



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

## 中国共产党全国代表大会制度的发展和历史经验

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2007-10-29 阅读：548次

李忠杰

(中共中央党史研究室, 北京 海淀 100080)

**[摘要]** 中国共产党的全国代表大会是中国共产党的最高领导机关。全国党代会制度是中国共产党实行的、极其重要的一项基本制度。建党86年来,中国共产党的全国代表大会制度经历了三个发展时期,依循了三个主要路径,提供了四个方面的历史经验。新世纪新阶段推进党的建设新的伟大工程,应当从中汲取丰富的思想营养和政治智慧,以便进一步完善中国共产党的全国代表大会制度,使其在党的事业中、在建设中国特色社会主义的事业中发挥更大的作用。

**[关键词]** 中国共产党; 全国代表大会; 全国党代会制度

**[中图分类号]** D220 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2007)05-0005-06

**[收稿日期]** 2007-09-15

**[作者简介]** 李忠杰(1952-),男,江苏镇江人,中共中央党史研究室副主任,教授。

中国共产党全国代表大会是中国共产党的最高领导机关。“全国党代会制度”<sup>①</sup>是中国共产党实行的、极其重要的一项基本制度。建党86年来,中国共产党的全国代表大会制度从创建到发展,历经曲折而逐步走向完善。回顾这一不平凡的辉煌历程,总结全国党代会制度建设的经验教训,对于进一步加强新形势下的全国党代会制度的建设,更好地发挥党的全国代表大会的作用,可以有很大帮助。

### 一、全国党代会制度的历史沿革

中国共产党成立以来,经历了三个大的发展时期,干成了具有伟大历史意义的三件大事。中国共产党的全国代表大会制度,也在党的事业不断走向兴旺发达的过程中,相应地经历了三个大的成长时期。

第一个时期,从1921年到1949年,我们党召开了七次全国代表大会。这是全国党代会制度的创立时期和基本成形时期。

1921年,第一次全国代表大会在上海召开,不仅宣告了中国共产党的诞生,也标志着党的全国代表大会制度正式产生。但这时的全国党代会制度,还仅仅是最初的自然形态。大会文件对于全国党代会的构成、职权、运行规则等,都还没有作出制度性的规定。

于1922年召开的第二次全国代表大会,制定了中国共产党的第一个章程,规定“全国代表大会为本党最高机关”,同时规定“全国代表大会每年由中央执行委员会定期召集一次”;“全国大会及中央执行委员会之决议,本党党员皆须绝对服从之”[1-1]。这是关于全国党代会的最初几条原则性的制度安排。

此后,中国共产党于1923年召开的三大、1925年召开的四大、1927年根据五大的精神,陆续制定了三个《修正章程》。其中,第三个修正章程案比较完整地规定了中国共产党的组织系统和全国代表大会召开的时间、条件、程序、工作内容等。1928年,在苏联莫斯科召开中国共产党第六次全国代表大会。六大通过的《党章》专门设立了“党的全国会议”和“党的全国大会”两章,对全国党代会的召开、职权、选举等作出了更加明确的规定。1928年以前,按照党章的规定,全国党代会基本上能够定期召开。在革命斗争的重要关头和党面临的重大问题上,全国党代会都能够进行认真研究,及时作出大量有关决议。其间,虽然发生过这样那样的错误,但全国党代会本身作为党的最高领导机关,还是名副其实的。

六大之后,由于斗争环境日益复杂和其他种种原因,全国党代会制度没能有效坚持。从1928年到1945年,只开了7次党的中央全会和一些政治局扩大会议。全国党代会制度没有发挥出应有作用。

于1945年在延安召开的第七次全国代表大会，把新民主主义革命时期全国党代会制度的发展推向了顶点。大会总结党的建设多年积累的经验，制定了更加系统、更加全面的党章，对党的组织原则、组织系统、各项制度等作出了一系列重要规定。其中，“党的中央组织”一章，对全国党代会的召开、职权、与中央委员会的关系、党的全国代表会议等，都作了统一规定。刘少奇在《关于修改党章的报告》中，充分说明了有关问题。七大充分发扬民主，决定了事关党的建设和新民主主义革命的一系列重大问题，充分发挥了全国党代会制度的作用。

