

党的执法监督

CPC'S SUPERVISION OF LAW ENFORCEMENT

刘建华 著



0018

实践探索
PRACTICAL EXPLORATION



中国长安出版社

党的执法监督 实践探索

刘建华 著

中国长安出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

党的执法监督.实践探索 / 刘建华著 . —北京:中国长安出版社, 2006.11

ISBN 7-80175-543-X

I. 党… II. 刘… III. 行政执法 - 司法监督 - 研究 - 中国 IV. D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 138090 号

党的执法监督——实践探索

刘建华 著

出版: 中国长安出版社

社址: 北京市东城区北池子大街 14 号 (100006)

网址: <http://www.ccapress.com>

邮箱: ccapress@yahoo.com.cn

发行: 中国长安出版社 全国新华书店

电话: (010) 65270593

印刷: 青岛任缘印刷包装有限公司

开本: 640mm × 1000mm 1/16

印张: 17

字数: 175 千字

版本: 2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1-10000

书号: ISBN 7-80175-543-X

定价: 28.00 元

(如有印装错误 本社负责调换)



刘建华

中国人民大学经济学博士

中共青岛市委常委、政法委书记

青岛市社会治安综合治理委员会主任

青岛市法学会会长

《党的执法监督——实践探索》与《党的执法监督——案例研究》分别从宏观的一般原则和微观的案例分析这两个不同角度，对党的执法监督的理论与实践做了全面系统的研究分析，对于深入探讨党的执法监督的一般规律、理论原则、方式方法和制度建设具有一定的借鉴意义。

目 录

导 言	1
第 1 章 执法监督的理论研究	21
第 1 节 党的执法监督的基本内涵	21
一、监督的含义	21
二、执法监督与党的执法监督的概念	24
三、党的执法监督之要素构成	24
第 2 节 党的执法监督与其他监督的辨析比较	26
一、党的执法监督与党的监督、党内监督、纪 检监督的辨析	26
二、党的执法监督与其他监督方式的异同	29
第 3 节 执法监督的历史溯源	32
一、中国封建社会的监督制度	32
二、西方资本主义国家的监督制度	34
三、前苏联及东欧共产党的监督体制	37

四、中国共产党的执法监督实践	41
第2章 党的执法监督的实践演进	45
第1节 党的执法监督的阶段划分	45
一、初步探索阶段	46
二、起步发展阶段	49
三、整体破坏阶段	51
四、恢复确立阶段	52
五、全面发展阶段	55
第2节 党的执法监督之优势	59
一、监督标准的先进性	59
二、监督范围的广泛性	60
三、监督权力的权威性	62
四、监督机制的系统性	63
五、监督手段的约束性	63
第3节 现阶段党的执法监督之缺陷	64
一、职能界定不清晰	64
二、角色定位不准确	65
三、监督方式方法不科学	68
四、制度安排不合理	69
第4节 做好党的执法监督工作的几点启示	71
一、完善监督立法	71
二、制定党的执法监督工作条例	73
三、健全党的执法监督机构	74

四、科学配置执法监督权力	74
五、建立执法监督工作联席会议	75
第 3 章 党的执法监督的职能界定	77
第 1 节 党的执法监督的职权配置	77
一、掌控权	78
二、检查权	79
三、调查权	80
四、协调权	81
五、建议权	82
六、奖惩权	83
第 2 节 党的执法监督的工作内容	84
一、统一政法部门的执法思想	84
二、支持和帮助政法部门排除干扰	86
三、监督政法部门依法纠正错案	87
四、督促政法部门做法涉法涉诉信访工作	88
五、总结司法实践，提出修改完善法律的建议	90
第 3 节 党的执法监督的主要功能	92
一、预防功能	92
二、惩戒功能	93
三、保障功能	95
四、矫正功能	96
五、反馈功能	97

