



建立完善党内法规评估制度

□ 李志强

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。中共中央《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。党的十八大以来，我们党出台修订了一批标志性、关键性、基础性的法规制度，党内法规制定步伐明显加快。在现阶段，党内法规评估是健全党内法规制度体系、加强党内法规实施的必然要求。

党内法规评估的地方实践

党内法规评估是指对现行党内法规或拟议中的党内法规草案已经产生或可能产生的影响后果进行系统分析、预测与评价，评估党内法规实施对党的领导与党的建设等方面影响，测度相关成本与收益，从而为党内法规制定主体提供立规与不立规、选择一种方案或者放弃另一种方案的客观依据。作为实现科学立规的有效工具，立规主体通过对党内法规的实施效果进行全面测度，有助于发现党内法规制度存在的问题，并根据实施情况提出相应的完善方案，从而推动党内法规准确修改和及时废止，促进党内法规体系更新与完善，改善党的治理能力，提升国家治理现代化水平。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规评估工作，先后在《中国共产党党内法规制定条例》《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》《中国共产党党内法规执行责任规定（试行）》等党内法规及文件中强调要积极开展党内法规评估活动，并初步构建了党内法规评估的基本框架。整体来看，以上文件中的规定仍显得较为原则化、抽象化，缺少可操作性的实施规则。目前全国已有福建、重庆、四川等省市地方党委开启了党内法规评估工作。2016年重庆市委以《关于党政机关领导班子主要负责不直接分管人财物等工作的暂行规定》为对象，在地方层面首次开展了党内法规评估工作。2017年福建省成立全国首家党内法规评估的专业机构——福建省党内法规实施评估中心，在评估主体上正式引入第三方专业机构。

2018年四川省委印发《省委党内法规实施评估办法（试行）》，对实施后的省级党内法规，从其制定质量、执行情况进行调查和评价，以推动党内法规落地落实、发挥效用。上述省市在党内法规评估中的实践与探索，为中央与地方党内法规评估工作提供了宝贵经验。但是由于缺少统一规范，当前各地所构建的评估体系还存有疏漏与不足。尤其是实践中缺少一套统一的评估标准，致使各地在评估主体、评估方法、评估指标等实践方面存在差异。这在一定程度上影响了评估结果的精确性与客观性。

如何推进党内法规评估

在总结地方经验的基础上，应加快推进统一的党内法规评估制度建设，并制定出一套完善的评估办法。通过对评估主体、评估程序、评估指标等要素进行体系化设置，有助于提高评估的规范性，增强党内法规的执行力。

评估主体。评估主体是组织开展评估活动机构。依据《中国共产党党内法规制定执行责任制规定（试行）》第15条规定，党内法规评估主体应由党内法规制定机关来组织开展。当然，根据评估需要，制定机关可以将部分评估事项，委托给起草单位、实施机关以及党校、高校、科研机构等第三方主体来实施。

评估指标。科学的评估指标是保证评估工作顺利开展的前提和基础。从实际情况来看，已有评估指标主要涉及合法性、合理性、规范性、协调性、可操作性等内容，据此评价一部已实施党内法规的内容是否合理有效，形式是否合法合规，措施是否操作可行、结构是否科学规范。当然，这些方面的考察固然有其意义和价值，但设计较为宏观和抽象，缺少细化、微观的指标和客观的评价标准，因而在评估的操作性、科学性、准确性、明晰性等方面存在不足。需要强调的是，完整的党内法规评估指标体系除了涵盖合法性、合理性、规范性等文本质量评估指标外，还应包括党的领导党的建设等具体的实施法规管党治党的能力和水平显著提高。党的十八大以来，我们党出台修订了一批标志性、关键性、基础性的法规制度，党内法规制定步伐明显加快。在现阶段，党内法规评估是健全党内法规制度体系、加强党内法规实施的必然要求。

