

○ 全国纪检监察干部培训教材 ○
○ 中央纪委监察部教材编审委员会审定 ○

纪检监察 组织建设教程

主 编 张印忠
副主编 崔会烈
王 炜
韩亨林

○ 中国方正出版社 ○

全国纪检监察干部培训教材

纪检监察组织建设教程

中央纪委监察部教材编审委员会审定

主 编 张印忠

副主编 崔会烈 王 炜 韩亨林

撰稿人 (按章节顺序排列)

王 炜 胡乐生 方玮峰

刘 忠 麦 青 李志宏

赵庆国 甘鸿宾 冷晓冬

王会杰 张 敏 袁明刚

李立新 张才雄 房学善

姚春生 肖士学 雷本慧

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

纪检监察组织建设教程/中央纪委干部室著. —
北京: 中国方正出版社, 1997. 9

ISBN 7-80107-182-4

I. 纪… II. 中… III. ①中国共产党—纪律检
查—组织机构—组织建设—教材 ②监察—国家机构
—组织建设—中国—教材 IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 20441 号

纪检监察组织建设教程

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲 1 号 邮编: 100813)

民族印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 9.25 字数: 227 千字

1997 年 11 月北京第 1 版 1997 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1—20000 册 定价: 12.90 元

(该书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

做好新时期纪检 监察组织建设工作（代序）

傅 杰

—

从战略高度深刻认识加强纪检监察组织建设的重要性、必要性，增强建立高素质纪检监察干部队伍的责任感、紧迫感。

在党风廉政建设和反腐败斗争中，如何以马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色的社会主义理论为指导，以改革的精神，建设一支适应新时期纪检监察工作需要的、适应社会主义市场经济体制和改革开放进程的、党性强、作风好、懂业务、刚正不阿、训练有素的高素质的纪检监察干部队伍，这始终是我们面临的一项十分艰巨而又紧迫的任务。面对党风廉政建设和反腐败斗争新的形势，党和人民对纪检监察工作提出了越来越高的要求，对广大纪检监察干部也寄予很大的期望。要完成好党和人民交给我们的光荣而又艰巨的任务，切实履行好自己的职责，一定要从战略高度来深刻认识建设高素质纪检监察干部队伍的重要性和必要性，扎扎实实地加强纪检监察干部队伍建设，提高整个纪检监察干部队伍素质，为党风廉政建设和反腐败斗争提供有力的组织保证。

近几年，党中央进一步加强了党风廉政建设，把反腐败斗争摆在党风廉政建设的突出位置，明显加大了力度，作出了一系列

部署。经过全党同志的共同努力和人民群众积极支持，党风廉政建设和反腐败斗争保持了健康发展的势头，取得了阶段性成果，对维护改革、发展、稳定大局创造了良好的社会环境。但必须清醒地看到，反腐败斗争发展不平衡，有些腐败现象蔓延的势头还没有得到遏制，腐败现象仍然很严重，反腐败任务依然十分艰巨，形势仍然很严峻。特别是顶风作案问题十分突出，涉及领导干部，尤其是高级干部的违法违纪案件逐年增多，呈比较明显的上升趋势。腐败现象已经侵蚀到专政机关和要害部门。这就要求我们广大纪检监察干部，要充分认识到这场斗争的艰巨性、复杂性，更要认识到这场斗争的长期性、紧迫性，必须要有高度的政治责任感和使命感，在尖锐复杂的反腐败斗争中，具有明辨是非，英勇无畏，敢打硬仗，持久作战的胆识和能力。建设这样一支高素质的纪检监察干部队伍，是纪检监察机关的一项紧迫任务，也是干部部门义不容辞的责任。

现在，我们党和国家正处在建设有中国特色社会主义、实现中华民族全面振兴的重要历史时期。党肩负着带领全国各族人民以崭新的姿态迈入二十一世纪的历史重任。党风廉政建设和反腐败斗争如何，将直接关系到能否经受迈向新世纪的各种考验，保证改革开放和执政的顺利发展。我们这支队伍能否肩负起新世纪的挑战，与建立社会主义市场经济体制条件下党风廉政建设和反腐败斗争任务，取决于纪检监察干部队伍素质的高低。

