

党的领导法规之规范对象

——领导行为的类型与治理

蒋清华

【摘要】党的领导法规的规范对象是指党组织为落实党的领导体制而采取的机制、手段和途径,与含义宽广的“领导方式”相比,用“领导行为”来指称这一规范对象,更能凸显领导法规的“行为法”属性。运用法治思维研究领导法规,就要讨论领导行为的类型及其治理规则,以助力党规治理现代化。领导行为首先分为党对国家政权的领导行为(即执政行为)、党对社会力量的领导行为两大类。执政行为主要包括政治决策行为、政权掌控行为、政务管理行为;党的社会领导行为主要包括协商行为、宣传教育行为、率先垂范行为,在此基础上还可进行第三层次的细分。目前,规范这些领导行为的党规日益齐备,还需在决策程序制度、干部培养和选拔、党政合设机关开展政务管理、民主协商范围和程序等方面制定细化的党规制度,以继续推进党的领导制度化法治化。

【关键词】领导法规;领导行为;执政行为;依规治党;党规治理

【基金项目】本文系新疆党内法规研究中心2020年度科研计划项目(XJDG2020D04)的阶段成果。

党内法规被党的十八届四中全会正式纳入中国特色社会主义法治体系,依规治党成为习近平法治思想的重要内容,标志着我们党运用法治思维和法治方式治党执政达到一个新高度。党的领导法规是2016年12月《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》首次提出的党内法规体系的四大制度板块之一。2018年8月习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次会议上强调:“推进党的领导制度化、法治化,既是加强党的领导的应有之义,也是法治建设的重要任务。”^①这些重大部署对学界加强以法治思维研究党的领导法规提出了更高要求。

法治思维是关于行为规范的思维。法的规范对象是人或组织的行为。本文的出发点是,党的领导法规之规范对象是党的领导行为。那么,“领导行为”这一术语能否作为一个法治概念引入党规学?如何对党的领导行为进行类型化处理,从而为形成一种以行为规范为核心线索的领导法规教义学提供基础?党规对典型领导行为的规范体现了怎样的治理逻辑,还有哪些缺项、弱项?目前的党规研究成果

对于这些问题还缺乏专门、深入的讨论,本文尝试做一个初步回答。

需说明的是,党的领导完整地讲包括党内和党外两个方面。一般认为党的领导法规调整的是党的外部领导关系,即党与国家机构、政协、人民团体、企事业单位、社会组织等领导与被领导关系。^②调整党内的领导和管理关系的党规在“1+4”框架中一般归为党的自身建设法规和监督保障法规。这在理论上还有深入讨论的空间,需另文展开。本文采通说,不把党内领导行为作为党的领导法规之规范对象,党的外部领导(行为)通常简称党的领导(行为)。

一、从“领导方式”到“领导行为”

既然党的领导法规是规范党的领导行为的党规制度,那就应确立“(党的)领导行为”概念在党内法规学上的基本范畴地位、在党的领导法规学上的核心范畴地位。

长期以来,我国政治法律理论界和实务界研究与阐述党的领导现象时,多采用“领导方式”以及与之密切相关的“执政方式”一词。方式一般指方法、形式、手段、途径等,然而人们常讲的领导方式、执政方式的

内涵富有弹性,在不同的场合、语境,有不同的指向。权威读物指出,“领导方式和执政方式是党实行领导、执掌政权的体制、机制、手段、方法的总称”。^③可以说,党的领导方式这一概念涉及三个层面的涵义:宏观层面的领导方式,表征党的领导制度模式、领导体制,是关于党与国家、社会之间关系规律的原则,如“法治是党治国理政的基本方式”;中观层面的领导方式,主要指党的领导机制、手段、途径等,如推荐重要干部;微观层面的领导方式,是指党组织执行领导机制过程中需采取的更为具体的制度性手段,如印发文件、召开会议,尤其指领导干部履职过程中的具体方法、技能和艺术,如运筹帷幄、知人善任。

从理论研究分工来看,对于领导体制和模式,重在从完善政治体制的角度展开讨论,是政治学的核心议题之一,并常常诉诸政治哲学。对于领导方法和艺术,重在考察领导者个体素质、能力、作风等具体领导方法、技能的有效性,已有较为成熟的管理科学(领导科学)予以专门研究。而对于领导机制、手段和途径等,重在研究如何加强治理、解释制度规范,这就是法学的任务。为此,我们不仅需要对领导方式在中观层面的涵义内容进行专门研究,还需用一个更加明确的、具有区分性的概念予以标识。“领导行为”一词恰是合适的选择。

法规范用于调节社会主体(人或者组织)的行为。黑格尔曾说:“主体就等于它的一连串的行为。”^④马克思更有名言:“对于法律来说,除了我的行为以外,我是根本不存在的,我根本不是法律的对象。我的行为就是法律在处置我时所应依据的唯一的東西”。^⑤法行为(法律行为)是法学的一个基本范畴。^⑥在国法体系中公私两大基础性部门法——行政法、民法上,行政行为、民事行为不仅是法学概念,还成为实在法概念。

