

党的中央纪检（监察）机关的历史 演进及其启示

● 夏东民 郭秋琴

【摘要】 我们党历来都把建立党的纪检（监察）机关放在重要位置。从1927年党的五大起（除“文化大革命”这个非常时期外），我们党一直坚持由党的中央委员会或党的全国代表大会选举产生中央党的监察委员会（纪律检查委员会）。党的中央纪检（监察）机关的历史演进启示我们：党的纪检（监察）机关的建设及其工作只能加强，绝不能削弱；各级纪律检查委员会要在同级党委和上级纪委的双重领导下开展工作；各级纪律检查委员会要正确处理上下级纪委之间的关系；要注重和加强纪检机关自身建设。

【关键词】 中国共产党章程；党的中央纪检（监察）机关；党的纪检（监察）工作

【中图分类号】 D220 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1009-928X(2012)10-0013-04

马克思、恩格斯强调：“为了保证革命的成功，必须有思想和行动的统一。”^[1]列宁曾明确指出，马克思主义政党“有必要成立一个同中央委员会平行的监察委员会，由党的培养最多、最有经验、最大公无私并最能严格执行党的监督的同志组成”^[2]。中国共产党是按照马克思、列宁建党理论建立起来的马克思主义政党，一贯高度重视党的纪检（监察）机关建设和纪检工作，各级纪委（监委）在革命、建设、改革中作出了十分重要的贡献。

一、我们党历届代表大会所通过的党章或党章修正案，都把党的纪检（监察）机关放在重要位置

党章是党的根本大法。从党的历史文献看，党的二大、三大、四大所通过的党章中（二大通过了中国共产党第一部党章，三大通过了中国共产党第一次修正章程，四大通过了中国共产党第二次修正章程），都没有建立党的监察机关的内容。1927年6月1日，中共中央政治局受五届中央委托，制定并通过了《中国共产党第三次修正章程决案》（这是党的历史上唯一不是由党的代表大会通过的党章），其第八章监察委员会写了四条（第六十一条、第六十二条、第六十三条、第六十四条），其中第六十一条明确规定：“为巩固党的一致及权威起见，在全国代表大会及省代表大会选举中央及省监察委员会”。这将建立监察委员会机关最早载入党章，其意义十分重大和深远。

1928年7月党的六大通过的党章第十一章审查委员会，第43条规定：“为监督各级党部之财政，会计及各机关之工作起见，党的全国大会，省县市代表大会，选举中央或省县市审查委员会”。笔者认为这里的“审查委员会”即行使中央或省县市监察委员会职责。

1945年6月11日党的七大通过的党章第八章党的监察机关，第五十六条规定：“党的中央委员会认为必要时，得成立党的中央监察委员会及各地地方党的监察委员会。”第五十七条规定：“中央监察委员会，由中央全体会议选举之。各地方党的监察委员会，由各该地方党委全体会议选举，并由上级批准之”。第五十八条规定监察委员会的任务与职权，第五十九条规定：“党的各级监察委员会，在各该级党的委员会指导下进行工作”。应该说，党的七大党章对“党的监察机关”的四条规定切实可行。

中华人民共和国成立后，我们党成为全国范围的执政党，由于任务的转换和面对的国际国内形势的复杂、严峻，建立和健全中央纪委（监委）和地方各级纪委（监委）显得特别重要和急迫。因此，在新中国成立后召开的十次代表大会所制定、通过的党章或部分条文修正中，除处在“文革”时的党的九大、十大外，就有八次代表大会即党的八大、十一大、十二大、十三大、十四大、十五大、十六大、十七大都强调要建立、健全中央纪委（监委）

和地方各级纪委（监委）机关的建设，大力加强党的纪检工作。

党的八大通过的党章第七章党的监察机关，第五十二条、五十三条、五十四条将中央监委和地方各级监委的选举产生、任务、领导等规定得十分具体。党的十二大通过的党章第八章党的纪律检查机关，第四十三条、四十四条、四十五条，将纪律检查机关的选举、任务、领导、职责等也规定得很具体，便于操作。党的十三大通过的党章修正案对第四十三条第三段部分条文作了修改。党的十四大通过了《中国共产党章程》（修正案）的决议。修正案对党的纪律检查机关的工作程序作了个别改动。修正案第四十四条还规定，各级纪委发现同级党委委员有违纪行为，可以先进行初步核实，如果需要立案检查的，报同级党委批准，涉及常委的，经报同级党委后报上级纪委批准。