评估程序。党内法规评估程序可借鉴立法评估制度进行设计。具体而言，党内法规评估程序可分为以下三个阶段：准备阶段、实施阶段、报告回应阶段。其中，准备阶段主要工作包括党内法规评估的启动、评估主体职责确定和任务分配以及制定评估方案等。实施阶段的任务是根据评估方案的指导来收集待评估党内法规在实施前后信息，通过对评估信息整理和分析，得到党内法规实施的基本情况。报告回应阶段则是对评估工作的总结与概括，具有终局性、检验性。一般而言，评估报告内容包括评估目的、评估依据、评估过程、评估结论以及评估结果分析等。而在评估报告完成后，相关机构、部门应作出及时回应，并将评估结论和建议作为党内法规立、改、废的重要依据。

评估方法。党内法规评估的方法以量化为主，包括评估指标的权重设置问题、数据收集问题以及计算量化问题三个方面内容。在指标权重设置上，依据科学、可操作的原则，具体可通过对各项指标从重要到次要进行排序打分，并将专家意见进行整合与集中，转化为具体的数值。在数据收集上，除了通过传统的纸质问卷调查数据外，评估主体还可借助大数据技术和方法，整合各类数据资源，实现数据信息共享，提高数据利用效率。在评估结果计算上，需要进一步拓展量化评估方法的应用，以期提高评估结果的精准性。例如，在立规前，评估主体可采取风险分析、成本效益分析方法对立规项目的必要性进行测度。在党内法规实施后，评估主体可运用主观赋值打分法、效用分析法对实施效果进行评价。



（上接1版头条）始终保持战略清醒，不断增强战略定力，牢牢把握战略主动，科学判断形势，正确把握大局，及时总结经验，善于集思广益，防止出现新的本顿恐慌，防止犯颠覆性的错误。

密切联系党的历史使命和战略目标建设党，必须全面提高党的建设质量，特别要提高干部队伍建设、党员队伍建设、制度建设质量

选好人、用好人、培养好人，关

（上接1版二条）

人力资本积累的差距导致机会的不公平，是消费不平等造成的。高收入人群可以多消费，进行更多的人力资本投资，但低收入的个人和家庭可能难以保障最基本的生活支出和教育支出，社会的人力资本积累就会极不平等。如果完全遵循市场经济的逻辑，收入多的多消费，收入少的少消费，那么，收入与消费的代际循环传递，穷的就会越穷，而且穷人也会越来越多。若出现这种趋势，发展的进程就会受阻，未来发展空间就会越来越窄，发展不可持续。如何减少消费的不平等，应成为现代财政发挥作用的主要着力点。

要避免人力资本积累过程中市场经济逻辑向社会领域延伸，就需要进一步强化公共服务的作用。人力资本的积累通过公共服务，或者说公共消费得到保障，这样就能避免人力资本积累差距的进一步扩大，避免绝对贫困的代际传递。通过基本公共服务的均等化，促进人力资本积累的基本平等，是防范发生不可持续风险的最有

效途径，也是政府有效发挥作用的主要方式。这既能增强经济发展的后劲，避免经济动能衰减的风险，也能促进社会平等和经济平等，防范化解社会两极化的风险。

现代财政的重心应转到促进消费的平等化上来

对于贫富差距的问题，常用的解决思路是立足于收入的平等化，即从收入流量入手，限高补低，通过税收调节，缩小收入差距，并通过转移支付，提高低收入人群的收入，缩小基尼系数。这种思路形成了比较普遍的看法，相当流行，并得到了社会的广泛认可，但有一定局限性。现代财政若主要是围绕“结果公平”来发挥作用，经济发展的激励机制就会受到抑制，人人努力的局面就难以形成。

在社会主义市场经济条件下，最重要的不是结果的公平，而是机会的公平，即人力资本积累的差距不能太大。如果在基本的人力资本积累方面差距很大，就会导致绝对贫困。从本质上来看，贫困是能力的贫困，贫富差距的大小实际上取决于能力的鸿沟，能力的鸿沟就是人力资本积累差距的大小，而人力资本积累差距的大小取决于消费差距的大小。

