

党内权力监督干部 学习读本

DANGNEI QUANLI JIANDU GANBU XUEXI DUBEN

许连纯

第一条

为加强党内监督，发展党内民主，维护党的团结统一，提高党的领导水平和执政水平，增强拒腐防变和抵御风险的能力，坚持党的先进性，始终做到立党为公、执政为民，根据《中国共产党章程》，制定本条例。

——《中国共产党党内监督条例(试行)》

DANGNEI QUANLI JIANDU GANBU XUEXI DUBEN

党内权力监督干部学习读本

许连纯 著

中共中央党校出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

党内权力监督干部学习读本 / 许连纯著 . — 北京 :
中共中央党校出版社, 2004.3
ISBN 7-5035-2913-X

I . 党… II . 许… III . 中国共产党 - 监察 - 条例 -
干部教育 - 学习参考资料 IV . D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 013371 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京艾威印刷有限公司印刷装订

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 8.625

字数: 216 千字 印数: 1—5000 册

定价: 15.00 元

前 言

党的十六大报告指出：“一定要坚持党要管党、从严治党的方针，进一步解决提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题。”加强党内权力监督，深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，是党在长期执政条件下保持先进性、增强战斗力、巩固党的执政地位的重要保证。八十多年来，我们党历经革命、建设和改革开放，已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党；已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。这两大历史性变化，集中地反映了我们党在今天所面临的全部挑战和考验。历史和现实表明，执政党的建设和管理，比没有执政的时候要艰难得多；改革开放和发展社会主义市场经济条件下的建设和改革，比封闭和实行计划经济的时候要艰难得多。党执政的时间越长，越要加强自身建设，越要加强党内权力监督，越要加强党风廉政建设和反腐败斗争。

加强党内权力监督，开展党风廉政建设和反腐败斗争，是同党的思想建设、作风建设、组织建设、制度建设等相互联系、相互促进的。抓住党内权力监督，党风廉政建设和反腐败斗争，就抓住了新形势下全面推进党的建设一个重要的环节，就抓住了提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力的

党内权力监督干部学习读本

一个重要的切入点。《中国共产党党内监督条例（试行）》的颁布实施，为加强党内权力监督，深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，提供了强有力的法规制度保障。党中央如此突出地强调加强党内权力监督、党风廉政建设和反腐败斗争，是从我国现代化建设进入新的发展阶段以后，国际国内形势的发展变化对党的建设提出新要求考虑的，是从党风廉政建设和反腐败斗争在党的工作全局中的重要地位考虑的，更是从党风廉政建设和反腐败斗争对于发展这个我党执政兴国的第一要务重大影响考虑的。

党的十六大报告指出：“坚决反对和防止腐败，是全党一项重大的政治任务，不坚决惩治腐败，党同人民群众的血肉联系就会受到严重损害，党的执政地位就有丧失的危险，党就有可能走向自我毁灭。”这是党中央向全党发出的警示，告诫我们必需坚定不移地把反腐败斗争进行到底。历史和现实都证明，一个政权也好，一个政党也好，其前途与命运最终取决于人心向背，不能赢得最广大群众的支持，就必然垮台。党的作风直接关系到党的形象，直接关系到人心向背，直接关系到党的生命。20世纪90年代以来，一些长期执政的政党先后下台，有的已经衰亡，尽管各自的原因很复杂，但说到底，人心向背的变化，是其中最重要的原因。“三个代表”是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。坚持用“三个代表”重要思想做好反腐败工作，不仅是加强和改进党的作风建设的需要，而且是增强党的执政能力，提高党的领导水平的关键。首先，要坚持与时俱进。我们党要不辱使命，不负重托，带领全国人民全面建设小康社会，实现中华民族的伟大复兴，必须不断加强党内权力监督，加强和改进党的自身建设。反腐倡廉是加强和改进党的建设的重要组成部分，坚持与时俱进，科学认识权力的特性及其运行规律，从理论上研究当前权力腐败的动向、特点和规律，不断探索反腐倡廉的新思路、新

