

# 论全面从严治党主体责任制的建构价值、构成要件与实施进路

吕永祥

(武汉大学党内法规研究中心, 湖北武汉, 430072)

**摘要:** 全面从严治党主体责任制的建构价值, 是对中国特色政党责任制进行了内容整合与创新性发展, 提升了全面从严治党主体责任法规的系统集成性, 为破解管党治党宽松软问题提供了专门的制度保障。其构成要件, 主要包含分类合理、主次分明、分工协同的责任主体, 全面覆盖、因角色定责的责任内容, 教育与制度结合、激励与约束并重的责任实现机制, 正面列举和兜底条款配合、过错归责和结果归责兼顾的追责情形条款。其实施进路, 一是要基于客观责任和主观责任两种形态, 构建外在压力与内生动力相结合的遵规动力机制; 二是要基于“制度—主体—环境”分析框架, 探索提升制度执行力的多维路径。

**关键词:** 责任型政党; 全面从严治党; 主体责任制; 制度执行力

中图分类号: D26

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2023)01-0123-11

## 一、问题的提出

责任性是善治的一个基本要素<sup>[1]</sup>, 虽然世界各国都在致力于实现“负责任的政治”, “但不同政治制度之间在如何采用责任机制的问题上仍有许多重大的差异”<sup>[2](270)</sup>。中国共产党对西方责任政府范式下的责任制进行了本土化改造, 将其灵活运用于管党治党的实践过程中, 并贯穿于全面从严治党的各方面, 创制出全面从严治党主体责任制这一中国特色的政党责任制。建立健全全面从严治党主体责任制, 是贯彻落实党的十九届四中全会作出的“完善和落实全面从严治党责任制度”<sup>[3]</sup>重大决策部署的重要举措, 为完成党的二十大报告部署的“落实各级党委(党组)主体责任”<sup>[4]</sup>的重要任务提出了制度遵循。从《中国共产党章程》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等主干性党内法规对落实全面从

从严治党主体责任作出的原则性规定, 到《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》(以下简称《规定》)对党委(党组)落实全面从严治党主体责任作出的具体规定, 表明全面从严治党主体责任制日益从碎片化走向系统化。

随着全面从严治党主体责任制建设实践的展开, 学术界针对全面从严治党主体责任制的研究也日趋增多。一些学者聚焦于全面从严治党主体责任的理论阐释, 将全面从严治党主体责任理解为全面从严治党工作的领导主体与责任主体的身份叠加<sup>[5](5)</sup>; 将全面从严治党主体责任与党风廉政建设主体责任的关系定位为包含与被包含关系<sup>[6]</sup>; 将全面从严治党主体责任的表现形态划分为客观责任与主观责任<sup>[7]</sup>。还有一些学者聚焦于全面从严治党主体责任的实现机制, 除了将全面从严治党主体责任划分为客观责任和主观责任两种形态, 尝试构建客观责任的外部实现机制与主观责任的内部实现机制<sup>[7]</sup>以外, 还从明责、

收稿日期: 2021-12-22; 修回日期: 2022-11-25

基金项目: 国家社科基金青年项目“基层问责异化现象的生成机理与治理路径研究”(21CZZ050)

作者简介: 吕永祥, 男, 安徽亳州人, 博士, 武汉大学党内法规研究中心副研究员, 主要研究方向: 党内问责, 联系邮箱: 767510814@qq.com

履责、监督追责三个方面揭示了全面从严治党主体责任实现机制的运行过程<sup>[8]</sup>,从细化责任内容和深化责任实施两个方面阐明了全面从严治党主体责任实现机制的关键因素<sup>[9]</sup>。

现有研究大多聚焦于微观层面的全面从严治党主体责任实现机制和宏观层面的全面从严治党主体责任,对中观层面的全面从严治党主体责任制缺乏深入系统的研究。责任实现机制仅是全面从严治党主体责任制的一个构成要件,只有对责任主体、责任内容和监督追责等其他构成要件进行补充性阐释,才能全方位地勾勒全面从严治党主体责任制的完整面貌。虽然全面从严治党主体责任可将全面从严治党主体责任制囊括其中,但是,现有研究侧重于对全面从严治党主体责任进行理论阐释,相关的制度分析相对比较少。全面从严治党主体责任制有何建构价值?构成要件如何设置?怎么贯彻落实?这些问题涉及全面从严治党主体责任制的制度起源、制度设计、制度实施等问题,亟待予以深入研究阐释。本文运用制度建构理论分析中共中央建构全面从严治党主体责任制的重要价值,运用责任型政党理论分析全面从严治党主体责任制的制度设计方案及其蕴含的责任政治原理,运用制度执行力分析框架阐明全面从严治党主体责任制的实施进路,以期拓展并深化对全面从严治党主体责任制研究。

## 二、全面从严治党主体责任制的建构价值

全面从严治党主体责任制的建构价值追问的是,该制度缘何产生。制度缘何产生是新制度主义研究的一个重要课题<sup>[10]</sup>。罗伯特·古丁指出,制度建构有突发事件、自发演化和有意识地安排三种模式<sup>[11][24]</sup>,三者分别适用于不同国家和不同情景的制度生成过程。有意识的安排模式将制度建构视为制度制定者“运用理性能力和知识经验来进行规划和设计的过程”<sup>[12]</sup>,对拥有坚强领导核心和科学理论指导的国家的制度建构具有较强的解释力。以习近平同志为核心的党中央出于贯彻落实全面从严治党战略布局的现实需要,在

