

探索

项昀 / 著



中国共产党纪律监督论

TAN SUO ZHONG GUO GONG CHAN DANG JI LU JIAN DU LUN



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House



探索

中国共产党纪律监督论

项昀 / 著



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

责任编辑 张克敏
版式设计 尉红民
责任校对 王洪霞
责任印制 宋二顺

图书在版编目 (CIP) 数据

探索——中国共产党纪律监督论/项昫著. —北京: 中共中央党校出版社, 2009. 10
ISBN 978-7-5035-4189-6

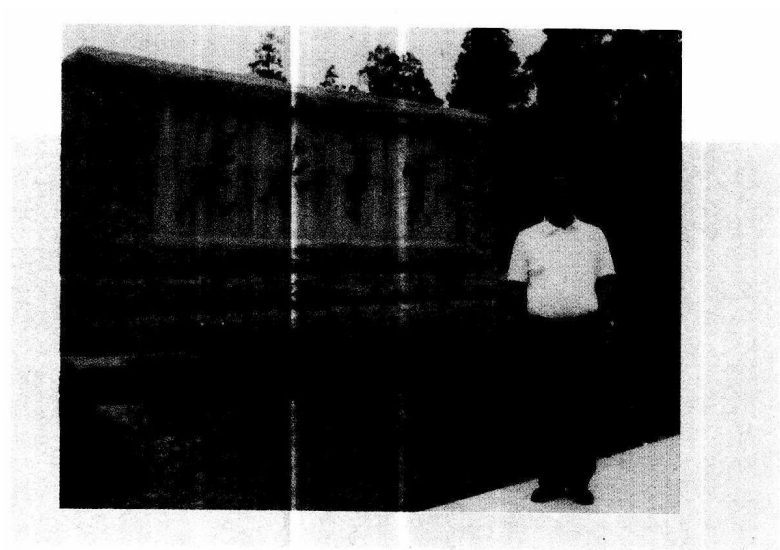
I. 探… II. 项… III. 中国共产党—纪律检查—工作—研究 IV. D262. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 155234 号

中共中央党校出版社出版发行
社址: 北京市海淀区大有庄 100 号
电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)
邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印装
2009 年 10 月第 1 版 2009 年 12 月第 2 次印刷
开本: 700 毫米×1000 毫米 1/16 印张: 20.75
字数: 348 千字 印数: 10001—20000 册
定价: 46.00 元



作者简介

项昀 学士学位、原贵州省政法干部管理学院法律讲师。从事纪律监督案件检查工作二十余年，历任中共贵州省纪律检查委员会信访室主任科员、副处级检查员、纠风办副主任、党建室副主任、执法检察室副主任、纪检监察二室副主任、纪检监察四室主任，现任纪检监察五室主任。荣获集体一等功三次、个人二等功一次、嘉奖三次。

序

张志明

项昫同志是天生喜欢琢磨事情的人。

按照常理说，作为一个长期做纪律监督案件查处工作的党的干部，是不应该用心多琢磨事而应该多琢磨人才对，但结识项昫同志使我彻底改变了自己的偏见。项昫同志曾从事法学教育多年，1988年首批公开招考到纪律监督机关工作后一直从事案件检查工作。在交谈中，我不仅感受到他娴熟运用纪律法律知识突破案件疑点、难点的智慧风采，也感悟到他对中伤者飞短流长的苦闷和无奈。可以说，他把自己从事的工作真正当作事业去对待，他能够全身心投入自己从事的纪律监督工作，又能够从中跳出来把纪律监督工作当做对象去思考和研究，而且一琢磨就琢磨出了思想，就琢磨出了成果，最后这种思考的成果经过二十多年的积淀成了洋洋几十万言，国内党建理论研究者第一部依照中国共产党一大到十七大党章及党的规章对纪律监督理念、制度和演进过程进行详细论述的专著——《探索——中国共产党纪律监督论》。

