

# 新时代党法协同干部工作制度体系的法治建设

龚 跃\*

〔摘 要〕 干部工作制度体系是有关干部工作的党的制度和国家法律的有机整体。在新的时代,干部工作制度体系有了重大发展,即发展成为党法协同的干部制度体系。对于党法协同干部工作制度体系法治建设而言,起点在于强调干部工作的全部内容、过程、程序都用法律和制度进行规范并加以严格遵守和执行,其中心环节是正确处理好党的制度与国家法律之间的关系。加强党法协同干部工作制度体系法治建设,应当抓好制度制定、制度执行、制度监督和制度普及这四个方面的工作。

〔关键词〕 新时代;党法协同;干部工作;依法治国;法治建设

以十八届四中全会为标志,中国法治建设进入新的历史阶段,站在了新的、更高的历史起点上。<sup>①</sup>而坚持全面依法治国在党的十九大上更被列为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。那么,在实践中,我们首先遇到的问题就是:如何将依法治国真正落到实处?虽然对此问题的回答见仁见智,但是从干部工作制度建设角度来探讨这一问题的论述却比较少,因而本文拟探讨以下两个问题,即“谁来推动”以及“如何推动”依法治国实践真正落到实处。就“谁来推动”而言,理论上来说,在依法治国背景下,每个社会群体都应成为依法治国范畴中的推动者和践行者。但并不是每个社会群体在这个过程中所发挥的作用都是一样的。事实上,在中国特色的社会主义政治制度体系中,掌握并行使公权力被称为“干部”的社会群体对依法治国基本方略的推动和践行尤为重要。就“如何推动”而言,有必要从新时代所蕴含的世界观和方法论角度找寻切入口和着力点。进入新时代,为了更好地坚持和发展中国特色社会主义,必须“坚持党对一切工作的领导”、“把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面,坚定不移走中国特色社会主义法治道路”、坚持“依法治国和依规治党有机统一”<sup>②</sup>,这就为新时代坚持党规和国法协同奠定了思想基础和理论依据。协同本是物理学术语,后被应用到诸多领域,其义是指在自组织的作用下,子系统之间通过相互配合、相互协作从而实现单一主体无法达到的良性治理。正是出于上述两个考虑,本文试图对新时代党法协同干部工作制度体系的法治建设做一探索性研究。

\*法学博士,南京大学学生工作处副研究员,210023。

①张文显:《全面推进依法治国的伟大纲领——对十八届四中全会精神的认知与解读》,《法制与社会发展》2015年第1期。

②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》,北京:人民出版社,2017年,第20、22页。

## 一、新时代党法协同干部工作制度体系的形成

新时代党法协同干部工作制度体系的形成有其历史逻辑和现实考量。就历史逻辑而言,在党管干部原则指引下,不管是在哪个历史时期,作为党的干部必须严格遵守党纪党规,不仅如此,干部的选拔任用也必须按照有关党的制度进行;就现实考量而言,在法律面前人人平等原则指引下,干部作为社会公民必须履行法律赋予的权利和义务,不仅如此,干部作为国家公职人员还必须遵照有关专门法律条文规范自己的言行。也就是说,干部的身份决定了他(她)必须严格遵守党内法规和国家法律,“通过党内法规和国家法律形成对党组织和党员个人的双重约束”<sup>①</sup>。这是党法协同干部工作制度体系形成的基本考虑。具体而言,主要有以下几个方面:

1. 新时代对干部工作制度体系提出了法治化要求。党的十九大提出,“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命”、“各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法”;“建设高素质专业化干部队伍”、“坚持党管干部原则”、“增强干部队伍适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力”。<sup>②</sup>在全面依法治国战略背景下,“增强干部队伍适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力”这一时代命题的提出,在很大程度上决定了新时代干部工作制度体系建设必须运用法治思维和法治方式。这是新时代赋予干部工作制度体系法治建设的时代内涵。新时代干部“要做到‘心中有法’,牢固树立法治意识和法治思维,严格按照宪法和党章的规定,带头依法执政、依法行政、依法办事,推进依法治国”<sup>③</sup>。

