

【党建热点】

党的制度体系科学化的经验启示与逻辑进路*

孙肖远

摘要:党的制度体系是由法规、规章、规矩等规范所构成的系统集成,涵盖党的领导和党的建设,形成科学完备的党的制度体系是长期执政的马克思主义政党加强自身建设的必然要求。党的十八大以来,党内法规体系加快建设促进了党的制度建设的整体推进,党的制度体系日益完善,依规治党、制度治党取得明显成效。全面从严治党永远在路上,党的自我革命永远在路上,推进党的制度体系科学化,需要汲取党的制度建设的历史经验特别是新时代的实践经验,把握党的制度体系科学化的内在逻辑,运用系统思维统筹规划党的制度体系,在“统”“分”耦合中科学制定各项制度,并以健全而有力的监督保障制度体系有效运行。

关键词:党的制度体系;党的制度建设;经验启示;科学化建构

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)10-0010-08

中国共产党是一个长期执政且拥有9000多万党员的马克思主义政党,有着上下贯通、执行有力的组织体系和强大的政治功能,形成科学完备的党的制度体系,是确保党始终成为坚持和发展中国特色社会主义坚强领导核心的必然要求。党的制度体系是在党领导人民革命、建设、改革和新时代伟大实践中逐步形成、不断完善的,发挥着规范领导行为、调节党内关系、指导党内生活、规制组织建设等重要保障功能。党的十八大以来,我们党将制度建设贯穿于党的各项建设之中,加快党内法规体系建设,健全党的领导制度体系,党的制度体系科学化水平明显提高。全面从严治党永远在路上,党的自我革命永远在路上。在党的十九届六中全会明确“形成比较完善的党内法规体系”的基础上,按照党的制度体系科学建构的内在逻辑,推动形成科学完备的党的制度体系,对于新征程上深入推进新时代党的建设新的伟大工程、以党的自我革命引领社会革命,具有十分重要的意义。

一、党的制度建设的经验启示

自中国共产党成立以来,党的制度建设始终伴随党的奋斗历程,制度从无到有、由少变多、由点及面并逐步体系化。通过不同历史时期的推进特别是新时代的全面加强,党内法规体系现已比较完善,党的制度体系不断成熟定型。党的制度建设作为兼顾连续性和阶段性的统一体,基于不同阶段的形势任务和内在动因,构成制度体系建构和整体机制安排的必要基础^[1]。不同时期党的制度建设产生的制度成果,对于加强党的领导、推进党的建设发挥了重要保障作用。汲取党的制度建设的历史经验,特别是党的十八大以来的新鲜经验,对于进一步推进党的制度体系科学化具有重要的启示。

1. 坚持用制度创新巩固和拓展科学理论指导下的实践创新成果

党领导人民革命、建设、改革及加强自身建设的

收稿日期:2022-08-12

* **基金项目:**国家社会科学基金项目“基层党建促进县域城乡融合的机制建构研究”(19BZZ017);国家社会科学基金项目“中国共产党制度体系建设的百年演进及经验启示研究”(21&ZD043)。

作者简介:孙肖远,男,江苏省社会科学院马克思主义研究所所长、研究员,江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员(江苏南京 210004)。

历史,就是一部党的制度建设的发展史。建党初期,党的制度主要来源于俄共(布)的制度及建党经验。党的六届六中全会深刻总结建党以来的正反两方面经验教训,在思想上和行动上更加注重党的制度建设,完善民主集中制,建立思想建设制度和组织建设制度。党的七大将毛泽东思想确立为党的指导思想并写入党章,我们党开始独立自主进行党的制度建设。解放战争时期,建立了党中央集中统一领导制度以及党的工作制度、工作纪律,为夺取中国革命的胜利奠定了重要的制度基础。新中国成立初期,在全面探索全国执政条件下党的制度建设的实践基础上,党的八大通过的党章,对在党的制度中贯彻民主集中制原则作出许多新规定,为社会主义建设时期党的制度建设明确了发展方向,党的制度建设进入规范化体系化阶段。进入改革开放新时期,随着党的制度建设向前推进,党的制度规范不断健全,党组织和党员的制度意识得到明显增强,更加自觉地按照制度规范进行自我约束。党的十八大以来,进一步完善党的制度规范,对党内法规制度体系建设作出了两个五年规划,着力提高党的制度体系的系统性和可操作性,党的制度建设在继承和创新中加快推进。坚持以实践基础上的理论创新成果指导制度建设,用制度创新巩固和拓展实践创新成果,不断推动党的制度建设,成为推进党的制度建设的一条重要经验。

