

# 党代表的作用有多大

## ——深圳市党代表任期制的探索与思考

陈家喜 肖嘉睿

党代表是民主集中制下党内民主的实践者和推动者。作为近年来党内民主的重要探索,党代表任期制的推行有助于实现代表履职机制的常态化,进而扩大党代表和党员对于党内事务的参与度。从深圳党代表任期制的探索实践来看,党代表的履职功能得到了拓展,实现了从民主参与到民生关注,从党内事务到党外民情的转换。这一拓展有助于探索新形势下党代表的功能领域和履职空间。

### 一、民主集中制原则下的党代表

民主集中制既是中国共产党的组织原则,也是党的民主原则。作为组织原则,民主集中制强调四个“服从”:个人服从组织、少数服从多数、下级组织服从上级组织、全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会,其中最重要的是坚持全党服从中央。作为民主原则,民主集中制注重民主与集中的辩证平衡关系,强调民主基础上的集中与集中指导下的民主。党的十七届四中全会提出,在坚持民主集中制的原则基础上推进党内民主建设,发挥党组织和党员的积极性、主导性和创造性。

在民主集中制的组织原则指导下,中国共产党党内选举实行直接选举与间接选举相结合,并以间接选举为主的制度。除了基层党组织实行直接选举之外(拥有500名以上党员的基层组织也可以实行

间接选举),中央和地方各级党委均实行间接选举。这就意味着,普通党员所拥有的质询权、表决权、评议权、监督权、罢免权等项权利,只能在基层组织层面行使;对于地方党委以及更高级别党内事务的参与,则只能借助于各级党代表得以实现。党代表是连接党组织与党员的桥梁和纽带,发挥着“上情下达”和“下情上达”的作用,同时,党代表是代表党员参与党内事务,表达意见诉求的代言人,是代表党员行使民主权利的重要主体。在这一意义上,党代表无疑是党内民主的中枢,其功能发挥状况决定着党内民主的水平。

然而,作为党代表功能发挥主要平台——各级党代会,普遍存在周期长、人数多、会期短的特性,从而制约了党代表作用的发挥。按照现有的党内选举法规,中央和地方各级党委每5年进行1次换届选举,每次会期大都在7天之内。并且各级党代表的人数往往偏多,党的全国代表大会代表人数往往在2000名左右,省级400~800名,地市级300~500名,县级200~400名。在这一制度设计下,党代表在党代会期间的权利行使受到较大限制,党代表的作用常常被描述为“大会举举手,五年没事干”,由此也制约了党内民主的发展状况。当前党内出现的很多问题,如领导权力过于集中、决策不透明、干部任用

腐败等现象,一定程度上都与党代表的作用发挥不畅有着关联。而党代表履职机制经常性的问题,在党的十七大召开之前并没有相关的制度规定。

2007年召开的党的十七大,对于党内民主做出重要部署,其中举措之一就是“完善党的代表大会制度,实行党的代表大会代表任期制,选择一些县(市、区)试行党代表大会常任制”。随后,2008年中央颁布《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》,对任期制内容和党代表功能做出明确规定,强调“代表在党代表大会召开和闭会期间”均“享有代表资格、行使代表权利、履行代表职责,发挥代表作用”。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。这一做法可以看成是以强化党代表作用来提升党内民主的重要举措。在这一精神主导下,全国许多地方如四川、浙江、广东相继开展或者进一步深化了党代表任期制的试点。

## 二、工作室的创设与代表履职的经常化

作为落实中央精神的实践之一,深圳市于2010年颁布《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》,通过设立党代表工作室以及党员进社区的活动,全面推开党代表任期制的试点。深圳市以设立社区党代表工作室为依托,将全市党代表投送到社区,使其在联系基层党员群众中实现履职机制的经常化。深圳在全市633个社区设立了社区党代表工作室,464名市党代表进入工作室联系党员群众。这些工作室大多统筹利用社区党组织办公场所、党员管理服务中心、党员活动室、党员会客厅等场地,解决工作室的办公场所。同时,深圳市还在市律师协会、福永商会、宝龙工业区等行业协会和大工业区以及宝安区教育局、城管局、卫生局等机关单位建立党代表工作室,加强部分领域、行业 and 单位的党代表与党员群众之间的联系,编织一张纵横交错、全面覆盖的党代表工作室覆盖网。

