

# 加强党内法规制度建设 推进制度治党依规治党

李斌雄

核心提示

党的十九大报告指出,“伟大斗争,伟大工程,伟大事业,伟大梦想,紧密联系、相互贯通、相互作用,其中起决定性作用的是党的建设新的伟大工程”。伟大工程在“四个伟大”中具有决定性作用,而党内法规制度建设则是伟大工程和党的领导工作制度建设的组成部分。治国必先治党,治党务必从严,从严必依法度。党内法规制度建设要结合伟大斗争、伟大事业、伟大梦想的实践来推进,必须为实现党在中国特色社会主义新时代的历史使命服务。

## 党内法规制度所具有的内涵及特点

党内法规制度是指由中国共产党的一定层级的组织所制定的,体现党的利益关系和统一意志,调整党内关系和党群关系,规范党组织工作、活动和党员行为的各类规章制度的总称。党内法规制度是一个集合概念,包括党所制定的各类规章制度,在层级上包括党内法规和其他具体制度。它与我们熟悉的“党内规章制度”称谓有所不同的特点是,比较突出地强调党内法规在党的规章制度体系中的位阶和效力等级。

从概念本质和属性来看,党内法规制度的特征有:党内法规制度在本质上具有阶级性、党性、政治性和政策性,在内容上具有科学性、先进性、价值性(道德性),在形式上具有法的规范性、立法技术性,在效力上具有等级性、时间周期性,等等。

同时,党内法规制度是党组织所制定的行为规范,体现党组织的意图,是党组织集体决策的产物,也依靠党组织的决定和意志来贯彻执行。因此,党内法规制度具有组织性,是党组织“公意”的行为规范形式。只有科学把握党内法规制度的政治性和组织性的统一,才能从本质上把握党内法规制度不同于国家和社会法法的独特性质。

再次,党内法规制度是历史性和发展性的统一。中国共产党在革命、建设和改革的不同历史时期,形成了为数众多具有历史阶段特征特征的党内法规制度。同时,我们党根据环境和任务的变化,对已有党内法规制度进行清理,该废止的废止,该修改的修改。

最后,党内法规制度是规范性和逻辑性的统一。党内法规制度的规范性特征体

现在,作为一种规范制度,其所规范的行为是党组织和党员的一种行为模式而不是一次具体行为,具有抽象性。党内法规制度经制定并公开实施,在一定地域和时间范围内的调整对象即党组织和党员都必须普遍遵守,没有例外。党内法规制度在一定的时空范围内可以反复适用于党组织的工作、活动和党员行为的情形,而党组织和党员也可以依据党内法规制度的数量和质量关系进行行为和预期,有利于管党治党降低成本、提高效益。同时,党内法规制度所设定的行为规范一般具有“适用假定或适用条件—行为模式—法规制度后果”三个要素,具有比较严密的逻辑结构。规范性与逻辑性的统一,使党内法规制度具有类似国法的特征,拥有了法的属性,体现了法治的理念。

## 新时代党内法规制度建设的经验与理论成果

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把制度治党、依规治党作为全面从严治党的重要内容统筹谋划和部署,明确提出到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系建设的战略任务,全方位推进党内法规制度体系建设取得历史性成就。

系统考察十八大以来党内法规制度体系建设的历程,可以概括其基本经验有:坚持以马克思主义中国化理论成果特别是习近平新时代中国特色社会主义思想指导党内法规制度建设;坚持把加强党的全面领导作为党内法规制度建设的根本原则和政治方向;坚持把“实践探索在前、总结提炼在后”作为党内法规制度建设的基本路径;坚持党章在党内法规制度建设中的根本大法地位,以党章为根本遵循把党章规定具体化;坚持把党的政治建设摆在首位,思想建党与制度治党、依规治党与以德治党相结合,使党内激励机制

和处罚机制法治化;坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设;坚持纪法分开、纪在法前、纪严于法、纪法衔接;坚持顶层设计、相互衔接和系统配套,建立完善的党内法规制度体系;坚持问题导向,不求一步到位,重在符合实际、务实管用;坚持党内法规的制定和实施并重,制定与实施“两手抓,两手都要硬”。

十八大以来党内法规制度建设理论的创新成果集中体现在习近平总书记就党内法规制度建设所提出的一系列重要论述中,基本要点概括起来主要有:

