



---

中国共产党  
党员权利保障条例

学 习 辅 导

主编：张晓燕 洪向华

中共党史出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

《中国共产党党员权利保障条例》学习辅导/张晓燕, 洪向华  
主编. —北京: 中共党史出版社, 2004.10

ISBN 7-80199-088-9

I. 中… II. ①张…②洪… III. 中国共产党—党员—权利—  
—条例—学习参考资料 IV. D263.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 109154 号

## 书 名: 《中国共产党党员权利保障条例》学习辅导

---

作 者: 张晓燕 洪向华

责任编辑: 吴 江

出版发行: 中共党史出版社

社 址: 北京市海淀区芙蓉里南街 6 号院 1 号楼

邮 编: 100080

经 销: 新华书店

印 刷: 北京金明盛印刷服务有限公司

开 本: 大 32

字 数: 190 千字

印 张: 7.5

印 数: 1-10000 册

版 次: 2004 年 10 月第 1 版

印 次: 2004 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-80199-088-9/D·29

定 价: 15.00 元

---

---

# 目 录

|                                              |                 |
|----------------------------------------------|-----------------|
| <b>绪论 《党员权利保障条例》颁布施行的<br/>历史背景、重大意义和主要内容</b> | <b>（1）</b>      |
| 一、《党员权利保障条例》颁布施行的历史背景<br>和重大意义               | （1）             |
| 二、《党员权利保障条例》的突出特点和主要作用                       | （6）             |
| 三、《党员权利保障条例》修改的主要内容                          | （10）            |
| <br><b>第一章 《党员权利保障条例》的立法目的和<br/>基本原则</b>     | <br><b>（15）</b> |
| 一、《党员权利保障条例》的立法目的                            | （15）            |
| 二、党员权利保障必须坚持的基本原则                            | （18）            |
| <br><b>第二章 党员权利</b>                          | <br><b>（24）</b> |

|                                  |      |
|----------------------------------|------|
| 一、参加党的会议权，阅读党内文件权，接受教育和培训权 ..... | (25) |
| 二、参加党的政策和理论问题的讨论权 .....          | (33) |
| 三、对党的工作的建议权和倡议权 .....            | (39) |
| 四、批评权、检举权 .....                  | (44) |
| 五、表决权、选举权和被选举权 .....             | (53) |
| 六、申辩权和辩护权 .....                  | (59) |
| 七、保留意见权 .....                    | (62) |
| 八、请求权、申诉权、控告权 .....              | (68) |

### 第三章 保障措施 .....

(71)

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| 一、保障党员参加各种会议的权利 .....           | (71) |
| 二、保障党员阅读党的文件权利 .....            | (73) |
| 三、保障党员接受教育和培训权利 .....           | (74) |
| 四、保障党员对党的各种会议内容和精神的知情权 .....    | (76) |
| 五、保障党员参加党的政策和理论问题的讨论权 .....     | (77) |
| 六、保障党员的监督权 .....                | (80) |
| 七、保障党组织成员讨论决定重要问题坚持表决制 .....    | (84) |
| 八、保障党员的选举权和被选举权 .....           | (85) |
| 九、保障受处分党员的申辩权 .....             | (87) |
| 十、保障受党纪处分党员改正错误的权利 .....        | (89) |
| 十一、保障受处分党员的申诉权 .....            | (89) |
| 十二、保障党员权利需建立执纪过错或者错案责任追究制 ..... | (91) |

