

# 以制度力量推动领导干部带头厉行法治

周佑勇



天下之事，不难于立法，而难于法之必行。习近平总书记指出：“领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权，是全面依法治国的关键。”各级领导干部是否带头厉行法治，直接影响着全面依法治国的进程、决定着法治体系运行的质效。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度的意见》(以下简称《意见》)，强调领导干部这个“关键少数”要发挥在尊规学规守规用规、尊法守法用法方面的带头作用，明确领导干部应知应会党内法规的学习重点，建立领导干部学习党内法规的有效制度。这对于推动领导干部增强法治观念、提升法治思维能力、遵守党内法规，保证法律制度有效实施，具有十分重要的意义。

## 确保领导干部厉行法治是法治建设的重大课题

政治路线确定之后，干部就是决定因素。党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，主要是通过各级领导干部的具体行动和工作来体现、来实现的。如何使各级领导干部牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念，形成在法治之下想问题、作决策、办事情的法治思维，自觉做到带头厉行法治，是坚持全面依法治国、推进中国式现代化必须解决的重大课题。

**领导干部带头厉行法治是全面依法治国的关键所在。**古今中外的历史经验表明，法治不彰、法治体系运行不畅，问题往往出在执法者身上。战国时期的思想家韩非子曾说：“大臣苦法而细民恶治”。法律对任性用权构成约束，而一些官员厉行法治的自觉性、主动性不强，这是世界各国法治发展中一个带有普遍性的问题。就我国而言，与西方国家法治自下而上的社会演进模式不同，我国要在较短时间内在十几亿人口的大国实现社会主义现代化，必须自上而下、自下而上双向互动地推进法治建设。在我国这种法治发展模式

中，各级领导干部对于全面依法治国的进展和成效具有更为重要的影响。各级领导干部既可以自上而下发挥对法治建设的关键推动作用，也可能起到严重破坏作用。习近平总书记指出：“如果我们的领导干部不能尊法守法用法，不要说全面推进依法治国，不要说实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦，就连我们党的领导、我国社会主义制度都可能受到严重冲击和损害。”确保领导干部带头厉行法治，法治才能成为治国理政的基本方式。

**领导干部带头厉行法治对建设法治社会起着表率 and 引导作用。**“教者，效也。上为之，下效之。”领导干部对待法治的态度直接影响社会对待法治的态度，领导干部践行法治的力度直接影响人民依法办事的程度。领导干部尊不尊法、学不学法、守不守法、用不用法，人民群众看在眼里、记在心上，并且会在自己的行动中效仿。领导干部尊法守法用法，老百姓就会尊法守法用法。领导干部带头尊崇法治、敬畏法律，了解法律、掌握法律，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力，在法治轨道上推进各项工作，就会产生“头雁效应”，对全社会起到重要的示范带动作用。让尊法守法用法在全社会蔚然成风，让信仰法治、厉行法治成为全体人民的共同行动，领导干部必须带头厉行法治。

## 坚持以制度保证领导干部学好党规国法、形成法治思维

思想是行动的先导。要让领导干部带头厉行法治，通过有效学习党内法规进而形成法治思维是根本前提。习近平总书记强调：“要提高领导干部运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题、推动发展的能力”，并对提高领导干部法治思维和依法办事能力提出明确要求。建立领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度，正是适应新时代全面依法治国工作要求，聚焦固根基、扬优势、补短板、强弱项，推动领导干部提升法治思维能力、带头厉行法治而作出的重要制度设计。

**有效促进领导干部带头尊崇法治、敬畏法律。**“凡善怕者，必身有所畏，言有所戒，行有所止”。只有内心尊崇宪法，行为才会遵规守法。党的十八大以来，我国社会主义法治建设取得历史性成就、发生历史性变革，各级领导干部在其中发挥了重要作用。但也不断看到，还有少数领

