

列宁加强党内监督的理论逻辑、现实考量和制度设计

王进芬

〔摘要〕 列宁的党内监督理论和实践是列宁留下的极具创造性的思想财富和极为宝贵的政治遗产。列宁加强党内监督的理论逻辑在于党内权力的契约性质,即党内权力来自于党内权利的授予和委托,党的领导机构和领导人是受托者,全体党员是委托人,受托人接受委托人监督是天经地义的。列宁加强党内监督的现实考量主要是为了同党内日益严重的官僚主义、升官发财等现象做斗争和约束党内高度集中的权力,他希望借助党内监督防止党的蜕化变质和避免党内独断专行。就如何加强党内监督,列宁强调要充分发挥从党的代表大会到基层党组织自上而下的监督职能,要建立健全党内独立监督机构并提高其地位和权限,此外还需切实提高党内监督机构工作人员的素质和物质待遇,要重视发挥报刊舆论对党内错误的监督作用。

〔关键词〕 党内监督;委托人和受托人;独立性

列宁的党内监督理论和实践是列宁在马克思主义政党史上留下的极具创造性的思想财富和极为宝贵的政治遗产。作为具有高度理论修养的思想家,他在马克思主义发展史上第一个深刻揭示了党内权力的契约性质和党内监督的理论逻辑。作为伟大的现实主义政治家和实践家,他从党自身发展过程中遇到的现实问题出发,具体阐明了加强党内监督的出发点和紧迫性,并初步形成了一整套加强党内监督的制度设计和思路。

一、列宁加强党内监督的理论逻辑

党内监督的理论逻辑是要从理论上回答党内监督的正当性和合理性的问题。作为无产阶级政党的创始人,马克思、恩格斯也曾表达了党员可以对党的领导人进行批评监督的思想,但并没有说明党的领导人必须接受党员批评监督的原因,也就是党内监督的理论逻辑是什么,他们没有明确的论述。在马克思主义发展史上,列宁第一个明确阐明党内监督的理论逻辑就在于党内权力的契约性质,正是党内权力的契约性质,内在决定了党内权力进行监督的正当性、合理性。列宁明确指出,全体党员及其代表全体党员意志的党的代表大会是党内权力的委托者,由党员及其代表党员意志的党的代表

王进芬,法学博士,广西师范大学马克思主义学院教授、博士生导师(桂林 541004)。本文系国家社科基金重点项目“列宁党内政治生活理论与实践研究”(17AKS002)、广西八桂学者项目阶段性成果。

大会选举产生的党的领导机关及其负责人是党内权力的受托者,委托者对受托者进行监督是天经地义的。他的这一思想集中体现在他对普列汉诺夫指责他发起召开党的第三次代表大会是非法的批驳中。1905年,鉴于俄国革命的火焰日益迅猛和党内自二大以来出现的混乱状况越来越不能适应革命形势的发展,列宁的领导下的布尔什维克要求党的总委员会尽快召开党的第三次代表大会研究党所面临的重大问题。俄国社会民主工党党章规定:“代表大会由党总委员会召开(尽可能至少每两年一次)。如果占代表大会总票数一半的党组织提出要求,党总委员会必须召开代表大会。”^①当时布尔什维克要求尽快召开党的第三次代表大会的提议已经获得超过一半的各级党组织的支持和同意,但普列汉诺夫主持下的党总委员会却对布尔什维克的提议无动于衷,迟迟不肯召开。这样的情况下,布尔什维克便不再拘泥于党章中“代表大会由党总委员会召开”的规定,直接向党的各级委员会发出了开会的通知。普列汉诺夫对布尔什维克的这一做法提出了严厉指责,认为这种做法不符合党章中“代表大会由党总委员会召开”的规定,因而是非法的。列宁针锋相对地反驳了普列汉诺夫的指责,在反驳中深刻论述了党内权力的契约性质。他说:“很明显,党总委员会是党的各委员会的受托者。各委员会的受托者拒绝执行自己的委托者的意志。如果受托者不执行党的意志,党就只好自己来实现这个意志。”^②列宁这里无疑是强调,总委员会不过是由各级委员会选举产生的受托者,作为受托者如果不能按照委托者即党的各级委员会的意志行事,委托者完全可以自己来实现这个意志,布尔什维克发起召开党的第三次代表大会,就其实质来说就是委托者对党总委员会作为受托人凭借手中的权力故意不作为的行为进行监督。只不过,这里的监督“不单单是在口头上加以责备,而是要在行动上加以纠正”^③。列宁说:“谁不善于要求和争取使自己的受托者完成他们对委托人所负的党的责任,谁就不配享有党员的称号。总委员会是各委员会的受托者。各委员会必须争取使这个受托者执行它对委托人所负的责任。”^④

