中国共产党成立百年来党的领导法规制度建设历程研究

杨琳琳^{1,2}

(1.天津传媒学院,天津 301901;2.南开大学党内法规研究中心,天津 300071)

[摘要]党的领导法规制度是加强党的先进性和纯洁性的有力抓手和制度保障。从发展历程来看,党的领导法规制度建设共历经了四个历史时期,形成了具有中国特色的领导法规制度体系。纵观这一历史进程,党的领导法规制度建设随不同时期的历史任务而与时俱进,从中国共产党成立初期的艰难奠基,到新中国成立后的曲折发展,再到改革开放后的极大提升,及至新时代,党的领导法规制度更加体系化、规范化。由此可知,这一制度是中国共产党不断自我革命,解决大党独有难题的重要路径。

[关键词]中国共产党;领导法规;制度建设;历程

[作者简介]杨琳琳,女,天津传媒学院讲师,硕士研究生,研究方向:中国近现代史基本问题、中共党史、党建。

[DOI] <https://doi.org/10.62662/llyj0103017>

[本刊网址] www.oacj.net

[中图分类号] D262

[投稿邮箱] llyj2025@163.com

一、新民主主义革命时期奠基初创

新民主主义革命时期,党面临的主要任务是反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义,领导全国各族人民取得胜利。因此,这一时期党的领导法规制度建设的主题是确立党的一元化领导,以夺取革命胜利。

1921年,中国共产党第一次全国代表大会宣告了中国共产党的成立。大会所制定的《中国共产党第一个纲领》,是具有党章性质的第一部党内法规。党的二大通过的《中国共产党章程》是党的第一个比较完备的章程,较为明确地体现了党的民主集中制的原则。1923年,党的三大制定了《中国共产党中央执行委员会组织法》。虽然该组织法规定较为笼统,但是作为党的历史上第一个对党的中央领导机关建设进行规定的法规性文件,有着里程碑性质。组织法对党的领导工作规则等作出了严格规定,强调“中央执行委员会及中央局之一切规定,以多数取决”,明确了中央领导机构的领导方式与组织原则。此外,在中国共产党成立初期,党的领导法规还常常以通告、决议案等形式出现。这些通告、决议案都对党各项工作的领导与开展作出一些规定,对于党在民主革命时期领导工人运动、农民运动等工作有重要指导意义。

大革命失败后,党汲取经验教训,深刻认识到掌握革命武装领导权的极端重要性,开始围绕党的领导权问题制定相关法规制度。1927年通过的《中国共产党第三次修正章程决案》,明确中央委员会

设置,将集体决策制度化。并通过构建中央、省、市/县、区、支部五级组织体系,保障自上而下的领导。此外,首设监察委员会专章,规范党内处分程序,以巩固党的一致及权威。标志着党对领导权理论认识达到了一个新高度。1928年党的六大通过的党章,对党的领导机关如何贯彻落实民主集中制作出了更加具体的规定,如“下级党部与高级党部由党员大会、代表会议及全国代表大会选举之”“各级党部对选举自己的党员,应作定期的报告”等。这些举措,对于维护党中央权威和集中统一领导产生了重要影响。

随着革命形势的发展,1938年,毛泽东在党的六届六中全会上提出,为使党内关系走上正轨,“须制定一种较详细的党内法规,以统一各级领导机关的行动”,第一次提出“党内法规”这一重要概念。中国共产党六届六中全会通过了《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》《关于各级党部工作规则与纪律的决定》和《关于各级党委暂行组织机构的决定》等党内法规。这三个党内法规文件,涵盖了党的集体领导制度、党的组织机构和代表大会制度、党内生活制度等,对政治决策纪律、政治执行纪律、政治宣传纪律、政治保密纪律等都作出了具体详细的规定,有力地巩固了党中央权威和集中统一领导,为党内处理各种违纪案件提供了较为完善的基础性法规。

此后,为了适应革命环境,发展和壮大党的组织和武装力量,中共中央先后出台了有关请示报告

制度详细规定的领导法规,建立了请示报告制度,要求各地党政军一把手每两个月向中央和中央主席作一次综合报告,并对综合报告的内容和注意事项提出了明确要求。请示报告制度在全党、全军的普遍建立和贯彻执行,极大地增强了党中央权威和集中统一领导,维护了全党在政治上、思想上、行动上的高度统一,保证了党的基本路线、方针、政策、决议的贯彻执行,为夺取新民主主义革命的胜利发挥了重要作用。

可以看出,这一时期,中国共产党的领导法规制度建设是与中国共产党所领导的新民主主义革命密切相关的。中国共产党通过制定规范和约束自身领导的法规制度,不仅确保了新民主主义革命取得胜利,同时也为后续党的领导法规制度建设奠定了基础。

