

党和国家监督体系:对象、目标 及其实现路径^{〔*〕}

任建明,王 璞

(北京航空航天大学 公共管理学院,北京 100083)

〔摘要〕健全党和国家监督体系是党在长期执政条件下实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的重要制度保障。党和国家监督体系是以公权力作为监督的对象,即实现对党和国家组织机构及其工作人员的监督。监督目标应分解为两个层级,一是任何权力都能置于监督之下的基本目标,二是能够实现良好监督效果的高等目标。从我国监督实践来看,监督工作已取得重要进展,但从整体上看基本目标尚未完全实现。亟须破解“一把手”和同级监督难题,尤其是要解决顶层权力、监督者监督难题。同时,需要经由相应的路径建构与创新来实现权力监督的高等目标,用更加积极稳健的姿态推进民主和法治化建设进程,持续深化政治体制改革,强化纪委监委的监督效能,形成具有中国特色的权力制约和监督体系。

〔关键词〕权力监督;监督体系;监督对象;监督目标

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.07.005

“绝对权力导致绝对腐败”,权力不加限制就会被滥用。强化对公权力的制约和监督,是人类政治文明发展过程中的长期课题和核心线索,是历代政治家、思想家持续思考、不断探索的主题。如何保证公权力始终姓公、必须为公,是中国共产党自成立以来就力图科学、有效地加以解决的时代之问,也是人民群众始终关注的重大政治问题。党全面领导、长期执政,面临的最大挑战就是对权力的有效监督,为跳出历史周期率,

以习近平同志为核心的党中央提出要构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,为新时代开展权力监督工作指明了新方向、提出了新要求。国家权力监督体系是权力监督的多元主体依靠科学完善的监督制度,形成互相配合的完整体系,依法对国家权力的运行进行监督,以保证国家权力规范运行,有效控制权力腐败的综合系统。通过健全党和国家监督体系,加强对权力的制约和监督,可以“把权力关进制度的笼子”,有

作者简介:任建明,管理学博士,北京航空航天大学廉洁研究与教育中心主任、教授、博士生导师,研究方向:政府管理、反腐倡廉工作、公共组织领导等;王璞,北京航空航天大学公共管理学院博士研究生,主要从事廉政建设与基层治理方面的研究。

〔*〕本文系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心(暨北京市社会科学基金)2018年度重大项目“健全党和国家监督体系研究”(18ZDL30)的阶段性成果。

效地预防腐败现象发生。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以巨大的政治勇气、新颖的顶层设计和坚定的决心意志,全面推进权力监督领域的改革,加强党的自身建设,以提高党的执政能力和执政水平,取得了国内公认、全球瞩目的进展和成效。

但与此同时,我国反腐败依然面临着严峻的挑战,我们必须认识到腐蚀和反腐蚀斗争的严峻性、复杂性,以及反腐败斗争的长期性、艰巨性,这背后一个重要的原因就是权力监督上还有一些重大的理论和实践难题有待破解。改革未有终期,下一阶段,制度建设仍需深化。因此明确其聚焦对象及监督目标等方面的内容,是完善党和国家监督体系的“主旨要义”,对推进反腐败工作具有重要的理论价值和实践意义。有鉴于此,本文试图回答党和国家监督体系所聚焦的对象是什么,监督体系的目标是什么,目前阶段监督目标的实现程度如何,及其背后存在何种现实“桎梏”。在此基础上,提出下一阶段进行完善的路径,以期丰富监督理论和加强制度建设提供借鉴与参考。

一、监督体系的组成要素及其监督对象

明确党和国家监督体系的组成要素和对象,是推动监督实践工作的重要前提和现实基础,为监督目标的确立提供了标准和参照。党和国家监督体系实质是由多项监督制度所构成的制度体系,目标指向党和国家权力,是为了实现对党和国家权力的有效监督。政治术语中的监督是基于权力的功能性分权,即按照专业化的职能分工,将国家权力赋予一个对应的权力主体,通过其他主体或者由权力授予者本身对其予以监督;^[1]权力监督则指的是权力主体的外部力量对权力主体的监察、监控和督促。^[2]监督体系、监督、权力监督三个概念或术语虽各有所侧重,但基本含义和现实指向是一致的,故“党和国家监督体系”的对象实指该体系所要监督的对象,根据现实情况可将监督对象分为总体层面的监督

