

改革和完善党内选举制度

——安庆市党内基层民主建设的调研报告

吴洁

(中共安庆市委党校, 安徽 安庆 246003)

【摘要】中国民主政治的发展, 必须推进党内民主建设。改革和完善党内选举制度则是发展党内民主, 保证党员民主权利的重要举措。近年来, 各地就完善党内选举制度进行了广泛探索, 取得了宝贵经验。随着中国政治体制改革的发展, 目前党内选举制度建设方面还存在一些差距, 需要在实践中不断完善。

【关键词】党内民主 选举 民主权利

【中图分类号】D26 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1007- 4767 (2009) 01- 0059- 05

党内选举制度是党内民主建设的根本制度, 是党内民主的直接实现形式和衡量党内民主发展程度的重要标志。改革和完善党内选举制度是发展党内民主, 保证党员民主权利的重要措施, 也是党的十七大报告提出推进党内民主建设的重要内容之一。为贯彻十七大精神, 我们最近就进一步改革和完善党内选举制度在安徽安庆市进行了专题调研, 现将有关情况总结分析如下。

一、安庆市在改革党内选举制度方面的主要做法

近年来, 由于当地各级党组织的高度重视, 该市在改革和完善党内选举制度方面进行了积极探索, 在保障党员民主权利、实行干部公开选拔、试点党代会常任制等方面都取得了新的进展, 积累了一些经验, 有些做法(如怀宁县的党代表直选) 在全省乃至全国范围内还产生了一定的影响。

(一) 在村级党组织中开展“直推直选”试点

2008 年年初以来, 安庆市各县(市)、区纷纷开展村级党组织换届“直推直选”试点工作。以枞阳县为例, 该县在 23 个村(每乡镇一个村)进行“直推直选”试点工作。在“直推直选”试点中, 由党员民主推荐并听取群众意见产生村党支部委员、书记、副书记候选人初步人选。乡镇党委在组织考察的基础上, 等额确定书记、副书记候选人预备人选, 差额确立委员候选人预备人选。村党组织召开党员大会, 分别直接选举产生新一届委员会的书记、副书记、委员。由于“直推直选”中的候选人是在广大党员干部和党组织的共同参与下选出的, 上级党组织不再事先确定人选, 这不仅充分发扬了人民民主, 体现了群众意愿, 扩大了在候选人提名环节的民主, 保证党内选举的公正性, 而且增强了候选人责任意识, 保证了当选人实践承诺、尽心履职。

调研中, 我们了解到, 村党组织召开党员大会时, 党员到会率可达 90%以上(这与农村党员年龄普遍偏大存在一定的关系), 我们事前担心的与会党员数量(如外出务工等)及参会积极性等问题反倒显得有些多余。而且据当选的书记们反映, 由于党员素质相对较高, 村民委员会选举中所出现的一些问题, 在党组织选举中则很少出现。

(二) 村级党组织换届选举全面实行“两推一选”

自 2002 年以来，安庆市各县(市)、区委组织部在村级党组织换届选举中，全面推行了“党员推荐、群众推荐、党内选举”的办法。在“两推一选”中，村党支部召开党员大会，吸收非党的村委会成员和村民组长参加，全额定向推荐下一届村支委会委员候选人初步人选。在乡镇党委批复后，召开村民代表会议，全额推荐村支委会委员人选，经组织考察，由乡镇党委确定预备人选。村党支部召开党员大会，选举产生新一届支委会。通过“两推一选”，一批发展能力强、奉献精神强和公道正派理念强的“三强”型干部选进了村党支部班子。

(三)落实“一推两考”，选拔乡镇党委班子人选

乡镇党委班子的产生，各地试点的情况各不相同，最常见的几种思路：一是党代会主导型，以四川雅安为代表；二是选举主导型，主要有“两票制”、“三票制”、“两推一选”、“公推公选”等类型；三是公开主导型，主要以四川荣经县实行的党代表述职测评为代表；四是协商主导型，以浙江温岭的“民主恳谈”为典型。根据市情，该市在乡镇党委换届中全面落实“一推两考”制度（民主推荐、理论考试和组织考察），取得了非常好的效果。

