

中国 社会主义 监督学

主编：高国彬

主 编：高国彬

副主编：阮宏梅

刘吉荣

陈洪波

张绍明

中国社会主义监督学

湖北人民出版社

中国社会主义监督学

高 国 彬

*

湖北人民出版社出版·发行

湖北省新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 11印张 5插页 27.4万字

1990年12月第1版 1990年12月第1次印刷

印数：1—10,000

ISBN7—216—00668—2

D·151 定价：5.35元

序

王仲奇

社会主义监督学是运用马克思主义的理论和方法，研究社会主义监督制度和监督实践及其规律的综合性社会科学，是从政治学、法学、社会学等相对成熟的学科体系中逐步独立出来的一门新兴的边缘学科。根据不同类型的监督制度和监督实践，社会主义监督学可以划分为政党监督学、法律监督学、行政监督学、纪律监督学等若干分支学科。社会主义监督学研究的范围十分广泛。它包括社会主义监督制度的建立、发展、分类和特点，各种监督体系在国家体制中的性质、地位、职能和作用，各类监督的对象、程序、内容和形式，以及中外各种监督理论，等等。

监督制度是国家的一项重要政治制度。它是人类社会发展到一定历史阶段的产物。严格意义上的监督，是随着国家的产生而产生，并随着社会政治和经济的发展而发展的。综观古今中外的监督制度史，历代统治阶级无不注重运用监督手段维护本阶级的根本利益，巩固其统治地位。在我国，有文字可考的监督制度可以追溯到西周时代的“监国制度”。在国外，尤其是在近代资本主义国家，监督制度在国家政治体制中占有举足轻重的地位。

我国社会主义的监督制度，是民主政治的一项重要内容，它与历史上任何一种剥削阶级类型的监督制度有着本质的区别。较之当代资本主义国家的监督制度，它的先进性、优越性或者说根

本特征，主要表现在监督主体和内容的广泛性、监督权利的平等性和真实性、监督权利和义务的一致性。我国社会主义制度确立后，党和国家高度重视监督制度的建设。宪法明文规定，一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。《关于党内政治生活的若干准则》指出：“为了保持党和人民群众的密切联系，防止党的领导干部和党员由人民的公仆变成骑在人民头上的老爷，必须采取自下而上和自上而下相结合、党内和党外相结合的方法，加强党组织和群众对党的领导干部和党员的监督。”党的十三届六中全会通过的《关于加强党同人民群众联系的决定》重申：“对各级领导机关和领导干部必须加强监督。要建立和完善党内监督与党外监督，自上而下的监督与自下而上的监督的制度。”并提出制定党内监督条例，建议全国人大和国务院制定监督法和行政监督法规。这些都充分说明，加强我国社会主义监督制度建设，是我们党和国家的一项长期重要的任务。

近年来，随着我国监督机构和监督制度的日趋完善，监督实践逐步深化，专门研究监督制度和监督实践及其规律的监督学便应运而生。目前，关于监督学的理论研究方兴未艾，但系统研究社会主义监督学的专著尚不多见。高国彬同志主编的《中国社会主义监督学》一书，可谓我国监督学研究领域较早取得的成果之一。该书运用马克思主义的立场、观点和方法，坚持理论联系实际的原则，较为系统地论述了我国社会主义监督的理论，以及监督体系中党内监督、权力机关（人大）的监督、行政机关的监督、司法机关的监督、人民政协的监督、人民团体的监督、社会监督等各类监督的特定内涵、特定对象和活动范围。尤其是它还揭示了我国各类监督之间互相配合、协作的新型关系，显现了多种监督体制并存的有机的网络体系。该书内容丰富新颖，具有理

论性与专业性、实用性相结合的特点，不失为理论研究、指导工作、培训干部的好教材。它的出版对于丰富监督理论，完善监督机制，深化监督实践，进而保障政治、经济和社会的稳定发展，促进社会主义物质文明和精神文明的建设，发展社会主义民主，健全社会主义法制，有着积极的意义。当然，这本书难免有不足之处，希望读者指教，使它能够在实践中不断总结提高，愈加完善。

社会主义监督学是一门新兴的学科，唯其“新”，才更有研究价值。我以为，《中国社会主义监督学》一书，不但反映了社会主义监督学研究的初步成果，而且体现了编著者探索真理的执着精神，这是难能可贵的。由此，我们有理由相信并期待一切有志于社会主义监督学理论研究的同志，会有更多、更好的著作问世。

1990.6.25.

