



中国

纪检监察

管理实务

主编 左连壁

人民日报出版社

中国纪检监察 管理实务

(下 册)

主 编：左连壁

人民日报出版社

第七章 干部监督制度的不断完善

加强干部监督是改革开放条件下执政党的建设的一项重要工作，推进干部监督制度是新时期干部制度改革的重要内容之一。建立一套行之有效的干部监督制度，对于整套干部制度的有效实行，对于从整体上加强干部队伍建设，具有十分重要的意义。

干部监督工作是建设高素质干部队伍的重要环节，我们党从建党之日起就十分重视干部监督工作。党的第一次代表大会通过的党纲就对党员和党组织的监督专门作出了规定。多年来，党在干部监督工作方面制定了一系列规章制度，采取了许多得力措施，对纯洁党的队伍、保证干部队伍和各级领导班子的整体素质、增强党的战斗力起到了重要作用。党的三代领导核心毛泽东、邓小平、江泽民对此作过多次论述。在新的历史时期，干部监督工作更加得到重视和加强。中央根据形势的发展和干部监督任务的变化，及时颁发了《关于党内政治生活的若干准则》、《中共中央纪律检查委员会关于对党员干部加强党内纪律监督的若干规定（试行）》、《中国共产党纪律处分条例（试行）》、《中国共产党党内监督条例（试行）》等一系列干部管理监督制度和法规，各级纪检监察和组织人事部门也制定了许多具体制度和措施，对加强党风廉政建设，开展反腐败斗争起到了重要作用。通过近几年的努力，各级干部监督机构更加健全，监督渠道进一步拓宽，干部监督工作制度建设、规范化建设上了一个新台阶。

但是，目前的干部监督工作离形成一个健全完善有效的监督制度体系还有很大差距，监督制度执行不力、监督效果不好的问题还比较突出。一些重要的领导干部实际上处于监督真空的状况，；因此，通过制度建设，加强监督，使那些想滥用职权的人无法滥用职权，想随心所欲的人无法随心所欲，想个人说了算的人无法个人说了算。只有这样，才能从根本上有效地减少和防止领导干部腐败现象的产生。

第一节 党中央三代领导集体的监督思想和探索

作为党中央第一代领导集体的核心，毛泽东对党的监督是十分重视的。早在延安时期，毛泽东在回答民主人士黄炎培提问时指出，中国共产党已经找到一条避免

“由兴到亡”周期率支配的新路，这就是民主，让人民来监督政府，只有人人负责，才不会人亡政息。在毛泽东的监督思想中，依靠人民群众和党员对党的领导干部进行监督始终占有重要甚至主导的地位。在他看来，党的权力是人民赋予的，必须接受人民的监督。党内人人平等，任何领导干部都必须接受党员的监督，接受党的生活的监督。从这个意义上说，毛泽东的监督思想是极其科学和深刻的。通过什么方式实现民主监督呢？毛泽东历来热情赞许并倡导批评和思想斗争的民主方式。这不失为对干部实行监督的一种好的方式。但是当他把这种民主监督方式扩大为“大民主”时，就产生了消极后果。到了“文化大革命”时期，这种“大民主”被推向极致，不但没有达到对干部监督的目的，反而使党的肌体受到了巨大的损害。实践证明，依靠群众运动来解决党内问题，来实现对党和干部的监督的路子是行不通的。

进入改革开放新时期以来，邓小平作为党中央第二代领导集体的核心，把对党和领导干部的监督同党所处的历史地位、肩负的重大任务、面临的国际国内复杂环境，以及党的自身建设的状况紧密结合起来，对如何搞好党的监督进行了一系列重要阐述，形成了新时期执政党监督理论，为发展马克思主义政党的监督思想做出了历史性贡献。一是提出了共产党必须自觉接受监督的重大命题。邓小平从提高党的执政水平、领导水平，保持党同人民群众血肉联系，推进社会主义民主建设的高度全面阐述了党接受监督的必要性、重要性和紧迫性。二是勾画出了以健全和完善制度为特征的执政党监督体系的基本框架。即以党内监督为重点，结合党外群众监督、民主党派和无党派民主人士监督、舆论监督等，形成一整套统一的制度监督体系。三是明确了对执政党及其干部监督的核心问题是对权力的监督和制约。四是强调执政党要有专门的监督机构实行铁面无私的监督和检查，充分发挥纪检监察机关的职能作用，赋予他们以足够的监督检查权。邓小平关于执政党监督理论的突出特点，是阐明了通过从严治党、完善制度、健全法制等途径实现对执政党及其干部的监督，从而找到了在社会主义制度确立以后，在党和国家工作重点发生根本转变的条件下，对党的工作期、党的干部实行有效监督的新路子。

党的十四大以来，以江泽民为核心的党中央第三代领导集体，结合面向新世纪的形势任务和党自身的实际，把邓小平关于执政党监督的理论付诸实践，使之得到进一步丰富和发展。一是逐步疏通人民群众监督的渠道。广泛建立了以办事公开为主要内容的公开制度，逐步培育了比较稳定的舆论监督渠道。二是逐步建立与社会主义市场经济相适应的权力分解制约机制。推出了诸如会计委派制、收支两条线、有形建筑市场、侦查权与审理权分离等新的制度。三是加强了有关法律法规建设。先后出台了《中国共产党党员处分条例》、《领导干部重大事项报告制度》、《中国共产党领导干部廉洁自律若干准则》等政策法规。四是采取了加强党内专门监督机关——纪检委监督职能的工作方式，相继采取纪律检查巡视、初查同级党委问题，以及在干部任免方面参与意见等新的措施。这些具体制度、措施的推出，反映

