◆改革与创新

把握好国家立法与党内法规制定的关系

□常纪文

国家立法在国家法治化进程中的作用是基础性的，一般指的是具有立法权的国家机关制定的宪法、法律、行政法规、地方法规、部门规章和地方规章、自治条例和单行条例等。在我国，中国共产党在法律制定、国家和社会事务方面的领导地位已为宪法确定，是法定的。因此，不能忽视中国共产党的领导规则和工作规则来谈中国的法治工作。

中国共产党作为执政党，虽然党内规范性文件的直接效力仅适用于党内，但对国家的政治、经济和社会生活具有重要的指导作用，因此，一些学者建议将符合一定形式要件、具有一定作用的党内规范性文件称为党内法规。这被中央所采纳。1990 年 7 月 31 日，中共中央印发了《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》，明确把中国共产党制定的一些章程和文件称为党内法规。自此，在宪法的框架内，中国共产党拉开了党内法规制定规范化的序幕。2013 年 5 月 27 日，中共中央发布了替代性的《中国共产党党内法规制定条例》和与之相关的程序性法规——《中国共产党党内法规和规范性文件备密规定》，为了使党内法规的制定系统化、科学化和合理化，2013 年 11 月 27 日，发布了《中央党内法规制定工作五年规划纲要》。

虽然党内法规制定重点在于对公共事务的领导，国家的立法重点也在管理公共事务，但是两者的角色和定位是不同的。党内法规的直接约束力仅限于党的组织、党员行为、党的建设、党的运行、党的领导、党的纪律等方面，直接约束对象仅是党员和党的机构，与国家法律不同，不直接给国家、社会和非党员的公民施加义务。而且党对国家和社会事务的领导也不是通过党内法规来直接实现的，而是在中国法治的框架下，通过法律所认可的政治领导、组织领导和思想领导权，如做出立法建议、人事建议等，来间接实现的。因此担心允许党内制定法规会导致党政不分、党国不分是多余的。相反地，党内法规越齐全，规定越具体，它对国家和社会事务的领导，就越规范，就越符合党在中国法治框架内活动的要求。如果超越党内法规的规定违规行使公共事务的领导权，不仅国家的法治框架难以包容，恐怕党内法规也不会答应。

目前，党内法规数量众多，涵盖面广泛，中国特色的执政党党内法规体系已经基本形成。从实效来看，党内法规对于促进党的领导规范化、提升党对国家和社会事务的领导能力、转变党和国家机关工作作风及社会的风气等方面，发挥了至关重要的作用。党内法规的称谓、党内法规的事实存在和事实作用不仅得到党内认可，并已得到法学界的尊重。但由于担心社会产生误解，认为党内法规会替代或者冲击国家立法，目前执政党仅使用“党内法规制定”而不是“党内立法”的措辞，可见非常谨慎。

虽然党内法规制定和国家立法在主体、范围、对象、重点和方法上有区别，但是由于党领导国家和社会开展工作，两者的规定主体对象或者事项有的时候是衔接的，有的时候是重合的。如对党员公职人员的管理，因为身份竞合，两者都有管理权，因此不能排除两者互助甚至联合起来制定规范性文件的可能。

互助起来制定规范性文件是指党内法规或者国家立法在制定时强调对方的地位和作用，如党内法规强调国家法律的普适地位和作用，国家法律强调党的领导地位和作用。具体的例子有，《中国共产党党内法规制定条例》强调国家宪法的根本大法作用；宪法宣告中国共产党的事实领导地位，规定要坚持社会主义制度。但是由于受制于各自的角色，党内法规制定机关和国家立法机关难以为对方规范的对象施加责任，因此互助起来立法作用有限。在此背景下，为了高效地解决政治、经济和社会事务问题，强化党和政府的责任，在这些衔接或者重合的领域，适度的党政联合立法的方式受到重视。