其一,在党内法规制度建设的地位和价值、功能、作用问题上,强调党内法规制度在党的建设和党的领导中带有根本性、全局性、稳定性、长期性,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。其二,在管党治党的方略问题上,强调全面从严治党必须以党章为根本遵循,把党的政治建设摆在首位,坚持思想建党和制度治党相结合,坚持思想建党和制度治党相统一,全方位扎紧制度的笼子,用制度管权、管事、管人。其三,在党内法规制度建设的目标和任务问题上,强调党章是党的根本大法,构建以党章为根本、以民主集中制为核心,以若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系,力争到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系,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。其四,在党内法规和国法的关系问题上,强调必须坚持以依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设,注重党内法规同国家法律的衔接和协调。其五,在党内法规制度建设的原则上,强调要加强顶层设计和系统谋划,坚持问题导向,抓住继承和创新这两个关键环节,把中央要求、群众期盼、实际需要、新鲜经验结合起来,本着于法周延、于规周

详、于事简便的原则制定新的法规制度,完善已有的法规制度,废止不适应的法规制度,以改革创新精神加快补齐党的建设和党的领导方面的法规制度短板。其六,在党内法规制度建设的数量和质量关系问题上,强调法规制度不在多而在精,不在形式花哨而在务实管用,不在内容繁杂而在简便易行,要提高党内法规质量,确保每项法规制度立得住、行得通、管得了。其七,在党内法规制度执行问题上,强调加强党内法规制度执行力建设,把党的纪律和规矩挺在前面,特别是严守政治纪律和政治规矩,坚持纪严于法,纪在法前,实现纪法分开、执纪与执法贯通,坚决维护制度的严肃性和权威性,防止形成“破窗效应”和“稻草人”现象。其八,在党内法规制度遵守问题上,强调发挥领导干部这个“关键少数”的示范表率作用,上行下效、上率下行,让遵守法规制度蔚然成风。

把党的政治建设摆在首位,坚持思想建党和制度治党相结合,坚持依规治党和以德治党相统一,全方位扎紧制度的笼子,用制度管权、管事、管人。其三,在党内法规制度建设的目标和任务问题上,强调党章是党的根本大法,构建以党章为根本、以民主集中制为核心,以若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系,力争到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系,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。其四,在党内法规和国法的关系问题上,强调必须坚持以依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设,注重党内法规同国家法律的衔接和协调。其五,在党内法规制度建设的原则上,强调要加强顶层设计和系统谋划,坚持问题导向,抓住继承和创新这两个关键环节,把中央要求、群众期盼、实际需要、新鲜经验结合起来,本着于法周延、于规周

详、于事简便的原则制定新的法规制度,完善已有的法规制度,废止不适应的法规制度,以改革创新精神加快补齐党的建设和党的领导方面的法规制度短板。其六,在党内法规制度建设的数量和质量关系问题上,强调法规制度不在多而在精,不在形式花哨而在务实管用,不在内容繁杂而在简便易行,要提高党内法规质量,确保每项法规制度立得住、行得通、管得了。其七,在党内法规制度执行问题上,强调加强党内法规制度执行力建设,把党的纪律和规矩挺在前面,特别是严守政治纪律和政治规矩,坚持纪严于法,纪在法前,实现纪法分开、执纪与执法贯通,坚决维护制度的严肃性和权威性,防止形成“破窗效应”和“稻草人”现象。其八,在党内法规制度遵守问题上,强调发挥领导干部这个“关键少数”的示范表率作用,上行下效、上率下行,让遵守法规制度蔚然成风。

## 着力推进党内法规制度体系建设

第一,加强党内法规制度建设应当坚持科学理论指导。马克思主义政党学说、国家学说和法理学是党规与国法的共同理论基础和理论指导。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,必须坚持把马克思主义政党学说、国家学说和法理学作为党内法规制度建设的共同理论基础,而不是以西方资产阶级的国家学说和政党学说作为理论基础,更不能在对待中国共产党党内法规制度历史的问题上采取历史虚无主义或法规虚无主义态度。

第二,加强党内法规制度建设应当遵循党内法规制度建设的原则。如,党内法规制度的原则有实践性与政治性有机统一原则或科学性、政治性与政治性有机统一原则,内容与形式有机统一原则,单项法规与法规体系有机衔接协调原则,单项法规现实性规范和程序性规范有机统一原则,形式

