

○ 新世纪共产党员教育丛书

中国共产党 党内监督条例(试行) 学习读本

本书编写组

中央文献出版社

**中国共产党
党内监督条例(试行)
学习读本**

本书编写组

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

《中国共产党党内监督条例(试行)》学习读本/

本书编写组编.

- 北京:中央文献出版社,2004.2

ISBN 7-5073-1574-6

I. 中... II. 本... III. 中国共产党-监察

-条例-学习参考资料 IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 009576 号

《中国共产党党内监督条例(试行)》学习读本

编 者/本书编写组

责任编辑/李月兰

封面设计/名人时代

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编/100017

销售热线/63097018

经 销/新华书店

排 版/名人时代

印 刷/三河新世纪印刷厂

850×1168mm 32 开 10 印张 250 千字

2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月第 1 次印刷

印数 1-10000 册

ISBN 7-5073-1574-6/A·160 定价 15.00 元

版权所有 违者必究

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第一章 《条例》的立法目的、指导思想和指导原则	(5)
-------------------------------	-------

一、《条例》的立法目的	(5)
-------------------	-------

二、《条例》的指导思想	(11)
-------------------	--------

三、加强党内监督必须坚持的原则和 方针	(15)
------------------------------	--------

第二章 党内监督的重点对象	(22)
---------------------	--------

一、党的各级组织都要接受监督,各级领导 机关是重点	(22)
------------------------------------	--------

二、全体党员都要接受监督,各级领导干部 是重点	(30)
----------------------------------	--------

三、全体党员干部都要接受监督,各级领导 班子的主要负责人是重点	(37)
--	--------

第三章 党内监督的重点内容	(47)
一、监督党章、党内法规和党的决议执行 的情况	(47)
二、监督遵守宪法、法律,坚持依法执政 的情况	(52)
三、监督贯彻执行民主集中制的情况	(57)
四、监督保障党员权利的情况	(61)
五、监督在干部选拔任用工作中执行党 和国家有关规定的情况	(66)
六、监督密切联系群众和维护群众利益 的情况	(70)
七、监督廉洁自律和抓党风廉政建设的 情况	(74)
第四章 党内监督和党外监督	(80)
一、党外监督对加强党的建设的重大 意义	(80)
二、党外监督的主要途径	(89)
三、党内监督与党外监督的相互关系	(99)
第五章 党内监督的主体及其职责	(106)
一、党内监督的主体及其职责	(106)
二、《条例》在党内监督主体方面的侧重点 和突破	(123)

第六章 集体领导和分工负责制度	(130)
一、集体领导是党的领导的最高原则	(130)
二、实行集体领导和分工负责要按照程序 办事	(135)
三、保证集体领导和个人分工负责的 贯彻落实	(139)
第七章 重要情况通报和报告制度	(143)
一、建立重要情况通报和报告制度的 依据	(143)
二、上级党组织向下级党组织和党员 通报重要情况	(147)
三、党的各级委员会、纪律检查委员会向党 代表大会代表通报情况	(149)
四、下级党组织向上级党组织报告或请示 重要情况和重大问题	(150)
五、各级党员领导干部向党组织如实报告 个人重大事项	(153)
第八章 述职述廉制度	(155)
一、述职述廉是加强对领导机关和领导干部 监督的重要措施	(155)
二、各级党委、纪委会常委会要向其全委会 报告工作	(157)
三、述职述廉应注意的有关问题	(160)

四、述职述廉由议程安排到制度安排	(163)
第九章 民主生活会制度	(165)
一、建立健全党员领导干部民主生活会 制度	(165)
二、要保证领导班子民主生活会质量	(170)
三、加大对民主生活会监督和指导的力度	(175)
第十章 信访处理制度	(179)
一、信访工作和信访制度的历史发展	(179)
二、信访工作在党内监督中的地位和作用	(181)
三、各级党组织要认真受理和处理来信来访	(184)
四、切实保障信访人的合法权益	(186)
五、信访处理制度的基本原则和方法	(188)
第十一章 巡视制度	(190)
一、党内巡视制度的历史由来与发展	(190)
二、建立和完善巡视制度的重要意义	(193)
三、建立和完善巡视制度的基本内容	(195)
第十二章 谈话和诫勉制度	(199)
一、谈话和诫勉制度体现了立足教育、着眼 防范	(199)
二、干部谈话制度的主要形式	(201)
三、认真开展和正确进行干部谈话制度	(206)

