

党的监督： 理论·经验·思考

王韶兴 著

山东大学出版社

101

104-2

104-2

党的监督： 理论·经验·思考

王韶兴 著

山东大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

党的监督：理论·经验·思考／王韶兴著．—济南：山东大学出版社，2001.12

ISBN 7—5607—2376—4

I．党

II．王…

III．中国共产党—监督—研究

IV．D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 000664 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码：250100)

山东省新华书店经销

莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司印刷

850×1168 毫米 1/32 10.875 印张 280 千字

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数：1—3000 册

定价：21.50 元

版权所有，盗印必究

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社发行部负责调换

目 录

一、导论：范畴·方法·框架·····	(1)
(一) 问题的提出·····	(1)
(二) 研究现状 ·····	(18)
(三) 思路与方法 ·····	(26)
(四) 框架与内容 ·····	(50)
二、党内监督制约机制 ·····	(75)
(一) 马克思、恩格斯党内监督思想启示 ·····	(76)
(二) 列宁党内监督思想及苏共党内监督评析 ·····	(80)
(三) 中国共产党党内监督历史经验 ·····	(94)
(四) 党内监督制约机制建设沉思·····	(101)
三、党派监督制约机制·····	(155)
(一) 党派监督的由来·····	(156)
(二) 资本主义国家党派监督制约剖析·····	(174)
(三) 中国特色党派监督制约机制探讨·····	(185)

四、公众监督制约机制·····	(211)
(一) 公众监督理论探源·····	(214)
(二) 当代中国公众监督现状分析·····	(243)
(三) 完善公众监督制约机制的理性思考·····	(268)
五、舆论监督制约机制·····	(291)
(一) 舆论与舆论监督·····	(291)
(二) 第四种权力：西方国家舆论监督的启示·····	(307)
(三) 强化人民喉舌功能：健全中国舆论监督制约机制 ·····	(321)
主要参考文献·····	(336)
后 记·····	(341)

一、导论：范畴·方法·框架

（一）问题的提出

本书是关于中国共产党的政党权^①和政党执政权^②监督制约机制问题的一项研究。其研究对象主体是包括中国共产党在内的一切依法享有监督制约权利的政治力量，其研究对象客体即指执政的中国共产党。该项研究的性质属于政党政治；研究重点侧重于基础理论；研究领域属于民主监督制约，主要研究党内监督制约、党派监督制约和社会监督制约。这里首先讨论两个方面的基本问题：一是何谓政党监督制约机制，为什么要把“制约机制”引入政党管理之中；二是何谓政党政治，为什么说政党监督制约是政党政治的重要内容并将与之共始终。

① 指政党自身的生存权、发展权，主要反映政党的内部关系。

② 指政党对国家和社会政治生活的影响权，主要反映政党的外部关系。

1. 关于第一个问题，即为什么要把“制约机制”引入政党管理之中的问题，作者的基本观点如下

有关防止和消除党内存在的不正之风和腐败现象问题，国内学者和实际工作者，普遍以“监督”作为理论支撑和方法手段，并以此建立研究体系和工作机制。但从实际效果来看，不很理想。总结经验，我们认为应当通过体制、机制、制度方面的改革和发展完善，将“制约机制”引入中国共产党的管理之中，进一步明确“政党监督制约机制”总概念。

我们理解，监督的本意是指一事物对另一事物的察看、督促；制约的本意是限制约束，是指一事物的存在与发展变化以另一事物的存在与发展变化为条件。通过对权力的制约以保证公共权力不被滥用，作为严格意义上的政治管理的基本手段早已有之。它是随着国家的产生，特别是随欧洲资产阶级革命取得胜利后而出现的。监督制约作为一种政治现象，其实质是对权力运行的察看、督导和调节、控制。这种政治现象是权力的伴生物。因为任何权力都需要监督制约，缺乏监督制约的权力必然走向腐败，这是人类政治生活中的一条铁律，政党生活也不例外。无论是何种社会形态、何种国家制度（广义）与政党政治，都不能离开监督制约来谈论政治昌明、经济发展和社会进步。

