

坚持和完善党的领导制度体系： 科学内涵、内容结构与实践理路^{*}

刘 庆

摘 要：推进党的领导制度化法治化是坚持党的全面领导的根本之策。坚持和完善党的领导制度体系核心要义在于保障与规范党的领导权，有效调整领导关系、领导权责和领导活动，夯实推进国家治理现代化的根本制度支撑。新时代党的领导制度体系的内容结构是以党的领导权、党的性质宗旨和领导核心作用等内容作为内在支柱的，围绕“为何领导、如何领导、如何保障领导”构建起六大制度单元，具有鲜明的整体性、层次性及类型化特征。完善党的领导制度体系的重点与路径包括制度结构的系统建构、制度执行的协同高效与制度功能的有效彰显。

关键词：党的领导制度体系；党的全面领导；制度结构

中图分类号：D251 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0681(2025)03-019-009

作者简介：刘庆，复旦大学马克思主义学院博士研究生，主要研究方向为党的领导理论与实践。

DOI:10.16273/j.cnki.53-1134/d.2025.03.001

在政治实践中，党的领导制度化法治化是坚持党的全面领导的必然举措，也是维护党中央权威和集中统一领导的制度保障。党的二十大将坚持和完善党的领导制度体系视为党的全面领导的关键一环，强调“健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，完善党中央重大决策部署落实机制”^①。立足新时代，结合习近平总书记关于党的领导制度建设的新论述新要求，深刻把握党的领导制度化建设的内涵意蕴与实践理路，对理解和落实党的全面领导具有重要意义。

一、党的领导制度体系的科学内涵：一种历史溯源的角度

历史制度主义认为，制度变迁存在“路径依赖”现象，总是在“关键节点”实现从量变到质变的跃升。在实践中，我们党始终围绕使命任务推进党的领导制度化，从围绕“党的领导权”建章立制到重视“党的领导制度改革”，再到新时代“坚持和完善党的领导制度体系”。

收稿日期：2024-04-19

^{*} 基金项目：浙江省社科规划“习近平总书记考察浙江重要讲话精神研究阐释”专项课题“党领导基层数智治理的路径研究——以浙江省智慧党建为例”（23YJZ40YB）；复旦大学马克思主义学院“洋林望菁”研究生创新计划项目“新时代党的领导制度体系的建构逻辑与实践要求研究”（2023FDMYC11）。

^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[M]. 北京：人民出版社，2022：64.

（一）创设与发展：围绕“党的领导权”建章立制

从制度上巩固党的领导权是坚持党的领导的根本之策。建党初期，中国共产党高度重视严密党的领导体制，逐步建立党的领导机构及运行规则。中共二大决定成立中央执行委员会，强调“下级机关须完全执行上级机关之命令”^①。中共三大进一步对中央执行委员会的人员组成、职责分工、工作程序等进行规定。同时，我们党逐步确立对军队绝对领导的根本原则和制度，强调“支部建在连上”。抗日战争和解放战争时期，党积极推进“党的一元化领导”制度建设，具体举措有：一是加强对各级党组织形成和运行的规范，党的六届六中全会高度凝练民主集中制基本原则为“四个服从”^②，出台中央委员会工作规则与纪律、各级党部工作规则与纪律等。二是健全党委制，强调“党委制是保证集体领导、防止个人包办的党的重要制度”^③。三是完善党的一元化领导体制，明确要求在上下级关系上形成党中央集中统一领导；在同级的各组织相互关系上建立党委的集中统一领导^④；同时，对各项工作决定权和请示报告制进行规定，进一步夯实“党的一元化领导”的制度保障。

