



李 宏 著

社会主义国家 执政党监督论

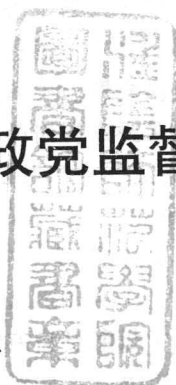
兰州大学出版社

SHEHUIZHUYIGUOJIAZHIZHENGDANGJIANDULUN

946755

社会主义国家执政党监督论

李 宏 著



本书是社会主义国家执政党监督论

李 宏 著

甘肃人民出版社



淮阴师院图书馆 946755

兰州大学出版社

社会主义国家执政党监督论

社会主义国家执政党监督论

李宏 著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水路 308 号 电话:8617156 邮编:730000

兰州大学出版社激光照排中心排版
兰州晚报社印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张:9.25

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷
字数:214 千字 印数:1—2000 册

ISBN7-311-01476-x/D·103 定价:13.80 元

序

党的监督,这本是党存在和健康发展的客观需要,因而也是党的建设这一重要任务的题中应有之义。通常情况下,它本身并不是一个带有“轰动性”的话题,但“文化大革命”后,它却一次次突现在人们面前。

人们痛定思痛,对“文化大革命”这场带来灾难性后果的内乱进行冷静的反思时,大家惊愕地发现,一个以千百万烈士流血牺牲证实自己的忠贞,以震惊东方、震撼世界的成功业绩证实自己所走道路的正确的党,一个堪称伟大英明、几乎被人奉为神明的革命领袖,竟然能犯下如此严重的错误,给国家民族带来混乱、倒退、灾难和难以计量的损失。究其原因,是过分集中的巨大权力的滥用,是粗暴践踏党内民主的独断专行。从这酷烈的后果中,人们要求民主法制,呼唤有效监督。

近十几年来,另一种性质的权力滥用又成为人们持续议论的新热点。党的干部以权谋私,权钱交易,贪污受贿,腐化堕落。虽然党中央和中央有关部门三令五申、建章立纪,不断出台新措施,也查处了一些大案要案,但腐败现象仍未能有效遏制,甚至还有继续蔓延扩大之势。人们再次强烈呼吁加强民主法制,实施有成效的监督。

前后两轮,话题是沉重而严肃的,关系到党和国家的成败兴衰、生死存亡。全党全民的要求也是诚恳、真挚却又急迫强烈的。这都说明解决监督问题,是现实政治社会生活中不可回避的重

大课题和紧迫任务。

实现有效监督又是个复杂的问题。诚如作者所论,监督与党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设和制度建设都有紧密关联,而且需要多个侧面、多种渠道、多项手段相配合,实行综合治理。

再往大处说,加强监督还需要一个好的社会风气,好的思想政治氛围。要依靠全社会民主法制建设的进步,政治体制改革的推进。而最根本上说,还有党的政治路线、组织路线、思想路线的正确。总之,既要深入监督论监督,又要跳出监督论监督。监督是一门大的学问。

李宏同志大学阶段学的是历史,在中央党校读研究生时又专攻党的建设,对党的监督问题关注多年,进行调查研究,积累材料。以他的专业和严谨的工作作风,从事党的监督这项专题研究,应该是出色当行的。

他写的《社会主义国家执政党监督论》行将出版,贵序于我,谨志数语如上,以应命。

聂大江

1998.7.20

目 录

序言

第一章 经典作家论无产阶级政党的监督..... (1)

一 马克思、恩格斯关于党的监督思想 (1)

二 列宁有关执政党监督的理论..... (8)

三 毛泽东、邓小平等无产阶级革命家对党的监督 理论的贡献 (23)

第二章 社会主义国家执政党监督实践 (39)

一 前苏联执政党的监督实践 (39)

二 前东欧社会主义国家执政党和朝鲜、越南、老挝、 古巴等社会主义国家执政党的监督实践 (55)

三 中国共产党的监督实践 (68)

