



土地革命战争时期 党的纪检监察制度的历史演进

王建芹 陈思羽

摘要:土地革命战争时期是党的纪检监察制度的奠基时期,历经初创、适应性调整和党政并轨三个阶段。这一时期的纪检监察制度以党章、决定等规范性文本为依托,反映出纪检监察制度演进的基本逻辑,为研究该时期纪检监察制度的演进提供了新的视角。党的纪检监察制度是在吸收借鉴苏联经验的基础上,基于中国实践的教训和革命形势的实际而逐步探索建立起来的。其制度形态的转变折射出了党在共产国际指导权与自主权之间寻求平衡的方式,以及纪检监察制度服务于党的集中统一领导和中心工作的核心逻辑。

关键词:土地革命战争时期;纪检监察制度;党章;共产国际

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0318

收稿日期:2024-07-12

基金项目:本文系教育部重大攻关课题“提高一体化推进‘三不腐’能力和水平研究”(22JZD022)、四川省哲学社会科学重点研究基地纪检监察研究中心重点课题“中国纪检监察制度史研究”的阶段性成果。

作者简介:王建芹,女,山东昌邑人,内蒙古大学特聘教授,中国政法大学党规研究中心教授,四川省哲学社会科学重点研究基地纪检监察研究中心特聘研究员,E-mail: janewangcn@126.com;
陈思羽,男,河南郑州人,北京大学马克思主义学院博士研究生。

纪检监察制度是党和国家监督制度的重要组成部分,是党推进自我革命、引领社会革命的重要力量。但党对纪检监察制度的探索却并非一蹴而就,而是在党领导人民开展革命、建设和改革开放的历史进程中逐步演进建立起来。自党成立之始,纪检监察制度历经土地革命战争时期的探索、解放战争与新中国成立后的奠基和发展,以及十八大以来的全面深化而逐渐成型^①。在整个历史演进进程中,土地革命战争时期的探索至关重要,这一阶段是党将管党治党与治国理政相结合的首次实践,同时也确立了党和国家纪检监察法规制度的基本雏形,是纪检监察法规制度的起步时期。与抗日战争、解放战争等其他历史时期相比,土地革命战争时期纪检监察制度的原初设计展现了从模仿苏联到本土化调适的最初转变。不论是抗日战争、解放战争时期,还是新中国成立初期的纪检监察法规制度,都是以土地革命战争时期的制度设计为基础和框架的。其间蕴含着中国本土纪检监察制度存续的基本逻辑和重要得失,对今天的纪检监察领域的法规制度建设具有重要的经验启发意义。历史的连续性和影响力都预示着,土地革命战争时期的党的纪检监察制度的研究价值不容忽视。

当前,学界已有不少关于纪检监察制度的历史研究,现有研究主要集中于从制度变迁层面考察民主革命时期或建党百年以来纪检监察制度运行的具体实践,并基于实践追索其中蕴含的内在规律。这些研究主要是基于不同时期的历史背景和文献,从宏观维度重构出相应的纪检监察制度形态。如刘硕认为,“一百年来,纪检监察机关在党的领导下,根据形势发展任务,把握管党治党和纪检监察工作内在规律要求,形成了

^①唐皇凤、杨洁《中国共产党百年纪检监察领导体制的历史演变与基本经验》,《治理研究》2021年第4期,第31—35页。

一系列重大的实践成果、理论成果和制度成果”^①；唐皇凤、杨洁认为，纪检监察制度在党的历史上的历次重大改革，主要伴随着“党风廉政建设和反腐败斗争以及管党治党方略等方面理论认识的不断深化，以及党在不同时期面临的外部环境、中心工作和历史任务的差异”而产生的^②；汤涛认为，在民主革命时期，党内监督模式（文中主要指纪检监察机构）在当时的历史背景下深受共产国际的影响，当时特殊的国情和党在不同历史阶段的任务实践也决定了纪检监察制度的演进^③；类似地，姜芦洋也认为，“党内监察是否能够得到长足发展，关键在于其政党能否根据不同时期客观实际的变化，不断赋予党内监察制度以新的内涵和要求”^④；汤希、任志江进一步指出，中央苏区时期开展纪检监察工作是因为在国民党反动派经济全面封锁、政治军事残酷“围剿”背景下，“党和政权机关内仍出现了违反纪律、贪污腐化现象，严重威胁新生政权，使其在成立之初便陷入‘内外交困’局面”^⑤。这些立足于实践本身的研究十分必要，且已经颇为详尽，但基于法规制度的历史性考察仍有待补足，即从制度背景出发，考察党内法规和党内规范性文件本身的规定，厘清纪检监察制度在形成和发展过程中所遵循的逻辑、原则和具体机制的历史演变具有重要意义：一方面，党内纪检监察制度实践源于规范本身，规范文本直接表征着制度实践；另一方面，规范的演变直接反映着规范背后若干考量与制度用意，从而得出制度形成的历史必然性。

从规范文本中把握党的纪检监察制度脉络，是探索纪检监察制度建设价值依托和基本规律的重要途径，对于新时代明确纪检监察制度建设方向、提升纪检监察制度建设效能具有不可替代的作用。目前关于土地革命战争时期党的纪检监察制度的研究成果较为有限，且多聚焦于制度叙事上的宏观描述。因此，本文通过对土地革命战争时期党的纪检监察制度法规的历史考察，探讨这一时期纪检监察制度建设形态与其演进的核心逻辑。

一 纪检监察规范的界定及其现实背景

实际上，党的纪检监察制度是党内为数不多的、以明确法规形式写入党章的制度规范，这种情况的出现并非偶然，而是在诸多现实因素相互作用下的历史必然。

（一）纪检监察制度的界定

不同历史时期关于纪检监察制度的认识和理解均有所不同，“纪检监察制度”语词本身即是1993年中央纪委和监察部合署办公以来逐渐形成的专有概念^⑥。在民主革命时期，尤其是土地革命战争时期并不存在相对应的概念。这就导致了在寻找相应的历史依据时，由于年湮世远和制度变迁而存在概念上的错误归因。譬如，一大党纲中规定了中央执行委员会对地方的监督权，二大进一步延续并完善了这一制度。据此，一些研究认为，中央执行委员会是党内纪律检查或纪检监察制度的最初形态。不论是一大党纲还是二大党章，抑或是1923年制定的《中国共产党中央执行委员会组织法》的规定，都在表明中央执行委员会是当时党内的中枢机构，而非纪律检查的专职机关，实质上类似于今天的中央委员会。作为党的代表大会选举产生的“最高指导机关”^⑦，其基于党的全国代表大会所授予的权限，当然具有监督下级党组织的权力。而事实上，党的纪检监察机构正是从全国代表大会所授予的这一权限中分立出来的专门机构，其必然会具有权力上的相似性。但笔者认为，不能仅以权限或功能的相似性作为纪检监察制度的归因，而更应当从既往制度的设立意旨与现有制度之间的内在逻辑关联中界定纪检监察制度，进而找出相应的制度规范。

