

DANG NEI FA ZHI YU FAN FU CHANG LIAN

党内法制 与 反腐倡廉

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

DANG NEI FA ZHI YU FAN FU CHANG LIAN

党内法制 反腐倡廉



鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

党内法制与反腐倡廉/李乐刚著.
武汉:湖北人民出版社,2010.1

ISBN 978 - 7 - 216 - 06392 - 0

- I. 党…
II. 李…
III. ①中国共产党—法制—研究
②中国共产党—廉政建设—研究
IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 067930 号

党内法制与反腐倡廉

李乐刚 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市楚风印刷有限公司

印张:8.75

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

插页:4

版次:2010 年 1 月第 1 版

印次:2010 年 1 月第 1 次印刷

字数:218 千字

定价:20.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 06392 - 0

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

自序

党的十一届三中全会划分了时代，由此拉开了改革开放和社会主义现代化建设的历史大幕。在这一新的历史时期，我们党团结带领全党和全国各族人民，取得了举世瞩目的伟大成就，胜利地实现了现代化建设“三步走”战略的前两步战略目标，正在朝向第三步战略目标大步前进，中华民族的伟大复兴已经展现出了灿烂的前景。毫无疑问，这一切辉煌成就的取得，都离不开我们党坚强有力的正确领导，而这又是与我们党一贯高度重视加强自身建设分不开的。改革开放以来，我们始终坚持党要管党、从严治党，着力推进党的建设新的伟大工程，不仅在党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、制度建设等各个方面都创立了一些新的思想观点，而且还提出了贯穿于党的建设各个方面的重点和主线，从而形成了我们党以加强党的执政能力为重点、以党的先进性建设为主线、全面推进党的建设新的伟大工程的党建理论总体布局，使党的领导水平和执政能力、拒腐防变和抵御风险能力明显提高，从而保证了改革开放和社会主义现代化事业的顺利推进。其中，党的制度创新和制度建设在党的自身建设中具有十分重要的地位并发挥了十分重要的作用。

中国共产党在人们的心目中是以对旧的腐朽社会制度“造反”而著称的。然而，它从一开始就表明自己绝非“草寇”和“帮会”的乌合之众，而是以科学的理论和严密的组织为基础形成的战斗先锋。因此，它有自己的从根本大法到各项具体规则的成规定制。尽管过去由于“兵荒马乱”以及政治运动频繁等多种因素的影响和制约，这种法规远非完备，党在内部约法方面走过了漫长而曲折的道路。但随着认识和经验的积累，随着党的组织

由小到大，随着全国革命的胜利及国家长治久安的需要，党内法制日益趋于成熟。如果把党内法规制度发展的历程分为若干阶段的话，那么，无疑，在改革开放以来的30多年当中，则是党内法规制度建设达到相对成熟的重要阶段，是有党以来党内法制最为完备和最具威力的时期。这样，也就为党内法制的研究准备了重要的实践经验和法规材料。刘少奇早年曾在回答为何要有党规党法的问题时指出，“要保证党的团结与统一，除政治上思想上之统一外，条文上亦应规定法律上非团结不可，以避免个别人破坏党的团结与统一。并以此党规与党法去教育同志。”这就告诉我们，党规党法的存在和发展是党的本身存在和发展的结果。如同党本身是一个客观存在一样，党内法制也是一个客观存在。同样，党内法制理论研究也是一个客观存在。党本身的发展、党内法制及其对它的研究的发展是成正比的。党自身发展成熟到什么程度，党内法制就能够发展成熟到什么程度，同样，对党内法制的研究也就能够发展成熟到什么程度。

滥觞于上个世纪80年代初并一直延续至今的党内法规制度的研究，其根本的动因，除了政治、经济、文化和社会的深刻变化之外，就是邓小平以他特有的关于制度建设问题的真知灼见，重新解放、激励和武装了人们的思想，从而为当代中国共产党人加强党内法制建设的实践以及对此问题开展理论探讨提供了取之不尽的思想源泉和精神动力。在解放思想、实事求是思想路线的基础上，邓小平提出要进行领导制度改革、完善党规党法、实现党内生活民主化制度化，这三个方面实际是一个有内在联系的统一整体，突出了改革和完善法规制度、依靠党的法规制度来治理党、建设党的思想。在我们党的历史上，邓小平第一个完整、系统地提出解决制度问题，建立健全法制，以保证党和国家的长治久安，这是具有重大意义的贡献。邓小平首创约法定制为治党治国之本的理论观点，并在此基础上提出以制度改革为动力、以完善党规党法为中心、以实现民主化和制度化为目标的制度建设思