新中国成立后，我们党实现从“局部执政”到“全面执政”的历史转变，工作重心由“领导革命斗争”转向“领导国家建设”。这一时期，党进一步强化党的一元化领导的制度基础：一是建立完善党领导国家工作具体制度。1949年中共中央明确要求建立常委会和党组织，加强党对政府的直接领导，在领导机制上确立归口管理体制和中央“领导小组”体制，要求各级党委以对口领导方式来领导政府工作。二是强调坚持集体领导制度。中共八大明确了中央领导机构内部的职权和责任划分，强调“任何党的组织都必须严格遵守集体领导和个人负责相结合的原则”^⑤；三是加强党的干部制度、党内监督制度建设。先后建立分部分级干部管理制度、轮训干部制度、定期交流干部制度等，为加强党的领导夯实组织保障等。

（二）制度化推进：以“党的领导制度”推动政治体制改革

改革开放后，党的领导制度建设由自发走向自觉，旨在推动党和国家政治生活民主化制度化法治化，重点解决权力过分集中、党政不分、官僚主义等问题。1980年，邓小平同志首次提出“党的领导制度”，强调“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”^⑥。此后，党着力推动党的领导制度改革：一是推动民主集中制制度化具体化。制定《关于党内政治生活的若干准则》，强调坚持集体领导、反对个人专断、维护党的集中统一、严守党的纪律^⑦内容成为新时期坚持和改善党的领导的重要法规。二是健全干部管理具体制度，发布《关于实施干部考核制度的意见》《关于建立老干部退休制度的决定》，同时制定《关于高级干部生活待遇的若干规定》，加强对领导干部监督管理工作的制度规范。三是对“党的领导方式”进行具体的规定，十二大党章强调：“党的领导主要是政治、思想和组织的领导。”^⑧党的十三大进一步将党的领导界定为

① 建党以来重要文献选编（1921—1949）：第1册[M].北京：中央文献出版社，2011：167.

② 毛泽东文集：第2卷[M].北京：人民出版社，1993：228.

③ 建党以来重要文献选编（1921—1949）：第25册[M].北京：中央文献出版社，2011：521.

④ 建党以来重要文献选编（1921—1949）：第19册[M].北京：中央文献出版社，2011：428.

⑤ 建国以来重要文献选编：第9册[M].北京：中央文献出版社，1994：319.

⑥ 邓小平文选：第2卷[M].北京：人民出版社，1994：333.

⑦ 关于党内政治生活的若干准则[M].北京：人民出版社，1980：5-7.

⑧ 十二大以来重要文献选编：上册[M].北京：中央文献出版社，1986：68.

实行政治领导，即“政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部”^①。

党的十四大后，在社会主义市场经济条件下推进党的领导制度化成为政治体制改革的重要议题。一方面，推进“总揽全局、协调各方”领导原则制度化。党的十五大提出“依法治国”，强调坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来；党的十六届四中全会进一步指出“按照总揽全局、协调各方的原则，改革和完善党的领导方式”，强调坚持科学执政、民主执政、依法执政重大战略。另一方面，建立“三重一大”集体决策机制。1996年中纪委第六次全会强调：“凡属重大决策、重要干部任免、重大项目安排和大额度资金的使用，必须由领导班子集体作出决定。”^②再一方面，完善党的领导法规制度。比如针对党领导思想政治工作，制定《加强和改进思想政治工作的若干意见》；针对加强领导干部行为规范，出台《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》《中国共产党纪律处分条例》。

（三）系统集成：以“党的领导制度体系建设”推进国家治理现代化

新时代，以习近平同志为核心的党中央坚持制度治党、依规治党，以党的领导制度体系统领中国特色社会主义制度，推动制度建设从“制度化改革”到“体系构建”形态跃升。从整体层面看，习近平总书记将系统思维贯穿党的领导制度建设中，推动党的领导制度化顶层设计与整体构建。党的十九大提出：“增强依法执政本领，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系，加强和改善对国家政权机关的领导。”^③党的十九届四中全会则明确提出“坚持和完善党的领导制度体系”，着力构建不忘初心、牢记使命的制度，坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度，党的全面领导制度，为人民执政、靠人民执政各项制度等六大制度体系。

