

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2015.01.014

权利理论视野下的干部工作民主化研究^①

龚跃

(南京大学法学院,江苏南京210093)

摘要:扩大民主是干部工作的价值目标和热点难点问题。当前我国干部工作的民主化程度还不够高。民主与权利密不可分。民主化的程度,取决于公民权利实现的程度。在我国法治化的进程中,深化干部人事制度改革,推进干部工作的民主化,必须保障和落实公众在干部工作中的知情权、参与权、表达权、选择权、监督权。

关键词:权力理论;干部工作;民主化

中图分类号:D63 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2015)01-0069-05

On the Democratization Issues of Cadre Work from the Perspective of Rights Theory

GONG Yue

(School of Law, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: Expanding democracy is the value goal and the difficult as well as the hot issue of cadre work. Currently, democratization degree of cadre work in China is not high enough. Democracy is inseparable from rights. The democratization degree depends on the realization of civil rights. In the process of rule of law in China, it must guarantee and commit the public's rights to know, to participate, to express, to choose, and the rights to supervise in cadre work, in order to deepen the reform of cadres' personnel policy and promote the democratization of cadre work.

Key words: rights theory; cadre work; democratization

扩大民主是我国政治体制改革的必然要求,是干部工作的价值目标,也是干部人事制度改革的难点和社会公众普遍关注的热点问题。通常认为,民主就是人民群众参与国事或有对国事自由发表意见的权利。因此,民主与权利密不可分。本文试图从权利理论的视角来探讨干部工作的民主化问题。

1 干部工作中的民主化问题

近年来,尽管各级党组织在扩大干部工作民主方面进行了积极的探索和实践,取得了一些初步成效,但总体上看,我国干部工作的民主化程度还不太高。

一是公开性、参与性不够。群众对干部工作的知情度不够,仅仅限于“公开多少就知道多少”“公布什么就只能知道什么”,虽然考察预告、任前公示等制度已普遍使用,但一些核心内容公开少,干部工作的透明度仍显不高。群众参与干部工作的方式仍显简单、被动,决策主体仍还局限于少数人甚至个别人,“少数人在少数人中选人”的现象仍然普遍,干部工作的神秘感仍没有完全打破。

二是民主简单化。民主推荐是扩大民主的一种有效形式。但简单以票取人的现象比较普遍,以致

① 收稿日期:2014-04-21

作者简介:龚跃(1974-),男,江苏高邮人,博士生,主要从事法理学、管理学、党建研究。

“利益票”“感情票”“跟风票”的产生,简单以票取人常常使“老好人”被推荐出来,而那些能力强、讲原则、敢担当、容易得罪人的干部却失去机会,简单以票取人还容易造成拉票、贿选等不正之风。

三是民主形式化。干部工作讲程序、重制度,这都是民主化的要求。但是,一些人片面地认为,民主范围越大越好、程序越多越民主,在民主方法的运用上过于注重量的扩大而忽视质的提升。这样带来的问题是“关注了选人用人的程序性控制,强调了制度的规范完善,同时带来程序式要求越来越多、形式化倾向越来越严重,‘程序空转’‘制度失效’,用形式民主掩盖了是实质民主。”^[1]

2 权利相关理论

2.1 权利和民主

权利与民主,是两个紧密联系而又相互依存的概念。首先,权利是民主主体取得身份的依据。没有权利的赋与,民主主体根本无法参与具体的民主过程;其次,权利是民主内容的体现。权利具有多样性特征,任何具体的民主过程,总是维护着和实现着某种某些权利;第三,民主是权利的载体。一定意义上,权利属于相对抽象的概念,其具体形式需要依靠民主来承载,不同形式的民主模式承载着不同形式的权利,并在民主过程中实现着权利的自身价值。

