全面从严治党的核心功能如何发挥

全面从严治党包含有制度治党，或曰依规治党。中国共产党在宪法和法律范围内活动，这就内在地要求党内的运行规矩与法治国家相协调。

□ 高新民

在“四个全面”的总体布局中，全面从严治党的战略意义、核心功能是确保实现党的正确领导，充分发挥政治保障作用。但全面从严治党并非单向度对其他方面发挥作用，而是与深化改革、依法治国共同形成相互作用、相互影响、相互渗透的一体化过程。

深化改革、依法治国关键在于坚持和改善党的领导方式

党的建设有狭义与广义之分。狭义的党建仅指党的思想、组织、作风、制度建设，广义的党建除上述自身建设内容外，还包括党对国家与社会的领导等内容。本文从广义上谈全面从严治党。

全面深化改革当下的一个重点是政府简政放权，但简政放权的最大障碍并非来自社会，恰恰来自某些固化的利益——部门利益或行业利益。因此，在改革中难免出现一些“怪”现象：某些部门把某些有利可图的事项下放给自己的下属事业单位；“打包改革”（原有的多个审批事项打包为一项保留下来，下放审批权则把原有的一项拆分为若干项下放）；有的城市咫尺相邻的两个中心城区，各自保留的事项可以相差一倍以上，令人感叹权力下放或保留的弹性太大；有的严重滞后于时势的部门行政法规因其维护了特定行业的利益也难于修订，等等。究其根源，在于到目前为止的权力下放均是政府部门“自我确权”。所谓“自我确权”，说白了就是自己给自己授权，该下放的事项、不该下放的事项由自己说了算，甚至说不清这些做法究竟是于法有据还是于法无据。仅就笔者所了解的县以下基层干部的反映而言，大多认为虽然创办企业的一些前置条件减少了，但总起来讲没有切身感受到权力下放的力度与“好处”。

这里的问题，说到底就是权力的边界、权力的大小由谁说了算。按照党的十八届四中全会精神，应是一切改革于法有据，政府哪些权力该下放哪些不该下放，应由政府部门、行政相对人、科研机构和人大专委会等力量共同确权，防止部门利益行业利益主导确权。但是，政府主动求助于人大确权或人大主动插手政府放权，在政治资源的动员与整合方面都有一定局限性，真正能够统揽全局、协同多方力量共同探讨政府确权的，还是执政主体——中国共产党。更具体地说，在十八届三中全会和四中全会大政方针的顶层设计之后，还需要再行次级层面的整合，超越于政府部门利益之上，把政府、行政相对人、科研机构、人大专委会等力量加以统筹安排，科学确定政府部门（至少是若干核心部门）的职责权限，以权责最终由人大法定的方式推动政府改革。

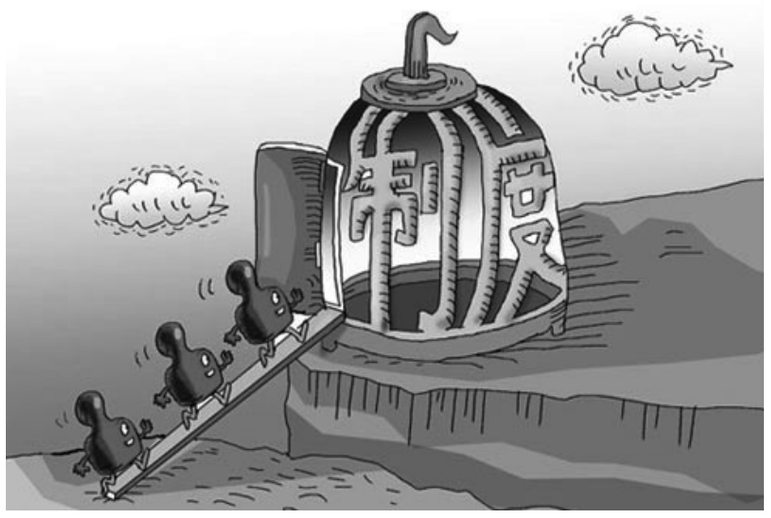
这里，党的政治领导政治作用就表现为如何打破利益固化的格局，如何动用一切有利的政治资源，以法治的方式推动改革而尽量减少随意性，减少权力自我认定的现象。党的领导要坚持，领导方式要改革，领导水平要随着时代的发展不断提升。只有在脚踏实地推动全面深化改革中，党的建设才能达到更高水平。

