



中国共产党百年党规的历史发展与展望

肖金明 董菁

摘要:中国共产党百年的英勇奋斗能够取得革命、建设和改革的伟大历史成就,依靠的是人民的力量,以及自身强大的组织、思想力量和强大的制度保障。回顾和总结以《中国共产党章程》为轴线的百年党规史,总结党规制度建设的历史成就和经验,探寻党规制度建设和发展的原理与规律,目的是以科学的理论和方法为指导和依循,全面推进党规制度的高水平建设和高质量发展,为全面建设社会主义现代化和实现中华民族伟大复兴的中国梦,提供强有力的党规支撑和法治保障。

关键词:中国共产党;党规史;党内法规

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.03.007

收稿日期:2021-11-12

基金项目:本文系国家社会科学基金重大项目“基于国家制度与治理现代化的党内法规和国家法律一体化研究”(20ZDA006)的阶段性成果。

作者简介:肖金明,男,山东青岛人,法学博士,山东大学法学院教授、博士生导师,主要从事公法原理、党内法规学研究,E-mail: xiaojinming@sdu.edu.cn;

董菁,男,山东泰安人,山东大学法学院博士研究生。

从 1921 年至 2021 年,中国共产党波澜壮阔的百年史不仅展现为党团结带领中国人民浴血奋战、百折不挠,自力更生、发愤图强,解放思想、锐意进取,自信自强、守正创新,取得了新民主主义革命、社会主义革命和建设、改革开放和社会主义现代化建设和新时代中国特色社会主义建设的伟大成就,还表现为总结出取得伟大历史成就的强大组织制度和思想保障体系,以及百年来不断走向成熟定型的党规制度。习近平指出:“历史,总是在一些特殊年份给人们以汲取智慧、继续前行的力量。”^①2021 年 2 月 1 日,习近平在同各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表共话新春时指出,“中共中央决定,今年在全党开展中共党史学习教育,激励全党不忘初心、牢记使命,在新时代不断加强党的建设”^②。4 月 12 日,习近平在党史学习教育动员大会上明确指出,“在全党开展党史学习教育,是党中央立足党的百年历史新起点、统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局、为动员全党全国满怀信心投身全面建设社会主义现代化国家而作出的重大决策”^③。7 月 1 日,习近平在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上发表重要讲话,阐述了不同历史时期中国共产党团结带领中国人民取得的伟大成就,阐释了党和人民铸就百年伟业的历史经验,以及“以史为鉴、开创未来”的必然选择,并庄严宣告在第一个百年奋斗目标实现的基础上,向着第二个百年奋斗目标迈进^④。

党规历史是党的制度史的核心部分。党规在狭义上是指党内法规,中义上指的是党内法规和党内规范性文件,广义上则指党的规矩,包括了党章、党内法规、党的政治惯例。本文采用狭义和中义的党规概念,将中国共产党党规史看作是党的制度史的主体部分,是党的百年历史的重要方面。党规为党团结带领人民不

① 习近平《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社 2018 年版,第 454 页。

② 《习近平同党外人士共迎新春》,《人民日报》2021 年 2 月 2 日,第 1 版。

③ 习近平《在党史学习教育动员大会上的讲话》(2021 年 2 月 20 日),《求是》2021 年第 7 期,第 4 页。

④ 习近平《在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话》(2021 年 7 月 1 日),人民出版社 2021 年版,第 7 页。

断取得革命、建设和改革伟大历史成就提供了有力的制度保障。中国共产党百年来取得的历史成就包含着以党规制度为主线的党的制度建设的不断完善和发展,尤其是党的十八大以来,“坚持依规治党、形成比较完善的党内法规体系”是党团结带领中国人民围绕实现中华民族伟大复兴的主题所取得的新时代中国特色社会主义伟大成就之一。回顾中国共产党百年党规制度建设与发展史,重在总结党规制度建设成就和经验,科学阐释党规制度发展的原理和规律,推进党规理论创新、制度创新和实践创新,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循,深入贯彻习近平法治思想,全面阐释习近平关于依规治党、党规建设的重要论述,在形成比较完善的党内法规体系的基础上,全力推进以党内法规为主体的党规制度体系高水平建设和高质量发展,为全面建设社会主义现代化国家和实现中华民族伟大复兴的中国梦,提供强有力的党规支撑和法治保障。

