

党员主权与政党主权：常任制改革的双重目标

——以浙江台州椒江的地方性知识为例

陶庆

摘要：浙江台州椒江党代表大会常任制的地方性知识表明，中共“常任制”改革现存三种困境：中共党内权力“所有权”局部性缺位、中共党内权力“执行权”局部性弱位、中共党内监督权局部性虚位；这是新形势下执政党面临的政治合法性危机。把“主权”等政治哲学原理运用于马克思主义执政党权力运行机制中，有助于破解改革困境和合法性危机。一方面，从“人民主权”衍生出“党员主权”，从“国家主权”衍生出“政党主权”，探求推进“常任制”改革的学理资源；另一方面，从“人民主权”与“国家主权”之间的法理关系，建构“党员主权”与“政党主权”之间结构性互动的法理框架。中共党代表大会是代议制的民主形态，实行“常任制”就是深化政治体制改革，其核心价值就是实现“党员主权”地位与“政党主权”地位的民主政治目标。

关键词：党代表大会常任制；主权；党员主权；政党主权

中图分类号：D2 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2010)07-0003-09

作者简介：陶庆，对外经济贸易大学国际关系学院副教授，北京大学人类学博士后、政治学博士后；北京大学政治发展与政府管理研究所兼职研究员（北京100029）

我们拟采取政治人类学的分析框架，一方面根据当下常任制改革历时最长、时效最大的浙江台州椒江经验为例，从地方性知识①的文化人类学角度，探讨常任制改革的经验与教训；另一方面引入政治学“人民主权”与“国家主权”等法理范畴，推演中共“党员主权”与中共“国家主权”①等学理概念，探讨破除常任制改革困境、建构常任制改革理论框架的新路径。

中国共产党把马克思主义政党的代表大会年会制与党代表的常任制结合起来，形成了党代表大会常任制②。它既是马克思主义经典作家关于社会主义民主政治构想的现实体现，也是早期中国共产党人一贯的建党思想③。苏共二十大之后，由于赫鲁晓夫关于斯大林个人专制所产生恶果的秘密报告出台，国际共产主义运动中开始普遍酝酿马克思主义政党执政方式改革的新思潮。在这种背景下，1956年中共八大把实行常任制首次写进了党章，但时隔不久，由于“左”倾思潮开始泛滥，这一改革于1957

收稿日期：2010-04-05

* 本文研究简介：（1）系作者主持的2009年度中国经济体制研究会公共政策研究中心“长策智库”研究课题“法人治理文化与中共地方党代表大会制度创新”研究项目的前期成果；以及作者主持的2007年度国家社科基金一般项目“草根民间组织合法化治理：人民主权与国家主权良性互动的政治人类学视角”（项目批准号：07BZZ036）阶段性成果之一。（2）作者于2008年7月至2009年8月间，多次赴台州椒江，专门就台州市二十多年开展中共地方党代表大会常任制进行了长时段的经验研究，主要采用问卷调查、座谈会、个别访谈、个案研究等人类学田野工作方式，广泛接触到了台州椒江地区“常任制”改革的主要相关材料。（3）本文写作得到了中国人民大学著名教授高放先生的悉心斧正和中国社会科学院政治学研究所所长助理陈红太教授的大力帮助；个案研究得到了台州市社会科学界联合会金先龙、谢绍银等人的大力支持。在此一并鸣谢诸君！

① 参见 [美] 克利福德·吉尔兹《地方性知识：阐释人类学论文集》，王海龙等译，中央编译出版社2000年版，第222页。

年时就半途而废了。20 世纪80 年代初，中共刚刚启动改革开放新政，国内学者就率先提出，“恢复八大的好传统，做到全党服从党代会，中央也要服从党代会，党代会成为年会制和常任制”^④。在改革经济体制的同时也要改革政治体制，甚至政治体制改革应先行等社会思潮的推动下，中共于20 世纪80 年代末重开常任制，并在椒江等十几个县（市、区）率先进行试点^⑤。

“常任制”改革是中国现行政治体制改革的中枢环节，牵一发而动全身，其艰巨性与挑战性毋庸置疑，存在这样那样的瓶颈问题不可避免。正如胡锦涛总书记在纪念中共十一届三中全会召开30 周年大会上总结改革开放经验时所提出、中国共产党第十七届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》所指出的那样，“党的先进性和党的执政地位都不是一劳永逸、一成不变的，过去先进不等于现在先进，现在先进不等于永远先进；过去拥有不等于现在拥有，现在拥有不等于永远拥有”^⑥。可谓一针见血，振聋发聩。

