

## 【党建热点】

# 党内法规执行中存在的问题及其破解\*

尹曼潼 黄天弘

**摘要:**改革开放以来,中国共产党更加重视党内法规建设,独具中国特色的现代化党内法规制度体系逐步形成。然而,由于诸多原因,党内法规在执行过程中存在懈怠性执行、选择性执行、曲解性执行等问题。通过统筹立改废释,保证党内法规制定的科学性;落实党风廉政建设责任制,明确党委在党内法规执行中的主体责任;完善各项监督机制,强化外部制约,提升党内法规的执行力。

**关键词:**党内法规;执行力;执行主体;监督机制

**中图分类号:**D262.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)03-0018-04

改革开放以来,经过40余年的实践探索,中国共产党党内法规体系基本形成,为依规治党提供了规范性依据,对保证党的先进性和纯洁性起着重要作用。制度的生命力在于执行。党内法规只有得到严格贯彻落实,才能真正发挥作用。我们要清醒地认识到,长期以来,中国共产党党内法规在执行过程中一定程度上存在执行不力的问题,使党内法规的效力打了不少折扣。本文归纳概括党内法规执行过程中存在的问题,深入分析存在问题的原因,提出破解问题的若干对策,以期提升党内法规执行力提供理论参考。

## 一、改革开放以来党内法规执行中存在的问题

党内法规建设为巩固党的先进性和纯洁性提供了强有力的制度保障,彰显了中国共产党从严治党的决心。然而要看到,长期以来,由于诸多因素的影响,党内法规执行不力的情况在一定范围内、不同程度上存在着。概括来说,主要表现在以下几个方面。

### 1. 懈怠性执行党内法规

在公共政策执行领域,存在“象征性合作”现

象。在党内法规贯彻落实过程中,源于上级压力,一些下级执行者口头或者书面上表示赞同,但在实践中并未按照党内法规制定者的内在期望去付诸行动,而是搞形式主义,走过场。这种懈怠敷衍性执行党内法规主要表现在三个方面。其一,“以会议落实会议,以文件落实文件”。一些执行者以不求有功但求无过的心态去落实上级会议、文件的精神,将党内法规教条化实施。不是去繁就简,而是机械复制。但凡所有的会议、文件,无论是未明确要求落实的还是已经规定详细且业已下发基层要求落实的,有的执行者不加甄别地“上传下达”,一一做出配套动作,以避懒政之嫌,却不考虑执行效果。其二,搞文字游戏,虚与应付。有的单位做足诸如承诺书、责任书、报告书等纸面文章,拼凑一些不实的台账资料来应付党内法规的执行。所准备的材料或是备而不用,或是事到临头抱佛脚,或是掺假瞒报。表面上看,这些单位在贯彻落实党内法规方面尽职尽责,实际上是投机取巧,做无用功。其三,落实不到位。一般而言,对于刚出台的或具有较强禁令性的党内法规,如中央八项规定等,有的部门贯彻落实得较好。

收稿日期:2020-11-24

\*基金项目:河南省哲学社会科学一般项目“新中国初期城市民主改革运动与基层社会制度建设”(2020BDJ007)。

作者简介:尹曼潼,女,南开大学马克思主义学院博士生(天津 300350)。

黄天弘,女,郑州轻工业大学马克思主义学院教授(郑州 450000)。

但是对于诸如党支部七项组织生活制度等追责启动动力不足的党内法规,由于人的惰性,随着上级机关监督的减弱,有的单位虎头蛇尾,“三分钟热度”,执行未能形成长效常态。

### 2. 选择性执行党内法规

众所周知,在执行党内法规方面,中央没有必要也不可能对所有的执行细节作出预先安排,这恰恰给党内法规的执行留下了可操作的空间,执行与否、执行的先后以及执行的程度都会成为执行负责人的选择项。有的干部采取实用主义态度选择性执行党内法规,使得党内法规的执行出现“宽松软”现象。具体而言,党内法规的选择性执行现象表现在三个方面。其一,从利己主义出发选择性执行党内法规。一些党员干部将自己或本部门的利益凌驾于党员整体利益之上,凡是对自己或本部门有利的,则积极贯彻实施;反之,则不予执行。其二,按照自己的喜好选择性执行党内法规。有的执行者大局意识不强,随心所欲地选择执行党内法规,合意的就执行,不合意的就不予执行。有的党组织以不适应本地情况等理由要求不予执行,甚至不向基层党组织传达,造成党内法规执行力层层衰减。其三,按照执行的难易程度选择性执行党内法规。有的执行者趋易避难,对于那些强制性程度较低,规范要求力度较小的,则乐意执行;那些贯彻落实起来有一定困难的,则放弃执行。

