

# 论“两个责任”的实践困境及制度消解

李沫, 黄健

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410012)

**摘要:**“两个责任”是落实党风廉政建设责任制的重要环节, 但该制度在我国理论和实践中都处于探索阶段。在落实“两个责任”过程中还存在责任认定较模糊、责任形式繁杂、检查考核流于形式、责任追究较随意等实践困境。为消解这些困境, 必须建立责任清单制度、完善检查和考核机制, 同时规范责任追究制度。

**关键词:** 党风廉政建设; 两个责任; 主体责任; 监督责任

**中图分类号:** D262

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2016)04-0047-07

党的十八届三中全会提出党风廉政建设“两个责任”理论, 指出“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”。“两个责任”的提出, 不但是新形势下党风廉政建设和反腐败斗争的重大理论创新成果, 而且是中国特色反腐倡廉的重要方式方法, 对于提高管党治党水平, 推进全面从严治党, 进一步完善党风廉政建设和反腐败工作格局, 都具有十分重要的意义。党风廉政建设“两个责任”的实践探索已经两年多, 各级党委(党组)相继制定出台了关于落实党风廉政建设“两个责任”实施意见的系列文件, 同时注重责任的分解以及以责任追究倒逼责任落实。本文将结合各地的实践探索, 从“两个责任”实践中的困境入手, 分析和探讨其制度消解之道。

## 一、“两个责任”的形成与内涵界定

腐败的存在不但会耗损国家资源, 而且将严重影响国家的政治稳定与可持续发展, 损害党和政府的公信力, 危及国家声誉。因此, 必须解决腐败这一体制性问题。中国共产党作为执政党, 一直关注反腐倡廉制度建设, 在探索与实践逐步形成了“两个责任”制度, 并使其具备了特有的内涵。

### (一)“两个责任”的形成与发展

一直以来, 反腐倡廉都是中国共产党党建的

重要内容。新中国成立后, 党的第一代中央领导集体就极为重视党内的反腐肃贪, 不但设立了中央纪律检查委员会这一专门党内监督机关, 而且将思想教育、群众运动和刑罚作为预防和惩治腐败的主要手段。例如, 为了反对贪污受贿, 传承党的优良传统, 通过刑罚等手段严肃处置了刘青山、张子善等一批贪污腐败分子。此外, 出台了建国后的第一部较为系统的反贪法律文件——《中华人民共和国惩治贪污条例》, 新中国廉政建设的制度化和规范化由此拉开序幕。

改革开放后, 党的第二代中央领导集体认识到制度的重要性, 邓小平同志曾指出:“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。”依靠制度预防和惩治腐败, 成为党开展党风廉政建设的核心内容。“运动式反腐”被摒弃, 制度建设逐步发展成为预防和惩治腐败的重要方式。一大批涉及反腐倡廉的党内法规被制定和完善, 如1980年出台的《关于党内政治生活的若干准则》, 1984年出台的《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》等。此外, 从中央到地方重新设立了纪检监察机构。中国共产党积极运用教育和法制两个抓手, 既治本又治标, 逐步将预防与惩治腐败纳入了法制轨道。在此过程中, 各级党委和纪律检查部门的责任也逐步显现出来<sup>①</sup>, 但主要是从职权的角度(如组织检查、纠正、处理等)予以明确, 极少涉及党委和纪委没有履行职权时应承担的责任问题。

党的十四大之后, 党风廉政建设成为在建立社会

收稿日期: 2016-04-06; 修回日期: 2016-06-20

基金项目: 湖南省软科学研究计划重点项目“腐败案件实证分析与预防腐败制度完善研究”(2015ZK2001); 2015年度湖南省社科基金一般项目“自媒体时代反腐败的公众参与机制研究”(15YBA385)

作者简介: 李沫(1980-), 女, 湖南湘乡人, 博士, 中南大学副教授, 主要研究方向: 行政法学; 黄健(1989-), 男, 湖南新化人, 中南大学法学院硕士研究生, 主要研究方向: 行政法学