2. 坚持以党章为根本、民主集中制为核心推进党的制度体系科学化

党章是政党对其性质和宗旨的政治宣示,体现党的意志和主张,用党章指引党的制度建设,是马克思主义政党建设的基本经验。党的一大讨论和通过的《中国共产党纲领》,对党的性质、组织原则、组织机构和党员发展作出规定,并明确提出党的最终奋斗目标,实际上起到党章的作用。党的二大通过的《中国共产党章程》,明确规定了关于党员、组织、会议、纪律等各方面的规章制度。此后,每次党代会都根据党面临的形势和任务对党章进行修改,至党的十九大,已先后修改过17次,共产生了18部党章文本。党章将马克思主义中国化时代化的理论成果确立为党的指导思想,为党的制度建设奠定了理论基础,提供了科学指导。基于中国共产党是按照民主集中制原则组织起来的无产阶级政党性质,党的五大通过的《对于组织问题之决议案》,明确规定党的

组织原则是民主集中制,对党的各级组织和党员提出了严格的组织纪律要求。党的六届六中全会首次提出“四个服从”,丰富了民主集中制的内涵。此后以民主集中制为核心,根据实际需要制定了一系列党的制度,形成了党的制度体系的基本框架。在中国革命、建设和改革的不同历史时期,服务于党的政治路线和中心工作,党的制度建设虽有不同具体要求,但把党建设成为一个具有明确政治纲领、严密组织体系、严明纪律规矩的马克思主义政党,是始终不变的目标。以党章为根本依据,将民主集中制原则贯穿于党的各项制度之中,不断推进党的制度朝着体系化科学化的方向发展。

3. 坚持同党的领导和党的建设的具体实际、同中华优秀传统文化相结合

党的制度既是党的领导和党的建设的实践升华,也是党的优良传统和政治优势的时代接续。党的四大规定支部的组织制度和工作职责,以保持同广大群众最直接的联系,从制度上保证了群众性政党的本色。古田会议决议确立在红军中建立党的政治领导制度,实现了军队党代表制度与“支部建在连上”制度的有机结合。正如毛泽东所说:“党代表制度,经验证明不能废除。特别是在连一级,因党的支部建设在连上,党代表更为重要。”^[2]中国共产党把马克思主义建党学说同党的领导和建设的具体实际相结合,创建了党内民主与集中、党委会工作方法、党的基层组织建设、党内政治生活、党内监督等制度,形成了一套与中国实践相适应的党的制度体系。制度在体现为规则时必然要反映文化的价值,没有文化内涵的制度难以成为有效的行为规范。中华文化源远流长,党的制度具有深厚的中华文化底蕴,是传承中华优秀传统文化基因的重要载体。例如:“政之所兴在顺民心,政之所废在逆民心”,党的制度贯穿了以人民为中心的执政理念;“学而不思则罔,思而不学则殆”,党的思想建设制度倡导以学增智、学思践行;“为政之要,莫先于用人”,党的组织制度强调干部队伍建设的极端重要性;“以实则治,以文则不治”,党的作风建设制度反对坐而空谈、倡导实干笃行;“祸莫大于不知足,咎莫大于欲得”,反腐倡廉制度要求党员干部做到清廉自律,等等。中华优秀传统文化不仅为党的制度建设提供了丰厚滋养,而且增强了党的制度执行的文化认同。科学化建构党的制度体系,就要坚持以马克思主义