对党风廉政建设责任制、党建工作责任制等政党责任制进行继承发展的基础上,将主体责任制视为全面从严治党的重要抓手,有目的、有计划地构建起了专门系统的全面从严治党主体责任制。从制度建构动因的功能主义解释来看,建构全面从严治党主体责任制,体现了党中央贯彻落实全面从严治党战略布局的多重价值期许,蕴含着深刻的党内法规建设逻辑、中国特色政党责任制发展创新逻辑和管党治党的实践逻辑。

### (一) 提升全面从严治党主体责任法规的系统集成性

“党章是最根本的党内法规,是制定其他党内法规的基础和依据。”<sup>[13]</sup>党章中是否有关于全面从严治党主体责任的原则性规定,直接决定了建构全面从严治党主体责任制是否有“母法”可依。党的二十大通过的《中国共产党章程(修正案)》提出:“强化全面从严治党主体责任和监督责任”<sup>[14]</sup>,为其他党内法规对全面从严治党主体责任作出具体规定,乃至为出台专门的全面从严治党主体责任法规,提供了重要依据。《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等主干性党内法规,对落实全面从严治党主体责任作出了禁止性规定,将不履行全面从严治党主体责任等失职失责行为,定性为违反党的政治纪律的行为,并纳入执纪问责范围。这对落实全面从严治党主体责任具有规范和指引作用。然而,以出台条例的形式对全面从严治党主体责任作出原则性规定,虽然具有提纲挈领、权威性高等优势,但是难以为落实全面从严治党主体责任提供具体的行动指南。《辽宁省党组织履行全面从严治党主体责任实施细则(试行)》等地方性规章制度,虽然对全面从严治党主体责任的责任内容、责任分工、责任落实等事项作出了具体规定,却存在适用范围有限、效力位阶低等局限性。

“制度起源于责任又面向责任,制度建设的核心目标是保障各种责任的实现。”<sup>[15]</sup>相较于一般意义上的党的制度,党内法规是党的制度体系中的高阶制度规范,具有制定主体更为权威、制定程序更为严格、制度效力更高等特征。构建全面从严治党主体责任法规,为贯彻落实全面从严治党主体责任提供更具权威性和专业性的制度

保障。健全全面从严治党主体法规，应平衡其权威性和具体性之间的张力，以制定主干性党内法规的形式，细化落实党章关于全面从严治党主体责任的抽象性规定，及时固化各地各部门落实全面从严治党主体责任的理论成果、实践成果和制度成果。《规定》的印发，构建起专门系统的全面从严治党主体法规，充分发挥系统的集成效应，既整合了主干性党内法规关于全面从严治党主体责任的分散性规定，对全面从严治党主体责任的各个构成要件作出全面规定，又比地方性全面从严治党主体法规的权威性更高、适用性更广，为各级党组织和党的领导干部贯彻落实全面从严治党主体责任提供了兼具权威性和具体性的行动指南。

## （二）对中国特色政党责任制进行内容整合与创新性发展

坚持“对党负责和对人民负责的一致性”<sup>[16](272)</sup>，是中国共产党人的鲜明特质。中国共产党作为一个责任型政党，秉持各级党组织和全体党员对全党负责、全党对人民负责等责任政治理念，在政党组织内部，构建自上而下的责任体系；在政党与社会关系维度，培育党对人民负责的政治责任和伦理责任。责任制是将责任政治理念付诸实践的制度载体，中国共产党对西方责任政府范式下的责任制进行了本土化改造，将其灵活运用于管党治党的实践过程中，贯穿于全面从严治党的各方面，以颁布《关于实行党风廉政建设责任制的规定》《党委(党组)意识形态工作责任制实施办法》《中共中央关于加强党的政治建设的意见》等规章制度的形式，构建党风廉政建设责任制、意识形态工作责任制、党的政治建设工作责任制等中国特色政党责任制。围绕某一项党建布局来设计专门的政党责任制，虽然适用对象更聚焦、规范事项更具体、制度保障更具针对性，但是各项专门性政党责任制之间衔接不畅的问题比较突出，难以充分体现新时代党的建设总体布局的系统性和整体性。《关于建立健全地方党委、部门党组(党委)抓基层党建工作责任制的意见》《关于加强和改进中央和国家机关党的建设的意见》的印发，构建起了基层党建工作责任制和机关党建工作责任制的主干框架。党建工作

责任制是以责任制为抓手，系统推进各项党建工作布局，其规范事项涵盖了新时代党的建设总体布局的各个方面，具有综合性政党责任制的特征，在一定程度上弥补了专门性政党责任制碎片化的缺陷。“全面从严治党，核心是加强党的领导”<sup>[17]</sup>，党建工作责任制围绕党的自身建设开展责任制设计，但并未将党的领导纳入责任制框架之中，难以为解决党的领导弱化问题提供责任制保障。

鉴于此，中共中央将全面从严治党战略布局中蕴含的系统思维运用于责任制建设之中，在对各类专门性政党责任制进行内容整合和功能拓展的基础上，创制全面从严治党主体责任制这种整合性更高、覆盖面更广的综合性政党责任制。《规定》将“坚持全面从严治党各领域各方面各环节全覆盖”<sup>[18]</sup>作为落实全面从严治党主体责任的一条重要原则，从党的领导和党的建设两个方面设计全面从严治党主体责任的构成要件，以综合性政党责任制为抓手深入推进全面从严治党战略布局。构建全面从严治党主体责任制，推动中国特色政党责任制从单一领域党建责任制发展为综合性党建责任制，再发展为综合性全面从严治党责任制，逐渐将责任制贯穿于全面从严治党的各个方面。

