

关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明

习近平

受中央政治局委托,现在,我就《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》起草的有关情况向全会作说明。

今年2月,中央政治局决定,党的十八届六中全会专题研究全面从严治党问题,制定新形势下党内政治生活的若干准则,修订《中国共产党党内监督条例(试行)》,成立文件起草组,由我担任组长,刘云山、王岐山同志任副组长,有关部门和负责同志参加,在中央政治局常委会领导下进行工作。

一、关于文件稿起草的几点考虑

在开展党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育中,不少同志建议结合新的形势,制定一个加强和规范党内政治生活的文件。

2014年1月12日,我在给刘云山、王岐山同志的批示中指出:“1980年制定的《关于党内政治生活的若干准则》,对于当时恢复和健全党内民主、维护党的集中统一、严肃党的纪律、促进党的团结,实现政治上、思想上、组织上、作风上的拨乱反正,实现全党工作中心的转移,发挥了重要历史作用。当前,《准则》对我们严肃和规范党内政治生活、弘扬党的优良传统和作风仍具有重要现实指导意义。”“30多年来,形势任务和党内情况发生了很大变化,党的建设既积累了大量新成果新经验,又面临许多新情况新问题。请你们考虑是否适时机由中央就新形势下加强和规范党内政治生活作出一个决定,提出新的要求。”

《中国共产党党内监督条例(试行)》自2003年12月31日颁布施行以来,对加强党内监督、维护党的团结统一发挥了积极作用。同时,随着形势任务发展变化,条例与新实践新要求不相适应的问题显现出来。形势发展需要我们对条例进行修订,围绕责任设计制度、围绕制度构建体系,强化上级党组织对下级党组织和领导干部的监督,做到责任清晰、主体明确,制度管用、行之有效。

一段时间以来,围绕制定准则、修订条例,有关方面做了大量工作。2014年,由有关方面同志参加的工作小组就加强党内政治生活问题进行调查研究,形成了初步成果。根据中央纪委五次、六次全会关于健全党内监督制度的要求,中央纪委机关先后召开7次专题会议,研究党内监督条例修订工作。

这些前期研究形成了一些重要成果,中央政治局综合分析,决定用一次中央全会专题研究这个问题。主要有以下几方面考虑。

第一,这是完善“四个全面”战略布局的需要。协调推进“四个全面”战略布局,是党的十八大以来党中央从实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦的战略高度,统筹国内国际两个大局,把握我国发展新特征确定的治国理政新方略,是新的时代条件下推进改革开放和社会主义现代化建设、坚持和发展中国特色社会主义的战略抉择。

几年来,党的十八届三中、四中、五中全会相继就全面深化改革、全面依法治国、全面建成小康社会进行了专题研究,这次六中全会再以制定修订两个文件稿为重点专题研究全面从严治党,“四个全面”战略布局就都分别通过一次中央全会进行了研究和部署。这是党中央根据“四个全面”战略布局对全会议题的一个整体设计。

第二,这是深化全面从严治党的需要。全面从严治党是党的十八大以来党中央抓党的建设的鲜明主题。办好中国的事情,关键在党,关键在党要管党、从严治党。新的历史条件下,我们要更好进行具有许多新的历史特点的伟大斗争、推进中国特色社会主义伟大事业,就必须以更大力度推进党的建设新的伟大工程,坚定不移推进全面从严治党,切实把党建设好、管理好,保持党的先进性和纯洁性,增强党的创造力凝聚力战斗力,提高党的领导水平和执政水平,确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

加强和规范党内政治生活、加强党内监督,都是新形势下加强党的建设十分重要的课题,也是我们推进全面从严治党的重要抓手。我们党抓党的建设,很重要的一条经验就是要不断总结我们党长期以来形成的历史经验和成功做法,并结合新的形势任务和实践要求加以创新。因此,有必要通过六中全会,对近年来特别是党的十八大以来从严治党的理论和实践进行总结,看哪些经过实践检验是好的,必须长期坚持;哪些可以进一步完善并上升为制度规定,以党内法规的形式固化下来;哪些需要结合新的情况继续深化。所以,党中央决定同时制定准则、修订条例,这是着眼于推进全面从严治党、坚持思想建党和制度治党相结合的一个重要安排。

