

政党会期制度化： 推进国家治理体系现代化的有效路径^{*}

周光辉 赵学兵

内容提要：政治生活的制度化程度是影响国家政治秩序稳定性的重要因素，中国共产党的会期制度是党的领导体制的重要组成部分。改革开放40年来，中国共产党党内会议的会期呈现出显著的制度化趋势，会期制度内容趋于完善，会期制度运作趋于稳定，会期制度效能得到较好的发挥。中国共产党党内会议的会期实现制度化，对于当代中国的国家治理具有积极的现实意义：有助于坚持和完善党内民主集中制，健全党中央集中统一领导重大工作的体制机制，规范党内政治生活；有助于强化执政党的执政合法性，增强民众的政治信任；有助于构建国家的政治仪式体系，增强公民的政治认同；有助于增强整个社会生活的可预期性，降低社会治理成本；有助于提升国家治理体系的制度化水平，实现国家的长治久安。在推进国家治理体系现代化的进程中，应以党内法规的形式进一步规范党内会期制度的运行，逐渐实现定期化、定型化，探索出一条稳妥推进党的领导体制制度化、规范化和国家治理体系现代化的现实、有效路径。

关键词：政党会期 政治时间 会期制度化 国家治理体系

现代化理论一般认为，政治生活的制度化程度是影响国家政治秩序的重要因素。中国共产党的领导体制是中国国家治理体系的核心，党的领导又是通过会议作出重要决策引领治国理政目标实现的，党的会议时间已经不是一种自然时间，而是在国家治理过程中转化成了政治时间和制度时间，不仅直接决定了国家政治生活的时间节律，甚至影响到社会生活方方面面的日程安排。例如，“党的十一届三中全会”不仅实现了党的工作重心的转移，而且带来了中国社会广泛而深刻的历史性变革，成为中华民族伟大复兴进程中一个重要的“历史关节点”。因此，政党会期制度及其制度化水平与国家治理密切相关，更是衡量国家治理体系现代化程度的重要维度。改革开放40年来，中国共产党的会期呈现出显著的制度化趋势，这一趋势既是中国社会日益开放、文明和进步的政治表现，也是实现依法执政、推进国家治理体系现代化的内在要求。站在新时代的历史起点上，回顾中国共产党会期制度的演变历程，揭示其发展特征、内在逻辑和现实作用，探寻进一步推进会期制度化的现实路径，对于实现党的领导体制制度化、规范化、定型化和国家治理体系现代化具有重要意义。

* 本文为中宣部文化名家暨“四个一批”人才工程项目“推进国家治理现代化有效路径研究”（362151131408）的研究成果。

一、中国共产党会期制度化的历史趋势

政党会期,是指党内会议在时间维度中的运行过程,主要有三个要素构成,一是党内会议的召开时间,二是党内会议的召开频率(周期),三是党内会议的持续时间。政党会期制度,是指政党党内会议时间的程序性、规范性安排,是在时间维度中规范政党政治行为活动的刚性措施。政党会期制度既包括正式的制度安排(如,党章等党内法规的明文规定),也包括非正式的制度约束(如,党内约定俗成的惯例)。政党的党内会议具有凝聚共识、制定政策、人事安排、政治动员等功能,召开党内会议是政党活动的重要形式。因此,任何一个政党都需要建立一套行之有效的党内会议运行机制和会期制度。一般而言,政党会期制度化,是指党内会议召开时间、召开频率、会议持续时间通过一定的制度安排逐渐定期化、规范化、定型化的历史进程。

中国共产党是长期执政且领导一个超大规模国家的政党,治国理政的任务十分艰巨和繁重,因此,长期形成的党内会议体系也较为复杂,而本文是一项有限研究,并不针对党内所有会议类型进行讨论。^①根据党章的规定,在党的中央领导体制中,党的全国代表大会和它所产生的中央委员会是最高领导机关,在党的全国代表大会闭会期间,中央委员会执行全国代表大会的决议,领导党的全部工作,对外代表中国共产党。而在中央委员会全体会议闭会期间,中央政治局和它的常务委员会行使中央委员会的职权。^②由此可见,这三类会议是中国共产党的中央领导体制最基本的运作形式,也是中国共产党治国理政最核心、最重要的会议类型。因此,本文所讨论的会期制度,主要涉及上述三种党的中央组织的正式会议,包括:中国共产党的全国代表大会、中央委员会全体会议和中央政治局全体会议。

制定党内会期制度,是马克思主义建党思想的重要内容。早在1847年,马克思和恩格斯共同起草的《共产主义者同盟章程》中,就明确规定了同盟各层级组织的会议时间和频率,规定“代表大会于每年八月举行。……支部、区部委员会和中央委员会至少每两周开会一次。”^③1866年9月5日第一国际日内瓦代表大会通过的《国际工人协会章程》,确立了国际代表大会“只能提前,不可推迟”原则,规定“每年召开一次的代表大会规定下次代表大会的时间和地点……但不能推迟集会时间。”^④1870年6月,马克思反对李卜克内西提出的延期召开当年度国际代表大会的提议,强调:“根据章程的规定,根本不能谈改变集会时间的问题。”^⑤马克思和恩格斯的重视和坚持,以及此后列宁领导的第三国际和俄国社会民主工党的继承和完善,使得会期制度成为马克思主义政党的组织制度中不可或缺的重要组成部分。

