

中共中央宣传部、国家新闻出版广电总局
主题出版重点出版物

扎紧 制度的 笼子

中国共产党党内法规制度的
重大发展研究

版
HAN BOOK

WUHAN
PUBLISHING HOUSE
武汉出版社

◎ 李斌雄 / 著

扎紧制度的笼子

Zajin Zhidu De Longzi

中国共产党党内法规制度的重大发展研究

策 划 / 朱向梅 邹德清

责任编辑 / 杨建文 管一凡

封面设计 / 刘福珊

ISBN 978-7-5582-1717-3



定价：78.00元

中共中央宣传部，国家新闻出版广电总局
主题出版重点出版物

Zajin Zhidu De
Longzi

扎紧制度的 笼子

中国共产党党内法规制度的
重大发展研究

HAN BOOK 版

WUHAN
PUBLISHING HOUSE
武汉出版社

李斌雄 / 著

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

扎紧制度的笼子:中国共产党党内法规制度的重大发展研究/李斌雄著.
—武汉:武汉出版社,2017.10

ISBN 978-7-5582-1717-3

I. ①扎… II. ①李… III. ①中国共产党—党的纪律—研究
IV. ①D262.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 256930 号

策 划:朱向梅 邹德清

著 者:李斌雄

责任编辑:杨建文 管一凡

封面设计:刘福珊

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华路 490 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

<http://www.whcbs.com> E-mail:zbs@whcbs.com

印 刷:武汉中科兴业印务有限公司 经 销:新华书店

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:26.5 字 数:330 千字

版 次:2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

定 价:78.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

新时代党的建设总要求是：坚持和加强党的全面领导，坚持党要管党、全面从严治党，以加强党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设为主线，以党的政治建设为统领，以坚定理想信念宗旨为根基，以调动全党积极性、主动性、创造性为着力点，全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，把制度建设贯穿其中，深入推进反腐败斗争，不断提高党的建设质量，把党建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党。

——摘自习近平在党的十九大所作的报告

目 录

导 论	(1)
一、什么是中国共产党党内法规制度和党内法规制度过程	(5)
(一)党内法规、党内制度与党内法规制度	(5)
(二)党内法规制度过程与党的政策过程	(27)
(三)党内法规制度和党内法规制度建设的关系	(31)
二、为什么要推进中国共产党党内法规制度的创新发展	(33)
(一)深入推进全面从严治党和加强党的领导制度的需求	(33)
(二)解决党内法规制度体系外部适应性和一致性问题的驱使	(37)
(三)解决党内法规制度体系内部协调性和衔接性问题的逻辑必然	(40)
三、健全和完善中国共产党党内法规制度体系的基本框架	(43)
(一)健全和完善党的组织法规制度	(47)
(二)健全和完善党的领导法规制度	(49)
(三)健全和完善党的自身建设法规制度	(51)
(四)健全和完善党的监督保障法规制度	(53)
四、健全党内法规制度体系迫切需要党规建设史的学理支撑	(54)
(一)为党内法规制度建设提供历史智慧	(55)
(二)研究党内法规制度建设的实践创新和理论成果	(56)
(三)坚持逻辑与历史相统一的基本研究方法	(57)

第一章 中国共产党党内法规制度建设的历程(1921—2012年)

.....	(61)
一、新民主主义革命时期党内法规制度建设的起步和奠基	
(1921—1949年)	(62)
(一)党的创建和大革命洪流中党内法规制度建设的起步	(63)
(二)掀起土地革命风暴中党内法规制度建设的初创	(66)
(三)全民族抗日战争阶段党内法规制度建设的奠基	(70)
(四)解放战争阶段党内法规制度建设的初步发展	(77)
二、社会主义革命和建设时期党内法规制度建设的发展和曲折	
(1949—1978年)	(80)
(一)新中国成立和向社会主义过渡阶段党内法规制度建设的继续	
发展	(81)
(二)开始全面建设社会主义阶段党内法规制度建设的曲折探索	
.....	(89)
(三)“文化大革命”阶段党内法规制度建设的重大挫折	(96)
三、改革开放和社会主义现代化建设新时期党内法规制度建设的	
恢复、改革和创新(1978—2012年)	(99)
(一)改革开放起步到全面展开阶段党内法规制度建设的恢复和改革	
.....	(100)
(二)改革开放新阶段党内法规制度建设走向程序化	(109)
(三)全面建设小康社会阶段党内法规制度建设走向科学化	(117)

第二章 中国共产党章程的发展

(129)

一、中国共产党章程的基本理论	(130)
(一)中国共产党章程是党的总章程和根本大法	(130)
(二)中国共产党章程具有实践性、科学性、权威性和发展性	(131)
(三)中国共产党章程是全党必须共同遵守的根本行为规范	(133)