二、列宁加强党内监督的现实考量

作为现实主义政治家,列宁阐明党内权力的契约性质、揭示党内监督的内在逻辑,并不是为了书斋里的学问,而是基于约束党内权力的现实考虑。就像他和普列汉诺夫就召开党的第三次代表大会进行坚决斗争是对党的总委员会的权力不作为进行监督和纠正一样,十月革命胜利后,列宁对党内监督的强调也越来越和布尔什维克执政后党内出现的不利于党的事业健康发展的问题密切相关。

一方面,列宁强调加强党内监督是为了同党内日益严重的官僚主义、升官发财等现象做斗争,防止党蜕化变质。随着布尔什维克成为执政党,党内开始出现追求升官发财、脱离群众等官僚主义现象并变得越来越严重。列宁把官僚主义看做党的躯体上的有毒脓疮,认为如果不加以根除,势必给党造成致命的危害。他明确指出:“官僚主义的脓疮无疑是存在的,这是大家公认的”^⑤,“共产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话,那就是这个”!^⑥这样的情况下,如何阻止官僚主义的蔓延必然成为列宁考虑的问题。实际上,就在俄共(布)成为执政党不久,列宁就清醒认识到:“要有多种多样的自下而上的监督形式和方法,以便消除苏维埃政权的一切可能发生的弊病,反复地不倦地铲除官僚主义的莠草。”^⑦这里的“多种多样的监督形式和方法”自然也包括党内监督。列宁执政时

①《苏联共产党代表大会、代表会议和中央全会决议汇编》(第1分册),北京:人民出版社,1964年,第44页。

②《列宁全集》(第10卷),北京:人民出版社,2017年,第94页。

③《列宁全集》(第9卷),北京:人民出版社,2017年,第292页。

④《列宁全集》(第9卷),第292页。

⑤《列宁全集》(第41卷),北京:人民出版社,2017年,第25页。

⑥《列宁全集》(第52卷),北京:人民出版社,2017年,第288页。

⑦《列宁全集》(第34卷),北京:人民出版社,2017年,第186页。

期历次党的代表大会通过的决议都强调党的各级领导机构和领导人必须向党员报告工作,这实际上正是为了把党的权力机关及其领导人置于广大党员的监督之下。因为,这样做对领导干部可以起到一种列宁在《怎么办》中所描绘的监督作用:把政治舞台公开在全党面前,党员就能对领导人的履职情况一目了然,做到心中有数,从而对他们做出是否胜任的评判和是否还要选举他们作为领导人的决定。不仅如此,自俄共(布)的第九次代表大会开始,列宁还把建立健全党内独立的监督机构作为加强党内监督工作的重中之重。对为什么这样做,列宁也说得清清楚楚:就是为了更好地同“侵入党内的官僚主义和升官发财思想,同党员滥用自己在党内和苏维埃职权的行为”^①做斗争,防止“那些最不坚定的经不住考验的党员发生蜕化变质的危险”^②。