对象、具体维度的监督对象、特殊视角下的监督对象几个方面,分别进行论述。

(一) 总体层面的监督对象

权力产生腐败现象的根本原因,是因为在权力运行的过程中,人的主观性起到了主导作用,缺乏对权力的强制性制约和监督。建立具有中国特色的监督体系是为了让权力在制度的轨道上运行,利用制度的强制性和约束性来监督和制约个人行为,防止腐败行为的出现。简而概之,党和国家监督体系所要监督的总体对象就是公权力,包括一切公权力机关和所有公权力的行使者。基于中国的特殊性,公权力机关包括执政党机关和国家机关两个部分,二者不能混为一谈。这是因为,党是国家的政治领导机关,而非国家公权力组织系统中的一个部分。与此相关,公权力的行使者包括党的领导干部和国家机关工作人员(国家干部)。尽管党的领导干部和国家机关工作人员有一定甚至较大比例的重叠——一个人同时兼具党的领导干部和国家机关工作人员身份,但二者同样不能混同:一是,事实上并没有完全重叠;二是,兼任的方式也有一定的不同;三是,具有党的领导干部的身份意味着该人员担负着重要的领导责任。国家机关,包括国家权力机关、国家行政机关、国家监察机关和国家司法机关。从我国的现实状况来看,公权力是指由党和国家组织机构行使的,并且会落实到组织机构中具体人员的权力。因此,对公权力的监督实际上就是对党和国家组织机构及其工作人员的监督,党和国家监督体系的总体监督对象即是涵盖党和国家组织机构及其工作人员的权力行使者。

国家之权(公权)掌握状况和使用状况直接决定着一个国家、民族的前途和命运,影响着一个王朝、政权的兴衰成败,关系到千万家庭的生产生活。而公权力最大的特性就在于其极易受到腐蚀,极易扩张其作用范围。一旦失去公正性、廉洁性,公权力就会沦为阶级、利益集团和个人攫取财富、打击异己的工具。正是由于公权力的现实性质和具体特性,决定了所有掌握公权力

的机构及其工作人员必须受到严格的监督。《宪法》明确规定:“一切国家机关和国家工作人员必须……接受人民的监督”。《党章》也明确规定:“每个党员,不论职务高低,……不允许有任何不参加党的组织生活、不接受党内外群众监督的特殊党员”。习近平总书记多次强调,要把所有行使公权力的人员纳入统一监督的范围,解决了过去党内监督和国家监察不同步、部分行使公权力人员处于监督之外的问题,实现了对公权力监督和反腐败的全覆盖、无死角。

(二) 监督体系的具体要素和监督对象

党和国家监督体系由一系列监督制度构成,明确监督体系的组成要素是剖析其具体监督对象的基本前提,更是为党和国家监督体系目标的确立提供了基础支撑。

1. 监督要素组成

中国共产党历来重视对权力的监督,不断探索权力制约和监督机制,逐渐形成了比较成熟的权力监督体系,并不断丰富和完善权力监督体系的组成要素。在2010年发布的《中国的反腐败和廉政建设》白皮书中将党内监督、人大监督、政府内部监督、政协民主监督、司法监督、公民监督和舆论监督七个方面作为监督体系的组成要素。十八届四中全会中提出八大监督要素理念,即“加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设”。十八届中央纪委六次全会要求“把党内监督同国家监察、群众监督结合起来,同法律监督、民主监督、审计监督、司法监督、舆论监督等协调起来”,首次将“国家监察”要素纳入监督体系中来。十九届四中全会更是以重点“笔墨”提出“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,发挥审计监督、统计监督职能作用”。党的文件及相关法规为概述监督体系的内容边界和要素构成提供了权威性指导,基于现有的研究和我国的国情,可将党和国家监督体系归纳为三大方面,即党内监督体系、国家监督体系、社会监督体系,具体又涵盖了党内监

督、人大监督、国家监察、审计监督、司法监督、民主监督、舆论监督等方面的监督要素。党和国家监督体系各要素之间的具体逻辑关联,是以党内监督为核心统领,以民主监督为基础,将人大监督、国家监察、审计监督、司法监督、舆论监督作为支撑的立体监督结构。^[3]

2. 具体的监督对象

界定党和国家监督体系的具体组成部分所针对的监督对象,对其进行梳理和甄别,与监督体系总体对象形成呼应,才能建构完整的党和国家监督体系的监督对象。鉴于民主监督和舆论监督与上文的总体监督目标相一致,下文不再对此部分进行赘述。

