责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年12月8日

党风党纪

党内法规制度体系的结构

在推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设中，执政党必须依法执政、依规治党，充分利用好党内法规、党内制度和党内规范性文件这样的重要政治资源。

□肖立辉

党的十八届四中全会提出，要“加强党内法规制度建设”，强调“配套完善的党内法规制度体系”。这是继2013年11月中央颁布《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》提出要在建党100周年时全面建成党内法规制度体系的宏大目标之后，在党的全会历史上首次就党内法规制度建设问题进行顶层设计，意义重大。

那么，何为党内法规制度体系呢？笔者认为，党内法规制度体系就是规范党组织的工作、活动和党员行为的由一系列党内法规、党的制度、规范性文件构成的规则体系，它的目的和功能就是规范党内的行为，调整党内的关系，保障党员的权利，实现党的团结统一，从而使党内生活更加规范化、程序化，使党内民主制度体系更加完善，使权力运行受到更加有效的制约和监督，使党执政的制度基础更加巩固。党内法规制度体系包括三个层面的规则体系，即党内法规体系、党内制度体系、规范性文件。

党内法规体系

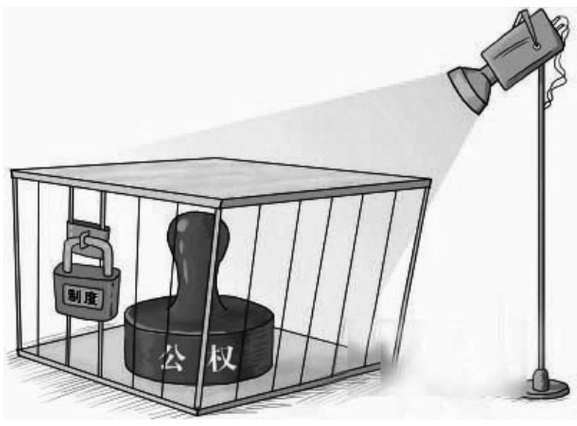
党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。党内法规体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。在由完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系、完善的党内法规体系这五大体系构成的中国特色社会主义法治体系中，各个体系的逻辑关系应该是：从静态的规则体系来说，一个是法律规范体系，另一个是党内法规体系，前者属于中国特色社会主义法律体系的重要内容，后者属于中国特色的执政党党内法规制度体系的重要内容；从动态的法治建设来看，包括法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系，它的目的就是使国家法治和党内法治这个法治“陀螺”旋转起来，调整关系、维护秩序，实现国家治理活动和党内政治生活的有序化、法治化。

在推进中国特色社会主义法治建设中，我们需要国家法律和党内法规这“两手”，并且这“两手”都要硬。我们强调注重立法，促进国家法律和党内法规建设，使制定的国家法律更能解决人民提出的问题，出台的党内法规更能反映党员和党组织意愿。与此同时，更加注重法治在国家治理和党内政治生活中的重要作用，更加注重包括法治实施、法治监督、法治保障在内的一系列规则体系的运转和执行。如果说国家法律和党内法规是国家治理体系的重要组成部分的话，国家法律和党内法规的实施、监督、保障，就是国家治理能力现代化的必然要求，是法治执行力在国家和党内政治生活的应有之义。如同国家法律必须通过法律的实施才能体现它的生命和价值一样，党内法规的生命力也在于它的实施，在于党内法规执行力的提高。

要全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系，就必须在党内法规建设中，以党章为核心，尊重和维护党章的权威，制定和出台一系列规范党组织工作、活动和党员行为的基础性主干性的准则、条例、规则、规定、办法、细则等法规规范。既注重党的中央组织、地方组织、基层组织的实体法，又注重党内选举、党内协商、党内决策、党内监督的程序法；既注重中央党内法规、部门党内法规和地方党内法规之间的协调与衔接，又注重党内法规和国家法律的协调与衔接。从党内法规涉及的领域来看，党内法规体系既包括党的领导和党的工作方面，也包括党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设等诸多方面，还包括民主集中制在党内政治生活中实现的法规规定。

