

# 党规之治的自信与理性

宋功德

(中共中央办公厅 法规局, 北京 100017)

**摘 要:** 中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,没有中国共产党之治就不可能实现中国之治和中华民族伟大复兴,而没有党规之治就不可能把我们党治好建强以扛起执政兴国的历史使命。这既是坚定党规之治自信的政治逻辑和历史逻辑,也是厚植党规之治理性的理论要求和实践要求。站在新的历史起点上深化党规之治,要运用好历史经验,更加自觉地以保障政治大局为逻辑起点,以作用于国家治理为功能定位,以顺应党和国家事业发展规律为内在要求,以制度供给的“量身定制”为生成路径。为此,要提高政治站位、增强大局意识、坚持系统思维、遵循客观规律,紧扣新的历史方位科学谋划推进党内法规制度建设,以发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导、保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用以及在推进新时代党的建设新的伟大工程、落实全面从严治党方面的重大作用,确保党在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,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强政治保证。

**关键词:** 国家治理; 党规之治; 自信; 理性

**中图分类号:** D262

**文献标识码:** A

**文章编号:** 2097-1060(2022)01-005-31

中国共产党运用制度管党治党始于建党之际。党的一大通过第一个纲领,党的二大通过第一部党章,为中国共产党管党治党建立了最高行为规范。回望党的百年征程,中国共产党“坚持依规治党、在制度建设上一以贯之,坚持继往开来、在制度变革上一脉相承,坚持系统观念、在制度框架上一体布局,坚持正确方向、在制度保障上一纲二目,走出了特色鲜明的党内法规制度建设之路”<sup>①</sup>。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央紧紧围绕党和国家工作大局持续深化依规治党,对党内法规制度建设重视程度之高前所未有,出台党内法规数量之多前所未有,党的领导制度保障之强前所未有,党的建设制度改革力度之大前所未有,党内法规制度执行之严前所未有,<sup>②</sup>开辟了新时代依规治党新境界,形成了中国共产党之治、中国之治的独特优势,为我们党统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想提供了坚强有力的制度保障,推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革。党的百年奋斗重大成就和历史经验表明,保持党的先进性和纯洁性、维护党的团结统一必须坚持依规治党,“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”<sup>③</sup>。“治国必先治党,治党务必从严,从严必依

收稿日期: 2022-04-20

作者简介: 宋功德,法学教授,中共中央办公厅法规局局长。

① 宋功德:《党内法规的百年演进与治理之道》,《中国法学》2021年第5期,第5页。

② 参见中共中央办公厅法规局:《新时代党内法规制度建设的历史性成就》,《民主与法制》2022年第23期,第7-13页。

③ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第169页。

法度。”<sup>①</sup>党执政治国、执政兴国必须重视党规之治,充分彰显党内法规在保障党和国家事业发展上的独特制度优势和政治效能。

经过建党百年特别是党的十八大以来的实践发展,党规之治“要不要”已经不成问题,主要问题是其体系和效能“好不好”。党规之治自身是一个复杂系统,再加上它又身处更加宏大的管党治党、执政兴国系统之中,这就意味着要回答好党规之治问题,绝非在“规”与“治”两点之间划条直线那么简单,而应考虑如何在“良规”与“善治”间建立一个方程。这道方程式的复杂之处在于,由于党是领导核心,处于长期执政地位,因此党内法规制度建设势必事关改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军方方面面。实现“良规善治”需要在党和国家事业全视野下统筹兼顾各方面因素。一是在“人”上要统筹考虑多样化主体。制定党内法规既要贯彻落实民主集中制,科学设定和规范党内关系,包括党组织间关系、党组织与党员间关系、党员间关系,做到“四个服从”,努力造成又有集中又有民主、又有纪律又有自由、又有统一意志又有个人心情舒畅生动活泼的政治局面;又要遵循国家治理现代化规律,把握好党组织与非党组织关系,特别是党政关系,把党总揽全局、协调各方与国家政权机关等非党组织依法依规独立负责、协调一致开展工作统一起来。二是在“制”上要统筹考虑多样化规范。研究确定党内法规的调整范围,必须在国家治理体系中统筹把握党内法规与党的路线方针政策、国家法律、政治经济文化社会组织和基层群众性自治组织等制定的规章制度,保证各类规范分工协作、相辅相成、有机统一。三是在“治”上要统筹考虑多样化目标。建章立制必须坚持党的领导、人民至上、发展是我们党执政兴国的第一要务,统筹把握自由与秩序、公平与效率、公与私、远与近、大与小、整体与局部、战略与策略、物质与意识等诸多关系,着眼社会资源和社会财富的合理分配,聚焦职权职责、义务权利的科学配置,在提升党的能力、培育发展动力、激发社会活力基础上维护好社会公平正义。四是在“兴”上要统筹考虑多样化功能。“治”本身不是最终目的,“治”的目的在于“兴”,兴党兴国兴民族,其中,兴党是兴国兴民族的关键,兴国兴民族是兴党的目的。因此,谋划和推进党内法规制度建设,出发点是“兴党”,适应管党治党需要,通过依规治党推动全面从严治党的建设新的伟大工程,在把党管好治好基础上强党兴党,确保党始终总揽全局、协调各方;落脚点是“兴国兴民族”,锚定党执政治国、回应党和国家事业发展所需建章立制,为建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴提供坚强制度保障。<sup>②</sup>

不言而喻,置身中华民族伟大复兴战略全局与世界百年未有之大变局相互激荡的时代,求解“良规善治”方程既掌握着已知数又会碰到诸多未知数,既要用好不变量又要面对诸多变量,既要把握好确定性因素又要处理好诸多不确定性因素。如何做到在稳中求进、守正创新中推进党内法规制度建设高质量发展,显然绝非易事。“良规善治”方程为中国所特有,求解之法只能靠我们党去探索。对此,一方面,我们要增强党规之治的自信。实践表明,坚持依规治党、加强党内法规制度建设,是“中国之治”的一个独特治理密码,是呈现中国特色社会主义制度优势的一张金色名片,也为世界政党治理贡献了中国智慧和方案。<sup>③</sup>另一方面,我们要保持党规之治的理性,在新时代党的创新理论科学指引下,

① 《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 在这个意义上,“依规治党”与“党规之治”两个概念在含义上是有差别的,依规治党是一个载入党章的政治概念,指的是依据党章党规管党治党,将其当作一种管党治党方式,把党内法规当作管党治党依据;党规之治作为一个学术概念,指的是通过制定和实施党内法规达到“治”的状态,这个“治”,除管党治党这一核心要素外,还涉及党的领导和执政活动,以及党治国理政、执政兴国。

③ 参见中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,人民出版社2021年版,第3页。

不断深化对党内法规制度建设的规律性认识,更加自觉地以保障政治大局为逻辑起点,以作用于国家治理为功能定位,以顺应党和国家事业发展规律为内在要求,以制度供给的“量身定制”为生成路径。就此而言,如何将党规之治的自信与理性统一于党内法规制度建设之中,在自信基础上保持理性、党内法规当仁不让但不越位,在理性前提下增强自信、党内法规谦抑有度但不缺位,这无疑是党内法规制度建设高质量发展进程中必须把握好的重大理论和实践问题。本文即围绕这个问题展开,愿以一孔之见抛砖引玉。

## 一、保障政治大局

党内法规生而为政治,无政治不党规。较之其他制度,党内法规作为长期执政的中国共产党制定的用以规范党的领导和党的建设活动的专门规章制度,具有强烈政治属性,怀有崇高政治抱负,肩负重要政治保障功能,事关党长期执政和国家长治久安。因此,正确认识和把握党规之治,第一条就是要从政治上看党内法规,从保障政治大局上看党内法规制度建设,从强基固本的政治高度和战略高度上看党规之治的重要性。

### (一) 党内法规以保障政治大局为己任

打开一部党内法规,扑面而来的是其浓郁政治气息,这是党内法规强烈政治属性的自然呈现。作为一种规范,党内法规无疑具有各类规范共有的属性,既有确定性、稳定性、连续性、长期性等“形式理性”,又有科学性、合理性、可接受性、可执行性等“实质理性”。不过,较之国家法律、社团章程、村规民约等其他社会规范,党内法规的个性之特就特在政治属性上,正是其鲜明的政治属性使其与众不同。所谓政治属性,是指因渗透其中的鲜明政治要求而致党内法规具有的内在特性。较之其他属性,党内法规的政治属性作为其本质属性是根本的、主导的、统领的,而其他属性则是派生的、辅助的、从属的,其他属性之于政治属性不可喧宾夺主,政治属性相对其他属性不能本末倒置。政治属性之所以成为党内法规的本质属性,是因为党内法规姓“党”,既然党组织作为政治组织,其第一属性就是政治性,那么由党组织制定、体现党的统一意志的党内法规,其政治属性自然是与生俱来的。在这个意义上,党内法规的政治属性乃是党组织政治性的自然延伸,党内法规以政治属性为其本质属性也是天经地义的。<sup>①</sup>

制度的功能在于规范和保障经济社会发展活动,党内法规也不例外。制度通过教育、指引、评价、预测、奖惩等方式发挥规范和保障作用,党内法规也并无二致。就其直接作用而言,党内法规的保障功能可以理解为规范党组织工作活动和党员行为,或者将其定位为规范党的领导和党的建设活动,但究其根本而言,党内法规的功能在于保障政治大局。

什么是政治大局?政治大局指的是党和国家事业发展格局,包括“国之大者”与“党之要者”、上层建筑与经济基础、经济社会发展与国家安全,涵盖改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军。当下中国,维护政治大局,一言以蔽之,就是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,坚持和发展中国特色社会主义。具体而言,就是要坚持党的领导地位和我国社会主义制度,坚持党的基本理论、基本路线、基本方略,坚持统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持统筹发展和安全两件大事,推进新时代党的建设新的伟大工程,等等。

经国序民,正其制度。坚持和完善中国特色社会主义制度,既是维护政治大局的重要内容,也是

<sup>①</sup> 参见宋功德:《紧扣保障政治大局深化依规治党》,《民主与法制》2022年第10期,第59页。



政治大局行稳致远的根本保障。在中国特色社会主义制度的大棋盘中,各类制度——无论是国家法律、党内法规,还是政治经济文化社会组织等的规章制度,都要直接或间接回应保障政治大局所需。但较之其他制度,党内法规在保障政治大局上呈现出更高的“聚合度”,其强烈政治属性决定着它与政治大局联系更加紧密、保障更加直接、功能更加重要。党的领导是中国特色社会主义的最本质特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,政治大局是在党的领导下确立的,党内法规无疑应当将维护政治大局当作首要政治任务和根本职能。对此,习近平总书记深刻指出,“要发挥依规治党对党和国家事业发展的政治保障作用”<sup>①</sup>。换言之,正是因为党的长期执政地位与总揽全局、协调各方领导核心作用,才使得其所制定的党内法规在保障政治大局上肩负更重要责任、扮演更重要角色,从而使得政治大局的保障在制度形态选择上对党内法规形成更高“依存度”。

## (二) 紧扣保障政治大局谋划和深化党规之治

我们党作为领导核心,深刻洞察国际国内形势、定准历史方位、把握社会主要矛盾、明确中心任务,据此确立党的政治目标和政治路线、建立政治体制和政治制度、制定政治方针和政治策略,并与时俱进加以发展完善。回顾百年征程,党内法规制度建设始终紧扣时代主题、保障政治大局,紧贴党和国家事业的谋篇布局建章立制。党的十八大以来,党内法规制度建设紧紧围绕实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,形成了建章立制快马加鞭与事业发展高歌猛进同频共振的生动局面。这些具有鲜明时代特点的党内法规,为我们党团结带领人民有效应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾,统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想提供了坚强有力的制度保障。

2021年12月19日,在第二次全国党内法规工作会议召开前夕,习近平总书记专门作出重要指示强调,“要发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导、保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用,在推进新时代党的建设新的伟大工程、落实全面从严治党方面的重大作用”<sup>②</sup>。习近平总书记强调要发挥好党内法规的“两个重大作用”,这表明党中央对党内法规制度建设极为重视,体现出党内法规在党和国家工作大局中的战略定位,反映出依规治党事关根本。党内法规的“两个重大作用”,突显了党内法规的核心功能在于政治保障。党内法规无论是发挥规范引领作用还是评价奖惩作用,都具有极强的政治性。它紧紧围绕政治大局展开,充分彰显其在确立党的指导思想、明确党的奋斗目标、阐明党的政治路线、巩固党的领导地位、保障“两个维护”、增进党的团结统一、保持党的先进性和纯洁性等方面的强基固本作用。党内法规的“两个重大作用”,依凭的是党的领导核心地位。正是由于党总揽全局、协调各方,才使得党内法规的规范作用至关重要、规范方式别具一格、规范效果辐射广泛,在治党治国治军实践中产生贯通上下、四通八达的影响力,深刻影响着党和国家事业发展的方方面面。党内法规的“两个重大作用”,揭示了立规兴党强国富民的内在逻辑——人民幸福必须国家强盛,国家强盛要靠党的领导,党的领导有力的前提是把党管好治好建强,党的建设新的伟大工程要在党内法规制度轨道上推进。因此,坚持依规治党、加强党内法规制度建设必须始终以践行党的初心使命为出发点和落脚点。

建党百年特别是党的十八大以来,党内法规制度建设,始终紧紧围绕党领导人民实现中华民族伟

① 习近平:《坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设》,《求是》2022年第4期,第6页。

② 《习近平作出重要指示强调 发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导 保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用》,《人民日报》2021年12月21日,第1版。



大复兴这个中心主题展开,在紧扣保障政治大局、谋划和深化党规之治上形成了规律性认识、积累了重要经验。

一是根据政治大局历史方位确定党规之治历史坐标,保证党内法规制度建设基调契合时代旋律。根据不同历史时期党和国家事业发展的时代背景、历史条件和主要任务确定党内法规制度建设的目标、路径和举措,使党规之治彰显时代特征、回应现实需要、与政治大局同频共振。

