

公推公选面临的法规冲突与制度缺失问题研究

缪国书

中南财经政法大学公共管理学院讲师

摘要

从公推直选乡镇领导干部到公推公选省管党政干部，揭开了我国干部选拔任用制度改革的新篇章。但是，公推公选党政干部方式的进一步发展却面临一系列的尴尬与无奈，特别是相关的党内规章和国家法规滞后于公推公选的发展，使公推公选任用干部的方式与党内规章和国家法规的矛盾冲突问题愈来愈明显。为了及时解决公推公选所面临的这些问题，我们就必须完善与制定相关的党内规章和国家法规以促进公推公选持续健康的发展。

关键词：民主；党政干部；选举制度；公推公选

一、公推公选党政干部的产生与发展

改革开放以来，尤其是党的十四大以来，为适应建立社会主义市场经济体制、全面建设小康社会对加强党的执政能力建设的需要，各级党委坚持把深化干部人事制度改革作为深化政治体制改革的一项重要任务来抓，积极探索、勇于实践，进行了一系列的探索和尝试。公推公选就是一系列的探索和尝试中的一个亮点。

所谓的“公推公选”就是经过两至三轮民主推荐、实地调研、演讲答辩、组织考察、酝酿产生党政领导干部初步人选、然后通过党委常委会票决、党委全委会票决、人大选举等“关口”公选产生党政领导干部。对于“公推公选”全国各地的称为略有不同，如四川省称其为“公推直选”，俗称“海选”；江西称其为“公推差选”；湖北、江苏称其为“公推公选”。对于“公推公选”实际操作中的程序全国各地也有些差别，但基本程序大致相同，主要是“两推和两票一选”。这种任用方式通过不同程序引入了民意因素和竞争机制，以实现干部选拔公开、公正和公平的目的。

公推公选改革和发展经历了三个发展阶段，第一阶段是乡镇长选举方式的改革。20世纪80年代末期，在乡镇政权组织职能分化、经济生活市场化和社会结构多元化等诸多因素作用下，四川乡镇选举改革开始启动，并在全省范围内大规模地展开。经过多年的积极探索，目前四川省已形成遂宁市的“混合投票”公选、巴中和南充市的“量化淘汰”公选、绵阳市的“代表直接投票选举”、眉山市青神县南城乡的党政领导班子“全职公推直选”、遂宁市市中区的步云乡“直选”、成都市新都区木兰镇的“公推直选”镇党委书记等多种模式。2002年6月，德阳市中江县又以公选方式产生了县长人选，在全国首开公选产生县市区政府主要领导人选的先河。在四川省的示范效应下，1999年前后，山西、广东、广西等地区也进行了类似改革。不过，一些试点的可持续性较差，一些好的做法没有坚持下来。

由湖北、江苏两省带动的一系列试点是公推公选改革的第二阶段。2002年7月，中共中央正式颁布实施了《党政领导干部选拔任用工作条例》，规定了选拔任用党政领导干部的六项基本程序，即民主推荐、考察、酝酿、讨论决定、任职、依法推荐、提名和民主协商，为干部选任制度的改革提供了法律依据和制度规范。2002年，湖北省在全省乡镇党委换届中，确定了11个乡镇进行“两推一选”乡镇党委书记和党委委员试点工作。2004年，襄樊

市又将“公推公选”的职级扩大到了县(区)级。 经过两轮民主推荐、实地调研、演讲答辩、组织考察、酝酿初步人选、市委常委会票决、市委全委会票决和人大选举等“关口”，公选产生了樊城区区长和老河口市市长，襄樊市成为湖北省第一个公推公选市(县)区行政一把手推荐人选工作的试点。江苏省公推公选改革始于宿迁市。2003年4月到2004年4月，出现了“公推竞选”党政正职、“公推差选”乡镇长、“差额直选”和“公推直选”乡镇党委书记等模式。在“宿迁模式”的基础上，从2003年9月到11月，江苏省委又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(市)公推公选县(市)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，掀起了新一轮“吏改风暴”。短短3个月内，江苏的“公推公选”由公开竞选乡镇干部到公推公选省管干部、由县处级递进至副厅级、由中小城市推进至中心城市，改革力度在全国可谓首屈一指。除了这两个省份以外，浙江、山东、广西、重庆、云南、青海等地也进行了各种形式的公推公选探索。

