

高校党代会 代表任期制研究

杜志淳 等著

GAOXIAO DANGDAIHUI
DAIBIAO RENQIZHI YANJIU

上海人民出版社

高校党代会 代表任期制研究

GAOXIAO DANGDAIHUI
DAIBIAO RENQIZHI YANJIU

杜志淳 等著

 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高校党代会代表任期制研究/杜志淳等著. —上海:
上海人民出版社, 2010
ISBN 978 - 7 - 208 - 09193 - 1

I. ①高... II. ①杜... III. ①中国共产党-高等学校-
代表会议-研究 IV. ①D267.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 041470 号

责任编辑 徐晓明

封面设计 王小阳

高校党代会代表任期制研究

杜志淳 等著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 13.75 插页 2 字数 177,000

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 09193 - 1/D · 1706

定价 28.00 元

目 录

第一章 高校党代会代表任期制概述	1
一、高校党代会代表任期制的基本内容	3
(一) 高校党代会代表的任职条件	4
(二) 高校党代会代表的产生方式	4
(三) 高校党代会代表的职责权利	5
(四) 高校党代会代表的作用方式	5
(五) 高校党代会代表的职权保障	6
二、高校党代会代表任期制的理论依据	7
(一) 人民主权理论	7
(二) 委托代理理论	9
(三) 民主集中制理论	10
三、高校党代会代表任期制的重要意义	12
(一) 有利于充分发挥高校党代会代表的作用	12
(二) 有利于坚持和完善高校党代会制度	13
(三) 有利于促进高校和高等教育事业的健康发展	13
(四) 有利于推进党内民主建设	14

第二章 高校与地方党代会代表任期制的比较分析	15
一、地方党代会代表任期制的实践探索	15
(一) 椒江模式——三项核心的认识与突破	17
(二) 雅安模式——功能型的基层组织建设	23
(三) 宜都模式:公推公选党委委员	28
(四) 罗田模式:党内分权制衡的尝试	31
(五) 几点共性的比较结论	33
二、高校党代会代表任期制的实践探索	40
(一) 西安工程大学的探索	41
(二) 华东政法大学的探索	43
(三) 西南财经大学的探索	44
(四) 浙江工业大学的探索	46
(五) 四川师范大学的探索	47
(六) 浙江工商大学的探索	50
三、高校与地方的党代会代表任期制异同分析	52
(一) 高校与地方党代会代表任期制的相同点	52
(二) 高校与地方党代会代表任期制的不同点	54
第三章 高校党代会代表任期制的绩效评价	57
一、高校实施党代会代表任期制的成绩与问题	57
(一) 主要成绩分析	57
(二) 主要问题分析	60

二、高校实施党代会代表任期制存在不足的原因分析	63
(一) 思想认识方面的原因	63
(二) 代表产生方式方面的原因	64
(三) 制度方面的原因	65
 第四章 高校党代会的代表素质分析	66
一、高校党代表的素质结构分析	67
(一) 高校党代表的思想素质及其结构	67
(二) 高校党代表政治素质中的认知要素及其结构	74
(三) 高校党代表的行为与能力素质	79
(四) 高校党代表的其他素质及其结构分析	90
二、高校党代会代表素质的现状及其成因分析	96
(一) 高校党代表的素质现状分析	96
(二) 党代表素质现状的成因分析	103
三、提高高校党代表素质的路径分析	110
(一) 扩大党代会的影响力,吸引更加优秀的党员教职工参与	110
(二) 加强对代表的教育和培训	112
(三) 以制度化的活动方式规范和提高党代表的素质	118
 第五章 高校落实党代会代表任期制的具体实施办法 ...	122
一、提高思想认识:政治动员的生命线	123
(一) 对于高校党代会代表任期制的实施目标要有正确认识	123

