



筑牢依规治党的制度根基

□王立峰

范的科学性，从而有利于提升立规技术标准。从规范分析角度来看，党内法规的权威概念明确了立规主体、立规意旨、规范内容、执规保障与规范属性。从概念属性来看，党内法规是中国共产党依规治党的专门规章制度，有别于国家法律制度，二者共同构筑于中国特色社会主义法律体系的框架之中。《条例》在设定的基本原则中也明确二者的区分，进而提出了“坚持党必须在宪法和法律的范围内活动，注重党内法规同国家法律衔接和协调”，进而需要坚持依规治党与依法治国一体建设、统筹推进。从规范文本的名称来看，党内法规分为党章、准则、条例、规则、规定、办法和细则，并且进一步明确各自适用调整的范围。从规范的条款结构来看，“党内法规一般使用条款形式表述，根据内容需要可以分为编、章、节、条、款、项、目”。

规范主体权限，明确效力位阶

立规权是依规治党的制度源头。为了保障立规的规范性与科学性，《条例》从规制立规权的角度明确了党内法规的立规主体、立规内容、主体权限和效力位阶。立规的权威主体包括党的中央组织、中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委。立规内容侧重于“事项”立规，即党的各级各类组织的产生、组成、职权职责；党的领导和党的建设的体制机制、标准要求、方式方法；党组织工作、活动和党员行为的监督、考核、奖惩、保障；党的干部的选拔、教育、管理、监督。《条例》进一步设定了党内法规的“保留事项”，即凡是涉及创设党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理的，只能由党内法规作出规定。进而排除“规范性文件”的扩大性适用。《条例》明确界分了党的中央组织、中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委的不同立规职权范围。从效力位阶来看，《条例》强调下级党内法规不得超出上位党内法规规定的范围，也不得重复上位党内法规。从制度实践层面，《条例》进一步明确了党中央授权立规、联合党内法规、党政联合规章、配套党内法规的适用条件，从而提升了立规的针对性与可操作性。

突显程序机制，强化保障监督

《关于加强党内法规制度建设的意见》指出，“提高党内法规制定质量，确保每项法规制度都立得住、行得通、管得了”。“徒法无以自行”不仅适用于法律，也适用于党内法规。正如习近平总书记所言，“我们的制度体系还要完善，但当前突出的问题在于很多制度没得到严格执行。要狠抓制度执行，扎牢制度篱笆，真正让铁规发力、让禁令生威”。《条例》秉承着“便利管用”的原则，一是明确了角色的具体分工，由党中央集中统一领导，日常工作由中央书记处负责，中央办公厅承担党内法规制定的统筹协调和督促指导工作。二是明确党内法规的规划与计划、起草、审批与发布的系统而完整的立规程序，规范了党内法规的规划编制、审议把关机制与草案前置审议程序，保证了党内法规立规程序中各法规工作部门的分工协作、协调一致，从而保证制度有的放矢、掷地有声。三是明确了党内法规的保障机制。严格遵循效力位阶要求，协调规范冲突问题；发挥党内法规的解释效力，增强法规的实效性；健全党内法规执行责任制，开展党内法规的普规宣传；开展实施效果评估，强化监督执纪问责；推行定期清理工作，保障规范与时俱进。

总的来说，“完善的党内法规体系”不仅需要规范本身的“有规可依”，更需要规范本身就是“良规”。党内法规质量过硬，才能筑牢制度根基，全面从严治党才能有坚实保障。当然，要形成更加成熟、更加定型的制度，我们面临的挑战还有很多，一方面，要努力解决不同层次、不同领域、不同调整对象的法规供给问题。根据《条例》的相关规定，不同的主体在法规制定过程中责任归属、权力边界不同。这些部门要有针对性地、依法依规积极履行职责，不断地、修订和完善相关的党内法规。另一方面，成熟和定型的党内法规还需要持续、广泛实践，并基于实践探索，不断深化党内法规理论思考。



制度发展要与时俱进，不断根据客观情况的变化进行适时的立、改、废、释，才能保障制度的实用性与长效性。从1990年中共中央颁布的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》、2012年的《中国共产党党内法规制定条例》到2019年9月15日印发的《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《条例》），标志着被称作“党内立法法”的党内法规制定条例在不断顺应新时代党内法规蓬勃发展的趋势，以提高立规质量为目标，进一步保障党内法规体系建设。