一、“常任制”改革的三种局部性困境

中共重启“常任制”改革以来，“椒江区党的代表大会常任制试点工作，就全国而言，开展时间最早，坚持最长，搞得最认真，效果比较好”^⑦。1988 年底，中共地方党代表大会常任制改革发端于椒江市^⑧；自1990 年起，椒江开始在个别乡镇试点党代会常任制；1993 年1 月，常任制正式扩大到乡镇、街道一级。1992 年10 月19 日，椒江正式采用了党代表大会常任制的称谓^⑨。1989 年2 月，椒江“常任制”改革的经验首次被新华通讯社作了报道；1989 年3 月，中共中央理论刊物《求是》辟专文介绍椒江经验。但是，“常任制”改革在马克思主义执政党历史中并没有成熟的范例可供借鉴，试点地区“摸着石头过河”，多数地方相继中止；椒江地区的常任制改革虽然坚持了下来，但孤军奋战，压力较大，动力不足^⑩。毋庸讳言，二十多年来，“常任制”改革不仅面临着中共党内权力“所有权”局部性缺位、中共党内权力“执行权”局部性缺位、中共党内监督权局部性虚位等困境；而且在理论上遭遇到执政党政治权威与政治认同等政治合法性的挑战。

1、中共党内权力“所有权”局部性缺位

① 这里的“政党主权”，主要有两个方面的含义。第一，从当下中国政治体制运行机制的角度来分析，“政党主权”主要用来描述当下中共所实际上享有的相当于“国家主权”地位的政治现实，目的在于描述当下中国政治生活中所享有立法地位的现状；也即概括当下中国现实政治生活中，作为中国政治领导核心的中国共产党与作为中国最高权力机构的全国人民代表大会之间的立法渊源关系。中共在中国政治体制运行机制中所享有的这种“政党主权”，将会在宪政政制的建设与完善过程中，不断地给予调整与完善，最终确保一切权力真正属于人民，即一切权力回归于“人民主权”。第二，从当下中共“常任制”改革的角度来分析，“政党主权”主要用来描述当下中共作为执政党的合法性来源，即“政党主权”来源于“党员主权”（相当于国家主权来源于人民主权），并必须受制于“党员主权”（类似于人民主权决定国家主权）。第三，中共在当下中国政治体制运行机制中所享有的类似于“国家主权”的“政党主权”地位，其首要的法理条件在于中共作为执政党具有“党员主权”政治认同的政治合法性，因此中共“党员主权”地位的实现途径、实现方式与实现效果，在根本上决定着当下中国政治体制运行机制的方式、方向和目标。第四，“政党主权”的合法性在于“党员主权”的政治认同。“政党主权”的最终实现方式，主要表现为准确、完整和全面地贯彻落实中共党代表大会和党代表会议所制定的路线方针与政策。“政党主权”运行方式主要表现在：一是决定权，即集中于中共党代会与年会，以及由此产生的相当于全国人民代表大会常务委员会的常设机构；二是执行权，中共党代会所产生的党的委员会与纪律检查委员会；三是决定权监督执行权的行使与运行，并享有中止、罢免执行权的最终权威。第五，正因为中共“政党主权”在执政党领导方式和国家政治生活中的双重特殊地位，以实现“党员主权”和“政党主权”为已任的“常任制”改革就成为当下中国政治体制改革的中枢环节。

② 《邓小平文选》第1 卷，人民出版社1989 年版，第233 页。

③ 高放《“党代表大会年会制、常任制的由来与意义”》（上、下），《党政干部论坛》2004 年第2、3 期。

④ 高放《政治学与政治体制改革》，中国书籍出版社2002 年版，第413 页。

⑤ 《党的十六大报告学习辅导百问》，党建读物出版社、人民出版社2002 年版，第319 页。

⑥ 参见“中国共产党新闻网”，《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》（2009 年9 月18 日中国共产党第十七届中央委员会第四次全体会议通过），2009 年09 月27 日19:52，来源：新华社，<http://epc.people.com.cn/GB/64093/64387/10128290.html>。

⑦ 《椒江模式——台州市椒江区试行党的代表大会常任制工作情况汇报》（内部资料），2005 年9 月20 日。

⑧ 椒江当时是县级市，1994 年该椒江市改称为椒江区（台州市辖区，为台州市政府所在地）。

全体党员是中共全部权力来源即“所有权”持有者，也即中共权力“所有者”，这是全体党员具有党员主体地位的法理基础。在代议制民主范式中，党代表既是中共权力“所有权”即全体党员权利的“代理人”，也同时是地方党组织（包括地方常委会与纪检委）政治领导权威的间接授予方（全体党员始终是政党领导权威的直接授予方）。在党代会与党代表年会闭会期间，中共权力“所有权”的授权方仍可间接地以党代表个体形式，或者以代表团的团体形式而部分存在，这种现象可以称之为中共权力“所有权”的局部到位。但是，中共地方党代会与党代表年会召开期间，大会与年会成为实现中共权力“所有权”的集中表现形式，但其存在时间仅为短短几天，也即中共权力“所有权”在会议结束以后的长时间内呈现出局部性缺位。因此，代议制民主范式仍需要通过其他合法授权形式，在地方党代会与党代表年会闭会期间，赋予能够承载中共权力“所有权”的常设权力委托机构。