中国共产党在成立之初,就遵循了马克思主义建党思想的基本要求,根据国际共产主义运动和国外马克思主义政党的实践经验和惯例,初步建立了党内会议的会期制度。1922年7月,中共“二大”制定了中国共产党历史上第一部党章,其中第三章“会议”第十一条规定:“各组,每星期由组长召集会议一次;各地方由执行委员会每月召集各干部会议一次;每半年召集本地方全体

① 中国共产党的党内会议,既有中央组织的会议,也有地方组织和基层组织的会议;既有代表会议,也有干部会议;既有中央组织、宣传、统战、经济、外事等各类工作会议,也有民主生活会、政治学习会、理论务虚会等非工作会议;既有中央各类领导小组会议,也有中央各部门会议。本文的讨论主要涉及党的三个中央组织的会议。

② 参见《中国共产党章程》第二章党的组织制度,第十条、第三款和第三章党的中央组织,第十三条,第31页,第37页,人民出版社,2017年版。

③④ 中共中央党校党建教研室:《共产主义运动国际章程汇编》,第6页,第26页,河南人民出版社,1980年版。

⑤ 《马克思恩格斯全集》,第16卷,第487页,人民出版社,1974年版。

党员或组长会议一次;各区,每半年由执行委员会定期召集本区代表大会一次;全国代表大会每年由中央执行委员会定期召集一次。”^①此后,关于党的会期制度的规定,成为党章中不可或缺的重要内容,并且根据形势的变化不断地得到改进。

表1 历次党章规定的会期制度一览

会议类型 党章版本	全国代表大会	中央委员会全体会议	地方各级代表大会	地方各级委员会全体会议
“二大”版	每年一次	无规定	区:每六个月一次 地:每六个月一次	无规定
“三大”版	每年一次	每四个月一次	区:每三个月一次 地:每一个月一次	无规定
“四大”版	每年一次	每四个月一次	区:每六个月一次 地:每一个月一次	无规定
1927年6月1日修订版	每年一次	每三个月一次	省:每六个月一次 市、县:每三个月一次	无规定
“六大”版	每年一次	每三个月一次	省:每六个月一次 县:每三个月一次	省:每一个半月 县:每一个月 区:每半个月
“七大”版	每三年一次	每半年一次	省或边区:每两年一次 地、县、市、区:每两年一次	省、边区:每年至少两次 地、县:每年至少四次 市、区:每月至少一次
“八大”版	每年一次	每年至少两次	任期三年 每年一次	任期三年 每年至少三次
“九大”至“十一大”版	每五年一次	无规定	每三年一次	无规定
“十二大”至“十三大”版	每五年一次	每年至少一次	省、市:五年一次 县:三年一次	每年至少一次
“十四大”至“十九大”版	每五年一次	每年至少一次	每五年一次	每年至少两次

尽管党内会议有明文的规定可依,但在相当长的历史时期内处于低制度化运作的状态。这种状态主要表现在以下三个方面:一是党章对于会期制度的规定不够明确、限定不够严格。在中共“十二大”之前,党章并没有对全国代表大会的召集时间进行严格限制,规定在特殊情况下,党的全国代表大会可以“提前或延期举行”。此外,党章也没有规定全国代表大会召开的具体时间。二是党章所规定的会期制度缺乏稳定性。如表1所示,在中共“十三大”之前,党章对会期制度的规定经过了多次修改。仅全国代表大会的召集频率就有三个不同的版本,中央委员会的召集频率更是频繁地修改。三是党章规定的会期制度长期得不到执行。以党的全国代表大会为例,1921年至1928年间,8年召开了6次会议。其中,“四大”延期半年多,“五大”延期一年多。随着党内外斗争形势更加复杂,党代会延期召开的问题更加严重。其中,“七大”延期17年,“八大”延期11年,“九大”延期13年。显然,在相当长的一段历史时期内,中国共产党的会期制度都处在不完善、不稳定、不执行的低制度化运作状态中。