第三,这是解决党内存在突出矛盾和问题的需要。在长期实践中,党内政治生活状况总体是好的,但一个时期以来,也出现了一些亟待解决的突出矛盾和问题,主要是在一些党员、干部包揽高级干部中,理想信念不坚定、对党不忠诚、纪律松弛、脱离群众、独断专行、弄虚作假、庸懒无为,个人主义、分散主义、自由主义、好人主义、宗派主义、山头主义、拜金主义不同程度存在,形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风问题突出,任人唯亲、跑官要官、买官卖官、拉票贿选现象屡禁不止,滥用权力、贪污受贿、腐化堕落、违法乱纪等现象滋生蔓延。特别是高级干部中极少数人政治野心膨胀、权欲熏心,搞阳奉阴违、结党营

私、团团伙伙、拉帮结派、谋取权位等政治阴谋活动。这些问题,严重侵蚀党的思想道德基础,严重破坏党的团结和集中统一,严重损害党内政治生态和党的形象,严重影响党和人民事业发展。周永康、薄熙来、郭伯雄、徐才厚、令计划等人严重违纪违法案件,不仅暴露出他们在经济上存在严重问题,而且暴露出他们在政治上也存在严重问题,教训十分深刻。这就使我们认识到,要解决党内存在的一些突出矛盾和问题,必须把党的思想政治建设摆在首位,营造风清气正的政治生态。我说过:“做好各方面工作,必须有一个良好政治生态。政治生态污浊,从政环境就恶劣;政治生态清明,从政环境就优良。政治生态和自然生态一样,稍不注意,就很容易受到污染,一旦出现问题,再想恢复就要付出很大代价。”

党内监督是党的建设的重要内容,也是全面从严治党的重要保障。长期以来,党中央高度重视党内监督,采取了有力措施,取得了显著成绩。同时,也出现一些突出矛盾和问题,主要是一些地方和部门党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力,一些党员、干部党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛,一些党组织和党员、干部不严格执行党章,漠视政治纪律、无视组织原则。一个时期以来党内发生的种种问题,与管党治党宽松软有密切关系。全面从严治党,必须从根本上解决主体责任缺失、监督责任缺位、管党治党宽松软的问题,把强化党内监督作为党的建设重要基础性工程,使监督的制度优势充分释放出来。

党的十八大以来,我们把全面从严治党紧紧抓在手上,采取一系列新的举措加大管党治党力度,坚持正风肃纪、标本兼治,严明政治纪律和政治规矩,坚决遏制腐败蔓延势头,着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制,层层落实全面从严治党主体责任和监督责任,着力解决党内存在的突出问题,党内政治生活出现许多新气象,党内政治生态明显好转,全党全社会高度认同。

同时,我们也清醒地看到,虽然党内存在的突出矛盾和问题很多得到了有效解决,但一些问题依然存在,一些问题解决得还不彻底,一些问题还可能再冒出来,必须继续努力,不断从思想上、政治上、组织上、作风上、制度上防范和解决党内存在的突出矛盾和问题。特别是要看到,新的历史条件下,国际国内形势发生了很大变化,我们党面临的执政环境和执政条件发生了很大变化,党面临的“四大考验”、“四种危险”是长期的、复杂的、严峻的。要把党内存在的突出矛盾和问题解决好,要有效化解党面临的重大挑战和危险,很重要的一条就是要完善规范、健全制度,扎紧制度的笼子,既使已经发生的突出矛盾和问题得到更加深入有效的解决,又有效防范新的矛盾和问题滋生蔓延、有效防范已经解决的矛盾和问题反弹复发。

总之,面对新的形势和任务,制定一个新形势下党内政治生活的若干准则,修订党内监督条例,时机成熟、条件具备,要求迫切,意义重大。

二、关于文件稿起草过程

今年3月1日,党中央发出《中共中央关于对党的十八届六中全会研究加强和规范党内政治生活问题、修订〈中国共产党党内监督条例(试行)〉征求意见的通知》。文件起草组召开第一次全体会议,文件起草工作正式启动。

