

党内监督概论

■ 谢志高 著

DANG NEI
JIAN DU
GAI LUN

XIE ZHI GAO ZHU
ZHONG GUO FANG ZHENG CHU BAN SHE

中国方正出版社

党内监督概论

谢志高 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

党内监督概论/谢志高著. —北京: 中国方正出版社, 2004. 7

ISBN 7-80107-816-0

I. 党… II. 谢… III. 中国共产党—监察—理论—研究 IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 032565 号

党内监督概论

谢志高 著

责任编辑: 杜英莲

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66124758 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63094507 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com

责编 E-mail: DYL@FZPress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京乾洋印刷有限公司

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张: 14.5

字 数: 365 千字

版 次: 2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-816-0

定价: 24.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

序

宋廷同

三年前，谢志高同志向我谈了他想写一本关于党内监督方面的理论书籍的想法，并向我讲了这本书的基本思路和提纲。当时，正值各级党组织学习贯彻党的十五届六中全会通过的《关于加强和改进党的作风建设的决定》，《决定》中特别强调要抓紧制定党内监督条例。我对该同志这个想法显然是赞同的。谢志高同志作为一个中青年组工干部，热爱党的组织工作，并热心于党建理论研究，这是难能可贵的。我一直以为，岗位上的成才，是最大的成才，一个党的组织工作者，能够将党建理论和工作实践结合起来，既有利于他所从事的党务工作的开展，也有利于他自己工作水平的提高。

学习理论的目的在于应用，在于实践，“学”与“做”是密不可分的。“低头读书，抬头做人”，是古往今来多少求索者的经验之谈。不重视学习的人，“说”，说不透，理论功底浅，只会说大话、空话；“做”，做不好，办事情往往凭感觉、凭习惯，只会做样子、表面文章。改变这种状况的重要途径是加强学习，夯实马克思主义的功底，自觉在知识上“脱贫、脱俗、脱愚”。对于组工干部来说，尤其要重视学习，重视党建理论的研究与实践。我与谢志高同志认识，就是从“学习”开始，通过“文章”结缘的。1994年年初，湖南省委组织部《当代党建》杂志还没有正式创刊，处于试刊时

期，急需有办刊经验、文字功底好的人才。当时我是省委组织部常务副部长兼《当代党建》总编，谢志高同志在省纪委《三湘风纪》杂志社担任编辑。于是，《当代党建》杂志社委托谢志高同志为《当代党建》（试刊）第一期首页写篇文章，这篇文章的题目是《94'〈当代党建〉与您同行》，他在文中写道：《当代党建》“遵循‘立足当代、面向基层、指导工作、服务读者’的办刊方针，力求开拓新思路、常现新面貌、迈上新台阶，融思想性、指导性、可读性和实用性于一炉，把鲜明的党性原则、充实的党建内容与生动活泼、雅俗共享的形式有机地统一起来，从而让读者喜闻乐见，赏心悦目，做到学有所得，用有所循。”这些观点一直沿用下来并印在《当代党建》采访本的首页上，作为编采人员的工作准则。通过这次“考”文章，我“认识”了谢志高。不久，部里拟调谢志高同志来部里工作，并组织有关人员进行了考试，该同志的编辑和写作均是第一名。《当代党建》杂志于1994年8月正式创刊，向全国公开发行后，该同志一直担任《当代党建》的编辑室主任。他给我的总体印象是，思想品德好，谦虚诚实，为人朴实，工作勤恳，有一定的业务能力。因为他原来在省纪委《三湘风纪》杂志社工作，有些办刊经验，加上他喜欢动脑，他对《当代党建》杂志社的办刊形式、栏目设置、发行方式方法、社务管理等提出过不少有益的建议，有的一直被长期采用。为指导基层党组织学好刊、用好刊，他曾建议办一张内部报纸《〈当代党建〉通讯》，建立一支通讯员队伍，均被杂志社予以采纳。1996年6月，部里把他从杂志社交流到党管处工作，主要是负责全省县级以上党员领导干部民主生活会管理的日常工作。经过多年的工作实践和不断摸索，该同志对民主生活会的管理和指导，逐渐形成了自己独到的思考。于是，他针对县以上各级党组织在民主生活会的管理和指导上的实际问题，结合在工作中的实践经验，花了近三年的时间，将民主生活会管理和指导的经验、体会和做法进行了归纳整理，编成了长达20余万字的

