

党史党建

中央全会大历史视野下的党内法规制度建设研究

邓联接

(湖南商学院, 湖南 长沙 410205)

摘要: 党的十九大报告开创了改革开放以来首次将“党内法规”载入党次全国代表大会报告的历史。它不仅在总结过去五年的工作时写到“党内法规制度体系不断完善”,而且在部署未来工作时明确要求“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”。从十八大以来的五年工作来看,十八届六中全会以制定修订两部党内法规为重点,对完善党内法规制度体系具有重要意义。从中央全会的大历史来看,十八届六中全会对党内法规制度建设也具有里程碑意义,它是中国共产党成立以来首次以党内法规建设为重点的中央全会、改革开放以来产生党内法规数量最多的中央全会、标志着党内法规制度建设进入全面从严治党“主阵地”的中央全会。

关键词: 党内法规; 依规治党; 中央全会

中图分类号: D9

文献标志码: A

文章编号: 1004-3160(2017)06-0060-05

DOI:10.16479/j.cnki.cn43-1160/d.2017.06.010

一、引言: 问题意识与基本观点

党的十九大报告开创了改革开放以来首次将“党内法规”载入党次全国代表大会报告的历史。一方面,报告在总结过去五年的工作时写到“党内法规制度体系不断完善”,由此可见党内法规制度建设在十八大以来全党工作中的重要性;另一方面,报告在部署未来工作时明确要求“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”,由此可见党内法规制度建设将在十九大后进一步提速。

回顾历史,在过去五年“党内法规制度体系不断完善”的过程中,十八届六中全会值得特别指出。

中国共产党的中央全会(中央委员会全体会议),在中国共产党治党治国过程中地位重要,作用重大,专家学者曾从不同角度予以分析。^[1]有专家甚至认为:“中央全会是当代中国最重要的政治现象”^[2]。另有观察人士把读懂中央全会,作为读懂中国共产党、中国故事、中国治理的重要前提。^[3]这种认识对专题研究全面从严治党的十八届六中全会而言,尤其适用。

治国必先治党,治党务必从严。党的十八大以来,管党治党提到新高度,进入“全面从严治党”新阶段。十八届六中全会与时俱进制定了《新形势下党内政治生活的若干准则》(以下简称新《准

收稿日期: 2017-08-18

基金项目: 2017年国家社科基金项目“中国共产党思想建党和制度治党相结合的实践机制研究”(项目编号:17BDJ022)。

作者简介: 邓联接,男,湖南武冈人,湖南商学院教授、博士,湖南省廉政建设协同创新中心主任,武汉大学党内法规研究中心特聘研究员,主要研究方向:廉政法学、宪法学。

则》), 为新形势下严肃党内政治生活、改善党内政治生态指明了方向, 大幅度对原《中国共产党党内监督条例》(试行)进行修订完善, 通过新的《中国共产党党内监督条例》(以下简称新《条例》), 受到党内外高度关注, 相关辅导材料、解读评论、理论探讨比比皆是。这些成果从不同方面揭示了十八届六中全会的意义与影响, 无疑值得肯定。与此同时, 已有成果也存在一些明显不足, 如“碎片化”与“平面化”, 即虽然已有成果整理并阐述了两部党内法规中的一些新提法、新内容、新特点、亮点, 但普遍侧重细节、微观, 没有贯通中央全会与党内法规建设这两个范畴, 没有运用历史分析与比较分析的方法透析十八届六中全会相对于以往历次中央全会的特殊性, 没有敏锐发现、充分挖掘、概括提炼出十八届六中全会在党内法规制度建设上的历史性突破, 给人的纵深感不够强。

事实上, 十八届六中全会的重点是党内法规制度建设, 即审议通过两部党内法规——新《准则》和新《条例》, 刷新了党内法规制度建设的历史记录, 竖起了党内法规制度建设、依规治党的新标杆^[4], 在党的建设进程中留下了浓墨重彩的一笔。有鉴于此, 本文拟立足中央全会的大历史, 对十八届六中全会重大的历史意义与现实意义进行探讨。

二、中国共产党成立以来首次以党内法规制度建设为重点的中央全会

中央政治局向中央委员会全体会议报告工作, 接受监督; 中央委员会在全国代表大会闭会期间, 领导党的全部工作, 对外代表中国共产党。^[5] 现行党章第二十一条的上述规定, 显示出中央委员会及其全体会议的地位之重要。就当代中国而言, 有学者不仅认为中央全会备受瞩目, 形成了“走近中央全会”现象, 而且认为这种现象已成为“新世纪当代中国的最新景象”^{[6][35]}。十八届六中全会顺应党心民心, 聚焦全面从严治党, 广受关注, 但其作为党成立以来首次以制定修订党内法规为重点的中央全会这一特点, 目前似乎还没有得到充分讨论。