方法，根据不同时期的新情况新问题，准确把握形势，正确进行决策，反腐倡廉工作才能保证健康有序地进行。同时，在思想方法、思想理念、工作作风上做到与时俱进，就能不断地推进反腐败斗争的深入开展。其次，要保持党的先进性。这是巩固党的执政地位的根本要求。党必须站在时代的前列，以其自身先进的形象，成为全社会的表率。我们要以党风廉政建设的实际行动取信于民。人民群众最重实际，我们开展反腐倡廉工作，既要树立起党的先进性的廉政典型，也要拿出实实在在的反腐败成果，表明我们党反腐倡廉的决心，使党的先进形象牢牢地扎根于群众之中。第三，要坚持执政为民。这是我们党立于不败之地的基础。如果共产党背离了党的宗旨，必然要脱离群众，走向堕落或腐败。党的领导干部在任何时候，任何情况下，都要牢牢记住权为民用，深怀爱民之心，恪守为民之责，善谋富民之策，多办利民之事，密切党同人民群众的血肉联系，维护人民的根本利益。

加强党风廉政建设和反腐败斗争就要贯彻落实“三个代表”重要思想，以立党为公、执政为民为根本目的，发扬党的优良传统和作风，密切党与人民群众的血肉联系，坚持解放思想、实事求是，反对因循守旧、不思进取；坚持理论联系实际，反对照抄照搬、本本主义；坚持密切联系群众，反对形式主义、官僚主义；坚持民主集中制，反对独断专行、软弱涣散；坚持党的纪律，反对自由主义；坚持清正廉洁，反对以权谋私；坚持艰苦奋斗，反对享乐主义；坚持任人唯贤，反对用人上的不正之风。我们要把加强党风廉政建设和反腐败斗争，贯穿于改革开放和现代化建设的全过程，体现在党的思想建设、组织建设、作风建设和制度建设的各个方面，落实到对各级党组织、广大党员和干部进行教育、管理、监督等各个环节中去。

以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视党的自身建设，给

党内权力监督干部学习读本

全党和全国人民作出了表率。十六大刚刚结束，新任总书记胡锦涛就带领中央书记处的同志赶赴西柏坡参观学习，重温解放战争胜利前夕毛泽东告诫全党的“两个务必”。并要求首先从政治局同志做起，自觉接受群众监督。十六大至今召开的13次中央政治局会议、8次政治局集体学习的内容，都及时地通过媒体向全党全社会公布，充分体现了政务公开、接受监督的精神。尤其引人注目的是，在十六届三中全会上，中央政治局首次向中央委员会报告工作，被舆论认为是“党在历史上的一个创举”。表明新一届中央领导集体坚持民主集中制、发扬党内民主和自觉接受监督的决心。中央政治局向全会报告工作这一新举措，为各级地方党委树立了榜样，必将对党和国家的政治生活产生积极重大影响。

十六大以后，新一届中央领导集体对党风廉政建设极为重视，中央政治局专门听取了中纪委关于反腐败工作的汇报，确定了党风廉政建设和反腐败斗争的总体要求和思路，强调反腐败要“标本兼治、从头防止”。提出在加大查处大要案力度的同时，加强反腐败制度建设，并颁布了《中国共产党党内监督条例（试行）》、《中国共产党纪律处分条例》等一批重要法规，并对2004—2010年党风廉政建设和反腐败法规制度建设作出了具体的规划和部署；推出“中央巡视员”制度，加强对省部级一把手的监督；扩大党内民主，严格把好领导干部选拔任用关，逐步建立起中国特色的惩治和防范腐败的体系。我们坚信，随着《中国共产党党内监督条例（试行）》的颁布实施，我国反腐败斗争的力度将会进一步加大，党内权力监督将会进一步加强，制度反腐的进程也会进一步加快。

作 者

2004年1月16日

目 录

1	前 言
1	绪 论
9	第一章 马克思主义经典作家和党的三代领导人关于党内 权力监督的基本思想
9	第一节 马克思、恩格斯的权力监督思想
24	第二节 列宁的权力监督思想
44	第三节 毛泽东的权力监督思想
59	第四节 邓小平的权力监督思想
84	第五节 江泽民的权力监督思想
102	第二章 科学认识权力的特性及其运行规律
103	第一节 权力的概念
104	第二节 权力的两重性
107	第三节 权力的自然属性
115	第四节 权力失去监督的危险性
120	第五节 社会主义制度下权力监督的特殊性
122	第三章 中国共产党执政以来加强党内权力监督的实践 经验
123	第一节 改革开放前加强党内权力监督的实践经验
127	第二节 改革开放后加强党内权力监督的基本经验
140	第四章 新时期党内权力监督的对象、内容及方法