了第三代领导集体对党的监督工作认识的进一步深化，标志着党的监督进入了与依法治国和市场经济发展相适应的新阶段。

上述理论与实践对党的干部监督制度建设和改革提供了有益的启示：

第一，执政党干部的监督的实质核心是监督、约束和规范干部手中的公共权力。监督和约束权力，必须以相应的权威和约束力为后盾。

第二，人民群众和党员是自己民主权利的最忠实的看守者，监督干部手中的权力最可靠的办法，是从监督体制和具体监督制度上保证人民群众和党员监督权力的落实。

第三，对执政党及其领导干部的监督应该是一个多方面全方位的监督体系，即以党内监督、人民监督、民主党派和民主人士的监督、专职监督机关的监督、新闻媒体的监督为主体，以民主监督、法纪监督、舆论监督为形式的多方面多途径的监督的综合整体。

第四，执政党必须有专门的监督机构实行铁面无私的监督。

第五，对执政党干部监督的重点是各级领导干部特别是县（处）级以上党政正职领导干部。

第二节 中国共产党加强党内监督的历程

党内监督是党的建设的重要组成部分，对党的执政能力、执政水平乃至前途命运，都关系重大。加强党内监督，维护党的团结统一，是发展党内民主，坚持党的性质和宗旨，是我们党始终做到立党为公、执政为民的必然要求。八十多年来，中国共产党从加强党的建设出发，高度重视党内监督问题，积累了丰富的经验教训。改革开放以来，党内监督制约机制有了重大发展，在不断完善的基础上逐步走向制度化和规范化。但是，党内监督仍然有许多问题需要解决，监督不力的现象时有发生。因此，大力加强党内监督，仍将是党的建设面临的重要课题。

一、中国共产党执政前后党内监督的状况及特点

党内监督，是按照《党章》和党的有关规定，从思想、组织、纪律等方面，对党组织和党员是否贯彻执行党的路线、方针、政策，是否正确运用人民赋予的权力，是否严格遵守民主集中制的各项制度等情况的监察和督促，是党通过自身力量对党的组织、全体党员和党的干部进行的监督，是党自我完善的重要手段。中国共产党从成立的第一天起，就非常重视党的纪律和监督工作，党的历次全国代表大会通过的《中国共产党党章》，对党的纪律都作出了明确规定。

1921年，党的一大制定的党纲明确规定：党的领导原则是“苏维埃管理制度”，“地方执行委员会的财政、活动和政策，必须受中央执行委员会的监督”。党的第一个党纲，对党的纪律作出了明确规定。

在1927年4月召开的党的五大上，选举产生了中央监察委员会，同年6月1日中央政治局发布的《中国共产党第三次修正章程决议》中，增加了《监察委员会》一章。规定如下：“第六十一条，为巩固党的一致及权威起见，在全国代表大会及省代表大会选举中央及省监察委员会。第六十二条，中央及省监察委员会，不得以中央委员及省委员兼任。第六十三条，中央及省监察委员，得参加中央及省委员会会议，但只有发言权无表决权。遇必要时，得参加相当的党部之各种会议。第六十四条，中央及省委员会，不得取消中央及省监察委员会之决议；但中央及省监察委员会之决议，必须得中央及省委员会之同意，方能生效及执行。遇中央或省监察委员会与中央或省委员会意见不同时，则移交至中央或省监察委员会与中央或省委员会联席会议，如联席会议再不能解决时，则移交省及全国代表大会或移交于高级监察委员会解决之。”

这次会议，第一次提出了“集体领导”和“民主集中制”的原则。大会还选举产生了第一个专门执行党的纪律和党内监察的机构——中央监察委员会。但是革命失利的形势使得这些规定并未立即、全面付诸实施。只有一些革命根据地以此为原则还是设立了监督机关，如鄂豫皖根据地1931年建立了监察委员会，负责根据地党的纪律检查工作。中央则是在1933年2月设立“中央党务委员会”代行监察委员会的职责，负责处理党员的党纪处分、党籍和申诉等问题。

尽管如此，我党对权力监督的初步认识表明党的领导人已清楚地意识到革命的成功必须加强党的建设，必须“以权力制约权力”，以监督机制来制约、制衡党的权力的行使。党对“监察委员会”的四条规定，完整地表述了监委的成立目的、选举办法、权力范围、领导体制，以及监委与同级党委之间的关系。