在椒江“常任制”改革中，椒江地方党代会与党代表年会闭会期间所成立的椒江党代表联络办公室（即“党联办”，后改为“党代表常任制办公室”，即“常任办”，以下同），以及后来变通的“常任办”等机构，其授权机构是椒江地方党委，而不是椒江党代表大会与党代表年会等权力本体；因此“党联办”与“常任办”等两类机构不能成为中共权力“所有权”的常设权力委托机构。

总之，一方面从理论上讲，椒江地区“常任制”改革是代议制民主政治的发展结果，但是代议制民主制度中委托与代理关系的命题，“阿罗不可能定理”（Arrow's Impossibility Theorem）^③给予了否定的回答。也就是说，复杂社会中的契约关系，其委托与代理之间的意思表示与实现，并不具有同一性。因此，从理论上讲，中共权力“所有权”在多次委托与代理的复杂过程中，最终代理的结果难以与最初的委托愿望基本一致；这一点反映在常任制改革上，就不可避免地出现了中共权力“所有权”在代议制民主范式中的局部性弱位的困境。另一方面从实践上分析，椒江“常任制”始终没有涉及到设立中共权力“所有权”常设性机构的核心内容；这样，在中共党代会与党代表年会闭会期间，中共权力“所有权”直接持有者（全体党员）和间接持有者（党代表）的利益诉求，就难以得到保障与实施。

2、中共党内权力“执行权”局部性弱位

地方党代表大会结束之后，中共党内权力“执行权”主要由党代会选举出来的全体委员会来承担。但长期以来，地方党的委员会履行中共党内权力“执行权”的政治功能，大多被地方党的常委会所取代，权力转移到地方党委常委会、书记办公会甚至党委一把手之中，导致中共党内权力“执行权”陷入局部性弱位的困境。椒江“常任制”改革以此为突破口，于1988年椒江市试行党代表大会常任制之始，借鉴椒江地方党委设置的历史经验^①，大胆改革，取消党委常委制，实行党委委员制，扭转了中共党内权力“执行权”局部性弱位的被动局面。

1988年，椒江市委委员职数由原来30多名减少为13至15名，过去党委常委会、书记办公会甚至党委一把手的权力分散转移到椒江市委全委会上来；全委会是党代会授权机构，也是地方党的执行机构，履行日常工作。地方党委履行党内“执行权”的形式，主要是实行全委会票决来决策。即在党代会闭会期间，涉及椒江市政、经济、文化和社会生活中的重大事项和干部任免事项，均由椒江市委全委会表决。为落实中共党内权力“执行权”制度，中共第三届椒江市代表大会通过了《中共椒江市委工作规则》，明确规定了党委委员的分工负责制，市委委员按照集体领导和个人分工负责相结合的原则，独立负责地开展工作。2001年，椒江区委出台《关于讨论决定干部任免实行票决制的规定》，对多年实行党委票决制“议人”与“议事”的工作经验进行了总结，并把党委委员票决制推广到了椒江区乡镇街道。

值得关注的是，椒江区从2006年区委换届后，又重新恢复了区党委、区纪委的常委会建制。据悉，这是因为，在取消党委常委制时，虽然实行了党委负责制，但人数过少，只有13名左右，相当于过去的常委制人数规模，而乡镇、街道层面的负责人却难以进入区委委员的角色；2006年椒江区恢复了区委、纪委的常委建制以后，区委委员人数已经扩大为30多人，绝大多数的乡镇、街道层面的负责人能够进入区委委员的角色，这种情形之下的区委委员制，无论在其代表性还是执行力等方面都得到了加强。

尽管如此，由于地方党委常委会制度的恢复与完善，地方党委全委会履行中共党内权力“执行权”的政治功能，在一定程度上受到了制约甚至削弱。因此，从“常任制”改革的角度来看，椒江地方党内权力“执行权”履行机构的一波三折，反复变迁，多多少少说明了中共党内权力“执行权”由全委会来单独履行的改革意义，并没有得到广泛的政治认同；“执行权”局部性虚位的困境仍没有得到根本性转变。

