

论新中国反腐倡廉的逻辑起点与基本思路

——以共同纲领与五四宪法的释读为视角

余 华 陈 静

〔摘要〕 廉洁政治是新生人民政权的基本表征。共同纲领与五四宪法不仅确立了国家机关为人民服务的价值理念，而且更为重要的是，它们着眼于国家权力的合理分工，建立起了国家机关之间的制约监督机制，并通过人民（公民）的监督权及其他基本权利的行使，有效地规范和约束了国家权力，从而为新中国反腐倡廉奠定了坚实的制度基础。当前反腐倡廉建设应珍视共同纲领和五四宪法留给我们的文化遗产尤其是制度遗产，实现宪法文本规范与政治现实的同步和一致。

〔关键词〕 新中国；反腐倡廉；共同纲领；五四宪法

〔中图分类号〕 D602 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000-4769(2014)04-0059-05

现代国家反腐倡廉的顶层设计在很大程度上表现为宪法中反腐倡廉的价值理念和制度安排。新中国成立初期，中国共产党和新生人民政权建构了一套较为完备的法律体系，其中以1949年9月中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称共同纲领）与1954年9月全国人大第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》（简称五四宪法）为核心和主要成就。党的十八大报告指出“以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体，带领全党全国各族人民……成功实现了中国历史上最深刻最伟大的社会变革，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础”^{〔1〕}，共同纲领和五四宪法无疑是这种“根本政治前提和制度基础”的标志性文件。今年是共同纲领颁布65周年、五四宪法颁布60周年，出于对中国政治发展的连续性和反腐倡廉建设的关注，笔者对这两部宪法性文件进行了细而微的研读和分析，发现其中通过权力的制约监督以反腐倡廉的条

款明确具体、特点鲜明、意味深长，对当下反腐倡廉建设的启迪良多。

一、为人民服务是新生的人民政权 反腐倡廉之逻辑起点

新民主主义革命伊始，毛泽东就对中国共产党领导的革命队伍“为了谁、要做什么”进行了深入思考。经过20多年的探索，正如他在张思德追悼会上指出的那样：“我们这个队伍完全是为着解放人民的，是彻底地为人民的利益工作的。”^{〔2〕}在《论联合政府》一文中，毛泽东提出“应该使每个同志明了，共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。”^{〔3〕}一切干部无论职务高低，都是人民的勤务员，都要“全心全意地为人民服务，一刻也不脱离群众；一切从人民的利益出发，而不是从个人或小组的利益出发；向人民负责和向党的领导机关负责的一致

〔作者简介〕 余 华，四川师范大学政治教育学院副教授，四川 成都 610068；

陈 静，四川文化产业职业学院助教，四川 成都 610000。

性：这些就是我们的出发点。”^④ 1948年下半年后，中国革命进入到最后的关键时刻，中国共产党面临着从局部地区执政向全国范围执政的重大转变。在党的七届二中全会上，毛泽东预见革命胜利后党内可能出现的问题，“因为胜利，党内的骄傲情绪，以功臣自居的情绪，停顿起来不求进步的情绪，贪图享乐不愿再过艰苦生活的情绪，可能生长。”“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风。”^⑤ 这些在即将推翻旧制度建立新政权的喜悦和豪情中迸发的强烈忧患意识，为中国共产党全国执政后保持先进性和纯洁性，通过民主法制建设来实行廉洁政治、遏制与防止腐败，做了必要的思想和理论准备。

