

解读党十七大报告中的“党委票决制”

张书林 清晔

〔摘要〕党的十七大报告强调，要“推行地方党委讨论决定重大问题和任用重要干部票决制”。票决制的提出和实践是对传统党委议决制决策模式的重大超越。从票决制的试点情况来看，票决制保证了民主集中制实质的落实；保证了党委决策的科学性；为党委成员充分表达个人意见创造了宽松的环境，有利于加强党委内部的监督；促进了党委选人标准的转变。

〔关键词〕党委票决制；党的十七大；议决制；民主集中制

〔中图分类号〕D22 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1004—0633（2008）01—015—04

胡锦涛在党的十七大报告中郑重提出：今后将“推行地方党委讨论决定重大问题和任用重要干部票决制。”这就在党的工作报告中正式提出了党委票决制的概念。“党委票决制”这一概念对很多党内同志还是陌生的，更不用说是对党外的群众了。因此，必须加强和深化对这一问题的研究，加深对这一问题的理解。而要深刻理解党的十七大报告提出的“党委票决制”，就应该从理论的高度搞清票决制的概念内涵、运作机制、价值意义、运行中的困境，以及票决制的实施对党内权力配置可能带来的影响等问题，只有这样，才是对这一问题的真正把握和解读。

一、党委票决制的概念内涵

（一）党委票决制的定义。党委票决制是党的十六大以来，理论界大力探讨的一种党委决策的制度设计和制度安排。要深入探讨党委票决制，就必须首先在概念上搞清我们所说的党委票决制究竟是一种什么样的制度模式。综合理论界对党委票决制的研究和认识，尽管有一些分歧，但大家都认可：所谓党委票决制，就是党的全委会或常委会在任命干部或决定各级党的重大问题时，实行党委委员或常委一人一票，让委员或常委既有权充分表达自己的意见，又能平等地行使自己一票的权力，最后得票超过法定票数的候选人或方案获得通过，形成决

定并当场公布的一种党委决策的制度安排。从各地探索和试点票决制的情况来看，党委票决制呈现出的基本存在状态是：其一，采用票决制的主体是党委全委会或常委会；其二，票决制的实施范围主要是重要干部的任免和重大问题的决策；其三，在重要干部的任用中，一般将票决制与任前公示制等其它改革措施相配套，以完善选人用人机制。

（二）党委票决制的发展历程。票决制并不是现在才有的一种决策形式，早在 136 年前，巴黎公社就采用过票决制。当时由巴黎 20 个区的群众普选出来的 86 名公社委员，对公社所有重大事项做决策时，一律采用投票表决的票决制形式。马克思曾对公社的这一做法给予了充分的肯定和赞扬。

在我们党的历史上，曾采用鼓掌通过、举手投票、记名投票、无记名投票等形式来表达党员意志、体现党内民主。但由党代表选举产生的党的委员会却很少采用票决的形式决定党的重大问题。党的十一届三中全会以来，基于发展党内民主的需要，我们党在对“文革”严重背离党的集体领导危害的反思中，开始强调党委的集体领导，表现之一就是对党委书记过度集权的决策体制的批判。邓小平对党委书记过度集权的决策体制尖锐地批判道：“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特

* 〔收稿日期〕2007—10—19

〔作者简介〕张书林，山东省委党校党建部教师，中共中央党校党建专业博士。 山东济南 250021
清晔，中共中央党校党建专业博士研究生。 北京 100091

别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。”^{〔1〕}在邓小平批判的基础上，党委的决策体制和机制需要进行改革的呼声出现。这种呼声在制度要求上的具体体现就是：实行党委票决制，由全体党委成员以每人平等一票表决的形式来决定党的重大问题。

经过了一段时间的探索和酝酿，2001 年，中组部选择海南省、山西省晋中市、陕西省铜川市、四川省眉山市和浙江省台州市椒江区等地区作为党委票决制改革的试点单位，从而拉开了票决制改革的试点。2004 年 4 月，中共中央出台《党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》，为票决制的进一步推行奠定了“党规党法”基础。该《办法》明确规定：市、地、州、盟，县、区、旗，乡镇、街道的党政领导班子正职的拟任人选和推荐人选，一般应提交上一级党委常委会无记名投票表决；地县党政领导班子正职的拟任人选，分别由省、市党委常委会提名，党的委员会全体会议审议，进行无记名投票表决。目前，票决制改革正在全国各级党委的决策工作中大面积铺开，有关票决制的一些新经验和配套制度安排正在探索中，相信会有更多的探索成果为十七大后票决制的深入推行提供更加有力的理论支持与实践支持。