第三章 社会主义国家执政党的监督机制 (88)

一 监督机制与党内监督 (88)

二 科学和高效的党内监督机制..... (100)

三 完善中国共产党党内监督机制..... (113)

第四章 社会主义国家执政党党员和党组织的监督..... (126)

一 党员监督活动是党内监督过程的基础性活动 (126)

二 党组织的监督是党内监督的基本形式..... (137)

第五章 社会主义国家执政党纪律检查机关的监督..... (156)

一 纪检监察机关监督的有关问题..... (156)

二 朝鲜、越南、老挝、古巴党的纪律检查机构和纪

律检查.....	(164)
三 中国共产党的纪律检查机构和纪律检查.....	(170)
第六章 社会主义国家执政党的舆论监督.....	(188)
一 舆论监督是加强和改善党的领导的有效手段	(188)
二 舆论监督在执政党监督中的功能与作用.....	(190)
三 正确开展舆论监督.....	(204)
四 建设好舆论队伍,增强舆论监督的整体效能	(221)
第七章 社会主义国家的执政党监督与党的建设.....	(229)
一 党的政治建设与党的监督.....	(229)
二 党的思想建设与党的监督.....	(235)
三 党的组织建设与党的监督.....	(245)
四 党的作风建设与党的监督.....	(251)
五 党的制度建设与党的监督.....	(255)
第八章 面向新世纪的中国共产党的监督.....	(261)
一 中国共产党面临的机遇与挑战.....	(261)
二 保持中国共产党的监督特色.....	(268)
三 面向新世纪的中国共产党的监督.....	(280)

第一章

经典作家论无产阶级政党的监督

无产阶级政党的监督，经过一百多年来马克思主义者和各国共产党人的探索，在理论上，已经形成比较完整的体系；在实践上，也形成了较为完善的模式和具体的制度。从马克思、恩格斯、列宁到毛泽东、邓小平，他们对党的监督都有广泛和深刻的论述。马克思、恩格斯为无产阶级政党的监督理论奠定了基础；列宁对社会主义国家执政党的监督作出了初步的科学概括，提出了执政党监督的理论框架；毛泽东、邓小平继承了马列主义有关无产阶级政党的监督理论，丰富和发展了社会主义国家执政党的监督理论。

一、马克思、恩格斯关于党的监督思想

马克思、恩格斯在创立无产阶级政党时，可以借鉴的经验，一是工人阶级政治组织的内部建设经验，一是资产阶级政党内部建设经验。从当时的历史条件看，来自这两方面的经验很不成熟，也很有限。马克思、恩格斯在论述无产阶级必须建立自己的政党、以及建立一个什么样的政党时，已经包含了他们关于无产阶级政党需要进行检查监督 and 如何正确有效地监督党员、党组织的行为的思想。尽管只是基本的轮廓和原则，还不

好操作和不完善，但是，他们的思想为无产阶级建设好自己的政党、为无产阶级更好地改造社会、领导国家和人民前进，提供了可贵的思路和非常重要的构想。

在建立无产阶级政党的过程中，马克思、恩格斯没有系统地阐述过党内监督，归纳他们有关党内监督的思想，大体可以有以下几个方面：

（一）民主集中制的监督思想

马克思、恩格斯认为，共产党不仅要有明确而坚定的纲领和策略、科学而先进的世界观和方法论，而且要有正确的组织原则和良好的运行机制。马克思、恩格斯最早提出党内监督思想，是在改造正义者同盟的时候。正义者同盟只有自上而下的内部监督，几乎没有自下而上的监督机制。为了改造正义者同盟，使之成为具有无产阶级性质的政党，马克思、恩格斯逐渐确立了工人阶级政党内的活动必须按照民主集中制的原则进行的思想。当时，马克思、恩格斯没有使用民主集中制的概念，但民主集中制的思想，已明确贯穿在他们为工人阶级政党制定的章程和一些著作中。民主集中制不仅是党的根本组织制度、党的活动遵循的原则，而且是党的监督制度和监督机制。党的民主集中制对于党员、党的领导成员和党的各级组织的监督作用是显而易见的，它对于防止共产党人“由社会的公仆变为社会的主人”有着重要的意义。

