



党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将对权力的监督制约，作为全面从严治党的基本方略。习近平总书记强调，“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败”“没有监督的权力必然导致腐败，这是一条铁律”。对权力必须监督，关键在于如何有效实施监督，必须切实解决好监督责任不明晰、监督内容不聚焦，监督体制不完善、监督制度的操作性和实效性不强，监督保障机制不完善、责任追究落实不到位等问题。

近年来，党内监督在指导思想、基本原则、主要内容、重点对象、实施监督的机构及其职责等方面呈现出一些新取向和新特点。

做到信任激励与严格监督相结合，更加强调严格监督。党内监督没有禁区、没有例外，信任不能代替监督。要通过严格监督，促使党的领导干部做到有权必有责、有责要担当，用权受监督、失责必追究。“信任不能代替监督”，实际上突出了监督在权力治理中的首要地位，原来的“教育、制度、监督”序列被“监督、制度、教育”的序列所代替，即强化监督是第一位的，围绕监督完善制度，再辅之以必要的教育。

做到自我监督与外部监督相结合，更加强调自我监督。如何解决党内存在的突出问题特别是解决消极腐败问题，永葆先进性纯洁性，确保党不变质、不变色，是无产阶级执政党始终面对的重大课题。突出执政党的自我监督，基本考虑有两个方面：一是可控。能够保证监督在党中央集中统一领导下推进，避免可能产生的风险和无序现象。二是可行。习近平总书记指出，自我监督是世界性难题，是国家治理的“哥德巴赫猜想”；权力是最大的腐蚀剂，我们党长期执政必然面临被腐蚀风险，解决这个问题，不能靠西方所谓的政党轮替和三权分立，根本上要靠党自我革命、自我净化；只有把自我监督的有效制度确立起来，构建起具有中国特色的监督体系，才能巩固党的执政地位。

做到自上而下监督与自下而上监督相结合，更加强调自上而下监督。从监督来源角度看，权力监督可分为上级监督、同级监督和下级监督。《中国共产党党内监督条例》提出，党内监督要强化自上而下的组织监督，改进自

下而上的民主监督，发挥同级相互监督作用。三句话的前后顺序显示出监督方式上的优先次序，即强化自上而下的监督是重点和关键。首先，自上而下建立责任制，要求各级党组织和领导干部认真履行责任，抓好本级和下级党的建设和廉政工作。对于不认真履责的单位和干部严肃问责。其次，自上而下建立巡视巡察制度，巡视组、巡察组代表上级党组织对下级组织和领导干部进行检查，及时发现问题并提出整改、处理意见。最后，自上而下建立纪检、监察体系，通过改革不断提高它们的相对独立性，增强日常监督的效力。以上三个方面的举措，均在党中央集中统一领导下进行，这是自上而下监督的根本着力点。

做到全面监督与重点监督相结合，更加强调重点监督。就监督对象而言，所有党组织、全体党员、党的干部无疑都在其列。国家监察体制建立后，监督对象进一步扩大。尽管对象范围广，但其中的重点对象是党的领导机关和领导干部特别是主要领导干部。通过抓一把手监督，带动领导干部的监督，通过领导干部的监督带动领导机关的监督。就监督领域或事项看，有八项内容：遵守党章党规，坚定理想信念，践行党的宗旨，模范遵守宪法法律情况；维护党中央集中统一领导，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，贯彻落实党的理论和路线方针政策，确保全党令行禁止情况；坚持民主集中制，严肃党内政治生活，贯彻党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会原则情况；落实全面从严治党主体责任，严明党的纪律特别是政治纪律和政治规矩，推进党风廉政建设和反腐败工作情况；落实中央八项规定精神，加强作风建设，密切联系群众，巩固党的执政基础情况；坚持党的干部标准，树立正确选人用人导向，执行干部选拔任用工作规定情况；廉洁自律、秉公用权情况；完成党中央和上级党组织部署的任务情况。这八项内容表明，党内监督更多是政治监督，从而把党的全面领导、政治建设的要求清单化并落到实处。同时，党内监督又与其他监督形式贯通起来，构建起立体式、全方位的监督格局。

