

# 新时代党内法规制度体系建设的途径

◇ 陈家刚

## 一、党内法规：内涵及其价值

党内法规是“党的中央组织以及中央纪律检查委员会、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”。这是中国共产党党内的“立法法”即《中国共产党党内法规制定条例》做出的清晰界定。具体地讲，党内法规主要是指中国共产党党内的各项规章制度，是中国共产党规范自身组织及其运行的各种制度。我们党对于根据特定体制机制和程序制定党内法规制度有严格的自我约束和清醒的制度自觉。

党内法规制度体系主要是指“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”。这个界定来自《关于加强党内法规制度建设的意见》。也就是说，党内的各项规章制度、制度和规则，虽然其地位和作用不同，存在权威性和层次性的差异，但是，在整体上形成了一整套既相互区别，又相互联系、相互支持的内在逻辑关系。遵循“内容科学、程序严密、配套完备、运行有效”的标准，这一逻辑关系保证了各个方面能够各归其位、各司其职。

将目前党内依然有效运行的各项法规概括提炼来看，我们可以勾勒出两个“1+4”的党内法规制度体系基本架构。第一个“1+4”是从效力位阶这一纵向视角来界定的。其中，“1”是指《中国共产党章程》，“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”是从调整领域这一横向视角来界定的。其中，“1”是指《中国共产党章程》，“4”主要指的是党的领导法规制度、组织法规制度、自身建设法规制度和监督保障法规制

度。不管从哪个角度理解，《中国共产党章程》这个“1”都是最为根本、最为权威、最为基础性的总依据。作为党的“根本大法”，《中国共产党章程》是其他党内法规制度的“根”和“源”，是“基石”，在党内政治生活中具有最大权威和最高效力。其他党内法规制度都是由此生发出来的，都必须构筑于这个基础之上。

我们党自成立之日起，就高度重视党内的规章制度建设。党内法规制度体系建设始终坚持以党章为根本遵循，坚持思想建党、理论强党和制度治党同向发力，坚持制度化、规范化、程序化，坚持通过改革创新完善制度体系、补齐制度短板，使党的各方面制度更加成熟、更加定型。

第一，加强党内法规制度体系建设，是全面从严治党的必然要求。第二，加强党内法规制度体系建设，是实现国家治理现代化，实现党长期执政和国家长治久安的重要保证。第三，加强党内法规制度体系建设，能够为人类政治文明贡献中国智慧和方案。

中国特色社会主义进入新时代，最为重要的发展方略就是“坚持党对一切工作的领导”。坚持和加强党的建设，重点是突出一个“严”字，根本在于“政治建设”，并将“制度建设”作为红线贯穿全过程和各方面。党内法规制度体系建设，是党的政治建设的制度保证，是全面从严治党的制度保证，是坚持和加强党的全面领导的根本保障。

## 二、制度体系建设：新时代、新路径

其一，突出顶层设计，党内法规制度体系建设规划性更强。党内法规制度体系建设要实现什么样的目标，通过怎样的制度结构来实现，以及如何随着时代的发展而随时能够灵活地加以完善，是一个战略性的问题，不能仅仅依赖于碎片化、阶段性、部分的制度应对。党的十八大以来，党内法规制度体系建设的战

略设计和顶层谋划,首先体现在党中央的深谋远虑方面,如党的十八届三中、四中全会,以及党的十九大关于党内法规的战略决策等;其次体现在目标的明确上,如《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》要求,“为到建党100周年时全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系打下坚实基础”,建设目标更加明确;再次体现在战略意图的落实上,《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》的出台,使中国共产党首次拥有了正式的党内“立法法”,使党内法规制度体系建设具备了基本依据和规范。2018年,《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》也正式出台。党内法规制度体系建设的任务书、时间表、路线图更加清晰,党内法规制定工作的系统性、战略性和前瞻性大大增强。

其二,着眼于完善自身,党内法规制度清理工作稳步推进。改革开放以来,我们党制定并颁布的党内法规和规范性文件,对规范党的自身行为、塑造党的形象、正确处理党和国家的关系、带领人民推进经济政治和社会发展发挥了重要作用。但党内法规制度体系建设同时也面临一些挑战,如党内法规制度建设的宏观构建不足;部分制度滞后于实践和形势;部分短期性、专题性、阶段性法规清理不及时;上位法规与下位法规,以及党内法规与宪法法律衔接不紧密;甚至有的领域还存在制度空白等。2012年,《中共中央办公厅关于开展党内法规和规范性文件清理工作的意见》正式印发,明确要求开展党内法规和规范性文件的清理工作。通过集中清理,一方面系统地掌握了现有党内法规的基本状况,摸清了家底;另一方面,也初步明确了理顺关系、提高效率、增强协调性等具体思路。

其三,立足当下,回应实践,党内法规制度体系建构日益规范。历史地看,党内法规制度体系建设经历了一个由点到线、由线到面、再由面到体的发展历程。2017年印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》提出“到建党100周年时,形成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建设保障体系,党依据党内法规管党治党的能力和水平显著提高”这一新的目标。这就要求我

们统筹推进各方面工作,构建由各领域各层级党内法规制度组成的有机统一体系。适时修订党章,统领党内法规制度体系建设。改革开放以来,党的全国代表大会先后8次修订完善党章;积极稳妥出台准则条例,搭建党内法规制度体系的“四梁八柱”。2016年,《关于新形势下党内政治生活的若干准则》正式出台,对新时代如何开展党内政治生活提出了严肃、明确、有针对性的要求;此外,我们党所制定的32部现行有效条例,为党内各方面工作和党员行为提供了基本规范。

