

中共中央首次对党内法规制度进行集中清理—— 党内法规不能成为“稻草人” 300个中央红头文件废止失效

核心报道
清理党内法规

《中共中央关于废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》日前发布，300个中央“红头文件”正式被废止和宣布失效，还有42件将作出修改。党的历史上首次党内法规制度集中清理工作，取得了阶段性成果。

据新华社

为什么要清理？

党内法规制度中“四不”问题日益突出

这次对党内法规和规范性文件进行集中清理，在我们党历史上是第一次，是党的制度建设的一项基础工程。

新中国成立特别是改革开放以来，我们党制定颁布了大量党内法规和规范性文件，对于规范党组织工作、活动和党员行为，增强党的创造力凝聚力战斗力发挥了重要作用。但随着世情、国情、党情的深刻变化，党内法规制度中存在的不适应、不协调、不衔接、不一致问题日益突出，特别是有的党内法规和规范性文件滞后于实践的发展和形势任务的需要，有的存在同党章和党的理论路线方针政策不一致、同宪法和法律不一致的情况，有的相互之间交叉重复、冲突打架。通过这次集中清理解决好“四不”问题，对于全面摸清党内法规制度家底，有效维护党内法规制度协调统一，加快构建党内法规制度体系，切实提高党的建设科学化水平，具有重要意义。

党内法规制度中存在的“四不”问题

以本次集中清理中被废止、宣布失效和修改的文件为例：

- 中央在1985年、1987年、1993年、1996年、1997年、2001年先后出台6个关于防止机构编制膨胀的文件。上述文件的内容，已被2011年出台的关于严格控制机构编制的新文件涵盖，新旧文件并存造成执行困扰。
- 1984年出台的关于党政机关和党政干部经商办企业的一个文件，规定党政机关在职干部在不保留原来职务的前提下可以保留公职经商办企业，这与《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》等规定冲突。
- 2003年出台的《中国共产党党内监督条例（试行）》，有些规定比较原则，操作性不强，约束力不够，难以满足新形势要求。
- 2004年出台《中国共产党党员权利保障条例》，有些规定保障措施操作性不够强，对侵犯党员权利的责任追究力度不够大，导致党员知情权、参与权、选举权、表达权、监督权保障不到位。

清理了哪些？

300件废止失效，42件要修改

据介绍，这次清理工作中，中央办公厅会同有关部门对1978年至2012年6月期间发布的767件中央党内法规和规范性文件进行了清理，逐件予以研究、论证、审核，并充分征求了有关方面的意见。在此基础上，中央研究决定，对162件部分内容同党章和党的理论路线方

针政策相抵触、同宪法和法律不一致、明显不适应现实需要、已被新规定涵盖或替代的党内法规和规范性文件，予以废止；对138件调整对象已消失、适用期已过的党内法规和规范性文件，宣布失效。其余467件党内法规和规范性文件继续有效，其中42件需作修改。

目的是什么？

让党内法规制度真正成为硬约束

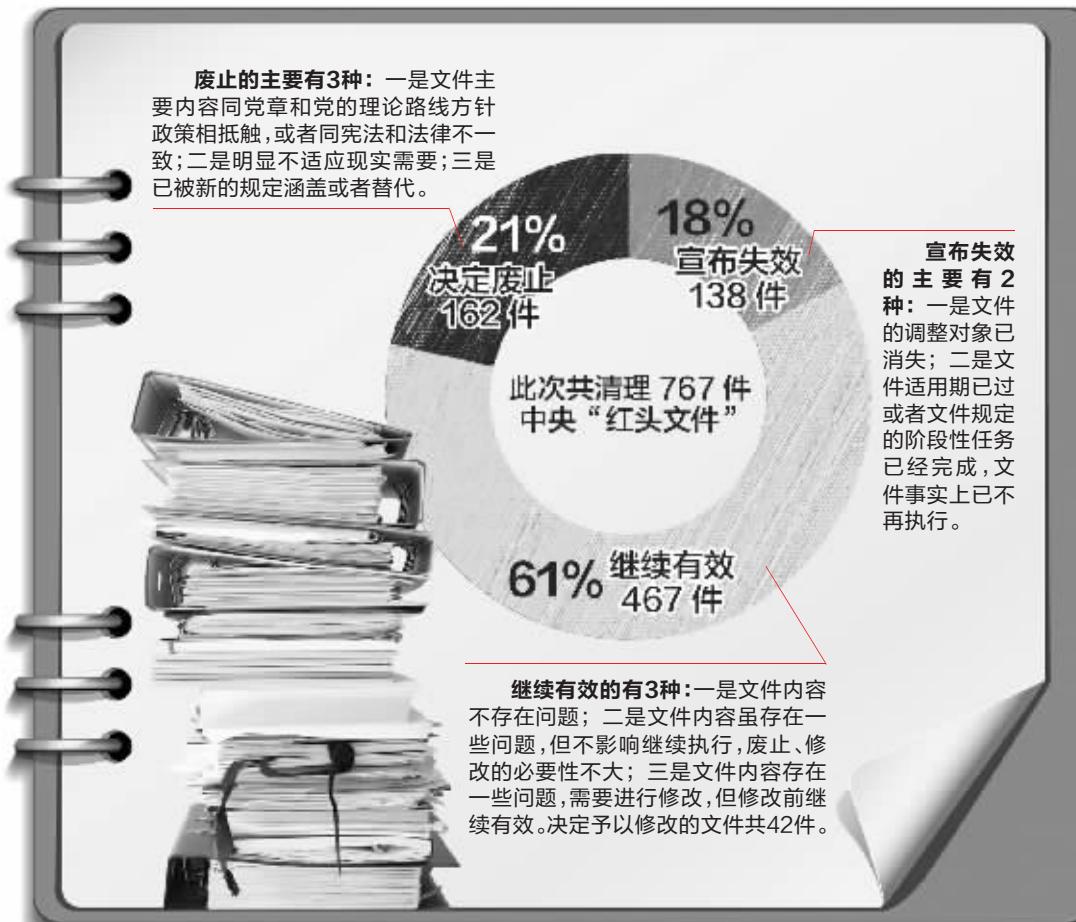
制度的生命力在于执行。习近平总书记不久前在河北考察调研时指出，有些政策规定是约束性的，有些明确是刚性要求，却成了“稻草人”，成了摆设，这样就会形成“破窗效应”。

