



党校研究成果系列

沈士光◎著

党的代表大会 常任制研究

Research on Permanent Tenure
System of Party's National Congress

天津出版传媒集团

天津人民出版社



党校研究成果系列

沈士光◎著

党的代表大会 常任制研究

Research on Permanent Tenure
System of Party's National Congress

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

党的代表大会常任制研究 / 沈士光著. ——天津:
天津人民出版社, 2014.10

(党校研究成果系列)

ISBN 978-7-201-08694-1

I. ①党… II. ①沈… III. ①中国共产党—代表会议—研究 IV. ①D220

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 095729 号

天津人民出版社出版

出版人: 黄 沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022)23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com>

电子邮箱: tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

710 × 1000 毫米 16 开本 18.25 印张 2 插页

字数: 300 千字

定价: 48.00 元

国家社会科学基金一般项目（08BZZ013）成果

目 录

第一章 导 论 / 1

- 一、近年来党代会常任制试行的特点和正在显现的制度影响力 / 1
- 二、党代表的基本释义和四大作用 / 6
- 三、优化党代会常任制的环境和条件 / 11
- 四、期待党内基层民主进一步持续发展 / 15

第二章 以党代会常任制为主体的党内基层民主的实践探索 / 20

第一节 党内民主的分层 / 21

- 一、党内民主分层的历史演进 / 21
- 二、党内基层民主的三个发展阶段 / 24
- 三、党内民主分层的现实合理性与发展逻辑 / 27

第二节 以党代会常任制为主体的党内基层民主的实践探索 / 30

- 一、四次党代会与实(试)行党代会常任制 / 31
- 二、党内基层民主不断增加试点 / 33
- 三、党内基层民主的巩固 / 39

第三章 乡镇、县(市)党代会常任制的实践 / 44

第一节 党代会常任制在基层试行的组织困境分析 / 45

- 一、“门诊政治”是我国基层重要的政治运作方式 / 45
- 二、基层组织的三个属性 / 48

第二节 乡镇实行党代会常任制的应然性与目标取向 / 55

- 一、乡镇一级实行党代会常任制的应然性 / 55
- 二、乡镇党代会常任制的目标取向 / 60

第三节 推进县(市)级扩大试行党代会常任制 / 63

- 一、县级的“接点政治”和党代会常任制的必要性、紧迫性 / 64
- 二、推进县级党代会常任制的目标取向 / 71
- 三、县委限权试点不能离开党代会常任制的制度平台 / 76

第四章 地(市)级、省级党代会制度研究 / 84

第一节 地(市)级党代会常任制试行的实证分析 / 84

- 一、地(市)级党代会常任制试行的总体情况及特点 / 84
- 二、城市化水平会促进党代会常任制的试行 / 88
- 三、推进地(市)级党代会常任制的若干思考 / 93

第二节 省级党代会的组织领导与制度发展 / 98

- 一、目前省级党代会的组织领导和内容安排 / 98
- 二、省级党代会的政治特点和党代会制度的发展 / 102

第五章 党代会常任制的理论探讨 / 108

第一节 历史遗产的党代会常任制及其现实理论依据 / 108

- 一、属于无产阶级政党历史遗产的党代会常任制 / 109
- 二、中国共产党历史进程中的党代会常任制 / 113
- 三、实行党代会常任制的现实理论依据 / 116

第二节 党代会常任制中的试点政治和说服主义特性 / 119

- 一、党代会常任制与“试点政治”特征 / 120
- 二、党代会常任制具有“说服主义”的特征 / 125

第三节 多源流理论与党代会常任制的契合 / 128

- 一、多源流理论与党代会常任制的契合性 / 128
- 二、影响党代会常任制政策制定过程的障碍 / 131
- 三、关于提高党代会常任制制定政策的能力和水平的对策 / 136

