

河南省哲学社会科学“九五”规划项目

95CKS01009

强化人民监督与保持我省政治稳定问题研究

(研究报告)

课题负责人： 陈 党

工作单位：中共河南省委党校

二〇〇〇年八月

强化人民监督与保持我省政治稳定问题研究

(研究报告)

课题负责人：陈 党（中共河南省委党校）

课题组成员：王 玲（中共河南省委党校）

杨 瑾（铁道部郑州公安干部学院）

顾 华（河南日报社）

李九林（中共社旗县委宣传部）

杨群红（河南省直机关党校）

赵 琳（中共河南省委讲师团）

柴海瑞（中共郑州市委党校）

畅 强（南阳市宛城区人民政府）

二〇〇〇年八月

目 录

一、 强化人民监督与保持政治稳定的关系	1
(一) 政治稳定是人民监督的前提和基础	1
1、人民的监督权在稳定的政治环境下才能正常行使	3
2、人民监督制度在稳定的政治环境下才能逐步完善	4
(二) 人民监督是政治稳定的重要保障	4
1、人民监督是保持政权人民性和政治民主性的必然要求	4
2、人民监督是防治权力腐败的根本措施	6
二、 人民监督的曲折发展及其启示	11
(一) 建国以来人民监督的不同发展阶段及其特点	11
1、第一阶段(1949.10~1957.6)及其特点	11
2、第二阶段(1957.6~1978.12)及其特点	15
3、第三阶段1978.12~今)及其特点	17
(二) 人民监督的重要启示	20
1、缺乏监督与制约的权力必然走向腐败并影响政治稳定	20
2、人民监督的功能需要通过相应的政治运行机制才能实现	21
3、反腐败不搞群众运动但必须依靠人民群众	22
三、 我省人民监督的现实状况及存在问题	22
(一) 我省人民监督取得的成效	22
1、村务公开、厂务公开和政务公开日趋规范	23
2、监督组织逐步健全	24
3、监督形式丰富多样	24
4、监督内容更加全面	25
5、监督程序不断完善	25

(二) 现阶段人民监督中存在的主要问题26

1、 监督主体缺乏应有的权威,人民监督软弱无力26

2、 监督法规尚不完备,人民监督弹性较大26

3、 监督体制存在明显缺陷,人民监督难以落到实处27

4、 监督内容不够全面,人民监督的效能未得到充分发挥27

5、 监督意识淡薄,人民监督缺乏良好的监督环境28

6、 监督客体的透明度不高,人民监督缺乏必要的前提条件28

四、 强化人民监督、保持政治稳定的基本思路28

(一) 人民监督机制建设的目标和原则29

1、 人民监督机制建设的目标29

2、 人民监督机制建设的原则29

(二) 强化人民监督、保持政治稳定的主要措施31

1、 加强人民监督立法32

2、 健全人民监督制度32

3、 完善人民监督程序33

4、 优化人民监督环境34

5、提高人民监督效能35

强化人民监督与保持我省政治稳定问题研究

建立和完善权力运行的人民监督机制，让权力的“主人”对委托出去的权力以及行使这种权力的“公仆”实行有效的制约，这既是社会主义国家本质的必然要求，也是防治权力腐败、保持政治稳定的现实需要。本课题从探讨人民监督与政治稳定的关系入手，回顾了建国 50 年来人民监督曲折发展的历史，分析了我国现阶段人民监督中存在的主要问题，在此基础上提出了强化人民监督和保持政治稳定的目标、原则与措施。

一、强化人民监督与保持政治稳定的关系

强化人民监督与保持政治稳定有着内在的必然联系。一方面，动态有序的政治稳定是人民行使监督权的前提和基础；另一方面，完善的人民监督机制又对政治稳定有着重要的促进作用。

（一）政治稳定是实现人民监督的前提和基础

要研究人民监督与政治稳定的关系，首先需要弄清人民监督和政治稳定这两个基本概念。目前，人们对“人民监督”这个概念有着不同的理解。本课题将其定义为：在人民当家做主的社会主义国家里，权力的所有者为保证权力在正当范围和预定轨道上运行，对委托出去的权力以及权力的行使者进行的监察、督促和控制。人民监督包括“权力监督”和“权利监督”。前者是人民通过其代表机关，按照法定的方式和程序所实施的