第二个时期，从1949年到1978年，我们党召开了四次全国代表大会。这是中国共产党在开始执政条件下全国党代会制度的曲折发展时期。

于1956年在北京召开的第八次全国代表大会，制定了党夺取革命胜利并成功转入大规模经济建设之后的第一部党章。它集中反映了党在执政条件下面临的重大课题和艰巨任务，对党的建设提出了新的、更高要求。除了规定全国党代会的职权、选举、程序等外，还着重实行了全国党代会的常任制，规定“党的全国代表大会每届任期五年”，“全国代表大会会议由中央委员会每年召开一次。”[2-1]邓小平称这是一项根本的改革。按照这些规定，除了于1956年9月召开了八大一次会议，还于1958年5月召开了八大二次会议。

此后，随着“左”倾错误的发展，不仅全国党代会的常任制没有能够坚持，就连全国党代会制度也逐渐受到破坏。特别是“文化大革命”的发生，使党的整个组织系统陷于瘫痪。在“文化大革命”中，于1969年召开的第九次全国代表大会，其思想、政治、组织的指导方针都是错误的。代表的产生、选举的方式等也存在很多问题。九大通过的《党章》，取消了党内民主制度的很多重要规定，包括取消全国党代会常任制，甚至其职权都不再规定。

于1973年召开的第十次全国代表大会，基本上延续了九大的错误。于1977年召开的第十一次全国代表大会，开始纠正“文化大革命”的问题，但在思想理论上还带有“文化大革命”的痕迹。这届全国党代会及其制定的党章，都带有这种过渡的性质。

第三个时期，从十一届三中全会到现在，我们党召开了五次全国代表大会。这是全国党代会制度的全面恢复时期和不断规范时期。

于1982年召开的第十二次全国代表大会，是十一届三中全会实现伟大历史转折之后举行的第一次全国党代会。这次会议为推动全面改革和加强党的建设作出了重要决策。大会制定的新党章，彻底清除了从九大到十一大所制定的党章中的错误，并且适应新时期的要求，重新提出了党的建设方向、任务和组织原则等。新党章进一步明确全国党代会的职权，规定召开全国党代会的程序、规则，确定了它与党中央委员会的关系，同时改革了中央机构的设置。十二大及其制定的新党章，奠定了改革开放和社会主义现代化建设新时期全国党代会制度的基础。

十二大以后，党的各次全国代表大会始终按期召开，及时研究和决定党的事业中的最重要问题。从十三大到十六大，每次全国代表大会都与时俱进，对党章作出一定修改。为了解决改革开放和干部新老交替过程中出现的问题，于1985年还召开了党的全国代表会议。党章对代表会议也作出了有关规定。通过改革，全国党代会的有关制度和规定越来越充实、细致、规范，党内民主迅速发展，全国党代会的作用得到了越来越大的发挥。

## 二、全国党代会制度的变化特点

纵观全国党代会制度的发展过程，可以发现，这一制度在客观上是依循着几条带有根本意义的路径不断完善的。

第一，走向独立自主。这是新民主主义革命时期全国党代会制度发展的最重要特点。

中国共产党是在共产国际的帮助下成立的。最初的重要理念之一，就是各国共产党互相支持，共同推进世界革命。所以，一大通过的《党纲》规定：“不分性别、国籍，均可接收为党员，成为我们的同志。”[1-2]党的第一个决议规定：“党中央委员会应每月向第三国际报告工作。”[1-3]二大的《宣言》进一步宣布，“中国共产党是国际共产党的一个支部”[1-4]，为此还专门通过了《中国共产党加入第三国际决议案》。从一大到六大，基本上都有共产国际的代表参加并给予指导。党的六大则完全是在苏联召开的。

加入共产国际，是以接受加入共产国际的21个条件为前提的。从1924年开始，共产国际推行布尔什维克化运动，要求各国共产党严格向苏联党学习。1925年1月，共产国际制定了《各国共产党模范章程》，要求各国共产党对原有的章程作出统一修改。所以，中国共产党于1927年制定的《修正章程》和于1928年召开六大制定的《党章》，基本上套用了《模范章程》的结构和内容。全国党代会的职权等，也基本上照搬《模范章程》。

