

# 新时代中国共产党党内法规制度实施探讨\*

李斌雄 廖明

**【内容提要】**中国共产党党内法规制度实施的实质，是将党内法规制度的立规宗旨和抽象的文本行为规范转化为党组织和党员的具体行为方式并产生实际效果的过程。新时代党内法规制度的知规、执规和守规状态在取得历史性进展的同时依然存在比较突出的矛盾和问题，党内违章违规违纪现象依然不断发生，反腐败斗争形势依然严峻复杂。现阶段在党内法规实施中存在种种问题的主要原因在于人们在市场经济领域追求物质利益最大化的驱动、“有制度不执行”和避责违规惯性文化作用等。新时代提高党内法规制度的执行力，必须有机整合党内法规制度知晓遵守机制、党内法规制度监督检查机制、党内法规制度解释机制、违反党内法规制度责任追究机制和党内法规制度实施效果评估机制，采取以上率下，健全党内法规实施常态化机制，力争建党100周年时形成高效的党内法规制度实施体系。

**【关键词】**党内法规 党内法规制度实施 党内法规制度实施机制 中国共产党

**作者简介：**李斌雄（1964-），武汉大学党内法规研究中心、廉政研究中心、马克思主义学院教授、博士生导师（湖北武汉 430072）；廖明（1976-），武汉大学马克思主义学院博士研究生（湖北武汉 430072）。

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。党内法规制度的生命力在于执行。到建党100周年时，形成“高效的党内法规制度实施体系”<sup>①</sup>，是新时代加强党内法规制度建设的一项重要目标和任务要求。构建高效的党内法规制度实施体系，需要对多方面的问题进行研究，例如，如何健全党内法规制度实施的体制机制，如何提高党内法规制度的执行力，如何让党内法规制度的应然效力在实施过程中发挥出来，如何让党内法规制度建设取得的成效得到巩固。其中，建立健全党内法规制度实施的常态化机制，是构建高效的党内法规制度实施体系的关键环节。目前，学术界的一些学者分别以马克思主义党的学说和党的建设原理、法学原理、政治学原理、社会学原理等为分析框架，积极探讨了构建党内法规制度实施的理论问题。党内法规实际工作者也以目标和问题为导向，结合新问题、新情况，聚焦聚力提高党内法规制度的执行力度，并取得了斐然的成绩。然而，学术界针对党内法规实施状态、突出问题和健全实施机制的研究成果明显还不能满足全面从严治党、制度治党、依规治党的现实需求。本文以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，学习贯彻习近平关于制度治党、依规治党的重要论述精神，在对新时代党内法规制度实施状态进行调

\* 本文系2016年武汉大学党内法规研究中心委托课题“党内法规实施常态化机制研究”[IPLR(2016)01]、2009年度教育部哲学社会科学重大课题“建国60年中国共产党反腐倡廉基本经验研究”(09JZD0003)的阶段性成果。

① 《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。

查分析的基础上,探讨党内法规制度实施过程中存在的突出矛盾和问题以及其形成的原因,提出建立健全党内法规制度实施的常态化机制及其策略。

## 一、党的十八大以来党内法规制度实施状态

研究党内法规制度实施状态,首先必须厘清党内法规制度实施的逻辑。党内法规制度的实施,是指党内法规制度实施主体即党组织和党员,在充分认知和认同党内法规制度的价值理念、宗旨目的和具体行为规范的基础上,执行、监督、遵守、适用党规制度的行为过程,是党内法规制度在党内生活中的实际运行过程。党内法规制度实施状态反映党内法规制度颁布施行后的实际运行和具体落实状态,包括党组织和党员的知规状态、执规状态、守规状态和党规效能的发挥状态。习近平强调:“现有制度都没执行好,再搞新的制度,可以预言也会是白搭。所以,我说一分部署还要九分落实。制定制度很重要,更重要的是抓落实,九分气力要花在这上面。”<sup>①</sup>这就是说,党内法规制度的制定是实施的前提,但党内法规制度的实施更加重要。一般而言,可以从党内法规制度实施的知规、执规、守规三个环节,分析党的十八大以来党内法规制度的实施状态。

### 1. 党内法规制度实施的知规状态

党组织和党员对党内法规制度的认知和认同是党规制度实施的前提条件。从党的十八大召开到2019年9月底,制定修改的中央党内法规共有180多部。这些党内法规制度一般先公开发布,然后由各新闻媒体和其他出版机构组织宣传、宣讲和学理释义;各级党组织开展党规教育活动,组织党员、干部学习贯彻。党的十八大以来,在推进党内法规制度宣传教育方面呈现如下几个特征。

第一,党内法规制度内容凝练、形式简约而便于知晓。党的十八大以来所制定的党内法规特征突出,成为党内法规教育普及的前提条件。例如,2012年12月中共中央政治局制定的“八项规定”,本身属于执政党用以规范领袖集团成员工作和生活行为的党内法规,字数为600余字;《中国共产党廉洁自律准则》字数为281字。这些党内法规形式简约,内容聚焦,均为“百字文”“千字文”,非常便于党组织、党员知晓和理解。

第二,党内法规制度宣传教育责任得到强化。党规实施责任主要包括政治责任、领导责任、主体责任和监督责任。党的十八大以来,从党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育到“不忘初心,牢记使命”的主题教育,始终贯穿着党内法规制度的宣传教育;同时,强化各级党组织及其领导班子的政治责任、领导责任、主体责任和纪委(纪检组)的监督责任。党的十八大以来,中央党内法规发布实施后,原则上由中共中央办公厅或中央各部门发出通知部署宣传教育工作,强化各级党组织及其领导班子的领导责任和主体责任。

