

# 任期制背景下党代表的功能拓展

——以深圳黄贝辖区达州同乡村党代表工作室为例

陈家喜 刘王裔 石本惠

〔摘要〕党代表任期制是近年来党内民主的重要探索，它推动了党代表大会代表从“会议代表”向“专职代表”转变，拓展了党代表功能发挥的制度空间。通过深圳市黄贝岭达州同乡村党代表工作室的个案研究的方式发现，任期制下的党代表的功能发挥从民主权利的行使转向对民生问题的关注，党代表在服务群众，沟通党委政府和集合民意上的作用日渐凸显。然而，完善这一探索，尚需要对党代表任期制的制度体系、党代表活动的考核和激励机制，以及“两代表一委员”权利行使的集约化等方面进行更为深入的探索。

〔关键词〕党代表任期制；党代表工作室；中国共产党党代表

〔中图分类号〕D267.2 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1008-9187-(2012)02-0030-04

中国共产党党代表的作用发挥状况是衡量党内民主发展的重要指标。民主集中制的组织原则决定了党内民主在很大的程度上有赖于党代表的功能发挥。党代表是联系各级党组织和党员群众的纽带，也是在党代表大会期间发挥民主决策和民主监督方面的重要主体，是党内民主的直接参与者。由于历史和现实的原因，党内决策面临着集中有余而民主不足的问题。党代表作为“会议代表”，只是每隔5年“开开会、举举手、投投票”，会后缺乏相应的平台和渠道来发挥经常性作用。党代表任期制的推行，实现了党代表由“会议代表”向“专职代表”的转变，调动党代表参加党内事务的积极性，有助于党内民主的推

进和党员主体地位的实现。本文以深圳市黄贝岭达州同乡村党代表工作室为例，探讨任期制下党代表活动空间的拓展和代表功能的行使问题，同时也对党代表任期制的完善进行了思考。

## 一、党代表的制度角色与功能

在中国共产党的制度规范和政策文献当中，党代表的主体属性包括作为普通党员所具有的权利和作为党代表的权利。首先，党代表是党员从自身群体中产生，自然也享有普通党员的民主权利。根据党章的规定大体上包括质询权、表决权、评议权、监督权、罢免权等权利。然而，由于民主集中制的组织原则决定了党内民主只限于基层

〔基金项目〕国家社科基金“公推直选模式优化与党内选举制度创新研究”（11BZZ024）；国家社会科学基金一般项目“党代表任期制的理论与实践研究”（11BDJ020）；广东省哲学社科基金“公推直选与党内选举改革研究”（GD10YZZ01）

〔作者简介〕陈家喜，深圳大学当代中国政治研究所副教授；

刘王裔，深圳大学当代中国政治研究所硕士研究生，广东 深圳 518060。

石本惠，四川省社会科学院《社会科学研究》杂志社编审，四川 成都 610071。

组织，从而使党员的这些权利只限于基层组织内部的事务；超出基层组织的范畴则需要通过党代表来行使。同时，现有的党内法规并没有专门规定党代表的角色与功能，对党代表的权利与义务的规定不明确。因此长期以来党代表的功能是“残缺的”，仅作为“会议代表”而未能充分行使代表权利。综合党内制度规范，关于党代表角色主要包括“听取和审计报告”、“讨论并决定党的重大问题”、“选举”以及“各级党委在必要时召集代表会议，讨论和决定需要解决的重大问题，但党代表的名额和产生办法由召集代表会议的委员会决定”等。很明显，上述权利只有在党代表会议期间才能够行使，而各级党代会每5年才召开1次，每次会期也不过1周之内。这就意味着党代表的作用发挥是间歇性的，党代表的监督功能、聚合功能和表达功能都很难得到经常性行使。这不仅造成党代表这一重要政治资源的浪费，也不利于党内民主的发展。

党代表任期制的推行为拓展党代表的活动和功能提供了机会，也成为近年来党内民主的重要探索。党代表任期制是指党代表按照党内选举的有关规定由党员选举产生，拥有与同级党代表委员会同样任期的一种制度，党代表在党代表大会闭幕后继续以党代表身份在其职责权限范围内发挥其作用。2007年召开的党的十七大首次提出“完善党的代表大会制度，实行党的代表大会任期制”，并在会后写入党章。2008年，中共中央印发《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》（以下简称《暂行条例》），是对任期制内容和党代表功能做出明确规定。《暂行条例》提出，党代表应邀可列席同级党的委员会全体会议并发表意见，党代表可联名向党代会提案，党代表应邀可列席同级党委全会，党代表应采取适当方式与基层党员和群众加强联系等。这意味着党代表在5年1届的党代会闭会后，在5年任期内仍可继续行使职权。2010年党的十七届四中全会进一步明确了党代表任期制下的代表活动的领域和范围，包括建立健全代表参与重大决策、参加重要干部推荐和民主评议、列席党委有关会议、联系党员群众等制度和办法，做好代表联络工作，保障代表充分行使各项权利，充分反映党员意见和建议。