140	第一节 党内权力监督的重点对象和重点内容
141	第二节 党内权力监督的方法和途径
158	第五章 社会主义市场经济条件下权力运用的基本规则
158	第一节 依法用权
161	第二节 用权为公
162	第三节 民主与集中的统一
163	第四节 授权必须监督
165	第六章 党内权力监督的基本原则
165	第一节 依法监督原则
168	第二节 监督创新原则
176	第三节 吸纳、借鉴原则
177	第四节 科学性原则
179	第五节 实效性原则
183	第七章 党内权力监督的机制建设
183	第一节 监督机制的功能与手段
189	第二节 改革和完善干部任用机制，从任用源头上遏制吏治腐败
205	第三节 改革权力制衡机制，以权力制约权力
211	第四节 党内权力监督要立足于机制创新
214	第八章 重典治腐，依法治吏，构筑坚强的法纪防线
214	第一节 加强立法，构建完备的法律体系
215	第二节 严肃执法，违法必究
216	第三节 有效护法，培养法律精神
220	第九章 整合反腐资源，建立教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系
220	第一节 加强思想道德教育和纪律教育，筑牢拒腐防变的思想防线

222	第二节 加强党风廉政制度建设，建立反腐倡廉的制度体系
223	第三节 加强监督制约，形成权力正确行使的有效机制
227	第十章 党内权力监督的治本之策：制度反腐
227	第一节 人治反腐与制度反腐
237	第二节 制度反腐的重要意义
239	第三节 制度反腐的主要内容
241	第四节 政治文明与制度反腐
245	第五节 十六大以后党中央推进制度反腐的重要举措
251	附录一：中共中央关于印发《中国共产党党内监督条例（试行）》的通知
253	附录二：中国共产党党内监督条例（试行）

绪 论

中国共产党党内监督，是党为了加强自身建设，更好地反映和代表工人阶级和人民群众的利益，而依照党章和其他规章制度，在其组织内部开展的协调有序的监察、督促活动。

为使党内监督进一步规范化、制度化，推动党风廉政建设和反腐败斗争的深入开展，中共中央于2003年12月31日，正式颁布了《中国共产党党内监督条例（试行）》，这是中国共产党建党80多年来颁布的首部党内自我监督条例，正如胡锦涛总书记在中纪委三次全会上所指出的那样：“这个条例体现了我们开展党内监督取得的成功经验，提出了新形势下加强党内监督的明确要求。贯彻落实好这个条例，对于坚持党要管党、从严治党的方针，对于坚持党的性质和宗旨，对于发展党内民主、加强党内监督、维护党的团结统一，进一步提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力，具有十分重要的意义。”胡锦涛总书记号召“各级党委要把学习、宣传、贯彻条例作为一项重要政治任务，周密部署，精心组织，做到认识到位、工作到位，务求取得实效。”中共中央政治局常委、中央纪委书记吴官正同志也明确指出：“《中国共产党党内监督条例（试行）》的颁布实施，是党内监督理论和实践发展的重要成果，是保持党的先进性、提高党的执政能力的必然要求，是坚决惩治和预防腐败的重大举措。学习好、宣传好、贯彻好监督条例，对于防止权力失控、决策失误和行为失范，维护党的纪律，推进党风廉政建设，具有重

要意义。”他要求“各级领导干部要增强接受监督的意识，做自觉接受监督的表率。各级党委要把贯彻落实《条例》作为当前和今后一个时期的重要任务，切实抓紧抓好。”为贯彻落实好《中国共产党党内监督条例（试行）》和中央领导的重要讲话，我们要充分认识加强党内监督的重要意义。

一、加强党内监督是迎接新世纪挑战的需要

当前，国际国内形势总的对我们全面建设小康社会是有利的。世界多极化和经济全球化的趋势继续在曲折中发展，和平与发展是当今时代的主题。随着我国综合国力的增强，我国的国际地位和影响进一步提高，各大国和国家集团更加看重我国的作用，许多国家都在寻求加强同我国的合作。我们坚持走和平崛起的道路，尽量避免处于世界重大冲突的焦点，我国在国际事务中处于主动有利的地位。世界科技进步日新月异，全球产业结构调整步伐加快，为我们扩大国际经济技术合作提供了新的机遇。我国经济保持 20 多年的持续快速增长，社会主义市场经济体制初步确立，对外开放不断扩大，为推进全面建设小康社会奠定了坚实的物质技术基础和有利的体制环境。改革开放和现代化建设给群众生活带来的巨大变化，进一步激发了全国人民全面建设小康社会的热情。我们党经过艰辛探索，形成了基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验，提高了在新的历史条件下执政兴国的能力。在刚刚过去的 2003 年里，我们妥善应对各种突发事件和自然灾害，经济社会发展取得显著成就，全面建设小康社会开局良好，为我们继续前进创造了十分有利的条件。

