

完善基层党代表候选人 提名办法研究

柯红波 钱家栋 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

ZUOZHE
JIANJIE

柯红波

男，1972 年生，浙江淳安人。1999 年获浙江大学法学硕士学位，2008 年获英国 Nottingham Trent University MPA。2011 年入选杭州市“131”中青年人才培养计划第二层次培养人选。现任中共杭州市委党校（杭州行政学院、杭州市社会主义学院）文化学与社会学教研部主任、副教授、校学术委员会委员、浙江省科学社会主义学会常务理事、中央社会主义学院政党制度研究中心理事、市政协第十届杭州市委员会专门委员会特聘委员。主要研究领域为执政党的建设、地方政府改革。近年来主持完成国家社科基金青年项目 1 项、浙江省社科规划课题 2 项及其他各类课题 20 余项，目前有 1 项国家社科基金一般项目在研。出版专著 1 部、合著 1 部，在《浙江大学学报》（人文社会科学版）、《学术论坛》、《行政论坛》等学术刊物上共发表论文近 30 篇。

ZUOZHE
JIANJIE

钱家栋

男，1951 年生，浙江杭州人，教授。1982 年毕业于浙江大学（原杭州大学）历史系，曾任中共杭州市委党校（杭州行政学院、杭州市社会主义学院）政治学教研部主任。近年来主持完成国家社科基金一般项目 1 项、全国党校系统重点调研课题 1 项、浙江省哲学社会科学规划课题 1 项，主要研究领域为党内选举与政府改革。

完善基层党代表候选人提名办法研究

柯红波 钱家栋 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

完善基层党代表候选人提名办法研究 / 柯红波, 钱家栋著. —杭州: 浙江工商大学出版社, 2015. 6
ISBN 978-7-5178-1156-5

I. ①完… II. ①柯… ②钱… III. ①中国共产党—代表会议—选举制度—研究 IV. ①D22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 163098 号

完善基层党代表候选人提名办法研究

柯红波 钱家栋 著

责任编辑 唐妙琴 蒋红群

封面设计 林朦朦

责任印制 包建辉

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)

(E-mail: zjgsupress@163.com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排版 杭州朝曦图文设计有限公司

印刷 浙江云广印业股份有限公司

开本 880mm×1230mm 1/32

印张 5.375

字数 153 千

版印次 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-5178-1156-5

定价 23.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

本书为国家社科基金一般项目《完善基层党代表候选人提名办法研究》(项目批准号:10BDJ025)的研究成果。

本书获杭州市哲学社会科学重点研究基地“社会管理创新与杭州发展研究中心”出版经费资助。

目 录

第一章 导 论	001
一、选题依据	001
二、研究综述	005
三、研究意义	011
第二章 完善基层党代表候选人提名办法是发展党内民主的必然要求	014
一、完善基层党代表候选人提名办法是发挥党员主体作用的根本前提	014
二、完善基层党代表候选人提名办法是民主集中制程序化的关键环节	017
三、完善基层党代表候选人提名办法能促使党内民主的起步更加规范	019
四、完善基层党代表候选人提名办法能将领导干部置于有效监督之下	021
五、完善基层党代表候选人提名办法能使领导干部不断增强群众观点	023

第三章 现行基层党代表候选人提名办法存在的主要问题	025
一、选举形式单一	025
二、权力来源错位	033
三、制度保障不力	052
四、思想认识滞后	065
第四章 现行基层党代表候选人提名办法在实践中的消极后果	073
一、现行提名办法抽掉了党员的主体地位,影响了民主集中制的正确贯彻落实	073
二、现行提名办法损害了党章的权威,造成党的信用缺失	075
三、现行提名办法易引起党员对党内民主进程的疑虑和困惑	076
四、现行提名办法削弱了党代表的代表性	078
五、现行提名办法易导致组织人事部门的腐败	080
六、现行提名办法使党员的监督变得苍白无力	082
七、现行提名办法使党失去在基层提高民主执政能力的时机	083
第五章 完善基层党代表候选人提名办法的对策建议	085
一、完善基层党代表候选人提名办法需要坚持的原则	085
二、完善基层党代表候选人提名办法的具体举措	091
第六章 完善基层党代表候选人提名办法的配套措施	123
一、尽快转变候选人提名上的传统观念和认识	123

二、促进代表会议期间党组织提名活动的公开化和规范化	126
三、弱化同级党委提名主体的作用,强化其提名程序主持者 的地位	128
四、建立预备候选人选拔、培训制度,发挥基层党组织的引 导功能	132
结 语	135
附 录	138
主要参考文献	158