《民主生活会实用手册》，这本书已于 2004 年 2 月由中央纪委中国方正出版社正式出版。

谢志高同志编著的《党内监督概论》是其在党内监督理论与实践中的又一力作。该书共分 23 章，近 37 万字，内容主要分四个部分：党内监督的基本理论、党内监督的分类管理、党内监督的制度和党内监督保障。该书以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以《党章》、《党内监督条例（试行）》及党内有关法规、文件为依据，深入浅出，对党内监督的基本常识、历史沿革、意义、内容、原则、职责、运行机制、分类管理、制度建设及监督保障等方面进行了较为详尽、系统的阐述。该书坚持理论与实践相结合的原则，是一本理论性、操作性、实用性较强的工具书，具有指导性和规范性。

当前，正值中共中央号召全党学习、贯彻和落实《中国共产党党内监督条例（试行）》之机，本书的出版将对县以上各级党员领导干部学习、贯彻和实施《中国共产党党内监督条例（试行）》有所帮助，亦可作为从事党内监督研究的党建理论工作者的参考用书。

2004 年 5 月于长沙蓉园

目 录

第一章 总 则	(1)
一、党内监督的概念	(1)
二、党内监督的主体和客体	(8)
三、党内监督的实质	(11)
四、党内监督的目的	(12)
五、党内监督的依据	(15)
六、党内监督的重点	(17)
 第二章 党内监督沿革	 (20)
一、马克思、恩格斯党内监督理论的提出	(20)
二、列宁对党内监督理论的发展和实践	(22)
三、斯大林在党内监督问题上的失误和教训	(24)
四、国际共运给党内监督的经验和启示	(25)
五、我党对党内监督的总结和创新	(26)
 第三章 党内监督意义	 (45)
一、加强党内监督是坚持邓小平理论、贯彻“三个代表” 重要思想的可靠保证	 (45)

- 二、加强党内监督是保持党的执政地位的需要 (46)
- 三、加强党内监督是发展党内民主、维护党的团结统一的
需要 (48)
- 四、加强党内监督是保证党的先进性的需要 (49)
- 五、加强党内监督是推进党风廉政建设的现实需要 (50)
- 六、加强党内监督是各级干部为人民掌好权、用好权的
重要保证 (51)

第四章 党内监督内容..... (53)

- 一、关于遵守党的章程和其他党内法规，维护中央权威，
贯彻执行党的路线方针政策和上级党组织决议、决
定及工作部署情况的监督 (53)
- 二、关于遵守宪法、法律，坚持依法执政情况的监督 (55)
- 三、关于贯彻执行民主集中制情况的监督 (57)
- 四、关于保障党员权利情况的监督 (58)
- 五、关于在干部选拔任用工作中执行党和国家有关规定
情况的监督 (60)
- 六、关于密切联系群众，实现、维护、发展人民群众根本
利益情况的监督 (61)
- 七、关于廉洁自律和抓党风廉政建设情况的监督 (63)

第五章 党内监督原则..... (65)

- 一、民主和团结原则 (65)
- 二、平等原则 (69)
- 三、公开原则 (73)
- 四、群众原则 (75)
- 五、实事求是原则 (78)
- 六、依纪依法原则 (80)

