以党内法规制度建设破解大党独有难题

戴嘉丽 梁怡安

党的二十届五中全会审议通过的《中共中央关于持之以恒推进全面从严治党若干重大问题的决定》(以下简称“《决定》”),将“坚持制度治党、依规治党”作为管党治党的根本实现路径,提出“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”,为以制度方式破解大党独有难题提供了根本遵循。党内法规制度体系作为党的自我革命制度规范体系的“内核”,具有独特的调整方法和治理效能,是破解大党独有难题的一种创新性探索。党内法规制度之所以能够成为破解大党独有难题的关键变量,在于其兼具规范组织、规范领导、规范行为、规范监督的复合功能,能够将超大规模组织的治理张力转化为制度优势。

当前,中国共产党拥有超过1亿名党员和数百万个基层组织,是世界上规模最大的马克思主义执政党。这种超大规模本身即构成治理难题的源头:组织层级越多,信息传递的失真风险越大;党员队伍越庞大,思想统一和行动一致的边际成本越高;执政时间越长,精神懈怠和利益固化的风险越难以仅靠自觉来克服。百年征程中,我们党构建了以“1+4”为基本框架的党内法规制度体系,即“党章”加“党的组织法律制度、党的领导法规制度、党的自身建设制度、党的监督保障法规制度”,其四大板块分别对准组织管理、执政实效、存续发展和永葆初心等难题维度,构成从“人治”走向“规治”的运行机理。破解大党独有难题的重心,正在从制度供给的规模扩张转向制度效能的深度释放,从“有没有”转向“好不好、管不管用”。新时代深化这一进程,须在“立改废释”提质增效、制度执行力刚性化、制度文化涵养深层自觉、责任链条闭环压实等方面发力。

持续增强“制度供给”,提高破解大党难题的针对性。全会要求“统筹党内法规立改废释”,使党内法规体系更加完备、制度优势更好转化为制度效能。党内法规制度建设已经走过大规模“立规”的阶段,接下来的任务更多是“精装修”和“补短板”。制度供给的精准性,决定着制度能否切中大党独有难题的真实症结。当前的问题不在于法规数量不足,而在于部分制度仍然存在原则性要求多、可操作规则少的粗疏。截至2025年12月底,现行有效党内法规3372部,包括中央党内法规239部、部委党内法规253部、地方党内法规2880部。《中央党内法规制定工作规划纲要(2023—2027年)》进入收官阶段,立改废释不应再依赖集中盘点,而应成为嵌入立规周期的常态机制。在组织管理维度,应针对超大组织信息衰减和层级梗阻的规律,细化组织设置和运行的程序性规则;在领导效能维度,应围绕重大决策的论证、执行和评估环节完善操作性规范,把“领导有效”落实为可检验的过程标准;在监督约束维度,应针对“一把手”监督和重点领域权力运行的薄弱环节,将清单式、程序化的规制方式从试点经验上升为稳定制度。在此基础上,做好立、改、废、释的衔接,对实践证明行之有效的基层制度创新及时上升为更高层级的规范,对滞后于实践或长期“沉睡”的法规予以修改或废止。

