

论全过程人民民主视域下的 人民监督*

陈承新

【摘要】人民监督是人民民主的应有之义，发展全过程人民民主需要体系化保证并完善人民监督。新时代人民监督赓续马克思主义理论与实践传统并不断发展完善，成为党和国家监督体系的重要组成部分。鉴于理论创新和实践发展的落差，当前人民监督研究存在较大的改善空间。在厘清人民监督内涵的过程中，全过程人民民主视域有助于深入理解人民监督的体系化框架和发展空间，人民监督则是有效拓展和持续改善全过程人民民主的一个重要突破口。

【关键词】人民监督 全过程人民民主 监督体系 党内监督

【作者简介】陈承新，政治学博士，中国社会科学院大学政府管理学院公共政策系主任、教授。

【中图分类号】 D621 **【文献标识码】** A

【文章编号】 2097 - 1125 (2024) 11 - 0127 - 18

在中国政治场域中，人民监督是一项至关重要但相关研究认识尚存在较大提高和改善空间的议题。回首过去，党带领人民探索了大量丰富多样的监督形式，并在实践中不断推进相关认识的完善和优化。党的二十大报告提出，“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”，就要“保

* 本文系中国社会科学院国情调研重大项目“全过程人民民主实践创新与经验探索研究——基于共同富裕先行示范区的民主实践调研”（GQZD2023011）、国家文化英才培养工程专项资助项目“民主与治理关系视阈下中国式现代化理论建构研究”（2021QNYC174）、国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于发展全过程人民民主重要论述研究”（21&ZD006）的阶段性成果。

证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，发挥人民群众积极性、主动性、创造性”，号召全党“始终保持同人民群众的血肉联系，始终接受人民批评和监督，始终同人民同呼吸、共命运、心连心”，^① 这表明要始终重视从人民角度和从保障人民当家作主角度看待监督。新时代中国共产党创造性地以“全过程人民民主”概括中国民主实践，同时需要时刻保持清醒，不忘人民监督是全过程人民民主的题中应有之义。离开了人民监督谈全过程人民民主，后者容易幻化成“镜中花”“水中月”。

总体而言，关于人民监督的学术研究较为缺乏，与实践不相匹配。自新中国成立以来，人民监督专题研究的著作难觅，仅有个别涉及群众监督、人民监督员等具体主题的研究；^② 其间，中国知网、万方、维普等主要社科文献数据库收录统计的有关“人民监督”的文献仅100余篇，其中期刊论文占八成左右。大部分既有研究都充分肯定了人民监督的重要性，认为人民监督是“党和政府永葆青春活力的法宝”^③ “全面从严治党的核心环节”。^④ 此外，研究者多围绕监督谈监督，涉及人民监督思想的演进、^⑤ 人民监督的实践形式及实现途径、^⑥ 人民监督的基本运行机制及体系。^⑦ 也有少部分研究从监督与民主的关系角度进行思考，在此主题下，一类从代表性政治思想视角审视人民监督，既包括马克思主义经典作家思想，也包括代表性政治团队和国家的思想。其中，以研究毛泽东的人民监督思想的成果

① 参见习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，《人民日报》2022年10月26日。

② 参见胡松、杜奋根、朱小理：《论群众监督与廉政建设》，华龄出版社2005年版；杨军：《群众监督与反腐倡廉机制创新研究》，中国社会科学出版社2012年版；郭华、陈俊生主编：《人民监督员立法问题研究》，中国政法大学出版社2020年版。

③ 王建立：《论中国共产党“人民监督思想”的演进》，《中共成都市委党校学报》2011年第4期，第12页。

④ 李轶楠：《简论人民监督是全面从严治党的核心环节》，《学校党建与思想教育》2016年第21期，第53页。

⑤ 参见王建立：《论中国共产党“人民监督思想”的演进》，《中共成都市委党校学报》2011年第4期，第12~14页。

⑥ 参见齐海臣、王南燕：《论人民监督的主要形式、基本途径和保障措施》，《辽宁省社会主义学院学报》2010年第3期，第28~31页。

⑦ 参见洪汛：《构建科学有效的人民监督体系》，《党政干部学刊》2018年第12期，第41~45页。

居多,^①认为其为建立和完善中国特色社会主义监督体系奠定了基础。此外,对苏联和匈牙利人民共和国的人民监督思想也有涉及,关于列宁人民监督思想的研究主要结合苏联实践展开,这些研究在20世纪90年代之后逐渐减少。另一类从党建视角审视人民监督。相当数量的研究从党内自我革命的角度审视人民监督的价值及实现,将人民监督视为全面从严治党的核心环节。^②有的研究认为人民监督和党内监督具有统一性,^③这其实是从内外监督结合的角度阐释人民监督对党内监督的重要性。有极少量研究从应然的角度尝试对人民监督本身的界定、具体要素、内在机理以及如何运行等方面做出研判。^④

综合既有文献,部分对人民监督本身的研究,尚未真正厘清其内在要素、主要途径、运行机制等内容和相互之间的关系,其中不少内容在阐释中存在交叉重叠的情况。涉及人民监督与人民民主关系研究的论文仍属鲜见,研究的系统性和深入程度还存在较大空间。本文拟从全过程人民民主的视角切入,对人民监督尤其是习近平新时代中国特色社会主义思想中关于人民监督的重要论述做一个框架性思考,为后续研究抛砖引玉。