第四节 系统科学视角论党代会常任制的三个特征 / 138

- 一、党代会常任制具有系统性 / 138
- 二、党代会常任制具有反馈性特征 / 139
- 三、党代会常任制具有非线性特征 / 143

第六章 党代会常任制的制度、体制突破 / 147

第一节 党代会常任制试行的制度突破 / 148

- 一、构建压力型的政治保障机制,增强党代会常任制运行动力 / 148
- 二、构造委员会领导体制,增强常任制的活力 / 150
- 三、创新党内述职评议制度,增强民主监督力度 / 151
- 四、发挥常任制党内政治论坛作用,使任期制产生溢出效应 / 152
- 第二节 党代会常任制下的组织设置 / 153
 - 一、领导小组应体现党员主体地位原则 / 154
 - 二、常设机构要体现党代会领导机关性质 / 155
 - 三、专门工作(委员会)小组设置要合理有效 / 156
- 第三节 党代会常任制下领导体制改革 / 157
 - 一、党委制的主要特点以及问题 / 158
 - 二、推行党代会常任制是改进党委制的关键 / 162
- 第四节 党代会常任制下的全委会 / 164
 - 一、全委会产生方式的创新 / 164
 - 二、全委会运作探索两大模式:权力变更和功能创新 / 166

第七章 党代表任期制研究 / 173

- 第一节 党代表任期制的意义 / 173
 - 一、任期制启动了党代表三个机制 / 174
 - 二、党代表任期制形成规范化职权表征和履职制度体系 / 176
 - 三、任期制是迈向党代会常任制的重要而关键的步骤 / 181
- 第二节 党代表代表性机制 / 182
 - 一、党代表的代表性困境 / 183
 - 二、体现党代表代表性的三个机制 / 186
- 第三节 党代表“三联制” / 193
 - 一、党代表“三联制”的由来和制度发展 / 193
 - 二、党代表“三联制”的机制分析 / 199
 - 三、不断提高党代表“三联制”有效性的对策 / 203

第八章 党代表的选举和权利保障 / 206

- 第一节 党代表的选举 / 206
 - 一、党代表选举的阶段、特征和方式 / 207
 - 二、雅安模式:最具有突破性的党代表直选 / 213

三、完善党代表选举的两个重要前提 / 217

第二节 党员权利、主体地位与党代会常任制 / 219

一、党员权利与从组织控制到制度规范的变迁 / 220

二、党代会常任制是保障党员权利有效的制度形式 / 228

三、党员主体地位的特征和影响因素,推进党代会常任制不断扩大 / 233

第九章 党代会常任制的决策、监督功能研究 / 240

第一节 党代会常任制的决策功能 / 241

一、党代会常任制履行决策功能的合理性和必要性 / 241

二、党代会常任制的决策特点与影响因素 / 244

三、提高党代会常任制决策的能力和水平的若干对策 / 250

第二节 党代会常任制的监督功能研究 / 254

一、党代会常任制履行监督功能的原因 / 255

二、党代会常任制监督功能的特点和有效性分析 / 261

三、党代会常任制发挥监督功能的组织和制度形式 / 265

结 语:全国党代会的重要作用和对党代会常任制未来的展望 / 272

一、全国党代会在党和国家政治生活中的重要地位和作用 / 272

二、对党代会常任制未来的展望 / 277

后 记 / 284

第一章 导 论

早在 1956 年党的第八次全国代表大会上,党的代表大会常任制的制度构想就被写入了党的章程,并付诸初步的实践。1982 年在党的十二次全国党代表大会上,主管党的意识形态事务的负责人就为什么没有将党的代表大会常任制写入党章回答了记者的提问。在 1987 年党的十三大以后,中组部在全国选取了若干个县(市)进行党代会常任制试行。新世纪前后,随着我国经济建设的快速发展,民主政治建设的诉求日益提高,从而促使党内基层民主的兴起,党代会常任制再一次成为全国瞩目的民主政治建设的热点之一。

