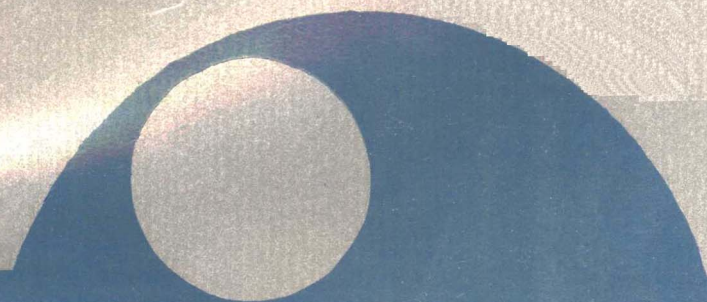


社会主义 监督机制研究

主编

李兴中



中州古籍出版社

社会主义监督机制研究

主 编 李兴中
副主编 王廷仁 张殿选

中州古籍出版社

(豫) 新登字 05 号

社会主义监督机制研究

李兴中主编

责任编辑 程 匡

中州古籍出版社出版发行 (郑州市农业路 73 号)

新华书店经销

河南省新郑县印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 12.25 印张 302 千字

1993 年 7 月第 1 版 1993 年 7 月第 1 次印刷

印数 001—4000 册

ISBN7-5348-0960-6/D·20 定价 6.50 元

完善社会主义监督机制 保证市场经济健康发展

(序)

侯宗宾

党的十四大确定我国经济体制改革的目标是建设社会主义市场经济体制。在建立和完善社会主义市场经济体制的新形势下，如何进一步健全社会主义监督机制，做好监督工作，保证改革开放和社会主义经济建设顺利进行，是摆在广大实践和理论工作者面前的重要课题。

首先，加强社会主义监督机制能够确保政策和法规贯彻执行。社会主义市场经济要求经济活动市场化，企业行为主体化，宏观调控间接化，经营管理规范化。为此，党和政府必须制定一系列政策和法规。这些政策和法规能否得到贯彻执行，直接关系到社会主义市场经济能不能健康发展。而监督检查党的各项政策和国家法律、法令的执行，保证政令畅通，是各监督机关的一项重要任务。因此，只有监督机关充分履行自己的职能，加强对党的政策和国家法律、法规执行情况的监督检查，及时发现、制止和纠正存在的问题，才能确保各项政策和法规的贯彻落实。

其次，充分发挥社会主义监督机制能够维护正常的经济秩序。建立社会主义市场经济体制是一项艰巨复杂的系统工程。按照十四大的部署，九十年代初步建立

起来新的市场经济体制，然后再过二十年，形成一套比较完善和定型的制度。也就是说，从旧体制到新体制的转变，直到新体制的完全确立，大约需要三十年。在这段时间里，特别是初期，由于新旧体制共存，政府的直接干预减弱了，而有效的间接控制还未完全建立起来；经济增长的积极性很高，但应有的约束机制尚未形成；加上各种经济法规尚不健全，宏观管理落后，因而经济建设和改革开放中难免出现一些不规范、扭曲变形的无序现象。因此，必须强化法律监督机关和纪检监察机关的职能，重视经济监督，逐步健全监督机制，使各级国家机关及其工作人员置于有效的监督之下，使市场经济得以有序地发展和完善。

第三，强化社会主义监督机制能够遏制不正之风和腐败现象。市场经济在发挥巨大正效应的同时，也存在负效应。发展商品经济就会有竞争，这会刺激一些人的投机心理和利己主义；商品经济必须遵循价值规律，等价交换的原则就会渗透到人与人的关系中，甚至渗透到党和国家的政治生活中来；商品经济的存在离不开货币这个媒介，这就极易诱发唯利是图和拜金主义思想；商品经济的价值趋向在讲效益、讲盈利、激励人们进取的同时，也往往形成对集体主义精神和全局观念的冲击。这些负效应的存在，导致党风廉政建设方面出现新的不正之风和消极腐败现象。为了遏制腐败现象的滋生蔓延，保证党政机关的廉洁，就要充分发挥党的监督、行政监督、经济监督、群众监督、舆论监督的作用，并加强相互之间的协调配合，形成一套有效的监督体系，提高监督的整体效能，促进党风、政风和社会风气的好转，为建立社会主义市场经济体制清道除障。

