

党风廉政建设“两个责任”制度的法治 解读与完善建议

蒋建湘, 蒋清华

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 党风廉政建设党委负主体责任、纪委负监督责任并严肃问责的制度设计, 体现了权力制约、刚性责任、可预期等法治逻辑, 既是从从严治党的必由之路、依法执政的重要环节, 也是依法治国的重要内容。两年多来, “两个责任”制度的实践呈现出责任清单化、问责渐趋常态化的特征。在强调依法治国、依规治党的背景下, 应以法治思维和法治方式来不断完善“两个责任”制度, 主要有: 责任内容应进一步细化; 同级党委纪委的责任内容应统一; 制度文件应向上级备案, 并主动公开, 及时修订; 加强文件执行的解释工作; 问责制度化; 建立问责案例指导制度; 扩大问责公开力度等。

关键词: 主体责任; 监督责任; 党风廉政; 法治; 问责

中图分类号: D262

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2016)04-0039-08

中共十八届三中全会《决定》提出:“落实党风廉政建设责任制, 党委负主体责任, 纪委负监督责任, 制定实施切实可行的责任追究制度。”这一论述把《关于实行党风廉政建设责任制的规定》(中发〔2010〕19号)中“党委统一领导, 党政齐抓共管”的“领导责任”更新为“党委负主体责任”, 把“纪委组织协调”上升为“纪委负监督责任”, 并强调制定实施切实可行的责任追究制度, 为党风廉政建设主体责任和监督责任(一般可简称“两个责任”)制度建设提供了改革创新的方向。如今, “两个责任”已初步形成以党内法规及规范性文件为载体的制度体系。按照十八届四中全会精神, 依法执政“既要求党依据宪法法律治国理政, 也要求党依据党内法规管党治党”。依法执政是依法治国的关键, 完善的党内法规体系是中国特色社会主义法治体系的重要构成。所以, 完善并实施“两个责任”制度, 既是从从严治党的必由之路、依法执政的重要环节, 也是依法治国的重要内容。正因如此, 以法治思维和法治方式来观察、解读和不断完善“两个责任”制度, 对于进一步强化依规治党的法治意识, 提高制度建设质量及实施效果, 有着积极的理论和实践意义。

一、“两个责任”制度蕴含的法治逻辑

中外法学界对于法治基本内涵和要件的认识是比较一致的, 例如法治的核心在于权力制约, 法治的秩序是可预期的常态等等。阐明“两个责任”制度所蕴含的法治逻辑, 有助于为制度完善过程中引入法治思维和法治方式奠定思想基础、指明行动方向。

(一) 体现法治的控权逻辑

党风廉政建设和反腐败斗争的一个基本方针是惩防并举、注重预防。预防腐败出生产力。预防的具体方式有多种, 但归纳起来不外乎两类: 一是心理预防, 二是行为预防。心理预防是通过教育、警示、震慑等途径, 使行为主体形成“不想腐”“不敢腐”的主观心理状态。行为预防则是通过对体制机制的精心设计, 使行为主体在客观上“不能腐”。换言之, 行为预防所暗含的逻辑是不问行为主体的主观心态究竟想不想腐, 而一概将其预设为“想腐”, 然后织紧扎牢制度笼子, 堵住漏洞, 把行使公权力的行为严密地限制在既定范围之内。很显然, 行为预防的逻辑与近现代法治

收稿日期: 2016-04-06; 修回日期: 2016-05-20

基金项目: 2013年度国家社科基金重大项目“加快建设法治中国研究”(13&ZD032); 2015年湖南省重点研发计划(软科学研究)“腐败案件实证分析与预防腐败制度完善研究”(2015ZK2001)

作者简介: 蒋建湘(1965-), 男, 湖南宁乡人, 博士, 中南大学法学院教授, 博士生导师, 主要研究方向: 行政法, 民商法; 蒋清华(1982-), 男, 四川达州人, 中南大学法学院博士研究生, 讲师, 主要研究方向: 宪法与政治理论

的逻辑是一致的。例如休谟曾言：“在设计任何政府体制和确定该体制中的若干制约、监控机构时，必须把每个成员都设想为无赖之徒。”^[1]麦迪逊曾说：“如果人是天使，就不需要任何政府了；如果是天使统治者，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。”^[2]所以，法治的中心任务在于控制权力、防止权力的滥用和腐败。十八大之后广泛见于政治文件和公共舆论中的“把权力关进制度笼子”这一命题就是法治思想的生动表述。