第十三章 舆论监督制度	(208)
一、新闻舆论监督的内容及其重要性	(208)
二、正确对待舆论监督是对党组织和领导 干部的基本要求	(212)
三、新闻媒体坚持党性原则是搞好舆论 监督的基础	(216)
第十四章 询问和质询制度	(221)
一、询问和质询制度的由来	(221)
二、实行询问和质询制度的重要意义	(223)
三、询问和质询的主要内容	(226)
第十五章 罢免或撤换要求及处理	(229)
一、实行罢免或撤换的基本含义	(229)
二、我国现行法律对罢免的规定	(230)
三、我国现行法律对撤职的规定	(232)
四、提出罢免或撤换要求的标准	(233)
五、实行罢免或撤换要求及处理的内容	(234)
第十六章 党内监督的保障措施	(237)
一、监督保障的目的	(237)
二、实行监督保障的主要原则	(239)
三、监督保障的主要内容	(243)
四、监督处置的主要内容	(248)

附 录

中共中央关于印发《中国共产党党内监督条例 (试行)》的通知	(257)
中国共产党党内监督条例(试行)	(258)
中共中央关于印发《中国共产党纪律处分条例》 的通知	(270)
中国共产党纪律处分条例	(271)

前 言

《中国共产党党内监督条例(试行)》(以下简称《条例》)的颁布、实施,标志着党内监督工作进入规范化、制度化的新阶段。这是中国共产党为全面推进党的建设新的伟大工程的一项重要举措,是党内政治生活中的一件大事。制定这样一个《条例》,在马克思主义政党发展史上是没有先例的,是中国共产党为解决自身问题的一个创举。

一、《条例》的基本框架及其内在联系

《条例》第一次构架了中国共产党党内监督的制度框架。《条例》共分五章。第一章总则的第一条规定了党内监督的目的和依据,第二条规定了党内监督的指导思想、指导原则和指导方针,第三条和第四条规定了党内监督的重点对象和重点内容;第二章监督职责详细规定了党内监督的主体及其职责,对党内监督的主体有了新的规定,实际上对我们的党内监督体制作出了新的规定:一方面是对前面两条所讲的重点监督对象和重点监督内容的落实,另一方面在自上而下的监督和自下而上的监督的基础上,明确规定了各级党的委员会委员以及纪律检查委员会委员之间平行监督的新内容;第三章监督制度是《条例》的主要内容所在,该章用十节的篇幅,对党内监督的十项具体制度作了集中规定,勾画了党内监督具体制度的基本框架,既落实了党内监督的重点对象和重点内容,又使党内监督的各项要求落实到了具体制度层面上;第四章监督保障则规定了保证党内监督条例得到顺利贯彻执行的具体保障措施;第五章附则规定《条例》的解释机关和生效实施日期是“自发

布之日起”，表明了加强党内监督的紧迫性和现实意义。

《条例》的各部分之间是有内在联系的，构成了一个整体。在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下，依据党章的规定，按照党的思想路线、组织原则和党建基本方针的要求，明确规定党内监督的重点对象和重点内容，明确规定党内监督的主体及其具体职责，明确规定党内监督的具体制度和保障措施，形成初步健全的党内监督制度体系和基本框架，使党内监督的主体按照党内监督目的和制度的要求，全面地履行自己的监督职责，使党内监督工作重点突出、效率提高。然后，再用制度规定对党内监督各方面的监督保障措施，以保证《条例》落到实处，党内监督工作扎实有效。这样，就能够保证各监督要素之间形成良性互动关系，形成有效的机制，从而保证党内监督工作有真正的制度和机制基础，保证《条例》颁布和实施最终达到党内监督工作所要达到的目的和目标。