市场经济过程中加强党的建设面临的全新课题,其中党风廉政建设责任制被置于更加突出的地位。1998年11月,党中央、国务院颁布实施《关于实行党风廉政建设责任制的规定》,将责任制作为党风廉政建设以及预防和惩治腐败的核心制度,并围绕责任分解、责任考核和责任追究构建起具有中国特色的反腐败制度。2010年,修订后的《关于实行党风廉政建设责任制的规定》(以下简称《责任制规定》)增加了责任分解的内容,完善了责任考核和责任追究的程序,细化了检查考核与监督的措施。它与《中国共产党党内监督条例(试行)》《中国共产党党组工作条例(试行)》(以下简称《党组工作条例(试行)》)、《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《纪律处分条例》)、《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》(以下简称《问责规定》)、《党政领导干部选拔任用责任追究办法(试行)》《中国共产党巡视工作条例(试行)》(以下简称《巡视工作条例》)等共同组成了党风廉政建设的党内法规依据,构筑起预防与惩治腐败的党内法规防线。

党的十八大以来,新常态下党的建设面临着问题多与情况新、要求高与任务紧并存的局面,基于此,党中央提出了“四个全面”的战略布局,并将全面从严治党作为“四个全面”战略布局得以实现的组织保证。全面从严治党,意味着党将用“制度的笼子”来关住自己的权力,在规范权力行使的同时,防止其滥用;也意味着党的组织和党员都应严格遵守法律和党内法规,否则将承担相应的责任。值得一提的是,实现全面从严治党,重点是要抓住“关键少数”——从党的组织的角度讲,那就是党委。从党员的角度讲,那就是党的各级领导干部,尤其是党委的主要负责人和班子成员。与此同时,党风廉政建设责任制又是真正落实全面从严治党的重要制度。因此,全面从严治党首先是要强化党委的主体责任和纪委的监督责任,在明确各自责任的前提下,着力完善党风廉政建设责任制,构筑起不敢腐、不能腐的制度防线。综上,党风廉政建设“两个责任”制度就成为了影响“全面从严治党”进而影响“四个全面”实现的关键。随着“全面从严治党”号角的吹响,全国掀起党风廉政建设“党委负主体责任,纪委负监督责任”的制度建设高潮,“两个责任”制度的实践探索得以全面开展。

## (二)“两个责任”的内涵

通过对各级党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<sup>①</sup>以及责任追究办法<sup>②</sup>进行分析,可以看出,目前各级党委对“两个责任”的界定主要是从外延的角度予以明确:一是将党委主体责任进行细分,具体分为党委班子责任、党委主要负责

人责任和其他班子成员责任,然后通过列举的方式对前述三种主体的责任内容进行细化。如,党委的主体责任主要表现在五个方面:加强领导,选好用好干部;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,当好廉洁从政的表率等。<sup>[1]</sup>二是对纪委监督责任的界定是在明确纪委监督地位的基础上,通过列举的方式规定纪委的监督职责,主要包括组织协调、检查和查处、监督问责等。

“两个责任”外延的确定可以强化对“两个责任”内涵的理解,但二者仍是有区别的。为了反映“两个责任”的特有属性,笔者在对党委和纪委各自责任列举规定进行归纳的基础上,简要地将其内涵界定为:党委和纪委及其组成人员基于其特定的地位,对党风廉政建设所应承担的全部职责和义务,以及前述主体违反其职责和义务时应承担的不利后果。