(1) 党内监督的对象

关于党内监督的监督对象,《党章》作出了统领性的概述:“加强对党的领导机关和党员领导干部特别是主要领导干部的监督”。2016年出台的《中国共产党党内监督条例》对党内监督对象进行了补充性的规定,其中第三条规定了“党内监督没有禁区、没有例外”。第六条规定了“党内监督的重点对象是党的领导机关和领导干部特别是主要领导干部”。从党的权威性文件中可以发现,各级党组织和全体党员都是监督对象,但重点监督对象是党的领导机关和党员领导干部尤其是主要领导干部。实际上,根据党全面领导原则,党的监督对象还不能仅局限于党内,党应当对全国、全社会负有监督责任,这意味着党内监督的对象还应该延伸到整个国家和社会。需要说明的是,本文所提到的党和国家监督体系的监督对象应当限定于公权力机关和公权力的行使者,由此来看,将党内监督对象聚焦于党的领导机关和党员领导干部是契合发展实际的。

(2) 人大监督的对象

我国《宪法》对人大监督对象作出了权威规定:“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”。第六十七条规定:“全国人民代表大会常务委员会监督国务院、中央军事委员会、国家监

察委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作”。同时《中华人民共和国监察法》中明确规定：“国家监察委员会由全国人民代表大会产生”，“各级监察委员会应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督”。因此依据现有的法律制度可知，人大监督的对象包括所有国家公权力的行使者，包括各级行政部门、司法部门、监察部门，以及行使公权力的社会组织和社会自治组织。^[4]

(3) 国家监察的对象

《宪法》的修改和《中华人民共和国监察法》的出台使得国家监察体制改革成果以法律的形式确定了下来，监察委员会成为与政府、法院、检察院平行的宪法性国家机关，“一府一委两院”的格局正式形成。随着国家监察体制改革的完成，国家监察取代行政监察，实现了监察对象由“狭义政府”到“广义政府”公职人员的转变。^[5]

经由改革，监察机关转变为行使国家监察职能的专责机关，依法对所有行使公权力的公职人员进行监察（即监督），因此国家监察的监督对象即是所有行使公权力的公职人员。《中华人民共和国监察法》中更是明确规定了监察机关的六类监察对象，不仅包括国家机关的工作人员，还囊括了国企、事业单位、基层群众性自治组织中的部分人员。

尽管新的法律在推进公职人员监督全覆盖方面取得了重大进展，但在界定监督对象及其范围方面还存在着一定的缺漏，如尚未将公职人员以外，但可能存在腐败问题的各类人员纳入监督范畴中来，尤其未对非管理职责的人员进行有效监督界定。因此，未来应该将所有可能存在腐败的人员都纳入监察部门的监督范围之内，应当跳出“公权力”或“公职人员”的传统思维局限，从而真正实现监督全覆盖以及反腐败全覆盖的目标。^[6]

(4) 司法监督的对象

我国《宪法》对司法监督对象作出了权威规定：“最高人民法院监督地方各级人民法院和专

门人民法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作”，“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。宪法中强调了法院的审判权和检察机关的检察权。宪法规定了我国的司法体制，即审判权由人民法院行使，检察权由人民检察院行使，其目的是为了保障公权力的合法运用，保障公职人员依法依规行使职权。我国的司法机关是人民法院和人民检察院，我国的司法监督指的是人民法院的监督和人民检察院的监督，司法监督的功能是规范权力，使其在法律法规设计的框架内行使，司法监督是指法院和检察院依照法定职权与法定程序对国家行政机关与其他国家机关及其工作人员所进行的监督活动。简而言之，司法监督的对象是包括司法机关本身在内的各国家机关及其工作人员，监督的内容是国家机关具体行政行为和国家机关工作人员在行使职权过程中出现的违法、越权、侵权、滥用职权等行为。

(5) 审计监督的对象

《中华人民共和国审计法》和《关于加强审计工作的意见》中规定了审计监督是指审计单位依法审核检查国家行政机关及企事业单位的财政财务收支活动、经济效益和遵纪守法情况。审计监督的基本职责是对公共资金和资产在使用和配置环节的规范性和秩序性进行监督，尤其是要避免在公共事务活动中发生权力设租和寻租问题。因此，只要是使用和管理公共资产、公共资源和公共资金的机构，以及负有经济责任的领导干部，都必须接受审计机关的监督。^[7]因此，审计监督的对象涵盖所有管理使用公共资金、国有资产与国有资源的党政机关和国有企事业单位，^[8]以及履行经济责任的党政机关、事业单位的主要领导干部和国有企业负责人。

(三) 特殊视角下的监督对象

孟德斯鸠在《论法的精神》中提出：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方为止。”^[9]在政治权力架构和分配中，监督

