

认真学习遵照执行
《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》

强化自我监督 的制度利器

《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》十讲

[图解版]

国明理◎主编

QIANGHUA ZIWO JIANDU
DE ZHIDU LIQI

《ZHONGGUO GONGCHANDANG JILV JIANCHA JIGUAN
JIANDU ZHIJI GONGZUO GUIZE》SHIJIANG

人民东方出版传媒



东方出版社

认真学习遵照执行
《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》

强化自我监督 的制度利器

《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》十讲

[图解版]

国明理◎主编

QIANGHUA ZIWO JIANDU
DE ZHIDU LIQI

《ZHONGGUO GONGCHANDANG JILV JIANCHA JIGUAN
JIANDU ZHIJI GONGZUO GUIZE》SHIJIANG

人民东方出版传媒
 东方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

强化自我监督的制度利器 / 国明理主编. —北京: 东方出版社, 2019.5

ISBN 978-7-5207-0952-1

I. ①强… II. ①国… III. ①中国共产党—纪律检查—工作 IV. ①D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 061164 号

强化自我监督的制度利器

(QIANGHUA ZIWO JIANDU DE ZHIDU LIQI)

主 编: 国明理

责任编辑: 辛岐波 杭 超 杨润杰

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区东四十条 113 号

邮 编: 100007

印 刷: 香河利华文化发展有限公司

版 次: 2019 年 5 月第 1 版

印 次: 2019 年 5 月北京第 1 次印刷

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 13

字 数: 180 千字

书 号: ISBN 978-7-5207-0952-1

定 价: 45.00 元

发行电话: (010) 85924663 85924644 85924641

版权所有, 违者必究

如有印装质量问题, 我社负责调换, 请拨打电话: (010) 84086980-823

前 言

监督执纪问责是党章赋予纪委的职责。从发现问题到执行纪律，再到责任追究，都是全面从严治党的重要组成部分。从源头上防止纪检监察机关的权力被滥用，就必须整合规范纪检监察工作流程，强化内部权力运行的监督制约，健全执纪执法工作机制。为此，2017年1月，十八届中央纪委七次全会审议通过了《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》（以下简称《规则（试行）》）。党的十九大对坚定不移全面从严治党作出战略部署，党的纪律检查体制改革和国家监察体制改革持续深化，对纪检监察机关依规依纪依法履职尽责提出了新的更高的要求。党中央对纪检监察工作高度重视，决定根据新形势新任务对规则进行完善，并上升为中央党内法规。《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》（以下简称《规则》，有时根据上下文的需要，也使用全称）正是在这样的背景下应运而生的。

2018年11月26日，中央政治局会议审议通过了《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》。2019年1月6日，新华社授权全文播发了中共中央办公厅印发的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》。《规则》深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，以党章为根本遵循，坚持和加强党对纪律检查工作的领导，把坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导作为重大政治责任，总结党的十八大以来纪检监察体制改革理论、实践、制度创新成果，强化内控机制，细化监督职责，着力建设一支忠

诚坚定、担当尽责、遵纪守法、清正廉洁的纪检监察干部队伍，推动全面从严治党向纵深发展。^①

为帮助广大纪检监察干部和党员干部学习理解《规则》，我们精心编写了此书。本书对《规则》的解读，力求深入浅出、通俗易懂，是学习和理解《规则》的重要辅导，是做好新时代监督执纪工作的实务用书。

值得注意的是，尽管在《规则》制定前，已经有了《规则（试行）》，但是中共中央办公厅在印发《规则》的通知中，使用的是“制定”二字，而非“修订”。这一方面是因为，《规则（试行）》是中央纪委制定的，而《规则》是党中央为纪检监察部门立规矩的，法规的位阶上升了；另一方面是因为，《规则》是在党的十九大之后国家监察体制改革不断深化、监察法颁布实施、纪委监委全面合署办公的新形势下制定的，贯彻落实了党的十九大关于纪检监察体制改革的新要求和监察法的新要求。比较《规则》和《规则（试行）》的内容可以看出，《规则》增加了很多新内容，涉及压实各级党委（党组）的领导、管理和监督责任，强化纪检监察机关内部权力运行的监督制约，全面推进监督执纪和监察执法统一决策一体运行，加强对纪检监察机关自身的监督管理等方面，意义十分重大。