在落实“一推两考”制度时，首先由各县级党委从组织部、纪委等单位抽调精干力量组成考察组，在对现任领导班子成员进行民主测评的基础上，对新一届领导班子人选进行全额定向民主推荐。乡镇党委根据县委考察组的反馈意见，集体研究确定候选人初步人选后，参加县（市）、区委统一组织的政治理论考试。组织考察时严格执行考察预告制、公示制和票决制。考察组在每轮干部考察工作中均实行考察预告；在提出拟任人选前，就所有考察对象向纪检、监察、政法、检察、信访、计生、安监等有关部门征求意见，要求有关部门进行认真审核。对存在问题的，先弄清情况，对照相关政策法律，再行审议；对拟提拔人选，一律按规定进行公示。对新提任的乡镇党委正职，除进行公示外，还提交县（市）、区委常委会进行票决。

此外，部分地区在乡（镇）党委换届工作中，在“一推两考”模式的基础上探索开展“两推两考”试点工作，并取得了初步成效。主要做法是：由全体党员自下而上推荐初步人选，党员领导干部从初步人选再次进行推荐，经组织考察、理论考试后，县委研究确定乡镇党委书记、副书记和委员候选人预备人选，然后召开乡镇党代会，选举产生乡镇党委书记、副书记和委员。

实行“一推两考”和“两推两考”模式，拓宽了“能者上”的渠道，改变了“少数人选人”和“在少数人中选人”的状况，将党内事务扩大到党外，把干部的推荐权交给党员群众，还权于民，一批德才兼备、群众公认的干部走上了乡镇领导岗位，一些比较优秀的年轻干部也进入了组织部门的视野。

(四)党代表直选试点工作取得阶段性成果

安庆市怀宁县自 2003 年被确定为安徽省党代会常任制试点单位以来，该县县委紧紧围绕扩大党员民主权利、推进党内民主进程这一主题，积极探索，大胆创新，试点工作取得了阶段性成果。在党代表选举过程中探索出“三直”选举方式，为党内选举制度的发展积累了宝贵经验。“三直”即：直分、直推、直选，直分就是党代表名额直接分配到各选举单位（依党员人数确定）；直推就是指代表候选人初步人选由党员直接推荐产生；直选就是代表由选举单位召开党员大会直接选举产生。该县在这种模式下成功进行了两届党代表选举：十一届选出党代会代表 238 名，十二届选举产生 300 名代表。

在实施过程中，为保障选举工作有序进行，该县在每一个乡镇成立党代表选举工作领导小组、工作小组及选举单位工作组三级机构，实行“三级联动，分级负责”，做到“级级有任务，人人有责任”。为提高选举实效，他们引入了公开竞选模式，组织正式候选人就本人的情况、竞选的目的、当选后履行职务的打算等内容进行演讲，并接受党员的提问，使参会党员更多、更深地了解党代表候选人的情况，从而客观公正地投上自己神圣的一票。为了强化党员对党代表的监督，该县建立了代表向党员述职制度，每年安排一部分代表向原选举单位和党员进行口头或书面述职，然后由党员对述职代表提出意见并督促整改，并按优秀、称职、不称职三个档次对代表进行民主测评。对不称职代表，按规定程序予以罢免，该县洪铺镇就曾以 106 票对 1 票

的绝对优势罢免了一名代表的资格。

党代表选举中“三直”方式的实行，深受广大党员推崇，测评中认为必须与可以采取这种选举方式的受访者高达 85%。党代表直选不仅改变了过去普通党员不关心党内事务的局面，而且基层党组织的向心力、凝聚力、战斗力也得到了进一步增强。