七、制度和机制相统一原则	(84)
八、制约和保护的原则	(86)
九、教育和防范的原则	(89)
十、分级负责原则	(92)
第六章 党内监督职责	(96)
一、党的各级委员会的监督职责	(96)
二、党的各级委员会委员的监督责任	(100)
三、党的各级纪律检查委员会的监督职责	(103)
四、党的各级纪律检查委员会委员的监督责任	(107)
五、党员的监督责任与权利	(109)
六、党的各级代表大会代表的监督责任	(111)
第七章 党内监督运行机制	(112)
一、党组织之间的监督	(112)
二、党组织对领导班子主要负责人的监督	(116)
三、党组织对领导机关和领导干部的监督	(123)
四、党组织与党员之间的监督	(131)
五、党员之间的监督	(132)
第八章 纪检机关的监督	(135)
一、纪检机关监督在党内监督中的地位	(136)
二、纪检机关的监督任务	(137)
三、纪检机关的监督作用	(139)
四、纪检机关组织协调监督网络的探索和实践	(140)
五、加强纪检机关监督的要求	(144)

第九章 组织部门的监督	(151)
一、组织部门干部监督在党内监督中的地位	(152)
二、组织部门对领导班子和领导干部的监督	(157)
三、组织部门对领导干部选拔任用的监督	(161)
四、组织部门干部监督信息网络的探索和实践	(168)
五、加强组织部门监督的要求	(173)
第十章 党内监督分类	(181)
一、机关党内监督	(182)
二、企业单位党内监督	(195)
三、事业单位党内监督	(204)
四、街道、乡镇党内监督	(209)
五、非公有制经济组织党内监督	(224)
第十一章 党内监督制度建设	(229)
一、党内监督制度建设意义	(230)
二、党内监督制度建设存在的问题	(233)
三、加强党内监督制度建设的要求	(234)
第十二章 集体领导和分工负责制度	(239)
一、建立集体领导和分工负责制度的意义	(239)
二、集体领导和分工负责制度的内容	(243)
三、集体领导和分工负责制度在党内的实践和运用	(245)
四、实行集体领导和分工负责相结合制度的要求	(248)
第十三章 重要情况通报和报告制度	(261)
一、建立重要情况通报和报告制度的意义	(262)

二、重要情况通报和报告制度的内容	(264)
三、重要情况通报和报告制度在党内的实践和运用	(269)
四、领导干部个人重大事项报告制度在党内的实践和运用	(277)
五、执行重要情况通报和报告制度的要求	(281)
第十四章 述职述廉制度	(285)
一、建立述职述廉制度的意义	(285)
二、述职述廉制度的内容	(288)
三、述职述廉制度在党内的实践和运用	(294)
四、实行述职述廉制度的要求	(296)
第十五章 民主生活会制度	(299)
一、建立民主生活会制度的意义	(299)
二、民主生活会制度的内容	(303)
三、民主生活会制度在党内的实践和运用	(313)
四、坚持和健全民主生活会制度的要求	(315)
第十六章 信访处理制度	(320)
一、建立信访处理制度的意义	(320)
二、信访处理制度的内容	(322)
三、信访处理的特点	(325)
四、信访处理制度在党内的实践和运用	(326)
五、做好信访处理的要求	(328)
第十七章 巡视制度	(332)
一、建立党内巡视制度的意义	(332)

二、巡视制度的内容	(335)
三、巡视制度在党内的探索和实践	(341)
四、做好巡视工作的要求	(343)
第十八章 谈话和诫勉制度	(346)
一、建立谈话和诫勉制度的意义	(346)
二、建立谈话和诫勉制度的作用	(349)
三、谈话和诫勉制度的内容	(350)
四、做好谈话和诫勉的要求	(356)
第十九章 舆论监督制度	(360)
一、建立舆论监督制度的意义	(360)
二、舆论监督制度的内容	(364)
三、舆论监督的特点	(366)
四、信息与网络技术使舆论监督的影响更加广泛	(368)
五、做好舆论监督的要求	(371)
第二十章 询问和质询制度	(381)
一、建立询问和质询制度的意义	(381)
二、询问和质询制度的内容	(383)
三、实施询问和质询制度的要求	(391)
第二十一章 罢免或撤换要求及处理制度	(394)
一、建立罢免或撤换要求及处理制度的意义	(394)
二、党内罢免或撤换要求及处理制度与人大的罢免制度的区别	(395)
三、罢免或撤换要求及处理制度的内容	(398)

