

# 习近平新时代党内法规质量思想研究

叶正国

**摘要** 习近平总书记非常重视党内法规制度建设的质量问题,党的十八大以来他从全局和战略的高度在不同时期和不同场合提出了一系列有关党内法规质量的重要论述。他强调,党内法规制度建设要牢牢抓住质量这个关键,将立得住、行得通、管得了作为目标指引,确立问题导向的路径选择,明确“把权力关进制度的笼子”的核心要义,坚持于法周延、于事有效的规范逻辑。这为提高党内法规制度质量指明了前进方向,提供了基本遵循。

**关键词** 习近平;新时代;全面从严治党;党内法规质量;依规治党;良法善治

**中图分类号** D21;D26 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2018)05-0013-11

**基金项目** 教育部人文社会科学重大课题攻关项目(16JZD012);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(413000028)

良规是善治的前提,党内法规制度具有根本性、全局性和长期性,党内法规制度建设要把质量摆在首位。习近平总书记非常重视党内法规制度建设的质量问题,强调要制定高质量的制度规定。他就党内法规质量的重要意义、目标指引、路径选择、核心要义和规范逻辑等重大理论和实践问题进行了系统阐述,形成了具有中国特色的党内法规质量思想。党内法规质量思想是习近平新时代依规治党重要思想的一部分,其基础性、战略性和引领性非常强,不仅主题鲜明,内涵深邃,逻辑严谨,体系完备,汇融历史与现实,坚持继承与创新,还兼顾治党和治国,深刻地回答了依靠什么法规治党、为什么和怎样提升党规质量等重大问题。可以说,习近平新时代党内法规质量思想为全面提升党内法规的制定能力指明了努力方向,深化了人们对党内法规的认识,是开展党内法规工作的科学指南,为开拓新时代党内法规制度建设新局面注入了强大动力。

## 一、“牢牢抓住质量”是党内法规制度建设的关键

2017年6月印发的《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》指出:“制定党内法规制度必须牢牢抓住质量这个关键”,这明确了质量对于党内法规制度建设的角色定位。全面从严治党既要靠教育又要靠制度,二者要同向和同时发力,但根本上要靠制度治党、依规治党,将思想教育融入制度规定之中,贯穿于制度落实的过程中<sup>①</sup>。其中,党内法规起着中坚作用,制度治党最重要的是依规治党<sup>②</sup>。制度治党、依规治党首先要有良规可据。党内法规必须从提高质量上狠下功夫,严把质量关,唯有如此才能将制度优势转变为治理效能,让铁规发力,让禁令生威。质量是党内法规制度的基石,直接影响到党内法规工作的全过程和各方面。如果质量不过关,党内法规就难以扎下根,自然也就会造成执行力先天不足。

<sup>①</sup> 所谓制度,是党组织和党员必须遵守的一切规矩,主要包括党章党规、党的纪律、国家法律以及实践中形成的优良传统和工作惯例。

<sup>②</sup> 依规治党是以习近平同志为核心的党中央在党的十八大以后在党的历史上第一次提出的。早在2015年6月,习近平在听取十八届中央第六轮巡视情况汇报时的讲话中,就第一次明确提出要坚持依规治党。随后在党中央印发的《中国共产党巡视工作条例(试行)》的通知、习近平总书记在十八届五中全会的讲话、《中国共产党党内监督条例》的修订、十九大报告及新修订的党章等重要讲话和文件中,都先后完成了依规治党的文本化、规范化和正式化。

习近平指出:“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。”<sup>[1]</sup>(P57)只有制定良规才能真正做到有规可依、有规必依、执规必严、违规必究,才能把党要管党、从严治党落到实处,从而实现依规治党和依法执政。党要管党,才能管好党,而党内法规作为有力武器,不仅要建立有规可依的标准体系,更要确立优质党规的目标体系。质量是党内法规实施的前提,攸关管党治党、从严治党的制度根基,也是制度治党、依规治党的必然要求,更是党的先进性和纯洁性建设和加强党的长期执政能力建设的有效支撑。这必须从立规观念、立规政策、立规体制、立规人员、立规程序和立规技术等方面系统推进。

党内法规作为党的制度体系中的核心规范和高级形态,是全面从严治党的基本依据<sup>[2]</sup>(P36-38)。党内法规制度建设贯穿于党的建设之中,贯穿于党的领导的全过程和各方面。党内法规制度一旦制定就要行之久远,频繁“翻烧饼”既损害党内法规的权威性和严肃性,又会耽误必要的改革,甚至可能损害国家法律的尊严。党内法规制度建设要牢牢把握正确方向,经过反复论证和科学评估,力争切合实际、规范有效和措施得力。由于历史环境和现实问题等因素,党内法规的理念、制度和技术都有待完善。党内法规的质量不高是影响制度治党、依规治党的瓶颈,部分党内法规仅仅停留在纸面上,并没有落地转化为实际规范,致使制度失灵和法规蒙尘。有的党内法规制定时被寄予厚望,但在实践中产生制度虚置和制度空转等现象,甚至发生用一个制度去解决另一个制度的问题,最终陷入难以摆脱的“制度陷阱”。这其中的主要原因要么是不接地气,要么是制度冲突;要么过于原则,要么过于刻板;要么滞后于实践,要么就是只能用来装点门面,等等。当然,也有很多党内法规通俗易懂,并不复杂,但非常实用和管用,如早年的《中国人民解放军总部关于重行颁布三大纪律八项注意的训令》(即针对人民军队建设的“三大纪律八项注意”),当前的《中共中央政治局关于改进工作作风密切联系群众的规定》(以下简称“中央八项规定”)