迄今为止，中共中央和国务院、中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布了数量众多的文件，内容涉及机构建设与管理、党政人员管理、反对腐败、环境保护、安全生产、食品安全、教育发展、卫生发展、水利发展、发展改革等方面。如 1997 年中共中央和国务院联合发布《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》；1999 年，中共中央和国务院联合发布《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》；2011 年中共中央和国务院联合发布《关于加快水利改革发展的决定》；2013 年中共中央和国务院联合发布《党政机关厉行节约反对浪费条例》，等等。按照《中国共产党党内法规制定条例》的规定，条例和规定属于党内法规，但是决定不属于党内法规。参照法理逻辑，它们属于重要领域的法规性规范性文件，其制定也应纳入广义的党内法规制定范畴。上述规范性文件既适用于党内活动，也适用于国家活动，并为国家和地方立法的立、改、废奠定了基础。事实证明，



适度的党政联合立法可以最迅速和最有效地推进国家和社会改革、治理中出现的问题。

适度的党政联合立法的基础，一是现实存在两者共同关心的问题，二是现实存在的问题与两者的职能都有关，三是两者联合立法能够更有效地解决问题。如目前，我国面临很突出的公共安全问题，主要包括安全生产问题、消防安全问题、环境污染问题、生态破坏问题、食品安全、药品安全等问题。这些最基本的民生问题不仅涉及当代人的生存和发展，还涉及后代人的生存和发展，社会极为关心。这些问题的出现，政府有责任，领导政府的执政党也有领导责任。因此需要党和政府共同挑起民生这一重担。为此，需要建立党政联合立法制度，用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，督促地方党委履行好执政责任，力使地方政府履行好监管责任。

目前，虽然国家在这些领域加强了立法，数量不少，也在政府内部成立了领导机构或者协调机构，如国务院成立了食品安全委员会及其办公室，但是作用有限，不仅社会不满意，政府官员也有不满。如 2014 年 1 月 8 日，监察部就 5 起危害食品安全责任追究典型案例发出通报，要求各级监察机关加强监督检查，督促地方政府和相关部门认真履行食品安全监管职责，但是，这 5 起案件无一涉及党委的责任。因此，需要中央和地方加强党政同责的联合立法，突出党委的领导作用和不发挥作用的领导责任，使党委的权力和责任相匹配。由于党有执政和负责的事项，政府也有监管和负责的事项，提党政同责立法不等于党政不分，也不是说两者的监管对象、内容和方式完全一样，而是指在民生领域，两者都应基于各自的角色，共同做好工作。

在公共安全领域，按照中央的要求，一些地方党委和政府开始探索和试行党政同责的联合立法。如在安全生产领域，针对 2013 年重特大安全生产事故多发的实际，习近平总书记提出，管行业必须管安全，管业务必须管安全，管生产经营必须管安全，从顶层设计上提出党政同责、一岗双责和齐抓共管的安全生产监管职责构架，该要求得到了地方党政联合立法响应。

尽管食品药品安全、环境安全、安全生产等问题的内容不太一样，但公共安全领域的党政同责立法都有趋同的地方，如：党委的主要负责人对本地区的公共安全保障工作负总责，并与政府的负责人同为安全生产的第一责任人；党委常委会每年至少研究公共安全保障工作；党委常委分管或者联系公共安全保障工作；把公共安全保障工作纳入各级党委和党委成员年度综合考核的重要内容，把考核结果作为领导班子和领导干部选拔任用、奖励惩戒的重要依据；要求建立健全党政一把手亲自督办制度，等等。

强调民生领域的党政同责立法，可以进一步强化中国共产党的负责意识，巩固其负责基础，提升其负责能力，中国特色社会主义法治和中国特色社会主义民主政治的优越性也因此可得到更大程度的彰显。

◆党建科学化

确保选人用人机制有效管用简便易行

□林学启

十八届三中全会提出，坚持党管干部原则，深化干部人事制度改革，构建有效管用、简便易行的选人用人机制，使各方面优秀干部充分涌现。这是对干部人事制度改革的方向、目标和思路的新概括，是进一步深化干部人事制度改革的总要求。其中“有效管用、简便易行”的基本要求就是于法周延，也就是要注重制度的系统性，使各项制度相互衔接、系统配套。

