

# 新时代加强党内法规制度体系建设路径探析

赫蓉

(西北师范大学 730070)

**摘要:**法治建设必须立足国情、体现中国特色,坚持党的领导与社会主义法治国家建设相统一。党内法规制度体系是党内法规运行的制度之基,本研究分析党内法规制度体系的基本理论,从五个维度:提高党内法规的立法质量;坚持党内法规与国家法律的衔接和协调;加快建设党内法规文化;培育一支具有高素质的人才队伍;构建党内法规制度监督体系,使新时代全面加强党内法规制度体系建设立足新起点,迈向新高度,为管党治党发挥固根本利长远的保障作用。通过党内法规的刚性约束来管权、治吏、为民,切实提升党在治国理政中的执政水平、领导能力和治理效能。通过建设党内法规制度体系,不断提高党自身的纯洁性,保证党内政治生活的制度化、程序化、科学化水平,营造良好党内政治生态。

**关键字:**党的领导;党内法规制度体系;从严治党

党的十八大以来,全面依法治国迈向新的高度,民主立法、科学立法、依法立法充分发扬了民主,广泛凝聚共识,体现了中国特色社会主义法治体系的鲜明特点和突出优势。中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018-2022年)》为党内法规制度体系构建起到了纲举目张的重要引领和导向作用。党中央高度重视党内法规制度体系建设,推动这项工作取得了历史性的进展,这为依法治国,践行法治理念,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国提供更加有力的法治保障。党的十九大报告强调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,加强和改善对国家政权机关的领导。十九届六中全会《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》中指出,在从严治党方面,我们还存在一些亟待解决的问题,例如:党内存在不少对坚持党的领导认识模糊、行动乏力问题,落实党的领导弱化、虚化、淡化、边缘化问题。“七个有之”问题严重影响党的形象和威信,严重损害党群干群关系。<sup>1</sup>面对这些问题,我们要加强党内法规制度体系的构建,在新形势下,必须营造良好的政治生态,提升党自身的纯洁性、先进性和代表性。党内法规制度体系构建关系到国家的长治久安,关系到全面从严治党长效机制的形成,也决定着党的长期执政地位的巩固,更影响到党的先进形象。要站在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的战略高度全面推动这项工作落实落地。

“党内法规制度体系,是以党章为根本,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”<sup>2</sup>。《党内法规制度条例》第四条规定:“党内法规的名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则”。党内法规制度体系可以概括为“1+4”的基本结构。“1”指的是《章程》,是党内法规的总依据,是最根本最基础的权威性总依据,是党内法规制度体系的基石。“4”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。党内法规是党的中央组织,中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的规范党的领导和党的建设活动,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。中国特色社会主义法律体系不断进步完善与时俱进,坚持统筹了“立、改、废、释”并举,增强了法律体系的适时性和针对性,不断适应了世情、国情、党情、民情、社情,满足了人民群众对法治的期盼。党内法规制度体系在此基础之上是一个不断发展完善的制度规范体系。

亚里士多德认为:“良法就是大家所服从的法律应当制定得良好。”<sup>3</sup>中国特色社会主义法律体系的建设以良法善治为基本原则,党内法规制度体系为各级党组织和党员确立了一套严格的制度规范标准,以良法促善治作为建设目标,目的是能够让党组织工作和活动在法治轨道上继续有效推进,有效约束公权力,将权力关进制

度的笼子里,让权力在阳光下运行。建设法治中国的过程就是要贯彻和彰显良法善治的理念,法治以实现良法善治为重要衡量和评价标准。在“四个全面”的战略布局下,党内法规制度体系建设能够有效提升党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力。