二、《条例》产生的背景

党内监督是党的建设的重要方面，中国共产党建党以来一直十分重视党内监督工作。成为执政党后，党更加重视这项工作。对建国以来执政党建设和党内监督经验教训的深刻总结，为我们党制定《条例》提供了丰富的实践依据。从党的建设的近期背景上来看，《条例》是改革开放以来特别是党的十三届四中全会以来党内监督工作的经验总结，是新时期党的建设的重要成果。

1956年，我们党执政刚满7年的时候，邓小平在党的八大《关于修改党的章程的报告》中提出：“党除了应该加强对于党员的思想教育之外，更重要的还在于从各方面加强党的领导作用，并且从国家制度和党的制度上作出适当的规定，以便对于党的组织和党员实行严格的监督。”1962年，邓小平在扩大的中央工作会议讲话中，又提出了“对领导人最重要的监督来自党委会本身”的重要论断；18年后，也就是1980年邓小平恢复中央领导工作后，在中央

政治局扩大会议上,他提出了第二个“最重要”的论断,即“最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”我们党对执政党建设经验教训和对党内监督工作的探索,为《条例》的制定奠定了历史基础。

在改革开放和社会主义现代化建设新时期,我们党更加关注党内监督制度建设。这里有三个文献值得一提。一是1978年12月通过的十一届三中全会公报,它明确指出:坚决反对“过去那种脱离党和群众的监督”的做法;二是1980年2月十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》,把“接受党和群众的监督,不准搞特权”作为党内政治生活中的一项准则;三是1981年6月党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,把党内监督作为建国以来的十大经验教训之一加以强调。

随着改革开放的深入,我们党提出要把党内监督制度化。1986年9月,十二届六中全会通过《关于社会主义精神文明建设指导方针的决定》,要求“严格执行党的纪律,建立健全党内监督制度和人民监督制度,使各级领导干部得到有效的监督。”根据这个决定和中央关于建立一套制度制约和监督党和国家的高级领导人、特别是职权最高的领导人都能严格遵守宪法、遵守党纪,不至于不受任何限制自由行动的精神。1987年7月29日,中纪委下发了《关于对党员干部加强党内纪律监督的若干规定(试行)》。这是新时期颁布的最早的关于党内监督的法规。

党的十三届四中全会后,党内监督的制度化显得更为迫切。1989年8月,中央发出关于加强党的建设的通知,明确要求“及时总结反腐败斗争的经验,建立、健全党内监督、群众监督等多种监督法规,并加强检查,严格执行”。1990年3月,中共十三届六中全会通过《关于加强党和人民群众联系的决定》,第一次明确提出要制定一部党内监督条例。13年来,党内监督条例一直在党内酝酿、论证和调研,从来都没有停止过。

针对社会主义市场经济体制建立过程中的新问题,1994年9

月十四届四中全会通过了《关于加强党的建设几个重大问题的决定》。决定认为,党内监督的实质是党从人民利益出发,按照从严治党要求进行自我约束和自我完善。党内监督的重点是党的各级领导机关和领导干部。《决定》又一次提出“要完善党内监督制度,制定党内监督条例。”

经过长期的论证和准备,我们党对于党内在权力分解和制约上存在的问题和弊端,认识上有了深化;对于制定系统的“党内监督条例”来制约权力滥用的必要性的认识也进一步深化。我们党最大的优势是“密切联系群众”,最大危险是“脱离群众”,而腐败就是危险中的最大危险。怎么来解决这个最大危险?就是要保持和群众的血肉联系,防止权力违背人民的意志而滥用。要做到这一点就必须加强党内监督。而要从根本上加强党内监督,就必须从制度上对于民主建设和党内监督进行规范。

党的十六大提出,要以改革的精神加强党的建设,全面推进党的建设新的伟大工程,并且提出要加强党的制度建设和党内监督的各项工作。党的十六届三中全会提出了建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的目标,并要求坚持以领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人为重点,抓住易于滋生腐败的重点环节和重点部位,综合运用党内监督、国家专门机关监督、群众监督和舆论监督等多种形式,努力形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制。

