

## 新时代党的领导法治化的对策思考<sup>\*</sup>

韩 强<sup>\*\*</sup>

摘 要：新时代党的领导以全面领导为特征，以法治化为基本方向，推进党的领导法治化具有必要性和紧迫性。目前党的领导法治化进程取得了明显进展，但也存在一定不足，迫切需要在党的领导法治化进程中聚焦突出问题，取得更大改善。在新时代推进党的领导法治化进程中，必须明确党的领导的科学内涵，完善党的领导法律法规制度体系，进一步改革党的领导的体制机制，完善党的领导的配套制度体系，以党的领导法治化带动法治国家、法治政府、法治社会的一体化建设，使党全面领导目标得到更快更好的实现。

关键词：新时代 党的领导 法治化

在 2018 年 8 月 24 日召开的中央全面依法治国委员会第一次会议上，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。”<sup>①</sup> 党的领导法治化是指中国共产党根据党内法规制度和国家法律法规行使领导权，实现对党的各项工作和国家权力机关、司法机关和其他企事业单位、社会组织领导的过程，其中对国家权力机关和非权力机关的领导就是党的执政。改革开放以来党的领导的过程，就是逐步法治

\* 基金项目：本文系中国法学会 2018 年度部级法学研究重点课题“党领导依法治国的法规制度保障研究”[CLS (2018) B01]；武汉大学党内法规研究中心课题“党的领导法规制度研究”[IPLR (2018) N03] 和北京党内法规研究会 2019 年度“党的组织法规制度研究”专项课题“‘中国共产党基层组织工作条例’修订研究”的阶段性成果。

\*\* 作者简介：韩强，法学博士，北京市长城学者，北京市哲学社会科学领军人才，北京高教学会中国近现代史纲要研究会副会长，北京市党建研究会党建智库特聘专家，北京联合大学马克思主义学院二级教授、硕士生导师。

收稿日期：2019 年 10 月 13 日。定稿日期：2020 年 6 月 24 日。

① 习近平《加强党对全面依法治国的领导》，《求是》2019 年第 4 期。

化的过程，也是逐步制度化、规范化、程序化的过程，从执政角度来看则表现为科学执政、民主执政、依法执政的过程。在新时代全面推进依法治国的新形势下，进一步推动实现党的领导法治化具有特别突出的意义。当然，我们必须看到，在党的领导法治化进程中还存在许多不足之处：法规制度体系不够完备，实施中还易受到各种因素的干扰，在一些层面对法治国家、法治政府、法治社会一体化建设的引领作用不够突出，人民群众的法治愿望还有待更充分实现。当前迫切需要在党的领导法治化进程中聚焦突出问题，取得明显进展。

### 一 明确党的领导的科学内涵

实现党的领导法治化的前提是准确把握党的领导的科学内涵，如果出现偏误，必然使党的领导法治化误入歧途。随着党的十九大把党的领导定位为全面领导，在党的领导的认识上学术界出现了一些争议，在实践中曲解全面领导、把它等同于简单对上级负责的情况也比较常见，迫切需要我们准确把握党的领导的科学内涵，避免因误解而导致党的领导法治化出现偏差。在把握党的领导科学内涵时，要注意从以下几个方面来认识。

在定位上，中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，正如《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》所强调的“中国共产党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，党是最高政治领导力量。”<sup>①</sup>但同时也要看到，党的领导又是具体的，体现为各级党委的正确领导和以习近平同志为核心的党中央的集中统一领导。因此，必须把三者统一起来，党的领导核心地位是基础和前提，中央和各级党组织的领导是实现形式。

在范围上，党的领导是全面领导，即党政军民学、东西南北中，党是领导一切的。也就是说，必须用全面领导的视野看待党的领导，要在广度上不断扩大党组织的覆盖面，使党的领导体现在社会领域的各个方面，同时也要贯穿社会生活的全过程，实现真正意义上的全方位、全领域、全覆盖。