目 录

第一章 绪 论

- 第一节 中国社会主义监督学的研究对象…………… (1)
- 第二节 中国社会主义监督学研究的特点…………… (7)
- 第三节 中国社会主义监督学研究的方法…………… (15)

第二章 监督的基本原则、措施和任务

- 第一节 基本原则…………… (19)
- 第二节 基本措施…………… (28)
- 第三节 基本任务…………… (33)

第三章 党内监督

- 第一节 党内监督概述…………… (39)
- 第二节 党内组织监督…………… (47)
- 第三节 党内纪律监督…………… (54)
- 第四节 党组织接受民主党派、人民政协和人民群众的民主监督…………… (70)
- 第五节 加强和改进党内监督工作…………… (74)

第四章 国家权力机关的监督

- 第一节 监督的性质和意义…………… (78)

第二节	监督的内容和对象·····	(81)
第三节	监督的形式和主体·····	(86)
第四节	监督的原则和经验·····	(92)
第五节	监督的保障·····	(97)

第五章 国家行政机关的监督

第一节	国家行政机关监督概述·····	(100)
第二节	我国行政机关内部监督的体系·····	(109)
第三节	各级国家行政机关必须接受监督·····	(116)

第六章 行政监察机关的监督

第一节	监察对象和监察职权·····	(119)
第二节	监察任务和程序·····	(125)
第三节	监察特点和作用·····	(133)

第七章 审计监督

第一节	审计监督制度的历史沿革·····	(138)
第二节	审计监督的原则、对象、职能和任务·····	(141)
第三节	审计监督的地位和作用·····	(149)

第八章 财政监督

第一节	财政监督的职能和意义·····	(153)
第二节	财政监督的原则和对象·····	(155)
第三节	财政监督的内容和方法·····	(158)
第四节	财政包干与财政体制改革·····	(165)

第九章 金融监督

第一节	金融监督概述	(168)
第二节	金融的内部监督	(174)
第三节	金融的社会监督	(182)

第十章 工商行政监督

第一节	工商行政监督概述	(190)
第二节	工商行政监督的任务与职责	(198)
第三节	建设有中国特色的工商行政监督	(212)

第十一章 司法机关的监督

第一节	司法机关监督的概念、范围	(215)
第二节	我国司法机关监督的历史沿革和特点	(220)
第三节	司法机关监督的内容和方式	(225)
第四节	司法机关监督的完善	(234)

第十二章 中国人民政治协商会议的民主监督

第一节	民主监督的性质和特点	(240)
第二节	民主监督的主要内容和形式	(250)
第三节	民主监督的地位和作用	(255)

第十三章 人民团体监督

第一节	人民团体监督的意义、特点和作用	(265)
-----	-----------------	-------

第二节	人民团体监督的主要形式·····	(271)
第三节	改革和完善人民团体监督机制·····	(277)

第十四章 社会监督

第一节	人民群众监督·····	(283)
第二节	舆论监督·····	(296)

第十五章 监督处置

第一节	监督处置概述·····	(303)
第二节	监督处置的形式·····	(306)
第三节	监督处置的程序·····	(312)
第四节	监督处置的原则和方法·····	(316)

第十六章 监督主体和对象的权利及其保护

第一节	监督主体的权利·····	(320)
第二节	监督对象的权利·····	(325)
第三节	监督主体和监督对象权利的保护·····	(328)

第十七章 我国监督体制的改革

第一节	我国监督体制改革的必要性·····	(331)
第二节	我国监督体制改革的方向·····	(337)

