

党员干部读书活动指导用书

党员教育培训通用系列



谈谈党内民主

TANTAN DANGNEI MINZHU

下 册

兴华智源管理科学研究院
《组织部长参阅》编辑部

目 录

下 册 目 录

第五章 改革和完善党内选举制度..... (132)

一、选举制度的改革和完善..... (133)

二、党内选举制度的实践创新..... (143)

第六章 监督和制约：党内民主建设的重中之重 (167)

一、加强党内监督的重要意义..... (168)

二、十六大以来党内监督法规建设的简要回顾.. (172)

三、现行党内监督和制约体系存在的问题..... (186)

四、进一步理顺党内监督和制约体制..... (199)

五、强化党员作为监督主体的基础作用..... (206)

第七章 国外政党民主建设的做法及启示..... (212)

一、国际视角下的党内民主..... (213)

二、国外一些主要政党党内民主建设的实践探索 (221)

三、科学认识和积极借鉴国外政党民主建设的经验. (240)

第五章

改革和完善党内选举制度

在这一章中，我们将针对党内选举中存在的问题，谈谈如何完善党内选举制度，并总结和介绍当前选举制度的一些创新举措。

党内选举制度是联系党员权利保障制度和党代会制度、委员会制度的纽带，是党内民主发展程度的重要标志和基石。发挥和健全党内选举制度的合法授权功能、择优及纠错功能和民主监督功能，是保障的生机和活力、永葆党的先进性的一个必不可少的重要因素。因此，中共十七大政治报告强调，“要改革党内选

举制度，改进候选人提名制度和选举方式。推广基层党组织领导班子成员由党员和群众公开推荐与上级党组织推荐相结合的办法，逐步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。”

一、选举制度的改革和完善

从当前实际运作情况来看，党内选举制度还存在着一些问题，综合起来讲，主要表现在以下八个方面：

一是选举程序不通畅，缺乏程序保护，一些地方的党内选举出现了选举程序混乱和程序设置不合理的现象；

二是党内选举时，候选人提名制度过于笼统和粗糙；

三是候选人介绍制度模糊甚至流于形式；

四是竞争机制引入不够，直接选举和差额选举的比例太少，而间接选举仍然是多数；

五是差额选举制度存在比例失调，差额名额安排

上往往有明显的组织意图；

六是选举时违规和违纪责任追究制度不健全；

七是选举的监督机制不健全，没有形成一种刚性的制约机制和惩戒机制；

八是没有解决选任制领导干部职务变动问题。

下面，我们针对上述八个方面的问题，参考有关调研资料，提出一些改革和完善的设想和建议：

（一）进一步改革和完善党内选举程序。

从目前党内选举的实践情况来看，一些地方的党内选举出现了选举程序混乱和程序设置不合理的现象。比如选举由谁来领导？是当地党委还是上级党委？再比如，选举单位如何划分？有没有必要和可能建立罢免弹劾程序？

针对这种情况，可行的做法是：第一，由上级党委成立选举委员会组成选委会主席团来指导下一级党代表、党委会选举，并且同时成立选举监督委员会，全程监督选举。第二，引入科学、合理的选举机制，这些机制包括合理划分选举单位机制、候选人的资格审查机制、确立差额选举的比例机制、选举跟踪机制。

谈谈党内民主

第三，确立罢免机制，建立和完善具有中国特色的弹劾罢免制度，使之成为监督和制约各级领导干部的有效途径。

（二）改革和完善候选人提名推荐制度。

当前党内候选人提名程序有些规定过于笼统，缺乏可操作性。《中国共产党地方组织选举工作条例》中关于党代表、委员会委员、常务委员会、书记、副书记等候选人的产生都规定了要经过充分酝酿讨论，在广泛听取意见的基础上，根据多数人的意见确定候选人。但这种规定缺乏可操作的细则，从而造成党内民主选举透明度不高，甚至违规操作的现象，比如由上级党组织提出候选人名单，再由基层支部开党员大会，举手表决，这种做法使党员的提名权利无法充分行使。虽然，在地方组织选举条例和基层党组织选举暂行条例都明确规定了党代表有提名和推荐候选人的权利，但是如何提名？如何推荐？这些条例都没有给予明确的规定。针对出现的上述情况，应从以下三个方面入手进行：