二、中国共产党章程的历史发展	(135)
(一)中国共产党章程发展的曲折历程	(136)
(二)中国共产党章程发展的特色和规律	(137)
三、中国共产党章程的新发展	(140)
(一)党章修正的思路、内容和特点	(140)
(二)十九大党章文本内容的结构分析	(142)
(三)十九大党章修正案的新规定	(146)
第三章 中国共产党地方委员会工作制度的发展	(156)
一、中国共产党地方委员会工作制度的基本理论	(157)
(一)党的委员会制是马克思主义政党的基本组织形式和领导方式	(157)
(二)中国共产党地方委员会制度和组织形态的结构分析	(160)
(三)中国共产党地方委员会制度和组织形态的领导功能	(163)
二、中国共产党地方委员会工作制度的历史发展	(164)
(一)中国共产党地方委员会工作制度的历史发展过程	(164)
(二)中国共产党地方委员会工作制度历史发展的制度变迁逻辑	(169)
三、中国共产党地方委员会工作条例的新发展	(171)
(一)创新地方党委工作制度的价值理念	(173)
(二)规范地方党委组织架构和成员配备	(174)
(三)突出地方党委全面从严治党的政治责任	(176)
(四)健全地方党委发挥领导核心作用的制度基础	(176)
(五)完善地方党委权力运行机制	(177)

第四章 中国共产党党组工作制度的发展	(179)
一、中国共产党党组工作制度的政治逻辑	(179)
(一)党组是控制国家机构和社会组织的组织工具	(180)
(二)建立健全党组制度是党从国情出发创造的一项治国理政制度	(183)
(三)中国共产党党组制度和体制的结构与功能分析	(184)
二、中国共产党党组工作制度的历史发展	(187)
(一)中国共产党党组工作制度发展的历史过程	(187)
(二)中国共产党党组工作制度运行的主要问题	(192)
三、中国共产党党组工作条例的新发展	(194)
(一)注重党组制度的理念创新	(195)
(二)规范党组的设立、审批和全覆盖	(195)
(三)强化党组的政治领导责任和全面从严治党主体责任	(196)
(四)明确和细化党组的集体领导原则和决策程序	(197)
(五)强化对党组的监督和责任追究	(198)
第五章 中国共产党党内政治生活制度的发展	(199)
一、中国共产党党内政治生活和党内政治生活制度	(200)
(一)什么是党内政治生活	(200)
(二)党内政治生活、政治文化与政治生态相辅相成	(202)
(三)加强党内政治生活制度体系建设	(205)
二、中国共产党党内政治生活制度的历史发展	(208)
(一)党内政治生活制度的历史发展过程	(209)
(二)党内政治生活制度历史发展的主要特点和经验	(212)
三、中国共产党新形势下党内政治生活准则的重大发展	(214)
(一)制定新形势下党内政治生活准则的现实针对性	(214)
(二)制定新形势下党内政治生活准则的理念创新	(216)

(三)制定新形势下党内政治生活准则的内容结构创新	(217)
第六章 中国共产党廉洁自律制度的发展	(222)
一、中国共产党廉洁自律制度的内涵、特征和功能	(223)
(一)共产党人的廉洁自律和廉洁自律制度	(223)
(二)共产党人的高尚道德追求	(225)
(三)规范全党廉洁自律工作的重要基础性法规	(227)
二、中国共产党党员领导干部廉洁从政制度的历史发展	(228)
(一)党员领导干部廉洁从政制度发展的思想指引	(228)
(二)党员领导干部廉洁从政制度发展的历史比较	(234)
三、中国共产党廉洁自律准则的新发展	(238)
(一)廉洁自律准则内容形式的高度凝练	(239)
(二)制定廉洁自律准则的理念创新	(240)
(三)廉洁自律准则提供具体清晰的法规依据和执行标准	(241)
第七章 中国共产党党内监督制度的发展	(243)
一、中国共产党党内监督制度的内涵、特征和功能	(244)
(一)什么是党内监督制度	(244)
(二)党内监督制度与党外监督制度	(246)
(三)党内监督制度失效必然导致党外监督制度失灵	(247)
二、中国共产党党内监督制度的历史发展	(248)
(一)中国共产党党内监督制度发展的理论指导	(248)
(二)中国共产党党内监督制度发展的历程	(252)
三、中国共产党党内监督条例的新发展	(256)
(一)党内监督面临的新形势	(257)
(二)制定党内监督条例的新理念	(259)
(三)党内监督条例的新规定新要求	(260)