世界上第一个无产阶级性质的政党章程，是在马克思、恩格斯参与下确定的。他们在《共产主义者同盟章程》中规定，同盟从基层到中央的各级领导机构都必须经民主选举产生，并且“可以随时撤换之”。马克思、恩格斯强调党的代表大会的领导地位，各中央机构都必须服从它。《共产主义者同盟章程》规定：代表大会是同盟的立法机关，是全盟最高权力机关，它有权修改章程和作出一切决议，有权开除犯错误的盟员；中央委员会

是全盟的权力执行机关，它应向代表大会负责并报告工作，同下级组织保持联系，定期作关于全盟状况的报告。同盟的地方组织必须向全盟的最高权力机关——代表大会报告工作。代表大会必须定期召开，“对有关原则问题的一切决议，均须举行无记名投票”。另一方面，代表大会又受到各支部的制约，代表大会的一切立法性决议须提交各支部讨论，以便决定是否可以接受。恩格斯在 1892 年给倍倍尔的信中说：“应当坚持每年召开一次党代表大会。即使为了遵守党章，你们执行委员会也必须这样做；否则，你们就会为那些喜欢叫喊的人提供极好的口实。而且，让全党哪怕一年有一次发表自己意见的机会，一般说来也是重要的。这样做任何时候都是必要的，而现在则更加必要。”^①

这样做，就建立了自下而上和自上而下的双向监督体制和机制，奠定了无产阶级政党党内监督的基础。同盟章程中曾规定，中央委员会由代表大会指定中央委员会所在地的区部委员会选出。由于中央委员会不是从代表大会中产生，就使中央委员会有可能成为独立的不隶属于代表大会的机构，从而有可能造成党有两个并列的最高权力机关。因此，马克思为第一国际起草并被通过的章程又规定：中央委员会由代表大会产生。后来，在日内瓦代表大会上，又增加了中央委员会必须执行代表大会的决议，使中央委员会成为名副其实的在代表大会监督下的一个执行机构。

共产主义者同盟章程中还规定，各支部的主席和副主席由党员群众选举产生；选举者如认为担任公职人员的工作不能令人满意，可随时撤换之；区部委员会和中央委员会的委员实行任期制，任期为一年，一年以后必须经确认方得连任。对此，恩

① 《马克思恩格斯全集》第 38 卷，第 474 页。

格斯指出：“组织本身是完全民主的，它的各委员会由选举产生并随时可以罢免，仅这一点就已堵塞了任何要求独裁的密谋狂的道路。”^① 党的领导的民主选举制，党的公职人员的随时撤换制以及党的委员会的委员实行任期制，保证了党员群众对党的干部、领导集体对最高领导的监督。要对日常领导机构的最高领导进行监督，马克思、恩格斯认为，最有效的机制还是建立在领导机构的成员集体之中。领导机构的成员是平等的，工人协会如果在自己内部允许王权原则，是不恰当的。1866年起，马克思、恩格斯多次要求取消第一国际总委员会主席一职。1869年，第一国际巴塞尔代表大会接受了马克思、恩格斯的建议。

（二）民主监督必须严格纪律，以保证党的意志的统一和行动的一致思想

马克思、恩格斯历来反对那种没有民主的绝对集中制，也反对只要民主，而不要集中和纪律的无政府主义和自由主义的倾向。他们虽然未深入、全面论述民主监督、集中监督，以及民主监督与集中监督的相互关系，但是，他们谈到了民主监督不能发展到破坏党的统一，集中监督不能发展到形成党内独裁的程度。