一是从民意基础入手，依据民意确定候选人的原

第五章 改革和完善党内选举制度

则，扩大民主推荐范围。候选人名单由党组织和选举人充分酝酿讨论确定。在充分参考民意基础上，扩大候选人提名的民主推选范围，采取上下结合的原则，即经过大范围的民主推选程序，经过上级党组织充分讨论和酝酿，最后确定推选名单上报选举委员会主席团。选举委员会主席团接到推荐名单后，启动严格的资格审查机制和群众信任投票机制，经公示后确定初步人选，这样就体现了“由群众中来，到群众中去”的原则。

二是采取上级党委提名、党代会代表联合提名以及党员个人自荐竞选提名等多种提名形式，建立组织提名与党员或代表提名相结合、自下而上和自上而下相结合的提名制度。要明确规定党员或代表提名的原则和比例，不论通过何种方式提出候选人都必须以书面形式向大会主席团和同级党委提出，并经过考察和资格审查确认后，才能确认为候选人。

三是调整党代表候选人成员的结构比例。在党代表的人员设置上，要进一步缩小领导成员的比例，将肩负领导职务的代表压缩到40%。同时加强对党代表

谈谈党内民主

成员的素质要求，充分确保党代表成员的广泛性、专业性和先进性。为此，要进一步改善党代表选举的产生方式，在党代表候选人中应适当增加新兴产业代表，如科技、文化和新的社会阶层的候选人；同时积极引入年轻的力量，确保年龄在 55 岁以下的代表所占比例超过 80%。

（三）进一步规范候选人介绍制度。

《中国共产党地方组织选举工作条例》虽然规定了“代表大会主席团、选举单位组织应实事求是地向选举人介绍候选人的情况”，但是，介绍什么？如何介绍？该条例却没有具有可操作性的细则，结果导致在实际的候选人介绍过程中，选举的组织者只是简单化地介绍候选人的简历、工作职务、候选人的优点和政绩，却没有系统地介绍候选人的工作能力、民意基础以及在候选人提名过程中的详细情况、工作作风和思想状况等。这样，就造成了选举人对候选人的情况了解甚少，很难做出正确的选择。

针对候选人介绍制度存在的缺陷和问题，应该从以下三个方面入手：第一步，选举委员会主席团要对

第五章 改革和完善党内选举制度

竞选的职位做充分的说明，即职位介绍制度，包括职位（或者代表）的职责，以及职位（或者代表）承担者所应具有素质、能力、知识背景等要求。第二步，党组织介绍候选人基本情况时，除了介绍候选人简历之外，还应介绍候选人的德、能、勤、绩、廉等方面的考察情况，以及候选人在提名过程中的民意基础，并对选举人提出的询问做出实事求是的答复。第三步，候选人进行自我介绍、自我推荐，发表竞选演说。候选人可以直接回答选举人针对自己的提问、质询；同时可以做出相应的承诺，以充分展示自己。通过以上三个方面的努力，可以使选举人对候选人有一个全面的充分的了解，有利于选举人在选举过程中做出正确的判断和选择，增强选举结果的民主性和科学性，并充分显示选举的择优功能和纠错功能，把那些能力强、责任心强、有抱负的候选人选进我们的干部队伍。

（四）建立健全竞争竞选制度。

竞争是选举的活力推动器，一个没有竞争的选举必然起不到选举的监督功能。在完善党内差额选举制度、逐步扩大直接选举范围的基础上，应当实行适度

谈谈党内民主

竞争竞选制度。通过竞选制度，提高选举的透明度，便于党员进行全程监督。

目前，湖北、四川等地推行的“双推制”和“公推制”，就是把群众对党员干部的推荐作为党内推荐和最终选举的基本依据。这种做法实际上扩大了党内监督主体的范围，是实行党内竞选的有益尝试。可以在一些地方搞些试点，充分利用党的报纸、电视、网络媒体，为候选人发表看法、展示才华提供一种活动平台，为选举人了解候选人提供一个窗口。当然，我们也要采取各种办法来规范竞选过程中的不正当竞争行为，一旦发现及时取消候选人资格。

