



# 全面从严治党

QUANMIAN CONGYAN ZHIDANG

主 编◎王 勇



人 民 出 版 社

党内法规学习辅导



# 全面从严治党

— QUANMIAN CONGYAN ZHIDANG —

主 编◎王 勇



人 民 出 版 社

责任编辑：詹素娟

邓创业

封面设计：姚菲

责任校对：吕飞

### 图书在版编目 (CIP) 数据

全面从严治党/王勇 主编. —北京：人民出版社，2016. 11

ISBN 978 - 7 - 01 - 016913 - 2

I. ①全… II. 王… III. ①中国共产党—党的建设—研究

IV. ①D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 251173 号

## 全面从严治党

QUANMIAN CONGYAN ZHIDANG

王勇 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：17.25

字数：320 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 016913 - 2 定价：48.00 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

## 编委会

主 编：王 勇

副 主 编：金成波

编委会成员：（按姓氏拼音排序）

胡业勋 李少文 孙培军

苏绍龙 石 伟 谢 宇

张 源

# 目 录

引 言 全面从严治党 / 1

## 第一章 坚持全面从严治党

- 一、从严治党的历史发展 / 9
- 二、从严治党的内容 / 17
- 三、从严治党需要坚持依规治党和以德治党相统一 / 24
- 四、从严治党需要正确把握依法治国与依规治党的关系 / 28
- 五、从严治党需要做好党内法规与国家法律的协调与衔接 / 32

## 第二章 全面从严治党的制度体系

- 一、现行党内法规体系的展开 / 42
- 二、完善党内法规体系的基本原则 / 49
- 三、党内法规体系实体内容的完善 / 52
- 四、党内法规体系程序内容的完善 / 56
- 五、结语 / 60

### 第三章 严肃党内政治生活

- 一、党内政治生活的重大意义 / 62
- 二、党内政治生活法规的历史发展 / 68
- 三、党内政治生活法规的体系与基本内容 / 82

### 第四章 完善组织制度

- 一、党内组织制度的重大意义 / 87
- 二、党内组织制度法规的历史发展 / 89
- 三、党内组织制度法规的基本内容 / 93
- 四、党内组织制度法规体系 / 106

### 第五章 加强廉洁自律

- 一、党内廉洁自律的重大意义 / 110
- 二、党内廉洁自律法规的历史发展 / 116
- 三、党内廉洁自律法规的基本内容 / 120
- 四、党内廉洁自律法规体系 / 125

### 第六章 厉行勤俭节约

- 一、党内厉行节约的重大意义 / 132
- 二、党内厉行节约法规的历史发展 / 141

三、党内厉行节约法规的基本内容 / 150

四、党内厉行节约法规体系 / 164

## 第七章 划出纪律红线

一、党内纪律处分的重大意义 / 170

二、党内纪律处分法规的历史发展 / 172

三、党内纪律处分法规的基本内容 / 181

四、党内纪律处分法规体系 / 185

## 第八章 着力选贤任能

一、党内选拔任用的重大意义 / 194

二、党内选拔任用法规的历史发展 / 197

三、党内选拔任用法规的基本内容 / 200

四、党内选拔任用法规体系 / 206

## 第九章 推动学习创新

一、党内教育培训的重大意义 / 210

二、党内教育培训法规的历史发展 / 213

三、党内教育培训法规的基本内容 / 228

四、党内教育培训法规体系 / 240

第十章 加强监督执纪

一、加强党内监督的重大意义 / 248

二、党内监督法规的历史发展 / 252

三、党内监督的基本内容 / 256

四、党内监督法规体系 / 260

后 记 / 268



# 引言

## 全面从严治党

刚刚闭幕不久的中国共产党十八届六中全会，审议通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》，这是思想上建党，制度上从严治党的重大举措，标志着党监督权力体系的制度笼子更加完善。思想建党和制度治党紧密结合，构建从严治党的党内法规体系，这是治党管党的基础和保障。两个重要党内法规的颁布实施，意味着全面从严治党一直在路上。

2014年12月，习近平总书记在“三个全面”的基础上新增提出了“全面从严治党”。全面从严治党是党和国家各项工作顺利推进的路径和根本保证。怎样才能做到全面从严治党？全面从严治党需要准确了解从严治党的历史发展，需要掌握其本质和内涵，需要建立与完善党内法规制度，需要把握依法治国与依规治党的关系，更为重要的是要充分意识到完善的党内法规是全面从严治党的基础和保障，全面从严治党需要依规从严治党。

