

邓小平党代会常任制思想与党内民主制度的创新

2006-12-11 张星炜 阅读817次

一、邓小平关于党代会常任制的思想

1949年中华人民共和国的成立,标志着我们党从一个领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为一个领导人民掌握全国政权的执政党。1956年9月召开的党的八大,是新中国建立以来、也是我们党成为执政党以来召开的党的第一次全国代表大会。在这次大会上,邓小平代表党中央作了《关于修改党的章程的报告》,他提出并深刻论述了执政党加强自身建设的任务,指出党面临新的考验,必须经常警惕脱离实际和脱离群众的危险,要求全党坚持群众路线和民主集中制,健全各级党组织的集体领导,避免个人专断和个人决定重大问题,宣布了在全党实行党代会常任制的决定。

可以把邓小平关于党代会常任制的思想概括为以下几个要点:

第一,实行党代会常任制,是基于党的地位和状况所发生的重大变化以及我们党面临着的新考验。邓小平指出:“在第七次大会召开的时候,我国的人民革命在全国大部分地区还没有得到胜利。”而党的八大召开的时候,“中国共产党已经是执政的党,已经在全部国家工作中居于领导地位。党的组织分布到全国每一个城镇和县区,每一个重要的企业,并且分布到各个民族。……而且多数党员都在各级国家机关、经济组织、文化组织和人民团体中担负了一定的工作”。基于党的地位和状况所发生的重大变化,邓小平进而指出:“执政党的地位,使我们党面临着新的考验。”这就是:“执政党的地位,很容易使我们同志沾染上官僚主义的习气。脱离实际和脱离群众的危险,对于党的组织和党员来说,不是比过去减少而是比过去增加了。”

第二,实行党代会常任制,是为了克服党的七大以来党的各级代表大会没能定期召集和充分发挥作用这个“党的民主生活中的一个重要的缺点”。邓小平指出:“党的民主集中制的基本要求之一,是党的各级代表大会的定期召集和充分发挥作用。党的第八次大会同第七次大会隔了十一年多,当然是迟了。地方各级代表大会和代表会议,除了一部分单位已经严格执行了党章的规定以外,多数的单位还是比党章规定的开得少。这是我们党的民主生活中的一个重要的缺点。”他指出:“为了彻底克服这个缺点,把党的民主生活提高到更高的水平,党中央委员会在党章草案中,决定采取一项根本的改革,就是把党的全国的、省一级的和县一级的代表大会,都改作常任制,多少类似各级人民代表大会那样。”

第三,阐明了什么是党代会常任制。邓小平指出:“党章草案规定全国代表大会每届任期五年,省一级的代表大会每届任期三年,县一级的代表大会每届任期二年。这三级代表大会一律每年开会一次,因此,原有的党的各级代表会议制度就不需要了。党的代表大会的常任制,大大减少了代表选举工作的负担,代表大会在任期届满以前,可以随时召集。由于每年开会,代表大会的会议也就可以开得简便一些。代表大会常任制的最大好处,是使代表大会可以成为党的充分有效的最高决策机关和最高监督机关,它的效果,是几年开会一次和每次重新选举代表的原有制度所难达到的。按照新的制度,党的最重要的决定,都可以经过代表大会讨论。党的中央、省、县委员会每年必须向它报告工作,听取它的批评,答复它的询问。代表由于是常任的,要向选举他们的选举单位负责,就便于经常地集中下级组织的、党员群众的和人民群众的意见和经验,他们在代表大会会议上,就有了更大的代表性,而且在代表大会闭会期间,也可以按照适当的方式,监督党的机关的工作。因此,我们相信,这种改革,必然可以使党内民主得到重大的发展。”

从邓小平对党代会常任制的论述中,可以看出他对党代会常任制的设计理念,即:党代会应成为党的最高权力机关、最高决策机关和最高监督机关,代表大会和代表均应发挥经常性作用。同时,根据邓小平设计党代会常任制的基本思想,可以把党代会常任制定义为:党代会常任制是关于党代会本身如何常任的一系列规定和制度,包括代表大会代表的产生、组织、职权及行使程序等规定和制度等。其外延则是各级党代会的常任制。具体包括以党的代表大会为核心和主要内容的组织机构和制度,党代会与党员、党代会与党的其他领导机关相互关系的制度等。根据上述定义,党代会常任制应具有以下四个方面的基本特征:

第一,党代会届内定期召开。各级党代会定期召开,这是党内民主制的基本要求,也是保障党员民主权利的基本要求。党代会届内至少应实行年会制,也可以采取定期召开与不定期相结合的方式,使之成为充分反映党组织和广大党员意见的讲坛,成为党的最高决策机关。

第二,党代表届内常任并具有相应的职权。党代会常任,必然要求党代表常任,使党代表经常参与管理党内事务。同时,代表应具有与党代会相匹配的各种职权,如知情权、参与权、选择权、监督权、建议权、质询权、罢免权等,否则,代表作用就难以发挥。

