

习近平依规治党重要论述的 逻辑结构与思维范式

蒙 慧

(兰州大学 马克思主义学院,甘肃 兰州 730000)

摘 要:“依规治党”是以习近平同志为核心的党中央在党的十八大后着重推行的进程,该进程以实施“八项规定”为开端,经过十年的提升,逐渐形成了一个集政治逻辑、文本内容、执行结构和执行原则于一体的思想体系。在党的二十大报告中,面对实现第二个百年目标的要求,党中央又提出了新的要求与任务部署,进一步完善了该体系。该体系基于全面从严治党的要求,以1949—2012年依规治党理论与实践为渊源,以完备的文本体系和科学的执行秩序为内在构成,通过改变既有制定模式、完善文本质量、提高执行效率等,不断趋于完善,其中体现出全局谋划的战略思维、较真碰硬的问题思维、深化改革的法治思维、与时俱进的创新思维和协同发展的系统思维。

关键词:习近平;依规治党;重要论述;逻辑结构;思维范式

中图分类号:D261 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)02-0039-12

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央基于全面从严治党的要求,着重推进依规治党进程,并逐渐形成了一个集政治逻辑、文本内容和执行秩序于一体的思想体系。在该思想体系的指导下,依规治党实践取得了实效,不仅有规不依、执规不严的问题得到了有效解决,而且党的领导弱化、违反政治纪律频发等问题也得到了有效改变。取得实效的背后必然隐含着创新思维与改革路径,对此学界已经进行了多方面的研究。

相关研究围绕习近平依规治党重要论述(以下简称“重要论述”)形成条件、主要内容、逻辑方法和价值分析展开了分析。在形成条件方面,从理论渊源、时代背景和实践条件三个方面进行分析的研究较多。时代背景和实践条件自不必说,关于理论渊源,大多数学者认为,马克思恩格斯的党建理论,以及历届中央领导人依规治党的论述,是其重要的理论渊源^[1]。在主要内容方面,形成了三种认识:一是从体系范畴出发,认为重要论述包括理论、规范和执行三大范畴。理论上,涉及依规治党的价值目标、关键对象,以及依规治党与依法治国、以德治党的关系;规范上,涉及党内法规的修改与完善,以及党内法规体系与国家法律体系的协调与统一;执行上,涉及监督执纪党内问责、国家监察体制改革和巡视巡察等^[2]。也有学者认为重要论述包括治党必依党规、党规必成体系、立规必重质量、执规必动真格四个方面^[3]。二是从核心要素出发,认为重要论述包

作者简介:蒙慧,兰州大学马克思主义学院,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金重大项目(21&ZD041)子课题“中国化马克思主义党的建设理论体系的方法原则”,子课题负责人:蒙慧;兰州市哲学社会科学规划项目“新发展阶段兰州市共同富裕建设目标与实现路径研究”(22-B01),项目负责人:蒙慧。

括“为何治”的价值要素、“谁来治”的主体要素、“治什么”的客体要素,以及“如何治”的方式要素^[4]。而有些学者认为重要论述深刻回答了“为什么”“是什么”“怎样建”等问题^[5]。虽然两者的分析框架并不完全相同,但都对重要论述的内容,如依规治党的意义、修订完善党内法规和加强执行效果等做了一定的梳理。三是从直接文本出发,认为重要论述包括依规治党与依法治国相统一、依规治党与以德治党相结合、将规矩立起来、把权力关进制度笼子、把纪律和规矩立在前面等观点及论述^[6]。在逻辑方法方面,学者们认为重要论述坚持马克思主义的基本原则,实现了“三个统一”,即马克思主义依规治党思想的理论逻辑与中国共产党加强依规治党的历史逻辑的统一^[1]、思想建党与制度治党的统一^[7]、问题导向与使命引领的有机结合^[8]。而在价值分析方面,主要是从理论和实践意义展开论述。在理论意义上,学者们认为重要论述开辟了马克思主义政党理论的新境界、深化了中国共产党从严治党理论的内涵、丰富了中国特色社会主义法治体系等^[9]。在实践意义上,认为重要论述推进了全面从严治党进程、提升了党的领导能力和执政能力、保证了党和国家长治久安等^[10]。

总之,关于习近平依规治党重要论述,学术界已产生较为丰富的研究成果。但总体而言,依然存在一定的研究空间:首先,解读式的成果相对较多,仅从重要论述内容方面看,介绍性内容偏多,基于学理性、学术性的分析相对少见,需要基于党建和政治学理论,对所涉及问题进行有深度和广度的分析。其次,一些关键性问题,尚未得到有效研究。如推动重要论述向纵深发展的要素,即思维范式和逻辑方法等,虽然已有一定研究成果,但全局谋划的战略思维和协同发展的系统思维等尚未被总结出来。再如,重要论述的创新性,以及实施“八项规定”在依规治党中的作用,还有待于进一步的说明。最后,对研究中涉及的一些基础性问题,如重要论述形成的动力,以及生成的途径等,还有待于进一步厘清。基于此,本文将继续研究重要论述问题,重点分析党的十八大以来依规治党所承载的变革思维、创新路径,以及其中体现的思维范式。这些对于正确理解习近平依规治党重要论述,解释党的十八大以来依规治党取得成功的原因,具有实际意义。

一、党的十八大之前依规治党实践及创设的条件

依规治党从“失之于宽、失之于松、失之于软”到接受,到最后被确定为党内外治理的基本准则,由中国共产党第十八届中央委员会产生,并由此带来新的政治理念的因素,但就党的建设历史而言,其接受以及准则化的背后仍然有其特定演进规律,即党的十八大之前的诸多探索,为之后的思想与行为创新创设了契机与条件。

