

党内监督

概论

DangNei
JianDu
GaiLun

张德友
著

湖南人民出版社

党内监督概论

DangNei
JianDu
GaiLun

■ 张德友 著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

党内监督概论 / 张德友著. —长沙: 湖南人民出版社,
2004.7

ISBN 7-5438-3716-1

I. 党... II. 张... 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 072327 号

责任编辑: 李声笑

装帧设计: 卜艳冰

党内监督概论

张德友 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路 3 号 邮编: 410005)

湖南省新华书店经销 长沙科地印务有限公司印刷

2004 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 7.625

字数: 185,000

ISBN7-5438-3716-1
D·593 定价: 15.50 元

序

官员腐败被人们称作“政治之癌”，成为危及党和政府生命的痼疾。官员腐败也被人们称作最大的“社会公害”，成为窒息社会生机、破坏社会稳定的重要动因。我国近年来，在改革开放和经济建设不断取得喜人成绩的同时，党内的大案要案却频繁出现，一些高官纷纷落马，“窝案”、“串案”屡见不鲜，这不能不令人担忧。党的十六大高度重视反腐败斗争，并提出一系列重大举措加强党的廉政建设。

《中国共产党党内监督条例（试行）》（以下简称《条例》）的颁布实施，使党内监督法规更加完善，直接解决了过去监督法规零星、分散和互不衔接的问题。在这一条例中，我们党对监督的重要性的认识，对监督对象的规范界定，尤其对监督机制的完善等，都达到一个新的高度。

我国学术界对“拒腐防变”这一重大课题给予了极大的关注。研究成果不断问世。张德友这一著作堪称研究力度较大的优秀之作。该著具有几个鲜明的特点和优点。

其一，突出党内监督理论的系统分析。该著以分析中国共产党党内监督制度为主，试图对党内监督的原则、规范、组织、效率、环境、权力与责任、程序与方法等进行新的思考和探讨。对党内监督的深入研究提供了分析的框架，对从事党内监督的实际工作者也提供了一些理性的思考。党内监督是一个系统工程，从腐败的“病源”来看，防治腐败无外乎三方面：一是针对道德失

范，加强思想监督和道德教育，使之不愿为之。二是针对制度缺位，加强与完善监督制度建设，使之不能为之。三是针对监督乏力，加强惩戒力度，使之不敢为之。三者缺一不可。其中以监督制度建设尤为重要。这正是该著论析的重点。

其二，突出了民主理论在监督中的运用。作者认为，我国从计划体制向社会主义市场经济新体制转变的新形势对党内监督提出了新课题、新挑战。社会主义市场经济新体制的不断完善将改善国家政治环境，有利于促进监督的发展。“计划经济的本质是权力经济，市场经济的本质是权利经济。”在市场经济条件下，平等、民主、效率、创新等观念将为人们普遍接受，这就为监督的发展提供了有利的思想基础。监督制度的改革应接受平等、公开、效率等新理念，实现监督制度的创新。党内监督是社会主义民主政治建设的重要组成部分。广大党员是党内监督最主要的动力源泉。监督权是党员权利的重要内容。有广大党员的广泛参与和监督积极性的发挥，才能使党内监督权真正成为制约决策权、命令权、执行权等其他权力的有效手段，成为表达民意的有效手段。

其三，突出了对监督权独立性的论析。作者认为，党的监督组织及监督权的相对独立性是监督权有效行使的保障。从某种意义上说，党的监督组织就是党的司法机关，它有权对任何级别的组织和个人进行监督。任何违背党规党法的行为都应受到查处。只有具有独立地位的平等监督，才能达到有效监督。这是监督权的特殊地位所决定的。但由于监督组织及其监督权缺乏独立性，在行使监督权时，往往受制于党的领导机关，导致监督的效力不能充分发挥。这也是近些年来，出现虚监、失监、弱监现象，致使一些较高级别的党的领导干部不能受到有效监督的重要原因。谁来监督“一把手”就成为监督工作的最大难点和重点。作者对这一问题进行了一定的理论探索和科学的分析。这是难能可贵

的。

此外，作者还提出并论述了党内监督的环境问题，提出并论述了党内权力（决策权、执行权、监督权）之间关系，指出监督权在权力关系中的地位，提出并论述了党内监督的效率问题，等等，也都颇具新意。