第三,党代会常设机构行使大会闭会期间的职权。党代会常任,需要有专门机构来行使闭会期间的职权,办理大会未尽事宜,监督保证大会决议的贯彻落实。是否设立专门机构、是否有专职人员办理大会未尽事宜,是党代会常任制有别于党代会非常任制的基本特征之一。

第四,党代会享有党内最高决策权和最高监督权。代表大会执行机构、监督机构和大会闭会期间的常设决策机构,都由党代会选举产生,向党代会负责并报告工作,接受代表大会和代表的监督。

二、实行党代会常任制对党内权力配置提出的新要求

按照党代会常任制的定义及其基本特征来改进和完善我们现行的党代会制度,就必然会对党内权力配置提出新的要求。这就是:由党的代表大会选举产生党的全体委员会(简称全委会),同时也由党的代表大会选举产生党的执行机构——党的执行委员会(简称执委会)、监督机构——党的纪律检查委员会(简称纪委会)。党代会享有党内最高决策权和最高监督权。党的全委会在党代会闭会期间行使党代会委托给它的决策权;党的执行委员会行使执行权;纪律检查委员会行使监督权。决策权、执行权、监督权这“三权”相对独立,合理制约。

(一)党代会常任制下的党代表

在中国共产党的党内生活中,中共党员是党内生活的主人,是行使党内民主权利的主体。党代表作为党员民主选举产生的党员代表,是受党员委托的代理人,是代表党员行使其民主权利的代表者。因此,建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度,就必须实行党代表常任制。而实行党代表常任制,则是实行党代会常任制的基础。所谓党代表常任制,就是每届选举产生的党代表均为当届期各次会议的代表,其任期与党代会相同。党代表从非常任到常任,不仅是任期的延长,更是职能的拓展。

第一,代表任期从过去的几天延长到一届。按现行制度规定,代表的任期只有党代会开会期间的几天时间。代表实行常任制后,代表一经选举产生,除非代表资格被终止和罢免,代表的任期与大会届期相同,其权利和义务届内均有效。

第二,代表职权从一次会议拓展到整个任期。代表任期延长到一届,其选举权、审议权、评议权、监督权、建议权均相应拓展到整个任期。

第三,代表作用从大会期间延伸到闭会期间。党代表既要在大会期间充分行使职权,发挥作用,也要

在闭会期间发挥作用。党代表在大会期间的作用可通过开好大会来实现,而发挥其在闭会期间的作用,则必须畅通其发挥作用的途径。如通过“四级联系制度”,反映情况,提出意见、建议和批评。所谓“四级联系制度”,即“三委”成员分片联系党代表、党代表分行业联系党员和群众、党员以责任区为范围联系群众的制度。通过座谈、访谈等形式,收集党员、群众的反映和呼声,向有关党组织反映或在大会上提出建议案、质询案、罢免案。同时向所联系的党员和群众传达、宣传党的路线方针政策,传达党代会精神,通报党代会的重大决策,推动党代会决议的贯彻落实。

(二) 党代会常任制下的全委会,执委会,纪委会

在党代会常任制下,党代会是党的权力机关、党内“立法”机关和监督机关,拥有党内“立法权”、决策权和监督权。党通过代表大会“立法”、决策、监督,实施统一领导。这里的“立法”权,从中央一级讲,是指制定和修改党章,制定和修改规范党内生活的基本准则、条例等的权力。

在党代会常任制下,党的全委会、执委会、纪委会向党代会负责并报告工作。在党代会领导下的决策机关、执行机关和监督机关并行,互不兼任。党的全委会在代表大会闭幕期间行使党代会授予的职权主要是:召集本级党代会会议,领导或主持本级党代会代表的选举;讨论本地区范围内的重大问题并作出决议。党的执委会行使执行权主要包括:执行本级党代会及其全委会的决议和决定;领导所属工作部门的工作。党的纪委会行使监督权主要包括:作出关于维护党纪的决定;组织开展对党内监督工作的督促检查;对党员领导干部履行职责和行使权力情况进行监督;检查和处理党的组织和党员违反党的章程和其他党内法规的比较重要或复杂的案件;决定或取消对党员的处分;受理党员的申诉和控告;受理对党组织和党员违犯党纪行为的检举和党员的控告、申诉,保障党员的权利。

(三) 党代会常任制下的党代会

第一,党代会每年至少召开一次。党代会实行常任制后,每年至少应召开一次代表大会。年会一般应于年底召开,即换届党代会召开后,任期内每年年底都要召开党代会。如有五分之一以上代表提议,并报经党的全委会同意,还可临时召集代表会议。

