

· 党的建设研究 ·

中国共产党纪律建设的法规保障： 历史进程、内容体系与基本经验*

杨德山 李少杰

【摘要】中国共产党党内法规百余年来为党的纪律建设提供了坚实保障。党在各个历史时期围绕纪律建设工作的需要，制定了一系列制度规范，确保了党的纪律建设不断取得历史性成就。进入新时代，党内法规从原则、体制、实体、程序和监督五个方面为开展党的纪律建设构筑了制度基础。在新的历史条件下继续以党内法规保障党的纪律建设，必须始终依托组织架构，以主体需求牵引法规制度建设；始终坚持稳中求进，在制度传承的基础上适时革新；始终强化问题导向，在系统协调的前提下突出重点。

【关键词】中国共产党 党的建设 党的纪律建设 党内法规

依靠严明的纪律管党治党，是马克思主义政党的优良传统和政治优势。以习近平同志为核心的党中央站在推进党的伟大自我革命的高度，将纪律建设纳入新时代党的建设总要求，以严明的纪律和规矩为全面从严治党提供了有力支撑。习近平在党的二十大报告中强调要“坚持以严的基调强化正风肃纪”^①，为全党持续深入开展纪律建设指明了方向。学界目前对这一问题的研究聚焦于几个方面：其一，梳理历史沿革，从党的纪律建设历史中总结启示经验^②；其二，发掘理论渊源，从马克思主义经典作家与中国共产党主要领导人的论述中为纪律建设寻找理论基础^③；其三，关注现实价值，基于全面从严治党的时代要求审视纪律建设的功能定位^④；其四，探讨发展方向，针对从严执纪面临的突出问题提出优化对策^⑤。既有研究为党的纪律建设理论与实践的深化提供了有益思考，但从党内法规制度建构的视角分析党的纪律建设的研究尚显不足。

* 本文系国家社会科学基金重大项目“党的建设理论体系研究”（21&ZD040）的阶段性成果。

① 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》，北京：人民出版社，2022年，第68页。

② 参见丁俊萍：《党的纪律建设的历史考察》，《武汉大学学报》（人文科学版）2016年第1期。

③ 参见范美香、双传学：《毛泽东关于党的纪律建设思想及其对当今依规治党的启示》，《毛泽东邓小平理论研究》2015年第12期。

④ 参见刘舒：《新时代党的纪律建设的内在逻辑与功能定位》，《学习与实践》2018年第12期。

⑤ 参见赵淑梅：《党的纪律建设：内涵、原则与思路》，《中国特色社会主义研究》2018年第2期。

中国共产党党内法规是党的纪律建设的坚实保障。从历史上看，党内法规与百年来党的纪律建设工作同向而行，党为适应各个历史时期的执纪工作需要制定了一系列制度规范^①，助力党的纪律建设不断取得历史性成就。从现实上看，经过长期积淀形成的纪律建设法规制度，是中国共产党党内法规制度体系的重要组成部分，对于新时代党的纪律建设乃至全面从严治党向纵深推进起到了关键作用。“中国共产党纪律建设的法规保障”既包含动态的历史过程，也指代确保工作有序开展静态制度成果。系统梳理中国共产党以党内法规保障党的纪律建设的历史进程和内容体系，从理论上总结实践经验，不仅有助于引导党的纪律建设研究走向深入，也能为推进依规治党、构建新时代党的自我革命制度规范体系贡献理性思考。

一、中国共产党纪律建设法规制度的历史演进

党内法规为党的百余年纪律建设的有序开展提供了坚实保障，并以制度形式巩固了理论和实践工作的经验与成果，法规制度演进为回溯党的纪律建设历程提供了重要的观察线索。

（一）新民主主义革命时期：萌芽与建制

中国共产党自成立起就重视以严明的纪律锻造强有力的战斗组织。党的一大通过的纲领对党员提出保守党的秘密、接受组织监督、限制担任公职的初步要求。党的二大通过的党章专设纪律一章，以大量篇幅规定少数服从多数、下级服从上级、党员服从中央的要求，明确了党员违纪必须被开除的六种情形。1926年8月，中共中央发布了《坚决清洗贪污腐化分子》的通告，这是首个严肃廉洁纪律的专门规章。党的五大修改的党章首次对党组织和党员各自的处分方式进行了细化明确，首次规定监察委员会的产生方式和职权，开启了党的纪检体制建设探索历程。