其四,聚焦制度绩效,党内法规制度执行力进一步增强。一是从法规制度文本出发,在形式上保证法规的可操作性,在目的宗旨、目标举措、调整对象、惩戒措施和作用时限等各个方面体现针对性。二是坚持以上率下,领导机关和领导干部“关键少数”要在遵守法律等方面发挥示范作用。三是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。四是重在监督检查和绩效评估,对重要的党内法规制度实施情况开展定期督查和专项督查,开展制度绩效的第三方评估。五是建立贯通上下的备案工作体系,建立备案工作考核通报制度,建立备案工作衔接联动机制,严格备案审查,要特别纠正“问题文件”。

新时代党内法规制度体系建设的路径选择,有几个鲜明的特征。一是始终注重问题导向。二是始终注重整体性、系统性。三是始终注重可操作性,将法规制度的原则性与针对性有机结合起来,在体现制度价值的同时,使制度有具体的机制和程序支持,便于实践操作,有利于发挥制度绩效。

### 三、走向成熟定型的制度体系:新要求、新问题

第一,党内法规如何科学分类?党内法规分类需要准确反映规章制度的性质和功能,反映党的建设实际,覆盖党的建设各领域各方面,因此,各类之间要保持基本平衡。目前党内法规的分类依据有以下五种。一是按照制定机关来划分,分为中央党内法规、部门党内法规和地方党内法规。二是根据调整对象来划分,《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》把党内法规分为8种:党章及相关党内法规、党的领导和党的工作法规、思想建设法规、组织建设法规、作风建设法规、反腐倡廉建设法规、制度建设法规和党的机关工作法规。三是按照党内法规的名称来

划分,分为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则7种。四是按照党章的章节名称来划分。五是根据2016年中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》提出的“1+4”的划分方法,就是党章下面分4个部分:党的领导法规、组织建设法规、自身建设法规、监督保障法规。上述分类方法和标准依据不同的视角,但有些分类存在交叠问题。另外,党内法规分类还应该体现新变化,如党的十九大对党的建设布局做出了新的表述,即以政治建设为统领,全面推进政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,把制度建设贯彻其中,深入开展反腐倡廉斗争。党内法规分类还应该体现这种新变化。

第二,党内法规应该具备怎样的规模?同时如何保障其质量?目前党内法规总体规模庞大、数量众多。但是,尚未有“中国共产党党内法规全编”或者类似“党内法规大全”作为学习和研讨的整体性资源数据与平台。规模庞大加上信息不全,这就导致党内法规的学习、贯彻和落实存在着信息不对称、法规盲区等现象。

与此同时,党内法规的庞大规模也可能会影响法规的质量:一是法规制定质量不高,二是法规执行质量不高。

第三,党内法规制度体系如何更加成熟、更加定型?要形成更加成熟、更加定型的制度,一方面需要积极解决不同层次、不同领域、不同调整对象的法规供给问题,根据《中国共产党党内法规制定条例》的相关规定,不同的主体在法规制定过程中责任归属不同,权力边界不同。这些部门要积极制定、修订和完善党内法规。另一方面,成熟和定型的党内法规需要持续、广泛实践。党的各级部门都要认真学习贯彻党内法规,积极推动法规的实施,并在实践中不断加以检验和完善。

因此,适应新时代中国特色社会主义现代化建设的的要求,深入推进党内法规制度体系建设,一方面,要坚持探索在先、总结在后,积极鼓励各个部门、各个领域开展切实的实践探索;另一方面,要及时总结实践经验,上升为法规制度。同时,基于实践探索,深化党

内法规理论思考,为党的理论创新贡献智慧。

首先,积极推进制度探索与实践经验的总结。我们党领导的改革开放伟大事业,是一个不断摸索、不断探索的过程。《关于加强党内法规制度建设的意见》明确赋予副省级城市和省会城市党委在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权,为改革创新提供了坚实的保障。党内法规制度体系建设,要不断地鼓励和激发创新潜能,在改革的实践中,认真观察、切身体会、仔细研究,不断进行经验的总结和理论的提升。长期以来,我们取得的一条行之有效的经验,就是不断总结历史经验和成功做法,并结合新的形势要求和实践任务加以创新。通过总结,我们可以看出哪些党内法规经过实践检验是有益的,并可以长期遵循的;哪些是可以加以完善并形成常态的制度规定,以法规形式固定下来的;哪些是需要结合新的情况继续探索的。经验有助于我们更好地判断和选择。

其次,深化党内法规制度体系建设的理论研究。一是始终坚持围绕中心、服务大局,紧紧围绕新时代党的建设总要求,从党的建设政治、思想、组织、作风、纪律、制度等方面为切入点,深入开展党内法规制度研究。二是善于应用新的技术和方法,围绕党内法规,建构系统、全面、科学的数据库,从而为理论研究、实践创新提供参考和借鉴。三是积极参与世界范围内政党研究的合作与交流,通过比较研究,既把握国际研究的前沿问题,又充分借鉴人类政党政治文明的有益成果。在比较和学习中推进中国共产党党内法规制度体系建设。

再次,深入推动党内法规制度体系建设的经验总结与理论探索,要善于提炼和概括出具有中国风格、中国气派的中国概念和话语。具有坚实学理支撑的中国话语,一方面是对理论本身的丰富与发展,另一方面也拓展了与国际学术开展对话和交流的空间。

作者简介:陈家刚,河南固始人,中央党史和文献研究院研究员、政治学博士。

(摘自《学习论坛》2019年第9期)