

廉政学研究 2019 年第 1 辑（总第 3 辑）

第 3 ~ 26 页

© SSAP, 2019

## 新中国成立 70 年权力监督制度的 探索、创新和改革

齐世泽\*

**摘要：**中华人民共和国成立以来的 70 年，是不断探索和完善中国特色社会主义权力监督制度的 70 年。新中国成立初期，我国在权力监督方面进行了史无前例的深度探索，其出发点是让人民监督政府，使政府不敢懈怠，其方法是让每个人都能够通过报纸、来信来访和群众运动揭露公共权力中的阴暗面。改革开放以来，通过总结“文化大革命”的经验教训，为保证人民的监督权利的行使，在拒绝多党制和三权分立制度的同时，我国的权力监督制度逐步走上规范化、法制化的轨道。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央集 70 年经验之大成，深耕以人民为中心的价值理念，深化巡视制度和纪检监察体制改革，使中国特色社会主义权力监督制度体系进入了一个逐步成熟的新阶段。

**关键词：**人民的监督权利；权力监督与权力制约；权力监督制度改革

---

\* 作者简介：齐世泽，男，1945 年 1 月出生，曾任国防大学哲学教研室副教授，《中国纪检监察》副总编、中央纪委纪检监察研究所副所长。

中华人民共和国成立以来的 70 年，是中华民族快速崛起的 70 年，也是廉政建设不断发展的 70 年。新中国 70 年廉政建设的历史，是不断探索和完善中国特色社会主义权力监督制度的历史。回顾 70 年的历史经验，对进一步完善中国特色社会主义的权力监督制度体系，具有重要的启示意义。

## 一 新中国成立初期关于权力监督的深度探索

早在抗日战争胜利的前夕，新中国刚刚露出一丝曙光，人民对新中国的期盼炽烈的时候，黄炎培先生就提出了如何避免“历史周期律”的问题。毛泽东则信心百倍地回答了这个问题。他说，已经找到一条新路，可以走出这“历史周期律”，这条新路就是民主。让人民监督政府，防止政府的懈怠，让人们各负其责，避免“人亡政息”。作为一种全新的政治制度，让人民监督政府，不但在中国五千年的历史从来没有过，在全世界几千年的历史也没有哪一个国家真正实现过，需要不断地进行探索、创新，才能逐步完善起来。在新中国成立最初的 30 年，让人民来监督政府的做法主要有三个。

### (一) 让每一个人都能在新闻媒体上揭露和批评官僚主义现象

新中国高度重视新闻舆论的监督作用。1950 年 4 月 19 日，新中国刚刚诞生半年，就下发了《中共中央关于在报纸刊物上展开批评和自我批评的决定》。该决定指出，自下而上的新闻批评，是劳动人民自下而上的批评，应由报纸刊物的记者和编辑部独立承担责任，取消批评报道预审制，实行批评报道追惩制度。决定强调，不得滥用权力压制工农通讯员在报纸刊物上进行的新闻批评，或加以报复，报社应按照作者的要求代守秘密，被批评者必须表明态度。被批评者如拒绝表明态度或打击批评者，应由党的纪委予以处理，触犯行政纪律、法律的，应由国家监察机关、司法机关予以处理。

这个决定发出以后，新中国的舆论监督迅速展开。仅以《人民日报》为例，从 1950 年到 1952 年的 3 年中，见报的批评稿件总数就达 4247 篇，平均每天超过 4 篇。这些批评稿件，从批评对象上说，涉及从村到省各级党政领导人员。从涉及的领域上说，包括地方各级党政领导机关和企业、学校等各领域领导机构。从批评的内容上说，既有对原发性贪污腐败现象的揭露，也有对抗拒、打击群众批评的官僚主义行为的批评。例如，1951 年 12 月 3 日，《人民日报》对河北省安新县第一区寨里村村干部杨凤池、刘济生、赵连清等人贪污救济粮和生产贷粮而引起群众很大不满的问题，予以公开报道。1952 年 5 月 30 日《人民日报》发表了山西工人张顺有检举反革命分子遭官僚主义重重阻碍的稿件。1953 年 1 月 19 日，《人民日报》发表了定县地委前任副书记范文兴揭发时任地委书记王振海违法乱纪行为的文章及评论。编者对河北省委采取的错误态度进行了大胆抨击：“河北省委这种对干部偏听偏信、缺乏检查、是非不分的官僚主义作风是严重的。”1951 年 12 月 3 日，《人民日报》发表读者来信，题为《上海华东交通专科学校存在混乱现象》，批评华东交通专科学校开学典礼铺张浪费、教学设备简陋，校方不建图书馆和实习工厂，却花 20 亿元（旧币，相当于新币 20 万元）建大礼堂。写信的是该校学生薛承凤。华东军政委员会交通部部长兼华东交通专科学校校长黄逸峰看到报纸后大怒，令学校开大会批判薛承凤，逼他退学。对此，《人民日报》不仅披露了事实，还于 1953 年 1 月 23 日配发了社论《压制批评的人是党的死敌》。社论把黄逸峰作为有“官僚主义和恶霸作风”、有“搞独立王国”和“反抗党的领导和分裂党”倾向的典型予以批判。《光明日报》《文汇报》《解放军报》等大报相继转发了这篇社论。这篇社论发表后，读者奔走相告，引起各地报纸发表大量同压制批评的行为作斗争的报道，最终使黄逸峰一案得到严肃的处理。