2. 日益健全的党的制度和国家法律构成了新时代干部工作制度体系法治建设的协同主体。干部工作制度体系尽管内容繁多,但就其类型而言大致有两种:党的制度和国家法律。由于党管干部的体制存在,干部工作实际上就是党的干部工作。从源头来看,干部工作制度一般起初都是以党的制度形式体现。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验。<sup>④</sup>由于国家和社会的需要,党通过法定程序将一些干部工作制度上升为国家法律。因而,从根本上讲,我国的干部工作制度体系是有关干部工作的党的制度和国家法律的有机整体。具体来说,党的制度是指根据党的纲领、章程和组织原则制定的,要求党的各级组织和所有成员必须共同遵守的党内法规、条例、规则等;国家法律是指由国家制定的宪法、法律、行政法规、行政规章等规范性法律文件和国家认可的判例、习惯等。在干部工作制度领域,党的制度以《党政领导干部选拔任用工作条例》为代表,而国家法律以《中华人民共和国公务员法》为代表。

3. 党的制度和国家法律的内在关系提供了新时代干部工作制度体系法治建设的协同动力。“党内法规与国家法律具有密切的关系,这是两者协同的基础。”<sup>⑤</sup>作为我国干部工作制度体系的主要制度类型,党的制度和国家法律有着密切的联系:(1)两者都是行为规范,都是通过严格的程序制定出来,规范着一定范围内的人的行为;(2)两者在目标上具有一致性,都是围绕党的政治路线来进行,从根本上都是服务于党的政治任务;(3)两者的制定重点基本相同,党的制度的制定重点是对公共事务的领导,国家法律的制定重点也是在于管理公共事务;(4)国家法律是党的制度的法律依据,党的制度不得违背宪法和法律的规定。同时,党的制度为国家法律的实施提供重要基础和保证;(5)党的制度可以转化为国家法律。由于执政的关系,党可以通过法定程序使党的主张转化为国家意志,将党的制度上升为国家法律。党的制度和国家法律之间虽然有着密切的关系,但是两者也还是存在着明显的区

①杨帆:《法治视野下党内法规与国家法律的协同运作》,《福建省社会主义学院学报》2015年第5期。

②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》,第38、64页。

③吴传毅:《“四个全面”战略布局下的法治中国建设》,《行政论坛》2016年第4期。

④莫纪宏:《坚持党的领导与依法治国》,《法学研究》2014年第6期。

⑤韩强:《党内法规与国家法律的协同问题研究》,《理论学刊》2015年第12期。

别:(1)制定主体不同。党的制度的制定主体是党的组织。而国家法律的制定主体是《中华人民共和国立法法》所规定的立法主体;(2)适用范围不同。党的制度适用的仅是党员和党的组织、机构。而国家法律适用的是全体社会成员;(3)形式上直接体现的意志不同。党的制度直接体现的是党的意志,而国家法律直接体现的是国家意志;(4)强制力和强制机关不同。党的制度的强制力源于党的组织力量,由党的职能机关加以行使。而国家法律由国家强制力保证实施,并由国家专门机关行使;(5)参与公共事务的方式不同。党的制度所调整的关系、对国家和社会事务的领导,是通过法律认可的方式间接实现的。而国家法律对公共事务的管理是直接的。正是由于党内法规和国家法律二者既联系又区别,才可能实现协同,如果二者完全没有交集或者完全雷同,则不具备协同的前提和可能。

4. 党内法规的日益健全有力地推进了新时代干部工作制度体系法治建设中党法协同的现实性和可操作性。在干部工作制度体系中,党的制度通常表现为党内法规。“之所以强调党内法规和国家法律的协同运作,其主要依据就是二者在法理上的共同性。”<sup>①</sup>根据《中国共产党党内法规制定条例》的界定:党内法规是党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称,包括党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则等。党的十八届四中全会的决议《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出要把“形成完善的党内法规体系”与“形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系”等并举,作为全面依法治国的总目标的组成部分。这一表述在法学界已经引起了关于党内法规性质及其与国家法律之间关系的广泛讨论。<sup>②</sup>虽然有关这方面的讨论比较多,但是笔者认为,按照法社会学的观点,党的制度可看作是一种包括了国家立法中的柔性规则以及政治组织规则、社会共同体规则在内的社会行为规则,这些规则可能不具有国家强制约束力但也能够通过各种组织的内在强制力或其他力量对人的行为产生实际约束效果。<sup>③</sup>从法治的角度而言,对照法的本质,党的制度为治国理政服务,体现的是公共意志;对照法的形成,党的制度是经过特定程序制定的;对照法的实施,党的制度对于广大党员和干部具有特定约束力和强制力。如强世功所说,十八届四中全会“最具有革命性的是将党法体系名正言顺地纳入法治秩序中,改变了过往国家法中心主义的法治观,确立了法律多元主义的法治观”<sup>④</sup>。可以说,党法的进一步明确,特别是正式纳入法治秩序,这既丰富了法律的范畴,也让对干部的约束变得更为细致和严密。