（三）党委票决制与议决制的区别。票决制的提出和实践是对传统党委议决制决策模式的重大超越。就其内涵而言，党委议决制是指，党委在决定各级党和社会的重大问题特别是干部任免时，由党委书记带领党委成员对议题首先进行讨论，在讨论的基础上，或书记提出一个决策建议大家议论，如果没有意见就算通过；或大家以口头的形式对议题表示意见，一般是书记先表态或最后表态，最后以“书记表态影响下”的多数党委成员的意见为根据作出决策。从议决制和票决制的各自定义中不难发现，党委议决制和党委票决制是具有重大区别两种党委决策模式。

1. 贯彻民主集中制的程度不同。票决制实行党委委员或常委一人一票来进行表决，书记的一票和委员或常委的一票都是价值相同的一票，这就便于每个党委委员或常委自由地、民主地表达自己的意愿，在此基础上按照少数服从多数的原则形成意见的集中。而议决制在进行表决时，书记的一票明显地高于其他委员或常委的一票。这极易出现书记个人集权、个人决定重大问题，“以集体领导的外衣掩盖个人专断的实质”的情况。因此，在贯彻民

主集中制的程度上，票决制要明显地优于议决制，其民主的程度和集中的质量都比议决制要高。

2 运作程序的差异。票决制在运作程序上可以分为先后相继的两步，一是“议”，二是“决”。“议”就是进行广泛的酝酿和讨论，“决”就是在讨论的基础上通过投票形成决议和决定。对票决制来说，这两个步骤缺一不可。而议决制在运作上虽然也强调“议”和“决”两个程序，但它的讨论和表决或者经常混在一起，或者出现缺失，要么不讨论就形成决议，要么讨论了也形不成决议，“议而不决”、“决而不议”、“以议代决”的情况都不同程度地存在。

3 制约权力的程度不同。票决制客观上形成了对党委主要领导同志的权力制约，防止了权力专断或权力过分集中情况的出现。而议决制在讨论决定中，经常会出现主要领导的意见左右决议形成的情况，造成少数人说了算和少数人的集权，不能对少数人的权力形成有效的制约。

二、党委票决制的运作机制

从票决制试点单位的探索情况来看，票决制在运作过程中逐渐形成了一套科学完备的机制，各个环节有机配合、环环相扣，共同完成票决制的运作和目标追求。这样一套运作机制的基本构成是：

1. 明确应用范围。票决制作为党委决策的制度模式，不可能应用到党委一切问题的决策之中，因为，如果党委的任何事情都要进行票决，决策的成本就会增高、决策的效率也无法体现。因此，实行票决制必须首先界定其适用范围。根据 1996 年 1 月尉健行同志在中央纪委六次全会的报告中指出的“凡属重大决策、重要干部任免、重大项目安排和大额资金的使用，必须经集体讨论作出决定”的精神，笔者认为，票决制的适用范围主要是上述的“三重一大”问题的决策。从这些年试点地区的做法来看，这其中又主要地集中在对重要干部任免特别是主要领导干部任免的票决上。而从党的十七大的要求来看，票决制的应用范围还必然要包括对党内重大问题的决策。

2 提出决策方案。重要干部的任免和重大问题的决策在提交党委进行决策之前，有关部门和人员必须在广泛征求群众意见，咨询专家的基础上，结合实际制定决策方案或决策议题。方案要突出选择性，至少应提出两个方案；进行干部的任用投票，（如决定一人）则至少应确定两名候选人进入最后的表决程序。

3 会前充分酝酿。形成决策方案或确定任免

人选以后，党委在开会之前要进行充分的酝酿，把大的分歧解决在会下，并广泛地征求纪委、政府、人大、政协、群众组织和各界人士的意见，对决策方案或拟任免人选进行充分的论证，以保证将一个成熟的方案提交到党委会上。