二、推进党内选举过程中存在的一些问题

党内选举工作是一项政策性强、敏感度高、涉及面广的工作。就目前安庆市党内选举工作开展的情况来看，总体上是好的，但也存在一些问题。

(一)基层党员素质有待进一步提高，民主意识亟需加强。调研中，怀宁县某基层领导的观点极具代表性，他认为，不解决党员的素质问题，就不具备发展党内选举的基础条件。实践中，有些党员从“小我”出发，以当选者是否对自己有利作为投票的前提条件，这导致少数干部由于怕丢选票在工作中不敢碰硬，不愿意直接做得罪人的事，特别是在抓计划生育、拆迁安置等热点、难点工作时，表现尤为突出。有些参选者为迎合代表和选民心理，在选举时说大话，乱表态，一切以当选为目的。怀宁县高河镇下辖某村一候选人为了当选，在国家还没有宣布取消农业税的背景下，允诺当选后全部取消农业税，并最终 以 87% 的高票当选，致使该村至今还拖欠国家 70 多万税款。这 87% 的投票者至少欠缺基本的法治意识，它不仅影响了上级所制定的方针、政策的贯彻落实，而且降低了群众对选举的期望值和信任度。特别是由于部分党员、群众观念保守，民主意识不强，在一些地方还存在着选举中选老不选少、选本地不选外地、选“好人”不选“能人”等倾向，严重制约了地方经济、社会的发展。还有少数基层党员群众把党内选举简单等同于党内职务，就是要完全按党员意志行事，行政职务就是要完全按代表意志或选民意志行事，要不要上级党的领导关系不大，过于强调民主而忽视集中。另外，由于选举过程中必须要有一定的人力、物力投入，这也使得部分党员、群众，包括少数基层干部产生抵触情绪，认为选举是劳民伤财，得不偿失。

(二)组织意图与群众意愿在个别地方有时不能很好

结合。从调研结果看，组织角度选人的标准与群众（普通党员）的标准差异较大。组织上更多关注的是当选同志的政治执行力，领导群众发展地方经济的能力，服务群众的意识与态度，解决基层各种社会问题的能力等等。群众则关注当选领导干部维护个体与局部利益的可能。由于视角不同，导致在候选人提名时组织意图与群众意愿时常发生偏差。

一是在候选人的确定上，存在重组织提名，轻群众意愿的倾向。个别地方或部门在酝酿候选人时，突出了以所谓的党组织“引导”和领导“沟通”、“渗透”为主；在制定候选人资格条件时，则以组织提名人选为参照系，量身定做；有的党组织虽不再明确规定候选人名单，但仍把提名人圈定在很小范围内，形成“点人头用干部”变相延续的情况。

二是个别地方或部门在选举结果上注重围绕实现组织意图展开，忽视听取群众意见。为了确保组织意图，挑选工作能力较弱或群众评价较差的人作差额人选，让代表感到选他明显不合适；有时，挑选姓氏笔画较多的人排在候选人最后位置，向代表间接暗示差额人选；有的地方为保证“组织意图”，以“沟通”、“做工作”为名，阻止党员或党员代表另选他人。

三是由于担心组织意图不能贯彻，不敢扩大直选范围，导致直选范围及差额比例偏小。调查中虽有 81% 的被调查者认为直选范围可以扩大到乡镇(包括县)，但有些同志却对在村一级全面推开“直选”都感到忧心忡忡。与之相反，个别地方在选举中由于组织引导不力，片面强调群众意愿，结果导致选举失控。从操作过程看，群众提名如果与组织引导不能有机结合，则很容易出现问题。比较普遍的一个问题就是选举提名时部分群众无原则的主观偏向明显，谁给了好处就投谁的票。有的地方家族势力强大，同宗族党员占了绝对优势，形成操纵选举结果的现象；有些地方并村以后存在大村党员多，小村党员少的现状，导致小村中产生支部人选的可能性很小。这些都严重影响了选举的客观性与公正性。