(二) 对于高校党代会代表任期制的实施动力要有正确的思想 认识	125
(三) 对于高校党代会代表任期制的实施内容要有正确的 认识	126
二、职权和义务:制度设计的科学化	127
(一) 科学设置高校党代表的权利	127
(二) 科学设置高校党代表的义务	134
三、党代表的产生:民主化与科学化	136
(一) 科学界定高校党代会代表的资格	136
(二) 科学设计高校党代会代表的选举程序	140
(三) 任期制下高校党代表产生的路径选择:直选制的民主 ..	142
四、完善高校党代表发挥作用的方式	147
(一) 创设工作载体,为党代表搭建履行责任、发挥作用的平台	147
(二) 组织党代表开展提案提议征集活动,拓宽党代表联系和 服务师生的渠道	153
(三) 列席党委会议,参与高校党委的重大决策	153
(四) 开展“党代表进选区”活动,促进党代表真正联系选区党员 群众	154
五、建立健全高校党代会代表任期制运作的制度体系	155
(一) 借鉴地方党代会的年会制度	156
(二) 完善高校党代会代表任期制的代表制度	161
(三) 凸显党代会及其代表的监督作用	166
六、实施高校党代会代表任期制无需设置常设机构	172
(一) 高校现有的会议机制尚未理顺,体制衔接不畅	173
(二) 高校党代会的功能相对简单,无需常设机构独立行使 ..	174

(三) 设立常设机构会加大高校组织整合的难度	175
(四) 高校党代会常设机构的成本—收益失衡	176
 附录一 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	179
 附录二 中国共产党西安工程大学代表大会常任制暂行 条例	184
 附录三 中共西南财经大学代表大会常任制暂行规定 ...	188
 附录四 中共华东政法大学代表大会常任制实施细则 (试行草案)	192
 主要参考文献	205
 后记	210

第一章 高校党代会代表任期制概述

政党是代表一定阶级、阶层或社会集团的利益,旨在执掌或参与国家政权以实现其政纲的政治组织。党的十六大明确提出,“党内民主是党的生命”。这一命题对执政 60 年的中国共产党来说,具有十分重大和深远的意义。党内民主的本质是党员实践参与和管理党内各项事务的权利。发扬党内民主的基本目的就是要发挥广大党员的积极性、主动性和创造性,毛泽东曾经强调,“处在伟大斗争面前的中国共产党,要求整个党的领导机关,全党的党员和干部,高度发挥其积极性,才能取得胜利……而这些积极性的发挥,有赖于党内生活的民主化。党内缺乏民主生活,发挥积极性的目的就不能达到。大批能干人材的创造,只有在民主生活中才有可能。”^①

党员是党的肌体的细胞和党的活动的主体,党内民主的状况如何,主要是看党员的主体地位是否得到尊重,党员的民主权利是否得到保障,党员的积极性、主动性和创造性是否得到发挥。党员主体地位是适用于全体党员的。也就是说,党员主体地位的实现程度是党内民主发展程度的衡量标尺。党内民主的实现形式是多样的,概括起来包括两大

^① 《毛泽东选集》第 2 卷,人民出版社 1991 年版,第 528—529 页。

类:一类是采取党员直接行使民主权利的形式;另一类是采取党员通过代表间接行使民主权利的形式。无论是采取直接民主的形式,还是采取间接民主的形式,其本质都是一样的,即充分体现全体党员在党内政治生活的决定权和主体地位。作为民主的一种形式,直接民主的实现需要一些前提条件,其中组织规模就是一个非常重要的限定条件。

据中共中央组织部发布的最新党内统计数据显示,截至2008年底,中国共产党党员总数为7593.1万名,比新中国成立时增加了16倍;党的基层组织371.8万个,是新中国成立时的19倍。^①对于这样一个由7000多万名党员、300多万个基层组织组成的超大规模政党而言,党员通过代表间接行使民主权利就成为党内民主的主要形式。党的代表大会代表任期制,简称党代会代表任期制,正是中国共产党推进党内民主建设、尊重党员主体地位的一项重要举措。党的十六大决定,扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点。积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式。党的十七大报告进一步决定,完善党的代表大会制度,实行党的代表大会代表任期制,选择一些县(市、区)试行党代表大会常任制。十七大通过的《中国共产党章程(修正案)》明确规定:党的各级代表大会代表实行任期制。从十六大“积极探索”发挥党代会闭会期间代表作用的途径和形式到十七大决定“实行”党代会代表任期制,表明了中国共产党从党代会代表非任期制到任期制的战略抉择。

高校是一个知识分子聚集的教学科研组织,具有党员层次高、民主意识较强等特征,这在客观上为党代会代表任期制的推行提供了不同于其他组织的优势,也为党代会代表任期制的推行提供了一块新的“试验田”。就在理论和实践界围绕党代会代表任期制的理论研讨和实践推行已经取得丰硕成果和积累宝贵经验的同时,不可否认,针对高校这个群