由于中国共产党是长期执政党,是中国最高的政治力量,党内法规质量不仅涉及全面从严治党的实效,更是关涉全面依法治国的成败。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出:“党内法规不仅是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障。”完善的党内法规体系是中国特色社会主义法治体系的必然构成,也是中国特色社会主义法治建设的内在要求,更是实现依法治国与依规治党有机统一的必由之路。习近平指出:“党的十八届四中全会把形成完善的党内法规体系纳入全面依法治国的总目标,对增强党内法规制度的系统性和有效性提出了新的要求。”<sup>[3]</sup>(P107)自此,党内法规工作不仅是党建工作的一部分,也是法治工作的重要构成。党内法规具有了政治性和法治性的双重属性,自然要突出规范性和可操作性,也要更加成熟、更加定型,与国家法律一起形成制度整体合力。党内法规质量要从全面依法治国的视角审视,尤其要以党内法规质量提升党领导国家法治建设的能力。例如,《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》提出要加强对法治建设的领导,完善相关党内法规制度体系。

习近平指出:“全面推进依法治国,必须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>[4]</sup>(P11)党内法规制度建设既要与国家法律协调衔接,保证党内法规与宪法法律不冲突,实现党内法规制度体系与中国特色社会主义法律体系的内在统一,形成国家法律和党内法规制度相互补充、相互促进、相互保障的格局。党内法规也为法治实施体系、法治监督体系和法治保障体系提供党内制度保障,涉及正确处理依法治国和依规治党关系,事关党政关系、政治与法治关系、党的领导与法治建设关系,攸关推动领导立法、支持执法、保证司法和带头守法。可以说,党内法规制度建设是依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设的必由之路。由于党的执政地位,党内法规的质量直接影响着能否严格依规开展党的各项工作,影响着运用法治思维和法治方式治党管党,也影响着党的领导核心作用的发挥,因此,其就影响着全面依法治国的实施和中国特色社会主义事业的成败。

党的十八大以来,党内法规制度建设空前重视处理数量和质量的关系。习近平多次强调,要制定出高质量的党内法规制度规定,不在多,而在精,与数量相比,更为关键的是质量,要确保每个党内法规制度都能行得通、指导力强、长期管用,能够有效调整党务关系<sup>[5]</sup>(P95)。2013年5月发布的《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》首次明确党内法规制定的程序性、实体性和保障性制度,进行了很多体制机制创新,为提高党内法规质量提供了规范依据。党内法规制度建设加强顶层设计和统筹协调,整体推进和重点突破相结合,取得了一系列成绩,不仅在数量上实现了跨越式发展,进行了数量型立规,而且从中央八项规定开始就对质量严格要求,重视质量型立规。这直接提升了党内法规的合法性、正当性和可接受性,确保了回应性、一致性和可操作性,也为党内法规的严格执行提供了制度依据,对推进制度治党、依规治党发挥了基础性支撑作用。

## 二、“立得住、行得通、管得了”是提高党内法规质量的目标指引

“立得住、行得通、管得了”明确了党内法规质量的基本标准,在一定程度上解决了何谓良规的本体论问题。党内法规一旦制定出来就管根本、管方向和管长远,要坚持功能主义进路,符合党的建设和党的领导规律,体现党的主张,贯彻党的意志,统筹推进依法治国与依规治党。习近平多次强调要提高党内法规制定质量,确保每项法规制度都立得住、行得通、管得了<sup>[6]</sup>(P6-8)。党内法规是用来规范党组织的工作、活动和党员行为的,对党务关系进行引导、预测和评价,推进作为服从规则治理的依规治党事业,实现党内法治与国家法治的融合互动。党内法规作为一种制度创新,在各国并没有先例可循,应从法基础、法内容和法技术三个层面确保立得住、行得通和管得了,让其真正成为具有政治品格的法治规范,明确规范功能和边界。

第一,所谓“立得住”是指党内法规的内在理路要有政治性、思想性、指导性、实践性、规律性、认同性、合法性和正当性,坚持依法立规、民主立规与科学立规,方向要正确,内容要科学,程序要规范,要经得起政治检验、实践检验和历史检验。这是从法基础解决党内法规的可接受性问题,作为法理标准明确党内法规的基础支撑,体现党内法规的规范性。

每一种法治模式背后都有一套政治逻辑,虽然一些国家也有政党规范,但面临的法治语境并不一样,党内法规作为一种法治规范必须符合中国的政治现实。政治问题任何时候都是根本性问题,中国共产党作为马克思主义执政党更是必须旗帜鲜明地讲政治。政治性是党内法规的“魂魄”。党内法规制度建设作为党的活动,具有天然的政治性。它并不是一套逻辑自洽和内容自足的规范体系,要讲方向、讲立场和讲原则,自然要从政治上提出原则性要求。党内法规制度建设,把握正确的政治方向是第一位的要求,也是衡量质量的第一标准,水平低可以逐步修改提高,但立场如果有问题,必然发生方向性的错误,比没有党内法规更糟。习近平指出:“要抓住建章立制,立‘明规矩’,破‘潜规则’……通过体制机制改革和制度创新促进政治生态不断改善。”<sup>[7]</sup>(P15)新时代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,适应“坚持和加强党的全面领导”和“以政治建设为统领全面推进党的建设”的需要,体现党的民主集中制组织原则,遵守党的纪律,以党章为根本依据,落实思想建党的要求,把中央要求、群众期盼、实际需要和新鲜经验结合起来。

与此同时,围绕中心、服务大局应作为党内法规制度建设的出发点和落脚点。党内法规制度建设必须树立大局意识,坚持以习近平同志为核心的党中央的权威和集中统一领导,围绕加强党的领导和党的建设的主线谋篇布局,贯彻党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验和基本要求。党的十八大以来,党内法规制度建设所有工作安排和制度设计要着眼于统揽“四个伟大”,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,为党和国家事业提供制度保障。