一、理解人民监督的民主渊源和体系化内涵

理解和把握人民监督体系,既要立足历史,在厘清人民监督的理论渊源和实践基础上探析人民监督本身,又要理解人民监督在监督大体系中的位置,把握人民监督与其他监督的关系。

(一) 人民监督的民主渊源和历史实践

人民监督的相关思想是马克思主义民主政治理论的重要组成部分。马克思、恩格斯的人民监督思想成为中国共产党人民监督制度的理论基础。他们认为,资本主义社会中的权力监督至多属于统治阶级内部事务,人民群众不

① 参见洪汛:《毛泽东人民监督思想及其实践的再思考》,《廉政文化研究》2018年第3期,第36~42页;朱小理、艾政文:《论毛泽东人民监督思想的渊源》,《南昌大学学报》(人文社会科学版)2005年第3期,第36~39页。

② 参见李轶楠:《简论人民监督是全面从严治党的核心环节》,《学校党建与思想教育》2016年第21期,第53~55页。

③ 参见李冰:《论党内监督与人民监督的统一性》,《中共乌鲁木齐市委党校学报》2019年第3期,31~38页。

④ 参见齐海臣、王南燕:《论人民监督的主要形式、基本途径和保障措施》,《辽宁省社会主义学院学报》2010年第3期,第28~31页。

具备监督国家政权的现实条件；而对无产阶级政权，人民群众当然地拥有监督权。^① 人民的选举权和监督权是不可割裂的权利整体。

巴黎公社及以苏联为代表的社会主义国家对人民监督的相关探索，为共产党的人民监督提供了借鉴。在巴黎公社，一切社会公职总是处于切实的监督之下，并且随时可以由选民撤换或者罢免。苏联长期未能跳出“以官治官”的圈子，官僚制内部的权力监督出现官僚主义和脱离群众的倾向，为了防范政治风险而转向人民监督。列宁强调了苏维埃政府实行人民监督的重要性，他指出：“计算和监督，——这就是把共产主义社会**第一阶段**‘调整好’，使它能正常地运转所必需的主要条件。”^② 为此，列宁提出“必须让广大的非党群众来检查一切国家工作，学会自己管理”，^③ 并设想将工农检察院和中央监察委员会合并为最高监察机构，吸收工农群众参加，建议扩大中央监察委员会，配合实行工农监察员轮流制，接受工农代表会议的监督。^④ 尽管其思想在之后没有被真正延续落实，但为匈牙利人民共和国、中国等社会主义国家的政治发展提供了重要借鉴。

中国共产党带领广大干部群众对人民监督的理论和实践做出了不懈探索。党的第一代领导人对开创人民监督体系、夯实人民监督根基作出重要贡献。毛泽东的人民监督思想强调“人民至上”与“人民民主”两个基本要素的统一，^⑤ 这源于马克思主义的民主监督理论，以及中国革命斗争的实践和中外历史教训，^⑥ 为建立和完善中国特色社会主义监督体系奠定了基础。^⑦ 之后几代领导人总结经验与教训，持续发展并完善人民监督体系。

在中共苏维埃时期，以毛泽东为主要代表的中国共产党人曾在中央苏区

① 参见王建立：《论中国共产党“人民监督思想”的演进》，《中共成都市委党校学报》2011年第4期，第12页。

② 《列宁选集》第3卷，人民出版社2012年版，第202页。

③ 《列宁全集》第38卷，人民出版社2017年版，第147页。

④ 参见《列宁选集》第4卷，人民出版社2012年版，第780页。

⑤ 参见洪汛：《毛泽东人民监督思想及其实践的再思考》，《廉政文化研究》2018年第3期，第36~42页。

⑥ 参见朱小理、艾政文：《论毛泽东人民监督思想的渊源》，《南昌大学学报》（人文社会科学版）2005年第3期，第36~39页。

⑦ 参见胡松、庄德水：《论毛泽东“让人民来监督政府”思想》，《理论学刊》2007年第10期，第11~16页。

实行全民直接监督。^① 颁布施行组织法、选举法、人民检察制度等各类规则，领导建立工农代表大会，创办工农检查机构，规定工农检查处代表工农和城市贫农的利益，并有权对国家机关人员进行监督。^②

在延安时期，中国共产党探索实行普选制度。选民在坚持自由选举的原则基础上，可以凭借自己的意愿选举代表，在这一制度下，劳动人民创造了不少生动实用的民主实践，仅民主选举就有“数豆豆法”^③ “举拳头法”^④ “烧洞法”^⑤ “背箱法”^⑥ 等各种做法。随着党内整风运动的开展，人民监督一度被推上了高潮，各类贪污腐化案件被揭发检举，官僚主义、形式主义受到批评，乡选制度的运行不断得到改进和完善。

在新中国成立后，从1954年第一届全国人民代表大会召开，人民代表首次产生并监督党和国家的所有机关，到中国共产党领导的多党合作和政治协商制度以民主协商的形式实现人民监督，再到探索建立人民信访制度、人民监察通讯员制度、“两参一改三结合”^⑦ 等，人民监督的发展进入一个新阶段。人民监督在与政治运动相结合后，其遏制腐败的效用得到

① 参见中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》第10册，中央文献出版社2011年版，第572页。