## （三）为破解管党治党宽松软问题提供专门的制度保障

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，常态化地开展党内巡视巡察，严格监督执纪问责，推动管党治党从宽松软向严紧硬转变。全面从严治党具有长期性和艰巨性。从各级纪委公开曝光的落实管党治党主体责任和监督责任不力被问责的典型案例分析来看，管党治党宽松软问题尚未得到根本解决。“制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”<sup>[19](333)</sup>。党内法规为管党治党提供了共同的结构性背景和激励约束机制，之所以多个地区和部门都出现管党治党宽松软的共性问题，在很大程度上是因为以往关于全面从严治党的法规不够健全，存在责任内容不明确、责任实现机制不完善等缺陷。有的地方和部门将全面从严治党主体责任等同于党建

责任,“在管党治党上只会用开会发文搞活动这‘三板斧’”<sup>[20]</sup>,缺乏正确的责任内容认知和有效的责任实现机制。

“加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策”<sup>[21][169]</sup>,破解管党治党宽松软问题的关键是建立健全全面从严治党主体责任法规。《规定》通过对责任主体进行精细分工,对责任内容进行清晰厘定,为责任落实提供有效机制支撑,对监督追责作出明确规定,构建了由事前明责、事中履责和事后追责组成的完整的责任管理链条。这一责任管理链条从制度设计层面有效解决了责任划分不清晰、责任内容不明确、责任实现机制不健全等具体问题,为落实全面从严治党主体责任提供了切实有效的制度支撑。《规定》专章建立了落实全面从严治党主体责任的监督追责机制,以倒逼各级各类党组织和党的领导干部从严管党治党,层层向下传导全面从严治党的责任和压力。

### 三、全面从严治党主体责任的构成要件

全面从严治党主体责任是中国共产党借助内外部控制机制,对各级各类党内行为主体在全面从严治党工作中的积极责任进行细化分解,以督促其严格落实全面从严治党主体责任,并对落实全面从严治党主体责任不当的行为进行责任追究的中国特色政党责任制。其形成逻辑是,中共中央作为全面从严治党战略布局的提出者和提出者,将全面从严治党主体责任具体分解给各级各类党内行为主体,赋予其落实全面从严治党主体责任所需的职权和资源,并保留对其落实全面从严治党主体责任的行为进行监督、考核和奖惩的权力。全面从严治党主体责任制对责任主体、责任内容、责任实现机制、追责情形作出了明确规定,系统回答了全面从严治党主体责任由谁担责、所担何责、如何履责、如何追责等问题。

#### (一) 责任主体:分类合理、主次分明、分工协同

基于职责义务,责任主体负责落实全面从严

治党主体责任,将全面从严治党主体责任从静态的制度规定转化为动态的具体的履责行为。根据各类党内行为主体差异化的职责配置,全面从严治党主体责任制设置了分类合理、主次分明、分工协同的责任主体,以形成落实全面从严治党主体责任的最大合力。

第一,全面从严治党主体责任制的责任主体分为组织类和个体类。“党的建设必须全面从严,各级党组织及其负责人都是责任主体。”<sup>[17]</sup>一方面,就组织类责任主体而言,从组织层级来看,党的地方组织和党的基层组织作为中共中央提出的全面从严治党战略布局的具体执行者,是全面从严治党工作理所当然的责任主体。《规定》除了对地方党委(党组)的责任主体身份及其应当履行的全面从严治党主体责任作出清晰具体的规定以外,还基于党的基层组织在全面从严治党中发挥的基础性作用,规定“党的基层组织落实全面从严治党主体责任,参照本规定执行”<sup>[18]</sup>,从而明确了基层党组织的责任主体身份,实现全面从严治党责任主体设置的纵向到底。从组织类别来看,《规定》设置的责任主体除了聚焦地方党委(党组)以外,还扩展至党的纪律检查机关、党的工作机关等其他各类党组织,实现责任主体设置的横向到边。另一方面,从个体类责任主体来看,现代责任管理的一项重要内容,是明确“有别于组织责任的个人责任”<sup>[2](278)</sup>。全面从严治党主体责任制将全面从严治党主体责任具体分解给党委(党组)领导班子的全体成员,明确党委(党组)书记的第一责任人职责和党委(党组)领导班子其他成员的重要领导责任,将第一责任人职责从《中国共产党党组工作条例》中的抓党建第一责任人职责,扩展为《规定》中的全面从严治党第一责任人职责。

第二,全面从严治党主体责任制坚持全面覆盖和突出重点相结合,设置主次分明的全面从严治党责任主体。一方面,从组织层面来看,全面从严治党主体责任制设置的责任主体,既全面覆盖各类党组织,又重点聚焦权力大、责任重的党委(党组)。《规定》重点对党委(党组)的全面从严治党主体责任进行了详细列举,规定党的纪律检

查机关、部门和单位机关党委的协助责任的一个重要出发点，也是为了推动党委、党组(党委)落实全面从严治党主体责任。另一方面，从个体层面来看，在集体领导与个人分工负责相结合的民主集中制之中，全面从严治党是党委(党组)领导班子全体成员的共同责任。党委(党组)书记是本地区本单位全面从严治党工作的第一责任人，党委(党组)领导班子的其他成员“根据工作分工对职责范围内的全面从严治党工作负重要领导责任”<sup>[18]</sup>，形成党委(党组)领导班子主要负责人不越位、领导班子其他成员不缺位的协同履责局面。

