

论十三年来党内监督理论与实践的新发展

何巧红

(株洲工学院 经济管理学院,湖南 株洲 412008)

摘要:十三年来,党内监督在理论和实践方面都有了新的发展。理论上,以“三个代表”重要思想为指导,确立了以经济建设为中心,围绕着提高领导水平和执政水平、增强拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题,通过民主集中制的正确实施,切实保证党员的民主权利,监督党的基本路线、方针、政策的贯彻执行。实践上,坚持和发展民主集中制,加强党内监督制度建设,加大专门监督机构的监督力度,加强对党内监督重点——领导干部的监督管理。

关键词:党内监督;“三个代表”思想;理论与实践

中图分类号:D262.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2004)03-0063-04

Research on the New Theory and Practices of Inner-party Supervision in the Past Thirteen Years

HE Qiao-hong

(Department of Economics and Administration, Zhuzhou Institute of Technology, Zhuzhou 412008, China)

Abstract: In the past thirteen years, the inner-party supervision made great progress in theory and practices. In theory, the CPC party are guided by the “three represents” important thought, keeping economic development as the central task, enhancing the Party’s art of leadership and governance, increasing its capability of fighting corruption and guarding against degeneration and risks and making unremitting efforts to combat corruption. And she adheres to democratic centralism, guaranteeing the democratic rights of Party members, firmly supervision over the implementation of the Party’s line, principles and policies. In practices, there are four aspects: (1) stick to the principle of democratic centralism, and ensure the realization of the supervision of democratic centralism; (2) reinforce the construction of concrete system and their binding functions; (3) strengthen the supervision of special supervision departments; (4) reinforce the supervision of leading cadres, which is the key point in inner-party supervision.

Key words: inner-party supervision; the “three represents” thought; theory and practice

党内监督对于党的建设有着重要作用。特别是在新时期,党内监督对于防止权力的蜕变,保障党员的民主权利,监督党的路线方针政策的执行,保证民主集中制的施行和巩固执政地位有着不可替代的作用。

改革开放以来特别是党的十三届四中全会以来的十三年,中国共产党在党内监督的理论和实践方面都取得历史性突破,而这些突破和进展都是以江泽民为主要代表的第三代党中央的领导下取得。

一、党内监督基本理论的发展

正确开展党内监督工作要有正确的指导思想。十三年来党内监督的指导思想取得了重大进展,概括地说就是“三个代表”思想。党内监督就是按照“三个代表”重要思想的要求,以

经济建设为中心,围绕着提高领导水平和执政水平、增强拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题,通过民主集中制的正确实施,切实保证党员的民主权利,监督党的基本路线、方针、政策的贯彻执行。这一监督思想集中体现在党的三代领导核心江泽民同志有关党的建设的许多论述中。具体有以下四个方面。

第一,提出“越是改革开放,越要加强和健全党内监督”,明确党内监督的重要目的在于确保经济建设和改革开放的顺利进行,促进先进生产力的发展。发展是执政兴国的第一要务。在改革开放和发展社会主义市场经济条件下,作为领导全国政权的执政党,需要不断促进政治、经济、文化等方面的全面发展,需要在各项建设中作出决策。这种权力的运用,如

果缺乏有效的制约和监督,就可能造成决策和决策执行的失误,就会导致权力的滥用和腐败。为了保证决策的正确,就需要加强监督,特别是党内监督。

江泽民继承了邓小平关于“在整个改革开放过程中都要反对腐败”的重要思想,并且进一步强调:“越是改革开放,越要加强和健全党内监督;越是领导机关、领导干部,越要有严格的党内监督”。^[1](p1690)这就明确了党内监督要以经济建设为中心,使党内监督成为促进经济发展、改革开放和搞好党的建设的重要手段。在反腐败的问题上,找到了一条不依靠政治运动,而是“围绕经济建设这个中心,把反腐败斗争同改革、发展、稳定有机结合起来,依靠自身的力量和人民群众的支持,抵御资产阶级和各种剥削阶级腐朽思想的侵蚀,努力把消极腐败现象减少到最低限度的路子”。^[1](p1685)