正是以毛泽东为代表的中国共产党人对全心全意为人民服务的根本宗旨以及新生人民政权存在腐败危险的深刻认识，防止国家权力的滥用或异化成为共同纲领和五四宪法重要的精神指向。共同纲领不仅以立法的形式宣告了新中国的诞生，还确立了新中国人民民主专政的国家性质，“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政”；“中华人民共和国的国家政权属于人民”，^① 在五四宪法中，人民民主更是得到了充分的体现，“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家”；“中华人民共和国的一切权力属于人民。”^② 以上规定措辞清晰、简明，宣布了人民在国家生活、社会生活中的主人翁地位，澄清了新中国政治权力的来源与归属，即各级国家机关的权力源自于人民并归属于人民。各级国家机关工作人员没有任何超越人民利益之外的特殊利益，他们只是权力的行使者，只能作为人民的公仆，合法和正当地行使权力，为人民谋利益，为人民办实事。反之，如果出现滥用权力或以权谋私等腐败现象，就是对人民主权的背离和人民民主的亵渎，最终损害的是人民的根本利益。

共同纲领和五四宪法不仅作出了人民当家作主的政治宣示，而且根据建国初期百废待举的社会情势，秉承艰苦奋斗、始终保持与人民群众血肉联系的革命传统，对国家机关及其工作人员的清正、清廉、清明作出了具体规定。共同纲领第十八条规定“中华人民共和国的一切国家机关，必须厉行廉洁的、朴素的、为人民服务的革命工作作风，严惩贪污，禁止浪费，反对脱离人民群众的官僚主义作风。”五四宪法第十八条规定“一切国家机关工作人员必须效忠人民民主制度，服从宪法和法律，努力为人民

服务。”这是新中国执政者对全国人民作出反腐倡廉的庄严承诺，确立了国家机关及其工作人员为人民服务的施政理念以及厉行廉洁奉公、艰苦朴素的工作作风；表明了要严惩贪污、禁止浪费的坚决态度，这既是对国家机关工作人员的告诫，也是对欲腐化党员干部牟取特殊利益或政治资本的投机分子的警示；要获得广大人民群众的支持，就必须反对脱离人民群众的、与为人民服务背道而驰的官僚主义。这两个条款亦成为当时绝大多数国家机关及其工作人员能够严于律己，经受住环境条件变化的考验，赢得了人民的信任与支持的勤政、廉政的原则和规范。

二、国家权力的合理分工及彼此的制约监督 是新中国反腐倡廉的基本方式

为强调人民在国家中的主体地位，新中国各类各级政权机关的名称前几乎都加上了“人民”二字，如人民政府、人民法院等。共同纲领与五四宪法并没有因此就对国家机关寄予绝对信任，反而对各类各级国家权力和当政者保持着必要的质疑和警惕，基本的制度安排是通过国家权力的合理分解、科学配置，防止权力过度集中，并实现国家机关彼此之间的制约监督。特别是赋予了人大及其常委会、人民监察机关和人民司法机关制约监督的权力，有效规范、约束各类各级国家机关及其工作人员认真履行职责，对打击和预防各国家机关及其工作人员的腐败行为起了重要作用。

1. 新中国成立初期国家权力分工的演进过程

历史经验表明，权力过剩集中往往会导致权力缺乏制约监督，从而出现形形色色的腐败行为。共同纲领为新中国建构了一个过渡性的国家政权体系，即中国人民政治协商会议选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并赋之以行使国家权力的职权；中央人民政府委员会下设各个职能机构，包括政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院及最高人民检察署等，各个机构有明确的分工，分别行使管理国家的权力；各个地方则通过各界人民代表会议和人民政府管理地方事务。五四宪法确立了人大下设“一府两院”的国家机关架构，形成了比较完善的国家政权体系。人民代表大会制度是整个政权体系的基础，人民通过民主选举产生全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，统一掌握、行使国家权力；人民政府、人民法院和人民检察院由同级人民代表大会产生，对同级人大及其常委会负责。在这一新体制中，全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关，中央人民政府即国务院不再拥有立法

① 本文对共同纲领条文的引用均引自中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》（第一册），北京：中央文献出版社，1992年，1-13页。

② 本文对五四宪法条文的引用均引自中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》（第五册），北京：中央文献出版社，1993年，520-542页。

