



# 如何提高党内法规

## 实施评估的成效

□ 李志强

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上指出,我们党已经“形成比较完善的党内法规体系”。制度制定以后,如何实施,实施的成效如何,就成了一个重要问题。针对这一问题,开展实施评估是一个有效方法。

实施评估对于推动党内法规体系的完善具有重要作用。一方面,通过对党内法规制定实施全过程进行评估检查,有助于发现制度体系内不合时宜、不具有操作性的内容,从而及时修改完善,保证党内法规实效性。另一方面,通过对不同类型党内法规制度效果进行评估,有助于把握各领域党内法规建设实际状况,查缺补漏,及时完善,从而统筹推进各位阶、各领域、各层面、各环节的党内法规制度建设有序展开,保障党的各方面制度更加成熟、更加完善。

当前,我国党内法规评估工作已逐步进入制度化、规范化、程序化阶段。《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》要求,党内法规制定机关可以视情对党内法规执行情况、实施效果开展评估,督促党组织和党员领导干部履行执规责任,推动党内法规实施,同时还进一步明确了评估对象的党内法规类型以及形成评估报告等具体方案。在地方层面,部分省市结合自身实际,先后制定出台了专门的评估办法,使评估有章可循,并在实践中开展了多轮评估工作,取得显著成效。作为一项复杂细致的系统工程,党内法规评估涉及多学科、多领域内容,专业性较强,必须着力提高评估实效。

**强化评估结果的应用。**评估本身并不是目的,重点在于对评估结果的运用。党内法规评估结果的运用:一是用于对党规质量的改进与完善,二是用于对党规执行与实施的指导。借助评估,有利于把握党内法规实施整体情况,进而确认哪些问题是法规本身的问题,哪些是执行本身的问题。对于党内法规本身的体例、结构、条文表述等问题,则可以通过制定出台具体法规解释、修改完善党规规范来解决。对于执行中的认识偏差、执行不到位等问题,则应通过优化执规环境、完善奖惩机制、增强执规意识、严格执规责任制等方面进行治理。

**建立科学的评估计划。**由于评估需要投入大量的人力物力财力资源,立规主体不可能对所有党内法规都进行评估。为了避免出现随意评估现象,提高评估工作效率,党内法规制定机关首先应在广泛征求意见、深入调研和充分论证的基础上,制定科学合理的评估计划,明确评估主体、评估对象、评估方法等基本要素。在目标法规选取上,除了遵循“新增评估、逢改评估、遇难评估、期满评估”的原则外,还要综合考虑拟评估法规是否具有评估可操作性,评估信息数据是否容易获取等。应优先关注党组织、党员反映意见比较集中的党内法规,并将其纳入评估计划。

**明确评估的基本内容。**评估内容实质上就是从不同维度考量被评估法规在实施后的效果,通常评估内容依据不同的评估目的和评估对象呈现出不同方面,评估内容决定了具体评估指标体系

以及评估方式。从党内法规调整的对象来看,党内法规存在不同的类型,功能定位也存在差异。因此,应依照不同类型党内法规功能和目的,确立不同的评估内容,进而科学设置具体指标,并有针对性地检测和评估党内法规的立规质量和实施效果,从而不断提升党内法规制度体系建设水平。《关于加强党内法规制度建设的意见》提出“1+4”基本框架的党内法规制度体系,即在党章之下分为党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度4大板块。其中,党的领导法规具有规范和调整党的领导行为的功能,目的在于坚持和加强党的全面领导。鉴于此,评估此类法规应侧重于考察和评价党内法规实施对社会、经济、生态文明建设等方面产生的影响。党的组织法规主要规范党的各级各类组织的产生和职责等内容,旨在为管党治党、执政治国提供组织制度基础。基于此,评估组织法规实施效果应侧重于考察党内法规实施对党的组织结构、产生方式、职权职责划分等方面影响。党的自身建设法规通过对党的自身建设的规范,为深化党的建设制度改革、提高党的建设科学化水平提供制度保障。据此,评估这一类法规应侧重于考察党内法规实施对党的建设带来的实质影响。党的监督保障法规功能在于实现监督保障的规范化制度化,即规范对党的领导 and 党的建设各方面工作和活动的监督制约、考核奖惩、问责追责、激励保障等。因此,评估党的监督保障法规侧重于考察党内法规实施对党内权力制约监督、党员权利保障等方面的影响。