导干部法治意识淡薄，不尊崇宪法、不敬畏法律、不信仰法治；有的认为依法办事条条框框多，束手束脚，凡事都要自己说了算，甚至以言代法、以权压法。这些问题影响党和国家的形象和威信，损害经济、政治、文化、社会、生态文明领域的正常秩序。在那些被查处领导干部中，不少人表示不学党规、不懂法律是自己违法乱纪的一个重要原因。习近平总书记指出：“学法懂法是守法用法的前提。”各级领导干部尤其要弄明白法律规定我们怎么用权，什么事能干、什么事不能干”。建立领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度，促使领导干部按照清单内容、制度规定常态化学习党内法规，有利于纠正党内法规学习不深入不彻底的问题，促进形成领导干部带头尊法守法用法的有效机制，筑牢领导干部带头厉行法治的制度基石。

**有效提升领导干部带头厉行法治、依法办事能力。**当今世界正经历百年未有之大变局，我国正处于以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的关键时期。国内改革发展稳定任务艰巨繁重，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多，这就需要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。新时代，我国社会主义法治建设进入快车道，但一些领导干部的法治思维能力还没有跟上形势变化的要求和新时代法治实践的发展，还不善于运用法治思维和法治方式推进工作，一些领导干部身上还存在着法治本领恐慌。学好党内法规是提高法治本领的基础。建立领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度，促使领导干部学好相关党内法规，有利于提升领导干部法治思维能力、解决法治本领恐慌、增强相应工作能力。比如，认真学习各类国家机关组织法，能够增强依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序推进各项工作的意识和能力；认真学习总体国家安全观和国家安全法，能够提高运用法律武器防范化解重大风险的能力，增强依法斗争本领；等等。这一制度为领导干部通过有效学习党内法规提升依法办事能力提供了清晰的实践路径。

## 强化制度执行，更好提升制度效能

习近平总书记指出：“法律是行使权力的依据，只有把这个依据掌握了，才能正确开展工作。”国际国内环境越是复杂，改革开放和社会主义现代化建设任务越是繁重，越是要运用法治思维和法治方式巩固执政地位、改善执政方式、提高执政能力，保证党和国家长治久安。学好党

规国法，是提升领导干部法治思维能力的根本前提，是促进领导干部带头厉行法治的重要动力。新征程上，我们要深入贯彻实施《意见》，把领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度执行到位、落到实处，不断提高领导干部学习党内法规的制度化、规范化、科学化水平，促进领导干部法治思维能力持续提升、增强带头厉行法治的自觉和行动自觉，更好展现中国特色社会主义制度优势。

**聚焦学习重点。**要抓住关键、突出重点，深入学习习近平法治思想，吃透基本精神，把握核心要义，明确工作要求，带头做习近平法治思想的坚定信仰者、积极传播者、模范实践者。深入学习党章党规党纪、宪法法律，把学习成果转化为运用法治理念、法治原则、法律逻辑和法律规范分析、判断、处理问题，不断满足人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的美好生活需要的实际行动。按照《意见》规定，从工作实际出发，合理编制并动态调整应知应会党内法规和国家法律清单，准确理解把握应知应会要求，提升学习的精准性、科学性、实效性。

**建立长效机制。**以贯彻落实《意见》为契机，通过把领导干部应知应会党内法规和国家法律学习纳入各级党委(党组)理论学习中心组学习内容，纳入各级党校(行政学院)教学内容和领导干部任职培训、在职培训的必修课程等举措，进一步落实国家工作人员学法用法制度，健全日常学法制度，完善干部教育体系，提高领导干部学法用法常态化、规范化水平，不断增强各级领导干部依法办事的意识和能力。

**完善考核监督。**强化制度执行、提升制度效能，离不开有效的考核监督。要认真实施《意见》“加强督促检查评估”的有关要求，把领导干部学法用法情况纳入考核评价干部和精神文明创建内容，列入法治创建考核指标，推动考核结果运用，建立健全领导干部学法用法激励机制，推动坚决纠正和解决法治不彰问题，使领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度真正成为硬约束。

