

论党内法规实施体系的建构及实践进路

商继政^{1,2}, 戴 靛¹

(1.电子科技大学 马克思主义学院,成都 611731;2.四川师范大学 党内法规研究中心,成都 610066)

摘要:党内法规实施体系是旨在保障党内法规在党内政治生活中运行畅通而形成的一整套相互配合、协调有序的制度体系,它以党规宣传制度为根基、遵规守规制度为核心、执纪监督制度为保障。党内法规实施体系的实践进路应以“四大制度”为依托建立党内法规实施的“四大模式”,即“常态化宣传模式”、“自律型守规模式”、“法治精神引领型执纪模式”和“内外联动型督规模式”。

关键词:党内法规;实施体系;党的建设

中图分类号:D26;DF0 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2020)04-0041-09

收稿日期:2020-04-09

基金项目:本文系电子科技大学中央高校基本科研业务费项目(ZYGX2016J251)、四川省哲学社会科学研究规划项目“《共产党宣言》中无产阶级政党使命思想研究”(SC19B06)和四川师范大学党内法规研究中心委托项目(2020SCDG02)的阶段性成果。

作者简介:商继政(1974—),男,河南汝南人,电子科技大学马克思主义学院教授,四川师范大学党内法规研究中心特邀研究员;

戴靛(1988—),女,江苏昆山人,电子科技大学马克思主义学院硕士研究生。

党内法规是“党之重器”,是约束党员权力的“制度之笼”,其生命力源自实施。针对党内法规体系建设,党中央提出到建党 100 周年之际形成高效的党内法规实施体系。这不仅是党内法规日益健全以后确保贯彻落实的必然选择,也是实现党内治理法治化和国家治理现代化的必然要求。在实现中华民族伟大复兴的过程中,规范党员尤其是党的领导干部手中的权力,促进国家的稳步发展和社会的有序进步至关重要。党内法规的核心作用是规约权力。党内法规能否在全党形成纵向到底、横向到边的强约束,发挥制约权力的应有作用,关键在于其实施体系运行是否高效化和科学化。

一 建构党内法规实施体系的价值归依

党内法规实施体系的核心要义在于要使党内法规真正成为管党治党之重器,而不是束之高阁的静态制度文本。党内法规执行力的有效提升直接关系着党内治理的法治化,关系着国家治理能力和治理水平的现代化,关系着中国特色社会主义法治体系的建设。

(一)现实维度:破解党内法规实施困境之必须

党内法规的实施效果直接影响着党内法规的权威性,关系着党内治理法治化的进程。一方面,党内法规的制度建设迫切需要完善的党内法规实施体系来保障。党的十八大以来,党内法规建设步入了新的历史阶段,一些基础性、框架性、主干性的党内法规陆续颁布实施,涉及党的组织、党的领导、党的自身建设和党内监督保障等各个方面,党内法规“四梁八柱”体系基本完善。这些党规党纪的修订和制定,极大地提高了党内法规本身的质量。根据中国人民大学 2015 年至 2017 年关于党内法规体系满意度调查结果,党内法规完善性三年内的得分均超过党内法规执行力的得分。与其他三项满意度调查相比,党内法规执行力的得分也较低(见表 1)。可

见,党内法规的质量和实施之间仍然存在发展不均衡的矛盾,党内法规的实施依然具有较大提升空间。因此,党内法规实施作为高质量的党规从“应然状态”向“实然状态”的转换必须实现自身建设的体系化。

表1 党内法规体系满意度调查表

年 度 \ 项 目	党内法规完善性 (满分 100 分)	党内法规执行力 (满分 100 分)	党内法规协调性 (满分 100 分)	党员带头守法 (满分 100 分)
2015	70.7	68.1	65	72.6
2016	74	71.3	72	73.1
2017	77.1	75.9	75.8	77.5

数据来源:朱景文主编《中国人民大学中国法律发展报告 2018:2015—2017 年中国法治满意度评估》,中国人民大学出版社 2018 年版。

另一方面,党内法规的实施困境迫切要求建构体系化的党规实施模式。党内法规的实施偏差遏制了党内法规的生命力,损害了党内法规的权威性。近年来,学术界对党内法规实施现状进行了由表及里的深入探究。一些学者分析了实施困境的具体表现,认为党内法规在实施过程中呈现出“被虚置、被剪切、被敷衍”的特征,下级党组织在执行上级党组织制定的党内法规过程中表现出“象征性执行、选择性执行和机械式执行”的问题^①。究其本质原因,一些学者认为,党规党纪实施过程中产生的“虚化”现象导致了实施困境,例如“党员干部规矩意识‘虚无’、纪检监察部门监督执行问责力度‘虚弱’、党组织落实从严治党主体责任‘虚转’”^②。党内法规实施体系的建立有利于明确各参与实施主体的职责,有利于党内法规实施按照科学合理的程序以常态化的形式展开,在此基础上提升党内法规效益,为实现党内法规的立规目标提供应有的保障。