权是制约和控制决策权、执行权的核心手段和方式。然而,监督权本身也是一种政治权力,亦具备公权力的性质和特征,同样有被滥用的风险。由于监督权特殊的属性和特征,一旦失控便会对执政者自身的廉洁性和纯洁性产生严重的负面影响。在我国,由于监督权滥用风险在较长时间内被忽视,导致对监督者的监督成为一个突出问题。^[10]因此,党和国家监督体系的监督对象不仅应当包括公权力部门和行使公权力的人员,还应当包括公权力部门中专门承担监督职能的机构和人员,这在当代中国具有十分重要的现实意义。^[11]一些监督“死角”或“灯下黑”现象正发生于后者,尤其是发生在党的纪检机关、国家监察机关、司法机关及其工作人员中。

特殊视角下的监督对象即是将公权力中的“监督者”列为被监督的对象。有鉴于国家监察体制改革后,纪检机关和监察机关继续合署办公,且整合程度更为彻底,因此,对纪检监察的监督,就是将纪检监察机关及其工作人员列为监督对象,进行监督。同时,对司法监督的监督是指,将人民法院和人民检察院及其工作人员列为监督对象,实施监督。

二、党和国家监督体系的监督目标

理论体系是为了实现最终目标服务的,目标是行动的指南和方向。监督理论的目标是能够在监督体系实践的过程中为其提供科学的理论依据。要建立科学的监督体系,首先应当明确科学、细化的监督目标。仅从抽象的理论层面来看,权力监督的目标似乎是一个不需要探究和回答的问题。很显然,权力监督的目标应当就是“把权力关进制度的笼子”,或说“管住权力”。然而,从人类权力监督实践的实际发展历程角度来看,这个目标还不够精准和细致,亟须对其进行进一步解读和诠释。

在封建专制时代,权力根本得不到监督,已经成为人们的普遍共识。人类文明进入到近现代以来,尽管在权力监督实践中实现了重大飞

跃,但迄今为止,监督效果仍是相对有限的。之所以说实现了重大飞跃,是因为一些国家已经能够把所有权力都关进制度的笼子里,使得任性的权力得到了刚性的约束。可是,即便是在这些国家,权力监督的效果也是相对有限的,甚至严重的腐败案例仍时有发生。有鉴于此,本文提出两个阶段或者说两个层级的权力监督目标,即基本目标和高等目标。前者聚焦于权力能不能得到监督的问题,是否有监督“对象”依然能置身于监督的“笼子”之外,实现了这个阶段的目标意味着任何权力都不可以任性而为,这属于相对较低的水平,故称之为基本目标或初级目标。而后者则立足于权力监督能否取得良好效果,即不仅能够把所有权力都管住,而且监督的最终效果是好的,属于优良水平,故称之为高等目标。从权力监督的结果或成效角度来说,基本目标对应的是“能不能”的问题,而高等目标则对应的是“好不好”的问题。下面分别对该两个阶段的监督目标予以阐述。

(一) 监督体系构建的基本目标

从人类文明史来看,基本目标的实现也是十分不易的。换句话说,实现了权力监督的基本目标也是一个巨大的进步,人类为此经历了漫长的时间,并进行了长期的努力。依照历史唯物主义的观点,公共权力产生于原始社会的氏族组织,从其诞生之时起,就与生俱来地蕴含着难以消除的内在矛盾,这就是公共权力被社会整体所有与被社会中少数人占有之间的矛盾。在专制社会,这种矛盾似乎一度销声匿迹,但是,并不是通过全体人民共同行使权力的方式“消灭”的,而是通过将公共权力“绝对集中”来实现的,权力根本得不到监督。在专制时代,由于缺乏监督机制,专制统治得以被固定和强化,因此无法有效地制约和监督权力,使得权力行使脱离“正轨”,出现权力异化的现象,导致权力肆意扩张,造成专制时代“终身制”和“世袭制”的出现。这也正是权力滥用、政治腐败黑暗的源头,引发了一系列的问题。这种公权力普遍缺乏监督的状况延

续了数千年之久,一直到了近现代才开始有所改观,才显露出实现基本目标的“曙光”。

人类文明进入到近现代以来,公共权力的内在矛盾不仅没有伴随着文明程度的提高而消失,反而有加剧的趋势,但这也促进了对公共权力制约和监督的发展。近现代以来,从一些西方国家开始,权力监督的实践实现了重大飞跃。一方面,在“空间维度”上,通过法律明确规定和制度建构等方法给权力划出边界,用分权制衡的办法监管权力,用程序法定的方式动态防范权力的肆意妄为;另一方面,在“时间维度”上,通过岗位轮换制、任期制、合议庭制、临时委员会等一系列具体制度,实现了对权力的监督和制约。简而言之,与专制时代比,近现代社会通过制度的形式实现了对权力的监督,使得政治效能和民主状况得到大幅的改善。一些国家已率先实现了权力监督的基本目标,国家元首、总统、首相这类过去绝对不可能受到监督的权力核心,都能被关进制度的“笼子”里。政治文明演进史充分凸显了在“能不能”的层面实现对权力监督的巨大进步意义。

