

法治视野下“两个责任”预防腐败路径探析

张雨

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 党风廉政建设中的“两个责任”预防腐败功能的实现与法治密不可分, 其具有政党内部自律性与外部权威性; 适用类似法律责任的“过错推定”“连带责任”追责原则; 以“纪律处分”和“组织处理”为主要追责方式。

“两个责任”要实现预防腐败功能不仅需要职权规范化、程序正当化、权责一致化等法治思维与法治逻辑指引, 也需要具体制度的支撑。

关键词: 两个责任; 预防腐败; 法治

中图分类号: D262

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2016)04-0054-08

政党法治既是国家法治建设的重要组成部分, 又是政党发挥其功能与作用的手段与结果。落实党风廉政建设, 党委负主体责任, 纪委负监督责任(以下简称“两个责任”)。“两个责任”是我国政党法治转型过程的产物, 建立在“党要管党, 从严治党, 党管干部”的基础之上。预防腐败是“两个责任”制度所欲实现之政治意图与基本目标。正当的意图与目标需要借助必要的手段与方式, 方能实现良好的效果。法治无疑是最佳手段。因而, 在法治意义上探寻“两个责任”制度能否实现预防腐败之功能以及如何实现预防腐败之功能具有十分重要的意义。

一、法治视野下的“两个责任”及其特征

汉语中的“责任”一词至少有两层含义: 一为本职范围内应作之事; 二为因失职而应承担之不利后果。前者类似于一般意义上的“职责与任务”, 后者则颇似法学意义上的“制裁与处罚”, 即法律后果。然而, 从字面意义来看, 党委的主体责任与纪委的监督责任既有“职责与任务”之内涵, 亦有“制裁与处罚”之涵义。^①可见, 将“两个责任”界定为法律责任并不准确。这是因为“两个责任”是一种具有全局性、宏观性特点的政治性话语表达, 是“职责”与“惩罚”的综合体, 在本质上属于政治责任。^②其既强调党员领导干部制定党风廉政建设政策并推动其予以实施的职责, 又

强调其因履责不到位而应遭受之制裁与惩罚。前者构成积极意义上的政治责任, 而后者则构成消极意义上的政治责任。尽管与“民事责任”“刑事责任”等法律责任不同, “两个责任”制度的设计仍包含有法治思维与法治逻辑的意蕴。根据当前党内法规与其他规范性文件^③的规定, “两个责任”在责任性质、归责原则、强制程度以及责任承担方式等方面有如下特点。

第一, “两个责任”是一种以法治为基础的政治责任, 具有政党内部自律性与外部权威性。首先, “两个责任”本质为政治责任, 但蕴含法治逻辑。政党既具有组织和形成政府的功能, 又具有利益整合与社会整合的功能。它必须将自身的利益和具体的意识形态融入到对公共福祉的特定诠释之中。^④中国共产党属于典型的大众型政党^[1, 2], 代表最广大人民的根本利益, 且始终代表人民掌握着国家权力。这决定了它在承担宏观政治任务的同时必须受制于人民。法治中的“权力制衡”逻辑在其中得以体现。党不是法律之外或者法律之上的存在。为了确保其自身政治利益需求与公共福祉相一致, 中国共产党必须通过较一般社会团体章程更为严密的党内规范性文件体系为自己设定义务, 并承担较普通公民更为沉重和严格地遵守法律的义务。若违反该义务, 则应承担责任。“权责一致”的法治思维也得以体现。其次, “两个责任”制度构建也蕴含法治思维。与法律责任不同, 政治责任建立在广泛而包容的政治权力基础之上, 具有模糊性与不确定性。但政治目标的最终实现需要借助“具有确定性与

收稿日期: 2016-04-06; 修回日期: 2016-06-20

基金项目: 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: 张雨(1987-), 女, 湖南长沙人, 中南大学法学院2014级博士研究生, 主要研究方向: 宪法与行政法学

可适用性”的规范，如制定党内法规及其他规范性文件以明确党员领导干部的职权，并规范主体责任与监督责任的追究程序等。这一转变必须借助法治思维中的“法的安定性”“程序的正当性”以及“责任的可预见性”来制约并监督政治权力的运行。再次，“两个责任”制度蕴含着“因过错而制裁”“因不作为而受罚”的法治思维。与法律责任归责原则类似，党员领导干部被追责的原因在于其在履职过程中存在过错或者不作为。但不同的是，这种“过错责任”的追究的后果明显要严于法律责任。一旦被追究责任，担责主体不仅面临权力限制或者薪金福利减少的风险，其政治生涯也将不可避免地受到影响，更甚者可能会导致其政治生命的终结。即使情节轻微，也足以影响他们的个人声誉与政治前程。除此以外，若情节严重且触犯法律，还会被追究法律责任。最后，与“法律强制力”类似，“两个责任”具有政党内部自律性与外部权威性。“党管干部”的原则决定了各级公权力的承担者具有三重身份：既是党员，又是干部和公民。^[3]“两个责任”从内部自律的角度规范党组织及其成员的行为，起到了党内预防与党内惩罚并重的作用。中国共产党是我国党员数量最多的政党，依据“党管干部”的原则，我国大部分国家机构与部门的领导班子及其组成成员都具有党员的身份。“两个责任”的自律性经由该部分人而形成了外部的权威性，进而达到整合社会秩序的目的。