大量事实证明，建设社会主义市场经济体制，必须推进社会主义民主与法制建设，改革和完善社会主义监督机制。越是改革开放，越要加强监督工作，越要严肃党纪、政纪，越要加强党风廉政建设。现在有些同志存在一些错误观点，总是把改革开放、发展经济与加强党风廉政建设对立起来。认为“经济要上，纪律要让”；要求监督检查部门“思想糊涂一点，事情少管一点，纪律放松一点，处理马虎一点”。我们有些监督检查部门的同志也存在一种顾虑，怕严格执法执纪会影响经济工作，对明显违法违纪问题也不愿查、不敢查；还有的人把“服从”和“服务”经济建设理解为被动的“让路”，怕查了案子，“乱了班子”，“断了路子”，“丢了票子”，“砸了牌子”。没有认识到加强监督与改革开放、发展经济是相互促进的辩证关系，对党的“一个中心、两个基本点”的基本路线缺乏全面理解。党的基本路线是一个完整的整体。全面贯彻党的基本路线，就必须坚持两手抓、两手都要硬的方针。1986年8月，江泽民同志在上海工作时曾向纪检干部做过比喻，他说：“任何一个机械都有两个系统，一个动力系统，一个制动系统。汽车靠发动机起动作行走，但一直走是不行的，因此制动系统就很重要。如果没有制动系统，哪个人敢开车？”同样道理，如果我们把今天的深化改革、扩大开放比喻为开上了高速公路的汽车，那么，它更需要灵敏的制动系统做保证。纪检、监察机关和各监督部门正是起着制动系统的作用。

“在改革开放的整个过程中都要反对腐败”。各级纪检、监察机关，必须坚持以廉政监督为重点的工作方针，深入开展反腐败斗争。当前，要特别强调把查处违纪案件作为反腐败的突破口，着重查处领导机关、领导

干部，以及执法监督部门及其工作人员以权谋私、贪污受贿、失职渎职、腐化堕落的案件。要加强群众监督，扩大案件线索，拓宽反腐败的工作面。政府工作人员中的腐败行为常常是伴随着行政过程和经济活动而发生的，我们不仅要从已显露的腐败现象入手查处案件，还要善于从严重官僚主义、失职渎职、重大损失浪费、严重违反政策等问题入手揭露和查处腐败行为。在查处案件中，要切实解决执行党纪政纪失之于宽、失之于软、惩治不力的问题。党和国家机关及其工作人员，必须自觉遵守宪法和法律，做到清正廉洁，勤政为民。任何组织和个人都没有超越宪法和法律的特权。只要属于违纪违法行为，不论是什么人，都必须受到追究。

《社会主义监督机制研究》，是河南省“八五”社科重点科研项目，由中共河南省委党校副教授李兴中同志负责，河南省纪委、省人大、省政协、省监察厅、省司法厅、省总工会、省审计局等单位有关同志参加的课题组，经过近两年时间的刻苦研究所取得的成果。它的出版，将有助于推进改革和完善社会主义监督体系，这无疑是一件好事。我们殷切期望理论界，特别是从事实际工作的同志，能从这部专著中得到启发，继续解放思想，勇于探索，更加刻苦地进行科学研究和社会实践，大力推进有中国特色的社会主义监督机制的不断完善，保证我们国家沿着“一个中心、两个基本点”的基本路线胜利前进。

1993年5月于北京

目 录

上编 社会主义监督理论研究

序	侯宗宾
第一章 总论	(2)
第一节 监督的产生与发展	(2)
第二节 社会主义监督的含义及特征	(11)
第三节 社会主义监督的体系与机制	(17)
第四节 社会主义监督的意义	(22)
第二章 马克思主义经典作家的社会主义监督思想 ...	(25)
第一节 马克思恩格斯的社会主义监督思想	(25)
第二节 列宁斯大林的社会主义监督思想	(29)
第三节 毛泽东邓小平等老一辈无产阶级革命家的社会主义监督思想	(41)
第三章 社会主义监督制度与封建主义、资本主义监督制度比较研究	(54)
第一节 封建主义的监督制度	(54)
第二节 资本主义的监督制度	(62)
第三节 社会主义的监督制度	(69)
第四节 社会主义与封建主义、资本主义监督制度的比较研究	(76)
第四章 原苏联东欧社会主义监督制度研究	(80)
第一节 原苏联的社会主义监督制度	(80)
第二节 原东欧社会主义国家的监督制度	(95)

