

新中国建立初期 中共对干部监督问题的探索^{*}

□ 董世明

摘 要: 新中国建立初期,中国共产党对干部监督问题进行了一系列的探索。这种探索主要从两个方面进行:一方面,从思想理论上提高对干部监督问题的认识;另一方面,在实际工作中探索建立适合实际情况的政策和制度。在探索的基础上,建立了新中国初期的党和国家的干部监督制度。

关键词: 中国共产党 干部 监督 探索

中图分类号: D630.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-5675(2014)02-066-04

权力不受监督或监督不力就会产生腐败,这是人类社会
发展过程中带有普遍性的一条规律。中国共产党十分重视
对权力的监督和制约问题。新中国建立初期,中国共产党对
干部监督问题进行了一系列的探索,提出了许多有益的思想,
在此基础上建立了新中国初期的干部监督制度。认真研究
新中国建立初期中国共产党提出的这些思想和建立的相应
制度,对于搞好当前的干部监督工作,惩治各种腐败现象,
具有重要的现实意义。

本文所说的新中国建立初期,主要是指 1949 年中华人
民共和国建立到 1956 年中共“八大”这段时间而言的。

一、从思想上提高对干部监督问题的认识,论证了加强干部监督工作的重要意义

在新中国建立前夕,毛泽东在中共七届二中全会上的讲
话中分析新中国建立后党可能面临的情况时指出,我们很快
就要在全国胜利了,夺取全国政权后,“党内的骄傲情绪,以
功臣自居的情绪,停顿起来不求进步的情绪,贪图享乐不愿
再过艰苦生活的情绪,可能生长。”^[1]与此同时,资产阶级也
会用糖衣炮弹向我们进攻,“可能有这样一些共产党人,他们

是不曾被拿枪的敌人征服过的,他们在这些敌人面前不愧英
雄的称号;但是经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击,他们
在糖弹面前要打败仗。我们必须预防这种情况。”^[2]怎样预
防呢?毛泽东提出,第一,要对全党加强教育,使全党都懂
得:中国的革命是伟大的,但革命以后的路程更长,工作更伟
大、更艰苦,“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不
躁的作风,务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风。”^[3]
第二,通过批评和自我批评等多种方式克服各种不良作风。
“我们有批评和自我批评这个马克思列宁主义的武器。我们
能够去掉不良作风,保持优良作风。”^[4]

1951 年 11 月,中共天津地委书记张子善和前任天津地
委书记刘青山贪污腐败案件被揭露,张、刘二人被处以极刑。
这一案件震动了全党和全国。11 月 30 日,针对刘青山、张
子善等贪污腐败的现象,毛泽东提出,“必须严重地注意干部
被资产阶级腐蚀发生严重贪污行为这一事实,注意发现、揭
露和惩处,并须当作一场大斗争来处理。”^[5]明确地将惩治
干部贪污腐败“当作一场大斗争来处理”,这在此前是没有过
的。这说明,毛泽东和中共中央对加强干部监督、反对各种
腐败现象工作的重要意义的认识已经达到了一个新的高度。

^{*} 基金项目:国家社会科学基金重大项目“全面加强惩治和预防腐败体系建设:战略、路径与对策研究”(批准号:
13&ZD011)的阶段性成果。

作者简介:董世明,广州大学廉政研究中心教授,广东广州,510006。

1952年11月17日,中共中央山东分局纪律检查委员会向中共中央呈交了《关于反对官僚主义、反对命令主义、反对违法乱纪的意见的报告》。《报告》汇报了山东省区、乡、村的干部(包括一些县以上干部)比较普遍地存在着的官僚主义、强迫命令、违法乱纪的现象,建议对这些现象进行斗争。中共中央向全党批转了这个报告。毛泽东在批语中提出,“官僚主义和命令主义在我们的党和政府,不但在目前是一个大问题,就是在一个很长的时期内还将是一个大问题。”因此,要加强对干部的监督和审查工作,“其违法情形严重者必须给以法律的制裁,如是党员必须执行党纪。”^[6]

