



党的建设理论研究丛书

新时期的 党内监督

宫杰 于贤成 李熙

中共中央党校出版社

党的建设理论研究丛书

主编 薛 驹



新时期的党内监督

宫 杰 于贤成 李 熙



中共中央党校出版社



2 022 5038 5

(京)新登字100号

新时期的党内监督

宫杰 于贤成 李熙

责任编辑: 孙 奇

封面设计: 翟永莲

责任校对: 马丽蕊

版式设计: 尉红民

出版发行: 中共中央党校出版社

地址: 北京海淀区大有庄100号

邮编: 100091

电话: 258.2931 258.1868

经销: 新华书店

印刷: 民族印刷厂

开本: 787×1092毫米 32开

版次: 1992年11月第1版

字数: 150千字

印次: 1992年11月第1次

印张: 6.75

印数: 1—3000册

书号: ISBN 7-5035-0643-1/D·335

定价: 3.70 元

如印装质量不合格 本社发行部负责调换

目 录

绪 论	党内监督的历史遗产.....	(1)
	一、科学的结论和历史的启示.....	(1)
	二、执政后党内监督历史状况简析.....	(3)
第一章	加强党内监督是新时期党的建设的重大课题.....	(11)
	一、新时期党的建设的形势和任务迫切需要加强党内监督.....	(11)
	二、实施党内监督是保持党的工人阶级先锋队性质的有力武器.....	(14)
	三、加强党内监督是实现党的正确领导的重要保证.....	(20)
	四、搞好党内监督是增强党的凝聚力、战斗力的有效措施.....	(24)
第二章	新时期党内监督概况.....	(27)
	一、新时期党内监督的历史性进展.....	(27)
	二、目前党内监督存在的主要问题.....	(39)
	三、有关党内监督若干重要问题及其理解.....	(44)
第三章	明确党内监督的重点.....	(53)
	一、滥用权力是新时期党内的一个突出问题.....	(53)
	二、党内监督的核心是保证权力的正确行使.....	(59)
	三、党内监督的重点对象和重点内容.....	(64)
第四章	增强党内监督意识.....	(71)
	一、形成正确的党内监督意识.....	(71)

	二、对党内监督某些模糊认识的剖析·····	(76)
	三、正确认识党内监督机构及其工作·····	(79)
	四、监督意识是实施党内监督的思想基础·····	(86)
第五章	建立健全党内监督的制度和机制·····	(93)
	一、必须建立健全党内监督制度·····	(93)
	二、必须健全完善党内监督机制·····	(112)
	三、如何完善党内监督机制·····	(116)
第六章	充分发挥党员的监督作用·····	(125)
	一、党员监督的意义和特点·····	(125)
	二、党员监督的基本形式和方法·····	(129)
	三、党员监督的条件·····	(136)
第七章	切实加强党组织的监督·····	(143)
	一、党组织监督的意义和特点·····	(143)
	二、党代表大会的监督·····	(146)
	三、党的委员会的监督·····	(155)
	四、党委常委会的监督·····	(162)
	五、党委工作部门和基层党组织的监督·····	(169)
第八章	强化纪律检查机关的监督职能·····	(175)
	一、纪检机关监督的意义和特点·····	(175)
	二、纪检机关实施监督的方式·····	(178)
	三、纪检机关的监督处置和监督保障·····	(187)
	四、对纪检机关领导体制和权限问题的思考·····	(195)
附 录	列宁关于党内监督的思想·····	(200)
后 记	·····	(212)

绪论 党内监督的历史遗产

加强党内监督是新时期党的建设的重大课题。这一命题的提出，无疑是基于新时期党的现状和任务的要求；但是，按照历史的逻辑，它首先是基于此前的历史，即建国后至“文化大革命”结束这段历史党的建设的遗产。换句话说，由于历史的宝贵经验和沉痛教训，使得我们党在新时期开始之际，就自然把加强党内监督作为一个重大的不可推卸的历史任务摆在自己的面前。

一、科学的结论和历史的启示

1978年12月召开的党的十一届三中全会，是建国以来我党历史上具有深远意义的伟大转折。这次会议的公报和其后的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，是新时期最初阶段科学总结建国后历史的标志。在诸多经验教训中，党内监督是一个占有特殊位置的重要问题。这里，不能不温习上述文件的基本观点。

