

Z A J I N D A N G J I D E Z H I D U L O N G Z I

扎紧党纪的制度笼子

——《中国共产党纪律处分条例》释义

马怀德 张瑜 等著



人民出版社

ZAJIN DANGJI DE ZHIDU LONGZI

扎紧党纪的制度笼子

——《中国共产党纪律处分条例》释义

马怀德 张瑜 等著



人民出版社

统 筹:阮宏波
责任编辑:朱云河
封面设计:肖 辉
责任校对:周 昕

图书在版编目(CIP)数据

扎紧党纪的制度笼子——《中国共产党纪律处分条例》释义/

马怀德 张瑜等著. —北京:人民出版社,2016.1

ISBN 978-7-01-015706-1

I. ①扎… II. ①马… ②张… III. ①中国共产党-纪律检查-条例-学习参考资料 IV. ①D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 006515 号

扎紧党纪的制度笼子

ZAJIN DANGJI DE ZHIDU LONGZI

——《中国共产党纪律处分条例》释义

马怀德 张瑜等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.75

字数:209 千字 印数:0,001-8,000 册

ISBN 978-7-01-015706-1 定价:25.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

绪 论	1
-----------	---

第一编 总 则

第一章 指导思想、原则和适用范围	13
【第一条】	14
【第二条】	18
【第三条】	20
【第四条】	23
【第五条】	28
第二章 违纪与纪律处分	30
【第六条】	31
【第七条】	33
【第八条】	34
【第九条】	36
【第十条】	37
【第十一条】	40
【第十二条】	42

【第十三条】	44
【第十四条】	46
【第十五条】	47
第三章 纪律处分运用规则	49
【第十六条】	50
【第十七条】	53
【第十八条】	54
【第十九条】	55
【第二十条】	58
【第二十一条】	60
【第二十二条】	62
【第二十三条】	63
【第二十四条】	64
【第二十五条】	66
【第二十六条】	69
第四章 对违法犯罪党员的纪律处分	71
【第二十七条】	72
【第二十八条】	74
【第二十九条】	76
【第三十条】	78
【第三十一条】	80
【第三十二条】	81
【第三十三条】	83
【第三十四条】	85

第五章 其他规定	88
【第三十五条】	88
【第三十六条】	89
【第三十七条】	91
【第三十八条】	92
【第三十九条】	94
【第四十条】	95
【第四十一条】	96
【第四十二条】	98
【第四十三条】	99
【第四十四条】	100

第二编 分 则

第六章 对违反政治纪律行为的处分	103
【第四十五条】	105
【第四十六条】	108
【第四十七条】	112
【第四十八条】	113
【第四十九条】	116
【第五十条】	118
【第五十一条】	120
【第五十二条】	122
【第五十三条】	125
【第五十四条】	127

【第五十五条】	129
【第五十六条】	130
【第五十七条】	133
【第五十八条】	135
【第五十九条】	136
【第六十条】	138
【第六十一条】	138
【第六十二条】	140
第七章 对违反组织纪律行为的处分	142
【第六十三条】	143
【第六十四条】	146
【第六十五条】	147
【第六十六条】	149
【第六十七条】	152
【第六十八条】	155
【第六十九条】	157
【第七十条】	158
【第七十一条】	160
【第七十二条】	163
【第七十三条】	165
【第七十四条】	168
【第七十五条】	169
【第七十六条】	170
【第七十七条】	172
【第七十八条】	173

【第七十九条】	175
第八章 对违反廉洁纪律行为的处分	177
【第八十条】	178
【第八十一条】	181
【第八十二条】	183
【第八十三条】	186
【第八十四条】	189
【第八十五条】	191
【第八十六条】	193
【第八十七条】	195
【第八十八条】	198
【第八十九条】	205
【第九十条】	208
【第九十一条】	211
【第九十二条】	212
【第九十三条】	215
【第九十四条】	216
【第九十五条】	219
【第九十六条】	222
【第九十七条】	225
【第九十八条】	228
【第九十九条】	231
【第一百条】	233
【第一百零一条】	236
【第一百零二条】	239