显然，人力资本积累主要依靠个人、家庭的消费是不够的，还要靠政府提供的公共消费来支撑，从而使社会的人力资本积累水平更高，机会更加公平。这样，人人参与、人人努力就有了条件，就会形成有内生动力的人人共享机制。税收调节、转移支付是“授人以鱼”，在缩小收入差距方面短期有效，容易产生社会幻觉，但不能扭转长期趋势，而且会造成效率与公平的冲突。只有转到起点的公平、机会的公平，通过消费缩小人力资本的差距上来，“授人以渔”才能真正防范化解发展动力不足、少数人富起来那种低质量发展所导致的公共风险，才能实现效率与公平的融合。

要大力培养选拔优秀年轻干部，培养造就一代又一代可靠接班人。

提高党员队伍质量，具有根本意义的，是要适应全面建设社会主义现代化强国的迫切需要，努力推动党员队伍素质建设迈上新台阶，全面提高党员思想政治素质、民主法治素质、科学文化素质、健康文明素质，核心是提高思想政治素质。要始终强化理论武装、强化理想信念、强化发挥作用。要把思想建党、理论强党，落实到领导干部，落实到理论队伍，落实到基层，落实到党员。在全面建设社会主义现代化强国的新征程中，展现党组织和共产党员的新形象新作为，充分发挥战斗堡垒作用和先锋模范作用。

提高制度建设质量，必须有长远

的战略考虑，充分认识党的制度建设对于党的建设和国家长治久安的极端重要性。制度建设的根本目的，是把权力关进制度的笼子里，推动党的制度优势更好地转化为治国理政的实际效能、转化为实现党的历史使命和战略目标的重要保障。党的制度建设要遵循共产党执政规律，着眼于全面依法治国、同国家法治建设相衔接，着眼于国家治理体系和治理能力现代化、同国家社会治理相衔接，着眼于科学配置权力、同国家政权运行相衔接。要以党章为根本遵循，本着于法周延、于事有效的原则，不断提升制度建设质量。

（作者系上海党的建设研究院院长，中央纪委驻原文化部纪检组组长）

进步提供良好条件，这样一来又可以解决发展的技术含量偏低的问题，促进有高技术含量、高附加值的发展。依靠创新，环境友好的发展实际上也能够得以实现。这样，高质量发展也就有了保障。

形成“人人参与、人人努力、人人共享”发展模式，实现社会公平和经济效率融合的最有效方式。通过提升公共服务水平、扩大公共消费不仅能扩大短期需求，稳定短期增长，更重要的是能拓展发展空间。积累人力资本，增加经济发展的新要素，同时促进机会公平，缩小能力鸿沟，发展方式与环境更加友好，财政促进高质量发展也就不会陷于空谈。

财政以促进消费的平等化作为着力点，通过人力资本积累来拓展发展空间，实际上以机制化的方式体现了以人民为中心的发展思想，也为国家治理现代化夯实了基础，这也就意味着财政转向了现代财政和完善现代财政制度。

（作者系中国财政科学研究院党委书记、院长）

如何理解“法律依据”

□ 胡建森

“法律依据”呢？“法律依据”当然首先是指法律条文，其次还包括法治原则和法治精神。所以，我们作出一个法律决定，只要是符合法律条文规定的，或者符合法治原则和法治精神的，都可以说是法律依据的。在法律适用关系中，有具体法律条文的，应当首先引用法律条文；无具体法律条文的，才可适用法治原则和法治精神。

所以，我们绝不是主张公权力行为无须有法律依据便可随意作出，依法治国的核心要求，理当是指“依照法律”办事。但如果主张凡事都必须有直接而具体的法律条文依据，那将导致法律条文泛滥，国家治理效率低下。在这两者之间必须把握好一个“度”。

