

# 党政责任制立规作用机理探析

刘梦菲\*

**摘要：**党政责任制立规是指具有规范制定权限的党政主体，为表达党政共同意志，在特定国家治理领域内制定普遍性、明确性的行为规则，就重要国家事项进行党政职责划分、履责督导、责任追究，从而构建专项党政责任制度的规范制定活动，具备政治性、综合性、灵活性特点。作为贯彻落实党的全面领导的重要法治方式，党政责任制立规主要通过职责分解、履责督导和责任追究三大环节发挥其作用功能。由此，党政二元立规主体实现了党政组织的有效配套、党政权力的紧密衔接和党政责任的合理划分。“第一责任人”制度等五项重点特色下位制度的确立则进一步提升了具体领域的立规效能、增强了立规刚性，有益于立规作用的充分发挥。

**关键词：**责任制 党政关系 党政联合发文 党内法规

2015年起，中共中央、国务院先后联合制定了8部规范性文件<sup>①</sup>，以构建特定国家治理领域的党政责任制度。“党政责任制立规”即是对这类规范制定现象的统称。在《党政责任制立规的生成逻辑及其规范进路》一文中，“党政责任制立规”这一新兴概念的释出理路、生成逻辑及规范进路已获得详尽阐释，其中表明党政责任制立规具备实现党的全面领导与党政技术性分工协调统

---

\* 作者简介：刘梦菲，武汉大学党内法规研究中心2021届硕士研究生，现任职于广东省纪委监委。  
收稿日期：2021年7月1日；定稿日期：2021年10月25日。

① 这8部规范性文件为：《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》（以下简称《生态环境损害责任追究办法》）、《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》（以下简称《综治领导责任制规定》）、《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》（以下简称《法治建设第一责任人职责规定》）、《信访工作责任制实施办法》、《脱贫攻坚责任制实施办法》、《地方党政领导干部安全生产责任制规定》（以下简称《安全生产责任制规定》）、《地方党政领导干部食品安全责任制规定》（以下简称《食品安全责任制规定》）、《法治政府建设与责任落实督查工作规定》。

合、推进党的领导法治化与党政关系规范化、建设责任型政党与责任型政府等价值功能，是政治逻辑、实践逻辑、法治逻辑统合后的制度创新。<sup>①</sup> 以此为基础，在精细化的研究导向下，有必要立足规范文本，进一步探究党政责任制立规实现前述功能的作用机理，即通过立规在特定国家治理领域贯彻落实党的领导的具体方式。

本文的研究思路在于：第一，再度深入阐释党政责任制立规的内涵要义，以实现从具体立规活动向抽象概念的转化；第二，以8部规范性文件的体例结构为蓝本，归纳立规作用发挥的各项环节；第三，在体例基础上深入剖析其中的组织关系和权责关系；第四，总结立规确立的重点下位制度，探究这些制度推动立规作用发挥的原因方式。

## 一、概念阐释：何为党政责任制立规

从属性来看，党政责任制立规属于动态规范制定活动，而非静态的规范文本。也即这一概念是对一类规范制定活动的描述，不仅限于立规形成的规范文本，而且包括立规的主体、权限、程序、原则、体制、解释、技术等要素。党政责任制立规外在表现为党政主体联合发文，在新兴国家治理领域构建专项党政责任制度。不过这主要是对立规基本样态的解读，相关概念内涵的表达仍不够清晰。通过对党政责任制立规内涵要义及其特征的探析，有利于从内外两个视角进一步认识和理解这一新兴立规活动。

### （一）党政责任制立规的内涵要义

根据立规的具体样态，党政责任制立规意指具有规范制定权限的党政主体，为表达党政共同意志，在特定国家治理领域内制定普遍性、明确性的行为规则，就重要国家事项进行党政职责划分、履责督导、责任追究，从而构建专项党政责任制度的规范制定活动。

第一，立规本质上是党政共同的意志表达，政党在其中起主导作用。通过立规将党政共同意志转化为明确的规范条款，也即党政意志的表达过程。一方面，中共中央办公厅作为立规主体，展现了中国共产党作为一个统一整体，根据民主集中制原则形成的统一意志，这不是党员个体意志的简单相加，不是党组织意志的简单折中，也不是领导干部个人意志的体现。<sup>②</sup> 另一方面，国家

<sup>①</sup> 参见刘梦菲：《党政责任制立规的生成逻辑及其规范进阶》，载《决策与信息》2021年第5期。

<sup>②</sup> 参见宋功德、张文显主编：《党内法规学》，高等教育出版社2020年版，第17页。

(政府)制定主体加入后,党政责任制立规也同时表达了特定事项上国家的统一意志。在立规过程中,立规活动由政党直接推动开展,为了将党的领导朝更加微观的国家治理领域拓展,不可避免地要涉及政府职权行使,故而引入了政府作为立规主体,以防范党对具体事务的过度干预。但是总体上立规活动呈现政党主导的格局。

第二,立规主要通过加入“责任”要素来规范调整对象行为。根据前述立规模式,党政责任制立规构建了不同领域的专项党政责任制度。此种责任制中的责任既包括“必须为”的积极责任,又包括“不可为”的消极责任<sup>①</sup>,具体指党组织、党员和非党组织及其成员在特定国家治理领域应当主动承担的职责,以及违反立规设定的特定义务所应承担的不利后果。由此,以“责任”为内核的党政责任制不同于消极意义上的党政问责制、责任追究制等,而是包含职责设定、履责督导、责任追究等环节在内的广义责任制。同时责任制的适用领域贯通了党政两大系统,蕴含“党政同责”的制度理念,具有较强的制度刚性,能够提升特定领域规范性文件的执行力。