“三个代表”重要思想的提出,为新时期加强党的建设提供了新的理论指导,同时也为党内监督制度建设提供了新的理论指导。2001年9月,十五届六中全会通过《关于加强和改进党的作风建设的决定》,第三次明确要求抓紧制定党内监督条例。十六大以后胡锦涛为总书记的党中央明确提出加快党内监督条例起草进程的要求。

经过进一步的调查研究和多方面工作才产生了今天这部党内监督条例。

第一章 《条例》的立法目的、 指导思想和指导原则

《条例》的颁布,是从严治党的一项重要举措,也是党内政治生活的一件大事。深刻领会《条例》的立法目的、指导思想和指导原则,对于学习贯彻《条例》有着重要的指导作用。

一、《条例》的立法目的

《条例》开宗明义,第一章第一条就明确规定:“为加强党内监督,发展党内民主,维护党的团结统一,提高党的领导水平和执政水平,增强拒腐防变和抵御风险能力,坚持党的先进性,始终做到立党为公、执政为民,根据《中国共产党章程》,制定本条例。”这一条集中揭示了《条例》的立法目的。

(一)发展党内民主,维护党的团结统一

发展党内民主,维护党的团结统一,不断增强党的凝聚力和战斗力是党的建设的重要目标,也是党内监督工作的重要任务。《条例》的制定和实施,一个重要的目标就是要促进党内民主,维护党的团结统一,使党的建设适应新时期的新任务的要求,使党组织有更强的凝聚力和战斗力。

1. 发展党内民主是开展党内监督工作的重要目的

中国共产党是在民主集中制的原则下组织起来的马克思主义政党。党内民主对于党的建设和党所领导的社会主义建设事业的顺利进行至关重要。

党内民主主要包括以下几个方面的内容:党章规定的党员的民主权利,党员的八项基本权利必须切实受到保障;党员在政治

上、纪律上、人格上、义务上一律平等；讨论和决定问题的程序必须是集思广益和少数服从多数；正确处理集体领导与个人分工负责的关系；正常开展党内民主生活。

党内民主需要制度来保证实现。这些制度最基本的有：党员大会和代表大会制度，党委会制度，选举制度，报告工作制度，罢免制度等。这些制度要想得到认真的执行，必须有严格的监督制度作为保障。在某种意义上说，党内监督包括工作监督和纪律监督两个方面的内容。工作监督，就是通过疏通党内民主渠道，保障党员参与党内事务的机会和对决策过程进行监督。纪律监督，就是党员和专门机关对党员特别是党的各级领导干部进行违纪行为的监督。目前这方面存在的问题，一是对党员民主权利保障不够，党内民主渠道还不很通畅，党员检举揭发受打击报复的情况还时有发生。二是对领导机关、执法机关、特别是单位的主要领导人，监督还很薄弱。三是纪检机关对同级党委的监督，操作起来很困难。

加强党内监督，有助于建设一个能够集中工人阶级先进分子优秀品质，坚持工人阶级先锋队性质，始终走在时代前列的无产阶级政党；有助于形成并保持优良传统和作风，始终保持党内民主生活的健康开展，使党始终充满生机和活力。因此，《条例》的颁布和实施，是党内民主制度建设的重要举措，必将对党内民主的充分发挥产生积极的影响。

2. 加强党内监督是维护党的团结统一的重要途径

党的十五届六中全会《决定》指出：“党和国家的集中统一，是全国各族人民的根本利益所在，必须坚决维护。”列宁多次强调：要像爱护自己的眼睛一样爱护党的团结。江泽民同志指出：“党的团结是党的生命。在加快改革开放和现代化建设的关键时期，尤其需要全党同志在基本路线的基础上加强团结。”第一，团结就是大局，团结就是力量。我们党要带领人民实现“三步走”的战略目标，实现现代化，任务很艰巨，困难和挑战很多，战胜困难和挑战的前提就是党的团结。第二，团结出凝聚力、出战斗力、出新的生产力。