深圳市党代表任期制主要通过党代表工作室来实现党代表在基层社会的功能落实和行使。深圳市

先后制定了《党代表工作室工作制度》、《党代表接待党员群众工作流程》、《党代表工作室联络员工作职责》等制度,将整个工作过程细化为收集、受理、办理、答复、反馈、评议、归档等紧密衔接、环环相扣的7个工作步骤,确保党代表工作室收集到的社情民意能够及时、准确、高效、规范地办理,而且明确赋予了党代表工作室在办理过程中信息采集、转办分办、反馈跟踪的作用。全市各党代表工作室统一使用市委组织部设计的《党代表社情民意登记表》和《党代表反映党员群众意见建议办理情况跟踪明细帐》,对群众反映的意见问题及办理跟踪情况全部记录在案,全程跟踪监督。

此外,深圳市各个区还针对党代表多数为领导干部、平时业务工作繁忙的实际,通过统一选聘,为每个社区党代表工作室配备1名专(兼)职联络员。在党代表开展进社区活动期间,联络员负责工作联络、资料整理等工作,为党代表联系服务群众提供协助和支持。其余时间则由联络员在党代表工作室坐班接待来访群众、收集整理意见建议,协调、跟踪、反馈社情民意办理情况,协调跟进党代表提议和社情民意工作。

在不同的工作室的类型中,党代表的组织形式和活动方式也体现出差异性。根据党组织隶属关系,市级党代表工作室的设立分为四类:定点联系社区的党代表工作室,在所在单位的行业协会党代表工作室,机关单位党代表工作室,企业园区党代表工作室,党代表按照组织隶属关系开展履职活动。社区党代表工作室主要是依托社区综合党委,作为定点联系该社区的各级党代表与社区党员群众的桥梁纽带,做好党代表进社区活动的联络服务、具体组织实施以及社情民意的收集、整理、交办和跟踪反馈等方面工作。盐田区将社区党代表工作室与人大代表工作室、政协委员工作室整合于一体,成立“民意表达工作室”,全区305名“两代表一委员”被统筹安排进各工作室,采取包干到户的联系方式联系社区居民、党员和企业。“两代表一委员”有自己固定的走访日和接访日,同时工作室为他们开通社情民意专线电话,公布“两代表一委员”的身份和联系方式,便于及时准确地收集、整理群众的意见建议。基层党员群众提出的意见和建议会被整理成《社情民意登

记表》提交相关部门解决。

行业协会党代表工作室依托行业党组织,为本行业的各级党代表联系服务本行业内的党员群众、收集党员群众意见建议提供阵地平台。如深圳宝安区福永商会党代表工作室拥有9名市党代表和23名区党代表,所在辖区企业有1700余家,从业人员50余万。商会党代表工作室将每周三定为党代表的“坐诊日”,企业可提前预约或直接上门与党代表座谈。接访日之外,企业可将意见内容递交工作室联络员。同时,不定期组织流动“党代表工作室”,深入企业开展拜访、调研、评议等活动。活动的主要内容是宣传党的路线方针政策,收集社情民意,联系党员群众反映的热点难点问题、困难诉求,开展专业性调研咨询。

企业园区党代表工作室主要依托企业园区管理部门党组织,为本园区内的各级党代表联系服务园区内企业以及企业内的党员群众,促进企业生产经营、维护各方合法权益提供平台渠道。

### 三、任期制与党代表功能的拓展

从现有的党内法规文本来看,党代表的制度功能体现为民主参与和利益聚合两个方面。二者互为关联,利益聚合是民主参与的基础,而民主参与是利益聚合的实现。但它们有所侧重,民主参与是党代表的主体功能,而利益聚合则是辅助功能。根据《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》,党代表的作用主要是通过参加会议的方式发挥“党内民主”功能,包括:会议期间向大会提案,闭会期间向党委会提案,通过参加座谈、列席会议等方式参与党内重大决策的制定,进行调研,对本地区经济社会发展、党的建设等重大决策和党内重要文件的制定,提出意见和建议。同时,党代表还可以采取适当方式发挥“利益聚合”功能,如基层党员和群众加强联系,了解党的决议、决定在执行过程中遇到的问题,反映基层单位党员和群众的意见和建议,根据同级党的委员会安排,参加重要干部的民主推荐,参加对同级党委、纪委领导班子的民主评议,参加对同级党委工作的评议。