第三,经由立规,特定国家治理领域形成了具有普遍性、明确性的行为规则。一则党政责任制立规形成的8部规范性文件指向一般的、抽象的主体而非特定的、具体的主体,在一定时期内可以反复适用。二则党政责任制立规在固定的立规模式下形成了较为固定的条款结构形式,主要包括行为模式和违规后果两个方面。三则立规具有明确的规范内容,主要借助义务性规范而非授权性规范为适用主体提供具体、易操作的模式。<sup>②</sup>因此,立规后党政机关及其领导干部在生态环境保护、法治建设、社会治安综合治理、脱贫攻坚、信访、安全生产、食品安全等领域的领导行为获得了明确的规则指引。

## (二) 党政责任制立规的鲜明特点

党政责任制立规具有异于其他党内法规制定活动的特点,包括更为显著的政治性、综合性、灵活性。其中,政治性是基于党政共同立规但“党”属性相较“政”属性更加突出而言,综合性是基于党政责任制立规属多个领域、多个环节的综合性立规而非专门性立规而言,灵活性是基于相较高位阶的宏观性立规其规范形态与领域特质贴合度更高而言。

### 1. 政治性

由于政治性的内涵比较丰富,无论是政党抑或国家作为规范制定主体,都

<sup>①</sup> 参见伍华军:《论党内法规责任及惩处追责机制》,载《党内法规理论研究》2019年第1期,社会文献出版社2019年版,第121页。

<sup>②</sup> 参见张善恭主编:《立法学原理》,上海社会科学院出版社1991年版,第63~64页。

能在一定程度上体现政治性，如国家立法集中体现的是执政者（执政阶级或阶层）的共同意志。不过此处强调的政治性，更多是从立规直接体现政党作为政治组织的一般属性而言的，也即在“党”属性和“政”属性的比较中立规作为政党内部规范的特质更为明显。

从立规旨意上看，党政责任制立规主要服务于党的政治目标。考察党政责任制立规的目的条款，有4部规范在第1条首句即点明立规目的是加强党对具体工作的领导、贯彻落实党中央决策部署，如“贯彻落实党中央关于全面依法治国的部署要求”“贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神”“加强党对法治政府建设的集中统一领导”“加强地方各级党委和政府对本地区安全生产工作的领导”。另有3部也在目的条款中彰显了对人民利益的高度关照，如为“保障人民群众‘舌尖上的安全’”“依法维护群众合法权益”“确保人民安居乐业”等。党的领导核心地位决定了政党意识形态在塑造国家治理目标、发展任务过程中起主导作用，同时也造就了以党的大政方针指导国家建设、引领一定时期内国家发展任务的实践传统。党政责任制立规以加强党的全面领导、保障人民利益为直接目的，政治属性鲜明、突出。

从制定依据上看，党政责任制立规是对党的纲领性文件、上位党内法规的配套或具化。有7部规范性文件在文本中直接写明党中央颁布的指导性政策文件或党内法规是其制定依据，如表述为“根据《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和中央有关规定”“根据有关党内法规和国家法律”“根据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》、《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》和其他有关规定”“根据……《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》、《中国共产党地方委员会工作条例》、《中国共产党问责条例》等中央有关规定”。上述党内法规或宏观政策性指导文件，均明确了党和国家要共同担负多领域内建立健全党政责任制度的目标任务，如“强化脱贫攻坚领导责任制”“健全落实安全生产责任制”等。《综治领导责任制规定》虽未直接写明制定依据，但2014年10月颁布的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求“深入推进社会治安综合治理，健全落实领导责任制”，此次党政责任制立规正是落实该决定的制度性举措。

## 2. 综合性

党政责任制立规的创新之处并不在于创设了多少崭新的党内制度，而在于锻造了成熟的制度链条，将党政主体责任整合于一部规范，并运用至特殊的国家治理领域。这一过程中，党政责任制立规以其他主干性党内法规为依归，通

过多项具体党内制度搭建形成最终的党政责任制度。因此，其对现行党内制度的依赖程度比较高，尤其对一些已然较为成熟的程序性制度及相关党内法规运用非常充分。换言之，在中国特色社会主义法治体系的大框架之中，党政责任制立规的综合性非常鲜明，有别于《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《纪律处分条例》）等专门领域的立规行为。它在适用范围上仅限安全生产、脱贫攻坚等少数领域，但所涉环节、程序却是全面、综合的，需要借助其他规章制度才能促使制度整体有效运转。党政责任制立规的综合性，具化了党政组织及其成员对特定国家事务的职责、问责追责情形等实体性内容，是党的领导开始向具体治理领域延伸和细化的生动体现。

党政责任制立规的综合性具体表现为：第一，党政组织及其成员责任划分的基本依循，主要是党内实体性规章制度和国家法律法规确立的职权职责，这有赖于国家法律体系和党内法规体系的建立健全。如党政领导干部的生态环境保护职责，首先由党章、宪法宏观设定，包括党领导人民建设社会主义生态文明职责、国务院生态文明建设职责、党员及党的干部义务条款等；其次由《环境保护法》等中观规范就人民政府、环境保护主管部门的监督管理职责进一步具化；最后由党政责任制立规细化强化党政主要负责人、分管领导的领导职责，保证责任落实到人，压实压细领导责任。第二，对党政组织及其成员的表彰奖励、考核等激励措施，需要参照《公务员奖励规定》《党政领导干部考核工作条例》《公务员平时考核办法（试行）》等施行。第三，巡视巡察、问责、纪律处分等追责手段的运用，主要依靠《纪律处分条例》、《中国共产党问责条例》（以下简称《问责条例》）、《监察法》等的贯彻执行。