在理解“两个责任”内涵时,要明确以下几个问题:第一,“两个责任”的主体是党委和纪委及其组成人员(包含设在政府机关、人民团体和其他组织领导机关中的党组和纪检组及其组成人员),特别是领导班子成员。第二,权力和责任具有一体两面性,权责一致也是基本的法治原则,而根据法治的基本原理,一切公权力均需得到法律的授权,那就意味着,“两个责任”应该具有法律上的依据。笔者认为,在宪法明确了党的领导地位的前提下,《中国共产党章程》(以下简称《党章》)作为党内最高法规,不但明确了党委和纪委的法律地位<sup>③</sup>,而且对其各自的权力与责任<sup>④</sup>进行了规定。应当说,“两个责任”是对《党章》规定的党委和纪委责任的具体化。第三,“两个责任”的内容是前述主体在党风廉政建设过程中所应承担的职责和义务,以及违反各项职责和义务时应承担的不利后果。一般而言,党委主体责任和纪委监督责任的内容如前面关于“两个责任”外延的阐述,前者是全面和首要责任,后者则是单一的监督责任。值得注意的是,“两个责任”的内涵还包含了违反职责和义务的不利后果,这往往体现在对领导干部的责任追究上。当党委主体责任和纪委监督责任落实或履职不力时,根据《责任制规定》,党委一把手、分管领导和纪委主要负责人均会受到不同程度的问责,轻者书面检查、通报批评,重者调离岗位、纪律处分。此外,《党章》亦明文规定了党组织失职时,也将被追究相应的责任<sup>⑤</sup>,这也是对党委和纪委违反职责和义务不利后果的明确。当然,其更多的责任后果体现在诸如《责任制规定》等其他党内法规中。

## 二、“两个责任”的实践困境

虽然《责任制规定》已经对“两个责任”有所涉及或规定,但整体而言,仍存在责任规定较为抽象、责任追究制度的设计不够合理和完整等问题,与此同时,随着党风廉政建设和反腐败斗争的深入,《责任制规定》不可避免地出现了滞后性。因此,地方各级党委纷纷出台关于“两个责任”的意见和相关追责办法,并开始了实践探索,形成了一些有效的做法和经验。但笔者也看到,地方各级党委对“两个责任”的内涵理解不尽相同,对责任追究制度重视程度不一,再加之其他主客观因素的影响,“两个责任”制度在实践中的问题和困境也逐步凸显出来。

### (一) 责任认定存在一定的模糊性

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。但是,何谓“主体责任”,何谓“监督责任”,缺乏统一的界定,各地方界定标准不一,则观点不一。党中央对党委主体责任的认定主要体现在选好用好干部、纠正损害群众利益行为、从源头上防治腐败、支持执纪执法机关工作、党委主要负责同志当好廉洁从政表率等五个方面。对监督责任的认定则体现在“纪委是党内的专门监督机关,要强化监督执纪问责”等方面。党委主体责任和纪委监督责任应该是一个完整的责任体系,对党委和纪委的责任必须进行全面梳理、科学分解,从而形成具有操作性的责任清单。然而,从当前落实“两个责任”的实践情况来看,笔者认为,责任认定存在一定的模糊性,主要体现在以下三个方面:

一是地方各级党委和纪委的责任范围缺乏统一性。地方党委在梳理和制定主体责任和监督责任清单时有较大的差别。如省一级地方党委中,贵州省和湖南省的区别就很大。形式上,贵州省不仅以省委的名义制定了《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》,还专门制定下发了《党风廉政建设主体责任和监督责任清单》(试行),而湖南省委则只制定出台了《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》,没有责任清单。内容上,贵州省是从党委班子责任、党委一把手责任和党委其他班子成员责任三个方面对主体责任进行分解,从纪委班子责任、纪委书记责任和纪委其他班子成员责任三个方面对监督责任进行分解。湖南省对党委主体责任的分解与贵州省相似,但纪委监督责任的分解则极为笼统概括,并没有像贵州省一样再细分。在地市一级

地方党委,“两个责任”的责任清单差别更大,比如成都市明确党委主体责任有50条,纪委监督责任16条,而长沙市则只明确了党委主体责任16条,纪委监督责任7条,成都相对于长沙而言,把党风廉政的宣传教育、警示教育都纳入了“两个责任”体系。

二是国家机关、人民团体、社会组织和其他组织领导机关中设立的党组和纪检组的责任分解体现的针对性和专业性不强。有些基层党委(党组)在制定落实“两个责任”的相关制度时,忽视本部门或本组织的专业特色和实际工作,简单地照抄照搬上级文件。如长沙市落实“两个责任”过程中,存在经济发展部门、社会民生部门和党群部门的责任分解大同小异,缺乏有效的针对性的问题。

三是同一单位不同岗位的责任划分缺乏足够的明确性和科学性。党委(党组)班子的集体责任、党委(党组)一把手的责任和党委(党组)班子成员的责任是组成党委(党组)主体责任的三个方面。对上述三种情形在什么样的情况下由谁来承担责任,必须有着明确而科学的划分。但在实践中,上述主体责任中三个方面的责任划分仍存在交叉混乱,导致在进行责任追究时难以准确追责。

