

SHEHUIJIANDU

社会监督

◎ 李树军 著

当代世界出版社

社 会 监 督

李树军 著

当代世界出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会监督/李树军著. -北京:当代世界出版社,
1999. 9

ISBN 7-80115-243-3

I. 社… II. 李… III. 舆论-监督学 IV.
C912.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 43069 号

当代世界出版社出版发行

(北京复兴路 4 号 邮编: 100860)

三河实验小学印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 8.125 字数: 200 千字

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

印数: 2000 册 定价: 15.00 元

ISBN 7-80115-243-3/C·10

目 录

绪论	(1)
第一节 社会监督的涵义与依据	(2)
第二节 社会监督的主要内容	(5)
第三节 社会监督的形式和特点	(8)
第四节 我国社会监督的历史发展与前景	(10)
 第一章 舆论监督	(16)
第一节 舆论的形成及其特点	(16)
第二节 舆论监督的历史嬗变	(31)
第三节 经典作家论舆论监督	(46)
第四节 舆论监督的主要内容	(59)
第五节 完善舆论监督的具体途经	(77)
 第二章 公民监督	(84)
第一节 举报监督	(84)
第二节 信访监督	(97)
第三节 控申监督	(115)
第四节 批评、建议(监督)	(136)
 第三章 工青妇组织监督	(139)
第一节 社会主义国家工青妇监督的历史借鉴	(139)

第二节	我国工青妇监督的历史地位与法律地位.....	(149)
第三节	工青妇监督的主要内容.....	(165)
第四节	工青妇监督的形式和特点.....	(174)
第五节	进一步完善工青妇的组织监督.....	(181)
第四章	政协民主监督	(193)
第一节	政协监督的历史必然性.....	(195)
第二节	政协监督的形式和特点.....	(209)
第三节	政协监督的内容和实质.....	(226)
第四节	完善政协监督的途径.....	(232)

绪 论

社会监督是一门综合性、政治性、现实性很强的学科。说它综合性强，是因为它不仅涉及到政治学、社会学、法学、新闻学等领域，而且还涉及到从公民个人到社会团体和社会组织的实践活动。说它政治性强，是因为社会监督主要是针对行政机关和行政人员的行政行为所展开的监督活动，本身是行政监督体系的一部分，而且在监督过程中要严格遵循有关法律、法规和政策。说它现实性强，是因为社会监督在当前廉政建设和反腐败斗争中起着愈来愈重要的作用。例如，1992年10月至1997年6月间，仅各级纪检机关就受理群众来信来访、举报电话755万件（次），其中反映县（处）级以上领导干部问题的有93万多件（次），为查处违纪违法案件提供了一批重要线索^①。社会监督无处不在，无时不有，可以真正使腐败无处藏身。江泽民同志在党的十四大报告中谈到反腐败问题时明确提出，“要切实加强各级党组织和纪律检查机关对党员干部的监督，加强人民群众、各民主党派和无党派人士对我们党的监督，建立健全党内和党外、自上而下和自下而上相结合的监督制度”。因此，深入研究社会监督的内容、形式、特点及其作用，健全和完善社会主义民主监督机制，不仅有助于推进我国的政治体制改革，而且对于密切党同群众的关系，克服消极腐败现象，都具有重要的现实意义。

^① 引自《中共中央纪律检查委员会向党的第十五次全国代表大会的工作报告》。

第一节 社会监督的涵义与依据

一、众说不一的社会监督

目前，国内关于社会监督的定义至少有三种：

一种可称之为“狭义说”。罗景一等编写的《纪检监察工作词典》写道：社会监督是“指人民群众通过社会团体和社会组织（包括政协、民主党派、工会、共青团、妇联）、舆论机关等对国家机关及其工作人员的监督”，以区别于公民的个人监督。

一种可称之为“广义说”。杨世文等撰写的《党的制度》一书中认为，“社会监督主要包括人民群众监督、社会组织监督和舆论监督等”，“社会组织监督是指各级人大、政协、民主党派、工会、共青团、妇联等社团组织对党的监督”，以区别于党内监督（也称执政党监督）。

第三种说法见于复旦大学浦兴祖主编的《当代中国行政》一书中，“社会监督指政协监督、团体监督、公民监督、舆论监督”，以区别于政权监督（包括人大监督和司法监督）、执政党监督和行政监察监督。侯远长主编的《中国权力监督论》也基本上持这种观点。

笔者倾向于第三种提法。第一种提法把公民监督排除在社会监督之外，外延有失过窄。第二种提法则有失过宽。事实上，人大属于国家权力机构，人大监督属于权力机关的监督，是“最高层次的监督”（江泽民语），不能混同于一般的社团监督。

