

关于列宁改革党的监察委员会的有关思想 ——学习《我们怎样改组工农检查院》有感

罗重一, 吴艳芳

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 罗重一(1953-), 男, 湖北武汉人, 武汉大学政治与公共管理学院政治理论系教授, 主要从事党的建设研究; 吴艳芳(1977-), 女, 海南海口人, 武汉大学政治与公共管理学院政治理论系硕士生, 主要从事党的建设研究。

[摘要] 根据当时特定的历史背景, 列宁的《我们怎样改组工农检查院》重点阐述了有关改革党的监察委员会的思想: 必须建立一个强有力的监察委员会; 这个委员会必须具有较高的政治素质; 必须具有绝对的权威性和相对的独立性。列宁的这些思想对改革和完善中共党内监督机制具有借鉴作用。

[关键词] 列宁; 党内监督思想; 中共党内监督机制; 启示

[中图分类号] D05 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)01-0105-06

在1921—1924年间, 列宁从思想、理论、组织、制度等多方面入手, 为推进党内监督制度的建设作了最后的努力和尝试。《我们怎样改组工农检查院》(以下简称《改组》), 就是其中的一篇代表作。本文拟以《改组》为中心, 结合列宁在《改组》前后的有关文章, 来论述列宁改革党的监察委员会的有关思想及其对中共实施党内监督的若干启示。

一、《改组》一文发表的历史背景

(一) 对托洛茨基和斯大林之间可能产生的分裂感到担忧

列宁一直深忧俄共(布)党内可能产生的分裂, 他认为白卫分子“在他们反对苏维埃俄国的赌博中他把赌注押在我们党的分裂上, 在这种分裂方面他又把赌注押在党内最严重的意见分歧上”^[1](第744页)。党如果“不稳定, 它的垮台就不可避免”^[1](第744页)。而党内不稳定的因素则“基本在于像斯大林和托洛茨基这样的中央委员。分裂的危险, 一大半是由他们之间的关系构成的”^[1](第744页)。

列宁十分清醒地认识到, 在他逝世后, 党内如果发生权力斗争的话, 一定会在斯大林和托洛茨基之间展开。“现时中央两位杰出领袖的这两种特点会出人意料地导致分裂”^[1](第745页)。如果出现这场斗争, 总书记这个职务对加强斯大林在党内的地位便具有了决定性的作用, 斯大林一定会采取措施来加强他的潜在领袖的地位。但是, 这一点托洛茨基也能够做到。这就势必会爆发严重的党内斗争, 最终就必然会影响到党的团结与统一。因此, 党必须采取有力的措施来防止这种情况出现。“如果我们党不采取措施防止, 那么分裂是会突然来临的”^[1](第745页)。

(二)对斯大林个人政治品质的担忧

斯大林是一位伟大的无产阶级革命家,但他的缺点也十分明显:刚愎自用、性情多疑。他“缺乏托洛茨基的革命魅力,缺乏季诺维也夫的雄辩才能,缺乏布哈林的理论才华,缺乏普列奥布拉任斯基的经济专长,缺乏克里斯琴·拉柯夫斯基的历史知识,缺乏拉狄克对世界的敏锐观察力”^[12](第 19 页)。正因为如此,列宁才对斯大林的个人缺点感到十分担忧,认为斯大林在工作中“喜欢采取行政措施”,爱“急躁”和“愤恨”,而“愤恨通常在政治上总是起极坏的作用”^[11](第 756 页)。列宁认为:“斯大林同志当了总书记,掌握了无限的权力,他能不能永远十分谨慎地使用这一权力,我没有把握。”^[11](第 745 页)“这一点看来可能是微不足道的小事。但是我想,从防止分裂来看,从我前面所说的斯大林和托洛茨基的相互关系来看,这不是小事,或者说,这是一种可能具有决定意义的小事。”^[11](第 746 页)这就清楚地指出了斯大林的个人政治品质对党可能产生的分裂所带来的极为严重的影响。

