

党内监督与党员自律

冯秋婷 主编

DANGNEI
JIANOU
YU
DANGYUAN
ZILV

中共党史出版社

党内监督与党员自律

冯秋婷 主编

中共党史出版社

2004年·北京

图书在版编目(CIP)数据

党内监督与党员自律/冯秋婷主编. — 北京:中共党史出版社,2004.5

ISBN 7-80199-037-4

I. 党… II. 冯… III. 中国共产党—党的建设—研究 IV. D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 047581 号

书 名: 党 内 监 督 与 党 员 自 律

作 者:冯秋婷

责任编辑:春 秋

出版发行:中共党史出版社

社 址:北京市海淀区芙蓉里南街 6 号院 1 号楼

邮 编:100080

经 销:新华书店

印 刷:北京新丰印刷厂

开 本:大 32

字 数:200 千字

印 张:8.75

印 数:1—3000 册

版 次:2004 年 8 月第 1 版

印 次:2004 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-80199-037-4/D·11

定 价:16.00 元

此书如有质量问题,请与中共党史出版社发行部联系。

电话:82517246,82517244

目 录

导论：党内监督与党员自律是加强党的建设的关键环节	1
(一)党内监督和党员自律的普遍意义和特殊重要性	1
(二)党内监督和党员自律的实质和内容	3
(三)党内监督和党员自律的条件和保障	7
一、党内监督的重要性和紧迫性	11
(一)党内监督的涵义、特征	11
(二)党内监督的重要意义	15
(三)党内监督的发展成效及不足	19
二、党内监督的历史发展和基本经验	32
(一)民主革命时期党内监督的提出、发展与基本特点	32
(二)建国后前 30 年党内监督的发展和基本特点	37
(三)改革开放新时期党内监督的新发展和基本特点	47
(四)党内监督的基本经验	59
三、党内监督的基本理论和基本法规	68
(一)马克思主义关于执政党党内监督的基本理论	68
(二)中国共产党关于执政党党内监督的基本理论	74
(三)中国共产党第一部自我监督条例	93
四、党内监督的重点对象、重点内容和重点环节	105
(一)党内监督的重点对象	105

(二)党内监督的重点内容	119
(三)党内监督的重点环节	125
五、党内监督的形式、职责和途径	141
(一)党员监督	141
(二)党组织监督	152
(三)纪检机关的监督	160
六、党内监督制度	165
(一)传统的行之有效的制度	165
(二)在改革开放和发展社会主义市场经济中探索 的一些新的监督制度	180
(三)借鉴国家监督制度的内容大胆探索确立的 党内监督制度	191
七、党内监督与外部监督的结合	196
(一)像重视党内监督一样重视党外监督	196
(二)法制监督	197
(三)民主党派和政协的监督	204
(四)群众监督	214
八、党员自律	223
(一)党员自律的必要性	223
(二)党员自律的根本途径	226
(三)党员自律的具体方法	239
九、党内监督和党员自律的保障机制	253
(一)搞好党内监督和党员自律的意识条件和环境 氛围条件	253
(二)搞好党内监督和党员自律的制度条件	259
(三)搞好党内监督和党员自律的纪律条件	264

导论：党内监督与党员自律 是加强党的建设的关键环节

不管什么时代、什么情况下，组织内部的监督和成员的自律，对一个组织的发展都是必要而重要的措施。对于中国共产党来说，严格的党内监督和党员自律不仅必要，而且具有特殊的重要意义。

（一）党内监督和党员自律的普遍意义和特殊重要性

保持一个组织的生机和活力，是一个古老而又新鲜的命题，是一项系统工程，决不是靠哪一项措施和努力就能实现的。但不管什么时代、什么情况下，组织内部的监督和成员的自律都是必要而重要的措施。这一点，我们仅从唐僧师徒西天取经的经历中就可以很清楚地看出来。