1928年党的六大总结了大革命时期经验教训，提出了要加强党的无产阶级基础，健全党的组织生活和加强党的集体领导等重要思想。但其通过的党章将五大章程中的监察委员会一章删去，只是增加了对党的财务、会计和机关工作审查这一条，规定：“为监督各级党部之财政、会计及各机关之工作起见，党的全国大会，省县市代表大会，选举中央或省县市审查委员会。”而对党员的纪律监督问题没有作出由专门机构来审议、处理的规定，但指出：“关于犯纪律的问题由党员大会和各级党部审定之。各级委员会得成立特别委员会以预先审查关于违犯党纪的问题，此种特别委员会之决议，经该级党部批准后，方发生效力。”这里提出的“特别委员会”并非1927年提到的监察委员会或纪律监督机构。二者有明显的不同：一是成立目的不同，“特委”仅仅是处理党员违纪行为的预审机构。二是选举办法不同，“特委”是在党的委员会中成立的，担任实职的委员可以兼任行使预审权的“特委”成员。三是权限不同，“特委”实际上是对违纪党员进行调查的临时组织，

而监督机关是常设的。因而,可以说与党内第一次出现的监督机制相比较,六大的有关规定使党内权力监督机制开始退化。这种退化,尤其是对违纪党员进行预审、处理的“特委”其产生办法昭示着党内权力监督机制的某些转变。1934年1月在六届五中全会上又选举产生了中央党务委员会,它实际上代行的是党的监察委员会的职能。这些党的监察机构,在当时由于党内错误路线的干扰和其他原因,并没有能够正常有效地开展党内监督工作。

1938年,党的六届六中全会总结了王明和张国焘的错误,重申党的民主集中制原则,强调全党必须坚持个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央的原则。会议对在区党委之下设立党的监察机构的具体条件和职能作出明文规定,即:由各中央局决定,在区党委之下设立监察委员会,其职权主要是监察各级党的机关、党的干部及党员的工作,以及对党的章程和决议的执行情况。

1941年9月至1945年春,党开展了以反对主观主义、宗派主义、党八股为主要内容的整风运动,树立了一切从实际出发的思想路线,并对党内监察机关的产生办法、任务、职权、领导体制等都作了专门的规定。由于当时战争频繁,环境极不安定,上述规定未能得到很好的贯彻实施。

1945年召开的党的七大,是建党以来民主革命时期最重要的一次会议。七大党章《党的监察机关》一章,对党的监察机关产生的办法、任务、职权、领导体制都作了明确细致的规定,促进了党内监督制度的形成和发展。但七大党章中关于监委的权力开始缩小,与同级党委的平行关系改为垂直关系,即把监委接受于两委领导监委和本级党委联席会议领导修改为监委在本级党委“指导下”进行工作;监委的选举方式也作了较大改变,把监委由本级党的代表大会选举产生修改为由本级党委的全体会议选举产生。这些修改显然不只是文字上的增删、变动,而是监督体制的变动。这种变动开始动摇监督系统所必需的“独立性”原则,党的实职人物被允许担任监委成员,造成了监督与被监督的混合,形成监督的漏洞;监委权力范围的改变、选举方式的改变,形成了新的监督模式,为监督体制今后的进一步退化、萎缩乃至蜕变打开了缺口。

从党内监督体制的形成和发展情况上看,执政以前的党内监督大致有几个特点:第一,党内监督受到一定程度的重视;第二,创造了一些成功的党内监督做法,如提倡开展批评与自我批评,坚持惩前毖后、治病救人原则等;第三,初步形成了监督体制的基本框架。但同时,不容忽视的是执政前的党内监督存在着明显的不足:第一,监督体制仅具有一定的自我约束性,党内监督的职能基本上由各级党委直接承担,监督主体和监督客体合一;第二,监督依赖于领导人的重视,没有形成高效运转的监督机制;第三,党内监督的各项规定过于原则化,除党章上的几条规定,缺乏实施监督的具体法令、法规;第四,监督机构职能较弱,不能独立开展工作。这些使党内监督难以有效地发挥作用,既不能制止党内错误的产生,又在执行纪律时容易犯扩大化和惩办主义的错误。

1949年10月,伴随着中华人民共和国的成立,中国共产党成为执政党。建国以后的一个时期内,我们党还是重视党内监督制度的建设的。

如果说七大开始转换党内权力监督机制的模式,那么八大则进一步巩固、强化了这种模式。八大通过的党章对党的监察机关作了三条规定,强化了监察机关领导体制的垂直关系,将七大规定的监察机关在本级党委“指导下”进行要作,修改为在本级党委“领导下”工作。这样,党内权力监督机制开始出现“双重领导”模式即党的监察机关既受上级监察机关的领导也受本级党委的领导。不过,有必要指出的是,八大对监督的认识与七大时相比,在监督机构成立的目的性、选举办法、工作任务、上下级关系等方面更具体、更明确,有利于党内监督的制度化。

1949年11月,党中央作出《关于成立中央及地方各级党的纪律检查委员会的决定》,各中央局和一些省市开始建立纪检机构,到1952年11月止,全国县级以上各级纪检机构全部建立。1953年党的全国代表会议规定,把纪律检查委员会改为监察委员会。1955年3月召开的党的代表会议一致通过了《关于成立中央和地方监察委员会的决议》,朱德同志在中央监委第一次会议上强调:今后要期“加强对各级党组织和党员干部在执行党的路线政策中的监督工作,特别是要注意加强对中央各部门(各党组)和省(市)的高级干部的监督工作”。同时强调了监委工作的相对独立性和工作权限。

