

2021第01期

共第01期  
内部资料



南开大学党内法规研究动态  
NAN KAI DA XUE DANG NEI FA GUI YAN JIU DONG TAI



# 目 录

## ■ 卷首语

以奋进之心开新局谱新篇 .....01

## ■ 中央精神

习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话 .....03

## ■ 理论前沿

百年来中国共产党依规治党的成就与启示 ..... 10

## ■ 研究动态

十八大以来天津市党内法规制度建设现状分析与对策研究 .....14

十八大以来地方党内法规建设状况及思考 .....21

不忘初心、牢记使命制度的特点和规律 .....31

新时代推进党内法规制度建设的逻辑遵循 .....43

## 实践探索

- 不断提高组织工作制度执行力 更加有力有效贯彻新时代党的组织路线 .....57  
新发展阶段提高党内法规质量的实践理路 .....62  
党内法规理论研究现状 .....66

## 工作动态

- 中共天津市委办公厅与南开大学共建党内法规研究中心 ..... 75  
南开大学党内法规研究中心举行学术指导委员会聘任仪式暨 2020-2021  
课题研讨会 .....77

主 编：王新生

副主编：纪亚光

编 辑：平 扬 贾蔡伦 康浩然

校 对：王 晨 何昭宇 林凯歌 平 萍 杨琳琳

## 卷首语

### 以奋进之心开新局谱新篇

本刊编辑部

建党百年，适逢盛世。沐浴着新时代的春风，《南开大学党内法规研究动态》起锚扬帆、如期远航，正式与大家相见。

治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。百年党史，亦是我们党百年制度管党治党史。长期以来特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把加强党内法规制度建设作为全面从严治党的长远之策、根本之策，作为事关党长期执政、国家长治久安的重大战略任务，坚持依法治国与依规治党统筹推进、一体建设，形成了比较完善的党内法规制度体系，全党尊规学规守规用规意识明显增强，党内法规制度优势更加有效地转化为管党治党、治国理政的治理效能。

站在新的历史起点上，党内法规制度建设步入高质量发展的新阶段。党内法规制度建设事业越是发展，越需要加强基础和理论研究，营造浓厚的学术氛围、社会氛围。时有所呼，我有所应。南开大学党内法规研究中心作为天津市委办公厅与南开大学共建的实体研究机构，汇社会各界同仁之力，集理论与实务之智，聚党史党建、法学、政治学、马克思主义理论等领域专家学者于一堂，积极发挥平台优势，致力创办以研究和评论党内法规制度建设理论与实践为主要内容的学术刊物，打造连接理论与实践的党内法规重要学术阵地和高端交流平台，助力党内法规理论研究、夯实党内法规制度建设基础，更好服务制度治党、依规治党。承载着这样的愿景和使命，带着这样的责任与期盼，《南开大学党内法规研究动态》应运而生、阔步走来。

我们将立足于全面从严治党的需要，服务于全面依法治国的战略目标，站位于国家治理的宏大视野，持续聚焦党内法规这一“中国之治”的独特治理密码，从百

年制度管党治党史中汲取奋进的智慧和力量，在寻根念初中追本溯源，在回望本来中开辟未来，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。我们将始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于制度治党、依规治党的重要论述，坚持问题导向，秉持学术品格，把牢党内法规制度建设的正确政治方向，把准党内法规理论研究之脉，回应时代之问、答好实践之题，奋力推动党内法规制度建设高质量发展。

党内法规理论研究任重道远、正当其时。站在新百年的历史起点上，我们将以一往无前的决心和姿态，砥砺奋进开新局，策马挥鞭谱新篇，以奋进之心，为新刊物聚力，为新征程护航，书写新时代党内法规制度建设新辉煌。

## 中央精神

### 习近平总书记在庆祝中国共产党 成立 100 周年大会上的讲话

2021 年 7 月 1 日

（转载自《求是》2021 年第 14 期）

同志们，朋友们：

今天，在中国共产党历史上，在中华民族历史上，都是一个十分重大而庄严的日子。我们在这里隆重集会，同全党全国各族人民一道，庆祝中国共产党成立一百周年，回顾中国共产党百年奋斗的光辉历程，展望中华民族伟大复兴的光明前景。

首先，我代表党中央，向全体中国共产党员致以节日的热烈祝贺！

在这里，我代表党和人民庄严宣告，经过全党全国各族人民持续奋斗，我们实现了第一个百年奋斗目标，在中华大地上全面建成了小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题，正在意气风发向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。这是中华民族的伟大光荣！这是中国人民的伟大光荣！这是中国共产党的伟大光荣！

同志们、朋友们！

中华民族是世界上伟大的民族，有着 5000 多年源远流长的文明历史，为人类文明进步作出了不可磨灭的贡献。1840 年鸦片战争以后，中国逐步成为半殖民地半封建社会，国家蒙辱、人民蒙难、文明蒙尘，中华民族遭受了前所未有的劫难。从那时起，实现中华民族伟大复兴，就成为中国人民和中华民族最伟大的梦想。

为了拯救民族危亡，中国人民奋起反抗，仁人志士奔走呐喊，太平天国运动、戊戌变法、义和团运动、辛亥革命接连而起，各种救国方案轮番出台，但都以失败而告终。中国迫切需要新的思想引领救亡运动，迫切需要新的组织凝聚革命力量。

十月革命一声炮响，给中国送来了马克思列宁主义。在中国人民和中华民族的伟大觉醒中，在马克思列宁主义同中国工人运动的紧密结合中，中国共产党应运而生。中国产生了共产党，这是开天辟地的大事变，深刻改变了近代以后中华民族发展的方向和进程，深刻改变了中国人民和中华民族的前途和命运，深刻改变了世界发展的趋势和格局。

中国共产党一经诞生，就把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴确立为自己的初心使命。

一百年来，中国共产党团结带领中国人民进行的一切奋斗、一切牺牲、一切创造，归结起来就是一个主题：实现中华民族伟大复兴。

——为了实现中华民族伟大复兴，中国共产党团结带领中国人民，浴血奋战、百折不挠，创造了新民主主义革命的伟大成就。我们经过北伐战争、土地革命战争、抗日战争、解放战争，以武装的革命反对武装的反革命，推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山，建立了人民当家作主的中华人民共和国，实现了民族独立、人民解放。新民主主义革命的胜利，彻底结束了旧中国半殖民地半封建社会的历史，彻底结束了旧中国一盘散沙的局面，彻底废除了列强强加给中国的不平等条约和帝国主义在中国的一切特权，为实现中华民族伟大复兴创造了根本社会条件。中国共产党和中国人民以英勇顽强的奋斗向世界庄严宣告，中国人民站起来了，中华民族任人宰割、饱受欺凌的时代一去不复返了！

——为了实现中华民族伟大复兴，中国共产党团结带领中国人民，自力更生、发愤图强，创造了社会主义革命和建设的伟大成就。我们进行社会主义革命，消灭在中国延续几千年的封建剥削压迫制度，确立社会主义基本制度，推进社会主义建设，战胜帝国主义、霸权主义的颠覆破坏和武装挑衅，实现了中华民族有史以来最为广泛而深刻的社会变革，实现了一穷二白、人口众多的东方大国大步迈进社会主义社会的伟大飞跃，为实现中华民族伟大复兴奠定了根本政治前提和制度基础。中国共产党和中国人民以英勇顽强的奋斗向世界庄严宣告，中国人民不但善于破坏一个旧世界、也善于建设一个新世界，只有社会主义才能救中国，只有社会主义才能发展中国！

——为了实现中华民族伟大复兴，中国共产党团结带领中国人民，解放思想、锐意进取，创造了改革开放和社会主义现代化建设的伟大成就。我们实现新中国成立以来党的历史上具有深远意义的伟大转折，确立党在社会主义初级阶段的基本路线，坚定不移推进改革开放，战胜来自各方面的风险挑战，开创、坚持、捍卫、发展中国特色社会主义，实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的历史性转变，实现了从生产力相对落后的状况到经济总量跃居世界第二的历史性突破，实现了人民生活从温饱不足到总体小康、奔向全面小康的历史性跨越，为实现中华民族伟大复兴提供了充满新的活力的体制保证和快速发展的物质条件。中国共产党和中国人民以英勇顽强的奋斗向世界庄严宣告，改革开放是决定当代中国前途命运的关键一招，中国大踏步赶上了时代！

——为了实现中华民族伟大复兴，中国共产党团结带领中国人民，自信自强、守正创新，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，创造了新时代中国特色社会主义的伟大成就。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，我们坚持和加强党的全面领导，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，坚持依规治党、形成比较完善的党内法规体系，战胜一系

列重大风险挑战，实现第一个百年奋斗目标，明确实现第二个百年奋斗目标的战略安排，党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，为实现中华民族伟大复兴提供了更为完善的制度保证、更为坚实的物质基础、更为主动的精神力量。中国共产党和中国人民以英勇顽强的奋斗向世界庄严宣告，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，实现中华民族伟大复兴进入了不可逆转的历史进程！

一百年来，中国共产党团结带领中国人民，以“为有牺牲多壮志，敢教日月换新天”的大无畏气概，书写了中华民族几千年历史上最恢宏的史诗。这一百年来开辟的伟大道路、创造的伟大事业、取得的伟大成就，必将载入中华民族发展史册、人类文明发展史册！

同志们、朋友们！

一百年前，中国共产党的先驱们创建了中国共产党，形成了坚持真理、坚守理想，践行初心、担当使命，不怕牺牲、英勇斗争，对党忠诚、不负人民的伟大建党精神，这是中国共产党的精神之源。

一百年来，中国共产党弘扬伟大建党精神，在长期奋斗中构建起中国共产党人的精神谱系，锤炼出鲜明的政治品格。历史川流不息，精神代代相传。我们要继续弘扬光荣传统、赓续红色血脉，永远把伟大建党精神继承下去、发扬光大！

同志们、朋友们！

一百年来，我们取得的一切成就，是中国共产党人、中国人民、中华民族团结奋斗的结果。以毛泽东同志、邓小平同志、江泽民同志、胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人，为中华民族伟大复兴建立了彪炳史册的伟大功勋！我们向他们表示崇高的敬意！

此时此刻，我们深切怀念为中国革命、建设、改革，为中国共产党建立、巩固、发展作出重大贡献的毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德、邓小平、陈云同志等老一辈革命家，深切怀念为建立、捍卫、建设新中国英勇牺牲的革命先烈，深切怀念为改革开放和社会主义现代化建设英勇献身的革命烈士，深切怀念近代以来为民族独立和人民解放顽强奋斗的所有仁人志士。他们为祖国和民族建立的丰功伟绩永载史册！他们的崇高精神永远铭记在人民心中！

人民是历史的创造者，是真正的英雄。我代表党中央，向全国广大工人、农民、知识分子，向各民主党派和无党派人士、各人民团体、各界爱国人士，向人民解放军指战员、武警部队官兵、公安干警和消防救援队伍指战员，向全体社会主义劳动者，向统一战线广大成员，致以崇高的敬意！向香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞和台湾同胞以及广大侨胞，致以诚挚的问候！向一切同中国人民友好相处，关心和支持中国革命、建设、改革事业的各国人民和朋友，致以衷心的感谢！

同志们、朋友们！

初心易得，始终难守。以史为鉴，可以知兴替。我们要用历史映照现实、远观未来，从中

国共产党的百年奋斗中看清楚过去我们为什么能够成功、弄明白未来我们怎样才能继续成功，从而在新的征程上更加坚定、更加自觉地牢记初心使命、开创美好未来。

——以史为鉴、开创未来，必须坚持中国共产党坚强领导。办好中国的事情，关键在党。中华民族近代以来 180 多年的历史、中国共产党成立以来 100 年的历史、中华人民共和国成立以来 70 多年的历史都充分证明，没有中国共产党，就没有新中国，就没有中华民族伟大复兴。历史和人民选择了中国共产党。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、命运所系。

新的征程上，我们必须坚持党的全面领导，不断完善党的领导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢记“国之大者”，不断提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用！

——以史为鉴、开创未来，必须团结带领中国人民不断为美好生活而奋斗。江山就是人民、人民就是江山，打江山、守江山，守的是人民的心。中国共产党根基在人民、血脉在人民、力量在人民。中国共产党始终代表最广大人民根本利益，与人民休戚与共、生死相依，没有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益。任何想把中国共产党同中国人民分割开来、对立起来的企图，都是绝不会得逞的！9500 多万中国共产党人不答应！14 亿多中国人民也不答应！

新的征程上，我们必须紧紧依靠人民创造历史，坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，站稳人民立场，贯彻党的群众路线，尊重人民首创精神，践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主，维护社会公平正义，着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展！

——以史为鉴、开创未来，必须继续推进马克思主义中国化。马克思主义是我们立党立国的根本指导思想，是我们党的灵魂和旗帜。中国共产党坚持马克思主义基本原理，坚持实事求是，从中国实际出发，洞察时代大势，把握历史主动，进行艰辛探索，不断推进马克思主义中国化时代化，指导中国人民不断推进伟大社会革命。中国共产党为什么能，中国特色社会主义为什么好，归根到底是因为马克思主义行！

新的征程上，我们必须坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻新时代中国特色社会主义思想，坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，用马克思主义观察时代、把握时代、引领时代，继续发展当代中国马克思主义、21 世纪马克思主义！

——以史为鉴、开创未来，必须坚持和发展中国特色社会主义。走自己的路，是党的全部理论和实践立足点，更是党百年奋斗得出的历史结论。中国特色社会主义是党和人民历经千辛

万苦、付出巨大代价取得的根本成就，是实现中华民族伟大复兴的正确道路。我们坚持和发展中国特色社会主义，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，创造了中国式现代化新道路，创造了人类文明新形态。

新的征程上，我们必须坚持党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，全面深化改革开放，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，推进科技自立自强，保证人民当家作主，坚持依法治国，坚持社会主义核心价值观体系，坚持在发展中保障和改善民生，坚持人与自然和谐共生，协同推进人民富裕、国家强盛、中国美丽。

中华民族拥有在 5000 多年历史演进中形成的灿烂文明，中国共产党拥有百年奋斗实践和 70 多年执政兴国经验，我们积极学习借鉴人类文明的一切有益成果，欢迎一切有益的建议和善意的批评，但我们绝不接受“教师爷”般颐指气使的说教！中国共产党和中国人民将在自己选择的道路上昂首阔步走下去，把中国发展进步的命运牢牢掌握在自己手中！

——以史为鉴、开创未来，必须加快国防和军队现代化。强国必须强军，军强才能国安。坚持党指挥枪、建设自己的人民军队，是党在血与火的斗争中得出的颠扑不破的真理。人民军队为党和人民建立了不朽功勋，是保卫红色江山、维护民族尊严的坚强柱石，也是维护地区和世界和平的强大力量。

新的征程上，我们必须全面贯彻新时代党的强军思想，贯彻新时代军事战略方针，坚持党对人民军队的绝对领导，坚持走中国特色强军之路，全面推进政治建军、改革强军、科技强军、人才强军、依法治军，把人民军队建设成为世界一流军队，以更强大的能力、更可靠的手段捍卫国家主权、安全、发展利益！

——以史为鉴、开创未来，必须不断推动构建人类命运共同体。和平、和睦、和谐是中华民族 5000 多年来一直追求和传承的理念，中华民族的血液中没有侵略他人、称王称霸的基因。中国共产党关注人类前途命运，同世界上一切进步力量携手前进，中国始终是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者！

新的征程上，我们必须高举和平、发展、合作、共赢旗帜，奉行独立自主的和平外交政策，坚持走和平发展道路，推动建设新型国际关系，推动构建人类命运共同体，推动共建“一带一路”高质量发展，以中国的新发展为世界提供新机遇。中国共产党将继续同一切爱好和平的国家和人民一道，弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，坚持合作、不搞对抗，坚持开放、不搞封闭，坚持互利共赢、不搞零和博弈，反对霸权主义和强权政治，推动历史车轮向着光明的目标前进！

中国人民是崇尚正义、不畏强暴的人民，中华民族是具有强烈民族自豪感和自信心的民族。中国人民从来没有欺负、压迫、奴役过其他国家人民，过去没有，现在没有，将来也不会有。同时，

中国人民也绝不允许任何外来势力欺负、压迫、奴役我们，谁妄想这样干，必将在14亿多中国人民用血肉筑成的钢铁长城面前碰得头破血流！

——以史为鉴、开创未来，必须进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。敢于斗争、敢于胜利，是中国共产党不可战胜的强大精神力量。实现伟大梦想就要顽强拼搏、不懈奋斗。今天，我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标，同时必须准备付出更为艰巨、更为艰苦的努力。

新的征程上，我们必须增强忧患意识、始终居安思危，贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战，敢于斗争，善于斗争，逢山开道、遇水架桥，勇于战胜一切风险挑战！

——以史为鉴、开创未来，必须加强中华儿女大团结。在百年奋斗历程中，中国共产党始终把统一战线摆在重要位置，不断巩固和发展最广泛的统一战线，团结一切可以团结的力量、调动一切可以调动的积极因素，最大限度凝聚起共同奋斗的力量。爱国统一战线是中国共产党团结海内外全体中华儿女实现中华民族伟大复兴的重要法宝。

新的征程上，我们必须坚持大团结大联合，坚持一致性和多样性统一，加强思想政治引领，广泛凝聚共识，广聚天下英才，努力寻求最大公约数、画出最大同心圆，形成海内外全体中华儿女心往一处想、劲往一处使的生动局面，汇聚起实现民族复兴的磅礴力量！

——以史为鉴、开创未来，必须不断推进党的建设新的伟大工程。勇于自我革命是中国共产党区别于其他政党的显著标志。我们党历经千锤百炼而朝气蓬勃，一个很重要的原因就是我们始终坚持党要管党、全面从严治党，不断应对好自身在各个历史时期面临的风险考验，确保我们党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列，在应对国内外各种风险挑战的历史进程中始终成为全国人民的主心骨！

新的征程上，我们要牢记打铁必须自身硬的道理，增强全面从严治党永远在路上的政治自觉，以党的政治建设为统领，继续推进新时代党的建设新的伟大工程，不断严密党的组织体系，着力建设德才兼备的高素质干部队伍，坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争，坚决清除一切损害党的先进性和纯洁性的因素，清除一切侵蚀党的健康肌体的病毒，确保党不变质、不变色、不变味，确保党在新时代坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心！

同志们、朋友们！

我们要全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，落实中央对香港、澳门特别行政区全面管治权，落实特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，维护国家主权、安全、发展利益，维护特别行政区社会大局稳定，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

解决台湾问题、实现祖国完全统一，是中国共产党矢志不渝的历史任务，是全体中华儿女的共同愿望。要坚持一个中国原则和“九二共识”，推进祖国和平统一进程。包括两岸同胞在内的所有中华儿女，要和衷共济、团结向前，坚决粉碎任何“台独”图谋，共创民族复兴美好未来。任何人都不要低估中国人民捍卫国家主权和领土完整的坚强决心、坚定意志、强大能力！

同志们、朋友们！

未来属于青年，希望寄予青年。一百年前，一群新青年高举马克思主义思想火炬，在风雨如晦的中国苦苦探寻民族复兴的前途。一百年来，在中国共产党的旗帜下，一代代中国青年把青春奋斗融入党和人民事业，成为实现中华民族伟大复兴的先锋力量。新时代的中国青年要以实现中华民族伟大复兴为己任，增强做中国人的志气、骨气、底气，不负时代，不负韶华，不负党和人民的殷切期望！

同志们、朋友们！

一百年前，中国共产党成立时只有50多名党员，今天已经成为拥有9500多万名党员、领导着14亿多人口大国、具有重大全球影响力的世界第一大执政党。

一百年前，中华民族呈现在世界面前的是一派衰败凋零的景象。今天，中华民族向世界展现的是一派欣欣向荣的气象，正以不可阻挡的步伐迈向伟大复兴。

过去一百年，中国共产党向人民、向历史交出了一份优异的答卷。现在，中国共产党团结带领中国人民又踏上了实现第二个百年奋斗目标新的赶考之路。

全体中国共产党员！党中央号召你们，牢记初心使命，坚定理想信念，践行党的宗旨，永远保持同人民群众的血肉联系，始终同人民想在一起、干在一起，风雨同舟、同甘共苦，继续为实现人民对美好生活的向往不懈努力，努力为党和人民争取更大光荣！

同志们、朋友们！

中国共产党立志于中华民族千秋伟业，百年恰是风华正茂！回首过去，展望未来，有中国共产党的坚强领导，有全国各族人民的紧密团结，全面建成社会主义现代化强国的目标一定能够实现，中华民族伟大复兴的中国梦一定能够实现！

伟大、光荣、正确的中国共产党万岁！

伟大、光荣、英雄的中国人民万岁！

## 理论前沿

# 百年来中国共产党依规治党的成就与启示

周叶中

依法治国和依规治党有机统一是中国特色社会主义法治体系的鲜明特色和突出优势。百年来，中国共产党勇于自我革命，高度重视依规治党、制度治党，一以贯之推进党内法规制度建设，为治党强党和执政兴国提供了坚实制度保证。

## 一、中国共产党依规治党的百年实践

在我们党的百年实践中，依规治党始终同党的建设同频共振，经历了萌芽和形成、探索和曲折、恢复和发展、创新和完善四个历史时期，并在此过程中构建形成了风格独特、逻辑自治、系统完备、成效显著的党内法规制度体系。

新中国成立前，我们党不仅从理论认识上提出了“党内法规”概念，明确了党内法规的原则和作用，而且在实践中探索制定了大量党内法规，涵盖党章、党的组织、宣传教育、党员和党的干部以及党的纪律性法规等方面，并初具一定规模，为维护党的团结统一和夺取新民主主义革命胜利提供了有力保障。

新中国成立后，我们党基于全国执政条件下社会主义革命和建设新形势的需要，围绕党的领导和党的建设出台一大批党内法规制度，尤其对如何处理党政关系问题进行了深入探索。此后，随着党内政治生活逐渐出现不正常状况，依规治党遭遇挫折，这在一定程度上为我们党日后强调通过依规治党加强党的领导和自身建设提供了经验教训。

党的十一届三中全会后，我们党通过总结经验教训，不仅从思想上、政治上强化党内法规的重要作用，提升依规治党在党的建设中的地位，而且通过一系列政策措施恢复和推进依规治党实践进程，党内法规制定工作进入制度化、规范化、程序化阶段，从过去即时性、应对性立规向注重长效性、引导性立规转变，党内法规“法”的特征愈加凸显。这一时期，党内法规数量和质量得到提升，党内法规制度体系开始建设，为推进改革开放和开辟中国特色社会主义事业奠定了坚实制度基础。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央厉行法治，将法治思维和法治方式运用于全面从严治党实践，依规治党得到历史性发展。主要来说，第一，把“坚持依法治国和依规治

党有机统一”确立为治党治国的重要方针。我们党从党情国情实际出发，不断深化对党的建设规律、执政规律和我国法治发展规律的认识，深刻揭示了依规治党对于依法治国的保障作用，在党和国家工作全局层面创造性提出“坚持依法治国和依规治党有机统一”重要方针，要求充分发挥依法治国和依规治党的互补性作用，构建形成党内法规和国家法律相辅相成、相互促进、相得益彰的“大法治”战略布局，为新时代坚持和深化依规治党实践指明方向。第二，自上而下全面建立起党内法规工作组织体系和制度体系。为谋划党内法规事业长远发展，我们党不仅在组织上全面设立负责党内法规制度事务的专门工作机构，形成了纵向到底、横向到边的党内法规工作组织体系，而且在制度上建立了中央党内法规工作联席会议制度，构建起统一、权威、高效的跨部门会商协作机制，不断规范和完善党内法规规划、制定、解释、清理、备案审查、评估等工作机制，实现了党内法规各项工作有规可依、常态化推进。第三，形成了比较完善的党内法规制度体系。党的十八大以来，我们党加快推进和统筹协调各位阶、各领域、各层面、各类型、各环节党内法规制度建设，先后出台一大批标志性、关键性、基础性党内法规，仅中央党内法规就制定和修订了200多部。截至2020年年底，全党共有党内法规5178部，其中中央党内法规240部、部委党内法规308部，地方党内法规4630部，不仅有规可依的问题得到解决，而且党内法规质量显著提升，以“1+4”为基本框架（在党章之下，分为党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规4大板块）、覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系趋于完善。第四，党内法规专门工作队伍、理论研究队伍、后备人才队伍不断发展壮大。我们党系统谋划党内法规人才队伍建设。从中央到地方，不断加大党内法规工作人员编制支持力度，广泛组织开展党内法规工作培训，显著强化了党内法规专门工作队伍力量；引导、支持不同学科的专家学者积极参与党内法规研究，产出了一大批党内法规研究成果；支持成立党内法规研究机构、协会、学会，汇聚形成一批较为稳定的党内法规理论研究队伍；以党内法规学科建设为引擎，推进党内法规人才培养试点工作，健全党内法规人才培养工作体系，充实壮大党内法规后备人才队伍。

## 二、在实践中深刻领会依规治党的重大意义

中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》开宗明义指出：“治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。”这一重要结论，根植党的百年历史，从党和国家战略全局高度深刻揭示了依规治党的必然逻辑和重大意义。

依规治党是全面从严治党的长远之策和根本之策。办好中国的事情，关键在党，关键在党要管党、全面从严治党。中国共产党作为在最大的社会主义国家长期执政、拥有9100多万党员的世界第一大党，管党治党颇为不易。特别是当今世界正经历百年未有之大变局，我国正处于实现中华民族伟大复兴的关键时期，更加要求我们党必须推进全面从严治党，确保全党统一意志、