从一般意义上讲，监督的实质也是对权力的一种制约。但从监督与制约的具体内容与要求来看，二者还是有所区别的。就监督来说，它主要是依靠主观性因素来约束权力，它是监督主体向监督客体发出的行为，这种行为是作为一种外在的力量，主要是从政党权力运行外部进行察看和督导，以实现对党权力权力的影响。其实际运作效果直接受两个极为重要因素的影响：一是监督主体实施监督的自觉程度及其质量水平；二是监督客体接受监督的自觉程度及其质量水平。其中双方的“自觉程度”往往成为监

督的关键。而把对政党生活特别是执政党生活的“肯定和保护”、“防范和矫正”在很大程度上建立在“主观自觉性”的基础上，这就容易在事实上大打折扣，因而也就有一个可靠程度如何的问题。在这种情况下，往往会出现某些不受约束或约束不到位的权力。再就制约来说，它是指政党权力的存在与发展变化以这种权力的所有者的存在与发展变化为条件，它侧重于从双向角度出发，是一种相互约束的互动关系。它作为一种内在力量，与政党权力共生共存，覆盖政党权力运行的各个方面和各个环节，并主要通过实现权力配置科学化和权力运行法制化的硬约束，求得对政党权力的全程监控。可见，“制约”比“监督”具有更大的权威性和时效性。因此，应将“制约机制”引入政党管理之中。但是，强调“制约”并不是说“监督”不起作用。在法治水平不高的国度中，靠人格的力量，靠主观性因素来约束权力仍是一种重要的形式。在致力于建立健全政党制约机制前提下，政党监督无疑是对政党行为进行监控的一种重要形式和重要环节。在本书中，作者基于“政党监督”与“政党制约”目标指向的一致性和功能性质的互济互补性，也基于目前此方面的研究多侧重于政党监督的实际情况，故将二者统一起来予以研究，称之为“政党监督制约”。其基本涵义可以界定为：它是指一个国家中依法享有监督制约的权利主体对政党行为进行察看、督导、评价及其调节、惩戒和控制的政治行为。政党监督制约是实现政党系统稳定的控制机制，是保障和提高政党决策效率和执政效益的重要途径，是对政党权力予以防错纠偏的有效措施。总之，它是从特有的角度对政党权力正常运行的肯定和保护，同时又是对其偏离正确轨道的防范和矫正。

“机制”一词，原来是指机器的构造和工作原理，引申为一个复杂的工作系统和某些自然现象的内在联系及其发展必然。近年来，我国学者将该词广泛应用于社会科学领域，但对其基本涵

义的理解不尽一致，有的甚至将其与“体制”^①通用。本文将“机制”的基本涵义作如下界定：它是指一个工作系统整体的构成要素及其内在联系、作用方式以及系统整体的工作效率及其结果状态。“机制”与体制相比较的突出特点是内容的广泛性和动态的过程性。

根据上述理解，我们将政党监督制约机制的涵义表述为：（甲）它是一个有关政党监督制约的各组织实体、工作部门以及社会公众等要素以各自的不同职能按规律排列组合而形成的政治工作系统；（乙）这个系统的整体功能是政党监督制约系统内部各要素功能的整合结果，其最佳结果有赖于各组成要素对政党的作用方式及其相互衔接和协调运转，有赖于各要素功能在经常发展变化中不断焕发生机、发展完善，有赖于各要素功能在发展变化中经常处于最佳的耦合状态；（丙）它是一个按一定方式有规律运作的动态过程。

由此看来，政党监督制约机制便具有下列特征：

——有明确的目标指向与目的要求。它是关于政党活动的监督制约，其目标就是指向政党，指向政党和政党执政权。即使在实际监督制约过程中，特别是在社会基层，由于政党活动与政权机关、社会自治组织活动在事务上的具体性和工作上的交叉性，社会公众监督制约指向的对象看上去不是政党组织和政党成员，但归根到底指向的还是政党，是执政党。其目的要求是从对政党权力运行偏离正确运行轨道的可能性及其后果予以防范和矫正的角度，对政党权力的正常运行给予肯定和保护。

