



案 例

近年来，各级纪委查处了一批热衷圈子文化、码头文化，搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派等违反党的政治纪律和政治规矩的案件。比如，江苏省委原常委、秘书长赵少麟严重违反党的政治纪律、政治规矩和组织纪律，在党内搞团团伙伙，大肆进行利益交换、利益输送，拉拢腐蚀领导干部，公开散布与全面从严治党要求相违背的言论。又比如，甘肃省委原常委、原副省长虞海燕在担任兰州市委书记期间，把自己的亲信调到兰州市核心部门、核心岗位任职。虞海燕还整合设立了一个叫市委市政府督查室的部门，先后选调 141 名青年干部进入督查室“锻炼”，提拔使用其中 76 人到重要岗位工作。虞海燕让其所谓“心腹”金晋哲主管督查室，经常通过“培训”向这些年青干部灌输效忠观念，培植个人势力，严重损害了甘肃省特别是兰州市的政治生态。再比如，海南省委军民融合发展委员会办公室原副主任裴成敏，为了独揽大权，更好实现自己的意志，通过设立一些专门机构，组建自己的“班底”，成员覆盖国土、规划等重要部门。“这个工程交给某某同志全权负责就行了，市长你就不用管了。”这是裴成敏任文昌市委书记期间在会议上的“常用语”。这些“班底”成员沆瀣一气，利用工程项目大肆敛财。一时间，贪腐的“病毒”在当地快速蔓延。

分析与启示

旗帜鲜明讲政治、保证党的团结和集中统一是党的生命，也是我们党能成为百年大党、创造世纪伟业的关键所在。中国共产党人历来反对破坏党的团结统一的任何形式的非组织活动，延安整风时期就将宗派主义、山头主义列为整顿党风的重要内容。宗派主义、山头主义在革命时期的极端表现就是毛泽东所说的：“张国焘是向党中央闹独立性的，结果闹到叛党，做特务去了。”早在 1942 年中央党校开学典礼上，毛泽东就指出：“要使我们全党的步调整齐一致，为一个共同目标而奋斗，我们一定要反对个人主义和宗派主义。”他还号召全党“要搞五湖四海，不要搞山头主义”。邓小平也曾严厉批评过山头主义，“小圈子那个东西害死人呐！很多失误就从这里出来，错误就从这里犯起”，要求党员干部“遵守党的纪律，不能搞宗派主义，树山头、垒山头，或者站到这个山头、那个山头。如果这样，党就分裂了，就没有战斗力了”。

宗派主义、山头主义的突出表现就是在党内搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派、培植个人势力等非组织活动，通过搞利益交换、为自己营造声势等活动捞取政治资本。从一些案件中可以看到，一些落马的“大老虎”背后，往往都有一个或明或暗、或松或紧的帮派圈子。一些被审查调查的腐败分子热衷圈子文化、码头文化，将权力作为培植个人势力的工具，破坏党的团结和集中统一，严重污染党的政治生态。这些人位置越来越高、权力越来越大，对党的政治纪律和政治规矩却越来越缺乏敬畏。有的政治野心膨胀，为一己私利或小团体的利益背着组织搞政治阴谋活动、搞破坏党的政治勾当；有的领导干

部把自己凌驾于组织之上，把党派他去主政的地方当成了自己的“独立王国”，用干部、作决策不按规定向中央报告，搞小山头、小团体、小圈子。这一系列非组织活动，严重损害党内政治生态和党的形象，削弱党的领导能力和执政能力，严重影响党和人民事业发展，是党的团结和集中统一的大敌。党的十八大以来，习近平总书记一再提醒和告诫广大党员干部：“干部都是党的干部，不是哪个人的家臣。”“党内决不能搞封建依附那一套，决不能搞小山头、小圈子、小团伙那一套”“党内不能搞人身依附关系”“我们共产党人决不能搞封建社会那种‘封妻荫子’、‘一人得道，鸡犬升天’的腐败之道！”