当前干部人事管理的制度应当说比过去较为健全，除了《党政领导干部选拔任用工作条例》《中华人民共和国公务员法》外，2004 年 4 月，中央一次性颁布了《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》《党政机关竞争上岗工作暂行规定》《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》《党政领导干部辞职暂行规定》和《关于党政领导干部辞职从事经营活动有关问题的意见》等五个干部人事制度改革文件。这些文件的颁布，都是中央从整体上推进干部人事制度改革的重要举措。但是，按照党的十八届三中全会的要求，如何构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使选人用人机制科学有效、简便易行，仍然是干部人事制度改革急需破解的热点难点问题。

从一般意义上看，选人用人机制就是干部选拔任用一系列制度体系按照一定规则的运行。制度体系由若干单项具体政策法规制度构成，每一个具体政策法规制度都有着不同的内容、目标和特定的作用对象，各自在一定的范围内相对独立地发挥作用，但是选人用人制度体系绝非各个单项政策法规制度性质与功能的简单叠加，而是各个单项政策法规制度性质和功能有机联系的总和，整个选人用人制度体系的各个单项之间存在必然的关联性。这种关联性表现为：如果各个单项之间相互协调，则能增强选人用人制度体系的整体功能；反之，则会抵消某些制度法规的功能。

比如，《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》第八条：“公开选拔应当在适当范围内发布公告。”这个“适当范围”的规定，很容易给执行者留下人为操作的空间。第十条：“报名人员应当符合《党政领导干部选拔任用工作条例》规定的基本条件和任职资格。”而在第十二条：“海外留学回国人员、非公有制经济组织和社会组织中的人员等，其报名条件和资格由组织实施公开选拔的党委（党组）及其组织（人事）部门根据有关政策确定。”既然“报名人员应当符合《党政领导干部选拔任用工作条例》规定的基本条件和任职资格”，对于海外留学回国人员、非公有制经济组织和社会组织中的人员的标准由实施公开选拔的党委（党组）及其组织（人事）部门另行确定，就失去了公开选拔的平等性，我们公开选拔的不是经济组织的负责人和科研技术人员，而是党政领导干部。

再如，《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》第十条：“全委会投票表决未获通过的拟任人选或者推荐人选，一般不再提名为同一职位人选。确需再次提名为同一职位人选的，必须提交另一次全委会表决。两次未获通过的，不得再提名为同一职位人选。”党的文件规定竟给全委会都通不过的人两次机会，那么在现实操作中，出现“此地不留爷，自有留爷处”的干部异地异岗为官的现象，就不足为奇了。其实，“两次未获通过的”人选不但不应再提名为同一职位人选，还应考察其现任职位是否合格。否则，制度就会流于形式。

因此，我们要防止制度设计和具体运用上的陷阱，既要考虑程序和方法设计的严谨与科学，形成相互衔接、相互配套的制度体系，又要确保制度有效管用、简便易行。

第一，把握科学性。党的制度体系是否科学严密，取决于能否始终遵循党的建设规律，使党的制度建设始终适应内外部环境变化。这就要针对党的制度建设中的重大问题加强研究，做出前瞻性的战略设计，及时出台各项制度。还要把握新形势下党的制度建设协调性、综合性日益突出的趋势，对党的制度建设进行科学规划，全面布局，整体联动，统筹推进，减少制度间的脱节和作用抵消，积极稳妥地推进制度变革。第二，增强系统性。使党内各项具体选人用人的制度，包括实体性制度、程序性制度等要相互衔接，确保党的各项内部制度互为补充、运转协调；同时，强化选人用人制度与其他党规党法的相互协调，实现两者间的紧密融合，提高制度体系的综合效用。第三，提高操作性。提高制度的可操作性是提高制度的严密性科学性、提高制度建设的科学化水平的关键。应该针对当前党内部分制度弹性有余、刚性不足、模糊性强，实际操作中容易钻空子的实际情况，着眼于提高制度的实效性，规范相关程序，增强量化标准，减少模糊性、概念化表述，提高规章制度技术性，使各项制度更加清晰具体，减少制度漏洞和空隙，提高制度的可操作性，提高制度运行质量。

◆党风党纪

彻底反腐与全面深化改革的契合

□谢鹏程

党的十八大以来，反腐倡廉工作形成了全面反腐败的新特点和彻底反腐败的新态势，既强调把惩防腐败体系建设贯穿到改革发展稳定各项工作之中，又要求把反腐倡廉作为全面深化改革的一个切入点。我们不仅要以深化改革推进反腐败斗争，而且要以反腐败斗争促进改革深化。彻底反腐败与全面深化改革的高度契合不是偶然现象而是历史的必然，是我们在改革开放的新阶段重新认识和正确处理反腐倡廉与深化改革辩证关系的重要方面。

