

新时代党内法规实施的 动力机制及其优化

王 荣*

摘 要：党内法规实施并非法规文本的自主运行，会不可避免地受到各种现实因素的影响，其中尤为重要组织强制力与自我驱动力，这两大动力的构成要素与作用过程即为党内法规实施的动力机制。中国特色社会主义新时代党内法规实施取得显著成效，是组织强制力与自我驱动力协同作用的结果。组织强制力方面：组织权威的巩固推动了组织动员的实现；政治逻辑的强化加速实施引擎的启动；监督机制的完善形成强大倒逼压力。自我驱动力方面：规范认同的深化奠定了理性根基；情感认同的强化涵育了伦理动力。优化党内法规实施的动力机制，需要坚持民主集中制原则，完善党的领导法规制度，规范政治动力；需要着力发展党内民主监督，注重发挥党外监督的作用，形成压力闭环；需要着力强化规则意识，提升全体党员对党内法规的制度认同与制度自信，激活根本内驱力。

关键词：新时代 党内法规实施 动力机制 依规治党

注重制度治党、依规治党是中国共产党的优良传统。进入中国特色社会主义新时代，党内法规制度建设明显提速换挡。2021年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中庄严宣告我们党“形成比较完善的党内法规体系”^①。随着党内法规制度体系的不断完善，“党内法规建设的

* 作者简介：王荣，法学博士，武汉大学马克思主义学院讲师。

收稿日期：2021年12月5日；定稿日期：2022年1月5日。

① 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，载《人民日报》2021年7月2日，第1版。

主要矛盾正在从加快立规、解决无规可依，转向加强执规、确保已有法规落实落地，党内法规建设已经进入了既要重视立规更要重视执规的新阶段”^①。由此，党内法规实施研究的重要性与紧迫性也就愈加凸显。

一、站在终点看起点：党内法规实施的研究意义与研究现状

制度的生命在于实施。实施是党内法规存在的终极目的。除却这层显而易见的意义之外，党内法规实施还有其值得认真对待的深层意义。其一，党内法规实施是党内法治的内在含义。亚里士多德指出：“法治应该包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”^② 这提醒我们，党内法规实施与党内法规制定是党内法治的一体两面。其二，党内法规实施是检验党内法规质量的最佳手段。作为文本的党内法规必须通过实施过程予以检验。通过法规实施，将符合管党治党和治国理政需要的党内法规遴选出来，这即是党内法规实施的“制度发现功能”。其三，党内法规实施决定着党内法规建设的根本方向。从时间进程看，党内法规实施发生于党内法规制定之后，我们大致可以将党内法规制定称为党内法规建设的“起点”，将党内法规实施称为党内法规建设的“终点”。较之于制定环节在文本和理论层面的推敲，实施环节将党内法规置于实践之中，直接与各种真实的、具体的、复杂的因素（如主客体关系、利益、情感、价值观等）互动。在互动过程中，党内法规得以真正展示并确立其身份与功能，从“文本的规则”变成“行动的规则”。因此，对“党内法规如何实施”这一问题的回答，直接关乎对“党内法规应该如何制定”这一问题的回答。站在终点看起点，“党内法规如何实施”决定了“党内法规如何制定”，这即是党内法规实施的“制度构造功能”。党内法规实施所具备的特定理论意涵，值得我们对其给予高度的理论重视。

党内法规实施命题得到了学界广泛关注。现有研究成果大致可以分为理论研究和实证研究两类。理论研究主要集中于党内法规实施的概念研究和实施制度体系的学理构建。概念研究主要集中于对“党内法规实施”^③ “党内

① 中共中央办公厅法规局研究室：《切实扛起党内法规执行责任》，载《秘书工作》2019年第10期。

② [古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1965年版，第199页。

③ 王立峰：《论党内法规实施的内涵、要素与路径》，载《党内法规理论研究》2019年第1辑，社会科学文献出版社2019年版，第88~103页。

法规执行”^①“党内法规适用”^②等概念与范畴的讨论。学者们参照一般法治规律,借鉴法学研究中有关法律实施、执行和适用研究的学理资源,明晰了党内法规实施的要素与内涵;党内法规执行的主体、原则与程序;党内法规的适用规则等内容。关于党内法规实施制度体系的法理证成,主要包括“阶段论”和“要素论”两种思路。前者从发布、学习教育、解释、执行督查和评估等具体阶段统筹建构党内法规实施制度体系^③;后者聚焦具体要素,从原则、主体、程序、监督保障等层面深入分析党内法规实施体系的具体方面,党内法规执行和评估命题的理论框架得到了重点讨论^④。

实证研究主要集中于对党内法规实施效果的实证分析和对策研究。针对党内法规实施过程中的不执行、选择性执行、错误执行等问题,学者们多从党内法规质量、党员干部素质、党内权力结构、党内监督体系等角度综合分析原因与对策。^⑤大量类似研究的持续涌现,表明学界对党内法规实施特别是党内法规执行力问题的高度关注。^⑥近几年来,学者们开始聚焦单一因素,深入讨论其对党内法规实施过程的影响机制,党内法规执行动力、资源、监督保障等因素得到了深入研究。^⑦

现有丰硕成果深化了我们对党内法规实施命题的认识,但也存在进一步拓展的空间。其一,理论研究多从法规内部着眼,援引一般法治资源,规范性地讨论党内法规实施,在实现主观逻辑自洽的同时,对党内法规实施与国家法律