### 3. 曲解性执行党内法规

一项政策能在多大程度上得到贯彻,通常的决定性因素是负责实施它们的制定者对它的解释以及实施的兴致和效率。<sup>①</sup>曲解性执行党内法规往往表现在有的执行者身披“结合实际”的外衣,大打擦边球,钻党内法规的制度漏洞,对党内法规的本意进行曲解,从而做出有利于自己的行为。曲解性执行党内法规在实践中通常表现为“上有政策,下有对策”,是一种消极的政策变通,是对党内法规的背离。相比于懈怠敷衍执行和选择执行,曲解执行具有隐秘性特点。例如,作为党的根本组织制度的民主集中制,许多党内法规都对之进行再三的强调。但是,有的部门在贯彻民主集中制时,只讲集中,不讲民主。无独有偶,中央八项规定出台之后,亦遭到了不同程度地曲解执行。

## 二、党内法规执行中存在问题的原因

党内法规在执行中存在这样那样的问题,归纳

起来,主要有以下几个方面的原因。

### 1. 党内法规制度本身不尽合理

首先,有的党内法规在起草制定过程存在一些不足。《中国共产党党内法规制定条例》扮演着党内法规“立法法”的角色,其规定党内法规草案应当广泛征求意见。诚然,座谈讨论、开论证会、书面征询等形式在一定程度上提高了广大干部群众的参与程度。但是,在有些地方,征求意见并没有被真正采纳,这势必影响法规内容的实用性、科学性。

其次,一些党内法规存在模糊性规定。出于避免僵化、便宜执行的考虑,许多模糊性概念的使用使得党内法规条文缜密性存在一定问题,这也导致党内法规执行起来较为困难。当前,有的党内法规在条文表述上存在模糊术语,比如原则上、其他、等等、较、特殊情况、一般情况,等等。这样的表述本身可能是出于使党内法规适用更加周延的考虑,但是不可避免地出现党内法规在执行过程中自由裁量权被滥用的情况。

最后,有的法规没有及时修改或废止。每一项党内法规的制定自有其本身的社会背景和适用基础。然而,形势是不断发展变化的,党内法规建设也必然要随着时代的发展不断推陈出新,及时修改或废止业已过时的法规条文。改革开放以来,我们党在很长时间内对过时的法规没有进行处理,既造成党内法规过多,也一定程度上影响了法规的权威性。党的十八大之后,中央决定对用两年的时间对党内法规进行集中清理。“经过本轮集中清理,超过一半的中央党内法规和规范性文件被废止或宣布失效,党内法规体系成功‘瘦身’,操作性、针对性显著增强。”<sup>②</sup>然而,世情、党情、国情不断发生变化,当前,某些党内法规条文已经不合时宜,亟待修改完善或者废止。

### 2. 执行主体素质不高

首先,有的执行主体执行意识不清或执行意识不强。所谓执行意识不清、执行意志不强,是指少数党员干部对党内法规制度认识不充分、不到位。有的不能从政治高度去深刻理解党内法规的地位和作用,甚至将党内法规视为一般性的文件;有的对党内法规缺乏敬畏,不懂尊崇。思想上不够重视,执行中必然出现做选择、搞变通、打折扣的现象。