第三,党内法规制度传播和教育对象实现党组织和党员全覆盖。党内法规制度的宣传传播和学习教育的对象能否实现覆盖各级党组织和全体党员,直接影响党的各级组织、全体党员对中央党内法规的认知、认同。《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》颁布后,党的各级组织开展普遍性的学习教育活动并在全体党员中进行知识测试;党的十八届六中全会通过《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》以来,从中央到地方,各级党组织启动各个层面的宣讲机制,如运用先进典型案例的正面示范和违纪典型案例的警示教育机制,促进了各级党组织和全体党员深入学习。

<sup>①</sup> 《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年,第81页。

第四，创新党内法规制度实施过程的传播机制。有效的党内法规制度传播机制不仅激发党组织掌握党规党纪的内生力，还能引起党员的心理、态度和行为的变化，进而形成“蝴蝶效应”“涟漪效应”“雪球效应”。2012年12月以来，“八项规定”精神的贯彻落实改变了党风、政风和民风，赢得海内外舆论和人民群众的广泛好评。中央政治局模范践行“八项规定”之所以在党内产生了强大的示范效应，深刻改变了当代中国的政治生态，原因就在于在党规传播过程中法规实施监督检查的通报曝光机制、大众传媒的深度传播和舆论监督机制同时发挥了作用。

第五，创新党内法规制度实施效果的深度传播和教育机制。党的十八大以来，党内法规制度实施过程中在党组织和党员知规层面的传播特点，还表现在对党内法规实施过程和效果深度传播和教育机制的创新。中共中央纪委宣传部和中央电视台共同制作并播放的《永远在路上》《打铁还需自身硬》《巡视利剑》和《红色通缉》四部纪实性电视专题片，分别对全面从严治党的系列条款如《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》《中国共产党巡视工作条例》以及国家监察法进行了具体深入而生动形象的诠释。传统媒体和新兴媒体融合发展，党内法规相关制度与动真碰硬、揭丑亮短的现实案例融合，彰显中国共产党推进全面从严治党的坚强决心和坚定信心，赢得党心民心。

## 2. 党内法规制度实施的执规状态

随着全面从严治党的推进，党组织按照党内法规制度的规定及其程序，逐步加大监督检查和对违规行为的责任追究力度，促使党内法规制度落实落地。

第一，中共中央政治局委员以上率下，带头执行党内法规制度。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以强烈的历史担当和顽强的意志品质，直面党内存在的种种问题和弊端，从制定和执行“八项规定”破题，推动全面从严治党过程中一系列党内法规制度的执行，产生了强烈的示范效应。执行中央“八项规定”精神的主要特点和规律是执行党规精准发力，从具体事情抓起，以小见大、以小带大，抓铁有痕、踏石留印，以钉钉子精神加以推进。以上率下，从中央政治局委员做起，各级领导干部带头，压实各级党组织特别是主要领导干部管党治党主体责任，以行动作无声的命令，以身教作执行的榜样。聚焦问题，针对群众反映强烈的突出问题，扭住不放、持续发力、铁面执纪，集中解决形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风问题。标本兼治，注重用制度治党管权治吏，用改革的思路和办法破解作风顽疾，着力从体制上堵塞漏洞。中共中央政治局通过抓“八项规定”精神贯彻落实，深化了对党内法规制度执行规律性的认识，积累了宝贵经验。

第二，党内法规制度执行力度和执行深度普遍增强，并在执行过程中不断完善。针对一些地方和单位、一些党员干部中，不同程度存在“重制定、轻执行”问题，新颁布的《中国共产党巡视工作条例》，明确各级党组织的全面从严治党的主体责任和监督责任，各级党委（党组）书记为第一责任人，层层传导压力，压实党内法规制度的执行工作。各级党内法规部门对下级党内法规意识不强的单位或部门，借助于谈话、谈心、交流、座谈、指导等方式给予及时帮扶和教育；对不按党内法规规定办事的下级单位或部门，实行不定期抽查和定期检查，并通过业务平台内部曝光或下达重点整改期限的书面通知书的方式给予及时提醒；对严重违反党内法规规定并没有在有限期内整改的下级单位或部门，借助派驻工作组方式进行督导整改，不仅依规对相关责任人问责，还将此事件通报同级考评部门扣除相应绩效分数。从党内法规制度执行的深度看，对一些选择性、片面性、重结果轻程序执行党内法规制度的单位或部门，党内法规部门还通过整合内部资源，深化内部合作，强化外部联动等机制，不断破解党内法规制度实施的难题和问题，真正让铁规发力、让禁令生威。

第三，强化党内法规制度执行的监督检查和违规责任追究力度。党内法规制度的执行，动员千

遍不如问责一次。在党内法规制度中明确规定了党委（党组）履行从严治党的主体责任、纪委（纪检组）履行从严治党的监督责任。《中国共产党问责条例》颁发后，中央强力推动该条例落地生根。各地区党委、各部门党组制定《问责条例》实施办法，各级党委（党组）、纪委（纪检组）贯彻执行《问责条例》及其实施办法，对党的领导核心作用弱化，党的建设虚化，管党治党“宽松软”“四风”问题突出、腐败问题有存量，巡视整改不到位等进行问责，推动失责必问、问责必严成为新常态。党的十九大新修改的党章，在组织制度中列出专门条款规定巡视巡察工作，在党内根本大法中确立了巡视巡察监督在依规治党中的作用，为做好巡视工作提供了根本遵循。

