

• 行政学研究 •

# 领导体制中的议事规则研究

桑玉成 张彦青

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200438)

**摘要:** 我国政治实践中贯彻实行民主集中制,要求作决定经过集体讨论、集体决策,体现集思广益和集体领导的优势。但是,如何集体讨论、集体决策?这就涉及议事规则问题。议事规则在各种集体行为中都是基础性问题,主要涉及两方面:一是什么样的议题、经过什么样的程序才能进入决策议程;二是经过了上述程序进入决策议程之后,又通过什么样的程序才能作出决定或者不作出决定。在我们的政治实践中,尽管各个层级的决策体系中都有类似议事规则的相关规定,但是很多规定要么被束之高阁、难以得到落实,要么其本身可操作性不强。议事规则应当在基本体制规则框架内制定,在程序上体现参与各方的权利,并且权责对等。

**关键词:** 领导体制; 议事规则; 决策机制

**中图分类号:** D035      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1009-8860(2018)06-0088-06

## 一、高度认识议事规则在领导体制中的重要地位

我们通常意义上的“领导体制”,可以作这样三个层次的分析:组织结构、组织制度、议事规则。三个层次互相连接,互为一体,即通过什么样的组织结构,基以一定的组织制度,并按照怎样的议事规则,来作出集体性的领导行为,以实现有效的领导。

组织结构是领导体制的静态结构。在现代社会,不仅经济发展、社会发展达到了一个相当的高度和规模,而且政府发展也达到了一定的程度。为适应复杂多变的现代社会,政府的公

共管理职能正在扩张,并由此导致了政府组织规模的增长。组织制度是基以组织的特性而规定的或者形成的一般运行规则。一定的政治体系,出于管理的需要都建立有一套系统的组织体制,为行为主体提供行为准则。议事规则是在更具操作性意义上的领导行为规范,是基以既定组织结构和组织制度的程序性规定。

组织结构、组织制度、议事规则是一个完整的体系,存在着一种相互支撑、相互制约的关系。我们今天要讨论的主要是领导体制中的议事规则问题。相对而言,在迄今为止的关于领导体制的研究中,有关组织结构、组织制度方面的问题,能够得到关注或者说也已经有了较多的关注,而恰恰议事规则的问题通常被忽略。

收稿日期: 2018-08-26

作者简介: 桑玉成(1955—)男,江苏张家港人,法学博士,上海市政治学会会长,复旦大学教授、博士生导师,主要研究方向为政治学理论、当代中国政治、公共政策等;张彦青,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

基金项目: 本文系国家社科基金重大项目“中国特色社会主义民主政治的制度优化与规范运行研究”(12&ZD075)的阶段性成果。

这种情况不能不是我们领导体制不完善并进而导致一系列问题的非常重要的原因。

以阿尔蒙德、伊斯顿为代表的结构功能主义理论将政治视为一个从输入、转换到输出的过程。政治输入既是社会公众表达的过程,也是政治系统吸纳的过程。<sup>[1]</sup>在此基础上,政治系统通过必要的决策程序,产出其政策、指令等等的政治产品,并向社会输出这种产品。<sup>[2]</sup><sup>①</sup>这个过程恰似一个加工厂,从原材料的进库,到加工作业,然后生产出产品推向市场。

在我们的领导体制中,议事规则是规范决策行为,保障决策的民主性和科学性的必要条件。1987年11月24日第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过,1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过《全国人民代表大会会议事规则》。2009年4月24日第十一届全国人民代表大会常务委员会第八次会议《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会会议事规则〉的决定》修正,形成《全国人民代表大会常务委员会议事规则》<sup>[3]</sup>的正式文本,这份非常规范的议事规则文本,开了加强人大常委会制度建设的先河。各级地方的人民代表大会和人大常委会也陆续制定了相应的议事规则。