唐僧师徒西天取经，历经九九八十一道难关，途中遇到过许多升官发财、腐化堕落的机会，可以说困难重重、诱惑处处，但是唐僧师徒为什么能顶住诱惑，胜利到达西天，个个修得正果呢？其中关键的一环是监督和自律发挥了重要作用。我们这样的拥有 6700 多万党员的一个大组织而言，要完成党的历史使命，互相监督和严格自律就更不可少了。

对于中国共产党来说，严格的内部监督和成员自律不仅必要，

而且具有特殊的重要意义。

党内监督和党员自律的特殊重要性首先是由党的执政地位决定的。党在夺取全国政权以前,总体上处于被压迫、被“围剿”的地位,险恶的政治环境促使我们党比较谨慎、比较容易保持和发扬密切联系群众的优良作风,接受来自党内的监督。党执政以后,党的各级组织尤其是党员领导干部掌握着相当的权力,在获得了更好更方便地为人民服务的条件的同时,也增加了滥用权力和脱离群众的危险。一旦权力失控,出现失误,对国家民族造成的损失和危害会比执政前更为严重。正像邓小平 1957 年在西安干部会上所作的报告中指出的:“我们党是执政的党,威信很高。我们大量的干部居于领导地位。在中国来说,谁有资格犯大错误?就是中国共产党。犯了错误影响也最大。因此,我们党应该特别警惕。”显然,党执政后的内部监督和自律问题比执政前更显得迫切和重要。

党内监督和党员自律的特殊重要性也是由党内监督在我国社会主义监督体制中的地位决定的。由于中国共产党在社会主义建设事业中处于领导核心的地位,具有示范作用和关键作用。这就决定了党内监督在我国社会主义监督体制中也处于核心地位。历史的经验反复证明,不受监督制约的权力必然导致腐败,甚至造成政权的灭亡。共产党也不例外,只有充分发扬党内民主,切实加强党内监督党员自律,在党内建立对执政党权力的有效监督制约机制,才能经受得起执政和改革、开放的考验,才能避免历史悲剧的重演,才能不断地用党内民主来推动人民民主,建设中国特色社会主义民主政治。邓小平在七千人大会的讲话中,在引述毛泽东关于造成党和国家生动活泼的政治局面那段著名论述之后强调说:这种局面首先要从党内造成。我们国家也要造成这样一种局面。但是,如果党内不造成,国家也造不成。党内监督在我国整个社会

主义民主监督体系中的这种示范作用和关键作用,也决定了党内监督和党员自律的特殊重要性。

党内监督和党员自律的特殊重要性还是由我国现行政治体制决定的。重视对权力的监督制约,是人类政治文明建设的可贵成果,是现代政治发展的基本趋向。但由于社会制度及政治体制的区别,监督的具体制度和形式是有差别的。对资本主义国家执政党来说,其监督的力量主要来自外部,相对来说,党内监督和党员自律所起的作用是比较次要的。与西方政治制度不同,我国实行的是人民代表大会制度和共产党领导下的多党合作与政治协商制度,既不搞三权鼎立式的分权制衡,也不搞竞争性的反对党监督。这样,党内监督就具有了举足轻重的作用。甚至可以说,离开了执政党的党内监督,其他力量对执政党的监督在实践中和事实上往往显得苍白无力,执政党就有可能处于不受监督制约的状态。这就意味着,在中国,特别需要重视和发展党内监督和党员自律。

(二)党内监督和党员自律的实质和内容

党内监督,就是中国共产党的各级组织、专门机关和全体党员,按照党章和《中国共产党党内监督条例(试行)》以及党的其他规章制度的要求,对党的各种组织活动以及党员尤其是党员领导干部的行为实施的监察和督促。党内监督的核心,是将党的领导干部行使权力的行为,置诸于广大党员群众的监察、督促和约束之下,防止权力发生腐化,从为人民服务的工具变成役使人民的工具。党内监督的实质是党从人民利益出发,按照从严治党的要求进行自我约束和自我完善。