(三) 选举制与任命制干部的范围需要进一步明确

在干部任命制度中，目前采用的是任命制和选举制相结合以任命制为主的方法，这种方法容易导致当选举结果与上级意图不相吻合时，往往以上级决定代替民主选举的结果。这就会使选举人的选举流于形式，影响了党员对党内活动的积极参与，容易造成党内干部更多地对上负责而不对下负责，漠视党员群众意愿。哪些岗位的领导干部应当任命？哪些适合选举产生？从调研情况看，理论上探讨的较多，实际操作中地方领导层似乎兴趣不大，因而经常导致拟选岗位在确定上随意性较大。调研中还有一个情况引起了我们的关注，部分基层党员、干部对上级“空降”（任命）干部都存在一定的看法，普遍认为这在一定程度上挫伤了基层干部的积极性，同时也影响到基层选举制度的进一步发展完善。即使是选举产生的干部在任期内也存在调动频繁的问题，选举类干部在任期内随便调动和交流，容易产生新的错觉，即对选举的否定或对选举结果的改变。选举制干部任期调动频繁，促使选举制变成任命制或变相任命制，极不利于党内民主的发展。

(四) 制度设计不够完善，执行时存在一定的随意性

建立完善的选举制度，并严格按照制度设定规范选举工作，是党内选举能否顺利推进的关键。从调研结果来看，虽然有 92.6% 的受访者认为当前党内选举制度在不断完善，但还是有一些问题值得我们关注。

有关选举操作程序的制度不够完善。各地在选举中，事先虽都制定了一整套选举办法，但有些地方随意性较大。调研中，调查对象认为，每次换届选举都要制定一次选举办法，选举办法没有用法规的形式固定下来，政策缺乏连续性，随意性较大，有时制定选举办法的主要目的是为了保证组织意图的实现。候选人介绍制度不规范，对候选人介绍过于单一，千篇一律，不涉及深层次问题；有的对候选人讨论时间过短，存在形式化倾向。由于保障投票环境的制度缺失，往往容易导致选举人难以表达自己的真实意志。

党内选举监督机制不完善。从调查看，有 27% 的人认为选举监督工作乏力。选举开展前，独立于选举工作的监督机构缺乏，没有专门力量对选举工作进行有效监督。选举过程中缺乏明确界定违规违法行为的制度设计，有些规定则过于笼统，操作中难以把握；有的对明显的违法违纪行为教育惩处不力，缺乏刚性约束；选举出现偏差时，缺乏有效的措施来调节或补救。选举结束后，监督、罢免环节没有做出具体规定，党员无法对自己选出来的党代表实行有效监督，党代表也无法对自己选出来的党的委员会实行有效监督；对于不称职，党员群众不满意，甚至犯了错误的当选者，进行惩处的措施不到位。

三、改革和完善党内选举制度的对策与建议

为了解决上述问题，必须进一步改革和完善党内选举制度。党内选举制度改革的方向和目标，就是要建立和完善与党的执政地位和社会主义市场经济发展要求相适应的领导制度和选举制度。

要实现这一改革目标，必须坚持以下几条基本原则：一是要坚持一切从实际出发的原则。民主作为一种政治上层建筑和意识形态，是要和经济基础相适应的；从任命制为主向选举制为主的过渡也不可能是一蹴而就的。所以在推进党内选举制度的改革过程中，我们既要解放思想，又要实事求是，必须在调查研究的基础上循序渐进的推进，而不能脱离实际地急于求成，必须根据不同地区经济社会发展水平、社会政治状况、社会文明程度等各方面条件的差异而采取不同的步骤和方式，不能搞“一刀切”。

二是要坚持和改善党的领导的原则。必须明确我们改革党内选举制度，其目的是要通过发展党内民主，增强党的凝聚力和战斗力，巩固党的执政基础和执政地位，它必须在党的领导下进行，必须有利于加强和改善党的领导而不是削弱或放弃党的领导。我们要在坚持党的领导的前提下，通过对党的领导制度和选举制度的改革创新，来改善党的领导，又通过改革和完善党的领导制度和选举制度，来达到进一步坚持党的领导的目的。