党的六届六中全会对“党规党法”的强调，加速了纪律与法规的结合进程。会议通过了《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》与《关于各级党部工作规则与纪律的决定》，首次以纪律命名专门法规，为各级党组织划定工作准则。1942年10月，中共中央出台《关于对党员察看处分执行办法的规定》，首次对具体执纪程序专门立规。党的七大通过的党章全面总结了革命时期纪律建设的经验和教训，指出党是“以自觉的、一切党员都要履行的纪律联结起来的统一的战斗组织”，赋予纪律重要地位；将守党、护纪纳入党员义务和党组织任务；以负面清单形式规定了纪律内容，“在党内不容许有离开党的纲领和党章的行为，不容许有破坏党纪、向党闹独立性、小组织活动及阳奉阴违的两面行为”^②；恢复并完善了党的五大对监察委员会的规定；在细化处分权限和方式的同时还规定了被处分者的辩护、申诉权利，以及惩前毖后、治病救人

^① 严格意义上的党内法规包含党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则七类，但在1990年《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》出台前，党内法规的名称使用尚未得到明确规范，党以决定、通知等为名称出台的一些文件“虽未使用党规专属名称，但应当被归入党规范畴”。参见宋功德：《党规之治》，北京：法律出版社，2015年，第16页。

^② 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第22册，北京：中央文献出版社，2011年，第535页。

原则^①。

新民主主义革命时期是纪律建设法规制度的起步建构阶段。从概念上看，“纪律”与“法规”在这一时期尚未完全区分，诸多论述和文件往往将二者混用。从制定质量看，法规的发育程度还较低，原则性表述多于程序性规定，具体化程度不足。从内容上看，法规的独立性不强，相关规定往往以条款形式散见于组织建设相关法规之中，呈现出碎片化、应急性特征，在一定程度上影响着法规的严肃性和可操作性。

（二）社会主义革命和建设时期：专设与细化

新中国成立之后，严明纪律继续作为维护党的团结统一、确保政治路线落实的重要手段，同时也成为党在全面执政新形势下克服官僚主义、防范党员干部腐化变质的有力抓手。1949年11月发布的《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》规定了各级纪委的产生方式、工作职权，为党的纪检体制奠定了基本框架。1950年2月，中共中央颁发了《中央纪律检查委员会工作细则》和《关于各级党的纪律检查委员会隶属各级党委领导的指示》等配套法规，细化了《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》关于纪委的内设机构、执纪程序、纪律教育、日常工作的要求，明确上下级纪委之间的“指导”关系，以及同级党委对纪委的“领导”关系。

1955年3月，中国共产党全国代表会议在总结新中国成立以来纪律检查工作经验和问题的基础上，通过《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》，决定设立各级监委，在继承并代替原纪委相关制度的基础上进一步扩大职权，由过去仅处理违纪案件扩展为“检查和处理党员违反党章、党纪和国家法律、法令的案件”^②。党的八大将这些成果写入新党章，对新中国成立以来党的纪律建设的理论和实践经验进行了巩固。1962年9月，党的八届十中全会通过《关于加强党的监察机关的决定》，该决定与随后颁布的配套法规旨在扩大各级监委委员名额，增设内部办事机构，建立监委向国家机关派驻监督制度，建立纪检队伍的工作守则，推动了纪检体制的又一次完善。

社会主义革命和建设时期，党的纪律建设逐渐从组织建设范畴中分离出来，各级纪委（监委）成为维护党纪的专职机构，使党的建设分工走向精细化。与此同时，纪律建设的专门法规大量出现，不再附属于党的组织工作法规。党在多个时间节点采取“规范性文件+配套法规”的形式，对纪律建设的领导体制、工作程序、处分权限以及量纪标准作出规定，既一脉相承又推陈出新，持续推动着党的纪律建设的法规化进程。

（三）改革开放和社会主义现代化建设新时期：继承与发展

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时期。全会根据邓小平的建议，提出新时期“健全党规党法、严肃党纪”的重要任务。党的十二大制定的党章首次规定“在党的纪律面前人人平等”的原则；将“严守党的纪律”载入党誓词；将纪律检查确定为党

^① 参见《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第22册，北京：中央文献出版社，2011年，第533—549页。

