

“十五”国家重点出版规划项目



民主 监督

中国共产党的理论与实践

主编 张希海
常务副主编 冯毅梅
副主编 薛梅

中国方正出版社

“十五”国家重点图书出版规划项目

民主监督

——中国共产党的理论与实践

主	编	张晞海
常务副主编	冯	毅
副主编	薛	梅

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民主监督——中国共产党的理论与实践/张晞海主编.
北京:中国方正出版社,2006.6

ISBN 7-80107-668-0

I. 民… II. 张… III. 民主—监督—研究—中国
IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 064562 号

民主监督——中国共产党的理论与实践

张晞海 主编

责任编辑:刘永峰

责任印制:郑 新

出版发行:中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编:100813)

发行部:(010) 66560933 出版部:(010) 66510958

门市部:(010) 66562755 总编室:(010) 59596608

网 址:www.FZPress.com.cn

责编 E-mail: FUND1978@163.com

经 销:新华书店

印 刷:航远印刷有限公司

开 本:890 毫米×1240 毫米 1/32

印 张:11.625

字 数:290 千字

版 次:2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-668-0

定价:19.00 元

(本书如有印装质量问题,请与本社出版部联系退换)

编 委 会

顾 问 卢先福 范 平

吕 澄 郑绪军

高新民

主任委员 肖建国

副主任委员 胡 驰 曾明子

张平夫 王兰萍

王华轩 韩 强

主 编 张晞海

常务副主编 冯 毅

副 主 编 薛 梅

序 言

蔡长水*

监督，特别是对权力运用的监督，在政治学、法学、政党学等学科的论著中，是使用频率很高的一个词。它既是一个古老的话题，又是当代党的建设和政权建设中一个非常现实和紧迫的问题。中国共产党在执政和改革开放的条件下，加强监督理论研究、强化监督制约机制，对于防止权力滥用，遏制和反对腐败，保持党同人民群众的密切联系，巩固党的执政地位，实现党的执政使命，具有重大意义。

中国方正出版社承担的“十五”国家重点图书出版规划项目——《民主监督——中国共产党的理论与实践》一书即将出版，出版社副总编张晞海同志邀我为本书作序。说实在的，我在民主监督方面的研究着力不多，写出来的序言恐怕难逃外行的窠臼。但是晞海同志的热情让我无法推辞，最主要的是，我对这本书中所提出的新颖理论产生了强烈的共鸣。因此，写几句读后有感，权作为序。

一个时期以来，有关监督的研究论文、专著林林总总，从各种角度、各种层面上论述监督的内容、重点，监督的主体和客体，监

* 作者系全国党建研究会副会长、中央党校教授。

督的途径、机制和方式等等，都各成一家之言。这本书选择民主监督作为研究对象，乍一看似乎有些老话重谈。然而，在通读全书之后我感到很振奋，它谈出了新话，谈出了新意，谈出了新见解。这本书对于民主监督理论研究的一个最大特点在于廓清了民主监督的范畴，构建了一个民主监督的理论框架。这就是说，本书从社会主义民主政治建设视角观照，既立足于对监督学的普遍研究，又从人民是国家权力的主体的高度，突出了民主监督是以人民主权为核心，以监督被委托行使权力者为内容的监督。以此为出发点，从内涵和外延上对民主监督进行了本质阐述。

本书的第二个特点在于，厘清了中国共产党民主监督理论与实践的发生、发展的主要轨迹及重要的阶段性理论成果。概述了马克思、列宁关于民主监督理论，梳理了中国共产党成立以来 80 余年民主监督理论与实践中的经验和教训，并借鉴了人类社会政治文明建设中民主监督的优秀成果，得出了一些带有规律性的认识。这些都对推进民主监督理论研究和民主监督实践有借鉴意义。

