



党内法规精要

8讲

侯通山◎著

中国方正出版社



党内法规制度 8讲

江苏工业学院图书馆
藏书章

侯通山◎著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

党内法规精要 8 讲/侯通山著. —北京: 中国方正出版社,
2005. 7

ISBN 7 - 80216 - 032 - 4

I. 党… II. 侯… III. 中国共产党 - 党的纪律 - 基本知识
IV. D262. 13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 074415 号

党内法规精要 8 讲

侯通山 著

责任编辑: 康 弘 刘彦彩

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560936 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 83085204 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com

责编 E-mail: Lyncanai@163.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京昌平长城印刷厂

开 本: 890 毫米 × 1240 毫米 1/32

印 张: 8

字 数: 195 千字

版 次: 2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7 - 80216 - 032 - 4

定价: 15.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)



作者简介：侯通山，男，毕业于北京大学，长期从事党内立法工作，组织和参加了《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》、《关于实行党风廉政建设责任制的规定》、《中国共产党党内监督条例（试行）》、《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党党员权利保障条例》以及《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》等重要党内法规和文件的起草制定工作，现任中央纪委法规室主任，监察部法规司司长。

内容提要

本书是一部论述重要党内法规的精品专著。作者在书中坚持正确的指导思想，论述了党内法规的基本理论，对一批重要党内法规的起草背景、主要内容和精神实质作了深入浅出的介绍，并结合当前法规工作的实际，论述了搞好法规制度建设应当注意的问题。本书内容翔实，文字简练，观点准确，具有很强的权威性，是党员领导干部和广大读者学习党内法规的必备教材。

自序

这些年，我一直在从事党内法规的制定工作。在中国共产党依法治国、依法执政的新的历史时期，党内法规的地位和作用越来越显得重要。十几年来，在中央纪委监委的领导下，我组织并参加了《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》（文中简称《廉政准则》）、《关于实行党风廉政建设责任制的规定》（文中简称《党风廉政建设责任制规定》）、《中国共产党党内监督条例（试行）》（文中简称《党内监督条例》）、《中国共产党纪律处分条例》（文中简称《党纪处分条例》）、《中国共产党党员权利保障条例》（文中简称《党员权利保障条例》）以及《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》（文中简称《实施纲要》）等重要党内法规和文件的起草制定工作，并且多次应邀在一些省、市、自治区和中央国家机关，县处级、地市级以上领导干部会议上，省市委理论学习中心组，省市委党校，培训中心作党内法规专题学习辅导，有些还由有关部门制作成录像带和

光盘在全国发行。这本书就是根据我这些年的讲授内容整理而成的，也是我对学习、宣传党内重要法规的一个小结。

为了搞好法规的制定工作，十几年来，我到国内许多地方进行过调查研究，也到欧、美、亚、非和大洋洲的一些国家作过访问考察，深感法规制定后要得到切实的贯彻执行，法规的宣传教育至关重要。记得成都武侯祠有一副对联曰：“能攻心则反侧自消，从古知兵非好战；不审势即宽严皆误，后来治蜀要深思”。我以为，这个道理在法治建设中同样适用。只有通过教育，使人常怀尚法、畏法、敬法之心，法规才能成为必行之法，才能真正体现法的精神。编著这本党内法规精要8讲，也就是想为法规的学习、宣传尽一点绵薄之力。

本书在编辑出版过程中，中国方正出版社的领导给予了大力支持，在此谨表诚挚的谢意。

侯通山

二〇〇五年六月十日

目 录

第一讲 党内法规概论

- 一、党内法规概述 1
- 二、纪检条规的制定与执行 4
- 三、加强纪检条规建设 15

第二讲 学习贯彻《廉政准则》的几个问题

- 一、制定《廉政准则》的背景 17
- 二、《廉政准则》的基本内容 22
- 三、认真学习、深入贯彻《廉政准则》 42

第三讲 准确把握《党风廉政建设责任制规定》的要点

- 一、实行党风廉政建设责任制的重要性和必要性 44
- 二、《党风廉政建设责任制规定》的要点 47
- 三、把党风廉政建设责任制落到实处 62

第四讲 党内监督实践与《党内监督条例》

- 一、新时期党内监督的伟大实践 64
- 二、起草颁布《党内监督条例》的背景和指导思想 79
- 三、《党内监督条例》的框架结构和需要重点说明的几个问题 86
- 四、十项监督制度概述 95