同时，新时代党的领导制度体系坚持问题导向、目标导向，着重解决党的领导制度安排存在的短板问题，建立健全维护党中央权威、落实党的集中统一的各项制度。一方面，健全维护党中央集中统一领导制度安排。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》强调，必须要“坚持党中央的集中统一领导”和“严格执行重大问题请示报告制度”^④，成为新时代党的全面领导的制度遵循；《中国共产党重大事项请示报告条例》推动重大事项请示报告工作制度化规范化。另一方面，针对重要领域、对象、活动等出台一系列主干性党内法规，为开展党的领导活动工作提供基本遵循。如出台《中国共产党政法工作条例》《中国共产党宣传工作条例》《中国共产党统一战线工作条例》等制度法规，为加强党对政法、党组工作、宣传工作、统一战线等领域的全面领导提供制度保障。

（四）比较分析：新时代党的领导制度体系建设的时代特色

概括说来，党的领导制度体系是党的全面领导理念的外化与载体，是规范领导行为、领导关系和提升领导能力的各项体制、规则、程序等的总和。新时代，坚持和完善党的领导制度体系更加突出目标导向和问题导向，呈现出站位高、理念新、落点实的显著特征和时代特色。

其一，站位高，将党的领导制度体系视为推进国家治理现代化的核心要素和根本动力。“中国特色社会主义制度是一个严密完整的科学制度体系，起四梁八柱作用的是根本制度、基本制度、重要制度，其中具有统领地位的是党的领导制度。”^⑤比较而言，党的十八大之前“党的领导制度”

① 十三大以来重要文献选编：上册[M].北京：中央文献出版社，1991：36.

② 十六大以来重要文献选编：中册[M].北京：中央文献出版社，2006：544.

③ 习近平著作选读：第2卷[M].北京：人民出版社，2023：56.

④ 关于新形势下党内政治生活的若干准则[M].北京：人民出版社，2016：14.

⑤ 习近平著作选读：第2卷[M].北京：人民出版社，2023：284.

主要作为政治体制改革的重要范畴，将党的领导制度视作一种政治制度安排加以谋划推进。新时代，党中央将党的领导制度体系视为中国特色社会主义制度体系的根本制度，赋予“国家治理的核心要素和根本支撑”全新定位。因此，党的领导制度体系应作为覆盖国家治理领域的综合性制度，成为党领导政治经济文化社会等各个领域进行制度改革根本支撑。

其二，理念新，将系统思维、辩证思维、底线思维贯穿到制度建设中。“建章立制，要坚持系统思维、辩证思维、底线思维，体现指导性、针对性、操作性。”^①系统论认为，体系是由相互作用、相互联系的构成要素按照一定秩序和内在关系共同构成的具有一定结构和功能的整体。从“党的领导制度建设”到“党的领导制度体系”，旨在全面、系统、整体地推进党的领导制度化法治化，把较为零散的制度规范组合形成相互作用、相互依赖的系统性制度，从整体上实现各项领导制度要素有机耦合。同时，党的领导制度体系建设要围绕党的领导权进行建章立制，将领导原则、理念、方式等转化为规章制度，通过制度的设计、执行、监督、保障等确保党的全面领导的有效落实。

其三，落点实，强化制度建构、执行、监督等各项环节整体推进和重点突破。健全党的领导制度体系应当充分落实“党是领导一切的”的政治原则和领导理念，通过制度建设保障党的领导落实到治党理政各领域各过程。在内容结构上，逐步构建起以民主集中制为内核的党的领导制度体系，从制度上维护党中央集中统一领导、党的全面领导。在制度执行上，着力加强党的领导制度执行力，坚持思想建党和制度治党同向发力，提升“关键少数”责任担当和“绝大多数”的制度意识。在制度监督上，构建起全覆盖的制度执行监督机制，强化政治巡视、严肃问责、日常监督和专项监察相结合，有效杜绝硬约束变成“空口号”“橡皮筋”，推动党的领导制度落地见效。