**运用合理的评估方法。**党内法规评估既是一项严肃的工作,又是一项技术性很强的工作,其内容涉及立规技术、执行情况、实施效果、党员群众认知认同等多个层面,需要采用科学的评估方法。从实践情况来看,一般采取以下几种方法:一是问卷调查法。这是最为普遍采用的一种方法,虽然工作量较大,调查周期较长,但其可信度较高,能基本上真实反映法规实施效果。在设计问卷时,遵循科学合理原则,充分考虑调查目的、调查内容等因素,有针对性设置问题,科学抽取样本,切实提升问卷的效度。二是专家组评估法。通常适用于内容复杂、专业性较强的党内法规评估。此方法要求评估主体广泛遴选有关专家组成专家组,开展专题研究并作出评估报告。根据评估法规类型特点,合理确定评审专家遴选条件和专家组组成原则。三是座谈调查法。由评估工作人员分别到党政机关、企事业单位、社会组织进行专题调研,召开座谈会。这一方法在地方实践中已有所应用。如2020年江苏省委办公厅联合省委组织部、省纪委对《关于贯彻落实〈中国共产党党委(党组)理论学习的中心组学习规则〉的实施办法》进行评估。评估组先后到江苏省多家党政机关、高校、国企等机构调研,召开多次座谈会,对办法实施情况进行全面调查与评估。

**强化评估结果的应用。**评估本身并不是目的,重点在于对评估结果的运用。党内法规评估结果的运用:一是用于对党规质量的改进与完善,二是用于对党规执行与实施的指导。借助评估,有利于把握党内法规实施整体情况,进而确认哪些问题是法规本身的问题,哪些是执行本身的问题。对于党内法规本身的体例、结构、条文表述等问题,则可以通过制定出台具体法规解释、修改完善党规规范来解决。对于执行中的认识偏差、执行不到位等问题,则应通过优化执规环境、完善奖惩机制、增强执规意识、严格执规责任制等方面进行治理。

**明确评估的基本内容。**评估内容实质上就是从不同维度考量被评估法规在实施后的效果,通常评估内容依据不同的评估目的和评估对象呈现出不同方面,评估内容决定了具体评估指标体系



# 法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程

□ 胡建森

法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程,应当在法治中国建设中率先突破。今年8月,中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》(以下简称2021年《纲要》),它是我国“十四五”时期全面推进法治政府建设的路线图和施工图。

**法治政府建设新纲要新蓝图。**2015年12月,中共中央、国务院发布了《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》(以下简称2015年《纲要》),对2015—2020年这5年间的法治政府建设工作作出全面布置,确立了到2020年建设法治政府的宏伟蓝图和行动纲领。这5年来,在党中央、国务院领导下,各地区各部门以此为指南,切实努力推进法治政府建设,各项工作取得重大进展,实现了2015年《纲要》所确立的法治目标,完成了相关的工作任务。

“十四五”时期,为了进一步把法治政府建设推向纵深发展,梯次构建法治政府建设顶层设计,中共中央、国务院发布了2021年《纲要》,共设四个部分。明确了新发展阶段法治政府建设的指导思想、主要原则和总体目标;围绕政府机构职能体系、依法行政制度体系、行政决策制度体系、行政执法工作体系、突发事件应对体系、社会矛盾纠纷行政预防调处化解体系、行政权力制约和监督体系、法治政府建设科技保障体系提出改革发展举措;突出和强调了加强党的领导,提出完善法治政府建设推进机制的新举措。

将两个《纲要》相比较发现:一方面,2021年《纲要》以2015年《纲要》为基础,它们之间具有传承性,不可分割。另一方面,2021年《纲要》立足贯彻新精神、立足新起点、明确新方位、树立新目标以及提出新举措,使新发展阶段不断推进法治政府建设,努力实现法治政府建设全面突破,有了更新、更广、更深的内容:在结构主线上,紧紧围绕推进国家治理体系和治理能力现代化,牢牢抓住深入推进依法行政,全面建设法治政府,加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系这一主线;在目标设定上,明确提出全面建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府;在框架体系上,从健全八个方面体系、强化八个方面能力谋篇布局,提出改革发展举措;在任务举措上,对2015年《纲要》已经完成的不再部署,



(上接1版)

## 科技自立自强是国家发展的战略支撑

科技始终是国之利器,国家赖以强,企业赖以赢,人民生活赖以好。历次工业革命极大提高人类认识、利用自然的能力和社会生产力水平。历史一次次证明,一些国家抓住科技革命难得机遇,综合国力快速提升,走向了世界舞台的中心。当今世界正经历百年未有之大变局,前所未有的机遇和挑战并存,新一轮科技革命方兴未艾,科技浪潮催生层出不穷新产业,高科技已经成为国家地区间相互博弈的重要因素,时代呼唤着高水平科技自立自强。一方面我们比历史上任何时期都更接近实现中华民族伟大复兴的目标,党和国家事业发展对高等教育的需要,对科学知识和优秀人才的需要,比以往任何时候都更为迫切;另一方面我们与美西方的博弈也日益复杂激烈,一些关键技术面临“卡脖子”,这些都要我们加紧建设世界科技强国,努力实现关键核心技术自主可控,把创新主动权、发展主动权牢牢掌握在自己手中。