强化思想引领，把牢政治方向

党的十九大报告指出，“坚持全面从严治党，必须以党章为根本遵循，把党的政治建设摆在首位，思想建党和制度治党同向发力”。《条例》在总则部分就明确了立规的指导思想：党内法规制定工作以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。指导思想明确，立规工作才能坚持正确的政治方向。为进一步强化政治建设的统领作用，《条例》提出，“坚持和加强党的全面领导，坚持党要管党、全面从严治党，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导”。《条例》还进一步规定党内法规制定工作的基本原则之一就是坚持正确政治方向，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。这是党的十九大以来出台的一系列党内法规的共同原则，从而统一明确了党内法规体系建设的政治方向。

明晰规范属性，提升立规技术

修订后的《条例》比较清晰地界定了“党内法规”的概念属性，“党内法规是党的中央组织，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度”。这一定义，靶向精准，设定了党内法规的制度属性和规范特质。《条例》强化了制度规

维护好司法鉴定的公信力

□陈邦达

完善“两结合”管理，发挥行业自律职能

由于司法鉴定行业的专业性极强，行政管理往往受制于鉴定专业知识鸿沟，管理手段有限，因此在司法鉴定领域采取行政管理和行业管理“两结合”的管理模式具有合理性。司法鉴定行业协会在专业管理上具有经验和优势，并且容易得到业内认可，在现有行政管理手段不足的情况下，可将司法鉴定协会的行业管理作为重要补充。司法鉴定协会在行业自律管理，保障鉴定人执业合法权益，开展鉴定人继续教育，协助司法行政部门做好技术能力考核、鉴定质量检查、诚信评估等方面能发挥积极作用。但目前行业管理存在不少制约性因素。例如，行业协会的人、财、物主要来源于行业会费，缺乏财政支持，经费相对不足，影响了相关工作顺利开展。行业协会的主要职能是行业自律管理，它只限于对会员进行管理。但由于上位法并没有将加入行业协会作为司法鉴定主体执业的前置条件，因此行业协会要展开自律管理存在瓶颈。解决上述问题须多管齐下，协调行政监管与行业管理的职能划分，鼓励司法鉴定机构加入行业协会并接受其自律管理。例如，已取得所在行业执业资格的法人或其他组织，接受委托从事司法鉴定业务的，可自愿向司法鉴定协会申请注册。

明确鉴定委托主体，厘清委托方权责利

司法鉴定的委托主体问题涉及合同的双方主体。刑事案件的司法鉴定通常由公、检、法机关指派或聘请鉴定机构实施，委托方为司法机关基本没有争议。但在民事案件中，司法鉴定机构在接受鉴定委托时究竟应该和当事人签订委托书，还是和法院签订委托书？实践中各地做法不一。主张委托方是法院的观点认为，由于《民事诉讼法》规定当事人可以就查明事实的专门性问题向法院申请鉴定；当事人未申请鉴定，法院对专门性问题认为需要鉴定的，应当委托鉴定人进行鉴定。据此，民事诉讼中司法鉴定启动权归法院享有，应当由法院和鉴定机构签订委托书。主张委托方是当事人的观点则认为，既然鉴定费用是由当事人预交的，那么当事人才是和鉴定机构发生民事法律关系的主体，法院只决定是否启动鉴定程序，并不是委托鉴定的主体。最高人民法院关于该问题的批复支持这一观点。从法理的角度看，司法鉴定委托活动中应当根据双方权利、义务的对等性确立合同双方，当事人才是鉴定委托方，并且当事人必须对提交的检材真实性担责。这些争议均须在立法中进一步明确。

优化委托方式，促进公平正义

司法鉴定的委托方式是指司法机关如何从鉴定名册中选择某一鉴定机构作为委托对象进行鉴定的方法。目前对于鉴定委托方式主要有如下观点：一是主张择优的原则。即从鉴定机构、鉴定人中选择高水平、高资质、高职称的鉴定主体进行委托鉴定。二是主张随机的原则。即通过随机性的抽选方法产生委托鉴定机构，避免人为因素干扰。三是主张双方协商的原则。即民事案件中在当事人协商前提下产生鉴定主体，协商不成的，则由法院指定。上述做法孰优孰劣？不同的选择方式将直接影响鉴定机构的经济效益。根据全国人大常委会的决定，诉讼中对鉴定事项发生争议，需要鉴定的，应当委托列入鉴定人名册的鉴定人进行鉴定。鉴定人从事司法鉴定业务，由所在的鉴定机构统一接受委托。但根据《民