党内坚决不允许搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派，搞了就是违反政治纪律。《中国共产党党章》明确规定，党员有“维护党的团结和统一，对党忠诚老实，言行一致，坚决反对一切派别组织和小组团活动，反对阳奉阴违的两面派行为和一切阴谋诡计”的义务。党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》在“严明党的政治纪律”部分强调，“党员、干部特别是高级干部不准在党内搞小山头、小圈子、小团伙，严禁在党内拉私人关系、培植个人势力、结成利益集团。对那些投机取巧、拉帮结派、搞团团伙伙的人，要严格防范，依纪依规处理。坚决防止野心家、阴谋家窃取党和国家权力”。2018 年修订的《中国共产党纪律处分条例》明确界定了违反此项政治纪律的情形并规定了相应的惩戒措施，即“在党内搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派、培植个人势力等非组织活动，或者通过搞利益交换、为自己营造声势等活动捞取政治资本的，给予严重警告或者撤销党内职务处分；导致本地区、本部门、本单位政治生态恶化的，给予留

党察看或者开除党籍处分”。2019 年中共中央印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》也有“不准在干部选拔任用工作中任人唯亲、排斥异己、封官许愿，拉帮结派、搞团团伙伙，营私舞弊”等相应条款。

团团伙伙、结党营私、拉帮结派，最终逃不脱拔出萝卜带出泥、树倒猢猻散的命运，建立在利益交换基础上的“小圈子”终究是靠不住的。经验告诉我们，要治理好我们这个大党，必须旗帜鲜明反对各种违反政治纪律和政治规矩的非组织活动，坚决破除各类“小圈子”。首先，要做到对党绝对忠诚。对党绝对忠诚，就是要做到党叫做什么就做什么，党不允许做什么就坚决不做什么，始终把党的利益置于个人和局部利益之上。对党绝对忠诚，不是抽象的而是具体的，不是有条件的而是无条件的，时时刻刻体现在捍卫“两个确立”、做到“两个维护”的实际行动上。其次，要严明党的纪律和规矩。列宁指出，铁的纪律是无产阶级政党成功的基本条件之一。把纪律规矩挺在前面，强化纪律规矩的刚性约束，做到知敬畏明底线守规矩。最后，要形成良好的党内政治文化。君子之交淡如水，为政之道清似水。团团伙伙是封建人身依附关系和江湖帮派文化的毒瘤，必须从根本上坚决清除“圈子文化”，抵制和反对所谓关系学、厚黑学、官场术、“潜规则”等庸俗腐朽的政治文化，大力弘扬忠诚老实、光明坦荡、公道正派、实事求是、艰苦奋斗、清正廉洁的党内政治文化，营造清清爽爽的政治生态。

比较完善的党内法规体系是如何形成的？

党的十九届六中全会《决议》提出，“党坚持依规治党，严格遵守党章，形成比较完善的党内法规体系。”这是关于依规治党阶段性进展的重大判断，也是我们党对全面从严治党重大工作部署的庄严守诺。在新形势下，着眼国家治理体系和治理能力现代化，着眼继续推进新时代党的建设新的伟大工程，“形成比较完善的党内法规制度体系”这一重大制度成果的现实取得，具有重要的里程碑意义。

长期以来制度建设逐步推进。中国共产党自成立以来，就高度重视党内法规制度建设。作为党的建设总体布局的重要组成部分，党内法规制度建设始终与党的奋斗历程相伴相随，与党的建设和党的事业同向同行。

新民主主义革命时期，党根据革命斗争的需要，在党内法规制度建设方面进行了初步探索。1921 年 7 月，党的一大通过《中国共产党纲领》，这是党的历史上第一部党内法规，具有党章性质；1922 年 7 月，党的二大通过《中国共产党章程》，我们党自此有了自己的根本大法。“党内法规”这一概念最早是由毛泽东在 1938 年党的六届六中全会时提出，“为使党内关系走上正轨，除了上述四项最重要的纪律外，还须制定一种较详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动”。

社会主义革命和建设时期，党领导人民在巩固新生政权的基础上，对社会主义革命和建设道路进行了艰辛探索，同时开始全面探索在全国执政条件下进行党内法规制度建设的路子。例如，1956 年 9 月，党的八大通过的《中国共产党章程》，提出全面开展社会主义建设的任务，并对贯彻民主集中制原则作出许多新规定，这也是党在全国执政后制定的第一部党章。