统一行动、步调一致，提高拒腐防变和抵御风险能力。制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性。依规治党正是运用党内法规制度优势，将纷繁复杂的全面从严治党实践科学简化为立规矩、讲规矩、守规矩的规则治理过程，为加强党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设提供制度保障。正是在此意义上，习近平总书记明确指出：“加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。”

依规治党是我们党依法执政的应有之义。现代政治是政党政治，也是法治政治，要求政党的一切政治行为都制度化、规范化、法治化。中国共产党作为我国最高政治领导力量，是中国特色社会主义事业的领导核心，其领导和执政活动亦不例外。党的十六大即明确提出改革和完善党的领导方式和执政方式，“坚持依法执政”。党的领导和执政活动不仅涉及国务，要求党必须自觉在宪法和法律范围内进行；同时涉及党务，要求各级党组织和广大党员、干部在依法治国中发挥先锋模范带头作用。在实践中，党的领导和执政活动历来主要由党内法规具体规范和引导。党的十八届四中全会指出：“依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。”可以说，依规治党有效契合了党的政治地位和自我革命传统，是推进党的领导制度化、法治化的基本方式，是我们党依法执政的应有之义。

依法治国和依规治党有机统一是中国特色社会主义法治体系的特色和优势。中国特色社会主义法治体系是推进全面依法治国的总抓手。实践充分证明，党的领导是社会主义法治最根本的保证，党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，关键在于坚持依规治党，确保党的领导始终坚强有力。从依法治国到全面依法治国，一个最显著的变化是我们党在法治轨道上高度重视统筹推进治党和治国，把党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系。党内法规和国家法律尽管规范对象、功能定位不同，但立场价值、制度原理等基本相通。党的十九大报告在阐述“坚持全面依法治国”时明确提出，必须坚持“依法治国和依规治党有机统一”，这不仅有助于充分发挥我国法治体系的内在优势，而且旗帜鲜明地将中国特色社会主义法治体系与其他国家法治体系予以区分，为世界法治理论和法治文明发展贡献了中国智慧和方案。

### 三、在新时代推动依规治党迈出新步伐

2021年1月，中共中央印发《法治中国建设规划（2020—2025年）》，明确要求“建设完善的党内法规体系，坚定不移推进依规治党”。总结历史经验，把握历史规律，新时代深化依规治党实践应做到以下几个方面。

坚持以习近平总书记关于依规治党的重要论述为根本指导。坚持以中国化马克思主义为指导，从理论与实践相结合的角度不断推进依规治党实践进程，是百年来我们党在无先例可循的党内法规制度建设中取得显著成效的根本原因。党的十八大以来，习近平总书记围绕依规治党

发表一系列重要论述，涉及党内法规价值作用、方略定位、目标任务、党法关系，以及党内法规制定、执行、遵守等具体问题，成为习近平法治思想这一马克思主义法治理论中国化最新成果的重要组成部分，为新时代坚持依规治党提供了根本指导。

坚持以两大布局为科学定位。党内法规兼含政治性和法治性，对依规治党建设提出了双重定位要求。从政治性来说，党内法规姓党，依规治党作为推进党的建设新的伟大工程的重要内容，应当立足党的建设总体布局，始终围绕中心、服务大局，把党内法规制度建设贯穿于党的政治、思想、组织、作风、纪律等各领域，形成结构性耦合。从法治性来说，党内法规是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，推进依规治党应着眼于构建“大法治”战略布局，深入贯彻纪严于法、纪在法前要求，注重同国家法律保持衔接和协调，与依法治国统筹推进、一体建设。

坚持以三大体系为统领目标。构建完善的党内法规制度体系、高效的党内法规制度实施体系、有力的党内法规制度建设保障体系，是依规治党建设的总体目标。实现上述三大体系目标，一要科学立规、民主立规，深化党内法规制度改革，全面提升党内法规制度供给能力和水平，不断完善以党章为根本、以民主集中制为核心、覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系；二要以执行责任制为抓手，细化和压实党内法规执行责任，完善执行工作体制机制，加强执行主体能力建设，常态化狠抓党内法规执行实践，营造良好的执行文化氛围；三要以加强党的组织领导保障为核心，建立健全党内法规工作领导体制机制，保障人、财、物等党内法规工作基础，加快建立独立的党内法规学科，深化党内法规人才培养实践，为党内法规事业长远发展提供充分保障。

坚持以四大方法为实践遵循。依规治党百年实践积累了丰富的经验方法，主要说来有以下几点：一是坚持问题导向和目标导向相结合，在回应解决实践问题时，增强党内法规的前瞻性和预防性，充分发挥党内法规在防范和抵御各种风险挑战中的制度威力。二是综合运用统筹论和重点论，既善于抓大局，系统认识和统筹谋划依规治党整体工作，形成最大制度成效，同时也注重抓关键，辩证把握制度问题背后的主要矛盾和矛盾的主要方面。如在依规治党实践中，把管“绝大多数”和抓“关键少数”有机协调。三是注重思想建党和制度治党紧密结合，做好依规治党各环节的“人”的工作，充分发挥党内法规制度教育和教化功能，实现法治和德治优势互补。四是在继承传统中推进党内法规改革创新，将党的先进文化、优良传统和经验惯例与时代发展要求有机融合，进一步强化党内法规制度优势。（本文转载自《光明日报》2021年6月15日）

（作者周叶中系武汉大学副校长，武汉大学党内法规研究中心主任、教授）

## 研究动态

# 十八大以来天津市委党内法规制度建设现状 分析与对策研究

戴炳雄 纪亚光 付哲 刘兴华

## 一、十八大以来天津市委党内法规制度建设的历史和时代背景

治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度<sup>1</sup>。依规治党是全面从严治党的根本之策、治本之策。加强党内法规制度建设，是坚持依规治党的必然要求。

中国共产党历来重视加强党内法规制度建设，力图通过党内法规制度建设来规范党组织的工作、活动及党员的行为。早在中国共产党成立初期，就通过制定党章、党的组织、宣传、教育、干部管理等方面的制度逐步开始了党内法规制度的相关探索。1938年，毛泽东就指出“须制定一种较详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动”<sup>2</sup>，这是党的历史上首次提出党内法规这一概念。1945年七大党章第一次增写了总纲，全篇由总纲和正文构成，并首次对民主集中制原则和“四个服从”做了阐述，并规定党的全国代表大会为党章的修改机关。

新中国成立后，中国共产党作为代表人民执掌国家政权的执政党，八大党章是其探索执政规律、进行党内法规建设的初步成果，充分体现了人民意志和党的执政方向。

党的十一届三中全会以来，党内法规进入新的发展阶段，邓小平、江泽民、胡锦涛等多次强调加强党内法规建设、严格按照党章和党内法规行事、构建党内法规制度体系的重要性。这一时期，党内法规的数量显著增多，以《关于党内政治生活的若干准则》<sup>3</sup>《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》<sup>4</sup>为代表，党内法规制度建设逐步制度化、规范化，进入了全面推进的新阶段。

进入中国特色社会主义新时代，以习近平同志为核心的党中央高度重视制度治党、依规治党，把加强党内法规制度建设作为全面从严治党的长远之策、根本之策，作为事关党长期执政、国家长治久安的重大战略任务，摆在突出位置部署推进，推动党内法规制度建设取得重大进展和

显著成就，使党内法规成为助推“中国之治”的有效抓手和制度保障。党的十九大以来，党中央加快构建以“1+4”为基本框架的党内法规制度体系，以党章为统领，党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规四大板块制度创新的衔接呼应、互联互动为配套，初步形成了比较完善的党内法规制度体系、高效的党内法规制度实施体系、有力的党内法规制度保障体系，党依据党内法规管党治党的能力和水平显著提高。<sup>5</sup>

伴随着党的十八大以来对党内法规制度建设的重视，重心下移、力量下沉，推进基层治理法治化成为新时代全面依法治国的基本要求。特别是党的十九大报告明确提出要加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系，地方党内法规建设日益受到高度重视。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）》（以下简称《第二个五年规划》），对此后5年党内法规制度建设进行了顶层设计，对地方党内法规建设提出了明确要求。

## 二、十八大以来天津市委党内法规制度建设基本进路及成效

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，天津市委深入学习贯彻习近平总书记关于制度治党、依规治党的重要论述，党中央关于加强党内法规制度建设的意见和全国党内法规工作会议精神，突出抓好完善党内法规制度体系、强化党内法规制度执行、加强党内法规理论和实践研究、注重党内法规宣传教育、建强党内法规工作队伍等重点工作，推动天津市委党内法规制度建设取得新成效。

一是组织领导有力，压实党内法规工作主体责任，党内法规意识不断提升。市委切实履行党内法规制度建设主体责任，将加强党内法规制度建设作为增强“四个意识”、做到“两个维护”的重要举措，市委常委会专题学习习近平总书记关于党内法规工作的重要指示、传达全国党内法规工作会议精神和《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》，中央每出台重要党内法规，市委常委会都及时传达学习，研究贯彻落实措施，对党内法规学习宣传、贯彻落实、配套衔接、督查检查等工作作出安排部署、提出明确要求。建立由市委统一领导、市委办公厅统筹协调、有关部门各负其责、纪检监察专责监督、各方面共同参与的党内法规制度执行责任体系，形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局。建立市委党内法规和规范性文件工作联席会议机制，及时研究解决市委党内法规制度建设重大问题，全市党内法规制度建设齐抓共管的合力不断增强。市委将党内法规制度建设纳入各级考核评价培训体系，全市各级领导干部学法规守法规的意识不断增强。

1.《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》，《十八大以来重要文献选编》（下），中央文献出版社2018年版，第509页。  
2.《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社1991年版，第528页。  
3.1980年2月，由中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议通过。  
4.1990年7月31日印发。

5.《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》，《十八大以来重要文献选编》（下），中央文献出版社2018年版，第510页。

二是立足天津市情，突出强化党内法规制度制定和执行，制度制定更为精细，制度执行更加有力。全市围绕“1+4”党内法规制度体系的基本框架，坚持问题导向，推动市委党内法规制度建设取得重要进展。党的十八大以来，市委共制定出台各类党内法规138件，涵盖党的组织法规（3件）、党的领导法规（20件）、党的自身建设法规（88件）和党的监督保障法规（27件）四大板块。市委出台关于维护党中央集中统一领导的规定，制定实施关于进一步做好习近平总书记重要指示批示贯彻落实工作的若干规定，从深入学习领会、抓好贯彻落实、加强请示报告和开展“回头看”等12个方面作出规定，配套印发关于加强新时代党内法规制度建设的实施意见，结合天津实际研究制定党内法规制定工作五年规划（2018—2022年）。突出党内法规制度执行，将党内法规执行纳入重要议事日程，市委办公厅牵头成立执行评估工作小组，对相关党内法规制度执行情况、实施效果开展评估；充分发挥市纪委专责监督作用，严格监督各执纪主体切实履行执纪责任，就相关党内法规制度执行情况开展专项督促检查，推动各级党委（党组）切实抓好职责范围内的党内法规制度执行工作；严格落实《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》，印发进一步加强党内规范性文件备案审查工作的若干措施，大力开展党内规范性文件下备一级工作；坚持立改废释并举，开展市委党内法规和规范性文件第一次、第二次集中清理和涉机构改革文件清理工作，废止414件，宣布失效513件，修改79件，切实维护党内法规制度统一性、权威性。从实际工作情况看，党内法规和规范性文件从制度层面为夯实党的执政根基提供了有力保障，在强化监督执纪问责的新形势下，党内法规执行力不断加强，党内法规制度实施更加到位。

三是注重宣传学习实效，依托多种渠道，推动党内法规普及。聚焦“关键少数”，充分发挥党员领导干部示范带头作用，推动党委（党组）理论学习中心组学习党内法规。制定出台《天津市贯彻〈中国共产党党委（党组）理论学习中心组学习规则〉的实施办法》，将党章党规作为重要学习内容；市委理论学习中心组专题学习《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党地方委员会工作条例》《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》《中国共产党基层组织选举工作条例》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党重大事项请示报告条例》等重要党内法规；通过组织专题辅导、领导干部讲党课、大讲堂等多种途径，推动各级党员干部认真研读、深学细悟习近平总书记关于制度治党、依规治党的重要论述；结合“两学一做”学习教育、“维护核心、铸就忠诚、担当作为、抓实支部”主题教育、“不忘初心、牢记使命”主题教育和党史学习教育，教育引导党员干部集中学习党章、《关于新形势下党内政治生活的若干准则》等党内法规，

把学习党内法规引向深入；将学习党内法规纳入各级党组织“三会一课”和组织生活会、主题党日活动的內容，用好手机党报、党员先锋网、微信公众号等平台，利用网上答题、刊发理论文章等方式，推动党内法规制度学习常态化；推动全市各级党组织订阅《中央党内法规和规范性文件汇编》、《中国共产党党内法规汇编》，向全市各区各部门各单位配发《十八大以来常用党内法规》和《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》、编印《十八大以来中共天津市委党内法规选编》，教育引导党员领导干部特别是党内法规工作人员进一步增强做好党内法规工作的政治自觉、思想自觉和行动自觉；认真做好党内法规公开发布工作，严格执行网络舆情风险评估制度，文件公开发布前均由市委网信办进行网络舆情风险评估，依照程序在市主要媒体发布，增强宣传效果，提升党内法规普及率和知晓率。

四是加强工作保障，充实工作力量。加强机构建设，结合机构改革，将市委党内法规工作机构由一个处增设为两个处（法规审核处、政策法规处），推动各区委设立党内法规专门工作机构，市委主要工作部门建立或明确党内法规工作机构；建好用好市委法律顾问和法律智库，建立由市人大、市政法系统有关公职人员、法学领域专家学者、律师共32人组成的市委法律智库，为市委科学决策、依法决策提供法律服务和保障；加强党内法规研究中心建设，市委办公厅与南开大学共同建设南开大学党内法规研究中心，打造京津冀党内法规研究基地，努力成为全国党内法规研究机构的重要力量，力争为全国提供可复制、能推广的经验；重视党内法规干部队伍建设，定期开展党内法规业务培训，进一步提升做好党内法规和规范性文件制定、审核、备案、实施等工作的能力水平，提高党内法规工作队伍专业化素养。

### 三、十八大以来天津市委党内法规制度建设存在的薄弱环节

相较于管党治党的实践，党内法规制度建设具有一定的前瞻性、引领性，同时也存在一定的滞后性、总结性，加上地方党内法规制度建设实践的时间不长，市委党内法规制度建设还存在一定的短板和不足。从微观上看，个体制度文件存在逻辑建构不畅、条款规定抽象、操作执行度不强等问题。从宏观上看，存在体系建设不全、板块结构不均衡、制度定义重叠等问题。

一是党内法规制定统筹不够，科学性和计划性有待增强。有的党内法规规定不够科学、刚性约束力不够，配套上位党内法规“上下一般粗”，结合自身实际提出切实可行政策措施少、照抄照转上级文件内容的问题较为突出，针对性和操作性不强；有些单位对上级文件精神把握不准确、表达不规范，改革创新与于法有据之间把握不准，创新举措不符合相关法律法规及政策规定；还有些单位执行“短实新”文风不彻底，文件阐述重要性、发表一般性论述、“穿靴戴帽”等问题依然存在。

二是制度治党、依规治党的意识不强，党内法规学习教育执行刚性不足。有相当比例的党员领导干部和普通党员对什么是党内法规，党内法规的性质、功能、形式等不甚了然，遇事找规、办事依规、成事靠规的意识淡薄；有的党组织学习责任压得不实，有的不召开党组织会议传达学习，有的积攒一批后集中突击学习，有的与业务工作一起研究、不专题学习；有的学习机制有待完善，学习方式比较单一，限于发通知、组织讲座、念文件等。

三是党内法规执行存在短板，实际效能参差不齐。党内法规执行工作统筹力度还需进一步加大，党委统一领导、办公厅（室）统筹协调、主管部门牵头负责、相关单位协助配合、党的纪律检察机关严格监督的执规责任制仍需严格落实。有的党内法规制定时轰轰烈烈，下发后被束之高阁，成了“纸老虎”“稻草人”。各级党组织和党员的执规意识、责任意识亟待提高，重实体轻程序的惯性思维尚未转变，执规和执纪的关系、执规和守规的关系等模糊认识亟待廓清。有的党组织缺乏抓党内法规贯彻执行的有效方法，习惯于督“事”、督项目，对党内法规执行情况抓得不够紧；有的以党内法规涉密为由，只在部分领导干部之间传阅，使党内法规的贯彻执行效果大打折扣；党内法规公开不到位，不同层级、不同群体对党内法规制度建设的感知程度差别较大，党内法规实施实际效能不均衡，不同类别的党内法规执行效果也有所差别。

四是党内法规干部队伍建设仍有短板。各区各部门党内法规工作机构不健全，工作力量缺乏，专业性不足、能力素质不高等问题日益突出，与日益繁重的党内法规工作任务和新时代推进依规治党的任务要求不相适应。有的党内法规工作由秘书科、资料科、综合科或机关党委、办公室承担；有的重业务轻党建，将党内法规工作直接拆分给业务处室；有的虽然设有法规科，但不承担文件审核备案把关工作。基层党内法规干部队伍流动频繁，贯彻落实党内法规的专业能力有待增强，对本区本部门规范性文件的制定、审核、把关能力有待提高。党内法规人才选拔培养力度仍需加大，工作人员业务水平尚需进一步提高。党内法规研究中心的理论研究队伍仍需壮大，党内法规后备人才培养机制尚未建立，我市高校设置党内法规研究方向、开展研究生教育工作还需加快推进。

## 四、天津市委党内法规制度建设的发展方向

一是必须坚持始终用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作，牢牢把握党内法规制度建设的正确方向。聚焦党的十九大报告和新修改的党章关于全面从严治党 and 加强党内法规制度建设的重要部署，广泛开展研讨、调研、征文等活动，结合地方实际，坚持问题导向，有针对性地补齐工作短板。加大党中央关于加强党内法规制度建设的意见落实

的力度，认真贯彻落实习近平总书记关于制度治党、依规治党的重要论述和全国党内法规工作会议精神，深入系统解决党内法规制度建设“本领恐慌”问题，不断提高做好党内法规工作的政治素质和能力水平。对照中央贯彻落实关于加强党内法规制度建设的意见的分工方案和市委实施意见以及《市委党内法规制定工作五年规划（2018—2022年）》，针对发现的问题和未完成任务，加强指导、逐项推进、限时完成，确保党中央关于党内法规制度建设决策部署在天津落地生根。

二是必须坚持党内法规制度制定与执行并重，系统化、一体化推进。制定市委党内法规要坚持问题导向、需求导向和效果导向，党的建设存在什么问题，事业发展存在什么问题，人民群众反映什么问题，就解决什么问题，以需定产，该坚持的坚持，该改进的改进，该调整的调整，该完善的完善，推进市委党内法规制度“供给侧结构性改革”；市委党内法规的制定要统筹设计，确保制定程序更为科学、表现形式更为规范。党内法规的生命力在于执行，要充分发挥党内法规和规范性文件工作联席会议机制作用，进一步落实党委统一领导、办公厅（室）统筹协调、主管部门牵头负责、相关单位协助配合、党的纪律检察机关严格监督的执规责任制，推动建立明责知责、尽责负责、考责问责的体制机制；制定党内法规执行责任清单，完善党内法规执行评估、监督考核工作机制，将党内法规执行情况与党风廉政建设责任制、党建工作、法治建设等考核结合起来，加大考核力度，进一步改进考核评价体系，推动责任落实；加强日常监督，通过书面调研、实地督查、专项检查、抽查暗访等方式，定期对各区各部门贯彻落实党内法规情况进行督促检查；以备案工作为抓手，建成上下贯通、左右联动的党内法规工作体系。

三是必须坚持贯彻落实新时代党的建设总要求，以党内法规制度建设保障党的建设和经济社会发展。强化各级党委（党组）党内法规制度建设主体责任，将党内法规工作纳入党委年度工作要点；统筹谋划立改废释工作，科学制定市委党内法规制定工作五年规划和年度计划，增强制定工作的计划性、主导性、科学性；着力推动党内法规工作深度融入法治建设，围绕推动全市高质量发展，不断扎紧党内法规制度笼子。

四是必须坚持加强党内法规的学习宣传，充分发挥党内法规的治理效能。提高党内法规公开发布比例，探索将部分涉密党内法规删节后及时公布，进一步提升党内法规普及率。以“一把手”和党员领导干部为重点，牢牢抓住“关键”和“少数”，坚持将党内法规制度作为各级党委（党组）理论学习中心组学习内容，作为党员干部学习培训和党内政治生活的重要内容，纳入各级党校（行政学院）必修课程，引导领导干部增强党内法规意识和法治素养，以身作则，以上

率下，依法规谋事、依法规管人、依法规用权，自觉维护党内法规制度的严肃性权威性。创新基层党员干部学习党内法规方式方法，用好手机党报、党建网站、电视栏目、微信公众号等平台，推动基层党员干部学习党内法规制度常态化。用好反面教材，利用违规违纪典型案例开展警示教育，用身边事教育身边人，做到警钟长鸣、震慑常在，真正发挥党内法规治理效能。

**五是必须坚持锻造一支正规化、专业化、职业化的党内法规“铁军”，加强党内法规工作干部队伍体系化建设，在健全完善机构、充实人员力量上下功夫，更好满足新时代党内法规事业发展的新要求。**推动各区各部门设立专门党内法规工作机构或明确专门工作力量，建立健全党内法规工作组织体系，做到党内法规工作有人抓、有人管，确保党内法规制度建设责任不落空、工作不落空，形成有力的保障体系；加大党规理论研究力度，坚持理论与实践相结合，围绕党内法规工作重点难点问题进行深入研究，加大党内法规人才选拔培养力度，建立后备人才培养机制，加强业务指导培训，着力打造一支对党绝对忠诚、综合素质高、专业能力强、勇于担当负责、甘于吃苦奉献的党内法规工作专门队伍。

（作者戴炳雄系市委办公厅二级巡视员、市委法规室主任、市委办公厅法规审核处处长、研究中心副主任；纪亚光系南开大学党内法规研究中心副主任，南开大学马克思主义学院教授；付哲系市委办公厅政策法规处三级主任科员；刘兴华系南开大学马克思主义学院2020级中共党史专业硕士研究生）

## 十八大以来地方党内法规建设状况及思考

姬丽萍 宋慧娜

“党内法规”作为一个概念已经存在80余年，作为一种制度现象已经存在90余年。几经变迁，随着中国特色社会主义进入新时代，党内法规已被明确界定为：党的中央组织，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。

作为一个有着9500多万名党员、460多万个基层党组织的大党，完善的党内法规制度体系是全面从严治党的根本保障，也是坚持全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。党的十八大以来，随着一部部关键性法规的制定出台，党内法规制度建设取得了重大进展，党内法规建设有了总体布局和全面规划。然而，一个完善的党内法规制度体系，不仅需要中央党内法规，也离不开地方党内法规的补充和落实。在落实和贯彻中央党内法规中，结合地方实际，省、自治区、直辖市党委制定了相应的细则和具体方案，这是地方党内法规在党内法规制度体系建设中的贡献，同时目前的地方党内法规仍有诸多需要改进之处。

### 一、地方党内法规是全面从严治党要求在地方贯彻落实的重要保障

根据《中国共产党党内法规制定条例》的界定，目前党内法规的制定主体分别为党的中央组织、中央纪律检查委员会与党中央工作机关，以及省、自治区、直辖市党委三种类型。各类主体依据《条例》在其职权范围内就有关事项制定党内法规，分别为中央党内法规、部委党内法规，以及地方党内法规。省、自治区、直辖市党委是《条例》明确的地方党内法规的立规主体，地方党内法规是回应和落实依规治党的具体行动和实践的明细和细则，具有明显的执行性特征，其主要任务就是从地方实际情况出发，有针对性地解决地方的特殊性问题。

2012年12月4日，中共中央政治局召开会议，审议通过了中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定。为贯彻落实中央的八项规定精神，中共安徽省委制定了中共安徽省委、安徽省政府关于改进工作作风、密切联系群众的三十条具体要求，对照中央八项规定精神作出了相应的具体细则。第一，针对改进调查研究，规定省委省政府负责同志每年深入基层调研时间不少于30天。调研要明确主题，带着问题，多到困难较多、条件较差的地方去，多到矛盾较集中、群众意见较多的地方去，多研究问题、解决困难，防止走形式、走过场。第二，针对精简会议活动，规定每月第1个完整周为“无会周”。未经省委省政府批准，不在市任职的省委省政府负责同志一律不出席剪彩、开竣工仪式和各类节庆、研讨会、论坛活动。工作会

议一律不摆花草、不制作背景板。全面清理和规范检查评比考核表彰活动，减轻基层负担。第三，针对精简文件简报，从严控制省委省政府下发的文件数量，各部门报送省委省政府的简报原则上只保留一种。除省委省政府统一安排外，个人不公开出版著作，不发贺信、贺电，不题词、题字。第四，针对规范因公出国（境）管理，规定省委省政府负责同志原则上6个月内不得分别出访同一国家（地区）。每次出访不超过3个国家（包括经停国家），公务活动应占在外日程的三分之二以上。第五，针对改进新闻报道，规定省委省政府主要负责同志调研时，不刊发侧记、特写、综述等。第六，针对厉行勤俭节约，规定要严格控制“三公经费”支出，省委省政府负责同志在省内调研、出席省内会议，不安排宴请，一律安排自助餐或工作简餐，不喝酒，不上高档菜肴；调研一律住普通套房或单间<sup>1</sup>。可见，依据中央党内法规的规定，地方党内法规的内容极具针对性，制定了具体执行规定。