在中央精神的带动下，广东省在2010年8月12日颁发了《中国共产党广东省各级代表大会代表任期制实施办法》（以下简称《实施办法》），规定要实行党代表提案制度、提议制度、质询制度、询问制度、视察与调研制度、联系党员和群众制度和参加民主评议制度等，在制度上更加具

体地规定了党代表的功能，并且为党代表作用的发挥提供制度保障。2010年11月，深圳市颁发《中国共产党深圳市代表大会代表进社区联系群众暂行办法》，明确规定了市党代表进社区联系群众的主要内容：宣传党的路线方针政策和市委重大决策部署；听取对市委将要作出的重大决策部署以及对代表本人履行职责的意见建议；了解党的决议、决定在执行过程中遇到的情况与问题；检查和监督市委重大决策部署在基层的贯彻落实；掌握党员和群众的思想、工作和生活情况；反映党员和群众的意见和建议，等等。与此同时，深圳市全面推行党代表任期制，全市633个社区都建立起社区党代表工作室，464名市党代表进入工作室联系党员群众。同时，深圳还探索在律师协会、商会、人才服务中心、工业园区、同乡村、教育局、城管局、卫生局等成立党代表工作室。通过设立党代表工作室来实现党代表履职活动常态化。党代表任期制的推行，更为明确和丰富了党代表的权利，从而为党代表的作用发挥创造了制度空间。党代表实现由“会议代表”向“专职代表”转变的转换，党代表的提案权、提议权、质询询问权、列席权等得以实现，使党代表在党代会闭会期间能继续发挥其作用。

## 二、工作室的设立与党代表功能的拓展

作为一个典型的移民城市，深圳外来人口占全市人口总数的75%以上，这其中既有大批的白领和知识分子，也包括大量的外来工。据不完全统计，深圳外来工1000人以上聚居的“同乡村”35个，聚居人员近22万人。为了实现“打工不脱党、离乡不离党”的目标，深圳市从2007年开始探索建立“同乡村”党组织，采取让党员身份“亮”出来、把党建指导员“派”进去、把党的阵地“建”起来、外来党员的心“暖”起来等多种形式把外来劳务工党员组织起来，先后在各区、各街道建立了26个“同乡村型”党支部。

在罗湖区黄贝岭街道居住着四川达州籍务工人员1.8万，其中党员66人。2007年，罗湖区在黄贝街道率先成立了四川达州流动党支部，达州籍外来工党员邱兴堂担任支部书记。2008年6月，在达州流动党支部基础上，又设立了黄贝辖区达州同乡村党代表工作室。经过几年的发展，流动党员人数由原来的22人增加到现在的66人。其党支部书记邱兴堂2010年4月当选为深圳市第五届党代表。黄贝辖区达州同乡村党代表工作室建立之后，邱兴堂既作为支部书记，成为该工作室的“专职”党代表。借助于党代表工作室这一平台以及邱兴堂本人在同乡中的较高威望，党代表

的功能得到充分拓展,在服务同乡,联系党委政府,聚合民意和表达意见等方面发挥了积极作用。

其一,服务功能。在既有的党内规范中,党代表主要功能在于完成党代会的会议及民主程序,行使党内监督和事项评议功能。然而,在党代表任期制的探索中,党代表经常性履职的重要领域在于服务周边的党员群众。首先党代表邱兴堂把组织党员和运转组织作为一项重要职责,他通过调查摸底把同乡村中的流动党员全部找出来,让他们回归组织,过上党组织生活。他先后发展党员6名,培养入党积极分子26人。在黄贝辖区达州同乡村党代表工作室成立之后,邱兴堂利用党代表的特殊角色服务身边老乡,为他们提供就业信息、帮助联系企业、提供介绍岗位服务、提供法律咨询服务等。在他的主导下成立流动党员服务中心,通过信息交流,老乡帮老乡的形式,已经帮老乡介绍工作38例,为老乡提供法律培训服务,增强外来务工人员的维权意识,通过维权中心处理劳资纠纷2起。<sup>①</sup>邱兴堂代表动员党员与群众结对帮扶,安排条件好的7名党员与9户困难家庭结对子,力所能及地帮助他们解决生活中的一些实际困难。在邱兴堂的提议和推动下,一些老乡生病了,流动党支部的党员们会拎着水果去看望;有老乡遇到劳资纠纷了,流动党支部会出面帮忙协调。<sup>②</sup>多次成功的调解,流动党支部在老乡中的知名度渐渐提升,邱兴堂也获得了更多信任。

