

# 一、概念演变：群众监督的概念及其历史的演变

群众监督是民主的重要组成部分，也是整个国家监督体系的基石。它对党和国家政策、法律的正确贯彻实施，党政机关及其公职人员廉政勤政，起着极为重要的促进作用。对社会主义民主、法制建设，提高人民群众政治素质和参政意识，发挥社会主义优越性等方面都起着不可替代的作用。特别是在苏共垮台，国际共产主义运动处于低潮时期，群众监督对于加强密切党群关系、干群关系，将政府行政行为和权力动作置于人民群众监督之下，显得尤其重要。因此，进行这方面的理论研究具有极为重要的实践意义。

## （一）群众监督概述

### 1. 群众监督的历史渊源

在深入探讨群众监督之前，让我们简单地介绍一下群众监督的历史渊源。“群众监督”（Surveillance by the masses）这个概念虽然在近代西方才正式出现，但在古代中国和近代西方以舆论为主的群众监督却很早就出现了。

（1）中国古代的群众监督。在中国古代，劳动人民是被统治，被压迫的阶级，属于“草民”，政治上毫无权利可言，所以根本就谈不上对当时的国家机关及官僚阶层进行直接的监督。因此，中国古代的群众监督主要表现为舆论监督。统治者对舆论监督曾持一种开明态度，这当然是为了维护其统治。

中国最早的舆论监督工具恐怕要属由原始社会向奴隶社会过渡阶段即尧舜时期的“敢谏之鼓”和“诽谤之木”了。《吕氏春秋》有文字记载：“古有天子听朝，公卿正谏，博士颂诗，瞽箴师诵，庶人传语，史书其过，尤以为未足也，故尧置敢谏之鼓，舜立诽谤之木，

之于善也，无小而不举；其于过也，无微而不改。”“敢谏之鼓”一为群臣谏诤之用，二为有冤屈者擂鼓诉冤之用。后来百姓告状时都要变击鼓喊冤，为的就是要让更多人知道发生了不平事，形成公议是非之势。“诽谤木”既是一种王者表示接受舆论监督的工具，也是一种表达民意的舆论监督工具。其目的就是要通过这一工具让民众对属下朝臣九官十二牧进行舆论监督，甚至作为决定朝臣们宦途“幽明”的考检依据。这里的“诽谤”是指责过失，议论是非的意思。诽谤木几经演变，成了后来的“华表木”。它亦是人类早期的舆论监督工具之一。

春秋战国时期，诸侯各国为笼络人心，常派人到民间听取舆论的呼声，察看舆论的动向。我国历史上第一部诗歌总集《诗经》中的“风”，就是当时的民间歌谣方式表达而成的社会舆论。齐威王当政时曾广开言路，奖励进谏：“群臣吏民，能面刺寡人之过者，受上赏；上书谏寡人者，受中赏；能谤议于市朝，闻寡人之耳者受下赏。”（《战国策·齐策一》）后来，进谏和上书也就是渐渐成为我国封建社会舆论监督的一种形式，为此封建统治机构中还专门设置谏官，但这已不是人民群众的监督了。北宋英宗年间，第一次出现了由民间经营印刷出售的报纸，舆论监督有了新的阵地，当时影响颇大，以致于朝廷斥之为“肆毁时政、摇撼公情、传惑天下”。到了明清时期，统治者搞特务活动控制舆论，大兴文字狱压抑舆论，舆论监督成了一片万马齐喑的景象。

（2）西方的群众监督。西方国家的群众监督有着悠久的历史，其思想与实践的源头可追溯到古希腊时期，在古希腊雅典，将军具有重要的权力，尤其在战争期间，不过将军要受到公民大会的严格控制和监督，一年中要通过十次信任投票，如在投票中遭到否决，便需到陪审法院受审。雅典共和国具有的选举、监督、罢免官吏的群众监督机制，有效地遏制了政治权力的滥用和个人专制。在古希腊斯巴达共和国群众监督也受到高度的重视，在斯巴达的政治体系中设有监察委员会，由五位监察官组成。监察官每年由公民大会选出，普通公民皆可当选。五人当中有一人为首席监察官，他的名字即为国家的年号，其中二人专门监督国王，战时随国王出征。他们集体表决各种决议，