第五讲 《党纪处分条例》的修订与完善

- 一、修订颁布《党纪处分条例》的背景 112
- 二、修订《党纪处分条例》的指导思想和具体体现 115

党内法规精要 8 讲

三、《党纪处分条例》的修订与完善	123
四、严格量纪标准，严肃党的纪律	140
第六讲 《党员权利保障条例》是保障党员权利的强大法规武器	
一、修订颁布《党员权利保障条例》的背景和过程	154
二、修订《党员权利保障条例》的指导思想和涉及的 几个重要问题	159
三、党员权利的行使和保障措施	166
四、认真履行保障党员权利职责	188
第七讲 学习贯彻《实施纲要》 充分发挥制度在惩治和 预防腐败中的保证作用	
一、充分认识制度建设在惩防体系中的地位和作用	196
二、准确把握惩防体系中反腐倡廉制度建设的主要内容	199
三、提高制度建设的质量和水平 严格贯彻执行 反腐倡廉各项制度	237
第八讲 重视理论研究 搞好法规工作	
一、在立法工作中必须加强理论研究	241
二、当前法规工作中应当注意的几个问题	242
三、对法规体系总体目标要统一规划，分步实施	247
四、搞好制度创新，实现法规的与时俱进	248

第一讲 党内法规概论

一、党内法规概述

“党内法规”这一概念，最早是由毛泽东同志提出的。早在1938年，毛泽东在《中国共产党在民族战争中的地位》一文中提出：“为使党内关系走上正轨，还须制定一种较详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动。”邓小平同志在十一届三中全会报告中指出，“国要有国法，党要有党规党法。没有党规党法，国法就很难保障。”中共中央1990年7月31日发布的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》明确规定，党内法规是党的中央组织、中央各部门、中央军委总政治部和各省、自治区、直辖市党委制定的用以规范党组织的工作、活动和党员行为的党内各类规章制度的总称。

党内法规的名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则。党章是最根本的党内法规，其他党内法规是党章有关规定的具体化。中共中央纪律检查委员会、中央各部门制定并发布的党内法规，称规定、办法、细则。各省、自治区、直辖市党委制定的党内法规，称规定、办法、细则。各省、自治区、直辖市党委制定的规定、办法、细则，应严格遵循党章的规定和党中央、中共中央纪律检查委员会以及中央各部门发布的党内法规的规定，不得与其相抵触。党中央有权撤销中共中央纪律检查委员会、中

央各部门和各省、自治区、直辖市党委发布的与党章和党中央发布的党内法规相抵触的党内法规。党内法规的内容用条文表述，条文可由若干款组成，款下可分项、目。内容较复杂的可分章、节。总的看，表述的形式比法律更加灵活。

党章是最根本的党内法规。1921年7月党的第一次全国代表大会，通过了我党的第一个党章《中国共产党第一个纲领》，共十五条，主要规定了党的名称、纲领、入党的条件和手续等。1922年党的第二次全国代表大会通过的党章，名称为《中国共产党章程》，共六章二十九条，分别是党员、组织、会议、纪律、经费和附则，主要规定了入党的条件和程序、党组织的组成、会议的召集、党员必须遵守的纪律、党员经费的来源以及章程的修改等。1945年党的第七次全国代表大会通过的《中国共产党章程》，有总纲、十一章七十条。党的总纲是我们党的基本纲领，也是党章的组成部分。这十一章分别是党员，党的组织机构，党的中央组织，党的省及边区之组织，党的地方、县、市及区之组织，党的基层组织，党的地下组织，党的监察机关，党外组织中的党组，奖励与处分，经费。1956年党的第八次全国代表大会通过的《中国共产党章程》有总纲、九章六十条，分别是党员，党的组织机构和组织制度，党的中央组织，党的省、自治区、直辖市和自治州的组织，党的县、自治县、市的组织，党的基层组织，党的监察机关，党同共产主义青年团的关系以及党外组织中的党组。1982年党的第十二次全国代表大会通过的《中国共产党章程》有总纲、十章五十条，分别是党员，党的组织制度，党的中央组织，党的地方组织，党的基层组织，党的干部，党的纪律，党的纪律检查机关，党组以及党和共产主义青年团的关系。

