

学习贯彻《中国共产党党内监督条例（试行）》

开好民主生活会 加强党内监督

民主生活会实用手册

■ 谢志高 编著

6

中国方正出版社

学习、贯彻《中国共产党党内监督条例（试行）》

开好民主生活会 加强党内监督

——民主生活会实用手册

谢志高 编著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

开好民主生活会 加强党内监督：民主生活会实用手册/谢志高编著. —北京：中国方正出版社，2004. 1

ISBN 7-80107-771-7

I. 民… II. 谢… III. 中国共产党—组织生活—手册 IV. D263.4-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 000318 号

开好民主生活会 加强党内监督

——民主生活会实用手册

谢志高 编著

责任编辑：杜英莲

责任校对：张 蓉

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) 66124758 门市部：(010) 63094573

编辑部：(010) 63094507 出版部：(010) 66510958

网址：www.FZPress.com

责编 E-mail：DYL@FZPress.com

经 销：新华书店

印 刷：北京昌平长城印刷厂

开 本：850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张：9.5

字 数：245 千字

版 次：2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-771-7

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)

序

罗海藩

党的十一届三中全会以来，在我们党的组织战线上，涌现了越来越多的重视学习、研究党的建设理论，善于对实际问题进行思考、探索的同志。这些同志中，既有德高望重的老同志，也有年富力强的中青年同志，这是可喜可贺的事，说明我们的党建理论队伍人才辈出，后继有人。中共湖南省委组织部的谢志高同志就是这样一位勤于学习、勤于思考的中青年干部，他在组织工作岗位上，大量的时间是从事民主生活会管理工作，他边学习、边实践，边总结、边提炼，最后形成了洋洋洒洒达 20 余万字的《民主生活会实用手册》，也就是水到渠成、瓜熟蒂落的事了。这本册子不仅是他相当长一段时间对党员领导干部民主生活会理论与实践的提炼和总结，同时说明了一个普普通通、默默无闻的组织工作者对党的组织工作充满了深厚的感情，对党的建设理论研究倾注了大量的心血和汗水，这是难得可贵的。

谢志高同志给我的总体印象是思想纯正，工作踏实，为人朴实，心地善良，特别爱好读书和学习，工作上比较勤奋，喜欢思考问题，有一定的文字功底。也正是因为这些原因，1991 年 5 月，省纪委将他从娄底地区纪委选调来省里工作。1994 年调入省委组织部工作，主要是负责全省县以上党员领导干部民主生活会管理的

日常工作。大概是1998年3月，组织部安排他起草《湖南省实施〈关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定〉细则》，《实施细则》共分七章23条，初稿完成以后，我认真看了，总体感到《实施细则》指导思想比较明确、考虑也还周到全面，措施具体可行，章目设置比较合理，政策性、针对性、可操作性也比较强，说明执笔者还是花了不少心血的。这个《实施细则》部里一直很重视，并指示党管处向中组部组织局汇报，组织局领导听取汇报后，给予了比较高的评价，并在全国组织处长会上作了介绍。后组织局专门来电指出：“《实施细则》紧密结合湖南实际情况，可操作性强，对保证民主生活会质量有一定的积极作用。”“整个《实施细则》结构、布局合理，条理清楚，文字精炼”。并指出《实施细则》在全国尚属第一个，肯定湖南工作做得主动、积极。这个《实施细则》原拟在1999年5月正式以省委名义下发，后因部里考虑到全省还在搞“三讲”，指示“三讲”后再发。“三讲”结束后，《实施细则》又吸收了“三讲”教育的一些好的做法和经验，进行了修改、补充、完善。2001年10月14日，中共湖南省委发出关于印发《湖南省实施〈关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定〉细则》的通知（湘发〔2001〕18号），将《实施细则》23条印发到县以上各级党组织。

