

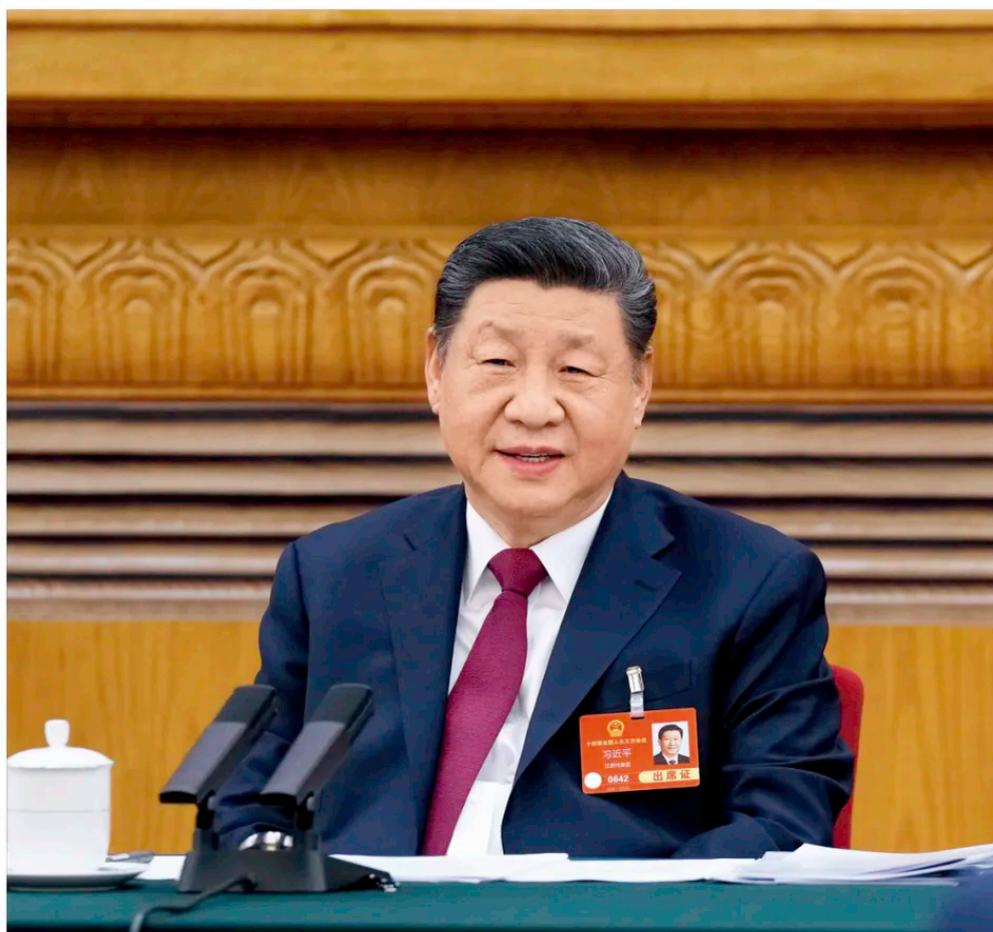
马怀德：坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设

原创 马怀德 民主与法制周刊 2025年04月02日 12:01 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

2025年第11期
www.mzyfz.com



周刊



一、“统筹推进、一体建设”的重大意义

当前，世界百年未有之大变局加速演进，中华民族伟大复兴进入关键时期，新时代新征程上战略机遇和风险挑战并存。经过新时代十年坚持不懈、锲而不舍、持之以恒的正风肃纪和强力反腐，全面从严治党深入推进，党风廉政建设和反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固。面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，党面临的“四大考验”“四种危险”长期存在，党内存在的思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题尚未得到根本解决，反腐败斗争形势依然严峻复杂。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，制度治党、依规治党是管党治党的基本方式，“统筹推进、一体建设”事关党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

（一）“统筹推进、一体建设”是提高党的领导水平和执政能力的必然要求

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。“办好中国的事情，关键在党。”在新的历史时期，我国正经历历史上最为广泛而深刻的社会变革，世情国情党情方面遇到的新情况、新问题都对党的领导水平和执政能力提出了更高要求。中国共产党是拥有9900多万名党员、领导14亿多人口大国的世界第一大执政党，要保证这样一个大党始终掌好权、治好国、执好政，除了思想建党外，还必须紧紧依靠社会主义法治，用法治的理念、法治的方式、法治的程序管党治党，将制度治党、依规治党作为管党治党的基本方式，将依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设，以党的自我革命引领社会革命。因此，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，也将坚持全面依法治国作为进一步全面深化改革的原则之一。