一、近年来党代会常任制试行的特点和正在显现的制度影响力

近年来党代会常任制试行具有党代表层级的衔接性、常任制广泛的认同性和试行的深入性,其正在显现的制度影响力包括四个方面,即各级基层党委更加重视党代会制度,党代会常任制试行的一些做法超越了人代会,党代会常任制推动了党内民主的进程,以及克服了人治的惯性,逐渐养成了依靠制度办事的习惯。

(一)党代会常任制试行的三大特点

党的十六大、十七大都提出了要扩大在县(市)一级试行党代会常任制,在新世纪的第一个十年形成了持续性的试行党代会常任制的高潮。在党代会常任制的实践探索中,逐步显现出鲜明的特点,即党代表层级的衔接性、常任制广泛的认同性和试行的深入性,我们认为,目前已经基本具备了在全国县(市)一级全面实行党代会常任制的条件。

1.党代表层级的衔接性

衔接性指的是党代表有了任期的意识,开始在任期内进行履职和发挥

作用的初步实践,并且不同层级的党代表之间产生了有机的联系,这对推动县(市)一级党代会扩大试行是十分有益的。在相当长的时期里,党代表并不像人民代表一样具有任期内应履职的义务,党代表只是在开会期间扮演其政治角色,一旦会议结束党代表的使命也基本完成。此外过去不同层级的党代表之间也是没有联系的。严格说来,这不能称其为代表,党代会也不能称为代议性的会议。

虽然全国党代会报告提出在县(市)一级试行党代会常任制,但是2008年7月,中共中央发布了《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》(以下简称《暂行条例》),文件规定了全国各级党代表都要在任期内履行代表职责,发挥代表的作用。这样不仅强化了各级党代表的代表意识,提高了党代表的履职能力,促进了党内民主建设,而且也推动了县(市)一级党代会常任制试行单位的进程,还实施了试行单位和更高一级党代表履职的制度衔接。换言之,原先的党代会常任制试行是个封闭型的结构,只在县(市)级以下进行,同一区域的更高一级的党代表可以不履职,不发挥任期作用。另外,县(市)一级的党代会常任制的试行对上级党委来说,并未形成实质性意义,既构不成动力也构不成压力,完全可以置身于事外,基层的党内民主搞得热火朝天,上一级党委体制、机制的运作一切照旧。《暂行条例》发布后,各级地方党委都制定了相应的实施细则,县(市)一级的党代会常任制试行中依托实施细则,将各级党代表的履职结合在一起,形成了较为系统的制度。

2. 常任制广泛的认同性

认同性的基础是试行的广泛性。在近十年间,党代会常任制试行范围的不断扩大十分明显,省级的县(市)一级,直辖市的区一级试行数量相当多,乡镇、政府部门的局(行)一级试行的数量更是可观,无法统计。高校、医院、国有企业也在试行党代表常任制。

广泛试行的最大好处就是形成气候,增强认同感。一项制度的实施,有两个必不可少的条件:一是制度本身的优势,即制度的有效性程度;二是人们对制度认识、认可的程度。相比十年前,党内对党代会常任制的认知程度可谓是大大加强,这也是众所周知的事实。随着试行单位的不断增多,以及对试行单位经验的广泛介绍,党代会常任制的制度优势也被人们所熟知和认同。

对党代会常任制认同感的增强为实施这一制度减少阻力。根据我们

的调查,绝大多数党员、党代表对党代会常任制的制度优势是有清晰认识的,也希望利用这一制度优势改革目前基层党委的决策体制和执行机制。如果说有阻力的话,倒是有不少基层党委的领导干部认为,党代会常任制的施行可能会引起基层党委领导体制的无序甚至混乱,对经济发展不利。

3.试行的深入性

在近十年间,全国各地在党代会常任制试行过程中出现了不少模式,比如台州模式、罗田模式、雅安模式、宜都模式、吕巷模式等。这些模式有不同的特点,台州模式的最大特点是试图把党代会变成真正的权力机关,党内重大决策都要经过党代会的批准,这是实行党代会常任制根本的制度价值所在;罗田模式的最大特点是变党委常委会领导体制为全委会领导体制,实行名副其实的集体领导体制;雅安模式的最大亮点体现在党代表的选举中,党员干部和党员一样要参与党代表的选举,党代表落选也就意味着不能担任党内领导干部,平等竞争的党内选举赋予了党代会常任制极高的制度价值;宜都模式则是在党代表质询制度上独树一帜;吕巷模式理顺了党员、党代表、基层党委之间的联系通道,党代会常任制起到了制度平台的作用。