考察历史是为了从过往规范演进的内在逻辑中寻求当前纪检监察制度规范中可供借鉴的经验和规律。如恩格斯在《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》中所说：“在社会历史领域内进行活动的，全是具

① 刘硕《党的纪检监察工作的百年发展历程》，《人民论坛》2021年第36期，第31页。

② 唐皇凤、杨洁《中国共产党百年纪检监察领导体制的历史演变与基本经验》，《治理研究》2021年第4期，第31页。

③ 汤涛《民主革命时期中共党内监督的历史沿革及其特点》，《中共党史研究》2006年第6期，第88页。

④ 姜芦洋《新民主主义革命时期党内监察机构建设发展历程》，《理论界》2015年第1期，第105页。

⑤ 汤希、任志江《中央苏区时期的纪检监察工作：缘起、开展与启示》，《重庆理工大学学报（社会科学）》2017年第10期，第135页。

⑥ 中央纪委、监察部合署办公后，学界逐步实现了从“纪律检查”的称呼向“纪检监察”称呼的转变，一个典型的例子是中央纪委在1994年合署办公后创办了《中国纪检监察报》，在此之前党内的纪律检查机关和国家的行政监察部是分立的，故没有形成“纪检监察”这一专有概念。参见：王小光《纪检监察研究学术史（1978—2021）》，《地方立法研究》2022年第1期，第95页。

⑦ 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第1册，中央文献出版社2011年版，第268页。

有意识的、经过思虑或凭激情行动的、追求某种目的的人;任何事情的发生都不是没有自觉的意图,没有预期的目的。但是,不管这个差别对历史研究,尤其是对各个时代和各个事变的历史研究如何重要,它丝毫不能改变这样一个事实:历史进程是受内在的一般规律支配的。”^①因此,将彼时的自觉意图与此时的目的追求相对比,是界定纪检监察制度、开展历史性研究的重要依据。十八大以来,党对纪检监察体制进行了一系列创造性改革,以“建立党统一领导的反腐败工作机构,建立集中统一、权威高效的监察体系”^②为目标。《中华人民共和国监察法》第三条规定,“对所有行使公权力的公职人员进行监察,调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,维护宪法和法律的尊严”。《中国共产党纪律检查委员会工作条例》第三条规定,“党的各级纪律检查委员会的主要任务是:维护党的章程和其他党内法规,检查党的理论和路线方针政策、党中央决策部署执行情况,协助党的委员会推进全面从严治党、加强作风建设和组织协调反腐败工作”。这个规定直接界定了纪检监察机构的性质和任务,明确了监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,党的纪律检查委员会是党内监督专责机关,为我们考察土地革命战争时期,乃至整个民主革命时期的纪检监察法规提供了直接依据,即党的纪检监察法规需要满足内容、功能和性质上的三重需要:在内容上,明确了相关主体的党纪国法监督权,规定了党的理论、路线、方针政策的贯彻执行的重要目的;在性质上,自觉或不自觉地规定了相关主体专职机关的性质;在属性上,是党内的专门监督机构或政权的专门监督机构。以此为考察依据,五大之前党内实际上并没有专门设置此类纪检监察机构,虽然当时党内设立了相当的监督机制,如中央执行委员会对下级党组织的监督、特派员制度、报告制度和巡视制度等,但这些制度或不具有监督的目的和功能,或并非独立的专职机关。它们仅仅具有一些监察要素^③。鉴于此,本文所要探讨的纪检监察制度规范,仅指那些规定了具有上述三重内容的制度规范^④。

(二) 纪检监察制度的现实背景

党的纪检监察法规制度最早出现在五大召开后根据《组织问题决议案》修订的《中国共产党章程》^⑤,其中明确规定在党内设立纪律检查机构——中央监察委员会,并以专章的形式规定了中央监察委员会的组织和职权,标志着党的纪检监察制度的正式确立。但早在党章修订前,五大就已经选举产生了中央监察委员会的主席、副主席和委员,只是由于当时的情况紧急,未能来得及修订党章。这种实践先于规范的行为本身就说明当时在党内建立纪检监察制度的迫切性。具体来说,有以下三方面原因。

一是源于党员队伍建设的现实需要。1926年10月,全国党员数量已约18526人^⑥,相较于四大召开时增长了十几倍。但党的思想建设和组织建设尚未完全适应党员人数的激增,导致“许多社会上的投机分子”、“小商人、大商人,甚至许多拥有重兵的高级军人”加入了党内,而党内幼稚分子或者机会主义分子也“忘记本党的责任,也跑在上层政治上的活动去了”^⑦。1926年7月,《中共中央局向中央执行委员会扩大会议的政治报告》指出,“党员数量虽然增加而质量确是退化了”,同志们“缺乏理论及确定的革命人生观”,“缺少从前那样刻苦奋斗的精神和自发的革命情绪”,“一部分,发生贪官污吏化”^⑧。这严重损害了党的思想和行动的统一,破坏了党的权威,故而亟须成立监察机构,监督党员的行为,纠正党内的错误思潮。“四一二”反革命政变以后,许多意志薄弱者和投机分子纷纷退党,甚至叛变投敌,给党造成了巨大伤害,这又进一步启示党必须建

① 弗·恩格斯《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》,《马克思恩格斯文集》第4卷,人民出版社2009年版,第302页。

② 习近平《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年版,第345页。

③ 关于党内监察要素的论述,参见:吴珏《民主革命时期中国共产党党内监察机制研究》,人民出版社2012年版,第83—105页。

④ “党的纪检监察制度”是对党内具有监督执纪性质的机构和政权意义上具有监察监督性质机构的统称。在土地革命战争时期,党内的监督执纪机构与政权监督机构在不断地变化,相关制度也在不断地调整,甚至有关档案文献记录的名称本身就存在不一致,具体可参见下文。鉴于此,本文将符合上述三重需要的制度统称为纪检监察制度。

⑤ 五大党章是党内唯一一部非党的全国代表大会修订的党章,而由中共中央政治局于1927年6月1日通过《中国共产党第三次修正章程决议案》。《组织问题决议案》提出:“根据本党自第四次大会以来党员数量激增这一事实,并根据本党目前的任务,第五次大会认定必须改正并补充旧时党章”。具体参见:中共中央文献研究室、中央档案馆编《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第4册,中央文献出版社2011年版,第208页。

