

# 全方位推进党内法规制度体系建设

宋功德

**内容提要:**党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央全方位推进党内法规制度体系建设,取得历史性成就。各位阶、各领域、各层面、各环节的党内法规制度建设有序展开,形成了以党章为根本、若干配套党内法规

为提供了基本遵循。

有针对性制定相应配套法规,及时为党内法规制度体系添砖加瓦。如果将构建党内法规制度体系比作盖房子,修订完善党章是夯基垒台,制定若干干部准则条例等基础主干法规是立柱架梁,那么出台一大批规则、规定、办法、细则等配套法规就是添砖加瓦。当前,党内法规制度体系中已经形成若干个以准则条例为龙头,以配套性的规则、规定、办法、细则为细化补充的制度群。截至2018年8月底,现行有效的党内法规约4200部,其中规则、规定、办法、细则超过4100部,对贯彻落实基础主干法规起着重要作用,增强了主干法规的针对性和可操作性。

## 统筹推进各领域党内法规制度建设

改革开放以来,党内法规制度体系建设始终围绕党和国家工作大局,注重党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规四大板块制度创新的衔接呼应、互联互通,实现了党内法规制度建设整体推进。

党的组织法规不断完善。党的组织法规旨在全面规范党的各级各类组织的产生和职责,夯实管党治党、治国理政的组织制度基础。目前,我们党已制定了450多部组织法规。党的十八大以来,为进一步夯实全面从严治党的组织制度基础,党中央修订了地方党委工作条例,制定了党组工作条例、党的工作机关条例等。同时,党中央要求进一步加大党的各级组织法规制定力度,实现对各级各类党组织全覆盖。

党的领导法规逐渐健全。为坚持和加强党的全面领导,我们党制定了900多部相关法规,保证了党的领导活动在制度轨道上推进。特别是党的十八大以来,统一战线工作条例等一批党内法规出台,各领域的领导制度体系建设进一步加强。按照党中央部署,在党领导经济、改革、法治、农村、政法、国家安全、外事、军队和党的宣传、组织、群团、人才工作等方面,还要制定出台一批法规,必将为加强与改进党对各方面工作的领导,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用提供更加有力的制度保证。

党的自身建设法规日益完善。我们党始终高度重视自身建设,不断深化党的建设制度改革,出台大量加强党的自身建设的法规,着力保持党的先进性和纯洁性。这方面现行有效的法规约1400部,涵盖党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设等各方面。党的十八大以来,党中央更加重视制度治党、依规治党,把法规制度建设贯穿于党的建设始终,充分发挥党内法规的引领和保障作用,推动全面从严治党向纵深发展,显著增强了党的创造力、凝聚力、战斗力。

党的监督保障法规持续加强。经过40年努力,党的监督保障方面的法规制度建设成绩显著,共制定1460多部相关法

为支撑的党内法规制度体系,有效推动了党内政治生态好转,体现了党中央全面从严治党的坚强决心和科学部署,为贯彻落实新时代党的建设总要求提供了可靠制度保障。

规,而且条例一级的法规多达14部。党的十八大以来,我们党修订了党内监督条例、巡视工作条例、党纪处分条例等全方位彰显制度威力的党内“铁规”,严明党的纪律特别是政治纪律和政治规矩,有力促进了良好政治生态的形成。

## 统筹推进各层面党内法规制度建设

改革开放以来,我们党确立了统分结合、以上率下的党内法规制定体制,党的中央组织针对全党全国重大问题制定中央党内法规,中央纪委、中央各部门和省级党委在其职责范围内制定部委党内法规和地方党内法规,整个党内法规制度建设上下贯通、一体推进。

制定中央党内法规,着重规范“面”上重大问题。凡涉及全党重大事项,皆由中央党内法规规定。在党内法规制度体系中,中央党内法规居于引领地位。目前,现行有效的中央党内法规超过220部,发挥着创设制度、把准方向的重要作用。党的十八大以来,我们党已制定了450多部现行有效中央党内法规的60%。中央党内法规制定工作换挡提速,带动整个党内法规制定工作加速推进。