从20世纪90年代开始,就有学者以法治思维针对党组织而非仅对领导干部个人提出了“领导行为”概念,以及领导行为法律化等观点。^⑦政治和法律学界使用“执政行为”一词就更多了。进入新时代之后,《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》

要求按照“规范主体、规范行为、规范监督相统筹相协调原则”来完善由党的组织法规、领导法规、自身建设法规、监督保障法规4大板块所构成的党内法规体系。此处“规范行为”对应的是党的领导法规和自身建设法规,由此可以提出党的领导行为、党的自身建设行为之概念。

近两年,法治研究成果不仅使用“(党的)领导行为”这一术语,而且将其作为一个重要概念予以专门阐述。前者如黄文艺教授提出“健全领导行为制度”,“推进党的领导行为规范化、程序化、透明化”。^⑧施新州教授认为“党的领导法治化主要是针对其显性方面即领导行为的法治化”。^⑨后者如国内第一部党内法规统编教材(列入“马工程”项目)指出,党的领导法规属于“行为性法规”。该书第六章《党的领导法规》第四节第二小节《规范党的领导行为》指出“党的领导行为是党组织履行领导职责、实施领导活动的行为”。^⑩欧爱民教授在专著中把党务行为分为党的建设行为和党的领导行为,并专设第九章第三节《党的领导行为》对概念、种类和行使原则进行阐述。^⑪

领导行为也是管理科学以及相关社会学研究的一个常用概念,是指领导人员为履行领导职责而采取的方法、技能和艺术。可见,管理科学所研究的领导行为与对党规进行法学研究所讨论的领导行为之区别是清楚的。在立法论上,能够纳入党规调整范围的领导行为,应是具有规范可行性、带有公权力性质的制度行为。那些个体性、人格性、微观性、权变性的行为,不是党内法规的规范对象。在解释论上,党规上的领导行为是由党规确定的领导主体作出的能够产生党规效果的行为。如果为了与管理科学的概念相区别,我们可以采用“领导法规行为”一词,不过,在党规制度研究语境下,简称为领导行为,不会产生歧义。

综上,作为党的领导法规之规范对象的领导行为,不是党的领导体制和模式(这是保障对象);也不是领导方法和艺术(这不具有可规范性),而是党组织为落实党的领导体制和模式而采取的领导机制、手段和途径。

二、党的领导行为类型化

“党的领导是具体的不是抽象的。”^⑩“与抽象概念相反,作为思维形式的类型的认识价值在于:它能够清楚呈现并维持以有意义的方式结合起来、内含于类型中的诸多个别特征的丰富性。”^⑪将主体经常、反复作出的具有共同特征的行为予以归类和定型,进而分析各类典型行为的制度规范,是法学的一个重点任务。

(一)领导行为类型化分析的可行性

类型化分析的重要意义在一般原理上已无需赘言。具体到党的领导行为,有观点认为它不适用于进行规范上的类型化分析。例如,张恒山教授认为,法律所规范的行为是相对精确的行为,法律对行为加以规范的手段也是使用相对精确的、能准确地反映该行为的内容的文字概念。党的领导是一个由一系列行为的集合而体现的概念,人们对其中所包含的行为内容难以相对精确地确定,所以,它不适宜由法律规范加以规定。他还指出,党的领导是党和群众形成的一种事实性关系,不是依靠法律规定的地位或权力;党的执政则是法律意义上的权力地位。^⑫石文龙教授认为,党的领导作为一项原则是需要具体化、制度化的,但具体化制度化的对象是“执政行为”而非“领导行为”,因为领导是政治概念,执政才是法律概念。^⑬在这类观点的影响下,领导行为类型化研究必然受到自觉或不自觉的抑制。

当然存在相反的看法。例如,早在20世纪80年代后期,石泰峰等学者就通过对领导方式作出基本分类从而具体讨论领导方式法律化的制度措施,提出党在作决策、任免干部、接受监督、承担责任等方面都要有法可依、有法必依。^⑭在新时代,田飞龙认为,党的领导行为在宪法体制上已进入了一种可类型化、可分析甚至可依据宪法予以评判或改进的科学功能状态,这种类型化脉络包括但不限于政治决断、修宪提议、干部任命、宪法解释与审查等方面,是中国“政治宪法结构”的重要表现,因而,党的领导行为的具体类型及其内在机制值得进行严肃的理论研究。^⑮

在本文看来,第一,认为领导行为内容难以精确

确定,恐怕是混淆了上文提到的作为管理科学研究对象的领导行为。法学并不要求精确确定行为的内容,而是从制度治理视角进行类型处理。第二,人民衷心拥护的领导权威不能仅靠国家法律强制力来保障,这与通过恰当的法规制度来规范领导行为,是两个不同的问题,二者并不矛盾。第三,“不可行说”的核心逻辑是领导与执政具有不同属性和关系,即认为领导是政治行为,执政是法律行为,它们是并列的、不同属性的两个概念。然而,正如笔者曾论证的,在中国特色社会主义制度中,党的领导是实在法上的一个整全概念,领导与执政不是平行并列而是前者包含后者的关系,党的领导、领导行为、领导权需要予以法学研究。^⑯上述石泰峰、田飞龙的观点,就处于领导包含执政的认知谱系之中。党的领导行为类型化在法学上是可行的。

