

广州市党的建设重点研究基地出版资助项目
全国党建研究会2009年优秀调研成果一等奖

广州党建研究报告(1)

党内基层民主建设专题调研

尹德慈◎主编



广东省出版集团
广东人民出版社

广州党建研究报告(1)

党内基层民主建设专题调研

尹德慈◎主编

广东省出版集团
广东人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

广州党建研究报告（1）：党内基层民主建设专题调研
/尹德慈主编. —广州：广东经济出版社，2010.7
ISBN 978-7-5454-0613-9

I. ①广… II. ①尹… III. ①中国共产党—党的建设
—研究报告—广州市②中国共产党—基层组织—党内民主
—研究报告—广州市 IV. ①D26

中国版本图书馆CIP数据核字（2010）第184663号

出版 发行	广东经济出版社（广州市环市东路水荫路11号11~12楼）
经销	广东省出版集团图书发行有限公司
印刷	广州市岭美彩印有限公司（广州市荔湾区花地大道南 海南工商贸易区A幢）
开本	787毫米×1092毫米 1/16
印张	21.25
字数	300 000字
版次	2010年7月第1版
印次	2010年7月第1次
书号	ISBN 978-7-5454-0613-9
定价	28.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

·版权所有 翻印必究·

序 言

党建学科是以中国共产党自身建设为研究对象的学科，具有很强的政治性、政策性、实践性。广州地处中国改革开放的前沿，是实行社会主义市场经济的急先锋、接受东西文化交融碰撞的中心带、建设中国特色社会主义的示范区。广州党的建设在面对新情况、新问题、新挑战中形成的新理念、新思路和新方法，在全国具有一定的典型性，有的方面还有一定的创新性。认真总结改革开放以来广州党的建设的实践经验，对于在发展中国特色社会主义事业中全面推进党的建设具有重要意义。

中共广州市委一直高度重视全市党建工作，坚持不懈地以改革创新精神加强和改进党的建设的各项工作，并取得了显著的成效。广州党建工作的加强和改进，在推动广州科学发展、促进社会和谐方面起到了关键作用。因而，认真研究广州党的建设的实践经验和面临的问题，是不断加强广州党的建设的必然要求。中共广州市委常委、组织部部长、党校校长方旋同志非常重视广州党建重大现实问题的调查与研究，反复要求全市党建理论工作者“坚持和发扬调查研究这一光荣传统，进一步建立健全调查研究制度，改进调查研究方法，提高调查研究质量，多出精品。要增强调查研究的效益观念，积极做好调查研究成果的转化工作，使之更好地运用于实践，服务于中心和大局工作，为各级党委科学

决策服务”^①。广州市党建学会会长、广州市委组织部副部长洪英平同志十分支持广州党建研究工作，亲自部署党建调查研究的主题，精心指导党建专题调研工作。广州市委的重视、领导的支持，是推进广州党建研究的重要保证，同时给党建研究人员极大的鼓励。

中共广州市委宣传部和广州市社会科学规划领导小组办公室高度关注广州党建研究工作，2006年批准广州市委党校成立了广州市党建重点研究基地，作为首批广州市人文社会科学重点研究基地。广州市委宣传部副部长汤应武教授、广州市社科联原主席李明华教授和现任主席顾润清教授在学科发展规划、课题研究等方面给予了具体的指导，为广州市党建重点研究基地建设指明了方向。

在广州市委党校校委会的直接领导下，我们搭建了以广州市党建重点研究基地为中心，以广州市党建研究所、广州市党建学会为补充的三位一体的学科研究平台，坚持面向党建理论前沿，立足广州党建实际，按照广州市社会科学规划领导小组办公室的要求，健全基地组织，加强基地管理，整合研究队伍，突出重点方向，实施精品战略，取得了可喜的成绩。先后主持国家社科基金项目4项，省部级课题7项，市级课题10余项；公开出版《执政兴国新理念》、《执政党创新研究》、《国外政党现代化问题研究》、《广州党的建设研究》等多部专著；在《人民日报》、《光明日报》、《红旗文稿》、《广东社会科学》等报刊上发表论文100余篇。