^② 《中共中央文件选集》第18册，北京：人民出版社，2013年，第329页。

的各级组织必须经常讨论和检查的工作，首次提出党组织在维护党纪方面的失职必须受到责任追究；专设“党的纪律”一章，强调除了五种纪律处分之外“严格禁止用违反党章和国家法律的手段对待党员”，允许党员申辩申诉；专设“党的纪律检查机关”一章规定纪检机关主要职责任和双重领导体制^①。此部党章为新时期党的纪检工作搭建了坚实框架，党的纪律建设法规制度以此为根基，在制定质量上有了明显提高。

首先，为具体落实党章的原则性要求，规范纪律建设程序的配套法规大量出台，并初步呈现出门类化特征。如旨在规范纪检队伍建设的《关于健全党的纪律检查系统加强纪检队伍建设的暂行规定》，旨在细化监督工作的《关于对党员干部加强党内纪律监督的若干规定（试行）》，旨在提升执纪审查质量的《党的纪律检查机关案件审理工作条例》《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》等，使党的纪律建设各项工作实现了有规可依。

其次，党内法规确立了明确的党纪内容体系。针对新时期前后亟待解决的现实问题，党率先出台了一批遏制各类违纪现象的单行法规，初步探索出政治纪律、宣传纪律、涉外纪律、廉洁纪律等纪律类型。在此基础上，中共中央于1997年2月发布《中国共产党纪律处分条例（试行）》（以下简称《党纪处分条例》），将改革开放以来的单行法规整合为包含政治类、组织人事类、失职类等在内的党纪体系。作为“中国共产党历史上第一个全面、系统地规定党内违纪行为定性和量纪标准的法规”^②，《党纪处分条例》表明，党的纪律建设走出了被动应对问题的立规思路，走上了系统集成的规范道路，在此后的多次修订中立足基本框架不断覆盖新型违纪现象，实现了法规稳定性与适应性的平衡。

再次，随着社会主义市场经济体制的建立，腐败现象对社会主义现代化建设造成了严重挑战，要求党将廉洁纪律作为法规保障的重点内容。在前述纪律法规之外，党中央又相继颁布《关于反腐败斗争近期抓好几项工作的决定》《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》《关于实行党风廉政建设责任制的规定》等，使反腐倡廉工作实现了更高层次的法规化，并逐渐作为独立的工作板块被纳入党建总布局。

（四）中国特色社会主义新时代：成熟与规范

党的十八大以来，党的纪律建设法规制度在制定数量、执行力度方面均达到新高度。党的十八大到党的二十大党章均对党的纪律规定进行了完善；党中央于2015年和2018年两度修订《党纪处分条例》；于2021年出台《中国共产党纪律检查委员会工作条例》（以下简称《纪委监委工作条例》），确立起纪检工作领域的综合性法规。党中央深刻总结百年来特别是新时代以来的纪律建设探索经验，形成了以党内法规加强党的纪律建设的总体认识，其主要内容包括以下几点。

第一，党的纪律建设法规制度必须坚持正确政治方向，紧紧围绕党和国家工作大局，为维护

^① 参见《十二大以来重要文献选编》（上），北京：人民出版社，1986年，第63-90页。

^② 黄海：《党风廉政法规建设迈出重要步伐》，《瞭望新闻周刊》1997年第18期。

党中央集中统一领导、保障党长期执政和国家长治久安、推进新时代党的建设新的伟大工程提供政治保证。具体而言：其一，全部纪律规定必须“把坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导作为出发点和落脚点”^①，旗帜鲜明地体现“两个维护”。其二，纪律建设法规制度必须“以党章为根本遵循”^②，将党章对纪检原则、纪检体制、纪律内容的要求具体化，以党章的权威性、制度的严密性确保纪律建设严肃开展。其三，纪律建设法规制度必须凸显“党规党纪严于国家法律的要求”^③，通过纪律上的高要求彰显中国共产党先进性和纯洁性的政治优势。

第二，党的纪律建设法规制度必须强调科学规范。法规建构必须做到：其一，表述精准。在立规时兼顾党言党语和法言法语，“细化相关规定，明确处分标准，统一违纪行为名称”^④，提升实践的规范化水平。其二，精简务实。必须坚持系统思维，从党内复杂的违纪情形中凝练共性问题，形成负面清单，“不能大而全也不能小而碎，不能‘牛栏关猫’也不能过于繁琐”^⑤。其三，衔接配套。从监督到执纪再到问责，纪律建设的全流程都必须形成制度链条，“使实体性法规制度和程序性法规制度、综合性规定和专门性规定、下位法规制度和上位法规制度相互协调、相辅相成”^⑥，以法规制度体系的整体效应为党的纪律建设保驾护航。