(二)政治维度:维护党的政治权威之要求

政党作为政治组织发挥着代表阶级利益、表达本阶级利益诉求和引领社会价值的政治职责。中国共产党作为执政党始终代表着工人阶级和最广大人民群众的根本利益,承担着将人民意志上升为国家意志的使命。中国政党政治与西方政党政治之间存在着本质区别,中国共产党的执政合法性来源于“民心”,即人民对执政党政绩的满意度;西方政党通过选票数量显示出来的“民意”获得执政权。因此,对中国共产党而言,全心全意为人民服务的政治宗旨,代表人民行使国家政权的政治实践,需要民心加以维护的政治权威,都离不开党内法规对全体党员和各级党组织政治行为的规约,更离不开党内法规实施体系对党内法规高效运行的有力保障。

首先,党内法规实施体系为实现党的宗旨开辟道路。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,不仅要实现党内管理,还要实现对国家的管理。因此,党内法规所涉及的领域囊括了党内治理类的党内法规和国家治理类的党内法规两种。国家治理类党内法规的实施与政治目标直接相关,同最广大人民群众的根本利益紧密相连。党内治理类党内法规的实施虽然是对党的内部关系的调整,但是它通过规范党员行为、约束党员权力、理清党内各部门职责,确保党在治理国家过程中始终围绕全心全意为人民服务的根本宗旨。这两类党内法规的实施构成党内法规实施体系的两个部分,党内治理类党内法规实施体系为国家治理类党内法规实施体系提供政治保障和制度保障,两者同向发力促成党的政治目标顺利实现。

其次,党内法规实施体系为国家权力行使提供保障。从理论层面看,执政党运用人民赋予的国家权力必须维护最广大人民群众的根本利益;从实践层面看,“公权力”在行使过程中仍然存在一定范围和程度的滥用现象。如何让制度之笼紧锁权力之恶?其关键在于制度的有效实施。党内法规实施体系通过各运行环节对实施行为加以约束和控制,明确实施主体责任,为制度落地生根提供土壤,真正使“铁纪生威”,有效防止“制度空转”。

最后,党内法规实施体系维护党的执政合法性。党内法规的权威在于实施,党的政治权威则在于对党内法规严格的遵守和执行。中国共产党是中国政治系统的核心,其执政的权威依托于“百姓的获得感”。革命年代对“不拿百姓一针一线”革命纪律一贯式的严格遵守与执行,体现了党员队伍对革命理想信念的坚守,为中国共

^①李斌雄《扎紧制度的笼子:中国共产党党内法规制度的重大发展研究》,武汉出版社 2017 年版,第 372 页。

^②钟龙彪、张晓飞《党规党纪实施中的“虚化”问题治理研究》,《中共天津市委党校学报》2016 年第 2 期,第 8 页。

产党革命胜利和获得执政合法性打下了牢靠的群众基础。由此可见,党内法规的实施有利于党的政治宗旨的实现,有利于监督党的政治实践,有利于维护党的政治权威。

(三)法治维度:党内治理法治化及社会法治氛围培育之要求

坚持依规治党、制度治党的直接目的在于实现党内治理方式的法治化。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,党的治理能力体现了国家的治理能力,党内治理的法治化程度也决定了国家治理法治化程度。因而党内法规的适用范围虽然仅限于党内,但是在国家和社会领域依然具有价值引领作用。

一方面,党内法规得以切实执行和有效落实,有利于促进政治实践的法治化转型以及法治型政党的形成^①。党的建设法治化,就是要运用制度治党、运用法治思维管党。“坚持依规治党,必须一手抓制定完善,一手抓贯彻执行”^②。党内法规实施的体系化,从本质上讲,就是“铁规发力”、“禁令生威”的现实路径。只有党内法规实施体系高效运行,才能使党内法规真正成为硬约束,才能在全党范围内形成遵法、学法、用法、守法的法治文化环境和有法必依、执法必严的法治思维,才能构建依法从严治党的法治环境,从而实现执政党建设的法治化。党的建设法治化不仅仅取决于党内法规条文上的法治化,更取决于党内法规在实施过程中形成的法治文化及思维,二者缺一不可。

另一方面,执政党对社会价值的引领作用体现于党内法规的“溢出效应”之中。“依规治党深入人心,依法治国才能深入人心”^③。党内法规的“溢出效应”不仅发挥着规范党内工作的作用,而且发挥着引领社会风气的作用。以“三严三实”和“八项规定”的实施为开端的作风建设在党内掀起了旷日持久的“反腐热”,通过党内法规的不断完善,逐步形成了“不能、不敢、不想”的杜绝腐败新态势,将权力紧紧锁在制度的笼子里。这一举措在党内整饬党风,在党外引领民风,使社会各界看到了党反腐倡廉的信心和依规治党的决心。人民群众开始关注党内法规新动态,自觉参与到反腐斗争中,形成了气正风清的社会环境,也为培育办事依法、有事找法的法治文化环境提供了基础。只有党率先厉行法治,用制度约束权力,切实做到有法必依,“才能实现国家和社会生活的法治化”^④。