(二)类型化分析的代表性观点及评析

改革开放之后,特别是党的十三届四中全会之后,政治和法律学界对加强和改善党的领导问题进行了守正创新的丰富研究,类型化分析是一个基本工具。

在使用“领导方式”“执政方式”概念的相关研究中,20世纪90年代一种代表性观点认为党的领导的主要方式是:使党的主张经过法定程序变成国家意志;开展深入细致而又强有力的宣传、教育和思想政治工作;开展严密而审慎的组织工作,发挥党组织作用和党员先锋模范作用,特别要做好党的干部工作;协调与非党群众和各社会团体的关系。^⑰进入本世纪后,冯秋婷教授认为改革开放以来形成了6种新型的执政方式:重大问题决策;重要人事推荐;以法定程序把党的主张变为国家意志;以卓有成效的思想政治工作使党的主张变为国家意志和群众自觉行动;以党的先进性影响非党组织和群众;以法律的权威影响各个组织和群众。^⑱2002年党的十六大报告指出:“党的领导主要是政治、思想和组织领导,通过制定大政方针,提出立法建议,推荐重要干部,进行思想宣传,发挥党组织和党员的作用,坚持依法执政,实施党对国家和社会的领导。”肖立辉教授认为这一论述提到的制定政策、立法建议、推荐干部、思

想宣传、发挥党组织和党员作用、依法执政,即是党的领导的6种方式。^①郭亚丁教授提出8种党的领导方式:制定国家大政方针;向国家机关推荐干部;党的主张经法定程序变为国家意志;开展宣传教育和思政工作;通过民主协商处理与民主党派的关系;党委领导国家机关党组和政协党组;绝对领导军队;发挥党员先锋模范作用。^②许耀桐教授将党的执政方式和领导方式归纳为4种:提出治国路线方针政策;提出立法建议并指导立法;选拔和推荐重要干部到国家政权机关任职;监督国家政权中党的领导干部和党员发挥先锋模范作用。^③

在使用“执政权”概念的研究中,袁曙宏教授将党的执政权归纳为7项:制定政策权、领导立法权、保证执法和司法权、指挥军事权、推荐和管理干部权、主导宣传和意识形态权、宏观经济和社会事务决策权。^④杨绍华研究员归纳为6项:重大问题决定权、立法建议权、国家机关重要干部的推荐权、对国家机关及其领导干部的监督权、军事统率权、制度创立权等。^⑤在使用“领导权”“领导行为”概念的研究中,陈云良^⑥和欧爱民^⑦都提出一种三分法:政治领导权(行为)、思想领导权(行为)、组织领导权(行为)。党内法规统编教材指出,党的领导行为主要采取以下方式:命令指示、直接管理、归口领导、决策决定、推荐提名干部、提出建议、指导督查、号召提倡、通报、表彰等。^⑧

上述类型化研究成果对于帮助人们全面认识把握党的领导的丰富内涵,推动典型的领导行为专项研究作出了重要理论贡献,同时也存在不足。一是平面化的罗列。有的分类结果达到了七八项,缺乏层次性、体系性,难以体现党的领导行为理论开放性和稳定性的有机统一。二是划分标准不清晰。不少分类方案都把将党的主张通过法定程序成为国家意志或者依法执政列为一种行为类型,但这与重大决策、推荐干部等行为并不在同一层面上,混淆了领导原则与领导行为。三是法学的规范分析不够。当时党内法规制度尚不健全,故在今天看来,很多研究成果在阐释领导行为类型时缺乏对实在党规的分析。四是之前的研究无法反映新时代党的全面领导新实

践。五是很多研究在修辞上无甚讲究,缺乏类型化的简洁美感。另外,三分法有体系建构之意图,但作为其直接依据的“党的领导主要是政治、思想和组织的领导”这一论述已在十九大党章中被删去,故此三分法可能产生较大争议。

(三)以二分法为基础的类型化体系

党的领导内涵丰富深邃,领导行为具有层次性、多维性、立体性。本文尝试以二分法为基础来构建党的领导行为类型体系。

首先在第一层次上,党的领导行为分为党对国家政权的领导行为(又称执政行为)和党对社会力量的领导行为(以下简称社会领导行为),二者在历史发展、法理逻辑、行为方式上都有很大区别。一方面,党领导人民建立新的国家政权,并在各级政权中保持领导地位,从而执掌全国政权。“我们党是执政的党,党的执政地位是通过党对国家政权机关的领导来实现的。如果放弃了这种领导,就谈不上执政地位。”^⑨另一方面,“中国共产党的领导,就是支持和保证人民实现当家作主”。^⑩党的执政地位源于党在人民中的领导地位,党并不因掌握了全国政权就放弃对社会力量的直接领导。党在新民主主义革命时期就成为广大群众以及民主党派、其他政治团体的领航者。革命胜利后,党对社会的领导,除了借助执政地位将自己的社会治理主张转化为国家意志而实现对社会主体进行法律和政策上的调控之外,党还继续保持与人民群众的血肉联系,在国家政权之外对社会各种组织和广大群众进行直接引领和互动回馈,以弥补国家权力治理手段之不足,更好凝聚社会共识和力量,更好支持和保证人民当家作主。所以,党的十六大报告、十八届四中全会决定等权威文件都有“党对国家和社会的领导”这一表述。知名的政治和法律学者也都认为党的领导包括党领导国家和社会两个方面。^⑪接下来,还可以进行第二层次的类型化。