① 韩强、董小沙:《论党内法规的执行》,载《中共福建省委党校学报》2019年第3期。

② 苏绍龙、秦前红:《论党内法规的适用规则》,载《华南师范大学学报(社会科学版)》2019年第1期。

③ 参见张晓燕:《关于党内法规制度实施体系建设的思考和建议》,载《理论学刊》2017年第3期。

④ 参见施新州:《党内法规执行体系及其建设规律探析》,载《观察与思考》2020年第9期;欧爱民、何静:《党内法规的执行构成及其要素优化》,载《河南社会科学》2020年第8期。

⑤ 这方面的代表性成果可以参考李斌雄、廖明:《新时代中国共产党党内法规制度实施探讨》,载《马克思主义研究》2019年第10期;兰亚宾:《党内法规建设存在的问题及对策研究》,载《理论学刊》2005年第11期;潘泽林:《党内法规制度贯彻执行研究》,载《中共南昌市委党校学报》2009年第2期;李秋凤:《党内法规制度执行力的理论内涵和提升路径》,载《理论建设》2018年第4期;沈孝鹏:《党内法规执行不力:多重诱因与治理之策》,载《求实》2017年第8期。

⑥ 相关实证调查也支持这样的共识。参见朱景文:《关于党内法规实施及其效果评估的几个问题》,载《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第4期;王立峰、田芳芳:《中国共产党党内法规的制度实效分析——基于党内法规制度实效评价的调研》,载《长白学刊》2019年第4期;田丽、梁瑞英:《党员领导干部党内法规执行力存在的问题与对策——以某省领导干部为调查样本》,载《领导科学》2019年第14期。

⑦ 这方面的代表性成果可以参考潘博、王立峰:《党内法规执行的动力机制研究——基于嵌入性理论的分析视角》,载《河南社会科学》2021年第1期;刘先春、葛英儒:《全面构建党内法规执行的监督保障体系》,载《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第4期;蒙慧、李伟:《党内法规执行资源问题研究》,载《学术探索》2017年第1期。

实施差异性的关照不足。^① 现有成果尤其较少从外部视角关注党内法规实施所面临的结构性环境。“逻辑的合理性要在现实中用实施来检验，而不是用形式逻辑的推理来检验。”^② 党内法规实施无不处于复杂的真实情景之中，我们极有必要引入外部视角探究党内法规实施过程。其二，有关党内法规实施问题的实证研究，多面面俱到地分析影响党内法规实施的不同因素，呈现大而全的特征，相关研究思路高度同质，且长时间未有新的突破。更为重要的是，此种思路尚未揭示出影响因素与法规执行结果之间的内在因果关联，既未能打开党内法规实施过程的“黑箱”，也有可能忽略真正影响党内法规实施的实质性因素。同时，现有研究多聚焦于党内法规执行不力的问题，而较少讨论党内法规得以有效实施的情形，尤其未能对党内法规有效实施的经验予以认真分析和总结。因此，我们有必要充分关照党内法规实施取得成效的积极因素，客观把握党内法规实施命题。

综上所述，在现有研究基础上，本文将进一步聚焦新时代党内法规实施“如何实现”和“如何优化”的问题，坚持党内法规与外部环境相联系的观点，循实证分析思路讨论现实的党内法规实施动力机制，而不是从内部视角、规范角度建构党内法规实施理论体系，聚焦新时代党内法规有效实施的动力因素及其作用过程，客观分析新时代党内法规实施的动力机制，既总结其有效性，也探究其不足之处与优化策略。

二、党内法规实施动力机制的内涵

尽管实施是法律法规的生命，但法律法规的实施却不是自由运行的。任何现实主义的观察都不会否认：法律实施、法规实施会受到各种内外因素的影响，完全自足的“规则之治”只能存在于理想之中。作为对人的规范、约束和指引，法规制度最终需要靠人来实施，而人的行为无不受主观世界和客观世

① 有作品关照到了党内法规实施的特殊性，主要从党内法规的政治性层面展开，强调党内法规实施比较注重党员出于党性修养自觉遵守党内法规、执行党内法规是党员的政治责任，这与国家法律实施有所不同，后者有一套严格的执行体系，一般具有相对明确的执行门类、执行主体、执行范围、执行程序、执行规则和执行方式，不同的（部门）法律具有不同的实施主体（机构）、实施体制机制或实施程序和实施方式。参见苏绍龙、秦前红：《论党内法规的适用规则》，载《华南师范大学学报（社会科学版）》2019年第1期；施新州：《党内法规执行体系及其建设规律探析》，载《观察与思考》2020年第9期；周叶中、邵帅：《论中国共产党党内法规的效力》，载《中国法律评论》2021年第3期。

② 江涛：《法律概念、法律规范与法学学说——法律实施面向的关系建构》，载《人大法律评论》2016年第1辑。

界的制约。主观世界和客观世界对行为主体的制约,体现在具体的党内法规实施过程中,构成了党内法规实施的动力机制。党内法规实施的主体,是各级党组织和党员领导干部,根本上讲是具体的党员。因此,这一动力机制对党内法规实施的作用,直接体现为对具体党员的作用。以法律实施为参照,法律实施除需要国家强制力作为最终保证之外,亦需要执政党的政治引领、社会道德的感召、公民自身的法律素养和社会资源等多种力量的共同作用。对于党内法规实施而言,这些力量主要包括组织强制力与自我驱动力。