说实话，现在值得让人以恭敬心拜读的书不多，更何况在利用权钱也可以出版大作的时代。但是，这本书的初稿我是在教学任务最紧张而且身体不适的情况下连续读完的，读后内心对作者不能不充满敬意。为了当官或为了政绩，这本书不可能给作者帮什么忙，说不定还会引起个别人的误解上纲上线而自找麻烦。但这本书确实是有价值的，对于每一个思考中国共产党命运和中华民族命运的人来说，书中涉及的很多问题是我们无法回避的。它不像现在一些“工作总结+长篇案例+心得体会+……”一锅煮的所谓专著，它提出的是问题，是对这些问题的追问、思考和尝试性的回答，是带有历史责任感但又不强加于人的探索和回答。

党的纪律监督问题从理论到实践都是个老大难问题，也是个敏感

的问题，国际共运史上几乎所有国家在共产党执政实践中都在这个问题上有过惨痛教训，我们党也不能说已经在理论上和实践上解决了这个问题，实事求是地讲应该是对这个问题仍在探索之中。因此，有相当的人对共产党一党执政体制下能否最后成功解决这一问题持怀疑态度，而对于中国共产党内部的纪律监督更是不敢认同，这种被专业人士称作“体制内监督或一体监督”的制度被一些人戏称为“左手监督右手”，西方国家更是讥讽这种制度像“大夫自己给自己动手术”一样不可思议。

但项昫同志不信这个邪！

他说：中国共产党在历史上做过很多西方人到现在也无法解释和理解的奇迹，甚至中国革命的胜利在斯大林当年看来都不可思议难以置信，但中国共产党却成功了。中国共产党做事情不是做给西方人看的，也不是为了给西方人验证什么他们的道理，是为了解决我们自己的问题，是为了解决我们国家在进步过程中遇到的中国特色的问题，我们必须用自己的智慧和探索来解决我们自己的问题，谁也帮不了我们，必须依靠我们自己。

不媚俗，这是作者的风骨，他力图从党的政治生态和中国独特的国情出发，并且在比较借鉴世界各国政党纪律监督经验的基础上，探索真正适合我国的纪律监督制度。

这种努力是可贵的。

我开门见山地问项昫同志：你觉着我们的纪律监督制度有希望吗？你在党的纪律监督第一线工作这么多年，处理了那么多腐败的案件，难道你真的相信这种制度管用吗？真的相信这种制度能解决我们制度中的权力监督问题吗？你的书中有这样的办法和希望吗？你是真心觉得有希望？还是为了出书的需要而编出的希望呢？

他说：有。每个人身上的细胞中都有癌细胞的存在，与人同生共死。但大多数人不是死于癌症，这是人们有意识或无意识的控制诱发癌细胞的扩散。腐败也一样，它是社会发展的癌症和天敌，将伴随人类社会共存，长期博弈。各种社会形态，用制度控制诱发大规模的爆发，有的胜利了，有的失败了。从我们党走过八十多年的道路来看，中国共产党用制度来控制腐败是成功的，现在我们党把反腐败作为全党的政治任务，

同时对现行制度不断改革和完善。作为纪律监督机构，只要我们坚持“从严治党”，坚持“有纪有法可依、有纪有法必依、执纪执法必严、违纪违法必究”，我们就能探索出一条具有中国特色的纪律监督法制化之路。

简单而坚定。

而书中确实让我们感觉到了这种希望。

什么是腐败，什么是纪律，怎样监督？

这些看似简单的问题，如果深究起来却对党的纪律监督制度建设非常关键和重要，甚或可以说我们现在纪律监督制度中存在的一些问题，与我们对这些问题的界定和理解有直接的关系。作者恰恰是从这个我们平时习以为常未加深究的问题入手，通过对它的严格界定，从国内国外两个视野，对政党纪律监督的理论和实践作了全景式的描述和分析，并总结了资产阶级政党、无产阶级政党纪律监督的历史经验教训；全面回顾了我们党纪律监督的理念、制度的演进和嬗变过程，指出我们必须坚持十五大以来的纪律监督体制，以及我国纪律监督取得的主要成就；纪律监督机制中亟待改革和完善的问题，特别对纪律监督机关内部执纪执法检查 and 错案追究等问题进行了深入的理性探讨。作者在党的纪律监督制度与国家法律制度的衔接方面所提出的重大设想，不仅具有较高的理论价值，更显示了他多年实际工作的功底，具有可操作性。作者在书中建议的“建立具有中国特色的纪律监督法制化”和制定《中国共产党廉政总则》，具有很高的决策参考价值。

