

(第九卷)

新时期党建工作 热点难点问题调查报告

——关于加强和改进党的地方代表大会和
委员会制度建设问题研究

中共中央组织部党建研究所课题组

党建读物出版社

(第九卷)

新时期党建工作 热点难点问题调查报告

——关于加强和改进党的地方代表大会和
委员会制度建设问题研究

中共中央组织部党建研究所课题组

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期党建工作热点难点问题调查报告. 第9卷, 关于加强和改进党的地方代表大会和委员会制度建设问题研究/中共中央组织部党建研究所课题组编著. —北京: 党建读物出版社, 2008. 9

ISBN 978-7-80098-989-6

I. 新… II. 中… III. ①中国共产党—党的建设—调查报告②中国共产党—地方组织—会议—制度—调查报告
IV. D26 D22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 106029 号

新时期党建工作热点难点问题调查报告

XINSHIQI DANGJIAN GONGZUO

REDIAN NANDIAN WENTI DIAOCHA BAOGAO

(第九卷)

——关于加强和改进党的地方代表大会和委员会制度建设问题研究
中共中央组织部党建研究所课题组 编著

责任编辑:晨 曦 封面设计:欣 然

党建读物出版社出版发行

(北京市宣武区南横东街 6 号 邮编:100052 电话:010-58305795)

河北新华印刷一厂印刷

890 毫米×1240 毫米 32 开本 8.25 印张 215 千字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

印数:1—3000

ISBN 978-7-80098-989-6/D·863 定价:42.00 元

(内部发行)

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-58305909)

目 录

1. 关于加强和改进党的地方代表大会和委员会制度建设问题的调研报告
..... 中共中央组织部党建研究所课题组(1)

上 篇

2. 关于地方党代会、全委会、常委会职权划分及相互关系问题的调研报告
..... 中共湖北省委组织部课题组(31)

3. 党的全国代表大会发展党内民主、提高议事质量的历史经验
..... 中共天津市委党校党建研究所课题组(47)

4. 关于党的地方代表大会制度建设及运行情况的调研报告
..... 中共江苏省委组织部课题组(70)

5. 地方党代会常任制试点的创新与启示
..... 中共宜昌市委组织部课题组(87)

6. 关于党代会闭会期间党代表发挥作用的 研究与思考

..... 中共烟台市委组织部课题组(102)

7. 台州市党代表大会常任制试点的实践与 成效

..... 中共台州市委组织部课题组(127)

8. 党的八大建立党代会常任制问题研究

..... 中国人民大学中共党史系课题组(143)

中 篇

9. 关于进一步发挥地方党委全委会作用的调 研报告

..... 辽宁省党建研究会课题组(155)

10. 关于市级党委全委会发挥职能作用情况 调研报告

..... 中共云南省委组织部课题组(168)

11. 关于进一步发挥县级党委全委会职能作 用的研究报告

..... 中共河南省委组织部 课题组(184)
中共焦作市委组织部

附件 “加强和改进党的地方代表大会和委员会制
度建设”课题调查问卷 (202)

12. 关于区(县级市)党委全委会票决制运行情况 情况的调研报告

..... 中共广州市委组织部课题组(209)

下 篇

13. 关于市级党委常委会工作机制及运行方 式的研究报告

..... 中共福建省委组织部课题组(219)

14. 关于县级党委常委会工作机制及运行情 况调研报告

..... 中共山东省委组织部课题组(232)

15. 对地方党委专职副书记和党政交叉任职 常委职责定位与作用发挥问题的思考

..... 中共淄博市委组织部课题组(250)

后记 (256)

