

# 提升回应性 :从党建责任制 到责任型政党\*

陈家喜

摘要：党建责任制是在党内落实全面从严治党的重要机制保障，它通过构建任务下派、责任传递和对上负责的运行机制，旨在提升党员干部的政党认同，强化其党员意识和党性观念。然而，党建责任制只是在执政党组织体系内部构建了负责机制，缺乏对外部环境和社会公众的有效回应，容易使党建工作脱离群众需求和工作实际，陷于形式主义境地。因此，从推进党建责任制转向建设责任型政党，强化基层党组织的社会回应能力，密切党群干群关系，巩固党的执政基础，是深入推进全面从严治党的一项新任务。

关键词：全面从严治党；政党回应性；党建责任制；责任型政党

中图分类号：D26 文献标识码：A 文章编号：1003-854X(2016)04-0030-05

推进全面从严治党面临的难题之一，是如何保持自上而下党建责任落实的同时又能避免陷入形式主义负责制的陷阱。全面从严治党是中国共产党在新时期进行自我改造、自我净化和自我革新的重大布局，它在凝聚全党思想、清除党内腐败、严明纪律规矩、巩固中央权威方面发挥了积极作用。执政党通过党建责任制推动全面从严治党战略布局在组织上下的贯彻实施。在制度设计上，党建责任制强调执政党组织体系特别是各级党组织一把手的治党责任，形成责任分解和层层落实的负责机制。但是，目前看来这一内部责任体系与外部责任体系即执政党对社会的有效回应还未能有机结合，进而导致党建责任落实工作中出现了形式化和庸俗化的趋向。

基于上述认识，本文提出执政党在推进全面从严治党战略的过程中，要从落实党建责任制走向建设责任型政党，注重构建两个责任体系：一是构建执政党组织体系内部自上而下的责任体系，强化党组织和党员的政党认同；二是构建执政党对外部社会环境的责任体系，强化基层党组织对社会公众的有效回应能力，巩固党执政的社会基础。从目前来看，执政党建构外部责任体系，提升社会回应性的

任务更为紧迫和必要。

## 一、落实从严治党与党建责任制的建构

现代社会中的政党往往通过保持与社会的有机联系和有效沟通来汲取社会成员的政治支持和政治认同。这一点不仅仅体现为大选期间的选举动员，还体现为选举周期内党籍议员走访选民以及调整政党纲领聚合社会利益。政党适应性 (party adaptation) 是指一个政党根据外部社会政治环境的变化进行组织与策略的调整，进而获得更多资源、信息以及政治支持的过程。<sup>①</sup>若是这一调适过程发生障碍和梗阻，政党既不能有效吸纳和消弭外部行动者的挑战，也无法化解内在的失序，就会造成政治危机。<sup>②</sup>在竞争性选举体制下，选举环境和经济环境是两大影响要素。一个政党在竞选中如何有效响应选民的需求，在执政期内如何提升经济绩效，对于获取和巩固执政权力影响巨大。那些对外部环境变

\* 本文系广东省人文社科类省级重大项目“广东省地方政府创新的经验梳理与模式拓展研究”(项目编号：2014WZDXM025)的阶段性和成果。

化无动于衷的政党，往往会出现党员流失、资源匮乏以及选举支持率下降的严重后果。<sup>③</sup>在一党长期执政条件下，由于缺乏有效的政党竞争压力，执政党更依赖于对外部环境变化的自我感知。<sup>④</sup>执政党既需要通过政策纲领的调整来主动适应执政环境的变化，也需要通过基层组织的行动来及时回应普通群众的诉求。

全面从严治党的战略部署可以看成是中央对于执政风险的回应。中国共产党面临大国执政与大党治理的双重使命，既要治理 13 亿人口的大国，还要治理 8600 万党员的大党。打铁要靠自身硬，有效执政的前提是从严治党，党的自身治理尤为重要和关键。习近平总书记提出，“如果管党不力、治党不严，人民群众反映强烈的党内突出问题得不到解决，那我们党迟早会失去执政资格，不可避免被历史淘汰。这决不是危言耸听。”<sup>⑤</sup>从这一意义上看，全面从严治党的执政党将外部危机和风险转化为党内治理的行动，是自我净化、自我完善、自我革新进而提升有效执政能力的战略布局。统计显示，新中国成立到党的十八大之前的 63 年间，因涉嫌腐败犯罪或严重违纪违法落马的省部级以上高官为 145 名，平均每年有 2.3 名高官被查落马；从党的十八大召开至 2015 年 12 月，全国共有 133 名省部级以上官员被查处，平均每年查处 44.3 名。<sup>⑥</sup>除了打虎拍蝇、猎狐套狼、强力反腐，执政党还从八项规定到四风整治，从红脸出汗到咬耳扯袖，从思想建党到制度治党，全方位地推进从严整党治党运动。