项昫同志有自己的语言风格。他不是学者，也没有媚俗地想通过出本书让人家把他看做所谓“学者型领导”，他的书自然也没有大多学者们所谓的“范式”。但作者就是个喜欢琢磨事琢磨问题的人，所以他的书里没有故弄玄虚的花样名词，更没有工作总结式的官场套话。项昫同志来自贵州，他的文风里也就多了来自高原的质朴、豪放和清新。

我赞成监督就是把权力拥有者装进笼子里的理念，但却无法忍受一个思想者把自己装在笼子里的明哲保身。山风拂来看云起云散，灵魂的孤独成生命最后的坚守。随缘结识项昫同志颇有久违的感觉，没有道破，但细品来也是因了内心那份坚守。有了心灵的默契，作序也就免了俗套，就像好友见面不拘俗礼。因为按照俗套，作序是大家的事，要么是学术



大家，要么是高官领导，自知前世今生福德浅薄，我不是大家不是高官也不想成什么大家什么高官，自然也就没有作序的资格。非要做就实在有些不知道天有多高地有多厚的矫情了。但项昫同志是我的同道，我们一起思考过，我想把他这种思考交流给更多的同道，想和所有愿意引为同道的朋友们一起思考，一起支撑，一起坚守。

不敢成序，权作心声。

张志明

（序作者系中共中央党校党建

教研部副主任、教授、博士生导师）

2008年12月10日于北京市海淀区大有庄100号

目 录

序	(1)
第一章 纪律监督的理论与实践	(1)
第一节 纪律的释义	(1)
一、纪律的起源与发展	(1)
二、纪律的作用	(2)
第二节 监督的释义	(3)
一、监督的起源与发展	(3)
二、监督的作用	(4)
三、监督的分类	(5)
第三节 纪律监督的释义	(6)
一、纪律监督的起源与发展	(6)
二、纪律监督的主体、客体、内容	(8)
三、纪律监督的作用	(9)
四、资产阶级政党纪律监督失败的原因	(10)
第四节 无产阶级革命家的纪律监督理论	(12)
一、马克思、恩格斯的监督理论	(12)
二、列宁的纪律监督理论	(12)
三、毛泽东的纪律监督理论	(14)
四、邓小平的纪律监督理论	(15)
五、江泽民同志的纪律监督理论	(19)
六、胡锦涛同志的纪律监督理论	(21)
第二章 中国共产党的纪律监督	(25)
第一节 中国共产党纪律监督的释义	(25)



一、中国共产党纪律监督的核心问题	(25)
二、中国共产党纪律监督的特点	(27)
三、中国共产党纪律监督的基本原则	(28)
四、中国共产党纪律监督的基本任务	(31)
五、中国共产党纪律监督的主要内容	(33)
六、中国共产党的“从严治党”方针	(33)
第二节 中国共产党历程上几种纪律监督的探索	(40)
一、新民主主义时期的纪律监督探索	(40)
二、新中国初期到社会主义时期群众运动的纪律监督探索	(41)
三、社会主义建设、改革开放时期的低薪清廉的探索	(41)
四、改革开放时期对国有大、中型企业高管层的高薪养廉探索	(43)
五、教育、制度、改革、监督、纠风、惩处模式的探索	(44)
六、依纪依法导廉的探索	(44)
第三节 当前纪律监督对腐败问题的讨论	(45)
一、腐败的概念	(45)
二、腐败有利论	(48)
三、腐败危害论	(50)
四、中国共产党对腐败的态度	(51)
五、纪律监督对惩治腐败的路径选择	(52)
第三章 党的一大到十七大中国共产党章程对纪律监督的规定	(54)
第一节 新民主主义时期党的纪律监督	(54)
一、党的一大纪律监督规定	(54)
二、党的二大纪律监督规定	(54)
三、党的三大纪律监督规定	(55)
四、党的四大纪律监督规定	(56)
五、党的五大纪律监督规定	(58)
六、党的六大纪律监督规定	(60)
七、党的七大纪律监督规定	(62)