1956年9月,中共“八大”召开。大会对新中国建立以来干部监督和反腐倡廉的工作进行了总结,提出了进一步加强干部监督和党风廉政建设工作的任务。刘少奇在大会上作的政治报告中指出,“在党领导了国家政权以后,党内贪污腐化、违法乱纪、道德堕落的现象有了某种程度的发展,这种严重现象必须坚决制止。……在今后,我们还必须经常从思想上和组织上进行反对腐化堕落现象的斗争,经常把不可救药的腐化堕落分子清除出党。”^[7]大会要求加强党风廉政建设,加强干部监督工作,并对干部监督问题作出一系列的规定。

1. 大会规定了党的专门监督机构——监察委员会的设置、主要职能、领导关系。

大会通过的《中国共产党章程》规定:“党的中央委员会,省、自治区、直辖市、自治州委员会和县、自治县、市委员会,都设立监察委员会。中央监察委员会由党的中央委员会全体会议选举,地方监察委员会由本级党的委员会全体会议选举,并且经过上一级党的委员会的批准。”^[8]《党章》规定了监察委员会的主要职能和任务:经常检查和处理党员违反党章、党的纪律、共产主义道德和国家法律、法令的案件;决定和取消对于党员的处分;受理党员的控诉和申诉。在领导体制方面,《党章》规定:“各级监察委员会在各级党的委员会领导下进行工作。”“上级监察委员会有权检查下级监察委员会的工作,并且有权批准和改变下级监察委员会对于案件所作的决定。下级监察委员会应当向上级监察委员会报告工作,并且忠实地报告党员违反纪律的情况。”^[9]这些规定的出台,使党的干部监督机构更加完善了。

2. 大会阐明了实行干部监督的途径和方法。

第一,加强制度建设,用科学的制度来约束党员和干部。制度建设带有根本性、长期性、稳定性的特点。中共“八大”提出,要加强党和国家的制度建设,用制度来约束人们的言行。邓小平在“八大”上作的“关于修改党的章程的报告”中指出,为了搞好干部监督工作,克服各种腐败现象,必须“从国家制度和党的制度上作出适当的规定,以便对于党的组织和党员实行严格的监督。”^[10]

第二,加强党的监督。中国共产党是全国各项事业的领

导者,有责任对党和国家的各项事业进行监督。党的“八大”的政治报告明确指出,“必须加强党对于国家机关的领导和监督。除了党的各级委员会必须经常检查各级政府中党组织的工作以外,党委的各个工作部门应当负责建立起对于有关的政府工作部门中党组织和党员的经常的监督。”^[11]

第三,加强政府的监督。政府是国家行政机关,肩负着管理国家行政事务的责任。由于政府机关是各种国家机关中任务最重、责任最大、行使国家权力最多的一个系统,因此,政府监督是各种监督形式中最广泛的一种监督形式。党的“八大”提出,“必须加强各级政府机关的由上而下的监督和由下而上的监督。在反对官僚主义的斗争中,国家的监察机关应当充分地发挥它的应有作用。”^[12]

第四,国家权力机关应当充分发挥监督作用。我国的国家权力机关是人民代表大会。人民代表大会的监督是具有法律效力的国家政治生活中最高层次的监督形式。党的“八大”规定:“必须加强全国人民代表大会和它的常务委员会对中央一级政府机关的监督和地方各级人民代表大会对地方各级政府机关的监督。”^[13]

第五,“必须加强人民群众和机关中的下级工作人员对于国家机关的监督。必须鼓励和支持由下而上的批评和揭露;凡是对批评者实行压制和报复的人,必须受到应得的处分。”^[14]

第六,加强法制建设,开展法制监督。法律监督是各种干部监督形式中具有法律强制力的一种监督形式,对各种以权谋私、违法乱纪现象具有很强的威慑力。中共“八大”明确提出了加强法制建设,实行法制监督的问题。