第五章 中国共产党领导的监督制度研究	(105)
第一节 土地革命战争时期的监督制度	(105)
第二节 抗日战争时期的监督制度	(112)
第三节 解放战争时期的监督制度	(116)
第四节 建国时期的监督制度	(121)
第五节 新时期的监督制度	(129)
第六章 改革和完善社会主义监督制度研究	(138)
第一节 社会主义监督制度需要改革和完善	(138)
第二节 改革和完善我国监督制度的基本思路	(147)

下编 社会主义监督体系研究

第七章 党内监督	(158)
第一节 党内监督的意义和作用	(158)
第二节 党内监督的依据和内容	(160)
第三节 党内监督的原则	(166)
第四节 党内监督的方式方法	(170)
第五节 党内监督的机构	(175)
第八章 国家权力机关的监督	(182)
第一节 国家权力机关监督的含义、特点和内容	(182)
第二节 国家权力机关监督的法律依据	(188)
第三节 最高国家权力机关的监督	(194)
第四节 地方国家权力机关的监督	(198)
第九章 人民政协的民主监督	(205)
第一节 人民政协民主监督的产生和发展	(205)
第二节 人民政协民主监督的特点和作用	(210)
第三节 人民政协民主监督的内容和形式	(217)
第四节 健全和完善人民政协民主监督的保障机制	(222)

第十章 人民团体的民主监督	(230)
第一节 人民团体民主监督的依据和作用	(230)
第二节 人民团体民主监督的原则	(239)
第三节 人民团体民主监督的内容	(244)
第四节 人民团体民主监督的形式	(249)
第十一章 行政监察	(254)
第一节 行政监察的概念和特征	(254)
第二节 行政监察体制	(257)
第三节 行政监察工作原则	(261)
第四节 行政监察机关的职权	(268)
第十二章 法律监督	(275)
第一节 法律监督的含义及特征	(275)
第二节 法律监督的法律依据	(280)
第三节 法律监督的机构	(284)
第四节 法律监督的地位及作用	(287)
第五节 法律监督体系	(292)
第十三章 经济监督	(296)
第一节 经济监督的含义及特征	(296)
第二节 经济监督的地位及作用	(301)
第三节 经济监督的分类	(308)
第四节 经济监督的程序及实施形式	(313)
第十四章 技术监督	(319)
第一节 技术监督的概念、特征和程序	(319)
第二节 计量监督	(326)
第三节 标准实施监督	(331)
第四节 产品质量监督	(335)
第十五章 群众监督	(341)
第一节 群众监督的含义及特点	(341)

第二节	群众监督的基本形式	(344)
第三节	群众监督的作用	(355)
第十六章	舆论监督	(360)
第一节	舆论监督的含义及特征	(360)
第二节	舆论监督的作用	(364)
第三节	舆论监督的原则和形式	(369)
第四节	舆论监督的完善	(374)
编后记		(380)

上 编

社会主义监督理论研究

社会主义监督理论，是马克思主义经典作家科学社会主义的重要组成部分，马克思恩格斯在创立科学共产主义的同时，就提出了社会主义的监督理论问题。后来，随着国际共产主义运动的发展，社会主义监督理论不断地丰富、发展和完善。从十月社会主义革命以后，各个社会主义国家在建立社会主义监督制度的同时，都加强了对社会主义监督理论的研究和探讨。实践证明，没有正确的社会主义监督理论作指导，就不可能建立一个科学的、行之有效的监督机制，社会主义建设的运行和发展就要发生障碍和问题。

第一章 总 论

监督，作为管理职能和政治职能，对于任何一个现代国家，特别是一个社会主义国家来说，并不是一个陌生的概念。大至一个国家，小至几个人组成的团体，无论进行何种活动，都离不开监督。然而，对于这样一项渗透于人们日常生活之中并贯穿于整个社会运行过程中的活动，对于这样一门对国家和社会起着重要作用的新兴科学，并不是每个人，当然也包括许许多多干部都对它十分了解的。我们只有了解监督的职能及进行监督的意义，才能增强监督和被监督的意识。首先是作为监督者，要有高度的责任心，敢于监督和善于监督；其次是作为被监督者，要习惯于在监督环境中从事政务活动，能够自觉接受监督。只有这样，整个社会才能形成一个有约束的良性运行机制，社会主义现代化建设事业才能蓬蓬勃勃地向前发展。