司法改革

（上接1版头条）我们应总结十八大以来职能部门抓从严治党和惩治腐败的做法与经验，坚持和加强党的全面领导，确保政治机关的鲜明本色；推动党建和业务工

作深度融合，持之以恒正风肃纪，以此更好更顺推动党的重要工作，加快重点难点问题的处理，努力提高治国理政的科学化水平。

以上几个方面，既是从严治党在极其艰难的情况下取得成功的关键所在，也给今后推动重大工作、解决各种难题提供了良好借鉴。它有力地启示我们，只要

始终如一地坚持这样做，中国特色社会主义伟大事业就会无往而不胜。

（作者系中央巡视组副部级巡视专员）

（上接1版二条）新中国的起点是什么？几乎是“一穷二白”。毛泽东在1954年对全党说：“现在我们能造什么？能造桌子椅子，能造茶碗茶壶，能种粮食，还能磨成面粉，还能造纸，但是，一辆汽车、一架飞机、一辆坦克、一辆拖拉机都不能造。”但是国家为什么能够走向繁荣富强呢？因为有了新中国。为什么能够在新中国的基础上走向繁荣富强呢？因为新中国有了社会主义的制度机制，能够集中力量办大事；有了明确的理想愿景，能够为共同目标努力奋斗。新中国成立时，毛泽东受政协全国委员会委托起草《中国人民政治协商会议第一届全体会议宣言》，着重写道：“我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里，克服旧中国散漫无组织的状态，用伟大的人民群众的集体力量，拥护人民政府和人民解放军，建设独立民主和平统一富强的新中国。”

新中国提供了实现伟大复兴的最坚实最可靠的制度保障。邓小平曾说：“如果不搞社会主义，而走资本主义道路，中国的混乱状态就不能结束，贫困落后的状态就不能改变。”实际上，新民主主义革命

和社会主义革命，清除了中国走现代化道路的根本障碍，为生产力发展、为经济基础变革、为走社会主义现代化道路，提供了制度保障。对许多国家来说，如果不能完成国家重构和社会的再造，推进现代化就会面临巨大的动员难题，即难以充分动员各方面力量推进现代化；同时，即便强化和局部地推进了现代化，现代化要素突然闯入旧有的社会结构会带来极其严重的后果，严重的可能导致现代化的中断，或者陷入某种发展停滞的困境。进一步说，新中国成立使得实现中华民族伟大复兴拥有了前所未有的自觉而能动的制度性力量；借由制度性力量合理释放现代化动能，恰是中国改革开放取得巨大成就的基础所在。

新中国成立使得全民族共同汇聚为实现伟大复兴而奋斗的磅礴力量

新中国从一开始就把“人民”牢牢镌刻在自己身上。应当看到的是，新中国使得人民的身份改变，

从受屈辱受压迫变成了国家的主人；新中国的成立使得人民的利益得到关心，教育、医疗、卫生等社会事业普惠及亿万人民；新中国的成立使得人民群众干事创业的积极性得到鼓励，激发出了冲天干劲。其背后的政治逻辑在于，中国共产党是在同人民群众的密切联系中成长、发展、壮大起来的，是靠宣传群众、组织群众、依靠群众起家并走向胜利的；新中国政权深深植根于人民群众内心。中国共产党深知，“人民就是江山，江山就是人民”，要深刻认识密切联系群众的重要性，任何时候任何情况下，与人民群众同呼吸共命运的立场不能变，全心全意为人民服务的宗旨不能忘，坚信群众是真正英雄的历史唯物主义观点不能丢。新中国成立对于伟大复兴的可贵意义在于，中国共产党成功地把实现中华民族伟大复兴与实现人民群众根本利益有机结合起来，从而牢牢把握了治国理政和现代化建设的正确方向。

新中国自带着人民性的基因，人民是新中国最厚重的底色。中国共产党之前的诸多改良与革命的努力之所以失败，根本的就在于人民力量的缺席，而中国共产党领导的

革命的成功，根本就在于“唤起工农”。新中国的成立，使人民成为国家、社会和自己命运的主人，实现了向人民民主制度的伟大跨越，实现了国家的高度统一和各民族空前团结。由此，中国人民获得了从未有过的成就感、参与感和效能感，为了民族复兴而奋斗就是为自身利益而奋斗成为一种真实的政治逻辑。相比之下，许多国家也不乏“大国梦”“强国梦”，也曾某些方面取得了令人瞩目的成就。但是，从人民的政治视野观之，“少数人获益、大多数人掉队”的经济社会发展，必然是不足取的。实际上，这样的发展必然也是不可持续的。相比而言，新中国成立70年来，我们党带领全国各族人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。习近平总书记指出，中国的昨天已经写在人类的史册上，中国的明天必将更加美好。站在新的历史起点上，要实现中华民族伟大复兴，我们完全有理由对此充满信心！

【作者单位：中央党校（国家行政学院）科研部】