在体制上，党的领导有领导核心与政治核心两种基本体制，要把两者有机统一起来。在宏观上看各级党组织都是领导核心，如中央、地方和主要的基层党组织，但是在基层由于各类组织的存在，党组织的领导体制也发生了变化，

<sup>①</sup> 《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》，资料来源：[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c\\_1125195786.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm)，最后访问日期：2020年6月28日。

有的体现为政治核心。两者在表述中的差异是比较明显的，领导核心我们通常用“领导、组织、决定”等一类词语，而政治核心则常用的是“保障、监督、服务”。如党章中在谈到国有企业和集体企业中党的基层组织、非公有制经济组织中党的基层组织、社会组织中党的基层组织、实行行政领导人负责制事业单位中党的基层组织和各级党和国家机关中党的基层组织时，对其定位多使用“保障、监督、服务”一类词语。“政治核心”定位与体制是随着改革发展从“领导核心”中分化出来的，有其历史必然性、现实性，必须把领导核心与政治核心两种基本体制结合起来，如果在党的领导法治化进程中只看到一种领导体制，无疑会脱离实际犯错误。

在方式上，党的领导虽然有全面性，但主要体现为政治领导、思想领导和组织领导，是三者的有机统一。党的十二大到党的十八大党章中，总纲部分谈到党的领导方式时，通常的表述是“党的领导主要是政治、思想和组织的领导”，这体现了党的领导的主要方式和基本领域。虽然党的十九大把党的领导确定为全面领导，要求在国家和社会活动的各个方面、各个领域、各个层次都要体现党的领导要求。但是，从领导方式和领域讲，党的领导仍然主要是政治领导、思想领导和组织领导，从对政府和非政府组织的领导讲，集中体现为民主执政、科学执政、依法执政，特别是政治领导是我们把握党的领导和执政内涵的核心。中国共产党是马克思主义先进政党，是中国无产阶级的先锋队组织，政治属性是最根本的属性，因此政治领导是党的领导的最集中体现，党的十三大报告曾明确指出“党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。”<sup>①</sup>党的十二大到党的十八大党章都一直把政治领导放在党的领导的首位加以强调。2019年制定的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》也把“坚持党的政治领导”<sup>②</sup>放在首要位置上。这种政治领导，是指大政方针的领导，不是具体事务上的大包大揽<sup>③</sup>，更不是以党代政。其基本原则以党政分开为前提，通过正确的政治路线和方针政策来实现，是对国家全局工作的全面领导，侧重对国家重大政治性事务和群众性工作的领导，是通过国家政权进行的领导。<sup>④</sup>

在目标上，党的全面领导是坚持、加强和改进的有机统一。坚持、加强是

① 赵紫阳《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》，资料来源：[http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content\\_730445.htm](http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730445.htm)，最后访问日期：2020年6月28日。

② 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，《人民日报》2019年2月28日，第1版。

③ 参见赵刚印《“党领导一切”是怎么来的》，《解放日报》2017年11月14日，第13版。

④ 参见张锡恩、梁桂莲《论党的“政治领导”的理论原则》，《人大研究》2002年第9期。

基本方向和原则要求，而改进是原则性的途径，两者都具有目标的属性。因为只有不断改进党的领导的体制机制和方式方法，才能实现党的领导的与时俱进，才能真正实现党的领导。同样，对党的领导改革完善必须始终朝着坚持加强的方向去努力，只有这样才是真正意义上的坚持加强党的领导。如果改革的方向走偏了、步子迈错了，同样会犯严重的错误，而苏联东欧国家共产党的下台无疑就是最惨痛的教训。<sup>①</sup>

也就是说，在理解党的领导时必须有这样的基本视野，同时要在这一理解的基础上进行法治化的建构。如果缺乏这样的视野，党的领导法治化就难免会出现偏颇，甚至会走入误区。

## 二 完善党的领导法律法规制度体系

党的领导必须以国家法律和党内法规制度的形式加以规定，以保证党的领导的合法性。但是究竟应该如何规定，是以国家法律还是以党内法规来进行规定，是进行专门规定还是融入党内法规与国家法律之中，等等，对于这些问题还存在一定的争论，<sup>②</sup>但是目前来看必须做好这样一些法治化的建构。