——由于政党监督制约对象是政党和政党执政权，因而它必须以权力为依托，以一种权力实现对另一种权力的监督制约。

^① 体制一般是指某个系统的组织结构、工作制度的有机联系整体或其制度体系，其与“机制”相比较的突出特点是静态性。

古今中外无数事实表明，没有监督制约的党权是危险的党权；而没有相应权力的政党监督制约是无效的政党监督制约。自有政党权、有政党执政权以来，无论是何种社会历史条件下的政党与政党监督制约，都概莫能外。这是政党政治中的一条规律。

——由政党监督制约的性质和目的要求所决定，其行为必须依法进行。这里首先要明确的一点是，必须通过法律形式将监督制约者与被监督制约者的关系确立下来，二者的关系是一种法律关系，它不因监督制约者和被监督制约者意愿的改变而改变，不是自愿的行为，而是双方必须承担的法律责任和应尽的法律义务。

——政党监督制约的相对独立性。这主要体现在两个层面，一是监督制约主体的地位具有相对独立性；二是监督制约行为及其方法手段具有相对独立性。这两个层面的独立性，实质上是从政党监督制约的角度，体现着国家政治和社会生活的民主性和法制性，是建设法治国家的必由之路和必然要求。也就是说，监督制约实施者只有独立自主地行使监督制约权，只向它的授权组织负责，而不受其他任何因素的干扰，才能保证其监督制约权的完整性和有效性。而要做到这一点，就必须通过法律制度，对监督制约者的“权源”、“权域”、“权行”和“权益”作出科学的界定。

——政党监督制约是一项系统工程。这可以从三个方面来看。一方面，政党活动特别是执政党活动是全方位的，它涉及到国家政治、经济、文化和社会生活的各个方面及其整个过程，这就从根本上决定了对政党、执政党的监督制约也必须是全方位的、全过程的。

世界上一些政党兴衰发展史一再证明，任何形式、任何条件下的“弱监”（监督制约力度不够）、“虚监”（形式上监督制约而实际上没有监督制约）和“空监”（事实上存在的监督制约空白

地带)，都会由此而导致政党功能衰退甚至导致政党运行偏离正确轨道而招致亡党灾难。另一方面，如前所述，将政党监督与政党制约一并作为政党监控的形式和手段，这就从监控方式、依靠力量、覆盖范围、时效程度等方面，大大弥补了单独强调政党监督的不足，从而强化了政党监控的权威性。还有一方面，就是从政党监督制约的主体构成及其行为手段的角度看，可以这样说，政党权力、政党执政权力所涉及的对象也就是政党监督制约的力量，但这些力量并不是杂乱无章的堆积，而是按一定的章法形成组织并遵循一定规律实现其政治监督职能的。其中，政党组织（包括本党和他党）、政权机关、社会团体、社会公众以及传播媒体等都是政党监督制约组织体系的组成要素，它们在整个政党监督制约体系中围绕着政党运行的总目标和总要求及其在不同领域中的具体实践形式，从不同的层次和角度，通过不同的渠道，运用着不同的手段，发挥各自的监督制约功能。这种政党监督制约主体构成的多元结构与渠道、方式的多样性，体现于政党监督制约的各个方面和各个环节，形成一个层层相通、环环紧扣、形式多样、互济互补的监督制约机制，构成了政党监督制约的系统整体性和及时有效性。

2. 关于第二个问题，即什么是政党政治，为什么说政党监督制约是政党政治的重要内容并将与之共始终的问题，作者作如下理解

在上述论述中，作者使用了“政党政治”这个词，并且还把政党监督制约看作是“政党政治”的重要组成部分。这实际上是把“政党政治”作为本论著的基本范畴或理论支撑来使用的。而恰恰在这个问题上，作者与国内一些专家学者普遍坚持的观点有很大的不同。主要有两方面的问题，一是政党制度与政党政治是