上述种种模式基本上符合党代会常任制的制度价值和核心的本质要求,也是近十年来,以党代会常任制为主体的党内基层民主取得的重要成果。尽管它们尚未成为普遍的制度规范,但其价值却得到了党员和党代表的广泛认同。党代会常任制试行的深入性对其成为基层党组织普遍的制度选择有积极的意义。

(二)党代会常任制正在显现制度的影响力

党代会常任制试行的发力是在近十年间,这正是全国各地大力提倡发展党内基层民主的契机,尽管在基层全面推行党代会常任制的时机尚未成熟,但是其制度的影响力正日益凸显。

1.更加重视党代会制度

相比于十年前,目前基层党委在扩大试行的推动下,在党代表任期内履职规范化、常态化的实践中,对党代会制度的重视程度有了明显的提高。这也正是这些年发展党内基层民主的成果之一。党代会常任制在全国县(市)一级试行得到了广泛的宣传,对基层党委起到了一个很好的重塑理念的作用,基层党委开始达成认真地召开党代会是党内做好一切工作的逻辑起点的共识,切实将党代会、党代表、党内选举这些党内民主的重要概念不断前置。尤其是在换届期间,写好党代会的报告、安排好党代会的议程、选举

好一届党代表和一任党委组成人员,成为基层党委重要的任务。

2.党代会常任制试行的一些做法,起到了以党内民主带动人民民主的示范作用

这主要表现在以下三个方面:

一是党代会的权力机关的地位正在变得名副其实。党委向党代会报告工作,党内重大决策和决定通过党代会的批准。浙江台州椒江区曾经在党代会常任制的框架下,取消常委,减少委员数额,区委向代表通报工作、委员会决策实行票决制,甚至还对市委进行过信任投票等。四川雅安充分发挥党代会大会的作用,为广大党员和党代表经常性地参与党内事务提供制度保证。并按照“政治原则不突破,组织方式可探索、工作方式要创新”的工作思路,在扩大党代表的代表性和保证代表日常权力行使上大胆探索,制定了《代表大会工作办法(草案)》等等。^①

二是党内选举制度充分体现了平等性和竞争性。浙江台州的做法是减少代表名额、划小选区,改变候选人的提名方式和实行竞争性的差额选举。湖北宜都实行党代表直选制。党代表全部通过自荐报名、竞选演说、差额直选产生,只要是党员,都有选举权和被选举权,代表由党员差额选举产生。

三是党代表既有权利也要尽义务,要切实履行好代表之职。从权利方面看,湖北宜都规定,代表在审议市委报告时,可以向市委及其工作部门提出询问,有关部门必须派负责人回答。代表可以参与重大问题的讨论和决策;代表向市委及其工作部门提出工作议案、建议、批评和意见,有关组织必须研究处理并负责答复。如果对议案办理情况不满,党代表有权提出质询。浙江椒江建立了各片区党代表工作室,组织党代表论坛,举行党代表效能督察情况分析会。值得一提的是,在不少地方党代表反映较多的是群众生活方面的问题,而反映党内、党务工作存在的问题较少,其党代表的履职往往与人民代表有重叠性。而在椒江,党代表可以评议组织部门的工作,就组织工作和组织部门自身建设方面提出建议和意见。从义务方面看,党代表履职的尽责程度需要党员群众的认可,2008年全国实行党代表任期内发挥履职作用以来,很多地方规定,党代表要向所在选区的党员述职,接受评议。上述这些做法,已经全面地超越了人代会制度。

