

南京市公推直选基层党组织领导班子的做法与启示

新形势下如何发挥基层党组织的功能，夯实党的执政基础，落实党的路线方针政策和各项工作任务，是党的建设需要解决的基础性问题。自 2004 年以来，南京市以改革基层党内选举制度为突破口，在全市基层试点并逐步推行党组织领导班子公推直选，对有效保障党员基本权利、发挥基层党组织功能、推进党内民主带动社会民主进行科学探索。

一、基本做法

（一）创新党内民主，规范民主程序，保障选举的公平公正。严格的程序与制度是保障民主实践的根本。南京市在推进公推直选的过程中，坚持把党管干部原则和党员民主权利有机结合，注重程序设计的科学性、实践性，坚持程序运行的公开性和透明度，用程序民主保障过程民主，避免程序运行中的行为失范和组织失位。南京市组织部门制定了公推直选的 8 个基本程序：

（1）制订方案；

（2）发布信息；

（3）通过个人自荐、党员群众联名举荐和党组织推荐等方式产生报名人选，对报名人选进行资格审查；

（4）公开推荐和信任投票；

（5）组织考察；

（6）街道党工委差额票决产生候选人预备人选；

（7）召开党员大会或者党员代表大会，进行差额选举；

（8）选出的委员报上级党组织备案，书记、副书记报上级党组织批准。上述程序严格依循党章和相关法规展开，突出了公推直选的规范性、科学化要求，并向全体党员和社会公开。

实践中，南京市将公推直选与实现以党内民主带动社会民主有机结合，把公推直选作为广大党员群众开展民主训练、增强民主意识的重要平台。通过编印公推直选《宣传提纲》，通过《南京日报》、南京电视台和党建网站等媒体，以及遍布各社区的公告栏等开展宣传，力求社区党员人人关注、居民户户知晓。各环节中产生的报名人选、初步人选、预备人选等，都及时在社区公布公示。公推和选举大会都当场计票、当场公布结果。为确保公平公正，各街道都成立了由驻区单位代表、党代表、社区党员群众代表组成的选举工作监督委员会，对外公布选举监督电话，整个公推直选工作在全体党员和群众的全程监督下有序而规范地展开。与之相应，党员的民主参与意识得到充分调动，全市 363 个社区选举大会的平均到会率达 93%，最高的达 99%。

（二）推行“三荐二会一票”制度，改进候选人提名方式，切实维护党员权利。科学的候选



人提名方式是党内选举是否体现并维护党员选举意志的关键，也是避免选举过程空转、失效的首要环节。南京市在实践中，把扩大选人视野、体现党员意志作为制度、程序设计与施行的价值前提，形成了“三荐二会一票”的开放式候选人提名方式。“三荐”就是通过组织推荐、党员个人自荐、党员群众联名举荐相结合的方式，产生报名人选。2009年南京市参与公推直选的4562名报名人中，党员个人自荐的有1944人，占42.6%；党员群众联名举荐的有1139人，占25%。“二会”是指社区党员公开推荐大会推荐和上级党委会票决。推荐程序结束后，由党组织进行资格审查，凡符合条件的，在公推大会上差额公推。公推大会不仅有党员参加，还有普通群众、社区内“两代表一委员”、驻区单位党员等参加。除社区自管党员外，363个社区共有42834名驻区单位党员、居住在社区但组织关系不在本社区的党员以及社区群众参加公推大会。公推大会上，每一位候选人都进行竞职承诺、现场答辩，有选举权的本社区党员自主投推荐票，按推荐票多少确定初步推荐人选。初步推荐人选确定后，党组织对人选进行全面考察，街道工委根据公推结果、考察情况和群众认可程度，通过差额票决确定推荐人选。“一票”是指群众的信任投票，在公推大会上，没有选举权的其他参会人员候选人进行信任投票。其中玄武区还设定了信任投票必须过半数的最低推荐门槛。“三荐二会一票”的候选人提名方式，改变了过去由组织提名、推荐的模式，实现了组织意图、党员意志和群众公认的统一，体现了党管干部原则。这一方式凸显并维护了党员的主体地位，激发了党员的政治热情和主动参与党内事务的积极性。在公推过程中，全市共有19456名党员群众参与了联名举荐。