我们党一贯重视党内监督,在初创时期就提出了这个问题。改革开放以来,各级党委日益重视党内监督工作,采取一系列措施

改进和加强党内监督工作,党内监督工作取得了可喜的成绩。比如,党内监督被列入了党的建设的重要议事日程。从党的十一届三中全会认真总结“文化大革命”的惨痛教训,明确提出必须加强党内监督的思想,到以后党的历次会议,都反复强调了党内监督问题。再比如,党内监督制度逐步恢复、建立和日趋完善。特别是党的十三届四中全会以来,党内建章立制工作明显加快,规章制度更加具体化。等等。应当说,新时期以来,我党在加强党内监督方面颇有成效。但是,我们也要清醒地看到,党内监督工作同党的要求和人民群众的期望还有差距,党内监督还是党的建设和政治体制中较为薄弱的环节,与形势发展的要求还不完全适应。具体表现为:

第一,党内的监督意识不强,自我监督观念淡薄,缺乏自觉性和责任感。从被监督者即党的领导干部来看,突出表现为政治觉悟不高,自视为特殊党员不仅不能自觉接受监督或拒绝监督,千方百计地遮掩自己的违法违纪行为。有人对监督更是有抵触情绪,甚至打击报复。作为监督主体的广大党员由于对党内监督认识上存在着偏差,甚至有种种错误认识,直接影响了他们主动监督的积极性。

第二,对党内的权力监督不力。过去,我们对权力监督问题的认识有一定片面性,认为权力掌握在好人手里就会做好事,掌握在坏人手里就做坏事,而忽视了问题的另一方面,即对权力能否进行有效监督,防止滥用权力。而事实是,如果缺乏权力监督,好人掌权也会滥用权力,甚至会造成恶果。邓小平深刻总结了这方面的教训,指出:制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至走向反面。此后,我们党在这方面做了大量工作,情况已经有了很大好转,但从权力的授予过程到权力的行使过程及至到权力的行使结果都还在一定程度上缺乏有力的监

督。

第三,党内监督体制不完善。目前主要是党委领导下由上而下的组织监督为主的一种监督体制。而作为党内重要监督形式的党员对党员领导干部的自下而上的基层监督力量,还没有充分发挥出来。党内专门的监督机关的作用也有待进一步发挥,党内纪检体制有待于完善。

第四,党内监督还有盲区。表现为:一是对“一把手”的监督难。二是重个人轻组织。对党员个人监督得多,对党组织监督得少。这种重视对个人监督而忽视对组织监督的做法,致使一些人打着组织旗号,把组织作为护身符,经常以“集体讨论决定”和“对组织负责”等名义进行违法乱纪活动,却无法对其监督和追究责任,导致集体腐败现象增多。三是重事后惩处,轻事前和事中监督。监督关口置后,防范、预警职能不够。

第五,监督制度还不够健全,不够系统,不够配套。一是随着改革的深入和社会主义市场经济的发展,原有的监督性条规有些明显滞后,造成监督制度有些内容和现实脱节。二是已有监督条规不够完备,不系统、不配套,缺乏具体的实施细则。三是对监督的条例、法规缺乏有效的监督检查机制。文过饰非,得过且过,甚至惩治不严,监督力度不够、效率不高、“黑数”过多。对党内执法人员的现实约束机制不健全,造成事实上的有法不依、执法不严,甚至执法犯法的情况。

这些问题的存在已经严重制约了党内监督工作的顺利进行,也制约着党的建设的健康发展。因此,要保持党的先进性,提高党的执政能力,全面推进党的建设,着手建立一套适应社会主义现代化建设、符合党的根本宗旨要求的、科学完整的、能有效遏制党内监督不力、腐败蔓延现象的党内监督机制已经刻不容缓。也正因如此,我党颁布了经过13年的理论和实践探索制定的党内监督条

例。为了推动党内监督工作的发展和党内监督条例的贯彻落实,本书第二至第八章对党内监督的各种理论和实践问题作了系统的论述,具体包括:党内监督的必要性和重要性、党内监督的历史发展和基本经验、党内监督的基本理论和基本法规、党内监督的重点对象和重点内容、党内监督的形式和途径、党内监督的制度和程序、党内监督与外部监督的结合。