3、中共党内监督权局部性虚位

椒江地方党代会与党代表年会召开期间，由于中共权力“所有权”基本到位，即党员主体地位基本得到确立，因此中共同级权力比较能够受到党代会与党代表年会的直接监督。

椒江地方党代会与党代表年会闭会期间，由于常任制改革中的党代表任期制等制度性安排，椒江地方党委会所行使的决策权与执行权受到了一定程度的监督与制约；但是，由于党代表是个体行为，即便是党代表团或代表联名，也只是局部性地行使监督与制约权力。同时，椒江地方党代会产生的中共纪检委是中共行使党内监督职能的专门职能部门，它直接向中共地方党代会负责；但中共地方纪检委按照现行中共《党章》规定，还要接受中共同级地方党委领导，这一点在中共地方党代会与党代表年会闭会期间更为明显。这样，中共地方纪检委实际上处于同级党委领导之下，因此中共党内监督主体在权力运行机制中实际上处于局部性虚位的困境之中；其结果，地方党委、常委会、书记办公会甚至是党委“一把手”等，每一个层面的执行权都有可能在实际工作中蜕化成为不受制约的“绝对权力”。

二、党员主权与政党主权的法理关系

“常任制”改革在实际工作中扩大了党内民主，强化了党内监督，总体上朝着扩大中共民主与加强中共监督的方向发展。但是，党内民主与党内监督还不能称为“常任制”改革的民主政治目标。如果说，党内民主与党内监督的增量发展，着重于民主量变的改良活动，那么“常任制”改革的民主政治目标则是侧重于本质属性方面的体制创新。从体制上完善中共民主政治运行机制的重要特征是，中共权力的发出者也即中共权力“所有权”，需要通过委托与代理的权力授受程序，界定明确中共权力委托方与中共权力代理方的权责关系，才能真正防止中共权力蜕化成不同层级的“绝对权力”，以致于损害中共执政合法性。正是从这个角度说，我们引入人民主权与国家主权等法理范畴，提出“常任制”本质特征是改革现行政治体制，核心价值是实现中共“党员主权”地位与“政党主权”地位的双重民主政治目标。

主权是政治共同体内部的政治权威合法性与政治权威立法作用的政治学概念^①。主权的词源是“统治”的“合法性”与“统治”的立法权；之后词义扩大为民族国家对其领土的控制，即成为“地盘上”的主人^②。“常任制”改革的实质是变革现行政治体制，因此只有把它还原为权利与权力的渊源关系，把它置于人民主权与国家主权的法理逻辑中，才能正本清源、拨乱反正。

-
- ① 参见《中共椒江市委关于召开第四次代表大会的请示》，中共椒江市委编《党代表大会常任制度资料汇编》续集，1994年，第9页。
- ② 参见中共中央组织部研究室法制处“关于浙江省台州市椒江区试行党员代表大会常任制情况的调查”，中共中央组织部研究室《组工探讨》，1998年第6期。
- ③ 参见[美]肯尼思·阿罗《社会选择与个人价值》，陈志武等译，四川人民出版社1987年版，第2页。“阿罗不可能定理”（Arrow's Impossibility Theorem）证明了“孔多塞悖论”：同时满足如下四个基本条件的社会选择函数不可能存在。第一，个人偏好无约束，即任何逻辑可能的个人偏好都不应当先验地被排除；第二，符合帕累托（Pareto）最优原则，即社会选择的结果最起码要符合帕累托最优原则；第三，非相关选择独立性，即对某一社会目标的社会偏好排序不受其他目标偏好排序变化的影响；第四，社会偏好的非垄断性，即不存在任何通过垄断方法改变社会成员偏好排序的可能。在政治学理论中，“阿罗不可能定理”排除了代议制民主范式在民主政治制度中的唯一性，它构成了民主政治及其神话的“终结者”。参见《投票悖论》，<http://baike.baidu.com/view/1281386.htm>。

1. “党员主权”是人民主权在马克思主义政党尤其是执政党内的具体表现

“主权在民”的“人民主权”政治思想最早发端于古希腊古罗马时期^③。公元六世纪时的马西利乌斯(Marsilius of Padua)对人民主权学说第一次进行了理论梳理：即尘世间的统治权威“来自人民”^④。以此类推，马克思主义政党“党员主权”，既是马克思主义政党全部权威的根本来源，也是人民主权在马克思主义执政党内的集中体现。

马西利乌斯强调，人民主权不可能以任何形式转让给包括政治统治者在内的任何世俗实体，不管它是个体的人还是形形色色的政治共同体；而世俗政治实体获得的主权权威仅仅是人民主权的限定性委托与授予，世俗统治者的主权权威绝对不是在先的、不受制约的权威^⑤。同样，“党员主权”是广大党员“公意”^⑥的体现，即广大党员根本利益的体现，具有终极权威的主体地位；政党的统治权威特别是执政党的执政权威也不能具有超自然的、不受制约的在先性，它是且只能是实现“党员主权”的工具性载体。

