



ZHONG GUO ZHI ZHENG DANG GUAN CHA

中国执政党观察

党代会常任制 理论与实践探索

王长江 张晓燕 张荣臣/著



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House



中国执政党观察丛书
Zhongguozhizhengdanguanchacongshu

党代会常任制 理论与实践探索

——台州党代会常任制的个案分析

王长江 张晓燕 张荣臣 著

中共中央党校出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

党代会常任制理论与实践探索——台州党代会常任制的个案分析 / 王长江、张晓燕、张荣臣著. —北京: 中共中央党校出版社, 2007.3

(中国执政党观察丛书)

ISBN 978-7-5035-3638-0

I. 党… II. ①王…②张…③张… III. 中国共主党 - 代表会议 - 研究 - 台州市 IV. D225.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 010846 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄100号

电话: (010)62805800(办公室) (010)62805818(发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市燕华印装有限公司印刷装订

2007年3月第1版 2007年3月第1次印刷

开本: 880毫米×1230毫米 A5 印张: 11.125

字数: 288千字 印数: 1—6000册

定价: 20.00元



编者的话

但凡出版一套丛书，总有一个明确的目的。本丛书的目的，在于展示中央党校的政党研究者们对日益丰富的中国执政党建设实践的探索与思考。

随着社会主义市场经济体制改革的不断深入，政治体制问题越来越为人们所关注。执政党是这个体制的核心。因此，党的问题，也就自然成了人们倍加关注的焦点。在这里，我们指的不只是政党学者们加大了研究力度，而且指经济学、法学、社会学、文化学、历史学学者也纷纷涉足这一研究；不只指中央这些年来在执政党建设问题上进行了大量理论创新，更指实践中各个地方和基层的党组织对党的领导方式、执政方式及自身运作进行着此起彼伏、如火如荼的探索。我们欣喜地看到，探索和创新不但是经济发展、科技发展、文化发展的主旋律，而且也正在成为执政党建设的主旋律。

这些实践，对我们从事这方面研究的学者提出的要求之高，是不难想象的。实事求是地说，这些年来，面对新的发展大势，我们中共中央党校党建教研部努力因应这一要求，从理论和实践两方面展开研究，在执政党建设的探索上取得了一些进展，相当程度地获得了党内

和学界的认可。究其原因，无非两点：第一，从实际出发，而不是从固有的观念和认识出发，与时俱进，对实践进行思考，对问题作出自己的回答，这是我们的培训对象——各级中高级领导干部提出的要求；第二，运用各种理论和科学方法开展研究，而不停留在侧重经验总结的传统式研究上，注重提高研究的科学化、学术化、学理化水平，这是从规律上认识政党活动的要求。

当然，我们只能说，这方面的研究还刚刚开始。其中对实践问题的研究，离要求尚有相当距离，更有迫在眉睫之感。事实表明，如果对实践一知半解，担起使命也好，科学研究也好，都只能是一句空话。

鉴于此，我们编写了这套丛书。丛书以执政党的建设中正在做的事情为中心和对象，力求以小见大，管窥全豹，落脚于规律性认识，反映出中央党校执政党问题研究的当下水平。固然，囿于我们有限的眼界，认识问题难免会有浅陋、片面之处，这是无庸讳言的。我们之所以愿意把自己并不成熟的思考摆在大家面前，是因为在我们看来，作为党内学者，应当替党分忧，为民鼓呼。这是我们的态度，也是我们的责任。

编者

2007年春于中央党校

序

李 君 如

我希望关心中国社会主义民主政治建设，尤其是关心党内民主的同志，都能够读一读摆在您面前的这部著作。

应该讲，在中国推进民主政治建设，包括党内民主建设，是一项光荣而又艰巨的任务。唱高调，空讲民主的大道理，解决不了任何问题；走极端，盲目地崇拜或盲目地排斥西方的民主制度，也于事无补。那么，出路何在？我以为，唯一的出路，就是坚持在实践探索和经验总结中，寻找符合中国实际的民主政治的实现途径和实现形式。我之所以建议大家读一读摆在面前的这本书，就是因为这本书来自基层的实践，总结了浙江省台州市在党代会常任制问题上多年探索所积累的经验。