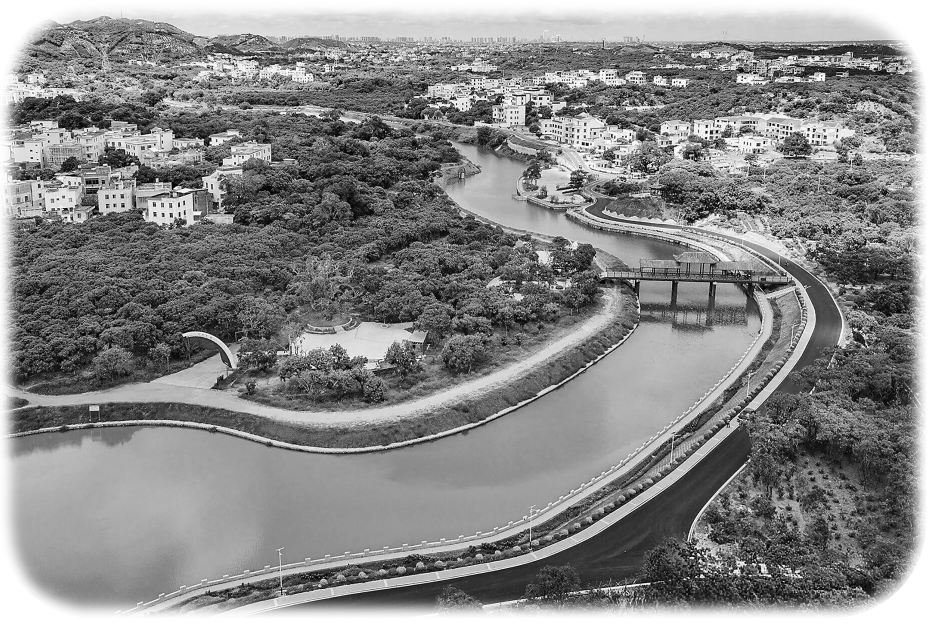
持续强化“制度执行”,提升制度效能转化的实效性。习近平总书记强调,制定制度很重要,更重要的是抓落实,九分气力要花在这上面。当前,管党治党基本实现有规可依,但制度落实还有待进一步加强。法规制度的生命力在于执行,而执行力的最大敌人不是“无法可依”,而是“有规不依”的惯性。全会对“增强制度执行力”作出专门部署,强调“强化制度刚性约束,坚持制度面前人人平等、遵守制度没有特殊、执行制度没有例外”,要求“把制度的执行和监督贯穿党组织和党员、干部履职的全过程”,确保制度时时生成、处处有效。强化执行刚性,需要在三个环节上形成闭环:一是强化责任的可追溯性,将执规责任分解到具体岗位和具体人员,使每一项法规的执行都有明确的责任主体;二是强化监督的穿透性,把党内法规执行情况纳入巡视巡察和政治监督的常态化内容,对执行不力的典型问题进行通报和追责,防止“选择性执行”和“象征性执行”;三是强化“关键少数”的示范性,全会特别强调“‘一把手’要带头执行制度”,领导干部的执规行为具有强烈的信号效应,只有“关键少数”首先做到用权必依规、决策必循法,制度的权威才能在组织内部真正确立。

持续涵养“制度文化”,强化依规治党实践的自觉性。习近平总书记强调:“要加强党章及其他党内法规的学习,心存敬畏,手握戒尺,‘吾日三省吾身’,使守纪律成为浸在骨子里、融在血液中的自觉修养。”同时,全会突出强调“大力破除潜规则”,如果潜规则大行其道,明规矩就会沦为摆设,因此务必让党员、干部认识到法规制度既是“紧箍咒”、更是“护身符”。如果制度仅仅被理解为外在的约束,而非组织成员共享的行为预期和价值认同,执行就会退化为被动的合规行为。破除潜规则、培育制度文化,核心不在于法规条文的灌输式记忆,而在于使“依规用权、按制度办事”成为组织生活的默认规则和职业习惯。充分发挥教育培训的基础性作用,将党内法规学习纳入干部培训和党员教育的常态内容;建立类案分析回溯、整改通报制度,运用典型案件的警示功能,使制度约束的边界在具体情境中被清晰认知;更需要“关键少数”在日常治理中持续展示对制度的尊重,以行为示范传递制度权威。茂名连续多年召开领导干部警示教育会暨党章党规党纪教育培训班,2026年进一步将“树立和践行正确政绩观”融入纪律教育,其意义不仅在于案件警示,更在于通过反复的制度学习强化“制度必须被认真对待”的组织共识,为破解大党独有难题提供最深层的文化支撑。

持续推进“责任闭环”,保障制度链条执行的严密性。习近平总书记强调,坚持有责必问、问责必严,把监督检查、目标考核、责任追究有机结合起来,形成法规制度执行强大推动力。大党独有难题的顽固性,很大程度上来自责任在层层传导中的衰减。《决定》进一步明确党委(党组)负主责、纪委担专责、书记尽首责、班子成员履“一岗双责”、党员干部守具体责,目的就是构建一个各负其责、统一协调的责任体系。如,电白区的权力清单、责任清单、负面清单之所以有效,不仅在于三张清单本身清晰,更在于配套了抽查决策记录、约谈程序不规范单位、述责述廉评议结果纳入考核等问责机制,使清单从“纸面权责”变成了“运行权责”。制度治党的最终效能,取决于每一个制度节点上是否都有一个可追溯的责任主体。只有让责任闭环在组织、领导、建设、监督各环节的衔接处闭合运转,党内法规制度才能从“分段发力”走向“全程见效”,成为破解大党独有难题的持久之策而非应急之举。

依规治党,功在当下、利在长远。破解大党独有难题,没有旁观者,没有局外人。让我们以五中全会精神为指引,以党内法规制度建设的新成效回答“大党之问”,以依规治党的新担当走好新的赶考之路——使百年大党在自我革命的制度轨道上行稳致远,使制度优势真正转化为破解大党独有难题的磅礴治理效能!