后 记

第一章 绪 论

人类社会是一个复杂的有机整体，为了使整个社会协调有序地发展，这就要对社会生活的各个方面、人们的各种行为实行有效的制约和监督，并使之经常化、制度化。在新的历史条件下，如何加强和完善我国的监督机制，以适应社会主义现代化建设的需要，这需要建立一门相对独立的适合我国国情的中国社会主义监督学，来进行较系统的研究。

第一节 中国社会主义监督学的研究对象

毛泽东同志指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”^①中国社会主义监督学之所以能够成为一门相对独立的学科，就因为它同其它任何一门学科一样，有其自己特定的研究对象和内容。

一、监督

监督学在我国还是一门新兴的学科，人们对它的重视和研究还很不够，迫切需要大力展开探索。而要了解监督学，首先必须回答什么是监督。

“监督”，原指监察和督促。一般说来，监督有狭义和广义

^①《毛泽东选集》第1卷第284页。

之分，狭义上的监督专指行政机关依照国家法律、法规以及各种规章制度对其所属机构和工作人员所进行的监察和督促，即通常所说的行政监督。广义上的监督包括党组织监督、国家权力机关监督、行政监督、司法机关监督、人民政协监督、人民团体监督、社会监督等。我们这里所讲的“监督”是从广义上讲的，也就是指党组织、国家权力机关、行政机关、司法机关、人民政协、人民团体和人民群众，依照党章、党纪、国家法律、法规、规章制度以及道德规范，对党和国家机关、工作人员以及公民在社会生活的各个领域的社会活动，进行科学的指导和监控。

监督的对象包括党和国家机关、人民团体及其工作人员以及所有公民。其中主要是各级领导干部。这是因为他们所担负的任务不同。各级领导干部是社会主义现代化建设的组织者、指挥者，他们的思想状况如何、工作的好坏，直接影响到工作的全局，关系到党和国家事业的成败。同时，由于他们处于领导地位，对广大人民群众的影响极大，他们作风的好坏，为政是否廉洁，对党风、政风乃至整个社会风气，都有极大的影响作用。此外，正因为他们都是领导干部，手中掌握着一定的权力，这样，如果不能严格要求自己，搞起不正之风来，比一般工作人员就要方便得多，危害要大得多。所以，各级领导干部，更应自觉地接受监督。

监督的内容包括：（1）监督党和国家机关、人民团体及其工作人员对党的路线、方针、政策和决议的执行情况，鼓励和提拔坚决贯彻执行党的路线、方针、政策和决议的工作人员，调整那些工作不力的工作人员，撤换消极抵制的工作人员；（2）监督党和国家机关、人民团体及其工作人员执行决策的方式、方法和手段，并对执行者的素质能力作出评价，合理安排其工作。鼓励、提拔优秀人才，调整不胜任本职工作的工作人员，惩办违纪违法职者；（3）监督党和国家机关、人民团体及其工作人员坚持民主集中制原则，在决策过程中实行民主化、科学化和法制化，

充分发扬民主，遵守科学决策程序，使决策的制定和实施更加符合实际；（4）监督党和国家机关、人民团体及其工作人员的领导管理活动是否符合党和国家的政策，是否符合国家宪法、法律、法规，是否符合党、国家和人民的利益，是否符合社会主义道德；（5）监督国家公民的行为是否合理合法。总之，监督的内容极为广泛，它包括检查和监督党和国家机关、人民团体及其工作人员在权限范围内的全部活动乃至社会生活的各个领域。

二、监督的分类

监督从不同的角度和标准，可以有不同的分类，但一般来讲，主要有以下几种类型：

1. 按监督的主体不同，可以分为权力机关的监督、党组织的监督、行政机关的监督、司法机关的监督、人民政协的监督、人民团体的监督和社会监督等。

所谓权力机关的监督，是指国家权力机关通过立法、审议工作报告、质询、罢免等形式，来监督国家行政、审判、检察等机关及其工作人员的领导管理活动。国家权力机关，有权对其他国家机关及其工作人员实行宏观监控，以促使这些机关及其工作人员正确执行党和国家的路线、方针和政策，奉公守法，忠于职守，防止国家机关及其工作人员滥用职权、错误决策、偏离方向，甚至贪污腐化，保持其效能正确发挥和为政清廉。