第二，“两个责任”制度适用类似于法律责任追究中的“过错推定”“牵连责任”的归责原则。法律责任之首要关涉因素在于“因果关系”的判断，即判断一个行为是否构成导致另一个行为的原因，而影响判断的因素就包括：主观过错、不利后果以及两者之间的直接关联性。此外，主体之间的委托、担保、保证协议也可能促使主体承担责任。与此类似，只要党员领导干部客观上存在不履责、履责不当或者履责不到位等行为，就有可能被推定为存在“过错”并被追责，而不论是否产生了严重的后果。同时，这种过错不仅包含主观故意，还包括过失、推诿、疏忽大意、放任等形式。例如，湖北省黄石团市委为了应付党风廉政建设主体责任检查，从网上直接下载相关文件、制度并编造文件和资料，而没有专题研究部署党风廉政建设工作，其市委书记禹爱民被追究主体责任。^[4]在该案中，禹爱民被追责的理由就属于不履责以及履责不到位的情形。可见，两个责任追究的原因并非一定要出现重大的违纪违法现象。再如，2010年11月10日颁布的《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第十九条规定领导班子、领导干部应当追究责任的情形^⑤，

第(一)(四)(五)款既强调违反或者未能正确履行其职责的行为因素，又强调结果因素；第(二)(三)(六)款侧重约束的则是不作为行为与过错行为。这也从侧面反映出与法律责任相比，“两个责任”的追究原则更为严格。其不仅仅是对责任主体政治行为是否符合法律程序即形式正义的评价，更是对其政治性决策及其后果是否合理正当即实质正义的考察，强调它们的区别可以防止领导干部借口符合法律规定而推卸政治责任。^[5]其次，领导班子其他成员的违纪违法行为也可能导致追究上级领导的责任，即“牵连责任”。民法上的“连带责任”建立在委托、担保、保证等契约的基础之上。逻辑上与此类似，党员领导干部治理教导下级的法律基础在于两者之间的“以信任为基础的委托协议”与“廉洁履责保证协议”：即上级基于对下级的信任而委派其代为履行其管辖之下的部分职权，并对其下属的履责行为提供保证。因此，上级也应为因其“信任”而造成的不利后果承担责任。例如，海南省东方市政府党组成员、副市长李良海因其下属腐败而被追究主体责任并给予党内警告处分。黄石市经济开发区金山街道办事处纪工委书记黄幸福因其下辖的多名村支部书记、村干部发生违法违纪案件而被追究监督责任，受到留党察看一年以及行政撤职处分。^[5]表面上看来，李良海、黄幸福个人都没有与其下属“同流合污”，但纪委同样追究其责任。其中隐含着这样一种逻辑关系：即下属的贪腐行为触发了上级领导的保证责任。但值得注意的是，这种“保证责任”的追究结果并不是由上级领导代替其下级承担责任，而只是上级领导会受到下属责任的牵连，而承担“主体责任”与“监督责任”。其制度设计的目的更多的是为了迫使上级党员领导干部积极履行其党风廉政建设的职责，而非单纯为了追责。

第三，“两个责任”以“纪律处分”和“组织处理”为主要形式，既具有较强的“惩罚意图”，又具有较好的“预防目的”。首先，“两个责任”制度区分集体责任与个人责任，具有等级严明、权责相符的处罚体系。例如，针对集体对象的追究方式有书面检查、通报批评以及调整处理；针对个人对象的追究方式有诫勉谈话、调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职与降职等组织处理方式。符合党内纪律处分的情形，则可以给予五种纪律处分：警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍。若违纪行为严重到了触犯国家法律的程度，则可以追究法律责任。其次，“两个责任”体现的是党对其组织机关及其成员某些行为的否定性评价。不同于刑事法律责任，政治责任侧重于对权力运行的自我怀疑与自我反省^[6]，其目的不只是为了惩

罚,还在于震慑与预防。例如,《党的纪律处分条例》明确规定“惩前毖后、治病救人”是责任追究的一项基本原则。王岐山同志也指出:在纪委监督执纪“四种形态”中,党内的批评和自我批评是常态;党纪轻处分和组织处理是最主要的执纪方式;从重处分严重违纪行为、调整职务为少数;追究法律责任的严重违纪行为则是极少数。^[7]再次,“两个责任”是一种有限责任。在内容方面,责任追究受到政治权力的界限、政治权力主体的权力掌握程度等因素的影响。^[8]但在时效上,“两个责任”实行终身责任追究,不因岗位变动、职务调动或者退休等因素而免责。政治责任的追究不受期间、时效的限制,其理由在于党员领导干部“党员”身份的终身性。党员领导干部相对于一般公民而言,更有可能逃避法律责任,原因就在于其掌握着公共权力。因而,党员领导干部只有受到严于普通公民的政治责任追究,才能避免权力的滥用,降低腐败产生的机率。