因而，社会监督主要是指公民个人、社会团体和社会组织（主要包括各民主党派、工青妇组织专业性群众团体、舆论机构、基层群众自治组织等）依据宪法、法律和法规，运用各种方式（包括通过新闻媒介）对党政机关及其工作人员实施的监督。根据这一定义，本书将社会监督细分为公民监督、工青妇组织监督、人民政协民主监督和舆论监督四部分加以论述。

需要说明的是：第一，舆论监督实质上是人民的监督，是人民

群众通过新闻工具对党和政府工作及其工作人员进行的监督（同时也是党和人民通过新闻工具对社会进行的监督），不应仅仅看成是新闻单位或者是新闻工作者个人的监督。第二，社团监督中因资料有限，只着重写了工青妇组织监督，而其他专业性社团如科协、消协、文联、残联等团体的监督以及居委会、村委会等基层群众自治组织的监督只好暂付阙。第三，工青妇组织、民主党派都可以在政协中发挥民主监督作用，但后者作用更为突出，故政协监督中着重写民主党派监督。

二、社会监督的依据

首先，在社会主义条件下，人民是国家的主人，“中华人民共和国的一切权力属于人民”（宪法第2条）。但在社会主义初级阶段，由于受经济、政治、文化发展水平的限制，受管理国家和社会事务所必需的政治素质和基本技能的限制，广大人民还不能普遍地、直接地从事国家和社会事务的管理，而只能通过选举，由代表广大人民意志和利益的“公仆”来代行国家和社会事务的管理权。这只是一种委托行为，而不是权力的丧失，人民始终是一切权力的所有者。因而，人民当然有权监察和督促自己的“公仆”，有权罢免那些不称职、不胜任的“公仆”，并依法惩治和制裁那些违背人民意志、损害人民利益的变了质的“公仆”。人民对公仆的监督，可以通过他们直接或间接选举产生的国家权力、国家司法机关来开展，可以通过他们所信赖的政党、社会组织和社会团体来开展，也可以通过他们中间的每个人（公民）来进行。同时，人民也有权要求国家行政机关内部从维护人民的利益出发，积极开展监督活动。因此，社会监督是人民群众行使自己的正当权利，维护自身的合法权益和公众利益的监督。

其次，“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不移的一条经验”（孟德斯鸠《论法的精神》）。即便是在社会主义条件下，尽管大部分“公仆”都具有较高的政治觉悟，但如果没有健全有效的权力制约和监督机制，也会自觉或不自觉地为手中的权力所腐蚀，走

向专断和腐败。在这方面，邓小平同志揭示得更为深刻、透彻：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”^①因此，他主张改革党和国家的领导制度，加强党内的监督，并明确提出“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”。^②

再次，总体利益同具体利益之间、这部分群众同那部分群众的具体利益之间有可能发生冲突、产生矛盾，腐败现象和官僚主义必然侵害群众的利益。因此，广大职工、青年、妇女、其他劳动者、爱国者等群众需要通过各自的组织（团体）来表达意见和要求，维护自己的具体利益。而工会、共青团、妇联以及代表各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的各民主党派，它们维护本组织本团体成员的合法利益，揭发、控告其他组织部门的侵权行为，这个过程本身就体现着社会监督，就是社会监督活动的一部分。

最后，在我国实施社会监督有现实的法律依据。宪法第 27 条第二款规定，“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务”。宪法第 41 条则明确规定，“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，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，有向有关国家

① 《邓小平文选》第二卷，第 333 页。

② 同上，第 332 页。

机关提出申诉、控告或者检举的权利”。工会法、劳动法、未成年人保护法、妇女权益保障法等则对工会、共青团、妇联在相关领域实施社会监督作了具体规定。例如，工会法第7条规定，“全民所有制和集体所有制企业事业单位的工会，组织职工依照法律规定参加本单位的民主管理和民主监督”。新颁布的劳动法第88条规定，“各级工会依法维护劳动者的合法权益，对用人单位遵守劳动法律、法规的情况进行监督”。妇女权益保障法第5条规定，“中华全国妇女联合会和各级妇女联合会代表和维护各族各界妇女的利益，做好保障妇女权益的工作”，“工会、共产主义青年团，应当在各自的工作范围内，做好保障妇女权益的工作”。至于政协监督和舆论监督，宪法中也有原则性的规定，另有具体的法规、条例和相关规定做后盾。

