

论新中国初期人民监察通讯员制度及其实践

邬思源;崔丽莹

新中国成立初期,以过去革命根据地人民监察实践为基础,逐步建立、发展和完善了人民监督的独特形式——人民监察通讯员制度。20世纪90年代以来,国内学术界开始了对这一问题的研究,已取得了一定成果,但仍不够深入和系统。研究新中国初期人民监察通讯员制度及其实践活动,对于当代监察制度建设具有重要的现实意义。

一、新中国初期人民监察通讯员制度的历史演进

(一)人民监察通讯员制度的源起

中国共产党在革命根据地和红色政权建设过程中,为了确保革命政权的廉洁性,维护工农大众的利益,苏维埃政权建立了人民监察机构。1931年11月中华苏维埃工农检查人民委员会成立,标志着革命根据地监察制度的初步形成。在初期,由于不少地方的工农检查机构组织不健全,工作人员不固定,主要领导人普遍兼职,而且调动频繁,严重影响工作的开展。为改变这种状况,临时中央政府在总结实践经验的基础上,提出了一系列旨在加强工农检查机关的原则与措施。包括充实工农检查委员会的领导力量,加强地方各级工农检查机关的组织建设,实行主要负责人专职专责,建立专职的监察工作队伍。其中一项措施就是发展通讯员。

1933年4月,中央工农检查人民委员会发布第三号训令,要求各级机关、企业、作坊、学校、社会团体、街道、村落中,推选并委任优秀分子为通讯员。通讯员不脱离生产,是群众性的义务监察人员,接受各级工农检查机关的指导,要求通讯员每月要通讯两次,能写信的用信,不能写字的或请人代写,或口头报告,至于所用的笔墨纸邮票等,由工农检查机关给予补贴。通讯员的任务是“替工农检查部调查和收集该地区苏维埃和其所属机关在职权上工作上生活上所发现的各种不好的事实和材料作报告”。这一措施的实行,对于促进苏维埃政权各项政策的有效执行,防止官僚主义、腐败贪污现象的滋生蔓延,保证革命政权的清正廉洁,发挥了重要作用。

解放战争时期,华北人民监察院于1949年4月初决定聘请通讯检查员,并拟定了聘请的办法。即凡各级职工会会员,农会会员,青年妇女团体团员,报社访员,企业、交通、财经机关中技术人员及其他公正人士,热心公务,愿担任通讯检查员以帮助检查工作者,经团体机关介绍后,由华北人民监察院审慎选聘之;凡受聘的通讯检查员,对行政、司法、企业、财经各部门之各级公务人员,遇有违法失职,贪污浪费、违反政策,侵害群众利益的行为时,应负责搜集材料,经其所属机关领导审查后,向华北人民监察院以通讯方式报告,必要时得来院面报;凡受聘的通讯检查员在检查工作时应遵守保密原则,对工作任务及调查的材料,不得向外泄露;在通信举发及奉令检查事件中,要以公正廉明的作风,忠诚老实的态度,调查研究的方式,实事求是的精神,恪尽职责,如有虚造捏饰,挟嫌诬报,致生不良影响或欲便利私图者,一经查明属实,即行解聘,并追查责任。



总的来看，民主革命时期的工农检查通讯员制度还不够全面与完整，具体条文还较原则和抽象，但它已成为新中国初期人民监察通讯员制度的雏形。

(二) 新中国成立后人民监察通讯员制度的发展及终止

1949年9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中华人民共和国人民政府组织法》，规定在政务院下设人民监察委员会。这一机构成立之初，就将聘请监察通讯员列为主要工作之一。

