

推荐稿件

- 不平衡发展与中国新型城乡二元...
- 中国共产党与民主党派合作的历...
- 马克思“改变世界”理想的公共...
- 我党提出“三个执政”的历史背...
- 在多元哲学景象中寻求确定性立场
- 提升信息化：推动经济结构调整...
- 毛泽东关于抗日根据地发展经济...
- 与时俱进的理论创新——以马克...

相关稿件

- 论“中国特色社会主义理论体系”
- 1976-1978年中国引进...
- 对经典作家关于小农制历史地位...
- 《江泽民文选》的社会和谐思想...
- 论社会的网络结构
- 把中国特色社会主义理论体系的...
- 改革开放以来我国高等学校党的...
- 论以人为本与以物为本的同一性
- 浅论“资本生产力”--兼评一...
- 论后现代法学对现代法治理论的...

理论探索

# 党代会常任制实施的困顿分析

王立新

改革开放以来，我们党围绕完善党代表大会制度，对党代会常任制到了较显著的成效。党的十七大报告明确提出，要“完善党的代表大会制，选择一些县（市、区）试行党代会常任制”。从党的十六大提出的转变，表明党代会常任制完全可能并有待于在党内民主建设中发挥

## 一、民主意义的解读

要真正发挥党代会常任制的作用，关键首先在于党内上下对常任制形成清醒、统一的认识。对此我们必须从这样几个方面把握党代会价值。

（一）党代会常任制是党内民主的核心制度。众所周知，由于历史影响，特别是为了适应艰苦的革命战争的需要，中国共产党形成了具的社会主义建设时期后，虽然党中央一再强调要坚持民主集中制的组改变。党代会常任制是发展党内民主的突破口，在党内民主制度中居代年会制和党代表的常任制，能够建立民主、竞争选举党代表的制关的作用；建立党委会、常委会向党代表大会报告工作的制度，以及建立起党内民主制度。

（二）党代会常任制能够推动党内民主制度的全面建立。党代会表的常任制，同时十分重要的是，通过实行常任制，可以推动党内建主决策制、党代表和党员权利保障制等一系列民主制度，特别是党代向全委会报告工作的制度，从而确立党员群众监督党代表、党代表督制度，使党内民主制度全面建立。建立常任制能够从根本上实现党制度从具有浓厚色彩的集中制到民主制的转变，进而实现党内组织制

（三）党代会常任制能够从根本上消除党内权力集中的现象。常任资格和权力同时存在，任期相同，换届同期举行，使原来意义上行使的权力机关的作用，真正实现党内权力中心的转移，即从党的书记和把党内权力由个别人或少数人转移到多数人手中。否则，在非常任制代会五年甚至更长时间才召开一次，党代会就难以发挥权力机关的作会、党委常委会甚至书记行使。

（四）党代会常任制能够全面推动社会主义民主的发展。常任制主是社会主义民主的强大推动力量，我国社会主义民主政治建设的重内民主建设将在民主建设方面发挥示范作用，引导国家仿效党内民主建设高度文明的社会主义民主政治。

（五）党代会常任制有助于决策的科学化。一般而言，民主制较民主制运行之初，新旧观念和体制的摩擦，新观念、新体制的不成熟成本。但民主制终究是到目前为止最好的体制，因为集中制虽然运行几率高，且难以及时纠正，甚至会给组织乃至国家社会带来巨大的损本。因此就此而言，民主制还是大大优于集中制，党内民主制还是大

综上所述，实行党代会常任制的根本意义在于这是一项根本性的于集中型向民主型转变，根本目的是建立党内民主制度，即以党代会监察制度、中央委员会与地方各级委员会的集体领导制度、党内竞争种适应社会主义现代化建设需要的新型的党内组织制度，以增强党的

## 二、陷入困顿的原因

在中国共产党的历史上，党代会常任制三起三落，很少有一种制折。实际上自从党成立之日起，我党就规定并实行了党代表大会常任在建党初期执行得相当好，当时党的全国代表大会基本上是一年召开战争环境等因素，年会制被迫中断。1956年，党的八大正式提出了“民主化迈出了具有重大意义的一步，但未能付诸实施，后来爆发的“无存，使个人崇拜达到登峰造极的地步。文革结束后，1988年中国共任制的试点，但十多年下来，多数试点进展不大。2002年，党中央决的试点，常任制再次强力推开，但仍然阻力重重。