第二节 新中国成立后党的纪律监督	(66)
一、七届三中全会以后党的纪律监督规定	(66)
二、党的八大纪律监督规定	(71)
三、党的九大、十大纪律监督规定	(75)
四、党的十一大纪律监督规定	(76)
第三节 改革开放时期党的纪律监督	(77)
一、党的十一届三中全会纪律监督规定	(77)
二、党的十二大纪律监督规定	(78)
三、党的十三大纪律监督规定	(88)
四、党的十四大纪律监督规定	(89)
五、党的十五大纪律监督规定	(92)
六、党的十六大纪律监督规定	(93)
七、党的十七大以来纪律监督规定	(109)
第四章 中国共产党现阶段纪律与监督	(126)
第一节 我国现阶段纪律的释义	(126)
一、纪律的作用	(126)
二、纪律的分类	(132)
三、纪律的渊源	(140)
四、纪律的制定	(141)
五、纪律的解释	(143)
六、纪律的管辖	(145)
七、纪律的实施	(149)
八、纪律的遵守	(150)
九、纪律的适用	(152)
十、纪律的组织措施	(155)
第二节 党的现阶段的监督释义	(156)
一、中国共产党监督主体的产生和发展	(156)
二、监督的对象	(156)
三、监督的内容	(157)
第三节 改革开放以来中国共产党党内监督的继承与创新	(157)



一、党内监督的基本含义·····	(157)
二、党内监督的特点和原则·····	(160)
三、进一步完善党内监督·····	(162)
第四节 改革开放时期纪律监督主体的多元发展·····	(167)
一、人民代表大会的监督·····	(167)
二、民主党派的监督·····	(168)
三、人民政协的监督·····	(172)
四、社团组织的监督·····	(175)
五、新闻舆论的监督·····	(181)
六、司法监督·····	(183)
七、公民的监督·····	(184)
第五节 纪律监督工作的地位和作用·····	(186)
一、贯彻落实科学发展观的纪律保证·····	(186)
二、构建社会主义和谐社会的政治保障·····	(187)
三、建设社会主义政治文明的重要任务·····	(187)
四、全面推进党的建设新的伟大工程的必然要求·····	(188)
五、提高政府施政能力的客观需要·····	(188)

第五章 坚持党的纪律监督体制和完善纪律监督

机制·····	(189)
第一节 中国共产党纪律监督的主要成就·····	(189)
一、逐步建立纪律体系·····	(189)
二、逐步建立监督体系·····	(191)
三、外部监督更加丰富有力·····	(192)
四、纪律监督工作不断创新·····	(195)
第二节 国外政党纪律监督反腐败的启示·····	(198)
一、资本主义国家政党的纪律监督·····	(199)
二、社会主义国家政党的纪律监督·····	(201)
第三节 坚持党的十五大以来的纪律监督体制·····	(207)
一、反腐败斗争的形势依然严峻·····	(207)
二、目前党建理论者对纪律监督体制的两种讨论·····	(217)

三、必须坚持十五大以来确定的纪律监督体制	(220)
第四节 用科学发展观指导改革和完善纪律监督机制	(223)
一、纪律监督机制中亟待改革和完善的十七个突出问题	(223)
二、改革和完善纪律监督机制的几点建议	(246)
附录	(282)
制定《纪律监督机关内部执纪执法检查办法》的设想	(282)
制定《纪律监督机关的错案责任追究办法》的设想	(284)
制定《中国共产党廉政总则》的设想	(288)
主要参考文献	(290)
后 记	(297)

第一章

纪律监督的理论与实践

第一节 纪律的释义

纪律是社会规范的一种，是党派、行政机关、社会组织、宗教组织为维护集体利益并保证正常生活和工作秩序而要求其组织和成员在组织内必须遵守“不许做什么”、“必须做什么”的行为规范，是共同意志的集中体现。其内容是规定特定组织、人员的权利和义务，其手段是以组织内部的惩戒来保证实施的行为规范。其目的是预防和惩治腐败。

