

中国特色社会主义 监督体制

罗华滨 刘志大 编著

中国方正出版社

中国特色社会主义监督体制

罗华滨 刘志大 编著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色社会主义监督体制/罗华滨, 刘志大编著. —北京: 中国方正出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 80216 - 831 - 2

I. ①中… II. ①罗… ②刘… III. ①国家权力机关—监管制度—研究—中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 034148 号

中国特色社会主义监督体制

罗华滨 刘志大 编著

责任编辑: 陶 莹

责任校对: 张 蓉

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) 66560938 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596606 出版部: (010) 66510958

邮购部: (010) 66560933

网址: www.FZpress.com.cn

责编 E-mail: taoying8701@163.com

印 刷: 北京圣夫亚美印刷有限公司

开 本: 890 毫米 × 1240 毫米 1/32

印 张: 8.5

字 数: 195 千字

版 次: 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 831 - 2

定价: 20.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

出版说明

中国特色社会主义监督体制，是中国共产党人在革命和执政的实践中，不断开辟中国特色社会主义道路、形成中国特色社会主义理论、确立中国特色社会主义制度成果的一个重要体现。这一独创的监督体制在中国革命、建设、改革中发挥了不可替代的重要作用，为保证中国特色社会主义建设沿着正确方向前进，不断取得成果作出了重要贡献。为了宣传中国特色社会主义监督体制，使广大读者对这一监督体制有一个较为全面、系统和深入的了解，我们编著了《中国特色社会主义监督体制》一书。

中国特色社会主义监督体制植根于党和国家的各级政府、组织之中，监督、制约贯穿于领导、决策、执行的各个过程，其监督体现在政党监督、人民代表大会监督、政协民主监督、司法监督、政府专门机关监督、社会监督六个方面。这六个方面构成一个宏大、协调、互补的监督系统工程，是中国共产党人在革命和政权建设中不断创新、完善、发展起来的。本书力求与时俱进，准确、通俗、简要地表述这个监督体制的理论基础、体系内含、运作机制、职能定位、重要作用，目的在于使从事监督工作的同志读后，对中国特色社会主义监督体制有更

深入、更全面的认识，进一步做好自己从事的工作；不专门从事监督工作的同志读后，也能了解我国监督体制的设置、运作及其在社会生活中的重要作用。

作 者

2012 年 6 月

目 录

第一章 中国特色社会主义监督体制概述	(1)
第一节 中国特色社会主义监督体制、监督工作的 含义与追求目标	(3)
第二节 建立中国特色社会主义监督体制、 开展监督工作的意义	(8)
第三节 开展监督工作的重点与必要性	(16)
第四节 中国特色社会主义监督体系构成与作用	(22)
第五节 中国特色社会主义监督体制的 特点与优势	(29)
第二章 中国特色社会主义监督体制的 理论渊源与实践	(37)
第一节 马克思、恩格斯的监督思想与实践	(40)
第二节 列宁的监督思想与实践	(45)
第三节 以毛泽东同志为核心的中国共产党第一代 中央领导集体的监督思想与实践	(52)
第四节 以邓小平同志为核心的中国共产党第二代 中央领导集体的监督思想与实践	(63)

第五节	以江泽民同志为核心的中国共产党第三代 中央领导集体的监督思想与实践	(72)
第六节	以胡锦涛同志为总书记的中国共产党中央 领导集体的监督思想与实践	(78)
第三章	中国共产党党内监督	(93)
第一节	党内监督概述	(97)
第二节	党内监督的职责	(107)
第三节	党内监督的主要制度	(116)
第四节	党内监督的保障	(141)
第四章	人民代表大会监督	(147)
第一节	人大监督的主体、职权与地位	(151)
第二节	人大监督的基本要求和原则	(154)
第三节	人大监督的方式	(157)
第五章	人民政协民主监督	(167)
第一节	人民政协民主监督的性质与特点	(170)
第二节	人民政协民主监督的内容与形式	(173)
第三节	人民政协民主监督的特点	(176)
第六章	司法监督	(179)
第一节	司法监督制度概述	(182)
第二节	人民法院的司法监督	(187)
第三节	人民检察院的司法监督	(192)