只要在未能对所有权力都实现监督的情况下,便可能会出现“蚁穴效应”,使千里堤坝尽毁。以封建社会为例,即使是最好的监督体系,也不能监督到皇帝。即便是皇帝一人在监督笼子之外,一旦皇帝本人的自律丧失,所有受到皇帝庇佑的人就都可逃避监督,甚至所有公权力很快都会失去监督,腐败横行,使得整个政权迅速走到“历史周期率”的终点。这充分说明了对全部权力实现监督即实现权力监督基本目标的现实重要性。因此,权力监督的基本目标或初级目标,是指对所有的权力都能够实现监督,也就是说不存在任何行使公权力的组织或个人不受监督的情况。

(二) 监督体系构建的高等目标

“好与不好”的高等目标和“能与不能”的基本目标之间有着质的差别。具体来说,高等目标要求不仅要做到将全部的权力纳入监督系统,而且要通过监督工作的施行,促使公权力行使者具

备德才兼备的时代要求,即不仅要践行习近平总书记提出的“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”等关于“德”方面的工作要求,^[12]又要突出“工作上有本事”等关于“才”方面的内在要求,^[13]最终落脚于实际工作效能,开展契合中国国情的制度反腐败工作。

通过考察人类迄今为止权力监督基本目标的实现情况,就可看出设置权力监督高等目标的必要性和重要性。就目前而言,有一些国家已经实现了权力监督的基本目标。但是,却鲜有实现高等目标的国家。学术界普遍认为美国和韩国在一定程度上实现了对权力监督的基本目标,美国始终自称为民主国家的典范,极力推崇其所谓的“三权分立”制度。客观来看,美国的确是最早实现权力监督基本目标的国家之一。可是,美国的腐败尤其是政治腐败,却是相当严重的。美国主要有两类政治腐败,一是选举过程中的政治献金,二是围绕立法活动的院外游说。可以看出,其实美国离实现权力监督的高等目标仍有很大的差距,而且短期内还看不到消弭该差距的可能。因为这些政治腐败已经被制度化了,变成了“制度性的腐败”。韩国是一个东亚国家,受传统东方文明影响比较深。但是,战后韩国通过快速的现代化和民主化,较快实现了权力监督的基本目标。实行总统民选以来,韩国多任总统本人或其家属、亲信因涉嫌腐败问题皆受到指控和严惩,这说明,即使是位高权重的总统,只要滥用权力并且产生腐败,同样会受到查处,这正是韩国实现了权力监督基本目标最强有力的证据。可这些总统腐败的案例,从另一个角度也恰恰说明了韩国在实现权力监督目标上的有限性。作为权力中心的总统,偏偏成为腐败的最高风险人群,甚至无一善终,这说明,韩国离实现权力监督的高等目标,仍有很大的差距。高等目标实现意味着,作为顶层权力行使者的总统,须成为廉洁奉公的典范,而不是腐败的样板。

美国和韩国的例子说明,权力监督的基本目标和高等目标是两回事,二者之间还有很大的差

别或质的不同。这也说明,在基本目标之外,设置权力监督的高等目标是必要的和重要的。从全人类权力监督实践的发展历程来看,要实现权力监督的高等目标,恐怕还是“将来时”,这一极富挑战性的目标和难题,还要留待未来去实现和破解。

三、监督实践析论

目前,我国的监督体系正在朝力量集中、体制完备的方向发展,已经初步形成了以法律制度为基础,内外结合的监督体系,基本形成了党内监督、国家监察与社会监督相互配合、各司其职、优势互补的监督体系,正逐步实现“把权力关进制度的笼子”的目标,但从整体来看仍存在一定的现实性问题,距离权力监督的基本目标还有一步之遥。

(一)在实现监督目标上的进展

十八大以来,党和国家监督体系得以完善,监督工作也取得了一定的进展,尤其是在党内监督、国家监察,以及对监督者监督等方面,改革更加锐意精进,使得容易任性而为的权力在很大程度上受到了制约。

1. 党内监督改革进展

党的十八大以来,党内监督取得的重大发展,主要表现在以下几个方面。一是,提出并强化了“两个责任”。二是,巡视监督确实发挥出了“利剑”作用。三是,纪委专责监督效果增强。四是,实现了纪委派驻机构的全覆盖。通过制度层面的变革,促使党内监督取得了显著的成效,尤其是纪委监督效果更为明显。纪委“双重领导”体制上的改革突破,推动了纪检部门的向上垂直,使得省级和省级以下地方纪委的独立性和权威性得到加强,其监督同级党委的力度得到明显提升,同时,由上级纪委监督省级和省级以下党委的力度也得到明显提升,基层权力受到了有效的制约。

