



深圳改革创新丛书

SHENZHEN REFORM AND RENOVATION

传承创新

——党代表大会常任制在盐田的实践探索

INHERITANCE AND TRANSFORMATION

STANDING MEMBERSHIP OF PARTY CONGRESS: A TRIAL IN YANTIAN

主编 郭永航 邱浩航



深圳改革创新丛书

SHENZHEN REFORM AND RENOVATION

传承创新

——党代表大会常任制在盐田的实践探索

INHERITANCE AND TRANSFORMATION

STANDING MEMBERSHIP OF PARTY CONGRESS: A TRIAL IN YANTIAN

主编 郭永航 邱浩航



海天出版社（中国·深圳）

图书在版编目 (CIP) 数据

传承创新 : 党代表大会常任制在盐田的实践探索 /
郭永航, 邱浩航主编. — 深圳 : 海天出版社, 2015.3
(深圳改革创新丛书)
ISBN 978-7-5507-1292-8

I. ①传… II. ①郭… ②邱… III. ①区 (城市) —
中国共产党—代表会议—工作—深圳市 IV. ①D226.53

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第026219号

传承创新——党代表大会常任制在盐田的实践探索

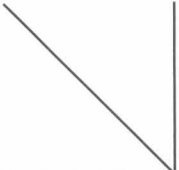
CHUANCHENG CHUANGXIN——DANGDAIBIAO DAHUI CHANGRENZHI ZAI YANTIAN DE SHIJIAN TANSUO

出品人 陈新亮
责任编辑 杨五三
谢芳
装帧设计 伍金传

出版发行 海天出版社
地 址 深圳市彩田南路海天大厦 (518033)
网 址 www.htph.com.cn
订购电话 0755-83460293 (批发) 0755-83460397 (邮购)
内文排版 深圳市龙瀚文化传播有限公司 0755-33133493
印 刷 深圳市美嘉美印刷有限公司
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 20.5
字 数 239千
版 次 2015年3月第1版
印 次 2015年3月第1次
定 价 45.00元

海天版图书版权所有, 侵权必究。

海天版图书凡有印装质量问题, 请随时向承印厂调换。



《深圳改革创新丛书》

编 委 会

主 任 王京生 吴以环

执行主任 李瑞琦 张骁儒

编委委员 (按姓氏笔画为序)

王为理 王伟雄 尹昌龙 刘石磊 孙 静

孙红明 李凤亮 杨立勋 吴定海 吴思康

张合运 陈 军 陈 寅 陈少兵 陈绍华

罗烈杰 岳川江 周子友 胡 谋 郭万达

黄启键 黄国强 彭建安 谭 刚

特邀编辑 杨 建 方映灵 罗 思 刘婉华 洪智明

关万维

编 务 李 岚 王 磊 陈 敏 秦 芹 郑海文

张 鹏 张 岚 潘勇辉



总 序

创新

改革创新是实现中华民族伟大复兴的强大动力。作为因改革而生、因改革而兴、因改革而强的经济特区，改革创新是深圳永恒的使命和追求。30多年来，在党中央、国务院的坚强领导下，深圳经济特区始终牢记使命，敢闯敢试、敢为天下先，勇于突破传统经济体制束缚，率先进行市场取向的经济体制改革，在我国实现从计划经济体制到社会主义市场经济体制的历史进程中发挥了重要作用，也使深圳从一个人口不足3万的边陲小镇，迅速发展成为一座人口超千万、GDP突破2000亿美元的现代化国际化城市，创造了世界工业化、现代化、城市化发展史上的奇迹。

党的十八届三中全会，吹响了全面深化改革的新号角，描绘了改革发展的新蓝图。当前，全国上下正深入贯彻落实十八届三中全会精神，在全面深化改革中奋勇争先，砥砺前行。在这一重大背景下，市委宣传部组织市社科联等单位编辑出版的《深圳改革创新丛书》，以历史唯物主义的视角，较为全面、系统地回顾了深圳在人



事制度改革、国际化城市建设、基本公共服务均等化、土地管理政策变迁和龙岗区、坪山新区推进新型城市化等方面的探索与实践，是深圳经济特区30多年来改革创新历程的一个缩影，具有一定的理论水准和参考价值。我相信，这套丛书的出版发行，对于进一步启迪改革思维，汇集改革智慧，凝聚改革共识，燃烧改革激情，将起到积极的推动作用。