三是要坚持民主集中制的原则。在改革党内选举制度的过程中，我们既要反对那种只要集中不讲民主，借口加强党的领导而不尊重党员选举权力和选举意志的所谓“组织意图”，因为这种脱离了民主的集中，往往容易导致少数人说了算的官僚集中制或一个人说了算的个人独裁集中制，难以根除买官卖官现象的发生。又要反对那种只要民主不讲集中，只要个人自由不讲组织纪律的无政府主义，因为这种离开了集中指导下的民主，必然会给选举过程中的行私舞弊现象留下了可趁之机。根据上述原则，针对基层民主建设中存在的问题，应着力在以下几个方面开展工作：

（一）加强对党员干部的教育培训。确保党内民主的

顺利推进和党内选举改革工作的顺利进行，关键在于不断增强广大党员尤其是党员领导干部的民主意识，这是提高党内民主质量的根本保证，也是切实搞好党内选举的根本保证。如果党内民主意识不强，民主氛围不浓，领导干部对推进党内民主的决心不大，党员参与党内选举的积极性不高，政治责任感不强，党内民主政治建设的质量就会受到影响，扩大党内民主的历史进程就会受到阻碍。应当明确推进党内民主是一项长期、艰巨、复杂的历史任务，不可能一蹴而就。为此，有必要在党内加强民主集中制建设的宣传、教育和引导，使增强党员干部的民主意识与加强党内民主制度建设同步运行，成为党内民主政治建设的“两个轮子”，这样才能促进党内民主顺利地向前进。

在改革和完善党内选举制度的过程中，加强对党员干部的教育培训，强化他们的民主意识和政治责任意识，一是要加大对选举工作的宣传力度，提高党员和党代表对党内选举工作重要性的认识。通过宣传和教育，使广大党员和党代表正确认识和对待党内选举，形成广大党员、群众拥护、关心、支持党内选举工作的良好氛围。

二是加强对党员领导干部的教育。通过教育，使其不仅能正确理解党内民主的真正含义，掌握和了解有关选举制度的知识，树立主体意识、平等意识、权利意识和竞争意识。三是加强对党员和党代表党性修养方面的教育。重点进行党章、选举条例、党代表的权利义务、党的纪律、反面案例剖析等内容的教育培训。通过培训，提高党员和党代表对选举有关知识的了解，明确自己的权利和责任，使党员学会通过党内选举法规程序实现自己的选举意愿，运用党章和党内法规武器解决选举中遇到的问题，特别是在党内选举过程中，不被功利主义所利用，不受人际关系所左右，真正选出党员信任、组织满意、群众拥护的党代表，真正通过他们向上级党组织反映自己心声，代表他们的意愿，从而保证党员的素质和党代表的广泛性、代表性、先进性，提高党代表的参政议政能力。

（二）完善党内选举竞争机制。完善党内选举竞争机

制的目标就是要使选举活动公开、公正、合法进行，增强当选者的竞争和责任意识，激发选举人的参与热情，保障其选择权的落实。

一是要扩大差额选举的比例和范围。一方面，要实现由低比例的差额选举到较高比例的差额选举转变。目前党内选举候选人差额比例是党代表 20%、村委委员预选时 10%、常委差额 1 人，显然过小，应该扩大到党代表 30%，预选村委委员候选人 20%，常委候选人不少于 2 人，从而使选举人的选举意志表达较有余地；另一方面，要实现由部分差额选举到全差额选举转变。党委委员的正式选举和书记、副书记选举不再实行等额选举，也进行差额选举。党委委员正式选举实行 20%的差额比例，书记、副书记分别实行多 1 人的差额选举。