二是根据政治大局逻辑确定党规之治布局,把党内法规制度建设嵌入党和国家事业发展大局。中国共产党居于团结带领人民推进事业发展的领导核心地位,而党要担负起执政兴国的政治责任就必须坚持自我革命、加强自身建设,因此党内法规制度建设在谋篇布局上应坚持一纲二目,即以维护政治大局为“纲”,以坚持党的领导与加强党的建设为“目”。就两个“目”自身而言,在坚持党的领导上,要将建立健全“两个维护”制度保障当作党内法规制度建设的首要政治任务;在加强党的建设上,要在党的政治建设统领下把党内法规制度建设贯穿党的各方面建设之中。就两个“目”关系而言,加强党的建设要服务于坚持党的领导,而且无论是加强党的建设还是坚持党的领导,其核心要求都是坚定维护党中央权威和集中统一领导。

三是根据政治大局主题确定党规之治命题,建章立制立足于保障“国之大者”和“党之要者”。一方面,紧扣保障“国之大者”制定党内法规,聚焦国之大事、国之大计、国之大要、国之大势,把握经济社会发展客观规律,建立健全坚持和加强党的全面领导特别是党中央集中统一领导的体制机制,引领和保障国家法律对经济社会发展活动作出规范调整,确保国家事业始终在党的领导下沿着正确方向前进。另一方面,紧扣支撑“党之要者”制定党内法规,明确党的性质和宗旨、指导思想和奋斗目标、路线方针政策、组织机构和纪律要求,规定党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理,等等,以巩固党的长期执政地位、保持党的先进性和纯洁性。

四是根据政治大局要求确定党规之治要素,把政治考量贯彻到党内法规制度建设各方面全过程。政治大局导向决定党规之治方向,政治大局内涵决定党规之治内容。无论是推进党内法规理论创新还是实践发展,无论是决策部署还是谋划推进依规治党,无论是建立健全党内法规制度建设体制机制还是改进党内法规工作方式方法,无论是制定党内法规还是实施党内法规,都要坚持对标对表政治大局,鲜明体现党的政治立场、政治方向、政治原则、政治道路,把旗帜鲜明讲政治的要求贯彻到党内法规制度建设始终,让党规之治经受深刻政治浸润、铸造鲜明政治品格、产生良好政治效果。党内法规制度呈现为一种由条款、规范等逻辑结构,权利义务配置、利益分配、价值导向、根本立场等若干层次要素构成的由表及里的纵向结构,政治考量要贯通穿透整个制度结构。

### (三)防范建章立制的政治偏差

党内法规以党的纪律处分等保证实施,一经制定出台必须得到坚决贯彻执行,其规范效力毋庸置疑。不过,党内法规能否依凭其固有的规范效力产生预期的治理效能,进而产生理想的政治效果,却取决于多种因素,特别是制度安排自身是否政治过硬。这就要求建章立制地讲政治必须严肃认真、深刻彻底、系统连贯,绝不能搞假大空、浮皮潦草,使之肤浅零碎。

检视实践,一些党员、干部政治意识不强的问题在党内法规制度建设领域也有反映,<sup>①</sup>因此要警惕在

<sup>①</sup> 习近平总书记指出,“现在仍有一些党员、干部政治意识不强、政治敏锐性不高,不善于从政治上观察和处理问题,对‘国之大者’不关心,对政治要求、政治规矩、政治纪律不上心,对各种问题的政治危害性不走心,对贯彻落实党中央的大政方针不用心,讲政治还没有从外部要求转化为内在主动”。参见习近平:《在党史学习教育动员大会上的讲话》,人民出版社2021年版,第22页。

起草或制定党内法规过程中存在游离、偏离甚至背离政治大局的问题。一要防止立规政治考量的绝缘化。坚持错误的与政治无关的纯粹业务观念,就事论事、陷入事务主义泥潭,把制定党内法规混同于作出一般性制度安排,造成党内法规政治属性缺乏。二要防止立规政治考量的边缘化。错误地认为政治虚业务实,未做到首先从政治上看业务,将业务逻辑服从政治逻辑颠倒为业务逻辑优先于政治逻辑,在建章立制中似是而非地搞业务中心主义,造成党内法规政治属性若有若无。三要防止立规政治考量的平淡化。没有深刻把握政治大局发展变化的内在逻辑,因建章立制失之表面,造成党内法规政治性不足、思想性不强、含金量不高。四要防止立规政治考量的机械化。未能精准区分不同层级、不同领域、不同类型党内法规制度的政治性要求的强弱差异,不加区别地平分笔墨、搞千篇一律,造成该强的却贫血、该瘦的却臃肿。五要防止立规政治考量的碎片化。建章立制缺乏大局观念、全局视野、系统思维、体系化意识,未能做到从整体看局部、着眼长远看眼前,只见树木不见森林,造成相关制度之间不协调不衔接甚至冲突打架的合成谬误和制度内耗。六要防止立规政治考量的泡沫化。并未真正立足政治大局实际、回应保障政治大局所需,游离其外而非嵌入其中,牵强附会、简单贴政治标签,虚头巴脑、空喊政治口号,把党内法规制度建设与经济社会发展搞成“两张皮”。七要防止立规政治考量的功利化。形式主义、官僚主义作祟,一味追求制度多多益善,罔顾实际、急功近利,把建章立制搞成了形象工程、政绩工程。八要防止立规政治考量的庸俗化。建章立制搞“低级红”“高级黑”,乱提政治口号、乱设政治目标、乱定政治规则,偏离政治准星甚至背离“两个维护”要求,南辕北辙的制度规定与保障政治大局背道而驰。

之所以会出现以上种种政治考量的淡化泛化异化问题,主要在于一些党员、干部政治意识不强、政治站位不高、政治能力不足,对党内法规的政治属性认识不深刻,对党内法规的“两个重大作用”把握不到位。鉴于此,加强党内法规制度建设要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,提高政治站位、把牢政治方向、站稳政治立场、彰显政治功能,提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,始终坚持以党的政治建设为统领,始终围绕保障政治大局发力,始终聚焦保障“国之大者”和“党之要者”建章立制,保证党规之治顺应大局、融入大局、服务大局,为党团结带领人民群众实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强制度保障。

## 二、面向国家治理

党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。作为中国特色社会主义事业的领导核心,党总揽全局、协调各方,坚持和加强对经济社会发展的全面领导,部署和推进国家治理体系和治理能力现代化。同时,我们党坚持依规治党,注重运用党内法规规范党的领导和党的建设活动,在党内法规制度轨道上开展工作活动,依靠党内法规为党组织和党员提供行为遵循。党的领导核心地位和依规治党方式,决定着党规之治必然位居治理枢纽、面向国家治理发力。

### (一)国家治理不容党内法规缺席

国家依据制度实行治理是实现经济社会发展的必要条件。经济社会发展与国家治理,是两个既有明显区别又有紧密联系的范畴,“发展”属于本体和目的,“治理”属于保障和方法,循“制”施“治”目的在于铺设发展之路。<sup>①</sup>也就是说,一切社会主体从事的一切社会活动,都要指向经济社会发展、人类文明进步,但经济社会有序发展显然离不开依据规则的治理,以保证国家和社会“列车”行驶在

<sup>①</sup> 全面推进中国特色社会主义事业,需要统筹把握改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面工作,相对而言,改革发展稳定主要对应于目标任务,内政外交国防主要对应于领域,而治党治国治军主要对应于保障。

由制度铺就的国家治理轨道上。特别是在现代社会,主体觉悟、个性张扬、主体间性扩展,社会空间广袤、社会分工细化、社会主体众多、利益诉求多元、活动形态多样、社会关系纷繁复杂,社会行为交互性、主体关系扁平化等共治特征显著。这就意味着,只有依靠得到普遍认可的规则来设定主体行为标准、划定权益边界、理顺社会关系、明确行为预期,才能最大限度避免关系紧张、利益冲突、矛盾激发、社会内耗,从而保证社会主体各行其道、各展其长、各得其所,实现经济社会的有序运转和高效发展。

我国的国家治理,依据的是一元性多样化规则体系。其中,国家法律无疑是这个规则体系的主体部分,但它绝非规则体系的全部;法治无疑是国家治理的重要依托,但它绝非国家治理的全部。就治理主体及其治理事项而言,这个规则体系至少包括六类制度:一是由党章所统领的党的制度体系;二是以宪法为核心的国家法律制度体系;三是以章程为根本的政治组织制度体系,包括政协制度、民主党派制度、人民团体制度等;四是以章程为龙头的企事业单位制度体系;五是社会自治制度体系;六是适用于国内的国际规则。这些由不同主体制定、适用于不同治理领域的制度,相辅相成、相得益彰,共筑治理轨道、共生保障合力、共推社会发展。

由此可见,由党章所统领的党的制度体系乃是国家治理体系的重要组成部分。党的领导核心地位决定着党的制度体系主要包括三个部分:一是党的路线方针政策,用以明确经济社会发展方向、布局 and 路径,引领经济社会发展活动;<sup>①</sup>二是党内法规,针对党的领导和党的建设活动的基本问题作出规范,创设党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理;三是党组织制定的配套性制度,指的是为贯彻执行党的路线方针政策和党内法规而作出的细化规定,对党组织自身的工作活动和所属党员行为进行规范。

毫无疑问,在国家治理体系中党内法规是不可或缺的。党内法规主要用来规范党组织的工作活动和党员行为,是调整党务关系、维护党内秩序、巩固党的团结、保障党员权利的主要遵循,是全面从严治党的主要依据。进言之,在国家治理活动中,党内法规之于国家法律以及其他社会规范而言是不可替代的,凡是涉及创设党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理等,只能由党内法规作出规定;凡是涉及建构党的组织体系、党的领导体系、党的自身建设体系、党的监督保障体系等,主要由党内法规来作出规定。对于这些专属于党内法规调整的领域和事项,无论是国家法律还是其他社会规范都是不宜介入的。

## (二)党内法规居于治理体系首席

党的十九届四中全会审议通过的《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》作出“十三个坚持和完善”的重大决策部署,其中第一个就是“坚持和完善党的领导制度体系”。就坚持和完善党的领导制度体系六方面内容<sup>②</sup>而言,显然最主要的是建立健全党内法规制度。正是由于摆在推进国家治理体系和治理能力现代化第一位的是加强党内法规制度建设,因此,对于国家治理而言,党内法规非但不能缺席,而且应当居于治理体系首席。

<sup>①</sup> 习近平总书记指出:“党中央制定的理论和路线方针政策,是全党全国各族人民统一思想、统一意志、统一行动的依据和基础。”参见《十八大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2018年版,第585页。

<sup>②</sup> 这六个方面是:建立不忘初心、牢记使命的制度,完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度,健全党的全面领导制度,健全为人民执政、靠人民执政各项制度,健全提高党的执政能力和领导水平制度,完善全面从严治党制度。



之所以如此,是因为没有坚实的党规之治就很难实现中国共产党之治,而没有坚强有力的中国共产党之治就不可能实现中国之治。“实现中华民族伟大复兴,关键在党。”<sup>①</sup>“治国必先治党,治党务必从严,从严必依法度。这个‘法度’,主要就是以党内法规为脊梁的党的制度。我们党形成了一个比较完善的党内法规体系,并以此为主干形成了一套系统完备的党的制度,这在世界上是独一无二的,彰显出中国共产党作为世界上最大的政党具有的大党的气派、大党的智慧、大党的治理之道。坚持依规治党、加强党内法规制度建设,是‘中国之治’的一个独特治理密码。”<sup>②</sup>

中国之治要靠中国共产党之治引领。中国之治涉及推进中国特色社会主义事业方方面面,涵盖改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军,实现中国之治、创造世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹绝非易事,而我们却实现了。这就彰显了坚持党的集中统一领导的显著优势,这个显著优势居于党的十九届四中全会总结的国家制度和国家治理体系“十三个显著优势”之首,这也是对比“中国之治”与“西方之乱”得出的最宝贵治理经验。如果没有党的集中统一领导,或者因党的领导被淡化、弱化、边缘化而未能充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,那就不可能实现中国之治。正因为如此,党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,将“坚持党的领导”列为党百年奋斗十条历史经验之首。同时,打铁必须自身硬,治国必先治党、治党务必从严,鉴于伟大工程在“四个伟大”中起决定性作用,因此只有通过加强党的自身建设、全面从严治党、推进自我革命以实现中国共产党之治,才能巩固党的长期执政地位、发挥党的领导核心作用、实现中国之治。这就不难理解,为什么我们党坚持不懈加强党的建设,以党的政治建设为统领全面推进党的各方面建设,旨在把党建设成为不忘初心、牢记使命的马克思主义执政党;为什么我们党坚定不移全面从严治党,以永远在路上的执着推进全面从严治党向纵深发展,以永葆党的先进性和纯洁性;为什么我们党始终勇于自我革命,坚持真理、修正错误,不断清除一切损害党的先进性和纯洁性的因素,不断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,从而始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

中国共产党之治要靠党规之治保障。习近平总书记指出:“我们这么大一个政党,靠什么来管好自己的队伍?靠什么来战胜风险挑战?除了正确理论和路线方针政策外,必须靠严明规范和纪律。”<sup>③</sup>“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。”<sup>④</sup>实现中国共产党之治,必须坚持不懈加强党内法规制度建设,坚持依规治党。之所以如此,是因为依规治党是马克思主义政党建设的必然要求,如果没有严明的纪律规矩和完备的规章制度,就难以保证马克思主义政党具有强大的创造力、凝聚力、战斗力;是因为依规治党是推动党的指导思想坚决贯彻落实的必然要求,思想是制度之魂、制度是思想之体,思想引领制度建设、制度推动思想落实,思想伟力赋能制度威力、制度威力捍卫思想伟力,特别是党的十八大以来加速形成的比较完善的党内法规体系,实质上是习近平新时代中国特色社会主义思想的法规化、制度化表达,贯彻实施党内法规就是在贯彻落实党的指导思想;是因为依规治党是全面从严治党的必然要求,只有把党的制度建设贯穿党的各方面建设之中,从严建章立制、从严执规执纪,才能不断提高党的长期执政能力、永葆党的先进性和纯洁性,把我们