另一方面,列宁重视党内监督也是为了使党内越来越高度集中的权力受到约束,防止独断专行。临终前,列宁对拥有无限权力的斯大林“能不能永远十分谨慎地使用这一权力”^③表现出极大的担忧,以至于不得不给党的十二次代表大会写信让大会想办法来重视此事。列宁对这一问题表现出深深的忧虑绝非无病呻吟或杞人忧天。众所周知,俄共(布)自成立到国内战争时期,就党内权力的运行来说,一直强调的都是集中,这对党所处的残酷环境和战胜强大的敌人来说是必要的,但由此也不可避免地造成了党内权力的高度集中,这也是不争的事实,以致列宁在《共产主义运动中的“左派”幼稚病》中也称这种领导体制为“寡头政治”。国内战争结束后,列宁也曾想打破党内这种权力高度集中的局面,主张实行“工人民主制”,但很快又由于党内出现的派别活动不得不再次强化集中。特别是,由于列宁的中风和卧床不起,党内高度集中的权力又越来越集中于斯大林的手中。这是因为在当时党内权力的架构中,党内高层权力基本由中央委员会、政治局、组织局和书记处四个机构掌控,而在当时中央领导人中,只有斯大林一人同时身兼这四个机构的委员。此外,斯大林又利用书记处拥有的审查、调动党的干部、联系地方党组织的职能,把任免干部的组织权力牢牢抓在了手里,从而就逐渐建立起一个层层对上俯首听命的金字塔权力系统,斯大林作为书记处的总书记则无疑处在这个权力系统的最顶端。这样的状况下,如何使高度集中的党内权力得到制约,必定会引起列宁的重视和思考。实际上,他强调俄共(布)中央监察委员会和中央委员会之间的关系不是隶属而应是平行的关系,让二者一同来决定党内主要问题,就是为了改变党内权力高度集中的状况。列宁在给党的第十二次代表大会的信中,之所以把党的高层如总书记和政治局列入党内监督的范围,也正是出于对党内高度集中的权力进行监督和制约的考虑,是为了避免党内出现少数人的集权和滥权等。

三、列宁加强党内监督的制度设计和思路

作为伟大的现实主义政治家和实践家,列宁不仅结合党自身出现的问题阐释了加强党内监督的必要性和紧迫性,而且还就如何加强党内监督进行了深入的思考并进行了可贵的实践探索,初步形成了相应的制度设计和思路。

(一)充分发挥从党的代表大会到基层党组织自上而下的监督职能

首先是中央领导机关要向代表全党意志的党的代表大会报告工作并接受其监督。列宁领导的俄共(布)自建党之日起,始终强调代表全党意志的党的全国代表大会是党的最高权力机关,中央领导机关作为党的代表大会选举产生的权力执行机关,必须向党的代表大会负责和报告工作,接受党的代

^①《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),北京:人民出版社,1964年,第70页。

^②《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),第193页。

^③《列宁全集》(第43卷),北京:人民出版社,2017年,第343页。

代表大会的监督。党的代表大会听取、审议和决定是否批准中央领导机关的工作报告、有权罢免不合格的中央领导机关的委员。对此,俄共(布)第六次代表大会、第八次全国代表大会和第十二次全国代表大会通过的党章都有明确规定。这样,通过定期让中央领导机关向党的代表大会作工作报告,由参会的代表投票来决定是否通过报告或决议并选举产生中央机关人选,客观上对中央领导机关起到了有力的监督作用,也是广大党员以直接或间接的方式表达他们的意志和对党内权力机关进行民主监督的最高形式。

其次是定期召开党的各级会议,听取党的各级负责人做工作报告。根据列宁提议,俄共(布)第九次全国代表会议要求经常举行全体党员大会,“在这些大会上,区委员会、市委员会和省委员会做关于自己工作的报告,然后,最好对这些报告进行讨论”^①;党的第十次代表大会通过的《关于党的建设》的决议明确指出:“有关的委员会不仅要向上级组织,而且要向下级组织经常报告工作”^②等。列宁时期让党的负责人和领导机构向广大党员报告自己的工作,正是为了使广大党员对他们工作的好坏进行评判,由广大党员代表决定是否还要选举他们担任领导职务,通过优胜劣汰对他们发挥监督作用。