具体来说，在“常任制”改革中，“党员主权”一方面表现为中共地方党代会，中共地方党代表年会这两种制度体系；另一方面表现为党代表任期制，以及保障党员和党代表权利的制度与规定，同时还包括中共地方党内“民主恳谈”等协商民主^⑦的制度与规定。中共“党员主权”系谱，一方面表现为党代表对于党代会与党代表会议的民主监督权力，对于党代会产生的地方党委会与地方纪检委的民主监督权力，对于党的决策与政策贯彻执行的民主监督权力；另一方面还表现为广大普通党员对于党代表、对于党代会和党代表会议的民主监督权力，对于党代会产生的地方党委会与地方纪检委的民主监督权力，对于党的决策与政策贯彻执行与否的民主监督权力，等等。由此可知，“党员主权”表明了中共执政权威的法理本源在于中共党员本身，体现了中共党员对于中共政治权威运行过程的监督主体地位。

2. “政党主权”是国家主权在马克思主义政党尤其是执政党内的体现，是实现“党员主权”的载体，它通常表现为马克思主义执政党的政治核心地位和政治领导权威。

国家主权“这样的概念，即在每个个别的国家之内存在着构成最高政治和法律权威的实体”^①；它具备四种政治学属性：地位属性，它是政治法律体系中的最高权力；权力序列属性，是政治法律体系中最终的或最高的决策权力；效力属性，它包含普遍性的概念，意在影响一切行为；自主属性，它在与其他任何机构的关系上，都天然地享有独立性^②。国家主权无论是个人还是组织化的集体，包括政党尤其是执政党，都毫无例外地构成了一国之内具有最高仲裁者属性的领导权威。

我国宪法以根本大法形式确立了中共政治核心地位和政治领导权威，因此建国后历届中共党代会均成为我国立法的“孵化器”，并经中共党代会表决通过后提交全国人民代表大会付诸表决，这样就把执政党政治权威转化为全国人民的共同意志，从而实现中共政治核心地位与政治领导权威等“政党主权”，并合法地转化成为国家主权地位。因而，从法理角度来看，特别是从立法渊源来看，中共党代会与全国人民代表大会共同组成了我国最高立法机构，她与全国人民代表大会一道，共同担负了我国国家主权的法理责任。这一点，是当下中国政治生活中的常态，也是“常任制”改革的基本背景和中国政治体制改革的现实环境。

具体来说，“政党主权”是指，马克思主义政党特别是执政党，通过制度设计来保证这种执政权威完全忠实于党代表大会与党代表年会所合法通过的全部决议与决策；它的权威合法性来自于“党员主权”的直接授予，它的根本任务在于实现作为先进性代表的全体党员的意志与权益。在“常任制”改革系谱中，马克思主义执政党“政党主权”，在全国范围内，主要表现为全国执政权；而在地方范围内，则主要表现为地方政治领导权。“政党主权”不仅表明中共具有独立自主的执政权威，而且还表明她通过一系列制度来保障，执政权威必须完全忠实于中共党代会与党代表年会所合法通过的全部决议与决策。在地方上来

^① 引自中共椒江市委组织部、中共椒江市委党史资料征集研究委员会、椒江市档案馆《中国共产党浙江省椒江市组织史资料》（1924.春—1957.12），人民日报出版社1993年版，第26页。

看，这种“政党主权”就不仅表明中共地方党组织具有地方性的政治领导权威，而且还通过制度设计来保障，这一政治领导权威必须完全忠实于中共地方党代会与党代表年会所合法通过的全部决议与决策。

三、椒江常任制改革经验的主权诠释

椒江区是台州市政府所在地，台州人“勇于冒险，敢于闯荡，喜自立，不愿受束缚羁绊”^③，极具独立自主的文化传统；言行举止中不乏“台州式的硬气”^④等个人主权意识。台州具有以民营经济为主体的经济基础，这是主权意识的经济基础。改革开放以来，台州“草根经济”经久不衰，业已构成台州的经济支柱^⑤。与此同时，椒江二十多年“常任制”改革，处于中共从革命党转变为执政党，从以夺权为主旨的暴力革命指挥部转变为以巩固执政地位为要务的领导核心，从强调高度集中为特点的集权型政党转变为以建设和谐社会为目标、以代表最广大人民利益为特征的民主型政党等时代大背景中；因此，椒江地方性经验，是克服中共“常任制”改革瓶颈性困境的探索与创新。

1、党员主权多维度实现路径

首先，“党员主权”的实现路径在客观上存在着差异性。“常任制”改革中，“党员主权”从过去传统的过分集中的党委常委会、书记办公会甚至党委书记那里，向着党委全委会实行分权式过渡；并以自上而下的分权模式为导向，接着向党代表（代表团）层面，再向着普通党员层面推进。