第三，全面从严治党主体责任制构建分工协同的责任主体，形成党委统一领导、党的纪律检查机关监督协助、党的建设工作领导小组指导协调、其他责任主体各履其责的全面从严治党工作格局。全面从严治党是一项系统工程，形成落实全面从严治党主体责任的最大合力，需理顺各责任主体间的互动关系，消除因各自为政和职能交叉重叠产生的问题。“在党的组织体系中，地方党委作为党在地方的领导机关，党组作为党在非党组织中设立的领导机构，二者在推进全面从严治党工作中处于关键位置、肩负领导职责，要组织引领其他党组织共同完成管党治党任务。”<sup>[8]</sup>《规定》在对地方党委、党组(党委)在全面从严治党工作中的领导责任作出具体规定的同时，还于第9条第2款规定，党的纪律检查机关“应当通过重大事项请示报告、提出意见建议、监督推动党委(党组)决策落实等方式，协助党委(党组)落实全面从严治党主体责任”<sup>[18]</sup>，于第9条第5款规定部门和单位机关党委应“协助党组(党委)落实全面从严治党主体责任”<sup>[18]</sup>，赋予党的纪律检查机关和部门和单位机关党委以协助责任，有助于增强党委与党的纪律检查机关、党组(党委)与部门和单位机关党委在全面从严治党工作中的协同配合，推动各类党组织在同级党委的统一领导下，齐心协力共同做好全面从严治党工作。

## (二) 责任内容：全面覆盖、因角色定责

责任内容属于积极责任的范畴，是对各级各类党内行为主体开展全面从严治党工作应当做

的分内之事的统称。“全面从严治党，基础在全面”<sup>[17]</sup>，全面从严治党主体责任制的责任内容设置应遵循“全面”的原则，“涵盖党的领导和党的建设活动各方面”<sup>[22](697)</sup>。全面从严治党主体责任制依据职责法定的法治原则，专章构建涵盖党的领导和党的建设两个方面的责任内容，按照因角色定责的原则，明确党委(党组)领导班子成员在全面从严治党工作中的责任分工。

第一，全面从严治党主体责任制从党的领导和党的建设两个方面详细列举党委(党组)在全面从严治党工作中的责任内容。一方面，从党的领导来看，党委(党组)在本地区本单位全面从严治党工作中的领导责任，包括对行动主体的领导和对事务领导两个方面。前者体现为党委(党组)对内领导各类党组织积极开展全面从严治党工作，对外领导非党组织积极发挥在全面从严治党中的民主监督作用，动员党内外各种力量合力推进全面从严治党战略布局。后者体现为党委(党组)对内领导全面从严治党各项工作，对外领导本地区本单位的经济社会发展，“将党的建设与经济社会发展同谋划、同部署、同推进、同考核”<sup>[18]</sup>。另一方面，从党的建设来看，全面从严治党主体责任制将责任内容从党风廉政建设领域扩展到党的建设总体布局的各个方面，立足各项党建布局，详细列举地方党委的全面从严治党主体责任。由于与党委在机构属性、职责权限等方面存在重要差异，党组(党委)的责任内容虽然也围绕新时代党的建设总体布局展开，但是具有更为具象化、更加聚焦机关党建事务等特点。《规定》要求党组(党委)就履行机关党建主体责任状况自觉接受党的机关工委的指导督促，加强对本单位(本系统)统一战线工作和群团工作的领导，更符合党组(党委)作为非党组织中的党的领导机构的机构属性与职责定位。

第二，全面从严治党主体责任制依据因角色定责的原则，分类设置党委(党组)领导班子不同成员的责任内容。党委(党组)书记的全面从严治党第一责任人职责，体现在对本地区、本单位全面从严治党工作的过程领导，亲自对全面从严治党工作作出重要决策部署，亲自对全面从严治党

工作中的重点环节进行组织协调,亲自对全面从严治党主体责任落实不力的典型案件进行挂牌督办。第一责任人职责属于领导责任的范畴,具有连带性特征。党委(党组)书记既要为自己的用权履责行为负责,还要为其下属的失职失责行为承担领导不力、监督不严等连带责任。而党委(党组)领导班子其他成员的重要领导职责则体现为“一岗双责”:既要履行对其管理权限内的党员干部进行监督管理的主体责任,也要承担借助归口管理机制督促、指导其分管部门和单位做好全面从严治党工作的监督责任。

### (三) 责任实现机制:教育与制度结合、激励与约束并重

责任实现机制是链接责任主体和责任内容的中介机制,赋予各类责任主体履行全面从严治党主体责任所需的资源和条件,保障其有意愿、有能力履行全面从严治党主体责任。全面从严治党主体责任构建教育与制度结合、激励与约束并重的责任实现机制,为落实全面从严治党主体责任提供了切实有效的机制支撑。

第一,全面从严治党主体责任制坚持教育和制度结合,在思想建党和制度治党相结合的过程中,构建全面从严治党主体责任的内外实现机制。一方面,在教育层面,责任意识是责任落实的主观条件。责任意识经由教育训练而形成,构成落实全面从严治党主体责任的内生动力。全面从严治党主体责任制要求党委(党组)组织开展有针对性的政治教育和政治训练,强化党委(党组)领导班子成员的履责意愿和履责能力,教育引导其积极落实全面从严治党主体责任。另一方面,在制度层面,责任清单制度具有责任主体分类化、责任内容清晰化、责任分工可视化等优势,《规定》以制定全面从严治党主体责任清单的形式,细化责任内容条款,为落实全面从严治党主体责任提供清晰具体的行动指南。不仅如此,《关于加强和改进中央和国家机关党的建设的意见》也要求制定机关党建工作的责任清单,将其作为落实机关党建工作责任制的重要一环。《规定》还要求党委(党组)每年年初根据党中央的决策部署和上级党组织的决定,结合本地区本单位全面从严治党的形势任务,制定好落实全面从严治党

