

党的建设改革研究丛书

党内监督

雒树刚 著



中国社会科学出版社

D76/17

党的建设改革研究丛书

党内监督

D103/05

雒树刚 著

责任编辑 于风政
责任校对 刘彦涛
封面设计 孙超英

党 内 监 督
DANGNEIJIAN DU

雄树刚著

中国社会科学出版社

(北京西城区太平桥大街4号)

中共中央党校印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

开本787×1092毫米1/32 8.25印张 169千字

1989年5月北京第1版

1989年5月第1次印刷

印数1—4000

ISBN7—5050—0433—b/0.27 定价：3.90元

《党的建设改革研究丛书》编委会

主 编

于风政 杨世文

张占斌 常光民

编 委

刘彦涛 彭晓春 姚己书

胡东太 王启文 刘工力

吴溯明 张 鸣 顾云昌

唐晓清 蒋建农 雒树刚

潘立魁

编 者 的 话

社会主义已进入一个改革的时代。社会主义改革是全方位、多角度、深层次的改革。经济体制、政治体制、文化体制……，凡是历史地形成并存在于今天党和国家政治生活以及社会生活中的一切，都要接受实践法庭的严正审判，并以其能否促进社会主义经济的迅速增长、能否促进社会主义民主政治水平的不断提高、能否促进每个社会成员的自由发展为标准，作出或保留、或调整、或改革、或摒弃的判决。

社会主义改革的历史已经证明，社会主义体制的全面改革应将政治体制改革置于首位，否则，改革就难以成功。党是社会主义政治体制的核心。政治体制要改革，党的建设首先要改革，这是不容忽视、不容回避的重大问题。

无产阶级政党的建设，经过一百多年来马克思、恩格斯、列宁等革命导师和各国共产党人的创造与发展，已经形成完整的理论学说和建党模式，它指引许多国家的工人阶级取得了革命的胜利。但是，十月革命以来七十年间社会主义国家发生的政治经济危机、党同本阶级及人民群众之间的剧烈冲突明白无误地告诉人们：无视历史条件的变化，不加分析地固守和满足于传统的理论与经验，不敢大胆地改革和创新，党要持久地保持工人阶级先锋队的性质和地位是不可能的。党的建设要改革，改革需要理论的指导。马克思主义党的学说要有一个大发展，布尔什维克的建党模式要有一个大改

变，已经成为历史的要求。

我们给自己确定的任务是：以党的十三大提出的党的自身建设要改革的思想为指导，系统地总结社会主义国家工人阶级执政党建设的历史经验，从新的历史条件出发，深入研究执政条件下特别是改革开放中党的建设遇到的新情况、新问题，大胆探索党的建设改革的宗旨、目标、原则、内容、重点、条件、方式、进程等问题，为党的建设改革提供理论依据和舆论支持。

我们知道，摆在我们面前的是一项极其艰巨复杂的任务，有许多困难几乎是难以克服的。但是，共产党员和理论工作者的强烈责任感驱使着我们去行动、去冲击。我们衷心希望广大理论工作者和实际工作者都来参与这一研究，希望党的各级领导机关重视和支持这一研究。我们欢迎对探索中的失误提出批评和指正，更希望对不同的理论观点给予理解和宽容。我们深信，当全党对党的建设改革达成共识并一致行动起来的时候，可以指导实践的新的理论的成熟与党的建设的实质性改革是指日可待的。

本丛书是于风政、杨世文同志在学习党的十三大报告过程中确定选题并开始组织编写的。在编写过程中，得到了中共中央党校理论部主任王瑞璞副教授、组织员刘成信等同志的支持和党建教研室张中教授、孙敬勋教授、万福义副教授、叶笃初副教授的指导。在此，谨表示衷心的感谢。

《党的建设改革研究丛书》编委会

1989年1月于北京

自序

监督，与权力和权利伴生。凡是权力或权利存在，就自然而然生出监督。事实上，监督也归属于一种权力和权利。这样讲来，监督就会有种种类型。大致说来，可以划为自上而下的监督、自下而上的监督和平行的监督三大类。三种监督在任何一个政治系统、政治组织中都缺一不可。否则就构不成一个组织。随着三种监督在政治组织中各自所占的地位的强弱，就把政治组织划分出集中、高度集中、民主、松散的类型来。因此，研究政治组织，不能不研究三种类型监督在政治组织中的配置关系。政党是政治组织。党内监督也包括这三种类型。如果我们把党内监督过多地看成只是自上而下的监督，不对自下而上的监督和平行监督给予应有的重视，就很难发展党内民主，使党内生活走向制度化。过去我们存在这种倾向，以致谈起党内监督来，就是讲对党员的纪律约束，对基层组织的集中控制。这方面的监督不是不应该要，而是要讲三种监督的互相平衡，才不会失重或失之于片面。对三种监督的平衡进行深入探讨，在改革的今天是很有必要的。借着《党的建设改革研究丛书》出版之机，本人试图做一番努力，以此就教于党建理论和实际工作者。由于时间仓促，尽管有长时间的酝酿，但行笔匆忙，不免显得粗疏，请读者批评指正。

