

## 渐进式发展党内民主：进步与问题

最近，深圳市委根据当地的实际情况，采取在个人自荐和组织推荐的基础上，由全委会差额推荐、组织部门差额考察、常委会差额酝酿、全委会差额票决“四个差额”的方式选拔 8 位正局级干部。这是依据《2010—2020 年深化干部人事制度改革规划纲要》而采取的做法，其特点一是全委会在选拔任用中起到重大作用；二是层次高，即竞争的都是正厅级职位，而以往最多是竞争副职岗位；三是既有组织推荐，也鼓励个人自荐，真正扩大了用人初始提名权。上述做法可以理解为渐进式发展党内民主、有步骤推动干部人事制度改革的行为。

### 全委会权力的回归与党内权力体系的民主化改革

深圳的做法有一个突出的特点，即全委会在整个公开选拔干部中可以差额推荐人选，并且差额票决。凡是熟悉中国政治生态的人都知道，正厅级职位的初始提名权，一般不在全委会手中，上级主管领导和常委会在决定其任用方面起主导作用。初始提名权的改革，是党内权力体系回归党内权利主体的体现形式之一。

党员是党内的权利主体，但由于社会分工、组织管理的缘故，党组织的权力只能由党员授权的机构和人员行使，而党员直接授权、委托的便是由党代表构成的党代表大会。党章明确规定，党的最高领导机关，是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的地方各级领导机关，是党的地方各级代表大会和它们所产生的委员会。党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作。这是由授权关系所决定的权力关系。但在实践中，党的委员会由于人数较多、不经常开会等原因，其权力的行使往往由各地常设机构——常委会代行。党委最主要的两项职能——出主意、用干部，亦往往由常委会决定。常委会由执行党代表大会和委员会决议的机构，事实上演变成为党内的各级决策机制的核心，形成了客观上权力过于集中的党内领导体制。

党的十六大以来，党内对全委会与常委会关系进行了调整，恢复和发展了 1938 年党的六届六中全会的思想，明确规定常委会向全委会汇报工作并接受全委会监督，取消了书记办公会。各地方也进行了一系列改革，如上海闵行全委会真正成为决策主体，多个省份全委会票决干部等等。但是，从宏观层面来讲，常委会与全委会的关系依然没有理顺，对常委会特别是“一把手”监督难依然存在，全委会作用的发挥依赖于常委会特别是当地“一把手”的个人素质及其对全委会重视的程度，这本身就是非正常现象。说到底，真正发挥出全委会作用，需要正视党内权力结构中存在的问题，即权力结构中民主含量不足，形成少数人手中权力过于集中的现象。

增加党内权力结构民主含量，可以有两条出路：一是权力结构进行大的调整，如党代表大会常任制。但因其在实践中问题较多，争议较大，因此目前只是在基层试点。二是全委会制度改革，使全委会在决策、用人中充分发挥作用。初始提名权由全委会决定，这是很重要的环节，是全委会作用的真实体现。而且，全委会决策，全委会票决，由于其人数适中，既可以防止因人数太多产生过重的行政成本，又可以防止少数人操控决策，有积极意义；既是典型的渐进式改革过程中不可缺少的一环，也是当下改革的目标之一。

当然，全委会决策、用人也有一定的局限性。全委会人数较之常委会多数倍，但也因其“多”带来一定问题，比如，委员们在决策中对某些不熟悉的领域无法进行有把握的判断；选



拔任用干部中对拟任人选不熟悉，只能通过看材料、现场听述职、现场答辩等途径来了解情况。但是，就其正面作用而言，远大于其局限性，是对常委会的一种制约。

### **差额选拔制度与干部人事制度改革民主化科学化**

深圳的改革突出了差额推荐、差额考察、差额酝酿、差额票决。这是干部选拔任用制度改革的重点之一。

干部人事制度的改革，方针是民主、公开、竞争、择优，方向是科学化、民主化、制度化。由于各类岗位的职责、特点不同，科学化与民主化同样重要。什么岗位需要差额，什么条件下需要差额，这不仅仅是民主问题，更是科学化问题。

