

新 时 期 干部权力监督概论

(干部读本)

许连纯

中共中央党校出版社

新时期干部权力监督概论

——按照“三个代表”的要求加强干部权力监督

(干部读本)

许 连 纯

中共中央党校出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期干部权力监督概论/许连纯著. —北京: 中共中央党校出版社, 2001.8

ISBN 7-5035-2324-7

I. 新… II. 许… III. 中国共产党—干部—监督—研究 IV. D262.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 045477 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北三河南阳装订厂装订

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 8.25

字数: 213 千字 印数: 1—6000 册

定价: 14.00 元

责任编辑	崔宪涛	
封面设计	孙超英	
版式设计	李 灵	
责任校对	王巧艳	王京京
责任印制	尉红民	

对领导干部一定要严格监督

对领导干部一定要严格监督。从这些年利最近揭露出来的一些大案要案来看，一些领导干部权钱交易、权色交易，简直到了利令智昏、利欲熏心、胆大包天、无法无天的地步！据了解，这几年查处的领导干部违纪违法案件，大多数是群众举报或查办其他案件牵带出来而获得线索的，这在很大程度上反映出对领导干部的监督软弱乏力。这里面的突出问题，就是还没有完全形成有效的监督管理制度和机制，越是高级干部越缺少有力的监督和管理。看来，这是干部工作中的一个薄弱环节。在这方面，已有的制度要坚决执行并继续完善，没有的要赶紧建立。这是当务之急。要纠正干部工作中重选拔任用，轻任后监督的现象。不管是谁，有了问题都要严肃对待，加大监督力度，特别要加强主动监督，把监督的关口往前移，加强事前防范。现在的社会情况和人际关系比过去复杂得多，要有效地监督领导干部确实有难度。但越是有难度，就越要下功夫改进和加强监督工作，努力做到领导干部的权力行使到哪里，领导活动延伸到哪里，党组织的监督就实行到哪里。对领导干部工作时间内的表现要监督，工作时间以外的活动也要注意。各级党委都应根据形势发展的要求，从不同层次、

不同岗位领导活动的特点出发，积极探索对领导干部实施有效监督的途径和办法，努力提高监督水平。

邓小平同志曾经指出，领导干部的情况，上级不是能天天看到的，下级也不是能天天看到的，而同级的领导成员之间彼此是最熟悉的。小平同志这个思想很深刻，具有很强的现实指导作用。我们有些领导班子缺少正常的相互监督和帮助，一团和气、息事宁人，回避和掩盖矛盾，当“好好先生”。这些干部实际上已经自觉不自觉地当了庸俗哲学的俘虏。这种状况必须改变。各级领导班子要切实负起责任，在班子成员之间努力保持讲党性、讲原则的同志关系，该提醒的及时提醒，该批评的及时批评，该制止的及时制止。这样做，才是对同志的真心爱护。

——摘自《江泽民同志在中央纪委
第四次全体会议上的讲话》

我们手中的权力都是人民赋予的，各级干部都是人民的公仆，必须受到人民和法律的监督。要通过加强党内监督、法律监督、群众监督，建立健全依法行使权力的制约机制和监督机制。关键要加强对领导干部的监督，保证他们正确运用手中的权力。全体党员特别是领导干部，都必须始终坚持清正廉洁，一身正气，经得起改革开放和执政的考验，经得起权力、金钱、美色的考验，绝不允许以权谋私、贪赃枉法。各级党组织和领导干部都要旗帜鲜明地反对腐败。对任何腐败行为和腐败

分子，都必须一查到底，决不姑息，决不手软。党内不允许有腐败分子的藏身之地。我们一定要以党风廉政建设的实际成果取信于人民。

——摘自江泽民：《在庆祝中国共产党
成立八十周年大会上的讲话》

绪 论

权力的运用是一门科学，权力的监督也是一门科学。我们党历来十分重视干部监督工作，把它作为从严治党、从严治政领导班子和领导干部的重要手段，并创造出了许多成功的经验。特别是党的十一届三中全会以来，我们党适应改革开放、发展社会主义市场经济的要求，围绕不断提高领导水平和执政水平、不断增强拒腐防变能力这两个重大课题，加强党的建设，改进干部监督工作，采取了一系列重要措施。1999年以来在县级以上领导班子和领导干部中开展的“三讲”教育，是我们党发扬优良传统，从面临的新形势新任务出发，既不搞政治运动又解决党内存在的突出问题的重大探索。但也要清醒地看到，现在干部监督工作仍然存在观念不新、制度不全、体制不顺、手段落后等问题。