② 参见洪汛：《毛泽东人民监督思想及其实践的再思考》，《廉政文化研究》2018年第3期，第37~38页。

③ 在新中国成立前，在抗日根据地、解放区的广大农村，中国共产党开展了广泛的民主选举活动。当时，绝大多数农民是文盲，为了让他们都能参加选举，中国共产党使用了很多有创意的办法，其中最为人传颂的就是“豆选”，即用豆子代替选票，选民只要把豆子投到自己想选的候选人碗中就可以了，最终以碗中豆子的多少决定谁当选。当时，很多地方流传着这样的歌谣：“金豆豆，银豆豆，豆豆不能随便投；选好人，办好事，投在好人碗里头。”

④ 20世纪50年代河南流行“举拳头、吃馒头”。例如，乡人大要选乡长、副乡长，在选举时代表们举手通过；在选完后吃饭时每位代表发两个馒头、一碗胡辣汤。

⑤ 选民想选谁，就在他的名字下拿香火烧个洞，谁的洞多谁当选。参见方克勤、杨永华、李文彬：《抗日战争时期陕甘宁边区的选举制度》，《人文杂志》1979年第1期，第33~40页。

⑥ 背着流动票箱上门收选票，在选票收齐后，召开大会当众开票。这解决了一些人因为住得远不一定参加投票的问题，保证了投票率。参见卢家骥：《抗战时期陕甘宁边区的民主选举》，《学习与研究》1987年第6期，第58~59页。

⑦ 1960年3月，毛泽东在中共中央批转《鞍山市委关于工业战线上的技术革新和技术革命运动开展情况的报告》的批示中，以苏联经济为鉴戒，对我国社会主义企业的管理工作进行了科学的总结，强调要实行民主管理，实行干部参加劳动，工人参加管理，改革不合理的规章制度，工人群众、领导干部和技术员三结合，即“两参一改三结合”的制度。当时，与苏联的“马钢宪法”（以马格尼托哥尔斯克钢铁联合企业经验为代表的苏联一长制管理方法）相对，毛泽东称之为“鞍钢宪法”。

强化，尤以“三反”“四清”运动为代表。但是，运动治理思维指导下的人民监督，因运动的激烈和无序导致逐渐突破规制的边界，从监督公权力转向监督私域。

在党的八大前后，中国共产党人适应全面建设社会主义的时代要求，对马克思主义的人民监督理论进行了发展与创新。其主要表现有：把人民监督与坚持加强和改善党的领导有机结合；把人民监督视为完成党和国家主要任务的重要保证；坚持党的群众路线，拓展多样化的监督渠道；初步提出加强人民监督的制度建设；等等。^①在党的十一届三中全会以后，党的第二代中央领导集体强调通过法制方式保障人民监督。人民代表大会和人民政协逐步恢复，工会、共青团和妇联等人民群众组织也开始正常活动。《中华人民共和国宪法》、《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》和《中华人民共和国行政监察条例》等法律法规明文规定了公民个体对公权力机关及其工作人员的监督权利。邓小平同志亲自关心和指导各级政府组建监察组织，并以监察部聘请特邀监察员^②作为强化人民监督的新探索；全国各地由专人处理人民监督举报的信访机构相继恢复或新设；基层村（居）民自治中的民主监督权也在对应的组织法颁布后得到实质性恢复和制度保障。^③

自20世纪90年代以来，我们党开始探索人民监督体系的构建工作。《信访条例》的颁布和国家信访局的成立，让人民监督有了可依托的独立实体机构并逐渐步入法制化轨道。《中华人民共和国政府信息公开条例》《党政领导干部选拔任用工作条例》等的印发实施，使人民监督进一步有规可依；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^④不断健全，使人民监督的制度环境更加协同友好和规范化。在此基础上，人民监督被定位为国家监督体系中的重要一席，尝试“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

① 参见冯兆斌、胡松：《中共八大前后邓小平对人民监督理论的发展与创新》，《党史文苑》2006年第10期，第10~13页。

② 1989年监察部印发《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》。

③ 1987年全国人大常委会通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，1989年全国人大常委会通过《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，1998年全国人大常委会通过《中华人民共和国村民委员会组织法》。

④ 参见《胡锦涛文选》第3卷，人民出版社2016年版，第481页。

法监督、群众监督、舆论监督等很好地结合起来”，^①发挥多元监督协同的优势。

自党的十八大以来，新一代中国共产党人始终强调人民监督在治国理政中的重要价值。习近平总书记围绕坚持和完善党和国家监督体系发表了一系列重要论述，对理解新时代共产党人的“人民监督”观具有十分重要的指导性意义。^②

上述人民监督的历史实践是贯穿中国共产党百年光辉历程的一条重要历史线索，为新时代人民监督的理论武装与制度创新奠定了实践基础。

（二）新时代人民监督及体系化内涵

人民监督迄今为止没有一个确切的定义，学术界对其理解五花八门。立足理论溯源，结合民主特点，着重从主客体关系角度理解，笔者认为，人民监督是个体化或组织化的公民依照宪法赋予的权利，对各级党和国家机关及其工作人员开展的直接或间接的监督活动。其中，主体是人民群众，客体是行使公权力的党政机关及其工作人员，实质是人民对公权力的监督。人民监督紧扣“人民性”，意味着人民监督是一个更多从政治角度分类不同监督并考量不同监督之间关系的概念，是一个比群众监督具有更大范畴的概念，包含了紧扣“人民性”的所有直接或间接的以人民群众为监督主体的监督形式和内容。