为了深入研究广州党建实际问题，2009年我们选择了党内基层民主建设这个课题，立足广州在这个领域的丰富实践经验，组织广州地区党建理论工作者和实际工作者，通过多种形式和方法

① 《方旋同志在广州市党建学会2009年度年会上的讲话》，2010年2月1日。

的调查研究，系统总结广州各级党组织在基层党建实践创新中的主要做法，认真分析加强广州基层党建工作中面临的新情况、新问题，从理论和政策两个层面提出进一步加强和改进广州基层党建工作的对策和建议，力图为党建理论工作者和实际工作者搭建一个交流与对话的平台。

深入研究广州推进党内基层民主建设的丰富实践，意义十分重大。一方面，推进党内基层民主建设是党的十七大和十七届四中全会发展党内民主的政策安排，研究广州推进党内基层民主的实践是落实中央精神的客观要求。党的十七大第一次在党代会报告中明确提出了“尊重党员主体地位”，这一论断深刻阐明了发展党内民主的根本要求。因为党内民主从本质上讲，就是全体党员在党内当家做主的政治权利和政治制度，党员主体地位的实现程度是衡量党内民主发展程度的重要标尺。党员的主体地位是通过党员的民主权利来实现的，离开党员民主权利的充分行使和切实保障，党内民主就无从谈起。尊重党员主体地位，必须把保障党员民主权利摆在突出位置。党的十七届四中全会再次强调指出：“必须坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合，以保障党员民主权利为根本，以加强党内基层民主建设为基础，切实推进党内民主，广泛凝聚全党意愿和主张，充分发挥各级党组织和广大党员的积极性、主动性、创造性，坚决维护党的集中统一。”“扩大党内基层民主，发挥党的基层组织在保障党员民主权利方面的作用。”^①

另一方面，广州推进党内基层民主建设的实践在全国具有一定的先导性。广州作为沿海发达地区，在党内基层民主建设方面遇到的问题较早，随之而来进行的实践探索也比较早，因此，系统研究广州党内基层民主建设具有理论和实践上的双重意义。广

^① 《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，《人民日报》2009年9月28日。

广州作为特大城市，不具备北京、上海、天津等直辖市的体制优势，也没有珠江三角洲和长江三角洲许多城市的灵活性，而且还地处毗邻港澳台的敏感区域。这种地缘的特点决定了广州在推进党内基层民主建设过程中，既不能追求轰动效应，也不能因循守旧，而是应在贯彻落实党中央和省委、市委战略部署的基础上，立足于实际，本着少说多做、只做不说的态度，从实际问题入手，充分尊重基层党组织的首创精神，把积极稳妥推进党内基层民主建设贯穿于加强和改进党的建设的各个方面，贯穿于推进基层民主政治建设的实践中。因此，广州党建工作贯穿于广州改革开放和现代化建设的进程中，取得了明显的成效，积累了丰富的经验，并形成了广州特色。

广州推进党内基层民主建设研究是建立在扎实的调查基础上的。2009年，广州市党建重点研究基地依托广州市党建学会，以“广州推进党内基层民主建设的现状与对策”为题，申请了全国党建研究会调研课题并获得批准立项。课题由广州市党建学会会长洪英平同志和我担任组长，市委组织部、市委党校、市党建学会有关理论工作者和实际工作者组成了课题调研组。课题调研组运用个人访谈、召开座谈会、发放问卷调查、查阅文献等方法进行了为期6个月的调查研究，先后与区（县级市）组织部领导、基层党组织负责人、党代表、人大代表和政协委员、部分省市党建理论工作者、党员、群众等近200人进行了座谈；采取抽样问卷的方式，向各级各类党员发放问卷1700份（收回有效问卷1570份），向各级党代会党代表发放问卷300份（收回有效问卷300份），运用SPSS和EXCEL进行了统计和分析，获得数据10万个。与此同时，广州市党建学会以会员单位申报、组织专家评审、立项调研等方式，从各个会员单位申报的40个课题中批准立项22个子课题，7个区（县级市）、3个局（委）、4个国有企业、4所高校、4个事业单位、1个街道从不同角度进行调查研