党的十九大报告提出要建设现代化经济体系,着力加快建设现代产业体系,建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系。习近平总书记指出,要加快构建龙头企业牵头、高校院所支撑、各创新主体相互协同的创新联合体。目前,我国的产

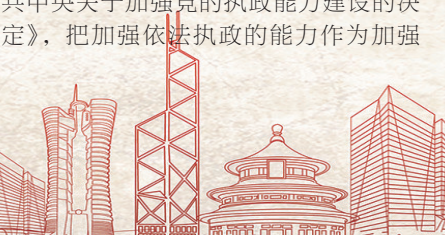
需要持续推进的进一步强化,试点成效突出的全面推广,并提出新任务新举措。

2021年《纲要》的公布和实施,确保了“十四五”时期“一规划两纲要”的有机统一。2021年初,中共中央公布了《法治中国建设规划(2020—2025年)》,这是党中央总结党的十八大以来法治建设实践和成就,站在全面建设社会主义现代化的新起点,对新时代法治中国建设作出全局性、战略性、基础性、保障性安排的纲领性文件,是覆盖依法治国、依法执政、依法行政法治工作和法治国家、法治政府、法治社会法治目标的综合规划。2021年《纲要》以《法治中国建设纲要(2020—2025年)》为依据,是其在依法行政、建设法治政府领域具体落实的表现形式。此外,中共中央于2020年底还印发了《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》,为构建“全民守法”的法治社会确定了目标和措施。这三个文件相衔接,形成了“十四五”时期具有中国特色的社会主义法治建设的“一规划两纲要”的系统架构。

**法治政府建设与法治中国建设。**新中国成立以来,特别是党的十八大以来,中国特色社会主义法治理论和实践不断丰富和发展,有序形成和确立了“依法治国”“依法执政”“依法行政”和“法治国家”“法治政府”“法治社会”等法治概念和理论,坚持“法治行为”和“法治目标”两条主线并行,有机推进法治建设。

1997年党的十五大第一次提出,推进依法治国,建设社会主义法治国家,这是在我们党的文件上首次确立“依法治国”与“法治国家”这对范畴。1999年,“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”被写进宪法。2014年,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)指出,全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。“依法治国”和“法治国家”被提高到国家战略布局的高度。

依法执政是依法治国的保障。继“依法治国”之后,2002年党的十六大报告首次正式提出“依法执政”概念。2004年党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,把加强依法执政的能力作为加强



积极融入地方经济社会发展,深度参与由政府政策、领军企业、金融服务、科研院所等资源汇聚的创新生态之中,促进创新链、产业链、资金链、政策链互动融合。要坚持企业为需求主体、投资主体、管理主体、市场主体,实现从创新链到产业链的一体化布局,高校要积极联合企业,在校内或周边建立“四主体一联合”创新联合体。一是围绕产业链部署创新链,校企开展联合攻关,围绕国家和企业“卡脖子”难题实行“揭榜挂帅”,强化应用牵引的基础研究,突破关键技术瓶颈;二是围绕创新链布局产业链,将高校技术成果“端”给企业和金融,推动新兴产业的孵化和高新技术产业的增长;三是跨越创新链条“死亡谷”,一方面高校与科研院所合作推动新的共性技术研发共享,另一方面校企联合攻关关键共性技术研发共享,拓展三者各自在1到9级创新链中的作用,打通基础研究到应用研究再到关键技术工艺全链条,实现创新链和产业链融合。

在创新中培养创新人才。高水平研究型大学要把发展科技第一生产力、培养人才第一资源、增强创新第一动力更好结合起来。坚持“四个面向”,做好“四个服务”,把人才培养与发展科技第一生产力更好结合,深入推进产教融合,建设创新联合体,在服务经济社会发展中培养创新人才;要把人才培养与增强创新第一动力更好结合,重点推进校企联合模式下的科教融合,在科技创新中培养创新人才。以创新联合体建设为契机,保障大学老师不离开校园就可

## 努力探索高水平研究型大学推动科技自立自强的路径

构建产学研深度融合的创新体系。企业是科技和经济紧密结合的重要力量,应该成为技术创新决策、研发投入、科研组织、成果转化的主体。高水平研究型大学是高层次人才培养、科学研究、社会服务的创新资源聚集地,要