这次征求意见,从反馈的情况看,各地区各部门各方面认为,党中央决定党的十八届六中全会专题研究全面从严治党问题并制定修订相关文件,充分体现了党中央坚定不移推进全面从严治党的坚强决心和历史担当,体现了全党的同心声,对解决党内存在的突出矛盾和问题、确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心具有十分重要的意义。

大家认为,新形势下开展严肃认真的党内政治生活,加强党内监督,既要继承和发扬我们党在长期实践中形成的优良传统和基本规范,又要结合新的形势和任务,在党内政治生活和党内监督的内容范畴、方向目标、原则要求、方法途径等方面与时俱进,推动党内政治生活和党内监督制度化、规范化、程序化。

大家就新形势下加强和规范党内政治生活、加强党内监督提出了许多很好的意见和建议。文件起草组在起草过程中,充分考虑、认真吸收了大家的意见和建议。

在8个月时间里,文件起草组开展专题调研,广泛征求意见和建议,反复讨论修改。其间,中央政治局常委会召开3次会议、中央政治局召开2次会议分别审议文件稿。8月初,文件征求意见稿下发党内一定范围征求意见,包括征求党内部分老同志意见,还专门听取了民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。从反馈的情况看,各地区各部门各方面对准则稿和条例稿给予充分肯定,认为两个文件稿全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以党章为根本遵循,深刻总结党的建设历史经验,直面当前党内政治生活存在的突出矛盾和问题,围绕严肃党内政治生活提出明确要求,围绕加强党内监督作出具体规定,为新形势下加强和规范党内政治生活、加强党内监督提供了根本遵循。

大家认为,两个文件稿最鲜明的特点就是继承和创新的有机统一,既深入总结了我们党在加强自身建设方面的经验和教训,继承和发扬了我们党在

长期实践中形成的制度规定和优良传统,又全面总结了党的十八大以来党中央推进全面从严治党党的生动实践,对全面从严治党的理论和实践创新成果进行了集纳,并深入分析新形势下党的建设面临的新情况新问题,针对当前党内政治生活和党内监督存在的薄弱环节提出了明确措施,形成了新的制度安排,顺应了新形势下新任务对严肃党内政治生活、加强党内监督的要求。

大家一致认为,坚持党中央集中统一领导,确立和维护党的领导核心,是全党全国各族人民的共同愿望,是推进全面从严治党、提高党的创造力凝聚力战斗力的迫切要求,是保持党和国家事业发展正确方向的根本保证。

大家还认为,党中央就两个文件稿在党内一定范围征求意见,是充分发扬党内民主、集中全党智慧的体现,是我们党解放思想、实事求是优良作风的体现。文件稿主题鲜明、思路清晰,内容丰富、重点突出,措施有力、务实管用,思想性、指导性、操作性都很强。文件稿经全会审议通过后,对加强和规范党内政治生活、加强党内监督、全面提高党的建设科学化水平,对更好进行具有许多新的历史特点的伟大斗争,实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,具有重大现实意义和深远历史意义。

在这次征求意见过程中,各地区各部门各方面对两个文件稿提出了许多好的意见和建议,据统计共提出1955条修改意见,扣除重复意见后为1582条,其中原则性意见354条、具体意见1228条。党中央责成文件起草组认真梳理和研究这些意见和建议。文件起草组对两个文件稿作出重要修改。

三、关于文件稿起草的原则和基本框架

在文件稿起草过程中,文件起草组着力把握以下原则。

一是继承和发扬党的优良传统和宝贵经验,着力贯彻党的十八大以来党中央提出的新理念新思想新战略,反映党中央推进全面从严治党的新经验新举措,并结合新的实践提出新观点新举措,体现时代性、创新性。突出全面从严治党这个主题,增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力,明确新形势下加强和规范党内政治生活、加强党内监督的方向、目标、原则、任务、举措,以严的要求、严的标准、严的措施推动全党增强从从严治党意识、落实管党治党责任。