### 3. 灵活性

党政责任制立规是对多部文件制定活动的统称，所制定规范的具体形态并不完全一致，会根据治理环境、治理需求相应调整，具备较高的灵活性，具体表现在两方面。

一方面，党政责任制立规的灵活性体现为依循本领域、本地区、本层级工作内容和治理特点选取精细化的适用对象。不同领域党政责任制度的适用对象随工作内容相应调试，从特定省份、特定层级到特定身份皆有之。如《脱贫攻坚责任制实施办法》适用于“中西部22个省（自治区、直辖市）党委和政府、有关中央和国家机关”，指向中西部脱贫任务十分严峻的22个省份党政机关，以增强其紧迫感、责任感、使命感，确保脱贫目标如期达成。再如，针对“县级以上地方各级党委和政府领导班子成员”专门建构的地方党政领导干部安全生产责任制和食品安全责任制，瞄准“县级以上地方党委和政府主要负责人”



专门施行的法治建设责任制度，将安全生产、食品安全、法治建设责任集中于党政机构及其领导班子，通过领导责任的强化带动部门责任、个人责任乃至社会主体责任的贯彻。

另一方面，党政责任制立规的灵活性体现为明晰“宏观表述、抽象概念和原则规定的具体内涵”<sup>①</sup>，根据适用对象特点采取不同的体例模式。党政责任制立规形成的规范性文件，均采用“规定”或“办法”形式，对“某一方面重要工作的要求和程序等作出具体规定”<sup>②</sup>，将党中央的抽象要求固化为条款规定，可操作性和针对性较强，有利于避免因语言模糊性影响党中央决策部署的贯彻执行。如2015年11月《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》要求“强化脱贫攻坚领导责任制”，提出“中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实的工作机制”后，《脱贫攻坚责任制实施办法》随即采取“总则、中央统筹、省负总责、市县落实、合力攻坚、奖惩、附则”的责任纵向分解模式，以行政区划为界，细化中央、省、市县三级责任主体“各负其责”的具体内涵；《信访工作责任制实施办法》则用一章篇幅横向界定信访工作中领导责任、部门责任、属地责任、信访部门责任和工作人员责任，在层级上统称“各级党政机关”“各级党政机关工作部门”等。不同立规体例的选用与高效治理需要、工作惯例、立规传统等密切相关，展现了党政责任制立规的灵活性、适应性。

## 二、体例基础：党政责任制立规作用发挥的三大环节

就规范文本层面而言，立规体例外在表现为8部规范性文件的体例结构。综合8部规范性文件的体例结构（见表1），党政责任制立规体例主要由三部分组成：一是职责分解，即通过一定标准将具体职责配置给各责任主体；二是履责督导，即通过督查、考核、奖惩等方式督促责任主体尽职履责；三是责任追究，即通过各类追责方式使责任主体承担不同类型的不利后果。

<sup>①</sup> 祝捷、王萌：《论党内法规配套立规的政治逻辑及其制度实现》，载《河南社会科学》2020年第2期。

<sup>②</sup> 《中国共产党党内法规制定条例》第5条第5款规定：“规定、办法、规则、细则对党的某一方面重要工作的要求和程序等作出具体规定。”

表 1 8 部规范性文件的体例

规范名称	体例结构
《生态环境损害责任追究办法》	不分章
《综治领导责任制规定》	总则；责任内容；督促检查；表彰奖励；责任督导和追究
《脱贫攻坚责任制实施办法》	总则；中央统筹；省负总责；市县落实；合力攻坚；奖惩；附则
《信访工作责任制实施办法》	总则；责任内容；督查考核；责任追究；附则
《法治建设第一责任人职责规定》	不分章
《安全生产责任制规定》	总则；职责；考核考察；表彰奖励；责任追究；附则
《食品安全责任制规定》	总则；职责；考核监督；奖惩；附则
《法治政府建设与责任落实督察工作规定》	总则；督查对象和内容；督查组织实施；年度报告；责任追究；附则

（一）职责分解

职责分解是通过立规将特定主体与职责内容相互匹配的过程，即按照“具体、系统、可操作”的原则，将职责分解到各个职能部门或部门成员，以形成一套严密的责任体系，避免责任目标的原则化、概念化、公式化。<sup>①</sup>以责任制立规协调党政职责配置，明确党政职责定位和工作任务，有利于实现党政关系规范化，最终推动党的全面领导的改善。

从职责分解方式来看，8 部规范性文件部分侧重“党”“政”不同系统间的职责配置，部分注重“党”“政”垂直系统内各主体的职责配置，总体上均构建了相对立体的职责“网格”。按照类型主要分为职责的横向和纵向分解两类。职责的横向分解模式是指在同一层级中按照不同主体的身份将职责予以分解。如《信访工作责任制实施办法》区分了领导责任、部门责任、属地责任、信访部门责任和工作人员责任，《食品安全责任制规定》则将食品安全工作领导责任配置给地方各级党委主要负责人、地方各级政府主要负责人、地方各级党委常委会其他委员、地方各级政府分管食品安全工作负责人、地方各级政府领导班子其他成员 5 类不同主体（见表 2）。职责的纵向分解模式是根据行政区划，将职责配置给中央到地方不同层级的主体。这一模式主要被《脱贫攻坚责任制实施办法》所采用，将脱贫攻坚领导职责在中央层面、省级层面、市县层面划分，由此构建了从中央到地方的纵向职责体系。