为指导,紧密联系党领导社会革命的具体实际,根据党的自我革命要求推进党的制度建设;就要坚持文化自信,把中华优秀传统文化基因融入党的制度之中,以增强党的制度生命力。

4. 坚持把思想建党和制度治党紧密结合起来

对于马克思主义政党来说,思想建党要解决的是理想信念、精神追求问题,制度治党要解决的是行为规范、约束监督问题,两方面紧密结合,关系到党的建设成效和党的事业发展。中国共产党作为政治立场鲜明的马克思主义政党,把思想建设放在党的建设的首位,是党的政治优势的集中体现。毛泽东在新民主主义革命时期,为解决党员身份复杂、党内思想不纯问题,创造性地提出“思想建党”,用无产阶级思想改造各种非无产阶级思想。以“整党整风”为重要形式的思想建党,确保了党组织的凝聚力和战斗力。改革开放以来,根据外部环境的变化,思想建党以主题教育实践活动为载体,加强党的理论武装和理想信念教育,形成了新的历史条件下保持党的先进性和纯洁性的长效机制。思想建党离不开制度治党的保障,邓小平在党的八大上结合执政条件下党的建设需要,曾要求从国家制度和党的制度上对加强党的领导作用作出适当的规定,以便党的组织对党员实行严格的监督^[3]。党的十八大以来,制度治党在全面从严治党布局中提到了新的高度,思想建党和制度治党同向发力,进一步筑牢了管党治党的思想基础和制度防线。习近平指出:“要使加强制度治党的过程成为加强思想建党的过程,也要使加强思想建党的过程成为加强制度治党的过程。”^[4]只有坚持思想建党和制度治党紧密结合,做到思想建党和制度治党一起部署、协同推进,发挥二者刚柔并济、相得益彰的效应,才能形成党的制度建设的内生动力和整体合力。

5. 坚持制度治党、依规治党、依法治国相统一

依法治国是党领导人民有效治理国家的基本方略,制度治党、依规治党是党的领导和党的建设的制度保障,制度治党、依规治党、依法治国在价值导向、行动方式上是高度统一的,在实践进程、运行逻辑上也是协调一致的。自毛泽东在党的六届六中全会上提出“党内法规”概念后,中国共产党开始重视党内法规建设,与党的历史使命相适应的各项制度逐步建立起来。邓小平根据改革开放新形势新任务,在总结经验教训的基础上提出要把党的制度建设放在

更加重要的位置,要求党必须在宪法和法律的范围内活动。党的十五大提出依法治国的基本方略以后,党的制度建设纳入依法治国的总体框架中统筹推进,与依法治国相联系的依规治党、制度治党不断深化。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央强调制度制定与制度执行并重,突出制度“治”的功能,健全党的领导制度体系,把党的领导落实到国家治理各方面全过程,推动党内法规体系加快形成,实现党的制度建设由“量变”到“质变”、由静态文本向动态运行的深刻转变。实践表明,提高党的执政能力和领导水平,就要将党的制度建设放在党和国家事业发展全局中去统筹、去部署,既要扎紧制度笼子,又要使制度务实管用,依靠制度保障把党建设成坚强有力的领导核心;就要强化党内法规在党的制度体系中的主干地位和作用,把党规党纪挺在国家法律前面,以党的制度建设的成效引领国家治理体系和治理能力现代化。

二、党的制度体系科学化的内在逻辑

党的制度体系集党的各项制度安排之和,是一个由多种制度要素构成的复杂系统,如同一部正常运转的机器需要各种功能的部件构成一样,其建构是否科学,关系到制度功能的发挥和制度运行的效能如何,决定着加强党的领导和推进党的建设的成效如何。推动党的制度体系科学化,既要反映外部环境变化的时代要求,又要符合自身发展规律,使党的制度体系达到历史与逻辑、理论与实践的内在统一。

1. 党的制度体系的内涵逻辑

制度是人类社会实践的产物,对主体活动起到规范和引导作用,随着社会实践的变化而发展。从制度文明的起源和发展看,制度与行为规则联系在一起,是社会共同体或组织的成员共同遵守的活动规则和行为准则,“制度应是任何一定圈子里的行为准则”^[5]。从制度的构成形态看,现代社会的制度是以法律、规章、习惯、心理认同等共同构成的复杂系统,多种制度形态相互联系、相互依存。从制度的功能作用看,任何一个组织都离不开制度的约束,没有对组织成员的统一要求和对组织运行的严格规定,任何组织也就不能存在和发展。中国共产党的制度既具有制度的一般形态,又因党担负领导社会

革命的重大使命而具有特殊形态。党的制度体系是由法规、规章、规矩等多形态多层次构成的规范体系,其中,党的基本制度包括组织制度、领导制度、工作制度、生活制度和监督制度。这里需要特别指出的是,民主集中制在党的制度体系中居于核心地位,这是由无产阶级政党的性质所决定的。十月革命胜利后,俄共(布)将民主集中制原则写入党章,并明确其为加入共产国际的必要条件:“加入共产国际的党,应该是按照民主集中制的原则建立起来的。”^[6]成立初期的中国共产党,吸收了俄共(布)这一建党经验,将民主集中制确立为根本组织原则。在其后的党的制度建设中,民主集中制作为党的根本组织制度和领导制度,为发扬党内民主、实现党的集中统一领导提供了重要的制度保证。