改革开放以来,随着政治环境的改善,特别是依法执政理念的不断强化,中国共产党的会期

^① 中共中央党校出版社党务书编写组:《中国共产党章程汇编(一大——十八大)》,第6~7页,中共中央党校出版社,2013年版。

制度呈现出显著的制度化趋势,制度化程度不断提高。首先,党章规定的会期制度更加稳定、内容更加明确、限定更加严格。如中共“十二大”通过的党章明确规定党的全国代表大会每五年举行一次,“如无非常情况,不得延期举行。”^①这一规定,为党的代表大会如期举行提供了更为有力的法规保障。此后的党章,基本上延续了“十二大”党章的规定,保持了较高的稳定性。其次,党章规定的会期制度得到了切实遵守和执行。中共“十二大”以及之后召开的历届党的全国代表大会每五年召开一次,严格遵守了党章的规定。中央委员会全体会议也能够坚持“每年至少召开一次”。除十三届中央委员会召开了9次全体会议之外,其余各届中央委员会在五年任期内都召开了7次会议,均符合党章的规定。最后,值得注意的是,不仅党章规定的会期制度得到了遵守和执行,党章中没有涉及的内容,也逐渐形成了惯例,并对党内会议的召集产生了约束效力。一是会议召集时间形成了惯例。自中共“十二大”以来,历次党代会和中央全会基本都在当年的九月至十一月之间举行。^②二是会议持续的时间形成惯例。自中共“十二大”以来,历届党代会的集会时长都在一周左右,中央全会的集会时长在3~4天。类似“七大”持续50天、“八届八中全会”持续一个半月那样的现象已不再出现。三是中央政治局会议的召集频率形成了惯例。党章并没有对中央政治局全体会议的会期做出规定,但自中共“十六大”之后,历届中央政治局基本上保持了每月开会一次的惯例,并通过媒体公开对会议基本内容进行报道。可以说,这是中国共产党会期制度化历程中具有历史意义的标志性成果。

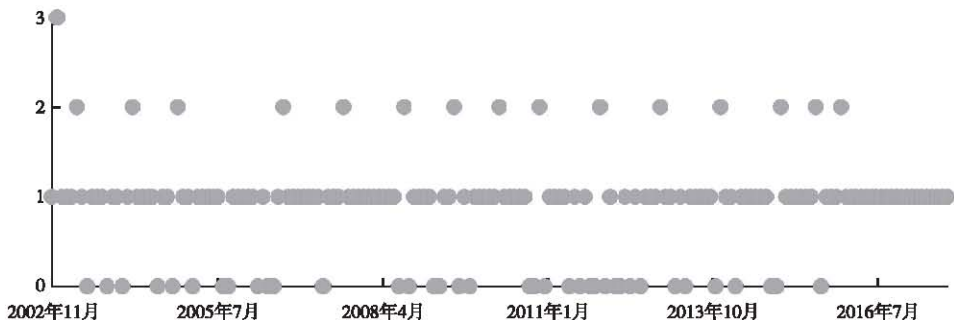


图1 中共中央政治局每月开会次数(十六届至十八届)

二、中国共产党会期制度化的演进逻辑

一种制度的变迁,有其发生的动力和发展的逻辑。历史制度主义是现代政治科学分析的重要范式和方法,在制度和政策变迁的分析中占有重要地位。借鉴历史制度主义的制度变迁分析方法,有助于我们厘清中国共产党会期制度化的演进逻辑。通过分析发现,中国共产党会期制度化的演进逻辑可概括为以下四个方面:

第一,中国共产党会期制度的演进受制度环境的影响。历史制度主义强调制度、行动者与环境之间的互动关系,认为三者的互动关系是制度变迁的核心机制。“社会经济系统和政治背景

① 中共中央党校出版社党务书编写组:《中国共产党章程汇编(一大——十八大)》,第105页。

② 由于每届中央委员会的第二次全体会议,需要向之后召开的全国人民代表大会第一次会议推荐国家机构领导人员建议人选和向政协全国委员会第一次会议推荐全国政协领导人员建议人选,因此,一般将二中全会安排在2月份召开,以对应3月份召开的全国“两会”。