① 董宏君:《党员人数增加16倍》,《人民日报》2009年7月1日,第1版。

体推行党代会代表任期制的研究和实践少之又少,高校成了党代会代表任期制研究和实践一个亟待跟进的领域。

一、高校党代会代表任期制的基本内容

实行党代会代表任期制,是针对之前党代会代表只在每届一次,每次短短几天的党代会会议期间发挥作用的现象提出来的,强调的是党代会代表任期与代表大会相一致,除了在党代会会议期间发挥作用外,闭会期间仍然履行党代表的职责,并通过多种途径和形式发挥经常性作用。也就是说,党代会代表任期制实际上强调的是党代会的代表经常性作用的发挥,这种作用不仅应当在党代会会议期间发挥,而且应当在会议之外发挥。党代会代表这一术语包括“党代会”和“代表”两个要素,这些代表被选举出来主要是为了实现党员选民的委托,在党的代表大会上充分发挥作为权力主体的作用。这就说明,党代会的代表与党代会是无法截然分开的,离开了党代会这个载体,党员代表就失去了充分履行其代表职能的基本平台。实际上,党代会常任制和党代会代表任期制是既有联系又存在区别的两个概念。党代会常任制是指党代会在一届任期内每年召开一次,在党代会闭会期间,作为党代会活动主体的党代表和作为党代会组织载体的相应机构连续行使职权、发挥作用的制度。党代会代表任期制是指党代会的代表一经选举产生,其任期与一届党代会相同,在该届党代会的任期内始终具有代表资格、行使代表权利、履行代表职责、发挥代表作用的制度。具体说来,党代会代表任期制的主要特点是:其一,党代会代表经过选举产生后,其代表资格贯穿于一届党代会任期的始终,非因法定原因和经过法定程序不得被剥夺党代表的资格;其二,党代会代表在其任期内行使代表职权、发挥代表作用的时间是不中断的,在党代会会议和闭会期间都可以行使代表职权、发挥代表作用,其差别只在于形式有所不同;其三,党代会代表主要通过该届党代会的各

年次会议行使职权、发挥作用。

高校承担着为社会主义现代化事业培养合格建设者和接班人的重任。而党的领导规定着高校的社会主义办学方向,是高校顺利完成自身使命的坚强保证。高校党代会代表任期制是党代会代表任期制的有机组成部分,是党代会代表常任制在高校的运用和体现。高校党代会代表任期制是指高等学校党代会的代表一经选举产生,其任期与一届党代会相同,在该届党代会的任期内始终具有代表资格、行使代表权利、履行代表职责、发挥代表作用的制度。目前,高校党代会代表任期制尚没有成熟的模式,根据《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》的规定和一些高校实施党代会代表任期制的情况来看,高校实施党代会代表任期制的基本内容包括以下几个方面:

(一) 高校党代会代表的任职条件

高校实施党代会代表任期制之后,代表行使职权和发挥作用的方式将会是经常性的,相比非任期制,代表的任务更大,责任也更重。这对高校党代会代表任职条件的要求也将更高。从一些高校实施情况来看,高校党代会代表的任职条件至少包括:必须是所在高校有选举权的正式党员;应当是所在高校共产党员中的优秀分子;应当具有较高的政治理论水平和议事能力;应当在所在高校各项工作中取得显著的成绩,起到模范带头作用;应当具有较高的综合素质,能够如实反映本选举单位党组织和党员的意见、建议和要求。

(二) 高校党代会代表的产生方式

高校党代会代表是按照党内选举的有关规定选举产生的。党代会代表是党代会的主体,代表的素质和能力关系到党代会会议事和决策的质量,而党代会代表的素质和能力在很大程度上又是在代表选举出来后就决定了的。因此党代会代表的产生方式在很大程度上决定了党代会代

表任期制的实施质量。高校实行党代会代表任期制后,其代表的产生方式如何,就会对高校党代会代表职权行使和作用发挥的情况以及党代会的质量产生重要的影响,是一个值得关注的问题。