1

关于加强和改进党的 地方代表大会和委员会制度 建设问题的调研报告

中共中央组织部党建研究所课题组

“关于加强和改进党的地方代表大会和委员会制度建设问题”是中央组织部党建研究所 2007 年重点课题。根据课题要求,我们组织力量先后到北京、天津、河北、山西、江西、河南、福建等地进行了深入调研。共召开各类座谈会 13 个,个别走访地方党政领导 39 位,发放调查问卷 1500 份,收回有效问卷 1473 份。同时,我们邀请山东、江苏、湖北、河南、福建、云南省委组织部和天津市委党校等单位就 7 个子课题进行了调研,邀请辽宁省党建研究会,中共广州、烟台、淄博、台州、宜昌市委组织部和中国人民大学等单位撰写了 8 篇专题论文。2007 年 8 月下旬在湖北召开了课题成果交流研讨会。在广泛深入调研的基础上,我们对加强和改进党的地方代表大会和委员会制度建设问题形成了一些初步认识,现综合报告如下。

一、加强和改进党的代表大会和委员会制度建设的重要意义

党的代表大会制度和委员会制度是党的重要组织制度和领导制度,是发扬党内民主、集中全党意志的重要载体。党的代表大会制度不仅是指党的代表大会的会议本身,还指以代表大会为组织形式的一整套具体制度,包括党的代表大会本身的产生、组织、职权及其运行程序,党的代表大会与党员的关系、党的代表大会与党的委员会等其他领导机关的关系等一系列规定和制度。因此,加强和改进党的代表大会和委员会制度建设,对推进党的建设新的伟大工程具有十分重要的意义。

(一)加强和改进党的代表大会和委员会制度建设是马克思主义政党建党的主要内容

马克思和恩格斯早在1847年创建世界上第一个无产阶级政党,即共产主义者同盟的时候,就非常重视党的代表大会制度建设。他们认为,党的代表大会是党的“最高权力机关”,而中央委员会是同盟的“权力执行机关”,要向代表大会报告工作。恩格斯在为共产主义者同盟起草的章程中明确规定:所有盟员一律平等,都有选举权和被选举权;同盟各级组织的领导人都由选举产生,并且可以随时撤换;党的代表大会要定期召开。列宁在建立俄国新型无产阶级政党的过程中,也非常重视党的代表大会制度和委员会制度建设。列宁指出,“党的最高机关应当是代表大会,即一切享有全权的组织的代表的会议,这些代表作出的决定应当是最后的决定”。同时强调,党内实行委员制,并坚持贯彻集体领导和个人负责相结合的原则。

我们党是严格按照马列主义建党原则建立起来的工人阶级先锋队组织。表现在组织制度上,就是坚持民主集中制,把党的代表大会制度作为党的一项根本组织制度。党的二大通过的党章规定,全国代表大会是党的最高机关,每年由中央执行委员会定期召开一次。

党的八大进一步明确,党的代表大会是党的最高决策机关和最高监督机关。特别是十一届三中全会以来的党章都对党的代表大会制度作了规定,将其作为发展党内民主、保持党的先进性、提高党的执政能力的制度保证。在领导革命、建设和改革的过程中,我们党还确立了党委制,并作为党内最重要、最根本的制度之一。党的三代领导人毛泽东、邓小平、江泽民都强调要坚持和完善党委集体领导与个人分工负责相结合的制度,发挥地方党委在同级各种组织中的领导核心作用。党的相关文件也作了规定,如1927年党的五大和同年6月中央政治局会议先后通过的《组织问题决议案》和《中国共产党第三次修正章程决案》明确规定,党内实行集体领导的原则。1948年毛泽东同志为中央起草了《关于健全党委制》的决定,1980年党的十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》,1996年中共中央印发了《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》(以下简称《地方党委工作条例》),都强调要坚持和完善集体领导与分工负责相结合的原则。因此,加强和改进党的代表大会和委员会制度建设,是马克思主义政党建设的必然要求。

(二)加强和改进党的代表大会和委员会制度建设是发展党内民主的基础性环节

邓小平同志指出,“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化”。江泽民同志指出,“发展党内民主,充分发挥广大党员和各级党组织的积极性主动性创造性,是党的事业兴旺发达的重要保证。”胡锦涛同志也指出,“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。”贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会,推进社会主义现代化建设需要大力发扬民主。党的地方代表大会和委员会制度是党内民主的重要载体,是贯彻民主集中制的重要体现。从根本上说,民主就是按预定的程序、规则,集中多数人的意志作出决定的机制。只有加强和改进党的地方代表大会和委员会制度建设,充分发挥党的代表大会和委员会制度的作用,发展党内民主才有制度上的保证,党的重大决策才能反映绝大多数人的意志和要