一 百年党规历史研究的侧重

历史研究必须坚持科学的态度和方法。1942年3月,毛泽东在《如何研究中共党史》一文中指出:“我们研究党史,必须是科学的,不是主观主义。”^①习近平在党史学习教育动员大会上指出:“坚持用唯物史观来认识历史,坚持实事求是的思想路线,分清主流和支流,坚持真理,修正错误,发扬经验,吸取教训。这些都是我们党对党的历史的一贯立场和态度,体现了我们党对学习运用党的历史重要性和必要性的深刻认识。”^②百年党规史研究必须坚持唯物辩证法和科学的历史观,在历史的主题和主线、主流和本质上把握其发展规律。

(一) 准确把握党规历史发展的基本脉络

中国共产党在波澜壮阔的百年所取得的伟大历史成就,依靠的是党的领导和人民的力量,依靠的是强大的思想、组织和制度保障。百年大党的发展历史不仅表现在思想和组织上的不断发展强大和壮大,也体现在制度建设和发展上逐步走向成熟和定型。中国共产党党规史研究首先遇到的是分期分段的问题。关于百年党的制度史、党规史的时期或阶段划分,学界存在着不同认识。有学者将党的制度建设划分为初步探索(1921—1949年)、曲折历程(1949—1978年)、突破创新(1978—1989年)、全面推进(1989—2002年)、深入发展(2002年至今)等五个时期。一般来说,中国共产党党规史分期研究是以党史分期研究为基础的。关于百年党史的分期,相对一致的看法是将其划分为四个时期,即:新民主主义革命时期(1921—1949年,中国共产党成立至新中国成立);社会主义革命和建设时期(1949—1978年,新中国成立至改革开放);改革开放和社会主义现代化建设时期(1978—2012年,改革开放至党的十八大);新时代以来社会主义现代化建设时期(2012—2021年,党的十八大以来)^③。在庆祝中国共产党成立100周年大会上,习近平在讲话中阐述了中国共产党团结带领中国人民为了实现中华民族伟大复兴而奋斗、牺牲、创造,取得了新民主主义革命的伟大成就、社会主义革命和建设的伟大成就、改革开放和社会主义现代化建设的伟大成就、新时代中国特色社会主义建设的伟大成就。中国共产党党规史研究遵循对党的历史发展的一般认识,百年党规史分期为新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设时期,以及新时代中国特色社会主义建设时期。

需要特别指出的是,改革开放四十多年来的党规制度建设和发展是否分段以及如何分段,学界曾有一些不同的看法。有学者在宏观上将改革开放以来的党规制度建设作为一个整体来看待,将百年党规史划分为三个阶段。也有观点与此类似,认为改革开放以来党规制度建设经历了四个阶段,即以邓小平同志为核心的第二代领导集体期间的恢复和改革阶段,以江泽民同志为核心的第三代领导集体期间的程序化阶段,以胡锦涛同志为总书记的党中央期间的科学化阶段和以习近平同志为核心的党中央期间的体系化阶段^④。有学者强调党史分期分段蕴含着一定的学术立场和研究主旨问题,对于第二个历史决议以后党规制度史分期,应当以中国共产党关于制度建设的基本认知发展过程为主要线索,以展现各个时期历代领导集体推进党的制度建设的基本思路和历史成就为基本主旨,以呈现运用法治思维和法治方式加强党的全面领导、统筹推进从严

① 中共中央文献研究室《毛泽东 周恩来 刘少奇 朱德 邓小平 陈云思想方法工作方法文选》,中央文献出版社1990年版,第215页。

② 习近平《在党史学习教育动员大会上的讲话》(2021年2月20日),《求是》2021年第7期,第6页。

③ 曲青山《中国共产党百年辉煌》,《光明日报》2021年2月3日,第11版。中国共产党百年法规史研究亦按照这样的分期展开。

④ 李斌雄《改革开放40年党内法规制度建设研究》,《决策与信息》2018年第10期,第10—29页。

治党和依法治国作为基本的现实关照进行系统的考察^①。应当认识到,党的十八大以来,中国特色社会主义进入新的历史时期,中国法治建设发生重大转型,在统筹推进“四个全面”战略布局中,基于全面依法治国、全面从严治党相结合的需要,形成了党规与国法同构中国法治的新格局,党规制度建设也呈现出全新的局面。将改革开放以来党规制度建设和发展分为新时代之前和之后的两个阶段,更能客观反映党规制度建设的历史进程,也更能体现党规制度建设不同阶段的特征。

