

《中国共产党问责条例》修订的 政治意义论析

——以先锋队政党理论为分析视角*

吕永祥**

摘要：新出台的2019年版《中国共产党问责条例》是当前学术界开展党内问责研究的前沿议题，具有重要的理论研究价值。先锋队政党理论从中国共产党的政治原则、政治立场和政治纪律等多个维度进行理论分析，深入契合2019年版《中国共产党问责条例》的政治属性，为探究党内问责政治性的发展变化提供了一个重要的分析视角。基于制度文本分析可以发现，2019年版《中国共产党问责条例》将党的领导这一根本政治原则贯穿党内问责各个方面，将代表最广大人民根本利益的鲜明政治立场彰显于新设置的问责情形之中，将严明的政党纪律体现于问责情形与问责尺度的精细化设置之中，显著提升了党内问责的政治性。

关键词：《中国共产党问责条例》 党内问责 政治性 先锋队政党

《中国共产党问责条例》（以下简称《问责条例》）作为规范党内问责工作的基础性党内法规，在贯彻落实责任政党理念和推进政党治理规范化、制度化等方面发挥了重要作用。党内问责制处于不断发展和完善之中。为及时将党的十九大以来全面从严治党的理论成果与实践成果转化成为制度成果，有效应对党内问责实践中出现的问责不力、问责泛化、问责简单化等具体偏差，中国共

* 基金项目：本文系2020年度教育部人文社会科学研究规划基金青年项目“新时代中国共产党党内问责精准化研究”（项目编号：20YJC710045）；教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进研究”（项目编号：17JZD003）；武汉大学党内法规研究中心2019年度委托课题“《中国共产党问责条例》实施研究”[项目编号：IPLR（2019）N07]的阶段性成果。

** 作者简介：吕永祥，武汉大学党内法规研究中心讲师，吉林省法学会党内法规研究会理事。
收稿日期：2019年11月9日。定稿日期：2019年12月23日。

产党第十九届中央纪委三次全会强调，要修订《中国共产党问责条例》，“扭住主体责任，履行监督专责，实施精准问责，防止问责不力或者问责泛化、简单化”^①。2019年9月4日，新修订的《问责条例》正式发布，这标志着党内问责制建设进入新的发展阶段。2019年版《问责条例》的颁布具有重大的现实意义，对其进行深入的探讨需要从政策解读向学理阐释转变。本文牢牢抓住党内法规必须姓“党”这一党内问责制的政治性特征，以先锋队政党理论作为理论分析视角，通过对2019年版《问责条例》进行制度文本分析，力求揭示由《问责条例》修订所带来的党内问责政治性的发展变化，以此阐释《问责条例》修订的重要政治意义。

一 文献综述与问题提出

《问责条例》是学术界开展党内问责研究的一个重要研究对象，其研究脉络贯穿于《问责条例》制定和修订过程之中，研究议题主要聚焦于以下三个方面。

首先，有一些学者对2016年7月颁布《问责条例》的重大现实意义进行系统的阐释。一方面，从解决现实问题的角度看，2016年版《问责条例》作为第一部专门规范党内问责工作的主干党内法规，具有内容专门系统、位阶较高等特点，其颁布在很大程度上解决了以往问责制度规范多元分散、位阶较低等问题；^②另一方面，从标识未来发展方向的角度看，基于问责要素的系统分析，2016年版《问责条例》的颁布标志着党内问责制逐渐走向成熟，“形成了以问责主体、对象、内容、范围、方式、程序为基本要素的完整制度架构”^③，推动党内问责体系走向科学化^④。

其次，还有一些学者对2016年版《问责条例》贯彻执行中存在的现实问题及其解决路径进行探讨，阐明修订2016年版《问责条例》的必要性和相关建议。党内法规的生命力在于执行。随着党内问责研究的逐渐深入，学术界将研究焦点逐渐聚焦到2016年版《问责条例》的执行环节上来。基于对各项党内问责要素的系统分析，学者们指出《问责条例》在实施过程中存在问责主

① 管筱璞：《不枉不纵 精准问责》，《中国纪检监察报》2019年5月13日，第4版。

② 参见郑继汤：《依规治党背景下党内问责精准化研究——以〈中国共产党问责条例〉为视角》，《理论与改革》2016年第6期。

③ 谷志军：《党内问责制：历史、构成及其发展》，《社会主义研究》2017年第1期。

④ 参见张云霞、张乐、孙越：《推进党内问责体系科学化》，《新华日报》2017年7月5日，第11版。

体缺位与越位并存^①、问责对象找不准^②、问责程序简单化^③、问责结果畸轻畸重^④等具体问题，主张通过修订2016年版《问责条例》来构建问责主体各守其位、问责对象精准识别、问责情形宽窄适度、问责程序规范设置和问责方式精准定性量纪的党内问责制度体系。

最后，还有一些学者和政策研究者将研究对象聚焦于新颁布的2019年版《问责条例》，从提升问责的精准性、政治性和实效性三个方面系统阐释2019年版《问责条例》颁布的重大现实意义。有学者对2019年版《问责条例》进行问责要素分析发现，它在制度设计层面进一步明确党委（党组）、纪委及纪委派驻（派出）机构和党的工作机关三类党内问责主体的职责分工，进一步厘清各类问责对象的责任边界，进一步明确各种问责尺度适用的具体情形，显著提升了党内问责要素设置的精准性。^⑤此外，来自纪检监察机关的党内问责实务工作者和政策研究者还通过对2019年版《问责条例》的政策解读，阐明它具有提高问责工作的政治性、精准性与实效性三大现实意义。^⑥