做到监督的制度化建设与一般性倡导相结合，更加强调监督的制度建设。2015年，中央颁布印发《中国共产党廉洁自律准则》。与2010年颁布的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》比较，新准则全文不到300字，仅为2010年准则的十二分之一。之所以发生如此显著的变化，主要是因为新准则把应该属于纪律处分的条文删除，还因为以倡导性、自律性为主的要求被更刚性的外部监督所取代。解决好“底线”问题，必须更多依靠制度。习近平总书记形象地称为“把权力关进制度的笼子”。因为“没有健全的制度，权力没有关进制度的笼子里，腐败现象就控制不住”。与以往做法不同之处在于，第一，更加注重制度的严密性。不仅要建“笼子”，而且“要把笼子扎紧一点，牛栏关猫是关不住的，空隙太大，猫可以来去自如”。第二，更加注重制度的科学性。制度不在多，而在于务实管用、有针对，能解决实际问题，否则再多的制度也会流于形式。第三，更加注重制度的执行力。习近平总书记始终强调：好的制度如果不抓落实，只是写在纸上、贴在墙上、锁在抽屉里，制度就会成为稻草人、纸老虎。要强化制度执行，坚持执行制度没有例外，对违反制度规定踩“红线”、闯“雷区”的，要零容忍，发现一起就坚决查处一起。

关键在党



党内法规体系概念的演进

中国共产党建设和改革时期对“党内法规”概念的发展

新中国成立之后，党中央更加重视党内法规的地位与作用。毛泽东1955年在中国共产党全国代表会议上，把党的政策和党内法规并列作为党内重要原则的体现，一方面强调了党内法规的重要性，另一方面也体现了对两者功能定位进行区分的科学认识。党的十一届三中全会，邓小平再次重申党规党法的重要性，强调了党规党法在党的建设中的地位，并第一次把党规党法与国家法律放在同等重要的地位，并将党规与国法进行明确的区分，探讨了我们党成为执政党之后所面临的党规与国法关系的崭新命题。

中国共产党革命时期“党内法规”概念的形成

我们党始终高度重视党的制度建设，党内法规的理论和实践是随着党的建立、发展而不断形成和完善的。在革命时期，“党内法规”这一概念最早是由毛泽东在1938年党的六届六中全会上提出。毛泽东在报告第七部分《中国共产党在民族战争中的地位》中讲到党的纪律时提出，“为使党内关系走上正轨，除了上述四项最重要的纪律外，还须制定一种较详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动”。这一时期，毛泽东已经使用了“党规”和“党的法纪”的概念，并把党规纳入党的法纪的一部分。但是，这一时期的党内法规主要是在纪律的层面上使用的。在这次会议上，中共中央通过的《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》《关于各级党部工作规则与纪律的决定》等重要的党内文件就是“较详细的党内法规”的具体形式，分别规定了从中央到地方各级党部工作的任务、职责范围和纪律，对于促进党的团结统一发挥了重要作用。刘少奇在党的历史上也多次论及党内法规。他在党的六届六中全会上所作的《党规党法的报告》，是党的领导人第一次使用“党规党法”的名称，并专门就这一问题作专门性报告。1945年，刘少奇在党的七大上所作的《关于修改党章的报告》中使用“党的法规”的提法。刘少奇一方面将党章与党的法规并列，与毛泽东将党内法规视为较详细的规范是一致的；另一方面，这里所提到的党内法规不再局限在纪律层面上，还规定党的组织形式与工作方法、党的内部生活的规则，这就逐步拓展了党内法规的内涵与外延。这一阶段党的活动多通过指导文件的形式进行指挥运作，党内法规只是散见于党的文件中。在制定上，党内法规主要是把党的组织建设和纪律要求以文件形式表现出来，政治性强，但规范性还有待提高。在执行中，党内法规权威的背后突出体现为领袖个人的威信和党中央的权威，其实施与执行基本上靠党员和组织的自律和自觉。

（上接1版）农村饮水安全巩固提升受益人口2.27亿人，解决了615万人口氟超标饮水问题。农村社会保障事业不断发展，公共服务水平不断提升，乡村治理结构不断完善。

我们在看到“三农”工作取得突出成绩的同时，也应注意注意到乡村振兴战略实施面临的风险与挑战。比如，农产品对外依存度越来越高，农业产业安全需要高度重视。比如如，要进一步缩小城乡居民的收入差距。近年来，城乡居民收入差距虽然不断缩小，但缩小势头明显减弱，加上2020年新冠肺炎疫情对农民收入的影响，巩固拓展脱贫攻坚成果任务艰巨，需要我们付出艰苦努力。

（二）

当前，面向“十四五”时期经济社会发展的宏伟目标，我们要按照中央农村工作会议精神，坚持把解决好“三农”问题，提高农业发展质量与效益，确保农业产业安全，千方百计增加农民收入，在实现农业增产、农民增收、农村美好方面再创佳绩。