最后是重视发挥基层党组织对党员的监督作用。党的二大上,列宁和马尔托夫曾爆发激烈冲突,冲突的关键就在于党员是不是必须加入党的一个组织。马尔托夫认为党员只要是承认党纲并在党的监督和领导下为党努力工作就可以了,是否参加党的一个组织并不重要。列宁对马尔托夫的主张进行了严厉驳斥,明确指出马尔托夫的观点充满了自相矛盾,认为如果党员不加入党的一个组织是无法做到党组织对党员的领导和监督的。列宁说:“对不加入党组织的党员实行监督不过是一句空话。”^③显然,在列宁看来,只有让党员加入党的一个组织,党的组织才能对这个党员的工作、思想等情况做到心中有数,从而真正承担起对党员进行领导和监督的责任。

(二)通过建立健全专门的党内监督机构并提高其地位权限加强党内监督

从俄共(布)成立到十月革命取得胜利,由于长期处于非法的地下活动状态和一直面临残酷的斗争形势,俄共(布)并没有将建立专门的党内监督机构提上日程。直到1912年才建立了旨在对党的财务情况进行监督的专门机构,即检查委员会。但当时并没有对这一机构的产生、工作权限、工作程序等有什么明确的规定。检查委员会当时更多的是一个带有审计性质的机关。1920年检查委员会被赋予更多的权限,比如可以检查中央委员会的指示和代表大会、代表会议的决议是否得到贯彻执行、党的各级委员会工作状况如何等等。在党的十一次代表大会上,检查委员会更名为中央检查委员会,并在加强对党的高层的监督方面取得了突破性的进展,如党的书记处与组织局被列入了中央检查委员会的检查范围。

1920年,在俄共(布)第九次全国代表会议上,列宁提议有必要成立党内专门的监督机构即监察委员会,并对监察委员会由什么样的人组成提出了明确的要求。1921年3月,俄共(布)十大通过了《关于监察委员会》的决议,决议进一步明确了党的监察委员会的权限、组成人员的人数和党龄。监察委员会是俄共(布)成立以来第一个真正意义上的党内监督机构。监察委员会和同级党委的关系不是隶属的而是平行的,因而具有相当独立性和权威性,为保证党内监督的效果提供了根本的保证。1922年3月,俄共(布)十一大通过了《监察委员会条例》,进一步补充和完善了党的监察制度。

列宁在临终前向身边工作人员口授的遗言中,提出了合并工农检查院和中央监察委员会的设想。工农检查院是在1918年5月成立的旨在对国家公职人员渎职、滥用职权等行为进行监督的国家监察

①《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),第38页。

②《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),第57页。

③《列宁全集》(第8卷),北京:人民出版社,2017年,第256页。

部的基础上建立起来的。成立工农检察院是为了把国家监督与工农监督结合起来,以对中央、地方苏维埃政府工作情况进行更好的监督,但效果却差强人意。列宁对此说道:“工农检查人民委员部现在没有丝毫威信。大家都知道,再没有比我们工农检察院这个机关办得更糟的机关了。”^①这种情况下,列宁建议改组工农检察院并将其与中央监察委员会合并。按照列宁的设想,首先是适当扩大中央监察委员会的规模,新增加的成员应是一线工人和劳动农民出身的共产党员,并赋予他们中央委员的权利;其次是在严格考察的基础上,将工农检察院工作人员的规模降低到300-400人,这些职员要精干、可靠、会管理,具备现代素养。在此基础上,实现中央监察委员会和工农检察院的合并。列宁认为这样做既可以使工农检察院的地位和威信得到明显提高,又可以通过工农中的优秀分子实现劳动人民对党和国家机关的监督。这样的结合也体现了列宁试图把党内监督和人民监督结合起来的思路。