二、社会主义革命与建设时期的曲折发展

新中国成立后,中国共产党面临着加强国家政权建设的迫切任务。党如何领导政府开展工作是这一时期党的领导法规制度建设的主要方面。

为了适应在全国范围执政的需要,1949年11月,中央政治局通过了《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》等,基本沿袭民主革命时期根据地党的一元化领导制度,在中央和地方政权机关中设立党委和党组。党委和党组的设立有力地保证了党中央对人民政府的领导,为完成土地革命遗留任务、肃清反革命、稳固新生的人民政权提供了制度保障。1953年3月,中共中央又颁布了《关于加强党对政府工作领导和进一步完善请示报告制度的决定》,对于政府工作的具体方法给出了明确的要求,例如必须要经过“党中央的讨论和决定或批准”。例如,中共中央发布《关于健全各级宣传机构和加强党的宣传教育工作的指示》,对宣传部门的人员编制和职责范围进行明确规定,要求“各级党委必须定出计划,在一两年内逐步充实宣传部的机构与人力”,培养专门担任宣传工作和思想工作的干部,负责群众宣传、理论教育、文化艺术等方面的工作。

值得注意的是,新中国成立之后,党的领导人开始关注到党规与国法的关系。中共中央认为,共产党员“必须是遵守国家法令的模范”,触犯法律的党员不仅要受到国家法律的惩处,“还将受到党的纪律的严重制裁”,体现了党纪与法纪的建设理念,筑牢了管党治党的又一道防线。中共中央讨论通过的《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》中强调指出,要在党内加强纪律教育,“使党员、干部严格地遵守党纪,实行党的决议与政府法

令,以实现全党的统一与集中”。这些规定不仅是对党的领导法规内容的完善,也推动了党的领导法规在社会主义革命和建设时期的逐步发展和完善。

由此可见,社会主义革命和建设时期,党的领导法规建设的规范性、稳定性不断增强,为新时代党的领导法规制度建设奠定了坚实的基础。

三、改革开放和社会主义现代化建设时期的恢复前进

这一时期,党的领导法规制度建设也有了较为明显的发展,尤其是党内立法的颁布使党的领导法规稳定性、规范性都得到了较大的提升。

1978年12月18日,十一届三中全会决定正式恢复党的纪律检查机关,“全会选举产生了以陈云同志为首的由一百人组成的中央纪律检查委员会”,明确中央纪委的根本任务就是“维护党规党法”。党中央通过建立和健全党的纪律检查部门,讨论并拟定党内政治生活的一系列准则,在恢复探索中不断地丰富党的领导法规的建设内容。

伴随着改革开放的启动和推进,以邓小平同志为核心的党中央从着手改革党的领导体制、改进党的政治工作和领导方式等入手,多次完善坚持党的领导法规制度。1980年,党的十一届五中全会重新设立中央书记处,加强党中央的集中统一领导;1980年2月29日,中共十一届五中全会对发扬党内民主等领导体制方面作出全面部署。特别是1982年中国共产党第十二次全国代表大会通过的《中国共产党章程》,在理论层面进一步规范了党的领导法规制度,推进了改革开放和社会主义现代化建设新时期党的领导法规制度建设的新发展。值得注意的是1990年,中共中央颁布《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》,“党内法规”这一概念首次在党的正式文件中规定下来。该《条例》还对党内法规的名称、制定主体和制定程序都作出了明确的规定,有力地推动了党内法规制定工作的规范化和程序化。

为适应建立和完善社会主义市场经济体制、发展社会主义市场经济的要求,十四大党章、十五大党章都对党的领导提出了新的要求,如“党要适应改革开放和社会主义现代化建设的要求……不断改进领导方式和方法,提高领导水平”。2002年,党的十六大提出了“不断提高党的领导水平和执政水平”这一历史课题。2004年,党的十六届四中全会通过《关于加强党的执政能力建设的决定》,着力提出,以改革和完善党的领导体制和工作机制为重点,加强党的基层组织建设和党员队伍建设。

总体来看,这一时期,党的领导法规涉及政治、

经济、文化等领域的多部领导,既保证了现代化事业的发展,又推进了党的领导法规制度建设进入到新阶段。

四、中国特色社会主义新时代的推进优化

十八大之后,中国特色社会主义进入新时代。为了贯彻“把权力关进制度的笼子里”的重要精神,党中央不断加强党的领导法规制度建设,与时俱进地解决全面从严治党的现实问题。党采取的主要措施,一方面是对党内法规进行集中清理;另一方面,是坚持主干先行、急用先立,推动关键核心领域制定修订了一批基础主干党的领导法规。无论是党的领导法规的质量还是数量,都有着明显的提升,实现了党的领导法规制度建设的体系化发展。