国外问责研究方兴未艾，在公共问责、政治问责、选举问责和行政问责等研究领域取得了较为丰硕的研究成果，但是对中国特色党内问责制的研究却相对薄弱。为数不多的研究成果主要体现在以下两个方面。一方面，一些学者在对中国共产党和越南共产党的党内问责制的横纵向结构进行比较分析的基础上，揭示中越两国执政党党内问责水平之间的具体差异及其对两国的重要影响。雷影娜·阿布拉米（Regina Abrami）和埃德蒙·德马累斯基（Edmund Malesky）通过对中越两国共产党党内问责中的水平问责和垂直问责水平的比较分析，探讨了中越两国共产党的中央委员会和中央政治局在成员规模、选拔方式和选举的竞争程度等方面的具体差异及其对问责水平的重要影响。^⑦基于此，上述学者还对中越两国共产党的党内问责水平和收入不平等水平之间的复杂关

① 参见吕永祥：《新中国成立70年党内问责制的历史沿革、现实困境与破解之道》，《河南社会科学》2019年第7期。

② 参见蒋来用：《“问责异化”的形成与矫正机制研究》，《河南社会科学》2019年第7期。

③ 参见陈朋：《容错与问责的逻辑理路及其合理均衡》，《求实》2019年第1期。

④ 参见卢福林：《问责力求精准规范》，《中国纪检监察报》2019年1月24日，第7版。

⑤ 参见吕永祥：《提升问责的精准性》，《湖北日报》2019年9月11日，第15版。

⑥ 参见邹开红：《提高问责工作的政治性精准性实效性》，《中国纪检监察报》2019年9月12日，第5版；山东省纪委监委第六监督检查室：《着力提高问责政治性精准性实效性》，《中国纪检监察报》2019年9月26日，第8版；纪锺平：《着力提高问责的政治性精准性实效性》，《中国纪检监察报》2019年9月5日，第2版。

⑦ Regina Abrami, Edmund Malesky, Yu Zheng, “Vietnam through Chinese Eyes: Divergent Accountability in Single-Party Regimes” in Martin K. Dimitrov, (eds.), *Why Communism Did Not Collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe*, Cambridge University Press, 2013, pp. 237 - 275.

系进行比较分析。研究发现,在一党长期执政政权里党内问责水平和收入不平等水平之间呈现出负相关关系,党内问责水平不高容易加剧整个国家的收入差距与两极分化。^①另一方面,还有一些学者尝试将党内问责水平作为解释中国经济发展取得巨大成绩的一个重要因素。吉利·麦瑞欧(Gilli Mario)等学者对中国共产党长期执政的政权中领导干部、代表选举团和市民三维政治代理模型进行系统分析发现,代表选举团对领导干部的问责压力和来自社会民众的不满激励党政领导干部矢志推行市场改革措施,以促进经济增长来巩固自己的权力地位和维持社会稳定,不断提升的党内问责和行政问责水平是解释中国经济改革取得巨大成就的一个重要因素。^②

从既有研究来看,目前学术界围绕2016年版《问责条例》取得较为丰硕的研究成果,关于2019年版《问责条例》的政策解读与学理阐释也初步展开,为本文探讨2016年版《问责条例》修订的政治意义奠定了研究基础。然而,既有研究成果在研究内容的聚焦性和学理性上仍存在可以进一步提升的空间。一方面,从研究内容的聚焦性来看,虽然有一些来自纪检监察机关的政策研究者从提升问责工作的政治性、精准性和实效性三个方面对2016年版《问责条例》修订的现实意义进行了较为全面的政策解读,也有学者论及修订2016年版《问责条例》对提升党内问责精准性的重要意义,但是学术界对修订2016年版《问责条例》所带来的提升党内问责的政治性这一重大现实意义尚缺乏全面系统的专门研究。“党内法规必须姓‘党’”^③,政治性是党内问责工作的首要属性,不从2019年版《问责条例》的制度文本分析入手揭示党内问责工作政治性的显著变化,就难以深入阐释2019年版《问责条例》颁布的重大、深刻的政治意义。另一方面,从研究内容的学理性来看,目前对2019年版《问责条例》的研究以纪检监察机关的党内问责实务工作者或政策研究者的政策解读为主、借鉴问责理论和政党理论等相关理论资源对2019年版《问责条例》修订的现实意义进行学理阐释的研究成果较为缺乏。鉴于此,为提升研究议题的时效性、聚焦性和学理性,本文聚焦于2019年版《问责条例》这一专门的研究对象,尝试从党内问责政治性的发展变化这一维度揭示2019年版《问责条例》颁布的重大政治意义。

① Malesky E, Abrami R, Zheng Y., "Institutions and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China," *Comparative Politics*, 2011, 43 (4), pp. 401 - 419.

② Gilli Mario, Li Yuan, "Accountability in One-Party Government: Rethinking the Success of Chinese Economic Reform," *Journal of Institutional & Theoretical Economics Jite*, 2012, 170 (4), pp. 1 - 72.

③ 宋功德:《坚持依规治党》,《中国法学》2018年第2期。

党内法规的制定过程贯穿民主的要求，制定程序具有民主性，才能确保党内法规真实反映党员主体的诉求，真正科学集中全党意志，党内法规才具有广泛的党内群众基础，也才能使得所有党员具有自觉执行的主动性，保障党内法规贯彻的有效性。《条例》沿用了在起草党内法规进行调查研究中听取广大党员的意见，明确“与群众切身利益密切相关的党内法规草案，应当充分听取群众意见”的已有规定，同时在此次修改中，《条例》第二十六条规定，在党内法规草案形成后应当注意听取“基层党员、干部”的意见，强调了广大党员尤其是基层党员有机会参与党内法规制定过程的重要性和必要性。