第三，必须狠抓党的纪律建设法规制度落地生效。立规和执行都是制度建设的有机组成部分。执行效果直接关系到已出台法规的严肃性和权威性，在实现有规可依之后，必须坚决纠正法规执行中的阳奉阴违、外紧内松、选择执行等现象。通过健全党内法规执行责任制等方式，坚持制定和实施一体推进，切实把既有的纪律建设法规制度优势转化为治理效能，防止形成“破窗效应”。

二、新时代纪律建设的法规制度体系

截至2021年7月1日，中共中央、中央纪律检查委员会以及党中央工作机关制定的党内法规共有374部^⑦。在现行有效且公开可查的中央和部委党内法规中，为党的纪律建设专门创设或与之密切相关的法规包括1部党章，3部准则，9部条例，24部规定，3部规则，10部办法，2部细则，占比达14%。这些法规制度的内容可以分为原则规定、体制规定、实体规定、程序规定和监督规定五个维度。

① 《十九大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2019年，第584页。

② 《习近平关于全面从严治党论述摘编》，北京：中央文献出版社，2021年，第330页。

③ 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，北京：中央文献出版社、中国方正出版社，2016年，第58页。

④ 《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》，北京：人民出版社，2013年，第16页。

⑤ 《习近平关于全面从严治党论述摘编》，北京：中央文献出版社，2021年，第453页。

⑥ 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，北京：中央文献出版社、中国方正出版社，2016年，第63页。

⑦ 参见中共中央办公厅法规局：《中国共产党党内法规体系》，北京：人民出版社，2021年，第2页。

（一）原则规定

党的纪律建设与党的政治、思想、组织等建设具有共享的目标，也需要确立一些彰显自身特征的基本原则。“基本原则是指体现法的根本价值的法律原则，它是整个法律活动的指导思想和出发点，构成法律体系的神经中枢。”^① 党章为党的纪律建设确立的基本原则，包括总纲中的党纪面前一律平等原则，以及正文中的惩前毖后、治病救人原则，从严执纪原则，抓早抓小、防微杜渐原则，精准执纪原则，党员权利保障原则。这些内容经由党内根本大法的确认，上升为全党的统一意志，成为全党必须遵循的根本行为规范，彰显了中国共产党对纪律建设重大问题的高度重视。

党章规定的基本原则需要由下位法规进行细化。《党纪处分条例》第4条具体解释了党纪面前一律平等原则，即严肃公正执纪，不允许存在不受纪律约束的党组织和党员；解释了惩前毖后、治病救人原则，要求对违纪组织和党员实行惩戒与教育相结合；解释了抓早抓小、防微杜渐原则，即加强对全党的教育、管理和监督，把纪律挺在前面；补充了实事求是原则，即以事实为依据，准确认定违纪性质，区别情况予以恰当处理；补充了民主集中制原则，要求党纪处分必须由党组织按程序集体讨论作出，下级党组织必须执行上级党组织的处理决定。《纪委工作条例》第7条补充了纪严于法原则。《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第3条、第54条补充了宽严相济原则，强调坦白从宽抗拒从严；补充了内控原则，要求通过审查调查与审理相分离等方式强化纪检机关内部监督，提升办案质量。《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》及其细则还规定了独立执纪原则，禁止任何国家机关、社会组织和个人干扰、阻挠纪检机关的办案活动。

基本原则规定凝结了党在百年纪律建设进程中的经验与教训，构成了理解党的纪律的基础性原理，是其他具体规定的出发点与指导思想，对实践的开展具有重要意义。

（二）体制规定

体制是一种复杂结构，既包含行为主体，也包含规定行为主体相互关系的制度安排。党的纪律建设工作的开展有赖于结构严密、分工清晰的体制架构。在行为主体的义务、职责方面，党章规定了党员“自觉遵守党的纪律”的义务，赋予各级党组织“严格执行和维护党的纪律”的职责，将各级纪委定位为开展监督执纪问责并对党员进行遵守纪律教育的“党内监督专责机关”^②。党的十九大提出“赋予有干部管理权限的党组相应纪律处分权限”^③，中共中央随即出台《党组讨论和决定党员处分事项工作程序规定（试行）》，细化党组对所辖党员干部实施处分的内容。《纪检监察机关派驻机构工作规则》规定，各级纪委监委向同级党和国家机关派驻的纪检监察

