



改革开放以来中国共产党 代表大会制度改革研究

——基于县域党的代表大会常任制改革实践

李 婷◎著

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

改革开放以来中国共产党 代表大会制度改革研究

——基于县域党的代表大会常任制改革实践

李婷◎著



GD 01574917

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

改革开放以来中国共产党代表大会制度改革研究:基于县域党的代表大会常任制改革实践/李婷著.

武汉:湖北人民出版社,2011.5

ISBN 978 - 7 - 216 - 06799 - 7

I. 改…

II. 李…

III. 中国共产党—代表会议—体制改革—研究

IV. D220

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 072476 号

改革开放以来中国共产党代表大会制度改革研究

——基于县域党的代表大会常任制改革实践

李 婷 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

印张:11.75

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

插页:3

版次:2011 年 5 月第 1 版

印次:2011 年 5 月第 1 次印刷

字数:300 千字

定价:25.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 06799 - 7

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

序 言

熊启珍

“党内民主是党的生命。”但是,任何形式或程度的民主,都一定有其具体的制度形式,党的代表大会制度正是广大党员行使自身权利、落实党员主体地位的重要制度保障。随着党内民主制度建设的重要性日益凸显,改革和完善党的代表大会制度,也已成为新世纪中国共产党发展党内民主的战略重心。回顾党的历史,党的代表大会制度先后有三种运作模式:党的代表大会年会制、党的代表大会定期制和党的代表大会常任制。早在八大时期,党中央第一代领导集体就曾在全国范围内尝试过党代会常任制,因此,党代会常任制并不是一个新名词,我们试点党代会常任制也不是要创建一个新制度,而是要在利用和承袭原有制度优势的基础上,挖掘现有制度存量,把过去没有用起来或没有用好的东西用起来。近一段时期以来,有关党的代表大会制度常任制改革的研究论文渐成焦点,从不同层面、不同角度论述了常任制的内容和优点、改革试点的做法、试点存在的困境、常任制运作的机制和方式等等,在探索党的代表大会制度改革途径上取得了一定的进展。当然,这方面的研究还刚刚开始,尤其对实践问题的研究,离现实要求尚有相当距离。

本书作者李婷博士以改革开放以来党的代表大会制度改革为研究对象,以县域党代会常任制的试点实践为考察基点,从理论和实践两方面展开研究,对于探索和建立党代会闭会期间发挥党代会组织优势和任期制党代表的途径和形式具有较强的现实意义。李

婷博士在我们武汉大学中共党史专业学习期间,认真刻苦、勤于思考,注重调查研究,这部著作是她多年心血的结晶。她在大量文献研究和实践考察的基础上,深入探讨了新时期中国共产党代表大会制度改革新思路酝酿、形成与实践的历程,分析改革的运作特点与制度成果、试点的经验与教训、绩效与问题,在此基础上提出进一步推进改革的建议。作为一名年轻学者,她的文章也许稍显稚嫩,但她的观点和思路无疑给新时期党代会常任制改革的研究带来了新能量。尤其值得肯定的是,本书科学界定了党的代表大会常任制的概念,并从制度机制建设的角度谈出了新意,谈出了新见解,其创新之处有以下几点:

从选题方面来看,党的代表大会制度改革研究是一个较为敏感的问题。换言之,党的代表大会制度作为党内建设的根本性制度,似乎还存在某些禁区,党的代表大会制度改革一般仅作为党内民主制度建设的一个方面被涉及,系统论述党的代表大会制度改革的研究成果不多。作者直面党的代表大会制度建设本身存在的问题,突出当前改革的热点问题,立足于县域党代会常任制改革的试点实践,比较系统地梳理了党的代表大会制度建设的历史成就和运作缺陷,分析总结了新时期党的代表大会制度改革的成功做法、制度成果、绩效意义、难点问题,从而为解决现存制度问题和进一步推进改革提供实践参考和对策借鉴,并有利于拓展党内民主研究的新视角。这在选题上就有创新意义。