根据2014年初召开的十八届中央纪委三次全会精神，党委主体责任是落实党风廉政建设的“牛鼻子”。主体责任的基本内涵是“加强领导，选好用好干部，防止出现选人用人上的不正之风和腐败问题；坚决纠正损害群众利益的行为，强化对权力运行的制约和监督，从源头上防治腐败，领导和支持执纪执法机关查处违纪违法问题。党委主要负责同志要管好班子，带好队伍，管好自己，当好廉洁从政的表率。”^{[3][61]}有权威解读文章指出，从《关于实行党风廉政建设责任制的规定》提出的“全面领导责任”，到十八届三中全会提出的“主体责任”，内涵得到了进一步的深化和发展，更加明确了党委对党风廉政建设不仅要进行领导，而且还要亲自做执行和推动的工作。党委把党风廉政建设和反腐败工作抓在手上了，纪委的工作才好开展，纪委的监督责任才能落实。^[4]强调党委既是党风廉政建设的领导主体也是工作主体，主体责任既包括领导责任也包括直接责任，其中一个重要目的就在于强调党委在预防腐败、制度化控权方面必须要有切实的作为。如果党委不解决预防问题，纪委的监督就会失去支持，监督职能就会落空，腐败治理就会变成没有预防只有惩治、没有防微杜渐只有亡羊补牢了。

(二) 体现法治的制权逻辑

仅谈控权还不够，因为在人治之下，例如封建专制，也有对权力的控制。这是一种自上而下的纵向权力控制模式，缺乏横向的权力制约机制。孟德斯鸠说：“有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”“从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力制约权力。”^[5]近现代法治智慧的重要特征则是通过制权(以权力制约权力)来达到控权的目标。

十八届三中全会《决定》提出：各级纪委要“加强对同级党委特别是常委会成员的监督，更好发挥党内监督专门机关作用”。有权威解读文章指出，越是强调主体责任，越是对纪委工作提出了更为严格的要求。因“在一口锅里吃饭，很难监督别人”而对一把手腐败问题不报告、不反映的，要坚决追究纪委主要负责同志的责任。^[6]可见，在深化纪检体制改革的新形势

下，“两个责任”制度所强调的纪委监督责任，已不再是过去那种只针对下级而不敢或无法监督班子成员和书记的纵向控权模式中的监督了，而是真正落实十八大报告所要求的健全权力运行制约和监督体系，增强纪委相对独立性和权威性，明确甚至强调纪委对同级党委班子成员和书记的监督责任。

为了保证纪委依规独立履行好监督责任，目前的改革举措和探索主要有三个方面：一是十八届三中全会提出的“两为主”，即查办腐败案件以上级纪委领导为主，纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主，这一举措旨在为纪委的监督权制约同级党委尤其是书记的决策权、执行权提供体制机制保障；二是要求纪委书记(纪检组长)不再分管其他业务、不再兼任其他党政职务，这一举措旨在保证纪检工作主要负责人的专职性和独立性，使其专心致志地从事监督执纪问责；三是多个省份已明确纪委书记(纪检组长)不论资历先后，一律在党委(党组)副书记之后、其他常委(党组成员)之前，这一探索意在提高党的专门监督机构“掌门人”的权威性，强化履职能力。这些做法以法治思维来评价，实际上就是进一步完善了党内权力制约的体制机制，是我们党以法治思维和法治方式推进自身建设的重要制度成果。总之，“两个责任”制度所强调的纪委监督责任，突出体现了法治的权力制约逻辑。

(三) 体现法治的追责逻辑

法治意味着有权必有责、职责必担当、失职要问责。江必新教授把“全面履责”“责任承担”作为法治思维对领导干部提出的要求的重要内容。^[7]对于公权力的控制，必须依靠硬法之治。所谓硬法，就是规则所设定的权力(权利)和职责(义务)以及违反职责(义务)的责任清晰明确，并依靠强制力保证实施的法律法规和规章制度。尽管法治建设离不开软法之治，但廉政法治建设不能搞软法之治，而必须形成执法必严、违法必究、“莫伸手，伸手必被捉”的刚性制度环境。法治之罚，不在于严苛性，而在于必定性。习近平总书记强调，加强反腐败国家立法、反腐倡廉党内法规建设，“让法律制度刚性运行”^{[3][121]}；又指出，有纪必执、有违必查，“不能把纪律作为一个软约束或者一纸空文”^{[3][37]}。李林教授把“刚性强制”作为以法治思维应对腐败问题的核心理念之一。^[8]

党风廉政建设是硬任务而不是软差事。《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第四章规定责任追究，列举了领导班子、领导干部违反或者未能正确履行党风廉政建设领导责任而应追究责任的六种具体情形，并规定了领导班子、领导干部各自的责任形式、责任

程度、追责权限等。面对新形势新任务,十八届三中全会对于落实“两个责任”,强调“制定实施切实可行的责任追究制度”。王岐山书记在十八届中央纪委五次全会上所作的工作报告将“深入贯彻落实主体责任,强化责任追究”作为一项主要任务,提出“没有问责,责任就落实不下去”,“动员千遍,不如问责一次”。2015年新出台的《中国共产党党组工作条例(试行)》和新修订的《中国共产党纪律处分条例》都明确规定了对履行主体责任不力的党组织和领导干部要追究责任乃至处分。可见,“责任”二字如今已成为贯穿党风廉政建设和反腐败工作的一条主线,“两个责任”制度不是纸老虎、稻草人,而是必须担当、必须落实的刚性要求。