第一章 导 论

改革开放 30 多年来,在经济社会快速发展的进程中,我国社会阶层结构发生了深刻变化。以往那种内部高度同质化、均等化的格局已经被彻底打破,不同群体因其经济地位、教育程度、职业分工、地域分布等的不同而重新构成存在明显利益差异的不同的社会阶层。多样的利益诉求,使得基层党员成分与社会群体的分化同步呈现多样化和复杂化的趋势。在这种情况下,基层党组织要能够代表多元的利益群体,并针对利益不同、数量庞大的党员进行有效的思想整合,一个现实的方法就是充分利用基层党代会的功能来协调不同的利益取向和政策取向,通过各种意见的沟通,有效地实现利益综合,减少不同利益群体之间的摩擦和冲突,从而提高党员和群众对党的认同感,保证党的决策能得到顺利执行。在以乡镇、街道、村、社区为标志的基层,作为代议制民主组织形式的基层党代会及其常任制,要能够真正发挥社会利益的凝聚、表达与整合的功能,其基本前提是党代表本身必须具有足够的代表性、公信度和较高的参政议政能力。可以说,由改革引发的利益关系变化和相应出现的党内多元利益格局,为推进党内基层代议制民主的关键环节即基层党代表候选人提名办法的改革提供了契机。

一、选题依据

候选人提名,是指在选举过程中推荐、选择、确定候选人并把他们引入投票决定的程序过程,是现代民主选举制度的一项基本内容。

基层党代表候选人提名是基层党代表选举的起点,是基层党代表选举过程中的一道关键程序。这一程序不仅是实现党员主体地位的基础,而且往往决定选举的导向和结果。

1. 基层党代表候选人提名问题是完善基层党代表选举程序的重要内容

现代政治是政党政治,而现代政党权力构架的基础就是代议制,即由党员通过一人一票,选举产生党员代表,由党代表组成党的各级权力机关——党的各级代表大会,再由党的各级代表大会产生党内各级领导机关和领导人员。因而,没有选举就没有党内民主,没有真正的选举也就不会有真正的党内民主。“选举的民主也不只是体现在选民参与了投票就算功德圆满,而是必须贯穿于选举全过程的每一环节。”^①投票选举基层党代表,首先面临的问题就是基层党代表候选人如何产生。因此候选人提名也就成为基层党代表选举的首要环节。候选人提名涉及许多重要问题,如在社会基层谁是党代表候选人的提名主体?广大党员能否拥有提名权?具备哪些条件的党员才能够被提名?拥有提名权的党员通过什么方式提名?他们提名的理由和标准是什么?候选人提名必须经历一个怎样的程序?正式候选人又是通过什么方式确定的?……通过党代表候选人提名的众多环节可以看出,候选人提名过程实质上就是基层党代表选举的启动过程,只有对这个启动过程和各个环节进行科学界定和合理规范,选举人与代表的权力委托关系才能得以成立,后面的环节如候选人介绍、投票、计票、当选、代表的罢免和补选等一系列选举的其他环节才能够顺利展开。可见,作为启动选举程序的提名环节,其运作的好坏、质量的优劣将会直接影响到基层党代表选举的整个过程。然而,在目前基层党代表选举实践中,候选人提名是最缺少详细程序性规定的环节,由此导致在选举中出现了许多违背民主、公平、公正等原则的问题,因此,如何规范提名权和

^① 周其明:《选举程序研究》,中国政法大学出版社2014年版,序言第2页。

提名程序是当前完善基层党代表选举程序过程中需要解决的一个重要而紧迫的问题。

2. 基层党代表候选人提名民主化是基层党代表选举民主化的关键因素

“提名程序虽然是一种选举技术的制度安排,但它决(绝)不仅仅局限于技术层面,不同的提名程序事实上反映了设计者的价值理念、政策立场和改革策略的考虑。”^①具有选举资格的广大党员是基层党代表选举的主体,因此,如何确保党员在选举中的主体地位是基层党代表选举的核心问题。党员在选举中主体地位能否体现,主要的判断标准是看党员在民主选举中的选举权和被选举权是否得到正常和充分的行使。这在提名环节中表现得最为突出。选举人的选举权从内容分析主要包括提名参与权、自由投票权、选举知情权、选举监督权等多项权利。^②提名权是选举权的一项重要权利,如果选举人没有完整的提名权,其所拥有的选举权就不完整。而被选举权是选举权得以实现的目的。选举人为体现自己的主体地位,需要自主联合提名候选人或者自荐为候选人参与选举,在投票选举中当选代表参与管理党内事务,以体现自己的政治权利和主体地位。如果选举人缺失提名权,那么他的被选举权也是残缺的。如果候选人提名不民主,整个基层党代表选举也就不可能民主;基层党代表候选人提名不规范,整个基层党代表选举也就不可能规范;基层党代表候选人提名不能体现公平正义,党内的选举也就不可能真正体现民主的价值。可以说党内民主选举的开启应以基层党代表候选人提名的民主化开启为先导,基层党代表候选人提名的民主化应该是政党选举民主化的重要标志之一。但目前在基层党代表选举的整个过程中,候选人提

