

# 党内法规执行效能评估体系构建

任君<sup>1,2</sup>

(1. 黑龙江大学 法学院, 黑龙江 哈尔滨 150080; 2. 中共黑龙江省委党校 政治和法律教研部, 黑龙江 哈尔滨 150080)

**摘要:**全面从严治党重在“抓落实、抓执行”,加强党内法规执行效能评估工作是提升党内法规执行成效的重要方法。为弥补以文本质量评估为主的研究现状,党内法规执行效能评估应立足政治、社会和法治维度,遵循系统性、科学性、合规性、可操作性和独立性原则,通过对党内法规执行各要素进行抽象概念化处理,确定党内法规执行效能评估应包括执行态度、执行程度、执行速度、执行难度和执行效率 5 个一级指标和 24 个二级指标。党内法规执行效能评估形成的结论性反馈有助于提升党内法规制度质量,破解党内法规执行难题,逐步推进全面从严治党的实现。

**关键词:**党内法规;执行效能;评估体系;评估指标

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1000-8594(2025)01-0060-09

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2025.01.016

习近平总书记在党的二十大报告中指出:“坚持制度治党、依规治党,以党章为根本,以民主集中制为核心,完善党内法规制度体系,增强党内法规权威性和执行力,形成坚持真理、修正错误,发现问题、纠正偏差的机制。”<sup>[1]</sup>党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》进一步强调,将“完善党内法规,增强党内法规权威性和执行力”作为落实“深化党的建设制度改革”部署的重要举措<sup>[2]</sup>。2023 年 4 月,中共中央印发《中央党内法规制定工作规划纲要(2023—2027 年)》提出,党内法规制度建设进入高质量发展新阶段,提高党内法规制定质量是核心,党章党内法规的实施执行是关键。因此,构建科学有效的党内法规执行效能评估体系,既是检验和评价党内法规执行成效的重要方法,也是自觉践行习近平法治思想、纵深推进制度治党、依规治党的必然选择。

当前以党内法规实施后评估为主题的学术研究多从法学、管理学科等角度开展研究,尝试运用体系性的评估指标和相应的计算公式构建党内法规执行评估体系,颇有“技术性”的特征。各地各级党组织也对党内法规的执行效果评估进行了丰富的实践探索,侧重点和纵深度各有不同,评估角度、原则和评估指标选取也有区别。从相关理论和实践研究成果来看,党内法规执行效能评估能够较好地展现党内法规在动态运行过程中的执行程度和实际效果。由于当前党内法规执行评估存在理论研究不尽充分、各地评估实践缺乏制度依据等问题,制度化、常态化的党内法规执行评估体系构建有待于更有深度、更有权威性的理论研究成果,因此有必要对党内法规执行效能评估体系的相关文献进行梳理和总结,通过明确评估原则、设置评估指标体系,构建党内法规执行效能评估体系的基础框架。

## 一、党内法规执行效能评估的理论概述

我们党已形成比较完善的党内法规体系,是党的建设史上的重要里程碑,标志着管党治党迈入有规

**基金项目:**国家社会科学基金一般项目“全面依法治国视域下党内法规备案审查制度研究”(19BZZ018)

**作者简介:**任君,黑龙江大学法学院宪法与行政法学博士研究生,中共黑龙江省委党校政治和法律教研部教授,硕士研究生导师。

可依、有章可循的高质量发展新阶段。习近平总书记多次强调：“我们要下大气力建制度、立规矩，更要下大气力抓落实、抓执行。”<sup>[3]</sup>这一系列重要论述是新时代对党内法规制度建设提出的新要求，即全面从严治党重在提升党内法规执行成效。党内法规执行效能评估是以考察和分析党内法规的实施情况和运行效果为基础，通过发现、分析和解决党内法规在执行过程中出现的问题和困境并予以修正和完善，进而提升党内法规制定质量、优化党内法规执行效果的机制设计。