马克思、恩格斯特别强调集中和纪律对工人阶级政党的极端重要性。他们指出：“我们现在必须绝对保持党的纪律，否则将一事无成。”要有维护多数人意志的纪律，使之不被少数党员的行为所破坏。而党的纪律，主要是维护党的政治统一。在共产主义者同盟二大上通过的章程中就规定，盟员的“生活方式和活动必须符合同盟的目的”，“不得参加任何反共产主义的（政治的或民族的）团体”；必须“服从同盟的一切决议”等。马克思、恩格斯在反对无政府主义“自治论”和“绝对自由”的

^① 《马克思恩格斯全集》第21卷，第251页。

斗争中，深刻说明了权威、集中和纪律的意义。恩格斯在批判巴枯宁派的时候指出：“巴枯宁派对什么一不如意，他们就说，这是权威的，以为这样一来他们就作出了永远的判决。如果他们是工人，而不是资产者，新闻记者等等，或者，如果他们哪怕是稍微研究一下经济问题和现代工业的条件，那么他们就会知道，不强迫某些人接受别人的意志，也就是说没有权威，就不可能有任何的一致行动。不论这是多数表决人的意志，还是作为领导机构的委员会的意志，或是一个人的意志，——这总是要强迫有不同意见的人接受的意志；然而没有这种统一的和指导性的意志，要进行任何合作都是不可能的。”恩格斯在同一篇著作中还指出：“为了进行斗争，我们必须把我们的一切力量拧成一股绳，并使这些力量集中在同一个攻击点上。”^①

党的领导层对下级组织和党员群众的监督，马克思、恩格斯认为主要体现在两点上。其一，党的领导机关对下级组织和党员群众有领导权。下级组织和党员群众在重大问题上必须请示党的领导机关。如果下级组织和党员群众不服从领导，党的领导层有权对他们执行纪律，包括开除出组织。其二，党的领导层对下级组织和党员群众的决议、提议、建议有否决权。下级组织有制定决议的权利，但制定的决议不能与中央决议相抵触。党的领导层负责监督下级组织的决议是否与中央决议冲突，如果有冲突，可以否决下级组织决议。上级党组织还负责监督下级党组织正确执行上级党组织经过民主集中制形成的决议。党员群众、下级组织可以有各种建议，但如果这些建议与中央决议相违背，党的领导层也可以否决。马克思、恩格斯反对党内有组织的派别活动，思想政治上的派别不能发展到从事派别组织活动。对待思想政治上的派别，马克思、恩格斯主要是通

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第391、399页。

过思想斗争瓦解这些派别，使之转到正确的立场、观点上来，而对于派别组织活动，他们采取了坚决抵制的态度。

（三）采取民主的方式，通过批评实施有效的党内监督的思想

当民主监督离开一定的界限，开始破坏集中监督时，集中监督应有一定的机制防范、制止；当集中监督离开一定的界限，开始破坏民主监督时，民主监督也应有一定的机制防范、制止。在党内监督中，不能缺少这两种监督机制以及这两种监督机制互相制约的良好运行关系。

马克思、恩格斯认为，实行有效的党内监督，离不开广泛的民主和批评。民主是监督的前提，没有民主，监督就必然流于形式；民主监督是集中监督的基础，只有在民主监督基础上建立集中监督，才能使集中监督更加有效。马克思、恩格斯对在组织上实行靠少数人独裁和家长式的绝对的集中监督制持批判态度。马克思说：“恩格斯和我最初参加共产主义者秘密团体时的必要条件是：摒弃章程中一切助长迷信权威的东西。”他们“厌恶一切个人迷信”，“把声望看得一钱不值”。

民主意味着党员在政治上平等，民主监督就意味着党员有责任有义务接受其他党员和党组织的监督，同时监督其他党员和党组织。在创建共产主义者同盟时，马克思、恩格斯就明确提出“所有盟员都一律平等”，都必须“服从同盟的一切决议”。他们认为，在党内，“任何一个身居高位的人，都无权要求别人对自己采取与众不同的温顺态度”。