全面从严治党战略一定意义上将执政与治党作了区分，将治党看成执政的前提。全面从严治党战略在执政党组织体系内部的分解和实施，有赖于党建责任体系的构建。早在 2006 年中央即已颁布抓基层党建工作责任制的文件，明确地方党委、部门党组（党委）抓基层党建工作的责任，要求加强和改进党的基层组织建设，提高党的执政能力，巩固党的执政地位。<sup>⑦</sup>随着十八大以来全面从严治党战略布局的确立和展开，党建责任制成为执政党在组织内部落实这一战略布局的保障机制。在 2014 年 10 月 8 日召开的党的群众路线教育实践活动总结大会上，习近平总书记更为直接地提出了“治党三问”：是不是各级党委、各部门党委（党组）都做到了聚精会神抓党建？是不是各级党委书记、各部门党委（党组）书记都成为了从严治党的书记？是不是各级各部门党委（党组）成员都履行了分管领域从严治党责任？<sup>⑧</sup>这一讲话精神成为党内开启

党建责任制的新号令，中央借助于高度组织化动员和目标责任制考核，将从严治党责任惩处分解和落实下去。中组部随后下发《关于开展市县乡党委书记抓基层党建工作述职评议考核的通知》，要求全国各地突出履行党建第一责任人职责、整顿软弱涣散基层党组织、加强基层服务型党组织建设、严格党员教育管理、加大基层党建工作投入等方面内容开展述职评议考核。此后，从中央到地方，从上级到下级，从严治党成为各级党组织的一项重要工作，党建工作要求和中心工作一起谋划、一起部署、一起考核，形成了一次全党范围的整党治党行动。

各级党组织在具体推进党建责任制的过程中，形成了从设置责任清单，到实现责任分解，再到强化考核评价的一整套工作机制。具体而言就是：一是设置责任清单，细化党建责任。受政府权责清单的启发，开列责任清单成为各级党组织推进党建责任制的重要形式。从既有的党建责任清单来看，党建工作的责任得到细化分解，包括思想建设、政治生活、组织建设、干部队伍建设、作风建设、反腐败与廉政建设等。一些地方党建责任体系还进行了进一步的指标化细分，如将思想建设细分为理想信念教育、理论学习落实、学习型党组织建设等。二是突出责任联动，实现责任分解。党建责任制旨在让全党上下确立在党言党、在党忧党、在党为党的角色意识和政治担当，强化各级党员干部落实从严治党战略布局的自觉观念。因此，一些地方强化了党委班子全体成员落实从严治党的责任，而不仅限于书记的第一责任，还包括副书记的分管责任，组织部长（委员）的直接责任，其他班子成员承担各自分管领域的具体责任。<sup>⑨</sup>三是实施目标考核，强化监督评价。一些地方党委要求“工程化”推进党建工作，像抓经济工作一样，实行年初定目标承诺、每月抓跟踪问效、岁末严考核评价，促使各级党组织守好“主阵地”、党组织书记种好“责任田”、党组织其他同志管好“分担区”。<sup>⑩</sup>

党建责任制还被纳入各级党员领导干部的政绩评价体系。调查显示，重庆实行党建问题责任倒查机制，既追究当事人责任，又追究相关领导责任；湖南将在市县乡三级党委年度综合目标考核中，把农村基层党建权重分别提高到 10%、20% 和 30%，并加大问责追责力度；天津加大基层党建工作在党组织年度考核中的权重，同时纳入党群、政府机关领导班子年度考核和绩效考评；河北对于落实党建责任不力的党组织领导人，实行约谈、建档、反

馈、问责、通报、函询等六条追责办法。<sup>⑩</sup>此外，许多地方还将党建责任考评结果、党建责任履行情况与干部提拔任用结合起来，形成抓好党建工作的倒逼压力。

## 二、单向度的负责制：解构党建责任制的运行特征

党的各级组织既是从严治党的实施者和推动者，又是从严治党的目标和对象。党建责任制的构建和运行带有单向负责制的特征，即在中央的号召动员之下，从中央到地方及基层，从机关到企业事业单位纷纷出台从严治党的制度规范，党建工作责任得到层层分解和落实，各级党的一把手发挥主体责任，“书记抓、抓书记，一级抓一级、层层抓落实”，形成自上而下的部署动员和自下而上的负责机制。单向负责制是民主集中制原则在从严治党行动中的具体运用，它体现了从中央到地方及基层组织的命令服从机制，是执政党组织体系内部的上下负责制。