职能，从而改变了共同纲领确立的中央人民政府既立法又执政的体制，实现了国家最高立法权和最高行政权的分立；各级人民法院不再是同级政府的下级部门，独立行使审判权；人民检察院也从人民政府中分离出来，行使检察职能。这样，经过数年的探索和制度化演进，新中国确立了各类各级国家机关的位阶关系和相互关系准则，为彼此之间制约监督提供了前提。

2. 国家机关之间一般意义上的制约监督

为防范权力专断或滥用，最有效的手段就是对国家权力行使进行制约和监督。共同纲领与五四宪法在国家权力合理分工的基础上，确立了中央和地方各个国家机关彼此制约监督的格局。中国人民政治协商会议实际上是由中国共产党、各民主党派和无党派民主人士组成的临时国家权力机关，各党派和无党派人士既共同参与国家事务的决策管理，又相互制约监督。共同纲领第十三条规定“在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权。”需要指出的是，按照共同纲领的规定，中国人民政治协商会议的权力主要包括：制定中央人民政府组织法，选举中央人民政府委员会，赋予中央人民政府行使国家权力的职权以及听取中央人民政府工作报告。由于中国人民政治协商会议和地方各级的各界人民代表会议会期有限，虽然在国家实际政治生活中起到了一定的监督其他国家机关的作用，但对中央人民政府委员会和地方各级人民政府的制约是相当有限的。随着五四宪法的颁布，全国人民代表大会取代中国人民政治协商会议，成为国家最高权力机关，人民政协作为统一战线组织继续存在，继续在政治协商、民主监督方面发挥作用。

五四宪法明确规定全国以及地方各级人民代表大会对同级行政机关、审判机关、检察机关的监督权。首先，全国人大有选举、决定和罢免国家领导人的职权，有监督宪法实施的职权；全国人大常委会有监督国务院、最高人民法院和最高人民检察院工作的职权，有撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令的职权；国务院、最高人民法院、最高人民检察院对全国人大负责并报告工作，在全国人大闭会期间对全国人大常委会负责并报告工作；规定全国人大代表有权向国务院或者国务院各部、各委员会提出质询，受质询的机关必须负责答复。其次，地方各级人民代表大会选举并有权罢免本级人民委员会即人民政府的组成人员；规定了地方各级人大有权改变或者撤销本级人民委员会的不适当的决议和命令等。

3. 人民监察、人民司法机关的设置与履责

预防、惩治国家机关及其工作人员的腐败问题，离不开专门监督机构的设置与履责。共同纲领第十九条第一款规定“在县市以上的各级人民政府内，设人民监察机关，以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责，并

纠举其中之违法失职的机关和人员。”按照这一规定，中央人民政府政务院设人民监察委员会，其任务是监察全国各级国家机关和各种公务人员是否违反国家政策、法律、法令或损害人民及国家的利益，并纠举其中违法失职的机关和人员；接受及处理人民和人民团体对各级国家机关和各种公务人员违法失职行为的控告等。各级监察机关也相继建立起来，仅在1953年4月到1954年4月第三次全国监察工作会议召开前的一年时间里，各级监察机关协同有关部门，对基本建设、生产管理、物资保管、财经制度等各方面的工作进行了六千多次重点检查，查出了大量违章（违法）案件。^{〔6〕}五四宪法颁布后，国务院设立国家监察部，原人民监察委员会的工作移交监察部。

根据共同纲领第十七条关于建立人民司法制度的规定，中央人民政府成立最高人民法院和最高人民检察署，各地也相继成立了地方人民检察机关和人民法院，其中最高人民检察署作为国家的最高检察机关，拥有监督政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院及其工作人员是否严格遵守法律的职权。在参加“三反”、“五反”运动和“新三反”斗争的司法实践中，各地初步形成了由检察机关直接查办贪污盗窃国家财产案件以及国家工作人员严重违法乱纪、侵犯公民民主权利案件的职责划分。五四宪法将人民检察署改称为人民检察院，而人民法院的职能之一就是“三反”、“五反”揭露出来的腐败分子依法审判和定罪量刑，这种对案涉国家机关工作人员的否定性评价，实际是制约监督国家权力的自然结果，也能对其他国家机关工作人员起到震慑和警醒的作用。