(一) 依规治党理念的产生及其对运动治理的修正

“党规”或“党的法纪”提出的最初动机是将党的组织纪律,即“个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央”^{[11]360}具体化、明细化,以规范党的领导制度和组织制度,进而统一党的各级领导机关和党员的活动。这意味着,在概念诞生之初,党中央就赋予党内法规以规范党组织和党员行为,确保党内秩序的专属意义。但是,该概念在很长一段时间内,并没有成为具有明确内涵和边界的概念,其作为一个制度集合体,也尚未独立出来,而是包含在“党的政策”“党的决议”等更具广泛性的范围之中。与之相对应,依规治党的地位也远未凸显出来,其作为诸多措施的一种,与整风运动、思想政治教育和舆论引导等共同治理、规范着党组织和党员的行为,甚至在某些阶段,党内法规更多是随着各项运动的发动而制定,成为配合运动开展的手段。

情况得以改观,源于改革开放之后观念的转变,即要“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子”^[12]。由此引发两个进程:一是党中央开始有意识、有计划地建构

党内法规体系。“国要有国法，党要有党规党法。党章是最根本的党规党法”^[11]⁴⁷初步表达了要构建以党章为核心的党内法规体系，《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》的颁布则使之变成现实。自此，党内法规正式从“党的政策”“党的决议”中独立出来，成为有明确内涵，包括党章、准则和条例等位阶，以及规划、起草和发布等六个环节的体系范畴。二是党内法规的规范性、法理性不断凸显。在此之前，出于历史惯性，党内法规更多沿用革命战争年代文件的名称，如“意见”“通知”“指示”“通告”等，对拟解决问题发布指示命令，具有明显的“文件属性”。随着“用一种规范主义的方法来建构党的内部行为规则”^[13]成为目标要求，党内法规的规范性、约束性特征日益凸显。上述两个进程的发生，推动了依规治党实践。虽然在之后的实践中，存在曲解、敷衍、剪切和附加党内法规执行等问题，但问题并不在于依规治党本身，而在于文本和执行等方面。更为重要的是，依规治党相对于运动治理而言，更具有根本性、长期性、稳定性和全局性，这使其成为党内外治理的有效手段。

（二）党内法规体系的形成及其对未来理论创新的引导

在1921—2012年间，依规治党进程可分为三个时期：1921—1949年的奠基初创时期，1949—1978年的曲折发展时期，1978—2012年的恢复前进时期。前两个时期，党内法规的规范性、法理性都十分有限，依规治党实践也处于萌芽或曲折发展状态。而1978—2012年，是恢复前进时期。面对当时的政治状况，以及改革开放趋势，该时期党内法规建设任务趋于多元，即既要恢复之前遭到破坏的传统制度，如民主集中制，又要结合时代语境解决党内新出现的问题，如党政干部经商、办企业等，因而党内法规规范性、法理性明显提升。当然，根据党内法规具体建设情况，这一时期又明显分为三个阶段：1978—1992年，恢复重建阶段；1992—2002年，加快制定阶段；2002—2012年，新立、修改和废止并举阶段。

在上述进程中，党内法规经历了从无到有，从单项治理到系统治理，从就事论事到源头治理，由被动应急到主动应对，从侧重惩治到惩防并举、注重预防，从局部突破到整体推进，从侧重新立转向新立废改并举的发展之路。每一次转变，都推动了党内法规向更深、更广的方向发展。在此，仅以立、改、废并举为例。众所周知，经过80多年的建设，到2002年左右，党内法规数量已达到一定规模。由于这些党内法规产生于不同的历史时期，难免存在边界不清、相互掣肘甚至冲突的情况，尤其是随着行政性分权改革和社会主义市场经济体制的建立，党内法规所蕴含的理念和表达方式发生了较大的变化。基于此，党中央对党内法规进行了清理、废止，虽然在此过程中仅废止了115件党内法规，但就此开启了立、改、废并举的方向，通过缓解前后两个时期党内法规相互冲突的情况，党内法规质量得以提升。经过上述转变。到党的十八大召开之前，已经形成了“以1部党章为根本，以2部准则和26部条例为主干，以约1800件规则、规定、办法、细则为枝桠”^[14]的三层结构，而且内容涉及党的领导和党的工作、思想建设、组织建设、作风建设等诸多方面。由此，纵横交错的党内法规体系初步建成。虽然该体系距离“内容科学、程序严密、配套完备、运行有效”^[15]⁴⁷⁶的要求尚有一定差距，但是，该体系的形成，不仅降低了未来依规治党文本制定量，而且体系所蕴含的思想观念、政治指向以及技术方法，对于未来具有指导性意义，这正如康纳顿所言：“对现在的体验在很大程度上取决于我们有关过去的知识。”^[16]

（三）国内外环境的变化与依规治党问题的再提出

2008—2012年间，我国正处于实现第一个百年目标的关键时期，但国内外环境却发生了深刻的变化：从国外来看，2008年的美国金融危机结束了世界经济增长的持续繁荣期。之后，虽然经历了深度调整，但世界经济并没有恢复到原有水平。从国内来看，面对外向型经济发展模式存