《关于新形势下党内政治生活的若干准则》由中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议通过，2016年11月2日全文发布。为认真贯彻落实《关于新形势下党内政治生活的若干准则》等有关党内法规，进一步提高全省各级党组织民主生活会、组织生活会质量，中共江苏省委2018年9月制定了《关于民主生活会、组织生活会“十不准”规定》，提出如下“十不准”规定，即：一、不准党员领导干部无故缺席所在党支部（党小组）组织生活会；二、不准减省集中学习、征求意见、谈心谈话等会前准备环节；三、不准照抄以往对照检查材料，或者抄袭他人材料；四、不准避谈上一次民主生活会、组织生活会整改措施落实情况；五、不准以党组织书记个人对照检查代替领导班子对照检查，或者以领导班子对照检查代替个人对照检查；六、不准自我批评空发议论、回避矛盾，讲成绩多、谈问题少；七、不准回避隐瞒巡视反馈问题、谈话函询等情况，接受组织处理、纪律处分情况，个人、家庭、亲属重大事项情况；八、不准以工作问题代替思想问题，以集体问题代替个人问题，以工作建议代替批评意见；九、不准只安排部分同志对发言同志开展批评；十、不准以笼统性、原则性、无针对性的改进计划代替整改措施。<sup>2</sup>江苏省委有关民主生活会、组织生活会的规定落实内容具体、可操作性强，是一个典型的贯彻落实中央党内法规的范例。

为教育引导干部担当作为、干事创业，宽容干部在改革创新中的失误错误，调动和保护干部干事创业的积极性、主动性、创造性，推动新疆社会大局持续和谐稳定和经济高质量发展，根据中共中央办公厅2018年5月20日印发的《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》和相关党内法规、法律规定，2019年7月25日中共新疆维吾尔自治区委员会办公厅

制定了《新疆维吾尔自治区干部容错纠错暂行办法》，确定了容错纠错工作在实施过程中坚持的7条判断标准；规定了出现失误错误的干部，可以容错处理的12条标准；规定了出现失误错误的干部，不得容错处理的10条标准；规定了容错认定程序；还规定经认定属于免责的干部，在考核、提拔和晋升等方面不受影响、不作负面评价<sup>3</sup>。新疆有关干部容错纠错的办法，根据中央精神，执行标准明确，既鼓励干部干事创业、敢于担当，又对犯错误的干部零容忍，是一部操作性很强的地方党内法规。

中共天津市委为坚持和加强党的全面领导，落实党要管党、全面从严治党要求，规范市委巡视工作，根据《中国共产党章程》和《中国共产党巡视工作条例》，结合天津市实际，制定了《中共天津市委贯彻〈中国共产党巡视工作条例〉的实施办法》（以下简称《实施办法》）。《实施办法》结合实际对《中国共产党巡视工作条例》作了细化，如对照《中国共产党巡视工作条例》第八条规定，将巡视工作领导小组办公室的职责细化为八项，在原来的基础上增加了向中央巡视工作领导小组办公室报送工作规划、工作总结和工作信息等，以及对区委和市级有关单位党委（党组）巡察工作进行具体指导和督促检查。

地方党内法规是对中央党内法规在内容上的进一步细化、深化、具体化，是全面从严治党要求在地方贯彻落实的重要保障。

## 二、地方党内法规建设是坚持全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，党领导立法、保证执法、带头守法，任何党政机关、组织、个人都必须服从和遵守宪法法律。在党的建设中，党章是管党治党的最高规范，党章统领下的准则、条例等党内法规，构成各级党组织和党员必须遵守的制度规范。在党的统一领导下，地方党委领导地方建设，要严格执行上级党组织的指示和同级党代会的决议，还要全面领导本地方的工作。地方党委必须遵循依法治国和依规治党有机统一要求，以制度建设贯穿党的各项建设，扎牢制度的笼子，守住制度的底线。地方党委应有序推进地方党的建设，不断提升地方治理的现代化水平，促进国家治理体系和治理能力现代化。

为深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于全面从严治党的部署要求，严肃党内政治生活、加强党内监督，把省常委会建设成为对党绝对忠诚、对组织绝对坦诚、牢记政治责任、忠诚干净担当的坚强领导集体，根据《中国共产党章程》和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》等有关党内法规，2017年7月7日中共山东省委制定了《中共山东省委关于加强省委

1. 中共安徽省委员会、安徽省政府关于改进工作作风、密切联系群众的三十条具体要求  
<https://www.pkulaw.com/lar/9a7e55c29063e540b35f5bc1e31f5b90bdfb.html>[EB/OL].  
2. 转发江苏省委组织部《关于民主生活会、组织生活会“十不准”规定》的通知  
<http://zzb.cpu.edu.cn/90/68/c5866a102504/page.htm>[EB/OL].

3. 新疆维吾尔自治区干部容错纠错暂行办法 <https://www.pkulaw.com/lar/6a5065560ac6c12f93c9d952bf559d7bbdfb.html>[EB/OL].

常委会自身建设的意见》，提出了山东省党委自身建设的意见：坚决做维护核心对党忠诚的表率，坚定扛起管党治党重大政治责任，持之以恒加强思想政治建设，严格按照民主集中制原则作决策办事情，带头严格党内政治生活，为党和人民事业选好人用好人，自觉主动改进作风服务群众，以改革创新精神干事创业，在严守党的纪律、严格自律、廉洁勤政上树立标杆<sup>4</sup>。并且，提出了落实以上精神的33条具体举措。

为进一步加强和改进事业单位领导人员管理，健全选拔任用机制和管理监督机制，建设一支符合好干部标准、忠诚干净担当的高素质专业化事业单位领导人员队伍，根据2015年6月中共中央办公厅印发的《事业单位领导人员管理暂行规定》和有关法律法规，2018年1月中共山东省委办公厅印发了《山东省市级以下事业单位领导人员管理办法（试行）》，提出了具体措施，比如：选拔任用工作做到依岗选人、以事择人、优中选适，注重优化领导班子结构，形成年龄、经历、专长、性格等方面的合理配备，做到优势互补、气质相容，增强班子整体功能，注意拓宽视野，逐步打破身份等限制，吸引优秀人才；坚持党建工作与业务工作同步考核，实行抓党建述职评议考核制度，可以与年度考核等结合进行，重点了解单位党组织履行抓党建主体责任、党组织书记履行抓党建第一责任人职责、领导班子其他成员履行职责范围内党建责任等情况；科研事业单位实行以增加知识价值为导向的分配政策，领导人员是科技成果主要完成人或者对科技成果转化作出重要贡献的，可以按照有关规定获取科技成果转化奖励；充分发挥单位党组织和党员的监督作用，党员领导人员应当以普通党员身份参加所在党支部或者党小组的组织生活，坚持民主生活会、组织生活会和民主评议党员制度，开展严肃认真的党内政治生活，营造党内民主监督环境<sup>5</sup>。

2020年4月中共中央办公厅印发了《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》。为深化拓展基层减负工作，进一步激发广大基层干部干事创业热情，根据通知精神，中共广西壮族自治区党委办公厅印发了《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的若干措施》。其中结合地方特点、落实中央精神的内容有：关于脱贫攻坚杜绝形式主义内容的规定，开展五级书记遍访贫困对象行动要以查实情、解难题、办实事为导向，不得“走马观花”“蜻蜓点水”，不得以座谈会形式代替遍访，不得集中式、突击式遍访。结对帮扶工作要更加注重帮扶实效，不能简单以帮扶联系人入户次数作为完成帮扶任务评判标准。严格挂牌督战范围，除列入国家和自治区挂牌督

战范围的贫困县、贫困村外，其他县和村不挂牌督战，杜绝层层加码、扩大范围、搭车督战等增加基层负担的行为。自治区层面负责整合力量督战，市、县、乡、村不得设督战队。关于防止文山会海反弹的规定有，进一步提高会议质量，严格落实自治区“无会日”制度，把好会议主题研判关、精简会议流程关、会议统筹合并关，做足会前准备、整合会议环节、优化会议流程，对同类会议“能并则并”，提倡“一会多开、多会合一”<sup>6</sup>。

2019年9月，中共中央印发了《中国共产党农村工作条例》。12月，为深入贯彻落实《中国共产党农村工作条例》，加快健全党领导农村工作的组织体系、制度体系和工作机制，切实把党管农村工作的要求落到实处，中共云南省委制定了《贯彻〈中国共产党农村工作条例〉实施办法》。在组织领导方面，提出省委全面负责全省农村工作，每年至少专题研究一次农村工作，每半年至少听取一次农村工作汇报，决策农村工作重大事项。每年召开农村工作会议，贯彻落实党中央农村工作部署，制定出台农村工作政策举措，抓好重点任务分工、重大项目实施、重要资源配置等工作。在主要任务方面，特别提出巩固和加强农业基础地位，稳定粮食产能和重要农产品有效供给，全面落实永久基本农田特殊保护制度，加强粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设和保护。

2017年11月中共中央政治局会议审议通过了《中国共产党党务公开条例（试行）》，为做好党务公开工作提供了基本遵循，有利于党务公开工作制度化、规范化、程序化。《条例》印发后，山西省、福建省、河南省、重庆市、江西省、黑龙江省、湖北省、广西壮族自治区、青海省等省区市党委，纷纷制定了党务公开实施细则。中共河南省委强调，各地各部门各单位要紧密结合实际，编制好党务公开目录，以钉钉子精神狠抓落实。加强组织领导，建立由党委领导同志负责、办公厅（室）牵头、有关部门参与的统筹协调机制，明确职责分工，强化督促检查，加强党务公开工作机构和人员队伍建设，确保党务公开工作扎实有效开展<sup>7</sup>。

在以习近平总书记为核心的党中央统一领导下，省、自治区、直辖市党委作为该地区建设工作的领导，依据《中国共产党章程》和中央党内法规，制定地方党内法规，提高地方党委的领导力，加强基层党组织建设，提高各级党的领导干部的党性和工作能力，规划和领导地方建设工作，是全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的题中之义和重要保障。

4. 中共山东省委关于加强省常委会自身建设的意见

<https://www.pkulaw.com/lar/b5a7e0aa858be34099b0c7d07b07bb07bbdfb.html>[EB/OL].

5. 中共山东省委办公厅关于印发《山东省市级以下事业单位领导人员管理办法（试行）》的通知

<https://www.pkulaw.com/lar/e057f4687d3d8162dad3b2ab2768d8d5bdfb.html>[EB/OL].

6. 广西壮族自治区党委办公厅印发关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的若干措施 - <https://www.pkulaw.com/lar/ec974aafc6671634d5e0333afd773f0ebdfb.html>[EB/OL].

7. 中共河南省委关于印发《河南省党务公开实施细则（试行）》的通知

<https://www.pkulaw.com/lar/73611074db933fb0864208351a557da7bdfb.html>[EB/OL].

### 三、目前地方党内法规建设中的问题和思考

#### (一) 目前地方党内法规建设中的问题

##### 1. 党内法规立规质量有待提升

一是地方党内法规内容针对性不强。因地制宜建章立制更多应该体现在地方特色方面，地方党内法规特色具有代表性的是：早在2003年，时任浙江省委书记的习近平同志亲自调研、亲自部署、亲自推动，启动实施“千村示范、万村整治”工程。近20年来，浙江省委和省政府始终践行习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的重要理念，一以贯之地推动实施“千万工程”，村容村貌发生巨大变化。为深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，中央农办、农业农村部、国家发展改革委在深入调研基础上，会同浙江省有关方面，研究提出了深入学习浙江“千万工程”经验<sup>8</sup>。但是根据所搜集到的地方党内法规来看，有关地方特色方面的法规不是很多。地方党委应立足本地实际，寻求特色党内法规制定或学习推广别省先进经验。

二是部分语言表达失范性。党规中的附则会阐明负责解释工作的单位，对于这个阐明各省标准不一。《中国共产党党内法规制定条例》第二十九条规定：省、自治区、直辖市党委制定的党内法规采用党委文件或者党委办公厅文件形式发布。第三十四条规定：党内法规需要进一步明确条款具体含义或者适用问题的，应当进行解释。中央党内法规由党中央或者授权有关部委解释，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的党内法规由制定机关解释。党内法规的解释同党内法规具有同等效力。如广西壮族自治区领导干部违反改进作风有关规定实行问责的暂行办法第十三条规定“本办法由自治区纪委、自治区党委组织部、自治区监察厅负责解释。”中共青海省委贯彻《中国共产党党务公开条例（试行）》实施细则规定“本实施细则由省委办公厅会同省委组织部解释。”而北京市区级以下事业单位领导人员管理暂行办法附则规定“本办法由中共北京市委负责解释，具体解释工作由市委组织部承担。”从上述三个例子中我们看出解释工作各省市也缺乏统一标准。

三是部分内容可操作性弱。地方党内法规不够明确，程序性党内法规存在空白缺位，缺乏具体的量化标准，弹性大，操作性不够强。主要体现在地方党内法规的条文过于笼统、简单，具体内容难以把握，党员操作执行留有很大的弹性空间。如江西省贯彻《中国共产党问责条例》的实施办法在“问责执行”章节中规定“对党的领导干部作出通报问责决定的，应当明确通报的方式、范围等。通报可以采取党内会议、文件等形式，一般在被问责对象所在党组织范围内进行，视情可以扩大通报范围。”此规定无法囊括具体情节，因此使用“视情”二字，但具体执行过程中由于缺乏统一标准，各地问责职能部门程序方式不统一。江苏省贯彻《县以上党和

国家机关党员领导干部民主生活会若干规定》实施细则第六条规定“领导班子遇到重要或者普遍性问题，出现重大决策失误或者对突发事件处置失当，经纪律检查、巡视和审计发现重要问题，以及发生违纪违法案件等情况的，应当专门召开民主生活会，及时剖析整改。其中“重要问题”“重大决策失误”并没有明确哪类问题是重要问题？失误的程度多大属于重大失误？

##### 2. 框架体系内建章立制均衡不一

党的十八大以来，党内法规制定工作取得重大进展。以“1+4”（即在党章之下分为党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规四大板块）为基本框架的党内法规体系得到进一步扩充与完善，地方党内法规制定力度明显增大，与中央党内法规制定相契合与跟进。地方党委以地方实际和中央党内法规为原则和依据，细化和落实了中央党内法规。根据统计到公开的地方党内法规数量和分类上看，在框架体系内的地方党内法规侧重于制定自身建设和监督保障两方面，对于加强地方党委领导和组织法规方面较少侧重，不仅是地方党内法规存在这个问题，中央党内法规与此类似。有学者认为：党的自身建设法规和监督保障法规占据大头，党的自身建设与监督保障是与实践联系最为紧密、涉及面最广、相关领域最多，也是最需精细党内法规予以规范的领域。所以这两方面的党内法规较其它方面要更为精细。但东西南北中，党政军民学，党领导一切，要不断加强地方党委在地方治理中的话语权与领导权，所以有必要在加强地方党委领导方面加强党内法规制定。

##### 3. 地方党内法规执行成效不佳

制度意识是党员对党内法规制度的知识把握、心理状态、思想观点的总和。当前党内法规执行不佳的原因其一就是有的领导干部以及普通党员对于地方党内法规的制度意识薄弱。党内法规执行存在执行不足和执行过度两个极端，滥用职权，突破制度界限；党内法规执行还存在“上热中温下冷”，先紧后松、上紧下松、外紧内松等现象，机械执行、选择执行、繁琐执行、变通执行问题都不少。一些党员领导干部党规意识淡薄，执规能力不强，对出台的党内法规不学不懂不了解，没有真正把制度要求落实到位<sup>9</sup>。党的十八大以来，随着党中央对党内法规制度建设的高度重视，地方党委严格贯彻落实中央要求，为推动中央党内法规与地方党内法规落实至“最后一公里”，不断丰富宣传媒介。如“学习强国”APP推出“党内法规知识”专项答题训练；武汉大学党内法规研究中心主办的微信公众号“党规研究”；清华大学国家治理研究院、清华大学法学院党内法规研究中心主办、清华大学出版社出版的党内法规研究集刊《党内法规制度研究》；各省、直辖市纪委监委网站；北大法宝法律数据库；武汉大学党内法规研究中心

8. 中共中央办公厅、国务院办公厅转发《中央农办、农业农村部、国家发展改革委关于深入学习浙江“千村示范、万村整治”工程经验扎实推进农村人居环境整治工作的报告》[J]. 当代农村财经, 2019(04).

9. 加强新时代党内法规制度建设的重要举措——中央办公厅负责人就《中国共产党党内法规制定条例》等3部党内法规答记者问[N]. 《人民日报》2019年9月16日, 第4版.

策划建立的“党内法规理论与实务研究数据库”以及对应微信小程序等纷纷建立上线，但党内宣传只局限于小部分知识分子群体，受众未泛化。这也是一些党员领导干部对出台的党内法规不懂不了解的原因之一。

#### 4. 制度执行效果评估标准少规可依

习近平总书记指出，要处理好建章立制和落地见效的关系。制度制定很重要，制度执行更重要。要搞好制度“供给侧结构性改革”，空白缺位的抓紧建立，不全面的尽快完善，成熟经验及时推广。我们总体上已进入有规可依的阶段，目前的主要问题是“有规不依、落实不力”。一些部门执行制度先紧后松、上紧下松、外紧内松，制度成了“橡皮筋”“稻草人”，产生“破窗效应”。要带头学习、遵守、执行党章党规，从基本制度严起、从日常规范抓起。中央和国家机关工委要加强督促检查，对党内法规制度执行不力、落实不好、问题突出的，要敢于亮黄牌、掏红牌。习近平总书记谈到了制度执行的重要性，对于执行效果存在问题的要“敢于亮黄牌、掏红牌”。《中国共产党党内法规制定条例》第三十六条规定：坚持制定和实施一体推进，健全党内法规执行责任制，加大党内法规宣传、教育、培训力度，对党内法规执行情况、实施效果开展评估，加强监督执纪问责，确保党内法规得到有效实施。但是对于执行效果的评估标准各地少有出台。以“北大法宝检索平台为例”，地方党内法规中关于“评估”的字眼仅出现四例，浙江省评估居多，但其中关于党内法规评估标准几乎没有；江苏省在贯彻《中国共产党农村工作条例》的实施办法中提到，省级层面研究制定市县党委政府乡村振兴工作实绩考核办法，按年度加强工作实绩考核监督。研究制定省农业农村现代化水平监测评价办法和指标体系，加强发展状况评估引导。2020年6月10日，据南报网报道：江苏对乡村振兴开展实绩考核指标出台<sup>10</sup>。同年，8月18日中共海南省委办公厅、省政府办公厅印发市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核办法<sup>11</sup>。地方党委应与时俱进，高度党内法规制度的制定，将问题导向和目标导向相结合，以上位党内法规为原则和依据，立足本地实际，建立相应配套的制度执行效果评估标准。

## （二）地方党内法规建设科学化的思考

### 1. 提高地方党内法规建设质量

建设高素质党规工作队伍。全面推进依法治国，首先要坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍，推进法治专门队伍“四化”。地方党内法规制定同样需要高素质的人才，人才队伍是组织保证和工作前提。

10. 江苏对乡村振兴开展实绩考核指标来了\_南报网 <http://www.njdaily.cn/2020/0610/1846185.shtml>[EB/OL].

11. 我省试行市县干部推进乡村振兴战略实绩考核制 [http://m.xinhuanet.com/hq/2020-08/18/c\\_1126379371.htm](http://m.xinhuanet.com/hq/2020-08/18/c_1126379371.htm)[EB/OL].

加大程序性党内法规制度建设。离开了严密、公开的程序运作，制度的目标就可能因执行者的个人利益取舍或主观偏好而丧失或扭曲，甚至沦为某些人谋取私利的工具<sup>12</sup>。制度规定的笼统性给实际操作留下了很大的自由裁量空间，在制度建设时应坚持实体性制度和程序性制度并重，使执行主体在执行中有规可依、有章可循，既要明确规定应该怎么办，又要明确违反规定该怎么办，为执行运作制定严密程序<sup>13</sup>。

### 2. 涵养党内法规工作主体“知情意行”

领导机关和领导干部带头。邓小平指出，为了整顿党风，搞好民风，先要从我们高级干部整起<sup>14</sup>。把领导作风建设作为切入点和突破口，是党的十八大以来党内法规制度建设的一个鲜明特点<sup>15</sup>。领导机关是国家治理体系中的重要机关，领导干部是党和国家事业发展的“关键少数”，对全党全社会都具有风向标作用<sup>16</sup>。抓住领导干部这个“关键少数”，以“关键少数”带动“绝大多数”，精心组织谋划、推动落实责任，做到了一贯到底、落实落地。地方党委是贯彻落实党中央决策部署的“中间段”，不能出现“中梗阻”，要认真贯彻执行地方党委工作条例，把地方党委建设成为坚决听从党中央指挥、管理严格、监督有力、班子团结、风气纯正的坚强组织<sup>17</sup>。地方党内法规的执行力离不开地方主要领导干部的党性与魄力。因此要紧抓领导机关组织和领导干部群体，发挥遵守地方党内法规带头作用，上行下效，激发全体党员积极性、主动性和创造性。干部选拔任用须严格遵循《党政领导干部选拔任用工作条例》，选出一批“德能勤绩廉”的领导班子，并对此形成常态化、长效化的党内法规教育机制，牢记强化党内法规意识。

激发普通党员“三性”。普通党员是党组织“绝大多数”，是地方党内法规践行的主体，是地方党内法规效能考核高低与否的决定力量。其一：“关键少数”与“绝大多数”如同部分与整体的关系，要坚持系统优化，合理要素配置。其二：将地方党内法规内容蕴含于“三会一课”等常态化教育制度中，使党员普遍明白地方党内法规“是什么”“为什么”“怎么做”。

### 3. 严肃党内考核问责机制

考核是干部政治决策与行为选择的风向标。问责是增强干部责任意识，促进完善干部行为规范的手段。2019年4月发布的《党政领导干部考核工作条例》中，提出“本条例适用于……”

12. 邹庆国. 中国共产党地方委员会领导制度科学化问题研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015: 196.

13. 加强新时代党内法规制度建设的重要举措——中央办公厅负责人就《中国共产党党内法规制定条例》等3部党内法规答记者问 [N]. 《人民日报》2019年9月16日, 第4版.

14. 邓小平. 《高级干部要带头发扬党的优良作风》(1979年11月2日), 《邓小平文选》(第二卷), 第219页.

15. 邹庆国. 中国共产党地方委员会领导制度科学化问题研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015: 128.

16. 在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话 [J]. 求是, 2020(13).

17. 贯彻落实新时代党的组织路线 不断把党的建设得更加坚强有力 [J]. 求是, 2020(15).

县级以上地方各级党委、人大常委会、政府、政协、纪委监委、法院、检察院的领导班子和领导干部；县级以上地方各级党委、人大常委会、政府、政协工作部门或者有关工作机构的领导班子和领导干部。参照公务员法管理的县级以上党委和政府直属事业单位、群团组织的领导班子和领导干部的考核，参照本条例执行。”<sup>18</sup> 2009年6月发布的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》中，提出适用于“县级以上地方各级党委、政府及其工作部门的领导成员，上列工作部门内设机构的领导成员”<sup>19</sup>。严肃党内问责机制，首先要清晰厘定职责权限，再着力解决问责意识缺乏、党务信息公开有限、问责标准、问责主体、考核标准方式、问责结果难以执行等根本问题，并在实践中不断完善考核与责任追究机制，使党内法规得到普遍执行。

#### 4. 党内监督和社会监督双重结合

党内专门监督机构地位的相对独立性和权威性是确保监督效能的一个基本条件。从理论上讲，监督权必须是异质的，即分属不同领域的权力才可能实行监督职能<sup>20</sup>。巡视是加强党内监督的战略制度安排，是党委（党组）履行全面监督职责的直接抓手<sup>21</sup>。除纪检委等专门党内监督机构以及监察委监督外，党委（党组）应当结合本地区、本部门、本系统实际，建立走访座谈、社会问卷调查等党风廉政建设社会评价机制，动员和组织党员、群众有序参与，广泛接受监督<sup>22</sup>。地方党委应遵循规定，重视社会监督在党内监督之外的补充作用，利用大数据等现代网络技术鼓励并畅通社会监督党员渠道，以公开促监督，对确有违规的党员按照惩罚标准处分，在纪检、监察、社会、普通党员与领导干部相互监督等合力作用下形成“不敢不执行”“不能不执行”“不想不执行”三种进阶。

地方党内法规的制定应重视制度间的逻辑理路，确保与上位党内法规制度不冲突、与国家法律之间彼此衔接，并及时跟进中央最新党内法规的出台，对不合时宜的地方党内法规制度进行修订或废止。党内法规制度制定是前提，执行是归宿，建立健全程序性党内法规，使执行主体在执行过程中有规可依，以效能考核、党内问责机制、党内监督为补充，各个要素之间相互协作、相互协调，建构地方党内法规体系良性生态。

（作者姬丽萍系南开大学马克思主义学院教授；宋慧娜系南开大学马克思主义学院中国近现代史基本问题研究专业2019级硕士研究生）

18. 中共中央办公厅印发《党政领导干部考核工作条例》<https://www.pkulaw.com/chl/845ed87467f14e8cbdfb.html>[EB/OL].

19. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》的通知

<https://www.pkulaw.com/chl/d1cf345e36d52807bdfb.html>[EB/OL]. 20. 皱庆国. 中国共产党地方委员会领导制度科学化问题研究[M]. 北京：中国社会科学出版社，2015:215.

20. 皱庆国. 中国共产党地方委员会领导制度科学化问题研究[M]. 北京：中国社会科学出版社，2015:215.