制定部委党内法规,着重规范“条”上重要问题。党的十八大以来,中央各部委制定部委法规的力度明显加大,覆盖范围日益拓展,呈现出全面展开的良好局面。在党中央集中统一领导下,中央纪委、中央各部门在其职责范围内,立足规范本领域本系统的工作制定一批部委党内法规,发挥着上承中央、下启地方的作用。目前,现行有效部委党内法规约240部。它们专司一域、量身定制,面向全党、普遍适用,是加强和规范党的各方面工作的重要遵循。

制定地方党内法规,着重规范“块”上重要问题。地方党内法规对贯彻落实党中央重大决策部署,保证全面从严治党、依规治党要求在本地区落地生根发挥着重要作用。各省级党委以上位党内法规为依据,因地制宜建章立制,出台一大批面向基层一线的地方党内法规。目前,现行有效地方党内法规约3700部,约占法规总量的90%。

## 统筹推进各环节党内法规制度建设

经过40年探索,我们党已经形成集规划、制定、备案、清理等于一体的党内法规制度建设链条,环环紧扣、同向发力,有条不紊推进各环节党内法规制度建设。

着眼“将来时”做好前瞻规划工作。以习近平同志为核心的党中央十分重视党内法规制度体系建设的顶层设计、战略谋划。党的十八届三中全会、四中全会作出深化党的建设制度改革、形成完善的党内法规体系的战略决策,党的十九大提出加

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,中央党内法规制定工作第一个、第二个五年规划明确重点制定项目等,明确了到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系的任务书、时间表、路线图,大大增强了党内法规制定工作的系统性和前瞻性,指明了新时代党内法规制度建设的努力目标和前进方向。

着眼“进行时”做好即时建章立制工作。40年来,党内法规制度建设一直立足当下、回应现实,呈现出鲜明的时代特点。党的十八大以来,围绕推进党的建设新的伟大工程,在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,党内法规制度建设紧随新时代、扎根新时代、服务新时代,为全面提高党的执政能力和领导水平提供坚强法规制度保证。党的十九大通过的党章修正案把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为党的指导思想,明确提出坚持党要管党、全面从严治党,赋予党章新的时代内涵。

着眼“过去时”做好法规清理工作。新中国成立特别是改革开放以来,我们党制定颁布了大量党内法规和规范性文件,对规范党组织工作、活动和党员行为,增强党的创造力、凝聚力、战斗力发挥了重要作用。但随着世情、国情、党情的深刻变化,党内法规制度出现了一些不适应、不协调、不衔接、不一致问题,特别是有的党内法规和规范性文件滞后于实践的发展和形势任务的需要,有的存在同党章和党的理论路线方针政策不一致、同宪法和法律不一致的情况,有的相互交叉重复,冲突打架。以习近平同志为核心的党中央在全党范围内组织开展了党的历史上首次党内法规制度集中清理工作,于2013年、2014年两次作出清理决定。各地区各部门也通过集中清理实现了法规制度的“瘦身”和“健身”。除定期组织开展集中清理外,党中央还重视开展专项清理和即时清理,党内法规体系不断完善,党内法规制度建设不断推进。

着眼“完成时”做好备案工作。党的十八大以来,根据党中央制定发布的党内法规和规范性文件备案规定,按照有件必备、有备必审、有错必纠原则全面开展备案审查工作,在党内建立上下贯通、左右联动、规范有序的备案审查工作体系,建立党委、人大、政府、军队系统备案工作衔接联动机制。通过严格的备案审查特别是对“问题文件”进行严肃纠正,坚决有力地维护了习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

(作者为中共中央办公厅法规局局长)

## 大家手笔

宪法是国家的根本法,承担着对国家根本制度和根本任务、领导核心和指导思想、发展道路和奋斗目标等事关全国人民根本利益的重大全局性问题作出规定的主要任务。在我国,中国共产党是最高政治领导力量,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。对于坚持党的领导,我国宪法必然要予以记载和确认。党的领导核心地位在我国革命、建设、改革的历史进程中形成和巩固,宪法也将坚持党的领导这一行之有效的政治原则作为最高法律规范巩固下来。同时,对于如何规定坚持党的领导,宪法也展现了逻辑结构上的协调一致和立法语言上的鲜明风格。