此外，本书还有不少的亮点，比如提出了一个民主监督教育概念，并解释了其内涵、性质、内容、形式及民主监督主体、客体及其相互转化的教育理论，并建议把其纳入国民素质教育的范畴。这样，既丰富了国民教育内容，又丰富了建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的内容。本书还深入研究了民主监督的渠道、手段和方法，提出了健全民主监督运行机制的问题，等等。我真诚地祝贺关于监督理论研究方面又一部力作呈现在读者面前。

2006 年 6 月

前 言

一、课题研究的出发点

《民主监督——中国共产党的理论与实践》是“十五”国家重点图书出版规划课题。如何把握该课题研究方向、确定研究的出发点呢？我们主要是从三个方面考虑。

一是以改革的精神搞好我们党的建设。我们的党是执政党，搞好党的建设至关重要。而要搞好我们党的建设，加强对党内监督以及民主监督、行政监督、司法监督等方面的研究更是题中应有之义。当前，全党都认识到了加强监督的重要性，社会上已经出版了不少专门研究党内监督的专著。而对于民主监督的理论研究仍是个薄弱环节，有关专著更不多见。民主监督理论建设和实践中的一些重大问题亟待探讨和研究。如，党的领导与民主监督二者究竟有何内在联系，民主监督的范畴、性质、地位和作用，民主监督的历史沿革及经验教训，当前民主监督的现状如何，民主监督如何进一步健康有序的发展，如何做一个理性的举报者，如何查处打击报复举报人的案件等问题都有待于从理论与实际相结合上给予回答。我们研究此课题就是要在这些重大问题上进行探讨，力求有所建树，有所创新。

二是围绕社会主义政治文明建设，加强和促进我国的民主政治建设。民主监督对于中国特色社会主义事业的发展，具有重大理论

和实践意义，它关系到党和国家的前途命运，关系到我国现代化建设的胜利实现。民主监督的核心、基石就是人民主权理论。本课题以此为基础，积极探索民主监督如何实现人民主权监督的具体途径、手段和方法等诸问题。

三是运用马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想，对民主监督运作中的现实问题进行深入探究，以求提出有实践指导作用的意见、建议及具体操作办法等。

二、课题主要内容及研究成果

（一）主要内容

全书 29 万字，可以分为四个部分。

第一部分是前言。它是全书的概括。具体阐述写作目的、指导思想、主要内容和研究成果及写作特点。

第二部分（第一、二章）是理论篇。一是具体探析了民主监督内涵及根据，民主监督的性质、特点、作用和形式；二是对民主监督理论模式进行了具体分析，其中有马克思、恩格斯、列宁、中国共产党的民主监督理论和西方民主监督理论，并对这两种民主监督理论进行了对比分析。

第三部分（第三、四章）是历史篇。比较详细地回顾了中国共产党民主监督理论与实践的产生、发展和曲折前进的历史。我们从中得出了一些带有规律性的认识，可供今后进一步搞好民主监督借鉴。

第四部分（第五、六、七、八、九、十章）是现实篇。对民主监督实践中存在的一些重大问题进行研究、探讨并提出一些对策与建议。

以上四部分内容既可以独立成篇，又是一个相互联系，密不可分的整体。

(二) 研究成果

1. 廓清了民主监督范畴

在总结中国多年民主监督理论与实践、吸收前人有关民主监督理论研究成果基础上，我们对民主监督内涵、性质、特点等研究方面取得如下成果：

(1) 把民主监督区分为广义民主监督和狭义民主监督，给广义民主监督下了如下定义：广义民主监督就是多数人对少数人的监督；无权者对有权者的监督；权小者对权大者的监督。在此基础上又研究出广义民主监督具有民主性、批评性和广泛性三个特点。

(2) 提出了中国特色民主监督概念并研究了其特点。中国特色民主监督是指在中国共产党的领导下，党员、党外群众及其组织、党政组织自下而上，对党的路线方针政策和国家宪法、法律、法规贯彻实施以及党政机关及其工作人员的思想、工作、作风等方面存在的问题进行批评、检举或提意见、建议等行为。