考察中国共产党百年来的奋斗历程,中国人民和中华民族之所以能够扭转近现代以后的历史命运,最根本的就是有党的坚强领导。实现党的领导必须加强党的建设,党的建设是实现党的领导的前提和保证,而党的建设又必须在党的领导下进行,党的领导和党的建设互为条件、相辅相成。林尚立教授曾基于改革开放前30年我国政治发展的逻辑认为:“在中国的政治逻辑中,制度建设与党的领导和党的建设是紧密相关的,而这30年里,党的领导和建设的根本使命是创造中国整体有效地发展,而党实现这个使命的首要前提就是党要健康、要稳固。”^[7]对于党的制度体系的构成,学术界存在两种看法:一种认为,党的制度体系专指党的自身建设制度;另一种认为,党的制度体系包括党的领导和党的建设两方面制度。从近几年党章修改的内容看,有党建专家认为:“作为最根本的党规,既然党章的调整范围涵盖党的领导与党的建设,那么以党章为根本的党规制度体系无疑也是大党建。”^[8]截至2021年7月,有效施行的3615部党内法规中,党的领导法规就有772部,这表明包括党的领导和党的建设两方面内容的党的制度体系架构已经形成。以“大党建”为架构的党的制度体系体现了党的领导和党的建设互为条件、相辅相成的内在联系,党的制度体系应从党的整体建设出发进行系统建构。

作为党的组成和运作所依据的原则、规则、体制、程序的总和,党的制度体系是逻辑严密的有机整体。根据其内涵进行概括,其具有以下特征:一是层次性。由于党的制度体系是根据实践的需要而逐步

建构起来的,在结构上具有一定的层次关系,表现为党的根本制度、基本制度、具体制度三个层次,基本制度围绕根本制度、具体制度依据基本制度进行运行和变动。二是完整性。党的制度体系在内容上主要包括组织、领导、工作、生活、监督制度,在类型上主要分为实体性、程序性、配套性制度,共同构成相互配合、相互支撑的有机整体。三是统一性。党的制度体系是以党章为根本、党内法规为主干、党内管理制度和规范性文件为支撑的统一整体,表现为“根”“干”和“枝叶”的依存关系,具体制度建设在保持统一性前提下具有一定灵活性。四是协同性。中国共产党作为国家建构和治理的轴心,起着总揽全局、协调各方的作用,党的领导制度体系内嵌于国家制度和治理体系之中,为保持政党治理与国家治理的协同性提供政治保证。五是适应性。党的制度体系服务于党的政治路线和中心工作,每次党代会都要修改党章,各级党组织根据新党章进行相应的制度建设,以更好地适应党面临的形势和任务,党的制度体系因而具有很强的自我调适力^[9]。

2. 党的制度体系的结构逻辑

从党的制度的执行效力看,党的制度划分为根本制度、基本制度、具体制度三个层次。党章作为管党治党的总章程,是最根本的党内法规,而民主集中制作为党的根本组织原则,也属于根本制度范畴。党的基本制度是民主集中制原则在党的方针政策和党内生活中的具体运用,而党的具体制度是根据具体情况对党组织活动和党员行为作出的规定和要求。由于党的制度对党内行为规范具有不同的功能和效力,党的制度体系需要将党的组织和活动诸要素、党组织和党员的各种规定要求有机结合起来,因而具有严密的逻辑结构,这一特点不仅反映在制度构成中,而且也反映在制度建设的实践中。党的制度建设,具体操作就是要以党章为根本,以民主集中制为核心,完善党的基本制度和具体制度的方方面面^[10]。

党内法规贯穿于党的根本制度、基本制度、具体制度之中,在党的制度体系中发挥主干脊梁作用,党内法规作为一个高阶位规范的体系,本身也具有严密的逻辑结构。“党内法规体系以1+4为基本框架,即党章之下分为党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规四大板块。”^[11]党的组织法规是用于调整党的各级各类组