该著不足之处也存在一些。例如，对当代发达国家反腐败斗争的经验吸纳，对我国现阶段反腐败斗争实践经验的总结，都感明显不够。这些也是我们今后共同努力进一步探讨的问题。瑕不掩瑜。

谨以此为序，与作者读者共勉。

徐鸿武（国家行政学院教授、北京市
政治学行政学学会会长）

2004年6月1日于北京

目 录

第一章 党内监督概说	(1)
一、监督概说.....	(1)
二、党内监督的含义和实质.....	(7)
三、党内监督的分类.....	(14)
四、党内监督的保障.....	(16)
五、党内监督的作用.....	(22)
第二章 党内监督的历史发展	(24)
一、马克思主义经典作家对党内监督的论述.....	(24)
二、中国共产党领导人对党内监督的论述.....	(33)
三、党内监督体制的建立与完善.....	(40)
第三章 党内监督的环境	(50)
一、党内监督环境的含义与特征.....	(50)
二、党内监督环境与党内监督系统的关系.....	(53)
三、我国现阶段的党内监督环境.....	(56)

四、党内监督环境的优化·····	(63)
第四章 党内监督的民主原则 ·····	(66)
一、民主集中制的原则·····	(66)
二、党纪面前人人平等原则·····	(73)
三、开展批评与自我批评的原则·····	(76)
四、公开性原则·····	(82)
五、权责相应原则·····	(84)
第五章 党内监督的效率 ·····	(87)
一、党内监督效率概说·····	(87)
二、党内监督效率的资源分析·····	(91)
三、提高党内监督效率的途径·····	(95)
第六章 党内监督的规范化 ·····	(100)
一、党内监督规范的含义和特征·····	(101)
二、党内监督的法律法规形式·····	(104)
三、党内监督的权利和义务·····	(110)
四、党内监督规范的完善·····	(121)
第七章 党内监督的制度建设 ·····	(125)
一、党内监督的十大制度·····	(125)
二、党内监督制度的独立性问题·····	(142)
三、党内监督制度的最新探索·····	(147)

第八章 党内监督的民主基础	(156)
一、发展党内民主.....	(156)
二、党内监督是党内民主的体现.....	(164)
三、社会主义市场经济条件下党内监督的权力资源配置	(172)
第九章 党内的政治监督、组织监督、思想监督和道德监督	(179)
一、党内的政治监督.....	(179)
二、党内的组织监督.....	(184)
三、党内的思想监督.....	(199)
四、党内的道德监督.....	(203)
五、党内监督的系统性.....	(208)
第十章 党内监督的程序	(211)
一、党内监督程序概说.....	(211)
二、监督过程与监督程序.....	(219)
三、党内监督的主要程序.....	(222)
参考文献	(231)
后记	(233)

第一章 党内监督概说

一、监督概说

1. 监督的含义。

监督作为社会文化的现象之一，有着丰富的内容。从“监”和“督”的字面含义来看，“监”是会意字，左边是一个人睁大眼睛在往下看（臣，竖目），右边是个器皿。金文又在器皿上加一小横，表示器中有水。古人以水为镜，“监”就是一个人弯着腰，睁大眼睛，从器皿的水中照看自己的面影。它的本义，便是监督、查看、督促。在古汉语中，“监”和“督”都有监视和督察的含义。在国家管理的意义上，“监”就是指官吏根据国家法令行使监督权的行为。监督者一定要有相应的职位，有相当的权力。“督”是指不但使用眼睛观察、视察，还要对觉察到的违规违法行为予以处理。

从《辞源》及一些古文献对“监督”一词的解释来看，它有以下含义：一是督察军事的官员。如《后汉书·荀彧传》：“古之遣将，上设监督之重，下建副二之任，所以尊严国命而鲜过者也。”^①可见，监督原意是指对派出去打仗的将军进行监察、督促而设的官职，其目的是保证军令的严格执行，减少失误。二是监察、督促之意。“监督”二字，在中国古书中早已采用。如