主体责任的年度任务安排,以增强目标责任管理的现实针对性和灵活适用性,使全面从严治党主体责任制契合其所处的制度环境和所要完成的工作任务。

第二,全面从严治党主体责任制坚持激励与约束并重,依托考核、监督、执纪问责等外部控制机制,为落实全面从严治党主体责任提供正向激励和负向约束。外部控制机制旨在“通过制约或激励机制设计来影响党组织和党员的行为选择,抑制不利于党建目标实现的负面行为,鼓励有利于党建目标实现的正面行为”<sup>[23][94]</sup>。健全鼓励担当作为的正向激励机制,是调动责任落实的积极性和主动性的重要举措。《规定》将绩效考核作为影响履责行为的“指挥棒”,将“考核结果作为对领导班子总体评价和领导干部选拔任用、实绩评价、激励约束的重要依据”<sup>[18]</sup>,用职务晋升、评奖评优等激励措施强化领导班子和领导干部的履责意愿,为其积极落实全面从严治党主体责任提供正向激励。与之相对,负向约束机制主要由监督执纪问责机制构成,旨在“完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制”<sup>[3]</sup>,倒逼全面从严治党责任主体的履责意愿和担当精神。从权力监督来看,《规定》将自上而下的监督检查、巡视巡察与自下而上的述职述责、书面报告结合起来,在双向的信息交流过程中,消除因上下级党组织在落实全面从严治党主体责任中的信息不对称造成的消极影响,发挥上级党组织的督促落实作用。此外,《规定》第20条要求上级党组织在通过监督检查和巡视巡察发现和解决责任不明确、不全面、不落实等问题的同时,还要重视发挥人民群众、新闻媒体等党外监督主体的积极作用,通过同体监督和异体监督的衔接配合,形成落实全面从严治党主体责任的监督合力。党委(党组)对监督过程中发现的苗头性、倾向性问题,有权按照干部管理权限适用提醒谈话、约谈、批评教育等轻处分方式,以发挥监督执纪“第一种形态”的提醒警示作用;对落实全面从严治党主体责任的严重失职失责行为,要严格执纪问责,对落实全面从严治党主体责任不力被问责的典型问题,要进行通报曝光,以发挥“问责一人、教育一片、警示一方”的作用。

#### (四) 追责情形条款：正面列举和兜底条款配合、过错归责和结果归责兼顾

追责情形是对落实全面从严治党主体责任的行为划定的“负面清单”，为实施责任追究设置前置性条件。全面从严治党主体责任制坚持正面列举和兜底条款相配合，兼顾过错归责和结果归责两种归责原则，设计可操作化的追责情形条款。

第一，全面从严治党主体责任制运用正面列举和兜底条款相配合的党内法规制定技术，设计兼顾原则性和灵活性的追责情形条款。全面从严治党主体责任制的追责情形条款，经历从抽象到具体、从模糊化到清晰化的发展历程。2006年中共中央办公厅印发的《关于建立健全地方党委、部门党组(党委)抓基层党建工作责任制的意见》，将基层党建工作责任制的失职失责情形抽象概括为“不认真履行职责”，未列举其具体表现形式，追责情形条款具有模糊性，难以满足对党建工作失职失责的各种具体情形进行精准追责的现实需要。2016年中共辽宁省委印发的《辽宁省党组织履行全面从严治党主体责任实施细则(试行)》，列举了落实全面从严治党主体责任不力的五种追责情形，虽然提供了较为详细具体的负面行为清单，但是并未设计兜底条款。“人类的深谋远虑的程度和文字理论的能力不足以替一个广大社会的错综复杂情形作详尽的规定。”<sup>[24](20-21)</sup>为调和党内法规的稳定性、抽象性与政治实践的变动性、复杂性之间的矛盾，中国共产党日益注重运用正面列举和兜底条款相配合的党内法规制定技术。《规定》第22条不仅从四个方面列举了落实全面从严治党主体责任不力的具体情形，还设置了“其他应当追究责任的情形”<sup>[18]</sup>这一兜底条款，有效地解决了正面列举条款存在的失职失责情形无法穷尽等问题，推动党内法规惩处追责的原则性与灵活性有机统一。追责情形设置兼顾了原则性和灵活性，有利于防止追责权力滥用，保障被追责对象的正当合法权益，提升了追责情形条款的普遍适用性和现实针对性。