（三）扩大差额选举，增强选举的竞争性，提供人才擢拔的制度平台。为使最优秀的人能够在公推直选中脱颖而出，南京市通过扩大差额选举范围、创新选举方法来增强党组织的活力。公推直选强调了全程、普遍、直接的差额选举。全程的差额选举就是从公推到直选，每个关键环节都实行差额。普遍的差额选举是指每个职位都进行差额选举。以书记候选人为例，公推时，至少产生4名推荐人选；经过组织考察后，确定3名人选提交街道党工委讨论；经党工委票决后，确定2名候选人初步人选提交选举大会选举。正是有了这样的逐轮筛选，每一轮差额都不存在“陪选”，进入最后大会选举时的书记及其他职位候选人，谁上都能胜任工作。直接的差额选举就是全部采取直接选举的方式产生社区党组织领导班子，所有社区都通过召开党员大会或党员代表大会的方式直接选举党组织书记、副书记和委员，从而更好地体现了选举人意志。

为了增加选举的竞争性，南京市将通常用于领导干部选拔的驻点调研、竞职承诺、现场答辩等形式引入社区党委的公推直选。在每个环节都强化了候选人、特别是书记候选人之间的充分竞争，书记候选人在选举大会上发表竞职演讲、作出承诺，并现场回答党员提出的问题，每场都在40分钟以上。实践表明，仅仅口才好、会辩论的不一定占优势，最后胜出的往往是那些回答问题贴近老百姓意愿、考虑工作贴近老百姓利益、口头表达贴近老百姓语言的候选人。许多党员反映，候选人都很优秀，很难取舍，只好在好中选好。许多书记候选人仅以几票的微弱优势胜出。通过这样的有序竞争，一批优秀年轻干部走上了社区党组织的领导岗位。

二、一种发展党内民主、探索基层党组织创新的有效模式

（一）公推直选保障和维护了党员的主体地位和基本权利，培养了他们发展党内民主的能力。这也是党内民主的逻辑起点。南京的实践表明，公推直选中党员主体地位的回归、党员民主权利的落实所引发的党员参与激情，将为党内民主提供持续的发展动力，并使“党内



民主意识普遍增强、民主制度不断健全、党的创造活力充分发挥”。

（二）公推直选机制激发了基层党组织的活力，有利于党组织协调党群关系。中国共产党执政 60 年的一条基本经验就是坚持立党为公、执政为民，保持党同人民群众的血肉联系。党组织能否把握群众的根本利益，能否解决老百姓面临的现实问题，直接关系到党的执政能力和先进性建设。南京市在开展公推直选中，将党内干部的选举过程完全展示在社区党员和群众面前，一是预设了候选人驻点调研程序，有助于候选人深入了解社区党员群众的意愿。推荐人选产生后，通过见面会、座谈会等方式与社区党员群众充分沟通。候选人还深入居民家中，了解其利益诉求，为下一步竞争做准备。二是在“公推”的程序中，充分考虑和体现了群众公认的原则，创造性地通过现场提问、信任投票等方式，使群众的意见有效纳入党内选举的程序中。三是要求竞职人选进行公开承诺，以此约束和监督其权力运行。南京市在社区党组织换届结束后，组织新当选的 363 个社区党组织书记，以“向党旗宣誓、对人民承诺”为主题，在雨花台烈士陵园集体宣誓，努力实践对老百姓的承诺。各区也及时把新一届班子成员特别是“一把手”的任职承诺转化为任期工作目标，加强对新一届社区党组织领导班子向党员负责、为群众服务情况的跟踪管理。这一程序将党的密切联系群众的作风建设和党员干部服务社区的能力建设统一起来，提供了落实党的宗旨的实践平台，为党夯实执政基础、扩大群众基础创造了条件。

（三）公推直选将竞争机制引入党内，提供了基层党组织创新的动力机制。干部人事制度改革的一个重要内容就是廓清权力授受的边界，完善授权机制。公推直选有利于把党内权力的授予和配置权交给每一个党员，在民主的基础上形成了党内权力的合法授受关系。这样的权力关系必然使党的基层组织领导班子始终处于广大党员的监督和约束之下，从而培育干部正确的权力观。公推直选对保障权力运行符合党的宗旨和社会公义，对基层党组织发挥服务功能，强化领导班子的责任感和使命感，在基层党组织内形成对民负责、为民办事、受民监督、请民评判的良好执政导向，提高领导班子公信力不无裨益。