(作者单位:中共茂名市委党校,茂名市现代化治理研究中心)



把群众意见转化为自我革命的实际成效

王晓娟 马玲

党的二十届五中全会通过的《中共中央关于持之以恒推进全面从严治党若干重大问题的决定》,部署走好新时代党的群众路线,强调深化马克思主义群众观点和党的群众路线教育,引导党员、干部深入群众、听取意见,解决急难愁盼问题,依靠群众做好工作、化解矛盾。其指向是:保持党同人民群众的血肉联系,在人民支持帮助下发现并解决自身问题。

勇于自我革命和接受人民监督内在一致,源于党的初心使命。群众意见不都属于监督意见,但其中对履职用权和作风的评价批评,是人民监督的重要来源。群众意见不会自动转化为自我革命成效,只有推动党组织和党员干部检视宗旨意识、履职用权和责任落实,纠正偏差、改进作风、完善制度,转化才能实现。听取意见旨在解决问题、改进自身。

一、在站稳人民立场、深入群众实践中发现问题

习近平总书记指出:“群众路线是我们党的生命线和根本工作路线,是我们党永葆青春活力和战斗力的重要传家宝。”走好新时代党的群众路线,首先要解决认识问题。党员、干部要强化宗旨意识、公仆意识,站稳人民立场,增进群众感情,把群众真实感受作为检视工作的重要标尺。

从马克思主义认识论看,正确认识源于实践,并在实践中发展、接受检验。党的路线方针政策要符合实际,就要深入群众实践、排查问题。民生效果体现在细节中,办事是否便利、服务是否可及、政策执行是否公平,群众有切身感受。材料显示工作已部署,群众却可能感到未办成;报表显示流程走完,基层仍可能有堵点,纸面完成不等于落地见效。群众意见能呈现被层级传递、部门分工和经验惯性遮蔽的情况,使党对实际认识更全面,对自身问题看得更清楚。

听取群众意见,要鼓励畅所欲言。意见可能尖锐、裹挟情绪,也可能与干部判断冲突,切忌急于辩解,更不能先入为主证明自身没有问题。先弄清事实和诉求,再分清困难、政策理解、干部作风、制度安排等问题。群众一句话未必有完整答案,却可能指出调查方向。把群众意见当作检视自身的镜子,体现正视问题、修正偏差的自觉。

深入群众,要有制度渠道。落实领导干部宣传党的路线方针政策下基层、调查研究下基层、信访接待下基层、现场办公下基层制度,落实党员、干部直接联系服务群众制度,推动干部走出机关,面对面了解实情。只听赞成意见、回避不同意见,只去基础好、矛盾少的地方调研,未必能收集完整民意。基层走访、信访反映、网络意见、调查数据各有局限,网上声音和少数参会者看法也不能等同于全部民意,多渠道印证才能减少信息偏差。

二、在集中群众智慧、组织群众实践中推动工作

听取群众意见,是为了形成符合实际、符合人民根本利益的认识和决策,并组织群众、带领群众共同实践。习近平总书记强调:“不论过去、现在和将来,都要坚持一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去,把党的正确主张变为群众的自觉行动,把群众路线贯彻到治国理政全部活动之中。”群众意见转化为实际成效,既要集中分散意见,也要把正确主张带回群众,化为共同实践。

群众意见具体分散多样。形成科学决策,不能止于汇总,还要研究、综合和提升。合理且可行的,应吸收;符合方向但暂时难以实施的,应说明原因、研究路径;涉及多方利益的,需论证、协商。要分清个别与一般、当前与长远、局部与整体,找到解决办法,而非简单取舍。

听取意见不是照单全收,集中统一也不意味着可忽视群众意见。发扬民主,不能以意见数量替代论证;实行集中,不能借集中之名省略民主程序。民主保障实践经验和利益诉求表达,集中则整合其中符合实际和人民根本利益的成分。二者相统一,既可避免关门决策,又可防止被局部诉求、短期利益裹挟。

落实民生重大决策征求群众意见制度,不能止步于“已经征求过意见”,关键要看意见是否纳入决策、问题是否解决。要警惕收集多、吸纳少,流程完备而群众关切没有实质回应。吸纳哪些意见、如何体现于政策,哪些暂未采纳及缘由,应公开说明。这不是简单答复,而是公开决策考量、讲清现实约束,让群众能表达诉求、理解决策。