最为关键的是,党内法规制度建设要体现全体党员对其的认同,唯此才能将规范威慑转变为自身需求,从而更好地发挥规范效用。这就要求既要符合实质正当性,掌握制度建设的周期性规律以及规范对

象的特点,不断在实践中吸取经验以符合时代要求、实践需求和任务追求,又要符合程序正义的形式要求。就后者来说,党内法规制度建设要按照法定程序制定,综合运用座谈会、专家论证和问卷调查等多种方式,提高公众参与度,加大过程公开,充分发挥各级党组织和党员的积极性、主动性和创造性,避免只体现所谓领导意志的“一言堂”。

第二,所谓“行得通”是指党内法规要直面局限性、审慎性和谦抑性,保持整体性、回应性、全局性、协调性、完备性和一致性,构建实践急需、条件成熟、配套完善和务实管用的党内法规制度,形成系统完备、科学规范、有效管用、简便易行的党内法规制度体系。这是从法内容层面解决党内法规的可行性问题,作为实质标准明晰了党内法规的规范边界和规范体系,体现了党内法规的专业性。

法治规范是什么、能够是什么以及应该是什么,取决于制定、解释和实施过程的特性<sup>[8]</sup>(P2)。党内法规制度建设也必须祛除万能论的迷思,不把解决所有问题当做目标,将能够和有必要调整的事项纳入,并且针对问题提出切实可行的措施和办法,坚持实体性规范、程序性规范和保障性规范相结合,规范主体、规范行为和规范监督相统一。对此,习近平多次强调要实事求是,提高党内法规制度设计的科学性,坚持治标和治本相统一,考虑国情党情民情、制度建设规律、技术条件以及其他因素,一方面要避免脱离实际盲目推进,另一方面要避免相关规定过于原则、问责缺失甚至交叉重复等<sup>[9]</sup>。所以,党内法规制度建设必须实现法规制度的供给和党的建设需求相平衡,要重视制定时机和条件,综合考虑制度安排的利弊得失,进行可操作性、可行性以及实施效果等评估,实现制度效果的最大化。换言之,党内法规制度建设既要立治有体,又要施治有序;既要防止不顾实际情况层层加码,又要防止过犹不及。否则,即使有了党内法规制度也难以落地,即使暂时落地也不可能久久为功。党内法规制度建设如果条件不具备就不急于做,或者先试点再推广,坚持必要性和可行性相统一,保持不同党内法规制度的协调统一,从而提供规范性期待,形成规范性秩序<sup>[10]</sup>(P15)。

第三,所谓“管得了”是指党内法规必须具有针对性、完整性和实效性,要坚持规范主义建构,创新规范表达方式,建立科学有效的运行和制约机制,确保为解决问题提供客观规范的依据。这是从法技术层面解决党内法规的可操作性问题,既以形式角度完善规范结构,又从保障方面构建配套制度,体现了党内法规的拘束性。

习近平强调党内法规制度不在于形式花哨和内容繁杂,而在于务实管用和简便易行,不要搞得花花绿绿的,措辞很漂亮,但内容空洞,起不到应有的作用,再多的制度也会流于形式<sup>[11]</sup>(P18)。党内法规与国家法律相辅相成,必须具备法规范的结构形式和构成要件,明确其调整对象及相应的制裁措施,增强拘束力和强制力<sup>[12]</sup>(P6)。现行党内法规中有很多价值性、道德性、心理性和政治性的内容,应不断改进立规技术,要么将其融入原则性条款、转介条款或一般条款中,要么在具体规则中转变为组织和行为规则,要么在准则中进行统一规定。

习近平指出:“我们的制度有些不够健全,已经有的铁笼子门没关上,没上锁。或者栅栏太宽了,或者栅栏是用麻秆做的,那也不行。”<sup>[1]</sup>(P81)这就意味着要以改革创新的精神补足党内法规制度的短板,具体问题具体分析,不能耍花架子,既要有纲领性指导思想,又要有实施细则;既要有假设条件和行为模式,又要有违规后果;既要明确规定应该怎么办,又要规定应遵循什么程序;既要将抽象内容具体化,又要将原则性要求刚性化,确保责任清晰、主体明确、奖惩齐备和保障有力。例如,新修订的《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党问责条例》严格规范党员尤其是领导干部的言论,明确规定了6类“问责情形”。

此外,党内法规制度建设也要重视与国家法律法规的制定、实施、监督和保障机制的衔接和协调,形成依法治国与依规治党的制度协调、运行衔接和监督协同的良性互动机制。

### 三、“坚持问题导向”是提高党内法规质量的路径选择

问题是时代的声音,也是党内法规制度建设的纲,纲举才能目张。问题导向决定了党内法规制度建设的基本动力和主要面向,是提升党内法规质量的总抓手,从实践理性视角解决了良规何为的认识论问题。习近平指出:“坚持问题导向,聚焦党内政治生活和党内监督存在的薄弱环节……推动解决党内政治生活庸俗化、随意化、平淡化和党内监督制度不健全、覆盖不到位、责任不明晰、执行不力等问题。”<sup>[13]</sup>党内法规的实践需求非常强,是用来解决问题的有力武器,要有针对性地提供制度供给,从而发挥引领、推动和保障作用。例如,反腐倡廉制度建设就强调有什么漏洞堵什么漏洞,有什么问题解决什么问题<sup>[14]</sup>。