何华辉先生说:“代表统治阶级的政党,在实现其维护政权的职能中,至为重要的是选择国家公职人员、决定国家政策。”^⑫张文显教授将“管理属于党和国家机关共同负责的事项”作为党的执政内涵之

一。^③所以,党的执政行为可分为:(1)政治决策行为,为国家制定科学的路线方针政策,以保证治国理政的方向正确、方略科学。(2)政权掌控行为,主导各个公权力机关领导成员以及各级干部的任免,以保证决策方案的通过及其执行能够全面贯彻落实党的主张和决定。(3)政务管理行为,适应不同时期治国理政实际需要而直接管理一些重大事务,以保证党的全面领导和高效治理。(4)军队指挥行为,对军队直接发号施令,军队必须听从党的指挥,这是党对人民解放军和其他人民武装力量绝对领导的必然要求。

根据长期实践,党对社会力量进行领导最为重要的几个方面是:(1)协商行为,从政治上团结各民主党派和无党派人士,巩固和发展广泛的爱国统一战线,并实行制度化、社会化的协商民主。(2)宣传教育行为,从思想上夯实社会安定团结进步的价值根基和信念共识,汇聚全国各族人民并肩奋斗的磅礴力量。(3)率先垂范行为,通过广大党员思想和行动来具体地、鲜活地展现党的先进性,使群众对党衷心钦服、坚定追随。

三、领导行为的党规治理

“世界上没有哪个国家的政党像中国共产党一样,制订这么多约束自己行为的党内法规制度。”^④与其他类别党规相比,党的领导法规建设长期以来相对滞后,进入新时代有了显著进步。对党的领导行为尤其是其中的执政行为实行党规之治,有利于从法治上巩固党的领导和执政地位。

(一)执政行为的党规治理

1. 政治决策行为

“离开决策,所谓领导就是虚的、空的。”^⑤政治决策是党的领导行为的核心内容,是党作为最高政治领导力量的重要职责。党的政治决策行为可分为三大类:(1)提出国法制定和实施意见,主要包括提出制宪修宪意见、提出立法修法意见、提出宪法法律解释意见、提出合宪性合法性审查意见等。(2)提出国策制定和贯彻意见,是指提出制定或调整国家重大政策的意见,例如制定“十四五规划”、调整生育政策,以及对国策贯彻执行中出现的问题提出纠正意见。

(3)提出重大事件办理意见,是指对于计划之中或者当下突发的重大、复杂或紧急的事件(可统称为重大事件)提出安排和处理意见。这类重大事件例如兴建三峡工程、申办奥运会、抗洪(震)救灾、防控疫情等。规范这些行为,不断提高其制度化、法治化水平,党规要发挥主要作用。

第一,通过党规明确政治决策职责及其范围。政治与行政二分原理认为,政治是指政策或国家意志的表达,行政是指对这些政策的执行。^⑥我们可以把当代中国治理体系中的执政党视为政治系统,把国家政权视为行政系统(即对政治系统所作决策的执行系统)。在政治上讲,是“党委决定,各方去办”^⑦,党决策的是政治问题,国家机关自主决策的是行政问题。所谓政治问题,首先是事关政治的方向、原则、路线、制度等问题,还包括本级决策主体所辖地域范围内经济、文化、社会、生态等各方面建设中的根本性、长远性、全局性、战略性、宏观性问题,党要在上述问题上把方向、谋大局、定政策、促改革、保落实。例如,中央委员会工作条例第十四条规定,中央委员会讨论和决定关系党和国家事业发展全局的重大问题。地方党委工作条例第九条规定,地方党委讨论和决定本地区经济社会发展战略、重大改革事项、重大民生保障等经济社会发展重大问题。

第二,通过党规明确政治决策的权限划分。党中央集中统一领导是党的领导的最髙原则。党章第十六条,以及《关于新形势下党内政治生活的若干准则》第三部分规定,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。各部门各地方党组织和党员领导干部可以向党中央提出建议,但不得擅自作出决定和对外发表主张。同时,地方各级党委对于本地区重大问题有决策权,但也必须在党中央有关决策的范围之内。

第三,通过党规明确政治决策的法治方式。按照依法执政原则,党的决策行为并不直接替代国家机关的决策行为,党的主张还需由国家有关机构按照法定权限和程序转化为国家意志,方才对社会产生强制约束力。例如,地方党委工作条例第五

条规定,通过法定程序使党组织的主张成为地方性法规、规章或者其他政令。在中国特色社会主义制度下,党的决策对于国家政权既不是直接的命令,也不是普通的建议,而是通过特有的领导体制机制发挥约束力的“意见”,具有准议案性、准审批性、协调性。^③