### （一）从国家法律层面作出相关规定

宪法是国家的根本大法，是治理国家的总章程，宪法规定是党的领导合法性的重要来源。我国宪法明确规定，“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”，同时强调“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度”。<sup>③</sup>有了宪法规定，党的领导就有了法治依托。今后其他国家法律法规中是不是也要有相应的明确党的领导条款，甚至要不要专门对党的领导作出国家法律规定。对此，应该根据法律实施情况适时作出相应修订，充实相关要求。因为有了宪法规定，这些细化的修订也就有了法律依据。

### （二）健全党的领导的党内法规制度体系

党的领导不管是对党内组织、党员和活动的领导还是对政府和社会（非

<sup>①</sup> 参见韩强 《准确把握新时代党的全面领导的科学内涵》，《广西社会科学》2018年第8期。

<sup>②</sup> 参见施新洲 《论党的领导法治化》，《上海政法学院学报（法治论丛）》2020年第2期；蒋清华：《党的领导法规之法理证成》，《上海政法学院学报（法治论丛）》2020年第2期。

<sup>③</sup> 《中华人民共和国宪法》，资料来源：[http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content\\_5276318.htm](http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm)，最后访问日期：2020年6月28日。

政府领域)的领导,都要逐步纳入法治轨道。对于党的领导最权威、最科学、最有效的规范方式是制定和出台党内法规,这是由党的性质地位和党的领导的全面性决定的。以党内法规的方式加以规范,可以使党的领导的目标、定位、要求、方式、程序等非常集中地呈现出来,便于在党的领导中加以遵循。完善党的领导法规是党内法规制度建设的重要任务,《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》即明确提出要“完善党的领导法规”,要求“坚持党对一切工作的领导,完善党的领导体制机制,改进领导方式,提高执政本领,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,把党总揽全局、协调各方落到实处”。<sup>①</sup>

这一工作从党章和准则的层面看已经实现。比如,党的十九大修订的党章明确规定,“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。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。党必须按照总揽全局、协调各方的原则,在同级各种组织中发挥领导核心作用”。<sup>②</sup>《关于新形势下党内政治生活的若干准则》也明确规定,“办好中国的事情,关键在党”“坚持党的领导,首先是坚持党中央的集中统一领导”。<sup>③</sup>

条例是对党的某一领域重要关系或者某一方面重要工作作出的全面规定,是党的主干法规。党的领导条例的完善取得了显著进展,但还远未完成。《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》提出要围绕“完善党的领导法规”制定9个条例3个规定并修订1个条例,其中多数条例虽然已经出台,但由于多数集中在近两年,如《中国共产党重大事项请示报告条例》《中国共产党农村工作条例》《中国共产党宣传工作条例》《中国共产党党组工作条例》《中国共产党政法工作条例》《中国共产党机构编制工作条例》,因此实施的程度和效果都需要改进和加强。此外,《中国共产党群团工作条例》《中国共产党外事工作条例》《中国共产党人才工作条例》还未制定和颁布,《中国共产党宣传工作条例》还未公开,这些都制约着党内条例对党的领导保障作用的发挥,也表明“党的领导的党内法规其基础还比较薄弱”。<sup>④</sup>至于党