“准则”是党章的重要补充，是仅次于党章的党内重要法规。中国共产党历史上共有两部准则，一是1980年党中央制定的《关于党内政治生活若干准则》，共规定了十二项准则，分别是坚持党

的政治路线和思想路线；坚持集体领导，反对个人专断；维护党的集中统一，严格遵守党的纪律；坚持党性，根绝派性；要讲真话，言行一致；发扬党内民主，正确对待不同意见；保障党员的权利不受侵犯；选举要充分体现选举人的意志；同错误倾向和坏人坏事作斗争；正确对待犯错误的同志；接受党和群众的监督，不准搞特权；努力学习，做到又红又专。《关于党内政治生活若干准则》对于全面恢复和进一步发扬党的优良传统和作风，健全党的民主生活，维护党的集中统一，增强党的团结，巩固党的组织和纪律，提高党的战斗力发挥了重要作用。二是1997年党中央制定的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》。

党内法规对于加强党的建设，保证党的各项工作和党内生活的制度化，不断提高依法执政的能力，提高党的领导水平和执政水平具有十分重要的作用。这些年来，党中央，中央各部门，各省、自治区、直辖市党委，制定了很多重要的条例、规定，用以规范各方面的工作。我们党坚定不移地推行依法治国基本方略，民主化法制化进程持续加快，适应社会主义市场经济发展的法律体系初步建立，党的建设新的伟大工程全面推进，“三个文明”协调发展。在党中央、国务院的坚强领导下，党风廉政建设和反腐败斗争深入开展，不断取得新的明显成效。如1998年由中央纪委监察部起草，党中央、国务院发布的《关于实行党风廉政建设责任制的规定》，是一项具有全局性的党内法规。为贯彻落实这个规定，一些地方和部门从实际出发，制定了44个保证其贯彻落实的实施办法、细则和相关规定，进一步明确了领导班子和领导干部在党风廉政建设方面的责任，保证了党风廉政建设责任制的落实，有力地促进了反腐倡廉工作“全党动手，齐抓共管”局面的形成。2004年中共中央出台了《中国共产党党内监督条例（试行）》，正式颁布了《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党党员权利保障条例》。党内法规必将进一步得以加强，并且不断得以完善。



党内法规与国家法律，都是执政党的基本理论、基本路线和基本纲领的具体体现，从根本上反映了中国最广大人民的根本利益，都是党的意志和人民意志的统一，这就决定了党内法规和国家法律在根本上的一致性。但党内法规和国家法律又有许多重要的区别：一是制定的机关不同。前者是由党中央、中央组织和省、自治区、直辖市党委制定的；后者是由国家立法机关制定的。二是适用范围不同。前者适用于党的各级组织和党员；后者适用于国家机关和所有公民。三是强制程度不同。前者具有纪律约束力；后者则具有国家强制力。四是制定程序不同。前者制定程序相对简便、及时；后者相对复杂、滞后。五是行为规范的要求不同。前者是对党员的要求，比后者对公民和一般国家工作人员的要求更为严格。

二、纪检条规的制定与执行

纪检条规建设是党的纪律检查制度建设的基本内容。在新的历史条件下，从理论上深入研究纪检条规建设的规律和特点，在实践中努力完善和健全纪检条规体系，对于保证纪律检查工作走上制度化、规范化的轨道，有着十分重要的意义。