改革的实质是利益再分配和权力的分权与再组合。在“常任制”改革的中共党内分权谱系中，“党员主权”实现程度上存在着时间上的阶段性和结构上的层次性等差异。“常任制”改革在实际推进过程中，“党员主权”在党委全委会和党代表（代表团）两个层次上的实现程度较为突出和明显。实际上，过去许多过分集中于党委常委会、书记办公会甚至是党委“一把手”身上的领导权力被分解到党委全委会和党代表（代表团）等两个层次上了。

一是“常任制”改革关于党委委员与党代表行权方式与规则的制度规定远远多于其他层次的制度规定，说明“党员主权”在党委委员与党代表（代表团）层次上日益得到保障。二是常任制改革的核心内容是党代表会议年会制、党代表任期制以及党委全委会票决制，即所谓的椒江“3+1”模式：试行党代表常任制（后来改为“党代表任期制”的提法，下同）、党代会年会制、建立党代会闭会期间发挥代表作用的相关制度；同步健全发挥党委全委会有关制度^①。三是党委委员、纪委委员的产生过程中党代表的作用更加明显，如选举办法一般规定，代表团或党代表可以联名提出新的人选，实行无记名票决选举，并按得票多少顺序产生两委委员候选人，最后提交党代表大会以无记名投票方式差额选举产生^②。四是从制度上保障党代表的政治参与权，如椒江区通过制定《代表大会常任制度》和《代表大会代表细则（试行）》，专门规定了党代表在党代表大会会前、会议期间和闭会期间等三个阶段的职责，把制度规范和权利行使紧密结合起来，从实行党代表大会常任制的起点上保证了代表作用的发挥^③。这些制度中，得到广泛认同的有：“金点子”调研制度、通报制度、咨询制度、列席制度、视察制度、重大事项

① 参见 [美] 斯科特·戈登《控制国家——西方宪政的历史》，应奇等译，江苏人民出版社 2001 年版，第 220 页。

② 参见 [美] 迈克尔·罗斯金《政治科学》，林震等译，华夏出版社 2001 年版，第 17 页。

③ James Bryce' *Studies in History and Jurisprudence* 2 vols. New York: Oxford University Press. 1901' p. 525.

④ [英] 约翰·麦克里兰《西方政治思想史》，彭淮栋译，海南出版社 2003 年版，第 169 页。

⑤ Gewirth' Alan' "On the importance in Marsilius' s philosophical thought of the notion that political power derives from the people", See *Marsilius of Padua: The Defence of Peace* New York: Columbia University Press' 1951.

⑥ [法] 卢梭《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆 2002 年版，第 26 页。

⑦ 参见以下资料：Bessette, Joseph. M., "Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government" 'in *How Democratic Is the Constitution?* eds. Robert A. Goldwin and William A. Schambra, Washington: American Enterprise Institute' 1980' pp. 102 - 116; Valadez' Jorge M. ' *Deliberative Democracy: Political Legitimacy and Self Democracy in Multicultural Societies* ' USA Westview Press' 2001' p. 30; [德] 哈贝马斯《在事实与规范之间》，童世骏译，生活·读书·新知三联书店 2003 年版，第 358 - 409 页。

实行民主听证制度、党代表提案制度、党代表团团长列席制度，等等^④。五是初步形成党代表权利的保障机制，要求一切组织和个人都要积极支持党代表执行代表职务；对有义务协助党代表执行代表职务而拒绝履行义务的，有关单位应当予以批评教育，直至给予纪律处分；对阻碍党代表正当执行代表职务的，根据情节轻重，由所在单位或者上级机关给予纪律处分^⑤。

由此可知，中共“党员主权”的实践主体是党委常委会与党代表（代表团）这两个层面；并没有继续延伸扩大到全体党员等层面。

其次，“党员主权”的实现维度具有多样性，而非单向度。一方面，传统政治体制中过分集中于党委常委会、书记办公会甚至是党委“一把手”的政治权威，逐步分权转移到了党委常委会和党代表（代表团）这两个层面；另一方面，由于实行党代表任期制，广大党员通过选举产生党代表和对于党代表的制度性联系与监督等方式，能够在一定程度上对于党代表的政治参与产生影响，继而对于中共地方党委常委会的决策发挥作用。但是，前述中我们已经了解到，代议制民主范式存在着“阿罗不可能定理”，体现党代表甚至是党委常委会的意志与利益，并不直接等于实现了“党员主权”；也不表明“党员主权”体现于全体党员的意志与利益得到了充分直接的表达与实现。