在全面依法治国和我国现行法治体系背景下，国家机关及其工作人员作出下列行为（包括但不限于）必须具有直接的法律依据。

第一，对于宪法事务的落实。《宪法》是国家的根本法，是我国法律制度的最终渊源，处于最高的法律位阶，具有最高法律效力。它规定了公民的基本权利和义务、国家机关的设置、国家和社会的根本制度和基本制度等重要内容。《宪法》所规定的事项，通过法律和行政法规的具体化而加以落实。因此，对于宪法事务的落实，必须具有法律依据。例如，《宪法》第二章第七节设置了监察委员会，它通过《监察法》得到落实。我们设置各级监察组织就必须直接依据《监察法》进行。

第二，《立法法》所规定的法律保留事项。《立法法》第8条规定：“下列事项只能制定法律：（一）国家主权的事项；（二）各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权；（三）民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；（四）犯罪和刑罚；（五）对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；（六）税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度；（七）对非国有财产的征收、征用；（八）民事基本制度；

（九）基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度；（十）诉讼和仲裁制度；（十一）必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。”由于《立法法》要求这11个事项必须由全国人大及其常委会制定的法律来规定，那就意味着我们从事这11个法律保留事项的行为必须有法律条文的依据。

第三，对公民权利的限制和剥夺、义务的增设。公民的权利可分为基本权利与一般权利。基本权利是由宪法和法律直接设定的，其他权利则由法律、法规和规章设定。但是，没有法律法规依据，规章不得设定减损公民权利或者增加其义务的规范。我国坚持“以人民为中心”，没有法律依据，不得作出限制或剥夺公民基本权利的行为；没有法律、法规、规章依据，不得限制或剥夺公民一般权利的行为。

第四，司法机关的司法裁判。司法上的裁定和判决，具有处分公民权利与义务、处理各类争议、追究法律责任的功能。司法制度又属于由《宪法》直接规定的制度，并由《立法法》列入“法律保留”事项范围。所以，司法机关作出司法裁判决定，当然必须具有直接的法律依据。

第五，实行“法定原则”的制度。我国已为不少制度确立了“法定原则”，要求这些制度必须“依法设定”，不得“人为设定”。例如，“职权法定”原则要求国家机构的职权必须依法设定；“罪刑法定”原则要求什么行为属于犯罪以及实施何种刑罚必须由法律设定；“物权法定”原则要求民事主体的物权必须由《民法典》和其他法律设定；“许可法定”原则意味着《行政许可法》规定许可事项必须由法律、行政法规和地方性法规设定；“处罚法定”原则是指《行政处罚法》明文规定行政处罚由法律、行政法规、地方性法规和规章设定，其中限制人身自由的处罚必须由法律设定；“强制法定”，《行政强制法》规定强制执行权必须由法律设定……。当有关国家机关及其人员从事上述

“法定制度”中的有关行为或作出决定时，必须具有直接的法律依据。

第六，法律具体表明“依法”“依照法律、法规”等要求的事项。例如，《公务员法》第9条规定：“公务员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓。”这就意味着，公务员的宪法宣誓，是否进行、如何进行等，必须依照法律规定。又如《民法典》第117条规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序征收、征用不动产或者动产的，应当给予公平、合理的补偿。”这就意味着，有关机关实施征收征用，必须符合法律规定的权限和程序。凡是法律已对某些事项作出“依照法律规定”要求的，有关国家机关及其人员从事这些事项时，必须具有直接的法律依据并且符合有关法律依据。

第七，对于某些法定的“除外”事项。我国不少法律常常在规定一种基本规则时，同时规定“法律、法规另有规定的除外”。当我们进行“除外”的行为时，就必须有规定的“法律依据”。例如，《突发事件应对法》第13条规定：“因采取突发事件应对措施，诉讼、行政复议、仲裁活动不能正常进行的，适用有关时效中止和程序中止的规定，但法律另有规定的除外。”这里，有关组织或个人在实施不适用时效中止和程序中止规定的行为时，必须有另外的法律依据。

必须指出的是，“法律依据”中的“法律”，狭义的仅指由全国人大及其常委会制定的法律，广义的还包括法规和规章。当我们讲“法律依据”时，这个“法律”到底是指法律，还是同时包括法规和规章，这也不能一概而论，需要依具体规定而定。

（胡建森专家工作室供稿）