二、党的领导制度体系的内容结构与类型分析

制度结构是党的领导制度体系的“本体”和“主干”。对任何制度体系，如果没有系统完备的内在结构和要素支撑，则有名无实、空有其表。因此，深刻认识和把握党的领导制度体系，既要分析自身制度形成的内在支柱，也要关注其构成的内容要素和结构类型。

（一）党的领导制度体系的内在支柱

本质上，党的领导制度化法治化是“组织和程序获取价值观和稳定性的一种进程”^②。因此，党的领导制度体系应由具有价值性、范畴性的中心内核而规定，在党的领导权、党的性质宗旨和领导核心作用等要素作用下生成，这些因素共同构成了党的领导制度体系的内在支柱。

第一，党的领导权。从权力类型看，党的领导权是一种独特而重要的政治权力形态，也是当代中国的根本性、中心性政治权力^③。一般意义上，坚持党的领导本质上是党的领导权问题；坚持和完善党的领导制度体系建设就是关于领导权的归属、范畴、运行、效能发挥的制度规范，通过制度体系的完备有效、体制机制的科学运行来牢牢掌握党的领导权。从历史发展看，党的领导权的发展和确认，历经了从对革命领导权到对根据地领导权，再到实现全方位的国家领导权，逐

① 习近平著作选读：第2卷[M].北京：人民出版社，2023：303.

② 塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华，刘为，译.北京：三联书店，1996：12.

③ 姚中秋.领导权：基于中国实践的权力类型学研究[J].政治学研究，2022（1）：58-69.

步建构起以政党为主导的国家建设模式。因此，无论从党的领导的内在规定性，还是从政党建设和国家治理的历史经验和现实要求，坚持和巩固党的领导权是最根本的问题，也是党的领导制度体系建设应当关切的核心要素。

第二，人民至上的价值理念。从理念层面看，人民至上的价值理念是相关制度规范的本质内核，决定着党的领导制度体系建设的价值判断和目标定位。诸多制度是在人民至上的领导理念指引下确立和形成的，也是这一理念得以彰显和落实的制度支撑。从根本上，坚持人民至上是马克思主义政党的根本立场，集中体现了党的初心使命、性质宗旨。这一根本立场昭示出中国共产党坚持立党为公、执政为民的价值观和权力观，推动党的领导制度化根本目的是践行党的初心使命。因此，党的领导制度体系必须站稳人民立场、把握人民愿望、尊重人民创造、集中人民智慧，在制度设计和运行中将坚持人民至上的价值理念转化为制度体系的具体规则。

第三，党“总揽全局、协调各方”的领导核心作用。“总揽全局、协调各方”意味着中国共产党在治国理政中发挥着牵头、管总、协调作用。一方面，“总揽全局”要求确保党在整个国家治理体系中的领导核心地位，坚持党中央集中统一领导，将党的领导全面系统整体地贯彻落实到治国理政的各领域各方面。另一方面，“协调各方”就是要协调好党和其他治理主体间关系、处理好权责边界，支持党和政府机关依法履行职能、开展工作、发挥作用。党的领导制度化应当通过制度设计和制度安排，将党“总揽全局、协调各方”的领导核心作用的基本原则加以完善和巩固，更好地调整和规范领导主体、领导客体以及主客体间关系，有效夯实坚持党中央集中统一领导的制度保证。

（二）党的领导制度体系的内容要素

其一，建立不忘初心、牢记使命制度体系，夯实党的领导制度体系的价值内核。习近平总书记强调：“不忘初心、牢记使命，必须完善和发展党内制度，形成长效机制。”^① 坚守党的初心使命，应当坚持思想建党和制度治党同向发力，不仅注重从思想上强化永葆初心使命的信仰追求，还要建立引导全党坚守初心使命的长效机制。具体而言，建立不忘初心、牢记使命制度体系涵盖一系列具体制度，包括党委（党组）学习制度、干部教育培训制度、党员教育管理制度、党内主题教育长效机制等，夯实永葆党的初心使命的思想基础；完善历练政治品格、强化政治担当、提高政治能力等制度规范；完善“三会一课”、组织生活会、谈心谈话、批评与自我批评等制度。通过一系列制度规范和长效机制，有效清除一切弱化党的先进性、损害党的纯洁性的复杂因素，确保“不忘初心、牢记使命”成为全体党员、干部的终身课题。