<sup>①</sup> 参见翟红芬：《落实党风廉政建设责任制 扎实推进反腐倡廉建设》，载《理论学刊》2011 年第 1 期。

表 2  职责横向分解模式示例

规范名称	主体	职责
《食品安全责任制规定》	地方各级党委和政府	对本地区食品安全工作负总责
	地方各级党委和政府主要负责人	是本地区食品安全工作第一责任人
	地方各级党委主要负责人	全面加强党对本地区食品安全工作的领导，认真贯彻执行党中央关于食品安全工作的方针政策、决策部署和指示精神，上级党委的决定和相关法律法规要求（内含 6 项具体职责）
	地方各级政府主要负责人	加强对本地区食品安全工作的领导，认真贯彻执行党中央、国务院关于食品安全工作的方针政策、决策部署和指示精神，上级党委和政府、本级党委的决定和相关法律法规要求（内含 6 项具体职责）
	地方各级党委常委会其他委员	按照职责分工，加强对分管行业或者领域内食品安全相关工作的领导，协助党委主要负责人，统筹推进分管行业或者领域内食品安全相关工作，督促指导相关部门依法履行工作职责，及时研究解决分管行业或者领域内食品安全相关问题
	地方各级政府分管食品安全工作负责人	应当加强对本地区食品安全监管工作的领导，具体负责组织本地区食品安全监管工作（内含 8 项具体职责）
	地方各级政府领导班子其他成员	按照职责分工，加强对分管行业或者领域内食品安全相关工作的领导，协助政府主要负责人，统筹推进分管行业或者领域内食品安全相关工作，督促指导相关部门依法履行工作职责，及时研究解决分管行业或者领域内食品安全相关问题

（二）履责督导

履责督导本质上是一种评价和反馈机制，表现为将职责配置给各责任主体后，统筹运用监督机制、激励机制等保障主体职责得以切实履行。这一过程的功能机理在于通过外在强制力促使责任主体形成自我监督、自我约束、自我规范的内在机制。广义上，责任追究也是反向推动责任落实的重要手段，但鉴于责任追究的惩戒性、制裁性特征突出，可将这一环节从履责督导中剥离出来。

由于立规背景和立规技术的差异，8 部规范性文件在履责督导方面的体例、表述和详略程度有所不同。譬如《安全生产责任制规定》单列“考核考察”“表彰奖励”两章共 8 条，《综治领导责任制规定》单列“督促检查”“表彰奖励”两章共 12 条，而《信访工作责任制办法》只列“督查考核”一章共两条。尽管如此，以下几项举措基本都被涵盖在内：第一，督促检查。如明确将



社会治安综合治理、食品安全、信访工作等纳入党委和政府督查督办范围，结合巡视巡察工作安排，加强对相关工作的检查。第二，考核评价。如明确建立完善安全生产责任考核制、信访工作考核评价机制等考核评价制度，将考核结果与领导干部履职评定、职务晋升、奖励惩处挂钩。第三，表彰奖励。即明确对具体领域作出显著成绩和重要贡献的集体或个人予以表彰奖励，以形成正确的激励导向。这细化了督促检查制度、考核评价制度、表彰奖励制度在7个<sup>①</sup>关键领域的具体运用，但制度施行过程中的程序、具体机制等，仍要分别依照《中共中央办公厅关于加强和改进党委督促检查工作的意见》《国务院办公厅关于进一步加强政府督促检查工作的意见》《中国共产党巡视工作条例》《公务员奖励规定（试行）》《党政领导干部考核工作条例》《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》等综合性规范或《生态文明建设目标评价考核办法》等专门性规范进行。

### （三）责任追究

如果说“职责责任”是一种积极责任，那么责任追究环节中的“责任”意涵则带有消极意味，是指党组织和党员因违反党内法规义务而应该承担的党内法规上的否定性评价及不利后果。<sup>②</sup>具体到责任制立规中，这一环节表现为责任主体不履行或不正确履行党政责任制立规明确的职责内容，致使产生不利后果，由有权主体进行责任追究的过程。责任追究机制的建立，实现了职责行使与责任承担的一体化，既保障党政之间权责一致，也强调个体权责一致，是法治思维和法治方式的集中体现。

除《脱贫攻坚责任制实施办法》仅通过第25条后半部分强调“对不負責任、造成不良影响的，依纪依法追究相关部门和人员责任”，以及《法治建设第一责任人职责规定》只强调职责配置不涉及责任追究外，其余规范性文件均以较大篇幅或设定专章的方式规定了所涉事项的责任追究问题，主要特点包括：第一，追责情形普遍规定得较为细致。尤其是《生态环境损害责任追究办法》，这一专门针对生态环境保护领域责任追究问题制定的“责任制”党内法规，不仅设定了25种追责情形，而且将“行为追责”与“后果追责”相结合，以强化规范预防作用。第二，追责方式不相统一。例如，《安全生产责任制规定》确定的问责方式为通报、诫勉、停职检查、责令辞职、降职、免职或

<sup>①</sup> 即党政责任制立规所处的生态环境保护、社会治安综合治理、脱贫攻坚、法治建设、信访、安全生产、食品安全7大领域。

<sup>②</sup> 参见韩喜平、王晓波：《关于完善党内法规责任制度的思考》，载《广西大学学报（哲学社会科学版）》2020年第1期。

处分等，而《生态环境损害责任追究办法》则将问责方式设定为诫勉、责令公开道歉、调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职以及党纪政纪处分。虽然追责领域不尽相同，但党政责任制立规建立的追责体系应当保持整体上的融洽和连贯。