^① 参见吴其良:《党代会常任制的历史演进》,《探索与争鸣》,2010年第2期。

3. 党代会常任制推动党内民主的进程

任何受百姓拥护的制度的优势都在于它的报酬递增机制, 在于其具有长期性、稳定性、根本性和全局性, 党代会常任制也不例外。有的地方在总结党代会常任制的制度优势时, 总是不忘记与经济发展相联系, 诸如写上自从实行党代会常任制以后, 发展的步伐切实加快, 经济发展成效较为显著, 党代会常任制实行以来国内生产总值年均增长达到多少多少, 是历史上发展最快、老百姓得实惠最多的时期等等。这种思维提法, 实际上是将党代会制度功利化的表现。

在实践中, 党代会常任制会增加一些工作环节, 比如党代表的选举、举行党代会年会、党代表的履职、党委向党代表通报工作、党员对党代表的评议等。表面看上去民主的确是个“麻烦”的东西, 没有这些“麻烦”, 党委的决策也许更快、效率更高。但这的确只是表面现象, 我们现在已经不是处于刚刚改革开放的初期, 重大决策一旦失误所造成的损失相当巨大, 因此需要有一个发扬民主、充分展开的“议政”过程, 使得重大决策趋于理性化、科学化。利益分化不仅在党外存在, 也反映到党内, 利益协调需要有分属不同利益群体的党员群众参与、协商和妥协, 这样才不至于造成社会群体矛盾冲突的加剧乃至分裂。一个政党能够保持不败之地的根本是党内具有持续的凝聚力, 这种凝聚力需要党内成员之间地位平等、利益平等的结构性支撑, 他们之间在表达权、参与权差别上的最小化等都是平等性结构支撑的重要体现。因此, 表面上的“麻烦”能够形成发展党内民主的结构和功能, 这样的“麻烦”是值得的。

4. 克服人治的惯性, 逐渐养成依靠制度办事的习惯

个人权利的集中是我国的一大政治传统, 邓小平在 1980 年 8 月 10 日《党和国家领导制度的改革》讲话中进行了深刻的阐述。90 年代以后, 各级党委集中力量加快经济建设和发展, 在这一过程中集中了社会各方面的资源优势, 党委常委会成为决策中心, 党委书记对资源的掌控和动用处于绝对的领导地位, 也出现了权力高度集中的“一把手”现象, 是我国经济、政治和社会和谐发展的隐患。

党代会常任制试行的重要动因是旨在纠正这方面的问题, 党代会权力机关旨在对党委会的决策起到制衡作用, 全委会也可以逐渐发挥其应有的重要作用。从目前看, 党代会常任制对克服人治的惯性, 养成依靠制度办事的习惯产生了积极的影响。比如减少选人用人上的腐败, 这在椒江试验中

得到了明显的验证。1989年椒江实行了票决制,截至2001年,区委班子换了3届,主要负责人换了6人,都能始终坚持这一制度。13年来,椒江区委采用这项制度先后进行了89次干部任免讨论,涉及表决任免、交流调动的区管干部3000多人次。其中共有82名拟任免人选在讨论过程中被缓议,占提交讨论对象总数的2.6%。在投票表决中,因未超过规定票数被否决的有5人次。^①

二、党代表的基本释义和四大作用

(一)党代表的基本释义

“党代表”一词的基本含义并不高深,就是党的各级代表大会的代表的意见。但是对什么样的人能够成为理想的党代表在目前却似乎并不具有一致性的意见。在党代表的选举中党员领导干部当选为党代表的比例相当高,党员干部乐于见到这样的选举结果,党员在选举代表时常常把自己手中的一票投给党员干部。有鉴于此,有必要对“党代表”一词的基本含义进行一番梳理。

按照一般的代议制理论解释,选民通过在选区参加选举,有资格并且愿意成为选民意志和意愿代理人的候选人被称为代表。代表是代议制度的一个重要组成部分,是权力机关或者是立法机关的成员,能及时反映选区选民的诉求,以维护选区和选民的利益为职责。