的大范围变化可能产生出某种特殊的情势,在这种情势下,潜在的制度可能会突然显现出来,并对政治结果产生影响。”^①制度环境不仅限制了行动者的行为选择,也对制度变迁的走向起到约束作用。在中国共产党会期制度化的历史演进中,制度环境所产生的影响是不容忽视的。在新中国建立前的战争环境中,党的决策更加强调效率而非程序,因此党的例行性会议的地位下降了。而在新中国成立到改革开放前相对和平的环境中,政治运动又成为影响会期制度正常施行的主要因素。新中国成立后,仿照苏联模式建立了高度集中的政治经济体制,国家掌握了社会中绝大部分资源的控制权和分配权,并通过一系列制度安排把全体社会成员纳入到集体性体制中去,消解了国家与社会的边界,使党和国家具备了进行大规模社会动员的能力。当面临严峻的政治斗争形势和复杂的现代化建设难题时,党和国家更倾向于打破现有制度的束缚,用政治运动的方式解决问题。新中国建立不久,便经历了土地改革、镇压反革命、三反五反等一系列政治运动的洗礼。在“运动式治理”成为主要的治理方式的条件下,党和国家的各项制度处在不稳定和无规则的状态,制度本身的合法地位得不到承认和尊重,其可预期性、长效化、规范化治理的效能也无法得到发挥。1956年,党的八大提出实行党代表大会常任制,党代会和党代表任期五年,党代会会期实行年会制,每年召开一次。然而,这一制度自1958年召开了八大二次会议后就中断了。也正是在八大二次会议上,党中央重新确认阶级矛盾是当前国内主要矛盾的论断,改变了此前八大一次会议的正确结论。“以阶级斗争为纲”错误的政治路线,加剧了政治运动对党和国家各项制度的破坏力。^②此外,由于党内政治生活不正常,党内会议的法定地位得不到保障,造成党内会议的召开往往带有很强的随意性,严重损害了会期制度的严肃性、稳定性和权威性。党内政治问题对党内会议的影响,从毛泽东的一番谈话中也能够得到印证。1955年,毛泽东在党的全国代表会议上说:“党的代表大会,十年没有开了。当然前五年不应当开,因为兵荒马乱,又开了‘七大’,后五年可以开而没有开。没有开也有好处:高饶问题搞清楚再开,不然他们会利用‘八大’大做文章。”^③1978年,中共中央召开了十一届三中全会,对党的思想路线、政治路线、组织路线进行了全面的拨乱反正,恢复了民主集中制和集体领导的传统,党内政治生活逐渐恢复正常。中共十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》,规定“在任何情况下,都不许用其他形式的组织取代党委会及其常委会的领导。”^④在这样的背景下,党的会议制度的功能重新受到重视,为会期制度的重建和制度化创造了政治条件。

第二,中国共产党会期制度化的动力来源于党的执政观念的革新。从历史变革的实际进程看,观念的变革往往是制度变革的先导。观念的变革在制度变迁中的重要作用得到了历史制度主义学者的充分肯定:“观念在功能上等同于规范制度主义中的适当性逻辑;它们给政府的行动限定了可接受的范围。观念尤其提供一套政策范围内的既定解决方案。”^⑤中国共产党执政后,在革命战争年代和社会主义建设初期形成的动员式的政治思维,逐渐被现代化建设所要求的常规化、制度化、规范化治理的政治思维所取代。一方面,党中央恢复了党的民主集中制的传统,使

① 凯瑟琳·西伦·斯温·斯坦默:《比较政治学中的历史制度主义》,何俊志、任军锋、朱德米编译:《新制度主义政治学译文精选》,第160~161页,天津人民出版社,2007年版。

② 政治运动对会期制度的破坏程度是严重的。由于大批老干部在文革初期被打倒,中央委员会甚至凑不足法定人数举行会议。1968年10月13日召开八届十二中全会,中央委员到会不足40人,临时递补才凑足半数。参见姜华宣等著:《中国共产党重要会议纪实:1921~2011》,第427页,中央文献出版社,2011年版。

③ 《毛泽东文集》,第6卷,第406页,人民出版社,1996年版。

④ 中央党校教务部编:《十一届三中全会以来党和国家重要文献选编》,第一册,第15页,中共中央党校出版社,1998年版。

⑤ B. 盖伊·彼得斯:《政治科学中的制度理论:新制度主义》,第76页,上海人民出版社,2016年版。

党内政治生活趋于正常化;另一方面,重新强调制度建设的重要性,不断加强和推进党的组织制度建设。在党的十一届三中全会前召开的中央工作会议上,邓小平强调要恢复和坚持党的民主集中制,认为“当前这个时期,特别需要强调民主。因为在过去一个相当长的时间内,民主集中制没有真正实行,离开民主讲集中,民主太少。”^①在1980年8月18日中共中央政治局扩大会议上,邓小平发表了《党和国家领导制度的改革》的讲话,强调了党和国家制度建设的重要性,即“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视。”^②在全篇讲话中,“制度”一词被提到了76次。领导集体执政观念的改变,成为推进党的会期制度化的主要动力。

第三,中国共产党会期制度化的过程存在转折性意义的历史关节点。历史制度主义强调在制度变迁中存在着某一关键的历史时刻,这一历史关节点对制度的演化和变迁起到决定性的影响。历史关节点与制度变迁中的制度断裂及生成机理息息相关。制度断裂的“关节点”被认为是制度变迁的起点,关节点上的选择在很大程度上决定了制度变迁的走向。如前所述,以十一届三中全会这一事件为分界点,前一个历史时期,党内的会议呈现出低制度化的状态,而后一个历史时期,制度化水平则逐渐提高。中共中央领导集体在中共十一届三中全会前后形成的政治理念、确立的改革方向以及之后制定的改革措施,深刻改变了中共会期制度的变迁走向。中共十一届三中全会,既是中国共产党会期制度变迁中的历史关节点,也是其制度化历程的起点。1980年,中组部下发了《关于开好县、市、州党代表大会的几点意见》,促进了党的地方各级代表大会制度的完善和制度化。1981年8月25日,中组部下发了《关于进一步健全县级以上领导干部生活会制度的通知》,要求“坚持每半年开一次党委常委(党组)生活会,并及时向上级党委或组织部门报告生活会情况。开一次,报一次。”^③1982年9月,中共“十二大”党章对党内会期的规定更加严格,规定全国代表大会“如无非常情况,不得延期举行”,规定中央委员会全体会议“每年至少举行一次”。1987年11月4日,十三届中共中央政治局第一次会议通过了《十三届中央政治局工作规则(试行)》《十三届中央政治局常委工作规则(试行)》《十三届中央书记处工作规则(试行)》三个党内法规,中央政治局常委会向中央政治局、中央政治局向中央全会定期汇报的工作制度开始形成。此后的两年间,十三届中共中央政治局每月举行一次全体会议,会后即发布新闻稿,制度化成效显著。