此前发布的其他有关纪检监察机关监督执纪工作的规定，凡与本《规则》不一致的，按照本《规则》执行。这就意味着，此前发布的其他有关纪检监察机关监督执纪工作的规定，如果与本《规则》是一致的，仍然是有效的。因此，本书对凡是涉及其他有关纪检监察机关监督执纪工作的规定，进行了全面梳理和对照分析，以便读者全面掌握监督执纪工作的规定。

^①《中办印发〈中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则〉》，《人民日报》2019年1月7日。

目 录

前 言	1
第一讲 加强党对纪律检查工作统一领导的重大举措	1
一、《规则》制定的时代背景和重大意义	3
二、《规则》的框架结构、主要内容和突出亮点	11
三、《规则》的贯彻落实和施行	14
深阅读 让执纪更精准、让监督更有效的重要举措	17
第二讲 监督执纪工作的总要求	19
一、监督执纪工作的指导思想和目标要求	21
二、监督执纪工作的基本原则	26
三、监督执纪的方式	33
深阅读 党中央重大决策部署到哪里 监督检查就跟进 到哪里	37
第三讲 监督执纪工作的领导体制	39
一、党的纪律检查委员会的领导体制	41
二、党的纪律检查机关和国家监察机关的职责定位	42
三、监督执纪的管辖分工	42
四、严格执行请示报告制度和坚持民主集中制	47

五、建立纪检监察机关相互协调、相互制约的工作 机制	49
深阅读 推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革 是坚持和加强党的全面领导的必然要求	54
第四讲 做实做细——监督检查的首要职责	57
一、监督检查的责任主体	59
二、“四个全覆盖”的权力监督格局	62
三、监督检查的重点内容	64
四、监督检查的方式方法	64
深阅读 大胆创新做细做深做实监督工作	70
第五讲 加强对问题线索的处置	73
一、加强对问题线索的集中管理、分类处置、定期 清理	75
二、问题线索的归口受理和移送	76
三、问题线索的分类处置与承办要求	79
四、问题线索的集中管理与定期报告通报	81
五、专题会议对问题线索进行综合分析研判	83
深阅读 线索管理科学化水平不断提高	84
第六讲 及时开展谈话函询	87
一、各级党委（党组）和纪检监察机关是谈话函询的 责任主体	89
二、谈话函询的要求和实施	91
三、谈话函询后的处理方式和处置意见	94
四、巩固和拓展谈话函询成效	97

深阅读 运用监督执纪“第一种形态”应避免五个 误区	100
------------------------------------	-----

第七讲 扎实开展初步核实工作..... 103

一、初步核实的适用范围和工作要求	105
二、经严格审批启动初步核实程序	107
三、初步核实的措施	108
四、初步核实情况报告的撰写与处置意见的提出	110
深阅读 初核中的“帮手”	111

第八讲 严格依规依纪依法开展审查调查..... 113

一、对审查调查处置工作的领导和全过程的监督	115
二、立案审查调查的标准、条件和审批程序	117
三、审查调查的措施使用	119
四、审查调查阶段的谈话和思想政治工作	121
五、外查工作的要求和纪律	124
六、做好调查取证工作	126
七、事实材料、审查调查报告和专题报告	128
八、审查调查材料的移送审理和归档工作	130
深阅读 在审查调查过程中开展思想政治工作的方法 ...	130

第九讲 审慎做好审理工作..... 133

一、纪检监察机关审理工作的基本要求	135
二、作出纪律处理或者处分必须坚持的组织原则	141
三、坚持审查调查与审理相分离的原则	142
四、审理工作的程序	143
五、审理报告的报批和处分决定的执行	146

六、移送司法机关事宜与违规违纪违法所得财物的 处置	147
七、申诉与复议复查	149
深阅读 规范取证标准，引导全面客观收集证据	150
 第十讲 加强对纪检监察机关自身的监督管理	153
一、坚决防止纪检监察机关“灯下黑”	155
二、加强纪检监察机关党的建设和干部队伍作风建设 ...	158
三、明确一系列纪检监察机关自我监督的制度	161
四、对监督执纪工作违纪违法责任追究	166
深阅读 权力就是责任，责任就要担当	168
 附录	171
中办印发《中国共产党纪律检查机关监督 执纪工作规则》	173
关权入笼 严防“灯下黑”——从纪检监察干部违纪 违法典型案例看《中国共产党纪律检查机关监督 执纪工作规则》相关规定	191