三、确认、保障人民（公民）的基本权利和自由是新中国反腐倡廉的重要途径

确认、保障人民（公民）基本权利和自由以制衡国家权力具有充分的逻辑机理和法理依据。所谓基本权利和自由，是指那些标示人民（公民）根本的政治、经济与社会地位的权利，在整个人民（公民）权利体系中处于核心地位。列宁曾说过“宪法就是一张写着人民权利的纸。”^{〔7〕}宪法承认与落实人民（公民）的基本权利和自由，既是对国家机关及其工作人员认真对待、积极维护及保障人民（公民）基本权利和自由的要求，也为国家机关及其工作人员设定了一个不得随意侵入的领地。公民基本权利和自由越多、越有保障，国家机关及其工作人员秉承谨慎、克制的职业操守越是理所当然，他们职务行为的规范性、程序性要求就越高，侵犯公民的生命安全、人身自由及其他合法权利的可能性就越小。反之，国家机关及其工作人员滥用手中的权力而非法攫取利益，人民（公民）的基本权利与自由必然会被践踏和遭受损害。共同纲领和五四宪法关于人民（公民）基本权利和自由的规定及实施，促进了国家机关及其工作人员的清正廉明，有效遏制

了权力滥用而侵害人民（公民）基本权利和自由的行为，为当时以权利制约权力来反腐倡廉提供了宪法依据。

1. 公民基本权利和自由从共同纲领到五四宪法的发展

正如马克思所言，“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”⁽⁸⁾共同纲领在第一章总纲第三、四、五、六、八、九、十九、四十九等条款，规定了各民族均有平等的权利和义务，保护人民的私有财产，人民享有选举权和被选举权以及思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰、示威游行的自由权，男女平等与婚姻自由等，还作出普及教育、提倡国民体育、推广卫生医药事业和保护母亲、婴儿、儿童的健康以及保护报道真实新闻的自由等规定。五四宪法单设“公民的基本权利和义务”一章，用十四个条文赋予公民平等权、选举权与被选举权、财产权、劳动权、休息权、受教育权等权利以及言论、出版、集会、结社、游行、示威、宗教信仰、居住、迁徙、人身、通信的自由，其内容很大程度上超过了共同纲领的规定，尤其是首创了公民在法律上的平等权和经济上的劳动权、休息权和获得物质帮助权。相比共同纲领规定人民基本权利和自由具有政治宣言、意识形态宣示的特点，五四宪法规定公民基本权利和自由的同时，还明确了国家的责任和义务，如国家要为公民享受言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由供给必需的物质上的便利；要逐步扩大劳动就业，改善劳动条件和工资待遇，以保证公民的劳动权利；规定工人和职员的工作时间和休假制度，逐步扩充劳动者休息和休养的物质条件，以保证公民的休息权利；要举办社会保险、社会救济和群众卫生事业，保证劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候有获得物质帮助的权利；要设立并且逐步扩大各种学校和其他文化教育机关，保证公民受教育的权利。这说明五四宪法确定了较完整的基本权利保障体系，为公民的基本权利和自由从纸面走向生活、得到真正实现，迈出了可喜的步伐。

2. 人民（公民）的监督权是新中国反腐倡廉的“对症药”

早在1944年，毛泽东就指出“因为我们是为人民服务的，所以，我们如果有缺点，就不怕别人批评指出。不管是什么人，谁向我们指出都行。只要你说得对，我们就改正。你说的办法对人民有好处，我们就照你的办。”⁽⁹⁾1945年，毛泽东与黄炎培讨论如何摆脱“其兴也勃，其亡也忽”的历史周期率问题时，说“我们已经找到新路。我们能跳出这个周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人负起责来，才不会人亡政息。”⁽¹⁰⁾毛泽东清醒认识到人民群众监督国家机关的重要性，千千万万的普通民众才是真正的英雄，他们的监督可谓无处不在、无所不至，可以集中大多