二、“两个责任”制度预防腐败之一般实现路径

尽管学界对“腐败”一词具有多重定义,但都不否认腐败的本质是滥用公权力以谋取私利。政治责任建立在广泛而具包容性的政治权力基础之上,具有模糊性与不确定性。“模糊性与不确定性”意味着“自由而没有限制”。权力“自由而没有限制”则意味着“腐败”。可见,要预防腐败之首要任务就在于约束并监督权力的运行。实践证明,法治是约束并监督权力运行的最佳手段。公共权力、腐败动机、腐败机会是腐败产生的必要条件。^{[9][10]}公共权力的享有是腐败行为产生的物质条件,腐败动机的产生构成腐败行为的心理条件,而腐败机会的获得则是直接促使腐败动机转化为实际行为的关键要素。因而,要预防腐败,就要压缩腐败的权力空间、遏制腐败动机的产生,并减少腐败机会的出现。

(一) 压缩权力的腐败空间

掌握权力是腐败行为得以产生的必要条件,但不是充分条件。权力本身并不具有任何腐败的属性,但权力配置不合理、权力运行不规范以及监督程序的缺失却是最易导致腐败的原因。因而,要压缩权力的腐败空间,关键在于约束权力执行者的行为。在代议制民主体制下,执政党是连接公民与政治之间最重要的纽带,是将各种公共资源、利益诉求整合为一个统一的、包罗万象的公共政策最为可行的平台;执政党不仅对其党内事务享有决策权与管理权,还会对其形

成和支持的政府公权力行使产生直接影响。^[10]这些权力在实际运行中又派生出执法权、审批权、许可权等具体的权力类型。由此可见,执政党掌握了国家最为核心的权力资源。要防止权力被滥用,就需要从规范执政党的权力行为开始。

从我国大量的反腐败实践中可以发现,代表人民行使国家权力的党员领导干部是腐败行为的主要实施主体。^⑥究其原因在于权力过度集中而又缺乏有效的监督机制。具体来说,党员领导干部职权范围不明确、腐败案件频发但责任追究不够是最为重要的两个原因。党员领导干部职权范围的不明确表现为两个方面:一为不同领导班子集体之间的职权界限不明;二为每个领导班子成员具体职权界限的不明。职权的不明确不仅为不法分子滥用权力创造了条件,也为某些领导干部规避责任提供了机会。由此可见,压缩权力的腐败空间,从根本上来说就是要明确党员领导干部的职权范围,并落实责任追究机制。

(二) 防范、遏制腐败动机

腐败动机是产生腐败的主观心理条件,往往具有不确定性与可变性。这不仅是因为人之心理主观而内在,还因为腐败动机是由各种环境因素、组织因素与个人因素互动作用的结果。^[11]以经济学为基础的反腐理论存在一个假设前提:即在实施腐败行为之前,个体会对腐败成本与收益进行理性判断与选择。因而,防范并遏制腐败动机转化为腐败行为,可以通过增加腐败的成本来实现。其中,腐败行为暴露之后引起的法律责任与政治责任被视为最大的成本。政治责任的承担意味着职权的变更、岗位的调动以及政治前程的丧失,而法律责任则可能意味着牢狱之灾。然而,在实践中,政治责任追究程序的不完善使得政治责任的追究流于形式。这无疑从某种程度上降低了某些党员领导干部实施腐败行为的风险成本。

通过观察近年来的重大贪腐案件可以发现,党员领导干部贪腐现象开始逐渐走向集群化。国外有研究^⑦指出腐败(尤其是集体腐败)往往是强势环境下的产物,个人身处其中的群体和组织环境的作用远远超过了个体差异的影响。尽管腐败动机的产生受到知识背景、道德认知程度等个体因素的影响,但在集体腐败现象中群体与组织中的“一把手”是形成该特定环境的关键因素。党委领导班子主要负责人是决策的“一把手”,纪委领导班子主要负责人是监督的“一把手”。在私利的诱惑之下,当事人腐败动机的产生直接受到其上级领导尤其是部门“一把手”对待腐败的“态度”的影响。这种态度主要表现为纵容、默许、明示三种形式。“纵容”对腐败行为的发生既不支持,也不否定,

其实质是一种不作为。“默许”则是通过隐晦的方式表明其对腐败行为的支持。明示则是明确地表明支持腐败,或通过言语或通过书面文件等可视的载体。“纵容”和“默许”具有一定的隐蔽性,不容易被人发现,因而在实践中往往也能逃避责任的追究。因而,要防范腐败动机的产生、遏制腐败动机的强化,需要从“一把手”抓起。