想，为党内法制建设奠定了坚实的理论基础，指明了正确的研究方向，极大地推动了党内法制的理论研究。

改革开放以来，对党内法规制度建设的研究取得了很大的成绩，这是显而易见的事实。如果我们将党内法规、党内制度和党的纪律以及由此而建立起的党内秩序统一表述为党内法制，则可以看得出来，在过去的很多研究中呈现这样一种轨迹；对党内立法的研究多于对党内执法的研究，对党规党法教育的研究多于对党规党法的施行和维护的研究，对党规党法的文件形态的研究多于对党规党法的效力形态和保障形态的研究，如此等等，或许可以概括为一句话，就是少了对作为整体的党内法制的研究。毋庸讳言，长期以来，党内违纪违法现象甚多。究其缘由，很难说是因为法立得太少以至无法可依，也很难完全归咎执法不力。党规党法是规范党员行为、调节党内关系、防止和纠正党内生活不规律、不规范乃至混乱现象的利器。本来，它是解决问题的，现在它自身却成了问题，无论在立法、守法、执法和护法等各个环节上都多少出现了令人困扰和尴尬的情形。由此表明，无论是从理论发展上还是从现实需求来说，我们都很需要进行一种全方位的、系统的、综合的党内法制研究，以解决我们面临的党内生活中某些局部的、一时的无序或说严重失范的问题。

我对党内法制问题的研究，始自上个世纪 80 年代中期。那时，我正在中共中央党校理论部读研究生。我的导师叶笃初先生是党的制度建设、尤其是党章研究领域的著名专家，他不仅治学严谨、学问很好，而且课也讲得很好，总是能够把枯燥乏味的理论问题讲得生动有趣、引人入胜，是大家风范，因而很受当时我们那些年轻研究生们的喜爱和敬佩。受到先生的影响，我开始对党的法规制度问题产生兴趣，并试着在他的指导下写了二三篇文章。令我没想到的是，这几篇东西投出去后不久都被报刊采用了。可想而知，这对我一个初出茅庐甚至是还未出茅庐的年轻人来说是多么大的激励和鼓舞。从此一发而不可收。从中央党校毕

业后，虽工作几经变动，但却一直未中断对党内法制问题的研究，还先后主持过几个有关党的法规制度建设和反腐倡廉的省社会科学基金资助课题。与此同时，我也一直与叶先生保持密切联系，以便时时从他那里得到教诲、解答疑难，甚至还一度在先生的率领之下，参加了由中央纪委、中央党校和中组部立项的几个关于党的制度建设及党员行为规范的课题研究活动。本书中的各章节大部分即是我在这 20 多年中写作、发表的文章，除作少量文字修改，基本上保持了过去成稿、发表时的原貌。出这本书，既是接受了一些朋友的建议，也是我本人的一个愿望。无非是希望以这样一种形式，对自己 20 多年来在这一领域的研究做一个通盘的回顾、清点和总结，也便于向许多对此问题有兴趣、有研究的同志交流和请教，以激励、鞭策自己再做进一步的努力。

本书写作过程中，得到许多老师、同学、同事和朋友的指教、帮助，特别是我的老师叶笃初先生，是他把我领进了学术的大门，并在长达 20 多年的漫长岁月中，给了我许许多多的教诲、关怀、爱护和支持，谨在此一并致谢。

李乐刚

2009 年 12 月 12 日

目 录

自序	(1)
----------	-----

第一编 党内法制及党员行为规范

第一章 党内法制的概念	(3)
第一节 党内法制的内涵和外延	(3)
第二节 提出党内法制的缘由和根据	(11)
第三节 党内法制与某些外部事物的关系	(22)
第二章 党内法制研究的对象、方法和意义	(27)
第一节 党内法制研究的对象	(27)
第二节 党内法制研究的方法	(29)
第三节 党内法制研究的意义	(35)
第三章 民主集中制与党的组织制度	(39)
第一节 民主集中制是党的根本组织原则	(39)
第二节 必须不断地改革、完善组织制度	(42)
第三节 改革、完善组织制度与坚持民主集中制原 则是辩证统一关系	(44)
第四章 党内法制与党内关系的确立和调整	(49)
第一节 确立和调整党内关系在党的建设中的地位	