一、纪律的起源与发展

纪律起源于原始社会氏族组织的行为规范。原始公社制度是人类社会发展的第一个社会形态，大约开始于旧石器中期。原始社会的社会组织的基本单位是氏族组织，它是基于血缘关系而结合的人群，而非地域性的联盟。氏族以及由它发展而成的胞族、部落以及部落联盟，构成了原始社会的组织系统。在原始社会组织系统中，也存在着一定的管理。这种管理就需要行为规则，一种为人们共同遵循的带有一定强制性的行为规则。行为规则是任何社会都需要的，否则将无法维持社会生产和生活所必要的秩序，社会也便难以存在。在原始社会，由于生产力的限制，人们还不可能自觉地制定行为规则。但这时的人们还受到原始宗教、图腾崇拜的意识形态的影响，这些原始宗教和图腾崇拜也有一定的行为规则。这些行为规则主要是人们在长期生产和生活中自发形成的习惯。随着生产力的发展，原始社会的公有制氏族组织和行为规范也必将走入更高的社会形态。

当人类社会开始步入了阶级社会，原始社会的社会组织和社会规范已经不能适应变化了的情况，一种新的社会组织 and 行为规范不可避免地诞生了。由于私有制和阶级的出现，原始氏族管理机关——氏族和部落议事会在性质

上也逐渐发生变化，国家便产生了。随着国家的产生，原始行为规则逐渐转化为两种行为规则，一种是统治阶级法律规范，另一种是适应统治阶级进行精神统治的宗教行为规范，这是纪律的最初形态。掌握着国家政权的统治者为了维护其统治地位，使之具有神圣不可侵犯的性质。带有阶级性的这两种行为规范的形成的过程表明：从个别调整发展为规范性调整，从自发调整发展为自觉调整的这一过程，并非以一种调整方式完全取代另一种方式，而是一种新的方式出现以后，原有的调整方式仍然存在，从而使社会调整方式日益多样化，各种调整方式形成综合性的社会调整系统。法律和纪律在阶级社会的社会调整系统中占有特殊的地位。

二、纪律的作用

（一）纪律维护统治阶级的阶级统治的作用

在阶级对立的社会中，纪律的目的是维护对统治阶级内部有利的社会关系和社会秩序。维护统治阶级内部的阶级统治是纪律的社会作用的核心。阶级统治的含义极为广泛，包括政治、经济、文化、思想、道德等各个领域。纪律在维护阶级统治方面的最重要的作用是：确认和维护以生产资料所有制为基础的社会经济制度以及统治阶级对统治阶级内部异己分子的打击和处置。在这种斗争中，统治阶级内部也可能被迫做出某些让步，在自己的纪律中规定一些保护统治阶级异己分子的条款。这些纪律条款既反映了这些异己分子的斗争成果，也体现了统治阶级为了维护自己内部的统治而暂时缓和的一种手段。所以纪律在统治阶级内部和统治阶级及其同盟者之间的关系方面也具有重要作用。

（二）纪律防止社会公共权力被滥用的作用

阶级对立的社会的纪律，除了维护阶级统治这一核心作用外，还具有防止各种社会公共权力被滥用的作用：一是为维护人类社会基本生活条件的纪律；二是有关生产力和科学技术的纪律；三是有关技术规范的纪律；四是有关一般文化事务的纪律。随着社会生产的发展和社会变革，防止社会公共权力被滥用的纪律也必然会日益复杂和增多。

（三）纪律惩治腐败的作用

纵观中国历史，历代政权的更替，往往都与腐败这一与史同寿的社会问题息息相关。秦皇汉武、唐宗宋祖、明太祖等一批帝王和辅佐他们的贤相名臣，由于他们经历了血与火的动乱和创业的艰辛，故而能够吸取前朝因腐败而失去政权的沉痛教训，采取“与民休息”、“清廉节俭”等开明的政策治理

国家。针对贪赃枉法、昏庸无道、官场黑暗、酷吏横行、行贿受贿、宦官、外戚、朋党乱政、官商朋比为奸等腐败现象，许多有作为的帝王将相都制定过惩治腐败的重典严律，或杀或杖，或囚或流，在一定程度上起到了“惩戒贪欲”、“整饬吏治”的作用。

第二节 监督的释义

监督是一定的社会组织，为达到政治、经济、军事、司法等方面的某种目标，仰仗一定的权力，通过对社会公共治理中若干事务的内部约束或外部民主参与、控制等途径，针对公共权力资源、主体权责、运作效能等而相对独立，根据既定的行为规范，对某一具体对象的查看、督促活动。监督的功能在于降低治理成本、纠正治理偏差，促进社会合作，服务经济发展，抑制腐败行为，提高管理效能。