① 习近平:《论中国共产党历史》,中央文献出版社2021年版,第66页。

② 中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,人民出版社2021年版,第2-3页。

③ 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》,中国方正出版社、中央文献出版社2016年版,第5页。

④ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第169页。

党治理好建设强。

要靠党规之治保障中国共产党之治、要靠中国共产党之治引领中国之治,这其中的深刻逻辑已为党中央作出的“治国必先治党,治党务必从严,从严必依法度”<sup>①</sup>重大判断所揭示,这个“法度”主要就是党内法规制度,因此,党规之治对国家治理的引领和保障作用自然毋庸置疑。

### (三) 党规之治贯通国家治理全局

习近平总书记指出:“我国社会主义政治制度优越性的一个突出特点是党总揽全局、协调各方的领导核心作用,形象地说是‘众星捧月’,这个‘月’就是中国共产党。在国家治理体系的大棋局中,党中央是坐镇中军帐的‘帅’,车马炮各展其长,一盘棋大局分明。”<sup>②</sup>党内法规是党的领导和党的建设活动的遵循和依据,党的工作开展到哪里,党内法规调整就要如影随形跟进到哪里。因此,党总揽全局、协调各方,就必然决定着党规之治在国家治理架构中位居中枢、贯通内外,在制度上保障我们党以强大的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力凝聚起万众一心共创伟业的磅礴力量。

第一,党规之治贯穿党的建设各方面全过程。在党的建设总体布局中,与党的建设各个方面各有侧重、平行并列不同的是,党内法规制度建设贯穿党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设之中,针对党的各方面建设确立体制机制、明确职责任务,明确规定谁来建设、建设什么、怎么建设等基本问题,把党的建设活动全面纳入制度化规范化程序化轨道。党内法规制度建设贯穿党的建设各方面之中,这不仅使得建章立制活动嵌入党的各方面建设之中而非置身其外,从而保证了党内法规制度安排契合党的建设各方面规律特点,而且据此形成了一个覆盖党的建设各方面的党规之治网络,并以制度体系本身的内在统一性保证党的建设各方面协调一致。

第二,党规之治联动党内党外。在国家治理体系中,国家法律、社团章程、企事业单位制度、社会自治规范等限于调整特定事项,形成四至框定的调整范围,而党内法规的调整事项则从党内延伸至党外。其中,涉及党内事务的规范主要诉诸管党治党方面的党内法规,指向党外事务的规范主要诉诸党的领导法规,从而使得党规之治贯通党内党外。当然,鉴于党内事务与党外事务二者的不同,以及需要把握好党政关系、党规国法关系,党内法规作出调整时在选择的调整角度和采用的调整方式上明显不同。针对党内事务的规范和党内关系的调整,党内法规直接作出规定。针对党外的社会事务和社会关系,党内法规更多采用宏观和间接方式。其中,宏观是指确立党的路线方针政策以及阐明根本制度和基本制度等,把牢政治方向、加强政治领导;间接是指侧重规范党组织与非党组织领导机构之间的领导关系,至于非党组织及其领导机构与管理对象之间的业务关系,则交由国家法律、组织章程等直接规范,也就是说,党内法规一般不对具体的社会事务直接作出规定。党规之治联动党内党外,这与党总揽全局、协调各方的领导核心地位相匹配;党规之治联动党内党外,彰显了党内法规“两个重大作用”辩证统一的内在逻辑,党内法规既要作用于加强党的建设、推进全面从严治党,同时又要作用于加强党的全面领导特别是维护党中央权威和集中统一领导、保障党长期执政和国家长治久安;党规之治联动党内党外,为把党内事务与党外事务紧密联系起来提供了制度纽带,有力地强化了治理体系的联动性、整体性、系统性,突显了党内法规在治理体系中联通联动的独特优势。由此可见,党规之治联动党内党外,从制度上保证了党的意志与国家意志、党的领导主张与经济社会发展、党的工作与社会活动、党的自我革命与社会革命之间的良性互动、融为一体。

<sup>①</sup>《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。

<sup>②</sup>《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第31页。

第三,党规之治辐射国家治理全域。尽管党内法规有其专属调整领域,并不是对国家治理所有事务直接作出调整,但它依靠“坚持党对一切工作的领导”这一根本政治原则,能够直接或间接地作用于国家治理的一切事务,其“溢出效应”远远超过其直接调整范围,从而对国家治理各领域产生不同程度的影响。党规之治对国家治理全域的辐射,是以坚持党的领导为原点,以保障法治为焦点,以引领自治共治为反射点。具体而言,一则,党规之治立足坚持党的领导这一“原点”辐射国家治理全域。通过党章阐明国家治理体系建设的方向、原则和基本框架,运用党内法规特别是党的组织法规建立党部署推进国家治理体系建设的体制机制,在党内法规特别是党的领导法规中针对各领域确定党委(党组)领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的治理工作格局,发挥党章党规对国家治理体系形成的深度塑造作用。二则,党规之治紧扣保障法治这一“焦点”辐射国家治理全域。党治国理政,坚持依法治国基本方略,将法治作为国家治理的重要依托,坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化;同时,基于“没有党规党法,国法就很难保障”<sup>①</sup>,依规治党之于依法治国具有政治保障功能。鉴于此,一方面,通过党的组织法规、党的领导法规建立健全党领导法治工作的体制机制、职权职责、方式方法等,部署推进法治建设保证其沿着正确方向前进;另一方面,通过党的自身建设法规、党的监督保障法规教育引导督促党组织和党员干部模范尊法学法守法用法,善于运用法治思维和法治方式履职尽责、干事创业,引领和推动法治。三则,党规之治凭借引领自治共治这一“反射点”辐射国家治理全域。在国家治理体系中,数量最多、规模最大、距离实践活动最近的治理制度,乃是各类自治共治规范,只有保证绝大多数治理规范的正确性有效性,调动绝大多数治理主体的积极性主动性,才能全面实现党治国理政目标。党通过党内法规明确规定加强党对群团组织、企事业单位、社会自治组织的领导,强化发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用,特别是发挥党内法规制度建设对各类自治共治规范的制定和实施产生“润物细无声”的示范引领作用,从而使得党规之治效应借助无处不在、无时不在的自治共治神经末梢,悄然浸润至国家治理全域。

#### (四) 防范建章立制的过犹不及

党内法规极其重要但并不是无所不能,我们不可似是而非地认为党内法规调整范围越广越好、规范事项越多越好,一旦其功能定位超出合理范围,党内法规非但难以发挥应有作用甚至可能适得其反,同时还会妨碍其他制度乃至制度之外的其他因素发挥应有作用。鉴于此,建章立制必须坚持系统思维、树立边界意识,精准定位党内法规调整范围,克制非理性立规冲动。

正确定位党规之治范围,首先要把握好制度之治的普遍性问题,这就是在整个社会系统中准确定位制度本身。经济社会发展活动是一个由诸多相互作用的因素共同构成的复杂系统,不同因素各有侧重、各展其长。在这些因素中,制度侧重铺设行进轨道、提供行为遵循、设定权利义务、保障正当权益,通过规则之治来实现有序发展,这就是治理要义。除制度外,在社会系统中还有其他诸多因素,它们分属经济基础和上层建筑。比如,党和国家指导思想发挥引领作用,意识形态深刻影响人们价值选择和思维方式,知识的力量、精神感召、物质基础、科技支撑、国防军队实力等,这些因素与制度一道共同作用于经济社会发展。正是因为制度之维只是社会系统的一维,所以在谋划推进经济社会发展时,既要注重制度治理,又要综合考虑其他各种因素,同时还要考虑制度以及其他因素相互之间的复杂逻辑关系,保证制度子系统与社会系统的其他子系统之间形成结构性耦合,不可就制度论制度,更不可过分夸

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第147页。



大制度的功用。

正确定位党规之治的范围,重点是把握好制度治党、依规治党的特殊性问题,在国家治理体系中准确定位制度。前已述及,国家治理体系是一个由党的制度、党的路线方针政策、国家法律制度、政治组织制度、企事业单位制度、社会自治制度等多样化制度共同构成的制度系统,各种制度都有相对独立的专属调整范围,不同制度只有边界清晰才不会叠床架屋,只有协调一致才不会冲突打架,只有各展其长才会各得其所,只有相辅相成才能形成治理合力。因此,科学确定党内法规调整范围,应当放眼整个治理体系找准党规之治坐标定位,坚持有所为有所不为,该为则必为不该为则决不为,科学把握党内法规与其他制度的分工协作关系,既要避免缺位缺席,又要力戒越位越界,在合适范围内发挥党内法规应有作用。那么,如何在治理体系中准确界定党内法规的调整范围呢?

第一,关键是正确处理党规与国法关系。正确把握党规与国法关系,使二者各展其长、相辅相成,这是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的必然要求,是中国特色社会主义法治建设的独特优势,是生成国家治理制度密码绕不过的基本“算法”。在国家治理体系中,党规与国法关系属于最基本最重要的制度间关系,也是把握起来最为复杂、难度最大的制度间关系。

国家法律是由国家立法机关制定、直接体现国家意志、可以依靠国家强制力保证实施的制度,其所规范的是公民、法人和其他组织的活动,调整的是经济社会发展活动形成的各种社会关系,旨在维护社会秩序、捍卫公民自由、保障正当权益、推动经济社会发展。与其明显不同的是,党内法规是由特定党组织制定、直接体现党的统一意志、可以依靠党的纪律处分等保证实施的制度,属于规范党组织工作活动和党员的专门规章制度,在其规范调整的社会关系中,必有一方主体是党组织或者党员。

总的来说,党规与国法因各自调整对象和调整方式的差异而并行不悖,要坚持依法治国和依规治党有机统一,<sup>①</sup>注重党内法规同国家法律的衔接和协调,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。<sup>②</sup>在具体实践中,一方面,要防止国法越界于党规,直接规定诸如党组织的设立与运行、党的工作体制机制、党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分与组织处理等本应由党内法规规定的事项;另一方面,要防止党规越界于国法,直接对法定事项作出规定,特别是涉及《立法法》明确规定的法律保留事项,诸如国家机关的产生、组织和职权,基本政治制度,犯罪与刑罚,对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚,对非国有财产的征收、征用,民事基本制度,诉讼和仲裁制度,等等。

在把握党规与国法关系特别是研究确定党内法规调整范围时,要警惕一些错误认识和做法。比如,既然党是领导一切的,那么党组织就可以通过制定党内法规方式去规定一切;既然立法活动是在党的领导下进行的,那就没有必要将党规与国法分得太清楚或者也很难分得清楚;由于党内法规权威性强、执行力高,因此将一些立法事项转换为立规解决;因立规程序较之立法程序相对简便,嫌麻烦图方便,从而针对本应立法的事项立规;没有准确把握合署办公、一个机构两块牌子、归口管理、归口领导等党和国家机构设置的精髓要义,似是而非地将本应以国家机关名义制定和实施国法的事项,改由以党的机关名义制定和实施党规;以机会主义方式对待党规之治,在起草和制定党内法规时夹带部门利益,谋求部门利益“法规化”,争权诿责、改变法定权责结构;等等。因这些错误认识和做法造成的党内法规

① 参见习近平:《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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第22页。

② 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社2014年版,第35、53页。

调整范围非理性扩大是非常有害的,不仅使党内法规在国家治理体系中的正确定位发生偏离,妨碍国法对相关事项作出规范调整,更损害了党规与国法二者的权威,明显违背坚持依法治国和依规治党有机统一的基本要求。在理论和实践中,我们必须坚决防止和严肃纠正这种现象。

第二,厘清党内法规与其他制度的边界。在实践中,要注意避免因对有关党内法规制度过分强化而致其他相关制度被不当弱化。比如,要把握好党内法规与党的政策关系。党管党治党、执政治国,既坚持依规治党,针对党组织工作活动和党员行为建章立制,通过制定党内法规来立规矩、定遵循;又将党的政策和策略当作党的工作的灵魂,针对统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局制定政策性文件,用以部署推进经济社会发展和党的建设工作。党内法规制度与党的政策性文件,都是党的统一意志的体现,但二者在功能上各有侧重、内容上互联互通、形式上差异明显,不能相互替代、混为一谈。形象地讲,如果将党的工作视作比赛,那么党内法规类似于比赛规则,而党的政策则类似于比赛技术,参加比赛必须严格遵守规则,而要赢得比赛则要靠技术上更胜一筹。

又如,要在国家治理体系中把握好党内法规与政协、民主党派、人民团体、企事业单位、社会自治组织等非党组织制定的制度的关系。在党的领导下,非党组织可以就其职权范围内事项依法依规制定相关制度,它们在建章立制时应当自觉对标对表党内法规、彰显党规之治示范引领作用。但是,党组织不可越俎代庖,通过为其制定党内法规的方式代替其制定自律性自治性制度,否则就背离了把党的领导与非党组织独立负责开展工作统一起来的治理准则。

第三,制定党内法规要注意观照相关制度。针对党的领导活动建章立制,既要坚持以党内法规为主体建立健全党的领导制度体系,又要注意党内法规并非唯一的。根据《中共中央关于加强党的政治建设的意见》提出的党的领导“入法入规”要求,<sup>①</sup>越来越多的国家法律<sup>②</sup>、政协章程、人民团体章程、企事业单位章程等明确规定要坚持和加强党对相关工作的领导。这些制度规定当然属于党的领导制度体系范畴,但它们本身并不是党内法规,我们切不可简单地认为,一种制度只要涉及党就属于党内法规。同时,就党内法规而言,在制定党的领导法规时,要紧扣党组织与非党组织之间形成的领导关系作出规定,不宜对非党组织与其管理服务对象之间形成的工作关系作出规定,后者应由国家法律、非党组织的自律性自治性制度等来明确。