从这些年揭露出来的涉及领导干部的大案要案来看，一些领导干部的权钱交易行径之所以能够得逞，一个重要原因是对于部的监督机制还不够健全。江西省原副省长胡长清在悔过材料中称自己是“牛栏里关猫，进出自由”，由此可见现行监督制约机制存在的巨大漏洞。概而言之，存在的问题主要是：第一，监督职责和监督权威相脱节。一些具有监督职责的，没有监督权威或监督权威不足。例如，群众监督、舆论监督要通过有权威的监督机关行使监督权，如果有权威的监督机关不认真受理，这两种监督只能是句空话。人大及其常委会的监督，由于其自身的属性，往往停留在原则监督上。下级对上级的监督，由于监督者的命运随时掌握在被监督者的手中，监督者常常要看被监督者的眼色行事，无法严格行使监督权。同级监督也往往因为没有对被监督者

的实际制约权而难以发挥作用。第二，监督与知情相脱节。目前，相当多的部门还没有实行政务公开，或者流于形式，或者不够彻底。没有真正实行干部个人和家庭重大事项报告制度；有的领导干部将一些本应公开的党务、政务神秘化、隐蔽化，甚至将党的政策“截留”；有的对群众来信来访敷衍搪塞，使群众失去信心，不愿再反映情况；有的上级与下级接触少，平时跟踪监督不够。由于各种原因，监督者对被监督者的情况，往往只能“雾里看花”，到了问题严重时才能察觉。第三，监督主体与监督客体相脱节。每个党员干部既是被监督者，又是监督者，是主体客体的统一。它体现在实施监督和接受监督上是相互平等的，党员干部不论职位高低，都应该既有监督别人的权力，又有接受别人监督的义务。但是，在现实生活中，形成了对领导层和主要领导干部监督的盲区。特别是对党政一把手的监督尤其软弱乏力。第四，监督主体之间相脱节。由于各自分工不同，对同一监督客体实施监督的众多组织或个人不注意组织协调，容易出现互相脱节的现象，在各种监督环节的“空白带”出现局部失控。有些行政监督部门把权力商品化，只收钱，不监督，“以罚代法”，致使少数监督对象逃避了监督。第五，条条监督与块块监督之间的脱节也较突出。有些条条部门和单位党的组织关系在地方，但人事任免、工资关系等都属于条条管理，既存在地方监督时条条不同步的现象，也存在条条监督时地方不同步的现象。总而言之，监督环节的脱节，形成了种种监督漏洞，大大降低了监督效果，产生了许多深刻的教训。

应该承认，面对新世纪、新形势、新挑战，我们对干部权力监督的认识和机制远远还不能适应，权力腐败成为我们面临的严峻的挑战之一，并极大地影响了共产党的执政地位。因此，加强权力监督，不仅是一个实践问题，而且也是一个重大的理论问题。

目 录

1	绪 论
1	第一章 新形势下加强干部权力监督的紧迫性和现实意义
1	第一节 加强和改进干部权力监督是迎接新世纪挑战的需要
4	第二节 加强干部权力遏制和最终消除腐败必须强化对干部权力的监督
12	第三节 加强权力监督的现实意义
24	第二章 马克思主义经典作家和党的三代领导人关于权力监督的基本思想
24	第一节 马克思、恩格斯的权力监督思想
39	第二节 列宁的权力监督思想
58	第三节 毛泽东的权力监督思想
73	第四节 邓小平的权力监督思想
96	第五节 江泽民的权力监督思想
114	第三章 中国共产党执政以来加强权力监督的实践经验
115	第一节 改革开放前加强权力监督的实践经验

118	第二节 改革开放后加强权力监督的基本经验
131	第四章 新时期权力监督的内涵、内容及方法
131	第一节 权力监督的重点对象和主要内容
134	第二节 权力监督的方法和途径
151	第五章 社会主义市场经济条件下权力运用的基本规则
151	第一节 依法用权
154	第二节 用权为公
155	第三节 民主与集中的统一
156	第四节 授权必须监督
158	第六章 干部权力监督的基本原则
158	第一节 依法监督原则
161	第二节 监督创新原则
169	第三节 吸纳、借鉴原则
170	第四节 科学性原则
171	第五节 实效性原则
177	第七章 权力监督的机制建设
177	第一节 监督机制的功能与手段
182	第二节 改革和完善干部任用机制,从任用源头上遏制吏治腐败
198	第三节 建立健全经济监督机制,从经济源头上防止腐败
207	第四节 改革权力制衡机制,以权力制约权力

213	第五节 干部权力监督要立足于机制创新
217	第八章 重典治腐，依法治吏，构筑坚强的法 纪防线
217	第一节 加强立法，构建完备的法律体系
218	第二节 严肃执法，违法必究
220	第三节 有效护法，培养法律精神
223	第九章 以德治吏，构筑牢固的思想道德防线
224	第一节 依法治于行，以德治于心：科学的 治吏之道
241	第二节 构筑牢固的思想道德防线