间接监督，即通常所说的“人大监督”；后者是指人民团体、群众组织和公民个人采取批评、建议、申诉、检举、控告等形式，对各级党和国家机关及其工作人员进行的直接监督，即通常所说的“群众监督”。由上述定义可以看出，人民监督是在“国家一切权力属于人民”的前提下，权力所有者对权力行使者、“社会的主人”对“社会的公仆”的监督。

政治稳定和社会稳定是两个既有区别又有联系的概念。广义上的社会稳定包含了政治稳定，而狭义的社会稳定与政治稳定则是并列的关系。一般来说，社会稳定是指社会结构中各个阶层和利益集团之间的和谐或相对均衡状态。而政治稳定则是指一个国家在一定历史时期内政治系统的各个组成部分和各个环节之间保持相对协调和平衡，政治生活呈现出有序的运作和发展状态。主要包括两个方面：一是国家政治生活的有序性。所谓“国家政治生活的有序性”，是指在国家制度和政治法律规范的有效约束下形成的一定的政治秩序。在这种政治秩序中，国家能够通过正常、合法的政治手段解决政治生活中的矛盾和冲突，统一社会成员的思想 and 行为，使国家政治生活不至于出现大的动荡和政治危机；二是国家政治生活的连续性。所谓“国家政治生活的连续性”，是指国家的基本制度、基本政策不因政治生活中的偶然事变而发生性质的变化。

人民监督制度是我国社会政治制度的重要组成部分。人民

监督机制的正常运行和人民监督活动的顺利开展，都要受到来自政治系统的影响和制约，需要具备相应的政治条件。具体来讲，有三个方面：一是需要一定的政治意识形态作指导；二是需要一定的政治体制为组织依托；三是需要一个稳定的社会政治环境作为外部条件。实行人民监督必须有一个稳定的政治环境，这个问题已被建国以后人民监督曲折发展的历史实践所证明。过去一段时间里，在“左”的错误思想指导下，频频发动各种各样的政治运动。在那种“天下大乱”的政治环境中，宪法遭到粗暴的践踏，各级人民代表大会和政协组织陷入瘫痪状态，人民监督被严重扭曲，其作用难以正常发挥。政治稳定是人民监督必不可少的外部条件，主要表现在以下两个方面：

1、人民的监督权在稳定的政治环境下才能正常行使。人民监督作为政治上层建筑的构成部分，必然要与社会的经济、政治、思想文化等发生密切的联系。对于一个国家来说，政治生活是否有序，人民与政府的关系是否协调，直接关系到人民能否正常行使其监督权利。在无产阶级政党领导的社会主义国家里，人民监督既是人民主权的体现，又是国家政权建设的重要特征。国家机关及其工作人员的活动必须接受人民的监督制约，这是宪法规定的一项重要法律制度。宪法赋予人民的监督权，其实现也同样需要宪法和法律保障。如果宪法遭到践踏，政治局势动荡不安，社会秩序异常混乱，作为监督主体的人民，其自身安全就难以保证，又怎么能够行使包括监督权在内的民

主权利，又如何去有效地制约政府、监督公职人员呢？

2、人民监督制度在稳定的政治环境下才能完善和发展。罗斯福曾经说过这样一句话：“民主不是静止的东西，它是永无止境的进军”。人民监督作为政治上层建筑的有机组成部分，本身也有一个不断发展和完善的问题。换一句话说，就是人民监督要随着社会的经济基础的发展而发展，须与社会的政治、思想、文化的变化相适应。假如一个国家的政治生活缺乏连续性，国家的各项政策、制度和法律规范不能持续发生效力，人民监督制度就难以建立，更谈不上逐步完善和不断发展。

（二）人民监督是政治稳定的重要保障

稳定的政治环境是人民行使监督权的重要前提条件，反过来，完善的人民监督又可以保持和促进政治稳定。人民监督对政治稳定的促进作用集中表现在以下几个方面：

1、人民监督是保持政权人民性和政治民主性的必然要求。政治稳定的实现本质上取决于生产关系对生产力、上层建筑对经济基础的双重适应，宏观上要求社会经济、政治、文化三者协调发展和各自保持内在的和谐，微观上则依赖于人们对政治系统的认同、归属和参与政治生活的有序化。我国是人民当家做主的社会主义国家。一方面，人民作为国家和社会的主人，依法享有“管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”的民主权利；另一方面，由于受物质条件、文化水平