第四,中国共产党会期制度化的过程存在显著的路径依赖的特征。路径依赖的概念在历史制度主义分析中同样重要,与历史关节点相生相伴、相互作用,是历史制度主义制度变迁理论的重要组成部分。路径依赖是制度变迁过程中形成的自我强化机制,历史关节点被认为是路径依赖的起点。历史关节点一旦确立某种制度路径,就将产生长期的持续性影响,使得对该路径的任何调整都变得非常困难。保罗·皮尔森(Paul Pierson)认为,路径依赖是产生正反馈的过程,即“制度的自我强化过程”^④。在中国共产党会期制度化的历史过程中,并没有因为党的领导集体的换届而出现逆制度化的现象,也没有出现制度化趋势的较大波动。不仅如此,党的会期制度化趋势不断得到巩固和强化。以中共中央政治局全体会议为例,2002年,中央政治局制定了十六届中央政治局工作规则,建立了中央政治局的工作制度,其中包括中央政治局每月召集一次的例会制度。2003年2月26日,中共中央总书记胡锦涛在向中央委员会汇报工作时指出:“我们制

①② 《邓小平文选》,第2卷,第144页,第333页,人民出版社,1994年版。

③ 《中国共产党党内法规制度手册》,第853页,红旗出版社,1997年版。

④ 保罗·皮尔逊:《时间中的政治:历史、制度与社会分析》,第24页,江苏人民出版社,2014年版。

定了中央政治局工作规则和中央政治局常委会工作规则,进一步推进党中央工作的制度化、规范化……有关中央领导集体开展工作的其他各项制度,也在研究制定中。”^①此后的十七届、十八届中央领导集体,都遵循了十六届中央确立的工作制度,中央政治局全体会议每月开会一次的制度已经稳定化、定型化,使制度的自我强化功能得到充分体现。党的十八大以来,在勇于推进全面从严治党过程中,更加注重党内制度建设,强调“全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,把制度建设贯穿其中”^②。总之,伴随着改革开放40多年的历史进程,特别是积极推进依法执政和全面从严治党的进程,中国共产党的会期制度不断巩固,制度化程度不断提高。

三、中国共产党会期制度化的现实意义

制度化是社会科学分析的重要维度之一,制度化的价值在于,它为组织行为提供了规范性、稳定性、权威性和可预期性。政治现代化理论认为,政党和政党体系作为现代政治生活最主要的组织方式,其制度化水平与政治稳定和政治发展息息相关。^③政党会期制度,是对政党会议时间安排的程序性、制度性规范,客观上能够将党内会议召开的自然时间转化为具有规范性的政治时间和制度时间,能够在时间维度上起到规范和约束政党活动的作用。政党会期的制度化,能够将政党活动在时间的维度中保持规则性、稳定性,为政党的规范化和制度化运作提供保障。因此,从这个意义上讲,政党会期的制度化,是时间维度中的政党活动的制度化,是依法执政在党内会议运行中的表现形式,也是衡量政党制度化水平的重要指标。

时间也是社会科学分析的重要维度之一,时间政治学认为,政治权力通过建构一套时间体系,将自然时间转化为政治时间和制度时间,规范和支配了人们的政治活动和日常生活。^④有关政治周期的研究表明,政治时间对于政府行为和经济社会生活产生了深刻的影响。^⑤与一些选举民主制国家的“大选时间”不同,中国特色的政治时间往往体现为“会议时间”。^⑥例如,中国进入改革开放新时期后,每年召开的全国人民代表大会和中国人民政治协商会议逐渐固定在3月3日至15日举行,这段时间就被简称为“两会时间”。每年的“两会时间”不仅成为中国政治生活中的一件大事,成为人民代表参政议政,各界别政协委员咨政建言展示“中国式民主”的重要平台,而且也成为普通公众观察和了解当年政府施政规划和政策动态的重要时间窗口。中国共产党是国家治理体系的领导核心,影响国家政治生活的重大决策,通常首先由党内会议做出。

① 胡锦涛:《关于中央的工作》,《十六大以来重要文献选编(上)》,第152页,中央文献出版社,2005年版。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《党的十九大报告辅导读本》,第61页,人民出版社,2017年版。

③ 关于政党制度化的内涵、衡量指标及其与政治稳定、政治发展之间关系的论述,参见塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第10~19、341~342页,上海人民出版社,2008年版。

④ 关于时间政治学的主要观点,参见赫尔嘉·诺沃特尼:《时间:现代与后现代经验》,第77~81页,北京师范大学出版社,2011年版。

⑤ 一些政治经济学的研究表明,选举民主制国家的选举周期与政府的财政政策、公共支出行为和经济活动的周期性表现之间具有显著的相关性。相关研究的综述参见Robert J. Franzese, Jr. "Electoral and partisan cycles in economic policies and outcomes", *Annual Review of Political Science*, Vol. 5, 2002.