(二)重点聚焦重要时间节点和历史事件

加强百年党规史研究,应当聚焦一些重要时间节点。这些时间节点所形成的党规发展的分界,不同于党规史研究的分期或分段,更加侧重于党规制度建设本身发生的一些重大变化。比如,在新民主主义革命时期,1938年召开党的扩大的六届六中全会是一个重要时间节点,毛泽东在会上明确提出党规概念,由此实现了党规制度建设从自发时段走向自觉时段。再比如,在社会主义革命和建设时期,反右扩大化是党规史上的一个重要时间节点,及至发生“文化大革命”,使得党和国家制度建设遭到破坏,党规制度建设由此逐步从常态时段走向了非常态时段。又比如,在改革开放和社会主义现代化建设时期,1990年7月31日中共中央发布《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》是一个重要时间节点,改革开放以来的党规制度建设由此从初期的恢复重建时段,逐步走向党规制度建设的制度化、规范化、程序化时段。还比如,中国特色社会主义进入新时代以来,2014年党的十八届四中全会是一个重要时间节点,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》提出建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标,明确了完善的党内法规体系与中国特色社会主义法治体系的关系。在此之前,中共中央出台了《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017)》,开启了新时代建设完善的党规制度体系的基础工作。毫无疑问,中国共产党成立100周年是一个重大历史节点,在“坚持依规治党,形成比较完善的党内法规体系”的基础上,深入依规治党,加快形成更加完善的党内法规体系,使党内法规建设进入高质量发展阶段。

加强百年党规史研究,还应当聚焦一些重要历史事件。除了上述重大时间节点上的历史事件外,在党规建设百年史上还有若干关系党规建设和发展进程、反映党规建设和发展成就的重大事件,尤其是体现与百年党章一脉相承、与时俱进的重大历史事件。比如,在新民主主义革命时期,中共一大通过党的第一个纲领和一大通过的第一部党章,开启了以党章为轴线并由其统领的党规制度建设和发展的百年史;中共七大通过的新党章,被誉为新民主主义革命时期最好的党章,在百年党规史上具有极为重要的地位。再比如,在社会主义革命和建设时期,中共八大党章是中国共产党执政以来的第一部党的根本大法,体现了这一时期党规制度建设的最高水平。又比如,在改革开放和社会主义现代化建设时期的中共十二大党章,为自此以来的历次党章修改奠定了基础。还比如,中国特色社会主义进入新时代以来,在全面推进党内法规体系建设的基础上,党的十九大进一步突出党章的权威和尊严,明确提出“增强依法执政本领,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”^②,等等。科学研究百年党规史,还必须重视对党规制度建设历史教训的总结和分析。比如,早期共产国际对中国共产党组织活动、党章党规自主性的过度影响,以及因受1957年反右斗争扩大化尤其是“文化大革命”错误路线的影响,导致包括党章在内的党规制度建设所遭遇过的挫折和破坏,在百年党规史研究中不容忽视。

(三)坚持党规思想史和制度史相统一

加强百年党规史研究,应当将党规思想史和党规制度史结合起来,正确认识和把握中国共产党党规理论创新和党规思想发展。毫无疑问,中国共产党党规理论和思想是马克思主义建党学说和法治思想与中国实践相结合不断中国化的理论成果和思想集成。建党百年来,在不同历史时期,以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平等为代表的党中央领导集体坚持实事求是的思想路线,不断推进包括党章党规建设在内的党的制度建设认识上的突破和理论上的飞跃,由此也带来了不同历史时期党规制度高水平的建设和发展。比如,

①褚国建《党内法规制度建设的百年历程与历史成就》,《中共杭州市委党校学报》2021年第5期,第20—28页。

②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》(2017年10月18日),《人民日报》2017年10月28日,第5版。