(三)对工农检查院的监督工作感到不满意

俄共(布)在建立政权之初实行的是极端集中制和干部委任制。随着党的执政地位的巩固,这些集中制“发展了官僚主义化和脱离群众的倾向;战斗命令制往往采取被歪曲了的不必要的压制形式;必要的特权变成了各种舞弊行为的凭借”^[13](第 52 页)。这些都极大地削弱了党的战斗力。

工农检查院是苏维埃俄国的国家监察机关。由于许多国家机关工作人员是俄共(布)党员,因此工农检查院的工作又必然牵涉到对党员和党的领导干部的监察。而列宁认为,“再没有比工农检查院这个机关办得更糟糕的机关了”^[11](第 787 页),对于监察党中央委员的职能,工农检查院“实际上不能胜任,只是成了这些中央委员的‘附属品’,或者在一定条件下成了他们的助手”^[11](第 747 页)。

列宁认为,由于现在苏维埃政权已经较为巩固了,“在和平已经到来和免于饥饿的最低需要已经得到保证的现在,全部工作都应该集中到改善机关上”^[11](第 747 页)。为了提高党的执政能力,必须对工农检查院进行改革,即“必须非常慎重地、考虑周到地、熟悉情况地利用我们社会制度中真正的精华来建立新的人民委员部(即工农检查院——笔者)”。“我们应当把作为改善我们机关的工具的工农检查院改造成真正的模范机关”^[11](第 786 页),即建立一个强有力而又高效的监察机关来监督其它的国家机关。

上述就是列宁希望对以工农检查院为代表的“政治制度作一系列的变动”^[11](第 743 页)的历史背景。

二、《改组》中有关改革党的监察委员会的主要思想

(一)合并党的监察委员会和政府监察机关,建立一个强力而高效的监察机关

列宁认为,为了健全和完善党的监察机制,必须采取一种“特殊的形式把党的监察机关同苏维埃的监察机关合并起来”^[11](第 792 页),建立一个崭新的中央监察委员会。列宁认为,这种合并的好处在于:(1)由于大量政治素质和业务素质较高的新鲜血液加入,这就可以解决以工农检查院为代表的这些“最典型的旧式国家机关”的“大难题”^[11](第 779 页),“工农检查院因此能获得很高的威信”^[11](第 780 页)。(2)中央监察委员会就成为和中央委员会平行的机构,这就极大地增强了中央监察委员会对中央委员会实行监督的权力。(3)由于新中央委员会在合并以后增加了不少工农委员,因此党的阶级基础就扩大了,党内的等级制度被打破的可能性也增加了。这样,“中央委员会能增进同群众的联系,使它的工作更有条理、更扎实”^[11](第 782 页)。(4)“中央监察委员会应有一定人数的委员出席这种(政治局)会议”,使党中央委员会“就能够(而且一定会)在准备政治局会议方面规定更严格更负责的制度”^[11](第 782 页)。从而使得党中央监察委员会能够有效地对党的中央委员会制定的方针和政策进行有效的监督。(5)由于相当数量的工农代表进入了新机关,使得中央委员会所代表的广泛性也增加了,这就可以使“在中央委员会里纯粹个人因素和偶然情况的影响会减少,从而分裂的危险也会减少”^[11](第 782 页)。

(二)减少原工农检查院中委员的数量,提高新监察委员会中工农委员的数量

列宁认为,改组工农检查院“不应当追求数量和急于求成……,理所当然应该关心特别认真地提高

它的质量,把具有真正现代素质的人才,即同西欧优秀人才相比并不逊色的人才集中到工农检察院里来”^[1](第784页)。“在国家机关问题上,根据过去的经验我们现在也应当得出这样的结论:最好慢一些。”^[1](第784页)应把原工农检察院中的委员数量减少到以300—400人为宜,这个数目将“会使工农检察院工作人员的质量和整个工作的质量提高许多倍……而提高工作质量对于工农政权和我们苏维埃制度是绝对必要的”^[1](第781页)。对这些留下来的委员还“要经过专门考察”,考察他们在政治上“是否认真负责,是否了解我们的国家机关”,在业务上“是否了解科学组织劳动特别是管理、办公等方面劳动的原理”^[1](第780页)。总之,必须遵守“宁可数量少些,但要质量高些”^[1](第786页)这条原则。要扩大中央监察委员会中工农委员的比例,即“从工人和农民中选出75—100名新的中央监察委员。当选者也像一般中央委员一样,应该经过党的资格审查”^[1](第780页),这样才能保证新当选的中央监察委员的质量。