第二,强化党代会职权,使其成为名副其实的党的最高权力机关。党代会常任制的核心是赋予党代会“常任”的职能,发挥大会常任的作用,使其真正成为名副其实的党的最高权力机关。具体应赋予党代会以下三个方面的职权:一是审查监督权。党代会年会要对全委会、执委会、纪委会年度工作情况进行审查,届终要对“三委”届内工作的情况进行审查。常任制党代会的审查权,应在现有基础上进行调整如延伸审查范围。从听取和审查全委会、执委会、纪委会工作报告,延伸到听取和审查人大党组、政府党组和政协党组工作报告,听取和审查党费收缴使用、干部任用等重要工作情况报告以及其他需要听取和审查的重要情况报告等。二是选举罢免权。党代表有权推荐候选人。执委会和纪委会的委员和书记、副书记及全委会的委员候选人名单,在上报上级党组织之前,应经党代会表决通过,如有三分之一以上代表不赞成,不能作为候选人上报。由党代表直接选举产生本级党的全委会、执委会、纪委会的委员和书记、副书记。建立辞职、罢免制度。党代会有权罢免“三委”成员和接受“三委”成员的辞职。“三委”成员可书面向党代会提出辞职并由大会决定是否接受辞职。对严重违反党纪国法以及犯有其他严重错误的“三委”成员,可由代表联名提出罢免案。三是重大问题决定权。赋予党代表提议案的权利。党代表可联名向本级党代会提出议案。赋予党代会更大的决策权。本区域党的自身建设的重大问题,党代会有最终决定权;涉及本区域经济和社会发展的重大问题,包括中长期规划、年度计划和改革的重要部署、地方性重大问题的处理等,党代会有党内的最高决策权和向同级人大的建议权。

第三,设立党代会工作机构。设立党代会工作机构是保证常任制顺利推行的必要条件。应在现行党代会运作模式的基础上,对党代会机构设置作相应调整:设立党代表联络办公室,负责党代会闭会期间的日常工作。联络办公室属党代会的常设机构,主要负责处理党代会确定的提案,督促提案的办理,并将办理情况答复代表;定期联系代表,组织代表视察或调查,指导代表团和代表小组开展活动;向全委会汇报代表的意见和建议,向代表及时传达全委会的决议和决定;向各级党组织通报代表活动和履行职责的情况。随着改革的深入,代表联络办公室应逐步与党代会主席团合并,使主席团成为常设机构。主席团下设秘书

处、代表提案工作委员会、代表资格审查委员会等机构,其成员由专职代表组成。负责大会会务工作,代表提案、议案、罢免案工作以及代表资格审查工作。

三、实行党代会常任制是党内民主制度的重大创新

应当充分注意到,实行党代会常任制是党内民主制度的重大创新,对于发展党内民主具有不可估量的重大意义。

首先,实行党代会常任制将会进一步扩大党内民主。通过实行党代会年会制和代表常任制,将会进一步拓宽党内信息传递和反馈的渠道,构建党员代表对党内事务的了解和参与的平台,落实党代表的知情权和参与权,激发广大党员和党的各级组织的积极性、主动性和创造性。通过改革代表选举制度,扩大差额比例,实行直接选举和竞选制,落实代表的监督权,切实保障党员民主权利。

其次,实行党代会常任制将会进一步改善党的领导。通过党代会常任制的实施,将会进一步改进党的领导方式和执政方式,提高各级党组织和领导干部的领导水平和执政能力;正确贯彻执行党内民主制,增强党的团结和活力;建设高素质的干部队伍,把各级领导班子建设成为坚强的战斗集体;加强和改进党的作风建设,保持党同人民群众的血肉联系。

第三,实行党代会常任制将会进一步加强对权力的制约和监督。在实行党代会常任制的条件下,将建立起结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行环节加强对权力的制约和监督;将切实加强代表大会对它所产生的领导机构及其负责人的监督,加强代表大会所产生的组织机构间的相互制约和监督,充分发挥专门监督机构的作用;加强党员代表对其选举产生的领导机构及其负责人的监督,将进一步焕发党的生机与活力。

第四,实行党代会常任制将会进一步推动决策的民主化、科学化。实行党代会常任制将有利于建立了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力的决策机制;将有利于完善重大决策的规则和程序,实行决策咨询制、论证制和责任制,确保决策正确,防止决策失误。

第五,实行党代会常任制不仅将推动党内民主的重大发展,而且将对人民民主具有重要的示范和带动作用。正如邓小平指出,按照党代会常任制这种“新的制度”进行“改革”,必然可以使党内民主得到重大的发展。而党内民主是党的生命,对人民民主具有重要的示范和带动作用。

(基金项目) 2003年度国家社科基金项目“全面建设小康社会新阶段的政治体制创新研究”(03BKS013)的阶段性成果

张星炜,中共四川省委党校科社教研部主任,教授,硕士生导师,四川省学术带头人,成都市邓小平理论研究中心特约研究员

来源:《毛泽东思想研究》2006年第5期

网站编辑:宋扬