21. 习近平系列重要讲话数据库 <http://jhsjk.people.cn/article/32015635>[EB/OL].

22. 中共中央、国务院印发《关于实行党风廉政建设责任制的规定》的通知（2010修订）

<https://www.pkulaw.com/chl/28f10ee97e9898a8bdfb.html>[EB/OL].

## 不忘初心、牢记使命制度的特点和规律

张健

在2017年10月召开的党的十九大上，党中央作出了在全党开展“不忘初心、牢记使命”主题教育的重大决策。从2019年5月底开始，“不忘初心、牢记使命”主题教育自上而下分两批进行，至年底基本结束。各级党组织按照党中央决策部署，在“不忘初心、牢记使命”主题教育中，针对新时代党的建设任务和党内存在的突出问题，围绕“不忘初心、牢记使命”的主题和学习贯彻新时代中国特色社会主义思想的主线，落实“守初心、担使命，找差距、抓落实”的总要求，开展学习教育，深入调查研究，认真检视问题，着力整改落实，克服了以往学做脱节的问题，确保了党内集中教育不走神、不落空，从而形成了坚持不懈锤炼党员干部忠诚干净担当政治品格的长效机制，也使不忘初心、牢记使命制度基本建立起来。在这一过程中，所体现出的特点和规律主要是以下“六个坚持”：

### 一、坚持以强烈的自我革命精神永葆马克思主义政党的本色

在新时代以强烈的自我革命精神把党的自我革命推向深入，从而永葆马克思主义政党的本色，是不忘初心、牢记使命制度的出发点和落脚点。习近平总书记指出：“做到不忘初心、牢记使命，并不是一件容易的事情，必须有强烈的自我革命精神。”“我们党要求全党同志不忘初心、牢记使命，就是要提醒全党同志，党的初心和使命是党的性质宗旨、理想信念、奋斗目标的集中体现，越是长期执政，越不能丢掉马克思主义政党的本色，越不能忘记党的初心使命，越不能丧失自我革命精神。”<sup>1</sup> 中国特色社会主义新时代，要把党建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党，就必须牢记初心和使命，把党的自我革命推向深入。

中国共产党作为代表国家、民族、人民利益的先进政党，在把马克思主义基本原理同中国具体实际结合起来、探索适合中国国情的革命和建设道路过程中取得了伟大成就，同时不可否认，在某些历史时期或发展阶段，由于种种原因曾不同程度地偏离过正确的路线，甚至经历过严重曲折、付出过沉重代价，但我们党总是能够以自我革命的精神，坚持真理、修正错误、发扬经验、吸取教训，最终重新回到正确的路线上来。我们党在大革命失败后纠正陈独秀右倾机会主义错误，遵义会议纠正以王明为代表的“左”倾教条主义错误，社会主义建设时期总结反思“大跃进”的教训，党的十一届三中全会后总结反思“文化大革命”的沉痛教训，都是在遭受挫折中力挽狂澜、在风险危难中绝处逢生、在不断胜利中充满忧患，体现出一个成熟的马克思主义政党应具备的可贵政治品格。

1. 习近平：《牢记初心使命，推进自我革命》，《求是》2019年第15期。

对于一个政党来说，不谋私利才能谋根本、谋大局，才能从党的性质和根本宗旨出发，从人民根本利益出发，着眼党和人民事业全局和长远，认真检视自身存在的问题，不掩饰缺点、不回避问题、不文过饰非，有缺点克服缺点，有问题解决问题，有错误承认并纠正错误。中国共产党在100年的发展历程中，没有也不可能不犯错误，但党却能够依靠自身的力量 and 与人民群众相结合的力量，始终坚持真理、修正错误、总结经验、吸取教训，不断自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，从而保持了先进性纯洁性，获得了强大生机活力。在新的历史条件下进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，团结带领全国各族人民夺取新时代中国特色社会主义新胜利，中国共产党就仍要以勇于自我革命的精神，从严管党治党，不断打造和锤炼自己，在革故鼎新、守正出新中实现自身跨越。作为党员、干部特别是领导干部，也必须以自我革命的勇气，自觉用好批评和自我批评的锐利武器，严于解剖自己，认真查找自身存在的不足和短板，对发现的问题深入剖析原因、认真进行整改，如此才能担负起党和人民赋予的历史重任。

党的十八大以来，中国共产党以刀刃向内的自我革命精神，直面党内存在的突出问题，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，消除了党和国家内部存在的严重隐患，党内政治生态明显好转，党的创造力、凝聚力、战斗力显著增强，党群关系明显改善，党在革命性锻造中更加坚强，以党的伟大自我革命推动了伟大的社会革命。全国人民对此也给予了高度评价。但也要清醒认识到，党内存在的政治不纯、思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题尚未得到根本解决，一些已经解决的问题还可能反弹，新问题不断出现，“四大考验”“四种危险”依然复杂严峻，党的自我革命任重道远，决不能有停一停、歇一歇的想法。党的历史经验告诉我们，如果我们党不能自己解决自身的矛盾和问题，长期积累下去，那就要发生我说过的霸王别姬的问题了，那就不是一般的被动，而是为时已晚了。<sup>2</sup>

党的十八大以来，中国共产党陆续开展了党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育和“不忘初心、牢记使命”主题教育，有针对性地解决党内存在的突出问题，体现了强烈的自我革命精神。实践证明，只要党牢牢坚持立党为公、执政为民，牢牢坚持为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴，不断检视自己，不掩饰缺点，不文过饰非，坚决同一切弱化党的先进性和纯洁性、危害党的肌体健康的现象作斗争，就一定能够始终立于不败之地。

## 二、坚持以党的政治建设为统领，思想建党和制度治党同向同时发力

党的政治建设决定着党的建设包括不忘初心、牢记使命制度建设的方向和效果。政治属性是政党第一位的属性，旗帜鲜明讲政治是马克思主义政党的根本要求，强调讲政治也是中国共产党补钙壮骨、强身健体的根本保证，是党培养自我革命勇气、增强自我净化能力、提高排毒杀菌政治免疫力的根本途径。

2. 习近平：《做焦裕禄式的县委书记》，中央文献出版社2015年版，第63页。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把政治上的要求始终摆在党的建设的首要位置，把党的政治建设作为根本性的大问题来抓，要求全党必须旗帜鲜明讲政治，严肃认真开展党内政治生活，自觉把讲政治贯穿于党性锻炼全过程，从而保证了全党风清气正、团结统一，党组织充满生机活力，党的事业蓬勃发展。习近平总书记指出：“这几年来，我反复强调严肃党内政治生活问题，就是因为我们的党正处在一个关键的历史节点上，党的队伍发生的重大变化和党群干群关系出现的新情况新问题，迫切需要我们首先从政治上把全面从严治党抓紧抓好。”<sup>3</sup>

党的十八届六中全会着眼“四个全面”战略布局，专题研究全面从严治党问题，并聚焦严肃党内政治生活和加强党内监督，对党要管党、从严治党作出了新的制度安排，把严肃党内政治生活作为全面从严治党的基础，制定通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，抓住了全面从严治党的根本，在推进党的建设新的伟大工程中具有里程碑意义。

党的十九大报告在继续强调思想建设是党的基础性建设的同时，明确提出党的政治建设是党的根本性建设，必须摆在党的建设的首位，并要以此为统领全面推进新时代党的建设。把党的政治建设作为党的根本性建设放到统领位置，是对党的十八大以来党的建设成功经验的深刻总结，反映了党在实践基础上的重大创新。

把党的政治建设放在思想建设之前，并未削弱思想建设的重要性。习近平总书记在十八届中央政治局第二十次集体学习时曾指出，辩证唯物主义并不否认意识对物质的反作用，而是认为这种反作用有时是十分巨大的，我们党始终把思想建设放在党的建设第一位，强调“革命理想高于天”，就是精神变物质、物质变精神的辩证法。十九大报告虽然改变了把思想建党摆在首位的传统提法，增加并将党的政治建设放到思想建设之前，但丝毫没有减弱对思想建设的重视程度，反而进一步强调思想建设是党的基础性建设，新时代党的建设要以坚定理想信念宗旨为根基，把坚定理想信念作为党的思想建设的首要任务，并用新时代中国特色社会主义思想武装全党，推动全党更加自觉地为实现新时代党的历史使命不懈奋斗。

建立、完善和落实不忘初心、牢记使命制度，还必须处理好制度规范与思想教育的关系，做到思想建党和制度治党同向发力、同时发力。习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话中深刻指出，新形势下坚持从严治党，要坚持思想建党和制度治党紧密结合。

他说：“从严治党靠教育，也靠制度，二者一柔一刚，要同向发力、同时发力。”<sup>4</sup>中国共产党在中国特色社会主义进入新时代以后相继开展的党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育和“不忘初心、牢记使命”主题教育，都是思想建党、以德治党的重要内容，重在通过经常性的思想教育来教育党员干部、坚定理想信念。党的十八届六中全会审议通过《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，重新制定或修订《中国共产党党内

3. 《习近平谈治国理政》第二卷，外文出版社2017年版，第180页。

4. 习近平：《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》，人民出版社2014年版，第16页。

监督条例》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》以及各领域党的工作条例，则是在坚持思想建党、以德治党的同时，强化制度治党、依规治党的重要举措，真正体现了思想建党与制度治党、以德治党与依规治党紧密结合的管党治党新思路。特别是《关于新形势下党内政治生活的若干准则》提出“必须筑牢拒腐防变的思想防线和制度防线，着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制，保持党的肌体健康和队伍纯洁”，也是思想建党和制度治党相结合工作思路的具体体现。

思想建党与制度治党紧密结合、共同发力，才能相得益彰、形成合力。把思想建党放在首位是中国共产党的优良传统和政治优势，旨在解决共产党人的精神支柱和政治灵魂这一“总开关”问题，而制度治党则是思想建党的有力支撑，旨在通过刚性的规定，解决管党治党常态化、长效化的问题，从而为全面从严治党提供制度保障。因此，建立、完善和落实不忘初心、牢记使命制度，也必须着力在筑牢思想基础、强化制度建设上下功夫。坚持思想建党与制度治党相结合，筑牢拒腐防变的思想防线和制度防线，首先要以党的政治建设为统领，引导党员、干部特别是领导干部坚定理想信念、提高党性修养、追求高尚道德、增强廉洁意识，不断夯实拒腐防变的思想基础；同时要建立健全相关制度，全方位扎紧制度笼子，用制度管权管事管人，特别是要完善权力运行制约和监督机制，形成有权必有责、用权必担责、滥权必追责的制度安排。只有坚持思想建党与制度治党相结合，才能把标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针落到实处，从而构建起不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制，永远保持党的肌体健康和队伍纯洁，确保党团结带领人民不断开创中国特色社会主义事业新局面。

### 三、坚持弘扬党的优良传统和充分发挥党的独特优势

中国共产党始终把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为自己的初心和使命，并一以贯之体现到党的全部奋斗之中。在这一奋斗历程中，中国共产党形成了许多优良传统和独特优势。在建立、完善和落实不忘初心、牢记使命制度过程中，弘扬党的优良传统、充分发挥党的独特优势，成为一大特点和规律。

2013年9月23日至25日，习近平总书记在参加河北省常委班子专题民主生活会时的讲话中说：“我一直在想，我们党有什么法宝可以保证党的创造力、凝聚力、战斗力，保证党的团结统一？结合这次教育实践活动和以往历次党内集中教育活动，我认为，坚持民主集中制，开展批评和自我批评，严格党内生活，加强党的团结统一，是其中很重要的法宝。这是我们党长期坚持的优良传统，也是我们党区别于其他政党的鲜明标志。”<sup>5</sup>

在党的群众路线教育实践活动中，党中央着眼于党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，提出了“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求，其中“洗洗澡”主要就是

整风的精神开展批评和自我批评，保持共产党人政治本色；“治治病”主要就是坚持惩前毖后、治病救人的方针，对作风方面存在问题的党员、干部进行教育提醒。

为什么要以整风精神开展批评和自我批评？习近平总书记指出：“批评和自我批评是我们党的优良传统，是增强党组织战斗力、维护党的团结统一的有效武器。”“党内脱离群众的种种问题特别是‘四风’问题都是顽症，要真正解决问题，就要有抛开面子、揭短亮丑的勇气，有动真碰硬、敢于交锋的精神，有深挖根源、触动灵魂的态度。现在，批评和自我批评这个‘利器’在很多地方变成了‘钝器’，锈迹斑斑，对问题触及不到、触及不深，就像鸡毛掸子打屁股不痛不痒，有的甚至把自我批评变成了自我表扬，相互批评变成了相互吹捧。这次教育实践活动，要在批评和自我批评上好好下一番功夫。”<sup>6</sup>

实践也证明，中国共产党通过开展批评和自我批评来发现和解决自身存在的矛盾和问题，是最主动、最有效的。以整风精神开展批评和自我批评，要求开门搞教育实践活动和专题教育、学习教育、主题教育，开好民主生活会，开展积极健康的思想斗争，动真碰硬、找准问题、抓好整改，要求以严格组织生活为载体纯洁党的队伍，坚持“三会一课”、主题党日等制度；要求以坚持党性原则为基础增强党的团结，坚决反对好人主义、庸俗之风；要求以解决问题为导向整治组织涣散、纪律松弛现象，严格制度执行、强化日常管理、严肃责任追究。这说明，中国共产党在延安整风时期形成的优良传统，在新时代党的建设新的伟大工程中得到了继承和发展。

除了党的批评和自我批评的优良传统，中国共产党在长期奋斗中也形成了独特的优势，包括理论优势、政治优势、组织优势、制度优势和密切联系群众的优势<sup>7</sup>。从理论优势看，马克思主义是指导中国共产党改造客观世界和主观世界的锐利思想武器，党也在推进马克思主义中国化进程中，先后形成了毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想，并成为党和国家的指导思想、国家政治生活和社会生活的根本指针，为推进社会革命和自我革命提供了强大思想武器。从政治优势看，坚定崇高的政治理想和政治信念以及由此产生的百折不挠的革命意志，党中央的坚强有力领导和人民群众的衷心拥护以及由此形成的万众一心、众志成城的强大合力，始终是中国人民战胜各种艰难险阻，不断夺取革命、建设、改革胜利的强大力量源泉。从组织优势看，中国共产党有着9500多万名党员、460多万个基层党组织，而且在国家政治生活中，95%以上的领导干部、80%的公务员都是共产党员<sup>8</sup>，不仅是中国工人阶级、中国人民和中华民族的先锋队，而且构成了代表人民行使公权

6. 习近平：《在党的群众路线教育实践活动工作会议上的讲话》（2013年6月18日），《党建研究》2013年第7期。

7. 习近平：《始终坚持和充分发挥党的独特优势》（2012年6月28日），《十七大以来重要文献选编》下册，中央文献出版社2013年版，第1018页。

8. 转引自中共中央纪律检查委员会副书记、中华人民共和国国家监察委员会副主任肖培撰写的《强化对权力运行的制约和监督》一文，《人民日报》2019年12月16日。

5. 《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》，党建读物出版社、中央文献出版社2014年版，第48页。

力的中坚。从制度优势看，中国共产党建立和完善了以民主集中制为核心的各项制度，特别是尊崇和遵守党章，严肃党内政治生活，严格执行新形势下党内政治生活若干准则，坚持从严管党治党，严明党的各项纪律，加强党内监督，接受人民监督，确保党能够不断自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。从联系群众优势看，密切联系群众是党在发展壮大过程中形成的最大优势，而脱离群众则是党执政后面临的最大危险，在新的时代条件下，面对新的形势和任务，党牢牢把握群众路线这一生命线和根本工作路线，坚持人民主体地位，尊重群众首创精神，善于通过提出和贯彻正确的路线方针政策带领人民前进，善于从人民的实践创造和发展要求中完善政策主张，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

在打赢新型冠状病毒肺炎疫情防控人民战争、总体战、阻击战中，党的上述独特优势更是得到了充分发挥。2020年1月27日，习近平总书记就各级党组织和广大党员、干部要在疫情防控斗争中发挥积极作用作出重要指示，强调各级党委（党组）、各级领导班子和领导干部、基层党组织和广大党员要不忘初心、牢记使命，挺身而出、英勇奋斗、扎实工作，团结带领广大人民群众坚定不移把党中央决策部署落到实处，坚决打赢疫情防控阻击战。为坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神，党中央印发了《关于加强党的领导、为打赢疫情防控阻击战提供坚强政治保证的通知》，要求各级党委（党组）牢记人民利益高于一切，组织动员各级党组织和广大党员、干部把打赢疫情防控阻击战作为当前的重大政治任务，把投身防控疫情第一线作为践行初心使命、体现责任担当的试金石和磨刀石，把党的政治优势、组织优势、密切联系群众优势转化为疫情防控的强大政治优势，确保党中央重大决策部署贯彻落实，让党旗在防控疫情斗争第一线高高飘扬。

在“不忘初心、牢记使命”主题教育中，党的理论优势、政治优势、组织优势、制度优势和密切联系群众的优势也都得到了充分发挥和体现，成为建立、完善和落实不忘初心、牢记使命制度的一大特点和规律。习近平总书记深刻指出：“党内存在的一些突出问题，从根源上说都是思想上的问题。从延安整风运动以来，我们党开展历次集中性教育活动，都是以思想教育打头。”<sup>9</sup>因此，他要求开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，一要强化理论武装，聚焦解决思想根子问题，组织党员干部读原著、学原文、悟原理，自觉对表对标，及时校准偏差；二要采取理论学习中心组学习、举办读书班等形式，分专题进行研讨交流；三要采取多种形式，深入开展革命传统教育、形势政策教育、先进典型教育和警示教育，增强学习教育针对性、实效性、感染力；四要宣传秉持理想信念、保持崇高境界、坚守初心使命、敢于担当作为的先进典型，形成学习先进、争当先进的良好风尚。以上四点内容，都是党的优良传统和独特优势在“不忘初心、牢记使命”主题教育中的具体体现，也是建立、完善和落实不忘初心、牢记使命制度的一大特点和规律。

9. 习近平：《在“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议上的讲话》（2019年5月31日），《求是》2019年第13期。

#### 四、坚持把开展“四史”学习教育和爱国主义教育作为重要载体

习近平总书记指出：“中国共产党人的理想信念建立在对马克思主义的深刻理解之上，建立在对历史规律的深刻把握之上。”<sup>10</sup>在新中国成立70周年这个重要时间节点开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，其特别意义在于，无论我们走得多远，都不能忘记来时的路<sup>11</sup>。在主题教育中，学习党史新中国史和加强爱国主义教育是重要内容之一，也成为不忘初心、牢记使命制度的一个长效机制。

“不忘初心、牢记使命”主题教育于2019年6月启动后，中央“不忘初心、牢记使命”主题教育领导小组先后印发了《关于在“不忘初心、牢记使命”主题教育中认真学习党史、新中国史的通知》《关于在“不忘初心、牢记使命”主题教育中加强爱国主义教育、弘扬爱国主义精神的通知》，要求各地区各部门各单位把学习党史、新中国史作为主题教育重要内容，不断增强守初心、担使命的思想和行动自觉，要求加强爱国主义教育，弘扬爱国主义精神，激发广大党员干部和人民群众的爱国热情，凝聚奋进新时代的磅礴伟力，做好党中央部署正在做的事情。

这些《通知》下发后，各级党组织按照要求，在主题教育中通过中心组学习、党课和宣讲报告、个人自学、研讨交流等方式，组织党员干部深入学习习近平总书记关于党史、新中国史的重要论述和弘扬新时代爱国主义精神的重要论述，以及《中国共产党的九十年》《新中国70年》《中华人民共和国简史（1949—2019）》等重点出版物，并结合“三会一课”、主题党日，参观新中国成立70周年成就展，收看庆祝中华人民共和国成立70周年大会等活动，深入开展爱国主义宣传教育，引导党员干部全面了解我们党领导人民进行革命、建设、改革的光辉历程和光荣传统，深刻把握新中国成立以来特别是改革开放以来党和国家事业发展的伟大成就和宝贵经验，不断加深对共产党人初心使命的理解感悟，切实做到知史爱党、知史爱国，从而自觉践行初心使命，勇挑时代重任、主动担当作为。

在开展第二批主题教育过程中，党中央、国务院印发了《新时代爱国主义教育实施纲要》，要求广泛开展党史、国史、改革开放史教育，并结合中华民族从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，引导人们深刻认识历史和人民选择中国共产党、选择马克思主义、选择社会主义道路、选择改革开放的历史必然性，深刻认识我们国家和民族从哪里来、到哪里去，坚决反对历史虚无主义，从而继承革命传统、弘扬革命精神、传承红色基因、进行伟大斗争。《纲要》印发后，各级党委和政府把爱国主义教育摆上重要日程，纳入意识形态工作责任制，加强阵地建设和管理，抓好各项任务落实。广大党员干部以身作则，发挥模范带头作用，自觉做爱国主义的坚定弘扬者和实践者，同违背爱国主义的言行作坚决斗争。

10. 《人民日报》2019年3月2日。

11. 习近平：《在“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议上的讲话》（2019年5月31日），《求是》2019年第13期。

主题教育结束后，党中央进一步要求各级党组织把党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史（简称“四史”）的学习作为党员、干部日常教育培训的重要内容，开展系统的“四史”学习教育，深刻领会蕴含其中的马克思主义立场观点方法和中国特色社会主义的理论渊源、发展脉络、实践逻辑，从而进一步在思想上弄清楚理解透中国共产党为什么能、马克思主义为什么行、中国特色社会主义为什么好，进一步把思想认识行动高度统一到以习近平同志为核心的党中央决策部署上来，切实增强树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的思想自觉、政治自觉、行动自觉。同时，要求在“四史”学习教育中发掘用好本地区各种红色资源，充分发挥爱国主义教育示范基地作用，持续开展爱国主义宣传教育，引导党员干部缅怀革命先烈、传承红色基因、勇担时代大任，从而形成长效机制、巩固教育成果，确保主题教育善始善终、善作善成。

可以说，经过深入开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史的学习教育以及爱国主义教育正在形成长效机制，正在总结经验、不断完善中成为不忘初心、牢记使命制度的重要组成部分。

## 五、坚持问题导向，力戒形式主义，以好的作风确保制度执行好的效果

无论是持之以恒正风肃纪，继续整治以形式主义为首的“四风”问题，还是开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，都坚持了问题导向，力戒形式主义，以好的作风确保反对“四风”和主题教育好的效果。

坚持问题导向是马克思主义的鲜明特点，是党的实事求是思想路线和理论联系实际学风的必然要求，也是党员干部政治立场和党性原则的具体体现。中国共产党自诞生之日起，就把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴、为人类进步事业而奋斗作为自己的使命。为人民、为民族、为人类创造更加幸福美好的生活，必须依靠实干苦干，任何形式主义的推诿拖沓、敷衍了事等言行，以及突出存在的表态多调门高、行动少落实差等现象，都是对党和人民事业的极端不负责、极端不忠诚，都是为党的性质宗旨和党性原则所不容的。

坚持问题导向，力戒形式主义，以好的作风确保制度执行好的效果，就是把学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想的认识成果，转化为研究我国发展和党执政面临的重大理论和实践问题、提出解决问题的正确思路 and 有效办法的实际行动，做到真学、真懂、真信、真用，在真正学懂、弄通的基础上，不折不扣地做实，切实把中央精神贯彻落实到实际工作中。

坚持问题导向，力戒形式主义，以好的作风确保制度执行好的效果，就是把开展“不忘初心、

牢记使命”主题教育同贯彻落实党中央决策部署结合起来，同推进供给侧结构性改革、推进脱贫攻坚、推动经济社会高质量发展结合起来，同破解改革发展稳定突出问题和党的建设紧迫问题结合起来，从而提振各级党组织和广大党员、干部干事创业、担当作为的精气神，激发只争朝夕、奋发有为的干劲和越是艰险越向前的斗争精神，有力推动改革发展稳定各项工作。

坚持问题导向，力戒形式主义，以好的作风确保制度执行好的效果，就是把“四个意识”“两个维护”体现到具体工作中，以解决实际问题为出发点，以责任担当创造性地开展工作，把中央精神落实到干事创业的生动实践之中，务求经得起实践和历史检验、能够让人民群众满意的实效。这就必须在全面准确理解中央精神、不打折扣体现中央要求的前提下，充分发挥积极性主动性创造性，把遵循中央顶层设计要求与敢于摸着石头过河结合起来，大胆探索、开拓创新，把党中央重大决策部署创造性地贯彻落实到具体工作之中。

值得注意的是，当前很多形式主义的新表现，就是打着“不折不扣”落实中央精神的旗号，只务虚不务实，对中央文件或层层转发，或机械照抄，不去做深入细致的调查研究和针对具体实际的落实工作，这正是形式主义作风在落实中央精神方面的新表现，这也是一些干部责任意识缺失、不担当不作为的集中体现。

无疑，“四个意识”“两个维护”最集中的体现，就是贯彻落实党中央重大决策部署必须不折不扣，必须一切服从和服务大局，摆正本地区本部门工作在党和人民事业发展全局中的位置。但在具体实际工作中如何贯彻落实中央精神的问题上，很多干部不动脑筋思考，不做调查研究，层层转发传达，机械理解执行。对此，习近平总书记非常有针对性地指出：“各地区各部门要善于把自觉维护中央大政方针的统一性严肃性和因地制宜、充分发挥主观能动性结合起来，既坚决按中央确定的方向、目标、原则办事，又勇于探索、勇于创新。”<sup>12</sup>