求。党的历史证明,什么时候党的代表大会和委员会制度的作用得到了充分发挥,党内民主就会得到发展,党的事业就会顺利推进。反之,党内民主就会遭到破坏,党的事业就会受到损失。在当代中国,不论是发展人民民主还是发展党内民主,都要从开会做起。把会开好,民主就能前进一大步,对权力运行的监督力度也将大大加强。

(三)加强和改进党的代表大会和委员会制度建设是保持党的先进性、提高党的执政能力的重要途径

胡锦涛同志强调,先进性是马克思主义政党的本质属性,是党的生命所系、力量所在。党的各方面建设,最终都要体现到巩固党的执政地位、提高党的执政能力上来。加强党的先进性建设,必须进一步扩大党内民主,充分发挥民主制度的作用。只有以改革创新的精神,不断推进包括党的代表大会和委员会制度建设在内的党的思想、组织、作风、制度和廉政建设,才能始终保持党的先进性。党的地方组织是党执政的政治权力的直接承担者,党的先进性和执政能力首先要通过各级党组织履行领导职责的能力来体现。离开了各级党组织履行职责的能力,党的先进性、执政能力也就无从谈起。不断加强和改进党的地方代表大会和委员会制度建设,建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度,尊重党员的主体地位,规范党内权力运行,建立完善党的委员会科学化、民主化、规范化的工作机制,有利于调动广大党员和干部的积极性主动性创造性,有利于不断提高各级党组织的创造力、凝聚力和战斗力,从而使我们党保持与时俱进的品质,始终走在时代前列,不断提高执政能力、巩固执政地位、完成执政使命。

二、加强和改进党的地方代表大会和委员会制度建设的有益探索和成效

在 80 多年的奋斗历程中,我们党始终把加强和改进党的代表大会和委员会制度建设作为党的建设的重要任务,坚持根据形势和任

务的需要不断完善创新。特别是党的十六大以来,党中央从新世纪新阶段的形势和任务出发,就加强和改进党的代表大会和委员会制度建设提出了一系列新要求,推出了一系列新举措。按照中央要求,各地党组织坚持解放思想、实事求是、与时俱进,进行积极探索和创新,取得了一定成效。

(一)积极探索党代表任期制,党代表的作用得到发挥

党代表是党的各级代表大会活动的主体,党代表作用能否得到充分发挥,直接关系到党代会职能作用的实现。从实践来看,党代表只参加五年一次的代表大会,作用十分有限。在党的代表大会常任制试点中,各地纷纷试行了党代表任期制,并对充分发挥党代表作用的途径和办法进行了一系列探索。

1. 明确规定党代表的职权。调研中大家普遍认为,明确代表职权,保障代表权益是代表行使权利、发挥作用的前提。基于这种认识,各试点单位除保证代表在会议期间行使应有权利外,还对代表的权利范围进一步作了拓展。比如,浙江台州市明确规定,党代表可以按程序提出代表大会和代表团会议的议题,可以对县(市、区)党委、党委职能部门和“两委”委员进行询问、质询和批评,可以参加对党委及其职能部门进行重大决策的民主议事或民主恳谈活动,有权提出接受教育和培训的要求,加强与选举单位或联系单位的党组织和党员群众的联系,定期向本选举单位的党员或代表汇报履行代表职责的情况,接受他们的评议与监督等职权。许多地方还赋予党代表在闭会期间开展调研和视察的权利。

2. 建立发挥代表经常性作用的工作制度。为保证代表经常性作用的发挥,各地探索建立了一系列工作制度。综合调研情况,主要有:一是党内情况通报制度。对重大问题、阶段性工作和会议及时通报,使广大代表及时了解党委的决策部署、了解党内重要信息和党建工作情况。二是重要决策征求意见制度。规定党委及其职能部门在重大问题决策前,采取座谈、走访、问卷调查等形式广泛征求党代表的意见建议。三是代表调研、视察制度。有的县(市、区)每年确定一

