

推进“两个责任”贯通联动的观察与思考

——以无锡市为例

张祖辽

【摘要】推进“两个责任”制度体系的贯通联动是新时代全面从严治党的重要维度。党的十八大以来，中央高度重视对“两个责任”的思想、制度建设，各级党委（组）和纪委的主要负责同志对落实“两个责任”的意识得到明显加强、制度举措得到进一步细化和完善，对“两个责任”落实过程中的重点和难点也有了更客观、更深入的认识。能否进一步深化落实“两个责任”，建构起权责明确、信任激励与严格监督相联动的监督问责机制，对营造无锡市风清气正的政治生态而言既是挑战，更是机遇。

【关键词】“两个责任” 贯彻联动 观察与思考

党的十八大以来，中央提出，落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任。推进“两个责任”制度体系的贯通联动是新时代全面从严治党的重要维度。

一、推进“两个责任”贯通联动的无锡实践

推进“两个责任”的贯通联动，无锡市既用老办法，也有新举措。概言之，无锡市主要从以下三方面着手。

一是创新主体责任的组织领导模式。无锡市在市、区、镇三级分别建立“两个责任”办公室（领导小组），不断完善“两个责任”协调联络机构。结合市委制定的《2021年党风廉政建设责任书》，采取“逐级签订”的办法，分层次、个性化地签订党风廉政建设责任书，实现党委主体责任及领导干部履行“一岗双责”全市区覆盖。大力建设“两个责任”管理考核信息化系统，实行数据化的党风廉政建设责任制过程监管和网上考核机制，实现量化考核公开化、全覆盖，将责任制落实情况列入年终绩效考核，并制定了科学、操作性强的评分标准。建立“一函三书”（“一岗双责”询问函、警示通知书、整改意见书和建议书）制度，督促各级领导班落实“一岗双责”。

二是围绕核心工作凸显和强化主体责任。为了检验“两个责任”落实情况，市委组织部专门出台《加强换届风气监督的实施方案》和《关于在市（县）区领导班子换届期间严肃干部人事纪律的通知》，逐级下发、敦令执行，并与每名党员干部签订换届纪律承诺书。以《干部任用条例》严格规范区划调整期间的选人用人工作，规范和固化干部选拔任用相关制度，强化干部选拔任用全过程留痕管理。高度重视领导干部约谈工作，市（县）区党委主要负责同志先后与班子成员、人大、政协、公检法主要负责人以及所有街道党工委书记、纪工委书记进行集体约谈，指出存在问题，提出整改要求。组建选拔干部“五人小组”会商制度，对拟提拔干部进行会商把关。以区划调整为契机支持纪委加强自身建设，推进纪检体制改革。优化纪委会领导班子结构，选拔德才兼备、敢于担当的干部进领导班子，深化纪检监察体制改革，使纪检监察与审计监督在“两个责任”落实过程中形成配套性合力。

三是加强纪律制度建设，确保监督责任有据可循、落实到位。从重要政治任务的高度学习新修订的《中国共产党廉洁自律准则》（以下简称《准则》）《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》），将《准则》和《条例》的学习纳入各级党委（组）中心组学习、各类主题培训班次必修课程，引导广大党员干部牢固树立高压线和底线意识，养成纪律自觉。开展遵守党章、执行党

纪情况的日常督查，坚决纠正、严肃问责恶意规避、无视规矩的现象，督促职能部门全面履职。认真办理政风行风热线投诉案件，进一步推进公共服务标准化，严肃整治利益冲突、政策执行不力和庸政懒政怠政等问题。建立“责任双报”“监督双谈”“案件双查”等制度，出台对党员领导干部谈话函询、对纪检监察系统领导干部、对党委“一把手”诫勉谈话等办法，强化问责追究，倒逼责任落实。强化问题线索排查处理，按“立案、初核、谈话函询、暂存、了解”五类标准分类处置，与公安、检察院、法院、环保、安监、城管等部门建立信息沟通共享机制，拓宽违纪问题线索渠道。创立访廉、评廉、述廉、问廉、督廉五位一体的“五廉监督”微巡查模式，积极探索基层单位对下分级巡查。