1992年中国共产党十四大会议上通过的新党章，首次把“党内法规”一词正式写入党章。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），首次提出了要建设社会主义法治体系，这包括完善的党内法规体系。这是首次在党的最高文件上把党内法规体系认定为中国特色社会主义法治体系的

重要组织部分。党内法规作为规范党组织、党员关系的一系列制度规范，在全面从严治党中发挥着极其重要的作用，同时，它与作为调整社会关系的国家法律制度规范，在提高执政党的依法执政水平，在促进国家治理体系与治理能力现代化建设中，同样发挥着重要作用。

针对当前国际、国内复杂多变的形势，党要带领全国人民实现“两个一百年”奋斗目标，就必须提高党的执政能力，全面加强党内法规制度建设，从严治党，以保持党的先进性和纯洁性。

## 一、从严治党与党内法规

从严治党与党内法规的建设与完善密不可分。党内法规是中国共产党在长期的革命斗争实践中以及革命胜利后的执政过程中制定的一系列党内规则的总称。党内法规是党在领导人民长期探索治国之道的历史经验基础上，通过不断深化对共产党执政规律的认识而形成的科学总结。只有搞好党内法规建设，依规从严治党，我们党才可更好地依法执政，而依法执政正是革命党向执政党转换的客观要求，是历史发展的必然结果，具有客观必然性。

2013年发布的《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《制定条例》）第一章第二条规定，“党内法规是党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称”。这是党内法规最为权威的定义。根据该定义，可以概括出党内法规的三个特性：一是制定主体的特定性。党内法规是党内具有一定级别的党组织制定的，它的制定主体是党的中央组织、中央纪律检查委员会，以及各部级、省级党委。二是规范对象的特定性。党内法规规范的对象是党组织和党员，所以，这不同国家法律的规范对象的普遍性。三是表现形式的多样性。党内法规

是党内规章制度的总称，表现形式多样，其名称包括党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则等。

正是因为党内法规的多样性，也决定着其内容的丰富性。党内法规内容全面，会涉及党组织自身的组织建设、纪律建设、作风建设，也会涉及党员个人的廉洁自律、纪律处分，党员的权利与义务，以及党员的教育与培训等诸多方面。同时，正因为政党是社会群体中一部分具有相同政治理念和政治主张的人的集合，所以，为保障理念的一致性，其内容会体现出严厉的特性。党规严于国法，治党必须严厉，不容置疑。党内法规规范的覆盖面极为细致、微观，党内新出现的细微情况就有可能出台相应的规范性文件，且非常严厉。党员在享有党内法规所确定的党员权利同时，必须接受党的严格纪律的刚性约束。

治党要依靠党内法规，在党内部建立规矩。规矩是做人做事的基本准则，是人们需要共同遵守的行为规范，它能够指导、约束或调整人们的思想行为，确保行为恰当、政治有序与社会进步。党内规矩是全体党员干部、党内各级组织的党内行为规范。习近平总书记强调：“要加强纪律建设，把守纪律讲规矩摆在更加重要的位置”，“努力在全党营造守纪律、讲规矩的氛围”。<sup>①</sup> 这实质就是要求各级党组织、全体党员要具有规矩意识，遵守党内法规和国家法律。

人不以规矩则废，党不以规矩则乱。2013年6月，习近平总书记在全国组织工作会议上指出，“对我们这样一个拥有8500多万党员、在一个13亿多人口大国长期执政的党，管党治党一刻不能松懈”。<sup>②</sup> 如果管党不力、治党不严，人民群众反映强烈的党内突出问题得不到解决，那我们党迟早会失去执政资格，不可避免被历史淘汰。

只有从严治党，并在这一过程中不断完善党内法规制度体系，依规全面治党，才能使党的路线、方针和政策不因领导人更换受到影响，才

<sup>①</sup> 《深化改革巩固成果积极拓展 不断把反腐败斗争引向深入》，《人民日报》2015年1月14日。

<sup>②</sup> 人民日报社理论部编：《深入学习习近平同志系列讲话精神》，人民出版社2013年版，第75页。

能保证党的路线、方针、政策得到长期执行，保障执政党大政方针的稳定，也才能长期地更好执政，最终实现党的奋斗目标。

## 二、从严治党，加强党内法规建设，是提高政治觉悟、加强廉政建设的重要手段

党要管党必须从党内政治生活管起，从严治党必须从党内政治生活严起。只有提高了政治觉悟，才能永远不忘初心，牢记党的宗旨；只有提高了政治觉悟，才会树立大局意识、责任意识、担当意识；只有提高了政治觉悟，才能保证全党步调一致，集中力量把我们的事业做好。