党的执政能力建设的总体目标之一,并就依法执政的内涵作出了规定。

依法行政是依法治国的具体化。2002年党的十六大报告提出“依法行政”的要求。2004年,国务院为了落实党的十六大提出的“依法行政”要求,制定公布了《全面推进依法行政实施纲要》,为全面推进依法行政作出具体部署,提出经过十年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标。2012年党的十八大报告明确了“法治政府”建设的时间表。2015年和2021年,中共中央、国务院先后公布了两个《法治政府建设实施纲要》,对新时代全面加快建设法治政府作出了重大部署。

继法治国家、法治政府之后,习近平总书记在2006年提出了“法治社会”这一新概念,明确指出:“和谐社会本质上是法治社会。”2012年,在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中,他再次提到“法治社会”这一新的法治目标。2014年,“法治社会”被写进《决定》。2020年中共中央印发了《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》。

至此,关于社会主义法治建设的双线路径清晰可见:作为法治行为的“依法治国”“依法执政”“依法行政”和作为法治目标的“法治国家”“法治政府”“法治社会”。习近平总书记提出,“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”,这一表述,于2014年写进《决定》,2017年写进党的十九大报告,成为习近平法治思想的重要组成部分。

2013年,习近平总书记就在新形势下如何做好政法工作问题作出重要批示,提出全力推进“法治中国”建设。2014年中央将“法治中国”概念写入了党的十八届四中全会决定。2020年中央公布了《法治中国建设规划(2020—2025年)》。

法治中国,是党的领导、人民当家作主、依法治国三者统一的有机体,是法治国家、法治政府、法治社会的综合体,是科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的良法善治状态。在法治中国的建设体系中,法治国家、法治政府、法治社会相辅相成,法治国家是法治建设的目标,法治政府是建设法治国家的重点,法治社会是构筑法治国家的基础。

**法治政府建设要率先突破。**推进全



以带领学生进入企业研发环境从事联合研发工作,同时又给学生提供了一个工程化的创新环境,真正实现了“科学家+工程师”双导师乃至多导师培养研究生的目的。以建设现代产业学院、未来技术学院为平台,用好学科交叉融合的“催化剂”,改革高层领军人才培养模式,着力问题导向的能力培养,进行“采集式”学习。通过创新学科专业交叉融合的人才培养模式,构建创新链产业链“两链融合”的人才培养体系,努力打造担当国家科技重任的“大师”“总师”,做到教研一体、学科交叉、产教融合、协同育人。

深化科技创新评价机制改革。坚持质量、绩效、贡献为核心的评价导向,全面准确反映成果创新水平、转化应用绩效和对经济社会发展的实际贡献。科学的评价机制是推动科技创新“顶天立地”的重要保障,必须突出“破四唯、讲成效、论贡献”。要用好科技成果评价这个指挥棒,重点解决好“评什么”“谁来评”“怎么评”“怎么用”等问题,健全科技成果分类评价体系。要树立“不拘一格降人才”理念,“破四唯”和“立新标”并举,以创新价值、能力、贡献为导向,创新高层次人才共享模式,探索“不为所有、但为所用”的柔性引才新模式,切实做好人才的全方位保障,最大限度激发人才创新活力,切实推动广大科技工作者听党指挥跟党走,把论文写在祖国大地上,把科技成果应用在第二个百年奋斗目标新征程中。

(作者系西安交通大学党委书记)

面依法治国,法治政府建设是重点任务和主体工程,对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用,要率先突破。

政府是指从国务院到乡镇人民政府的各级人民政府及其工作部门,也称国家行政机关。国家行政机关是国家权力机关的执行机关,它的最大使命和功能就是执行国家的法律。我国的法治建设体系包括立法、执法、司法、守法,而国家行政机关是执法中的最大主体。行政机关做不到依法行政,政府机关成不了法治政府,我国的法治建设环节就不可能畅通,法治中国也就无从谈起。

政府机关的管理范围非常广泛。国务院作为最高国家行政机关,领导和管理社会经济工作和城乡建设、生态文明建设,领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作,领导和管理民政、公安、司法行政等工作,管理对外事务,领导和管理国防建设事业,领导和管理民族事务,保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利,保护华侨的正当权利和利益,保护归侨和侨眷的合法权利和利益,等等。县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令,管理本行政区域内的行政工作。

政府机关体量大、任务重、范围广、应急性强,由此决定了政府工作的广泛性、直接性、应急性。政府工作和人民群众息息相关。任何一位公民或企业,或许一辈子可以不和立法机关、监察机关、司法机关和军事机关打交道,但做不到不和政府相联系。政府机关做到依法行政,获益最大的是人民群众;政府部门不依法办事,损害最大的也是人民群众。因此可以说,只有政府成为法治政府,国家才可能成为法治国家,社会才可能成为法治社会。