2、政党主权多维度实现路径

首先，“政党主权”实现路径在功能上存在着差异性。“政党主权”的显著特征是中共作为执政党的执政权威得到确立与保障；具体来说，就是一方面中共党代会与党代表年会能够真实地表达与实现全体党员的政治认同与政治意志，另一方面会议上通过的一系列政治决议与制度规章能够得到不折不扣的贯彻实施。在没有实行“常任制”时，地方党代会结束后，领导权力直接转移到地方党委常委会、书记办公会甚至党委“一把手”之中，这样党代会与党代表会议上通

过的重大方针政策往往缺乏制度性保障，“政党主权”难以得到有效推行。也就是说，“政党主权”存在着蜕化变质为个人专断集权的危险，这种权力变异的政治现象在国际共产主义运动历史上屡见不鲜，可谓有“前车之鉴”。

一旦实行“常任制”后，党代会与党代表会议通过的政策决议的贯彻执行情况，一方面，每年至少召开一次的党代表会议可以对此直接加以检查、督促，并根据实际情况修订；另一方面，党代表任期制与党代表团的经常性工作也可以对此间接加以检查、督促。因此“政党主权”可以在党代会和党代表年会闭会之后持续有效地得到延续与实现。但是，“政党主权”的这两种实现路径在政治功能上仍存在着差异性。一方面，地方党代表会议的刚性约束力较强，能够通过会议制度与会议监督等形式对“政党主权”的实现程度加以核检；但是由于党代表会议时效只有短短两三天时间，加之会议主导权主要掌握在大会主席团或充当大会主席团角色的地方党委、党委常委会甚至党委“一把手”之中，这种自上而下的监督方式，其监督效力具有不确定性。另一方面，党代表任期制与党代表团的经常性工作，也能够通过制度性规定对政党主权的实现程度加以监督检查，而且具有自下而上和长期有效的效力；但是，由于党代表活动的个体特征较强，而代表团活动时由于职业、地域和志趣的分散性，其共同体特征又并不明显，因此，这种监督方式在总体效力上仍缺乏刚性特征。

其次，“政党主权”实现维度具有多样性，而非单向度。长期以来，人们习惯于从维护党代会和党代表会议的角度来谈政党特别是执政党制定的大政方针能否得到有效实施。从这种角度来看，“政党主权”实现维度具有从党代会到党代表会议再到党代表（代表团）的单向性维度，也即具有从政党整体到政党部分直至党员个体的单向性维度。但是，“政党主权”实现维度

① [美] 斯科特·戈登《控制国家——西方宪政的历史》，应奇等译，江苏人民出版社2001年版，第20页。

② 引自 [英] 戴维·米勒、[英] 韦农·波格丹诺《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），邓正来（中译本主编），中国政法大学出版社2002年版，第777-778页。

③ 陈大斌《推动力》，人民出版社2004年版，第14页。

④ 《鲁迅全集》第8卷，人民文学出版社1981年版，第478页。

⑤ 据台州市社科联提供电子版台州统计分析《台州统计30年》之“光辉的历程巨大的成就”部分内容。

具有多样性，因为无论在党代表大会还是党代表会议上，政治参与的行为主体仍是党代表；特别是在党代会与年会闭会期间，任期制下的党代表仍可履行其政治职责，这种政治参与方式是自下而上的维度。也就是说，没有党代表的有效活动，党代会和党代表会议就难以形成真正表达全体党员意志的利益诉求，也更难对会议所形成的路线方针政策的贯彻落实情况，给予有效的监督与检查。

3、党员主权与政党主权实现程度的交互影响

“党员主权”与“政党主权”的法理关系源于人民主权与国家主权的法理关系，表现为党内民主与党内监督之间密不可分的相互作用。马克思主义政党的人民主权特征来源于马克思主义人民主权观念。马克思对人民主权问题十分重视，他在《关于现代国家的著作的计划草稿》中确立了“人民主权”的专门课题^①。在马克思主义经典作家那里，人民主权决定着国家主权，而不是相反。“人民的主权不是从国王的主权中派生出来的，相反地，国王的主权倒是以人民的主权为基础的。”^②这一观点是历史唯物主义在主权问题上的一般结论，即国家合法性来自于人民同意，人民才是真正的国家统治者；因此人民是历史发展的决定者，国家只是人民的外在表现形式。“在民主制中，国家制度本身就是一个规定，即人民的自我规定……民主制独有的特点，就是国家制度无论如何是人民存在的环节。”^③马克思主义经典作家扬弃了卢梭的人民主权学说，并把它与马克思主义政党原理科学地结合起来，赋予了马克思主义政党人民主权的鲜明特征。