然后分头执行。公元前 5 世纪起，他们获得了十分广泛的权力，成为事实上的统治者。他们主持长老会议和公民大会，有权向长老会议控诉国王，甚至有权监禁国王。他们还有权审查公职人员，撤换违法官吏，监督社会风尚等等。到了近代，以洛克和孟德斯鸠为首的资产阶级思想家们在思考如何削弱与控制王权和贵族特权的同时，认为国家各权力之间进行相互制衡的实现主要应该求助于外在的力量来制约国家的权力，这种力量来自于人民，“只有人民发现立法行为与他们的委托相抵触时，人民方面仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关。”孟德斯鸠认为：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条万古不易的经验。有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才休止。”他认为即使是民主政治国家，如果权力过于集中，超出了人民控制的范围，来自于人民大众的国家权力也会转化为压迫人民的专制统治。在这种情况下，国家权力就会被滥用，就会发生各种腐败、贪污等各种丑恶的现象，从而造成恐怖、发生暴乱。于是，孟德斯鸠提出了防止权力滥用，就必须实行分权，尤其是让人民群众参与到权力中来。在现代西方，西方的新闻舆论监督有着很强的时效性、敏感性和一定的权威性。这是不争的事实。美国第三任总统杰斐逊甚至把新闻监督看成除立法权、司法权、行政权之外的“第四权力”。直到今天西方仍流行这一说法。这方面与资产阶级学者惯于标榜“新闻独立”、“新闻自由”有关，另一方面也是由于在野反对党在充分利用新闻舆论监督执政党，以便在下次大选中取而代之。

但同时我们也应该注意到，虽然西方资产阶级提出自由、平等的口号，依靠人民的力量取得了反封建的胜利，然而劳动人民依然是被统治阶级，在政治上无法享有与资产阶级平起平坐的权利。因此，监督权实际上只是停留在资产阶级内部的圈子里。而人民群众为了维护自身利益就一定会抵制政府里的腐败丑恶现象，所以，要么通过暴力反抗，要么通过合法的方式进行——舆论监督，通过舆论监督在全社会形成公议之势，迫使资产阶级政府答应他们的要求。英国哲学家边沁就认为，公众舆论是对统治者权威的有效牵制。由此可见，这是两个对抗阶级之间的监督和被监督。所以在近代西方舆论监督是受到压抑和钳制的。1685 年，英国国王詹姆士二世登基后给纽约殖民地的

官员汤姆森·多根下达命令：“由于在我们纽约辖区的自由印刷会产生如此巨大的麻烦，你必须下达所有必需的命令，没有你的特许和事先批准，任何人不得私藏印刷机，也不许私藏任何书籍小册子和其他印有异端邪说的东西。”

(3) 马克思主义的群众监督观。作为马克思主义的创造者，马克思恩格斯虽然没有生活在无产阶级当家作主、共产党执政的年代，但他们充分利用历史所给予的机遇与条件、高瞻远瞩，对无产阶级权力的良性运行提出了极其珍贵的思想。

1871年3月18日，法国巴黎工人举行震撼世界的起义，推翻了资产阶级的反动统治，建立了人类历史上第一个无产阶级政权——巴黎公社。革命导师马克思恩格斯对巴黎公社倾注了高度的革命热情，关注着公社权力的健康运作。他们高度评价巴黎公社，说“公社的原则是永存的。”公社存在本身就是对那至少在欧洲是阶级统治的通常累赘和必要伪装的君主制度的否定。“公社给共和国奠定了真正民主制度的基础。”<sup>①</sup>

马克思、恩格斯提出要打碎旧的国家机器，建立无产阶级专政。争得无产阶级民主，加强权力监督，实行广大劳动群众的管理。他们首先拨去资产阶级思想家们所笃信的政治原则——三权分立这盘“脏水”，但极其慎重地保留了其中的“婴儿”——分工制约——为了简化和监督国家机构而实行的日常事物上的分工。而对于资产阶级政权服务，马克思指出：“旧政权的纯粹压迫性质的机关给予以铲除，而旧政权的合理职能则从潜越或凌驾于社会之上的当局那里夺取过来，归还给社会的负责的勤务员。普通选举权不是为了在议会里当人民的假代表，而是服务于组织在公社里的人民，……另一方面，如果用等级授职去代替选举，那是最违背公社精神不过的。”<sup>②</sup>更为重要的是，马克思恩格斯极富远见地提出防止社会公仆变质为社会主人的重大历史课题，发人深省地强调无产阶级专政的国家要建立群众监督机制。公社用无产阶级的社会公仆代替旧社会的主人，实行低薪

① 马克思恩格斯全集（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1995.58

② 马克思恩格斯全集（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1995.57

制，不能领取超出普通工人的工资。所有的公职人员都是人民的勤务员，置于人民的监督之下。一旦违背民意，就会被罢免或撤换。对公社的这一举措，马克思给予高度赞扬，说这是伟大的创举，特别指出这是加强对权力的制约与监督，保证国家权力掌握在真正能为人民服务的人手中，保证公职人员是人民的勤务员不会蜕变为社会主人。马克思对公社的群众监督机制十分欣赏，说公社“彻底清除了国家等制度，以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们，以真正的负责制来代替虚伪的负责制，因为这些勤务员总是在公众监督之下进行工作的。”显然，马克思、恩格斯不仅是在讴歌巴黎公社的监督机制，而且开辟了未来无产阶级专政的国家人民群众监督政权的途径。