(三)新增加的工人监察委员必须具有较高的政治素质

列宁认为,新增加的“来当中央监察委员的工人,应当是无可指责的共产党员”^[1](第788页)。这些工人,“应当主要不是来自那些做过长期苏维埃工作的工人,因为在这些工人中间已经形成了某些正应该加以克服的传统和成见。……他们更接近于普通的工人和没有成为直接或间接剥削者的农民。”^[1](第748页)他们还必须具备相当的政治素质和业务水平。为此必须采取下列行之有效的措施:(1)要“成立一个委员会来草拟中央监察委员会候选人的考试的初步纲要……同时还要成立一个筹备委员会来物色中央监察委员会委员的候选人。”^[1](第790页)其目的是为了“使中央监察委员会成为一个‘多种素质和不同优点结合起来’的整体。(2)要‘使他们学会各种方法和胜任工作任务,还应该对他们进行长期的培养’。(3)他们还必须符合下列条件:‘必须有几名共产党员推荐;必须通过关于国家机关知识的考试;必须通过有关国家机关问题的基本理论、管理科学、办公制度等等基础知识的考试。’”^[1](第788页)

(四)新中央监察委员会必须有相对独立性和绝对权威性

列宁认为,(1)党中央监察委员有权出席党的中央委员会,中央全会必须要“有中央监察委员会参加”^[1](第780页),“中央监察委员会应有一定人数的委员出席(政治局)会议”^[1](第782页)。(2)党中央监察委员有权了解中央委员会的情况。而且为了让“中央监察委员能在政治局会议以前能更好地进行准备,(因此)凡与政治局会议有关的文件,一律应在会议前24小时送交中央监察委员会的各委员,刻不容缓的事情除外”^[1](第782页)。(3)党中央监察委员有权监督中央委员会的工作。“中央监察委员会委员必须在自己主席团的领导下,经常检查政治局的一切文件。同时他们应当恰当地分配自己做检查工作的时间”^[1](第790页),以便于“参加监督和改善从上层国家机构到基层地方机构的我国国家机关的工作”^[1](第782页)。(4)中央监察委员会应保持自己的独立性,“这个集体应该‘不顾情面’,应该注意不让任何人的威信,不管是总书记,还是某个其他中央委员的威信,来妨碍他们提出质询,检查文件,以至做到绝对了解情况并使各项事务严格按照规定办事”^[1](第782页)。

总之列宁认为,经过这种改革后,就能够建成一个这样的新机关:“它应当是模范的,它应当得到大家绝对信任,能向所有的人证明,(其)所做的确实不愧为中央监察委员会这样一个高级机关所做的工作”^[1](第787页),一定能够很好地履行党内监察职能。党才能达到“一方面,使它的组织和有计划、有目的、有系统,另一方面,通过我国工农中的优秀分子同真正广大的群众联系起来”^[1](第780页)以提高党的战斗力的目标。这就是党“顺利工作的唯一保证”,“是我们政策巨大力量的泉源”^[1](第792页)。

三、对《改组》中党的监察委员会设想内容的理论反思

革命党在夺取政权的过程中,由于处于白色恐怖之下,在组织形态上,往往只能采取两种组织形态:一种是“军事化”的组织;另一种是“地下化”的秘密组织。这两种组织形态虽然对夺取和建立政权起了极其重要的作用,但也存在着严重的缺陷:(1)高度集权和缺乏民主;(2)无透明度和非公开化;(3)缺乏有效的党内监督机制。一旦这些缺陷移植到革命后的执政党身上,必然会导致其不可能实行真正的党