① 景跃进:《选举技术与民主化进程——关于改进乡镇国家机关领导人员候选人提名程序的思考》,《浙江学刊》2004年第1期。

② 靳晓霞:《完善党内选举的路径分析——以落实党员选举权为维度》,《求实》2010年第9期。

名是“潜规则”运作非常盛行的环节,基层党代表候选人提名的不民主、不透明、不规范,极大地损害了执政党在基层的政治声誉和形象,也使得基层党代会的基本职能长期得不到应有的发挥。如何尽快改革和规范基层党代表候选人提名办法,在此基础上积极推进和规范整个基层党代表选举,建立起适应新形势的基层党代表大会制度,是当前一项非常重要而紧迫的任务。

3. 基层党代表候选人提名问题直接关系到新时期执政党转型能否成功

党的执政基础在基层,基层党组织处在经受考验、化解危险的最前沿。在当前社会日益分化、利益主体多元化的背景下,人民群众的各类诉求汇聚在基层,改革开放和经济社会发展中的各种发展与稳定的问题以及各类社会矛盾也大多集中在基层。对此,习近平总书记指出,党的工作最坚实的力量支撑在基层,最突出的矛盾问题也在基层,必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之举,努力使每个基层党组织都成为坚强战斗堡垒。据此,加强执政党建设必须高度关注社会基层并应当做好两方面的工作:一要把执政党建设放到中国现代化建设的整体进程中去进行考量,把执政党的制度建设作为现代国家制度的一个有机组成部分来设计;二要优先推进基层党内民主以此来带动基层人民民主,特别是以基层党的民主制度建设作为切入点和突破口,实现执政党在社会基层的转型,其中的核心内容就是实现科学执政、民主执政和依法执政。执政党在基层要实现科学执政,首先必须解决好执政的合法性问题,为此,需要特别重视民主选举赋予政权合法性的重要功能,通过规范基层党代表选举,激活基层党代会的代议功能,在民主的基础上重塑执政党在基层的权威。执政党在基层要实现民主执政,就要真正重视和尊重民主政治发展的内在规律,在民主选举中真正赋予党员以提名权,保护和尊重他们的被选举权,最大限度地调动广大党员参与管理党内事务的积极性和创造性,在此基础上不断完善党的领导方式和执政方式,提高党的执政能力。执政党在基层要实现依法执政,关键是要在健全基层党

代会的基础上,通过党代会,使执政党按照大多数人的意志执政,按照最广大的民意执政,在执政过程中绝不谋求法律之外的特权。而广大党员能否真正拥有基层党代表候选人提名权,基层党代表是否能够真正代表“民意”,是做到这一点的基础和前提条件。因此,基层党代表的提名问题能否解决好直接关系到新时期执政党能否成功转型。

二、研究综述

党代表候选人提名是党内选举的重要内容。长期以来我国理论界对基层党代表选举问题关注不多。但到了20世纪90年代后期,随着农村“两委”和基层人大代表直接选举问题逐渐成为学术研究的热点问题,国内越来越多的学者开始关注党内选举问题并发表了一批颇有分量的理论研究成果。在研究党内选举制度过程中,一些学者对基层党代表选举过程中候选人提名问题也开始予以关注。梳理研究文献,与本论题相关的研究内容主要集中在以下几个方面:

1. 提名制度内涵、演变及特征

杨泉明、孙曙伟认为,“提名,即享有提名权者在选举时依照法律规定对国家代表机关代表候选人和其他须经选举产生的国家公职人员的候选人的提出和推荐,或者在组建其他国家机关时对其领导人选的提出和推荐。”^①陈朋山指出,候选人提名制度是选举制度中的关键内容,包括候选人资格、候选人提名权、候选人提名方式。^②近现代意义的提名制度与资产阶级代议民主制相伴而生,与选举制度直接相关。提名制度设计主要受两种因素制约:一是各种政治力量在候选人提名资格和实际控制权上反复较量;二是在保证公民平等权利与保证有序、可行、效率两个方面反复权衡。两种因素相互交