和管理经验的限制，目前人民还不能直接地、普遍地管理国家和社会事务，而是推选出一部分人来代表人民行使管理权。

“人民——人民代表——权力机关——执行机关”依次授权，形成一个完整的政治运行系统。在这里，人民是国家权力的实际主人，而各级党和国家机关的工作人员则是为人民服务的公仆，其权力来自人民的授予。为了保证权力行使者能够始终不渝地代表人民的利益，防止和减少权力负效应的发生，就必须建立有效的监督机制来充当人民主权和受托权力之间的中介，让权力的所有者对权力的行使者实行直接或间接的控制。否则，权力的行使者就会滥用手中的权力，社会主义国家的人民政权就有蜕变的可能。

人民的监督权和国家监督制度与人民的选举权和代表制度并立互补，构成现代完整的民主政治制度。在我国民主政治中，人民当家做主的权利是通过行使选举权、监督权和罢免权来实现的。从三者的关系来看，实行人民监督，既是选举权的继续和补充，又是行使罢免权的前提和基础。孙中山先生曾形象地把代议制民主比作一架机器，选举权是机器的发动力，监督权是机器的制动力。如果人民只有选举权而没有监督权，就等于人民对国家这台机器只能发动，不能制动。“专行这一民权，好比是最初次的机器，只有把机器推向前进的力，没有拉回来的力。”（《孙中山选集》第 796 页）其结果，“选举出来的人究竟是贤与不肖，便没有别的权去管他。”（《孙中山选集》

第 783 页) 因此, 在权力所有者与权力行使者相对分离、个人利益与公共利益不尽一致的情况下, 为了保证权力所有者“只尽其能, 不窃其权”, 实现“政府的动作随时受人民指挥”, 人民选举出自己的代表并把权力委托出去之后, 还要通过各种途径对其进行监督和制约, 要求他们忠实地当好人民公仆, 正确对待和使用手中的权力。一旦发现公职人员滥用职权、谋取私利, 就要通过行使罢免权, 及时收回他们手中的权力。这就是孙中山先生所说的, “合则用之, 不合则弃之”。实践证明, 离开了人民的监督权, 选举权就难以贯彻到底, 罢免权就失去了依据, 人民当家做主也就成了一句空话。

2、人民监督是防治官僚腐败的根本途径。权力, 不仅代表着责任和义务, 同时也意味着个人的便利和地位。它在被使用的过程中, 既可以成为为人民服务的工具, 在法制的轨道上运行, 促进社会经济、政治、文化事业向前发展; 又可能被当作谋取私利的手段, 偏离正常的运行轨道, 对公共目标和公共利益造成危害。由于权力本身存在易腐的特性, 历代统治者都只能在“艰苦创业——夺取政权——暂时昌盛——官吏腐败——走向灭亡”的历史逻辑中徘徊, 始终未能跳出“其兴也勃焉, 其亡也忽焉”这个周期率的支配。

权力腐败直接破坏政治稳定, 主要表现在以下几个方面: 其一, 权力腐败损害政府形象, 直接导致民众支持率的下降。

政府的合法性来源于民众的授权和支持。但这种支持并不是无条件的，而是来源于民众的尊重和信任。如果公职人员不能正确对待和使用手中的权力，以权谋私，奢侈浪费，贪赃卖法，政府就会逐渐丧失其合法性的基础。其二，权力腐败降低政府威信，为政治上的反对派开展敌对活动提供了群众基础。一些国家的政府权力腐败，使政治上的反对派有机可乘，他们往往利用民众与政府的敌对情绪，组织武装力量与政府对抗，引发内战。乍得、利比亚等国家就是这方面的典型，政府武装和反政府武装的长期交战使这些国家的人民深受其害。其三，权力腐败引起群众的强烈不满，引发民众抗议浪潮和严重的社会政治动乱，成为政治动荡的导火索，有时甚至导致政府垮台。津巴布韦、孟加拉国都曾经有过这方面的教训。腐败现象长期滋生蔓延，引发社会政治动乱，甚至发生内战或军事政变，对政治现代化的三大目标即政治稳定、政治民主化和行政管理现代化构成了严重的威胁，阻滞了这些国家的政治发展进程。