则。一方面,要认真总结党在管党治党实践中的经验教训,继承和发扬党在长期实践中形成的制度规定和优良传统,不搞推倒重来、另起炉灶。另一方面,必须深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,反映党中央推进全面从严治党的新经验新举措,在理论创新、实践创新基础上实现制度创新,形成全面从严治党的制度安排,大力推进党的工作理念、思路和方法创新,把新发展理念贯彻落实到党内法规工作中去,把握规律性,体现时代性,注重创新性。

其三,坚持“实践探索在前,党规制定在后”的原则。必须遵循实践探索在先、试验在前,看看哪些做法可以上升为制度规定,以党内法规的形式固定下来;哪些制度经过实践检验是好的,必须长期坚持;哪些制度不适应实践需要,要结合新情况继续完善。要鼓励基层试点,对于一

些暂不适宜全面施行的重大制度设计,可以授权一些地方开展试点,及时总结经验,为全党全国提供可复制、能推广的制度成果。这也是党内法规制度建设的一条重要历史经验,是党内法规制定和实施遵循群众路线方法的体现。坚持“实践探索在前,党规制定在后”原则必然要求坚持问题导向,聚焦党内存在的突出问题,解决党内法规制度的薄弱环节。着力围绕理论、思想、制度构建体系,围绕权力、责任、担当设计制度,推动解决党内存在的突出矛盾和问题,以及党内法规制度不够健全、覆盖不够到位、责任不够明晰、执行不够有力等问题。坚持必要性和可行性相统一,既聚焦突出矛盾和问题的解决提出原则性要求,又针对问题提出切实可行的措施和办法,不搞面面俱到。

(作者系武汉大学党内法规研究中心副主任、二级教授)

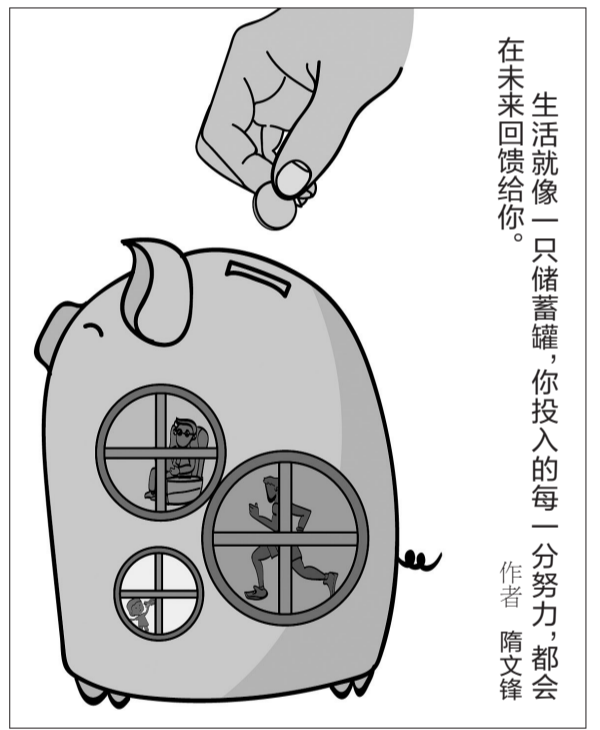
## 准确认识党的十八届三中全会划时代地位

沈传亮在《经济日报》撰文认为,党的十一届三中全会是划时代的,党的十八届三中全会也是划时代的,准确认识十八届三中全会的划时代地位,对于增强全面深化改革的自觉性和使命感,具有重要意义。

从历史角度看,十一届三中全会是在党和国家面临何去何从的重大历史关头召开的,十八届三中全会也是在改革开放到了一个新的重要关头召开的,都具有划时代的历史地位。十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策后,经过几十年风雨兼程,中国改革进入攻坚期和深水区。推进改革的复杂程度、敏感程度、艰巨程度,一点都不亚于以前。矛盾越大,问题越多,越要攻坚克难、勇往直前。在改革开放来到新的重要关头之际,我们党召开了十八届三中全会,以全面深化改革为主要议题,开启了全面深化改革、系统整体设计推进改革的新时代,开创了我国改革开放的全新局面。

实践是检验真理的唯一标准。十一届三中全会与十八届三中全会的部署,都为党带来巨大变化,中国发展的奇迹证明这两次全会都具有划时代的意义。十八届三中全会后,以习近平同志为核心的党中央着力增强改革的系统性、整体性、协同性,着力抓好重大制度创新,拿出实实在在的举措着力提升人民群众的获得感、幸福感、安全感,啃下不少硬骨头,闯过不少急流险滩,改革呈现全面发力、多点突破、蹄疾步稳、纵深推进的局面,推动党和国家事业发生历史性变革、取得历史性成就。全面深化改革三中全会作出了划时代的贡献。