### 3. 党内法规制度实施的守规状态

党内法规制度的守规状态包括党组织和党员遵守党章党规党纪的状态和违反党章党规党纪的状态两个方面。从总体上看，全党的各级组织和全体党员中的绝大多数遵守党章党规党纪，但依规治党、制度治党、全面从严治党依然任重道远。

第一，违反中央“八项规定”精神和“四风”问题存量依旧不少、增量依然发生。从党员、干部个体角度看，党员、干部违反中央“八项规定”精神和“四风”问题属于轻度或比较严重地违反党章党规党纪。2019年上半年，全国查处违反中央“八项规定”精神问题26341起，处理人数37207人，给予党纪政务处分人数26234人<sup>①</sup>。党的十九大以来，在遵守党规党纪方面，绝大多数党组织和党员干部守住底线，不越红线。但是，党内违反党规党纪存量和增量均不少，尤其是基层党员、干部违反党纪政纪的情况堪忧。

第二，党内存在的“四个不纯”问题尚未得到根本改变。习近平在全国组织工作会议上指出：“党内存在的思想不纯、政治不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题尚未得到根本解决。”<sup>②</sup>这“四个不纯”问题的存在又与一些党组织管党治党“宽松软”密切相关。从中央到省（区、市）的巡视工作，再到县（市、区）的巡察工作所发现的问题来看，依然存在依规治党、制度治党、全面从严治党“宽松软”问题和主体责任、监督责任不落实的问题。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》明确指出：“必须清醒看到，党内存在的政治问题还没有得到根本解决，一些党组织和党员干部忽视政治、淡化政治、不讲政治的问题还比较突出，有的甚至存在偏离中国特色社会主义方向的严重问题。”<sup>③</sup>因此，必须以加强党的政治建设为统领，严格执行党内政治生活法规制度，精准解决政治意识不强、政治立场不稳、政治能力不足、政治行为不端等突出问题，推动全面从严治党向纵深发展。

第三，各级纪检监察机关纪律审查的立案数量和党纪政纪处分人数依然比较多。2019年上半年，全国纪检监察机关共接受信访举报160.9万件（次），处置问题线索81.9万件，立案31.5万件，处分25.4万人，其中厅局级干部0.2万余人，县处级干部1.1万人，乡科级干部3.7万人，一般干部4.3万人<sup>④</sup>。此前的2018年全国纪检监察机关共处理173.7万人次。这些数字说明，一些党员、干部违法、违纪问题依然比较严重。

## 二、党内法规制度实施过程中存在的主要问题及其原因探析

全面从严治党的过程实质上是在党内法规制度轨道上不断解决党内存在的突出矛盾和问题的过

① 数据来源：中央纪委国家监委网站，发布时间：2019年7月22日。

② 习近平：《切实贯彻落实新时代党的组织路线 全党努力把党建设得更加坚强有力》，《人民日报》2018年7月5日。

③ 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，《人民日报》2019年2月28日。

④ 数据来源：中央纪委国家监委网站，发布时间：2019年7月22日。



程，主要表现为一个依规治党、制度治党的过程。党内旧的问题解决了，老问题还会有复发反弹的可能性，新的问题还会不断产生。依规治党、制度治党的过程就是一个不断通过党内法规制度的制定和实施，来解决党内存在的突出矛盾和问题的持续过程。党的十八大以来，党内法规制度实施过程中依然存在一些突出矛盾和问题。

### 1. 党内法规制度实施过程中存在的主要问题

一个时期以来党内法规制度实施过程中，党的组织或党员干部中存在着法规制度意识淡薄、随意变通、恶意规避、无视制度等现象或问题。党的十八大以来，从中央到地方强力推进党内法规制度的贯彻实施，执行力度不断强化，党内存在的组织不执行法规制度、个人不遵守法规制度的现象得到扭转。但是，一些党组织在党内法规制度实施过程中仍然存在如下主要问题。

第一，党章党规党纪意识依然比较淡薄。《中国共产党章程》是全党必须共同遵守的具有最高效力等级的党内法规，在党内法规制度体系中处于根本大法的地位，是制定和实施其他党内法规制度的根本依据。至2019年9月，现行中央党内法规数量280多部，党的十八大以来制定修订中央党内法规180多部，占比超过60%。法规制度的实施就要求组织党员在重点掌握党章的基础上逐步熟悉或比较熟悉这个庞大的党规体系，并能够把与本地本系统密切相关的党内法规运用于工作和生活实际，做到“内化于心、外化于行”。在全党开展“两学一做”学习教育过程中，各级党组织虽然组织党员开展了学习党章党规党纪活动，但仍然存在组织和督促党员学习、遵守、贯彻、维护党章党规党纪力度不够的问题，党内依然存在党章党规党纪意识不强、党的观念淡薄的问题。党的十八大以来，纪检监察机关在查处案件过程中发现，有的党员入党以后就将党章束之高阁，没有再好好学过，甚至当了高级领导干部也没有再认真学习过；有的党组织长期不按党章要求过党的组织生活，党员不按规定足额交纳党费；有的党校、党组织搞党员教育，教材里不列出党章，教员不讲党章，社会上流行什么学什么，花里胡哨，搞得像兴趣班、联谊会。在开展“两学一做”学习教育后，仍然有一些党员干部缺乏遵守、贯彻、维护党章的高度政治自觉和强烈责任担当，在学习、遵守、贯彻、维护党章方面，只是嘴上说说，会上喊喊，对与党章党规党纪背道而驰的行为视而不见，或绕着走、躲着走。这些党员干部不担当、不负责、不作为，让党章党规党纪的效力大打折扣。作为维护党章党规党纪权威的基层纪律检查部门，监督执纪问责不够有力，极大地降低惩处违反党章党规党纪行为的震慑力。