---

|                                           |              |
|-------------------------------------------|--------------|
| 十三、保障党员的请求权 .....                         | (93)         |
| 十四、切实保障流动党员的权利 .....                      | (93)         |
| 十五、采取措施帮助有实际困难的党员 .....                   | (97)         |
| <br><b>第四章 责任追究</b> .....                 | <b>(99)</b>  |
| 一、必须建立健全领导责任追究制度 .....                    | (99)         |
| 二、党的各级组织在保障党员权利方面的<br>任务和要求 .....         | (100)        |
| 三、党的各级纪律检查机关在保障党员权利<br>方面的任务和要求 .....     | (101)        |
| 四、党的组织、宣传等工作部门在保障党员<br>权利方面的责任 .....      | (104)        |
| 五、党的各级领导干部应模范遵守和严格执行<br>党员权利保障方面的规定 ..... | (105)        |
| 六、对侵犯党员权利行为的责任追究<br>及其处理方式 .....          | (106)        |
| <br><b>第五章 附 则</b> .....                  | <b>(109)</b> |
| 一、关于制定《党员权利保障条例》<br>实施细则的规定 .....         | (109)        |
| 二、关于《党员权利保障条例》的解释权问题 .....                | (110)        |
| 三、关于《党员权利保障条例》的生效时间 .....                 | (110)        |

## 附录

|                                                      |           |
|------------------------------------------------------|-----------|
| 社论：发展党内民主保障党员权利的重大举措 .....                           | (111)     |
| 中共中央关于印发<br>《中国共产党党员权利保障条例》的通知 .....                 | (115)     |
| 中国共产党党员权利保障条例 .....                                  | (116)     |
| 中国共产党章程 .....                                        | (125)     |
| 中共中央关于印发《中国共产党党内监督<br>条例（试行）》的通知 .....               | (152)     |
| 中国共产党党内监督条例（试行） .....                                | (154)     |
| 中共中央关于印发《中国共产党纪律处分<br>条例》的通知 .....                   | (167)     |
| 中国共产党纪律处分条例 .....                                    | (169)     |
| <br>《中国共产党党员权利保障条例》与《中国<br>共产党党员权利保障条例（试行）》对照表 ..... | <br>(213) |

---

# 绪论 《党员权利保障条例》 颁布施行的历史背景、 重大意义和主要内容

2004年9月22日，中共中央印发了《中国共产党党员权利保障条例》（以下简称《党员权利保障条例》），并通知要求各地各部门认真贯彻执行。《党员权利保障条例》是我们党关于保障党员权利方面的一部十分重要的党内法规，它的颁布实施，是发展党内民主、健全党内生活、加强党的执政能力建设的一个重要举措，对于进一步发挥党员的积极性、主动性、创造性，提高党的创造力、凝聚力和战斗力，具有十分重要的意义。学习和贯彻执行《党员权利保障条例》，是各级党组织和全体党员的一项重要任务。

## 一、《党员权利保障条例》颁布施行的历史背景 和重大意义

用《党员权利保障条例》这一党规党法的形式保障党员权利，在中国共产党的历史上，最早见于1995年1月7日中共中央颁布的《中国共产党党员权利保障条例（试行）》（以下简称“试行条例”）。该条例是我党有史以来第一个专门保障党员权利

的党内法规。多年实践证明，该条例是维护党员权利的好法规。为了更好地适应时代的发展，社会形势的变化，为了发展党内民主，健全党内生活，坚持民主集中制原则，增强党的生机活力，保障党员权利的正常行使和不受侵犯，中共中央于2004年9月22日正式颁布了《党员权利保障条例》。本条例是在“试行条例”的基础上，总结“试行条例”贯彻实施的历史经验，从新世纪执政党建设的理论和实践需要出发，对“试行条例”进行的修改。我们要学习和贯彻《党员权利保障条例》，就有必要了解该条例修改的历史背景和重大意义。

首先，重视党员权利保障是党的十一届三中全会以来党的建设的一条基本经验。党的十一届三中全会以来，党中央一直非常重视党员权利保障问题。党的十二大党章中规定了党员享有的八项权利。党的十三大报告提出：“要切实保障党章规定的党员民主权利，制定保障党员权利的具体条例。侵犯党员的权利，就是违反党的纪律，必须受到党纪处分。”党的十四届四中全会决定再次提出“要制定党员权利保障条例。明确党员正确行使权利的原则和保障党员行使权利的措施。”1995年1月7日，中共中央正式颁布了“试行条例”。这些年来，该条例为保障党员权利不受侵犯和在党员权利受到侵犯时的保障等方面发挥了重要作用。党的十六大对党在新的历史条件下发展党内民主、健全党内民主制度作出了部署，并提出了“党内民主是党的生命”的命题。党的十六届四中全会把发展党内民主作为中国政治体制改革和政治文明建设的重要内容，赋予了发展党内民主新的历史使命和时代内涵。这些都需要党员权利保障条例提供制度保障。近些年来，在党的建设实践中，保障党员权利工作也有了长足进步。