中国共产党对人民监督的理解日渐深化，其带领中国人民创新人民监督内容以及相关制度安排的努力从未止步。如何将散落在各处的人民监督相关内容汇集到一起并做出系统归纳，成为一项重要的理论研究工作。

党的十九届六中全会决议指出，要“构建以党内监督为主导、各类监督贯通协调的机制，加强对权力运行的制约和监督”。^③党的二十大报告指出：“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，完善权力监督制约机制，以党内监督为主导，促进各类监督贯通协调，让权力在阳光下

① 《胡锦涛总书记“七一”重要讲话学习读本》编写组编：《胡锦涛总书记“七一”重要讲话学习读本》，人民出版社2006年版，第23页。

② 参见中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会、中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于坚持和完善党和国家监督体系论述摘编》，中国方正出版社2022年版。

③ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，人民出版社2021年版，第33页。

运行。”^① 这些重要的党中央正式文本虽然没有对人民监督做出清晰界定，但为总结人民监督的体系化内涵指明了方向。基于前述定义，笔者认为，人民监督是党内监督的重要补充，更是党和国家监督体系的重要组成部分。新时代人民监督内容丰富、自成体系。监督主体有个体化和组织化之分，监督形式有直接监督和间接监督之别。从监督途径考量，包含委托精英式的人大监督、政协民主监督，也包含职能授权式的行政监督，还包含个体监督、基层自治组织集体监督、人民团体监督、群团组织监督、大众传媒监督、群众运动式监督等人民直接监督。人民监督不仅内容丰富多样，而且与党内监督灵活衔接、关系密切。例如，大多数人民团体、群团组织作为党和国家的事业单位组织而存在，该类型监督与党的自我监督有交叉，当组织内成员都是党员的情况下，此类组织的监督和党的自我监督重合。

其中，人大监督是人民监督体系中的重要组成部分，也是加强和改进人民监督的关键。习近平总书记在中央人大工作会议上深刻回答了新时代发展中国特色社会主义民主政治等一系列重大理论和实践问题，^② 并在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上强调“充分发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用”，^③ 为进一步思考人民监督和全过程人民民主的关系提供了指引。人民群众通过各级人大及其常委会，加强对“一府一委两院”执法、监察、司法工作的监督；通过座谈会、问卷调查、网络调研等“开门监督”形式参与人大监督工作，确保法律法规的有效实施和行政权、监察权、审判权、检察权的正确行使。

民主党派和无党派人士在坚持和拥护四项基本原则基础上进行民主监督。在政协组织的各种活动中，参加人民政协的各党派团体和各族各界人士依据政协章程，重点就党和国家重大方针政策和重要决策部署的贯彻落实情况，以提出意见、批评、建议的方式进行协商式监督。1989年，中共中央制定的《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》推动了人民政协的制度化和规范化。1993年，“中

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，《人民日报》2022年10月26日。

② 参见《习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调 坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主》，《人民日报》2021年10月15日。

③ 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的讲话（2024年9月14日）》，《人民日报》2024年9月15日。

国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”被写入宪法序言，标志着基于根本政治制度和基本政治制度的人民监督得到了新的发展。

职能授权式的行政监督是人民监督的一种突出的组织化表现形式。一方面，人民授权的行政部门注重接受人民对行政权力的监督。国家行政机关按照法定的权限、程序和方式，对行政机关自身的组织行为、行政行为进行监督。公民和社会组织通过行政程序法和行政复议法等，行使监督行政机关依法行政的权利。另一方面，审判机关和检察机关依照法定职权和程序对人民授权的国家公权力进行监督。审计机关依法进行审计监督；财政部门根据法律授权进行财会监督；统计部门及负有统计调查职责的相关机关行使统计监督职能，为经济社会发展提供统计保障。这些专门化的监督让人民群众对政府部门及其工作人员的监督有了更加专业化、精准化的制度保障。

社会监督是人民监督权力的直观化体现。公民、法人或者其他组织通过各种方式，对各级国家机关及其组成人员履职情况进行监督，既可以依法申请行政复议、提起行政诉讼，也有权向监察机关检举控告监察对象不依法履职，违反秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守等规定，涉嫌职务违法、职务犯罪行为。保护检举控告人的法律规定不断细化清晰。在基层，村（居）务监督委员会不断建立健全；通过编制村级小微权力清单及健全小微权力监督机制，形成群众监督、村务委员会监督、上级党组织监督等监督体系。^①媒体则主动发挥舆论监督作用，人民群众也被鼓励通过新闻报道和舆论进行社会监督。随着互联网的快速发展，网络在舆论监督中发挥着越来越重要的作用。人民群众在通过特定程序被选任为人民监督员之后，可以对案件公审、公开听证、巡回检察、法律文书宣告送达、案件质量评查、司法规范化检查等提出意见建议，监督人民法院、检察院办案活动。

（三）人民监督在监督大体系中的坐标意义

在社会主义中国，人民监督历来与党内监督相辅相成，党外人民监督和党内自我革命的逻辑互补，人民监督外因与自我革命内因的效果聚合，人民监督他律和自我革命自律的实践同步，揭示了百年大党长盛不衰、风华正茂的奥秘所在，实现了中国共产党破解历史周期率的守正创新。