与共产国际的这种关系，既有益也有弊。益在得到了共产国际的支持和指导；弊在不能独立自主地制定符合中国国情的路线方针政策，致使中国革命一度遭受严重挫折。后来，中国共产党逐步端正了思想路线，注意独立自主地探索本国的革命道路，从自己国家的实际出发加强党的建设。到1945年，中国共产党日臻成熟，共产国际也已经解散。所以，七大就成为中国共产党第一次完全独立自主地召开的全国代表大会，七大的《党章》也成为中国共产党第一次完全独立自主地制定的党章。全国党代会的准备、会议的内容、召开的方式、中央领导机构的选举等，完全按照中国共产党自己的意愿进行，并且最终独立自主地

决定了一系列重大问题。这一历史性变化，标志着走向成熟的中国共产党，具备了独立自主地领导中国的革命和建设的坚实基础。

第二，逐步规范定型。这是86年来全国党代会制度发展的最主要特点。

我们党召开一大的时候，全国党代会只是刚刚出现的一个形式，远远谈不上规范。全国党代会到底有哪些职权、怎么运作，依稀散见于会议文件之中，不能称其为制度。后来，经过多次全国党代会的努力，加上共产国际的指导，全国党代会制度逐步成形。全国党代会有了基本规定，并且在中国的革命和建设的进程中发挥了最高领导机关的作用。

由于革命战争年代的复杂环境，以及其他种种原因，全国党代会始终存在不规范、不完善的问题。因此，全国党代会如何走向规范，得到完善，就成为86年来党不断提高自我认识、不断努力实践、寻求解决办法的一个重大课题。

首先，全国党代会的召开时间逐步规范。从1922年到1928年，党章规定每年召开一次全国党代会，当时也大致地做到了。但六大之后直至1945年七大之前，由于战争环境等原因，整整17年没有召开全国党代会。从六届四中全会开始，党曾经多次提出召开七大，但都没有开成。后来，七大的《党章》规定，全国党代会“在通常情况下，每三年召集一次。”[2-2]但这一规定也没有做到。从七大到八大，间隔了11年。对此，邓小平在八大作修改党章的报告时指出：“党的第八次大会同第七次大会隔了十一年多，当然是迟了。”“这是我们党的民主生活中的一个重要的缺点。”[2-3]八大的《党章》规定：“党的全国代表大会每届任期五年。”“全国代表大会会议由中央委员会每年召开一次。”[2-1]遗憾的是，从八大到九大，又相隔了13年。这种状况，不可能再用战争原因作解释，只能说明党对“党代会制度”的认识不到位，执行党章很不严肃，党内民主存在着严重缺陷。十一届三中全会之后，这种不规范状况被彻底改变。从十二大起，每次全国党代会都按照党章的规定如期召开。这成为党内生活走向民主、规范的重要标志。

其次，全国党代会的职权逐步规范。最初的党纲、章程均未规定全国党代会的职权。于1927年召开五大以后制定的《修正章程》，第一次规定了党的全国代表大会的工作内容。六大的《党章》稍作调整，规定为：“1.接受并审查中央委员会及中央审查委员会的报告。2.决定党纲上的问题。3.决定一切政治策略，及组织等问题的决议案。4.选举中央委员会，中央审查委员会等。”[2-4]七大、八大作出的规定与此基本类似，但九大、十大、十一大的《党章》取消了这些规定。在党的事业中，很多大事没有通过全国党代会来研究和决定。直到十二大完成在党的建设问题上的拨乱反正，党章对全国代表大会的职权才重新作出规定：“（一）听取和审查中央委员会的报告；（二）听取和审查中央顾问委员会、中央纪律检查委员会的报告；（三）讨论并决定党的重大问题；（四）修改党的章程；（五）选举中央委员会；（六）选举中央顾问委员会和中央纪律检查委员会。”[3]按照这些规定，十二大以来，历次全国党代会都认真履行了这些职权。党的重大问题提交全国党代会来研究和决定。特别是十六大正常履行党的最高领导集体的交替程序，解决了国际共产主义运动中长期没有解决好的接班制度问题，具有重大意义。在全国党代会的程序、规则、投票、选举等比较具体的问题上，近几届全国党代会都不断地作出新的探索和改进，使全国党代会履行职权的方式越来越规范。