改革开放和社会主义现代化建设新时期，我们党总结历史经验教训，以健全民主集中制为重点加大党内法规制度建设力

度，推动党内法规制定工作逐步进入制度化规范化程序化轨道。这一时期，党章得到及时修改完善。例如，1978 年，邓小平把党规党法与国家法律放在同等重要的地位，提出国要有国法，党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法，国法就很难保障。1982 年 9 月，党的十二大修改形成了呈现新时期特征的党章，具有拨乱反正的重大意义。1990 年，中共中央颁布《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》，正式使用了“党内法规”这一名称，明确界定了党内法规的概念、适用范围和制定程序等。1992 年，党的十四大修改党章，把党的各级纪委的主要任务“维护党的章程和其他重要的规章制度”，修改为“维护党的章程和其他党内法规”，“党内法规”自此写入了党章。

党的十八大以来党内法规体系加速形成。党的十八大以来，习近平总书记对党内法规制度建设高度重视，围绕制度治党、依规治党作出一系列重要论述，丰富和发展了马克思主义建党学说。这些重要论述是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为加强新时代党内法规制度建设指明了方向、提供了根本遵循。

一是不断加大制度建设理论指导力度。习近平总书记提出坚持依规治党，专门针对加强党内法规制度建设作出一系列重要论述。这些重要论述在党内法规制度建设实践中发挥了重要指导作用，得到了坚决贯彻落实。二是不断加大体系构建顶层力度。党中央从全局和战略高度擘画党内法规制度建设蓝图，加强统筹谋划、搞好整体布局，锚定目标、按计划分阶段推进党内法规体系建设。三是不断加大制度缺项短板补齐力度。适应新形势新任务要求，党中央加快党内法规制定步伐，全方位、立体式推进党内法规体系建

设。统筹推进各位阶、各类型、各领域党内法规制定工作，有针对性地制定和完善配套党内法规，为党的各方面具体工作提供规范和保障，进一步为党内法规体系“添砖加瓦”。四是不断加大制度协调统一维护力度。党中央注重发挥备案审查和清理在推动形成党内法规体系中的重要作用，保证党内法规体系的协调统一。强化党内法规和规范性文件备案审查、清理机制。五是不断加大制定体制机制保障力度。党中央坚持和加强对党内法规制度建设的集中统一领导，完善党内法规制定体制机制，确保党内法规制度建设上下贯通、一体推进。

党内法规体系的框架构成总体做到了结构科学、协调统一。2013 年 11 月，党的十八届三中全会提出，紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平，深化党的建设制度改革；2014 年 10 月，党的十八届四中全会把形成完善的党内法规体系确立为建设中国特色社会主义法治体系的重要内容，对加强党内法规制度建设作出明确部署；2015 年 10 月，党的十八届五中全会强调，全面提高党依据宪法法律治国理政、依据党内法规管治党的能力和水平；2016 年 12 月，召开党的历史上第一次全国党内法规工作会议；2017 年 10 月，党的十九大明确提出，坚持依法治国和依规治党有机统一，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；2019 年 10 月，党的十九届四中全会强调，健全全揽全局、协调各方的党的领导制度体系；2020 年 11 月，中央全面依法治国工作会议强调，建设中国特色社会主义法治体系，形成完善的党内法规体系。党的十八大以来制定修订的党内法规主要有《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党中央委员会工作条例》《十八

届中央政治局关于改进工作作风密切联系群众的八项规定》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》等。

当前，党内法规体系以“1+4”为基本框架，即在党章之下分为党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规四大板块。党章是立党治党管党的总章程，是全党最基本、最重要、最全面的行为规范。党的组织法规，主要规定党的各级各类组织产生、组成、职权职责等内容，为党管党治党、执政治国提供组织制度保障，截至 2021 年 7 月 1 日，现行有效党的组织法规共 153 部；党的领导法规，是规范和保障党对各方面工作实施领导，明确党与人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力量、人民团体、企事业单位、基层群众性自治组织、社会组织等领导与被领导关系的党内法规，为党发挥总揽全局、协调各方领导核心作用提供制度保障，截至 2021 年 7 月 1 日，现行有效党的领导法规共 772 部；党的自身建设法规，是调整党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设等的党内法规，为提高党的建设质量、永葆党的先进性和纯洁性提供制度保障，截至 2021 年 7 月 1 日，现行有效党的自身建设法规共 1319 部；党的监督保障法规，是调整党的监督、激励、惩戒、保障等的党内法规，为保证党组织和党员干部履行好党和人民赋予的职责提供制度保障，截至 2021 年 7 月 1 日，现行有效党的监督保障法规共 1370 部。