党内制度体系

党内的制度体系是党内法规制度体系的重要组成部分。与党内法规不同，党内制度的制定主体不再局限于党的中央组织以及中央纪委、中央各部门和省、自治区、直辖市党委，省级以下的党的组织也可以制定和出台相关的制度。当然，下级组织出台的制度应与上级组织出台的制度相一致，正如下位法要与上位法相一致一样。从内容来看，党的制度涵盖了党内法规所规范和适用的所有范围，既包括民主集中制这样的根本制度，以及党代会制度、党委会制度、党员权利保障制度等基本制度，也包括党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度、发展党员制度、干部考察公示制度、基层党组织“三会一课”制度等一些具体制度。由根本制度、基本制度、具体制度构成的党内制度体系在保障党内政治生活的正常化方面发挥了极其重要的作用。



规范性文件

党内的规范性文件是党内法规制度体系的又一重要组成部分，是指各级党组织制定出台的旨在规范党组织工作、活动和党员行为的决议、决定、意见、通知等，一般以条款形式表述。从2012年6月开始历时两年的中央党内法规和规范性文件集中清理工作，就是对新中国成立以来至2012年6月出台的23000多件中央文件进行全面筛查，共梳理出规范党组织工作、活动和党员行为的党内法规和规范性文件1178件，其中相当多的是以规范性文件的形式予以发布的。除了中央出台的规范性文件之外，党的地方组织也根据党章、党的政策、党的有关制度制发了一些带有约束力的规范性文件。十八届四中全会“禁止地方制发带有立法性质的文件”，旨在约束和规范地方政权组织的不当行为。同理，在推进党内法规制度体系建设过程中，应严格程序，对党的地方组织、基层组织制发的规范性文件及时清理、备案，从而提高质量。

值得指出的是，作为党内法规制度体系的重要组成部分，党内的制度和党内规范性文件对党内法规体系建设起到了重要的支撑作用，在不断实践的基础上，将一些成熟的经验上升为制度，将成熟的制度上升为规范性文件和党内法规；而党内法规体系又对党内制度体系和党内的规范性文件起到了至关重要的引领作用，不断根据新形势新情况，促进党内法规与时俱进，规范好党内关系。总之，在推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设中，执政党必须依法执政、依规治党，充分利用好党内法规、党内制度和党内规范性文件这样的重要政治资源。

做好党内法规的“加减法”

□邱永丰

运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处，这是党的十八届四中全会提出的明确要求。完善党内法规，使管党治党有章可循、有规可依，应按照立、改、废、释并举的原则做好“加减法”。

围绕法规定位做“加减法”。国法是所有公民的行为底线，党内法规则是为党的各级组织和全体党员制定的比国家法律更加严格的行为准则。党内法规要坚持有所为有所不为，根据国家形势和党的建设实践需要，及时增加法律尚未规范但是管党治党亟需的党内运行规则和党员行为规范，特别是要在政治纪律、组织纪律和作风建设方面努力减少党自身建设的死角和盲区，扎紧从严治党的制度笼子。同时通过经常化、制度化、规范化的清理机制，废除、减少那些与国家法律重复交叉甚至矛盾冲突的党内法规，以避免实践中出现以纪代法、用党纪处理代替法律处罚的现象，实现党内法规同国家法律的有机衔接和良性互动。

围绕规范内容做“加减法”。要使管党管到位上，治党严到份上，必须提高法规规范的针对性和可操作性。因此，应增加行为规范的范围界定、尺度要求等细节支撑，增加纪律执行的罚则配套、程序刚性和解疑释义，做到要义明确、易懂易记、便于执行。减少法规的分散、重叠、冲突，减少过于原则、可操作性不强的规定以及脱离实际的空泛要求。