⑥ 关于全国和地方“两会”周期与腐败治理绩效相关性的研究,参见聂辉华、王梦琦:《政治周期对反腐败的影响——基于2003~2013年中国厅级以上官员腐败案例的证据》,《经济社会体制比较》,2014年第4期;关于党代会与环境治理绩效相关性的研究,参见郑石明:《政治周期、五年规划与环境污染——以工业二氧化硫排放为例》,《政治学研究》,2016年第2期。

改革开放40年来,中国共产党的会期制度化水平不断提高。作为中国共产党领导制度和工作制度的重要组成部分,会期制度发挥了越来越重要的制度效用,不仅在时间维度中起到了规范党的活动的作⽤,而且对推进国家治理体系现代化也具有重要意义。

第一,党的会期制度化有助于坚持和完善党的民主集中制,健全党中央集中统一领导重大工作的体制机制,规范党内政治生活。其意义主要表现为:(1)党的会期制度化,是发扬党内民主、保障党员民主权利的基本前提。党内民主是党的生命,也是党的活力的集中体现。而党的会期制度化为党内民主提供了制度保障。毛泽东在1948年9月召开的中央政治局会议指出:“实现党内民主的办法,是实行代表大会及代表会议制度。”^①1956年9月,邓小平在中共“八大”上作《关于修改党章的报告》时,强调了党代会按时定期召开的重要性,指出:“党的民主集中制的基本要求之一,是党的各级代表大会的定期召开和充分发挥作用。”^②党内会议是党内民主实践的重要平台,定期参加党内会议是党员行使民主权利的主要途径。因此,党的会期制度化有利于发扬党内民主。(2)党的会期制度化,有利于坚持和完善党的集中统一领导体制,维护党的团结统一。党内会议不仅是党员意见表达的平台,也是党内不同意见实现对话和寻求共识的重要机制。定期召开党内会议,能够广泛吸纳全党的意愿和主张,提高党内决策的广泛代表性和合法性,起到凝聚全党共识的作用,从而有利于党的团结统一和集中领导。(3)党的会期制度化,能够有效规范党的权力运作和组织生活。会期制度是在时间维度中规范党的权力运作的刚性措施,运作良好的党内会议机制本质上具有民主监督功能,能够规范党内政治生活,有效防止党内权力的专断和滥用,从而能够加强和改善党的领导。40年来的政治实践证明,党的会期制度化,使党的民主集中制获得了制度保障,使党内政治生活能够规范有序地进行。

第二,党的会期制度化有助于强化执政党的执政合法性,增强民众的政治信任。制度通常被认为是“稳定、受尊重和不断重复的行为模式。”^③因此,制度化本身就是组织和制度获得合法性的重要途径。制度化的过程,也是组织和制度获得尊重和认同的过程。对普通民众来说,执政党的制度化,通常意味着执政党行为的严肃性、规范性和可预测性,直接关系到民众的政治信任度。改革开放40年来,中国共产党不断推进组织制度建设,党的会期制度化水平不断提高,改变了党内会议召开时间的随意性,提升了党内会议的严肃性、规范性和权威性。党内政治生活更加有序,权力运作更加规范。在建立制度权威的同时,也巩固了作为执政党的政治合法性,增强了民众对执政党的政治信任。

第三,党的会期制度化有助于构建和完善国家的政治仪式体系,增强公民的政治认同。仪式通常被理解为“一种体现社会规范的、重复性的象征行为。”^④由于仪式本身所具有的教育、传播、感化、规训、约束等功能,使得政治性仪式能够起到强化政治权威、塑造政治认同、建构政治合法性的作用。仪式与政治和国家之间具有密不可分的联系,也可以说“没有仪式和象征,就没有国家和政治。”^⑤中国共产党党内会议自身的特性和功能,使其成为了一种特殊的政治仪式。一是党的会议具有公共性。由于中国共产党的执政地位和党内会议决策的重大影响力,使得党的会议往往成为公众关注的焦点。通过大众媒体的传播和讨论,围绕会议本身形成了一个广阔的公共空间和政治场域,使置身其中的民众获得归属感,从而增强对国家的认同感。二是党的会议具