不是同义语？二是政党政治是不是仅限于资本主义国家？

作者认为，政党政治与政党制度是政党学说中两个不同的概念，其各有不同的内容与要求。可就我们所接触的一些著作、教材来看，许多学者把政党政治与政党制度作为同义语使用。如，有的学者认为：“政党制度又称政党政治，是指一个国家通过政党行使国家权力或干预政治的一种政治制度。”^①有的学者指出：“当代各国的政治，除极少数特殊情况外，几乎没有不通过政党来进行的，但进行的方式则各有不同。这种不同的方式，通常称为政党制度或政党政治。”^②还有的学者认为：“所谓政党制度（或称政党政治），指的是一个国家通过政党进行政治活动的方式或状态。”^③也有学者这样表述：“资本主义国家政党制度又称为政党政治，它是资本主义国家中的政党进行社会政治活动的合法规则、程序和方式。”^④总之，类似于这样的观点和表述相当普遍。显然，这样的定义没有把政党政治和政党制度区别开来，而是把分属于两个不同层次的、具有不同内容要求的概念混为一谈，作为同义语来使用了。我们认为，政党政治与政党制度是既有内在联系又有明显区别的两个概念，是政治学或政党学中的不同层次的概念。对此，应区别使用。不仅如此，还应在此基础上进一步把政党制度分为基本制度、具体制度（体制）·政党运行机制，弄清它们之间的关系。这无论是对于改革、发展完善执政

① 王惠岩主编：《政治学原理》，高等教育出版社1999年版，1999年5月第1次印刷，第192页。

② 赵宝煦主编：《政治学概论》，北京大学出版社1982年版，1992年6月第9次印刷，第160页。

③ 奚广庆主编：《政治学概论》，中国人民大学出版社1989年版，1990年2月第2次印刷，第142页。

④ 王浦劬主编：《政治学基础》，北京大学出版社1995年版，1999年8月第6次印刷，第276页。

党监督制约机制，还是对于推动政党政治学科的理论发展，都具有重要的理论与实践意义。

无疑，以上引述的观点包含着政党政治和政党制度所揭示的政治现象的共性或密切联系性的一面。如果我们暂且把政党政治和政党制度作为同一政治现象，那么，可以说它是当代世界绝大多数国家所普遍存在的。其具体的实现形式即方式、方法和程序是由各国的历史传统、政党结构、阶级结构以及各种政治力量对比状况等具体因素决定的。它或直接或间接，但归根到底都与政权相联系。它们是人类社会发展过程中的一种政治现象，作为政党现象的伴生物及其中介体将与政党共存亡，但不与人类社会共始终。即使如此，我们认为政党政治和政党制度还是有重大区别的，它们是政治学或政党学中的不同层次的范畴。二者的区别关键在于“政治”和“制度”的含义与要求的不同。从最一般意义上来说，政治的实质是阶级关系；政治的根源是经济；政治的核心是政权；政治的运作表现为公共权威；政治还是科学、艺术，等。而“制度”的基本涵义则是指，一定范围的成员共同遵守的、按一定秩序办事的规程；是在一定历史条件下形成的政治的、经济的及文化的等方面的体系。相对于行为主体来说，制度具有规范行为的职能；相对于制度所揭示的对象来说，制度是表象、是特征，是其本质的外化，我们称之为基本制度，如，政治制度、经济制度，社会主义制度、资本主义制度等；相对于制度所揭示对象的功能来说，制度是中介，是具体的实践形式，我们称之为具体制度或体制，其动态形式，则可称之为运行机制，如，政党体制、政府体制或政党运行机制、政府运行机制等。这里的制度所反映的问题是具体的，是基本制度的实践形式，是操作层面、运作层面上的东西。这表明，政党政治与政党制度在科学内涵、外延范围、活动层次、核心内容、功能实现等方面都有重大差异。前者是属概念，后者是种概念。所以，二者不能等量