织产生、组成、职责等,完善党的组织体系、党内选举、党的组织工作等方面的法规;党的领导法规是用于明确党与各类组织领导与被领导关系,规范和保障党对各方面工作实施领导方面的法规;党的自身建设法规是用于加强党的建设、提高党的建设质量,保持党的先进性和纯洁性等方面的法规;党的监督保障法规是用于调整党的监督、激励、惩戒、保障,保证党组织和党员干部履行好党和人民赋予的职责方面的法规。党内法规体系的“四大板块”构成了党的制度体系的“四梁八柱”,党内法规体系在为提高党的制度权威性和约束力提供法规依据的同时,也为党的领导和党的建设提供有力的制度保障。

党内法规作为一种党的制度类型,在党的制度体系中居于主干地位,党内法规自成体系,为了避免与党的制度体系产生混同,厘清党的制度体系与党内法规体系的相互关系显得尤其重要。二者的区别和联系主要反映以下方面。

从两个概念形成的历史看,党的制度先于党内法规产生。党的制度在党成立时期就已有,而党内法规概念是在 1938 年由毛泽东首先提出的。他说:“为使党内关系走上正轨,除了上述四项最重要的纪律外,还必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。”^[12]特别是在党的制度根据实践需要不断增多后,党内法规的主干作用就愈加明显。

从两个体系的内涵外延看,党的制度体系包含党内法规体系。党的制度体系是由党内法规、党内管理制度、党的规范性文件等不同类型和功能的规范所构成的相互衔接、相互协调的有机整体,党的制度体系的外延要大于党内法规体系,许多党的制度不属于党内法规,如省级以下党组织制定的制度、涉及体制机制方面的制度等。

从两个体系制定主体的层级看,党内法规普遍高于党的制度。党内法规的类型有党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则等,在党内具有普遍约束力,制定主体限定为党中央、党中央各部门和省级党委,而党的制度的制定主体可以是党的各级组织。

从两个体系的功能看,党内法规约束力强于其他党的制度。党内法规是由多种类型构成的高位阶规范,规定着党组织的基本属性、结构功能,在党的制度体系中具有根本性和基础性的功能。党内法规之外,党内管理制度是各级党组织按照所在部门、层

级和区域的特点和要求,制定的用于规范党组织工作、活动和党员行为的规章制度,具有相应的特定性和针对性;党的规范性文件是党组织及其部门在履职中形成的具有一定约束力的重要文件,也包括各级党政联合下发的重要文件,具有较强的灵活性和适应性。

综上所述,党的制度体系是由所有规范按照特定逻辑标准构成的一个有机整体,在运行中各类规范相辅相成、协调一致,在不同范围和领域发挥效力,形成管党治党、治国理政的整体合力。

3. 党的制度体系科学化的实践逻辑

严密的组织体系是中国共产党的力量之基,通过党的组织网络履行人民赋予治理国家的权力,这就要求有科学完备的制度体系加以规范和保障。党的制度体系涵盖党的领导和党的建设,建构系统完备、科学规范、运行有效的党的制度体系,需要党的根本制度、基本制度、具体制度之间相互衔接,党内法规、党内管理制度、党的规范性文件之间相互配套,党的制度与国家制度之间相互协调,以更好地适应党领导人民有效治理国家、以党的自我革命引领社会革命的时代要求。基于党的制度体系的内涵逻辑和结构逻辑,推进党的制度体系科学化呈现以下实践逻辑。

一是合目的性与合规律性的内在统一。党的制度体系建构是在既定目标指引下认识规律、把握规律并运用规律指导制度建设、推动制度发展的实践过程。由于制度是客观事物发展到一定阶段的产物,具有客观性和必然性,而制度建设则是由主体人的观念、意志、思维所主导的实践活动,又具有主观性和能动性,因而,党的制度体系建构是一个主体见之于客观、主观与客观相统一的科学化过程。党的制度体系建构需要在党的科学理论指导下,立足党领导的伟大事业,不断深化对马克思主义执政党建设规律、中国特色社会主义建设规律的认识,并将这一规律性认识运用到党的领导和党的建设之中,转化为与实践发展相适应的党的各项制度,为实现党的奋斗目标提供制度保障。

二是制度建设与党的各项建设的整体统一。在党的建设总体布局中,制度建设因其具有全局性、稳定性、长效性等特点,贯穿党的各项建设之中,发挥着重要保障作用。党的十六大首次提出:“一定要把思想建设、组织建设和作风建设有机结合起来,把

