

全国党的建设研究会

2008年重点课题

TUIJIN DANGNEI JICENG MINZHU JIANSHE YANJIU

推进党内基层民主建设研究

全国党的建设研究会课题组编

党建读物出版社

全国党的建设研究会

2008年重点课题

TUJIN DANGNEI JICENG MINZHU JIANSHE YANJIU

推进党内基层民主建设研究

全国党的建设研究会课题组编

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

推进党内基层民主建设研究/全国党的建设研究会
课题组编. --北京:党建读物出版社,2010.5(2010.9重印)

ISBN 978-7-5099-0124-3

I. ①推… II. ①全… III. ①中国共产党-基层组织
-党内民主-研究 IV. ①D267

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第070915号

推进党内基层民主建设研究

TUIJIN DANGNEI JICENG MINZHU JIANSHE YANJIU

全国党的建设研究会课题组 编

责任编辑:刘宗琴 封面设计:盛世华光

党建读物出版社出版发行

(北京市宣武区南横东街6号 邮编:100052 电话:010-58587676 / 7790)

新华书店经销 保定市中华美凯印刷有限公司印刷

787毫米×1092毫米 16开本 22.75印张 313千字

2010年5月第1版 2010年9月第3次印刷

ISBN 978-7-5099-0124-3 定价:52.00元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-58587660)

课题牵头人：

于均波

参与课题指导：

欧阳坚、徐乐义、金 鉴、谷安林、贺兴洲、邵忠和、田炳臣

参与调研和总报告撰写：

刘道福、端木婕、李国飞、李东良

参与课题研究单位：

北京市党建研究会课题组

吉林省党建研究会课题组

河北省党建研究会课题组

中华人民共和国审计署机关党委课题组

内蒙古自治区党建研究会课题组

宁波市党建研究会课题组

四川省党建研究会课题组

深圳市党建研究会课题组

中共山东省委组织部课题组

广西壮族自治区党建研究会课题组

成都市党建研究会课题组

中国兵器工业集团公司党建研究会课题组

湖北省党建研究会课题组

新疆生产建设兵团党建研究会课题组

中共贵州省委组织部课题组

黑龙江省党建研究会课题组

山西省党建研究会课题组

青海省党建研究会课题组

武汉市党建研究会课题组

全国党建研究会社区党建研究专业委员会课题组

上海市党建研究会

湖南省党建研究会课题组

出版说明

“推进党内基层民主建设研究”是全国党建研究会2008年度重点调研课题。这一课题由全国党建研究会副会长于均波同志牵头，副会长欧阳坚，顾问徐乐义、金鉴，副秘书长贺兴洲，特邀研究员谷安林、邵忠和、田炳臣等同志参与指导。承担单位为北京、河北、山西、内蒙古、吉林、黑龙江、山东、湖北、湖南、广西、四川、贵州、青海、宁波、深圳、武汉、成都等17个省、区、市和副省级城市党建研究会，新疆生产建设兵团党建研究会（学会）、国家审计署机关党委、中国兵器工业集团公司党建研究会、全国党建研究会社区党建研究专业委员会，共21个单位。牵头单位为北京市党建研究会。

本课题组在2008年3月份召开的课题协调会上，研究确定了各子课题调研方案。11月下旬召开了课题研讨会，对总报告和子课题报告提出了修改意见，12月底完成了总报告和各子课题报告。

这个课题深入探讨了党内基层民主建设的基本内涵、重要意义和必要条件，回顾总结了近年来各地推进党内基层民主建设的实践、经验与启示，研究分析了当前党内基层民主建设中存在的主要问题，在推进基层党务公开、民主决策、改革完善党内基层选举制度和监督制度等方面，取得了一些新的认识，提

出了建议。课题研究认为,推进党内基层民主建设应制定出台党内基层民主建设的中长期规划;要以在全党开展深入学习实践科学发展观活动为契机推进党内基层民主建设;要加强党内基层民主建设理论研究;要加大对党员群众的宣传、教育和培训力度;要不断健全和完善党内基层民主建设的制度机制;要努力营造有利于基层民主的良好氛围。

由于调研报告具有一定的理论和实践价值,该报告获全国党建研究会 2008 年度课题调研优秀成果特别奖。现将“推进党内基层民主建设研究”课题成果结集出版,供大家学习参考。