数人的智慧，发挥大多数人的力量，可以确保国家权力的正确行使。

共同纲领与五四宪法规定了人民（公民）对国家机关及其工作人员的监督权。共同纲领第十九条第二款规定“人民和人民团体有权向人民监察机关或人民司法机关控告任何国家机关和任何公务人员的违法失职行为”，从而明确了人民和人民团体向专门的监督机构揭发、指控的权利。五四宪法第十七条、第九十七条规定“一切国家机关必须依靠人民群众，经常保持同群众的密切联系，倾听群众的意见，接受群众的监督。”“中华人民共和国公民对于任何违法失职的国家机关工作人员，有向各级国家机关提出书面控告或者口头控告的权利，由于国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有取得赔偿的权利”“倾听群众的意见，接受群众的监督”肯定了人民群众批评建议的权利以及一般意义的监督权“向各级国家机关提出控告”包含着既可向中央一级立法、行政、司法机关的控告，也包含着向地方各类机关的控告，既可采用书面的形式，也可采用口头的形式。“有取得赔偿的权利”则明确了公民的取得赔偿权，即公民在基本权利和自由被侵害后，可以借助这一权利获得补救。对于由人民群众选举产生的人大代表，五四宪法还规定“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督，原选举单位有权依照法律规定的程序随时撤换本单位选出的代表”；“省、直辖市、县、设区的市的人民代表大会代表受原选举单位的监督，不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表受选民的监督；地方各级人民代表大会代表的选举单位和选民有权依照法律规定的程序随时撤换自己选出的代表。”选举单位和选民有权撤换代表，实际上明确了人民群众的罢免权。上述规定涵盖了人民（公民）监督权的主要形式和渠道，既有直接决定国家公务人员政治命运的权利（如控告权、罢免权），也有间接影响其政治前途的权利（如批评建议权），还有人民（公民）自身权利受到侵害时依法得到救济、补偿的权利（如取得赔偿权）。如此明确规定人民（公民）的监督权，正是疗治国家机关及其工作人员滥权、贪污腐化的“良药”，能对掌权者进行着有效的抑制和监督。

3. 公民其他基本权利的规定和保障是新中国反腐倡廉的可靠保证

人民（公民）对“政府”的监督权对新中国反腐倡廉具有直接的意义，而人民（公民）的其他基本权利和自由也能在一定程度上起到威慑、约束国家权力的作用。这些权利主要包括以下几个方面：第一，平等权。各民族平等、男女平等、公民在法律上一律平等，那么国家机关及其工作人员贪污腐败就意味着欺骗、失信、享有特权，是不能被接受的。第二，选举权。选举权是人民（公民）对国家机关及其工作人员进行授权的最基本方式，其实质

是人民交出自己的部分权利，并把它转移到自己所信任的、清廉的代表手里，以使真正的人民公仆获得合法掌权的资格，避免腐败分子或可能搞腐败的人执掌国家权力。第三，人身自由权。人民（公民）在法律未禁止或限制的范围内有独立行为而不受他人干涉的权利，不受非法逮捕、拘禁，不被非法剥夺、限制自由及非法搜查身体，这是人民（公民）参加各种社会活动和享受其他基本权利的先决条件。人民（公民）的人身自由被国家机关非法剥夺、限制，往往与国家机关工作人员攫取特权或非法获益相关。保护人民（公民）人身自由的过程，很大程度上也是遏制国家机关工作人员越权、滥权或恣意妄为以牟取私利的过程。