第七章 政府专门机关监督	(203)
第一节 行政监察机关的领导体制、性质及 监察原则	(206)
第二节 行政监察的职责、职能、任务及权限	(214)
第三节 审计机关的设置、职责与作用	(224)
第四节 审计工作的实施	(230)
第八章 社会监督	(237)
第一节 社会监督概述	(239)
第二节 社会公民监督	(243)
第三节 社会组织监督	(248)
第四节 社会舆论监督	(252)

第一章

监督体制是一个国家国体、政体的组成部分，可以从一个方面窥见国家的社会性质和制度。中国特色社会主义监督体制，建立在党和国家的各级政府和组织之中，以马克思主义监督理论与中国特色社会主义实际相结合，监督、制约作用于党和国家的领导、决策和执行过程中，生动、具体地反映了我国在中国共产党领导下，人民当家做主的社会主义国家性质，充分体现了马克思主义监督理论关于依靠“人民监督、民主监督”的中国化特点。

中国特色社会主义监督体制的建立、形成和发展，是中国共产党人长期坚持、不断开辟中国特色社会主义道路、形成中国特色社会主义理论、确立中国特色社会主义制度一个方面的重要体现。

第一节 中国特色社会主义监督体制、 监督工作的含义与追求目标

中国特色社会主义监督体制，是依据马克思主义国家学说和社会主义国家的性质，为保证人民当家做主，人民权力为人民而建立的。这种监督体制所设立的监督机构运用法律和纪律等赋予的权力和手段，对客体即国家机关及其公职人员行使权力开展检查、评议、督促等活动，并对违纪违法者进行惩处，旨在加强对国家权力的监督和制约，防止“权力的异化”，保证立党为公、执政为民。

一、中国特色社会主义监督体制与监督工作的含义

体制，通常是指国家机关、企业和事业单位机构设置和管理权限划分的制度。监督体制是监督体系与监督制度集合的简称。监督体系包括监督机构设置，监督制度包括监督权限和与之匹配的监督形式等规范。监督工作是指通过依据监督体制采取一定的形式对权力运行的制约和监督，以保证国家权力沿着特定阶级的利益要求的轨道运行。

中国特色社会主义监督体制是依据马克思主义监督理论，结合我国的国体（工人阶级领导的，以工农联盟为基础的无产阶级专政）、政体（人民代表大会制度）和社会主义初级阶段的历史任务建立的监督体制。中国特色社会主义监督体制下开展的监督工作通常在三种含义上使用监督一词：一是特指检察机关的专门法律监督，其理由是我国宪法将检察机关确定为“国家的法律监督机关”。因而法律监督权作为一种专门的国家权力仅能由检察机关行使。二是指具有监督权的各类国家机关在其职权范围内对立法、执法、司法和守法活动的监督。三是广义的监督。监督有狭义监督与广义监督之分：狭义的监督，是来自外部的监督主体对监督客体的监控、监视和督促检查，是单向和单方面的监督；广义的监督，涵盖了主体对客体、客体与客体之间的互相约束制衡和协调统一，以及发展民主在内的综合性和系统性的监督。广义监督的范围包括拥有监督职权（权力和权利）的国家机关、组织和个人作为监督主体依法对监督对象（主要是国家机关及其工作人员）的立法、执法、司法和守法活动等实施的监督、检查和督促。其目的在于监督制约权力规范行使，预防和及时纠正立法、执法、司法活动中的各种错误，促进国家机关及其公职人员以及社会各方