这是从党的中心任务是发展生产力出发得出的必然结论。党的团结使党的力量得以凝聚,党的智慧得以发挥,党的方针政策更符合生产力发展的要求,将极大地促进生产力的发展。第三,团结是巩固党的执政地位的要求。一个党能不能长期执政,关键是自己内部不要出问题。内部出问题往往是从不团结、政令不统一开始的。

维护党的团结统一,就要在政治上思想上同党中央保持高度一致,坚决贯彻中央的重大决策和部署。要始终不渝地坚持党的基本路线,忠实实践“三个代表”,把党的各项方针政策落到实处。

维护党的团结统一非常重要的就是要坚决维护党中央的权威。首先是要“牢固树立全局观念。”第二是要保证中央的政令畅通。

要维护党的团结统一,维护党中央的权威,保证中央的政令畅通就要全面加强和切实开展党内监督。一方面,要同损害党的团结统一和中央权威的各种错误倾向作斗争,按照党章和党内监督条例的要求,坚决纠正宗派主义、地方保护主义和自由主义,切实维护党的纪律;另一方面,要切实监督党的领导机关、领导干部、特别是领导班子主要负责人的工作,预防和纠正违背民主集中制原则和官僚主义等各种错误做法,保障基层组织和党员群众的民主权利,及时清除各种形式的消极腐败现象。离开了全面有效的党内监督,违反党的纪律、损害党的团结统一、损害中央权威的各种错误倾向就得不到及时地发现和纠正;离开了全面有效的党内监督,违背党的民主制度和民主集中制原则,领导干部的各种官僚主义、形式主义和家长制错误和党内腐败现象就得不到及时地发现和处

理;党的凝聚力和战斗力就会被大大削弱,党的事业就会归于失败。

因此,党内监督本身并不是目的,它首先是为了更好地发展党内民主,维护党的团结统一,增强党的凝聚力和战斗力。

(二)进一步解决好党的建设两大历史性课题

江泽民同志多次强调指出:进一步解决提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力是党的建设的“两大历史

性课题。”解决好这两大课题,是全面推进党的建设的新的伟大工程的必然要求,是党内监督的重要目标。

1. 两大历史性课题对党内监督提出了新的要求

在新的历史时期,我们所面临的形势和任务发生了根本性的变化,对党的领导水平和执政水平提出了新的要求。坚持、加强和改善党的领导,要通过提高党的领导水平和执政水平来实现。现在,历史条件变了,肩负的任务变了,人民的要求也高了。因此,党的领导方式、领导方法、领导艺术,也势必要加以改革、改进 and 改善。光靠老经验、老办法、老传统是不够的,必须适应新情况、新要求,大胆进行新的创造。

第一,提高领导水平和执政水平要求建立健全党内监督制度。要提高领导水平和执政水平,就要不断增强马克思主义理论修养,增强政治敏锐性,善于从政治上观察和处理问题,努力改进领导方式、领导方法和领导作风。在建设中国特色社会主义的崭新事业中,有许多重大的问题需要解决,有许多未曾认识的领域需要探索,需要我们加强全党的马克思主义理论修养;在当前比较复杂的政治经济形势下,善于从政治上观察和处理问题,对于提高党的执政能力和执政水平,显得尤为重要和迫切;采取正确的领导方式、领导方法和优良的领导作风,是我们党作为马克思主义政党,作为要带领人民紧跟时代潮流、不断开拓前进的执政党必须具备的能力,这是我们党领导水平和执政水平的重要体现。要使上述几个方面都得到加强,就需要及时检查和了解我们在这些方面的不足和缺陷,及时解决上述方面存在的问题,这就要加强党内监督制度建设,提高党内监督的水平和质量。

第二,提高党的拒腐防变和抵御风险的能力对党内监督提出了新的要求。在新世纪新阶段,我们的党面临两个方面严峻的考验。一方面是长期执政的考验,一方面是新的国际局势的挑战。因此不断增强拒腐防变的能力和抵御风险的能力,是党的建设的重要目标和任务,这一目标和任务的实现在很大程度上要依赖党