平等权、选举权、人身自由权的真正实现，又有赖于人民（公民）的宗教信仰自由、经济财产、教育文化、意思表达自由、劳动休息等权利的实现。以意思表达自由权为例，人民（公民）享有将所见所闻所思以某种形式表达、传播的权利，此权利包括言论自由，新闻出版自由，集会、结社、游行、示威的自由，而对国家机关及其工作人员加以评论、提出建议甚至揭露他们的腐败行为也是其应有之义。总之，人民（公民）广泛地、直接地参与国家事务、社会生活，通过主张自己独立平等的经济、政治、社会、文化权利，既可使人民（公民）的主张和关注得到尊重和保障，切身利益得到实现和维护，防止受到国家机关及其工作人员的侵害，也可以在已经发生侵害的情况下起到防护作用，阻止进一步的侵害。这对于规范、约束国家权力具有防患于未然的价值。

四、结语

共同纲领与五四宪法是新中国成立初期最基本也是最重要的制度安排，是一切国家机关、社会团体和公民的最

高行为准则，为当时的反腐败斗争提供了宪法依据和制度保障，从而开启了新中国反腐倡廉建设的良好绪端。从1949年至1956年，这两部文件先后得到认真对待和落实，新中国制定颁布了包括《中华人民共和国惩治贪污条例》在内的大量关于廉政建设以及反腐败的政策、法律法规文件，政治生活得以规范运行，腐败分子得以依法惩办，塑造了建国初期的清廉风气。然而随着1956年政治形势的变化，特别是从1957年下半年“反右”斗争扩大化起，五四宪法逐渐被虚置、漠视而逐步淡出国家政治生活。“文革”期间，五四宪法遭到肆意的践踏，国家权力失去了必要的规范和制约，人民民主、人民监督、反腐倡廉进入一个“无法无天”的曲折发展阶段。

共同纲领与五四宪法留给我们国家的政治文化遗产是极为宝贵的，其中反腐倡廉的基本设计为现行宪法即八二宪法所吸纳。八二宪法不是与传统彻底割裂的刻意创造，而是直接奠基于共同纲领和五四宪法。从政治决断意义上看，八二宪法可以说是对五四宪法甚至共同纲领的一种结构性回归。2013年4月，习近平在中央政治局第五次集体学习时指出“我们的先人们早就认识到，反腐倡廉的核心是制约和监督权力。”当今中国反腐倡廉的“语境”与新中国成立之初反腐倡廉的“语境”也大有不同，但“坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。”^{〔11〕}坚持宪法关于反腐倡廉的顶层设计，让宪法文本规范与政治现实运行同步和一致，使宪法设计在实施中享有生命和赢得权威却是至为重要和必要。因此，从反腐倡廉的视角对共同纲领与五四宪法的回溯与反思，不仅仅是对历史的简单整理，而是托旧喻新，寄托了我们对这两部文件确立的清廉中国梦的向往和期待，更是对当今中国反腐倡廉之出路的一种追寻。

〔参考文献〕

- 〔1〕胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告〔R〕. 北京：人民出版社，2012. 10.
- 〔2〕〔3〕〔4〕〔9〕毛泽东选集：第3卷〔M〕. 北京：人民出版社，1991. 1096, 1090, 1094, 1004.
- 〔5〕毛泽东选集：第4卷〔M〕. 北京：人民出版社，1991. 1438-1439.
- 〔6〕中共武汉市纪律检查委员会. 建国初期的纪检监察工作〔EB/OL〕. 中国共产党新闻网，<http://fanfu.people.com.cn/GB/143349/165093/165095/9888570.html>.
- 〔7〕列宁全集：第12卷〔M〕. 北京：人民出版社，1987. 50.
- 〔8〕马克思恩格斯选集：第3卷〔M〕. 北京：人民出版社，1995. 305.
- 〔10〕黄炎培. 八十年来〔M〕. 北京：中国文史出版社，1982. 157.
- 〔11〕本书编写组. 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本〔M〕. 北京：人民出版社，2013. 35.

（责任编辑：石本惠）