二 党内法规实施体系的建构逻辑

任何体系都具有逻辑上的自洽性,党内法规实施体系也不例外。从法理学角度来看,党内法规实施体系的建构是基于党内法规具有“法”的一般属性这一本质特征,这是将法的实施原理作为建构党内法规实施体系的学理逻辑。党内法规实施体系并不是孤立于其他体系而存在的,它同党内法规的制度体系、监督保障体系等共同构成了党内法规“创制—实施—监督”一整套完整的党内法规体系。与这些体系相比,如何定位党内法规实施体系,也是该体系建构时不可或缺的宏观结构逻辑。另外,党内法规实施体系也是由若干制度和环节构成的保障党内法规贯彻落实的结构性体系,如何实现其自身各制度和环节之间的职责界分是党内法规实施体系建构时必不可少的微观逻辑结构。

(一)理论架构:建构党内法规实施体系的学理逻辑

1.党内法规源于对党内规章制度的凝练和提升,表现出更强的约束力及强制力

“党内法规”概念由毛泽东在1938年党的六届六中全会上第一次提出,此后不同历史时期,先后衍生出“党规党法”、“党内法规制度”等表达依规治党理念的专有名词。2014年,习近平在党的群众路线教育实践活动总结大会上首次提出“全面推进从严治党”,其中的“严”最先体现于日益扎紧的制度之笼,党内法规由软性约束迅速向硬性约束过渡,表现出更强的约束力和强制力,并依照约束力和强制力的大小形成了以党内法规为圆心、党内的管理制度和规范性文件为辐射的党内法规制度的同心圆。党的十八届四中全会明确提出了将党内法规体系纳入中国特色社会主义体系中,引起了学者们关于党内法规与党内法规制度概念这一学术基本问题的再思考和再探讨。当前较为主流的观点主要以是否具有“法”的一般属性为标准对党内法规和党内法规制度进行

^①施新州《介于法与政治之间:党内法规研究的基本进路》,《法治现代化研究》2018年第5期,第139页。

^②《习近平总书记系列重要讲话读本》,学习出版社、人民出版社2016年版,第117页。

^③《习近平:加强党对全面依法治国的领导》,中国共产党新闻网,2019年2月15日发布,2020年1月18日访问,http://jhsjk.people.cn/article/30704130。

^④李俊《依法治国重在强化法治思维》,《中国青年报》2019年3月6日,第7版。

区分。党内法规是指,“调整党内行为关系的规范,由党内专门机关制定、认可和解释,以权利和义务的双向规定为调整机制,通过程序予以强制实施的法规总和”^①。党内法规制度是指,“由中国共产党的一定层级的组织所制定的,体现党的利益关系和统一意志,调整党内关系和党群关系,规范党组织工作、活动和党员行为的各类规章制度的总称,是党内法规和党内制度的总称”^②。由此可见,党内法规制度包括党内法规,是更为广义的行为规范。将党内较为成熟的制度和规范性文件通过法定程序上升为体现全党意志的党内法规,是中国共产党长期政治实践的经验总结。当前,学术界普遍达成共识,认可党内法规具有普遍意义上的“法”的一般属性。首先,从词义学角度分析,党内法规作为复合偏正短语,由“党内”和“法规”两个词语构成,“党内”反映出法规效力作用场域,语义重心“法规”则规定其本质特性,这表明党内法规从属于法规范畴,属性上呈现出“法”的一般特性。其次,从法理学角度分析,党内法规规范公权力,符合广义上“法”的一般属性的规定。虽然有观点认为“法”的一般特性必须符合“国家作为制定主体”这一基本构成,但是在法律实践中,存在着履行公权力的主体行使立法权的现象,比如行政法规的立法主体虽然为行政机关,但行政法规具有“法”的一般属性的事实却难以否认。中国共产党作为执政党领导国家治理工作的方方面面,公务员队伍中中共党员占绝大多数,尤其是领导干部岗位。党内法规的立法宗旨不仅仅为了规约党员行为,更为了规制党员行使由人民群众赋予的国家公权力。因此,中国共产党作为特殊立法主体所制定的调整党内全体党员行为的规章制度具有广义“法”的特性。最后,从政治学角度分析,政治实践法治化趋势赋予党内法规“法”的一般属性。政党通过运作国家政权实现自身所代表阶级的利益,政党参与政治过程的行为是否能够始终站稳阶级立场并代表阶级利益,不仅取决于党员的政治觉悟,也取决于科学的制度工具对政党行为的规范。政治法治化是国家法治化的必然要求,国家法治化以政治法治化为基础。将政治纳入法治化轨道并运用制度加以规范就成为国家法治建设进程中的重要内容。党内法规是联结依法治国和依规治党的制度连接器,因此,将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系有其必然性,党内法规在政治实践过程中“法”的一般属性逐步凸显。然而,党内法规制度是广义上的党员行为规范,它包含了“党内法规、党内管理制度和规范性文件”^③,其中党内法规是更为稳定的具有更强约束力和强制力的行为规范,它与其他两者的本质性区别在于具有“法”的一般属性。因此,建构党内法规实施体系必须从法理学和政治学视角加以审视。

