

乡镇党代会年会制：进展与深化

——基于浙江的实践

李俊

【摘要】浙江省作为全国首批党代会常任制改革试点省份，率先响应党的十八大提出的要求，在全省全面试行乡镇党代会年会制。在连续三年多的制度实践中，浙江省围绕组织动员、年会内容、保障监管等方面来落实党委的管党责任、激活党代表主体意识，助推年会制落地，取得了积极的进展，同时也存在各地推行力度不平衡、党代会目标定位模糊、党代表作用发挥不够、制度空转缺乏效力等问题。深入推进乡镇党代会年会制改革，需要围绕主体性和严格性、党务性和公共性、代表性和专业性、操作性和衔接性等方面，继续传导党建责任，突出年会功能，增强党代表履职能力，明确年会制度运行流程，提升乡镇党代会运行质量。

【关键词】乡镇党代会；年会制；改革；浙江

【中图分类号】D262

【文献标识码】A

【文章编号】1003—0751（2016）09—0018—05

作为中国共产党最大的制度优势，民主集中制是中共党内民主制度体系的根本制度支撑，而党的代表大会制度则是推进党内代议制民主的基本制度，也是实现民主集中制的具体制度。“实行民主集中制，最终就是集中到党的代表大会制度。”^①在中国共产党的制度实践中，党代会常任制曾作为一个创造性的设计被提出，后来由于多种因素的影响而被中断，直到党的十三大被重新提上日程，成为完善党的代表大会制度的一个改革方向延续至今，此后的历次全国党代会在继续给予坚持的同时，不断释放改革新空间。比如党的十八大明确提出“试行乡镇党代会年会制”就是其中一个具体的方向。遵照中央精神，作为中共中央组织部 1988 年首批党代会常任制改革试点的省份，浙江省在全国率先响应，于 2012 年底在全省全面试行乡镇党代会年会制。目前，浙江全省 929 个乡镇全部试行党代会年会制。^②经过连续三年多的制度实践，浙江省在取得积极进展、积累丰富经验的同时，也发现不少问题。研究总结浙江省推行乡镇党代会年会制的改革历程，不仅有助于在实践领域继续提升乡镇党代会年会制的运行质量，而且在理论层面也将进一步丰富学界对于完善党的代表大会制度的改革认知。

一、乡镇党代会年会制：浙江的主要实践

2012 年 12 月，中共浙江省委十三届二次全会根据党的十八大提出的“试行乡镇党代会年会制”重要精神，以浙江省党代会常任制改革积累为基础，决定在全省所有乡镇试行党代会年会制。三年来，浙江省通过加强组织动员、规范年会内容、强化保障监管等多举措来落实党委的管党责任，激活党代表的主体意识，引导和推动年会制的落地。^③

1. 加强组织动员，推动乡镇党代会年会制由“个体试验”转向“集体行动”

对于浙江而言，乡镇党代会年会制并不是新鲜事物。20 世纪 90 年代初，台州市椒江区在试行县级党代会常任制基础上，结合乡镇党委换届，在所属 11 个乡镇全面试行党代会常任制。后来，绍兴、金华、舟山、宁波、温州、丽水等地也跟进探索。

收稿日期：2016—02—29

基金项目：浙江省社会科学界联合会课题“浙江乡镇党代会年会制运行质量提升研究”（2015B035）。

作者简介：李俊，男，中共浙江省绍兴市委党校教务处副教授（绍兴 312000）。

截至 2012 年 5 月，浙江全省共有 711 个乡镇试行党代会年会制，占全省乡镇总数的 77%。虽然已有为数不少的乡镇在试行，不过这一阶段的探索更多体现为“无组织的个体试验”，当时并没有来自上级的统一部署，主要建立在各地自我认识、自我意愿和自我行为的基础上，直到后来浙江省决定全面推开，才转变为“有组织的集体行动”。在这一轮的实践中，浙江借助于组织优势，通过责任传导、议程引导、过程督导等强有力的举措，主动介入、动员和推进各地的工作。一是加强责任传导，将推进年会制作为落实管党治党责任的重要内容。浙江省委制定统一的规范性指导文件，将工作支持和推进情况纳入地方党委履行党建主体责任的目标考核中，各地方党委再具体制定实施细则，层层传导主体责任。二是注重议程引导，以点促面有序推进。浙江省每一年会先行选择若干个乡镇进行点上示范，以此进行民主训练并引导面上工作。比如 2016 年浙江省绍兴市的试点定在嵊州市三界镇。2015 年 12 月 21 日，中共三界镇第十二届代表大会第六次会议举行，当天绍兴市各县、市（区）和嵊州市各乡镇、街道及相关部门人员列席会议，现场熟悉、感受相关的会议议程。^④三是强化过程督导，提高工作规范化水平。在观摩示范点的基础上，各乡镇的年会工作由当地组织部门全程督导，在具体的环节和事务上及时把关。比如衢州市衢江区成立由组织部务会议成员和科室长任组长的 5 个年会督导组，采取“会前统筹、会中参与、会后研判”的步骤，对全区 21 个乡镇（街道、办事处）党代会年会工作进行综合督导，严格把关年会各项议程。^⑤