在党内,议事规则的概念以及相关问题在很多党内法规中从90年代中后期开始被逐渐提及并受到重视。“党的各级领导班子应当制定、完善并严格执行议事规则,保证决策科学、民主。按照议事规则应当由集体讨论决定的事项,必须列入会议议程”<sup>[4]</sup><sup>[P191]</sup>，“凡属方针政策性大事,凡属全局性的问题,凡属重要干部的推荐、任免和奖惩,都要有中央或地方党委集体决定”<sup>[5]</sup><sup>[P639]</sup>。2005年中共中央颁布的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》第六款第十三条也规定,“加强对领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督。……监督民主集中制及领导班子议事规则落实情况。”2015年新修订的《中国共产党地方委员会工作条例》单列《议事和决策》一章,从议事主体、议事原则、议事程序等

方面进行指导性阐释。党的十八大报告提出:“强化全委会决策和监督作用,完善常委会议事规则和决策程序。”<sup>[4]</sup><sup>[P155]</sup>按照中央的要求,不少地方党委制定了各自的议事规则。

## 二、议事规则的一般性问题

在政治实践中,我们谈及的议事规则涉及会议前酝酿、会议商讨决策和会后执行的全过程。目前在议事规则方面存在的一些问题主要如下:

第一,决策主体在主观上尚缺乏重视议事规则的意识。议事规则往往通行于集体决策的体制中。尽管我们的各级党委的领导体制是委员会体制,但由于党的领导集体中依然保持着明显的“首长制”特征,如强调“一把手”的地位和作用,使得党的书记对整个集体决策过程具有明显的主导权,从而导致了现实中普遍出现“委员会体制首长制运行”的现象,书记拍板定夺式决策为常见的形态,而且相关的文件或上级要求中,“一把手”责任的强化也在某种程度上助推了这种决策模式的存在。另一方面,在现有的领导体制下,党委班子和行政领导班子在一定程度上人员构成有所重叠交叉,两个结构、两种体制的运行必然发生纠葛。议事主体的职能边界模糊不清,什么样的事项该由哪套班子来进行议决,其本身就是一个难以决断的问题。

第二,不同事项之会议决策的具体方式尚缺乏明晰的规定。通常来说,相关议题进入议程之后,是通过什么样的方式作出决定或者不作出决定,就是问题的关键。按照委员会体制规则,议决性议题当通过少数服从多数的原则决定。但是在实践中,应该是什么样的议题、如何通过少数服从多数的原则决定,一般难以有明晰的规定。我们注意到,一段时间以来,为防止书记“事先定调”或“倾向性表态”,一些常委会实行一种被称为“书记末位表态”的制度。但是,这种“末位表态”制度恰恰反映的是首长

<sup>①</sup>以阿尔蒙德、伊斯顿为代表的结构功能主义理论认为政治活动与其他社会活动的不同在于,它主要是为某一社会进行权威性价值分配的有关活动,在政治学研究中运用系统分析方法提出公共政策是政治系统的产出,是对周围环境所提出的要求的反应。政治系统通过输入和输出之间保持的平衡维持正常运行。

制的规则,而不是委员会制度的要求。

第三,现有议事规则的相关表述概念不清,边界模糊,给实践中的把握增加了难度。比如说,我们的相关议事程序中有所谓“个别酝酿”一说,而究竟什么是“个别”又什么是“酝酿”等等,一直语焉不详。作为一项决策原则,何种事项应当由哪些的“个别”酝酿,“酝酿”应该具有哪些规则和程序,都缺乏明确的规定。再如,近些年来我们一直强调“三重一大”<sup>①</sup>的集体决策规则。但正是这个“重”与“大”,恰恰是最为模糊的概念,在不同的地方、部门或者单位,究竟哪些属于“三重一大”范围往往难以把握,也难以统一。