## 2. 群众监督的内涵和构成要素

“群众监督”无论是作为一个口号还是一个实践行为，在各种政府公告和媒体中出现的频率都很高，但到底什么是群众监督呢？这是个见仁见智的问题，笔者认为要探讨群众监督就必须弄清楚群众监督的内涵和构成要素。

(1) 群众监督的内涵。群众监督指的是群众对党政机关及其公职人员的监督。这里就涉及到对“群众”的理解，由于“群众”可以从两个方面解释，所以，群众监督也可以从广义和狭义两个角度展开。广义方面：《现代汉语词典》（商务印书馆）是这样定义群众的：一是泛指人民大众；二是指没有参加中国共产党，中国共青团的人；三是指没有担任领导职务的人。本书正是从这一视角去理解群众监督的。在做了各种具体分析之后，我们认为在社会主义国家的现阶段，广义上的群众监督指的是没有参加中国共产党、中国共青团组织、也没有担任领导职务的①社会主义劳动者，拥护祖国统一的爱国者，通过批评、建议、申诉、控告、检举、罢免等方式对党政机关及其公职人员进行的制约和规范。而在西方资本主义国家，群众监督指的是没有担任领导职务，没有在政府中任职的人民大众，通过批评建议、申诉、控告检举等手段对国家机关及其公职人员进行的制约和规范。狭

①马克思恩格斯全集（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1995，96

义方面：群众是指没有参加任何政治社团和新闻媒体组织，没有担任领导职务的公民个人。从这个视角展开的群众监督，指的是没有参加任何政治团体和新闻媒体组织，也没有担任领导职务的公民个人通过批评建议、申诉、控告、检举、罢免等方式对党政机关及其公职人员进行制约和规范，它独立于新闻舆论监督和各种政治团体的监督之外。从以上的定义和所做的分类可以看出，本书所指的群众监督指的是一种广义的群众监督。我们认为，狭义的群众监督的主体过于狭窄，虽然好把握，但不能真实全面地反映群众监督的力量和前景，群众监督主体的扩大，能使我们从更广阔的背景，多角度地发挥其监督威力，扫除监督的‘空心地带’和盲点。

但我们也应看到，多股群众监督力量和多种群众监督主体，固然可以缩小群众监督的真空，最大限度地使党政机关及其公职人员的行政行为和权力运作置于群众监督控制之下，但同时也可能造成各种监督力量之间的互相观望，依赖甚至耗散。因此，怎样建立和完善一套群众监督机制优化整合监督体系的任务也摆在我们面前。

(2) 群众监督的构成要素及分类。在前面我们已经说明了在社会主义国家现阶段群众监督的定义，即没有参加中国共产党、中国共青团，也没有担任领导职务的社会主义的劳动者，拥护社会主义制度的爱国者，拥护祖国的爱国者通过批评建议、申诉、控告检举、罢免等方式对党政机关及其公职人员进行制约和规范。从这个定义我们可以看出现阶段群众监督的构成要素由以下几个方面组成：

第一，群众监督的主体。对群众监督主体的确立不仅回答了群众监督的职能到底由谁来执行的问题，而且它也是衡量一国民主程度的重要体现。它具有以下特性：一是群众监督的主体具有天然的合法性。因为政府权力是人民群众委托、赋予的，对自己交出的权力进行监督是天经地义的。但群众监督主体天然合法并不意味着监督活动的有效，如果群众监督主体只是其他政治主体的附属物甚至是点缀物时，群众监督的有效性就只能寄托在统治阶级中的某个人或者某个集团的主观价值观念甚至是好恶上。二是群众监督主体具有不断的变动性。马克思主义认为，事物是不断运动变化的。群众是人民的主体部分，“人民”随着历史不断地变化发展，必然导致“群众”也不断地

变化发展。不同的时代、主要矛盾的不同，决定着群众监督主体的不同，因此我们不能静止、僵化地把群众监督主体束缚在某一框框里。三是群众监督主体的广泛性、多元化。从监督主体的定义我们可以看出，群众监督的主体是指没有参加中国共产党、中国共青团，也没有担任领导职务的社会主义劳动者，拥护社会主义制度的爱国者，拥护祖国统一的爱国者。由此可见，许多社团和个人都是群众监督主体的一部分，由不同监督主体开展的监督实践就形成了我国形式多样的群众监督。因此依照监督主体的不同，可以把群众监督划分为：各级人大代表监督；民主党派和无党派人士的监督；工会组织的监督；青年团体如青年联合会、学生联合会的监督；妇联组织的监督；居民委员会的监督；社会舆论监督；没有加入政治组织，也没有担任领导职务的普通公民的个人监督等等。