【第一百零三条】	241
【第一百零四条】	243
第九章 对违反群众纪律行为的处分	245
【第一百零五条】	246
【第一百零六条】	250
【第一百零七条】	251
【第一百零八条】	252
【第一百零九条】	255
【第一百一十条】	256
【第一百一十一条】	257
【第一百一十二条】	259
第十章 对违反工作纪律行为的处分	260
【第一百一十三条】	261
【第一百一十四条】	262
【第一百一十五条】	264
【第一百一十六条】	265
【第一百一十七条】	267
【第一百一十八条】	268
【第一百一十九条】	271
【第一百二十条】	274
【第一百二十一条】	276
【第一百二十二条】	278
【第一百二十三条】	280
【第一百二十四条】	282

目 录

【第一百二十五条】	282
第十一章 对违反生活纪律行为的处分	285
【第一百二十六条】	285
【第一百二十七条】	287
【第一百二十八条】	290
【第一百二十九条】	292
附 则	294
【第一百三十条】	294
【第一百三十一条】	295
【第一百三十二条】	296
【第一百三十三条】	297
后 记	299

绪 论

“没有规矩，不成方圆。”毛泽东同志早在解放战争时期就指出：“加强纪律性，革命无不胜。”要实现党制定的路线、方针、政策和奋斗目标，必须有铁一般的纪律作保障，这也是我们党区别于其他政党的一个显著标志。中国共产党成立伊始，就强调立规矩、讲纪律。在长期革命和建设实践中，经过不断丰富和发展，我们党形成了一个较为完备的包括政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律等六大纪律为主要内容的纪律体系。

党的纪律是什么？作为具有党内“宪法”地位的《中国共产党章程》（以下简称《党章》）就进行了最权威的阐释。《党章》第37条明确规定：“党的纪律是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规则，是维护党的团结统一、完成党的任务的保证。党组织必须严格执行和维护党的纪律，共产党员必须自觉接受党的纪律的约束。”历史不断告诉我们，中国共产党从小到大，从弱到强，从苦难到辉煌，从革命党到今天执政并将长期执政的马克思主义政党，靠的就是以严明的纪律保障全党意志统一、行动一致前进。

纪律是管党治党的尺子，加强纪律建设是全面从严治党的治本之策。2015年10月12日，中共中央政治局召开会议，审议通过了新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》），

这是加强党的纪律建设的重要成果,也是新形势下我们党全面从严治党、依规治党的又一重大举措。

一、在全面从严治党的新背景下,深刻理解修订《条例》的必要性和重要性

随着时间的推移和党风廉政建设的持续深入推进,修订前的《条例》日益凸显出一些局限性,主要有:一是“刚性不足”。对一些破坏《党章》权威的行为,缺乏必要和严肃的责任追究。对现实中存在的如“妄议中央大政方针”“丑化党和国家形象”“搞无原则一团和气”等严重破坏《党章》权威的行为,未进行硬性规定,对其惩处不够有力。二是“纪法不分”。主要表现为纪律内容刑事化,党纪特色不明显。如修订前《条例》的分则部分按照党的纪律类型和犯罪行为类型混合标准进行划分,条文内容在很大程度上与《刑法》重复,有些条文几乎闲置,从未适用。再如,在适用对象方面的规定突破了“党内”的范畴,造成适用中的一些混乱。三是“相对滞后”。亟需将党的十八大以来管党治党的有益经验进一步固化、制度化和长效化,将严明政治纪律和政治规矩、组织纪律,落实中央八项规定精神,反对“四风”等要求及有效制度措施在《条例》中体现。

中共中央历来高度重视党内法规建设。党的十八大以来,党风廉政建设和反腐败工作取得重大阶段性成果,党中央通过不断加强反腐倡廉法规制度建设,不断固化和夯实这些实践成果。2013年11月出台的《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》就将《条例》的修订作为加强党内法规建设的一项重要任务。党的十八大和十八届三中、四中全会都对加强党

内法规建设进行了重要部署,习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上就《条例》的修订提出明确要求,并将其列入2015年的重点工作。《条例》作为维护党的纪律的党内专门法规,是管党治党的“党纪戒尺”,全面界定了违反党纪的行为表现及其课以何种处分的规定,其本身的科学性、规范性和实效性不仅直接决定了党的纪律建设的实际成效,同时作为加强反腐倡廉法规制度建设的重要方面,对全面推进从严治党要求的落实,提高党的建设科学化水平,乃至“四个全面”战略布局的协调推进都具有重要意义。