全国党的建设研究会课题组

2009 年 12 月

目 录

推进党内基层民主建设调研报告	
.....	全国党建研究会课题组(1)
党内基层民主建设基本内涵、重要意义和 必要条件研究报告	
.....	北京市党建研究会课题组(18)
改革开放以来党内基层民主建设的经验和 启示	
.....	吉林省党建研究会课题组(35)
关于推进基层党务公开 保障党员知情权 的调研报告	
.....	河北省党建研究会课题组(49)
关于推进党务公开 保障党员知情权的实 践与思考	
.....	审计署机关党委课题组(62)
关于推进党的基层组织决策民主化 保障 党员对党内事务参与权的调研报告	
.....	内蒙古自治区党建研究会课题组(71)
改革基层党内选举制度研究	
.....	宁波市党建研究会课题组(87)

- 基层党组织负责人“公推直选”模式研究
..... 四川省党建研究会课题组(116)
- 深圳市改革和完善党内基层选举制度和选
举方式的探索与思考
..... 深圳市党建研究会课题组(126)
- 关于改革和完善党内基层选举制度的调研
报告
..... 中共山东省委组织部课题组(139)
- 关于改革和完善党内基层监督制度和办法
保障党员监督权的研究报告
..... 广西壮族自治区党建研究会课题组(151)
- 改革和完善党内基层监督制度和监督方法
保障党员的监督权
..... 成都市党建研究会课题组(178)
- 改革和完善国有企业党内监督的调查与研
究
..... 中国兵器工业集团公司党建研究会课题组(188)
- 关于改革和完善党内政治生活制度 改进
党内基层民主具体实现方式的调研报告
..... 湖北省党建研究会课题组(204)
- 改革和完善党内政治生活制度 探索扩大
党内基层民主多种实现形式
..... 新疆生产建设兵团党建研究会课题组(222)
- 关于提高党员民主意识 克服不利于党内
基层民主建设的思想观念的研究报告
..... 中共贵州省委组织部课题组(234)

- 关于提高党员民主素质 增强党员发挥主体作用 行使民主权利能力问题的研究与思考
..... 黑龙江省党建研究会课题组(247)
- 提高党员民主素质 增强党员发挥主体作用 行使民主权利能力研究
..... 山西省党建研究会课题组(264)
- 营造党内基层民主讨论环境和健康宽松氛围 发展平等和谐的党内关系问题研究
..... 青海省党建研究会课题组(280)
- 营造党内基层民主讨论环境和健康宽松的氛围 发展平等和谐的党内关系
..... 武汉市党建研究会课题组(293)
- 社区党内民主与基层人民民主的互动关系研究
..... 全国党建研究会社区党建研究专业委员会
..... 上海市党建研究会 课题组(309)
- 关于以扩大党内基层民主带动基层人民民主的研究报告
..... 湖南省党建研究会课题组(340)

推进党内基层民主建设调研报告

全国党建研究会课题组

党内基层民主是党内民主建设的基石。推进党内基层民主建设,是发挥基层党组织战斗堡垒作用,增强基层党组织创造力、凝聚力和战斗力的必然要求;是增强党的创新活力、保持和发展党的先进性,巩固党的团结统一的重要保证。2008年以来,面对复杂多变的严峻国际形势,应对确保国内社会和谐稳定、保持经济平稳较快发展的新挑战,要求我们把发展党内基层民主作为增强基层党组织的活力、夯实党执政组织基础的重要任务。

2008年初,全国党建研究会将“推进党内基层民主建设研究”列为年度重点课题之一,由全国党建研究会副会长于均波牵头负责,北京市党建研究会为牵头单位,全国党建研究会副会长欧阳坚,顾问徐乐义、金鉴,副秘书长贺兴洲,特邀研究员谷安林、邵忠和、田炳臣参与指导。课题分解为11个子课题,由北京、河北、山西、山东、内蒙古、吉林、黑龙江、湖北、湖南、广西、四川、贵州、青海等省(区)市,宁波、深圳、武汉、成都四个副省级城市和新疆生产建设兵团党建研究会(学会)、全国党建研究会社区党建研究专业委员会、国家审计署机关党委、中国兵器工业集团公司党建研究会等21个单位分头承担。自2008年6月以来,各课题承担单位开展了深入细致的调研,形成了21份子课题报告。与此同时,全国党建研究会课题组又于6、7月间到中央和北京市有关部门进行了座谈

和专访,并分三组赴内蒙、山西、山东、吉林、湖南、贵州等省区进行了调研。整个调研期间,累计开展专题调研 127 次,召开座谈会 33 个,专访 17 人,发放问卷 8660 份。11 月 19 日至 21 日课题组在北京召开了课题调研成果交流会。在此基础上,几经修改完善,形成了调研总报告。