① 《毛泽东文集》,第5卷,第137页,人民出版社,1996年版。

② 《邓小平文选》,第1卷,第232页,人民出版社,1994年版。

③ 塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第12页。

④⑤ 大卫·科泽:《仪式、象征与权力》,第11页,第7页,江苏人民出版社,2015年版。

有象征性。中国共产党的政治权威和领导地位,通过党内会议的政治决策而得以体现。从党员代表的集会、文件的宣读到报告的表决,每一个环节都宣示了党的代表性和权威性,它的每一项议程和决策都在塑造民众对政治权威的想象和认知。三是党的会议具有合法化的作用。党内会议的民主程序,不仅使党内决策具有广泛代表性和合法性,也使得中国共产党的领导权威不断被巩固和认同。党的会期制度化,使党的会议不仅具有国家政治象征的意义,而且实现了标准化、规范化、可重复性,强化了党的会议作为一种政治仪式的功能。定期召开的党内会议,与全国人民代表大会会议、中国人民政治协商会议及国家纪念仪式、阅兵仪式、委任仪式、宣誓仪式等制度化的政治仪式具有同等的功能,成为国家政治仪式体系的重要组成部分。因此,定期召开党内会议是政党权威仪式化的体现,实现党的会期制度化,有助于增强民众对党和国家政治价值观的认同。

第四,党的会期制度化有助于增强整个社会生活的可预期性,降低社会治理成本。现代社会生活具有时间属性,正如所安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)指出的:“时间表是最重要的现代组织手段之一,它要求并且刺激着以数量化的时间来调节社会生活……一个时间表就是一种时空秩序配置,而时空秩序配置则是现代组织的核心。”^①在现代社会,时间包含两层含义,“一是指‘自然时间’,或称‘客观时间’。另一个便是人类不同文化认识时间的方式,我们可以把它称为主观时间。”^②在人们建构的“主观时间”概念中,制度时间是最为重要的一种。所谓“制度时间”(institutional time)是指根据组织或机构的作息而制定出的不同的时间表及对时间表的不同分割,是组织或机构成员共同遵守的时间。^③当代中国的政治生活和社会生活节律,都受到党的会议时间的深刻影响。党的重大会议决策,往往能够影响到社会各行各业人们的经济社会活动。例如,关注党代会,学习党代会精神,已经成为国家、社会和个人在工作时间表中不可或缺的内容。除此之外,以党的会议作为时间刻度的表述在当代中国极为常见。例如,“党的十一届三中全会以来”“党的十八大之后”,等等。实际上是将党内会议的自然时间,上升为了“制度时间”,成为人们记录历史、理解现实的时间坐标。党的会期制度化,将有助于提高政治生活和社会生活的可预期性,也有助于增进执政党、国家与社会之间的相互信赖,降低沟通成本,使得政府与公民之间的互动具有可预期性,从而降低社会治理成本。

第五,党的会期制度化有助于提升国家治理体系的制度化水平,实现国家的长治久安。政党和政党体系作为现代政治生活最主要的组织形式,其制度化程度是衡量一个政党生存能力和政治体制稳定性的主要变量。中国共产党的领导体制是国家治理体系中的核心组成部分,党自身的制度化水平,直接决定了国家治理的制度化水平,也决定了国家政治体制的稳定性。40年来的实践表明,中国共产党的会期制度化不仅提升了自身的组织制度化水平,也推动了国家权力机关和政治协商机构运作的制度化。中共“十二大”之后不久,1982年12月11日召开的中国人民政治协商会议第五届全国委员会第五次会议,通过了《中国人民政治协商会议章程》,其中规定“中国人民政治协商会议全国委员会全体会议每年举行一次”,人民政协的会期开始逐步制度化。1989年4月4日,第七届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则》,其中第二条规定“全国人民代表大会会议于每年第一季度举行……每届全国人民代表大会第一次会议,在本届全国人民代表大会代表选举完成后的两个月内,由上届全国

① 安东尼·吉登斯:《民族国家与暴力》,第215页,三联书店,1998年版。

② 冯克利:《时间意识与政治行为》,《开放时代》,2010年第8期。

③ 陈蕴茜:《时间、仪式维度中的“总理纪念周”》,《开放时代》,2005年第4期。

人民代表大会常务委员会召集。”^①在全国人大大会期制度不健全的时期,曾经有过会议随意延期,以至于到年底才开始审议批准当年度计划预算的不正常现象。而法定的会期制度将有效防止此类现象再次出现。自1985年以来,历次全国人民代表大会和全国政治协商会议都在每年3月份召开,形成了中国政治时间表中特殊的“两会时间”。在党的会期制度化的带动下,国家各项制度都遵循了一定的时间规范。执政党的会期制度与国家权力机构和政治协商机构的会期制度,共同构成调节国家政治生活节律的制度时间表,极大地增强了国家政治生活的有序性和确定性,提高了国家治理的制度化水平,从而有助于实现国家的长治久安。