2004年4月，中共中央颁布了《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》、《党政机关竞争上岗工作暂行规定》、《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》等文件的颁布标志我国干部选拔任用制度改革正在由局部改革、单项突破向综合配套、整体推进方向迈进，标志“公推公选”改革进入了第三阶段。2004年11月，江苏省再次做出重大改革，对拟任无锡市委书记人选以无记名方式进行“全委会票决”目前，在全委会上对县市区党政正职进行无记名票决已在全国很多省份推开，在党内民主的推动下“公推公选”改革将会出现更丰富的实践形式。□ “公推公选”是干部选拔制度改革的新探索，其创新意义主要有以下三个方面：

一是推荐提名主体多元化。推荐提名干部人选，是干部选拔任用的基础环节，也是容易诱发选人用人不正之风的关键环节。“公推公选”实行群众选推、干部公推、组织优推，将推荐提名权由领导和组织部的单一行使转变为与干部群众共同行使，有效防止和克服了推荐提名中的不正之风。有效的解决了任人唯亲和买官卖官问题。

二是用人决策方式民主化。实行“差额选举”或“差额票决”，把集中在少数人中的选人用人决策权，转移到全委会、党代会、人代会，让干部群众共同参与决

^① 孙雪蕾。公推公选：干部制度改革的新探索[J]。人民论坛，2005，(4)：36—39。

策，进一步扩大和落实了选人用人中的民主。

三是选拔任用程序公开化。“公推差选”工作实行全程、全方位公开。各地都以张贴、登报、广播电视播放等形式对外公布制定的方案，并召开动员大会层层发动，让广大干部群众全面了解选拔的职位、条件、资格和具体操作程序。对推荐报名、资格审查、组织考察、差额票决、驻点调研、竞选演说、依法选举等多个环节也都通过新闻跟踪报道等形式向社会公开。“公推公选”揭去了传统的干部选拔任用工作的神秘面纱，实行“阳光赛马”，有效防止了“暗箱操作”。□

实践表明，公推公选综合运用党政领导干部选拔任用制度改革的各项成果，通过科学的方法、严密的程序和严格的标准选贤任能，有效地实现了民主的办法、竞争的机制和党管干部原则的有机结合，在形成民主、公开、竞争、择优的选人用人新机制上迈出了重要一步。

二、公推公选与党内规章和国家法规存在的冲突及制度缺失现象

公推公选是目前我国干部选拔制度改革的政治建设中的一个亮点，随着这一工作由试点而逐渐扩大，我们就越来越发现：公推公选面临一系列的尴尬与无奈，特别是相关的规章和法规滞后于公推公选的发展，使公推公选与党内规章和国家法规的矛盾冲突问题愈来愈明显，如果不及时解决公推公选所面临的这一问题，就会严重影响公推公选的持续健康发展。

（一）公推公选候选人的推荐权与地方人大提名权的冲突。

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第二章第二十一条规定“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员，乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席，省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长，县长、副县长，区长、副区长，乡长、副乡长，镇长、副镇长，人民法院院长，人民检察院检察长的人选，由本级人民代表大会主席团或者代表依照本法规定联合提名。”□

上述规定明确了地方政府正副职候选人的选举提名权是地方人大代表的权力，应该在地方人大的框架下进行。而在公推公选中，地方政府正副职候选人的

^① 吴治云。干部选拔任用制度的科学探索——吉安市“公推差选”任用干部的实践与思考[J]。领导科学 2005 (16): 10—12。

^② 全国人民代表大会。中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法, [Z/OL]。(2007-04-01) [2007-04-22].