### (二) 责任形式繁杂而适用不够明确

梳理党内法规体系对“两个责任”之责任形式的规定,有条例、规定、办法等法规制度。党内法规体系在纵向的效力位阶上可以划分为党章,准则,条例,规则、规定、办法和细则等<sup>[2]</sup>,据此,《党章》的效力最高,相当于党内法律体系中的“宪法”,《纪律处分条例》和《党组工作条例(试行)》的效力次之,《责任制规定》和《问责规定》的效力再次之,而各地方党委制定的《党风廉政建设主体责任和监督责任追究办法》则只能在各地方才具有效力。梳理上述党内法规,就责任形式而言,“两个责任”的责任主体失职的不利后果有组织处理、纪律处分和移送司法机关三大类。《问责规定》只规定了组织处理形式,《纪律处分条例》只规定了纪律处分的形式,《责任制规定》和《党组工作条例(试行)》则根据不同的情形规定了由轻至重的组织处理、纪律处分和移送司法机关等形式。其中组织处理包括:批评教育、诫勉谈话、责令作出书面检查、通报批评、调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职和降职等9种形式,纪律处分则包括:党内警告、党内严重警告、撤销党内职务和留党察看等4种形式,同时会给予相应的政纪处分,两种责任形式共有13种,可见责任形式之繁杂。同时,责任主体既有领导班子又有领导班子成员,加上只有纪律处分条例而没有专门的责任追究条例,责任追究时采用什么样的责

任形式,由谁来承担责任,往往难以量化,使得纪委在追究责任时自由裁量空间过大,很难确保责任追究的公平公正。

### (三) 检查考核流于形式

“两个责任”的检查考核是落实党风廉政建设责任制的\*\*关键一环,也常常是追究党委和纪委相关责任的前提和依据。实践中,“两个责任”的检查考核存在走过场的形式化问题。依据《责任制规定》,上级党委是对“两个责任”落实情况进行检查考核的主体,纪检监察机关和组织部门配合做好相关考核工作。目前,在“两个责任”检查考核方面存在以下几个方面的问题:一是检查考核过程缺乏参与。2015年之前,党风廉政建设责任制的考核主体是上级纪委,被考核的主体也是下级纪委,党委的主体责任考核不明确。2015年开始,党风廉政建设的考核基本上由上级党委的常委带队、纪检监察部门为主进行考核,也加强了对党委主体责任的考核,但该种考核只存在于上下级党委之间,整个考核过程相对封闭,没有公众的参与,也缺乏有效的第三方评价方法。二是检查考核内容笼统宽泛。地方各级党委会有权制定党风廉政建设考核实施办法或细则,但这些实施细则没有针对下一级党委政府、经济发展部门、社会民生部门和党群部门的不同工作实际,从而突出考核的重点。因此,实践中对“两个责任”的考核往往存在内容笼统宽泛、操作没有针对性、考核标准难以把握、考核结果也难以有效运用等问题。三是检查考核方式流于形式。地方党委在对“两个责任”的落实情况进行检查考核时,主要采取的是召开干部大会、听取口头汇报、查看相关资料等传统方式,常用的民主测评、个别谈话等诸多工作环节都是形式主义,基本没有对被考核对象的实际情况进行深入的分析,无法保证考核结果的客观性。

### (四) 责任追究程序与机制不完善

党风廉政建设责任追究是指在实施党风廉政建设责任制过程中,特定的追责主体通过一定的程序,对于一定范围内的领导班子及其成员因违反或未能正确履行党风廉政建设职责,必须承担否定性后果的一种追究制度。<sup>[3]</sup>目前,对责任主体行为失范的责任追究程序和机制不够完善,从而使得“两个责任”的责任追究存在一定的随意性。

以“一案三查”为例,“一案三查”是“两个责任”的重要责任追究机制,主要是指对发生重大腐败案件和\*\*不正之风长期滋生蔓延的地方、部门和单位,既要追究当事人的违纪责任,也要追究其所所在单位的党委主体责任和纪委监督责任。<sup>[4]</sup>但是该机制存在的问题也较为突出。就追责主体而言,纪律处分的启动主体