(三) 减少腐败机会

腐败机会主要存在于权力的具体行使过程之中,其并非静态存在,而是处于不断发展的过程之中。腐败机会的多寡又取决于与权力分配和执行有关的法律、法规和工作制度的完善程度。归根究底,腐败机会的产生是由制度本身及其运行过程中的缺陷而引起的。^{[9](45)}具体来说,制度缺陷有静态与动态两种表现形式:在静态形式下,制度建构的缺陷表现为法律法规与工作制度的不完善,如存在法律空白和法律漏洞、缺少程序规定等。在动态形式下,制度缺陷则表现为制度执行缺陷与制度衔接缺陷:制度执行缺陷指的是同一制度体系内部运行过程中出现的问题,如制度执行不严格而使制度流于形式、有规不循;制度衔接缺陷则指的是相关制度在彼此缺乏协调与联动时,就会在某些方面出现冲突或者重叠,如同一人担任多个关联部门的领导而享有高度集中的决策权。制度缺陷不仅为腐败创造了机会,也在客观上促使腐败动机转变为腐败行为。

在实践中,因制度缺陷而出现的腐败机会仍时有发生。例如,在原安徽省委副书记王昭耀贪腐案件中,王利用其“一把手”选人用人的特权,为他人安排职务谋取私利。王之所以能够如此肆无忌惮,就是因为公务员任用制度存在漏洞。制度的漏洞实质上为王某滥用职权谋取私利提供了便利。腐败机会并不只是决策者和领导者的特权,一些职务不高、权力有限的中下层党员干部因上级的监管不力,也能衍生出大量的腐败机会。例如,在金融财务领域贪腐案件中,财务管理人员因其直接掌管着印鉴、公章而获得了腐败的机会。但在这些案件中,除了财务管理制度的缺陷之外,上级领导的监督不力也是促成腐败机会的因素。由此可见,要减少腐败机会的产生,既需要健全管理制度,也需要加强监督。

三、“两个责任”预防腐败之法治实现路径

政治责任的实现路径中必然包含有法治逻辑与法治思维。以法治方式落实“两个责任”至少需要从两

个方面出发:一为确立制度运行过程中所应遵循的基本法治逻辑与法治思维;二为确保制度的实际运行符合法治的基本原则。

(一) 制度运行中所遵循的法治逻辑与法治思维

第一,职权规范化。“法治”的基本内涵在于“一切权力之行使,不问其为权力的或者非权力的作用,均应受法律的约束”。^[12]在“两个责任”制度下,党员领导干部的权力行使界限不仅要求以本制度内的党内规范性文件予以明确,还要求党员领导干部所有的权力行使行为均必须有根有据。也意味着:职权必须依规范取得,必须依规范行使,违反要追责。于“预防腐败”而言,职权规范化最为重要的作用在于从根源上压缩权力滥用的空间。因为其不仅要求“权力的取得必须获得授权,权力的行使必须遵守党内法规”,还要求“没有行使好权力要受到惩罚”。一方面,“职权规范化”使权力的配置受制于党内法规和规范性文件。腐败最容易在权力配置过程中滋生,这是因为权力所控制与支配的公共资源具有稀缺性。执政党利益整合功能的成功执行对政府长时间内公共政策的连续性和政策稳定具有重要的指示作用,而公共政策的变化又往往是导致资源稀缺性变化的最直接原因和最重要的推手。某些公共政策的变化能够直接提高某些资源的稀缺性,从而使掌握这些资源的部门和人员拥有极大的运作空间。例如,我国户籍政策的变化使得城市户口与农村户口的价值差异发生变化,北京的私车牌照管理制度使得车牌成为稀缺资源,环境部门的排污管理标准的变化使得排污额度炙手可热。如果执政党不能在权力配置环节做到有规可依,就可能为某些公职人员谋取私利创造机会。另一方面,“职权规范化”使得权力运行的结果具有可预见性与稳定性,便于监督与管理,从而减少腐败的实施机会。因而,执政党的党员领导干部手中所掌握的公共权力必须控制在合理、必要、适度的范围之内,其行使公共权力的方式、分配权力资源的过程也必须规范化、透明化。

第二,正当程序。“职权规范化”只能保障应然的政治目标具有正当性与合理性,而不能保证权力的运行结果也具正当性与合理性。作为政治目标实现路径的正当程序也是预防腐败功能得以实现的必要保障。与程序对立的是“主观恣意”,而伴随“主观恣意”而来的是“自由无限制的行为空间”。可以说,正是作为权力运作主体的党员领导干部的“主观恣意”为腐败创造了大量的机会。设定程序的作用就是要抑制决策者的主观恣意。它通常以两种途径来实现:一是通过程序进行纵向的权力分配,二是通过程序进行横向的权利分配。^[13]但程序的设定并不等于程序正当,后者