因此,在新时代全面依法治国战略部署下,干部工作制度体系既包含有法律渊源的干部工作制度,也包含有非法律渊源的干部工作制度,前者以国家法律的形式体现,后者以党的制度的形式体现。两者都是把干部工作中带有规律性的认识、经验、做法加以条文化的结果;两者相辅相成,共同构成我国干部工作的制度体系。

## 二、新时代党法协同干部工作制度体系法治建设的中心环节

既然党的制度和国家法律是新时代干部工作制度体系法治建设的两个类型,那么依法治国背景下干部工作制度体系建设的中心环节是什么?是党的制度,还是国家法律,抑或是二者的兼顾?通过上述分析,以单纯的党的制度或国家法律作为依法治国背景下的干部工作制度体系建设的中心环节都是不现实的,也是不可能的。既然如此,对二者的兼顾就是依法治国背景下应该着重考虑的重要内容,

①杨帆:《法治视野下党内法规与国家法律的协同运作》,《福建省社会主义学院学报》2015年第5期。

②李树忠:《党内法规与国家法律关系的再阐释》,《中国法律评论》2017年第2期。

③罗豪才、宋功德:《软法亦法:公共治理呼唤软法之治》,北京:法律出版社,2009年,第18页。

④强世功:《从行政法治到政党法治——党法和国法关系的法理学思考》,《中国法律评论》2016年第3期。



因为“党内法规与国家法律的关系是当前法治建设的重大问题”<sup>①</sup>。因此,处理好党的制度和国家法律的关系是新时代党法协同干部工作制度体系法治建设的中心环节。

就党的制度而言,并不意味着党内法规的执行力度可以弱于国家法律,恰恰相反,党内法规严于国家法律是处理党的制度与国家法律之间关系的基本原则之一。<sup>②</sup>中国共产党自身的先进性和执政地位决定了党的制度应当而且也有必要比国家法律更为严格。因为如果党内法规未能被严格贯彻落实,国家法律的尊严和权威也就难以保证。如邓小平同志所说:“没有党规党法,国法就难以保障。”<sup>③</sup>在实践中,很多腐败堕落、违法犯罪的领导干部虽然很早露出苗头,但却未能得到有效处理,最终酿成严重后果,党内法规执行不力是一个重要的原因,这就要求我们要切实依照党的相关法规做好选人用人工作,防止带病提拔,防微杜渐、抓早抓小。需要指出的是,制度的执行,既基于制度本身的权威性和强制性,也需要广大干部的自觉性。广大干部既是制度规范的对象,也是执行制度最能动的因素。因此,如果干部们没有牢固的法治思维和制度意识,执行制度的自觉性就会大大降低。

