

经贸学者文库

邬思源 著

20 世纪 50 年代 人民监察通讯员制度及其实践

 上海人民出版社

经贸学者文库

邬思源 著

20 世纪 50 年代 人民监察通讯员制度及其实践



 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

20 世纪 50 年代人民监察通讯员制度及其实践/邬思源著. —上海:上海人民出版社, 2015
ISBN 978-7-208-12766-1

I. ①2… II. ①邬… III. ①中国共产党-监察-工作-史料-研究 IV. ①D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 012772 号

责任编辑 秦 堃
封面装帧 楚 门

20 世纪 50 年代人民监察通讯员制度及其实践

邬思源 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 8.75 插页 4 字数 199,000

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12766-1/D·2617

定价 38.00 元

20 世纪 50 年代
人民监察通讯员制度及其实践

国家社会科学基金项目（批准号：10BDJ015）

本书得到上海对外经贸大学学术著作专项资助

目 录

导论	1
一、研究意义	1
(一) 学术价值及其理论意义	1
(二) 现实意义	3
二、研究状况分析	5
(一) 国内研究现状	5
(二) 海外研究状况	7
三、研究思路、主要创新点和研究的 重点难点	8
(一) 研究的基本思路	8
(二) 主要创新点	8
(三) 研究的重点难点	9
四、研究方法	9
(一) 辩证唯物主义和历史唯物 主义的方法	9

(二) 比较分析的方法	11
(三) 系统研究的方法	11
第一章 人民监察通讯员制度的理论及实践渊源	13
一、人民监察通讯员制度的理论渊源	14
(一) 马克思、恩格斯、列宁的监督监察思想	14
(二) 中国共产党人新民主主义革命时期的监督 监察思想	26
二、新中国成立前革命根据地监督监察制度及其实践	36
(一) 土地革命战争时期革命根据地监察制度的 初步建立	37
(二) 抗日根据地的监察制度建设	44
(三) 解放战争时期人民民主政权中的监察制度 建设	50
小结	55
第二章 新中国成立初期人民监察通讯员制度及其实践 的初创(1949 年 10 月—1952 年 8 月)	58
一、新中国成立初期人民监察通讯员制度初创的 历史背景	59
(一) 国际环境及中国的“一边倒”政策	59
(二) 国内背景分析	62
二、党的纪检机关与国家监察机关的建立	64
(一) 党的纪检机关的建立	65
(二) 国家监察机关的建立	67
三、新中国成立后设立人民监察通讯员制度的动因	73
(一) 对新民主主义革命时期类似做法的历史传承	73

(二) 在“向苏联学习”的热潮中借鉴苏联的做法	74
(三) 中国共产党领导人高度重视人民群众对党和政府的监督	80
(四) 执政党和政权面临官僚主义、脱离群众和贪污腐败的严峻形势	83
四、人民监察通讯员制度的创设及其实践	89
(一) 人民监察通讯员制度的初创	89
(二) 积极努力推进建立人民监察通讯员组织工作	94
(三) 人民监察通讯员工作实践与成效	100
小结	109
第三章 新中国成立初期人民监察通讯员制度及其实践的大发展(1952年8月—1956年6月)	112
一、人民监察通讯员工作大发展的历史背景及其有利环境	112
(一) 过渡时期总路线的提出和开展大规模的经济建设	113
(二) 党和国家进一步加强了对群众来信来访、公民控诉工作的检查和监督	115
(三) 国家监察机构建制调整及监察队伍的进一步壮大	118
(四) “向苏联学习”运动的进一步深化	124
(五) 党的纪检监察工作得到进一步加强,制度更为严密与完备	129
二、有关人民监察通讯员工作的规章制度得到进一步完善	132
(一) 关于人民监察通讯员的设置范围	134

(二) 人民监察通讯员的产生方式及领导关系的规定	135
(三) 人民监察通讯员的任务和搜集、发现问题的方法	136
(四) 报告制度	137
(五) 会议制度	138
(六) 学习制度	139
三、人民监察通讯员组织发展及建设	140
(一) 建立人民监察通讯员组织的一般步骤、程序及经验	140
(二) 人民监察通讯员队伍规模的壮大	149
(三) 人民监察通讯员的队伍建设	155
四、人民监察通讯员开展工作取得的成效	163
(一) 揭发国家机关和企事业单位存在的官僚主义、浪费国家资财等行为	163
(二) 揭发国家机关及其工作人员的贪污盗窃等违法乱纪行为	165
(三) 积极参与和配合监察机关的工作检查	168
(四) 加强和群众的联系, 收集、反映群众意见和问题	170
(五) 提出合理化建议, 改进了工作, 为国家建设节约大量资金	172
小结	175
第四章 人民监察通讯员工作实践在曲折中前行	
(1956 年 6 月—1959 年 4 月)	176
一、人民监察通讯员工作实践面临的国内外形势	177
(一) 国际背景	177