是各级纪律检查机关,而组织处理的启动主体既可以是纪检监察机关,也可以是组织部门,那么“一案三查”到底由哪个机关启动或负责,在实务中可能极不统一。此外,由于没有对于决定作出机关的具体规定,不利于实践中对“两个责任”中相关责任主体的追究。除追责主体难确定外,“一案三查”还存在适用上的困难:一是使用要件模糊。“一案三查”制度的适用条件,如“重大腐败案件”和“不正之风长期滋生蔓延”都较为抽象概括,怎样判定一个地方或一个单位出现了这样的情形缺乏标准。实践中,有的以涉案金额多少作为硬性指标,有的以案件的负面影响大小作为认定条件,追责部门自由裁量权较大。二是厘清责任较难。“一案三查”制度有震慑力的地方就在于,当事人违纪,要追究对其有教育和监督义务的相关领导责任。但当事人违纪的背后绝不仅仅是教育和监督的\*\*缺位,要剖析原因和厘清责任很难,容易出现追责不客观、不合理的问题。三是准确追责难。实践中,对领导干部或领导班子落实“两个责任”不力,采用的追责方式不同,适用的责任尺度也不尽相同。因此,如何准确作出责任追究的决定,是实践中的难题。比如有些单位在责任追究时,要么办人情案,大案化小,用组织处理代替纪律处分,要么为追求案件数量,小案化大,用纪律处分代替批评教育,没有起到追责应有的效果。

此外,“一案三查”程序不够规范,常忽视被追责主体的程序权利。与纪律处分相比,问责程序没有专门的党内法规予以规范,被追责主体的申请回避、陈述申辩、提出申诉等权利常常被忽略。加之实践中,被追究“两个责任”的主体均是领导干部,为了政治前途,他们一般都会选择服从组织处理决定,很少会对争议问题进行陈述申辩或对处理决定提出申诉。

## 三、“两个责任”实践困境的制度消解

“两个责任”实践困境的消解有赖于制度的健全与统一,而这需要对涉及“两个责任”的党内法规的进一步清理、修改与完善,实现其内部的协调与统一。与此同时,笔者认为,要消解党风廉政建设主体责任与监督责任的实践困境,至少应确立以下三个主要制度。

### (一) 建立“两个责任”的责任清单制度

在法治理论中,以权力制约权力、以权利制约权力和以责任制约权力是权力运行受到制约的三种有效方式。其中,以责任制约权力是权力制约原则得以实

现的首要保障,是防止权责不一致等情况发生的重要因素。在确定“两个责任”的内涵时就已明确,责任不仅限于职责和义务,还包括违反其职责和义务时应承担的不利后果。明确责任的内容不仅包含了明确“两个责任”中各主体的具体职责和义务,还应包括违反时的不利后果。执政党要依法执政、依规治党,体现在党风廉政建设领域,就是要精准确定责任,也就是明确各主体的职权职责范围和边界,同时对相应的“不利后果”予以规定。而这些,是责任清单制度可以解决也应当解决的问题。

具体来说,党委要负的主体责任更多的体现在组织领导上,纪委要负的监督责任则体现在专门业务上,即监督执纪问责;党委侧重的是从正面引导良好社会风气形成的责任,纪委着重发挥从负面发现问题进行惩戒的责任。因此,落实“两个责任”必须坚持权责对等的原则,结合编制部门的“三定方案”,合理划定党委和纪委的责任边界和范围,理清两者的运行程序,从而在内容上进一步细化主体责任和监督责任。让党委领导班子特别是领导干部搞清三者各自应承担的责任,让纪委领导班子和领导干部弄清哪些是纪委应负的责任,以及不履行这些责任可能承担的后果。这是建立健全权力结构和运行机制的要求,也是建立责任清单的前提。厘清大大小小的责任主体的权力边界和运行程序,不仅是有效履职的基础性工作,更为重要的是为探寻权力制约提供了基础条件。<sup>[5]</sup>“清单之外无权力”,这可以让各级党委和纪委明确自己的职权职责范围的同时,也可以厘清追责时各主体的责任承担,毕竟“无权力则无责任”,从而通过不利后果的明确和责任的承担和追究真正使“两个责任”落实到位。