还涉及程序的价值倾向问题,正当性是合法性、合理性以及合情性的统一。^[14]对于“预防腐败”目标而言,正当程序就是要通过一系列的规范操作迫使党员领导干部在行使公共权力时按规范办事,以减少其滥用权力、暗箱操作的机会。程序起始于法律纠纷,而纠纷的本质就是关于问题处理意见的矛盾,就是关于追究有关主体法律责任的矛盾。^[15]然而,追究党委主体责任与纪委监督责任,其最终目的并不是要解决矛盾纠纷,而是要实现最终之价值——社会正义。政治责任的追究要遵循“程序正当”原则,是因为政治目标的实现不可能完全任意而毫无章法,而必须借助具备合法性、合理性以及合情性特点的中间步骤与环节。

第三,权责一致。“权责一致”是法律责任追究的基本逻辑,其蕴含“适度归责”以及“责任之不可逃避性”两方面的内容。^[16]在法律责任追究过程中,强调“权责一致”之目的在于防止国家权力机关过度侵害担责者的合法权益,倾向于“适度归责”。然而,“两个责任”制度是要运用“权责一致”的法治逻辑将政治责任转化为现实的有针对性的制裁与惩罚。可见,其更倾向于强调“责任之不可逃避性”,实质就是强调党员领导干部享有多大范围的权力,就必须在该范围内承担同等程度的责任。这是因为与法律责任不同,政治责任在一定范围内具有约束力,但却并不是不可逃避的。原因就在于:政治责任的基础是执政党的政策,其稳定性与可预见性要远远低于法律。政策的不断更新不仅给某些领导干部逃避政治责任创造了条件,也为腐败行为的实施提供了机会。但为了实现特定的政治目标,执政党必须不断调整其政策。因而,要实现预防腐败之功能,“两个责任”制度不仅要能够将责任落实到具体的人,还要迫使担责者主动担责。除此之外,政治责任的“牵连性”特点在某种程度上也可以减少或预防腐败行为的发生,但这种“牵连性”并不是任意的,而是建立在职权基础之上。

(二) 制度运行符合法治基本原则

第一,落实党风廉政建设中的责任制,实质就是以法治打造制度之笼,将权力关进制度的笼子里。党内规范性文件明确并细化了党委与纪委领导班子及其组成人员具体职权范围,重点强调了党员领导干部廉政职责。一方面,党委与纪委的基本职权范围由具有较高效力等级的党章、中央党内法规^①予以明确,并重点突出廉政责任。例如,十八届中央纪委三次全会报告中规定,党委的主体责任有五个方面的内容。其中“廉政责任,严把选人用人关,选好用好干部”是党委主体责任的重要组成部分。《中国共产党章程》第四十四条规定,纪委监督责任之重点在于协助党委加强

党风建设和组织协调反腐败工作。可见,“预防并打击腐败”是党委与纪委的应尽之责。另一方面,地方各级党委与纪委在遵循党章与中央党内法规的基础上,依据地方治理特点将党委的主体责任与纪委的监督责任具体化、细则化、清单化。责任清单的具体做法就是分解并细化领导班子及其每个成员的具体职权范围。例如,四川省成都市将党委的主体责任细化为50项,党委领导班子、党委主要负责人、党委领导班子其他成员三大类主体的职责范围得到明晰。^[17]江苏省的“8569”责任清单^[18]则明确党委领导班子负有8项集体责任、领导班子成员负有5项个人责任、纪委负有6项监督责任,并列举9条保障措施。在上述所列权力清单中,党员领导干部的“廉政职责”被重点突出。党员领导干部职权的明确,实质是为其职权的行使划分界限,使得权力被滥用的空间最小化。每个党员领导干部职权范围的明确也有利于最终责任的落实,增加了腐败的成本。党员领导干部如果不能较好地落实其廉政职责,就可能被追究政治责任乃至法律责任。因为责任只有落到每个人的头上,才能发挥其震慑、预防与惩治的功效。

第二,利用党员领导干部的“权威性影响力”建立抵御腐败的心理防线,防止党员领导干部产生并强化腐败动机。廉政教育是构筑反腐心理防线的传统手段,具有一定的成效。但却存在一定的局限性。因为教育侧重的是告诫不要做某事或者是应当做某事,很容易使人在心理上产生抵触。腐败动机的产生除了要有“权力资源”这一先决条件之外,还需要一定的外部与内部因素予以推动。“一把手”的防腐意识是腐败遇到的第一道防线,也是最重要的防线。“一把手”掌握了包括人事任免、职务调动等在内的“权力分配权”。“两个责任”对腐败之预防作用首先在于收紧党员领导干部的权力口袋,并在严格责任追究的氛围下,迫使主要负责人在权力分配之初就树立起反腐的意识。其次,“一把手”作为权威性人物具有非权力性的影响力,促使部门成员服从其明示或暗示的指令,甚至使其不再对这些命令使用自己的基本判断力去进行伦理考量。尽管这种“权威性服从”可能会导致影响力腐败乃至集体腐败的产生,但“一把手”的权威性影响力也可以成为预防腐败的利器。只要享有“权威性影响力”的领导干部发挥正面的榜样与模范作用,就可以扩大预防腐败的效力范围。再次,树立责任担当意识可以强化党员领导干部抵御腐败的心理防线。“从‘好同志’到‘阶下囚’并非自由落体运动,不少人都有过彷徨、纠结、后怕的心路历程。”^[19]领导干部的责任担当意识就是要在腐败动机将要产生之紧要关