### 三、核心机理：建基于组织结构的党政权责衔接

党政责任制立规在不同国家治理领域所构建的专项党政责任制度，虽然在具体的责任内容及需要达成的治理目的方面互不相同，但制度运行的一般机理是互通的，体现为党政组织配套基础上的党政权力衔接与党政责任划分。

#### （一）党政组织配套

党政组织结构是党政责任制度运行的组织化媒介，不管是党政权力衔接还是责任划分，都需要经由党政组织实现。可以说，中国特色的党政组织结构决定了责任制的基本形态以及制度运行的基本逻辑。

第一，党政组织的主体结构均表现为纵向延伸的层级体系，构成责任层层划分的基本形态。以行政机关为例，中国特色的科层制结构主要体现为自上而下的层级结构，涵盖从作为中央政府的国务院到基层的乡镇政府，其间包括省（直辖市/自治区/特别行政区）、地级市（自治州）、县（自治县/市辖区）、乡（民族乡/镇）等数个政府层级。<sup>①</sup> 中国共产党的组织结构也主要由包括党的中央组织、各级地方组织和基层组织在内的、从中央到地方的层级体系构成。这种纵向延伸的层级体系为党政责任的层层分解提供了组织基础，党政责任制立规才能以组织为媒介，以层级为标准，在一部规范中同时对“各级党委和政府”的职责任务进行划分。

第二，中国特色的党政组织结构弥合了科层制的治理“缝隙”，推动治理领域内的责任全覆盖。在科层制的层级划分基础上，中国的政府组织结构还包括以业务管理为原则构造的垂直管辖体系，它与属地管理一同形成了纵横交织的“条块”网络，并因职能分割而产生治理空隙。<sup>②</sup> 这些治理空隙主要经由党的基层组织、党组和党员的组织领导加以弥合。党的基层组织设立在企业、农村、机关、学校、科研院所等基层单位，党组设立在中央和地方国家机关、人

<sup>①</sup> 参见景跃进、陈明明、肖滨主编：《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社2016年版，第186～187页。

<sup>②</sup> 参见王浦劬、汤彬：《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》，载《中国社会科学》2019年第9期。

民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中，均处于领导核心地位；党员是党组织意志传递和执行的纽带，庞大的党员群体使党的领导得以全面深入实施。借此，党政责任通过发达的组织体系传达给了广泛的责任主体，实现了责任全覆盖。

第三，党政组织形态是立体而非平面的复合结构，有利于党政组织及其成员的责任划定。基于党的领导执政地位，党组织与国家组织间的关系体现为党组织架构于国家组织之上的立体形态。在具体的公权力行使方面，党组织负责作出政治决策，而国家组织主要是根据决策结果和内容开展具体的实施活动，将党的意志通过国家执行行为推行到社会中去。因此党组织处于引领地位，在相对位置上更高一些，国家组织结构则位于下方，构成一种立体形态。以组织为基础，不同的权力内容同时与责任内容相互关联，二者所形成的复合结构也为立体划定党政职责奠定了组织基础，为党政责任制立规在总体上界分党的领导职责与国家管理职责，具体界分组织职责、部门职责、个人职责提供基本依循。

## （二）党政权力衔接

党政责任制虽内含“责任”二字，但在权责范畴内不是有责无权，与权力行使相互冲突的。法学理论中，职责通常指国家机关及其工作人员在“行使职权过程中依法必须怎样做或不怎样做，以及对其失职行为所承担的处罚”<sup>①</sup>。虽然党政责任制中的职责设定带有强制意涵，但党政责任主体的履责行为本质上仍是运用其权力达致规范设定目的的过程。因此，责任制中体现了权力运行过程，外在表现为党政职责的设定和衔接。

首先，以决策权为核心，党政责任制度固化党对特定国家事项的 leadership 职责，推动形成“国家意志表达—党行使政治决策权—国家具体实施”的权力衔接范式。以行政机关为例，立法后国家意志的表达并非已经结束而仅由行政机关纯粹执行，在制定到执行的中间地带是由“行政中的政治”来衔接的。<sup>②</sup>所谓行政中的政治，在中国语境下即是指中国共产党行使其政治领导权，对重大问题、重大事项、重大部署作出政治决策。党章规定，讨论一定区域内的重大问题并作出决议是党组织的一项重要职权，这是决策权行使最有力最核心的表现。但重大问题的范围没有绝对的标准，而要结合政治实践、政治环境自主作出政治判断。如《中国共产党党组工作条例》将“重大问题”界定为“业

<sup>①</sup> 吕世伦、李英杰：《职权与职责研究》，载《北京行政学院学报》2011年第1期。

<sup>②</sup> 参见林鸿潮：《党政机构融合与行政法的回应》，载《当代法学》2019年第4期。

务工作发展战略、重大部署和重大事项”<sup>①</sup>，说明党政责任制立规展开前哪些国家事项由党委讨论决定可由党组织自主确定，但不能违背党中央的政治部署和战略选择。党政责任制度建立后，所涉的国家事项必须纳入党委议事日程、必须在党委全会报告等规定表明，该类事项已经上升且固化为党委必须行使决策权的重要事项，由“可为可不为”的“职权”转化为了“必须为”的“职责”，并且与国家的执行权力相衔接，能够确保在这些特定领域国家意志的表达执行能够始终受到政治方向的引领，间接推动人民利益的保障。