根据马克思、恩格斯的观点，党的各级领导和干部绝不是骑在党员、群众身上的老爷，而是人民群众的公仆，他们是党内监督的重点，必须随时随地接受党员、群众的监督和批评。马克思、恩格斯曾严厉地指出：“不要再总是过分客气地对待党内的官吏——自己的仆人，不要再总是把他们当作完美无缺的官

僚，百依百顺地服从他们，而不进行批评。”^①必须对他们实行有效的监督和制约，同他们的错误行为和恶劣作风作坚决的斗争。因为“一个政党宁愿容忍任何一个蠢货在党内肆意地作威作福，而不敢公开拒绝承认他，这样的党是没有前途的。”^②

对党内的错误思想和不同意见，马克思、恩格斯特别强调要用批评的方法，讨论的方法，自由辩论的方式去解决。他们明确指出：“批评是工人运动生命的要素，工人运动本身怎么能避免批评，想要禁止争论呢？”^③1890年，恩格斯在谈到德国社会民主党时指出：“党已经很大，在党内绝对自由地交换意见是必要的。”他还说，为了使党“不致于蜕化成为宗派，我们应当容许讨论，但是共同的原则应当始终不渝地遵守”。这些论述都说明，实行有效的党内监督，离不开经常性的思想斗争和交锋。正确的批评是党的团结和统一的重要保证，是正确制定和执行党的纲领、路线的重要保证。正因为如此，恩格斯指出，批评“对于党来说，一定要比任何无批判的恭维更有益处”。

在马克思和恩格斯政党建设的理论中，包含着党的监督的重要思想，这些思想是非常宝贵的。由于当时的历史条件，他们还不可能对党内监督问题作专门的、详细的论述。比如，他们提出了党内选举监督，而对选举中如何防止操纵选举、选举舞弊、侵权、选举不公正的处置等一系列问题没有展开论述。他们提出党的领导层要控制下级组织和党员群众，但如何控制才适度，才不致导向专制，民主监督机制与集中监督机制的关系怎样协调，体现民主监督机制与集中监督机制的具体制度，以及党内专门机构的监督机制等问题，都未曾论述。对这些问题作进一步探索的，是列宁及其领导的俄国共产党人。

^① ^② 《马克思恩格斯全集》第38卷，第33页。

^③ 《马克思恩格斯全集》第37卷，第324页。

二、列宁有关执政党监督的理论

列宁继承了马克思、恩格斯党内监督的重要思想，并在此基础上，适应新的历史条件下无产阶级执政党的建设，对党内监督作出了深刻而丰富的论述，从而完善和发展了马克思、恩格斯无产阶级政党的监督思想。列宁不仅对党内监督提出了比较完备的见解，而且将其党内监督的思想付诸实践，为党内监督科学化、有效化、具体化做出艰巨的努力。列宁临逝世之前，仍然把党内监督问题作为他考虑的最重要的问题之一。列宁向俄共（布）第十二次代表大会提出的建议中，主要是进一步建立健全党内监督体制的问题。他口授的《怎样改组工农检察院》和《宁肯少些，但要好些》的遗嘱，还是涉及到无产阶级执政党的党内监督体制问题。党的监督问题，在列宁的党建理论和实践中占有重要的地位。

从列宁为世界无产阶级执政党留下的大量精神财富中，我们可以看到他的党内监督思想有以下一些主要内容：

（一）强调了加强执政党党内监督的必要性

列宁认为，监督检查是建立和巩固新型无产阶级政权所必须的，是保证党的工人阶级先锋队性质，防止腐化变质所必须的。工人阶级政党在取得政权前，处于被压迫、被屠杀、被围剿的地位。客观环境迫使党及其成员必须自觉维护和遵守党的纪律，否则党便无法生存、发展。工人阶级政党夺取政权后，党变成了公开的党，掌权的党，党的威信迅速提高。党领导全国政权机关，领导全国政治、经济、外交、国防、文化等各方面的工作。地位和环境的根本变化，对于无产阶级政党是一场更加严峻的考验。无产阶级政党有蜕变的可能性。