二、全面准确领会《条例》的丰富内容和深刻内涵

一是实现了《党章》为总遵循的价值回归,体现了《党章》在党内法规体系中最高权威的地位。《党章》作为党内法规的根本大法,具有党内“宪法”地位,集中体现了党的性质和宗旨、党的理论和路线方针政策、党的重要主张,规定了党的重要制度和体制机制,是全党必须共同遵守的根本行为规范。《党章》的第37条至第42条对党的纪律的定义、纪律处分的原则、纪律处分的类型、纪律处分的程序等内容作出概括性、原则性的规定。新修订的《条例》以《宪法》为根本遵循,全面梳理了《党章》的纪律要求和廉洁自律要求,并进行了细化、专门化和系统化,既体现了《党章》的精神和要求,同时又具有更强的针对性和可操作性。比如,《党章》中明确了全心全意为人民服务的根本宗旨和群众路线这一党的根本工作路线,在这次《条例》修订中,就将违反群众纪律的行为单设为一类并对应规定了纪律处分,新增了侵害群众利益、强迫命令等负面清单内容。

二是理顺了纪律与道德的关系,体现了依规治党和以德治党

的有效结合。道德与法律虽然都是行为规范,但是其运行的机制是不同的。道德是高标准,靠的是自律机制;法律是基本标准,靠的是他律机制。依规治党与以德治党是一对辩证统一关系。这次《中国共产党廉洁自律准则》(以下简称《准则》)和《条例》同步修订就是协调好二者关系的体现,《准则》树立的是旗帜,重申党的理想信念宗旨和优良传统作风,紧扣廉洁自律主题,坚持正面倡导,面向全体党员,突出关键少数,强调自律,重在立德,展现的是共产党崇高的道德追求;《条例》划出的是底线,坚持纪法分开、纪在法前、纪严于法,突出政党特色和党纪特色,严明政治纪律和政治规矩、组织纪律,围绕党纪戒尺要求,开列负面清单,强调他律,重在立规。二者正反结合、高低结合、相得益彰、共同作用,促进纪律建设治本作用的有效发挥。

三是理顺了纪律与法律的关系,明晰了国家法律和党的纪律适用范围界限。法律和纪律虽然都是底线,但功能定位是截然不同的,适用范围也不是完全相同的。法律规范体现的是国家意志,具有普遍性、一般性和最低性,是全体中华人民共和国公民的底线。而党的纪律是管党治党的尺子,是全体党员不可逾越的底线,具有政治性、特殊性和严格性。曾经有一种错误认识和倾向,认为党员干部只要不违法,违反纪律只是“小节”,存在对干部管理监督失之于宽、失之于松、失之于软的问题,一些违纪行为得不到有效惩治,久而久之,损害了党纪的权威性和严肃性。究其实质,就是没有弄清楚纪律的功能定位,混淆了纪律和法律的适用范围界限,拿量普通公民一般的“尺子”来量了党员,当然就意味着降低和放松了对党员的要求。本次《条例》修订,就删除 70 余条与《刑法》《治安管理处罚法》等法律法规重复的内容,更加凸显党纪特

色。另外,在一些条款中剔除了“违法”“犯罪”“法律法规”“依法”“贪污贿赂”“失职渎职”等表述,改“法言法语”为“纪言纪语”不仅是《条例》在形式上的变化,也是体现了“纪法分开”的理念,从内在品质上保障了纪与法的各就各位。

四是坚持了纪在法前、纪严于法,体现了真正使纪律挺在前面,管住绝大多数的理念。中国共产党是工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,是中国特色社会主义的领导核心,党纪严于国法是党的先进性和领导核心地位决定的。由此,党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律,而且要按照党规党纪更高标准和更严的要求约束自己、管好自己。无数案例表明,领导干部“违法”者,无不从“违纪”始。因此,把纪律严起来,就等于多为党员干部的行为设置一道“防火墙”,让一些走偏了的党员干部在纪律面前能及时“刹车”,不至于自由滑向违法犯罪的深渊,使严重违纪违法立案审查成为极少数,真正保护好我们党绝大多数干部。如在《条例》中第28条、第32条等违法违纪关联性条款中,就规定不构成犯罪或免于刑事处罚的行为,也可能构成违纪行为,追究党内违纪责任。另外,《条例》还增加了很多需要进行党纪责任追究的违纪问题情形,如生活奢靡、贪图享乐、与他人发生不正当性关系、在公共场所造成不良影响的不当行为等。这意味着普通公民有以上行为最多受到道德和舆论的谴责,并不会受到实际的处罚,但作为党员就构成了违纪行为,要受到党纪的惩处。这些都体现了纪严于法的思路 and 理念。