无论是十一届三中全会还是十八届三中全会,都是在总结过去、着眼当下、放眼未来的战略高度作出重大决策。形成比较完备的一套制度往往需要较长甚至很长的历史时期。党的十九大作出的重要战略安排,进一步明确了实现全面深化改革总目标的时间节点和实践路径,必将为实现中华民族伟大复兴提供坚强制度保障。



## 力戒形式主义官僚主义

王晓河

百家之言

形式主义、官僚主义是顽症,容易死灰复燃,党员干部要时刻警惕、戒除。习近平总书记在十九届中央纪委三次全会上强调,要把力戒形式主义、官僚主义作为重要任务。各地区各部门党委(党组)要履行主体责任,紧盯形式主义、官僚主义动向新表现,拿出有效管用的整治措施。这彰显了党中央持之以恒全面从严治党、推进党风廉政建设和反腐败斗争的坚强决心,也对党员干部力戒形式主义、官僚主义提出了更高的希望和要求,鞭策大家切实提高认识拿出行动。

要从讲政治的高度,认清形式主义、官僚主义的危害。形式主义、官僚主义问题不是简单的工作作风问题,而是关系党的生死存亡的大问题;不是简单的对事对人的态度问题,而是关系我们的立场站得对不对、稳不稳的问题。形式主义、官僚主义是不作为、不负责、不担当的表现,不仅贻误工作、劳民伤财,更从根子上背离了党性,丢掉了宗旨,最终会严重影响党和政府的形象与公信力,丧失执政根基。党员干部要切实提高政治站位,树牢“四个意识”,把反对形式主义、官僚主义作为重要政治纪律、政治规矩来对待,不折不扣贯彻落实习近平总书记重要指示精神,党中央决策部署,以实际行动坚决做到“两个维护”。

要以自我革命的精神,在内心深处铲除滋生形式主义、官僚主义的私人杂念。形式主义、官僚主义之所以存在,主要是私人杂念未得到彻底清除:一是名利思想作怪,“一事当前,先替自己打算”,为名而抓,为利而起。二是官本位思想作怪。为保官位、升官职,只想引起上级注意,不管群众满意不满意。三是应付心态作怪,贯彻精神“层层转发”,“安排部署”左右雷声,出台制度“依样画葫芦”,重痕迹不重实绩。这实质是党性观念不强、思想作风不严的突出反映。所以,铲除私人杂念,修好“心学”,陶冶忠诚品格,锤炼坚强党性,砥砺奋斗精神,是党员干部必须做好的功课。

要坚持对上负责和对下负责相一致,用心用力克服形式主义、官僚主义。形式主义、官僚主义之所以存在,不能正确对待对上负责与对下负责的关系,或把“一致性”当作“一般性”,贯彻上级指示精神,不结合具体情况在精细精准上下功夫,而是搞迎合、弄“花架子”,或把急功近利当作建功立业,喜欢“短平快”,忽视“深厚实”;或把“留痕迹”当作“创实绩”,人在心不在,出力不出力……作为一名党员干部,对党忠诚绝不能怀二心,为民服务绝不能有私心,尽责用力绝不能搞分心,必须时时刻刻用心对待一切。只有注意力、思考力高度集中于践行党的根本宗旨,行动力、执行力高度负责于自己的岗位职责,才能让形式主义、官僚主义无处藏身。

# 改革开放精神是当代中国人民最鲜明精神标识

李长庚

仅仅是思想认识的觉醒,更是民族精神的觉醒。思想认识的觉醒是指我们党对社会主义的本质特征、社会主义初级阶段的基本国情、社会主义市场经济、党的建设和党的思想路线等基本问题有了重新的认识,从而形成中国特色社会主义理论体系。民族精神的觉醒则是指改革开放铸就的伟大改革开放精神成为当代中国人民最鲜明的精神标识。