2.党内法规实施有别于党内法规制度执行,表现出范畴广度的延展及结构的逻辑自洽

党内法规具有的“法”的一般属性,赋予了党内法规实施区别于其他公共政策实施或一般制度执行更为丰富的内涵,使得党内法规实施也必须在法理学语境中进行研究。公共政策语境中“实施”和“执行”具有相似的含义,都是指政策在实践中的运行,在这一视阈下党内法规实施和党内法规制度执行本质上都是党组织和党员同志对党内法规的贯彻落实。但法理学语境中“实施”和“执行”的含义迥然不同,“法律的实施侧重于执法、司法和守法”^④,法的执行则是执法机关运用法律管理社会的活动。党内法规具有的“法”的一般属性使党内法规实施亦呈现出“法的实施”的一般属性,但仍有别于法,因而在实施环节上类似法的实施而又有所区别。党内法规实施由一系列环环相扣、逻辑自洽的环节构成,包括知规、守规、执规、督规等各方面:知规为实施活动奠定理论基础,培育文化氛围;守规是党组织和党员依照党规党纪自我约束的活动,是实施活动的核心部分;执规是对违规行为的处理,为守规划定底线,是实施活动的关键所在;督规使得党内法规始终围绕“立法目标”而实施,是实施活动的保障。这些环节之间的相互配合与协作,使得党内法规实施具有比党内法规制度执行更丰富的内涵和更系统化的结构。党内法规制度执行是单向度的,侧重党内法规制度贯彻落实;党内法规实施是多维度的,不仅注重强调党内法规遵守和落实情况,也强调党规宣传、违规追责、党规监督。党内法规执行与党内法规制度执行亦有所区别,指的是党的纪律部门依照党内法规规定的职责和程序履行职责,调查处理违反党纪党规行为的活动,是执纪行为。鉴于党内法规实施和党内法规执行概念在法理学上的差异,党内法规实施是指各级党组织和党员,“在充分认知和认同党内法规的价值理念、宗旨目的和具体行为规范的基础上”,学习、遵守、执

①李军《中国共产党党内法规研究》,天津人民出版社2016年版,第58页。

②李斌雄《扎紧制度的笼子:中国共产党党内法规制度的重大发展研究》,武汉出版社2017年版,第19页。

③施新州《中国共产党党内法规及其制度体系的内在逻辑》,《中国延安干部学院学报》2017年第1期,第21页。

④马怀德主编《法律的实施与保障》,北京大学出版社2007年版,第8页。

行、监督党内法规的行为过程,“是党内法规在政治生活中的实际运用”^①。

党内法规实施体系作为保障党内法规实施过程有序、高效运转而产生的一系列相互配合的制度体系,其性质取决于党内法规的属性,系统结构的建构依托于党内法规实施的各个环节。由此可见,党内法规实施体系是指,为保障党内法规在党内政治生活中得以畅通运行而形成的一整套相互配合、协调有序的制度体系,包括党规宣传学习制度、遵规守规制度和党规执行适用制度和党规监督制度。

(二)宏观结构:党内法规实施体系与其他党内法规体系间的逻辑关系

中共中央于2017年6月印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》首次对党内法规建设做出全面部署及顶层设计,并提出建设的总目标和总任务,即形成“比较完善的党内法规制度体系”、“高效的党内法规制度实施体系”以及“有力的党内法规制度监督保障体系”。

三大体系彼此间相互协作,致力于实现党内法规制度建设体系化。第一,三个体系建设各有侧重。党内法规制度体系主要侧重于制度的起草与制定,旨在形成党内法规制度文本的“四梁八柱”;党内法规实施体系主要侧重于制度在实践领域的贯彻落实,旨在保证党内法规从应然状态向实然状态的有效转化;党内法规保障体系具有功能性作用,主要“解决党内法规制度建设中人、财、物等问题”^②,确保依规治党各项工作的顺利展开。党内法规制度建设的三大构成体系侧重点有所不同,构建党内法规实施体系时须立足于实现党内法规的运行实践,确保党内法规制度得以切实有效地贯彻执行。第二,三个体系总目标一致,相互协作。尽管三大体系之间彼此各有侧重,但是它们的目标都是为了保障党内法规在全党范围内形成纵向到底、横向到边的全面落实。从“三大体系”的共同目标不难发现,党内法规制度体系、党内法规保障体系始终围绕党内法规制度实施体系构建,制度体系为党内法规的实施提供制度前提,结构完善、相互兼容的党内法规制度体系,构成了党内法规实施体系成立的前提条件。党内法规保障体系为党内法规的实施从人力、财力、物力等方面提供后勤保障,构成了党内法规实施体系成立的必要条件。党内法规实施体系作为“三大体系”之核心,由知规、守规、执纪、督规几大环节构成具有逻辑自洽性的制度体系,以保证党内法规实施的各个环节都有制度保障。

(三)微观结构:党内法规实施体系内部各制度间逻辑关系

党内法规实施是由一连串具有逻辑自洽性的发生环节构成,包含着知规、守规、执纪、督规等动态环节要素。党内法规实施体系则是保障各个环节按照一定的制度安排井然有序展开的制度体系,因此,各个制度之间理应存在一定逻辑关系。

