一样，有同意、弃权、反对和另选他人四栏，根据选举办法，同意的在候选人名字旁边划O，反对的划×，弃权则什么都不用划，另选他人可以写上其姓名。选票发放完毕后，党员们开始填写选票，由于会场是按各总支划区并安排座位，有少数不识字的老党员并没有到大会设立的代票处去求助工作人员，而是请自己村里的其他党员代为划票。投票开始后，由主席台就座的各总支书记和工作人员先投票，然后是党员们有秩序地排队进行投票。可能是为了投票和计票方便，各总支就座区域前都设有相应的票箱。投票结束后，由总监票人、监票人当场打开票箱并到礼堂后台清点票数。按照大会通过的《选举办法》规定，如所投票数等于或少于发出票数的，选举有效；如所投票数多于发出票数的，选举无效，应再次组织投票。后台几张桌子前，计票人员在总监票人、监票人的监督下开始紧张地计票。对此我有些不解，问陪同的一位州直选督导组领导，为什么不公开唱票计票？她解释，有些地方只有100多党员，就使用公开唱票计票方式。这里的党员人数太多，公开唱票计票要花很长时间，后面还有两场选举没法进行，再说有监票人监督计票也一样。计票结束后，总监票人宣布计票结果：发出选票762张，收回选票762张，有效票757张，选举有效。时任党委书记李民杰以获得657张赞成票当选为新安所镇新一届党委书记。当然，按照直选方案规定，这个选举结果有待向县委报告批复后，才能正式生效。

2. 弥勒县西三镇

3月10日是弥勒县乡镇党委换届选举投票日，这天中午阳光明媚，我们来到该县西三镇观摩选举。弥勒西山是彝族支系阿细人的主要聚居地，“阿细跳月”则是阿细人喜爱的一种舞蹈，我们到达西三镇时，有幸领略了充满欢快和喜悦之情的“阿细跳月”：一队小伙子边跳边弹着大三弦，曲调明快动听；一队姑娘则拍手跳着热情的舞蹈，舞姿优美奔放。全镇党员大会的选举会场设在镇政府院内一块露天空地上，每位出席选举大会的党员发一顶草帽，作为出席会议的标志，又能遮阳，显得别致实用。全镇588名党员戴着草帽坐着小凳子参加了大会，占应到党员人数的100%（该镇党员635人，属于八种不列入到会人数的有47人，应到588人）。有一位老党员行走拄双拐，却坚持让人用车将他拉到会场参加选举；还有几位老党员是上世纪50年代或60年代初入党的，对这样的党内直接选举连声称好。

选举大会是在中午12:45分开始的，主持会议的是西三镇选举委员会主任李琼仙，一位非常能干的彝族女干部，曾任过西三镇党委副书记，现任县民政局副局长，兼任县驻西三镇直选指导组组长。党员大会的议程与新安所镇一样，共有六项。前三项是由全体党员表决通过《西三镇党员大会直接选举党委班子选举办法》《总监票人、监票人名单》和《不列为应到会人数的有选举权的党员名单》，选举委员会宣布指定若干名计票人和宣读《党员大会选举注意事项》。接着进入到选举镇党委书记的议程。笔者注意到，这里的选票样式和颜色与在新安所镇见到的完全相同，包括我们在开远看到的选举指导手册中的选票样张在内，看来全州统一了这方面的程序和技术。可能一时疏忽，这里没有像新安所镇一样请两位党委书记正式候选人到前面与全体党员见面，略显遗憾。选举会场是按总支分开就座的，全镇共有10个总支，每个总支约50人左右，前面有张小桌子放着红色票箱和写有总支名的标牌。从分发选票到划票、投票，整个选举显得井然有序，主持人节奏掌握得非常好。据介绍和察看选票，镇党委书记正式候选人是王世建和钱桂芹，后者是时任镇党委书记，一位彝族阿细女干部。计票就在500多名党员注视下进行，各个总支票箱前的3名工作人员开票点票，然后分别计票，最后汇总到总计票人处，在总监票人和4名非党监督员的监督下，选举结果很快就出来了：实到大会党员人数588名，发出选票588张，收回选票588张，选举有效；钱桂芹得赞成票580张，王世建得赞成票8张，钱桂芹当选为西三镇新一届党委书记。同样，这个结果也需要等到上级党委批复任命后才能算数。