党内法规制度建设要分析新形势下党的领导、党的建设和党的事业面临的新情况和新问题,聚焦当前党的纯洁性、先进性的突出问题,直面长期以来得不到解决的问题,从解决党员干部和群众反映最强烈的问题入手,重点解决制约党的领导和党的建设的最突出问题。可以说,党内法规制度的产生发展与党面临的问题具有密切关系,自始就是要同一切弱化先进性、损害先进性的问题作斗争。越是问题频出的时候越是要依靠党内法规制度,越是问题多的领域就越要党内法规重点施力,越是问题复杂就越要靠党内法规理性化解。

党的十八大以来,党内法规制度建设基本遵循了“发现问题—解决问题—防范问题”的实践逻辑,有什么问题就解决什么问题,什么问题突出就优先或重点解决什么问题,并按照从大到小、从急到缓、从上到下的思路来解决。例如,《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》的制度设计重点聚焦党内政治生活尤其是反腐倡廉领域,集中解决党的领导弱化、党的建设缺失和管党治党宽松软等问题,有对性地查找发现制度漏洞。

首先,党内法规制度建设只有树立强烈的问题意识,才能发现问题,调研弄清问题,进而立规解决问题。正如法律从来不是单纯的文本系统,认知开放不断打破规范封闭,政治经济社会不断作为环境激扰法律系统。党内法规也不是封闭的规范性结构,而是认知开放和功能导向的规范体系,在与损害党的纯洁性和先进性等问题相互激扰中不断完善。这不是压制型法所说的将党内法规作为权威工具,也不是强调程序正义的自治型法所倡导的规范自足,而是回应型法更多地适应社会需要进行的规范构建。它注重解决现实问题,从党的活动中创生,反身求诸己,进而推动问题解决。换言之,党内法规制度建设必须要重视使命引领。从长远考虑,顺应新时代加强党的建设和党的领导根本趋势,主要是适应新形势下全面从严治党向纵深发展的需要,不断发挥引领和推动作用。同时,党内法规制度建设把阶段性任务与战略性目标结合起来,要抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,按照急用先立原则,既要针对面上的问题治标,又要抽丝剥茧查找深层次原因治本。例如,中央八项规定就改进党的作风任务的切入点和重要抓手,借此形成一系列制度规定,进而推动党风,带动政风明显好转。所以,任何一部党内法规都要想清楚要解决什么问题,范围、结构、内容和体例的选择都要着眼于问题的解决,制度设计的谋划及具体制度安排要推动问题的解决,不断以改革创新的精神,与时俱进推进体制机制创新,铲除产生问题的土壤。

其次,问题的发现来源于实践经验教训,解决问题的制度安排也要靠实践经验来总结。党内法规制度既来源于实践又高于实践,既规范实践又由实践检验。换句话说,党内法规制度必须植根于党的建设的生动实践,而党的建设的实践经验“为党内法规制度创新奠定了坚实基础”。习近平指出:“要认真总结党的建设实践经验,及时把比较成熟、普遍使用的经验提炼上升为制度。”<sup>[3]</sup>(P107)党内法规制度要回应实践需求,要注重汲取实践经验,形成规律性认识,不盲从,不抄袭,坚持实践探索在前党规制定在后的原则。例如,2013年印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》就将反对浪费、厉行节约等优良传统及成熟经验转换成制度权威。“离开实践经验提供的立规素材,制定党规就成了无米之炊;没了实践经验这个源头活水,党规制度就成了一潭死水。”<sup>[15]</sup>(P349)全面从严治党的实践经验为党内法规制度建设提供了坚实的基础,要将其上升为制度规定,以党内法规的形式确定下来,提高各级党组织和党员的自

觉,才能长期坚持下来。习近平指出:“巡视条例是党内法规重要组成部分,要及时总结党的十八大以来巡视工作经验……不断完善巡视制度,更好依纪依法巡视。”<sup>[16]</sup>(P117)因此,党内法规制度只有来源于实践,才能更好地提升针对性和指导性,进而推动实践问题的解决。

最后,党内法规要根据形势发展不断完善,解决新出现的问题,避免脱离实际或滞后于实践。《韩非子》曰:“世异则事异,事变则备变。”随着国情、政情、党情的发展变化,党面临的问题纷繁多样和复杂多变。一些党内法规可能不适应全面从严治党的需要,党内法规制度之间也存在不配套、不适应、不协调、不衔接、不一致等情况,可能会陷入执行与否的两难境地。我们应及时将管党治党的实践经验转变为制度成果,进一步发挥推动、引领和保障作用。党务关系不仅是多元的,还是不断变化的,需要党内法规作为坚硬的软法进行动态调整。习近平也强调:“‘法与时转则治,治与世宜则有功’。新形势下加强和规范党内政治生活,既要坚持过于行之有效的制度和规定,也要结合新的时代特点与时俱进,拿出新的办法和规定。”<sup>[13]</sup>因此,随着全面从严治党向纵深发展,党内法规制度建设应既一脉相承,又与时俱进,要不断研究新情况,解决新问题,总结新经验,回应新常态,确保党的领导更坚强、党的执政地位更巩固。

#### 四、“把权力关进制度的笼子”是提高党内法规质量的核心要义

“把权力关进制度的笼子”是提高党内法规质量的着力点和突破口,从价值理性角度解决了良规为何的功能论问题。党内法规制度建设要用矛盾分析法,抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,表面上是针对问题的事情,实际是针对搞事情的人,实质上是针对人的权力,重点和关键在于权力制约监督<sup>[10]</sup>(P20)。全面从严治党的要害在治,重点对象就是权力。法治的核心是法律主治和权在法下,将权力监督和制约纳入制度化、规范化和程序化轨道,依照法定职权和程序行使权力,法无授权不可为,法有授权必须为。党内法规的规范事项主要包括党组织职权职责、党的纪律和党的领导等,其实质都是围绕权力的配置、运行和监督。依规治党的关键就是要把党组织和党员领导干部的权力行使得规范化。现行宪法序言明确规定了中国共产党的领导地位,第一条规定了中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。所以,中国共产党作为长期执政党直接影响国家权力的运行,这主要体现在党的领导方面。国家法律对党的领导只能进行概括性规定或划定底线,而党内法规可以规定具体方式或明确红线。