针对管党治党活动建章立制,既要坚持“党规党纪严于国法”的高标准严要求,又要注意紧扣党组织、党员干部“党”的身份作出规定,不去对其法人身份、公民身份及其据此实施的行为,特别是减

① 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》提出:坚持党总揽全局、协调各方,建立健全坚持和加强党的全面领导的制度体系,为把党的领导落实到改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各领域各方面各环节提供坚实制度保障。研究制定党领导经济社会各方面重要工作的党内法规。健全党中央集中统一领导重大工作的体制机制。完善地方党委、党组、党的工作机关实施党的领导的体制机制。建立健全国有企业党委(党组)和农村、事业单位、街道社区等的基层党组织发挥领导作用的制度规定。贯彻落实宪法规定,制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位。将坚持党的全面领导的要求载入人大、政府、法院、检察院的组织法,载入政协、民主党派、工商联、人民团体、国有企业、高等学校、有关社会组织等的章程,健全党对这些组织实施领导的制度规定,确保其始终在党的领导下积极主动、独立负责、协调一致地开展工作。参见《中共中央关于加强党的政治建设的意见》,人民出版社2019年版,第9-10页。

② 在现行有效法律中,除宪法外,共有40部法律、17件有关法律问题和重大问题的决定明确规定了贯彻落实党的领导有关内容,其中2019年以来的有26部法律、4件有关法律问题和重大问题的决定。现行有效605部行政法规中,共有29部明确规定了贯彻落实党的领导有关内容,其中2019年以来的有7部。

损自身或者第三方权益的处分处理等作出规定,相关事项应当主要由国家法律来明确。同时,就规范党的建设活动制定党内法规而言,不宜简单强调纵向到底、横向到边,不必事无巨细都去立规,而应抓大放小,可以将规范细枝末节事项的任务交由各级党组织特别是基层党组织制定内部规章制度来解决。

以上讨论的三个党内法规定位问题,主要是从国家治理体系视野和党内法规视角来认识和把握其同相关制度的关系,如果我们放眼整个国家治理体系来全面审视各种类各层次制度间的相互关系,那显然更是无比复杂,已经超出本文研究范围。实践反复证明,在国家治理活动中,一种制度止步之际往往就是其他制度起步之时,一种制度尺有所短之处往往就是其他制度寸有所长之处,一种制度扮演主角发挥主导作用之时往往就是其他制度饰演配角注意协作配合之时。正是由于不同制度各展其长、相得益彰,各类制度相辅相成、相互促进,因此整个治理体系才能有机统一、形成制度保障合力。在这个意义上,要做好推进国家治理体系和治理能力现代化这篇大文章,必须坚持系统思维、整体设计,以党章和宪法各有侧重、衔接协调这一顶层制度安排,举纲带目、引领带动国家治理体系的系统集成,从而全方位立体式回应经济社会发展提出的各方面制度保障需求。

### 三、务必顺理成章

毛泽东说过:“搞宪法是搞科学。”<sup>①</sup>建章立制必须科学。制度权威主要不是来自强制服从,而是源于正当合理,只有以理服人才有自愿服从。特别是对于党内法规而言,之所以具有不容挑战、一体遵行的权威性,表面看来是因为它可以诉诸党的纪律处分来保证实施,实质上反映的是制定者的威信,特别是党中央权威和集中统一领导。究其根本而言,则是因为它是在党的指导思想科学指引下的正确建章立制,能够顺应并彰显立党治党兴党之道、党的领导和党的建设之道、我国经济社会快速发展奇迹之道。一言以蔽之,在于其顺理成章。这个“理”,就是党领导推进中国特色社会主义事业发展的规律,它们内在地决定着党内法规制度建设的价值、目标、策略、路径、效果,赋予党内法规公信力、权威性以及鲜明的品格和形象。

#### (一)载之以道:党规之治贯彻落实党的指导思想

党的指导思想是科学真理,保证党规之治顺理成章第一位的也是最根本的要求就是贯彻落实党的指导思想。一百年来,中国共产党坚持理论创新,通过不断丰富和发展党的指导思想为“中华号”巨轮破浪前行提供“灯塔”。《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出:“党之所以能够领导人民在一次次求索、一次次挫折、一次次开拓中完成中国其他各种政治力量不可能完成的艰巨任务,根本在于坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实,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,坚持实践是检验真理的唯一标准,坚持一切从实际出发,及时回答时代之问、人民之问,不断推进马克思主义中国化时代化。”<sup>②</sup>党的指导思想作为全党智慧的结

<sup>①</sup> 1954年6月14日,中央人民政府委员会召开第三十次会议,通过了关于公布宪法草案的决议。毛泽东满怀信心地说:“这个宪法草案,看样子是得人心的。”《建国以来重要文献选编》第5册,中央文献出版社1993年版,第286页。毛泽东在发言时表示:“有人说,宪法草案中删掉个别条文是由于有些人特别谦虚。不能这样解释。这不是谦虚,而是因为那样写不适当,不合理,不科学。在我们这样的人民民主国家里,不应当写那样不适当的条文。不是本来应当写而因为谦虚才不写。科学没有什么谦虚不谦虚的问题。搞宪法是搞科学。”《建国以来重要文献选编》第5册,中央文献出版社1993年版,第292-293页。

<sup>②</sup> 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,人民出版社2021年版,第66-67页。



晶,高度凝聚着党领导和推进党和国家事业发展的规律性认识,其中包含的管党治党、执政兴国之道,必然要为党规之治所承载和践行。

作为一种行为规范,党内法规指引着党组织和党员的行为选择。那么,指引着党内法规制定和实施的又是什么呢?它就是党的指导思想。党的指导思想作为党和国家事业发展的行动指南,要指导管党治党、执政兴国的一切工作,党内法规制度建设无疑必须在党的指导思想科学指引下沿着正确方向前进。正是由于有什么样的制度就会有什么样的行动、有什么样的指导思想就会有什么样的制度,因此,加强党内法规制度建设每时每刻都离不开党的指导思想的科学指引,以确保党内法规始终成为有“主义”的制度,坚持和发展中国特色社会主义;成为有“方向”的制度,把牢坚持党的领导和我国社会主义制度这一正确政治方向;成为有“立场”的制度,站稳人民立场、坚持党全心全意为人民服务的根本宗旨、坚持以人民为中心的发展思想;成为有“理想”的制度,致力于推进建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴;成为有“真知”的制度,着眼大局、顺应大势、契合经济社会发展规律。

党内法规制度建设主要在两种意义上同时接受党的基本理论的指引。一个是党的指导思想中面向党和国家事业发展的“通论”。党内法规要“走进”党和国家事业,为之提供内生性制度保障,就必须符合党的指导思想中关于管党治党、执政兴国的基本立场观点方法,契合经济社会发展之道。另一个是党的指导思想中针对党内法规制度建设的“专论”。它专门阐明党内法规是什么、为什么、干什么、怎么干等基本问题,为确定党内法规制度建设的立场、方向、功能、目标、策略、路径等提供直接指引。党的十八大以来,习近平总书记着眼统揽“四个伟大”,对坚持依规治党、加强党内法规制度建设作出系列重要论断和深刻论述。它主要包括:坚持把依规治党摆在事关党长期执政和国家长治久安的战略位置,坚持完善“两个维护”制度保障,坚持把党章作为管党治党总依据,坚持贯彻民主集中制,坚持围绕党和国家工作大局推进党内法规制度建设,坚持高质量构建党内法规体系,坚持执规必严、违规必究,坚持思想建党和制度治党同向发力,坚持依法治国和依规治党有机统一,坚持抓好“关键少数”尊规学规守规用规。以上“十个坚持”,全面阐述了坚持依规治党、加强党内法规制度建设的基本问题,深化了对党的建设和党长期执政的规律性认识,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。加强新时代党内法规制度建设,必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平总书记关于依规治党的重要论述,确保党规之治始终沿着正确政治方向前进。

进言之,党内法规制度建设不仅要以为党的指导思想为指引,还要去着力表达、维护并推动贯彻落实党的指导思想,是集以道导制、以道定制、寓道于制、以制护道、以制施道于一体的。在这个意义上,党内法规既是经验的凝结、实践的产物,也是意志的体现、思想的结果,它是党的指导思想之“道”以“制”的方式呈现。之所以如此,是因为党内法规制度建设所要回答的如何加强党的建设、坚持党的领导、保障社会主义建设、促进人类事业发展进步等治国安邦之道基本问题,已经由党的指导思想在理论上给出了答案。制定党内法规,就是要将这些真理性认识 and 思想观点、重大政治判断和理论主张,转化为明确的制度规定。这就使得贯彻执行党内法规过程成为贯彻落实党的指导思想过程,维护党内法规权威性就是在维护党的指导思想权威性。正是由于思想是制度之魂、制度是思想之体,思想指引制度建设、制度推动思想落实,因此,贯彻落实党的指导思想与贯彻执行党内法规是高度统一的,有利于实现党的思想伟力、制度效力、治理能力、社会活力、国家实力的“五力”贯通。

诚然,党内法规并非党的指导思想的唯一表达方式,无论是党中央作出的重大决策部署、党制定的路线方针政策,还是国家部署推进经济社会发展、制定法律法规,都要贯彻落实党的指导思想。不过,由于党内法规姓“党”,肩负保障政治大局重任,具有“两个重大作用”,在国家治理体系中位居中枢,深刻影响经济社会发展,这就使得它在推动党的指导思想的贯彻落实上处于十分关键的位置。

历史地看,各个时期的党内法规都要着重对那个时代党的指导思想作出制度化表达,党的指导思想的每一次飞跃,都为党内法规制度建设实现新的发展注入新的强大思想动力,而党的指导思想的继承发展,科学引领着党内法规制度建设的守正创新、继往开来。这就使得党内法规历史性呈现马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想,党的指导思想成为党内法规制度建设的理论源头。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央紧紧围绕新时代党和国家工作大局谋划推进党内法规制度建设,开辟了依规治党新境界,党内法规完整、准确、充分、深刻地对党的指导思想作出制度化表达,特别是在建党100周年时形成了比较完善的党内法规体系,更是实现了对习近平新时代中国特色社会主义思想的系统性制度化表达。

《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》将习近平新时代中国特色社会主义思想的核心要义概括为“十个明确”<sup>①</sup>,它深刻回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义,建设什么样的社会主义现代化强国、怎样建设社会主义现代化强国,建设什么样的长期执政的马克思主义政党、怎样建设长期执政的马克思主义政党等重大时代课题,是当代中国马克思主义、21世纪马克思主义,是中华文化和中国精神的时代精华,实现了马克思主义中国化的新飞跃。党的创新理论引领制度创新,与习近平新时代中国特色社会主义思想所回答的三个重大时代课题相对应,在党章统领之下所形成的由党的组织法规、领导法规、自身建设法规、监督保障法规四大板块共同构成的党内法规体系,全面体现了习近平新时代中国特色社会主义思想提出的一系列原创性的治国理政新理念新思想新战略。据统计,现行有效的中央党内法规中近70%是党的十八大后制定修订的。<sup>②</sup>这就使得新时代党内法规制度建设成为推动新时代党的创新理论全面贯彻落实的重要力量。

党内法规体系对习近平新时代中国特色社会主义思想的系统性制度化表达,首先是通过党的根本大法进行的。党的十九大修订的党章,在总纲中将习近平新时代中国特色社会主义思想确定为党的指导思想的重要组成部分,并在总纲中专门阐明这一重要思想的精髓要义和历史地位,将这一重要思想的基本要求辐射至总纲中关于坚持和发展中国特色社会主义、坚持和加强党的领导、坚持全面从严治党以及相关条文的修订当中,从而实现了党章修订对新时代党的创新理论的集中体现、全面体现、系统体现。党章统领着党内法规体系,从党章制度创新扩展至整个党内法规体系构建,实现了党内法规体系对习近平新时代中国特色社会主义思想的系统性制度化表达。

鉴于党内法规制度建设与贯彻落实党的指导思想有着如此紧密的联系,因此我们党坚持一体推进

<sup>①</sup> “十个明确”涵盖坚持党的全面领导、坚持和发展中国特色社会主义的总任务、新时代我国社会主要矛盾、中国特色社会主义事业的总体布局 and 战略布局、全面深化改革的总目标、全面推进依法治国的总目标、坚持和完善社会主义基本经济制度、党在新时代的强军目标、中国特色大国外交、全面从严治党的战略方针等方面。参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,人民出版社2021年版,第24-25页。

<sup>②</sup> 参见中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,人民出版社2021年版,第19页。

思想建党、理论强党、制度治党。习近平总书记指出：“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。”<sup>①</sup> 党规之治的自信建立在党的理论自信之上。站在新的历史起点推动党内法规制度建设高质量发展，要更加密切党的理论与党的制度的关系，保证党规之治始终同党的指导思想对标对表、充分表达承载并推动其全面贯彻落实。

党内法规制度建设必须贯彻落实党的指导思想，必须重点解决党规之治的方向立场、基准基调等根本性问题。在此基础上，党规之治还要进一步对接党和国家事业发展规律，循着其所调整的社会关系“纹理”走进、与其融为一体，以“内生”方式深刻影响经济社会发展活动，避免因制度“外植”导致与经济社会发展规律的不相容。百年来，我们党关于党和国家事业发展的规律性认识，集中体现为《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》所总结归纳的党百年奋斗的历史经验，它们凝聚着来之不易的规律性认识，遵循规律推进党内法规制度建设，必须运用好发展好“十个坚持”<sup>②</sup>。

## （二）定之有理：党内法规契合党的建设规律

党内法规制度建设属于党的制度建设范畴，而党的制度建设又属于党的建设范畴，因此，加强党内法规制度建设，首先要遵循党的建设规律。我们党是马克思主义政党，建设什么样的党、怎样建设党，这是我们党百年来一直思考和实践的基本问题。着眼把党建好建强，我们党先后提出要推进党的建设伟大工程、党的建设新的伟大工程、新时代党的建设新的伟大工程，坚持不懈探索党的建设规律、持续深入推进党的建设。