第四,既定的领导体制及其原则在议事规则中得不到切实的遵守。我们党的领导体制实行的委员会制度与行政系统实行的行政首长负责制具有完全不同的议事规则。根据党章以及相关规定的规定,党的领导体制实行委员会制度,议决性事项应遵从少数服从多数的原则。而根据宪法和政府组织法,我们的行政体系实行行政首长负责制,在这样的体制下,行政首长可以在广泛听取各方意见的基础上,对相关事项作出决定。但是如上文提及的,某些常委会实行“书记末位表态”制度,实际上体现的恰恰是首长制的要求,而与常委会的议事规则不能相符。因此可以认为,实践中我们的议事规则难以遵循或者难以严格地遵循,这种制度性原则的掣肘应该是非常重要的基础性原因。

第五,领导体制中存在着非正式的隐性规则,也影响到既定议事规则的有效性和权威性。与正式规则尚没有得到足够的重视相应,在我们的领导体制中,那种非正式的隐性规则也就有了一定的市场。有坊间闲话,说“开大会讨论小问题,开小会讨论大问题,不开会讨论关键问题”之类,正是这种隐性规则的反映。有些隐性约束虽然没有明文规定,但在议事中实际存在,并有可能支配议事结果。孟德斯鸠谈道:

“任何有权力的人,都易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有边界的地方为止。”<sup>[6][P76]</sup>比如集体领导下的个人权威无法避免<sup>②</sup><sup>[7][P151]</sup>。主要领导特别是“一把手”被认为具有很大的话语权和影响力,其发表的意见容易被其他与会者过度理解,倾向性地导向领导的意见。另外,提出议题者的倾向如想达成这个议题,那么会议讨论中以倾向性的表达引导与会者朝着他所希望的讨论方向发展,也是常例。同时,对议题的肯定或否定,从某种角度上都意味着是对提出议题的部门和人的态度,因而难免人情化的考量。

另一方面,议事当天参与者的态度、情绪也会影响议事。决策者的高兴不高兴,情绪好不好,都会左右他的表态,当然人数多的话,可能会减少个人因素对结果的影响。同理,议事的情景也会有所影响。讨论的时间到了饭点或者很晚,那么往往大家会倾向于快速作出决定结束会议。这些情况都是议事规则外的一些因素。

最后,有必要特别指出的是,在议事规则问题上的舞弊行为,对议事规则的严肃性和权威性带来的冲击和影响。我们注意到,近些年来,在从严治党的背景下,我们党采取了一系列措施来塑造良好的政风党风,包括通过巡视制度来查找一些党组织存在的问题。在这个过程中,有些党组织采取欺上瞒下的办法,如“先宰后奏”、“移花接木”等等手段,来蒙混过关。明明是没有上过会议讨论的决定,硬是要补上个“会议纪要”;明明是个人的拍脑袋决策,也要编出一个讨论的氛围来。这种情况的存在,既背离了议事规则的基本要求,又严重地破坏了党内的良好风气。

### 三、切实把议事规则的建设放在重要位置

从整体上把握领导体制建设与完善问题  
多少年来,我们党一直非常强调领导体制

<sup>①</sup>邓小平认为,一定要通过制度建设来制约个人崇拜。一个领导的功绩,一定要放在集体领导的范围内。永远不要过分突出领导人,这些政策都是集体制定的,是集体的智慧。

<sup>②</sup>“三重一大”的提法最早源于1996年第十四届中央纪委第六次全会公报,对党员领导干部在政治纪律方面提出“认真贯彻民主集中制原则,凡属重大决策、重要干部任免、重要项目安排和大额度资金的使用,必须经集体讨论作出决定”的要求。在2005年中共中央颁布的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》再次重申这一要求,最终事关“三重一大”的决策制度在国企最先落地,将重大决策、重要干部任免、重要项目安排和大额度资金一一阐明。虽在党政机关没有明确实施意见出台,但皆以《关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》为参照,融入其议事规则制定中。