从以上论述中可以看出,代表首要的条件是要有候选人的选举资格;其次是有代表选区选民的意愿,并且愿意为选民服务;再次是经过选举,由选区选民信任委托,才能够成为代表。

我们近年来提倡党代表在任期内发挥作用的一个很重要的初衷是要党员干部密切联系群众,党员代表集中体现党员意志,通过党代表这一渠道反映群众的诉求和意愿,维护党内政治秩序,推进党内基层民主建设。党代表从选举到履职一系列的政治过程,一方面推动了党内选举制度的建设和发展,另一方面开始塑造几乎从零开始的基层党员的代表理念,强化了党代表的代表意识,使得党的各级组织能够突出党员的主体地位,切实保障党员权利的主张付诸实践。

^① 王长江等著:《党代会常任制理论与实践探索》,中共中央党校出版社2007年版,第117页。

当然,我们也应该看到,现在党代表任期制尚处于初步试行的阶段,一些党的领导干部,包括不少党员对“代表”这个词的理解并不全面、正确和深刻。在目前大概有这样两种思想具有代表性。

第一,党代表是有能力解决问题的人。不少人认为能够成为“党代表”的党员必须拥有权力资源,能够切实解决党员群众一些实际困难,对于没有权力资源的党员来说,即使成为党代表,也发挥不了多大的作用。因此,他们将党代表看作是有解决问题能力的人。这种想法实际上反映了我们当前的一个现实,即注重依靠权力解决社会问题,权力资源成为最重要的,也是最有效的工具和手段。

第二,党代表并不能够解决多少实际问题。这似乎与前者有矛盾,实际上是一个问题的两面。不少党员对当选党代表的意愿不强烈,党代表选举的竞争性不强,参与选举党代表的积极性不高,其主要原因是认为党代表的政治资源不足,对能够在多大程度上代表党员意志的信心不足。一旦当选党代表要履行代表的职责,过多的投入和付出并不见得有多少回报(当然这个回报并不是个人的收益,而是指对党的建设而言的)。归根结底,党的代表大会与作为党章规定的权力机关的地位不相称,因此党代表在权力机关中的作用也不能得到充分体现。

(二)党代表的四个作用

自2008年8月中共中央发布《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》以来,各级党代表在当地党委的领导下,在组织部门或相关机构的布置下开展履职活动,在联系党员群众、反映群众诉求、传达党员意志意愿等方面发挥了积极作用。

1. 党代表的联系作用

近年来,全国各地在党代表任期内发挥作用方面几乎选择了相同的履职模式,就是党代表联系制度,即常委会成员联系党代表,党代表联系党员,党员联系群众。在这项制度中,党代表的联系作用是主要和关键的。党代表通过走访选区或者联系点,定期不定期地走访党员群众,了解和反映党员群众的意见与诉求。

党员干部联系群众是我们党的优良传统和作风,是党取得执政地位的重要法宝之一。过去提倡党员干部联系群众,而现在除此以外,还强调党代表要联系群众。这一方面扩大了党组织的骨干成员联系基层的范围,另一方面是党代会逐渐成为权力机关的重要步骤,同时也是党内基层民主建设的

一个重要方面。

党代表联系作用所产生的影响是多方面的。其一,对党代表来说,这是作为代表应有的履职行为,可以强化代表角色意识。在传统思想中,代表只是一个荣誉称号,可以不尽义务之责。因此,当党代表联系党员群众成为一项基本的制度,要求党代表在任期内不断地到选区或联系点履行联系党员群众,当这逐步成为一种习惯时,代表角色和代表意识也在不断强化,并成为一种自觉行为。

其二,对于党员来说,尽管每个党员有组织归属,可以通过组织渠道反映党员的意愿和意志,但是随着社会转型、体制转轨、利益转换,不少基层组织的政治功能存在着缺失,某些阶层的党员表达渠道并不十分畅通,也就造成少数党员产生逐步偏离组织的心态。党代表联系作用的发挥,对这部分党员起到了一个极大的联结作用。