二、贯彻落实“两个责任”存在的主要问题

推进“两个责任”的贯通联动是一项复杂的系统工程。全面从严治党永远在路上，认真发现问题、严肃正视不足乃是推进“两个责任”贯通联动的应然要求。具体来看，现阶段在落实“两个责任”方面主要存在如下问题：

一是个别党政领导干部的意识淡漠导致制度软化。经过多年宣传教育和制度建设，“两个责任”已经逐渐内化为大多数领导干部的思想、行为准则，但仍有少数基层党组织主要负责人对党风廉政建设第一责任人的意识不到位，导致基层落实主体责任层层递减，特别是村（社区）党组织履行主体责任的担当不强、标准不高。某些基层党委（组）虽会按照每年党风廉政建设责任书的要求对党风廉政建设进行个性化责任分解，但一方面，其落实“两个责任”的主动性不强，少数党委（组）主要负责人在履行主体责任时消极应付；另一方面，班子成员之间落实“两个责任”的联动性、协同性和系统性不够，未能真正形成责任落实之合力，缺乏落实“一岗双责”具体可靠的操作办法，使党风廉政建设的责任分解停在纸面，流于形式。

二是体制问题导致“两个责任”的落实存在不平衡性。对“一把手”的监督是贯彻落实“两个责任”的重中之重，但纪委书记排名相对靠后，导致纪检监察组织在监督问责问题上存在顾虑，缺乏独立性和权威性，存在以参与和服务代替监督的情况。基层党组织纪检监察队伍在力量配备、能力素质等方面与当下的形势任务相比存在差距。如区乡镇（街道）纪工委除了配有纪工委书记外，未配备专职纪检干事，不够充分的人员配备在承担基层繁杂的纪检监察工作之外往往还要根据制度规定兼职其他行政工作，问题清单、整改清单无法落实到位，“上面千条线，下面一根针”的尴尬境地时有发生。“三转”之后许多基层纪检干部对监督责任的要求理解不够到位，使得基层纪检力量整体较弱，村（社区）一级更是难以做到纪检力量全覆盖。

三是制度细节有待完善，可操作性有待加强。“两个责任”的贯彻落实应当在全面从严治党体系中与其他子系统，尤其是“四种形态”相互配合、相互协同，共同构成执纪追责的理念、制度合力。但这种协同性追责理念除了在认识方面仍有待提高之外，在具体操作方面也有不到位之处，如案件数量考核和“四种形态”抓早抓小要求之间就存在矛盾。制度细节有待完善。如，新版《党纪处分条例》对党员干部的具体行为是否够得上党纪处分、党纪处分档次应如何确定等基层执纪监督问责时最为关心的问题缺乏权威、细致的解释。“四种形态”中的每一种形态都是原则性规定，党委应当在哪些层面落实主体责任，纪委又应当在哪些层面落实监督责任，每一种形态的落实需要党委、纪委与哪些部门相互配合，形成合力等，这些问题尚未明确。因此，基层运用“四种形态”落实“两个责任”的衔接机制、协同途径仍处在实践摸索阶段，导致基层纪检监察机构在实践操作中不免存在顾虑和偏差，政策的不对称也难免使少数基层纪检监察干部不愿为、不敢为。

三、进一步贯彻落实“两个责任”的对策建议

“两个责任”实践困境的化解根本上有赖于制度的健全和完善，这一方面需要中央提纲契领，进行顶层设计，实现制度层面的协调与统一；另一方面则需结合各个地方的具体实践。“两个责任”的进一步贯彻落实至少应从以下三方面发力。

一是要进一步健全完善“两个责任”的责任清单制度，明确各责任主体的职责范围和边界。根据党的十八届六中全会对“主体责任”“监督责任”和“监督执纪问责责任”的相关表述，党委应更多体现在从组织领导上使党风、政风带动社风、民风，以此推进良好政治生态的形成；纪委则应侧重于发现负面问题并执纪问责。应当在此基础上合理、全面划定党委和纪委的权力范围