其次，党政责任制度中的权力配置向掌握内部领导权的领导干部尤其是党政主要负责人倾斜，在权力对内辐射过程中搭建纵横交错的权力网格。习近平总书记指出：“领导机关是国家治理体系中的重要机关，领导干部是党和国家事业发展的‘关键少数’，对全党全社会都具有风向标作用。”<sup>②</sup>在个体层面，将立规重点置于党政领导干部上，从身份伦理看与党政领导干部的双重身份密切相关。党政领导干部既是普通的党员、公民，依法依规享有全体党员公民皆有的权利，履行一般义务，同时更是管党治党、治国理政的主要力量。<sup>③</sup>习近平总书记多次强调要以“关键少数”示范带动“绝大多数”。党政责任制度一方面通过“第一责任人”制度，将某一地区对特定事项的领导职责“打包”给党政主要负责人，而且注重细化党委主要负责人和政府主要负责人的职权内容，形成块状的责任体系，向整个地区辐射；另一方面，依赖党政组织的层级结构，层层配置责任，凸显党政领导干部的牵引带动作用，打造纵向分解的权力结构，最终形成纵向责任与区块责任结合的横纵职责网格。

### （三）党政责任划分

以职责设定为基础，当党政责任主体不履行或不正确履行规定职责时，应根据其失职行为的内容性质承担相应责任后果。这一过程中的“责任”划分，不是权力配置意义上的责任分配，而是否定性结果如何与主体相适配的问题，

① 《中国共产党党组工作条例》第17条第1款规定：“党组讨论和决定本单位下列重大问题：（一）贯彻落实党中央以及上级党组织决策部署的重大举措；（二）制定拟订法律法规规章和重要规范性文件中的重大事项；（三）业务工作发展战略、重大部署和重大事项；（四）重大改革事项；（五）重要人事任免等事项；（六）重大项目安排；（七）大额资金使用、大额资产处置、预算安排；（八）职能配置、机构设置、人员编制事项；（九）审计、巡视巡察、督查检查、考核奖惩等重大事项；（十）重大思想动态的政治引导；（十一）党的建设方面的重大事项；（十二）其他应当由党组讨论和决定的重大问题。”

② 习近平：《在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话》，载《人民日报》2020年1月9日，第2版。

③ 参见石伟：《全面从严治党责任制度的法理基础与逻辑判定》，载《当代世界与社会主义》2020年第1期。

与权力行使相对应。党政责任制度对党政责任的划分，不仅体现在立规形成的8部规范性文件中，也要将《问责条例》等专门的问责追责规范纳入考量。

一方面，党政责任制度采取不作为的责任归因，强调党政职责行使的主动性，体现强制性、义务性特质。党政责任主体因违反党规国法而应承担责任的<sup>①</sup>情形大体包括两类：一类是主动违反规范设定的禁止性条款而受刑法、纪律处分条例等调整的行为；另一类则是没有达到法律或规定设定的义务性要求，导致职责范围内发生重大问题、严重后果，应当受到责任追究的行为。党政责任制度给予党政主体必须承担特定国家治理领域的压力，不仅体现在“必须为”的行为要求上，也表现为“不作为、慢作为”等情形下责任制主体必须受到严格的责任追究上；不仅要求党政责任主体主动作为，也要求其作为有成效、有实效，是从党的先进性衍生的一种高标准行为要求。如《信访工作责任制实施办法》第11条列明了各级党政机关及其领导干部、工作人员不履行或者未能正确履行相应责任内容，应当追究责任的6类“失职失责”情形，包括“对发生的集体访或者信访负面舆情处置不力”“对应当解决的群众合理合法诉求消极应付、推诿扯皮”等情形，展现了“全面从严”的制度主基调。

另一方面，党政责任制度构建了多层次的责任划分体系，其中领导责任是重要组成，责任追究方式严格多样。党政责任制的责任划分以权力行使为限，基于领导职责的加入，在追责时不仅强调直接责任主体的责任，而且重视领导干部的全面领导责任、主要领导责任、重要领导责任的追究。《生态环境损害责任追究办法》是环境治理领域内规定责任追究问题的专门性规定，其中列举了25项地方党委和政府主要领导成员、有关领导成员、部门领导成员的追责情形，实行生态环境损害责任终身追究制，在制度威力上可见一斑。同时，综合运用诫勉、责令公开道歉、调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等追责手段，真正使铁规发力，让禁令生威。

## 四、有益补充：经由立规形成的多项重点制度

立规所构建的党政责任制包含多项具体下位制度，如奖惩制度、评议考核制度、督查制度等，这些制度在范围上既有包含关系、交叉关系，也有并列关系，在制度形成上有的由党政责任制立规首创并拓展至党和国家治理领域，有的由成熟的国家制度转化而来，但都是党政责任制能够顺畅有效运行、规范能

<sup>①</sup> 参见伍华军、赵晨阳：《论党内法规责任条款及其规范设置》，载《河南社会科学》2020年第8期。



够充分发挥其功能作用不可或缺的组成部分。“第一责任人”制度、“责任清单”制度、“一票否决”制度、“挂牌督办”制度、问责制度是其中5项具有代表性的重点制度,对其进行具体阐释有利于更好展现党政责任制的运作机理。