其二，健全维护党中央权威和集中统一领导的各项制度、党的全面领导制度以及为人民执政、靠人民执政各项制度等三大制度单元，夯实党的领导落实到治国理政全方面各过程的制度保障。一是健全维护党中央权威和集中统一领导制度体系，重点加强对党的领导体制机制、党组织结构和权力运行等规范。“坚持党中央权威和集中统一领导，要有一套制度和规定”^②，不断健全落实“两个维护”制度、党中央对重大工作的领导体制、党中央重大决策部署落实机制、请示报告制度等。二是健全党的全面领导制度体系，强化党领导各对象、各项事业等制度安排。党的全面领导制度包括党组制度、党的领导小组、党管干部、党对军队的绝对领导等基本制度，还包括针对重点对象、领域、活动等一系列制度规范。三是健全为人民执政、靠人民执政各项制度，重点推进全过

① 习近平. 在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话 [M]. 北京：人民出版社，2020：18.

② 习近平关于依规治党论述摘编 [M]. 北京：中央文献出版社，2022：38.

程人民民主、密切联系群众、群团工作等方面制度化，不断完善正确处理党群关系的制度规范。如密切联系群众制度是确保党为人民执政、靠人民执政的重要制度，包括党员干部联系服务群众、基层调研、社情民意反映机制、网上联系群众制度等制度机制。

其三，完善提高党的执政能力和领导水平制度、全面从严治党制度两大制度单元，夯实确保党的领导核心地位、实现长期执政的制度规范。一方面，不断健全提高党的执政能力和领导水平的各项制度，着力加强民主集中制相关制度、健全科学决策机制、改进党的领导方式、完善激励机制等。如健全科学决策机制应加强党对重大决策部署的调查研究、科学论证、风险评估以及执行监督，切实避免“拍脑袋决策”等错误倾向，确保重大决策的可行有效；改进党的领导方式重点不断完善增强党的政治领导、思想领导和组织领导的法规制度，从体制机制上推进科学执政、民主执政、依法执政，制定一系列全面增强执政本领的规章制度。另一方面，不断健全全面从严治党的各项制度，全方位扎紧制度笼子，用制度治党、管权、治吏。从制度层面加强党的自身建设，重点完善严肃党内政治生活、严明纪律、从严治吏、监督执纪以及全面落实管党治党责任制等相关法规制度。

（三）党的领导制度体系的类型分析

从制度层次看，党的领导制度体系是具有等级结构的实证规范体系^①，划分出根本制度、基本制度和具体制度等“三大层次”。一方面，民主集中制是党的根本领导制度，是坚持党的领导的基本原则和规范。中国共产党是按照民主集中制建立起的先进政党，把民主集中制广泛运用到党和国家制度体系建设之中，始终将其作为规范领导体制、领导活动、领导关系的根本原则。另一方面，凡与民主集中制密切相关，在坚持党的全面领导中发挥重要作用的各项制度，可谓基本制度。如与维护党中央权威和集中统一领导相关的基本制度包括“两个维护”制度、党的集体领导制、请示报告制以及“三重一大”决策监督机制等，与坚持党的全面领导相关的基本制度包括党组制、党的领导小组制、归口管理制、党管干部等。再一方面，凡围绕党的领导的具体工作、过程、要求而展开，具有较强的操作性和实践性的各项制度，可谓具体制度。如落实“两个维护”制度涉及一系列具体制度，包括党内政治生活相关制度、各级党委（党组）主体责任制、党员干部政治能力建设、主题教育长效机制、党内巡视等，这些具体化制度机制能够确保“两个维护”落到实处。