**加强文化引领。**领导干部内心尊崇法治、敬畏法律，才能在行为上遵守法律，面对各种危害法治、破坏法治、践踏法治的行为时才会挺身而出、坚决斗争。贯彻落实《意见》，推动领导干部认真学习党内法规，需要培育和发展社会主义法治文化，坚持以文化人、以文育人，让领导干部不断涵养法治精神、增强法治意识、养成法治习惯，使依法决策、依法办事成为领导干部的自觉行动。

(作者为全国人大社会建设委员会委员)

习近平总书记指出：“学法懂法是守法用法的前提。”中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于建立领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度的意见》，对推动领导干部带头尊规学规守规用规、带头尊法守法用法作出战略部署和制度安排。以制度力量保证领导干部学法懂法、带头厉行法治，对于解决“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”的法治运行难题具有重要意义。本期观察版围绕用制度推动领导干部厉行法治进行探讨。

——编者



治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。这个“法度”，主要是指以党内法规为脊梁的党的制度。党内法规具有强烈政治属性、鲜明价值导向、科学治理逻辑、统一规范功能，高度凝结党的理论创新和实践经验，是体现党的统一意志、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。建立领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度，以制度确保党内法规学习和实施成效，是推动领导干部更加自觉遵守和执行党内法规，用党章党规党纪约束自己一言一行的必然要求，为坚定不移推进全面从严治党、不断推进党的自我革命提供了又一坚强制度保障。

党内法规因党而生、因党而立、因党而兴。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持全面从严治党、依规治党，坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设，形成了比较完善的党内法规体系，党内法规制度建设推进力度之大、取得成效之好前所未有，党的建设科学化、制度化、规范化水平明显提高。党内法规制度建设，在维护党中央集中统一领导、保障党长期执政和国家长治久安方面发挥了重要作用，为推进新时代党的建设新的伟大工程、落实全面从严治党提供了有力支撑。

党内法规体系是以党章为根本，以民主集中制为核心，以党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规为框架的有机整体。党内法规体系不仅是全面从严治党体系和党的自我革命制度规范体系的重要组成部分，也是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，构成中国特色社会主义法治体系区别于西方法治体系的一个重要特征。在中国特色社会主义法治体系中，完善的党内法规体系同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相互联系、相互支撑，体现了依法治国和依规治党有机统一的鲜明特色。“世不患无法，而患无必行之法”。依规治党的前提是有规可依，关键是有规必依。随着比较完善的党内法规体系形成，有规可依的问题基本解决后，要更加重视增强党内法规执行力，把制度的刚性立起来。不断提高依规治党能力和水平，推动党内法规真正落地，还需付出不懈努力。

党内法规的生命在于实施，党内法规的权威也在于实施。只有党内法规真正落到实处，依规治党的政治优势、制度优势才能转化为治理效能。党内法规与国家法律虽然都表现为条款形式，但在精神内核、基本要求、主要内容等方面体现出更强的政治性，其制定程序和实施方式与国家法律也存在区别。有效实施党内法规，更加需要把增强领导干部执行党内法规的自觉性和坚定性作为工作着力点，让各级领导干部以高度的使命感和责任感认真遵守党内法规、严格贯彻执行党内法规。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规执行，带头自觉遵守执行党内法规，以上率下、率先垂范，为全党遵守执行党内法规作出了表率。但也要看到，仍有一些领导干部党规意识淡薄，执纪能力不强，对出台的党内法规不学不懂不了解，存在机械执行、选择执行、变通执行等现象，没有真正把制度要求落实到位，损害了党内法规的权威性。针对一些领导干部在自觉执行党内法规方面存在的突出问题，建立领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度，以制度推动领导干部带头尊规学规守规用规，体现了党内法规体系的制度特点，适应了全面依法治国、全面从严治党新形势新要求，必将对全党增强依规治党的自觉性和坚定性、推进新时代党的建设新的伟大工程和法治中国建设产生积极而深远的影响。