第一章

新形势下加强干部权力监督的 紧迫性和现实意义

第一节 加强和改进干部权力监督 是迎接新世纪挑战的需要

当前，国际、国内形势发生着深远的变化。江泽民同志曾经指出：“当前国内外形势都比较有利，我们确实面临着改革和发展的大好时机。这样的历史机遇并不是很多。我们一定要抓紧有利时机，加快改革开放和现代化建设步伐，进一步增强我国的综合国力。”世纪之交，我们面临着难得的发展机遇和严峻的挑战。

应该看到，我们面临着难得的发展机遇。从内部条件看，一方面，我国社会主义经济发展本身具有良好的基础和充足的后劲。建国 51 年来特别是改革开放 22 年来社会主义建设取得的巨大成就，为当前和今后经济的快速发展，奠定了雄厚的基础。1997 年 7 月始于东南亚一些国家的金融危机和日本的金融动荡，都没有对我国经济造成大的影响，我国经济社会发展的良好局面继续保持稳定。目前，我国经济正处在拓展时期，国内市场潜力巨大，我们已经连续多年保持比较高的经济增长速度，国有企业改革取得了初步成效，大多数国有企业走出困境，经济发展势头良好。自 1999 年起，党中央又开始实施“西部大开发”战略，拿出更多的力量帮助中西部地区加快发展，为最终实现全国人民的共同富裕做出必要的准备。另一方面，我们已经形成了适合我国

新时期实际的正确的理论、路线、方针和政策，走出了一条建设有中国特色社会主义的正确道路。以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体，决心更好地把马克思主义创造性地运用于中国改革开放和现代化建设的实践，把社会主义现代化事业不断推向前进。

从外部条件看，我国也面临着难得的发展机遇。江泽民同志在党的十四届三中全会上的讲话中指出：“国际形势的发展变化总的来说也对我们有利。东西方对抗结束，世界有可能出现比较长的和平时期，特别是我国同邻国的关系进一步得到改善，有利于为经济建设创造和平的周边环境 and 国际环境。世界范围的经济结构调整，有利于我吸引外来投资和技术。亚太地区对世界的影响越来越大，对我也是有利的。”这种对国际形势的总体把握，是我们加快经济发展的客观依据。第一，和平与发展是当今世界的两大主题。世界两极格局已经终结，正在向多极化的方向发展，引发新的世界大战的主要因素减弱，推迟乃至避免的可能性在增加。在这种情况下，我们能够争取到一个较长时期和平的国际环境，集中力量进行我国的经济建设。第二，西方国家之间及其内部矛盾很多。东欧剧变和苏联解体，使国际关系中的主要矛盾——美苏矛盾消失了，但西方国家之间及其内部矛盾却日益突出。这些矛盾表现在经济方面，是市场的争夺和科技的竞争日趋激烈，贸易保护主义抬头，经济区域化和集团化日益明显。这就有利于我扩大国际生存的空间，从而迅速发展自己。从国际经济角度看，世界新的科技革命继续发展，国际间产业结构正经历又一次新的调整和重组。这些都为我国扩大开放，吸引外资，引进先进技术，发展经济提供了有利的条件。

同时，我们应该清醒地看到，我们还面临着严峻的挑战。从国际上看，当今国际形势的变化有两个显著特点：一是经济全球化趋势，二是政治格局多极化趋势。在这种情况下，西方一些政界要人主张打两种战争：一是经济战，二是演变战。其目的是要

消灭社会主义，建立资本主义在全世界的一统天下。这就向我们提出了两大挑战：一是在“和平与发展是当今世界两大主题”的条件下，我们善不善于同西方打市场经济战；二是在西方推行和平演变战略的条件下，我们善不善于同他们打思想政治战。

从国内情况看，我国人口多，底子薄，目前还处在社会主义初级阶段，要在经济发展上超过资本主义，还需要比较长的一段时间。在改革开放过程和经济建设快速发展时期，新旧体制交替，社会变革迅速，对外交往频繁，体制上、制度上、政策上、管理上等各方面的漏洞增多，容易造成腐败现象的滋生蔓延，影响经济发展速度，危及党的领导。另外，中国将要加入世界贸易组织，进一步开放市场，与国际惯例接轨，削减关税，必然会给国有企业和民族工业带来一定的冲击。面对这些挑战，要求我们不但要加快经济发展，使社会主义制度的优越性充分显示出来，而且还要从严治党，加强党的自身建设，提高党的执政能力和领导水平。