从制度类型看，党的领导制度体系依据不同标准能够划分出不同类型。依存在形式，分为正式制度和非正式制度。“正式制度”是明文规定的用以规范领导行为和领导关系、具有普遍约束力的规章制度；而“非正式制度”指在党的领导实践中形成的基本经验、优良传统和工作习惯等。如党组制是一项正式制度，《中国共产党党组工作条例》明确规定了党组的设立、职责、组织原则、决策和执行、监督与追责等。依内容不同，分为“实体性制度”和“程序性制度”。“实体性制度”明确规定有关党的领导的具体事项和主要内容；而“程序性制度”侧重规定领导活动的流程和过程。如《信访工作条例》属于实体性规则，规定信访工作的体制、职责、事项等主要内容；而《信访工作责任制实施办法》是程序性规则，规定了如何落实信访工作责任。按约束范围，分为“指令性制度”和“禁止性制度”。指令性制度明确规定领导主体的积极义务，强调应当采取何种领导行为；而禁止性制度主要对某种领导行为的禁止性规则。依目的不同，分为主体性制度和保障性制度。主体性制度是构成制度体系的主干性制度安排；保障性制度则是坚持党的领导制度的配套制度，在规范领导活动中发挥保障作用。

^① 凯尔森·法与国家的一般理论[M]. 沈宗灵，译. 北京：商务印书馆，2017：9.

三、坚持和完善党的领导制度体系的实践理路

坚持和完善党的领导体系具有鲜明的现实逻辑和实践指向，旨在从制度机制上确保发挥党“总揽全局、协同各方”的领导核心作用。“我们要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新，坚持和完善现有制度，从实际出发，及时制定一些新的制度，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。”^①新时代坚持和完善党的领导制度体系应当以理论创新为指引、以实际问题为导向，重点围绕制度结构、制度执行和制度功能三个方面进行优化推进。

（一）完善制度结构：从“个别探索”到“系统建构”

从制度构建看，强化建章立制、做到有制可依是推进党的领导制度体系建设的首要任务。完善党的领导制度体系既要注重整体性、全局性改革，切实把新理念、新要求落实到整体设计中，也要坚持目标导向和解决问题，着重推进亟须、短缺、重要的诸多制度建设。

加强顶层设计，明确党的领导制度体系建设的主要目标和发展方向。基于合规律性与合目的性的统一，推进党的领导制度化主题主线是坚持党中央集中统一领导、加强党的全面领导，确保党的领导落实到治国理政的各方面各环节。习近平总书记强调：“党的领导是全面的、系统的、整体的，必须全面、系统、整体加以落实。”^②这就要求，党的领导制度体系建设要紧紧围绕“坚持和加强党的全面领导”的主题主线，着力强化制度建设的前瞻性和完备性、制度内部结构的系统集成、党的领导制度体系同其他中国特色社会主义制度的协同耦合等。党的十九届四中全会明确了“坚持和完善党的领导制度体系”的目标、内容、要求等，谋划了以六大制度单元为内核的制度结构，指明了新时代推进党的领导制度建设的重要方向。

健全主干性制度，完善党的领导制度体系建设的基础框架和重要制度。“建立制度，不能大而全也不能小而碎，不能‘牛栏关猫’也不能过于繁琐。”^③党的二十大强调要完善党中央重大决策部署落实机制、党中央决策议事协调机构等制度安排。《中央党内法规制定工作规划纲要（2023—2027年）》进一步明确强化落实“两个维护”、完善党的领导法规制度的基础主干性制度，包括加强用党的理论思想武装全党教育人民、党中央对重大工作的领导体制、党中央领导各级各类组织等基本制度；积极推进党在各种组织中发挥领导作用的制度、党领导各项事业的制度、健全提高党的执政能力和领导水平制度等^④。