在的问题,党和国家做了两项调整:一是采取控制债务风险和刺激经济等措施;二是进行战略调整,推动出口导向型经济增长模式向国内消费型转变。

在上述变化下,中国经济难以维持之前的高增长速度。因而,党中央将关注重点转向政治目标中的政治稳定和社会和谐,以期弥补因经济发展下行可能引发的问题,并从中获取社会稳定、未来发展的动力。而在政治稳定目标中,无疑包括执政党的建设,即加强党的全面领导和从严治党。应该说2008年开展的深入学习实践科学发展观活动,是一个重要的转折点。诚然,该活动的主要任务是按照科学发展观的要求,解决片面发展、盲目发展、只顾眼前发展等问题。但在国内外形势变化下,党中央还是希望通过政党自身建设来化解我国面临的诸多挑战,其时,不仅党内存在的问题,如“目前党内存在不少不适应新形势新任务要求、不符合党的性质和宗旨的问题”^[17]“一些干部缺乏宗旨意识、大局意识、忧患意识、责任意识,作风飘浮、管理松弛、工作不扎实”^{[18]571}等,而且与之相适应的任务,即加强“以党章为核心的党内法规制度建设”^{[18]61}皆被提出。上述两项工作,以一种直观的方式,在依规治党与新阶段、新问题之间建立了对应—解决联系,进而为后续依规治党思想与实践提供了参考,也积蓄着必要的动力。

二、从“功能主义”到“规范主义”:习近平依规治党重要论述的文本逻辑

党的十八大以来,习近平基于加强党的领导和全面从严治党的要求,通过明确党内法规定位、确定制定规划、谋划建设格局等,为构建内容协调、程序严密、配套完备、有效管用的党内法规体系,提供了基本的方向与路径。

(一)党规定位:“党内法规是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分”

改革开放以来,虽然党中央极力谋求发挥党内法规的作用,但还是出现了某种程度的制度失效,“现实生活中,组织不执行法规制度、个人不遵守法规制度的现象比比皆是”^[3]。出现此种状况,除了党的领导弱化,以及部分地方党委从地方局部利益解读政策等原因外,还与缺乏明确的党内法规定位密切相关,其核心是党内法规与国家法律、法治之间的关系。关于这一问题,学界曾有过讨论,比如下述观点:党规和国法并存,可能会影响国法的唯一性,甚至削弱国法的权威,在讨论中占据一定的影响力^[19]。无疑,这一观点忽略了两个问题:一是现代政党都是有政治纪律要求的,诞生于特定背景下的中国共产党,为了保证政治动员过程的有效性,并防止由于内部纠纷,或者革命一时的失败,而出现的崩溃或者地方主义,更加重视民主集中制原则和纪律建设;二是中国共产党的执政地位,决定了其不仅要进行自身管理,还要与国家政权各机关、社会各群体和其他民主党派之间发生诸多不同属性、不同领域和不同层次的政治关系,这不仅内在要求通过党内法规的合理定位,发挥党在国家和社会治理中的作用,而且也需要通过依规治党,达到促进国家和社会进步的目的。因而,党内法规定位不能简单套用其他国家的模板与实践,需要“放在党和国家事业全局中、放在党的长期执政中来谋划和部署”^[20]。按此要求,十八届四中全会将党内法规上升到法治体系的重要构成范畴,视其为法治中国建设的有力保障。这是一个重大的创新,其意义不仅在于为中国特色社会主义法学增添了新的内容,还在于以“法治”的形式将党内法规“硬化”,强化了党内法规在党内治理以及国家和社会进步中的作用。这对于正确理解党内法规与国家法律的关系,以及推动依规治党,创造了前提性条件。在党的十九大报告中,进一步明确了该定位,其通过“依法治国和依规治党有机统一”^[21]的表述,表明了坚持全面依法治国这一基本方略不仅需要依法治国,也需要依规治党,依规治党在国家和社会进步中的作用,得以进一步彰显。

(二)顶层设计：“要坚持宏观思考、总体规划”

与国家法律体系相类似,党内法规体系也是有意识、有计划地建构而成。1921年以来,党中央基本上是按照三个方向对体系加以建构:纵向上,由级别不同、效力不一的党内法规组成;横向上,由不同类别(领域)党内法规组成;纵横方向上,前述两类党内法规有机协调、配套。其中,确定纵横分类逻辑,以及彼此间协调原则,对于形成该体系,具有至关重要的意义。1990年颁布的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》,以党内法规的形式明确了纵向的分类逻辑,即基于效力,党内法规自上而下分为“党章”“准则”和“条例”等七种形式。但党内法规横向(类别)分类一直缺乏全局性、整体性的依据,这是习近平提出“要加强顶层设计和整体谋划”^{[15]509}和“力求切合实际、行之有效、行之久远”^[22]的背景。基于这一要求,党中央召开了第一、二次全国党内法规工作会议,颁布了《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》(以下简称《“一五”规划纲要》)、《关于加强党内法规制度建设的意见》(以下简称《意见》)和《中央党内法规制定工作第二个五年规划纲要(2018—2022年)》(以下简称《“二五”规划纲要》)等文件。其中,《“一五”规划纲要》是第一个对党内法规进行类别(领域)分类的文件,其按照党的十八大报告中提到的党建布局,将党内法规分为“党的领导和党的工作”“反腐倡廉建设”和“民主集中制”等六大类别(领域)。而《意见》则对该分类进行了调整,形成了“1+4”框架,即在党章之下,党内法规包括“党的领导法规”“党的组织法规”“党的自身建设法规”和“党的监督保障法规”四大类别(领域)。《“二五”规划纲要》亦是按照该分类规划了2018—2022年间党内法规制定清单。虽然在两次规划中,类别(领域)分类标准存在较大差异,但规划与调整本身反映了党内法规制定从“功能主义”向“规范主义”的转变:前者是一种目标取向与工具主义的思维模式,倾向于针对现实需要而制定党内法规;后者则追求前瞻性的理性建构,旨在全面系统地建设党内法规。正是出于对可能改善现有党内法规效率进行的总体规划,使党内法规制定转向了真正的自觉。目前,面向未来的宏观思考与总体规划依然在进行,如在党的二十大报告中,基于自我革命是跳出治乱兴衰历史周期率第二个答案的背景,党提出要构建一套行之有效的权力监督制度和执纪执法体系,以确保党长期执政、长期执好政^[23]。