第二，群众监督的对象。从群众监督的定义中，我们可以明确群众监督的对象是党政机关及其公职人员。它包括：一是党的组织和党员干部。二是政府中的非党员领导干部及其公职人员。

第三，群众监督的内容。群众监督的内容极为庞杂，从大的方面大致可分为以下几点：一是对国家宪法和法律法规实施情况进行监督。宪法和法律是全国各族人民根本利益和共同意志的集中体现。如果国家机关及其工作人员违宪或违法，则会严重损害国家、社会和人民的利益。因此，人民群众必须监督他们严格依法办事。二是对党和政府的方针政策贯彻执行情况予以监督。党的方针政策，是从群众中来，到群众中去的，是工人阶级和最广大人民群众根本利益的体现。正是贯彻了党的十一届三中全会以来的路线方针政策，我国的经济建设才上了一个大台阶，人民生活才上了一个大台阶，综合国力才上了一个大台阶。人民群众衷心拥护代表自己根本利益的党的基本路线，方针政策，群众也会自发地批评、检举、揭发那些“上有政策、下有对策”的错误做法，通过各种形式监督和罢免那些与党中央不保持一致甚至对着干的领导人员。“谁要改变三中全会以来的路线、方针、政策，老百姓不答应，谁就会被打倒。”<sup>①</sup> 三是对执政党的党风

<sup>①</sup>邓小平文选（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1993. 371

和国家机关的工作作风予以监督。“在中国来说，谁有资格犯错误？就是中国共产党。犯了错误影响也最大。”<sup>①</sup>对党风实施群众监督，就是要“确认党没有超乎人民群众之上的权力，就是确认党没有向人民群众实行恩赐、包办、强迫命令的权力”，就是要“确认党没有人民头上称王称霸的权力。”<sup>②</sup>四是对涉及本组织、本社团成员或普通公民个人切身利益的具体政策、法令、制度和办法执行情况进行监督。

第四，群众监督的方式。我国宪法第41条第一款规定：“中华人民共和国公民对于任何国家工作人员，有提出批评和建议的权利，对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关机关提出申诉、控告或检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害”。由群众监督的定义和宪法与法律的有关规定，我们认为，群众监督的基本方式有以下几种：（1）批评建议。它是群众监督的一种重要形式，具体做法是通过来信、来访、电话、座谈会、讨论会、新闻媒介等来进行的。（2）申诉。申诉监督是受到不法侵害或不公正处分（罚）的群众团体和个人，对国家机关及其公职人员进行监督，以维护自身利益的重要方式。具体作法，一是对已经发生法律效力判决和裁定，作为受害者的群众团体和个人或者其他公民，向人民法院或者人民检察院提出申诉，要求改正或者撤销原判定。二是群众团体或个人对于行政机关作出的行政处罚决定不服时，可向上级机关或者国家机关提出申诉，要求改正或者撤销原决定。（3）控告检举。控告和检举是群众监督的一种主要方式，群众团体和个人针对任何国家机关及其公职人员的违法失职行为，同有关机关进行揭发和指控。具体形式有：电话控告检举；信件控告检举；到举报中心当面控告检举；代理控告检举；网上控告检举。（4）罢免。当前，公民的罢免权还没有发展到能够罢免一切民选官员的程度。达到这个程度是公民监督权的最高体现。（5）直接的政治参与活动。这就是所有的公民都参与到决策、管理和统治中来。这些监督方式只是现阶段基本

① 邓小平文选（第3卷）[M]. 北京：人民出版社，1989. 270

② 《邓小平论新时期党风廉政建设》第84页。



的常用的一些方式，随着社会的进步群众素质的提高，民主法律的不断健全。我们完全有理由相信群众监督方式一定会更多、更好、更有效。

### 3. 群众监督的运行原则以及与其他监督形式的区别

任何一种监督都有自己的运行原则，不同监督的运行原则之间有共性也有自己个性，群众监督也不例外。同时为了使各种监督形成交叉“火力”，消灭监督的“盲区”和“死角”，也有必要对其他监督形式做一个简单的介绍。