从1998年3月到2001年10月长达三年多的时间里，谢志高同志从第一次拿出《实施细则》初稿，到后来不断地修改、补充，直到正式印发成文，其间他查阅了中央、省里几乎所有关于民主生活会的文件，并对文件逐条逐句逐字进行消化，并吸收、借鉴了省纪委、省直工委、各市、州委关于民主生活会管理一些好的做法，搜集和索取了全国部分兄弟省、市指导、管理民主生活会的成功经验，积聚了比较丰富的原始资料，也形成了他自己对民主生活会管理的一些思考。在《实施细则》下发后，出于一种对工作强烈的责任心和使命感，他就开始整理、归纳这些来之不易的资料，并按

《实施细则》的总体框架，严格以中央文件为依据，以民主生活会管理流程为顺序，采取大结构、小标题的形式一气呵成，既独立成章，又节节相扣，既有理论深度，又深入浅出。力求做到全面准确，除了理论性、系统性、知识性外，特别强调实用性、可操作性，同时也融入了他自己长年工作实践的思考与探讨。该书可作为各级党员领导干部参加、指导民主生活会和县以上党和国家机关党组织以及各级纪检、组织部门从事民主生活会管理的同志的工作参考用书。

当然，谢志高同志毕竟不是专业党建理论工作者，就其本人愿望而言，是想力求书稿的理论性、实用性都做到尽善尽美，但毕竟目前民主生活会指导、管理方面可供搜集和参考的资料不多，所涉及的内容也相对较窄，编写起来困难比较大，因此，书中的缺陷和纰漏之处在所难免。但尽管如此，作者在资料收集困难、时间精力有限的情况下，仍然锲而不舍、苦心沥血地将这本书稿完成，这种对党建工作的执着精神，是非常宝贵的，这也是我为该书写序的初衷。作为一个老党员、老党务工作者，我由衷地希望有更多的同志来关心党建工作，支持党建工作，热爱党建工作，有更多的同志特别是中青年同志投身到党建理论队伍中来。

本书出版之际，恰逢《中国共产党党内监督条例（试行）》颁布，相信本书的出版对于县以上党员领导干部贯彻落实《中国共产党党内监督条例（试行）》、开好民主生活会大有裨益。

2004年2月

目 录

导论：党内民主是党的生命	(1)
--------------------	-----

一、总 则

1. 民主生活会	(6)
2. 民主生活会制度	(6)
3. 民主生活会的主体	(9)
4. 民主生活会的基本内容	(11)
5. 民主生活会的方针	(12)
6. 民主生活会的标准	(16)

二、会前准备

7. 确定议题、日期	(20)
8. 制定民主生活会实施方案	(22)
9. 报请上级党委	(25)
10. 征求党内外意见	(31)
11. 领导成员谈心	(37)
12. 与会人员做好发言准备	(39)
13. 上级党委批复、派员参会	(48)

三、党委（党组）书记职责	(53)
14. 党委（党组）书记是第一责任人	(53)
15. 主持、研究确定民主生活会议题	(56)
16. 找领导成员谈心	(57)
17. 召集、主持民主生活会	(59)
18. 带头搞好学习	(60)
19. 带头开展批评与自我批评	(61)
20. 评价和总结民主生活会情况	(63)
四、会议组织	(67)
21. 通报上次民主生活会整改情况	(67)
22. 学习文件	(70)
23. 领导成员开展批评与自我批评	(75)
24. 提出本次民主生活会整改措施	(80)
25. 上级党委（党组）与会负责人发言	(83)
26. 作好会议记录	(87)
27. 会议主持人作总结	(99)
28. 将会议情况报上级纪委、组织部	(99)
五、会后整改	(105)
29. 领导班子整改	(105)
30. 领导成员整改	(112)
31. 领导班子和成员自身监督、检查	(116)
六、管理、指导和监督	(119)
32. 民主生活会评估	(119)
33. 上级党委、纪委检查、监督	(123)