(三)立柱架梁：“努力形成系统完备的制度体系”

党的十八大之前,虽然已经形成了党内法规体系,但由于缺乏系统考虑,以及各时期不断叠加等因素,该体系存在以下问题:某些类别缺少必要的基础性、主干性党内法规;党内法规间协调、配套程度较低;部分条款随着情况的改变而失效等。基于此,习近平提出:“要搞好制度‘供给侧结构性改革’,空白缺位的抓紧建立,不全面的尽快完善,成熟经验及时推广。”^[24]按此要求,党内法规制定部门完成了夯基垒台(修订完善党章)、立柱架梁(制定修改相关准则、条例)和添砖加瓦(制定修改规则、规定、办法、细则等配套法规)等工作^[3]。在此过程中,“体系化”和“政治性”的逻辑体现得十分明显:首先,它一改“为现实需要而制定”的风格,以“形成系统完备的制度体系”^[25]来统领新立和修订进程,指向性尤为明显,党内法规的碎片化、结构失衡,以及协调配套程度低等情况得到有效解决;其次,党内法规横向分类日渐清晰。正如前所提及,该分类可以以“5+2”党建布局为逻辑,也可以将中国共产党视为一个包括政治目标、组织机构、党员和运行机程序等在内的有机系统,进行概括。相比之下,后者能更加凸显出党建的着力点和形成以“覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”^[26]的要求,这是《意见》对党内法规横向分类进行调整的依据。虽然这一分类还存在交叉重复、“党的自身建设法规”涉及范围过大等问题,但其从“党建布局”逻辑中走出来,开始基于党的政治系统组成进行分类,本身具有较为重要的意

义。同时,它根据“5+2”党建布局,将“政治建设”和“纪律建设”添加进“党的自身建设法规”,并按照“政治纪律是最重要、最根本、最关键的纪律”^{[15]131}要求,将政治建设放在首位。上述变化,不仅使党内法规的体系化和政治性得到进一步凸显,也使其逐渐适应“大党建”格局而日趋完善。时至中国共产党成立100周年时,比较完善的党内法规体系已经形成。但制度建设是一个持续推进的进程,面对实现第二个百年目标的要求,党的二十大报告提出,要“完善党的自我革命制度规范体系”^{[27]65},目标指向制度“更加完善”和“更加定型”。

(四)严明法纪:“纲纪不彰,党将不党,国将不国”

既有的“法政二重属性的规范性文件”的定位,使党内法规制定本身存在“失之于宽、失之于松、失之于软”的问题,加上部分党内法规是依据国家法律制定而成,纪法不分和按照普通公民标准要求党员的问题,也尤为突出。对此,习近平站在“纲纪不彰,党将不党,国将不国”^[28]的高位,认为“如果空洞乏力,起不到应有的作用,再多的制度也会流于形式”^{[29]55},并提出要体现从严治党、加强纪律建设的要求。按此要求,党内法规建设呈现出两种趋势:一是“纪法分开”。在实践中,党内法规和国家法律调整的对象有时会发生重合,如对于党员违反廉洁纪律行为既有党内法规进行调整,也有国家法律进行规范。虽然1997年修订的《刑法》以“程度”和“数额”为界,间接明确了两者各自作用的范围,但当时依然有部分党内法规没有完成文本上的分离。其中,最为典型的是2003年修订的《中国共产党纪律处分条例》,其条款有70多条与国家法律重复,且有“贪污贿赂行为”章节,需要完成“纪法分开”“突出党纪特色”^{[29]58}。二是“纪严于法”。党内法规作为体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动的制度体系,内含限制性、约束性党内法规和具体条款。党的十八大以来,这类党内法规的限制性、约束性特点愈加明显,即其对党组织、党员的要求不仅远高于普通民众的基准线,也远高于修订前的基准线,如对于普通民众而言,家庭成员、财产等状况属于个人隐私,但对于党政机关县处副职以上干部和大型、特大型国有独资、国有控股领导班子成员等领导干部而言,这些情况必须向党组织如实报告。再如,一般公民出入私人会所,国家法律并不干涉,但如果党员领导干部出入私人会所,会被给予纪律处分,严重者甚至会被撤销党内职务。在上述调整下,“制度、纪律成为带电的‘高压线’”^[30],推动着党内法规由软性约束走向刚性约束,为党内法规发挥实效奠定了基础。随着实现第二个百年目标任务的开启,党中央依然重视严明法纪问题,如在党的二十大报告中,不仅强调了要增强党内法规的权威性和执行效果,而且提出要形成“修正错误,发现问题、纠正偏差的机制”^{[27]66}。后者作为增强党内法规执行效果的具体要求,具有明显的目标指向。

三、从“条文规范”到“行为规范”:习近平依规治党重要论述的实践逻辑

依规治党的关键在于执行,如果党内法规得不到有效执行,不仅将加深民众对党解决问题能力的质疑,也将引发某种“抗体”反应,由此产生的阻力将使依规治党工作大打折扣。基于此,习近平提出,要把严格执行纪律作为重要措施,并在执行启动、执行结构和执行效率等方面进行了总体规划。

(一)依规启动:“八项规定是一个切入口和动员令”

如何将依规治党的精神准确传达给党组织与党员,是推动该进程需要面对的首要问题。以往,党中央的做法是增加党内法规数量,改善党内法规质量,并辅之以意识形态教育和巡视检查等。诚然,这也是一种表达“态度”的方法,但明显存在力度不足和隐晦性特点。改进的方向,或者在原有基础上加大力度,或者以一种新的方式加以表达。习近平选择了后者,他在发表一系列