### （一）党内法规执行效能评估的理论分析

党的十八大以来，党内法规制度建设强力推进，党内法规研究全面快速发展<sup>[4]</sup>。随着党内法规制度建设的重心逐渐从“数量规模型”转向“质量效益型”，党内法规执行评估因其具有完善党内法规质量和提升党内法规执行力的功能而逐渐成为党内法规理论研究的重点。2012年5月26日施行的《中国共产党党内法规制定条例》第三十二条规定，党内法规的制定机关和起草部门、单位可以在职权范围内对党内法规的执行情况和实施效果开展评估。2017年，中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》指出，制定党内法规制度必须牢牢抓住质量这个关键，方向要正确、内容要科学、程序要规范，保证每项党内法规制度都立得住、行得通、管得了。2019年9月3日发布的《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》第十五条规定，党内法规制定机关可以对党内法规执行情况、实施效果开展评估，督促党组织和党员领导干部履行执规责任，推动党内法规实施，并对评估范围、评估方式和评估报告作出原则性规定<sup>[5]</sup>。有学者对2015年至2019年间党内法规执行评估指标体系的理论研究进行汇总整理，认为研究成果较多借鉴立法后评估机制，评估指标趋同且法学特征明显，同时也存在文本质量评估占比过大、因立规前、立规中和立规后的阶段性划分而导致评估指标选取存在重复或交叉等问题，缺少保证党内法规真正“行得通”和“管得了”的执行效果评估体系设计<sup>[6]</sup>。从这个角度来看，聚焦党内法规在实施过程中的执行效能评估，是对以文本质量评估为主的研究现状的必要而有益补充。

党内法规执行效能评估是立法后评估工作机制在党内法规制度体系建设领域的应用。立法后评估，是指法律施行一段时间后，采用多种方式进行调查研究，对法律的实施绩效进行分析评价，对法律中所设计的制度进行评判，并针对法律自身的缺陷及时加以矫正和修缮<sup>[7]</sup>，“评”侧重已然存在的客观事实状态，“估”着重对未发生预期状态的思考和规划，其作用于党内法规制度领域，具体体现为党内法规评估主体运用评估指标体系和方法，考察各级党组织、党员对党内法规的认同、遵守及实际落实效果并作出阶段量化和结论性反馈的实践活动。具体而言，党内法规执行效能的评估指标既是反映执规实践、保证结论科学的核心，又是整个评估体系的重要组成部分。党内法规执行效能评估结果能够反映党内法规执行工作的基本规律和普遍要求，是各级党组织加强党规执行工作的理论参考。党内法规执行效能评估不仅能够“确保党内法规产出的优质与完备”，还能“提高管党治党的精准度和实效性”<sup>[8]</sup>。

### （二）党内法规执行效能评估的应然功能

党内法规执行效能体系评估是在管党治党各阶段中对党内法规执行实践的指标量化和具体评价。规范化、制度化、常态化地开展党内法规执行效能评估工作对于党内法规质量反馈、党内法规执行效能提升、推进党内法规治理体系和治理能力现代化具有重要的方法论意义。

#### 1. 党内法规执行效能评估是具象化党内法规执行样态的有效方法

党内法规执行效能评估因评估对象、评估时间或评估文本等要素的不同而表现出较大的差异。区别于现有理论研究较多侧重在执行过程中主体责任缺失、法律制度虚置、执行程序受阻、执行监督乏力等共性问题来探讨党内法规执行效果，党内法规执行效能评估是针对特定主体的执行实践进行量化评估，以全面翔实调研资料为基础，依据准确反映客观实际的评估指标，运用定性和定量相结合的评估方法，具象化出在特定主体、特定时空范畴内党内法规执行的真实样态，进而在问题凸显之后有针对性地

导向具体的解决方案。这样既能够聚焦评估对象在党内法规执行过程中亟待解决的执规问题,又能够降低党内法规执行效能优化的时间成本。

### 2. 党内法规执行效能评估是完善党内法规切实执行的重要途径

党内法规作为执政党管党治党、依规治党的核心制度规范,因党在国家政治活动中的领导地位而拥有极强的“溢出性”效力<sup>[9]</sup>。与此相对应,国家和社会发展也会促进党内法规制度的持续修改完善。党内法规执行效能评估是对特定阶段、特定对象党内法规执行效果的阶段性反映,因此它不可能“一劳永逸”,而应是一种定期化、常态化的效果评估反馈机制。党内法规执行效果评估不仅能够检验已出台的党内法规质量,及时发现因党内法规违反上位法、党内法规之间冲突而导致的执行不力的问题,推动党内法规的立改废释纂等工作,更重要的是为党内法规执行评估工作提供一种长期有效的科学方法。这种科学方法遵循目标-问题-结果的发展规律,通过发现问题-解决问题的循环运行机制,促进党内法规执行实践的持续优化,增强管党治党的治理效能。