我们惊讶的发现，第一场选举结束时是下午13：50分，与新安所镇第一场选举花了两个多小时相比，简直是非常之迅速。我与州直选指导组的领导分析：虽然新安所镇党员人数比西三镇多了200多名，但新安所镇计票花了40多分钟，而西三镇仅仅花了10分钟就完成了全部计票工作，显得熟练快捷，同时也与选举主持人利落有效的组织能力有关。当然，这里也同样存在公开唱票计票的问题，估计全州情况一样，主要还是从连续进行3场选举考虑，担心唱票会使选举时间显得过于冗长。

三、红河州乡镇党委换届直选的特点

2006年3月1日中国网消息，在国务院新闻办当天举行的新闻发布会上，中组部副部长、中央先进性教育活动领导小组副组长兼办公室主任欧阳淞透露：截至2005年10月，全国一共有13个省的217个乡镇开展了“公推直选”的试点。欧阳淞表示，中央支持公推产生候选人的做法。

据有关资料显示，最早的党内直选发生在1998年底四川省青神县南城乡，有500多名党员参加了乡党委班子的直接选举，但这一改革事件只是由于未公开报道而鲜为人知；以后才是2002年湖北省荆门市杨集镇进行的“两推一选”乡镇党委书记和当年四川省雅安市所做的党代表直选和党代表常任制试验。此外，还有2003年重庆市城口区坪坝镇包括党委书记直选在内的综合改革试验和四川省新都县木兰镇党委书记直选，2004年重庆市渝北区公推直选镇党委书记和云南省红河州泸西县10个乡镇党委书记直选，以及2005年陕西省南郑县湘水镇和江苏省沭阳县13个乡镇党委书记直选等等，所有的直选事例都证实了中组部官员的说法，全国许多地方在进行党内公推直选的探索。

与所有这些已经进行了乡镇党委直选活动的地方相比，尤其是与湖北、四川、江苏几种不同直选模式相比，2006年红河州乡镇党委的直选显然具有参与面广、制度设计新颖、程序性强和民主程度高的特点：

1. 参与面广——“两推直选”乡镇党委领导班子

湖北杨集的“两推一选”首创了群众投票提名党委书记候选人方式，也为湖北和其他一些地方乡镇党委直选所采用。但杨集的“两推”与红河的“两推”显然不一样，其区别在于：杨集是先由群众大会投票“推”出建议候选人，再召开党员大会从群众推出的得票前三名建议候选人中投票“推”出两名正式候选人。红河“两推”主要用在初步候选人提名方式上，即发动广大群众和全体党员来“两推”，用党外推荐和党内推荐的方式共同推出党委领导班子初步候选人，经过选举委员会资格审查后，公布初步候选人名单；再由选举委员会召开党群联席会议，由党委书记候选人发表竞职演说，其他候选人做自我介绍，然后由党群联席会议选举产生乡镇党委领导班子正式候选人。杨集的“一选”是在党员代表大会上投票选出党委书记；而红河的“直选”是由全体党员大会分别投票选举产生乡镇党委领导班子。

由此可见，与杨集的党代会选举党委书记模式相比，由全体党员来选举党委领导班子的红河“直选”具有党员全面参与的特点，与新都模式相近；但红河的“两推”与新都的“公推”相比较，党员和群众的参与面更为广泛，不仅在初步候选人提名时有大量群众的参与，而且在确定正式候选人的联席会议选举时也有20%以上的群众票，因此，红河的“两推直选”模式是党内民主与人民民主有机结合的一次首创。据了解，已经结束直选的河口县6个乡镇应到会党员1380名，实到党员1342名，参选率高达97.2%。有关材料还证实，2004年红河州在泸西县乡镇党委、纪委班子直选试点时，由于宣传发动工作做得扎实，从全县7627名正式党员中共推出各类初步候选人1428名；参加初步候选人推选的党员达到5930名；收到群众联名推荐表5160份，参与联名推荐人次达206273人次，当时该县总人口约37万，群众参与面达50%以上。