依规治党讲话的同时,依托“八项规定”开启了新一阶段的依规治党进程。在这里,之所以选择“八项规定”作为切入口,就是“要真正把那块吃进去、消化掉,不要这吃一嘴那吃一嘴,囫囵吞枣,最后都没有消化”^[31],这不仅说明了依托“八项规定”启动依规治党进程的来由,也表达了采取此种做法的立场,即希望取得实效。无疑,如果采取整体推进,或选择难度较大的领域作为切入口,可能更具有挑战性,但无论是要求方面,还是取得实效方面,难度都将明显增加。而挑选全部做法中难度小易取得进展的那一“部分”,先行推进,是有效选择。同时,与原有表达方式相比,依托“八项规定”开启了新一阶段的依规治党进程所引发的政治效应更大。其不仅向党组织和党员表明了凡是要求党组织和党员做到的,领导干部首先要做到,而且通过“八项规定”发布、宣传和学习等环节构建的“政治图像”,可以以更为直观的方式表达党中央依规治党的决心和政治指向。更为重要的是,通过“八项规定”的执行,积累了成熟的经验,该经验不仅被总结进《意见》,同时也被扩大到新的范围和对象,如规范对象由中央政治局委员扩大为县处级以上党员干部,规制内容也由“八项规定”的正面清单转变为“八项规定”精神的负面清单,即由精简会议活动等转变为禁止违规公款吃喝、违规收送礼品礼金等。与上述进程相一致,“八项规定”也扩展为“八项规定”精神。可见,党中央对于党内法规“高压线”的清晰设立,以及教育引导党员干部知底线、明法纪的决心。之后,党中央又逐步将其中的经验与原则应用到政治建设、组织建设和纪律建设等范围,依规治党在不断扩展中得以实现。

(二)加强权威:“维护党中央权威至关重要”

政治秩序的建构首先与权威有关,中央权威和制度权威,以及二者之间所产生的相辅相成的关系是建立政治秩序的关键。这意味着,“一个国家的制度建构和转型过程如果缺乏权威,会导致现有制度能力越来越弱,出现制度失效、僵化和特权,形成一种‘反制度化’的倾向”^[32]。在以往依规治党实践中,出现的党内法规被忽略、搁置,甚至形成内容变异等情况,无疑也与“党的领导弱化和组织涣散”有关。基于此,习近平提出“维护党中央权威至关重要”,并着手从三个方面重塑党中央权威:一是从思想认识上厘清其意义所在,即认为,保证全党令行禁止,是党和国家前途命运所系,是全国各族人民根本利益所在。该表述不仅将我国现有政治环境对权威的需求上升到新的高度,而且相对于既有的“推动改革”和“解决困难”等界定,更具有紧迫性和现实性,更易唤醒党员对权威的理性追求。二是提出“两个确立”的重大政治论断,这是新时代十年最重要的政治成果。在其两部分构成中,前者的意义在于明确了党的领导核心,而后者则确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位,该思想通过回答我国的奋斗目标、战略步骤和实现路径等,提高了党组织和党员的认同与支持。三是通过制度建设维护党中央权威,包括制定《中国共产党重大事项请示报告条例》《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》等党内法规,以及将党的领导制度界定为内含“维护党中央权威和集中统一领导制度”等六个方面内容的体系。经过上述建设,不仅党内政治生活、党中央与地方党委的关系发生了完善性变化,而且有效增强了党中央权威。在此过程中,党的领导弱化、党建缺失和全面从严治党不力等问题得以解决。

(三)增强责任:“把抓好党建作为最大的政绩”

在依规治党中,地方各级党委具有重要地位,纵向上其是承接党中央和上级党委决策部署的接受者,横向上,它们是整合纪检监察、组织和宣传等职能部门力量,推动本地区贯彻党中央和上级党委决策部署的推动者,其执行意愿以及推动和整合能力,直接关系到党风廉政建设的成效。按此逻辑,党内法规的良好意图被执行者自行解释或规避等问题的出现,在很大程度上与“主体

责任这个‘牛鼻子’抓没抓住”^{[29]121}密切相关,由此导致出现两种倾向:一是面对党内法规执行,部分地方党委会在“完美执行”和“地方利益代表者”中进行相机抉择,合意则守之,不合意则避之;二是出于对“领导责任”的片面理解,地方各级党委基本将党内法规执行责任交给纪委,执行演变为纪委单一部门的专项任务。针对上述情况,习近平提出,落实党风廉政建设责任制,党委要负主体责任。同时,通过正负激励进一步强化了地方各级党委的执行意愿:从正向激励看,提出“把抓好党建作为最大的政绩”^{[29]119},并要求把党内法规执行情况,纳入党风廉政建设责任制检查考核和党政领导干部述职述廉范围;从负向激励看,要求“各级党委(党组)不能当‘甩手掌柜’”,如果“出了问题,就要追究责任”^{[29]115},即不仅要追究直接责任人,也追究相关领导人员的责任。两者一正一反增强了地方党委的执行意愿,并引发了两大变化:一是地方各级党委按照党中央和上级党委决策部署执行,成为常态;二是解决问题的端口向前移。地方党委为避免所辖范围内出现严重问题,在决策、用人等方面更加科学、慎重,通过科学决策、调整领导班子成员和加强党务公开等优化权力运行过程,从源头减少了党内法规所指向的问题出现的可能性。

(四)真抓严管:“决不允许有令不行、有禁不止”