⑥ 中共中央党史和文献研究院、中央档案馆编《中国共产党重要文献汇编》第9卷,人民出版社2022年版,第465页。

⑦ 中共中央党史和文献研究院、中央档案馆编《中国共产党重要文献汇编》第9卷,第475页。

⑧ 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第3册,中央文献出版社2011年版,第272页。

立专门的监督机构,以纯洁党员队伍,保障党的先进性和斗争精神。

二是受到了苏联监察体制和共产国际的实际影响,五大成立的监察委员会基本上是仿照苏共监察委员会而设立的。一方面,党自成立以来即以俄为师,党的领导制度、组织制度普遍都借鉴了苏联的经验,监察体制也不例外;另一方面,五大本身就是在共产国际的直接指导下召开的,深受共产国际的影响。五大召开前三个月,“共产国际政治书记处就已为中共五大确定了议程,要求大会政治决议案必须以共产国际第七次扩大会议决议为依据。罗易(共产国际代表——引者注)到汉口之后,直接组织和指导大会的筹备和议程”^①。共产国际也曾发出指示,要求五大的“一切政治决议都完全应以共产国际执委会第七次扩大全会关于中国问题的决议为依据”。可以说,共产国际第七次扩大会议在一定程度上左右了整个五大的议程,共产国际的指示基本被党的五大所采纳。故五届中央政治局通过的《中国共产党第三次修正章程决案》与当时苏共党章相比,在结构和内容上都具有很大的相似性。同时在党的组织制度上,共产国际也专门提出了“党应当在其机关中设有巡视员和指导员,他们要与地方组织保持和建立联系,并帮助它们正确开展工作”^②。共产国际提出的巡视员制度本身就是一种纪检监察制度,从现有资料来推断,苏共的监察体制模式直接影响了五大监察委员会的产生、组织和工作机制。

三是党的纪检监察制度的建立在一定程度上与党的活动经费多依靠共产国际的援助有关,这也是容易被忽视的一点。党成立之初,共产国际就经常性地予以经费支持,“中共一大后,特别是获释的陈独秀开始真正履行中央书记一职之后,共产国际便经常性地提供经费援助了”^③。在中共三大上,陈独秀在报告党的经费收支情况时就提到:“党的经费,几乎完全是我们从共产国际得到的,党员缴纳的党费很少。”^④但在接受援助后,也要定期汇报经费的使用情况。五大召开前,由于向共产国际的报账工作一直做得不好,因此斯大林建议采取措施解决这一问题,并确定“通过专门的检查委员会来审查中国委员会活动的开支账目”并“请求中央监察委员会成立审查中国开支账目的检查委员会”^⑤。斯大林提到的检查委员会和监察委员会虽然是苏共的党内机构,但可以推测苏共的这一监督行为也在一定程度上促成了中国共产党党内的自我监督行为,即经费审查问题在一定程度上成为了党的监察委员会成立的“导引”。

二 筚路蓝缕:纪检监察法规制度的起步与调适

中共五大之前,党章并未对纪检监察制度作出规定。虽然自二大起,党章专章规定了党的“纪律”,但一直未能明确党内的执纪机构。这期间,如前所述,虽也存在一些具备监察要素的规定,但它们只是党的权力自上而下运行过程中相关职权的衍生,因此,本文未将之纳入考察范畴。我们认为,党的五大选举产生的第一届中央监察委员会及五大党章专章规定的党内专责监督执纪机构,开创了党内专责监督的制度先河,标志着党的纪检监察法规制度的正式产生^⑥。

(一)不算起步的起步:“白色恐怖”下党内监察制度的初设

五大党章对党内监察委员会的产生、组织和工作机制作了较为原则但全面的规定。五大党章规定党的监察委员会设立的目的,在于“巩固党的一致及权威”,由全国代表大会及省代表大会选举产生,且实行专任制度,中央与省委员不得兼任。中央或省委员会不得取消监察委员会的决议,但前者之决议需经后者之同意,二者意见不同时,由上级监察委员会或同级联席会议解决,仍然无法解决的,由全国代表大会或移交于高级监察委员会解决。这样的制度设计具有非常浓厚的苏联意味,最明显的就是直接复制了当时苏共(布)党章所确立的监察委员专任制以及监察委员会与党委会之间的制衡机制。

事实上,五大所设立的党的监察委员会并没有真正发挥其监督作用,最直接的原因在于党所面临的斗争

①王铁仙主编《瞿秋白传》,人民出版社2011年版,第210页。

②中共中央党史研究室第一研究部编《联共(布)共产国际与中国国民革命运动》第4卷,北京图书馆出版社1998年版,第92、83页。

③徐元官《中共建党初期活动经费来源的历史考察》,《当代世界社会主义问题》2013年第1期,第6页。

④中共中央党史研究室第一研究部编《共产国际、联共(布)与中国革命文献资料选辑》第2卷,北京图书馆出版社1997年版,第486页。

⑤中共中央党史研究室第一研究部编《联共(布)共产国际与中国国民革命运动》第4卷,第53页。

⑥这一点与中央纪委国家监委官方的立场是一致的,在中央纪委国家监委官方网站的历史沿革中鲜明指出:“1927年4月,中国共产党第五次全国代表大会设立中央监察委员会,并选举了中央监察委员会委员。这是中央纪律检查委员会的前身。”参见:《历史沿革》,中央纪委国家监委网站,2024年9月30日发布,https://www.ccdi.gov.cn/xxgk/lsg/201712/t20240930-379020.html。按:此条文献在本文修改时更新。

形势发生了根本性变化。“四一二”反革命政变后,党面临着极其严峻的斗争形势,监察委员无法正常工作。当时选举出的各位委员分别奔赴全国各地领导工作,如时任中央监察委员会主席的王荷波在八七会议上被选为“中央临时政治局委员”,这实际上就与五大党章中所规定的监察委员专任制发生了冲突。但鉴于当时的紧迫形势,党中央与各地的联系被阻断,为了保证党内工作的正常开展,这样的做法属于无奈之举。与此同时,杨匏安也在八七会议后被派往上海工作,并前往香港、澳门、新加坡等地开展革命活动,其余委员也分别前往郑州、浙江、湖北、湖南、广东等地开展工作,“根本无法集中办公,加上当时中共从中央到地方的各级组织都忙于对革命形势的应变,无暇顾及监察委员会的工作”^①。尤其是在汪精卫反革命政变后,王荷波、许伯昊、张佐臣、蔡以忱、杨培森、萧石月等人英勇就义。在严峻的革命形势下,党的监察委员会很难开展工作,许多地方监察委员会甚至无法成立。有鉴于此,在1927年12月31日中共中央发布的《中央通告第二十六号——关于监察委员会的问题》中指出,“党的第五次全国大会因为当时党已处于半公开的半政府党地位……五次大会后因为国民党在各地背叛革命,我们整个的党转入地底秘密工作的地位,监察委员会似已成为不必要的组织,同时各地党部因为种种关系有监察委员会组织者极少,中央监察委员会则因为委员散在各地”,因此要重新讨论“监察委员会之存废问题”,但在六大之前仍应当履行党章的规定^②。