第二,通过监督民主集中制的施行,确保党的路线方针政策的贯彻执行,明确了党内监督的核心。马克思主义发展史表明,按民主集中制组织起来的政党和政党监督,与生俱来。在我国,民主集中制是党和国家的根本制度,也是根本的监督制度。江泽民继承了邓小平的民主集中制思想,同样强调这一制度的重要性。他认为:“在改革开放和发展社会主义市场经济的条件下,民主集中制不仅不能削弱,而且必须完善和发展。”而在民主集中制建设的内容、途径和范围方面,江泽民作出了新的贡献。他强调指出:“决策的科学化、民主化是实行民主集中制的重要环节,是社会主义民主政治建设的重要任务。”^[2]强调在“三重一大”问题上(重大决策、重要干部任免、重要建设项目安排和大额度资金使用),要严格采取民主集中制原则,“不准个人或少数人专断”^[1](p1691)。第三代领导集体强调要重视党内监督,强调要坚持实行民主集中制,就是要通过这一根本制度来确保党的路线方针政策的贯彻执行,这是党内监督的核心。确保中央的政令畅通,保障党员的民主权利,在中国共产党的领导下,实现国家富强和人民富裕的目标。

第三,贯彻从严治党方针,确保党的执政能力的提高和执政地位的巩固,明确党内监督的历史任务。作为一个长期执政的党,在新的历史条件下,面临着执政地位和执政能力的考验。我们的党员干部都手握着一一定的权力,如不受监督,后果不堪设想。江泽民指出:“我们党取得执政地位以后,获得了更好地为人民服务的条件,也增加了脱离群众甚至腐败变质的危险。”如何才能提高执政能力和巩固执政地位,要通过从严治党,加强党内监督来实现。第三代领导集体继承了我党在从严治党实践上的一贯做法,并结合新时期党在长期执政和发展社会主义市场经济条件下党的建设的实际,创造了一些新的经验。江泽民强调“党要管党,首先要管住领导班子和领导干部。从严治党,首先要治理好领导班子和领导干部”。^[3]

在这一问题上,江泽民主要强调了四个方面:其一,对领导干部一定要严格要求、严格管理。强调领导干部要“自重、自省、自警、自励”。其二,对领导干部的选拔任用一定要严格。要严格地实行选拔任用的责任制。其三,对领导干部一定要严格监督。其四,对领导干部发生的违纪行为一定要严肃查

处。对敢于无视法纪,违法犯罪的干部,必须用重典。江泽民还深刻分析了现阶段腐败现象产生的原因,为党内监督确立了科学的认识前提。多次重申反对腐败,教育是基础,法制是保证,监督是关键,要通过深化改革,铲除滋生腐败现象的土壤和条件。这些论述为我们党内监督实践提供了具体理论方面的指导。

第四,加强正确的权力观教育,确保“执政为民”,始终代表最广大人民群众的根本利益,明确党内监督的根本出发点和落脚点。中国共产党是代表人民行使管理国家和社会的权力的。要正确行使人民赋予的权力,依法办事,清正廉洁,勤政为民。坚持党的群众路线,始终代表最广大人民群众的根本利益,自觉地接受党和群众的批评和监督。

江泽民着重强调领导干部要牢固树立正确的权力观。他指出,树立正确的权力观,最根本的是要解决好始终保持党同人民群众的血肉联系的问题。马克思主义政党执政以后,能否正确地看待和行使人民赋予的权力,始终保持同人民群众的血肉联系,是一个必须长期经受的根本性考验,也是一个关系社会主义事业前途命运的长期的根本性课题。

加强正确的权力观教育,首先是加强学习,提高思想境界和道德修养,增强公仆意识,自觉摆正同人民群众的关系。真正做到立党为公、执政为民。其次要加强党性修养。领导干部必须树立强烈的党的意识。党员干部要与党同心同德,以奋发有为的精神状态、脚踏实地的工作作风,积极推进本地区、本单位的各项工作,以自己的实际行动,把广大人民群众紧紧团结在党的周围。