(四) 体现法治的常态逻辑

习近平总书记关于党风廉政建设和反腐败斗争要“抓常”(经常抓、见常态)、“抓长”(持久抓、见长效)的要求^{[3](84, 85)},与法治精神十分吻合。法治的目的在于通过规则化的权力控制来消除个人恣意,从而提供一种可预期的稳定秩序。所以法治是日常之治,而不是非常治理、运动治理。坚持法治反腐,就是要摒弃运动反腐、权力反腐的做法,实现常态化、规范化;强化源头防腐、制度防腐的要求,实现长远化、长效化。

“两个责任”制度的很多要求都体现了这一逻辑。例如,《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第七条规定每年召开专题研究党风廉政建设的党委常委会议(党组会议);第八条规定每年进行一次党风廉政建设责任制执行情况的检查考核;第十六条规定每年向上一级党委(党组)和纪委专题报告落实党风廉政建设责任制的情况。中央国家机关工委明确以“常态式履责”作为制定《关于深入推进中央国家机关基层党组织和纪检组织落实党风廉政建设“两个责任”的意见》的指导思想之一。湖南省委《关于落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任的意见》要求,党风廉政建设每年工作任务分解由党委(党组)行文,党委(党组)每年专题研究或部署党风廉政建设和反腐败工作不少于4次;每年由省委、省政府领导带队,对各市州和省直机关各单位落实“两个责任”工作情况进行检查考核,检查考核结果纳入绩效考核。

二、“两个责任”制度实施的主要特征

目前,“两个责任”制度已初步形成了以党章为根本,以《中国共产党党内监督条例(试行)》《关于实行

党风廉政建设责任制的规定》《党的纪律检查体制改革实施方案》等为基本依据,各地区各部门党委(党组)出台的实施办法、细则乃至责任清单,以及问责规定为主干的党内法规及规范性文件体系。其实施主要体现出责任清单化、问责渐趋常态化的特征。

(一) “责任清单”蓬勃实践

习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上讲话强调,强化党风廉政建设主体责任要“进一步健全制度、细化责任、以上率下”。王岐山书记在该次会议上的工作报告中指出:“主体责任不能虚化空转,必须细化、具体化。”目前,31个省区市和新疆生产建设兵团、120个中央单位、中央企业和金融机构党组织,制定了落实主体责任和监督责任的办法细则、问责规定。^[9]特别是不少地方和部门将主体责任、监督责任形成具体明确的责任清单,努力实现“两个责任”尤其是主体责任从“纲”到“目”、从“类”到“项”、从“原则要求”到“刚性量化”的落地生根。^①

2015年8月,《中国纪检监察报》集中报道了海南省、湖北省、江苏省镇江市、四川省新津县、重庆市直部门等推行主体责任清单的经验做法。2015年10月,中央纪委监察部网站邀请江苏省镇江市委书记夏锦文、四川省新津县委书记夏先义围绕落实党风廉政建设主体责任清单话题做客访谈,并整理发布了《反腐三人谈:牵住党风廉政建设的“牛鼻子”逐条落实主体责任清单》。江苏省泰兴市为了强化党委(党组)书记“第一责任人”的责任,于2015年3月出台《落实党风廉政建设责任制防止“挂帅不出征”实施细则》,不仅把书记的主体责任分为8个方面列出28条责任清单,而且数字量化责任12处、界定节点时间16处,对书记“何时抓”“抓到什么程度”作了具体细致的要求,最后规定责任追究,单独设置1大条3小条,重点解决“抓不好怎么办”问题。海南省党风廉政建设责任制领导小组于2015年6月出台《党委(党组)履行党风廉政建设主体责任和纪委(纪检组)履行监督责任清单》,不仅明确了党委主体责任31项(分领导班子、主要负责人、班子其他成员三个层级),而且明确了纪委监督责任26项(分领导班子、纪委书记/纪检组长、班子成员和其他纪检监察干部责任四个层级)。2015年9月,中央国家机关工委围绕“清单式明责”制定的《关于深入推进中央国家机关基层党组织和纪检组织落实党风廉政建设“两个责任”的意见》,将机关党委与机关司局及直属单位党组织各自的主体责任、机关纪委与机关司局及直属单位纪检组织的监督责任分别作了不同的归纳。湘潭市委2015年6月出台“5+1责任清单”,即市委常委会、市委常委会成员、市人大