① 杨泉明、孙曙伟:《论提名制度》,《四川师范大学学报》1986年第4期。

② 陈朋山:《关于我国政治选举的候选人提名制度改革思考》,《理论研究》2007年第2期。

错、较量、权衡,留下了西方国家候选人提名制度演变的轨迹。^① 陶文昭认为,从西方民主国家选举权发展的过程来看,是一个从限制制向普选制的发展过程,大体上经历了严格限制选举权、逐步放宽选举权、形式上确立普选权三个发展阶段。理论上,由认为选举权是由国家基于公共利益赋予选民的一种资格而转向承认选举权是公民不可剥夺的权利,候选人提名权也逐渐由少数人普及到了广大民众。中国目前正处于由严格限制选举权向逐步放宽选举权的过渡阶段,将基层提名权逐步归还民众是国家在政治上的必然选择^②。资产阶级提名制度作为资产阶级民主制的一种表现形式,与资产阶级民主制一样具有虚伪的本质。我国社会主义提名制度的主要内容和主要特征有:从内容看,我国的提名制度由选举提名与任免提名构成提名的两个基本部分;从提名方式看,我国的提名制度包括领导提名与群众提名相结合、选民提名与代表提名相结合、联合提名与单独提名相结合三种方式;从性质看,我国社会主义条件下的提名权与被提名权具有普遍性与平等性,但不是说要搞绝对平均主义;从原则看,我国的提名制度遵循民主与集中相结合的提名原则。^③

2. 提名制度的价值与功能

对于候选人提名制度的价值与功能,学者们从不同角度进行了研究。大体上可归纳为两个方面:一是从落实被选举权的角度进行阐述。如高景林提出,被选举权就其性质来说,是政治权利中的参政权,是人民当家做主权。被选举权是作为符合法定条件的公民平等享有的权利,在选举活动的不同阶段有不同的表现形态:如参选权、竞选权、候选权、当选权、任职权、辞职权。被选举权具有平等性、公开性、国家保障性等基本特性。落实选举人的被选举权有利

① 陈朋山:《关于我国政治选举的候选人提名制度改革思考》,《理论研究》2007年第2期。

② 陶文昭:《选举权发展的历史审视》,《天津行政学院学报》2010年第3期。

③ 杨泉明、孙曙伟:《论提名制度》,《四川师范大学学报》1986年第4期。

于推进社会主义政治文明建设,实现大众化参政,保证社会政治秩序稳定,有助于实现党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一。^① 二是从进一步发挥选举民主的功能方面进行阐述。戴业强、傅开梅认为,选举制度是否完善已经成为衡量一个国家民主化程度的主要标志。^② 而提名制度是选举的最初的,也是最重要的阶段,提名制度上的不民主将会导致选举不民主。^③ 提名的工作做得如何,不仅关系到能否保证选出统治者真正满意的人才,而且关系到正式投票选举能否顺利进行。^④ 因此,改进基层党代表候选人提名方式,有助于体现党员的主人翁地位,激发党员责任意识和参与党内事务的政治热情,发挥基层党代表的作用,对增强党在基层执政的合法性具有重要意义。^⑤

3. 当前党代表候选人提名办法存在的问题

牛安生提出,在党代表候选人提名过程中不能充分体现选举人意志是主要问题所在,其理论原因是长期把“党管干部”等同于党委管干部,从而把“党委意图”与党员提名推荐对立起来;体制原因是不少领导干部习惯于传统集权式领导方式,顾虑提名权的扩大会导致原有精英政治格局的改变,危及既得利益。^⑥ 毛政相认为,长期以来,党在治理上形成了组织本位的观念,往往偏重于组织意志而忽视党员权利,强调