从深圳党代表任期制的实践来看,党代表功能发挥出现了重心的转移——从“党内民主”功能的发挥转向“民意聚合”功能的行使,从参与党内决策

到关注基层利益表达。借助于设在社区、机关、园区、协会的党代表工作室,党代表深入草根社会,与基层党员群众面对面地交流和沟通。根据相关规定,深圳市级党代表每两个月进社区联系群众不少于一次,每年入户走访群众不少于10户,每年7月为“市党代表活动月”。由市党代表主动联系社区党代表工作室,确定进社区接访的具体时间,党代表工作室提前一周在社区公布。据统计,从2010年11月市党代表进社区活动启动到2011年底,深圳市先后围绕建设“幸福广东”、提升“质量深圳”、迎办大运等主题,开展了4次全体市党代表进社区统一行动。宝安区轮流安排各级党代表,每周1-2次在党代表工作室接待群众。盐田区安排区党代表每月1次、每次半天到社区党代表工作室值班接访群众,并公布手机号码,让党代表“全天候”服务群众。盐田区社区党代表工作室对老党员和困难党员情况建立了台账,实行档案动态管理,组织市、区两级党代表有针对性地开展慰问活动,给予重点帮扶,为需要帮助的党员送去组织的关怀。

在代表进社区的过程中,党代表的利益聚合也超越了单纯党内事务的范畴,从关注基层党员和党内事务,拓展到社情民意的收集和反馈。在党代表工作室的支持配合下,党代表走到百姓家门口,广泛听取群众意见建议,关心和慰问社区困难群众,帮助反映和推动解决群众在生活中遇到的问题。截至2011年底,深圳市级党代表共收集社情民意2041条,通过组织部门100%转办、答复和反馈。其中,通过社情民意办理,解决民生问题753个,正在积极推进解决的1026个,因政策原因或历史遗留问题一时无法解决而作出解释反馈的262个。从实践过程来看,党代表工作室成为履职尽责的“加油站”,化解矛盾的“防洪堤”,沟通干群的“连心桥”,凝心聚力的“民心室”。而借助于党代表工作室,党代表可以“名正言顺”、“理直气壮”地行使其收集基层民意和帮助解决基层矛盾的代表功能。

在党代表任期制背景下,党代表功能的转换和拓展有着现实的需求。从深圳发展的现实来看,经济高速发展和大规模的城市更新改造,造成了一定范围的社会积怨和矛盾。而偏重于僵化硬性管控的信访和维稳体制,面对这些矛盾时常常显示出失效

和失灵的状况,进而影响到地方社会政治的稳定。因此,在既有体制无法化解这些社会隐患的压力下,如何建构和开发新的吸纳和消解社会矛盾的机制和渠道,就显得十分紧迫。正是在这一背景下,深圳试点党代表任期制,通过在基层社会设立党代表工作室的方式,让党代表在深入社区、园区、协会收集社情民意、排查矛盾纠纷,实现了代表功能从民主到民生,从党内到党外的拓展。

#### 四、深化代表任期制的政策空间

一是转变代表履职的动力机制,实现从动员履职到主动履职的转换。从现行的探索实践来看,党代表任期制是在组织部门的统一部署和强力动员下展开的。从制度规范到人员场地,再到具体实施,市区两级组织部门发挥着组织动员的角色,而党代表则是被“安排”和“分配”进社区履职的。对于一些非公职人员的党代表,还给予相应的经济补助。显然这种组织动员的工作方式在任期制试点初期是必要的,但却不具备持续性。被硬性安排进社区的党代表,很容易陷入走过场和形式主义。从长远来看,要实现代表履职机制的经常化,必须实现动员到主动的转换。这就需要将党代表履职状况与党代表的监督、考核、评价以及奖惩机制结合起来,对于那些在代表履职中表现突出,成绩优异的党代表,应当给予嘉奖,并在干部公选和职务晋升上优先推荐。同时,还可以选择一定数量的党代表进行属地化公推直选的试点,即党代表由其所在社区党员群众公推直选产生,这也有助于提升党代表在履职时的代表意识、责任意识和回应意识,增强代表履职的积极性和主动性。

二是实现民生与民主的结合,重视党代表的民主参与和民主监督功能的开发。当前,过于重视党代表的民生功能,一定程度上忽略了民主功能的行使。尽管党代表利益聚合功能的发挥具有广泛的现