1956年,邓小平指出:在执政的条件下,“党除了应该加强对于党员的思想教育之外,更重要的还在于从各方面加强党的领导作用,并且从国家制度和党的制度上作出适当的规定,以便对于党的组织和党员实行严格的监督”。党对监督的理解和重视,已从对党员个体的监督上升到了对党组织的监督。1962年9月召开的八届十中全会,作出了《关于加强党的监察机关的决定》,强调和重申对党员首先是党员干部的监督,并扩大监察部门的职能和权限,进一步加强了中央和地方各级监察机关的建设。中央、省市监委还为国务院、省市人民政府各个部门派驻了监察组或监察员。所以“文化大革命”前,党的监察工作是有成绩的。但由于党内个人迷信的盛行、“左”倾错误的发展,限制了党的监督制度的进一步发展,干扰了党的正常的监察工作。“文化大革命”发生后,“左”的东西泛滥。1969年1月中央监察委员会被撤销,九大和十大的党章中也都取消了关于党的监察机关和党的纪律的条款,取消了对党员遵纪守法的要求,党的纪律和党的民主都遭到了空前的大破坏。党的纪检或监察被彻底取消,这时期党的监察机制不仅是严重退化,而且是完全消失。党内监督的消亡为个人专断,以言代法,严重践踏党纪国法等极端行为的出现铺平了道路,使党的形象遭到严重扭曲,国家和人民利益受到严重破坏。

二、十一届三中全会后党内监督的加强

“文化大革命”结束后,党内监督机制在十一大恢复,并在十一届三中全会后

得到发展,形成有体系、有权威、有特点的党内监督机制。

1977年党的十一大通过新的党章,决定建立中断了11年之久的各级纪律检查委员会。党章规定:“党的中央委员会,地方县和县以上、军队团和团以上各级党的委员会,都设立纪律检查委员会,各级纪律检查委员会由同级党的委员会选举产生,并在同级党委的领导下,加强对党员的纪律教育,负责检查党员和党员干部执行纪律的情况,同各种违反党的纪律的行为作斗争。”这表明党的领导再次回到从严治党的轨道上来。

1978年党的十一届三中全会决定健全民主集中制,健全党规党法,严肃党纪。全会选举产生了中央纪律检查委员会。会后,党内监督被列入党的建设的重要议题。全党对于党内监督的重要性、必要性有了深层次的认识。自党的十一届三中全会至十三届四中全会的十几年中,在党的重要文献中,加强党内监督始终是一项重要内容。这些文献主要有:邓小平关于《坚持四项基本原则》的讲话(1979年)、邓小平关于《高级干部要带头发扬党的优良传统》的讲话(1979年)、《关于党内政治生活的若干准则》(1980年)、邓小平关于《党和国家领导制度的改革》的讲话(1980年)、《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》(1981年)、《中共中央关于整党的决定》(1983年)、《中共中央关于经济体制改革的决定》(1984年)、《中共中央关于严格按照党的原则选拔任用干部的通知》(1986年)、《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》(1986年)、《中共中央关于党和国家机关必须保持廉洁的通知》(1988年)、《中共中央关于加强党的建设的通知》(1989年),等等。上述文献对于党内监督的重要性、必要性进行了充分的论述,主要点是:①加强党内监督,是避免重犯党的历史上出现的个人专断、背离民主集中制、凌驾于党组织和党员之上的错误所必需的,是新时期健全党的民主集中制、健全党内政治生活、严肃党规党法的需要。②为了实现党在新时期的路线、方针、政策和决议,实现党对社会主义现代化建设的领导核心作用,必须加强党内监督,严肃党的政治纪律。③为了预防和纠正党内、特别是领导干部中滋长的特权思想、以权谋私、官僚主义和违纪违法行为,保证权力的正确运用,必须加强党内监督。④加强党内监督,是健全社会监督体系的核心和关键;加强党内监督并形成制度,是社会主义民主和法制建设的重要方面。⑤加强党内监督是搞好党的建设,提高党员素质,端正党风、廉洁从政,加强组织纪律性,增强党的凝聚力和战斗力的保证。

党内专门监督机关也得到加强。十一届三中全会后,全国县级以上各级党委都建立了纪律检查委员会,中央、省市纪律检查委员会向国务院、省市人民政府各个部门派驻了纪检组。纪检机关在全党范围内逐步形成了从中央直到基层完整的系统,做到凡有党的组织的地方、单位和部门,都有纪检机关或纪检干部。按照党章和党的其他重要条例、文件的规定,各级纪检机构担负着重要的监督任务,成为党内专门的监督机关。党章规定中央纪委发现中央委员会成员有违犯党的纪律的行为,可

以向中央委员会检举，中央委员会应即受理，等等。这些规定，使各级纪委的监督范围扩大到各级党委或其成员，提高了纪委监督的层次。从党的十二大开始，中央纪委和地方各级纪委由党的全国代表大会和地方党的各级代表大会选举产生，并向其报告工作，增强了纪检机关监督的权威性。

党内监督的有关规定陆续出台。《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》明确提出“严格执行党的纪律，建立和健全党内监督制度和人民监督制度，使各级领导干部得到有效的监督”。中发（1987）3号文件进一步提出“建立一套制度制约和监督党和国家的高级领导人、特别是职权最高的领导人都能严格遵守宪法、遵守党纪，不至于不受任何限制自由行动”。党的十二大报告指出“党的各级纪律检查委员会，……对中央以下的同级党委及其成员实行党章规定范围内的监督”，说明纪检机关在党内纪律检查监督方面是责无旁贷的。但是十二大党章对纪检机关在党内监督中的职责和监督工作的主管机关没有明文规定。在这种情况下，为了充分发挥纪检机关的纪律监督作用，中央纪委于1987年制定了《关于对党员干部加强党内纪律监督的若干规定（试行）》，规定：

