

坚持依规治党

宋功德*

内容提要 坚持依规治党,事关党长期执政和国家长治久安。在新时代中国特色社会主义战略布局中,依规治党是党的领导与党的建设、管党治党与制度建设、治理与法治、党内法规与国家法律等若干重大主题的交汇点,一通百顺、一堵百塞。坚持依规治党,要学习贯彻习近平依规治党思想,治党必依党规、党规必成体系、立规必重质量、执规必动真格,全方位推进党内法规制度建设。

关键词 习近平依规治党思想 依法执政 党内法规 从严治党

党的十九大对坚持依规治党、加强新时代党内法规制度建设作出战略部署,强调要坚持依法治国和依规治党有机统一,思想建党和制度治党同向发力,以党的政治建设为统领全面推进党的各项建设并把制度建设贯穿其中,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,坚持依规治党、标本兼治。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从统揽“四个伟大”的战略高度,强力推进党内法规制度建设,习近平总书记系统阐述了治党必依党规、党规必成体系、立规必重质量、执规必动真格等基本问题,创立了习近平依规治党思想,指引党内法规制度建设取得全方位、开创性成就,为进一步加强新时代党内法规制度建设指明了前进方向。

一、治党必依党规

党的十八大以来,习近平总书记高瞻远瞩,深刻阐明了治国与治党、从严治党与制度治党、制度治党与依规治党、依规治党与依法治国等若干重要范畴之间的密切联系,作出“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”^①这一重大判断,创造性提出要坚持依规治党,这就将加强党内法规制度建设的重要性提到前所未有的战略高度。

* 中央办公厅法规局副局长、法学教授。

① 习近平《就加强党内法规制度建设作出重要指示》,载《人民日报》2016年12月26日第1版。

(一) 从严治党根本上要靠制度治党

党的十九大党章明确要求,坚持从严管党治党,要把严的标准、严的措施贯穿于管党治党全过程和各方面。习近平总书记指出“全面从严治党,核心是加强党的领导,基础在全面,关键在严,要害在治。”^②一方面,坚持全面从严治党是加强党的建设的必然要求。习近平总书记强调“党要管党、从严治党,是党的建设的一贯要求和根本方针。”“党要管党,才能管好党;从严治党,才能治好党。”“先进性纯洁性是马克思主义政党的本质属性,我们加强党的建设,就是要同一切弱化先进性、损害纯洁性的问题作斗争,祛病疗伤,激浊扬清”^③。另一方面,坚持全面从严治党也是坚持和加强党的全面领导的必然要求。习近平总书记指出“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。”^④“在当代中国,没有大于中国共产党的政治力量或者其他什么力量。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的,是最高的政治领导力量。”“中国共产党是执政党,党的领导是做好党和国家各项工作的根本保证,是我国政治稳定、经济发展、民族团结、社会稳定的根本点,绝对不能有丝毫动摇。”^⑤“办好中国的事情,关键在党,关键在党要管党、从严治党”。“如果管党不力、治党不严,人民群众反映强烈的党内突出问题得不到解决,那我们党迟早会失去执政资格,不可避免被历史淘汰。这决不是危言耸听。”^⑥“全面从严治党是党的十八大以来党中央抓党的建设的鲜明主题。……新的历史条件下,我们要更好进行具有许多新的历史特点的伟大斗争、推进中国特色社会主义伟大事业,就必须以更大力度推进党的建设新的伟大工程,坚定不移推进全面从严治党,切实把党的建设好、管理好,保持党的先进性和纯洁性,增强党的创造力凝聚力战斗力,提高党的领导水平和执政水平,确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。”^⑦

那么,我们党主要靠什么来推进全面从严治党?习近平总书记说,要“坚持思想建党和制度治党紧密结合。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。”“思想教育要结合落实制度规定来进行,抓住主要矛盾,不搞空对空。要使加强制度治党的过程成为加强思想建党的过程,也要使加强思想建党的过程成为加强制度治党的过程。”^⑧“纲纪不彰,党将不党,国将不国。”^⑨“法规制度更带有根本性、全局性、稳定性、长期性。”“‘善除害者察其本,善理疾者绝其源。’铲除不良作风和腐败现象滋

② 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》(2016年1月12日)。

③ 前引②。

④ 习近平《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》(2016年7月1日)。

⑤ 习近平《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》(2015年2月2日)。

⑥ 前引②。

⑦ 前引②。

⑧ 习近平《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》(2014年10月8日)。

⑨ 前引⑤。

生蔓延的土壤,根本上要靠法规制度。”^⑩“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。”^⑪由此可见,全面从严治党在根本上要靠制度治党。

所谓“制度治党”就是运用规章制度来引领和保障我们党管党治党、执政治国,既要建立健全党的领导体制和工作机制,在制度轨道上实施党对一切工作的领导,又要把制度建设贯穿于全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设之中,实现党的建设制度化,充分发挥制度对教育引导、调整规范、考评奖惩党组织和党员的准绳作用,把党的领导和党的建设活动全面纳入制度化规范化程序化轨道。

为什么全面从严治党在根本上要依靠制度治党?一则,这是由我们党是马克思主义政党的属性决定的。作为马克思主义政党,纪律严明要求是与生俱来的。习近平总书记指出“古人说‘欲知平直,则必准绳;欲知方圆,则必规矩。’没有规矩不成其为政党,更不成其为马克思主义政党”^⑫。二则,这是由我们党是大党、执政党的特点决定的。我们党是大党,有近9000万党员、450多万基层党组织、3200多个地方党委、8.6万个党组、2.6万个党的工作机关;我们党是执政党,在13亿多人口的大国长期执政,发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。党组织和党员数量如此之多、活动范围如此之广、职责任务如此之重,要保证各级各类党组织和全体党员的行为规范有序,要保证纵横交错复杂多样的党内关系有条不紊,要保证全党团结统一、行动一致,要坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,实行制度治党是不二法门。三则,这是由制度之治的优势决定的。古今中外法治实践反复证明,较之“人治”,依靠普遍适用、反复适用、长期适用、面向未来适用的规章制度来奉行制度之治,这是理性可靠的治理方式。对此,习近平总书记强调“要坚持用制度管权管事管人……,把权力关进制度的笼子里。铲除不良作风和腐败现象滋生蔓延的土壤,根本上要靠法规制度。”“反腐倡廉法规制度既‘禁于未然之前’,又‘禁于已然之后’,为党员、干部拉起了高压线、划出了警戒线,在党风廉政建设中具有规范引导、控制约束、警戒告诫、惩罚威慑的作用。”^⑬

有鉴于此,《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》开宗明义:“治国必先治党,治党务必从严,从严必依法度。”这个“法度”就是指规章制度。“从严必依法度”就是要实行制度治党。党的十八大以来,党中央坚持问题导向推进全面从严治党,抓思想从严、抓管党从严、抓执纪从严、抓治吏从严、抓作风从严、抓反腐从严。“六个从严”各有侧重,共通的一点是每个“从严”都强调发挥制度的引领和保障作用,每个“从严”都是依靠建章立制来提供准绳,每个“从严”都要依据制度去衡量是非曲直,贯穿“六个从严”始终的是从严建章立制、从严执规执纪——这正是习近平总书记所要求的“要把制度建设摆在党的建设的重要位置,以制度建设巩固思想建设、组织建设、作风建设、反腐

^⑩ 习近平《在十八届中央政治局第二十四次集体学习时的讲话》(2015年6月26日)。

^⑪ 前引⑩。

^⑫ 习近平《在第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的讲话》(2015年1月13日)。

^⑬ 前引⑩。

倡廉建设成果,加强制度执行力建设,为党的长治久安提供坚强制度保障”^⑭。

如何发挥制度治党的治本作用?党的十九大要求“把制度建设贯穿其中”。把制度建设贯穿于全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律之中,推动制度建设与党的“五大建设”形成结构性耦合:一方面,充分发挥制度建设对全面推进党的建设的引领和保障作用,要求推进党的建设各方面工作都要在制度轨道上进行,包括党的建设干什么、谁来干、怎么干等都要有规可依、依规而为;另一方面,要求制度建设的谋划推进以及具体制度安排始终围绕推进党的建设新的伟大工程“公转”,不能自说自话、自转空转。这就使得全面推进党的建设活动过程,同时也是一个从严建章立制、从严执规执纪过程,制度建设活动来自于党的建设各方面工作又回到党的各方面建设活动中去,二者水乳交融、融为一体。