在看到各方面有利条件的同时，我们还必须清醒地看到前进

道路上存在的困难和挑战。世界仍很不太平，不稳定、不确定、不安全因素有所增加。美国单边主义倾向突出，霸权主义和强权政治有新的表现；一些地区因民族、宗教等问题引发的局部战争和冲突连绵不断，恐怖主义危害严重，非传统安全因素凸显，世界经济增长乏力，综合国力竞争激烈，西方敌对势力正在加紧对我实施西化、分化的政治图谋。我国经济社会发展也存在着一些突出矛盾和问题，比如，农民增收困难，就业再就业压力较大，经济发展和人口、资源、环境的矛盾十分突出，生产力大发展仍然面临着诸多体制性障碍，由人民内部矛盾引发的群体性事件时有发生，一些消极腐败现象还在滋生蔓延。尤其是胡锦涛总书记在中纪委三次全会的报告中列举的干部作风的十个突出问题，更是切中要害，一针见血。这些问题都是同党的宗旨和性质格格不入的，都是同人民群众的利益格格不入的，必然会引起群众的不满。这些问题的存在，致使一些本来可以做好的事情，没有做好，一些本来应该解决的问题久拖不决，一些本来可以缓解的矛盾进一步激化。这些不良风气如不坚决刹住，势必严重削弱党员队伍的战斗力，势必损害党同人民群众的血肉联系，最终势必妨碍全面建设小康社会宏伟目标的顺利实现。

在国际国内各种有利因素和不利因素并存的情况下，我们要把握住重要战略机遇期，推动经济社会协调发展，不断开创中国特色社会主义事业新局面。实现全面建设小康社会的宏伟目标，很重要的一条就是要始终坚持求真务实，全面科学地判断形势，增强忧患意识，做到居安思危，抓住机遇，迎接挑战，克服困难，把加快发展的立足点放到真抓实干上。

我们必须清醒地认识到，面对复杂多变的国际环境，面临艰巨繁重的国内建设任务，面对我们党肩负的历史使命，要贯彻落实好“三个代表”重要思想和十六大精神，抓好发展这个党执政

兴国的第一要务，落实全面、协调、可持续发展观，实现经济持续快速协调健康发展和社会全面进步，必须大力弘扬求真务实精神、大兴求真务实之风；要坚持立党为公、执政为民，保持党同人民群众的血肉联系，切实把最广大人民的根本利益维护好实现好、发展好，必须大力弘扬求真务实精神，大兴求真务实之风；要全面推进党的建设新的伟大工程，加强党员干部队伍建设，提高党的执政能力，也必须大力弘扬求真务实精神，大兴求真务实之风。

二、加强党内监督是实现“三个代表”的重要保证

“三个代表”从历史唯物主义的高度精辟总结了我们党 80 多年来的基本经验，科学地概括了我们党的性质、宗旨和根本任务，深刻地指明了新形势下坚持党的先进性和更好地发挥领导作用的努力方向。胡锦涛总书记在“七一”讲话中指出：“‘三个代表’重要思想反映了我国最广大人民的共同意愿，体现了当今世界和中国发展的时代精神，显示了马克思主义科学理论的强大力量，是全党全国人民在新世纪新阶段继续团结奋斗的共同思想基础”。因此，要保持党的先进性，使我们党始终成为“三个代表”，必须加强党的建设，坚持从严治党。而从严治党的核心就是加强对党内权力的监督。

“三个代表”是对新时期党的先进性的新概括。在新的历史条件下，要把我们党建设成为一个什么样的党、怎样建设党的问题，是党的建设的根本问题。“三个代表”是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。坚持党的先进性，这是巩固党的执政地位的根本要求。党必须始终站在时代的前列，以其自身先进的形象，成为全社会的表率，才能赢得人民的拥护和信任。坚持党的

先进性，必须保持与时俱进的精神状态。我们党要不辱使命，不负重托，带领全国人民全面建设小康社会，实现中华民族的伟大复兴，必须不断加强和改进党的自身建设。坚持与时俱进，从理论上研究腐败现象的历史特征及其产生的根源和规律，不断探索反腐倡廉的新思路新方法，根据不同时期的新情况新问题，准确把握形势，正确进行决策，反腐倡廉才能落到实处。党要保持先进性，必须坚持执政为民。这是我们党立于不败之地的基础。共产党员如果背离了党的宗旨，必然要脱离群众，走向腐败和堕落。共产党员在任何时候、任何情况下，都要牢记情为民所系、权为民所用、利为民所谋，密切党同人民群众的血肉联系，维护好人民的根本利益。由此可见，只要我们坚定不移地按照“三个代表”的要求，脚踏实地，开拓进取，做好各项工作，全面加强党的建设，就一定能够把我们党建设成为领导中国特色社会主义的坚强核心。