当各级政府轰轰烈烈开始“清单革命”时,各级党委应如何制定包含了权力清单和责任清单性质的“两个责任”的责任清单,这仍是一个待解的难题。虽然已有地方开始制定责任清单,但这仍是“权力清单”意义上的责任清单,而未包含党委和纪委不履行职责时的不利后果。具体而言,“两个责任”的责任清单就是要将党委主体责任和纪委监督责任进行清单化、条理化,对党委和纪委未履行职责的相应后果予以明确化。为了使责任清单的责任落到实处,要强化党的各级代表大会、党的全委会、党委常委会的职能职责,比如党委一把手向党委常委会、常委会向全委会、全委会向党代会汇报履职情况,并接受后者的评议、质询和测评,纪委内部也要实行纪委全会对纪委常委会、纪委常委会对纪委书记的制约性规定,并充分利用纪委委员(大多为兼职)的监督作用,强化纪委的监督执纪问责职能。

就责任清单的制定和发布而言,笔者认为,“两个责任”清单的制定主体应是各级党委(党组),同时,要向上级党委和纪委备案,且责任清单的发布必须同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一同发布,使其具有一定的效力。清单内容必须切实可行,具有可操作性,此外,责任主体违反其职责和义务时应承担的不利后果应是清单的应有内容,从而使得该清单兼具权力清单和责任清单的内容。

## (二) 完善“两个责任”的检查和考核机制

只有通过检查和考核机制,才能为正确评价各级党委和党的领导干部党风廉政建设履职情况提供准确的依据,才能为党内问责制在“两个责任”之责任追究的事实依据上提供保障。

实践中,考核标准非常重要,通常考核标准决定了工作目标和方向,党风廉政建设工作也是如此。检查与考核不但是党风廉政建设“两个责任”落实情况的直观体现,更是追究相关主体责任的“前哨”。尽管《责任制规定》中第三章有十一条规定了“检查考核与监督”制度,并且部分地方党委、纪委制定出台了相应的检查考核实施办法,但“两个责任”检查和考核机制的科学性有待进一步提高。

确立科学的检查和考核机制,主要从以下几方面进行:首先,科学确定考核的内容。要根据前述的党委主体责任和纪委监督责任的清单要求,各级党委(党组)、纪委(纪检组)要结合实际制定操作性强、考核内容有针对性的落实“两个责任”的具体实施办法,形成检查考核的依据。其次,创新考核的方式。改变传统的现场考核办法,防止听汇报、看资料、谈话测评等走过场,具体可以从以下几个方面进行创新。一是以“签字背书”的形式自查。即在进行“两个责任”考核时,先由本单位主动自查,党委一把手、纪委书记对自查报告进行签字背书,如果被考核主体不如实报告,检查考核组发现存在党风廉政建设问题时,则签字背书主体也应承担责任。二是以问题为导向的考核。由上级党委根据自查结果,有针对性地开展检查考核。纪委可以采取谈话函询、召开服务对象座谈会、设立征求意见箱等形式,广泛征求市民对辖区内党风廉政建设的意见与建议,形成问题汇总表。<sup>[6]</sup>在考核时,检查组要把发现的这些问题作为重点进行检查。三是建立“两个责任”落实的专项巡视制度。《巡视工作条例(试行)》出台以后,巡视巡查就成为了党风廉政建设的一把利剑。要加强对落实“两个责任”的专项巡查,并使之成为一种制度,促使“两个责任”的落地生根。再次,扩大考核参与主体。改变由上级纪委一家为主的考核主体,转换为上级党委作为党风廉

政建设责任制工作的考核主体,同时还应扩大评价主体,引入第三方评价机制,把公众对党风廉政建设的考核作为重要考核依据。最后,平时考核与定期考核相结合。平时考核要注重了解被检查考核单位落实“两个责任”的日常工作,为年终考核提供原始的数据和资料。定期考核要结合平时考核的情况,进行阶段性的概括和总结,避免“一考定排名”的情形。