中国特色民主监督具有三个特点：一是必须坚持中国共产党的领导；二是真正完整地体现了人民主权思想；三是中国特色民主监督的主体、客体有共同的政治基础，在一定条件下二者相互转化。

2. 从整体意义上把握民主监督

现在，无论是社会上还是理论界，有些人总是把民主监督与“民主”、“监督”混为一谈。通过研究活动，我们认为，“民主监督”概念是一个有内在联系的统一整体，不是民主加监督的简单组合。民主监督与民主、监督两个概念有联系但更有原则区别。民主内容丰富，民主监督含有有关民主中监督的内容，而不是民主的全部内容。同样，监督的范围包括权力监督，即刚性监督，也包含非权力的监督，即权利对权力的监督。民主监督只包含了监督中权利对权力的监督，并没有包含监督的全部内容。鉴于此，我们在课

题研究工作中，虽然也研究了一些权力监督机构，但是没有研究其如何全面履行职责，而是侧重于研究其有关民主监督贯彻执行问题。

3. 深刻剖析了社会主义民主监督与西方民主监督的共性与不同

二者具有四个方面的共同点：一是监督的理念基础都有人民主权思想；二是监督的目的都是为了制约权力；三是都必须坚持公开性原则；四是都必须走法制化道路，尤其是在公开化、法制化方面，西方民主监督积累了大量经验，值得我们借鉴。

二者本质区别不仅仅在于阶级属性、意识形态的不同，更重要的是，就对权力的制约上，本书回答了西方分权制衡与我国分工制约的本质区别，从理论与实际相结合上回答了中国为什么不走三权分立道路的根本原因。

4. 系统研究了从中国共产党成立到党的十六大 80 余年民主监督理论与实践

一是勾画出我国民主监督缘起、起步、发展、曲折前进、恢复与发展、取得新进展漫长的历史足迹，其中有令人喜悦的成功经验，也有令人痛心的重大失误的教训。

二是总结出加强民主监督必须遵循的十项原则：

第一，坚持党的领导是民主监督取得成功的重要保障；

第二，必须坚持理论创新、用发展着的马克思主义指导民主监督实践；

第三，权力运作的公开性是实现民主监督的必要条件；

第四，加强民主监督必须健全民主集中制，处理好集中与民主的辩证关系，不能为了集中而牺牲民主；

第五，民主不仅是手段，而且也是目的，要发展民主监督必须进一步发展党内民主和社会主义民主；

第六，加强民主监督不能靠搞政治运动，必须着力于制度建

设，要把民主监督纳入法制的轨道；

第七，民主监督必须与党的纪律检查、法律监督、行政监督、审计监督等部门监督相结合并形成合力；

第八，必须建立健全民主监督运行机制；

第九，必须深刻认识民主监督建设的艰巨性和复杂性，逐步推进民主监督；

第十，加强民主监督建设，既要从我国的实际出发，又要借鉴人类社会的文明成果。

5. 提出了民主监督教育理论。对民主监督教育的内涵、性质、内容、形式及民主监督主体和客体转化等教育理论进行研究，并将其纳入国民教育的范畴，既丰富了国民教育内容，又为建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系做出了贡献。

6. 深入地研究了民主监督的渠道、手段和方法。分别研究了党内监督，人大、政协、民主党派的民主监督，舆论监督和民主监督的运行机制的内涵、性质、特点、取得的成绩和解决问题的对策与建议，为民主监督的实施奠定了基础。

7. 结合民主监督实践中出现的热点难点问题，我们突出研究了查处打击报复举报人案件中存在的问题。在理论与实际相结合上，回答了如何认定和查处打击报复举报人案件以及查处之后应重视和解决的问题并提出一些具体建议。