习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上指出：“党要管党、从严治党，是党的建设的一贯要求和根本方针。”<sup>③</sup> 习近平总书记在党的十九大报告中强调，“我们党要始终成为时代先锋、民族脊梁，始终成为马克思主义执政党，自身必须始终过硬”，“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。推进伟大工程，要结合伟大斗争、伟大事业、伟大梦想的实践来进行，确保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和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨，在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”，“全面从严治党永远在路上……坚持问题导向，保持战略定力，推动全面从严治党向纵深发展”。<sup>④</sup> 这些重要论述和指示要求，深刻揭示了党的建设的内在规律，为加强新时代党的建设指明了前进方向。

我们党关于加强党的建设的规律性认识，集中体现为党的十九大明确的新时代党的建设总要求和党章确定的党的建设五项基本要求。其中，新时代党的建设总要求是：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，不

① 《习近平关于全面从严治党论述摘编》，中央文献出版社2016年版，第104页。

② “十个坚持”包括坚持党的领导、坚持人民至上、坚持理论创新、坚持独立自主、坚持中国道路、坚持胸怀天下、坚持开拓创新、坚持敢于斗争、坚持统一战线、坚持自我革命。参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，人民出版社2021年版，第65-70页。

③ 习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，中央文献出版社2019年版，第121页。

④ 参见习近平：《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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第16、17、63页。



断提高党的建设质量,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。党章确定的党的建设必须坚决实现的五项基本要求是:坚持党的基本路线;坚持解放思想,实事求是,与时俱进,求真务实;坚持全心全意为人民服务;坚持民主集中制;坚持从严管党治党。

党内法规为党所立、为党而兴,谋划和推进党内法规制度建设,必须始终遵循党的建设规律,坚持按规律建章立制,将规律性认识转化为制度规定,依靠制定法规巩固规律性认识,通过实施法规保证党的建设依规律而为,使得依规治党、依规办事就是在依规律治党、依规律办事。对于建立健全党内法规体系而言,不仅制定党的自身建设法规必须充分体现这些规律性认识,制定其他方面的党内法规也要遵循党的建设规律,使得整个党内法规制度建设乃至整个党的制度建设都同党的建设规律相契合,以符合党的建设规律的制度规范党组织的工作活动和党员行为,规范党的各方面工作,增进党的团结统一,把全面从严治党不断向纵深推进,确保党不变色、不变质、不变味,永葆先进性和纯洁性,团结带领全国各族人民推动中国特色社会主义事业航船劈波斩浪、一往无前。

### (三)立之有方:党内法规契合党的领导规律

中国共产党是领导我们事业的核心力量,《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》总结党的百年奋斗的历史意义的第一条就是“从根本上改变了中国人民的前途命运”。历史和现实以铁一般的事实证明,没有中国共产党,就没有新中国,就没有中华民族伟大复兴。治理好我们这个世界上最大的政党和人口最多的国家,必须坚持党的全面领导特别是党中央集中统一领导,确保党始终总揽全局、协调各方。党内法规要担负起巩固党的长期执政地位、维护党的领导核心地位的重任,彰显党的领导这一最大制度优势、释放党的领导政治效能,就必须遵循党的领导和执政规律建章立制,基于党的领导怎么看怎么办、领导什么怎么领导等规律性认识作出制度规定,科学确立党的领导路线方针、建立健全党的领导体制机制、明确党的领导对象事项、规定党的领导职权职责、确定党的领导方式方法、完善党的领导监督保障等,以党的领导制度化规范化程序化保障党的领导科学化。

党的十八大以来,习近平总书记针对坚持和加强党的领导提出一系列新观点新思想新论断。主要包括:强调中国共产党的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;强调党是最高政治领导力量,党政军民学,东西南北中,党是领导一切的;强调党的领导制度是我国的根本领导制度,推进各方面制度建设、推动各项事业发展、加强和改进各方面工作,都必须坚持党的领导,自觉贯彻党总揽全局、协调各方的根本要求;强调坚持党的领导,最根本的是坚持党中央权威和集中统一领导,党中央权威和集中统一领导是坚持党的领导的最高原则,是我国制度优势的根本保证;强调必须不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力;强调处理好党政关系,首先要坚持党的领导,在这个大前提下才是各有分工,而且无论怎么分工,出发点和落脚点都是坚持和完善党的领导;强调坚持和加强党的全面领导,既是深化党和国家机构改革的内在要求,也是深化党和国家机构改革的重要任务,是贯穿改革全过程的政治主题;强调全面从严治党必须坚持和加强党的全面领导,核心是党的领导;等等。这些重要论述,深刻阐明坚持党的全面领导的重大意义、科学内涵、实现方式、体制机制和实践要求,使得我们党对党的领导和执政规律的科学认识达到崭新高度。理论画笔书写制度篇章。党的十八大以来,党内法规制度建设之所以能够取得历史性成就,特别是通过制定出台一大批党的领导法规使得我们党在坚持和完善党的领导制度体系上

实现了前所未有的重大进展,正是基于我们党在坚持和加强党的全面领导的规律把握上实现重大突破、理论认识上实现正本清源,从而历史性地解决了那些对坚持党的领导认识模糊、行动乏力问题,在根本上扭转了落实党的领导弱化、虚化、淡化、边缘化等不正常倾向,为党和国家事业发展提供了根本政治保证。

我们党将有关党的领导和执政规律的深刻认识,浓缩于党章之中。党章总纲第1自然段开宗明义,明确中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心;最后一个自然段集中阐明党的领导和执政的方针原则,明确“中国共产党的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。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”,明确“党要适应改革开放和社会主义现代化建设的要求,坚持科学执政、民主执政、依法执政,加强和改善党的领导”,并提出了党的领导和执政要坚持“八个必须”的基本要求。党章上的这些规定,是我们党有关党的领导和执政规律性认识的集大成者,标明了党的领导活动的经纬,为坚持和完善党的领导制度体系特别是开展党的领导法规制度立改废释工作提供了根本遵循。

遵循党的领导规律建章立制、建立健全党的领导体系,以实现党的领导纵向到底、横向到边,应当根据党章对党的领导地位、领导原则、领导体制机制、领导对象事项、领导职权职责、领导方式方法、领导活动监督保障等内容作出全面规定。不过,具体到某一个领域或者某一部法规,在作出相关规定时则应量体裁衣,不必面面俱到,特别要防止在领导强度上简单搞平均用力。之所以如此,是因为担负领导职责的党组织的种类和数量很多,党的领导事项千差万别。鉴于此,一方面要坚持民主集中制原则,在党的组织体系中针对各级各类党组织科学配置领导职权职责,确保党中央集中统一领导、各级党委(党组)全面领导本地区本单位工作、有关基层党组织发挥相应领导作用;另一方面,应当综合考量经济社会不同领域不同事项在党和国家事业布局中分量轻重、在治国理政中份额大小以及自身的公共属性强弱、政治要求高低、自我运行机制健全与否等各种因素,并根据形势任务的发展变化,科学确定党管某项工作、党的绝对领导、党的集中统一领导、党的领导等不同强度的领导体制,同时采用抽象或具体、直接或间接、刚性或柔性等不同强度的领导方式方法,以取得最佳政治效果和社会效果。进言之,就同一领域内的不同事项而言,在实施领导上也需要精准施策。比如,就党领导法治工作而言,党组织针对立法、执法、司法、守法等不同环节在发挥领导作用的力度和方式上并不相同,存在着“领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”的明显差异,<sup>①</sup>我们不能似是而非地表述为“领导立法、领导执法、领导司法、领导守法”。历史地看,正是由于我们党对党的领导规律的理解越来越深刻,对经济社会发展规律的认识越来越准确,对国家治理规律的把握越来越到位,因此在建章立制时就能不断完善党的领导体制机制、不断改进党的领导方式方法,据此不断增强党的执政能力、提高党的领导水平、提升党的领导效能。

需要注意的是,高质量构建党内法规体系,应当遵循党的领导和执政规律建章立制,其重点固然是指向制定党的领导法规,但绝不限于此,而是适用于一切党内法规制定工作,无论是研究制定哪个领域哪个方面党内法规,都要遵循党的领导和执政规律。比如,制定党的组织法规、建立健全党的组织体系,无疑应当基于正确把握党政关系的规律性认识,为党的领导提供坚强组织机构保障;就制定党的自身建设法规而言,必须着眼于坚持和加强党的领导,深刻体现全面从严治党的核心是加强党的领导这

<sup>①</sup> 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社2014年版,第5页。

一规律性认识;<sup>①</sup>至于制定党的监督保障法规,要始终将巩固党的领导核心地位当作重中之重,必须符合党的领导和执政规律的方式提出纪律要求、完善监督制度、彰显政治巡视优势、设立党的纪律处分和组织处理等。就此而言,按照党的领导和执政规律建章立制这一要求是贯穿党内法规制度建设各方面全过程的。

#### (四)持之有据:党内法规顺应经济社会发展规律

恩格斯说,“社会主义自从成为科学以来,就要求人们把它当做科学来对待”<sup>②</sup>。党规之治顺理成章的“理”,集中体现为经济社会发展规律。我们党自成立以来在不同历史时期,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,不断深化对经济社会发展的规律性认识,据此建章立制、推动党和国家事业发展。党内法规制度建设经验表明,制定党内法规只能适应、遵从经济社会发展规律,不能违反或者改变它。如果相关制度规定因不符合规律、不适应发展要求而成为制约经济社会发展的桎梏,那就要修订或者废止它。

百年来,我们党不断深化关于经济社会发展规律的认识,将其集中体现于与时俱进的党的指导思想之中,并据此作出符合经济社会发展规律的制度性安排,这首先体现为在党章和宪法“总纲”中针对党和国家事业发展作出顶层设计,包括阐明历史方位和社会主要矛盾、总目标和总任务、总体布局 and 战略布局、路线方针政策、根本制度基本制度领导体制等。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹把握中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,在坚持和发展中国特色社会主义、推动经济社会高质量发展的规律性认识上实现了新的飞跃,这就为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提供了科学指南。无论是党内法规制度建设还是国家法治建设,都把深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务,将“十个明确”这一党的创新理论成果转化为一系列制度创新成果,以契合经济社会发展规律的高质量制度建设引领和保障经济社会高质量发展。

相对而言,制定出台国家法律和经济社会发展政策应当遵循经济社会发展规律,这更易于理解和把握,因为法律和政策是直接针对经济社会发展而制定的。比如制定环境保护法律制度要符合生态文明建设规律,制定突发事件应对法律制度要符合应急处理规律,出台财政政策货币政策要符合财政金融规律。由于党内法规通常不直接规范具体的经济社会活动,不直接规定社会资源配置和社会财富分配问题,因此容易使大众产生党内法规与经济社会发展活动“隔着一层”的印象。这其实是一种错觉。指向经济社会发展的法律和政策都是在党的领导下制定的,而开展党的领导活动又是以党内法规为依据的。因此,要保证法律和政策符合经济社会发展规律,就势必要求党内法规制度契合经济社会发展规律,我们既不能错误地认为党内法规与经济社会发展规律无关,更不能指望背离经济社会发展规律的党内法规制度能够为经济社会发展提供有效制度保障。

鉴于此,研究制定党内法规,不仅与研究制定法律和政策一样都要符合经济社会发展规律,而且因其直接关乎党的领导决策的正确性,故而应当坚持更高标准和要求,以保证党内法规制度建设始终围绕党和国家工作大局“公转”且是符合规律的“顺转”,既不能搞成与经济社会发展无关的“空转”或者游离于经济社会发展之外的“打转转”,更不能搞成违反经济社会发展规律的“倒转”。同时,考

<sup>①</sup> 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。”参见习近平:《论坚持党对一切工作的领导》,中央文献出版社2019年版,第122页。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社2012年版,第38页。



考虑到党内法规通常不直接对经济社会发展活动作出规范,这就要求我们找准党内法规作用于经济社会发展的切口和角度——主要体现为党对经济社会发展的科学领导——从制度上保障党把准经济社会发展方向、制定正确的经济社会发展路线方针政策、确立正确的组织路线、科学的选人用人政策、营造风清气正的干事创业环境、反腐倡廉正风肃纪等,从而为推动经济社会发展提供强有力的党内法规制度保障。

那么,党内法规制度建设所应遵循的经济社会发展规律究竟是什么?概括起来就是一条,即中国式现代化建设规律,具体而言,包括经济建设规律以及与之相适的其他各方面建设规律。总的来说,要遵循中国式现代化建设规律部署推进党内法规制度建设,确保党规之治与现代化建设必由之路相向而行。

我们党关于经济社会发展的规律性认识,集中体现为走出一条中国式现代化康庄大道。党章明确规定:“我国的社会主义建设,必须从我国的国情出发,走中国特色社会主义道路。”坚持和发展中国特色社会主义,总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴,要以中国式现代化推进中华民族伟大复兴。习近平总书记在党的十九届五中全会上强调指出:“世界上既不存在定于一尊的现代化模式,也不存在放之四海而皆准的现代化标准。”<sup>①</sup>我们所推进的现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于国情的中国特色,是人口规模巨大的现代化,是全体人民共同富裕的现代化,是物质文明和精神文明相协调的现代化,是人与自然和谐共生的现代化,是走和平发展道路的现代化。实践表明,中国式现代化既切合中国实际,体现了社会主义建设规律,也体现了人类社会发展规律。<sup>②</sup>习近平总书记指出,回顾新时代党和人民奋进历程,坚持党的全面领导是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路,中国特色社会主义是实现中华民族伟大复兴的必由之路,团结奋斗是中国人民创造历史伟业的必由之路,贯彻新发展理念是新时代我国发展壮大的必由之路,全面从严治党是党永葆生机活力、走好新的赶考之路的必由之路。<sup>③</sup>

