人民要论：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。

治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。加强党内法规制度建设，是全面从严治党、依规治党的必然要求，是建设中国特色社会主义法治体系的重要内容，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障，事关党长期执政和国家长治久安。改革开放40年来，我们党总结党的建设成功经验和深刻教训，不断完善党章党规，加强党内法规制度体系建设。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把管党治党作为治国理政的先手棋，提出坚持依规治党，举全党之力、集全党之智，立体式全方位推进党内法规制度体系建设，取得历史性成就。在新时代，我们必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实新时代党的建设总要求，坚持依法治国和依规治党有机统一，坚持思想建党和制度治党同向发力，以改革创新精神加快补齐党内法规制度短板，使党的各方面制度更加成熟、更加定型。

统筹推进各位阶党内法规制度建设

党内法规制度体系，是以党章为根本，以民主集中制为核心，以准则、条例等中央党内法规为主干，由各领域各层级党内法规制度组成的有机统一整体。2017年，中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》提出，到建党100周年时，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、有力的党内法规制度建设保障体系，党依据党内法规管党治党的能力和水平显著提高。实现这一目标，就要以党章为统领，统筹推进各位阶党内法规制度建设。

与时俱进修订党章，以党的根本大法为“纲”统领党内法规制度体系建设。作为立党管党治党的总依据总遵循，党章是“万规之基”，整个党内法规制度体系大厦建筑于党章这个“基石”之上；党章是“万规之首”，具有最高权威，依规治党首先是依据党章管党治党。改革开放以来，党的全国代表大会先后8次修订完善党章，推动党章与时俱进，为党和国家事业发展注入强大制度动力。2017年，党的十九大修订的党章将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，把党的十九大报告确立的管党治党、治国理政重大理论观点和重大战略思想写入党章，为党的根本大法注入新时代血液。

积极稳妥出台准则条例，搭建党内法规制度体系的四梁八柱。准则集中体现党章精神，地位仅次于党章，对于构建党内法规制度体系具有重要作用。党中央一直将制定准则条例作为构建党内法规制度体系的主体工程，在不同历史时期有针对性地制定有关准则条例。2016年，党中央制定《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，从12个方面对新时代严肃党内政治生活提出明确要求、作出刚性规定，具有里程碑意义。同时，党中央制定32部现行有效条例，为规范党组织工作活动和党员行为提供了基本遵循。

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、互联互动，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，各领域党的领导制度建设进一步加强。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，必将为加强和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，中央党内法规制定工作推进力度之大、质量之高前所未有。5年多来共制定修订140多部法规，约占220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党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。党的十八大后，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，坚决有力地维护以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）

《 人民日报 》（ 2018年09月27日 07 版）