党的十一届三中全会公报指出：“根据党的历史的经验教训，全会决定健全全党的民主集中制，健全党规党法，严肃党纪”。“一定要保障党员在党内对上级领导直至中央常委提出批评性意见的权利，一切不符合党的民主集中制和集体领导原则的做法应该坚决纠正。”这里提到的三个问题，即健全和维护民主集中制问题，严肃党规党纪问题，保障党

员对党的各级领导的批评权利问题，可以说是指出了党内监督问题的几个主要方面，实际上也是汲取削弱党内监督的历史教训所得出的结论。

“文化大革命”是我党在建国后发生的最严重的失误。

《关于建国以来党的若干历史问题的决议》在总结其之所以得以发生并且持续十年之久的原因时，是这样分析的：“党在面临着工作重心转向社会主义建设这一新任务因而需要特别谨慎的时候，毛泽东同志的威望也达到高峰。他逐渐骄傲起来，逐渐脱离实际和脱离群众，主观主义和个人主义专断作风日益严重，日益凌驾于党中央之上，使党和国家政治生活中的集体领导原则和民主集中制不断受到削弱以至破坏。这种现象是逐渐形成的，党中央对此也应负一定的责任。从马克思主义的观点看来，这个复杂现象是一定历史条件的产物，如果仅仅归咎于某个人或若干人，就不能使全党得到深刻教训，并找出切实有效的改革步骤。”“中国是一个封建历史很长的国家，……长期封建专制主义在思想政治方面的遗毒仍然不是很容易肃清的，种种历史原因又使我们没有能把党内民主和国家政治生活的民主加以制度化、法律化，或者虽然制定了法律，却没有应有的权威。这就提供了一种条件，使党的权力过分集中于个人，党内个人专断和个人崇拜现象滋长起来，也就使党和国家难以防止和制止‘文化大革命’的发动和发展。”鉴于以上教训，《决议》得出如下结论：“必须把我们党建设成为具有健全的民主集中制的党。一定要树立党必须由在群众斗争中产生的德才兼备的领袖们实行集体领导的马克思主义观点，禁止任何形式的个人崇拜。一定要维护党的领袖人物的威信，同时保证他们的活动处于党和人民的监督之下。”

从以上分析和结论中，我们可以引发如下的认识：

第一，毛泽东能够在党内绝大多数人无思想准备的情况下，错误地发动“文化大革命”，是以其个人凌驾于党中央之上的政治地位为基本的前提条件的；而这种条件能够成为现实存在，又是长期以来党内监督工作逐步削弱，民主集中制、集体领导以及批评与自我批评作风遭受严重破坏的结果。可以说，象毛泽东这样伟大的领袖人物之所以会犯错误，除了他本人的原因外，与我们的党中央以至全党缺乏有效的监督有直接的关系。其中的教训，是全党的。历史事实无可辩驳的证明，离开党内监督，特别是对党的领导者失去监督，将为党的事业埋下隐患，难免招至严重后果。

第二，党内监督是党的基本的实践活动，不能停留在口头上、观念上，不能作为随机性的行为。它必须形成制度和机制，并且具有权威性，能够稳定地、有效地运行。在这方面存在的问题，是导致党内逐渐形成个人专断、个人崇拜现象的基本因素。

第三，党内监督的核心问题，是防止党内任何个人权力置于不恰当的位置和被不恰当地运用。在维护党的领导人的威信的同时，加强对他们的监督，使其活动首先是权力运用的过程置于党和人民群众的监督之下，是党和国家政治生活的一个重要准则。

二、执政后党内监督历史状况简析

十一届三中全会公报和《关于建国以来党的若干历史问题的决议》的论述，给了我们梳理历史过程以及经验教训的基本线索。按照这一线索回溯建国后至“文化大革命”结束

党内监督的历史状况，可以勾画出如下的基本轮廓：

（一）党重视监督但认识缺乏稳定性和持久性

我们党执政后，对党内监督问题给予了重视，在某些时期对问题的认识相当深刻；但其缺乏稳定性和持久性。由此决定（加之某些客观原因），在实践方面虽然经过努力取得一些成效，但总体上进展缓慢，以至在特定时期（如“文化大革命”）出现过倒退。

1956年9月召开的党的八大及其前后一段时间，是我们党执政后突出强调党内监督的时期。这次大会，鉴于党执政七年的实践，在党的历史上第一次突出了监督问题。大会通过的党章在“总纲”部分规定：“任何党员和党的组织都必须受到党的自上而下和自下而上的监督。”邓小平在《关于修改党的章程的报告》中，在对党执政后容易使党员滋长官僚主义、主观主义、宗派主义和脱离群众的倾向作了深刻分析后指出，必须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。