第一,组织强制力。“党内法规是依靠党的纪律来保证实施的。”^①恰如法律需要由国家强制力保障实施,党内法规作为中国共产党管党治党的遵循,也需要相应的强制力予以最终保障。党的纪律的强制力,建立在厚实的制度根基和资源保障之上,具体包括党的组织权威和党的监督体系。组织权威使得党组织本身既有强大的象征作用,从而赢得党员的认同;更有强大的领导、动员和组织能力,依靠动员体系保证党内法规的实施,以民主集中制为原则的组织体系保证了动员的成功。监督体系,既是组织权威的具体构成内容,又具有相当的独立性,专门负责“防止和纠正党内法规实施中的各种偏差和背离”^②。伴随监督而来的激励或惩戒,特别是惩戒,构成了党的纪律的强制力的核心内容。

第二,自我驱动力。从具体的党组织和党员个体看,除了在组织压力之下遵守和执行党内法规之外,党内法规实施还呈现“形而上”的方式,即依靠党组织负责人、党员对党的政治认同和个人政治自觉,通过学习领会党内法规,提升“党性”,自觉规范党组织和党员自身的行为。^③这种政治认同和政治自觉,就是自我驱动力,它包括理性驱动和情感驱动两种方式。前者基于对党内法规的规范认同,自觉推动党内法规实施,属于制度理性;后者基于对依规治党的情感认同,形成推动党内法规实施的伦理动力。

组织强制力与自我驱动力之间既有显著差异,也有密切联系。一方面,二者具有明显的差异性特征。组织强制力建立在组织权威基础之上,威慑力大,但其启动成本较高,多以履行义务和服从组织要求为内在机理;自我驱动力建立在价值认同基础之上,多以权利保护和理性自觉为根本驱动,因此也更加深层、稳定、持久,但呈现零散性和个体性,短时间内难以形成规模效应。另一

① 宋功德、张文显主编:《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第18页。

② 宋功德、张文显主编:《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第327页。

③ 参见苏绍龙、秦前红:《论党内法规的适用规则》,载《华南师范大学学报(社会科学版)》2019年第1期。

方面,组织强制力与自我驱动力并非决然界分,二者有着共同的制度前提、相互配合甚至相互转化。其一,二者能够发挥作用的根本均在于“党员承认”这一前提。毛泽东同志指出:“党的纪律是带着强制性的;但同时,它又必须是建立在党员与干部的自觉性上面,决不是片面的命令主义。”^①这种自觉性,就是组织性的体现,也是党性的具体构成。其二,在不同的组织层级之间,组织强制力与自我驱动力相互转化、相互协作。对于下级党组织而言,上级党组织对党内法规实施的领导和部署属于强制力;但对于上级组织本身而言,这是其履行管党治党责任、自觉遵守党内法规规定的体现,属于自我驱动力。组织强制力自上而下,自我驱动力自下而上,二者共同构成党内法规实施的合力。

三、新时代党内法规实施动力机制的成效与机理

中国特色社会主义新时代,党治国理政和管党治党取得历史性成就充分表明党内法规实施成效的显著提升。这种提升是组织强制力和自我驱动力协同作用的结果。组织强制力建立在组织权威巩固、政治逻辑强化和监督体系完善的基础之上,以政治逻辑贯穿始终。自我驱动力建立在规范认同与情感认同的基础之上,以制度理性与情感动力推动党内法规实施。

(一) 组织强制力的显著增强

第一,坚持党的全面领导、加强对党内法规工作的领导,为党内法规实施提供了根本组织保障。作为一种政治组织,党的组织强制力的实现,首先在于党组织自身的强大。除一般组织所具有的组织基本属性之外,党的显著特征在于以民主集中制为根本组织原则,建立起严密的、以“四个服从”为核心关系的组织体系,保证了全党的集中统一和令行禁止。新时代党内法规实施的组织保障集中体现在党的领导权威的巩固和对党内法规工作的领导的加强两方面。一方面,党的领导权威大大巩固。以习近平同志为核心的党中央突出“坚持和加强党的全面领导”,把党的领导落实到治国理政的全过程和各方面,实现了从“坚持党的领导”到“坚持和加强党的全面领导”的转变。^②这种转变,主要通过一系列重大制度创设得以实现:从社会主义本质特征的角度明确“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”,并将其写入宪法和党章;从

^① 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第十五册),中央文献出版社2011年版,第646页。

^② 参见《确保党始终成为伟大事业的坚强领导核心——党的十八大以来坚持和加强党的全面领导综述》,载新华网, http://www.xinhuanet.com/2018-07/05/c_1123085671.htm。