第八章 中国共产党巡视工作制度的发展	(264)
一、中国共产党巡视工作制度的监督逻辑	(264)
(一) 巡视和党内巡视工作制度	(265)
(二) 党内巡视工作制度的实质和特征	(266)
(三) 发挥党内巡视工作制度的政治导向和治本功能	(267)
二、中国共产党巡视工作制度的历史发展	(270)
(一) 新民主主义革命时期党内巡视工作制度的建立和调整	(270)
(二) 社会主义革命和建设时期党内巡视工作制度的专项运用和间断	(274)
(三) 改革开放新时期党内巡视工作制度的重新探索和创新	(275)
三、中国共产党巡视工作条例的新发展	(281)
(一) 巡视工作条例的新理念新思路	(281)
(二) 巡视工作条例的文本内容比较	(285)
(三) 巡视工作条例的新规定	(287)
第九章 中国共产党问责制度的发展	(296)
一、中国共产党问责制度的内涵、结构和功能	(297)
(一) 党内问责和党内问责制度	(297)
(二) 党内问责制度的基本结构	(302)
(三) 党内监督的“撒手锏”	(305)
二、中国共产党问责制度的历史发展	(306)
(一) 党内违纪责任追究制度的逐步建立和责任追究概念的提出	(307)
(二) 党风廉政建设责任制和问责制的建立	(307)
(三) 党内问责制度走向规范化	(308)

(四)党内问责制度走向体系化	(309)
三、中国共产党问责条例的新发展	(311)
(一)中国共产党问责条例的基本构架	(311)
(二)制定中国共产党问责条例的新理念新思路	(312)
(三)中国共产党问责条例的新规定	(316)
第十章 中国共产党纪律处分制度的发展	(319)
一、中国共产党的纪律体系和纪律处分制度	(320)
(一)什么是党的纪律和纪律体系	(320)
(二)中国共产党纪律处分制度的内涵、特征和结构	(326)
(三)中国共产党纪律处分制度的党纪戒尺功能	(330)
二、中国共产党纪律处分制度的历史发展	(332)
(一)历届党章设计纪律处分制度的变化发展	(332)
(二)纪律处分专门法规制度的变化发展	(337)
三、中国共产党纪律处分条例的新发展	(341)
(一)党的纪律建设的新形势和党纪处分制度的新问题	(342)
(二)修订中国共产党纪律处分条例的新理念新思路	(345)
(三)中国共产党纪律处分条例的基本结构	(348)
(四)中国共产党纪律处分条例的新规定	(349)
(五)党纪处分与国法有效衔接机制的创新	(355)
第十一章 健全中国共产党党内法规制度实施常态化机制	(358)
一、党的十八大以来党内法规制度实施状态分析	(359)
(一)党规制度实施的知规状态分析	(360)
(二)党规制度实施的执纪状态分析	(363)
(三)党规制度实施的守规状态分析	(367)

二、党内法规制度实施过程中存在的主要问题及其原因分析 ·····	(370)
(一)党内法规制度实施过程中存在的主要问题·····	(371)
(二)党内法规制度实施过程中存在问题的原因分析 ·····	(374)
三、党内法规制度实施机制的健全策略·····	(375)
(一)以上率下策略 ·····	(376)
(二)监督检查策略 ·····	(377)
(三)利益驱动策略 ·····	(377)
(四)文化支撑策略 ·····	(378)
(五)评效促改策略 ·····	(382)
结束语 ·····	(384)
一、党内法规制度建设的历史阶段和历史特点 ·····	(387)
二、党内法规制度建设的历史经验 ·····	(393)
三、党的十八大以来党内法规制度建设的宝贵经验和理论成果 ·····	(395)
四、坚持科学理论的指导和遵循党内法规制度建设的基本原则 ·····	(399)
五、加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系 ·····	(403)
参考文献 ·····	(408)
后 记 ·····	(414)

导 论

经过长期努力和改革开放近 40 年的奋斗,中国特色社会主义进入了新时代。中国特色社会主义进入新时代是中国发展新的历史方位。党的十八大以来,以习近平为主要代表的中国共产党人从理论和实践的结合上,科学地系统地回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义,怎样坚持和发展中国特色社会主义的重大时代课题,创立了习近平新时代中国特色社会主义思想。习近平新时代中国特色社会主义思想是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的继承和发展,是马克思主义中国化的最新成果,是党和人民实践经验和集体智慧的结晶,是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分,是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南,是中国共产党必须长期坚持并不断发展的指导思想。习近平新时代中国特色社会主义思想是新时代中国共产党党内法规制度建设的指导思想。目前中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。中国社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变革,对党和国家工作提出了许多新要求,深刻地影响到党的领导和执政活动,深刻地影响到党的建设的总体布局和要求,也深刻地影响到党内法规制度建设的布局和要求。中国共产党在新时代的历史使命是领导全国各族人民实现中华民族伟大复兴的中国梦,全党要牢牢把握社会主义初级阶段这个基本国情,牢牢立足社会主义初级阶段这

个最大实际,牢牢坚持党的基本路线这个党和国家的生命线、人民的幸福线,领导和团结全国各族人民,以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放,自力更生,艰苦创业,为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而奋斗。