改革不停顿，创新无止境。不改革创新，就没有出路，就没有未来。深圳经济特区将深入贯彻落实十八届三中全会和习近平总书记一系列重要讲话精神，以义不容辞的责任担当和奋发有为的工作激情，坚持“深圳质量”的发展理念不动摇，牢牢把握市场化、法治化、国际化改革发展方向，以前海开发开放为突破口，把改革创新贯穿于经济社会发展各领域全过程，努力走在全面深化改革的最前列，积极推动有质量的稳定增长、可持续的全面发展，加快建设现代化国际化先进城市，早日实现“三个定位、两个率先”的目标任务，在全面深化改革的伟大历史征程中，做出经济特区新的更大贡献。

（作者系深圳市委副书记、市长）



引言：突出改革创新的时代精神

王东生

在人类历史长河中，改革创新是社会发展和历史前进的一种基本方式，是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。古今中外，国运的兴衰、地域的起落，莫不与改革创新息息相关。无论是中国历史上的商鞅变法、王安石变法，还是西方历史上的文艺复兴、宗教改革，这些改革和创新都对当时的政治、经济、社会甚至人类文明都产生了深远的影响。但在实际推进中，世界上各个国家和地区的改革创新都不是一帆风顺的，力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随着改革的始终。就当事者而言，对改革的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此，透过复杂的枝蔓，洞察必然的主流，坚定必胜的信念，对一个国家和民族的改革创新来说就显得极其重要和难能可贵。

改革创新，是深圳的城市标识，是深圳的生命动力，是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。不改革创新就无路可走、就无以召唤。30多年来，深圳的使命就是作为改革开放的“试



验田”，为改革开放探索道路。改革开放以来，历届市委、市政府以挺立潮头、敢为人先的勇气，进行了一系列大胆的探索、改革和创新，不仅使深圳占得了发展先机，而且获得了强大的发展后劲，为今后的发展奠定了坚实的基础。深圳的每一步发展都源于改革创新的推动；改革创新不仅创造了深圳经济社会和文化发展的奇迹，而且使深圳成为引领全国社会主义现代化建设的“排头兵”。

从另一个角度来看，改革创新又是深圳矢志不渝、坚定不移的命运抉择。为什么一个最初基本以加工别人产品为生计的特区，变成了一个以高新技术产业安身立命的先锋城市？为什么一个最初大学稀缺、科研院所几乎是零的地方，因自主创新而名扬天下？原因很多，但极为重要的是深圳拥有以移民文化为基础，以制度文化为保障的优良文化生态，拥有崇尚改革创新的城市优良基因。来到这里的很多人，都有对过去的不满和对未来的梦想，他们骨子里流着创新的血液。许多个体汇聚起来，就会形成巨大的创新力量。可以说，深圳是一座以创新为灵魂的城市，正是移民文化造就了这座城市的创新基因。因此，在特区30多年发展历史上，创新无所不在，打破陈规司空见惯。例如，特区初建时缺乏建设资金，就通过改革开放引来了大量外资；发展中遇到瓶颈压力，就向改革创新要空间、要资源、要动力。再比如，深圳作为改革开放的探索者、先行者，在向前迈出的每一步都面临着处于十字路口的选择，不创新不突破就会迷失方向。从特区酝酿时的“建”与“不建”，到特区快速发展中的姓“社”姓“资”，从特区跨越中的“存”与“废”，到新世纪初的“特”与“不特”，每一次挑战都考验着深圳改革开放的成败进退，



每一次挑战都把深圳改革的招牌擦得更亮。因此，多元包容的现代移民文化和敢闯敢试的城市创新氛围，成就了深圳改革开放以来最为独特的发展优势。

30多年来，深圳正是凭着坚持改革的赤胆忠心，在汹涌澎湃的历史潮头上劈波斩浪、勇往向前，经受住了各种风浪的袭扰和摔打，闯过了一个又一个关口，成为锲而不舍的走向社会主义市场经济和中国特色社会主义的“闯将”。从这个意义上说，深圳的价值和生命就是改革，改革是深圳的根、深圳的魂，铸造了经济特区的品格秉性、价值内涵和运动程式，成为深圳成长和发展的常态。深圳特色的“创新型文化”，让创新成为城市生命力和活力的源泉。