政治结构的角度明确“党是最高政治力量”；从领导范围的角度明确“东西南北中、党政军民学，党是领导一切的”；从领导权威的角度明确坚持党的全面领导首先是坚持党中央的集中统一领导。党的领导权威和组织权威的显著加强，彻底扭转了一段时间以来党的领导弱化、虚化、淡化、边缘化等问题，“全党思想上更加统一、政治上更加团结、行动上更加一致”^①，为党内法规实施提供了根本政治保证。另一方面，对党内法规工作的领导显著加强，党内法规工作直接获得有力、持续的“注意力”分配、组织支持和资源配置。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”。在全面从严治党战略统摄之下，党内法规工作的领导机构和机制不断完善。其一，党的十八届三中全会把深化党的建设制度改革作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，在中央全面深化改革领导小组之下，设立包括党的建设制度改革专项小组和纪律检查体制改革专项小组在内的组织机构，以党的建设制度改革推动党内法规工作的发展。其二，党的十八届四中全会将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系，党内法规建设全面提速换挡。此后，全国党内法规工作会议召开，确立形成包括“高效的党内法规制度实施体系”在内的党内法规建设目标；中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》，为新时代党内法规工作提供基本遵循；先后发布党内法规制定工作的两个“五年规划”，也突出强调党内法规执行。其三，完善党内法规职能机构和党内法规工作机制。2011年7月，成立于1991年的中共中央办公厅法规室升格为中共中央办公厅法规局^②；2015年8月，中共中央专门建立中央党内法规工作联席会议制度，由中共中央办公厅法规局、中纪委、中组部等14个部门参加，统筹、协调推动党内法规制度建设。^③同时，建立中央书记处定期听取党内法规工作情况报告制度，从2015年起，中央书记处每年听取中共中央办公厅关于党内法规工作的专题报告。这既加强中央对党内法规工作的领导，也推动了党内法规实施。在中央的示范和推动之下，形成强大的舆论氛围，培育起党内外对依规治党的共同期待。各地各部门也不断推动建立党内法规工作机构^④，完善党内法规工作机制，整合党内法规建设资源，推动党内法规实施。其四，明确党

① 本书编写组编：《中共中央关于党的百年奋斗的重大成就和历史经验的决议》，人民出版社2021年版，第29页。

② 参见李忠：《党内法规建设研究》，中国社会科学出版社2015年版，第65页、第72页。

③ 参见秦强：《新时代法治进程中的党内法规建设》，载《山东警察学院学报》2018年第5期。

④ 如2014年10月中共恩施州委成立法规室（湖北省恩施土家族苗族自治州），2016年华容县委成立法规室（湖南省岳阳市华容县）。

内法规工作责任机制。在全面从严治党战略布局中,明确并强调党委的主体责任、纪委监督责任,让党委担负起管党治党主业、纪委回归“监督执纪问责”本职,从而事实上明确了党内法规实施“两大核心责任主体”。《中国共产党党内法规执行责任规定(试行)》的出台,对党委、党组(党委)和基层党组织执行党内法规的主体责任作出系统规定,并最终具体到个人,以明确的责任制对党员干部执行党内法规提供了制度激励。

第二,以党的政治建设为统领、凸显党内法规实施的政治性,加速启动党内法规实施引擎。旗帜鲜明讲政治是党的优良传统。邓小平“加上我们讲政治,威力就大多了”^①的判断微妙地道出中国共产党“讲政治”的特殊优势所在。从政治运作过程看,贯彻落实是实现政治理想的关键环节,“讲政治”最终体现为一种执行力。将工作纳入“政治任务”之中,置于一段时间内的中心工作地位,由党委主要领导亲自负责,整合人力和物力、打破常规的科层设置和工作部署,确保任务的圆满完成。^②在“讲政治”的逻辑中,来自上级的意志具有强大的“政治势能”^③,而中央意志具有“最高政治势能”,能够较为顺利地赢得下级的有效遵循,从而取得较好的执行效果。党的十九大报告明确党的政治建设的根本性地位和统领性作用,而保证全党服从中央,坚持党中央权威和集中统一领导,是党的政治建设的首要任务。针对一段时间以来党的建设领域存在的“宽松软”等问题,习近平总书记要求各级各部门党委(党组)必须树立正确政绩观,“把抓好党建作为最大的政绩”^④,这就既从政治高度明确党的建设在党的工作全局中的重要政治地位,为党的建设的具体工作注入强大的政治动力;又从组织激励角度推动全党上下转变政绩观念,扭转忽视党的建设的错误倾向,集中精力抓好党建工作。突出党内法规和党内法规实施的政治性,直接促进党内法规的有效实施。政治性是党内法规的灵魂。党内法规实施责任首先是一种政治性责任,同时也是一种法律性责任。^⑤政治性责任由党的性质和使命所决定,要求党内法规服务于党的政治路线、方针和政策,政治

① 1986年8月20日,邓小平视察天津市。时任天津市市长李瑞环汇报工作时指出:三四十公里长的中环线用十个月建成,连外国人都表示惊讶。邓小平对此指出:“改革,现代化科学技术,加上我们讲政治,威力就大多了。到什么时候都得讲政治。外国人就是不理解后面这一条。”参见中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(1975~1997)》,中央文献出版社2004年版,第1129页。

② 参见欧阳静:《中心工作与县域政府的强治理》,载《云南行政学院学报》2017年第6期。

③ 参见贺东航、孔繁斌:《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》,载《中国社会科学》2019年第4期。

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》,载《人民日报》2014年10月9日,第1版。

⑤ 参见施新州:《党内法规执行体系及其建设规律探析》,载《观察与思考》2020年第9期。

性责任通常由政治决断判定,具有权变性。法律性责任由党内法规所具有的规范属性所决定,相对明确、公开,注重权利与义务的统一、职权与职责的匹配、实体与程序的协调。但法律性责任的执行也容易陷入制度僵化、欺上瞒下、层层卸责等科层制的内在困境,强调政治性责任则有助于恪守政党价值观、增强制度回应性、打破制度僵局等重要作用。因此,政治性责任与法律性责任不是二元对立、非此即彼的关系,而是相互协同的关系,且政治性责任居于首位,对法律性责任具有决定和保障作用。2014年10月,习近平总书记明确提出无视党的政治纪律和政治规矩的“七个有之”等现象,将党内法规执行不力、施行不畅的问题上升到政治高度,突出强调各级纪律检查机关要把维护党的政治纪律放在首位,加强对党的政治纪律执行情况的监督检查。实践证明,以党的政治建设统领党内法规实施,突出党内法规实施的政治属性,为党内法规实施提供了强大的政治动能,切实提高了党内法规实施效果。

