



系统、成员与风险控制： 党内法规制定权限的组织行为论

赵谦 余月

摘要：党内法规的四大板块划分虽然初步厘清了党内法规制度体系的基本架构，但各个板块应突显的功能适当化要义却较为模糊。有必要根据相关规范设定在组织型社会系统中的不同功能定位，将党内法规规范界分为体系架构规范、干部人事规范和纪律检查规范这三类。体系架构规范是从执政党这一组织体的系统功能建构角度，置于整合性规范体系中，从引领性组织章程、静态组织结构与动态运行机制这三个方面来设定执政党的组织系统行为事项。干部人事规范是从执政党这一组织体的成员资格自生性维护角度，置于具象化规范体系中，从党员规范与党的干部规范这两个方面来设定执政党的组织成员行为事项。纪律检查规范则是从执政党这一组织体及其成员的任务、行为监控角度，置于惩戒性规范体系中，从党的纪律规范和党的纪检机关规范这两个方面来设定执政党的组织风险控制行为事项。基于此，应尝试完成各类规范的规范属性识别与制定权限事项阐明，以从政党组织行为维度来界定党内法规的制定权限范围。

关键词：党内法规；体系架构规范；干部人事规范；纪律检查规范

DOI：10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.03.008

收稿日期：2020-11-04

基金项目：本文系武汉大学党内法规研究中心2019年度委托课题“党内法规制定权限研究”[IPLR(2019)N05]的阶段性成果。

作者简介：赵谦，男，湖北荆州人，西南大学法学院教授、博士生导师，教育立法研究基地（教育部政策法规司—西南大学共建）研究员，E-mail:13883227576@126.com；

余月，女，重庆云阳人，西南大学法学院“公法与国家治理研究中心”研究人员。

伴随《中国共产党党内法规制定条例》（2012年制定，2019年修订，以下简称《制定条例》）的全面修订，《制定条例》第三条、第五条从制定主体与规范体例这两个方面就所列之党内法规制定权限的特有属性予以进一步凝练。将所涉权力的事项范围与行为程度作为核心范畴制定权限命题，逐渐从学理概念转化为特有属性较为明晰的实定法意义之规范概念，以切实助推党内法规迈入“有统筹、重导向、成体系的‘发展快车道’”^①。近年来，学界围绕该命题主要在党内法规的广、狭义范畴作命题界分、制度体系建构、体系健全完善、体系化评估标准等宏观场域的附带性研究；也有将其纳入党内法规与国家法律的关系阐释、协调衔接进路梳理之中，导向立法权限事项范围的参照性研究；还有立足于《关于加强党内法规制度建设的意见》中相关规定所确立的“1+4”框架体系下的组织、领导、自身建设、监督保障这四大板块，来展开权限事项范围的描述性研究或分析性研究。

事实上，党内法规的四大板块划分虽然初步厘清了党内法规制度体系的基本架构，但因各个板块的不同

^①周叶中《关于中国共产党党内法规体系化的思考》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2017年第5期，第8页。

“组织、结构、程序、人员”^①之事务职能定位而突显的“功能适当化”^②要义却较为模糊,故在其相应制定权限事项范围的“规范类型区分”^③上往往会存在一定的规制对象交集。因此有必要根据“党依据党内法规管党治党”^④的基本立场,在组织型社会系统中就相关规范设定的不同功能定位,将党内法规规范界分为“组织系统统一”维度的体系架构规范、“组织成员自生性”维度的干部人事规范和“组织风险控制”^⑤维度的纪律检查规范这三类。基于此,依循党内法规制度体系不同板块的差异化公共事务管理职能的定位,尝试完成其趋同性凝练前提下的规范属性识别,进而阐明各类规范制定权限事项的表达要旨,从政党组织行为维度来界分党内法规的制定权限范围。

一 组织系统行为事项:体系架构规范的制定权限范围

执政党作为一类有着“规范秩序、职权层级、沟通体系和成员协调系统,基于组织目标活动,为组织成员、组织本身和社会做出贡献的组织团体”^⑥,在社会组织系统子集中往往涉及“目标与价值子系统、社会心理子系统、技术子系统、结构子系统和管子系统”^⑦等方面。体系架构规范即是从执政党这一组织体的系统功能建构角度,围绕组织章程、组织原则、组织制度、组织机构及其相互关系等方面,来设定执政党“各级各类组织的产生和职责”^⑧所涉组织系统的行为事项,进而置于执政党有序组成、运行的整合性规范体系中,尝试从“具有根本性、统帅性、最高权威性”^⑨的引领性组织章程以及“静态组织结构与动态运行机制”^⑩这三个方面,来具体阐明该类规范的制定权限事项的表述要旨。

(一) 引领性组织章程事项范围

引领性组织章程作为各类组织体的成员所必须共同遵守的最高行为准则,旨在突显执政党的组织规程和办事规则。其以《中国共产党章程》(2017年修订,以下简称《党章》)为基干、以涉及章程事项的准则为延伸的规范载体,来推动实现执政党各类“总体部署的规范化与制度设计的具体化”^⑪。