第二节 社会监督的主要内容

社会监督的主体是人民群众，社会监督的对象是国家机关及其工作人员（其中绝大多数是党员干部）。社会监督的目的在于严密防范、及时惩治一切滥用权力的行为，以确保社会公仆执行人民的意志，维护人民的利益。

那么社会监督到底监督什么？就是要监督社会公仆们“是不是认真学习和贯彻执行党的路线、方针、政策，是不是遵守党纪国法，是不是坚持党的优良传统和作风，是不是搞特权，是不是在生产、工作、学习和对敌斗争中起模范作用，是不是密切联系群众和为人民谋利益”（《关于党内政治生活的若干准则》）。具体地说，包括以下内容：

第一，对国家宪法和法律法规实施情况进行监督。宪法是国家的根本大法，是我国各族人民根本利益和共同意志的集中体现。宪法、法律、法规是强制性的社会规范，任何组织和个人都必须严格遵守，党和国家机关及其工作人员也不例外。国家机关是为人民服务的工作机构，国家机关工作人员是人民的公仆。他们是受人民群

众的委托管理国家和社会事务，一旦违宪或违法，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贯彻实施宪法、法律和法规，严格依法办事。对此，宪法第5条明确规定，“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律，一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”，“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。

第二，对党和政府的方针政策贯彻执行情况予以监督。党是各族人民利益的忠实代表，党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益。党的方针和政策，正是工人阶级和最广大人民群众的根本利益的科学体现。正是贯彻执行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。因此，人民群众衷心拥护党的基本路线、拥护党的方针政策。“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”。^① 人民群众就是要选真心诚意搞改革开放的“四化”型人才进领导班子，就是要批评、检举、揭发那些搞“上有政策、下有对策”的错误作法，就是要通过人民代表大会罢免那些与党中央不一致甚至对着干的领导人员。

第三，对执政党的党风和国家机关的工作作风予以监督。“在中国来说，谁有资格犯大错误？就是中国共产党。犯了错误影响也最大”。^② 宪法上规定了党的领导，党要领导得好，就要不断克服主观主义、官僚主义、宗派主义，就要受监督，就要不断扩大党和国家的民主生活。为了保持党和广大人民群众的密切联系，防止党的领导干部和党员由人民的公仆变成骑在人民头上的老爷，必须采取自下而上和自上而下相结合、党内和党外相结合的方法，除了加强党内监督外，还要加强群众对党的领导干部和党员的监督。邓小平同

① 《邓小平文选》第3卷，第371页。

② 同上，第1卷，第270页。

志早在1957年就指出,对党的领导干部和党员的监督主要来自三个方面,即党的监督(最直接、最重要的)、群众的监督以及民主党派和无党派民主人士的监督。“有了这几方面的监督,我们就会谨慎一些,我们的消息就会灵通一些,我们的脑子就不会僵死起来,看问题就会少一些片面性”。^①而一段时间以来,官僚主义和腐败现象之所以比较严重,恰恰是由于这几方面的监督不健全、不完善。对党风实施社会监督,就是要“确认党没有超乎人民群众之上的权力”,就是要“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“确认党没有人民群众头上称王称霸的权力”。^②

第四,对涉及本组织、本团体成员切身利益的具体政策、法令、制度和办法执行的情况进行监督。工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织,共青团和妇联是先进青年和各族各界妇女的群众组织,各民主党派则是各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟,其中民革主要代表原国民党及与国民党有历史联系的人士,包括一批国家机关工作人员和科教文卫战线的知识分子;民盟的主要对象是从事文化教育方面工作的知识分子;民建主要代表原工商业者及与其有历史联系或有密切工作联系的人士;民进的主要成员是文教界和出版界的知识分子;农工党以医药卫生界的知识分子为主要成分;致公党代表归国华侨和侨眷人士;九三学社以科技界高中级知识分子为主;台盟则代表居住在大陆上的台湾省籍人士。这些社会组织、社会团体如果不代表本组织、本团体成员参政议政,实施民主监督,如果不出面维护成员的合法权益,那么就会严重脱离群众,从而也就失去其自身存在的价值和意义了。

第五,接受党的领导,维护政府的管理权威,自觉地遵守党纪国法,搞好社会团体、社会组织的内部监督。任何个人、任何组织

① 《邓小平文选》第1卷,第271页。

② 《邓小平论新时期党风廉政建设》第84页。

在监督他人、其他组织的同时，应该主动地、自觉地接受监督，也就是监督者必须接受监督。这样，社会监督才能形成一个各个环节承接关联、没有缺口的闭合系统。十年动乱中，所谓的“踢开党委闹革命”和“大鸣、大放、大字报、大辩论”似乎赋予了人民很大的监督权，事实上却是一场无组织、无秩序、无法纪的闹剧。一个违法乱纪的公民，一个贪污腐化的干部，一个纪律松弛、毫无约束力的团体或组织，又如何去有效地监督、管束他人，理直气壮地提出批评和建议呢？

