

中共中央办公厅法规局：以改革精神推进党内法规制度建设

原创 中办法规局 民主与法制周刊 2025年04月02日 11:02 北京

点击上方 关注民主与法制®周刊



来源：《习近平法治思想研究与实践》专刊2025年第2期（《民主与法制》周刊2025年第11期）



习近平法治思想研究与实践专刊

主流 权威 影响力

民主与法制®周刊

2025年第11期
www.mzyfz.com



以改革精神推进党内法规制度建设

中共中央办公厅法规局



图为上海中共二大会址纪念馆展出的《中国共产党章程》。视觉中国 郭辉/摄

党的二十届三中全会提出，“聚焦提高党的领导水平和长期执政能力，创新和改进领导方式和执政方式，深化党的建设制度改革，健全全面从严治党体系”，强调要“坚持用改革精神和严的标准管党治党”“完善党内法规，增强党内法规权威性和执行力”，这在进一步全面深化改革大局中推进党内法规制度建设明确了努力方向和目标任务。深入贯彻落实全会精神，需要以改革精神进一步完善党内法规体系、进一步提升党内法规效能，为推进中国式现代化提供更为坚实的制度保障。

一、乘改革之“势”加强顶层设计

不谋全局者，不足谋一域。顺应大势，着眼大局，紧扣时代主题部署推进，是党内法规制度建设一以贯之的做法，也是新时代党内法规制度建设的重要经验。在进一步全面深化改革、推进中国式现代化的新征程上，党内法规制度建设需要抓住这一有利契机，乘势而上、顺势而为，谋长远、重集成，努力再上新台阶。

立足改革纵深之势提升认识。改革从来都与制度密切相关。正如邓小平同志指出，“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”^①。党的十一届三中全会作出实行改革开放的历史性决策，很重要的目的就是要解决那些不适应经济社会发展需要的制度问题，并自此逐步完善中国特色社会主义制度。此后的历次三中全会作出的改革部署，也都是围绕体制

机制问题展开。党的十八大以来，随着改革的深入推进，我们党对制度重要性的认识愈加深刻，制度建设的分量和含金量也更重。党的十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，对调整完善各方面制度机制作出全面部署。正是在全面深化改革的浪潮中，党内法规制度建设被提到了事关党长期执政和国家长治久安的战略高度，拉开了坚持和深化依规治党的历史大幕，并取得了历史性成就。党的二十届三中全会明确，进一步全面深化改革的总目标是“继续完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，在“七个聚焦”中强调“深化党的建设制度改革”，并将“坚持以制度建设为主线”明确为进一步全面深化改革的重要原则。这些既为新征程上党内法规制度建设提供了有利契机，也提出了更高要求，需要更加深刻认识其在进一步全面深化改革、推进中国式现代化中的意义作用，找准坐标方位、明确目标要求，以党内法规体系的完善推动中国特色社会主义制度自我完善和发展，以“党规之治”的独特优势推动中国特色社会主义制度优势充分发挥。

围绕改革全局之势整体谋划。进一步全面深化改革是全方位、立体式、深层次的，对制度建设的要求也是如此。党的二十届三中全会提出的300多项改革任务，绝大多数都是围绕健全制度、破除体制机制障碍而定，其内容要求大多是建立、健全、巩固、完善相关制度。换言之，制度建设贯穿进一步全面深化改革的方方面面。新征程上推进党内法规制度建设，必须围绕进一步全面深化改革的总体部署加强统筹谋划。这也是对新时代党内法规制度建设经验做法的延续。党的十八届三中全会围绕实现党的十八大提出的全面建成小康社会和全面深化改革的目标，对新时代推进全面深化改革作出整体部署，明确了制度建设的目标要求。在此大背景下，2013年底党中央首次发布《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》，对党的建设和党的工作各领域制度建设任务作出全面规划，并于2018年、2023年接续出台中央党内法规制定工作“二五规划”“三五规划”。当前，着眼进一步全面深化改革的全局性部署和长远性规划，要继续以中央党内法规制定工作五年规划和年度计划安排为重要抓手，围绕“七个聚焦”做好全面前瞻设计，打造与改革最优适配的制度体系，为改革提供长效制度保障。

