

# 改革开放以来 群众监督制度建设的历史演进研究

於天禄

(清华大学 马克思主义学院, 北京 100084)

**摘要:** 群众监督即人民群众依法对党政机关及其工作人员的履职行为进行的监督。改革开放以来,群众监督制度建设的演进历程主要包括调试开拓阶段、接续完善阶段及创新发展阶段。三个阶段紧密衔接,体现了从赓续传统到制度先行、从科学落实到系统优化、从重点布局到全面深化的发展全过程。

**关键词:** 改革开放; 群众监督; 制度建设

**中图分类号:** D630.9

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1002 - 7408(2020)11 - 0050 - 07

群众监督即人民群众依法对党政机关及其工作人员的履职行为进行的监督。党的十九大报告指出“增强党自我净化能力,根本靠强化党的自我监督和群众监督。”<sup>[1]67</sup> 党的十九届四中全会提出,要“健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度”<sup>[2]</sup>。改革开放以来,群众监督制度建设进入快速发展的轨道,经过40多年的不懈探索,形成了较为成熟完善的群众监督制度体系。任何制度建设都不是一蹴而就的,背后有着深刻的发展演进逻辑。因此,本文尝试对改革开放以来群众监督制度建设的历程进行系统梳理,整体研究其发展演进脉络。

## 一、从赓续传统到制度先行:群众监督制度建设的调试开拓(1978 - 1992年)

邓小平曾深刻指出“要有群众监督制度”<sup>[3]332</sup>,“群众路线和群众观点是我们的传家宝”<sup>[3]368</sup>。十一届三中全会后,以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体继承毛泽东的群众监督思想,既肯定了群众监督的重要价值,修正了“文化大革命”期间的错误,又提出制度建设才是关键,需要用一套更加成熟更加定型的制度来规范权力的行使,通过借助法制手段保障群众监督的执行

效力,推动了改革开放后群众监督制度建设的调试发展。可以说,邓小平站在历史高度,深度谋划了新时期群众监督制度建设的总体布局,从根本上奠定了改革开放以来群众监督制度建设的基础框架。

### (一)健全民主法制:为群众监督提供先决条件和制度基础

改革开放以来,邓小平十分看重制度具有的根本性、全局性、稳定性和长期性作用,强调要全面恢复制度建设,坚持用制度管人管事。他提出有效实现群众监督反腐,一要实行民主,二要健全法制,坚持民主和法制双管齐下。在民主政治建设方面,邓小平基于历史经验提出坚决不搞“大民主”,但是要积极发扬党的民主传统,发扬“小民主”,因为“这样就能听到更多人的意见,特别是人民群众的意见”<sup>[4]259</sup>。在他的领导和推动下,自1977年始,人民代表大会制度和政治协商制度逐步恢复和健全,工会、共青团和妇联等人民群众组织也开始恢复正常活动,民主党派也恢复履行原有职责,社会主义民主政治得到了长足发展。在法制建设方面,邓小平认为,发扬以群众监督为重要内容的人民民主,更需要法制的密切配合,“为了保障人民民主,必须加强法制”<sup>[5]</sup>,二者是有机统一的。邓

基金项目:国家社科基金重大委托项目“新时代中国特色社会主义历史方位研究”(2018XZD10)阶段性成果。

作者简介:於天禄(1995-),男,辽宁本溪人,清华大学马克思主义学院博士研究生,研究方向:马克思主义中国化与党史党建。

小平还提出解决贪污腐化和滥用职权问题的方法有两点“一个是教育，一个是法律。”<sup>[4]148</sup>自1978年始，党和政府相继颁布《关于党内政治生活的若干准则》(1980年)、《中华人民共和国宪法》(1982年)、《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》(1990年)、《中华人民共和国行政监察条例》(1990年)等法律法规，为群众监督的开展提供了重要的法制保障。