这一时期《人民日报》关于权力监督的新闻报道中，具有标志性意义的，是 1951 年 12 月 30 日刊登的天津地委刘青山、张子善的巨大

贪污案报道和对此案的决议——《中共河北省委员会关于开除刘青山、张子善党籍的决议》，以及关于此案的相关连续报道。

## (二) 让每一个人都能直接向党和国家领导人反映官僚主义问题

接待群众来信来访，是中国共产党的优良传统。新中国成立后，党和国家领导人更是把接待和处理群众来信来访作为一项重要工作。在新中国成立筹备工作紧张进行的1949年8月，中共中央就批准成立了中央书记处政治秘书室，专门为毛泽东和其他中央领导同志处理信访工作。1950年年初，中共中央决定撤销中央书记处政治秘书室，成立中央办公厅秘书室，田家英任主任，负责处理群众写给毛泽东等中央领导同志的信件（中国行政管理学会信访分会，2005）。群众写给中央政府的信件，则由中央人民政府委员会办公厅、政务院秘书厅和总理办公室三个部门处理。1951年3月，政务院秘书厅成立了“群众信件组”，群众写给中央政府的信件都由该组负责处理。这是国家行政机构中最早设立的专职信访机构。1951年7月19日，政协全国委员会第25次会议通过了《关于处理人民意见的试行办法》，要求各级政协委员会把接受与处理人民意见的工作，视为自己的“重要工作，并指定专人管理”（中央人民政府法制委员会，1982）。

这些专门负责处理人民来信的机构设立后，人民群众参与新中国政治生活的热情像火山迸发一样，人民来信直接飞向毛泽东等中央领导人。1951年4月30日，中共中央秘书室向毛泽东写了一份关于处理群众来信情况的报告，其中指出，从1951年1月到3月，共收到人民来信19660封，平均每天218封之多。其中1月份4680封，2月份3544封，3月份11436封。这些来信反映的，以有关抗美援朝、土地改革和镇压反革命三大问题为最多（《建国以来重要文献选编》，1992）。到1951年、1952年“三反五反”运动时，很多群众来信中控告各机关干部贪污，资本家申诉不服处分的来信来访也很多。劳动就业的决定公布

后，群众要求就业的比以前有一定程度的增加。1953 年进行新“三反”，检举、控告各级机关干部官僚主义、命令主义和违法乱纪现象的来信来访有较大幅度增加。1954 年普选和粮食统购统销工作进行时，反映这两个方面内容的信访量随之增长。由此可见，人民群众所关心的问题，时时刻刻都与国家政治经济生活的核心内容密切相关。

党和国家领导人以极大的热情鼓励人民群众通过来信来访直接参与国家的政治生活进程。1951 年 5 月 16 日，毛泽东在中共中央秘书室 4 月 30 日的报告上批示，指出信访工作的性质是党委、政府的“秘书型”工作，其功能是“加强和人民的联系”，让人民群众监督党和政府，反对官僚主义，防止新生政权的腐败堕落（《毛泽东文集》第 6 卷，1999：164）。1951 年 2 月 28 日，刘少奇在北京市第三届人民代表大会上的讲话中强调，“各级人民政府和政协委员会要建立专门的有能力的机构来适当处理人民向政府所提出的每个要求，答复人民的来信，并用方便的办法接见人民”（《刘少奇选集》，1985）。周恩来领导的政务院则高度重视人民来信的处理办法，使信访工作有所遵循。1954 年 6 月 7 日，《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》正式颁发，对处理群众来信来访的原则、机构设置都作出了相应的规定。这个决定是共和国第一部规范信访活动和信访工作的行政法规，为我国信访制度的建立起到了示范性作用。此后，各地方党政领导机关普遍开始加强信访工作，结合各地实际情况制定了一系列有关信访工作的指示、办法等规章（中共中央办公厅、国务院办公厅信访局，1989），以法规等形式规范和完善信访工作制度。这些规定多是大行政区和省级的，地、县的较少，而且大多数是手续制度方面的。1954 年以后，随着行政区划和机构的变动，从中央到地方信访形势也发生了变化，数量和内容都和以前有所不同。至 1957 年，中央、省、地、县，或制定新的规定，或针对专门问题制定专项规定，或对原有规定作出补充、修订并重新颁发，也有一些地方制定办理信访工作的办法。其中大部分在 1956 年制定，如《中共北京市委办公厅处理人民来信来访工作试行细则（草案）》《河北

省人民委员会关于进一步加强处理人民来信和接见人民来访工作的指示》《陕西省人民委员会关于处理人民来信来访催办检查的暂行规定》等(中共中央办公厅、国务院办公厅信访局,1989)。

### (三) 让每一个人都能在群众运动中揭露和批评官僚主义问题

在毛泽东关于让人民监督政府、使政府不敢懈怠的思想中,有一个重要内容,就是通过开展群众运动,揭露和批评政府及其工作人员中可能属于官僚主义和其他各种滥用权力的现象。新中国成立初期开展的群众运动,包括“三反五反”运动、“整风反右”运动、“反右倾”运动、社会主义教育运动和“文化大革命”。

“三反五反”运动是指1951年年底到1952年10月在党政机关工作人员中开展的以“反贪污、反浪费、反官僚主义”为内容的“三反”运动和在私营工商业者中开展的以“反行贿、反偷税漏税、反盗骗国家财产、反偷工减料、反盗窃国家经济情报”为内容的“五反”运动的统称。这一运动的背景是,在1951年10月开始的增产节约运动中,揭发出大量贪污浪费现象。于是,中共中央于12月1日和12月8日两次发文布置以“反贪污、反浪费、反官僚主义”为内容的“三反”运动。刘青山和张子善贪污案就是在“三反”运动中揭发出来的一个典型案件。在“三反”运动中,又发现了部分不法工商户与国家机关中的贪污分子密切勾结,从事犯罪活动的严重情况。于是,以“反行贿、反偷税漏税、反盗骗国家财产、反偷工减料、反盗窃国家经济情报”为内容的“五反”运动又开始了。很显然,之所以开展“五反”运动,是由于在开展“三反”运动中发现,党政机关工作人员中之所以会发生贪污、浪费和官僚主义问题,一方面是由于他们革命了半辈子,到了繁华的城市后迷失了方向,忘记了初心和使命,过分追求物质生活,另一方面是由于受到了糖衣炮弹的袭击。有效克服国家机关和国家干部中的贪污、浪费和官僚主义问题,必须从清除滋生这些问题的肥沃土壤开始。所以,“五反”的第一条就是反行贿,其他几项和第一项也有千丝

