



□ 本报记者 陈磊

“坚持依规治党、形成比较完善的党内法规体系。”7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上作重要讲话时指出。

如何理解“形成比较完善的党内法规体系”?其重大意义是什么?围绕这些问题,《法治日报》记者近日采访了中国社会科学院法学所法治战略研究部主任李忠、李忠曾牵头或参与起草《党政机关厉行节约反对浪费条例》《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》等多部党内法规。

### 党内生活有规可依 法治建设进展重大

记者:中国共产党成立100周年之际,宣告“形成比较完善的党内法规体系”,有何重大意义?

李忠:在党中央坚强领导下,经过各方面共同努力,我们已形成以党章为根本,适应党的领导和党的建设需要,门类齐全、体例科学、系统完备、和谐统一、比较完善的党内法规体系,党内生活主要方面基本实现了有规可依。截至2021年5月,中央党内法规共210部,部委党内法规共162部,地方党内法规共3210部。

形成比较完善的党内法规体系,事关党长期执政和国家长治久安,主要有以下四方面的重大意义:

提高党的领导能力和执政能力的重要保证。我们党通过党内法规治国理政,程序更加严密,形式更加规范,更能反映党的执政规律,更具有预期性、规范性、稳定性、权威性。形成比较完善的党内法规体系,有利于加强和改进党对各方面工作的领导,不断提高党科学执政、民主执政、依法执政的能力,为党发挥总揽全局、协调各方作用提供制度保障。

全面从严治党之策、长远之策。我们党是一个有着9500多万名党员、480多万个基层党组织的马克思主义政党。为克服形式主义、官僚主义、脱离群众等风险,必须始终坚持全面从严治党,依规治党,建立健全党内法规体系,织密制度治党的笼子。

推进国家治理体系和治理能力现代化的基本前提。办好中国的事,关键在党。形成比较完善的党内法规体系,意味着党领导国家的制度机制不断健全,党的自身建设有规可依,为推进国家治理体系和治理能力现代化奠定了坚实制度基础。

为人类政治文明贡献中国智慧和方案。党内法规是中国政治制度的一大特色。综观各国政党制度,中国共产党党内法规的规模之宏大、内容之丰富、体系之严密、地位和作用之突出,可谓独树一帜。形成比较完善的党内法规体系,拓宽了政党的理论边界,丰富了政党的实践模式,为世界政党理论和制度探索提供了中国智慧和方案。

总之,我们党在成立100周年之际形成比较完善的党内法规体系,是一件来之不易的重大历史性成就,是党内法规建设的重要里程碑。这表明我们党执政政治所依托的制度更加成熟,更加定型,中国特色社会主义法治体系建设和国家治理体系和治理能力现代化建设取得了重大进展。

### 十八大前初具雏形 十八大后系统完备

记者:我们党作为一个有着百年历史的大党,党内法规建设也已经有百年经验。我们党在十八大之后提出“形成完善的党内法规体系”,有着怎样的背景?

李忠:党内法规同我们党相伴相生,党的一大通过的《中国共产党第一个纲领》,是党的历史上第一个党内法规,宣告了中国共产党的诞生。

改革开放后,邓小平突出强调党的制度建设。他在1992年提出,希望经过30年的努力,在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。

2012年5月,中共中央颁布《中国共产党党内法规制定条例》,规定制定党内法规应当统筹进行,科学编制制定工作五年规划和年度计划。同年6月,中央启动了党的历史上第一次党内法规和规范性文件集中清理,摸清了党内法规制度的家底,为构建党内法规体系创造了有利条件。

党的十八大之前,我们党制定了一大批政治建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设等领域的基础主干法规,出台了一系列配套法规制度,党内法规体系初具雏形。

# 为『中国之治』提供强有力制度保障

随着党的建设深入推进,党内法规数量越来越多,出现叠床架屋、相互冲突等问题。为增强党内法规制定工作的前瞻性、系统性、协同性,2013年11月,中共中央发布《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》,提出到建党100周年时全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系。这标志着党内法规建设进入体系化阶段。

记者:请介绍党的十八大以来,党中央为“形成完善的党内法规体系”作出的重大决策部署及系列举措。

李忠:党的十八大以来,党中央高度重视党内法规体系建设,对新时代构建党内法规体系多次提出明确要求,作出重要部署。

2014年10月,党的十八届四中全会提出,把“形成完善的党内法规体系”作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。2015年8月,党中央批准建立中央党内法规工作联席会议制度,统筹协调综合性中央党内法规制定工作,推动已出台的中央党内法规贯彻实施。2016年12月,中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》明确提出“到建党100周年时,形成比较完善的党内法规制度体系”。