34. 上级党委组织部管理、指导	(128)
七、民主生活会管理制度	(135)
35. 上级党委（党组）成员参加下级党组织民主生活会 制度	(135)
36. 民主生活会提前介入制度	(136)
37. 民主生活会考评制度	(138)
38. 民主生活会理论学习考试考核制度	(140)
39. 民主生活会督办制度	(145)
40. 专题民主生活会制度	(148)
41. 民主生活会通报制度	(151)
42. 民主生活会档案制度	(153)
八、民主生活会管理规范图表	(155)
43. 党委（党组）民主生活会程序	(155)
44. 上级党组织检查下级党组织民主生活会程序	(156)
45. 党员领导干部民主生活会情况报告表	(157)
46. 党员领导干部民主生活会记录送审单	(160)
47. 党员领导干部民主生活会督办通知单	(161)
九、民主生活会日常管理	(162)
48. 党委组织部民主生活会日常管理	(162)
49. 机关党组织民主生活会日常管理	(163)
十、民主生活会管理方式和方法	(167)
50. 民主生活会信息化管理	(167)
51. 民主生活会量化管理	(168)

52. 民主生活会监督系统管理 (169)

附录：党员领导干部民主生活会的有关文件 (174)

中国共产党章程 (174)

关于党内政治生活的若干准则 (198)

中共中央关于印发《中国共产党党内监督条例（试行）》
的通知 (215)

中国共产党党内监督条例（试行） (216)

中共中央关于印发《中国共产党党和国家机关基层组织
工作条例》的通知 (228)

中国共产党党和国家机关基层组织工作条例 (229)

中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定 (237)

中共中央印发《关于县以上党和国家机关党员领导干部
民主生活会的若干规定》的通知 (253)

关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干
规定 (254)

中共中央纪委 中共中央组织部印发《关于提高县以上
党和国家机关党员领导干部民主生活会质量的意见》
的通知 (257)

关于提高县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会
质量的意见 (258)

中共中央纪律检查委员会 中共中央组织部印发《关于
改进县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的
若干意见》的通知 (262)

关于改进县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会
的若干意见 (263)

中共中央批转《关于加强和改进中央党政机关党的工作的
意见》的通知 (266)

中央组织部 中央直属机关党委 中央国家机关党委关于 加强和改进中央党政机关党的工作的意见·····	(267)
中共中央组织部转发中央国家机关工委《关于中央国家机关 各部门党组指导机关党委工作的意见》的通知·····	(272)
关于中央国家机关各部门党组指导机关党委工作的意见·····	(273)
中共湖南省委关于加强和改进党组建设的意见（试行）·····	(276)
中共湖南省委关于印发《湖南省实施〈关于县以上党和国家 机关党员领导干部民主生活会的若干规定〉细则》的通知 ·····	(282)
湖南省实施《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主 生活会的若干规定》细则·····	(283)
后 记·····	(291)

导论：党内民主是党的生命

2003年12月31日，中共中央关于印发《中国共产党党内监督条例（试行）》（以下简称《党内监督条例（试行）》）的通知指出，“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主要负责人。”“党组织应当坚持和健全党员领导干部民主生活会制度，按照规定开好民主生活会，通过民主生活会，统一思想，改进作风，加强监督，增进团结，提高依靠自身力量解决问题的能力和矛盾的能力。”《党内监督条例（试行）》是一部十分重要的党内法规，它的颁布实施标志着党内监督进入了一个新的阶段，党内监督制度进一步走向制度化、规范化。民主生活会制度作为党内监督的一项重要制度，在发展党内民主，加强党内监督方面，一直起着举足轻重的作用。党内监督的重点主要是党的各级领导机关和领导干部，民主生活会制度是县以上党和国家机关党员领导干部通过党内生活解决自身问题和矛盾，因而民主生活会制度成为加强领导班子思想政治建设的有效途径。邓小平同志指出，“对领导人最重要的监督是来自党委会本身，或者书记处本身，或者常委会本身。”因此，各级党委和纪检、组织部门要加大对县以上党员领导干部民主生活会、指导、检查和监督力度，要通过民主生活会为重要载体促进党内监督制度建设，以达到加强和改善领导班子思想政