万缕的联系。

“三反五反”运动从 1951 年年底开始，到 1952 年 10 月结束。在严厉打击不法资本家偷税漏税、偷工减料、盗窃国家经济情报或国家财产、向国家干部行贿等犯罪行为的同时，遏制了党政机关和领导干部中由于行使公共权力而开始滋长的官僚主义苗头，巩固了新生的人民政权和国营经济的主导地位，有力地配合并促进了抗美援朝战争、土地改革运动和国家经济建设，肃清了旧社会的流毒，革新了社会风气，成绩是伟大的，但也出现了政策掌握不严、打击面过宽甚至冤假错案的问题。

所谓“整风反右”运动，本来是两件根本不同性质的事情。人们之所以习惯于把“整风”和“反右”这两件根本不同性质的事情放在一起讲，是由于这两件事之间的因果关系及其在时间节点上的不可分割。

我国生产资料方面的社会主义改造基本完成以后，毛泽东和党中央本来是想充分发挥已经建立起来的社会主义制度的优势，集中精力发展社会生产。但就在人们为新的社会主义生产关系的建立而兴高采烈的时候，国际上发生了波匈事件，国内也发生了少数人闹事的现象。个别地方少数工人罢工、少数学生罢课，农村也有少数合作社社员闹社。毛泽东认为，这些人闹事的直接原因，是有一些物质上的要求没有得到满足，但更重要的原因，还是领导方面的官僚主义。为了克服党内新滋长的脱离群众和脱离实际的官僚主义倾向，提高全党的马克思主义思想水平，改进作风，以适应社会主义建设的需要，1956 年 11 月召开的中共八届二中全会，决定从 1957 年起开展一次党内整风运动。1957 年 4 月 27 日，中共中央发出《关于整风运动的指示》，规定整风运动的主要内容，是以发扬社会主义民主、正确处理人民内部矛盾为主题，反对党内的官僚主义、宗派主义和主观主义。该指示指出，整风运动的方法是发动群众向党提出批评建议。

“整风反右”运动之后，又连续发动了“反右倾”运动、社会主义教育运动和“文化大革命”运动。发动这些运动的出发点，无一不是通过直接诉诸人民群众的民主权利，揭露、消除党政机关和领导干部中

的阴暗面，永葆人民政权不会改变颜色。至于这个目标是否得到了切实的实现，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来若干历史问题的决议》，已经作出明确的结论，这里不再赘述。

## 二 对新中国成立初期各种探索经验教训的总结和改革

综观新中国成立初期我们党努力探索让人民监督政府、使政府不敢懈怠的各种办法，可以发现，新中国确实是几千年历史上从来没有过的民主国家。人民当家作主的突出表现，就是人民群众可以直接批评政府的各种不当行为。但就新中国成立初期所实行的具体做法来说，并不是成熟的制度，而只是一些初步的探索。其中有些做法，出发点是发动人民群众对公共权力实施监督，结果却走向了反面。党的十一届三中全会之后，以邓小平为核心的中央领导集体，通过对“文化大革命”经验教训的深刻反思，在经济体制领域实行改革开放的同时，在政治领域包括党的领导体制和人民民主制度方面也进行了深度改革。改革的方向是推动公共权力民主监督的规范化和法制化，改革的成果集中表现在三个方面。

### (一) 坚持由人民直接行使监督权利，拒绝多党制和三权分立

改革开放以后，如何对党和国家的领导体制进行改革，更好地实现人民群众对公共权力的监督权利，曾经出现过不同的声音。以邓小平为核心的中央领导集体坚持新中国创立的由人民直接行使监督权利的基本制度，坚决地拒绝了模仿西方多党制和三权分立的政治主张。

任何公共权力，都是为满足全社会的公共需要而存在的。行使公共权力，首先是一种社会行为。作为一种社会行为，它在任何社会组织中都是必不可少的凝聚能量。然而同时，行使这种权力的行为主体，又是一种个性的存在，与社会公共需要之间的矛盾是不可避免的。一旦失去社会监督，就会由于个性的自发膨胀而导致私用、滥用，甚至完全湮灭



其应有的公共性。国家这种社会组织出现以后，监督国家工作人员，防止其私用、滥用公共权力，成为人类追求社会进步的一个永恒主题。综观人类历史上对公共权力实施监督的全部经验，可以将其归纳为三种基本的形式：一是公共权力内部的自我监督，二是不同公共权力之间相互制约，三是由人民群众直接对公共权力实施监督。

欧洲远古时代出现的贝壳弹劾法、500 人会议、陪审法庭、民众大会或元老院等，都是公共权力内部实行自我监督的政治设施。我国古代国家机构中常常设有御史大夫或司空、监察御史、御史中丞、刺史等专司监督职能的官职，都是皇帝为监督各级行政官员履职情况而设立的，属于皇权的一部分，或者是皇权的一种表达形式，而不是从外部对皇权所代表的公共权力实施监督的另外一种权力。

18 世纪的欧洲启蒙学者，从逻辑上说明了立法权和司法权属于行政权力之外的政治权力，为近代多党制和三权分立政治制度提供了理论根据。相对于古代的王权制度来说，多党制和三权分立是一种巨大的历史进步。这种历史进步的意义在于，它把公共权力分解为行政权、立法权和司法权，使公共权力成为一种可以相互制约的运行体制。然而这种进步只具有十分有限的意义。立法权和司法权虽然已经从行政权力中分离出来，但并没有跳出高踞于人民权利之上的国家权力范畴。多党制的本质，是由几个强势利益集团瓜分国家政治资源的交易平台。行政权、立法权和司法权之间的分解和运行，从行为特征上说，与其叫作相互监督，不如叫作相互制约。多党制和三权分立所能够实现的客观效果，无外乎美国那种总统与国会相互掣肘，以及由院外集团活动实现的不同利益集团之间的利益交换，或者像中国台湾国民党与民进党在议会上演的全武行那样的闹剧。