<http://law.npc.gov.cn:87/home/begin1.cbs>

提名按照“党管干部”的原则，是由选民公推和上级党委提名推荐的。这与《地方组织法》是相违背的，实际上是违法的行为，这使公推公选地方行政官员的措施处于十分尴尬的境地。

（二）公推公选候选人的民主权利与身份条件之间存在的实际矛盾。

从理论上说，只要是群众威信高、认可度广的人不论其资格条件如何，都有可能在“公推”环节成为候选人，再经过“公选”成为党政领导班子成员。但《党政领导干部选拔任用工作条例》第七条规定提拔担任党政领导职务的，应当具备下列资格：“提任县（处）级领导职务的，应当具有五年以上工龄和两年以上基层工作经历；提任县（处）级以上领导职务的，一般应当具有在下一级两个以上职位任职的经历；提任县（处）级以上领导职务，由副职提任正职的，应当在副职岗位工作两年以上，由下级正职提任上级副职的，应当在下级正职岗位工作三年以上；一般应当具有大学专科以上文化程度，其中地（厅）、司（局）级以上领导干部一般应当具有大学本科以上文化程度……；提任党的领导职务的，应当符合《中国共产党章程》规定的党龄要求；特别优秀的年轻干部或者工作特殊需要的，可以破格提拔。破格提拔程序另行规定。”□

这表明公推公选候选人的身份条件如不符合上述《党政领导干部选拔任用工作条例》所规定的条件，就不可能得到地方组织部门或人事部门的认可，当然就无法成为候选人。但“公推公选”是在党员或公民中选取领导班子成员，根据《党章》规定任何党员都有选举和被选举的权利，《宪法》也规定，每个年满 18 岁的公民都有选举和被选举的权利。虽然目前各地在试点工作中没有遇到或是以其他限制规避了该问题，但随着“公推公选”的逐步推广，在实际操作中难免会遇到上述法规之间的矛盾。

（三）基层公推公选与基层选举制度的存在矛盾。

《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》(以下简称《条例》)第三章第十六条规定：“党的基层组织设立的委员会的书记、副书记的产生，由上届委员会提出候选人，报上级党组织审查同意后，在委员会的全体会议上选举。”□而基层在公推公选乡镇党委书记实际操作过程中，一是由区(市)县委会提出候选人，

^① 中共中央。党政领导干部选拔任用工作条例, [Z/OL]。(2007-03-14) [2007-04-23]
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695422.htm

^② 中共中央组织部。中国共产党基层组织选举工作暂行条例[Z/OL]。(2007-03-14) [2007-04-18]
http://www.whjgdj.gov.cn/Article_Show.asp?ArticleID=580

二是由党员大会或者党员代表大会直接选举产生乡镇党委书记，这样的操作程序明显与《条例》的规定发生矛盾冲突。

另外，有的地方公推公选乡镇党委书记“组阁”与党内规章和国家法规都存在矛盾冲突。在公推直选中允许公推直选乡镇党委书记“组阁”。即公推公选后，允许公推公选成功的乡镇党委书记有提名乡镇领导班子成员的权利，包括副书记、委员和乡镇长、副乡镇长。而现行的党内制度规定，乡镇党委副书记、委员是党委重要成员，与书记没有上下级关系，是委员会制度，他们的提名权按《条例》规定是上届党委，书记没有提名权。而乡镇长的人选按照《地方组织法》规定是由乡镇人民代表大会主席团或者乡镇人大代表十人以上联合提名，乡镇党委书记也没有提名权，所谓“组阁”明显存在违规违法的问题。□

《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》第十九条还规定：“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。”随着市场经济的快速发展，基层外出务工经商的党员数量也逐年增加，要求这部分党员放弃工作专程返乡参加选举，具有相当大的难度。因此，党员选举大会80%的到会率标准不符合实际情况。