但是我们党在保障党员权利方面也还存在着一些不容忽视的



问题。由于中国共产党已经是一个拥有 6800 多万党员的一个大党，对党员的教育和管理的任务，比过去任何时候都要繁重。同时，随着中国改革开放的不断深入，社会结构发生重大变化，组织形式、社会利益、就业方式和分配方式都呈现出多样化的特点，使党员的教育和管理面临着许多新情况新问题，其中也包括一些党员权利得不到应有保障的问题。另外，一些地方和部门的党组织治党不严，党不管党，组织涣散，纪律松弛，侵犯党员权利的事件时有发生。一些党组织和党员领导干部对党员的权利不予重视，甚至把认真行使党员权利的党员看成是“刺儿头”、“不老实”、“不听话”、“不服从领导”。同时，一些党员不懂得党的基本知识，不了解党员的权利；一些党员不知道如何正确行使党员权利，党员权利受到侵犯时不知道有哪些保障措施可以运用，通过什么途径去寻求保护；一些党员不能正确理解和把握党员权利和党员义务的辩证关系，在自己行使党员权利时却自觉不自觉地侵犯了其他党员的权利；大量的流动党员的党员权利无从得以保障和落实。这些问题的存在迫切需要对“试行条例”进行修改，针对党员权利保障方面出现的新情况新问题，结合新的形势和新的任务加以充实和完善，使条例符合党的建设的发展要求。

其次，《党员权利保障条例》的颁布施行是贯彻落实党的十六大提出的要以保障党员民主权利为基础建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度的实际步骤。十六大报告中，首次提出了“党内民主是党的生命”这一命题，并对党在新的历史条件下发展党内民主、健全党内民主制度作出部署，明确提出“要以保障党员民主权利为基础，以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点，从改革体制机制入手，建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。”这为各级党组织按照“发展党内

民主”的要求，加强和改进党建工作指明了方向。

再次，《党员权利保障条例》的颁布施行符合近年来运用党规党法来推进党内民主和加强党内监督的基本走向。2003年12月，《中国共产党党内监督条例（试行）》和《中国共产党纪律处分条例》颁布施行。《中国共产党党内监督条例》确定党内监督的重点对象是党的各级领导机关和领导干部，特别是各级领导班子的主要负责人。把党的各级领导机关和领导干部遵守党的章程和其他党内法规、遵守宪法和法律、坚持依法执政、贯彻执行民主集中制、保障党员权利等情况，作为党内监督的重点内容。确立和完善了集体领导和分工负责、重要情况通报和报告、述职述廉、民主生活会、信访处理、巡视、谈话和诫勉、舆论监督、询问和质询、罢免或撤换要求及处理等十项监督制度，为发展党内民主、加强党内监督提供了制度保障。《中国共产党纪律处分条例》进一步确定要“维护党的章程和其他党内法规，严肃党的纪律，纯洁党的组织，保障党员民权利，教育党员遵纪守法，维护党的团结统一，保证党的路线、方针、政策、决议和国家法律、法规的贯彻执行”，并且从政治纪律和组织人事纪律等方面对党员权利保障作出了一些具体规定。

2004年4月，中共中央集中出台了一批干部人事制度改革文件，包括由中央政治局会议审议通过的《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》、《党政机关竞争上岗工作暂行规定》、《党的地方委员会全体会议对下一级党政领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》、《党政领导干部辞职暂行规定》、《关于党政领导干部辞职从事经营活动有关问题的意见》等五个党内法规性文件，以及经中央同意、中央纪委和中央组织部联合下发的《关于对党政领导干部在企业兼职进行清理的通知》。这一系列被形象地称