善用改革集成之势系统安排。面对改革进入攻坚期和深水区，习近平总书记强调，“更加注重系统集成”^②“着力增强改革系统性、整体性、协同性”^③。这就意味着，进一步全面深化改革必须坚持系统观念，推动各领域各方面改革举措协调配合、同向发力、形成合力。对于党内法规制度建设而言，就是要顺应并利用改革的集成之势，不断提升制度体系本身的系统性、科学性，同时注重相关工作的协同性、联动性，既防止制度的“合成谬误”，又防止制度的“分解谬误”，从而更好发挥党内法规制度的整体效能。一方面，要继续完善党内法规体系。自建党100周年之际如期形成比较完善的党内法规体系后，党的二十大立足“完善党的自我革命制度规范体系”提出“完善党内法

规制度体系”，党的二十届三中全会从“提高党对进一步全面深化改革、推进中国式现代化的领导水平”角度强调“完善党内法规”，明确了完善党内法规体系的前进目标和主攻方向。当前，要聚焦坚持和加强党的全面领导、提高党的领导水平和推进党的自我革命、健全全面从严治党体系完善党内法规，从注重量的增长、面的拓展向注重提质增效、系统集成转变，不断完善党内法规体系。另一方面，要提升党内法规工作整体合力。随着党内法规制度建设从建章立制到制定执行“两手抓”，党内法规工作链条也随之不断延展、内涵更加丰富。目前，已经形成了包括立项、起草、审核、审议批准、解释、备案审查、清理、督促落实、理论研究等多环节的完整链条，但不同工作环节开展有先有后、作用有强有弱、衔接互动仍有差距。需要一体推进立规执规各环节、实践理论各方面，加强不同主体不同环节上下联动、左右配合，使党内法规工作成为环环相扣、有机衔接的整体，以党内法规工作质效整体协同提升推动实现党内法规制度立治有体、施治有序。

二、应改革之“需”保障制度供给

党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。党内法规制度建设作为“中国之治”的独特治理密码，必须聚焦党的领导发力，切实提高党谋改革、抓改革、促改革的能力和水平，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

着眼保证改革的正确政治方向，完善党中央对改革集中统一领导的法规制度。党的十一届三中全会开启了改革开放和社会主义现代化建设新阶段，党内法规制度建设因应历史发展进程，唱响保障“党领导改革”这一主旋律，制定出台了一大批相关党内法规。特别是党的十八大以来，突出维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，先后出台《中国共产党重大事项请示报告条例》《党中央领导经济工作规定》《中国共产党中央委员会工作条例》等党内法规，为党中央集中统一领导全面深化改革、领导推动经济建设等各方面事业提供了坚强制度保障。新征程上进一步全面深化改革，必须把完善“两个维护”法规制度摆在首位，始终坚持党中央集中统一领导，坚决落实党中央对改革的新部署新要求。完善《中国共产党中央委员会工作条例》贯彻落实的配套制度，确保党中央对涉及全党全国性重大方针政策问题的决策部署落实到位。制定《党中央决策议事协调机构工作条例》，更好加强对改革各领域重大工作的顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实。制定《党委（党组）重大决策程序规定》，修订《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党工作机关条例（试行）》，强化各地区各部门贯彻落实党中央重大决策部署的政治责任，推动各级党委（党组）提高决策能力和质量，切实推动各项改革部署落实落地。

着眼推动改革向广度和深度进军，完善党对改革各个领域领导的法规制度。新时代党内法规制度建设的鲜明特点就是，建立健全实现党对各级各类组织领导的党内法规，建立健全覆盖党对“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局领导的党内法规，充分发挥党内法规对党和国家事业的政治保障作用。新征程上进一步全面深化改革，必须加强党的领导法规制度建设，把党的领导贯穿改革各方面全过程，确保各领域改革有底气、有原则、有成效。在经济建设领域，坚持和完善党领导经济工作的体制机制，修订《高质量发展综合绩效评价办法（试行）》，健全党领导教育工作、科技工作方面的法规制度，推动构建高水平市场经济体制，促进高质量发展。在政治建设领域，完善党领导全面依法治国工作、统战工作、民族工作、宗教工作、群团工作等方面的法规制度，进一步发展全过程人民民主，推动社会主义法治国家建设达到更高水平。在文化建设领域，制定《中国共产党思想政治工作条例》，修订《党委（党组）意识形态工作责任制实施办法》，健全党领导网络安全和信息化工作、精神文明建设工作等方面的法规制度，更加有力推动社会主义文化强国建设。在社会建设领域，健全抓党建促乡村振兴的机制，研究制定党领导社会工作的党内法规，制定《安全生产考核巡查办法》，落实《维护社会稳定责任制规定》，全力保障人民群众生命和社会稳定。在生态文明建设领域，制定《生态环境保护督察工作条例》《地方党政领导干部生态环境保护责任制规定》，修订《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》等，进一步强化领导班子和领导干部绿色发展理念、压实生态环境保护责任，更好推进美丽中国建设。