第四,通过党规明确党的政治决策与国家机关依法决策的衔接机制。党作决策的途径既可以是主动指示,也可以是依请示作出批示。例如,《中国共产党重大事项请示报告条例》详细规定了党组织应当向上级党组织请示、报告、报备的事项,以及相应的程序、方式等。国家机关的决策方案就是通过机关党组向党委进行请示。这在国法中也有所体现,如《重大行政决策程序暂行条例》(国务院令 第713号)第三十一条规定:“重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。”党委主动提出的决策意见也通过国家机关党组来传达贯彻。例如,党组工作条例第十七条规定,党组讨论和决定本单位贯彻落实党中央以及上级党组织决策部署的重大举措。

第五,制定专门党规规范有关工作领域的决策行为。例如,党中央就立法(含修宪)决策行为专门制定《关于加强党领导立法工作的意见》,规定了党对立法工作重大事项决策的范围和程序等。又如,在应急工作方面,建议总结新冠肺炎疫情防控成功经验,制定“党领导突发事件应对工作条例”“地方党政领导干部应急工作责任制规定”等党规,明确各级党组织对应急处置的决策职责,实行应急工作党政同责制度。

第六,制定党规细化决策程序制度。《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》提出研究制定地方党委决策程序规定,提高党委科学民主依法决策水平。依法决策之“法”包括国法和党规,但从专门规范党的决策行为(而非决策内容)的角度来讲,主要是指党内法规。目前,关于决策权限、责任的党规制度比较健全,关于决策程序的规定比较简约、分散,建议制定专门的党委决策程序条例,对调查研究、拟订方案、专家咨询、征求意见、风险评估、合法合规性审查、集体讨论决定等作出具体规定。^④

2. 政权掌控行为

掌控政权是政治决策转化为法律、国策和政令的前提条件。在西方,政党掌控政权主要就是掌控国家机关领导成员的任免。在当代中国治理体系中,党的政权掌控行为分为两大类:干部掌控行为、机构掌控行为。

第一,干部掌控行为又分为输送干部和监督干部两个方面。党向国家机构和社会重要组织输送执政骨干,以掌控国家权力和社会公权力,受党规和国法或组织章程的协同规范。即党组织推荐、提名人选的产生,由《党政领导干部选拔任用工作条例》等党规来规范,人选的选举和依法任免由有关法律、组织章程等规范。按照党管干部原则,选拔任用非中共党员领导干部参照党规执行;《公务员法》也规定坚持党管干部原则。除基本法规外,还就工作环节、各类单位制定了实施规定。前者如党政领导干部职务任期暂行规定、交流工作规定、任期回避暂行规定,推进领导干部能上能下若干规定(试行),干部选任工作监督检查和责任追究办法等;后者如央企、高校、公立医院、科研事业单位、宣传思想文化系统事业单位等的领导人员管理办法,根据这些单位的特点,对其领导班子成员任职条件和资格、选任程序等作出规定。为了切实选贤任能,还需要在能力培养、知事识人、遴选程序等方面进一步健全配套党规制度。

党不仅要输送干部,还要监督干部。王岐山同志指出:“管理和监督是领导的重要内容,没有管理监督,党的领导就会落空。”^⑤党对执政干部的监督包括工作监督与法纪监督两大方面,前者主要是监督干部对党和国家重要决策部署的贯彻落实情况,后者是监督干部行使权力的合法性、廉洁性情况,二者有紧密关联。这方面的党规,综合性的例如领导干部考核工作条例、党内监督条例、问责条例、纪律处分条例等;专门领域的例如《中央生态环境保护督察工作规定》《法治政府建设与责任落实督察工作规定》等(在“1+4”党规体系架构中,干部监督行为的制

度规范被归为党的监督保障法规)。这些党规强化了干部职责、明确了责任追究,同时也是(应当)对监督行为进行规范,既要实现有错必纠、失责必问、问责必严,又要防治乱问责、错问责、问错责。

第二,机构掌控行为主要是通过党组工作、机构编制工作来实施。党组是党在国家机关等非党组织的领导机关中设立的领导机构。黄文艺教授指出这是不同于西式的内部执政方式(即干部输送)的又一种内部执政方式。^⑩党组是一种嵌入性组织,在党的组织体系中具有特殊而重要的地位。自立性的各级党委在同级各种组织中发挥领导核心作用;嵌入性的党组在本单位发挥领导作用,决策本单位业务工作重大问题;党组必须服从党委的领导。党章专设一章规定党组。党中央专门制定了党组工作条例。该条例第四条规定,党组应坚持正确领导方式,实现党组发挥领导作用与本单位行政领导班子依法依规履行职责相统一。为此,国有企业基层党组织工作条例(试行)明确了国企党委(党组)对企业重大经营管理事项研究讨论是董事会、经理层决策重大问题的前置程序。党组实行集体领导制度,按少数服从多数讨论决定问题。那么,对于人大、法院等机关,其党组决策与机关自身领导班子决策制度具有内在一致性;而对于实行首长负责制的行政机关,有必要通过党规解释或配套规定明确行政机关党组会议决策是行政首长主持行政会议决策的前置程序而非替代,并且在决策内容上应各有侧重。^⑪