（二）“统筹推进、一体建设”是统筹“四个全面”战略布局的必然要求

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的重大战略布局。随着全面建成小康社会目标的如期实现，党的十九届五中全会正式提出“协调推进全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局”。“四个全面”战略布局是在新的历史条件下坚持和发展中国特色社会主义、全面建设社会主义现代化国家的战略抉择，既包括战略目标，又包括战略举措，是一个相互联系、相互促进的有机整体。在“统筹推进、一体建设”的命题中，“全面依法治国”“全面从严治党”体现了依法治国与制度治党、依规治党的内在逻辑，“坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设”深刻揭示了“四个全面”中不同内容之间的紧密联系，也是统

筹“四个全面”战略布局的重要途径，对于进一步全面深化改革，全面建设社会主义现代化国家，以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业具有重要意义。

（三）“统筹推进、一体建设”是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求

习近平总书记强调，“法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托”^②；“法治体系是国家治理体系的骨干工程”^③“必须加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系”^④。党的二十大报告强调，“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”。从制度属性看，中国特色社会主义法治体系是中国特色社会主义制度的法律表现形式。包括法律规范体系、党内法规体系在内的法治体系，既是中国特色社会主义制度的重要内容，同时作为制度之治的根本保障，对其他国家制度发挥规范、引领和保障作用，在国家治理体系中起着固根本、稳预期、利长远的保障作用，为中国特色社会主义制度行稳致远保驾护航，为推进国家治理体系和治理能力现代化强本固基。这一体系具有系统性、规范性、协调性、稳定性等基本特征，是国家治理体系走向成熟定型的重要标志。依法治国是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义，制度治党、依规治党则意味着要运用法治思维和法治方式管党治党，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，两者都统一于国家治理体系和治理能力现代化。

（四）“统筹推进、一体建设”是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的必然要求

党的二十大报告强调：“从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”党要实现以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的历史重任，需要始终保持先进性和纯洁性，不断进行自我革命，以党的自我革命引领社会革命，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。全面依法治国与全面从严治党协调推进，依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设，有利于提高党的领导水平和执政能力，有利于坚持和完善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，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供坚强政治保障。

二、“统筹推进、一体建设”的内在逻辑

对“坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设”的内在逻辑进行学理化阐释，需要回答三个方面的问题：一是制度治党与依规治党的关系；二是坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设的逻辑基础；三是处理好依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设的辩证关系。

（一）制度治党与依规治党的关系

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以制度建设为主线，强调要将制度治党、依规治党作为管党治党的基本方式。党的二十大报告强调：“坚持制度治党、依规治党，以党章为根本，以民主集中制为核心，完善党内法规制度体系，增强党内法规权威性和执行力，形成坚持真理、修正错误，发现问题、纠正偏差的机制。”

制度治党中“制度”的范围较为广泛，既包括国家法律制度，也包括党的制度。其中，党的制度是指中国共产党各级各类组织为实施党的领导、加强党的建设，针对党组织和党员确立的各种规章制度，包括党内法规、党的规范性文件以及党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例。依规治党中“规”是指党内法规，《中国共产党党内法规制定条例》第三条规定，党内法规是党的中央组织，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。党内法规是一个制定主体有限、表现形式有限、制度载体有限的概念。党的制度包括党内法规；党内法规又是党的制度的核心，是党的制度体系中地位最高、效力最高、最有权威的制度规范。

制度治党是指运用制度来引领和保障中国共产党管党治党、治国理政，把党的领导和党的建设活动全面纳入制度化、规范化、程序化轨道。依规治党是指依据党内法规管党治党。制度治党中的“制度”包含党内法规，依规治党是制度治党的下位概念，制度治党包括了依规治党；同时，党内法规是各项管党治党制度的中坚力量，制度治党的核心和重点是依规治党。基于制度治党和依规治党的逻辑关系，在“坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设”的基础上，党的十九大报告又进一步提出了“依法治国和依规治党有机统一”。

（二）“统筹推进、一体建设”的逻辑基础

依法治国与制度治党、依规治党能够统筹推进、一体建设，其逻辑基础在于国家法律和党内法规的内在统一性，具体体现为制度意志统一性、法治原则统一性、法治体系统一性和治理体系统一性。

一是制度意志统一性。国家法律是党领导人民制定的适用于国家机关与普通公民的社会规范，是党的主张和人民意志的具体体现；党内法规是相关党组织制定的规范党组织与党员的活动与行为的社会规范，是党的意志的直