除了党内法规、党的制度之外,国家法律也是干部工作制度的重要组成部分。目前实际情况是在干部工作制度体系中,更多的是党的制度,而法律制度非常少,因而加强干部工作的国家立法非常紧迫。一般认为“国家立法”是指一定的国家机关依照法定职权和法定程序制定、修改和废止法律和其他规范性法律文件的一种专门性活动。一般也简称法律的立、改、废活动。这种活动,是将一定的阶级(阶层或阶级联盟)的主张上升为国家意志,成为规范性文件。与党的制度相比,国家法律体现的是国家意志,其制度层次更高,制度效力更大,也更能体现法治化的要求。但是,干部工作的国家立法步伐却较为缓慢。2013年10月30日,十二届全国人大常委会公布本届人大5年立法规划。该立法规划分为3类立法项目,第一类和第二类共列68件立法项目。第一类包括条件比较成熟、任期内拟提请审议的立法项目47件,其中修改法律33件、新制定法律14件;第二类包括需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的立法项目21件;第三类是立法条件尚不完全具备、需要有关方面继续研究论证的立法项目。张文显教授认为,根据新时代社会主要矛盾的变化,面对人民日益增长的对民主法治的需求,应当积极推动法治“供给侧改革”,坚持科学立法、民主立法、依法立法,提高立法质量,产出更多良法。<sup>④</sup>这也就要求我们根据新形势新任务,本着立足当前、着眼长远,统筹规划、系统设计,循序渐进、审慎实施的原则,对那些与国家政权建设密切相关、人民群众比较关注、需要国家强制力保障实施且具备立法条件的干部工作有关事项,在对现有党内法规深入调查研究、充分论证的基础上,适时提出立法建议,并纳入立法规划,把党的主张转化为国家意志,推动国家立法进程,形成干部工作有力的法律保证。

在这方面,十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在把“党内法规体系”纳入中国特色社会主义法治体系的同时,也提出了“党内法规同国家法律的衔接和协调”这一重要命题:“十八届四中全会关于建设中国特色社会主义法治体系的决定,把完善的党内法规体系作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,并阐明了党内法规和国家法律相辅相成的关系。提出党内法规与国家法律的关系并强调注重党内法规同国家法律的衔接和协调、共同发挥在治国理政中的互补性作用,是十八大之后我国政治生活和法治建设的重大理论和实践创新,是党法关系的新发展。”<sup>⑤</sup>笔者认为,在干部工作制度体系法治建设中,应从以下三个方面处理好党的制度与国家法律之

①韩强:《党内法规与国家法律的协同问题研究》,《理论学刊》2015年第12期。

②秦前红、苏绍龙:《论党内法规与国家法律的协调衔接》,《人民论坛·学术前沿》2016年第10期。

③秦前红、苏绍龙:《论党内法规与国家法律的协调衔接》,《人民论坛·学术前沿》2016年第10期。

④张文显:《习近平新时代中国特色社会主义思想的法治意义》,《法学研究》2017年第6期。

⑤张文显:《在〈中国法治实施报告(2016)〉发表会上的讲话》,中国法学会官网2017年3月15日。

间的关系。

1. 在法治化进程中坚持党的制度与国家法律并存并重。国家立法在法治化进程中的作用是基础性的,但这并不意味着不要党的制度。党制定党内的法规制度,调整党内关系、规范党内生活,为党组织和党员提供行为遵循;党又领导人民制定宪法和法律,调整社会关系、规范社会秩序,为公民、法人和其他组织提供活动依据。党内法规和国家法律都是党和人民意志的反映,二者在本质上是一致的。这使得二者的协同具有共同的价值取向和本质指向。付子堂教授将党内法规与国家法律之间的关系概括为五种:价值取向的一致性、规范对象的相融性、功能发挥的互补性、文化倡导的层次性、制度建设的衔接性。从这五种关系来看,以党的法规为主要表现的党的制度与国家法律之间不是相互排斥的关系,反而相互支撑、相互融洽。<sup>①</sup>这是中国特色社会主义法治体系的特点和优点之一。正如十八届四中全会的《决定》中所说:“党内法规既是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障。”从根本上说,党的制度与国家法律在价值取向、目标功能上是一致的,共同服务于实现国家治理体系和治理能力现代化的目标,都是治国理政的规范依据,这也就决定了党的制度与国家法律都是干部工作的主要依据。因此,在干部工作中,两者缺一不可,但又不可替代,两者在不同领域发挥作用。