其次,有的执行主体不能起表率作用。“其身正,不令而行;其身不正,虽令不从。”<sup>③</sup>执行主体只

有以上率下,带头执行党内法规,下级才会仿效,自觉遵守并贯彻落实各项法规。然而,有的单位或部门的领导干部持身不正甚至带头违规,自己做不到的却要求其他党员严格做到。

最后,有的执行主体原则性差。有的领导干部秉承中庸之道,信奉明哲保身的官场哲学,从而影响了党内法规的执行力度。“现在执行制度难,主要原因是一些干部当‘老好人’,不愿得罪人,你好我好大家好,不讲原则讲人情,不讲党性讲关系,甚至批评也变成了变相的表扬。”<sup>④</sup>

### 3. 监督软弱乏力

首先,党内监督乏力甚至缺失。长期以来,我国党内监督存在“上级监督太远,同级监督太软,下级监督太难”的问题,有些事项难以监管,甚至存在监督盲区。在党内法规贯彻落实监督方面,也存在这些问题。实践中,上级对下级的监督工作往往定期展开。如此一来,下级便存在应付检查的可能,导致上级党组织对于下级党组织的党内法规执行情况没有直观、全面、真实的了解。同级监督同样存在一些难言之隐。有的党员干部害怕会因为铁面无私而招致怨恨、遭到报复,为避免与同事产生矛盾,轻易抛弃原则,逃避自己应当承担的保障党内法规贯彻执行的责任。下级向上监督的方式效果则更为不佳。现实中,下级往往不敢得罪上级,监督基本上是流于形式。

其次,外部监督乏力。在强化党内法规执行监督方面,有的地方未能很好地发挥人大监督、政协监督、群众监督、舆论监督等外部监督的职能作用,各类监督之间不能有机贯通、发挥合力。

最后,作为党内监督的专责机关,纪委监委监督党内法规执行也存在不足。在巡视或巡察过程中,有的巡视组或巡察组并没有将党内法规执行情况作为巡视或巡察内容。

## 三、提升党内法规执行力的对策建议

针对党内法规执行中存在的问题,今后,应从修改完善党内法规、明确各级党委主体责任、完善监督机制等方面着手,显著提升党内法规的执行力,使各项法规得以不折不扣的贯彻落实。

### 1. 统筹立改废释,优化党内法规内容

首先,保证党内法规制定的科学性。一是要强化顶层设计。中央有关部门需要从全局出发,高屋

建瓴、统筹谋划,做好党内法规的中长期发展规划,担负起制定党内法规的重任。地方有关部门也可以在自己的职权范围内,及时做好对上级党内法规的配套、细化补充工作。二是要开展深度调研。没有调查就没有发言权。党内法规制定者们需要扑下身子,深入基层,在调研中发现问题,使制定出台的党内法规更加切合实际。三是要广泛征求意见。党内法规在草案出来之后,需要充分尊重各个阶层的意见建议,进行广泛论证,以便于进一步修改充实。

其次,及时修改或者废止已经落后于实践需求的党内法规。实践创新永无止境,理论创新也要永无止境。党内法规建设需要与时俱进,及时淘汰过时的条文。对于与党章发生冲突或与党的路线方针政策不符、不能切合实际需求的党内法规,应及时予以废止;对于调整对象总体已经消失、适用期已过及有关事项和任务已经完成,导致失去执行必要的党内法规应当及时宣布失效<sup>⑤</sup>;对于不适应现实情况的以及原有条文的表述方式过于赘余或过于简单的党内法规,应当及时予以修改完善。

最后,及时做好党内法规颁布实施之后的解释工作。一是要明确解释权。在这方面,一定要避免出现党内法规解释权划分不清的现象,防止解释的权威性不足、解释责任的分散。在制定权和解释权相分离的情况下,可以探索建立党政联合发文和多部门联合发文情况下的联合解释机制。二是要注意解释方法。通过采取多样且合理的解释方法对党内法规进行解释。比如,文义解释、逻辑解释、体系解释、目的解释、反对解释、补正解释等法律解释方法均可采而用之。当然,在解释过程中,必须始终坚持把文义解释作为基本的解释方法,其他解释方法作为补充,从而避免不恰当的类推。