在新民主主义革命时期,毛泽东富有创见地提出“党规”概念,阐释了党规制度建设的重大意义,后又明确使用“党内法规”术语,开创党的制度尤其是党规制度认识和实践的新境地。刘少奇关于党规制度建设的重要论述,如在《党规党法的报告》中围绕党的建设对群众路线、民主集中制、党员标准、党的领导机构和党的具体制度问题作出较为系统的阐述^①,对创新发展中国共产党制度建设和党规建设思想作出了重要理论贡献。再如,在改革开放和社会主义现代化建设时期,邓小平关于“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”,“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障”,“公民在法律和制度面前人人平等,党员在党章和党纪面前人人平等”等重要论点,拓展了党和国家制度改革的新境界^②。以江泽民同志为核心的党中央明确将党的制度建设作为党的建设重要环节,强调“必须进一步坚持和健全民主集中制,特别要注重制度建设,以完备的制度保障党内民主,维护中央权威,保证全党在重大问题上的统一行动”^③，“各级党组织和每个党员都要严格按照党的章程和党内法规行事,严格遵守党的纪律”^④等重要观点,进一步提升了我们对党内法规制度建设的思想认识水平。以胡锦涛同志为总书记的党中央确立了思想、组织、作风、制度、反腐倡廉建设“五位一体”党的建设总体布局,强调“必须坚持用制度管权管事管人,健全民主集中制,不断推进党的建设制度化、规范化、程序化”,“必须始终把制度建设贯穿党的思想建设、组织建设、作风建设和反腐倡廉建设之中,坚持突出重点、整体推进,继承传统、大胆创新,构建内容协调、程序严密、配套完备、有效管用的制度体系”^⑤，“加强以党章为核心的党内法规制度体系建设”^⑥等关于加强党的制度建设尤其是党内法规制度程序化、科学化、规范化建设的重要论述,进一步深化了对党内法规制度的思想认识。

党的十八大以来,党领导人民治国理政不断探索实践、变革制度和创新理论。以习近平同志为核心的党中央高度重视党规制度建设,突出党内法规体系建设的重要性,推进依规治党、从严治党、全面依法治国和国家治理现代化。习近平对依规治党、党内法规建设作出了一系列重要论述,主要包括三个方面:其一,关于“没有规矩不成其为政党,更不成其为马克思主义政党”^⑦，“治国必先治党,治党务必从严,从严必依法度”^⑧，“坚持依法治国、制度治党和依规治党统筹推进、一体建设”^⑨，“依规治党深入人心,依法治国才能深入人心”^⑩，“坚持依法治国和依规治党有机统一”^⑪等重要论断;其二,“我们党的党内规矩是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规范和规则”^⑫，“党章是党的根本大法,是全面从严治党的总依据和总遵循,也是全体党员言行的总规矩和总遵循”^⑬，“加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策”^⑭，“增强依法执政本领,加快形成覆盖党的领导 and 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”^⑮，“要完善党内法规制定体制机制,注重党内法规同国家法律的衔接和协调,构建以党章为根本、若干

①中共中央文献研究室、中共中央党校编《刘少奇论党的建设》，中央文献出版社1991年版，第45—50页。

②《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333、147、332页。

③《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》，中央文献研究室《十四大以来重要文献选编》中册，人民出版社1997年版，第5页。

④《江泽民文选》第3卷，人民出版社2006年版，第290—291页。

⑤《胡锦涛文选》第3卷，人民出版社2016年版，第533—534、534页。

⑥胡锦涛《认真学习贯彻党章，为加强党风廉政建设和反腐败工作奠定坚实基础》（2006年1月6日），中共中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》下卷，中央文献出版社2011年版，第181页。

⑦习近平《守纪律，讲规矩》（2015年1月13日），《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社2017年版，第151页。

⑧《中共中央印发〈关于加强党内法规制度建设的意见〉》，《人民日报》2017年6月26日，第1版。

⑨《习近平就加强党内法规制度建设作出重要指示 强调坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设》，《人民日报》2016年12月26日，第1版。

⑩习近平《加强党对全面依法治国的领导》，《求是》2019年第4期，第5页。

⑪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》，人民出版社2017年版，第22页。

⑫中共中央文献研究室《习近平关于全面从严治党的论述摘编》，中央文献出版社2016年版，第107页。

⑬《习近平在安徽调研时强调 全面落实“十三五”规划纲要 加强改革创新开创发展新局面》，《人民日报》2016年4月28日，第1版。

⑭习近平《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第169页。

⑮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》，人民出版社2017年版，第22页。

配套党内法规为支撑的党内法规制度体系,提高党内法规执行力”^①等重要论述;其三,“制度不在多,而在于精,在于务实管用,突出针对性和指导性”,“要搞好配套衔接,做到彼此呼应,增强整体功能”,“要增强制度执行力,制度执行到人到事”,“要坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外”等重要论点^②。习近平关于依规治党、党内法规建设的重要论述,丰富和发展了中国共产党党规理论,构成习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容,成为习近平法治思想和习近平党的建设理论的重要组成部分,指导新时代推进全面依法治国、深化法治体系的建设,推进全面从严治党、深化依规治党的实践,推动了新时代党规制度建设进入新时期。