^① 张文显主编：《法理学》，北京：高等教育出版社，2018年，第122页。

^② 《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》，北京：人民出版社，2022年，第86、102、105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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第66页。

组，于驻在单位具有监督执纪问责和监督调查处置职责。

明确执纪主体之间的关系，核心是划分执纪权限。党内各类主体之间的关系可概括为“党委主责、纪委专责，双重领导、分级负责”。“党委主责、纪委专责”是同级党委和纪委在横向结构上的权限划分。《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》第4、6、7条明确了各级党委（党组）落实全面从严治党的主体责任，在纪律建设上领导、支持和监督同级纪检监察机关履责；第9条明确各级纪委是党内监督执纪的专责机关，对党委（党组）落实全面从严治党主体责任起协助作用。“双重领导、分级负责”是对从中央到基层各级党组织的纵向权限划分。党章第45条规定地方各级纪委要在同级党委和上级纪委双重领导下工作，且上级纪委要加强对下级纪委的领导。《纪委工作条例》《中国共产党党内监督条例》进一步细化上级纪委对下级纪委的工作部署权、督促指导权、检查工作权、听取汇报和述职权、人事提名权，明确要求上级对下级纪委开展政治和业务培训，查办腐败案件以上级纪委领导为主，上级可按程序改变下级纪委作出的错误或不当决定，必要时直接审查或者组织、指挥审查下级纪委管辖范围内有重大影响或者复杂的案件，切实强化地方纪委的监督能力。《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第7、9条明确规定监督执纪工作实行分级负责制，案件检查实行分级办理、各负其责的工作制度，分别向不同级别的纪委赋予对应级别干部的监督执纪权限。

党内法规对党的纪律建设体制加以规定，有利于确保各执纪主体之间的协调，为监督执纪问责工作的开展奠定关键基础。

（三）实体规定

自觉遵守纪律是每一名党员的义务，实体规定以“适用假定+行为模式+法规后果”的结构细化了这种义务的具体内容。党的十八大以来，中央两次修改《党纪处分条例》，本着纪法分开、纪严于法的精神，删去与法律重复的内容，形成了六大纪律内容体系。

政治纪律是党组织和党员在政治方向、立场、言论、行为方面必须遵守的规矩，它的核心诉求是确保全党在政治路线基础上的团结一致。组织纪律通过规范组织对组织、组织对个人的管理程序，能够严密党的组织体系，强化党的组织能力。廉洁纪律是党为确保公务活动中的党员廉洁用权而设立的行为准则，旨在阻断权力寻租的空间。群众纪律是党组织和党员贯彻执行党的群众路线和处理党群关系时需要遵循的要求，旨在密切党与群众的血肉联系。工作纪律为党组织和党员在各项具体工作中明确程序规则，旨在确保党领导的各项事业正常开展。生活纪律对党员的道德表现提出了比国法更高的要求，是彰显党员先进性的重要载体。

在党的纪律建设话语体系中，党还以六大纪律为基础，延伸出针对特定工作的纪律，如换届纪律、保密纪律、财经纪律、审查纪律等，这些纪律也是相关党组织和党员必须遵守的行为准则。党还为细化某条纪律出台了许多单行法规，如针对政治纪律中的请示报告问题，中央出台了《重大事项请示报告条例》《领导干部报告个人有关事项规定》等。

（四）程序规定

加强监督执纪规范化建设，必须“健全法规制度，规范工作流程，牢固树立法治意识、程

序意识、证据意识，依规依纪依法行使纪律检查权”^①。程序规定是党为保障实体纪律生效而设计的贯穿纪律建设全过程的制度安排，这些程序被《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等法规具体细化为10个环节。