从推行效果来看，党建工作责任制一定程度上改善了党建工作边缘化的现象。长期以来，在以经济发展为重心的政绩导向下，党建工作在一些党组织书记心目中“说起来重要，干起来次要，忙起来不要，出了问题才想到，后悔之后又忘掉”。党建工作存在上头重视、中间传达、基层应付的现象，存在“书记重、成员轻”、“难量化、易虚化”等问题。部分基层党组织负责人没有聚精会神抓党建，“重业务、轻党建”现象不同程度地存在。他们将主要精力放在政务工作、经济发展、城市建设等方面，对党建重言表、轻行动，主动抓的少、被动应付多。一些部门班子成员落实分管领域从严治党责任浮在表面，错误地认为党建是“虚功”，是“软件”，是“后台”工作，不是“前台”工作，是“潜绩”，不是“显绩”。<sup>⑪</sup>

党建责任制的推行进一步强化了各级组织和党员干部的党性教育，以及做好党建工作的责任和使命。一方面，党建责任制成为落实从严治党的制度保障，党内政治生活、组织生活、理想信念教育、批评与自我批评等由虚转实，红脸出汗、咬耳扯袖成为常态，“三会一课”、党员活动日、警示教育等成为制度。全党上下开展从严治党，解决了部分党员干部理想信念动摇、宗旨意识淡薄、党员意识淡化、责任意识和担当精神缺失、不廉不公不实等问题。另一方面，党建责任制还进一步分解和明晰

了各级党组织的党建职责，抓好党建上升为各级党组织的主业、职责和“最大的政绩”，党建工作也被与经济工作、民生工作等中心工作并列，同谋划、共部署。各级党组织一把手和班子成员成为开展好党建工作的责任人，他们要做到“一岗双责”，既要履行岗位工作职责，又要履行好分管领域和部门党建工作的领导责任，不抓党建是失职，抓不好党建是不称职。通过自上而下的强力动员，党建工作的责任下沉，监督考核体制跟进，形成了全党上下从严治党的高压态势。

然而，党建责任制的推行在执政党组织体系内部构建了自下而上的负责机制，却缺乏对于社会公众的回应机制，从而使党建工作脱离群众需求和工作实际，陷于形式主义境地。具体而言，一方面，用形式取代内容，用过程代替结果。在党建责任制的落实过程中，有些基层组织政治学习僵化、形式化，停留于读读报纸、念念文件，不解决思想上的困惑，也不回应群众关切，成为自说自话的空谈。<sup>⑫</sup>有些基层组织党建工作局限于传达指示，内容单一、枯燥，方法呆板有余、创新不足，针对性、实效性差。一些基层组织领导人对于党建工作“热在口头，冷在手头”、“热在上头，冷在下头”，采取虚套路、软措施，做做样子，喊喊口号，走走形式。有些地方把听报告、翻材料当成了考核的全部，被考核单位也就“动歪脑”、“念歪经”，把功夫下在材料上。<sup>⑬</sup>

另一方面，用亮点代替全局，用数字取代成效。为了应付上级党建工作责任的考核，不少地方及基层党组织用文件代替落实，用宣传代替行动，用数字代替成效。基层党建热衷于搞创新，“认认真真搞样板，集中资源造亮点”，把工作创新变成迎合上级检查和新闻宣传的“盆景”，立牌子，搭架子，糊面子，而非扎扎实实加以面上推进的“林景”。还有许多地方重制度制订、轻操作实施，搞制度“面子工程”，形式主义、官僚主义等问题突出。<sup>⑭</sup>还有一些基层党组织将领导统筹、思想建设、党内生活、干部队伍、组织建设、党风廉政以及联系群众等党建职责细化为考核指标和分值，实现量化的党建工作指标可看可比可考，看起来十分科学合理。比如每两个月举行一次党建工作专题讨论会，每季度举行一次专题民主生活会和党风廉政专题学习，每半年举行一次党建工作分析研判会，每年开展一次软弱涣散基层党组织整顿以及基层党建工作专项述职评议，等等。但是对如何评价上述党建工作的实际效果却缺乏明确客观公正的标准，特