2. 国家监察改革析论

党的十八大以来,我国监察体制进行了全面

深入的改革,新建立的国家监察体制显著地提升了对国家权力监督的效力。第一,调整隶属关系的改革,显著提升了监察机关的权威性和独立性,促进了国家权力结构的合理化,提升了监督工作的有效性。第二,整合监督机构的改革,实现了国家监督权力和资源的统筹,监察机关和纪委机关合署办公,显著提升了反腐败和权力监督的效率。第三,扩展了国家监察的监督对象,将绝大部分“行使公权力的公职人员”都纳入监督范围。

3. 对监督者的监督进展

纪检监察干部既是监督的主体,同时也是被监督的对象。监督部门权力过大,如不对其进行有效的监督,便会导致腐败现象的发生。为避免此类现象的发生,党和国家对如何监督纪检监察部门进行了长期的探索,取得了一定的进展,主要是针对纪检监察部门的自我监督和组织监督体系进行了完善:不断强化自我监督的意识,从制度层面加强上级纪检监察部门对下级纪检监察部门的监督工作;构建内部监督机构,使内部监督成为正式制度,以克服监督信息不对称性,强化纪检监察机关内部权力的监督制衡;建立了内部制约机制和监督程序,中纪委七次全会审议通过的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》,为内部制约机制以及相关工作流程的建立和规范提供了基础,为开展内部监督提供了重要的支撑保障。另外,针对司法部门的监督工作也取得了一定的进展,转变了对司法部门的监督理念,并构建了配套的制度法规,通过完善冤假错案的纠正以及追责机制,健全监察部门与司法部门之间的互相监督制度,在一定程度上加强了对司法部门的监督。

(二)监督实践中存在的不足

通过梳理分析可以看出,十八大以来,各项监督制度都取得了不同程度的发展,但从权力监督的实际情况来看,我国尚未完全实现权力监督的基本目标,从整体层面来看仍存在一定的不足。具体来说,突出体现在以下三个方面。

第一,对省部级以上的“顶层权力”缺乏强有力的监督制度,还需要继续探索和破解。在党和国家现有的监督体系中,自上而下的组织监督是最有力的。追究“两个责任”、纪检“双重领导”体制改革、巡视监督、派驻监督,主要变化都体现在组织监督方面,但组织监督覆盖顶层权力的难度较大,难以有效适用于监督顶层权力。

第二,对“一把手”进行监督是第二类权力监督的难点。权力过度集中,同级监督软、外部监督难以触及是导致“一把手”监督难的主要原因,造成了现实中对于“一把手”的监督往往处于“空”“虚”“弱”的失衡状态。

第三,对监督者的监督是另一类权力监督难点。由于监督监督者理念产生较晚,监督制度建设还处于早期阶段,现有监督制度主要是以内部监督和自我监督为主,缺乏外部监督,这都导致了监督者仍难以进行强有力的监督。

简而概之,我国权力监督工作取得了一定的进展,但尚未实现对所有权力的监督,也就是说,权力监督的基本目标还未完全实现。实现初级阶段的监督目标仍是未来一个时期的首要任务,仍需从理念更新和制度突破上作出努力。

(三)实现监督目标的难点

理念是行动的先导,唯有突破理念层面的束缚,进而推动科学有效的制度建设,才能实现权力制约和监督目标。中华文明历史悠久,5000多年绵延不绝,在长期的文明和政治的演进过程中,中国形成了一些独特的权力监督思维和理念,对今天的政治生态以及监督体系建构都产生着巨大的影响。因此,通过对传统监督思维的剖析,从思维层面上分析形成权力监督难点的原因,具有重要的现实意义。

1. 重视单向监督,缺乏双向制约理念

权力制约的核心在于权力主体的结构性分离,产生于分权,是一种双向甚至多向的关系。而权力监督则产生于授权,是主体对客体的一种单向监督行为。^[14]纵观我国数千年的封建社会历史,在长期的封建专制体制下,基本上只有一

种自上而下的单向监督制度。在这种制度下,所有监督机构和相关官员都代表皇权,并对皇权负责。传统社会中,监督的权力源于皇权,监督者的地位及其“优越性”必然导致监督具有单向性,即由一方监督另一方,被监督者无权反监督对方,抑或说是上位对下位、权威者对非权威者的纵向、单向性监督。