治建设的目的。

认真贯彻实施《党内监督条例（试行）》，对于我们坚持党要管党、从严治党的方针，发展党内民主，加强党内监督，维护党的团结统一，保持党的先进性，始终做到立党为公、执政为民，必将起到重要作用。县以上党员领导干部，要在抓好本地区、本部门、本单位贯彻实施《党内监督条例（试行）》工作的同时，切实增强接受监督的意识，主动接受党组织和党员的监督。中央政治局常委、中央纪委书记吴官正同志在2003年7月中央巡视工作会议上强调，加强监督，对领导干部既是严格要求，又是关心爱护。各级领导干部要提高认识，切实增强接受监督的自觉性，主动诚恳地接受各方面的监督。党员领导干部要深化对党员领导干部民主生活会制度的认识，严格执行民主生活会制度的有关规定，自觉接受党内外群众的监督。实践证明，哪个地方的民主生活会制度执行得好，那里的领导班子党风廉政建设就搞得越好，班子的战斗力、凝聚力就强；反之，哪个地方的民主生活会制度执行得不好，那里的领导班子党风廉政建设就会出问题，班子的战斗力、凝聚力就弱。

在对待民主和监督这个问题上，1945年7月，毛泽东同志同民主人士黄炎培谈话中提出了一个重要思想，他说，“我们已经找到新路”，“这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”邓小平同志十分强调用民主监督制度来解决不正之风的问题。他在1957年4月的《共产党要接受监督》中指出，要克服官僚主义等不正之风，“就要受监督，就要扩大党和国家的民主生活，如果我们不受监督，不注意扩大党和国家的民主生活，就一定要脱离群众，犯大错误。”1980年8月在《党和国家领导制度的改革》中他指出，过去“特权现象有时受到限制、批评和打击，有时又重新滋长”，就是因为过去民主与法制不健全，特别是监督制度不健全。

对于一个执政党来说，发展党内民主，健全监督制度特别重

要。邓小平指出：“我们党是执政的党，威信很高。我们大量的干部居于领导地位。在中国来说，谁有资格犯大错误？就是中国共产党。犯了错误影响也最大。因此，我们党应该特别警惕。”处于执政地位的党，它的许多成员担负着领导职务，掌握着一定的权力。但权力有两重性，权力不受监督和制约，势必产生腐败，这是一条规律。这些年来发生的党员干部违纪违法案件大都与权力得不到应有的监督和制约有关。当前，许多党员领导干部参加社会活动多，与各类人员打交道多，个人支配的时间多，如果不主动增强接受监督的意识，自我放纵，拒绝监督，难免陷入迷途，甚至自毁前程，身败名裂。

加强对权力运行的监督，要充分发展党内民主，强化领导集体内部的监督。江泽民同志在党的十六大报告中指出，要“建立结构合理、配置科学、程序严密，制约有效的权力运行机制”，并特别强调要“强化领导班子内部监督”。邓小平同志早就说过：“在常委会里面，应该有那么一段时间交交心，真正造成一个好的批评和自我批评的风气。同等水平、共同工作的同志在一起交心，这个监督作用可能更好一些。”在领导集体内部要大力提倡“监督是责任，批评是爱护”的思想，认真开展批评与自我批评，进行积极健康的思想斗争。因此，县以上党的领导机关要严格执行党员领导干部民主生活制度，加强党内监督制度建设。

一、必须增强领导干部接受监督的自觉性。首先，必须摆正位置。领导干部是人民的公仆，接受监督是毫无疑问的义务，是对党对人民负责的重要体现。其次，必须端正态度。要把监督作为党和人民对自己的爱护来认识，把主动接受监督当作为人民掌好权、用好权的动力。第三，必须提高认识。要明白监督不是不信任，而是对权力的必要制约，体现的是一种民主的精神和原则。严格监督是落实严格要求的有效措施，严格监督是实现严格管理的重要保证。因此，党的领导干部必须严格规范自己的行为，正确行使手中的权