社会总是在矛盾运动中前进的,有矛盾就有斗争。实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须在党内外进行具有许多新的历史特点的伟大斗争,必须推进党的建设新的伟大工程,必须推进中国特色社会主义伟大事业。习近平在党的十九大报告中明确地指出:“伟大斗争,伟大工程,伟大事业,伟大梦想,紧密联系、相互贯通、相互作用,其中起决定性作用的是党的建设新的伟大工程。推进伟大工程,要结合伟大斗争、伟大事业、伟大梦想的实践来进行,确保党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列,在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨,在坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心。”^①这是在中国发展进入新时代的历史条件下思考中国共产党党内法规制度建设的总体思路。党的建设新的伟大工程在“四个伟大”中具有决定性作用,而党内法规制度建设又是党的建设新的伟大工程和党的领导工作制度建设的重要构成。因此,党内法规制度建设要结合伟大斗争、伟大事业、伟大梦想的实践来进行,必须为实现党在中国特色社会主义新时代的历史使命服务。党的十八大以来,党的实践取得了历史性成就,全面从严治党成效显著。其中,就党内法规制度建设而言,习近平指出:“党的建设制度改革深入推进,党内法规制度体系不断完善。”^②在中国特色社会主义进入新时代,决胜全面建成小康社会,开启全面建设社会主义现代化强国的新征程上,中国共产党党内法

^{①②} 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》(2017年10月18日),《人民日报》2017年10月28日。

规制度建设必须有新规划。习近平在党的十九大报告中明确地提出：“增强依法执政本领，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系，加强和改善对国家政权机关的领导。”^①因此，党内法规制度建设必须贯彻“必须以党章为根本遵循，把党的政治建设摆在首位，思想建党和制度治党同向发力，统筹推进党的各项建设”^②的部署。这是党的十九大所确立的党内法规制度建设的基本遵循。“加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”是党的十九大所确立的党内法规制度建设的目标任务。党内法规制度体系是中国特色社会主义制度体系和社会主义法治体系的重要组成部分，坚持和完善中国特色社会主义制度，必须“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”^③，因此，“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”是党内法规制度体系建设的目标要求和基本特征。

治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。加强党内法规制度建设，是全面从严治党的长远之策、根本之策，是建设中国特色社会主义法治体系的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障，事关中国共产党长期执政和国家长治久安，事关中国特色社会主义伟大事业的顺利推进。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规制度建设，坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设，推动党内法规制度建设取得重大进展和成效。2013年1月22日，中共中央总书记习近平在第十八届中央纪委第二次全会上的讲话中就指出：“要善于用法治思维和法治方式反对腐败，加强反腐败国家立法，加强反腐倡廉党内法规制度建设，让法律制度刚性运行。”又说：“要加强对权力运行的制约和

^{①②③} 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》（2017年10月18日），《人民日报》2017年10月28日。

监督,把权力关进制度的笼子里。”^①这就明确了运用法治思维和法治方式,通过加强党规和国法建设,把党风廉政建设和反腐败工作作为突破口,推进全面从严治党的思路。2015年3月5日,习近平在参加十二届全国人大三次会议上海代表团审议时的讲话中指出:“要突出重点,重在管用有效,全方位扎紧制度笼子,更多用制度治党、管权、治吏。”^②这就明确了制度建设的重点和取向。2015年10月8日,在中共中央政治局常委会会议关于审议《中国共产党廉洁从政准则》和《中国共产党纪律处分条例》修订稿的讲话中,习近平提出:“全面从严治党,重在加强纪律建设。我们现在要强调的是扎紧党规党纪的笼子,把党的纪律刻印在全体党员特别是党员领导干部的心上。”^③进一步阐明了扎紧党规党纪的笼子与党的纪律建设和全面从严治党的关系。2016年1月12日,习近平在第十八届中央纪委第六次全会上论述加强纪律建设之立纪—知纪—执纪—守纪四个环节时,又强调:“要健全完善制度,以党章为根本遵循,本着于法周延、于事有效的原则,制定新的法规制度,完善已有的法规制度,废止不适应的法规制度,健全党内规则体系,扎紧党纪党规的笼子。”^④在党的十八届六中全会上,习近平再次强调:“要强化党内制度约束,扎紧制度的笼子。”^⑤这就明确地提出了党内法规制度建设由四个环节构成的过程,即立规—知规—执规—守规的完整链条。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央推进全面从严

① 习近平:《依纪依法严惩腐败,着力解决群众反映强烈的突出问题》(2013年1月22日),中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年第1版,第135—136页。

② 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社2016年12月第1版,第110页。

③ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社2016年12月第1版,第111—112页。

④ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社2016年12月第1版,第115页。

⑤ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社2016年12月第1版,第116页。