第 4 章 党的执法监督的角色定位	99
第 1 节 和谐社会的构建者	99
一、调解——和谐社会构建者的重要途径	100
二、由调解到大调解——和谐社会构建者的转变 方向	101
三、以调解促和谐——和谐社会构建者的价值 追求	105
第 2 节 社会稳定的捍卫者	113
一、注重发挥政治、法律、政策等多种手段的优势 ..	115
二、注重发挥专门工作与群众路线相结合的优势	116
三、注重发挥综合协调的优势	118
第 3 节 改革发展的服务者	119
一、为改革发展创造良好的法治环境	120
二、为改革发展提供强有力的法治保障	123
第 4 节 市场秩序的规范者	126
一、致力于构建和维护公平、竞争、开放、 有序的市场环境	126
二、坚持打击与预防相结合	127
三、充分发挥好经济法律关系的调节职能	129
第 5 节 知识产权的保护者	131
一、当好保护知识产权的“守卫员”	133
二、当好保护知识产权的“协调员”	134
三、当好保护知识产权的“宣传员”	136

四、当好保护知识产权的“调研员”	136
第 6 节 群众利益的维护者	137
一、始终把维护群众的根本利益放在首位	139
二、坚决制止和纠正各类侵害群众合法权益的行为	140
三、提高群众的法律意识和依法维权的能力	141
第 5 章 党的执法监督的基本原则	143
第 1 节 坚持党对政法工作领导的原则	145
一、毫不动摇地坚持党的领导	145
二、突出党的政治、思想和组织领导	146
第 2 节 坚持遵守宪法和法律的原则	148
一、严格依照宪法和法律开展执法监督	149
二、坚决维护国家法律的统一和权威	150
第 3 节 坚持支持司法机关依法独立行使职权 的原则	150
一、注重对依法行使职权的制度支持	152
二、注重解决影响依法独立行使职权的突出 问题	154
第 4 节 坚持法律效果与社会效果相统一的原则	155
一、法律效果与社会效果的内涵	156
二、正确认识法律效果与社会效果的关系	157
三、把握法律效果与社会效果的统一	158
第 5 节 坚持政法部门分工负责、互相配合、 互相制约的原则	161

一、分工负责、互相配合、互相制约原则的内涵	162
二、分工负责、互相配合、互相制约原则的实现	163
第6章 党的执法监督的方式方法	165
第1节 党的执法监督方式的转变方向	166
一、在监督指向上向对人与对事相结合转变	167
二、在监督主体上向各监督主体协调联动转变	168
三、在监督时间上向事前、事中、事后全方位转变	170
第2节 党的执法监督的方法	174
一、听	176
二、访	177
三、控	180
四、查	181
五、督	182
六、纠	183
第7章 党的执法监督的制度安排	185
第1节 党的执法监督的正式制度与非正式制度	186
一、制度的基本内涵	186
二、党的执法监督的制度分类	188
第2节 党的执法监督的制度建设	189
一、执法监督的集体议决制度	190
二、执法监督的流程管理制度	202
三、执法监督的绩效考核制度	207
第3节 党的执法监督对制度建设的促进	221

一、对法律“真空”加以制度弥补	221
二、对虽有规定但不尽完善的法律加以制度 补充	225
三、对法律适用有分歧或不衔接的加以制度协调 和统一	228
第 4 节 党的执法监督的道德建设	232
一、党的执法监督道德建设的重要内容	233
二、党的执法监督道德建设的社会功能	239
三、党的执法监督道德建设之启示	242
参考书目	255
后记	257

导言

1997年党的第十五次全国代表大会提出“进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家”。自此，依法治国就正式成为我们党治国理政的基本方略，中国的法治建设也翻开了新的一页。1999年九届全国人大二次会议又把“实行依法治国，建设社会主义法治国家”正式载入宪法，从而为中国在21世纪坚定不移地走法治国家之路提供了强有力的宪法保障。依法治国，就是广大人民群众在中国共产党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。依法治国基本方略的确立，标志着我们党彻底抛弃了“人治”思想的羁绊，坚定不移地选择了社会主义法治的治国道路，从而完成了我们党执政治国理念的一次深刻而重大的转变。