① 《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》,《人民日报》2018年2月24日,第1版。

② 《中国共产党章程》,人民出版社2017年版,第22~23页。

③ 《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,《人民日报》2016年11月3日,第5版。

④ 韩强、刘苍瑜《论加强新时代党的全面领导的法规制度建设》,《理论探讨》2020年第1期。

的领导要不要整合成为一个统一的党内法规，这项工作党的领导法规进一步完善并经过一定时间的实施之后开始进行应该更为合适。

规定、办法、规则、细则是对党的某一方面重要工作或者事项作出的具体规定，属于配套党内法规。在党的领导方面也需要完善相关配套党内法规，如《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》明确提出需要制定《党中央领导全面深化改革工作规定》《党中央领导经济工作规定》《党中央领导法治工作规定》，作为党的领导配套党内法规。<sup>①</sup>当然，配套党内法规中也存在一些空白，如党的领导的基本规则明显缺失，是需要加强的重要领域。<sup>②</sup>此外，在其他制度层面，特别是在加强地方和基层党委领导方面，也还需要立足各地方实际，健全完善相关加强党的领导的各方面具体制度。

### （三）协调相关党内法规和国家法律的关系

党的领导和执政是密不可分的，因此协调相关党内法规和国家法律的关系是党的领导法治保障的重要方面。《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》即强调，要“坚持党内法规同国家法律衔接和协调”，<sup>③</sup>充分发挥依规治党对依法治国的引领和保障作用，坚持党规党纪严于国家法律，厘清党内法规与国家法律边界，努力形成党内法规和国家法律相辅相成、相互促进、相互保障的格局。当然，在立规的过程中，要通过建立党政沟通协调机制、备案审查机制、解释机制以及清理修订机制等，保证两者的协调统一。此外，还要重点加强对实施环节的党内法规与国家法律的相互衔接，特别是要构建两者之间的矛盾处理机制，避免因出现相互矛盾影响党内法规执行。

## 三 进一步改革党的领导的体制机制

体制是制度的重要范畴，在党的领导法治化过程中，必须把党的领导体制改革纳入其中，加以强化。改革开放以来，在推进政治体制改革的过程中，党的领导体制也逐步改革并趋于完善，党的领导得到进一步加强。但是，从现实来看，党的领导体制仍然存在一些不足，主要体现在党的代表大会作用发挥不够充分，下级权力集中于上级党组织，党组织权力集中于主要领导者个人，党

<sup>①</sup> 《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》，《人民日报》2018年2月24日，第1版。

<sup>②</sup> 参见韩强《论健全完善党的全面领导的基本规则》，《治理研究》2020年第1期。

<sup>③</sup> 《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》，《人民日报》2018年2月24日，第1版。

的各级组织在领导过程中偏向于对上负责等。对此要不断深化党的领导体制改革，构建起适应法治化要求的党的领导体制。

### （一）按照党内权力架构完善领导体制

中国共产党是根据自己的纲领和章程，按照民主集中制组织起来的统一整体，党建立了中央、地方和基层组织，形成了完整而又严密的组织体系。根据党章，党的最高领导机关，是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的地方各级领导机关，是党的地方各级代表大会和它们所产生的委员会。党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作。<sup>①</sup> 党章对党的全国代表大会、中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会和中央委员会总书记的定位和职权都有明确的规定。在党的地方和基层组织层面也是按照这样的组织体系进行构建的，这一体制对于发挥党的领导核心作用至关重要。但是这一体制存在的问题并没有完全解决。正如邓小平在改革开放之初曾指出的“加强党的领导，变成了党去包办一切、干预一切；实行一元化领导，变成了党政不分、以党代政；坚持中央的统一领导，变成了‘一切统一口径’。”<sup>②</sup> 虽然邓小平当时指出的问题有一些得到缓解，但是有的问题仍然突出，如有的党组织把讲政治简单理解成与上级保持一致，不惜损害群众利益，以至于2020年4月14日中共中央办公厅印发的《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》措辞严厉地要求“切实把对上负责与对下负责统一起来，决不做自以为领导满意却让群众失望的蠢事”。<sup>③</sup> 可以说，完善党的领导体制的当务之急是理顺党内权力体系，真正赋予党的全国代表大会以最高权力机构的地位，充分发挥其作用，尤其要保证在全国代表大会闭会期间仍然能够通过党代会代表和党的全国代表会议、中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会发挥作用，避免权力关系的颠倒。此外，要切实开好党的全国代表大会，保证来自一线代表的数量和比例，提高党代会代表的代表性，使他们能够充分代表普遍党员的心声，在会上能畅所欲言，发表建设性意见，提高参政议政能力，而不能只是举手表决、开会学习。