《制定条例》第五条第二款从广度与深度两方面就组织章程规范的专属权限事项表达要旨予以概括性列明^⑫。就广度而言,涉及到执政党的“党代表大会制度、党内选举制度、党内法规制定制度、党旗党徽”^⑬等各方面事务,并将其具体概括为性质宗旨、路线纲领、思想目标、组织、党员、纪律这六类。就深度而言,即对各类事务作出根本性规定,通过该类有关党的政治建设的基础性、本质性规范设定,来引领党的建设方向并确保相应的建设成效。

此外,《党章》等组织章程规范的修改往往表征着执政党路线、方针、政策的重大调整,进而“宪法序言及宪法‘总纲’内容的修改,大规模的立法活动和法律修改运动”^⑭也会相伴而生,组织章程规范的制定权限事项亦在一定程度上彰显了执政党与人民意志、党规与国法的事务交错溢出效应。现行有效的三件准则^⑮皆不同程度地

①张翔《国家权力配置的功能适当原则——以德国法为中心》,《比较法研究》2018年第3期,第143页。

②赵谦、陈祥《领导小组功能适当化:高标准农田建设机构建制条款的规范要义》,《中国土地科学》2019年第3期,第10页。

③王轶《法律规范类型区分理论的比较与评析》,《比较法研究》2017年第5期,第1页。

④刘作翔《当代中国的规范体系:理论与制度结构》,《中国社会科学》2019年第7期,第92页。

⑤尼克拉斯·卢曼《风险社会学》,孙一洲译,广西人民出版社2020年版,第270—272页。

⑥理查德·H.霍尔《组织:结构、过程及结果(第8版)》,张友星、刘五一、沈勇译,上海财经大学出版社2003年版,第35页。

⑦弗莱蒙特·E.卡斯特、詹姆斯·E.罗森茨韦克《组织与管理:系统方法与权变方法》,傅严等译,中国社会科学出版社2000年版,第19—20页。

⑧张力《党政机关合署办公的标准:功能、问题与重构》,《政治与法律》2018年第8期,第77页。

⑨农云贵《论法治视域内的中国共产党党内法规体系》,《探求》2016年第6期,第39页。

⑩薛刚凌《党的组织法基本问题研究》,《法学杂志》2020年第5期,第31页。

⑪李国梁《论党内法规制定体制的发展与完善》,《探索》2019年第1期,第113页。

⑫《中国共产党党内法规制定条例》第五条第二款:“党章对党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标、组织原则和组织机构、党员义务权利以及党的纪律等作出根本性规定。”

⑬李忠《构建依规治党法规制度体系研究》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2017年第5期,第24页。

⑭强世功《党章与宪法:多元一体法治共和国的建构》,《文化纵横》2015年第4期,第29页。

⑮三件准则指1980年《中国共产党第十一届中央委员会关于党内政治生活的若干准则》、2015年《中国共产党廉洁自律准则》和2016年《中国共产党第十八届中央委员会关于新形势下党内政治生活的若干准则》。

涉及组织章程事项,其中两件党内政治生活准则分别就不同时期执政党的工作重心变化和全方位整顿、建设事项提出了较为系统的任务要求,廉洁自律准则即是《党章》相关规定的具体化表达,就廉洁自律工作设定了明确的标准指引。

(二)静态组织结构事项范围

依循《党章》第十条所列之党的民主集中制基本原则,静态组织结构事项主要围绕《制定条例》第九条第一款第二项所设定的“组织产生、组成和职权职责”事项而具体展开。《党章》第三章“党的中央组织”、第四章“党的地方组织”、第五章“党的基层组织”和第九章“党组”针对该类事项确立了较为完备的基础性体系架构,并从三级党组织的组织结构事项和党组的组织结构事项这两方面来具体列明。

一方面,就三级党组织的组织结构事项而言,《制定条例》第九条第二项将该类事项明确设定为中央党内法规制定事项范围。基于此,分别围绕《党章》第三章设定了规制党的中央组织产生及其各自的职权等事项的中央组织党内法规^①,围绕《党章》第四章设定了规制党的地方各级代表大会会议、会期、职权等事项的地方组织党内法规^②,围绕《党章》第五章设定了规制党的各个基层组织制度、基本任务等事项的基层组织党内法规^③。该类规范设定模式虽然大体上确立了较为完备的分散型三级组织结构规范体系,但“基础主干党规缺位、权责规定不清、统筹配置失调”^④等仍然存在,并可能进一步衍生出党组织与相应国家机关之间权责边界不清、部分党组织权责依据模糊等问题。例如,2019年《中国共产党政法工作条例》的相关规定涉及到党中央、地方党委、党委政法委员会以及政法单位党组(党委)的领导职责配置等组织结构事项,并将相关规定的解释权概括性地赋予给了中共中央政法委员会,从而在一定程度上可能诱发中共中央组织部与中共中央政法委员会这两个平级的党中央部门机构之间的权责重叠、交叉问题。因此,有必要基于“机关结构决定职权归属”^⑤的功能主义立场,明确中共中央组织部在该类事项规范设定中作为起草主体、制定主体和解释主体的主导地位,进而通过该部门主导制定准则层面之组织结构的基本规定,来完成对既有分散型规范体系的统合。