早在上一世纪80年代末、90年代初，我就知道浙江省台州地区椒江市在进行党代会常任制试点。对此，我十分感兴趣。因为，许多人一谈到政治体制改革或党内民主建设，总是想建立一些新的制度，而要这样去探索，往往阻力很大。其实，改革起步的时候，阻力越小越容易成功。而党代会制度是我们党的党章中有明文规定的现代民主制度的重要形式，早在党的八大毛主席就考虑过实行党代会常任制。因此，充分挖掘和利用现有制度的“存量”，把过去我们没有用好的一些好制度用起来，把它们科学化，充分发挥党代表和党代会的作用，是推进政治体制改革、完善党内民主的好办法。所以，我特别关注这方面的探索，在20世纪90年代初讨论如何加强党的建

序

设的时候，就曾经建议对椒江的党代会常任制试点的经验加以总结推广。

世纪之交，我们党提出了“三个代表”重要思想，开始加强执政党问题的研究。与此同时，通过党内民主带动人民民主的思路也已经形成。特别是，在开展反腐败斗争的过程中，大家越来越感到如何有效地加强对“一把手”的监督，是一个需要深入研究的大问题。执政党的建设，党内民主，反腐败，党内监督，诸如此类这一系列因素交织在一起，使得越来越多的同志认识到实行党代会常任制的特殊重要性。比如，你要监督党委一班人特别是“一把手”，就要考虑他们的权力授受关系，即：我们领导同志手中掌握的权力是谁授予他们的？显然，这些权力都是通过党代会这种形式由党员们选出来的党代表授予他们的。因此，有资格有条件制约、监督甚至罢免这些领导同志的，只有党代会上的党代表。而要确保党代表能够有效地行使这样的权利，就必须实行党代会常任制。这些意见，我在2000年6月曾经向有关领导同志汇报过。在中央有关部门对台州等试点单位的经验作了深入的调查研究之后，党的十六大作出了一个重要的决定：“扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点。”在十六大精神的鼓舞和指导下，经浙江省委批准，椒江的党代会常任制试点经验在台州市推开。其他省也根据中央有关部门的部署，选择一些市县进行了试点。这样做，不仅实实在在地推进了党内民主建设，而且为我们这些搞理论研究的人研究和推广党代会常任制的经验，提供了极好的条件和机会。

我感到非常高兴的是，中央党校党建教研部的同志能够坚持理论联系实际的学风，把台州市的党代会常任制实践作为跟踪研究的对象。他们既和台州市的同志一起共同研究党代会常任制试点中需要解决的一些问题，又从理论上对台州市的经验进行概括和深化。因此，这部著作取名为《党代会常任制的理论与实践探索——台州党代会常任制的个案分析》，是名副其

实的。你如果不相信我的这些话，可以打开书看一看。

当然，我向大家推荐这部著作，并不是说书中讲的“句句是真理”，也不是说书中对党代会常任制实践中所遇到的问题都解决了。我们不能这样要求这部著作及其作者，相反，我们应该鼓励作者继续进行这样的探索和研究。同样，我也希望有更多的同志进行这样的探索和研究。

2007年1月10日于北京昆玉河畔

序

.....



頁

录

•

⋮

-

•

-

.....

-

•

- ⋮

- 第三节 台州人眼中的“官”与“民” /89
第四节 台州文化与党代会常任制关系的几点启示 /95

第五章 台州试行党代会常任制的历程

- 第一节 党代会常任制的探索阶段 /100
第二节 党代会常任制的发展阶段 /114
第三节 党代会常任制的提升阶段 /126

第六章 党代表任期制

- 第一节 党代表产生的方法和程序 /139
第二节 党代表的义务和权利 /149
第三节 党代表的动态管理 /156

第七章 党代会年会制

- 第一节 党代会年会的筹备 /162
第二节 年会的内容 /168
第三节 年会的程序 /181
第四节 年会制的评价 /190

第八章 闭会期间代表作用的发挥

- 第一节 党代表的视察和调研 /198
第二节 党代表与党员的互动 /209
第三节 党组织与党代表的互动 /216
第四节 闭会期间党代表发挥作用的几点启示 /224