完善配套性制度，确保党的领导制度体系的有机衔接和务实管用。一方面，围绕相关主干性领导制度，对实体性、程序性以及配套性的制度建设加以完善和充实，切实丰富制度体系的内容结构。如围绕“完善党中央重大决策部署落实机制”，制定党委（党组）落实重大决策任务分工、督办落实、定期报告、监督问责等方面的配套制度；围绕“健全党中央对重大工作的领导体制”，优化党中央决策议事协调机构的组织结构、运行机制等方面配套制度。另一方面，要坚持问题导向，紧紧围绕中心任务和重点工作，加强对重点人群、重点领域、重点环节等的制度供给。如进一步推进党群关系制度化，可以健全群众利益协调、党群沟通、党员干部服务群众、群团工作等配套制度。

① 十八大以来重要文献选编：上册[M].北京：中央文献出版社，2014：76.

② 习近平著作选读：第1卷[M].北京：人民出版社，2023：53.

③ 习近平关于依规治党论述摘编[M].北京：中央文献出版社，2022：133.

④ 中国政府网.中央党内法规制定工作规划纲要（2023—2027年）[EB/OL].（2023-04-18）[2024-02-21].
https://www.gov.cn/zhengce/2023-04/18/content_5752088.htm.

（二）强化制度执行：从“单维发力”到“协同有效”

制度的生命力在于执行，只有狠抓制度执行，才能确保各项制度落地见效、不流于形式。强化制度执行力，要求全党自觉尊崇制度、严格执行制度和坚决维护制度权威，各级党组织和党员干部要将党的领导制度内化于心、外化于行，切实做到用制度管权管人管事。

加强宣传教育，培育党员干部的法治意识、制度意识、纪律意识。“坚持思想建党和制度治党紧密结合。从严治党靠教育，也靠制度，二者一柔一刚，要同向发力、同时发力。”^①因此，强化党的领导法规制度的制度执行，首先应当提升党组织、党员干部的“自律”意识，积极宣传党的领导法规制度的理念、原则和内容，培育党的领导制度的执行文化。就培育方式而言，坚持党内集中教育和日常教育相结合，通过采取理论学习中心组、组织生活会、主题党日、专题讲座等多种形式；也要积极探索互动式、体验式等方式方法，充分运用互联网平台推广党的领导法规制度，进一步深化党员干部对相关制度的认识和理解。

提升党的领导各项制度与主体行为的良性互动。所谓制度执行力，静态上体现为制度本身所具有被执行落实的强制力、执行效力；动态上表现为相关组织及其个人在执行相关制度时的执行力量和执行效力^②。那么，提升党的领导制度的执行力，既要制定科学合理、可操作的制度体系，也要压实各级党组织、党员干部的主体责任。“各项制度制定了，就要立说立行、严格执行，不能说在嘴上，挂在墙上，写在纸上，把制度当‘稻草人’摆设，而应落实在实际行动上，体现在具体工作中。”^③这就要求，各项领导制度要明确执行主体、执行客体、执行流程等，列明相应的监督和惩戒措施；以“关键少数”为重点，各级领导干部要带头学习制度、落实制度和维护制度，坚决在具体工作中做到遵纪守法，也要坚持“以上率下”，引导广大党员自觉遵守制度。

加强对制度执行的监督巡视，以铁的纪律强化执行力和约束力。明制度于前、重刑威于后，提升制度执行力离不开长效的监督检查机制。一方面，逐步构建制度执行的监督体系，加强纪委对各级党员干部维护党的章程、其他党内法规的专职监督，也注重发挥人大、政协、群众和新闻媒体等的党外监督作用。另一方面，不断深化党内巡视的深度广度力度，以政治巡视发现制度执行中的“潜规则”“圈子文化”等异化现象，切实紧盯权力和责任的政治监督，将权力关进制度“笼子”里。再一方面，强化对违反制度规范的问责惩处。党内问责是新时代制度治党的重要利器，在制度执行中能够抓紧落实主体责任的“牛鼻子”，发挥惩戒纠错、教育预防以及激励关怀三种功能，可以激发执行主体的责任意识、担当精神。