究，提交课题研究子报告22份。课题调研组于5月、7月先后组织召开了两次子课题协调会和成果交流会，为各子报告的撰写和修改工作奠定了坚实的基础。在此基础上，总课题组形成了总报告初稿。党的十七届四中全会召开以后，课题组及时组织学习和领会《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》精神，召开了两次专家座谈会，并根据课题组长的具体意见，对总报告进行了多次修改。

广州推进党内基层民主建设专题调研，是广州市党建重点研究基地整合多方面研究力量所形成的集体成果。该项课题研究十分重视发挥全市有关基层党建学会的作用，十分重视通过调查取得第一手资料。越秀区党建学会、荔湾区党建学会、黄埔区党建学会、白云区党建学会、番禺区党建学会、增城市党建学会、从化市党建学会、广州市直属机关党建学会、广州市国土房管局党建学会、广州市民政局党建学会、广州大学党建学会、广州医学院党建学会、广州市广播电视大学、广州铁路职业技术学院、中共番禺区委党校、广州钢铁企业集团党建学会、广州岭南（国际）企业集团党建学会、广州珠江实业集团党建学会、广州市地铁总公司党建学会、广州市胸科医院、广州市红十字会医院、广州市中医医院、广州市血液中心、荔湾区逢源街党工委参加了调研并提交了研究报告。中共增城市委组织部、中共从化市委组织部为课题成果的交流提供了极大的便利。正是这些单位的积极参与，为研究报告提供了大量、翔实的数据和素材。整合这么多单位和研究力量围绕一个专题进行调研，对于广州市党建重点研究基地（广州市党建学会）来说，还是第一次。这种调查研究属于一种典型的“田野调查”，有着丰富的实践作为支撑，因而具有鲜明的实践特色。实践第一，调查为重，运用科学方法，依靠集体合作，这是进行重大调研课题的内在要求。本项研究当然也不例外。在这方面，我们已有一定的基础和条件，当然也面临不少

困难和问题。把这项研究建立在广泛深入的调查基础上,运用科学的研究方法和手段,团队合作,集体攻关,有利于提高课题研究的质量。

2010年1月,研究报告《广州推进党内基层民主建设的现状与对策》完成后,被全国党建研究会评为2009年度优秀调研成果一等奖。其后,我校党建教研部尹德慈教授又组织了一批专家学者对这些成果进行了多次仔细的修改,前后历时半年,最后形成了《广州党建研究报告(1):党内基层民主建设专题调研》。也就是说,这个研究报告实际上前后持续了一年半的时间。尹德慈同志向我建议公开出版这个研究报告,以便更好地发挥这个报告的学术影响和社会效应。我在审阅书稿内容后,觉得出版这个报告很有实践意义和理论价值。

广州市党建重点研究基地建设旨在出成果、出人才。通过广州推进党内基层民主建设这个课题的调研,我觉得既实现了党建重点研究基地建设的初衷,也符合我多年来对科研工作的一贯要求,那就是重视市情研究,坚持课题带动,通过调查研究,培养人才,锻炼队伍,推出成果。我衷心希望广州市党建重点研究基地(广州市党建学会)的研究人员能够继续坚持和发扬这个光荣传统,争取在以后的研究中拿出更多的对市委、市政府决策有用的成果。

是为序。

王永平

2010年7月

王永平系中共广州市委党校(广州行政学院)常务副校长(常务副院长)、研究员,广州市党建重点研究基地主任、广州市党建学会常务副会长。

目 录

广州推进党内基层民主建设的现状与对策	(1)
--------------------------	-----

党员民主权利

黄埔区推进党务公开工作的实践与思考	黄埔区党建学会课题组 (65)
广州市属高校推进党务公开工作调研报告	广州铁路职业技术学院课题组 (79)
保障农村党员民主权利的调查与思考 ——以番禺区农村基层组织建设实践为视角	广州市番禺区委组织部课题组 (88)
基层党组织保障党员民主权利调研报告	广州市中医医院课题组 (107)
村级党组织领导班子“两推一选”调研报告	中共广州市委党校番禺分校课题组 (114)
事业单位基层党组织选举的实证研究 ——以广州市胸科医院为例	广州市胸科医院课题组 (129)