以上几个方面的监督构成社会监督的主要内容。

第三节 社会监督的形式和特点

一、社会监督的主要形式

社会监督的形式是多种多样的，有时表现为公民个人的监督，有时表现为社会团体的监督，有时表现为政党或党派的监督，有时表现为舆论机关的监督。而各部分监督的具体形式更是缤纷多彩。例如，公民监督中的举报监督就有电话举报、信函举报、当面举报和代理举报等方式；工青妇组织监督则主要采取职工代表大会的形式、社会协商对话的形式以及联席会议等形式；政协民主监督一般通过委员视察、委员提案、列席党和国家各级机关（或组织）的重要会议、通报会、协商会、座谈会等形式来实现；舆论监督的形式则随着时代的发展不断变化着，从尧舜之时的“敢谏之鼓”和“诽谤之木”到封建社会的进谏与上书，再到近现代的报刊影视手段，每一次舆论工具的进步都带来舆论监督形式的新发展。

尽管社会监督的各部分、诸形式从表面上看比较零乱，但它们相互之间却有着一定的内在联系。第一，公民监督是工青妇组织监督、政协监督和舆论监督的基础。公民监督所采取的批评、建议、检举、控告、申诉等方式也适用于社会组织以及舆论机构。第二，舆论监督又是公民、工青妇等社会团体、各民主党派、政协行使监督

权利的重要手段。人民群众、社会团体、社会组织都可以通过新闻传媒提意见，作批评。许多报刊还开辟了群众来信、反馈专栏，反映群众的疾苦和呼声。第三，工青妇监督、政协监督、舆论监督属于有组织的监督，从深度和影响力上一般要高于公民的个人监督。特别是人民政协的政治协商与民主监督属于高层次的监督，新闻媒介对有关政府行为、政策、重大社会问题等提出症结分析、相关对策时，也是一种较深层次的监督。

二、社会监督的主要特点

首先，与政权监督、党内监督等机制相比，社会监督不具有强制的约束力，这是社会监督的一个突出特点。也就是说，社会监督的主体可以行使批评权、建议权、控告权、申诉权等，而没有直接的处置权，无法迫使被监督者强行接受约束。这恐怕是社会监督效果有限的一个重要原因。

其次，社会监督具有广泛性。社会监督是全社会每个公民、每个团体、每个组织的事情，是人民群众行使民主权利的具体体现。目前，我国人口中仅职工就有 1.4 亿多人，工会会员 1.1 亿多人；全国有青年 2.7 亿人，共青团员 5600 余万；广大妇女则占人口的半数。^① 因此，单是工青妇监督本身就体现出了社会性、广泛性。社会监督的内容也具有全面性和广泛性。

再次，社会监督具有时效性。哪个党员侵害了公民的利益，哪个干部贪污受贿，哪个领导在工作岗位上表现如何，人民群众最知情知根知底，因而检举、揭发也最及时，大大提高了监察检查部门和司法部门的办案时效。据了解统计，省级监察机关 70% 的立案线索、县级监察机关 80% 的立案线索，都是由群众举报信访得到的。在 1990 年人民检察院立案查办的贪污、贿赂罪案中，有 60% 左右的线索是群众举报的。

最后，社会监督具有公开的民主性，以舆论监督最为典型。人

^① 据 1993 年统计数字。

民只有知政，才能议政，才能参政，才能监政，才能督政。人民的知情权、参政权、议政权和^①监督权是密不可分、缺一不可的。人民监督的方法中，比较经常、比较广泛、比较有效的就是通过新闻工具行使监督权。社会监督要求政治透明度高，要求政治公开，要求决策民主化、科学化。同时，社会监督也要求各项监督工作（党组织的纪检监察、国家权力机关即人大的监督、政府的行政监察监督、检察机关的法律监督等）公开化，从而使广大人民群众明了各监督部门的职责范围，知道什么问题应当向哪里举报、投诉、检举、控告；使人民群众及时了解监督工作的开展情况、存在的问题及处理的结果；使党政机关工作人员明确自己应当遵循的行为准则，更加自觉地接受监督，促进为政廉洁。

舆论监督的力量恰恰也在于公开化。某个干部犯了错误，在会上批评他，他很可能满不在乎，我行我素；可是一登在报上，把他放在众目睽睽之下，向整个社会曝光，他就紧张了，就感到压力大了，就觉得不改不行了。