别是缺乏普通党员的参与和普通群众的评价，结果这些数字指标、会议记录及工作台账就成为衡量工作成效的主要依据。

从根源上看，当前从严治党落实过程中出现的形式主义现象，与单向责任制有着一定的逻辑关联。从本质上来看，全面从严治党是将政党治理作为有效执政的前提，通过整党治党来提升执政能力和水平，巩固执政的社会基础。在单向责任制的制度安排下，下级党组织对上级党组织负责，上级党组织部署任务、督促落实、检查考核和奖惩评价，并辅之以组织资源、行政权力和工作经费等保障机制。这一工作机制造成的结果是：基层党组织“就党建抓党建”，就考核完成考核，忽略了党建责任与服务群众以及提升执政能力的关系。相比之下，尽管当前许多地方开展了党员干部直接联系群众、党员志愿服务以及党代表进社区下基层服务等活动，但是总体而言这些活动更多地停留在“向上展示”层面，缺乏供给服务的压力。换言之，由于党建工作部署及其考核的权限在上级党委和组织部门手中，党员干部缺乏开展“向下负责”的服务活动的内在压力。一些基层党员干部缺乏主动服务群众的观念和意识，他们常常忙于会务、陷于政务却疏于服务；党群联系工作存在走过场和跟风的现象，领导强调抓一下、上级检查补一下、任务来了突击一下。同时，一些基层组织把联系群众简单地理解为送温暖、访贫问苦活动，忽视了对一些群众反映的普遍问题和深层问题的把握、分析与提炼，欠缺将民生问题转化为具体政策措施的意愿和能力。由于这些活动形式大于内容，基层群众也不愿意配合和参与。

### 三、提升社会回应性：责任型政党的构建

现代政党的政治生命在于获得社会公众的政治认同和广泛支持。强化与社会的沟通、关联与互动，提升政党对社会的适应和回应能力，是现代政党着力追求的目标。政党根植社会（party roots in society）的能力也常常被作为政党适应性的另一表述。在竞争性民主体制下，政党年龄及政党支持率是衡量政党根植社会能力的主要指标。<sup>⑩</sup> 在中国的政治情境下，政党适应性不仅体现在中央对执政风险的回应上，还体现在党的基层组织扎根基层社会，对于群众需求的回应上。所谓责任制政党就是指通过构建吸纳社会诉求和群众期待的制度渠道，

及时回应这些诉求和期待，并加以转化用于政策输出的政党。从这一界定出发，执政党的责任体系应当包括两个层面：一是中央将从严治党的战略部署分解下派，形成压力传导机制，转换为各级党组织的工作任务和职责重心。自上而下的党建责任制有助于提升党员干部的政党认同，强化其党员意识和党性观念。任务下派、责任传递和对上负责成为党建责任制的机制要素。二是基层组织将党建责任转换为密切党群关系、提升社会回应能力，从而强化党执政的社会基础。由内而外的党建责任制有助于改善党群干群关系，扩大政治沟通，巩固党的执政基础。扩大互动，提升回应，增加认同是责任型政党的突出特征。

在推进全面从严治党战略的过程中，如何将落实党建工作的责任转换为提升执政能力的动力，是亟待加强的任务之一。这就需要从自上而下的责任制向由内而外的责任制转型，强化基层党组织对社会的回应能力，从根本上巩固和扩大党在基层社会的影响力。对于基层党组织来说，提升社会的回应性可以简化为更好地做好群众工作，或者说是通过制度设计将落实从严治党责任与做好群众工作有机结合起来。

首先，要在党建责任清单中增加联系服务群众的条款。基层党组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是党的全部工作和战斗力的基础，其工作责任的重心是落实和开展好服务群众的各项活动，巩固党执政的社会基础。因此，做好群众工作应当成为基层党组织落实党建责任的核心内容，并且应该通过制定党建责任清单的形式固化和强化党群服务的内容，包括党员干部定期直接联系群众，面对面地帮助群众解决实际困难；增加党群服务中心建设投入，开展丰富多样的服务活动，使之成为党组织联系凝聚群众的桥梁纽带；培育党员群众志愿服务的意识，通过资源投入和政策引导帮助党群志愿服务组织进行自我教育和自我服务活动。要通过在党建责任清单中加大服务群众的内容，将自上而下的党建责任制转为由内而外的社会责任制，实现基层党建工作重心的转向。

其次，要在基层党建活动中开辟群众诉求表达通道，变主动服务为及时回应。基层党组织要适应社会能力成长和群众需求多元化的现实，转换服务群众的方式。当前许多地方开展了各类服务群众的的活动，但大多停留在“替民作主”、“为民点餐”的阶段，主动包办、大包大揽，群众接纳度和参与度并不高。要善于从群众中汲取决策的智慧和服