正像人类的经济生活不会停止在工业社会一样，人类社会的政治制度，包括权力监督制度，也不会停止在多党制和三权分立的历史形态上。新中国的公共权力也需要监督。与此前历史上的权力监督制度相比，新中国的权力监督有两个重要不同。一是起点不同：新中国权力监

督的起点是防止官僚主义。官僚主义所标志的客观对象不仅仅是滥用权力，还包括那些沿袭旧制度权力行使方式的陈旧习惯。二是主体不同：新中国权力监督的主体是人民而不是行政权力之外的另一种公共权力。新中国的公共权力是人民权利的实现形式，是人民权利的次生形态，而不像启蒙学者所解释的那样，称为人民权利的让渡形式。新中国的公共权力，反映的是全体中国人民的共同意志，而不像西方资本主义国家的公共权力那样，只反映某一个或几个利益集团的政治诉求，不可能由几个不同的政党轮流坐庄、相互制约，不能停留在西方资本主义国家那种多党制和三权分立的水平上。新中国对公共权力实施监督的主体，只能是中国人民自身和中国人民认定的代表者。由人民直接行使监督的权利，实现权利对权力的监督，是人类社会在权力监督领域实行的一场最深刻的政治革命。

首先，权利对权力的监督，是最合乎逻辑的监督。在理论上，权利与权力，作为两个互相关联的概念，从其逻辑关系上讲，是原生概念与次生概念的关系。无论在何种社会制度下，也不管在哪个历史时代，都是权利产生了权力而不是与此相反。这一点，就连启蒙学者也不得不承认。既然权力是由权利派生的，那么，权利对权力的监督，应当是原生权对次生权的监督，因而是最合乎逻辑的监督。

其次，权利对权力的监督，是最有效力的监督。权利与权力，作为两个互相关联的概念，在社会实际生活中，必然要表现为两个互相对应的行为主体。作为两个行为主体，无论是权力主体还是权利主体，无不以其相对方为行使对象。因此，任何权力的行使行为是否正当，是否符合其被设置的初衷，都只有其行使对象即权利的行为主体，才最为敏感，最有切身的感受，最有直接的发言权。所以，权利对权力的监督，是最有效力的监督。

最后，权利对权力的监督，是最富活力的监督。权利与权力，在社会的实际生活中，作为两个互相关联的行为主体，同时表现为两个逆相关状态的利益主体。不管在何种社会制度下，也不管在哪个历史时代，

权力的行使主体，在其追求现实利益的过程中，不可能不涉及其相对方即权利行使主体的切身利益。反之亦然，权利行使主体的利益不可能不与其相对方即权力的行使主体相关联。权利对权力的监督，实际上是其作为一个利益主体捍卫自身权利的行为，因而是最富内在动力的监督，是最富活力的监督。

新中国的权力监督制度，是比西方近代以来的分权制约制度更加先进、更加完善的权力监督制度。局限于西方多党制和三权分立的陈旧理念，就不可能理解中国特色社会主义的权力监督制度及其体制机制。

## （二）坚持党对民主监督活动的领导，坚决摒弃群众运动

坚持由人民直接行使监督权利的基本制度，拒绝西方那种多党制和三权分立制度，并不是拒绝对新中国成立初期的任何做法进行改革。新中国成立初期关于人民群众直接监督公共权力的政治设计，体现了一种高尚和可贵的人民情怀，体现了一种相信和依靠人民群众创造历史的哲学精神，但对这些做法可能产生的负面效应关注不够。毋庸讳言，与公共权力的行使行为一样，权力监督行为也具有两面性：既是一种社会行为，也是一种个人行为，也具有自然人的行为属性，因而也不可避免地会掺杂某种程度的私利动机，所以不能放任自流，不能没有规矩。新中国成立最初30年的经验表明，不管谁的权力监督行为，都不能离开党的领导，更不能搞群众运动。离开党的领导，权力监督行为难免会与整体利益发生冲突。一搞群众运动，难免会与权力监督的初衷背道而驰。

关于舆论监督与党委领导的关系，1953年3月发生的广西《宜山农民报》事件<sup>①</sup>，提供了一个标本性的案例，引起党的中央宣传部乃至中央领导高层对1950年《中共中央关于在报纸刊物上展开批评和自我批评的决定》的反思（《陆定一新闻文选》，1987），形成了《中共中央

---

<sup>①</sup> 指广西《宜山农民报》公开以社论形式批评中共宜山地委引起中央高层反思，并形成《中共中央关于改进报纸工作的决议》的整个过程。

关于改进报纸工作的决议》。该决议指出，在我党已成为执政党的现在，如果以害怕被敌人利用为借口而拒绝在报纸上公开进行批评和自我批评，那是完全错误的。同时，鉴于当时的国际国内环境，在报纸上公开进行批评与自我批评，又必须在政治上作周到的考虑，使人民所得的多，敌人能够利用的少，不做这样的考虑也是有误的。决议强调，为了切实保障在报纸上正确地健全地充分地开展批评和自我批评，报纸编辑部要在党委领导下积极地负责，在报纸上发表的批评事实必须经过认真的调查研究，批评的态度和观点必须正确，严格按照党的原则、中央的决议和党委的意图办事，做到实事求是。党报编辑部和党委如有不同意见，除必须执行党委的决定外，有权向上级党委或上级党委机关报申诉。这个决议颁布以后，报纸对批评稿件的内容和要求、目的和标准都比过去要求得严。在批评的对象上也有所限制，对政府各部门或领导干部的批评，必须征得上级党委的同意，而且这类稿件一般在内部刊物和文件中发表。在报纸上发表公开批评的报道也不能像过去那样“由报纸刊物的记者和编辑负独立的责任”，“而是必须经过上级党委的审查批准才能见报”。