第一节 监督的产生与发展

监督，即监察和督促。它萌芽于原始社会，形成于奴隶社会，在封建社会和资本主义社会得到长足发展，社会主义社会才形成真正的人民监督制度。回顾一下监督制度的产生与发展，对于了解和借鉴以往的监督制度，完善和健全社会主义的监督制度很有必要。

一、监督的萌芽

监督，既是管理范畴，又是历史范畴。从监督的历史发展过程来考察，监督首先经历了一个原始萌芽时期。

在原始社会，由于生产力发展水平极其低下，单个人无法谋取生活资料和抵御野兽的侵袭，生产和生活必须靠集体的力量来完成，于是出现了劳动的简单协作形式。到了氏族社会，由于有许多公共事物需要处理，因而便产生了原始管理机构，形成了带有民主制萌芽的生活方式和习惯，其中监督意识和行为，是原始民主生活中最重要的内容。恩格斯指出：在氏族制度下，“没有军队、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督地方官和法官，没有监狱，没有诉讼。”^① 社会全靠习俗和传统的力量来维持，而社会习俗和传统的力量维系，又需要氏族成员的相互监督来保证和支持。考察整个氏族社会，对生产和分配采取两种监督形式。一是结绳记事监督。人类进入氏族社会以后，不仅能够进行某些产品的简单再生产，而且进行了狩猎、捕鱼、采集等简单分工和劳动果实的分配。随着这种生产和分配活动的日趋复杂，在客观上要求人们通过计算和记录，对生产和分配活动进行监督。于是出现了在鹿角棒上刻上弯曲或平行的浅纹道作为记录和记量的标志。随着生产的发展，这种监督又有了新发展，出现了数十种有一定规则、按横竖笔画排列为主要形态的记量和记事符号。例如伏羲时代的“事大，大结绳，事小，小结绳”的监督方法。二是契约监督。人类社会从采集经营时代进入生产经营时代以后，生产剩余物逐渐增多，这就要求人们对生产、分配、交换、消费各方面经济关系进行妥善安排、调节和监督，从而又出现了“上方结绳而治，后世圣人，易之以书契”。以明确的数的概念、数据计量

^①《马克思、恩格斯选集》第4卷，第92页。

尺寸和正确记录运算进行监督和调节，使“结绳记事”监督方式发生了质的飞跃。在原始民主生活中，对于公共事物的管理，也采取了两种监督形式。一是罢免监督方式。酋长和军事首领，都是通过氏族全体成年男女参加的民众大会选举产生的。如果氏族首领失去了民众的信任，仍可以通过民众大会，根据少数服从多数的原则，随时将其撤换、罢免。原始社会末期，由于生产或战争的需要，邻近的部落常常结成联盟，因而便产生了“部落议事会”的权力机构。但议事会的首长的权力纯粹是道德性的，仍然要接受部落的一切成年男女的监督。二是舆论监督方式。在氏族社会里，由于没有权力强制和法律约束，社会的一切活动都是遵从古朴的习俗和传统，因而至关重要。在一个封闭、群居的、“自然同等状态”的社会里，舆论的力量，使任何破坏古老习惯和传统的人，都会蒙受耻辱、遭到惩罚。这是没有法律的“法律”，不强制的“强制”。

总之，监督作为原始氏族社会的一种管理职能，作为群众意识的表现，作为原始氏族社会民主政治的一项重要内容，已经开始萌芽。它未从生产中分离出来由脱产的专职人员担任，而只是作为生产职能的附带部分。只有当生产发展到一定阶段，原始社会制度被奴隶社会制度代替之后，监督才作为阶级的产物，用于管理经济和社会的工具而产生。

二、中国监督制度的形成和发展

中国在夏、商、周时代，随着生产力的发展和管理社会事务的需要，监督就从行为和意识，从简单的、粗糙的、直观的形式，演绎成一套复杂的制度，并从社会中分化出一些以监督为终生职业的官吏，来行使监督的职能。在这一时期，天子控制诸侯基本是靠传统的宗法制度和血缘关系来维持。对于各级行政官吏是否正确地行使“天子”授予的行政职权，是否忠实地执行了“天