(二) 制度治党的重点是依规治党

制度治党中的“制度”指的是党组织和党员必须遵守的一切规矩。习近平总书记说“党的规矩总的包括什么呢?其一,党章是全党必须遵循的总章程,也是总规矩。其二,党的纪律是刚性约束,政治纪律更是全党在政治方向、政治立场、政治言论、政治行动方面必须遵守的刚性约束。其三,国家法律是党员、干部必须遵守的规矩,法律是党领导人民制定的,全党必须模范执行。其四,党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例。”^⑮据此,就其所涉范围来看,制度治党中的“制度”囊括党内党外,既包括党内各种规章制度,上至党章党规这种“大制度”,下至党的基层组织制定出台的各种“小微制度”;也包括国家法律制度,上至宪法法律,下至法规规章。就制度形态而言,制度治党中的“制度”既包括成文的规定要求,也包括党在长期实践中形成的不成文的优良传统和工作惯例,它们对党组织和党员都有约束力。

在党组织和党员所应遵循的各类制度中,相对而言,国家法侧重于划出底线,对包括党组织和党员在内的所有组织和个人提出共性要求,而党内法规则是在国家法之上进行“二次调整”,对党组织和党员提出更高标准更严要求,专为调整党内关系量身定制;党内法规重在创设党组织职权职责、党员义务权利、针对违规违纪行为的处分处理,而“小微制度”则重在落实党内法规、作出细化配套;党务治理主要靠党内法规规定规矩、明遵循,不成文的规矩发挥拾遗补缺作用。综合以上几点来看,在制度治党的诸多“制度”中,居于脊梁地位、发挥中坚作用的乃是党内法规。

所谓党内法规,《中国共产党党内法规制定条例》的定义是,它是党的中央组织以及中央纪委、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称。相对于其他党的制度而言,党内法规的与众不同集中体现为“六个特定”:一是制定主体特定。目前,只有党的中央组织、中央纪委和中央各部门、省级党委3类主体有权制定党内法规,其他党的组织无权制定。二是名称特定。制

^⑭ 习近平《在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话》(2015年10月29日)。

^⑮ 前引^⑭。

定党内法规应当使用党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则等7类专属名称,一般不使用决定、意见等规范性文件名称;中央党内法规可以视情使用相应名称,部委和地方党内法规只能使用后4类名称。三是规范事项特定。党内法规主要旨在创设党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律以及对违规违纪党组织和党员的处理处分。四是框架结构特定。党内法规在文本结构上一般包括总则、分则、罚则、附则几个板块,这明显区别于重在部署推动工作的规范性文件,后者一般包括阐明重大意义、明确指导思想、确定工作目标、提出政策举措、加强组织保障等几个部分。五是表述方式特定。党内法规内容应当用条款形式表述,根据需要采用编、章、节、条、款、项、目等7个逻辑层次,这明显不同于一般采用段落形式表述的规范性文件。六是审议和发布方式特定。为突显党内法规的权威性严肃性,它原则上要采用会议决定方式审议通过,不能采用传批方式;中央党内法规可以中共中央文件或中办文件发布,地方党内法规可以党委文件或者党委办公厅文件发布,但部委党内法规要以部委文件、不能以部委办公厅文件形式发布,这显然比规范性文件的审议和发布更加严格。

由于制度治党中“制度”的骨干是党内法规,因此制度治党重点是依规治党。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央创造性提出“坚持依规治党”,走出了一条通过依规治党推进全面从严治党的管党治党新路。“依规治党”概念的提出经历了一个发展过程。党的十八届四中全会首次提出“依法治国,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”,此与提炼出“依规治党”概念仅有一步之遥。习近平总书记2015年6月4日在听取十八届中央第六轮巡视情况汇报时的讲话中明确提出“要坚持依法治国、依规治党”,这是习近平总书记第一次正式提出“依规治党”。2015年6月11日,党中央在印发《中国共产党党组工作条例(试行)》通知中要求“各级党委要从全面从严治党、制度治党、依规治党的战略高度……”,这是中央文件首次使用依规治党概念。在党的十八届五中全会上的讲话中,习近平总书记首次提出“全面从严治党、依规治党”,这就明确了全面从严治党要走依规治党的路子。党的十八届六中全会修订的《中国共产党党内监督条例》第2条提出“尊崇党章,依规治党”,这就将“依规治党”概念第一次载入中央党内法规当中。

党的十八大期间,为适应全面从严治党新任务提出的从严建章立制新要求,党内法规制定工作驶入快车道,共制定修订92部中央党内法规,包括2部准则、14部条例,占195部现行有效中央党内法规的近50%,制定修订党内法规数量之多、质量之高皆前所未有的。同时,党中央高度重视制度执行,坚持有规必依、执规必严、违规必究。《十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告》披露,党的十八大期间,经党中央批准立案审查的省军级以上领导干部及其他中管干部440多人,其中,十八届中央委员、候补委员43人,中央纪委委员9人;全国纪检监察机关共接受信访举报1218.6万件(次),处置问题线索267.4万件,立案154.5万件,处分153.7万人,其中厅局级干部8900余人,县处级干部6.3万人,涉嫌犯罪被移送司法机关处理5.8万人。可以说,只要党的领导和党的建设活动推进到哪里,全面从严治党就延伸到哪里,

党内法规制度建设就跟进到哪里,制度治党的强烈信号和强大威力就释放到哪里,制度权威和规矩意识就强化到哪里。在党内法规有力引领和坚强保障下,全面从严治党不断向纵深方向推进。

坚持依规治党、加强党内法规制度建设,要在“抓住根本”和“坚持全面”两个问题上下功夫。

所谓“抓住根本”,就是要凸显党章党的根本大法地位——依规治党根本上是依据党章管党治党。习近平总书记在《认真学习党章,严格遵守党章》一文中,深刻阐明了党章的主要内容和重要地位:“党章是党的总章程,集中体现了党的性质和宗旨、党的理论和路线方针政策、党的重要主张,规定了党的重要制度和体制机制,是全党必须共同遵守的根本行为规范。”“党章是我们立党、治党、管党的总章程,是全党最基本、最重要、最全面的行为规范。”“党章就是党的根本大法,是全党必须遵循的总规矩。”同时,习近平总书记对全党提出了必须认真学习、严格遵守党章的明确要求:“全党要牢固树立党章意识,真正把党章作为加强党性修养的根本标准,作为指导党的工作、党内活动、党的建设的根本依据,把党章各项规定落实到行动上、落实到各项事业中。”“建立健全党内制度体系,要以党章为根本依据;判断各级党组织和党员、干部的表现,要以党章为基本标准;解决党内矛盾,要以党章为根本规则。”“要加强对遵守党章、执行党章情况的督促检查,对党章意识不强、不按党章规定办事的要及时提醒,对严重违反党章规定的行为要坚决纠正,全党共同来维护党章的权威性和严肃性。”

所谓“坚持全面”,是指推进依规治党是一个系统工程,必须同时做到有规可依、有规必依、执规必严、违规必究4个方面,缺一不可。这4个方面涵盖党内法规的制定、执行、遵守、适用等各项工作。坚持依规治党,必须贯彻落实习近平总书记的重要指示要求,全方位推进党内法规制度建设,不断夯实全面从严治党的制度根基。

(三) 坚持依法治国和依规治党有机统一

正确处理依法治国和依规治党关系,事关党政关系、政治与法治关系、党的领导与法治建设关系,是我国社会主义民主政治建设的原创性主题,是中国特色社会主义法治建设的一个鲜明特色。解决这一问题,既无历史先例可循又无域外经验可鉴,只能依靠社会主义民主政治建设实践不懈探索。习近平总书记指出“必须坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设”^{①⑥},党的十九大强调要坚持“依法治国和依规治党有机统一”,并将其纳入新时代中国特色社会主义基本方略之中。坚持依法治国和依规治党有机统一,是坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一的题中应有之义,是维护国家法制统一、尊严权威的必然要求,是党依法执政和法治中国建设的内在要求,二者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。

二者相对独立。完善和发展中国特色社会主义制度、实现国家治理体系和治理能力的现代化,坚持党领导人民治国理政,前提是把党的治理问题解决好,这就要坚持依

^{①⑥} 前引①。

规治党;重点把国家治理问题解决好,这就要坚持依法治国。依规治党和依法治国各自聚焦解决治党和治国问题,二者在功能定位上各有侧重、相对独立,既不能缺位,更不能错位越位,避免出现“依规治国”或者“依法治党”。