四、实施罢免或撤换要求及处理制度的要求	(402)
第二十二章 监督保障	(405)
一、监督保障的意义	(405)
二、监督保障的内容	(407)
三、搞好监督保障的要求	(418)
第二十三章 党内监督与党外监督的关系	(422)
一、党外监督的意义	(422)
二、党外监督的形式	(425)
三、党内监督与党外监督的关系	(434)
四、正确处理党内监督与党外监督关系的要求	(441)
后记	(443)

第一章 总 则

一、党内监督的概念

党内监督，就是中国共产党的各级组织和全体党员，按照党章和其它党内法规、制度的要求，对党的各级组织以及党员尤其是党员领导干部的行为实施的监察和督促。

要弄清党内监督的概念，必须掌握和领会其基本特点。具体来说，党内监督有如下五个基本特点：

（一）党内监督具有长期性。党内监督是一个宽泛的概念，只要党存在，其监督党员和党的组织行为的党内监督机制就应该存在。这是党内监督具有长期性的一般特点。同时，在社会主义初级阶段，由于封建特权思想依然存在，打开国门后，外来资本主义等腐朽思想与之合流。而且，改革开放中，新旧体制并存、交替，新体制尚在建立与完善之中，也使腐败现象有隙可钻。凡此种种，决定了党内监督必然长期存在。

（二）党内监督具有系统性。党内监督不只是简单意义上的由监督者对被监督者进行监督，整个党内监督体系构成是多因素、多层次、多途径、多系统的综合体系。同时，党内监督又是一个相对独立、自成体系的科学性系统，是一个内部结构复杂、完备、运作机制健全、自我调控能力强劲的完备体系。这种构架特征要求我们开展党内监

督,推进监督体系建设时,务必做到兼顾各方、统揽全局。

(三) 党内监督具有民主性。党内监督有许多规定性,但我们可以清楚地看到民主性是党内监督的显著特点。如果把监督问题放到群众性、民主性这个范围去理解,可以看出,监督不力是民主制度不完善的表层反映,民主制度的不健全是监督机制软弱乏力的深层原因。毋庸讳言,当前党内监督确有弱化的倾向,所谓“监下不监上,监外不监内,监人不监己”的现象时有发生,只有注重加强党内民主化建设,充分发扬党内民主,才能充分发展广大党员群众的监督作用。

(四) 党内监督具有强制性。党内监督是依据党规党法进行的监督,每个共产党员都必须无条件地绝对服从,自觉遵守,而决不允许有凌驾于党组织之上的行为,不允许有干扰党纪执行和逍遥于纪律约束之外的现象。因此,党内监督就是依据党规党纪所进行的一种强力约束,必然具有强制性。

(五) 党内监督具有自我约束性。党内监督的目的不只在惩罚、制裁,而是重在通过有效的监督,强化党内监督氛围,堵源头、重防范、把关口,遏止腐败的滋生蔓延,实现自我控制、自我约束的治本效能。

党内监督是以实现党的理想和宗旨,正确制定和顺利执行党的路线方针政策为目的,党组织和党员运用各种组织手段,对党组织和党员在贯彻执行党的路线方针政策、运用人民赋予的权力、遵守民主集中制等方面的行为进行监督和制约。党内监督制度是为实行党内监督而由一定权威机关制定和颁布的党内有关的规则、规定、条例等,是监督实践的经验总结,是监督全过程及其内在规律的反映。从制度上认识党内监督的特点,更具有根本性和深刻性。党内监督制度作为党内基本制度之一,有一切党内制度所共同具有的特点。如普遍性特点,党内监督制度涉及每一个党员、每一个党组织,涉及党内生活的各个方面;强制性特点,党内监督制度要求任