制度建设贯穿其中,既立足于做好经常性工作,又抓紧解决存在的突出问题。”^[13]党的十九大再次强调,全面推进党的各项建设,把制度建设贯穿其中。党的建设是自身各项建设按照严密逻辑构成的有机整体,制度建设作为党的建设的载体和支撑,只有将制度建设贯穿党的各项建设之中,通过制度建设将党的建设联结成一个整体,党的建设才能发挥整体效应。

三是继承与创新的有机统一。制度是人为建立起来的旨在调整政治、经济和社会相互关系的一系列约束,随着经济社会的发展而变化。党的制度建设是实现党的领导、加强党的建设的要求所决定的,党面临的形势和任务在变化,党的制度建设也要向前推进。习近平总书记指出:“我们要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新,坚持和完善现有制度,从实际出发,及时制定一些新的制度,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。”^[14]各方面制度当然包括党的制度,推进党的制度创新、健全党的制度体系,要求我们坚持守正创新,既要科学总结党的制度建设的历史经验,继承和发扬党的优良传统,又要鼓励和支持各级党组织根据时代要求进行制度创新,把实践经验及时上升为各项制度规范,用以统一党组织及党员的行动,推动党的制度体系在继承中创新、在发展中完善。

四是重点突破与整体推进的协调统一。党的领导与党的建设以及党的各项建设之间是一种互为条件、相辅相成的关系,党的制度体系建构以解决党内问题为导向、以完善制度体系为目标。党的十八届三中全会以后,党的建设制度改革进入加速期,习近平总书记指出:“新时代改革开放具有许多新的内涵和特点,其中很重要的一点就是制度建设分量更重,改革更多面对的是深层次体制机制问题,对改革顶层设计的要求更高,对改革的系统性、整体性、协同性要求更强,相应地建章立制、构建体系的任务更重。”^[15]要解决党的根本制度、基本制度、具体制度之间联系不够紧密、实质性制度与程序性制度不够配套、党的制度与国家制度之间不够衔接等问题,就要在统筹规划党的制度体系的基础上,以解决党的制度建设的重点问题为突破口,注重点面结合、以点带面,通过健全党的领导制度体系、完善全面从严治党制度体系,整体推进党的制度体系建设。

三、党的制度体系科学化的推进路径

党的制度体系是按照特定价值和严密逻辑集合而成的一个有机系统,各项制度规范相互联系、相辅相成,共同构成一个统一整体。党的十八大以来,党内法规体系加快建设促进了党的制度体系建设的整体推进,党的制度体系日益完善,依规治党、制度治党取得明显成效。但也要看到,在制度“瘦身”和“健身”过程中,制度之间还存在不够协调、不够衔接的问题,党的制度体系建设不仅要解决制度有没有、好不好问题,还要解决制度执行能不能有效的问题。在新的“赶考”路上,党面临的“四大考验”和“四大危险”仍将长期存在,党的制度建设任重道远,这就需要我们按照实践要求深化党的制度建设,不断推进党的制度体系科学化。

1. 运用系统思维统筹规划党的制度体系

涵盖党的领导和党的建设两方面制度的党的制度体系,具有层次性、完整性、统一性、协同性和适应性等多重特征,客观上要求运用科学的思维方法进行统筹规划。党的制度建设通常有两种形式:一种属于基层探索型,表现为自下而上的需求引导制度建设;另一种属于顶层设计型,表现为自上而下的供给主导制度建设。在实践中,这两种形式往往交织在一起,相互配合共同推动制度发展。制度规划作为制度供给的重要方式,是制度建设的重要环节,对于提高制度建设的前瞻性、增强制度体系的系统性起着引领作用。规划本身需要运用科学的思维方法进行整体设计,而规划党的制度体系更为复杂,涉及理论与实践、要素与形态、结构与功能等多重关系,是否运用系统思维至为关键。毛泽东曾指出:“思维是一种特殊物质的运动形态,它能够反映客观的性质,能够反映客观的运动,并且由此产生科学的预见,而这种预见经过实践又能够转化成事物。”^[16]党的十八大以来实施两个党内法规五年规划,党内法规体系建设的质量明显提升,制度治本的效应充分显现,实践表明,统筹规划是科学化建构党的制度体系的重要方式。系统思维作为一种以系统论为认知框架的思维形态,是从整体上认识和把握相互关联的各个部分及其结构与功能的思维方法,运用系统思维统筹规划党的制度体系,有助于增强制度体系的系统性和协调性,既可防止大的方面漏项缺项,