二是坚持以党章为根本依据,突出尊崇党章、贯彻党章、维护党章,着力把党章关于党内政治生活和党内监督的要求具体化,把改革开放以来特别是近年来党中央出台的重要文件和党内法规中关于党内政治生活、党内监督的有关规定和要求系统化,推动党内政治生活和党内监督制度化、规范化、程序化。

三是坚持问题导向,聚焦党内政治生活和党内监督存在的薄弱环节,着力围绕理论、思想、制度构建体系,围绕权力、责任、担当设计制度,推动解决党内政治生活庸俗化、随意化、平淡化和党内监督制度不健全、覆盖不到位、责任不明晰、执行不力等问题。

四是坚持统筹协调,加强顶层设计和系统谋划,着力处理好新准则、新条例和老准则、老条例以及其他党内法规的关系,做到既一脉相承又与时俱进。坚持必要性和可行性相统一,既从政治上对加强和规范党内政治生活、加强党内监督提出原则性要求,又针对问题提出切实可行的措施和办法,不搞面面俱到。

准则稿分三大板块、12个部分:第一板块是序言,属于总论,阐述党内政治生活的重大作用和历史经验、存在的突出问题、面临的形势任务以及新形势下加强和规范党内政治生活的重要性紧迫性,提出加强和规范党内政治生活的目标要求。

第二板块是分论,是主体部分,围绕坚定理想信念、坚持党的基本路线、坚决维护党中央权威、严明党的政治纪律、保持党同人民群众的血肉联系、坚持民主集中制原则、发扬党内民主和保障党员权利、坚持正确选人用人导向、严格党的组织生活制度、开展批评和自我批评、加强对权力运行的制约和监督、保持清正廉洁的政治本色12个方面分别提出明确要求、作出具体规定。

第三板块是结束语,主要讲加强组织领导和督促检查、高级干部带头示范,确保各项任务落到实处。

条例稿共8章、47条,也分三大板块:第一章是总则,构成第一板块,列了9条,主要明确立规目的和依据,阐述党内监督指导思想、基本原则、监督内容、监督对象、监督方式以及强化自我监督、构建党内监督体系等重要问题。

第二章至第五章构成第二板块,是条例的主体部分,列了27条,分别就党的中央组织、党委(党组)、党的纪律检查委员会、基层党组织和党员这四类监督主体的监督职责以及相应监督制度作出规定。其中,将党的中央组织的监督单设一章,是对现行条例的突破,体现党中央以身作则、以上率下。

第六章至第八章构成第三板块,列了11条,分别就党内监督和外部监督相结合、整改和保障、附则等作出规定。条例没有对中央部委和地方党委制定实施细则作出授权规定,体现全党必须一体执行,防止搞变通、打折扣。

四、需要重点说明的两个问题

第一,关于新准则稿和1980年准则的关系。党的十一届三中全会以后,我们党总结党内政治生活正反两方面经验特别是“文化大革命”的惨痛教训,于1980年制定了《关于党内政治生活的若干准则》。这个准则,在“文化大革命”结束后的那个特殊时期,对实现政治上、思想上、组织上、作风上的拨乱反正和全党工作中心的转移,促进党内的团结统一、保证改革开放和社会主义现代化建设顺利进行,发挥了十分重要的作用。

1980年准则,既对当时党内存在的突出矛盾和问题提出了解决的办法,又对党在长期实践中取得的宝贵经验进行了归纳,是对马克思主义建党理论的丰富发展,具有开创性意义,其主要原则和规定今天依然适用。比如,关于党内政治生活的目标和基本准则,关于坚持党的政治路线和思想路线,关于坚持集体领导、反对个人专断,关于维护党的集中统一、严格遵守党的纪律,关于坚持党性,关于要讲真话、言行一致,关于发扬党内民主、正确对待不同意见,关于保障党员权利不受侵犯,关于接受党和群众的监督、不准搞特权,等等。这些都要继续坚持。