第二，党内法规实施过程中出现法规制度执行力弱化和内生动力不足问题。所谓法规制度执行力弱化是指党内法规制度制定得虽然比较多，但法规制度执行的严格性程度不足而出现法规制度执行淡化、软化、虚化现象，主要表现为机械式执行、选择性执行和象征性执行乃至恶意规避、无视制度等问题。在执行党内法规过程中，一些下级党组织缺乏创新精神，对上级党组织制定的党内法规照本宣科，不与实际工作相结合，机械式执行；一些下级党组织缺乏革命精神，上级党组织制定的党内法规中的一些行为规范与本地本单位党员干部的习惯性行为方式出现冲突时，下级党组织就采取选择性执行策略；一些下级党组织缺乏担当精神，面对上级党组织所制定的党内法规，在执行中就被象征性执行，以应付上级考核。这些下级党组织“上有政策，下有对策”之举大大降低了党内法规执行的效力和效果。所谓法规制度实施的内生动力是指各级党组织和全体党员基于法规制度的利益基础而生发的贯彻执行党内法规制度的自觉性和驱动力。“所谓党内法规制度，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。”<sup>①</sup>党内法规制度在实质上体现了中国共产党所代表的中国工人阶级的利益、中国人民的利益、中华民族的利益，是党的统一意志的体现。在党内法规制度实施过程中，一些党规制度在下级党组织和普通党员那里缺乏贯彻执行的内生动力和自觉性，在有的党组织和党员干部、普通党员中出现了“有意规避”甚至“恶意规避”的问题。

第三，在党规制度实施过程中存在实施责任缺失和执行不到位的问题。一般而言，中央党内法规制度实施的责任主体是全党各级党组织和全体党员，地方和部门党内法规制度实施的责任主体是地方和部门、系统的各级党组织和全体党员。其中，党委（党组）承担党规制度实施的主体责任、领导责任。纪委（纪检组）承担党规制度实施的监督责任，包括监督执纪问责职责。党员领导干部是实施党规制度的领导者、推动者和督促者，承担领导责任和政治责任。普通党员是党规制度实施的参与者和监督者，承担党规制度实施的义务和监督责任。党的性质和历史使命规定了党规制度实施各类主体所承担的责任在性质上均属于政治责任。

从党规制度的制定和实施的情况来看，在党规制度体系中，党章、党内监督条例、党内问责条例和党纪处分条例等党内法规中虽然有一些相关条款对党规制度实施的责任作出了原则性规定，但在2019年8月前党内缺乏专门的党内法规对党规制度实施的责任进行集中的具体的规范。同时，各级党组织在发布每部党内法规时都会印发学习贯彻执行这部党内法规的通知。这些通知属于党内规范性文件，而规范性文件要求下级党组织和党员贯彻执行党规制度的效力低于党内法规制度实施的专门党规规定。由于党规实施的责任缺乏刚性规定，加之一些党组织和党员干部在党内法规制度实施过程中履行责任又不够有力，这种状况使得一些党内法规制度在公布实施后“来时轰轰烈烈，去时一阵风”“集中抓时雷霆万钧，平时放任自流”。现行的党规制度实施越是到基层党组织和党员、干部个人，责任越是不够明确，这就导致一些党内法规颁行后无法执行到位，无法执行到人到事。因此，习近平在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话中要求：“要增强制度执行力，制度执行到人到事，做到用制度管权管事管人。”<sup>②</sup>

第四，党内法规制度实施过程中一些党规制度实施的效率不够高，实施效果与立规目标存在差距。所谓党内法规制度的实施效率是指在依规治党、制度治党的前提下党规制度执行主体在管党治党过程中以尽可能低的成本取得尽可能大的执规效益。目前，党内法规制度实施过程中一些党组织在组织动员党员、干部学习党章党规党纪时所耗费的时间成本、精力成本比较高，但党规实施活动的效果并不够理想，这就降低了党内法规制度的实施效率。党的十八大以来颁行了一系列中央党内法规，其中《中国共产党巡视工作条例》第一条也规定了立规目的是“为落实全面从严治党要求，严肃党内政治生活，净化党内政治生态，加强党内监督，规范巡视工作”<sup>③</sup>。从第十九届中央第一轮巡视发现的30个单位的全面从严治党问题清单看，有4个省被巡视3次，依然存在巡视整改不到位的突出问题，这显然同党内法规的立规目的和巡视工作所要达到的目标要求存在明显差距。

此外，《关于新形势下党内政治生活的若干准则》的立规目的是“努力在全党形成又有集中又有民主、又有纪律又有自由、又有统一意志又有个人心情舒畅生动活泼的政治局面”<sup>④</sup>。这种“六个又有”的政治局面也就是风清气正的党内政治生态。但是，在实施《关于新形势下党内政治生活的