（四）公推直选有利于实现党内民主带动人民民主。基层党组织发展党内民主的能力和状况，直接影响中国共产党能否落实党内民主带动社会民主发育的战略。人民民主的发育和完善对新时期党的基层组织创新和功能发挥提出了新要求。因此，党内民主的发展程度，不但决定着基层党组织的自身建设水平，也决定着基层人民民主的发展方向。以扩大党内民主带动人民民主，就是要将党内民主与人民民主有机统一起来，使党拥有有序推进中国民主发展的组织基础、制度基础和政治基础。南京市在城市社区全面推行公推直选，既是对以选举制度改革推进基层党内民主的大胆探索，也是谋求党内民主与人民民主有机统一的尝试，提供了党内民主与人民民主良性互动、协调发展的有益启示。

（五）公推直选是新形势下干部选拔任用机制改革的有益探索。十七届四中全会提出，坚持民主、公开、竞争、择优，提高选人用人公信度，形成充满活力的选人用人机制，促进优秀人才脱颖而出，是培养造就高素质干部队伍的关键。作为一种探索，南京市委组织部将党管干部和党管人才的原则与拓宽选人视野、建构党员诉求表达机制有机统一，坚持组织推荐、党员个人自荐、党员群众联名举荐相结合的方式，给更多符合条件的人创造了平等参与的机会。此次共有 443 名机关干部报名参选，其中，118 人成功入选为社区党组织领导班子，有 105 人当选为书记。有 499 名来自社区民警、大学生社工、驻区单位、物管公司和业主委员会的党员进入新一届党组织班子，从而跳出“社区干部在社区选”的传统模式，解决了当前社区党组织书记来源单一、年龄较大、学历偏低等问题，打通了优秀人才立足基层实现纵向流动的通道。



三、几点建议

党的十七届四中全会提出要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。南京市公推直选模式要在更大范围内推进，需要解决：

（一）完善制度，改进技术支撑，降低选举成本。应注重将公平理念转化为制度原则，将制度原则转化为有效的制度和可操作的程序，用科学的制度安排保证党员选举意志的有效实践，并避免冲击党的基层工作。当前应积极探索基层党组织领导干部的问责制度。党内选举的过程实际上是党内权力授受关系的确定过程，与选举相伴的是责任落实与追究制度，包括了党员的询问制度、弹劾制度、罢免制度等一系列民主参与、民主监督制度体系。这一制度体系的建构，既可以规范权力运行模式，也能够的制度框架内维护党员践行党的宗旨的积极性，保障公推直选的可持续性；进而建立健全党建工作负责制，让基层党的组织能够着眼基层实际，做好党务工作，发挥党组织在动员群众、维护群众利益方面的作用。

（二）还应当健全基层党组织民主实践的动力机制。权力授受关系的重新梳理，需要完善干部教育管理和服务的职能，改变基层党组织业已熟悉的工作方法和工作机制，建构能够提供最广大党员民主参与的制度平台和激励机制，以实现党内民主带动社会民主，避免过程的复杂性和成本过高造成的动力缺失。为此一要规范候选人资格条件的确定程序，避免“量体裁衣”的不公正现象。二要通过制度建设维护选举结果的权威性，确保党员主体地位以制度形式得以确立。科学的能够有效运行的制度体系是公推直选实效性的动力基础。

（三）党的各级组织应着眼于新的发展，在更高的平台、更高的标准上落实党员的民主权利，实现干部管理理念和评价体系的创新，使党内民主适应科学发展的新需要。特别要针对城乡社会发展的实际，将公推直选纳入城乡统筹的基层党建新格局中统筹考虑，使党组织更好地适应新时期社区工作的要求。从南京的实际看，现在的城乡社区体量、组织形态和组织数量渐趋庞大，统筹协调的难度日益增大，社区党组织自身建设的任务更加繁重。这些都对基层党组织建设提出了新的更高的要求。党的基层组织的制度创新应围绕服务于人民当家做主、服务于人民不断增长的物质文化需要展开。确保党的基层组织在新的历史条件下能够不断协调各种社会关系，在实现党的有效领导的基础上，维护社会的自我管理，自我服务，自我发展。

（课题组成员：张志明（中共中央党校党建部副主任、教授）；高新民（中共中央党校党建部教授）；蔡志强（中共中央党校党建部副教授）、祝灵君（中共中央党校党建部副教授）；执笔：张志明、蔡志强）