2. 规范年会内容，推动乡镇党代表由“荣誉代表”转向“实质代表”

过去由于实行党代会非年会制，党代表议事参政的正式机会不多，导致“一次性代表”“荣誉性代表”成为不少旁观者包括部分党代表自己的一种感知。为了改变这种印象，浙江省根据中央的要求，着重从规范年会内容上入手，通过富有“含金量”的年会议程来提升党代表的“价值感”，从“荣誉代表”转向“实质代表”。对于年会内容，浙江省委明确提出了三项“规定动作”：听取和审查乡镇党委、纪委工作报告，听取乡镇党委和纪委领导班子成员述职述廉、进行民主评议和测评以及开展代表提案。各地在执行的过程中也尽可能地通过细节的完善来提高三个规定动作的质量。比如为了突出党委报告的党建特色，台州市规定党委报告关于党的内容必须占到三分之一，年会的内容侧重于对党委“干什么”做出明确说明，对经济社会发展中的重大问题做出决议，对党的建设具体抓什么做出部署。为了提高述职述廉的效率，德清县禹越镇建立完善的“432”述职制度，要求“两委”委员简明扼要地报告最能体现自己能力实绩的四项主要工作，提出自己最不满意的一项工作和继续提高的一个方面。为了提升提案价值，浦江县虞宅乡等地推行代表提案“直通车”，乡党委委员现场认领代表提案等等。^⑥除了三项规定动作之外，浙江省也鼓励各地积极创新“自选动作”，类似代表大会发言、代表询问、票决党内重要事项等都是各地开动脑筋的创新成果。比如缙云县大洋镇等地在每年的党代会年会上，由党代表根据镇党委事先提供的“项目库”，最终票决产生年度实事项目作为镇党委政府的中心工作。

3. 强化保障监管，推动乡镇党代表由“被动履职”转向“主动履职”

党代会年会要想取得实效，关键是党代表要有“主角”意识，在会前、会中、会后各个环节都能以“主人翁”的姿态积极介入。之前由于党代表的兼职身份加上相关制度保障的缺失，党代表的履职意识不够强烈，像参会议政或是平常的代表小组活动，往往都是在组织的安排下被动参与，效果不太理想。现在党代表任期制的推行以及党代会年会制的试行，为改变这种局面提供了契机。浙江省围绕着党代表行权，通过正向保障、逆向监管来引导党代表主动履职。一方面是从权利的维度通过搭建平台、创设条件、完善保障来正面调动党代表积极性。比如，为了进一步落实党代表监督权，秀洲区油车港镇探索实行党代表认领督办实事项目，确保实事能够按时落实办结。为了落实党代表的知情权和参与权，宁波市荆州区探索建立“双询”（重要事项征询党代表和党代表询问重要事项）制度，搭建党代表参政议政平台。通过组建“党代表议事团”，在大事要事决策之前，事先听取党代表议事团的意见和建议；反过来，1 个代表组或 10 名以上代表联名可以就党代会有关决议和党员群众关注的重点、热点问题，以书面形式向党委提出询问。镇党委接到代表的询问书后，必须在一个月内做出书面答复。另一方面是从义务的维度通过强化代表意识、监督代表行为来倒逼代表履职尽责。比如舟山市岱山县全面推行党代表述职评议机制，通过党员群众评议“打分”来加强对党代表的管理和监督。天台县白鹤镇探索实行“党代表进选区服务日”制度，将每月 10 日定为固定服务日，要求党代表每年走访慰问选区党员群众不少于 100 户，解决群众生产生活困难实事不少于 10 件，领办实事一件以上，撰写代表建议两份以上，最终镇党委将具体完成情况作为党代表年度履职考核的重要内容。^⑦