社会主义国家以生产资料公有制为基础，以人民为主体，从而创造了一切权力属于人民的最大可能性和比较合理的权力制约机制。但是，由于权力本身易腐的特性以及人性的缺陷，在党和国家机关的少数工作人员中仍然存在着官僚主义、以权谋私等腐败现象，影响了党和人民政府在群众中的形象，并在一定程度上对我国现阶段的政治稳定造成了潜在的威胁。无产阶级政党领导的社会主义国家怎样才能有效地防止或减少权

力腐败、保持政治稳定呢？马克思和恩格斯在总结巴黎公社政权建设的经验时曾经指出：无产阶级掌握政权之后，“彻底清除了国家等级制，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，因为这些勤务员经常是在公众监督之下进行工作的。”（《马克思恩格斯选集》第2卷，第414页）“为了防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”，无产阶级国家机关的工作人员应当“由普选选出的人担任”，而且“选举者可以随时撤换被选举者”。（《马克思恩格斯选集》第2卷，第335页）列宁也曾反复强调：“群众应当有权为自己选举负责的领导者。群众应当有权撤换他们。群众应当有权了解和检查他们活动的每一个细节。”（《列宁全集》第34卷，第143～144页）“使所有的人都来执行监督和监察的职能，使所有人暂时都变为‘官僚’，因而使任何人都不能成为‘官僚’。”（《列宁选集》第3卷，第266页）我国的人民民主政权从创建之日起，就把接受工农群众的监督作为加强自身建设的重要措施。邓小平同志也一再强调：“要有群众监督制度，让群众和党员监督干部，特别是领导干部。凡是搞特权、特殊化，经过批评教育而又不改的，人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免，要求他们在经济上退赔，并使他们受到法律、纪律处分。”（《邓小平文选》第2卷，第332页，人民出版社1994年版）

人民监督在防治权力腐败、保持政治稳定方面具有十分重

要的作用，这是由其性质和下列特点所决定的。

（1）监督主体的广泛性。人民监督包括直接监督和间接监督。就其监督主体来看，既有各级人大代表、人民代表大会及其常委会、专门委员会（工作委员会）和调查委员会等，又有人民团体、民主党派和群众团体，还有包括工人、农民、知识分子、个体工商业者和其他爱国者在内的广大人民群众。不仅人数众多，而且分布广泛，遍布各个地区、所有行业。

（2）监督内容的全面性。在我国现行监督体系中，各个监督系统由于其主体不同，都有着特定的监督内容和范围。而人民监督则不同，其监督内容既包括法律监督和工作监督，又包括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，并贯穿于权力运行的全过程。

（3）监督形式的多样性。在我国民主政治中，人民可以通过多种渠道，采用不同形式，行使法律赋予他们的监督权。就目前的情况来看，人民监督的具体形式可大致分为两类：一类是直接监督所采用的信访举报、批评建议、民主评议和协商对话；另一类是间接监督所采用的听取工作报告、视察、质询和调查等形式。随着社会主义民主与法制的逐步健全，人民监督的形式将不断增多，更加丰富多样。

（4）监督活动的自觉性。人民对党和国家机关及其工作人员进行监督，或者是出于主人公的责任感，或者是为了维护

自己的合法权益。无论属于哪种情况，监督活动都是自觉自愿进行的，并没有任何外力的强制。在监督活动中，监督主体的这种自觉性是非常重要的。它可以使人们克服各种各样的困难，以百折不挠的精神和坚忍不拔的意志，顽强地同党和国家机关中少数工作人员的官僚主义、以权谋私行为做斗争。

（5）监督地位的基础性。我国现行的社会主义监督体系，包括若干个相对独立的监督系统。在这个多层次、全方位的监督体系中，人民监督不仅有自身的独立性，而且又渗透在党的监督、行政监督、司法监督等监督形式中，成为其他监督和整个社会主义监督体系的基础。离开了广泛的人民监督，其他各项监督就会落空，社会主义监督在党和国家政治生活中的防腐作用就难以正常发挥。