常委会党组、市政府党组、市政协党组落实主体责任清单,市纪委落实监督责任清单。《鄂州市常委会及其成员党风廉政建设主体责任清单》《阜阳市落实党风廉政建设党委主体责任清单》等文件将市委书记、市长、市委常委会其他成员的责任分列,并把市委常委会其他成员的责任分共性责任和个性责任,等等。

有评论员文章认为,推行主体责任清单是深化纪律检查体制改革的一项具体任务,是推动主体责任落地生根的重要举措。文章批评了作讲话提要求“上下一般粗”,发文件定制度照抄照搬,缺乏抓具体、具体抓的措施和行动等责任虚化空转现象,提出不能把抽象的责任内容、笼统的任务分解作为责任清单。^[10]

(二) 问责渐趋常态化

“对腐败追究党委主体责任”被新华网列为2015中国反腐八大亮点之一。2015年,共有850余个单位的党委(党组)、纪委(纪检组)和1.5万余名党员领导干部,因落实“两个责任”不力受到责任追究。^[9]2015年全年,中央纪委监察部网站发布了111起因落实“两个责任”不力被问责的典型案件,我们根据通报的信息作了一些统计(不包括领导干部自身存在党风廉政问题被问责的情形)。

其一,追究主体责任的案件69起,占全部通报案件总数的62.2%;同时追究主体责任和监督责任的36起,占32.4%。可见,主体责任不落实的情况占绝大多数。

其二,追究党组织主要负责人的案件57起,占追究主体责任案件总数的54.3%;既追究了主要负责人又追究了班子其他成员的17起,占16.2%,可见,党组织主要负责人落实主体责任不力的情况占多数。

其三,这111起案件中,共追究了87个党组织主要负责人、58个领导班子其他成员的主体责任,以及42个纪检机构负责人的监督责任,其中,132人被党纪政纪处分,42人被组织处理,14人既被党纪政纪处分又被组织处理。给予党纪政纪处分的案件80起,占全部通报案件总数的72.1%;既给予党纪政纪处分又作了组织处理的17起,占15.3%。可见,给予纪律处分是主要的责任追究方式。

三、以法治思维和方式完善“两个责任”制度

党的十八大报告指出,法治是治国理政的基本方式。习近平总书记明确提出“要善于运用法治思维和法治方式反对腐败”^{[3][121]}。所以,法治也是党风廉政建设和反腐败斗争的基本方式,有学者甚至认为法治

是解决腐败问题的根本方式^[11]。笔者认为,可运用法治思维和法治方式从责任内容、责任执行、责任追究三个方面对“两个责任”制度作进一步完善。

(一) 责任内容方面的完善

1. 统一责任内容

国家法层面讲究法制统一,党内规章制度方面同样也要求制度统一。根据目前公开报道的一些信息来看,各地制定的“两个责任”文件对责任内容的列举并不统一,表1从责任数量的角度显示了这种不统一性。

笔者认为,在党的统一领导之下,不同级的党委和纪委的党风廉政建设责任内容可以不同,但同一级的责任内容应当是一致的。因为第一,从理论上讲,根据权力与责任的一致性原则,每一级的党委和纪委的权力都是由党章和有关党内法规来规定的,权力都是相同的,所以,其对应的责任也应当是相同的,党风廉政建设责任也是源于党委、纪委的职权,所以也不应例外。第二,从实践来看,如果A地的“两个责任”比B地的多一些,则可能会导致B地人民群众的不满,认为B地党委推进党风廉政建设的力度不够。所以,上一级党委应加强对下一级党委制定“两个责任”文件尤其是编制清单进行领导和指导,在分类标准、详略程度、排序规则、实体内容等方面都应当统一。这样一级一级往上统一,最终可以由中央对《关于实行党风廉政建设责任制的规定》进行修订完善,并编制责任清单。

当然,同级地方党委的责任内容应当统一,这并不意味着同级的不同机关(部门)党组和纪检组的责任内容也应当统一。恰恰相反,教育行政部门党组与卫生行政部门、工商行政部门等的党组和纪检组的责任内容应当根据其工作特点的不同而有所不同。但A省XX厅党组和纪检组与B省XX厅党组和纪检组的责任内容,C市YY局党组和纪检组与D市YY局党组和纪检组的责任内容,也应当是基本统一的。

2. 细化责任范围

规则的清晰性、确定性和可操作性,是中外学者公认的法治基本要件之一。有学者提出,当前在“两个责任”的要求下,必须实现纪委与同级党委职责的法定化,明确主体责任和监督责任的具体内容、责任范围、考核机制,建立起二者相互支持、相互配合的制度化、程序化机制。^[12]责任内容的进一步细化是以法治方式落实“两个责任”的一个重要途径。

例如,主体责任中重要的一条是“强化权力制约和监督,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制,推进权力运行