1950年5月，中共中央发出《关于全党全军进行大规模整风运动的指示》。当时开展整风运动目的在于克服中国共产党成为执政党后，一些党员滋长了的骄傲自满情绪和官僚主义、命令主义作风，加强和群众的联系。“当着官僚主义和命令主义成为我们国家建设工作中的主要危险的时候，我们更应该充分运用人民监察机关的权力，进行广泛的监督与纠举”，而“建立监察通讯员的制度，就是吸收群众中的积极分子来共同参加监察工作的很好的办法”。1950年7月，中央人民政府政务院人民监察委员会决定在中央直属机关、各国营企业部门及全国性的团体(工、青、妇)内聘请工作人员，担任该委监察通讯员。其工作是：经常进行了解公务人员违反政策、法令，贪污浪费等损害国家人民利益以及官僚主义和命令主义等情况，并搜集此项材料，向监察委员会报告或协助其工作，以便及时纠正此种缺点与错误。聘任办法是：须由各机关团体推荐，经监察委员会审查合格后聘任。监察通讯员为义务职，但因工作上所必需之办公费用，监察委员会当酌予补助；同时对于工作著有成绩者，则给以适当的表扬和奖励。到1950年年底，“中央各机关已聘请200余名监察通讯员，分别召开了座谈会”。全国各地也重视着手建立监察通讯员工作。

经过实践，取得了一定的经验和成效后，1951年7月6日，政务院第九十二次会议通过了《各级人民政府人民监察委员会设置监察通讯员试行通则》。规定主要有：(1)聘任条件和办法。各级监委对辖境内的各级政府机关、企业部门、人民团体的人员或其他劳动人民，具备公正廉明、忠诚老实、实事求是、善于联系群众等条件，在自愿原则下，通过推荐或民主选举，并经监委审查合格。(2)组织形式。三人以上者，视具体情况划分小组，各推选小组长一人，负责与各该监委联系。(3)任务。调查政府机关、企业部门及其公务人员之违法失职、作风不良、损害国家或人民利益等情况。征集群众对政府政策、法令、设施之意见。宣传监察制度之意义及其作用。另外还规定了具体的工作纪律与管理办法。

1953年6月25日，中央人民政府政务院第一百八十四次政务会议通过了《各级人民政府监察机关设置人民监察通讯员通则》，废止了原有的《各级人民政府人民监察委员会设置监察通讯员试行通则》。新的《通则》有了一些改进，一是增补了在城市街道和乡村中设置人民监察通讯员的规定。二是增补了监察通讯员的任务，即“管理并开检人民监察机关在该机关、部门、团体、街道、村庄设立之人民意见箱”。三是在工作纪律方面，增补了如下条文：“人民监察通讯员对于所发现的问题，经报所在机关、部门首长而本机关、部门无权处理或处理不当者，应报请上级人民监察机关处理。”四是对管理办法作了修正，规定“人民监察通讯员应每3个月至半年向其原推选单位的群众报告工作一次。如群众认为必要



时，得改选之”。这有利于人民群众对监察通讯员的监督和促进，使这一制度不仅仅停留在形式上，同时规定“街道、村庄人民监察通讯员的工作费用，由其主管人民监察机关供给”。从一定程度上解除了监察通讯员在费用方面的后顾之忧。

1954年9月21日，中央人民政府政务院人民监察委员会公布了《人民监察通讯员奖励暂行办法》，规定：为鼓励人民监察通讯员工作的积极性、创造性，密切联系群众，做好监察通讯员工作，对人民监察通讯员个人或小组在人民监察通讯员工作中有显著成绩的，应给予奖励。奖励分为荣誉奖励与物质奖励两种，荣誉奖励包括表扬、记功、记大功、模范称号，物质奖励包括奖品、奖金。这一规定，促进了人民监察通讯员制度的发展和完善。截至1952年年底，全国县市以上机关现有人民监察通讯员26111人，比“三反”运动时增加了5倍以上。据不完全统计，到1954年5月，全国已有人民监察通讯员78196人，比1952年增加将近3倍。

1954年9月，一届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国国务院组织法》，政务院改为国务院，原政务院人民监察委员会改为国务院监察部。监察部组建前后，对监察机构的建制进行了调整和探索。