领导干部在推进依法治国、依规治党方面肩负着重要责任，其依法决策、依法办事的能力水平在很大程度上影响着法治国家建设的进程。各级领导干部要严格遵照领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度的要求，根据工作需要更加自觉地加强对相关党内法规的重点学习，做到对党内法规体系的结构和内容了然于胸，对党内法规体系各组成部分的定位和作用心中有数，强化制度意识，自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度，把学习好、遵守好、执行好党内法规作为领导干部的应尽责任，做到在法治之下想问题、作决策、办事情，为党解决好党独有难题、履行好执政兴国的重大历史使命作出自己的贡献。

(作者为武汉大学党内法规研究中心副主任)

# 夯实自觉执行党内法规的制度根基

祝捷

## 时代要求 人民期盼

# 不断提高依法履职的能力水平

周辉

以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，不论是推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，还是解决改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各领域新的重大课题，都需要依靠法治为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。从努力实现国家各项工作法治化到全面推进国家各方面工作法治化，从在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化到在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家，党的二十大报告对法治建设的新表述新要求，深刻体现了时代和形势发展对全面依法治国更加迫切的需要。这意味着我们要着眼解决法治建设方面存在的发展不平衡不充分问题，既固根基、扬优势，在法治建设已经取得显著成效的领域提质增效、久久为功；又补短板、强弱项，在涉外法治以及数字经济、绿色发展、人工智能等新兴领域中加快推进法治建设，不断提升工作的法治化、制度化、规范化水平，为党和国家各项事业发展注入法治动力。

要把全面推进国家各方面工作法治化

落到实处，各级领导干部必须进一步加强党内法规学习，更加严格依规依法开展工作，这是时代的要求、人民的期盼。当前，同全面依法治国、全面从严治党的要求相比，一些领导干部对党内法规的学习还不够，依规依法办事的理论基础和知识基础还不稳固；在运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险上还存在本领短板。领导干部作为全面依法治国的重要组织者、推动者、实践者，在全面推进国家各方面工作法治化中身处关键岗位、关键领域、关键环节，必须紧跟时代发展步伐，把提升自身法治素养作为成长成才的必修课、硬功夫。学法懂法是守法用法的前提，特别是要加强同自己岗位职责密切相关的党内法规学习，坚决避免在党内法规学习上出现喊口号、练虚功、摆花架子的情况。领导干部做尊法守法学法的模范，既靠自觉，也靠制度。建立领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度，通过推出一系列重要举措，使领导干部扎实开展党内法规学习有了清晰可循的制度依据，为领导干部学习

好掌握好实施好党内法规、提升法治素养指明了努力方向。

习近平总书记指出：“‘知’是基础、是前提，‘行’是重点、是关键，必须以‘知’促‘行’，以‘行’促‘知’，做到知行合一。”领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度体现“知行合一”的要求，将党内法规学习成效聚焦在武装头脑、指导实践、推动工作上。领导干部要牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律、执行法律，把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化为思维方式和行为方式，做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情。例如，通过学习民法典，提高在工作中运用民法典维护人民权益、化解矛盾纠纷、促进社会和谐稳定的能力和水平。坚持学以致用、用以促学，锱积寸累、日就月将，推动领导干部做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，必能更好推进全面依法治国，有力有效应变局、开新局。

(作者单位：中国社会科学院法学研究所)



法治是人类文明进步的重要标志，是治国理政的基本方式，是中国共产党和中国人民的不懈追求。新时代，推进全面依法治国这场国家治理的深刻革命，必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。习近平总书记党的二十大报告中强调：“全面推进国家各方面工作法治化”“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”，对坚持全面依法治国、推进法治中国建设提出新的更高要求。新征程上，各级领导干部带头遵规守法、捍卫法治的任务不是轻了而是更重了，要把依法办事理念深植于头脑中，自觉用法律厘清权力边界，用法律约束权力行使，坚持用法治保护人民群众的合法权益，不断提高依法履职的能力和水平。

“法与时转则治，治与世宜则有功。”中国特色社会主义实践向前推进一步，法治建设就要跟进一步。新时代新征程，我们