内民主和有效的党内监察。布尔什维克党之所以能够在俄国落后的环境下首先建立起社会主义社会,除了对马克思主义的灵活运用和对国内外形势的正确判断与把握之外,主要就是依靠对上述两种组织形态的娴熟巧妙运用。其在开始夺取政权的时候,就带有相当浓厚的地下军事组织所具有的高度封闭集中性,在建立政权的时候又严重缺乏现代政治组织应具有的广泛开放民主性。在当时又由于是在资本主义包围下单独一国建设社会主义,这就造成布尔什维克党的一种“非常感”。在这种“非常感”的驱动下,使得布尔什维克党在制定计划和推行政策时,都实行的是高度集中的政治决策机制。这就势必造成党内民主和党内监察的匮乏,极易导致个人专断现象的出现。

以加强党内监督的方式来从严治党,是列宁毕生从事马克思主义政党建设的一贯指导思想,特别是在马克思主义政党执政的条件下。他认为:“对于党员在政治舞台上的一举一动进行普遍的(真正普遍的)监督,就可以造成一种能起生物学上所谓‘适者生存’的作用的自动机制。完全公开、选举制和普遍监督的‘自然选择’作用,能保证每个活动家最后都‘各得其所’,担负最适合他的能力的工作,亲自尝到自己的错误的一切后果,并在大家面前证明自己能够认识错误和改正错误。”^[4](第 132 页)

为了践行这一思想,在 1920 年俄共(布)第九次全国代表会议上,列宁提出了“建立一个同中央委员会平行的、由党的代表大会民主选举产生的监察委员会”,以加强对党的监督工作的建议。并指出:“这个委员会应有权接受和协同中央委员会审理一切控诉,必要时可以同中央委员会举行全体联席会议或把问题提交党代表大会。”^[5](第 25 页)1921 年召开的俄共布十大规定:监察委员有权出席本级党委会和苏维埃委员会的会议,并有发言权。中央监察委员会对地方监察委员会实行垂直领导体制。监察委员会的决议由本级党委执行,党委不能撤消监察委员会的决议。监察委员有权使用本级党委机关的权力,有权给所有党员和组织分配任务。监察委员不得兼任党委委员,也不得兼任负责的行政职务,在任期未满以前不得调任其他职务。

上述告诉我们:(1)党的监察委员会应当是一个政治素质极高的机构;(2)党的监察委员会必须有充分的监督权;(3)党的监察委员会应具有相对独立性和绝对权威性,甚至“应比组织局(政治局)更具有独立性”^[6](第 262 页);(4)必须确立中央和地方机构实行垂直领导的党的监察体制。只有这样,才能保证党、特别是党的领导干部能够受到切实有效的监督。

正是在上述党建思想的指导下,布尔什维克党在列宁执政的 6 年中,在党内民主和党内监督的问题上始终是沿着正确的轨道前进的。

四、《改组》对改革和完善中国共产党的纪律检查委员会的启示

1962 年,邓小平在扩大的中央工作会议上指出:“对领导人最重要的监督是来自党委会本身,或者书记处本身,或者常委会本身。”^[7](第 309 页)1980 年,邓小平在中央政治局扩大会议上又指出:“最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”^[8](第 332 页)第一个“最重要”是要解决党内“一把手”和对领导者监督难这一个突出问题;第二个“最重要”是要强调党的纪律检查机关对党的监督。党的十六大报告指出:为了“重点加强对领导干部特别是主要领导干部的监督”,就必须“改革和完善党的纪律检查体制”^[9](第 36 页)。其题中应有之义告诉我们,目前的党内监督体制有不完善之处:

(一)党的委员会和党的纪律检查委员会两者之间的关系不对称

现行党章第三章《党的中央组织》第 19 条规定:“党的全国代表大会的职权是:(五)选举中央委员会;(六)选举中央纪律检查委员会。”^[9](第 75 页)第四章《党的地方组织》第 25 条规定:“党的地方各级代表大会的职权是:(四)选举同级党的委员会,选举同级党的纪律检查委员会。”^[9](第 77 页)这就说明,由于党的各级委员会和各级纪律检查委员会授权机关相同,因此应是平行的两个机构,不应该是一者属于另一者。但是,党章第八章《党的纪律检查机关》第 43 条又规定:“党的中央纪律检查委员会在党的中央委员会领导下进行工作。党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会在同级党的委员会和上

级纪律检查委员会双重领导下进行工作。”^[9](第86页)第44条规定:“党的各级纪律检查委员会的主要任务是……协助党的委员会加强作风建设和组织协调反腐败工作。”^[9](第87页)这些规定的含义也十分明确:党的各级纪律检查委员会应当隶属于各级党的委员会,并在其领导下开展工作。

由上可以看出,党章的第19、25条和43、44条有不相称、不协调之处,这就导致了党的委员会和党的纪律检查委员会两者之间的关系不对称、不平衡。

(二)党的纪律检查委员会的监督职能缺乏相对独立性和权威性

党的纪律检查委员会是由党的代表大会选举产生、授予特殊监督权的党内专门监督机关。它主要是对特定对象的党纪进行“专门监督”。它在党内具有其它任何机关不可替代的功能和作用。党的各级委员会,除了受同级党代表大会的一般监督之外,还应该受同级纪律检查委员会的专门监督。

但是,《中国共产党党内监督条例》(试行)(以下简称《条例》)第8条指出:“党的各级纪律检查委员会是党内监督的专门机关。中央纪委在中央委员会领导下,党的地方各级纪委和基层纪委在同级党委和上级纪委领导下”^[10](第4页),履行党内监督的职责。根据这条规定和上述党章19、25、43、44条的内容,纪委目前只能实行由同级党委和上级纪委领导的双重领导体制。这就使得纪委处于一个尴尬的地位:从理论上来说,纪委和党委应是监督与被监督的关系;但在实践中来看,纪委却必须在党委的领导下展开工作。这样,纪律检查委员会的专门监督职能则很难实现——因为一方面,纪委从属于党委的关系与其权力的来源是互相矛盾的,它不但不符合权力制衡原理,而且还使得纪委丧失了其应有的相对独立性。另一方面,纪委监督的重点对象却是其上级——党委,这种监督主体受制于监督客体的体制,从根本上说是违背监督原则的。这样,纪委又丧失了其应有的绝对权威性。

这种体制极大地束缚了纪委的手脚。纪委很难对党委特别是常委会中的常委进行有效的监督,从而造成事实上的“弱监”和“虚监”,以及现实中的对“主要领导人”监督难的问题。这种局面的存在是绝不可能达到邓小平所说的“铁面无私的监督检查”的。

(三)纪律检查委员会的监督职能不尽到位

党的十六大报告指出,必须“坚持标本兼治、综合治理的方针,逐步加大治本的力度。……强化监督,创新体制,把反腐败寓于各项重要政策措施之中,从源头上预防和解决腐败问题。坚持和完善反腐败领导体制和各种机制”^[9](第54页)。这就清楚地指出了党内监督贵在适度超前,这样可以起到防微杜渐、防患未然的作用。《条例》也指出了党内监督的重点是“党的各级领导机关和领导干部,特别是各级领导班子主要负责人”。因为这些主要监督对象对于把党建设好,切实加强党内监督,具有举足轻重的地位和作用,而且这又是最需要监督但却最缺乏监督、也最难监督的部位。如果能够使这些“重点对象”得到确实有效的监督,那么,整个党内监督问题以至党内的其它问题,都会迎刃而解。