在八大之前的1955年3月，召开了中国共产党全国代表会议。会议鉴于高岗、饶漱石的反党分裂活动，决定开除高岗、饶漱石的党籍，并指出：反对高岗、饶漱石反党活动的斗争又一次证明，党对任何地区、任何部门、任何工作人员必须实行严格的、经常的、有系统的、由上而下和由下而上的监督。这种监督可以帮助党员及时发现和改正自己的错误，而没有这种监督，一个好的党员也可能犯严重的错误。

八大以后的一段时间，党中央负责同志从不同方面多次重申对党的监督问题。比如，毛泽东提出共产党与民主党派要“长期共存、互相监督”；刘少奇提出要加强人民对于党的领导人的监督。特别是邓小平1957年4月在西安干部会上

所作的报告中，对党的监督这个执政党建设的重大问题，作了集中而精辟的论述。报告一针见血地指出了执政党接受监督的必要性、重要性和迫切性：我们党是执政的党，威信很高，犯了错误影响也最大，如果我们不受监督，就一定要脱离群众，犯大错误。党要领导得好就要接受监督。报告还阐述了党接受监督的三个主要方面，即党内监督、民主党派和人民群众的监督，剖析了对监督问题的若干模糊和错误认识。邓小平的这一报告，是敏锐观察我们党执政的历程，运用马列主义、毛泽东思想深刻分析党的现状的产物，是这一时期我们党阐述监督问题的代表作，其观点达到了党的历史的最高点。

除上述而外，我们党在建国后的其他一些时期也对党内监督问题予以了重视。一是建国初。1949年11月，党中央作出成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定，目的是使党在执政情况下加强组织纪律性，密切联系群众，克服官僚主义、保证党的决议的正确实施。1950年4月，党中央又作出《关于在报纸刊物上展开批评与自我批评的决定》，目的是吸引人民群众公开批评党的工作中的缺点错误，促使党员特别是党的干部开展自我批评，防止党内滋长由于执政地位而拒绝、压制批评的倾向。这些实际上体现了党的专门机关和人民群众的监督。二是七千人大会前后。1962年2月召开的党的扩大的中央工作会议，对1958年以来党的工作中的缺点错误，开展了批评，作了总结，中央主要领导同志带头作了自我批评。会议前后，党内上下曾经形成了讲民主、纠正错误、实行民主集中制的空气。这实际上体现了党的组织和党的领导成员之间的监督。

可以说，上述思想观点的深刻内涵和重要现实意义如果

能为全党同志、首先是从中央到地方的各级领导同志所真正认识，那么，无疑将会对党的建设的指导思想和总体构想，产生非常重要的积极作用和影响，进而指导党的建设沿着正确的方向发展，避免向错误的方面（如个人专断，个人凌驾于党组织之上，党的领导干部脱离群众）演进。但是，令人遗憾的是，监督的内涵和意义并未被全党同志所真正领会，监督意识并没有在全党同志包括许多领导同志头脑中扎下根。这样，党中央关于党内监督的一些正确观点，时常受到冲击，而难以被持久地实践。比如，八大前后党内外的监督气氛比较浓。时隔不久，在整风运动中发生了极少数资产阶级右派分子利用对党和政府提意见的机会向党和社会主义制度进攻的问题。我们党对这种进攻予以反击是完全正确和必要的。但是，反右派斗争被严重地扩大化了。与此同时，以及在此之后，党内外的民主进程也受到冲击，党内的监督气氛淡了下来，甚至党内很少提及监督。这种在党内监督问题上由热转冷的变化，固然受到局势骤然转变的影响，但若进一步分析，可以看到，这是对党内监督问题在认识上的不稳定性的反映和表现。

（二）党着手监督制度建设但未能实现制度化

在党内监督的制度建设方面，执政后，我们党做出了一些重要的决策，并将某些环节付诸实践；但党内监督未能形成制度体系，已有的制度也由于种种原因特别是主观方面的原因而不能有效的实施。因此，党内监督总起来看，明显地依附于“人治”，处于缺乏制度规范和制度制约、保证的状态，带有较强的随机性。党的八大提出，要从国家和党的制度上作出便于对党组织和党员实行监督的规定，并决定全国、省、市、县党的代表大会实行常任制，每年开会一次，

