

关于完善党内选举制度的思考^{*}

赵 玥

(南京师范大学 公共管理学院 江苏 南京 210097)

摘 要 :发展党内民主的关键是完善党内选举。目前,我国在党内选举方面仍存在一些问题,需要采取有力措施来加以完善。党内选举制度是党内民主的一项根本制度。改革和完善党内选举制度,需要着重解决的主要问题是,对“选举”类干部和“选拔”任命类干部作出明确划分和规定,强化党内监督制度,改进候选人的提名方式,适当扩大差额选举比例,建立和实行竞选制度,坚持和完善票决制,建立健全与党内选举制度相配套的制度等。

关键词 :党内选举;党内民主;建议

中图分类号:D262.3

文献标识码:A

文章编号:1008-509X(2004)04-0001-04

党内选举制度是按照选举人的意志产生党的各级代表大会的代表和党的各级委员会的基本规则和程序。我们党在政治体制改革和民主法制建设中就理所当然应该走在前列,率先进行自身的改革,使党内政治生活民主化,党内民主制度化。“选举程序视角的民主只是一个最低限度的民主。”^{[1](p.14)}但党内选举是党内民主制度系统的核心构件,是党内民主制度中最为根本的制度。

一、我党选举的现状及其存在的问题

长期以来,我党在选举方面存在的问题,民主和平等的选举原则有待于深入贯彻,选举人(选举单位)对代表的监督依然形同虚设;有的基层干部的民主意识与民主选举的要求还有一定距离;选举制度的具体规定和程序有待进一步完善;已有的制度尚未覆盖党内选举的各个方面和各个领域,影响了制度体系的完整性,现行制度中有的规定难以适应新的社会环境和新的形势,影响了其可行性;现有的规定有的过于笼统,针对性和操作性不够强,影响了其规范性;相关配套制度不健全,对于违反制度行为的监督、检查和处理,尚无全面、具体、严格、可行的制度规定,影响了选举制度的施行效果,等等。

第一,党内选举中还存在着人选内定现象。

毋庸讳言,至今在不少地方,实际的或变相的“候选人内定制”依然不同程度地存在。例如,代表候选人的提名推荐《党章》和《中国共产党地方组织选举工作条例》都规定,要体现选举人的意志。可是在“对候选人预备人选进行充分酝酿,根据多数选举人的意见确定候选人”这一环节上,在一些地方往往是当地党政领导说了算。一般只是在墙上公布一下名单,罗列一下简历。所以多数选举人对代表候选人是不知名、不知人、不知情。即使是按“内定”的名单实行差额选举,在选谁不选谁的问题上,不少地方行政干预也还存在。广大党员是通过党员代表大会来行使选举权和管理党内事务的。但实际中,党代会代表往往是由上级内定的,党内各级领导的产生更多地是按上级拟定好的人选进行选举的。这就从操作程序上形成了党代表和党的领导由上级决定的事实。权力来源于上级,当然要对上级负责,党的各级组织将注意力集中于上级,就不会更加注意倾听广大党员的呼声,党员行使民主权利和参与管理党内事务的作用就得不到足够的重视。

第二,党内选举中还存在着等额选举现象。

^{*} 收稿日期:2004-05-27

作者简介:赵玥(1976-),女,江苏东台人,南京师范大学公共管理学院硕士研究生,研究方向:马克思主义理论与思想政治教育。

万方数据

选举制度是民主制度的核心。设计合理并运转良好的选举制度,必须达到两个目标:一是保证选举出广大党员信任的代表;二是保证选举出党内真正的精英人物,正如萨托利所说:“选举应服膺于某种代表功能,这是个合理的要求,选举也应服从某种择优功能,我认为这同样是个合理的要求。”^{[2] (p. 246)}就选举所体现的民主价值来说,选举代表功能的实现是基本的,选举代表功能的实现也是稳定而持久地实现选举择优功能的前提。而只有实行差额选举,才能使选民真正有所选择,体现选举的代表功能和实现选举的择优功能。目前,我党有些代表大会对于相应的党的委员会的选举实行了差额选举,这是党内民主的一大进步。但差额选举的运用仍比较有限,尤其是各级党的主要领导机构和领导成员的选举,通常仍使用等额选举的方式,这是党内民主无法落到实处的一个重要因素。