2017年10月,党的十九大报告提出“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”。2018年2月,中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》,对党内法规建设进行顶层设计。

2019年9月,中共中央印发修订后的《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》以及新制定的《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》,连同此前印发的清理、解释等相关法规文件,对党内法规工作进行了全链条制度规范,为推进党内法规体系建设提供有力制度支撑。

2019年10月,党的十九届四中全会提出“健全党的全面领导制度,健全党的中央组织制度、党的地方组织制度、党的基层组织制度、党的干部制度、党的纪律检查制度、党的巡视制度、党的宣传思想工作体系,形成完善的党内法规体系”。上述重大举措,适应新时期党的建设需要,明确目标任务,提出具体要求,统筹各方力量,引领党内法规体系建设有序推进,确保如期形成比较完善的党内法规体系。

党的建设永无止境 持续完善法规体系

记者:中国共产党团结带领中国人民踏上了实现第二个百年奋斗目标的新征程,将来该从哪些方面继续完善党内法规体系?

李忠:党的建设永无止境,党内法规体系建设永远在路上。未来要继续推进党内法规体系建设,为实现第二个百年奋斗目标,为“中国之治”提供强有力制度保障。

要加强统筹协调。持续推进《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》的贯彻落实,建立党内法规制定工作规划同国家立法规划计划对接制度,党章修改和宪法修改衔接制度等。

要推动各领域基础主干法规尽早出台。建议加快制定中国共产党纪律检查委员会工作条例和党中央领导全面深化改革工作、经济工作、法治工作、群团工作、外事工作、人才工作等方面的党内法规,弥补制度短板。

要加快配套法规制度建设。建议借鉴国家立法经验,实现配套党内法规与基础主干党内法规同步起草、同步出台、同步实施。

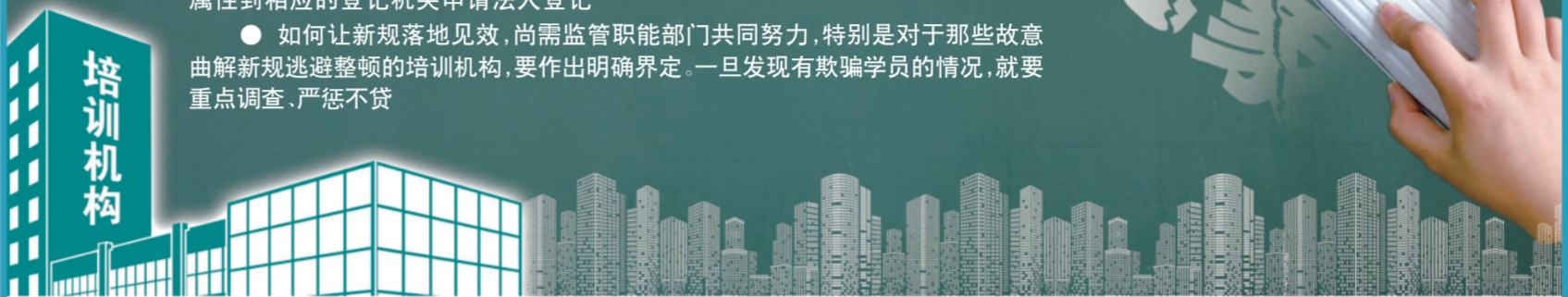
要提升党内法规制定质量。树立问题意识,立足实际确定制定项目,制定党内法规。注意增强党内法规的操作性,确保党内法规行得通、做得到、管得住、用得好。制定党内法规制定技术规则,进一步完善制定技术。

要健全党内法规实施保障机制。在备案审查环节,建议加强备案审查机构和人员力量建设,并建立党组织和党员提出审查建议的反馈机制,提高党内法规和规范性文件备案审查质量。建议建立动态清理机制,促进党内法规制度协调统一。建议制定党内法规实施后评估办法,推进评估工作制度化、规范化、程序化。

# 课还没上,培训机构已成川菜馆

## 上海松江大学城校外培训乱象调查

- 上海松江大学城周边涉外教育培训的各类维权案高发,“保过”的虚假承诺较多,一旦出现纠纷,培训机构就以各种借口搪塞,实在没办法就一跑了之
- 《上海市民办培训机构设立与管理实施办法》将校外培训机构划分为许可类和一般类。许可类培训机构举办者需先取得办学许可证,再根据机构属性到相应的登记机关申请法人登记
- 如何让新规落地见效,尚需监管职能部门共同努力,特别是对于那些故意曲解新规逃避整顿的培训机构,要作出明确界定,一旦发现有欺骗学员的情况,就要重点调查、严惩不贷