2002年党的第十六次全国代表大会进一步指出,“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来”,从而使我们党在指导思想和实际工作中更加完整和准确地把握了党的领导、发扬民主和依法治国的辩证关系,既能使依法治国的方略始终在党的领导下和民主气氛中有序推进,又能通过推进依法治国更好地用法律和制度来保证党的领导和人民民主的有效实施。随后,党的十六届四中全会又把“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,不断提高发展社会主义民主政治的能力”作为党的执政能力的一个重要方面提了出来,并强调指出要“加强和改进党对政法工作的领导,支持审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权,提高司法队伍素质,加强对司法活动的监督和保障”。由此可见,坚持党的领导是实施依法治国方略的灵魂和保障,而有效实施党对依法治国领导的关键在于加强和改进党对政法工作的领导,这主要包括路线方针政策和思想政治工作的领导、对政法队伍建设的领导等等,其中一个非常重要的环节就是加强党对执法活动的监督,通过党的执法监督,确保政法机关及其工作人员严肃而公正、文明而规范地执行宪法和法律,从而把法治建设放在一个更加公开、公平和公正的环境当中,推动依法治国方略的正确实施,维护社会主义法制的统一和权威。

上述分析可以看出,从党的十五大提出依法治国方略到九届人大二次会议将依法治国载入宪法,从党的十六大全面阐述党的领导、发扬民主、依法治国的辩证关系到十六届四中全会精辟论述党对政法工作领导的涵义,这些政治概念的深化和演进,反映

了党对新形势下执政规律的新揭示和新认识，昭示着党对治党、治国、治权理论的新总结和新发展。同时，这种概念上的变迁和发展，也反映出中国现代历史变迁逻辑和人们思想发展逻辑的高度一致，显示出实施依法治国、坚持党对依法治国的领导、开展党对执法活动监督的可靠的理论和逻辑根据。本书正是从这一逻辑根据出发，专门对党的执法监督在理论上和实践上加以研究。

应当看到，建国以来，我国的司法建设以及党对司法活动的领导与监督，虽然经历了不少曲折，但也积累了不少积极因素和有益经验。特别是党的十一届三中全会以来，随着中国特色社会主义事业的蓬勃发展，我国的政治建设、法制建设得到了迅速恢复和发展，并为探索和完善与中国特色社会主义事业相适应的国家政权体制、司法体制积累了许多经验。特别是党的十五大以来，伴随着经济体制改革的深化，政治体制改革日益深入，我们党对政党、人大、行政、司法等各种权力的功能和作用在认识和划分上日益清晰，权力运行中的相互配合和制约的体制和机制也日趋完善，从而使党对司法活动的领导和监督才变得真正有了实际意义。经过十多年的努力，我国已初步建立起包括党的监督、人大监督、行政监督、法律监督、群众监督、舆论监督等在内的执法监督体系，并且在许多方面都取得了不少可喜成绩和有益经验，尤其在党的执法监督上日益呈现出全面发展的好局面。主要表现在：充分体现出党对政法工作的政治领导，通过帮助政法部门排除阻力和干扰，有力支持了政法部门依法行使职权；切实纠正政法部门在执法过程中出现的一些突出问题，促进了政法部门和广大干警严格、公正、文明执法；坚持“立党为公、执法为民”的

本质要求，有力维护了广大人民群众的根本利益，最大限度实现了执法办案法律效果、政治效果和社会效果的统一；以开展社会主义法治理念教育为主线，适时组织开展“公正执法树形象”、“规范执法行为、促进执法公正”专项整改以及三年为期的执法规范化建设等活动，全面加强了政法队伍的执法思想、执法作风、执法纪律和执法素质建设，有力地保障了社会主义现代化建设事业的顺利进行。但是，十几年时间相对于一个 13 亿人口的偌大国家的权力运行体系和机制的形成而言，毕竟太短了些，经验和成果的积累毕竟太少了些。特别是作为国家的执政党，如何从政党的角度加强对司法权力运行的领导和监督，而且既要不同于其他形式的监督又要与其他形式的监督相匹配，目前可以说是没有一个国家的经验可供借鉴，的确确是独一无二的中国特色。而从目前党的执法监督实践来看，尽管已充分显示出其特有的重要性，但也存在许多薄弱环节，不仅需要在实践中深入探索，而且尤其需要在理论上下大气力深入研究。