如何既做到“不折不扣”贯彻落实中央精神又勇于在实际工作中“探索创新”？习近平总书记在领导脱贫攻坚战过程中提出的“精准扶贫”要求，为我们指明了方向、树立了标杆。2013年11月，习近平总书记在湖南湘西花垣县十八洞村考察时，强调扶贫要实事求是、因地制宜，要精准扶贫，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标。此后他反复强调，脱贫攻坚越往后难度越大，越要压实责任、精准施策、过细工作，对不同原因不同类型的贫困采取不同措施，因人因户因村施策，对症下药、精准滴灌、靶向治疗，全过程都要精准，需要下一番“绣花”功夫。他特别指出：“空喊口号、好大喜功、胸中无数、盲目蛮干不行，搞大水漫灌、走马观花、大而化之、手榴弹炸跳蚤也不行，必须在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效。”<sup>13</sup>各级党员干部在贯彻落实中央精神和重大决策部署过程中，也要以“精准”的精神，在如何把中央总体部署、宏观要求与本地区本部门具体情况相结合的问题上，着实下一番“绣花”功夫。

12. 《习近平关于全面深化改革论述摘编》，北京：中央文献出版社，2014年版，第50页。

13. 《习近平关于全面建成小康社会论述摘编》，北京：中央文献出版社，2016年，第156页。

## 六、坚持质量导向，以高标准严要求和实际成效检验确保制度落实到位

把党建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党，是党的十九大提出的新时代党的建设总要求中的一个基本目标。实现这一基本目标，实践要求就是不断提高党的建设质量。

早在2009年9月，党的十七届四中全会审议通过了《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，根据世情、国情、党情的新变化对党的建设提出的新要求，提出了“提高党的建设科学化水平”这一重大命题和重大任务。当时担任中央政治局常委的习近平同志指出，提高党的建设科学化水平，归根到底是要准确把握和自觉运用马克思主义执政党建设规律，研究新情况、解决新问题、创造新经验，在以科学理论指导党的建设、以科学制度保障党的建设、以科学方法推进党的建设上不断取得实实在在的成效。

在不断提高党的建设科学化水平的实践过程中，出现了两个比较突出的问题：一是重形式轻内容、重过程轻结果、重数量轻质量，一些地方和部门的党建工作看起来热热闹闹，实际效果却不佳，甚至与中心工作“两张皮”、没有什么效果；二是轻视思想政治工作，以为定了制度、有了规章就万事大吉了，有的甚至已经不会或不大习惯于做认真细致的思想政治工作了，从而使一些本来可以落实的制度得不到落实、一些本来可以避免的问题不断发生。

针对上述问题，党的十八大以来，习近平总书记反复强调党的建设质量问题，要求全面提高发展党员质量、提高教育实践活动质量、提高选人用人质量、提高党内政治生活质量、提高人才培养质量、提高党的制度建设质量<sup>14</sup>。特别是在十八大以来相继开展的几次集中性教育过程中，习近平总书记更是强调要坚持高标准、严要求，确保集中性教育取得实效，并经得起实践、人民和历史检验。例如，在调研指导党的群众路线教育实践活动时，他强调了“四个防止”，即防止前紧后松、防止矛盾积压、防止简单粗糙、防止短期效应<sup>15</sup>，要求各地区各部门党委加强工作督促检查，切实把这“四个防止”落到实处，要研究制定把作风建设长效化坚持下去的方案，并将落实情况向党中央和活动领导小组报告。习近平总书记还指出：“教育实践活动的成果，要用改革发展的实际成效来检验。”<sup>16</sup>“这次教育实践活动，就是一个规范党内政治生活过程，无论学习教育、听取意见，查摆问题、开展批评，整改落实、建章立制，各级都积累了经验，要好好加以提炼，推而广之，遵而循之，践而行之，不断提高党内政治生活质量和水平。”<sup>17</sup>

党的十九大报告在新时代党的建设总要求中，进一步提出了不断提高党的建设质量的新的重大命题和重大任务。如何提高党的建设的质量？就是要贯彻落实新时代党的建设总要求，坚持和加强党的全面领导，坚持党要管党、全面从严治党，以加强党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设为主线，以党的政治建设为统领，以坚定理想信念宗旨为根基，以调动全党积极性、主动性、创造性为着力点，全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，把制度建设贯穿其中，深入推进反腐败斗争。只有这样，才能真正做到不断提高党的建设质量。

建立、完善和落实不忘初心、牢记使命制度，同样要求坚持质量导向，以高标准严要求和实际成效检验确保制度落实到位。在主题教育中，习近平总书记强调：“各地区各部门各单位要坚持围绕中心、服务大局，把开展主题教育同完成改革发展稳定各项任务结合起来，同做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作结合起来，同党中央部署正在做的事结合起来，使党员干部焕发出来的热情转化为攻坚克难、干事创业的实际成果。要力戒形式主义、官僚主义，教育引导党员干部树立正确政绩观，真抓实干、转变作风。主题教育本身要注重实际效果，解决实质问题。”<sup>18</sup>主题教育结束后，习近平总书记在总结讲话中要求全党以“不忘初心、牢记使命”主题教育为新的起点，不断深化党的自我革命，持续推动全党不忘初心、牢记使命，特别是完善和发展党内制度，形成长效机制。他强调：“建章立制，要坚持系统思维、辩证思维、底线思维，体现指导性、针对性、操作性。既坚持解决问题又坚持简便易行，采取务实管用的措施切中问题要害；既坚持目标导向又坚持立足实际，力求把落实党中央要求、满足实践需要、符合基层期盼统一起来；既坚持创新发展又坚持有机衔接，同党内法规制度融会贯通，该坚持的坚持、该完善的完善、该建立的建立、该落实的落实。建立制度，不能大而全也不能小而碎，不能‘牛栏关猫’也不能过于繁琐。”<sup>19</sup>

坚持质量导向，以高标准严要求和实际成效检验确保不忘初心、牢记使命制度落实到位，必须辩证认识制度建设是根本与关键在党、关键在人的关系。邓小平同志1980年在总结“文化大革命”的教训时曾指出：“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”后来他在1992年南方谈话中又提出了“办好中国的事情，关键在党，关键在人”的思想。习近平总书记也多次强调，治国之要，首在用人。制度和人的关系，到底应当如何认识？应当看到，制度的生命力在于执行，而执行的关键在于干部，在于干部的思想认识水平和工作能力水平。重视制度的根本性作用，与重视人的主体作用、干部的决定性作用，是不矛盾的。对此，习近平总书记强调：“制度是用来遵守和执行的。全党必须强化制度意识，自觉尊崇制度，严格执

14. 习近平：《在全国组织工作会议上的讲话》，人民出版社2018年版，第15页。

15. 习近平：《做焦裕禄式的县委书记》，中央文献出版社2015年版，第65页。

16. 习近平：《做焦裕禄式的县委书记》，中央文献出版社2015年版，第52页。

17. 习近平：《做焦裕禄式的县委书记》，中央文献出版社2015年版，第64页。

18. 习近平：《在“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议上的讲话》（2019年5月31日），《求是》2019年第13期。

19. 习近平：《在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话》（2020年1月8日），《人民日报》2020年1月9日。

行制度，坚决维护制度，健全权威高效的制度执行机制，加强对制度执行的监督，推动不忘初心、牢记使命的制度落实落地，坚决杜绝做选择、搞变通、打折扣的现象，防止硬约束变成‘橡皮筋’、‘长效’变成‘无效’。”<sup>20</sup> 确保不忘初心、牢记使命制度落实到位，就要坚持思想建党与制度治党相结合的思路，开展经常性和集中性的干部教育培训，完善担当作为的激励机制，促进各级领导干部增强学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领，发扬斗争精神，增强斗争本领，确保制度贯彻落实到位。

不忘初心、牢记使命是加强党的建设的永恒课题和全体党员、干部的终身课题。主题教育结束了，长效机制建立了，不忘初心、牢记使命制度在建立过程中也体现出一些特点和规律，如：坚持以强烈的自我革命精神永葆马克思主义政党的本色；坚持以党的政治建设为统领，思想建党和制度治党同向同时发力；坚持弘扬党的优良传统和充分发挥党的独特优势；坚持把党史新中国史教育和爱国主义教育作为重要载体；坚持问题导向，力戒形式主义，以好的作风确保制度执行好的效果；坚持质量导向，以高标准严要求和实际成效检验确保制度落实到位。这“六个坚持”的特点和规律，还需要在进一步的实践中不断总结和提炼，以使不忘初心、牢记使命制度更加完善和成熟。

实践在发展，时代在前进，对于始终走在时代前列的中国共产党来说，改革永远在路上、发展永远在路上、赶考永远在路上，必须牢记初心使命、永葆奋斗精神，以时不我待、只争朝夕的精神状态，永不懈怠、一往无前的奋进姿态，对党和人民的事业忠诚尽责，为国家民族的发展担当作为，在中国特色社会主义新时代的新征程上，做勇立时代潮头、推进社会进步的引领者、奋进者、搏击者，这样才能不负党和人民的重托，不负这个伟大变革的时代。

（作者张健系南开大学马克思主义学院教授）

20. 习近平：《在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话》（2020年1月8日），《人民日报》2020年1月9日。

## 新时代推进党内法规制度建设的逻辑遵循

辛艺莹 盛林

党内法规制度建设是推进全面从严治党向纵深发展的长远之策、根本之策，也是新时代推进党的建设新的伟大工程的长远之策、根本之策。党的十九大明确提出，要“加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”<sup>1</sup>2019年，党的十九届四中全会把党内法规体系建设列为坚持和完善中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，强调要“加快形成完善的党内法规体系。”<sup>2</sup> 治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度，法度必求完备。新时代，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系，对于坚持和完善党的领导具有重要的战略意义。

### 一、逻辑前提：依法治国与依规治党相统一

统筹推进依法治国和依规治党，是新时代加强党内法规制度建设的战略基点。新时代推进党内法规制度建设，既要科学把握和注重发挥依法治国和依规治党的互补作用，更要严格贯彻纪严于法、纪在法前的从严治党要求，借此达到党的主张与国家意志的统一协调，国家治理与法治建设的良性互动。

#### （一）党内法规与国家法律的衔接协调

依法治国首先要依宪治国，依法执政首先要依宪执政。宪法作为连接抽象的党和人民意志与具体的国家法律和党内法规的国之根本，是治国安邦的总章程和顶梁柱。坚持宪法的全面实施有利于维护国家法制统一，捍卫民族尊严和维护人民利益。2019年，党的十九届四中全会提出：“必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路，全面推进依法治国，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进”<sup>3</sup>。在法治层面揭示了依法治国与依规治党的互通性，但这种互通性又区别于同一性，是互为补充的有效协同。在中国特色社会主义法律体系中，宪法具有至高无上的绝对权威，以宪法为统领形成党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，在结构上呈现有机统一和多层进阶的体制特征。从横向的视角看，中国特色社会主义法律体系是由

1. 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》，人民出版社2017年版，第7页。  
2. 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，人民出版社2019年版，第13页。  
3. 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，人民出版社2019年版，第13页。

宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门组成，在纵向上构成国家法律、行政法规、地方性法规三个界限分明的结构层次，是系统完备、行之有效的有机整体。根据 2011 年 10 月 27 日国务院新闻办公室发表的《中国特色社会主义法律体系》白皮书作出的明确阐释，在立法体制中，全国人大及其常委会作为国家的立法机构集中行使立法权，制定的法律覆盖了政治、经济、文化、社会、生态文明等各个领域，构成中国特色社会主义法律体系的主干。国务院制定的行政法规以及地方人大及其常委会依据法定权限制定的地方性法规被看作是对全国人大及其常委会制定的国家法律的细化和有效补充，国家法律为下层行政法规、地方性法规制定提供有效依据。国家法律顾名思义就是用以约束社会行为、调整社会秩序的法律规范，在语义表述和理论考辨上与党内法规有着一体两面的相似之处。如若说法律是准绳，党内法规就是红线，二者须臾不可或缺。随着中国特色社会主义法律体系的建立，我国已经进入由无法可依到有法可依的历史转折期。在中国特色社会主义法律体系奠定的法制根基下，党和国家各项事业皆进入法治化的正确轨道。

## （二）法治思维与政治思维的融汇共生

党的十八大以来，“依规治党”成为党内治理的高频词，所谓“依规”的规即是党内法规，是指与国家法律相协调，与依法治国基本方略相统一，用以约束党员干部的专门规章制度，内在蕴含党内法规制度体系建构的法治逻辑。“依规治党”概念的提出是新时代党要管党、从严治党在理念上的重大创新和实践上的重要突破，同时也是社会主义法治建设中与依法治国相辅相成的共生前提。2016 年，全国党内法规工作会议提出要“坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设。”<sup>4</sup> 揭示了治国、治党的内在统一，党规、国法的衔接协调以及法治思维和政治思维的和谐共生。党内法规制度建设不仅为全面从严治党提供了重要的制度保护屏障，同时也成为党治国理政效能发挥的内在制度驱动。坚持与依法治国一道部署加强党内法规制度建设，是全面从严治党的长期根本之策。

舟楫相配，得水而行。依法治国与依规治党如同船之两翼共同推进党执政兴国历史使命的完成。党内法规体现党的主张与国家统一意志，国家法律是由国家创制或认可并依靠国家强制力保证实施的统治工具，二者都是政治思维和法治思维共同主导下的产物。实现依法治国和依规治党的内在统一，国家法律与党内法规的有序协调，就要回归到意识形态的逻辑本源，实现法治思维和政治思维的融汇共生。显然，无论是法治思维还是政治思维都寄托于人们的思维活动，这种思维活动通过概念、判断和推理等理性思维模式，对社会实践进行一系列的概括、分析和综合，经过“抽象的思维”的阶段达到对社会现实的理性反映。“法治思维”即要求凡属

4. 习近平：《坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设》，《人民日报》，2016 年 12 月 26 日。

重大改革都要做好于法有据。党的十八大报告将这一抽象思维具体化为“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的新时代社会主义法治建设的十六字方针，同时蕴含着党要领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的政治前提。在领导人民发展社会主义民主，健全社会主义法治过程中，中国共产党取得了巨大成就，但也走过不少弯路。面对“法大”还是“党大”的争论，很难协调好法治思维与政治思维的相互关系，从而出现在很多法律还没有制定出来的情况下，往往把领导人说的话当做“法”，不赞成领导人说的话就叫做“违法”，领导人的话改变了，“法”也就跟着改变。<sup>5</sup> 法为治国之重器，良法则是善治之前提，依法治国不仅是对社会成员的普遍约束，也是明确权力边界的价值准绳。我们既要绝对坚持党的政治领导，同时也要防止“以党代政”“以党代法”乱象的滋生，以法的程序将党的主张与国家意志统一起来，通过各级党组织活动和党员模范带头作用调整社会秩序，规范社会行为。

## （三）制度优势与治理效能的合理转化

徒法不足以自行，制度是在执行中体现它的生命力。可以说，制度在实践中的应用过程就是将其自身优势转化为国家治理效能的过程。恩格斯说过：“一个新的纲领毕竟总是一面公开树立起来的旗帜，而外界就根据它来判断这个党。”<sup>6</sup> 在中国共产党看来，制度就是最根本的纲领和最鲜明的旗帜，党的十九届四中全会提出，把我国制度优势更好转化为国家治理效能。<sup>7</sup> 包含“党的领导制度体系”在内的五大根本制度的更加成熟和定型就成为中国共产党制度改革和建设的价值内核。中国特色社会主义制度是党领导人民在长期社会实践中创建的科学制度体系，我国的制度优势来源于党的自身优势，正是中国共产党在长期实践过程中锻造出独特的自我优势引领中国特色社会主义的制度优势，从根本上保障了中国特色社会主义制度效能的有效发挥和国家治理一切工作的有序开展。党的十八大以来，党中央关于制度建设的一系列重要部署，都明确将依规治党看作是推进全面从严治党的应有之义，习近平总书记在“7·26”重要讲话中强调要“把全面从严治党的思路举措搞得更加科学、更加严密、更加有效”<sup>8</sup>，其中“更加科学、更加严密、更加有效”的要旨就在于把党内法规制度建设作为积极推进全面从严治党的实践路径，以加紧完善党内法规制度体系提升全面从严治党的实际效力。

中国共产党是最高政治领导力量。在跳出历史周期律，迈进新时代的治党实践中，党面临着长期执政的重大考验，管党治党不仅关系党的前途命运，而且关系国家和民族的前途命运，

5. 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 146 页。

6. 《马克思恩格斯文集》第 3 卷，人民出版社 2009 年版，第 415 页。

7. 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，人民出版社 2019 年版，第 5 页。

8. 习近平：《万众一心开拓前进把新时代中国特色社会主义推向前进》，《人民日报》，2017 年 10 月 20 日。

必须以更大的决心、更大的勇气、更大的气力抓紧抓好。<sup>9</sup>目前，我们业已做好以更大的决心、勇气和气力抓好党内法规制度建设的准备。在1990年《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》以及2012年发布、2019年修改的《中国共产党党内法规制定条例》确定的党内法规制度体系框架之下，党内法规制度建设业已奠定了良好基础，各级党组织和部门单位以党章为根本、以党规为遵循，坚持找问题、照镜子、正衣冠，以自我革命的决心和刀刃向内的勇气踏踏实实解决问题，兢兢业业担当使命。

当前，面对党的十九届五中全会提出的提升国家治理效能的要求就要从党内法规制度制定的逻辑核心出发，划分好党内法规逻辑构成的“七大类”“四大体系”和“三个层次”，认真地而不是敷衍地、深入地而不是表面地、切实地而不是形式地解决党和国家面临的危险和难题，真刀真枪体现党内法规制度优势。

## 二、逻辑内核：党的领导与党的建设相辅相成

中国共产党的领导是中国特色社会主义的本质特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。新时代加强党的领导必须坚持党要管党，全面从严治党。党的十八大以来，党的建设制度改革深入推进，党内法规制度体系不断完善，既体现了新时代管党治党的成功实践，同时也符合党的建设形势任务提出的新要求。实践充分证明，从严治党的决策是完全正确的，是坚持党的领导，加强党的建设必须长期坚持的重要指导方针。

### （一）坚决维护党中央权威和党的集中统一领导

与时俱进完善党的领导制度体系是我们党长期以来一以贯之的优良传统和政治优势。2019年，党的十九届四中全会从全局出发，在理论和战略上系统阐述了中国共产党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，要求以坚持和完善党的领导制度体系为着力点，深入推动全党增强“四个意识”，做到“两个维护”，以塑造严密完备的党内法规制度体系不断推进党的自我革命，为中国特色社会主义制度的优势发挥提供根本政治保障。

党的十八届六中全会围绕全面从严治党的重大问题制定并通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》明确指出，坚决维护党中央权威、保证全党令行禁止，是党和国家前途命运所系，是全国各族人民根本利益所在，也是加强和规范党内政治生活的重要目的。<sup>10</sup>阐明了马克思主义政党体现其价值使命的逻辑依据。早在十九世纪后半期，马克思和恩格斯就同当时欧洲盛行

的小资产阶级社会政治思潮，即无政府主义展开了激烈斗争。无政府主义宣扬个人的绝对自由，它反对一切权威和组织纪律，因而也反对一切国家包括无产阶级专政的国家，在当时所流行的社会思潮中一度占据了主流地位，对以马克思主义理论为指导的无产阶级政党的发展产生了一定的抵制作用和负面影响。因此，在中国共产党早期组织成立以后，为了进一步研究和宣传马克思主义、塑造工人阶级政党的成立条件，共产党早期组织成员继续同黄凌霜、区声白等无政府主义者进行了论战，促进了马列主义在中国的传播及其与工人运动的结合，创造了在中国创建工人阶级先锋队的前提条件。正如马克思、恩格斯在总结巴黎公社失败原因和教训时指出，没有能够形成众望所归的领导核心，没能建立起挽狂澜的权威领导，是导致巴黎公社革命失败的重要原因。坚持党的集中统一领导不仅是马克思主义政党开展政治活动的重要准则，同时也是中国共产党在长期治党实践中提炼出的宝贵经验。从党的一大到党的六大期间，虽明确要求在党内建立统一的组织，形成严格的纪律，但是在事实上尚未形成具有权威性的党中央领导集体。随着党的六届六中全会提出，必须重申党的纪律：（一）个人服从组织；（二）少数服从多数；（三）下级服从上级；（四）全党服从中央。谁破坏了这些纪律，谁就破坏了党的统一。<sup>11</sup>为之后遵义会议和党的七大确定毛泽东在全党和红军中的领导地位，并逐步形成以毛泽东、朱德、刘少奇、周恩来、任弼时等为代表的党中央领导集体提供了重要的治党原则和组织基础，从此“两个维护”成为中国共产党加强党的政治建设的首要任务。

党的十八大以来，党内逐渐形成“5+1+1”的党建工作总布局，其中以“两个维护”为主要内容的党的政治建设被提高到领导党建总布局的统帅地位。以习近平同志为核心的党中央坚持以增强“四个意识”、做到“两个维护”作为推动党的政治建设的首要任务，不断提高党的政治领导力、思想引领力、社会组织力和群众号召力。2019年《中共中央关于加强党的政治建设的意见》提出：“要以党章为根本依据，不断完善保障‘两个维护’的制度机制。”随着《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党纪律处分条例》《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》等党内法规的相继制定和颁布，一切偏离“两个维护”的错误言行得到了有效预防和纠正。事实上，党中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度的一系列重要部署归根结底是以落实“两个维护”为归宿，以有效的制度约束为坚决维护党中央权威和党的集中统一领导提供坚强有力的制度保障。

### （二）建设覆盖党的领导和党的建设的法规制度

着眼于从制度上维护党中央权威和党的集中统一领导，提升党的建设科学化水平，习近平总书记在党的十九大报告中强调，要“增强依法执政本领，加快形成覆盖党的领导和党的建设

9. 习近平：《在十八届中央纪委七次全会上发表重要讲话强调 全面贯彻落实党的十八届六中全会精神 增强全面从严治党系统性创造性实效性》，《中国纪检监察》2017年第2期。

10. 《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，人民出版社2016年版，第6页。

11. 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第528页。

各方面的党内法规制度体系。”<sup>12</sup>引导全党在党内法规制度的约束下主动检视自我，自觉修正错误，以更加积极的姿态和成熟的面貌担当新时代的初心和使命，做好人民的表率 and 中国特色社会主义事业的坚强领导核心。党的十八大以来党中央坚持开展顶层设计，立足底层逻辑，谋划总体布局，统筹整体推进，不断在完善党的领导法规和党的自身建设法规方面取得重大进展和显著成效，基本形成了覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系，从制度层面给予了中国共产党增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力的高效保障，确保党中央政令畅通和党政工作的高效协同。

在现行党内法规制度体系中，党的领导法规和党的自身建设法规的制定和执行意味着党的领导业已走向制度化和法治化的轨道，作为中国特色社会主义法治体系的重要构成，它立体式全方位地对党内各项工作进行规范和要求。党的十八届六中全会通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》指出，党要管党必须从党内政治生活管起，从严治党必须从党内政治生活严起。<sup>13</sup>将开展严肃认真的党内政治生活作为全面从严治党的重点任务来抓，同时也针对新形势下党内政治生活存在的突出问题分别从十二个方面作出明确要求和规定，力求从高级领导干部层面出发率先垂范、以上率下，为全党全社会作好示范引领。这是党内法规立足于党内政治生活对党的自身建设作出的规范。在党的领导法规方面，2018年《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018-2022）》将制定《中国共产党政法工作条例》作为重要抓手更好地实现党的领导贯彻到政法工作的各方面和全过程。随后，2019年1月党中央印发了《中国共产党政法工作条例》，明确了政法工作的领导主体及职责，规定了党中央对政法工作实施绝对领导等重大职权，以及地方党委、党委政法委员会、政法单位党组（党委）的主体责任等，明确了党领导政法工作的运行机制，规定了政法工作重大事项请示报告、决策和执行、监督和问责等制度，为党领导政法工作提供了制度保障。

除此之外，党的十八大以来，《中国共产党统一战线工作条例（试行）》《中国共产党重大事项请示报告条例》《中国共产党廉洁自律准则》《党政领导干部选拔任用工作条例》等党内法规的制定和执行，逐渐构建了严密完善的党内法规制度体系，这都有利于推动全党在应对国内外风险考验，特别是在长期执政的考验下加强党自我净化能力，自觉武装头脑、规范组织生活、严守政治纪律，在党内法规制度的约束下高悬明镜，手握戒尺，做好中国人民和中华民族的先锋队。

### （三）以“立法法”引领和保障党内法规制度建设

加强党内法规制度建设是全面从严治党的长期根本之策。2018年党中央印发了《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018-2022年）》，围绕落实十九大党章修正案的新规定和新要

求，着眼于完善四大领域的党内法规，提出到2021年形成较为完善的党内法规制度体系，对今后五年内的党内法规制度建设作出顶层设计，是推动新时代党内法规完善发展的指导性文件。目前，党内法规制度体系在整体性和协调性方面均得到明显提升，伴随着全面从严治党的纵深推进，党内法规制度建设也将持续跟进。党的十八大以来，党中央在“夯基垒台、立柱架梁”基础之上所制定和修订的党内法规制度，力度之大、数量之多、范围之广远较以往有过之而无不及，在总体布局上体现了全面从严治党的科学化水准。

2012年，党中央印发《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》，标志着党在法规制度建设方面有了正式的党内“立法法”和备案审查规定，无论是对于中国共产党的自身建设还是制度的“供给侧结构性改革”都具有重要意义。2019年，党中央对上述两部党内法规进行了修订，这两部党内法规针对党内法规的制定、备案、审查和清理均作出合理且全面的规范，确保党内法规制度在履行对各地区各部门相关工作的制度约束的同时在党内政治生活中也能做到有制可循、有序可遵，率先垂范在源头上扎紧制度的“笼子”。