围绕制定权限做“加减法”。增加由中央制定、在全党统一实施的法规的比重，加强对中央各部门、省区市党委制定党内法规活动的备案审核工作，从制度上减少个别基层党组织以“红头文件”形式随意制定党员管理“内部规定”的现象，防止自降标准或者以严格要求为名侵犯党员权利，避免因处理标准不一导致处理结果畸轻畸重，损害党内法规的统一性、权威性和严肃性。

参考与建议

营造良好的政治生态，先得找到政治生态受污染的根源，以便对症下药。综合一些学者的观点，营造良好的政治生态，必须治理几种不良现象。

治理当前政治生态中的八种不良现象

□党健仁

习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上指出：“改进工作作风，就要净化政治生态，营造廉洁从政的良好环境。”在中央政治局第十六次集体学习时的重要讲话中，他再次强调，要营造良好的从政环境，也就是要有一个好的政治生态。营造良好的政治生态，先得找到政治生态受污染的根源，以便对症下药。综合一些学者的观点，营造良好的政治生态，必须治理以下八种不良现象。

“不跑不送，原地不动”的潜规则。干部群众普遍认为买官卖官是最大的腐败，“不跑不送，原地不动；只跑不送，暂缓使用；又跑又送，提拔重用”，已成为一些地方干部升迁的潜规则，民主推荐、组织考察、集体研究等有时不过是走程序、走过场。在这种潜规则支配下，卖官者权力寻租，甚至明码标价，买官者投其所好，钱贿、色贿、雅贿无奇不有，于是“带病在岗”“带病提拔”“边腐边升”现象频现，而不跑不送者的政治发展空间因为这种“不正当竞争”而被大大压缩。

“拼搏不如拼爹”的特权现象。“我爸是李刚”，一语道破了当今拼爹的社会病。现在“官二代”现象比较突出，有的领导干部钻政策空子曲线调动亲属进公务员队伍，有的另辟蹊径通过“党外路线”安排子女进班子。焦裕禄、杨善洲等优秀的党员干部，他们严于律己的同时严格要求子女亲属，不搞任何特权。

“能力不如关系”的关系学。升学、就业、考公务员、评职称、提拔、买房子、打官司、出国等等很多事情上，拉关系走后门，经营关系进“圈子”现象盛行。大到帮派小到“老乡圈”“同学圈”“麻将圈”，形成各种各样的利益团体。有关系走遍天下，无关系寸步难行。这种“无人不求人、人人都被求”的“中国式求人”往往挑战法律尊严、政府公信力、社会公平和市场规则，必然导致权钱交易、人身依附。

“琢磨事不如琢磨人”的投机钻营。常言道：“君子做事，小人‘做人’。”这里所谓的“做人”是指琢磨、算计人、拉关系。品行正派的人把精力用在事业上，心术不正的人则把心思用在投机钻营上，“琢磨事不如琢磨人”成了一些人的金科玉律。琢磨领导，了解他的喜怒哀乐，投其所好；琢磨对手，掌握他的弱点软肋，攻其不备；琢磨派系，打听谁是谁的人，谁听谁的话，四处讨好，八面玲珑；琢磨自己，无视缺点，放大优点，心生浮躁，盲目攀比。



“做事不如作秀”的形式主义。一为浮夸“秀数字”。数字出官，官出数字，俨然“皇帝的新装”，上下心知肚明，左右互相攀比，以至层层作假，严重损害政府公信力。尤其在GDP统计上弄虚作假，地方汇总数据与统计局核算的全国数据差距较大。二为浮华“秀工程”。有的地方患政绩饥渴症，不顾经济条件和发展实际，不惜举债集资，甚至挪用救灾款，竞相建设大广场、大市场、大公园等政绩工程、形象工程，为自己积累升迁资本。三为浮躁“秀形象”。一些领导干部想方设法“策划”“包装”自己，展示“个人魅力”。官员作秀，实质是官僚主义、形式主义，具有一定的欺骗性。