封建社会监督权力的“特性”和阶级性,是影响双向制约制度建设的重要原因。在这种监督制度的长期实践过程中,我们逐渐形成了一种自上而下的单向监督思维,并对这种单向监督思维高度重视且过度依赖。同时,这种监督思维具有强大的惯性,即便在当代中国仍有一定的影响,导致我们在制度设计过程中往往会忽视双向制约理念,对其缺乏应有的重视程度。这种监督思维,亦会对监督制度的完善和监督工作效能的提升带来负面影响。

2. 强调组织监督,忽视民主监督

用现代概念来表述,古代中国的监督制度都属于组织监督,如御史制度、巡抚制度等都是典型的代表,而且高度发达。组织监督以“上层”赋权的形式进行,监督机关层层设置、权力层层下达、监督者层层向上级负责——完全是以行政的方式运作,监督形式也以自上而下的组织监督模式为主。同时,组织监督机构和人员皆隶属于国家权力机构,并对上级负责。长此以往,便形成了一种深厚的组织监督思维。

历史上权力监督制度设立之初的本意,其实包含了自上而下和自下而上这两种监督理路,但是最终却演变为自上而下的单向型监督工具。随着内部分权机制的施行,应由民众掌握的部分监督权也逐渐转移到政府内部授权的谏官或巡视大臣手中,导致享有监督权的群体成为少数。在此情形下,民众对国家、政府只有服从的义务,而没有参与监督的实质性权力。传统社会中,可以说不存在民众对国家权力进行监督的关系,甚至相互之间的作用关系都几乎不存在,民主监督制度长期处于“空白”状态。民众难以对权力进

行“实质性”的监督,长此以往其民主监督意识愈发淡薄。这种思维在今天仍有一定的影响,即过度强调组织监督思维,忽略了民主监督的重要现实价值,导致对公权力监督制约的“层级性”局限相对突出,难以对组织监督形成有效“补充”,抑制了监督工作实效,阻滞了反腐败斗争向纵深发展。

3. 重视自身监督,忽视外部监督

在中国漫长的文明历史进程中,对公权力的监督主要都依赖于自我监督和内部监督,制度设计也是围绕自身监督为核心展开的。像朝议制度、谏诤制度和巡视制度等,都是以加强国家内部监督为重点,诉诸权力机构内部的自我监督、自我约束来规避权力滥用风险。从历史的经验来看,由于制度设计中缺少外部监督的配合,内部监督机制难以对权力形成有效的约束,权力滥用、腐败横行的事实数不胜数。受限于封建社会不均衡的等级关系、传统官本位思想,以及等级观念等因素的影响,权力监督主体往往责任意识淡薄,甚至存在“官官相护”的现象,异体监督难以参与到对权力监督的过程中来,这也便促成了外部监督意识缺位的社会现实。

4. 重视对被监督者的监督,忽视对监督者的监督

这个监督理念的形成与单向监督思维有着直接关系。自古以来,依照单向监督思维,无论设立何种监督机构或监督官员,其使命都是对监督对象的监督,而基本不会考虑对监督者的监督。即便有一些考虑,也只是通过对监督官员进行严格选拔,并希望凭借其自律起到自我监督的作用,而没有设计出任何外部的、具体的监督制度。长此以往,就形成了强调对被监督者的监督,而忽视对监督者的监督这样的惯性思维。例如,古代的监督机构如御史台、都察院等,以及朝议、谏诤和巡察等制度,都只有对被监督者进行监督的内容,对监督机构及其官员的监督“谈之甚少”,对传统政治体系中扮演最大的“监督角色”的皇权在监督方面更是讳莫如深。忽略对监

督者的监督同样容易导致职权滥用、寻租腐败等违法乱纪问题的发生。^[15]手持权力监督的“达摩克利斯之剑”的监督者,在缺少刚性监督的情况下,就容易发生大量滥用职权、任性而为、渎职腐败的现象。这种传统监督思维在今天仍有很大的市场,导致较长时间以来,我们都缺乏监督监督者的理念,即便后来有了这样的理念,但在实际执行过程中仍缺乏外部的监督制度设计。

四、创新监督体系的路径思考

当前我国监督体系建设受传统监督思维等的影响,在制度设计层面还存在一些短板,有鉴于此,须打破传统监督观念的束缚,以制度建设为工作抓手,尽快补齐短板以实现基本目标,融合创新以实现高等目标。