提高农业质量效益和竞争力，实现高质高效。以保障国家粮食安全为底线，健全农业支持保护制度，提高粮食生产的规模化水平，坚持“藏粮于地、藏粮于技”。保障粮食与重要农产品供给安全、质量安全，提高畜禽产业发展的集约化水平。坚持市场和消费导向，创新产业组织方式，推动种养业向规模化、标准化、品牌化和绿色化方向发展，延伸拓展产业链，调整优化农业结构，增加绿色优质产

中国共产党建设和改革时期对“党内法规”概念的发展

新中国成立之后，党中央更加重视党内法规的地位与作用。毛泽东1955年在中国共产党全国代表会议上，把党的政策和党内法规并列作为党内重要原则的体现，一方面强调了党内法规的重要性，另一方面也体现了对两者功能定位进行区分的科学认识。党的十一届三中全会，邓小平再次重申党规党法的重要性，强调了党规党法在党的建设中的地位，并第一次把党规党法与国家法律放在同等重要的地位，并将党规与国法进行明确的区分，探讨了我们党成为执政党之后所面临的党规与国法关系的崭新命题。

在1987年召开的党的十三大上，我们党明确提出在新的历史条件下，要切实加强党的制度建设，实现在党的建设上走出一条“不搞政治运动而靠改革和制度建设”的新路。1990年，中共中央颁布《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》，正式使用了“党内法规”这一名称。在该条例中明确界定了“党内法规”的概念，这是中国共产党首次以党内立法的形式来规范党内法规，首次规定了党内法规的概念、名称、适用范围和制定程序等，标志着党内法规制定工作从此走上了规范化轨道。1992年党的十四大修改党章，把党的各级纪委的主要任务是“维护党的章程和其他重要的规章制度”，修改为党的各级纪委的主要任务是“维护党的章程和其他党内法规”，“党内法规”自此正式写入党章。

在改革开放新时期，党内法规制度建设无论从思想上、理论上还是实践上，都有显著进展。中央在党内法规的制定、执行、监督等方面都做了卓有成效的工作，党内生活、党内关系的许多方面已经稳定和常态化，“党内法规”的概念逐渐深入人心，并开始提出“党内法规制度体系”的概念，但是关于党内法规还存在很多模糊认识，党内法规体系仍不够完善。

中国特色社会主义新时代对“党内法规体系”概念的完善

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持全面从严治党，不仅进一步突出制度建设的重要性，而且对党内法规的独特作用进行了突出和强

调，在治国理政实践中总结了一系列推动党内法规体系建设的规律性认识。实践的推进和理论的发展，使得全党上下对党内法规的认识更加深入，逐渐形成治国必先治党、治党务必从严、从严必有法度、法度必求完备的共识。

准确界定党内法规概念。虽然在党的历史上，曾于1990年制定《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》和2013年制定《中国共产党党内法规制定条例》，分别以党内法规的形式界定“党内法规”的概念，推进了党内法规制定工作制度化、规范化。但是很长一段时间，“党内法规”的概念在学界认识上还存在差异。党的十八大以来，习近平总书记高度重视党内法规建设，随着实践的探索党内法规的内涵外延逐渐明确，在理论上对党内法规的认识更加准确。

2019年，按照党的十九大以来习近平总书记对坚持依规治党、加强党内法规制度建设的指示精神，同步修订了《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《条例》）、《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》，并制定了《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》，对党内法规工作进行了全链条的制度规范，是做好党内法规制定工作的基本遵循，也是从“有规可依”迈向“良法善治”标志性文件。《条例》第三条规定根据党的十八大以来的实践发展赋予了党内法规内涵新的时代特色，从党内法规的主体、本质、内容、保障、形式和属性六个方面更加全面准确地阐明了党内法规的内涵外延。这个定义凝聚了全党对党内法规的科学共识，是中央所提出的具有规范效力的定义，也是最权威、最准确的关于“党内法规”概念的界定。

统筹推进党内法规体系建设。党的十八大以来，随着党内法规制定工作不断提速，有规可依的任务基本实现，但是党内法规建设的系统性、整体性、协调性还不够，需要按照党中央对新形势下党内法规建设的顶层设计和系统安排，加快构建完善的党内法规体系，进一步提高党内法规制定质量。

2013年，《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》在工作目标中要求“建成100周年时全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系”，这是党的历史上第一次对党内法规制度体系建设提出了明确的时间表与目标，标志着党内法规制定工作从此走上体系化道路，并在纲要指导思想部分强调了党内法规体系构建的基本原则。2014年党的十八届四中全会提出把“形成完善的党

内法规体系”作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，科学界定了党内法规体系与国家法律规范体系、中国特色社会主义社会义法治体系的关系。