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》，武汉：武汉出版社，2017年，第19页。

② 习近平：《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》，《人民日报》2014年10月9日。

③ 《十八大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，2018年，第771页。

④ 《十八大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，2018年，第420页。

若干准则》过程中这个立规目的在一些地方和部门还远远没有达到，建设党内先进政治文化和净化政治生态任务依然艰巨繁重。

## 2. 党内法规制度实施过程中存在问题的原因

从唯物辩证法的视阈看，任何矛盾问题产生的原因都是“多因一果”机制。一个时期以来，一些地方和部门党内存在的党规党纪无法得到执行、纪律规矩废弛和党内外政治生态恶化问题也有多方面的原因和发生机制。需要从党领导和执政的社会环境和党内法规制度建设自身以及党员干部的政治素质等几个方面，来分析党规制度实施过程中存在问题的主要原因。党内法规实施问题发生和形成的主要原因在于物质利益追求的驱动、“有制度不执行”的亚文化和避责违规惯性文化作用、党规执行机制缺陷与党规实施目标宗旨之间的矛盾。

第一，从党规制度实施的社会环境特别是经济基础来分析，人们在市场经济领域追求物质利益最大化的驱动是党内法规制度实施问题发生的主要根源和深层次的社会环境影响因素。在发展社会主义市场经济的过程中，市场经济领域的利益交换原则比较严重地侵蚀着党内政治生活和党内法规制度的贯彻执行。习近平指出：“改革开放和发展社会主义市场经济，改变了原有的资源配置方式和组织管理模式，越来越多的单位人变成社会人，各种复杂的人际关系和利益关系对党内生活带来不可低估的影响，引发了种种问题。”<sup>①</sup>如前所述，从利益与政党、国家、社会的关系角度看，中国共产党党内法规制度的本质是调节和处理个人利益与集体利益、局部利益与整体利益、暂时利益与长远利益、具体利益和根本利益之间关系的行为规范和规则。这种利益关系在政治上、法律上、党内法规制度上的体现是民主与集中的关系、自由与纪律的关系、权利与义务的关系、民主与法治的关系。

中国共产党党内法规制度不同于国家法律的特点是义务本位法规、职责本位法规，而不是权利本位法规、权力本位法规。义务本位法规、职责本位法规的基本特征是强调党组织和党员个人在处理各种利益关系时把履行义务、责任放在首位，乃至更加注重利益问题上的奉献精神 and 牺牲精神。在党内法规制度的制定理念中始终贯穿着以中国共产党的性质和宗旨为指引，党规制度的行为规范制定和实施都要求党组织和党员的眼前利益、具体利益和局部利益应当让位于长远利益、根本利益和全局利益。

但是，各级党组织和全体党员又是生活于市场经济环境和社会生活中，每个现实的党员、干部都有党的政策和国家法律规定的个人利益和工作职权；每个现实中的党组织都有自身所代表的本地区、本部门和本单位的利益需要维护。而在社会主义市场经济条件下党的政策允许个人和组织追求合理合规合法的利益。这就形成了人们在市场经济领域追求物质利益最大化的驱动与党规党纪的行为规范要求之间的冲突。如果党的组织和党员个人在这种利益关系的冲突中不能够自觉地正确地认识党的性质和历史使命，不能够自觉地正确处理各种利益关系，不能够自觉地正确认识和处理利益与党规之间的内在逻辑，那么，党规制度与利益之间的冲突就会被激化，使得党内法规制度的实施在市场经济领域的物质利益追求驱动和全民的经济利益驱使下容易被虚置。改革开放以来，依规依纪从严治党的实践过程中的一些案例表明，党内政治生活和组织生活的松懈、公权运行监督制约的乏力，使一些党员干部在追求利益最大化的驱使下敢于破坏党规党纪，一些领导干部尤其是高层领导干部对党规党纪的“破窗效应”又带动了其他党员干部的“羊群效应”，造成了破坏整个党内外政治生态的严重后果。

<sup>①</sup> 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第765页。



第二，从党的历史发展过程和党的自身建设内部因素来分析，党内存在的“有制度、不执行”的亚文化和避责违规惯性文化是削弱党规制度执行力的历史文化因素。所谓“有制度、不执行”的亚文化和党内避责违规惯性文化是指在党的历史上存在一种不按照党章党规行事的习惯乃至形成一种避责违规惯性文化，没有养成按照法规制度办事的习惯。在党的历史上曾经出现过一方面制定和修改党章，另一方面又不按照党章办事的情况。

改革开放以来，党内法规制度建设取得了长足的发展，特别是党的十八大以来党内法规制定和修改的数量迅速增加，但是一些党员干部的党规党法意识依然比较薄弱，一些党组织在处理违规违纪行为时失之于宽、失之于松、失之于软，这些思想行为一方面同这些党员干部不作为怕担当，缺乏责任感使命感有关；另一方面也同党内长期形成的“有制度、不执行”的亚文化有关。在社会现实中，一些党员干部成为党章党规党纪的“睁眼瞎”，没有认识到党章党规党纪是党组织和党员干部安身立命的“压舱石”，是维护党的团结和集中统一的“磐石”；一些党组织对违反党规党纪行为的案件不愿查、不敢查、不会查，甘做“南郭先生”“撞钟先生”“好好先生”；有的党组织和党员、干部对待党章党规党纪“有意规避”甚至“恶意规避”，长期如此就在党内逐渐形成了避责违规惯性文化。