新时代以来,党中央进行顶层设计,有计划、有重点、有步骤地推进党的领导法规体系化建设。首先,出台党内法规制定规范。2013年5月,中共中央颁布《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》,明确党内法规的定位和性质,对党内法规制定的主体、权限、原则、程序等具体内容进行了详细规定。这部党内“立法法”,对推动党的领导法规制度建设,规范其制定程序,提升科学水平具有重要作用。随后,依照最新制定的党内法规制定规范,展开党内法规清理工作。2013年7月和2014年10月,中共中央分两次对已经过时的、不再适用的党规和规范性文件进行集中清理,为后续党的领导法规制度建设的质量提供了基本保障。

在着手开展党内法规清理工作的同时,党中央与时俱进,加快制定党内法规建设规划,进一步完善了党的领导法规制度。2013年11月,党内法规工作第一个五年规划出台,要求经过五年时间基本形成体系,为加强和改善党的领导、确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心提供坚实制度保障。2016年中央发布关于加强党内法规制度建设的意见以及2018年党内法规第二个五年规划出台,要求建成完善的“1+4”党内法规体系,以出台主干法规为主线任务,党的领导法规制度建设也进入了快速发展阶段,近20部基础骨干领导法规逐步建立,覆盖党领导农村工作、宣传工作、组织工作、政法工作、社会治理等各个方面,有力地保证了党的领导法规制度的全面性、系统性和协调性。

请示报告制度在这一时期也得到了较大的发展。结合实际工作要求,2016年10月,中共中央制定《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,规定“全党必须严格执行重大问题请示报告制度”,并对需要报告的各个组织和部门、报告事项、报告对象

提出相应的要求,但此时对于报告事项中某些要求仍表述得过于宏观,缺乏具体的规定。2019年1月,中共中央制定出台《中国共产党重大事项请示报告条例》,弥补了先前这一漏洞,对所规定“重大事项”作出了详细的解释。此外,该条例还对请示报告的主体、应请示报告的事项、请示报告的程序等作出了明晰的规定,有利于请示报告工作的规范化、科学化、制度化。

此外,党领导法治建设工作也取得较大进展。2016年2月,中共中央出台《关于加强党领导立法工作的意见》,对党领导立法的具体方式作出规定,不断优化法治人才队伍结构,提升法治人才队伍建设质量。2016年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《保护司法人员依法履行法定职责规定》,健全司法人员依法履行职责保护机制。通过权责统一、监督问责机制等强化党政主要负责人的法治建设主体责任,对将党的领导贯穿依法治国全过程,推进社会法治建设健康发展具有重大意义。这一时期,中共中央还制定出台了《社会主义学院工作条例》(2018年12月)、《中国共产党机构编制工作条例》(2019年8月)、《中国共产党政法工作条例》(2019年1月)、《中国共产党宣传工作条例》(2019年6月)、《中国共产党军队党的建设条例》(2020年9月),修订《中国共产党统一战线工作条例》(2020年12月)、《军队政治工作条例》(2021年2月)等领导法规。党的领导法规制度由点到线,由线到面基本实现全覆盖,形成了涵盖党和国家事业发展重要领域的制度体系。

综上所述,历览党的百年领导法规制度建设,是一个中国共产党不断提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,始终坚持和完善党的领导法规制度的建设历程。党的领导法规制度建设永远在路上。这是与时俱进全面从严治党的现实需要,也是中国共产党永葆生机与活力,不断提高党的执政能力与领导水平,解决大党独有难题的必然要求。

参考文献:

- [1]建党以来重要文献选编(1921—1949)(第十五册)[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [2]建国以来重要文献选编(第九册)[M].北京:中央文献出版社,1994.
- [3]中央党内法规和规范性文件汇编(1949年10月—2016年12月)(上)[M].北京:法律出版社,2017.
- [4]十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [5]十八大以来重要文献选编(下)[M].北京:中央文献出版社,2014.

[6]中国共产党纪律处分条例[M].北京:人民出版社,2018.

[7]十九大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2019.

Research on the Construction Process of the Party's Leadership Regulations and Systems over the Past Century since the Founding of the Communist Party of China

YANG Lin-lin^{1,2}

(1. Tianjin College of Media and Arts, Tianjin 301901;

2. Intra-Party Regulations Research Center, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: The Party's leadership regulations and systems are powerful means and institutional guarantees for enhancing the Party's governance capacity and level, as well as strengthening its advanced nature and purity. From the perspective of its development process, the construction of the Party's leadership regulations and systems has gone through four historical periods over the past century, forming a system of leadership regulations and systems with Chinese characteristics. Throughout this historical process, the construction of the Party's leadership system and regulations has kept pace with the times in response to the historical tasks of different periods. From the arduous initial establishment, to the tortuous development after the founding of the People's Republic of China, and then to the significant improvement in the stability and standardization of the Party's leadership regulations after the reform and opening up, and finally to the systematic development and improvement of the Party's leadership regulations after the 18th National Congress of the Communist Party of China. This system has become an important path for the Communist Party of China to continuously carry out self-revolution and solve the unique problems of the major Party.

Key words: the Communist Party of China; leadership regulations; system construction; process