从研究方法来看,采取了多视角、全方位、系统性的研究方法。作者没有停留在纯粹的学理角度,而是把学理分析与经验考察有机结合,重点在总结现行经验的基础上,探讨党的代表大会制度改革的一系列问题;不是单纯就党的代表大会制度孤立地进行研究,而是把党代会制度改革置于当前的政治生态环境大背景中,与党的委

员会制度、党内选举制度、党内监督制度等统一起来,进行全方位的制度建设研究;没有局限于侧重经验总结的传统研究路径,而是站在指导党的代表大会制改革、展望改革前景的高度,提出有利于党的建设整体布局的改革新思路,即在中央的统一部署下,以科学发展观为指导,以常任制改革为方向,以发展党内民主、落实党员民主权利为根本,以理顺党内权力关系为直接目标,以制度建设的系统化、程序化为基本取向,全方位推进党的代表大会制度改革。

从研究材料来看,大量党的文献资料和试点资料是本文研究的基础。本书既有作者实地调研收集的试点资料,也有来自内部的汇报材料;既转引了国内一些重要报刊(包括地方党委机关报、《人民日报》、《光明日报》等)中关于地方常任制改革的报道,也同时关注了地方党委组织部主办的党建网或常任制专题网站上的相关信息。总体而言,在材料的选取方面具有创新性、多样性和实践性的特点。

从文章内容来看,既有理论研究也有实践分析,既有历史考察也有现实探讨,既有绩效评价,也有问题梳理,还有对策建议。具体表现在:总结了改革开放前中国共产党代表大会制度建设的系统成果,这是第一次;提出的对策建议也不仅限于理论层面的简单分析,而是在总的指导原则基础上具体制度建设和运作机制创新的有机结合。应该说,本书是目前较为系统地研究新时期党的代表大会制度改革的研究成果。