党内法规制定的民主原则要求通过程序的设计促进党内法规制定参与主体的专业化。党内法规制定参与主体除了包括党内法规制定主体这些“法定”主体，党代表大会代表、基层党员干部这些当然主体外，还包括专家学者、专门机构以及此次修改中新增的“党委及其工作机关法律顾问”。新增的党委及其工作机关法律顾问长期为党委重大决策提供意见，充分了解党内法规实践运行，能够提供富有建设性和来自实践的法律意见和建议，防止党内法规制定中脱离实践，闭门造车，或者草案太过理想化或太超前，做好党内法规制定的必要性、合法性、协调性和可操作性的论证。这些参与主体具有知识的专业性、机构的独立性、利益的中立性、立场的公正性等特征，允许或委托其参与起草党内法规的调研或党内法规起草等工作，他们往往能提出比较专业、中立和客观的意见，可以补充或深化党员的意见建议，促进制定工作的科学性与民主性。尤其是防止曾经在国家立法中出现并被广泛诟病的“国家立法部门化，部门立法利益化，部门利益合法化”的问题，防止部委和地方党委仅从自身角度出发，通过党内法规来争夺或扩大权力，推诿或拒绝履责进而谋求部委利益或者地方保护。

第二，党内法规制定的民主性原则要求通过程序保证民主与集中的相统一，确保多元党内法规制定主体通过沟通协商机制、审批程序等最终形成集中统一的意志。党内法规制定主体通过一定程序有选择地把一定的党内关系及行为纳入党内法规调整范畴，并使得党内法规能够最大限度地表达党员的利益和意志。党的统一意志既不是党员个人意志或者个别党组织意志的简单相加、随意组合或简单折中，也不是少数几个主要领导个人意志的直接体现，而是党通过一定的程序，按照民主集中制的要求，将党员个体的意志上升转化为一种抽象、整体性的价值选择、判断标准和共同意志。党的统一意志源于组织的全体成员，排除所有迎合私人利益的企图，“……共同意志永

法》将党的领导地位写入根本大法，这是区别于西方政党法治和执政党地位框定的一大创举。党章总纲的第一自然段规定了中国共产党的先锋队政党的属性，最后一个自然段的第一句强调“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”，出现在党章总纲的开头和结尾的两个重大判断之间具有以下两个方面的内在逻辑关联。一方面，“党作为先锋队的性质，是党的领导的逻辑起点”；^①另一方面，坚持党的领导这一根本政治原则，是马克思主义先锋队政党区别于西方选举型政党的一个本质特征。中国共产党的领导具有党内和党外两个不同的向度。在党内向度，中国共产党的领导集中体现为全党坚决贯彻执行民主集中制，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导。在党外向度，中国共产党的领导旗帜鲜明地体现为党对一切工作的领导。

（二）党的领导弱化构成 2016 年版《问责条例》修订的问题导向

2016 年 1 月，习近平在党的十八届中央纪委六次全会上强调，“全面从严治党是我们立下的军令状”，其“核心是加强党的领导，基础在全面，关键在严，要害在治”。^②党内问责制作为全面从严治党的重要制度载体，承担着加强党的领导这一关键政治目标。在 2016 年版《问责条例》出台之前，王岐山曾撰文指出：“现行党内法规中有 100 多部包含问责内容，但是对事故事件的党政问责规定多，对党的建设缺失、落实党中央决策部署不力的问责规定少。”^③对落实党中央决策部署不力等党的领导弱化情形缺乏明确具体的制度规定，构成当时党内问责制亟须补齐的制度短板。鉴于此，2016 年 7 月中共中央颁布的《问责条例》，将“党的领导弱化，党的理论和路线方针政策、党中央的决策部署没有得到有效贯彻落实”列入首要问责情形之中，为党内问责主体对违反党的领导原则和不严格贯彻落实党中央重大决策部署的党组织和党员领导干部进行严肃问责提供了制度依据，能够以责任追究的压力倒逼各级党组织和党员干部遵循党的领导原则的责任意识。

然而需要指出的是，即使是在 2016 年版《问责条例》颁布之后，“人们不难发现，在中央巡视组公布的巡视反馈情况中，‘党的领导弱化’是被巡视单位普遍存在的问题。前些年，在不少地方、部门和单位，党组织不同程度出

① 喻中：《华夏文明秩序的再造——党章总纲中的先锋队及其法理意蕴》，《法学论坛》2019 年第 1 期。

② 《习近平在十八届中央纪委六次全会上发表重要讲话强调 坚持全面从严治党依规治党创新体制机制强化党内监督》，《中国纪检监察》2016 年第 2 期。

③ 王岐山：《用担当的行动诠释对党和人民的忠诚》，《人民日报》2016 年 7 月 19 日，第 2 版。

现作用弱化、地位虚化、功能空化等问题，削弱了党总揽全局、协调各方的领导核心作用”^①。陕西秦岭违建别墅事件就是党的十九大之后个别地区党的领导弱化的一个典型例证。“习近平总书记先后6次对秦岭北麓西安境内违规建别墅、严重破坏生态环境问题和秦岭生态环境保护作出重要批示指示。然而，陕西省委、西安市委对此消极作为，导致违建愈演愈烈。”^② 陕西秦岭违建别墅事件暴露出来的深层次问题是，有的地方党的领导有所弱化，党中央的领导权威和重大决策部署并没有被严格贯彻落实，“两个维护”落实不力。政治生活实践中存在的党的领导弱化问题及其现实危害，为中共中央修订2016年版《问责条例》提供了鲜明的问题导向，加强党的领导法规制度建设的必要性和紧迫性不断凸显出来。加强党的领导法规制度建设体现在党内问责领域，就是要在修订2016年版《问责条例》的过程中修订和完善党的领导的相关条款。