通往现代化的路径不同,就会选择不同的制度模式;现代化进程所处发展阶段不同,就会要求与之匹配的制度安排作保障。我们要走好中国式现代化的必由之路,就必须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的现代化。根据中国式现代化这个总标准总要求,科学推进党内法规制度建设应当坚持若干重要原则:要坚持中国特色社会主义政治发展道路,绝不照搬西方政党制度;要坚持党的领导,团结带领广大人民群众为实现现代化目标而奋斗;要站稳人民立场,坚持以人民为中心的发展思想;要立足社会主义初级阶段,聚焦解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾;要循序渐进,适应现代化进程建立健全党内法规体系。总之,党内法规制度建设要遵循现代化建设规律,以不断提高党的建设科学化水平和党的科学执政能力,保证党的各项工作符合现代化建设要求,从而为现代化建设提供根本政治保证。

党内法规制度建设对经济社会发展规律的遵循,既要在总的方面顺应中国式现代化建设规律,还要在此基础上具体地符合经济社会发展各方面规律——按照中国特色社会主义事业布局各方面规律性要求建章立制,特别是要注意各方面制度安排都应坚持围绕中心工作、符合经济建设规律。

① 习近平:《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》,中央文献出版社2021年版,第9页。

② 参见《十九大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2021年版,第824—825页。

③ 参见《习近平在参加内蒙古代表团审议时强调 不断巩固中华民族共同体思想基础 共同建设伟大祖国 共同创造美好生活》,《人民日报》2022年3月6日,第1版。

党章明确了中国特色社会主义事业的布局:“必须按照中国特色社会主义事业‘五位一体’总体布局和‘四个全面’战略布局,统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设,协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。”<sup>①</sup>中国特色社会主义事业布局各方面、经济社会发展各领域,既有共有的一般规律(此由习近平新时代中国特色社会主义思想的“十个明确”所阐明),又有独有的特殊规律(此由习近平经济思想等某方面专门思想或者专门论述所阐明)。因此,遵循经济社会发展规律制定各方面党内法规,就是要在坚持“十个明确”基础上贯彻落实相应的专门思想或者专门论述。比如,把握规律制定涉及人大工作的党内法规,要贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想所阐明的“六个必须”<sup>②</sup>,它凝结着我们党对做好新时代人大工作的规律性认识;制定涉及民族工作的党内法规,要贯彻落实习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想所阐明的“十二个必须”<sup>③</sup>,以铸牢中华民族共同体意识为新时代党的民族工作的主线;制定涉及生态文明建设的党内法规,要贯彻落实习近平生态文明思想,这一思想揭示了人与自然是生命共同体的根本规律,揭示了经济发展与生态环境保护的辩证关系;制定涉及外事工作的党内法规,要贯彻落实习近平外交思想;制定军队党内法规,要贯彻落实习近平强军思想,等等。

党章强调:“我国社会主义建设的根本任务,是进一步解放生产力,发展生产力,逐步实现社会主义现代化,并且为此而改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的方面和环节。”“中国共产党在领导社会主义事业中,必须坚持以经济建设为中心,其他各项工作都服从和服务于这个中心。”经济建设是党和国家的中心工作,制定出台各方面党内法规必须紧紧围绕中心工作展开,因此,遵循经济社会发展规律,加强党内法规制度建设,重中之重自然是符合经济建设规律。习近平总书记指出,“恩格斯说,无产阶级政党的‘全部理论来自对政治经济学的研究’”<sup>④</sup>。列宁指出,马克思主义政治经济学是马克思主义理论“最深刻、最全面、最详尽的证明和运用”<sup>⑤</sup>。制度建设应当遵循经济建设规律、立足现实经济条件,对此,马克思在《哲学的贫困》中提出:“其实,只有毫无历史知识的人才不知道:君主们在任何时候都不得不服从经济条件,并且从来不能向经济条件发号施令。无论是政治的立法或市民的立法,都只是表明和记载经济关系的要求而已。”<sup>⑥</sup>改革开放以来,我们党把马克思主义政治经济学基本原

① 在建党100周年实现“全面建成小康社会”这一战略目标之后,它相应调整为“全面建成社会主义现代化强国”。

② 在2021年召开的中央人大工作会议上,习近平阐明了加强人大工作的“六个必须”:必须坚持中国共产党领导,必须坚持用制度体系保障人民当家作主,必须坚持全面依法治国,必须坚持民主集中制,必须坚持中国特色社会主义政治发展道路,必须坚持推进国家治理体系和治理能力现代化。参见《习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调 坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主》,《人民日报》2021年10月15日,第1版。

③ 在2021年中央民族工作会议上,习近平总书记阐明了加强和改进民族工作的“十二个必须”:必须从中华民族伟大复兴战略高度把握新时代党的民族工作的历史方位;必须把推动各民族为全面建设社会主义现代化国家共同奋斗作为新时代党的民族工作的重要任务;必须以铸牢中华民族共同体意识为新时代党的民族工作的主线;必须坚持正确的中华民族历史观;必须坚持各民族一律平等;必须高举中华民族大团结旗帜;必须坚持和完善民族区域自治制度;必须构筑中华民族共有精神家园;必须促进各民族广泛交往交流交融;必须坚持依法治理民族事务;必须坚决维护国家主权、安全、发展利益;必须坚持党对民族工作的领导。参见《习近平在中央民族工作会议上强调 以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》,《人民日报》2021年8月29日,第1版。

④ 习近平:《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》,中央文献出版社2021年版,第59页。

⑤ 《列宁选集》第2卷,人民出版社2012年版,第428页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》第4卷,人民出版社1958年版,第121-122页。

理同改革开放新的实践结合起来,不仅有力指导了我国经济发展实践,而且开拓了马克思主义政治经济学新境界。<sup>①</sup>党的十八大以来,面对严峻复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务,在实践中形成和发展了习近平经济思想,深刻阐明了经济发展的一系列基本问题,<sup>②</sup>不断深化对我国经济发展规律的认识。<sup>③</sup>作为推动我国经济发展实践的理论结晶,这一重要思想是中国特色社会主义政治经济学的最新成果,为做好新时代经济工作指明了正确方向,也为建立健全经济建设的制度保障提供了根本遵循。

经济建设是中心工作,这就决定着,不仅研究制定诸如党领导经济工作方面的党内法规必须遵循经济规律,而且建立健全党领导其他方面工作的体制机制以及制定出台党的建设方面的制度乃至整个党内法规制度建设,都要自觉对标对表习近平经济思想。通过党内法规制度建设推动形成坚强有力的党的组织体系、领导体系、自身建设体系、监督保障体系,据此推动落实党中央关于经济建设的重大决策部署,坚持以高质量发展为主题,以供给侧结构性改革为主线,把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,统筹发展和安全,推动实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略、乡村振兴战略、区域协调发展战略、可持续发展战略、军民融合发展战略,促进国民经济更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更加安全的发展。

规律中蕴含的必然性,如同四季交替天经地义、江水东流势不可挡。党内法规制度建设只有围绕中心、服务大局,坚持以党的指导思想为指引,贯彻落实党的基本理论、基本路线、基本方略,遵循党的建设规律、党的领导规律、经济社会发展规律,才能立得住、行得通,充分发挥“两个重大作用”,为党和国家事业高质量发展驶向社会主义现代化强国目标铺设安全稳固的“高铁”制度轨道。

#### (五)力戒没思想不讲理的立规

制定出台一部有效管用的党内法规,主要不在于“面子”上文字多么精致、形式多么规范,而在于能够深入贯彻党的指导思想、精准把握客观规律的“里子”,顺势而为、顺理成章。避免出现制定出台的党内法规立不住、行不通、管不了、没成效,就必须力戒没思想不讲理的立规。

实践中,有时在党内法规起草过程中之所以有写不下去、写不进去、写不出来的“难产”,主要是因为没有把握规律,心中无“律”难免理屈词穷;有些党内法规之所以无法理直气壮,主要是因为自身“理

① 习近平总书记指出:“总之,我们坚持马克思主义政治经济学基本原理和方法论,并不排斥国外经济理论的合理成分。西方经济学关于金融、价格、货币、市场、竞争、贸易、汇率、产业、企业、增长、管理等方面的知识,有反映社会化大生产和市场经济一般规律的一面,要注意借鉴。”参见习近平:《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》,中央文献出版社2021年版,第65页。

② 主要包括:坚持党对经济工作的全面领导,以中国式现代化推进中华民族伟大复兴,坚持以人民为中心的发展思想,坚持社会主义市场经济改革方向,坚持和完善我国基本经济制度,科学认识把握新发展阶段,坚持新发展理念,加快构建新发展格局,坚持以高质量发展为主题、以供给侧结构性改革为主线,统筹好发展和安全两件大事,以创新驱动发展全面塑造发展新优势,坚定不移奉行互利共赢的开放战略,坚持正确工作策略和方法,等等。

③ 在2020年中央经济工作会议上的重要讲话中,习近平总书记概括了在严峻挑战下做好经济工作的五大规律,这就是“五个根本”:党中央权威是危难时刻全党全国各族人民迎难而上的根本依靠,人民至上是作出正确抉择的根本前提,制度优势是形成共克时艰磅礴力量的根本保障,科学决策和创造性应对是化危为机的根本方法,科技自立自强是促进发展大局的根本支撑。参见习近平:《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》,中央文献出版社2021年版,第455-457页。在2021年中央经济工作会议上的重要讲话中,习近平总书记进一步概括了做好经济工作的规律性认识,这就是“四个必须”:必须坚持党中央集中统一领导,沉着应对重大挑战,步调一致向前进;必须坚持高质量发展,坚持以经济建设为中心是党的基本路线的要求,全党都要聚精会神贯彻执行,推动经济实现质的稳步提升和量的合理增长;必须坚持稳中求进,调整政策和推进改革要把握好时度效,坚持先立后破、稳扎稳打;必须加强统筹协调,坚持系统观念。参见国务院研究室编写组:《十三届全国人大五次会议〈政府工作报告〉辅导读本》,人民出版社、中国言实出版社2022年版,第5页。



亏”、先天不足，尽管勉强出台也难以落地见效。在立规过程中，要防止出现以下这些背离理性的乱象怪象。一是有的制度规定任性随意、不讲道理。制定者无视规律的“硬约束”，恣意妄为，跟着感觉走，拍脑袋决策。二是有的制度规定南辕北辙、违反道理。制定者置客观规律于不顾，盲目立规，硬干蛮干。三是有的制度规定动机不纯、“利用”道理。制定者在立规时打小算盘，打着“按规律办事”旗号谋求不正当部门利益、搞地方保护甚至借立规之名谋求个人私益。四是有的制度规定虚头巴脑、空讲大道理。制定者没有紧扣所立之规、立规所涉事项、党规所适用的部门或者地方的实际，简单套用、机械照搬、牵强附会，造成大道理与制度规定的“两张皮”。五是有的制度规定似是而非、道理不通。制定者没有把握真谛，没有真正找到规律，一知半解甚至误解曲解，看似有理实则不然。六是有的制度规定失之片面、既有道理又没道理。制定者顾此失彼，未能统筹把握好事理情理法理，没有处理好道理的大小远近关系，难以服众。七是有的制度规定表述不明、呈现道理不足。制定者或者浮光掠影未把道理讲透彻，或者含糊其词未把道理讲明白，或者词不达意未把道理讲准确。

不言而喻，我们不可能指望这些没思想不讲理的制度规定产生预期执行力，党内法规的理直气壮来自建章立制的顺理成章。邓小平指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的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，甚至会走向反面。”<sup>①</sup>没思想不讲理的制度规定不仅有损制度权威，更重要的是会损害党的形象、妨碍党和国家事业发展，我们对此必须保持警醒、坚决防范。

之所以会产生种种非理性立规问题，既有政治态度不端正、政绩观不正确因素，也有领导作风不正、立规能力不足因素，必须对症下药加以解决。

制定者要对规律保持必要的敬畏，切不可肆无忌惮。立规活动，看似是在“发明”规则，实则是一个“发现”规律并以制度化形式表达的过程。加强新时代党内法规制度建设，摆在第一位的是深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，从中汲取真理力量以赋能党内法规。因此，制定者研究制定一部党内法规，首先要把习近平总书记关于相关方面工作的重要论述和指示要求学深悟透，在法规中阐明开展这项工作必须贯彻党的指导思想的原因，将其基本要求贯穿整部党内法规始终并转化为具体制度规定贯彻到相关工作当中。进言之，我们制定各领域各层级党内法规，健全各个制度板块，完善整个党内法规体系，都要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的创新理论，从而使党内法规体系系统性制度化表达党的指导思想，进而以制度化规范化程序化方式推动党的指导思想贯彻落实到党和国家事业发展各方面全过程。

与此同时，制定者还要通过深入细致的经验总结和调查研究，做好实践之“理”的探究发现、总结提炼、转化表达等工作。在这个过程中，要注意技术逻辑服从政治逻辑，小道理服从大道理，局部合理服从全局合理，以正确的方式把规律性认识转化为制度安排、寓道理于制度规定之中，保证顺理成章的党内法规能够经受实践的检验。

#### 四、坚持“量身定制”

坚持依规治党、加强党内法规制度建设，要以完善“两个维护”制度保障为首要政治任务，而深化党的建设制度改革、谋划推进党内法规制度建设本身，必须坚持在以习近平同志为核心的党中央集中

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

统一领导下进行,这是因为制度改革的任务就是改掉束缚经济社会发展的体制机制,而“改革要成功,就必须有领导有秩序地进行。没有这一条,就是乱哄哄,各行其是,怎么行呢”<sup>①</sup>。在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下,加强党内法规制度建设的重点问题就是按照客观规律、立足现实需要建章立制。无论是党内法规、国家法律还是其他制度,由于它们直接规定体制机制、明确设立权利义务、深刻影响资源配置和利益分配,故而在相当程度上“塑造”着经济社会发展的形态与格局。不过,倘若据此认为制度可以决定经济社会发展,那便是本末倒置,事实上,正是经济社会条件决定着制度安排,而制度则是由其依存的社会结构孕育的。<sup>②</sup>鉴于此,我们要对党内法规知其然、知其所以然,要科学推进党内法规制度建设,就必须将党内法规作为上层建筑的一个部分,置于生产力与生产关系、经济基础与上层建筑等关系中去把握,根据现实经济社会发展需要及其条件“量身定制”。