实意义,但从党代表的主体功能和中央推进党代表任期制的初衷出发,党代表的民主功能同样应当给予足够的重视。应当将民主参与和利益聚合的功能结合起来,党代表及时将在基层发现的普遍问题凝聚成有价值的党内提案,向党委会或者常委会提出,转化成党内决策。同时,进一步增强党代表对党内重大决策、重要干部任用和党委领导班子的监督权力,在会议期间允许党代表代表基层党员诉求充分表达个人意见和主张,形成生动活泼的党内民主氛围。

三是注重代表资源的集约使用与功能区分,形成“两代表一委员”的整体推进。发展党内民主,以党内民主带动人民民主是中央推进党内民主和社会主义民主的重要方针。作为党内民主的探索形式之一,推进党代表任期制,开展党代表进社区,收集民情、化解矛盾,拓展了党代表的履职功能,但却一定程度上挤占或者弱化了人大代表和政协委员的履职空间。这种片面重视开发党代表政治功能的做法,却可能以虚化现行基本政治制度为代价,显然也有悖于“以党内民主带动人民民主”的中央精神。因此,在推行党代表进社区的同时,还需要进一步地探索人大代表和政协委员在社情民意表达上的功能,要对三者的功能发挥进行设计、区分和衔接,实现代表资源的集约使用。

[本文为国家社科基金“公推直选模式优化与党内选举制度创新研究”(11BZZ024)和广东省哲学社科基金“公推直选与党内选举改革研究”(GD10YZZ01)的阶段成果。]

(作者 陈家喜,深圳大学当代中国政治研究所副教授;肖嘉睿,深圳市委组织部副处长)



# 本期导读

- “党的建设”栏目重点推荐陈家喜、肖嘉睿的文章。

陈家喜、肖嘉睿：《党代表的作用有多大——深圳市党代表任期制的探索与思考》——党代表是民主集中制下党内民主的实践者和推动者，党代表任期制的推行有助于实现代表履职机制的常态化，进而扩大党代表和党员对于党内事务的参与度。从深圳党代表任期制的探索实践来看，党代表的履职功能得到了拓展，实现了从民主参与到民生关注，从党内事务到党外民情的转换。

- “经济管理”栏目特别推荐林祥的文章。

林祥：《股权集中度与产品创新关系实证研究》——文章认为，新产品创新是企业提高核心竞争力的关键手段，股权集中度是公司治理结构的本质问题，并通过实证研究强调指出，股权集中度与产品创新之间存在倒“U”型关系，过高或过低的股权集中度不利于产品创新，而股权适度集中有利于产品创新。

- “社会建设”栏目推荐华金辉的文章。

华金辉：《社会管理创新应着力做好四个“主攻”》——在社会转型的关键时期，重视社会建设，创新社会管理，有着极为重要的意义。文章指出，要取得实质性破解，社会管理创新应着力做好四个主攻：一是应摒弃不均等的评判标尺，主攻公平正义；二是应跳出“管理”社会，主攻“培育”社会；三是应摆脱“体制扩张”，主攻“体系建构”；四是应弱化“硬件”建设，主攻“软件”建设。

- “热点探讨”栏目推荐杨绪松的文章。

杨绪松：《坚定不移走新型城市化道路》——文章围绕深圳市委市政府组建坪山新区的战略部署，结合坪山新区的实际情况提出，要走新型城市化道路，必须要准确把握新型城市化道路的科学内涵、基本要求和实施路径，切实提高思想认识，脚踏实地地按照这条道路推动新区的各项工作，加快实现“五大新城”的战略目标。

● 本期“学习借鉴”栏目推荐深圳市委组织部2011年第二期局级领导干部“胜任力提升”培训班学员李清泉、余智晟、曲延平的文章，他们的考察报告围绕深圳的城市建设和社会建设等主题，借鉴新加坡的成功经验，在领导力提升、开拓视野和发展战略研究方面有思考，有建议，值得一读。

- “人文社会”栏目推荐彭立勋的文章。

彭立勋：《社会主义核心价值体系与城市人文精神建设》——文章认为，深入推进城市文化建设和发展大繁荣，必须把建设社会主义核心价值体系作为文化改革发展的根本任务，并以社会主义核心价值体系为指引，加强城市人文精神建设，努力构建当代城市人文精神，使城市的精神面貌和市民的综合素质得到新的提升。