(三) 高校党代会代表的职责权利

党代会代表的职责权利是其得以发挥代表作用,完成代表使命的重要前提。作为高校党代会代表,其职责权利可以划分为两大类。一类是高校党代会代表在党代会会议期间的职责权利。其中包括:参加所在高校党代会全体会议和代表团会议,参与听取和审议所在高校党委和纪委的报告,参与讨论和决定所在高校的有关重大问题,在所在高校党代会上行使表决权、选举权,且有被选举权。另一类是高校党代会代表在党代会闭会期间的职责权利。其中包括:了解所在高校党委、纪委以及所在选举单位党组织贯彻执行党的决议、决定的情况,对所在高校党委、纪委及其成员进行监督,参加所在高校党代会或党委组织的活动,受所在高校党代会或党委的委托,完成有关工作。

(四) 高校党代会代表的作用方式

高校党代会代表作用的发挥既可以在党代会会议期间,也可以在党代会闭会期间,因此可以将党代会代表的作用方式区分为党代会会议期间的作用方式和党代会闭会期间的作用方式。一是党代会会议期间的作用方式。在此期间,党代会代表联名可以向大会提出属于所在高校党代会职权范围内的提案,包括高校的发展战略、专业调整、校园建设、民主管理等方面。代表的提案应当有案由、案据和方案。提出提案的代表可以要求撤回提案。二是党代会闭会期间的作用方式。在闭会期间,党代会代表受所在高校党代会和党委的委托,可以在本校对涉及该校党代会和党委会职权范围内的有关重大决策、重要事项进行调查研究。其次,党代会代表应邀可以列席所在高校党委会全体会议等会议,发表意

见。另外,党代会代表根据所在高校党委安排,可以参加对该校重要干部的民主推荐和对高校党委、纪委领导班子及其成员的民主评议,如果所在高校设置了党委常委会,党代会代表也可以参加对高校党委常委会工作的评议。再则,高校党代会代表应当采取适当方式,与基层党员和群众加强联系,了解党的决议、决定在执行过程中遇到的问题,反映基层单位党员和群众的意见和建议。

(五) 高校党代会代表的职权保障

为了使高校党代会代表充分行使代表职权,发挥代表作用,一些保障措施也是需要的。这些保障措施包括信息保障、时间保障、培训保障、经费保障、机构保障等等。具体是:

1. 信息保障

高校党代会代表只有获得相关信息,才能在党代会会议和闭会期间充分地行使代表权利,发挥代表作用。为了保障高校党代会代表的信息获取权和知情权,高校党委委员和纪委委员应当采取适当方式与党代会代表加强联系,高校党委领导班子成员到院系基层检查工作和调查研究时,应当注意听取基层教工党代表的意见。其次,高校党委应当按照党内有关规定,采取适当方式向党代会代表通报党的决议、决定贯彻落实情况及党内其他重要情况。此外,高校党代会召开前,党委应当征求同级本届党代会代表和同级下一届党代会代表对党委和纪委报告稿的意见。高校党委全体会议前,可以就会议有关事项征求同级党代会有关代表的意见。高校党委可以根据工作需要,邀请有关代表列席同级党委全体会议。再则,高校党代会代表所在党组织、所在选举单位的党员,可以通过一定方式,向代表反映情况并了解代表开展工作的情况。

2. 时间保障

高校党代会代表有相当一部分是一线的教职工,平时承担着繁重的教学科研任务,为了保障代表参加同级党代会和党委安排的活动,应当

给予时间保障。

3. 培训保障

高校党代会代表基本属于高级知识分子,相比地方党代会代表而言综合素质更高,代表意识更强。然而,不可否定也有不少代表对代表的职责权限和作用方式等不大熟悉,这就有必要组织党代会代表参加学习培训,增强其代表意识,提高其履行代表职责的能力。

4. 经费保障

高校党委应当为党代会代表开展工作提供必要的经费。

5. 机构保障

高校党代会代表平时分散在基层各处,为了保障代表能够及时参加各项活动,高校党代会或党委应当建立党代会代表联络工作机构,负责代表联络服务工作。

除了上述五个方面外,为了保障高校党代会代表充分行使职权,发挥代表作用,高校各级党组织必须尊重和保障党代会代表的权利。为便于党代会代表开展工作,高校党代会可以为同级代表制发代表证。高校党委对同级党代会代表提出的提案和提议,应当责成有关党组织或者有关部门、单位研究办理并负责答复。等等。