之所以说改革开放精神已经成为当代中国人民最鲜明的精神标识,主要基于两个方面的理由。其一,当代大多数中国人参加、参与了改革开放,受惠、受益于改革开放,凝聚成拥护改革开放的共识。当代中国人亲身经历了40年波澜壮阔的改革开放实践,目睹了生活各个方面所发生的翻天覆地的变化,感受到改革开放使中国实现了从站起来到富起来的转变,感受到正在走向强起来的豪迈自信,是改革开放的受益者、亲历者、参与者。因此,对改革开放和开放的认识与历史上其他时期的人截然不同,有着更深层次的理性认识和更丰富的感性体验。在中国,大多数人的经济条件、生活水平、思想状况在这40年当中得到很大的提高和改善,有的还抓住历史转折的机遇,在改革开放大潮中披荆斩棘、乘风

破浪、勇立潮头,成就了一番事业。“吃水不忘挖井人”。因此,大多数当代中国人都感恩党和国家改革开放的好政策,感激那些推动国家变革的先进人物,感怀40年的沧桑巨变。细数中国历史上以往的变法图强,往往都是因为遭到既得利益者的阻挠和破坏,在变革与守旧势力的反复较量中,进退退退,或夭折,或功败垂成,很少能善始善终,更谈不上普遍增进人民福祉。可以说,在中国历史上,大多数中国人没有对改革开放形成普遍共识。是40年改革开放的实践,使人们形成共识,并为之努力奋斗。人们意识到改革开放的重要性,认识到“唯改革者进,唯开放者兴”,认识到“只有坚持不懈地进行改革开放,才能实现中华民族的伟大复兴”。其二,当代大多数中国人的精神世界打上了改革开放的烙印,具有改革开放的精神风貌。中国历史上过去的改革,基本上都由统治阶级和官僚阶层主导,都是为了缓和阶级矛盾,调整利益分配,根本目的并不是为普通百姓谋福利。正因为根本出发点不是为了人民,不是以人民为中心,所以以往的改革没有得到大多数人的拥护,没有人民群众的普遍积极参与,没有改革开放精神的普遍觉醒。而如今,40年波澜壮阔的改革开放实践,改变了贫

穷落后的面貌,也深刻地改变了中国人因循守旧、僵化封闭的精神世界。敢闯、敢干、勇于创新、大胆改革、锐意进取,包容开放的改革开放精神不仅体现在各行各业、各条战线涌现出的先锋模范身上,更体现在千千万万的普通劳动者身上。改革开放的伟大实践铸就、催生、磨砺和激发了改革开放精神,丰富了中华民族精神的内涵。大多数中国人思想不再表现为极端的狭隘和守旧,而是表现出创新创造、包容开放,中华民族的精神风貌为之焕然一新。

“建成社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴,是一场接力跑,我们要一棒接着一棒跑下去,每一代人都要为下一代人跑出一个好成绩。”要跑好接力赛就要继承好精神遗产。为让改革开放精神代代相传,就要讲好改革开放故事,宣传好改革开放取得的巨大成就以及在这一进程中涌现出来的先进人物和标志性事件,总结好经验教训,让青年一代牢记改革开放的初心和使命,牢记改革开放的光辉历程。继承和弘扬改革开放精神最好的方式,就是在新时代将改革开放进行到底,不断实现人民对美好生活的向往,创造中华民族新的更大奇迹。

(作者单位:中共陕西省委党校)

习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上发表重要讲话指出,“改革开放铸就的伟大改革开放精神,极大丰富了民族精神内涵,成为当代中国人民最鲜明的精神标识”。40年改革开放不仅在经济发展、体制创新和社会建设等方面取得了辉煌成就,而且促进中华民族留下了质的飞跃和发展,为中华民族留下了宝贵的精神财富。

改革开放精神有着深远的历史渊源和深厚的文化根基。纵观古今,尽管中华民族在某个历史阶段曾经出现过短暂的闭关锁国、抱残守缺、裹足不前的状态,但从整个历史长河来看,变革和开放始终是中华民族发展史的主流和主基调。正是变革和开放精神才使中华民族不断克服困难和阻碍,迂回曲折地向前发展,使中华文明生生不息、绵延至今。中华民族如果一味地因循守旧、固步自封,丢掉变革和开放的精神基因,就不会在摸索中负重前行,就不会创造出灿烂的中华文明。改革开放精神只有在1978年党的十一届三中全会以后,特别是经过40年改革开放伟大实践的不断洗礼才得以彻底迸发涌流出来,焕发出巨大的力量,成为当代中国人民最鲜明的精神标识。

改革开放是一次伟大觉醒。“觉醒”不