可以说，经过十几年党风廉政建设和反腐败斗争的锻炼，我们纪检监察干部队伍是好的，思想政治和业务素质是高的，在政治上自觉与党中央保持一致，坚决贯彻落实党中央关于反腐败关键的一系列部署，坚持原则，秉公执纪，清正廉洁，甘于奉献，在反腐败关键中作出了成绩，经受了考验。正如江泽民同志在中纪委六次全会讲话中肯定的那样“我们的纪检监察队伍是一支可以信赖的、有战斗力的好队伍。其中有一批特别能战斗的优秀分子，他们政治上强，坚持原则，工作认真负责，坚决同各种歪风邪气

和腐败分子作斗争，不愧是维护党和人民利益的坚强卫士。”这是对我们纪检监察干部的鼓励和鞭策。要看到绝大多数纪检监察干部的素质是好的，比较好的，但也不能沾沾自喜，更要看到纪检监察干部队伍素质方面所存在的问题，看到纪检监察干部队伍中所存在的不良倾向和苗头。现在党风廉政建设和反腐败斗争的形势越来越复杂，任务也越来越艰巨，而我们的政治素质、业务素质和文化素质以及理论水平、知识水平、领导能力还有许多跟不上要求。更值得我们警觉的是，我们的纪检监察干部不是生活在真空中，当了纪检监察干部也不等于有了天然免疫力，社会上各种腐朽落后的思想每时每刻都在侵蚀着我们的队伍，如果我们的干部觉悟不高，素质不强，就有可能被拉拢和腐蚀。要切实看到这种苗头的巨大危害性，要见微知著，做到防微杜渐。各级纪检监察机关要从战略的高度认识，提高纪检监察干部素质特别是领导干部的素质，是我们一项重大而紧迫的任务。我们必须采取切实有效的措施，遵照江总书记提出讲学习、讲政治、讲正气的要求，努力提高政治素质，进一步加强纪检监察队伍的思想政治建设和组织作风建设，特别是领导班子建设，努力建设一支高素质的纪检监察干部队伍。

二

切实加强纪检监察干部队伍建设，重点是加强领导班子的思想政治和作风建设，造就一支高素质的纪检监察干部队伍。

1. 加强领导班子的思想政治和作风建设

加强纪检监察领导班子建设，必须把思想政治建设和作风建设放在首位。我们反复强调，各级纪检监察机关的领导班子，首先应是坚持邓小平建设有中国特色的社会主义理论和党的基本路线，带领广大纪检监察干部忠实履行党和人民所赋予的各项职责的，全心全意为人民服务，具有凝聚力和战斗力的坚强领导集体。

只有这样的领导班子，才能带出一支党性强、觉悟高、作风好，敢于坚持原则的过得硬的纪检监察干部队伍。

加强领导班子思想政治建设和作风建设，一是要认真学习邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论，真正用这一理论武装头脑，进一步解放思想，更新观念，增强贯彻执行党的基本路线的自觉性和坚定性。深入学习理论，要在掌握邓小平建设有中国特色社会主义理论的科学体系上下功夫，提高分析问题和解决实际问题的能力。纪检监察领导干部要带头学好邓小平建设有中国特色的社会主义理论，进一步提高政治水平，把握政治方向，做好党风廉政建设和反腐败的领导工作。二是要认真贯彻民主集中制，增强领导班子的战斗力。领导班子内部必须坚持一切重大问题由集体讨论决定，实行集体领导下的个人分工负责制；主要负责同志要带头坚持民主集中制，注意发挥班子成员的积极性，班子成员要维护领导集体的权威，要不折不扣地执行组织的决定；要维护团结，增强班子的凝聚力；要建立和健全班子内部政治生活正常化的具体制度，形成自我调节，自我化解矛盾的机制，使各级纪检监察领导班子内部造成一个又有集中，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，生动活泼那样一种政治局面。三是坚持全心全意为人民服务的宗旨，要密切联系群众，同人民同呼吸、共命运，坚决同一切腐败现象和严重脱离群众的不良风气作斗争，保持纪检监察干部的公仆本色。四是要务实创新，切实改进班子的工作作风。坚持深入实际，调查研究，结合实际创造性地贯彻党的路线、方针和政策，反对主观主义；坚持艰苦奋斗，勤俭节约，反对贪图享受，铺张浪费；坚持讲实话，求实效，办实事，反对夸夸其谈，弄虚作假。五是要廉洁自律，作反腐倡廉的表率，树立纪检监察领导班子和领导干部的良好形象。