二、乡镇党代会年会制试行中存在的问题

通过三年的制度实践，浙江省各试点乡镇党代表对于乡镇党代会年会制有了更多的体会和认识，党代表的角色意识、年会的功能价值得到一定程度地激活和显现。与此同时，不容忽视的是，这场自上而下的“集体行动”在推进的过程中也暴露出不少问题，主要体现在以下几点。

1. 纵向贯彻行动一致，横向推进力度各异

试行乡镇党代会年会制来自中央和浙江省委的统一部署，各地方党委本着“讲政治”的组织规矩，自觉维护上级党委权威，紧跟上级步调，同步启动实施，表现出纵向一致性，但是在具体的推进过程中，各地的实际力度并不一致。根据问卷调查统计，将近 70%的党代表认为本乡镇的党代会质量较好和一般，但也有 17%的乡镇领导干部和 21%的党代表认为年会形式主义严重和较为严重。^⑧这一数据反映的问题在实地调研的过程中也基本得到印证。从现象层面而言，各省、市示范点由于自身基础较好以及组织期待较高，尚能积极准备，认真谋划，确保试点顺利进行。而其他乡镇由于缺少“组织关切”，实际的进展主要取决于乡镇党委书记的主观意愿。是“例行公事”，还是“把事当事”，不一样的主观认知会有不一样的工作考量，投入的力度也会不同，与会代表感观上相应地会有不同的判断，类似“形式主义”的主观印象也正是来自于部分乡镇党代会的客观实际。

2. 党代会目标定位模糊，核心功能不够突出

按照 1956 年党代会常任制的改革初衷，“是使代表大会可以成为党的充分有效的最高决策机关和最高监督机关，它的效果，是几年开会一次和每次重新选举代表的原有制度所难达到的”^⑨。也就是说，党代会是同级党组织的最高权力机关，是同级党内事务处理的最重要平台，其核心功能在于决策和监督，其目标在于实现党内治理的现代化。然而，乡镇党代会在目标认知和功能显现这两个问题上都还不够清晰和明确。一方面，目前不少基层同志对于年会的目标定位还存在模糊认知。只有 42%的党代表认为年会的主题应该侧重党的建设问题，超过 70%的党代表认为应重点关注本镇的社会民生问题，也正因为如此，才会有近 63%的党员群众认为党代会和人代会存在“议题重合”的现象，直接影响了群众对于党代会价值的判断。另一方面，就现有的党代会年会议程来看，决策与监督两项核心功能体现的还不够。比如党代会“议人”职能不充分，在乡镇党委委员的任免上，由县（市、区）委直接任免，党代会的发言权明显不够。对乡镇两党委委员民主评议的结果没有与领导干部选拔任用有机结合，甚至年会上补选乡镇党委委员、纪委委员大多数乡镇也没有开展。此外，现有的年会也似乎有意在回避质询、撤换乃至罢免这些最严厉的监督手段，党代表质询并没列入大多数乡镇年会的常规议程。

3. 党代表作用发挥不足，社会认可度有待提高

党代表积极履职、发挥作用是党代会质量的基本保证。接受调查的乡镇领导和党员群众中，有 52.7%的乡镇领导认为党代表作用发挥较好，39%的普通党员群众认为作用发挥一般。出现这种情况，主客观原因都存在，从党代表自身的角度来看，主要是两个方面原因：一是履职态度不够积极，平常联系服务群众也不够到位。调查显示，17%的党员群众不了解所在选举单位的党代表，另有 37%的党员指出党代表从未向他们征求过意见。通过对抽样乡镇的年会提案梳理发现，只有不到 20%的党代表会有个人提案，大多提案都是采取小组联名的方式。二是能力素质不高，影响了履职绩效。目前的乡镇党代表除了镇干部，绝大多数是农村党员，外加少量的学校、企业、医院等组织代表，代表间由于社会身份、职业背景、文化修养、个人能力等因素影响，能力素质差异性较大，能力素质偏弱的党代表便难以较好地承担起工作职责，与党员群众对党代表的期望相比，会存在较大差距。比如 82%的乡镇领导干部和 64%的普通党员群众就表示党代表需要提高自身素质，显示党代表社会认可度还有待提高。