的建设。党和国家的领导人清楚地意识到中国社会主义民主政治不能光谈价值本身,需要制度技术供给,“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”,“不是说个人没有人责任,而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”<sup>[8] (P333)</sup>。进入新时代,有关党内民主的制度创新与制度供给明显加快,特别是在党的十八大召开以后,各种条例、规定密集出台。以习近平同志为核心的党中央将党的制度建设提升到前所未有的高度。用制度管权、按制度办事、靠制度管人,已成为治党治国的共识。

然而如前所说,领导体制至少包括了组织结构、组织制度、议事规则等多个方面的要素,而在实践中,关于组织结构、组织制度方面的问题往往容易得到关注和重视,而议事规则的问题容易被忽略。习近平总书记2013年在河北调研指导党的群众路线教育实践活动时打过一个比方“要把权力的笼子扎紧一点,牛栏关猫是管不住的,空隙太大,猫可以来去自如。”组织结构、组织制度决定了笼子框架的牢固程度,但笼子很好,栏杆间距却过宽,进出自由,仍然是起不了什么作用的。议事规则作为一种程序性规范充当起这样一个角色——它既是一种束缚,也是一种保护,恰如其分地选择笼子栏杆的合适大小,在规定框架内更好地发挥作用,实现公共政策制定的全过程。

因此,从整体上把握领导体制建设与完善的问题,当下尤其需要重视议事规则的建设,要通过议事规则的遵循来推进领导体制的完善。

在这方面,首先有必要提出如下两个基本原则:

第一,议事规则与组织制度协调一致的原则。

根据我国党政组织的基本制度,在执政的中国共产党内,领导体制以“委员会制度”为基础,而政府组织实行“首长负责制”的制度。但是在实践中,党委的委员会制度与政府的首长负责制这两种制度的不同属性和规则在理论

上没有能够得到足够的重视,导致在实践中两种体制混合运行,在相当多的情况下,应该实行委员会体制的恰恰遵循了首长制的规则,而应该实行首长制体制的又往往按照委员会的体制运行,如此等等。这种情况在某种意义上既降低了效率,增加了运作成本,而且往往还成为一些不当决策甚至错误决策的“庇护所”。

因此,为在整体上推动领导体制的建设和完善,首先需要按照宪法法律以及党章的根本精神,通过议事规则的建设,来落实党委领导体制的委员会制度和政府领导体制的首长制制度。根据委员会制度,党委会(包括常委会、代表大会等等)的成员地位平等,虽有分工,但所有议决事项必须通过少数服从多数的原则实行集体决策。在议决过程中,党的书记担当会议主持人的角色,其地位与其他委员一致。进入议程的议决事项,多数人同意则通过,反之则不通过。而在政府体系中,必须遵循首长负责制的体制。

第二,议事规则优先原则。

所谓议事规则优先原则是说,凡是进入程序的议决事项,只要是按照既定的议事规则作出决断的,当为最后的决断。譬如说,党委会根据多数同意原则,通过了或者否定了某个议决事项,那就算通过了或者否定了;行政首长决定了某个事项,就必须得到切实的执行。实际上,对于任何一个公共决策,正是由于它的“公共性”,所以当存在一个“正确性争议”问题。由于人的立场、价值、视角、知识等等的不一样,所以即使是同样的客观事实,也有可能产生不同的认知,从而有不同的偏好。如上述之所谓“领导干部是不是我们满意的领导干部”的问题,很有可能仁者见仁智者见智,更有可能由于情感偏好或亲疏关系而带有主观的成见。也正是因为这样的情况,所以才有重视议事规则的必要,才有议事规则优先的原则。

正确处理“果断决策”与“审慎决策”的关系

重视领导体制中的议事规则之意义还在于,要通过议事规则,来有效处理果断决策与审慎决策的关系问题。说公共事务复杂就复杂在,有的决策需要果断,而有的决策需要审慎而行。政府