党的监督是党和党的纪律检查机关，对党的各级组织和广大党员遵守党规党纪和国家法律、法规的情况的监察和督促。党的监督在对党和国家机关党员干部的监督中，具有特殊的重要意义。在社会主义国家中，共产党是执政党，也是人民根本利益的集中体现者，党和国家机关工作人员，尤其是其中的共产党员必须认真贯彻执行党的路线、方针和政策，严格遵守党的纪律。没有党纪监督，就难以保证各级党组织和广大党员干部的领导管理活动始终沿着党所指引的方向前进。

行政机关的监督是指对国家行政机关及其工作人员的行政管理活动所实施的监察和督促。它主要是通过上下级之间的相互监督、专门行政监察机关的监督、各种专业监督来保障制定决策的正确和执行决策的顺利。上下级之间的监督是指行政机关及其工作人员自上而下和自下而上的双向监督，这是行政监督中最基本的形式。专门行政监察机关的监督，是指国家为保证行政监督的实施而成立的专门性监察机构行使监督权。这种监督以法律、行政法规和规章制度为准绳，对行政机关及其工作人员实施客观公正的监督。

司法机关的监督是指司法机关依据法律，对有关国家机关及其工作人员的违法行为所进行的监督。其目的在于保证国家的法律能得到不折不扣的实施，以防止国家机关工作人员的渎职违法和公民的违法行为。

人民团体监督是人民群众通过工会、共青团和妇联等组织，对党和国家机关及其工作人员的监督。我们的党是人民利益的忠实代表，我们的国家是人民当家作主的国家，我们的各级干部是人民的公仆和勤务员。我们党和国家的性质，决定了它们必须接受人民群众的监督，不断改进自己的工作，更好地代表人民，为人民谋利益。我国宪法第27条明确规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”

社会舆论监督主要是指国家利用社会公众的议论和意见对党和国家机关、人民团体及其工作人员的领导管理活动，通过广播、电视、报刊等途径进行批评和建议来实施的一种社会监督。社会舆论监督不具有法律的效力，但它却能起到其他监督形式不可代替的监督作用。

2.按监督对象活动的阶段，可分为事前监督、事中监督和事后监督。

事前监督是指对党和国家机关及其工作人员领导决策制定过程的监督，其目的是为了保证领导决策制定的及时、正确，防止决策失误。事中监督是指对党和国家机关及其工作人员、公民贯彻和实施决策过程的监督，其目的主要是为了保证决策的顺利执行与实施，其作用是随时随地检查、考核决策执行与实施的情况，并采取措施及时克服和纠正决策执行中的偏差。事后监督是指在某项工作完成之后进行总结、检查，看是否达到了决策所预期的目标。从检查中总结成功的经验，发现错误和偏差并从中吸取教训，提出改进的办法。

3. 按监督的内容不同，可以分为一般监督和专业监督。

一般监督是指对被监督对象整个工作或行为实行全面的监督。专业监督是指对被监督对象某一方面业务工作或行为的监督，它只涉及被监督对象活动的某一个方面。如审计监督、工商监督、人事监督、海关监督等。

三、监督学研究的对象、范围、体系和结构

1. 监督学研究的对象

中国社会主义监督学研究的对象就是社会主义的监督过程和监督制度。所以，中国社会主义监督学是系统地研究中国社会主义监督制度和监督活动及其规律的一门综合性科学。具体来说，它要研究监督制度的概念、类型、本质、任务和作用，探索监督制度的起源和发展演变以及监督活动的规律。