二是要实行竞选制。竞选制可在乡（镇）县（区）党代会选举中全面推开，竞选形式可采取张榜公示、见面活动、竞选演说、责任承诺、接受质询，把候选人的德、能、勤、绩、廉置于“阳光”之下，使选举人全面了解候选人的各方面情况，而不是仅凭一纸“千孔一面”的履历表。在党内实行竞选制度，可以使选举人对候选人有更多了解，从而减少投票的盲目性，增加选举的透明度，保障党员的知情权、参与权、选择权和监督权，激活党员政治参与的热情和积极性。

三是扩大直接选举范围。要逐步扩大基层党组织的直选范围，促使支部委员会、总支委员会、基层委员会以及书记、副书记等都由党员直选产生；并使领导干部正确认识到，直接选举和差额选举是对党员干部的考验，落选是直接选举和差额选举中的正常现象。

（三）建立健全选举监督机制。

一是要建立专门的监督工作机构。建议由上一级党委组织部门、纪检部门、党员代表组成专门的党内选举监督机构，对下一级党组织党内选举的全过程进行监督，对选举中的违纪违规现象进行调查处理。特别是村级党组织换届选举中，对个别党组织负责人不及时召集党员大会，不通知有反对意见的党员参会，对个别党员故意不参加选举大会和选举前故意离会导致因参会人数达不到规定要求，以及在发展党员工作中发展宗派党员等情况，要加大处理力度，为确保党内选举工作健康顺利进行提供组织保证。

二是要建立和完善公示制度和质询制度。公示制度应包括公示时间、内容、结果等，公示时间一般为 7 到 10 天。公示期间，上一级党组织接到有关反映后，要负责调查、核实、公布，并按党章、选举工作条例和有关规定处理。内容要以候选人的推荐、提名、酝酿和选举等关键环节为重点。质询制度包括适用行为、时间、程序和责任追究等，20 名党代表联名可以书面提出对选举机构的质询案，选举机构要负责以口头或书面形式给予答复，如质询得不到满意答复，选举人可以要求上级纪检机关和组织部门进行核查。同时，对质询中发现的违规或失职行为要有相应的追究制度。

三是要建立联名罢免制度。在党内选举中应建立罢免制，以便对委托权力运行不良后果及时进行校正。罢免案应当由一定数额的党代表向同级的代表大会或党委提出，经同级党委查证认定后，提交同级党的代表大会进行表决。建议规定市、乡两级党代会三分之一以上的党代表可联名提出罢免案，二分之一以上党代表投票赞成即可以通过罢免。结合农村情况复杂，党员素质不一的实际，建议村级党组织三分之二以上的党员可联名提出罢免案，乡镇党委审查批准后，五分之四以上党员投票赞成即可以通过罢免。

（四）改革候选人提名方式。改革候选人提名方式，从根本上说，是要大力发展党内民主，切实保障党员主体的知情权、参与权、选举权、监督权，从而逐步做到将提名权从少数人手里转移到多数人手里，逐步使党员主体成为党内候选人提名的主要参与力量及主要监督力量。具体来讲，要按照有利于发展党内民主的基本价值取向，着力从制度上对现行的候选人提名方式进行改革，努力使传统的单一的组织提名（即领导机关领导干部提名）逐步转变为多元化的提名格局。要限制领导提名，扩大群众提名，尊重自我提名，倡导竞争性提名，实行公开性提名等。

要把群众推荐和组织提名结合起来。群众推荐的人选要经组织审查才能成为正式人选，组织提名必须在群众推荐的基础上进行，决不能脱离群众来进行。为深入贯彻落实十七大精神，不断深化干部人事制度改革，建立民主、公开、竞争、择优的干部选任科学机制，提高选人用人公信度，现在不少地方实行了“公推直选”的提名方式。“公推直选”，就是由党员、群众和组织公开推荐提名候选人初步人选，经组织审核后择优推荐提名正式候选人，再通过竞职演说、差额选举直接产生领导人员。这一举措扩大了干部选任的群众基础，使群众的民主权利得以真实体现，提高了选人用人的透明度和公信度，是顺应现代民主政治发展的要求。