习近平总书记在十八届六中全会上对新《准则》与新《条例》作说明时指出: “这次六中全会再以制定修订两个文件稿为重点专题研究全面从严治

治党”^[7]。这一点充分体现在十八届六中全会的议程上, 开创了历次中央全会的先河。

会议议程是实现会议目的的流程, 是会议过程的高度概括, 反映出会议的主题与内容。据新华社报道, 十八届六中全会的主要议程有四, 其中党内法规制度建设占了两项, 分别是第三项“制定新形势下党内政治生活若干准则”与第四项“修订《中国共产党党内监督条例(试行)》”^[8]。这直接表明党内法规制度建设是十八届六中全会的重头戏。

有比较才有说服力。《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》于1990年出台, 标志着党内法规制度建设进入到程序化阶段。十八大以来, 党内法规制度建设加速, 新举措、新成果不断, 如2015年对《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》进行修订, 出台了《中国共产党廉洁自律准则》, 等等。诸如此类的事件都很重要, 但都远不及十八届六中全会把制定修订两部党内法规作为重点这样引人瞩目。这是由于中国共产党是领导党、执政党, 中央全会是党内政治生活中的大事, 历来受到党内外、国内外高度关注。因此, 十八届六中全会以制定修订党内法规为重点, 成倍地放大了党内法规制度建设的效应, 将十八大以来的党内法规制度建设推向了高潮。进一步回放历史, 从党成立以来历次中央全会来看(以“中国共产党新闻网”党史频道的“中国共产党历次全国代表大会数据库”为例), 由中央明确确定以制定修订党内法规为重点的中央全会, 唯有十八届六中全会。由于篇幅关系, 本文接下来仅对改革开放以来历次中央全会的有关情况进行分析。

据初步统计, 改革开放以来历次中央全会审议通过的党内法规, 只有三部, 分别是《关于党内政治生活的若干准则》(十一届五中全会通过, 以下简称老《准则》)、新《准则》和新《条例》。但是, 从《中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议公报》来看, 通过老《准则》难以说是十一届五中全会的重点。

《中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议公报》指出: “五中全会的大部分议程是关于加强和改善党的领导, 以适应发展社会主义现代化建设的。这部分议程包括: (一) 讨论和通过关于

召开党的第十二次全国代表大会的决议；（二）增选中央政治局常委；讨论和通过关于成立中央书记处的决议；（三）讨论和通过《关于党内政治生活的若干准则》；（四）讨论《中国共产党章程》（修改草案）。为刘少奇同志平反昭雪，是五中全会的另一项主要议程”^[9]。

选举产生党中央总书记等如此重大的人事调整，以及为刘少奇同志平反昭雪如此重大的政治决策，都发生在十一届五中全会中，意味着通过老《准则》在十一届五中全会中所具有的分量，比不上通过新《准则》、新《条例》在十八届六中全会中所具有的分量。这彰显出十八届六中全会的特殊性。

三、改革开放以来产生党内法规数量最多的中央全会

会议成果是会议的结晶，是会议精神的体现。在十八届六中全会新闻发布会上，时任中共中央宣传部常务副部长黄坤明从三个方面，对十八届六中全会的基本精神和重要成果进行了主要介绍，其中第二个方面就是审议通过新《准则》和新《条例》。^[10]这一介绍，既表明了十八届六中全会成果众多，又反映出新《准则》和新《条例》在十八届六中全会所有成果中的突出地位。同样有说服力的还有十八届六中全会的公报。会议公报是会议的总结，是会议的精华所在。在十八届六中全会的公报中，对新《准则》和新《条例》的集中介绍，字数约占公报全文字数的80%，生动说明两部党内法规在十八届六中全会所有成果中的分量。

以上分析是就十八届六中全会本身而言的。从改革开放以来这一更宽广的视角来看，通过新《准则》和新《条例》的十八届六中全会是改革开放以来产生党内法规数量最多的中央全会，特殊性更加凸显。这与十八届六中全会直接以制定修订党内法规为重点有关，即它通过的是两个纯正的党内法规，而不是党内规范性文件。

改革开放以来历次中央全会都取得了重要成果，集中体现在通过的相关文件中。这些文件的表现形式有所不同，一方面，党内法规屈指可数，仅三部，其中十一届五中全会通过一部，十八届六中全会通过两部，十八届六中全会的历史性贡献由此

可见一斑；另一方面，多数成果为冠名“决定”的文件，如《中共中央关于经济体制改革的决定》在十二届三中全会上审议通过。这种表现形式上的特点一直延续到十八大以后，如《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》于2013年经十八届三中全会通过。以党建为主题的中央全会，在十八届六中全会之前也是如此，如《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》经十五届六中全会通过，《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》经十六届四中全会通过。