着眼形成全党抓改革促发展的整体氛围，完善从严管党治党的法规制度。党的事业要靠广大党员、干部共同参与、勇于作为、忠诚奉献。新征程上进一步全面深化改革，必须坚持激励和约束并重，不断完善党的自我革命制度规范体系，最大程度调动全党的积极性、主动性、创造性。在健全党的建设制度机制方面，着力建立健全以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干长效机制，进一步深化对“为什么改”“往哪里改”“怎么改”的认识，激发全党抓改革、促发展的强大动力；修订《党政领导干部考核工作条例》，引导领导干部在推进改革中树立正确政绩观，敢于开拓进取、善于干事创业；完善新经济组织、新社会组织、新就业群体党的组织建设制度，进一步构建条块结合、上下联动的党建工作管理体系，严把党员入口关，严格执行党员教育管理各项制度规定，更好发挥党的组织优势和党员先锋模范作用。在健全党的监督制度机制方面，研究制定《中国共产党督查工作条例》，强化政治监督，督促各级党组织和广大领导干部不折不扣落实党中央以及上级党组织的决策部署；修订《被巡视党组织配合中央巡视工作规定》《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》，督促领导干部勤政廉政，为进一步全面深化改革创造有利环境。

三、循改革之“道”提高立规质量

“道”，是事物的客观规律。无论是已经取得辉煌成就的改革开放、全面深化改革，还是新征程进一步全面深化改革、推进中国式现代化，都离不开对改革之“道”的深刻理解和科学运用。深化党内法规制度建设改革作为进一步全面深化改革的重要内容和有力保障，应遵循改革之“道”，以高质量党内法规保障高质量发展行稳致远。

坚持破和立的辩证统一。习近平总书记指出，“改革有破有立，得其法则事半功倍，不得法则事倍功半甚至产生负作用”^④“破立并举、先立后破”^⑤。党内法规制度经过百余年的演进特别是新时代以来的快速发展，取得了显著成果，积累了丰富经验，但随着制度的发展完善进入新的阶段，需要打破思维惯性、克服路径依赖，把握好制度建设中破与立的关系，提升“立”的优先序和精准度，增强“破”的勇气和自觉，对立什么、破什么，何时立、何时破，怎么立、怎么破，做到心中有数。具体而言，要紧盯经济社会发展趋势、重点领域事项谋划工作，深入研究党内法规制度保障推动改革的作用机理，找准结合点和着力点。要突出问题导向，适时制定改革需要、人民期盼的法规制度，及时修改废止不适应时代、滞后于实践的法规制度，以制度激发改革的动力和活力，避免过时的制度成为“绊马索”。要保持制度定力，始终把是否有利于进一步全面深化改革、推进中国式现代化作为重要标准，瞄着完善党内法规体系的目标，筑牢根本制度、完善基本制度、创新重要制度，稳妥有序推进建章立制工作，切实把握好时度效。要坚持实事求是，尊重制度建设规律，综合运用制定、修改、解释、清理等多种方式完善法规制度，杜绝立规“急躁病”、防止修规“翻烧饼”。