### 3. 党内法规执行效能评估是优化党内法规执行实效的客观依据

党内法规执行效能评估是立法后评估制度在党内法规领域的具体应用,天然带有法治实施的属性,因此党内法规的生命力和权威正如法律一样,在于其长期有效地执行。党内法规执行效能评估不仅有利于党内法规立规目标的实现,维护党内法规的权威,更重要的是,党内法规执行效能评估的核心是构建科学有效的评估指标体系,而这一体系的构建过程遵循实证主义的演绎逻辑,通过对特定主体的党内法规执行活动进行概念化和指标化处理而形成系统性评估指标。评估主体依据系统性评估指标体系开展评估工作可以有效克服主观判断的诸多缺陷,减少评估活动的人为干扰,按既定程序得出评估结论,为优化党内法规执行实效提供更加中立、更令人信服的客观依据。

## 二、党内法规执行效能评估的基本遵循

党内法规执行是指各级党组织和党员依照党内各项制度规定,贯彻落实党的路线方针政策的实践活动,具有法定性、强制性和权责性等特点。而党内法规执行效能评估是由一定主体按照规定的程序、标准和方式,对党内法规执行全过程进行跟踪调研,通过资料整理和数据分析对一定时期内的党内法规执行效果进行的客观样态评价。建立科学、系统、全面的党内法规执行效能评估体系是对党内法规执行情况综合评价的前提,是“把执行体系凸显出来,各级党组织和党员领导干部要把执规责任扛起来,不能只重制定不重执行”<sup>[10]</sup>的主要方法。因此,党内法规执行效能评估是一种植根于实践基础的理论研究,更具有现实指导意义。

### (一) 党内法规执行效能评估的多重维度

科学界定党内法规执行效能内涵和外延,是确定党内法规执行效能评估多重维度的基础。从广义和狭义的角度来界定:狭义的党内法规执行效能是在党内法规实施后对党内生活产生的实际效果;广义的党内法规执行效能不仅关注执规工作在党内产生的效果,还关注对党外产生的社会影响。本文以广义概念为出发点,从政治维度、社会维度和法治维度等三个方面探讨党内法规执行效能评估。

党内法规执行效能评估应当立足政治维度。“党内法规制度属于民主政治制度范畴,其制定和实施会产生政治效果”<sup>[11]</sup>。一方面,党内法规执行效能表现为其立规时就确定的预期政治效果,即是否能够实现增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,是否坚持和加强党的全面领导、推进全面从严治党根本宗旨;另一方面,党内法规的执行效果也会出现不利于立规目标的客观情况,即作为纪律约束的党内法规发生法规虚置、执规无效等问题。党内法规执行效能评估有助于检验党内法规调整规范党内事务的实际效果,及时反馈党内法规的实施缺陷,从而确保党内法规执行效能符合立规宗旨和

目的。

党内法规执行效能评估也应面向其社会维度。中国共产党在国家治理体系中发挥着总揽全局、协调各方的领导核心力量,各级党组织和党员干部执行党内法规的实践活动必然会以多种方式对国家治理和社会发展产生广泛而深远的影响。与此相对应,人民群众也会对党内法规执行效果予以评价和反馈。例如,《中共中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》有效实施的社会效果表现为社会公众更加支持党的领导,更加自觉拥护和践行党的各项主张。人民群众既是依规治党的受益者,也是依规治党的评判者,党内法规执行效能评估的社会维度就是要全面掌握人民群众对制度治党、依规治党的评价,从而全方位地开展评估后的党内法规执行工作。

党内法规执行效能评估因其“法”的属性而呈现出法治维度。从当前开展党内法规执行评估、党内法规清理、合规性审查、党内法规备案等机制建设来看,依规治党就是把法治的核心要素和运行机制在一定程度上移植至党内,从而实现党内的法治。党的十八届三中全会提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”,并将之作为“法治中国建设”的组成部分<sup>[12]</sup>,即明确了法治相关评估项目在推进法治进程中不可或缺的辅助性功能。党内法规执行效能评估正如法治评估的理论发展一样方兴未艾,进而将党内法规学的研究领域从制度体系建设领域逐步向制度运行机制领域拓展。