其三,对群众来说,党代表的联系作用能够更加使得他们感受到执政党对人民群众的关心与关爱,从实践中体会到维护人民利益的执政取向,增强对执政党的认同感。

其四,党代表联系制度是一个政治过程,能够增强党员干部、党代表、党员群众这些不同群体的联系纽带,增加他们之间的群体互动,起到政治社会化的良好效果。

2. 党代表的监督作用

党代表任期内的履职要求既是一种政治压力也是一种政治监督。对党代表来说,各级党委和有关部门对党代表的履职都有具体的组织、活动规定。无论是有领导职务的还是非领导的党代表,都必须完成组织规定的履职要求,所以党代表任期内的政治压力实际上也是一种组织监督。

更为重要的是,党代表任期内的履职是以联系党内外群众,倾听他们的呼声和意愿,帮助解决他们的实际困难和问题为宗旨的。这里的内容具有相当的广泛性,其中有的涉及党委、政府的公共决策的价值取向,有的属于公共性组织的体制、机制性问题,有的属于领导机关、领导干部、党员、政府公职人员的工作作风和廉洁廉政,有的属于党员群众的实际生活困难等等。党代表必然要将党内外群众的各种诉求输入政治渠道中,并最终反馈给联系对象,这一政治过程无疑是一种政治监督。

应该看到,在现代党内代议制中,党代表监督作用是非常重要和必要的,但是也是需要条件的,比如说对党代会权力机关地位的制度支持,党代

表权利的制度保障,党内民主的政治生态等。实事求是地说,近年来党代表在任期内所发挥的监督作用并不令人满意,不少党代表在履职取向上存在着“三多三少”的现象。“三多”是较多关注社会弱势群体的生活困难问题,较多关注群众买菜难、行路难、看病难的问题,较多关注社会管理中的物业管理、违章拆迁、旧城改造等问题。“三少”是较少关注党内事务,比如党内重大决策的制定,干部选拔任用的公开、公正,较少关注党员干部的廉洁、廉政问题,较少关注党内制度建设问题。这不是说,党代表不应关心群众的生活,而是党代表的履职应该有其侧重点,那就是多关注党内的事务,否则党代表和人民代表就没有什么区别了。

3.党代表的代议作用

民主政治分为直接民主和间接民主两种主要形式,而现代社会的复杂性,使得人们认同了秩序性、有效性和专业性作为民主政治发展的方向,采取代议制的间接民主成为人们的共同选择。党代表在任期内发挥作用的提出,反映了党内民主政治需要代议制的新理念。

党代表发挥代议作用是要在联系党员群众过程中搜集具有普遍性、急迫性的问题在党代会召开期间作为提案及时提出,形不成提案的也要在讨论中反映出来,在党代会重要的决议或决定中要反映党员群众的意志意愿。党代表提案、反映的意见、诉求并不一定全部来自党员群众,也来自党代表平时的思考和积累,反映了代表本身的政治意志,也就是党代表发挥代议作用具有一定的主观性和独立性,其代议的思想并不是要全部依附于客体。

党代表代议作用是代表任期内的一项重要使命,它的重心是“议”,即“议政”。“议政”是一个政治过程,是一个民主的机制,党内重要的决定和决策的出台经过议政的过程,才能实现科学化,才有可能打破少数人说了算的局面,避免决策出自于少数领导人的偏好;才有可能避免决策的重大失误,避免给党的形象、公共利益造成严重的损害和损失。

与党代表联系作用相比较而言,党代会在发挥代议作用方面还显得不足,并且有可能影响到前者作用的发挥。主要原因是党代表发挥代议作用的场所是在党代会上,一些实行党代会常任制的地方每年召开一次年会,在年会上名正言顺地要求代表提出提案,有明确的议程设置,还有正式需要党代表审议通过的重要决议和决定。如果不实行党代会常任制,这些代议机制就不能充分地展开,党代表以向党代会机构平时联系群众活动的书面记录为