加强领导班子建设，还要注意培养选拔优秀的年轻干部，调整配备好各级纪检监察机关领导班子的结构。要按照“革命化、年

轻化、知识化、专业化”的方针和德才兼备的原则，对那些在党风廉政建设和反腐败斗争中有突出表现的优秀纪检监察干部，特别是年轻干部，要从党的事业兴旺发达、后继有人的长远发展考虑，有重点地进行培养，既给他们把方向、出主意，又给他们压担子、加任务，为他们创造一个有利年轻干部成长的良好环境。要进一步搞好新老交替与合作，不断把优秀的符合条件的年轻干部选拔到各级纪检监察领导班子中来。要建立一支结构合理、数量充足的后备干部队伍。要切实解决领导班子问题，首先要配备好“班长”。要重点选拔，重点培养，重点管理，重点监督。把政治上强，勇于开拓创新，能够驾驭全局，胸襟宽阔，作风民主，善于团结同志，作为选拔“班长”的基本条件。要注意搞好领导班子的换届选举工作，通过换届，进一步改善班子结构。要妥善安排和使用退出班子的领导干部。同时，要注意搞好领导班子考评和届中考察，从而进一步推动班子建设。

2. 造就一支高素质的纪检监察干部队伍

建立一支高素质的纪检监察干部队伍，首先要打好思想理论基础，培养出好的思想政治素质。这是能否造就一支高素质干部队伍的关键。要解决好这一问题，必须认真学习马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论，打好扎实的理论功底。纪检监察干部特别是领导干部，能不能做到坚持正确的政治立场、政治方向、政治观点，保持政治上的清醒与坚定，自觉遵守和维护政治纪律，具有较强的政治鉴别力和政治敏锐性，都同理论素质的高低有直接的关系。只有全面掌握建设有中国特色社会主义理论，才能深刻理解党的基本路线的实质、意义，增强贯彻执行党的基本路线的自觉性，才能辨别各种思潮，应付各种事变，经受严峻考验，增强贯彻执行党的基本路线的坚定性。

其次，要加强党性锻炼，认真解决好世界观、人生观、价值观问题。改革开放是一场深刻的革命，从社会主义计划经济体制转变为社会主义市场经济体制，使我们面临着执政的考验和改革

开放的考验，能否经受住这两个考验，取决于共产党人的马列主义世界观是否坚定，共产党人的精神支柱是否牢固。正确的世界观是正确的人生观、价值观的基础，没有一个正确的世界观，就不会有对人生、价值的正确认识和掌握。特别是今天，社会经济发生深刻变化，利益结构、利益关系不断调整的情况下，人们的思想观念发生着空前的变化，而对纷繁复杂的事物和各种考验，没有正确的世界观就不可能保持清醒的头脑和坚定的政治方向，就不可能有高尚的人生追求。江总书记一再强调“树立正确的世界观和人生观，无论过去、现在和将来，对于每一个干部和党员来说，都是首要的问题。”对我们纪检监察干部来说尤为重要，只有树立了正确的世界观，人生观，有了远大的理想和信念，才能无私无畏地为党的事业而奋斗，为人民的利益而献身，才能忠实地履行自己的职责，坚定地站在党和人民的立场上处理、解决反腐败斗争中出现的各种问题，自觉实践党的政治主张，坚持党的奋斗纲领、根本宗旨、政治路线、组织纪律，无私无畏，坚持原则，秉公执纪，献身党和人民的纪检监察事业。