（三）2019年版《问责条例》将党的领导原则贯穿党内问责各个方面

第一，从立规目的条款来看，中共中央将“坚持党的领导”这一根本政治原则写入2019年版《问责条例》的立规目的条款之中，明确中共中央制定2019年版《问责条例》的首要目标就是坚持和加强党的领导，开宗明义地标识出党内问责制在捍卫坚持党的领导原则中发挥的重要作用，适应了新时代坚持和加强党的全面领导的现实需要。党的十九大报告强调，“坚持党对一切工作的领导。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”^③。为更好地服务于新时代坚持和加强党的全面领导的现实需要，与2016年版《问责条例》仅在指导思想条款和问责情形条款中笼统提到“坚持党的领导”和“党的领导弱化”情形不同，2019年版《问责条例》在立规目的条款中开宗明义地强调，制定2019年版《问责条例》的首要政治目标就是“坚持党的领导”，这就进一步彰显党内问责制制定目标的鲜明的政治属性。此外，党的政策特别是党中央的重大决策部署是中国共产党管党治党和领导经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的重要载体，基于此有学者提出“政策治国”这一具有中国特色的治理模式^④。2019年版《问责条例》将“保证党的路线方针政策和党中央重大决策部署贯彻落实”这一体现党中央权威和集中统一

① 《党的领导更加坚强有力》，《人民日报》2017年10月9日，第1版。

② 李志勇：《维护中央权威确保中央政令畅通》，《中国党政干部论坛》2019年第2期。

③ 《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19日，第4版。

④ 参见杨雪冬：《“政策治国”的挑战》，《廉政瞭望》2013年第12期。

领导的具体情形写入党内问责制的立规目的条款之中，就从政策执行的角度进一步丰富了党的领导原则的具体表现形式，为破解地方和基层政治实践中出现的政策执行“中梗阻”问题提供了党内问责制这一制度手段。

第二，从指导思想条款来看，2019年版《问责条例》将“增强‘四个意识’”、做到“两个维护”写入指导思想条款之中，抓住了贯彻落实党的领导原则的关键环节。马克思主义哲学原理告诉我们贯彻落实党的领导原则不能“眉毛胡子一把抓”，必须抓住主要矛盾和矛盾的主要方面。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》强调，“坚持和加强党的全面领导，最重要的是坚决维护党中央的权威和集中统一领导；坚决维护党中央权威和集中统一领导，最关键的是坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位”^①。基于此种重要认识，2019年版《问责条例》不再仅在指导思想条款之中抽象地规定“坚持党的领导”，而是将“增强‘四个意识’，坚定‘四个自信’，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位”等贯彻落实党的领导原则的具体情形和关键环节写入指导思想条款之中，体现出在指导思想条款中贯彻落实党的领导原则的具体性和现实针对性。

第三，从问责情形条款来看，2019年版《问责条例》在精细化列举“党的领导弱化”具体情形的同时，首次系统地围绕党的政治建设来设置主要问责情形，提升党内问责内容的政治性。问责情形通过为各级党组织和党员干部划定党的领导弱化等负面行为清单的方式，为党内问责主体对失职失责的党组织和党员干部进行惩罚提供了依据。问责情形列举的详尽程度，在很大程度上会影响到党内问责主体依法问责的问题覆盖面和现实针对性。一方面，从党的领导来看，2019年版《问责条例》在继承2016年版《问责条例》中列举的党的领导弱化的基本情形的基础上，结合党的十九大以来加强党的全面领导过程中出现的有的党组织和党员干部“四个意识”不强、“两个维护”不坚决等具体问题，将“‘四个意识’不强，‘两个维护’不力”写入党导弱化的具体情形之中，为各级党内问责主体对出现这些问责情形的党组织和党员干部进行依法问责提供了制度依据，进一步夯实坚持和加强党的全面领导的问责制度基础。另一方面，从党的建设来看，2019年版《问责条例》进一步丰富“党的建设缺失”的问责情形设置，首次系统地围绕“党的政治建设抓得不实”这一核心环节来设置具体问责情形。党的十九大后首轮中央巡视问题反馈通报指出，“有的贯彻习近平总书记重要指示批示精神不深入不坚决，有的贯彻打

^① 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，《社会主义论坛》2019年第3期。

好“三大攻坚战”决策部署不到位”^①。问责情形设置具有鲜明的问题导向和实践导向，目的在于解决党的政治建设中出现的上述突出问题。针对党内政治生活实践中出现的贯彻落实党中央重大决策部署等具体问题，2019年版《问责条例》将“在重大原则问题上未能同党中央保持一致”“贯彻落实党的路线方针政策和执行党中央重大决策部署不力”“不遵守重大事项请示报告制度”等党的政治建设中出现的突出问题都纳入具体问责情形之中，^②为党内问责主体对党的政治建设抓得不实的党组织和党的领导干部进行责任追究提供具体的抓手。

第四，从问责程序条款来看，2019年版《问责条例》将党的领导原则贯穿于新修订的问责调查程序和问责处理程序之中，将中国共产党对党内问责工作的领导从结果领导扩展为过程和结果的双重领导。2019年版《问责条例》在重新设计问责程序条款时，不仅对问责调查程序和问责处理程序的具体运作流程进行了充实和完善，而且还通过设计问责调查程序和问责处理程序的审批环节、请示报告环节等方式，进一步将党的领导原则贯穿于党内问责的主要程序之中，切实保障了党对重要党内问责工作的过程领导。一方面，从问责调查程序来看，2019年版《问责条例》第九条规定：“纪委、党的工作机关对同级党委直接领导的党组织及其主要负责人启动问责调查，应当报同级党委主要负责人批准。”^③该规定既契合了党管干部原则、党的纪律检查机关双重领导体制等现行政治制度安排，又将问责调查程序的发起权牢牢掌握在同级党委及其主要负责人手中。不仅如此，2019年版《问责条例》第十一条还规定了问责调查结果的审批程序，为同级党委对问责调查结果进行审核把关提供了制度依据。另一方面，从问责处理程序来看，2019年版《问责条例》第十二条规定，问责决定机关对同级党委领导的党组织和管理的党员干部分别采取检查、通报方式和通报、诫勉方式进行问责时，应当报经同级党委或其主要负责人批准。^④这就有效保障了同级党委及其主要负责人对问责处理程序的结果领导，同级党委加强对问责处理结果的审核把关，对于防止党内问责实践中出现问责结果畸轻畸重问题具有重要的现实意义。