党的十五大通过的党章第八章党的纪律检查机关，第四十三条规定：“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。”第四十四条明确了党的各级纪律检查委员会的主要任务，并规定：“各级纪律检查委员会发现同级党的委员会委员有违犯党的纪律的行为，可以先进行初步核实，如果需要立案检查的，应当报同级党的委员会批准，涉及常务委员的经报告同级党的委员会后报上一级纪律检查委员会批准。”第四十五条规定：“上级纪律检查委员会有权检查下级纪律检查委员会的工作，并且有权批准和改变下级纪律检查委员会对于案件所作的决定。”还规定：“党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会如果对同级党的委员会处理案件的决定有不同意见，可以请求上一级纪律检查委员会予以复查；如果发现同级党的委员会或它的成员有违犯党的纪律的情况，在同级党的委员会不给予解决或不给予正确解决的时候，有权向上级纪律检查委员会提出申诉，请求协助处理。”充分体现党的十五大所通过的党章对纪律检查机关工作的高度重视。

2002年11月14日，党的十六大通过了《中国共产党章程（修正案）》，对党的纪律检查机关的职责和任务作了一些补充规定。比如，第四十四条关于党的各级纪律检查委员会的主要任务的规定中，增加了协助党委组织协调反腐败工作的内容，以便同在实际工作中形成的党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众的支持和参与的反腐败领导体制和工作机制相一致。在

党的纪律检查机关的经常性工作的规定中，增加了对党员领导干部行使权力进行监督和保障党员权利的内容。这使党的纪律检查工作更好地适应新形势任务的要求，有利于进一步发扬党的民主，加强党内监督，把反腐败斗争引向深入。2007年10月21日，党的十七大通过的《中国共产党章程（修正案）》，其第八章党的纪律检查机关和十六大党章这部分的内容完全一致，没有任何修改。

二、从1927年党的五大起（除“文化大革命”这个非常时期外），我们党一直坚持由党的中央委员会或党的全国代表大会选举产生各级党的监察委员会（党的纪律检查委员会）

1927年5月9日，在武汉召开的党的五大，除选出由45人组成的中央委员会外，还选举产生由7名正式委员（王荷波、许白昊、杨匏安、张佐臣、刘峻山、周振声、蔡以忱）、3名候补委员（杨培生、萧石月、阮啸仙）组成的中共中央监察委员会，王荷波为中央监察委员会主席。^[3]即中央纪律检查委员会（当时为中央监察委员会）是从党的五大起开始建立的中共中央领导机构之一。

1928年7月在莫斯科召开的党的六大修改党章，将“党的全国大会”、“中央委员会”、“审查委员会”各列一章。大会选举产生由3名正式委员（孙津川、刘少奇、阮啸仙）、2名候补委员（叶开寅、张昆弟）组成的中央审查委员会，主席为刘少奇^[4]。这里的中央审查委员会实际上就是中央监察委员会。1934年1月党的六届五中全会成立中央党务委员会，由董必武任书记，代行中央监委职责。^[5]1938年11月，党的六届六中全会中央党务委员会（成员仍是六届五中全会选出的）委员：陈云、项英、董必武、滕代远、高自立，书记是董必武。^[6]

1945年4月23日至6月11日召开的党的七大，通过修改后的新党章，规定“中央委员会认为必要时，得成立党的中央监察委员会”。但七大并未选举产生中央监察委员会。

中华人民共和国成立后，中国共产党成为全国范围执政党，中央领导机构相应进行了调整。1949年11月9日，即新中国成立后的第二个月，中共中央作出《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》。根据这一决定，正式成立由朱德等11人组成的中央纪律检查委员会，朱德任书记，王从吾、安子文任副书记，刘澜涛、谢觉哉、李葆华、刘景范、李涛、薛暮桥、冯乃超等8人为委员。中央及各级党的纪律检查委员会的主要任务和职权是：检查中央直属各部门及各级党的组织、党的干部及党员违犯党纪的行为；受理、审查中央直属各部门、各

级党的组织及党员违纪案件并决定处分，以及在党内加强纪律教育等。^[7]

1955年3月21日至31日党的全国代表会议在北京举行。会议通过决议，决定成立党的中央和地方各级监察委员会，加强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。各级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。会议选举产生了中央监察委员会，由委员15人、候补委员6人组成，董必武任书记，刘澜涛、谭政、王从吾、钱瑛、刘锡五任副书记。^[8]

1956年9月26日党的八大通过的党章第七章党的监察机关，第五十二条规定，“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。”但党的八大并未重新选举中央监察委员会。