头给予关键的“大喝一声”“猛击一掌”，以防向腐败转变。

第三，严抓“一把手”责任，通过上下级之间压力的传导，防范并遏制腐败动机向腐败行为转化。下属腐败动机的形成会受到上级监督与决策的影响。因而，加重上级的反腐压力与监督压力是防范并遏制腐败动机的较好手段。“两个责任”制度对党员领导干部（尤其是领导班子及其主要负责人）具有较强的震慑作用：一是适用严格的过错推定原则追究主要负责人的责任，迫使主要负责人承担起反腐的职责。例如，中央纪委监察部网站2015年12月30日公布的湖南省纪委查处的11起党风廉政建设责任追究典型案例中，大部分党委、纪委负责人都是由于其领导班子成员和下属单位的违纪违法问题而受到责任追究，领导班子成员和下属单位则是由于违规接受宴请、收受红包、私设小金库等腐败行为而被处理。^[20]在这些案例中主要负责人并未参与腐败行为，但存在监管失职的过错也被追究责任。二是将领导干部的“反腐责任”与职务升迁、政绩考核等切身利益相关联。例如，2015年7月7日中央纪委监察网站公布的湖北省地税局党组书记许建国、纪检组长许国勇因落实主体责任与监督责任不力而被免职；武汉市洪山区委书记刘涛因履行主体责任不力在接受党内严重警告处分之后被调离岗位。^[4]不难发现，主体责任、监督责任履行不力而产生的不良后果会直接关系到领导干部的职务任免、政绩考核等切身利益，最重要的是会给予其政治生涯抹黑，甚至终止其政治生命。

第四，加强惩治力度，扩大责任追究的范围。惩治与震慑、预防作用总是密切联系的，严格的惩罚制度必然会产生一定的震慑与预防作用。“两个责任”制度不仅追究党组织集体的责任，还追究领导班子主要负责人及其他成员的责任。其中最为严厉的责任追究形式表现为：上级领导需要为下级的腐败行为承担责任。从追责逻辑上来说，下级的腐败行为是由于上级领导没有把好监督关而产生的。领导不仅有引领、统率之责，还有治理、教导重任。^[21]领导治理教导下级的法律基础在于两者之间的“权力委托”协议：即上级基于对下级的信任而委派其代为履行其管辖之下的部分职权。领导之所以要对下级的腐败行为负责是基于两个方面的原因：一是廉洁保证；二是监督失职。廉洁保证有一个前提假设：即领导在组成其下级领导班子时，基于对班子成员廉洁品质的信任而予以任用，一旦出现廉洁危机，领导就要因这种信任而造成的权力滥用现象而承担责任，因为没有他的信任，腐败分子就不可能获得权力资源，进而实施腐败行为；监督

失职是指领导干部对其下属的权力执行行为有监督的责任。下级会出现腐败，直接原因就在于上级监督责任没有履行到位或存在不作为。在此逻辑基础上，两个责任制度的惩治作用可以直接由下级向上级传送，责任的落实更为彻底。

第五，健全权力运行制度，减少腐败实施的机会。在现实中，党员领导干部在党风廉政建设方面的不履责、履责不当或者履责不到位行为为“滥用公权力谋取私利”的行为提供了机会。具体来说，滥用公权力获取私利的方式主要有四种：一是滥用职权范围内的法定权力；二是在滥用其法定职权的同时，人为扩张权力，从而进一步增加自身的腐败资本；三是通过越权等方式借用其他部门或者岗位的权力或资源；四是通过施加个人影响等方式，间接地左右权力的行使和资源的分配。^{[9] [13]}在第一种情形下，党员领导干部实质是运用自己所掌握的法定权力为自己谋取私利。之所以称之为滥用，是因为权力行使之目的的改变。要预防此类腐败行为的出现，关键在于，一是要确立基本的议事规则，如重大决策经由多数人参加的会议进行决策、与决策事项有直接利益关系的人员回避等；二是要建立切实可行的监督程序，防止某些领导干部“一个人说了算”。第二种滥用权力情形的出现主要是因为部门民主决策程序和内外部监督程序的缺失。部门利益规则化是推动人为扩权、制造稀缺性的直接动因。部门的决策权相对集中于部门负责人一身，使得其人为扩大其自身的法定职权，增加腐败的资本成为可能。例如，某些政府审批部门自行扩大审批的范围，或者随意增加审批的程序。“双重领导”使得纪委对同级党委的监督难以实现，而权力运行过程的不公开又使得外部监督困难重重。针对此种“人为扩权”情形，一方面要全面梳理权力内容，明确党委中央与地方各级部门及其人员的具体职权范围；另一方面要设置相应的党内信息公开与公共参与机制，促进外部监督权力的运行。在第三种情形下，滥用他人的权力谋取私利之所以成为可能，是因为权力部门及部门内部领导干部之间的权力界限不清晰。党员领导干部滥用他人权力谋取私利可以采用两种形式：一是上、下级之间越权行使；二是平级之间越权行使。上级因为对下级具有领导权，下级的权力行使很容易受其干扰。例如，某些市委书记和县委书记作为党的领导凭借其手中的组织人事大权，通过控制下属的人事调动而强行征用其下属的权力，事实上达到了滥用下级权力的目的。下级利用上级的权力谋取私利的现象则更为极端。例如，某些地方政府为了招商引资，私自让渡国家的利益而推出更大范围的优惠政策；市委书记作出减免某