作者

1988年9月于北京

目 录

自序	(1)
第一章 政党与党内监督	(1)
第一节 历史悲剧的启示	(1)
第二节 党内监督的涵义	(5)
第三节 党内监督的权力位置	(10)
第四节 党内监督与党内民主	(14)
第五节 党内监督与党内斗争	(19)
第六节 党内监督的净化功能	(23)
第七节 党内监督与党内制度	(28)
第二章 反思与批判	(34)
第一节 马克思、恩格斯党内监督的理论 与实践	(34)
第二节 马克思、恩格斯后的第一种党内 监督类型	(43)
第三节 马克思、恩格斯后的第二种党内 监督类型	(48)
第四节 党内监督的异化	(56)
第三章 党内监督新思维	(64)
第一节 斯大林现象的蔓延	(64)
第二节 矫正党内监督异化的第一种模式	(67)
第三节 矫正党内监督异化的第二种模式	(75)

第四节	矫正党内监督异化的第三种模式·····	(83)
第五节	一次夭折的尝试·····	(90)
第四章	党内监督体制的转型·····	(95)
第一节	一条“之”字形曲线·····	(95)
第二节	党内监督指向的转换·····	(99)
第三节	党内监督主体的转换·····	(103)
第四节	从随机性党内监督向制度化党内 监督转换·····	(107)
第五节	从封闭性党内监督向开放性党内 监督转换·····	(112)
第六节	从强制性党内监督向自律性党内 监督转换·····	(117)
第七节	新型党内监督体制的总体功能·····	(120)
第五章	中央监督体制·····	(125)
第一节	中央监督体制在党内监督中的 位置·····	(125)
第二节	资产阶级政党的中央监督体制·····	(128)
第三节	社会主义国家执政党的中央监 督体制·····	(135)
第四节	中国共产党的中央监督体制·····	(142)
第五节	党的中央监督体制的改革方向·····	(149)
第六章	地方监督体制·····	(160)
第一节	地方监督体制在党内监督中的 地位·····	(160)
第二节	资产阶级政党的地方监督体制·····	(164)

第三节	社会主义国家执政党的地方监督体制.....	(170)
第四节	中国共产党的地方监督体制.....	(175)
第五节	党的地方监督体制改革方向.....	(181)
第七章	党的基层监督体制.....	(190)
第一节	党的基层监督体制在党内监督中的地位.....	(190)
第二节	资产阶级政党的基层监督体制.....	(194)
第三节	社会主义国家执政党的基层监督体制.....	(199)
第四节	中国共产党的基层监督体制.....	(206)
第五节	党的基层监督体制的改革方向.....	(211)
第八章	党内专门监督体制.....	(219)
第一节	党内专门监督体制的构成与功能.....	(219)
第二节	社会主义国家执政党的党内专门监督体制.....	(224)
第三节	中国共产党的党内专门监督体制.....	(232)
第四节	党内专门监督体制的改革方向.....	(245)

第一章 政党与党内监督

第一节 历史悲剧的启示

1953年3月5日，国际共产主义运动史上叱咤风云的人物、苏联共产党总书记斯大林去世了。时隔23年后，另一个社会主义大国党的领袖——毛泽东也离开了人间。这两位伟人都创下了昭昭伟业，也使自己的权力升到极限。权力达到极限，便开始向另一面转化。于是，权力在他们随心所欲的支配下，留在世上的是一起起动乱，一个个冤案，一条条伤痕。他们去世后，后人更多的不是怀念，而是沉思。通过追根溯源的思考，人们终于清晰地勾划出他们悲剧的发展轨迹：脱离党内监督是他们悲剧的肇端。斯大林、毛泽东的权力失去监督之时，也就是党和国家发生动乱、他们的悲剧拉开序幕之日。没有监督、制衡的国家权力，必将导致行政权力的腐败；没有监督、制衡的党内权力，也将导致党内权力走向专横。因此，党内监督，首先是对党的领袖的监督，对于防止这种历史悲剧至关重要。这是历史悲剧给出的第一个启示。

历史悲剧不只发生在斯大林、毛泽东身上。50年代，匈牙利、波兰、捷克斯洛伐克等国，都曾出现过党内权力过分集中，失去监督，党的领导人权力过大而酿成的历史悲剧。1956年波、匈事件的重要起因就是当时个人迷信、个人专断