第二，全面从严治党主体责任制兼顾过错归责和结果归责两种归责原则，按照“过错行为/危害后果”的模式设计追责情形条款。在归责理

论看来，存在过错行为与危害后果，是启动追责的两个必要条件。与《中国共产党问责条例》采用“失职失责行为的具体表现+危害后果”<sup>[25]</sup>的问责情形设置模式不同，《规定》采用“过错行为/危害后果”的追责情形设置模式。一方面，从过错责任来看，无过错则无责任，过错责任原则“将过错作为归责的根本要件”<sup>[26](104)</sup>。《规定》运用过错归责原则，将党委(党组)及其领导班子成员“贯彻执行党中央关于全面从严治党重大决策部署以及上级党组织有关决定不认真、不得力”“履行全面从严治党第一责任人职责、重要领导责任不担当、不作为”<sup>[18]</sup>等过错行为，设置为主要追责情形。另一方面，从结果责任来看，党委(党组)在全面从严治党中承担建设性责任与预防性责任，前者是力图促成好的结果发生的责任，后者是竭力避免坏的结果发生的责任<sup>[27](31)</sup>。就预防性责任而言，当党委(党组)在落实全面从严治党主体责任的过程中产生严重的消极后果时，倘若其无法诉诸不可抗力、缺乏履职条件等正当的免责理由，追责主体就可以反向推定其在履责过程中存在失误或过失。基于此，《规定》运用结果归责原则，采取消极责任的逆向推定方法，将“本地区本单位在管党治党方面出现重大问题或者造成严重后果”<sup>[18]</sup>设置为一种结果导向的追责情形，将党建工作虚化、党的领导弱化、全面从严治党不力等问题纳入追责范围之内，作为第三类追责情形。当出现上述追责情形时，《规定》要求“依规依纪追究责任”<sup>[18]</sup>。追责机构仅需根据失职失责行为不同的性质、情节、危害、后果，分类适用《中国共产党纪律处分条例》等“上位法”中的追责方式条款即可，既可节省追责方式重复立法带来的党内法规制定成本，也使追责机构援引的追责方式条款更具权威性和威慑力。

## 四、全面从严治党主体责任制的实施进路

党的十九届四中全会提出：“完善和落实全面从严治党责任制度”<sup>[3]</sup>，在全面从严治党主体责任制日益成熟的情况下，制度实施成为制度建

设的重点和难点。“党内法规的实施,是指通过党内法规的遵守和执行,使党内法规在党的领导和党的建设实践中得以运用的活动。”<sup>[28](319)</sup>全面从严治党主体责任法规的实施包括遵守和执行两个方面,是从制度文本转化为制度实效、从制度优势转化为治理效能的关键环节。

### (一) 基于客观责任和主观责任两种形态,构建外在压力与内生动力相结合的遵规动力机制

对全面从严治党主体责任法规的遵守,是指各级各类党内行为主体按照全面从严治党主体责任法规的规定,开展全面从严治党工作。客观责任和主观责任作为全面从严治党主体责任的两种表现形态<sup>[7]</sup>,反映了党内行为主体对责任来源、责任性质、履责动力等的差异化认知,也对应着党内法规不同的遵规动力机制。

客观责任“源于法律、组织机构、社会民众对行政人员的角色期待”<sup>[29](84)</sup>,而非行政人员自身的价值理念和主观选择。全面从严治党主体责任的客观形态,体现为党内法规制度对全面从严治党责任主体应履何责、如何履责提出的刚性要求。在此种情况下,各级各类党组织和党的领导干部作为责任主体,容易将落实全面从严治党主体责任视为一种外部强加的义务,因为缺乏对责任主体身份和责任内容的内心认同,而消极被动地遵守全面从严治党主体责任法规。党的纪律作为党内法规实施的保障措施,是对各级党组织和全体党员的底线要求,以具有确定性、严厉性的党纪处分为后盾,对不履行或不正确履行全面从严治党主体责任的行为进行严格的责任追究,构成倒逼各级党组织和全体党员遵守全面从严治党主体责任法规的外在压力机制。党的纪律虽然是全面从严治党主体责任法规得以实施的刚性保障措施,但是倘若遵规动力无法从外在压力向内生动力转变,那么全面从严治党主体责任法规的消极遵守问题就难以从根本上解决。重视外在的刚性约束,忽视党内行为主体内在的责任意识培育,是监督执纪问责力度加大的情况下,全面从严治党主体责任法规的被动遵守问题屡禁不止的症结所在。

“党内法规的实施应当首先建立在党组织和党员的自觉性上面,而不是只靠命令与强

制。”<sup>[28](330)</sup>全面从严治党主体责任法规得到自觉遵守的一个必要条件,是将全面从严治党主体责任从外在于己、强制履行的客观责任,转化为内化于心、自愿履行的主观责任。“主观责任则与我们内心的观念和想法即对自身责任的认知有关”<sup>[29](74)</sup>,是在信仰、伦理准则、职业价值观等主观因素的指引下,对应当对什么负责作出的价值判断,体现党员干部对责任主体身份的认同,对责任内容的主动性执行。推动全面从严治党主体责任从客观责任转化为主观责任,应采取更具针对性的教育培训方式,提升全面从严治党宣传教育的实效性,增强党的领导干部的责任意识和担当精神,推动其在职业价值观和责任伦理的指引下自觉遵守全面从严治党主体责任法规,形成遵规的内生动力机制。在依规治党与以德治党相统一,政党纪律与责任伦理内外兼修、刚柔并济,运用外在压力和内生动力合力推动对全面从严治党主体责任法规的严格遵守。

### (二) 基于“制度—主体—环境”分析框架,探索提升制度执行力的多维路径

全面从严治党主体责任法规的执行,是指全面从严治党主体责任法规的调整对象依规履行职权职责,“将抽象的党内法规运用到具体的事项,使党内法规的要求在实践中得到落实落地的过程”<sup>[28](330)</sup>。提升全面从严治党主体责任法规执行力,需要综合考虑制度、制度相关人和制度运行环境对制度执行力的复杂影响<sup>[30]</sup>,基于“制度—主体—环境”分析框架,探索提升全面从严治党主体责任法规执行力的多维路径。