综观国内外形势，当前是我国经济发展的大好时机。我们面临的国内外环境，既有难得的机遇，也有严峻的挑战。新形势对我们党的建设提出了许多新的问题。江泽民同志指出：“治国必先治党，治党务必从严”。只有从严治党，加强对领导干部权力的监督，提高党的执政能力和领导水平，我们才能准确地把握这种难得的机遇，迎接严峻的挑战，增强拒腐防变的能力，领导全国各族人民加快经济发展，沿着有中国特色的社会主义道路前进。

认为现在对领导干部的监督还比较软弱无力，“还没有完全形成有效的监督管理制度和机制”，要求“对领导干部一定要严格监督”^①。

^① 见《江泽民同志在中央纪委第四次全体会议上的讲话》。

第二节 加强干部权力遏制和最终消除腐败 必须强化对干部权力的监督

改革开放 20 多年来，在以邓小平和江泽民为核心的党的第二代和第三代中央领导集体的正确领导下，我国经受住了苏联解体和东欧剧变的冲击，经受住了西方“和平演变”，保持了社会稳定，经济也取得了巨大的发展，中国的综合国力日益增强。但是我们应该居安思危，应该清醒地看到，仍然有一些破坏性的力量在危害我国的社会稳定。新世纪之初，对于中国来说是一个关键时期。机遇大于挑战，希望大于困难。要抓住这个机遇，迅速发展自己，就必须高度重视社会政治稳定问题。新形势下，我们必须进一步提高对稳定问题的认识，加强和改进党的群众工作，严密防范和打击敌对势力的破坏活动，为实现新世纪的宏伟目标提供有力的政治保证，为改革开放和现代化建设创造良好的社会环境。在新世纪，我国要继续处理好改革、发展与稳定三者的关系。

目前，影响我国社会稳定的因素主要有三：一是腐败问题；二是要警惕西方的“和平演变”，防止西方敌对势力对我国“西化”、“分化”和“弱化”；三是要防止“法轮功”等邪教蔓延。而权力腐败可以说是影响我党执政的最大危险。

党的十五大报告明确指出：“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争。”腐败是人民群众深恶痛绝的毒瘤。近几年来，我党的反腐败工作虽然取得明显成效，但正如 2000 年 3 月朱镕基总理在九届全国人大三次会议上所做的政府工作报告所言：“离中央的要求和人民群众的期望还有较大差距，反腐败的任务仍相当繁重。”2000 年 1 月，由中国社会科学院与新华社共同组织实施的对 50 位不同学科领域的专家进行的问卷抽查显示：

腐败是专家眼中最为严重的社会问题，认定这一问题为当今中国第一位问题的专家比例高达 42%。远远超过其他被列为第一问题的总和。因此，“革命尚未成功”，反腐任重道远。

建国初期，毛泽东批斩共和国第一大贪污案刘青山和张子善的枪声，在我党差不多敲响了 30 年的警钟，它有效地遏制了党内贪污腐败现象的滋生和蔓延。

改革开放，使中国向世界敞开了心扉。新鲜空气和苍蝇蚊子一起涌入国门。一些人利欲熏心，不能自持。他们因贪欲膨胀而丧失党性、国格和人格，贪财、贪权、贪名、贪色、贪赃枉法。其中收受贿赂者有之，巧取豪夺者有之，卖官鬻爵者有之，执法犯法者有之，草菅人命者有之，沉湎酒色者有之，渎职作假者有之，想过把瘾就死者有之。有些腐败分子把“有权不用，过期作废”发展成为“用权换钱、用钱买权”的掌权术，“一切向钱看”成了他们“奋斗”的目标，勤“捞”致富成了他们“革命”的准则。于是贪官污吏们导演出了一幕幕惊心动魄的丑剧。

自 80 年代以来，腐败现象愈演愈烈。据《北京观察》1999 年第 4 期一篇文章报道，四川省 10 年来查处了经济犯罪案 45892 件，使 983 名县处级以上的干部落入法网，为国家挽回经济损失 8 亿多元；海南省近 4 年来受理了 3132 件经济犯罪案，其中 10 万至 100 万元的就有 243 件，100 万元以上的也有 80 件，处理县处级干部 42 人，厅级以上的干部 6 人；深圳市仅 1998 年 1 年就受理了 6196 件，立案 386 件，其中大案要案 139 件，处分 212 人，挽回经济损失 4.523 亿元。浙江省在 1994—1999 年间，共查处党员干部 39681 人，其中县处级干部 817 人，地厅级干部 67 人。

从全国来看，1979 年立案仅为 703 件，到了 1982 年上升到 2.95 万件，1986 年又上升到 4.96 万件，1989 年上升到 5.89 万件。到了 90 年代初，每年则以 6 位数激增，从 1993 年至 1997

109724