另一个重要的原因在于,五大党章中关于监察委员会制度的建立实质上是对苏共(布)党章中监察委员会内容的复制和移植,特别是其中的专任制和监委与党委之间的制衡机制都是由苏共(布)党章所设定的监督原则,并不适合中国的国情,尤其与当时中国共产党的社会地位、组织结构与党员队伍现状不符。如监察委员专任制,只有在党员达到一定数量且素质较高、党的后备干部队伍储备充足的情况下才能更好发挥作用。关于这一点,列宁在反对“双重领导”时就提到过:“恐怕谁都不会否认,我们党要找十个受过充分的法学教育、能够抵制一切纯地方影响的可靠的共产党员还容易,可是要找几百个这样的人就困难了。”^③苏共尚且如此,遑论大革命和土地革命战争时期中国共产党组织基础依然十分薄弱的现实情况。同样,制衡原则意味着监察委员会的相对独立,但这需要在保证党中央权威和集中统一领导的前提下,在充分发扬党内民主过程中才能更好地发挥作用,因此,特别需要一个相对稳定的政治环境。

(二) 危难中调整:六大党章对纪检监察机构的调整

鉴于五大以来党的监察委员会事实上的“名存实亡”,六大党章取消了五大党章中关于监察委员会的规定,代之以设立新的党的“审查委员会”,与原监察委员会最大的区别在于,审查委员会分为中央、省、县三级,各级审查委员会均由本级党的代表大会产生,并向本级代表大会作报告,其职权仅限于“监督各级党部之财政、会计及各机关之工作”。这一规定对党的纪检监察机构职权作出了重大调整,主要是为了适应八七会议以来党所确立的新的路线方针和政策,以应对严峻的革命形势和斗争形势。同时,也是受到联共(布)、共产国际及我们党内路线斗争影响的结果。

首先,赋予党的纪检监察机关财会监督权,并将“监督各级党部之财政、会计……之工作”作为审查委员会的首要职能,这与八七会议确立了土地革命和武装起义战略方针后,武装斗争对资金经费保障的客观需要有关。现实情况是,自党成立特别是南昌起义以来,党内经费尤其欠缺,甚至“一时无着”^④。而要进行广泛的武装斗争,一个重要的前提就是资金和经费的保障,因此,为更好地筹集资金并保障党费交纳的同时维护各级党组织的正常运转,财政问题的重要性和紧迫性不言而喻。正是在这一背景下,六大重点赋予审查委员会财会监督职权具有特殊意义。

其次,“监督……各级机关之工作”主要承继了原监察委员会的监察职权。五大党章中,设立监察委员会的初衷被明确为“巩固党的一致及权威”,进而开启了中国共产党的有组织、有依据、有制度地开展执纪监督的新阶段。六大党章中关于审查委员会的设置目的虽未直接明示这一要求,而是代之以“监督……各级机关之工作”,但绝不意味着党的监察机关不再承担监督职能这一职责。“各级机关之工作”属于一种概括性规定,

①王谦《浅析中共五大产生的中央监察委员会》,《党的文献》2010年第6期,第66页。

②中共中央党史和文献研究院、中央档案馆编《中国共产党重要文献汇编》第12卷,人民出版社2022年版,第602页。

③中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编《列宁选集》第4卷,人民出版社2012年版,第703页。

④中共中央党史和文献研究院、中央档案馆编《中国共产党重要文献汇编》第12卷,第336页。

其外延涵盖了同级以下所有党的机关工作,在规范层面上,党的机关的所有工作均应接受审查委员会的监督。在当时的特定历史条件下,之所以采用概括性规定的方式,一方面可以吸收以往会议决议和文件中对审查委员会职能的规定,如在八七会议通过的《党的组织问题议决案》中提出的,“每一党部委员会之下,现时须即组织审查委员会(各省委就是监察委员会),以审查各该党部之党员有否不可靠的分子”^①;在1927年8月19日中共中央发布的《中央通告第二号——党的组织问题》中提出的“严格党的纪律,党部机关一切决定,无论任何党员,应绝对服从,自县委以下之机关,应组织审查委员会,审查党员之忠实与否”^②。上述会议决议和文件均赋予了审查委员会审查党员忠诚性的职责。而对党员忠诚性的要求,本质上就是“巩固党的一致及权威”的最基本内涵,也体现在“各级机关之工作”的概括性规定之中。另一方面,采用概括性规定的方式规定审查委员会的职权职责,目的在于赋予该条款一定的扩张解释空间,为其提供合法性(legitimacy而非legality)依据,以此来避免八七会议所面临的合法性顾虑^③。此外,立规者的意图不能仅从规范本身的表述中考察,还应当从规范的结构中发现。六大党章关于审查委员会的规定,除了具体职能和目的的表述上与五大党章有所不同外,不论是其产生还是报告工作的方式,均与五大党章中的监察委员会相差无几,可见其地位在规范中并无变化,因此相应的权限也难以有实质上的变更。

第三,六大党章改变了五大党章仅以专章方式规定党的纪检监察机构的形式,而是采用了“总分”结构,即除了以专章方式进行集中规定之外,还在其他章节中进行了分散式规定。六大党章专设了“审查委员会”一章,但其中仅设置了“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”一条。该条以高度的概括性,规定了设立审查委员会的目的与工作职能、设立层级及其产生,而关于五大监察委员会的其他规定则没有继续沿用,以此来表明审查委员会与监察委员会的主要区别。就分的方面来说,六大党章在“县或市的组织”、“省之组织”和“党的全国大会”三个章节中又分别规定了审查委员会的产生与报告职责,且这两方面的内容统一列于同级别代表大会职权职责的规定当中。我们认为,这一结构变化反映出的意图主要包括两方面。一是党充分认识到,在当时的革命形势下,不应过分强调纪检监察机构的独立性。纪检监察机构的主要职责应着力于提高党的领导,增强党的组织力和战斗力,因此,党的各级审查委员会由同级党代会产生并向其报告,这一规定反映出强化党的领导这一主题。二是党充分认识到了基层党组织建设的重要性。加强基层党组织的政治建设、思想建设和组织建设,加强对基层党组织和党员的审查,是党从大革命失败中汲取的深刻教训之一。因此,六大党章在关于党的组织的规定中,将五大党章按照“中央—省—市县”的顺序结构调整调整为“县市—省—中央”的顺序结构,这一调整的重大意义在于充分体现党对基层党组织建设的高度重视,汲取了一段时期以来过于重视中央与省级组织的建设而在一定程度上忽视基层党组织建设,进而导致社会投机分子、意志薄弱分子入党对党的先进性和战斗力造成极大破坏的教训。