导论 /1

一、选题背景与研究意义 /1

二、研究现状 /5

三、研究思路 /18

四、研究方法 /20

五、相关概念界定 /21

第一章 中国共产党代表大会制度的缘起与初步建设 /29

第一节 党的代表大会制度的缘起 /29

一、马克思、恩格斯关于无产阶级政党的代议民主制度理论 /29

二、各国工人阶级政党的代表大会制度 /35

三、中国共产党的建立与代表大会制度的开端 /43

第二节 党的代表大会制度的早期建设 /49

一、三大——党的代表大会制度的初步探索 /49

二、四大——党的代表大会制度的初步建设 /51

三、五大——党的代表大会制度的初步完善 /52

四、六大——党的代表大会制度的初步发展 /54

第三节 党的代表大会定期制的确立 /57

一、党的代表大会定期制写入党章 /57

二、党的代表大会定期制的内容 /60

目 录

第四节 改革党的代表大会制度的初步尝试 /64

一、改革党的代表大会制度的时代背景 /65

二、党的代表大会常任制的提出 /69

三、党的代表大会常任制的制度内涵 /71

四、党的代表大会常任制的短暂实践 /73

五、党的代表大会常任制的分析与评价 /74

第二章 党的代表大会制度改革的新思路 /80

第一节 党的代表大会制度改革新思路的酝酿 /80

一、历史反思:党的代表大会制度建设存在的问题 /81

二、现实思考:党的代表大会制度改革对于发展党内民主的重要意义 /88

三、战略权衡:十二大前后关于党的代表大会常任制的思考 /101

第二节 党的代表大会制度改革的路径分析 /113

一、制度分析:党的代表大会制度三种具体运作方式 /113

二、路径选择:党的代表大会常任制是解决现行问题的有效制度 /127

第三节 党的代表大会常任制改革试点的启动与推进 /149

一、党的代表大会常任制改革试点的启动 /149

二、党的代表大会常任制改革试点的徘徊 /156

三、党的代表大会常任制改革试点的全面铺开 /163

第三章 党的代表大会制度改革试点的成果分析 / 178

第一节 改革和完善党代表选举制度 /178

一、划小选举单位,减少代表名额 /179

二、改进候选人提名方式 /180

三、引入竞争机制 /183

四、规范代表选举程序机制 /184

第二节 初步建立党代表任期制相关制度 /189

一、明确代表的权利义务与职责 /189

二、创新代表工作机制 /195

三、健全代表素质保障机制 /220

四、建立代表履职保障机制 /224

第三节 改革党的代表大会会议制度 /228

一、党的代表大会年会制的制度设计 /228

二、党的代表大会(年会)的职权与内容 /230

三、完善党的代表大会议事程序 /243

第四节 完善党的代表大会的组织机构 /250

一、设立代表团并制定代表团制度 /250

二、加强组织领导 健全工作机构 /251

三、设立体现分权原则的党代会常设机构 /252

四、以全委会为党代会常设机构的委员制改革 /256

第四章 党的代表大会制度改革的绩效分析 / 260

第一节 党的代表大会制度改革的绩效 /261

目 录

- 一、党代表结构得到了一定程度的优化 /261
- 二、全方位推进党内民主的发展 /264
- 三、提高了党内决策的科学化、民主化水平 /267
- 四、较好地发挥了任期制党代表的作用 /270
- 五、增强了党组织的凝聚力和战斗力 /273

第二节 党的代表大会制度改革存在的问题 /283

- 一、党代会本身缺乏经常性的行权制度与组织机构 /283
- 二、党代表作用的发挥有形式化倾向 /284
- 三、会期过短制约了年会职能的充分发挥 /286
- 四、党代表结构与常任制要求相比仍有较大差距 /286
- 五、改革缺乏构建整体机制的制度设计 /290

第五章 进一步深入推进党的代表大会制度改革的 若干思考 / 292

第一节 进一步推进党的代表大会制度改革的指导原则 /293

- 一、以科学发展观为指导 /294
- 二、以落实党员权利、发展党内民主为根本目标 /295
- 三、以理顺党内权力关系为直接目的 /297
- 四、以制度建设的系统化、程序化为基本取向 /301
- 五、以中央统一部署为依据 /305

第二节 以制度建设为重心推进党的代表大会制度改革 /307

-
- 一、进一步改革党代表选举机制 /308
 - 二、继续完善党代表任期制 /312
 - 三、健全党的代表大会年会制度 /321
 - 四、建立健全党内权力运作新机制 /343

结语 /352

参考文献 / 353

后记 /363

导 论

一、选题背景与研究意义

(一)选题背景

党的代表大会制度是马克思主义政党的重要组织制度,改革和完善党的代表大会制度是中国共产党加强自身建设,推进党内民主发展,提高党的建设科学化水平的首选路径。进入新世纪以来,中国共产党开始尝试“从改革体制机制入手,选择一些县、市进行党的代表大会常任制的改革试点”的新思路,关于党代会常任制的研究也引起了国际国内、党内党外、理论界与实践部门各方面的关注。本书选择以“县域党的代表大会常任制改革实践”为研究对象,主要缘于以下两个背景因素:

1. 顺应“实践召唤理论,理论回应实践”的互动逻辑

胡锦涛在党的十七大报告中指出:“党的建设新的伟大工程扎实推进。党的执政能力和先进性教育建设深入进行。”但是,“党的执政能力同新形势新任务不完全适应,对改革发展稳定一些重大实际问题的调查研究不够深入。”^①可见,党的执政能力建设问题已成为党高度重视的焦点,必须从战略高度加以详细规划、从理论层面进行系统阐释、从战术角度开始全面推进。笔者以为,没有党内民

^①胡锦涛所作十七大报告:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社2007年版,第5页。

主的发展,党的先进性则无法体现,党的执政能力和领导水平的提升也将是一句空话。党的代表大会制度作为党内民主的重要制度,是体现党员当家作主的根本制度。因此,党的代表大会制度改革是推动党内民主发展,继而提升党的执政能力和领导水平的有效路径。十七大报告提出,要“完善代表大会制度,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”就是对这一路径的认可和政策支持。而“实践永无止境、创新永无止境。”^①只有继续对党代会常任制作深入系统地研究,在总结经验的基础上作理性分析,在解决实践问题的基础上创新党的建设理论,实现党的建设科学化,才能使党始终成为中国特色社会主义事业的领导核心。可见,系统研究改革开放以来党的代表大会常任制改革实践,具有实效性和前瞻性。

