

加强群众监督，增强党的拒腐防变能力

作者：重庆邮电大学 刘红梅 郑洁

现代政治国家为了提高政治效能，往往通过权力所有者来监督权力代行者，防止权力的滥用。中国共产党秉承这一原则，一直关注人民群众对党的各项事务的监督。但是，在实践中，还有一些党员的行为不符合中国共产党“两个先锋队”的理念，党的先进性正受到腐败的侵蚀，我党的执政基础也经受着考验。当前，我国正着力于建立完善的社会主义市场经济体制，它要求以公正合理的政治秩序作为公平竞争的市场秩序的基础。中国共产党要增强党的执政合法性，就必需通过增强党的拒腐防变能力来继续推动中国经济发展获得人民的认可。

由于以损害人民群众利益为本质的各种腐败现象与人民群众的日常生活直接相关，党内腐败行为不可能逃脱群众的雪亮眼睛通过注注释：该项目为重庆市哲学社会科学规划项目2006—ZD13，群众监督及时发现党内腐败现象是必要的。同时，人民群众是反腐败的直接受益者，他们清楚一旦反腐败胜利，自己的利益就能得到保障。因此，人民群众是反腐败的一支重要力量。

江泽民认为，只有使人民群众在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督中发挥更加积极的作用，才能保证权力的正确行使。胡锦涛指出，要把党内监督和群众监督紧密结合起来，使两者相互促进、相得益彰。]2[在建党早期，我党就在革命队伍中实行了官兵一致、经济公开、批评与自我批评等监督方式，通过群众参与管理，较好地防止了党内腐败行为的发生。在新中国成立前，毛泽东认为只有“让人民来监督政府，政府才能不松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”邓小平认为人民群众是反腐败的主要力量。他指出：“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。”

虽然我党的反腐败斗争越来越强调从源头和内部结构上反腐，但是在完善的反腐败体系建立前，最具有直接效果的反腐措施却是外部监督，即群众监督。完善的反腐败体系的建立，需要一个相当长的时间。在这段时间内，如果对人民反映强烈的腐败现象和腐败事件不采取切实有效的措施，人民对党的信任就会动摇；反之，人民就会对党的反腐败决心和能力充满信心。事实上，只要群众的监督无处不在，无时不有，就能及时发现权力运作过程中的问题和偏差，及时揭露腐败事件和人员。并且，群众监督和评价往往能就事论事，其不加修饰的尖锐意见，往往也是最坦诚最直观的。如果党员干部在制度的保障下，习惯了这样的评判和监督，并且自觉地改进工作，就能提高我党拒腐防变的能力，体现我党的先进性。

二、建立拒腐防变的群众监督机制

虽然自发的群众监督有利于我党拒腐防变，但是要真正使群众监督发挥作用，必须建立有效的群众监督机制。在拒腐防变的过程中，可以秉承我党的群众路线传统，借助相应的手段确保人民的建议权、知情权、举报权。在各个环节形成对于人、财、物的群众监督机制。

拒腐防变机制的建立实质是让权力在法制的轨道上运行，不致于出现权力失控和权力滥用的局面。为此，在反腐败的立法方面，应该群策群力，集思广益，将人民群众反映强烈的热点、难点问题进行分析和整理，使之成为有普遍意义的法律规范，避免党员干部出于追求自身利益需要而在制度制定中把外在约束简约化，使人民的建议权得到制度的保证。

在信息技术发达的今天，我们可以借助网络论坛、网络博客、网络调查、电话访问、问卷调查、信访和新闻监督等方式，收集大量的民意，对这些民意进行甄别，然后以此为基础来考

察相应人员能否担当起代表人民群众利益的重任。推荐干部时，群众的推荐要“加权”；任免干部时，群众的意见要算数。同时，大力推行任前公示制度，让群众来把好用人的最后一关；大力推行公开评议制度，让群众来评定干部的优劣好坏，决定干部的进退升降。]4 [江泽民指出选拔任用干部要注意群众意见，“干部的优劣和是非功过，群众看得最清楚，也最有发言权。只有走群众路线，实行领导和群众相结合，才能把人选准用好。多数群众不赞成的干部，不能提拔重用。”]3 [为了将这种建议权落到实处，需要从继承传统和发展创新的角度出发，着重从干部任用方面形成相应的群众监督机制。邓小平认为民主选举领导干部的效果很好，“有些企业和单位，群众自己选出的干部，一些毛遂自荐、自告奋勇担任负责工作的干部，很快就做出了成绩，比单是从上面指定的干部合适得多。”

只有让人民知道政府“应该做什么”，人民才会拿它去比照行政人员的行为，确定其履行职责与否，从而形成监督可能性；同时，只有让人民知道政府“应该怎么做”，人民才可以比照相关规范来考察政府作为是否在程序上合法，从而具备监督可行性。在此基础上，只有人民确实地知道政府的真实作为的时候，即知道“实际怎么做”、“做得如何”时，才能使监督具有实实在在的内容。]5 [对干部进行评判的民意是以相应的执政信息为载体的，因此，要形成正确有效的民意，必须以人民群众对相应的执政信息有充分的了解为前提，这就需要充分保证人民群众的知情权。这种知情权包括知道政府“应该做什么”、“应该怎么做”以及“实际怎么做”、“做得如何”等内容。政府“应该做什么”和“应该怎么做”是群众监督的首要内容。邓小平说：“任何政策如果只同干部见面，不同群众见面，是不能发生效果的。”