为了更有效地发挥人民监察通讯员自下而上的监督作用，纠正某些监察机关对人民监察通讯员领导薄弱和支持不力的现象，国务院于1956年批转了《监察部关于对人民监察通讯员调整设置和加强领导的报告》。这一报告与1953年7月31日中央人民政府政务院公布的《各级人民政府人民监察机关设置人民监察通讯员通则》相比，作了如下调整：第一，根据“注意质量，重点设置”的原则，在重点地区、重点企业中酌量设置人民监察通讯员。第二，监察机关调整机构后，已改变为内部监察或专业监察机关的人民监察通讯员，应由国家监察机关加以调整，并加强领导。第三，对需保留的人民监察通讯员，各级监察机关不必重新任命，但应向其所在的机关或企业内公布。第四，各级监察机关如因工作需要，增加或新设置人民监察通讯员时，可经本单位民主推选或由党政领导推荐，由人民监察通讯员所在的监察机关任命；不设监察机关的单位，由任命机关通知人民监察通讯员的所在机关或企业予以公布。人民监察通讯员调动工作时，一般应免去其人民监察通讯员的职务。人民监察通讯员由过去聘任制改为任命制。

正当中央到地方各级监察机构建制和领导体制进行调整和探索之时，党的监察机构也在强化和发展。1955年，鉴于高岗、饶漱石事件，为了加强对党员特别是党的高级干部的监督，党的全国代表会议决定成立中央到地方的各级监察委员会。党的监察机构一直设到乡镇公社一级，形成党的监察机构与行政监察机构并驾齐驱的态势。但是，行政监察机构在党的绝对领导下开展工作，于是出现了党的监察机构与国家监察机构合署或合并的举措，并形成全国范围的一种趋势。截至1959年4月，监察部管辖的地方各级监察部机构已大部分归属党的各级监察委员会，监察部对地方监察机构已无管辖权了。这种态势显然不利于行政监察工作的开展。在当时强调党的绝对领导的情况下，国家监察机构的撤销已是大势所趋。1959年4月28日，第二届全国人民代表大会第一次会议通过了根据国务院总理周恩来提出的关于撤销国家监察部的议案。国家监察机构的撤销，自然影响



到了其所领导与管辖的人民监察通讯员体制。据此，存在 9 年多的人民监察通讯员制度未能幸免，其历史使命也宣告终结。

二、新中国初期人民监察通讯员制度实践及成效

二、新中国初期人民监察通讯员制度实践及成效

新中国初期，监察机关建立了人民监察通讯员制度，在这一制度付诸实践过程中，人民监察通讯员担当了重要角色。他们积极配合政权建设、“三反”、“五反”等工作，对于监督党和政府工作发挥了十分重要的作用。

（一）反映揭发某些机关工作人员的违法失职、官僚主义行为

新中国初期，各地人民监察通讯员积极开展工作，与自上而下的检查相结合，通过自下而上的检举揭发，极大地调动人民群众参政议政的积极性，成为广大人民群众当家作主的主要渠道之一。如，沈阳市人民监察委员会 1952 年上半年共收到 210 多件人民监察通讯。这些来信揭发了经济建设中的重大问题，如沈阳市土产公司盲目采购冻烂水果，造成价值 70 余亿元的巨大损失。沈阳市信托公司出卖计算器时抬高价格，造成市场物价波动，并给奸商扰乱市场以可乘之机。另外，监察通讯员还反映了商业系统中所发生的盗窃公款的事件。沈阳市监察委员会根据上述线索组织了检查，相关部门对失职人员和违法乱纪分子，分别给予了行政和法律处分。1954 年 12 月，哈尔滨铁路总监察哈尔滨人民监察室公布了一张竞赛成绩表，表上的数字表明：在十个月的监察活动中，平均每个监察员为国家节约了 75400 多万元资金。1956 年 8 月 16 日，《人民日报》报道，国家铁道部门监察局北京铁路办事处已有 909 名人民监察通讯员。这些人民监察通讯员在工作中积极提出改进意见，反对浪费，为国家节约了不少资财。据不完全统计，1951 年天津市监察委员会所受理的 331 件案件中，有 99 件是监察通讯员反映的，约占总数 30%。1952 年 6 月至 10 月，天津市监察委员会受理案件 367 件，有 137 件是监察通讯员反映的，约占总数 36%。辽西省从 1953 年至 1954 年上半年，各单位人民监察通讯员共揭发各种案件 168 件。其中属于领导官僚主义的 24 件，违反财经纪律的 3 件，盲目采购造成商品积压或脱销的 6 件，铺张浪费 45 件，编制不合理、人浮于事的 8 件，工作人员失职造成严重损失的 20 件，贪污盗窃侵占公款 25 件。这些问题揭发后，有 90% 以上的问题得到了及时处理。