和作用	(49)
第二节 加强党内法制建设对确立和调整党内关系的意义	(56)
第三节 确立和调整党内关系是党内法制的重要内容 ...	(61)
第五章 构建完备的共产党员行为规范体系	(71)
第一节 要完整、准确地界定党员行为规范的概念 ...	(71)
第二节 党风廉政建设和反腐败斗争的重要制度保证 ...	(81)
第三节 进一步构建完备的共产党员行为规范体系	(86)
第四节 必须切实将共产党员行为规范落到实处	(89)
第六章 党内法制与健全、加强党内监督	(96)
第一节 党内监督的涵义及其历史经验和教训	(96)
第二节 党内监督与党内法制的相互关系	(101)
第三节 加强党内法制建设, 促进党内监督健康发展	(106)
第七章 执行党纪必须“罪刑法定”和“罪刑相应”	(112)
第一节 执行党纪“罪刑法定”和“罪刑相应”的涵义	(112)
第二节 执行党纪“罪刑法定”和“罪刑相应”的缘由和根据	(113)
第三节 党内“有章不依、违章不究”现象产生的原因	(118)
第四节 执行党纪实行“罪刑法定”和“罪刑相应”原则的两种设想	(122)
第八章 纪检机关与党的执政能力建设	(124)
第一节 纪检机关在党的执政能力建设中的地位和作用	(124)
第二节 要进一步增强监督和执纪的能力	(129)

第三节	要进一步增强适应并服务于市场经济的能力	(131)
第四节	要进一步增强依法办案、依法执纪的能力 ...	(134)
第五节	要进一步增强维护党内民主的能力	(136)
第九章	党内法制与改善、加强党的领导	(140)
第一节	加强党的领导必须健全党内法制	(140)
第二节	党内法制中有关党的领导几个问题	(149)
第三节	积极推进党的领导制度的改革	(154)
第十章	党内法制与国家法制的联系和区别	(161)
第一节	党内法制与国家法制的联系	(161)
第二节	党内法制与国家法制的区别	(172)

第二编 党风廉政建设与反腐败斗争

第十一章	反腐倡廉与领导干部的生活作风建设	(181)
第一节	生活作风问题与腐败的滋生蔓延密切相关 ...	(181)
第二节	当前要特别注重领导干部的生活作风问题 ...	(183)
第三节	重视和加强道德对党员行为的规范作用	(185)
第四节	加强生活作风建设要建立系统的长效机制 ...	(190)
第十二章	腐败发展的新动向及其综合治理	(195)
第一节	近年来腐败发展的新动向	(195)
第二节	腐败滋生、发展的根源	(200)
第三节	构建完备的腐败综合治理体系	(207)
第十三章	跳出“周期率”：走民主治腐的新路	(216)
第一节	兴淳亡忽：说不尽的“周期率”	(217)
第二节	腐败：“周期率”发生的驱动器	(218)

第三节	“周期率”：一把“达摩克利斯之剑”	(220)
第四节	民主：打破“周期率”的新路	(221)
第十四章	严格执法与加强党的领导	(225)
第一节	把党的领导提高到一个新的水平	(225)
第二节	当前的主要环节以及严格执法的含义	(227)
第三节	严格执法与强化党的自身建设	(237)
第四节	严格执法与促进党政分开	(246)
第五节	严格执法与推动法制建设	(255)
第六节	严格执法与保障民主政治建设	(259)
主要参考文献		(265)

第 一 编

党内法制及党员行为规范

第一章

党内法制的概念^①

第一节 党内法制的内涵和外延

从词法角度分析，党内法制是一个由中心词“法制”和修饰词“党内”构成的偏正词组。我们知道，中心词是词组的主要部分，是词组意义的基础。因此，为了对党内法制的概念有一个透彻的了解，首先必须搞清楚什么是法制。

长期以来，在我国法学界对法制一词有着不同的解释。这主要是因为人们是在不同的场合、从不同的角度来使用“法制”这个词，侧重点有所不同所致。比如，我们说“法制不完备”时，常常是指法律制度不健全，在这里，法制是法律制度的总称；当我们说到“法制观念不强”时，往往是指不重视遵守和执行法律的意识，法制在这里是指遵守和执行法律而言；当我们讲到“加强法制”时，含义就比较广了，意思是指要加强立法、执法和守

^① 本文作于1995年9月，曾以《什么是以及为什么是党内法制》为题发表在1995年第12期《江汉论坛》。

法，有时还包括法律监督、法律宣传和法制教育等等。应当说，对“法制”一词的上述用法，都有一定的道理。但是，不能仅仅根据某一方面的含义来确定和解释法制的概念，而应该从各方面进行概括的、统一的理解。