党员教育管理

以党内关怀服务创新保障党员主体地位	越秀区党建学会课题组 (143)
----------------------------	------------------

完善民主评议党员工作的调查与思考

..... 广州市国土房管局党建学会 广州房屋安全管理所党支部 (150)

国有企业党员主题实践活动调研报告

——广州钢铁企业集团的实践探索及启示

..... 广州钢铁企业集团公司课题组 (158)

高校学生党员教育管理主体性研究

..... 广州大学课题组 (166)

高校学生党员发展工作民主化调查

——以广州医学院为例

..... 广州医学院党建研究会课题组 (176)

建立党员帮扶机制的实践探索与思考

..... 广州市民政局课题组 (185)

民主制度建设

越秀区实行党代表任期制的探索与思考

..... 广州市越秀区党建学会课题组 (193)

国有企业开展党代表提案活动的实践探索

——以广州岭南国际企业集团为例

..... 广州岭南国际企业集团党建学会 (202)

以“一工程四机制”搭建农村党员民主实践平台

..... 从化市党建学会课题组 (210)

创新社区党内基层民主的实践及启示

..... 中共荔湾区逢源街党工委 (224)

基层干部工作

增城市镇街领导班子政绩考核体系研究

..... 中共增城市委组织部 (233)

以机制创新铺就干部选任工作的“红地毯”

..... 从化市党建学会课题组 (248)

在处级干部考核工作科学化中扩大民主化

——荔湾区处级干部量化考核工作的调查与思考

..... 荔湾区党建学会课题组 (261)

创新基层干部工作民主制度调研报告

..... 广州市红十字会医院课题组 (282)

基层民主理论

全国推进党内基层民主建设调研报告

..... 全国党建研究会课题组 (291)

欧洲绿党发展党内基层民主研究报告

..... 中共广州市委党校课题组 (308)

增强基层党支部民主活力的实证研究

..... 中共广州市委党校课题组 (316)

后 记 (324)

广州推进党内基层民主建设的现状与对策^①

广州市党建学会课题组

党内基层民主是党内民主的基础。发展党内基层民主是推进党内民主的有效途径，是贯彻落实党的十七届四中全会精神的迫切要求。探索推进党内基层民主建设的多种实现形式，是发展党内民主的重要课题。认真分析广州推进党内基层民主建设的现状，总结广州推进党内基层民主建设的成效与经验，分析推进党内基层民主建设面临的新情况新问题，为继续推进党内基层民主建设提出对策建议，对于加强和改进基层党组织建设无疑具有十分重要的典型意义。

2009年3月，广州市党建学会申报的“广州推进党内基层民主建设的现状与对策”被全国党建研究会批准立项为2009年度课题。课题由市党建学会会长洪英平同志和常务副会长王永平同志担任组长，市委组织部、市委党校、市党建学会有关实际工作者和理论工作者组成了课题调研组。课题调研组运用个人访谈、召开座谈会、发放问卷调查、查阅文献等方法进行了为期6个月的调查研究，先后与区（县级市）组织部领导、基层党组织负责人、党代表、人大代表和政协委员、部分省市党建理论工作者、党员群众等近200人进行了座谈；采取抽样问卷的

^① 《广州推进党内基层民主建设的现状与对策》属于全国党建研究会2009年度课题，该报告于2010年1月被全国党建研究会评为2009年度调研课题优秀成果一等奖。本报告完成后，广州市党建学会主要领导洪英平、王永平及广州市委组织部邱培藩处长、孔祥富副处长（调研员）、陈泽勤处长、徐道英处长、刘剑峰副处长等领导提出了详细的修改意见。