^① 《辞源》，商务印书馆 1989 年版，第 1188 页。

《周礼·地官·乡师》“遂治之”。汉郑玄注：“治，谓监督其事。”可见，监督一词的原意，就是视察和督导之意。在现代社会，监督一词的含义更丰富、更深刻，它已成为国家民主政治的重要内容，它的实质是对权力的制约、督导，防止权力的滥用和腐败，以谋求国家、社会协调稳定健康地发展。可以说，国家如果没有必要的监督，就很难正常地运转和发展。因此，现代国家都把监督制度作为国家的基本制度之一。

综合上述对监督一词的分析可见，监督一词主要是用于国家制度和权力运行领域内，指国家制度中的某种制度、某种职务和权力行使，即指为保证国家权力在法律所规范的正当范围内和轨道上运行，而对其进行监视、检查、控制、纠偏、引导的各种活动，以及相应的制度、职务。它具有权力性、强制性和权威性等各种特征。

在现代社会里，监督的基本含义还是监察督促，防止差错并纠正错误。但随着社会发展，“监督”一词的使用越来越广泛，例如美国管理专家戴明提出“PCDA 工作法”，所谓“PCDA”正是 Plan、Do、Check、Action 的缩写，分别代表制定计划、付诸实行、检查监督、总结处理，表明了监督也是一个有目的活动的组织必须具备的权力构成要素。

2. 监督权是权力运行系统中不可缺少的环节。

应该说，监督是一个政治学的概念。监督，就是国家主权的拥有者在国家权力中分出一部分作为监督权，这部分权力的行使，在于监察、控制行政、司法、军事等领域的官员按照国家的意志行使权力，防止损害国家主权的现象发生。监督权与其他国家权力一样，都是国家主权的拥有者和权力受托者，与国家主权的拥有者之间有一定的权利义务关系。国家其他权力授予之后，都应继之以有效的监督，不然就无法防止权力的滥用。本义的监督中，监督的手段同样也是权力，即监督权，以权制权，以权力

监督制约权力。而且，有效的监督，都反映出一个共同的特点：监督权既不能干预和阻挠被监督的权力的正常运用，又有足够力量抗衡和制止被监督的权力的滥用。

由此我们不难看出，政治学意义上的监督，是国家权力划分中不可或缺的一部分；监督权应具有相应的地位和作用，只有监督权与被监督的权力相当才会形成有效的监督。

近代以来，人们曾不断探讨国家政权的权力划分问题，现代意义上的分权思想起源于荷兰的格劳秀斯，其主要内容是由 18 世纪英国的洛克倡导，法国的孟德斯鸠加以发展和完善的。洛克在《政府论》一书中，把国家权力划分为立法、执法和对外三权，并主张立法权优于其他权。法国著名思想家孟德斯鸠提出了“三权分立”的思想，即立法权、行政权和司法权的分立与制约。美国著名学者、美国政治学学会第一任主席古德诺认为传统的三权分立的学说不符合民主国家的实际，他于 1900 年出版了《政治与行政：对政府的研究》一书，创立了政治、行政两分法。五权宪法是中华民国国父孙中山的宪制构想，也是他对国家权力划分的新构想。他曾经赴英美等西方国家考察，在了解了立法、司法、行政三权分立的思想之后，结合中国的情况，主张增加考试、监察二权，以弥补三权分立的不足。在以上学说中，只有孙中山的思想明确提出了监督的内容，而其他的学说虽未明确提出监督思想，但也都蕴含着监督的思想。

监督制度是一种古老的国家制度。对国家权力监督必要性的理解，在于人们对权力具有腐败趋势的认识。法国著名思想家孟德斯鸠在《论法的精神》一书中写道：“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遇到有界限的地方才休止。”“从事物的性质来说，要防止滥用

权力，就必须以权力约束权力。”^① 从对带有权力腐败性特征的大量事实的认识和理性思考中，现代民主国家普遍建立了各种监督制度。

3. 古代监督与现代监督。

从国家制度的角度考察，可以划分为两种监督制度：在专制制度下的古代监督制度和在民主制度下的现代监督制度。

在专制制度下，监督是服从专制统治需要的。以中国的封建王朝为例，大凡有作为、善治理的统治者，莫不擅长监督之道。在最高权力属于皇权的情况下，最高统治者不可能顾及这种无所不在、无所不管的权力，于是便把权力授予大大小小的官吏。为确保这些官吏忠于最高统治者，也为了国家权力的正常运行，监督就应运而生了。