面严格依法办事，防止和制约国家权力越轨，维护国家法制的统一和正确执行，保证人民赋予的权力为人民谋利益。

本书所谈的监督主要是广义的监督，监督主体包括国家机关（权力机关、行政机关和司法机关）、组织（政党、政协、社会团体）和公民。监督的客体包括立法行为、执法行为、司法行为、政党行为、社会团体行为和个人行为。

二、监督和制约的联系与区别

中国特色社会主义体制下开展的监督工作，简而言之就是对权力进行监督和制约，即对权力进行限制、约束并对掌权者行使权力的过程进行监察、督促。我们通常讲的“监督和制约”，这是两个既有联系又有区别的概念，也可以说是大概念与小概念之分，监督包含制约。虽然总的来说，“监督和制约”对于开展监督工作的方向和目的是相同的，都是对权力正常运行的支持和保护，对权力偏离轨道的防范和矫正，但两者在实施的过程中存在明显的区别。“制约”的本质是指客观事物中内部的制衡与约束，是同一事物中矛盾着的双方之间不断进行的互相限制、调节、融合和统一的自觉性力量。制约原是生物学中的一个名词。延伸到监督体制这一政治制度的领域，既要求在同一个政权机构中，权力机关与权力机关之间能互相控制、惩戒、治理和规范，防止权力失控和权力行为失范，又要求权力机关之间互相配合和支持，保证公共权力有力、有序、有效的行使和健康、有序地运行。

监督与制约的不同主要表现在以下几个方面：一是主客体之间的关系不同。监督侧重从单向角度出发，是监督主体向监督客体发出的行为，是一种权力对另一种权力的限制；而制约侧重从双向角度出发，双方互为制约主体和制约客体，是权力

间的互相约束。二是运行的方式不同。监督作为一种外在的力量，主要是通过权力运行机制外部进行监察和督促来实现对权力行使者的约束；而制约是通过权力运行的制度化来规范和约束权力行使者的行为。三是时效程序不同。监督由于是权力运行机制外部起作用，其监督行为相对于权力运行来说，往往存在着一定的时间差，有一定的滞后性；而制约由于是权力运行机制内部起作用，其制约行为与权力行为一般具有同时性。以财政资金运作为例，审计部门的审计，是监督主体对使用资金的客体单位进行的一种外在监督行为，相对资金的运作过程有一定的滞后性。而财务计划与审核分开，规定做计划的没有审批权，审批的没有计划权。这样的设置和规定的目的就在于相互的制约是双向的、制度化的、内部的、同时性的。监督实践的效果证明制约和监督都是必要的，不可或缺的。正因为如此，我们应该明确，通常讲的监督工作包含“制约和监督”两方面的内容。这样开展监督工作，有利于自觉地把内部和外部的力量结合起来，使监督工作达到最佳的效果。

我们所以强调监督不能仅限于监督主体对客体的监督范围，是因为一段时间以来，有些同志包括监督专门机关的同志，只重视主体对客体的监督，强调要加大来自外部的监督力度，却忽视了被监督客体中内生的制约作用。显然这种认识是片面的，在实践上也是有害的，也不足以反映我国现行监督体制的全部内容和整个工作概况。我国进行的监督方面改革和创新也要求从制约和监督这两个方面着力，从而形成监督合力，更加有效地发挥监督作用。

三、中国特色社会主义监督体制下开展监督工作追求的目标

中国特色社会主义监督体制下开展的监督工作，要求在中国共产党的领导下，实行广义的监督，即要求依法实行党员、党外群众及其党群组织和国家权力机关、行政和司法机关共同形成整体的监督合力，自下而上、自上而下、同级间，对党的路线、方针、政策和国家宪法、法律法规的贯彻、国家计划、重大工程项目的实施进行监督，对党政机关工作人员的思想、工作、作风等方面存在的问题进行批评、检举或提出意见和建议。以加强对权力运行的监督制约，防止权力失控、决策失误和行为失范，保证各级公职人员做人民公仆，把人民赋予的权力用来为人民服务。这是建立、完善中国特色社会主义监督体制和在这种监督体制下党、国家开展监督工作始终追求的目标。