（1）党内纪律监督的任务，是保证党的组织、党员，尤其是党员领导干部按照党章和《准则》规定的原则办事，防止党内各种不良倾向的发生，揭露和纠正一切损害党的利益、违犯党纪国法的行为。党内纪律监督的重点，是各级党员领导干部，特别是主要领导干部。

（2）党依靠党章规范和制约全党的活动，这种活动又必须在宪法和法律规定的范围内进行。一切党规、党法和国家的法律、法令，都是党内纪律监督的依据。当前党内纪律监督，着重是以下几个方面：①监督、检查贯彻执行党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策和决议的情况。监督、检查三中全会提出的建设具有中国特色的社会主义的路线的两个基本点——坚持四项基本原则和坚持改革开放的方针，是否得到了贯彻执行。②监督、检查各级领导班子贯彻党的民主集中制原则、实行集体领导的情况，严肃党的组织纪律。③思想作风方面，主要是克服、纠正“以权谋私”和严重的官僚主义，努力克服自由主义。④监督各级党组织重视党的建设，重视党的思想政治工作。⑤监督、检查是否全面贯彻按干部“四化”标准和德才兼备原则任用干部。

（3）对党员干部的党内纪律监督，包括党组织（包括党员所在支部）的监督、党员群众的监督、党员干部相互之间的监督和专职机关的监督。

（4）党的纪律监督工作，实行分级负责的办法。地方（部门）党的纪委（纪检组）可以不经过同级党委党组同意，直接向上级纪委反映情况，任何组织或个人都不准干预、压制。

（5）保护监督者与被监督者的正当权利。①党内外群众对党员干部进行监督，反映情况，提出批评，进行检举、控告，都是他们的民主权利，必须受到保护。②为便于对事实核对清楚，可以适当方式告知被监督者并听取其意见；被监督者对涉及自己的问题提出申诉或说明情况，也是党员的民主权利，必须受到保护。③党的组织和各级党员领导干部，要支持和保证纪检工作人员和其他执纪专业人员正当行

使职权。④实行党内监督，必须采取负责的态度，实事求是地反映情况。任何以监督名义，在党内搞派别活动或有意捏造事实诬陷、诽谤他人的，必须受到追究和处分。⑤对党内外群众在监督党员干部时所反映的问题，凡是需要答复或反映人要求答复的，有关党组织应责成主管单位在核实或处理后给反映人以负责的答复。

十三届四中全会后，党内监督进一步得到加强。以江泽民为核心的第三代中央领导集体高度重视党的建设，为党内监督创造了良好的外部环境。1993年初，根据中央的指示精神，党的纪律检查机关和政府行政监察机关开始实行合署办公，这是党政监督体制进行的重大改革。1993年8月，中央纪委第二次全会确定了党风廉正建设和反腐败斗争的三项格局，即领导干部廉洁自律、查办违纪违法案件、纠正部门和行业不正之风。三项格局的提出，是党内监督职能的具体化，从而将党内监督进一步推向深入。1996年1月，在中央纪委第六次全会上，江泽民阐述了党风廉正建设和反腐败斗争的指导思想，即围绕经济建设这个中心，把反腐败斗争同改革、发展、稳定有机地结合起来，依靠自身的力量和人民群众的支持，抵御资产阶级和各种剥削阶级腐朽思想的侵蚀，努力把消极腐败现象减少到最低限度。这次全会还明确了反腐败的领导机制，即：党委统一领导，党政齐抓共管，纪委组织协调，部门各负其责，依靠群众的支持和参与。这一举措被写入党的十五大的报告中，并被概括为反腐败的领导体制和工作机制。1997年9月，十五大报告中指出：“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争。”开展反腐败斗争必须“坚持标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键。通过深化改革，不断铲除腐败现象滋生和蔓延的土壤”。此后，一系列有关监督体制、机制、政策、法规和管理措施相继出台。特别是1998年底，党中央、国务院决定在全党推行党风廉正建设责任制，贯彻落实党的十五大所确立的党风廉正建设和反腐败斗争领导体制和工作机制，以在全党促成一级抓一级，层层抓落实的监督体制。

同时，对党内监督的认识也更加深入、具体。这一时期关于党内监督论述的重要文献主要有：《中共中央关于加强党的建设的通知》（1989年）、江泽民《在党的十三届五中全会上的讲话》（1989年）、中共中央转发总政治部《关于新形势下加强和改进军队政治工作的若干问题》的通知（1990年）、《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》（1990年）、《中共中央关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》的通知（1990年）、江泽民《在庆祝中国共产党成立七十周年大会上的讲话》（1991年）、《中共中央关于加强党的建设，提高党在改革和建设中的战斗力的意见》（1992年）、《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》（1994年）、《中共中央关于加强农村基层组织建设的通知》（1994年）、胡锦涛在全国组织工作会议上的讲话《抓紧培养选拔德才兼备的领导干部，把各级领导班子建设成为贯彻党的基本路线的坚强领导集体》（1994年）、江泽民《在中央纪委第六次全会上的讲话》（1996年）、江泽民《在中央纪委第三次全会上的讲话》（1999年）、江泽民《在中央纪委第四次全会上的讲话》（2000