第九章 对党代会代表选举的进一步探索

- 第一节 代表产生过程中的新情况、新问题 /228
第二节 对代表产生中新情况、新问题的原因分析 /231
第三节 继续完善党代会代表的选举 /245

第十章 对落实党代会职权问题的再思考

- 第一节 党代会职权落实的新情况、新问题 /256
- 第二节 党代会职权落实中存在问题的原因分析 /259
- 第三节 进一步落实党代会职权的思路 /271

第十一章 党代会常任制条件下的党内权力架构及其运作

- 第一节 理顺党内关系，规范权力运行 /285
- 第二节 党代会、党委会、常委会的关系 /295
- 第三节 党代会、党委会、党的纪律检查委员会的关系 /303

第十二章 党代会常任制与社会民主的互动

- 第一节 社会民主对党代会常任制的促进 /313
- 第二节 党代会常任制对发展社会民主的作用 /327
- 第三节 党代会常任制与社会民主互动中的深层次问题 /338

绪 论

台州是一个神奇的地方。随着浙江的发展越来越为人们所瞩目，台州也越来越多地吸引着人们的眼光，成为学者研究的重要对象。当我们着手研究这一课题的时候，社会上已经出版了若干部研究“台州现象”的书。对党代会常任制进行探讨的著述，纵使不能说“汗牛充栋”，数量也已经不少，而且人们总是不能不提及台州作例子。毕竟，台州党组织是这一领域的开拓者。18年前，台州就开始了党代会常任制的探索。现在，这里的全部9个县（市、区）和93个乡镇，加上市本级，全面试行了党代会常任制，初步形成了市、县、乡三级联动的制度体系和运行机制。台州这个地理概念和党代会常任制这个政治概念，两者之间存在的那种千丝万缕、切割不断的联系，已经在人们头脑中刻下了深深的印记。

这些研究成果，一方面为我们进一步深入探索提供了丰富的资料，另一方面也给我们的研究增加了难度。因为，要在如此多的著述中间突出我们自己的特色，真的是要花很大工夫的。毫无疑问，要使我们的研究显得有意义，就应当有自己独特的视角。当然，执政党建设本身就是一个视角。但这还不够。仅仅从介绍台州党代会常任制情况的角度，在党代会常任制试点不断扩大的今天，已经很难满足人们探究的胃口。只有尽量站得高些，视野再宽阔些，才能引起人们的兴趣，对人们的思考有所启发。

为此，我们选择了三个视角，作为我们的切入点。一是政党活动规律的视角，二是党内民主与社会民主互动关系的视角，三是社会和谐视角。

通过研究台州党代会常任制实践，见微知著，探索执政党活动的基本规律，是我们的第一个切入点。

把台州作为对象，当然首先要对对象本身进行研究。但是，这种研究，不是就台州研究台州，也不是就台州的党代会常任制研究它的党代会常任制，更不是像过去常见的那样，把台州的经验提升成榜样、典型，要求或鼓动大家来学习、效法、照搬，而是把台州的党代会常任制实践作为我们党推进中国现代化进程的一部分，作为现代政党在推进市场经济和民主政治过程中自身变革的一个案例，探索当代执政党活动的规律性。

浙江在市场经济的大潮中走在了前面。由市场经济的发展，带来了政治、社会、文化等等方面的新课题。党的问题便是其中之一。所以，尽管台州的党代会常任制为我们提供的是一个微观实际，折射出的却是在社会主义市场经济条件下政党如何活动的大问题。

市场经济孕育了民主政治。在民主社会里，政党有它的特殊功用。从人类政治之初直到近代，人们所经历的政治架构五花八门，像封建君主制、政教合一制、城邦制等等，但却没有政党的位置。即使在开始出现了近现代意义上的民主政治之后，政党最初也未进入人们的视野。然而，随着民主政治的发展，政党逐渐成为政治运作的必需品。众所周知，民主政治是参与政治，政治参与是民主政治的必然要求。民主政治的基本原理是：民众作为国家权力的主人，决定权力的使用，决定直接执行权力的人选，对施权者进行监督，对施权结果进行评价。民众直接去做这些事情，就是所谓的直接民主。直接民主是不需要政党的。问题在于，在实践中，直接民主的实施存在很多不可逾越的障碍，如国家规模，公民素质，操作成本等。