第三,监督机制和问责机制的完善为党内法规实施提供强大倒逼压力。习近平总书记指出:“只有把监督检查、目标考核、责任追究有机结合起来,才能形成法规制度执行的强大推动力。”^①强而有力的监督检查和责任追究,是新时代完善党内法规实施闭环、保障党内法规实施效果的鲜明特点。其一,党内监督体制的完善。新时代进一步完善了党内监督体制,对党委(党组)全面监督、纪律检查机关专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督和党员民主监督做出了制度安排,进一步明确了党内监督的主体、客体、程序等内容。特别值得注意的是,通过党的纪律检查机制改革,纪委的双重领导体制进一步向垂直领导倾斜,纪委聚焦“监督执纪问责”的核心职能,精准运用“四种形态”,强化日常监督检查,增强监督独立性,从而增强了纪律检查之于党内法规实施情况的监督作用。其二,党内监督制度的完善。党的十八大以来,两次修订《中国共产党巡视工作条例》,并在党的历史上首次实现一届任期内中央巡视全覆盖,对全党进行了全面政治体检。2016年修订《中国共产党党内监督条例》,明确规定“确保党章党规党纪在全党有效执行”是党内监督的主要任务。党内巡视和党内监督既是对包括巡视工作条例、党内监督条例等重要党内法规的有效实施,也以强大的巡视和监督压力推动了其他党内法规的实施。其三,党内法规实施监督检查的常态化。《关于加强党内法规制度建设的意见》明确指出:强化监督检查,将党内法规制度实施情况作为各

^① 习近平:《加强反腐倡廉法规制度建设 让法规制度的力量充分释放》,载《人民检察》2015年第13期。

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实施情况开展定期督查、专项督查。中央有关部门分别就党内法规制度的执行情况进行监督检查,推动了相关法规制度的贯彻落实。^①其四,党外监督的加强。关于党内法规实施的外部监督,党内法规作出了制度安排,为从外部监督党内法规实施提供了制度化渠道。《中国共产党党内监督条例》规定“党内监督和外部监督相结合”,各级党组织和党员领导干部应当接受人大、政府、监察机关、司法机关等国家机关的依法监督、人民政协的民主监督、审计机关的审计监督。《中国共产党党务公开条例(试行)》明确党务公开的原则、范围、方式、时间等内容,为从外部监督党内法规实施制造了条件。其五,党内问责的加强。加强责任追究,是提高党内法规实施的重要保障和根本措施。监督体现为一种过程,问责则是对监督结果的重要应用方式。2016年,党的历史上第一部专门、系统的问责法规——《中国共产党问责条例》正式颁布,对问责主体、对象、范围和程序作出详细规定;2019年,该条例再次修订,将党的全面领导这一根本政治原则贯穿党内问责各个方面,突出党内问责的政治性,推动问责实践的发展,有效倒逼党内法规实施。在疫情防控阻击战中,及时高效的党内问责,既是对问责类党内法规的实施,也以问责形成震慑威力和倒逼压力,推动党员领导干部积极践行党章党规,释放出党内法规之于疫情防控的制度保障作用。

从组织强制力推动党内法规实施的内在机理看,政治逻辑是贯穿组织强制力的主线。民主集中制是党的根本组织原则和领导制度,“四个服从”是“讲政治”的本质要求,为党中央意志在全党的贯彻和执行奠定了制度根基,构成了党内法规实施的充分条件。同时,党的领导权威特别是党中央权威的加强,为组织体系自上而下的有序和高效运转提供了保障。遵循政治逻辑,组织力量的动员与舆论氛围的营造水到渠成,构成党内法规有效实施的必要条件。同时,组织监督的本质也是政治监督,随着组织权威的巩固,政治逻辑的运行更加顺畅,从而保证组织监督的高效运转,以监督形成党内法规实施的倒逼压力。

(二) 自我驱动力的显著提升

第一,以法治思维管党治党奠定根本内驱力。加强党内法规建设是管党治

^① 中共中央组织部办公厅下发《关于对〈中国共产党党和国家机关基层组织工作条例〉贯彻落实情况进行检查的通知》(组厅字〔2014〕37号),对各地各部门执行《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》的情况进行检查,重点对责任是否落实、组织是否健全、作用是否发挥、制度是否坚持、保障是否到位等情况进行检查,载 <http://www.hndj.gov.cn/html/2015/12/09/320471449625707852.html>。