“多栽花少栽刺”的好人主义。由于存在片面以票取人问题，一些干部奉行“多栽花少栽刺”的处世哲学，把“圆滑”视为成熟，把“世故”当成稳重，滋长庸俗的坏风气。一则放弃积极的思想斗争，“批评上级放礼炮，批评同级放哑炮，批评下级放空炮”，即使提点意见也是隔靴搔痒，不能触及问题，否则会被认为不团结、不成熟。二则讨巧卖乖，通过不正当手段联络感情，增加选票。对上级拍好，百般献媚，投其所好；对下级哄好，不讲原则，护着顺着；对同级敷衍好，称兄道弟，拉拉扯扯。三则回避矛盾，是非面前不开口，遇到矛盾绕着走。

“正不压邪”的反常现象。有的同志坚持原则，嫉恶如仇，成为我行我素者的绊脚石，往往明枪易躲，暗箭难防，正所谓“你和我过不去，我就让你出局”；有的同志独善其身，不进“圈子”，领导层没有力挺的靠山，同事中没有帮腔的“哥们”，民主推荐时往往得票不多；有的同志埋头苦干，不混不赌，非但不能成为榜样，反倒成为被挖苦嘲讽的“另类”；有的同志注重学习，学有所成，结果聪明反被聪明误，往往不被重用。

“不怕犯事只怕‘出事’”的地方保护主义。一些地方只怕出事不怕犯事，势必助长违法犯罪的侥幸心理，导致攻守同盟的抱团现象，产生有案不查的地方保护主义，形成滋长腐败的政治生态。

营造良好的政治生态是一项系统工程，需要多管齐下，综合治理。一是要强化领导干部的荣辱观。通过正反两方面的典型教育，弘扬正气，鞭挞落后，引导广大干部树立正确的价值取向。二是要把权力关进制度的笼子。要建立健全重大事项决策机制、选人用人机制、干部实绩考核评价机制和领导干部监督管理机制等，使各项工作在制度框架内阳光操作、规范运行。三是要树立正确的用人导向。净化政治生态，选人用人是关键。坚持德才兼备、以德为先原则，不让老实人吃亏，不让投机钻营者得利；深化干部人事制度改革，增强民主推荐、民主测评的科学性；落实干部监督制度，坚决同用人上的不正之风进行斗争。四是要抓住契机全面转变干部作风。当前落实中央“八项规定”、开展教育实践活动，整治形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡浪费之风，取得了重要阶段性成果。要以此为契机，标本兼治，不断巩固和扩大胜利成果。

从实践中来

形成防控作风问题反弹的制度合力

□谭　鹏

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央以作风建设开局起步，颁布“八项规定”，铁腕整风肃纪，狠刹“四风”，全党上下兴起一股新风正气。在肯定成绩的同时，我们也要清醒地看到，由于“四风”问题由来已久，甚至在某些地方成为一种潜规则，当前一些部门和单位出现“四风”问题“隐形反弹”的现象。主要表现为以下六种类型。

“委屈牢骚”型。这一类型的党员干部认为作风建设打破了原有的权力运行轨迹，损害了自身的利益。典型的表现为少数干部的“委屈”和“不满”，就像极个别官员抱怨的“作风建设现在搞的饭不能吃了，酒不能喝了，公车也没得用了，我当这个官干什么”。这一类型的问题突出表现了少数贪图安逸、追求享受型干部面对权力运行体制变化时的手足无措和心理失衡。

“不以为然”型。作风建设的主体是各级党委政府，主要的长效体现在党政机关工作人员风气的基本好转。但不可否认作风建设过程中依然存在地区和系统之间的不平衡情况，少数单位领导依然存在“作风一阵风”的错误心态，使得作风建设出现盲区；同时一些事业单位、企业组织和公益性社会团体，至今依然认为自己游离于作风建设的主体之外，甚至部分企业的领导和员工对各项制度置若罔闻，工作日中餐饮酒，出入豪华酒店、娱乐场所的现象依然存在，这就在实际中形成了制度规范的法外之地，严重损害了党员干部形象。