接体现。无论是国家法律还是党内法规，都体现了党和人民的根本意志，在本质上是统一的。

二是法治原则统一性。党的十八届五中全会提出：“运用法治思维和法治方式推动发展，全面提高党依据宪法法律治国理政、依据党内法规管党治党的能力和水平。”依法治国和依规治党作为法治中国建设的两个面向，同源法治精神、均具法治属性、共襄法治建设。依法治国和依规治党在法治原则的统合下具有了有机统一的基础，两者都是对法治精神和原则的制度表达。

三是法治体系统一性。建设中国特色社会主义法治体系是全面依法治国的总目标和总抓手，具体包括形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。国家法律和党内法规构成中国特色社会主义法治体系的一体两翼，都统一在法治体系之下。

四是治理体系统一性。党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是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。法治和规则之治是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，依法治国与制度治党、依规治党都体现法治精神和规则之治，同属国家治理体系和治理能力现代化的重要范畴。

（三）处理好“统筹推进、一体建设”的辩证关系

习近平总书记指出：“制度优势是一个政党、一个国家的最大优势。”^④改革开放40多年来，我国之所以创造出经济快速发展、社会长期稳定“两大奇迹”，最根本的原因就在于坚持中国共产党的领导，坚持和完善中国特色社会主义制度，同时将中国特色社会主义制度优势转化为治理效能。坚持“统筹推进、一体建设”，实质上是要发挥依法治国与制度治党、依规治党之间的相互促进、相辅相成、相得益彰作用，充分彰显中国特色社会主义制度优势和治理效能。

一方面，制度治党、依规治党是依法治国的引领和保障。中国共产党是以马克思主义为指导、按照民主集中制组织起来的无产阶级政党，从成立之初就注重党的集中统一领导，确保党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。同时，作为长期执政的政党，中国共产党也面临“四大考验”“四种危险”。治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。没有制度治党、依规治党，就不能提高党的领导水平和执政能力，全面依法治国也将无法推进。依规治党深入人心，依法治国才能深入人心。

另一方面，依法治国是制度治党、依规治党的基础和依托。法治是党治国理政的基本方式。宪法确立了中国共产党的领导地位，也明确全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则。全面推进依法治国要求党自身必须在宪法法

律范围内活动，党要领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。依法治国的长期实践和经验，为运用法治的理念、方式、程序管党治党，将制度治党、依规治党作为管党治党的基本方式奠定了坚实基础。

三、“统筹推进、一体建设”的主要任务

“统筹推进、一体建设”立足全面依法治国与全面从严治党相结合，依托国家法律与党内法规相衔接，坚持治国理政与管党治党相统一。要坚持党对全面依法治国的领导，坚持系统观念，夯实“统筹推进、一体建设”的制度基础，构建“统筹推进、一体建设”的实施机制，推动全面依法治国和全面从严治党向纵深发展，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供坚强保障。

（一）坚持党对全面依法治国的领导

党的领导是社会主义法治最根本的保证，是中国特色社会主义法治之魂。没有党的领导，全面依法治国缺少领导核心，依法治国与制度治党、依规治党就缺少了统筹推进、一体建设的基础和前提。

一是要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。健全党的领导制度体系，将党的领导贯彻到全面依法治国全过程、各方面、各领域，同时支持人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作、发挥作用。进一步健全和完善依法治国与制度治党、依规治党统筹协调体制机制，更好发挥中央全面依法治国委员会作用，加强党对全面依法治国的集中统一领导，为“统筹推进、一体建设”提供有力组织保障。

二是要充分发挥全面依法治国和全面从严治党的引领和保障作用。一方面，推动党的领导制度化、法治化、规范化，运用法治思维和法治方式巩固党的执政地位、改善党的执政方式、提高党的执政能力，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心；另一方面，确保党既依据宪法法律治国理政，也依据党内法规管党治党、从严治党，不断提高党的领导水平和执政能力。

（二）坚持全面依法治国的系统观念

系统观念是习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，也是贯穿于习近平法治思想的立场、观点和方法。要运用系统观念推进全面依法治国、全面从严治党，实现依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设。

一是要以党和国家事业发展全局的战略地位看待法治，发挥法治对改革发展稳定的引领、规范、保障作用。法治是中国式现代化的重要保障，在治

国理政、管党治党等领域都发挥着固根本、稳预期、利长远的保障作用。

二是要从党和国家事业发展全局的战略高度统筹法治，全面推进国家各方面工作法治化。我国在新的历史时期面临很多深层次的矛盾，改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军都需要纳入法治化轨道，坚持依法治国和依规治党有机统一。