胜利可以使一部分党员骄傲起来，贪图安逸以至腐化堕落。

1920年，列宁告诫全党：“我们党目前可能陷于十分危险的境地，即陷于骄傲自大的境地。这是十分愚蠢、可耻和可笑的。大家知道，一些政党在它失败和衰落之前，往往会骄傲自大。”^①骄傲自大不仅仅是脱离群众的开始，也往往是政权衰落的开端。执政党的权力还会对那些入党目的不纯正的人有极大的吸引力，他们纷纷涌向党的队伍，甚至连一点无产阶级气息都没有的人也要加入到党内来。正如列宁所说，冒险家和其他危害分子乘机混到执政党里来，这也是完全不可避免的，任何革命都有过这种现象，而且不可能没有这种现象。我们在这个时期就不得不进行斗争，防止坏分子和旧资本主义的渣滓钻进和混进执政的党内来。执政党要善于纯洁自己的队伍，及时清除混入党内的各种危险分子，就必须严格入党条件，加强对党员的教育与监督。

执政党的地位，很容易使党员干部沾染官僚主义的习气，使党政领导机关成为带有官僚主义的机构，拥有特权，滋长特殊化以及脱离群众与压制群众等倾向。恩格斯曾说，无产阶级建立自己的政权以后必须防止国家机关干部由社会公仆变为社会“主人”。列宁进一步指出，所谓防止“由社会公仆变为社会主人”，就是要防止这些人变成官僚，并说：“共产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个”。^②党的干部和政府公职人员，尤其是上层的领导者，是国家政策的制定者和执行者，对干部的权力进行监督是非常重要的，如果对他们的权力不加限制或失去监督，他们就有可能以个人的意志代替党的意志，有可能滥用权力。为了有效地同官僚主义作斗争，保持党政机关和党员干部的“公仆”本色，保证权力的正确使用，列宁指出必须强化党的监督。

^① 《列宁全集》第30卷，第486页。

^② 《列宁全集》第35卷，第552页。

(二) 主张成立专门的党内监督机构, 并给予党内监督机关很高的地位。

1920年9月, 列宁亲自主持召开的俄共(布)第九次全国代表会议, 根据列宁的建议, 成立了专门的党内监督机构, 即监察委员会。这个机构与各级党委是平行的, 是由同级党的代表大会选举产生, 向党的代表大会负责的。在党内, 最高权力机关是党的代表大会, 最高执行机关是党的中央委员会, 最高监督机关是中央监察委员会。在代表大会闭会期间, 中央委员会作为党的最高执行机关, 它可以代行决策, 中央监察委员会作为党的最高监察机关, 则以监督形式参与决策, 二者共同对代表大会负责, 各有自己明确的任务和职权。

党委与监委之间没有隶属关系, 没有领导与被领导关系。监委直接向党的代表大会负责, 而不是向同级党委负责。各级监委享有同级党委相同的地位和权利, 不受同级党委管辖。在监察职责以外, 中央委员会及政治局、书记处的工作不受中央监委的约束, 中央监委参加中央全会、政治局、书记处会议时, 只有发言权。如果中央委员会、政治局、书记处的工作问题涉及监察的职责范围, 中央监委可以行使表决权。党内重大问题, 由党委与监委的联席会议讨论决定。起初列宁主张在党委与监委的意见出现不一致时, 由党委与监委召开联席会议解决。后来列宁提出把党委与监委的联席会议变成党的最高代表会议, 讨论决定党内重大问题。列宁在他最后的几篇名著中, 阐述了他的这一思想, 俄共(布)第十二次代表大会也接受了他的这些建议。从这方面看, 这两个委员会又是互相制约的, 以避免可能发生的偏差。

中央监察委员会是代表大会选出来的, 因此, 列宁主张监委应比组织局更具有独立性。监察机关保持一定的权威性和相对独立性, 才能够做到有效地行使职权。为了提高监察机关的