依法治国与依规治党相协调才能实现执政方式的转变

党与法的关系，从根本上讲是政治与法律的关系。任何国家的法治体系都是在特定政治环境中运行的，都是对既成的政治关系和社会关系的认定。正因为如此，所以很多国家的宪法和法律都不允许以推翻现行国家政权为目的进行颠覆活动。中国特色社会主义法治道路、法治理论、法治体系，是对现存的中国政治关系和社会关系的认定，党的领导说到底是法治的特定政治环境和政治条件，是法治运行的政治生态。但是，法治建设毕竟有其客观规律，保障司法公正就需要有司法运行的相对独立性，因此，也恰恰因此，又决定了全面依法治国必须改进党的领导方式和执政方式。党领导人民制定宪法法律，领导人民实施宪法法律，但党自身必须在宪法法律范围内活动，这就是既体现党的领导，又是对党自身的制约。

全面从严治党包含有制度治党，或曰依规治党。中国共产党在宪法和法律范围内活动，这就内在地要求党内的运行规矩与法治国家相协调。

在党规与国法的关系中，一方面，二者的适用范围、适用对象、道德层次要求、惩戒手段不同，党规严于国法；另一方面二者精神实质有相通之处，如党的宗旨和国家政权的宗旨都定位于为人民服务，



组织原则都定位于民主集中制，等等。但在现实操作层面，二者仍有许多需要协调之处。

比如，十八届三中全会提出“规范各级党政主要领导干部职责权限，科学配置党政职能部门及内设机构权力和职能，明确职责定位和工作任务”。这里的关键词在于“党”，因为过去的历次改革大多仅针对政府职权，但实践中也出现了周永康、令计划、苏荣、白恩培等担任党的重要领导职务却有严重违纪违法行为的现象，所以，中央把党与政并列提出规范权责，其重大意义不容低估，是一项重大、艰巨而敏感的改革任务。既然是规范党与政权力、职能和责任，那么，就牵涉到党、人大、政府的相互关系，各自决策边界与法定责任，牵涉到需要统筹审定党内规定与国法有无矛盾之处，尽可能协调、相互衔接，以防止出现操作层面的矛盾。

再如，惯例上党的各级主要领导（一把手）往往“管全面”，那么，在权责对应和依法治国的背景下，对“管全面”如何规范，以及如何确权，都既是全面深化改革、全面依法治国的重要任务，也是如何改进党内权力体制与运行机制的任务。深化改革、依法治国与全面从严治党三者并举，把依法治国与依规治党协调起来，才能最大限度减少滥用权力的空间和机会，使各方权力运行有序。

科学执政、民主执政、依法执政是中国共产党应有的基本的执政方式，党的领导能力就体现于把深化改革与法治建设的统筹联结之中，党的领导方式执政方式也只有在这种统筹安排、依法改革的顶层设计之中才能真正实现自身的转变，全面从严治党的水平也蕴含于其中。

在推动改革与法治建设中提升全面从严治党水平

“四个全面”作为中国特色社会主义的总体布局是有机统一的整体。党只有解放思想、与时俱进，推动自身改革，才能为其他三个全面提供政治保障，又在推进全面深化改革和全面依法治国中提升管党治党的水平。

在完成党的中心工作中坚持全面从严治党。密切联系党的中心工作加强党的建设是中国共产党的传统优势。党的十八大指出，“以经济建设为中心是兴国之要，发展仍是解决我国所有问题的关键”。因此，抓住科学发展这个中心工作，通过深化改革和依法治国来推动发展，是党的建设成效和执政能力的重要体现。全面从严治党绝不是脱离中心工作、就党建搞党建。全面从严治党只有与中心工作一起谋划、一起部署、一起考核才能实现“四个全面”的协调发展。在这一问题上，需反对以形式主义搞党建，反对脱离中心工作的空头党建，坚持党的建设与中心工作一起谋划、一起部署、一起考核，防止党建与中心工作成为“两张皮”。