2. 制度设计新颖——成立专门的选举组织机构负责组织直选

杨集、新都模式中，一般都是由同级党委或上级党委主持选举活动，包括候选人资格审查、正式候选人确定等。但在红河直选中，除了同级党委的领导和上级直选指

导组的指导，还专门成立了各乡镇党委换届直选选举委员会，负责组织实施整个直选工作。虽然人大和基层自治组织的选举中都有这样的制度安排，但党内选举采用选举委员会的制度设计显得十分新颖，其好处就在于党内选举组织机构跳出了上级党委指挥选举的老套路，减少了上级组织对选举人选和选举结果的非正常干预，使选举结果更能反映广大党员的真实意愿。

按照州委的规定，选举委员会9名组成人员中，由市委或县委派驻乡镇的指导组组长担任主任，其余成员由本乡镇的各村党总支委员会和村委会党员成员组成的大会投票选举产生。选举委员会下设办公室和候选人资格审查小组，分别由两位副主任分管，时任乡镇党委班子成员一般不被推荐为选举委员会成员，选举委员会成员被推荐为党委书记、副书记、委员和纪委委员候选人后必须退出选举委员会，出现的空缺席位，根据投票产生选举委员会时的得票高低依次递补。

从这次直选过程来看，关于“五分之四”党员出席率的规定，实际上是要求全体党员参选率必须在80%以上。这是非常高的参选要求，而中央文件“五分之四”只是对基层党员代表出席党代会的要求。由于许多农村党员长年外出务工、经商，留在村里的多为高龄老党员，单在宣传发动阶段四处联系这些外出党员、统计参选党员人数就耗费了大量的人力物力，给乡镇党委直选带来很大的障碍和困扰。但我们也充分理解红河州在探索党内民主发展途径时，尽量与中央有关规定保持一致所做的努力，同时，广泛的发动和积极的参与也让广大党员更加珍惜自己的民主权利，更加具有责任感，起到了其他政治活动无法替代的教育作用。当然，这样的规定只适合在基层党组织选举试点时使用，如果基层党组织直选工作能健全完善成为党内民主的一项制度，就完全可以不必规定如此高的参选率，而应当提倡党员主动参选的意识，也可以省却许多不必要的程序环节和节约选举成本。实际上，中共中央1994年出台的《中国共产党地方组织选举工作条例》已经降低了党员代表大会的出席率，如该条例第二十六条规定“参加选举的人数超过应到会人数的半数，方能进行选举。”虽然这一条例的适用范围是县级以上地方党组织的代表大会和纪委全体会议，但对基层党组织今后的选举工作也有一定的指导意义。

3. 程序性强——依照党章和借鉴人大选举技术安排直选程序

这次红河州乡镇党委直选虽然基本照搬了当年在石屏与泸西直选时的程序设计，但许多程序规定显然来自于中央有关文件。比如，州委按照1990年《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》第十九条“进行选举时，有选举权的到会人数超过应到会人数的五分之四，会议有效”的内容，规定乡镇直选大会的到会党员应当超过全体党员人数的五分之四；从“两推”、预选到党群联席会议的组成，均规定群众参与率不得低于20%；正式选举时邀请非党员的人大代表、政协委员和群众代表到场监督等。

同时，从提名初步候选人和群众联名提候选人的推荐表印制、党群联席会议和党员大会的各种议程设计、竞职演讲规则的制定、预选和正式选举时通过总监票人和监票人建议名单、选举会场设代票处、分发选票和检查票箱、选票的设计和计票方式，甚至包括选举委员会的设立、主持人、主持词等程序环节，均借鉴了许多人大选举技术，甚至比选举法规定的更为详尽和成熟。如开远市直选指导材料之一的《××乡党委班子换届直选竞选规则》中规定，“竞选活动必须在选举委员会的监督下进行”，“党委书记正式候选人需要利用电视、广播开展竞选活动的，可以向选举委员会提出申请。选举委员会根据客观条件保证每一名候选人公平利用媒体”；“候选人的合法竞选活动，不受任何个人、团体、组织的干扰或威胁、恐吓”；“严禁正式候选人直接或通过其支持者间接使用贿赂、欺骗、作假、暴力威胁或其他不正当手段从事竞选活动”，等等。这些富有创造性的选举规则，既增强了党内直选的程序性和竞争性，也使选举显得更为严谨和规范。