（一）纪检条规的形式

纪检条规是党组织通过一定程序制定的用以规范党的纪律检查工作和党组织、党员行为的全部规章制度的总称。它包括组织、实体和程序三个方面。在“纪检条规”这一概念中，“条规”一词是借用法学中的概念而来的，是条例、规定、办法等行为规范的通称，而“纪检”一词则是对这种行为规范调整范围的界定。这个定义包含四个要素：有权制定纪检条规的机关；纪检条规的作用；纪检条规作用的对象；纪检条规的内容。一定事物的内容要通过一定的形式表现出来。作为规范纪律检查工作和党组织、党

员行为的纪检条规，也必然会有自己的形式。在纪检条规的诸形式中，由于它们各自制定的组织不同，调整的对象不同，地位和效力不同，因而形成一个严密统一的纪检条规的形式体系。其中，主要形式有以下几种：

1. 条例。条例是党的中央组织制定的用来调整党内某种重要关系或规定某一方面重要工作的一种行为规范，是纪检条规的重要形式之一。条例所规定的一般是党内生活中某一方面带有普遍性的比较重大的问题，只有党的中央组织才有权制定，而中央各部门和地方、基层的党组织都无权制定。条例具有相对的稳定性，不宜频繁变动修改，具有较大的权威性和约束力，党的各级组织、全体党员都必须遵守执行。对于内容特别复杂而又不宜全部写进条例中去的问题，还应制定与条例相配套的实施细则。党的十一届三中全会以来，中央纪委先后制定了若干条例，如《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》等。

2. 规定。规定是对党内某些政策性问题或某方面的活动提出具体的执行意见或措施的一种党内行为规范，是纪检条规形式体系中一种较为常用的形式。规定和条例都属于规范性文件，两者的区别是：第一，条例多涉及比较大的原则性问题，内容比较全面，具有普遍的指导意义；规定则是对某些工作或党内生活中的一般性问题提出规范性的要求，范围和对象比较集中，措施和要求也比较具体。第二，条例只能由党的中央一级组织制定，适用于全党，具有较高的地位和较大的权威性；而党的中央组织和地方组织都可以制定规定，在制定机关所管辖的范围内适用。第三，条例相对稳定，一经颁布，不轻易变动修改；规定则为处理某一方面的事务而制发的，有较强的现实性，往往又带有某种程度的事务性。在结构和表达形式上，规定比条例更灵活。规定的事项一般包括两个方面：一是原则的规范要求；一是具体的约束措施。十一届三中全会以来，中央纪委先后制定了一系列规定，如《党

员领导干部犯严重官僚主义失职错误党纪处分的暂行规定》等。

3. 规则。规则是规定某项活动的具体方法和程序的一种党内行为规范。党内的规则通常有两种：一种是议事规则，适用于以召开会议的方式讨论决定问题的机构，如党的代表大会的议事规则，党的委员会全体会议的议事规则，纪律检查委员会全体会议的议事规则等。另一种是工作规则，适用于党委和纪委的常设机构或其工作部门，如党委常委会工作规则，纪委会常委会工作规则，纪委会内部的各业务室工作规则等。

4. 办法。办法是关于贯彻执行条例规定的具体做法和措施的一种规范性文件，通常用来对条例或规定中某一方面的内容作出具体的或补充性的规定。办法的适用性和针对性比较强，应用范围也很广泛。办法与规定的主要区别是：第一，规定相对来说更具有原则性、概括性，办法则具体一些；第二，规定是要求下级机关遵照执行的，约束力较强，而办法则一般是对某项工作或某方面问题的政策界限和具体问题作出规范，下级机关在执行过程中，可以根据实际情况灵活运用或给予补充。如中央纪委制定的《关于所要作出的处分决定和所依据的事实材料同犯错误党员见面的具体办法》，就是以办法的形式制定的纪检条规。

5. 实施细则。实施细则是与条例、规定相配套的用来对条例、规定的内容作出明确解释或更为具体规定的一种党内行为规范，也称“实施办法”。实施细则是为保证条例、规定的正确实施而制定的，它是条例、规定的附属规范，不能离开条例、规定而单独存在。实施细则的制定，通常有两种情况：一是由条例、规定的制定机关制定，其适用范围和效力与条例、规定相同；另一种是由地方党组织根据条例、规定的基本精神，结合当地的实际情况制定和发布的，这种实施细则需报制定条例、规定的机关备案，其适用范围和效力仅限于制定实施细则的地方党组织的管辖范围内。实施细则的内容，主要是对条例、规定中的具体条文、名词、