又可防止相关制度冲突“打架”。

运用系统思维统筹规划党的制度体系,既要全面系统又要突出重点,以重要领域和关键环节的制度创新带动制度体系整体建设。一要突出重点立柱架梁。根据基础性主干法规制度建设的需要,研究确定制度建设的重点项目,通过布“点”建设,搭建制度体系的“四梁八柱”。二要打通环节形成整体。把相关制度点串连成线,打通党的领导与党的建设体制机制的各个环节,形成环环紧扣、有机衔接的制度链。三要点面结合破立并举。通过清理已经失效的制度,填补实践急需制度的空白,将制度点线面编织成网,提高制度的集成性和严密性,扎牢从严管党治党的制度笼子。四要纵横交错上下联动。在加强静态的制度体系建设的同时,还要注重构建动态的制度运行机制,通过完善制约与激励、自律与他律、进退与奖惩的相容机制,形塑有章可循、有制可依、违规必究的制度运行良好生态。

2. 在“统”“分”耦合中科学制定各项制度

党的制度体系由实体性制度、程序性制度、配套性制度等共同构成,由“分”到“统”、“统”“分”耦合是党的制度体系化的演进规律。制度出台在调整对象、调整事项、调整功能上均有分工,先根据实践需要制定单项制度,再按照先原则后规则、先实体后程序、先体制后机制的次序,将制度“元件”合乎逻辑地嵌入制度体系中,在“分”的基础上实现“统”的集成。就是根据实践发展需要对已有制度进行修订和集成,在制度建设上从建章立制向体系建构转变,使制度规范更加科学、合理和有效,使制度间实现关联互补和整合对接,让制度更具有系统性、协调性和统一性^[17]。制度建设的短板,一方面,表现为制度短缺,制度供给滞后于实际;另一方面,表现为制度体系不健全、结构不合理,如缺少程序性制度,导致制度缺乏可操作性。在“统”“分”耦合中科学制定各项制度,就要着眼于制度体系的逻辑性和制度落实的有效性,根据实践需要加快紧要制度的制定,上下联动提高制度供给的能力和水平,推动各项制度相互衔接、各类制度相互配套。

一是把党的制度建设贯穿于党的领导和党的建设各个方面。坚持和加强党的全面领导本身就是一个制度问题,通过党的领导制度建设,为实现党的领导提供政治、思想、组织保证。党的建设是永葆党的先进性和纯洁性的必然要求,通过深化党的建设制

度改革,及时调整党内关系、规范党员行为、解决党内问题,使党始终成为坚强的马克思主义政党。因此,一方面,要把党的领导融入党的制度建设全过程,以制度建设引领和保障党的建设,着力提高党的建设科学化水平;另一方面,要以实现党的全面领导为目标,健全党的领导制度体系,着力提高党领导人民有效治理国家的效能。

二是根据实践需要及时填补制度体系的缺口。党领导的事业是不断向前发展的,党的制度建设也要及时跟进,填补实践留下的制度空白,使制度体系的系统功能得以发挥。党的十八大以来,制度建设提供了可借鉴的经验,例如,党组是党的组织体系中的重要组成部分,及时出台《中国共产党党组工作条例(试行)》法规,填补了党的组织体系建设中的法规空白;纪律检查机关是党内监督的责任主体,及时出台《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规划(试行)》法规,解决了“谁来监督监督者”的权力制约难题。又如,在《中国共产党农村基层组织工作条例》中,规定村改社区应当同步调整或者成立党组织,如何建立农村社区党组织还需要地方党组织结合实际制定实施细则。

三是在顶层设计的基础上鼓励基层大胆探索。地方党组织是党的制度建设的重要主体,建构党的制度体系需要地方党组织根据基层实践进行积极探索,应鼓励处于党的建设一线的党组织根据制度建设的需要大胆探索,及时将实践经验提炼为职责范围内的制度规范。上级党组织再通盘考虑,按照制度体系建构的顶层设计要求,将低位阶的制度规范上升为高位阶的制度规范,逐步扩大制度规范的适用范围,直至成为具有普遍约束效力的党内法规。