二 党规建设的成就与经验

如前所言,在中国共产党百年党史上,早期的“六大党章”和受错误路线影响的“九大党章”、“十大党章”及其所处历史阶段上的党规制度建设走过弯路,有着值得吸取的历史教训。但毋庸置疑,伴随中国革命、建设、改革和复兴一脉相承事业的发展,历经百年的党规制度建设,尤其是改革开放以来逐步走上制度化、规范化、程序化和体系化道路,特别是新时代不断推进党规建设体系化、系统化、科学化,在党规理论创新、制度创新和实践创新中取得了重大历史成就,也积累了重要的历史经验。

(一) 党规制度建设顺应历史规律

中国共产党自成立以来,一直注重党的制度建设,以党章党规维护和保持组织纪律和作风,协调和统一全党思想和行动。中华人民共和国成立后,更加注重党章党规制度建设,以适应党执政的现实需要。改革开放以来,党规制度建设逐步成为党的制度建设的主要形式和基本载体,对加强和创新党的建设,推进党内治理制度化、规范化和程序化,对坚持和改善党的领导,促进党的执政科学化、民主化、法治化,发挥了不可替代的作用。党的十八大以来,围绕着全面建成小康社会的近期目标和全面实现国家治理现代化的长远目标,改革开放全面深化,民主法治全面推进,管党治党全面从严,全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党交互叠加,有力地推进了新时代党规制度建设,尤其是党内法规体系建设,有效地促进了依法治国和依规治党的有机统一,极大地推动了党和国家治理体系和治理能力的现代化进程。

历史地看,百年党规建设基本适应了不同时期加强和改善党的建设和党的领导的需要,维护了党的组织纪律,凝聚了党的团结力量,实现了全党统一思想和一致行动,在党领导人民争取新民主主义革命胜利,取得社会主义革命和建设巨大成就,不断推进改革开放和社会主义现代化建设事业的历史进程中,发挥了不可替代的作用。特别是党的十八大以来,党内法规立足于社会主义初级阶段这一中国最大政治经济社会现实,适应中国特色社会主义新时代社会主要矛盾变化,以社会主义现代化建设和实现中华民族伟大复兴为目标引领,面向人民美好生活新向往之必备、党和国家治理现代化之所需,为党的建设、依规治党、全面从严治党与党的领导、依法执政、全面依法治国有机统一的“中国之治”,为实现全面建成小康社会目标和开启社会主义现代化新征程,提供了强大的制度依托和法规支撑。

(二) 百年党规建设取得的历史性成就

习近平在中国共产党成立100周年庆祝大会上发表重要讲话,宣告比较完善的党内法规体系已经形成。这是百年党规建设取得的历史性成就,是党的建设史特别是党规制度建设史上的一个重要里程碑,标志着党规制度建设由此迈入高质量发展新阶段^③。已经“形成比较完善的党内法规体系”是基于对党内法规理论体系、党内法规制度体系、党内法规实践体系已基本形成的客观判断。

党规制度建设取得的历史成就就可以概括为三个方面:比较成熟的党规理论体系、比较完善的党规制度体系、比较高效的党规实践体系已经形成。第一,比较成熟的党规理论体系已经形成。如前所言,习近平关于党内法规建设和依规治党的重要论述,关于思想建党和制度治党相结合的重要论述,关于依法治国和依规治

① 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2015年版,第49页。

② 中共中央文献研究室、中央党的群众路线教育实践活动领导小组办公室《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》,中央文献出版社2014年版,第66页。

③ 中共中央办公厅法规局《中国共产党党内法规体系》,《人民日报》2021年8月4日,第1版。

党有机统一的重要论述等,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容,是习近平法治思想和党建理论的有机组成部分,已经成为党规制度体系建设尤其是党内法规体系建设和依规管党治党实践的科学理论指引和正确行动指南。第二,比较健全的党规制度体系已经形成。以党章为根本依循,面向党的整体建设和党的全面领导,聚焦从严治党和长期执政,以民主集中制为核心,由党章与党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度四大板块合成了“1+4”党内法规体系,并符合内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的基本要求。第三,比较高效的党规实践体系已经形成。党的工作各领域各方面已经基本实现了有规可依。党规制度建设贯穿于以党的政治建设为统领的党的建设各方面,面向党的组织、宣传、统战、政法、外事等工作,以及党对国家立法、行政、监察、司法等工作的领导,党规制度建设已经覆盖了党的领导各领域,依规治党实践体系和依法执政工作体系趋于完善,有力地推动了全面从严治党和党的建设、党的领导和党的长期执政在党规铺设的法治轨道上运行。