三、加强党内监督是巩固党的执政地位的需要

中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是中国最广大人民群众根本利益的忠实代表。在我国坚持中国共产党的执政地位，实行人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体，是中国人民长期奋斗的结果和历史的必然选择。长期以来，我们党致力于发展社会主义民主政治，依靠人民群众管理国家事务，重视党内权力监督特别是对党内各级领导干部的监督，在党的自身建设方面取得了很大的成绩。但是也必须看到，我们做的还远远不够，党内监督特别是对党内主要领导干部的监督还是一个薄弱环节，还没有形成一套行之有效的党内监督制约机制，近几年，一把手犯罪率不断增高，就暴露出党内监督机制的明显缺陷。在一些地方，

消极腐败现象禁而不止，查而不绝，重大违法违纪案件时有发生，这些已经引起了党内外群众的强烈不满和忧虑。尤其是面对建立社会主义市场经济体制过程中暴露出的深层次矛盾，面对国际共产主义运动出现的挫折，面对西方敌对势力“西化”、“分化”的政治图谋，面对西方多党政治的严峻挑战，广大干部群众极为深切关注我们党能否通过加大对党的干部特别是对各级领导干部的监督，推进社会主义民主政治建设，有效地防止和遏制党内腐败现象。从某种意义上讲，这也是对我们党领导水平、执政水平和拒腐防变能力的考验，是对我们党能否坚持先进性和根本宗旨的考验。“治国必先治党，治党务必从严”。从严治党，就必须首先体现在对党内权力的严格监督上。

四、加强党内监督是提高党的执政能力和领导水平的需要

胡锦涛总书记在“七一”讲话中指出：“坚持贯彻‘三个代表’重要思想，以加强党的执政能力为重点，不断提高党的创造力、凝聚力和战斗力，不断巩固党的阶级基础和扩大党的群众基础，我们党就能在世界形势深刻变化的历史进程中，始终走在时代前列，在应对国内外各种风险考验的历史进程中，始终成为全国人民的主心骨，在建设中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强的领导核心。”“全党同志特别是领导干部要不断增强科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法执政的能力和总揽全局的能力”。这五种能力是构成党的整体执政能力最基本的要素。没有这五种能力的提高，提高党的执政能力就无从谈起。但是，党的整体执政能力、执政效能能否得到最大程度的发挥，关键要看党内的监督制度是否规范化、制度化。党内监督制度起着龙头的作用，党内监督搞好了，就能引导

和带动其他规章制度的贯彻落实。因此，党的执政能力和领导水平的提高呼唤党内监督制度的加强和创新。

加强党的执政能力建设，就要进一步加强党内监督，发展党内民主，实现党内监督和党内民主的制度化。党的理论和纲领决定着党的先进性，但要保证党在实践过程中始终保持先进性，还必须要有一套与之相适应的体制机制和制度来保证。其中，党内监督和党内民主在决定党的执政能力和领导水平中起着重要作用。加强党内监督，发展党内民主，坚持和完善民主集中制，才能为提高党的执政能力和领导水平提供有力的制度保证。只有更好地加强党内监督，发展党内民主，坚持和完善民主集中制，才能消除权力高度集中的组织制度和领导制度产生的弊端，实现党的领导、人民当家作主和依法治国的高度统一。

加强党的执政能力建设，必须改革和完善党的领导方式和执政方式。要发展好社会主义市场经济，我们就必须站在全局的高度，理顺党委与政府、企业、社会中介组织之间的关系，理顺党委内部的关系，学会按社会主义市场经济规律办事，实现对政治、经济和文化的法治化管理。这些都要求我们党进一步改革和完善领导方式和执政方式，使之更加科学化、规范化、制度化，不断提高领导水平和执政能力。要通过改革和完善党的领导方式和执政方式，使我们党真正发挥总揽全局、协调各方的作用，支持各方依法履行自己的职责。各级党委要真正做到谋全局、把方向、管大事，提高执政效率，降低执政成本，提高人民群众满意度，保证党的路线方针政策的全面贯彻落实。而要做到这些，其中一个重要的前提，就是加强对党内权力的监督，只有加强对党内权力的监督，才能有效防止权力失控、决策失误和行为失范，才能有效预防腐败的发生。