前不久召开的党的十八届三中全会，是我们党在新的历史起点上全面深化改革做出的新的战略决策和重要部署，必将对推动中国特色社会主义事业发展、实现中华民族伟大复兴的中国梦产生重大而深远的影响。深圳面临着改革的新使命和新征程，市委市政府打出全面深化改革组合拳，肩负起全面深化改革的历史重任。

如果说深圳前30年的创新，主要立足于“破”，可以视为打破旧规矩、挣脱旧藩篱，以破为先、破多于立，“摸着石头过河”，勇于冲破计划经济体制等束缚；那么今后深圳的改革，更应当着眼于“立”，“立”字为先、立法立规、守法守规，弘扬法治理念，发挥制度优势，通过立规矩、建制度，不断完善社会主义市场经济制度，推动全面深化改革，创造新的竞争优势。特别是在党的十八届三中全会后，深圳明确了以实施“三化一平台”（市场化、法治化、国际



化和前海合作区战略平台)重点攻坚来牵引和带动全局改革,推动新时期的全面深化改革,实现重点领域和关键环节的率先突破;强调坚持“质量引领、创新驱动”,聚焦湾区经济,加快转型升级,打造好“深圳质量”,推动深圳在新一轮改革开放中继续干在实处、走在前列,加快建设现代化国际化先进城市。

如今,新时期的全面深化改革既展示了我们的理论自信、制度自信、道路自信,又要求我们承担起巨大的改革勇气、智慧和决心。在新的形势下,深圳如何通过改革创新实现更好更快的发展,继续当好全面深化改革的排头兵,为全国提供更多更有意义的示范和借鉴,为中国特色社会主义事业和实现民族伟大复兴的中国梦做出更大贡献,这是深圳当前和今后一段时期面临的重大理论和现实问题,需要各行业、各领域着眼于深圳全面深化改革的探索和实践,加大理论研究,强化改革思考,总结实践经验,作出科学回答,以进一步加强创新文化建设,唤起全社会推进改革的勇气、弘扬创新的精神和实现梦想的激情,形成深圳率先改革、主动改革的强大理论共识。比如,近些年深圳各行业、各领域应有什么重要的战略调整?各区、各单位在改革创新上取得什么样的成就?这些成就如何在理论上加以总结?形成怎样的制度成果?如何为未来提供一个更为明晰的思路和路径指引?等等,这些颇具现实意义的问题都需要在实践基础上进一步梳理和概括。

为了总结和推广深圳当前的重要改革创新探索成果,深圳社科理论界组织出版了《深圳改革创新丛书》,通过汇集深圳市直部门和各区(新区)、社会各行业和领域推动改革创新探索的最新总结



成果，希图助力推动深圳全面深化改革事业的新发展。其编撰要求主要包括：

首先，立足于创新实践。丛书的内容主要着眼于新近的改革思维与创新实践，既突出时代色彩，侧重于眼前的实践、当下的总结，同时也兼顾基于实践的推广性以及对未来的展望与构想。那些已经产生重要影响并广为人知的经验，不再作为深入研究的对象。这并不是说那些历史经验不值得再提，而是说那些经验已经沉淀，已经得到文化形态和实践成果的转化。比如说，某些观念已经转化成某种习惯和城市文化常识，成为深圳城市气质的内容，这些内容就可不必重复阐述。因此，这套丛书更注重的是目前行业一线的创新探索，或者过去未被发现、未充分发掘但有价值的创新实践。

其次，专注于前沿探讨。丛书的选题应当来自改革实践最前沿，不是纯粹的学理探讨。作者并不限于从事社科理论研究的专家学者，还包括各行业、各领域的实际工作者。撰文要求以事实为基础，以改革创新成果为主要内容，以平实说理为叙述风格。丛书的视野甚至还包括那些为改革创新做出了重要贡献的一些个人，集中展示和汇集他们对于前沿探索的思想创新和理念创新成果。

第三，着眼于解决问题。这套丛书虽然以实践为基础，但应当注重经验的总结和理论的提炼。入选的书稿要有基本的学术要求和深入的理论思考，而非一般性的工作总结、经验汇编和材料汇集。学术研究需强调问题意识。这套丛书的选择要求针对当前面临的较为急迫的现实问题，着眼于那些来自于经济社会发展第一线的群众关心关注或深入贯彻落实科学发展观的瓶颈问题的有效解决。