四、中国共产党会期制度化的未来发展

实践证明,中国共产党的会期制度化,促进了当代中国的政治稳定,提高了中国共产党的制度化水平。在看到中国共产党会期制度化取得了历史性成就的同时,也要认识到,作为一个长期执政的大党,全国党代会和中央全会还没有完全做到定期举行;对于党内各种类型会议的会期还缺少一部专门的党内法规来规范。这表明,党的会期制度化程度还有一定的提升空间。因此,为巩固党的会期制度化成效,推进国家治理体系现代化的历史进程,应当积极、稳妥地继续加强党的会期制度化建设。

第一,应坚持制度化的价值取向,以制度治党的理念推进党的会期制度化,提高党的制度化水平。制度化本身具有工具性价值,能够起到维护政治秩序和政治稳定的重要作用。政治制度化的过程,也是政治体系和行为获得规范性、稳定性和权威性的过程。自2014年10月,习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上首次提出“制度治党”的理念以来,中央出台了一系列党内法规,对党的领导制度、干部选拔任用制度、党内监督制度等进行了规范。制度治党的核心要义是充分发掘党内制度资源,建立健全党内各项制度,规范党员和组织活动。党的会期制度是一项重要的制度资源,是在时间维度上规范党的活动的刚性措施,也是实现党的集中统一领导的制度保障。在制度治党的理念指引下,应当充分挖掘党的会期制度的内在价值,更加积极地促进党的会期制度化、规范化、定型化。

第二,应以党内法规的形式,巩固现有的会期制度化成果,提高党的会期制度的权威性。用法律法规的形式对组织的行为模式进行规范,是实现制度化的主要路径。中国共产党的党内法规是规范党组织的工作、活动和党员行为的规范性文件,是党内各项组织制度的文本体现。在党内法规体系中,党章具有最高的效力。中国共产党的会期制度,主要是通过党章进行规范的。因此,完善党章中关于会期制度的规定,是巩固党的会期制度化成果的主要途径。一方面,应当将形成惯例的、非正式的会期制度以党章的形式确定下来,形成正式制度;另一方面,应当对全国党代会、中央全会和中央政治局会议的召集时间、召集频率以及特殊情况下召集会议的实施细则进行更为详细的规定。巩固会期制度化成果的另一种途径,是针对党的会期制度制定专门的党内法规,以实现党的会期制度定期化、定型化,提高其权威性和稳定性。有数据显示,自1978年以来,中共中央已经制定了767份党内法规和规范性文件。^②然而,并没有一部专门针对党的会期制度制定的党内法规。没有专门党内法规的约束,就可能使党内会议的召开具有任意性。正如

① 国务院法制办公室编:《中华人民共和国宪法典》,第251页,中国法制出版社,2016年版。

② 中共中央办公厅:《中共中央关于废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》,2013年8月28日,人民网:<http://epc.people.com.cn/n/2013/0828/c164113-22727233.html>,2019年3月9日。

习近平总书记所指出的：“增强依法执政本领，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”。^① 因此，为了防止党的会期制度出现逆制度化的倾向，应当制定一部有关党内会期制度的专门法规，对党内会议的会期做出明确、系统的规范。

第三，应以渐进式的策略推进党的会期制度化建设，以微观的程序改进促进宏观的制度改善，使之成为一条稳妥推进国家治理体系现代化的现实、有效路径。中国共产党的领导体制是国家治理体系的核心，党的会期制度化不仅促进了党的领导体制的制度化，也在一定程度上促进了国家各项政治制度的制度化。中国共产党的会期制度，与全国人民代表大会和中国人民政治协商会议的会期制度，共同构成了当代中国政治生活的政治时间表。40多年来的实践经验表明：党的会期制度化的历程是一个逐步微观改善、持续自我强化的过程，其宏观的制度效用也在这一过程中逐渐显现。推进党的会期制度化建设，应当使党的会期制度保持基本稳定，避免会期制度出现大的波动，以减少政治不稳定因素的产生。在此基础上，应当使党的会期制度化建设与国家治理体系现代化的进程相适应，根据客观政治条件的变化做出适时调整，逐渐实现全国党代会和中央全会定期举行，以更好地实现党的会期制度的政治功能，从而推进国家治理体系现代化的进程。

总之，改革开放40年来，中国共产党的会期制度化取得明显进展，成效显著。党的会期制度，是推动党的领导体制制度化和国家治理现代化的重要体制性、制度性资源。应当进一步发掘党的会期制度化的内在价值，通过会期制度的不断改进和完善，探索出一条以微观的程序改进促进宏观的制度改善，稳妥推进党的领导体制制度化、定型化和国家治理体系现代化的现实路径。

作者：周光辉，吉林大学行政学院、吉林大学社会公正与政府治理研究中心（长春市，130012）
赵学兵，吉林大学行政学院（长春市，130012）

（责任编辑：刘杰）

^① 习近平：《决胜全面建设小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《党的十九大报告辅导读本》，第67页。