齐观、同语而用。

根据这样的理解，我们可以把政党政治看作是人类历史发展进程中，由政党掌权并在国家和社会生活中处于中心地位的政治。其性质定位属于民主政治，是民主政治既有发展但又发展不够充分的产物，因而是间接民主、代议制民主的一种表现形式。政党政治是政治类型的划分，而不是政党类型的划分。据此，我们把政党政治的基本涵义概括为，它是指一个国家中政党的法律认可；政党与政权、政党与政党、政党与其他社会组织的关系机制；政党对国家和社会生活的影响及其存在活动方式。与政党制度相比而言，政党政治是政党制度的上位概念，它侧重于政党履行政治职能的本质内容的揭示。其研究对象或主要活动领域是政党地位、党政关系、政党关系和政党运行。所要回答的是政党政治诸原理的历史必然性、必要性、基本内容及其本质等问题，所要解决的是“是什么”、“为什么”的问题。

政党制度的基本涵义则是政党结构及其活动规范的总称。从党际或外部关系的角度看，主要是指一党制、两党制或是多党制，或是一党领导的多党合作制；从自身或内部关系来看，是指政党自身的意识形态、政治纲领、组织原则、组织体系、活动规范等各项规定。与政党政治相比较而言，政党制度是政党政治的下位概念，它侧重于政党本质及其履行政治职能的现象内容的揭示。所要回答的是政党政治诸原理的实现途径、方式、方法等问题，解决的是“怎么做”的问题。由此看来，政党制度又可以分为基本制度、具体制度（体制）·运行机制两个层次。政党基本制度是反映政党本质的制度。政党的不同性质取决于，它是特定阶级利益的集中代表者，是特定政治力量的组织者和领导者，是由特定阶级的政治中坚分子为了取得和巩固国家政治权力而组成的政治组织。而与此相适应的政党的特定价值取向和思想意识形态、特定的阶级基础和成员要求、特定的政治目标和纲领等基本

内容要求，通过政党法规的形式确立下来，便成为政党基本制度。其特征表现为内容的高度综合性和稳定性。而政党具体制度（体制）·运行机制则是政党基本制度在不同民族国家及其历史发展不同阶段上的具体实现形式。政党具体制度表现其基本制度的内部结构形式、表现形式和运作方式。如，政党组织的纵向联系与横向分布以及由此形成的组织制度；政党职能部门的纵向联系与横向分布以及由此形成的工作制度，等等。同时，政党具体制度又表现为政党运行机制，或者说是行动中的政党体制。而从这一角度讲，政党具体制度（体制）·运行机制又是指政党为实现其基本制度在具体的政党环境中所要求的工作重点、工作方针、具体政策、领导方法、执政方式以及对组织及其成员的具体管理制度等。其基本特征表现为，具有明显的应用操作性、层次有序性、规范可鉴性和适应新要求的变动性等。

政党政治是一个系统整体，这个整体又是有层次的。一是初级本质层次，或称之为核心层次。在这个层次上，以政党性质的不同可分为社会主义类型政党政治和资本主义类型政党政治。这一层次的基本性质是由政党意识形态、经济基础、阶级基础及其政权目标所决定的。它所揭示的政党政治的初级本质是：实现本阶级的专政，维护本阶级的利益。资产阶级政党政治本质上是实现资产阶级专政，维护资产阶级的利益。工人阶级政党政治本质上是实现无产阶级专政，在我国即人民民主专政，以始终代表最先进的生产力发展要求、先进文化前进方向为追求，始终以谋求和维护工人阶级及最广大劳动人民群众的根本利益为己任。对此，工人阶级政党从不讳言，并始终如一地为之坚持。二是二级本质层次。这就是前面我们所说的有关政党基本制度规定的内容与要求，是政党政治的初级本质在基本制度层面上的体现。在当代中国，政党政治的二级本质，是通过共产党的领导制度、人民民主专政制度、人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政