从严治党，加强党内法规建设，有助于提高政治觉悟，有助于提升党规党纪意识，而提高党规党纪意识则是有效推进廉政建设的前提和基础。党规党纪意识，是指党员对党内法规制度的基本看法、对党内法规制度和党员行为的要求和态度以及党员关于党内法规制度的知识和修养，包括法规制度权威性意识、法规制度面前人人平等意识和法规制度约束意识三个方面。遵守党内法规，就是在党内形成一种政治规则，形成“行动一致”的集中化秩序。当然，这种集中化秩序也需要一个民主的过程。党的十八届六中全会指出，党内民主是党的生命，是党内政治生活积极健康的重要基础。所以，要意识到，形成党内集中化的秩序是与党内民主不矛盾的，而是充分发扬党内民主的结果。党要长期执政，就必须保障每位党员的民主权利，允许党员表达意见，并不断拓宽党员表达意见的渠道。这也有助于加强廉政建设，防止滥用职权。

党员领导干部法规制度意识的形成有一个过程，这既需要个人主观上的愿望和自觉，还需要加强法规制度宣传教育，实现从单纯的感性认识上升到牢固的观念以至系统的理论认识。培养和塑造党员政治觉悟和党规党纪意识是加强反腐倡廉建设的重要前提和基础。如何做到这一点，

这就需要从严，包括问责从严。“动员千遍不如问责一次”，有了错误，就要严厉问责，从严问责是最有助于党规党纪意识提高的。而在从严问责方面，首先要问的是什么责呢？首先是政治责任，这是保障全党步调一致，高度统一的基础。正如习近平总书记所强调的，“严明党的纪律，首要的就是严明政治纪律。党的纪律是多方面的，但政治纪律是最重要、最根本、最关键的纪律，遵守党的政治纪律是遵守党的全部纪律的重要基础”。<sup>①</sup>

如果缺乏党规党纪意识，特别是缺乏政治责任，就很难同党中央保持一致，在制度建设方面，不仅难以制定出好的法规制度，即使有了好的法规制度也难以得到有效遵守和执行，党的行动也很难保持一致。习近平总书记指出，“遵守党的政治纪律，最核心的，就是坚持党的领导，坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，同党中央保持高度一致，自觉维护中央权威。……在指导思想和路线方针政策以及关系全局的重大原则问题上，全党必须在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致”。<sup>②</sup>因此，只有党员干部的政治觉悟提高了，全党乃至全社会的规则制度意识增强了，自觉执行和维护规则制度的良好风气才会形成，党的各项工作和事业才能顺利发展，反腐倡廉建设也才能不断取得新的成效。

在新的历史条件下，党风廉政建设和反腐败斗争形势依然严峻复杂，这就更需要加强党的领导，从严治党任务紧迫。当前，“四风”反弹、顶风违纪现象时有发生，腐败蔓延势头尚未得到全面遏制。所以，党的十八届六中全会进一步指出，要坚持有腐必反，有贪必制，坚持无禁区、全覆盖、零容忍，党内绝不允许有腐败分子藏身之地。我们必须在不断加强党的领导同时，加快党内法规制度建设，严明政治纪律，继续严反腐败，从严治党。

---

<sup>①</sup> 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编：《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2016年版，第13页。

<sup>②</sup> 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编：《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2016年版，第13页。

早在改革开放初期，邓小平同志指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”<sup>①</sup>这一标志性论断已经成为我们全党的共识。可以说，正因为我们党和国家高度重视和不断推进各方面的制度建设，并严格执行制度，人们的经济生活、政治生活、文化生活、社会生活才逐步走向规范化、制度化，促进了社会的整体进步。但也毋庸讳言，目前仍然既存在法规制度不健全、不完善的问题，也存在一些法规制度没有得到很好执行和维护的问题。这其中就有政治觉悟不高，党规党纪意识缺乏的原因。所以，要进一步提高党员干部的政治觉悟，严肃政治纪律。政治纪律可以在党内形成一种规则秩序，这会进一步增强党员干部的规则制度意识。