第三，形成民主传统。这是86年来全国党代会制度发展的最宝贵特点。

中国共产党成立以来，以坚持和发展党内民主作为基本价值理念。虽然初期的党内活动存在着运作不规范的问题，党在政治上也犯过不少错误，但以全国党代会为基本形式坚持和发展党内民主方面，还是作出了不懈的努力，形成了许多优良的传统。

在全国党代会筹备过程中，努力发扬党内民主，集中全党智慧，为全国党代会的顺利召开创造良好条件。为了召开四大，中共中央事先于1924年8月31日，向各地各级党组织发出信件，要求“对于本党一年来各种政策，工农、青年、国民党各种实际运动及党内教育上、组织上各种问题发表其意见，并于小组会议时提出讨论，以其结果报告中央。个人有特别意见者，指令其写成意见书，由委员会或组长汇寄中央局。”[4]当时，就连远在莫斯科的中共旅莫支部，也给中央写来了专门的报告，不仅汇报了讨论的情况，而且各种观点拥有多少票数，都详细记录在案。

在全国党代会开会期间，努力发扬党内民主，组织代表深入讨论党代会的议题，做到集思广益。在八大上，除了毛泽东致开幕词、刘少奇作政治报告、邓小平作关于修改党章的报告、周恩来作关于发展国民经济第二个五年计划的建议的报告，还有113人作了大会发言，外加70篇未刊发言。这些发言提出了许多有价值的思想和观点。像陈云关于“三个主体、三个补充”的思想，就是在大会发言中提出的。在会议讨论中，允许发表和讨论不同意见。如党的三大争论共产党员要不要加入国民党的问题，代表们充分发表了截然不同的两种意见。最后通过的，仍然是包含正确意见的决议。

党内民主的优良传统，在“文化大革命”期间受到破坏，十一届三中全会以后，逐步得到恢复和发展。十二大以来，全国党代会制度的民主化程度不断提高。如几次全国党代会的文件起草，都以适当方式在党内的一定范围征求意见，广泛集中了全党的智慧和意见。今后，起草全国党代会的文件，征求意见的范围还将逐步扩大。

三、全国党代会制度的建设经验

建党86年来，全国党代会制度的发展变化，为党的建设提供了丰富而宝贵的经验。在新世纪新阶段继续推进党的建设新的伟大工程，迫切需要从这些经验中汲取思想营养和政治智慧，以便进一步完善全国党代会制度，使其在党的事业中发挥更大的作用。

第一，全国党代会是党不断走向成熟的基本标志，必须以全国党代会为枢纽谋划和实施治党治国的宏图大计。

全国党代会制度是现代国家的政党所实行的一种基本制度和决策形式。对于我们党的建设和发展来说，全国党代会具有标志杆和推进器的双重作用。说它是标志杆，是因为每次全国党代会，都是在国际国内的一定社会历史背景下召开的。它的每个重大决策，都集中地反映着这个时期党的思想认识、价值取向、实践经验和政治意志，标志着党在这个时期发展进步所达到的水平。说它是推进器，是因为每次全国党代会，都要面向党的、国家的、社会的未来，研究和解决党所面临的重大问题，制定或调整党的纲领、路线、方针、政策，并且就一些重大问题作出决策，选举产生新的领导集体和重要干部，以便开创党的事业的新局面。

我们党以往召开过的16次全国党代会，其中的多数真正履行了职权，研究了紧迫的重大问题，作出了正确的或基本正确的决策，因而对当时党的事业的发展作出了重大贡献。有少数，如九大、十大，是不成功的。这种不成功，其实也正是当时党内状况的真实反映。十一届三中全会以后，我们党实现了伟大的历史转折，全国党代会开得越来越成功。从十二大到十六大，每次全国党代会都解决了中国特色社会主义的初级阶段深入发展进程中出现的新的重大问题，推动了党的建设和中国特色社会主义事业的进步。这16次全国党代会连接起来，基本上勾画出我们党在曲折中不断探索的发展轨迹。