方式,向各级各类党员发放问卷 1700 份(收回有效问卷 1570 份),向各级党代会代表发放问卷 300 份(收回有效问卷 300 份),运用 SPSS 和 EXCEL 进行了统计和分析,获得数据 10 万个。与此同时,广州市党建学会以会员单位申报、组织专家评审、立项调研等方式,从各个会员单位申报的 40 个课题中批准立项 26 个子课题,7 个区(县级市)、3 个局(委)、4 个国有企业、4 所高校、4 个事业单位、1 个街道从不同角度进行调查研究,提交课题研究子报告 26 个。课题调研组于 5 月、7 月先后组织召开了两次子课题协调会和成果交流会,总课题组负责人提出明确要求,市委组织部组织处邱培藩处长、孔祥富副处长全程参加课题指导。在此基础上,总课题组形成了总报告初稿。十七届四中全会召开以后,课题组及时组织学习和领会《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》精神,召开了两次专家座谈会,并根据课题组组长的具体意见,对总报告进行了多次修改。

一、广州推进党内基层民主建设的主要做法与成效

广州作为特大城市,不具备北京、上海、天津等直辖市的体制优势,也没有珠江三角洲和长江三角洲许多城市的灵活性,还地处毗邻港澳台的政治敏感区域。这种地缘的特点决定了广州在党内基层民主建设过程中,既不追求轰动效应,也不因循守旧,而是在贯彻落实党中央和省市委战略部署的基础上,立足于实际,本着少说多做、只做不说的态度,从解决实际问题入手,充分尊重基层党组织的首创精神,把积极稳妥推进党内基层民主建设贯穿于加强和改进党的建设的各个方面,贯穿于推进基层民主政治建设的实践中,贯穿于广州改革开放和现代化建设的进程中,取得了明显的成效,积累了丰富的经验,形成了广州特色。

(一) 以激活党内存量民主、创新党内增量民主为原则,加强党委对有序推进党内基层民主建设的领导

民主集中制是我们党的根本组织制度。党内民主是党的生命,集中

统一是党的力量保证。^① 党内基层民主是发展党内民主的基础，保障基层党组织活力的源泉。坚持党内民主是发展党内民主的基本前提，发展党内民主是坚持党内民主的必然结果。从现代广州发展积淀的丰富党建资源和改革开放的伟大实践，可以清楚地看到广州加强党的建设形成的基本共识：发展党内基层民主，既要激活存量民主，又要创新增量民主；^② 既不能急于求成，又不能消极等待。只有这样，才能坚持党委对党内基层民主建设的领导，才能牢牢掌握推进党内基层民主建设的主动权。

激活党内存量民主，使已有的基层民主制度在新时期有新的实现形式。在长期的党内政治生活中，形成了基层领导班子中心组学习制度、党支部民主生活会、民主评议领导班子制度、党员领导干部双重组织生活制度、民主评议党员等制度，这些制度是党员干部普遍接受的、管用有效的民主形式，属于党内存量民主的范畴。改革开放以来，特别是20世纪90年代以来，广州市委组织部高度重视巩固完善这些制度，结合党员队伍不断变化的新形势，通过引入新的制度和方法，使其成为党员开展批评与自我批评、进行自我教育与自我监督的制度载体。在进行制度规范的同时，加大监督检查力度。各地各单位在执行这些制度时，在“三讲”教育活动、“三个代表”重要思想学习教育活动、“保持共产党员先进性教育”活动和学习实践科学发展观等主题实践活动中，紧密结合实际，不断创新，探索了一些新的实现形式。以支部民主评议党员制度为例，注意抓住三个关键环节进行创新。一是充分发挥支部书

^① 《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，《人民日报》2009年9月28日。

^② 中共中央编译局副局长、著名学者俞可平教授在研究民主政治时提出了增量民主和存量民主的概念。他认为，所谓存量民主，就是已经取得的政治民主的成就和经验，增量民主就是对现有的既有制度不作大幅改动，而倾向建立一些新的民主制度。例如，建立基层民众自治制度、实行党代表的任期制等。本报告借用了这个提法，把存量民主和增量民主引入到党内民主建设，提出了党内存量民主和党内增量民主的概念。党内存量民主，就是指已经取得的党内民主建设的成就和经验；而增量民主就是在既有根本制度不作大幅度改动的情况下，建立一些新的制度。比如，党组织负责人的“公推直选”、“三推一选”等。