实践证明,如果只有改变决心,而无具体、严厉的手段,依规治党难以取得实效,党的十八大前的一段时间内即是如此,即突出的问题在于很多制度并没得到严格的执行。党的十八大以来,党中央一改以往决心有余而惩处不力的情况,围绕领导干部这个“关键少数”真抓严管。在此过程中,除了按规惩处和强调“决不允许有令不行、有禁不止”^{[29]25}外,还有两个做法具有特色:一是促使纪委回归到本位工作,即主要履行监督、执纪和问责职责。而这一进程,基本上是沿着职责“收缩”和“扩展”两条路径展开的:从前者来看,纪委不再参与非职能范围内的协调类事务,而是将主要精力用于监督执纪等方面;从后者来看,不仅在监督执纪等方面纪委被授予了较大的权力,而且还扩大了派驻监督的范围。在多种措施下,纪委作为党内监督执纪机构的职能,真正被激发出来,起到了亮黄牌、掏红牌的作用。二是提高巡视质量。党内法规在执行中,始终受到信息失真的困扰,1996年党中央重新确立巡视制度,目的之一就是解决该问题,但由于巡视重心相对多元,以及目标虚化、泛化等因素,巡视制度对党内法规执行的推动作用远未达到预期。党的十八大以来,习近平主张加强巡视的针对性,不仅巡视重心由检查各地“贯彻执行党的路线方针政策 and 决议、决定情况”等转变为巡查以权谋私、“四风”、违反政治纪律和选人用人的不正之风等问题,巡视目的也由“检查落实情况”回归到其最主要的职能,即发现和反映违法违纪线索。这些变化与巡视全覆盖结合在一起,发挥了最大效能。无疑,该效能来自在原有常态化监督手段之外,开辟出另外一条“发现问题—反馈问题”的通道,其与纪委工作方式变化共同构成了党的十八大以来党内法规执行的亮点。

四、习近平依规治党重要论述的思维范式

2012年以来的依规治党历程,不仅规范了党内外政治秩序,而且也产生了一系列思维范式和价值规范。也正是这些价值规范和思维范式,推动着依规治党文本与实践不断呈现出“深度化”的轨迹特征。探究这些范式与规范,既可了解党的十八大以来依规治党取得进展的深层次原因,也可为未来依规治党思想与实践提供经验借鉴。

(一)全局谋划的战略思维

所谓战略思维,就是善于从战略高度观察、分析问题,并提出解决对策的一种思维方式。习近平在依规治党重要论述中始终秉承这一思维方式,他多次强调,全党要提高战略思维能力,不

断增强工作的系统性、预见性、创造性。这是依规治党取得实效的关键因素。从整体上看,此前推进依规治党,更多是基于新旧体制转型进程,对各阶段出现的问题,如不正之风、以权谋私等进行约束。时至2012年,依规治党探索已达90多年,此时,依规治党更为积极的含义是什么,习近平以其战略思维对该问题做出了说明,即基于国内外形势的发展变化,基于两个百年的奋斗目标,探索依规治党的时代价值,进而从中获取社会稳定、未来发展的动力。在此过程中,“审大小而图之,酌缓急而布之”^[33]的政治智慧得以彰显,具体而言,根据实际情况,制定《“一五”规划纲要》《意见》和《“二五”规划纲要》等文件,即是该智慧的突出表现。至于党内法规本文建设,更具有全局谋划的特点,通过系列顶层设计,不仅形成了党内法规“1+4”总体框架,而且明确了各类别(领域)党内法规间协调原则和建设清单等。按此设计,不同领域的党内法规功能清晰、不同位阶的党内法规上下配套的格局已形成。党内法规执行亦是如此,通过加强党中央权威等系统规划,化解了执行结构中的诸多阻力因素,使党内法规按照一定的政治逻辑,在纵横两个方向贯彻执行,成为现实。总之,习近平在依规治党中体现出的“战略思维”,既包括了历史唯物主义关于社会发展方向的观察立足点,又融合了国情和历史发展的阶段性特征,是与新时代“大党”治理“大国”相适应的眼界,极具有创新力与推动力。

(二)较真碰硬的问题思维

如果说习近平依规治党重要论述具有全局谋划的特点,那么秉持问题意识应是其取得有效进展的支撑,正如马克思所说:“一个时代的迫切问题,有着和任何在内容上有根据的因而也是合理的问题共同的命运:主要的困难不是答案,而是问题。”^[34]诚然,坚持问题思维是马克思主义的鲜明特点,中华人民共和国成立以来,党和国家领导人也始终坚持这一原则,但习近平对该思维的重视与应用超过以往大多时期,而且具有鲜明特色:首先,敢于直面关键问题,并以刚性手段破解问题。与其他领域一样,依规治党领域也存在想解决而没有解决的难题,想办而没有办成的大事。对此,习近平的态度是:顶住压力,敢于较真碰硬。由此,不仅推动了象征性执行、敷衍式执行等难题的解决,而且文本和实践对较真碰硬精神的弘扬,营造了有利于整体改革推进的环境。其次,注重抓住主要矛盾和矛盾的主要方面。习近平强调,坚持问题导向,要“抓住主要矛盾和矛盾的主要方面……不能畸轻畸重,不能以偏概全”^[35]。依托“八项规定”开启了新一阶段的依规治党进程,就是因为形式主义等是党内作风问题的集中表现,需要作为主要矛盾和矛盾的主要方面来解决。更进一步,考虑到现实矛盾都是由一系列具体问题累积起来的,因而他主张化解主要矛盾和矛盾的主要方面,不能以原则应对具体,而应“对准焦距,找准穴位,击中要害,推出一批能叫得响、立得住、群众认可的硬招实招”^[36]。可见,习近平依规治党的“问题思维”蕴含着问题导向、较真碰硬的精神和把问题找实、把根源挖深的精准意识。这些因素,优化了依规治党的文本与实践,规定着该进程的演进方向。时至今日,较真碰硬的问题思维依然是推动依规治党进程的关键因素,无论是2021年以来相继颁布《中国共产党党徽党旗条例》《中国共产党组织工作条例》等党内法规,还是党的二十大报告中的有关论述,皆体现了该思维方式。