第一，纪律教育环节，通过经常开展党章党规教育，引导党员、干部修身律己，筑牢思想道德防线。第二，监督环节，将遵守党纪情况作为党内监督主要内容，鼓励任何组织和个人对违纪行为提出检举控告，严禁打压、报复检举人。第三，线索处置环节，要求纪检机关汇集各类监督机关移送的问题线索，按照谈话函询、初步核实、暂存待查、予以了结4类方式处置。第四，谈话函询环节，要求党委（党组）和纪检机关就问题线索及时开展谈话提醒、约谈函询，促使党员、干部增强党的观念和纪律意识，并根据问题反映真实情况作出相应处理。第五，初步核实环节，要求党委（党组）、纪委沿着具有可查性的涉嫌违纪线索收集证据，给出进一步处置建议。第六，立案审查环节，是在已经掌握部分违纪事实和证据的前提下，对涉嫌违纪的党员、干部立案审查调查，查明违纪问题，形成审查调查报告。第七，审理环节，对需要给予党纪处分的案件进行审核把关，提出最终意见。第八，纪律处分环节，由负责审查的纪委将处分意见传达至被审查人所在党支部，由党员大会讨论形成决议，按规定报党的基层委员会批准或者有权处分的党组织审批。第九，申诉救济环节，允许党员对本人的处分提出复议复查，对可能存在的诽谤、诬陷、错判行为提供纠正机会，进而保障党员的合法权利。第十，整改警示环节，既包括对违纪个人的回访教育帮助，也包括利用典型案例开展警示教育，以案明纪、以案促改，把惩治极少数与教育大多数结合起来，实现政治效果、纪法效果和社会效果相统一。

党的纪律建设的程序安排遵循“教育—监督—执纪—再教育”的逻辑顺序，以预防为首要目标，以监督形成威慑，对违纪行为进行惩处，以提升纪律自觉为归宿。纪律教育作为整个程序的出发点和落脚点，是中国共产党坚持思想建党的重要体现，以法规制度对全流程加以保障，彰显了思想建党与制度治党的紧密结合。

（五）监督规定

完备的制度体系应当凭借自身动力有序运行，按照预定程序平稳运作，不会因人因事因时因地被干扰中断。“自运行”的动力不仅来自法治思维和法治方式，更要基于“科学的程序设计和有力的监督检查”^②。因此，纪律建设的制度保障体系中必须设置监督规定。不同于前述程序规定中的违纪监督环节，此处的监督规定主要针对前述法规制度的执行情况。

首先，党委（党组）、纪委、党的领导干部分别承担着全面从严治党主体责任、监督责任和领导责任，《中国共产党问责条例》规定，党组织、党的领导干部如果在党的纪律建设方面抓得不严，导致违规违纪行为多发，造成恶劣影响，应当予以问责。其次，纪检机关要在内部建立完善监督检查、审查调查、案件监督管理、案件审理相互协调、相互制约的工作机制，并依照

^① 《中国共产党纪律检查委员会工作条例》，北京：人民出版社，2022年，第34页。

^② 宋功德：《党规之治》，北京：法律出版社，2015年，第293页。

《纪委工作条例》《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》，执行纪检干部准入制度、登记备案制度、回避制度、保密制度、安全责任制，杜绝纪检人员跑风漏气、干预审查调查、违规搜证等“灯下黑”的问题。再次，承载前述所有规定的法规制度，只有得到切实执行才能真正发挥效力，这需要通过《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》等法规加以保障，以执行力的提高推动纪律建设法规制度全面深入实施。

三、以党内法规保障纪律建设的时代启示

百余年来，党内法规与党的纪律建设同向而行，确保了党的纪律在管党治党中始终发挥约束效力。科学总结以党内法规保障党的纪律建设的基本经验，对在新的历史条件下更好地服务全面从严治党、推进党的伟大自我革命具有重要启示意义。

（一）依托组织架构，以主体需求牵引法规制度建设

组织严密是马克思主义政党的独特优势。严明党纪始终是中国共产党锻造严密组织体系的重要手段，围绕组织体系的需求建章立制，是百余年来党的纪律建设法规制度呈现出的鲜明特征。

一方面，严明党纪的治理目标必须落实为党员、干部个体的行为准则。从党的一大党纲的初始规定，到1980年出台的党内政治生活若干准则，再到现如今的六大纪律，中国共产党始终重视将党的纪律要求具象化，实现指引行为的效果。新时代完善纪律建设法规制度，必须持续推动管党治党要求向具体纪律要求的转化，为党员干部明确应为、可为、禁为的是非判断标尺，以契合时代要求的个体约束汇聚起党的纪律建设的总体势能。