(二) 国内背景	178
二、人民监察通讯员组织的调整	187
(一) 《关于人民监察通讯员调整设置和加强领导 的报告》的颁布及主要内容	187
(二) 人民监察通讯员组织调整的做法与步骤	191
三、调整后人民监察通讯员规模的变化及成效	195
(一) 调整后人民监察通讯员规模的变化	195
(二) 调整后人民监察通讯员工作实践的成效	199
四、1957 年后的人民监察通讯员工作实践	202
(一) 整风运动、“大跃进”与人民监察通讯员工作 ...	202
(二) 整风运动、反右扩大化及“大跃进”运动对人民 监察通讯员工作的影响与后果	211
(三) 监察部的撤销与人民监察通讯员工作实践 的终结	217
小结	221
第五章 人民监察通讯员实践的历史经验及当代启示	223
一、人民监察通讯员工作实践中存在的问题及原因	224
(一) 人民监察通讯员工作实践中存在的问题	224
(二) 人民监察通讯员工作实践中存在问题的原因	228
二、20 世纪 50 年代人民监察通讯员工作的历史经验 ...	240
(一) 监察工作必须走群众路线	240
(二) 党政领导对监察工作的重视, 是人民监察 通讯员开展工作的前提	242
(三) 人民监察通讯员结合中心任务和本身业务 开展工作	243

(四) 重视监察工作的宣传教育,是人民监察通讯员 做好工作的重要条件	245
(五) 重视人民监察通讯员工作的制度建设,是人民 监察通讯员工作的一条宝贵经验	246
三、20 世纪 50 年代人民监察通讯员制度实践的当代 启示	248
(一) 必须从党和国家长治久安的高度,重视人民 群众的监督	248
(二) 监督监察和反腐倡廉建设必须走群众路线, 实现群众监督的制度化、规范化和法治化	250
(三) 加强党和国家权力制约与监督制度建设, 为群众监督创设良好的条件与前提	253
(四) 加强监督文化的建设,为监察实践提供良好的 文化氛围	256
参考文献	260
后记	272

导 论

一、研究意义

(一) 学术价值及其理论意义

权力是本书所研究问题的逻辑起点。究竟什么是权力,古今中外的思想家对此都有不同的理解,可谓是众说纷纭。正如美国著名经济学家曼瑟·奥尔森所说的:“权力问题历来是政治学研究中的圣杯(the holy grail)(传说是耶稣在最后的晚餐时用过的杯子),但是人们至今也没有发现这圣杯”^①,这从一定程度上说明“权力”本身难以把握。总结权力的各种定义,大体有以下几种:一是力量说。认为权力是政治上的强制力和职责范围内的支配力量;二是能力说,认为权力是一种影响其他人的行为能力;三是控

^① 曼瑟·奥尔森:《权力与繁荣》,苏长和、嵇飞译,上海人民出版社2005年版,第2页。

制说,认为权力是对其他人的思想和行动的控制;四是关系说,认为权力是一个人或许多人的行为使另一个或其他许多人的行为发生改变的一种关系;五是动原说,认为权力是对外部世界产生效果的事件或动原。^①按照马克思主义观点,权力是指基于物质利益关系基础上的、一方制约另一方所作出的符合自己意愿的行为以满足自己利益的权威与势力。权力的本质特性表现为:强制性、等级性、整合性、工具性、有限性以及一定的扩张性、侵犯性、排他性、诱惑性和腐蚀性。^②权力的这些特性,特别是其扩张性、侵犯性、排他性、诱惑性和腐蚀性特征表明,没有制约监督的权力是危险的,没有权力的制约监督是无效的。