由于这次乡镇党委换届直选在全自治州范围内展开，为了确保直选工作的顺利进行，州委还采取层层下派直选工作巡视组、指导组的方式，即州向市或县派出直选工作巡视组，市县向乡镇派出直选工作指导组，乡镇向各村党总支派出直选工作指导组，为搞好这次大规模的乡镇党委换届直选工作奠定了很好的基础。同时，各市或县委组织部均编写了内容详尽的直选指导材料，包括上级党委关于直选工作的实施方

案、乡镇党群联席会人员构成比例和规模、乡镇党委各式公告、各种会议主持词、“双推”程序及办法、竞选演讲办法、选举办法、选票样张、清点或发出或收回选票各式报告单、计票结果报告单等，应有尽有，约有140多页。如此缜密的程序指导与过程监督，对于保证党内选举过程的公开与公正、提高选举公信力非常有利，也为今后党内选举程序设计做了极为有益的探索。

4. 民主程度高——乡镇党委班子由党员大会直接选举产生

四川省青神县南城乡和新都直选的优势都在于由全体党员大会直接选举党委书记，较之过去的常委会和党代会选举产生党委书记，将党内选举民主朝前推进了一大步。但是，新都选举产生了乡镇党委书记后，由党委书记组阁建立党委班子的做法，却遭到理论界和实务界的许多质疑。红河州将乡镇党委领导班子所有成员全部交由党员大会直接选举产生，在党内选举民主实践上较之新都有很大进步，也更具民主性，并且避免了新都模式的弊端。当然，这样选举的成本增加，还可能存在党委班子配置不太合理的隐患。所以，红河州一位参与石屏、泸西直选试点的领导认为，如果采用由党员大会直接选举党委书记，再由上级常委会选举并任命副书记、委员等职，也许不失为一个较好的解决方法，但也有待于实践的佐证。

四、红河州乡镇党委换届直选的意义

从2004年3月石屏县乡镇长直选试点，到同年7月泸西县乡镇党委班子直选试验，再到2006年全州范围内举行乡镇党委班子换届直选活动，地处祖国西南边疆的云南红河哈尼族彝族自治州在扩大人民民主和党内民主方面作出了一系列具有深远影响的改革举措，引起国内外的广泛关注。

1. 党内民主与人民民主结合的有益尝试

早在上个世纪党的十三大上，中央就提出“以党内民主来逐步推动人民民主，是发展社会主义民主政治的一条切实可行、易于见效的途径。”党的十三大报告还指出：“要改革和完善党内选举制度，明确规定党内选举的提名程序和差额选举办法。”著名宪法学者浦增元先生在当时撰写的《论党内民主和人民民主》一文中认为，“党内民主是实现和发展人民民主的关键……二者也有相互促进的作用”。但进入20世纪90年代后，虽然中央先后出台了两部选举工作条例（即1990年《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》和1994年《中国共产党地方组织选举工作条例》），但这方面的学术研究与实践并无实质性进展。直到1998底，四川省青神县南城乡全体党员直选乡党委书记事件启动了党内民主的最早实践，2002年以来出现了全国各地党内外基层组织领导人“公推公选”的系列活动。