## (二) 党内法规执行效能评估的基本原则

党内法规执行效能评估是评估目标和评估事实并重、问题与结果统合、评估指标科学和评估结论有效的动态运行机制,具有修正党内法规执行偏差、保障党内法规有效运行的重要功能。要充分发挥其理论功能,就要确保选取评估指标、设置评估程序、选用评估方法等具体工作应遵循系统性原则、科学性原则、合规性原则、可操作性原则和独立性原则等五项原则。

系统性原则是指党内法规执行效能评估体系是由评估主体、评估对象、评估指标、评估程序、评估方法、评估结论反馈和运用等要素组成的有机整体,在评估过程中要全面系统地考量党内法规执行的各项要素,确保评估结果全面准确反映党内法规执行情况,达到评估预设目的。一是评估指标应当覆盖党内法规执行的各个要素,包括党内法规文本、执行机构、执行程序和实施效果等;二是评估方法应当客观反映党内法规执行的真实情况,评估方法要根据评估对象选择适用,包括问卷调查、实地调研、数据分析等;三是党内法规执行是一个持续性工作,执行评估也应当保持连续性和动态性。

科学性原则是指以党内法规执行的基础材料和数据为主要基础,运用科学的统计方法和分析模型,对党内法规执行效果进行量化评估,强调评估全过程的客观、公正和准确。科学性原则要求党内法规执行效能评估工作在评估对象确定之后,要准确筛选评估指标、选取和使用有效评估方法,确保评估结论的客观性和真实性。遵循科学性原则能够有效避免因主观判断偏好造成的数据失真或结果偏差,通过综合分析和科学量化得出令人信服的结论,从而为党内法规执行问题优化提供参考。

合规性原则要求党内法规的执行过程“符合党章和上位党内法规的规定,与相关党内法规相协调”<sup>[13]</sup>。《中国共产党党内监督条例》和《纪律检查机关监督执纪工作规则》是监督执纪的首要遵循,党内法规执行主体应当按照法定程序、在法定范围内行使执行权,执行党内活动适用条文应当正确且符合立规目的。党内法规的适用不是机械性地照章办事,执行主体是否从全面从严治党的政治高度把握执规尺度、行使好自由裁量权、党内外监督途径是否畅通也应是党内法规执行效能评估的合规性考量范畴。

可操作性原则要求党内法规执行效能评估的指标设计符合客观实际,评估程序符合客观规律,评估结论反映执规活动,即评估工作能够呈现党内法规从执行文本向执行实践转化的真实样态。具体而言,就是评估体系设计在法规内容是明确可行的,在配套规定上是细化完整的,在运转程序上是顺畅快捷

的,在裁量基准上是清晰合适的,在具体应用时是没有矛盾隐患的。可操作性是立规宗旨从理想到实践、从应然到实然过渡的重要条件,也是判断党内法规科学与否的重要指标<sup>[14]</sup>。

独立性原则强调党内法规执行效能评估主体始终保持审慎态度,不受其他利害关系影响和外部干扰,按照评估程序独立进行分析和估算,从而得出客观公正的评估结果。遵循独立性原则能够确保党内法规执行评估形成并传递正确的价值导向,避免因利益冲突或不当影响导致评估结果失真,是真实反映党内法规执行情况的原则保障。

### 三、党内法规执行效能评估的指标设置

通过梳理相关文献,有学者从党内法规制度制定、执行、实施、效果、监督 5 个方面设置一级指标和下设 30 个二级指标来构建党内法规制度建设评估指标体系<sup>[15]</sup>。有学者从合法性、合理性、可操作性、规范性、必要性、长效性、比例性和实效性 7 个一级指标设置并在其项下列举 21 个二级指标、60 个三级指标构建党内法规执行力评估指标体系<sup>[16]</sup>。也有学者从文本类型区分、执规责任分解、监督机制整合、问责机制精准 4 个维度,从规范性、适当性、合规性和可操作性 4 个评估标准及 10 个一级指标来构建党内法规执行评估指标体系<sup>[17]</sup>。本文在已有理论研究基础上,依据党内法规执行的阶段划分和主要内容,将党内法规执行的系统组成要素及其在实际运行中的具体表现作为设置评估指标的切入点,确定以下党内法规执行效能评估的 5 个一级指标和 24 个二级指标(见表 1)。本文采用的层次分析法是针对综合研究对象的影响因素和内在机理进行深入剖析而建立的层次结构模型,具有对多目标和准则层的复杂调研数据进行科学数理分析的优势。由于党内法规执行实践涉及多地、多层级的党组织,为了确保评估指标要素选取和计算的科学性,应对各项评估指标设定相应的权重。本文提供的权重占比数值因篇幅有限不在此详述,仅供参考。评估主体在开展具体评估工作时,应结合不同阶段、不同党内法规执行文本等实际情况,对权重占比进行相应的修改和调整。