以上这些研究成果不仅在理论上具有一定的创造性，而且在实践上还具有一定的可操作性，从而为实施民主监督奠定了基础。

三、课题研究特点

《民主监督——中国共产党的理论与实践》一书是集体智慧的结晶，具体体现在“三结合”上。

1. 理论与实践相结合

理论与实践相结合，既是党的优良传统和作风，也是指导我们搞好课题研究的一个原则。理论与实践相结合在该书中表现为两方面：一方面是用理论指导我们研究问题；另一方面表现在我们提出的一些新观点和见解是通过广泛调研、反复论证而提出来的，是对实践的概括和升华。

2. 继承与创新相结合

继承是课题研究的基础和前提，创新是课题的生命活力的具体体现。我们课题组的多数成员以前对民主监督的理论接触不多，而要在在这方面有所建树和创意，首先要老实地学习和继承前人的研究成果。有关人大民主监督的内容，作者查阅了几十万字的书、文件和资料。其他的作者也是如此。只有在继承前人研究成果的基础上，并结合实践提出的新情况、新问题进行理性思维，才能提出一些新观点、新见解。一开始课题组成员讨论写作提纲时，大家的认识总是不统一，原因是对于民主监督理解不同。有的人把民主监督与党和政府的监督混淆或等同。冯毅同志经过一年多的刻苦钻研，在汲取前人研究民主监督成果的基础上提出了比较全面、比较科学的民主监督定义，并发现民主监督和党政监督根本区别在于民主监督是宪法赋予人民的一种权利，而党政监督虽然也是一种监督，但它是以权力为基础的，也是行使权力的一种表现。经过集体研究讨论，大家认识得到了统一。由于民主监督在理论上有了突破，其他的问题就迎刃而解。又如，第二、三章的二位作者在研究中国共产党民主监督历史之后，在总结经验教训的基础上得出了一些带有规律性的认识，也具有创造性，对于今后加强民主监督工作具有一定的现实意义。

3. 理论工作者与实际工作者相结合

我们课题组由25人组成，实力雄厚。其中有党建、纪检方面的专家6人，具有一定理论水平又有从事党建、纪检、人大、政

前 言

协、统战、组织、出版等方面工作经验者 19 人。最可贵的是课题组有一种民主、宽松、和谐的氛围。每个人心情舒畅、畅所欲言、相互切磋、坚持真理、修正错误，既能发挥自己所长，又善于用别人之长补己之短，同心协力攻克了一个又一个难关，终于圆满地完成了写作任务。可以这么说：《民主监督——中国共产党的理论与实践》一书字里行间都凝聚了课题组成员的心血，它是我们集体智慧和辛勤劳动的结晶。

目 录

第一章 民主监督范畴探析	(1)
一、民主监督内涵及根据	(1)
(一) 民主监督涵义	(1)
(二) 提出中国特色民主监督定义的根据	(2)
二、民主监督的性质和特点	(5)
(一) 民主监督具有监督的一般共性	(6)
(二) 民主监督的一般特点	(6)
(三) 中国特色民主监督的特点	(9)
三、民主监督形式	(15)
(一) 民主监督形式与内容的关系	(15)
(二) 民主监督形式的种类	(15)
四、民主监督的作用	(17)
(一) 促进我国社会主义民主政治建设	(17)
(二) 促进党风廉政建设和反腐败斗争	(20)
(三) 促进党和政府转变作风, 提高 工作效率和执政能力	(21)
(四) 维护社会稳定, 促进和谐社会发展	(22)
第二章 民主监督理论模式	(24)
一、马克思主义民主监督的基本理论	(24)
(一) 马克思恩格斯的民主监督思想	(25)
(二) 列宁的民主监督思想	(29)