的项目,探索“由民作主”和“群众点餐”的服务方式,把群众的需求转化为党委政府的决策议程和党员干部的努力方向,做到急群众所急,想群众所想,做群众所需。要善于创新和拓展群众利益表达和民情吸纳的渠道,包括开展座谈走访、设置民情意见箱、设置微信公众号、定期开展社会调查和舆情分析,掌握真实准确的群众诉求,在此基础上确立基层党建工作的目标与方向。基层党组织要构建群众利益表达——利益综合——政策回应——意见反馈的回应机制,通过组织资源、行政资源和经济资源的配置,将群众的利益诉求维护好、落实好,实现“件件有着落、事事有回音”。

最后,要在党建责任考核中增加基层党员群众评价的权重。增强基层党组织的社会回应性,不仅需要自上而下的压力推动,更需要自下而上的倒逼驱动。要突出群众主体地位,充分发挥群众评价的效果导向作用。党建责任评价的重要任务之一就是要让基层党组织书记树牢责任意识,主动把责任扛在肩上,把抓党建作为主业,抓出成效。构建群众参与机制,调动基层党员干部和群众关心党建、关注党建、参与党建的积极性,有助于避免单项责任制的弊病,让党组织书记不仅对上负责,还对下负责。要赋予普通党员群众参与党建工作评议的权力,同上级党组织一道共同对基层党建工作述职进行评议,对基层党组织书记和班子成员的党建工作成效进行评分;加大群众评分在各级党组织工作考核中的权重,将群众评价与组织考察、常委表决相结合,构建科学的党群联系工作评价体系。同时,要加大普通群众对基层党组织开展服务群众工作的评价权重。上级党组织对于基层党组织群众服务工作的评判,除了看制度规范、工作台账、服务场地之外,更应当考察群众的评价和口碑。对于那些漠视群众权益、群众工作不力和群众反映强烈的基层党员干部,要给予职位调整乃至清除出党。从根本上来讲,拓展群众参与评判基层党建工作责任和服务群众成效的渠道,有助于将形式化的党建责任转化为实实在在服务群众的项目,从而提升基层党组织扎根基层社会和回应群众需求的能力,巩固党在基层社会的执政基础。

注释:

① Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p.55.

② Steven Levitsky, *Crisis, Party Adaptation and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995*,

*Party Politics*, 1998, 4(4), pp.445-470.

③ Steven Levitsky, *Organization and Labor-Based Party Adaptation: The Transformation of Argentine Peronism in Comparative Perspective*, *World Politics*, 2001, 54(1), pp.27-56.

④ Bruce J. Dickson, *Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation*, *Political Science Quarterly*, 2000, 115(4), p.537; David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy & Adaptation*, University of California Press, 2008.

⑤ 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第349—350页。

⑥ 吴高庆、钱文杰:《“打虎”大数据:传递哪些信息》,《检察日报》2015年1月13日。

⑦ 《关于建立健全地方党委、部门党组(党委)抓基层党建工作责任制的意见》,《新华月报》2006年第16期。

⑧ 习近平:《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》,《人民日报》2014年10月9日。

⑨ 《关于建立健全县区委、市直党委(党组)抓基层党建工作责任制的实施意见》,《玉溪日报》2014年12月23日。

⑩ 张英涛:《在落实党建责任中推进“全面从严治党”》,《光明日报》2015年4月7日。

⑪ 仲组轩:《一些地方实行责任清单制度 压实基层党建责任》,《中国组织人事报》2015年12月2日;《2015年组织工作盘点·基层党建篇:谋远固本夯实基础》,《中国组织人事报》2016年1月15日。

⑫ 《党建考核务求党建工作由虚转实》,《四川在线·天府评论》2014年12月4日。

⑬ 吕品:《对党内政治生活庸俗化说“不”》,《中国青年报》2014年9月15日。

⑭ 赵春祺:《党建考核谨防“考材料”》,《中国组织人事报》2015年1月14日。

⑮ 中央组织部党建研究所课题组:《创新是基层党建工作活力之源》,《中国组织人事报》2013年11月25日。

⑯ Matthias Basedau and Alexander Stroh, *Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties*, German Institute of Global and Area Studies Working Paper, No.69, February 2008.

作者简介:陈家喜,男,1976年生,安徽怀远人,法学博士,深圳大学当代中国政治研究所副所长、教授,深圳大学创新型城市建设与治理研究中心副主任,广东深圳,518060。

(责任编辑 刘龙伏)