□ 本报记者 余东明  
□ 本报见习记者 张海燕  
□ 本报实习生 张译文

站在上海松江大学城文汇路的一个十字路口,王林(化名)很是迷茫。她没有想到,自己花了近两万元报名参加雅思培训的机构竟然“跑路”了,一直负责联系的助教把她的微信也删除了。怎么去维权?王林还没有想好。

王林是松江大学城一名大三学生,和她一样被这家机构“坑”了的学生并不少。他们组建了一个微信群,群里有42名学员被拖欠课时,涉及金额68万余元,人均欠款1.762万元。

近年来,校外培训机构乱象丛生,尤以面对中小学生的校外基础教育培训行业为甚,令受害学生和家家长叫苦不迭。《法治日报》记者近期对上海松江大学城周边的校外培训机构进行了调查,发现针对高等教育和成人职业培训的机构也存在不少乱象,例如虚开“保过”空头支票,无证办学等。

### “全额退款”如虚设 未能“保过”维权难

王林参加培训的机构名称是“ES易说国际英语”,位于松江大学城文汇路。她支付1.78万元买了一年半课程,对方承诺附送3个月培训项目,还承诺雅思保过6.5分,如果没过可以继续上课。

去年受疫情影响,王林一直在家没去上课。可她返校后却发现,这家培训机构已经不存在了,变成了一家川菜馆。

记者近日来到这家培训机构所在地咨询相关事宜,被川菜馆老板告知,去年3月“ES易说国际英语”已经关门,他在去年9月就盘下了店面。

想要维权却找不到人,王林一筹莫展。实际上,像王林一样被培训机构忽悠“保过”的学员不在少数。

在上海某高校就读的吕柯华为了出国学习珠宝设计专业,与维欧国际教育(以下简称维欧国际)签订了校外教育培训协议,缴纳了15万元相关费用,对方承诺“不录取全额退款”。然而维欧国际却以松江校区学生过少为由,不派老师到松江面授课程,以致吕柯华无法拿出作品集,最终连出国学习的申请都错过了。

记者了解到,在维欧国际,被侵权的人还有很多,他们有的维权不成只能妥协,有的到监管部门投诉却效果不佳,有的不得不向法院起诉。家长们指责维欧国际不具备办学资质,利用“全额退款”这种大包大揽的保底条款“围兜”学生。

在松江大学城,记者走访了12家校外培训机构,涉及雅思培训、考研教育、职称考试、出国培训、公务员考试等不同领域,“保过”“不过全额退款”等是这些校外培训机构共同的说辞。当记者要求培训机构出示“不过全额退款”的记录或凭据时,这些机构有的顾左右而言他,有的拿出缴费单当退费单来搪塞,有的坚称自己没有退费情况。

### 校外培训乱象多 消费预警少不了

孙女士报考中级会计职称培训,培训机构承诺“保过”“不过全额退款”,于是她一共交了6万元,但培训机构迟迟不安排课程,直到考前一天,才在线上开了一场考前培训,最终,孙女士和其他几位学员均未通过考试,培训机构却不按约定退费,孙女士无奈报案。

这是不久前上海市松江区人民检察院办理的一起公诉案件,检察院审查发现,培训机构主办方周某虚构自己有能力保证几名学员通过会计中级职称考试的事实,共诈骗18.5万元,数额巨大,以诈骗罪对周某提起公诉。

“此案能够入刑的关键在于,客观上周某没有办学资质,也没有相应的师资力量提供培训服务;主观上他将收来的钱用于归还个人债务和公司开销,符合诈骗罪的构成要件。”承办检察官赵林林告诉记者,此前他们尚未办理过涉校外教育培训的刑事案件,原因在于难以认定培训机构是否为主观故意骗取被害人钱财,这就导致一些签了“保过”协议却未过、交了学费机构却“跑路”的当事人不能通过刑法维权。

据赵林林介绍,当前涉校外教育培训纠纷大致可分为三类:一是像孙女士这种,可明确判定为刑事诈骗的案件纠纷;二是起初并非以骗取消费者钱财为目的,后来因种种原因“跑路”的,属于刑民交叉案件;三是没有办学资质,

但主观上明确不具有故意诈骗意向的,则属于民事纠纷。

相对来说,积极维权的孙女士是幸运的,但还有更多的人没有那么幸运。王林和另外40多名学员虽然建立了维权群,也找到了监管部门进行维权,但维权效果不佳,监管部门仅组织了一次线下调解,无果而终;还有几名同学向法院起诉,后来通过庭前调解解决了纠纷,但由于双方签署了保密协议,具体得到多少补偿不得而知。