### 2. 落实党风廉政建设责任制,明确党委主体责任

在党内法规的执行过程中,地方各级党委应当把落实上位党内法规的贯彻和本级党内法规制度的建设工作统筹安排,将之纳入党的建设内容之中并重点对待,有力挑起组织领导党内法规执行主体责任的担子。具体而言,各级党委应将执行党内法规作为应尽职责,做到绝不渎职、绝不失职。通过定期召开会议的方式了解党内法规的执行情况,把握重点,总结难点,对执行过程中出现的问题及时讨论,拿出解决方案。同时,地方各级党委应当主动配合

纪检监察部门的监督检查,将执行过程中出现的执行不严、执行不公、执行不规范行为暴露在党纪的阳光之下。党委负责人要有政治意识、大局意识、核心意识,充分发挥党内法规执行责任人的表率作用,统筹部署、以身作则,带头落实党内法规的执行工作,完成执行任务。党委集体成员对上要配合负责人积极履职,对下要及时准确传达组织的党内法规执行决定。“打铁还需自身硬”,党委集体成员要不断提高业务能力,结合其负责的具体分管工作,推进党内法规执行工作的开展。

### 3. 完善各项监督机制,强化制约监督

首先,党内法规制度贯彻执行的实效性需要配备行之有效的专项督查机制。比如,听取下级党委专项工作报告、备案审查某些规范性文件、测评重要党规知识的掌握情况,等等。通过以上方式对党内法规制度的贯彻执行进行跟踪监测,定期对事关全局的重要情况进行专项监督,致力于解决上级监督偏远的问题。

其次,充分利用外部监督独有的优势力量,建立外部监督的收集汇总反馈机制,尤其是在落实党内重要的和新出台的法规方面。要尝试建立完善人大代表、政协委员、媒体记者、网民群众等主体参与党内法规执行工作监督的途径,有针对性地收集意见建议,尽量保障监督工作做到全覆盖,对于收集到的各方面意见建议,要作为后续一系列执行工作部署

及清理、修改、废止相应条款时的依据,从而保证监督有实效。

最后,充分发挥纪委监委监督效能。一方面,各级纪委监委对同级党委及党员干部执行各领域党内法规的具体情况应当监督到位。大到重大决策部署、干部的提拔任用,小到党员干部个人情况报告,各个方面纪委监委的监督都应到位。同时,纪委监委应当积极发挥巡视巡察和派驻监督的作用,建立起同级党委党内法规执行不力的防火墙。另一方面,扮演党内监督者角色的纪委监委也应当提高抗腐蚀、抗干扰能力,做好内部的自我监督。在机构改革完成之后,随着纪委监委的职权扩大,更有必要强化内部的自我监督。上级纪委监委可通过内部约谈等形式对下级纪委监委进行有效的监督,并可考虑探索优化特约监察员等制度,通过外部监督力量的介入对党内法规的执行过程进行监督。

#### 注释

①[美]阿尔蒙德等:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海译文出版社,1987年,第325页。②王高贺:《立改废释并举:新时代党内法规建设的重要思路》,《中国社会科学报》2018年11月14日。③杨伯峻:《论语译注》,中华书局,2017年,第192页。④习近平:《之江新语》,浙江人民出版社,2007年,第71页。⑤盛若蔚:《中央党内法规制度完成全面“体检”》,《人民日报》2014年11月18日。

责任编辑:文武

## Problems and Solutions in the Implementation of Inner-party Laws and Regulations

Yin Mantong

Huang Tianhong

**Abstract:** Since the reform and opening up, the Communist Party of China has paid more attention to the construction of inner-party laws and regulations, and a modern inner-party laws and regulations system with unique Chinese characteristics has gradually formed. However, due to many reasons, there are some problems in the implementation of inner-party laws and regulations, such as slack implementation, selective implementation, and distorted implementation. Through the overall planning of legislation, amendment, repeal and interpretation, we can ensure the scientificity of inner-party laws and regulations; through the implementation of the responsibility system for the construction of Party style and clean government, we can clarify the main responsibility of the Party committee in the implementation of inner-party laws and regulations; through the improvement of various supervision mechanisms, we can strengthen external constraints, and enhance the implementation of inner-party laws and regulations.

**Key words:** inner-party laws and regulations; executive power; executive subject; supervisory mechanism