（二）提出各种合理化建议，督促加强管理、改进工作

各地人民监察通讯员在反对官僚主义斗争中，在协助领导改进工作、健全制度方面也起到了应有的作用。如本溪市丁源区人民政府人民监察通讯员揭发该区合作社制度混乱、账货不符、贪污、赊欠、干部不团结等问题之后，撤换了领导人员，经民主讨论建立了必要的制度，干部情绪转变了，工作上呈现了新的气象。武汉市人民保险公司盲目印制大批表格，因制度变更不能再用及印制后根本不适用者共 20 余种，损失国家财产 9000 余万元。人民监察通讯员提出意见之后，协助领导详细研究了办法，使价值 5000 余万元的废表得到利用，同时为了防止类似问题发生，对此后印制各种印刷品也订出了具体的制度。锦西化工厂原有的浴池、



茶炉等设备，由于管理不好，大部分不能应用，造成工人渴时没水喝及浴池不够用的现象。经重工业部人民监察通讯员刘萍提出后，该厂领导作了检讨，并保证“今后注意纠正”。无锡机器厂过去的医疗设备简陋，工人有意见，经人民监察通讯员反映到苏南人民监察委员会，经人民监察委员会检查后，该厂增聘了医生，增添了医疗设备和卫生装置。

珠江水利局监察通讯员伍岳璇在工作中发现了石龙石滩大围分洪路线不正确，提出改变分洪路线的意见，取得领导的同意，结果保存了原来决定要砍除的300棵荔枝树，并为国家节省工程费2亿多元，既照顾了群众利益，又节省了国家资金。铁道部人民监察通讯员郭星提出合理建议，为国家节约了建设资金4800多亿元(旧币)。兰州材料厂的监察通讯员，从1956年1月成立以后，协助监察部门审查采购计划，停购材料200多项，压缩采购资金43万多元。该厂监察通讯员向监察部门反映了机械配件库“库存储备定额”有积压资金现象以后，引起领导的重视，将原来的机械配件采购计划推翻重编，降低了“库存储备定额”60多万元，加速了流动资金的周转。

(三) 广泛宣传监察工作的重要意义，提高群众对监察工作的认识

新中国初期，人民监察工作的历史不长，是一件新的工作，一些群众和干部对人民监察工作性质和作用并非普遍知晓，存在着一些模糊、错误的认识。有的干部认为，人民监察机关只是专门“挑错”、“找碴儿”、“惩办工作人员”的机关。一些群众由于一些反映上去的问题得不到及时解决，而对党和政府的监督产生冷漠疏远情绪。人民监察通讯员在宣传动员群众参与揭发违法违纪现象发挥了积极作用。反对官僚主义斗争开始后，许多地区的人民监察通讯员小组利用各种群众会、座谈会、墙报、广播等方式展开了广泛的宣传动员工作，这对于提高群众的认识，解除群众的顾虑，启发群众揭发坏人坏事的积极性，起了很大的作用。中国杂品出口公司在斗争开始时有些人认为“公司是新成立的，没有什么问题，即使有问题在整党时也都提过了”，因此劲头不大。为了协助领导纠正这些错误的认识，人民监察通讯员召开座谈会，经过动员和讨论后，群众的认识提高了，积极地参加斗争，先后揭发出大小问题125件。有的机关的人民监察通讯员还注意联系群众中的积极分子，经常吸收积极分子参加人民监察通讯员小组会，介绍有关监察工作的文件给他们学习，布置他们一定的任务，使他们成为人民监察通讯员的有力助手。