新中国成立之初,我国制定了“五四宪法”。这部宪法主要是在序言中体现坚持党的领导的要求。宪法序言是我国宪法的灵魂,是宪法的重要组成部分,是中国人民通过宪法的形式对国家历史、现实与未来的共识的宣示,具有最高法律效力。“五四宪法”序言指出,“中国人民经过一百多年的英勇奋斗,终于在中国共产党领导下,在一九四九年取得了反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的人民革命的伟大胜利,因而结束了长时期被压迫、被奴役的历史,建立了人民民主专政的中华人民共和国”“我国人民在建立中华人民共和国的伟大斗争中已经结成以中国共产党为领导的各民主阶级、各民主党派、各人民团体的广泛的人民民主统一战线”。这就从历史的角度确认了党的领导地位,强调党的领导具有至关重要的作用,必须毫不动摇地坚持下去。

在继承“五四宪法”精神和立法体例的基础上,“八二宪法”对坚持党的领导表述又有了新发展。首先,深化了对坚持党的领导重要意义的历史叙事。宪法序言更加全面地回顾了自1840年以来的历史,高度评价和肯定了党的领导和领导在新中国建立、确立社会主义制度和社会主义建设中的历史地位和伟大作用。其次,在论述“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就,都是中国共产党领导中国各族人民,在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下,坚持真理,修正错误,战胜许多艰难险阻而取得的”之后,站在历史逻辑与现实逻辑、制度逻辑相统一的高度,提出“中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路”,党的领导成为一条规范性更加明确的宪法原则。

今年通过的宪法修正案,基本继承了上述宪法序言对党的领导表述,同时在宪法第一条增加“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。党的领导从宪法序言进入正文,以清晰的法律条文落实宪法序言提出的根本原则,这实现了党的领导在立法内容和立法方式上的历史性发展。首先,以宪法条文的形式确认党的领导,体现出我们对这一重大问题的认识更加科学。这一规定从中国特色社会主义本质的高度来把握党的领导,意味着坚持中国特色社会主义必须坚持党的领导。这有利于澄清社会上的一些模糊认识和错误思想,在全体人民中强化党的领导意识,推动把党的领导落实到国家工作全过程和各方面。其次,将对党的领导的规定放在“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”之后,将其与社会主义根本制度相结合,揭示了党的领导和国家根本制度的内在联系,也回答了为什么要坚持党的领导的问题。这一修改极大提高了党的领导的权威性,强化了党的领导宪法地位,具有重要的理论和现实意义。

可见,坚持党的领导是宪法一以贯之的精神,是立法形式不断发展和立法内涵不断丰富根本宪法原则。完善这一宪法原则,有利于全国各族人民在中国共产党的坚强领导下,凝心聚力实现中华民族伟大复兴的中国梦。

(作者为中国法学会宪法学研究会副会长)

## 坚持党的领导是宪法一以贯之的精神

董和平

## 坚持正确方向 解决突出问题

# 发挥党的政治建设对党内法规建设的统领作用

中央党校习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

## 新知新觉

党的政治建设是党的根本性建设。习近平同志在党的十九大报告中强调,新时代党的建设要以“党的政治建设为统领”“把党的政治建设摆在首位”。这一重要论述体现了我们党对自身建设规律的深刻把握,进一步丰富和发展了马克思主义党建理论。新时代,党内法规建设坚持以党的政治建设为统领,需要牢牢把握以下几个方面。

**坚持党内法规建设的正确方向。**任何一项党内法规都内含着制度选择和价值取向,只有良法才能达到善治。邓小平同志指出,“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。”这里所说的“制度好”“制度不好”主要是指指制度的价值取向。党内法规所传递的价值取向只有符合党的性质宗旨,被党员高度认同,才能成为全体党员的自觉追求,真正实现内化于心、外化于行,转化为积极健康的党内政治文化,从而充分发挥规范功能。党内法规所体现的核心价值取向就是政治价值取向,主要体现在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路、政治方向、政治原则、政治道路,才是好的制度,才能统一全党意志、凝聚全党力量,为实现党所确立的目标而团结奋斗。当前,以党的政治建设统领党内法规建设,必须坚持正确方向,通过党内法规建设保证全党服从中央、坚持党中央权威和集中统一领导,确保广大党员、干部对党忠诚、为党分忧、为党尽职、为民造福作为根本政治担当。