1.宣传学习制度是根基

党规宣传教育制度的目标在于,为各级党组织及全体党员将党内法规“内化于心”奠定理论基础、做足思想准备,进而实现党内法规“外化于行”。“内化于心”体现为从知晓党内法规的具体规定到深层理解并内心认可党内法规再到具备依规办事的法治思维。这三个阶段实现了对党内法规认识从感性到理性的层层深化,前两者属于党内法规外化于行的理论基础,后者属于思想基础。通过系统学习使全体党员对党内法规的认识实现从“党内法规是什么”、“党内法规为什么要这样制定”、“党内法规如何落实”的认知深入,真正领会党内法规的制定格局及深层次逻辑。只有这样,建立于对党内法规充分理解基础上的党规实施工作才能得到有条不紊推进。此外,面向广大人民群众宣传党内法规也可以让人民群众积极参与党内法规实施监督工作,在全社会范围内培育知法、懂法、用法的法治文化氛围。党内法规宣传学习制度通过制度安排明晰宣传教育责任、规范宣传教育机制和学习考核机制,保障党内法规宣传学习实现“精准滴灌”,为党内法规的遵守、执行和监督奠定根基。

2.遵规守规制度是核心

党内法规只有得到各级党组织和全体党员的积极遵守,才能发挥立规目标,切实贯彻全面从严治党方略。党内法规遵规守规制度旨在通过制度约束在全党形成自觉遵守党规、风清气正的党内政治生态环境,是党内法规“外化于行”的有力保障,在党内法规实施体系中居于核心地位。首先,党内法规实施体系的其他制度围绕这一制度而展开。党内法规宣传学习制度推动党规党纪入脑入心,为遵规守规制度实现党内法规“外化于行”创造了理论及思想上的准备。执行适用制度为处理遵规守规过程中发生的违反党内法规的行为提供制度保证,

^①李斌雄《扎紧制度的笼子:中国共产党党内法规制度的重大发展研究》,第359页。

^②周叶中、邵帅《论构建党内法规制度建设保障体系》,《党内法规理论研究》2019年第1期,第22页。

作为一种外生性动力推动遵规守规制度有效运行。通过监督制度形成针对各级党组织及其成员遵规守规的情况的党内外互动监督机制,发挥组织监督和社会监督的联动作用,促进遵规守规制度有效落实。其次,通过制度安排确保立规目标的实现。每一部党内法规自起草到颁布都蕴含着各自的立规目标,党规党纪从“应然状态”向“实然状态”转变就是立规目标对象化的过程。在这一过程中,各级党组织和党员将党规党纪“外化于行”,确保党内法规参与管理的党内事务和国家事务有条不紊推进。另一方面,以上率下是领导干部的政德,激发党的领导干部发挥“头雁效应”,实现党规党纪真抓、真干、真落实。最后,增强党内法规权威性。遵守党内法规意味着党员同志对党规党纪的认可,体现了党规党纪的权威性。党内法规一旦被束之高阁就会成为“写在纸上、贴在墙上、说在嘴上”的“软约束”,失去强制性。由此可见,遵规守规制度是党内法规实施体系的核心内容。

3. 执行适用制度是关键

党内法规的贯彻落实,以党员自觉遵守的内在性动力为主,但也离不开外生性动力。党内法规执行适用是各级党的纪律检查机关运用党内法规查处违反党规行为的过程,通过惩处和违规追责等方式保障党内法规的切实施行。党的各级纪律检查机关相当于党内的“执法机关”,针对各级党组织和党员遵守纪律的具体状况进行检查,并对违反党规的行为做出执纪处罚。党内纪律检查部门的“执法行为”具有惩罚和教育作用,惩罚违规行为是执行适用的手段而非主要目标,惩前毖后、治病救人的教育作用才是主要方面。运用执纪监督“四种形态”^①,以教育帮助为主、惩戒为辅促进党内法规的贯彻执行。“2019年,全国纪检监察机关运用‘四种形态’批评教育帮助和处理共184.9万人次。其中,运用第一种形态批评教育帮助124.6万人次,占总人次的67.4%;运用第二种形态处理46.3万人次,占25%;运用第三种形态处理7.2万人次,占3.9%;运用第四种形态处理6.8万人次,占3.7%”^②。这意味着帮助违规党员同志认识问题并予以改正,促使他们形成守规自觉性,是纪检监察的主要目的。同时使其他党员同志预估违规成本,引以为戒,避免违规行为发生,由内而发自觉积极遵守党内法规。党内法规执行适用制度形成了一整套包括执行机构、执行手段和方式等健全完备的执行体制机制,旨在对违反党内法规的行为给予相应的纪律处分,为遵规守规制度运行顺畅提供保障。执行适用制度通过惩处违规行为达到教育党员的目的,将遵规守规的外生性动力转变为党员遵守党内法规的自觉性。《中国共产党纪律处分条例》中强调了党的纪律处分原则,党纪面前一律平等^③便是其中之一。只有对任何有令不行、有禁不止的违反党内法规的行为坚决予以纠正,才能让党内法规真正成为规范党员行为的“硬约束”。

