

主编 孙逸民 副主编 申 宏



社会主义监督学概论
陈昂荣题

中共中央党校出版社

社会主义监督学概论

主 编 孙逸民

副主编 申 宏

中共中央党校出版社

责任编辑：叶舟

特约编辑：明雁

社会主义监督学概论

主编 孙逸民 副主编 申宏

*

中共中央党校出版社出版发行

新华书店经销

北京燕山印刷厂印刷

*

850×1168毫米, 32开 10.125印张 263千字

1990年1月第1版 1990年1月第1次印刷

印数, 1—10000册

ISBN 7-5035-0262-2/D·135

定价: 4.75元

共产党要接受监督*

(一九五七年四月八日)

邓 小 平

《共产党要接受监督》一文选自新近出版的《邓小平文选》(1938年至1965年)。加强党的建设,坚持和改善党的领导,扩大党和国家的民主生活,是小平同志的一贯思想。“党要接受监督”这一重要论述体现了小平同志的上述思想,对当前和今后的党的建设都有着十分重要的指导意义。也对建设中国特色的社会主义监督体制有着十分重要的指导作用。为此,特将此文载登于本书之首,作为研究社会主义监督学的理论依据。

党要受监督、党员要受监督,八大^[1]强调了这个问题。毛主席最近特别强调要有一套章程,就是为了监督。毛主席说,要唱对台戏,唱对台戏比单干好。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。宪法上规定了党的领导,党要领导得好,就要不断地克服主观主义、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。如果我们不受监督,不注意扩大党和国家

*这是邓小平同志在西安干部会上所作报告的一部分。

627-15/ff

的民主生活，就一定要脱离群众，犯大错误。因为我们如果关起门来办事，凭老资格，自以为这样就够了，对群众、对党外人士的意见不虚心去听，就很容易使自己闭塞起来，考虑问题产生片面性，这样非犯错误不可。所以毛主席在革命胜利之后再三强调这个问题，这是看得很深很远的。

所谓监督来自三个方面。第一，是党的监督。对于共产党员来说，党的监督是最直接的。要求党的生活严一些，团的生活也严一些，也就是说，党对党员的监督要严格一些，团对团员的监督要严格一些。第二，是群众的监督。要扩大群众对党的监督，对党员的监督。第三，是民主党派和无党派民主人士的监督。要扩大他们对共产党的监督，对共产党员的监督。有了这几方面的监督，我们就会谨慎一些，我们的消息就会灵通一些，我们的脑子就不会僵死起来，看问题就会少一些片面性。共产党员谨小慎微不好，胆子太大了也不好。一怕党，二怕群众，三怕民主党派，总是好一些。谨慎总是好一些。

在群众方面，要扩大各方面的民主。人民代表大会、政协要开好。开好各级人民代表大会、政协，很有益处。最近全国政协开得很好，畅所欲言，有好多好意见。厂矿企业的管理方面，要扩大民主。最近中央关于处理罢工罢课问题的指示里强调了这个问题。要搞职工代表大会，加强它的作用，这就是要求我们在厂矿企业里扩大群众的监督。在这方面，八大决议中只讲了一面，强调了党委领导下的厂长负责制，这次处理罢工罢课问题的指示里还加了一条，即党委领导下的群众监督制。既有自上而下的党委领导下的厂长负责制，又有自下而上的党委领导下的群众监督制。厂矿企业的领导同志，有群众监督比之没有群众监督要好一些，会谨慎一些。实行群众监督可以把群众的积极性调动起来，会提出很多好的意见。听说相当一部分厂矿企业的行政领