1962年9月27日，党的八届十中全会通过了关于加强党的监察机关的决定。全会扩大了中共中央监察委员会的名额（委员增至61人），调整了中央监委领导成员。调整后的中央监委领导成员为：书记：董必武；副书记：张云逸、萧华、王从吾、钱瑛、刘锡五；常务委员：王维舟、李运昌、帅孟奇、马国瑞、袁任远、吴溉之；候补常委：王维纲、伍云甫、杨之华。^[9]

“文化大革命”时中央领导机构处于不健全、不正常状态。1969年1月31日，中共中央组织部业务组向中央写了《关于撤销中央监察委员会机关的建议》，2月写了《关于中组部中监委机关人员下放劳动的报告》。4月召开党的九大通过的《中国共产党章程》取消了党的监察机关的条款。7月毛泽东批示“原则同意”取消中共中央监察委员会机关，善后工作由中组部业务组负责处理。^[10]1973年5月召开党的十大，修改党章对中央组织没有变动。

1977年8月12日，叶剑英在党的十一大《关于修改党的章程的报告》中，正式提出恢复党的纪律检查机关。经过修改的党章规定：党的中央委员会，地方县和县以上、军队团和团以上各级党的委员会，都设立党的纪律检查委员会。各级纪律检查委员会由同级党的委员会选举产生，并在同级党委的领导下，加强对党员的纪律教育、负责检查党员和党员干部执行纪律的情况，同各种违反党的纪律的行为作斗争。

1978年12月18日至22日召开的党的十一届三中全会决定成立中央纪律检查委员会。全会选举陈云为中央纪律检查委员会第一书记，邓颖超为第二书记，胡耀邦为第三书记，黄克诚为常务书记。^[11]1979年1月4日至22日，中共中央纪律检查委员会第一次会议在总结历史经验教训的基础上，讨论并制定了《关于党内政治生活的若干准则》（草稿），讨论和通过了《中共中央纪律检查委员会关于工作任务、职权范围、机构设置的规定》。

从党的十二大起，开始由党的全国代表大会选举产生中央纪律检查委员会。1982年9月11日，党的十二大选出132人组成的中央纪律检查委员会。9月13日，中共中央纪律检查委员会第一次全体会议选举陈云为第一书记，黄克诚为第二书记，王鹤寿为常务书记，王从吾、韩光、李昌、马国瑞、韩天石为书记。常务委员为马国瑞、王从吾、王鹤寿、李昌、李之链、李正亭、陈云、黄克诚、韩光、韩天石、蔡顺礼。9月14日，中共中央政治局委员、主持新党章起草工作的胡乔木就党章修改问题回答新华社记者的提问，强调在党的十二大通过的新党章中，加强了党的纪律检查机关的权限。在党的纪律检查机关的设置和权限方面，规定了地方各级党组织都设立纪律检查委员会，比较大的基层组织设纪律检查委员会，比较小的基层组织设纪律检查委员。规定了上级纪律检查委员会有权改变下级纪律检查委员会的决定；下级纪律检查委员会除了受本级党的委员会的领导外，同时也受上级的纪律检查委员会领导。这样，纪律检查委员会这个组织从上到下就有了它的完整的系统，同时各级纪律检查委员会的权限也有了重要的加强。

1985年9月18日到23日，中国共产党全国代表会议在北京举行。会议批准了一批老同志不再担任中央三个委员会成员的请求，增选了一批新的中央委员、候补中央委员、中央顾问委员会委员和中央纪律检查委员会委员。9月24日，中共中央纪律检查委员会第六次全体会议在北京举行。会议增选王德瑛、肖洪达、陈作霖、傅杰、强晓初为中纪委常委，选举王鹤寿为第二书记，韩光为常务书记，强晓初，陈作霖为书记。^[12]党的十二届五中全会批准了上述人选。

1987年10月25日至11月1日，党的十三大在北京召开。11月1日，大会选举新一届中央纪律检查委员会。11月2日，党的十三届一中全会批准乔石为中央纪律检查委员会书记，陈作霖、李正亭、肖洪达为副书记，还批准了常务委员会委员。

1992年10月12日至18日，党的十四大在北京召

开。大会选出由108人组成的中央纪律检查委员会。10月19日，党的十四届一中全会批准中央纪委第一次全体会议选举产生的书记、副书记和常委人选，尉健行为中央纪律检查委员会书记，副书记为侯宗宾、陈作霖、曹庆泽、王德瑛、徐青。