(二) 完善制度依据：依法充分保障人民群众的监督权利

为了有效推动群众监督制度建设，邓小平提出，要“让群众有充分的权利和机会，表达他们对领导的负责的批评和积极的建议”<sup>[3]257</sup>，必须充分保障监督权。同时，邓小平还认为，监督权不能只是一种制度摆设，“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”<sup>[3]332</sup>。监督权的行使必须遵守相关法律，并通过制度性的法律强制力，真正实现群众监督的目的。此外，邓小平还提出，对于人民群众的监督权，“必须坚决保障，任何人不得侵犯”<sup>[3]144</sup>。通过制定和出台有关制度，严厉杜绝和禁止任何形式的打击报复行为，形成了全过程的监督权保障体系。1982年五届全国人大五次会议通过并颁布了《中华人民共和国宪法》，其中第二章第41条明确规定“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，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”<sup>[6]</sup>这就从法律上保障了监督权，从制度上落实了监督权。1989年监察部印发了《关于聘请特邀监察员的几点意见》，1991年监察部发布施行《监察机关举报工作办法》和《监察部聘请特邀监察员办法》，这些都成为充分保障人民群众监督权、强化群众监督制度建设的重要尝试。此外，基层自治中群众的民主监督权利也得到了逐步恢复和保障，如1987年全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》、1989年全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，充分保障了农村村民与城市居民在参与自治过程中的包括民主监督权在内的各项民主权利。值得说明的是，制度建设既需要充分的设计和论证，还要在实践中不断修改完善。1998年九届全国人大常委会通

过了《中华人民共和国村民委员会组织法》，进一步规范和保障了农村基层组织的民主监督权利，在广大农村地区开展了广泛的基层民主实践，基层民主监督收获了实效。

(三) 推进制度落实：恢复设置群众监督辅助性机构

邓小平明确强调“群众有气就要出”<sup>[7]273</sup>，要设置专门监督机构，“使群众有出气的地方，有说话的地方，有申诉的地方”<sup>[7]273</sup>。邓小平关于群众监督制度化的另一重要思考就是推动恢复群众信访制度和党的纪检监察制度，并重建有关机构，稳步有序地开展群众监督工作。作为群众监督的主要渠道，信访工作自然引起了邓小平的极大重视，他曾深刻指出“有许多群众上访，往往是由于我们工作跟不上，没有做好工作引起的。”<sup>[3]229</sup>十一届三中全会后，全国各地的党政机关相继恢复和设立信访机构，专职处理人民群众的监督举报问题，并取得良好效果。面对广大群众关于进一步平反冤假错案和落实政策的要求，1979年，邓小平作出指示，在近两年时间内抽调和组织专门人员，集中全面地处理群众来信来访有关事项。1980年发布的《最高人民法院信访处接待来访工作细则》，正式拉开了“文革”后恢复推进信访工作制度建设的序幕；1981年，中办下发《关于防止和纠正对待人民群众来信来访进行打击报复问题的通知》，从制度上保障信访群众的监督权益，维护和发展了安定团结的大好形势；1982年，第三次全国信访工作会议通过了《党政机关信访工作暂行条例(草案)》，第一次将信访工作制度化、规范化和法制化。此外，邓小平还推动疏通群众监督的辅助性渠道，恢复有关制度。1978年，被撤销的党的中央纪律检查委员会恢复重建，各级各地纪委也在随后的几年中相继恢复。1987年，中华人民共和国监察部成立，地方行政监察机关于1988年相继建立。上述机构成为群众监督工作的有效补充，共同构成了群众监督制度化的重要机制保障。

二、从科学落实到系统优化：群众监督制度建设的接续完善(1992-2012年)

从党的十四大到十八大，是改革开放后群众监督制度建设的接续完善阶段。以江泽民同志为核心的党中央和以胡锦涛同志为总书记的党中央在以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体制定的

制度框架下，继续扎实推进群众监督制度化实践。如果说以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体奠定了改革开放后群众监督的顶层设计基础，以江泽民同志为核心的党中央和以胡锦涛同志为总书记的党中央则在此基础上稳步推动了基层落实，特别是强化和细化了群众监督的辅助保障机制等，实现了群众监督制度建设由科学落实向系统优化的发展转变。同时，伴随着民主法制的进一步健全，从党的十四大到十八大的20年间，是群众监督制度建设的深入发展阶段，要整体看待，不能割裂开来。