1957 年开展的全国性整风运动，初衷是请全国人民包括民主党派帮助中国共产党整顿和纠正官僚主义、宗派主义和主观主义等不良作风，但很快就转变成了反右派运动。至于像“文化大革命”那样踢开党委闹革命的群众运动，任由人们怀疑一切、打倒一切，造成无政府状态，乃至发生大规模群体性武斗事件，严重破坏社会秩序和社会生产，甚至被林彪、“四人帮”之类的坏人利用，更是给党和人民留下了深刻的教训。

从逻辑上说，加强党的领导与放手让人民群众行使监督权利并不矛盾。人民群众对公共权力的监督，并不是为了削弱党的领导，而是为了改善和加强党的领导。加强党的领导，并不会限制人民群众行使监督的权利，只能使人民群众更好地行使这种权利，二者是完全一致的。及时揭露和清除各种官僚主义现象，不但需要人民群众的广泛参与，而且需

要党的坚强领导。然而如果大搞群众运动，就会破坏党的领导与民主监督的一致性。

发动和领导工人运动、农民运动，配合武装斗争，是中国共产党摧毁旧中国国家机器的一件法宝。但这一法宝不能用于新中国反官僚主义的斗争。因为新中国的官僚主义不像旧的国家机器那样自然而然地摆在党和人民群众面前，而是隐蔽在党的领导机关内部。一旦离开党的领导，人民群众行使监督权利的活动，特别是用群众运动的办法行使这种权利，不可能始终保持高度的政治自觉性，很容易混淆党的正确领导与官僚主义的界限，很难始终把矛头准确地对准官僚主义和腐败分子，甚至会像在“文化大革命”中那样被林彪、“四人帮”之类的坏人所利用。

正是基于“文化大革命”的深刻教训，以邓小平同志为核心的第二代中央领导集体果断地停止了以“大鸣、大放、大辩论、大字报”为主要标志的群众运动，通过一系列改革，完善人民代表大会制度和人民政治协商制度。比如，定时召开两会的制度，使每年三月成为我国人民群众高度关注的盛大节日，每一个人都可以通过人民代表和政协委员将自己的各种诉求和建议在两会提案中表达出来，党和国家各领导机关则必须按规定对每一项提案所表达的关注和建议予以回复。同时恢复组建中央和各级党的纪律检查机关，恢复组建各级政府内设的行政监察机关，专职履行对党政机关和公职人员的监督责任，受理人民群众对政府机关和公职人员中各种官僚主义行为的监督举报。自此，人民群众对监督权利的行使逐渐走上规范化、制度化的轨道。

### （三）强化信访立法，依法规范信访监督

人民群众直接向党和国家机关及领导人反映其问题，是人民群众直接行使监督权利的重要形式，不但有助于揭露各种官僚主义和腐败现象，而且有助于党的领导机关、领导同志直接了解群众的要求和意见，掌握党的政策法规贯彻执行的真实情况，并据以指导工作、制定政策。1953年1月5日，毛泽东在《反对官僚主义、命令主义和违法乱纪》

的党内指示中,就要求各级领导机关从处理人民来信工作入手,检查一次官僚主义、命令主义和违法乱纪分子的情况,并向他们展开坚决的斗争(《毛泽东文集》第6卷,1999)。“新三反”运动以及其他许多重要政策,就是根据人民来信反映的意见和建议制定的。据不完全统计,从1951年7月到1954年6月的3年中,中共中央、政务院、中央有关部门根据人民来信或参考人民来信制定的政策有13项之多。其中包括《关于废除招考工作人员及学员时不收孕妇规定的通知》《劝止农民盲目流入城镇的指示》《关于解决工资制工作人员多子女困难问题的通知》《应立即在学校中停止反官僚主义、反命令主义、反违法乱纪斗争的几项指示》《关于适当解决小学、幼稚园教职工福利的几项原则规定》等(刁杰成,1996)。至于“文化大革命”中造成的大量冤假错案,更是由于充分依靠群众来信来访才得到了迅速的普遍性纠正。

但是,毋庸讳言,人民群众对公共权力的监督活动,不管是通过新闻媒体进行舆论监督,还是通过来信来访进行揭发举报活动,在反对和防止官僚主义、命令主义和腐败堕落现象的同时,也为一些人伸张某些个人诉求提供了机会和渠道。来信来访中反映的问题,有些与官僚主义、命令主义存在必然联系,有些则没有必然联系。有些是合情合理的,有些则是过分的、不合理的。特别是实行社会主义市场经济制度以后,随着商品货币意识的高度活跃和利益主体多元化格局的形成,一些人利用信访渠道表达个人诉求的现象越来越普遍。信访涉及的范围过于宽泛、处理程序缺乏规范、非正常手段大量使用、考评指标不合理等问题越来越突出,重复上访、集体上访频繁发生。社交媒体出现后,在方便人民群众表达合理诉求、行使监督权利的同时,也常常成为一些人传播错误政治倾向的渠道,迫切需要规范化、法制化。

1982年2月国家及时召开了第三次全国信访工作会议,通过了《党政机关信访工作暂行条例(草案)》。1995年10月28日,《信访条例》正式颁布。这是我国第一部信访行政法规,在我国信访工作法制化的进程中具有标志性的意义。《信访条例》规定了信访受理范围、处

理程序，完善了信访案件的处理、复查、复核机制，明确了对信访案件的受理和处理过程的监督办法、信访工作评价标准，以及防止其与司法救济发生重叠的办法等一系列问题，规范了信访功能的发挥和外延边界，以及人民信访权利的救济等问题。除信访工作的法制化进展之外，人民群众利用新闻媒体行使监督权利的行为，也在规范化、法制化方面取得了长足的进步。社交媒体的规范化、法制化进程，也在通过媒体融合战略的实施向纵深发展。

### 三 深化权力监督制度改革，开创中国特色社会主义权力监督新局面

权力监督属于社会的上层建筑，必须与经济基础相适应。中国特色社会主义制度属于社会主义的初级阶段的制度，其经济基础是社会主义市场经济。作为上层建筑一部分的权力监督制度必须适应公有制为主体、多种所有制共同发展的社会主义市场经济这个基础，必须能够满足利益主体多元化的社会结构需求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央基于对中国特色社会主义制度基本矛盾的深刻分析，按照“四个全面”战略布局，全面深化改革各种不适应社会主义市场经济基础的上层建筑，全面构建中国特色社会主义的权力监督制度体系。新的权力监督制度体系呈现三个主要特征。