术语的含义作出更为具体明确的规定，其目的是为了条、规定便于理解和执行，使之具有可操作性。如中央纪委根据案件检查工作的需要，制定了《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则》。

6. 守则。守则是党员或党员领导干部在工作、生活、学习等方面应该遵守的规则，也是纪检条规的一种形式。守则一般具有以下特点：一是各级党组织都可以制定，内容集中，条文简明，一目了然，便于共同遵守；二是所规定的内容大多属于倡导性的，具有一定的约束力，主要依靠党员和党员领导干部严格自律，自觉执行。守则的种类比较多，根据不同需要，党组织和纪检机关可以制定工作、生活、学习、纪律等不同方面的守则。

（二）纪检条规的制定

纪检条规制定，是指党组织依照职权范围和规定程序制定、修改和废止有关党的纪律检查工作规范的活动。纪检条规制定，是使党内监督检查工作走上规范化、制度化轨道的前提条件。在党内，有纪可依，有纪必依，执纪必严，违纪必纠，是一个有机统一整体，也是监督检查工作所应达到的目标。而其前提条件是有纪可依，有章可循。如果不制定纪检条规，则一切都无从谈起。纪检条规的制定，是党组织的一项重要职能和重要活动。

制定纪检条规要依照党组织的职权范围划分权限。我们党的性质和党组织的结构形式决定了党的纪检条规的制定，实行中央集中统一领导的多级体制，即在保证纪检条规统一性的前提下，实行充分发挥中央和地方两方积极性的原则。党内的一些特别重要的条规，必须由党中央和中央纪委制定，以保证全党纪检条规的统一和权威。但是，由于我国幅员辽阔，各地发展很不平衡，仅靠中央制定条规很难圆满地调整 and 解决全国不同地区异常复杂的问题。因此，地方党组织也应制定适合本地情况的地方性条规。

这些条规只在本地区范围内具有效力，条规的内容应严格遵守党章的规定和党中央、中共中央纪委以及中央各部门发布的党内条规的规定，不得与其相抵触。

制定纪检条规，必须遵循下述五条基本原则：

第一，以党章为依据，贯彻党的路线、方针、政策；

第二，遵守党必须在宪法和法律的范围内活动的规定，不得与国家法律相抵触；

第三，贯彻党的民主集中制原则；

第四，从党的建设的实际出发；

第五，既注重配套完备，又防止繁琐过滥。

这五条原则，是制定纪检条规必须遵循的共同原则。虽然各个条规制定的内容不同，调整的范围也不同，但由于这些重要的指导原则是对党内生活实践经验的科学总结，因此，在制定纪检条规的工作中，必须自觉地遵循这些原则，以便切实保证纪检条规的质量，并进而促进整个党内法规建设的进行。纪检条规的制定，必须依照法定程序进行。也就是说，党组织在制定、修改或废止纪检条规的活动中，必须履行法定步骤和手续。纪检条规制定的程序，是纪检条规正确反映广大党员的意志、符合党的建设的客观需要、促进纪检工作顺利进行的重要保障。只有经过法定程序所制定、修改的纪检条规才是合法的、有效的。概括来说，纪检条规的制定，通常可以分为以下四个步骤：

1. 规划。规划是指对所要制定的条规作出计划安排。根据计划和安排的时间不同，规划可以分为长期规划、中期规划和年度规划三种。作为纪检条规制定必经程序的规划，指的是年度规划，按照有关规定和习惯做法，党组织在制定纪检条规时，首先要进行调查研究，弄清已经制定了哪些条规，这些条规在执行中存在些什么问题，还需要制定和修订哪些条规，然后根据形势和党的建设的实际，区别轻重缓急，进行分类排队，做出本年度要制定