### (一) 拒绝建章立制中的形式主义、官僚主义

制定党内法规是极其严肃、非常慎重的,应当在遵循规律基础上立足实际、实事求是,有针对性地作出回应实践发展需要的制度规定。在立规过程中特别是在制定配套法规时,既要防止不作为,消极被动、不推不转,更要防止乱作为,任性随意、不讲规律,警惕防范形式主义、官僚主义不正之风侵蚀立规工作。

实践中,一些地方和部门在开展立规活动时存在以下种种形式主义、官僚主义问题。有的是不以为然,对依规治党重要性认识不到位,认为党内法规有或无、多与少无足轻重,经验主义盛行、规则意识淡薄,甚至把立规工作视同于一般性的填表格报材料,用以应付上级的督查检查考核,所立之规缺少干货没有实招;有的是悠悠然,看不到制度供给的空白缺项短板弱项,对实践急需群众热盼的制度需求熟视无睹,建章立制慢腾腾,久拖不立、久议不决;有的是匆匆然,急躁冒进,片面追求立规进度和数量,在制度建设上搞所谓“大干快上”,奢望一蹴而就、毕其功于一役,热衷于标新立异制造轰动效应,疏于对标对表而抢跑越权,制度规定要么层层加码要么层层缩水,甚至搞制度政绩工程、形象工程;有的是飘飘然,自以为是,在起草环节自负于“秀才不出门,能知天下事”,不认真调查研究搞闭门造车,在审议环节不坚持民主集中制,我行我素、刚愎自用;有的是昏昏然,立规过程如同盲人骑瞎马,底数不清、情况不明、目标不详、措施不力,凭印象拍板、拍脑袋决策,所立之规无的放矢、不知所云,缺乏针对性实效性;有的是不知其所以然,找不准需求,把不准规律,分不清主次,不得要领乱放炮放空炮,小题大做或者大题小做,特别是把制定配套性法规搞成简单照抄照搬照转,看似洋洋洒洒实则是“正确的无用”;等等。

党内法规的制定工作一旦沾染上形式主义、官僚主义恶习,就难免会造成党内法规“带病出台”,产生不正确的“错规”、不合理的“怪规”、用不好的“笨规”、没有用的“死规”,导致党内法规运行出现束之高阁地不转、徒劳无益地空转、违反规律地乱转,造成制度不足与制度剩余并存,掉入“制度陷阱”、

① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第277页。

② 这一点,已为马克思主义法学理论所揭示。法的本质是由特定的物质生活条件决定的,后者是指与人类生存相关的地理环境、人口和物质资料的生产方式,而生产方式则是生产力与生产关系的对立统一,其中,生产力代表人与自然界的关系,生产关系代表生产过程中所发生的人与人之间的关系。除社会物质生活条件外,政治、思想、道德、文化、历史传统、民族等因素也对法律制度产生不同程度的影响,它们与制度同属上层建筑的组成部分,彼此相互作用,且都决定于经济基础。恩格斯说:“正像达尔文发现有机界的发展规律一样,马克思发现了人类历史的发展规律……直接的物质的生活资料的生产,从而一个民族或一个时代的一定的经济发展阶段,便构成基础,人们的国家设施、法的观点、艺术以至宗教观念,就是从这个基础上发展起来的,因而,也必须由这个基础来解释。”参见《马克思恩格斯全集》第25卷,人民出版社2001年版,第594-597页。

迷失于“制度丛林”,这无疑会妨碍党的领导和党的建设,损害党和国家事业发展。建章立制事关根本和长远,立规不正之风危害甚巨,我们要坚决将其拒于门外,严格按照党内法规制度建设规律建章立制。

党内法规生成于社会、作用于社会,在与社会的交互过程中形成的党规之治,一端是社会决定着制度生成的建章立制,另一端是制度作用于社会的依规施治,要实现良规善治,就必须是“量身定制”。就“量身定制”而言,量是前提、身是根据、定是关键、制是结果。

## (二)紧贴党和国家事业发展之“身”建章立制

实现党和国家事业发展是目的,加强党内法规制度建设是手段,党内法规制度建设要始终服从服务于党和国家事业发展,紧紧围绕党和国家工作大局谋划推进,紧扣规范和加强党的领导和党的建设活动建章立制,紧贴经济社会发展变化推进制度创新。

百年来,党和国家事业发展之“身”是一以贯之的,这就是党领导人民实现中华民族伟大复兴的历史伟业。同时又是与时俱进的,党根据不同时期所处历史方位和所面临社会主要矛盾,针对党和国家事业发展的中心工作、主要任务和经济社会事业发展布局作出调整,并据此推进党内法规制度建设,保证其一直紧跟党和国家事业发展步伐、回应经济社会发展需要。

站在新的历史起点上加强新时代党内法规制度建设,“量身定制”的“身”就是坚持和发展中国特色社会主义、建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴。这就要求党内法规制度建设坚持统揽“四个伟大”,坚持立足新时代推动解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线,坚持中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,着眼保障党领导人民发展社会主义市场经济、发展社会主义民主政治、发展社会主义先进文化、构建社会主义和谐社会、建设社会主义生态文明以及强化中国特色社会主义事业建设的战略保障等建章立制,为全面建设社会主义现代化强国提供坚强制度保障和政治保证。

## (三)基于对党情国情世情之“量”建章立制

无论是立法还是立规,如欲理顺不同主体间形成的社会关系、维护为不同主体所认可的社会秩序,那都不可能是在做简单的“ $1+1=2$ ”的算术题,而要作复杂权衡和多方博弈。因此,研究制定党内法规需要综合考量各种相关因素,比如,党组织与党员关系、党组织间关系、党员间关系;民主与集中关系;党政关系;党规国法政策关系;立规的目标与对策关系;制度需求与制度供给关系;立规的动力与阻力关系、有利条件与制约条件关系;制度的稳定性与适应性关系;制度变革的利与弊、时与势;等等。建章立制的“考量”过程,需要开展广泛深入的调查研究、审慎稳妥的评估论证、统筹兼顾制度供求两侧情况,在对不同制度选择方案的优劣长短进行反复比较研究基础上再作出科学的立规决策。

中国共产党是执政党和领导核心,这就要求党内法规制度建设必须通盘考量党情国情世情。党情国情世情是自变量,党内法规制度是因变量,有什么样的党情国情世情就会产生什么样的党内法规,党情国情世情的发展变化必然会推动党内法规制度变革。

相对而言,党情在影响党内法规制度建设上属于首要的、内在的和最直接的因素。制定者需要考量的党的领导情况和党的建设情况至少包括:党的领导地位巩固程度、党组织发挥领导作用和战斗堡垒作用情况、党的组织体系状况、党员构成情况、党的工作活动规范化程序化科学化水平、党面临的主



要风险和重大考验,等等。国情在影响党内法规制度建设上属于根本的和决定性因素,需要考量的国情因素至少包括:社会主要矛盾,经济社会发展所处历史方位和发展阶段,改革发展稳定各方面工作的成就和问题,经济社会发展的战略目标和实现策略,国家事业发展的制度保障、物质基础、精神力量,等等。世情在影响党内法规制度建设上属于间接的、外部的但有时是重要的催化剂,伴随着改革开放的深化和我国国际影响力的提升,制定党内法规需要越来越多地考量影响中国发展的各方面的世情因素,至少包括:国际政治、金融、经济、贸易、科技、军事、舆论、治理特别是大国关系、周边关系、东西关系、南北关系、地缘政治,等等。

站在新的历史起点上推进新时代党内法规制度建设高质量发展,需要更加全面准确地把握党情国情世情,把握大局大势。一方面,我们要深刻认识到,经过长期坚持不懈奋斗特别是党的十八大以来党和国家事业发展取得的历史性成就、发生的历史性变革,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。今天,我们比历史上任何时期都更加接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标,党正领导中国人民在中国特色社会主义道路上不可逆转地走向中华民族伟大复兴。另一方面,必须清醒认识到,当前,国际力量对比深刻调整,单边主义、保护主义、霸权主义、强权政治对世界和平与发展威胁上升,逆全球化思潮上升,世界进入动荡变革期;必须清醒认识到,中华民族伟大复兴绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的,前进道路上仍然存在可以预料和难以预料的各种风险挑战;必须清醒认识到,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,我国仍然是世界最大的发展中国家,社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾;必须清醒认识到,党仍然面临着“四大考验”“四种危险”,需要进一步提高党的执政能力和领导水平,必须加大力度推进新时代党的建设新的伟大工程,坚持全面从严治党,坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争。

鉴于此,加强新时代党内法规制度建设,要统揽中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,统揽“四个伟大”,统筹发展和安全两件大事,坚持稳中求进工作总基调,把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展,通盘考虑、综合考量党情国情世情的新变化新特点,把准时代脉搏,科学精准建章立制。

#### (四)通过审时度势之“定”建章立制

制定党内法规兹事体大,必须严肃认真、审慎稳妥,缺乏明确章法和专业标准难以保证制定质量。对此,《中国共产党党内法规制定条例》对党内法规的规范事项、制定主体、制定权限、制定程序、制定标准等作出明确规定,为量身“定”制党内法规提供了基本遵循。

从学理角度观察,制定党内法规实质上是一个关于党的统一意志的形成和表达过程,它是以价值为导向、以指令为内容、以文本为形式来呈现的。在这个意义上,量身“定”制要统筹把握好立规目的正当、制定时机适当、法规文本得当、制度安排恰当等基本问题。

第一,立规目的必须正当。为了什么而制定一部党内法规?这无疑制定者首先要深刻思考的问题,并在党内法规中开宗明义予以回答。通常而言,党内法规都会在第一条款以“为了……,制定本条例”方式交代立规目的。立规目的以价值为内核,持有正当立规目的就必须坚持正确价值导向。制定一部党内法规,关于体制机制、职权职责、义务权利、监督追责等主体内容固然会占去绝大部分篇幅,但所有这些制度安排其实都是紧紧围绕立规目的的实现而展开的,立规目的具有统领作用和导向性,是立规的逻辑起点和制度安排的坐标原点。因此,制定党内法规要有明确目的且目的必须端正,不得

搞无目的或者目的不明的盲目立规,更不得搞政绩观错误、制定动机不纯、立规目的不正当的不正确立规。

立规首先要“定”好目的,这个问题看似简单实则很是复杂。之所以看似简单,是因为在党内法规开篇即宣告立规目的,要完成这个规定动作并非难事。之所以复杂,是因为坚持明确且正确的立规目的往往并非易事。实践中,有时容易忽视立规目的,起草党内法规时对立规目的一笔带过,审议时一眼“掠过”,存在重视不够、关注不多、缺乏评估、缺少追问等问题;有时容易混淆立规目的,将价值层面的立规目的与具体的立规目标特别是所要解决的实践问题混为一谈,造成立规目的的矮化或者遮蔽;有时容易虚置立规目的,并未紧扣立规目的作出与之匹配的制度安排,造成目的与举措“两张皮”;有时甚至可能出现立规目的异化,起草主体、参与主体、审议主体之间存在“目的温差”,特别是起草主体、参与主体有可能囿于本位意识、动机不纯从而在法规草案中夹杂不正当的部门利益或地方利益,造成立规目的的偏差。鉴于此,如何把立规目的“定”好,对于制定者而言是较大考验。

总的来说,无论制定什么党内法规,总的目的都在于坚持和加强党的全面领导、坚定做到“两个维护”,坚持党要管党、全面从严治党,坚持正确价值导向,坚持党的初心使命,坚持人民立场,坚持以人民为中心的发展思想,增进党的团结统一,在党的正确领导下推动党和国家事业发展,实现党的奋斗目标。具体到制定某一部党内法规而言,确定立规目的则应当有所侧重,不能泛泛而为。在把握这个统分结合过程中,既要防止总体立规目的在分解过程中的散失落空,也要防止具体立规目的不协调造成的“合成谬误”。同时,无论什么样的制度安排,都要紧扣立规目的展开,保证目的与制度的匹配性,以立规目的引领具体制度规定、靠制度规定保证立规目的实现。

第二,制定时机必须适当。能否精准把握立规时机,这对制定者而言往往也是个考验。制定者只有审时度势、顺势而为才能保证党内法规应运而生,否则要么因时机未到仓促立规要么因错失良机耽误立规。

判断立规时机成熟与否,一方面,要审视是否达到“燃点”。制定一部党内法规,其所要解决的问题应当达到一定程度,形成非解决不可的普遍共识;解决问题的经验性知识应当得到充分积累,能够提供足够多的有效应对之策;了解和掌握问题产生的原因和解决办法,而非停留在偶然或者偶然层面。此外,顺其自然启动立规工作,经常还需要借助诸如一个引起普遍关注的案例之类的催化剂或者导火索。另一方面,要审视是否具备必要的“共振度”。党内法规的供给与需求两侧皆连着经济社会发展实践,党内法规制度建设节奏应当对标对党党和国家事业发展基调,制定出台党内法规的速度应当与经济社会发展的进度保持同步,根据实践发展确定立规进展,根据现有制度供给与经济社会发展需求间的张力大小视情况采用立改废释纂等不同制定方式,以保持党规之治与经济社会发展的同频共振。

第三,法规文本必须得当。党内法规作为明文规定,其所确定的各种行为规范标准和纪律要求皆是以法规文本形式呈现的,这就要求法规文本本身应当具备形式要件,符合形式理性要求,据此明确表达制定者意图。在这个意义上,法规文本表面上看似乎是个形式问题,但形式上的瑕疵会直接伤及内容,若要避免因文害义,那么保持法规文本的规范性就属于保证立规质量的起码要求。为准确表达制定者意图、清晰呈现行为标准规范,法规文本应当具备以下形式要件。