在领导经济体制改革和政治体制改革中“重构政治生态”。习近平总书记提出重构政治生态问题，主要源于一些地方和部门政治生活非正常，其表现形式多种多样，有的是形成形形色色的圈子文化，独断专行与软弱涣散同时并存，有的形成系统性、塌方式、家族式腐败，等等。构建风清气正的政治生态，其“治本”之道，就是从经济体制上减少权力干预微观经济的空间，政治上对权力过于集中进行改革，对干部人事制度特别是选人用人机制进行改革。这恰恰是党的十八届三中全会和四中全会所强调的市场在资源配置中起决定性作用，政治方面强化权力制约和监督体系，把权力关进制度的笼子。这两大领域又都需要法治的保障和规范。如果我们真正把三中全会与四中全会的精神落在实处，就为全面从严治党提供了良好的经济与政治基础和条件，改变了政党生存的社会生态和国家的政治生态。党风廉政和反腐败的源头治理就蕴含在全面深化改革和全面依法治国之中。当然，党内权力运行状态也是构成中国政治生态的重要要素，全面从严治党意味着党内权力运行的规范、干净，与国家政治生态相互渗透。

建设两个“服务型”，形成党的作风建设长效机制。所谓两个“服务型”，是指建设服务型政府、服务型基层党组织。党的作风建设、干部队伍的作风建设是全面从严治党的重要内容之一。作风问题有领导者、干部个体因素的影响，更有制度的整体导向、规范、约束的影响。从实践来看，在打造服务型基层党组织方面，各地以创新精神努力探索服务于社会服务于群众的多种途径和形式，也确有很多具体成果。但在这些服务中也发现一些问题。比如，某些基层党组织为群众代办的一些事务，恰恰是服务型政府应当做的事，反映出服务型政府转变不到位；再如，社区党组织、农村党组织所做的某些具体事项如关爱老人儿童等，如果由专业的社会组织来做效果会更好（其专业性较强），又反映出社会组织发育的滞后，党组织不得已替代了专业组织的工作。因此，从源头上来看，一是以法治的途径打造服务型政府，加快政府职能转变，迫使所有的工作人员只能按照权力清单为管理对象服务而不能滥用权力和不作为，是根本所在。二是提高社会治理水平，引导社会组织的健康有序发展。服务型基层党组织建设，与服务型政府、社会治理共同发展，形成合力，推动国家治理体系和治理能力现代化，才能形成作风建设长效化机制。

党建科学化

规范党组运作的制度保障

□ 丁长艳

按照党领导国家机构履职“制度化、规范化和程序化”的现代治理需求，2015年5月29日，中共中央政治局审议通过《中国共产党党组工作条例（试行）》（下称《条例》），日前，《条例》全文发布。

进一步完善党组制度与相应的机制，是提高党领导与治理国家制度化、规范化、程序化水平的重要保障。与以往的党内法规相比，《条例》具有以下四大典型特点。

坚持问题导向，凸显“党要管党、从严治党”的决心与责任。规范党组的建制工作，出发点是“加强和改善党的领导、提高党的执政能力”，有效地发挥党协调各方的领导核心作用。《条例》坚持问题导向，分别从总则方向、设立规则、职责要求、组织原则、议事决策、责任追究、特殊形式等七个方面，进行详细的制度化规范与机制化建构，对党组的设立和运行各个环节都做出全面而明确的规范，在宏观、中观与微观等不同层面强化了党的领导，提出许多重要的措施和制度创新。

围绕科学执政的要求，强化党组对其他非党组织的政治领导责任。党组不仅属于党的“组织机构”，而且是党在非党组织中的“组织机构”，这两重定位在《条例》中被细化与规范化。《条例》第二章明确了党组在国家机关、人民团体、经济组织、文化组织、社会组织和其他组织等六类非党组织内“可以设立”的建制形式，尤其是将新生组织也纳入党的领导视野，一定程度上，改变了相当长时间内党组的弹性建制的不均衡状况。在提升国家治理体系与治理能力现代化总目标下，强化党组的政治领导责任是优化党组治理功能的重要前提。