（三）彰显制度功能：从“党的全面领导”到“国家治理现代化”

从目标导向看，增强整体功能、彰显制度效能是坚持和完善党的领导制度体系的落脚点。在功能定位上，党的领导制度体系要把维护党中央权威和集中统一领导作为根本功能指向，实现以党的有力领导推动国家有为治理。

明晰领导关系、规范领导权责。作为一种规则体系，党的领导制度体系需要明确领导和被领导者间的边界范围、权力与责任、权利与义务等分配关系，进一步指明何为“禁止”、何为“应当”、何为“必须”等行为要求。从根本上，“党中央集中统一领导是党的领导的最高原则，加

① 习近平. 在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话 [M]. 北京：人民出版社，2014：16.

② 莫勇波，张定安. 制度执行力：概念辨析及构建要素 [J]. 中国行政管理，2011（11）：15-19.

③ 习近平. 之江新语 [M]. 杭州：浙江人民出版社，2007：71.

强和维护党中央集中统一领导是全党共同的政治责任”^①，党的领导制度建设要着重完善维护党中央权威和集中统一领导的制度机制，将做到“两个维护”落实到各项制度建设之中，强化对做到“两个维护”的刚性约束，规范和治理在维护党中央集中统一领导中违反基本精神、基本原则、程序要求等错误行为。

改进领导方式、形成良好秩序。“坚持科学执政、民主执政、依法执政，贯彻民主集中制，创新和改进领导方式，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革能力，调动各方面积极性。”^②这就要求，在坚持党中央集中统一领导基础上，充分将现代治理观念和法治理念运用到党的领导之中，更为科学有效地实现党对国家和社会发展的组织和引领，通过制度安排充分激发不同主体、各个组织和人民群众的积极性主动性，从而形成稳定和谐、充满活力的秩序状态。需要明确的是，改进党的领导方式核心是处理好党政关系，根据新形势不断优化党的领导体制机制，加强党领导各对象、各项事业、实现方式、激励机制等方面制度建设，保证中央和地方政令统一、运行顺畅、执行高效。

凸显领导优势、形成强大合力。“制度构成了社会和发展过程的核心结构，并造就了在此框架中人们行为的动力、规范及其独立存在的形式。”^③在国家治理视域下，以党的领导制度为统领的中国特色社会主义制度体系构成了整合国家发展、推动国家治理现代化的核心结构，成为党领导政治、经济、文化、社会、生态和党的建设等各领域的行为规范。这需要将党的全面领导贯穿制度建设全过程，既不断建立健全党的领导制度体系，也要推进中国特色社会主义制度体系的根本制度、基本制度、重要制度的紧密衔接、相互配合，以制度化建设将增强党的领导力与提升国家治理能力贯通起来。

Upholding the Party's Leadership Institutional System: Basic Connotations, Content Structure and Practical Path

LIU Qing

Abstract: Institutionalizing the Party's leadership is the fundamental policy for upholding the Party's overall leadership, the core of which is to guarantee and standardize the Party's grip on power effectively and adjust the relationships between the leadership, the power and the leadership activities, so as to consolidate the fundamental institutional support for promoting the modernization of national governance. The Party's leadership system in the new era is based on the internal pillars of the Party's leadership, the Party's nature and purpose and the role of the leadership core, building up six major system units around "why the Party leads, how the Party to leads and how to sustain leadership", with distinctive holistic, hierarchical and typological features. The key paths to improving the Party's leadership system include: the systematic construction of the institution's structure, the synergy and efficiency of the institution's implementation and the effective manifestation of functions

Keywords: The Party's leadership institutional system; The Party's overall leadership; Institutional structure

(责任编辑：陈 亚 杨云舒)

① 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议 [M]. 北京：人民出版社，2021：28.

② 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 [M]. 北京：人民出版社，2022：65.

③ 辛鸣. 制度论：关于制度哲学的理论建构 [M]. 北京：人民出版社，2005：121.