第三,党内选举存在着不按期进行的现象。

投票过程只能使党代表和党的领导人从产生过程上获得合法性,并不能决定他们当选后的实际作为。“定终身”必然会为个别人滥用职权打开方便之门。因此,应实行严格的任期制度,并定期进行选举。目前,我党的一些组织特别是一些基层党组织任期模糊,常常超过党章的规定,并以种种藉口随意推迟任期。这种状况有待转变。应进一步实现党员领导干部任期制,明确规定每届的任期和连选连任的届数以及各级领导职务年龄的上限,以此来时时督促其认真履行职责,保证党的干部队伍的领导职能得以持续稳定的发挥。

二、我党选举现状产生的原因

在革命战争年代,客观环境不允许我们党实行较为广泛的选举制度。从党的安全和斗争需要出发,各级党组织的负责人绝大多数由上级任命。建国后,在党内选举制度建设上,我们党曾做过一些探索和努力,由于政治、经济、文化、历史等多方面原因,我们的选举的现状仍不如人意。

第一、选举类干部与非选举选拔或任命类干部混淆不清,往往把选举产生的领导干部这样那样地变成“选拔任用”。这里有属于制度本身不合理、不健全包括有的条例和具体制度有悖于党章规定的,也有属于合理的制度得不到贯彻落实甚至变形走样而违反制度的。制度本身就有问题的,如把县级含县级以上地方党政领导干部包括

党委成员以及政府组成人员与各级领导机关的职能部门、工作部门和内设机构的领导干部混在一起,不适当地、不加分析地都由上级党委“票决”而提出候选人或推荐人选。这不仅在实践中被倡导和奉行,而且在《党政领导干部选拔任用工作条例》中也有所规定。按照这种规定,党的地方领导干部全都由上级党委“自上而下”地通过“票决”而提出候选人或推荐人选,这实际上就堵塞和排除了由“选举人”自下而上“提出和推荐候选人的渠道和途径。说是“扩大群众在干部选拔任用中的民主”,或“扩大党员和群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权”,但在实际上,扩大的“权利主体”却是被任用或拟任用干部的上级、同级和下级的有关领导人,即不同级别和类型的“官员”,而并非普通党员和人民群众。正是由于这样突出党组织通过“票决”提出候选人或推荐人选的“权威性”和其它因素的影响所致,一大批本应由选举产生的干部,势必会在相当大程度上变成实际上的上级党委任命,导致以任命或变相的任命代替选举,使选举人的选举流于形式。这样一来,党章关于“党的各级领导机关,除它们派出的代表机关和非党组织中组外,都由选举产生”的规定,也就会在相当大程度上失去意义。

第二、选举程序规定不合理,有违选举的民主本质。以来,对选举程序本身规定得合理、规范和严格,有利于选举人意志的表达,这对于选举的民主性具有重要的保障作用。而如果对选举程序的规定不合理规范和严格必须以合理为基础、为前提,离开了合理性,越规范、越严格,事情会越糟,那就会使选举人的意志受到限制,选举的民主程度会降低。值得注意的是,在党内选举中,有些选举程序和具体办法的设定本身就违反选举常规和惯例,也就是违背民主选举的实体性原则。近几年来,各级党代会的选举在正式等额选举时规定和要求,选举人在选票上不作任何标记即视为赞同,而且又不是秘密投票。这在民主不充分的现实环境中,选举人在众目睽睽的条件下,甚至面对着摄像机,多数人往往由于有顾虑而不敢动手在选票上有所表示投反对票、弃权票或另写他人。这样的选举,只有极少数有胆量的代表才敢于真实地表达自己的意志。这就必然会造成相当多的选举人去投“违心票”,而使选举的民主性失真。

第三、不少党的领导者尚未完全确立起“立党为公,执政为民”的思想。一部分党的领导者为了

个人或小团体的利益,利用手中的权力插手选举,人为的为自己培植“亲信”,从而使选举形如虚设。始终坚持立党为公、执政为民,这是中国共产党的性质和宗旨所决定的,也是“三个代表”重要思想的本质所在。江泽民同志在“七一”讲话中说:“全心全意为人民服务,立党为公,执政为民,是我们党同一切剥削阶级政党的根本区别”,领导干部权力是人民赋予的,理应把人民群众赋予的执政权力用来全心全意为人民服务,成为中国最广大人民根本利益的代表,只有这样才能赢得人民的衷心拥护和社会的广泛认同。