### （一）提升信访工作制度化水平

信访制度不仅是群众监督的专门性依托制度，也是党和政府了解和回应民意诉求的重要渠道。党的十四大后，中央积极完善信访制度，拓宽信访渠道，有效提升了信访工作制度化水平。胡锦涛曾指出：“要加强信访工作，疏通和拓宽民意上达渠道，及时解决群众反映的实际问题。”<sup>[8]</sup>党的十四大后，江泽民和胡锦涛在原有基础上，先后多次作出重要批示，落实信访工作的有关政策，推进信访制度发展完善，着力提升信访工作的制度化、规范化、法制化和程序化水平。在两届中央领导集体的正确领导和推动下，信访工作获得进一步发展。1995年《信访条例》颁布，标志着信访工作真正走上法制化的轨道。进入新世纪，为更好地改进信访工作，为人民群众监督提供更广阔的渠道和平台，国家信访局改组成立，同年下发《国家信访局职能配置、内设机构和人员编制规定》（2000），标志着群众监督的独立实体性依托机构成立。2005年《信访条例》的修订完成，使得信访工作行政法规更加规范，程序更加合理，具体措施更加具有可行性，为群众监督工作提供了极大支持。2007年出台的《关于加强新时期信访工作的意见》更加关注了群众监督的信息反馈和权益保障等问题，为其时的信访工作指明了方向。综上，信访工作制度化水平的逐步提高体现了以江泽民同志为核心的党中央和以胡锦涛同志为总书记的党中央对信访工作的高度重视，也体现了群众监督在权力监督体系中的重要地位。

### （二）建立健全政务信息公开制度

关于信息公开工作，江泽民、胡锦涛提出要逐步扩大信息公开范围，将信息公开与民主决策、民主监督有机结合，注重开展多层次信息公开，增进

协调配合，使之成为扩大公民政治参与的合理方式。江泽民在中央纪委第五次全体会议上就党风廉政建设与反腐败斗争问题发表讲话时，主张开展多层次的信息公开工作，提出要“继续完善政务公开、厂务公开、村务公开、民主评议、质询听证等民主形式”<sup>[9]</sup>。胡锦涛也十分关注扩大信息公开范围这一问题。在十七届中央纪委第五次全体会议上，他强调“要推进决策科学化、民主化”<sup>[10]47</sup>，关键在制度执行力，必须“大力推进党务公开、政务公开、厂务公开、村务公开和公共企事业单位办事公开，整合监督资源”<sup>[10]307</sup>，加大党务政务信息的开放力度，以适应人民群众的信息需求，创造群众监督有利条件，营造更加开放的行政氛围。在以胡锦涛为总书记的党中央的领导下，各层次各机构的信息公开工作得到了有效落实，与之相关的条例细则也随之出台。2005年《关于进一步推行政务公开的意见》的出台，体现了党中央对加大信息公开工作力度的决心，为群众监督工作提供了可参照蓝本。2008年《中华人民共和国政府信息公开条例》颁布实施，各省、自治区、直辖市也积极贯彻执行，纷纷制定本区域内的政府信息公开办法。同时，为了更好地辅助开展信息公开工作、加强对领导干部的管理和监督，中组部于2000年印发《关于推行党政领导干部任前公示制的意见》、中共中央于2002年印发《党政领导干部选拔任用工作条例》，将领导干部任职前的公示作为一种必备程序和监督制度规定下来。这些都标志着信息公开工作已经有章可循，群众监督工作更加有规可依。

### （三）探索构建群众监督协同配合与权益保障机制

群众监督缺少实质性的法律约束效力，需要其他监督模式的密切配合，需要构建互补性的多元监督机制才能最大限度发挥监督优势。以江泽民同志为核心的党中央和以胡锦涛同志为总书记的党中央在科学落实制度建设工作的基础上，着力解决这一重要问题，提出要充分发挥多项监督合力，探索构建群众监督的协同配合机制，注重各项监督系统内部的优化重组，协同发力，形成全方位的监督体系。党的十五大上，江泽民提出完善民主监督制度，要“把党内监督、法律监督、群众监督结合起来，发挥舆论监督的作用”<sup>[11]</sup>，这一论断进一步细化了具体监督模式，丰富了监督协作体系，为群众

监督提供了更多的协作保障。胡锦涛更进一步提出要“把党内监督与人大监督、政府专门机关监督、政协民主监督、民主党派监督、司法监督、群众监督、舆论监督等很好地结合起来”<sup>[12]</sup>，这一创新性论述不仅致力于推动多种监督模式的协同发展，还推动群众监督日益借助甚至融合进入其他监督模式中，实现了监督互补，彰显出多元监督融合的巨大优势。