第三，从党内法规制度自身建设来分析，党内法规制度实施机制缺陷是导致党规制度实施问题的主要内因。从党内法规制度建设的历史看，目前党内并未形成科学、有效的党内法规制度实施机制。从历史的纵深面上看，中国共产党自建党时期起已经具有比较明确的党章意识和其他党内法规法纪意识，开始以党章为根本的党规党纪建设；但是，由于局限于当时的历史环境和条件，不可能对党内法规制度的实施机制持续地进行系统设计。改革开放以来，党内法规制度建设进入快轨道，取得斐然成绩，但党规制度的实施机制建构问题依然较为突出，这些影响因子就成为党内法规制度实施的“绊脚石”。从现实层面看，地方和部门的党内法规制度制定的目标导向和问题导向清晰度不够，党内法规制度体系外部适应性和一致性同步性不够，党内法规制度体系的内部协调性和衔接性不够等也影响了党内法规制度实施机制的建构。在全面从严治党的进程中，必须把政治建设摆在首位，以遵循党章为根本，严明政治纪律和政治规矩，不断健全党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规和党的监督保障法规的实施机制，从而让政治生态更加风清气正。

总之，每部党内法规制度的立规目的和所针对的问题尽管各有不同，但党规制度实施的总目标也就是依规治党、制度治党、全面从严治党的总目标，是通过党内法规制度实施达到新时代党的建设总目标，是通过科学执政、民主执政、依法执政，巩固党的执政地位，使党成为领导全国各族人民建设中国特色社会主义现代化强国的坚强核心，完成党的伟大历史使命。人们在社会主义市场经济领域追求物质利益的驱动、“有制度不执行”亚文化和避责违规惯性文化的作用、党规执行机制缺陷与党规实施目标宗旨之间的矛盾，构成党规制度实施过程中的主要矛盾。解决这个主要矛盾的一条重要路径，就是党内法规制度实施机制的建立健全。

### 三、新时代党内法规制度实施常态化机制的建构及其健全策略

立规不易，执行更难。然而，制度的效能和生命力恰恰在于执行。习近平指出：“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。要强化



制度执行，加强监督检查，确保出台一个就执行落实好一个。”<sup>①</sup> 客观地讲，党的十八大以来，党内法规制度执行得到加强，党内法规制度的刚性约束逐步显现。但是，也存在法规制度执行不力、落实不到位的问题。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）》中明确要求：在未来五年内，党内法规制度“执行力明显提升”，“各级各类党组织要切实把握执规责任担当起来，加大宣传教育、监督检查、问责追责力度，以钉钉子精神抓好党内法规贯彻落实”<sup>②</sup>。那么，如何构建高效的党内法规制度实施体系，健全党内法规制度实施常态化机制，有效提升党内法规制度的执行力，促使党内法规制度落实落地？这是必须回答的现实课题。

### 1. 建构党内法规制度实施的常态化机制

一般而言，党内法规制度实施过程是由宣传学习教育遵守、法规适用解释、监督实施、违规责任追究、实施效果评估共五个环节构成的动态过程。所谓党内法规制度的实施机制是指由党内法规制度实施过程中的实施主体、实施对象、党规行为规范内容、实施路径、实施工具等要素构成的有机联动和运作方式；它在其实施过程的环节和要素方面划分为党内法规制度的知晓遵守机制、实施监督检查机制、适用解释机制、责任追究机制和实施效果评估机制。从党规框架内容方面具体还可以划分为党的组织法规实施机制、党的领导法规实施机制、党的自身建设法规实施机制和党的监督保障法规实施机制。

党内法规制度的实施机制的健全完善是解决党内法规制度实施过程中出现的党规制度执行力弱化和内生动力不足问题、实施责任缺失和执行不到位问题的关键；也是解决党内法规实施过程中出现的一些党规制度实施效率不够高、实施效果与立规目标存在差距问题的关键。习近平在谈到认真落实作风建设各项规章制度时指出：“作风建设已经采取的措施、形成的机制要扎实落地，已经取得的成效要巩固发展，关键是要在抓常、抓细、抓长上下功夫。”<sup>③</sup> 所谓“抓常、抓细、抓长”就是指常态化。在党的历史上，尤其是革命战争时期和新中国成立初期，通常采用开展群众运动的方式来实施党的政策或党的指示，这种方式不符合党规实施的规律。因此，所谓健全党内法规制度实施常态化机制主要是指经过经常性的宣传学习教育遵守、监督实施、法规适用解释、违规责任追究、实施效果评估五个环节的有机整合和联动，促进党内法规制度“内化于心、外化于行”，达到立规目标，或达到规范党组织的活动、工作和党员行为的价值目标或效能目标。党内法规制度实施常态化机制又由若干个常态化的“子机制”构成，主要有党内法规制度的知晓遵守机制、实施监督检查机制、适用解释机制、责任追究机制和实施效果评估机制及其常态化。

第一，以强化政治意识为核心，建构党内法规制度的常态性知晓遵守机制和适用解释机制。党内法规制度的知晓遵守和解释机制是党内法规制度实施过程中相互联系的两个环节。党内法规制度的知晓遵守机制是指党内法规制度在制定公布后，各级各类党组织和全体党员在对党内法规制度的认知认同的基础上对党内法规制度的自觉遵守过程及其内在机制。党组织和党员对党内法规制度的了解、认知认同和遵守是一个非常复杂的过程，受到主客观复杂因素的影响。中国共产党的党内法规制度又是一个结构复杂的庞大体系。要使一定的党组织和党员、干部对党内法规制度体系全部了解和理解有相当大的难度。从可操作性的角度看，一定的党组织和党员、干部应当在深入理解和掌握党章的基础上，对与本级本类党组织和党员、干部密切相关常用党内法规制度比较熟悉和掌握、