盛行。1975年柬埔寨共产党执政后，由于削弱党内监督，造成党的严重损失，最后被迫解散。更有许多工人党、共产党，由于党的领袖个人专断太甚，容不得不同意见，导致党的分裂，使本来就比较弱小的党，更加处于风雨飘摇之中。历史悲剧的屡屡重演，清楚地告诉我们，历史的悲剧具有普遍的效应。党内监督在马克思主义政党（包括执政党和非执政党）中，是个普遍没有解决好的问题。现在，没有任何一个社会主义国家执政党，或任何一个未执政的马克思主义政党能够有足够的勇气和令人信服的实践宣布已经从理论上和实践上解决了这个问题。这是历史悲剧给出的第二个启示。

那么，在这期间是不是没有人意识到这种历史悲剧，进而防止这种历史悲剧呢？不是，斯大林死后，赫鲁晓夫、勃列日涅夫都曾明确指出，斯大林的悲剧在于他脱离了党内监督。他们也曾采取这样那样的措施，防止这种历史悲剧重演。但是，他们的结局，却同斯大林相去不远，只不过未达到斯大林的那种悲剧程度。赫鲁晓夫在他掌权的后期，个人迷信、个人专断膨胀，党内监督对他不再发生作用。勃列日涅夫后期也进入这种恶性循环。现在，苏共对勃列日涅夫时期的反思，更多的是对他的个人迷信、个人崇拜，拒绝党内监督的批评。为什么赫鲁晓夫、勃列日涅夫想要防止斯大林的历史悲剧，却又重复了这个历史悲剧了呢？良好的愿望与悲剧性结果之间的强烈反差又说明了什么呢？这种不断的历史恶性循环告诉我们，防止这种历史悲剧，不能靠个人的良好愿望，而要靠健全的党内监督制度。个人的愿望再美好、善良，他的决心再坚定，他的毅力再坚韧，在缺少党内监督的体制下，也必然走向反面，成为历史悲剧的牺牲品。邓小平同志在分析毛

泽东的历史悲剧时深刻地指出：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使象毛泽东同志这种伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”^①这是一段精辟而又精彩的论断。依靠合理、公正、健全的党内监督制度，而不依靠个人，这是历史悲剧给出的第三个启示。

人们不禁要问，从共产党创立之日起，不就有党内监督吗？不错，任何一个工人阶级政党都宣布自己的党内存在党内监督，党章中都有明文规定。问题是，目前的党内监督体制不足以防止历史悲剧的发生。传统的党内监督体制缺少对党的领导人的有效监督，又过分集中地控制了党的基层组织和党员群众，实际上成了自上而下控制的工具。可见，恰恰是传统党内监督体制的弊端，促成了历史悲剧的发生。所以，在传统的党内监督体制内兜圈子，是找不到出路的。跳出传统，确认完整、准确的党内监督涵义，在此基础上改革党内监督体制，从制度上根绝历史悲剧重演的土壤，这是历史悲剧给出的第四个启示。

于是，共产党人们开始重新认识党内监督。这一历史性的工作，苏联、东欧国家执政党在做。铁托、卡达尔、雅鲁泽尔斯基、戈尔巴乔夫都已经或正在领导各自的党做着这一工作。这些党最近提出和采取的一些改革措施，如使党的舆论拥有独立地位，实行公开性，举行全党讨论，赋予基层组织和党员群众罢免上级党的领导人的权力，党的高级领导人

^① 《邓小平文选》（1975—1982年），第293页。

实行差额选举等等，不都是在突破传统的党内监督涵义，全面地发挥党内监督功能上前进了一大步吗？

我们党也在做重新认识党内监督，全面发挥党内监督功能的工作。毛泽东的历史悲剧给我们党造成的深重灾难，催发了人们防止这种悲剧重演的意识潜能，成了全面架构党内监督的强大推动力。党的十一届三中全会以来，党的建设改革实质上就是推进党内民主。而党内民主建设，也都是围绕着拓展、健全党内监督、制衡体制而展开的。

社会主义国家执政党向党内监督领域的拓展以及采取的一系列重大措施，给人以鼓舞和希望，但只是初步的。以往这方面的禁区太多，有的领域被人们遗忘的时间太久。因此，还需要付出更多的艰苦努力。

从理论上成熟地论证，在实践中认真地解决党内监督问题，已历史地提到现在一代共产党人身上。这个问题的解决，已具备必要的条件。一是改革已成为社会主义国家中不可阻挡的大潮。合理而公正的党内监督体制，只能在革除传统党内监督体制弊端的基础上才能确立。二是发展党内民主已成为社会主义国家执政党自身建设改革的必然趋势，合理而公正的党内监督体制是以充分的党内民主为前提和基础的。三是共产党人已为重复演出的历史悲剧折磨得精疲力尽。决不能再让这种历史悲剧重演，是各国共产党人共同的迫切要求。这种共同的心愿，将为这个问题的解决提供不枯竭的动力，为合理而公正的党内监督体制催生。