党的十六大后，针对经济快速发展进程中出现的社会矛盾与人民群众的利益诉求和纠纷，结合党的反腐败工作的新要求，胡锦涛提出要强化和细化监督体制机制建设，进一步完善人民群众的意见反映机制与诉求表达机制，建立健全维护群众权益的新机制和保护人民群众监督积极性的新规划。一是加强群众监督保障机制与激励机制建设。在党的十七届中央纪委第五次全体会议上，胡锦涛提出惩治腐败必须依靠人民群众，“要完善举报人和证人保护制度，探索建立举报人奖励制度”<sup>[10]303</sup>，为群众监督提供了重要的后期保障，打通了群众监督后续工作的“最后一公里”。二是借助新媒体拓宽群众意见反映渠道。胡锦涛提出要“健全反腐倡廉网络举报和受理机制、网络信息收集和处置机制”<sup>[10]304</sup>，通过开通网络反腐，全面实现群众监督。在具体实践中，2008年，胡锦涛首次借助互联网与网友在线交流，倾听民意民声，回应网民关切，开启了“网络问政”的新风向。2010年后，博客议政、微博问政等又成为重要的民意反馈渠道和群众监督方式。三是对民意反映机制建设提出新要求。主张“建立畅通无阻、运转协调、规范有效的民意反映机制”<sup>[10]479</sup>，在政策源头、政策落实过程和后续影响等多环节实现群众全程监督，保护人民群众的监督积极性，更好地获取人民群众的反馈意见和有关诉求。四是将群众监督与民生发展结合起来，建立健全权益维护机制。随着社会转型和经济快速发展，不可避免地出现了群众之间、群众与政府之间的矛盾和纠纷，为了充分维护群众权益、发挥群众监督的重要作用，必须重视群众权益保障机制建设。胡锦涛在党的十七届中央纪委第六次全体会议上指出，要“健全群众利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制”<sup>[10]481</sup>。其中涉及的诉求表达机制等，成为群众监督的另一可能依托形式。人民群众对

与切身利益相关事项的反馈既是对政府行政能力的重要检验，而以规范权力行使为目的的群众监督，也是考验基层政策落实的重要指标，从某种意义上看，二者具有一致性，目的都在于维护人民群众的根本利益。

三、从重点布局到全面深化：群众监督制度建设的创新发展(2012年至今)

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，“我们党解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，推动党和国家事业发生历史性变革。”<sup>[118]</sup>以习近平同志为核心的党中央不仅延续了我们党将群众监督贯穿于各项监督实践过程始终的优良传统，还重视将党内监督与群众监督密切结合，从理论构想推及具体实践，进一步深化了群众监督在国家监督体系中的作用。同时，习近平还结合社会实践发展，积极赋予群众监督更多的时代要求，进一步探索构建群众监督的全覆盖格局，着力强化制度建设，拓宽群众监督有效渠道，密织出一张群众监督的“天网”，推动群众监督制度建设迈入新的历史发展轨道。

#### (一) 推动党内巡视监督和群众监督有机结合

“坚持党内监督和群众监督相结合，赋予巡视制度新的活力。”<sup>[13]</sup>以习近平同志为核心的党中央不仅重视从战略高度谋划和制定巡视监督与群众监督有机结合的可行性方案，还积极推进有关制度实践。一是出台和修订有关制度法规。2015年和2017年先后两次修订完善了《中国共产党巡视工作条例》，在总则中强调巡视工作必须坚持群众路线、发扬民主，在责任程序上积极推进巡视问责与信访工作的对接，充分发挥群众监督的辅助性作用。2016年，《中国共产党党内监督条例》正式出台，明确提出实现党的自我革命必须“坚持党内监督和人民群众监督相结合”<sup>[14]</sup>，成为新时代巡视工作的方法论遵循。二是大力推动巡视工作扎实有序开展，在全国范围内开展多层次的巡视监督工作。中纪委发布的数据显示，党的十八大至十九大期间，中央总计开展了12轮巡视工作，累计巡视党组织数量277个，开展“回头看”工作的省、自治区、直辖市16个，对4个中央单位的党组织进行了“机动式”巡视，有效实现了巡视监督的全覆盖。巡视期间，中央巡视组累计接受、接待并处理人民群众来信来访159万件(次)，与党员干部、人民群众累计谈话