和责任边界，真正实现“清单之外无权力，权力之外无责任”。

就责任清单的制定而言，要与编制管理部门协同规划，合理划定党委、纪委的责任边界、内容和追责程序，以及不履行责任将要承担的责任后果。无锡市探索实施的“责任清单”已从市一级到基层全面铺开，但就当前来看，“清单”未能真正凸显责任，使权力与责任对等，亦未能清晰界定责任履行缺位时的不利后果。应进一步厘清责任边界，在此基础上以各级党委（组）为主体制定明确的“责任清单”。“责任清单”的发布应具有细节化、协同化和可操作的规范力，可将该清单与关于落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任的意见一同发布。制度配套方面，为了使责任清单真正落到实处，要强化市、（区）县“一把手”向党委常委会汇报履职制度，并接受后者的批评、测评和监督。同时，纪委内部也要实行党委常委会对纪委书记的制约性、监督性规定。通过内部监督来强化“两个责任”的落实执行。

二是要完善对“两个责任”落实情况的检查、考核机制。“责任清单”的落实离不开常态化检查和考核机制，“两个责任”的推进也应当以科学标准予以客观评价。

确立“两个责任”科学检查和考核机制，首先，要客观规定待考核内容。各级党委（组）、纪委（纪检组）要严格依据“责任清单”的相关要求制定结合实际、操作性强、有针对性的具体考核办法，形成检查、考核的基本依据；其次，要不断创新考核形式，防止听取汇报、约谈测评等传统考核方式变得形式化、过场化。对“两个责任”的检查和考核亦应引入流程化模式，使检查、考核责任层层传导。

第一，以“签字背书”的方式将自律与他律相结合，被考核单位（个人）首先对自我落实“两个责任”的情况进行自查，再由本单位党委、纪委书记对其进行签字背书。若被考核单位（个人）的自查情况存在不实之处或在上级巡视中发现党风廉政建设问题，该单位党委、纪委书记亦应承担相应责任。

第二，建立以问题为导向的“两个责任”考核机制，突出考核的针对性。围绕该地区（部门）重要工作抽取若干关键问题，由上级党委根据被考核者的自查结果展开有针对性的检查和考核，并由纪委采取诸如召开专题座谈会、进行谈话函询等形式广泛征求群众对辖区内党风廉政建设的意见和建议。同时，要将考核主体扩大化，在考核中体现“党委（组）全面监督、纪律检查机关专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督和党员民主监督”的系统化、立体化监督体系。

第三，围绕“两个责任”落实情况设立专项巡视和派驻制度。结合基层纪检监察力量不均衡、专业化程度较弱的现实，根据《巡视工作条例（试行）》使辖区内的“两个责任”落实情况的专项巡视常态化，区机关工委等单位的纪委（纪检组）应由区纪委实施专项派驻，村（社区）纪检组应采用综合派驻和单独派驻相结合的模式，促使“两个责任”的落实不断向基层延伸。

三是要按照“信任激励同严格监督”相结合的精神，以惩治与保护相统一、纠错与容错相结合的思路规范“两个责任”的问责机制，使广大党员干部在“两个责任”面前敢担当、敢作为。“两个责任”和“四种形态”在全面从严治党的大语境下作为相互协同的子系统共同发挥作用，不但要通过“两个责任”对党风廉政建设方面的失职行为进行追责和惩戒，亦要通过“四种形态”来保护干部。当前，责任清单制的广泛实施客观上使“两个责任”更为细化，主观上则使各级党员干部的责任意识更加深化。应在追责程序中进一步以程序正义之意识设立明确而细致的追责程序，建立责任追究的期限制度，使追责与保护、惩治与宽容、公平和效率相结合。

首先，要合理扩大追责启动主体，尤其是在健全的党内监督体系下将“群众参与”引入其中，积极采取信访、巡视等多样化追责途径；其次，追责主体要以事实为依据，以党规党纪为准绳确定被追责主体是否存在党风廉政建设方面的失职行为；再次，建立健全被追责主体的申辩程序，通过程序化的制度保障确保被追责主体的申辩、申诉权利，避免追责权力走向专断。“两个责任”的追责必须贯彻民主集中制，完善集体决定程序，根据被追责者的级别、职级和违纪情况召开党委常委会和纪委常委会。要规定明确的申诉、申辩保留时限，允许被追责者向上级党委和纪委的申诉权利；最后，应建立严格、明确的复查程序，最

大程度保护因无意过失而被追责的党员干部，甚至以复查程序赋予其重新获得任用的权利和机会。以制度的刚性和韧性切实引导广大党员干部在“两个责任”面前真正做到“有权必有责、有责任要担当、用权力受监督、失责必追究”。