2. 解决新世纪新命题的使命感

进入新世纪以来,无论就国内形势还是国际形势来说,我们都面临着难得的机遇和严峻的挑战。有许多课题亟待解决,大力发展党内民主,就是其中非常重要和突出的一个问题。十七大报告强调指出,“党内民主是增强党的创新活力、巩固党的团结统一的重要保证。要以扩大党内民主带动人民民主,以增进党内和谐促进社会和谐。”^②党中央提出“以党内和谐促进社会和谐”的新命题,意味着党内和谐不仅是政党现代化的目标,也是推进中国社会主义事业前进的重要途径。而实行党代会常任制进一步落实了党员的主体地位,规范了党内权力的运行,有利于在角色要素、机构要素和制度要素

^①胡锦涛所作十七大报告:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社 2007 年版,第 12 页。

^②胡锦涛所作十七大报告:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社 2007 年版,第 51 页。

三个层面增进党内和谐。因此,党代会常任制是发展党内民主、增进党内和谐的重要途径和突破口^①。然而,目前对党的代表大会制度改革作整体性研究和对党代会常任制试点进行系统论证的研究成果较为薄弱。虽然涉及党的代表大会制度改革的研究有一些,但主要是作为发扬党内民主的一个部分来谈,直接针对党的代表大会制度改革研究的专著没有,对党的代表大会常任制进行研究的颇多,但从已有的研究成果来看,大部分要么是纯粹介绍个别试点地方的做法,要么只有理论论证而无实证考察,也有在论述党内分权、党内民主时涉及常任制的某个方面,仅有的一部著述是2007年中共中央党校出版社出版的《党代会常任制理论与实践探索》,但主要是围绕椒江改革来进行研究和考察。总体而言,对党的代表大会制度建设进行成果总结和经验分析显得较为苍白,更遑论从多角度、多层面党代会常任制作整体辩证的思考。本书以县域党代会常任制改革实践为研究对象,以期在理论论证的基础上,对现有试点成果和现实困境进行深入分析和研究,为解决当前改革中出现的现实问题提供有益的思路 and 对策建议。

(二)研究意义

党的代表大会制度是民主集中制的一项基本制度,也是实现党内民主的根本制度。目前党的代表大会制度运行的实践效应还不明显,制度的方方面面还存在不少需要改革完善的地方。改革开放以来,中国共产党针对现实世情、国情和党情的变化,从第一代领导集体所提出的党代会常任制改革战略出发,着手酝酿并尝试从体制机制入手,试行党的代表大会制度常任制改革。自十六大以来,县

^①刘孟达、罗幼娟、李俊:《党代会常任制:增进党内和谐的重要突破——基于绍兴市10年试点经验》,《探索》,2008年第3期。

市一级党代会常任制改革更是风起云涌。笔者以为,把视角深入到当前中国进行改革开放,从计划经济向市场经济、传统社会向现代社会转型的大背景下,对党的代表大会制度改革,尤其是党代会常任制改革进行深入的理论探索具有重要意义:

第一,可以为党内民主建设提供制度支持。党的代表大会制度作为党内民主的根本制度,其涵盖内容广泛,牵一发而动全局。对党的代表大会制度改革进行研究,必然要对其配套工程如党内选举制度、党的委员会制度、党内监督制度等一系列制度进行系统地研究,为党内民主制度化提供研究成果。

第二,可以为科学构建党内权力体制和运行机制提供研究和实践的建设性意见。从实际运行的效果来看,党的代表大会制度的优越性尚未充分体现出来,新形势下试点的党代会常任制改革正是肩负着充分发挥党的代表大会制度应有的优越性和重要作用应运而生的。研究这一问题,涉及到党的组织框架和权力配置的优化和重组,涉及到党委的结构和功能的重新调整,涉及到党内监督制度的根本改革,甚至涉及到党与国家整个政治体制的重大变革。对这样一个复杂重要的问题的研究,目前很难拿出令人信服且行之有效的研究成果。因此,对改革开放以来的党代会常任制改革实践进行更加系统地研究,增加研究的学术含量及实践成效,对于科学构建党内决策机制、执行机制、监督制约机制具有重要的实践意义。

