

LINGDAO
JIANDU
XUE

领导监督学

主编 张向群 姚庆安 聂有行
经济科学出版社出版

领导监督学

主 编 张向群 姚庆安 聂有行

经济科学出版社

随着领导科学的发展,领导监督学这门新学科也应运而生。此书对领导监督在我国社会主义制度下的理论、机制、政策、效能等进行了深入探讨与阐述。

全书共13章。主要内容为:概述、领导监督的产生与历史发展、基本原则、监督机制、监督者与被监督者、党内监督、权力机关监督、行政监督、法律监督、审计监督、社会监督、监督者素质、监督效能等。

本书文字通畅,层次分明,阐述透澈、可供党、政干部和各类专业工作人员阅读,也可作为培训领导监督人员监督的教材。

领 导 监 督 学

60527/1
主编 张向群 姚庆安 聂有行

*

经济科学出版社出版 发行·新华书店经销

通县建新印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开 9.125印张204千字

1990年8月第一版 1990年8月第一次印刷

印数: 0,0001-8,500册 定价: 4.40元

*

ISBN 7-5058-0357-3/D·40

序

陈士光

现在，摆在大家案头上的《领导监督学》，是一本好书。说它是一本好书，因为它适应了时代的需求。

首先，随着改革开放的步伐，我国经济和各项建设事业，都取得举世瞩目的成就，我们许多领导干部，经受住了执政党和改革开放的考验，开始学会了领导好社会主义现代化建设事业的本领。但是，无庸讳言，在这一汹涌前进的大潮中，在我们的干部队伍中，也出现了一批腐败分子。惩治腐败有各种途径和方法，其中一个非常重要的手段就是用各种方式对领导者的监督。在这种形势下，研究如何搞好监督，形成一门新的研究领域和学科——领导监督学，就显得特别需要。

其次，建设领导监督学这门新的学科之所以显得迫切需要，还由于帝国主义分子对社会主义国家的和平演变政策。腐败分子之所以腐败，固然有旧的封建思想的影响，但许多腐败分子，也确是受资本主义思想的腐蚀所造成的。我们既要坚决执行对外开放的政策，又要使开放符合社会主义的利益。我们欢迎对我友好的外商投资，而且允许他们赚取合法的利润。但是，我们在开放中引进人才、技术、设备、资金和管理，总的目的是增强我们自力更生、独立自主的能力，繁荣我国的科学技术和经济，提高我国在国际科技和经济竞争中的能力和地位。我们绝不允许帝国主义拉拢腐蚀我们的干

部，把我们的干部和平演变过去。面对这种和平演变和反和平演变的斗争，迫切需要我们加强对领导者的监督，也迫切需要我们建立一门新的学科——领导监督学。

我们之所以需要建立领导监督学，还由于我们现在的体制还不够完善，还有些空子使投机奸商和腐化分子可钻。为了完善我国的体制，为了完善我国的监督制度，我们也必须研究对领导者的监督问题，建立领导监督学这门新的学科。

诚然，建立和完善我国对领导者的监督制度，需要古为今用、洋为中用，借鉴古人和外国人好的经验和方法，但是我们不能完全照搬古人和外国人的监督制度。这一方面是由于他们的监督制度，或者是为了巩固皇权服务的，或者是为了资产者攫取最大利润服务的。另一方面，封建主义的或资本主义的监督制度，从来没能医治好贪污腐败痼疾，也从来没有医治好投机倒把这一顽症。所谓以权力约束权力的资本主义的三权分立下的监督制度，用之以改变封建主义制度，还有些进步意义，用之于资本主义制度，只不过是一派财团和政客对另一派财团和政客的攻击，使一派财团所支持的政客进入议会和政府，达到使自己一派的财团赚取高额利润，自己一派的政客到议会和政府内分脏而已。关于这一点，马克思、恩格斯、列宁早有揭露。我们社会主义制度下的监督制度当然不能照搬资本主义社会的三权分立制度和在这一制度下所建立的监督制度。如果有人主张这样，同样也是适应帝国主义对社会主义和平演变的需要，对此，我们同样要进行反和平演变的斗争。