① 《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年，第82页。

② 《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）〉》，《人民日报》2018年2月24日。

③ 《习近平总书记关于狠抓落实重要论述摘录》，《中国纪检监察》2016年第15期。

运用、遵守。因此，建构党内法规制度的知晓遵守机制，首先，要按照于法周延、于规周详、于事简便、便于知晓易行的原则制定党内法规制度，并遵循《中国共产党党务公开条例》的规定，对党内法规制度向全党公布。按照党内法规制度体系的内在结构逻辑汇编成册，便于党员、干部了解和熟悉。其次，必须建构党内法规制度实施的宣传教育传播机制，运用多种载体，通过多种渠道，采取多种方式，在党内分众性地、有针对性地进行深入的学习宣传教育传播，促进党组织和党员、干部比较熟练地掌握、运用、遵守相关常用党内法规制度，由此在党内逐步形成按照制度办事的行为习惯和党规制度文化。再次，建构党内法规制度的知晓遵守机制必须强化政治意识，坚定政治信仰。政党是阶级的政治组织，政党成员的政治意识状态是影响政党成员认知和认同政党行为的关键性思想因素。党组织只有强化政治意识，党员、干部只有坚定政治信仰，才能自觉地遵守党内法规制度。

建立党内法规制度的适用解释机制对于党组织和党员正确理解党内法规制度体系中具体规范含义和准确适用党内法规制度具有重要价值。党内法规制度的解释分为正式解释和非正式解释。党内法规制度规定的解释机关对党内法规条文的解释属于正式解释或权威解释，这种正式解释同党内法规制度具有同等效力；而学界对党内法规制度的解读和研究属于非正式解释或学理解释，这种解释知识有利于了解、理解和认同党内法规制度的行为规范，但不具有法规制度的效力。党内法规制度的适用解释机制是指在党内法规制度制定公布后，党内法规制度规定的解释机关就党内法规制度的规范含义以及如何适用党内法规制度规范而作出的正式解释过程及其机制。目前，党内法规制度的适用解释机制尚未形成，获得及时解释的渠道尚不够畅通。当党组织和党员、干部对一部党内法规制度的精神实质、理念宗旨、条款内容不够理解、不够掌握而不知道如何使用具体的行为规范时，并没有得到及时的解释。因此，党的十八届四中全会提出要加大党内法规的“解释力度”<sup>①</sup>。党内法规制度的解释机关也要强化政治意识，畅通党规制度的适用解释渠道，采取多种方式及时有效地加强党内法规制度的解释力度。

第二，以培养执行党规制度的自觉性为核心，建构党内法规制度实施的常态性监督检查和责任追究机制。一般而言，党内法规制度的执行划分为两种：自觉执行和监督执行。从理想状态而言，中央党内法规制度应当由全党各级各类党组织和全体党员、干部自觉执行。但从现实情况看，党内法规制度在一些地方、部门、单位和一些党员、干部那里并没有得到自觉执行，因此必须建立健全党内法规制度实施的监督检查机制和责任追究机制，加快促进党内法规制度的监督执行转化为党内法规制度自觉执行的进程。同时，需要按照《中国共产党党务公开条例（试行）》进一步加大党内法规制度执行情况的公开力度，发挥群众监督和舆论监督的作用，由此建立党内法规制度执行的监督检查合力机制。

在党内法规制度的自觉执行和监督执行两种方式中，自觉执行是目标，而监督执行是手段。建立健全党内法规制度的监督检查和责任追究机制的目标是实现党内法规制度在全党各级各类党组织和全体党员中得到自觉执行。达到这个目标也依赖于党组织的政治意识的增强和党员、干部坚定政治信仰。

第三，以有利于落实坚持党的全面领导和深化全面从严治党绩效为根本标准，建构党内法规制度的常态性实施效果评估机制。任何一部党内法规制度都需要适应党所处的环境和任务的变化而发生适应性变化，否则，党内法规制度的效力就会衰减。这就是党内法规制度的效力递减规律，也是

<sup>①</sup> 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日。

党内法规制度效力衰减的原因即党规制度本身老化的原因。党内法规制度的生命周期规定了党内法规制度的效果评估机制的必然性。只有探索党内法规制度实施效果评估机制，才能保持党内法规制度的生命力。党内法规制度实施的过程及其效果评估包括评估主体、评估对象、评估目的、评估标准、评估内容、评估方法和程序等要素。其中，评估的重点对象主要是在党内法规制度的制定过程中争议较大、表决时获得通过的投票率相对较低的党内法规制度，或者在实施过程中争议比较大的党内法规制度。

## 2. 党内法规制度实施常态化机制的健全策略

建立健全党内法规制度常态化机制，进一步提升党内法规制度执行力，必须以党的政治建设统领党内法规制度的实施，坚持思想建党和制度治党同时发力、同向发力，以坚定马克思主义政党的崇高政治理想、高尚政治追求、纯洁政治品质和严明政治纪律为核心，综合采取如下三个方面的实施策略。