这些因素，都使直接民主实际上很难实施。作为人们不断探索的结果，人们终于发现了相对直接民主而言的间接民主形式。民众不是直接行使权力，而是通过选出的代表来代行公民职责，控制公共权力，即代议制民主。政党和代议制民主的出现紧密相连。

代议制民主为政党的产生和发展提供了最好的温床。代议制民主作为一个复杂的政治过程，要求公民社会有相当的组织化，才能集中民众的意愿和要求，把能够比较准确地表达这种意愿和要求的代表者推选出来。此外，还有组织人们进行投票，对人们的投票意向加以引导等等，也是以公民的组织化为前提的，否则整个代议制民主就难以实施。而且，实践使人们逐渐认识到，在代表选举产生的过程中，相比没有组织的其他人，结成组织的那部分人总是能够更好地表达和实现自己的意愿。这就使建立政治组织成为人们的一种迫切要求。适应这一要求，政党产生了。如英国政治学家布赖斯所说，“政党的功用就是能把一盘散沙的选民都归得井然有序。”^①可见，政党是顺应民主政治的需要而出现的。正是代议制民主，孕育了政党。政党的出现，使政党政治成了民主政治的最为普遍的形式。

和其他学者不同，马克思恩格斯及其后来的继承者们从更为本质的层面解读了政党产生的客观性。在他们看来，政党是阶级社会里各阶级进行政治角力的产物。在阶级社会里，推动社会前进的动力是阶级斗争。阶级斗争集中体现为各阶级和集团对政治权力的争夺。争取政治权力的斗争首先是争夺社会主人地位的斗争。这种斗争不能不采取组织化的形式。掌握权力的阶级为保住自己的权力和既得利益，同样以政治组织的形式相对抗。这种组织，就是政党。政党是各阶级利益、愿望和要

^① 詹姆斯·布赖斯：《现代民治政体》，吉林人民出版社 2001 年版，第 120 页。

求的组织化。虽然这种解读从角度上看和前者有很大不同，但得出的结论却很相似：对民主的诉求，产生了近现代政党。

可见，无论从什么意义上讲，政党都是民主政治发展的产物，是民主政治发展的客观结果。我们可以用这样两句话来概括政党的定位：政党是沟通民众与公共权力联系的桥梁，是民众控制公共权力之手的延伸。

政党的存在，为现代民主政治的运作提供了一个新的框架。我们知道，统治者与被统治者，领导者与被领导者，是构造任何一种政治系统的最基本的要素，如同砖和瓦是建造一座房屋的基本要素一样。对民主政治而言，亦复如此。但是，在民主政治发展成为政党政治的情况下，政治系统中又增添了政党这第三个不可缺少的要素。政党因素的加入给政治系统带来的一个最为深刻变化，就是原有的民众和公共权力的单相关系变成了民众、政党与公共权力的三相关系。这三个基本要素之间的关系，构成了政党政治的基本架构。

政党使得现代民主政治得以运转。反过来，现代民主政治又规定了政党的功能和作用。例如，政党必须以各种方式争得民众的支持、拥护或认同，以便使自己掌握权力、运用权力有比较广泛的公众基础；政党应当适时提出符合公众意愿的政策纲领和主张，以便能够尽可能长期地执政；政党必须运用权力推动国家和社会的发展，来证明自己能够胜任公众赋予的职责和使命；政党应当不断优化自身的组织结构，发展党内民主，以便成为能够上情下达、下情上达的得心应手的工具；政党应当有能力把社会上的各类精英聚集到自己的队伍中，以便为公众提供满意的能维护他们利益的代表者；政党必须在掌握公共权力的同时又与它保持一定的距离，以防止因被权力所腐蚀而与公众对立；等等。从另外一个角度讲，我们又可以把这些功能和作用看作现代民主政治对政党提出的基本要求。