二者相辅相成。究其根本而言,依规治党和依法治国都奉行规则之治。一方面,依规治党要以依法治国为基础。宪法法律为包括党组织和党员在内的一切组织和个人提供了基本行为规则,依法治国要解决的是包括党的活动在内的一切政治和经济社会活动的制度化问题,而依规治党是在依法治国解决普遍性问题基础上,进一步解决规范党的领导 and 党的建设活动的特殊性问题。另一方面,依法治国要靠依规治党来保障。党的领导是中国特色社会主义法治最本质的特征和最根本的保证,如果不坚持依规治党、将党领导法治建设活动纳入党内法规轨道,那就难以实现法治建设目标——进言之,由于党在整个经济社会发展中发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,如果不坚持依规治党、将党的领导活动纳入党内法规轨道,那就不可能实现经济社会发展活动的法治化,全面依法治国的目标就容易落空。对此,邓小平同志早就深刻指出“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障”^{①⑦}。

二者殊途同归。依法治国和依规治党分工不分家,二者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。就坚持和加强党的全面领导而言,二者共同支撑党依法执政。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”,这就明确了党依法执政需要“双轮驱动”,一个轮子是依法治国,另一个轮子是依规治党。就推进民主政治建设而言,二者同属法治中国建设重要内容。在党的领导下建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,依法治国与依规治党缺一不可。习近平总书记强调“社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。”^{①⑧}

坚持依法治国与依规治党统筹推进、一体建设,实现依法治国和依规治党有机统一,避免出现不协调不相容,需要将它们置于社会主义民主政治宏大视野下,保证二者在政治立场、价值取向、功能定位、制度安排、贯彻实施以及领导体制和工作机制等各个方面的对接联动。由于依法治国所依之“法”是指国家法律,依规治党所依之“规”是指党内法规,因此,坚持依法治国和依规治党有机统一,关键是保证党内法规与国家法律的有机统一,主要是要注重党内法规同国家法律的衔接和协调。

如何正确处理党内法规与国家法律的关系,这是中国特色社会主义法治建设必须回答的一个重大政治、理论和实践问题。特别是在党的十八届四中全会明确将“形成完善的党内法规体系”确定为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分之后,怎么把这个问题回答好、把二者关系理明白就显得尤为迫切。

在实践中,有两种错误观点亟待正本清源。一种观点是将党内法规与国家法律对

^{①⑦} 邓小平《解放思想,实事求是,团结一致向前看》(1978年12月13日)。

^{①⑧} 前引⑤。

立起来,认为二者关系紧张。这种观点认为法治仅是国法之治,国家和社会治理只要有国家法律即可,党规国法并存会影响国法“唯一性”、削弱国法权威。另一种观点是把党内法规与国家法律混同起来,认为二者可以不分你我。在这种观点看来,既然党内法规是党的意志的体现,国家法律也是在党的领导下制定的,那么二者就不必分得一清二楚,党内法规可对国家和社会事务作出规定,国家法律也可以对党组织和党员作出规定。这两种错误观点明显偏离党中央关于党内法规与国家法律关系的科学定位。正确认识和处理二者的关系,准确把握党的十八届四中全会提出的“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”这一基本要求,要把握好两个问题:

第一个问题是,要搞清楚党内法规与国家法律二者到底是谁跟谁对表对标。

党中央要求是,党内法规要注重同国家法律搞好衔接和协调。之所以如此,主要有两方面理由:

一方面理由是,这是党章规定的“党必须在宪法和法律范围内活动”的内在要求。党内法规属于党内规章制度,一旦出台就要在党内直接付诸实施,成为党组织和党员的行为依据,党组织和党员据此开展工作活动、实施相关行为。因此,有什么样的党内法规,党组织和党员就会有有什么样的行为活动。不言而喻,当且仅当作为行为依据的党内法规不突破国家法律时,才能保证党组织和党员在宪法和法律范围内活动。

在这一点上,我们要注意避免把“党内法规不可突破国家法律”与“党的政策未必要与国家法律相一致”这两个问题混为一谈。坚持党对一切工作的领导,我们党要制定大量用来领导经济社会发展的“红头文件”,在文件中提出领导主张和政策要求,其中包括提出涉及法律法规立改废释的意见建议。表面看来,这些领导主张和政策要求似乎同现行有效的国家法律不一致,但显然不能据此简单地认为它们“不合法”,因为党的这些领导主张和政策要求并不能“直接”在社会上实施,还要待下一步通过法定程序“转化”为国家法律和政令之后才能付诸实施。有鉴于此,党的十八届四中全会对党内法规与国家法律关系、规范性文件与国家法律关系作出不同定位:对前者的要求是,要“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”,而对后者的要求是,要“发挥政策和法律的各自优势,促进党的政策和国家法律互联互动。”

另一方面理由是,这是由党内法规是在国家法的第一次调整之后又作第二次调整这一特点决定的。党内法规对党内关系的调整,往往是在国家法律对相关社会关系调整之后作出的再调整,对党组织和党员作出“新”的职权职责、义务权利规定,而党规党纪又严于国法,会对党组织和党员提出更高标准更严要求,并对违规违纪课以相应处理处分。如此一来,为了避免党内法规“越界”规定属于国家法律保留的事项,特别是防止突破国家法律作出处分公民法定权利的规定,那就很有必要强调党内法规要注重同国家法律的衔接和协调。

第二个问题是,要把握好党内法规同国家法律对表主要包括“衔接”和“协调”这两个具体要求。

所谓“衔接”,是指党内法规与国家法律这两个制度链条要无缝对接,既不能脱节断

档,也不能交叉重复,更不能错位越位。制定党内法规时,如果涉及国家机关的法定职权职责或者针对党组织和党员涉嫌违法的法律责任追究等问题时,党内法规的规定只能点到为止,不宜作出具体规定。比如,对于党组织和党员涉嫌违法的责任追究问题,党内法规不能去设定具体的违法情形以及相应的法律责任,只能原则性规定“涉嫌违法犯罪的,按照国家有关法律规定处理”。同样,在制定国家法律时,也不宜对党的活动作出具体规定。比如,在宪法确认党的领导地位基础上,相关法律可强调坚持党对相关工作的领导,但至于党组织如何设立、应当怎么开展领导工作,那就应交由党内法规去作出具体规定,国家法律不宜作出过多过细规定——如果国家立法对党组织职权职责、领导活动特别是党的建设问题作过多规定,事实上也带来国家立法机关审议党务这个难题。关于“衔接”这个要求,打个比方,倘若将党内法规与国家法律二者规范的事项看作是两个独立的圆,那么注重党内法规同国家法律的“衔接”,就是要让党内法规之“圆”与国家法律之“圆”保持相切。

所谓“协调”,是指党内法规与国家法律二者虽可针对同一事项作出各有侧重的规定,但党内法规的要求不能与国家法律规定相左,以免造成规范冲突、令人无所适从。比如,作为党内法规的《党政领导干部选拔任用工作条例》与作为国家法的《公务员法》,二者从不同角度规定选人用人问题,但关于领导干部晋升年限、任职条件等相关规定,《党政领导干部选拔任用工作条例》及其配套规定,就要注意同《公务员法》及相关法律关于公务员晋升年限、任职条件标准等规定保持一致,不能作出相左规定。关于“协调”这个要求,形象地讲,就是党内法规之“圆”与国家法律之“圆”部分相交,交集部分属于党内法规与国家法律皆可调整事项,但党内法规规定不得与国家法律相冲突。

在党的领导和党的建设实践中,在党内法规和国家法律的制定与实施两个层面上,我们只有把要“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”基本要求落实到位,才能形成习近平总书记所要求的那种良性互动的法治格局,即“全面推进依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局”^{①9}。

“相辅相成”强调的是二者各有侧重、功能互补。党内法规侧重体现党的意志、调整党务关系、规范党组织工作活动和党员行为,可以依靠党纪处分和组织处理来保障实施,而国家法律则侧重体现国家意志、调整社会关系、规范公民法人和其他组织行为,可以依靠国家强制力保障实施;党内法规重在解决管党治党问题,而国家法律则重在解决治国理政问题,二者是互补关系,互不替代、并行不悖。

“相互促进”强调的是二者交替领跑、相互强化。一方面,国家法律制度的完善会推动党内法规制度的完善,比如《公务员法》确立的公务员分类管理规定,直接推动了《行政执法类公务员管理规定》、《专业技术类公务员管理规定》等相关党内法规的制定出台,而这两个规定的出台又会反过来推动《公务员法》的修订;另一方面,党内法规制度变革会有力引领国家法律制度的完善,比如,党中央、国务院制定出台《党政机关厉行节