何党组织和党员在党内生活中都要遵守党的制度，违反制度就要受到限制和惩处；稳定性和连续性特点，与党内监督制度密切相关的监督者和被监督者，监督的内容、渠道和方式等长期没有根本的变化，党内监督制度的本质决定其自身具有稳定性、连续性。同时，党内监督还有自己独具的特点。

中国共产党成立以来，尤其是执政以后，对党内监督一直比较重视。特别是党的十一届三中全会以来，党内监督的力度越来越大。最近几年中央领导同志多次强调党内监督问题。1996年1月，江泽民同志在中央纪委第六次全体会议上指出：我们党执政以后，特别是在新的历史条件下，能不能成功地解决党内监督问题，尤其是对高中级干部的监督问题，是加强党的建设需要解决的一个重要问题。越是改革开放，越要加强和健全党内监督；越是领导机关、领导干部，越要有严格的党内监督。要重点抓好对领导干部的监督，强化领导集体内部的监督作用。要把党组织的严格监督与党员干部的认真自律结合起来，把注重制度建设同加强思想政治工作结合起来。要拓宽监督渠道，充分发挥人民群众监督的作用。从党的建设的实践看，这方面既有经验也有教训。哪个地方、部门什么时候党内监督工作抓得比较紧，民主集中制执行得比较好，个人专断、滥用职权和“有令不行、有禁不止”的情况就比较少，消极腐败现象也会受到抑制，出了问题一般也能得到及时解决。反之，监督工作薄弱，民主集中制受到破坏，权力被滥用而又得不到制止，往往就会出问题，甚至出大问题。

江泽民同志在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告里，就党内监督问题作了重要论述。他在讲到“完善监督制度”时指出：把党内监督、法律监督、群众监督结合起来，发挥舆论监督的作用；在讲到“面向新世纪的中国共产党”时指出：坚持标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键。各级党委要坚持“党要管党”的原则，把从严治党的方针贯彻到党的建设的各项工作中

去，坚决改变党内存在的纪律松弛和软弱涣散的现象。这就要严格按照党章办事，按党的制度和规定办事；就要对党员特别是领导干部严格要求，严格管理，严格监督；就要在党内生活中讲党性，讲原则，开展积极的思想斗争、弘扬正气，反对歪风；就要严格按照党章规定的标准发展党员，严肃处置不合格党员；就要严格执行党的纪律，坚持在纪律面前人人平等。

1997年2月，中共中央办公厅转发了中央纪委关于重申和建立党内监督五项制度的实施办法。该办法明确为了进一步健全和加强党内监督机制，充分发挥党的纪律检查委员会对党政领导干部，特别是对省（部）级领导干部的监督作用，按照对干部严格要求、严格管理、严格监督的精神，在坚持党的纪律检查委员会现行领导体制的前提下，重申和建立党内监督五项制度，这五项制度是：（1）按照党的十三届六中全会通过的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》的有关精神，中央纪委根据工作需要，选派省（部）级干部到地方和部门巡视，其任务是了解省、自治区、直辖市和中央、国家机关部委领导班子及其成员贯彻执行党的路线、方针、政策以及廉政情况，将有关情况直接报告中央纪委、及时报告党中央。（2）党的地方和部门的纪委（纪检组）发现同级党委（党组）或它的成员有违反党的纪律的情况，有权进行初步核实，并直接向上级纪委报告，任何组织或个人不得干预和阻挠。需要立案检查的，按党章和有关规定报批。纪委（纪检组）遇到此类问题不报告就是失职，严重的要受到追究。（3）党的地方和部门的纪委（纪检组）接到对下一级党委（党组）成员的检举和控告，必须报告上一级纪律检查委员会，任何人无权扣压。凡违反的必须追究责任，严肃处理。（4）凡属地方和部门主要领导干部的提拔任用，党的组织部门在提请党委（党组）讨论决定前，应征求同级纪委（纪检组）的意见。（5）各级纪检监察机关领导干部的提名、任免、兼职、调动，各级组织、人事部门必须征得上级纪检监察机关的同意。