### （二）完善党的集体领导制度和体制

集体领导是党按照民主集中制原则实施领导的基本方式，我们党实行集体

① 《中国共产党章程》，人民出版社2017年版，第31页。

② 《三中全会以来重要文献汇编（上）》，人民出版社1982年版，第20页。

③ 《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》，资料来源：[http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/14/content\\_5502349.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/14/content_5502349.htm)，最后访问日期：2020年6月28日。

领导和个人分工负责相结合的制度，要求党的各级委员会都要实行这一制度，即凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，由党的委员会集体讨论，作出决定；委员会成员要根据集体的决定和分工，切实履行自己的职责。可以说，现有的各级党组织都是按照民主集中制原则构建和运行的，党内上下级之间的关系也体现了这一原则。

集体领导的关键是按照民主集中制原则，在充分发扬民主的基础上实现科学的集中，是民主和集中的有机统一，而且民主是基础，如果没有充分的调查研究和听取各方意见，特别是在决策前听取群众和专家意见，没有对决策方案的比较选优，就容易出现“一把手”说了算的情况，最终导致决策失误，国家和人民利益受到损失，民主集中制原则也无从实现。但是，由于民主集中制原则的制度化过程仍然存在不足，我们有待建立健全发扬民主和正确集中的制度体系。党的十九届四中全会强调坚持和完善党的领导制度体系，并进行了制度建构，但是强调的重点是建立不忘初心、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，并没有对民主集中制的集体领导制度进行突出设计。

在党的集体领导体制构建方面，当前要做的重要工作，一是真正把充分发扬民主放在基础地位。没有充分的党内民主和人民民主，集体领导难以实现。二是限制“一把手”权力。由于党委“一把手”负有重大责任，也就拥有了极大的权力，这种权力在讲政治的氛围下得到进一步增强，可以说，在一个地方，党委“一把手”具有绝对的影响力，这也是导致一些“一把手”插手各方面事务、影响班子成员分工负责、造成所在地方政治生态失衡、产生重大腐败案件的重要根源。因此，分解限制“一把手”权力，在决策中禁止“一把手”事先定调，加强对“一把手”的监督都是非常必要的。三是规范党的集体领导程序。包括调查研究、形成方案、专家参与、会议讨论、适当公开等环节都应有相应的程序要求，避免暗箱操作，也为决策失误的问责打下基础。

### （三）健全党的领导的监督问责体制

党的集体领导实施中存在不足的一个重要原因在于问责不力，没有有力度的问责，错误就会不断重复。十次动员不如一次问责，十次问责不如一次问罪，都体现了问责的重要性。

2019年9月，中共中央在对2016年7月印发的《中国共产党问责条例》进行修订的基础上，印发了新的《中国共产党问责条例》，要求各级党委（党组）要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，担负起全



面从严治党政治责任,坚持有权必有责、有责要担当、失责必追究,把制度的刚性立起来。<sup>①</sup>修订《中国共产党问责条例》,体现了党中央对问责制度的高度重视。但是由于问责主要是追究在党的建设、党的事业中失职失责的党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任、领导责任,因此问责真正实施时往往会遇到责任难以落实的困境,而问责不力甚至不及时,会极大地影响问责制度的权威性和威慑力。

#### 四 完善党的领导的配套制度体系

党的领导的法治化是一个长期的过程,仅仅健全完善相关制度体制是远远不够的,必须从系统化的视角进行审视,全方位推进,尤其是其中的软要素,如能力、作风、环境等也要纳入法治化的进程中,否则党的领导法治化会事倍功半。