党员自律就是要坚持用马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想武装头脑,自觉地用党的基本路线和方针政策规范自己,用党章和党的各项规定严格要求自己,用党纪政纪严格约束自己,面对社会上不良风气的侵袭,严以律己、防微杜渐,使自己的言论和行为都符合党章的要求,符合人民的要求,使自己确立坚定正确的政治方向和政治立场,具有崇高的精神境界和高尚的道德情操;就是要尊重自己的人格,注意自己的言行,珍惜自己的名誉,待人处事端庄厚重,与自己的身份相吻合,不失之于轻浮、流俗;就是要自己反省和检查自己,对照党的要求和组织规定,看自己的思想和言行有没有错误,使自己的一言一行置于党的路线方针政策,党纪、政纪和各项规章制度的约束之下,永不做违背伦理道德、社会公德和党纪国法之事;就是要自己警示和告诫自己,警告自己不要违背政治原则和道德规范,提醒自己要吸取别人的教训,不要重蹈覆辙;就是要用模范人物的先进事迹鞭策自己,用美好的未来激励自己奋发向上,建功立业。党员自律的核心是通过党员对自己的严格要求,不断增强党性。

党员监督和党员自律是密切联系的。如果从广义的角度说,党内监督应该包括党员自律。党员自律,也可称为自我监督,与党员监督、党组织监督、专门机构的监督并列为党内监督的四种形式。如果从狭义的角度说,党内监督则专指党内的他律。这样,党内监督就不包括党员自律了。但这不等于党员自律与党内监督没

关系了。党内监督的有效,有助于促进党员自律;党员自律的加强有助于促进党内监督的发展。也不等于党员自律可有可无。无论从理论上说,还是从实践上说,要防止我们党各种消极腐败现象对党的侵蚀,自律和他律,不可偏废。正因为如此,本书在系统论述党内监督问题之后还专门论述了党员自律问题,其具体内容主要包括:党员自律的必要性、党员自律的根本途径、党员自律的具体方法。

(三)党内监督和党员自律的条件和保障

党内监督和党员自律在监督的性质上是“同体监督”。这种监督要搞好,需要创造必要的条件和保障,否则,极易发生软弱无力问题。本书在第十章专门对这个问题进行了论述,内容包括:创造党内监督和党员自律的意识条件和环境氛围条件、创造党内监督和党员自律的纪律条件、创造党内监督和党员自律的制度条件。

这些条件对搞好党内监督和党员自律都是非常重要的,但其重要性并不是同等的。其中制度条件即发展和完善党内民主更带有根本性、全局性和稳定性。在一定意义上说,没有党内民主,就没有党内监督,也不会有普遍的严格的自律。

首先,党内监督是党内民主的前提和基础。

监督,总是与一定的权力关系、权力制约关系不可分割地紧密联系在一起。离开权力关系、权力制约关系,是谈不到监督的。而且,现代监督所体现的权力关系和权力制约关系,不仅仅是一般的权力关系和权力制约关系,而是一种特殊的权力关系和权力制约关系,即权力的委托和受托之间的关系,简单地说,就是权力的授受关系;再进一步说,监督,归根到底,就是委托之权对受托之权的监控,或者说,监督按其本义就是权力委托者对受托者的监察、

督促和处置。我们通常在相当广泛的意义上所说的“监督”，实际上是这种监督的引申和转义。所以，监督是现代民主的必然伴随物，其实质就在于委托权对受托权的制约和控制。

党内监督之所以产生和必要，说到底是在党内民主决定的，是由于党内存在着权力的委托和受托之间的关系。党的权力来自于人民，属于全体党员，但并不是每一个党员都执掌具体的权力，在大多数时候往往是各级党组织和领导者代表党员在行使着权力。权力所有者与权力受托人的分离，容易导致权力的具体使用有悖于权力所有者的初衷，甚至背离权力所有者的意志。为了防止这种状况，党员必须通过行使自己的各项权利对党的领导机关、党的具体组织及党员领导干部的监督。这种监督，是整个党内监督的基础，是其他的党内监督形式的基础和前提。党员的监督具有自己的特点和优势。特别是对我们这样一个大党来说，无论是监督的对象或监督的内容，都量大面广，情况复杂，有许多方面是党组织和纪律检查机关的监督力量难以鞭及的，而党员的监督却不仅在这方面具有更大的适应性和灵活性，而且还为党组织的监督和纪律检查机关的监督提供有利条件和原动力。