“法制”一词，并不是近代社会的产物。从历史上不同时期、不同阶段提出法制的要求来看，法制都是与统治阶级在不同历史条件下的政治要求相联系的，受一定的社会经济和政治所制约。早在春秋战国时期，一些著名政治思想家如商鞅、韩非等，就在他们的著作中使用了“法制”这个词。他们当时提出“法制”，主要是反映新兴地主阶级要求实行严刑峻法，以法治国，以巩固封建社会的统治秩序。资本主义法制原则是在资产阶级的反封建专制斗争中提出来的，近代资产阶级在革命斗争中，为了反对封建专制与特权，确立自己的统治，他们在提出民主、自由、平等口号的同时，提出了法制的原则，主张在法律面前人人平等，法律至上，建立资产阶级的国家。资产阶级思想家提出的法制主要是法治的意思，即“以法治国”。它要求一切国家机关、社会团体、公职人员和公民的一切活动，都要依照法律，不得超越法律规定的范围。例如，英国的洛克指出：国家应以“正式公布的既定的法律来进行统治”^①。法国的孟德斯鸠说：国家“不强迫任何人去做法律所不强制他做的事，也不禁止任何人去做法律所许可的事”^②。美国的潘恩指出：“在专制政府中国王便是法律。同样地，在自由国家中，法律便应该成为国王。”^③资产阶级法学家、思想家对法制的具体含义没有统一的解释，但都认为法制与封建专制是对立的，而与民主相一致。在资产阶级法学家的著作

① 洛克：《政府论》下册，第88页。

② 孟德斯鸠：《论法的精神》上册，第154页。

③ 潘恩：《常识》，第54页。

中，“法制”和“法治”常常是通用的。

在马克思主义经典著作和我们国家的司法实践中，一般对法制含义的理解是比较广泛的，不过有时所强调的侧重点不同。比如，列宁在十月革命前提出，要摧毁资产阶级的全部法制，创立新法制。这里讲的“法制”指的就是全部法律和制度。而十月革命胜利后，列宁在讲到法制时，更多地是强调严格遵守和执行苏维埃的法律。在列宁的著作中多次出现“法制”一词，该词俄文直接含义虽然有制定法律的意思，但更主要地是指“守法性”、“守法制度”或“法律状态”的意思。毛泽东的著作在讲到“法制”时，多半也是同“守法”这个意思相关的。如他说“一定要守法，不要破坏革命的法制”，“我们要求所有的人都遵守革命法制”，“法制要遵守”^①，等等。董必武在党的第八次全国代表大会上，对新中国的法制问题作了系统的论述。其基本精神是强调要加强国家法律，中心环节是依法办事。依法办事有两个方面，即有法可依、有法必依。这说明法制的主要内容是制定法律、执行法律和遵守法律。即通常所说的立法、执法和守法。不久，他在另一次会议上对法制的含义作了进一步的说明。他说：“有人问，究竟什么叫做法制？现在世界上对于法制的定义，还没有统一的确切的解释，我们望文思义，国家的法律和制度，就是法制。什么叫制度，制度就是在一个国家里面，包括社会的组织，大家都要遵守一定的秩序。”“国家没有法制，就不能成为一个国家。”^②很明显，这里讲的法制的含义，不仅包括最高国家权力机关制定的法律、法令，而且还包括其他国家机关制定的决议、命令、条例、章程等；不仅包括国家的制度，并且还体现为一定的秩序，即通过法律和制度所建立起来的有利于统治阶级的

① 《毛泽东选集》第5卷，第358、359页。

② 董必武：《论社会主义民主和法制》，第153页。

社会秩序。董必武的这些论述，对于我们全面理解和研究法制的含义，具有重要的指导意义。

可见，我们还不能把“法制”一般性地理解为仅仅是指法律和制度。如果按这种意义去理解“法制”的话，那么历史上无论是奴隶制的国家、封建制的国家、资本主义国家，还是社会主义国家就都有法制了。因为在这些国家里，它们都制定有一整套的法律和制度。如果“法制”指的是“守法性”，指的是“依法办事”的话，那么在奴隶制的国家、封建制的国家就基本无法制可言。因为这些国家都是以野蛮、特权、等级制度为特征的，根本不可能严格地“依法办事”。其实，“法制”一词，在不同的国家有不同的用语，例如，“法治国”、“法治”、“合法性”等，汉语中即“依法办事”之意义。从这个意义上来讲，只有资本主义国家和社会主义国家才有法制。当然这两种类型国家的法制的阶级性质和作用是不同的，近代意义上的法制是同文明、同民主联系在一起的。当社会由生产领域中的人身依附关系时代发展到人身自由时代、由专制时代发展到民主时代，这时，而且只有这时才能谈得上真正的法制。而且，文明越发展，民主越扩大，越要求有完备的法制。正如列宁所说，如果不坚决实行社会主义法制，“那就根本谈不上什么维护文明制度和创立文明制度了。”^①

在对法制的含义有了上述了解之后，就比较容易认识和理解什么是党内法制了。本书所论“党内法制”，是指党内法规和制度，以及按照党内法规和制度建立起来的党内秩序。其核心是在党内生活中，全体党员、党的各级组织都必须依照党内法规和制度办事，在党规党法面前人人平等，要以党内法规与制度治理和管理党务。据此，我们认为，党内法制的含义，应该包括以下几

^① 《列宁全集》第33卷，第326页。