其二,沟通功能。党代表在现实中还能担当在党委与群众之间的联系者和中间人。借助于党代表工作室的平台,党代表可以上联系党组织和政府,下联系党员和群众,发挥联系党委政府与企业、党员群众的中介功能。党代表邱兴堂也利用代表身份,协助街道党工委做好同乡村的安全生产、社会治安、计生卫生、消防、合法经营、出租屋管理的工作。在邱兴堂的带动下,四川达州老乡主动填写信息采集表,并主动提供与自己相熟朋友的流动情况,并且邱兴堂还经常上门了解党员和群众的生产和生活情况。同时,由于邱兴堂在同乡中有威望,还积极参与劳资纠纷、邻里矛盾和社会治安事件的调解。2011年1月-10月,邱兴堂带领同乡村党支部直接参与维稳综治调解13次,调解成功率达100%,成功制止了3起群体性上访事件。调解了邻里纠纷6次,阻止群众闹事活动2起,阻止跳楼事件1起。从2010年以来,积极引导、依法解决劳资纠纷56次,帮助追收拖欠农民工工资150多万元。<sup>①</sup>

其三,聚合功能。聚合功能集中体现在党代表发挥作用的双向表达功能:一是从基层收集到的社情民意出发,向党组织和政府机构表达党员和群众的诉求;二是党代表发挥替党和政府向党员和群众表达某些方面倡议或要求的功能。深圳市党代表任期制的相关制度规范也提出,党代表联系群众有义务宣传党的路线方针政策和市委重大决策部署,掌握党员群众的思想、工作和生活情况,反映党员和群众的意见。<sup>②</sup>从党和群众的角度来看,党代表在收集社情民意之后向党组织和政府表达党员和群众的各种诉求。通过流动党支部的特殊地位,不仅发展与街道、区、市政府和党组织的联系,还积极发展与达州市党委和政府的联系,聚合组织资源,创造有利于自己开展工作、拓展自己的功能的条件。例如,在金融危机期间,有民工反映他们的就业状况不理想,其中某一些的原因是没有技能,希望得到党和政府的帮助。获知后,邱兴堂通过自己与四川达州市委、市政府的联系沟通,获得了达州市委、市政府专门拿出30万元劳务培训资金,依托深圳教育资源,加强流动党员、务工人员的劳动技能培训。2010年10月下旬,他综合达州市委组织部与驻深办事处等资源,委托深圳市莱斯达商务咨询有限公司开办首期农民工职业技能培训班,截至2011年上半年,已先后有71人参加了电工培训,45人参加了电脑培训。

### 三、任期制下党代表功能发挥的空间

党代表任期制的推行,为党代表经常性履职提供了制度合法性,也探索了党内民主的多种实现形式。从2008年颁布的《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》来看,党代表的活动空间得到较大拓展,除了会议期间行使议事权、表决权、选举权之外,还赋予党代表在闭会期间进行重大事项的调查权,列席党委会,参与干部推荐和党委会民主评议等项权力。这些权力的落实有助于强化党代表对党委会的监督,从而确保党内民主的实施。

从深圳探索党代表工作室的实践来看,重心并不是党代表会议期间的代表权力行使问题,而是在会后代表功能的发挥问题。从黄贝岭达州流动党代表工作室的探索来看,该工作室的专职党代表邱兴堂的代表功能主要体现在服务身边的党员群众,协助上级党组织做好基层群众工作,以及聚合社情民意等方面。换言之,实践中党代表

① 罗湖区区委组织部关于《罗湖区黄贝岭达州同乡村党代表工作室情况汇报》。

② 《中国共产党深圳市代表大会代表进社区联系群众暂行办法》。

的作用发挥更多地体现在民生领域而非民主领域，但从长远来看对党内民主的拓展具有十分重要的意义。也正是在切实为基层党员群众解决困难，疏通民意从而使党代表拥有了更为广泛的党内民意基础和政治权威。反过来，这有利于党代表在基层群众中推动上级组织意图的贯彻落实。