（一）把握中国特色社会主义权力监督制度的本质特征，突出以人民为中心的价值理念

如前所述，中国特色社会主义权力监督的本质特征是人民民主监督。在共产党的理论中，民主监督是人民当家作主的具体体现，是中国特色社会主义权力监督制度的根本特征。没有人民群众行使监督权利的实际行为，人民当家作主就成了一句空话。但人民当家作主需要一定的组织形式和社会秩序。没有必要的组织形式和社会秩序，人民当家作主

就不可能得到真正的实现。中国特色社会主义权力监督制度的核心是“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一”。党的领导、人民当家作主和依法治国都是人类社会发展规律的本质要求，是一个不可分割的有机整体。把党的领导与人民当家作主和依法治国割裂开来、对立起来，是政治幼稚病的一种表现。

把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机地统一起来，关键是在心目中牢牢树立以人民为中心的执政理念，自觉接受人民的监督，让人民群众对权力的监督制度化、法制化。以人民为中心的执政理念，是中国共产党人特有的政治自觉。

党的十八大以来，习近平总书记反复强调以人民为中心，有力地推动了我国权力监督制度的建设。习近平总书记关于以人民为中心的论述，最初是作为马克思主义政治经济学的根本立场提出来的。2015 年 11 月 23 日，在中共中央政治局就马克思主义政治经济学基本原理和方法论进行第二十八次集体学习时，习近平总书记指出，要坚持以人民为中心的发展思想，坚持把增进人民福祉、促进人的全面发展、朝着共同富裕的方向稳步前进作为经济发展的出发点和落脚点。到 2018 年，习近平总书记进一步把以人民为中心的思想提升到社会主义民主政治制度的高度。他在总结改革开放 40 年积累的宝贵经验时指出，必须坚持以人民为中心，不断实现人民对美好生活的向往。他说，改革开放 40 年来，中国取得的成绩世界瞩目，一条重要经验就在于，我们确立了一套体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力的社会主义民主政治制度。

牢固树立以人民为中心的执政理念，是每一个公共权力机关和公职人员的基本素养。只有牢固树立起以人民为中心的政治理念，才能始终不忘全心全意为人民服务这个初衷，始终牢记为人民谋幸福这个根本使命。只有牢固树立起以人民为中心的政治理念，才能深刻理解权力来源于人民，必须用于为人民谋幸福，真正把群众立场内化于心、外化于行，把人民对美好生活的向往作为始终不渝的奋斗目标，时时处处倾听



人民的诉求和呼声，在做每一件事时切实把群众利益放在首位，自觉地把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准，自觉地拒绝形式主义、官僚主义。只有牢固树立起以人民为中心的政治理念，才能自觉地尊重人民，自觉地接受人民的监督，自觉地实行政务公开，充分利用信息化技术和各种现代技术，方便人民群众对自己行使公共权力的行为全过程进行监督。

以人民为中心的权力监督制度是一个有机联系、相互协调、相互补充的制度体系，其中包括人民群众的民主监督，也包括专门机关的职能监督、公共权力机关内部的相互监督和社会舆论监督。在公共权力机关内部的相互监督中，既包括上级对下级的监督，也包括下级对上级以及平级之间的相互监督。

中国特色社会主义社会专门履行监督职能的政治机关，不是西方那种由某一利益集团或政治势力掌控的国家机器，而是代表全国人民共同意志的职能机关。其所履行的监督职能，不是西方制度下那种仅仅由个别利益集团掌控的政治资源，而是人民群众民主监督概念内涵的逻辑延伸，是中国特色社会主义民主监督制度的一部分。它通过与人民群众经常化、制度化、法制化的密切联系，成为人民群众行使民主监督权利的政治保障。<sup>①</sup>

纪检监察机关是中国特色社会主义权力监督制度的一个重要组成部分。对于纪检监察机关来说，只有牢固树立以人民为中心的理念，才能充分理解手中监督责任的分量，才能全面落实党内监督责任，才能始终关注人民群众最关心的问题，关注发生在群众身边的那些官僚主义现象，对腐败现象零容忍。对于这一点，习近平总书记有非常明确的论

---

<sup>①</sup> 我国专司监督职能的纪检监察机关历来紧紧依靠人民群众的举报履行监督职能。特别是党的十八大以来，充分利用现代化信息技术，强化群众监督、方便群众监督。据央视新闻移动网 2019 年 6 月 5 日报道，中央纪委国家监委网站“五一”、端午期间四风问题监督举报专区开通以来，共通报 24 期 1411 起违反中央八项规定精神的典型问题，其中有 1897 个涉案人员受到处理。

述。他说：“强化党内监督是为了保障党立党为公、执政为民，强化国家监察是为了保障国家机器依法履职、秉公用权，强化群众监督是切了保障权力来自于人民、服务人民。要把党内监督同国家监察、群众监督、舆论监督等协调起来，形成合力，推进国家治理体系和治理能力现代化。”（习近平，2017）

## （二）强化巡视监督，发挥从严治党利器作用

深化巡视制度改革，强化巡视监督，是以习近平同志为核心的党中央构建中国特色社会主义权力监督体系的一个战略性制度安排。几年来，已经成为一把从严治党的利剑，取得了显著成效。仅一个巡视组就先后发现了白恩培、沈培平、仇和、孙怀山、武长顺、杨振超、陈树隆、程瀚、周仁强九个“大老虎”的重要线索（《传承——我亲历的中央纪委故事》，2019）。许多“大老虎”和重大腐败案件，都是由群众向巡视组反映的小线索牵出的大问题。