二、党内监督实践的新发展

(一)坚持民主集中制有了新的科学规定

新时期以来,坚持民主集中制的实践不断加强和完善,确保民主集中制的实施和民主集中制监督的实现。十四大对民主集中制有了更科学的表达,即“民主集中制是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合”,明确强调了两者的结合。十五大党章基本沿用了十四大党章的规定。十五大党章第二章“组织原则”第十条规定了民主集中制的基本原则,反映了民主集中制的基本内涵。1999年1月,江泽民总结概括了坚持民主集中制的十六字基本方法,即“集体领导,民主集中,个别酝酿,会议决定”。这一基本方法是江泽民对民主集中制实施过程的科学总结,强调了民主集中制的基本原则是“集体领导”,基本过程是“民主集中”,实施民主集中制的基本程序是“个别酝酿,会议决定”。十六大又把这十六字的基本方法写入了党章,对于在实际工作中有效地坚持民主集中制有着重要的指导意义。

民主集中制的实施在诸多方面起到了重要的监督作用:首先,领导人和领导机关要经选举产生,并要求定期召开党的代表大会,对于进一步发扬民主,增强党组织的凝聚力和战斗力,对于保证党和国家各级领导机关正确的决策和党的路线、方针、政策、决议的有力贯彻执行具有重要意义;其次,坚持“四个服从”,要求党员个人服从党组织,对于监督、检查党员和党

组织同党中央在政治上保持一致方面有重要监督作用;其三,强调集体领导,分工负责,对于重点监督、检查各级领导班子和领导干部实行集体领导,监督贯彻民主集中制原则的执行情况方面有重要作用。

(二)党内监督制度建设有了新的发展

加大制度的建设和实施的力度,强化了制度的硬性约束作用。严格照章办事,违章必究,坚持在制度和法律面前人人平等,这是搞好党内监督的根本性的做法。邓小平就多次强调制度建设中的硬性约束的重要性,在谈到权力监督与制约时特别强调了制度建设与完善的重要性。江泽民与邓小平一样重视制度建设。他说,“我们党在70多年的发展中积累了丰富的建党经验,有着优良的传统和作风,如何发扬光大,如何持之以恒,很重要的工作就是要使之制度化,建立一整套科学严密的组织制度”。^{[1](p982)}

1. 集体领导制度

从新时期一开始,我们党就特别注重和强调具体领导制度。第一,明确领袖是一个集体。党委内部,书记与委员不是上下级的关系,而是平等的。第二,明确规定重大问题实行表决制。十四大、十五大、十六大党章都明确规定了少数服从多数的原则。决定重要问题,要进行表决。这样可以限制和防止个人专权、擅权。第三,明确规定了集体领导的内容。按照这些规定,又制定了一些具体的规章制度,如十四届四中全会通过的《中央和地方党委的工作条例》,这对于反对个人崇拜,理顺上下级关系,强化集体领导制度有了一定的保证。党的集体领导制度的实施逐步走向规范化。

2. 党内选举制度

选举制是一种有效的监督形式。党的十三大规定了差额选举办法。十五大党章第十一条对保护选举人意志和民主权利、提名程序、无记名投票和差额选举等方式做了一系列规定。为把这一切规定贯彻实施,党和国家又制定了《选举法》和《选举工作条例》,有效地保证了选举制的实行。十六大选举中央委员、中央候补委员和中纪委委员的候选人的时候,就是运用差额预选的方法产生的。差额比例不少于5%。整个选举都是严格按程序办事。

3. 保障党员民主权利制度

在党员民主权利方面,从十一届三中全会开始,党就注意建立党员民主权利保障制度。从十二大党章开始,就改变了九大、十大党章规定的党员只有义务没有权利的做法。规定了选举权与被选举权、批评权、建议权、申诉控告权等八项权利。1994年12月,党又制定了《中国共产党党员民主权利保障条例》,进一步系统阐述了党员民主权利,涉及到民主参与、民主选举、民主决策、民主监督等各个方面。这就大大发展了党内民主和社会主义民主,强化了选举制等制度的监督作用。

(三)纪律检查机关建设得到加强

党的纪律检查机关是维护党的纪律的重要机构,是党内监督的专门机关,在党内监督中起着重要的作用。党的纪律检查工作任务:一是维护党章和其他党内法规。二是检查党

的路线、方针、政策和决议的执行情况。三是协助党的委员会加强党风建设和组织协调反腐败工作。四是受理党员的控告和申诉,保障党员的权利。党的纪检工作具有“维护、教育、惩处、监督”等四项职能。十三年以来我在发挥这一党内监督的专门机构的作用问题上,主要从三方面着手。