① 《新时代巡视利剑作用更加彰显——十九届中央第一轮巡视工作综述》，《中国纪检监察》2018年第15期。

② 《中国共产党问责条例》，《人民日报》2019年9月5日，第3版。

③ 《中国共产党问责条例》，《人民日报》2019年9月5日，第3版。

④ 《中国共产党问责条例》，《人民日报》2019年9月5日，第3版。

三 将代表最广大人民根本利益的政治立场彰显于新设置的问责情形之中

(一) 代表最广大人民的根本利益是先锋队政党的鲜明政治立场

利益代表问题是政治学研究中的一个重要议题，是关系到民心向背的重大政治问题。早在古希腊雅典时期，著名政治思想家亚里士多德就将利益代表范围的广泛性作为政体分类的一个核心标准，强调“凡照顾到公共利益的各种政体就都是正当或正宗的政体，而那些只照顾到统治者利益的政体就是错误的政体或正宗政体的变态”^①。在现代政治中，政党是政体的关键构成要件，虽然中西方政党都履行利益代表职能，但是两者在利益代表的广泛性和根本性等方面却存在显著的差异。对不同政党谱系的利益代表职能进行比较分析，对于政党乃至政体的分类仍然具有重要的价值，是揭示中国共产党这一先锋队政党区别于西方选举型政党的本质特征的一个重要维度。正如习近平总书记所说：“为什么人的问题，是检验一个政党、一个政权性质的试金石。”^②从理论上来讲，著名政党理论家萨托利（Sartori）就从利益代表的广泛性这一维度揭示了西方选举型政党与先锋队政党的本质差异，指出与“作为部分的政党”的西方选举型政党不同，作为先锋队政党的共产党是“走在整体前面的先锋党，展示了整体主义或整体性的特点”^③。在相近的立场上，马克思和恩格斯在《共产党宣言》中开宗明义地强调：“共产党人同其他无产阶级政党不同的地方只是：一方面，在无产者不同的民族的斗争中，共产党人强调和坚持整个无产阶级共同的不分民族的利益；另一方面，在无产阶级和资产阶级的斗争所经历的各个发展阶段上，共产党人始终代表整个运动的利益。”^④其中“强调和坚持整个无产阶级共同的不分民族的利益”就展示出先锋队政党具有利益代表范围的广泛性这一重要特征，而“始终代表整个运动的利益”强调先锋队政党所代表的不是人民的短期利益和眼前利益，而是实现全世界人民的阶级解放和自由全面发展这一长远利益和根本利益。在西方理论话语和现实情境中，对“政党”的经典定义是“政党是为了适应阶级和阶层利益的表达和综

① [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1965 年版，第 132 页。

② 《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 19 日，第 4 版。

③ [意] 乔万尼·萨托利：《政党与政党体制》，王明进译，商务印书馆 2006 年版，第 61 页。

④ 《马克思恩格斯选集》（第 1 卷），人民出版社 1995 年版，第 285 页。

合,最大限度进行选票动员,进而获得组织政府的权力而存在的”^①。基于此定义进行中西方政党比较可知,与代表特定阶层、利益集团和部分选民的局部利益的西方选举型政党不同,习近平总书记强调,“全党同志要把人民放在心中最高位置,坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益”^②。基于此,党章对中国共产党这一先锋队政党的内在规定性是“代表中国最广大人民的根本利益”,这就标识出利益代表的广泛性和根本性这一先锋队政党的本质特征。

(二) 贯彻执行高质量发展增进群众利益方略要求修订 2016 年版《问责条例》

以高质量发展增进群众利益,是习近平总书记以人民为中心思想的重要内容,是中国共产党保障和改善民生的重要方略。对于高质量发展和群众利益之间的关系,习近平总书记在党的十九大报告中强调,“坚持在发展中保障和改善民生。必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展,深入开展脱贫攻坚,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”^③。提升经济社会发展的质量,让全体人民公平分享高质量发展的成果,是中国共产党维护和增进群众利益的主要途径。经济、社会等方面的高质量发展仰赖各级党组织和党员干部的履职尽责和担当作为,反之党组织和党员干部的庸官懒政和消极避责则会削弱我国高质量发展的动力。

习近平总书记强调:“全面从严治党的目的是更好促进事业发展,激励干部增强干事创业的精气神。”^④从应然层面来讲,党内问责制作为全面从严治党的重要制度载体,能够从督促党组织和党员干部履职尽责和对懒政怠政的党组织和党员干部严肃问责两个方面助益于党和国家的高质量发展。但是在实然层面上,“许多传统问责机制的逻辑在于惩罚而不是改善管理和服务的质量和效应”^⑤,这一点在党内问责制度中也有某种程度的体现。在 2016 年版《问责

① John Kennety White, “What is a Political Party?” in Richards Katz & William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Sage Publications, 2006, pp. 5-7.

② 习近平:《在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话》,人民出版社 2016 年版,第 18 页。

③ 《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 19 日,第 4 版。

④ 杨煌:《辩证把握严管与厚爱、激励和约束的关系》,《中国纪检监察报》2019 年 1 月 17 日,第 7 版。

⑤ Anwar Shan, *Performance Accountability and Combating Corruption*, World Bank Washington, D. C., Press, 2007, p. 20.