习近平指出:“抓住治权这个关键,构建严密的权力运行制约和监督体系。”<sup>[17]</sup>(P408)信任不能代替监督,厚爱不能取代严管,必须依法依规授予权力、规范权力、制约权力和监督权力。党内法规就是用制度管权、管事、管人,没有禁区,没有例外,重点针对权力制约和监督的独立性和权威性不够等问题,强调责任担当和惩罚防治并重。例如,《中国共产党党内监督条例》体现了党内监督从“自上而下”的单向度监督向“上下左右”全方位监督模式的转变,旨在解决“灯下黑”,打通“中梗阻”,破除“谁来监督监督者”难题。党内法规要把权力纳入制度化轨道,真正做到制度管用、行之有效必须要化繁为简,突出重点,抓住关键点。换言之,不搞面面俱到,针对权力运行的突出问题,不断创新原则、制度和措施。

一是对象要抓牢“关键少数”。权责一致是法治的基本理念,有权必有责、有责要担当也是党内法规制度是否科学的关键。领导干部尤其是一把手的权力越大,承担的责任也就越大,就越要健全监督制约制度,明确划出不可触碰的底线。习近平指出要坚持抓“关键少数”和管“绝大多数”相统一,准确把握“树木”与“森林”的关系。党内法规制度建设既要全方位扎紧制度的笼子,对广大党员提出普遍性要求,更要聚焦领导机关和领导干部特别是高级干部这个“关键少数”,尤其是把对一把手的监督、管理作为重中之重,提出更高更严的标准,进行更严的管理和监督,领导带头,以上率下,层层立标杆和做示范<sup>①</sup>。如中央八项规定就首先从中央政治局做起,以身作则,率先垂范,自上而下,层层推动。

换言之,各级领导干部尤其是高级领导干部必须依照党内法规以更严格的标准要求自己,自觉树立

<sup>①</sup> 根据《十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告》,党的十八大期间,经中共中央批准立案审查的省军级以上党员领导干部及其他中管干部 440 人,包括中央委员、候补委员 43 人。

“四个意识”,不断规范自身行为。对此,习近平指出:“准则、条例都要以高级干部为重点,主要考虑是加强党的建设必须抓好领导干部特别是高级干部,而抓好中央委员会、中央政治局、中央政治局常委会的组成人员是关键。把这部分人抓好了,能够在全党做出表率,很多事情就好办了。”<sup>[13]</sup>例如,《中国共产党党内监督条例》明确把“党的领导机关和领导干部特别是主要领导干部”作为党内监督的重点对象,坚持谁授权谁负责、谁任命谁监督,围绕一把手的监督设计制度,重点监督党组织主要负责人和关键岗位领导干部。

二是手段“既重激励又重约束”。法治规范一般可以分为“强制性规范”和“非强制性规范”,前者以追责为代表,对违法行为进行惩戒,后者则以奖励为代表,对合法行为进行激励,二者相互补充、相互推动,共同形成法治秩序。党的十九大报告指出要坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重,完善干部考核评价机制,建立激励机制和容错纠错机制,旗帜鲜明地为那些敢于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲。党内法规既要明确用权的正面标准,又要重视追惩违规用权的负面清单,明确哪些能做、哪些不能做的标准,清清楚楚、明明白白,并健全监督、奖惩、保障机制。责任规定非常关键,责任模糊或规定不合理固然使党内法规成为没有牙齿的老虎。然而,如果没有“奖励”等规定的助推,党内法规就不能最大限度激发党员领导干部的积极性。这样的话,党内法规就只是惩恶,没有扬善;只能规束乱作为,难以根除不作为。习近平指出:“如果我们的用人制度设计让‘千里马’歇步、‘老黄牛’撂挑、干事的人寒心,那就南辕北辙了。”<sup>[5]</sup>(P201)

因此,党内法规制度建设要坚持激励和约束并重,坚持高标准和守底线相结合,健全相应的考核办法、惩戒机制、防范机制和保障机制,形成良善的权力秩序。一方面,党内法规制度建设围绕权力、责任和担当设计制度,紧紧咬住责任二字,抓住问责这个要害,责任清晰、主体明确,抓早抓小、防微杜渐,最大限度地防止干部出问题。另一方面,党内法规要加大激励性规定,形成激励各级领导依法依规积极开展工作的长效机制,鼓励、奖励和重用求真务实的干部,避免逆淘汰。例如,针对不作为和乱作为问题,要抓住想干事、敢干事两个关键点,改变多干多出事、少干少出事、不干不出事的逆向激励,健全政绩考核机制和容错纠错机制等正向激励机制,让有担当的干部有更大的用武之地<sup>[18]</sup>。同时,党内法规也要加强正面倡导,道德情操和纪律戒尺并重,既确立党员和党员领导干部能够看得见、摸得着和够得着的高标准,又要划出不可触碰的纪律底线<sup>[1]</sup>(P52)。例如,《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》将全面从严治党的实践成果提炼后转化为道德和纪律要求,既要以人格力量凝聚党心民心,又要绝不越纪律雷池一步<sup>[1]</sup>(P68)。