其次，党内民主是防止党内监督流于形式的可靠保障。

翻阅沈阳“慕马”腐败大案的名册，有心人会发现，涉案人员中有17人是党政部门“一把手”，且无一不来自“要害”部门：从法院到检察院，从建委、财政局、土地规划局到国资局、国税局、电信局，再到烟草专卖局、物价局等，不一而足。虽然，这些犯罪分子都得到了应有的惩处，但至今留给人们长长的问号：如何加强和完善党内监督？

法国著名思想家孟德斯鸠曾经说过：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”人们不禁要问，难道这些腐败“一把

手”，就没有“遇到有界限的地方”？

《环球》杂志记者调查发现，这些身居要害部门的“一把手”，哪个单位、哪个地区都有一整套规章制度。沈阳市物价局共制定出各种规章制度 49 项计 150 多条，分别以《加强机关党风廉政建设有关规定》和《沈阳市物价局管理制度》汇编成册，并人手一份。然而，各项规章制度仅是一纸空文而已。这与党内监督流于形式直接相关。首先，领导班子的内部监督流于形式。现在领导班子结构均是“金字塔”型，位于塔尖上的“一把手”权高位重，长官意志强，一些副职干部习惯于“一把手”拍板，真有意愿也不敢提，一怕伤了和气，二怕打击报复对自己前途不利。其次，监督机关的监督软弱无力。原本行使监督职能的一些“要害部门”，如纪律检查部门、组织部门的领导，大多由“一把手”提拔任用，不听话的就频繁“调动”，“要害部门”很快“清一色”地与“一把手”绝对保持一致。三是，党员群众的监督无能为力。从阜阳市的基层干部一路升到副省长的王怀忠平均每两年就加官晋级一次。对王怀忠的骄奢淫逸、腐化堕落，群众早有反映。当地还有句民谣：“只要反腐不放松，迟早抓住王怀忠！”然而，王怀忠就是在群众的质疑声中一路高升。一位曾参与考察王怀忠升迁的干部反映，早就就耳闻了对王怀忠的诸多不良评价。但当考察组前去征求意见时，听到的全是对王怀忠的赞誉；持不同意见的干部和群众根本不敢或者没有机会向考察组反映问题。于是，泰山脚下的胡建学，官至市委书记（泰安市，地厅级）之后，竟然有了“一览众山小”的感慨，他说：“官做到我这一级，就没有什么人能管得着了”；于是，江西的胡长清，能够随意离开工作岗位而纵情声色，竟然有了“牛栏关猫，进出自由”（喻牛栏缝隙之大）的感悟；于是，沈阳的马向东竟然在任上 17 次去澳门豪赌，党纪国法对他的约束管理如同“一张白纸”；于是，河北“第一秘”李真，边腐败边升官；于是，河南的三任交通厅长，边

修路边捞钱。

监督必须以权力为后盾,否则对权力的监督就是一句空话。显然党内民主不够是党内监督软弱无力的根本制约因素。

再次,党内民主是突破“同体监督”局限的根本路径。如前所述,“同体监督”弄不好就会走向软弱无力的境地。避免和克服“同体监督”的这种局限性,惟有在党内民主上下功夫。

第四,党内民主是党内监督制度建设的核心。

执政前,我们党只管过几十、几百、几千、几万、上百万党员;执政后,我们党却要管理上千万、几千万党员。靠什么来管理?在实际中我们选择了行政化管理模式。行政化,必然讲“层级”管理,党内就搞级别;行政化,必然讲命令,党内就强调履行义务多而保障党员行使权利少。同时,我们对教育和自律寄予了过高的期望。改革开放以来的实践证明,尽管各级领导干部辛辛苦苦地学习、对照、汇报、填表,但实践证明,效果不如人意。于是我们在制度建设上努力,制订了各种各样的制度,但效果仍然有限。是制度建设不灵吗?当然不是,问题的关键,是以党内民主为核心的制度建设的滞后和缺失。