一是通过使用名副其实的名称以彰显法规的位阶和内容。拥有不同权限的制定主体针对不同事项制定不同位阶的党内法规,应当准确使用准则、条例、规定、办法、规则、细则等党内法规名称。

二是通过与之匹配的谋篇布局以涵盖规范调整的事项和对象。法规文本结构决定着制度容量,结构繁简取决于规范数量。对于准则、条例等“四梁八柱”性基础主干法规,通常需对开展党的相关工作的目标原则、体制机制、职权职责、义务权利、方式方法、监督追责、组织保障等作出全面规定,与之对应的法规文本结构就会有较多单元和较多逻辑层次,其中有的需采用编章节条款项目等多层次全要素从而成为“鸿篇巨制”;反之,对于规定、办法、规则、细则等规范事项相对单一的党内法规,更适宜采用文本结构简约的“小快灵”。

三是通过形式逻辑的周延性保证制度规定的周全性。一条结构完整的党内法规规范,在逻辑结构上应当含有假设、行为模式、法规后果三个要素,三者缺一不可,立规时要避免出现要素缺失的疏漏,特别是防止只泛泛提要求而不规定有令不行、有禁不止的违规后果。

四是通过条款形式表述以契合规则之治。党内法规一般应当以条款形式表述,这是由成文法传统奉行规则之治决定的,区别于非判例法传统对原则的坚持和发展。以条款形式表述,更契合制定党内法规立规矩、定遵循的功能,更方便党内法规的解释、适用、援引、修改。当然,形式服从内容,在制定准则等有关党内法规时如确有必要对背景意义等作阐明的,也可以采用段落方式表述。<sup>①</sup>

五是通过正确使用概念精准传递规范性要求。概念包含信息,使用概念即在传递信息。法规文本是由若干概念构成的,一旦概念使用不当就会造成制度信号失真。立规用语应当庄重大气,以彰显党内法规严肃性权威性;应当使用融“党言党语”鲜明性与“法言法语”严谨性于一体的“规言规语”,以准确表达党的统一意志、确定行为规范要求。在立规概念使用上,要区分使用专用概念与通用概念,种概念与属概念,普遍概念与单独概念,实体概念、性质概念与关系概念,正概念与负概念,集合概念与非集合概念,避免造成词不达意、语义错乱;同时,要把握好不同概念间的逻辑关系,包括全同关系、包含关系、交叉关系等相容关系,全异关系、矛盾关系、对立关系、不相容并列关系等不相容关系,避免产生逻辑上的问题。

第四,制度安排必须恰当。保证制度规定在最大限度上立得住、行得通、管得了,这个实质理性问题显然是制定者必须解决好的核心问题。制定一部党内法规总是会预期相应的规范效果,当且仅当其根据经济社会发展规律以及制度建设一般规律作出合理的制度安排,才有可能取得预期效果。

为此,立规要统筹把握党内法规的调整广度、规范角度、规制力度、作用深度这个党规之治平行四边形矩阵,确保规范确定鞭辟入里、作用发挥顺其自然,从而使党规之治“融入”经济社会发展之中——制度之理联通经济社会发展规律,制度之脉对接经济社会运行逻辑,制度之力汇聚经济社会发展动力,制度之刃破解经济社会发展问题犹如庖丁解牛般直击堵点、直抵痛点,制度之网如同神经系统遍布经济社会系统全身,制度之效渗透于经济社会发展成效之中。

### (五)着眼形成完善体系所需之“制”建章立制

“制”作为制定程序的直接产物,具体呈现为冠以党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则之名的

<sup>①</sup> 习近平总书记在党的十八届六中全会上作《关于〈关于新形势下党内政治生活的若干准则〉和〈中国共产党党内监督条例〉的说明》中指出:“在征求意见过程中,一些地方和单位建议,把准则稿搞成条例那样的体例。我们考虑,准则在党内法规体系中位阶比较高,仅次于党章。这次制定的准则,是一个思想性、政治性、综合性很强的文件,要总结我们党长期以来在开展党内政治生活方面形成的宝贵经验和基本规范,阐明党关于开展严肃认真的党内政治生活的原则和立场,有很多问题需要讲讲道理。做到这些,用条例那样的体例是难以容纳的。至于涉及的一些具体规定,有些党内有关法规已经明确了,有些要进一步在今后其他有关法规的制订中贯彻落实。现在的准则稿同1980年准则风格是一致的。”参见《关于新形势下党内政治生活的若干准则 中国共产党党内监督条例》,人民出版社2016年版,第90-91页。



一部部党内法规。坚持量身定“制”、规随形体,“制”的数量就取决于“身”的体量,“制”的供给要回应“身”的需要。

我们党管党治党、执政治国,引领推动经济社会发展,这是一个十分复杂的系统工程,党规之治要立体式全方位回应党和国家事业发展需要,就非实现“制”的体系化、建构一套党内法规体系不可。实现“制”的体系化,不能简单地认为靠制定一部部准则、条例、规定、办法等党内法规文本就可以自然而然形成,而是要坚持系统思维,着眼对党领导经济社会发展及自身建设的“穿透式”调整、提供全方位制度保障,结合党内法规制度自身运行逻辑,形成一个多维一体的“制”的有机结构。

具体而言,在规范领域维度上,党内法规体系应当实现对党的领导和党的建设各方面的全覆盖。在规范方式维度上,党内法规体系应由多种功能各有侧重的规范构成。比如,既要有抽象的原则又要有具体的规则,以实现行为规制的定性与定量相结合;既要有实体性规范又要有程序性规范,以保证党的工作活动兼具实体理性与程序理性;既要有羁束性规范又要有裁量性规范,以适应原则性与灵活性两方面要求,解决合规性与合理性两个问题;既要有授益性规范又要有课责性规范,坚持激励约束并重、彰显奖惩分明;等等。在规范权限维度上,属于中央事权的应当制定中央党内法规,属于部门和地方事权的可以制定部委党内法规和地方党内法规。在规范事项维度上,根据不同党内法规在调整事项上的分工,按照“规范主体、规范行为、规范监督保障”三位一体的制度调整逻辑,党内法规体系是由党章统领之下的党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规等四大板块构成。

如何判断一个党内法规体系完善与否?这固然少不了要从形式上去衡量,倘若党内法规体系因缺失必备维度而存在结构性缺陷,那它肯定是不完善的,但构成维度的完备性只是体系完善的必要条件而非全部,一个完善的党内法规体系应当对应于一种结构性均衡。这种结构性均衡包括以下几个逻辑层次:一是完备性,构成要素齐全、维度完整;二是协调性,上下左右制度衔接联动、有机统一;三是自治性,权责一致、权义统一、监督保障措施与履职尽责要求匹配;四是合理性,制度安排得到相关主体广泛理解并高度认同;五是适应性,制度供求平衡、制度保障回应经济社会发展需要;六是开放性,制度变革与社会变迁同步发生。在这个意义上,一个完善的党内法规体系所呈现的结构性均衡,涵盖由点到面、由表及里、由自身到外界、由制及治等多重逻辑合理性,代表着在特定时空下建章立制的最佳状态。

诚然,无论制度规定多么完美,在制度的效力与实效、执行力与执行率、潜能与效能之间难免存在落差,但一个完善的党内法规体系有能力将这种差距降到最低。这是因为,完善的党内法规体系当中必然内嵌一套自我实施保障机制,这套兼及尊规学规守规用规护规的运行保障机制,是以确立党委(党组)以及党员领导干部的执规责任为杠杆,以针对遵从法规与否的奖惩机制为支点,依靠强大的贯彻落实动力抑制有规不依的阻力,据此保证党内法规得到最大程度的贯彻实施,这就在党内法规制度优势、国家治理效能、经济社会发展成效之间建立起最紧密的正相关性。

回顾党内法规制度建设百年历程,“党内法规制定从无到有、从少到多,由点到面、由面到体,逐步提出体系化要求,适时作出体系化安排,日益呈现体系化特征,不断接近体系化目标,经过100年的持续努力,终于形成比较完善的党内法规体系”<sup>①</sup>。2021年7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立

<sup>①</sup> 中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,人民出版社2021年版,第4页。

100周年大会上宣布,我们党已经“形成比较完善的党内法规体系”,这标志着党内法规制度建设由此迈入高质量发展新阶段。截至2022年6月,这个体系包括3718部党内法规,其中,中央党内法规221部,中央纪委以及党中央有关部门制定的部委党内法规170部,地方党内法规3327部。<sup>①</sup>

在有规可依、有章可循问题基本得以解决之后,加强党内法规制度建设要以供给侧结构性改革为主线,推动党内法规提质增效赋能。在谋划和推进党内法规制度建设高质量发展过程中,要进一步增强制度的协同性,特别是正确把握党政关系,以健全“两个维护”制度保障为统领,把党的领导贯彻落实到国家治理各领域各方面各环节,注意党内法规同国家法律的衔接和协调;要进一步增强制度的耦合性,把党内法规制度建设放在党和国家工作大局中精准定位,使制度创新与经济社会高质量发展相适配;要进一步增强制度的集成性集约性,统筹推进中央与地方、实体与程序、主体与配套等各类建章立制工作,使得各层级各方面制度相辅相成、一体发力,探索通过法典化等形式解决制度规定交叉重复、叠床架屋等问题,实现“瘦身”“健身”;要进一步增强制度的实效性,扭住落实党内法规执行责任制这个“牛鼻子”,真正让制度“带电”“长牙”彰显威力、释放效能。

## 五、结 语

放眼全世界,我们可以自信地说,没有哪个政党像中国共产党这样,如此重视加强党的制度建设,如此坚持不懈推进党的制度创新,拥有如此严密完善的制度体系,如此严格贯彻执行规章制度,让党的制度如此全面发力于管党治党并深刻作用于治国理政。实践已经证明并将继续证明,党内法规制度优势乃是中国共产党之治、中国之治的一大优势,依规治党成为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的坚强政治保障。

回顾党的百年征程,党内法规制度建设在不同时期呈现为非线性前进,总体上持续推进但速度时缓时疾,始终紧扣政治大局但侧重点因时而异。党的十八大以来,党内法规制度建设驶入快车道,加速推进、全面展开,推进力度之大、取得成效之好前所未有。这十年,以习近平同志为核心的党中央从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的高度,创造性提出坚持依规治党,加强顶层设计和统筹谋划,始终把牢党内法规制度建设政治方向,始终坚持以学习贯彻党章统领推进依规治党,始终聚焦加强党的领导和党的建设推进党的制度创新,始终着眼构建完善的党内法规体系加快立规工作,始终注重维护党内法规制度统一性,始终紧抓“关键少数”以上率下推动全党尊规学规守规用规,始终强调提高党内法规制度执行力,始终重视强化党内法规制度建设组织保障。经此十年,党内法规制度建设取得历史性成就、发生历史性变革,党的制度创新成果得到高度认同,党内法规权威得到普遍树立,党内法规“两个重大作用”得到充分彰显,党规之治效能得到全面释放,依规治党政治保障功能得到空前强化。

直面当下,党内法规制度建设在高位运行、向纵深推进,在强化依规治党自觉性和坚定性上进入巩固深化阶段,在法规数量变化上位于波动平缓的峰值区,在提升制度质量上处于换挡升级期,在制度结构上开启均衡性优化,在作用方式上朝着深度融入执政治国发力,党内法规制度建设站在新的历史起点上。

面向未来,党内法规制度建设要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党

<sup>①</sup> 参见中共中央办公厅法规局:《充分发挥依规治党的政治保障作用——以习近平同志为核心的党中央加强党内法规制度建设纪实》,《人民日报》2022年6月26日,第1版。

的基本理论、基本路线、基本方略,着眼全面建设社会主义现代化国家,坚持统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,聚焦加强党的全面领导和全面从严治党、更好适应贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展需要,坚持以更高站位更广视野科学谋篇布局,坚持以高质量发展为主题建章立制,坚持以供给侧结构性改革为主线推进制度创新,坚持以提质增效赋能为目标导向,努力实现体系更加完善、实施不折不扣、效能充分释放,使得党内法规充分发挥“两个重大作用”,不断开创党规之治新境界。

## The Confidence and Rationality of the Rule of Intraparty Rules and Regulations

*Song Gongde*

**Abstract:** The CPC is the leadership core for the cause of socialism with Chinese characteristics. Without the rule of the CPC, it is impossible to achieve the law-based governance in China and the great rejuvenation of the Chinese nation, and without the rule of intraparty rules and regulations, it is impossible to rule our Party well and build a strong Party to carry the historical mission of governing and rejuvenating the country, which is not only the political logic and historical logic of firming the confidence of the rule of intraparty rules and regulations, but also the theoretical and practical requirements of planting the rationality of the rule of intraparty rules and regulations. Standing at a new historical starting point to deepen the rule of intraparty rules and regulations, we should apply our historical experience, and more consciously take safeguarding the overall political situation as the logical starting point, acting on national governance as the functional positioning, conforming to the law of the development of the Party and the State cause as the inherent requirement, and tailoring the system supply as the generation path. To this end, we must raise the political level, enhance the overall awareness, adhere to systematic thinking, follow the objective rules, closely follow the new historical orientation of scientific planning to promote the institutional building of intraparty rules and regulations, in order that intraparty rules and regulations can play a major role in maintaining the centralized and unified leadership of the Party, ensuring the long-term rule of the Party and the long-term stability of the country, as well as promoting the new era's great project of Party building and implementing a full and rigorous governance over the Party. To ensure that the Party always becomes the strong leadership core in the historical process of adhering to and developing socialism with Chinese characteristics, intraparty rules and regulations shall provide a strong political guarantee for the comprehensive construction of a modernized socialist country and the realization of the Chinese dream of the great rejuvenation of the Chinese nation.

**Keywords:** national governance; rule of intraparty rules and regulations; confidence; rationality

(责任编辑: 伍华军 牟 怡)