另一方面,就党组织批准设立的党组的组织结构事项而言,“各种非党组织中保证实现党的领导”^⑥的党组设置,当然属于《制定条例》第九条第二项的“党的各级各类组织”范畴,亦列入中央党内法规制定事项范围。《党章》第四十八条、第五十条具体明晰了在“非党组织的领导机关”和“实行集中统一领导的国家工作部门”分别设立党组与党组性质党委的两种基本类型。基于此,2019年《中国共产党党组工作条例》围绕党组的设立、职责、组织原则、工作方式、监督保障等事项予以了具体规定,并与前述三级党组织的组织结构事项保持大体一致。但是党组的组织结构事项与三级党组织的组织结构事项在所涉治理范畴上略有不同,其不仅仅涉及党的自身建设之党务工作的内部治理范畴,还从三级党组织职权任务所涉“党的重大问题”、“本地区范围内的重大问题”、“密切联系群众”的宏观国家治理、社会治理层面,进入到党组职权任务所涉“本单位的重大问题”、“干部管理”等相对具体的微观基层治理层面。2019年《中国共产党党组工作条例》的第十七条更进一步将“制定拟订法律法规规章和重要规范性文件中的重大事项”列为党组讨论和决定的事项范围。所涉党组讨论和决定的党政关系规范化命题亦在该类静态组织结构事项中有所显现,需更多地将其置于政治体制改革“试点”模式选择的视域中,立足于坚持和改善党的领导,提升党的执政能力,尊重组织机构建设和组织管理的客观规律,依循法治思维和法治方式来予以全面规范和有效规制。

(三)动态运行机制事项范围

依循《党章》第十条所列之党的民主集中制基本原则,动态运行机制事项主要围绕《制定条例》第九条第二项所设定的“党的各级各类组织”关系事项而具体展开。《党章》第二章“党的组织制度”、第十章“党和共产主义

①如2017年《中国共产党工作机关条例(试行)》等。

②如1994年《中国共产党地方组织选举工作条例》(2020年修订)、2016年《中国共产党地方委员会工作条例》等。

③如《中国共产党农村基层组织工作条例》(1999年制定,2019年修订)、《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》(1998年制定,2010年、2019年修订)等。

④胡明《用中国特色社会主义法治理论引领法治体系建设》,《中国法学》2018年第3期,第24页。

⑤张翔《我国国家权力配置原则的功能主义解释》,《中外法学》2018年第2期,第298页。

⑥陈玲、赵静、薛澜《择优还是折衷?——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型》,《管理世界》2010年第8期,第62页。

青年团的关系”和2016年中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》的相关规定,则从各级各类组织的组织关系基本原则与组织活动要旨这两方面来予以厘清。

一方面,就组织关系基本原则而言,应以维护党中央权威、贯彻民主集中制作为各级各类组织关系的基本原则,从而“依托科学有效和操作性强的机制路径,使得领导的‘原则’向‘现实’绩效转化”^①。《党章》第十条就民主集中制基本原则予以了六项列举^②,确立了在下级服从上级的前提下,各级各类组织以及组织领导人、党员个人与组织之间的体系化集中统一领导关系。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》则在第三部分“坚决维护党中央权威”中,进一步突显了作为“加强和规范党内政治生活重要目的”的具体要求^③,从领导核心、决断权力配置、自觉服从、请示报告到自觉防范这五个方面予以了系统规定。此外,中国共产主义青年团作为党领导的先进青年的群团组织,是各级各类组织“后备军”的延伸,《党章》在第五十一条、第五十二条分别明晰了党的各级各类组织与共青团组织之间的领导与被领导原则,以及领导、联系活动方式。

另一方面,就组织活动要旨而言,应以作为“执行民主集中制的有效工作机制”^④的请示报告制度作为各级各类组织的活动要旨,并推动其在实践中“不断细化和完善,逐步实现常态化”^⑤。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》在第三部分“坚决维护党中央权威”中就请示报告主体、事项及方式予以了原则性规定,2019年《中国共产党重大事项请示报告条例》则从请示报告主体、事项、程序、方式、个体类型与监督追责等方面予以了系统规定。此外,在其他相关党内法规中亦有围绕其主体规制事务就请示报告制度予以附带性规定。例如,2016年《中国共产党地方委员会工作条例》第十条、第十五条和2017年《中国共产党工作机关条例(试行)》第十八条、第二十三条分别就相关事务中的请示报告职责、事项和方式等问题予以了具体规定。总体而言,请示报告的结构要素与运行机理已初步实现制度化与规范化。未来既应在突显问题导向前提下进一步明确请示报告的事项清单、细化请示报告的程序环节,特别是在领导干部个人事项报告方面,还应着重强化请示报告的执行绩效评估,并落实相关监督保障措施。

二 组织成员行为事项:干部人事规范的制定权限范围

执政党的党员干部作为所涉社会组织“有机整体的目的性结构功能要素”^⑥,需满足“承认所属组织的组织目标并决心为其实现而奋斗”^⑦的基本要件,方能成为“承认和实践组织目标、宗旨、章程的相对固定的成员”^⑧。干部人事规范即是从执政党成员资格的自生性维护角度,围绕党员干部的吸收发展、资格认定、考核选拔、权利