机构是党执政的重要平台,编制是党执政的重要资源,通过集中统一领导党和国家机构编制工作,推动科学设置机构、合理配置职能、统筹使用编制,实现党的执政资源优化配置。2019年出台的《中国共产党机构编制工作条例》明确了党管机构编制原则,规定机构编制工作中的领导关系,对动议、论证、审议决定、组织实施等环节作出基本规范,是推进机构编制法治化的重要制度成果。此前制定的《机构编制监督检查工作暂行规定》《全国机构编制核查暂行办法》应根据新形势予以修订。

3. 政务管理行为

在中国特色社会主义制度下,党的执政行为还

包括直接管理有关政务。从管理学上讲,领导活动与管理活动联系紧密,同时在性质、对象及其范围、职能和行为体系、行为主体和方式等方面有着重要区别。^⑫领导不等于管理、领导者原则上不应代行管理者的职权这一原理是政治学、宪法学主张党政职能分工的理论基础。但正如习近平指出的:“不能简单讲党政分开或党政合一,而是要适应不同领域特点和基础条件,不断改进和完善党的领导方式和执政方式。……打破所谓的党政界限,同一件事情弄到一块去干,增强党的领导,提高政府执行力,理顺党政机构关系。”^⑬《中国共产党工作机关条例(试行)》第五条规定党的工作机关可以与职责相近的国家机关等合并设立或者合署办公,仍由党委主管,这在组织法规层面为党的政务管理行为提供了制度依据。党的十九届三中全会作出统筹设置有关党政机构的改革决定,党的有关职能部门统一管理相关行政工作,对外保留或加挂行政机关牌子;纪委、监委合署办公,履行纪检、监察两项职责,实行一套工作机构、两个机关名称。同时,“党领导一切并不是说党要包揽包办一切,并不是事无巨细都抓在手上,要防止越俎代庖,陷入事务主义。”^⑭所以,党直接进行政务管理限于党管干部、党管意识形态等少数领域。

党的政务管理行为有两个方面:一是抽象立规,二是具体执行。前者主要是指:(1)党政合设后党的工作机关制定有关政务管理法规,例如,国家公务员局并入中共中央组织部之后,中组部制发了《公务员范围规定》《公务员录用规定》《公务员职务、职级与级别管理办法》等一系列公务员管理法规制度。(2)合署办公的党政机关联合制定有关政务管理法规,例如,中央纪委国家监委印发《国家监察委员会管辖规定(试行)》《监察机关监督执法工作规定》等。此外,少数涉及行政管理、监察管理的法规的制发主体是中央办公厅,如《公务员职务与职级并行规定》《纪检监察机关处理检举控告工作规则》等。在2019年10月全国人大常委会决定国家监察委员会可以根据宪法和法律制定监察法规之后,监察法规(不涉及纪委工作权责)纳入国法体系,党的机构不应

再在形式上作为监察法规的制定和公布主体。

在具体执行方面,(1)党政合设后党的工作机关(以下简称融政性党组织)的具体管理行为。它以国家行政机关名义作出,事实上是党的工作机关作出的行为。习近平指出:“这次机构改革,在党中央有关职能部门加挂了政府机构牌子,是因为这些部门承担着管理职能,需要以政府名义开展工作。……牌子怎么用,怎样履行行政管理职责,要研究清楚,有一套相应规则和程序。”^⑥这种规则和程序就是规范党的政务管理行为的重要法规。另外,这也提出了公法救济制度创新问题。从国法角度看,融政性党组织既具有传统意义上的领导主体身份,又具有行政主体的身份,它的对外管理行为可能是直接依据国法作出的,^⑦将直接影响相对人的权利义务。有学者建议,为保障相对人的合法权益,融政性党组织应按照行政机关身份接受社会和司法监督,引发行政复议诉讼的,以行政机关名义应诉。^⑧融政性党组织制定的、被作为行政执法主要依据的规范性文件应有限度地纳入行政诉讼附带审查。^⑨如可行,党规应予部署推动。(2)党政合署办公机关的具体管理行为。以纪委监委为例。纪委监委的职权不仅涉及前文所述的干部监督(这是目的性行为),而且也包括执行、管理(这是手段性行为)。尽管纪委监委内部有一定的执纪与执法分工,但在总体上可以说纪委也在行使作为国家机构职权的监察权,执行国家的有关法律。综上所述,对于规范党在政务管理上的具体行为,党规单轨治理还不够,还需要国法的协同治理。

领导行为包括权力(强制性)要素和非权力(非强制性)要素。^⑩执政行为是权力行为,是法治的“主战场”,故以上做了重点讨论。接下来,对社会领导行为的党规治理进行简要阐述。