中国共产党不论在革命还是在执政的实践过程中，都不断总结监督的经验和教训，与时俱进，改革创新，力求使马克思主义的监督理论中国化、时代化、大众化，建立健全和完善中国特色社会主义的监督体制。特别是党的十六大对监督工作提出了“要建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效”的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。这是马克思主义监督理论与中国特色社会主义建设实际相结合作出的重要总结和概括，为进一步改革创新监督体制和加强监督工作指明了方向，也确定了现阶段中国特色社会主义监督体制建设所追求的目标。

“结构合理”，就是要处理好立法权、行政权、司法权的关系，处理好行政权中决策权、执行权、监督权之间的关系，还要处理好权力部门内部各个权力之间的关系，使之相互制

衡、协调互补、有序高效运行。目的在保证权力在制衡中运行，在相互的制约中保持正确的轨道，防止权力失控和“异化”。

“配置科学”，就是对权力的分配要合理，既不能过于集中，又不能过于分散；既要相互制约，又不能相互掣肘；权力和责任要统一，不能脱节、错位和失衡。目的在防止掌权人独断专行，滥用职权或执行不力，权力弱化，以及工作中相互推诿扯皮现象的发生。

“程序严密”，就是权力运行机制规范，即对权力行使的先后次序、步骤、方式、范围等作出明确规范，使权力主体按照既定的行为方式行使权力，保证权力主体在规则范围内活动。目的在保证党和国家规定的民主集中制在权力运行中得到有效实行，监督关口前移。

“制约有效”，就是对不依法行使权力、越权、擅权、滥用权力、不履行职责的行为，对违反程序行使权力等，实施有效的制约和监督，形成一个纠偏纠错的有效机制。目的在于保证权力在运行过程中就受到制约，当权力运行偏离正确轨道时得到及时纠正。权力运行中最重要环节是决策和执行，这两个环节应成为制约和监督权力的切入点，目的在于使掌权者在行使权力过程中真正受到监督，而不能以权谋私，有效预防腐败的发生。

第二节 建立中国特色社会主义监督体制、开展监督工作的意义

建立监督体制、开展监督工作，是巩固国家政权，保障国

家政权正常运转、维护社会稳定的必要手段，只是不同社会制度监督的体制、监督方式和目的不同。马克思曾指出：“实际上，国家无非是一个阶级镇压另一个阶级的机器。”^① 监督体制和监督工作都是为特定的阶级服务的。奴隶社会、封建社会和资本主义社会，作为剥削阶级社会建立监督体制，通过监督保证国家政权为剥削阶级统治服务。我国适应社会主义初级阶段的历史任务和社会主义市场经济体制，目前所建立的中国特色社会主义监督体制，开展监督工作的目的在于通过对权力运行的制约和监督，巩固中国共产党团结各族人民千辛万苦奋斗建立起来的社会主义国家政权，保障人民当家做主，使人民赋予各级国家机关和公职人员的权力为人民服务。其重要意义具体体现在：

一、建立中国特色社会主义监督体制，开展监督工作是防止“权力异化”的根本措施

腐败，是国家权力异化的结果，这是古今中外所有国家政权都遇到的共同社会问题。一些哲人通过对历史的观察分析，对腐败的原因作出了许多解读。英国历史学家阿克顿勋爵针对腐败的本质，说：“权力趋于腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。”法国启蒙思想家孟德斯鸠针对权力运作的特点，说：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不变的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”恩格斯 1891 年在为《法兰西内战》再版写的导言中针对历史存在的事实，指出社会公仆变成社会主人的现象“至今所有的国家中都是不可避免的”。

^① 《马克思恩格斯选集》第 2 卷，人民出版社 1972 年版，第 336 页。