(1) 群众监督的运行原则。任何监督体系的真正有效运行。都必须遵守一定的原则，舍此就无从得保证监督行为的效果达到预定的目标。群众监督也必须遵循一定的原则：一是坚持党的领导的原则。中国共产党是我们的执政党，是我国社会主义各项工作的领导核心，是全国各族人民的忠实代表。只有坚持党的领导，才能为群众监督提供良好的政治社会环境，因为真正有效的反腐败斗争只有在政治稳定的前提下进行；只有坚持党的领导，才能支持人民当家作主，发挥宪法和法制赋予的各种权利，因为党是我国最广大人民根本利益的忠实代表。我们党具备解决自身腐败问题的内在动力和基本信念。有人认为坚持党的领导和对党进行监督是矛盾的，这种看法是不正确的，二者其实并不矛盾。因为不加强党的领导就不可能加强监督，而没有对党的建设的监督就不可能改善和坚持党的领导，监督体系的效能也不能很好地发挥。二是坚持法制原则。监督的法制化就是通过对监督权力的性质、地位、作用和基本原则以及监督途径做出明确而详尽的法制规定，使监督权力有法制制度的依据和保障，使监督权力行使方式方法规范化、合理化和具体化。虽然宪法和有关法律规定了人民群众拥有监督权，但目前还迫切需要制定一部更为明确、具体、完备的群众监督法。使群众监督有法可依，并能看到监督效果，提高积极性。三是坚持普通性和全面性原则。这就要求监督权力覆盖在权力运用的各个领域，贯穿于权力运行的全过程。这不仅表现在监督主体的群众性，监督形式的多样性上，而且还表现在它对政治、经济、文化和社会生活各方面都实行广泛的监督上，从而不易产生监督的空白地带。

(2) 与其他监督形式的区别。群众监督是我国监督体系的基础。在这个体系中还有党内监督、行政监督和法律监督几大块，他们与群众监督一起编成一面巨网，在不同领域以不同的方式发挥着各自的作用，自上而下、自下而上或者互相交织地对党和国家机关及其公职人员进行全方位的监督，接下来我们简要地谈谈其他方式的监督以与群众监督加以区分。

首先是党内监督。对于共产党员来说，党内监督是最直接的，也是最重要的。因为中国共产党是执政党。一方面，党内民主监督是党自身存在和发展的内在动力，是党自我约束、自我完善的基本途径，是保持党依靠自身的力量，对党员、党的干部、党的组织、尤其是党的领导干部按照党章和党的其他规章办事，维护党的先进性、纯洁性、保证党的政治领导有效实现。党内监督的办法采取自上而下和自下而上相结合，主要方式有：第一，党组织的监督。包括上下级党组织之间的监督，同级党组织之间的监督和党组织对党员的监督。作为党组织特别是上级组织要监督下级组织和党员是否执行贯彻上级组织的决定；下级组织和党员有责任也有权力对上级组织包括党的领导机关加以监督。但这种监督不能等量齐观、不分主次，监督的重点是上级组织及党的各级领导机关和领导干部。因为领导机关和领导干部权力大、责任重，如果发生失误，后果更为严重。第二，党组织生活的监督。邓小平就曾指出：“对于干部的监督……首先是党的生活的监督，党员干部要过党的生活……这不只是个人的修养问题，也是一种监督……至于一般党员、干部，人人都应该经常过支部生活，过小组生活，接受党的监督”<sup>①</sup> 特别是党的高级干部更应该以普通党员的身份，按时参加所在的党支部、党小组的生活会，汇报思想情况，严肃认真地开展批评与自觉批评、自觉接受支部、小组内党员的监督。第三，党委会内部的监督。邓小平也曾指出，对于党的各级领导人，都应该有监督。“最重要的监督来自党委会本身，或者书记处本身，或者常委会本身。……在党委会里……同等水平、共同工作的同志在一起交心，这个监督作用可能更好一些。”此外，党的纪律监督，组

<sup>①</sup> 黄炎培，延安归来第 36 页。

织部门对干部实行鉴定制度的监督，也都是党内民主监督的重要形式。

其次是行政机关的监督。行政机关是国家行政的执行者，同时它又应是国家行政的监督者。它主要是通过以下三种方式实现监督职能的：第一，纵向监督。是指中央与地方，上级与下级的行政机关间的相互监督。国务院是我国的最高国家行政机关，它又对全国的一切国家机关实行统一的领导和监督；此外，上级国家行政机关对下级国家行政机关的行政管理活动，也有权实行监督，但同时，根据民主集中制原则，下级也有权对上级，地方也有权对中央进行监督。二者均不可忽视。第二，横向监督。是指各不相隶属的行政机关之间的相互监督。在行政机关的内部监督中，以纵向监督最为多见，但横向监督也不能忽视，因为，行政机关在国家行政管理过程中，不但其上级和下级经常发生交往，而且各不相隶属的行政机关也会经常发生交往。在这种情况下，如果发现对方的行政活动有失误、不当或违法现象，就应该及时加以监督指正。必要时，也可向其上级行政机关甚至最高行政机关反映汇报。第三，特别监督。是指行政机关内部专门设立的特别机构对行政机关的全部行政管理活动或部分行政管理活动实行的监督。国务院审计署、地方各级人民政府审计局是专门监督国家财政经济管理的机构；而国务院监督部、各级地方行政机关中的监察厅、局、则是对国家行政实行全面监督的机构。