巡视制度之所以能够在十八大以后成为从严治党的利器，首先在于其有权威。习近平同志指出：“我们的巡视不是八府巡按，但必须有权威性，成为国之利器、党之利器。”（习近平，2017）

巡视、巡察，是上级党的领导机关对下级党的领导机关贯彻党的路线方针政策情况的监督检查。参加巡视、巡察工作的人员代表的是巡视、巡察对象的直接领导，当然具有无可比拟的权威性。党的十九大报告强调，巡视要坚持发现问题、形成震慑不动摇。只有始终把发现问题作为主要任务和衡量质量的标准，才能发挥出巡视震慑、遏制和治本作用。这就表明，巡视、巡察的出发点和主要任务，就是要发现问题。这不但对各种官僚主义和腐败现象来说是一种强大的政治压力，而且对巡视工作人员来说，也是一种强大的责任压力，从而在两个方面彰显出巡视、巡察的权威性和震慑力。为了切实发现问题，巡视、巡察工作不断创新方式方法，如常规巡视与专项巡视相结合，有针对性地开展“点穴式”“机动式”巡视、巡察，精准发现问题，通过“回头看”的方

式，有针对性地对无视巡视、巡察权威的对象杀回马枪，迫使巡视、巡察对象不得不坚决纠正已经发现的问题。

巡视、巡察制度之所以能够在十八大以后成为从严治党的利器，还在于其接地气。巡视、巡察是融合领导监督优势和群众监督优势的制度形式，有效地解决了“上级监督太远，同级监督太软，下级监督太难”的问题。巡视组每到一地，本着全心全意为人民服务的宗旨，用切实尊重群众、广泛接触群众、紧紧依靠群众、充分发动群众、虚心问政于民和不放过群众反映的每一个看似不起眼的案件线索的实际行动，赢得群众的信任和支持，最大限度地调动了群众与官僚主义和腐败现象作斗争的积极性、创造性。有的群众为了向巡视组反映重大问题，像当年的地下工作者一样用电话约定见面地点和联系暗号，后来又临时改变见面地点，巡视工作人员则耐心地一一顺应，最终从这个举报人身上了解到了很多有用的线索（《传承——我亲历的中央纪委故事》，2019）。这些故事一方面反映了群众对行使监督权利的执着，另一方面反映了巡视制度的优势。

巡视制度之所以能够在党的十八大以后成为从严治党的利器，更在于其全覆盖。党的十八大以后，巡视制度改革的一个重要成果，就是实现了巡视全覆盖。凡是中央的直属单位，包括省、自治区、直辖市、中央政府机关、党的中央领导机关，以及中央直管企业事业单位，每年都要接受一次中央巡视组的巡视，一个季度的巡视对象就达到 280 多个。中央巡视对象也对其下属单位普遍开展了巡察，发现了大量不能维护党章权威，不认真贯彻从严治党方针、执行党的路线方针政策和决议不力，党的领导弱化、主体责任缺失、从严治党不力的问题，发现了很多腐化堕落及纪律、作风和选人用人方面的突出问题。正如习近平总书记所指出的：“巡视全覆盖本身就是震慑。”（习近平，2017）所谓震慑，一方面是通过巡视全覆盖消除了监督的死角，另一方面是巡视的强大压力迫使官僚主义和腐败分子不敢再存任何侥幸心理。

巡视制度之所以能够在党的十八大以后成为从严治党的利器，归根

结底在于讲政治。习近平同志强调：“推动巡视向纵深发展，根本在于贯彻中央的巡视工作方针。要重点检查被巡视党组织是否维护党章权威、贯彻从严治党方针、执行党的路线方针政策和决议，是否存在党的领导弱化、主体责任缺失、从严治党不力等问题，督促其担负起管党治党责任。要以党的纪律为尺子，重点检查政治纪律执行情况，着力发现腐败、纪律、作风和选人用人方面的突出问题，更好发挥震慑遏制治本作用。”（习近平，2017）党的政治建设是党的根本性建设，决定党的建设方向和效果。周永康、薄熙来、孙政才都是政治腐败的典型，问题总根子出在思想上、政治上。因此，监督首先是政治监督，巡视首先是政治巡视。党的十八大以来，巡视工作坚决贯彻执行中央的工作方针，以“两个维护”“四个意识”为政治标杆，以党的政治建设为统领，着力发现党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力，党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛，管党治党宽、松、软等突出问题，以政治纪律和政治规矩为尺子，对照“七个有之”“五个必须”，紧紧盯住“关键少数”，着力查找政治偏差，全面进行“政治体检”，坚决清除党内政治隐患，坚决维护以习近平同志为核心的党中央的权威和集中统一领导，从而成为从严治党的一把利剑。

### （三）深化纪检监察体制改革，把权力关进制度的笼子

如果说深化巡视制度改革是以习近平同志为核心的党中央构建中国特色社会主义权力监督体系的一个战略性制度安排，那么深化纪检监察体制改革，则是以习近平同志为核心的党中央构建中国特色社会主义权力监督制度体系的最重要最具深远影响的战略性制度安排。党的十八大以来，纪检监察体制改革，主要是围绕着三个方面进行的。

首先是明确监督的主体责任。权力监督制度，与任何其他政治制度一样，都是由人来执行的，都必须首先明确执行这一制度的行为主体。在社会主义中国，无论行政权、立法权还是司法权，都是由不同行为主体行使的国家主权。这些权力都是人民给予的，是一个统一的整体，不

可能被分割。一段时间以来，有人认为共产党不可能自己监督自己。这是一种根本不看事实的抽象思维，是从一个虚假的既定概念出发而不是从客观事实出发的逻辑错误。从逻辑上说，中国共产党领导的国家主权，不管是行政权还是立法权、司法权，都是由人民选择的不同行为主体行使的权力，而不是由某一个人行使的权力。既然是由不同行为主体行使的权力，当然可以相互监督。从事实上说，中华人民共和国建立 70 年以来，中国共产党所纠正的各种错误，都是依靠党的组织发现并得到纠正的。党所揭露和处理的所有滥用权力的腐败分子，都是依靠党的统一领导发现并严肃处理的。更何况，党内监督与人民监督并不矛盾。中国共产党历来紧紧依靠人民群众，充分发动人民群众，及时揭露自己内部出现的腐化变质分子。