一、各地推进党内基层民主建设的主要做法

近年来,各地按照中央“以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程”的要求,在尊重党员主体地位、保障党员民主权利、推进党务公开、营造党内民主讨论环境以及改革党内选举制度、扩大基层党组织领导班子直接选举范围,探索扩大党内基层民主多种实现形式等方面,作了大量有益探索,取得了突破性进展。调研中大家一致认为,当前广大基层党组织推进党内基层民主建设的实践,为进一步开展党内基层民主建设研究提供了生动的素材,将这些好做法进行总结分析,对于推进党内基层民主建设具有重要的理论和现实意义。

(一)推进党务公开,保障党员的知情权

知情权是党员行使各项民主权利的基础和前提,而实行党务公开是保障党员知情权的重要途径。调研中我们了解到,各地根据党内法规的规定和实际情况,采取了多种有效措施,对推进党务公开进行了大胆探索和实践。综合起来主要有:

1. 加强宣传教育,提高对党务公开重要性的认识。一是各地都把基层党组织领导班子成员作为提高认识的重点对象。通过教育培训等方式,使基层党组织领导班子成员的思想认识明显提高。二是在党员群众中大力宣传实行党务公开的必要性和重要意义。如河北省沧州市的沧县、东光、青县等地,在电视台开辟了“党务公开工作动态”专题栏目,每周一期,集中对全县基层党务公开工作情况及时宣传报道,形成了

党员积极参与、社会各界普遍关注和支持党务公开工作的良好局面。

2. 明确党务公开的原则和内容。各地推进党务公开的原则主要有五条：服务发展、依纪依法、真实公正、注重实效、积极稳妥。从党务公开内容看，基本能够做到内容全面、具体。凡属党章和党内法规要求公开的内容，凡是本地区、本单位党员群众关注的重大事项和热点、难点、重点问题，以及党员、群众认为有必要公开的其他事项，除涉及党和国家机密的以外，都尽量公开，切实增强了基层党组织工作的开放性和透明度。同时，各地还把党务公开与政务、村务、厂务、财务公开有机联系起来，不断创新和丰富了党务、政务、厂务、财务公开结合形式。如山西省运城市平陆县委坚持和推行党务、村务、财务“三公开”制度，均收到了较好效果。

3. 党务公开的形式灵活多样。通常是采用会议、通报、通知、简报、发放文件资料、公示栏、新闻报刊、电视广播、网络公告、设立热线电话等多种形式。有条件的单位还运用电子滚动屏幕、电子触摸屏等现代科技手段进行公开。例如，长春市南湖街道的社区，探索通过适当的党的会议来公开，即在党员大会上，通报党组织开展工作、完成任务、加强建设等有关情况，结合社区党组织工作总结，社区干部的述职、评议等活动，让党员了解党组织的建设情况；湖南省许多基层党组织还在醒目的位置、党员和群众集聚的地方或党员服务中心设立党务公开栏。

4. 规范党务公开的程序和时间。为保证党务公开能够按规定要求进行，各地都按照“事前公开、征求意见——决策公开、民主讨论——结果公开、接受监督”的基本程序，将党务公开工作贯穿于党内重要事务的酝酿、决策、实施、监督的全过程。

在党务公开的时间上，各地一般采取定期公开和随时公开两种方式。如山东、吉林两省的基层党组织对领导班子自身建设、年度工作目标任务、党员责任区和民主评议党员、帮扶贫困党员、特困党员包户情况等内容进行定期公开。对干部考察、发展新党员、无职党员设岗定责落实情况等内容随时公开。这两种形式确保了党务公开的务实有效。

5. 建立健全党务公开保障机制。一是建立健全公开的监督机制。如一些地方的乡镇、街道、村党组织成立党务公开监督小组;还有很多地方从党代表、人大代表、政协委员、老干部、普通党员、群众代表中,聘请一定数量的同志担任党务公开监督员,负责对同级和下级党组织党务公开情况进行监督。二是建立健全党务公开责任追究机制,明确党务公开工作各个环节的责任人,并使党务公开考核结果与领导干部的评先、创优、奖惩挂钩。三是完善党务公开的制度框架体系。如党务公开意见建议收集办理和反馈制度、定期通报制度、文件查阅制度、信息报送制度、例会制度、监督员制度、监督检查制度、责任追究制度等相关工作制度等。

(二)改革党内基层选举制度,落实党员的选择权

调研中,大家一致认为,基层民主选举是党内基层民主最直接、最具体的体现,是衡量和判断党内基层民主发展状况的重要评价标准之一。近年来,各地贯彻落实中央精神,在党内基层民主选举上进行了积极探索,勇于创新,取得了较好效果。