工作往往处在社会生活之前沿,所以大多数的决策需要果断,需要效率。法国早期有一个政治谚语,叫做“议事是多数人的事,做事是一个人的事”,并以此反映政府与议会的不同做事风格。其反映的基本情况是,议会以“议事”为业,可以进行广泛的反复的讨论;而政府以“做事”为责任,所以需要一个人的果断作为。

之所以要以不同的态度来对待不同的决策事项,与不同事项本身的性质具有直接的关系。在公共事务中,确实存在着有一些需要紧急处理的情况,也一定存在着一些需要反复斟酌不断权衡的问题。通常情况下,委员会体制固然有“行动迟缓”的问题,但是正是这种“行动迟缓”,在某种程度上也能避免草率决策的发生。对于某一些需要审慎决策的公共事务,或许,拖一拖时间,让各种各样的意见充分地表达,让各种各样相关的信息充分地暴露,对于决策的正确性无疑具有重要意义。<sup>①</sup> 甚而至于,有一些决策事项经过长时间的拖延,最终导致了无期限搁置的结果,也未必是一件坏事。而处理好果断决策与审慎决策的关系,把握那些决策需要果断哪些决策需要审慎,唯有严格地遵循议事规则才能做到。

议事规则对于民主决策与科学决策的双重意义

必须指出,议事规则的问题既是政治问题,也是管理问题。就是说,首先要从政治的高度,重视议事规则的意义,其次是要从管理的或者说技术的层面,很好地去研究议事规则的具体问题。从政治的角度来看议事规则,是因为议事规则是民主决策的题中应有之义。民主的问题,在操作层面上,说到底,就是一个制度问题,规范问题,程序问题。尽管在民主制度下也存在或者说更需要有超高素养超强能力的领导,但是,即使是这样的领导,其之所以有超高素养和超强能力,主要的正是其能够创设并维系科学合理的制度体系来实施他的领导,而一定不是那种由其自己做出决策的领导。另一方面,政治方面注重认同性,而在现代社会,人们认同

制度、认同程序的程度一定要比认同领导个人要高。因此,在领导体制中注重议事规则,当能提高政治体系的认同度。

议事规则对于科学决策的意义也非常明显。一个科学合理的议事规则不仅是集体决策的行为规范,而是一个由问题界定、信息收集、方案设计、科学论证、集体讨论和最终决断等多个程序紧密相扣的决策流程,这种流程极大地避免了信息不对称、专断独行、盲目决策等等的公共决策中的常见问题。另一方面,通过议事规则,可以较大程度地发挥集体智慧,以避免个人在知识和视野方面的缺陷。科学决策对重大问题所涉及的信息、专业知识及专业工作经验的高度要求往往超出了任何个人的能力范围。正是因为如此,所以通常的议事规则会引入调查论证、信息收集、集体讨论等环节,来提高决策过程的科学性。

议事规则的三个要件:主体规则、客体规则、议决规则

一套完善的议事规则需要有三个基础性的要件构成,即:主体规则、客体规则和议决规则。

在主体规则方面,我们需要明确在特定的组织体系中,谁能够提出议题、谁又能够参加讨论、谁有权作出决断;同时,这里的提出议题、参与讨论、作出决断的主体之所以是谁,当有明确的法定依据。决策中的主体首先是由组织制度决定的,在实行委员会制度的组织中,作为领导集体的委员会具有上述提议、讨论以及决断的资格,而在实行首长制的组织中,行政首长具有上述资格。但是,在实际的领导行为中,这样的主体规则还需要进一步细化、明确。在我们的实践中,那种主体规则不明确的情况还是有不同程度的存在。譬如说,在干部选拔任用过程中,过去的概念叫做“初始提名权”,现在通常用“动议”,即就是说,当着—个干部岗位缺位,需要有人来接任。在这个过程中,是谁第一个在特定场合提出可以由某某人来接任这个岗位,我们在制度上没有明确的规定。再如,也是干部选任的过程,现在按