无论此后的理论界对于党内民主与人民民主孰先孰后发展如何争论，但有一个不争的事实：任何一种民主的发展，都离不开民主存在的社会基础。中国20多年经济体制改革积聚下的问题和蕴含的能量，随时都会冲击政治体制这道敏感堤坝，引发体制内外对于民主发展的激烈讨论，这是无论如何都无法绕开的话题。重温20年前的党的十三大报告，感触极深：如果说早在20年前的党中央就看到并提出了党内民主与人民民主发展的重要性，10年以后将这些内容付诸实践的却是一批冒着风险、敢为人先的地方基层党委领导和广大普通党员。他们清楚地意识到，“发展社会主义商品经济的过程，应该是建设社会主义民主政治的过程”（党的十三大报告）。党内民主与人民民主应该是相辅相成、相互促进的关系。在政党政治并不健全的中国，执政党自身的民主程度对于人民民主发展的影响显然重大，反过来，人民民主的发展也在促进执政党的民主转型。事实上，近年来“三个代表”、“和谐社会建设”和“科学发展观”等一系列党的新主张的提出，就是顺应历史发展的很好例证。

红河州的一系列改革举措显然是深思熟虑的结果。无论是2004年石屏县乡镇长直选程序设计中的“人代会休会、复会”环节，还是2004年泸西县乡镇党委书记直选制度安排中的“两推”和党群联席会议，都显示了一种对法律和现实有机结合的成熟智慧。在2006年红河全州乡镇党委换届直选中，石屏的程序设计和泸西的制度安排基本都用上了，显示出当年试点的优势和很强的生命力。参与这次直选的各方，包括已经

当选的乡镇党委书记、参加推荐和投票的普通党员或普通农民，都有很深的感受：党内民主可以激发人民群众的政治参与热情，党内民主可以让当选的领导牢记竞选时的承诺而不敢有片刻松懈，党内民主让老百姓看到了国家民主的将来，党内民主也让广大普通党员体会到了自己实实在在的权利。这是任何一场政治动员都无法起到的作用，但是一场场发生在农村的基层党组织直接选举却实现了。所以，红河州乡镇党委换届直选实现了党内民主与人民民主的有机结合，是一次非常有意义的有益尝试。

2. 提高基层党组织执政能力的有效途径

“谁当书记，党员群众说了算！”这条由州里拟定的宣传标语在所有乡镇的各个村寨中四处张贴，很受党员群众的欢迎。在羊街乡座谈时，当地领导介绍说，进入第二阶段提名并公布初步候选人名单后，党员群众发现没有组织提名建议，也没有指定候选人，开始相信这样的选举是真的。于是有些党员、群众提出，这样的选举确实好，可不可以用这种方法选乡长？该乡卧龙谷村一位普通党员说，他是平生第一次参加这样的直接选举，感到自己的权利受到了尊重。也有一位村民说，这样的选举晚了10年，再早点就更好。还有一位村民说，他很高兴能看到乡党委书记可以让党员来选举产生，他相信自己的下一代可以直接选举国家领导人了。

新安所镇第一场选举结束后，我与新当选的镇党委书记李民杰有过一番交谈。李民杰坦言，自从直选开始后，压力非常大。他原在县委办公室工作，半年前调任新安所镇党委书记，他担心自己刚来时间不长，党员群众是否会接受自己？经过在党群联席会议上的竞职演讲并以高票当选为正式候选人后，他逐渐心中有了底，但面对党员大会的选举投票，他仍然不敢掉以轻心。我问他在参选过程中印象最深刻的是什么？他说最深刻的是自己向党员、群众作出的承诺，自己是700多名党员选出来的书记，又是广大群众提名过的党委领导，一定要在今后的工作中密切联系群众，为新安所镇的经济社会发展做出贡献。弥勒县西三镇高票当选的党委书记钱桂芹的回答也一样朴实：我将时刻记住自己在党群联席会上的承诺，为西三镇人民踏踏实实做好每项工作。泸西县金马镇党委书记李俊则说，选上就干，选不上想干也干不成。直选是将用人权交给了全体党员，自己不仅要向上负责，而且要向下负责，不仅要为700多名党员、还要为全镇5万多名群众做实事，才对得起他们。