尊重群众意见,重在对群众负责,非追求一时好评。有些措施短期受欢迎,长远却可能增加矛盾;有些改革起初难理解,却符合公共利益和发展方向。既要讲清政策依据和条件,也要完善配套措施。宣传解释也是群众工作。在服务群众中教育引导群众、带领群众前进,才能把党的正确主张变为群众自觉行动。

群众既是意见提出者、成效评价者,也是推进治理的力量。把群众意见转化为成效,既要为群众办事,也要依靠群众办事。化解基层矛盾、完善公共服务、推进社区治理,仅靠行政手段难以持久,需要群众共同参与、共同协商,在共同实践中凝聚共识、汇聚力量,才能解决问题。

组织群众、带领群众,要适应群众工作新变化。走好网上群众路线,不能止于收集留言诉求,还要增强党组织依托互联网组织、宣传、凝聚、服务群众的能力,提升党员干部网上群众工作本领。把网上沟通和线下实践结合,才能联系群众、解决问题、凝聚共识,把党的正确主张化为共同实践。

三、在解决实际问题、接受群众检验中修正偏差

决策作出不意味着工作结束。从群众中形成的认识,还要回到实践中接受检验。随着实践发展,原有措施可能需完善,周全的方案也可能遇到新问题。要跟踪效果,对不适应实际、与群众期待有差距的措施和方案,依规依法调整完善。推进党的自我革命,要坚持真理、修正错误,不回避问题、不遮掩矛盾,既纠治偏差,也深挖、消除其根源。群众意见由此成为党修正偏差、改进工作的依据。

解决急难愁盼问题,检视党组织和党员干部的宗旨意识、责任担当和工作作风,是群众意见转化为自我革命成效的直接体现。回应群众诉求、化解民生信访问题,不能停留在答复解释上。有些问题表面是窗口、流程,实际还涉及部门协同、政策衔接和责任落实,不能只作技术调整,更不能处理完一件就结束。由事及制、由表及里,检视制度衔接、责任落实,才能把解决一个问题同纠正一类偏差联系起来。

对普遍性、反复性问题,要以整改促治理,靠完善制度标本兼治。跨部门、跨层级问题,靠群众投诉难以根治。要推动群众监督与党内监督及其他各类监督贯通协同,强化信息互通、举措联动、成果共用,做到反映问题有人核查、发现问题推动整改、制度漏洞及时补齐。群众监督延伸到整改治理和制度完善,就能推动系统治理。

群众意见转化为自我革命成效,须压实责任。各级党委(党组)要落实新时代群众路线部署,领导干部带头下沉基层,职能部门协同处置、按时反馈,杜绝问题在部门间空转。对敷衍塞责、弄虚作假、损害群众利益行为,依规依纪依法处置。责任清晰,意见才能转化为治理行动;责任落空,程序再完整也可能停在纸面。

工作好不好,不能只看开会、收集意见、形成材料数量,要看合理意见是否吸收、急难愁盼问题是否解决。办事是否更便利、政策执行是否更公平、干部作风是否更扎实,群众感受是检验成效的标尺。群众评价不能简化为满意度数字,应看公共利益是否维护、群众感受是否改善。

人民立场是党的根本政治立场。把群众意见转化为自我革命成效,关键在于一切为了群众、一切依靠群众,使党在人民支持下认识自身、完善自己。新征程上,以习近平党建思想为根本遵循,贯彻全会精神,把群众路线落实到管党治党和治国理政中,在深入群众、集中智慧、解决问题、接受检验中改进作风,保持先进性和纯洁性。保持党同人民群众的血肉联系,我们党就能在坚持真理、修正错误中不断强大,团结带领人民把中国式现代化事业不断推向前进。

(作者单位:广东茂名健康职业学院)

依法治国和依规治党有机统一的贯通逻辑与党校培育路径

罗亚女

坚持依法治国和依规治党有机统一,是习近平法治思想核心要义“十二个坚持”中的第十二个坚持。党的二十届五中全会将“坚持依规治党”确立为持之以恒推进全面从严治党必须遵循的一项重要原则,并在制度保障层面明确推动依法治国和依规治党有机统一。全会审议通过的《中共中央关于持之以恒推进全面从严治党若干重大问题的决定》在部署增强干部干事创业本领时,进一步要求增强“运用法治思维和法治方式开展工作本领”。全会对这一命题的定位,不是条目式的重申,而是将其嵌入健全全面从严治党体系的总体框架,使之从规范层面的衔接协调走向治理实践中的能力贯通。