2. 监督学研究的范围

中国社会主义监督学研究的范围，包括监督本身所涉及的一切领域。随着社会主义事业的不断发展，监督的范围越来越广泛，内容越来越复杂。与之相对应，监督学研究的范围也越来越广泛、复杂。具体来说，它研究的范围包括：监督的历史沿革；监督的原理、原则、措施和方法；监督的内容；监督的形式；监督的方针、政策；监督的处置；监督的保障；监督法规等。当然，

这只是大致的，由于中国社会主义监督学还是一门新兴的学科，而且又是一门应用性很强的学科。因此，它研究的范围会随着社会的发展而不断扩大、发展。

3. 中国社会主义监督学的体系和结构

任何一门学科，都有其相对独立的科学体系和结构，中国社会主义监督学同其它学科一样，也具有自己的体系和结构。这个体系和结构是：（1）中国社会主义监督学研究的对象和特点。因为每门学科的建立都是以其特定的研究对象为依据的，所以，中国社会主义监督首先必须回答它研究的对象和内容是什么？它同其它学科的关系是怎么样的？它自己有何特点。（2）中国社会主义监督的原则、措施、任务和作用。在确定了中国社会主义监督学的研究对象之后，接着就要从总体上回答如何实行监督，监督必须坚持哪些基本原则，采取哪些措施以及它的任务和作用是什么。在从总体上回答了监督的原则、措施和任务之后，接着就要具体研究如何实行监督，监督的内容和方式是什么。（3）党组织的监督。主要研究党组织内部监督的内容、特点、原则和方式；中央和地方各级党委的监督；党的专门监督机构即纪律检查委员会的监督等。党组织的监督在整个监督体系中居于领导地位。（4）国家权力机关的监督。主要研究国家权力机关监督的内容、特点、形式和原则。（5）国家行政机关的监督。主要研究和回答行政机关内部的监督，它包括行政机关监督的对象、权限和方式；行政机关上级对下级的监督和下级对上级的监督；行政机关监督同国家权力机关监督的关系；行政机关监督同人民群众及其社会监督的关系等。（6）国家专门行政机关的监督。主要是研究专门行政机关在监督活动中的权限、作用、程序和方式。它包括行政监察机关的监督，审计监督，财政监督，金融监督，工商监督，税务监督，海关监督等。（7）司法机关的监督。主要研究司法机关监督的特点、形式和内容；司法机关监督的对象

和范围等。(8) 人民政协的监督。主要研究人民政协监督的性质和特点；人民政协监督的内容和形式；(9) 人民团体监督。主要研究工会的监督、妇联的监督、共青团的监督；工会、妇联、共青团监督的特点和作用。(10) 社会监督。主要研究人民群众监督的地位和作用；人民群众监督的特点和形式；社会舆论监督的特点、原则、方式和作用。(11) 监督处置。主要研究监督处置的特点和作用；监督处置的形式；监督处置的程序以及监督处置的原则和方法。(12) 监督主体和对象的权利及其保护。主要研究监督者和被监督者在监督过程中有哪些权利，如何保护这些权利。(13) 中国社会主义监督体制的改革和完善。

由于中国社会主义监督学还是一门较年轻的学科，它还要进一步的发展。因此，关于它的体系和结构也还有待进一步探索，随着监督活动的不断深入和监督制度的不断完善，中国社会主义监督学的体系也会逐步完善起来。

第二节 中国社会主义监督学研究的特点

一、中国社会主义监督的实质和特点

监督属于社会的上层建筑，它总是在一定的经济基础上建立起来并为一定的经济基础服务的。历史上任何一个统治阶级，为了维护自己的经济利益和政治统治，总要建立和强化自己的监督机构和制定一套监督制度。但是，一切剥削阶级都总是把监督说成是为整个社会的利益服务的，他们总是极力掩盖监督的阶级性，歪曲监督的实质。社会主义国家的监督，是代表绝大多数劳动人民利益的，是为社会主义经济基础服务的，是巩固人民民主专政的工具。所不同的是，以往一切剥削阶级都不敢公开承认监督是为极少数统治阶级服务的，而无产阶级则公开承认自己监督的阶