表1 “两个责任”内容列举数量统计表^①

地方	党委主体责任			纪委监督责任			文件名称	出台时间	
	领导班子	主要负责人	班子其他成员	领导班子	主要负责人	班子其他成员			
省级	江苏	8项	未细分	未细分	6项	未细分	未细分	意见(试行)	2014.05
	湖北	5项	6项	5项	5项	未细分	未细分	意见	2014.07
	重庆	8项	5项	3项	7项	5项	未细分	意见	2014.08
	新疆	10项	未细分	未细分	6项	未细分	未细分	意见(试行)	2014.09
	江西	9项	3项	3项	5项	未细分	未细分	意见(试行)	2014.09
	广东	7项	5项	3项	5项	未细分	未细分	意见	2014.12
	山西	6项	4项	6项	7项	4项	4项	意见(试行)	2014.12
	湖南	8项	4项	3项	7项	未细分	未细分	意见	2014.12
	海南	19项	7项	5项	14项	5项	4项	清单	2015.06
	贵州	9项	4项	4项	7项	5项	4项	清单(试行)	2015.10
市级	成都	27项	14项	9项	16项	未细分	未细分	实施意见(试行)	2014.06
	南通	8项	未细分	未细分	7项	未细分	未细分	实施意见(试行)	2014.08
	亳州	7项	4项	4项	6项	未细分	未细分	实施意见	2014.10
	大理	17项	3项	未细分	13项	未细分	未细分	实施办法	2014.08
	湘潭	9项	4项	4项	5项	未细分	未细分	实施办法(试行)	2014.08
	无锡	25项	11项	11项	25项	未细分	未细分	清单	2014.10
	鄂州	23项	21项	20项	32项	未细分	未细分	清单	2014.09
	昆明	30项	11项	未细分	30项	未细分	未细分	清单	2015.05
	阜阳	27项	22项	14项	35项	未细分	未细分	清单	2015.10
县级	定远	10项	4项	4项	6项	未细分	未细分	实施办法(试行)	2014.08
	邻水	9项	4项	4项	5项	未细分	未细分	实施方案	2014.09
	秭归	5项	6项	4项	6项	未细分	未细分	实施办法	2014.10
	建始	20项	12项	7项	16项	未细分	未细分	实施细则	2014.10
	威宁	8项	未细分	未细分	4项	未细分	未细分	实施意见	2014.11
	卢氏	10项	6项	4项	7项	未细分	未细分	实施意见(试行)	2014.11
	湘潭	9项	7项	6项	5项	未细分	未细分	实施办法(试行)	2015.01
	泸水	33项	13项	5项	27项	未细分	未细分	实施细则	2015.04

程序化和公开透明”(《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第七条第四项),可以说,这一条主体责任是落实“源头防腐”理念、形成“不能腐”的重中之重。那么,对于这一条,至少有四个方面可以细化:其一,党委(党组)是否制定了落实三权相互制约协调的权力结构和运行机制的规范性文件;其二,这样的规范性文件的内容是真材实料、有的放矢,还是徒有其名、假大空泛;其三,如果某地区某部门已经发生因权力制约不够而导致的腐败问题,那么,其党委(党组)是否针对所暴露出的权力结构和运行机制不健全问题及时进行了制度修订;其四,党委(党组)应做好“廉洁性评估”,评估对象不仅包括具体的决定、举措,更包括政策、规范性文件,而不论这些决定、举措、政策、

规范性文件是属于贯彻落实法律法规政策和上级决策,还是在自身权限范围内谋划和制定改革方案。

3. 及时修改制度文件

“两个责任”制度文件作为一种党内规范性文件,与行政规范性文件管理一样,应当注意及时修改;如果是清单形式的文件,对其的修改往往被形象地表述为“清单动态调整”。中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年3月印发的《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》第八条提出“建立健全权力清单动态管理机制”。笔者认为,“两个责任”清单尤其是基层党组织的责任清单也有必要建立动态调整和长效管理机制。对此,目前已有一些地方开始实践。据报道,成都市各区(市)县、市级各部门制定并

公示了“2015年度”党政领导班子党风廉政建设责任清单。昆明出台了市委领导班子、市纪委监察局领导班子“2015年”落实党风廉政建设主体责任、监督责任清单。湖北省建始县《关于落实党风廉政建设党委主体责任纪委监督责任的实施细则》规定,党委(党组)和纪委(纪检组)于每年年初形成责任清单,并于年中进行动态管理、年底进行对照总结。黄冈市交通运输局于2015年3月发出了《关于调整局党组成员党风廉政建设主体责任个性清单的通知》。

由于各地各部门开始认真深入实施“两个责任”制度的时间还不长,目前出台的文件有明显的探索性,所以有必要根据实践经验对文件进行修改。越是基层,及时修改文件的必要性和重要性就越凸显,并且这种修改可能还需要不断进行,使其真正能够解决该地方该部门党风廉政建设的重点难点,从而增强制度的实效性。