记在评议准备阶段中的作用。支部书记在带头进行批评与自我批评的同时,抓评议准备工作的落实,对评议过程中反映出来的问题、出现的新的情况及时进行研究,把握整体工作的节奏,推动评议工作的正常开展。二是坚持科学有效的民主评选方式。广州市国土房管局系统基层党组织实行“四评一示”制度(即自查自评、党员互评、群众参评、支部考评、结果公示),把民主测评、党务公开与党员群众监督结合起来,在实际工作中取得了良好效果。^①三是坚持科学有效的民主评议方法,采取背靠背和面对面相结合、定量和定性相结合,会上以无记名方式进行评议。广州通过完善制度和载体,使民主评议党员制度在新的形势下焕发出新的光彩。

创新党内增量民主,在加强和改进基层党组织建设的实践中扩大民主化。广州作为率先改革开放的地区,市场发育相对较早,外来流动党员较多,基层党建所遇到的问题相对突出。加强和改进党的建设,必须用科学的方法解决发展中的问题,在激活存量民主的基础上创新增量民主。创新党内增量民主,要尊重基层党组织的首创精神,充分保障党员民主权利,发挥党员的先锋模范作用。一是在农村实行村(居)“两委”换届中,全面实施“两推一选”(党员推荐、群众推荐,党内选举)和“三推一评一选”(即组织提名推荐、党员群众提名推荐、个人自我推荐;对候选人初步入选进行民主测评;党内选举)。二是把党务信息公开和尝试重大决策征求意见制度引入基层党组织的日常管理活动,把电子党务引入基层党组织的党务活动,以增强基层党组织工作的公开性和透明度。三是利用贯彻落实《党政领导干部选拔任用工作条例》(以下简称《干部选拔任用条例》)的有利时机,全面推行内设机构中层干部的竞争上岗,把“海推海选”、民主测评、民意测验等新型民主方式,引入到基层干部的选任当中,增强了基层干部工作的公信力。这些民主方式和民主制度的创新,与加强和改进党的建设相互促

^① 广州市国土房管局党建学会、广州市房屋管理所党支部:《完善民主评议党员工作,推进党员教育管理民主化建设》(调研报告),2009年10月。

进，形成党内基层民主建设的新的比较优势。

坚持激活存量民主与创新增量民主相结合，形成基层民主上下互动的合力。广州党内基层民主不断扩大的发展历程，离不开基层党组织的积极创新和上级党组织的有力指导，上下互动使党内基层民主在正确的方向下充满活力地推进。对基层的创新，上级党组织总是予以及时规范、总结推广。以农村发展党员为例，增城市较早在农村发展党员工作中探索“两推一公示”制度，对入党积极分子和发展对象的确定探索实行预警机制，对预备党员转正实行“两票制”（群众和党员投票表决），有效解决了农村基层发展党员存在的“难发展”、“不发展”和“乱发展”的问题。在农村发展党员的民主化过程中，既坚持了过去党员大会的民主评议和民主表决制度，又拓宽了群众对发展党员工作的监督和参与渠道，实现了激活存量民主和创新增量民主的结合。对于这种来自基层的创新，广州市委在《关于构建城乡统筹基层党建新格局进一步加强农村基层组织建设的意见》中予以认可，并在全市农村中推广。发展党内基层民主的上下互动，既激发了基层党组织创新党建工作的热情，又保证了党委对发展党内基层民主的正确领导。

（二）以创新党内服务体系和构建统筹城乡基层党建新格局为品牌，努力营造党内基层民主的良好氛围

党内基层民主质量好坏，取决于党员对党组织的认同程度，而党员的认同程度又与党员的组织归属感密切相关。随着市场经济的发展，新经济组织和新社会组织日益增多，党员频繁流动，导致部分党员游离于党组织之外，党员的组织归属感下降，主体地位难以体现。与此同时，城乡二元结构造成城乡基层党建资源配置不均衡，城乡基层党组织对党的认同出现差异。要增强党员的组织归属感和认同感，迫切需要载体创新，把城乡之间和城市内部各党组织之间的党员凝聚起来，整合成为一个有机的统一整体。因此，广州市委注重引导各级基层党组织通过创新党内服务体系和构建统筹城乡基层党建新格局，为营造党内基层民主的