①王浦劬、汤彬《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》2019年第9期,第11页。

②《中国共产党章程》第十条规定:“党是根据自己的纲领和章程,按照民主集中制组织起来的统一整体。党的民主集中制的基本原则是:(一)党员个人服从党的组织,少数服从多数,下级组织服从上级组织,全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。(二)党的各级领导机关,除它们派出的代表机关和在非党组织中的党组外,都由选举产生。(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。(四)党的上级组织要经常听取下级组织和党员群众的意见,及时解决他们提出的问题。党的下级组织既要向上级组织请示和报告工作,又要独立负责地解决自己职责范围内的问题。上下级组织之间要互通情报、互相支持和互相监督。党的各级组织要按规定实行党务公开,使党员对党内事务有更多的了解和参与。(五)党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由党的委员会集体讨论,作出决定;委员会成员要根据集体的决定和分工,切实履行自己的职责。(六)党禁止任何形式的个人崇拜。要保证党的领导人的活动处于党和人民的监督之下,同时维护一切代表党和人民利益的领导人的威信。”

③2016年中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议通过《关于新形势下党内政治生活的若干准则》在第三部分“坚决维护党中央权威”中规定:“坚持党的领导,首先是坚持党中央的集中统一领导。”“涉及全党全国性的重大方针政策问题,只有党中央有权作出决定和解释。”“全党必须自觉服从党中央领导。全党必须严格执行重大问题请示报告制度。”“全党必须自觉防止和反对个人主义、分散主义、自由主义、本位主义。”

④新华社《中共中央印发〈中国共产党重大事项请示报告条例〉》,中华人民共和国中央人民政府网,2019年2月28日发布,2020年8月16日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/28/content_5369363.htm。

⑤田桥《中国共产党党组制度的沿革、结构与功能》,《社会主义研究》2019年第6期,第89页。

⑥雷志柱《知识网络组织构建与管理研究》,北京理工大学出版社2012年版,第57页。

⑦吴铎《简明社会学》,华东师范大学出版社1986年版,第119页。

⑧邱伟光《公共关系学原理》,华东师范大学出版社1994年版,第66页。

义务等方面,来设定执政党“发展党员标准、合格党员标准、好干部标准、党内法规质量标准、教育实践活动标准”^①等所涉组织成员的行为事项。进而置于确保“增强党的创造力、凝聚力、战斗力”^②以实现组织肌体健康发展的具象化规范体系中,依循《党章》第一章“党员”和第六章“党的干部”之界分,从党员规范与党的干部规范这两个方面,来具体阐明该类规范的制定权限事项表达要旨。

(一)党员规范事项范围

党员规范事项主要围绕《党章》第一章相关规定的设定,制定党员行为标准等事项规范。《制定条例》第九条第一款第三项、第四项亦将相关基本制度设定列入中央党内法规制定事项范围,并从党员发展管理和党员义务权利这两方面来具体列明。

一方面,就党员发展管理而言,该类事项作为“健全党员能进能出机制,优化党员队伍结构”^③的基础规范,主要涉及组织发展党员和党员日常教育管理这两个方面。《党章》第一条、第二条和第五条、第六条、第七条分别设定了发展党员的资格条件与基本程序,《党章》第八条、第九条分别就党员日常教育管理的方式予以了原则性规定。基于此,2014年《中国共产党发展党员工作细则》围绕入党积极分子、发展对象、预备党员的确立、培养、考察、接收、教育、转正等程序环节事项以及相关工作的组织纪律事项予以了系统规定,2019年《中国共产党党员教育管理工作条例》则围绕教育内容与任务、教育管理方式、党籍和组织关系管理、党员监督管理以及相应保障措施事项予以系统规定。通过“对加强党支部建设、强化党员教育管理等作出基本规范”^④的体系化设定,来“增强党员教育管理针对性和有效性”^⑤,并进一步结合在农村、普通高校、党和国家机关、国有企业基层组织工作的不同特点,分别予以了具体化、差异化设定^⑥。

另一方面,就党员义务权利而言。《党章》第三条、第四条分别就党员的义务与权利予以八项列举,从而在事项设定上形成了党员义务权利大体一致的均衡结构。但由于《党章》在历史变迁进程中将党员义务置于党员权利之前的规定,导致在一定程度上确立了党员义务本位观,并基于此初步确立了以“党章规定义务为基本义务、一般党内法规规定义务为一般义务”^⑦,且在相关准则^⑧、条例^⑨、规则^⑩、规定^⑪、办法^⑫、细则^⑬中皆有所规定的党员义务规范体系。伴随1994年《中国共产党党员权利保障条例(试行)》和2004年《中国共产党党员权利保障条例》的先后出台,特别是在前者的第五条和后者的第四条中皆明确规定了“坚持权利与义务相统一”的原则,使得“党内法规由义务性规范向义务与权利平衡性规范转变”^⑭的态势亦有所显现。虽然2004年《中国共产党党员权利保障条例》从权利事项、保障措施与责任追究这三个方面,就充分发挥党员积极性、主动性、创造性

①赵付科《习近平关于党的建设质量重要论述的理论特质》,《思想理论教育导刊》2019年第9期,第51页。

②《中共中央印发〈关于加强党内法规制度建设的意见〉》,《人民日报》2017年6月26日,第1、6版。

③胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2012年11月18日,第1版。

④宋功德《坚持依规治党》,《中国法学》2018年第2期,第17页。

⑤习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日,第1版。

⑥例如:《中国共产党农村基层组织工作条例》(1999年制定,2019年修订)、《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》(1996年制定,2010年修订)、《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》(1998年制定,2010年、2019年修订)、2019年《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》。