5.3 万人次,在此基础上查证核实各类有关问题 8200 余个<sup>[15]</sup>。党的十九大以来,中央已陆续开展四轮巡视工作,在巡视中开通监督电话,设立举报信箱,积极推进开门接访和组织民意座谈等,重视听取和收集人民群众的反馈意见,进一步激发和提振了群众监督的热情和信心。总之,将巡视监督和群众监督相统一的实践工作已经取得了极大成效。

## (二) 进一步强化信息公开制度和开门接受监督制度建设

习近平提出“要以制度安排把政务公开贯穿政务运行全过程”<sup>[16]</sup>,着重强调用制度性方法助推党务政务公开。2016 年,中办、国办印发了《关于全面推进政务公开工作的意见》,特别提出信息公开的“全面性”,强调决策、执行、管理、服务、结果的全过程“五公开”,体现了“坚持用制度管人管事管权”的重要理念;2017 年,《中国共产党党务公开条例(试行)》制定出台,为新时代强化党务公开制度建设提供了基本遵循;2019 年,国务院对《中华人民共和国政府信息公开条例》进行修订,新增内容 18 条,明确了“公开为常态、不公开为例外”的原则,有效扩大了主动公开的范围和深度。对于群众监督制而言,信息公开不仅是一种辅助性监督手段,更是人民群众了解政策方针从酝酿、制定到实施全过程的一个重要渠道。因此,加强信息公开制度建设,是群众监督必须重视的前期环节。

此外,制定并落实开门接受群众监督制度。群众路线是党的根本工作路线,接受群众监督是践行群众路线的重要内容。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央积极探索群众监督的科学模式,明确要求领导干部要“正确对待、自觉接受党和人民监督”<sup>[17]</sup>,牢固树立开门接受监督、主动接受监督的意识。2013 年和 2014 年全党先后开展了两批群众路线教育实践活动。第一批教育实践活动主要在省部级单位中进行,共计 274 个中管单位、100 多万个党组织和 1700 多万名党员参与其中;第二批教育实践活动覆盖范围涉及省级以下的有关党组织,共有 330 多万个基层党组织、6900 多万名党员参加<sup>[18]</sup>。通过开展集中教育活动,“在坚持自我教育为主的同时……让群众监督,诚恳请群众评判”<sup>[19]</sup>,主动创造条件方便群众监督,有效巩固和拓展了群众路线教育实践活动的成果。与之相类

似,2019 年 6 月和 9 月,中央分两批开展了“不忘初心、牢记使命”主题教育主题。这种主题教育实现了制度建设与党员教育的有机结合,进一步密切了党与群众的关系。总之,集中教育活动的常态化和制度化进一步增强了开门接受监督制度建设,成为构建科学周密的群众监督体系的重要内容。

## (三) 制定和完善更加细密周详的群众监督反馈和保障机制

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对群众监督的反馈和保障机制建设进行了更深层次的探索。

一是加强信访举报工作的制度建设。群众监督有其自身的组织体系,要特别重视专门监督机构的设置和改革完善,其中最核心的就是进一步改革创新信访举报工作。党的十八大以来,信访工作改革步伐加快,有效推动了人民群众专门监督的纵深发展。2014 年,中办和国办联合颁发的《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》拉开了新时代信访举报工作改革的序幕;同年,《国家信访局关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》印发,厘清了群众信访工作的基本程序、引导走访的具体流程等,实现了信访监督工作的全过程规范化运转;2017 年,国家信访局出台了《依法分类处理信访诉求工作规则》,明确规定群众监督举报的分类机制,优化了群众监督的工作程序。此外,电子信访、网络举报等平台的搭建也为人民群众专门监督提供了重要渠道,形成了全新的监督网络布局。