第四节 我国社会监督的历史发展与前景

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。1945年7月，黄炎培^①等五位国民参政会参政员访问延安结束时，毛泽东同志问其有何感想，黄炎培深有感慨地说：“我生六十多年，亲眼看到的朝代兴替真可谓‘其兴也勃焉，其亡也忽焉’一部历史，‘政怠宦成’的也有，‘人亡政息’的也有，‘求荣取辱’的也有，都没有跳出这个周率的支配，不知中共诸君何如？”毛泽东回答说：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率，这

^① 黄炎培（1878—1965），字任之，中国民主政团同盟（后改名为中国民主同盟）和中国民主建国会的重要创始人。建国后先后担任政务院副总理兼轻工部长、人大常委会副委员长、政协副主席等职。

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。”^①这与马克思总结巴黎公社经验时讲的让“勤务员”“在公众监督之下进行工作”并可以“随时撤换”的思想，与列宁讲的“造成一种特别形式的罢免制和另一种自下而上的监督制”的思想是一致的，是继承和发展的关系。

因此，新中国一建立，就比较重视民主监督问题。具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定，“在县市以上的各级人民政府内，设人民监察机关，以监督各级国家机关和各类公务人员是否履行其职责，并纠举其中之违法失职的机关和人员”，同时规定，“人民和人民团体有权向人民监察机关和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”。

1950年4月，中央作出了《关于在报纸刊物上展开批评和自我批评的决定》，公开动员和支持群众对党组织和政府及人民公仆实行舆论监督。同年中央成立办公厅秘书室，专门负责处理群众来信来访问题。1951年6月，中央人民政府政务院作出了《关于处理人民来信和接待人民来访工作的决定》，对处理人民来信来访的原则、机构设置等作出了明确的规定。另外，我国50年代的人民监察通讯员制度也在代表人民监督政府方面发挥了一定作用，各民主党派的监督和政协监督也十分活跃。

总之，这一时期的社会监督是从无到有发展起来的，党的纪检监督、司法监督和行政监察监督等方面也初具规模。这可以看作是我国整个权力监督体系的初创时期。社会监督的特点决定了它不能单独存在，必须依赖行政监察监督、司法监督、党内监督才能发挥作用。因此，社会监督的发展轨迹与我国整个监督系统的运行轨迹基本上是相吻合的。

1957年反右运动的扩大化，在客观上严重堵塞了社会和群众监督渠道。1958年“大跃进”开始后，人民公社实行“政社合

^① 黄炎培《延安归来》第36页。

一”，各级政府权力向党委集中，开始了党的一元化高度集中领导，削弱了国家权力机关的监督职能，人民群众的社会监督渐渐名存实亡，法律监督也逐步失去作用，特别是党内集体领导原则被破坏，出现了“家长制”，“一言堂”，党内监督的功能大大削弱。1959年国家监察部被撤消。1969年党的九大后，党的监察委员会也被取消。至此，社会进入一种无正常制约和监督的无序状态、失衡状态，以致发展到一张大字报就可以把人民选举的国家主席打倒的地步。十年动乱使国家的整个监督机制陷入瘫痪。

党的十一届三中全会以来，我国的权力监督体系进入了恢复和健全发展时期，各项监督工作开始走上正轨，并且逐步做到了有法可依，有规可循。目前，在我国政治、经济和社会生活中，有党组织的纪律检察监督，有国家权力机关（人大）的监督，有政府的行政监察监督和审计监督，有检察机关的法律监督，有政协和民主党派、人民团体的民主监督，还有新闻舆论监督以及公民的个人监督等等，基本上形成了一个具有中国特色的社会主义民主监督系统。

从长远看，社会监督大有潜力、大有可为。这是因为，随着社会主义发展到它的高级阶段——共产主义阶段时，国家和政党就会消亡，其他监督形式也就不复存在，而唯独社会监督将作为唯一的监督形式保留下来，成为社会约束的主要力量。当然，社会监督的内容、具体运作方式都将发生深刻的变化。

从目前看，强化社会监督，对于密切党群、干群关系，对于深入持久地反腐倡廉，对于深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定，对于顺利贯彻党的基本路线和实现我国现代化建设的战略，对于发扬和健全社会主义民主和法制，都是大有裨益的；同时，强化社会监督也是由间接民主管理迈向直接民主管理的重要步骤和举措。

当前，进一步强化和完善社会监督，需要从如下几个方面入手：

第一，提高公民的民主参与意识和文化素质。社会监督的基础是公民监督，如果群众普遍存有“不在其位，不谋其政”、“多一事