有必要指出的是,列宁不仅重视建立和健全党内监督机构,而且还特别强调要使党内监督机构有足够高的地位和权限。列宁明确指出,工农检察院之所以实践效果不佳,就是因为它“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”^②。列宁这里是说,工农检察院缺乏独立性、实际上处于有名无权的附庸状态是其不能发挥有效监督作用的关键。这使列宁认识到,要保证党内监督的效果,必须保证党内监督机构的独立性和权威性。为此,列宁特别强调以下几点:

第一,提高党的监督机构及其工作人员的地位和权限。关于党内监督机构及其工作人员的地位,列宁临终前建议采取两条措施:一是使中央委员会完全成为党的最高代表会议,每两月开一次会,有中央监察委员会参加;二是让中央监察委员会与党的中央委员会具有同等的地位。列宁提出要使当选的中央监察委员会成员享有和中央委员同样的权利,要使工农检察院具有特别高的地位,“使它的领导具有中央委员会的权利”^③等。关于党内监督机构及其工作人员的权限,党的十大通过的《关于监察委员会》的决议规定:“监察委员会和党委会平行地行使职权,并向本级代表会议和代表大会报告工作”、“监察委员会委员有权出席本级党委会和苏维埃委员会的一切会议以及本级党组织的其他会议,并有发言权”、“监察委员会可以利用本级党委会的机构,并有权给所有的党员同志和党组织委托任务”^④。这些规定清楚表明,党的监察委员会和同级党委并不是隶属的关系,而是与其一样都是由本级党的代表大会产生并对其负责,二者是平行的关系,这就保证了其比较高的独立性,为其监督同级党委及其负责人提供了可能和制度保证。

第二,党内监督机构实行自上而下垂直领导,监察委员会人员不能兼职。列宁时期党的监察委员会从中央到地方与同级党委是平行而非隶属的关系,自上而下实行单一制的垂直领导,下一级的监察委员会由上一级的监察委员会直接领导,这是其一;其二,列宁提出,党内监督机构的组成人员必须专职化,不得兼职。党的十大根据列宁建议通过的《关于监察委员会》的决议规定:“监察委员会委员不得兼任党委会委员,也不得兼任负责的行政职务”^⑤。很显然,这样的制度设计是为了确保党内监督机构的独立性和权威性,保证监察委员会委员可以集中精力于党内监督工作,防止在监督涉及到兼职部门时候受到人情因素的影响。

第三,加强对党的高层特别是政治局和总书记的监督。党的十一大通过的《中央检查委员会条例》规定,中央检查委员会可以检查“党中央机关办事是否迅速正确和俄共中央书记处机构的工作是否安排得当”、“中央检查委员会有权参加组织局的会议并有发言权”^⑥。实际上这些条文是明确规定了

①《列宁全集》(第43卷),第385页。

②《列宁全集》(第43卷),第345页。

③《列宁全集》(第43卷),第396页。

④《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),第71页。

⑤《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),第71页。

⑥《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),第197页。

对党的最高层与党的高级机关的检查。被人们称为列宁临终遗嘱的几篇口授文章,涉及到了对总书记和政治局的监督问题,即中央监察委员会委员可以“经常检查政治局的一切文件”^①、“有一定的人数必须出席政治局每次会议的中央监察委员会的委员们,应该形成一个紧密的集体,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”。^②这些清楚表明,按照列宁的主张,党内所有权力都必须接受监督,即便是政治局和总书记也不例外。

第四,监督机构人员要政治业务素质过硬,并应享有比较好的待遇。从事党内监督工作人员的政治业务素质怎么样,待遇好不好,直接影响到党内监督的效果。列宁强调监察委员会成员必须有比较高的政治素质,即应由“受党的培养最多、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”^③。就从事党内监督的工作人员业务素质,列宁提出了具体的条件要求,包括必须具备相应的管理国家机关的知识水平和业务能力等。此外,列宁强调要使从事监督的工作人员具有比较好的经济地位,使他们享有比较好的物质待遇,以调动他们从事监督工作的积极性。