条例》列举的五种具体问责情形中，“第二条问责情形中‘干部选拔任用过程中问题突出’、第四种问责情形中‘维护党的纪律不力导致违规违纪行为多发’、第五种问责情形中‘推进党风廉政建设和反腐败工作不扎实导致不正之风和腐败问题得不到有效遏制’等内容都直接与‘乱作为’现象有关”，仅有第三种问责情形中“‘主体责任、监督责任落实不到位、不负责、不担当’的内容与‘不作为’直接相关”。^① 2016年版《问责条例》在设置问责情形时对党组织和党员干部不担当不作为等情形的较少涉及和笼统表述，使得党内问责机构难以将2016年版《问责条例》作为制度依据，对党内政治生活实践中出现的各种不担当不作为问题进行严肃问责。2019年7月，党中央“不忘初心、牢记使命”主题教育领导小组印发《关于在“不忘初心、牢记使命”主题教育中开展专项整治的通知》，要求对背离代表最广大人民根本利益这一初心的不担当不作为等问题开展专项整治。“专项整治中发现，一些党员干部政治站位不高、责任意识不强，有的放弃职守、消极懈怠，推动重点领域和专项工作不力；有的工作不用心、不尽力，疏于监管、失察失责；有的不作为、慢作为，落实民心工程不严不实。”^② 不作为的党组织和党员干部通常将主要精力放在消极避责而非积极从政和担当作为上，这就难免会削弱中国共产党改革创新和干事创业的动力，无法有效贯彻落实以高质量发展增进群众利益的重要方略。党的十九届中央纪委三次全会提出“修订《中国共产党问责条例》”的重要任务，鉴于政治生活实践中发生的为官不为问题及其现实危害，中共中央在修订2016年版《问责条例》的过程中需要处理好激励与约束之间的关系，着力消除为官不为问题，更好地贯彻落实以高质量发展来增进群众利益的重要方略。

（三）2019年版《问责条例》为以高质量发展增进群众利益方略提供制度保障

从问责情形条款来看，2019年版《问责条例》首次将“在贯彻新发展理念，推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中，出现重大偏差和失误”和“在教育医疗、生态环境保护、食品药品安全、扶贫脱贫、社会保障等涉及人民群众最关心最直接最现实的利益问题上不作为、乱作为、慢作为、假作为”两种情况写入新修订的党内问责情形之中，从抽象和具体两个方面划定侵害群众利益的负面行为清单，为各级党内问责机构对上述负面行为实施严肃问责提供了清晰具体的制度依据。

① 吕永祥、王立峰：《当前党内问责制存在的突出问题及其解决路径——基于问责要素的系统分析》，《社会主义研究》2017年第5期。

② 代江兵、喻大伟：《严肃查处不担当不作为》，《中国纪检监察报》2019年8月27日，第1版。

第一，从新发展理念来看，2019年版《问责条例》将不贯彻落实共享发展等新发展理念纳入问责情形之中，从反面督促各级党组织要以普惠、共享的高质量发展成果增进群众利益。2015年10月，党的十八届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，提出创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。在上述新发展理念之中，“共享”理念与群众利益密切相关，习近平总书记将其概括为“保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感”^①，即以高质量发展来保障和改善民生，使全体人民共享改革发展收益，实现共同富裕目标。2019年版《问责条例》设置的“在贯彻新发展理念，推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中，出现重大偏差和失误”这一问责情形具有鲜明的实践指向，指向有的地方存在的区域发展不平衡、不同主体（政府、企业和个人）之间的分配不平衡、居民收入分配不平衡和贫富差距扩大等利益失衡问题^②。习近平总书记在党的十九大报告中表明，城乡区域发展和收入分配差距依然较大^③，这些问题是涉及人民群众收入分配和改革发展成果共享的结构性问题，若无法予以有效解决，落后地区和弱势群体的正当合法权益就无法得到切实有效的保障，中国共产党这一先锋队政党代表最广大人民根本利益的鲜明政治立场就有褪色的风险。鉴于此，2019年版《问责条例》首次将“在贯彻新发展理念，推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中，出现重大偏差和失误”写入党内问责情形之中，有助于从收入分配和改革发展成果共享的结构性分配层面解决损害落后地区和弱势群体的切实利益的重大现实问题，保障共享发展理念在各个地区和单位得到严格的贯彻执行，以普惠、共享的高质量发展成果增进最广大人民的根本利益。

第二，从不担当不作为问题来看，2019年版《问责条例》进一步充实了围绕不担当不作为问题设置的问责情形，为减少甚至消除削弱高质量发展动力的不担当不作为问题提供了制度保障。党的十九大后“首轮巡视受理群众信访举报40余万件次，绝大部分反映的是群众身边的不正之风和腐败问题，扶贫开发、教育医疗、土地征收、市场监管、食品药品安全等民生领域侵害群众

① 《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19日，第4版。

② 参见黄卫挺：《共享发展：兑现历史承诺 开启共富新篇章》，《中国党政干部论坛》2015年第12期。

③ 参见《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19日，第4版。

利益的问题依然多发”^①。除了基层“微腐败”直接侵害基层群众的切身利益之外，扶贫攻坚、社会保障、教育医疗等领域中出现的党员干部不作为、慢作为、假作为等问题也侵蚀了基层群众对党和国家惠农方针政策的满意度和获得感，背离维护和增进公共利益和公共福祉的政治方向。鉴于此，2019年版《问责条例》在充实和丰富党内问责情形设置的过程中坚持鲜明的问题导向，将精准扶贫、社会保障、教育医疗等与民众切身利益密切相关的领域中出现的不作为、慢作为、假作为和侵害群众的切身利益等问题纳入主要问责情形之中，以责任追究的压力倒逼党员干部严格、有效执行党和国家的精准扶贫、社会保障、教育医疗等惠农政策的责任感和积极性，有效发挥为保障基层群众切身利益提供制度保障的重要作用。

