

廉政学研究

Clean-Governance Study

2019年第1辑

(总第3辑)

2019 VOL. 1

- 新中国成立 70 年权力监督制度的探索、创新和改革 齐世泽
- 国有企业中党组织的功能演变 剧宁 李斌 剧锦文
- 中国民营企业的内部腐败治理：从公司治理到国家治理 王田田
- 美国公共腐败的测量：来自联邦起诉行政记录的证据 阿德里安娜·科迪丝 杰夫·瑞米洛

集刊名：廉政学研究
主 编：蒋来用
主办单位：中国社会科学院社会学研究所

(2019 VOL.1) CLEAN-GOVERNANCE STUDY

学术委员会委员（按姓氏拼音排序）

陈光金（中国社会科学院）	公 婷（香港城市大学）
过 勇（清华大学）	何增科（北京大学）
杰夫·瑞米洛（美国密苏里大学）	蒋来用（中国社会科学院）
李后强（四川省社会科学院）	李雪勤（中国社会科学院）
刘 宏（新加坡南洋理工大学）	吕薇洲（中国社会科学院）
倪 星（中山大学）	任建明（北京航空航天大学）
孙壮志（中国社会科学院）	魏德安（美国佐治亚大学）
吴 戈（中国纪检监察学院）	徐玉生（江南大学）
袁柏顺（湖南大学）	战继发（黑龙江省社会科学院）

编辑部

联系电话：86-10-85195127（兼传真）
投稿邮箱：lianzhengxue@sina.com

2019年第1辑

集刊序列号：PIJ-2018-314
中国集刊网：www.jikan.com.cn
集刊投约稿平台：www.iedol.cn

廉政学研究

Clean-Governance Study

2019年第1辑

(总第3辑)

2019 VOL.1

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

目 录 Contents

专家特稿

新中国成立 70 年权力监督制度的探索、创新和改革 …… 齐世泽 / 3

学科建设

廉政学研究重点、特点与未来趋势

——2018 年廉政学学科建设研究综述 …… 蒋来用 / 29

理论探索

派驻监督：理论渊薮、现实塑造与路径阐释 …… 常 瑞 / 53

腐败现状大样本评估的三个维度

——基于 2016 年 8133 件贪污贿赂案件起诉书的

MFT 模型分析 …… 金鸿浩 / 69

企业反腐专题

国有企业中党组织的功能演变 …… 剧 宁 李 斌 剧锦文 / 95

中国民营企业的内部腐败治理：从公司治理到

国家治理 …… 王田田 / 113

中国企业的腐败治理：国有企业与私营企业的 比较分析	王 阳 / 128
论政府与市场互动过程中国企的定位与监管模式	张贇昕 / 157
铁路投资建设型国有企业防治腐败策略研究 广东省国有企业纪检监察学会 广东铁投集团课题组 /	179

域外研究

美国公共腐败的测量：来自联邦起诉行政 记录的证据	阿德里安娜·科迪丝 杰夫·瑞米洛 / 201
英文目录及摘要	/ 231
稿 约	/ 240

专家特稿

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，