⑦伍华军《论党内法规的基本范畴》,《法学杂志》2018年第2期,第62页。

⑧如2015年《中国共产党廉洁自律准则》。

⑨如2013年《党政机关厉行节约反对浪费条例》、2015年《中国共产党统一战线工作条例(试行)》、2016年《中国共产党党内监督条例》、《中国共产党纪律处分条例》(2003年制定,2015年、2018年修订)、《中国共产党问责条例》(2016年制定,2019年修订)等。

⑩如2005年《浙江省村级组织工作规则(试行)》。

⑪如2008年《中共中央组织部关于中国共产党党费收缴、使用和管理的规定》、2016年《中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅关于进一步规范广东省领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业行为的规定(试行)》、2018年《中共北京市体育局党组关于禁止公务活动和在工作时间饮酒的规定》等。

⑫如2019年《公务员平时考核办法(试行)》。

⑬如1994年《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则》。

⑭曾钰诚《新时代党内法规建设:目标、问题与路径》,《中州学刊》2019年第11期,第28页。

前提下的党员权利保障予以了系统规定,但党员权利的种类与范围略显偏狭,更多地局限于诉愿表达与申诉救济等派生性权利,确保党员主体地位的实质性“知情权、选举权、参与权、监督权”^①等原发性权利设定较为单薄,且缺失必要的程序性保障措施设定,“党员权利的制度化保障”^②机制仍有待健全完善。

(二)党的干部规范事项范围

党的干部规范事项主要围绕《党章》第六章相关规定所设定的干部教育、培训、选拔、考核和监督等事项而具体展开。该类事项作为党的建设的基本任务,所涉基本制度设定亦被《制定条例》第九条第一款第四项列入中央党内法规制定事项范围,并基于大体形成的教育培训^③、选拔任用^④、监督考核^⑤这三类规范体系来予以厘清。

其一,就党的干部教育培训而言,该类事项作为《党章》第三十五条规定之“革命化、年轻化、知识化、专业化”干部队伍建设目标的具体表达,旨在“提高各级干部的思想政治素质、科学文化素质、工作本领”^⑥,主要涉及干部教育培训整体制度安排和干部教育培训具体机构建设这两个方面。2015年《干部教育培训工作条例》基于第二条“建设高素质干部队伍的先导性、基础性、战略性工程”的定位,从第一条规定的“推进干部教育培训工作科学化、制度化、规范化”目标出发,依循第五条规定的“分级管理体制”,就对象、内容、方式方法、机构设置、师资、课程、教材、经费、考核与评估等教育培训具体事项予以了系统而全面的规定。2019年《中国共产党党校(行政学院)工作条例》则就党校(行政学院)的管理体制、运营事项、工作规程和保障监督等事项予以颇具可操作性的细化规定,从而为干部教育培训具体机构建设设定了统一标准和参照依据。2018年印发的《2018—2022年全国干部教育培训规划》则进一步明确了当前干部教育培训工作的指导思想、主要目标、重要指标与关键事项,并从培训内容体系、培训组织架构体系、培训保障制度体系等方面设定了具体的发展完善方向与量化指标要求。特别是应加强基层干部教育培训力度,有效遏制“干部教育培训工作自上而下递减”^⑦现象的发生,将《中国共产党农村基层组织工作条例》(1999年制定,2018年修订)第二十三条所明确的“县级党委每年至少对村党组织书记培训1次”等类似规定落到实处。并在“以理论教育和党性教育统领干部教育培训内容”^⑧的宗旨引领下,推动干部教育培训工作从任务型、规模化向实效型、专业化转变。

其二,就党的干部选拔任用而言,在作为“党的组织领导的重要体现”^⑨之“坚持党管干部”^⑩这一根本原则指引下,围绕《党章》第三十五条确立的“德才兼备、以德为先”之选拔原则,《党政领导干部选拔任用工作条例》(2002年制定,2014年、2019年修订)就选拔任用条件、程序,以及交流、回避、职务变动与纪律监督等具体事项予以了系统而全面的规定。其中第四十一条列明了选任制、委任制和聘任制这三种类型,虽然就聘任制的专业性适用要求予以了较为明确的规定,但就选任制与委任制的适用要求则没有清晰设定。事实上,选任制与委任

①肖金明《论通过党内法治推进党内治理——兼论党内法治与国家治理现代化的逻辑关联》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期,第16页。

②周叶中《关于中国共产党党内法规建设的思考》,《法学论坛》2011年第4期,第43页。

③如2011年《中共中央组织部关于加强和改进基层干部教育培训工作的意见》、2013年《中共中央组织部关于在干部教育培训中进一步加强学员管理的规定》、2015年《干部教育培训工作条例》。

④如2004年《党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》、2010年《党政领导干部选拔任用工作有关事项报告办法(试行)》、2010年《市县党委书记履行干部选拔任用工作职责离任检查办法(试行)》、2010年《地方党委常委会向全委会报告干部选拔任用工作并接受民主评议办法(试行)》、2014年《中共中央组织部关于加强干部选拔任用工作监督的意见》、《党政领导干部选拔任用工作条例》(2002年制定,2014年、2019年修订)、2019年《干部选拔任用工作监督检查和责任追究办法》。

⑤如1979年《中共中央组织部关于实行干部考核制度的意见》、2005年《中央纪委、中央组织部关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》、2009年《中共中央办公厅关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》、2019年《党政领导干部考核工作条例》。