由此可见，全国代表大会作为党的最高领导机关，在党的事业中占有重要地位。开好全国党代会，对于总结过去，开创未来，具有十分重要的意义。所以，我们应该抓住筹备和召开全国党代会这个契机，系统总结过去的工作和经验，科学分析党所面临的新形势、新环境，认真研究需要应对的新机遇、新挑战，抓住关键，制定战略，确定未来一个时期的发展蓝图和大政方针，组织配置好党的领导力量。全国党代会以后，则要乘势而上，动员全党和全国人民，同心协力，贯彻落实全国党代会确定的宏图大计，提高党的思想理论认识、纲领政策水平、治国理政能力，开创党的建设和中国特色社会主义事业进一步发展的新局面。

第二，全国党代会是党的最高领导机关，必须高度尊重和充分行使全国党代会的最高职权。

从二大开始，我们党的党章就规定党的最高领导机关是全国代表大会，大会闭会期间是大会选出的中央委员会（当初称作中央执行委员会）。这是所谓的“单领导机关制”。从九大开始并至今，党章改为党的最高领导机关，是全国代表大会和它产生的中央委员会。这是所谓的“双领导机关制”。无论是“单领导机关制”还是“双领导机关制”，全国党代会作为党的最高领导机关都是确凿无疑的。按照现行党章的规定，全国党代会有6个方面的职权。归结起来，就是议党之大事、定国之策。凡是党所面临的重大问题，原则上都应当由全国党代会来研究决定。而召开全国党代会的目的，是实实在在地解决党所面临的重大问题。这是全国党代会的权力所在、职能所在，也是作用所在、意义所在。

历史证明，凡是成功的全国代表大会，都真正发挥了作为党的最高领导机关的作用，都切实解决了党所面临的重大课题，从而在理论和实践上作出了重大建树。如一大举起了共产党的大旗。二大区分了党的最高纲领和最低纲领。三大推动实现了国共两党的第一次合作。七大制定了新民主主义革命的纲领。八大确定了社会主义改造完成后党的纲领、路线和方针。十一届三中全会以后的全国党代会，更是推进了改革开放和社会主义现代化建设，促进了理论创新、政策创新、实践创新，开辟了中国特色社会主义道路，在党的历史上写下了新的辉煌的篇章。

历史表明，也有过全国党代会的地位和职权没有得到尊重和发挥的情况。六大、七大，八大、九大间隔时间过长，都严重地违反了党章的规定。除了某些不可抗拒的原因外，像土地革命战争、抗日战争、成立中华人民共和国、建立社会主义制度、开展“文化大革命”这些极其重大的问题，都没有经过全国党代会的研究，不是全国党代会的决策。这不能不说是重大的缺憾。虽然其中关于很多问题的决策是正确的，但如果发挥了全国党代会的作用，会不会更好地解决这些问题呢？特别是大跃进、“文化大革命”这些重大的错误，能不能少犯一点呢？

总结经验教训，应该在全党牢固地树立全国党代会是党的最高领导机关的观念，严格遵守党章的规定，坚决尊重全国党代会的权威，认真行使全国党代会的职权，充分发挥全国党代会的作用。按照党章规定，凡是党内重大问题，都应该通过全国党代会来研究解决。党的中央委员会和其他机构，都必须对全国党代会负责，按照有关规定向全国党代会报告工作。全国党代会决定的事项，必须严格执行。如有变动，应该向全国党代会报告，得到许可或追认。

第三，全国党代会的制度建设和与时俱进的，必须始终坚持制度建设的基本要求，不断提高全国党代会的规范化水平。



治国理政要规范，党的建设要规范，全国党代会制度也要规范。这是党成熟与否的一个重要标志。党在创建初期和战争年代，有某些不规范现象是可以理解的，但在可能的情况下，还是应该尽可能地规范。当掌握全国政权、成为执政党之后，党的建设包括全国党代会制度就更应该走向规范了。十一届三中全会以来，党代会制度建设的一项重大成绩，就是全国党代会的召开时间规范了，议题和内容规范了，程序和方式规范了，代表和会议期间的选举也越来越规范了。

总结经验教训，我们应该继续重视和加强全国党代会制度的规范化建设。比如，全国党代会是否实行常任制，是在市县级实行，还是在更高层次上实行，需要通过试点、取得经验后，予以确认，并且加以制度规范。全国党代会的研究内容和决策议题，在党章规定的基础上，是否可以考虑制定得更加具体，使之更加规范。全国党代会代表是否实行常任制，在闭会期间如何发挥作用，有哪些权利和义务等，也需要适时地加以规范。诸如此类，许多问题都有待于我们建立有关制度、通过党章的不断修改和完善，使全国党代会制度继续朝着规范化的方向发展。