导者对这一点想不通。他们总觉得：不受监督，自己下命令舒服，独断专行比较方便。正因为相当多的领导同志思想不通，看起来监督就更加重要了，不搞群众监督就更危险了。就是农村办合作社，也要扩大民主，实行民主办社。农村干部的命令主义是同上级领导的缺乏民主作风分不开的。计划搞得那样死，怎能不强迫命令呢？在山西，农民对我们的意见是：“你们管得太多了”。我们到晋南，当地领导机关规定八月初五棉花打顶尖，不够尺寸不准打顶尖，干部拿上尺子到地里量着打顶尖，照办了的每亩收棉四十斤，没照办的每亩收棉五十斤。这叫什么先进经验？这也是滥用党的威信。农民对我们无可奈何，反正是党的号召，做就是了。这种情况，偶尔发生，群众还可以原谅，长此下去那还行？在学校，也要扩大民主生活。教职员工会、学生会，要发挥作用，教职员、学生的意见要能充分表达。学校的负责人，要善于吸收教职员的意见，善于吸收学生的意见。发扬民主不会妨碍统一领导。我们的军队不是最讲集中吗？我们过去打仗也靠军队的民主生活，这对我们统一指挥有什么妨碍呢？对领导管理有什么妨碍呢？只有加强上下团结，事情才更好办嘛。实际上群众参与的事情，即使遇到困难，即使有的搞错了，他们也能忍受，很少埋怨；相反，实行命令主义，搞对了群众也不满意。所以，扩大各方面的民主生活，扩大群众的监督，很重要。

各党派的“长期共存、互相监督”⁽²⁾和思想上的“百花齐放、百家争鸣”⁽³⁾这十六个字，毛主席讲了，我不准备多讲。这里要讲的是我们党内不少人思想不通，不了解它的好处。这十六个字的方针对我们国家有深远的影响，对我们党有极大的好处，对发展马克思列宁主义有很大的好处。如果我们不注意，不搞“百花齐放、百家争鸣”，思想要僵死起来，马克思主义要衰退，只有搞“百花齐放、百家争鸣”，各种意见表达出来，进行争

辩，才能真正发展马克思主义，发展辩证唯物主义。这一点，斯大林犯过错误，就是搞得太死了，搞得太单纯了。在苏联，马克思主义在一个时期衰退了。“长期共存，互相监督”也是这样，有监督比没有监督好，一部分人出主意不如大家出主意。共产党总是从一个角度看问题，民主党派就可以从另一个角度看问题，出主意。这样，反映的问题更多，处理问题会更全面，对下决心会更有利，制定的方针政策会比较恰当，即使发生了问题也比较容易纠正。所以，对这十六字方针应当想通。

现在有的地方不是讲闹事吗？有些人不是讲大民主⁽⁴⁾吗？有些青年总觉得大民主解决问题。我们是不赞成搞大民主的。大民主是可以避免的，这就要有小民主。如果没有小民主，那就一定要来大民主。群众有气就要出，我们的办法就是使群众有出气的地方，有说话的地方，有申诉的地方。群众的意见，不外是几种情况，有合理的，合理的就接受，就去做，不做不对，不做就是官僚主义。有一部分基本合理，合理的部分就做，办不到的要解释。有一部分是不合理的，要去做工作，进行说服。总之，要让群众能经常表达自己的意见，在人民代表大会上，政协会议上，职工代表大会上，学生代表大会上，或者在各种场合，使他们有意见就能提，有气就能出。有小民主就不会来大民主。群众把气出了，问题尽可能解决了，怎么还会有大民主呢？怎么还会有罢工罢课呢？大民主我们并不提倡，搞大民主并不好。匈牙利搞大民主⁽⁵⁾，要几年才能恢复元气，吃亏的还是人民。波兰搞大民主⁽⁶⁾也需要相当一个时期才能恢复元气。所以，大民主不要希望搞，没有什么值得效法的地方。但是，严重的官僚主义者总是会有的，所以有时闹事也是不可避免的。这也不要紧，遇到这种情况要沉住气，要善于面对群众，依靠群众，耐心地去工作，这样问题就可以解决。