子”所定的律令，是否“自觉”地遵守朝纲法纪和维护了社稷的利益，天子却无法证实，这就需要奴隶主阶级建立监督监察机构，以保证统治阶级政权的巩固。如《诗经》中说：伟大的上帝，监视天下，功绩显赫；观察四方，以求百姓安定。《史记·滑稽传》记载“执法在旁，御史在后。”国内分封的诸侯和官吏，是国王任命的国家官僚机构，为了使他们效忠国王，必须对他们加强监督和考察。夏朝的道人兼管纠弹事宜；商朝的小臣为商王的近侍，兼管典籍。周灭商后，为控制被征服的殷族，采取武力监视的方法，派武王之弟管叔、蔡叔和霍叔进行监督，史称三监。由此形成一种制度，对称臣纳贡的异族诸侯，分封的同姓诸侯，派大夫辅政监督。春秋时期，各诸侯国中还设有专门的监督机构和官吏。到战国时期，从中央到地方均设有监督机构，韩、赵、魏三国设有御史、郎官，职司监督。战国时期地方监督一般由县、乡行政官吏行使，逐级监督上告。魏国和韩国设有监督地方的御史。到春秋战国时期，我国的监督监察制度已经初步形成并向建立一套完备的监督制度过渡。

秦始皇统一中国以后，建立了封建主义的中央集权制度，并且强化了国家的监督监察职能，在中央开始设御史大夫作为监察长官，其地位略低于丞相、太尉，与他们并列为“三公”，同处于政权的中枢地位。包括丞相、太尉在内的全部官员，都处于他们的监督之下。与此同时，为了加强对地方的控制，又在全国 13 个郡设监御史隶属于御史大夫，这样从中央到地方初步建立起了—套监督监察系统。汉承秦制，监督监察机构受制于行政的状况，仍未改变，但到汉武帝时，地方监督监察机构的设置得到了很大发展，汉武帝把全国（京畿地区除外）划分为 13 个监察区，称为“13 州部”。每个州部设刺史“以六条问事”。刺史常驻地方，便于及时发现问题，而且州部与郡的划分不相一致，也有利于防止郡守与刺史结成私人关系，便于监督监察职能的正常发挥。西

汉末年到东汉初年，监督监察制度又发生重大变化，这就是监察长官的专职化和监督机构的独立化。监督监察制度这一重大变化，使监督部门与行政系统分离，不再受行政长官的牵制而独立实施监督，从而在组织上保证了其监督职能的正常发挥。魏、晋、南北朝时期，御史台不再隶属于少府而由皇帝直辖，机构也日趋扩大，职权相应渐崇，但由于长期分裂战乱，监督监察系统内部虽有分工但不严密的情况并未得到解决。隋唐时期，御史台已发展成为一个组织健全、分工细密、职责分明、系统完整的监督监察机构。最高长官为御史大夫，有御史中丞为其辅佐，下设三院：台院主管纠弹百官；殿院主管纠察百官朝仪和皇帝仪仗违失；察院主管监督监察地方官员。他们往往临事直接受皇帝委派出巡州县，故权威很大。唐代还把全国划分为10个监察区，称为“十道”，定期派遣巡按，以唐新定的“六条”按道监督地方。隋唐一台三院制和十道巡按构成了严密而完整的监督监察体系，标志着中国监督监察制度已进入了新的阶段。元、明、清时期，监督监察制度更加强化，其主要标志是机构更加完备，职位更加提高，与行政、军事两大体系完全处于独立并重地位；职权更加扩大，特别是对地方的监督监察职能更加强化。元朝监督监察机构仍称御史台，与中书省（行政权）、枢密院（军事权）三权分制，三足而立。正如忽必烈所说：“中书朕左手，枢密朕右手，御史台是朕医两手的”。明初改御史台为都察院，与六部（行政）、五军都府（军事）三权并立，相互钳制。清朝因之，在中央设都察院，下设六科、十五道、王城察院、宗室御史处、内务府御史处等监督机构。为加强中央对地方的控制，防止地方常设监督监察机构与行政机构结成势力，乃收地方监督权于中央。由十五道职掌对地方官员的监督权，定期或临时派出巡按，号称“代天子巡狩”，权威极大。这样，就使中国古代的监督监察制度发展到最高阶段。