表 1 党内法规执行效能评估指标表

党内法规执行效能评估指标体系																								
一级指标	A1 执行态度					A2 执行程度					A3 执行速度					A4 执行难度				A5 执行效率				
二级指标	B1 执行认同度	B2 执行规划度	B3 执行准确度	B4 执行配合度	B5 执行持久度	B6 执行能力度	B7 资源投入度	B8 责任明确度	B9 体制完备度	B10 机制运转度	B11 物资保障度	B12 责任落实度	B13 程序顺畅度	B14 措施有效度	B15 执行时效度	B16 执行合理度	B17 执行完整度	B18 执行实度	B19 环境影响度	B20 规则适用度	B21 执行反馈度	B22 执行后效用度	B23 过程效益度	B24 社会满意度
权重 %	4.7	2.3	8.5	2.4	4.0	6.8	4.7	4.9	4.5	5.8	3.0	5.0	2.1	3.3	4.1	7.1	2.3	5.1	2.7	6.4	2.6	3.6	2.8	1.3

#### (一)党内法规执行态度

思想决定行动,党内法规执行主体的态度直接影响执行效果。执行主体在主观上只有对党内法规的坚定信仰,有坚决维护党中央权威的思想意识,有率先垂范以身作则的自律意识,才能提升其党内法规执行的主动性和能动性,发挥示范带头作用。因此,设定党内法规执行效能评估指标,是根据党内法规执行主体在各环节应起的作用,从执行态度层面分解为执行认同度、执行规划度、执行准确度、执行配合度和执行持久度。



执行认同度是各级党组织和党员干部对于党内法规所蕴含的党的政策和主张,具有坚决支持和坚定落实的信念;执行规划度是党内法规执行主体在执规工作前,对于执行工作方案的制订、人员的调配和资源的预储等前期工作达到完备、充分的程度;执行准确度是指执行主体在党内法规制度发布后执行前,已经开展了全面准确且符合立规目的的学习或培训,由此确保执行主体对党内法规的内容是熟知且准确理解的;执行配合度是党内法规执行主体在执行过程中,能够和上级、同级以及执行对象形成良好的互动关系;执行持久度是要把党内法规执行作为党内法规执行主体的常态化考核内容,意在考量执行主体一以贯之地执行党内法规,而非“运动战”,在遇到客观障碍时仍能坚守初心。

## (二)党内法规执行程度

党内法规执行程度是各级党组织和党员干部在具体执行党内法规过程中的体现,只有党内法规执行主体内心认可党内法规的权威和效力,才会自觉接受党内法规的约束,才能不打折扣、不变形地执行党内法规所规定的内容。具体而言,执行程度可划分为执行能力度、资源投入度、责任明确度、体制完备度、机制运转度和物资保障度。

执行能力度体现为执行主体理解党内法规、运用党内法规、执行党内法规的能力水平,即准确理解和掌握党内法规执行的目标和要求,严格按照党内法规规定履行职责,确保执行结果符合党内法规的根本宗旨;资源投入度是指人力资源和信息资源的投入,人力资源既要求党内法规执行主体人员和专业的投入,还要求党内法规执行主体有主次责任、领导和协调功能的划分,信息资源包括党内法规宣传、学习培训以及对党内法规执行相关政策传达落实的全面性和科学性要求;责任明确度即党内法规内容明确后、执行前,对各执行主体赋予相应权责,明确党内法规执纪监督和执行效果反馈;体制完备度是党内法规执行的各项制度完整,目标宗旨明确,具体执行程序划分清晰且环环相扣,操作性强;机制运转度体现在党内法规执行主体之间具有顺畅的上通下达的协调运行机制,避免发生部门间掣肘对党内法规执行造成阻滞;物资保障度包括党内法规执行过程中财政经费支持和各类设备资源配置到位。