<sup>①</sup>王绍光、樊鹏在分析中国新医改政策形成的全过程中,探究了中国中央政府如何制定重大公共政策。发现今天中国重大政策形成的参与结构和沟通机制都发生了新变化,这促使中国政府决策模式由过去的“个人决策”、“集体决策”转向一种民主化、科学化水平更高的“共识型”决策模式。参见王绍光、樊鹏《中国式共识性决策》北京:中国人民大学出版社,2013年版。

规定有一个民意推荐的程序,然而就特定岗位的民意推荐,推荐人资格是如何确定的,也没有制度性的依据。因此,在议事规则的建设中,主体规则应该引起足够的重视。

议事规则中的客体规则主要是指所要进入决策过程的“所议之事”,首先,这个“所议之事”是何事?其次,这个“何事”是如何进入决策过程的。一般来说,所议之事应建立在具有普遍性的意义上。就是说,需要进入决策过程的事项应是亟待通过公共资源解决的公共问题,而非因私欲、私利涉及的议题。当然,一定的公共问题能够进入决策过程,尚需要有畅通的管道,使那些人民群众普遍感到应该解决的问题能够及时地进入决策过程并找到有效解决的路径。

议决规则是议事规则的核心问题。无论是公共问题进入决策过程还是进入决策过程之后如何讨论决定,都需要有一定的程序规则。在现代社会,应该是属于公共性的问题是很多的,也是很复杂的,而且可以肯定地说,不是所有的公共问题都能够进入决策过程,或者说,特定的公共问题进入决策过程当有一个轻重缓急的次序。那么,一定的公共问题应该如果什么样的程序,才能进入或者优先进入决策过程,就是一个需要有规则确定的问题。另一方面,已经进入决策过程的议题,又是经过什么样的程序才能作出决定

或者不作出决定,也需要有设定的规则。

可以看出,上述主体规则、客体规则以及议决规则是一个相互关联的整体,是这样的三个基本问题构成了议事规则的基本方面。在关于议事规则的建设中,需要从这样三个方面整体思考,同步推进。

#### 参考文献:

- [1][美]戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬. 北京: 人民出版社, 2012.
- [2][美]加布里埃尔·A. 阿尔蒙德,小G. 宾厄姆. 比较政治学: 体系、过程和政策[M]. 曹沛霖, 郑世平, 公婷, 陈峰译. 北京: 东方出版社, 2007.
- [3]中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会会议事规则. 中国人大网, [http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/12\\_2/2014-02/13/content\\_1826246.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/12_2/2014-02/13/content_1826246.htm)
- [4]党章·党规·党纪——党内重要法规学习导读[M]. 北京: 中国方正出版社, 2015.
- [5]中央党内法规和规范性文件汇编[Z]. 北京: 法律出版社, 2017.
- [6][法]孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 北京: 当代世界出版社, 2008.
- [7]邓小平文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [8]邓小平文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.

责任编辑 王金水

## Research on the Rules of Procedure in the Leadership System

SANG Yu-cheng & ZHANG Yan-qing

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200438, China)

**Abstract:** In China's political practice, the implementation of democratic centralism requires that decisions be made through collective discussion and collective decision-making so as to reflect the advantages of collective wisdom and collective leadership. However, how can we achieve collective discussion and make collective decisions? This involves the issue of the rules of procedure. The rules of procedure represent a fundamental issue in various collective behaviors, mainly involving two aspects: first, what kind of issues, what kind of procedures to be used to enter the decision-making agenda; second, after the above-mentioned procedures are completed for the next stage of decision-making agenda, what procedures should be followed to determine whether to make a decision or not to make a decision. In our political practice, although there are regulations similar to the rules of procedure in the decision-making system at all levels, many regulations are either put aside and difficult to implement, or not very operability. The rules of procedure shall be formulated within the framework of the basic institutional rules, which can embody the rights of the parties involved in the procedure, and the balance between rights and responsibilities.

**Key Words:** leadership system; rules of procedure; decision-making mechanism