三是要用党和国家事业发展全局的战略眼光布局法治，以全面从严治党推动全面依法治国。在全面依法治国布局中，坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设是矛盾“两点论”和“重点论”的统一，要以党的自我革命引领社会革命，通过制度治党、依规治党全面推进依法治国。

（三）夯实“统筹推进、一体建设”的制度基础

科学完备的法律规范体系和完善的党内法规体系是坚持依法治国与制度治党、依规治党的前提，也是“统筹推进、一体建设”的制度基础。

一是要进一步完善中国特色社会主义法律体系。加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，统筹推进国内法治和涉外法治，健全国家治理急需、满足人民日益增长的美好生活需要必备、维护国家安全所急的法律制度；统筹立改废释纂，总结和借鉴民法典的编纂经验，科学推进法典化进程，推动条件成熟的立法领域法典编纂工作；聚焦立法“好不好”“管不管用”“适不适应”，完善立法体制，优化立法程序，丰富立法形式，加强备案审查制度，切实提高立法质量。

二是要进一步完善党内法规体系。以建设“1+4”为基本框架的党内法规制度体系为目标，完善党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度，抓紧建立和完善主干性、支撑性党内法规，加快制定和补齐配套性、执行性党内法规，及时推动较为成熟的党的制度上升为党内法规，并统筹做好党内法规的立改废释工作和备案审查工作，努力构建内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规体系。

三是要进一步推进党内法规同国家法律的衔接和协调。党内法规和国家法律是中国特色社会主义法治体系的重要内容，推进党内法规同国家法律的衔接和协调是坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设的基础。要通过法规解释、备案审查、法规清理等活动，努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

（四）构建“统筹推进、一体建设”的实施机制

制度的生命力在于执行，制度的权威也在于执行。有了比较完善的法律规范和党内法规体系，基本实现有法（规）可依后，要将法律规范和党内法规的制度优势转化为治国理政、管党治党的治理效能，还需构建“统筹推进、一体建设”的实施机制，提高法律规范和党内法规的执行力，做到有法（规）

必执、执法（规）必严、违法（规）必究，使法律规范和党内法规真正落地落实，切实提高依法治国和依规治党能力。

一是要抓住领导干部这个“关键少数”。各级领导干部要加强对国家法律和党内法规的学习和运用，做尊规学规守规用规、尊法学法守法用法的模范，树立制度观念、增强规则意识、提高法治素养，充分发挥在遵守和执行国家法律和党内法规方面的示范带头作用。要进一步落实《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》，充分发挥各级党委、政府及其工作部门法律顾问的作用，推动各级党委、政府和领导干部提高依法执政能力、依法依规决策。

二是要加强对国家法律和党内法规实施的监督检查。中央各部门和地方各级党委政府要强化政治责任和领导责任，把国家法律和党内法规的制度建设和实施情况纳入党委和政府总体安排，与其他工作一同谋划、一同部署、一同落实，为国家法律和党内法规的制度建设和其实施提供有力政治保障；加强对中央关于全面依法治国重大决策部署的督察工作，加强对执法司法工作的监督和制约，将党内法规制度实施情况纳入党委巡视巡察范围和全面从严治党主体责任考核内容；建立健全国家法律和党内法规执行责任制，对国家法律和党内法规制度实施不力、问题突出的，要严肃追责问责，通过责任的严格落实和倒逼机制，切实推进依法治国、制度治党和依规治党。

三是要推动现代信息技术赋能“统筹推进、一体建设”。建立数字化、信息化的国家法律和党内法规实施信息系统，充分应用互联网、大数据、人工智能等技术，推动依法治国、依规治党全程留痕、实时同步、联网运行、智能管理，运用信息技术控制和规范执法、司法和执纪的裁量权，推动建立统一的国家法律和党内法规适用标准，以科技赋能依法治国、制度治党和依规治党各项工作。

注释：

- ①习近平：《坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设》（2016年12月23日），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第169页。
- ②习近平：《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》（2014年10月20日），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第85页。
- ③习近平：《加快建设社会主义法治国家》（2014年10月23日），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第112页。
- ④习近平：《不忘初心，牢记使命》（2020年1月8日），载《习近平著作选读》第二卷，人民出版社2023年版，第303页。

编辑：陈致群 郭雨璇

推荐阅读：

- 马怀德：发展全过程人民民主 推进人权法治保障
马怀德：完善法治人才培养体系
马怀德：推进理论创新指导法学研究和法学教育新实践

《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

张晋藩：简论中国古代优秀的法律文化

下一篇

付子堂：新质生产力视野下的人工智能立法研究