三是规范要“严实硬”。权力内在具有裁量属性,存在恣意和滥用的倾向。党内法规制度建设与全面从严治党具有共时性,就是要解决治党管党“宽松软”的问题,将制度的笼子越扎越紧、越扎越密、越扎越牢,持续加大“打虎”“拍蝇”“猎狐”的力度。党内法规必须从严规范,密密实实,作为硬杠杆,切实管细管严,做到有力有效,才能真正起到规范、监督和制约作用,否则可能流于形式。三者互为关联,从严内在要求制度的明确具体,也要求真正起到规范作用;反之党内法规成为硬规范,也必须要求制度的明确,自然要求从严;同时,明确具体的制度如果没有严格执行,没有成为党员干部的硬标尺,也就必然没有严肃性和权威性。

首先,全面从严治党关键在严,要求党内法规以严的要求、标准和措施推动落实从管党治党,对思想、管党、作风、治吏、反腐和执纪等方面从严抓起。从严治党才能治好党,从严建章立制要贯穿始终。习近平强调:“要以严的标准要求干部、以严的措施管理干部、以严的纪律约束干部,使干部心有所畏、言有所戒、行有所止。”<sup>[5]</sup>(P97-98)中央八项规定的指导思想就是从严要求,体现党要管党、从严治党,用的就是“一律”而不是“一般”。

其次,党内法规不能笼而统之、大而化之,不能以宣示性和原则性规定为主,缺乏程序性、保障性

和惩戒性规定。反之,要根据特定对象相关规则,要尽量明确、具体和细化,提高操作性和实效性。弹性空间大不仅没有解决问题,反而使问题愈演愈烈,这说明“牛栏关猫”是不行的。如修订后的《中国共产党纪律处分条例》围绕党纪戒尺要求,开列负面清单,清晰划出了党组织和党员不可触碰的底线<sup>[1]</sup>(P66)。

最后,党内法规必须对权力产生硬约束而不能像橡皮筋,要加强刚性规定,能够真正起到规范作用,敢于较真,敢于碰硬,建立健全公开、督查和惩戒机制,让其成为“带电的高压线”。习近平指出:“咱们规定就是规定,不加‘试行’两字,就是要表明一个坚决态度,表明这个规定是刚性的。‘试行’给人感觉是不是还有点含糊。”<sup>[16]</sup>(P68)如《中国共产党党内监督条例》没有授权中央部委或省级党委制定实施细则的规定,目的即在于一体执行,防止搞变通、打折扣。

### 五、“于法周延、于事有效”是提高党内法规质量的规范逻辑

“于法周延、于事有效”是党内法规制度建设的基本原则,也是提高党内法规质量的牛鼻子,它从形式理性视角解决了良规如何的方法论问题。于法周延是立足于党内法规的内部逻辑,注重党内法规制度的系统性、衔接性和配套性,于事有效是着眼于党内法规的外部效力,实现党内法规制度的具体管用<sup>[19]</sup>。于法周延和于事有效是相互统一的,前者是基础,后者是关键。二者既要重视形式上的系统性,又要重视内容指向的针对性,做到既周密、周到、周全,又实际、实用、实效<sup>[20]</sup>(P9)。习近平指出:“要健全完善制度,以党章为根本遵循,本着于法周延、于事有效的原则,制定新的法规制度,完善已有的法规制度,废止不适应的法规制度,健全党内法规体系,扎紧党纪党规的笼子。”<sup>[7]</sup>(P18)

于法周延和于事有效是实现党内法规安定性的必然要求。党内法规制度建设要将党组织的工作、活动和党员的行为完备有效纳入制度化、规范化和程序化的轨道,必须重视对象范围的全覆盖、目标任务的一致性、内容安排的系统性和形式表达的妥适性,进而理清制度逻辑、话语源流、规范定位和体系架构等。党有将近9000万党员、450多万基层党组织,要在13多亿人口、区域差异明显的大国长期执政,规模前所未有,关系错综复杂。要实现各级党组织工作、活动和党员的行为的规范有序,有效发挥总揽全局、协调各方的领导核心左右,只有党内法规能提供行为准绳,因此,自然要求党内法规衔接协调且表达恰当。如果党内法规存在碎片化、相互抵触、部门化倾向、争权诿责和规范弱化等问题,则难以起到规范作用。

一是党内法规的体系化。党内法规制度建设遵循规范主义路径,内在要求建构具有一定逻辑的规则体系,实现结构化的制度安排,通过一致性保证党务关系的明确性、稳定性和可预测性<sup>[21]</sup>(P6)。党内法规的体系化不仅要在外部与国家法律衔接协调,同时也要在内部进行领域全面、层次分明、结构合理的体系化建设。对于前者,党内法规是针对国家法律的二次调整,即在国家法律的普遍性要求的基础上对党组织和党员进行再规范。所以,党内法规既要与国家法律区隔,又要加强协调衔接,健全党规国法备案审查衔接制度,最终使二者相辅相成。例如,原来党的纪律处分条例总共178条,其中70多条同刑法等法律重复,2015年修订后就去除了重复的内容,以避免纪法不分,明确二者的规范边界。

对于后者,党内法规要形成内容科学、程序严密、配套完备和运行有效的制度有机体。党的十八大以来,党内法规形成了以“1+4”为基本架构的制度体系:横向上,在党章统领下分为党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度和党的监督保障法规制度4大板块;纵向上,党章具有最高效力位阶,接下来依次是中央制定的中央党内法规,中央纪委、中央各部门的部委党内法规、省级党委制定的党内法规以及党中央授权的副省级城市和省会城市制定的党内法规等4层效力位阶。其中,党章作为党的根本大法,是立党、治党和管党的总章程,是党内最全面的行为规范,也是党内法规制度建设的总依据。党内法规制度是对党章的细化、延伸和配套,党章做好夯基垒台的工作,其他党内法规立柱