力，自觉接受监督。

二、必须严格对领导干部的管理。由于种种原因，有的地方和部门的党组织，对党员领导干部管理松弛，民主生活会流于形式。个别领导干部之所以堕落为腐败分子，既由其自身素质所决定，又同一些地方和部门的党组织放松管理不无关系。江泽民同志尖锐地指出，“一个执政党，如果管不住、治理不好领导班子和领导干部，后果不堪设想。”建设好各级领导班子，管理好各级领导干部，这是加强党的建设和进一步加大反腐败斗争力度所亟待解决的重大课题。党员领导干部要自觉接受党组织的严格管理，要严格遵守党章和党内的各项规定，对自己高标准，严要求；要全面正确地贯彻执行党的路线、方针和政策，讲党性、讲原则，把严格遵守党的政治纪律始终放在首位；要带头遵纪守法，模范执行《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》，绝不以权谋私、损公肥私、假公济私；要严格遵守和维护民主集中制的各项制度，摆正自己在党内的位置；要经常按照党章和党内的各项规定对照检查，开展党内批评，积极参加组织生活，自觉接受组织和群众的监督，做到自重、自省、自警、自律。

三、必须严格对领导干部的监督。邓小平同志指出，“对领导人最重要的监督是来自党委会本身。”在党委会内部要认真开好民主生活会，切实开展经常性的批评和自我批评。现在，有的领导干部以特殊人物自居，听不得批评意见，认为监督是挑毛病、找茬子，致使一团和气、息事宁人的倾向在一些党组织内部滋长，这对领导干部的成长十分不利。因此，县以上党和国家机关党员领导干部应当严格按照规定参加双重组织生活会，对照规定自查自纠，自觉接受来自各方面的监督。领导班子召开民主生活会要切实保证质量。民主生活会的主题应当按照上级党组织的要求、针对党性党风方面存在的突出问题确定。领导班子成员在民主生活会上，应当针对自身存在的廉洁自律方面的问题以及党员、群众、领导班子其他

成员和下级党组织提出的意见，负责任地作出检查和说明，积极开展批评和自我批评。领导班子主要负责人要对开好民主生活会负责，并承担制定和落实领导班子整改措施的领导责任。领导班子主要负责人既要虚心听取各方面的意见，又要对班子成员严格要求、严格管理、严格监督。同时还要注意发挥党内专门监督机关的作用，使其能够“进行铁面无私的监督检查。”要认真执行《党内监督条例（试行）》等党内法规和制度，从加强领导干部具体活动的监督做起，强化事前、事中的监督，从源头上预防和治理腐败。

一、总 则

1. 民主生活会

民主生活会，主要是指党员领导干部除参加所在党支部或党小组的组织生活外，还必须参加领导班子单独定期召开的以交流思想、总结经验、统一认识、批评和自我批评为主要内容的生活会。

党员领导干部还要参加党委（党组）单独召开的民主生活会。这是因为，这些同志长期在一块工作，接触比较多，互相比较了解，而且他们在思想上、工作上有些不同意见，又不便在支部或小组会上谈，支部和小组也难以帮助解决。因此，需要党委（党组）单独召开党的民主生活会，就执行党的方针、政策和决议情况，在政治上和中央保持一致的情况等一些重要问题，以及相互间在思想作风和工作上的问题，交换意见，沟通思想，谈心通气，开展必要的批评与自我批评，互相帮助，互相监督，总结经验，统一思想认识。这样做，有利于提高贯彻执行党的路线、方针、政策的自觉性，有利于端正党风，增强团结，密切党群关系，加强集体领导，不断改进领导工作，提高领导水平。

2. 民主生活会制度

党员领导干部民主生活会制度是党内政治生活中的一项重要制