1997年9月12日至18日，党的十五大在北京召开。大会选出由115人组成的中央纪律检查委员会。9月19日，党的十五届一中全会批准了中央纪律检查委员会第一次全体会议选举产生的书记、副书记和常务委员会委员人选，尉健行为书记，韩杼滨、曹庆泽、何勇、周子玉、夏赞忠、刘丽英为副书记。

2002年11月8日至14日，党的十六大在北京召开。大会选出由121人组成的中央纪律检查委员会。11月15日，党的十六届一中全会批准了中央纪律检查委员会第一次全体会议选举产生的书记、副书记和常务委员会委员人选，吴官正为书记，何勇、夏赞忠、李至伦、张树田、刘锡荣、张惠新、刘峰岩为副书记。

2007年10月15日至21日，党的十七大在北京举行。大会选出由127人组成的中央纪律检查委员会。10月22日，党的十七届一中全会批准了中央纪律检查委员会第一次全体会议选举产生的书记、副书记和常务委员会委员人选，贺国强为书记，何勇、张惠新、马馼、孙忠同、干以胜、张毅、黄树贤、李玉赋为副书记。

三、关于党的纪检（监察）机关历史演进的重要启示

第一，新形势下党的纪检（监察）机关的建设及其工作只能加强，绝不能削弱。党章赋予党的纪检机关以重要职责和神圣任务。在长期处于和平环境以及改革开放不断深入的新的历史条件下，反腐败斗争形势非常严峻，党的纪检（监察）机关的工作只能加强，绝不能削弱。

第二，各级纪律检查委员会要坚持“双重领导”，既在同级党委的领导下、又在上级纪委的领导下开展工作；一定要坚持按党章的规定，处理好和同级党委的关系。党的十七大通过的党章第四十四条明确规定：“各级纪律检查委员会要把处理特别重要或复杂的案件中的问题和处理的结果，向同级党的委员会报告。党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会要同时向上级纪律检查委员会报告。”各级纪律检查委员会对同级党的委员会同样有监督之权。第四十四条明文规定：“各级纪律检查委员会发现同级党的委员会委员有违犯党的纪律的行为，可以先进行初步核实，如果需要立案检查的，应当报同级党的委员会批准，涉及常

务委员的，经报告同级党的委员会后报上一级纪律检查委员会批准。”党章第四十五条还规定：“党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会如果对同级党的委员会处理案件的决定有不同意见，可以请求上一级纪律检查委员会予以复查；如果发现同级党的委员会或它的成员有违犯党的纪律的情况，在同级党的委员会不给予解决或不给予正确解决的时候，有权向上级纪律检查委员会提出申诉，请求协助处理。”党章的明确规定体现我们党对各级纪律检查委员会工作的重视、信任和支持。

第三，各级纪律检查委员会要正确处理上下级纪委之间的关系。纪委上下级之间有垂直领导、被领导关系。党的十七大通过的新党章第四十五条规定：“上级纪律检查委员会有权检查下级纪律检查委员会的工作，并且有权批准和改变下级纪律检查委员会对于案件所作的决定。如果所要改变的该下级纪律检查委员会的决定，已经得到它的同级党的委员会的批准，这种改变必须经过它的上一级党的委员会批准。”强调这一点可保证纪检系统监督与被监督的规范性、程序性和有效性。

第四，要注重和加强纪检机关自身建设。纪检干部处在反腐败斗争的第一线，面临着腐蚀与反腐蚀的严峻考验，必须在党委的领导下切实加强自身建设，努力提高纪律检查工作的能力，努力成为加强学习的模范、真抓实干的模范、严格自律的模范。

参考文献：

- [1]马克思恩格斯全集（第18卷）[M].北京：人民出版社，1964.385.
- [2]列宁全集（第39卷）[M].北京：人民出版社，1986.288.
- [3][4][6]王健美.中共中央机关历史演变考实（1921-1949）[M].北京：中共中央党史出版社，2005.87.119.390.
- [5]中共中央党史研究室.中国共产党历史大事记[M].北京：人民出版社，1991.77.
- [7][8][9][10]李雪勤，李雪慧.新中国反腐败大事纪要[M].天津：南开大学出版社，1999.1-2.44.69-70.86.
- [11][12]中共中央党史研究室.中国共产党新时期历史大事记（增订本）[M].北京：中共党史出版社，2002.4.197.374.

作者夏东民系江苏技术师范学院党委书记、教授、博士生导师；郭秋琴系苏州大学政治与公共管理学院副教授、硕士生导师

■ 特约编辑：胡中良