(四) 深入群众，倾听意见，反映群众问题

由于监察通讯员分布在各个不同的部门，在各个不同的岗位上工作，和群众直接接触较多。他们能够及时发现和反映问题。许多群众，不论大小问题，都愿意向监察通讯员反映。1953年上半年，河南省博爱县由监察通讯员反映的问题，占全部人民来信的1/3，其中包括许多重大问题。如该县土产公司推行新式硫磺炉问题，以及东王贺乡集体赌博案，国营农场领导的官僚主义问题等，都是由监察通讯员反映的。监察通讯员李法正到原阳县探望母亲，途中住旅店也不忘宣传监察工作。旅店的人听了宣传，向他反映了原阳县人民监察委员会副主任在当地任区长时，曾经包庇干部贪污的情况。李法正立即到原阳县人民政府反映了这一



问题。县人民监察委员会的一位干部在乡下工作不负责任，监察通讯员便向上级作了反映。监察通讯员在乡村中成了人民政府和人民群众联系的一个桥梁，他们不仅把群众的意见反映给县人民监察委员会，同时也把县人民监察委员会发的有关通报、信件抄在黑板上或口头向群众讲解。这些监察通讯员大多和群众有着密切的联系，在群众中有威信。

三、人民监察通讯员工作取得成效的主要原因

新中国初期，人民监察通讯员为人民监督国家政权起到了独特的作用。“三反”运动中，时任中央人民政府节约检查委员会主任的薄一波在中央、华北和京津两市干部大会上作的报告中指出：“政务院人民监察委员会的监察通讯员，在这个时期也开始活跃”，并列举了监察通讯员检举揭发的若干案件，对监察通讯员工作给予了充分肯定。人民监察通讯员取得引人注目的成绩，主要原因有以下三个方面：

（一）党和政府重视人民监督工作

1950年4月19日，中共中央发出了《关于在报纸上展开批评和自我批评的决定》，号召全党和广大人民群众在报纸和刊物上公开地全面地揭露党内存在的官僚主义、命令主义和各种消极腐败现象。毛泽东非常重视人民来信，1951年5月16日，批示县级以上人民政府和党委、党组：“必须重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，……不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义的态度。”各级监察委员经常召开人民监察通讯员会议，协助他们解决问题，交流经验，督促、布置、检查他们的工作。天津市监委在建立监察通讯员之初，便经常召开会议，向他们报告有关监察工作的性质、职权及当前的方针任务，布置他们进行工作；并按照不同的业务部门召集监察通讯员小型座谈会，抓住工作重心，以有关本部门业务的实际材料对他们进行教育。天津市监委对于监察通讯员所反映的问题，都作了比较认真负责和及时的处理。不论问题大小，都注意事事有结果，件件有交代。有的问题一时不能解决，也作了及时的答复，说明了原因。在处理问题时，还征求他们的意见。政务院财政经济委员会党、政领导方面联合向直属单位发出通知，提出给予人民监察通讯员以时间上的方便、不积压检举意见、不报复与打击检举人等三条办法，支持人民监察通讯员开展工作，从而增强了人民监察通讯员搞好工作的信心和决心。出版总署署长收到人民监察通讯员意见时，亲自批示局长以上干部传阅，并讨论处理。