年)、《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》(2001年),等等。其论述的主要内容是:①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。②要抓住突出问题,加强党内监督。一是保证党组织和党员、干部全面正确地贯彻执行党的基本路线、基本方针和各项政策,遵守和维护党的政治纪律。二是保证党组织和党员、干部正确运用权力,坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,绝不允许以权谋私、假公济私、化公为私。三是保证党组织和党员、干部严格遵守和维护民主集中制的各项制度,不论担任何种职务、从事何种工作,都要摆正自己在党内生活中的位置。凡属重大决策、重要干部任免、重要建设项目安排和大额度资金的使用,必须经集体讨论,不准个人或少数人专断。四是要拓宽监督渠道,充分发挥人民群众的监督作用。③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。④把党组织的严格监督与党员、干部的认真自律结合起来。党员、干部要自重、自省、自警、自励,规范行为,严于律己。⑤要把注重制度建设同加强思想政治工作紧密结合起来。严格执行已有的行之有效的各项规章制度,同时要根据新的实际,完善已有的制度,逐步建立新的制度。成熟一个颁布一个,逐步配套,为实施有效监督提供制度保证。

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。①中央纪律检查委员会根据工作需要,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,有关情况直接报告中央纪委,中央纪委及时报告党中央。巡视组执行规定范围内的任务,不干预被巡视地方或部门的工作;不承办案件,不处理具体问题,对所到地方和部门的工作及发现的问题不作个人表态;严格要求自己,带头执行关于领导干部廉洁自律的有关规定;轻车简从,深入实际,联系群众,多方面听取意见,遇有重要情况及时请示、汇报。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,并直接向上级纪律检查委员会报告,任何组织和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。地方和部门的纪委(纪检组)从各种途径接到的对下一级党委(党组)成员的检举和控告,均需报告上一级纪委,任何组织和个人无权扣压。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、人事部门必须事先征得上级纪检监察机关的同意。

为加强对领导干部的管理和监督,保持党和国家机关工作人员廉洁从政,加强党风廉政建设,中央办公厅、国务院办公厅1995年发布了《关于对党和国家机关工作人员在国内交往中收受的礼品实行登记制度的规定》、《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》;1997年发布了《关于领导干部报告个人重大事项的规定》;中共中央、国务院1998年发布了《关于实行党风廉政建设责任制的规定》。这些规定是党内监督制度的具体化措施,是党风廉政建设和反腐败斗争走向法制轨道的重要步骤。

三、党内监督发展的新阶段

2002年党的十六大标志着党内监督工作进入了一个新的发展阶段。十六大报告系统总结了党内监督的经验,对党内监督提出了新要求。一是强调必须以改革的精神推进党的建设。坚持和健全民主集中制,增强党的活力和团结统一。建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式。按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,完善党委内部的议事和决策机制,进一步发挥党的委员会全体会议的作用。改革和完善党内选举制度。建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度和重大决策征求意见制度。二是强调要加强对权力的制约和监督。建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行等环节加强对权力的监督。重点加强对领导干部特别是主要领导干部的监督,加强对人财物管理和使用的监督。强化领导班子内部监督,完善重大事项和重要干部任免的决定程序。改革和完善党的纪律检查体制,建立和完善巡视制度。发挥司法机关和行政监察、审计等职能部门的作用。实行多种形式的领导干部述职述廉制度,健全重大事项报告制度、质询制度和民主评议制度。认真推行政务公开制度。加强组织监督和民主监督,发挥舆论监督的作用。

2003年胡锦涛在中央纪委第二次全会上指出,要进一步改革和完善党内监督体制,并代表一届中央领导集体表示要接受全党的监督。他在“三个代表”重要思想理论研讨会上强调,在学习贯彻“三个代表”重要思想的过程中,要紧密联系自己的思想实际,坚定共产党人的理想信念,提高思想政治水平,加强道德品质修养,牢记“两个务必”,通过主观世界的改造,进一步增强自我约束、自我监督的意识,自觉接受来自各方面的监督。

为贯彻落实党的十五届六中全会关于“抓紧制定中国共产党党内监督条例”和党的十六大关于加强对权力监督的要求,遵照中央指示,组成《党内监督条例(试行)》起草工作领导小组,下设起草工作办公室,于2003年2月开始起草工作。2003年12月31日,中共中央正式颁布实施《党内监督条例(试行)》(以下

简称《条例》)。《条例》是规范党内监督活动的基本法规。第一章规定了《条例》的立法目的和党内监督的指导思想、对象和重点内容等。第二章规定了党委、党委委员、纪委、纪委委员、党员和党的代表大会代表在党内监督中的职责和作用。第三章规定了规范党内监督工作的10项制度,每项制度列为一节。第四章规定了实施《条例》的保障措施。第五章规定了《条例》的解释机关和施行日期等。在具体内容和条款的设计上,注意把握以下几点①把发展党内民主、维护党的团结统一作为贯穿《条例》的主线。②突出制度建设在党内监督中的核心作用。③抓住党内监督工作的重点。在监督对象上,突出党的各级领导机关和领导干部,特别是各级领导班子主要负责人。在监督环节上,突出权力运行的关键部位。在监督内容上,突出基本法规的特点,既力求明确具体、有操作性,又力求于事简便、避免烦琐,不求全,不求一劳永逸。④正确处理继承与创新的关系。一方面,对一些具体规定作了充实和完善,增强其可行性和有效性;另一方面,把近年来实践中探索出的新经验和好作法经过筛选,写入《条例》,从而把党内监督推向新阶段。