(三)深化改革的法治思维

党内法规具有政治与法治双重属性的特点,决定了依规治党的推进,既可以依托政党政治的方式,也可以依据法治的方法。在依法治国被确立为党领导人民治理国家的基本方略后,后者更符合要求。因而习近平一再强调:“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力,努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。”^{[15]92}将党内法规上升为法治体系重要构成范畴,无疑是用法治思维“深化改

革、推动发展”的经典案例。当然,该做法的内在依据是:党的执政党地位决定了党内法规与社会行为规范意义上的规范有所不同,它在性质上更偏向于法律规范,是约束党组织和党员的“法律规范”,习近平的贡献在于将之明确并凸显出来。而正确处理党内法规与国家法律、法治的关系则是“解决问题用法、化解矛盾靠法”的经典案例。中华人民共和国成立以来,我国始终面临着国家法律和党内法规“协调配合”问题,但在党内法规定位不明,以及“纪法不分”的情况下,该目标难以实现。党的十八大以来,在依法治国的框架下,首先明确了党内法规和国家法律都是中国共产党治国理政的制度依据;在此基础上,通过确定三个基本遵循,即国家法律至上、“纪法分开”和“纪严于法”,使党内法规同国家法律的衔接和协调成为可能。总之,习近平依规治党论述的“法治思维”,就是将依法治国作为深化改革和处理事务的准绳,不断深化改革,推动系列难点问题的解决。在此过程中,依规治党日益成为一个精细化的工程,其中既有治理理念的改变,也有治理依据的再界定,更有国家法律与党内法规间关系的新塑造,从而最大限度地提高了党内法规的执行力。

(四)与时俱进的创新思维

马克思主义唯物辩证法认为,一切事物都是通过破旧立新、新陈代谢不断前进的,事物发展是继承与创新的辩证统一。习近平依规治党论述就蕴含着这样的唯物辩证思维:首先,自建党以来,党中央一直重视依规治党建设,经过不同时期的探索,形成了依规治党思想与实践体系。对待已有的思想与实践体系大体有两种态度,一种是完全割裂,或完全否定的重建式的态度,另一种是继承和发展的态度。习近平始终秉持后一种态度,他指出,提高党建工作水平“最根本的是既要继承和发展党在长期实践中积累的党的建设成功方法”^[37],也要借鉴外国执政党建设的做法。在党的十八大以来的实践中,基于该论述,演化出两种“继承”方式:一是被实践检验证明是有效的原则与内容,在新党内法规中以原有方式保留,如《关于党内政治生活的若干准则》中的具体准则,如坚持党的基本路线、维护党的集中统一和发扬党内民主等,在《关于新形势下党内政治生活的若干准则》中得以保留;二是在新党内法规中以“指代”方式保留,如在2018年修订的《中国共产党纪律处分条例》第一百零七条中提到的“违反有关规定”,至少指代1995年左右颁布的《关于党政机关汽车配备和使用管理的规定》《关于国有企业领导干部廉洁自律“四条规定”的实施和处理意见》等规定。当然,在国内外形势发生变化下,仅继承原有制度规定,或停留在对原有政策小修小补的状态,显然无助于事情根本的解决,还需“结合新的时代特点与时俱进,拿出新的办法和规定”^[38]。于是,不仅《中国共产党问责条例》《中国共产党组织工作条例》和《中国共产党农村工作条例》等党内法规相继出台,而且在原有党内法规修订中,无论是设计思路、制度框架,还是逻辑结构,都较之前更为科学和规范,充分体现了科学性和时代性等特点。正是这种创新发展,推动着习近平依规治党重要论述向更深、更广的方向发展。

(五)协同发展的系统思维

整体性、协同性既是马克思主义的本质属性,也是我国传统文化的重要原则^[39]。经过100多年探索,依规治党逐渐形成包括政治逻辑、文本内容和执行程序等多项内容的体系,每项内容又包含多个任务与环节。而且随着依规治党向纵深发展,其所涉及的任务(环节)的关联性和互动性明显增强,每一项任务(环节)的变化都会对其他任务(环节)产生重要影响,每一任务(环节)的改进又都需要其他任务(环节)的协同配合,因而改革越深入,越要注意协同。在宏观层面,习近平依规治党重要论述将依法治国与依规治党置于社会主义民主政治的宏大视野下,主张依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设,促进了具有内在逻辑的依法执政体系的形成。

在中观层面,习近平主张把目标制定和狠抓落实结合起来、统筹协调和分类指导结合起来、全面提高和典型引导结合起来、长治长效和当前工作结合起来。无疑,这些主张更具有方法论意义,实践中,无论是顶层设计,还是党内法规启动与推进,都在一定程度上践行了该主张。在微观层面,习近平主张党内法规制定、执行、反馈等环节也要实现各自协同,这反映在“既抓改革方案协同,也抓改革落实协同,更抓改革效果协同”中,其中所体现出的系统思维更为直接,仅以党内法规制定的系列环节(即计划、起草,审批与发布,适用与解释,备案、清理和评估)为例,如果这些工作链条缺乏有机连接,无法形成闭合的系统,这些环节只能叫作制定要素,而不是制定体系本身。总之,习近平依规治党的“系统思维”,将依法治国与依规治党、文本制定与执行,以及制定、执行等整合成一个相互协同发展的进程,在推进党内法规所指向问题的解决中,推动了依规治党进程取得了更大的成就与进步。