（二）注重人民监察通讯员队伍的质量和组织上的纯洁

各级人民监察委员会建立人民监察通讯员队伍都采取了重点发展、逐步试点的方针。多数单位经过了宣传酝酿、民主推荐、领导审查、监察机关任命等步骤，保证了通讯员的素质。各级监察机构均有专人管理，建立必要的工作制度，定期布置检查、总结工作。1952年8月19日政务院发出“关于加强人民监察通讯员和人民检举接待室的指示”以后，全国各地人民监察通讯员的组织都进行了一次普遍整顿，并有了新的发展。凡是不具备条件的原任人民监察通讯员，经过重选都被淘汰。如湖南省人民监察委员会原有的人民监察通讯员71中，有37名因在“三



反”中发现问题或平日工作无成绩而落选。天津市在“三反”运动前共有监察通讯员 649 人，大部是在整风、审干等历次运动中发展的。一般都经过了相当考验，有一定的质量和工作能力。“三反”运动后，天津市监委又在新的基础上扩大组织，新发展监察通讯员 275 人，并且经过这次运动，对过去的监察通讯员作了全面的考查，进行了组织上的整顿。其中本身有贪污腐化、历史不清、丧失立场等问题的 65 人，虽情节都不太严重，也都解除了他们的监察通讯员职务。

(三) 人民监察通讯员对工作积极热情，对国家人民的利益富有高度的责任感

人民监察通讯员对工作积极热情，对国家人民的利益富有高度的责任感，对各种不良倾向具有坚持真理、坚持斗争的革命精神。如中央人民政府重工业部人民监察通讯员刘萍出差到锦西化工厂时，仍然执行着人民监察通讯员的职务。热河省蛋品公司人民监察通讯员乔树桓检举该公司经理的贪污问题，遭到了打击与威胁。但乔并不气馁，继续搜集材料，对证事实，并向上级反映。最后在证据确凿无法抵赖的情况下，该公司经理坦白了自己的贪污事实。人民监察通讯员产生于群众，有坚实的群众基础，他们的每一工作活动都体现了发动群众、依靠群众的群众路线。中央人民政府地质部设置人民意见箱后的一周内，连一件意见信也没收到，经过人民监察通讯员利用大字报和口头进行宣传，启发了群众的积极性，很快就收到了 15 封意见信。随着人民监察通讯员工作的开展，人民监察通讯员本身也得到锻炼和提高，涌现了一些作风正派、大公无私、敢于向不良倾向作斗争的模范。如辽西省锦州市税务局人民监察通讯员鲁占山揭发其科长贪污勒索问题，遭到科长打击，但鲁占山仍坚持斗争，使贪污分子受到了应有的惩处。

当然，新中国初期，各地人民监察通讯员工作出现发展不够平衡的状况，人民监察通讯员工作还没有受到普遍重视，距 1951 年中央人民政府政务院公布的《设置监察通讯员试行通则》后一年多，1953 年 2 月，中央一级机关仍有 7 个部门虽经政务院人民监察委员会的屡次催促，还没有建立组织。有些领导干部对人民监察通讯员工作不加以帮助和检查，放任自流。对于检举材料，有的机关拖延不办。有的领导干部利用职权扣留人民监察通讯员和群众的检举信件，甚至对检举人实行打击报复。甚至有人主张取消监察通讯员。出现这些情况的原因主要是：第一，新中国成立不久，面临旧社会遗留的大量问题，社会复杂，阶级斗争尖锐，监察工作相对处于次要位置；第二，中国共产党在长期的革命斗争中，形成了以群众运动方式处理违法乱纪行为的传统，虽然新中国初期党和国家领导人已经注意到了制度建设，但部分领导干部还没有认识到制度建设的重要性；第三，新中国初期，社会各阶层生活水平差别不大，物质也相对匮乏，绝大部分党政干部的政治思想素质较高，监察工作的重要性还未能凸显。新中国初期的人民监察通讯员制度虽然存在时间不长，但它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建设，起到了十分重要的作用。

(本文作者邬思源，上海对外贸易学院人文社科部副教授上海 201620；崔丽莹，上海师范大学讲师上海 200234)