其实，差额并非一定是民主的，比如，过去很多地方流行的指定“被差额”人选（或曰“陪选”）的做法，实际上与民主的精神背道而驰。

在真正的民主选举中，是无所谓差额的，因为，民主选举的候选人，只要符合特定条件，都可以依据合法形式成为候选人。至于谁能够选上，取决于选举人的大多数选票。即使在中国社会基层实行的村民直选和某些乡镇领导干部直选试点，也无所谓差额，组织推荐、群众联名推荐甚至个人自荐，都可以成为候选人。因此，不能够泛泛地谈差额，需要有界定：什么类型的干部实行差额。

选拔任用干部的方式很多，但无论多少种方式，都可归纳到两大体系中：选举制与任命制。民主选举是有边界的，这里包含了二个方面的边界：一是选举的适用范围是有边界的，并不是所有的岗位都适宜于选举。一般说来，代表大会制、委员会以及负有政治责任的行政首长（如市长县长）需要选举，政府的部长大多是享有组阁权的政党提名议会通过。而专业性技术性干部不需要选举，可以通过其它方式产生。现在一些职能部门的内设机构搞民主推荐，受到单位内部风气、内部利益关系的制约，效果有很大差别。此外，在职能部门，管理者与被管理者虽然有根本利益一致的一面，但也有利益冲突的一面，如严格管理势必引起某些被管理者的不满，因此，职能部门“内部人”选举不一定合适。选举与任命的边界搞混了，就容易产生冲突与不满，并进而怀疑选举制的正当性、合理性。二是民主选举制度的功效是有边界的。这个边界一方面以利益为制约，在不同群体利益争端很大但又没有很好地整合的情况下，选举结果未必公正；另一方面受到规则的制约，即规则是否具有科学性。没有科学的规则，民主选举也可以产生较大的负面作用，使民主制度本应具有的功能不能转化为实际效力。任命类干部主要是职能部门的内设机构、专业性技术性比较强的岗位，为了确保办事效率以及工作任务的完成，需要上级提名、任命。而上级提名，从全世界来看，并不一定要差额。

但是，当下中国正处于社会转型时期，政治体制改革不到位，跑官要官、买官卖官并非个别案例。为了防止领导者个人决定用人事项，为了防止用人上的不正之风，差额选拔任用干部就是中国特有条件下渐进式改革的一种选择。

现实中的差额选举、差额推荐往往针对两类人员，一类是原本需要选举的干部，由于群众没有提名权，只能由组织推荐。组织为了给大家更多的选择机会，更多地体现民意，提出差额推荐候选人名单。二是原本不需要选举，只需任命的干部，有的是组织提出差额名单，再进行民主测评等等环节，有的直接由群众通过民主测评方式差额推荐出候选人，再由有关



部门进行考核等一系列程序，最后任命。

由此可以看出，改革的首要条件是分清两类不同干部的权力授予方式、权力来源。划清这个边界，再谈差额。

第一，对于选举类干部，不存在差额问题，就是扩大提名权的问题。组织提名、群众联名、党代表联名提名均可，个人自荐亦可。在真正扩大提名权，提名主体多元的前提下，候选人即使是单一的，也体现了民主的精神。反之，如果提名权掌握在少数人手中，那么，即使是差额比例较大，人们也同样认为不是真正的民主。

第二，如前所述，对于任命类干部，原本不需要差额，但是在当下特定历史阶段，作为一种扩大民主、提高选拔任用干部工作公信度的举措，差额推荐有其合理性。在这一基础上，可以上级差额提名、差额推荐等等，再经过其他程序任命。但差额不是形式、不是作秀，不能够“陪选”，这就需要群众参与，了解民意。同时，鉴于职能部门内部的复杂性，既重视票数又不唯票就是合理的。

换句话说，笔者认为，差额推荐适用于任命类干部，对于扩大行政序列干部选拔任用中的民主元素有利，在一定程度上可以形成竞争机制，但不可滥用。这也是渐进式改革的一个环节，但最终能否发展成为中国特色的选拔任命类干部的主导制度，还要进一步检验制度本身的科学性如何。