4. 会上充分讨论。在召开全委会或常委会进行票决时，首先，要组织各个委员或常委对决策方案或拟任免人选进行充分的讨论。讨论中，每个委员或常委都要对决策方案或拟任免人选发表自己的意见，要么表示同意、要么表示不同意，要么表示一时无法形成决定。根据委员或常委的讨论意见，多数表示同意的方案进入表决程序，多数表示不同意的方案不进入表决程序，委员或常委之间意见分歧很大、一时难以确定的方案则要进入缓议程序，被列入缓议范围的方案或议题一般不再作为本次会议的表决对象。

5. 当场进行表决投票。经过委员或常委的讨论，在对方案或拟任免人选基本同意，没有多大分歧的情况下，这些方案或拟任免人选就进入表决程序，由包括书记在内的全体委员或常委进行表决。表决不采用举手和口头表决的形式，而是采用无记名投票的方式进行。

6. 当场宣布投票结果。表决投票结束后，党委要指派专人对投票结果当场计算和唱票，得到超过规定票数的方案或拟任免人选获得通过。规定的票数一般应该是到会党委成员的 $2/3$ 。投票结果出来以后，党委书记或指定的人员要当场宣布投票结果，并把选票封存或销毁，防止出现“后遗症”。对投票表决未通过的方案或人选，组织部门可以继续跟踪考察，若条件成熟时可再次提交党委会讨论表决，但一般半年内不得就同一职务的同一人选提交党委会讨论表决；对于投票未通过的方案，要进一步研究分析和进行广泛论证，适当的时候再提请党委会进行表决。

三、实行党委票决制的重大意义

实行党委票决制是推进党委决策模式创新、推进干部人事制度改革、充分发扬党内民主的重大实践和制度创新。它在理论和实践中都具有重要的价值意义。

1. 票决制保证了民主集中制实质的落实。民主集中制的实质是落实少数服从多数的原则。实行票决制就充分体现了民主集中制的实质，使民主集中制原则成为一种可量化、可操作的制度。

2. 票决制保证了党委决策的科学性。毛泽东说过，决策包括了出主意和用干部两个方面。党委

任免干部或对重大问题作出决定都是进行决策。而在决策中实行票决制的最大意义就在于，它能够保证党委决策过程的科学性，提高党委的决策质量。票决制的最大特点是“议”、“决”分离，在“议”的基础上进行“决”，每个党委委员或常委都能够根据自己平时掌握的拟任人选情况，充分自由地发表自己的意见，充分地“议”。通过这样的“议”，使大家能够从不同角度、不同层面了解和掌握每个拟任人选或决策方案的真实情况，为党委集体的最后表决提供了基本依据，从而保证了党委决策的科学性。

3. 票决制使干部选拔阶段的民主化向决策任用阶段进发。在议决制模式选拔任用干部的状态下，干部工作中的民主化主要体现在对干部的民意测验、民主测评、民主考察、民主推荐、考察预告等选拔阶段的民主上，没有进一步深入到干部任用工作的民主上。实行票决制，把党委的民主投票结果作为是否任用干部的标准，这就将干部选拔任用工作的民主化从选拔阶段推进到任用阶段，从而大大提高了干部选拔任用工作的民主化水平。

4. 票决制为党委成员充分表达个人意见创造了宽松的环境，有利于加强党委内部的监督。实行票决制解决了党委成员在党委会上“不敢说”和“不愿说”的两大难题，建立起一种能为班子每位成员充分表达个人意见提供平等机会、创造宽松环境的新机制，同时也为班子成员之间的相互监督提供了制度化的手段。

5. 票决制促进了党委选人标准的转变。正确的选人用人标准是“用好的作风选人用人，选作风好的人、用作风好的人。”实行票决制的情况下，干部任用由党委集体以一人一票投票的方式作出，这一方面堵塞了一些人跑官要官的渠道；另一方面，也减少了干部任用的随意性和盲目性，为党委转变选人标准，真正做到“用好的作风选人，选作风好的人”打下了坚实基础。

四、党委票决制运行中的困境

党委票决制是党委科学决策和选人的有效路径，是干部任用的有效制度形式。但由于一些问题和困境的存在，当前的党委票决制无论在内容还是形式上、无论在程序还是实体上都有不够科学、不尽合理的地方。这些问题和困境主要是：

1. “一把手”的权威问题。党委书记是党委班子的班长，在班子中具有较高的领导权威。实行票决制以后，党委书记和其他委员或常委一样在决策中都投出自己的一票，而且是份量相同的一票。这