批涉及本地区经济社会发展和党的建设的重大课题、事关党员群众切身利益的难点热点问题,组织代表深入调查研究。四是代表意见建议收集反馈和提议提案办理制度。在党代会闭会期间,党代表可联名提出提议,由党代表联络办公室责成有关部门及时办理。五是代表列席同级党委全委会、常委会制度。有的地方召开专题工作会议时,请相关党代表列席并听取代表的意见。六是代表联系基层党组织和党员群众制度。有的地方明确规定,党代表要联系一个基层单位或党员群众户,定期蹲点调研,听取基层党组织和党员的意见。七是党内民主恳谈制度。一些地方在县级领导干部代表中,开展“恳谈日”活动,广泛听取基层党员对工作的建议、意见。以上制度的建立,为党代表日常行使权利和发挥作用提供了有力保障。

3. 搭建党代表活动的平台。有的地方在党委组织部设立了党代表联络办公室,负责收集和处理党代表提出的提议,及时解决工作中遇到的各种问题。有的地方建立了代表团活动制度,按照区域相邻、行业特点相似、工作性质相近、人数规模适中、便于活动管理的原则,将各位代表编入代表团,在党代会闭会期间,以代表团为单位开展经常性活动。

实践证明,实行党代表任期制,是在党代会闭会期间发挥代表作用的重要途径。党代表有了任期,增强了代表的责任感和荣誉感,调动了代表参与党内事务的积极性和主动性;扩大了党内民主,提高了党委决策的科学化、民主化水平,进一步完善了党代会对党委会的监督制约机制。

(二)试行党代会年会制,党代表大会的制度功能得到充分体现

党的代表大会是党的最高决策机关和监督机关,是代表开展活动、履行职责的重要实践舞台。按照现行规定,党的代表大会五年召开一次,难以对重大问题及时进行讨论决策,党代表大会决策和监督职能没有充分发挥出来,影响了党代表大会最高领导机关的地位。因此,在常任制试点中,一些地方积极探索试行党代表大会年会制,在地方党委任期内每年召开一次党的代表大会,履行代表大会的职

权,发挥代表大会的职能作用,取得了较好效果。

1. 明确党代会年会职权。明确年会职权是发挥党代会年会决策和监督职能作用的前提和保障。试点工作中,各地根据党内有关法规,明确了年会的具体职能。党代表大会年会除没有选举同级党的委员会和纪律检查委员会的职权外,拥有党章规定的党的代表大会的其他同等职权。浙江台州市明确规定,年会具有选举出席上一级党的代表大会代表,对“两委”领导班子及其成员进行民主评议,对届内上级直接任命的“两委”委员进行票决追认等具体职权。江苏试点单位规定,年会的主要职责是听取并审议“两委”工作报告,讨论决定下一年度经济社会发展的重大问题,审议代表提出的提案等。

2. 创新会议内容和形式。在试点工作中,一些试点地方党委按照年会的职权,不断丰富年会会议内容,创新活动形式,建立运行机制,较好地发挥了年会的职能作用。比如,一些地方党委建立了代表大会发言制度。代表可就一些重大问题和党员群众关注的民生问题在年会的大会上发言,建言献策。有的地方通过扩大列席人员范围,设立党员旁听席等方式,强化党内监督功能。还有的地方规定,在党代表大会年会上,人大、政府、政协党组和党委有关部门要向党代表报告工作,接受代表的监督。

3. 科学设计年会组织程序。会议的组织化和程序化直接决定了会议的质量。试点中,各地党委按照务实、精简、效能的原则,探索设计了年会的组织程序。许多地方党委明确规定,年会由地方党委全委会主持,年会不设主席团,取消大会预备会议,把大会议程、筹备工作报告提前到年会前的全委会上讨论通过。在会议召开时间安排上,各地普遍按照先党内后党外的原则,每年都在人代会、政协会议召开之前召开党代会年会。会期一般不超过三天。