第四,六大党章取消了审查委员会的专任制度。前已述及,在当时党所面临的社会历史条件下,“旧的干部本来不多,新的干部尚未养成”^④,党的纪检监察组织成员实行专任制并不符合国情党情,故六大党章将其取消是我党实事求是思想路线的体现。同时,六大党章也取消了五大党章关于监察委员“得参加中央及省委会议,但只有发言权无表决权”的规定,因这一规定是与监察委员专任制相对应的,目的是兼顾与平衡监察委员会的独立性和党委的独立性之间的关系,故赋予了监察委员可以参会监督但不参与表决的权利。而监察委员专任制取消后,监察委员本身可能是由党委委员兼任,故赋予其表决权是正当的。上述规定从表面看是弱化了党的纪检监察机构的地位,但其更加符合加强党的集中统一领导的时代需要。

也有分析认为,党的六大以中央审查委员会代替中央监察委员会,一方面是从革命客观实际出发,是对

①中共中央党史和文献研究院、中央档案馆编《中国共产党重要文献汇编》第11卷,第249页。

②中共中央党史和文献研究院、中央档案馆编《中国共产党重要文献汇编》第11卷,第287页。

③当时国际代表首先提出八七会议是否有权改组中央机关的权力,其言外之意是,五大党章并未赋予临时会议以改变党的全国代表大会的依据,因而是否具有合法性需要讨论。参见:中共中央党史和文献研究院、中央档案馆编《中国共产党重要文献汇编》第11卷,第178—179页。

④中央档案馆编《中共中央文件选集》第4册,中共中央党校出版社1989年版,第87页。

党的组织结构的一次调整,同时也是受到联共(布)、共产国际及我们党内路线斗争影响的结果^①。原因在于,共产国际对于监察委员会制度的态度暧昧不清,认为在共产党尚未执政前无须设立专门的监察机构以免影响党组织的主要任务和工作^②。在这个意义上,六大取消党的监察委员会制度而代之以职权范围明显缩小的审查委员会制度,有着更为复杂的历史背景。

三 党政并轨:红色政权内纪检监察合署工作制初设

由党的六大所确立的党的纪检监察制度,受制于国民党反动派对革命根据地持续不断的“会剿”与“围剿”,在相当长的一段时期内没有作出调整。直至中央革命根据地逐渐稳固,党对纪检监察制度的思考与完善才开始进入一个新的阶段。这一阶段,党的“纪检”、“监察”法规制度才在实质意义上具有了前身。政权治理与党的建设并重、公职人员与党员并重的情况进一步助推了党内纪律检查与政权权力监察并行的纪检监察法规的诞生。

(一)中央苏区的政权监督机构:工农检察部^③

在建立监察委员会之前,中央苏区首先建立了政权监察机构——工农检察部,它是各级执行委员会下设的组成机构^④。设置工农检察部既是当时党内建设和斗争的需要,也是共产国际的要求。1931年2月,共产国际就要求“在苏维埃人民委员会下面成立工农检察院机构和在党委会(直至区党委)下面成立由工人、雇农和贫农组成的检察委员会”,以“同混入的异己分子、怠工现象、官僚主义和分化党与苏维埃工作人员的行为作斗争”。同年3月,共产国际又强调,“为了同苏区滥用职权的现象作斗争,在党的系统内建立监察委员会,在苏维埃系统内建立工农检察院是适宜的”^⑤。借鉴苏联的经验,在中华苏维埃共和国中央执行委员会第一次全体会议通过的《地方苏维埃政府的暂行组织条例》中,以专门条款的形式规定了工农检察部的“特别任务”,即通过设立控告局,“委托忠实可靠的工农干部”、“在各地方须挂控告箱”等方式接受工农群众的控告,还可以组织工农群众突击队,突然地去检查某机关的工作,“以揭破官僚主义者与腐化分子的假面具”或“组织群众法庭,以审判未涉及犯法行为的官僚腐化分子”^⑥。

这一时期,苏联建立了工农检察院,且工农检察院接受苏共中央监察委员会的领导。因此,中央苏区成立的工农检察部借鉴了苏联工农检察院体制,具体的工作内容与工农检察院有很大的相似性。苏联的工农检察院属于苏维埃政权的机构,按照列宁的设计,工农检察院的任务是“研究并掌握各机关、企业、部门等等处理工作的情况”,对其中需要纠正的地方“及时地作一些必要的切实的改变”^⑦。其主要工作方式就是视察和检查工作、纠正工作并汇报工作。同样,1931年11月,“中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会”通过了首部关于政权监察机构的决议案——《工农检查处问题的决议案》(以下简称“《决议案》”),其中明确:工农检查处是苏维埃共和国临时中央政府的一部分,代表工农和城市贫民的利益,有权对国家机关工作人员进行检查和监督。1932年颁布的《工农检察部组织条例》则规定:工农检察机关的工作人员,应该由坚决的有阶级觉悟的在革命斗争中有经验的工人雇农贫农,及其他最革命分子组织而成,并随时可以吸收积极的工农分子帮助工农检察的工作。虽然工农检察部与苏联的工农检察院有很多相似之处,但在具体设计和实际执行过程中,也有着很大的不同。如《决议案》规定工农检查处建立省、县、市、区、乡五级监察体系,下设控告局、突

①蔡志强等《健全党和国家监督制度研究》,中国方正出版社2023年版,第111页。

②共产国际组织局认为,在尚未取得政权前,党内的反党行为、违纪行为可以在一般的党的机构内解决,无须设立专门的监察机构。参见:中共中央党史研究室第一研究部编《联共(布)共产国际与中国苏维埃运动》第7卷,中央文献出版社2002年版,第416页。

③党内当时对工农检察部的称呼也不统一,有的文件称作检察处,有的称作检察部,有的称为检察委员部。但按照苏维埃宪法大纲和组织条例将之称为检察部,它是政府的一个组成部门,所以用检察部称呼。本文统一用工农检察部称之。