⑥朱光磊《全面深化改革进程中的中国新治理观》,《中国社会科学》2017年第4期,第28页。

⑦王同昌《基层党组织组织力提升面临的挑战及路径选择》,《中州学刊》2018年第8期,第19页。

⑧习近平干部教育培训思想研究课题组《习近平干部教育培训思想对党的干部教育培训理论的继承和创新》,《求实》2015年第7期,第18页。

⑨朱景文《论法治评估的类型化》,《中国社会科学》2015年第7期,第121页。

⑩习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日,第1版。

制因其分别“体现以民意为主,体现遵从上级组织和领导人的意旨”^①之不同导向,易在实践中诱发一定的模糊适用情形,往往为了维护上级权威使得“委任制成为当前领导干部选拔任用的现实选择”^②,从而在一定程度上弱化了干部选拔任用过程中的民主、监督要素。因此,有必要厘清这两种类型的不同适用对象、实施要件与操作程序,通过更为细致、清晰的可操作性规定,来推动党的干部选拔任用工作进一步的科学化、制度化与规范化。此外,围绕选拔任用过程中的纪律监督事项,2019年《干部选拔任用工作监督检查和责任追究办法》则从五类监督检查重点内容事项,上下、内外、联动监督检查工作机制,以及全过程报告、评议、检查、核查、追责制度这三个方面予以了实施性规定。总体而言,所涉党委(党组)领导班子、组织(人事)部门的“自己监督自己”^③式自体监督机制已颇为完备,未来应进一步突显来自纪检监察等党内外部门和人民群众的异体监督效应与相应制度完善。

其三,就党的干部考核监督而言,为了切实“贯彻执政党的执政意图和主张”^④,该类事项在“保持党的纯洁性,关键在党的各级领导干部”^⑤之重要论断引领下,围绕《党章》第三十六条设定的六项基本条件,主要涉及干部考核评价体系 and 干部监督机制这两个方面。1979年《中共中央组织部关于实行干部考核制度的意见》在创立干部考核制度的同时,初步设定了“德、能、勤、绩”四个方面的考核标准与内容。1998年《党政领导干部考核工作暂行规定》(已失效)首次从考核的方式、内容、程序、结果,以及考核机关、考核纪律与监督等方面,就干部考核事项予以了系统、全面规定。2009年《中共中央办公厅关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》进一步明晰了促进科学发展的干部考核评价机制的指导思想、基本原则、工作目标和重点任务等事项。基于此,结合其他相关规范性文件^⑥的实施性规定,党的干部考核评价体系虽已初具规模,但在“制度化、规范化、程序化”^⑦等方面仍有待进一步完善。2019年《党政领导干部考核工作条例》旨在落实新时代党的建设总要求与组织路线,从考核内容、考核方式、考核结果、组织实施和纪律监督等方面,就做好新时代干部考核工作设定了更为清晰、明确的行为指引。特别是通过第四十七条“创新考核方法”、第四十八条“考核工作信息化建设”的规定,为实现“干部考核评价主体建构多元创新”^⑧提供了必要的规范依据。此外,2016年《中国共产党党内监督条例》从党的中央组织、党委(党组)、党的纪律检查委员会、党的基层组织和党员这五个层面的建立健全,以及与外部监督的衔接机制等方面,明晰了干部党内同体监督机制的主要内容。在《党章》第三十六条之“自觉地接受党和群众的批评和监督”的原则性规定引领下,伴随“群众监督是最主要、最有效的干部监督”^⑨的逐步确立和“信访制度是接受群众监督的重要政治制度”^⑩的有序突显,干部党外异体监督机制亦初具规模。最终通过干部同体、异体监督机制的协同整合,来切实加强“干部协同监督机制的复合化、规范化、实效化建设”^⑪。

三 组织风险控制行为事项:纪律检查规范的制定权限范围

执政党的组织风险往往伴随组织体中的“决策、行为与治理机制”^⑫而产生,表现为“规则运转失灵所形成的制度化风险”^⑬。在执政党以“组织建设和组织网络渗透为主要形式的组织化调控”^⑭过程中,控制、应对组织运

① 罗中枢《党政领导干部的分类选用、考核和管理探析》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2012年第1期,第126—126页。

② 程波辉、彭向刚《委任制:当代中国领导干部选拔任用的现实选择》,《公共管理与政策评论》2015年第2期,第63页。

③ 林学启《完善反腐倡廉法规制度体系建设研究》,《理论探讨》2011年第1期,第134页。

④ 石泰峰、张恒山《论中国共产党依法执政》,《中国社会科学》2003年第1期,第23页。

⑤ 习近平《扎实做好保持党的纯洁性各项工作》,《求是》2012年第6期,第3页。

⑥ 例如:2000年《中共中央组织部、中共中央宣传部关于建立县级以上党政领导干部理论学习考核制度的若干意见》、2009年《中央企业领导班子和领导人员综合考核评价办法(试行)》、2013年《中共中央组织部关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》等。