^{①9} 习近平《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》(2014年10月20日)。

约反对浪费条例》,直接推动了《中央和国家机关差旅费管理办法》、《因公临时出国经费管理办法》等一大批配套法规规章的出台。

“相互保障”强调的是二者的互为依托、互相借力。党内法规的主要任务是要把党组织工作活动和党员行为纳入制度化轨道,而国家法律已为包括党组织在内的各类组织、包括党员在内的全体公民的行为提供了遵循,国家法律的强制性要求为党内法规解决党组织和党员行为的规范化问题提供了共性的、“底线”上要求。同时,通过制定加强和规范党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法等方面的党内法规,对党组织和党员提出模范守法的纪律要求,这就为国家法律的制定和实施提供了党内法规制度保障。

二、党规必成体系

坚持依规治党,首要问题是解决有规可依问题。显然,要把约束权力的制度“笼子”织牢编密,要为党员权利保障提供制度屏障,要为各级各类党组织和全体党员行为提供制度遵循,那么光靠几部党内法规不行,光有很多党内法规但不成体系也不行,必须形成一个完善的党内法规制度体系。对此,党的十八届四中全会提出,要“形成完善的党内法规体系”。《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》进一步明确“到建党100周年时,形成比较完善的党内法规制度体系”,这个体系应当“内容科学、程序严密、配套完备、运行有效”。党的十九大报告指出,“增强依法执政本领,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”。习近平总书记要求“以改革创新精神加快补齐党建方面的法规制度短板,力争到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系。”^{②①}

贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记指示要求,加快形成党内法规制度体系,需把握好为什么要建成体系、建成什么样的体系、如何建成体系3个基本问题。

(一) 建成党内法规制度体系的要求非常迫切

在逻辑上,党内法规制度建设一般要经历一个由点到线、由线到面、由面到体的发展历程。历史地看,在建党建国乃至改革开放之后很长一段时期内,我们党并未明确提出要去顶层设计建成党内法规制度体系,这是因为早期的党内法规数量有限,不同党内法规之间的分工协作问题并不突出,体系化问题不是当时的主要问题。但是,进入新时代之后,统筹推进党内法规制度体系化建设的要求越来越紧迫,之所以如此,主要有以下5个原因:

一是制定主体越来越多。目前,党内法规制定主体自上而下包括3级,即党的中央组织、中央纪委和中央各部门、省级党委。此外,根据党中央部署,部分省会城市和副省级城市党委正在试点制定党内法规。多主体都有党内法规制定权,如何保证各负其责、各行其道就成了一个问题。

^{②①} 前引①。

二是法规数量越来越多。截至 2017 年年底,全党共有 3843 部党内法规,包括 195 部中央党内法规、236 部中央部委党内法规、3412 部地方党内法规。党内法规数量如此之多,如何保证所有法规制度协调一致就成了一个问题。

三是党内法规制定工作驶上了快车道。党的十八大期间,党内法规制定力度之大、推进速度之快前所未有,党中央共制定修订 92 部党内法规,年均近 20 部;中央各部委、省级党委年均制定修订党内法规数量多达 400 部。党内法规制定工作加速推进,如何避免抢道、撞车,保证忙而不乱、有条不紊就成了一个问题。

四是党内法规调整领域越来越广。党内法规的调整范围正在朝着实现对党的领导和党的建设各方面工作全覆盖方向推进,涉及治党治国治军、改革发展稳定、内政外交国防,调整疆域日益拓展。党内法规调整领域越来越广,如何保证涉及党的领导和党的建设各方面工作的法规制度有机统一就成了一个问题。

五是法规制度时间跨度越来越长。从新中国成立至今 68 年时间里,不同时期出台的党内法规是“老中青少”并存、“四世同堂”。年代久了,如何保证不同“年龄”的法规制度“和睦共处”就成了一个问题。

以上 5 方面因素交织成一点,那就是必须高度重视党内法规制度体系化建设。如果再不加强顶层设计、注重统筹推进,那就很容易造成不同党内法规规范边界不清、叠床架屋、相互掣肘甚至冲突打架,就无法有效维护党内法规制度的协调统一。如何统筹推进党内法规制度体系化建设问题,空前突出地摆在我们党面前。

(二) 科学确立党内法规制度体系的基本框架

新时代党的建设要求建成一个什么样的党内法规制度体系?《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》从两个方面作了回答:从逻辑结构来看,“党内法规制度体系,是以党章为根本,以民主集中制为核心,以准则、条例等中央党内法规为主干,由各领域各层级党内法规制度组成的有机统一整体。”从质量要求来看,党内法规制度体系要满足“内容科学、程序严密、配套完备、运行有效”¹⁶字标准。根据该《意见》,党内法规制度体系的基本架构由两个“1+4”纵横交错而成。

“1”是指党章。作为党的根本大法,党章是“万规之本”,其他党内法规制度都是从党章这个“根”上生发出来的枝桠;是“万规之基”,整个党内法规制度体系大厦建筑于党章这个“基石”之上;是“万规之首”,统领着覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系建设;是“万规之王”,在各级各类党内法规中具有最大权威和最高效力。

第一个“1+4”指的是纵向上的效力位阶。“1”是指党章。“4”依次是指由党中央制定的中央党内法规,由中央纪委、中央各部门制定的部委党内法规,由省级党委制定的地方党内法规,以及由党中央授权的副省级城市和省会城市党委制定的地方党内法规。

第二个“1+4”指的是横向上的调整领域。“1”是指党章。“4”是指按照“规范主体、规范行为、规范监督”相统筹相协调原则形成的 4 大制度板块,即党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度。其中,党的组

织法规制度侧重从“主体”上规范党的中央组织、地方组织、基层组织,党的纪检机关、工作机关、派出机关、党组以及其他党组织的产生和职责问题;党的领导法规制度侧重规范党对党外实施的领导“行为”,规范党领导经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设以及外事、国防军队建设等活动;党的自身建设法规制度侧重规范党在党内实施的自身建设“行为”,规范党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设等活动;党的监督保障法规制度侧重从“监督保障”上规范党的工作责任制、党内监督、问责、组织处理、党纪处分、奖励表彰、党员权利保障、党的机关运行保障等活动。据此,形成主体、行为、监督保障三位一体的党内法规制度架构。

(三) 依靠制定准则条例搭建党内法规制度体系的“四梁八柱”

如果将建构党内法规制度体系比作盖房子,那就要分三步走,第一步是夯基垒台,主要任务是修订完善党章;第二步是立柱架梁,主要任务是制定一批准则、条例;第三步是添砖加瓦,主要任务是制定一大批规则、规定、办法、细则等配套法规。柱立则墙固,梁横则屋成。在党的十九大党章基础上,当前建成体系的主要任务是抓紧制定相关准则、条例,搭建四梁八柱、形成主体框架。

习近平总书记对加强党内法规制度体系建设提出明确要求“要本着于法周延、于事简便的原则,体现改革精神和法治思维,把中央要求、群众期盼、实际需要、新鲜经验结合起来,努力形成系统完备的制度体系”^②。推进党内法规制度体系化建设,必须加强顶层设计、搞好统筹推进。党的十九大后,党中央颁布了《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》。《规划》坚持目标导向和问题导向相结合,着眼于到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系,聚焦补短板、强弱项,对今后5年党内法规制度建设进行顶层设计,是推进新时代党内法规制度建设的重要指导性文件,增强了党内法规制度建设的系统性和前瞻性。要保证到建党100周年时如期形成比较完善的党内法规制度体系,就要贯彻落实党的十九大决策部署,把制度建设贯穿于党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设之中,按照第二个五年规划提出的重点项目制定要求,抓紧制定修订有关准则和一批条例,完成构建体系的“立柱架梁”任务。

关于研究制定有关准则问题。所谓准则,顾名思义,就是基准、通则。《中国共产党党内法规制定条例》规定,“准则对全党政治生活、组织生活和全体党员行为作出基本规定。”准则集中体现党章精神,地位高、效力大,仅次于党章,对于构建党内法规制度体系具有极其重要作用。准则旨在筑牢严肃党内政治生活、提升党的政治能力这个党的建设“基点”,重点是为建立健全党内政治生活有关制度提供“基准”,在党内法规制度体系中扮演“梁”的角色。目前,我们党已经制定出台了2部党内政治生活若干准则和1部廉洁自律准则。其中,党内政治生活的若干准则属于综合性准则,廉洁自律准则属于专门性准则。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》之所以称为“若干准则”,是指