调研中许多同志认为,党代会年会制承载着报告工作、集中民意、科学决策、加强监督的功能,在很大程度上强化了党的代表大会作为党内最高领导机关的地位,保证了党代表参与党内事务的权利,有效地拓展了党内监督的渠道,提高了党委决策的科学化、民主化

水平。

(三)全面落实全委会票决下一级地方党政领导班子正职人选制度,全委会的用人权得到增强

党的十六大以来,各地认真贯彻落实《党政领导干部选拔任用工作条例》关于实行党委常委会提名、党的委员会全体会议投票表决下一级地方党政领导班子正职人选的有关规定,积极探索完善全委会票决重要干部机制。一些地方进一步将同级党委部门正职列入全委会票决干部范围。在总结吸收各地经验的基础上,2004年中央下发了《党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》,对表决的程序以及审议、投票的规则等作出明确规定,为全委会票决重要干部制度的建立和实施提供了具体的规范。据了解,这一制度在省、市两级党委已经普遍实行,进一步扩大了干部工作中的民主,规范了常委会和全委会的关系,促进了党内用人权的合理配置。

(四)逐步完善常委会向全委会报告工作制度,全委会的监督职能得到强化

以胡锦涛同志为总书记的党中央,坚持实行政治局向中央全会定期报告工作制度,为全党作出了表率,有力地推动了地方各级党委贯彻落实党章以及《地方党委工作条例》中关于常委会向全委会报告工作并接受监督的有关规定。各地逐步实行了常委会每年至少向全委会报告一次工作的制度,并对报告工作的内容、方式提出了具体要求。有的地方还实行常委会委员向全委会述职述廉的制度,实现全委会对常委会及其成员的监督。这些措施对完善党的委员会制度、强化对权力的监督起了重要促进作用。

(五)全面推进地方党委领导班子配备改革,地方党委的集体领导作用得到进一步加强

党的十六届四中全会提出了地方党委领导班子配备改革的要求,经过换届,地方各级党委领导班子配备改革的要求基本落实到位,在精简领导班子职数、减少副书记职数、适当扩大党政领导成员

交叉任职和规范任职年龄等方面取得了实质性进展,与之相适应的地方党委工作机制逐步完善,初步显示出成效。

1. 减少议事层次,提高了常委会的工作效率。地方党委班子配备改革后,减少了常委会内部分工重叠和多头管理环节,较好地解决了多头请示、层层汇报的问题,改变了以往书记办公会主导或代替常委会决策的状况,常委责任更加明确,常委会决策效率明显提高。据山东的问卷调查显示,在 920 人中,有 68.6% 的人认为,领导班子配备改革后,降低了行政成本,提高了常委会的工作效率。

2. 扩大党政交叉任职,强化了常委会统揽全局的能力。在地方党委换届中,各地普遍推行党政交叉任职,增加了政府副职任常委的比例。调研中一些领导同志说,扩大党政交叉任职,较好地解决了党政工作脱节、领导体制不顺等问题,进一步增强了党政合力,地方党委的领导核心地位进一步加强。

3. 探索建立决策酝酿沟通新机制,保证了常委会工作的协调运转。地方党委班子配备改革后,常委会决策机制发生了变化,从以往先由书记办公会讨论然后再提交常委会,转变为由书记直接与常委沟通后提交常委会讨论。面对这种情况,各地积极探索建立了一些新的决策酝酿沟通机制。有的地方建立了常委会工作例会制度,有的地方建立了联席会议制度和党政主要领导碰头会制度,一些地方还积极探索建立专家咨询、群众听证制度。这些新机制的建立,保证了常委会的工作有效协调运转。

三、党的地方代表大会制度和委员会制度运行中存在的主要问题及原因

近年来,各级地方党委在加强和改进党的代表大会和委员会制度建设方面进行了一些探索,也取得了一定成效,但与中央关于进一步扩大党内民主,提高党的执政能力和保持党的先进性的要求相比,还存在一定差距。综合分析调研情况,主要有以下几个方面的问题。