（五）进一步规范差额选举制度。

目前党内选举过程中出现了差额比例失调和差额范围不确定的现象。党的十三大明确提出差额选举原则，此后，差额选举被广泛实行，但差额比例偏小、差额的级别偏低、差额范围太过于狭小的问题比较突出，容易造成少数人选举少数人的现象。同时，在差额人选的确定上有明显的组织意图，在实际的操作过程中经常出现一些候选人当“陪选”的现象，这就明

显地将差额选举变成等额选举，导致差额选举流于形式，失去意义。因此，非常有必要扩大差额比例和差额范围，减少在差额选举过程中的差额名额安排的组织意图，保证公正、公平的差额选举。

具体来说，可以按这样的比例来操作：各级党代表候选人的差额比例扩大到 40%，基层党的委员会委员候选人的差额比例应该扩大到 30% 以上，县级党委会委员候选人应该扩大到 20% 以上，常委会委员候选人差额应该扩大到 2 人以上。区县以下的书记、副书记应该实行差额，副书记的差额人数应该确定在 2 人，书记差额人数为 1 人。

（六）进一步健全选举责任追究制度。

健全选举时的违规和违纪责任追究制度，有利于进一步保障选举人按照自己的意愿行使自己的选举权利。针对现实选举过程中出现的拉票、贿选行为甚至暴力行为，要制定更加严厉的措施进行惩戒，对于那些威胁选举，或者故意为其他候选人抹黑，甚至破坏选举现场，破坏选举秩序，使选举无法正常进行的人，进行有效制止，以确保选举和平、有序地进行。

同时，有必要组成专门的法律工作小组，研究和制定惩戒细则和选举中的禁止性行为，比如《党内民主选举实施细则》和《党内选举禁止性行为的规定以及违法性行为处罚措施》，规定对贿选、变相拉票、非法选举等行为作出明确的惩戒措施，提出惩罚标准，并以案例法的形式有针对性地对其他地方出现类似情况给予相应惩戒，以此不断健全和完善党内选举制度。

（七）进一步健全党内选举监督制度。

当前，在一些地方的党内选举出现贿选和拉选票、私下非法交易等问题。出现问题的原因有很多，其中一个重要的方面就是对违纪行为缺乏有效的监督机制。从已经制定的党内选举条例中，关于选举监督主体和监督机制，要么没有明确的规定，要么规定的不合理。比如，负责选举的党代会主席团，既是负责选举的机构，又是选举的监督机构，这从机制上无法形成有效监督。

要改变这种状况，第一，要设立选举监督委员会，改变目前的选举委员会和监督委员会一体的做法。第二，可以考虑建立选举观察员制度，邀请政党政治专家、海内外学者和政府代表等参加。第三，在选举过

第五章 改革和完善党内选举制度

程中建立选举工作的公示制度和质询制度，确定具体的公示时间和公示内容，并确立质询的程序。规定 50 名选举人联名书面的形式对选举委员会主席团提出质询，选举委员会主席团必须在 3 天内给予答复。如还不满意，将由选举监督委员会做出进一步调查，对质询中发现的问题，如属实则做出及时的处理。

（八）建立健全选任制干部的管理机制。

选任制干部不同于委任制干部，选任制干部的权利来自于各级党代会和党委会，并对授权给他的党代会和党委会负责，接受其监督。根据党章和相关条例的规定，选任制干部都有相应的任期，但是在实际操作过程中，却往往把选任制干部当作委任制干部在任用；一些地方的党委和政府及其领导没有相应的法制观念，随意调整选任制干部；甚至有的地方出现了党代会召开不久便把选任制干部调走的现象。这些做法严重损害了党代会的权威，削弱了选举的合法授权功能，同时也给党代会的监督造成实际困难，从某种意义上说是弱化了党代会作为党的最高权力机构的地位。另外，党内缺乏严密的制度和程序管理当选后的选任