人类进入阶级社会后,形成了国家组织,便产生了一种特殊的权力,即国家权力或者说政治权力。在社会资源、价值、利益的分配中,政治权力是最有效、最权威的决定力量。因此,它是一切权力中最重要、最权威的权力,政治权力的特殊性,使得它在人类社会生活中具有广泛的功能和巨大的价值。它不仅可以确保一些人或集团既得的经济利益、社会地位和精神优势,而且还能够剥夺人们所获得的一切现实利益,乃至他们的生命。唯其如此,政治权力才会成为个人、集团、阶级、党派之间斗争的焦点和角逐的中心目标。而政治权力的滥用与腐败所造成的危害也是其他权力所难以企及的。正因为如此,对政治权力的制约监督始终是阶级社会诞生以来的永恒的主题。古今中外,多少理论家与政治家孜孜以求,提出了对政治权力制约监督的种种理论学说,并力图将其付诸现实。综观古今中外制约监督政治权力的路径,大致可以归纳为两类:一是以权力制约监督权力,这主要是

① 参见王爱冬:《政治权力论》,河北大学出版社 2003 年版,第 5—7 页。

② 王寿林:《权力制约和监督研究》,中共中央党校出版社 2007 年版,第 58—59 页。

寻求权力之间的分解与制衡；二是以权利制约监督权力，即以“人民主权”论为前提，重视和尊重群众或公民的民主权利，通过权力的委托、权力的控制、权力的收回这些具体环节来实现对政治权力的制约监督。

中国共产党领导的人民政权由其根本性质所决定，强调和注重发挥人民群众对国家政权机关的监督作用。20世纪50年代人民监察通讯员制度是中国共产党结合中国国情的创造。尽管其存在的时间不长，但提供了民众监督和干部接受监督的制度实践环境，调动了人民群众参政议政的积极性，对于发展新型的民主制度，巩固新生的国家政权和加强执政党的建设，起到了重要作用。研究20世纪50年代人民监察通讯员制度及其实践，有利于进一步拓展和深化对中华人民共和国监察制度史和中国共产党历史的研究，同时对于进一步挖掘中国共产党人的监督监察思想有着弥足珍贵的学术意义和理论价值。

（二）现实意义

1978年，中国开始实施改革开放政策，开启了从中央集权的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的步伐。改革开放以来，中国经济创造了人类发展史的奇迹。人民生活水平大幅度改善，国际竞争力明显提高，综合国力显著增强。但是在这些成就背后也存在一些隐忧，包括腐败现象几乎与改革如影随形。改革开放以来，党和政府高度重视反腐倡廉建设，并取得了显著成效，但是腐败现象没有从根本上得到遏制，有些方面还在不断蔓延和扩大。正如胡锦涛总书记在党的十八大报告中所指出的：“少数党员干部理想信念动摇、宗旨意识淡薄，形式主义、官僚主义问题突出，奢侈浪费现象严重；一些领域消极腐败现象易发多发，反腐败斗争形势依然严峻。”因此，如何提升与发挥反腐倡廉建设的有效性，扩大反腐败的参与主体是当前反腐倡廉建

设中需要认真思考的一个大问题。

在反腐倡廉建设中,必须充分发挥人民群众的监督作用,因为人民群众的监督既是反腐倡廉建设的动力来源,同时也是反腐倡廉建设最具基础性的重要方面。而且人民群众的监督具有其他任何监督所不能比拟或替代的特征:一是监督主体具有广泛性。工人、农民、军人、知识分子、个体工商业者等,遍布各个地区、行业,无处不在、无时不有,任何腐败现象都难以逃过群众的眼睛。二是监督内容具有全面性。既包括工作监督,又包括个人行为监督和品质监督,涉及政治、经济、文化以及社会生活的各个方面,贯穿于权力运行的全过程。三是监督形式具有多样性。可以通过多种渠道,采用不同形式,行使宪法和法律赋予的监督权,如发表评论、写信、面谈、打电话、网上举报以及民主评议等形式。四是监督活动具有自觉性。或者是出于责任感,或者是为了维护自己的合法权益,前者是督政性的,后者是维权性的,无论属于哪种情况都是自觉自愿进行的。五是监督行为具有及时性。人民可以随时通过批评、建议、申诉、控告、检举等方式向有权国家机关反映,或者通过报纸、电台、电视台、网络等大众媒体进行揭露、曝光,以引起有权国家机关的注意,使之及时采取产生法律效力的措施。六是监督网络具有隐蔽性。现代社会公共权力的触角深入到社会各个方面,凡是有公共权力存在的地方,就有公民监督的无形网络,使公共权力始终处于公民的监督之下。