党的重要战略部署,本身表现为一种政治抉择,也是中国共产党治国理政的重要政治优势与政治特色。^① 尽管一段时期内学界对党内法规的概念和性质存在争议^②,但随着党内法规体系被纳入社会主义法治体系,党内法规建设的规范主义路径得以明确,党内法规的规范属性得到突出强调。现代政治是法治政治,法治价值世所公认,法治几乎成为一种“意识形态”。^③ 契合法治潮流、遵循法治规律,以规范主义的思路开展党内法规建设,“有利于运用法治思维和法治方式管党治党,有利于提升党规制度的法治品质,有利于保证党规国法的统一”^④。从实践上看,被喻为“党内立法法”的《中国共产党党内法规制定条例》的制定与完善,推动党内法规文本建设走向规范化阶段,党内法规质量显著提升,为党内法规实施奠定坚实的制度前提;党内法规制度体系不断完善,党内法规的实施主体、执行程序、解释标准不断明确,各个环节相互衔接,党内法规的实体性内容和程序性内容不断完善,大大提升了党内法规实施的可能性;党内法规与国家法律的衔接和协调机制逐步畅通,既坚持“党必须在宪法和法律的范围内活动”,维护宪法和法律权威,又明确“纪严于法,纪在法前”,依规治党与依法治国统筹推进、一体建设。党内法规建设的规范化水平的提升,为党员和党组织的行动提供了明确的制度激励和制度约束,党内法规以较强的权威性、明确性和规范性赢得了党员的理性认同,涵育了党员干部的依规治党意识,从而逐步形成根本性的党内法规实施内部动力。

第二,依规治党与以德治党相结合涵育伦理动力。中国共产党是“使命型政党”^⑤和“先锋型政党”^⑥,伟大的政党目标决定了其必须以严格的政治伦理和政治规矩约束自身。正是如此,从导向和内容上看,党内法规对党员的要求较之于国家法律对公民的要求严格得多,此所谓“纪严于法”。要推动作为“高位标准”的党内法规的落实落地,就必须特别注重加强对共产党员的思想引领,以党员的政治先进性保证党内法规实施。对此,习近平总书记指出,“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

① 参见宋俭:《论党内法规与国家治理体系》,载《人民论坛·学术前沿》2018年第6期。

② 参见王荣:《从制度到法规:改革开放以来党内法规制度研究进路的嬗变——基于对CNKI数据库相关期刊文献的分析》,载《党内法规理论研究》2019年第1期,社会科学文献出版社2019年版,第196~228页。

③ 参见梁治平:《论法治与德治:对中国法律现代化的内在观察》,九州出版社2020年版,第85页。

④ 宋功德:《党规之治》,法律出版社2015年版,第65页。

⑤ 唐皇凤:《使命型政党建设的理论基础与中国经验》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期。

⑥ 陈周旺、申剑敏:《先锋型政党与国家治理现代化:基于历史—社会的分析》,载《学海》2021年第4期。

过程成为加强制度治党的过程”^①。从内在机理看，通过以德治党推进依规治党的关键在于“党员身份”的约束。普通公民自愿加入党组织即自愿让渡了作为普通公民享有的部分权利，并自觉承担比普通公民更多的义务。^②从哲学原理上看，依规治党与以德治党能够结合的根本原因在于：人与制度及体制机制相比，关键在人，关键在于中国共产党人的理想信念。^③以德治党为依规治党的有效落实提供了道德滋养，依规治党为以德治党的实现提供了制度保障^④，二者同质同向、互融互动，统一于依规治党的实践过程之中。新时代，通过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、“不忘初心、牢记使命”主题教育和党史学习教育等一系列活动，使党员干部补足“精神之钙”，理想信念更加坚定。这既是对党内法规中有关党的思想建设内容的执行，也增进了全体党员对党内法规的情感认同，强化、固化党员干部对党员身份和依规治党的道德确认和信仰选择，从而为党内法规的有效实施提供了“日用而不察”的情感基础和伦理动力。

四、党内法规实施动力机制的不足

无疑，新时代党内法规实施取得了良好实效。但从现实看，党内法规实施也还存在一些不足。比如，“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’”^⑤。这驱使我们客观审视党内法规实施动力机制的不足。

（一）倚重政治动力，自我内驱力未能充分释放

“讲政治”的逻辑具有强大的执行力，但在党内法规实施过程中，个别党组织倚重政治推动，甚至将政治动力视为党内法规实施的唯一动力。单纯以组织权威为主，推动党内法规实施，容易陷入“权力推进型法治”^⑥的泥淖。一方面，规则之治的内驱力未能激发出来，党内法规实施动力呈现出运动式特点，具有不稳定性。另一方面，强大的政治势能之下，党内法规实施又容易突

① 习近平：《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》，载《人民日报》2014年10月9日，第1版。

② 参见宋功德：《党规之治》，法律出版社2015年版，第128～130页。

③ 参见李慎明：《关键在人还是关键在制度及体制机制？——学习习近平关于思想建党和制度治党相关论述的体会》，载《中国浦东干部学院学报》2017年第3期。

④ 参见刘先春、王小鹏：《论依规治党和以德治党相结合》，载《探索》2016年第3期。

⑤ 宋功德：《坚持依规治党》，载《中国法学》2018年第2期。

⑥ 操申斌：《党内法规制度执行力的若干限制因素分析》，载《科学社会主义》2011年第2期。

破基本的规范约束,走向规则之治的反面。驻村扶贫干部晚上因洗澡未能及时接听巡察组电话被给予警告处分、办公室存放牛奶被问责等背离实事求是原则与依规治党初衷的现象就与倚重政治势能的取向相关。^①