**有效解决党内存在的政治问题。**党内法规建设是一项系统工程,既要坚持顶层设计、整体推进,体现前瞻性、战略性;又要树立问题意识、问题导向,抓住主要矛盾,突出针对性、有效性。以党的政治建设统领党内法规建设,必须抓住党内存在的政治问题。习近平同志指出,“政治问题,任何时候都是根本性的大问题。全面从严治党,必须注重政治上的要求”。实践证明,干部在政治上出问题,对党的危害不亚于腐败问题,有的甚至比腐败问题更严重。党的十九大报告指出的个人主义、分散主义、自由主义、本位主义、好人主义、宗派主义、圈子文化、码头文化、搞两面派、做两面人,都是必须坚决防止和反对的政治问题。我们要按照党中央全面从严治党、依规治党的要求,通过深入调查研究,制定管用实用的党内法规,及时有效解决党内存在的政治问题。需要指出的是,解决党内

存在的政治问题,不能头痛医头、脚痛医脚,也不是相关法规越多越好。习近平同志强调:“制度不在多,而在于精,在于务实管用,突出针对性和指导性。如果空洞乏力,起不到应有的作用,再多的制度也会流于形式。”通过党内法规建设解决党内存在的政治问题,必须深入领会这一重要论述,确保法规务实管用。

**强化党内法规执行以净化党内政治生态。**制度的生命力在于执行。再好的制度如果不执行、形同虚设,就会形成“破窗效应”。党内法规制定出来之后必须强化执行,这是加强党内法规建设的中应有之义。过去一个时期,一些地方、一些领域党内政治生态之所以恶化,与制度执行不力密切相关。强化党内法规执行以净化党内政治生态,必须尊崇党章,严格遵守政治纪律和政治规矩,严格执行《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,完善和落实民主集中制的各项制度。要强化法规制度意识,在全党开展法规制度宣传教育,引导广大党员、干部牢固树立法治意识、制度意识、纪律意识,形成尊崇制度、遵守制度、捍卫制度的良好氛围,坚持法规制度面前人人平等、遵守法规制度没有特权、执行法规制度没有例外。要加大贯彻执行力度,让铁规发力,让禁令生威,确保各项法规制度落地生根。要加强监督检查,落实监督制度,用监督传递压力,用压力推动落实。

(执笔:吕品)

## 永远的榜样 永远的感动

——《周恩来:永远的榜样》简评

李殿仁

为纪念周恩来同志诞辰120周年,人民出版社出版了李洪峰撰写的《周恩来:永远的榜样》一书。这是一部全面生动反映周恩来同志崇高精神、高尚品德和伟大风范的著作。

该书运用历史唯物主义观点诠释周恩来同志成为永远的榜样的主客观因素,认为光辉榜样不是凭空产生的,而是来自实践、来自

群众,是历史造就的。周恩来同志作为永远的榜样是和他一生的经历分不开的,是和我们党的伟大事业分不开的。该书资料翔实、文风朴实,用鲜活的事实生动叙述了周恩来同志的丰功伟绩。比如,精心收集党内外、国内外各界人士对他的评价,从多角度、多侧面展现了一位亲切真实、有血有肉、可敬可佩的人民好总理形象。

## 探讨中国走向强起来

——《强国时代》简评

吴倩 望 勤

韩庆祥撰写的《强国时代》一书,已由红旗出版社出版。该书从习近平新时代中国特色社会主义思想的形成和发展过程,论述了这一重要思想的政治意义、历史意义、理论意义和实践意义。复兴论、人民中心论、发展理念论、两大布局论等内容,探讨了中国走向强起来的主要依据和担负的重大使命。

该书强化问题意识、坚持问题导向,围绕如何推进马克思主

## 新书评介