中共“八大”围绕着干部监督问题提出的思想,为新中国干部监督制度的进一步完善指明了方向。

二、在全国范围内建立党和国家的干部监督机构和制度,用制度来规范权力的运行

新中国建立以后,中共中央从思想理论上对干部监督问题进行探索的同时,在实际工作中加强了各种监督机构和制度的建设,使新中国的干部监督体制初步走上了正轨。

1. 党的纪检监督机构的建立。

1949年11月,中共中央政治局通过了《中共中央关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》。《决定》对党的纪律检查委员会的设置、职权、领导体制都作了明确的规定。《决定》指出,我们的党已经成为全国范围内执政的党,“为了更好地执行党的政治路线及各项具体政策,保守国家与党的机密,加强党的组织性与纪律性,密切地联系群众,克服官僚主义,保证党的一切决议的正确实施,特决定成立中央及各级党的纪律检查委员会。”^[15]《决定》规定:党的中央纪律检查委员会由中共中央任命;地方各级纪律检查委员会

由各级党委提出名单,经上两级党委批准后成立。关于领导体制,《决定》规定,中央纪律检查委员会在中央政治局领导之下工作;地方各级纪律检查委员会“在各该级党委指导下进行工作。上级党的纪律检查委员会,有权改变或取消下级党的纪律检查委员会的决定。”《决定》规定了纪律检查委员会的职能:第一,检查中央直属各部门、各级党的组织及党员违犯党的纪律的行为。第二,受理、审查并决定中央直属各部门、各级党的组织及党员违犯纪律的处分,或取消其处分。第三,在党内加强纪律教育,使党员干部严格地遵守党纪,实行党的决议与政府法令,以实现全党的统一与集中。《决定》要求,中央及各级党的纪律检查委员会必须设置一定的工作机关,建立经常的工作,并规定自己的工作细则。《决定》还公布:由朱德、王从吾、安子文、刘澜涛、谢觉哉、李葆华、刘景范、李涛、薛暮桥、梁华、冯乃超等 11 人组成中央纪律检查委员会,朱德任书记,王从吾、安子文任副书记。

《决定》发出后,党的各级纪律检查委员会陆续建立起来。到 1951 年 4 月全国纪律检查工作干部会议召开时,除个别地区外,全国县委以上的各级党委,均已建立了纪律检查委员会,地委以上的各级党委和部分县委,建立了经常的办事机构和配备了专职干部。

1955 年 3 月,中国共产党全国代表会议通过了《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》,对党的监督机构和制度作了调整:

第一,会议决定成立党的中央和地方各级监察委员会,代替原有的党的纪律检查委员会。《决议》指出,随着农业、手工业和资本主义工商业社会主义改造的深入,社会上复杂的阶级斗争不断地反映到党的生活中来,同时,许多地方的党组织忙于各项事务,忽视思想政治工作,“以致发生不少贪污、腐化、违法乱纪的事件,并在最近发生了高岗、饶漱石反党联盟阴谋分裂党、夺取党和国家的最高权力的严重事件。针对着这种情况,各级党组织必须加强思想政治工作,加强对阶级敌人的破坏活动和党内不良倾向的斗争,并加强党的纪律。目前党的各级纪律检查委员会的组织和职权已不能适应在阶级斗争的新时期加强党的纪律的任务,因此中国共产党全国代表会决定成立党的中央的和地方各级的监察委员会,代替中央的和地方各级的党的纪律检查委员会,借以加强党的纪律,加强反对党员中各种违法乱纪现象的斗争,特别是防止像高岗、饶漱石反党联盟这一类严重危害党的利益的事件重复发生。”^[16]

第二,《决议》改变了以往党的监督机构的产生方式,规定:“本届党的中央监察委员会由本次全国党代表会议选举,并由中央委员会全体会议批准;党的地方各级(省、自治区、直辖市、市、自治州、专区、县、自治县)监察委员会由各该地方最近召集的党的代表大会或代表会议选举,并由上一级党