为了有效地发挥人民群众监督在反腐倡廉建设中的作用,不但需要从现实中寻找切实可行的思路对策,同时也需要研究中国共产党执政后领导人民群众监督的历史经验与教训。从总体上看,20 世纪 50 年代是新中国成立后党风、政风和社会风气良好的一段时期,也是为代中国人所怀念的一段时期。20 世纪 50 年代的人民监察通讯员制度就是专门监督与群众监督相

结合的一种监督方式。说它带有专门监督的特征,是因为人民监察通讯员的领导机关是各级监察机关;说它具备群众监督的特征,是因为人民监察通讯员是经过监察机关任命、由群众推选产生、来自各机关、企事业单位的人员,人民监察通讯员来自基层,和群众接触密切而广泛,因此带有鲜明的群众监督的特色。研究 20 世纪 50 年代人民监察通讯员制度及其实践,总结其中的历史经验教训,对于当今我国的反腐倡廉建设具有重要和直接的指导意义,能够为党和政府制定更加科学、完善的反腐倡廉制度、政策提供有益的参考。

二、研究状况分析

(一) 国内研究现状

20 世纪 50 年代人民监察通讯员制度,是指由各级人民政府监察机关在政府机关及其所属企业、事业部门、人民团体、城市街道和农村中设置人员,监察公务人员的不良现象并向监察机关报告的制度。由于人民监察通讯员组织的领导机关——国家监察机关(也就是国家行政监察机关)自 1949 年成立至 1959 年被撤销,人民监察通讯员制度从 1949 年建立到 1959 年,经历了创立、发展到被撤销的过程。实践证明,人民监察通讯员制度是发挥人民群众监督作用的行之有效的制度,也是新型的人民监察制度的重要组成部分。但在学术研究领域,对这一问题的研究在一段时期被忽视和遗忘。从国内来说,自 20 世纪 90 年代初,学术界开始了对国家行政监察制度的研究,其中涉及人民监察通讯员制度的内容。学者已发表出版了一些相关论著,取得了初步研究成果。

从著作来说,主要有《中国监察制度史》(彭勃、龚飞,1997

年)、《中国现代监察制度史论》(王永祥、杨世钊,1998 年)、《中国监察制度研究》(关文发、于波,1998 年)、《比较监察制度》(石俊超等,1991 年)、《中外监察制度简史》(皮纯协等,1991 年)。从论文来说,主要有《群众监督的制度化尝试——20 世纪 50 年代人民监察通讯员制度探析》(纪亚光,2009 年)、《新中国成立初期“三位一体”监督体系建设初探》(纪亚光,2010 年)、《当代中国党政监察制度的沿革及几点思考》(荣宁,2006 年)、《上海解放初期的人民监察通讯员制度》(当安,2006 年)。这些论著对新中国成立初期的人民监察通讯员制度及其实践作了一定研究。主要涉及以下方面:一是关于人民监察通讯员制度的历史演变。如彭勃、龚飞认为,人民监察通讯员制度创设于新民主主义时期革命根据地苏维埃政权,当时称工农通讯员,是各级机关、企业、群众团体、村庄、街道推选出来的不脱产的群众监察人员。新中国成立后,中监委刚组建就颁发了人民监察通讯员设置办法,要求各级监察机关负责组建人民监察通讯员工作。二是关于人民监察通讯员工作的历史阶段。王永祥、杨世钊、纪亚光等提出,以 1952 年 8 月政务院发出的《关于加强人民监察通讯员和人民检举接待室的指示》为界限,20 世纪 50 年代的人民监察通讯员工作分为两个阶段。前一阶段发展较慢,后一阶段根据政务院精神,全国各地人民监察通讯员组织进行了整顿,重新聘任,工作有了迅速发展。三是关于人民监察通讯员开展的工作及成效。主要体现在:反映揭发官僚主义行为、监督检查人民政府的政策法令、协助领导改进工作,对于改善领导、改进工作、克服缺点、挽回国家财产损失等方面起到了重大作用,调动了人民参政议政的积极性,发扬了民主。四是关于人民监察通讯员制度推行过程中存在的问题及原因。王永祥、杨世钊认为,人民监察通讯员工作没有受到普遍重视,有不少单位对建立组