如果像刚才说的那样去做，我们的党是能够领导的，是不会被打倒的，因为我们同群众在一起，不是用宗派主义的态度对待群众、对待党外人士，不是用官僚主义的态度对待群众，不是用主观主义的态度处理问题。如果我们党过去能领导好，今后还是能领导好。共产党有没有资格领导，这决定于我们党自己。人家承认不承认是另外一回事，不承认也不要紧。如果你合格，人家不承认也合格；如果不合格，人家承认了也还是不合格。归根到底在于我们自己。现在，共产党能不能领导学校，能不能领导科学？现在本事还不大嘛！照毛主席的话，就是又能领导，又不能领导。政治领导，宪法上规定了，看起来还可以，但不是所有的共产党员都行。如果共产党用宗派主义、主观主义、官僚主义的态度领导人家的，再说共产党能领导也领导不起来。用正确的方法正确的思想去领导，就会领导得起来，团结得起来。至于哪一个部门的科学，当然是不懂的了。不懂，就团结大家来搞嘛。总之，共产党的领导够不够格，决定于我们党的思想和作风。

只要党和党员不脱离群众，只要党和党员接受监督，只要党和党员虚心学习，只要党和党员不断地进行工作，进行思想政治工作，我们党就一定能够同过去领导革命取得胜利一样，顺利地领导国家建设，在比较短的时间里，学会建设，学会管理经济，把我们国家由落后的农业国建设成为先进的工业国。

注 释：

〔1〕中国共产党第八次全国代表大会，于1956年9月15日至27日在北京举行。这次大会分析了生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后的形势，提出了全面开展社会主义建设的任务。会上，毛泽东致开幕词，刘少奇作政治报告，周恩来作《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》，邓小平作《关于修改党的章程的报告》，朱德、陈云、董必武等作了重要发言。大会通过了《关于政治报告的决议》、《中国共产党章程》和《关于发展国民经济的第二个五年计划（1958年到1962年）的建议》，并选举了新的中央委员会。八大制定了正确的路线，为社会主义事业的发展 and 党的

建 了方向。

〔2〕见毛泽东《论十大关系》、《关于正确处理人民内部矛盾的问题》(《毛泽东著作选读》下卷，人民出版社1986年版，第733、789页)。

〔3〕见毛泽东《关于正确处理人民内部矛盾的问题》(《毛泽东著作选读》下卷，人民出版社1986年版，第783页)。

〔4〕“大民主”、“小民主”是一种讽刺性的用语。毛泽东在1956年11月中共八届二中全会的讲话中曾加以援引和解释。他批评了一种人主张大民主，说小民主不过瘾，要在中国实行西方式的资产阶级民主的错误观点。同时讲话中也用大民主来表示大规模的群众斗争或闹事。这里所说的“大民主”，是指大规模的风潮和闹事。下面所说的“要有小民主”，是指认真执行我国宪法所规定的民主制度，使人民自由发表意见的权利和其他民主权利受到应有的尊重和保障。

〔5〕指1956年10月至11月发生在匈牙利的政治事件。

〔6〕指1956年6月在波兰的波兹南市发生的事件。

(载《人民日报》1989年8月22日 新华社发)

序

張黎羣

《社会主义监督学概论》，我读过一遍，深感是一部有价值的专著。而今，公诸于世，人同此心，心同此理，我相信读者会欢迎它的。

本书主题之提出、指导思想之确定、一系列观点之形成，都来源于实际，升华为原则，努力做到理论与实际密切结合，运用马列主义、毛泽东思想的基本原理来研究探索解决有效监督的途径。

翻阅全书，将给读者以一个如何认识和把握我国社会主义监督体制的性质、任务、方法的钥匙。因为它从各个不同方面比较全面地论述了党内监督、人民代表大会监督、行政监督、经济监督、法律监督、人民政协监督、职工代表大会监督、舆论监督和群众监督等各种监督体系的本质特征、内容、形式及其相互之间的关系，可以帮助读者正确对待和处理监督中所遇到的种种矛盾。

本书主编孙逸民同志，是一位年轻的党的工作人员，做过党的纪律检查工作。自1984年以来。他参加中央纪委、四川省委、重庆市委所组织、领导的“重庆市党性党风党纪教育实验区”工作，以端正党风，从严治党为中心，在市中区范围内进行试验。因而接触到许多生动的具体情况，了解到许多问题，掌握到大量的资料。从这当中概括和提出一个课题，就是对我国的监督体制进行科学研究。这本书即为科学研究监督学的一项初步成果。