三、完善党内选举制度的几点建议

第一,对“选举”类干部和“选拔”任命类干部作出明确划分和规定,并逐步扩大选举范围。明确划分选举类干部与非选举类干部的界限,以免相互混淆,特别是要作出强制性规定,不准把选举变成任命或变相任命,违者必须给予党纪处分。我们虽不能象列宁所说的党的“所有领导人员”、“一切职务”都由选举产生,但尽可能逐步扩大选举的范围,相应地缩小任命的范围,却是十分必要的,也是完全可能的。至少党章已经规定选举产生的领导人员——党的各级委员会的委员包括书记和副书记,从现在起就作出具体规定,如无特殊情况,在任期内不得任免、调动和委派,以杜绝以任命制冲击、损害和代替选举制现象的发生。并在此基础上,根据具体情况逐步扩大选举的范围。

第二,强化党内监督制度。党内监督的实质是党从人民利益出发,按照从严治党的要求进行自我约束和自我完善。对党的各级干部的职权范围要有专门的机构按照党的规章制度进行铁面无私的监督检查,强化监督意识和责任,落实各项监督措施,建立健全党内监督的工作机制,同时,也要切实保障每个党员有党章规定的批评权、检举权、申诉权和控告权等权利,充分发挥党员的民主监督作用,这一切将有益于党内选举制度的有效实施。

第三,改革和完善候选人提名制度。改进候选人的提名方式,要把组织提名与党员提名结合起来,充分发扬党内民主,广泛听取党员的意见。在党代表候选人的提名中,则要严格经过民主推荐,由各级党员代表大会自下而上地民主提名,未获得足够党员提名的决不能作为党代表的候选人。在实践中,要建立健全党员提名的有关操作

万方数据

规则,进一步加大党员提名的力度,保证候选人的产生更加广泛地反映党员的意见。产生方式可参照党内选举的方法进行。即选举人投票选举候选人,如果获得赞成票超过实到会人数半数的被选举人多于应选人数时,则按得票多少为序取足应选名额;如果最后几名被选举人得票数相同,不能确定谁当选时,应就得票相同的被选举人重新进行投票,以得票多者为当选;如果获得赞成票超过实到会人数半数的被选举人少于应选人数时,不足的名额可以另行选举;如果当选人数接近应选人数,在征得半数以上选举人同意的情况下,也可以减少应选名额,不再进行选举。适当扩大差额选举的比例,必须坚持杜绝变相等额选举,努力克服搞形式、走过场的现象。改进候选人的提名方式,适当扩大差额选举比例,有利于不断拓展党内选举的视野、提高党内选举的质量,有利于健全党内民主生活,发扬党内民主,充分体现选举人的意志和选拔任用干部工作的竞争原则;有利于促使被选举人增强社会主义现代化建设的事业心,坚持党的宗旨,密切联系群众,把对上负责与对下负责有机地统一起来。

第四,改革和完善差额选举制度。从本质上说,等额选举不是真正的选举。目前学术界普遍把有竞争的选举视为民主政治的基本衡量标准。而只有实行差额选举才能使选举体现竞争性。针对目前党内选举的现状,发展党内民主的关键是扩大差额选举。应在坚持公开、公平、竞争原则的前提下,从基层开始,在党代会代表产生过程中,逐步健全差额选举;在坚持现行党章关于差额选举规定的同时,可考虑适度提高民主选举的差额范围,由目前一定级别以下的20%的差额选举,逐步过渡到完全的差额选举;中央委员的选举也应在一定的省、区由等额选举过渡到差额选举。应坚决杜绝变相等额选举,努力克服选举形式化、走过场的现象,并试行地方党委书记差额选举。

第五,建立和实行竞选制度。所谓竞选,就是把优胜劣汰的竞争机制引入选举,通过对候选人的介绍、宣传和比较,增加选举的透明度,使选举人对候选人有更多的了解,减少投票的盲目性,以利于充分体现选举人的意志。作为选举人有了解候选人的基本情况,包括候选人的简历、工作实际和主要优缺点等情况的权利,候选人必须向选举人作出实事求是的介绍,对选举人提出的询问作出负责的答复。组织候选人与选举人见面,由候