二是设置反馈和保障机制,打通群众监督的“最后一公里”,为监督的最终实现保驾护航。从传统的监督心理来看,“民告官”存在一定心理障碍,破解这种顾虑心理,需要加强制度性的反馈和保障机制建设,依法依规做到监督有回应、监督有保障。党的十八大以来,党中央的一系列重大举措彰显了坚持依靠群众反腐的信心和决心,其中特别重视健全和完善监督反馈和保障机制,如 2016 年最高检、公安部和财政部联合印发了《关于保护、奖励职务犯罪举报人的若干规定》,直面群众监督的后期保障问题,采取人身保护和物质奖励等方式,最大程度上保证了举报人的人身安全,极大地激发了人民群众的监督举报热情;2018 年中纪委和国家监委联合印发了《国家监察委员会特约监察员工作

办法》，通过建立特约监察员制度，有效加强了人民群众的监察过程监督，深化了群众监督的意见反馈机制；2019年中办印发了《干部选拔任用工作监督检查和责任追究办法》，其中特别提出要认真核查和处理人民群众举报反映的问题，将群众监督标定为一种重要的监督检查工作机制。这些都成为加强反馈和保障机制建设的重大尝试和创新，极大地丰富和完善了群众监督的制度体系。

三是深度布局群众监督制度建设，进一步完善和深化群众监督各项体制机制。实现群众监督的周密全覆盖，根本靠全方位制度建设，坚持用制度监督权力。党的十九大报告提出，新时代要进一步坚持用制度管权，强调要坚持用制度规制权力这一根本方法。党的十九届四中全会进行了极具前瞻性的深度布局，提出要健全和完善群众监督制度。这说明要构建更加成熟定型的群众监督制度，还有更大的发展完善空间。习近平在十九届中央纪委四次会议上再次提出“要完善全覆盖的制度执行监督机制”<sup>[20]</sup>，对新时代的监督制度化问题进行了顶层论证和战略规划。此外，党的十八大以来，为有效配合群众监督和全面从严治党制度建设，中央还修改出台了一系列涉及具体监督体制机制建设的法规文件，如2018年中纪委印发了《关于做好新形势下纪检监察信访举报工作的若干意见（试行）》、2020年中办印发了《纪检监察机关处理检举控告工作规则》等，对群众监督和检举控告的机制保障等问题进行了诸多有益探索，都为构建更加科学周密的群众监督体系奠定了制度基础。

#### 四、结语与思考

群众监督既是人民民主的真实体现，也是规避党的执政风险、防范公共权力滥用的有效方式。改革开放以来，群众监督制度建设的步伐逐步加快，邓小平提出了群众监督必须制度化的思想，始终坚持正确发动人民群众，从根本上奠定了改革开放以来群众监督制度建设的基本框架；江泽民、胡锦涛在已有基础上重视群众监督的制度落实和时代创新，积极倡导政务公开，完善有关体制机制保障；习近平则创新性地将党内监督与群众监督相结合，将群众监督标定为实现党的自我净化的根本抓手，进一步深化了群众监督在国家监督体系中的作用。历史实践证明，逐渐走上制度化、规范化正轨的群众监督是一把反腐利器，已经与其他监督方式共同

织就了一张无所不在的监督“天网”，为廉政建设提供了充分保障。

尽管群众监督事业已经取得了辉煌成就，但仍有必要进一步加强实践反思和理论创新，着力破解人民群众“不敢监督”的现实问题，优化提升群众监督的处理效率和执行效力，为群众监督提供更加完备的全过程保障等。纵观历史演进可发现，群众监督的成效与中央的反腐意志和决心有重要关联，往往中央决定下大力气反腐的时候，群众监督的效果就更明显，人民群众的积极性也更高涨。为此，一方面必须进一步强化的党的科学领导和正确引导，另一方面还要充分发挥体制机制的规范和调节作用，做到群众监督工作的常态化、长期化和稳定化，“一窝蜂”式的运动反腐和断续监督，效果往往只是暂时的、间断的和不稳定的，难以起到连续性和持久性的效果。

对当代中国而言，群众监督有着更加特殊的意义，党的性质和国家性质从根本上标定了其政治地位。更多时候，群众监督只是作为一种辅助性监督手段，本身缺乏强制力、约束力和执行力，往往表现为发酵性监督、事后性监督和结果性监督等，引发其他监督的主动或被动介入，最终完成监督的闭环环节。但群众监督的终极目的不应是惩戒，而是预防。因此，要让人民群众监督真正发挥震慑作用，领导干部应主动做到心中有民，不但敬重人民群众，更要敬畏人民群众，把握好身份定位，将工作成果交给人民群众评判，从而建立起更具操作性和可行性的主动接受监督机制，让群众监督真正焕发活力，实现其本应具备的监督效果，否则群众监督的效力就会大打折扣。