第一,不断细化和完善全面从严治党主体责任法规,增强其科学性、具体性、可操作性,夯实提升全面从严治党主体责任法规执行力的制度基础。良法是善治的前提,“制度的好坏对制度执行力的形成具有基础性、核心性作用”<sup>[30]</sup>。全面从严治党主体责任法规是否清晰具体、科学合理,直接决定其能否立得住、行得通、管得了。囿于党内法规的抽象性和稳定性,《规定》对全面从严治党的责任主体、责任内容、责任实现机制等事项的规定仍有待细化完善。首先,从责任主体来看,《规定》主要围绕地方党委(党组)建章立制,党的中央组织和党的基层组织在全面从严

治党中承担何种责任、如何履行责任等事项，有待予以具体规定。应依据《中国共产党中央委员会工作条例》《中国共产党支部工作条例(试行)》等党的组织法规，明确党的中央组织、党的基层组织的层级特点及其与党的地方组织的职责差异，对党的中央组织和党的基层组织的全面从严治党主体责任作出具体规定。其次，从责任内容来看，细化全面从严治党的责任内容和责任分工，在职责同构与职责异构的均衡设置中，精细化编制各级各类责任主体的全面从严治党主体责任清单，因应不同时期加强党的全面领导和党的先进性纯洁性建设的不同目标，因时制宜编制全面从严治党的年度工作计划。最后，从责任实现机制来看，全面从严治党主体责任和监督责任的贯彻落实不是相互孤立的，贯通落实“两个责任”是党委和纪委形成管党治党工作合力的关键。贯彻落实十九届中央纪委五次全会提出的“推动‘两个责任’一体履行”<sup>[31]</sup>的政策部署，需要从制度安排层面不断细化全面从严治党主体责任和监督责任贯通联动、一体履行的制度设计方案，健全党委和纪委在贯彻落实管党治党政治责任中既明确分工又紧密协同、既各履其责又齐抓共管的长效机制。

第二，综合运用教育培训、绩效考核等多种方式，提升各级各类党组织和党的领导干部的执行意愿和执行能力，解决不愿执行、不会执行全面从严治党主体责任制的问题。“执行主体的执行意愿和执行能力是影响制度执行力的主要因素”<sup>[32]</sup>，前者构成全面从严治党主体责任制执行的内生动力，后者构成影响全面从严治党主体责任制执行效果的重要变量。提升全面从严治党主体责任制执行力，应坚持增强制度执行主体的执行意愿和执行能力双管齐下。一方面，各级党组织应通过强化政党责任教育、制度意识培育等政治社会化途径，培育全面从严治党主体责任制执行主体的担当精神，通过健全党建政绩考核评价机制，对制度执行主体施加正向激励，从主观世界塑造和外在行为激励两个方面同时发力，增强制度执行主体的执行意愿。另一方面，各级党组织应采取学习赋能、大数据赋能等方式，增强全面从严治党主体责任制执行主体的执行能力。在

党校(行政学院)、干部培训机构中开展有关落实全面从严治党主体责任的专题教育培训，将全面从严治党主体责任法规纳入党委(党组)理论学习中心组的学习内容，提升党委(党组)及其领导班子成员执行全面从严治党主体责任法规的能力。运用“互联网+”技术，构建定责清单化、履责规范化、考责量化、督责全程化、追责及时化的全面从严治党主体责任履责纪实平台，以责任内容的可操作化分解，提高对全面从严治党主体责任的内涵外延的认知能力；以制定清晰具体的履责行为规范，提高执行全面从严治党主体责任制的实践操作能力；以对履责问题的及时督促整改，提高执行全面从严治党主体责任制的纠错能力。

第三，根据环境发展变化对全面从严治党主体责任制进行修订完善，在全面从严治党主体责任制与制度运行环境的良性适配过程中，提升全面从严治党主体责任制执行力。制度执行并非处于真空之中，环境作为外在变量通过影响制度执行主体的态度、倾向和行为，对全面从严治党主体责任制执行力产生重要影响。提升全面从严治党主体责任制的适应性和实效性，应根据不断变化发展的环境条件适时修订相关制度规定，在制度许可的范围内赋予制度执行主体合理的自由裁量空间，允许其根据全面从严治党形势任务的发展变化灵活调整目标任务。推动党内政治文化环境对执行全面从严治党主体责任制提供积极的支持，应将净化党内政治生态作为重要任务，压缩“潜规则”和特权思想的生存空间，积极培育制度文化和责任文化，引导党组织和党的领导干部用制度管人管权管事，将政党权力视为履行政党职责的必要手段，将全面从严治党主体责任担责于身、知责于心、履责于行。

## 五、结语

全面从严治党主体责任制是推动各级各类党内行为主体在全面从严治党中守土有责、守土知责、守土尽责的专门规章制度，是中国共产党构建责任型政党取得的重大制度成果，具有重要的研究价值。本文运用制度建构理论、责任型政

党理论、制度执行力理论等理论资源,依次阐明全面从严治党主体责任的制度建构、制度设计、制度执行力等基础理论问题。鉴于全面从严治党主体责任的实践指向性和现实针对性,未来有待进一步探讨全面从严治党主体责任运行的现实梗阻与破解路径。十九届中央第九轮巡视反馈指出,有的中央和国家机关党组(党委)“落实全面从严治党‘两个责任’不够到位,压力传导不到底不到边”<sup>[33]</sup>。畅通全面从严治党责任压力的纵向传导渠道,应在多层次治理中厘清上下级党组织的权责关系,上级党组织在向下级党组织传达责任任务的同时,应及时跟进资源下沉、监督检查和考核奖惩,以巡视巡察上下联动为依托,将落实全面从严治党主体责任的压力纵向传导到底。健全全面从严治党责任压力的横向传导机制,应在协同治理层面完善“两个责任”一体履行、“三个责任”贯通联动的实践机制,在专业化分工与整体性运作的有机结合中,实现各类责任主体的协同履责。防止全面从严治党责任压力纵向传导不到底、横向传导不到边,是世界上最大的马克思主义执政党锻造责任型政党的重点和难点,有待学术界集思广益共同破题。