我们要建立的监督制度，最根本的特色，是各种形式的人民民主的监督制度。这种监督制度，要维护人民群众的根

本利益，要坚持四项基本原则，要符合维护社会主义利益的开放改革的总政策，要推进我国的社会主义现代化建设……。

这部《领导监督学》，应当说，它符合在我国建立社会主义监督的需要，体现了我国社会主义监督的特色，能够促成我国社会主义监督制度的完善，使之走向民主化、科学化、现代化、规范化和法制化。因此，它是一本好书。当然，我国社会主义监督制度的完善，还有许多实际问题需要解决，还有许多理论问题需要探讨，有待于我们实际工作者和理论工作者的共同努力。而为了推进监督工作中实际问题的解决、理论水平的提高，这本《领导监督学》的出版，也会有它的积极意义。

障碍我们国家人民民主监督权力的实施，我认为最重要的原因来自三个方面：（1）某些领导者缺乏接受人民民主监督的自觉性，缺乏坚强的为人民服务的人生观、与群众密切联系的作风和闻过则喜的自我批评的精神；（2）某些人对腐化分子因为各种各样原因形成的官官相护，和某些腐化分子借手中权力对监督者的打击报复；（3）某些监督者对腐化分子缺乏“敢把皇帝拉下马”的彻底革命精神，和敢于监督者的法律保护。我衷心地希望，领导者在学习了《领导监督学》之后，坚决地站在人民一边，维护人民民主监督的权力，兴利除弊，兴廉除贪，调动人民民主的积极性，加快改革开放的步伐，加快社会主义现代化建设的进程。是为序。

1990年3月

目 录

序

第一章 领导监督与领导监督学	1
第一节 领导监督学的研究对象.....	1
一、领导监督与领导监督学.....	1
二、领导监督学的研究领域.....	3
三、领导监督学的特征.....	5
第二节 领导监督学的研究原则、方法和意义.....	7
一、领导监督学的研究原则.....	7
二、领导监督学的研究方法.....	9
三、研究领导监督学的重要意义.....	9
第二章 领导监督学的产生及其历史发展	11
第一节 领导监督学的产生.....	11
一、领导监督学产生的理论基础.....	11
二、领导监督学是现代科学技术发展的产物.....	14
三、领导监督学的产生是社会发展的客观需 要.....	15
第二节 中国领导监督机制的演变.....	16
一、中国古代的监察制度.....	16
二、中华民国时期的领导监督机制.....	24
三、中华人民共和国的领导监督制度.....	25
第三节 西方资本主义国家的领导监督制度.....	27
一、英国的领导监督制度.....	27

二、美国的领导监督制度	29
三、瑞典的领导监督制度	31
第四节 新加坡和香港的廉政措施	33
一、新加坡的廉政措施	33
二、香港的廉政公署	33
第三章 领导监督的基本原则	36
第一节 客观监督原则	36
一、什么是客观监督原则	36
二、为什么必须实施客观监督	37
三、怎样实施客观监督	38
第二节 依法监督原则	41
一、什么是依法监督原则	42
二、为什么必须依法监督	42
三、如何正确实现依法监督	45
第三节 民主监督原则	48
一、什么是民主监督原则	48
二、为什么必须实施民主监督	49
三、如何实施民主监督	50
第四节 领导监督的时效原则	55
一、什么是领导监督的时效原则	55
二、为什么必须确立领导监督的时效性	56
三、如何正确实施和保障领导监督的时效性	57
第四章 监督机制	59
第一节 监督机制的含义和意义	59
一、监督机制的含义	59
二、监督机制的内容	59

三、研究监督机制的意义·····	61
第二节 监督机构的内容、行为和作用·····	63
一、监督机构的内容·····	63
二、监督机构的行为·····	63
三、监督机构的作用·····	64
第三节 监督机构的内在关系·····	65
一、监督机构的设置原则·····	65
二、监督机构的内在联系·····	66
第四节 监督机构的工作制度·····	68
一、关于监督机构制度·····	68
二、关于惩罚处理制度·····	68
三、关于跨地区监督制度·····	69
四、关于监督人员的奖惩制度·····	69
五、关于监督人员办案手段的制度·····	70
第五章 监督者与被监督者 ·····	71
第一节 监督者·····	71
一、监督者的含义·····	71
二、对监督者的要求·····	72
第二节 被监督者·····	77
一、被监督者的含义·····	77
二、对被监督者的要求·····	78
第三节 监督者与被监督者的关系·····	82
一、监督者与被监督者的对立·····	82
二、监督者与被监督者的统一·····	84
第四节 理顺监督者与被监督者的关系·····	86
一、提高对领导监督的认识·····	86