一特定公司所得税的决定,而使得国家税收收入损失等。要预防以越权形式实施的腐败行为,除了明确上下级之间的权属范围以外,还应确立权力执行的程序。行政监督部门以及纪律检查机构不仅应重视权力执行结果的监督,还应加大对权力执行过程的监督,监督范围应当扩大至权力执行的每一个程序。针对第四种形式的腐败,党员领导干部利用其自身影响力实施腐败行为更具有隐蔽性。这是因为领导干部作为官方的权威,往往并不需要自己的实际参与腐败或者发出直接的命令,而是通过创造一种环境,从而奖励、宽恕、忽视或者推动腐败——不管是有意还是无意,明确还是含蓄——这样做的结果往往能够给下属传递清楚的信号。^[22]影响力腐败并不一定直接是由制度缺陷而引发的,但仍然与权力运行机制具有密切关系。因为党员领导干部的个人影响力除了自身因素之外,从根本上来说是源于其背后所掌握的公共权力。如果权力运行机制更加完善,那么利用个人影响力实施腐败行为的难度就会更大。

注释:

- ① 例如,十八届中央纪委三次全会习近平主席提出党委主体责任有五个方面内容:一是加强领导,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;二是坚决纠正损害群众利益的行为;三是强化对权力运行的制约和监督,从源头上防治腐败;四是领导和支持执纪执法机关查处违纪违法问题;五是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。《中国共产党章程》第四十四条规定,纪委的监督责任主要有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廉政建设和组织协调反腐败工作等。2013年12月颁布的《建立健全惩治和预防腐败体系2013-2017年工作规划》中规定:各级党委要承担党风廉政建设和反腐败工作的主体责任。各省市制定的《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》及其追究办法又具体规定了“两个责任”的追究程序机制。可见,“两个责任”既有“职责与任务”的涵义,又有“制裁与处罚”的内涵。
- ② 政治责任是指政治官员制定符合民意的公共政策或推动符合民意的公共政策执行的职责,以及没有履行好相关职责时受的谴责和制裁。参见张贤明.论政治责任的相对性.政治学研究,2001(4): 63-69.
- ③ 目前关于“两个责任”的党内规范性文件主要有:《中国共产党党章》(以下简称党章)、《中国共产党党组工作条例(试行)》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党党组工作条例》《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》《党的纪律检查体制改革实施方案》等。除了以上文本以外,还有党中央召开的重要会议报告,如十八届三中全会报告。
- ④ 拉里·戴蒙德以及理查德·冈瑟认为,依据政党正式组织的规模和功能范围,政党的目标是多元的还是垄断的,以及对意识形态或纲领的忠诚水平的不同,政党大致可以划分为五类:精英型政党、大众型政党、种族主义政党、选举型政党以及运动

型政党。拉里·戴蒙德,理查德·冈瑟.政党与民主.徐琳译.上海人民出版社,2012: 15-17.

- ⑤ 第十九条 领导班子、领导干部违反或者未能正确履行本规定第七条规定的职责,有下列情形之一的,应当追究责任:(一)对党风廉政建设和反腐败工作领导不力,以致职责范围内明令禁止的不正之风得不到有效治理,造成不良影响的;(二)对上级领导机关交办的党风廉政建设和反腐败工作范围内的有关事项不传达贯彻、不安排部署、不督促落实,或者拒不办理的;(三)对本地区、本部门、本系统发现的严重违纪违法问题行为隐瞒不报、压案不查的;(四)疏于监督管理,致使领导班子成员或者直接管辖的下属发生严重违纪违法问题的;(五)违反规定选拔任用干部,或者用人失察、失误造成恶劣影响的;(六)放任、包庇、纵容下属人员违反财政、金融、税务、审计、统计等法律法规,弄虚作假的;(七)有其他违反党风廉政建设和反腐败工作责任制行为的。
- ⑥ 据北京青年报2014年4月22日报道:自2013年11月至2014年2月间,全国检察机关共立案侦查贪污贿赂案件7115件,共计9249人,同比分别上升28.8%和25.6%。案件集中发生在领导机关和领导干部之中。
- ⑦ 例如,过程模型理论是一种新的解释集体腐败产生原因的理论,由美国学者Brief、Buttram、Dukerich提出。该理论认为当事人涉入腐败需经历高层的批准过程、组织成员的顺从过程以及腐败行为形成的制度化过程,并且个人初始涉入腐败的行为是一个无意向过程的结果。个人涉入腐败的决策并非完全理性,社会影响往往会塑造人们的态度与行为。社会对人们行为的影响不需要首先经过改变人们所持有的态度。薛刚.腐败预防新论.世界图书出版公司,2013:7.
- ⑧ 田飞龙认为党内法规具有四层等级效力:第一层是党章;第二层是中央党内法规;第三层是由中纪委与中央各部门制定的法规;第四层是省级党委法规。田飞龙.法治国家进程中的政党法制.法学论坛,2015(3): 103.