第一讲

加强党对纪律检查工作统一领导的重大举措

- 一 《规则》制定的时代背景和重大意义
- 二 《规则》的框架结构、主要内容和突出亮点
- 三 《规则》的贯彻落实和施行



QIANGHUA

ZIWO JIANDU DE

ZHIDU LIQI

关于《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》制定的目标、意义和依据，第一条指出：“为了加强党对纪律检查和国家监察工作的统一领导，加强党的纪律建设，推进全面从严治党，规范纪检监察机关监督执纪工作，根据《中国共产党章程》和有关法律，结合纪检监察体制改革和监督执纪工作实践，制定本规则。”本讲主要讲解《规则》第一章总则和第十章附则，同时从总体上对《规则》进行全面分析。

一、《规则》制定的时代背景和重大意义

要理解《规则》制定的背景和意义，首先要从《规则（试行）》说起。2017年1月8日，十八届中央纪委七次全会审议通过了《规则（试行）》。七天后，也就是2017年1月15日，中央纪委印发了《规则（试行）》。

时任中央纪委书记王岐山对于《规则（试行）》作了说明。^①他指出，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视纪检监察干部队伍建设，要求监督别人的人首先要监管好自己，把纪委的权力关进制度笼子。2015年6月，中央纪委常委会贯彻落实习近平总书记在十八届中共中央政治局第二十四次集体学习时的讲话精神，提出整合监督执纪相关制度，制定一部适应新形势新任务的工作规则。2016年年初，启动《规则》制定。党的十八届六中全会后，习近平总书记对在中央纪委七次全会上确定此项规则给予充分肯定。关于制定《规则》的必要性，有以下四方面考虑：一是全面从严治党，纪检监察机关首先要把自己摆进去，扎紧制度的笼子。二是制定《规则》的根本目的是构

^① 参见王岐山：《关于〈中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）〉的说明》，《人民日报》2017年1月21日。

建自我监督体系，推进纪检监察机关治理体系和治理能力现代化。三是制定《规则》是坚持问题导向，解决纪检监察机关突出问题的迫切要求。《党的纪律检查机关案件审理工作条例》颁布于1987年，《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》颁布施行于1994年，不少内容已难以适应当前工作需要，而且100多个配套制度，规定零散、标准不一，一些关键环节存在制度漏洞。四是监督执纪纪律是政治纪律，必须有针对性地提出更加严格的要求。



2018年12月28日，中共中央办公厅印发《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》的通知中指出，2017年1月，中央纪委制定了《规则（试行）》，主动强化自我约束，为规范监督执纪权力，打造忠诚干净担当的纪检监察干部队伍发挥了重要作用。那么，为什么两年后，党中央要制定《规则》呢？《规则》将对纪检监察机关的工作产生怎样的影响？总体来看，这是贯彻落实党的十九大、十九届二中全会、十九届三中全会精神和新时代党的建设总要求的迫切需要。具

体来看，主要包括以下四个方面。

【声音】

参与《规则》起草的有关同志：这次制定《规则》，上升为中央党内法规，是党中央在新的历史条件下，给中央纪委和各级纪检监察机关定制度、立规矩，体现了党对纪律检查工作统一领导，是构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效监督体系的重要举措，是深化党的纪律检查和国家监察体制改革的迫切需要，也是总结纪检监察机关自身建设经验，解决突出问题的现实要求。

（摘编自《人民日报》2019年1月8日）

第一，党的十九大提出的一个重大政治原则，就是“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”。在习近平新时代中国特色社会主义思想的科学内涵中，一个重要方面就是明确中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。这为加强党对纪检监察工作的领导提出了新要求。《规则》开宗明义强调立规目的是“加强党对纪律检查和国家监察工作的统一领导”；规定监督执纪工作首要原则是“坚持和加强党的全面领导”，必须牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。

第二，党的十九大关于推动全面从严治党向纵深发展的迫切需要。党的十九大对推动全面从严治党向纵深发展作出战略部署，也对纪检监察机关履职尽责和自身建设提出新的更高要求。党的十九大围绕新时代党的建设总要求，提出了八项重点任务，有两项涉及纪检监察工作。其中，第五项是“持之以恒正风肃纪”。强调“坚持以上率下，巩固拓展落实中央八项规定精神成果，继续整治‘四风’问题，坚决反对特权思