事实上，古今中外有不少来源于实践的著作，为后世提供着持久的思想能量。撰著《旧时代与大革命》的法国思想家托克维尔，正是基于其深入考察美国的民主制度的实践之后，写成名著《论美国的民主》，这可视为从实践到学术的一个范例。托克维尔不是美国民主制度设计的参与者，而是旁观者，但就是这样一位旁观者，为西方政治思想留下了一份经典文献。马克思的《法兰西内战》，也是一部来源于革命实践的作品，它基于巴黎公社革命的经验，既是那个时代的见证，也是马克思主义的重要文献。这些经典著作都是我们总结和提升实践经验的可资参照的榜样。

那些关注实践的大时代的大著作，至少可以给我们这样的启示：哪怕面对的是具体的问题，也不妨拥有大视野，从具体而微的实践探索中展现宏阔远大的社会背景，并形成进一步推进实践发展的真知灼见。《深圳改革创新丛书》虽然主要还是探讨本市的政治、经济、社会、文化、生态文明建设和党的建设各个方面的实际问题，但其所体现的创新性、先进性与理论性，也能够充分反映深圳的主流价值观和城市文化精神，从而促进形成一种创新的时代气质。

（作者系中共深圳市委常委、宣传部长）



前 言

党代表大会制度是共产党的一项带根本性的组织制度。党的代表大会，就是党的各级组织，包括中央组织、地方各级组织和部分基层组织讨论、决定党的重大问题和选举党的领导机关的会议。按照党章的规定：“党的最高领导机关，是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的地方各级领导机关，是党的地方各级代表大会和它们所产生的委员会。党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作。”坚持和健全党的代表大会制度，是新时期党的建设的重要内容，它对于落实党的民主集中制原则，发扬党内民主，促使党内政治生活更加民主化、正常化，进一步提高党的战斗力，从而保证党的路线、方针、政策的贯彻执行，都具有十分重要的意义。

而党代表大会常任制，则是指每次党的代表大会完成换届选举任务后，在党的委员会任期内每年举行一次代表大会，行使党的代表大会的职权。这期间，党代表的资格继续有效，不再重新进行选举。按照一般的说法，党代表大会常任制至少应该包含三个层面的内容：一是实行党代表大会年会制；二是实行党代表大会代表任期制，在任期内，党代表通过有组织、有计划地参加党的代表大会及闭会期间的各项活动，充分发挥参与决策、监督、参谋和桥梁作用；三是建立以常任的党代表大会为核心的一整套组织形式和制度



体系。

从历史的视野来看，党代表大会制度是由革命导师们所创立，并在实践中不断探索、发展和完善的，而实行党代会常任制，则是发展和完善党代表大会制度的重要举措。但是，从党的“八大”正式提出实行党代表大会常任制以来，理论界和学术界对常任制的研究和争论从来没有停止过。各地党代表大会常任制试点也经历了曲折的风雨历程。随着党的“十八大”提出“落实和完善党的代表大会代表任期制，试行乡镇党代会年会制，深化县（市、区）党代会常任制试点，实行党代会代表提案制”的要求，标志着党代会常任制试点工作将进入一个新的发展阶段，这也给实际工作者和理论工作者提出了新的、更高的奋斗目标。我们必须以“新的伟大工程”的眼光，重新审视和努力探索党代会常任制的历史经验和实践意义。

早在1939年10月，毛泽东同志在《〈共产党人〉发刊词》一文中，就深刻总结了中国共产党建立以来的建党经验，提出要“建设一个全国范围的、广大群众性的、思想上政治上组织上完全巩固的布尔什维克化的中国共产党”的历史性任务，他把建设这样一个党称之为一个“伟大的工程”。20世纪70年代末以来，中国共产党领导全国人民开始了改革开放的伟大实践，中国正从一个不发达的社会主义国家大步迈向富强、民主、文明、和谐的新时代。在新形势下，随着我们党所面临的环境、任务和党的状况所发生的巨大变化，党的十四届四中全会又提出“党的建设新的伟大工程”这一科学概念，标志着党的建设进入了一个更加务实、更加全面也更为艰巨的新阶段。应该说，不管是建立和完善党的代表大会制度也好，还是探索试行党代会常任制也好，都是这个“伟大工程”中不可或缺的重要组成部分。