70 年来的客观事实反复证明，在社会主义新中国，权力监督的主体，首先是中国人民，是广大的人民群众。但人民群众的监督也不能变成人们的任性行为，不能不依法进行，不能脱离党的领导。

习近平同志指出：“现在我们不断完善党内监督体系，目的都是形成科学管用的防错纠错机制，不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。”（习近平，2017）党内监督是以不断净化为目标的自我监督，是由其理想信念驱动的监督，而不是以监督主体的个人或小集团私利为驱动的监督，是以人民满意不满意为尺度的监督，因而是最圣洁、最纯粹、最公正、最全面、最有效的监督。习近平总书记强调，党内监督是党员的民主监督，包括自上而下的和自下而上的监督，是全党的任务。因此，党委（党组）负主体责任，书记是第一责任人，党委常委（党组成员）和党委委员在职责范围内履行监督职责。各级纪委是党内监督专责机关，履行监督执纪问责职责。这就清晰地明确了党内权力监督的主体责任，是十八大以来权力监督制度改革中最重要的改革成果。

其次，完善监督职能的配置。职能就是机制。没有科学的职能配置，监督机关就无法发挥人民希望它所发挥的那种作用。在习近平新时

代中国特色社会主义思想指引下,我国纪检监察机关通过深入的体制改革,职能配置更加科学合理,效能得到极大提升。

纪检监察体制改革,包括党的纪律检查体制改革、国家监察体制改革和中央纪委国家监委内设机构改革,都是为了使监督职能的配置更加科学合理。其中影响最为深远的,是国家监察体制的改革。新中国成立初期,我国政务院曾设有人民监察委员会,1959年4月撤销。1986年12月,第六届全国人大常委会第18次会议决定设立国务院领导下的中华人民共和国监察部。三十多年来,国家监察部在查处行政机关发生的消极腐败现象中发挥了巨大的作用,受到人民群众的广泛关注。随着反腐败斗争的深入,监察部的职能设置受到越来越严峻的挑战。社会主义市场经济环境下,价值法则和商品货币意识高度活跃,对公共权力的浸染和渗透,绝不止于国家行政权力。行政权力之外的各种公共权力,同样可以被渗透。仅仅依靠行政监察机关的监督,不能适应社会主义市场经济新环境的客观需要。习近平总书记强调指出:“监察对象要涵盖所有公务员……要扩大监察范围,整合监察力量,健全国家监察组织架构,形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系。”(习近平,2017)

纪检监察体制改革,涉及党的纪律检查体制的主要有三项。一是党的八届三中全会明确并经《中国共产党党内监督条例》确认的纪律检查工作双重领导体制:“执纪检查工作以上级纪委领导为主,线索处置和执纪审查情况在向同级党委报告的同时向上级纪委报告,各级纪委书记、副书记提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”<sup>①</sup>;二是实现了党的纪律检察机关向各级党政机关部门派驻纪检组实现了全覆盖;三是巡视制度改革。这些改革,极大地提升了党的纪律检查机关的权威性和工作效能。

纪检监察体制改革还包括紧紧围绕“三转”(转职能、转方式、转

---

<sup>①</sup> 《中国共产党党内监督条例》第四章第26条。

作风)进行的中央纪律检查机关内设机构改革,坚决消减了与党的纪律检查职能没有直接联系的各种领导小组、协调小组、联席会议等议事协调机构共86个,同时增加了纪律检查业务机构数量,新设立了专门针对滥用纪律检查权力的内设监督机构。在深化中央纪律检查机关内设机构改革的同时,转变工作作风和工作方式,运用监督执纪“四种形态”,经常开展批评和自我批评、约谈函询,让“红红脸、出出汗”成为常态;党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数现象;党纪重处分、重大职务调整成为少数现象;严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数现象。

最后,完善权力监督的法规制度。2012年12月4日中共中央政治局审议通过的《中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》,针对社会主义市场经济环境对党风廉政建设提出的严峻挑战,全面规范了党员领导干部的行为边界,在优化党内政治生态方面发挥的作用怎么估计都不为过,实际上成为赢得反腐败斗争决定性胜利的一个突破口。2016年10月27日十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》,明确规定了党内监督的宗旨以及监督对象、监督范围和内容,规定了党员在党内监督中的权利和基础性作用,规定了党内监督机关的设立及其工作职能、工作方式和责任追究机制,规定了对监督中发现问题的整改和保障措施,以及党内监督和外部监督的关系。2018年3月20日第十三届全国人大一次会议表决通过的《中华人民共和国监察法》明确规定了监察机关的法律定位及其监察职责、监察范围、监察权限、监察程序,规定了关于反腐败的国际合作以及对监察机关和监察人员的监督等。据不完全统计,党的十八大以来,制定、修订与权力监督相关的党内法规一百多部,占现行党内法规制度的一半以上,多数都是关键性、基础性的法规,如《中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等。这些制度的出台或修订,构成了一个完整

的规范权力运行的制度体系,标志着中国特色社会主义权力监督制度体系进入了一个逐步成熟的新的阶段。

### 参考文献

- 《传承——我亲历的中央纪委故事》，2019，中国方正出版社。  
《建国以来重要文献选编》第 2 册，1992，中央文献出版社。  
《刘少奇选集》下卷，1985，人民出版社。  
《陆定一新闻文选》，1987，新华出版社。  
《毛泽东文集》第 6 卷，1999，人民出版社。  
习近平，2007，《习近平谈治国理政》第 2 卷，外文出版社。  
刁杰成，1996，《人民信访史略》，北京经济学院出版社。  
中国行政管理学会信访分会，2005，《信访学概论》，中国方正出版社。  
中央人民政府法制委员会，1982，《中央人民政府法令汇编（1951 年）》，法律出版社。