而没有以党内民主为基础和保障的党内有效的监督,党内普遍的严格的自律局面也是难以形成和持久的。

由于这些原因,加强监督和党员自律,必须要特别注意与健全和发展党内民主结合起来进行。当然党内民主的健全和发展是一个渐进而复杂的过程。我们不能因此而放松甚至放弃加强监督和党员自律工作,实际上这项工作做好了,也会有效地促进党内民主的发展。

一、党内监督的重要性和紧迫性

建立健全党内监督制度,切实加强党内监督,这是党的自身建设的一项重要内容,也是党组织和党员遵守党的章程,执行党的决议,贯彻党的方针、政策,完成党在各个历史时期任务的重要保证。尤其是在党成为执政党以后,又面临着改革开放、发展社会主义市场经济的新形势,强化党内监督机制,对发展党内民主,维护党的团结统一,提高党的领导水平和执政水平,增强拒腐防变和抵御风险能力,坚持党的先进性,始终做到立党为公、执政为民,就显得更加必要和迫切。

(一)党内监督的涵义、特征

党内监督,就是中国共产党的各级组织、专门机关和全体党员,按照党章和《中国共产党党内监督条例(试行)》以及党的其他规章制度的要求,对党的各种组织活动以及党员尤其是党员领导干部的行为实施的监察和督促。党内监督的核心,是将党的领导干部行使权力的行为,置诸于广大党员群众的监察、督促和约束之下,防止权力发生腐化,从为人民服务的工具变成役使人民的工具。党内监督的实质是党从人民利益出发,按照从严治党的要求进行自我约束和自我完善。这种“同体监督”极易发生软弱无力问题。为了解决这个问题,必须大力发展党内民主。只有建立在发

展党内民主基础上的党内监督才是有生命力的、健康的、有效的。党内监督具有以下基本特征：

1. 监督主、客体的统一性

在党内,监督的主体是党的各级组织、专门机关(即各级纪委)和全体党员。监督的客体则是这些组织的活动和党员个人的行为。也就是说,一切党的组织和党员既是监督者,又是被监督者。他们在行使监督权的同时,也履行接受监督的义务,在监督别人的同时又接受别人的监督。在党内不开展监督或者不接受监督都是不能允许的,从党中央到基层党支部,从党的领袖到普通党员都概莫能外。这种监督主体与客体的统一,是由党内政治生活的平等原则决定的。各个党组织之间、各个党员之间、党组织与党员之间进行监督和接受监督都是相互的,而不是单方面的。

2. 监督地位的平等性

这是指党内所有人的监督地位平等,没有无权监督他人的人,也没有不受监督的人,无论什么人都必须无例外地接受监督。就是说,党内的所有人,无论是普通党员还是干部党员,是一般干部党员,还是高级干部党员,在监督面前一律平等,在党章面前一律平等,在真理和纪律面前一律平等,党内没有可以游移到监督视线之外的任何特殊分子。所有党员无论职位高低,在遵守党纪的前提下,对党内事务发表不同意见、对党的组织和个人提出批评意见,不得采取任何形式加以压制。

3. 监督标准的先进性

党内监督所依据的标准是党章和《中国共产党党内监督条例(试行)》及党的其他规章制度,这是我们党的行动纲领和各级党组织、全体党员必须遵循的行为准则。由于党是由工人阶级中具有共产主义觉悟的先进分子所组成,是工人阶级的先锋队。党组织有别于其他社会团体,党员有别于非党群众。因此,作为监督标准