4. 党代会运行缺少要素支撑，制度空转缺乏效力

虽然中共中央组织部出台了试行乡镇党代会年会制的指导意见，浙江省各省辖市在年会前夕也会制定统一的实施方案，但

从党代会整个运作流程来看，必要的要素支撑还没完全到位，制度文本的落地也还有距离。从组织协调机构来看，目前虽然各乡镇均已设立党代表联络机构，但绝大多数并非专门机构，成员也基本上是兼职或混岗使用，职能有限，人员有限，多数机构处于“虚设”状态。从经费保障来看，宏观指导文件由于原则性太强，没有明确的定量标准，因而各乡镇的差异性比较大。而且中央八项规定实施后，原来参会的“误工补贴”一律取消，进一步压缩了工作经费。从制度保障来看，名义上出台的相关制度基本上都有，像党代表学习培训制度、调研视察制度、民主评议制度、发言质询制度、党内信息通报制度等等，但真正落地执行的并不多。比如将近 73% 的党代表反映没有参加过专门的履职培训，52% 的党代表反映党内信息通报不及时。因此，制度若是“空转”，必然失去效力，进而影响到年会功能性价值的实现。

三、深化乡镇党代会年会制改革的思考

党的十八大以来，全面从严治党成为党建和政治新常态。乡镇党代会制度改革承载着更多的政治期待，同时也面临着新的环境和要求。习近平总书记曾提出：我们要有一个坚强的基层政权。这给乡镇党代会制度改革明确了新的指向，也提出了更高的要求。结合浙江省的探索实践，针对暴露出的问题，未来乡镇党代会年会制的深化改革需要着重从以下几个方面继续努力。

1. 严格落实基层党委党建主体责任

从浙江实践来看，各地之所以出现乡镇党代会年会制推进力度不一的情况，一个重要的原因在于部分乡镇党委主要负责人对于自身的主体责任认识不清，对于乡镇党代会的作用理解不透，管党治党主体性不强，主动性不够。主体性的培育要靠教育引导，更要靠制度规制。各级党委要积极履行党建主体责任，树立正确的政绩观，“坚持从巩固党的执政地位的大局看问题，把抓好党建作为最大的政绩”^⑧。要正确认识党代会年会的制度价值，正确看待党代会与党委权威的关系，正确把握党建与发展的辩证统一关系。县级党委要发挥“一线指挥部”的作用，通过严密制度和严格问责来对乡镇党委进行指导督促。一方面，要探索建立主体责任运行机制。明确党委班子和领导干部落实主体责任的工作程序、方法步骤和相关要求，努力实现“落实有程序、程序有控制、控制有标准”。另一方面，要探索建立巡查抽查和责任追究机制。要通过随机的年会巡查抽查，现场考查年会开展情况，将其作为落实主体责任的重要依据，并辅之以相应的责任追究，以此强化乡镇党委的主体意识，增强行动自觉。

2. 明确党代会的功能定位

2015 年，中共浙江省委十三届七次全会从巩固基层政权的高度，将“全面试行乡镇党代会年会制，深化乡镇党代会代表任期制”作为重要举措提出，为我们认识党代会的制度功能提供了更深刻的视角，也为我们思考党代会的完善路径提供了方向。一方面，要围绕党务性来管党议党。执政党的党代会要有执政意识和政权意识，应把突出政治属性和政治功能放在第一位，聚焦党内决策与监督，先把“自己”的事做好。就乡镇党委这一层级而言，应该结合基层党建的实际，围绕基层服务型党组织建设、整顿软弱涣散基层党组织、严格党员教育管理、加大党建工作投入等方面，有意识地设置年会主题，小口径切入，不必贪大求全，引导党代表聚焦党建。另一方面，执政党要通过党代会的最高决策来回应公共性，努力把“群众”的事情办好。“政党的存在和发展目的，不是为了某个社会行为主体的单向理性，而是关注政治共同体的公共利益、公共价值、公共精神的理性。”

琼璠要引导党代表围绕公共性来议政理政，及时梳理群众关心的民生热点问题，研判群众诉求，把脉公共政策，通过党务性和公共性的结合促使党代会成为基层党组织发挥领导核心作用、巩固基层政权的重要实现方式和制度支撑。