^① 参见《〈国家人权行动计划（2021—2025年）〉发布》，《人民日报》2021年9月10日。

不仅如此，人民监督和党内监督具有统一性。人民监督和党内监督不仅是内外监督的关系，而且直接反映了中国共产党对党群关系的把握，在做好自我监督的同时，始终以人民为中心，始终以人民满意度为标准。党的群众路线为人民监督体系的建立和完善提供了前提条件和有力保障。中国共产党正是认识到人民群众在管党治党过程中的核心作用，从而将人民监督视为全面从严治党的核心环节。^①中国共产党的性质宗旨及群众路线传统，意味着人民群众对人民民主专政政权的重要价值。作为一个马克思主义执政党，要在领导国家时始终注意防止“公仆变主人”，这就需要让人民群众参与党和政权的管理。

习近平总书记在十九届中央纪委六次全会上指出：“一百年来，党外靠发展人民民主、接受人民监督，内靠全面从严治党、推进自我革命，勇于坚持真理、修正错误，勇于刀刃向内、刮骨疗毒，保证了党长盛不衰、不断发展壮大。”^②党的十九大报告则对几类监督的关系做出体系化表述：“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力。”^③这指明了新时代完善监督体系的基本方向。

党内监督在整个党和国家监督体系中处于首要位置，党内监督又重在政治监督，可以协同人民监督补齐监督短板。党的二十大报告强调：“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系……落实全面从严治党政治责任，用好问责利器。”^④《中国共产党党内监督条例》提出：“建立健全党中央统一领导，党委（党组）全面监督，纪律检查机关专责监督，党的工作部门职能监督，党的基层组织日常监督，党员民主监督的党内监督体系。”重问题导向的巡视监督，在于及时“体检”党组织和党员干部，消解问题；全面派驻纪检组体制，则是完善监督体系，补齐监督短板。在上述制度安排中，党员和普通群众都可以积极配合工作，反映问题线索，提出意见建议，

① 参见李轶楠：《简论人民监督是全面从严治党的核心环节》，《学校党建与思想教育》2016年第21期，第53~55页。

② 《习近平在十九届中央纪委六次全会上发表重要讲话强调 坚持严的主基调不动摇 坚持不懈把全面从严治党向纵深推进》，《人民日报》2022年1月19日。

③ 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（2017年10月18日）》，《人民日报》2017年10月28日。

④ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，《人民日报》2022年10月26日。

实现人民监督与党内监督的协同。

国家监察在本质上属于党和国家的自我监督，推进国家监察体制改革，组建省、市、县监察委员会，继而设立国家监察委员会，是党和国家监督的体系化统合，实现了人民监督在国家监督体系内的制度化嵌入。一方面，国家监察本身打上了“人民性”的深深烙印。监察委员会由人民代表大会产生，代表党和国家对所有行使公权力的公职人员进行监督。另一方面，纪检监察合署办公，把党执纪与国家执法有机贯通起来，打通了党内监督和人民监督之间的一道隔离墙，让人民监督更加便捷和制度化地参与到党和国家的整体监督中。中央纪委、国家监委印发《国家监察委员会特约监察员工作办法》，为增强人民群众对纪委监委和纪检监察干部的广泛监督、提升人民监督水平提供了制度依据。^①

为了让人民监督更好地发挥作用，亟待构建科学合理、有效运行的体制机制，探索构建科学有效的人民监督体系。除了前述广泛多元的人民监督途径，教育、养老、医疗、社保等基本公共服务领域和安全生产、食药安全、生态保护等人民群众反映强烈的突出领域的问题解决，以及安民富民、惠民利民各项政策的落实，都需要加强人民群众在过程监督和结果评价中的民主参与，全方位推进“以人民为中心”的国家改革和建设。

二、把握全过程人民民主与人民监督的关系

在中国政治语境下，民主与治理往往一体两面。这意味着，将人民监督贯穿人民民主的全过程，具体地、现实地体现为人民监督与党和国家各项监督机制协同配合，贯穿民主治理实践的全过程。在把握人民监督在监督大体系中的位置以及人民监督与其他监督的关系中理解人民监督，进一步发现人民监督和全过程人民民主的紧密联系。

（一）保证并完善人民监督是持续发展全过程人民民主的应有之义

全过程人民民主是民主理论创新和民主实践的统一，人民监督贯穿全过程人民民主，一个都不能少。

一是民主主体和领域一个都不能少。全过程人民民主是将“全体人民”都纳入民主过程的民主，最广大人民群众享有最广泛权利是人民民主的显著

^① 参见《中央纪委国家监委印发〈国家监察委员会特约监察员工作办法〉》，https://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201809/t20180902_178929.html，2024年7月21日。

特征，包括脆弱群体、边缘群体在内的全体人民群众都能够在民主生活中行使当家作主的权利。一切权力来自人民，国家的一切事项由人民决定，人民是国家的真正主人；一切制度为了人民，我国根本政治制度和三大基本政治制度保障人民充分享有民主权利。全过程人民民主涵盖国家政治社会生活各方面，大到国家立法，小到家长里短，人民都可以通过这一方式来加以解决。人民监督的体系化内涵成为这一特征的生动注脚。

二是民主环节和流程一个都不能少，人民监督是必不可少的重要一环。强化人民监督是社会主义民主政治建设的重要内容。全过程人民民主是链条齐全、环节完整的民主体系，从立法、行政到社会生活，从中央、地方到基层，都建立了或正在不断完善民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督的相应运行机制，涵盖民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督全过程。全过程人民民主的现实运行，要保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权并落实到人大工作各方面、各环节、全过程，确保党和国家在决策、执行和监督落实各个环节都能听到来自人民的声音。这不仅意味着所有民主环节一个都不少，而且表明人民监督和其他民主环节通过一系列法律和制度安排联结在一起，通过一系列动态运行机制在现实民主政治实践中贯通在一起，使过程民主和结果民主、形式民主和实质民主、直接民主和间接民主实现理论和现实的统一。