(二)社会领导行为的党规治理

1. 合作协商行为

党对社会力量的领导,首先是对各民主党派、无党派人士的领导,在此前提下实行多党合作和政治协商。党的合作协商行为主要可分为三类:一是主

导协商,即主导同民主党派之间的政党协商,以及主导人大、政府、团体等其他方面的民主协商。二是支持参政,即支持民主党派和无党派人士参加国家政权,以及支持他们参与重要方针政策、重要领导人选的协商,参与国家事务的管理,参与政策、法律的制定和执行。三是支持议政,例如支持民主党派和无党派人士对国家机关提交人大审议的工作报告、政府有关重要政策措施和重大建设项目提出意见和建议。《中国共产党统一战线工作条例》对这些领导行为作了基本规范,还有其他法规制度就有关事项作出规定。例如,2015年中办印发《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》要求把政治协商作为重要环节纳入决策程序,党委会同政府、政协制定年度协商计划,对明确规定需要协商的事项必须经协商后提交决策。习近平指出,要对政协协商的“参加范围、讨论原则、基本程序、交流方式等作出规定”。^⑪

2. 宣传教育行为

党章总纲规定党必须做好宣传教育工作。习近平强调,意识形态工作是党的一项极端重要的工作。党的宣传教育行为可分为理论传播、价值判断、舆论引导、文艺主导等行为类型。《中国共产党宣传工作条例》对这些领导行为作了基本规范,还有其他法规制度就有关事项作出规定。例如,2013年中办印发《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》,2016年中办国办印发《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》,确定新时代中国的主流价值观,并推动其融入法律法规和公共政策。宣传教育行为的党规治理一方面要确保落实意识形态工作责任制,纠正宣传教育缺位、潦草等问题;另一方面,对于人民内部的思想问题,党规制度要避免简单地规定采取强制手段处理,而应以“用讨论的方法、批评的方法、说服教育的方法去解决”^⑫、“舆论监督和正面宣传是统一的,而不是对立的”、“正确区分学术问题和政治问题”^⑬等原则为指导来设计多样化的领导和管理方式。对于抨击四项基本原则、丑化党和国家形象、炒作放大个别问题煽动社

会不满情绪等违法言论,要上升到国法层面予以打击和遏止。

3. 率先垂范行为

党章总纲规定必须发挥全体党员的先锋模范作用。根据党章对党员义务的规定,党员主要应在以下几个方面对人民群众进行示范:学理论、强信念;讲奉献、创佳绩;守法纪、践美德;护民利、勇斗争。党员及党员干部在工作、学习和社会生活中发挥先锋模范作用,是党的领导落实到社会层面的终端机制,可纳入党的领导行为范畴。但对于率先垂范行为并不是要制定一种领导法规去规范,而是要通过党内教育、奖惩等措施来引导和保证党员做到率先垂范,即通过党的自身建设法规、监督保障法规来提供行为的发生基础和动力机制。例如,作为党的自身建设法规的党员教育管理工作条例规定,党组织教育引导帮助党员强化理论武装、遵守党规国法、密切联系服务群众、提高综合素质和履职能力等,并对党员发挥先锋模范作用情况进行监督。

结语

面对依规治党的新时代命题,鉴于“行为”一词与法治、法学的亲缘性,采用“(党的)领导行为”概念有利于提升党的领导规范化形象,有助于深化党内法规理论研究。在坚持党的全面领导和长期执政之宪制前提下,继续推进党的领导制度化法治化,主要就是讨论党的领导行为规范化程序化。这既非有关领导方法和艺术的管理科学观察,更非关于领导体制和模式之政体理论乃至政治哲学争论,而是关于领导机制、手段和途径等的政法规范研究。这种研究深化拓展下去,将具有两方面的意义。第一,完备的党规体系离不开各部门党规的体系化,党的领导行为及其类型研究为立规者完善党的领导法规体系提供了一种思路;第二,为形成并发展更加精细的领导法规教义学夯实基础,从而为执规者提供更可靠的党规学说,为学习者提供更完善的知识体系。

相对于党的建设法规是既治理党员领导干部又治理普通党员的行为、既治理党组织又治理党员个人的行为而言,党的领导法规聚焦治理担负领导职

责的党组织的行为,可谓依规治党的高级形态。党的领导行为二分法对应着领导活动的双重性,即党的领导要有效实现,权力领导和非权力领导二者缺一不可。执政行为是作用于国家政权、以发挥支配力为目的的硬权力行为,它与党和国家领导制度密切相关,应有明确的党规或者国法依据,适用“法无授权即禁止”原则。社会领导行为是作用于社会组织和群众、以发挥影响力为目的的软权力行为,它并不适用“法无授权即禁止”原则,因而是开放性的,不违反党规和国法的禁止性规定即可。对于这两类领导行为的党规治理,思路应有差别。

注释:

①③⑩习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第223、71页。

②⑩⑫宋功德、张文显主编:《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第165、166、184、184~187页。

③本书编写组编著:《党的十六届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,党建读物出版社、学习出版社2004年版,第145页。

④[德]黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,商务印书馆1961年版,第126页。

⑤《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社1995年版,第121页。

⑥张文显:《法哲学范畴研究》(修订本),中国政法大学出版社2001年版,第二章“法律行为”(第60~93页)。

⑦例如,谢邦宇:《领导行为必须全面法律化》,《法学》1990年第12期,第4~8页;张鸽盛、倪林:《市场经济和领导行为法律化》,《政治与法律》1994年第4期,第59页。