二、高校党代会代表任期制的理论依据

高校党代会代表任期制是党代会代表任期制的重要组成部分。高校为什么要以党代会代表任期制代替非任期制,这就需要探寻党代会代表任期制的理论依据。

(一) 人民主权理论

政党政治是现代政治的基本特征,人民主权则是现代政治文明的基本原则。党代会代表任期制是马克思主义执政党体现人民主权原则的

重要组织形式,人民主权理论是马克思主义执政党实行党代会代表任期制的理论依据之一。人民主权论是与君主主权论相对立的一种理论。君主主权论认为君主是国家政治生活的中心,拥有至高无上、神圣不可侵犯且不受限制的权力,对臣民有生杀予夺的大权。资产阶级思想家在反对封建王权的同时质疑或否定了君主主权论。洛克首先提出了人民主权的思想,洛克认为,在国家权力的配置中,立法权具有最高的地位,而人民则享有否决立法权的权力,“当立法者们图谋夺取和破坏人民的财产或贬低他们的地位使其处于专断权力的奴役状态时,立法者们就使自己与人民处于战争状态,人民因此就无需再予服从,……人民享有恢复他们原来的自由的权力,并通过建立他们认为合适的新立法机关以谋求他们的安全和保障。”^①也就是说,在立法机关与人民的权力关系方面,洛克把最高权力赋予了人民,而卢梭则更为系统提出了以公意为基点的人民主权学说。公意是卢梭人民主权思想的逻辑起点,卢梭指出,“我们每个人都以其自身及其全部的力量置于公意的最高指导之下,并且我们在共同体中接纳每一个成员作为全体之不可分割的一部分。……这一由全体个人的结合所形成的公共人格,以前称为城邦,现在则称为共和国或政治体……当它是主动时,就称它为主权者……至于结合者,他们的集体就称为人民。”^②在卢梭看来,公意是全体人民的共同意志,但公意并不意味着要求全体人民的一致表示,而只是大多数人的共意。国家的主权是公意的具体体现,政府权力的行使是为保障人民的权利和自由服务的。因此国家的主人不是君主而是人民。德国哲学家康德也赞同人民主权论,认为,“每个国家包含三种权力,人民的普遍联合意志,在一种政治的‘三合体’中人格化。它们就是立法权、执行权和司法权。”^③马克思主义经典作家在对近代资产阶级思想家提出的人

① [英]洛克:《政府论》(下篇),叶启芳等译,商务印书馆1999年版,第40页。

② [法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1980年版,第24—26页。

③ 本书编写组:《西方法律思想史资料选编》,北京大学出版社1983年版,第419页。

民主权理论进行批判继承的基础上提出了历史唯物主义的民主权理论。

中国共产党对民主权原则的坚持首先体现在党的章程中。《中国共产党党章》的总纲规定,“中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,是中国特色社会主义事业的领导核心,代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益。”服务于人民的根本利益的宗旨贯穿于中国共产党的发展历程。在民主革命时期,毛泽东就着重强调,“共产党人的一切言论行动,必须以合乎最广大人民群众的最大利益,为最广大人民群众所拥护为最高标准。”^①新中国成立后,1957年,毛泽东又指出,“共产党就是要奋斗,就是要全心全意为人民服务,不要半心半意或者三分之二的心三分之二的意为人民服务。”^②改革开放之后,邓小平指出,“中国共产党员的含义或任务,如果用概括的语言来说,只有两句话:全心全意为人民服务,一切以人民利益作为每一个党员的最高准绳。”^③中国共产党作为一个马克思主义执政党,其根本目标始终是为了实现和维护最广大人民的根本利益,而党代会代表任期制则是中国共产党实现这一根本目标的重要政治运行机制。这是因为,党代会代表任期制有利于弥补非任期制背景下党代会代表职权行使不充分、作用发挥不够的不足,使得执政党的权力运行始终处于广大党员及其代表的经常性、制度性监督之下,保证执政党始终服务于最广大人民的根本利益。

(二) 委托代理理论

委托代理理论首先是经济学家针对现代企业在信息不对称情况下由于所有权与经营权分离可能造成的委托人利益受损现象而提出的一

① 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第1096页。

② 《毛泽东文集》第7卷,人民出版社1999年版,第285页。

③ 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第257页。