所以，“党员主权”与“政党主权”的两大目标不仅相互联系，不可分割，而且其实现程度也是交互影响的。“党员主权”主要是通过党代表大会、党代表会议、党委全委会负责制、党代表任期制和代表团经常性活动以及最广大党员群众对于中共执政党建设的知情权、参与权、决策权监督权等一系列要素来实现的。虽然它在实现的时间上有阶段性，实现的结构上有层次性等等差异，但归根结底最终要表达与实现全体党员的奋斗目标与利益诉求，因此在本质上更明显地体现为民主政治参与。“政党主权”则主要是通过党代会、党代表年会、党委全委会负责制、党委纪委会监督工作、党代表任期制和代表团经常性活动、全体党员对于中共执政党制定的大政方针实施有效监督等一系列要素来实现的。它的核心内容在于通过检查、督促、监督党代会和党代表会议制定的路线方针政策是否忠实彻底地得到了贯彻执行，以体现与保障党代会和党代表会议作为政党尤其是执政党最高法定权威地位的合法性。

四、结语

中共党代会是代议制的民主形态，“常任制”本质属性是改革现行政治体制，其核心价值是破除“以集体领导的外表掩盖个人专断的实质”^①等传统政治体制，实现“党员主权”地位与“政党主权”地位的民主政治目标。改革开放后历届中共党代表大会对“常任制”改革给予肯定；中共十七大政治报告也明确提出，“完善党的代表大会制度，实行党的代表大会代表任期制。”^②然而，由于中共作为中国唯一合法的执政党，担负中国政治核心与政治领导等宪法赋予的政治责任，并与全国人民代表大会这一最高权力机构，在现实政治生活中共同组成了中国国家主权；因此，当下“常任制”改革面临的主要困境，一方面反映出马克思主义政党的权力运行机制存在着一定的结构性矛盾，因此相应调整甚至修定中共现行《党章》仍有一定的法理空间^③。另一方面，“常任制”改革困境也反映出中共政治体制改革的理论准备仍不充分，即马克思主义经典作家没有就马克思主义政党的执政方式提出过明确清晰的“路线图”，世界范围内马克思主义执政党也没有成熟的实践与理论可供参考。简言之，改革马克思主义政党的权力运行机制，转变中共执政方式，都只能是“摸着石头过河”。正是因为中共等马克思主义执政党的政治体制改革存在着理论不足，因此，把政治学“主权”概念引入“常任制”改革中来，把人民主权概念引入“党员主权”

① 参见《中国共产党台州市代表大会常任制度》（试行），2005年3月31日中国共产党台州市第三次代表大会通过。

② 参见中共台州市椒江区委编《椒江区试行党代会常任制情况汇报》，2003年5月12日，第19-19页。

③ 参见中共台州市椒江区委办公室编《中国共产党台州市椒江区第六次代表大会文件汇编》，2003年1月，第11页。

④ 参见中共台州市椒江区委编《椒江区试行党代会常任制情况汇报》，2003年5月12日，第15-35页。

⑤ 参见台州市椒江区党的代表大会常任制工作办公室《台州市椒江区党的代表大会常任制试点制度汇编》，2005年3月，第14页。

的理论建构中来，把国家主权概念引入“政党主权”的体制建构上来，把统治合法性与最高立法权威等主权内核“嵌入”中共“党员主权”与“政党主权”之中，是建构“常任制”改革理论范式的又一次尝试。

毫无疑问，“常任制”改革，在中共自身建设意义上，是扩大党内民主，加强党内监督；在社会主义政治文明建设上，是转变中共执政方式，改进中共领导方式，巩固与完善中共执政地位；而在政治哲学的理论层面上，是厘清“党员主权”与“政党主权”之间的法理关系，逐步实现“党员主权”地位与“政党主权”地位的民主政治目标。（责任编辑：李申）

评审意见：主权作为政治学、法学的专门术语，通常指一个国家享有的处理其内部事务和国际事务而不受别国干预和限制的最高权力。该文从政治人类学角度出发，以浙江台州椒江地方长期实践经验为依据，把主权概念引进共产党的建设，提出“党员主权”和“政党主权”的新观念，用以说明在椒江地区试行常任制改革中，存在着党员主权和政党主权的缺位及其表现，颇有新意。作者关于弥补党员主权和政党主权缺位的几条建议，对于推进党的权力结构改革，很有现实意义。

评审专家：高放，中国人民大学国际关系学院教授，博士生导师

-
- ① 《马克思恩格斯全集》（第42卷），人民出版社1979年版，第238页。
 - ② 《马克思恩格斯全集》（第1卷），人民出版社1956年版，第279页。
 - ③ 《马克思恩格斯全集》（第1卷），人民出版社1956年版，第281页。

- ① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第213页。
- ② 参见“中国共产党新闻网”：<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/67507/6429857.html>，来源：人民网《人民日报》2007年10月25日。
- ③ 高放《党内民主是民主执政的首要关键——中共现行党章十点传统规定探微》，《聊城大学学报》（社会科学版）2005年第6期。