1. 改进候选人提名制度。为打破以往基层党组织负责人提名过于强调组织意图,导致党员群众意见所占权重偏低的实际情况,各地积极探索改进候选人提名工作。一是提前做好调查摸底工作,摸清广大党员心里期盼的候选人。二是科学确定候选人条件。综合组织的考虑和广大党员群众的意愿来明确候选人的资格条件。三是把组织提名与党员或党员代表联合提名结合起来,使提名既体现选举人的意志,又发挥党组织的引导功能。如新疆生产建设兵团连队党支部民主选举普遍实行了“上级党组织提名推荐”、“基层党组织提名推荐”、“党员干部和职工群众联名推荐”、“党员个人自荐”等形式,保证了党内基层民主首先在候选人提名制度上得到体现。深圳市福田区在8个实行公推直选的社区党组织换届选举中,改为全部由群众联名推荐或党员自荐,把初步提名权全部交给党员群众,体现了候选人提名方式的巨大转变。

2. 改进候选人的介绍方式。为了让选举人对候选人的真实情况有全面深入的了解,一是完善候选人所在党组织、选举单位党组织和党员代表大会主席团对候选人的介绍方式和内容。二是完善候选人自我介绍的方式,主要是组织候选人与党员的见面互动和竞选演讲,以减少选举人选举投票的盲目性和盲从性。三是通过电视、报刊杂志、互联网、热线电话等多种方式对候选人进行介绍。如山东省东平县公路局养护处党支部使用多媒体技术进行候选人的形象展示;吉林省延吉市一些基层党组织利用互联网、热线电话等方式对候选人进行介绍。

3. 改革基层党内选举制度。调研中了解到,主要有两种选举类型:一是“两推一选”或“三推一选”。这是各地已普遍采取的模式。如吉林省截止到2007年村党组织换届通过“两推一选”方式产生村党支部书记的村占90.8%。截至2008年3月,上海市有1650个(占村党组织总数的89%)村党组织以“两推一选”的方式产生了新一届村党组织领导班子。“三推一选”型是在“两推一选”方式基础上加入党员自荐环节而延伸出来的做法。如,北京市2005年在石景山古城街道十万平社区党组织进行了“三推两考一选”试点。深圳市2008年上半年583个应换届社区普遍采取“三推一评一选”办法,其中有495个采用了“双直选”产生领导班子,占86%。二是“公推直选”。从了解的情况来看,公推直选在各省发展不平衡,多数省市现在还处于试点阶段,但在有些省市推进较为迅速。如2007年在山东济南市社区党组织换届中实行公推直选的社区比例达到了76%。四川省2007年在村、社区党组织领导班子换届选举中“公推直选”的比例达到了86%以上(民族地区除外)。这两种模式都各具特点,较好地体现了党内基层选举制度的改革,呈现目前选举形式的多样化。此外,2008年宁波市江北区慈城镇村党组织换届选举中实行了“海选”,湖南省长沙、衡阳、株洲、娄底等市也进行了村“两委”换届“无候选人、一票直选”。

4. 严格选举程序。通过调研了解到,各地的做法为:一是科学设置选举程序和选举方法。如在选票设计上,候选人姓名以姓氏笔画为序排

列,划票地点能够充分体现选举人的自主选择,投票方式科学合理。二是严格民主选举的组织实施、管理监督。上级党组织严格把关,对试点中出现的一些技术性问题通过规范加以解决,对基层党组织选举试点办法不断完善和细化,严格制定选举的程序、纪律、监督等规则。三是对选举程序进行公开,使广大党员清晰了解选举全过程,以便更好地行使选举权。

(三) 实行民主决策,扩大党员的参与权

党员参与党内事务的决策和管理是党内基层民主的重要内容。这方面的主要做法有:

1. 发挥党代表在民主决策中的作用。据了解,各地均建立了党代表提案制度、党代表接待日制度、党代表评议工作制度、党代表联系党员群众制度等。探索建立了代表活动保障制度。如一些试点地区对年龄较大的党代表每月给予生活补贴;对没有公职的党代表,在参加年会和闭会期间统一组织活动时,给予误工补贴。健全完善了基层党组织委员向党组织负责、党组织向党的代表大会或党员大会负责并报告工作的制度。

2. 实行民主议事制度。各地普遍重视畅通党员意愿和党内意见诉求的表达渠道,制定和实行党组织负责人定期接访、党员意见收集反馈制度、党员议事会制度等,积极疏通和拓宽党内交流沟通的渠道,了解党员关注的有待解决的各种问题,收集有关意见、建议。如:长春市朝阳区的一些社区建立了党员意见收集反馈制度。武汉市江岸、汉阳、蔡甸等区在社区、村实行党员议事会制度,打破了以往“村(社)中事,干部定”的固定模式。山东省泰安市东平县还在基层党组织中全面推行了“民情提案制度”。广西贺州市八步区在村一级建立由党员代表参加的议事会,2007年全区累计召开党员议事会达1356次,参与党员达1461人次,共讨论议题达1669个,形成议案1537个,最终经支委讨论形成决议1533个。