当前，十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》，就是提升政治觉悟，加强党内法规建设的重大举措。当然，在具体的要求和目标方面，必须以党章为根本遵循，坚持党的政治路线、思想路线、组织路线、群众路线，着力增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性，着力增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，着力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，着力维护党中央权威、保证党的团结统一、保持党的先进性和纯洁性，最终，要努力在全党形成又有集中又有民主、又有纪律又有自由、又有统一意志又有个人心情舒畅生动活泼的政治局面。

---

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第333页。

### 三、加强党内法规制度建设，依规从严治党，是实现依法治国的必由之路

邓小平同志曾经说过：“国要有国法，党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法，国法就很难保障。”<sup>①</sup>可见，依规管党治党是依法治国的重要前提和政治保障，只有把党的建设好，国家才能治理好。

中国共产党一贯高度重视法治建设，把依法治国同党的自身建设、人民当家作主置于政治建设的首要地位加以强调。习近平总书记曾指出，“任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动，任何公民、社会组织和国家机关都要以宪法和法律为行为准则，依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责”。<sup>②</sup>要落实当前全面推进依法治国方略，我们党就必须从自身做起，对自身建设提出更严的标准、更高的要求，加强党内监督。十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》就是为了强化党内监督，这是构建党内监督体系的重要举措。党内监督条例、问责条例、廉洁自律准则、纪律处分条例等党内法规的纷纷出台，使党内监督体系更加完善。新时期，党更加注重党内法规制度的建设，党也需要严格依据这些完善的党内制度确保党执政的成效。

党内法规不同于其他社会规则，它作为中国最重要的政治团体——执政党的内部规则，势必与国家层面的法律规范发生紧密关联。同时，党内法规作为中国特色社会主义法治体系的重要内容，与国家的法治精神是一致的、相容的，而不是冲突的。所以，一方面，党的各级组织和

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第147页。

<sup>②</sup> 中共中央宣传部编：《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社2014年版，第83—84页。

广大党员没有任何法外特权，必须严格遵守法律，并做守法模范；另一方面，党员领导干部要有规则意识，培养法治思维模式。习近平总书记指出，“领导干部要把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式，做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情”。<sup>①</sup>做到这一点，也有助于在党内用“法治”方式，从严治党，从而让从严治党步入党内法规轨道。

党内法规与国家法之间必然会相互影响、相互作用。国家法律法规是党领导人民制定和执行的，没有党规党法，国法就很难保障，党内法规制度体系建设好了，国家法治建设就成功了一大半。在从严治党，进一步完善党内法规制度建设的进程中，一方面，要确保党内立法不侵越国家机关的立法权；另一方面，要确保党内法规不与国家法律相抵触。《中华人民共和国宪法》第五条规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。”《中国共产党章程》也规定：“党必须在宪法和法律范围内活动”。《制定条例》第七条第三款规定，制定党内法规应“遵守党必须在宪法和法律范围内活动的规定”的原则。这些规定也说明依规从严治党是实现依法治国的必由之路。执政党依法治国，首先必须要依规治党，努力保障执政党的先进性和纯洁性。

纪律严明是全党统一意志、统一行动、步调一致前进的重要保障，是党内政治生活的重要内容。同时，有严明纪律的党，还必须严格遵守法律，因为党内法规纪律是在遵守“党必须在宪法和法律范围内活动”的原则下制定的，严明纪律、遵守法律，都是从严治党的要求。

---

<sup>①</sup> 2015年习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上的讲话。



# 第一章

## 坚持全面从严治党

### 一、从严治党的历史发展

从严治党的历史发展与党内治理形态的变迁休戚相关，与党内法规制度的建设息息相关，在中国共产党不断完善与健全党内治理规范体系的进程中，依规从严治党的历史也在不断丰富与发展。结合党内法规的发展历史，可以把从严治党的历史发展脉络梳理为“初创期—形成期—转型期—成型期”，在这四个历史时期的演进过程中，从严治党中的党内治理与国家治理之间也形成了良性的互动。

#### （一）初创期：对党内文件的严格执行

中国共产党从成立之日起，就特别注重政治纪律，从思想与制度上完善党内治理形态，通过出台一系列文件，并严格执行文件来践行党的宗旨。中共一大会议期间便通过了《中国共产党第一个纲领》、《关于当前实际工作的决议》，其中，党纲初步设计了党的性质等原则问题，并对党员政治立场、保守秘密等进行了初步规定，对各地党组织和党员提出