五是强化对政治纪律、政治规矩和组织纪律的严格要求,更具政党特色和党纪特色。1922年在上海召开二大时,尽管全国只有195名党员,但大会通过的《党章》中便专列了“纪律”一章,共计9

条,其中就规定凡关系全国之重大政治问题,各地党组织不得违背中央立场,若违反则必须开除党籍。从国外一些政党的执政经验来看,为坚决贯彻本党政治主张,几乎所有政党都突出强调了党的政治纪律,尤其为了在激烈的选举竞争中获得更多优势和支持,都将政治纪律作为维护党的一体性、保持步调一致性的有力工具,要求所有党员无条件支持党的纲领主张、无条件服从党的各项决议,对那些在政治上、行动上与本党离心离德的党员,要进行问责,甚至给予开除处分。这次《条例》的修订,是按照我们党的纪律建设规律和历史传统,按照“六大纪律”标准来划分的分则内容,更具党纪特色。“六大纪律”中将政治纪律排在首位,凸显了党作为政治组织,政治纪律和政治规矩生命线的地位。着重突出了对违反政治纪律、政治规矩和组织纪律行为的惩处规定,如《条例》第六章“对违反政治纪律行为的处分”及第七章“对违反组织纪律行为的处分”中,增加了对拉帮结派、对抗组织审查、搞无原则一团和气非组织活动、不如实向组织说明问题、不执行请示报告制度,以及不如实报告个人有关事项等负面清单。同时,纪律处分更为严厉,与修订前的《条例》相对应条款进行对比后发现,同样的违纪情形,惩处的范围扩大了,有些原来只处分组织者的,现在规定还要处分参加者(如第50条);原来只处分直接责任者的,增加还要对领导责任者进行处理,实行“一案双查”(如第53条);惩处的档次提高了,原来规定留党察看的,现提升为开除党籍(见第74条)。

三、牢牢把握党内法规建设与时俱进的时代脉搏

一是充分体现了全面从严治党新形势新任务的需要。从严治党没有休止符,随着形势发展,制度层面也将不断健全完善,违纪

的惩处措施也将越来越严厉。党的十八大以来,党中央突出问题导向,着力解决遵守和执行党的纪律中存在的现实突出问题,将严明政治纪律和政治规矩、组织纪律、落实八项规定、反对“四风”等全面从严治党的实践成果制度化、常态化。如针对组织涣散、纪律松弛这一问题和隐患,习近平总书记在党的十八届四中全会第二次全体会议上指出,存在无视党的政治纪律和政治规矩的搞任人唯亲、排斥异己等的“七个有之”,新颁布的《条例》就将“七个有之”吸收认定为违纪情形,并明确了具体惩处规定。针对现阶段党员和领导干部在廉洁自律和遵守纪律方面出现的新问题,中共中央陆续颁布了《党政机关厉行节约反对浪费条例》等三十多部廉政新规,根据这些新的规定查处了不少党员干部大吃大喝、以公务差旅变相旅游、滥发津贴、违规公务用车、出入高档会所、打高尔夫等违反八项规定精神的党员干部,党的作风建设取得明显成效。《条例》将这些有效制度措施进行了吸收和固化,增强了对违纪行为惩处的严肃性、规范性和可操作性。再如,《条例》规定,受到严重警告处分在一年半内,不得在党内提升职务和向党外组织推荐担任高于其原任职务的党外职务,而修订前《条例》规定的时间为“一年内”。由“一年”提升为“一年半”,意味着现在党员受到严重警告处分,后果更为严重。

二是突出强调了全面从严治党主体责任的落实。习近平总书记指出:“党委能否落实好主体责任直接关系到党风廉政建设成效。”这次《条例》的修订就很好地抓住了这个主体责任的“牛鼻子”,强调了党组织及其主要负责人对于管党治党所肩负的主体责任的落实,将保障责任落实的相关要求体现在《条例》新增的具体内容中。如《条例》第114条规定,党组织不履行全面从严治党