新时代全面加强党内法规制度体系构建需要从以下五个维度共同发力,共筑党内法规制度体系建设的新格局。

第一,加强党的集中统一领导,提高党内法规的立法质量。党政军民学东西南北中,党是领导一切的,党的领导始终成为中国人民和中华民族最可靠的主心骨,党的领导是党内法规制度体系建设的政治保证。党内法规因党而生、因党而立、因党而兴。全面从严治党需要完备的党内法规制度体系作为支撑,制度建设是党的建设总体布局的重要组成部分。2017年,中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》(以下简称意见)强调,党要管党必须从严治党,要坚持不懈强抓落实,贯彻依法治党的重大战略决策部署。从各个层次各个领域加快完善党内法规制度体系,进而提升党内法规制度体系在实践当中落细落小落实。《意见》对加强新形势下党内法规制度体系建设和完善等方面提出明确要求、作出统筹部署,到建党100周年时,形成比较完善的党内法规制度体系、高校的党内法规实施体系、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。2021年7月1日,我们党已经“形成比较完善的党内法规体系”,这是党的十八大以来,党中央严格执行党章,贯彻法治中国建设的重要里程碑。推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要确保党在法治轨道上,依据宪法和法律管党治党,推进全面从严治党向纵深发展。党内法规的立法质量要在新的起点和新的历史阶段当中,适应不断变化的新形势。党内法规质量的提高,要以领导人关于党内法规制度体系构建的重要论述为指导依据。当前,党内法规制度正处在不断完善和发展的进程当中,要促进制度发挥活力,注重制度的稳定性至关重要,这就坚持“立、改、废、释”并举,完善评估、备案审查、清理制度。全方位提升党内法规制度体系构建的质量和成效。

第二,协调衔接党内法规与国家法律。党内法规制度体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,《党内法规制定条例》第7条明确规定,党内法规制定工作应当遵循“注重党内法规同国家法律衔接和协调”的基本原则,确保党中央政令畅通无阻,推动各项决策部署落到实处。党内法规制度要同宪法和法律相一致,共同统一于中国特色社会主义法治建设,体现出宪法和法律的原则和精神。治党与治国互为前提,没有“良法”支撑,法治建设无异于“空中楼阁”,故两者紧密联系,遵循法治建设的基本规律。党内法规制度要发挥优势,就要促进党内法规和国家法律法规之间的良性互动。党内法规的制定必须遵循宪法和法律的基本原则和精神,不得突破、超越、侵犯国家法律的立法权,不得出现与国家法律相

悖的内容,要始终恪守国家法律,不得触碰逾越“红线”。党内法规制度体系构建将对国家法律和制度的完善与发展提供助力,两者有机结合,相互保障、相辅相成,协调统一,良性互动,形成科学系统的安排,不断提高党内立法与国家立法的合理性和科学性。进而推动新时代党内法规制度体系构建,为实现国家治理体系和治理现代化提供巩固、稳定的制度支撑和制度保证。同时要建立党内法规、规范性文件备案审查与国家法律、法规、规章、规范性文件备案审查衔接联动机制。处理好不同位阶制度之间的关系,最终实现同向发力,全面推进依规治党、从严治党,实现国家长治久安。

第三,加快建设党内法规文化。社会主义先进文化的发展方向是党内法规文化的精神导航。党内法规文化的建设坚持思想建党和制度治党相结合,将思想教育与党内法规制度的制定和执行高度融合,形成一种潜移默化的党内法规文化力,有效促进制度执行力和效能的提高。在制度体系构建中做到以文化人、以文育人,固本培元,把思想建党与制度治党结合起来,建立良好的法治环境,为制度体系的构建提供场域支撑,发挥社会主义先进文化的影响力。培育健康的党内法规文化,能够防范党组织建设软弱涣散,明晰权力运行的合理边界,成为中国共产党管党治党的依据,深刻体现出法治力量,巩固党的长期执政地位,保持党的先进形象。“党内文化和社会主义法治文化作为社会主义文化的包含子集,均符合并体现社会主义文化的内在规律和精神要求,党内法规文化是党内文化与社会主义法治文化的交叉子集。”<sup>4</sup>建设党内法规文化有助于进一步丰富和发展社会主义先进文化,提升文化软实力。推动党内法规文化建设,在良好的文化氛围滋养下,充分体现出党内法规的原则精神、意蕴价值以及对先进政治文化基因和法治国家建设的价值追求。与此同时,党内法规文化建设要更多的汲取清正廉洁的优良传统养分,并对其加以继承和创新,为党内法规的贯彻和执行提供直接动力。党内法规文化也蕴含着突出的特色“在行使权力上慎之又慎,在自我约束上严之又严。”<sup>5</sup>党内法规文化涉及到价值取向、思维模式、行为规范、理念意识等方面,从“知”到“信”再入“行”,党内法规文化不断完善发展,进一步夯实了思想根基,塑造主体的纪律意识和规矩意识,不断弘扬清风正气、廉洁向上的正能量。加快建设党内法规文化,彰显党内法规的权威性,形成对党内法规的信仰和敬畏,铸牢各级党员干部服从纪律的思想防线,锤炼党员的党性修养,提高规矩意识。抓领导干部这个“关键少数”,发挥表率作用,带动“绝大多数”,培育高质量的党内法规文化。党内法规文化不论是在制度层面还是在实践层面,都要符合党内法规执行的工作规律,更好地融入到党的各项活动当中,形成文化推动党内法规建设的生动实践。