3. 增强党代表的履职能力

党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化。中国共产党作为执政党由于独特的政治地位和影响力，决定了党是国家治理体系的主要建构者和示范者，党内治理现代化是实现国家治理现代化的内在前提和核心内容。从基层而言，乡镇党代会是党内治理的重要制度要素，也是推动乡村治理现代化的重要制度平台。党代表是党代会的主角。因此，合格的党代表不仅是党代会开出成效的基础支撑，也是引领乡村治理的重要主体。针对党代表存在的问题，未来需要通过优化党代表的

产生方式和管理方式，不断增强党代表的履职能力。一方面，应探索实行融合直接性、竞争性和结构性于一体的代表产生方式，解决“谁是代表”的问题。从改革的空间来看，党代表直选制可作为努力的方向。其实早在 1954 年刘少奇就曾提出：“我国的选举制度是要逐步地加以改进的，并且在条件具备以后就要实行完全的普遍、平等、直接和秘密投票的制度。” 琇琇要通过改进候选人提名方式、加大差额比例、优化竞选程序来实现选举对上负责与对下负责的有机统一，增强党代表的角色意识。另一方面，重点围绕专业性来改进管理方式，解决“当好代表”的问题。要通过举办教育培训、增加岗位锻炼等多种途径来增强党代表的业务素养，提高党代表的履职能力。毕竟“代表行为的本质就在于提升被代表者的利益” 琇琇，只有具备一定的素质能力才能完成这种“提升”。

4. 严密党代会有效运转的制度链条

作为一项操作性比较强的党内民主实践，无论是党代表的积极履职，还是会务组织的有序有效，都离不开相应的制度保障与引导。鉴于制度要素的重要性以及部分制度“空转”的事实，未来有关乡镇党代会的制度设计应本着于法周延、于事简便的原则，注重实体性规范和保障性规范的结合，尤其是要加强程序性制度的配套设计，改变以往制度建设重实体轻程序、重内容轻形式的问题，增强制度的操作性和制度间的衔接性，形成有效运转的制度体系。从党代会运行逻辑来看，从会前准备（代表席位制度、提案制度、活动制度和党内情况通报制度）到会中决议（代表发言制度、评议制度、质询制度和罢免制度），再到会后执行（精神传达制度、提案交办制度、实事领办制度、党务公开制度），这些党代表基本的行权制度都要逐步建立健全。与此同时，贯穿整个运行环节的监督和问责机制要与之匹配，比如会务巡查制度、代表述职评议制度、台账抽查制度、主体责任问责制度等，通过构建环环相扣、闭环运行的制度链来提高年会的运行质量。

注释：

①李铁映：《论民主》，人民出版社，2001 年，第 253 页。

②魏杰：《让乡镇党代表有职有为有位——浙江省全面试行乡镇党代会年会制》，《中国组织人事报》2013 年 5 月 3 日。

③文中所列举的地方实践案例来自于相关组织部门提供的资料信息（公开发表的另行注明）。

④张峰：《省、绍兴市联系点乡镇党代会年会在三界镇举行》，《今日嵊州》2015 年 12 月 23 日。

⑤江海华：《衢江：全面推行乡镇党代会年会制》，《衢州日报》2015 年 3 月 26 日。

⑥马跃明、阮明江：《从“开会代表”到“议事代表”——浙江全面试行乡镇党代会年会制纪实》，《今日浙江》2013 年第 8 期。

⑦张丽：《天台白鹤镇开展进选区服务日活动》，《浙江日报》2015 年 9 月 24 日。

⑧课题组借助于党校学员集中受训的人力优势和组织部业务分管的组织优势，围绕“如何完善乡镇党代会制度”主题，分别从乡镇班子、党代表、普通党员群众三个层面发放调查问卷 530 份，回收 519 份，其中乡镇班子层面回收 164 份，镇级党代表层面回收 183 份，党员群众层面回收 172 份。相关调查数据建立在问卷分析的基础上。

⑨《邓小平文选》第 1 卷，人民出版社，1994 年，第 233 页。

⑩习近平：《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 10 月 9 日。

①赵成斐：《政党政治与政治现代性》，中央编译出版社，2010 年，第 250 页。 琬琰《刘少奇选集》下卷，人民出版社，1985 年，第 156 页。

②Hanna Pitkin. *The Concept of Representation*. University of California Press, 1967, p. 155.