(二) 倚重党内组织监督,党内民主监督和党外监督发展不足

党内自上而下的组织监督有强大的组织权威作支撑,故而能够取得较好效果,但组织监督也有其内在不足。一方面,在科层制的组织结构之中,上级对下级的监督始终面临着难以纾解的“信息困境”,下级利用自身的信息优势,作为便利条件欺骗上级,导致组织监督失效。同时,上级的注意力分配具有动态性和不均衡性,组织监督时松时紧,甚至出现随意监督、泛化监督的情形,削弱监督权威。这从中央纪委国家监委发布的执纪执法指导性案例“某区纪委监委环保问责简单泛化案”可见一斑。^②另一方面,自下而上的党内民主监督以及政协、人大、司法和舆论监督等党外监督渠道能够有效规避信息不对称和人手不足的缺点。但在实践之中,有关党员行使民主监督权利的具体内容、开展方式、履行程序等规定还有较大的完善空间^③,来自政协、人大、司法等方面的外部监督并未切实发挥法定功效,舆论监督受制于信息不对称等问题,也未能充分彰显其效力。

(三) 倚重政治伦理引领,规范认同培育不足

思想建党是党的传统和优势,注重通过思想动员促进党内法规实施有其合理性与必然性。但在党内法规实施过程中,倚重政治伦理引领、规范认同培育不足的现象也确实存在。其一,片面强调党员先锋模范作用。以原则性的政党伦理代替明确的党内法规规范,忽视对党员正当权利的尊重,甚至出现道德绑架的情形。此外,也还存在以批评教育代替党纪处分的情形。^④其二,笼统的法规宣传代替了精致的法规普及。党内法规学习教育活动,主要依托传统的政治宣讲、理论中心组学习和个人自学等模式展开,多停留于对法规宗旨、原则和意义的宣讲,缺少对法规规范、条款、程序等操作性内容的深入分析,聚焦党内法规规范性、操作性的学习教育模式还有待探索。

① 参见《中央纪委发声!这些乱问责、错问责、问错责乱象要叫停!》,载搜狐网2019年7月31日,https://www.sohu.com/a/330695836_120054683。

② 参见《中央纪委国家监委发布第二批执纪执法指导性案例》,载中央纪委国家监委网,https://www.ccdi.gov.cn/ldhdn/wbld/202201/t20220105_162358.html。

③ 参见曾钰诚:《党内法规执行责任制的制度内容及其优化》,载《甘肃社会科学》2021年第3期。

④ 参见王希鹏:《实践好“四种形态”,差距在哪里?》,载《中国纪检监察报》2018年1月3日,第8版。

五、党内法规实施动力机制的优化策略

在实现第二个百年奋斗目标新征程和党内法规建设的新阶段，将党内法规的制度优势转化为治理优势，需要继承党内法规实施的有效经验，不断优化党内法规实施的动力机制，提升党内法规实施效果。

（一）完善党的领导法规制度，规范政治动力

自上而下的组织权威与政治势能是增强党内法规制度实施效果的关键动力。但与此同时，领导权力本身也应当遵循党内法规。习近平总书记指出：“推进党的领导制度化、法治化，既是加强党的领导的应有之义，也是法治建设的重要任务。”^① 巩固党的组织权威，科学规范政治势能，需要从坚持组织原则、规范权力结构和加强制度建设入手。其一，坚持民主集中制原则。民主集中制是党的根本组织原则和领导制度，也是党内法规制度体系的核心。坚持民主集中制原则，就需要坚决做到“两个维护”，坚决捍卫“两个确立”，^② 坚持党中央的集中统一领导，把全党的思想行动统一到习近平新时代中国特色社会主义思想上来，确保全党的团结统一。其二，以党内权力结构的规范配置为实质。为规避政治势能的错误应用，必须将组织权威建立在科学的权力结构基础上。这就需要依据民主集中制原则，合理配置党内决策权、执行权和监督权，确保监督的程序合理、职权明确，避免监督权被滥用。其三，以完善党的领导法规制度为具体抓手。既要按照党的全面领导原则和党内法规制定的两个“五年规划”，及时完善党的领导制度体系，保证党的领导工作“有规可依”；又要按照党章和《中国共产党党内法规制定条例》的要求，从制定技术和制定质量上保障党的领导法规的规范化。

（二）完善监督体系，形成压力闭环

“没有监督的权力必然导致腐败，这是一条铁律。”^③ 推动党内法规实施，需要规范自上而下的组织监督、加强自下而上的党内民主监督、合理发展党外监督，优化压力系统。其一，规范自上而下的组织监督。目前，组织监督在宏观制度架构上已经较为完备，但在运行机制方面尚有待完善和规范之处。比

① 习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，载《求是》2019年第4期。

② 参见本书编写组编：《中共中央关于党的百年奋斗的重大成就和历史经验的决议》，人民出版社2021年版，第26页。

③ 中共中央宣传部编：《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社2016年版，第92页。

如,关于党内法规实施,并未设置专门的日常督察机构和人员,缺失督察标准和督察程序,专项检查的启动还具有一定的随意性,监督压力在党内法规运行中传导不畅。^①规范组织监督,需要克服组织监督“时紧时松”的问题,保障组织监督的严肃性和权威性,以真正强化组织监督。其二,充分发展自下而上的民主监督。自下而上的民主监督是党内监督的重要内容,党章和《中国共产党党员权利保障条例》等党内法规确认了党员的知情权和监督权。但从文本上看,党员行使监督权的程序和救济等尚有进一步明确和规范的空间;从实践上看,更需要加大落实力度。实质性的党内民主监督,是对自上而下的组织监督的关键补强。其三,高度重视党外监督。作为领导党和执政党,党的先进性和执政地位决定了其必须接受党外监督。党外监督的加强,一方面有赖于各级党组织自觉遵循宪法、法律和党内法规,处理好党与国家机关、民主党派和人民团体之间的关系,既坚持党的全面领导,又主动接受党外监督;另一方面要通过切实实施党务公开条例等党内法规,增加党务活动的公开性和透明性,让党外监督真正生效。最终,通过党内民主监督与党外监督,实现对党内组织监督的补强,形成党内法规实施机制的压力闭环。