正因为如此，全过程人民民主也是讲求流程完整的民主，人民监督贯通始终。全过程人民民主使选举民主和协商民主统一中国民主政治的各领域、各环节，既保障了完整的民主选举程序，又规范了投票表决后的具体治理流程，将民主治理贯穿人民日常政治生活实践的全过程。在各类涉及公共利益的民主选举之前，都会有相应的协商沟通酝酿环节，各类利益相关群体和其他民众针对选举内容和开展选举的相关程序是否需要完善的意见建议都可以得到及时表达。在民主选举之后的政策制定过程和治理过程中，各地纷纷探索了“协商式公共服务”、“体验式监督”和“蹲点式调研监督”等行之有效的做法，当地群众可以借助多元化的途径参与到票决后的公共事务监督之中，不仅生动体现了人民民主的全过程性，而且让人民监督在整个公共事务治理过程中落到实处。

（二）“以人民为中心”的理念统合“监督制约”和“全过程民主”

党的二十大报告强调：“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主……我们要健全人民当家作主制度体系，扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，发挥人民群众积极性、主动性、创造性，巩固

和发展生动活泼、安定团结的政治局面。”^① 全过程人民民主立足主权在民，始终强调以“人民为中心”的“人民性”，人民监督则是人民主权的真实体现。在社会主义条件下人民当家作主，人民作为主权者直接进行属于宪法规定的人民监督。全过程人民民主的广泛、真实和管用需要监督和制约的力量加以保障，以人民为主体、贯穿治理全过程的监督，体现了中国社会主义民主尊重人民主体地位的真实性，也体现了人民监督功能的真实性，增强了民主成果得以有效捍卫的可预期性。

“人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”，^② 由人民依法投票产生人大代表，通过人民代表大会统一行使国家权力、管理国家事务，正确处理事关国家前途命运的一系列重大政治关系。在具体制度实践中，人民代表大会制度将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督有机贯通起来，是践行全过程人民民主的重要渠道。基于此，监督法律的实施是人民代表大会及其常务委员会代表人民行使监督权的主要内容，也是保障全过程人民民主真实、有效的前提。但各级人大的监督作用不局限于此，人民监督一旦运行起来、落到实处，就会衍生无穷的创新智慧。例如，十几年来，浙江省台州市温岭市的干部群众已经习惯在每年人代会召开前后，通过“参与式预算”的方式，会前恳谈、会中审查、会后协助，管好政府“钱袋子”。温岭市各镇人大代表和民众代表分成经济发展、村镇建设、社会事业等多个小组，召开民主恳谈会，初审政府预算草案，提出修改意见；在人代会期间，结合大会审议、专题问询、辩论等多种形式，加强对预算草案的审查，代表5人以上可联名提出预算修正案，经大会主席团审查后提交全体票决，若修正案获得全体代表半数以上支持，政府必须按此修改；在会后成立由5~8名人大代表组成的常设人大财经监督小组，协助监督预算执行并参与来年预算编制。人民监督的不断发展，让中国的反腐倡廉卓有成效，政治生态风清气正，民主成果得以捍卫。

国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督；决策权、执行权、监督权既合理分工又相互协调。在这一政治体制框架下，人民监督的形式和途径不断丰富发展，进一步

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，《人民日报》2022年10月26日。

② 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的讲话（2024年9月14日）》，《人民日报》2024年9月15日。

推动形成全方位的责任政治。

国家信访信息系统联通了全国各级信访机构、9万多个职能部门和乡镇(街道)、41个中央和国家机关部委,并创新群众监督方式,为公民建言献策、表达诉求提供了便捷高效的网络表达平台,保障了公民参与政治的权利。^①

25个省(自治区、直辖市)建立了供人民群众查询执法办案进度和结果的省级执法公开平台,22个省(自治区、直辖市)在网上公开了行政处罚决定文书,17个省(自治区、直辖市)在网上公开了行政复议决定文书。^②各级司法机关会依法及时公开司法依据、程序、结果和裁判文书,公民可以依据法律程序申请旁听法庭审判,可以上网查询所有司法机关的法律裁判文书,公民的知情权得以保障。

公民享有对国家机关和国家工作人员的批评权、建议权以及对其违法失职行为的申诉权、控告权和检举权。同时,通过12345热线、专题听证会、网络问政“直通车”、“领导信箱/留言板”、各部门监督举报和意见征集等方式,人民群众得以充分表达自己的意见建议,落实自身表达权和监督权。中共党员干部以及普通群众可向相关巡视(察)机构“反映问题”。^③党员还拥有党内参加讨论权、建议倡议权和监督权等多项权利。^④

结合上述对人民监督制度的体系化理解,全过程人民民主的价值体现在:在监督主体上明确合一性,避免了人民作为权力所有者的监督缺位;在权力监督客体上突出全面性,避免了权力的“漏督”“空督”;在权力监督方式上注重权利性,避免了因屈从性而产生的“不愿督”“不敢督”;在权力监督流程上强调闭环性,避免了监督的脱节和中断;在权力监督机制上彰显长效性,避免了监督的“一阵风”“走过场”。^⑤