加强统筹推进与突出重点相结合。习近平总书记强调：“要按照统筹推进、重点突破的要求加快改革步伐，更好发挥改革牵引作用。”^⑥当前，党内法规已经构建起以党章为根本，以民主集中制为核心，以准则、条例等中央党内法规为主干，以部委党内法规、地方党内法规为重要组成部分，由各领域各层级党内法规组成的制度整体。在此基础上继续完善党内法规，既要坚持系统观念，以集成协同推动集约高效，又要抓住主要矛盾，以重点突破牵引全面提升。一方面，要瞄准内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的体系建设目标，拿出制度完善总体方案，保证方向正确、定位准确。要坚持全面推进，通过制度建设实现党的领导在经济、政治、文化、社会、生态文明等领域全覆盖，实现各方面各层级党的建设全覆盖，让各个板块、各个领域党内法规同向发力、综合发力。要处理好党内法规体系同党的自我革命制度规范体系、全面从严治党体系、国家法律体系等的关系，形成不同制度体系的合力。另一方面，要善于抓纲带目、分清轻重缓急，紧盯实践需求，找准制度空白，优先制定修订基础主干和关键急需的党内法规，用重点突破来引领推动整个党内法规体系的完善。例如，针对社会各界反映强烈的

形式主义、官僚主义问题，进一步健全和落实纠治形式主义、官僚主义为基层减负的相关法规制度；针对党内法规执行力度不够的情况，及时修订《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》。

处理好顶层设计和基层实践的关系。习近平总书记强调，“要尊重人民首创精神，在深入调查研究的基础上提出全面深化改革的顶层设计和总体规划”^⑦。顶层设计来源于实践又引领实践。这就要求，党内法规制度建设既注重整体谋划、站位高远“致广大”，又注重总结基层经验、回应基层关切“尽精微”。要加强顶层谋划，围绕国之大者，立足改革大局，聚焦构建高水平社会主义市场经济体制、发展全过程人民民主、建设社会主义文化强国、提高人民生活品质、建设美丽中国、建设更高水平平安中国、提高党的领导水平和长期执政能力来谋划推进制度供给，为加强党对进一步全面深化改革的领导提供坚实制度保障。要尊重基层首创精神，及时将基层探索、先行先试的好经验好做法提炼为制度规定、转化为制度安排，并根据备案审查、督促检查、实施评估等工作中发现的问题，精准定位实践需求，及时作出制度回应。要坚持质量为上，压实起草部门责任，发挥党内法规工作机构作用，用好用实调研、协商、征求意见等有效做法，严格立项、核准、前置审核等工作程序，将党中央要求、群众期盼、实际需要、新鲜经验结合起来，确保法规制度立得住、行得通、管得了。

四、用改革之“力”提升治理效能

当前，党内法规制度建设进入高质量发展新阶段，依规治党面临巩固拓展提高新任务，需要以改革的魄力积极破解制度建设中的一些实践和理论难题，以更好发挥党内法规的“两个重大作用”和治理效能，为党和国家事业发展全局贡献法规力量。

以攻坚之志强化制度“公转”。坚持围绕党和国家工作大局立规执规，是新时代党内法规制度建设取得历史性成就的成功经验。党的十八大以来，党内法规制度建设在加强“自转”的同时，紧紧围绕改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军加强“公转”，党内法规覆盖了党的领导和党的建设各方面，党内法规的效能作用得到拓展。但同时，党内法规的“公转”还存在一些普遍性难题、深层次问题，包括如何提高供给的及时性和有效性，如何实现与经济社会发展的紧密结合，如何科学处理与党的政策、国家法律的关系，等等，这就要求我们以啃“硬骨头”的勇气和担当进行研究解决。要紧紧围绕中心大局定位和思考党内法规，根据党管党治党、执政治国的新形势新任务加强统筹谋划，通过全方位、立体式推进“供给侧结构性改革”提供有效制度保障，通过找准小切口、善用“小快灵”及时回应制度需求，解决好内容缺、反应慢、规定泛等问题。同时，要进一步理清党领导的对象、事项、路径、方法等，在目前更多强调领导地位、领导体制机制、监督考核追责的基础

上，围绕实现党的领导全过程嵌入、全方位保障党的事业，加强制度设计、完善制度规定、提升制度效能，防止外围打转、隔靴搔痒，使党内法规与经济社会发展形成结构性耦合、实质性契合。