架梁或添砖加瓦<sup>①</sup>。习近平指出:“建立健全党内制度体系,要以党章为根本依据。”<sup>[22]</sup>“这次对两项法规的修订,全面梳理了党章对党员、干部的纪律要求和廉洁自律要求,是对党章规定的具体化。”<sup>[1]</sup>(P66)党的十八大以来,党内法规制度建设非常重视党内法规制度的体系化<sup>②</sup>,中央制定或修订的中央党内法规就有约100部,一批基础性、主干性、综合性党内法规逐渐制定,中央部委和地方党内法规积极推进,配套制度不断完善,为到建党100周年时形成党内法规制度体系打下了坚实基础。

二是具体制度的完备性。党内法规制度建设既要明确根本性原则,又要健全主体性规则、行为性规则和保障性规则,保证制度间的系统性、整体性和一致性,加强配套和衔接,注重环环相扣,做到彼此呼应,形成制度链条,增强整体功能。

长期以来,一些党内法规缺少具体性规定、执行性规定和程序性规定,行为“定性不定量、定罪不量刑”等问题长期存在,难以对党组织工作、活动和党员行为树立标尺,难以发挥实际的规范作用。所以,党内法规具体制度不能零敲碎打,碎片化修补,必须要总体规划、系统完备和衔接配套,将党章的要求和中央重要性文件中对该问题的规定系统化,加强配套制度的建设,体现科学性、针对性和可操作性。如中央八项规定之所以能够在改进工作作风和密切联系群众方面取得良好成效,与党中央制定实施细则,各地区、各部门结合实际出台大批纵向到底、横向到边的落实规定,形成完整的制度链条密不可分<sup>③</sup>。

习近平指出:“这些年来,从中央到地方搞了不少制度性规范……要把反腐倡廉法规制度的笼子扎细扎密扎牢,必须做到前后衔接、左右联动、上下配套、系统集成。”<sup>[1]</sup>(P64)很多问题虽然党章或其他党内法规有明确规定,但必须进一步具体化、技术化和系统化,否则会比较原则和模糊,影响党内法规制度的执行。这要求保持党内法规制度的系统性、整体性和协同性,注意配套衔接、时序和步骤;既要立柱架梁,又要添砖加瓦;既要避免出现制度缝隙和漏洞,也要避免重复立规和越权立规,留下制度的空子。不能凡法就求全,每一项具体制度都是整体的一部分,必须有所侧重,与其他制度协调衔接。例如,如果涉及领导干部的监督考核评价,就要与《党政领导干部选拔任用工作条例》保持一致。

党的十八大以来,针对党内长期存在的先进性、纯洁性问题,部分领域逐渐形成系统化的党内法规制度链条,建立健全了具体的配套法规。例如,在反腐倡廉制度方面,习近平强调要坚持宏观思考、总体规划,既要注意体现党章,也要符合国家法律法规,还要同其他方面法规制度相衔接,做到实体性与程序性、综合性与专门性以及上位与下位法规制度等相互协调、相辅相成,提升整体效应<sup>[1]</sup>(P63)。据不完全统计,该领域制定或修订的党内法规就有《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党巡视工作条例》等。

三是规范形式的耦合性。党内法规与其他党内法规性文件的最大区别在于规范性,有一定程度的“法言法语”。规范性是党内法规的基本属性,同时,党内法规与国家法律的最大区别在于政治性,体现为一定的“党言党语”。政治性是党内法规的根本属性。党内法规不是片面追求形式逻辑的封闭自治系统,但不能因为它具有政治性就用政治修辞而不用规范话语。这就使得党内法规的体例、技术和语言等既要参照立法增强规范性,又不能完全照搬立法忽视政治性,必须符合内在规律和发展逻辑。据此,党内法规可以作为政党与国家抑或政治系统与法律系统的耦合机制。

由于党内法规的理论不完备,立规体系和技术不成熟,以前多是产生事实上的支配力和影响力,引导各级党组织和党员的行为选择,从而规范党务关系<sup>[15]</sup>(P246)。很多党内法规要么空洞无物,要么繁

① 2018年2月,中共中央印发的《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》就明确规定,要将十九大党章修正案的新规定和新要求细化具体化,切实维护党章权威性和严肃性。

② 《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》就提出加快构建党内法规制度体系;《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》明确指出,到建党100周年时,形成比较完善的党内法规制度体系;《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》也提出,到建党100周年时形成以党章为根本、以准则条例为主干,覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系。

③ 如2018年4月印发的《共青团中央贯彻落实中央八项规定实施细则精神的办法》,与2016年印发的《共青团中央贯彻落实中央政治局改进工作作风、密切联系群众八项规定精神的实施办法》相比,篇幅大幅度增加,内容也更加详细具体。

琐复杂,要么一刀切,忽视了党内法规的技术性、专业性和规范性。党内法规制度建设必须要不断优化规范性表达,既要借鉴国家法律的规范体例、技术和语言,又要不断对党内法规的形式进行创新,恰当展现党内法规的原则和规则,既高度凝练,又简便易行,具体明确地对规范对象进行规范表述,对实践的效力从事实影响力逐步转向规范拘束力。

党的十八大以来,党内法规的形式不断创新,根据不同位阶选择了不同的体例、技术和结构,例如《关于新形势下党内政治生活的若干准则》就没有采取条款体例。对此,习近平强调:“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……做到这些,用条例那样的体例是难以容纳的。”<sup>[13]</sup>无独有偶,《中国共产党廉洁自律准则》是对《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》的修订,一方面扩大适用对象,从党员领导干部到全体党员,另一方面着重正面倡导而非负面惩戒,将相关内容如“8个禁止”“52个不准”移入同步修订的《中国共产党纪律处分条例》,内容大幅精简,更符合准则的规范定位。