(三) 从全过程人民民主视域规避人民监督的几个理解误区

强调全过程人民民主,绝不等于不再强调民主集中制,人民监督是在民主集中制下有的放矢的监督。提出“全过程人民民主”,并不等同于所有领域和各个方面都只能讨论民主、应用民主,民主的广泛、真实和有效

① 参见中华人民共和国国务院新闻办公室:《为人民谋幸福:新中国人权事业发展70年》,人民出版社2019年版,第28~29页。

② 参见中华人民共和国国务院新闻办公室:《为人民谋幸福:新中国人权事业发展70年》,人民出版社2019年版,第41~42页。

③ 参见《中国共产党巡视工作条例》。

④ 参见《中国共产党党员权利保障条例》。

⑤ 参见朱庆跃:《全过程人民民主在构建权力监督体系中的价值》,《学术界》2022年第11期,第43~50页。

是有前提条件的。中国的人民民主需要在坚持党的领导、人民当家作主和依法治国相统一的政治框架中得到保障，需要在充分发挥社会主义的优越性基础上得到实现。民主集中制可谓中国特色社会主义制度的最大特点。中国的民主贯彻民主集中制原则，既坚持民主基础上的集中，提高决策和执行效率，又坚持集中指导下的民主，保证民意的表达和贯彻。在党的领导下，在国家组织和公共活动中贯彻民主集中制的基本原则，就是各国家机关既充分发扬民主，又有效进行集中，既合理分工，又密切协作，统一高效组织各项事业，凝聚集体智慧，科学群策群力，避免了相互掣肘、内耗严重的现象，形成强大治理合力。人民监督以民主监督的方式贯穿集中过程，确保民主与集中、民主与效率、民主与法治相统一，切实防止和克服了议而不决、决而不行的弊端，显著提升治理效能。倘若只强调集中、不强调民主，国家组织和公共活动失去了人民监督，就可能滑向专制和主观主义。

强调全过程人民民主，也绝不等于以“全过程”的名义虚化和泛化人民民主，不等于虚化和泛化人民监督。“全过程”是“人民民主”的一大特征，但不是其唯一的特征，更非其本质性的特征。中国的民主是人民民主，社会主义民主是中国民主的本质性规定，人民当家作主是中国民主的本质性特征。自2019年11月习近平总书记提出“人民民主是一种全过程的民主”^①以来，对其宣传和学术阐释的热度大幅攀升，其间也出现了将“全过程人民民主”泛化、扩大化、虚化等倾向。第一，模糊了“全过程民主”的特质。有的未准确把握“全过程民主”的要义，没能深刻阐释其特质，而是将“全过程民主”概念泛化，无限扩展其内涵和外延。有的干脆将“全过程民主”等同于社会主义民主，或者直接将“人民民主”替换为“全过程民主”。相应地，人民监督也被泛化为所有的监督类型，或是被虚化为人民民主形式表达上的一种“穿靴戴帽”。第二，过度聚焦“全过程”等形式和程序，忽略了“人民民主”的政治优势。更多借“全过程民主”的新概念漫谈，过度拔高“全链条、各环节、全方位”等程序过程，忽视了人民民主与西式民主的本质性差异，模糊了中国民主的“人民性”特征及政治优势。第三，过度延展“全过程民主”的内涵和外延，以之代替人民民主的其他有效形式。“全过程民主”是对人民民主过程和形式的更精准表述。当前一些宣传阐释文章无限扩大“全过程民主”的范

^① 习近平：《坚持和完善人民代表大会制度 保障人民当家作主》，《求是》2024年第4期，第8页。

围，让读者觉得全过程民主无所不包、无所不能。对究竟什么是“全过程民主”，其在实践中如何实现，有哪些制度性、规范化的程序和举措，则是语焉不详。人民监督作为全过程人民民主的一个重要组成部分，同样面临上述被虚化的危险。人民监督的作用，在泛化民主概念和模糊民主特质的过程中会被有意或无意地弱化或忽视。

为此，第一，理解人民监督需要始终紧扣“人民性”这一政治优势。如前所述，人民监督紧扣的是“人民性”，意味着人民监督是一个比群众监督具有更大范畴的概念，包含了所有直接或间接的以人民群众作为监督主体的监督形式和内容。尤其是中国特色社会主义人民当家作主制度体系，保证了人民能够选举产生他们的根本利益代表，并随时有权按照法定程序撤换和罢免他们，也保证了权力机关的运行始终处于人民群众的监督之下。第二，全过程的人民监督必须在党内民主的带动下才能真正实现。作为主导国家政治进程的执政党，中国共产党的领导切实保证了人民当家作主制度体系得以长效实行，保证了“人民性”始终贯穿包含人民监督在内的民主政治发展全过程。在日常党群互动中，党员政治参与的意识、程度和素养会直接影响人民群众开展监督的主动性和积极性，要将党员干部在党内生活中培养起来的民主意识、民主习惯、民主作风带到各级国家机关和社会生活中，带动人民民主的整体发展，为人民切实有效监督党员干部提供落地空间。