人不以规矩则废，党不以规矩则乱。习近平总书记强调：“各级党组织要把严守纪律、严明规矩放到重要位置来抓，努力在全党营造守纪律、讲规矩的氛围。”<sup>14</sup>何以烘托党内政治生态遵规守矩的严肃氛围，塑造党员干部严于律己的政治修养，党内法规制度须臾不可或缺。党内“立法法”的发布和修订，在源头上扭住了完善和规范党内法规制度建设的“总开关”，把握了党内法规制度提质增效的关键，防止了在实施党内规矩和党的纪律中出现语焉不详、闪烁其词等现象。其中，制定条例第十五条中规定，制定党内法规应当统筹进行，科学编制党内法规制定工作五年规划和年度计划，突出重点、整体推进。<sup>15</sup>相较以前更加注重制度的整体效应和党内法规制度建设工作的统筹规划。对于党内法规草案的形成要求在全党范围广泛纳入各方征求意见，党内法规草案的批准需涵盖对党内法规制定必要性、主要内容、征求意见等制定说明，增强了党内法规制定的科学性，避免了机械施行和浮于表面。同时，备案审查规定对党内法规和规范性文件的备案审查作出权威规定，保证工作运行中做好有件必备、有备必审、有错必纠，进一步“维护党内法规和党的政策的统一性、权威性”<sup>16</sup>。为了提升党内法规制度的执行力，《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》的发布有效扭转和改善了制度执行过程中出现的制度虚置和空转等现象，以制度约束推动各级党组织以及党员领导干部的责任落实，严纠党内法治不彰，确保制度落地。

14.《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社2017年版，第156页。

15.《中国共产党党内法规制定条例 中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定 中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》，人民出版社2019年版，第8页。

16.《中国共产党党内法规制定条例 中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定 中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》，人民出版社2019年版，第17页。

12. 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》，人民出版社2017年版，第68页。

13.《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，人民出版社2016年版，第1页。

显然，党内“立法法”的出现是立足于提高党的建设科学化水平，以规范党内法规制度的制定和执行旨归。既加强了中国共产党完善和发展党内法规制度建设的系统性和协调性，同时又以指导性文件保障了党内法规制度的前瞻性和科学性，避免制定途中出现闭门造车、脱离实际等现象，以“立法法”的顶层设计维护党内法规制度的权威与张力。

### 三、逻辑主线：静态法规体系与动态治党机制的配套衔接

加强党内法规制度建设是新时代全面从严治党成功实践的经验总结。党内法规制度是静态的规范集成，侧重点在于规章制度，是对动态治党机制的配套衔接。完善党内法规制度体系的过程就是全面从严治党走向深入的过程。做好新时代管党治党工作，就是要在联系与互动、理论与实践、立规立法与组织实施的协同中达到逻辑统一。

#### （一）优化党内法规制度体系，凸显制度治党的规范性

在十九届中央纪委二次全会上习近平总书记强调“重整行装再出发，以永远在路上的执着把全面从严治党引向深入”<sup>17</sup>。党的十八大以来全面从严治党的步伐更加有力、方向更加鲜明、行动更加稳健，在各领域各层次各方面取得了立体式全方位的重大成果和显著成效。进入新时代，面对接踵而至的风险考验，中国共产党以“功成不必在我”的信念和“功成必定有我”的担当一以贯之坚持自我革命，在全面从严治党道路上迈出坚定步伐，彰显制度自信。党要管党，从严治党，靠何而管，依何而治，近几年来党中央不断加强党内法规制度建设，与时俱进完善党内法规制度体系，以实际行动给出答案。在党章的统帅下，截至2021年7月1日，全党现行有效的党内法规共3615部，覆盖了党的组织、党的领导、党的自身建设以及党的监督保障等四大领域，囊括了上至中央党内法规、中至部委党内法规、下至地方党内法规三大层次，从优化党内法规制度体系的角度达到管全党、治全党的“全面性”要求。事实证明，党要管党、从严治党必须依靠坚强的法规制度作保障。

就内涵来看，党内法规制度是静态的规范集成，侧重点在于规章制度，是对动态全面从严治党的配套衔接。在新时代，推进全面从严治党实现横向拓展、纵深贯入必须坚持两手都要抓，两手都要硬，一手抓党内法规制度建设，一手抓制度约束的贯彻落实，通过优化党内法规制度体系凸显制度治党、依规治党的规范性。《中国共产党党内法规制定条例》指出，制定党内法规应当统筹进行，构建内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规体系。<sup>18</sup>党中央先后制定实施两个中央党内法规五年规划，加强对党内法规制度的顶层设计和系统实施。

目前，党中央在推进全面从严治党过程中业已奠定了较为扎实的制度根基，搭建起党内法规制度的体系框架，在依规治党、制度治党方面取得了“徙木立信”的初步成效。正所谓全面从严治党始终在路上，党内法规制度建设也应久久为功，行稳致远。唯有构建体系完备、结构紧密、运行规范的党内法规制度体系，做好制度体系的配套衔接，才能筑牢制度“堤坝”，避免“灰色地带”，发挥制度的整体效应。

#### （二）落实党内法规执行责任，强化从严治党的约束性

党内法规制度重在执行、难在落地。为此，党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央不断强调落实主体责任，指明权责对等，要求各级党委（党组）自觉担起全面从严治党的政治责任，牢固树立起严格的执规理念，推动党内法规制度的贯彻落实和深入实施。

在全党现行有效的党内法规中，党的十八大后，党中央针对全党重大问题出台140余部实践亟需，务实管用的中央党内法规，旨在加强依规治党、制度治党的约束性和执行力。面对体系庞杂的党内法规制度体系，如何防止在执行过程中出现规章制度飘在天上、浮在纸上、停在嘴上的形式主义以及各级党组织和党员领导干部执规不力、随心所欲的失职现象，习近平总书记指出，党的建设必须全面从严，各级党组织及其负责人都是责任主体。<sup>19</sup>由于党内法规制度是作为规范党组织活动、约束党员干部行为的规章制度而存在，党员领导干部要对照检视问题首先要保证党内法规制度的落地生效。推动党内法规制度的制定与执行是履行党规设定的党员干部权责统一、权利与义务并行的重要体现。所谓有权就有责，权责要对等，党委主要负责人在推进党内法规制度建设中理应担起严格依规决策、提升治党实效的主要职责。正是由于党的十八大以来，党中央提出党委主体责任思想，坚持以上率下，层层落实，才形成推动党内法规制度执行的巨大动力。

在明确党委主要负责人作为第一责任人的同时，要想抓好党内法规制度执行力的持续提升，应该培养中央和地方两个积极性来落实主体责任。对此，《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》对各级党组织以及党员领导干部在执行党内法规中所要担当的政治责任进行明确界定。一方面，要充分发挥党委在推动党内法规制度执行的领导作用，同时也要防止在党内法规自上至下落地生效中出现以权压法、以言代法等现象，避免降低党内法规的执行效力。另一方面，地方各级党委在领导、组织和推进本地区党内法规执行工作时应当率先垂范力戒形式主义，加强对党内法规制度执行的部署安排，增强执行底气，提升执行能力，督促党组织和党员领导干部身体力行担当起本地区的执规责任。在此过程中，各级纪检监察机关要严格落实党内监督和国家监察职责，严格监督监察执规责任制，防止党内法规制度在执行中出现的巨大“弹性”，使制度成为硬约束，而不是橡皮筋。

17. 《习近平谈治国理政》第3卷，外文出版社2020年版，第504页。

18. 《中国共产党党内法规制定条例 中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定 中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》，人民出版社2019年版，第8页。

19. 习近平：《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》，《人民日报》，2016年5月3日。

### （三）提升法规制度整体效应，增强党规国法的协同性

在党中央关于共同推进依法治国、依法执政、依法行政的部署下，党内法规和国家法律在国家法治体系中呈现出相同的价值意蕴，无论是基于国家视域还是党内政治生活都起到权威震慑和制度约束的重要作用。《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“注重党内法规同国家法律的衔接和协调。”<sup>20</sup>指明党规和国法分属于不同领域，两者自成体系的同时又存在着一定程度的交叉和融合。针对国家法治建设的要求，推进全面依法治国和全面从严治党需要完善的法律体系和完备的党规党纪作为配套衔接，然而在体系庞杂、界限模糊的党内法规和国家法律运行过程中，难免会出现不相协调、模棱两可等情形，因此要想呈现出治党和治国相互保障、党规和国法协调运行的理想状态，依靠国家法律提升党内法规制度的整体效应，首先要厘清党内法规与国家法律的相互关系。

一方面，要坚持国家法律高于党内法规的科学思考。国家法律和党内法规同属于中国特色社会主义法治体系，但是从制定主体、适用范围、覆盖领域、规范对象、保障手段等方面来看，二者又被划分为两个独立的制度板块，平行于中国特色社会主义法治建设的轨道中。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。<sup>21</sup>这决定了以宪法为统帅的国家法律在表现形式和效力等级等各方面同样具备高于一切的地位、权威和效力。在制定党内法规过程中，要坚持以宪法为根本法，以国家法律为根本制定原则，通常而言，在党的自身建设活动领域，党规不得与国法相冲突；在党的领导和执政活动领域，党规应与国法衔接联动；在党的机关运行保障、特别是机关事务管理活动领域，党规应与国法保持一致。<sup>22</sup>简言之，中国共产党在执行党内法规的同时，首先要坚持以宪法为根本活动准则。2018年，十三届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》指明，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，以宪法总纲内容赋予了中国共产党作为最高政治领导力量的合法地位，可见，党内法规制度的合法性来源于国家法律的认可，国家法律赋予了党内法规制度发挥效力的法治基础。这决定了在党内法规的制定环节，包括起草和规划，不仅应当注意与现行的党内法规制度相衔接，更为重要的是要与国家法律相统一，彰显党规国法的协同性。

从制定主体来看，党内法规是由省级以上有权限的党组织制定。而国家法律是由立法机关，包括除了全国人大及其常委会之外的国务院、省级和设区的市的人大及其常委会，民族自治地方的人大等创制并认可。因此，在促进党规和国法的衔接配合中必然要在制定主体上加强沟通和协调，明确各领域各方面党规、国法的运行路线和活动场域，避免党内法规和国家法律在运行中出现重复设置、引发争议等情况。

另一方面，要明确党内法规严于国家法律的理性界定。相对于国家法律面向全体公民的适用范围，党内法规顾名思义是针对各级党组织以及党员干部的规范体系。就规范对象来看，中国共产党党员是严格遵照《党章》规定的入党条件，经过严密的组织程序由上级党组织批准加入。在发展党员过程中，党组织面向群众采取个别吸收原则，因此，中国共产党党员在理想信念、党性修养、能力素质等方面体现了人民群众的较高水准，常常在政治生活和社会生活中率先垂范，发挥着模范带头的引领作用。党员作为中国共产党的肌体细胞，一言一行都会影响党在人民心中的形象，这一特殊属性决定了党内法规与国家法律相比，要对党员作出更加严格的规定。在党员违纪又违法的情况下，除了承担法律责任外还要接受党纪的追责，这是党内法规运用的严格性。<sup>23</sup>根据中央组织部最新统计数据显示，截至目前中国共产党党员数量已经突破了9500多万。面对史无前例庞大的党员队伍，着眼于保持党的先进性和纯洁性，就要以更加严格的党内法规加以约束党员行为，通过严抓党的组织纪律和严密组织生活保持党的肌体健康与活力。可见，受适用范围和施行对象的影响，党内法规在整体上要严于国家法律，在党规国法的协同发展下，党员要以国家法律为基本遵循，严格遵守党内法规规定。一般情况下，在党的自身建设活动领域，在保证二者不冲突的前提下优先适用党规。<sup>24</sup>当出现违法违纪等行为时，则切忌以党代法或是宪法单行，党的纪检机关、监察机关与司法机关等应搭建好沟通机制，坚持便利管用，促进党规国法的高效协同。

总之，在中国特色社会主义法治框架下，国家法律和党内法规都是为国家定规矩，为社会画方圆，旨在通过建章立制培育党员干部风清气正、政治生态良好清明、国家社会和谐稳定的长效机制，以法律的“枷锁”、制度的“笼子”进一步加强管党治党的权威张力，在党规国法的双重约束下打造党内的“绿水青山”。

## 四、逻辑指向：构建他律机制与自律机制相结合的从严治党长效机制

长期以来，全面从严治党不力的症结并非“无法可依”，而是“有法难依”，因此，培育全面从严治党的长效机制是保证党内“有法必依”的根本途径。深入推进全面从严治党，既要靠制度建设，也要靠思想教育，构建他律机制与自律机制相结合的长效保障，形成严格依规管党治党的常态化发展。

20. 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》，2014年10月29日。

21. 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第88页。

22. 周望：《论党内法规与国家法律的关系》，《理论探索》2018年第1期。

23. 张海涛：《如何理解党内法规与国家法律的关系——一个社会系统理论的角度》，《中共中央党校学报》2018年第2期。

24. 冯晓畅：《党内法规制度体系构建原则与进路——一个基本框架建构的视角》，《中共天津市委党校学报》2020年第1期。

### （一）加强党内法规教育培训，筑牢全面从严治党思想防线

知者行于始，行者知于成。所谓以知促行，以行求知，党内法规建设亦是如此。党内法规制度建设形塑了政党的躯体，而思想建设则为政党注入了灵魂。习近平总书记号召广大党员干部要做制度执行的表率，引领全社会增强制度意识，自觉维护制度权威。<sup>25</sup>以培养制度意识促进制度认同，以思想自觉达到行为自觉，实现他律与自律的结合与统一。

第一，坚持把学习贯彻党内法规与培养党内法规意识结合起来。党内法规是党员干部的行为规范准则，发挥党内法规制度约束力的前提是党员干部要心存敬畏，以制度约束引导个体的自我约束。为此，培养党内法规意识首先要在全党形成规矩意识。在以党章为根本遵循的前提下，结合《中国共产党廉洁自律准则》等党内法规以及规范性文件，坚持对照检视自我，自觉修正错误，严格遵照党规办事，切实维护党内法规的权威与尊严。其次，党员干部要树立主人翁意识，自觉遵守党规党纪，积极推动制度执行，通过对党内法规的经常性学习增强制度认同和思想自觉，既要领会实质、把握要义，又要知行合一、率先垂范，发挥好党员领导干部的“头雁”效应。第二，坚持把学习贯彻党内法规与加强党内法规宣传结合起来。党内法规的宣传乏力是制约党内法规制度执行的重要因素。为培养党内遵规守纪的良好风气，各级党组织应切实加强党内法规的宣传，教育引导全体党员干部全面透彻学、联系实际学、积极主动学，在全党形成“比学赶超”的浓厚氛围。一方面，要突出宣传重点，对涉及党内法规性质与地位、党规国法的相互关系、党员义务权利以及党的纪律等方面的内容加大宣传普及力度，定期开展针对党内法规工作人员的专项培训，在全党牢固树立遵规意识。另一方面要强调培训，将党内法规学习列入党员领导干部述职和考核内容以及党员干部教育的整体规划，通过开展集中学习、专题教育、专项培训和定期考核抓好党内法规制度学习，做好重要党内法规学习汇编及教材建设工作。第三，坚持把学习贯彻党内法规与深化党内法规理论研究结合起来。党内法规作为马克思主义理论政治学、法学、社会学等多个学科的重点研究领域，其理论研究成果直接影响党内法规制度建设。为此，应整合党内法规研究力量，打造跨越学科界限的党内法规研究场域，通过成立党内法规制度研究会、党内法规制度研究中心打造全国党内法规研究机构的重要力量，加强学术交流与成果分享。

总之，党内法规制度建设是以执规者内化于心、外化于行为依归，体现了广大党员干部经历了知规、守规、执规的心态转变，实现了由自在、自为走向自觉的行为升华。制度意识的形成有利于全面从严治党的长效发展。

### （二）完善党内法规体系，打造全面从严治党制度屏障

党的十八大以来，随着依规治党、制度治党步伐的加速推进，党内法规制度建设也乘势而上、压茬拓展各领域改革的广度和深度，处在不断丰富和发展的阶段。这个阶段对党内法规制度的整理、补充和收缩，一方面针对党内存在的问题提出解决思路，加以制度跟进和体系完善，同时也要求对冗杂虚置的党内法规制度进行筛查和清理，避免党内法规制度体系内部的重复叠加和固步自封。习近平总书记强调，坚持守正和创新相统一<sup>26</sup>。在党内法规制度体系建设过程中守正创新精神体现的是党内法规制度连续性、统一性与适应新形势新任务进行补充修订、推陈出新的辩证关系。由此可见，党的法规制度建设总是处于立改废释不断循环的动态发展过程。一方面，党内法规制度在宏观上对党内重大事项以及事关党的性质和属性等根本问题具有稳定性，坚持正确的立场、观点和方法不会变；另一方面，在微观上针对当前存在的表面覆盖和内部失衡、顶层健全和底层缺位之间的矛盾，亟待做好整体优化，保根本、补短板，保证党内法规体系的内部耦合。

自中国共产党执政以来，为维护党的领导和加强党的建设，制定了大量的党内法规，各种规范性文件更是不胜枚举。2012年，为实现党内法规制度资源的合理配置和有效利用，党中央在党的历史上首次开展了党内法规和规范性文件集中清理工作，对从新中国成立到2012年6月期间出台的总计2.3万多件中央文件进行了“摸底式”全方位筛查，对梳理出的1178件党内法规以及规范性文件进行了集中清理，除了暂且需要修改的42件外，仅剩余487件继续有效，这在中国共产党的历史上是第一次也是十分重要的一次制度优化。此次筛查和清理工作历时两年，得到了充分认可。2018年-2019年，党中央完成了中央党内法规和规范性文件第二次集中清理工作，切实实现了对党内法规履职质效的保驾护航。

正所谓制度不在多，而在于精，在于务实管用，党中央要想优质高效地完成各项工作，首先要从制度抓起，从制度管起。《中国共产党党内法规制定条例》对党内法规制度的清理工作作出了明确规定。着力改善现行党内法规制度中出现的协调、不配套、不适用等问题是推动党内法规制度保质保量完成规范性任务的重要环节，有利于维护党内法规的制度张力和实际效力，在正本清源的基础上促进党内法规制度的推陈出新和与时俱进。

### （三）强化制度执行评估，提升全面从严治党实效

我们党已经形成比较完善的党内法规体系，一分部署，九分落实。构建全面从严治党的长效机制旨在有用、管用、实用，无论是他律机制与自律机制的结合，还是思想建党与制度治党的并举，归根结底都要落到“执行”二字。当前，如何避免制度执行流于形式，形同虚置是我

25. 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，人民出版社2019年版，第29页。

26. 习近平：《牢记初心使命，推进自我革命》，《求是》2019年第15期。

们在党内法规制度建设中需要反复琢磨、不断思考的重要问题。党内法规制度是由各要素组成的有机系统，从建立健全到实施保障形成以党章为根本、若干配套党内法规和规范性文件为支撑的制度体系。在这一完整回路中，党内法规制度执行的评估环节集中反映了党内法规制度的执行力，是这一闭合路径中的重要支路，与党内法规制度的备案与清理共同构成了系统内部的反馈机制，对判别文件制发质量以及跟踪党内法规制度落实效果皆具有实效性。

截至目前，国内学界关于如何定义党内法规制度执行评估的讨论不绝于耳，有学者认为党内法规制度是包括制度体系、实施体系、建设保障体系在内的统一整体，新时代管全党治全党首先应切实提高党内法规质量。其中，党内法规实施后评估制度是保障党内法规制度实效性的重要手段，作为党内法规制度体系的“反馈机制”有机构成而存在；有学者则表示所谓制度执行评估即是检验分析立法目的是否达到预期、法规制度和程序是否合理可行、执行效果是否显著，并在此基础上，对法规制度作出较为客观公正的评判。

通观现行的党内法规制度执行评估实践，可将其概括为立规前、立规中、执行后三个阶段。制度执行前的评估主要针对于法规制度的制定实操性，评判立或不立，为何而立；制度执行过程中开展的评估，力求通过监督检查或自查强化制度约束性，坚持立规中的利益调整，选择如何去立；制度执行后的评估作为整个评估回路的关键，是针对制度执行的实效性抓好问题整改，根据反响反映提出改进建议，通过预期目的与实际效果的对比达成自我纠偏，立行立改。因此，要将制度评估贯穿于三个阶段进而完成整个评估工作的衔接。

近年来，在党内法规制度执行的具体实践中，无论是党内法规实施后跟踪评估，党内法规质量评估，亦或是党内法规效果评估，究其根本都是对党内法规制度执行的整体效果的评议和检验，目的是补齐党内法规制度的执行短板，保障党内法规制度能够落到实处。当前，面对党内法规制度执行评估的理论探讨和实践活动尚不充分的情况，良规和善治之间尚未达成充分条件，还需要以踏石留印、抓铁有痕的韧劲做好党内法规制度的执行工作，多角度、多维度地强化评估研判，深挖制度执行不力的责任落实问题，确保党内法规以及规范性文件的合理合法、规范有效，督促基层制度执行不是束之高阁而是落地生根。

（作者辛艺萱系南开大学马克思主义学院中共党史专业2020级博士研究生；盛林系南开大学马克思主义学院教授）

## 实践探索

# 不断提高组织工作制度执行力 更加有力有效贯彻新时代党的组织路线

中共天津市委组织部研究室

制度的生命力在于执行。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视党的制度建设，坚持思想建党和制度治党同向发力，深入推动制度执行。组织建设是党的建设的重要基础，组织工作制度是从严管党治党、加强党的组织建设的重要保障。习近平总书记在中央政治局第二十一次集体学习时，对抓好党的组织制度建设提出明确要求，特别强调要严格抓好制度执行。贯彻新时代党的组织路线，必须充分发挥组织工作各项制度规定的约束、规范和引领作用，不断提升制度执行力，真正让铁规发力、禁令生威，以权威高效的制度执行保障组织工作高质量发展，切实将党的组织制度优势更好转化为发展优势、制胜优势和治理效能。

## 一、提高组织工作制度执行力，必须增强制度执行的思想自觉和行动自觉

思想是行动的先导。提高组织工作制度执行力，要首先从思想根源抓起，教育引导广大党员干部强化规矩意识、制度意识、法治意识，提升遵守制度、执行制度内动力。要深学细悟习近平总书记关于制度治党、依规治党的重要论述。党的十八大以来，习近平总书记围绕党内法规制度建设作出一系列重要论述和指示批示，深刻阐述了提高制度执行力的重要意义、基本路径、具体举措，为解决组织工作制度执行力问题提供了根本遵循。要把深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，按照学懂弄通做实的要求，组织党员干部认真读原著学原文悟原理，健全落实常态化学习机制，深入学习贯彻习近平总书记关于制度治党、依规治党的重要论述，深刻理解组织工作制度的内涵、优势和价值，不断深化对组织工作制度建设“为什么、干什么、怎么干”的认识，从中汲取笃定之力、行动之力。要强化组织工作制度的学习宣传教育。法规制度有效实施的前提是知，基础是学。要强化对党员领导干部的党章党规党纪教育，将组织工作制度纳入各级党委（党组）理论学习中心组学习和党校（行政学院）、干部学院培训的重点内容，帮助党员干部熟悉掌握制度规定，切实增强制度意识。要分类分层

开展组织工作业务培训，不断提升组工干部的政策业务水平和运用政策解决问题的能力，努力做组织工作的“政策通”“活字典”，当好党的组织原则的“守门员”。要充分发挥党内政治文化的支撑作用。政治文化对政治生态具有潜移默化的影响，对组织工作制度执行具有长期稳定持久的影响力。要认真落实中央和市委关于加强党内政治文化建设的决策部署，发挥党内政治文化感染力、影响力、穿透力，培厚制度管权管事管人的政治生态土壤，积极营造党内讲法规、依法规的政治文化。推动党员干部特别是领导干部带头弘扬忠诚老实、公道正派、实事求是、清正廉洁等共产党人价值观，弘扬社会主义法治精神，以良好的政治文化提升组织工作制度的执行力。

## 二、提高组织工作制度执行力，必须增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”

党的组织路线是为党的政治路线服务的，党的组织工作制度建设必须以党的政治建设为统领。在当代中国，党的政治建设的首要任务是坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导。这是提高组织工作制度执行力的根本所在。要把“两个维护”作为组织工作制度执行之首要。牢牢把握“国之大者”，始终把维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位作为第一位的政治要求，以践行“两个维护”的政治自觉抓组织工作制度执行，一切有利于“两个维护”的就要毫不动摇地坚持和巩固，一切不利于“两个维护”的就要坚定地予以纠正和破除，切实做到党中央提倡的坚决响应，党中央决定的坚决照办，党中央禁止的坚决杜绝，确保党中央令出即行、有禁即止。要完善贯彻落实习近平总书记重要指示批示的制度机制。习近平总书记的重要指示批示是党内政治要件，做到“两个维护”的首要检验和具体体现就是要不折不扣地贯彻落实。要认真落实市委《关于进一步做好习近平总书记重要指示批示贯彻落实工作的若干规定》，把有没有旗帜鲜明维护制度权威、不折不扣按制度办事，作为检验各级领导干部“两个维护”的重要标尺，教育引导党员、干部不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，坚决贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记重要指示批示精神。要健全维护党的集中统一的组织制度。党的十九届四中全会把健全维护党的集中统一的组织制度作为坚持和完善党的领导制度体系的重要内容，纳入国家制度和国家治理体系之中。这标明了组织制度建设的价值取向和关键所在。要抓住组织体系建设这个重点，坚持大抓基层的鲜明导向，着力形成上下贯通、执行有力、一心向着党中央和习近平总书记的严密组织体系。要把贯彻民主集中制作为重要任务，立足组织部门职能职责，指导督促各级领导班子健全落实议事规则和决策程序，使民主集中制成为我们党在组织建设上的鲜明特征和优势。