(一)一些地方党的代表大会对委员会的工作报告讨论不充分,影响了会议质量

党的代表大会开得好不好,会议质量高不高,一个重要标志是,党的委员会向代表大会所作的工作报告是不是经过全体代表进行了认真充分的讨论修改。当前,从一些地方党代会的情况来看,这项工作还不尽如人意,突出表现在代表对报告的讨论不够深入。主要原因:

1. 报告提交大会前没有广泛征求代表意见,代表对重要议题缺乏会前准备。代表大会的重大议题集中体现在报告中,因为报告事先征求意见范围不够大,有的地方党代表对委员会报告中涉及的问题缺少提前调研准备,讨论中难以对重大问题发表意见。问卷调查显示,有 13.1% 的人表示,由于“对相关情况不了解”,所以在党代会上提不出实质性的意见;有 60.1% 的人认为,对拟提交党代会审议的重要文稿会前应在全体代表中征求意见。

2. 报告内容过于宏观,难以深入讨论。有的地方提交党代表大会的工作报告过于宏观,讲原则性意见多,讲解决实际问题的措施少;讲成绩多,讲问题少,代表无法深入讨论。调研中,有许多同志反映,党代会报告一般多是讲宏观思路,结合本地特点提出可操作性的措施不具体,代表很难发表有针对性的具体意见。

3. 党代表对自己的角色定位认识不正确,审议报告的责任意识不强。有的地方党代表把审议报告的职责错误地理解为学习领会报告精神,只谈自己如何理解、贯彻,对委员会的工作提不出意见或建议。有的同志说,党代会和人代会讨论问题不一样,党代表在党代会讨论问题时,一片赞扬声,说赞成话的多,提不同意见的少。

(二)党内选举制度不完善,一些地方党代表大会选举工作发扬民主不够

选举权是最基本的民主权利。选举同级党的委员会和党的纪律检查委员会是党的地方各级代表大会的重要职权之一。近年来,我们党在完善党内选举制度方面也作了一些努力,提出要完善党内选

举制度,改进候选人提名方式,适当扩大差额推荐范围和差额选举的比例,受到了广大党员和群众的欢迎。但是,调研中发现,当前党内选举制度还存在着一些问题,主要是:

1. 选举程序存在缺陷。一些同志提出,候选人提名制度过于笼统,候选人介绍制度过于模糊,甚至流于形式。代表了解候选人的途径单一,组织上没有给候选人提供表达和展示的平台,对候选人的介绍比较简单。由于党代表对选举对象不了解,差额选举时不知该差额谁,只好按人头熟悉情况依次排列,影响了选举的严肃性。问卷调查显示,在回答“您认为目前影响党内民主选举的最主要问题”时,有36.5%的人认为代表对候选人的情况不了解,只有16.2%的人认为大多数党代表对候选人基本情况了解。这说明在党内民主选举中,地方党委对落实党代表知情权的方式方法还有待改进。有的地方还存在着选票设计不科学,填写选票时不尊重代表的隐私权,选举的监督机制不健全等问题。据问卷调查显示,在252名受访者中,有59.9%的人认为现行党内选举制度应改革。

2. 选举人的意志没有得到充分体现。有的地方过分强调组织意图,忽视了代表的选举权利。比如在选举前,采取多种方式统一代表思想,反复强调要保证组织推荐的候选人高票当选,引起了代表反感。有的代表说,既然组织上都定好了,就不用这么费时费力地让我们选了。有的地方在选举过程中,甚至采取一些不适当的办法,操控代表投票。还有的地方把差额选举形式化,差额候选人的“陪选”意图过于明显。据问卷调查显示,在回答“对党内民主选举的基本看法”时,有33.4%的同志认为目前党内民主选举“更多的是落实组织意图”,有42.5%的人认为组织意图过于明显,只有36.1%的同志认为“基本能反映代表意愿”。

3. 竞争机制引入不够。《中国共产党地方组织选举工作条例》(以下简称《选举工作条例》)规定,党的地方各级委员会委员、候补委员和纪律检查委员会委员候选人的差额比例,不少于10%。从扩大党内民主和广大党员干部的要求来看,目前,许多地方差额选举的比