再次是法律监督。人民检察院是我国国家法律的监督机关，它“依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”（《中华人民共和国宪法》第131条）检察机关对行政机关及其工作人员是否遵守宪法和法律，其行政活动是否符合宪法和法律实行监督，这种监督是通过对违法犯罪者的侦察、批捕、起诉等环节实现的。人民法院通过审判活动，监督国家行政，特别是通过审理行政条件，审查某些活动的合法性，审查行政工作人员的违法、失职和侵权行为，实现其监督职能。

## （二）党在不同历史时期的群众监督

中国共产党很早就认识到“只有让人民起来监督政府，政府才

不敢松懈的道理。”在民主革命时期，中国共产党在“群众监督”问题上曾进行了长期的探索和实践，取得了丰硕成果。在社会主义革命和建设时期，也在发展和完善“群众监督”方面做了大量卓有成效的工作。

### 1. 党在民主革命时期的群众监督

中国共产党领导的整个中国革命运动，包括新民主主义革命和社会主义革命两个不同的革命阶段。党领导的新民主革命主要是指土地革命、抗日战争和解放战争，在这段时期里，党建立地方政权，成为局部执政党。是党探索“让人民监督政府”的重要时期，党在这段时期，根据马克思主义的基本原理结合当时的具体环境，摸索出了一整套群众监督的策略和方法，并有其突出特点，这些都为党在全国执政提供了宝贵经验。

(1) 党和政府从政策和制度上为群众监督提供保障。当时中央苏区就曾规定：第一，健全市级代表会议制度，使代表和居民发生固定联系，保证工农兵监督政府的权利得以实现。通过代表会议，政府工作人员由选举而任职，不能胜任的由公意而撤掉，一切问题的讨论、解决根据于民意；第二，号召广大工农兵群众参与政权管理，实施监督权利；适当划分行政区域，防止官僚主义的滋生。同时，中央苏区把舆论宣传工具也运用于反腐倡廉。当时苏区发行的刊物主要有《红色中华》、《斗争》、《红星》、《青年实话》等。它们在舆论监督方面发挥了良好的作用。如《红色中华》在其发刊词中便明确说：“第一，组织红色区域内广大工农劳苦群众积极参加苏维埃政权。不但要引导对于自己的政权尽到批评、监督、拥护的责任，还要热烈地参加苏维埃政权的工作，了解苏维埃国家的政策、法律、命令及一切决议，能运用自己的政权，达到镇压革命的目的，实现自己阶级的利益和要求……”<sup>①</sup>

在炮火连天的抗日战争时期，中国共产党在与民族敌人生死搏斗的同时，丝毫没有放松廉政建设，继承、丰富和发展了苏维埃政府的优良传统和经验，公开提出了建立廉洁的抗日民主政府的政治纲领，

<sup>①</sup> 1931 年 12 月 11 日《红色中华》第 1 期

并制定许多“群众监督”的政策。如实行人民参与管理政府的制度。边区县以上的政府，由人民选举的代表组成各级参议会进行管理。乡村政府由人民直接选举政府负责人，进行管理。边区政府还规定，乡村政府按工作需要组成各种委员会，吸收广大积极分子参加，参与政府工作。乡村政府通过各种组织密切联系群众，成为政府的支柱。政府的一切工作都需要群众了解，经人民群众去做，并受人民群众监督，边区政府的干部，必须以真正的公仆身份，倾听人民的意见，向人民代表报告工作，接受人民的检查和监督，随时克服缺点和错误。对于不可救药的坏分子，腐化变质分子，边区政府要根据人民的要求把他们清洗出去。这种让人民参政的体制，是杜绝政府不廉、官员不洁的好制度。

在抗日根据地的代议机构建设上，也充分体现了实施人民群众广泛监督的思想，根据《陕甘宁边区各级参议会组织条例》，建立了一套代表机关的监督制度。该条例规定参议会有广泛的监督权：在边区和县设参议会，并由参议会选举出常驻议员，他们有权监督同级政府对参议会议案的执行；听取政府工作报告；向政府提出质询。边区各级参议会有关罢免行政和司法机关领导；有权监督和弹劾各级政府，司法机关公务人员，督促检查政府对参议会决议的执行；审查批准通过政府预算、决算及政府的各项重要计划等。<sup>①</sup>

（2）组织和健全相应的机构使群众的监督落到实处。民主革命时期我党虽在局部执政，但从全国来看，还处于弱势，并处于被反动势力包围和打击中，如果不加强与人民群众的联系，只将制度和口号停留在口头上，不落在实处，势必难以得到群众的拥护和支持，革命势力难以得到保存和壮大，为此，中国共产党在民主革命时期，不但建立了许多组织和机构，以使群众监督落到实处。根据《中华苏维埃共和国宪法大纲》中，关于工农群众对政府机关及其工作人员，有批评、监督、检察和要求撤换，罢免之权的规定，中央苏区还建立了由突击队、轻骑队、工农通信员及群众法庭四部分构成的群众性监