治协商制度等基本政治制度予以确立和保障的。三是具体制度（体制）层次，或曰运行机制层次。这是政党政治二级本质层次的具体实现形式、运作形式，也可以说成中介层次。这一层次的内容要求，是通过有关政党具体制度（体制）与运行机制的确立和不断发展完善，经由有效的中介形式及其监督制约机制，体现政党基本制度的内容要求，使政党职能处于最佳的实现状态。对于中国共产党来说，主要是根据深刻变化了的国际、国内形势对党提出的新要求，进一步改革、发展完善党的组织制度、领导制度、工作制度、生活制度和监督制约制度，以不断优化党的领导方式和执政方式，提高党的领导水平和执政水平，其根本目的在于更好地领导和支持人民掌握国家权力，不断实现人民民主和社会主义事业的进步。

这表明，政党基本制度和政党具体制度（体制）在本质上是同类的，是共属于政党政治的不同层次的概念，它们围绕着政党政治整体功能的发挥，从不同层面和角度发挥各自的作用。从政党政治系统的角度看，其基本制度是整体和全面，具体制度（体制）是局部和部分；基本制度是核心内容，具体制度（体制）是结构形式，是具体的实践形式。同时还表明，有关政党政治的基本制度、具体制度（体制）·运行机制是一定要加以区别和把握的。从认识论上看，基本制度是稳定的，本质上不能随意改变，而具体制度（体制）·运行机制则可以根据而且必须根据政党环境的变化而改变。但其所改变的是结构、形式或方式层面的东西，目的在于使之更好地适应基本制度，反映基本制度，为基本制度服务。就政党监督制约机制、体制和制度的改革与发展完善来说，是为了使党更好地坚持基本制度，通过对基本制度的不断优化进一步发挥基本制度的优越性，而不是消蚀更不是背离基本制度的本质规定。

据此，可以形成以下两点认识：第一，基本制度、具体制度

(体制)·运行机制是相适应和相一致的关系。这种关系表现为前者决定后者并要求后者必须和前者保持一致,具有适应性。第二,基本制度、具体制度(体制)·运行机制是互济互补的关系。这种关系又表现为前者的完整和完善,具体表现在后者与之相匹配及有效性。从政党政治功能现实的角度看,上述适应性和有效性一方面是指具体制度(体制)·运行机制是对基本制度内容要求的体现和补充,或者说具体制度(体制)·运行机制是行动中的、处于不断完善过程中的基本制度。另一方面还指,当具体制度(体制)与运行机制出现因体制僵硬或因运行偏差而影响基本制度规定内容的有效实现时,基本制度就要求对其中的某些方面和环节予以改革和矫正,使之始终与基本制度保持高质量的适应性和有效性。这就是说,基本制度从根本上规定具体制度(体制)·运行机制的质量和方向;而具体制度(体制)的健康运行,又能使基本制度充满生机活力,促进基本制度功能的充分发挥,在实践中显示出基本制度的先进性和优越性。而政党基本制度、具体制度(体制)·运行机制这种具有内在要求的适应性和有效性的关系机制,从政党监督制约这个方面来说,要求政党监督制约的具体制度(体制)必须具备两种“素质”、两种本领:对上能够和政党政治的基本性质规定有机结合并为其服务;对下能够和现实政党生活有机结合并为其服务。在这种“一身二任”的角色定位中,“服务”是目的,“结合”是关键。

我们把政党政治与政党制度两个概念区别开来,并进一步将政党制度区别为基本制度、具体制度(体制)·运行机制,有利于政党监督制约机制科学范畴的建立与科学内涵的揭示。因而,在理论上有利于政党学说的发展,在实践中有利于把政党监督制约现象纳入人类社会政治发展的过程中来考察,便于人们从政治发展的角度,认识政党腐败现象的产生及其防治的一般规律,以及在不同社会历史条件下的具体特点及实现形式,因而有利于提