### (三) 规范“两个责任”的责任追究制度

要使党风廉政建设责任追究落到实处,必须同时满足三个重要环节:首先要分清、分解责任。对于每一个具体问题,党委、纪委和有关部门各应负什么责任都要予以明确。其次是要按照权责对等的原则,进行责任倒查追究。最后是要制订切实可行的责任追究制度,明确责任追究的启动程序,由谁来启动、在什么情况下启动等。上述三个环节是一个完整链条,缺少任何一个都无法使责任追究发挥出应有的威慑力。<sup>[3]</sup>前述的责任清单制度和检查考核机制的建立与完善解决了前面的两个环节,那么责任追究制度的规范化就是要解决第三个环节的问题。应当说,责任追究是全面落实党风廉政建设“两个责任”的根本保障,没有严格的责任追究制度,“两个责任”纯属空谈。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。<sup>[7]</sup>这种态势下的责任追究必然倒逼责任落实,克服责任虚化。

《责任制规定》在责任内容、检查考核、责任追究等方面较之修订前更为科学,但是仍缺乏明确而细致的程序。具体到党风廉政建设责任追究上,就是缺乏对责任划分、程序启动、启动主体、启动条件等具有可操作性的规定。规范党风廉政建设“两个责任”的责任追究制度,必须细化责任追究的程序,并用正当程序理念规范程序内容。同时,“迟到的正义非正义”,在强调正当程序之外,要兼顾效率原则,建立期限制度。梳理目前的党内法规,除《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》对初步核实、立案调查有期限规定外,其他相关的党内法规均没有明确规定。因此,建议在即将出台的《中国共产党问责条例》中明确追责的期限。

程序决定了法治与人治之间的分野,是控制权力扩张和滥用的有效手段,“程序的实质就是为了限制恣意、专断,实现决定与管理过程的非人情化。”<sup>[8]</sup>正当合法的程序能够将各级党委和纪委的权力行使约束在法治框架内。因此,责任追究程序的完善也就成为法

治追责的关键。党风廉政建设的追责程序必须明确以下内容:一是启动。有权追责主体要根据巡视、信访、纪律审查等途径发现的问题,对党风廉政建设失职的领导班子及其成员依规启动追责程序。同时,一旦出现贪污腐败等问题,所牵涉的主体可能众多,因此,要适当扩大责任追究的启动主体。笔者认为追责程序的启动主体是可以和受理主体、决定主体分离的,《责任制规定》等党内法规也明确了“群众参与”的重要性,客观上为多方参与党风廉政建设提供了法理基础。二是查证。程序启动后,追责主体必须是在合法的调查取证基础上,确定被问责主体是否存在失职或应当承担的责任,坚持以党纪党规为依据,以事实为准绳,并以此作为追责的依据。三是被追责主体的程序权利。正当程序的一项重要原则便是听取当事人的陈述和申辩。责任追究程序中必须明确追责机关的告知义务和说明理由的义务,并通过制度确保被追责对象的申辩权和申诉权,这不但是依规治党的要求,更是有效避免追责权力恣意专断的重要方法。四是决定。在明确党内问责决定主体的基础上,实行民主集中制,必须根据被追责主体的级别和职级召开纪委会、党委常委会甚至全委会进行集体研究决定,细化集体决定程序。五是救济。组织处理或纪律处分决定下达后,要在规定的时限内允许被追责对象有向上级党委或纪委申诉和复议的权利,严格追责的同时保障被追责对象的权利。六是恢复。党培养一个干部是很不容易的,因此对于受到责任追究的领导干部,确有作风改进且可重新任用的,要建立严格的再查程序,确保其恢复职位后以往的问题不残留、不复发<sup>[9]</sup>。笔者认为,与“两个责任”的内容和范围可由各地、各级党委通过清单分别予以明确不同,追究责任程序应当通过统一的党内法规予以明确,即通过顶层设计,制定《中国共产党责任追究条例》,统一责任形式内容,细化追责程序和时限,为党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任的落实提供保障。