制度建设避免『牛栏关猫』

□ 赵刚印 吴志洁

勇于自我革命是中国共产最鲜明的品格，推动党的自我革命，需要勇气，需要政治决心，也需要通过卓有成效的制度建设推动党的自我革命不断巩固、深化。党的十八大以来，中国共产党把制度建设摆在更加突出的位置，坚持制度治党、依规治党，成效显著，也积累了一系列制度建设的成功经验，充分体现了精准、务实、管用的鲜明特点。

聚焦现实问题，将问题导向贯穿全过程。党的十八大以来，中国共产党把制度建设摆在更加突出的位置，坚持制度治党、依规治党，成效显著，也积累了一系列制度建设的成功经验，充分体现了精准、务实、管用的鲜明特点。

聚焦现实问题，将问题导向贯穿全过程。党的十八大以来，中国共产党把制度建设摆在更加突出的位置，坚持制度治党、依规治党，成效显著，也积累了一系列制度建设的成功经验，充分体现了精准、务实、管用的鲜明特点。

与时俱进，充分体现时代特点。制度建设实践表明，不能指望一个制度能解决所有的问题，制度要精准地针对问题，就要不断地与时俱进。形势任务在不断变化，问题也是在不断演进的，如果制度建设严重滞后，就会同现实相脱节。党的十八大以来，在制度建设上尤其注重推动党内制度的持续更新，对党内法规和规范性文件进行了集中性的清理，包括《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例》等一些新出台的制度，短短的两三年后就根据新的形势要求及时作了修订，确保现有制度体系能够与时俱进，富有时代性。

必须是具体的、可操作的和可执行的。可操作性直接决定着制度的生命，一项无法操作的制度无疑是一项“死制度”，效力低下、执行乏力。“天下大事，必作于细。”制度建设亦如是，制度设计有了细节的支撑，才能提高执行力，才能真正入脑入心。对此，习近平总书记专门指出，制度“既要有实体性制度又要有程序性制度，既要明确规定应该怎么办又要明确规定违反规定怎么处理，减少制度执行的自由裁量空间”。只有将制度条文制定得尽量细致，将违反制度所必须承担的责任和后果进一步的具体化、程序化，使得制度不仅“能操作”而且“好操作”，才能将刚性的制度制约真正落到实处。

必须坚决反对各种形式主义。制度建设中的形式主义贻害无穷。有些制度写得很全面，但其中存在着一些大而无当的内容，不符合基层实际情况，这其中一个很重要的原因就是制度的制定和执行环节存在着形式主义的突出问题。要消除制度建设上的形式主义，就必须坚持走群众路线。群众路线是制度建设的核心和灵魂，贯穿于制度建设整个生命历程，一些制度之所以贯彻不彻底就在于群众缺位。而群众对这样的政策缺乏认同度，执行起来也必然是困难重重。反对制度建设上的形式主义，尤其要注重开展扎实的调查研究。出台一个好的制度，都要经过一个严格的调查研究、科学论证的过程，一段时间以来，一些地方制度的出台是一种典型的“经验决策”，缺少科学预测分析、评价论证。制度制定过程中科学性的缺失，使得制度建设中闭门造车、脱离实际、理论化、抽象化、缺乏操作性等问题比较突出。制度要“精准务实管用”，就必须建立在充分调研、科学调研的基础之上，在深入系统的调查研究中，发现“真问题”，找到“真举措”。

牢牢抓住“落实”环节。制定制度立足点就在于能够有效执行，发挥制度的约束力和威慑力，一项科学、合理的制度只有切实有效的落实执行才能达到预期效果。一段时间以来，在制度建设上重制定、轻执行的现象存在，制度成了“跑龙套”“稻草人”的摆设。制度执行不到位的后果很严重，最终使得制度陷于“空转”。“抓落实”是制度建设成败的关键。制度一旦形成，就要坚决执行，言必行、行必果、违者必究，不能搞下不为例、既往不咎。制度落实的关键在于督促检查、责任到人，要真正使一项好的制度成为人们的行为规范和自觉行动，不仅要靠制度本身的约束力、强制力，而且要靠来自多方的监督检查，一级抓一级，层层抓落实。唯有如此，才能抓紧、抓细，抓出制度效应。