一、监督的起源与发展

监督起源于社会生产和分配中的记事和契约活动。在西方，雅典城邦公元前594年至公元前338年采用“贝壳放逐法”等方法来防止执掌公共权力的人员滥用职权。在中国，西周时期由于实行分封、井田、宗法制度，对权力的监督应运而生：一是“言谏”监督官职调制并运作；二是百官监控急起；三是监察的重要内容是惩治官吏违法乱纪。进入封建社会历朝帝王将监督制度发挥到淋漓尽致的专制集权巅峰。

西方封建社会之末，马基雅维利从历史和现实的经验出发，提出“权力恶”的理念，并认为“权力和财富的共生性与有限性，同人的欲望的无限性之间造成的冲突，导致了人际关系的伪善。如果任凭人的欲望发展下去，必然造成社会的混乱和人们的欺诈与残害”。鉴于此，人们为了生命和财产的安全而放弃一部分权力给国家行使，就导致了政权的诞生。他在阐述君主如何夺权、窃权、用权和保权的同时，也把君主运用权力时所必须持有的卑鄙、狡诈、残忍等“恶”性，以及“狮子和狐狸”的角色转换，赤裸裸地宣讲出来。这种权力恶的观念，让不少西方人领悟到权力的可恶和无奈，甚至认为类似基督教的“原罪”，也促使学者洛克、孟德斯鸠、卢梭等想方设法去规范、限制政治权力的行使，以便抑其恶扬其善。十七八世纪资本主义重新审视国家、政府、法律的功能，引发对权力的制

约与监督的理性思索。先后有“主权在民论”、“分权制衡论”、“法治论”、“有限政府论”，由此产生了近代、现代的权力制衡和社会监督发生和形成的“自由主义监督观”。

二、监督的作用

监督是保证国家正常运转的关键环节和手段。作为管理环节和手段的监督，是任何社会都存在的，但在现代社会和传统社会，监督的范围和功能是不同的。在传统的农业社会，虽然需要且存在监督制度，但监督的范围极为狭窄，一般只适用于君主对臣下、官吏对老百姓的监督，同时仅仅作为行政管理手段存在。随着近代产业革命和科学技术的发展，社会经济关系日益复杂，社会公共事务急剧增加，国家的管理对象空前增多而繁杂。在此情况之下，如果继续沿用传统的、集权式的、行政命令的管理方式，必然造成社会停滞和产生官僚主义。为适应现代工业社会发展的需要，必须建立强大的国家管理方式，其中关键的环节和手段便是监督。从国家管理中的效率与公平来看。一方面，现代国家的管理对象广泛而复杂，需要更加有力、更加效能、更集中统一的管理；另一方面，国家和人民又需要扩大民主，充分发挥每个机关、社会组织、个人的自主性和创造性，保证公平的参与。这两种需求是有矛盾的。为了协调它，就需要建立起系统的监督制度，以保持社会的政治稳定和可持续发展。从国家管理环节和政策实施的过程来看。国家管理由决策、执行、信息、咨询、监督、反馈等诸多环节构成一个完整系统。由监督机构对决策、执行的过程进行检察、评议和督促，防止和克服失误与偏差，保证决策的正确和执行的顺利，是国家管理体系中的重要环节。管理过程中的利益表达和价值取向主要体现在公共政策中。而在政策的制定、执行、评估等环节中，信息不充分、有限理性、既得利益偏好以及意外事件等，使得政策方案不完善、误导、曲解、滥用政策或执行不力，直接影响到了政策本身的质量及执行结果，因此，必须对政策过程的各个环节尤其是政策的制定和执行加以监控，以便保证政策的合法性和公正性，保证政策的贯彻落实，实现政策的有序调整和完善，防止公共权力受部门利益影响，督促政策善始善终。

监督是防治和惩治公共权力腐败的重要手段。所谓公共权力腐败，是指官员倚权或借权非法或非道德地谋取个人私利和价值的过程。这里所说的“私利”和“价值”可能是一种金钱、享乐，或者是一种荣誉等。它包括体制性腐败、公共职责性腐败、社会道德腐败等方面的内容。