（四）公推公选发展过程中制度缺失问题突显。

近年来，我国党政领导干部选拔任用主要有三种创新方式即公开选拔、竞争上岗和公推公选。针对前两种方式中共中央都出台了《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》、《党政机关竞争上岗工作暂行规定》两个文件来指导全国的公开选拔、竞争上岗工作，但对于公推公选领导干部的方式却缺乏统一指导性的文件。由于缺乏一部全国统一的、科学的、具有权威性的公推公选法规来指导全国各地的公推公选工作，导致全国各地公推公选的称谓、公推公选的范围、资格条件、程序和方法都不一样，各自为政。

再者，从干部选拔制度的民主化、科学化、法制化的角度看，究竟哪些干部需要通过民主选举的方式产生，哪些干部不需要通过民主选举方式产生，这就需要科学地界定选举制度的适用范围。而且，即便是搞民主选举，是否都需要经过“三票制”的程序进行，这也需要进一步加以规范。退一步讲，群众即使通过“公推公选”选出了自己满意的党政干部，但事物是处在不断的变化和发展过程中的，

^① 李仁彬。公推直选面临的问题及对策思考[J]。中共成都市委党校学报，2006，(5): 10—11。

如果缺乏后续的监督的法规和机制，那么群众就无法直接罢免不称职的党政干部，随之就会对“公推公选”这一民主机制产生怀疑和抵触，“公推公选”的民主绩效必将大打折扣。这就要求我们在实践中尽快建立公推公选的统一的、科学的法规，以推动这项改革实践的持续健康发展。

三、修订和完善有关公推公选党政干部法规的对策建议

在推进基层民主政治建设的过程中,我们要清醒地认识到:一方面党内外的重要《决定》和《条例》为我国民主政治建设，提供了有力的政策支持；另一方面由于党内规章和国家法规严重滞后于民主建设的实际,经常导致民主建设与现实的规章和法规的矛盾与冲突,阻碍了民主政治的健康持续发展。应该说规章和法规经常滞后于改革和实践是不可避免的,但是,长期滞后那就不利于改革和实践的顺利进行,尤其是在改革和实践取得重大进展和突破以后,加强制度创新,改进和完善现有的规章和法规的任务就必然摆在我们的面前。

(一) 建议修改《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》有关地方政府选举制度的规定。如前所述,公推公选地方政府领导人的做法从法律角度来说无疑是违法的,很多人对此提出质疑并由此否定公推公选的可行性,对于这样的质疑,我们认为实践是检验真理的标准,实践已经证明公推公选地方政府领导人不仅是必要的而且是可行的。这就告诉我们法律应该随着实践的发展而发展,世界上绝对没有一成不变的法律,更没有与实践相脱离的法律。因此,根据地方政府领导人公推公选的实际操作,建议将《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第二十一条规定“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员,乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席,省长、副省长,自治区主席、副主席,市长、副市长,州长、副州长,县长、副县长,区长、副区长,乡长、副乡长,镇长、副镇长,人民法院院长,人民检察院检察长的人选,由本级人民代表大会主席团或者代表依照本法规定联合提名。修改为:“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员,乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席,省长、副省长,自治区主席、副主席,市长、副市长,州长、副州长,县长、副县长,区长、副区长,乡长、副乡长,镇长、副镇长,人民法院院长,人民检察院检察长的人选,由本级人民代表大会主席团或者代表依照本法规定联合提名,其中地方政府组成人选员可由

执政党推荐。”这样就规避了党委推荐权与地方人大提名权的冲突，也直接为党委推荐地方政府领导人提供了法律依据，确保公推公选的顺利进行。

(二) 建议增补《党政领导干部选拔任用工作条例》的有关内容。近几年，我们公开选拔领导干部的主要依据是《党政领导干部选拔任用工作条例》和《国家公务员法》中关于干部选拔任用的资格条件、程序、方法等的规定。但这些规定可能导致公推公选候选人的民主权利与身份条件之间存在的实际矛盾。故建议将《党政领导干部选拔任用工作条例》第七条“提拔担任党政领导职务的，应当具备资格条件之‘特别优秀的年轻干部或者工作特殊需要的，可以破格提拔。破格提拔程序另行规定。’”增补为“特别优秀的年轻干部或者工作特殊需要的，可以破格提拔。破格提拔的资格条件和程序另行规定。公推公选干部资格条件和程序另行规定。”增补的内容就解决了公推公选候选人的民主权利与身份条件之间存在的实际矛盾，规避了《党政领导干部选拔任用工作条例》与《宪法》和《党章》关于公推公选法律依据之间冲突，这也为将来制定公推公选的法规留下了空间。