参考文献:

- [1] 张龔.拉德布鲁赫法哲学上的政党学说批判[J].清华法学,2013(2): 24-36.
- [2] 古斯塔夫·拉德布鲁赫.法哲学[M].王朴译.北京:法律出版社,2013: 76-77.
- [3] 田飞龙.法治国家进程中的政党法制[J].法学论坛,2015(3): 91-106.
- [4] 湖北通报 7 起落实“两个责任”不力的责任追究典型案例[EB/OL]. <http://m.ccdi.gov.cn/content/87/18/4368.html?from=timeline&isappinstalled=1>, 2016-01-05.
- [5] 张贤明.政治责任与法律责任的比较分析[J].政治学研究,2000(1): 13-21.
- [6] 王军明.论政治责任与刑事责任的权力基础[J].社会科学战线,2014(4): 194-198.
- [7] 王岐山在十八届中央纪委六次全会上的工作报告[EB/OL]. http://www.ccdi.gov.cn/special/lcq/topnews_lcq/201601/t20160126_73493.html, 2016-01-21.
- [8] 邱实,赵晖.论当代中国政治责任的实现路径[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2015(6): 112-118.
- [9] 程文浩.预防腐败[M].北京:清华大学出版社,2011.
- [10] 拉里·戴蒙德,理查德·冈瑟.政党与民主[M].徐琳译.上海:上海人民出版社,2012: 69.

- [11] Ashforth B, Anand V. The normalization of corruption in organizations [J]. *Research in Organizational Behavior*, 2003(25): 1-52.
- [12] 翁岳生. 行政法[M]. 北京: 中国法制出版社, 2009: 183.
- [13] 孙笑侠. 程序的法理[M]. 北京: 商务印书馆, 2005: 22.
- [14] 江必新. 论行政程序的正当性及其监督[J]. *法治研究*, 2011(1): 4-14.
- [15] 孙笑侠. 程序的法理[M]. 北京: 商务印书馆, 2005: 27.
- [16] 朱景文. 法理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 484-486.
- [17] 关于公布省市县三级行政权力清单的通知[EB/OL]. <http://www.sc.gov.cn/10462/10778/12802/12803/2015/6/30/10341474.shtml>, 2016-01-25.
- [18] 江苏:今年以来共对 133 名领导干部实施责任追究[EB/OL]. http://www.ccdi.gov.cn/yw/201510/t20151016_63614.html, 2015-12-11.
- [19] 陆云达, 邱杰, 创新监督执纪理念 把握运用“四种形态”——聚焦全会 [EB/OL]. http://www.ccdi.gov.cn/special/lcqh/jjqh_lcqh/201601/t20160111_72489.html, 2016-01-23.
- [20] 湖南通报 11 起党风廉政建设责任追究典型案例[EB/OL]. <http://m.ccdi.gov.cn/content/29/ce/7578.html?from=timeline&isappinstalled=1>, 2015-12-08.
- [21] 邢婷婷. 下属违纪领导被问责这事到底冤不冤[EB/OL]. http://rmrbing2.people.cn/data/rmrwap/2016/01/31/cms_1514843207320576.html?from=timeline&isappinstalled=0, 2016-01-06.
- [22] Ermann M D, Lundman R J. *Corporate and Governmental Deviance: Problems of organizational behavior in contemporary society* [M]. Oxford: Oxford University, 1996: 3-44.

“Two-responsibility” implementation mode of preventing corruption under the perspective of rule of law

ZHANG Yu

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

Abstract: The Two-responsibility System of Chinese Communist Party aims at establishing a clean government and preventing corruption, whose realization is, however, closely related to the rule of law. Under this perspective, the Two-responsibility Policy has such two functions as internal self-discipline and external authority, presuming the respondents' responsibilities on “the faulted” and “the related,” similar to legal liability, and taking the main penalties by discipline and by institution. Both to prevent and punish corruption, the Two Responsibilities not only require that powers be regulated, procedures be justified, power and accountability be integrated, but also need to be backed up by specific systems.

Key Words: the Two Responsibilities; preventing corruption; rule of law

[编辑: 苏慧]