而在现实中,作为专司党内监督的纪委却存在着监督不到位的问题:对重点对象的监督方式往往是以事后查处为主;纪委对违法乱纪的事后查处又主要以群众举报提供线索为主,事前监督和事中监督还比较少比较弱;相当部分的党员干部在行使权力时实际上游离于党内监督之外;监督存在着事实上的许多漏洞。纪委的这种被动的工作方式与目前党的反腐败形势和党面临的任务极不相称,其结果就是不能很好地履行党内监督职能。

(四)解决上述问题的若干思考

第一,在适当的时候对党章的若干规定进行合理的部分修改。修改的原因——党章是党的根本大法,党的各级组织的设立及职责所在,都应以党章为准绳。

修改的原则——调整和理顺党的代表大会和党的委员会、纪律检查委员会之间的关系;修改的目标——改变纪委受同级党委和上级纪委双重领导的体制,确定各级纪委同各级党委平行的体制,下级纪委实行归上级纪委直接领导的垂直体制,即将“双重领导”改为“统一管理,直接领导”^[11](第5页),修改的目的——强化党内监督的专门机构——纪律检查委员会,使其具有相对独立性和绝对权威性。

第二,要逐渐建立党内分权制度。即针对由于没有必要的分权而使得党委权力的过分集中、集中的

权力又缺乏有效的监督又导致了权力的滥用、权力的滥用又进而产生腐败的现象,有必要根据权力制衡的原理,在党内的现行体制上设立党的机构间的相互制约和平衡机制,实施“必要的分权”,即决策权、执行权和监督权相分离的权力制衡机制。要逐步建立党代表大会是权力机关和决策机关、党委是执行机关、纪委是监督检查机关这样一种分权机制。

这里首先要正确理解并认识到:分权制衡机制正是“为了简化和监督国家机构而实行的日常事务上的分工”^[12](第 225 页)。其次要认识到:党内的“三权分立”与西方的三权分立有着本质的区别,因为这三者权力的最终都来源于党的全国代表大会,因此党内的权力在整体上是集中统一的,而不是相互鼎立的,是在党的“一元”领导下的党内“多元”分权,它只会加强和完善而决不会削弱党的领导。其总的出发点是必须有利于“改革和完善党的领导方式和执政方式”^[9](第 33 页)。

[参 考 文 献]

- [1] [俄]列 宁. 列宁选集:第 4 卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [2] [美]赫尔穆特·格鲁伯. 斯大林时代共产国际内幕[M]. 北京:中国展望出版社,1989.
- [3] 苏联共产党代表大会、代表会议和中央全会决议汇编:第 2 分册[G]. 北京:人民出版社,1964.
- [4] [俄]列 宁. 列宁全集:第 6 卷[M]. 北京:人民出版社,1987.
- [5] 徐锦红. 列宁的从严治党思想和措施[J]. 苏联东欧问题,1990,(5).
- [6] [俄]列 宁. 列宁文稿:第 3 卷[M]. 北京:人民出版社,1978.
- [7] 邓小平. 邓小平文选:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [8] 邓小平. 邓小平文选:第 2 卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [9] 中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编[G]. 北京:人民出版社,2002.
- [10] 中国共产党党内监督条例(试行)[R]. 北京:中国法制出版社,2004.
- [11] 吴官正. 对派驻机构实行统一管理[J]. 中国监察,2004,(11).

(责任编辑 叶娟丽)

Lenin's Thought on the Reform for Party's Supervisory Commission

LUO Zhongyi, WU Yanfang

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: LUO Zhongyi (1953-), male, Professor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in construction of CPC; WU Yanfang (1974-), female, Graduate, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in construction of CPC.

Abstract: This article makes a brief introduction for the background of How to Reorganize Our Soviet Supervising Department, and especially argues Lenin's thought on the reform for the Supervisory Commission of the Party, which contains establishing a strong Supervisory Commission, the high political quality of the commission, the absolute authority and relative dependence of the commission. The article point out the use for reference of Lenin's correlative thought to the reformation and improvement of the supervisory mechanism in CPC.

Key words: Lenin; thought on supervision within CPC; the supervisory mechanism in CPC; inspiration