④工农检察部的性质是监察机构,并非现在作为法律监督机关的检察机关,只是当时冠以“检察”之名。除了工农检察部外,当时苏维埃政权确实设立了类似于今天检察机构的职务,即法院中的“检察官”。《中华苏维埃共和国宪法草案》第四十八条规定中央执行委员会主席团任命最高法院检察官及其助理检察官。第四十九条规定:“检察官的权限如下:一、预先检查案件的证据,以备提到最高法院去审判。二、在最高法院开庭审判时,代表国家出庭,赛(襄)助告发事宜。三、对于最高法院全体委员会议的决议不同意时,得向中央执行委员会提出抗议。”

⑤中共江西省委党史研究室等编《中央革命根据地历史资料文库·党的系统》第2卷,中央文献出版社2015年版,第1443、1480页。

⑥中共江西省委党史研究室等编《中央革命根据地历史资料文库·政权系统》第6卷,中央文献出版社2013年版,第92—93页。

⑦中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译《列宁全集》第42卷,人民出版社2017年第2版增订版,第161页。

击队、轻骑队等工作机构。从当时的实际情况看来,工农检察部还要负责检察参战工作、督促修理交通、充战争经费(如检查销售公债、保护秋收、加种杂粮、游击队筹款等工作的成绩)、督促发展经济、督促各级政府执行法律和党中央的决议、督促税收、检察贪污滥费等工作^①。尤其是,工农检察部具有政务处分的职权,如1933年长汀县邮局局长张子金因贪污被撤职送工农检察部办理等^②。这样看来,工农检察部实际上成为了专职监督机关,不仅具有监督苏维埃政权的工作人员、监督法律执行和监督苏维埃政府日常工作的职能,还承担着对政府贯彻落实中央决定情况等的监督职能。服务中心任务、打击官僚主义是其重要任务^③。上述制度设计与实践使得工农检察部不再简单模仿苏联的工农检查院的职能,成为党在借鉴苏联经验的同时,不断根据国情自我探索、积极创新党的纪检监察制度的重要内容。

中华苏维埃共和国的党政关系本质上是一元化的,即党全面领导苏维埃工作。但一元化并不等于党政合一,也绝不是“以党代替苏维埃”,而是“建立苏维埃政权机关,引进广大群众参加政事”,同时,党通过党团与党员个人进入苏维埃政权的方式实现领导^④。在这种党政关系模式下,工农检察部虽然是政权机构,但由于中华苏维埃共和国的政权组织与人事构成均由党员兼任,因此在实然意义上,工农检察部依然具有相当的党内监察意义。至于六大规定的审查委员会,从现有文献资料的记载看,自从工农监察委员会和工农检察部成立后就没有再次出现过,取而代之的是政府成立的各种审查委员会。按照一元化的党政关系,这也可以认为是对党章中审查委员会组织的落实。

工农检察部虽然可以通过监督公务人员的方式实现对党员的监督,但也存在较为明显的缺陷。第一,作为政权机构,工农检察部只具有法律监督以及检察、审判和惩戒公务人员的职能,虽然可以通过身份上的双重性实现对党员的监督,但并没有党内审查处理的权限。第二,工农检察部承担着法律监督、经济监督、军事监督以及其他各种日常性和临时性的监督任务,很难再有专门的人力与精力顾及党内监察。第三,进入苏维埃政权中的党员只是全体党员的一部分,仅靠工农检察部很难实现监察工作的全覆盖。第四,工农检察部主要面向社会关系,尤其是工农阶级和政权治理范畴内的各类关系,而党内关系仅仅是其中的延伸部分,如果不专门对党内关系进行监督,就会产生“灯下黑”的制度缺位。因此,单独的工农检察部虽然具有党内监察之意义,但不能完全满足党内监督的需要,必须在党内建立专门的监察机构。

(二)红色政权内的党内监督执纪机构:监察委员会再建立

早在1931年筹备建立苏维埃政权时,共产国际就曾给出指示,要求建立党的监察委员会。共产国际认为,李立三的“左”倾机会主义路线反映出党内建设存在严重问题,党的领导机关与党的组织尚不巩固,党组织的社会成分还不彻底,党与群众的联系不够密切,党内混入了许多机会主义分子和异己分子。要解决上述种种问题,就“应当在苏区建立党的监察委员会”^⑤。同年4月,由于负责中央保卫工作的中央特科实际负责人顾顺章被捕并叛变革命,使得党内监察机构的设立再次被提上日程。正是在这样的背景下,党中央于1931年决定在中央苏区重新建立监察委员会。但在中央监察委员会成立以前,党先行成立了中央党务委员会,暂行中央监察委员会的职能。1933年8月8日,党中央颁布了《关于成立中央党务委员会及中央苏区省县监察委员会的决议》(下文简称“《决议》”),正式成立中央党务委员会与地方监察委员会。但从现有可查的文献来看,此后党内似乎没有再专门就监察委员会制定过专门规范,也并未再选举过专门的监察委员会委员。因此,《决议》在实质上充当了监察委员会组织法的角色。

《决议》规定,中央党务委员会及省县监察委员会的任务是“维持无产阶级政党的铁的纪律,正确的执行

①中共江西省委党史研究室等编《中央革命根据地历史资料文库·政权系统》第6卷,中央文献出版社、江西人民出版社2013年版,第397—398页。

②中共江西省委党史研究室等编《中央革命根据地历史资料文库·政权系统》第8卷,第1180页。

③中共江西省委党史研究室等编《中央革命根据地历史资料文库·政权系统》第7卷,第799页。

④《苏维埃政权的组织问题决议案》中规定:“苏维埃各机关的党团须执行党的指示。这些机关的党团,都须绝对执行党的指示,且一切最主要的政策,都该由该地党委员会批准。”1934年颁布的《苏区党团组织与工作条例》更进一步将通过党团领导苏维埃的方式进一步规范化,在条例的制定目的中就明确表示:“党委要保证自己在苏维埃工会及其他群众团体中的领导,使其绝对执行党的策略与决议,必须在上述组织中组织党团。”参见:中共江西省委党史研究室等编《中央革命根据地历史资料文库·党的系统》第1卷,中央文献出版社2011年版,第399页。

⑤中共江西省委党史研究室等编《中央革命根据地历史资料文库·党的系统》第3卷,江西人民出版社2011年版,第1690页。

铁的纪律”，“检查违反党的总路线的各种不正确的倾向(官僚)主义及腐化现象等，并与之作无情的斗争”，以“保证党内思想和行动的一致，监视党章和党决议的实行”^①。但对于具体的执纪程序和执纪方式，则需要按照六大党章第四十五条的规定进行。从其规定来看，新的党内纪检监察制度与五大和六大党章的规定相比更加成熟，强化了与党章条款的衔接协调，并开始注重与政权机关之间的分工配合。同时，《决议》第三至八条还详细规定了具体的审查、处分和救济等程序，奠定了党内纪检监察机构的制度雏形。