选人做自我介绍 ,回答选举人提出的问题。运用新闻媒体介绍代表候选人的情况 ,让他们公开亮相讲自己的条件、能力和当选后的打算、承诺。目前 ,我党应该从思想上解除禁锢 ,并从制度上做出安排 ,建立适合我党具体实际的竞选制度。在党代表的选举过程中 ,要制定好代表产生的竞选程序 ,在党内逐步形成竞选机制。应使每一个符合党章规定的党员平等地具有竞选党代表的权利。包括中央委员会在内的党的各级领导机关成员的产生都应通过竞选产生。

第六 ,坚持和完善票决制。在决定重要领导干部任用和推荐时 ,采用地方党的全委会或其常委会以无记名投票方式作出决策即票决制的方法 ,是党内选举制度的一个重大理论和实践创新。当然 ,作为一项新的改革措施和新的制度建构 ,一些具体做法也需渐次完善。应注意防止和避免出现偏重投票决定、忽视讨论酝酿的现象 ,保证投票人有充分的条件了解拟任人选的情况 ,从而正确地作出判断。票决制的对象范围要有所选择、差额票决。实行票决尤其是党的委员会全体会议票决 ,公示最好放在票决之前。坚持和完善票决制是干部人事制度改革、党的制度创新的最新尝试 ,对于防止和克服少数人甚至个别人说了算的现象 ,确保用准用好活干部 ;对于防止选人用人上的不正之风 ,遏制干部工作中跑官、要官、买官、卖官、找靠山升官及任人唯亲等消极腐败现象 ,对于增进党委会成员的责任意识 ,落实党中央关于“ 用好的作风选人、选作风好的人 ”的要求等 ,都具有积极的现实作用和重大的长远影响。

参考文献 :

[1] 赵城根 .民主与公共决策研究 [M].哈尔滨 :黑龙江人民出版社 ,2000.
[2] 乔·萨托利著 ,马克利等译 .民主新论 [M].上海 :东方出版社 ,1992.

Reflections on How to Improve the CPC Election System

ZHAO Yue

(Public Administration School , Nanjing Normal University , Jiangsu Nanjing , 210097 ,China)

Abstract :The election regulations constitutes a basic part of CPC democratic system and the key to develop democracy is to improve the election regulations. At present , there are some problems yet to be solved with effective measures. This paper makes an analysis of this point and puts forward some proposals.

Keywords :CPC election ; CPC democratic system ; proposals

第七 ,建立健全与党内选举制度相配套的制度。改革和完善党内选举制度 ,改变实际生活中存在的领导职务变相终身制现象 ,通过一整套制度和机制使反映“ 公意 ”的优秀人物当选 ,这是民主精神的初步体现。但投票毕竟是一种事前行为 ,候选人在选举时的许诺 ,并不必然意味着当选以后的决策、管理行为。当一名代表已不再能反映他所代表的民意时 ,民主的自然要求是立即撤消其代表资格。现在地方党政领导班子都有明确的任期 ,但随意性还较大 ,在任期内调动过于频繁以及离、退休过程中未离职先离岗或离职不离岗的现象时有发生。这种情况不利于充分发挥领导干部作用 ,必须尽快加以改变。在领导干部选举产生的同时 ,就要明确规定在同一领导职位上 ,按一届五年计算不能超过两届 ,在任期内除非有特殊情况 ,否则不能随意调动 ,只有任期届满才能进行大的调整 ,从而维护任期的严肃性。凡是任期内实绩很差 ,在工作上多次出现重大失误 ,群众意见很大 ,本人综合素质已达不到领导岗位的基本要求 ,就必须采取因公辞职、自愿辞职、引咎辞职和责令辞职的方式 ,辞去该领导干部的现行岗位职责。与党内选举制度相配套的任期制、免职制和辞职制等相关制度的建立健全 ,是改革和完善党内选举制度体系的必然要求。如果不能有效形成党内选举制度体系而发挥整体合力作用 ,那么 ,就不能“ 形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制 ” ,也就不能“ 把优秀人才集聚到党和国家的各项事业中来 ”。