国家法律与党内法规的衔接协调具有双重内涵:规范层面合理划分调整范围、互不抵触、相互支撑;实施层面在纪法交织的具体情境中协同运作,使纪律评价与法律评价各尽其用。全会围绕健全全面从严治党体系作出部署,在习近平总书记此前系统提出“四个全”要求的基础上,再次强调“内容上全涵盖、对象上全覆盖、责任上全链条、制度上全贯通”的体系化要求,为规范衔接提供了更为系统的制度框架。然而,规范层面的衔接协调并不自动产生实践层面的贯通效果。纪法贯通所要求的,是在具体案件和具体决定中使两套规范转化为协同运作。证据标准的差序、程序时序的权衡、责任形式的竞合,都无法由规则文本预先穷尽。贯通的关键瓶颈,已经不止于规则是否协调,更在于执纪执法主体是否具备在两种规范逻辑之间识别、转换与整合的能力。缺乏这种能力,贯通就可能退化为简单化策略,两套规范的功能互补关系便会在大量具体决定中持续流失。

从实践形态看,贯通能力至少包括三个相互关联的维度。识别能力,要求在具体情境中辨识某一行为同时触及纪律评价与法律评价的哪个层面,判断两种评价逻辑的进入时点。转换能力,要求在纪律评价与法律评价之间进行有序转换,理解何时应以纪律评价为先、何时应启动法律评价、何时两种评价需并行。整合能力,要求把两种评价结果整合为统一的处理决定,使纪律处分与法律责任相互支撑而不彼此抵消。全会要求增强的“运用法治思维和法治方式开展工作的本领”,在纪法交织场景中不是单一法律逻辑的运用,而是纪律逻辑与法律逻辑之间的判断与切换,应具体化为上述三种能力的复合结构。由此可以区分“形式一体”与“实质贯通”:两套规范在同一主体、同一流程中被先后适用,是制度衔接协调已经取得的积极成果,也是走向实质贯通的必要基础;实质贯通所要求的主体判断能力整合,正是全会所指出的“实践要求”的落地之处,仍需在制度化供给上进一步加强。地方实践中述法述责并行、巡察整改制度转化等探索,已经提供了程序并行的形式基础,但评价结果能否进入同一个判断框架、个案处理能否转化为具有法律实施意义的规则改进,仍取决于主体在两种规范逻辑之间作出实质性关联的能力。

党校在贯通能力培育中具有独特定位。这一独特定位首先源于党校姓党的根本原则。党校是教育培训干部和党员的主渠道,承担着为党育才、为党献策的职责,培养造就堪当民族复兴重任的执政骨干队伍。在全会部署持之以恒推进全面从严治党的背景下,这一育才定位应当具体化为培育能够在纪律逻辑与法律逻辑之间作出可靠判断的治理骨干。高校法学教育以法教义学训练见长,纪检监察业务培训以操作规程和任务导向见长,二者各有侧重;党校学员已经具备组织纪律运行的实践经验,贯通训练是在其既有实践直觉上的精加工,具备将实践经验上升为判断自觉的条件,因而在这一特定能力维度上承担着不可替代的衔接功能。

党校培育贯通能力,应以判断节点而非学科体系为组织原则。课程设计围绕三个节点展开:证据标准的差序协同,训练学员在纪律审查的证据要求与刑事证明标准之间识别落差,并作出是否需要以及如何补强的判断;程序时序的权衡,训练学员在“先处后移”原则(《中国共产党处分违纪党员批准权限和程序规定》确立,同时设有“先移后处”例外)与“及时移送”以保障刑事程序正当性之间,识别原则适用与例外情形的条件,作出有规范依据的时序判断;责任形式的整合,训练学员把纪律处分与法律责任整合为相互支撑而非彼此抵消的处理方案。师资配置打破教研部壁垒,由法学教师与党建纪检教师共同承担同一教学单元的备课与点评,使“贯通”首先在教师层面发生。考核方式从知识测试转向判断能力评估,核心指标不是学员是否记住了两套规范的条文,而是其判断的“理由结构”是否从结论性的“按规定办”“从严处理”转向对两种评价逻辑各自适用范围、进入时点和转换条件的显性论证。以判断节点为单元培育贯通能力,并非替代高校法学教育或纪检监察实务培训,而是在全会所要求的政治过硬与本领高强之间建立起一个可操作的能力连接点。这正是在持之以恒推进全面从严治党的新部署中,党校培育路径应当着力之处。**(作者单位:中共茂名市委党校)**