为强化党组的政治领导责任，明确与规范非党组织机构内党组建制与运行提供了组织基础与制度网络。根据《条例》内容，党组的政治领导责任主要体现在：负责学习、宣传、贯彻执行党的理论和路线方针政策、贯彻落实党中央和上级党组织的决策部署时，发挥好“把方向、管大局、保落实”的作用。根据党科学执政的要求进一步明确党组政治领导责任，《条例》职责部分细化了“党组讨论和决定本单位重大问题的七个重要方面”，包括党组请示报告制度，党组建制的机构人员配备，“三重一大”事项，基层党组织和队伍建设，意识形态工作、思想政治工作与精神文明建设，党风廉政建设和反腐败的事项，以及其他重大问题等。

根据治理现代化要求，构建以党组为架构的领导与治理网络。根据党组是党领导非党组织的核心的政治定位，以及党要管党、从严治党的组织要求，《条例》在党的组织体系之外，构建了一套以党组为架构的领导与治理网络，为全面深化改革、提高党领导与治理国家的能力奠定领导基础。通过制度化与程序化方式，规范非党组织中党组织的存在形态，借助建构党组的领导责任制度、请示报告制度、党组书记负责制、党组会议制度等，掌握了党在非党组织中的两大关键性要素，即干部领导权与决策管理权。通过党组的作用，在非党组织内、党与非党组织之间形成了相互联系与支持的领导与治理网络。

坚持重点突出，依靠党组制度化过程落实党风廉政建设主体责任。按照全面从严治党要求，党组是党风廉政建设的重要领导核心，应该认真履行党风廉政建设主体责任。《条例》进一步明确党组应该加强对本机关和直属单位组织工作的指导，支持党的机关工作委员会履行对机关和直属单位党组织工作的领导职责，支持纪检监察机构履行监督责任。因而，落实党建工作责任制，要从建立党组书记职责制度和党组工作议事的清单管理制度两大重点入手，从制度管理与过程管理两个维度，落实好党风廉政建设的任务，为党有效地进行决策与执行决策提供坚实的主体支撑。

党要管党、从严治党目标的实现，关键在于实施。现代国家治理、社会治理都有其发展要求和规律，党通过不同的沟通机制与方式适应性地实现它的领导权。因此，面对多元化和多样性的国家与社会治理需求，党组织在国家机关、社会等领域内的建制，既要在原则层面体现党的领导的一体化策略，也要兼顾不同主体的具体需求。针对不同的治理需求，《条例》规定内容的实施会在不同非党组织内呈现差异化状况。各级党委与非党组织内的党组，要从“四个全面”的战略高度，因地制宜、因时制宜地将《条例》的各项规定要求落到实处，保障党组制度的规范化与科学化运行，不断提高党的执政能力和水平。

参考与建议

以制度创新完善党对社会组织的领导

在社会组织中设立党组是新形势下党发挥领导核心作用的体现，是确保党的理论、路线、方针、政策得到贯彻落实的重要途径，是完善党对社会组织领导的重大制度创新。

□ 黄　伟

2015年5月29日，中共中央政治局审议通过《中国共产党党组工作条例（试行）》。党中央决定在国家机关、人民团体、经济组织、文化组织、社会组织和其他组织领导机关中设立党组。在社会组织中设立党组是新形势下党发挥领导核心作用的体现，是确保党的理论、路线、方针、政策得到贯彻落实的重要途径，是完善党对社会组织领导的重大制度创新。

为什么要在社会组织中设立党组

现代政治是由民众（群众、社会组织等）、政党（执政党、参政党、在野党等）和公共权力（立法机关、行政机关、司法机关等）三个要素构成的系统。政党与社会组织的产生和发展都是为了满足社会需求与解决社会问题。社会组织是社会的载体，政党是联系社会与国家的桥梁纽带。处理好政党与社会组织的关系是现代政治的应有之义。