第四,建设高素质专业队伍。党内法规制度体系的建设政治性、政策性、理论性都非常强,需要高素质专业队伍做为保障。必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准,着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,为加强党内法规制度体系提供强有力的人才保障。立法人员必须具有较高的思想政治素质,具备遵循规矩、发扬民主、加强协调、凝聚共识的能力,以便更好的为国家定规矩、为社会定方圆。专业队伍要懂法、学法、守法、尊法、用法、护法,业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬,切实发挥政治核心作用。要紧密党内法规制度体系的实际,积极履职尽责,主动担当作为,为推进全面依法治国和党内法规制度制定工作高质量发展提供基础保障。在创新人才机制方面,坚持立德树人、培根铸魂、德育为先的导向,将全面推进依法治国理念的教育学习进教材、进课堂、进头脑,培养造就熟悉和坚持党内法规制度体系

构建的人才及后备力量,重点打造一支政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情、党情的高水平、高素质专业队伍。

第五,构建党内法规制度监督体系。十八届六中全会强调了党内监督制度,要求构建党内制度监督体系,做到“尊崇党章,依规治党,坚持党内监督和人民群众监督相结合”<sup>6</sup>,坚持不懈的推进党内法规监督体系的发展进程,健全监督检查和追责问责制度。党内法规制度监督体系是制度建设和制度运行的关键环节,随着全面从严治党的不断推进,要以制度监督体系来保障权力的正确行使,这是自我革新、自我改进、自我净化的重要机制。发挥监督在法规执行中的作用,构建起完备的监督体系,有效提升党内法规的执行效果。以党内监督为主导,推进和发展各类监督的实效作用,积极构建相互配合相互协调的监督关系,共同构筑严密的监督网络,要紧紧围绕构建党统一领导、全面覆盖、权威高效的党和国家监督体系,推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接,健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度,发挥审计监督、统计监督作用,以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调、形成合力。抓领导干部这个“关键少数”,管好关键人、管到关键处、管住关键事、管在关键时,提高发现问题的精准度,增强监督的针对性和威慑力,推动各级领导干部自觉接受监督、开展监督,从而带动监督体系不断完善和有效运转。全面构建党内法规执行的监督体系,进一步有效提高党内法规的执行力,坚持系统推进依规治党、全面从严治党,做到有规可依、有规必依、执规必严、违规必究。

百年来,我们党经历了重重考验,面对无数艰难险阻,愈发坚韧,屹立不倒,其中一个重要原因是有严明的政治纪律,重视建立纪律、规则、规矩,形成了严密的组织纪律,逐渐完善了基层组织规则制度体系。善用法治思维和法治方式治国理政,依规治党,将从严治党提到前所未有的高度。坚持依法治国和依规治党有机统一,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设。面对世界百年未有之大变局和第二个百年奋斗目标,建设日益完善的党内法规制度体系不仅是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,而且是党要管党,从严治党的基本遵循,维护党的集中统一领导,永葆初心使命,保持党的战斗力的重要保证,也必将成为解读“中国之治”的成功密码。

(赫蓉,教育部高校思想政治工作队伍培训研修中心研究员,西北师范大学马克思主义学院讲师,博士)

(项目基金:本文系2022年甘肃省高等学校创新基金项目《新时代全面加强党内法规制度体系构建研究》阶段性研究成果,项目批准号为:2022A-003)

#### 参考文献:

- [1]中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N].人民日报,2021-11-17.
- [2]关于加强党内法规制度建设的意见[N].人民日报,2017-06-26.
- [3][古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆,1965年,第199页.
- [4]张荣华宗芳:《新时代加强党内法规文化建设的价值意蕴》山东社会科学,2020年第4期,136页.
- [5]中共中央办公厅印发《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》.新华网  
http://www.xinhuanet.com/politics/2017-01/20/c\_1120352829.htm.
- [6]中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议文件汇编[M].北京:人民出版社,2016年版,第67页