## (三)党内法规执行速度

党内法规的高效执行能够确保党内法规及时发挥作用,避免成为“空中楼阁”。党内法规从正式颁布到执行落实之间必然存在时间差,这个时间差不可能缩减为零,因为党内法规执行速度既有主观意识指导下的行动速度,也有党内法规落实执行流程所发生的时间成本,还必然会因执行要素相互作用(或正向或负向)调试并回归常态的协调时间。当然,理论上党内法规执行速度应当是越快越好,这表明党内法规执行的有效性和党内治理的稳定性。

执行速度可划分为责任落实度、程序顺畅度、措施有效度和执行时效度。责任落实度是以党内法规执行主体具备高度的执规责任感和使命感为前提,对执规过程中的人员安排、物资到位等基础性事务落实速度的评价指标;程序顺畅度是在党内法规执行各环节中都按照党内法规条文依次展开,如果出现程序规定缺失时,执行主体能够发挥主观能动性,及时报请上级指导,进而有序开展相关党内法规执行工作,如果出现程序重复交叉时,执行主体也能提出优化工作流程的有效方案,尽可能减少报请环节的时间成本;措施有效度是党内法规执行措施具有针对性和操作性,依据党内法规关于执规措施和方法的规定就能够实现预期目标,进而确保执行工作按时完成,例如,通过加强宣传教育增强党员干部的法规意识和执行力,通过监督问责机制对执行不力的情况进行及时纠正和问责,从而推动党内法规的快速有效执行;执行时效度是对党内法规执行工作的时间投入和执行效果显现的对比指标设置,二者成反比例关系,反比例数据越大,执行速度就越快。

## (四)党内法规执行难度

“天下之事,不难于立法,而难于法之必行”,党内法规执行也是如此。党的创新理论和丰富实践决

定了党内法规制度体系与时俱进的发展特点,更决定了执行难度不仅体现在执行主体要具备持续深入的学习能力,还体现为适应和融入执行环境、调度执行要素、合理合规完成执行工作的实践能力。党内法规执行难度在一定程度上是比执行程度和执行速度更重要、更影响评价结论的指标设计。对党内法规执行难度不应单纯归咎于党内法规文本不符合实际、“硬度”不够、存在盲区或冲突等静态制度供给问题,还要从执行体制机制的层面进一步深入分析党内法规执行瓶颈问题。

党内法规执行难度可以划分为执行合理度、执行完整度、执行实效度和环境影响度。考虑到党内关系的多样性,党内法规文本会明确赋予执规主体一定的自由裁量权空间,执行合理度是对执行主体在具体执规工作中是否遵循比例原则、适当原则行使自由裁量权的指标设计;执行完整度是党内法规执行主体不能片面地依据一部党内法规完成执行工作,由于党内法规的体系性特点,党内法规执行主体应当综合考量与执规工作相关的多部党内法规,将其作为依据开展执规工作,以此保证执规工作的科学准确;执行实效度是对党内法规目的和党内法规执行结果的对应评价,即衡量执行措施和执行流程是否达到其应有的目的;环境影响度是党内法规执行主体能够对执规过程中遇到的阻碍进行有效协调和及时化解,在一定程度上优化执规效果,进而影响整体执行环境的指标设计。

#### (五)党内法规执行效度

效度是指所测量到的结果反映所要考察对象的程度,测量结果与考察对象越吻合则效度越高,反之则越低。党内法规执行效度是衡量党内法规在实际执行过程中所能达到的效果和程度的重要指标,直接关系到党内法规的实施效果和全面从严治党的目标实现。

党内法规执行效度可划分为规则适用度、执行反馈度、执行后效用度、过程效益度和社会满意度。规则适用度是指评估对象在党内法规执行过程中是否严格地适用党内法规,在特定情况发生时,能否因地制宜灵活地调整党内法规执行方案,即执行主体积极主动地影响执行结果;执行反馈度指各级党组织和党员干部对党内法规执行整个过程的综合反馈评价;执行后效用度体现为在党内法规阶段性执行后对党内环境产生的效果,是否形成了符合党章的政党文化,推动后续党内法规执行工作的开展;过程效益度体现为在党内法规执行过程中所获得的社会公众的效果反馈,这种反馈交互越活跃,执行效度评估就越准确;社会满意度是指在党内法规执行后是否形成了良好的社会正向引领效果,即人民群众和舆论媒体对党内法规执行效果的满意度。