### 参考文献:

- [1] 俞可平. 治理和善治: 一种新的政治分析框架[J]. 南京社会科学, 2001(9): 40-44.
- [2] 欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 彭和平, 周明德, 金竹青, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [3] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2019-11-6(01).
- [4] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [5] 本书编写组. 落实全面从严治党主体责任 50 问[M]. 北京: 中国方正出版社, 2021.
- [6] 张国栋. 如何理解全面从严治党主体责任[J]. 中国纪检监察, 2015(21): 40-41.
- [7] 吕永祥. 客观责任与主观责任分类实现: 全面从严治党主体责任二元实现机制——以《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》为分析对象[J]. 社会主义研究, 2021(3): 97-105.
- [8] 宋功德. 全面从严治党必须“责”字当头[J]. 秘书工作, 2020(4): 6-10.
- [9] 柴宝勇. 以刚性制度保障全面从严治党责任落实[J]. 中国纪检监察, 2020(9): 9-10.
- [10] 教军章, 张卓. 玛丽·道格拉斯的制度生成理论及其超越意义[J]. 理论探讨, 2015(5): 144-148.
- [11] GOODIN, R E. Institutions and Their Design[C]// Goodin R E. The Theory of Institutional Design, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- [12] 文军. 制度建构的理性构成及其困境[J]. 社会科学, 2010(4): 60-63, 189.
- [13] 中国共产党党内法规制定条例[N]. 人民日报, 2019-09-16(03).
- [14] 中国共产党章程[N]. 人民日报, 2022-10-27(01).
- [15] 张贤明. 制度与责任融合发展的三重境界[J]. 云南社会科学, 2021(3): 2-9, 187.
- [16] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第九册[G]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [17] 习近平. 在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N]. 人民日报, 2016-5-3(002).
- [18] 党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定[N]. 中国纪检监察报, 2020-03-14(001).
- [19] 邓小平文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [20] 中央办公厅法规局办公室. 压实党委(党组)管党治党的政治责任[J]. 机关党建研究, 2020(5): 10-13.
- [21] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020.
- [22] 宋功德. 党规之治: 党内法规一般原理[M]. 北京: 法律出版社, 2021.
- [23] 宋功德. 党规之治[M]. 北京: 法律出版社, 2015.
- [24] 哈罗德·伯曼. 美国法律讲话[M]. 陈若桓, 译. 上海: 上海三联书店, 1988.
- [25] 吕永祥, 王立峰. 党内“精准问责”的要素要件和运行机理[J]. 理论探索, 2020(3): 53-60, 112.
- [26] 曹鑾. 行政官员问责的法治化研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2011.
- [27] PETER C. Responsibility in Law and Morality[M]. Oxford: Hart Publishing, 2002.
- [28] 宋功德, 张文显. 党内法规学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2020.
- [29] 特里·L·库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 张秀琴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [30] 麻宝斌, 段易含. 再论制度执行力[J]. 理论探讨, 2013(2): 140-144, 2.
- [31] 赵乐际. 推动新时代纪检监察工作高质量发展 以优异成绩庆祝中国共产党成立 100 周年——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的工作报告[N]. 人民日报, 2021-03-16(02).
- [32] 莫勇波, 张定安. 制度执行力: 概念辨析及构建要素

[J].中国行政管理, 2011(11): 15-19.

[https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202207/t20220723\\_206](https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202207/t20220723_206)

[33] 吕佳蓉. 十九届中央第九轮巡视完成反馈[EB/OL]

909.html.

(2022-07-23)[2022-11-28]. 中央纪委国家监委网站,

## On the constructive value, key components and implementation approach of the subject responsibility institution of exercising full and rigorous Party-governance

LV Yongxiang

(Institution of Intra-Party Rules and Regulations, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** The constructive value of exercising full and rigorous Party-governance lies in content integration and innovative development in the Party responsibility system with Chinese characteristics, enhancing the systematic integration of the subject responsibility intra-Party rules and regulations, and providing professional institutional guarantee in order to solve the problem of governing the Party loosely and softly. Its key components mainly include the following four aspects. The first is the responsibility subject with reasonable classification, clear distinction between the major and the minor, as well as division and collaboration of work. The second involves responsibility contents with comprehensive coverage, and liability division by roles and positions. The third is responsibility actualization mechanism that combines education and institution, and puts equal emphasis on both incentives and constraints. And the last involves accountability situation clauses which assort the positive enumeration clauses and miscellaneous provisions, and consider the principles of liability for both faults and results. To explore the effective implementation approach of the subject responsibility of exercising full and rigorous Party-governance, we should, firstly, on the basis of the two forms of subjective and objective liabilities, construct a compliance driving mechanism which combines external pressure with internal power. Secondly, we should, on the basis of the framework of "institution-subject-environment", explore a multi-dimensional path to boost the enforcement force of the system.

**Key Words:** responsible Party; exercising full and rigorous Party-governance; subject responsibility institution; institutional enforcement power

[编辑：游玉佩]