“有生命力的制度，应当是科学合理、务实管用、适应需要、便于执行的好制度。”国家行政学院法学院教授胡建淼认为，制约当前制度执行力提高的一大障碍是制度本身存在的不适应、不协调、不衔接、不一致等问题，经过清理，将那些不该继续执行和事实上已不再执行的党内法规制度予以废止和宣布失效，达到制度“瘦身”的目的，同时对需要修改的党内法规制度

安排进行修改，达到制度“健身”的效果，可以提高制度执行力扫清障碍。

专家认为，经过这次清理，继续有效的文件可以说是“有一件算一件”，必须得到严格执行，确保有规必依、执规必严、违规必究。

这次中央《决定》明确规定，对继续有效的467件党内法规和规范性文件，各地区各部门要进一步加大贯彻落实力度，完善制度实施后评估机制、督查机制、问责机制，加强对制度执行的监督检查，严肃查处违规行为，坚决纠正有令不行、有禁不止现象，切实维护党内法规制度的严肃性和权威性，确保各项制度规定成为必须遵守的刚性约束。



制图 李荣荣

清理思路是什么？

由近及远、先上位后下位

这次清理工作时间跨度大、涉及主体多、覆盖范围广、文件数量多，任务十分繁重。

据介绍，此次集中清理按照“由近及远、先上位后下位”的思路进行。所谓由近及远，是指清理工作分两个阶段实施：第一阶段清理1978年至2012年6月底前制定的党内法规和规范性文件，第二阶段清理新中国成立后至1978年前制定的党内法规和规范性文件。所谓先上位后下位，是指先对中央党内法规和规范性文件进行清理，中央纪委、中央各部门和各省区市党委同步启动清理工作，但要待中央《决定》出台后，再对照中央清理意见开展审核、审批等工作。全部清理工作将于2014年12月底前完成。

据介绍，纳入第一阶段清理范围的中央文件共767件，中央纪委、中央各部门及各省区市清理

的文件加起来逾2万件。

中央党校党建部教授任铁缨说，历时一年，对767件中央党内法规和规范性文件进行清理，算下来平均一天就要清理2件。同时，要对每个文件逐字逐条研判，作出审慎、经得起考验的清理决定，以免使清理工作效果“打折”，工作任务之重可想而知。

专家认为，党内法规制度真正得到实施，单靠一次集中清理并不够。这次集中清理只是解决了此前党内法规制度中存在的问题。今后，还要按照中央要求，建立健全清理工作长效机制，既要重视定期清理，一般每5年开展一次集中清理；也要重视日常清理，在制定或者修改党内法规和规范性文件时，同步对与之不协调、不衔接、不一致的相关党内法规和规范性文件进行清理，实现清理工作的经常化、制度化、规范化。

这次清理遵循了严格的程序，经过了5个环节：

- 1 确定清理范围。从1978年至2012年6月制定的近4000件各类中央文件中，梳理出767件属于党内法规和规范性文件的纳入清理范围。
- 2 提出清理意见。根据“谁起草、谁提出清理意见”的原则，由中央有关部委和单位研究提出初步清理意见。
- 3 组织集中审核。中央办公厅会同有关部门成立集中审核工作组，根据各有关部委和单位提出的初步清理意见，逐件进行论证审核。
- 4 广泛征求意见。将审核意见分送有关部委和单位，并根据各方面反馈情况形成一致的清理意见。
- 5 中央审批发布。《决定》稿形成后，按程序报请中央审批发布。

热评

党内法规 不能成为“稻草人”

党的历史上首次党内法规制度集中清理工作，取得了阶段性成果。

随着世情、国情、党情的深刻变化，党内法规制度中存在的不适应、不协调、不衔接、不一致等问题日益突出。一些党内法规制度公信力、约束力弱化，甚至沦为形同虚设的“稻草人”。

法律的生命力在于实施，党内法规制度亦然。这次“翻箱倒柜”式的清理，摸清了党内法规制度的“家底”，仍然适应形势任务需要的继续执行，该废止的废止，该失效的宣布失效，该修改的安排修改，一揽子解决了长期存在的不适应、不协调、不衔接、不一致等问题，有力维护了党内法规制度的协调统一。无疑，这也为推进党内法规制度的贯彻执行打下了坚实基础。

党内法规制度真正得到有效实施，单靠一次集中清理并不够。要按照中央要求，建立健全清理工作长效机制，既重视定期的集中清理，也重视日常的即时清理，实现清理工作的制度化、规范化。同时，要完善制度实施后评估机制、督查机制和问责机制，将制度的执行和监督刚性化，严肃查处违规行为，坚决纠正有令不行、有禁不止现象，切实做到有规必依、执规必严、违规必究。

制定制度是为了落实和执行，而不是使之成为摆设。以这次集中清理为契机，加快构建科学的党内法规制度体系，使党内法规制度更加具有生命力，从而推进科学执政、民主执政、依法执政，显然是党心所向、民心所向。

新华社记者 赵超 周英峰