##### (一) 明确党的领导能力、执政能力的法治化要求

我们党既要政治坚定,也要本领高强,没有较强的领导能力、执政本领,就难以领导全党全国人民应对各种风险挑战,实现执政目标。党的领导法治化必须最终落脚到党的领导能力上,特别是落脚到依法执政的能力上,依法领导和执政的能力不强,必然大大降低法律法规的权威性,导致依法治国、依规治党难以实现。

根据党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》作出的概括,党的执政能力,就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义现代化国家的本领。执政能力建设是党执政后的一项根本建设,加强执政能力建设、不断提高执政能力是党成功领导中国社会主义革命、建设和改革事业不断取得新发展、开辟新局面的关键。随着中国特色社会主义进入新时代,党的十九大作出了“加强党的长期执政能力建设”<sup>②</sup>的重要论断,这是党着眼于在新时代坚持加强党的全面领导、统筹推进中国特色社会主义事业、实现中华民族伟大复兴的战略目标作出的重大决策,是新形势下

<sup>①</sup> 《中共中央印发〈中国共产党问责条例〉》,资料来源: [http://www.xinhuanet.com/politics/2019-09/04/c\\_1124961071.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-09/04/c_1124961071.htm),最后访问日期:2019年9月4日。

<sup>②</sup> 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》,《人民日报》2017年10月28日,第1版。

对党的执政能力建设提出的新任务、新要求。党的领导法治化必须根据党组织和党员领导干部的定位，明确其领导能力和执政能力要求，并通过党内法规制度作出明确规定，落实到考核评价之中。目前，党的领导制度中还缺乏相应的规定，尤其没有对党的十六届四中全会提出的五种基本执政能力作出权威地细化规定。党的十九大提出的八个执政本领也处于学术解读的层次，没有赋予其规范的内容，这就容易导致领导和执政能力的高低往往缺乏明确的参照，给党组织和干部考核带来困难。根据2019年4月新修订的《党政领导干部考核工作条例》规定，在对领导班子的领导能力进行考核中，要全面考核领导班子适应新时代要求、落实党中央决策部署、完成目标任务的能力，重点了解学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领。在对领导干部能力的考核中，要全面考核领导干部履职尽责特别是应对突发事件、群体性事件过程中的政治能力、专业素养和组织领导能力等情况。这些考核内容非常丰富，主观性也非常强，要纳入法治化的轨道、体现客观要求往往较为困难。但是，可以通过以配套制度方式细化考核能力要求，完善考核程序，健全党管干部、选贤任能制度等来实现，也就是说要用程序公正来保证实体公正的实现，而提高法治化程度，细化相关规定则会发挥极大的作用。

### （二）以法治化思维加强党的领导的作风建设

作风是党的形象，决定党的生死存亡，作风建设永远在路上。加强党的作风建设，弘扬党的优良作风，必须把制度建设贯穿其中、贯彻始终。党的十六大强调把制度建设贯穿于党的思想建设、组织建设、作风建设之中。党的十七大以来提出的党的建设总体布局也坚持了这样的要求。党的十九大进一步强调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、纪律建设过程之中。可以说，作风建设必须以制度来保障，党的优良作风必须化为刚性的党内法规制度，只有这样才能使优良作风得到继承、发扬和光大。特别是作为执政党来说，我们党的领导作风在作风中更具有导向性、代表性，人民群众往往根据党组织和党员干部的领导作风来判断党的形象。同时由于领导作风关系到群众的切身利益，因此人民群众的关注度往往更大，对于不良作风的感受也会更加强烈。

对于党的领导中存在的作风问题，党中央高度重视，在此前多次开展全党实践教育的基础上，也在着力进行法治化的工作。如2020年4月14日中共中央办公厅印发了《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》，该通知细化了党中央把2019年确定为