一是改革监督机构的工作制度、领导体制,不断健全机构。1992年10月,党的十四大,规定实行党的纪检机关和行政监察机关合署办公。1993年1月,按照中央的规定,中央纪委和监察部正式合署办公。这不仅更加有利于加强党的领导和加强纪委的权力,也提高了纪委的地位;既提高了工作效率,又便于统一行动。

二是根据现实情况制定一系列具体规范、政策。90年代以来,党中央、国务院和中纪委制定了大量的针对党员干部的具体行为规范。如1993年中共中央、国务院关于党政机关领导干部廉洁自律的五条规定,1996年中共中央、国务院《关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为的若干规定》等,在这些规定中,有些内容是对原来内容的修正,但大量的的是根据新的形势而提出的新要求。1997年4月,我们党专门制定了《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则(试行)》。这一准则总结了党近几年来反腐败斗争的经验,高度概括了过去各种反腐败规定的内容,明确了党员领导干部工作、生活上的非界限和行为标准。1997年12月,为了配合实行这一准则,中纪委又印发了《〈中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则〉(试行)实施办法》,从而使这一准则的原则要求进一步具体化,具有可操作性。

三是加大处罚力度。1997年4月,党制定了《中国共产党纪律处分条例》,这个条例详细地规定了党纪处分的各种问题。它把党员受处分的行为划分为7大类。不但规定了违反党纪处分各种处分标准,而且明确了党纪处分的指导思想、任务和适用范围,实施党纪处分的原则,纪律处分运用规则等。这一条例标志着党的纪律处分和纪律规范进入科学化、规范化的阶段。同时,查处大案要案力度不断加大。新时期以来,通过查办违纪违法案件,惩处了腐败分子,纯洁了党组织。据统计,从1992年10月到2000年12月,受到党纪政纪处分的党员和干部有127万多人。而1997年10月至2002年9月,在受处分的党员干部中,县(处)级干部28996人,厅(局)级干部2422人,省(部)级干部98人。特别是查处了全国人大常委会原副秘书长成克杰、江西省原副省长胡长清、公安部原副部长李纪周、沈阳市原市长慕绥新等一批腐败分子,查办了湛江和厦门特大走私案,打击了腐败分子,产生了很大的震慑作用,维护了党纪国法的严肃性,振奋了党心民心,为国家挽回了大量经济损失,产生了重大影响。

(四)对党员领导干部的管理和监督有了新的规范

党内监督的重点是党的各级领导机关和领导干部,特别是掌握最高决策权的领导机关和领导干部。他们能否正确执行党的路线、方针、政策,能否正确地使用权力,直接影响到这些路线、方针、政策的施行效果,关系着党和国家的前途和命

运。江泽民指出,“一个执政党,如果管不住、治不好领导班子和领导干部,后果不堪设想”。^[3]“干部权力越大,责任就越大,对他们运用权力的行为就越应当严格监督。”^[1]他多次告诫全党,要认真汲取官吏腐败造成的“人亡政息”、王朝覆灭的历史教训。为此,必须切实加强对于党员领导干部的监督。

一是强化领导班子内部的监督。坚持和健全党员领导干部民主生活会制度,强调发挥党内民主生活的防范和监督功能。1990年5月,中共中央制定并颁布了《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》,明确要求“党员领导干部都要参加双重组织生活会,既参加所在支部、小组的组织生活会,又参加定期召开的党员领导干部的民主生活会”。实践证明,党员领导干部坚持参加“双重”组织生活会,对于加强领导干部的监督,加强领导班子的思想、作风建设,提高依靠自身力量解决问题和矛盾的能力有重要作用。

二是要求组织监督与党员干部自律相结合。这种“自律”一定要与“他律”结合起来,即与党组织的监督结合起来,才有利于发挥内部软约束与外部硬约束的综合效力;才能较好地发挥思想、道德和党纪国法两道防线的作用。

党员领导干部的自律,就是要求每个领导干部都要认真地监督自己的所作所为。江泽民强调“每个党员干部都要切记自己是一名共产党员,时刻想到应尽的义务,经常按照党章和党内的各项规定对照检查,自重、自省、自警、自励,规范行为,严以律己”。而且要带好领导班子,还要管好配偶、子女和身边工作人员。“‘物必自腐,而后虫生’,掌握这种生活哲理,对于我们党的各级领导干部增强党性修养的自觉性,十分重要。”