^② 习近平《在十八届中央政治局第十六次集体学习时的讲话》(2014年6月30日)。

该《准则》提出了 12 条准则,即坚定理想信念、坚持党的基本路线、坚决维护党中央权威、严明党的政治纪律、保持党同人民群众的血肉联系、坚持民主集中制原则、发扬党内民主和保障党员权利、坚持正确选人用人导向、严格党的组织生活制度、开展批评和自我批评、加强对权力运行的制约和监督、保持清正廉洁的政治本色。廉洁自律准则可以看作专为“保持清正廉洁的政治本色”而制定的专门性准则。考虑到准则有综合性与专门性之分,下一步完善准则的任务主要包括两个方面,一是适应新时代党的建设形势任务发展需要适时对党内政治生活的若干准则修订完善;二是必要时针对该《准则》提出的“若干”方面陆续研究制定相应的专门性准则,据此形成一主多副的党内法规制度体系之“梁”。

关于研究制定一批条例问题。《中国共产党党内法规制定条例》规定,“条例对党的某一领域重要关系或者某一方面重要工作作出全面规定”。对于党内法规制度体系而言,条例如“柱”,独当一面,重在为党组织和党员提供基本遵循。目前,党中央已经出台了 32 部条例,涵盖党的领导和党的建设多数领域,下一步,要对照“1+4”框架结构再研究制定出台一批条例,实现条例对党的领导和党的建设各方面重要关系、重要工作的全覆盖。

一是完善党的组织法规。这个板块目前已经出台 205 部党内法规,其中中央党内法规有 10 部,皆为条例,涵盖党的地方组织和基层组织选举、地方党委、党组、党的工作机关,以及农村、高校、机关等领域基层党组织工作。未来几年,为进一步夯实党的组织制度基础,不断完善党和国家机构法规制度,强化机构编制管理刚性约束,有必要再研究制定几部条例,对中央委员会、纪委、国有企业党组织、机构设置和编制管理工作等作出基本规范。

二是完善党的领导法规。这个板块目前已经出台 949 部党内法规,其中中央党内法规有 46 部,但条例极少,仅有统战工作条例、解放军政治工作条例 2 部。未来几年,为适应加强党的全面领导的需要,有必要再研究制定几部条例,对党领导经济、改革、法治、农村、政法、国家安全、外事、军队和党的宣传、组织、群团、人才工作等方面作出基本规范。

三是完善党的自身建设法规。这个板块目前已经出台 1329 部党内法规,其中中央党内法规有 76 部,条例共 6 部,涵盖党政领导干部选拔任用、干部教育培训、党校、厉行节约反对浪费、党务公开等领域。未来几年,为进一步加大党的自身建设力度,有必要再研究制定几部条例,对加强党支部建设、强化党员教育管理等作出基本规范。

四是完善党的监督保障法规。这一板块目前已经出台 1359 部党内法规,其中中央党内法规有 62 部,条例共 14 部,涵盖党内监督、巡视、问责、纪律处分、党员权利保障、党内功勋荣誉表彰,以及党内法规制定、公文处理工作等。未来几年,有必要再研究制定几部条例,对党政领导干部考核工作、组织处理问题等作出基本规范。

究其实质而言,党内法规制度体系是一个由成千上万条党内法规规范构成的有机统一整体,而非由成百上千件准则、条例、规定等党内法规文本的简单相加。从制度结

构角度来看,现有党内法规还不能有效满足全面从严治党的制度需求,制度供给侧一定程度上存在着结构缺陷。一方面,党内法规制度体系的构成要素不够完善。比如制度价值取向不够清晰,制度安排不够科学,制度的教育引导规范评价奖惩功能不全面,制度空白短板与制度过剩问题并存等等。另一方面,党内法规制度体系不同要素间存在不衔接不配套不协调等碎片化和离心力问题。比如,制度理念、制度价值取向在一些制度安排中尚未得到应有体现,制度制定链条各环节强弱不等,党的领导和党的建设各方面制度化进程不平衡,制度设计中重实体轻程序现象仍然存在,制度间不一致不衔接不协调问题比较突出等等。制度供给能力水平取决于制度建设各要素产生的合力,受制于最短的“桶板”。党内法规制度供给侧的这些结构性问题,阻碍着形成完善的党内法规制度体系。鉴此,加快构建党内法规制度体系,要着力推进制度供给侧结构性改革,填空白、补短板、强弱项,强化各要素间的关联性和匹配性,实现党内法规制度体系的结构均衡。

三、立规必重质量

我们显然不能简单地认为,只要制定出台一大批党内法规,全面从严治党、依规治党的目标就自然而然实现。之所以如此,是因为法规制度质量有优劣之分,质量差的制度中看不中用;法规制度品质有善恶之别,方向错误的坏制度比没有制度更糟糕。习近平总书记指出“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至走向反面。各级党委要紧密结合这些年发生的腐败案例,寻找漏洞,吸取教训,全面深化改革,全面加强制度建设。”^②

习近平总书记特别强调要提高制度设计的科学性,要求我们牢牢抓住提高党内法规制度质量这个关键。“长期以来,我们制定的不少制度规定流于形式,其中一个重要原因就是制度本身不科学,脱离实际、没有可行性,有的规定过于原则、操作性不强,有的只有要求没有问责、刚性约束力不够,还有的规定交叉重复甚至文件打架。要提高党内法规制定质量,深入调查研究,广泛征求意见,掌握制度建设的周期性规律,及时进行立、改、废,既保证制度的活力,又注意保持制度的稳定性,不能朝令夕改、频繁‘翻大饼’,确保每项法规制度都立得住、行得通、管得了。”^③制定党内法规,必须贯彻落实习近平总书记重要指示要求,始终坚持以党章为根本、以民主集中制为核心,始终把牢政治方向,坚持问题导向,科学设计制度,保证党内法规质量过硬。

(一) 党内法规必须姓“党”彰显政治性

党的十九大指出,旗帜鲜明讲政治是我们党作为马克思主义执政党的根本要求。

^② 前引①。

^③ 习近平《在中央政治局常委会会议审议〈中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)〉时的讲话》(2013年10月17日)。

毫不动摇坚持正确政治方向,这是党内法规制定工作必须遵循的第一位要求,也是衡量党内法规制度质量的第一标准。政治性,是党内法规的“魂”。习近平总书记强调,政治问题任何时候都是根本性的问题,“法治当中有政治,没有脱离政治的法治。……每一种法治形态背后都有一套政治理论,每一种法治模式当中都有一种政治逻辑,每一条法治道路底下都有一种政治立场。”^{②4}我们党作为马克思主义执政党,是具有鲜明阶级性的政治组织,党内法规作为党的意志的体现,它只能姓“党”,必须具有鲜明政治性,必然有着与生俱来的红色基因。贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记重要指示要求,在起草和制定党内法规时必须时刻绷紧政治这根弦,以政治建设为统领,牢固树立“四个意识”,自觉站稳政治立场、把握政治方向、牢记政治使命、坚持政治观点,把讲政治要求落实到制定工作全过程,把政治性要求贯彻到党内法规制度安排各方面,确保制定出台的党内法规有利于全面从严治党、保持党的先进性和纯洁性,有利于巩固党的长期执政地位、确保党总揽全局协调各方,有利于维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,使得我们设计的每一项制度、制定的每一部法规都能经得起政治检验、实践检验和历史检验。

(二) 制度设计要坚持问题导向突出针对性

制定出台党内法规,不是为制定而制定,而是用来解决问题的。一项针对性强的制度安排必然是发现了问题、找准了症结,然后去对症下药。党内法规制度建设要着力破解哪些问题?党的十九大指出,全党要清醒认识到,党内存在的思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题尚未得到根本解决,要深刻认识党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验的长期性和复杂性,深刻认识党面临的精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险尖锐性和严峻性,坚持问题导向,保持战略定力,推进全面从严治党向纵深发展。习近平总书记指出,党内“一些问题依然存在,一些问题解决得还不彻底,一些问题还可能再冒出来,必须继续努力,不断从思想上、政治上、组织上、作风上、制度上防范和解决党内存在的突出矛盾和问题。”^{②5}“问题是时代的声音。反腐倡廉建章立制怎么做?那就要有什么漏洞堵什么漏洞,有什么问题解决什么问题,兵来将挡,水来土掩。”^{②6}

坚持问题导向,发现什么问题就解决什么问题,什么问题突出就重点解决什么问题,这是党的十八大以来党内法规制度建设的一个鲜明特点。无论是制定修订《关于新形势下党内政治生活的若干准则》、《中国共产党廉洁自律准则》,还是制定修订《中国共产党党内监督条例》、《中国共产党巡视工作条例》、《中国共产党问责条例》、《中国共产党纪律处分条例》,以及制定修订《中国共产党地方委员会工作条例》、《中国共产党党组工作条例》、《党政领导干部选拔任用工作条例》、《中国共产党党务公开条例》,都