这样的直选顺应了历史发展，也顺应了民心民意的要求，是检验党的执政理念和群众支持度的最好方式，也是提高基层党组织执政能力的有效途径。中国共产党在从革命党向执政党转型过程中，在全球民主化的浪潮中，如何熟悉和学习选举方式，学会用选票来获取和巩固执政地位，红河州的实践作出了很好的回应。

3. 党内干部选拔机制改革的重大突破

红河直选过程中，最引人注目的是3月6日河口县6个乡镇党委班子选举结果：一名时任乡镇党委书记落选，两名时任副书记落选，数名党委委员落选。据了解，金平县也有一名时任党委书记落选，还有个别乡镇的时任党委书记未被列入正式候选人，其落选的可能性也非常大。因此，在全州乡镇党委直选结束前，可能还会出现类似事件，这是国内其他地方党委公推直选中未曾发生过的重大事件，引起我们的特别关注。我曾问过有关领导，落选后怎么办？他们说，只要选举程序合法，选上谁就是谁，应当承认选举的结果。我又问，选上的书记和副书记未达到体制内的级别如何处理？有关领导介绍了州委规定：原来不是正科级干部被选为党委书记的，享受正科级待遇；如果下届连选就连任，落选则回到原来的岗位和级别。

这是红河州乡镇直选中最具民主性的一道亮点。如果乡镇党委班子直选试点中没有时任党委书记的落选，倒是令人难以置信的。那样的直选程序和场面虽然壮观好看，可选举结果总让人心存疑惑。所以，红河州直选中发生的落选事件正是他们求真务实搞改革的最好写照，它证实了这样的直选并非政治秀，更不是走走场、造造声势的一时冲动，而是红河人力求用真实的选举来顺应党内民主的发展，来增强基层党组织凝聚力的决心。其实，时任党委书记落选是竞争性选举中必然会出现的正常情况，不必追究过去的上级任命是否合理，也不必质问有关部门干部考察是否失当，因为落选的干部不一定都有问题，当选者也不一定是最好的人选。在竞争机制下选举产生的基层党组织负责人，会有一种强烈的责任意识，会时刻牢记党的宗旨和自己的承诺，成为

基层党组织在社会主义新农村建设中的核心和带头人。更为重要的是，他们学会了尊重选举的规则，尊重党员群众的选择。着眼于直选带来的党内干部选拔机制的改革效应，寻找解决干部任用中能上能下的突破口，这才是建立起一系列党内民主制度的最好契机。

4. 直选对农村经济发展的推动作用

2005年我们在石屏调研时，曾发现7个直选后的乡镇经济都有不同程度的提高。那么当年直选乡镇党委书记的泸西县情况如何？乡镇党委的工作作风有无变？

3月10日下午4时过后，我们驱车到达泸西县委组织部，与当年参加直选的3位乡镇党委书记、部分党群联席会议成员、村党总支书记、普通农民、中学校长等进行了座谈。3位直选党委书记虽然都讲到直选调动了党员群众的积极性、密切了党群联系、让自己多了一份责任、时刻记住自己的承诺等，但也都不约而同地感到“很累”，因为他们全身心地扑在工作中，丝毫不敢松懈。所以许多党员群众亲切地评价他们“做的比说的（指竞聘演说）还多”。白水镇党委书记马喜成说，通过直选，自己的工作方式和作风有了很大的转变，民主意识显著增强，最重要的就是能正确处理向上负责和对下负责的矛盾。曾经有一次县里安排各乡镇在路边栽种一种经济作物，马书记到党员群众中征求意见时，发现这种作物不适合在白水栽种，于是他主动与县有关部门联系和说明情况，没有按照县里的安排去做。我问道，如果这种上级意见将影响到你的政绩考核，你会怎样做？他马上回答，如果对群众利益没有好处的事，即使是上级指示，我也宁愿放弃。从白水镇一组经济指标中，我们可以看到这样的变化：直选前年财政收入715万元，2004年达到925万元，2005年为967万元；农民人均收入2004年为1320元，2005年为1560元。三塘乡党委书记李俊用形象的语言介绍三塘是泸西有名的“三乡”，即国土大乡、人口小乡和经济穷乡，经济位居全县倒数第一。该乡直选前年财政收入为195万，2004年达到240万元，2005年240.1万元（国家取消农业税，少收入28万元）；农民人均收入也有较大幅度增加，2004年846元，2005年923元。金马镇的李涛在2004年直选时任镇长，与后来当选的书记一起竞选党委书记一职。后来当选的书记调任副县长，于是党员提出来要选李涛做党委书记，由于试点结束不能再搞直选，但县委组织部下达的任命就是他当党委书记，与金马镇党员群众的意见不谋而合。这位李书记谈到直选带来的变化时说，金马镇因为历史遗留问题曾有过一些上访的，直选后，党委书记逐户上门听取意见，做政策解释工作，现在该镇的上访为零。