(三) 创新党内选举制度，建议修改《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》。《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》(以下简称《暂行条例》)于1990年6月颁布实施的，是指导我们基层党组织选举工作的纲领性的文件，目前基层党组织的选举工作包括公推公选都是以这个《暂行条例》为主要依据。但是，由于《暂行条例》是在上个世纪90年代初期制定的，我国在经过十几年的改革开放后，经济社会发生了巨大的变化，党内民主也在不断地推进和发展，《暂行条例》的有些规定已经不适应基层民主政治发展需要，这就经常造成《暂行条例》既是指导基层选举工作的纲领性文件，而它的有些条款又是造成基层公推公选乡镇党委书记处于违规状态的制度性障碍。因此，建议将《暂行条例》第三章第十六条“党的基层组织设立的委员会的书记副书记的产生，由上届委员会提出候选人，报上级党组织审查同意后，在委员会的全体会议上选举。”修改为“党的基层组织设立的委员会的书记、副书记的产生，应当采取公开推荐，由党员或党员代表大会直接选举产生”。只有作出这样的修改，目前公推公选的乡镇党委书记才有法规依据，这样修改后，各地方容许公推公选成功的党委书记有提名副书记的权利才有现实的可能。

同时建议将《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。”修改为“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三，会议有效。”一字之差就降低了基层外出务工经商的党员数量比较大，要求这部分党员放弃工作专程返乡参加选举的难度，而且符合实际情况。

(四) 拟定法则，建章立制，使公开选拔领导干部有法依，有章可循。鉴于目前公推公选发展过程中法规制度缺失问题突显的状况。我们要认真总结公推公选领导干部实践的经验，在坚持党管干部的原则前提下，有必要对公推公选的范围、推荐的资格条件、选拔程序、管理机构、考察内容、投票方法等进行规定，将公推公选领导干部的工作程序加以规范。建议中央组织部在组织调研的基础上制定《公推公选党政领导干部工作暂行规定》来指导全国的公推公选工作。就目前来讲，首先要对以下几方面进行规范：一是需要科学地界定公推公选制度的适用范围。究竟哪些干部需要通过公推公选的方式产生，哪些干部不需要通过公推公选方式产生。二是制定与公开选拔领导干部规定紧密衔接、相互配套的公推公选候选人的资格条件、民主推荐程序、资格审查和考察内容、选举程序等各个环节的实施细则。三是建立切实可行的监督保障制度。包括纪律检查、新闻舆论和社会各界的质询监督体系，使公推公选领导干部工作按程序和制度办，使之更加规范化、法制化。

Study of public recommendations and elections facing regulation conflict and system shortage

Miao Guo—shu

(School of public administration, Zhongnan University of
Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract

From recommending direct elections villages and towns leading cadre to public recommending and electing the cadre of party and government administrated by province, new chapter has been revealed our country cadre selection and appointment system reforming. But, with the further development by public recommending and electing the cadre of party and government, it is actually facing a series of awkwardness and helplessness, especially the development of the party regulations and the national laws lag the development of the public recommendations and elections, which leads to contradictious conflict between public recommending and electing the cadre of party and government and the party regulations and the national laws. And it is becoming more and more obvious. In order to solve them promptly, we must perfect and make the party regulations and the national laws to promote public recommendations and elections continuous and healthy development.

Keyword: democracy; the cadre of party and government; electoral system; public recommendations and elections