⑦ 韩强《对建立和完善党政领导干部考核评价指标体系的若干思考》,《政治学研究》2003年第4期,第37页。

⑧ 胡洪彬《习近平新时代干部考核评价观的创新》,《长白学刊》2019年第2期,第12页。

⑨ 程波辉《转型期中国政治认同重构的研究》,《求实》2008年第2期,第63页。

⑩ 舒晓琴《开创新时代人民信访工作新局面》,《人民日报》2018年12月3日,第7版。

⑪ 赵谦《执政不作为治理研究》,《法学杂志》2018年第12期,第46页。

⑫ 杨雪冬《风险社会理论述评》,《国家行政学院学报》2005年第1期,第87页。

⑬ 吴汉东《人工智能时代的制度安排与法律规制》,《法律科学(西北政法大学学报)》2017年第5期,第130页。

⑭ 唐皇凤《新中国60年国家治理体系的变迁及理性审视》,《经济社会体制比较》2009年第5期,第32页。

转腐化、功能发挥失灵等“党面临的各种风险考验”^①时,当置于“主权国家治国理政制度体系”^②下,通过对执政党“执政机制要素的理论、制度、组织机构和人员”^③所涉监督执纪问责的规范化,来积极“提高党的执政能力和领导水平”^④。纪律检查规范即是从执政党这一组织体及其成员的任务、行为的监控角度,围绕必须遵守的党的行为规则和相应的党内监督专责机关建设、运行等命题,从“制度保障、能力要件、信息条件和动力机制”^⑤具体化的角度,来设定执政党纪律检查机关维护党纪活动所涉组织风险控制行为事项。进而置于“围绕‘四种形态’强化监督执纪问责”^⑥的惩戒性规范体系中,依循《党章》第七章“党的纪律”和第八章“党的纪律检查机关”之界分,从党的纪律规范和党的纪检机关规范这两个方面,来具体阐明该类规范的制定权限事项。

(一)党的纪律规范事项范围

党的纪律规范事项主要围绕《党章》第七章相关规定所设定的“政治、组织、廉洁、群众、工作、生活纪律之行为规则”^⑦而具体展开。《制定条例》第九条第一款第六项亦将相关基本制度设定列入中央党内法规制定事项范围,并从纪律处分和问责处理这两方面来具体列明。

一方面,就纪律处分事项而言,该类事项主要指向《党章》第四十条所列的六类违纪行为与相应违纪后果,具体适用于各级组织和全体党员。《中国共产党纪律处分条例》(2003年制定,2015年、2018年修订,以下简称《纪律处分条例》)基于《党章》相关规定,从违纪行为的认定、纪律处分的类型与运用规则、违法犯罪行为的纪律处分衔接等总体原则性事项,到违反六类纪律行为的处分适用等具体实施性事项,皆予以了较为全面的规定。其中围绕违纪行为的属性界分,主要通过《纪律处分条例》第七条^⑧列明了违反党规、国法、政策、道德、利益的概括性规定,以及“依照规定应当给予”纪律处分的引致条款设定,明晰了严明纪律、依规从严治党的广延面向标准与执行效率标准。相应违纪结果则基于《党章》第四十一条^⑨、《纪律处分条例》第八条^⑩针对党员设定的五种纪律处分,《党章》第四十四条^⑪、《纪律处分条例》第九条^⑫针对党组织设定的两类纪律处分,通过《纪律处分条例》第二章、第三章的相关规定具体明晰了各类纪律处分的结构要素、影响结果与从轻或减轻、从重或加重之运用规则。

另一方面,就问责处理事项而言,该类事项主要指向《党章》第四十四条、第四十六条设定的“问责”要求,具体从问责对象、问责情形、问责方式等方面将“失责必问、问责必严”^⑬落到实处。《中国共产党问责条例》(2016年制定,2019年修订,以下简称《问责条例》)基于《党章》相关规定,从问责原则、问责对象、问责情形、问责方式、问责程序、问责救济等方面,皆制定了较为全面的实施性规定。其中《问责条例》第五条将“党组织、党的领导干部”皆列为问责对象,从而确立了组织问责与个人问责相结合的二元问责处理机制。第七条则将领导、政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、廉政建设、主体责任、监督责任、利益作为等方面的失职失责情形

① 习近平《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》,《人民日报》2018年12月19日,第2版。

② 应松年《加快法治建设促进国家治理体系和治理能力现代化》,《中国法学》2014年第6期,第43页。

③ 翟国强《中国宪法实施的双轨制》,《法学研究》2014年第3期,第86页。

④ 姚建宗《中国特色社会主义新时代法治建设的实践行动纲领——中国共产党十九大报告的法学解读》,《法制与社会发展》2017年第6期,第16页。

⑤ 王希鹏《纪委监督责任具体化的路径分析》,《中国监察》2014年第12期,第38页。

⑥ 张居峰《监督执纪“四种形态”的内涵解读与推进路径》,《广西社会科学》2017年第5期,第142页。

⑦ 王伟国《国家治理体系视角下党内法规研究的基础概念辨析》,《中国法学》2018年第2期,第284页。

⑧ 《中国共产党纪律处分条例》第七条规定:“党组织和党员违反党章和其他党内法规,违反国家法律法规,违反党和国家政策,违反社会主义道德,危害党、国家和人民利益的行为,依照规定应当给予纪律处理或者处分的,都必须受到追究。”

⑨ 《中国共产党章程》第四十一条规定:“对党员的纪律处分有五种:警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍。”