四 将严明的政党纪律体现于问责情形和问责尺度的精细化设置之中

（一）严明的政党纪律是先锋队政党的一个本质特征

“先锋队是对共产党内在性质的集中概括，党的先锋队性质决定了中国共产党的政党治理有着严格的标准和特殊的逻辑。”^②这里所说的“严格的标准”主要指向先锋队政党拥有一整套系统完备、规范严明的政党纪律。习近平总书记强调：“党要管党、从严治党，靠什么管，凭什么治？就要靠严明纪律。”^③先锋队政党的政党纪律严格性主要体现在以下两个方面。一方面，与组织结构与政治纪律相对松散的西方选举型政党不同，“无产阶级政党的内部就必须实行极严格的集中和极严格的纪律”^④，这是无产阶级政党在严峻复杂的革命战争环境下维持内部团结统一和执掌国家政权的客观要求，也是无产阶级政党在改革和建设环境中保持自己的长期执政地位的现实需要。正如列宁所说：“如果我们党没有极严格的真正铁的纪律……那么布尔什维克别说把政权保持两年半，就是两个半月也保持不住。”^⑤另一方面，先锋队政党的一个鲜明特征是

① 《新时代巡视利剑作用更加彰显——十九届中央第一轮巡视工作综述》，《中国纪检监察》2018年第15期。

② 汪仕凯：《先锋队政党的治理逻辑：全面从严治党的理论透视》，《政治学研究》2017年第1期。

③ 习近平：《严明党的组织纪律，增强组织纪律性》（2014年1月14日），载《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第764页。

④ 《列宁选集》（第4卷），人民出版社1995年版，第154~155页。

⑤ 《列宁选集》（第4卷），人民出版社2012年版，第134~135页。

对组织成员的“超个人化”的要求^①，通常要求政党成员要有比普通公民更高的自律意识与他律标准，以彰显先锋队政党的先进属性，获取执政合法性。基于此，先锋队政党的政党纪律通常比国家法律更为严格，正如习近平总书记所说：“党的性质、宗旨都决定了纪严于法、纪在法前。”^②

（二）严明政党纪律上存在的薄弱环节构成修订2016年版《问责条例》的问题导向

加强党的纪律建设作为全面从严治党的一项重要内容，是中国共产党维护其先锋队政党的先进性和纯洁性的重要途径。强制是问责机制的关键性构成要素，诚如罗伯特·贝恩所说，“那些我们希望能予以问责的对象十分清楚问责的含义：问责即意味着惩罚”^③。党内问责制的强制要素契合全面从严治党中“从严”的现实需要，在维护政党纪律的严格运行过程中发挥着重要的作用。2016年版《问责条例》从维护党的政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律不力六个方面来设置党内问责情形，将纪律处分作为对党的领导干部的一种重要问责方式，党纪处分和党内问责在负面行为清单上的共通性以及处置结果的叠加使用为维护先锋队政党的严明的政党纪律提供了制度支撑。

在肯定新时代党的纪律建设取得巨大成绩的同时，我们还应清醒地看到，“党内存在的政治问题还没有得到根本性解决，一些党组织和党员干部忽视政治、淡化政治、不讲政治的问题还比较突出，有的甚至存在偏离中国特色社会主义方向的严重问题”^④。党内巡视制度的一个重要功能就是对被巡视地方和单位的“政治体检”，对党的十八届中央第十二轮巡视反馈情况进行文本分析可以发现，近年来党的政治纪律抓得不严的问题具体呈现在“‘四个意识’不够强，贯彻落实中央重大决策部署不够有力”“党内政治生活不严肃”“执行政治纪律和政治规矩不严”等方面^⑤。2016年版《问责条例》虽然在设计维护党的纪律不力这一问责情形时全面覆盖党的六大纪律，但是对党的政治纪律和政治规矩不严这一关键问责情形的描述仍旧相对抽象笼统，仅仅囊括“管

① 参见闫健：《有缺陷的政党？——海外学者论列宁主义政党的脆弱性》，《当代中国政治研究报告》2013年第00期。

② 《习近平总书记关于加强党的纪律建设重要论述摘录》，《中国纪检监察》2017年第24期。

③ Robert D. Behn. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001, p. 3.

④ 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，《社会主义论坛》2019年第3期。

⑤ 赵振宇：《从政治和大局上找差距——十八届中央第十二轮巡视反馈情况概览》，《中国纪检监察》2017年第12期。

辖范围内有令不行、有禁不止”和“团团伙伙、拉帮结派问题严重”两种具体情况，没有涵盖党内政治生活实践中党的政治建设缺失的各种具体表现形式。不仅如此，2016年版《问责条例》对于违反政党纪律特别是党的政治纪律的行为并未明确规定适用从轻或减轻问责、从重或加重问责等问责尺度的具体情形，容易导致有的党内问责主体在对违反政党纪律的党员干部选择问责尺度时享有较大的自由裁量权，一旦党内问责主体存在好人主义思想，就容易出现党内问责宽松软的问题。党的十九大后首轮中央巡视在巡视反馈通报中指出，海南省、中国邮政集团公司等多个地区和单位都存在着问责宽松软的问题^①，党内问责主体对违反政党纪律的行为问责宽松软会逐渐侵蚀严明的政党纪律这一先锋队政党的本质特征。

（三）2019年版《问责条例》通过细化问责情形与问责尺度严明政党纪律

第一，从问责情形条款来看，2019年版《问责条例》对2016年版《问责条例》中列举的维护党的纪律不力的情形进行细化^②，不仅明确将“党的纪律建设抓得不严”作为与“党的领导弱化”“党的政治建设抓得不实”“党的思想建设缺失”“党的组织建设薄弱”“党的作风建设松弛”等相并列的一种主要问责情形，而且还将党的政治纪律抓得不严这一问责情形整合进党的政治建设缺失这一主要问责情形之中，并对其进行了立体式列举。“党的纪律是多方面的，但政治纪律是最重要、最根本、最关键的纪律，遵守党的政治纪律是遵守党的全部纪律的基础。”^③ 鉴于党的政治纪律在六大政党纪律中所处的统领性地位，习近平总书记强调，加强党的纪律建设“要坚持问题导向，把严守政治纪律和政治规矩放在首位”^④。基于此，党中央在修订2016年版《问责条例》的过程中紧紧抓住党的政治纪律这个关键环节，对问责情形条款进行了改造与扩充。2019年版《问责条例》紧紧抓住了党的政治建设抓得不实和党的政治纪律抓得不实两种问责情形之间的高度一致性，从“在重大原则问题上未能同党中央保持一致”“贯彻落实党的路线方针政策和执行党中央重大决策部署不力”“不遵守重大事项请示报告制度”“有令不行、有禁不止”“阳奉阴违、欺上瞒下”“团团伙伙、拉帮结派问题突出”“党内政治生活不严肃不健康”“党的政治建设工作责任制落实不到位”八个方面全方位地列举党的