“蒙混过关”型。这突出表现为在反对“四风”的过程中却出现了以形式主义反对形式主义的现象。一些地方和部门在群众路线教育实践活动的过程中在形式上做到了“单位开会、上级验收、对照检查材料”的三位一体，反对“四风”的每一个过程表面看起来都搞了，甚至还轰轰烈烈，但却是关起门来搞教育、搞整改，没有充分发动群众参与，反“四风”只是“写在纸上、贴在墙上”，没有落到实处，群众感受不到作风建设的好转。

“阳奉阴违”型。这表现为一些地方和单位在作风建设过程中存在“使歪招、打折扣、搞变通”的现象，故意让“四风”问题留了“尾巴”、开了“后门”、埋了“祸根”。比如：中央禁止大修楼堂馆所，一些地方就以创业大厦、研发中心等名义继续修建；中央提倡勤俭节约、反对铺张浪费，有些人就跑到私人会所、农家乐、内部食堂继续大吃大喝；中央禁止违规送礼，有人就变为接受电子礼品卡，等等。

“见招拆招”型。这表现为少数单位和个人认为作风建设就是动了自己的奶酪，中央和省委就是要没事找事和单位已经形成的利益格局过不去，转过来对组织耍手段，甚至对抗中央和省委的相关制度。

“另辟蹊径”型。这表现为一些单位和个人利用作风建设制度规定的“盲点”，打擦边球，玩平衡术，使得制度执行在本单位失去效力。典型的案例是作风建设整顿中一些单位明确工作人员在办公时间严禁上网聊天、购物、炒股，同时又利用财政资金为单位建立大容量的无线网络系统，有意或无意地引导干部职工利用手机上网，以逃避组织的监管。这种做法看似保护了干部，实际上严重违背了作风建设的初衷，且为构建作风建设的长效机制留下了危险的制度隐患。

作风建设无小事，事关人心向背，事关党和国家事业的兴衰成败。前期作风建设的成效值得欣慰，但我们也要清醒地看到，上述问题的形成首先是由于不良作风具有顽固性和反复性的基本特性，难以一蹴而就、一劳永逸地解决；其次，由于前期作风建设的整治主要是由党的各级纪检组织或作风办公室单头推进，这就不可避免地存在监管的盲区和制度的漏洞，怎样发挥各型主体作用，形成保障制度运行的合力，这是防范作风问题反弹的重要举措。

抓好“领头羊”，促使领导干部抓好制度落地。许多作风问题，表现在基层干部身上、根子却在单位领导身上，从客观上看上述问题之所以出现与这些单位主要领导的认知和理解有着密切的关系。防范作风问题的反弹，首先必须从领导机关、领导班子、领导干部做起，要建立严格的问责制度，督促解决作风问题时领导干部首先要剖析自己，只有领导干部下定决心决绝、坚定信心落实，各项制度安排才能落到实处，才能真正实现单位作风的根本好转。

坚持“零容忍”，借力纪检机关发挥制度实效。坚持对作风问题的“零容忍”，就要真正发挥制度“高压线”的威力。第一，针对制度建设中出现的制度规范“盲区”建章立制，通过修订和完善，建立健全涉及办公纪律、公款吃喝、公款旅游、公款送礼、公车私用、跑官拉票、推诿扯皮、打牌赌博、大操大办等群众反映强烈问题的制度规范体系，并随着“四风”的变异及时运用制度跟进，针对重点部位和环节建立健全惩戒制度。第二，狠抓制度的落实，作风方面的制度一经制定，必须严格落实，决不允许上有政策、下有对策。第三，推进制度的跟进。在制度的执行中及时排查各种问题，严格问题追究制度，防止作风建设走形式、走过场、避重就轻，明察暗访不深入等情况发生。

聚焦“透明度”，依靠群众参与确保制度生根。作风问题的彻底解决，根本在于通过制度的整体配套，形成社会合力，彻底铲除作风问题产生的隐蔽土壤。建立全面的制度防控体系，以公开透明为核心推动制度创新。