《条例》是我们党建党82年、执政54年以来制定的第一部党内监督条例。《条例》以“三个代表”重要思想为指导,坚持把发展党内民主作为加强党内监督的重要基础,体现了自上而下监督与自下而上监督相结合的原则;针对党内监督实践中的难点和薄弱环节,明确了加强对领导机关、领导干部特别是主要领导干部监督这个重点;突出了制度建设在党内监督中的核心作用;强调党员干部既要履行监督职责,又要遵守监督纪律;既要接受党内监督,又要遵守宪法、法律,坚持法律面前人人平等,任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权。《条例》的颁布实施,是我们党为全面推进党的建设新的伟大工程,加强和改进党的建设的一项重要举措。这对于坚持党要管党、从严治党的方针,充分发展党内民主,加强党内监督,维护党的团结统一,进一步解决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这两大历史性课题,都有着重要的意义。

2004年9月党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》在发展党内民主方面,丰富和发展了十六大的思想,提出了一系列改革举措,指出:“认真贯彻党员权利保障条例,建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度,逐步推进党务公开,增强党组织工作的透明度,使党员更好地了解 and 参与党内事务。营造党内不同意见的平等讨论的环境,鼓励和保护党员讲真话、讲心里话。建立健全常委会向全委会负责、报告工作和接受监督的制度。建立党的代表大会代表提案制度。积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式,建立代表提议的处理和回复机制。加强代表同选举单位党员的联系,听取和反映党员的意见和建议。党的各级全委会召开会议时,可根据议题事先征求同级党代会代表意见或邀请部分代表列席会议。扩大在市、县实行党代会常任制的试点。逐步扩大基层党组织领导班子成员直接选举的范围。”《决定》无论是阐述保障党员民主权利的内容,还是提出完善党的代表大会制度和党

的委员会制度的措施，都注重从体制、机制入手，突出制度的作用。这对于进一步曾强全党的民主意识、推动党内民主的发展具有十分重要的意义。

四、几点启示

中国共产党发展的历程充分表明，只有坚持从严治党，才能保证我们党始终代表先进生产力的发展要求，始终代表先进文化的前进方向，始终代表最广大人民的根本利益，团结带领人民不断前进。从严治党、强化权力监督机制是新形势下全面加强党的建设和政权建设，开创建设中国特色社会主义事业新局面，实现国家长治久安的重要保证。

通过对党内监督历程的回顾，我们得到的启示是：

1. 执政党必须加强党内监督

共产党作为执政党必须接受来自两方面的监督，一是党内监督，另一是党外监督。二者都很重要，但尤为重要的是党内监督，即建立一套健全的党内自我约束机制。党内监督既是执政党本身最直接、最有效的监督形式，也是整个社会监督体系的核心部分。党内监督的效果如何，直接决定着执政党的权力能否健康运作，决定着社会主义事业能否健康顺利的发展。

早在1957年，邓小平就提出：“党要受监督，党员要受监督”。为什么党要受监督？因为“宪法上规定了党的领导，党要领导得好，就要不断克服主观主义、官僚主义、宗派主义，就要受监督，就要扩大党和国家的民主生活。”对怎么埋行监督，邓小平提出了三个方大党和国家的民主生活。’对怎么进行监督，邓小平提出了三个万面，即党的监督、群众的监督、民主党派和无党派民主人士的监督。在这里，邓小平把党的监督放到了首要的位置。

我们党是执政党，在新的历史条件下，我们党面临着复杂的局面和严峻的考验。我们党要始终站在时代前列，团结和带领全国各族人民实现历史和时代赋予的庄严使命，必须按照“三个代表”重要思想的要求进一步把党建设好，特别是建设一支高素质的、能够担当重任、经得起各种风浪考验的干部队伍。对此，江泽民强调指出：“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。”

从实践看，党内特别是干部队伍中存在的种种问题，都不同程度地与党内监督机制不健全、不完善有关。虽然近年来党内监督工作已有较大进步，已建立了不少党内监督制度，但这些制度还不完善、不配套。原则性东西多，可操作性东西少；处罚性措施多，保障性措施少。再加上有些方面的制度还没有制定，使得党内监督并没有达到制度化、规范化的要求。党内监督，特别是对领导干部进行有效的监

督,仍有很大的难度。监督的政治功能在于防错纠错。有效的监督,对错误行为是制约,对正确的行为是保障。坚持党要管党、从严治党,通过党自身的力量来解决自身的问题,是党有信心的表现。因而,加强党内监督,是全党的一项重大政治任务。