中国古代的监察制度萌发于先秦时期。在夏商周三代的国家事务中已有监察的因素和监察的活动。“夏商时期，有关监察的官员也出现了。早期的史官，不仅担任记言记事，而且兼司监察的职务。”^② 春秋战国时的御史也兼有监察的使命。但这个时期尚未产生专职的监察机构，作为一种严格意义上的监察制度还没有建立。中国古代的监察制度，始建于秦。秦设三公九卿，三公为丞相、太尉和御史大夫。御史大夫府为中央监察机构。御史大夫以“副丞相”的面目出现，是执掌监察、典正法度、举劾非法的“纠察”之官，下设御史中丞、侍御史。地方的郡设监御史，负责监督地方官吏。

汉承秦制。西汉设立了专职的监察机关——御史台，由御史

① [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》（上），商务印书馆 1961 年 11 月第 1 版，第 154 页。

② 林代昭主编：《中国监察制度》，中华书局 1988 年 11 月第 1 版，第 7 页。

中丞统领。在中央政权设御史台的同时，增设丞相司直和司隶校尉为中央监察官。汉武帝时打破地方监察与行政合一的体制，把全国划分为 13 个监察区，各辖若干郡县，设地方监察官刺史一名，并制定了第一个专门性的地方监察法规——“刺史六条”。除第一条是针对地方豪门大户的以外，其他五条均是为监督作为地方最高长官的郡守而订立的。

魏晋南北朝时期，中央御史台脱离少府，直接受命于皇帝。废司隶校尉，监察机构初步统一，监察权扩大，自皇太子以下无所不纠。谏官系统开始规范化、系统化。

隋设御史台、司隶台、谒者台，分别负责内外监察。唐朝对御史台建制作了改革，设三院：台院——御史台的总务机关；殿院——掌纠劾百官在宫廷中违法失礼之事，巡视纠察京城及朝会、郊祀，以维护皇帝的威仪和尊严为主要职责；察院——专事监察地方官吏。设监察御史若干人，其中设专吏监察中央吏、户、礼、兵、刑、工六部官员，余者监察州县。将全国分为 10 个道，后为 15 个道，每道设监察御史一人，为皇帝派往地方的全权代表。每年 3 月由御史台派出，巡视州县，11 月回朝奏事。并制定了“六条问事”的地方监察法规。

明朝撤台建院（都察院），都御史为最高长官，职权是“纠劾百司，辨明冤枉，提督各道，为天子耳目风纪之司”，地方设 13 道巡按御史和各省提刑按察司，同时设督抚，形成地方三重监察网络。至清朝，将六科给事中归属都察院，科道合一，地方监察沿用明制。清朝还以皇帝的名义制定了我国古代最完整的一部监察法典《钦定合规》。

中国古代监察系统达到了高度的统一和严密，有许多内容值得今天借鉴。中国古代的监察制度是专制主义中央集权制下的监督制度，它为维护皇权，维护封建统治秩序起到了积极作用。

现代监督制度首先是资本主义民主政治下的监督制度。一是

分权制衡的体制。立法、行政、司法三权分立，相互制约和均衡。近代法国的资产阶级思想家孟德斯鸠认为，保障民主自由就必须防止权力滥用，而防止权力滥用最有效的办法就是权力分立，用权力制约权力。根据这一理论和原则，资产阶级国家较为普遍地实行了三权分立的政治体制，实现了国家机关之间的监督。二是普选制。通过对国会议员、政府组成人员的选举和任命来实现民众对公职人员的监督。三是政党制度。通过政党的轮流执政、联合执政来实现政治组织之间以及政党对国会和政府的监督。这一体制在向封建统治阶级夺权的过程中，在防止资产阶级的政权向专制腐败方向蜕变方面，具有一定的历史进步作用。然而它又有貌似公正的欺骗性，实质是为居于统治地位的资产阶级服务的。反映的是上层资产阶级内部的权力关系，是各个资产阶级利益集团之间相互争斗相互妥协的关系。这种体制对于无产阶级建立自己的国家机构也有某种程度的借鉴意义，这主要是指国家机构要有合理的分工，但是总体上说它不符合社会主义政治制度的要求。三权分立不适合中国的国情。