中华苏维埃共和国成立前，一些地方苏维埃政权已率先建立了工农监察委员会。与工农检察部相同，工农监察委员会是政权机构而非党的机构，依据相关政府组织大纲设立。如1931年7月，鄂豫皖苏区第二次苏维埃(工农兵)代表大会召开，其通过的苏维埃临时组织大纲要求设立工农监察委员会，并在会议上通过了地方性监察法规——《鄂豫皖区苏维埃政府工农监察委员会条例》，并据此设立了工农监察院。工农监察委员会的职责与工农检察部的职责相差无几，但中央苏区监察委员会是党内专司纪检监察的专责监督执纪机构，而工农检察部和地方苏维埃政权的工农监察委员会是负责监督的政权机构，它们在性质上具有根本不同。

性质虽然有所不同，但二者的工作方式却是纪检监察合署办公，是真正意义上的“纪检监察”机关。这主要是为了加强党对纪检监察工作的领导，协调党内监督执纪机构与政府监督执纪机构之间的工作。1933年6月30日，中央政府就曾要求工农检察部“组织三级监察委员会”，同年8月8日的《决议》也特别规定，“任职中央政府工农检察委员会主席的党员为党务委员会的当然委员”。这就表明监察委员会与工农检察部之间在人事和组织上具有相当的同一性和合署办公的性质。12月12日审议的《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法(草案)》第一百六十八条则更为明确地规定，“省县市区各级工农检察委员会，应与中国共产党省县市区各级监察委员会，合在一个机关内办公，取得密切的联系”^②，第一次以法律的形式明确了党内监察机构与政权机构合署办公，开创了纪检监察机构合署办公的先河。监察委员会的建立，以及合署办公制度的确立，反映出党内纪检监察机构逐渐在萌芽中长出雏形，为新中国成立后党内纪检监察制度的建立和发展提供了宝贵的历史经验。

四 土地革命战争时期党的纪检监察制度的演进逻辑

总体来看，在土地革命战争时期，由于革命形势的客观需要，相对于其他各类制度，纪检监察方面的法规不论是在数量还是在具体内容的安排上，都不算突出。纪检监察机构也呈现出应然职能与实际效能之间的“反差”，即纪检监察法规对纪检监察机构的具体职能作出了规定，但这些规定与纪检监察机构所具有的实际职权之间不尽一致。这种“反差”折射出当时党在设立纪检监察机构时所面临的多重张力，这些张力构成了纪检监察机构不断演进的制度逻辑。

(一)在“指导权”与“自主权”的张力间保持平衡

前已述及，纪检监察机构的设立很大程度上受到了俄国与共产国际的影响。在某种程度上说，纪检监察制度即起步于俄国和共产国际的影响，实质上是他国经验的“舶来品”。纪检监察制度背后所折射的是共产国际的指导权与党基于中国实际的自主权之间的张力。换言之，“移植”的背后是对俄国和共产国际依赖的一种体现，而不断调适、改变则是党自主权的彰显。纪检监察法规的变化和制度演进，就是此种张力之间此消彼长的结果。

俄国的监察委员会和工农检查院有其自身的生存逻辑。列宁在提出设立监察委员会时强调，“苏维埃共和国在成立之初的几年里处境极为困难，破坏极其严重，军事方面存在着极大的危险，所以必然要确定若干‘重点的’(因而实际上是拥有特权的)部门和工作人员”^③，否则就无法打破帝国主义的扼杀并开展经济建

①中共江西省委党史研究室等编《中央革命根据地历史资料文库·党的系统》第4卷，第2823页。

②中共江西省委党史研究室等编《中央革命根据地历史资料文库·政权系统》第7卷，第1222页。

③中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译《列宁全集》第39卷，人民出版社2017年版，第322页。

设。后续的文稿虽然因丢失没有收入,但结合当时俄国的时代背景和列宁对工农检查院的论述^①,能够推断出列宁意在强调过去的特权导致了一些党员不能受到有效监督而产生了很多问题,而在“又弱又落后的国家竟战胜了世界上几个最强大的国家”^②之后,在需要开展经济建设时,需要着手解决特权所导致的问题,故而成立监察委员会和工农检察院。由此可见,俄国的此种设计只适用于政权相对稳定的阶段,但如果长时间处于紧迫形势,监察委员会或有可能损害党内的集中统一,或者为适应紧迫形势而无法发挥作用。此外,俄国的监察委员会和工农检察院对干部本身也提出了较高的素质要求,而当时中国共产党成立不久,本就没有充足的干部储备,加上革命形势的恶化又导致许多党员英勇就义,进一步加剧了党内干部的短缺。

很显然,在当时俄国和共产国际的要求下,年纪尚幼的党并不能认识到这种特殊制度设计所需要的社会环境,即便认识到,也尚无实质上的自主权,并不能直接否定共产国际的要求,而只能将之写入党章。在此种情况下,即使将相关制度写入党章也事实上无法发挥监督职能,更遑论维护党内一致和权威的目的。因此六大前夕,党和共产国际逐渐意识到“党成立还不久,对组织工作的许多方面我们觉得现在还不可能有完全明确的看法”。因为“中国共产党根据现有的力量还根本不能按上述模式来建立党组织”,根据当时党的力量,共产国际认为只能采用最简单的模式来建立党组织。对于监察委员会,共产国际则更是明确表示反对,认为“各种反党行为问题可以在一般的党的机构内顺利得到解决。另一方面,在党的干部力量薄弱情况下,要建立有威望的监察委员会是很难的事”。彼时共产国际已经设想将六大党章中的组织设置当作一种尝试,在党的七大上“根据在第六次党代会和第七次党代会期间党的工作经验得出的结论来对它进行修改”^③。这实际上开启了有限度地认可党的自主权。正是在此种自主权之下,六大党章才得以将“审查委员会”这一极具中国语境特色的机构替代监察委员会^④。

在苏维埃政权建立后,共产国际再次收紧了党所具有的“自主权”,通过建议的方式指令党建立监察委员会和工农检察部。但此时经过几年的武装斗争,党渐趋成熟,尤其是以毛泽东为代表的部分中国共产党人已经开始尝试将马克思主义的普遍原理同中国革命的具体实际相结合。此时虽然依然按照共产国际的指示设立监察委员会和工农检察部,但在机构的职权、实际的处理上则依然保持着党的自主权。也正是基于实质上的“自主权”,规范与现实之间才呈现出差异。譬如,《中华苏维埃宪法草案》中,关于工农检察部的规定与苏联宪法几乎没有差距,《地方苏维埃政府的暂行组织条例》和《工农检察部组织条例》所规定的任务职权也与苏联工农检察院等同;但在实际的职权上,却还承载着“各种战争动员工作(如扩大红军、发展地方武装,交纳各种税收及公债之类),及检察执行土地法、劳动法、经济政策、婚姻条例、优待红军条例、城乡选举、春耕运动等”的具体职能^⑤。这些职能既可以视为苏式监察部门应有的要义,即法规所规定内涵的合理延伸,也可以认为是党基于中国实际的创新。规范的空缺性成为党“自主权的应有”得以实现的重要路径,这种基于规范本身特性而形成的“春秋笔法”,是导致这类“反差”情形的重要原因,也是土地革命战争时期党的纪检监察法规制度演进的重要逻辑。