彻底反腐败与全面深化改革是一致的。从反腐败与改革的关系来看，全面深化改革坚持以重大问题为导向，就是在更深层次上、更彻底地开展反腐败工作；彻底反腐倡廉坚持“老虎”“苍蝇”一起打，则既可以为改革扫清障碍又可以为改革保驾护航。当前在一定范围存在的贫富悬殊、环境恶化、土地浪费、人祸频发、丑恶横行等现象，其主要原因是市场不健全、竞争不公平以及权力滥用和腐败。经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。解决了市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位等问题，不仅有利于深化经济体制改革，而且有利于强化和完善惩防腐败体系建设。反过来，在有关政府与市场关系的体制、制度和机制的所有方面健全了惩防腐败的体系，市场的决定性作用就能够发挥出来，竞争秩序就能够维护，社会不公现象就能够得到有效的处理，改革就得到了全面深化。

彻底反腐败有助于清除改革的阻力和障碍。腐败不仅直接损害公共利益和国家利益，而且阻挠改革的全面深化。30 多年前，一些干部不愿、不敢改革甚至阻碍改革，主要原因是思想封闭、视野狭隘、知识短缺等主观认识问题，是长期实行闭关锁国和愚民政策的结果；经过 30 多年的改革之后，绝大多数干部思想解放、视野开阔、知识丰富，对当代中国面临的问题和应有的对策都具有深刻的认识。现在一些干部不愿改革、阻碍改革，则主要不是认识问题，而是利益问题，包括害怕损失自身利益和所属利益集团的利益。有些干部已经习惯于享受特权、以权谋私甚至行贿受贿。深化改革就意味着规范公共权力、健全市场秩序，就意味着剥夺他们现有的一些特权和利益，这当然会受到他们的极力抵制。他们会利用自身的优势形成各种反改革势力，采取各种手段，制造各种理由或者理论来否定、拖延甚至阻挠改革。因此，坚持“老虎”和“苍蝇”一起打，做到有腐必反、有贪必肃、有案必办，纯洁干部队伍，就可以依靠人民群众和现有体制有效地扫清改革的障碍，依法依纪排除改革的阻力。从这个意义上可以说，彻底地反腐倡廉是当前全面深化改革的一个重要突破口。

彻底反腐败有助于创造公平竞争的社会环境。随着改革的深化和社会的进步，党和人民群众对腐败的容忍度越来越低。在改革开放之初，为了打破计划经济一统天下的僵化格局，邓小平 1985 年会见美国高级企业家代表团时提出，一部分地区、一部分人可以先富起来，带动和帮助其他地区、其他的人，逐步达到共同富裕。在企业家纷纷破土而出、带领工人创造着巨大财富的同时，附带地出现了财富的集中化趋势，特别在民主法治不健全的条件下，官员贪污腐败的现象日益恶化。财富的过度集中本身就容易产生社会问题，一旦这种财富集中化过程与官员腐败结合起来，侵犯公共利益、国家利益、集体利益和个人权利的现象就可能成为社会不公的罪魁祸首，腐败现象就可能变成一系列群体性、突发性事件的导火线，造成社会不稳定甚至政权不稳定。现在，改革已经进入新阶段，发展的目标和手段也都发生了巨大变化。1992 年初邓小平在视察南方时提出，要把“三个有利于”（有利于发展社会主义社会的生产力、有利于增强社会主义国家的综合国力、有利于提高人民的生活水平）作为人们衡量一切工作是非得失的判断标准。坚持这个判断标准使我国保持了 20 多年的高速发展，但是在发展的过程中，人与人、人与自然的矛盾日益尖锐，发展的不协调性、不可持续性日益严重地暴露出来，党中央及时地提出了科学发展观和构建和谐社会的目标，使发展中的一些问题得到了解决或者遏制，但是腐败现象及其相关的社会公正问题并没有得到有效解决。一些腐败分子不仅在经济领域破坏市场秩序，妨碍科学发展，而且在政治上脱离人民群众，侵犯公民和法人的合法权益，损害社会和谐稳定。这就使党和人民群众更加不能容忍消极腐败现象易发多发和违纪违法案件查处不力。