2. 在法治化进程中坚持党的制度不得与国家法律相抵触。法治强调法律至上,党的制度不得与国家法律相抵触、相冲突,这是国家法律优先原则的具体体现。国家法律优先原则既是宪法的一项基本原则,也是党章的明确规定。《党章》在“总纲”部分规定:“党必须在宪法和法律的范围内活动。”《制定条例》也强调:“遵守党必须在宪法和法律范围内活动的规定。”2013年出台的《中央党内法规制定工作五年规划纲要》(以下简称《规划纲要》)提出了党内法规制定工作的基本要求之一就是“宪法至上、党章为本”。所谓“宪法至上”,即指“以宪法为遵循,保证党内法规体现宪法和法律的精神和要求,保证党内法规制度体系与中国特色社会主义法律体系内在统一,确保各级党组织和党员在宪法和法律范围内活动,认真履行党内的各项职责和义务”。国家法律相对于党的制度的优先性,主要是来源于国家法律的普遍约束力和国家强制力。由党的制度与国家法律的区别可以得知,党的制度体现的是党的意志而非国家意志,调整对象是党组织工作和党员的行为,对全体党组织和党员具有约束力;而国家法律是以国家暴力机关为后盾、经立法程序制定的对全体公民具有约束力的行为准则,其强制力和处罚措施要比党的制度强大得多。实现党内法规同国家法律的衔接和协调,必须坚持以党章和宪法为基本遵循。制定党内法规制度应当“遵守党必须在宪法和法律范围内活动的规定”的原则。所以,二者的协同不是范畴之外的协同,也不是相互排斥中的协同,而是相互补充相得益彰的协同。

3. 在法治化进程中适时推动党的制度向国家法律转化。党的制度与国家法律在本质上的 consistency 决定了党内制度可以向国家法律转化。这为二者的协同指明了发展方向,从而在二者之间形成了良性的动态平衡。十八届四中全会的《决定》也提出:要“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”。具体来说,对于那些经过实践检验、应转化为法律的党纪,应及时通过法定程序将其转化为国家法律。当前,尽管我国干部工作制度体系逐步成型,干部工作制度创新持续推进,但是从制度层次看,我国干部工作制度还是党的制度多、国家法律少,制度层次较低。在实践中,我们要用法律的手段来引导干部工作制度发展,把党的制度的成功探索 and 实践经验适时转化为法律,以法律法规形式巩固和扩大制度实践成果,推动干部工作制度体系建设不断深入发展。当然,这也要求加强党内立法部门与国家立法部门之间的沟通协调,逐渐形成常态化的工作机制,实现党内法规与国家法律的有机衔接。

---

<sup>①</sup>付子堂:《法治体系内的党内法规探析》,《中共中央党校学报》2015年第6期。

### 三、新时代党法协同干部工作制度体系法治建设的路径

新时代党法协同干部工作制度体系法治建设的关键是构建长效机制。惟其如此,才能通过顶层设计,实现预期效果。在此,笔者试图跳出既有的立足宏观层面的制度设计,而是从建设路径层面作一尝试性探索。新时代党法协同干部工作制度体系的建设路径大致可以从制度制定、制度执行、制度监督和制度普及这四个方面着手。这四个方面的工作相辅相成、密不可分,共同致力于党法协同这一破解问题的切入点。其中,制度制定是党法协同干部工作制度体系建设的前提。没有健全的制度,制度建设就是无源之水、无本之木;制度执行是党法协同干部工作制度体系建设的关键。执行不彻底、贯彻不到位,制度就形同虚设,失去存在的意义和价值;制度监督是党法协同制度体系建设的重要保障。没有监督,权力就会滥用,制度就会被践踏;制度普及是党法协同干部工作制度体系建设的基础。具体来说:

1. 加大干部工作的制度供给是新时代党法协同干部工作制度体系法治建设的基本内容。建设什么样的干部工作制度体系关键在于供给什么样的干部工作制度,其中,最为重要的就是要加强干部工作制度体系建设的统筹规划。《规划纲要》提出要完善干部宏观管理制度、完善干部选拔任用制度、完善领导干部考核评价制度、完善党政领导干部职务任期制度、完善党政领导干部问责制度。这将有力推进干部工作制度体系的建设。2018年2月,中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》。这充分说明中央对于加强和完善党的制度建设是持续性的,相信党的制度质量必将越来越高,其系统性、整体性、协同性也必将越来越强。正如秦前红教授所言:“形成良善的党内治理首先需要一套完善的、体现先进性的党内制度和规范体系的支撑引领,亦即良善的党内治理首先要求党内治理的法治化,在决策、对国家机关实施领导、组织管理、党员权利保障和纪律检查等党内生活的各方面全方位实现制度化、规范化和程序化,这是为政党发展的一般规律所印证的有益经验,这条经验对于从革命党向执政党转变的中国共产党而言尤为珍贵。”<sup>①</sup>