4. 监督制度是保障

针对党内法规实施情况的监督是除了执纪之外贯彻落实党内法规的另一种外生性动力,目的在于调查处理党内的组织监督、民主监督以及社会监督举报的违纪行为。执行适用制度强调纪委运用党内法规惩处违纪行为,监督制度则突出强调党内外力量对党规实施情况的监管,呈现出监督主体多元化的特征。党内监督是党组织内部的自我监督,属于同体监督,具有专业化程度高、了解具体情况等特征。党内监督坚持民主集中制原则,形成了上下互通的监督方式,自上而下的组织监督通过述责述廉、党内组织生活、干部考核制度等方式展开;自下而上的民主监督通过民主生活等方式展开,对党内法规实施的具体情况进行实时管控。虽然《中国共产党党内监督条例》明确规定,党内监督没有禁区、没有例外^④,但是同体监督也存在“灰色地带”。发现党内法规实施过程中的问题,还离不开党外监督。“2019年,全国纪检监察机关共接受信访举报329.4万件次,处置问题线索170.5万件,谈话函询37.7万件次,立案61.9万件,处分58.7万人(其中党纪处分50.2万人)。处分省部级干部41人,厅局级干部0.4万人,县处级干部2.4万人,乡科级干部8.5万人,一般干部9.8万人,农村、企

①《中国共产党党内监督条例》第七条规定:党内监督必须把纪律挺在前面,运用监督执纪“四种形态”,经常开展批评和自我批评、约谈函询,让“红红脸、出出汗”成为常态;党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数;党纪重处分、重大职务调整的成为少数;严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数。

②《中央纪委国家监委通报2019年全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况》,中央纪委国家监委网站,2020年1月17日发布,2020年1月18日访问,http://www.ccdi.gov.cn/toutu/202001/t20200117_207968.html。

③《中央党内法规和规范性文件汇编(1949年10月—2016年12月)》,法律出版社2017年版,第1299页。

④《中央党内法规和规范性文件汇编(1949年10月—2016年12月)》,第1270页。

业等其他人员 37.7 万人”^①。由此可见,对党内法规遵守情况的检查绝大多数来源于人民群众向党内监督部门提供线索,再由党内监督执纪机构查证处理。党内法规监督制度实现了党内外监督的互联互通,使党内法规的运行始终处于透明状态,有利于及时发现问题、及时惩处和教育违纪党员,为党内法规实施提供了保障。

三 党内法规实施体系的实践进路

“有了好的制度如果不抓落实,只是写在纸上、贴在墙上、锁在抽屉里,制度就会成为稻草人、纸老虎”^②。全面从严治党提出以来,党规党纪实施效果明显增强,党内法规逐步从软约束向硬约束转变。为了强化党内法规实施,应以“四大模式”为框架建构党内法规实施体系,提高党规实施效能。

(一) 依托党规宣传学习制度,建构“常态化宣传学习模式”

当前,党内法规宣传工作主要存在两个较为突出的问题:一是每当新的党内法规颁布后,各级党组织虽然集中开展集体学习,但是缺乏对党内法规的日常学习;二是各级党组织自身学习能力和专业知识储备差异导致党内法规的学习效果良莠不齐。解决这些问题需要从以下几个方面努力。

1. 落实宣传责任机制

党内法规宣传工作应遵循“谁制定谁宣讲原则”^③,贯通自上而下的学习宣传路径,确保各级党组织的学习教育始终符合合规目标。党内法规的制定部门作为党内法规宣传工作的总责任人应带头履行宣传责任。完善党内法规的宣传责任清单,将宣传责任纵向到底、横向到边落实至各级党组织以及党员个人,厘清不同层级党组织各自担负的宣传责任。紧抓“关键少数”的主体责任,各级党委(党组)应认真履行党内法规宣传职责,突出党委(党组)书记作为第一责任人的工作职责,加强对党内法规宣传教育工作的组织领导。严把宣传学习质量关,将党内法规宣传教育纳入日常工作考核。

2. 健全宣传教育机制

首先,完善宣传教育体系。将党内法规学习纳入各级党校、干部学院、行政学院和社会主义学院开办的领导干部培训班的必修课。各级党组织通过主题党日活动、研讨会、书记讲党课等形式,落实集体学习。同时,党员领导干部应引导党员结合自身工作需要,在业余时间开展自学,推动党内法规学习的常态化。鉴于基层党组织往往存在学习能力不足的问题,应当建立高校理论研究者对基层党组织精准结对帮扶机制,让理论研究者参与指导基层党组织学习,解决基层党组织学习党内法规的困难。其次,学习材料差异化。党员领导干部的学习材料在强调实践运用的基础上,更应该注重深层次的理论剖析,深入领会党内法规的制定缘由和目的。基层党组织的学习材料应结合基层工作需要,根据不同岗位和部门的实际工作需要重点学习本领域的党内法规。最后,丰富宣传渠道。依托信息化宣传渠道,线上线下齐宣传。《关于建立党委新闻发言人制度的意见》中指出,要充分重视和大力发挥互联网在党委新闻宣传工作中的积极作用……运用信息化渠道介绍党的重大方针政策、重要规章制度^④。各级党委应按要求在各自网站上开设相应的“党内法规”专栏,主动宣传党规党纪,尤其是要宣传与自身工作联系最为紧密的党内法规。立足“共产党员”的官微教育平台、“学习强国”学习平台等宣传载体,引导党员同志在业余时间主动通过线上渠道学习党内法规。各级党组织可通过“微党课”的形式,开展党员讲党课竞赛,带动各支部党员自发学习党内法规。对于专业知识储备较弱、学习能力欠佳的基层党组织,通过远程教育的方式,实现线上集中学习。线下则可以通过开展党内法规的主题党日活动、研讨会、经典案例剖析等方式,从理论和实践两个方面深入学习党内法规。