委批准。”^[17]

第三,会议扩大并细化了党的监督机构的职权和范围,提高了监督的成分。(1)《决议》规定,党的监察委员会的任务是经常检查和处理党员违反党章、党纪和国家法律、法令的案件。(2)监察委员会有权直接处理违法乱纪的党员。《决议》规定,党员违反国家法律、法令的行为,除应依法由人民法院审理或政府监察机关惩处外,其应受党纪处分者即由党的监察委员会负责处理。(3)监察委员会有权检查和处理一切党员违反党章、党纪和国家法律、法令的案件。各级党委委员如有违反党章、党纪和国家法律、法令的行为,应由同级党委处理;但上级党的监察委员会认为必要的时候,有权直接加以处理。地方各级监察委员会在对上级党委委员和同级党委委员进行检查的时候,以及在对上级和同级党委所管理的干部职务名称表内的干部给以撤销工作以上的处分的时候,应分别征得上级和同级党委的同意。“如地方监察委员会认为同级党委的决定不适当的时候,有权向上一级党委提出申诉。”(4)《决议》规定,党的监察委员会有权检查下级党的组织有关违反党章、党纪和国家法律、法令的案件,并向同级党委提出处理意见。“一切党员有义务向党的监察委员会报告他所知道的党员违法乱纪的情况”。

这次会议选举产生了中共中央监察委员会,委员 15 人,候补委员 6 人,书记董必武,副书记刘澜涛、谭政、王从吾、钱瑛、刘锡五。1955 年 4 月 4 日,中共七届五中全会批准了中央监察委员会的组成。同年 4 月,中共中央发出了《关于成立党的省(市)监察委员会的通知》,要求各地地方迅速成立党的监察委员会,并对地方监察委员会的组成人员作了原则上的规定。

2. 建立国家监察机关和行政监察机关。

1949 年 9 月,《中国人民政治协商会议共同纲领》对于建立监督机构和制度的问题作出了明确的规定:中华人民共和国的一切国家机关,必须厉行廉洁的、朴素的、为人民服务的工作作风,严惩贪污、禁止浪费,“在县市以上的各级政府内,设人民监察机关,以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责,并纠举其中之违法失职的机关和人员。”^[18]9 月 27 日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中华人民共和国中央人民政府组织法》。《中央人民政府组织法》对建立国家监察机关和行政监察机关的问题都作了规定。

(1)建立国家监察机关。新中国建立初期,我国国家检察机关是人民检察署。《中央人民政府组织法》第五条规定,中央人民政府组织最高人民检察署,作为国家的最高检察机关。第二十八条规定了最高人民检查署的主要职能是“对政府机关、公务人员和全国国民之严格遵守法律,负最高的检察责任。”^[19]1949 年 10 月 1 日,中央人民政府委员会第一次

会议任命罗荣桓为中央人民政府最高人民检察署检察长。10月19日,中央人民政府委员会第三次会议任命李六如、蓝公武为最高人民检察署副检察长,任命罗瑞卿等11人为委员。10月22日,最高人民检察署举行第一次检察委员会会议,罗荣桓宣布最高人民检察署正式建立。到1950年底,最高人民检察署设在全国各大行政区的检察分署全部建立,全国50个省、直辖市和省一级行政区有47个设立了人民检察机关。1954年9月20日,第一届全国人民代表大会第一次全体会议通过了《中华人民共和国宪法》。《宪法》对人民检察院的设置、职权、领导关系等作了规定。9月29日,《中华人民共和国人民检察院组织法》通过。《人民检察院组织法》对国家检察制度作了比较系统的规定,此前的人民检察署正式更名为人民检察院。