(二) 服务于党的集中统一领导和中心工作的需要

土地革命战争时期党的纪检监察制度经历了三个较为明显的阶段性转向。第一阶段,由于忽视中国革命的实际而照搬照抄苏联经验,加之革命形势的变化,使得党的纪检监察制度形同虚设,但就其历史意义而言,开创了党内专责监督的制度先河,对于党和国家监督制度具有肇始之功^⑥;第二阶段,在纠正第一阶段错误的基础上,党开始结合革命的具体实际对纪检监察制度作出适应性调整,特别是不再强调纪检监察机构的

① 列宁在《俄共(布)中央政治局关于工人检查问题的指示》、《对〈工农检查院条例〉草案的意见和补充》等著作中提到,随着大规模建设的开展,吸引广大群众参加管理的任务正在提到首位,应当吸收更多的工人和劳动农民来管理工业、管理整个国民经济,为此必须建立起国家监督,把反对投机倒把、拖拉作风和官僚主义的斗争摆在首位。参见:《列宁全集》第38卷,人民出版社2017年版,第78—81页。

② 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译《列宁全集》第38卷,第276页。

③ 党史研究室第一研究部编《联共(布)共产国际与中国革命档案资料丛书》第7卷,第409、410、416、410页。

④ 在民国时期,国民政府设置了许多审查委员会,这一名称充满了当时的时代特色和中国特色。

⑤ 周磊《新民主主义革命时期行政监察法制的探索与实践》,《国家行政学院学报》2016年第5期,第87页。

⑥ 蔡志强等《健全党和国家监督制度研究》,第110页。

独立性以及重视基层党组织建设等均具有重要的启发意义;第三阶段,随着革命根据地的逐渐稳固以及政党组织的建立,纪检监察制度开始进入兼顾党的自身建设与革命根据地政权建设并重的新阶段。在借鉴苏联经验的基础上,结合革命根据地实际发展出了纪检监察制度的雏形。这三个阶段的转型、调整和创新,纵然不断变化,但始终服务于党中央的领导需要和党的革命大局,这也是纪检监察机构演进的“核心逻辑”。

一方面,从五大党章“巩固党的一致及权威”到中央苏区监察委员会“保证党内思想和行动的一致”,党的纪检监察制度自成立之初就是为了维护党内统一、解决党的领导弱化的问题。五大前后,党员“投机的,逃避斗争的,怠工的,对党不忠实的,革命观念根本动摇的”思想“皆如量表现,暴露无余”^①,一些党员甚至叛党投敌,为革命事业带来了不可估量的损失。因此,彼时党的纪检监察机构尤其重视党员的思想动态和遵纪守法情况,重心是“将不好的分子洗刷出去”,“从思想上集聚党员于党的路线上”^②。其实质是统一思想、维护党中央的权威。中华苏维埃时期对党员和公务人员机会主义、思想动机不纯等思想的监督,也是服务于党中央权威和集中统一领导。尤其是,审查党员忠诚与否,“维持无产阶级政党铁的纪律”,“监视党章和党决议的实现”和工农检察部对政权机关贯彻法律法规、执行党的决定的监督等职能,其核心意旨都在于确保党中央的路线、方针和政策全面贯彻落实,保证党中央权威,强化党对各项工作的领导,只是基于不同形势,面对具体不同情形所赋予的具体职权有所不同。习近平总书记指出:“保证全党服从中央,维护党中央权威和集中统一领导,是党的政治建设的首要任务,必须常抓不懈。”^③这一历史规律启示着,纪检监察机关要始终坚守维护党中央权威和集中统一领导这一重大政治原则和根本政治要求,矢志不渝、毫不动摇,确保全党在思想上、行动上保持高度一致,形成统一意志、统一行动的强大合力,共同推动党和国家事业稳步前进。

另一方面,纪检监察机构在上述三个阶段的转变,也均随着党的中心工作因时因势而变。土地革命初期,因革命形势的恶化,党内亟须加强组织建设、保证党员质量,此时纪检监察机构主要负责审查党员忠诚度和监督党员言行以巩固党的一致和权威。由于认识到五大党章中关于监察委员会的规定不符合中国革命的具体实际,且认识到党在当时的组织力量薄弱,因此在六大前后取消了监察委员会。当时正处于武装斗争初期,党内资金欠缺严重,为保证党内经费的合理使用,党的纪检监察机构承担了财会监督职能。中华苏维埃共和国成立以后,党步入了政权建设与公务人员监督、武装斗争和党内建设三者并重的阶段,纪检监察机构便进一步获得了监督法律、法令的执行,监察参战备战、经济发展工作和监督执纪等职能。每一阶段职能的转变都伴随着党内工作重点的变化。这里所说的工作重点,不仅指向某一较长时间阶段或某一次会议所确定的工作重点,还包括了对某一具体政策、文件、法律的贯彻和执行。例如,1934年,中华苏维埃共和国第二次全国苏维埃代表大会作出了《关于优待红军家属的决定》,并颁布了《优待红军家属条例》,要求“各级党委、苏维埃政府,要普遍地、经常地做好优待红军家属的工作”,而为了督促这两份文件的落实,当时就要求各级监察委员会和工农检察机构“经常考察各地贯彻的情况,推动优待军属工作的落实”^④。

在不同时期的历史背景和形势下,党和国家的工作重点会发生一定的改变,作为一种监督和约束机制,纪检监察制度确保党中央集中统一领导,督促党员和国家公职人员高效全面地完成重点工作,为党和国家的发展提供有力保障等核心职能不会改变。

[责任编辑:苏雪梅]

①中共中央党史和文献研究院、中央档案馆编《中国共产党重要文献汇编》第11卷,第438页。

②中共中央党史和文献研究院、中央档案馆编《中国共产党重要文献汇编》第12卷,第160页。

③习近平《在党史学习教育动员大会上的讲话 2021年2月20日》,人民出版社2021年版,第21页。

④王辅一《项英传》,中共党史出版社1995年版,第159页。