十八届六中全会对全面从严治党进行专题研究，通过的是新《准则》和新《条例》这两个党内法规，而不是《中共中央关于全面从严治党若干重大问题的决定》，也不是《中共中央关于加强和规范党内政治生活、加强党内监督的决定》。通过的文件名称不同，表面上似乎无关紧要，其实不然。

“党内法规的名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则。”“党内法规的内容应当用条款形式表述，不同于一般不用条款形式表述的决议、决定、意见、通知等规范性文件。”根据《中国共产党党内法规制定条例》上述两条的明确规定，可以判断，无论是十八大之前产生的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》等文件，还是十八大后产生的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》等文件，都不是党内法规。党内法规与党内其他文件有一些重大区别，其中一个就是党内法规相对而言更具有稳定性、长期性、持久性，而其他文件则相对而言具有短期性乃至临时性。以《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》（2001年十五届六中全会通过）为例，虽然该文件本身十分重要，也在一段时间内发挥了重要作用，但在作风建设明显加强的十八大后几乎没有得到什么强调。《关于党内政治生活的若干准则》（1980年十一届五中全会通过）则不一样，虽然它远比《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》出台得早，但一直施行至今，受到重视，习近平总书记就曾在十八届中央纪委二次全会上要求广大党员干部重温学习《关于党内政治生活的若干准则》。^{[11][27]}新《准则》产生后，老《准则》继续存在与适用，用习近平总书记的话来说：“新老准则相互联系、一

脉相承，都是当前和今后一个时期党内政治生活必须遵循的”^[12]。由此可见，就影响力、生命力之长远而言，党内法规相对于党内其他文件有其优势。

习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上对全面从严治党的含义进行了阐述，指出其关键在严，即真管真严、敢管敢严、长管长严。^[13]“长管长严”意味着全面从严治党永远在路上，不能是一阵风，不能时松时紧。十八届六中全会用党内法规而且是高位阶的党内法规——新《准则》和新《条例》，对加强和规范党内政治生活、加强党内监督做出新的制度安排，体现了“长管长严”的要求，有利于全面从严治党深入推进。

四、开创新时代党内法规制度建设新局面的中央全会

党要管党、从严治党，多年来是党的建设的方针。问题的关键是如何管、如何治？凭什么管？靠什么治？以习近平同志为核心的党中央对此做出了新的回答，明确提出制度治党、依规治党的新思想新理念新战略，进一步提升了制度建设特别是党内法规制度建设的高度。从党内重要文献的角度看，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》值得特别指出。它强调：“运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处”。这彰显了党内法规在新时期管党治党中不可或缺、不可替代的基础性与极端重要性，昭示了新时期管党治党的新走向。从十八大结束后到十八届六中全会召开前，“中央出台或修订的党内法规超过50部，超过现行150多部中央党内法规的三分之一”^[14]¹⁸，力度之大，前所未有。新《准则》和新《条例》在十八届六中全会通过，使得党内法规制度建设成为了社会各界关注的焦点，是党内法规制度建设、制度治党、依规治党的重要里程碑，反映出管党治党思维与方式的新变化和新态势，有利于深入推进全面从严治党、深化标本兼治。十八届六中全会后，党内法规建设继续发力，出现若干标志性事件，特别是一专门批示、一专门会议、一专门文件与之后一系列重要的党内法规陆续出台，佐证了十八届六中全会对党内法规制度建设的特殊重要性。

“一专门批示”，是指习近平总书记专门就加

强党内法规制度建设作出重要指示，强调：“加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。必须坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设。认真贯彻落实《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》”^[15]。这一重要指示，简明扼要地阐明了新形势下为什么要加强党内法规制度建设、如何加强党内法规制度建设这两大基本问题，为做好党内法规工作指明了前进方向，注入了强大动力，^[16]提供了重要遵循。

“一专门会议”，是指2016年12月24日至25日召开的全国党内法规工作会议。这是我党历史上第一次召开全国性的党内法规工作会议。^[17]

“一专门文件”，是指习近平总书记批示中提到的《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》。该文件在党内法规制度建设史上具有开创性，“这是党中央第一次专门制定出台文件对加强党内法规制度建设进行顶层设计、做出全面部署”^[18]³¹³。该文件对新形势下党内法规制度建设提出明确要求、作出统筹部署，^[19]勾勒出了依规治党的“四梁八柱”^[20]⁶⁻⁷，是指导做好新时期党内法规工作的纲领性文件。