制干部，缺乏科学合理的干部绩效评价体制

针对上述情况，应该建立健全选任制干部管理体制、政绩评价体制，以适应新时期干部队伍建设的要求。为此，第一，要建立选任制干部管理体制，严格控制选任制的干部任期内的职务变动，严格限定任期内干部调动的比例。如确需要调动领导职务，要制定严格的程序，并且征求本级党代会的同意。第二，建立科学合理的政绩评价体制以及与此相适应的弹劾罢免制度。必须建立健全对选任制代表或者选任制干部的考核和评价标准，以及对不合格的选任制代表或干部的弹劾罢免程序。

二、党内选举制度的实践创新

在这一节中，我们参考一些材料，选取几个有代表性的典型案例，对当前党内选举制度的实践创新进行研讨。

（一）农村党支部书记“两票制”竞争性选举——以湖北广水市为例。

“两票制”其实就是公推直选，这是近年来党的建设当中具有标志性的创新成果之一，对于发展党内民主有突出的意义和价值。

所谓公推直选，就是指一些基层党组织领导，比如村党支部书记、乡镇党委书记，由群众推荐，由党员推荐，然后确定的提名人选，经过组织上还要考察，最后确定为正式的候选人，召开党员代表大会选举产生。因此，公推直选也叫“两票推选”，或者说“两推一选”。虽然名称不一致，但是实质都一样。首先，结束了上一级的指定和委任。实际上，过去因为上一级的指定和委任，往往变成个人的指定和委任。其次，调动了党员的积极性，激发了党内的活力。真正的把民主选举的权力交给党员群众。再次，选上的党内干部真正体会到权力是来自于党员的授权，也就是权力本源的授权，而不是上级给的，这样党的干部就会更好地、也会更谨慎地使用权力。

在这方面，湖北省广水市进行了一些探索。广水市的“两票制”主要包括以下几个关键步骤：

首先，进行群众信任投票。由到会信任投票人员

谈谈党内民主

对经村选举委员会确认的全体候选人员进行信任投票。参加信任投票人员一般从全体候选对象中投一名自己认为最适合担任村党支部书记的人选。以得票多少为序，确定3—5人作为村党支部书记预备候选人。信任投票人员为全村所有有选举权的村民，或者是每户派一名有选举权的代表，或者是全体党员、村民代表和村组干部。

其次，进行党内初选。全体有选举权和被选举权的党员对乡镇党委批准的预备候选人进行党内预选，以得票多少为序，确定2名村党支部书记正式候选人。

再次，进行党内正式选举。先由正式候选人作竞职演说，然后由全体有选举权和被选举权的党员在2名正式候选人中差额选举产生村党支部书记。被选举人所的选票超过实到会有选举权党员的半数，始得当选。如票数都未过半，则就得票多的候选人实行等额选举，得票超过实到会有选举权党员的半数即可当选；如票数都未过半，且票数相等，应就票数相等的候选人重新投票选举，若有候选人得票超过实到会有选举权党员半数的即可当选，若票数仍未过半，则就得票

多的候选人实行等额选举，得票超过实到会有选举权党员半数的即可当选。如果上述两种处理办法还未能确定当选人，则另行选举或由组织任命。

最后，选举结果报乡镇党委批准。选举结果报乡镇党委批准同意后，向党员、村民公布新当选的村党支部书记姓名。

从某种意义上说，“两票制”选举村党支部书记是一个三赢的策略，让上级组织、村党支部书记和村民们都满意，对三方都带来实际好处。

首先，有利于乡镇党委和政府更好地开展工作。“两票制”改变了传统的上级组织的任命制，将选人的权利交给了广大群众。这看似将原来上级组织的任命权给消除了，上级组织不能再根据自己的喜好来选择人或者说不能自主选择“听自己话的人”了。然而，事实上，“两票制”为上级组织选择“真正听自己话的村官”创造了更大的空间。原来那种只“对上负责，不对下负责”的村官其实并不能真正做到“对上负责”。因为，所谓“对上负责”就是要很好地将中央的决策在基层得到落实和贯彻执行，而“只对上负责不对下