## 三、提高组织工作制度执行力，必须提高党的组织制度建设质量

制度是治党之利器，良规是善治之前提。系统完备、科学规范、有效管用的制度体系是提高制度执行力的基础所在。从基层实践看，一些重要制度的配套衔接还需要加强，必须做好完善和发展这篇文章，大力推进组织制度“供给侧结构性改革”，确保各项制度立得住、行得通、管得了。要坚持保持定力和改革创新相统一。制度成熟定型是一个动态过程，不可能一蹴而就，必须随着实践发展与时俱进。既要保持战略定力、狠抓制度落实，又要以改革的思路举措推进建章立制。近年来，我们大力深化市管企业选人用人体制机制改革，制定出台了市管企业领导人员管理规定、市管企业职业经理人管理暂行办法、市管企业委派总会计师管理暂行办法等一系列制度规定，形成了比较完备的国有企业选人用人制度体系，搬走铁交椅，打破铁饭碗，撤掉大锅饭，有效激发了国有企业领导人员队伍活力。要坚持问题导向和目标导向相统一。当前，组织工作既存在一些久而未破的老问题，也在实践中不断出现新情况新问题，必须坚持问题导向、目标导向，深入查摆工作中存在的薄弱环节、短板弱项，把制度供求两方面情况摸清楚，有什么问题就解决什么问题，什么问题突出就着力攻克什么问题，确保制度适应发展的需要。每项制度的研究出台都要深入开展调查研究、广泛征求意见建议，精准对接发展所需、基层所盼、民心所向。要坚持于法周延和于事有效相统一。习近平总书记指出，制度不能大而全也不能小而碎，如果空洞乏力，起不到应有的作用，“牛栏关猫”是不行的。要坚持实体性制度、程序性制度、监督性制度一体推进，着重细化程序流程，便于基层在组织工作实践中掌握理解、对照执行。要鼓励地方结合实际及时制定配套细则，为基层精准执行、高效执行打好基础。同时，应避免层层出文件、以文件落实文件，保证基层把主要精力放到抓落实上。

## 四、提高组织工作制度执行力，必须强化抓制度落实的能力和责任担当

制度执行者的能力水平、担当程度，直接决定制度执行的效果。要教育引导党员、干部把抓制度执行与抓工作落实结合起来，找准制度执行的切入点，在制度执行上见担当精神，见制度成效。要发挥“关键少数”的示范带动作用。习近平总书记指出，越是领导干部，越是主要领导，越要自觉增强法规制度意识，以身作则，以上率下，自觉维护法规制度的严肃性和权威性。要推动各级领导干部增强自律意识、标杆意识、表率意识，带头尊规、学规、守规、用规，发挥“头雁效应”，以实际行动为党员干部作出示范。要加强教育培训，推动领导干部提高法

律素养，搞清楚权力的边界、行为的底线，搞清楚什么事能干、什么事不能干。要推动领导干部抓好组织制度在本地区本部门本单位的贯彻执行，敢于担当、敢抓敢管，防止“破窗效应”，不当“老好人”。要树立重制度执行的鲜明导向。坚持把制度执行力和治理能力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据，推动广大干部严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作。要针对组织工作制度的不同特点、受众对象、执行期限等，科学设计考核指标，考准考实干部制度执行的具体表现，对在制度执行中敢于坚持原则、不怕得罪人、各方高度认可的干部，加大培养使用力度，及时放到更重要的岗位锻炼；对干部在制度执行中担当作为、先行先试出现的失误错误，合理予以容错纠错，鲜明树立制度执行“能者上、优者奖、庸者下、劣者汰”的导向。要强化组织要素保障。基层党务力量和要素保障是制约组织工作制度有效执行落实的重要因素。要推动重心下移、资源下沉、保障下倾，切实保障基层人员、编制、资金等要素，真正让基层有权干事、有钱干事、有人干事。近年来，我们连续三年面向全国招录了3000多名农村专职党务工作者，组建天津市党支部书记学院，全面实行村（社区）评星定级，建好用好村和社区党群服务中心，基层党组织的政治功能和组织力得到有效提升，有力保障了基层党建各项制度规定的执行落实。

## 五、提高组织工作制度执行力，必须健全权威高效的制度执行机制

习近平总书记强调，要坚持有责必问、问责必严，把监督检查、目标考核、责任追究有机结合起来，形成法规制度执行强大推力。提高组织工作制度执行力，重在加强全链条、闭环式管理，构建全覆盖的执行机制，确保一抓到底。要层层压实责任。紧紧扭住管党治党责任这个“牛鼻子”，认真贯彻党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定，推动各级党组织把组织工作制度执行摆在突出位置，一级抓一级，层层抓落实，逐级传导压力，确保组织工作制度落实落地。要把各项制度最关键、最核心的指标梳理出来，建立相应的任务清单、责任清单，做到责任到事、责任到岗、责任到人，项目化、清单化推动制度执行。要开展评估问效。研究制定组织制度执行评估办法，明确评估内容和量化标准，针对组织制度的不同特点、受众对象、执行期限等，精准开展跟踪评估，着力发现和解决制度实施中的重点难点问题，及时修订完善相关制度。要加强组织、纪检监察、政法、信访等部门之间沟通协作，定期研究分析解决制度执行中存在的新情况新问题，形成组织工作制度执行的强大合力。要强化监督检查。坚持把组织工作制度执行落实情况纳入党组织书记抓党建述职评议考核和巡视巡察、专项督查内容，采取随机抽查、明察暗访等形式，定期对重要组织工作制度实施情况进行督查检查，对于那些违反和破坏组织

工作制度，有令不行、有禁不止，做选择、搞变通、打折扣的行为，严肃追责问责。市委把贯彻落实新时代党的组织路线、执行组织工作制度情况作为每年全面从严治党主体责任检查考核的重要内容，对考核结果靠后的市管单位，市委主要负责同志亲自约谈党委（党组）主要负责人，推动各级党委切实把制度执行的主体责任抓到手上、扛在肩上、落到实处。

# 新发展阶段提高党内法规质量的实践理路

中共天津市委党校研究室

治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持从严治党、依规治党，以前所未有的力度推进党内法规制度建设，取得重大进展和显著成效。进入新发展阶段，审视目前党内法规制度建设，依然存在党的领导制度总体上偏弱、程序性法规比较笼统、有些法规衔接不畅、有的法规不合时宜等问题，破解这些问题必须坚持习近平总书记所强调的“要搞好制度‘供给侧结构性改革’”这一根本遵循，把提高党内法规质量作为重中之重，更加注重把握“四个统一”，着力增强党内法规制度建设的系统性、严密性、可操作性和适应性，以高质量立规来构建体系、推动实施、保障善治。

## 一、注重整体推进与重点突破相统一，着力提高党内法规制度建设的系统性

辩证唯物主义认为，推动事物的发展要坚持“两点论”与“重点论”的统一，既讲“两点论”，又讲“重点论”，在兼顾一般的同时紧紧抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，在整体推进中破解重点难题，以重点突破带动整体推进，只有将两者有机结合起来，才能有效推进事物整体性、系统性发展。党内法规制度建设是一项全面的、严谨的系统工程，涉及各位阶、各领域、各类型、各环节等方方面面。加强党内法规制度建设必须搞好整体谋划，强化顶层设计，注重长远规划、系统集成，只有这样，才能确保党内法规体系完备、环环紧扣、同向发力，实现党内法规制度建设提质增效。在整体推进党内法规制度建设的同时，还要紧密结合中央要求、群众期盼、实际需要、新鲜经验，有重点有针对性地研究新情况、总结新经验、解决新问题，探索制定亟需、务实管用的党内法规，确保党内法规制度建设与实践发展同频共振、同步前进。提高党内法规质量，必须坚持两点论与重点论相统一，既整体推进又重点突破，既统筹谋划又有的放矢，切实增强党内法规制度建设的整体性和系统性。

新发展阶段着力提高党内法规质量，要坚持系统观念，强化整体视野和系统思维，统筹抓好党内法规制度建设。一是注重强化党内法规建设的整体谋划。从党的事业发展需要和党的建设实际出发，把加强顶层设计和坚持问计于民结合起来，广泛征求有关方面意见建议，科学编制党内法规制定工作规划计划，明确党内法规体系建设的基本框架，确定当前与长远、一般与重点、实体性与程序性等建设思路和工作着力点，通过科学规划不断增强党内法规整体性系统性建设。二是注重加强重点党内法规制定。坚持问题导向，聚焦新形势下管党治党存在的一些

深层次矛盾和问题，有什么问题就解决什么问题，什么问题突出就重点攻克什么问题，从目前来看，党的领导方面制度总体上偏少，所以就要把补齐党的领导这一基础主干法规作为重点。要充分总结以习近平同志为核心的党中央领导全国各族人民抗击疫情伟大斗争的实践经验，不断完善党的领导制度体系，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，切实把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节。三是注重党内法规制度建设的统筹推进。建立健全沟通协调、督促检查等机制，加大与党内法规起草部门及相关职能部门的交流、指导和督导力度，推动起草部门将党内法规制度建设摆上重要议事日程、纳入全局工作谋划推进，协助解决党内法规起草过程中遇到的问题和困难，督促在规定的时间内完成规定项目，通过交流协调、监督检查，充分调动有效资源和力量，形成整体合力，实现党内法规制度建设的统筹推进、齐头并进。

## 二、注重内容科学与协同高效相统一，着力提高党内法规制度建设的严密性

党内法规作为党员干部的硬约束，其内容应符合实际、逻辑严密、表述准确，个体彼此之间也应衔接顺畅、连贯融合、系统配套。就党内法规个体而言，做到内容科学其核心在于尊重“管党治党、治国理政”的客观规律，尊重和体现党内法规制度建设的客观规律，妥善处理数量与质量、针对性和有效性、现实性与前瞻性等关系，确保党内法规内容适应党的建设和党的工作需要，使每一部党内法规都有很强的科学性、合理性，经得起实践和历史的考验。就党内法规体系而言，党内法规个体之间要务求于法周延，注重党内法规内部的有机衔接、互联互动，国家法律与党内法规之间的衔接贯通、同频同向，避免党内法规条文之间、党内法规个体之间、党内法规与国家法律之间出现叠床架屋、相互打架的现象，造成法规效应的“对冲”，全面提高党内法规体系建设的水平和质量。提高党内法规质量，必须注重内容科学与协同高效相统一，做到既符合实际、内容科学，又彼此衔接、系统集成，切实增强党内法规的科学性和严密性。

新发展阶段着力提高党内法规质量，要坚持科学立规、民主立规，在提高党内法规制度建设严密性上下功夫。一是注重加强前期调查研究。充分发扬党内民主，深入实际、走进基层，充分吸收党组织、党员、有关专家学者以及普通群众的意见建议，把制度供求两方面的情况摸清楚，把制度安排的利弊得失论证好，把制度变革动力和阻力对比情况研究透<sup>1</sup>，做到实事求是、务求实效，确保每部党内法规都立得住、行得通、管得了。二是注重严把党内法规制定程序。严格按照党内法规制定要求，抓紧起草、审批、发布等工作，特别要加大审批力度，严把审批标准，及时发现和消除党内法规草案中存在的问题和不足，确保党内法规始终坚持正确政治方向，

1. 中共中央办公厅法规局《推进党内法规制度“供给侧结构性改革”》，《求是》2020年第2期。

符合党章、党的理论和路线方针政策，同法律、上位党内法规、规范性文件相一致。三是注重党内法规同国家法律的衔接和协调。以党章为基石的党内法规体系和以宪法为基石的法律规范体系，是中国特色社会主义国家治理体系的两个主体，两者并非相互割裂、互不相关，而是彼此联系、相互依存。制定党内法规不得与国家法律相左，必须以法律规定为底线准绳，强化与国家法律的衔接协调，做到既不脱节断档也不重叠越位，努力构建党内法规和国家法律法规相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

### 三、注重实体性法规和程序性法规相统一，着力提高党内法规制度建设的可操作性

党内法规作为一项系统性工程，从实施执行角度来看，不仅要重视党内法规体系的构建，还要重视党内法规的实施体系建设；不仅要有实体性规范，还应有与实体性法规相匹配的程序性法规，实现“各种行为要经由程序来实现，各种关系要经由程序联结，各种制度要经由程序来体现，各种结果要经由程序来表达，实体正义要经由程序正义来表征”<sup>2</sup>。实体性法规体现制度的价值取向，是对党组织活动和党员行为提出的实体性要求，明确党员和各级党组织的权利、职责和义务，主要解决“做什么”的问题。程序性法规是实体性法规的操作实施流程，是实体性法规得以落实的重要保障，明确执行、检查、问责等程序，主要解决“怎么做”“保障做”的问题。提高党内法规质量，要在重视实体性法规建设的同时，进一步突出党内法规的程序化要求，把“做什么”“怎么做”具体化、明晰化，使党内法规体系建设更加科学规范、执行更加顺畅高效。

新发展阶段着力提高党内法规质量，要坚持务实管用、简便易行的原则，更加注重突出程序、形式等内容的融入，切实增强党内法规的可操作性。一是注重强化程序性法规与实体性法规并重的理念。党内法规制定机关要把程序性法规制定提高到与实体性法规制定同等重要的位置，并通过教育引导、制度约束等方式，进一步强化党组织和党员干部加强程序性法规执行意识，切实增强完善程序性法规执行的思想自觉，以实际行动推进党内法规实施体系建设，逐步构建系统完备、整体协调、运行通畅、可操作性强的党内法规体系。二是注重在细化量化上下功夫。制定党内法规要坚持内容能细化的尽量细化，能量化的尽量量化，明确哪些事能做、做到什么程度、达到什么效果；明确哪些事不能做，违反规定怎么处理，以及违规行为的量纪尺度，尽可能压缩自由裁量空间，为提高党内法规的可操作性奠定基础。三是注重加强程序法规体系建设。在细化量化党内法规内容的基础上，要进一步明确具体的标准、程序、方法等内容，便于在执

行中能够准确把握，避免因标准模糊、措施宽泛等因素，影响执行效果。要加大程序性法规试点力度，在实践中试验、在实践中检验，不断吸收基层意见建议，及时弥补缺陷和不足，进一步提升程序性法规的合理性、可操作性。

### 四、注重稳定性与创新性相统一，着力提高党内法规制度建设的适应性

任何事物的存在既具有稳定性又具有变革性。同样，加强党内法规制度建设也是坚持稳定性和变革性相统一的结果，不断在保持稳定中变革创新，在变革创新中保持稳定。党内法规作为管党治党的制度遵循，引导、规范、约束和保障党组织工作、活动和党员行为，具有很强的严肃性，不能任意变动和修改，甚至推倒重来、另起炉灶，应在较长时间内保持平稳、均衡状态。同时，党内法规制定还要在坚持过去行之有效规定的基础上，结合新的时代特点，不断与时俱进，把握规律性，体现时代性，针对新情况新问题作出新的规定。提高党内法规质量，要既注重保持党内法规的稳定性，不能朝令夕改、频繁“翻大饼”，又要保证党内法规的活力，掌握党内法规制度建设的周期性规律，及时开展立、改、废工作，切实增强党内法规的适应性。

新发展阶段着力提高党内法规质量，要坚持守正创新，既要在现有党内法规框架内搞好精装修，又要在原有党内法规基础上添砖加瓦，不断提高党内法规的适应性。一是注重强化党内法规定期清理。定期对一定范围内的党内法规进行审查，确定其是否修订、废止，并进行集中清理、即时清理或专项清理。对于不适应全面从严治党新形势新要求、与上位法规不一致、横向与其他法规不协调的党内法规，但仍有必要执行的，应当予以修订；针对滞后于时代、不再具有现实规范意义的党内法规，应当及时废止，避免“超期服役”。通过及时修订和废止有关党内法规，以确保党内法规的适用性与生命力。二是注重完善党内法规评估工作。优化评估程序、评估指标、评估方法，及时跟踪评估党内法规实施对党的领导与党的建设等方面的影响，发现党内法规执行中存在的短板和不足，并根据实施情况提出相应的完善方案，从而推动党内法规准确修订和及时废止，进一步促进党内法规体系更新与完善。三是注重建立实践成果运用机制。立足新发展阶段，科学认识和把握全面从严治党、依规治党的新形势新要求，认真总结我们党在管党治党实践中的经验教训，及时把推进全面从严治党的新经验新举措以党内法规的形式固定下来，把新发展理念贯彻落实到党内法规制度建设中去，不断在实践创新的基础上，与时俱进推动党内法规创新。

2. 彭京宜. 关于完善党内法规的若干思考 [J]. 理论前沿, 2007(7):16-17.

# 党内法规理论研究现状

林凯歌 平萍

## 一、党内法规制度建设的历史性梳理

治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。加强党内法规制度建设，是新时代推进全面从严治党、坚持依规治党的必然要求。中国共产党历来重视加强党内法规制度建设，力图通过党内法规制度建设来规范党组织的工作、活动及党员的行为。党内法规制度建设与革命、建设、改革、新时代的时代背景、历史任务相适应，在每个时期呈现出不同的历史特点，同时又有其内在一致性。在中国共产党成立一百周年之际，对中国共产党百年党内法规制度建设进行总结与梳理，分析其百年来发展演进的主要特点，以史鉴今，总结经验，以期对当下党内法规制度建设提供镜鉴参考。

### （一）新民主主义革命时期：党内法规的萌芽与初创

党内法规是与中国共产党的成立相伴而生的。中国共产党成立初期，便通过制定党章、党的组织法规、宣传法规、教育法规、干部管理法规等逐步开始了党内法规制度建设的相关探索。1921年，中国共产党第一次全国代表大会通过的《中国共产党的第一个纲领》，规定党的名称为“中国共产党”，并对党的组织制度、入党原则、接收新党员的程序、党的组织机构以及党的纲领修改等方面作出了具体规定，这是党的历史上第一部具有党章性质的党内法规。1922年，中国共产党第二次全国代表大会通过的《中国共产党章程》是中国共产党历史上第一部党章，章程由党员、组织、会议、纪律、经费、附则共6章29条组成。党章的制定保障了党内的团结统一和党的宗旨的实现，此后党章虽经多次修改，但其基本架构和内在精神一直延续下来，成为党加强自我管理的有效抓手。从党章的要求出发，党的组织、领导、自身建设、监督保障等方面的法规陆续制定，党内法规制度得以初创。1938年，毛泽东在《论新阶段》的讲话中首次提出“党内法规”的概念，指出“须制定一种较详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动”<sup>1</sup>，这是党的历史上首次指出党内法规这一概念，标志着中国共产党对党内法规的认识进入了新阶段。1945年，七大党章中第一次增写了总纲，首次更加完善了党的民主集中制原则，并规定党的全国代表大会为党章的修改机关。七大党章是中国共产党在新民主主义革命时期独立自主制定的第一部党章，是党内法规发展史上具有里程碑意义的重大事件。

1. 毛泽东. 毛泽东选集(第2卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1991年版, 第528页.

总体说来，新民主主义革命时期的党内法规服务于中国共产党在新民主主义革命时期各阶段的历史任务，随着国际、国内形势的不断发展，党对自身发展定位、任务认识也不断发展变化，党内法规的制定也随之不断修正，体现在内容上表现为对组织、纪律的要求居多，在形式上规范性相对不足，但仍然为党内法规制度建设奠定了基础，提供了宝贵经验。

### （二）社会主义革命和建设时期：党内法规制度的发展与受挫

新中国成立后，基于执政环境的巨大变化和新民主主义革命时期积累的经验，中国共产党围绕正确处理党政关系、加强组织纪律建设、完善党的领导制度等方面继续推进党内法规制度建设。1956年，八大党章指出“党的团结和统一，是党的生命，是党的力量的所在”<sup>2</sup>，并就监察委员会的设置、党员权利等作出了新的规定。八大党章是中国共产党初步探索执政规律、进行党内法规建设的初步成果，充分体现了人民意志和党的执政方向。此外，这一时期以《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》《关于在全党全军开展整风运动的指示》《关于开展反对官僚主义、反对命令主义、反对违法乱纪的指示》《关于增强党的团结的决议》《关于厉行节约的紧急规定》《关于加强党的监察机关的决定》等一系列具有党内法规性质的指示和规定的发布与实施为标志，党内法规制度建设的整体性不断增强，对于维护党的纪律、加强党内监督、预防惩治腐败、完善党的领导发挥了积极作用。但随着1957年反右派斗争扩大化以及随之而来的十年“文化大革命”，党内法规制度遭到严重破坏，发展受挫。其监督机制缺失、规范性稳定性不足，继而不足以对党的组织和党员个人发挥应有的规范和约束作用，从而致使党内生活不正常，党的组织、党的制度的功能几近瘫痪。前事不忘，后事之师。这惨痛的教训也从反面告诉我们加强党内法规制度建设的极端重要性。

### （三）改革开放新时期：党内法规制度的恢复与渐成

党的十一届三中全会以来，与深入推进的改革开放相适应，党内法规制度也逐步恢复与完善，体系化渐成。根据党的十一届三中全会提出的“健全党规党法，严肃党纪”的要求，1980年，党的十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》，其立足于时代特征和现实要求对党的组织原则和纪律原则进行了明确规定，为党内政治生活的正常化提供了制度保证；1984年，《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》以党内法规制度的形式禁止党政干部参与经济活动，为推进经济体制改革营造了良好的政商环境；1987年，党的十三大提出要走靠改革和制度建设的新路子；1990年《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》等党内法规相继发布，党内法规制度发展快步迈进；以《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》为标志，党内

2. 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编(第9册)[M]. 北京: 中央文献出版, 1994年版, 第319页.

法规制定进入“有法可依”的阶段，党内法规制度建设进入科学化、民主化、程序化的发展阶段，法治思维开始融入党内法规制度的制定过程；1997年，党的十五大提出依法治国的基本方略，强调要严格按党章办事，按党的制度和规定办事<sup>3</sup>，党内法规制度建设逐步向体系化的方向发展；2003年，《中国共产党党内监督条例（试行）》颁布，这是党的历史上第一部关于党内监督的专门性党内法规，与《中国共产党纪律处分条例》成为新时期中国共产党加强自我监督的重要利器。

总体说来，在这一历史时期，党内法规制度的建设速度明显加快，规范化程度不断提升，党内法规的效能日益显著，为加强党的建设提供了有力的制度保障；但同时，也存在党内法规建设质量不高、示范引领作用弱化、整体统筹规划不足等问题。

#### （四）新时代：党内法规制度建设的完善与成熟

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视制度治党、依规治党，把加强党内法规制度建设作为全面从严治党的长远之策、根本之策，作为事关党长期执政、国家长治久安的重大战略任务，摆在突出位置部署推进，推动党内法规制度建设取得重大进展和显著成就，使党内法规成为助推“中国之治”的有效抓手和制度保障。2012年，《中国共产党党内法规制定条例》和与其配套的《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》的发布使党内法规制度的制定更加规范权威。2013年，《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》正式出台；《中共中央关于废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》首次对党内法规制度开展更新换代工作，有效推进了党内法规制度体系向着科学规范化发展。2017年，《关于加强党内法规制度建设的意见》提出要完善以“1+4”为基本框架的党内法规制度体系，标志着党内法规制度体系开始由零散立规走向成熟发展；同年，党的十九大提出要加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系<sup>4</sup>。2018年，第二个党内法规制定工作五年规划和第二轮党内法规和规范性文件清理工作相继部署，党内法规制定工作的体系化程度不断完善，整体统筹力度不断加强。2019年，中共中央政治局会议修订印发《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》，进一步加强了党内法规制度体系的功能性和前瞻性；党的十九届四中全会把加快形成完善的党内法规体系作为坚持和完善中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，并将其纳入国家治理体系和治理能力现代化的大视域，更加明确了党内法规制度建设在新时代的重要地位和重大意义，同时也标志着党内法规制度建设的成熟。

总体说来，新时代在以习近平总书记为核心的党中央的坚强领导下，党内法规制度建设以搞

好制度“供给侧结构性改革”为主线，进一步健全党内法规制度体系的“四梁八柱”，加快构建以“1+4”为基本框架的党内法规制度体系，以党章为统领，党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规四大板块制度创新的衔接呼应、互联互动为配套，推动党内法规在这一时期取得重大历史性成就。至建党一百周年时，已形成“比较完善的党内法规体系”<sup>5</sup>。这是新时代党内法规制度发展新的历史进程。当然，在党内法规与国家法律的协调、党内法规的执行与监督保障层面仍存在一些现实问题，需要进一步统筹设计、优化推进。

## 二、近一年党内法规研究热点

综观近一年党内法规的研究，其紧跟时政热点，既重视基础理论的研究，同时也着眼于宏观视野的架构和具体操作层面的实践。在众多研究成果中，根据2017年党中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》提出的“1+4”基本框架的党内法规制度体系，加之学界内其他的研究热点问题，可将近一年党内法规的研究成果分为以下七个主要部分：

**第一，以《中国共产党章程》为对象的研究，主要涉及对党章历史演变过程的研究及其同党纲、宪法关系的研究。**以党章的历史演变为主要研究内容的学术论文大多从党章的渊源、党章在各个时期的修订、及其不同时期的侧重点等来进行阐述，并进一步总结历史经验和现实启示<sup>6</sup>。对于党纲和党章关系研究，相关学者认为：中国共产党沿着马克思主义政党“纲章合一”的典型模式在实践中不断摸索最终形成了“以历次党代会报告作为修改党章及其序言的重要指针，在党章之前增写‘总纲’”的“纲章合一”模式，其认为“纲章合一”是“党的建设密切联系党的政治路线”的必然要求<sup>7</sup>。对于党章和宪法的关系，二者在学理上相互区别、相互呼应、相得益彰的关系基本在学界取得共识，但就效力层面分析二者关系而言，尚存争论。在已有的研究基础和观点上，有关学者认为看待党章同宪法的关系应坚持“党章为本，宪法至上”的原则，绝不能用机械的割裂的观点来看待二者关系。二者是并列共生、并联共进的关系，即：党章和宪法共生共源于人民意志，共起共进于党的路线方针政策；但二者属于不同的制度现象，分属不同的体系，党章是全党意志的最高体现，宪法则是国家意志的最高体现<sup>8</sup>。

由党章和宪法的关系研究进而延伸出的以党章统领的党内法规制度体系和以宪法统领的国家法律制度体系的关系也是当前研究的热点问题。目前有这些观点：一是二者相辅相成、缺一不可；二是既相互衔接协调，同时又会产生矛盾和冲突；三是二者是中国特色制度化进程中并存的两条路径。对于党规和国法关系近一年来的研究，其一是对二者关系的主要概括——“党

3. 中共中央文献研究室编. 十五大以来重要文献选编(中)[M]. 北京: 人民出版社, 2001年版, 第1111页.