“权利是民主政治制度里必不可少的组成部分,民主天生就是一个权利体系。”^[2]⁴²公民权利本位是现代民主政治的基本表现和价值特征。所谓“权利本位”是指“以权利作为法律的本位或者法律的出发点”^[3]。我国是社会主义国家,其民主模式是社会主义民主。社会主义民主是人民当家作主,管理国家和社会的制度。公民权利本位也是社会主义民主的最本质的体现。根据胡连生教授的观点,社会主义民主制度包含两方面内容:其一,人民拥有管理国家、管理社会的权利,国家的一切权力来自于人民,国家权力的行使者对人民负责;其二,人民之中的每个人都拥有言论、出版、集会、结社、游行、示威的权利,拥有人身自由不受侵犯的权利,拥有对公共权力部门的知情权,对公共权力掌握者的选举、选择、监督、罢免的权利以及其他一些民主、自由权利。在上述两方面中,坚持公民权利本位是其最本质的内容。这是因为:(1)社会主义民主以尊重公民权利为最高价值;(2)社会主义民主以人民成为国家主人为核心内涵。由此可见,以公民的个人权利为基础是现代市民社会和谐、有序、健康发展的重要条件,也是现代民主政治的必然要求^[4]。

透过权利与民主的关系,我们可以得到这样的结论:民主化必须以公民权利实现为价值导向;民主化的过程,就是公民权利实现的过程;民主化的程度,取决于公民权利实现的程度。

2.2 权利和法治化

当前,社会公众的政治参与意识、民主法治意识、权利义务意识、公平公正意识普遍增强,对法治的期待越来越强烈,法治作用的空间也越来越广阔。可以说,中国走向法治化的道路已是不可阻挡。在中国,评价法治化进程的指标有很多,但最为关键的是保障公民权利。杨春福教授认为,“当代中国法治的核心指标不在于法律是否完善,不在于执法是否严格,也不在于司法是否公正,而在于我们所有的法制实践是不是都是以保障公民权利为核心的,一切的制度设计和观念培育是不是都围绕它而展开的。换句话说,保障公民权利应当是评价中国法治化进程的核心指标。”^[5]¹⁰从我们国家是社会主义性质来说,我们党作为执政党,其根本宗旨是全心全意为人民服务。因此,法治化的最终落脚点不是管制人民,而是服务人民。服务人民的直接表现就是保障公民权利。

根据杨春福教授的观点,就法学的视角而言,我们可以认为“保障公民权利是评价中国法治化进程的核心指标”有以下几个原因:(1)以保障公民权利为核心的法治化,有助于推动法制建设中坚持公民权利本位原则。保障公民权利是法制建设的中心所在。这一认识在实践中不可能一蹴而就,它需要经过坚持不懈的努力。改革开放以来,本着保障公民权利的根本宗旨,我国相关法律的制定和修正都将保障公民权利提升到应有高度,并在法制建设过程中循序渐进、不断完善。这代表了法制建设的方向,对法制建设具有指导意义;(2)以保障公民权利为核心的法治化,有助于培育和巩固全民法治意识。法治不是以义务为本位,而是以权利为本位。在法治化过程中,公民权利得以保障,这有助于公民逐步摒弃

人治思维、走上法治轨道,自觉自愿地培养法治思维和法治意识,从而推动整个社会治理迈向更高水平的法治;(3)以保障公民权利为核心的法治化,有助于提高各级政府公信力。在我国,中国共产党是各族人民的忠实代表,各级干部是各族人民的直接代表。以此逻辑,干部工作法律化、制度化有助于用法制规范干部行为,用法制保障公民权利。反过来说,在干部工作法制化、制度化框架下,一旦公民权利得到了有效保障,公民自然会更加信赖干部制度,更加拥护党的领导。

透过权利与法治化的关系,我们可以得到这样的结论:权利是法治之本,中国的法治化进程以保障公民权利为核心。这是中国法治化的根本归宿,也是干部工作及干部人事制度改革最终归宿。