资产阶级国家的监督制度的建立，是建立在利益多元化的基础之上的。工业企业的出现，导致了经济权力的分散化。市场经济的运行导致经济权力的竞争。反映在政治权力上，又导致了政治权力的竞争。权力竞争使权力带有排他性的特点，即它排斥一切阻挠它发挥作用的力量，而它自身的使用总是在寻求最大的边际。就权力的这种排他性、扩张性来说，它既不会愿意给自己设置一个对立面，由这个对立面去制约监督自身的行为，又摆脱不了权力的制约。

社会主义政权下的监督制度是现代监督制度的最新制度。在社会主义国家，人民是国家的主人，但是，人民是通过自己的代表来行使管理国家的权力。这种权力拥有者和权力行使者的分离，就可能出现权力在行使过程中，违背权力拥有者意志的现

象。因此，为了保证权力服务于人民权利这一目的，权力就要受到人民的监督。人民是国家的主人，在政治上，主要体现在人民享有对国家公职人员的选举权、监督权、罢免权等权利。通过行使这些权利，人民可以挑选出能代表自己意愿的公仆，撤换蜕变的官员，保证权力为权利服务。人民权利的实现要求一系列制度的保障。

古代监督与现代监督都是国家权力和职能的体现，都是为维护国家政治统治秩序服务的，但二者又有明显的区别。第一，从国家政治体制上看，古代监督是服从于专制制度的，是专制制度的组成部分。现代监督制度则是服从于民主制度的，是民主制度的组成部分。第二，从权力运行来看，古代监督只是对部分权力运行的监督，包括皇权在内的特权是不在监督之列的；享有特权的人，也就是享有不受监督和不受追究的权利，所谓“刑不上大夫，礼不下庶人”也是部分人不受监督的反映。现代监督是对所有权力的监督。尽管也有一些试图逃避监督的行为存在，但从法理上说，现代监督覆盖了所有权力，不再存在不受监督的特权。第三，在价值评价上，古代监督贯彻了等级观念、人治观念。现代监督贯彻了平等观念、法制观念。

二、党内监督的含义和实质

政党是在近代政治发展中产生的社会政治组织。尽管政党的组织制度、活动方式有所不同，但都建立了各种形式的监督制度。在工人阶级政党中，较早的德国社会民主工党，后来的苏联共产党都建立过较完整的政党监督制度。

1. 党内监督的含义和特征。

党内监督就是党的组织及其成员，根据国家法律和党内法规，根据既定的行为规范，对党的组织和党的成员的行为而进行的察看、监督活动。从中国共产党的政党监督来看，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，按照党章和其他党内法规、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。

我们这里所探讨的党内监督具有近现代监督制度的一般特征，也具有政党监督的自身特征。党内监督具有以下几个基本特征：

第一，党内监督具有自觉性，是一种自觉的、有目的的活动。在我们党内，部分党员监督意识不够强，缺乏依法依规行使党内民主监督权利的责任感和自觉性。党内监督有自下而上、自上而下的双向监督，和同级党组织之间、领导班子成员之间、党员同志之间的平行监督两种基本类型。无论是下行监督、上行监督或平行监督，都应体现党员的高度自觉性。应是认真的而不是敷衍的，公正的而不是偏私的，否则，这种监督只能是形式的、不起作用的。党内监督的目的是为了维护党的团结，加强党的战斗力，而不是破坏党的团结，削弱党的战斗力。党内的各种监督活动都应是自觉进行的。比如，党内批评是党内监督的重要形式。充分认识党内批评的监督功能，强化党内监督过程中的批评和自我批评意识，自觉进行批评和自我批评活动，有利于党内监督的开展。《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》指出了“批评和自我批评是实行党内监督的有力武器”，这是对党内批评监督功能的科学表述，也是对自觉进行党内监督活动的肯定。党内监督的自觉性，从一定意义上说，也是它的自律性监督。随着党内监督体制的健全及其正常运转，从强制性党内监督向自律性党内监督的转换，将是党内监督的一个良性发展趋势。

第二，党内监督是一种制度化的、协调有序的活动。目前，我们党内监督体制还不够完善，制度建设上还不健全，还有许多不完备、不严格之处。整体性、系统性监督制度少；具体化、操作强的制度少；追究责任的制度少等问题还有待解决。加强党内