(一) 已经试点的单位大多面临困难。从1988年开始，经中央组湖南等5省12个市、县、区作为全国首批，先后开展了党代会常任制试点，安、台州市的椒江区、山西晋中市榆次区和顺县等5个市、县、区还见过试点面临许多阻力和困难。

(二) 除少数试点单位外，多数新试点单位突破不大。2002年11表大会常任制的试点，此后第二轮常任制的试点有序展开，但除了少的雨城区和荣经县对党代表实行直接选举，湖北罗田县实行县委委员破。

(三) 除少数试点单位外，非试点部门基本上都对此缺乏关注。型的核心问题，关系到党内民主和党的生命问题，但对于这项改革试点主动积极探索的良好气氛和环境。

拨开表面的迷雾，党代会常任制改革陷入困顿具有全方位的原因

(一) 从思想上看，思想认识尚未统一。自从党代会常任制试点一种片面认识是把这一改革看作是党内组织制度改革中的一项局部性内权力监督，实现决策科学化、民主化，而非涉及党内组织制度的根革。另一种片面认识是实行常任制有削弱甚至丧失党的领导的风险。会转型和历史变革时期，社会结构分化，利益诉求繁多，社会矛盾复史使命，在政治转型方面的一个规律性的要求就是必须要有一个强有实行党代会常任制就意味着在党内实行民主制，党内权力由少数人会分散化，在党内下层的民主文化和民主水平尚未迅速普遍提高的情况分散过程中党可能丧失对政治社会的领导权。

(二) 从体制上看，传统体制阻力强大。众所周知，我党的组织战争环境的影响，党的组织制度带有浓厚的集中制色彩。进入和平时发展，但历史惯性和路径依赖并没有使集中制度的色彩退化。从党内具有集中制倾向的党。党代会常任制的根本诉求是党内民主，但事实阻碍了常任制的推行。这特别表现在两个方面，一方面是名义上拥有同级党内最高权力的全委会和常委会的冲突，另一方面是党代会选举

(三) 从动力上看，基层推进动力弱小。推行党代会常任制是一关重大，因此中央没有在中、高层而只是在县、区基层推行这一改革市椒江区的试点卓有成效，而把试点工作由椒江区扩展到大半个台州小，但长期以来我党形成的组织体制是具有高度集权倾向的体制，权体制的阻碍，也遭遇上层改革不配套的障碍，更遭遇比较集中的权力党内组织制度的变革，它关系到党的组织制度的民主化发展方向，到行，只是在党的十六大和十七大报告中表述了一句话，中央组织部发件。关于党代会常任制中央并没有明确的专门决议，关于实行常任制等，高层也没有具体的文件颁发，当一些地方基层的试点停滞下来，续推行下去。这一策略也是由试点的性质决定的，即这种探索性决定

(四) 从策略上看，局部试点显露局限。在我党历史上，党代会党中央基本上是一年召开一次党的全国代表大会。1956年9月，邓小平的报告》中正式指出：“党中央委员会在党章草案中，决定采取一项的、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1957年到1958年初，全国各地都召开了代表大会的第二甚至第三次会1988年开始实施的党代会常任制仅仅是试点，可能是鉴于诸多因素的进。但到2002年党的十六大后这一改革仍是试点，试点的范围小、时影响，使一些人对常任制的目标和前景产生了怀疑，对实施常任制的

(五) 从效果上看，成本较高效率较低。实行党代会常任制，必策，在试点初期，党代会常任制的运行程序比较复杂，需要花费大量本较高。特别是在常任制实行之初，新旧观念和运行新旧体制摩擦较于不成熟和不稳定的阶段，这些都进一步提高了运行成本，多数试点本与低效率的反差。比较而言，原来党内实行的集中型的体制只需要行成本较低，效率却高。甚至有人产生了实行党代会常任制得不偿失

总的来看，自从党代会常任制试点近20年来，之所以停滞不前，到实施方略不当再到试点效果不佳等一系列问题，这些问题具有内在本，动力建设是关键，实施策略是手段，对常任制内涵和意义认识不动力不强，效果不佳，反过来党代会常任制实施过程中的乏力和低效识，弱化了党代会常任制改革的动力。

### 三、全方位的制度建设

党代会常任制主要包括两个方面的制度：(一) 党代会年会制，中央到地方的各级代表，每年召开一次各级党的代表大会，履行其权党代会代表和它选举所产生的委员会其资格和权力同时存在，任期相