当前党代表任期制尚处于初步探索阶段，需要进一步完善这一党内民主的制度实践方式。一是关注超前探索与制度供给的衔接问题。如前所述，从中央关于党代表任期制的制度体系来看，主要集中在对党内事务的参与和民主权利的行使，对于党代表在畅达社情民意，服务社区居民方面缺乏明确具体的规定。而从黄贝岭达州流动党代表工作室的探索实践来看，党代表在现实中的作用发挥却主要集中在这些方面，党代表邱兴堂的主要工作是服务于在同乡村居住的达州籍的乡亲们，帮助他们介绍工作、讨要工资、依法维权等。因此实践探索与制度规范存在“两层皮”的现象。随着地方党委在党代表任期制探索实践的推进，党代表任期制的制度规范也需要进行相应的调整，以对实践活动具有规范和指导作用。

二是完善党代表任期制的配套制度体系。制度的良好运作的前提是制度体系的规范性和严密性。从当前来看，当前党代表任期制和党代表工作室的制度规范尚不健全，缺乏财政支持机制、人员配置机制、责任落实和追究机制、权力保障机制等机制的配套和保障。<sup>(3)</sup>从目前党代表的运作来看，资金的匮乏影响党代表开展活动和解决问题的能力；人员配置的缺少会导致开展工作人力资源不够；责任落实和追究机制的不到位致使党代表的行为得不到监督，不利于充分发挥党代表的作用；组织权力保障机制的保障不到位会让党代表对党员和群众问题的解决能力大打折扣。从黄贝岭达州流动党代表工作室个案来看，其成功运行得益于党代表邱兴堂个人的优秀素质和能力，以及罗湖区和达州相关组织部门经济和政治上的支持。实际上更多的党代表活动开展都需要一定程度的经费支撑，也需要更具操作性的制度规程。而党代表活动开展的成效更需要相应的评价机制和激励机制。在现实中，党员和群众

几乎没有渠道去监督党代表，而没有对党代表的监督，党代表功能的发挥就很难有保证。没有相应的监督考核和激励机制，党代表活动的积极性也将会大打折扣。

三是改革党代表的产生方式。党代表任期制的推行不仅赋予党代表更多的权利，也要求其具有更强的能力和素质。特别是在当前不少地方要求党代表进社区、下基层，为党员群众排忧解难，就需要党代表在基层具有较高威望。因此，推进党代表在联系辖区进行公推直选，让那些能力突出群众信任的党员当选党代表就势所必然。从深圳的探索来看，2010年区级党代会代表的选举已经全面实现公推直选，但却未能做到属地化选举。因此，进入党代表工作室中的党代表无法实现属地化，更多的是组织部门统筹协调的基础上安排的。而属地化选举尚需突破党代表选举的结构比例的硬性要求。根据现行党内选举法规，党代会代表来源要具有广泛性与均衡性，照顾行业、年龄、性别、级别等诸多因素。这一结构比例为公推直选党代表设定了“框框”。因此，能否突破代表结构的比例要求，从基层社区公推直选党代表将是党代表任期制未来发展的一个路向。

四是实现基层代表资源的集约开发和协同发展。在我国现行的政治结构中，除了党代表之外，人大代表和政协委员同样担当着集合民意、服务群众的代表功能，在现实当中他们也被并称为“两代表一委员”。作为党内民主的重要创新，党代表任期制的推行使党代表在基层社会的表达、服务和沟通功能进一步强化；反过来，人大代表和政协委员的功能行使则相形见绌，这显然有悖于人大和政协作为民意机关的地位属性。如何集约开发党代表、人大代表和政协委员的代表功能，实现党内民主、人民民主与协商民主的集约化发展则是在推进党代表任期制需要解决的问题。在深圳市盐田区的党代表任期制探索中，尝试设立“民意表达工作室”，将“两代表一委员”统筹安排进工作室，三者分别联系所在社区的党员、群众和企业主，实现资源的优化整合；同时建立党委、人大和政协对“两代表一委员”活动开展和绩效考核的联席制度，具有一定的前瞻探索意义。

#### (参考文献)

- (1) 深圳构建流动党员管理新路径 [N], 深圳特区报 2011-08-24.
- (2) 农民工“书记”的幸福追求 [N], 南方日报 2011-09-15.
- (3) 高新民. 党代表任期制拓展了党内民主制度空间 [J], 理论视野, 2008, (7).

(责任编辑: 陈学明)