⑧黄文艺:《中国政法体制的规范性原理》,《法学研究》2020年第4期,第21页。

⑨施新州:《论党的领导法治化》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2020年第2期,第125页。

⑩⑫欧爱民:《中国共产党党内法规总论》,人民出版社2019年版,第308~309、314~320、315~319页。

⑬王岐山:《开启新时代踏上新征程》,《人民日报》2017年11月7日第2版。

⑭[德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》(全本·第六版),黄家镇译,商务印书馆2020年版,第592页。

⑮张恒山:《中国共产党的领导与执政辨析》,《中国社会

科学》2004年第1期,第5、14页。

⑮石文龙:《依法执政的制度化建设研究》,中国社会科学出版社2013年版,第26~32页。

⑯石泰峰:《领导方式法律化探讨》,《理论月刊》1987年第7期,第45~48页;万长松:《试论领导方式的法律化》,《领导科学》1990年第9期,第35~36页。

⑰田飞龙:《中国宪制转型的政治宪法原理》,中央编译出版社2015年版,第396~399页。

⑱蒋清华:《党的领导权与执政权之辨》,《政治与法律》2016年第8期,第58~68页。

⑲中共中央党校理论部编:《中国共产党建设全书(1921-1991)第六卷:党的领导工作》,本卷主编:范耀天、平华,山西人民出版社1991年版,第12~14页。

⑳冯秋婷等主编:《中国共产党执政方式探析》,中共中央党校出版社2001年版,第24页。

㉑李良栋等:《改革和完善党的领导方式和执政方式问题研究》,中共中央党校出版社2013年版,第77页。

㉒郭亚丁:《党的领导要论》,吉林人民出版社2003年版,第142~143页。

㉓许耀桐等:《依法治国怎样坚持党的领导》,湖南人民出版社2015年版,第21~22页。

㉔袁曙宏:《党依法执政的重大理论和实践问题》,《国家行政学院学报》2006年第1期,第13页。

㉕杨绍华:《科学执政民主执政依法执政——中国共产党执政方式问题研究》,人民出版社2008年版,第205~206页。

㉖陈云良、蒋清华:《中国共产党领导权法理分析论纲》,《法制与社会发展》2015年第3期,第52~53页。

㉗《江泽民文选》第一卷,人民出版社2006年版,第112页。

㉘林尚立:《领导与执政:党、国家与社会关系转型的政治学分析》,《毛泽东邓小平理论研究》2001年第6期,第39~40页;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14页。

㉙何华辉:《比较宪法学》,武汉大学出版社2013年版,第301页。

㉚张文显:《国家制度建设和国家治理现代化的五个核心命题》,《法制与社会发展》2020年第1期,第15页。

㉛黄文艺:《坚持党对全面依法治国的领导》,《法治现代化研究》2021年第1期,第46页。

㉜何毅亭:《中国共产党是最高政治领导力量》,《学习时报》2019年5月17日第1版。

㉝[美]弗兰克·古德诺:《政治与行政——政府之研究》,

丰俊功译,北京大学出版社2012年版,第15页。

㉞⑤②《毛泽东文集》第七卷,人民出版社1999年版,第355、209页。(下转第65页)

③蒋清华:《意见权:党的执政权属性新探》,《广东行政学院学报》2020年第3期,第60~67页。

④蒋清华:《完善党委决策制度的法学思考》,《当代世界与社会主义》2017年第1期,第45~47页。

⑤王岐山:《全面从严治党承载起党在新时代的使命》,《人民日报》2016年11月8日第3版。

⑥黄文艺:《论依法执政基本内涵的更新》,《法制与社会发展》2014年第5期,第78页;黄文艺:《法治中国的内涵分析》,《社会科学战线》2015年第1期,第228页。

⑦蒋清华:《行政机关党组制与首长制关系的规范解释》,《中外法学》2020年第6期,第1567~1571页。

⑧徐莉:《组织中的领导者与领导过程》,中国社会科学出版社2014年版,第29~45页。

⑨⑩习近平:《论坚持党对一切工作的领导》,中央文献出版社2019年版,第231、301页。

⑪中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习问答》,学习出版社、人民出版社2021年版,第432页。

⑫例如,2018年机构改革之后,《义务教育法》《公共图书馆法》中的“出版行政主管部门”改为“出版主管部门”。这里的出版主管部门就是划入新闻出版管理职责、对外加挂新闻出版署(局)牌子的党的宣传部门。

⑬马怀德:《运用法治方式推进党和国家机构改革》,《中国党政干部论坛》2018年第5期,第21页。

⑭黄先雄:《党政合设合署与行政诉讼制度的回应》,《中外法学》2020年第2期,第312~316页。

⑮郭亚丁:《党的领导要论》,吉林人民出版社2003年版,第50页;宋功德、张文显主编:《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第184页。

⑯习近平:《在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话》(2019年9月20日),《人民日报》2019年9月21日第2版。

⑰习近平:《论党的宣传思想工作》,中央文献出版社2020年版,第188、239页。

【作者简介】蒋清华,中南大学法学院副教授,厦门大学党内法规研究中心兼职研究员(长沙 410012)。

【原文出处】《浙江社会科学》(杭州),2021.5.39~47、65