2017年，中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》是党的历史上第一个党内法规制度建设纲领性文件，对加快构建完善的党内法规制度体系提出明确要求、作出统筹部署。首先，权威界定党内法规制度体系概念，这个概念把过去文件中分散表述的党内法规制度体系的构成要素有机整合，并增加了对党内法规体系构成要素外在形式（准则、条例等）的表述，进一步强调了党内法规体系是系统集成、彼此衔接、协调统一的整体性特征。其次，明确要求“到建党100周年时，形成比较完善的党内法规制度体系”，实事求是地对党内法规体系的建设目标进行了规划。再次，对党内法规制度体系进行顶层设计和系统谋划，提出“1+4”的基本框架。这是中央第一次从横向上明确了党内法规体系，这种对党内法规体系的构建，凸显了党章的统领地位，对现行党内法规制度进行有效梳理和分类，提高党内法规制度的科学性、系统性和权威性。特别是将组织法规制度和党的领导法规制度各自单独成块，贯彻了习近平总书记提出的“夯实党执政治国的组织制度基础”“坚持党对一切工作的领导”的重要思想，体现了党对法规认识角度的新变化和党建理论的发展，对推动形成完善的党内法规制度体系具有重要指导作用。

2017年，党的十九大报告指出，“增强依法执政本领，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”，一方面强调了党内法规制度体系调整领域包括党的领导和党的自身建设两个方面；另一方面比之前所提出的建设要求的表述增加了“加快”二字，凸显了党内法规体系建设任务的紧迫性。

2019年，党的十九届四中全会提出“加快形成完善的党内法规体系”，较以往建设目标的表述减少了“比较”和“制度”两个词组。“党内法规体系”的精准表述，明确区分了党内法规体系与党内制度体系，相对于范围更广的党的制度，党内法规的定型、完备水平要求更高。形成完善的党内法规体系的目标要求，凸显了党内法规建设更高标准的建设要求。

“党内法规”“党内法规体系”作为依规治党的核心概念，其自身表述的变化与内涵演进不只是文本话语的变动，而是全面从严治党、制度治党、依规治党伟大实践的科学总结，是我们党以改革创新精神推动理论建构的成果体现。

脱贫攻坚目标任务完成后，对摆脱贫困的县，从脱贫之日起设立5年过渡期。过渡期内要保持主要帮扶政策总体稳定。对现有帮扶政策逐项分类优化调整，合理把握调整节奏、力度、时限，逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。基于此，未来对于欠发达地区、新培育的产业业态、已脱贫人口和边缘易致贫户等，必须保持脱贫攻坚政策总体稳定，严格落实“四个不摘”要求，促进各种资源要素向经济欠发达地区和低收入人群倾斜。与此同时，大力发展乡村产业，壮大人才队伍，防止致贫返贫，推进巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。

（三）

中央农村工作会议着重强调了乡村振兴在实现民族复兴、应对世界百年未有之大变局、构建新发展格局中的重要地位。在新发展阶段，要全面推进乡村振兴战略，把农业农村优先发展各项任务落到实处，实现农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展的目标。

坚持农业农村优先发展。贯彻落实好中央关于全面推进乡村振兴战略的工作部署，坚持新发展理念，构建工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。统筹推进制度建设、政策举措、保障措施，确保各项政策措施落地生根、取得实效，真正把农业农村优先发展转化为

各级党委和政府的自觉行动。

坚持以我为主的产业安全观。落实好“米袋子”省长负责制、“菜篮子”市长负责制，确保农业产业总量安全、结构合理、可持续发展。紧紧扭住种子和耕地两个关键问题，确保粮食及重要农产品产销平衡。以中国供给解决中国需求，以中国资源解决中国问题，牢牢把握住农业产业安全的主动脉。

优先保障“三农”投入。一方面，要加大中央和地方财政“三农”投入力度，引导社会资本投入农业。另一方面，要充分发挥金融、保险、期货、再保险等政策工具在服务主体、发展产业、防范风险方面的重要作用，巩固“三农”发展的资金保障体系。

抓好农村重点改革任务。其一，完善农村基本经营制度，保持土地承包关系稳定并长久不变，推进农村承包地“三权分置”，盘活用好农村宅基地。其二，培育壮大家庭农场、合作社、农业企业等各类新型农业经营主体，发展农业生产性服务业，实现小农户与现代农业有机衔接。其三，全面深入推进农村集体产权制度改革，积极探索拓宽农村集体经济发展路径。

深入学习中央农村工作会议精神，对于做好新时代的“三农”工作，推动农业高质量发展，全面实现乡村振兴意义重大。我们要坚决贯彻落实会议精神，把握新形势，明确新任务，展现新作为，走出一条具有中国特色的乡村振兴道路。

（作者单位：清华大学中国农村研究院）