### 注释:

- ① 如《中共中央、国务院关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》(中发〔1984〕27号)明确:各级党委、政府和党的纪律检查部门接此决定以后,应立即传达贯彻,组织检查,对违背本决定规定和中共中央办公厅、国务院办公厅《关于党政机关在职干部不要与群众合办企业的通知》精神的要坚决纠正,妥善处理,并将检查处理的情况和问题及时向上级报告。
- ② 如《中共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》《中共江苏省委关于落实党风廉政建设党委

主体责任、纪委监督责任的意见(试行)》《中共湘潭市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实施办法(试行)》,等。

- ③ 如《湖南省党风廉政建设主体责任和监督责任追究办法》《河北省党风廉政建设主体责任和监督责任追究办法(试行)》《衡阳市党风廉政建设主体责任和监督责任追究办法》等。
- ④ 《党章》第十条第三项规定:“(三)党的最高领导机关,是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的地方各级领导机关,是党的地方各级代表大会和它们所产生的委员会。党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作。”第四十三条:“党的中央纪律检查委员会在党的中央委员会领导下进行工作。党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会在同级党的委员会和上级纪律检查委员会双重领导下进行工作。”
- ⑤ 如,《党章》第十七条规定,“党的中央、地方和基层组织,都必须重视党的建设,经常讨论和检查党的宣传工作、教育工作、组织工作、纪律检查工作、群众工作、统一战线工作等,注意研究党内外的思想政治状况”,明确了党委(党组)的全面领导职能。第四十四条规定,“党的各级纪律检查委员会的主要任务是:维护党的章程和其他党内法规,检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况,协助党的委员会加强党风建设和组织协调反腐败工作”,明确了纪委(纪检组)的监督执纪问责职能。第四十二条规定“党组织如果在维护党的纪律方面失职,必须受到追究”,明确了党委(党组)和纪委(纪检组)失职的不利后果。
- ⑥ 如《中国共产党党章》第四十二条第一款规定:“党组织如果在维护党的纪律方面失职,必须受到责任追究。”

## 参考文献:

- [1] 胡扬. 论两个责任的辩证关系[EB/OL]. [http://www.ccdi.gov.cn/lt/bk/hy/201403/t20140303\\_46084.html](http://www.ccdi.gov.cn/lt/bk/hy/201403/t20140303_46084.html), 2014-03-03.
- [2] 付子堂. 法治体系内的党内法规探析[J]. 中共中央党校学报, 2015(3): 17-23.
- [3] 王松德. 党风廉政建设责任追究存在的问题及其对策[J]. 中州学刊, 2014(8): 36-40.
- [4] 王岐山. 聚焦中心任务 创新体制机制 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第三次会议上的工作报告[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n/2014/0128/c1001-24247141.html>, 2016-03-04.
- [5] 王建华. 论党委的主体责任[J]. 探索, 2014(6): 56-61.
- [6] 杨群红. 落实党风廉政建设党委主体责任中的问题、原因及对策探析[J]. 中共郑州市委党校学报, 2015(5): 24-29.
- [7] 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[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/24/c\\_1117876319.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/24/c_1117876319.htm), 2016-01-24.
- [8] 季卫东. 程序比较论[J]. 比较法研究, 1993(1): 1-46.
- [9] 胡洪彬. 党风廉政建设问责制探究[J]. 中国特色社会主义研究, 2015(3): 101-106.

## Resolution to the predicament of the Two-responsibility System in practice

LI Mo, HUANG Jian

(School of Law, Central South University, Changsha 410012, China)

**Abstract:** The Two-responsibility System, an important procedure in the implementation of the responsibility system of the CCP's work style and clean administration in China, is still at the early stage both in theory and practice of the system. In the process of implementing the Two-responsibility System, there exist such problems as failure to identify clearly the responsibility; complication in the forms of responsibilities, a mere formality in inspection and examination, and randomness in ascertaining responsibilities. In order to resolve the problems, some systems should be established or improved, including establishing the system of listing responsibilities, perfecting the mechanism of inspection and examination, and regulating the responsibility-ascertaining program.

**Key Words:** construction of the Party's work style and clean administration; the Two-responsibility System; subject responsibility; supervision responsibility

[编辑: 苏慧]