3 权利理论对于推进我国干部工作民主化的启示

通过分析权利与民主、权利与法治化之间的关系,我们得到这样的启示:在法治化的进程中,提高干部工作中的民主化程度,必须保障和落实公众在干部工作的权利,而保障和落实公众权利必须以法律和制度作为保证。从这个意义来说,干部工作民主化、干部工作制度化以及干部工作法治化是一致的。干部是国家公职人员,其权力是人民(公民)赋予的,人民(公民)对公共权力部门的运转(包括干部工作)享有特定的权利。就干部工作来说,这些权利主要包括知情权、参与权、表达权、选择权、监督权。在干部工作制度体系建设中,推进干部工作的民主化,必须保障和落实公众在干部工作中的知情权、参与权、表达权、选择权、监督权。

3.1 保障和落实公众的知情权

知情权是指公民依法获取、知悉其应知公共信息的权利。知情权作为当代民主法治社会公民的一项基础性权利,业已得到世界大多数国家的普遍认可,是公民实现参与权、表达权、监督权等众多权利的基础与前提,也是公民保护自身利益的重要手段。公民只有充分地享有和行使知情权,才能及时了解社会公共信息,从而形成正确判断、作出合理选择,并最大限度地保护自己的合法权益。知情权是民主社会的基石。在民主社会之中,政府和公民在民主体系中应是一种双向互动关系。而知情权正是这种双向互动的基本条件,如果不知情引发信息不对称,那么就不可能有效沟通,也就无法让民主发挥应有作用。正如学者所言,“知情权制度愈发达,表明政府的透明度愈强,民主参与程度愈高。政府公开化程度决定了知情权的实现程度。”^{[6]156}与此同时,民主对公民权利具有保护功能。“民主能确保它的公民拥有一定数量的基本权利。”^{[2]42}保障和落实公民的知情权要求政府必须做到政务公开,这不仅是政府必须承担的法定职责,也是对公民平等权利、参与民主管理的法律保障。

在干部工作中,保障和落实公民知情权,最重要的就是要增强干部工作的公开性和透明度。针对当前党员群众普遍关注的干部工作公开不够、“有限人知情、知情内容有限”“暗箱操作”等问题,需要建立全面系统的干部工作信息公开制度,构建更为开放的干部工作新格局,使干部工作的相对封闭、相对神秘走向公开透明。为建立全面系统的干部工作信息公开制度,需要出台相关规定,除提名署名、沟通酝酿和讨论决定过程等内容和环节适度保密外,其他内容和环节都可以向外界公开,尤其是群众在干部工作的权利和义务、干部的工作实绩、干部工作政策和制度、空缺岗位及职责、任职标准和条件、干部选任的原则、方法和程序等,逐步做到程序公开、标准公开、结果公开,实现“阳光”选人,透明操作。

3.2 保障和落实公众的参与权

公民参与权是指公民依照法律规定的途径和形式,参与国家和社会公共事务管理的权利。公民参与是现代民主的内在要求,没有公民参与就不是现代民主。“如果公民有作为公民而积极行动的实际权利,也就是说,当公民享有一系列允许他们要求民主参与并把民主参与视作一种权利的时候,民主才是名副其实的民主。”^{[7]398}在我国,公民享有和行使参与权是公民具有国家主人身份的重要标尺,是人民当家作主的具体体现。可以说,公民参与权的行使是社会主义民主得以实现的重要机制,是公民培养民主意识,提高民主能力,推进国家治理民主化、科学化的有效途径^[8]。如果公民缺乏参与公共事务管理的权利与能力,社会主义民主就是空谈。