第二节 党内监督的涵义

党内监督是党员之间、党员和组织之间、组织与组织之间的影响和控制。要准确地把握党内监督的涵义，须先了解以下几个变量。

第一个变量，党内监督体现的是党员之间、党员和组织之间、组织与组织之间的制约关系。

党员，有广义和狭义之分。广义的党员，包括党的领袖、干部、群众每一个人；狭义的党员，只是指党员群众。这里提出的党员，是指广义上的党员。

党员之间的制约，可以通过种种渠道和方式，甚至两个互不相识的党员之间说上几句话，也会产生不小的约束力量。在公共场合，遇到坏人行凶或其他危机情况时，呼唤“共产党员站出来！”这不是一种偶然又非常有力的责任监督吗？但通常所讲的党内监督，更多的是指有组织形态的党内监督。上面的例子是一种无组织形态的党内监督。有组织形态的党内监督包括：

1、一个组织内的党员之间监督。一个组织内的党员，在既定的规范下生活，党员彼此之间互相督促、提醒。如果有人破坏了党的规范，其他党员就要加以匡正，使其回到规范之中来。这样，党员之间就构成了彼此约束关系。这种约束关系就是一个组织内党员之间的监督。

2、党员群众对党的干部的监督。党的主要领导干部都是选举产生的，他们与党员群众是委托与被委托的关系。党

员群众对党的干部的监督，主要是把党的干部的行为约束在自己的意志范围内。如果党的干部的行为越出了党员群众的意志范围，即破坏了委托与被委托关系，党员群众就要施加压力，纠正党的干部的行为，直至罢免他们。党员群众对党的干部的约束，就是党员群众对党的干部的监督。

3、党组织对党员的监督。党员入党后，就把自己的政治活动纳入到党的组织系统中，他的政治态度、政治行为都要向党的组织负责。党的组织则对党员是否忠诚于组织施以监督。如果党员的政治活动已不符合党组织的要求，党组织有权制止，直至采取纪律措施。

4、组织之间的监督。组织之间的监督包括下级组织对上级组织的监督、上级组织对下级组织的监督和平行组织之间的监督。党的上级组织对下级组织负有领导责任。领导自然包括监督。下级组织必须执行上级组织的决定，上级组织则监督下级组织是否执行、贯彻了自己的意图，同时，上级组织与下级组织之间，除了领导与被领导的关系外，也有一种委托与被委托关系。上级组织不再代表下级组织的普遍意志时，下级组织有权反对它。因此，下级组织有责任也有权力对上级组织的活动加以监督。

平行组织之间的监督包括授权监督和工作监督。授权监督，是专门监督机构被授权对平行组织的监督。如党的纪律检查委员会对党的委员会的监督，就是一种平行组织之间的授权监督。工作监督，是指由于工作上负有连带责任构成的监督关系。例如，对于宣传部工作失误，组织部有权力向党委反映。同样，组织部工作失误，宣传部也有责任向党委反映。再如，一个基层组织看到平行的另一个基层组织工

作混乱，也有权向上级党委反映。这种监督也属于工作监督。

5、全党对党的领袖的监督。党的领袖是全党的代表，理应受到全党的监督。对党的领袖的监督主要来自三个方面。一是中央领导机构其他成员的制约，二是中央专门监督机构的监督，三是全党的监督。党的领袖的活动暴露在全党面前，全党就能够评价党的领袖，这些评价、建议、指责、规劝等等通过各种渠道反馈给党的领袖，对党的领袖活动形成监督和制约。

第二个变量，党内监督是一种影响和控制。

党内监督实质上是一种党内压力。通过党内压力，规范党员的政治行为和党组织的运转。这种压力的结果，就实现了党员之间、党员与组织之间、组织与组织之间的影响和控制。党员之间、党员与组织之间、组织与组织之间有以下几种影响和控制的方式。

1、纪律方式。这种方式主要用于党组织对于党员和上级组织对于下级组织的影响和控制。纪律方式的运用，通常是制定章程、条例、规定，用以控制党员和组织的行为。任何党员、组织都不得违犯章程、条例、规定。否则，党组织有权运用纪律措施，进行强制性的纠正。

纪律方式，是一种规范性的影响和控制，具有强制的特点。不到党员触犯章程、规定、条例，纪律方式就起不到影响和控制的作用。因此，纪律方式更多的是控制，把党员和党的组织控制在必要的范围内，而主动的影响不是很多。

2、道德方式。一个社会有社会的道德规范，一个政党