(二) 责任执行方面的完善

1. 责任清单的规范效力

如前所述,各地区各部门都在积极探索实践“两个责任”的清单制。以法治思维观之,要执行责任清单,首先需要明确责任清单的规范效力问题。

学界和实务界关于政府权力清单、责任清单的性质和效力问题存在争议。^⑨笔者认为,就党内的“两个责任”制度而言,如果只是根据既有的“两个责任”文件进行的梳理、分类、列举,则属于一种形式化的责任清单,在性质上应属资料编辑(如果应公开的话,属于党务公开事项),不具有规范效力。但如果是直接以清单形式制定的文件,则属于实质性的责任清单,在性质上就是一种规范性文件,具有规范效力。对于具有规范效力的责任清单文件,若属于省级党委制定的,应按照《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》进行审查备案;若属于省级以下的党委制定的,应当落实该规定第十五条的要求^⑩,进行逐级审查备案。

2. 制度文件和清单的公开

云南省怒江州泸水县出台的《落实党风廉政建设党委主体责任 纪委监督责任的实施细则》最后一条规定“本办法公开发布”,不过,这样的规定罕见于“两个责任”的有关文件。据四川省政府网站2015年5月26日发布的一则报道称,成都市纪委“廉洁成都”网站将成都市各区(市)县、市级各部门2015年度党政领导班子党风廉政建设责任清单共120余份进行公示,网友们可浏览这些清单内容,年底还可以通过网站对党风廉政建设满意度进行评价打分。^⑪有评论员文章提出,责任清单应及时在一定范围向社会公开。^[10]笔者认为,“两个责任”制度文件尤其是责任清单,应

一律在党内公开,并逐步向全社会公开。“清单”的本义就包含了公开。例如在关于政府权力清单的讨论中,有学者认为,权力清单制度可以最大限度地让社会公众知晓各级行政机构的职权内容和行使程序。^[13]还有学者直接以“政府主动公开的信息”来定位权力清单,认为其基本功能是实现权力的公开透明。^[14]中共中央办公厅、国务院办公厅于2016年2月印发的《关于全面推进政务公开工作的意见》第六条提出“全面推行权力清单、责任清单、负面清单公开工作,建立健全清单动态调整公开机制”。

笔者发现,不少地方和部门制定的“两个责任”文件(包括清单)在互联网上是查询不到的。我们希望这些文件在本地区本部门内部是公开的,即至少是每个党员都方便查阅到的,让党员知道自己所在单位的党组织和纪检机构的责任清单,才便于党员支持它们的工作,也便于让党员监督。

3. 加强解释工作

在“两个责任”执行过程中,中央和省一级要通过多种途径进行政策解读,加强指导,让各级领导干部(包括纪检监察干部)全面准确理解和把握主体责任、监督责任的内涵和外延,并及时对执行过程中出现的疑难问题进行解释。

例如,笔者在调研过程中听到有领导干部提出,《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第二十五条规定了对“错误决策”的追责^⑫,于是有的班子成员遇到拿不准的问题怕担责,要么不表态,要么就反对,建议一定要分清敢于担当与错误决策的界限。对此,笔者认为,要把“改革试错”与“违规犯错”区别开来。由于在全面依法治国新形势下,重要改革都要于法有据,因而如今的改革试错不再是改革开放初期那种突破法律法规的做法,而是指在宪法、法律法规和中央政策的范围内,依照规定程序,对本地区本部门的工作进行创新、探索。对于这种依法依规的改革,应当允许和包容在其可控范围内出现失误。相反,明显违背法律法规,又没有获得暂不适用法律法规的授权,就突破规定搞所谓的改革试错,那就叫做违规犯错。按照上述思路,所谓错误决策,其实就是指违反法律法规和中央政策的决策,或者是没有按照规定程序而作出的决策。明确这一标准之后,领导干部不敢担当、不敢表态的后顾之忧就不难解决了。

(三) 责任追究方面的完善

1. 问责制度化

责任法定、处罚法定,是法治的基本要求。《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第四章“责任追究”,为“两个责任”问责工作提供了基本框架,但不能满

足新形势的需要。2015年6月,习近平总书记指出:“问责的内容、对象、事项、主体、程序、方式都要制度化、程序化。”^[15]目前,多地多部门为落实“两个责任”,专门出台了《责任追究办法》。但笔者查阅了一些责任追究办法后发现,这些办法大多是对有关党内法规和上级文件的复述,真正细化、拓展或者创新的内容不多。笔者分析这一方面是因为“两个责任”问责工作被高度重视和扎实推进的时间还不长,有关实践经验不足;另一方面恐怕也是因为大多数地方和部门不敢、不愿在问责制度设计这种重大问题上步子迈得太开。果真如此的话,有必要由中央尽快出台更加成熟完善的问责办法。令人欣喜的是,2016年1月十八届中央纪委六次全会公报提出制定党内问责条例。笔者建议《党内问责条例》在现有问责制度的基础上,强化法治思维和法治方式,不仅对问责的主体、对象、内容、事项、程序、方式,而且对问责的原则、情形与幅度、责任的形式和后果、时效等都作出系统、科学、合理的规定。