一、研究党的执法监督的必要性

概括党的执法监督目前在理论和实践方面存在的一些问题与缺陷，主要表现如下：

在理论上，一方面是研究不够。就目前我国监督体系而言，党所领导下的人大、行政、法律、纪检等监督类型，都已基本建立了各自的理论系统和研究体系，并且通过实践发展已日趋成熟。而党的执法监督作为党领导和监督司法的重要形式和整个国家监督体系的组成部分，尽管社会各方面对其重要性和必要性都

已有所认识，但是在研究领域却还没有引起足够的重视，尤其是还没有把党的执法监督当作一门重要学科或是一项专门学问加以系统研究。理论研究上的先天不足，使得党的执法监督无论是在规律还是在实现规律的途径上，无论是在经验总结还是在经验基础上的长效机制建设上，都缺乏深刻而科学的阐述和系统而完善的规范，还存在不少“盲点”和薄弱环节，致使党的执法监督至今没有形成系统的理论和章法，在宏观上仍然停留在一般化的工作要求上，在微观上则出现了千差万别和五花八门的现象。与此相反，理论界、法学界的一些人士却在所谓借鉴“西方法治经验”的借口下，片面研究和阐述一些西方的“司法中立”、“司法独立”等理论“优势”，从而对党的执法监督工作形成了种种不良影响和思想压力，使我们有些同志生怕被列入“左”的行列，而不敢理直气壮地坚持党对司法的监督权，也不愿涉猎党的执法监督研究领域，更缺乏理论研究上的建树。目前这方面的专门研究成果十分少见，仅有林中梁编著的《各级党委政法委的职能及宏观政法工作》（2004年版），《党委政法委执法监督工作调研文集》（2003年版）等几本专著，其他多散见于一些内部文件或理论刊物上发表的调研文章，且往往偏重于执法监督某一层面或某一具体问题的分析和研究，这些理论成果远远不能适应党的执法监督的理论需求，更谈不上运用理论来指导执法监督实践了。另一方面是舆论宣传不足。尽管在意识形态领域，我们一直倡导团结稳定鼓劲和正面宣传为主的工作方针，也使依法治国的基本方略日益深入人心，但在党的执法监督的宣传上却始终不尽人意，特别是对党的执法监督的现有制度、工作优势、重要意义、实际

成效等没有理直气壮和大张旗鼓地进行宣传报道。相反,一些“三权分立”、“司法中立”、“司法独立”等宣扬西方法治思想的错误观念非但得不到及时有力地批判,而且时常流行于市,混淆视听,不断对党的司法领导和监督产生一些干扰和影响。正是由于对党的执法监督宣传上的不够,正面舆论不强,才会使上述错误观点至今存在很大市场,从而使党的执法监督工作很难在社会政治生活中占有一定位置,也很少在报纸、广播、电视、网络上看到或听到,这更进一步反映出党的执法监督理论研究的不足。

在实践上,由于真正意义上的党的执法监督工作起步较晚,相比较其他几种监督方式,特别是相对于党的执法监督的重要地位和作用而言,存在诸多与形势发展不相适应的地方。一是执法监督工作尚不成体系。由于中央政法委出台的1998年8号文件只是一个指导性的意见,许多方面的要求和规范制定的比较笼统和原则,无论是机制体制、权力配置、责任承担等涉及执法监督的核心内容,还是人、财、物等涉及执法监督的关键因素,从中央到地方都没有统一的规定,在实践层面上各地的做法不一、形式各异,从而在客观上导致了执法监督工作的弱化与乏力,亟需通过实践创新加以解决。二是监督方式方法还不够科学。从各地以往的经验与实践来看,党的执法监督的方式方法仍然比较呆板和单一,缺乏实践上的针对性和灵活性,往往是侧重于事后监督,而较少进行事前和事中监督;强调自上而下的监督,而较少关注自下而上以及来自于其他方面的监督;注重对干警执法办案的业务监督,而缺乏对干警执法理念、执法作风和执法纪律的监督。三是执法监督的力度还不够强力有效。目前,实践中的执法监督