在西方国家，由于政党随着民主政治的发展而诞生，政党本能地要去适应这些要求。这是因为，只有适应了这些要求，

发挥了这些功能和作用，政党才能在政治体制中获得一席之地。反之，如果一个政党不能发挥这些功能和作用，就很可能在激烈的政治竞争中被淘汰出局。这种状况，使这些国家的政党始终处在一种为适应形势的变化而调整自身的状态。

在我国，情况有很大的不同。我们党不是从民主制度中产生的，而是产生于专制制度的环境中。不是像一般民主制度那样，先有民主政治、再有政党，而是先有政党、尔后由共产党领导人民推翻专制制度。民主政治的建立是在这之后的任务。换言之，中国共产党不是中国民主政治发展的自然结果，而是为在中国实现民主和科学而创建的组织，是中国民主政治的创制者。因此，在党和国家之间，是先有党，然后建设人民共和国。这种特殊性，一方面为党执政后充分施展自身的政治抱负创造了优于别的政党的条件，同时给我们党提出了一个难题，即如何从一个习惯于反对旧制度，在旧体制外闹革命的党，转变为在新的政治体制内执政并长期执政的党。

事实表明，完成这个转变并不容易。苏联和东欧那些曾经执政的马克思主义政党，在夺取政权时和我们走过的道路大致相同。这些政党都是在专制制度下、为推翻专制制度而产生，属于体制外的政党。这样，在执政后，就都面临一个从体制外政党向体制内政党转变，从领导革命斗争的党（作者取“革命”一词的本意，即“革命是一个阶级推翻另一个阶级的暴力的行动”，简称为“革命党”）向执政党转变的问题。遗憾的是，这些政党无一例外都照搬了苏联模式。这是把革命党的体制、方式、方法直接用于执政的模式，是一种很容易使党凌驾于国家和社会之上的模式。它使得这些党始终对现代民主政治没有什么概念，自然也不可能在其中为自己找到一个正确的定位，以至党自身也发生了异变，在执政中最终归于失败。实事求是地说，改革开放以前，虽然我们党进行过认真的探索，对执政党不同于过去的点不乏深刻的认识，但总的说来，我们也像这些党一样，未能完全搞清楚“什么是执政党、怎样建设

党”这个根本问题。

我们党的探索出现曲折，原因固然复杂，但其中一个重要的原因是计划经济模式的束缚。高度集权既是计划经济的要求，也是它的特性。这恰恰和我们党那种革命党的特性不谋而合。从我们党的历史看，由于先要解决用革命手段夺取政权的问题，党一开始就是按照苏共模式建立起来的。这种模式的特点是采取半军事化的组织形式，高度集中，强调铁的纪律。因此，计划经济实际上更加倾向于保留过去那种高度集权、缺乏民主的革命党的活动方式，而不大可能给民主政治的发展提供充分的空间。可以说，正是由于长期实现计划经济，使得党内高度集中、缺乏民主的状态得以长期维持。

改革开放以后，情况发生了深刻的变化。社会主义市场经济不仅给整个国家的发展提供了强劲的动力，带来了富裕，使我们看到了从温饱走向小康、从低水平不平衡的小康走向全面的平衡的小康的光明前景，而且改变了整个社会的格局。苏联模式的那种国家取代社会、政党又同国家政权彼此不分的混沌状态已难以存在，代之而起的是国家和社会之间的边界日益明晰，民主政治所需要的体现现代性的国家与社会之间的关系正在逐步形成。这种深刻变化，提出的最为尖锐的一个问题就是：“执政党怎么办？”如果是多党制，执政党作不出回答，而其他政党作出了回答，那么事情很简单：执政党下台，其他政党上台。但在我国，在我们党是唯一执政党的基本前提下，情况就完全不一样了。执政党有没有这方面的意识，能不能感受到问题的紧迫性，有没有危机感，能不能及时作出应对，不仅关系到执政党本身的兴衰盛亡，而且关系到国家的前途和命运。这就是摆在我们党面前的抉择。

从这个角度来观察执政党的建设遇到的问题，来思考各地党组织的探索，显然能使我们问题有更加深刻的解读。市场经济有着它不以人的意志为转移的推动力。顺应它的发展，去探索政党活动，把握其中的规律，执政党就能与时俱进，担起领