（6）监督本质的权威性。政权的人民性和政治的民主性，决定了人民监督的权威性。从理论上讲，人民监督是来自权力主人和权力机关的监督，监督主体相对于监督客体来说，具有高度的权威，不存在内部监督那种监督者依附或受制于被监督者的情况。同时，监督主体所处的位置比较超脱，这就决定了监督结果的客观、公正和有效。需要指出的是，在我国现实生活中，由于种种原因，人民监督的权威性在“实然”和“应然”之间还存在着一定的差距，对于这个问题必须有一个正确的认识。

（7）监督网络的隐蔽性。公共权力的触角深入到社会的各个方面，专门机关力量不足，难以有效地实施监督。人民监督虽然没有专门监督机构和专职监督人员，其监督却无处不在，无时不有，无所不包。这样，就形成了“监督主体既强大又隐蔽，监督对象既孤立又暴露”这样一种有利于控制的局面，任何腐败现象或不良行为都无法逃过群众雪亮的眼睛。

二、人民监督的曲折发展及其启示

（一）建国以来人民监督的不同发展阶段及其特点

早在夺取全国政权前的1945年7月，毛泽东同志在同黄炎培先生谈到如何跳出“其兴也勃焉”、“其亡也忽焉”的历史周期率时就满怀信心地说，“我们已经找到了新路，我们能跳出这个周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息”。

（《八十年来》，第157页，文史资料出版社1982年版）这表明，以毛泽东同志为代表的中国共产党人当时就已认识到人民监督是防止政府腐败的根本途径。中华人民共和国的成立，为在我国全面建立人民监督制度提供了客观前提。然而，由于中国特殊的社会历史条件，人民监督制度也同其他民主政治制度的建设一样，经历了艰难曲折的发展历程。建国50年来，我国的人民监督大致经历了以下三个阶段：

第一阶段：从1949年10月中华人民共和国成立到

1957年6月反右派斗争开始。这是继延安之后又一个比较重视人民监督的时期。新中国成立后，党和政府认真总结了民主革命时期根据地实行人民监督的成功经验，在建立人民监督制度、保障人民权利方面做了大量卓有成效的工作，使其在防治官僚腐败方面发挥了积极的作用。主要体现在以下几个方面：

一是确立了具有中国特色的人民代表大会制度，间接的人民监督制约机制初步形成。中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。这是我国国家政治制度的核心内容和基本准则。在我国，经过1949年9月的中国人民政治协商会议，1954年9月的第一届全国人民代表大会和1956年党的第八次全国代表大会，作为国家根本政治制度的人民代表大会制度得以确立。根据宪法和法律的规定，全国人民代表大会作为国家的权力机关，依法行使下列监督权力：监督宪法的实施；审查和批准国家的预算和决算；决定国民经济计划；选举、决定或罢免国家主席、副主席，国务院组成人员和法、检两院的院长。全国人大常委会作为其常设机构，也拥有对行政机关、司法机关的监督权。人民代表大会和人民代表在代表人民行使监督权的同时，还要接受人民的监督制约。这是人民当家做主的法律体现，也是我国国家政权建设的一个重要特征。

二是对人民监督问题做出了明确的法律规定。人民监督是社会主义国家本质的必然要求，是人民当家做主的基本形式。

1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。”“人民代表大会向人民负责并报告工作。人民政府委员会向人民代表大会负责并报告工作。”“人民和人民团体有权向人民监察机关或人民司法机关控告任何国家机关和任何公务人员的违法失职行为。”（《中国宪法参考资料选编》，第5～7页，中国人民大学出版社1990年版）1954年颁布的我国第一部宪法又进一步明确规定：“一切国家机关必须依靠人民群众，经常保持同群众的密切联系，倾听群众的意见，接受群众的监督。”（《中国宪法参考资料选编》，第23页，中国人民大学出版社1990年版）“中华人民共和国公民对于任何违法失职的国家机关工作人员，有向各级国家机关提出书面控告或者口头控告的权利。”（《中国宪法参考资料选编》，第36页，中国人民大学出版社1990年版）政权的人民性和政治的民主性是实行人民监督的前提条件，而宪法和法律又为人民监督的实施提供了法律依据和保障。

三是建立了人民来信来访制度和监察通讯员制度。人民来信来访，是党和政府联系群众的桥梁和纽带，同时也是人民群众监督党和国家机关及其工作人员的重要渠道和有效形式。