中国现代化的进程导致多元利益格局的产生，推动社会阶层的分化与复杂化，引起社会成员角色的重构和社会组织的迅速发展。社会组织日益成为社会生活多元化的中坚力量，成为社会构成多样化的主要元素和社会治理现代化的重要载体。社会组织的发展使党的执政环境发生很大变化，促使党与社会关系调整和重构，这都要求改进和完善党的领导方式和执政方式。《中国共产党党组工作条例（试行）》明确规定在社会组织设立党组，这是新形势下中国共产党加强“总揽全局，协调各方”领导核心作用的体现，也是加强党对社会组织领导的需要。同时，《中国共产党党组工作条例（试行）》对党组的设立、职责、组织原则、议事决策等作出全面规范，对监督检查、责任追究提出明确要求，为党组设立和运行提供了总依据，这使党组整体运行和工作走上了制度化、法制化轨道。

怎样认识党与社会组织的关系

中国共产党与社会组织关系的本质是党的执政基础问题。从巩固和扩大党的执政基础出发，要慎重处理好党与社会组织的关系，努力赢得人民群众最广泛的支持和认同。

党的执政基础是指党在执政过程中赖以掌握政权、巩固政权、取得事业成功所必备的根本条件和前提基础，也就是依靠谁、依靠什么执政的问题。党的执政基础中最重要的是党的阶级基础、群众基础和组织基础。不断增强党的阶级基础和扩大党的群众基础关系到党的强弱大小和兴衰成败。党的执政基础既是一个老问题，又是一个新问题。说是老问题，是因为中国共产党的历史就是一个不断增强阶级基础、扩大群众基础的历史。说是新问题，是由于时代的进步，社会环境和社会分层都发生了重大变化，党的阶级基础和群众基础也相应发生变化。阶级基础和群众基础的变化，势必体现在党的组织基础中，会影响党的组织制度、组织体系与党员队伍。基础不牢，地动山摇。推进党的事业，一刻也不能放松基础建设。党在执政实践中，不论是改进和完善党的领导方式与执政方式，还是调整党的执政功能，都是为了赢得人民群众的支持和认同。随着社会组织的发展和从事社会组织工作人员的增多，党必须在执政实践中重视与社会组织的关系。社会组织涉及领域非常多，具有广泛的社会基础，能够表达不同群体的利益诉求。在新形势下，党要处理好与人民群众的关系势必涉及社会组织及其从业人员，如何与这部分群众密切联系，发挥正能量，成为党面临的一个崭新课题。

改进社会组织党建工作

改革开放以来，党一直十分重视社会组织党建工作。1996年，在中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发的《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》中，正式提出了在社会组织中建立党组织的要求。1998年2月，中共中央组织部和民政部专门下发《关于在社会团体中建立党组织有关问题的通知》。2000年7月，中共中央组织部发布《关于加强社会团体党的建设工作的意见》。在党的十七大、十八大政治报告中，都对社会组织的党建工作作出了规定。在社会组织迅猛发展和社会治理改革创新的今天，以《中国共产党党组工作条例（试行）》为指导，进一步完善党对社会组织的领导，需要认真谋划和推进以下工作。

一是合理定位社会组织中党组的地位。这是社会组织党建工作的首要问题。社会组织中的党组既不能对社会组织的一切事务大包大揽，无所不为，造成党社不分，使社会组织缺乏自主性和独立性；也不能对社会组织发展不管不问，无所作为，造成党社分家，使社会组织远离党组。党组应该是社会组织的政治核心，是党的战斗堡垒，要对社会组织进行坚强的政治领导，把握社会组织的建设方向，引导和监督社会组织发展。

二是明确社会组织中党组的主要职责。社会组织中党组应该坚持正确的政治方向，全面执行党章和工作条例规定的党的基层组织基本义务，宣传和贯彻党的路线、方针、政策，执行上级党组织和本组织的决议、决定；监督社会组织遵守国家法律、法规；支持社会组织及其负责人按照社会组织章程开展工作；加强党组自身建设，做好党员的教育管理和发展党员工作，发挥党员的先锋模范作用；领导社会组织精神文明建设和思想政治工作；做好统一战线工作等。

三是开拓社会组织党建工作新模式。随着经济社会的发展，传统以条为主、按行政隶属关系形成的纵向基层党组织建设管理体系，已难以适应社会组织党建需要。要积极探索社会组织党建工作新方式，增强党组的影响力和号召力。尤其是改进党的领导方式，尊重社会组织发展规律，适应社会组织特点，积极引领社会组织发展。