### (一)“第一责任人”制度

党政责任制立规中的“第一责任人”制度,是指按照相关条款规定,由特定层级的党委和政府主要负责人作为所在区域具体工作的第一责任人,对所负责工作首先承担履行的义务与权力,以推动相关工作实施开展的制度形式。在政治实践中,“第一责任人”制度被形象描述为党政主要负责人“既要挂帅又要出征,对重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重要环节亲自协调、重要任务亲自督办”。当前,食品安全、社会治安综合治理、安全生产等大部分立规领域均建构了所在领域的“第一责任人”制度,如《安全生产责任制规定》第4条第2款表述为“地方各级党委和政府主要负责人是本地区安全生产第一责任人”。这一制度的要点在于依托党政主要负责人“关键少数”的身份特质,赋予其与管党治党、治国理政权力相称的责任,增强其思想自觉和行动自觉,发挥其牵引带动功能,是“马克思主义矛盾分析法的重点论运用到实践的体现”<sup>①</sup>。“第一责任人”制度之所以能够广泛运用于党政责任制立规涉足的几大领域,与中国的政治体制特色密切相关:第一,将模糊的区块大问题打包给具体的党政负责人,能够形成具体的管理网格,容易将人口众多、山川阻隔的多民族大国治理问题简易化、实操化,取得纠问目标明确、奖惩对象精准、选拔擢用得人的良好效果;第二,依托党委提升具体业务职能,能够大幅降低国家治理的运行成本,减少社会纠葛和摩擦<sup>②</sup>;第三,党政主要负责人率先垂范,在增强社会监督的同时也能够取得良好的社会效应,为坚持和加强党的领导提供坚实的社会基础。

### (二)“责任清单”制度

党政责任制立规中的“责任清单”制度,是指对于负有特定事项领导职责的党政组织及其成员,以制定“责任清单”的方式详细列举其所承担的职责

<sup>①</sup> 伊士国、曹丽丹:《党政主要负责人履行法治建设第一责任人制度实施研究》,载《天津行政学院学报》2019年第2期。

<sup>②</sup> 参见孟庆友:《法治建设第一责任人制度意义重大》,载《中国社会科学报》2018年12月19日,第5版。

性、义务性、追责性、惩戒性事项<sup>①</sup>，从而实现党政权力行使标准化、规范化的制度形式。这一制度从国家行政领域借鉴转化而来，实践中早已存在地方政府及政府部门自行主动制定并公开政府权力清单、政府责任清单的做法。其运用到党政责任制立规领域，则不仅要求国家公权力系统内部以清单形式列举政府职责，如《安全生产责任制规定》第6条第3项要求“组织制定政府领导干部年度安全生产重点工作责任清单并定期检查考核”，而且还被拓展运用至政党领域，如《食品安全责任制规定》第7条第3项明确应“建立健全党委常委会委员食品安全相关工作责任清单”。这表明“责任清单”制度在规范公权力行使上具有普遍适用性，以及未来将更为严格地规范党组织权力行使的发展趋势。“责任清单”制度在党政责任制立规中的运用呈现渐进式发展，目前只有前述两部规范性文件要求制定部分责任主体的责任清单。在制度优势上，“责任清单”制度一方面能够压缩党政主体权力恣意行使的制度空间，为避免其越权履职、消极履责打造刚性制度约束；另一方面也能够为社会组织等社会主体在纷繁复杂的社会治理领域强化自我管理释放更多制度空间。

### （三）“一票否决”制度

党政责任制立规中的“一票否决”制度，是指在党政组织、部门及其成员的绩效考核中对某些重要事项实行一票否决，如果被考核者没有完成这些指标或事项，其全部工作业绩就会被否决，而不论其他工作的绩效如何，所在部门也会被取消评优资格和年终奖，公职人员尤其是领导干部则在规定年限内不得提拔乃至受到降级处分。<sup>②</sup> 1991年《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》首次提出“一票否决制”，1992年颁布的《中央社会治安综合治理委员会关于实行社会治安综合治理一票否决权制的规定（试行）》进一步具化了基本原则、否决权行使主体、否决内容、否决情形、申诉救济等事项。党政责任制立规大规模展开后，环境保护、脱贫攻坚、信访、安全生产等领域均采用“一票否决制”，增加这些事项在干部考核中的权重，如《安全生产责任制规定》第20条<sup>③</sup>就明确了需严格落实该项制度。“一票否决”制度兼具“超强的威慑力与超强的执行力”<sup>④</sup>，一是能够突出特定时期的中心工作，明确党

① 参见刘启川：《权力清单推进机构编制法定化的制度建构——兼论与责任清单协同推进》，载《政治与法律》2019年第6期。

② 参见战旭英：《“一票否决制”检视及其完善思路》，载《理论探索》2017年第6期。

③ 《安全生产责任制规定》第20条规定：“严格落实安全生产‘一票否决’制度，对因发生生产安全事故被追究领导责任的地方党政领导干部，在相关规定时限内，取消考核评优和评选各类先进资格，不得晋升职务、级别或者重用任职。”

④ 战旭英：《“一票否决制”检视及其完善思路》，载《理论探索》2017年第6期。

中央和国家的“优先考虑事项”与惩罚机制；二是能以制度刚性提高政令分量、确保政令畅通，进而有效保证地方执行党中央的意志；三是能够促进地方政府提升公共服务水平，进而扩大合法性来源，巩固党的执政基础。<sup>①</sup>但也应防范这一制度滥觞异化，影响其他的重要经济社会工作的协调开展。