<sup>①</sup> 陕甘宁革命根据地史料选辑（第一辑） [M]. 甘肃：甘肃人民出版社，1983

察组织。

**突击队。**1932年8月13日中央工农检察人民委员会颁布的《突击队的组织和工作的规定》，突击队是工农群众在工农检察部指导下，监督、检查国家政权机关及其工作人员的一种方式。中央和地方各级监察机关都可以组织突击队，但每一支突击队之间没有上下级关系。突击队的任务是监督和检查苏维埃机关和国家企业对政纲政策执行得是否正确，工作计划是否完成，参战程度如何，是否有官僚腐化、贪污受贿等腐败现象。其工作方式有两种：一种是公开的突然去检查某苏维埃机关或国家企业合作社，以揭露该机关或企业的贪污浪费及一切官僚腐败现象。另一种方式是扮作普通工农群众到某机关去，请求解决问题，看该机关工作人员对工农群众的态度，办事的效率，以测验该机关的工作现状。突击队是一种非常有效的群众反腐败监督机构，据苏维埃中共机关报《红色中华》报道，在1934年苏区开展的这场反腐败运动中，仅突击队这一种反腐败群众组织，就协助苏维埃司法机关检举、查获多类腐败分子169人次<sup>①</sup>，其中较著名的有对大官僚贪污腐败分子谢开松一案的查处。

**轻骑队。**1933年12月20日，中共中央通过的《轻骑队的组织与工作大纲》规定：轻骑队是团组织的直接领导下的青年群众监督组织。它的具体组织形式是：在地方上，区成立大队，区以上不成立更高的组织；在红军作战部队里一般不组织轻骑兵，但在诸如兵站供给部兵工厂，被服厂这些军需后勤部门，则要组织轻骑队。在业务上受工农检查部的领导。其任务是：监督、检查苏维埃各机关，企业及合作社组织内的官僚组织、贪污浪费、消极怠工、行贿受贿等腐败现象。但他的职权范围只限于揭露、检举和控告，最后的处理仍旧属于检查机关和司法机关。

**工农通信员。**根据《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法》的有关规定：工农通信员是不脱产的群众监督员，他们的任务是对国家机关、企事业单位的工作人员进行监督、检查，遇有各机关和人员违法失职、贪污浪费、违反政策及侵害群众利益等行为时，有权而且

<sup>①</sup> 1934年2月20日《红色中华》，第152期。

也应该负责收集材料经所属机关领导审查后，以通讯的方式向检察机关报告。

群众法庭。《工农检查部的组织条例》规定：工农检查机关如果发现各级政府机关内有官僚主义者和腐败分子时，监察部门可以出面组织群众法庭，以审理不涉及犯法行为的案件。群众法庭有判决开除工作人员，登报宣布其官僚腐败罪状等职权，但涉及到刑事案件，则要以由苏维埃法庭的审理处罚。群众法庭是监察部门依靠群众反腐败，廉政建设的特殊群众组织。1933年5月，中央工农检查部又专门颁布了《同志审判会临时规则》。该规则规定：如果发现某单位有官僚腐败分子时，可由工农监察部出面召集当地机关、群众团体和居民，选举出审判委员会，组成反腐败群众法庭。到会的群众都有发言权及表决权，被审判人也可自己解释或请人辩护。反腐败群众法庭在审判时，先由工农检查部的代表报告被审人所犯腐败罪行的事实，经审判后由该代表提出处罚意见由多数群众决定之。<sup>①</sup>

抗日战争时期，我党在继承土地革命时期有益经验的同时，结合当时的具体情况，在改选和组建相应的机构以使群众监督落到实处方面也做了许多有益的探索。

改造边区政府实行“三三制”政权。“三三制”实行后，政府机构的人员组成发生了很大变化，大量民主人士和非党爱国人士选入政权机构。1941年全边区共有3500名党外人士担任县长、科长、乡长等行政职务。1945年普选后，边区41名正副县长中民主人士有13人；53名县正副议长中党外人士26人。民主人士参政不仅是扩大巩固统一战线的重要手段，也是加强民主监督的重要措施。共产党对党外人士采取真诚合作的态度，“三三制”政权中当选的民主人士有职有权。曾任边区政府副主席的李鼎铭先生提出的精兵简政的建议，得到了高度重视。他在接见晋西北绅士参观团时说：“我提此案时，曾

起至再，并经友人数度劝阻，但我在边区参议会上目睹共产党民主合作完全出于至诚，乃毅然提出。结果非但未遭反对，且受该党人士热烈赞助。”民主人士参加政府，使来自社会各阶层的批评迅速上达，