“士不可以不弘毅，任重而道远”。这是孔子的学生曾子讲的，他认为年轻的知识分子，应该胸怀广阔，有志气，意志坚强，因为他的责任重大。本书的著者们，立志攻下课题，访师求友，刻苦读书，查阅资料，勤于笔耕，终于有成。它对于建立健全社会主义监督体制，加强权力制约机制。保证党和国家机关的廉洁，防止腐败现象的滋生，推进社会主义民主、法制建设具有理论与实践的意义。我们赞扬著者们的勤奋与贡献。

这本书当然不是说可以划上一百分，已经尽善尽美了。但它毕竟是监督学领域里的第一朵小花。本书在理论联系实际方面，在监督学理论的系统性方面还不够完善，还得作更大的努力，加强调查研究，不断补充、修正和提高，才能使监督学理论日趋成熟。

尤其应当看到，我们国家正沿着“一个中心”、“两个基本点”的征途前进。情况异常复杂，要建设健全有效的社会主义监督体制，是极其艰巨的，决不可能一蹴而就。我们期待着一切有志于从事监督学科学研究的同志们，都到这个亟待开发的园地里来耕耘、播种和收获。

一九八九年八月四日
于北戴河全国纪检干部培训中心

目 录

序.....	1
第一章 绪 论.....	1
第一节 监督学研究的对象.....	1
第二节 监督学研究的范围和理论体系.....	3
第三节 监督的产生及其发展.....	4
第四节 我国社会主义监督制度的主要内容 和基本特征.....	10
第五节 监督学与其他科学的关系.....	16
第六节 监督学的研究方法.....	19
第七节 学习和研究监督学的重要意义.....	22
第二章 党 内 监 督.....	26
第一节 党内监督的概念和特征.....	26
第二节 党内监督的历史沿革.....	29
第三节 党内监督的目的和任务.....	41
第四节 党内监督的标准.....	43
第五节 党内监督的制度.....	46
第六节 党内监督的程序.....	49
第七节 党内监督的机构.....	56
第八节 党内监督的形式.....	58
第三章 行 政 监 督.....	62
第一节 行政监督的概念和特征.....	62
第二节 行政监督的历史发展和变化.....	63

第三节	行政监督的地位和作用	67
第四节	行政监督的标准及特点	69
第五节	行政监督的基本原则	71
第六节	行政监督的基本形式	75
第七节	行政监督的主要程序	78
第八节	行政监督的机构及其职责	84
第九节	关于完善行政监督机制的几点思考	87
第四章	经济监督	92
第一节	经济监督的概念及特征	92
第二节	经济监督的历史发展	94
第三节	社会主义经济监督与资本主义经济 监督的联系与区别	98
第四节	经济监督的地位、作用和任务	100
第五节	经济监督的基本分类	103
第六节	经济监督的标准及其特点	106
第七节	经济监督机构和经济监督制度	108
第八节	经济监督的程序	121
第九节	经济监督的实施形式	124
第十节	加强经济监督的几个问题	130
第五章	法律监督	139
第一节	法律监督的概念及其特征	139
第二节	中外法律监督的基本历史	142
第三节	法律监督的地位和作用	147
第四节	法律监督的基本原则	151
第五节	法律监督的机构设置和领导体制	155
第六节	法律监督的基本内容及程序	157
第七节	完善我国法律监督制度的设想	164
第六章	人民代表大会的监督	169

第一节	权力机关监督的含义及特点	169
第二节	权力机关监督的沿革	172
第三节	权力机关监督的地位和作用	179
第四节	权力机关监督的内容	184
第五节	权力机关监督的形式	187
第六节	权力机关监督的机构和制度	192
第七节	权力机关监督的程序	197
第八节	我国权力机关监督的几个问题	203
第七章	人民政协的监督	216
第一节	人民政协民主监督的概念和基本特征	216
第二节	人民政协监督的历史沿革	219
第三节	人民政协实行民主监督的内容和形式	223
第四节	人民政协的政治协商和民主监督必须经常化、制度化	228
第五节	关于增强人民政协民主监督效能的思考	230
第八章	职代会的监督	234
第一节	职代会监督的概念和特征	234
第二节	职代会监督的基本内容	236
第三节	职代会监督的地位和作用	241
第四节	职代会监督的标准	245
第五节	职代会监督的制度	247
第六节	职代会监督程序	249
第七节	对加强和改善职代会监督机制的几点思考	252
第九章	舆论监督	258
第一节	什么是舆论和舆论监督	258
第二节	舆论监督的地位和作用	261