二、建立监督者与被监督者的联系制度	87
三、正确处理监督者与被监督者的矛盾	87
第六章 党内监督	89
第一节 党内监督概述	89
一、实施党内监督的必要性	89
二、党内监督的实质	90
三、党内监督的任务及现阶段的主要内容	91
第二节 党内监督原则	94
一、平等原则	94
二、公开原则	94
三、实事求是原则	95
四、群众性原则	95
五、分级负责原则	95
第三节 党内监督的主要方法	96
一、对党员、党员干部监督的方法	96
二、对党的各级组织的监督方法	97
三、纪律检查委员会对同级党委的监督	98
第四节 监督处置	99
一、什么是监督处置	99
二、监督处置法规	99
三、监督处置方法	100
第五节 强化党内监督	101
一、当前存在的主要问题	101
二、强化党内监督	103
第七章 权力机关监督	105
第一节 权力机关监督概念、性质、目的、对象	

和意义	105
一、权力机关监督的概念	105
二、权力机关监督的性质	105
三、权力机关监督的目的	106
四、权力机关监督的范围和主要对象	106
五、权力机关监督的意义	106
第二节 权力机关监督的指导思想和原则	107
一、抓大事的原则	107
二、法制原则	107
三、实事求是原则	108
四、民主集中制原则	108
五、共产党领导的原则	109
第三节 权力机关监督的方法和内容	110
一、听取和审议政府工作报告	111
二、审查和批准经济发展计划和财政预、 决算	112
三、向政府部门提出质询案	112
四、受理人民群众的申诉和意见	113
五、对政府工作组织视察	113
六、对政府工作进行调查研究	114
七、召开座谈会听取人民代表意见	114
八、改变、撤消政府不适当的决定和命令	114
九、处理代表议案及群众申诉	114
第四节 提高权力机关监督效能的途径	115
一、提高人大代表素质，增强议政能力	115
二、敢于进行监督，善于解决问题	117

三、加强调查研究,及时掌握情况·····	118
四、改革领导体制,发挥人大作用·····	119
第八章 行政监察 ·····	121
第一节 行政监察概述·····	121
一、行政与行政监察的一般含义·····	121
二、行政监察在领导监督学中的地位 and 作用·····	122
三、行政监察的管辖与对象·····	124
四、行政监察机关的任务、职责和领导体制·····	125
五、行政监察机关与其它监督部门的关系·····	126
第二节 行政监察的实施·····	128
一、对行政领导实施行政监察的法律依据·····	128
二、对行政领导实施行政监察的主要内容·····	130
三、对行政领导实施行政监察的方式与程序·····	138
四、对行政领导实施行政监察的权力与手段·····	141
第三节 我国行政监察的现状与发展前景·····	142
一、我国行政监察的现状·····	142
二、目前影响我国行政监察功能发挥的几个 问题·····	145
三、我国行政监察的发展前景·····	147
第九章 法律监督 ·····	150
第一节 法律监督概述·····	150
一、法律监督的概念·····	150
二、法律监督的分类·····	152
三、法律监督的属性·····	155
四、法律监督的任务·····	156
五、法律监督的原则·····	158

第二节 法律监督的职权范围·····	161
一、对重大犯罪案件行使检察权·····	161
二、对直接受理的刑事案件进行侦查·····	163
第三节 法律监督的程序·····	170
一、法纪检察的管辖·····	170
二、法纪检察的程序·····	172
第十章 审计监督 ·····	178
第一节 审计的概念、地位和作用·····	178
一、审计的概念·····	178
二、审计的属性·····	179
三、审计的地位和作用·····	179
第二节 审计监督与其它经济监督的关系·····	182
一、审计监督与其它专业经济监督共同构成 我国经济监督体系·····	182
二、审计监督与其它经济监督的关系·····	183
第三节 审计监督的基本原理·····	185
一、审计监督的范围和对象·····	185
二、审计监督的职能·····	186
三、审计监督的任务·····	186
四、审计监督的职权·····	187
五、审计监督的基本原则·····	189
六、审计监督的程序·····	190
第四节 审计监督的种类和方法·····	191
一、审计监督的种类·····	191
二、审计的一般方法·····	193
第五节 审计监督为廉政建设服务的途径·····	196