为什么还要制定一个新准则呢?党中央的考虑是,1980年准则虽然至今仍然具有重要指导意义,但由于这个准则针对的是当时的历史条件和主要矛盾,现在党内出现的一些突出矛盾和问题当时尚未遇到,而当时比较突出的一些矛盾和问题现在已经不突出了。党的十八大和修订通过的党章以及党的十八届三中、四中、五中全会对新形势下严肃党内政治生活有关问题作出了明确规定,但比较原则,需要具体化。改革开放以来特别是近年来制定的一系列党内法规和规范性文件,不少涉及规范党内政治生活问题,但比较分散,需要系统化。

“法与时转则治,治与世宜则有功。”新形势下加强和规范党内政治生活,既要坚持过去行之有效的制度和规定,也要结合新的时代特点与时俱进,拿出新的办法和规定。我们制定和颁布新准则,不是要替代1980年准则,而是要在坚持其主要原则和规定的基础上,针对新情况新问题作出新规定。本着这一精神,在文件稿起草过程中,我们重申了1980年准则的主要原则和规定。新老准则相互联系、一脉相承,都是当前和今后一个时期党内政治生活必须遵循的。

第二,关于以高级干部为重点。加强和规范党内政治生活、加强党内监督,是对全党提出的要求,也是全党的共同任务。同时,准则稿、条例稿都强调以高级干部为重点,主要考虑是加强党的建设必须抓好领导干部特别是高级干部,而抓好中央委员会、中央政治局、中央政治局常委会的组成人员是关键。把这部分人抓好了,能够在全党作出表率,很多事情就好办了。因此,加强和规范党内政治生活、加强党内监督,必须首先从这部分人抓起。

基于这样的考虑,我们在起草两个文件稿过程中,着重把高级干部突出出来。比如,准则稿第一部分就强调,新形势下加强和规范党内政治生活,重点是各级领导机关和领导干部,关键是高级干部特别是中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会的组成人员,高级干部特别是中央领导层组成人员必须以身作则,模范遵守党章党规,严守党的政治纪律和政治规矩,坚持不忘初心、继续前进,坚持率先垂范、以上率下,为全党全社会作出示范。准则稿中需要对高级干部提出要求的也都作了强调。准则稿结尾时进一步强调,加强和规范党内政治生活,要从中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会做起。高级干部要清醒认识自己岗位对党和国家的特殊重要性,职位越高越要自觉按照党提出的标准严格要求自己,越要做到党性坚强、党纪严明,做到对党始终忠诚、永不叛党。

条例稿也对中央层面提出了专门要求。比如,专门就党的中央组织的监督单设一章,强调中央委员会成员必须严格遵守党的政治纪律和政治规矩,发现其他成员有违反党章、破坏党的纪律、危害党的团结统一的行为应当坚决抵制,并及时向党中央报告;中央政治局每年召开民主生活会,进行对照检查和党性分析,研究加强自身建设措施;中央政治局委员应当严格执行中央八项规定,自觉参加双重组织生活会,如实向党中央报告个人重要事项,带头树立良好家风,加强对亲属和身边工作人员的教育和约束;对中央政治局委员的意见,署真实姓名以书面形式或者其他形式向中央政治局常务委员会或中央纪律检查委员会常务委员会反映,等等。

准则稿最后提出要制定高级干部贯彻落实本准则的实施意见,指导和督促高级干部在遵守和执行党内政治生活准则上作全党表率。这项工作正在进行。

在征求意见过程中,一些地方和单位建议,把准则稿搞成条例那样的体例。我们考虑,准则在党内法规体系中位阶比较高,仅次于党章。这次制定的准则,是一个思想性、政治性、综合性很强的文件,要总结我们党长期以来在开展党内政治生活方面形成的宝贵经验和基本规范,阐明党关于开展严肃认真的党内政治生活的原则和立场,有很多问题需要讲讲道理。做到这些,用条例那样的体例是难以容纳的。至于涉及的一些具体规定,有些党内有关法规已经明确了,有些要进一步在今后其他有关法规的制订中贯彻落实。现在的准则稿同1980年准则风格是一致的。

(新华社北京11月2日电)