^{②4} 前引⑤。

^{②5} 习近平《关于〈关于新形势下党内政治生活的若干准则(讨论稿)〉和〈中国共产党党内监督条例(讨论稿)〉的说明》(2016年10月24日)。

^{②6} 前引⑫。

始终坚持问题导向,在起草过程中认真梳理实践突出问题,查找现有制度安排漏洞短板,在此基础上有针对性地作出精准制度设计,有的放矢、一箭中靶。

需要注意的是,党内法规制度建设所要解决的问题不是一成不变的,一旦形势任务发生变化,有些之前不是什么问题的问题就变成了问题,这就要求及时通过制度创新来提出新的标准和要求。党的十八大以来,随着新形势下推进全面从严治党向纵深发展,对党组织和党员提出更严标准更高要求,那些过去被认为是生活小事、行为小节,见怪不怪、习以为常的做法,比如,对党的重大方针政策说三道四、动用公款吃吃喝喝、同志之间吹吹拍拍、官商之间拉拉扯扯,等等,这些现象现在对照全面从严治党的标准和要求,就成了为法规制度所不容的违纪违规问题。这就要求党内法规制定工作主动适应新形势下全面从严治党向纵深发展的现实需要,把严的要求体现到各领域、各层级、各方面的法规制度中去,严明纪律规矩、严肃党内生活,切实把党组织的工作活动和党员行为纳入法规制度轨道上来,实现真管真严、敢管敢严、长管长严。

坚持问题导向,不是机械要求党内法规制度安排平均用力、面面俱到,而是要善于运用矛盾分析方法,聚焦群众反映强烈的突出问题,紧紧抓住治官治权这个关键,以改革创新精神着力破解制约全面从严治党的体制性障碍。习近平总书记指出:“党内作风问题表现多样、成因复杂,有主要矛盾和矛盾的主要方面,也有次要矛盾和矛盾的次要方面。解决问题就要抓住主要矛盾和矛盾的主要方面。形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风是作风问题的集中表现,要作为主要矛盾和矛盾的主要方面来解决。”^{②7}解决管党治党宽松软问题,关键是要完善治官治权方面的法规制度,规范领导机关和领导干部,把权力关进制度的笼子里。习近平总书记强调:要“抓住治权这个关键,构建严密的权力运行制约和监督体系。目前,在权力制约和监督方面,我们的制度设计和制度落实存在着一些问题,主要是一些制度执行力不强,权力运行监督体系不完善、不得力,特别是对领导机关、领导干部行使权力的制约和监督形同虚设。”^{②8}推进制度创新、解决管党治党宽松软问题,表面上看是对着事,实际上是对着人,实质上是对着权,根本上是对着利益。随着全面从严治党日益向纵深发展,制度建设碰到的越来越多是难啃的“硬骨头”和既得利益者的“奶酪”,这就需要更大的制度创新勇气和建章立制智慧。习近平总书记强调:“要坚持查找问题和深化改革相统一。要从问题入手,抽丝剥茧,查找根源,深化改革,破立并举,与时俱进推进制度创新,攻克体制机制的痼疾,确保公权力在正确轨道上运行。”^{②9}

(三) 制度安排要切合实际保证可行性

党内法规的制定和实施并不是无条件的,制定时机不适当、实施条件不成熟,即使有了规定也难以落地,即使一时落地也难以持久。在实践中,有不少党内法规在制定出

^{②7} 习近平《在河北调研指导党的群众路线教育实践活动时的讲话》(2013年7月11日至12日)。

^{②8} 习近平《在中央军委改革工作会议上的讲话》(2015年11月24日至26日)。

^{②9} 习近平《在第十八届中央纪律检查委员会第七次全体会议上的讲话》(2017年1月6日)。

台时轰轰烈烈、万众瞩目，在制定出台后束之高阁、无人问津，一个重要原因就是制度规定不接地气、脱离实际，没有可行性。鉴此，提高党内法规制定质量，就必须实事求是，切实增强党内法规制度的可行性。

对此，习近平总书记强调指出：“要实事求是，要考虑国情和党情，要考虑制度建设的周期，还要考虑一些条件和技术手段的局限。有些事情目前做不到就先不要强求，有些事情一下全面推开做不到就先试点，有些事情暂时做不到也不必急于做，可以等条件成熟了以后再做，不要搞层层加码，否则欲速则不达。”^⑩

党内法规可行与否主要取决于能否从“实”立规。实，要求所立之规做到求真务实，不能违背管党治党、执政治国客观规律，不能不切实际违背经济社会发展规律和自然规律。实，要求所立之规做到实事求是，既不能降格以求，在保持党的先进性、纯洁性标准线之下作规定，也不能不顾实际提出高得离谱根本做不到的要求，否则结果必然导致望尘莫及、无法落地。实，要求所立之规做到实实在在，出实招、办实事，不能为了所谓政绩搞面子光鲜里子败絮的“制度形象工程”，不能为了装点门面搞摆设性的“制度花瓶”，在建章立制方面作秀、搞形式主义。实，要求所立之规做到朴实无华，一是一、二是二，写得明白、定得清楚，不能语焉不详、模棱两可，不能堆砌辞藻、花里胡哨。

习近平总书记强调：“实践告诉我们，有的政策经过一段时间后发现有所偏差，要扭转回来很不容易。我们的政策举措出台之前必须经过反复论证和科学评估，力求切合实际、行之有效、行之久远，不能随便‘翻烧饼’。”^⑪坚持立规从实、保证质量，要求立规工作决不能拍脑袋、凭感觉，必须深入调研，把法规制度供求两方面的实际情况摸清楚，调研工作切忌“水中葫芦”——从下往上看似乎沉下来了，从上往下看还是浮在表面；必须反复论证，研究制度规定是否符合规律、切合实际；必须审慎权衡，综合考量制度安排的利弊得失，趋利避害，寻求制度效果的最大化。总之，从实立规要求坚持科学立规、民主立规，在建章立制时一定要立足实际、切合实际，发扬民主、集思广益。

（四）制度规定要明确具体强化可操作性

在研究制定党内法规过程中，经常会碰到一个两难问题：如果制度规定得细点具体点，它的可操作性会强一些，但制度的适应性稳定性就会弱一些；如果制度规定得粗点原则点，它的灵活性会多一点，但滥用自由裁量权的风险概率就会陡然提高。对此，习近平总书记提出了两方面要求：一方面要于事有效、不搞繁文缛节。“制度不在多，而在于精，在于务实管用，突出针对性和指导性。如果空洞乏力，起不到应有的作用，再多的制度也会流于形式。”^⑫另一方面要于法周延、严谨严密易行。“这些年来，从中央到地方搞了不少制度性规范，但有的过于原则、缺乏具体的量化标准，形同摆设；有的相互脱节、彼此缺乏衔接和协调配合，形不成系统化的制度链条，产生不了综合效应；有的过于

^⑩ 习近平《在中央政治局专门会议上的讲话》（2013年6月22日至25日）。

^⑪ 习近平《在党的十八届三中全会第二次全体会议上的讲话》（2013年11月12日）。

^⑫ 前引⑧。

笼统、弹性空间大,牛栏关猫,很多腐败问题不仅没有遏制住,反而愈演愈烈。”^③贯彻落实习近平总书记的这一指示要求,关键是要把握好“度”字,宜粗则粗、宜细则细,努力做到量身定制、量体裁衣。

有人说,现在党内法规太多、规定得太细,繁文缛节束缚了手脚,不便于工作。这话看似有理、实则不然。党统揽“四个伟大”,党的领导和党的建设战线很长,党的工作千头万绪,近9000万党员、450多万党组织之间形成的关系错综复杂,要把这些关系理顺,要把党组织的工作活动和党员行为全面纳入制度化轨道,要实现党执政兴国的历史使命提供全面有力的法规制度保障,就必须形成一个完善的党内法规制度体系,才能据此做到于法周延、于事有效,才不会留下制度空白、制度漏洞,才能织密制度笼子,避免出现牛栏关猫问题。

这一点可以交党费为例来说明。党章规定党员如果连续6个月不交纳党费就被认为是自行脱党。显然,仅靠这条原则性要求不足以解决交纳党费所涉的具体问题,比如,党费是应当主动交纳还是可以代交代扣,应当交给谁,应当按照什么标准确定交纳数额,应当多长时间交一次,等等,对这些问题皆需作出具体规定。正因为如此,《关于中国共产党党费收缴、使用和管理的规定》因需而立、应运而生。