为“5+1”的文件，显示出中国的干部人事制度改革，已由局部改革、单项突破阶段转向综合配套、整体推进阶段，也蕴涵着从干部人事制度改革的角度来推进党内民主和加强党内监督的精神。

最后，《党员权利保障条例》的颁布施行是加强党的执政能力建设的重大举措之一。2004年9月16日至19日，党的十六届四中全会在北京召开。这次会议从主要议题的确定，到会议决定的形成过程，都充分体现了十六大发展党内民主的精神和要求，并以加强党的执政能力建设为重点，作出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，把科学执政、民主执政、依法执政作为执政党的建设的一个重要目标和执政理念追求，并且把发展党内民主作为中国政治体制改革和政治文明建设的重要内容，从而赋予了发展党内民主以新的历史使命和时代内涵。《决定》提出要认真贯彻党员权利保障条例的任务，并作出了重要部署，即要“建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度，逐步推进党务公开，增强党组织工作的透明度，使党员更好地了解和参与党内事务。营造党内不同意见平等讨论的环境，鼓励和保护党员讲真话、讲心里话。建立健全常委会向全委会负责、报告工作和接受监督的制度。建立党的代表大会代表提案制度。积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式，建立代表提议的处理和回复机制。加强代表同选举单位党员的联系，听取和反映党员的意见和建议。党的各级全委会召开会议时，可根据议题事先征求同级党代会代表意见或邀请部分代表列席会议。扩大在市、县实行党代会常任制的试点。逐步扩大基层党组织领导班子成员直接选举的范围。”这些制度和规定的实施为党员权利保障条例指明了方向，同时，这些制度和规定的

实施也需要党员权利保障条例提供制度保障。在党的十六届四中全会召开不久，中共中央就正式出台了《党员权利保障条例》，更加突显了《党员权利保障条例》在贯彻落实《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》方面的重大意义和重要作用。

## 二、《党员权利保障条例》的突出特点和主要作用

扩大和完善党员权利，为党员正常行使权利创造条件和提供保障，对侵犯党员权利行为进行责任追究，是修改后的《党员权利保障条例》的突出特点，也是贯穿《党员权利保障条例》的主线。

《党员权利保障条例》不仅是党员权利条例，更是保障党员权利行使的条例。扩大和完善党员权利，为党员正常行使权利创造条件和提供保障，对侵犯党员权利行为进行责任追究，是修改党员权利保障条例的基本精神所在。那么由谁来保障党员权利的行使呢？不是普通党员，而是党的有关组织和党的领导干部。为此，《党员权利保障条例》第三十三条明确规定：“保障党员权利是党的各级组织和各级领导干部的重要职责。对于在保障党员权利方面失职、渎职的，按照规定追究有关责任者的责任。”这是我们从《党员权利保障条例》中清晰地解读出来的一个突出特点。学习和贯彻执行《党员权利保障条例》，就要抓住这条主线，把握这一突出特点。

这一突出特点可以从新旧条例的体例和结构布局的比较中反映出来。“试行条例”的体例和结构分为六部分：第一章总则；第二章党员享有的各项权利；第三章对党员各项权利的保护；第四章对侵犯党员权利行为的惩处；第五章程序和责任；第六章附则。《党员权利保障条例》的体例和结构则分为五部分：第一章

总则；第二章党员权利；第三章保障措施；第四章责任追究；第五章附则。跟“试行条例”相比较而言，《党员权利保障条例》更加简约、明了，扩大党员权利的目的更加鲜明，加强党员权利保障的重点更加突出，界定责任并进行责任追究的落脚点更加准确。

为什么要保障党员权利呢？这是因为党员行使权利就是维护正义，维护党和人民的利益。

党员享有的各项权利，主要有党的会议权，党内文件阅读权，接受教育培训权，讨论权，建议和倡议权，批评权，揭发、检举、申诉、控告权，申辩权，罢免权，表决权，选举权和被选举权，意见保留权，请求帮助权。其中除少部分权利如党内文件阅读权、接受培训权、意见保留权等带有利己性质外，其余大部分党员权利都带有利他性和公共性。也就是说，党员权利具有很浓的“公共权利”<sup>①</sup>品质，这是党员权利与公民权利最明显的区别。