第一，强化政治责任，健全以上率下策略。党的性质和历史使命规定了党规制度实施的各类主体所承担的责任在性质上均属于政治责任。人不率则不从，身不先则不信。所谓以上率下策略，是指从中央到地方各级党委应当从马克思主义政党旗帜鲜明地讲政治的高度增强党规制度实施的责任意识和担当精神，带头贯彻执行党内法规制度，上行下效、上率下行，由此生成党内法规贯彻执行的积极效应。习近平指出：“这些年党内政治生活和党内监督存在的种种问题，究其原因，有市场经济大环境的因素，有党的队伍不断发生深刻变化的因素，但一些高级干部发生的问题往往是所在地方和单位各种问题滋生蔓延的主要导因。党的十八大以来查处了近200名高级干部，其中不乏省委书记、省长、部长、中央委员、中央候补委员，特别是有周永康、薄熙来、郭伯雄、徐才厚、令计划等曾经位居高职的人，给我们党的形象和威信造成的损害是特别巨大的。无论是推进全面从严治党，还是贯彻准则、条例，都要突出抓好领导干部特别是高级干部。这就是我在党的十八届五中全会第二次全体会议上所说的：‘大家要清醒认识高级干部岗位对党和国家的特殊重要性’，自觉按党提出的标准要求自己、磨炼自己、提高自己。”<sup>①</sup>全面从严治党，要坚持严字当头、以严立规、严以执规，制定制度要体现严的要求、严的基调，执行制度更要强化严的标准、严的纪律，通过一项项有效管用的具体制度，推动解决管党治党宽松软的问题，解决党的领导 and 党的建设虚化软化淡化的问题。中共中央政治局通过抓“八项规定”精神贯彻落实，深化了党对党内法规制度执行的规律性认识。

第二，强化执纪问责，健全利益驱动策略。从利益与政党、国家、社会的关系视阈看，中国共产党党内法规制度的本质是在党内外调节和处理个人利益与集体利益、局部利益与整体利益，暂时利益与长远利益、具体利益和根本利益之间关系的行为规范和准则。这种利益关系在政治上、法律上、党内法规制度上的体现是民主与集中的关系、自由与纪律的关系、权利与义务的关系、职权与职责的关系、民主与法治的关系。党内法规制度的实质规定了党内法规制度实施的策略。驱动党内法规制度实施的利益动力是个人利益服从集体利益、局部利益服从整体利益、暂时利益服从长远利益、具体利益服从根本利益。驱动党内法规制度遵守的利益动力也是个人利益服从集体利益、局部利益服从整体利益、暂时利益服从长远利益、具体利益服从根本利益。因此，强化执纪问责，对党组织和党员违规违纪行为进行责任追究也应当采取利益驱动策略。也就是说，当党内行为主体从个人利益、局部利益、暂时利益、具体利益出发而拒绝执行、恶意规避党内法规制度或违反党内法规

<sup>①</sup> 习近平：《在党的十八届六中全会第二次全体会议上的讲话（节选）》，《求是》2017年第1期。



制度时，对违规违纪行为的主体，必须依照《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》等予以坚决查处。当行为主体的违规违纪成本增大到一定程度时，该行为主体也就趋向于守规遵纪。

第三，坚定理想信念，健全文化支撑策略。对党内政治文化来说，思想政治上的滑坡是最严重的病变。党员、干部的理想信念不坚定就会得“软骨病”。马克思主义世界观、人生观、价值观是党员、干部思想上的“总开关”。这一“总开关”没拧紧，就不能正确处理公私关系，缺乏正确的是非观、义利观、权力观、事业观，各种出轨越界、跑冒滴漏就在所难免了。

党的历史表明，党内一定范围内存在的腐败现象是党内政治文化的致命污染源。破除党内落后的乃至腐朽的政治文化，必须以坚定理想信念为精神动力，大力弘扬马克思主义政党的崇高政治理想和高尚政治追求，增强党内先进政治文化的自觉自信、自主自建，以党内先进政治文化遏制违反党内法规制度的行为。同时，针对党内长期形成的“有制度、不执行”的亚文化和避责违规惯性文化削弱党规制度执行力的历史文化因素，有必要采取文化支撑策略。

文化支撑策略的实施有赖于党规制度教育机制的运作。习近平指出：“要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，懂法纪、明规矩，知敬畏、存戒惧，形成尊崇制度、遵守制度、捍卫制度的良好氛围。”<sup>①</sup>因此，应当通过党规党纪教育经常化、制度化的途径来加强党内先进政治文化建设，让遵守党规党纪成为一种常态的党内政治文化。

推进中国共产党党内法规制度实施常态化机制的建构，党组织更应科学分析中国共产党党内法规制度建设的历史阶段、历史事件、历史特征和总结提炼历史经验，围绕新时代、新思想、新矛盾、新目标，精准把握党内法规制度实施进程中遇到的各种问题和困难，牢固树立“执规是本职，执规不力是失职”的理念，切实负起执行党内法规制度的政治责任，积极推进党内法规制度实施常态化机制的理论创新和实践创新，敬终如始、久久为功，让铁规发力，让禁令生威。

#### 参考文献：

- [1] 《三中全会以来重要文献选编》上下册，北京：人民文献出版社，1982年。
- [2] 《中央党内法规和规范性文件汇编（1949年10月—2016年12月）》，北京：法律出版社，2017年。
- [3] 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年。
- [4] 《十八大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2016年。
- [5] 《十八大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，2018年。
- [6] 《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年。
- [7] 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年。
- [8] 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年。
- [9] 宋功德：《坚持依规治党》，《中国法学》2018年第2期。

（编辑：汪世锦）

<sup>①</sup> 《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年，第89页。