彻底地反腐既要靠法治，又要靠民主。十八大以来我们党反腐败斗争取得显著的成效，有两条重要的经验：一是“八项规定”开路，群众路线教育实践活动助力，为强化反腐败体制机制创新和制度保障、加强思想政治教育、严明党的纪律营造了良好的氛围；二是新媒体时代提供的网络反腐新平台，为加强和改进巡视工作，畅通人民群众举报和监督渠道，提供了前所未有的便利条件。如果我们不着眼长远，乘势而上，抓住机遇，大力推进法治反腐倡廉建设，反腐败的声势和力度是难以保持的；如果我们不正确认识人民群众监督的重要性，加强民主政治建设，完善选举制度，保障监督权利，对网络反腐平台的限制和控制就会越来越多、越来越严，以致难以发挥作用。法治是反腐倡廉的根本途径，但是法治的力量来自民主，没有民主的发展，法治是难以持久的。因此，从反腐倡廉的角度来看，发展民主和加强法治既是全面深化改革的重要内容，也是彻底反腐倡廉的必要保障和基础。

◆思索与建议

领导同志莫自诩“亲切”为好

□李国继

“亲切”一词大家都不陌生。不少人，尤其是采编领导同志活动的记者，经常用来形容上级领导贴近群众与群众握手、深入基层与群众面对面交谈的情形，谓之“亲切交谈”“亲切慰问”等，这样的使用司空见惯，且恰切得当。

然而，多年来，不少担负上级领导责任的人士，当参加重大活动与群众甚至与人民代表见面时，当代表政府或上级去看望模范功臣、慰问基层灾民或困难群众时，常常不恰当地使用“亲切”一词。如，他们往往讲到，自己代表某某方面（上级）向大家表示“亲切慰问”。而且，这样的“亲切慰问”，还常见于新闻披露的领导讲话文稿与上级机关文电中。笔者以为，领导同志、上级机关如此使用该词形容自身，多有不妥。

查阅“亲切”的词解，主要有“切近、亲近亲密、贴切”等。在述及人与人之间相互关系时，多是形容“高贵”的一方——上级领导、名家、年长者等，对“低下”（权且如此对仗使用该词）的另一方——下级人员、普通群众、年轻者等，在近距离的会面接触中没有高人一等的“架子”、诚心实意地表现出热情而关心的行为。

由此，笔者之见，上级机关人员，某方面的领导、名家、年长者等，在与下级人员、普通群众、年轻人会面时，究竟是否亲切，当由下级人员、普通群众、年轻人方面感受而得，也可由第三者，特别是记者们从旁观角度评论、记述，或撰写消息报道。那种不论自己对下级、群众、年轻人是否真正亲切，不论下级、群众、年轻人是否确确实实感受到了亲切，不论双方是否形成了肩并肩、面对面、手握手的近距离“亲密、贴切”，而由上级机关人员、某方面的领导同志（且不说长辈、名家）自我定性为“亲切”并堂而皇之地自讲自诩的情况，还是不出现在被看望、被慰问、被关心者的耳边为上，更不宜提倡那些远在千里之外，仅用电文、信函自称的“亲切慰问”。

在当前强调密切党群关系、干群关系，强调反对形式主义、官僚主义，强调提倡改进文风之际，有必要提请领导同志和上级部门人士，今后演说、讲话中，请注意更多一些严谨、得体、谦恭，在慰问性讲话中，请尽可能避免自称“亲切”。也提请领导同志身边工作人员及写作班子，今后在为领导同志、为上级机关起草讲话稿、文电时，切莫再将“亲切”一词提前预备到上级、领导的文稿中。如此，则领导明也，上级高也，文风实也。领导、上级实实在在的亲切行为，也会一点不少地更深刻地铭记于下级、群众心中，会更多、更生动地见诸媒体、报端。

当然，普通人也应注意恰当使用“亲切”一词，莫对他人讲“我对你很亲切”的话，否则，有可能引起哄堂嬉笑的。