样就产生了党委书记作为“一把手”在票决制中的权威和权重要不要体现的“两难”问题。如果要体现其权威和权重,“一把手”的一票就不能等同于普通的一票;如果不体现其权威和权重,“一把手”顾得了决策时的公平,恐怕就很难顾得上执行中的高效。

2. 票决制的责任追究问题。由全委会或常委会集体以无记名投票的方式进行表决,责任主体就是党委的全体委员或常委,这样,就没有一个具体的责任对象,责任追究起来就比较困难。有的党委规定,如果表决的干部出了问题,书记、分管党务的副书记、组织部长、推荐人、考察人都是责任追究的对象,都是责任主体。但这种规定缺乏说服力,也没有充足的理论根据。

3. 票决制的会前酝酿问题。全委会或常委会前的沟通,是实行好票决制的基础和关键环节。在重大问题决策和重要干部任用的票决中,方案一经形成,全委会或常委会就应该反复进行上下左右的沟通、酝酿、讨论,广泛征求各个方面的意见,充分发扬民主,使与会委员或常委对提交表决的方案形成较为一致的意见,以保证票决制的顺利实施。但从一些地方试行票决制的情况来看,当前的主要问题和困境是:票决制的会前酝酿工作很不到位,对拟任用干部或拟通过方案的征求意见范围太窄,有的甚至根本就不征求党委委员或有关部门的意见,不能进行充分的会前酝酿。酝酿工作的不到位,直接导致票决的前提和氛围难形成,为票决工作的顺利进行制造了难题。

4. 票决制的配套制度建设问题。票决制的推进必须有一整套具体完备的党委重大问题决策制度和干部人事制度与之相配套。比如,在对重要干部的票决中,就需要有干部考察预告制、差额考察制、党风廉政一票否决制、任前公示制、试用期制、经济责任审计制、诫勉谈话制等多项制度建设与之相配合。但从当前一些地方试行票决制的情况来看,这些配套制度要么正处于探索中、还没有建立,要么虽然建立了、但根本就不配套,这使票决

制的科学有效运行面临困境。

五、推行党委票决制 对党内权力配置的影响

从本质上讲,推行党委票决制是对“议行合一”的党委领导体制的初步改革,是对全委会与常委会之间权力和权限的粗线条划分。因为,推行票决制将会对全委会与常委会的职能与权力进行重新划分、对党内权力结构作出新的设计。

从发展趋势看,票决制的主体由常委会向全委会发展已是必然趋势;票决制的适用范围和对象由“重要干部任免”这一“重”,向另外“二重一大”(即重大决策、重要项目安排和大额度资金的使用)发展,也势在必行。其结果必然是:票决制使全委会有事可议,从而摆脱了因名而设的尴尬;使全委会有权能行,从而能在一些重大问题的决策上对常委会形成必要的制约。这就实际上向着胡锦涛在党的十七大报告中提出的“完善党的地方各级全委会、常委会工作机制,发挥全委会对重大问题的决策作用”的方向发展。

对我们来说,如何在票决制中体现常委会向全委会负责的精神,怎样让委员在知情的基础上参与党内重大问题的决策和重要干部的任用,如何使票决制在干部任用和罢免、重大问题决定等方面都能发挥作用,这些操作层面上的问题固然需要研究和解决,但从更深的层面来看,票决制是对党内决策与执行权力的分解。我们看到:只要不断完善票决制,特别是深入推行全委会票决制,常委会就有可能因向全委会负责程度的增加而真正成为党的执行机关;全委会则会因票决制的频繁使用和对重大问题决策地位的提升,从而真正成为党的权力机关,而不再是名义上的权力机关。如果票决制状态下的党内权力配置能够沿着这样的方向前进,那么,党委票决制就不仅是改革党委选人用人机制与重大问题决策机制的需要,而且是科学分解、合理配置党内权力的新路径。

【参考文献】

[1] 邓小平文选:第2卷[M]. 人民出版社,1994. 328—329.

中共台州市椒江区委员会. 中国共产党台州市椒江区代表大会常任制资料汇编(第四集)(内部资料)[Z]. 中共台州市椒江区委员会,2002.

高放. 政治学与政治体制改革[M]. 中国书籍出版社,2002.

(本文责任编辑 谢莲碧)