近一年来,吕柯华的母亲一直在与维欧国际交涉,要求维欧国际履行协议约定“全额退款”,维欧国际却找各种托词,始终不愿履行约定。吕柯华的母亲说,实在不行只能到法院去告他们了。

对于学生维权难的问题,上海市松江区人民检察院分管公益诉讼的第五检察部主任王刚说,松江大学城周边涉校外教育培训的各类维权案高发,“保过”的虚假承诺较多,一旦出现纠纷,培训机构就以各种借口搪塞,实在没办法就一跑了之。这类现象已经成为民生之痛,检察机关正探索通过公益诉讼,督促相关部门规范行业治理,把实际情况掌握清楚,及时发布培训机构黑名单、消费预警,建立常态化的联合执法机制,依法依规整顿市场。

### 诡辩逃责须警惕 源头根治重监管

在记者走访的12家校外培训机构中,没有一家机构持有办学许可证,也没有相应的师资力量提供培训服务。

“我们这类培训机构不用办学许可证,根据规定可以合并到营业执照上。”在一家名为“求贤公考”的培训机构,工作人员这样回答记者关于是否具有办学许可证的问题。随后,对方通过微信发来一份营业执照,声称成人非学历培训不需要办学许可证。

记者追问,新修订的民办教育促进法实施条例规定,对批准正式设立的民办办学,审批机关应当颁发办学许可证,并向社会公告。《上海市营利性民办培训机构管理办法》也明确规定,申请筹设民办学校(包括民办培训机构)的,还应当提交民办办学(包括民办培训机构)办学许可证。对方又改口称:“我们

不是民办学校,我们属于一般类培训机构,不需要办学许可证。”

接着她发给记者一张截图:一般类培训,是指实施文化艺术辅导、体育辅导、科技指导、语言能力辅导(除中小学外语培训外)、非学历文化知识辅导(除中小学文化学科培训外)、婴幼儿早期发展指导服务的机构。

对方出示的正是今年年初上海市人民政府办公厅发布的《上海市民办培训机构设立与管理实施办法》(以下简称《实施办法》)。

根据《实施办法》,校外培训机构被划分为许可类和一般类。许可类培训机构举办者需要先取得办学许可证,然后根据机构属性到相应的登记机关申请法人登记。其中,面向中小学生实施文化学科培训机构和语言培训的机构,自学考试助学机构的许可机关为区教育局;实施以职业技能为主的职业资格培训、职业技能培训的机构,许可机关为区人力资源和社会保障部门。而设立一般类民办培训机构,只需要向民政部门或者市场监管部门申请法人登记。

然而,记者了解到,“求贤公考”以公务员培训培训为主业,2018年开班招生,一直未取得办学资质,其到底是属于一般类民办培训机构尚需有关部门界定。记者调查发现,和“求贤公考”工作人员一样曲解《实施办法》的行为,在其他校外培训机构也时有发生,他们要么把自己定性为咨询机构,挂羊头卖狗肉;要么把自己强行拉入一般类民办培训机构,声称不需办理办学许可证。

受访专家认为,《实施办法》的实施给下一步整顿校外培训市场奠定了法治基础,但如何让新规落地见效,尚需监管职能部门共同努力,特别是对于那些故意曲解新规逃避整顿的培训机构,要作出明确界定。一旦发现有欺骗学员的情况,就要重点调查,严惩不贷。

专家建议,校外培训整顿重在把所有机构纳入监管,而不是只监管那些已经取得资质的机构。鼓励他们合法竞争,提高培训质量,降低培训成本。对于那些利用学生想要快速取得成绩、提高学习效率的心理而大包大揽搞交易的机构,则要予以严厉打击,从源头上根治乱象。

制图/李晓军



## 感光度

墨丹(何爱民)题

▲ 近日,新疆维吾尔自治区博州边境管理支队博乐边境管理大队夏尔布河边境派出所辖区组织开展现场消防演练活动,增强基层群众火灾现场自救能力。 本报记者 潘从武 本报通讯员 吕志恒 摄

▶ 近日,辽宁省禁毒文化主题公园揭牌仪式暨禁毒文化节活动举行,该主题公园是辽宁省首个以禁毒为主题的口袋公园。 本报记者 韩宇 摄



▲ 7月2日,在广西壮族自治区三江侗族自治县响洞镇干冲小学,江苏南京港出入境边防检查站支队民警向学生传授救生圈使用方法。 本报记者 王建军 本报通讯员 章善玉 摄