想和特权现象。重点强化政治纪律和组织纪律，带动廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律严起来。坚持开展批评和自我批评，坚持惩前毖后、治病救人，运用监督执纪‘四种形态’，抓早抓小、防微杜渐。赋予有干部管理权限的党组相应纪律处分权限，强化监督执纪问责。加强纪律教育，强化纪律执行，让党员、干部知敬畏、存戒惧、守底线，习惯在受监督和约束的环境中工作生活”。第七项是“健全党和国家监督体系”。特别提出要“深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。制定国家监察法，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代‘两规’措施。改革审计管理体制，完善统计体制。构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力”。^①

第三，根据新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势新实践，党的十九届二中全会提出关于修改《中华人民共和国宪法》部分内容的建议，其中一个重要方面就是设立监察委员会。2018年3月20日，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国监察法》。监察法的制定和实施，实现了对所有行使公权力的公职人员的监察全覆盖，使依规治党与依法治国、党内监督与国家监督、党的纪律检查与国家监察有机统一。但是也必须看到，随着监察法的实施，纪委监委的监督范围扩大了、权限丰富了，社会关注度更高了，一旦出现执纪执法者违纪违法的问题，必然严重损害党的形象，严重影响改革成效和纪检监察机关公信力。这对监督执纪工作提出了新要求。

^① 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），《人民日报》2017年10月28日。



制定《规则》是贯彻落实党的十九大、十九届二中全会、十九届三中全会精神和新时代党的建设总要求的迫切需要

第一，党的十九大提出的一个重大政治原则，就是“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”。《规则》开宗明义强调立规目的是“加强党对纪律检查和国家监察工作的统一领导”；规定监督执纪工作首要原则是“坚持和加强党的全面领导”。

第二，党的十九大关于推动全面从严治党向纵深发展的迫切需要。

第三，根据新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势新实践，党的十九届二中全会提出关于修改《中华人民共和国宪法》部分内容的建议，其中一个重要方面就是设立监察委员会。

第四，党的十九届三中全会通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》，改革方案的部分内容在全国人大获得通过，在这一改革方案中，第一项就是组建国家监察委员会。



【声音】

张翔（国家监委特约监察员，中国人民大学法学院副院长、教授）：监察法第七章规定的“对监察机关和监察人员的监督”主要包括“人大监督”“外部监督”和“内部监督”。而《规则》主要是在“内部监督”层面的制度建设。作为内部监督的重要程序性规则，《规则》是与监察法第五章“监察程序”直接衔接的，是对监察法规定的监察程序的细化。《规则》中的“线索处置”“谈话函询”“初步核实”“审查调查”“审理”“监督管理”等章内容，都是依据监察法的相关规定作出的进一步具体化。可以说，《规则》是以中央党内法规对宪法和监察法的落实，这一点，充分体现在《规则》第一条“根

据《中国共产党章程》和有关法律，结合纪检监察体制改革和监督执纪工作实践”制定依据的表述中。

（摘编自《中国纪检监察》2019年第3期）

第四，党的十九届三中全会通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》，同意把《深化党和国家机构改革方案》的部分内容按照法定程序提交十三届全国人大一次会议审议。不久，改革方案的部分内容在全国人大获得通过。2018年3月19日，中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》。在这一改革方案中，第一项就是组建国家监察委员会。为加强党对反腐败工作的集中统一领导，实现党内监督和国家机关监督、党的纪律检查和国家监察有机统一，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，将监察部、国家预防腐败局的职责，最高人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等反腐败相关职责整合，组建国家监察委员会，同中央纪律检查委员会合署办公，履行纪检、监察两项职责，实行一套工作机构、两个机关名称。主要职责是，维护党的章程和其他党内法规，检查党的路线方针政策和决议执行情况，对党员领导干部行使权力进行监督，维护宪法法律，对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况进行监督检查，对涉嫌职务违法和职务犯罪的行为进行调查并作出政务处分决定，对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责，负责组织协调党风廉政建设和反腐败宣传等。国家监察委员会由全国人民代表大会产生，接受全国人民代表大会及其常务委员会的监督。不再保留监察部、国家预防腐败局。纪委和监委合署办公，对纪检监察机关监督执纪提出了监督执纪和监察执法统一决策、一体运行的新要求，提出了纪法衔接、纪法贯通的新要求。