4. 习近平. 习近平谈治国理政(第3卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2020年版, 第53页.

5. 习近平: 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话, 人民出版社, 2021.7

6. 郭凯. 《中国共产党章程》的历史演进与实践选择[J]. 理论学刊, 2021(02):70-78.

7. 祝捷. “纲章合一”: 中国共产党党纲党章百年关系史论纲[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2021, 48(03):1-9+176.

8. 肖金明, 冯晓畅. 合章性审查与合宪性审查协同共治的中国式图景[J]. 社会科学研究, 2021(03):11-21.

规党纪严于国法”论断的依据、逻辑、要求、原则等基础性的研究,相关学者以党员承诺、政党治理作为主要依据,以党员素质要高和肩上担子要重、“治党先治上,治上先治长”作为基本要求,以法律保留、程序正当、比例合适作为践行原则对“党规党纪严于国法”论断进行了基础性阐释<sup>9</sup>。其二是以“党规党纪严于国法”前提下的党内法规的边界性研究,相关学者认为:“党规党纪严于国法”的边界在于“严”的程度和范围,这个界域应遵循既体现党的本质与特性、服务于党和限制权力,同时又不抵触宪法和法律两条原则<sup>10</sup>。其三是党规与国法有效衔接协调问题的研究,首先是对二者有效衔接协调的必要性、现存问题、解决路径的研究<sup>11</sup>,相关学者认为要以引导党内法规转化为国家法律、完善党内法规的备案审查机制、健全党内法规与国家法律制定主体的沟通机制来促成二者有效衔接协调<sup>12</sup>;其次是从党政机构改革以及执政党建设等具体视域下对党内法规与国家法律的有效衔接协调的研究,相关学者认为要在认识二者在中国特色社会主义法律体系之内的统一性、融合性、互恰性的基础上坚持问题导向,对二者有效衔接协调的机制进行设计和构建<sup>13</sup>,还有学者认为在党政机构改革的背景下要通过明确党内法规和国家法律在国家治理中的分工、加强源头治理和提供充分的司法救济条件下调适党政变革可能引起的二者间的冲突<sup>14</sup>;其三是细化下的党政联合发文问题以及党纪处分与政务处分的协调问题,相关学者认为党政联合发文必须在特定的范围和事项内使用,以保证党内法规和国家法律并行不悖,确保二者的独立性和正常运行<sup>15</sup>,还有学者认为实现党纪处分和政务处分的衔接协调关键在于过程中证据问题和实体问题的解决,要坚持以法治思维推进二者的衔接协调,以此为重点进一步实现党规和国法的有效衔接<sup>16</sup>。最后是实现依规治党和依法治国的有机统一的研究,近一年来学者主要从其内在理据、价值与基石、时代特色、路径与方略等方面进行研究,侧重点在于实现路径的研究<sup>17</sup>。

**第二,建党百年来党的组织法规制度发展研究,主要对象为中国共产党的请示报告制度和支部工作制度。**对于请示报告制度主要研究:一是建党百年视角下党内请示报告制度的发展历程,有些学者将请示报告制度的发展划分为初步探索、创立及巩固、恢复与强化、突破与创新四个时期,并进一步从制度作用角度分析其历史经验和当代意义<sup>18</sup>;有些学者则从请示报告制度在

党的百年历程中所发挥的实践价值、当下面临的现实困境及尝试提出解决方案等方面来弥补学界的不足,提升请示报告制度研究的理论性<sup>19</sup>。对于支部工作制度的研究,相关学者主要从其体系、目标任务、主要内容、发展历程、经验启示等方面进行探讨研究<sup>20</sup>。

**第三,党的领导法规制度研究,主要研究对象为党组以及“党的领导”入法。**相关学者在建党百年视角下从探索初建阶段、全面建立转向初步取消、恢复到强化的调试阶段、运行的体系化阶段四个时期回溯党组制度的发展历程,并进一步总结历史经验和尝试提出完善的路径选择<sup>21</sup>。在“党的领导”入法的研究中,相关学者从其必要性与重要性、取得的具体成效、入法形式和现存问题、完善方法途径等方面进行研究<sup>22</sup>。同时,相对于大视野的“党的领导”入法的研究,一些学者则从新冠疫情背景下突显的“应急管理工作领导小组”的组织特性、游离于合法性之外的问题着眼,试图从制度性供给侧改革即通过党内法规和国家法律层面统筹推进,为实现“应急管理工作领导小组”的合法性与规范性尝试提出建议,以进一步加强党的领导<sup>23</sup>。相关学者认为党内法规制定与实施对于推进党领导依法抗疫提供了重要的制度保障作用,必须统筹推进党内法规制度同党领导抗疫相结合,才能真正地保障党在疫情中充分发挥党的领导作用<sup>24</sup>。该部分成果较少,仍有待加强。

除上述以外,基础性研究例如党内法规的概念、分类、渊源、特征、价值、势能、属性等基础性的研究也是近一年来的基本研究点。

**第四,党的监督保障法规制度发展研究,党的监督保障法规对党内权力进行有效制约、监督和全面从严治党、治理腐败发挥着根本效力,是“制度建党”“制度治党”的关键。**目前学界对于党的监督保障法规的研究呈立体化趋势,纵向上着重梳理在中国共产党成立百年来制度演变沿革以总结经验,有学者从政治、法律制度建设角度出发,梳理百年党的历史,评估监督制度的权力制约效能与前景分析,推动“法律主治”观念指导监察制度体系建设<sup>25</sup>;而有学者着手于监督制度中的巡视制度,以历史、理论与实践三重逻辑展现巡视制度百年演进过程得出巡视工作乃“党之利剑,国之利器”的结论。横向上,众多研究以对党内权力监督制约体现合法

9. 吕品. 党规严于国法: 主要依据、基本要求和践行原则 [J]. 理论探索, 2020(06):47-53.

10. 姚国建. 论“党规严于国法”的正当性及其界域 [J]. 理论视野, 2020(06):64-70.

11. 陈红梅, 李娟. 党内法规与国家法律衔接协调的内在机理与现实路径 [J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2021, 45(01):93-100.

12. 郭世杰. 党内法规与国家法律衔接协调路径探析 [J]. 长白学刊, 2020(04):83-89.

13. 马丽. 执政党建设视域下党内法规与国家法律衔接协调的机制探析 [J]. 理论学刊, 2021(02):62-69.

14. 张洪松. 党政机构改革背景下的党内法规与国家法律衔接研究 [J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2021, 42(04):124-129.

15. 封丽霞. 党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题 [J]. 法学研究, 2021, 43(01):3-19.

16. 秦前红, 周航. 党纪处分与政务处分的衔接协调及运行机制 [J]. 中国法律评论, 2021(01):167-178.

17. 张文显. 坚持依法治国和依规治党有机统一 [J]. 政治与法律, 2021(05):2-12.

18. 陈金龙, 肖志伟. 中国共产党建党百年请示报告制度的历史进程和基本经验 [J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2021, 45(03):1-6+147.

19. 王立峰, 孙文飞. 中国共产党请示报告制度: 实践价值、现实困境与未来进路 [J]. 理论与改革, 2021(03):1-11.

20. 李斌雄, 杨竹芸. 中国共产党支部工作制度建设的百年历程和经验 [J]. 理论与改革, 2020(06):1-12.

21. 王立峰, 李洪川. 建党百年党组制度的发展历程、实践经验与完善路径 [J]. 中州学刊, 2021(04):1-7.

22. 万里鹏. “党的领导”入法: 理论透视、实践考察与制度完善 [J]. 河南社会科学, 2020, 28(10):58-67.

23. 欧爱民, 向嘉晨. 应急领域强化党的领导的法治路径——以党规与国法的统筹推进为视角 [J]. 学习与实践, 2020(09):23-31.

24. 陈俊. 党领导依法抗疫制度保障的若干思考 [J/OL]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(04):1-10[2021-07-08].

<https://doi.org/10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20201014.002>.

25. 冯祥武. 党和国家监督体系建设的现实成效与未来推进——以政治、法律制度建设为视角 [J]. 辽宁行政学院学报, 2020(06):5-11.

性、合宪性等为出发点。有学者就党政机关合署办公与党内法规制度二者互动展开研究,如针对具备党政机关双重性质的合署办公改革内在推动党内法规建设完善进行讨论<sup>26</sup>,以及党内法规在推动以纪委监委为代表的合署办公二者关系合理化运行的同时发挥着引导、规范与控制功能的探讨<sup>27</sup>;在对党内权力监督制度建设、运行的问题上,有学者提出在党和国家监督体系具有对接和嵌入具备法理的正当性和实践操作的可能性的基础上,提高机制内耦合度和加强机制外嵌入性,推动科学制定监督机制,进行协同监督,构建监督网络链条,形成监督合力<sup>28</sup>;此外,也有学者针对监察法规体系化进行研究,主张以功能分类、类型化架构建设“双元”并立、多规复合的监察法规立法类型体系<sup>29</sup>。在党内监督法规成效的研究也有较多成果,有学者提出对权力的形塑作用,引导监督法规体系趋于完善,控制权力防止过度膨胀。

**第五,完善党内法规制度实施机制研究,徒法不足以自行,党内法规制度赖于其执行力而发挥实际效力。**大多数学者多集中于党内法规执行实施层面展开研究,呈现整体性、全面性特点。相关学者提出建构党内法规执行责任制,以执规责任层级化配置与责任下沉、执规责任全面化配置与制度环境营造、执规责任配置伴随组织激励、意识形态强化等为制度特征,推动责任机制、工作机制、保障机制合为一体<sup>30</sup>;有的学者则具体研究党内法规执行主体责任,以全面从严治党主体责任为价值追求,设置明确的执行主体责任清单,将主体责任的普适性和特殊性两大原则统一于提升党内法规制度执行力的目标要求和实现党的先进性、提升党的执政能力的价值追求<sup>31</sup>。

关于党内法规实施执行效能的研究,有以下几个方面:其一,党内法规执行效能及影响因素研究,有的学者提出以增强党内法规执行的思想自觉、法规制定的科学性、法规执行的刚性约束以及加强对党内法规执行的监督以提高党内法规执行效能<sup>32</sup>;其二,党内法规执行困境及出路研究,面对一系列党内法规实施中遇到的困境,也有学者提出应强化党内监督推动法规执行力提升,如明确原则性要求、创新制度性设计、涵育文化性根基和强化法规效能性延展<sup>33</sup>;其三,党内法规执行效能评估指标研究,以保障对执行效能评估工作有序开展、提高评估结果精准性、增强评估公信力为目标导向,相关学者提出党内法规实施效果评估制度应重点围绕评估主体、评估对象、评估指标、评估程序、评估方法等要素进行体系化设计,兼顾程序性规范

和实体性规范。此外,有学者针对党内法规执行的客体即党员个体,提出党内法规对于党员个人具有规范其正确处理党内“上下关系”“平行关系”和党外的政党关系、党政关系、党社关系的积极作用,引导党员提高内在党性修养、构建秩序井然的制度体系<sup>34</sup>。

除上述研究成果外,学界也不乏关于党内法规执行体系机制建设、执行文化培育以及微观考察评估地方省域实施效能的研究;有学者以建立合理的、符合责任相称原则的裁量制度立论,认为应当弥合党内法规裁量制度与惩处追责机制价值与事实的分野,提出一系列完善和修改的可行性方案<sup>35</sup>。

**第六,党的自身建设法规制度研究。**关于加强党内法规制度建设的意见提出“1+4”横向领域划分方式,这一党内法规制度体系建设的顶层权威设计为党的自身建设法规制度建设指明了方向,规划了基本路径。目前,在关于党内法规制度的诸多研究中,学界对党的自身建设法规制度的研究成果相对缺乏,因此党的自身建设法规制度其历史实践、概念定义、外延界限,以及内部结构与功能,概括其基本特征和制度价值等仍是有必要进一步探究的问题。关于党的自身建设法规基础概念研究方面,有学者从考虑党建总体布局和考虑党的自身建设的历史经验的前提出发,提出了明确界定党的自身建设法规制度与其他法规制度的合理边界的观点,应具有明确的导向性、持续的实践性、指导的宣示性和系统的综合性四项基本特征,就党的自身建设法规的功能结构和制度价值从历史文本和党中央文件的角度进行分析阐述<sup>36</sup>。也有相关学者通过梳理党的政治纪律制度化历程与背景,凸显政治纪律在中国共产党自身建设中的重要地位,并对以强化权威为主线作为历史逻辑、优化法规之间的衔接配合作为实践逻辑的政治纪律制度化进行了归纳概括<sup>37</sup>。

实际上,党的自身建设法规制度与其他三类法规制度存在功能性耦合是其在党内法规制度体系框架中的突出特征。在对其研究时必然呈现重合的特点,这也是党内法规制度体系各部分密切联系、交相呼应的体现。

**第七,党内法规制度百年历程梳理。**梳理党内法规演进沿革,有助于以历史的胸怀理解党内法规制度体系的“应然”与“实然”。目前学界较多以建党百年的视角宏观上梳理党中央层面与地方层面党内法规制度的历史脉络,如褚国建、王爱平等以党内法规为线索,探索了从无到有,

26. 蔡则然. 浅析党政合设合署对党内法规制度建设的影响 [J]. 法制与社会, 2020(25):93-94.

27. 蒙慧, 胥壮壮. 功能·问题·优化: 党内法规保障纪委监委合署办公研究 [J]. 广西社会科学, 2020(06):27-32.

28. 张正良. 党内法规监督机制: 概念、前提与制度分析——基于协同监督视角的考察 [J]. 西部学刊, 2020(23)

29. 段鸿斌. 基于党和国家监督体系的监察法规的类型化构造 [J]. 人大研究, 2020(06):21-32.

30. 曾钰诚. 党内法规执行责任制研究 [J]. 学术交流, 2021(04):15-28+191.

31. 段占朝, 潘牧天. 党内法规执行主体责任: 普适性与特殊性——以党内法规制度执行力为视角 [J]. 廉政文化研究, 2021,12(02):48-58.

32. 李新刚. 如何提高党内法规的执行效能 [J]. 中国党政干部论坛, 2021(01):59-62.

33. 刘先春, 葛英儒. 全面构建党内法规执行的监督保障体系 [J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020,24(04):54-60.

34. 贺莉. 党内法规对党员行为的影响及作用机制——深入学习习近平关于新时代党内法规制度建设重要论述 [J]. 观察与思考, 2021(05):84-90.

35. 张诗瑶. 论裁量制度与党内法规惩处追责机制 [J]. 法制与社会, 2021(17):81-83.

36. 刘思聪. 党的自身建设法规制度: 概念边界与功能结构 [J]. 理论建设, 2021,37(01):67-74.

37. 李少杰. 中国共产党政治纪律的制度化: 历程、结构与逻辑 [J]. 厦门特区党校学报, 2021(01):37-44.

零碎化到系统化、科学化，日益完善的发展轨迹与演进逻辑，并辨析出较多有益启示<sup>38</sup>；学界也不乏微观上聚焦某个具体历史时期，如延安时期党内法规建设的历史场域的考察，对于实现党内善治、“中国之治”具有跨时空的借鉴意义。

（作者林凯歌、平萍系南开大学马克思主义学院 2020 级中共党史专业硕士研究生）

## ■ 工作动态

### 中共天津市委办公厅与南开大学 共建党内法规研究中心

2020 年 11 月 18 日，中共天津市委办公厅与南开大学正式签署共建协议，成立天津市首个党内法规研究机构——南开大学党内法规研究中心（以下简称“研究中心”），着力打造京津冀党内法规研究基地、全国党内法规研究机构的重要力量。

签约揭牌仪式在南开大学八里台校区省身楼举行。天津市委副书记阴和俊，中共中央办公厅法规局副局长张禹，南开大学党委书记、研究中心主任杨庆山出席并为研究中心揭牌。天津市委副秘书长、研究中心常务副主任金志方，南开大学党委副书记杨克欣代表双方签署协议。天津市委副秘书长、市委办公厅副主任刘钊主持。

阴和俊说，研究中心是经天津市委批准，由天津市委办公厅和南开大学共同建设的天津市首个党内法规领域实体研究机构，得到了天津市委和中办法规局的高度重视和大力支持。成立研究中心是天津市委深入贯彻落实党的十九届五中全会精神和习近平总书记关于制度治党、依规治党重要论述的重要举措，对加强党内法规理论研究，夯实党内法规制度建设基础，推动天津市委党内法规工作具有重要意义。希望研究中心把讲政治作为首要，站在党和国家事业发展全局的高度，充分认识党内法规研究中心工作的政治意义、理论意义、实践意义、战略意义，坚持以党的政治建设为统领，切实把“两个维护”贯穿于研究中心工作全过程和各方面，把牢政治方向、服务政治大局，切实增强政治自觉、思想自觉和行动自觉，努力开创党内法规工作的新局面。要牢牢把握重点任务，不断提高理论研究服务决策的能力和水平，认真贯彻落实党中央和市委关于党内法规制度建设的重要决策部署，依托南开大学资源优势和学科特点，立足马克思主义基本立场、观点和方法，树牢法治意识、法治思维，重点在加强党内法规理论研究、培养党内法规专业人才、推动党内法规制度建设上下功夫、见成效，为推进全面从严治党向纵深发展、推进国家治理体系和治理能力现代化作出积极贡献。要发挥示范带头作用，引导汇聚我市高校相近学科专家教师积极参加研究工作，引导有条件的高校积极投身党内法规研究，形成百花齐放、竞相发展的蓬勃局面。要积极融入全国党内法规工作大家庭，加强与各兄弟省市党内法规研究机构的交流，在更宽领域、更高层次加深合作，不断扩大研究中心影响力，与业界同仁一道努力，开创党内法规事业新局面。

38. 褚国建. 党内法规制度建设的百年历程与历史成就 [J]. 中共杭州市委党校学报 :1-9[2021-07-07].

张禹对南开大学党内法规研究中心建设模式给予充分肯定，认为市委党内法规实务部门与高校共建模式有利于发挥各自优势，为确保中心坚持正确的政治方向、产出理论联系实际的研究成果奠定了坚实基础，并就研究中心发展方向和具体工作提出了希望和要求。

杨庆山向中共中央办公厅、天津市委对学校工作的支持和信任表示感谢，并向与会嘉宾、学者表示欢迎。他说，此次与天津市委办公厅共建党内法规研究中心，是南开大学落实以习近平同志为核心的党中央的决策部署，践行“知中国、服务中国”的办学宗旨，发挥多学科交叉融合优势，积极投身党内法规理论研究，助推党内法规制度建设和社会主义法治发展的重要举措和具体实践。当前，学校正在深入贯彻落实党的十九届五中全会精神和习近平总书记视察天津和南开大学重要讲话精神，以“六个新篇章”全面加快建设世界一流大学。学校启动实施“4211卓越南开行动计划”，把“文科振兴”作为学科发展的重要方面，持续加大资源投入和政策支持力度，着力打造文科高峰。特别是近年来，依托马克思主义理论、法学、政治学、哲学、经济学等优势学科，借助习近平新时代中国特色社会主义思想研究院、21世纪马克思主义研究院等高端平台，汇聚整合了一批专兼职优质师资，推出了一批高质量咨政成果，为开展党内法规理论和政策研究提供了有力支撑。南开大学将以此次共建为契机，在中办法规局和天津市有关部门的指导支持下，与天津市委办公厅密切合作，不断深化优势互补，大力加强协同创新，共同搭建一流平台、培育一流人才、产出一流成果，努力把中心打造成京津冀乃至全国的党内法规研究重镇，为服务天津党内法规制度建设、服务全面从严治党和依规治党、服务国家治理体系和治理能力现代化贡献新的更大力量。

杨克欣介绍了党内法规研究中心建设情况。研究中心旨在深入贯彻落实党中央和天津市委关于建立党内法规研究机构、加强党内法规理论研究、夯实党内法规制度建设和全面从严治党理论基础的部署要求，将以加强党内法规理论研究为基础，以培养党内法规专业人才为抓手，以推动党内法规制度建设为重点，以为全面从严治党和社会主义法治提供有力支持为目标，以推进国家治理体系和治理能力现代化为根本，聚焦人才培养、成果运用、学术交流、教育培训、课题研究等目标任务，推动研究中心真正建设成为国内党内法规研究高地。

南开大学党内法规研究中心、天津市委法规室有关负责同志，部分天津市委党内法规和规范性文件工作联席会议成员单位、市委党校有关负责同志，南开大学有关部门和学院主要负责同志，2020年天津市委党内法规研究课题组主要负责人参加活动。（本文由南开大学党内法规研究中心研究人员贾蔡伦编辑）

## 南开大学党内法规研究中心举行学术指导委员会聘任仪式暨 2020-2021 课题研讨会

为庆祝中国共产党成立 100 周年，深入学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的重要讲话精神，进一步加强南开大学党内法规研究中心建设，推动中心高质量发展，2021 年 7 月 28 日，南开大学党内法规研究中心举办学术指导委员会聘任仪式暨 2020-2021 课题研讨会。会议听取了 2020 年研究课题进展情况的汇报，初步明确了 2021 年课题研究的方向，在涉及中心建设和发展的一系列问题上达成高度共识。

天津市委副秘书长，市社会主义学院党组书记、第一副院长，研究中心常务副主任金志方，南开大学党委常委、副校长，研究中心常务副主任王新生出席会议，为学术指导委员会委员颁发聘书并讲话，王新生受聘为学术指导委员会主任委员。天津市社会主义学院党组副书记、副院长钟会兵教授代表学术指导委员会作了发言。南开大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院常务副院长、研究中心副主任纪亚光教授主持。

本次聘任的中心第一届学术指导委员会委员，涵盖了中国社会科学院大学、南开大学、天津大学、天津师范大学、天津商业大学、天津外国语大学、中共天津市委党校、天津市社会主义学院的 13 位专家学者，研究领域横跨马克思主义理论、哲学、法学、党史、党建、政治学、行政学等多门学科。中心学术指导委员会的正式成立，标志着中心建设和理论研究工作进入了新的阶段，将为中心高质量发展提供有力人才保障和智库支持。

金志方强调，党内法规制度建设贯穿中国共产党 100 年波澜壮阔的伟大征程。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把党内法规制度建设作为管党治党的长远之策、根本之策，作出一系列重大决策部署，形成了比较完善的党内法规体系，为党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革提供了有力的法规制度保障。党内法规制度建设实践越是发展，越是迫切要求加强党内法规理论研究，加强党内法规人才培养。南开大学党内法规研究中心作为天津市第一家党内法规实体研究机构，是市委党内法规工作的重要组成部分。要坚决贯彻落实党中央和市委关于党内法规工作的重要决策部署，深入贯彻习近平法治思想，充分发挥学术指导委员会作用，在党内法规研究、学术交流、人才培养、运行管理上下功夫，不断提升中心影响力，成为全市党内法规研究机构的排头兵，力争迈入全国第一方阵。

王新生表示，在天津市委和南开大学党委的领导下，各位专家学者大力支持，中心发展势头正劲。南开大学将一如既往支持中心发展，强化课题研究，强化学科建设，强化人才培养，发挥先行优势，打造特色品牌，努力在全国党内法规研究机构中争创一流。一要加强理论研究

工作，立足党的领导和党的建设实践，立足党内法规体系建设实际，充分发挥南开大学综合学科优势，坚持务实避虚，坚持问题导向，加强学理体系化建构，为党内法规体系建设提供理论支撑。二要把握理论研究方向，坚持习近平法治思想指导地位，开阔眼界，拓宽思路，既立足于摸清底数、夯实基础，又着眼于长远发展、科学定位，牢牢把握中心研究工作的方向。三要强化研究队伍建设，坚持开放式模式，坚持专兼结合，做活用人机制，以课题为牵引，加强动态管理，凝聚全市乃至全国前沿科研机构 and 高校研究力量，为中心发展提供智库保障。

受聘的第一届学术指导委员会委员，天津市委法规室，市委宣传部理论处、市社科工作办，天津市委党校，南开大学社科部、马克思主义学院和党内法规研究中心等有关负责人和专家学者参加会议。（本文由南开大学党内法规研究中心研究人员贾蔡伦编辑）

允公允能 日新月异

Dedication to Public Interests, Acquisition of All-round Capability,  
Aspiration for Progress with Each Passing Day.