(2)建立行政监察机关。1949年9月,《中华人民共和国中央人民政府组织法》对国家行政监察机构的设立作了规定。《中央人民政府组织法》第十八条规定,在政务院之下设立人民监察委员会。人民监察委员会是国家行政机构的组成部分,其主要职能是代表政府“负责监察政府机关和公务人员是否履行其职责。”^[20]10月19日,中央人民政府委员会第三次会议决定:任命谭平山为人民监察委员会主任,刘景范、潘震亚为副主任。1954年9月《中华人民共和国宪法》通过后,根据《宪法》和相关法律的规定,全国人大决定设立国家监察部,原政务院人民监察委员会的工作移交监察部,钱瑛为监察部部长。

3. 中国人民解放军纪检监督机构的建立。

1949年12月,中共中央先后作出《野战军团以上各级均设立纪检会》的决定和《中共中央关于部队中党的纪律检查委员会组织问题的指示》,规定全军团以上党委普遍设立纪律检查委员会。此后,中国人民解放军中的纪检机构陆续建立。到1951年4月,全军团以上的各级党委及海、空军党委,均建立了纪律检查委员会。1950年12月22日,中国人民解放军总政治部发出《关于增设党的纪律检查干部的决定》,规定军队各级政治机关组织部门设立做党的纪律检查工作的专职干部。1950年12月,中共中央发出《关于军队各级党的纪律检查委员会与各级地方党委纪律检查委员会关系的规定》,进一步理顺了军队党的纪律检查委员会与地方党的纪律检查委员会之间的关系。1955年9月17日,总政治部发出了《关于军队成立党的监察委员会的通知》,要求全军团和相当于团以上的单位成立党的监察委员会,随后军队中党的各级监察委员会陆续建立。1956年2月25日,中央军委作出《关于建立各级军事检察院机构》的决定,对军事检察院的机构设置、职权、领导体制等作出了规定。此后,全军各级军事检察院陆续建立。

总之,党和国家专门监督机构的工作是这一时期干部监督工作的主要方面。除党和国家专门机构的监督工作之外,这一时期,中共中央还通过许多其他途径开展干部监督工作,如群众监督、政党监督、法制监督、新闻媒体的监督、群众运动的监督等等。在众多的监督途径中,群众运动的监督影响最大,取得的成效也比较显著。这一时期,以1951—1952年进行的以反贪污、反浪费、反官僚主义为主要内容的“三反运动”影响最大。在“三反运动”中,全国共查处县级以上党政机关贪污千元(人民币新币)以上者108000多人,有9942人判处有期徒刑,67人被判处无期徒刑,被判处死刑立即执行者42人,死刑缓期执行者9人^[21]。

综上所述,新中国建立初期,中国共产党对加强干部监督、开展反腐倡廉工作进行了卓有成效的探索:一方面,认清了开展干部监督工作的重大意义,明确提出了加强干部监督的思想,提高了对干部监督问题的认识;另一方面,探索了干部监督的形式,提出了许多开展干部监督的方法,在此基础上,建立了比较完整的党和国家的干部监督制度。这些工作,对新中国干部监督体制的建立,对党风廉政建设工作的发展,产生了深远的影响。

注释:

[1][2][3]《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1438、1438、1438、1439页。

[5]《建国以来毛泽东文稿》第2册,中央文献出版社1988年版,第528页。

[6]《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第254、255页。

[7][11][12][13][14]《刘少奇选集》下卷,人民出版社1985年版,第272、249、249、249、249页。

[8][9]中共中央纪律检查委员会办公厅:《中国共产党党风廉政建设文献选编》第1卷,中国方正出版社2001年版,第592、592页。

[10]《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第215页。

[15]中央纪委纪检监察研究所:《中国共产党反腐倡廉文献选编》,中央文献出版社2002年版,第15页。

[16][17]中共中央纪律检查委员会办公厅:《中国共产党党风廉政建设文献选编》第8卷,中国方正出版社2001年版,第54、55页。

[18][19][20]中央档案馆:《中共中央文件选集》第18册,中共中央党校出版社1992年版,第588、576、575页。

[21]安子文:《关于结束“三反运动”和处理遗留问题的报告》,《建国以来重要文献选编》第3册,中央文献出版社1992年版,第386页。

责任编辑:孟桢