同时，要加强实践的锻炼。要有意识地组织干部到条件艰苦的地方，到矛盾复杂的地方去工作，磨炼意志，培养品格，增强驾驭复杂局面的能力。要有意识地组织干部到市场经济活跃的地方去锻炼，在实践中去体会社会主义市场经济的规律与特性，把握其优势与不足，摸索出在建立社会主义市场经济体制条件下搞好党风廉政建设和反腐败斗争的措施与途径。

第三，要抓好干部的培训，不断提高纪检监察干部的业务素质。党的十四届四中全会《决定》深刻指出：“育人是用人的基础，只着眼于用人，忽视育人，是短视的。务必把培养教育干部作为一项事关全局的基础性工作坚持不懈地抓下去。”实践证明，提高纪检监察干部的政治素质、理论业务水平和工作能力，培训、轮训是个好办法。近几年来，随着干部的新老交替和干部交流轮换的扩大，纪检监察干部队伍中补充了一些新的成分，这些同志

大都比较年轻，文化程度较高，知识面较宽，思想比较活跃，这是很宝贵的优势。但也存在另一方面的问题，有些同志不大了解纪检监察系统的优良传统，业务上不够熟悉，面对新的形式，很不适应当前工作的需要。必须进一步加强对纪检监察干部的培训。要按照中纪委、监察部干部培训规划的要求，务必要把培训任务分解到基层落实到人。纪检监察理论是一门科学，正在形成自己的科学体系，已经出版或准备出版、或正在编写的教材有12本：1. 中国共产党纪律检查概论；2. 中国行政监察概论；3. 纪检监察心理教程；4. 纪律教程；5. 纪检监察案件检查教程；6. 纪检监察审理教程；7. 纪检监察信访教程；8. 纪检监察宣传教育教程；9. 纪检条规概论；10. 行政监察法规概论；11. 纪检监察组织建设教程；12. 纪检监察公文写作。将来把纪检监察职业道德一书也要列入此系列。这些都是我们培训的基本教材。要干好纪检监察工作，必须在具有坚强党性的前提下，还必须具有较强的政治、业务素质，努力钻研业务，精通业务。同时还要拓宽视野，学习社会主义市场经济理论和基础知识，以及与纪检监察业务相关的法律基本知识等。

第四是健全监督机制，严格要求、严格管理、严格监督。由于纪检监察机关具有执纪办案的职能，一些违法违纪的人会千方百计地与纪检监察干部拉关系，以达到他们个人的某种目的，我们的同志如果在社会交往中不能把握住“度”，就很容易出问题。极少数纪检监察干部把正常的工作关系变成一种私人关系，为自己或亲属谋取个人利益，有的甚至走上了违纪违法的道路。各级纪检监察机关都要对干部严格要求、严格管理、严格监督，模范遵守《廉政准则》和相关条规，这是对党的事业和干部负责的表现，是领导干部讲政治的表现。我们既要加强思想政治教育，又要健全监督机制，注意从制度上加以约束，加强各方面的管理，做到防微杜渐，及时纠正错误的思想，及时查处各种违纪行为，不姑息迁就，树立纪检监察干部的良好形象。