2. 增强干部工作制度的执行力是新时代党法协同干部工作制度体系建设的重要环节。就国家法律而言,随着中国特色社会主义法律体系的基本形成,着力提高法律实施水平和执行力度也就成为在我国全面深化改革的新时期法治中国建设的重中之重。习近平同志在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中特别指出,全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施,必须做到“法立,有犯而必施;令出,唯行而不返”。法的运行是一个从法的制定到法的实施的过程,也是一个由法的效力到实效再到实现的过程。如果法律制定出来而得不到有效贯彻实施,那么立法的目的就无从实现,法律也将丧失自身的权威和尊严。干部工作制度方面的国家法律,其调整对象是党和国家的干部。严格执行干部工作领域的相关法律法规,对于衡量整个中国特色社会主义法治体系中的法律实施状况无疑具有标杆的作用。特别需要强调的是,干部工作是程序性很强的工作,而在现实工作中一些领导干部为了尽快完成工作任务或者达到个人目的,随意减少工作步骤等程序性规定,任意简化程序,忽视对群众在干部工作中享有的知情权、参与权、选择权、表达权等权益的尊重和保护,引起群众的不满。针对这些问题,要强化领导干部的法治思维,要从解决诸如“干部工作是人治还是法治”“干部工作能不能法治”等最基本的问题入手,切实提高领导干部的法治思维,提高领导干部坚决按照法律、规定、制度从事干部工作的自觉性和责任感,强化制度的权威意识,坚决维护制度的权威性和严肃性。各级领导干部、尤其是主要领导干部要带头学习和掌握干部工作法律和制度,增强法治思维,提高用法治方式从事干部工作的能力和水平,把法治的要求贯穿于干部工作的各个环节。

<sup>①</sup>秦前红、苏绍龙:《论党内法规与国家法律的协调衔接》,《人民论坛·学术前沿》2016年第10期。



与此同时,要在领导班子内部实行合理分权,明确界定每个成员的权力范围、权力行使程序,改变一把手大权独揽、独断专行的现象。要进一步规范权力运行,“完善党委工作制度,制定党委的工作规则、议事规则、表决制度,通过制度,明确党委集体与领导者个人的权限和责任,明确党委的办事程序,按照集体领导原则建立起正常的工作秩序。集体讨论决定重大问题的原则要制度化、规范化,科学决策程序化。”<sup>①</sup>

3. 加大干部工作制度执行情况的监督是新时代党法协同干部工作制度体系法治建设的内在要求。干部工作的每一项内容都很重要,也都有权力异化的可能,但重点是加强干部选拔任用的监督。因为“有效的监督问责机制是协同治理的重要组成部分”<sup>②</sup>。因此,要把监督贯穿干部选拔任用的全过程,在这其中又要重点对初始提名权进行监督,因为初始提名是干部选任的最关键环节。要监督参与干部工作的每一位人,但重点是监督“一把手”。所以,需要首先从强化职能入手,充分发挥纪检部门的作用,开展党内监督,对违犯党的干部工作原则,不坚持干部条件、不按规定程序办事的行为,及时加以规范。其次,从保护权利入手,开展群众对干部工作的监督,认真切实贯彻干部工作中的群众路线,提高干部工作的透明度和群众参与度,认真严肃处理群众所举报的问题。此外,还要发挥行政人大监督、机关政纪监督、政协民主监督、司法监督、新闻舆论监督的作用,努力形成监督合力。再次,根据权责一致的原则,当权力行使主体因行使权力而导致否定性后果时,必须追究与其权力相对等的责任。因此,要建立健全干部工作责任追究制,选人失察、用人不当的,追究有关人员的责任,及时纠正各种违反干部工作法律、法规和制度的行为,维护干部制度的权威性和干部工作执法的严肃性。实践证明,只有严格执行干部工作责任追究制度,使责任人受到应有惩罚,才能真正有效遏制干部工作的不正之风,从而才能使干部工作逐步推向法律化、制度化的运行轨道。