“基层减负年”、着力解决困扰基层的形式主义问题的要求，强调要坚持标准不降、力度不减，紧盯老问题和新表现，全面检视、靶向治疗，加强源头治理和制度建设，进一步把广大基层干部干事创业的手脚从形式主义的束缚中解脱出来，为决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚提供坚强作风保证。特别是其中部署的八项措施，如持续筑牢克服形式主义官僚主义的思想政治根基，坚决纠治贯彻落实党中央决策部署中的形式主义问题，切实防止文山会海反弹回潮，进一步改进督查检查考核方式方法，着力提高调查研究实效，完善干部担当作为的激励机制，深化治理改革为基层放权赋能，坚持以上率下狠抓工作落实，问题导向突出，针对性强，直指党的领导的痼疾，对领导干部具有振聋发聩的作用。该通知虽然不属于党内法规，但是解决问题指向重大，规定明确，为以制度推进作风建设提供了重要示范。

### （三）建立党的领导的多元联动机制

党的领导不仅是对党内事务的领导，更重要的是对国家和社会的领导。党能否实施正确领导，关系到人民群众的切身利益，也决定着国家政治、经济和社会的发展。因此，必须从总体上看待党的领导，从多个方面促进党的领导，形成实施党的领导的合力。

在党的领导过程中，有些党组织和领导干部习惯以内外有别为由，不及时将党内重大决策过程和结果对外公开，缺乏社会有效监督，甚至也缺乏党内沟通交流，致使决策失误时有发生，产生极其严重的后果。要避免此类情况屡屡发生，有必要建立党的领导的多元联动机制，以制度化的形式固定下来，其中应该明确哪些重大决策应该在党内和社会公开，应该遵循什么样的程序公开，具有重大社会影响的决策在决策前应该征求哪些人的意见，如何吸收人民代表和群众参与，决策实施中如何及时听取群众反馈意见，等等。其中涉及党务公开事宜《中国共产党党务公开条例（试行）》已作出相关规定，但是，在与其他决策环节的有机衔接方面仍有待完善，以避免决策失误风险的发生。

此前许多地方探索的不同机构联动机制具有一定启发性。要保证党的正确领导，有必要把党的具体领导或决策中涉及的各方联系起来，形成一个整体互动的机制，使决策什么、如何决策、效果如何、如何修正等都得到及时的互动反馈，这样才能够保证领导和决策的实效性、科学性，也能够最大限度地避免决策失误，或者减少决策失误造成的损失。必须明确，除纯粹的党内事务外，人民群众对党的领导和决策的知情权、参与权也应充分保障，人民群众的意见也要充分吸收。人民群众是国家的主人，为人民服务是党的根本宗旨，任何忽视人民群众作用的认识和做法都是错误的，也暗含着极大的政治风险。

党的领导法治化是一个长期的历史过程，是坚持加强党的全面领导、全面从严治党、依规治党的重要体现，也是推进全面依法治国、建设法治国家的必然要求，面对这一进程中的诸多问题，需要我们不断增强党的意识、核心意识，运用法治思维，既不断完善党的领导的制度规范和体制机制，又注重配套，优化环境，努力使党的领导法治化全面推进、行稳致远。

## Reflections on the Countermeasure of Party Leadership under the Rule of Law in the New Era

*Han Qiang*

**Abstract:** In the new era, Party leadership is characterized by comprehensive leadership and takes the rule of law as basic direction. It is necessary and urgent to promote Party leadership under the rule of law. At present, obvious progress has been made in the process of Party leadership under the rule of law. However, there are also certain deficiencies. The resulting mistakes in decision-making are still common. It is imperative to focus on the prominent problems and achieve greater improvements in this process. In my opinion, in the process of promoting Party leadership under the rule of law in the new era, we must clarify the scientific connotation of Party leadership, perfect the system of laws and regulations of Party leadership, further reform the system and mechanism of Party leadership, and improve the supporting system of Party leadership, so as to promote the integration of the country, government and society under the rule of law, and realize the goal of comprehensive leadership faster and better.

**Keywords:** New Era; Party Leadership; Rule of Law

(编辑: 王梦晨)