### 四、党内法规执行效能评估的应用

党内法规执行效能评估成果的应用是评估活动“最后一公里”的核心内容,评估成果运用的好坏直接影响着评估活动的成效,也是评估工作的目的性体现。如何解决评估报告中关于党内法规执行效能优劣所对应的立规或执规存在的问题,是党内法规制定机关和执行机关完善党内法规制度建设、提升党内法规执行效果的实践指向。

#### (一)应用于完善党内法规制度文本

党内法规执行效能评估活动,就是党内法规制度文本和党内法规的执行实践相互作用、相互影响的过程,评估结果的应用首先体现在如何完善党内法规制度层面,即为党内法规的创制、修改、解释提供实践依据。

一是将评估结果作为立规部门制定党内法规的重要依据。党内法规执行效能评估结论能够反映党内法规制度存在某方面、某领域的空白或缺项等问题,这就为党内法规制定机关尽快出台相关党内法规或配套性文件提出了具体要求。配套性文件既包括明确实体性的权利义务,也包括完善程序性的流程规范,这种细化本身就是为了更好地执行党规党纪<sup>[18]</sup>。二是将评估结果作为修改相关党内法规文件的

重要依据。评估报告提出关于部分党内法规制度不适应国家治理和社会发展需要的情形时,党内法规修改部门可以据此启动党内法规修改程序,与时俱进地完善相关党内法规内容。三是将评估结论作为出台相关党内法规解释的重要依据。目前我们还未制定成文的党内法规解释本文,从通过法律体系的司法解释本文类比来看,对法律法规解释的目的就在于对法律实施过程中出现条款含义不明确、理解和适用不一致、同案不同判等问题予以解决和规范。因此当党内法规执行出现同类问题时,党内法规解释机关的权威阐释能够保证党内法规的执行统一和合目的性。

## (二)应用于破解党内法规执行突出问题

《中央党内法规制定工作规划纲要(2023—2027年)》提出,党内法规制度建设进入高质量发展新阶段,依规治党面临巩固拓展提高新任务<sup>[19]</sup>。完善党内法规制度体系,增强党内法规权威性和执行力是深入贯彻落实党的二十大报告重大决策部署的具体措施。在实践中,党内法规执行活动各有特点,执规实效评价也因评估对象、评估文本、评估期间等变量的影响而呈现差异化,即不同党内法规执行主体在不同时间和空间内所发生的执行困境、所面临的执行难题虽同根同源,但侧重点不尽相同。党内法规执行主体可以依据执行效能评估所聚焦的党内法规执行重点和难点,“有的放矢”地破解党内法规执行突出问题,优化党内法规执行效果。

一是为党内法规执行主体规范执规提供依据。通过评估党内法规的执行,能够深入剖析在执行过程中存在的问题和不足,例如,党内法规执行程序不规范、执行标准模糊、执行力度不均衡等。评估报告的结论就是针对这些问题而提出的改进建议,这些建议可以作为党内法规执行机关规范执规行为的直接依据,以此增强执规工作的规范性和有效性。二是为党内法规执行机关完善党内法规执行责任制提供依据。在执行党内法规的过程中,党组织及党员领导干部承担着不同的执规责任。在党内法规执行效能评估报告汇总实践中出现的个别党组织或党员领导干部,在执规过程中存在责任不明、责任推诿等问题,并针对这类问题提出明确责任归属和责任承担的意见,进而提示党内法规执行主体更为清晰地界定各级党组织和党员领导干部在执行党内法规中的责任,确保责任到人到位,从而完善党内法规执行责任制。三是为党内法规监督执纪工作提供依据。中国共产党党员人数多,管理难度大,在实践中曾出现因执规监督问责乏力或失准引发违法违纪等问题。评估报告的意见有助于加快形成主管部门负责、相关单位配合、纪检监察监督、各方面共同参与的工作格局<sup>[20]</sup>,完善日常监督、定期督查和专项督查相结合的工作运行机制,明确责任边界、建立容错清单,进一步提升党内监督问责工作的精准性和规范性。

党内法规的生命力在于实施,党内法规的权威性也在于实施。党内法规执行效能评估是保证党内法规有效实施、切实执行的研究课题。笔者通过划分对党内法规执行评估的三重维度,明确党内法规执行评估的基本原则,按照党内法规执行逻辑和环节进行指标设计,尝试构建党内法规执行效能评估体系。需要注意的是,党内法规执行是一个动态发展过程,党内法规执行效能评估也不是固定不变的。相关研究要在党内法规执行实践基础上,权衡各类评估要素,取舍修正各项评估指标,从而使评估体系更具有完整性、准确性和有效性。

## 参考文献:

- [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(2022年10月16日)[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定(二〇二四年七月十八日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过)[N]. 人民日报,2024-07-22(1).
- [3] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京:中央文献出版社,2020:155.
- [4] 宋功德,张文显. 党内法规学[M]. 北京:高等教育出版社,2020:5.