3. 坚持民主决策制度。各地普遍做法有：一是基层党组织领导班子决策时严格执行民主集中制。如内蒙古有的基层党组织规定，进行重大决策时实行“三不”，即不调查研究不决策、不征求意见不决策、不集体讨论不决策。在方案确定时，坚持集体研究讨论等。二是实行重大事项票决制。凡属重大决策、重要干部任免、重要项目安排和大额资金使用，实行无记名投票表决。三是采取党员旁听制。如内蒙古、广西的一些基层党组织将近期要研究的议题向全体党员公布，党员可以通过自荐、党员联名推荐等方式进行报名，基层党组织通过随机抽取和组织选定相结合的方式确定旁听的党员。旁听的党员直接参与基层党委的议事会议，并可提出意见和建议。

4. 加强决策执行中的信息反馈。据调查，基层党组织决策后都能基本做到定期将每一项决策，如对上级和本级党组织的重大决策、重要部署、重点工作等在基层贯彻落实进展情况进行公布，并通过建立党员代表信息反馈制度，对广大党员普遍关心的热点、难点问题的解决情况进行督促跟踪检查。

(四) 加强民主监督，保证党员的监督权

调研中我们了解到，各地认真贯彻落实《中国共产党党内监督条例（试行）》和《中国共产党党员权利保障条例》，坚持从实际出发，大胆实践，探索创新，出台了一系列保障党员监督权的举措，党员监督权利难保障、监督作用难发挥的状况已有所改变。据中国兵器工业集团公司党建研究会的2880份问卷调查显示，73.4%的人认为本企业比较重视党内监督工作；66.4%的党员认为《中国共产党党内监督条例（试行）》等法规得到较好的落实；有76.9%的党员对纪检监察机构开展的监督工作表示满意。

1. 提升主体素质、发挥监督主体作用。各地的普遍做法有：一是加强宣传教育，提高党员主体的监督意识，增强党员监督的主动性。二是畅通党员监督渠道。如保证党员检举、揭发、申诉、控告、上访渠道畅通。

三是扩大党员和党代表列席上级会议范围,完善党员向党组织和党员领导干部、党代表接待询问、质询制度,尊重和保护舆论监督权利,严格落实党代表监督评议制度等。

2. 发挥民主评议的监督作用。一是围绕基层党组织领导班子工作述职进行民主评议。如通过开党员大会、民主测评等多种形式,让党员民主评议党组织和领导班子,并将党员对党组织和领导班子的评议结果及时向党内公布。二是将评价结果与干部奖惩、任用挂钩,对领导干部形成制度约束力。如北京市通州区在各乡镇推行的“双述双评”考核制度;湖南省株洲市贺市村把党员和群众的监督评议与村党组织干部的工资待遇挂钩,由党员和村民代表民主评议确定村“两委”干部的工资,在群众中产生了较好的反响。三是推行村(居)事问责制。通过召开问责会,定期向党员和群众代表通报村(居)的重要事务,接受党员和群众的质询和评议。四是探索党内监督与党外监督相结合的有效机制。邀请党员代表、离退休老干部、普通群众成立监督小组或担任监督员,对村“两委”换届、村场所建设、村财务管理等重大事项进行全程监督。如吉林省长春市南湖街道成立了街道“政务监督团”,监督街道、社区的党务政务、执法单位的执法行为、公共服务部门的工作情况,收到较好效果。

3. 发挥民主生活会的自我监督作用。民主生活会制度是党内基层民主监督的主要制度和载体之一,各地均采取有效措施予以落实:一是建立会前征求意见制度。如内蒙古的一些基层党委领导班子召开民主生活会前,都提前征求本级党代表对领导班子和领导干部的意见。二是建立民主生活会的考核评价制度。主要包括会前征求意见的情况,会中的批评与自我批评情况、整改措施的落实、通报和反馈情况等。三是完善监督指导制度。上级党组织对下级党组织和领导成员情况作经常性、动态性的了解和掌握,对民主生活会整改措施的落实适时给予指导和监督。四是严格实行责任追究制度。把民主生活会的情况作为评价领导班子的重要依据;把领导干部是否参加民主生活会及在会上的表现纳入领导干部年度考核和晋升考察,以避免民主生活会流于形式。如新疆生