当前,群众民主参与干部工作的广度和深度还不够。为此,要在以下三个方面进行努力:一是把握

好群众参与干部工作的适当环节。现在,群众通过民主推荐、民主测评、民主谈话等形式参与干部工作。今后,要适当增加群众参与干部工作的环节。例如,在公开选拔中,扩大社会和群众对公开选拔的参与度,在适当环节设立群众评委,并适当提高群众在考察评价的权重;二是合理、科学界定群众参与干部工作的范围。参与范围过窄,不利于全面了解干部的真实情况。过宽又会因为参与者的不知情、不了解导致民意失真失实的“民主简单化”“民主形式化”。在实际工作中,要根据不同的考察对象,合理确定参加人员的范围。既要考虑参与者的代表性和广泛性,又要注重参与者的关联度和知情性;三是理性运用群众参与干部工作的结果。要对群众参与干部工作的推荐结果、评价结果进行综合分析,合理确定不同类型、不同层次参与人员民主推荐、民主测评的分值权重,并把群众参与干部工作的结果与组织人事等部门了解和掌握的情况相结合,做到重票不唯票。

3.3 保障和落实公众的表达权

公民表达权是“公民依法享有的由法律确认,受法律保障和限制,通过一定方式公开发表、传递思想、意见、主张、观点等内容,而不受他人和社会组织非法干涉或侵犯的权利”^[9]。我国现行宪法第35条规定:中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。这里所列举的各种自由,均是公民表达自己对于社会、政府的意见、思想、观点、主张、信仰等的方式。其中尤以言论自由最为关注。由此我们可以简单地将这些自由的行使概括为公民享有表达自由的权利,即表达权。“没有表达自由,就不能称之为民主政治;没有表达自由,就无法产生民主政治;没有表达自由,就不能维持民主政治。”^{[10][16]}依法保障和落实公民表达权,对于扩大民主,建设法治国家,维护社会公平正义具有重要意义。

干部是国家公务人员,其权力来源于人民。人民有权对干部的基本素质和干部工作情况进行表达、评议和批评。虽然群众的表达权没有强制力,但群众的批评和公议对干部的政治前途具有间接影响力。例如,群众的积极评价会树立起干部的良好形象,而负面评价会对干部构成舆论压力,这都会影响到干部的今后发展。因此,群众对干部及干部工作进行表达、评议和批评,是制约权力主体、监控权力运行、防止权力滥用的重要形式。保障和落实群众的表达权,需要注意两个方面:一方面,广大干部要自觉和虚心接受群众的表达、评议和批评。“有则改之,无则加勉。”对于群众的批评,广大各级干部要积极面对,并且认真对照自身检查,有过错存在就要改正,没有还可以用来勉励自己、提高自己;二是群众要对自己的言行表达负责。自由是相对的自由,任何权利都不是绝对的,权利的行使必须以接受规范为前提,表达权亦是如此。公民行使自己表达权必须依法进行,不能以表达自由为借口,不顾法律规定,肆意干扰干部工作。

3.4 保障和落实公众的选择权

公民选择权是指公民对公共产品和公共服务的主体、数量、品质以及供给方式具有话语权和决定权。公民选择权的生成来源于契约理论和马克思主义人本理论,其本质是政府的工作理念和方式从为民做主转为由民做主。在干部工作中,公民有选择干部的权利。公共选择理论的代表、美国学者布坎南认为,人类社会由两个市场组成:一个是经济市场,另一个是政治市场。在经济市场上活动的主体是消费者(需求者)和厂商(供给者),在政治市场上活动的主体是选民、利益集团(需求者)和政党官员、政治家(供给者)。经济市场上,人们通过货币来选择能给他带来效用的私人物品;但在政治市场上,人们通过民主选票来选择能给他带来最大利益的政治家、政策法案和法律制度。在经济市场和政治市场上活动的是同一个人,没有理由认为同一个人会根据两种完全不同的行为动机进行活动。这就是说,作为公民的选民,若要从政治家那里得到利益,就必须具有选择政治家的权利。“公共选择理论”把政治活动与经济活动进行类比,未必严谨,但还是有一定的合理性。公共权力的行使直接影响到公民的切身利益。从一定意义上讲,正是由于利益关系的存在,需要从制度上保证公民对于公共权力行使者的选择权^[11]。