(三) 党规制度建设的历史经验

党规制度建设是一个持续推进的历史过程。尤其是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央不仅强调坚持依规治党、形成完善的党内法规体系在治国理政中的关键作用,更重视党规制度建设在全面依法治国、推进党和国家治理现代化中的战略地位,不断加大制度建设理论指导力度、加大体系构建顶层设计力度、加大制度短板补齐力度、加大制度协调统一维护力度、加大制定体制机制保障力度^①,形成了比较成熟的党规基本理论、比较完善的党规制度和比较高效的党规实践体系,积累了党规制度建设的重要经验。择其要者,可以概括为如下几个方面。第一,坚持以马克思主义中国化理论成果指导党规制度建设。坚持实事求是,一切从实际出发,在科学理论与中国革命、建设、改革、复兴伟大实践的结合中推进党规制度建设,确保党规制度建设适应不同时期坚持和加强党的建设和党的领导的实际需要。第二,坚持以党章为根本,统率党规制度建设。始终将党章视为党规之本和党规制度建设主轴主线,由党章主导党规制度体系及其结构和秩序,以党章建设的质量保证不同时期党规制度建设的水平。第三,坚持以民主集中制为核心深化党规制度建设。以民主集中制原则和制度规范党内政治生活并营造党内政治生态,维护党中央权威和集中统一领导,保障广大党员民主权利,将党内权力关进党规制度编织的笼子,将党内治理奠定在党规制度基础上。第四,坚持遵循“中国之治”的基本逻辑。在“全面从严治党—依规治党—党的建设—党规体系—党的领导—依法执政—全面依法治国”的现实逻辑中推进党规体系建设,形成覆盖党的领导和党的建设各方面各领域的党规制度体系,加强和改善对国家政权机关的领导,增强党的依法执政本领和长期执政能力。第五,坚持以系统论的思想和方法指导党规制度建设。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;坚持依法治国和以德治国相结合,坚持依法治国和依规治党有机统一;坚持国内法治、涉外法治、国际法治统筹推进;坚持党内法规和国家法律一体同构中国法治。第六,坚持顶层设计、系统规划、统筹推进党规制度建设。党规制度建设规范化、程序化、体系化尤其是科学化、系统化,必然要求党规制度建设有组织有规划地推进。习近平指出:“编制和实施国民经济和社会发展规划,是我们党治国理政的重要方式。”^②编制和实施党内法规建设五年规划,已经成为推进党规制度体系建设的重要方式,这无疑是党的十八大以来逐步形成的党规制度建设的一条重要经验。

三 推进党规制度高质量发展

2012年12月,习近平在主持十八届中央政治局第二次集体学习时指出:“历史是过去的现实,现实是未来的历史。”^③鉴往事,知来者。在庆祝中国共产党成立100周年大会上,习近平在高度概括百年党史不同时期历史成就的基础上,精辟阐释了九个“以史为鉴、开创未来”,强调以史为鉴,用历史映照现实,让历史告诉未来。百年党规建设的历史成就和重要经验构成了将党规制度建设推向未来的坚实基础和基本遵循。在中国共产党成立100周年的重大历史节点上,回顾百年党规制度发展历程,总结党规制度建设历史成就和经

^① 中共中央办公厅法规局《中国共产党党内法规体系》,《人民日报》2021年8月4日,第1版。

^② 《习近平对“十四五”规划编制工作作出重要指示强调 把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来 齐心协力把“十四五”规划编制好》,《人民日报》2020年8月7日,第1版。

^③ 习近平《改革开放只有进行时没有完成时》(2012年12月31日),《习近平谈治国理政》第1卷,外文出版社2018年第2版,第67页。

验,对于推进以党内法规为主体的党规制度高水平建设和高质量发展具有重大意义。

(一)党规制度高质量发展的基本遵循

推进党规制度高质量发展,必须坚持马克思主义世界观和方法论。党规制度建设必须坚持马克思主义关于党的建设和法治建设的基本立场、观点和方法,始终坚持党的领导、人民主体地位和中国特色社会主义道路,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循,坚持习近平法治思想和习近平党的建设理论在党规制度建设和依规治党实践中的指导地位,深入探索百年大党从严治党、党的建设和党的领导、党的执政规律,探求党规制度建设和依规治党实践逻辑,以习近平关于党规制度建设和依规治党的重要论述为根本思想依循,推进党规理论与时俱进,形成科学的党规理论体系,融入党的建设理论体系和法治建设理论体系,为新发展阶段党规制度高水平建设和高质量发展提供科学理论指引。