2. 建立问责案例指导制度

党风廉政建设是一项十分严肃的工作,不仅要讲究有效性,也要讲究统一性,而且从长远来看,统一性是有效性得以持续的一个重要基础。统一性包括制度本身的统一和制度实施的统一,制度统一是实施统一的前提和基础,但实施统一并不是有了制度统一就可以自然实现的。前文讲到的中央或省级加强解释工作,是保证实施统一的重要途径,但还不够。笔者认为,有必要借鉴最高人民法院指导性案例制度的做法,建立“两个责任”问责的案例指导制度。这也是笔者在调研过程中听到的一些纪检监察干部提出的想法,它对于实现同责同究、科学问责、精准问责,具有十分重要的意义。

为了案例指导的科学性和权威性,问责案例指导制度应当从省一级开始统筹建立,而不宜从市一级甚至县一级开始。具体来讲,从省一级开始建立案例数据库,遴选、整理本省范围内“两个责任”问责工作中发现的行为典型、处理合规合理的案例,并归纳出问责要点,然后在本省内部发布。同时,各省要再精选典型案例报送中央纪委,中央纪委对各省报送的案例进行审查,对符合要求的案例公开发布,对走偏的案例给予内部的改进意见,从而逐渐形成全国性的案例指导制度。

3. 扩大问责公开力度

王岐山书记在总结2015年纪律检查工作时指出,实行“两个责任”追究报告和通报制度;开门搞监督,去除神秘化。在部署2016年工作时提出,追责情况要

定期报告,典型问题要公开曝光。我们已经看到,媒体发布了很多对“两个责任”的问责处理结果。笔者认为,有必要不断扩大问责公开力度。

一是坚持问责结果公开。这是形成震慑、实现“以问责倒逼责任落实”方针的有效途径。这里所说的问责结果不仅包括处理结果,也包括经调查认定的违规行为及其情节。公开这些信息,有利于防止责任追究部门掩饰部分违规行为、重“罪”轻问或者相反,也有利于日后人们对问责结果是否得以依规运用进行监督。

二是不断扩大公开范围。所有问责结果一律在党内公开,并逐步向全社会公开。党内公开意味着并非一定级别的领导干部才能获知问责情况,而是该党组织的所有党员都能获知,这是深化党务公开、落实党员民主权利的要求。党内公开的方式可以通过党组织会议进行通报,并让党员有权查阅相关文件。逐步向全社会全部公开问责结果,这有利于提高从严治党的权威和形象。

注释:

- ① 据不完全统计,各地为落实“两个责任”出台的标题中含有“清单”的文件有:贵州省委《党风廉政建设主体责任和监督责任清单(试行)》、海南省《党委(党组)履行党风廉政建设主体责任和纪委(纪检组)履行监督责任清单》、江苏省无锡市《市委党风廉政建设主体责任清单》《市委领导班子成员党风廉政建设领导责任清单》和《市纪委党风廉政建设监督责任清单》、天津市东丽区《党风廉政建设“两个责任”清单》和《贯彻党风廉政建设“两个责任”落实清单》、湖北省鄂州市《市委常委会及其成员党风廉政建设主体责任清单》和《市纪委党风廉政建设监督责任清单》、安徽省阜阳市《落实党风廉政建设党委主体责任清单》和《落实党风廉政建设纪委监督责任清单》、福建省漳州市《关于对落实党风廉政建设“两个责任”实行清单管理的通知》、四川省新津县《关于对党风廉政建设“两个责任”实行清单管理和差异化考核的通知》、云南省昆明市《市委领导班子2015年落实党风廉政建设主体责任清单》和《市纪委监察局领导班子2015年落实党风廉政建设监督责任清单》等。
- ② 本表数据主要来自相关官方网站查阅到的文件全文,其中有纪委网站,如广东省纪委监察厅主办的“南粤清风网”、南京市纪委监察局主办的“钟山清风网”;有党委、政府网站,如湘潭县委办公室网站、定远县政府网站;个别数据来自有关新闻报道,主要是“四川新闻网”对成都市落实“两个责任”实施意见(试行)的内容报道,网址为:<http://scnews.newssc.org/system/20140701/000456535.html>。
- ③ 有的认为权力清单属于内部行为,只具有内部规范效力。见黄海华.权力清单制度的法治价值及其实施.中国法律评论,2015(2):18-22.有的认为政府权力清单是规范性法律文件,理应具有法律效力。见林孝文.地方政府权力清单法律效力研究.政治与法律,2015(7):64-70.还有的则认为不应一概而论,要区别在清单形成过程中是否存在对权力进行清理、设定或确认。见杜敏.权力清单制度:理论维度、现实困境与发展展望。

科学社会主义,2015(5):99-102.