一、审计监督为廉政建设服务的必要性·····	196
二、审计监督为廉政建设服务的途径·····	197
第六节 我国审计监督的发展现状和前景·····	200
一、我国审计监督的发展现状·····	200
二、我国审计监督的发展前景·····	201
第十一章 社会监督 ·····	204
第一节 社会监督的含义及其基本特征·····	204
一、社会监督的含义·····	204
二、社会监督的基本特征·····	204
第二节 社会监督的原则、类型及其方式·····	209
一、社会监督的原则·····	209
二、社会监督的类型及其方式·····	211
第三节 在改革中加强和完善社会监督·····	222
一、党政支持是前提·····	222
二、调查研究是基础·····	223
三、健全法制是根本·····	224
四、完善机构是保证·····	225
五、提高素质是关键·····	226
第十二章 监督者的素质 ·····	227
第一节 监督者素质的含义·····	227
一、狭义的素质·····	227
二、广义的素质·····	228
三、监督者的素质·····	228
第二节 监督者必备的素质·····	229
一、政治素质·····	229
二、观念素质·····	231

三、心理素质·····	241
四、智能素质·····	247
第三节 提高监督者素质的途径·····	251
一、抓紧教育培训,提高现有人员素质·····	251
二、实行公平竞争、素质择优原则·····	252
三、增强监督者的主体意识、促进监督者优 化内在素质·····	253
四、增强监督意识、造就良好的外部环境·····	255
五、造就团结相容、积极向上的心理环境·····	257
第十三章 监督效能 ·····	258
第一节 监督效能的含义及其意义·····	258
一、监督效能的含义和内容·····	258
二、提高监督效能的意义·····	261
第二节 监督效能的考评·····	263
一、监督效能考评的标准·····	263
二、监督效能考评的原则·····	266
三、监督效能考评的方法·····	268
第三节 提高监督效能的途径·····	272
一、增强全民的监督意识·····	272
二、实现监督工作科学化·····	273
三、实现监督手段现代化·····	274
后记 ·····	276
参考文献 ·····	278

第一章 领导监督与领导监督学

领导监督学是领导科学的一个分支，是广大干部，特别是领导干部和领导监督专业工作人员的必修课。为了增强全社会的监督效能，还必须全体公民中宣传教育，以提高他们的监督意识。学习领导监督学，首先要弄清楚它的研究对象、研究领域，了解领导监督工作的本质，明确领导监督学的研究原则、研究方法和研究意义。

第一节 领导监督学的研究对象

一、领导监督与领导监督学

领导监督学是研究领导监督活动内在规律及其方法的一门科学。领导监督活动是适应人类认识和改造主观世界与客观世界需要而产生和发展起来的一种社会实践活动。在人类社会的领导活动中，领导者总是在一定的领导环境中，通过一定的领导方式和手段，率领被领导者朝着一定的目标前进。在这个实践活动中，被领导者为了自身的利益，也为了集体目标的实现；总是有意识地在观察、了解以至督促他们的领导者的所作所为；而领导者也总是在通过种种方式从旁察看并督促被领导者的行为，以实现决策，实现目标，这都是监督。监督活动的表现是多种多样的，除了领导者与被领导者相互监督之外，还有领导者之间、被领导者之间的相互监

督，还有国家行政部门对有关经济、财务等社会活动的监督，还有各种组织内的监督，还有人们行为结果反馈监督，还有优胜劣汰的监督等等，而领导监督学只是研究对领导者的各项活动的监督，只是人类总的监督活动的一部分。对领导者的活动进行监督就称为领导监督活动。作为一项客观存在的实践活动，与其他人类实践活动一样，必然存在着一些内在规律，为了使领导监督活动更为有效，必须研究领导监督活动的方式、方法及具体程序，这就构成了领导监督学的研究对象。

领导监督学既然是研究领导监督活动内在规律及其方法的一门科学，那么它与领导科学就有一种非常密切的关系。领导科学是研究领导活动内在矛盾运动及其规律和方法的科学，而领导监督学所研究的领导监督活动的运动规律就是领导活动内在矛盾运动规律之一种，也就是说，领导监督学是领导科学的一个部分、一个分支。领导监督学是从监督的角度来研究领导活动的有效性，即保证领导活动在领导者的领导下，朝着既定的领导目标前进，不至于因为其他原因而使领导活动偏离目标或延长达到目标的时间，甚至反其道而行之。造成这些后果的原因是多方面的，其中之一就是一部分领导者经不起执政或手中掌握某种权力的考验，为了使一己或自己周围的人获得比法定的收益更大的利益而做出各种违法乱纪的行为，诸如贪污受贿、徇私舞弊、官僚主义、执法犯法、侵犯人民的权益等，而这种情况的产生，归根结底主要还是领导者的素质问题。按照领导科学的基本原理，现代领导者的必备条件是职位、品德、知识、才能，而随着社会向前发展，品德和知识越来越重要，反过来说明，社会越是发达，因为领导者的品德问题犯罪的可能性越大，不仅需要被