三

要加强纪检监察机关干部部门自身的思想政治建设和作风建设，做好纪检监察干部管理工作。加强纪检监察机关干部部门自身的思想政治建设和作风建设，一是要把握纪检监察干部工作要为加强党风廉政建设和反腐败斗争这个中心任务服务的正确方向，无论是领导班子建设还是干部队伍建设，都要为这个中心任务服务。二是要深入学习建设有中国特色社会主义理论，特别是邓小平同志的党建理论和有关干部组织工作的重要论述，并具体运用到纪检监察干部、人事工作中去。三是认真执行党的干部工作的规章制度，严格按照规定的程序办事，任人唯贤，维护党的组织原则和政治纪律的严肃性，防止和克服用人上的不正之风。对于那些思想政治素质差，不适合在干部部门工作的同志，要进行调整。四是坚持公道正派，坚持原则，忠于职守。在对人的评价、使用和处理上，一定要坚持实事求是，严格按党的原则和政策办事，公正地评价干部，准确地推荐干部，合理地使用干部。干部部门的同志只有廉洁自律，以身作则，公道正派地做人，才会作到公道正派地用人，用公道正派的人。五是要熟悉干部、人事工作的各项方针政策、原则及工作程序等业务知识，具有熟练过硬的基本功，成为干部人事工作的行家里手。干部人事工作有着自身的特点和规律，政策性和业务性都很强，对干部人事工作的业务知识，不仅要了解其基本内容，还要了解其理论基础、历史沿革。正确理解和熟练掌握干部工作的方针政策和有关规定，纪检监察干部部门的同志要成为纪检监察干部的知心朋友。要把纪检监察干部部门变成“干部之家”，使同志们感到亲切，愿意接近，有话敢说，有意见敢提。

（本文是傅杰同志1997年5月19日在全国省级纪检监察机关干部室主任培训班上的讲话，收入本书时作者略有修改）

目 录

做好新时期纪检监察组织

建设工作（代序）	傅 杰（1）
----------------	--------

绪 论	（1）
-----------	-----

第一节 纪检监察组织建设的地位和作用	（1）
第二节 纪检监察组织建设的任务和特点	（5）
第三节 研究纪检监察组织建设问题的意义 和方法	（7）

第一章 纪检监察机关的历史沿革	（10）
-----------------------	------

第一节 党的纪律检查机关的创立与重建	（10）
第二节 行政监察机关的设立和恢复	（23）
第三节 纪检监察机关合署办公	（31）

第二章 纪检监察机关的性质、任务、职权 和领导体制	（35）
------------------------------------	------

第一节 性质、任务和职权	（35）
第二节 领导体制	（51）

第三章 纪检监察组织机构设置	（57）
----------------------	------

第一节 中央和地方各级纪检监察机关	（57）
-------------------------	------

第二节	基层纪检监察组织机构	(63)
第三节	派出、派驻和内设纪检监察机构	(68)
第四章	纪检监察干部工作的基本方针、原则 和管理体制	(73)
第一节	干部工作的基本方针和原则	(73)
第二节	干部双重管理体制	(80)
第三节	纪检监察干部管理机构	(85)
第五章	纪检监察机关的职务设置和任职条件	(89)
第一节	纪检监察机关职务设置的原则、序列及 人员分级	(89)
第二节	纪检监察机关领导职务的设置	(94)
第三节	纪律检查员、监察专员、监察员的 职务设置	(101)
第四节	纪检监察机关非领导职务设置和专业技术 职务的评聘	(104)
第六章	纪检监察干部的日常管理（上）	(111)
第一节	考录与选调	(111)
第二节	考察与任免	(120)
第三节	奖励与纪律	(133)
第四节	回避与辞职辞退	(139)
第七章	纪检监察干部的日常管理（下）	(144)
第一节	离退休干部工作	(144)
第二节	干部档案、统计和信息工作	(149)

第三节	积极稳妥地推进干部管理工作的制度化 规范化建设	(152)
第八章	纪检监察机关领导班子建设	(162)
第一节	加强领导班子建设的主要内容	(162)
第二节	加强领导班子建设的主要措施	(176)
第九章	建设一支高素质的纪检监察干部队伍	(196)
第一节	干部素质	(196)
第二节	干部教育与培训	(207)
第三节	干部交流与锻炼	(216)
第四节	干部监督管理	(222)
附录一：	中共中央纪委（监委）历届领导成员 情况（1949—1997 年）	(229)
附录二：	中华人民共和国监察部（政务院 人民监察委员会）及其领导人变更 情况（1949—1997 年）	(234)
附录三：	组织建设工作有关条规	(237)
	中共中央关于印发《党政领导干部选拔任用 工作暂行条例》的通知	(237)
	党政领导干部选拔任用工作暂行条例	(238)
	关于对违反《党政领导干部选拔任用工作暂行 条例》行为的处理规定	(251)
	国家公务员暂行条例	(254)