2. 党内监督的实质是监督、约束和规范干部手中的公共权力

江泽民明确指出:“所有党员干部必须真正代表人民掌好权、用好权,而绝不允许以权谋私。”作为执政党,党的大批党员、干部担任着从中央到地方的各级领导职务,手中掌握着这样那样的权力。如果以权谋私,拥有了自己的特殊利益,着眼点和努力方向就会发生偏移,政党性质、党员干部的政治信念就会发生蜕变。当掌握着公共权力的党员干部,去着力追求个体利益或小集团的利益时,所谓代表最广大人民的根本利益,就只能是一句空话。

历史和现实充分证明:制约权力是防止和反对执政党内出现以权谋私现象的根本条件,对权力失去监督制约,必然导致腐败,这是不以人们意志为转移的客观规律。遏制腐败,必须紧紧抓住监督制约权力这个根本问题,不断强化权力制约机制,实行有效监督。完善监督机制,加强监督职能,是制约执政党权力的有效途径。

一是强化对权力的监督。来自党外的监督只有通过党内监督才能发挥作用。完善党内权力制约机制,既是党保证自身先进性的可靠手段,也是整个社会监督体系的核心部分。二是强化对用人权的监督。权力是通过具体的人来实施的,权力的腐败是运用权力的人的腐败。要制止权力的滥用,必须解决好权力掌握在什么人手里的问题。三是完善适度分解权力的制衡机制。任何人都既是监督的主体又是监督的客体,在监督别人的同时又接受别人的监督,这才是合理的监督机制。权力的过分集中极易导致权力的滥用,对权力进行适度分解是制衡权力的一个合理办法。

3. 把握好党内监督的重点内容和重点对象

党内监督的重点内容是: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、决定及工作部署的情况;遵守宪法、法律,坚持依法执政的情况;贯彻执行民主集中制的情况;保障党员权利的情况;在干部选拔任用工作中执行党和国家有关规定的情况;密切联系群众,实现、维护、发展人民群众根本利益的情况;廉洁自律和抓党风廉政建设的情况。

在以上所涉及的政治、纪律、权力、作风等方面的监督内容中,尤其要重视权力监督。这是因为,对于执政党来说,掌握权力和运用权力,是实现党的领导和执政的基本途径。如果权力运行不规范、权力内部缺乏有效制约,权力就会被滥用,以权谋私甚至腐败就会发生。必须建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,保证权力沿着制度化和法制化的轨道运行。如何保证执政党权力的正确运行,加强党内监督具有决定性的意义。有效的党内监督是保证党的组织和党员正确行使人民赋予的权力,保持党的先进性和纯洁性,防止党蜕化变质的重要

手段，也是党内民主的重要内容。

在党内监督中，党员和党的各级领导机关、领导干部，既是监督者，又是被监督者。但党内监督的重点对象是党的各级领导机关和领导干部，特别是各级领导班子主要负责人。在我们党内，党的各级领导干部特别是主要领导干部都掌握着一定的权力，如果不能自觉接受监督，权力的行使就可能偏离正确方向。党内没有不接受监督的特殊党员，每个党员不论职务高低，都必须接受党内外群众的监督。各级党的代表大会、党的委员会、纪律检查机关和广大党员、干部都要切实履行监督职责，加强对领导机关和领导干部的监督。

4. 必须把自下而上的监督与自上而下的监督、民主监督与集中监督、群众监督与专门机关的监督结合起来

监督并非仅是组织机构和领导干部的责任，也是每个党员的权利和义务，党内监督需要自上而下的体系，也要发挥自下而上的作用。每个党员包括党的领导干部，既是监督他人的主体也是被他人监督的客体，强化监督意识，有利于形成“双向监督”的运行机制。

明确党内监督是政治监督、纪律监督。处理好党内监督与国家权力机关监督、与行政机关监督、与司法机关监督的关系，不能以党代政、以党代法、以党代群。党内监督是在党政分开基础上进行的，是在宪法和法律范围内进行的政治监督、纪律监督。继续扩大党内监督的权限，确保其独立性。党内监督要实行垂直领导体制，改变受制于同级党委的状况。监督机构的人事任免、工资待遇、职业保障及经费来源应通过制定具体法规获得法律保障，以使党内监督朝有序化、科学化、权威化方向发展。

把党内监督与党外监督结合起来。对执政党及其领导干部的监督应该是一个多方面全方位的监督体系，即以党内监督、人民监督、民主党派和民主人士的监督、专职监督机关的监督、新闻媒体的监督为主体，以民主监督、法纪监督、舆论监督为形式的多方面多途径的监督的综合整体，形成监督的整体合力。同时，加强党外监督，也可以促进党内监督，提高党内监督的水平，从而对党内监督起着支持和强化作用。人民群众和党员是自己民主权利的最忠实的看守者，监督干部手中的权力最可靠的办法，是从监督体制和具体监督制度上保证人民群众和党员监督权力的落实。

5. 不断加强与完善监督制度

党内监督是党的自我约束和自我完善，但它决不是自发实现的。党内监督的实施离不开一定的手段和措施，这些手段和措施就表现为具体的制度和法规。从当前看，无论是制度还是法规，都还不够完备。已出台的规定原则性强，可操作性差。解决这些问题，需要作长期的努力。作为党内监督的主要形式，领导班子内部监督和党员群众对党员领导干部的监督，尤为薄弱。纪检专职机构监督体制尚未完全理顺，监督功能受到一定的制约。加强党内监督，必须有制度上的保障，否则这种功