党员身份区别于只受法律约束的公民（自然人），是受组织纪律约束的有组织的人，党员权利不能随意放弃。党员权利缺乏排他的效力，不像公民那样理直气壮地主张自己的私权利，党员权利的这种性质为可能出现的急于行使党员权利和任意压制、欺压、歧视、刁难等侵犯党员权利的行为客观上提供了机会。例如党员正当地提出批评、控告的动机不是私利，是为了正义，然而材料往往被某些人私自扣压、销毁，或将其转给被控告人，使有的批评、控告人受到各种形式的打击报复。即使批评、控告人个人利益没有因打击报复而受损，但在承担可能遭受打击报复的巨大精神压力也会影响党员权利的正常行使。当行使“公共目的”性质的批评、控告权，却反而使自己的个人权益受损时，党员就

更可能会考虑消极地对待党员权利。如果党员消极对待党员权利，党的事业就会遭受损失和挫折。在实践中，打击报复的表现形式很多，如对批评、控告人进行辱骂、殴打、降职、降薪、扣发工资、调离工作单位、阻挠提干、或在本人缺席的会议上散布流言蜚语，进行人身攻击，给批评、控告人各种“小鞋”穿，甚至妄加许多罪名，非法剥夺其合法权等等。

如前所述，党员权利具有“公共权利”品质。因此，党员权利的正常行使在很大程度上是以党组织的支持、帮助和鼓励为依托的。如果党组织不提供宽松的政治环境，党员批评权就可能无法正常行使或走样而形同虚设。这主要表现在批评过程形式化、批评内容庸俗化、批评意识薄弱化。目前，有些党员权利意识中存在“不愿批评”、“不敢批评”、“不会批评”的问题。主要原因是一方面一些党的领导干部对于保障党员行使批评权的思想认识还很不到位，认为普通党员只能被动接受领导和指挥，对于“批评权”，认为必要时便“给予”一些，高兴时可以“多给”，不高兴时可以“少给”或“不给”。党内批评权毕竟不是法定权利，党员领导干部根据自己所好任意控制就成为可能。这样就必然造成批评领导怕穿“小鞋”，批评同志怕伤和气，批评下级怕丢“选票”的局面，结果是你好、我好、大家好。另一方面，家长制、一言堂、只“集中”不民主现象若长期存在，正确的批评不被采纳、没人过问，我们的党员就不愿批评、不敢批评了。

党员权利的正常行使，往往以党组织或党的领导干部的作为为前提。如果党组织或党的领导干部故意不作为乱作为，党员权利常常落空。例如进行表决时，故意不通知有表决权的人到场，或趁有表决权的人出差的机会，进行表决；对党的事业具有重大价值的党员建议和倡议权进行扣押；党员因党内权利受到侵犯而

向党组织请求帮助，有关机关却无故拖延；将检举、控告材料私自扣压、销毁等等。这些现象严重侵犯了党员的权利，所以党组织和领导干部要正确对待党员的权利，为党员权利的行使提供保障。

必须认识到，在政治上，“没有落后的党员群众，只有落后的党员领导干部”。在党内民主制度不健全的情况下，个别领导者就可能以维护党的纪律为幌子，用“党的纪律”来约束党员。在强调“党员纪律本位”和“党员义务本位”的氛围下，主张党员权利是最大的犯忌，这恰恰成为少数领导干部集中权力最好的借口。在这样的状态下，党员权利实际上处在边缘状态，党员权利正常、顺利、正确的行使将变得极为困难。其结果是，在党内“服从本位”盛行，一些党的领导干部迷醉于“领导盛世”的幻境，家长制、凌驾于组织之上的“个人领导”，在一些党员领导干部的思想中不同程度地存在着；“三重一大”（重大决策、重要干部任免、重大项目安排和大额资金的使用），由一个人或少数人说了算。这样一来，党员权利的“公共利益”品质和维护民主的功能大大削弱，党内缺乏生机和活力。因此，通过修订“试行条例”，确定和保障党员权利正常、顺利、正确行使的价值取向，促使各级党组织和领导干部增强严格按照党规党法办事的自觉性，使广大党员权利得以保障和落实，从而更好地发展党内民主，健全党内生活，坚持民主集中制原则，增强党的生机与活力，保障党员权利的正常使用和不受侵犯。