四是保持程序性制度、配套性制度建设与实体性制度建设相协调。党的制度体系是一个有机整体,要求结构合理、功能完备,实体性制度建设往往先行一步。如果程序性制度、配套性制度建设不能及时跟上,制度体系的整体效应就要打折扣。建构和完善制度体系,首先要加强具有配套功能的关键制度的建设,以增强各项制度之间的互补性和联动性;然后根据实体性制度运行情况出台配套的程序性制度,并制定相关制度实施细则和办法措施,以增强制度落实的协同性和有效性。

3. 以健全而有力的监督保障制度体系有效运行完善的党的制度体系都是在制度运行的动态中

形成的,党的制度体系建设是一个包括制度设计、制度制定、制度执行等在内的系统工程,制度执行是其中的重要环节。习近平总书记指出:“制定制度很重要,更重要的是抓落实,九分气力要花在这上面。”^[18]制度执行要真正严起来,离不开“关键少数”的责任担当和广大党员的制度意识,加强对制度执行的监督至关重要。有制度而缺乏对制度执行的监督,如同设置了“高压线”而没通上“电”,制度规范往往会落空,制度的刚性约束力也会弱化。制度执行力是反映制度体系运行及整体效用发挥的重要指标,加强制度执行力建设既是维护制度权威的客观需要,也是推动制度落实的必要途径,重点是强化制度监督。

一方面,根据新情况新问题健全制度监督体系,形成对制度执行监督的合力。通过建立健全权力监督的体制机制,推动党内监督和群众监督内容贯通、形式对接,纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视巡察监督相互协调、有效衔接,党内监督与国家监察相互贯通、有机融合,形成高效统一的党和国家监督体系,使监督制度更加科学,制度监督更加有效。

另一方面,以有力的问责落实全面从严治党主体责任,推动制度监督落地落实。要以《中国共产党问责条例》为依据,根据不同责任主体的具体情况,制定切实可行的问责实施细则和办法措施,进一步细化问责主体、对象、事项、内容和方式,压紧压实

全面从严治党责任制,为制度执行通上“高压电”。

参考文献

- [1] 马雪松,冯修青.中国共产党制度建设的百年探索:历史视野、主要经验及治理效能[J].云南社会科学,2021(1):1-8.
- [2] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991:64.
- [3] 邓小平文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1994:215.
- [4] 中共中央文献研究室.习近平总书记重要讲话文章选编[M].北京:中央文献出版社,2016:172.
- [5] 韦伯.经济与社会:上卷[M].北京:商务印书馆,1997:354.
- [6] 列宁选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995:254.
- [7] 林尚立等.政治建设与国家成长[M].北京:中国大百科全书出版社,2008:20.
- [8] 宋功德.党规之治[M].北京:法律出版社,2015:303.
- [9] 郭定平.制度体系论:中国共产党治国理政的新境界[J].理论月刊,2021(4):5-13.
- [10] 张荣臣.中国共产党制度建设的历程、经验和启示[J].理论月刊,2015(1):28-38.
- [11] 中共中央办公厅法规局.中国共产党党内法规体系[N].人民日报,2021-08-04(4).
- [12] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991:528.
- [13] 江泽民文选:第3卷[M].北京:人民出版社2006:568-569.
- [14] 习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:10.
- [15] 习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:97.
- [16] 毛泽东文集:第8卷[M].北京:人民出版社,1999:103.
- [17] 方涛.论党的领导制度体系的生成逻辑[J].马克思主义研究,2021(2):109-117.
- [18] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015:129.

The Experience Enlightenment and Logical Approach of the Scientific System of the Party

Sun Xiaoyuan

Abstract: The Party's institutional system is a systematic integration of laws, regulations, rules and other norms, covering the leadership and construction of the Party. Forming a scientific and complete party system is an inevitable requirement for the long-term ruling Marxist party to strengthen its own construction. Since the 18th National Congress of the CPC, the accelerated construction of the inner-Party legal system has promoted the overall progress of the Party's institutional construction. The Party's institutional system has become increasingly perfect, and governance by rules and regulations has achieved remarkable results. Full and strict governance over the Party is always on the way, and the Party's self revolution is always on the way. To promote the scientific construction of the Party's system, we need to learn from the historical experience of the Party's system construction, especially the practical experience of the new era, grasp the inherent logic of the scientific system of the Party, plan the system of the Party with systematic thinking, and scientifically formulate various systems in the coupling of "unification" and "division", to ensure the effective operation of the system through sound and vigorous supervision.

Key words: the system of the Party; the system construction of the Party; experience enlightenment; scientific construction
责任编辑:思 齐