

用人制度法治化：“关键少数”任用制度的党规分析

◇谭 波

一、用人制度法治化面临的挑战

(一)“党管干部”的现时挑战

“党管干部”是我们一以贯之的做法和理念。在坚持党的领导的大方向下,把好标准关、制度关、程序关是选好选人用人关的关键。从标准关来说,主要是政治标准,这是相对统一的。在此次党和国家机构改革之后,有关领导干部选拔任用的制度和程序的“党管干部”需求更为明显,尤其是一些合署办公或合并设立的机构,更需要体现用人制度的党性原则。同时,在“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质特征”已被写入宪法之后,这种精神的贯彻又被赋予新的含义和理解。

(二)依规选任革新的挑战

如果政治关更多地体现为“党管干部”的需求,那么制度关和程序关则是可以纳入法治范畴的问题,分别涉及实体和程序的问题,属于“吏治”顶层设计的视域。完善的党内法规体系已被列为中国特色社会主义法治体系必备的组成部分之一。党内法规的融入,既是依规治党的重要依据,也是党治国理政能力提升的重要依托。

(三)违规用人问责的挑战

随着党政机构合署办公的深入,越来越多的责任界分也将成为未来法治国家、法治政府、法治社会一体化建设过程中的关键点。党委主要领导成员作为选拔任用党政领导干部的主体,往往可能成为《党政领导干部选拔任用工作条例》第十二章“纪律与监督”适用和追责的对象。但从实际的过程来看,因用人失察造成后果(尤其是严重后果)而追求党委主要领导成员甚至有关领导成员乃至组织部门和纪检监察部门领导成员责任的情况,较为少见。由此衍生

出来的更大问题在于,如何从源头规范和控制相应的干部选拔,也将成为后期合法行政甚至依法治国事业的重要前提。在众多的责任主体中,如何进一步细化用人责任也是当务之急。

二、用人制度法治化的制度补正

(一)强化“用人制度”外延定位,实现完备法律规范体系的要求

完备的法律规范体系首先要求对法律概念明确界定。“用人制度”应该完整地包括人员使用的整个过程,但在目前的法治体系中,有关“用人制度”的外延界定并没有做到精准全面。这种界定有时表现在法言法语方面,党内法规对法律名称和法言法语也不能忽视其名称的合理性和语言的准确性。以《推进领导干部能上能下若干规定(试行)》为例,该法规其实是重点解决干部“能下”的问题,虽然该规定中也有关于提拔任职的规定,但从实际的内容来看,重在解决不适宜担任现职的干部的职务调整,“能上”的问题其实完全可以通过《党政领导干部选拔任用工作条例》正常解决,因此,为了强调党内法规名称的准确性和醒目性,可以直接以“能下”为主题来取代《推进领导干部能上能下若干规定(试行)》的原有定名,但由于该词本身的广义性与非独立性,建议还可以同时通过《党政领导干部辞职暂行规定》一并解决。因此,需要针对国家法律和党内法规的语言使用和概念定位进行全面梳理,保证体系上的统一性。

(二)优化党规与法律在“用人制度”上的衔接与协调实现高效法治实施体系的要求

“法治化”其实不仅针对国家的立法领域,也涉及党内法规与国家立法在内容上的衔接与协调。党的组织法规制度是“1+4”党内法规制度体系的重要

支柱。以党政领导干部的任用制度为例,2005年出台的《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)在某些方面与相应党内法规的内容保持着较高的协调性和契合度。但在当时也有不一致的情形,如关于辞职制度的规定。2018年《公务员法》得到修订,此次修订工作的总体考虑中专门提到了“进一步理顺公务员法与宪法、法律、党内法规的关系,保持制度间的有机衔接”。比如,在公务员的任职回避方面,就在原来的基础上更进一步强调了公务员系统本身的特点,将原条款中的“职务”改为“职位”。