侵犯党员权利的一般主体不是普通党员，而是党的各级组织和党的各级领导干部。为此，《党员权利保障条例》将“对侵犯党员权利行为的惩处”修改为“责任追究”，目的是强化责任追究制度。《党员权利保障条例》第三十三条明确规定：“保障党员

权利是党的各级组织和各级领导干部的重要职责。对于在保障党员权利方面失职、渎职的，按照规定追究有关责任者的责任。”

因此，必须强化党员权利保障的领导职责，落实党员权利保障负责制。只有做到在党员权利保障方面有人管，有人负责，充分发挥领导干部在保障党员权利方面的主体作用，《党员权利保障条例》才能发挥其应有的作用。

### 三、《党员权利保障条例》修改的主要内容

《党员权利保障条例》修改的主要内容可以分为三大类：第一类是增加的内容；第二类是修改的内容；第三类是删除的内容。

首先，从增加的内容来看，主要有以下几个方面：

一在立法目的上，在第一条增加了“坚持民主集中制原则、增强党的生机活力”。

二在党员权利上，《党员权利保障条例》主要增加的内容包括：在第七条（“试行条例”第九条）增加“不得公开发表与党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验相违背的观点和意见”；在第十二条（“试行条例”第十四条）增加了“党员不得公开发表同中央决定相反的意见”；在第十三条（“试行条例”第十五条）增加了“党员认为党组织给予其他党员的处分、鉴定、审查结论或者其他处理不当的，有权逐级向党组织直至中央提出意见。”“党员的合法权益受到党组织或者其他党员侵害时，有权向本人所在党组织、上级党组织直至中央提出控告。”“党员有权要求有关党组织对其提出的请求、申诉和控告给予负责的答复。”

三在保障措施方面，《党员权利保障条例》主要增加的内容包括：（1）第十七条（“试行条例”第十六条）增加了“党组织



作出的决议、决定，按照规定及时向党员通报。”（2）第十八条（“试行条例”第十七条）增加了“党的地方组织、基层组织应当认真组织党员对本地区、本部门、本单位贯彻落实党的政策的有关问题进行讨论。”“对于持有不同意见的党员，只要本人坚决执行党的决议和政策，就不得对其歧视或者进行追究；对于持有错误意见的党员，应当对其进行帮助、教育。”（3）第十九条增加“党组织要建立健全保护揭发、检举人权益的制度。”“对于受到错告或者诬告的党员，应当澄清事实，并在一定范围内公布。”（4）第二十条增加了“表决方式应记录在案。对不同意见要如实记录。”“党组织作出重要决议、决定前，应当以适当方式在一定范围内征询党员意见。对于多数党员有不同意见或者存在重大分歧的，暂缓作出决定，进一步调查研究，交换意见，提交下次会议表决。”“对于没有按照规定进行表决的，应当予以纠正。”（5）第二十一条（“试行条例”第二十条）增加了：“不得以任何方式追查选举人的投票意向。”（6）第二十五条、第二十六条、第二十七条、第二十八条是增加的内容。（7）除保留了“试行条例”第二十四条内容外，增加规定了党的组织、宣传、纪律检查机关以及党的各级领导干部所负的责任以及失职、渎职的责任追究。尤其是党的组织、宣传部门“为保障党员权利的正常运行创造条件、提供服务”是《党员权利保障条例》的一个亮点。

其次，从修改部分的主要内容上看，主要有三个方面：（1）从体例和结构布局上，对各章的标题做了部分修改。第二章标题“党员享有的各项权利”改为“党员权利”。第三章标题“对党员各项权利的保护”改为“保障措施”。第四章标题“对侵犯党员权利行为的惩处”改为“责任追究”，将“试行条例”第五章的有关内容放在了第四章。（2）在党员权利方面，修改的主要内容