党组织加强对党员领导干部的监督,着重抓了以下几个方面:一是加强主动监督,“把监督的关口往前移,加强事前防范”。二是对党员领导干部行使权力的过程进行“跟踪监督”,努力做到领导干部的权力行使到哪里,领导活动延伸到哪里,党组织的监督就实行到哪里。三是对党员领导干部进行“全天候”监督。对党员领导干部的监督,既要监督八小时以内,也要监督“八小时以外”。^[1]

三、几点启示

党内监督十三年的实践取得了巨大的成绩:一是有效地保证了党的路线、方针、政策的执行。无法可依,有法不依,执法不严,违法不究的现象明显减少。二是党员民主权利得到切实的保障。党员群众享有党章和党内法规规定的多项民主权利。党员的选举权、建议权、批评权、申诉权都有了明确的实施细则。三是党的建设的各方面工作逐渐好转。从十三年理论和实践的创新中,可以得出如下结论。

第一,坚持“三个代表”重要思想是搞好党内监督的根本前提。“三个代表”重要思想反映了当代世界和中国的发展变化对党和国家工作的新要求,是指导党的建设的强大理论武器。党内监督工作要在这一重要思想的指导下,才能更好地进行。实际上,“三个代表”的实践早已有之。党内监督已经从

不同层面,自觉按照“三个代表”的要求进行。党内监督的根本出发点和落脚点是维护最广大人民群众的根本利益。惩治腐败,一方面代表了人民群众的利益,另一方面保证了经济的发展,维护先进生产力的发展方向。党的纪律检查工作就是贯彻“三个代表”要求,继承和发扬党风廉政建设的好传统、好作风,并且与时俱进,开拓创新,不断改进纪律检查工作的方法和手段。十三年来党内监督实践取得的历史性突破,证明了“三个代表”重要思想是指导党内监督的根本指导思想。今后,仍将以这一思想为指导。

第二,坚持制度的建设和完善,是搞好党内监督的关键环节。搞好党内监督,首要的是要有正确的指导原则,但仅仅如此是不够的。如果这些正确的原则只停留在党章上和理论上,而没有落实到实践中是不行的。因而,要坚持理论联系实际,把正确的理论原则真正地落实到实践中。这就要有健全和完善的党内监督制度作保证。目前党内监督仍存在不少问题,主要是由于党内监督制度化不够,很多规章制度都没有严格的执行程序 and 严格的规范。因而,要加强党内监督的程序化、规范化、制度化建设。主要是:民主集中制的实施要程序化;干部任免要规范化;权力的运用要实行严格的责任制,同时加强相应的其他配套制度建设。

第三,坚持改革和创新,是搞好党内监督的重要保证。马克思主义之所以具有强大的生命力,根本在于它是坚持在实践中不断发展和创新的科学理论。江泽民提出:“我们进行理论创新,就是要使我们党的基本理论在继承的基础上不断汲取新的实践经验、新的思想而向前发展。”从十三年党内监督的实践中可以看出,我们的党内监督坚持了党的解放思想、实事求是的思想路线,并不断结合新的实践进行理论创新。只有进行这种理论和制度创新,才能使党内监督适应新的情况、新的要求,才是真正的“与时俱进”。党内监督已经取得了重大的成果,但并非解决了所有的问题。目前有些严重的问题依然存在,且随着实践的发展,我们还会遇到很多问题。这就更要以改革的精神来搞好党内监督。

要继续加强党内监督理论方面的研究。比如,如何把党内监督同发展社会主义民主紧密结合起来,依靠人民群众的力量,不断拓宽监督的渠道,逐步形成党内监督的有力机制;如何通过改革党内监督的体制、机制和制度,从源头上遏制腐败现象的滋生蔓延。要不断探索新的监督形式和办法。

参考文献:

- [1]编写组.十四大以来重要文献选编(中)[Z].北京:人民出版社,1997.
- [2]编写组.十四大以来重要文献选编(上)[Z].北京:人民出版社,1997.
- [3]编写组.十四大以来重要文献选编(下)[Z].北京:人民出版社,1997.