一系列重要的党内法规，是指十八届六中全会后出台的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》《县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会若干规定》《中国共产党党委（党组）理论学习中心组学习规则》等党内法规。这些党内法规，既各有侧重，又相辅相成。如《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》，侧重的是纪律建设，它是把纪委权力关进制度笼子的重要举措；《中国共产党党委（党组）理论学习中心组学习规则》与《县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会若干规定》，则分别侧重思想建设与组织建设。这些党内法规相继出台，是制度笼子越扎越紧、越往后越严的重要标志。

综上所述，十八届六中全会后，党内法规制度建设持续发力、蹄疾步稳，延续了十八届六中全会从高端推进党内法规制度建设的良好态势。可以说，十八届六中全会构成了新时期党内法规制度建设的新起点，之后的党内法规制度建设由此进入加速推进、有序推进、全面推进、纵深推进的“快车

道”，开创了党内法规制度建设的新局面。

五、结语：党内法规进入管党治党“主阵地”

中央全会是党内政治生活中的大事，其议题和重点，反映的是全党当前和今后一段时间工作的重点，从来都是慎重、综合考虑的结果。^[21]本文的分析表明，以制定修订两部党内法规为重点专题研究全面从严治党的十八届六中全会，是中国共产党成立以来首次以党内法规制度建设为重点的中央全会，也是改革开放以来产生党内法规数量最多的中央全会，刷新了党内法规制度建设的历史，释放出党中央加强党内法规制度建设、推进标本兼治的强烈信号，标志着党内法规制度建设进入了党中央的重点议事日程，进入了全面从严治党的“主阵地”“主战场”^[22]。党的十九大报告两次写到“党内法规制度”，开创了改革开放历次党的全国代表大会报告的历史。特别是它明确要求“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”，为进一步加强党内法规制度建设吹响了号角。有理由期待，党内法规制度建设将成为党的建设的重要增长点，在促进全面从严治党向纵深发展、治理体系与治理能力现代化等方面发挥更大的作用。

参考文献：

- [1] 李树忠. 迈向“实质法治”——历史进程中的十八届四中全会《决定》[J]. 当代法学, 2015(1): 3-13.
- [2] 赵平, 李绍华. 中国共产党中央全会制度的沿革与特点[J]. 理论导刊, 2011(3): 75-77.
- [3] 张广昭, 陈振凯. 读懂改革开放以来的7次六中全会[N]. 人民日报海外版, 2016-08-14(11).
- [4] 邓联繁. 党内法规制度建设的新标杆[N]. 光明日报, 2016-11-20(07).
- [5] 中国共产党章程(2012年修改)[EB/OL]. (2012-11-14) [2017-03-02] http://www.ccdi.gov.cn/fgk/law_display/1.
- [6] 叶笃初. “走近中央全会”：中国政治的新景象[J]. 新湘评论, 2010(21): 36.
- [7] 习近平. 关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则

>和<中国共产党党内监督条例》的说明[N]. 人民日报, 2016-11-03(02).

- [8] 中共中央政治局召开会议决定召开十八届六中全会分析研究当前经济形势部署下半年经济工作[N]. 人民日报, 2016-07-27(01).
- [9] 姜洁. 中央宣传部举行新闻发布会介绍党的十八届六中全会情况[N]. 人民日报, 2016-10-29(04).
- [10] 中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL]. (1978-12-22) [2017-03-02] <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>.
- [11] 《关于党内政治生活的若干准则》导读[J]. 中国纪检监察, 2014(22): 27.
- [12] 习近平. 关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明[N]. 人民日报, 2016-11-03(02).
- [13] 习近平. 在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N]. 人民日报, 2016-05-03(02).
- [14] 白广磊. 扎紧管党治党的制度笼子——党的十八大以来加强党内法规制度建设述评[J]. 中国纪检监察, 2016(19): 18-19.
- [15] 姜洁. 坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设[N]. 人民日报, 2016-12-26(01).
- [16] 努力开创党内法规事业新局面[N]. 人民日报, 2016-12-26(01).
- [17] 徐飞鹏. 学习国家主席习近平新年贺词贯彻全国党内法规工作会精神[N]. 北京日报, 2017-01-05(01).
- [18] 中国行为法学会、中南大学(编). 中国法治实施报告(2016)[M]. 北京: 法律出版社, 2017: 313.
- [19] 中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》[N]. 人民日报, 2017-06-26(01).
- [20] 中共中央办公厅法规局. 以改革创新精神加快补齐党建方面的法规制度短板[J]. 求是, 2017(3): 6-8.
- [21] 王征国. 中国梦思想体系的发展理念[J]. 邵阳学院学报: 社会科学版, 2016(1): 56-58.
- [22] 奉清清. 党内法规走上全面从严治党主战场——访省法学会廉政法学研究中心主任邓联繁教授[N]. 湖南日报, 2016-11-05(03).

责任编辑：秦小珊