另一方面，纪律检查机关是党的组织体系中具体推动纪律建设工作的主要职权机构，党内法规必须重点保障这一机构的有效运转。党在1949年、1955年、1962年和1979年均以一部规定职权任务、机构设置等内容的纪检机关综合性法规（党的十二大以来成为党章专章）为引领，以一系列配套法规为辅助，确保纪检机关依规开展工作。新时代提高纪检机关履职能力和工作水平，必须坚持以党章为根本遵循，以纪检工作遇到的现实问题为牵引，持续推进纪检机关的规范化、法治化、正规化建设，确保各级纪检机关在落实党中央有关纪律建设的工作部署时不走形、不变样。

（二）坚持稳中求进，在制度传承的基础上适时革新

与时俱进是党的制度保持生命力的前提条件。以党内法规保障纪律建设的进程，是管党治党的优良传统与实践探索的新鲜经验不断整合与巩固积淀的进程。

百余年来，党的纪律建设法规制度呈现出渐进性变迁特征。一方面，制度演进具有较强的稳定性，创新往往是既有制度积淀的进一步延展。党的五大修正的党章初步搭建了纪律处分和纪检机关的内容框架；1954年《中共中央关于处理受刑事处分的共产党员党籍问题的规定》初步阐述了执政条件下党纪严于、先于国法的原则；1997年颁布的《党纪处分条例》首次形成了党纪

内容体系。关键节点在纪律建设法规制度的演进历程中打上了持久烙印，对党的纪律建设的走向具有至关重要的意义。

另一方面，结构性与能动性的互动为党的纪律建设法规制度革新提供了不竭动力。以毛泽东同志、邓小平同志、江泽民同志、胡锦涛同志和习近平同志为主要代表的一代代中国共产党人，在总结各个时期执纪实践经验的基础上，均提出了用党内法规维护党的纪律的新理念、新方法，推动了纪律建设法规制度的不断出台与完善。可见，法规约束着党员和党组织的行为，它的变迁也离不开人的实践活动与理论成果的推动。在接受法规约束与推动法规创新之间，一代又一代中国共产党人发挥了充分的主观能动性，在与制度结构的互动中为法规变革提供了关键助力。

推动纪律建设法规制度的与时俱进，必须坚持守正与创新的辩证关系，既要坚持党在长期以来严明纪律的有益经验，又要适应新形势新任务来深化制度改革。党的指导思想是实现这一要求的科学行动指南。在新的历史起点上完善党的纪律建设法规制度，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，将其中关于严明纪律、依规治党的要求转化为具体制度规定、确立为制度遵循，并通过制度的严格实施来实现党的指导思想对党的纪律建设工作的有力指导。

（三）强化问题导向，在系统协调的前提下突出重点

推进党内法规制度的体系化建设，是法规积累到相当数量后必须进一步实现的结构化要求。中国共产党始终围绕纪律建设的内在需求建章立制，形成了一套内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的纪律建设法规制度。

提升党的纪律建设法规制度的体系化程度，一方面必须坚持纪律建设的问题导向，按照“规范主体、规范行为、规范监督”的思路细化条款，具体回答好何为纪律、谁要守纪、谁来执纪、如何确保纪律有效执行等基本问题，确保原则规定、体制规定、实体规定、程序规定和监督规定均衡发展，在制度执行时有机联动、相互衔接。另一方面，建章立制是一项有的放矢的工作。革命时期，纪律建设法规制度以锻造严密组织为重点；建设时期，纪律建设法规制度旨在提升全面执政条件下党员的先进性纯洁性；改革开放新时期，反腐败斗争的要求推动廉洁纪律实现了较快的法规化；党的十八大以来，政治纪律在坚持和加强党中央集中统一领导的背景下得到极大地完善。可见，在健全顶层设计和整体布局的同时，法规制度建设必须与不同时代党建面临的重点任务同向发力。必须综合运用法规制定、修改、废止、解释等手段，不断实现纪律建设领域制度供给与需求的动态平衡，以时代风向标引领纪律建设进程，为推进党的伟大自我革命提供更加坚实的保障。

（杨德山系复旦大学马克思主义学院教授；李少杰系中国人民大学中共党史党建学院2022级博士研究生）

[责任编辑：文志]