在具体的任免程序方面,包括降职等在内的各项相关人事或组织制度都应包含其中,在第三章中,《公务员法》原有的章名“职务与职级”被修改为“职务、职级与级别”,虽然在内容上还没有与《党政领导干部选拔任用工作条例》保持完全契合,但已经突出了级别的概念,并对领导职务与职级的任免、升降在第六章和第七章同时做了修改。同时,根据前文提到的对辞职制度的党规规定,《党政领导干部辞职暂行规定》同样罗列了因公辞职、自愿辞职、引咎辞职和责令辞职四种形式,但由于后两种辞职更多地带有上级判断的空间,此次《公务员法》的修改也做了针对性规定,《公务员法》第八十七条第四款对责令辞职制度进行了表述上的调整。从表面上看,这种改变似乎没有实质性变化,但从责令辞职的实际适用情形来看,一方面更为准确,另一方面也保证了责令辞职制度的合理适用,即首先突出因其他原因而不再适合担任现任领导职务的,这种情况通常属于客观情形,而后一种应当引咎辞职而本人不提出辞职的,则属于主观不配合的情形,可以作为与客观情形不同的第二种情形加以并列。这种表述上的精准性实际上也是为了进一步保证后期适用上的可行性和操作上的法治化。

另外,2018年修订的《公务员法》第四十六条规定了公务员晋升领导职务的程序,这实际上是对《党政领导干部选拔任用工作条例》第三章至第七章内容的回应与契合。同时,也突出了《公务员法》具有的宪法相关法的属性。尤其是在《中华人民共和国监察法》出台之后,《公务员法》作为涵摄“大公务员”概念的国家立法,理当与《中华人民共和国法官法》

《中华人民共和国检察官法》一样,被列为“宪法相关法”的典型范畴,《公务员法》中的“公务员”本身还涵盖了法官和检察官两类国家公职人员,从国家公职人员的定位上,应该进一步强调《公务员法》在用人制度上的统摄性。

(三)对“用人制度”法治化进行全盘程序设计是实现有力法治保障体系的要求

在现有的“用人制度”的框架下,政治标准作为入口关的重要标准是首推的重要前提,但在具体操作层面,可以考虑对各项用人环节的程序化设置,发展党内民主,健全党内生活,保障党员权利的正常使用和不受侵犯。在现行的《中国共产党党员权利保障条例》中,更多地涉及党员在参加各类会议时的表决权以及党员在受到政纪处分时的申辩权,包括党员要求党组织给予帮助的权利。但对任用时的程序权利设置,语焉不详。如果需要强化完整的“用人程序”,实际上应该从用人单位或党组织以及被任用人等多个方面入手,强化各方面的程序权利与义务,保证“程序思维”的完整落实。

在党政领导干部的辞职方面,应该通过具体化的规定将《党政领导干部辞职暂行规定》第十九条中“可以通过一定程序责令其辞去现任领导职务”中的“一定程序”予以明确,另外,明确当事人的程序权利,以使整个程序完整化、规范化。在罢免人大代表的层面,根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的规定,被提出罢免的代表有权提出申辩意见,这也是对其程序权利的充分体现,而对于被责令辞职的公务员而言,应结合《公务员法》第六十三条第二款和《中国共产党党员权利保障条例》第十一条赋予其充分的申辩权。

在涉及对党政领导干部的纪律处分方面,根据《中国共产党党员权利保障条例》第十三条第二款,“党员对于党组织给予本人的处分、鉴定、审查结论或者其他处理不服的,有权向本人所在党组织、上级党组织直至中央提出申诉;党员认为党组织给予其他党员的处分、鉴定、审查结论或者其他处理不当的,有权逐级向党组织直至中央提出意见”,这种党员对党组织的申诉权虽然类似特别权力关系或社团对社员的内处理,但有些影响党员权益的重大处