3. 完善学习考核机制

将党内法规学习内容作为党员领导干部培训班结业考试中的重要考核项目,以检验学员们的学习情况,旨在激发学习动力,评估学习效果。党委(党组)书记作为宣传教育党内法规第一责任人,要将党内法规的宣传工作总结为基层党建工作述职评议考核的重要内容之一。党员同志的党内法规学习考核,也可以作为党组织和党

^①《中央纪委国家监委通报 2019 年全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况》,中央纪委国家监委网站,2020 年 1 月 17 日发布,2020 年 1 月 18 日访问,http://www.ccdi.gov.cn/toutu/202001/t20200117_207968.html。

^②《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 2016 版,第 82 页。

^③张晓燕《关于党内法规制度实施体系建设的思考和建议》,《理论学刊》2017 年第 3 期,第 38 页。

^④《中央党内法规和规范性文件汇编(1949 年 10 月—2016 年 12 月)》,第 1252 页。

员评优的参考依据。党内法规学习考试成绩亦可作为入党积极分子培训、发展对象培训、预备党员转正和干部任用的重要凭据。

(二)立足遵规守规制度,倡导“自律型守规模式”

全面从严治政以来,党内诸多违反纪律的现象有所减少,但是又衍生出不敢担当和不敢作为的现象,党内法规未能得到应有的遵守。遵规守规制度作为党内法规实施体系的核心,就是以全体党员同志和各级党组织提高党性觉悟和法治意识,促进自觉遵守党内法规为主要目标,辅以追责违反党内法规的行为,在全党培育积极遵规守纪的法治氛围。

1.厘清守规主体

建立党内法规遵规守规制度必须首先厘清遵规守规主体。党内法规的守规主体可分为个体守规主体和组织守规主体两大类。个体守规主体包括党员领导干部和普通党员,党内法规对这类守规主体均普遍适用,其中党员领导干部作为这类主体中特殊的守规主体,承担更多的守规义务。比如,《中国共产党问责条例》第四条规定,“党委(党组)应当履行全面从严治党主体责任,加强对本地区本部门本单位问责工作的领导,追究在党的建设、党的事业中失职失责党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任和领导责任”。党内法规的组织守规主体包括党委、党组、党的纪律检查委员会,这类主体在党内法规实施中具有“双重身份”,既是守规主体也执规主体。目前一些研究成果中将党内法规实施和党内法规执行等同起来。根据上文的分析结论,党内法规实施与党内法规执行存在本质区别,党内法规实施包含对党内法规的遵守、执行和监督。党内法规执行则是对违反党内法规的行为做出相应处罚的执纪行为。党委、党组和党的纪律检查委员会的守规义务和执规职责应加以区分,“执规职责一般体现在其作为执行主体的党内法规条款中,其守规义务则体现为对其他党内法规的遵守,如果违反其他党内法规同样要被追究相应的违规责任”^①。

2.落实守规责任制

遵守党内法规需要层层落实,各个部门相互配合、协同合作。厘清各部门各层级的责任,划清职责范围不仅有益于划清权责,而且有益于对党内法规落实不到位的责任追究。守规责任制的落实必须遵循统分结合和自上而下两大原则。统分结合原则就是统一领导,分头协作。“在党中央集中统一领导下,建立健全党委统一领导、党委办公厅(室)统筹协调、主管部门牵头负责、相关单位协助配合、党的纪律检查机关严格监督的执规责任制,统分结合、各司其职、一级抓一级、层层抓落实”^②。各部门和单位明晰责任,明确角色,在党中央和各级党委(党组)的领导下各司其职,实现党员同志和各级党组织积极履行遵守党内法规的政治责任。自上而下原则,是指党内法规的遵守和落实必须按照层级从上而下落实。党内法规自党中央制定颁布,其落实工作需要按照“中央—地方—基层”党组织层级逐级展开,每个层级都有不同的守规责任。地方党组织落实党内法规的责任主体是地方各级党委,其职责在于推进本地区的党内法规落实工作,坚决贯彻落实党中央决策部署和上级党组织的决定。党的基层组织主要职责是领导、组织、推进本地区本单位党内法规的落实工作,实现该地区 and 单位党员同志严格履行党内法规所规定的义务。