此外,党内法规制定不能完全借鉴立法“宜粗不宜细”的经验,也不可能模仿国家法律严格的效力等级和逻辑结构,而要实事求是,针对不同问题,具体问题具体分析,该粗则粗,应细则细,坚持必要性和可行性、精确性和模糊性相统一。一般来说,高位阶、基础主干性、探索阶段、道德高线、倡导性以及特定领域的党内法规要制定得粗一些,但低位阶、配套性、相对成熟、纪律底线、禁止性以及一些领域的党内法规就要制定得细一些。例如,就党的建设领域法规制度来说,组织建设和作风建设方面的党内法规容易进行具体规则结构表述,但思想建设等方面的则比较抽象,模糊词语和语句频度更高,需要规定一般条款、原则性条款抑或转介条款。

## 六、结语

质量是党内法规的生命。习近平对党内法规质量的认识是全面的、深刻的、前瞻的和辩证的,在宏观、中观和微观三个层面做出了系统论述,是新时代制定党内法规的重要遵循。他要求每一部党内法规都要随着实践发展不断丰富完善,深入调查研究,摸透实情,找准问题。这不仅体现在认识上,更是在战略部署上,从整体上确定了党内法规质量的总目标和总要求,也从具体领域对提高党内法规的方针政策提出了详细安排;既看到党内法规质量对推进全面从严治党向纵深发展的重要作用,又认识到党内法规质量对全面依法治国的重要意义;既肯定了党内法规质量的成就,也明确指出党内法规质量面临的种种问题。它深刻回答了新时代党内法规制度建设的关键问题,提炼了党内法规制度建设的客观规律,丰富和发展了党内法规制度理论和中国特色社会主义法治理论。党的十八大以来,在习近平新时代党内法规质量重要思想指导下,党内法规各项工作全链条协同推进,呈现出步伐加快、质量提高、约束趋紧的态势,依法执政和依规治党的水平不断提升,党带领人民有效应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力和解决重大矛盾的能力不断提高。

## 参考文献

- [1] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室. 习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编. 北京: 中央文献出版社, 中国方正出版社, 2016.
- [2] 杨绍华. 夯实党执政兴国和自身建设的制度基础——中共中央办公厅法规局负责人答记者问. 求是, 2014, (2).
- [3] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面从严治党论述摘编. 北京: 中央文献出版社, 2016.
- [4] 中共中央文献研究室. 习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编. 北京: 中央文献出版社, 2015.
- [5] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 中. 北京: 中央文献出版社, 2016.
- [6] 中共中央办公厅法规局. 以改革创新精神加快补齐党建方面的法规制度短板局. 求是, 2017, (3).
- [7] 习近平. 在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话. 北京: 人民出版社, 2016.
- [8] 尼尔·K. 考默萨. 法律的限度——法治、权利的供给与需求. 申卫星, 王琦译. 北京: 商务印书馆, 2007.

- [9] 新华社. 中共中央政治局召开专门会议 对照检查中央八项规定落实情况讨论研究深化改进作风举措——中共中央总书记习近平主持会议并发表重要讲话. 人民日报, 2013-06-26.
- [10] 宋功德. 坚持依规治党. 中国法学, 2018, (2).
- [11] 习近平. 在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话. 北京: 人民出版社, 2014.
- [12] 周叶中. “论党纪新条例”的法技术与法属性. 武汉大学学报(人文科学版), 2016, (1).
- [13] 习近平. 关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则(讨论稿)》和《中国共产党党内监督条例(讨论稿)》的说明. 人民日报, 2016-11-03.
- [14] 李显峰. 反腐倡廉重在制度建设. 中国纪检监察报, 2015-01-27.
- [15] 宋功德. 党规之治. 北京: 法律出版社, 2015.
- [16] 中共中央纪律检查委员会, 中共中央文献研究室. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编. 北京: 中央文献出版社, 中国方正出版社, 2015.
- [17] 习近平谈治国理政: 第2卷. 北京: 学习出版社, 2017.
- [18] 新华社. 中央经济工作会议在北京举行——习近平李克强作重要讲话 张德江俞正声刘云山王岐山张高丽出席会议. 人民日报, 2016-12-17.
- [19] 桑林峰. 于法周延, 于事简便. 光明日报, 2013-07-17.
- [20] 徐贻军, 何德平. 当代中国共产党人的先进制度思维和制度建设. 红旗文摘, 2018, (2).
- [21] 周叶中. 关于中国共产党党内法规体系化的思考. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, (5).
- [22] 习近平. 认真学习党章, 严格遵守党章. 人民日报, 2012-11-20.

## Xi Jinping Thought on the Inner-party Laws and Regulations Quality for New Era

*Ye Zhengguo (Wuhan University)*

**Abstract** General Secretary Xi Jinping attaches great importance to the quality of the construction of the inner-party laws and regulations. Since the 18th National Congress of the CPC, he has made a series of significant speeches on the quality of the inner-party laws and regulations in various periods and occasions from the strategic and overall perspective. He points out that the construction of inner-party laws and regulations should “hold on to the key of quality”, establish the objective guidance of “reasonable, workable and usable”, build up the “problem orientation” as path selection, grasp the core essence of “putting power into the cage of system” and adhere to the normative logic of “precise in law and effective in practice”, thus providing the right direction and fundamental ground for improving the quality of inner-party laws and regulations.

**Key words** Xi Jinping; New Era; party self-governance exercised fully and with rigor; quality of inner-party laws and regulations; governing the party by rules; good law and good governance

---

■ 收稿日期 2018-05-26

■ 作者简介 叶正国, 法学博士, 武汉大学人文社会科学研究院讲师, 武汉大学党内法规研究中心特聘研究员; 湖北武汉 430072。

■ 责任编辑 李 媛