以便使代表大会在行使决策职能的同时更有效地行使监督的职能。这一决定，对于党内监督工作的开展，以至加强执政党的建设，都具有重要意义。但是，在1958年召开了党的八大二次代表大会以后，这项制度就被搁置了。这一方面是由于这一制度本身的缺陷和客观条件不足而难以发挥既有的作用，另一方面也是由于对实行这一制度的真正意义缺少足够的理解。这样，党内除了有党章这一党内根本法规在发生制约作用，除了民主集中制等党的组织原则在党内生活中起着监督作用外，就对党内权力运行来说，便很少有专门的监督制度了。

监督本来应成为党内一项基本、经常的工作或活动，但它离开使之稳定发生作用的制度，离开了使之正常运行的机制，它难免被置于随意支配的地位。一个突出的现象，就是党内监督在很大程度上为党的领导人的意志所左右。当他们的民主意识和批评自我批评意识居主导地位时，就会较多地强调监督；当他们的这种意识淡薄时，也就很少提及监督。建国初期、八大及其前后，以及七千人大会那段时间，党内监督气氛比较浓厚，显然与毛泽东等领导同志这时的谨慎的思想状态和较强的民主意识有直接联系；而反右斗争开始后，党的八届八中全会后，党的八届十中全会后这几段时间中，党内监督舆论淡漠，以至“文化大革命”中“监督”在政治术语中销声匿迹，又与毛泽东的思想变化，包括个人专断意识的滋长相关联。缺乏有权威的党内监督制度，还使监督工作很容易为某种突发事件所冲击，为政治局势所左右。在1957年的整风运动中，极少数资产阶级右派分子利用对党提意见的机会，攻击共产党和社会主义制度，这是为他们的政治立场所决定的，并不是监督本身必然带来的问题。但在

反右斗争中及其尔后的时间里，党内监督的进程中断了。1962年初的七千人大会，总结建国后十多年来，特别是1958年以来工作的经验教训，强调加强民主集中制，发扬党的实事求是、群众路线、调查研究和批评与自我批评的传统和作风，毛泽东等中央领导同志还带头做自我批评。但是，时隔不到一年，党的八届十中全会对阶级斗争的形势作了错误的估计，在党内错误地发动了一系列“批判”，党内斗争的“左”倾错误进一步发展。在这种局势下，在党内刚刚兴起的民主和监督的气氛，很快就沉寂了下来，党内正常的民主生活又一次受到严重损害。

（三）实践中偏重于自上而下的监督

这个时期党内监督的一个比较明显的特点（同时也是弱点）是，实践中，偏重于自上而下的监督，忽略自下而上的监督。党内监督是涵盖全党的，就是说它是针对全党每一个成员的。就其指向而言，有两个方面，一是自上而下的，即作为决策制定者的上级领导机关及其领导者对下级和党员执行政策情况进行的监督；二是自下而上的，即下级和党员对上级领导机关及其领导者决策过程和其他的权利行使行为的监督。这两个方面是对立的统一体，离开其中任何一个方面，党内监督就失去了本来的全面完整的意义。党的八大党章规定，任何党员和党组织都必须受到党的自上而下和自下而上的监督，这是基于对党内监督涵义和指向全面准确理解的表述。但这未能成为党内监督的基本实践，主要问题是，自上而下的监督偏重，自下而上的监督偏轻。

这里说明一点。上边讲的党内监督进程缓慢，是就完整涵义上的监督来说的。单就自上而下的监督来看，应当说，我党在执政后抓得是紧的，而且呈现逐步强化的趋势。这是

与从中央到地方各级党组织的权力的集中和扩大相一致的。比如，党的八大党章规定，中央政治局和它的常务委员会在中央委员会闭会期间，行使中央委员会的职权。这在实际上就使中央政治局和它的常务委员会在全党具有最高决策权的同时，也具有最高的监督权。这对于保证和实现党的领导、对于全党的集中统一，有着重要的意义和作用。但它还应当与自下而上的监督制度相配合。党的八大意识到这一点。邓小平讲到，实行党的代表大会的好处，是使代表大会可以成为党的充分有效的最高决策和最高监督机关。党的全国代表大会，是经由全体党员通过法定程序层层选举产生的，是代表和实现全体党员的意志的。党的代表大会通过常任制所实行的党内监督，既是党内最高层次的监督，又体现了自下而上的监督。可惜的是，这一制度未能坚持下来。