3.德法兼治机制

依法治国和以德治国是治国理政至关重要的两大方略,是实现国家治理能力和治理体系现代化的重要依托。党在治国理政中的领导核心地位决定了治党关键亦在于德法二者相得益彰。强调党员同志的道德规范就是为了在党内形成“明大德、守公德、严私德”的道德风尚,为进一步培育“依规用权、依规办事”的法治氛围奠定根基,让道德风尚和法治氛围成为党的建设“不可动摇的拱心石”。《中国共产党纪律处分条例》把社会公德、家风建设、生活作风等写进党内法规中,以党法党规的形式规范党员道德,彰显出德治和法治协同共治的机理。德治淬炼党员党性,法治树立党员法治思维,德法兼治促进形成以自律为导向的遵规守规制度。

(三)依托执行适用制度,形成“法治精神引领型执规模式”

1.提升执纪水平,必须牢固树立法治精神

党内法规执行适用是党的纪律检查机关运用党内法规处分违反党内法规行为的过程,党的纪律检查机构

^①王立峰《论党内法规实施的内涵、要素与路径》,《党内法规理论研究》2019年第1期,第98页。

^②《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》,《人民日报》2019年9月16日,第4版。

相当于党内的“执法机关”，在执纪过程中需要秉持法治精神，公正、平等执法，对违规行为的处理需基于充分的事实调查并符合公平正义的要求。培育法治精神，首先要学习党内法规的基本理论和基本观点，掌握党规党纪的精神实质，从思想深处领会党内法规价值。其次，要注重运用理论联系具体执纪工作。运用“四种形态”让党员同志尤其是领导同志及时发现问题并纠正问题，减少人情执法和主观执法，联合司法机关协同共治，从单打独斗到多管齐下，充分体现执法的公正、公开和平等。

2.公正执法、严格执行违规追责机制

遵守党内法规是党组织、党员同志以及党的领导干部应当履行的“法定”义务，不履行义务或者未能按照要求履行义务的行为应受到惩处。党内法规的违规追责机制主要有教育和惩戒两方面的作用。首先，追责机制应对违规责任加以清晰认定，让各级党组织和党的领导干部明确自身应承担的责任。其次，处理结果应进行公示。以事实为依据，依法对违纪行为作出相应惩处决定，应先向当事人公开，如果当事人对处理结果有异议可依规行使申诉权。最后，对于已经产生效力的处罚决定应在党内公开，对其他党员同志进行遵规教育，同时应依据处理事件的保密程度，有限度地向社会公开处罚结果，有益于党树立自身形象，向社会传递依规治党和依法治国的决心。

（四）依据党规监督制度，实现“内外联动型督规模式”

“没有监督的权力必然导致腐败，这是一条铁律”^①。党章规定，中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是中国人民和中华民族的先锋队，党的执政权力都来自人民。党内法规涉及党的事务和国家管理的诸多方面，党员绝大多数都是政府机构的公务人员，具有党员和公务员的双重身份，行使着国家公权力。公权力缺乏监督会造成人民群众利益受损。党内法规实施动力既包括内生性动力又包括外生性动力。党内法规不能单凭党员同志的自觉遵守，还需监督机制这一外生性动力管控党内法规实施不力的情况，解决“党内法规制度虚置、制度剪切、制度敷衍、制度附加”^②等问题。将监督和惩处的压力转化为实施的动力，以监督促实施，将“同体监督”和“异体监督”^③相结合，形成党内党外合力督规的联动机制。

1.党内监督机制

党内监督是对党内法规实施最主要的监督形式，其优势在于专业化的监督队伍能够按照党内法规的“立法”目标完成监督工作。党内监督必须坚持民主集中制原则，充分结合自上而下的组织监督和自下而上的民主监督二者的优势。党内法规实施情况监督需要建立起完整监督系统，将专项监督、定期监督、日常监督相结合，把监督工作贯穿于党内法规实施全过程以及各个环节，通过巡视巡察，避免出现党内法规实施偏差。

2.党外监督机制

“贯彻群众路线没有休止符”^④。党的执政核心是群众，人民群众的满意度是衡量党的执政能力的标杆。党内法规作为党员行为和党内关系的规范，其根本宗旨也是全心全意为人民服务。广大人民群众参与党内法规实施监督不仅体现了党以人民为中心的执政理念，也有益于发挥党外监督的显著优势，避免运动员和裁判员一体化的同体监督弊病。各级纪委官方依托“两微一站”面向群众开设检举平台，不仅能监督核实检举内容并依法定程序进行调查，同时能畅通群众信访渠道；媒体通过新闻报道造成的舆论压力有效监督了滥用权、不作为等怪象；法律监督则通过党纪国法的有效衔接，对于触犯法律的违纪行为追究国家法律责任。

[责任编辑：苏雪梅]

①《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社2016年版，第92页。

②邵从清《论提高党内法规制度体系执行力》，《山东社会科学》2016年第12期，第183—184页。

③王立峰、潘博《党的政治建设中间问责机制嵌入的三维路径——基于问责要素的理论视角》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019年第5期，第58页。

④《习近平：扎实开展第二批教育实践活动 努力取得人民群众满意的实效》，中国共产党新闻网，2014年1月21日发布，2020年1月18日访问，<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0121/c141423-24181192.html>。