(三) 中国共产党的民主监督理论	(37)
二、西方近代民主监督的基本理论	(42)
(一) 西方近代民主监督思想及相关理论	(43)
(二) 西方近代民主监督代表性的实践模式	(46)
(三) 异体监督——西方各国强大的社会监督模式 ..	(51)
三、两种民主监督模式比较分析	(52)
(一) 两种民主监督模式的主要区别	(53)
(二) 两种民主监督模式的共性分析	(57)
第三章 党的十一届三中全会前民主监督历史回顾	(62)
一、新民主主义革命时期党的民主监督理论与实践	(62)
(一) 中国共产党民主监督的缘起	(62)
(二) 中国共产党民主监督的艰难起步	(64)
(三) 中国共产党民主监督的发展	(69)
二、建国至“文化大革命”时期党的民主监督 理论与实践	(80)
(一) 建国初期党的民主监督继续发展 (建国至党的“八大”)	(80)
(二) 中国共产党民主监督的曲折前进 (1957年至“文化大革命”前)	(84)
(三) 中国共产党民主监督的严重危机 (十年“文化大革命”)	(89)
三、党成立后至改革开放前党的 民主监督历史经验与教训	(93)
(一) 加强党的民主监督，必须着力于制度 建设，不能依靠政治运动	(93)
(二) 加强党的民主监督，必须扩大党内民主， 充分保障党章赋予党员的民主权利	(95)

(三) 加强党的民主监督, 必须健全民主集中制原则, 不能为了集中而牺牲民主	(96)
(四) 加强党的民主监督, 必须建立健全党外监督机制, 不能堵塞人民群众的言路	(97)
(五) 加强党的民主监督, 必须把民主作为目的, 而不能仅仅作手段	(98)
第四章 十一届三中全会以来民主监督的理论与实践	(100)
一、民主监督的恢复与发展 (十一届三中全会至十三届四中全会前)	(100)
(一) 专门机构的恢复与建立, 为民主监督提供了重要的组织保障	(100)
(二) 提出了一系列民主监督制度, 使民主监督有序地进行	(104)
(三) 逐步扩大以制度为载体的党内民主和人民民主, 营造民主监督的大环境	(105)
(四) 注意发挥各种监督形式的作用	(109)
二、民主监督的进一步探索 (十三届四中全会至党的十六大)	(112)
(一) 以党内监督促进民主监督	(113)
(二) 民主监督的制度化进程明显加快, 规章制度更加具体化	(116)
(三) 更加重视民主监督的保障机制建设, 保护监督者的合法权益	(119)
(四) 民主监督形式进一步多样化	(120)
(五) 重新思考对党的领导人的监督问题	(124)
三、民主监督的新进展 (十六大以后至 2005 年底)	(126)
(一) 领导干部特别是高级干部的监督意识进一步增强	(126)

(二) 党内监督工作进入一个新的阶段	(127)
(三) 民主监督渠道的进一步拓宽	(132)
(四) 把民主监督纳入教育、制度、监督 并重的惩治和预防腐败体系	(138)
四、改革开放以来民主监督的基本经验和启示	(140)
(一) 坚持党的领导是民主监督成功的重要保障	(140)
(二) 必须坚持理论创新,用发展着的马克思主义 指导民主监督新的实践	(140)
(三) 必须发展社会主义民主	(141)
(四) 必须加强法制建设,使民主监督逐步 纳入法制化轨道	(141)
(五) 民主监督必须与党的纪律检查、法律监督、 行政监察、审计监督等相结合	(142)
(六) 权力运作过程公开是实现民主监督的 必要条件	(142)
(七) 必须深刻认识民主监督建设在我国的 艰巨性和复杂性	(143)
(八) 我国民主监督的建设,既要借鉴资本主义 民主的文明成果,又要结合我国的实际	(144)
五、展望民主监督的未来走向	(145)
第五章 民主监督教育研究	(152)
一、民主监督教育的涵义	(152)
二、民主监督教育的必要性	(153)
(一) 有效开展党风廉政建设和反腐败斗争的需要	(153)
(二) 加强民主政治和社会主义政治文明建设的 需要	(155)
(三) 国家机关工作人员正确行使公共权力、 提高工作效率的需要	(155)