正如泸西县委组织部在总结乡镇党委直选试点一年来情况时所认为：直选转变了广大乡镇领导的思想观念，密切了党群关系，巩固了党在农村的执政地位，提高了乡镇党委班子的执政能力和执政水平，全县呈现出农村社会稳定、经济快速发展的良好局面。2005年泸西县完成工农业生产总值16.13亿元，比上年增长11.3%；完成地方财政一般预算收入11892亿元，同比增长11%；完成全社会固定资产投资10亿元，比上年增长30%；实现农民人均纯收入1885元，同比增长10%，等等。直选焕发出来的热情，为泸西发展增添了活力。这，也许就是红河州继续推进直选改革的重要原因之一。

五、红河州改革持续发展的启示

红河州改革仍将继续。从红河州改革中，我们得到什么样的启示？红河州改革的下一处触角将在哪里？

红河州有着得天独厚的自然环境和丰富资源，但是经济发展水平并不平衡，许多地方还在靠天吃饭，群众生活非常艰苦，部分乡镇财政也往往捉襟见肘、入不敷出。但无论是普通百姓脸上谦和的笑容，还是乡镇干部朴实的言行，都凝聚在“诚信务实，开放兼容，敢为人先，奔腾图强”的红河精神之中。两次的红河州之行，我们在与州、市县、乡镇领导以及普通农民的交谈中，真实感受到直选所带来的变化，常常为红河人的民主意识和兼容精神所深深打动，这就是红河州改革“敢为人先”的启示之一。

制度设计是政治文明的重要内容。红河人在改革中不等天，不靠地，尽可能地挖

掘现有的制度资源，在借鉴中创造和发展了具有红河特色的直选制度。尽管政党民主与人民民主不可能完全相等，因为各自的内涵与外延并不一样；尽管直选的程序安排还有一些缺陷，如背对背的竞职演说削弱了双方针锋相对的辩论性，又如公开唱票计票因人数众多未能施行等，但这些并不能影响红河州改革的魄力，也不能抵挡红河州改革的魅力。红河人在政治文明方面的自主创造性，丝毫不逊色于其他地方，这是红河州改革的启示之二。

红河州改革从基层政权和基层党组织建设起步，目标则是推动社会主义民主政治的发展，因此，红河州改革不应遗忘地方国家权力机关——地方人民代表大会及其常委会的建设。事实上，红河州的每一次改革都有人大或者人大代表的积极参与，改革的许多程序安排也源自人大，那么，丰富社会主义民主政治的内涵，充分发挥人大代表的作用，让宪法与法律赋予地方人大的各项职权更好地实现，应当是红河州改革的启示之三。

我们对红河州改革满怀着期待，我们祝福红河州经济奔腾图强。我们相信前进中的红河州将再次创造民主奇迹！

（后记：感谢中共红河州委的大力支持和红河州人大常委会副主任谭忠英、选联工委副主任曾新原等，他们给予我的观察活动很大的帮助，并对报告中的一些数据和事实进行了校正；感谢上海社会科学院法学所浦增元老先生，他关于党内民主的许多精辟见解对于报告最后定稿有着重大贡献；本次选举观察和报告撰写过程中，得到世界与中国研究所李凡先生的积极支持和具体指导，亦在此表示衷心感谢）

（作者单位：上海市人大常委会）

《人大研究》2006年第6期（总第174期）