加快新发展阶段党规制度高质量发展,必须坚持以党章为根本制度依循,在新发展阶段上以党章为轴心,强化党章在党规制度尤其是党内法规建设中的主导地位 and 统领作用;突出党的建设和党的领导两个维度,加快构建覆盖党的领导和党的建设各方面各领域的党规制度体系;深入研究党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规和党的监督保障法规及其相互关系,进一步推进党规类型化和体系化;按照党的十九届四中全会对国家制度和治理体系建设的决策部署,将党规制度体系建设置于坚持和完善党的领导制度体系之中。加快新发展阶段党规制度高质量发展,系统推进党规制度供给侧结构性改革,按照“一部党章、两个维度、四大板块、六个方面”整体布局,进一步推进党规制度尤其是党内法规系统化、体系化建设,以形成更加完善的党规制度体系^①。同时,在法治中国建设整体布局中,坚持“宪法至上、党章为本”,构建党规国法协同关系,坚持更加完备的国法体系和更加完善的党规体系同步建设,推进党规和国法同构中国法治,不断完善和发展中国特色社会主义法治体系,推进党和国家治理体系和治理能力现代化进程。

(二)推进党规制度高质量发展的重要举措

以马克思主义世界观和方法论为指导,尤其强调遵循唯物史观和辩证法,遵循系统论的思想和方法,坚持以习近平关于党规制度建设和依规治党的重要论述为根本思想依循,坚持以党章为根本制度依循,引领新时代党规体系高水平建设和高质量发展。

1.以科学的理论指导党规制度高质量发展

党的十八大以来的党规理论创新、制度创新和实践创新成果,充分反映在习近平新时代中国特色社会主义思想体系中,成为习近平法治思想的重要内容,也是习近平党的建设理论的丰富和发展,集中体现在习近平关于党内法规和依规治党的重要论述之中。习近平关于党内法规和依规治党的重要论述是马克思主义中国化、时代化的重大成果,是党的建设理论创新的重大成就,是世界政党治理理论的独特发展,丰富和深化了制度治党、依规治党和全面从严治党的理论内涵和外延,拓展和深化了中国共产党党的建设理论体系和法治建设理论体系,丰富和发展了马克思主义政党、国家和法的学说。习近平关于党规制度建设和依规治党的重要论述,无疑是深入推进依规治党,形成更加完善的党内法规体系,推进新时代新发展阶段党规制度和党内法规体系高水平建设和高质量发展的科学思想指引和正确行动指南。

2.以党章为轴心规范党规制度高质量发展

其一,加快推进党规制度供给侧结构性改革,建设更加完善的党内法规体系。以党章为根本,以民主集中制为核心,以准则和条例为主体和基础,在完善党规制度体系进程中推进党规制度供给侧结构性改革,以改革创新精神补强弱项、补短板、补足空白,加快配套党规制度建设,通过部门立规提升党规制度体系化程度,推进党规基本规范具体化。推进党内规范性文件制定工作规范化,加强党内规范性文件的立改废释,以及党内规范性文件备案审查工作,加快党内法规与党内规范性文件一体化建设。重视地方党委立规工作,进

^①推进党规制度系统化建设,形成更加完善的党内法规体系,必须坚持党章根本地位、民主集中制核心地位,突出党的领导法规和党的建设法规两个基本维度,在党内法规体系“1+4”基本框架基础上,突出党的纪律法规和党的军事法规两个特殊向度和重要方面。党的纪律法规,以党章为根本依循,以纪律处分条例牵头,形成党内法规的一个特别领域,在“党章党规党纪”的表述中党章效力最高、党纪要求最严,党的纪律法规是党规实效的根本保证。党的军事法规是关于军队的建设和党对军队领导的党内法规,从党确立“党指挥枪”的根本原则到新时代坚持强军思想和依法治军方针,通过党规确保党对军队的绝对领导,形成党内法规的一个特殊领域。