五、结 语

依规治党是加强党的领导和实现全面从严治党的必由之路。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,着力推进依规治党进程,形成了一个集政治逻辑、文本内容和执行实践于一体的思想体系。该体系对党组织和党员政治意识与行为的形塑,不仅推动了党内法规执行由“不力”到“有效推进”的转变,而且也成功地将依规治党转化为党内外治理的基本准则,成为增强党的领导力量和改善党内政治生态的关键性因素,进而对党的十八大以来中国社会和政党建设,产生了深刻影响。目前,我们站在新的起点,面对党的二十大报告所提出的任务,即全面建成社会主义现代化强国,更需深入理解、践行习近平依规治党重要论述,为实现第二个百年目标凝聚巨大动力。

参考文献:

- [1] 曹萍,张学昌. 依规治党的内在逻辑与实现路径[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2018(1):11-19.
- [2] 鲁昕. 习近平依规治党思想的体系建设研究[J]. 社会科学家,2018(7):35-39.
- [3] 宋功德. 坚持依规治党[J]. 中国法学,2018(2):5-27.
- [4] 谭波,夏清明. 习近平法治思想中的依规治党理念[J]. 南海学刊,2021(2):1-8.
- [5] 陈金龙. 新时代制度治党的科学指南[J]. 理论学刊,2019(1):26-31.
- [6] 许丽英,张健文. 论习近平总书记依规治党重要思想的历史形成、鲜明特点及主要内容[J]. 黑龙江省社会主义学院学报,2019(1):9-13.
- [7] 丁威. 习近平关于思想建党与制度治党相结合重要论述的内在逻辑与推进路径[J]. 理论学刊,2019(6):5-13.
- [8] 邹焕梅. 习近平总书记关于制度治党重要论述探析[J]. 山东社会科学,2019(3):171-175.
- [9] 王雪梅. 试析习近平依规治党思想的基本特点与时代意义[J]. 中共乐山市委党校学报. 2018(2):23-28.
- [10] 鞠成伟. 论依规治党的观念前提与制度方法[J]. 马克思主义与现实,2016(4):9-15.
- [11] 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [12] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编:上[M]. 北京:人民出版社,1991:46.
- [13] 秦前红,苏绍龙. 论党内法规与国家法律的协调衔接[J]. 人民论坛·学术前沿,2016(10):50-66+95.
- [14] 宋功德. 党规之治[M]. 北京:法律出版社,2015:3.
- [15] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编:上[G]. 北京:中央文献出版社,2014.
- [16] 许徐. 图像如何“想象”政治——1930年代的读图转向与中国经验[J]. 求索,2014(5):16-21.
- [17] 胡锦涛. 努力开创新形势下党的建设新局面[J]. 求是,2010(1):3-7.
- [18] 中共中央文献研究室. 十七大以来重要文献选编:上[G]. 北京:中央文献出版社,2009.
- [19] 王俊华. 对“党内法规”提法的再思考[J]. 上海党史与党建,2008(7):19-20.
- [20] 姜洁,江琳. 浓墨重彩书写依规治党新篇章——以习近平同志为核心的中共中央二〇一九年推进党内法规制度建设综述[N].

人民日报,2020-03-18(1).

- [24] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017:22.
- [22] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面深化改革论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2014:42.
- [23] 吴光会,唐棣宣. 新时代以党的自我革命破解“历史周期率”的逻辑、经验和路径[J]. 西南大学学报(社会科学版),2022(1): 50-61.
- [24] 习近平. 在中央和国家机关党的建设工作会议上的重要讲话[J]. 求是,2019(21):4-13.
- [25] 中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京:中国方正出版社、中央文献出版社,2015:88.
- [26] 中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》[N]. 人民日报,2018-02-24(1).
- [27] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [28] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面依法治国论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2015:119.
- [29] 中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室. 习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M]. 北京:中国方正出版社、中央文献出版社,2016.
- [30] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编:中[G]. 中央文献出版社,2016:195.
- [31] 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(2).
- [32] 王若磊. 依规治党与依法治国的关系[J]. 法学研究,2016(6):17-28.
- [33] 冯梦龙. 东周列国志[M]. 北京:华夏出版社,2017:177.
- [34] 马克思恩格斯全集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,1995:203.
- [35] 习近平. 全党必须完整、准确、全面贯彻新发展理念[J]. 求是,2022(16):4-9.
- [36] 中共中央文献研究室. 习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2015:88.
- [37] 习近平. 加强和改进新形势下党的建设的纲领性文献[N]. 人民日报,2009-10-09(2).
- [38] 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[J]. 党建,2016(11):9-13.
- [39] 张露. 价值、体系与原则:党内法规的整体性思考[J]. 西南大学学报(社会科学版),2022(2):49-60.

The Logical Structure and Thinking Paradigm of Xi Jinping's Important Remarks on Rule-based Governance over the Party

MENG Hui

(School of Marxism, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the Central Committee with Comrade Xi Jinping at its core has continued to promote “rule-based governance over the Party” as an important agenda. The process began with the implementation of the “Eight Regulations on improving Party and government conduct”, and after ten years of promotion, a complete system integrating political logic, text content, implementation structure and implementation principles has been gradually formed. In the report of the 20th National Congress of the Communist Party of China, facing the requirement of achieving the Second Centenary Goal, the Central Committee of the Party has put forward new requirements and task deployment, which the system has been further improved. In a word, the system is based on the requirement of full and rigorous Party self-governance, based on the theory and practice of rule-based governance over the Party from 1949 to 2012, and internally constituted by a complete text system and a scientific execution order. By changing the existing formulation mode, improving the quality of the text and improving the execution efficiency, the system has been gradually improved. It embodies the strategic thinking of overall planning, the problem thinking of confronting real problems, the legal thinking of deepening the reform, the innovative thinking of advancing with the times and the systematic thinking of coordinated development.

Key words: Xi Jinping; rule-based governance over the Party; important remarks; logic structure; thinking paradigm

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>