三、进一步完善人民监督，保证全过程人民民主的广泛真实有效

在厘清人民监督内涵的过程中，我们认识到全过程人民民主视域有助于深入理解人民监督的体系化框架和发展空间。人民监督是有效拓展和持续改善全过程人民民主的一个重要突破口。既要促进人民监督的顺利开展，也要保证人民监督不被滥用。人民监督要更多强调“人民性”，但是在现实民主运行过程中，人民群众较少主动、积极、坚决地监督党委政府和领导干部，往往只有遇到切身攸关的事情才会站出来。因此，不仅需要畅通的监督渠道，包括对人民群众监督权的授权来源、人民监督的实现方式等给予充足的财力物力支持和有力的法律与政策支持，而且身处科层制内部的党政组织和领导干部要主动走出办公室，主动向人民群众求教，主动邀请人民群众监督，并将这些做法制度化、规范化、常态化。

结合当前人民监督的发展状况，可以着力从完善人大监督、改进新技术赋能下的人民监督平台等几个方面，统筹各方主体和资源，系统协同开展人民监督，拓展全过程人民民主在实现广泛真实有效上的潜在提升空间。

（一）提升完善人大监督体制机制

用好宪法赋予人大的监督权，实现正确监督、有效监督、依法监督。人民代表大会制度既是我国人民民主专政的政权组织形式，也是我国落实人民监督、真正保障人民当家作主的根本途径和最高形式。党的二十大报告强调，“加强人民当家作主制度保障。坚持和完善我国根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度，拓展民主渠道，丰富民主形式……支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力”。^①十三届全国人大四次会议将“坚持全过程民主”写入修改后的《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》，提出在选举、立法、监督等工作中贯彻全过程民主，坚持开门立法，加强人大常委会及其机构同人民代表的联系，加强人民代表同人民群众的联系。因此，不断完善人大监督制度，充分发挥各级人大的监督作用，是全过程人民民主今后的工作重点和改进方向之一。发挥人大代表监督作用是践行和发展全过程人民民主的内在要求，将“向人民承诺”嵌入人大代表监督机制之中，可以形成“承诺同向协同机制”、“践诺监督内外合力机制”、“加强管理督促整改机制”和“人大常委会代表工作提升机制”之间的内在关联，进而形成有效衔接的人大代表监督机制系统。^②各级人大及其常委会应加强对法律法规实施情况的监督，确保各级“一府一委两院”严格执行人大及其常委会制定的法律法规和做出的决议决定；同时，围绕党中央重大决策部署，聚焦人民群众所思所盼所愿，提高推动解决制约经济社会发展的突出矛盾和问题的能力。

（二）加强改进人民监督新技术平台建设

根据2021年6月发布的《中国共产党尊重和保障人权的伟大实践》白皮书，如何处理好广开言路、民意表达和舆情管控、网络民主监督等关系也是今后需要研究的一个重要问题。以人民网“领导留言板”这一全国性网上群众工作平台为例，近20年来，该平台累计促成450多万项民情民意获

^① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，《人民日报》2022年10月26日。

^② 参见王维国、陈雯雯：《“向人民承诺”嵌入人大代表监督机制的理论构建——基于发展全过程人民民主的分析》，《北京行政学院学报》2022年第2期，第21~29页。

得各地各部门的回应和落实。^①同时，凭借留言公开机制、群众满意度评价机制、平台监督机制和地方合作监督机制，该平台让广大网民群众当家作主，有效实现对党政机关部门工作的人民监督。

利用新技术赋能人民监督，推进全过程人民民主。当前的新兴数字技术在飞速进步的同时也越来越嵌入社会政治领域，凭借其在高效处理数据和打破不同领域边界方面的优势，不断推动民主政治的形态变化和制度革新。在人工智能、大数据、云计算和区块链等新兴数字技术赋能之下，人民监督尤其能够在全过程人民民主各个民主环节和民主领域凸显优势。这些数字技术的一大特点就是强大的数据存储能力、运输能力及交互能力，这对不同主体的相互耦合与协同合作提出了要求，使不同相关群体的参与和合作大大加强。随着各类主体的参与和协作的加强，主体各自所处的不同领域和范围在边界上也不断突破和融汇，这又进一步使更多的信息从封闭或相对封闭走向公开，并且变得更易获取，暗箱操作和独断机制变得越来越困难。这为人民群众开展监督创造了前所未有的便利条件。人民群众诉求得到回应的途径和方法更加丰富多样，为党群沟通开拓新渠道，为党教育引导群众开辟新途径，为党占领思想文化阵地提供新手段，也为党接受人民监督打造新利器。此外，监督反映问题的速度更快，人民群众可监督的领域和对象更广更多，留言回复时效监督、留言办理质量监督等相应监督机制也更加全面和多元。未来可以在先行先试的基础上探索“数字技术+监督”，待逐渐成熟后形成相关制度，再延伸拓展到决策过程及多个治理领域。

总之，作为社会主义民主政治的本质属性，全过程人民民主始终追求优质民主，是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，将选举、协商、决策、管理、监督相融合，将民主和集中相结合，实现民主多样态与民主高效能相统一的高质量民主。人民监督是全过程人民民主的题中应有之义，也是提升全过程人民民主质量的一大突破口。遵循中国式现代化的本质要求，就要在党的二十大精神指引下，按照党的二十届三中全会就健全全过程人民民主制度体系做出的具体安排，积极发展包括人民监督在内的全过程人民民主。找到人民监督这一拓展和完善全过程人民民主的突破口是第一步，其理论框架和实践推进有待更多力量的加入。

(责任编辑：王兴辉)

^① 参见“领导留言版”客户端，<http://liuyan.people.com.cn/>，2024年4月20日。