在党内监督指向上的失衡，在实践中产生了一定的消极影响。自下而上的监督不能得以经常和有效的进行，而只是依靠自上而下的监督，就难以及时纠正党内政治生活中的消极现象，特别是难以纠正出现在党员领导干部身上的消极现象。当问题积累到一定程度，察觉到需要自下而上的监督时，又会由于缺乏恰当的形式和渠道，而不能达到预期的目的。比如，1963年至1965年开展的“四清”运动，试图发动基层党员和群众去解决党内的阴暗面。从党内监督方面看，这可以说是自下而上监督的一种实践。这次运动虽然对解决干部作风和经济管理等方面的问题起到了一定的作用，但由于发生了阶级斗争扩大化、混淆两类不同性质的矛盾的错误，也由于缺乏实施自下而上监督的稳定而恰当有效的形式，所以使大批基层干部受到不应有的打击。在“文化大革命”中，问题更发展到登峰造极的程度。所谓公开地、全面

地、自下而上地发动广大群众揭发党的黑暗面，实际上是撇开党和政府的领导，是一场动乱和灾难。这种局面的产生，是由于这场运动的发动本身是错误的，是由于林彪、江青两个反革命集团的破坏；也说明，如果不能建立一套自上而下监督与自下而上监督相结合的机制，就不能起到预防和纠正党内的错误，保障党的正常秩序的作用。

总之，从建国到“文化大革命”结束，在党内监督上，我们党形成了一些精辟的观点，积累了一些宝贵的经验；又产生了认识和实践上的许多偏差，有着不少深刻的教训。不管是经验还是教训，它作为历史的遗产，不可避免地要为新时期所继承，成为我们全面加强党的建设的一个起点。

第一章 加强党内监督是新时期党的建设的重大课题

在党内监督上的历史经验和教训，昭示了党内监督对于党的生存发展的重大利害关系，简言之：党要建设得好、要领导得好，必须加强党内监督。历史遗留下来的党内监督的种种问题，是新时期党的建设必须解决的，而解决这些问题与解决新的历史时期的种种新的问题，又是同一个过程。在新形势下，由于党所处环境和所面临任务发生重大变化，加强党内监督的必然性和重要性更加突出，其意义更加重大。新时期的十多年中，党内监督问题成为全党乃至全国人民关注的热点，决非偶然，决非某个个人或某一部分人的主观意志，而只能从新时期党的建设的现实，从它的规律性中去寻找答案。这就是：加强党内监督是新时期党的建设的要求，是完成党的建设的各项任务所不能不解决的。



一、新时期党的建设的形势和任务 迫切需要加强党内监督

（一）党内监督是保证实现党的基本路线的需要

经济建设是新时期党的中心工作，党所面临的根本任务是：领导全党全国人民坚定不移地执行“一个中心，两个基本点”的基本路线，把国民经济搞上去，把生产力和综合国

力搞上去。没有坚持以经济建设为中心，集中力量发展生产力，因而使我国的经济建设没能取得应有的发展速度、达到应有的水平，削弱了各项事业进步的物质基础，妨碍了社会主义制度优越性的发挥，是我国社会主义生产资料所有制改造完成以后的一个最基本的教训。党的十一届三中全会正确总结历史的经验教训，开始制定党在新时期的基本路线，结束了长期以来党的指导思想上的“左”的错误，把党的工作重点从以阶级斗争为纲转移到以经济建设为中心上来。为此，制定并实施了一系列反映新的任务的方针、政策，制定并实施了在本世纪内分两步走的发展战略。这关系到我国社会主义制度的兴衰成败和前途命运。为此，就要求加强党内监督，以保证党的基本路线的实现。

（二）党内监督是保证改革开放和社会主义商品经济顺利进行的需要

实行改革开放和发展社会主义商品经济，是加快社会主义现代化建设进程的必然要求；党所面临的一个重要任务是：必须在最大程度上发挥改革开放和商品经济推动社会发展的巨大作用，而抑制和避免在改革开放和商品经济发展过程中产生的消极影响。改革开放和商品经济这股大潮给我们国家、社会带来巨大的生机与活力，给我们党注入了新的生气。但是，这股大潮在向前推进中搅动起来的沉渣，不可避免地要侵袭、腐蚀我们党和社会的肌体。是站在大潮的前端引导潮流，推动社会前进，还是被大潮中的旋涡所吞噬，成为腐朽势力的俘虏，这直接影响现代化建设的方向和发展进程，直接关系到党能否保持工人阶级先锋队的性质。为此，就要求加强党内监督以保证党在改革开放和发展商品经济中能够坚持正确的立场。