一步完善地方党内立规体系,规范地方党规制度建设,加快党规制度更加成熟、更加定型的进程。其二,坚持以党章为根本推进党规制度体系建设。贯彻“党章为本”原则和实现党章规范作用的机制方式,建立有效的旨在维护党章最高法规地位和效力的合章性审查制度,通过科学民主依章立规保证党章实施,突出党章对党内法规制定工作的统御地位和作用,强化民主集中制在党内法规体系中的核心地位,以及党员权利义务在党内法规体系中的基础地位,加强和深化民主集中制法规、党员义务权利法规、党的纪律检查法规建设,维护和保障党章的崇高地位、权威尊严以及党内法规体系的秩序。其三,坚持以党章为根本依循,在形成比较完善的党内法规体系基础上,加快启动党规法典化工作。在党规制度体系更加成熟更加定型的过程中,适时组织党规法典化必要性、可行性论证,适应党的建设和从严治党、党的领导和长期执政需要,在党的建设法规体系化、党的领导法规系统化基础上,启动党的组织法典、党的纪律法典、党的军事法典的编纂工作,通过党规法典化工作提升党规制度的整体质量和品格,推动新发展阶段党内法规体系高水平建设和高质量发展。

3.在完善党规体系中推动党规制度高质量发展

党规理论体系、制度体系、实践体系有机统一、不可分割,党规制定体系、实施体系、监督体系、保障体系建设互联互通、相辅相成。其一,就高效的党规制度实施体系建设而言,尤其需要突出守规对于党规实施的基础意义,不断增强广大党员和党员干部遵规学规守规用规的自觉性,夯实党规制度高效实施的基础。在有规可依的前提下,全面应对有规不依(守)、执规不严、违规不究的问题,加强党规制度执行力建设,不断提升党规制度优势向治理效能的转化力和转化率,在党规高效实施中发现党规制度短板、弱项和漏洞,推动党规制度供给侧结构性改革。其二,就严密的党规制度监督体系建设而言,要在中国特色社会主义法治体系建设中明确党规监督及其体系化的价值功能,使其相对独立于党规实施体系和保障体系,以严密的党规制度监督体系进一步完善党内法规体系,形成更为完整的依规治党实践体系,形成党规监督与国法监督关联、协同,共同构筑严密的法治监督体系。深化党规监督体系建设,要将党章监督置于首要位置,建立合章性审查制度,强化党章对党规制定和实施的规范作用,推进科学民主、依章依规立规,维护以党章为核心的党规制度体系的结构和秩序,确保党章党规的实践效力。其三,就加强有力的党规制度保障体系建设而言,尤其要注重人才队伍保障,不断提高党规人才培养质量,在深化党规制度法理研究的基础上,不断推进法学中国化,积极构建中国法的概念、法的形态和法的体系,逐步形成中国特色社会主义法治知识体系、理论体系、话语体系,推进党规学专业和学科建设,加快形成党规学专业体系和学科体系,以及党规人才培养体系,为推进党规制度建设高质量发展,将党的工作纳入法治轨道,推动依法治国和依规治党有机统一,推进党和国家治理现代化,提供强有力的人才支持。

4.深化党规基础和应用研究,支撑党规制度高质量发展

一方面,深化党规理论体系创新研究,进一步加强党规理论研究、党规历史研究、党规制度研究、党规实践研究构成的党规学术体系建设。在党规历史研究基础上,结合适应党和国家治理体系和治理能力现代化需要的制度创新和实践创新成果,系统阐释习近平法治思想,科学阐释习近平关于党规建设、依规治党以及全面从严治党的重要论述,加强思想理论创新与制度实践探索互通互动,在党规何以为法、党规学何以成学等基本问题上做足文章,不断提升党规理论研究学理化水平,深化党规基础原理尤其是法理研究,创新发展党规理论体系,为新时代新发展阶段党规高水平建设和高质量发展提供理论支撑。另一方面,加快推进党规制度高端智库建设,紧密结合党和国家制度和治理现代化实践,面向全面依法治国和全面从严治党的实践需求,依规管党治党、法治体系建设的现实需要,聚焦党内法规体系建设,以历史唯物主义和辩证唯物主义为指导,科学阐释习近平法治思想和党建理论,深入探究党内法规制度逻辑和依规治党实践规律,形成理论产出和智库成果,助力于形成与“比较完善的党内法规体系”适配的比较完善的党规学术体系,为党规学科建设奠定学术基础。同时,党规制度建设高端智库应当紧密结合党规前沿应用研究,面向全面深化依规治党实践产出高水平智库成果,推动党内法规制度和依规治党实践创新。

[责任编辑:苏雪梅]