以有力之举促进效能转化。制度的生命力在于执行。但当前，一些地方和部门执规意识较弱、执规能力不强、执规力量不足、执规责任未压实等执行中的各种问题，影响了党内法规的效能发挥。新征程上推动党内法规制度建设高质量发展，不仅要着力“完善党内法规”，构建更加完善的党内法规体系，更要着力“增强党内法规权威性和执行力”，充分释放党内法规的治理效能。要统筹推进立规和执规，制度设计注重多从实施对象、执行者角度考虑，并加强对制度规定与宏观政策取向一致性评估、与为基层减负一致性评估；把握好制度预期与制度实效的关系，统筹主观与客观、应然与实然，对照制度预期扎实推动制度执行，结合执行实效调整完善制度安排。要全面提升党内法规执行力，围绕知责、明责、履责、督责多点发力、综合用劲，强化执规意识和责任，教育引导各级党组织和广大领导干部牢固树立“执规是本职、执规不力是失职”的理念，主动担负起执行党内法规的政治责任，激发内生动力、形成多方合力；创新执行机制和方法，做好执规责任分解，综合运用下发执规清单、指导案例、工作提示和基层观测、实施评估等方法加强提醒指导，及时解决执行中遇到的普遍性、关键性问题，防止执行中的变形走样；注重执行保障和监督，统筹人财物等资源力量，通过教育培训和工作实训不断提高执行能力，利用现代技术手段提高执规效率，精准审慎使用督检考等方式，以务实有效举措推动制度执行到位，将制度优势充分转化为治理效能。

以创新精神推动理论研究。近年来，党内法规制度建设坚持改革创新、服务实践发展，推动理论研究取得重要突破，打破了从前简单对标国家法律的“仿制式”研究思路，跳出了关于党内法规规范领域、作用范围等的认识窠臼，明晰了政治属性的根本属性、第一属性，从事关党长期执政和国家长治久安战略高度看待其功能定位，从管党治党基本方式、“两个重大作用”等维度剖析其作用机理，等等。但是，党内法规理论研究总体上仍滞后于制度建设实践，对党的创新理论的学理阐释不够充分，对基础理论问题的学术研究还有待深化，对制度实践的内在逻辑把握不够全面，尚不足以为实践提供有力有效的学理支撑和方法引领，必须以改革精神加强和推进。要突出党的创新理论引领，深化对习近平总书记关于党的建设的重要思想、关于党的自我革命的重要思想和关于依规治党的重要论述等的学理化阐释、学术性研究，确保党内法规理论研究方向正确。要破除思维惯性，注重从丰富生动的党内法规制度建设实践中把握本质、把握规律、把握特点，并不断增强问题发现、经验提炼、理论萃取能力，勇于打破学科壁垒、学术范式和思维模式，构建和完善独立自主、特色鲜明、服务实践的党内法规学科体系、学术体系和话语体系，为新征程上党内法规制度建设高质量发展奠定坚实理论基础。

注释：

- ①邓小平：《党和国家领导制度的改革》（1980年8月18日），载《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第333页。
- ②习近平：《在党的二十届三中全会第二次全体会议上的讲话》（2024年7月18日），载《求是》2024年第18期，第5页。
- ③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》（2017年10月18日），载《习近平著作选读》第二卷，人民出版社2023年版，第3页。
- ④《习近平主持召开企业和专家座谈会强调 紧扣推进中国式现代化主题 进一步全面深化改革》，载《人民日报》2024年5月24日，第1版。
- ⑤习近平：《在党的二十届三中全会第二次全体会议上的讲话》（2024年7月18日），载《求是》2024年第18期，第6页。
- ⑥习近平：《关于加快推进关键性改革》（2016年12月14日），载习近平：《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社2018年版，第311页。
- ⑦习近平：《改革不停顿，开放不止步》（2012年12月7日-11日），载习近平：《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社2018年版，第2页。

编辑：陈致群 郭雨璇

推荐阅读：

中共中央办公厅法规局：谱写新征程依规治党新篇章

中共中央办公厅法规局：新时代党内法规制度建设的历史性成就

《习近平法治思想研究与实践》专刊 194

《习近平法治思想研究与实践》专刊·目录

[上一篇](#)

[下一篇](#)

张晋藩：简论中国古代优秀的法律文化

董经纬：深入学习贯彻党的二十届三中全会精
神 奋力推动香港维护国家安全体系和能力现...