中共中央组织部关于中国共产党机关参照试行	
《国家公务员暂行条例》的实施意见	(269)
中共中央纪律检查委员会 中共中央组织部关于	
颁发《关于党的各级纪委内部机构和干部职务	
设置的若干规定》的通知.....	(273)
关于党的各级纪委内部机构和干部职务设置	
的若干规定.....	(273)
关于印发《组织人事干部行为若干规范》	
的通知.....	(276)
组织人事干部行为若干规范.....	(277)
后 记	(281)

绪 论

党的纪律检查机关是维护党的章程和其他党内法规，协助党的委员会加强作风建设，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况的职能机关。行政监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的人员实施监察。纪检监察机关的性质，决定其在领导体制、组织机构、干部管理等方面与其他党政机关有所不同，由此而构成的纪检监察组织建设，在党的组织建设、国家政权建设以及纪检监察工作中有着重要的地位和作用。经过多年的实践，各级纪检监察机关在组织建设方面积累了丰富的经验，形成了自身的特点。系统研究纪检监察组织建设的理论与实践，对于深入开展反腐败斗争，不断加强党风廉政建设，促进纪检监察事业的发展，具有重要意义。

第一节 纪检监察组织建设的地位和作用

纪检监察组织建设，统一遵循党的组织路线和干部工作的方针、政策、原则，接受党的组织部门和政府人事部门在具体业务工作上的指导。但是，由于纪检监察工作负有党内和行政监督的双重职能，上级纪检监察机关对下级纪检监察机关实施工作上的

具体领导，因而纪检监察组织工作不同于一般部门的组织人事工作。从一定意义上说，纪检监察组织建设是党的组织建设和国家政权建设的组成部分，对于全面开展纪检监察工作，充分发挥各项职能，具有基础和保证作用。

一、纪检监察组织建设是党的组织建设和国家政权建设的组成部分

马克思主义的建党学说认为，政党是阶级的政治组织，党的力量在于组织。我们党从诞生之日起，就一直十分重视党组织的发展与巩固，包括不同历史时期党内监督组织的建设，以巩固党的团结统一，严肃党的纪律，增强党的战斗力。在民主革命时期，随着革命形势的变化、发展，党的纪律检查机构名称及设置形式虽有所不同，但其基本职责和在党的建设中的重要地位没有根本的改变，始终在纯洁党的组织、维护党的纪律等方面发挥着重要的作用，为新民主主义革命的胜利创造了必要的条件。新中国成立后，我们党成为执政的党，党风党纪问题在党的建设中逐渐突出，建立健全党内监督机构，成为党的组织建设工作的重要课题。按照中共中央的决定，及时在全国大部分县以上党委建立了纪委，并设立了相应的办事机构。经过几年的实践，为加强党内监督工作，在纪委的基础上成立党的中央和地方监察委员会，使原来的党的各级纪律检查委员会拥有更广泛的权力，从而保证党在过渡时期总路线的贯彻执行，促进社会主义改造和社会主义建设的顺利进行。粉碎“四人帮”以后，党的十一届三中全会根据历史的经验教训，决定重建党的纪律检查委员会。此后的18年间，党中央在集中精力抓经济建设的同时，把执政党的党风问题提高到关系党生死存亡的高度来认识，重视党的纪律检查工作和纪检系统的组织建设，使之不断得到加强，在党的建设中发挥着重要的作用。

行政监察是与政权建设密切相关的。在革命战争时期，我们党就在根据地建立的人民政权之中设立了行政监察机关，对行政