① 参见吕永祥：《新中国成立70年党内问责制的历史沿革、现实困境与破解之道》，《河南社会科学》2019年第7期。

② 参见邹开红：《提高问责工作的政治性精准性实效性》，《中国纪检监察报》2019年9月12日，第5版。

③ 《十八大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社2014年版，第131~132页。

④ 《习近平总书记关于全面加强党的纪律建设重要论述摘录》，《中国纪检监察》2017年第24期。

政治建设抓得不实的各种主要表现形式，进一步充实和细化了党的政治纪律抓得不严的具体情形，实现加强党的纪律建设全面覆盖与重点突出有机统一，服务于进一步严明政党纪律的现实需要。

第二，从问责尺度条款来看，2019年版《问责条例》将不执行或不正确执行“对党中央、上级党组织三令五申的指示要求”这一不遵守党的政治纪律的情形写入应当从重或加重问责的首要情形之中，以从重或加重问责这一刚性问责尺度和顶格处理手段来维护政党纪律的严肃性与威慑力。中国共产党政治纪律和政治规矩的基本规范可以划分为“正面清单”和“负面清单”两个部分，前者指向中国共产党人在政治生活中应该做或必须做的命令性行为规范，后者指向中国共产党人在政治生活中不得做或不能做的禁止性行为规范。^①从运行条件来看，命令性行为规范的有效运行主要依靠党员干部的道德自律和政治自觉，而禁止性行为规范的有效运行则以党纪处分等强制手段为后盾。党员干部特别是党员领导干部通常具有较高的知识文化水平和思想政治素质，在某种程度上也扮演着理性人的角色，在作出某项个人行为决策之前通常会对从事该项行为的预期成本与收益进行理性分析。“信息、辩论和强制是问责机制的三个构成要素”^②，党内问责制的强制性构成要素通过对党组织和党员干部违反政党纪律的行为进行从严问责等方式，提高了党组织和党员干部违反政党纪律的成本和风险，对党组织和党员干部的行为预期会产生重要的影响。从制度设计层面来看，2019年版《问责条例》在严明党的纪律上发挥的重要作用主要体现在以下两个方面。一方面，2019年版《问责条例》将党的政治纪律抓得不严作为一种具体问责情形，为违反党的政治纪律的党组织和党员干部提供失责必问的稳定的行为预期；另一方面，2019年版《问责条例》还将“对党中央、上级党组织三令五申的指示要求，不执行或者执行不力的”这一党的政治纪律抓得不严的具体表现形式作为应当从重或加重问责的首要适用情形，以从重或加重问责这一顶格处理的问责尺度使违反政治纪律的党组织和党员干部承担高昂的行为成本，不仅有助于以加大的处罚力度来切实维护政党纪律的严肃性和威慑力，而且还能促使具有理性人特征的党员干部将严格遵守政党纪律作为一种理性的行为选择。

① 参见李斌雄、张银霞：《中国共产党严明政治纪律政治规矩的利益基础和生态分析》，《马克思主义研究》2016年第1期。

② Mark Bovens. “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework,” *European Law Journal*, 2007, (13), pp. 447-468.

五 结语

从比较政党政治的角度看，中国共产党是与西方选举型政党具有本质差异的先锋队政党。“先锋队性质是全面从严治党的内在根据，全面从严治党是在共产党的先锋队性质遭受一系列政治风险的侵蚀的背景下推行的政党治理方案。”^① 在中国共产党全面从严治党的政治环境中，党的领导问题、民心问题和政党纪律问题都是严肃的政治问题，党内问责制作为全面从严治党的制度支撑，其政治性鲜明地体现在《问责条例》服务于坚持和加强党的领导、捍卫群众利益和严明政党纪律三大政治目标。党内问责是一项具有很强政治性的工作，2019年版《问责条例》将党的领导原则贯穿党内问责的各个方面，将代表最广大人民根本利益的鲜明政治立场彰显于新设置的问责情形之中，将严明的政党纪律体现于问责情形与问责尺度的精细化设置之中，显著提升了党内问责的政治性。

On the Political Significance of the Amendment of *Regulations on the Accountability of CPC*

—From the Perspective of Vanguard Party Theory

Lyu Yongxiang

Abstract: The newly issued 2019 edition of *Regulations on the Accountability of the Communist Party of China*, which has significant theoretical value, is the frontier topic in the current academic research on inner-Party accountability. The vanguard party theory analyzes the inner-Party accountability from multiple dimensions, such as political principles, political stances, and political disciplines. It greatly matches the political attribute of the 2019 version of *Regulations on the Accountability*, and provides an important perspective to explore the political development of inner-Party accountability. Based on the analysis of text, it can be found that the 2019 version of *Regulations on the Accountability* penetrates the fundamental political principle of Party

① 汪仕凯：《先锋队政党的治理逻辑：全面从严治党的理论透视》，《政治学研究》2017年第1期。

leadership in all aspects of inner-Party accountability. It not only highlights the clear political standpoint representing the fundamental interests of the overwhelming majority of the people in the newly established accountability situations, but also reflects the strict Party disciplines in the detailed setting of accountability situations and standards, which significantly improves the political nature of inner-Party accountability.

Keywords: *Regulations on the Accountability of CPC*; Inner-Party Accountability; Political Attribute; Vanguard Party

(编辑: 王梦晨)