4. 提高干部工作制度的社会化程度是新时代党法协同干部工作制度体系建设的必要保证。党内法规和国家法律的协同不是暗箱协同,而是阳光协同、公开协同。只有在公开公平公正的干部选拔任用环境中,党规和国法的协同才能真正发挥应有作用。因此,在干部工作制度体系建设中有必要不断提高党内法规的社会化程度。要把权力放进制度的笼子里,与此同时,还要把笼子放在公开的桌面上。富勒说:“如果法律不向民众公布,人们便无法监督负责适用和执行这些法律的人是否无视其规定。”<sup>③</sup>《制定条例》规定:“党内法规经批准后一般应当公开发布”。当然,由于党的制度的自身特点和历史上的原因,党内法规的公开性和国家法律的公开性还是有所不同。如支振锋所说,“由于中共在长期而艰巨的革命和战争年代中形成的有着鲜明军事斗争影响的运行体制和保密传统,相当大一部分党内法规在出台时都被标注有密级,使得不少党内法规长期以来都‘深藏不露’,很难为公众甚至一般党员干部所知。由于涉密,也使得党内法规一度成为颇具敏感性的话题,不便讨论,也不宜讨论。”<sup>④</sup>但是,在党取得执政地位以后,特别是在国家治理体系现代化的进程中,党内法规的社会化程度和公开性应当得到重视。

就干部工作而言,公众对于干部制度的不了解,是影响干部工作法制化的一个重要因素。对很多社会公众来说,干部工作是“神秘”的,更谈不上对于干部制度的了解。“实事求是地讲,党内法规‘秘而不宣’或‘告而不宣’的做法容易引起党员群众的猜疑和误会,甚至一定程度上还会消解党员群众的期盼热情,以及制定相关领域党内法规的积极效应。”<sup>⑤</sup>这就要求我们要面向全社会,加强干部工作制度的普及宣传,积极寻求社会舆论的支持和配合,改善干部工作环境,消除社会公众对于干部工作不

①中共昆明市委组织部课题组:《关于建立健全领导干部监督机制的思考》,《思想战线》2001年第6期。

②赖先进:《论政府跨部门协同治理》,北京:北京大学出版社,2015年,第242页。

③[美]富勒:《法律的道德性》,郑戈译,北京:商务印书馆,2005年,第62页。

④支振锋:《党内法规的政治逻辑》,《中国法律评论》2016年第3期。

⑤秦前红、苏绍龙:《论党内法规与国家法律的协调衔接》,《人民论坛·学术前沿》2016年第10期。

必要的猜想和质疑,形成正确的舆论导向和良好的舆论环境。因此,组织人事部门要积极推进党务公开,深入群众,主动讲解、宣传干部工作制度,帮助公众揭开组织人事部门身上的所谓“神秘面纱”。

此外,在干部工作制度体系法治建设中有必要充分发挥网络在干部工作中的正能量作用。在当今社会,尤其是加强舆论阵地建设。充分发挥大众传媒在法制宣传教育中的积极作用,切实强化广播、电视、报刊、网络等新闻媒体的社会责任,大力开展干部工作制度宣传教育。要办好组织人事部门的工作网站,使其成为干部工作宣传教育的重要窗口。要积极整合干部工作网站资源,实现互联互通、资源共享,努力扩大制度宣传教育的覆盖面。

(责任编辑:杨嵘均)

## **The System Governing Party Officials in the New Era: The Coordination between the Party's Rules and State Law in the Development of Rule of Law**

GONG Yue

**Abstract:** The system for governing party officials is an intersection between the CPC's rules and China's state law. In the new era, this system has developed into a new form, i.e. the coordination between the Party's system and the state law. In terms of the development of rule of law in this regard, the first priority is to ensure that the governance of party officials should be strictly based on law and established institutions, the core link of which is to coordinate the Party's rules and regulations with the state law. The success of this work lies in the establishment, implementation, supervision and education of the relevant systems and institutions.

**Key words:** new era; coordination between the Party's rules and state law; governance of officials; law-based governance of China; development of rule of law