第三节	舆论监督的形式	267
第四节	舆论监督的基本原则	269
第五节	舆论监督的保护	271
第十章	群众监督	275
第一节	群众监督的含义和作用	275
第二节	群众监督的特点	279
第三节	群众监督的形式	281
第四节	群众监督的条件和保护	287
第十一章	我国各种监督体系的相互关系	290
第一节	各种监督体系的相互配合	290
第二节	各种监督体系的相互制约	295
第三节	各种监督体系构成的监督网络	300
第四节	为加强中国特色的社会主义监督 体制建设而努力奋斗	303
后 记		309

第一章 绪 论

第一节 监督学研究的对象

监督学是研究监督制度和监督实践，揭示监督工作的一般规律的综合性社会科学，是从政治学体系中独立出来的一门新的应用科学。

作为一门科学，必然有其特定的研究对象。正如毛泽东同志所说：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一科学的对象。”^① 监督学则选择各种监督制度、监督实践及其规律这一领域内的特有的矛盾作为自己的研究对象。

这种科学对象的选定，是有其坚实可靠的理论依据和现实依据的。

第一，现代社会的发展离不开监督。监督制度和监督实践是当今世界各国最普遍存在的现象之一。从国计到民生，监督几乎无处不在，无时不有，各种监督覆盖了社会的各个领域。可以说，现代社会如果离开了一切必要的监督，这部大机器的运转就必然发生故障或出现偏差。社会生活就会发生紊乱。要使现代社会正常发展，则必须强化各种监督，这是人们的常识能够理解的。正由于此，现代国家都把监督制度作为国家的基本机制之一，设立了各种专门的监督机关行使监督权，以谋求社会的协调、稳定、健康的发展。

^① 《毛泽东选集》第1卷第284页。

第二，监督制度一经产生，就成为国家政治体制的重要组成部分，是构成相对平衡的政治体制的基本要素之一，并调整、制约着国家的政治生活。尽管不同国家的监督制度的阶级属性、内容和作用各不相同，但它始终是统治阶级巩固政权，维护其阶级利益，保障国家机器正常运转的有力工具。

第三，监督制度作为国家制度，同时也是上层建筑的重要组成部分。它由经济基础决定，并通过它对国家和社会生活的控制，服务于经济基础。当监督制度适合于经济基础的发展时，就促进社会生产力的发展，推动社会前进。反之，则阻碍生产力发展和社会进步。

以上三个方面，为监督学的创立提供了客观依据，并使之具有重大的理论和实践意义。

那么，在研究监督学的时候，首先就应当明确监督的基本含义及其特点。

所谓监督，就是监察和督促。监督的实质是对权力的制衡。综观古今中外各种监督的发展史，一切科学、有效的监督都具有以下的基本特点：

第一，监督必须以权力为后盾，它是一种权力对另一种权力的制约。没有权力作为后盾，监督就只能是一个口号，就没有权威性和约束力，这是监督的最本质的特点。

第二，监督是一种外在的力量，是某一监督主体对被监督者的限制性活动。如果监督者与被监督者同为一体，即所谓自我监督，这只是一种自我内心约束。并不属于严格意义的监督。

第三，监督者要有与被监督者平等的地位。二者不能是依附关系，监督者不能处于被监督者的控制和支配下。监督者与被监督者如果处于不平等的地位，有效监督则无从谈起。

第四，监督具有强制性。监督不是建立在被监督者自愿的基础上，即不管被监督者是否愿意接受监督，监督都必须进行，并同样发挥强制的约束作用。