- ④ 《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》第十五条：“省、自治区、直辖市党委应当依照本规定精神建立相应的备案制度，按照下备一级原则开展备案工作。中央纪律检查委员会、中央各部门可以根据工作需要，依照本规定精神建立本系统备案制度。”
- ⑤ 《各区县和部门晒出领导班子主体责任清单》，四川省人民政府网站，<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2015/5/26/10337078.shtml>，2016年4月2日访问。但同日记者访问“廉洁成都”网站，发现其“清单公示”专栏(<http://dfzl.ljcd.gov.cn/dfzlzww/web/index.html>)已无上述报道中所称2015年度责任清单内容，而显示“暂未公示责任清单，请耐心等待”等说明文字。笔者分析这可能是因为要更换2016年度清单。
- ⑥ 根据《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第二十五条，错误决策由领导干部个人决定或者批准的，追究其个人责任；集体决策的，追究集体责任。集体追责时，领导班子主要负责人和直接主管的领导班子成员承担主要领导责任，参与决策的班子其他成员承担重要领导责任。对错误决策提出明确反对意见而没有被采纳的，不承担领导责任。

参考文献：

- [1] 休谟. 休谟政治论文选[M]. 张若衡译. 北京: 商务印书馆, 1993: 27
- [2] 汉密尔顿, 等. 联邦党人文集[M]. 程逢如, 等译. 北京: 商务印书馆, 1980: 264
- [3] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京: 中国方正出版社、中央文献出版社, 2015: 61.
- [4] 本报评论员. 牢牢牵住党风廉政建设的“牛鼻子”——论落实党风廉政建设“两个责任”[N]. 中国纪检监察报, 2014-05-12(1).
- [5] 孟德斯鸠. 论法的精神(上册)[M]. 张雁深译. 北京: 商务印书馆, 1961: 154.
- [6] 本报评论员. 用好责任追究这个“撒手锏”——四论落实党风廉政建设“两个责任”[N]. 中国纪检监察报, 2014-05-15(1).
- [7] 江必新. 领导干部的法治思维与法治方式[M]. 北京: 中国法制出版社, 2014: 27-31.
- [8] 李林. 法治思维下的反腐治权[N]. 法制日报, 2012-12-26(7).
- [9] 王岐山. 全面从严治党把纪律挺在前面忠诚履行党章赋予的神圣职责——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的工作报告(2016年1月12日)[N]. 人民日报, 2016-01-25(3).
- [10] 本报评论员. 推行责任清单, 让主体责任落地生根[N]. 中国纪检监察报, 2015-08-19(1).
- [11] 赵秉志. 开启法治反腐新时代[N]. 光明日报, 2015-03-15(6).
- [12] 王希鹏, 胡扬. 中国特色腐败治理体系现代化: 内在逻辑与实践探索[J]. 经济社会体制比较, 2014(4): 118-126.
- [13] 刘同君, 李晶晶. 法治政府视野下的权力清单制度分析[J]. 法学杂志, 2015(10): 62-68.
- [14] 申海平. 权力清单的定位不能僭越法律[J]. 学术界, 2015(1): 126-134.
- [15] 习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M]. 北京: 中国方正出版社、中央文献出版社, 2016: 125.

Interpretation and bettering suggestion of rule of law in the system of the Two Responsibilities for Party work style and clean politics

JIANG Jianxiang, JIANG Qinghua

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: The system with the Party Committee of Party work style and clean administration bearing the subject responsibility and with Discipline Inspection Commission bearing the supervision and accountability responsibility (short for Two Responsibilities), is designed to embody such features as power restriction, rigid reliability and predictability which are contained in the logic of rule of law. This is the necessary way to ruling the Party by strictness and administering politics by law as well as the major content in governing the country by law. For more than two years, the practice of Two Responsibilities has been characterized as a trend of listing responsibilities and as normality. In the context of emphasizing governing the country by law and administering the Party by discipline, both Chinese government and Chinese Communist Party should perfect unceasingly the system of the Two Responsibilities with legal thinking and in the legal way. For example, the contents of the responsibilities should be further specified; the powers and liabilities of the Communist Party and its discipline commission at the same level should be integrated; relevant documents should be recorded and reported to their superiors, be released voluntarily and revised timely; the interpretation of executing regulations should be enforced; reliabilities and responsibilities should be institutionalized; a case-guided system should be established. And finally the level of publicizing accountabilities should be broadened.

Key Words: subject responsibility; supervision responsibility; Party work style and clean administration; rule of law; accountability

[编辑: 苏慧]