如何保证人民的知情权，首先，政府应该主动及时将相关信息公布出来。比如对和人民群众切身利益密切相关的人事、财政和分配等方面的内容要及时公布。在干部选拔、晋升、考核过程中，实行公开制度，让群众知道人员的变动情况，对现任领导进行公开评议，将评议结果公开。在编制预算的时候，应该广泛征求各方的意见，并将预算形成的过程和环节适时地公布出来；在使用财政资金时，也应该将资金使用情况适时公布出来，以便于人民监督。在安排资源的分配时，应该将初步方案公布出来，征求各方的意见。对人民密切关注的审计、纪检和监察工作中的突出事件，要及时将调查处理的结果及其依据和工作程序公布于众。总之，对政府工作实际怎么做的具体过程、方式方法和实际效果公布得越详细，我们党和国家的政治生活就越透明，就越有利于人民群众的监督。其次，群众的知情权得以实现还必须依赖于可行的形式，党和政府应该尽可能地创造条件使群众获得相关的信息，一方面通过平面媒体如报纸、公告牌、公开栏、公开墙等使群众获得执政信息；另一方面，又通过电视、广播、网络、电子显示屏等非平面媒体使群众及时知晓政务消息。在具体决策时，要采取开听证会、设意见箱、发征求意见表、设决策咨询机构等形式，倾听民意，集中民意，使各项决策符合民意，知情权才能落到实处，才能真正实现。

当群众通过知情权的行使发现党政机关的确有腐败行为时，还可以及时行使自己的举报权。这是我党拒腐防变的一个强有力的群众监督方式。据有关资料显示，我国近年查处的腐败案件绝大部分是通过群众举报的。因此，依托群众的举报权，形成一种群众敢于举报、愿意举报、能够举报的机制，对于我党增强拒腐防变的能力非常重要。

首先，要调动群众的举报积极性，让更多的人敢于举报腐败行为和腐败分子。一般来说，很多群众的举报行为是不得已而为之，因此要想办法调动人民的积极性。首先要在制度上严格保护好举报人及其家人的安全。受理机关要制定严格的规则，防止信息外泄，又要防止举报线索积压，强化法律监督。对有意泄露举报信息者的行为和打击报复举报人的行为要严厉查处。其次，还要让人民愿意举报腐败行为和腐败分子，即让举报群众对惩处腐败有信心。反腐败专门机构对群众的主动举报和信访要高度重视，认真分析，积极处理，给出合理的答复，同时彻查腐败分子。对于举报信息中经过调查是不实的那部分，应该做好说服解释工作，在相信群众良好动机的基础上保护群众的举报积极性。最后，还应该建立便捷、有效的举报

机制，使群众能够切实地行使自己的举报权。各级专门反腐机构应该利用多种途径，如来信举报、来访举报、电话举报和网络举报等，使举报群众随时随地都能举报。在网络技术发达的今天，中央纪委监察部、多个省级纪检监察机关以及许多地、县级纪委举报网站的开通表明，一条全新的举报渠道正在形成，它将为举报信息的畅通到达提供更大的可能性。同时，被成功送达的举报信息还必须有一个有效管理机制，在受理、分流、审报、转办、初查、催办、保护、奖励、答复等举报制度的运作流程中，每走一步都有相应的监督制约机制，使得对于腐败的监督不致于虎头蛇尾，从而产生实实在在的效力。

三、需要纠正的几个认识问题

一是有人认为，加强群众监督会影响行政效率。监督和效率在各国政治实践中的确是一对矛盾。强化群众监督必然要求花费大量的人力、物力、财力和精力去收集群众的意见、向群众公示详细的政务信息以及有效处理群众的举报等具体事务，这必然会占用有限的行政资源，使行政效率受到影响。但是，从长远和理性的角度看，加强群众监督对于长期执政意义重大。因为如果没有强势的群众监督，虽然行政效率一时由于可支配资源充足而比较高，但是暂时的行政效益很可能因为监督不力而导致不可持续发展，最终失去其存在基础。因此，虽然加强群众监督会影响行政效率，但它最终和增强党的拒腐防变能力在目的上殊途同归。

二是有人认为，加强群众监督会冲击既定的政治秩序，影响社会稳定，不能为社会主义建设提供一个和谐的环境。从某种程度上看，群众反腐要是不妥当（比如冲击政府机关，影响公共秩序）的确会影响社会稳定。但是，稳定从来不是僵化的，它是一种有序的可控状态，是一种动态中的稳定。如果群众监督空间比较开放，人民能够按照既定程序推进监督，这恰恰是一种稳定的表现。更何况我们通过加强群众监督反腐是在党的领导下有序进行，是充分集中群众的智慧，是在不断启发和引导群众中实现的。因此，合理地加强群众监督不但不会出现失控的局面，反而会以更和谐的方式增强党的拒腐防变能力。

三是有人认为，加强群众监督会弱化专门监督机构的监管范围。从表面上看，加强群众监督要求专门监督机构为群众监督提供比较好的前提条件，这会使专门机构反腐精力分散。事实上，群众监督可以为反腐败工作的开展提供丰富的线索，只要反腐机构能够为群众监督提供方便，考察民情和倾听民意，积极采纳各方建议，它就可以削减自己在获取反腐信息上的投入，节余一部分精力用在反腐斗争中，做到事半功倍。因此，群众监督是反腐斗争中的播种机，而专门监督机构则是收割机，二者在反腐斗争中是共进退的，必须把群众监督和发挥专门监督机构的作用结合起来，才能最大限度地推进反腐败斗争的胜利。