第三,可以为加强党的建设提供创新动力。十七大报告指出:“深入贯彻落实科学发展观,要求我们切实加强和改进党的建设。”^①党的建设包括思想建设、组织建设、作风建设等。而“加强党的组织建

^①胡锦涛所作十七大报告:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社 2007 年版,第 18 页。

设,关键在加强党代表大会的作用”^①。因而党的代表大会改革作为党的组织建设的关键是党的建设必不可少的重要内容。十七大还强调,要“以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程”。可见,党的建设只有在创新中才能长足发展。深入研究改革开放以来党的代表大会制度改革中的重大理论和实践问题,才能在科学发展观的指导下,继续加强和改进党的建设,通过改革和创新实现党的建设科学化。

第四,可以提高党的执政能力建设提供新思路。首先,党代会制度是党员当家作主的根本制度。新时期的党代会常任制改革,要求充分发挥任期制党代表的作用。通过代表参与管理党内事务和重大决策,不断反映广大党员的 political 意见和利益需求,由此推动党的领导方式和执政方式的科学化、民主化变革,从而达到提高党的领导水平与执政水平的目的;其次,实行党代会常任制,内在的要求党员有普遍的政治参与,党员代表有较高的参政议政素质,从而能选出高质量的、党员群众公认的党委班子。在此基础上形成的党代会和党委班子能较真实地反映党员利益与意志,形成反映实践、体现规律的科学决策,提高党内决策的执行效力。

因此,研究改革开放以来党的代表大会制度改革实践,能够为进一步提高党的执政能力和领导水平提供切合实际的发展思路。

二、研究现状

本书副标题为“基于县域党的代表大会常任制改革实践”,文章也主要围绕改革开放以来党的代表大会制度在县(市、区)一级的党代会常任制改革实践来开展研究和论述。因而对于研究现状的归

^①高放:《世纪脉络与党的建设》,《理论探讨》,1998年第1期。

纳整理,也主要地集中于党代会常任制改革研究方面。虽然如前所述,以代表大会制度为主题的研究论著罕见,但以党内民主为主题的诸多研究成果中,都不同程度地涉及这一问题。梳理近三十年来学界有关党的代表大会常任制问题的研究成果,结合党的代表大会常任制的发展历程,可以把研究成果分为萌芽、复苏、成长三个阶段。三个阶段的研究各有特点,概述如下:

第一阶段为1988年中组部启动常任制改革试点之前。在1980年12月26日举行的中国政治学学会成立大会上,有学者提出要实行党代会年会制。^①可以说,这是理论界对于研究党的代表大会年会制的先声。1982年4月12日,他又在北京地区理论座谈会上就发扬党内民主问题作了发言,认为发扬党内民主必须充分发挥党的代表大会的作用,希望十二大能恢复八大的传统,实行党代会年会制和代表常任制^②,并由此引发了1982年十二大关于要不要恢复八大党的代表大会常任制的高层讨论。中央在分析当前主要任务以及党的自身建设状况的情况下,没有在十二大党章中恢复八大确立的党的代表大会常任制。1986年7月,他再度撰文指出,健全党内民主的关键是实行党代会年会制,然而曲高和寡。鉴于中央的态度,有关党代会常任制问题的研究一蹶不振、乏人问津。笔者在知网上搜索题名含“党的代表大会”的文章,共有44篇。主要是各地学习和贯彻党的十三大会议精神的文章,有两篇关于党的第八次全国代表大会,但仅评论八大关于党的工作任务转移的意义,稍有涉及到改革和党内民主内容的仅有一篇方觉的《党到人民代表大会中去》,但此文主要评论戈尔巴乔夫的党政分开设想,并兼谈自己对

①高放:《政治学与政治体制改革》,中国书籍出版社2002年版,第65页。

②高放:《政治学与政治体制改革》,中国书籍出版社2002年版,第413页。