总之，通过对改革开放以来党的群众监督制度建设进行梳理，目的不仅在于厘清基本历程，还在于探寻其背后蕴含着的深切的现实指向和带来的更加广阔的发展空间。中国共产党人对群众监督制度化的探索依旧步履稳健，这为推动群众监督制度建设向纵深发展提供了更多可能，也必将为国家政权建设做出更加积极的贡献。

#### 参考文献：

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社，2017.

(下转第75页)

fortune/2018-12/05/c\_1123812624.htm.

- [12] 向坤. 从数字经济视角看数字丝绸之路建设的内涵、结构和发展路径[J]. 西部论坛, 2017(11): 11-16.
- [13] 高策, 祁峰. “一带一路”建设视域下提升中国国际话语权研究[J]. 理论导刊, 2019(10): 95-100.
- [14] 赵硕刚. 世界经济: 形势仍复杂多变[EB/OL]. (2017-07-26). <http://www.sic.gov.cn/News/456/8287.htm>.
- [15] 张伯超, 沈开艳. “一带一路”沿线国家数字经济发展就绪度定量评估与特征分析[J]. 上海经济研究, 2018(1): 94-103.
- [16] 郑维炜, 高春杰. “一带一路”跨境电子商务在线争议解决机制研究——以欧盟《消费者 ODR 条例》的启示为中心[J]. 法制与社会发展, 2018(4): 190-204.

- [17] 丁波涛. 西南数字经济大通道建设的现状与对策研究[J]. 学术论坛, 2018(5): 148-155.
- [18] 王晓红, 谢兰兰. 我国数字贸易与软件出口的发展及展望[J]. 开放导报, 2019(10): 19-28.
- [19] 黄玉沛. 中非共建“数字丝绸之路”: 机遇、挑战与路径选择[J]. 国际问题研究, 2019(7): 50-63+137.
- [20] 王文, 刘玉书, 梁雨谷. 数字“一带一路”: 进展、挑战与实践方案[J]. 社会科学战线, 2019(5): 72-81.
- [21] 国家信息中心“一带一路”大数据中心. “一带一路”大数据报告(2018)[M]. 北京: 商务印书馆, 2018: 119.

【责任编辑: 闫生金】

(上接第 55 页)

- [2] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[N]. 人民日报海外版, 2019-11-01(02).
- [3] 邓小平文选(第 2 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [4] 邓小平文选(第 3 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [5] 十四大以来重要文献选编(下)[G]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [6] 十二大以来重要文献选编(上)[G]. 北京: 人民出版社, 1986: 225.
- [7] 邓小平文选(第 1 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [8] 胡锦涛文选(第 1 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 534.
- [9] 江泽民文选(第 3 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2006: 188.
- [10] 胡锦涛文选(第 3 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2016.
- [11] 江泽民文选(第 2 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2006: 31.
- [12] 庆祝中国共产党成立 85 周年暨总结保持共产党员先

进性教育活动大会文件汇编[G]. 北京: 人民出版社, 2006: 18.

- [13] 中国共产党巡视工作条例[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 22.
- [14] 关于新形势下党内政治生活的若干准则 中国共产党党内监督条例[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 44.
- [15] 高举巡视利剑 推进全面从严治党——十八届中央巡视回眸[N]. 经济日报, 2017-06-22(03).
- [16] 习近平. 扭住全面深化改革各项目标 落实主体责任 拧紧责任螺丝[N]. 人民日报, 2016-01-12(01).
- [17] 习近平关于全面从严治党论述摘编[G]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 205.
- [18] 党的群众路线教育实践活动取得实实在在成效[N]. 人民日报, 2014-10-08(01).
- [19] 习近平. 在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2014: 11.
- [20] 一以贯之全面从严治党强化对权力运行的制约和监督 为决胜全面建成小康社会决战脱贫攻坚提供坚强保障[N]. 人民日报, 2020-01-14(01).

【责任编辑: 张亚茹】