第四，全国党代会制度是党内民主的基础平台，必须以创新精神不断推进全国党代会制度的民主化科学化进程。

党内民主是党的生命。全国党代会制度是带有基础性的党内民主制度。坚持和实行全国党代会制度，就是要充分发扬民主，使全党同志参与党内重大问题的研究，并且按照既定的程序和规则作出决定，形成全党赖以遵循的纲领、路线、战略、方针和政策。因此，发扬和发展民主，是全国党代会制度的灵魂。改进和完善这一制度，是逐步提高党内民主水平的最基本途径。

改革开放以来召开的历次全国党代会，都为发展党内民主作出了巨大努力。如全国党代会代表的选举，已经越来越充分体现基层党员的意志。全国党代会报告，通过在一定范围内征求意见，越来越能够集中全党的智慧和意志。全国党代会的召开，也不像以往某些时候，要等到会议闭幕才予以公布，而是在会前选择适当时机，向全国全世界公布开会时间。这在一定程度上增加了会议的透明度，便于全党全国人民及时关注和监督。所有这些都是全国党代会制度的发展和完善，是党内民主的进步，应该得到充分的肯定。加强全国党代会制度的建设，应该继续朝着民主化的方向作出更大的努力。

需要注意的是：全国党代会代表的政治素质和民主化水平也应该不断提高。十五大期间，笔者作为代表曾有过这样的经历：在小组讨论的时候，多位代表非常谦虚地使用“学习”一词，强调自己通过“学习”大会的报告，“受到了很大教育”，“现在就来汇报学习的体会”。笔者听后，很有感触，随后发言，提出一个“小小的建议”——“等到会议结束后，一定要认真学习大会的报告；但在大会期间，最好不要使用‘学习’这个字眼。”对于这个建议，当时有些人难以理解，“为什么不能说学习？”其实，道理很简单：全国党代会是党的最高领导机关。作为大会代表，基本职责应该是“审议”报告，而不是“学习”报告。把“审议”当成“学习”，就等于改变了大会的性质。可见，很需要认真学习和宣传党章，使代表们更多的了解全国党代会的职权，进一步增强主体意识和民主观念。至于全国党代会本身，更要注意开成真正审议报告、研究问题的大会，而不要开成“学习”的大会。

除了民主之外，全国党代会还有一个提高科学化水平的问题。发扬民主，归根到底，是要集中大家的智慧，作出更加科学的决定。在某种意义上，使重大决策臻于科学、完善，正是民主的目的和结果。所以，改进和发展全国党代会制度，应该在设计和完善具体制度的时候，着眼科学决策，使研究问题的过程、作出决定的程序、具体议事的方式，都更加周全、缜密，保证每次全国党代会都能够对党和国家的大事作出科学决策，从而为我们党的科学执政、民主执政、依法执政，奠定更加坚实的基础。

[参考文献]

- [1] 中央档案馆.中共中央文件选集：第1册[Z].北京：中共中央党校出版社，1989：95～96[-1]，3[-2]，8[-3]，117[-4].
- [2] 中国革命博物馆.中国共产党章程汇编[Z].北京：人民出版社，1979：158[-1]，54[-2]，184[-3]，42[-4].
- [3] 本书编写组.中国共产党章程编介[Z].北京：党建读物出版社，2004：247～248.
- [4] 本书编写组.光辉历程——从一大到十五大[M].北京：中共党史出版社，1998：75～76.

① 中国共产党代表大会制度，简称“党代会制度”，包括中国共产党的全国代表大会制度和各级地方、各个部门代表大会制度。本文只讨论中国共产党的全国代表大会制度，简称“全国党代会制度”。并且，对于中国共产党的全国代表大会，简称“全国党代会”；对于中国共产党的全国代表会议，简称“全国党代会议”。

联系邮箱: [wil.liam@sina.com](mailto:wil.liam@sina.com) © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 [10.1.10.65](#). All rights reserved. Design by owen