制定党内法规到底是粗点好还是细点好,要具体情况具体分析,不可一概而论,既不能在宜粗不宜细时纠缠于鸡毛蒜皮,否则会出现繁琐哲学问题,也不能在宜细不宜粗时规定得粗枝大叶,否则会出现“网大鱼小”问题,应当宜粗则简、宜细则繁。具体而言,一要区分党内法规的位阶高低,一般是位阶越高越原则,位阶越低越具体;二要区分是基础主干党内法规还是配套性法规,前者可以粗一点,但后者一定要细;三要区分是中央党内法规还是部委法规、地方法规,中央党内法规可以原则一些避免出现一刀切,部委法规和地方法规就得紧密结合本部门本地区实际作出更加明确具体的规定;四要区分是总结经验还是实践探索,在将实践证明行之有效的经验上升固化为党内法规时可以规定得细一点,而在鼓励先行先试探索积累经验时,就要规定得粗一点;五要区分是提出高线要求还是作出底线规定,对于高线要求可以“写意”,但对于底线规定就必须“写实”;六要区分是倡导性意见还是禁止性要求,前者可以规定得粗一点把意图表达清楚即可,但后者就得把子丑寅卯对错是非规定得明明白白。

就当下而言,要形成完善的党内法规制度体系,在研究制定准则、条例“立柱架梁”时,可以规定得原则些,但“原则”不等于“粗糙”,制定这些基础主干党内法规更要慎之又慎,要有工匠精神,坚持严谨细致、精准立规,把方方面面情况考虑仔细周全,对每一条每一款都要字斟句酌、精心打磨。待“四梁八柱”大体形成后,由于建构党内法规制度体系大厦的任务主要就是添砖加瓦、装修装饰,那就得更多重视在精细立规上下功夫,从而把约束权力的制度笼子织得细密,保证党纪标尺刻度精细清晰。

^③ 前引⑩。

四、执规必动真格

立规不易,执规更难。一分部署,九分落实。法规制度的生命力在于执行,束之高阁会造成制度浪费,形同虚设会损害党的权威。习近平总书记指出“诚然,我们的制度体系还要完善,但当前突出的问题在于很多制度没有得到严格执行”,“存在一些重制定、轻执行的问题,有的制度先紧后松,有的上紧下松,有的外紧内松,有的违反之后未得到及时惩处,产生‘破窗效应’。”^{③④}“现有制度都没执行好,再搞新的制度,可以预言也会是白搭。”^{③⑤}“我们就是要以踏石留印、抓铁有痕的劲头抓落实,言必信、行必果,真正认真做,到最后自然能起到规范和指导作用。”^{③⑥}因此,提高党内法规制度执行力,唯有讲认真动真格、狠抓落实,才能真正做到有规必依、执规必严、违规必究。

(一) 党内法规执行不力问题比较突出

党内法规制度落实落地不够,这可以从相关调查研究中窥见一斑。中国人民大学法治评估研究中心2015年研究报告称,人们对党内法规的完善性的评价是70.7分,对执行力的评价是67.1分。中央某部门一项调查研究表明,党员干部认为党内法规制度的制定和执行都很紧迫的约占41%,认为制定更为紧迫的约占11%,认为执行更为紧迫的约占47%。不难看出,相对于建章立制而言,执行不力问题更加突出。

习近平总书记严肃指出法规制度执行不力的种种乱象“现实生活中,组织不执行法规制度、个人不遵守法规制度的现象比比皆是。有的法规制度意识淡薄,没有养成按照法规制度办事的习惯;有的对法规制度阳奉阴违,搞‘上有政策、下有对策’;有的对法规制度采取实用主义态度,合意的就执行,不合意的就不执行;有的甚至根本没有把法规制度放在眼里,为所欲为、独断专行,将个人凌驾于法规制度之上,使法规制度形同虚设。”^{③⑦}“很多问题,不是没有政策规定,而是有政策规定却不执行。有些政策规定是约束性的,有些明确是刚性要求,却成了‘稻草人’,成了摆设。这样就会形成‘破窗效应’,打碎一块玻璃没人管,最后所有玻璃都会被打碎,因为打了不受惩罚。很多方面都有政策规定,现在也还适用,就是因为讲面子、讲人情,最后都被突破了。”^{③⑧}鉴此,习近平总书记要求,“制度一经形成,就要严格遵守,坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外,坚决维护制度的严肃性和权威性,坚决纠正有令不行、有禁不止的各种行为,使制度真正成为党员、干部联系和服务群众的硬约束,使贯彻党的群众路线真正成为党员、干部的自觉行动。”^{③⑨}

^{③④} 前引②。

^{③⑤} 习近平《在参加河南省兰考县委常委班子专题民主生活会时的讲话》(2014年5月9日)。

^{③⑥} 习近平《在中央政治局会议审议〈党政机关厉行节约反对浪费条例〉时的讲话》(2013年10月29日)。

^{③⑦} 前引⑩。

^{③⑧} 前引②⑦。

^{③⑨} 前引⑧。

(二) 党内法规执行不力是多方面原因造成的

之所以会产生党内法规执行不力问题,既有“执行难”这个几乎所有党和国家规章制度实施都会遭遇到的普遍性难题,也有因党规党纪对党组织党员提出更高标准更严要求而造成执行到位更加不易这个特殊性问题。具体而言,造成党内法规执行乏力的症结主要出在六个“不力”上:

一是功力不够。一些制度规定面子好看里子不行中看不中用,不切实际、扎不下根,先天不足、质量不过关,自然就难以付诸实施。

二是威力不够。党章党规权威还没有普遍牢固地树立起来,尊规学规守规用规意识还不够强,不少党内法规制度空间被潜规则挤占。习近平总书记指出“这些年,一些潜规则侵入党内,并逐渐流行起来,在执行政策中,一些人信奉‘遇到黄灯跑过去,遇到红灯绕过去’;在干部任用中,一些人信奉‘不跑不送、降职使用,只跑不送、原地不动,又跑又送、提拔重用’;在人际交往中,一些人信奉‘章子不如条子,条子不如面子’,‘有关系走遍天下,没关系寸步难行’。”^⑩

三是定力不够。一些党员领导干部党性观念不强,挡不住金钱美色诱惑,一遇“围猎”即落陷阱,甚至自投罗网,违反党规党纪;一些党员在“破窗效应”作用下,认为法不责众,习惯随大流,结果踩了红线、破了底线、碰上了高压线。

四是毅力不够。执行规定需要钉钉子精神,持之以恒、常抓不懈。但一些党组织和领导干部缺乏以踏石留印、抓铁有痕的劲头狠抓制度执行的韧劲,做不到善始善终、善作善成,抓一抓放一放,紧一阵松一阵,虎头蛇尾、有始无终。

五是动力不够。制度执行有赖于利害关系维护自身利益的内在动力。比如,国家法中的私法因双方都有维护自身权益内在动力,双方“两头热”就容易实施得好;涉及具体相对人的公法制度经常只有“一头热”,执行力就打了折扣;而不涉及具体相对人的公法制度往往因“两头冷”很容易出现制度空转、执行落空。在这一点上,党内法规接近公法,一旦党员觉悟不够、党组织责任不强,那就容易因内生动力不足造成实施不力。

六是压力不够。一些制度规定的执规责任不明确,存在“无主执行”问题,再加上督促落实跟不上、监督考评不到位、问责追责不严格,未形成督促制度严格实施的压力。习近平总书记指出“不讲责任,不追究责任,再好的制度也会成为纸老虎、稻草人。”^⑪“很多情况没有监督,违反了也没有任何处理。这样搞,谁会把制度当回事呢?”^⑫

(三) 提高党内法规执行力要靠综合施策

提高党内法规执行力有无捷径可走?习近平总书记说“多年来的实践告诉我们,贯彻执行法规制度没有绝招,关键在真抓,靠的是严管。”^⑬党的十八大以来,各级党组织和广大党员、干部的党章党规党纪意识之所以明显增强,党内法规制度权威性之所以明

^⑩ 前引^⑤。

^⑪ 习近平《在第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的讲话》(2014年1月14日)。

^⑫ 前引^⑤。

^⑬ 前引^⑩。

显提高,党内法规制度执行力之所以明显提升,靠的就是真抓真管,对症下药、综合施策,打出一套组合拳。这一点,被誉为“铁八条”的中央八项规定就是一个成功范例,我们可以从中总结一些内在规律。中央八项规定之所以得到严格执行,概括起来主要有以下几方面原因:

一是群众期待。党的十八大后,改进党的作风任务非常繁重,中央八项规定就是一个切入口和动员令。习近平总书记指出“工作作风上的问题绝对不是小事,如果不坚决纠正不良风气,任其发展下去,就会像一座无形的墙把我们党和人民群众隔开,我们党就会失去根基、失去血脉、失去力量。”“制定这方面的规矩,指导思想就是从严要求,体现党要管党、从严治党,对人民群众期盼作出积极回应,对党风政风乃至整个社会风气发挥导向作用。”^{④④}实践证明,中央八项规定有力推动党风、带动政风民风明显好转,堪称“八项规定改变中国”。

二是以上率下。习近平总书记强调“‘善禁者,先禁其身而后人。’各级领导干部要以身作则、率先垂范,说到的就要做到,承诺的就要兑现,中央政治局同志从我本人做起。”^{④⑤}“抓工作作风从中央政治局抓起、自上而下推动,要求中央政治局的同志时时处处以身作则,上行下效、产生强大示范效应。”^{④⑥}“从中央做起,坚持领导带头、以上率下,层层立标杆、作示范。”^{④⑦}

三是质量过硬。中央八项规定突出重点、抓住要害和关键,点准穴位、找准靶子,制度规定于法周延、于事简便,要求明确具体,针对性可操作性强,形成刚性约束。习近平总书记指出“咱们规定就是规定,不加‘试行’两字,就是要表明一个坚决的态度,表明这个规定是刚性的。‘试行’给人感觉是不是还有点含糊。就先按这个规定去做,做了以后真正推开了,一两年后再完善。”^{④⑧}“开始有的规定写的是‘一般’怎么样,大家说还是‘一律’好。没有硬杠杠,最后都成了‘二般’了。我们‘安民告示’,对外公布了,要靠大家监督,也说明我们是动真格的,不是说说而已。”^{④⑨}

四是配套完备。党中央出台了执行八项规定的实施细则,各地区各部门结合实际出台了一大批贯彻落实中央八项规定精神的制度规定,纵向到底、横向到边,实现了全覆盖,打通了制度执行“最后一公里”。

五是责任明确。涉及中央八项规定实施的相关部门,它们的服务保障、监督管理职责都很明确,该干什么不该干什么一清二楚,履职尽责的实体和程序性要求标准明明白白,这就保证了执规责任主体严格按照要求各司其职、各负其责。

六是广为人知。对中央八项规定精神广泛宣传、深度解读、持续报道,做到了家喻

^{④④} 习近平《在第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话》(2013年1月22日)。

^{④⑤} 前引⑩。

^{④⑥} 前引⑩。

^{④⑦} 前引⑧。

^{④⑧} 习近平《在中央政治局会议上关于改进工作作风、密切联系群众的讲话》(2012年12月4日)。

^{④⑨} 习近平《在广东考察工作时的讲话》(2012年12月7日至11日)。

户晓、众所周知,在全党全社会营造了浓厚氛围。

七是督促检查。专门组织开展专项督查、定期督查,通过明察暗访督促推动制度规定落实落地。

八是全面监督。把自上而下的组织监督、自下而上的民主监督、纪检机关的专责监督、无处不在的社会监督紧密结合起来,上下互动、内外联动,形成监督领导干部执行八项规定精神的强大声势。

九是严肃查处。对违反中央八项规定精神的铁面执纪,发现一起查处一起,严肃问责追责,绝不姑息、不搞例外。严肃查处和曝光典型案件,形成不敢违反的高压态势。

十是常抓不懈。以钉钉子精神狠抓中央八项规定精神落实落地,常抓抓长、坚持不懈。中央政治局多次召开会议专题研究执行中央八项规定问题,不断把贯彻落实中央八项规定精神、加强党的作风建设引向深入。习近平总书记强调“我们抓作风,无论使好的制度和规矩真正执行起来,还是使不良风气彻底得到扭转,都要有足够的力量和长期的作为,坚持稳扎稳打、步步为营、久久为功。”^⑩

执行中央八项规定的这些成功经验做法,被总结提炼进《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》当中。该《意见》强调要“坚持制定和实施并重”,提出要“形成高效的党内法规制度实施体系”,对提高党内法规制度执行力作出了全面部署。概括起来主要包括3个方面。

一是抓住关键少数、坚持以上率下。习近平总书记指出,“全面从严治党,要抓住领导干部这个‘关键少数’。”^⑪上梁不正下梁歪,中梁不正倒下来。上面松一寸,下面松一尺。党内法规制度权威不足问题,暴露在面上、要害在根上,病症反映在普通党员身上、病灶出在领导干部身上,上行下效,所谓“其身正不令而行,其身不正虽令不从”,讲的就是这个道理。鉴此,解决党内法规制度执行不力问题,关键是抓住要害、突出领导机关和领导干部这个重点,只要领导机关和领导干部尊崇党规、率先垂范,那么其他党组织和广大党员不信不守规矩问题就能迎刃而解。《意见》为此明确要求从各级领导机关和党员领导干部做起,以身作则、严格要求,带头尊规学规守规用规。同时,党员领导干部要敢于负责、勇于担当,切实抓好分管领域、分管部门的党内法规制度贯彻落实工作。

二是注重环环紧扣、形成完整实施链条。《意见》强化“知规”这个贯彻落实的前提,要求加大党内法规公开力度、宣讲解读力度、教育培训力度、普及宣传力度等,提高党内法规制度的公开性、透明度、知晓率。习近平总书记指出“现在有很多规定了,但是贯彻不力,首先就是‘认认真真’做得不够,所以现在学党章、学党内法规,要好好学,领导干部本身怎么示范、怎么起带头模范作用、怎么抓贯彻,自己得学好。”^⑫《意见》强化“执规”这个贯彻落实的重点,要求实行党内法规制度执行责任制,做到一级抓一级、

^⑩ 习近平《在福建考察工作时的讲话》(2014年11月1日至2日)。

^⑪ 习近平《在参加十二届全国人大三次会议上海代表团审议时的讲话》(2015年3月5日)。

^⑫ 习近平《在中央政治局常委会会议审议〈关于三年来中央政治局贯彻执行中央八项规定,落实加强作风建设措施情况的报告(送审稿)〉时的讲话》(2015年12月24日)。

层层抓落实 梳理执规职责清单、细化分解执行责任 ,做到责任到事、责任到岗、责任到人 ,做到有规必执、执规必严。《意见》强化“评规”这个推动贯彻落实的抓手 ,要求发挥实施效果评估在推动党内法规制度贯彻实施中的重要作用 ,建立健全党内法规制度执行情况、实施效果评估制度 ,特别是对准则、条例等重要党内法规要适时进行评估。《意见》强化“督规”这个推动贯彻落实的关键 ,要求强化监督检查 ,将党内法规制度实施情况作为各级党委督促检查、巡视巡察的重要内容 ,对重要党内法规制度开展定期督查、专项督查 ,并将监督检查结果在党内一定范围内通报 ,必要时可在新闻媒体公布 ,接受社会监督。《意见》强化“护规”这个保障贯彻落实的“压舱石” ,要求畅通党员群众对违规违纪、执规不严等行为的反映和检举渠道 ,加大责任追究和惩处力度 ,严肃查处违反和破坏党内法规制度的行为 ,真正让铁规发力、禁令生威。

三是“常”抓抓“长”、健全长效机制。提高党内法规制度执行力 ,不可能毕其功于一役 ,必须在常长二字上做文章 ,建立长效机制 ,提出刚性要求 ,常抓不懈、久久为功。为此 ,《意见》要求建立健全加强党内法规执行力建设的机制制度。比如 探索建立党员领导干部任前党内法规知识考试制度 ,建立健全党内法规制度统一发布平台 ,建立贯通上下的备案工作体系 等等 ,建立健全提高党内法规制度执行力的长效机制。

Abstract: Governing the Party through regulations is crucial for maintaining the CPC as the ruling Party and China's stability and security. In the strategic layout of socialism with Chinese characteristics for a new era , governing the Party through regulations is the crossing point of the Party's leadership and Party's construction , disciplining the Party and institutional building , governance and the rule of law , intra-Party regulation and State law that matters substantially. To govern the Party through regulations , it is necessary to deeply understand Xi Jinping's thoughts on governing the Party through regulations and make it clear that governing the Party in accordance with intra-Party regulations which are in a system , establishing rules with high quality , authentically implementing the rules , and comprehensively promoting the construction of laws and regulations in the Party.

(责任编辑: 吴 蕾)