党代表大会的年会制必须有常任制作为补充。因为一旦实行年会选举纷繁复杂，由于每年都要开一次代表大会，党代表都要重新选举代表只能在短短的几天党代会开会期间才能履行党代表的职权，在代

代表履行职权的时空权极其有限，平时无法对党内的日常工作和党代会无法充分发挥党代表的作用；（三）降低了党代会的作用。党代表平门的工作，也无法全面反映广大党员的要求和愿望，不可能使短短几力机关的作用。因此要实行党代表的常任制，使党代表与人大代表一间，代表照样拥有相应的权利，履行相应的职责。常任制也必须为年供了重要舞台。如果不每年召开一次党代表大会，又会产生以下问题作用，无法及时就各级党组织内部的重大问题作出决策；（二）党代会以充分发挥。党代会的年会制与常任制缺一不可，相互支持，相

如果仅仅把党代会常任制理解为上述两项制度，也是一种十分狭常任制是围绕党代会年会制和党代表常任制两项核心制度而展开的系制。（二）党代表的常任制。（三）党代表的任期制和轮换制。（四代表大会是同级党的最高权力机关制度。（六）民主、竞争选举党代会报告工作制度。（八）党代会对重大事项决策制度。（九）党委（十）党代表与党员群众联系制度。上述制度紧密联系，不可分割，制度是常任制的基本制度，是对核心制度的支持和补充，它们共同构内民主的制度基石，勾勒了党内民主的目标。可以十分肯定的是，不原因就是只注意开展前两项核心制度的建设，而忽视了后八项基本制的制度支持而难以真正建立起来。

因此，党代会常任制改革不是一项局部改革，而是一项系统的制全面改造。党代会常任制改革必须在确立全局观念的基础上，在加强时，着力推进相关制度的配套建设，全面促进党内组织制度的改革。

#### 四、改革动力的增强

在深刻认识到党代会常任制改革是一项涉及整个党内组织制度改革顺利推行下去，有必要给改革注入强大的动力。

（一）深入认识党代会常任制的民主意义和政治意义，增强改革认识方面的不统一和不深刻是该项改革难以深入、有始无终的重要原理论宣传教育，一方面，使全党上下认识到党代会常任制是党内民主党前途和命运的党的核心制度的改革，党代会常任制势在必行；另一施必须确保党的领导和统一。党代会常任制的实施，可能伴随着内外民主化将会推动党外国家民主和社会民主，这种民主既有可能加强党的领导，使党的执政地位丧失。因此，实行党代会常任制，就是要结和统一的方式，在国家和社会民主主体制下如何加强和巩固党的执政立全体党员高度认同的社会主义和共产主义政治文化，建立以民主为家社会的政治领导、思想领导和组织领导，改革党的领导方式和执政公共权力，从人治走向法治。

（二）建立以党委书记为首的领导小组，增强党代会常任制改革委组织部推行的，而党委组织部都是在党委统一领导下，服从于以党委书记进行分权和监督，作为党委下属的党委组织部门权力有限，委书记为首的由党的各部门参加的常任制改革领导小组，建立健全党会和党委会，才能把党代会常任制有力推动下去。

（三）充分发动广大党员进行有序的党内政治参与，增强党代会大凡在权力比较集中的国家和组织范围内，改革一般都是自上而下的改革动力一般来自上层，而上层经常会出于其既得权力和利益考虑，子小，甚至会因风险较大放弃改革。党代会常任制是一项党内民主改广大党员和党员代表的组织性，积极参加选举、建议、宣传等党内根本的活动是选举，必须充分调动党员的选举热情，明确积极参与的央到地方的各级代表和党的基层领导人。

（四）切实保障党员的民主权利。现行的党章虽然对党员的权利与义务不相对称、权利规定空泛、权利难以落实的问题。为此有必要例》，改变权利义务不对称的现象，明确落实党员的提名权、表决权员维权机制，为党员发扬民主、推动党内民主的发展提供保障。

从根本上看，若要真正实行党内权力的转移，党内上下必须树立观念，使党内上下认同党内权力来自于广大党员，党的代表大会及其内一切重大事务必须由广大党员或由其授权的机构决定，党员选举予以罢免。只有在这种权力观完全确立的前提下，才能真正实行党内与事实上的权力机关的矛盾，实现党内组织制度的转型。

#### 五、实施策略的调整

在动力增强的基础上，要努力把党代会常任制深入不懈地推行下代会常任制改革存在较大的政治风险，原来的改革策略具有稳定性的行党代会常任制策略上进一步作出相应的重大调整。