在干部工作中,保障和落实公民的选择权,能够避免“少数人在少数人中选人”的弊端,提高干部工作的民主化。在实践中要注意处理好两个问题:一是在干部工作中必须坚持群众公认,就是要在干部的

选拔、管理、监督等各项工作中,最大限度地尊重民意、体现民意。这就要求在参与干部工作的群众数量要多、范围要广,同时群众参与干部工作的面要广、过程要全。只有最大限度地吸收、尊重和落实民意,才能体现出民主在干部工作中的广泛性和真实性;二是扩大群众的直接选择。在干部工作中,民主推荐虽然也是落实群众选择权的一种方式,但民主推荐后,还有党委的讨论决定,民主推荐结果是很重要的依据,但不能直接决定干部任免结果,因此,民主推荐只是间接地落实群众选择权。要直接落实群众选择权,就应在干部工作中减少用委任式任免干部,而更多地用选任式任免干部。从当前来看,要逐步扩大提高选任式的比例,改进候选人的提名方式,适当扩大差额的比例,防止选前定调子、选举“走过场”的“陪选”现象,避免“民主的形式化”。

3.5 保障和落实公众的监督权

公民监督权是我国宪法赋予公民的一项神圣的政治权利。我国宪法第27条规定:“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督。”第41条明确规定:“公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”公民监督权的实质是在民主基础上实现公民权利对国家公权力的制约。公民监督权的行使不仅是现代政治文明的重要特征,还是推动政治文明发展的重要力量。近年来,我国在公民监督方面进行了许多有益实践和探索,公民监督的形式、渠道得到了有力拓宽,公民监督的内容取得了实质性进展。

干部和干部工作是群众行使监督权的重要对象。群众行使监督权,就是要监督国家机关及其公职人员在行使公权力过程中的行为和结果是否合法、合理,干部工作是否违背应有的原则、是否符合规定的程序。保障和落实群众的监督权,要努力做好两方面工作:一是充分发挥群众监督的优势。“群众的眼睛是雪亮的”,群众掌握的情况最为全面、最为真实。要利用好群众的优势做好干部监督工作。例如,在近几年暴露出来的违反组织人事纪律的案件中,拉票行为所占比例不小。但如何科学甄别拉票行为,却是一件比较难的事,最主要的原因是证据不足。这就需要发挥群众优势,从群众中提取可靠的证据;二是为群众行使监督权创造好的条件。要积极拓宽渠道、搭建平台,使群众能够有效行使监督权,解决群众“无法监督”的问题。此外,还可根据情况给群众举报人适当的奖励,激发群众参与监督的热情,同时要对举报群众实施必要的保护,营造群众监督的良好环境,解决群众“不敢监督”的问题。

参考文献:

- [1] 中共中央组织部党建研究所课题组. 干部工作民主的科学性和真实性研究[M]. 北京:党建读物出版社,2011.
- [2] 罗伯特·A·达尔. 论民主[M]. 李风华,译. 北京:中国人民大学出版社,2000.
- [3] 颜勇. 法治国家中权利本位的理论意义[J]. 法制与社会,2012(21):5-6.
- [4] 胡连生. 公民权利本位:现代民主政治的基本走向[J]. 长白学刊,2004(3):25-29.
- [5] 杨春福. 自由·权利与法治:法治化进程中公民权利保障机制研究[M]. 北京:法律出版社,2007.
- [6] 杜钢建. 知情权制度比较研究[M]. 南京:南京大学出版社,1993.
- [7] 戴维·赫尔德. 民主的模式[M]. 燕继荣,译. 北京:中央编译出版社,1998.
- [8] 吕德文. 基层治理转型中的群众路线[J]. 毛泽东研究,2014(1):100-105.
- [9] 章舜钦. 和谐社会公民表达权的法治保障[J]. 法治论丛,2007(4):11-15.
- [10] 甄树青. 论表达自由[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [11] 鲁鹏. 法治的价值[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版),2013(2):6-11.

(责任校对 游星雅)