- [5] 中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)(2019年8月30日中共中央政治局会议审议批准 2019年9月3日中共中央发布)[N]. 人民日报,2019-09-16(4).
- [6] 林蓉蓉,谷志军.从文本质量到实施效果:党内法规实施后评估指标体系的构建[J].探索,2020(3):98-106.
- [7] 丁贤,张明君.立法后评估理论与实践初论[J].政治与法律,2008(1):131-137.
- [8] 王建芹,农云贵.法治视野下的党内法规评估制度——学习党的十九大报告[J].党政研究,2018(1):13-21.
- [9] 王建芹.充分发挥依规治党政治保障作用[J].党政研究,2023(10):52-55.
- [10] 加强新时代党内法规制度建设的重要举措——中央办公厅负责人就《中国共产党党内法规制定条例》等3部党内法规答记者问[N].人民日报,2019-09-16(4).
- [11] 宋功德.党内法规之治:党内法规一般原理[M].北京:法律出版社,2021:495.
- [12] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(二〇一三年十一月十二日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)[N].人民日报,2013-11-16(1).
- [13] 王建芹,李羿的,杨佳成.党内法规实施后评估指标体系的构建[J].中共天津市委党校学报,2019(5):3-9.
- [14] 汪全胜,黄兰松.党内法规的可操作性评估研究[J].中共浙江省委党校学报,2017(3):41-50.
- [15] 李璐,韩苏芸.党内法规制度建设评估指标体系化研究[J].理论建设,2022(1):90-96.
- [16] 彭勇,雄梅.党内法规执行力评估体系建构[J].长江论坛,2022(6):59-66.
- [17] 宋琳璘,汪全胜.党内法规执行评估指标体系构建研究[J].江西社会科学,2022(11):180-188.
- [18] 陈洪波,李瑞.党内法规制度实施若干问题研究[C]//周叶中,主编.党内法规理论研究:2019年第1期.北京:社会科学文献出版社,2019:159-188.
- [19] 中共中央印发《中央党内法规制定工作规划纲要(2023—2027年)》[N].人民日报,2023-04-19(1).
- [20] 徐航,王超奕.党内法规制度治理效能提升的实践探析[J].甘肃政法大学学报,2023(6):133-142.

## The Construction of the Evaluation System of Implementation Effectiveness of the Laws and Regulations within the Party

REN Jun<sup>1,2</sup>

(1. School of Law, Heilongjiang University, Harbin, Heilongjiang, 150080, China;

2. Political and Legal Education and Research Department, Party School of Heilongjiang Provincial Committee of C. P. C., Harbin, Heilongjiang, 150080, China)

**Abstract** Full and rigorous Party self-governance lies in "implementation and execution". Strengthening the evaluation of implementation effectiveness of laws and regulations within the Party is an important way to improve implementation effectiveness. In order to make up for the current situation of research focusing on text quality evaluation, the evaluation of implementation effectiveness of laws and regulations within the Party should be based on the political, social and legal latitude, following the principles of systematization, scientificity, compliance, operability and independence, through the abstract conceptualization of the elements of the implementation. It is determined that the evaluation of implementation effectiveness of laws and regulations within the Party should include five first-level indicators: the attitude of implementation, the degree of implementation, the speed of implementation, the difficulty of implementation and the effectiveness of implementation, as well as 24 second-level indicators. The conclusive feedback formed by the evaluation of implementation effectiveness of laws and regulations within the Party helps to improve the quality of laws and regulations within the Party and solve the problems in the implementation of laws and regulations within the Party and gradually promote the realization of full and rigorous Party self-governance.

**Keywords** Laws and regulations within the Party, Implementation effectiveness, Evaluation system, Evaluation indicators

[责任编辑:惠国琴]