⑩ 《中国共产党纪律处分条例》(2003年制定,2015年、2018年修订)第八条规定:“对党员的纪律处分种类:(一)警告;(二)严重警告;(三)撤销党内职务;(四)留党察看;(五)开除党籍。”

⑪ 《中国共产党章程》第四十四条规定:“对于严重违犯党的纪律、本身又不能纠正的党组织,上一级党的委员会在查明核实后,应根据情节严重的程度,作出进行改组或予以解散的决定,并报再上一级党的委员会审查批准,正式宣布执行。”

⑫ 《中国共产党纪律处分条例》第九条规定:“对于违犯党的纪律的党组织,上级党组织应当责令其作出检查或者进行通报批评。对于严重违犯党的纪律、本身又不能纠正的党组织,上一级党的委员会在查明核实后,根据情节严重的程度,可以予以:(一)改组;(二)解散。”

⑬ 杨巨帅《失责必问 问责必严》,《中国纪检监察》2016年第14期,第23页。

列为问责情形。该类列举式规定虽然涵盖的事项范围颇为广泛,但没有结合两类问责对象作类型化区分,上述情形中哪些是组织集体行为、哪些是组织个人行为?应以不同事项范围来界分,还是以行为方式或结果影响程度来界分?此外,在情形设定方面,多为“不强、不力、不实、不到位、不严、造成严重后果或者恶劣影响”等模糊弹性表述,有必要充实可操作性的量化精确表述。第八条就组织问责设定了检查、通报、改组这三种问责方式,就个人问责设定了通报、诫勉、组织调整或者组织处理、纪律处分这四种问责方式,以突显“硬性约束措施下问责方式的严厉性”^①。其中在个人问责的纪律处分方面,与前述纪律处分事项形成了必要的条款引致关系。在干部选拔任用这类特殊事项的个人问责方面,则基于这四种方式在2019年《干部选拔任用工作监督检查和责任追究办法》第四十条第一款,设定了更为具体的“情节较轻、较重、严重”的三级进阶型九种问责方式。

(二)党的纪检监察机关规范事项范围

党的纪检监察机关规范事项主要围绕《党章》第八章的相关规定所设定的纪检监察机关“规范内部监督职能行使、规范办案裁量权范围界定、明晰具体办案程序依据”^②事项而具体展开。《制定条例》第九条第一款第二项、第六项亦将相关基本制度设定列入中央党内法规制定事项范围,并从强化组织机能与规范执纪监督这两方面来予以厘清。

一方面,就强化组织机能而言,该类事项旨在明晰党的纪检监察机关在“强化合力,规范执纪监督”^③定位下的功能目标,“监督、执纪、问责”是该类机关的职责所在,但非终极目的。应以《党章》第四十六条的“推进全面从严治党、加强党风廉政建设”之任务设定为引领,以2019年《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第一条进一步明确“加强党的纪律建设,推进全面从严治党”之监督执纪目标设定为导向,围绕提高党的执政能力和领导水平而具体展开。

另一方面,就规范执纪监督而言,该类事项旨在基于《纪律处分条例》、《问责条例》等规范性文件的引领,就党的纪检监察机关履行“监督、执纪、问责”这三类职责的权限范围和权力行使程序予以规范化设定。强调通过检举控告^④、案件处理^⑤、特殊身份党员处分^⑥等程序性规范,来推动《制定条例》第十条所规定的“职权范围内有关事项”的标准化、规程化与可操作化。此外,在全面从严治党、国家监察体制改革的大背景下,亦需通过规范执纪监督来厘清“党纪监督与国法监察之间的基本关系”^⑦。特别是注意防范以党纪适用替代国法适用的现象发生,例如在扶贫领域违纪^⑧案例中,涉案人员利用职务便利侵占低保金、违规申报冒领补助金、截留挪用补助金等行为,在违反党纪的同时,亦往往会触犯行政法律甚至是刑事法律的规定。因此有必要厘清在具体责任追究过程中的适用标准与衔接机制,以明晰党纪与国法在不同规则体系下的功能定位与关系设定。

[责任编辑:苏雪梅]

① 王立峰、吕永祥《党内问责机制:推进全面从严治党的有效路径》,《探索》2017年第1期,第97页。

② 王立峰、潘博《浅析中共纪检监察机关的内部监督机制》,《长白学刊》2015年第6期,第67—73页。

③ 姚巧华、黄汉恩《政治生态治理的制度视野》,《中共郑州市委党校学报》2015年第5期,第51页。

④ 如1993年《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》、1996年《中央纪委监察部关于保护检举、控告人的规定》。

⑤ 如1987年《党的纪律检查机关案件审理工作条例》、1991年《中共中央纪律检查委员会关于审理党员违纪案件工作程序的规定》、1994年《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》、1994年《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则》。

⑥ 如1996年《中共中央纪律检查委员会关于党政机关县(处)级以上党员领导干部违反廉洁自律规定购买、更换小汽车行为的党纪处理办法》、2014年《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》等。

⑦ 刘艳红《〈监察法〉与其他规范衔接的基本问题研究》,《法学论坛》2019年第1期,第5页。

⑧ 《中共浙江省纪委关于6起扶贫领域违纪问题的通报》,浙江省纪委省监委网站,2017年8月11日发布,2020年6月27日访问,http://www.zjsjw.gov.cn/ch112/system/2017/08/10/030311913.shtml。