(三) 强化党内法规认同,提升根本内驱力

自我驱动力是更为持久、更为根本的动力,对于党内法规实施起着内生性推动作用。提升党内法规实施效果,需要着力培育全党对党内法规的理性认同和情感认同。其一,坚持党内法规的政治属性、提升党内法规的规范性。党内法规是中国特色社会主义制度的金色名片,内生于中国共产党的百年历史之中,有其独特的制度色彩,必须树牢对党内法规的“制度自信”。与此同时,要充分总结依规治党的历史经验,完善党内法规文本制度的制定,不断增强党内法规内容的科学性、形式的规范性,从根本上增强党内法规实施的“能力和底气”。其二,优化党内法规教育,尤其注重法治思维和规则意识的培育。在党内法规教育过程中,切实“用学术讲政治”^②,从笼而统之的大水漫灌走向精致的学理分析,讲清楚党内法规建设的缘由和道理,讲清楚党内法规蕴含的法治原理、文本精义与实施路径。注重科学统筹、因材施教,既抓好“关键少数”的党内法规学习,也提升“绝大多数”的党内法规意识。其三,实现依规治党和以德治党的有机结合。党员基于党性对自身的高标准道德要求,有助于形成对党内法规的情感认同,为党内法规实施提供道德引领。优化党内法规

^① 参见马迅:《党内法规有序运行的影响因素与保障机制论析》,载《理论导刊》2020年第5期。

^② 张晓燕:《关于党内法规制度实施体系建设的思考和建议》,载《理论学刊》2017年第3期。

实施机制，需要实现依规治党与以德治党的有机结合，坚持以德治党的优良传统，坚定全体党员的理想信念，以坚定“纪严于法”的制度共识，以崇高的理想信念和道德标准形成党内法规实施的伦理动力。其四，在党内法规实施过程中，尤其在党内法规适用环节，真正做到“有规必依、依规必严”，坚决扭转党员领导干部“遇事想不起按法规制度办”^①的现象。在党内法规的微观实践中遵循法规的实体要求和程序要求，让党内法规真正落地，以此涵育全党对党内法规的制度信仰，增强全党对党内法规的理性认同和情感认同，提升党内法规实施的根本内驱力。

六、结 语

党内法规实施是组织强制力与自我驱动力共同作用的结果。组织强制力与自我驱动力均有更为具体的实现机制，贯穿这两大动力系统的精神内核是政治逻辑、党性追求和规范共识。不同动力就其本质而言是中性的，无褒贬之别，片面强调其中一种，均有可能导致此种力量的滥用与实施动力机制的失衡。加强党内法规建设，需要继承新时代党内法规实施的有效经验，并有针对性地优化党内法规实施动力机制，从而保障实施效果，发挥党内法规实施的“制度发现功能”与“制度构造功能”，以实现更高水平的规则之治。

Driving Mechanism for the Implementation of Inner-Party Laws and Regulations in the New Era and Its Optimization

Wang Rong

Abstract: Instead of an independent execution of the texts, the implementation of inner-party laws and regulations is inevitably affected by practical factors. Among them, the most important ones are the organizational imperative and self-driving

^① 中组部的一项调查问卷显示：针对党员干部、党员领导干部“遇事想不起按法规制度办”的情形，样本占比分别为58.10%、45.86%。参见中组部研究室部刊处：《党内法规制度执行力不强的主要表现》，载《党建文汇》2016年2月（上）。

force. The constituent elements and the action process of these two driving factors are the driving mechanism for the implementation of inner-party laws and regulations. The remarkable achievements in the implementation of inner-party laws and regulations in the New Era of Socialism with Chinese Characteristics are the results of the synergy between organizational imperative and self-driving force. In terms of the organizational imperative, the consolidation of organizational authority has promoted the realization of organizational mobilization; the strengthening of political logic has accelerated the launch of the implementation engine; the improvement of the supervisory mechanism has created a strong backward pressure. As to the self-driving force, the deepening of normative identification has laid a rational foundation; the strengthening of emotional identification has nurtured the ethical motivation. To optimize the driving mechanism for the implementation of Inner-party laws and regulations, it is imperative to adhere to the principle of democratic centralism, improve the laws and regulations on Party Leadership, and standardize the political motivation; it is necessary to focus on the development of democratic supervision within the Party, pay attention to the supervision outside the Party, and form a closed loop of pressure; it is required to strengthen the sense of inner-party laws and regulations, enhance the identification and confidence of all Party members to inner-party laws and regulations, and activate the fundamental internal drive.

Keywords: The New Era; Implementation of Inner-Party Laws and Regulations; Driving Mechanism; Rule-Based Party Governance

(编辑: 张 莹)