① 高景林:《论政治文明视阈中的被选举权》,《南华大学学报》(社会科学版)2009年第4期。

② 戴业强、傅开梅:《党内选举的政治学分析:以政治合法性为视角》,《大连海事大学学报》(社会科学版)2011年第1期。

③ 李凡:《中国选举制度改革》,上海交通大学出版社2005年版,第136页。

④ 杨泉明、孙曙伟:《论提名制度》,《四川师范大学学报》1986年第4期。

⑤ 金晓钟、徐本岩:《改革党内选举制度充分体现党内民主》,《长白学刊》2009年第3期。

⑥ 牛安生:《深化党内选举制度改革:问题与对策》,《中州学刊》2012年第2期。

组织的整体利益而忽视党员的个体利益。^① 王光华认为,在候选人提名上过分强调自上而下组织提名的单一渠道,缺乏自下而上选举人联合提名、自荐提名等多种提名候选人的渠道,限制了选举人的选择范围。在提名后缺乏一套完整的候选人介绍制度,使党内选举具有一定的随意性和盲目性。^② 季正矩、彭晓认为,党内选举制度存在具体条例不够健全和完善,选举过程中存在着不符合民主精神的问题和现象,主要表现为党内选举的运作方式不够透明、公开,存在人选内定、暗箱操作等,广大党员的基本权利落实不到位。直接选举的范围不够大,差额选举的范围小、层次低,党委人为设定候选人条件,使候选人产生方式不够民主,且差额选举的范围小、层次低,比例也不大。^③

4. 完善党代表候选人提名方式的路径与建议

候选人提名是选举得以运行的基础环节,必须实现党内民意的有效表达,体现党员的主体地位和主体作用。^④ 因此,改进党内候选人提名应该遵循倡导民主提名、实行公开提名和坚持科学提名的路径。^⑤ 关于完善提名方式的建议,一是党员推荐前提下组织提名起决定作用。候选人确定初期,由党员首先提出预选人名单,按照党员推荐票的多少,过半数者可以考虑作为预备候选人,在此基础上党组织可以根据组织原则和标准确定正式候选人。党员推荐票是民意把关通过票,而组织确定是在尊重民意基础上的决定环节,是民主基础上的集中。二是党员提名起决定作用。党组织提出预备候选人名单范围,由党员选举人直接以选票方式确定最后候选人。三是党员提名

① 毛政相:《进一步完善党代表选举机制》,《理论探讨》2010年第5期。

② 王光华:《完善党内选举制度面临的问题探析》,《中共四川省委党校学报》2012年第3期。

③ 季正矩、彭晓:《当前党内选举制度存在的主要问题及对策》,《中国延安干部学院学报》2010年第4期。

④ 靳晓霞:《完善党内选举的路径分析——以落实党员选举权为维度》,《求实》2010年第9期。

⑤ 马桂瑞:《改进党内候选人提名方式》,《党政干部论坛》2009年第11期。

和组织提名相结合。即党员先投推荐票,由组织确定初步人选,再由党员投票决定正式候选人。四是由党员推荐、上级组织推荐和个人自荐相结合。选举组织机构对推荐人选进行资格审查,并组织推荐的候选人与党员见面交流,在此基础上公开投票最终确定候选人。这种提名方法既体现了党员的主体地位,又保障了组织的意志,还体现了候选人的自主性,使预备候选人的产生既尊重了党员意愿又保障了组织需求。^① 牛安生认为,应放宽代表候选人的资格条件,维护选举的公平性和民主性,用制度规范代表名额的分配方式;在条件成熟的单位,实行党代表直接选举,把优胜劣汰的竞争机制引入党代表选举;用真正的差额选举代替差额预选;改进候选人介绍办法,要提供平台让候选人进行自我介绍,陈述自己参选的理由和当选后的工作思路,回答选举人询问的有关问题,使选举人对候选人有更多了解。^② 毛政相认为,改变选区划分方法,宜将选区划分由以“条”为主改为以“块”为主;改选举登记制为申报制;对县级以上代表候选人资格的规定宜粗不宜细;是否具备资格条件应由选举人来判断和选择,无须组织做出硬性规定;应倡导并尊重党员自我提名并逐步使其发展为主要提名方式;可建立代表候选人竞选承诺制。^③ 邸乘光认为,党代表候选人除应具备规定的条件外,还应在学历、知识、能力、作风等方面对自己提出更高更具体的要求;可建立组织提名与党员或代表提名相结合的提名制度,明确规定党员或代表提名的原则和比例;降低领导干部比例,划出一定比例的代表名额,用于党员自荐并通过竞选产生;建立候选人与选举人见面制度。^④

① 靳晓霞:《完善党内选举的路径分析——以落实党员选举权为维度》,《求实》2010年第9期。

② 牛安生:《深化党内选举制度改革:问题与对策》,《中州学刊》2012年第2期。

③ 毛政相:《进一步完善党代表选举机制》,《理论探讨》2010年第5期。

④ 邸乘光:《关于改革和完善党内选举制度的对策和建议》,《中共天津市委党校学报》2011年第5期。