同新民主主义革命时期相比，新时期党所面临的根本性的变



化就是从一个革命党转变为执政党，党的中心工作也由领导夺取政权转变为领导经济建设。从“以阶级斗争为纲”到以经济建设为中心，从封闭、半封闭到全面改革开放，从计划经济到社会主义市场经济，这一系列的深刻变化，既给党的建设带来新的生机和活力，同时也使我们党面临着许多新的考验，这主要是执政的考验、改革开放的考验、市场经济的考验、外部环境的考验。但不管形势如何变化，关键问题还是要把我们党建设好。党的建设既包括思想建设，又包括组织建设；既有作风建设，又有制度建设和反腐倡廉建设。而在这一系列建设当中，党的代表大会制度的发展和完善（包括试行党代会常任制），都能从不同的方面对这五大建设产生深刻的影响。如果不能真正发挥党代会在全党的最高领导作用和监督作用，不能通过党代会切实地发扬民主，不能通过党代会有效地促进作风的转变，党的建设就难言真正取得成效。

盐田是位于深圳东部依山傍海的一个区，辖区面积72.63平方千米，常住人口20多万，港口物流、旅游、生物科技、黄金珠宝、文化创意、电子商务是它的支柱产业。盐田区作为广东省第二批试点单位，也从2011年开始试行党代会常任制工作。在上级党委和组织部门的亲切关怀下，区委领导高度重视这一试点工作。盐田敢于创新、敢于突破、精心设计、大胆实践，在不少方面都取得了显著的成效，受到了上级的表扬，也赢得了媒体的关注。认真回顾党代会的历史发展进程，努力总结新时期各地开展党代会常任制的实践经验，这应该成为当前党的建设工作的重要组成部分，这也是我们编写此书的初衷。



目 录

前 言	-1-
-----------	-----

上编 党代表大会制度与党代表大会常任制的历史回顾

第一章 国际共产主义运动史上的党代表大会制度	3
第一节 马克思、恩格斯开创了党代表大会制度	4
一、共产主义者同盟首创党代表大会	4
二、第一国际时期的党代表大会制度	7
三、德国社会民主工人党坚持了党代表大会制度	9
第二节 列宁继承和发展了党代表大会制度	10
一、列宁创建了俄国的无产阶级政党	10
二、列宁对确立党代表大会制度的历史贡献	13
第三节 党代表大会制度与党内民主建设	24
一、马克思、恩格斯论党内民主	24
二、列宁关于党内民主的理论与实践	32
三、建立和完善党代表大会制度是党内民主建设的着力点	48
第二章 中共党代表大会制度的历史行程	54
第一节 党的代表大会制度初创时期	54
一、“一大”：开始展现党代表大会的雏形	55



二、“二大”：党代表大会领导地位的确立	56
三、从“三大”到“五大”：党代表大会制度的初步形成	57
第二节 党的代表大会制度基本形成时期	59
一、“六大”：党代表大会制度的完善与实践难题	60
二、“七大”：党代表大会制度的基本定型	61
第三节 党的代表大会制度曲折发展时期	65
一、建国前后关于完善党的各级代表大会的设想	65
二、“八大”：党代会常任制的正式提出	67
三、“九大”到“十大”：党内民主建设遇到严重挫折	73
第四节 党的代表大会制度全面恢复和规范发展时期	77
一、“十一大”和“十一届三中全会”：为党代会健康发展 奠定了基础	77
二、“十二大”：关于恢复党代表大会常任制的提议	79
三、“十三大”：地方党代表大会常任制的试点	82
第五节 党代会常任制试点的全面铺开和不断深化	86
一、“十四大”到“十五大”：全面加强党的建设	86
二、“十六大”：党代会常任制试点的全面铺开	88
三、“十七大”：党代会常任制试点的不断深化	89

下编 党代会常任制试点在盐田

第三章 盐田是富有改革创新精神的新型城区	96
一、产业发展在结构调整中加快转型	98
二、民生福祉在社会建设和文化建设中切实增进	99
三、城区环境在生态建设中持续优化	101
四、领导班子自身建设在抓改革、转作风中不断加强	102
第四章 盐田关于党代表大会常任制的制度设计	104
第一节 以确立区党代会的领导地位为基础	105