理,应考虑这种救济途径的外部化,尤其是涉及有些党政职务同时兼具的干部或公务员,更应如此。

(四)充分做好外部监督和责任强化实现严密法治监督体系的要求

“用人制度的法治化”是个宏观概念,虽然在现实中关于职务任命的行为不可诉,但从实际的需要和效果来看,对“用人制度”的外部约束还是十分必要的。在实践中,围绕公务员招录的行政诉讼案件近些年不断涌现,虽然有些机构由于其本身的特殊性(比如涉及党委部门)而发生原告被驳回起诉的情形,但也有些地方的人民法院做出了有利于原告的裁判。这种外部监督本身对于用人制度的法治化及对法治国家、法治政府、法治社会的一体化建设是利好。但如何合理控制诉讼数量与规模甚至社会影响,也成为下一步必须考量的外部因素。尤其是在2018年宪法修订已经强调“中国共产党领导是中国特色社会主义的最本质特征”的大前提下,如何在党的组织领导与公务员或普通公民的权利保障之中求得平衡,是权力监督体系完善过程中必须“小心求证”的制度课题。但总体来说,对于中国特色社会主义法治体系的运行来说,无论是以严格执法和公正司法为内容的法治实施体系还是从严密的法治监督体系来说,都不可否认检察监督、监察监督等行政系统之外的权力运行程序对用人制度法治化约束的作用。但如何确定相关部门在行政诉讼中的诉讼地位,是保证这种制度发挥对“用人制度法治化”作用的重要前提,也是加强党的领导的不二法门。

我们对严密的法治监督体系的构建,另一方面还要注重对典型违法用人行为责任的强化。我们以用人过程中的个别违法行为为例进行分析。“带病提拔”是目前用人过程中可能产生的隐患,需要通过法治程序和责任强化来防患于未然。就程序而言,《关于防止干部“带病提拔”的意见》提到,“坚持先定规矩后议人选”“充分听取有关方面意见,重视研究不同意见”“积极探索领导班子成员在动议环节实名推荐干部办法和差额酝酿党政正职岗位人选办法”,这

种程序性的规定和具体要求的落实有其意义,但“如何研究不同意见”,是否有相应的程序式操作,差额酝酿具体程序又如何设计,在责任追究层面,“要按照有关规定,区别不同情况,严肃追究党委(党组)、组织人事部门、纪检监察机关、干部考察组主要负责人和有关领导干部及相关责任人的责任”,所谓的“有关规定”和“不同情况”,目前看来,亟待明确。如果说党的十八届三中全会确定的“党委主体责任”和“纪委监督责任”已经相对明确,那么在用人权责上介于两者之间的组织人事部门承担何种责任,需要确定责任种类、性质,并对具体的责任形式予以探索。就“带病提拔”而言,如何确定相应级别的组织人事部门的党纪责任和政务责任,也是纪检监察机关和监察机关需要考虑的问题,这种责任是否能够完全契合目前《中国共产党党内监督条例》中的“四种形态”,需要明确。另外,如何明确组织部门在公务员管理方面的权责和诉讼地位,是一难题,尤其是后者,现实生活中不断出现基于公务员录用过程而产生的行政诉讼,那么,在党和国家机构改革之后,中央组织部对外保留国家公务员局牌子,目前各省的省委组织部也保留省公务员局的牌子,在权名逐渐统一的过程中,责任如何科处和定位,是重中之重。比如中央组织部在公务员管理方面的主要职责是统一管理公务员录用调配、考核奖惩等实务,这些领域在实际管理过程中实际上是产生行政诉讼的较多的领域,而在行政诉讼过程中,是否仍然强调公务员局作为诉讼被告的主体地位,而不论各种录用调配和考核奖惩的最终决定主体。从加强和改善党的领导方面,应该更明确地区分不同层面的公务员,尤其是党政干部的任用和选拔层面。如果真如公务员开除处分和一些重大的降级领域的处分,应允许公务员提出相应的行政诉讼,引入外部的司法监督程序。

作者简介:谭波,河南工业大学法学院副院长、教授、博士生导师。

(摘自《党内法规理论研究》2019年第1期)