(三) 重视发挥报纸舆论对党的领导机关和领导干部的监督作用

列宁十分重视发挥报纸舆论对党内领导机构及其负责人的监督作用。苏维埃政权成立伊始,列宁就表明了希望得到舆论监督的明确态度:“我们不希望有什么秘密。我们希望政府时刻受到本国舆论的监督”^④。俄共(布)第八次代表大会根据列宁提议通过的《关于党和苏维埃的报刊》决议明确规定:“党和苏维埃的报刊的最重要任务之一,是揭发各种负责人员和机关的犯罪行为,指出苏维埃组织和党组织的错误和缺点。”^⑤这表明,列宁非常希望通过报纸来对党的领导机构和领导人进行监督。为了保证报纸舆论对党的领导机构和领导人的监督作用落到实处,决议还对受到报刊批评的党的机构和工作人员也提出了严格要求,要求他们“必须于最短期间在同一报刊上作出认真的合乎事实的反驳,或者说明缺点和错误已经改正”。^⑥为了充分发挥报纸对党内错误的舆论监督作用,列宁在党的第九次全国代表会议上建议“创办报刊(争论专页等)来更经常、更广泛地批评党的错误和开展党内各种批评”^⑦。这次会议通过的决议也强调,为了在党内生活内更广泛地开展对党的地方机关和中央机关的批评,应创办能够让批评得以进行的报刊。根据这次会议的决定,《争论专页》得以创办,一开始是文集,后来成为了俄共(布)中央机关报《火星报》的副刊。刊物的主要任务是就党内存在的有害于党的事业发展的人或事展开批评。党的十大召开前,《争论专页》出了两期,党的十大通过的决议再次强调“使党的舆论对领导机关的工作进行经常的监督”^⑧。

(责任编辑:蒋永华)

①《列宁全集》(第43卷),第388页。

②《列宁全集》(第43卷),第381页。

③《列宁全集》(第39卷),北京:人民出版社,2017年,第323页。

④《列宁全集》(第33卷),北京:人民出版社,2017年,第14页。

⑤《苏联共产党代表大会、代表会议和中央全会决议汇编》(第1分册),第580页。

⑥《苏联共产党代表大会、代表会议和中央全会决议汇编》(第1分册),第580-581页。

⑦《列宁全集》(第39卷),第323页。

⑧《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),第57页。

Lenin's Theoretical Logic, Practical Consideration and Institutional Design for Strengthening Inner-Party Supervision

WANG Jinfen

Abstract: Lenin's theory and practice of inner-party supervision is the creative ideological wealth and precious political legacy he has left us. His theoretical logic of strengthening inner-party supervision lies in the contractual nature of inner-party power. That is to say, the inner-party power comes from the granting and entrusting of the power: The leading bodies and leaders of the Party are the trustees, all members of the Party are the settlors, and it is natural for the former to act under the supervision of the latter. Lenin's practical consideration of strengthening inner-party supervision is mainly to fight against the increasingly serious bureaucracy and abuse of power for personal gaining and to restrain the highly centralized power within the Party. He hoped to prevent the corruption of the Party and avoid arbitrary decision making within the Party by means of inner-party supervision. As for how to strengthen inner-party supervision, Lenin emphasized that we should give full play to the top-down supervision function from the Party Congress to the grass-roots Party organizations, establish and improve the independent inner-party supervision institutions: enhancing their status and authority, raising the quality of and benefits enjoyed by the staff of inner-party supervision institutions, and paying attention to the role of newspapers and magazines in supervising the wrong doings with the Party.

Key words: inner-party supervision; settlor and trustee; independence

About the author: WANG Jinfen, PhD in Law, is Professor and PhD Supervisor at School of Marxism, Guangxi Normal University (Guilin 541004) .