<sup>①</sup>中国近代人事制度 [J] // 福建党史月刊，1991（12）

对党和政府工作的监督，对廉洁作风的培养都起到了很重要的作用。

边区各级参议会“是人民代表会议，是各级政权的最高权力机关。各级政府必须遵守和执行议会的决议，并对它负责”。<sup>①</sup>乡、县、边区三级参议会由人民直接选举的参议员组成。参议会有创制权、复决权和对行政人员的选举罢免权。边区参议会一经产生就依法行使职权，对政府工作和干部进行监督。政府也自觉接受参议会的监督，对参议员们的批评，控告都十分重视。1942年4月12日，参议员高向秀就“甘泉县政府对雷振海婚姻判决不公案”向边区政府提出质询。第二天，边区政府就派专人来调查，5月6日即将处理结果通知高向秀议员。

(3) 多种监督相互配合，联合办案效果显著。1934年初，因群众举报，中共中央党务委员会和中央政府工农检察委员会联合派出工作团对零都县党政机关进行了检查，查出了大批贪污腐化和违纪的案件。在查处中，该工作团召开县委常委委员会会议、县苏主席团会议、县市活动分子大会、群众审判会，并进行了法庭公审，将县委书记撤职，县苏主席撤职并判刑一年，犯有严重贪污罪的刘仕祥等几人被枪决。其他一些有不良行为的干部也受到不同程度的处分；同时对县委县苏维埃政府和县的其他一些机关和单位进行了改组，对一些区苏机关也进行了整顿。

在组织对零都县进行查处的同时，中央政府工农检察委员会又组建中央检举委员会发动群众对所属17个单位进行了清查和纠举。经检查，发现了不少贪污分子，共查出贪污款项大洋2053.66元，棉花370斤，金戒指4枚，这在当时财政经济特别困难的情况下算是一个很大的数目。惩处的结果是：有29个人经群众提议送法庭制裁。有3人开除公职，包庇贪污的一总务厅长送法庭处理，另外建议行政机关撤职或改调工作的有7人，给予严重警告的有2人，受警告处分的有4人。<sup>②</sup>

抗日战争时期淮北抗日根据地在相当一段时期内，在一些干部中

①陕甘宁革命根据地史料选辑（第一辑）[M] 甘肃：甘肃人民出版社，1983，28

②土地革命战争时期中央苏区监察制度[J]//江西社会科学，1989



存在着严重的贪污浪费现象：一个乡长贪污公粮 300 石之多，一个县请一次客竟花费 10000 万元，有的县长用 600 元买一件皮袍<sup>①</sup>。仅

“三军分区供给处主任吴廉，在三四个月内即浪费公款几十万元，而由于干部挟款潜逃所受的损失，动辄在万元以上。”<sup>②</sup> 尽管采取了种种措施，但由于“没有很好的发动群众”等原因，所以“在干部中贪污、浪费腐败现象仍未彻底克服”。<sup>③</sup> 党根据这种情况，决定从 1944 年 1 月开始，在延安边区范围内发动广大群众，开展提倡节约反对浪费的活动。主要内容是：发动群众检查财政；通过政府，军队系统自上而下检查和整理各级政府和军民财经机关的财粮数目，检查各机关日用开支情况；发动群众检查贪污浪费分子，并由各主管机关给予适当处分。

民主革命时期反腐败斗争所取得成就和实践证明：只有重视群众监督，发动和组织广大群众参与政权建设，才能得到人民群众的衷心拥护，才能真正根治腐败现象。但我们也应看到民主革命时期的许多群众监督思想和措施，由于当时战争环境和其他因素的影响，有些没有得到实施，考虑到党当时的主要任务是和反动派斗争的夺取政权，当时的政权建设也不可能很健全，但在这段时期形成的许多有益思想和作法，都为以后的群众监督建设提供了良好的基础和借鉴。

## 2. 党在社会主义革命和建设的时期群众监督

建国初期，中国共产党为建立和巩固新生的人民政权，恢复国民经济，建立社会主义制度，洗涤旧社会的污泥浊水，开创廉政新风，在倡廉肃贪方面进行了卓有成效的斗争，同时也在群众监督方面积累了不少有益的经验。这一时期群众监督的主要特点表现为以下几个方面：

(1) 建国初期我党实行的群众监督主要是以群众运动的方式实现的。建国后我党为反腐倡廉，打退阶级敌人的进攻，增强党员和人民群众的社会主义信念曾发动过多次运动：1951 年的“三反”运动

①刘瑞龙：《在财经会议上的报告》（1944 年 4 月 19 日）

②吴芝甫：《反对不良倾向，铲除个人主义》（1943 年 6 月 16 日）

③《淮北区党委关于开展节约运动，反对贪污浪费的决定》（1944 年 1 月 9 日）