#### （四）“挂牌督办”制度

党政责任制立规中的“挂牌督办”制度，是指地方各级党委和政府对于下级职能部门办理造成重大社会影响的案件或处置重大事故提出明确要求，公开督促主管部门限期完成案件办理、事故查处及整改任务，并向社会公开办理结果，接受公众监督的制度形态。该制度目前已运用于安全生产、食品安全、环境治理、法治建设、社会治安综合治理等领域，且在国法层面配套制定了《环境违法案件挂牌督办管理办法》《重大事故查处挂牌督办办法》等程序性法规。《综治领导责任制规定》第24条<sup>②</sup>指出，挂牌督办制适用于不够实施一票否决制的地区。由此可见，“挂牌督办”在制度举措上的严厉程度不及“一票否决”制度，但也是对党政领导班子、领导干部进行责任督导的一种重要方式。其不仅是过程督办与结果奖惩相结合的全方位的激励机制，也是上下级互动、将上级督办与下级反馈相结合的一种督办体制<sup>③</sup>，具有鲜明的中国特色。“挂牌督办”制度的优势在于，一方面，通过上级党政机关的任务分配和监督考核，赋予被督办事项以强烈的“政治性”，使其被视作一项“政治任务”而得以快速推进；另一方面，通过向社会公开办理结果，在党政机关、企业、媒体和公众的相互沟通和博弈的基础上形成有效的政策执行网络，从而提升相关国家领域的治理效能。<sup>④</sup>

#### （五）问责制度

党政责任制立规所确立的问责制度，表现为党内问责与行政问责相结合的复合型制度形态。所谓行政问责制，是指特定的问责主体针对各级政府及其公务员所承担的职责和义务的履行情况而实施的并要求其承担否定性结果的一种

① 参见陈硕：《“硬指标”的“软约束”：干部考核“一票否决制”的生成与变异》，载《四川大学学报（哲学社会科学版）》2020年第1期。

② 《综治领导责任制规定》第24条第1款规定：“对受到约谈后仍未按期完成整改目标，或者具有本规定第二十条所列情形且危害特别严重或者影响特别重大但尚不够实施一票否决权制的地区、单位，由相应的上一级社会治安综合治理委员会办公室挂牌督办，限期进行整改。必要时，可派驻工作组对挂牌督办地区、单位进行检查督办。”

③ 参见王郅强、王凡凡：《挂牌督办对地方安全生产治理效果的影响机制研究》，载《管理学刊》2020年第3期。

④ 参见王凡凡：《挂牌督办改善地方安全生产治理效果了吗？——基于双重差分法的实证检验》，载《公共行政评论》2021年第1期。

制度形态。<sup>①</sup> 所谓党内问责制，是指在政党内部要求党的领导机关和党的领导干部对其职责履行情况进行说明与解释，并对其违反职责要求的行为承担党内责任的制度形态。<sup>②</sup> 二者都依循问责制度的一般规律，都以问责主体、问责对象、问责程序、问责范围等为基本要素，故而可以统合于党政责任制立规之中。

党政责任制立规在问责制度构建上的特点包括：第一，蕴含党政同责的价值取向。党政体制下，政党作为真正决策者和领导者，应承担主要领导责任和监督责任，但长期以来党内责任制度建设滞后于行政领域，此种权责失衡的局面对治理成效影响巨大。例如，在环境保护工作中，环境保护目标没有达成或发生重大环境事故，多由直接责任者和环保部门工作人员担责，其次是正副行政首长，极少数情况会追究地方党委领导人员责任。<sup>③</sup> 党政责任制立规对党政同责的践行，改变了以往党组织或党员用权却不担责的状况，对政党权力运用规律的把握更为到位。第二，以问责情形具化为重点内容和发展方向。安全生产和食品安全领域最新建立的党政问责制度代表了党政责任制立规在这一制度构造上的完善进路，如《食品安全责任制规定》第17条详细列举了5项食品安全工作责任需进行问责的情形，并且将兜底条款列入其中，使问责工作开展具有更为详细周延的条款依据。第三，与《问责条例》共同构成完整的制度闭环。《问责条例》第7条第9、10项列举的问责情形涵盖了党政责任制立规介入的大部分国家事项，如生态环境保护、食品药品安全、扶贫脱贫问题，重特大生产安全事故、群体性事件、公共安全事件等问题。由此形成了党政责任制立规与问责条例在规范链条上的完整制度闭环，共同组成了特定国家治理领域的党政问责制度。

---

① 参见周亚越：《行政问责制的内涵及其意义》，载《理论与改革》2004年第4期。

② 参见王一星：《中国共产党党内问责制研究》，中共中央党校2009年博士学位论文。

③ 参见常纪文：《推动党政同责是国家治理体系的创新和发展》，载《中国环境报》2015年1月22日，第2版。

## Exploration of the Mechanism of Joint Regulation Enactment by the Party and the Government Aiming to Establish Responsibility System

*Liu Mengfei*

**Abstract:** Party and government responsibility system to establish regulations refers to the party and government subjects with norm-making authority, in order to express the common will of the party and government, to develop universal and clear rules of conduct in a specific area of state governance, to carry out the division of party and government responsibilities, performance supervision and accountability on important state matters, so as to build a special party and government responsibility system of norm-making activities. It has the characteristics of politics, comprehensiveness, and flexibility etc. As an important method of rule of law for the implementation of the party's overall leadership, the establishment of the party and government responsibility system mainly plays its role and functions through three major links: Responsibility decomposition, responsibility performance supervision, and accountability. As a result, the main body of the party-government dualistic regulation has realized the effective matching of the party-government organization, the close connection of the party power and the reasonable division of party-government responsibilities. The establishment of the five key characteristics of the "first responsible person" system and other lower-level systems have further improved the efficiency of the establishment of specific areas of regulation and strengthened the rigidity of the regulations, which is conducive to the full play of the role of the regulations.

**Keywords:** Responsibility System; Party-Government Relations; Joint Publication of Documents Issued by the Party and the Government; Inner-Party Laws and Regulations

(编辑: 张莹)