(一) 尽快补齐短板以实现基本目标

实现基本目标,意味着必须要补上三个监督短板,即破解顶层权力、“一把手”、监督者监督难题。

1. 破解“一把手”监督难题

要实现“一把手”的监督,需要从转变意识,创新权力结构及运行机制,健全党内监督制度、社会监督制度等方面实现新的突破。首先,要转变意识或思维。为此须加强对党政“一把手”的德治和法治教育,增强其思想自觉和行动自觉,^[16]促使其自觉接受党组织和人民群众的监督。其次,创新权力结构及运行机制。可考虑建立以党代会为权力中心的党内领导制度,建立党的代表大会常任制,形成党代会领导下的党内决策权、执行权、监督权适度分离相互制约相互协调的权力结构和运行机制;^[17]围绕“一把手”的用人权、决策权、财经权和管理权等重要权力,一方面必须明确其权力内容和边界,另一方面也可考虑推广一些地方先后试行过的“一把手”“不直接分管”做法,形成“副职分管、正职监管、集体领导、民主决策”的权力制衡机制。^[18]再次,完善党内监督制度。通过落实上级监督、强化同级监督、持续深入强化巡视和派驻制度,将对党

政“一把手”的监督作为上级巡视和巡察工作组的工作重点,以切实加强监督力。最后,创新和完善外部监督制度。外部监督具有同体监督所不具备的优越性。因此,应当通过法律形式来保障和明确外部监督的内容、程序,同时提高政务信息的透明度,以保障民主监督、舆论监督等的有效性。

2. 克服监督“盲点”以有效监督顶层权力

在顶层权力监督方面,由于组织监督存在一定的局限性,因而必须诉诸同级监督和民主监督等监督制度。从现实性角度考虑,由于民主监督一时还不会有实质性发展,难以对顶层权力形成实质性监督,因此就只有重点发挥同级监督的作用。为此,可考虑对党的全国代表大会、中央委员会、中央纪律检查委员会等机构进行针对性的制度建构和机制安排,可以规定党的全国代表大会是党内唯一的最高领导机构主要负责决策,中央委员会主要负责执行和工作层面的决策,而中央纪律检查委员会专责监督。^[19]中央委员会和中央纪律检查委员会分别向党的全国代表大会负责,两者间应不再保留基于“双重领导”体制规定而形成的领导与被领导关系,弱化同级监督的阻碍,以更好地发挥出同级监督的效力。

3. 加强对监督者的监督

为破解监督者监督难题,可借鉴我国香港对廉政公署实施监督的实践经验,即采取外部和内部监督优势互补、协同合作的制度设计逻辑:外部监督由行政长官监督、立法会监督、外部咨询委员会监督、舆论监督,以及调查、检控和裁判权之间的分权制衡等方面组成;内部监督由严格的保密制度、高标准的诚信管理、设立内部调查和监察单位、施行约束和激励并重的人事管理制度等方面组成。香港地区通过这套科学、严密的监督制度,实现了对监督者的有效监督。

结合内地情况,借鉴香港经验,提出以下几个建议。首先,要进一步发展内部监督制度和机制。包括加强内部监督机构的独立性和能力建设,建立严格的诚信管理制度,施行严格的工作

信息保密制度。其次,要大力发展外部监督制度。包括着力推进党代会和人大分别对党和国家内部的“监督者”实施针对性的、常态化的监督;通过制度明晰群众监督内容、监督方式、监督程序;政务公开的媒介和方式应多样化,大力运用“数字”工具,创新监督形式,打破信息壁垒,确保社会监督发挥作用并能及时获得回应,推动监督权在阳光下运行,避免“灯下黑”现象的发生。

(二) 融合创新以实现高等目标

放眼全球,权力监督高等目标的实现依然还是一项充满挑战性的任务。尽管如此,作为中国共产党领导的社会主义大国,我国也需尽早把实现高等目标提上日程。

首先,要充分吸取外国的教训。值得重点吸取的教训包括:美国金钱民主、利益集团“俘获”国家(state capture)造成严重政治腐败的教训,美国实施多种分权且过度强调平衡而造成处处掣肘以至于严重损害权力运行效率的教训,韩国财阀政治导致总统腐败高发的教训等。倘若掉进这些陷阱,不仅会阻碍权力监督高等目标的实现,还会对国家和社会造成很大损害。其次,要充分借鉴难得的外国经验。在实现权力监督高等目标的实践方面,新加坡可作为一个为数不多的样板。经过人民行动党多年的探索、创造和治理,新加坡已成为全球最清廉的国家之一。究其原因,主要在于新加坡建立健全了有效的权力制约与监督机制。概括来说,包括:(1)从权力来源上对公共权力形成制度约束,即通过实行具有新加坡特色的民主选举制度,建立起公民对于执政党和国家权力的有效监督制度;(2)建成高度发展的、一流的、良好的法治社会,从而对公共权力运行构成强有力的规范;(3)重视专门监督建设,贪污调查局是新加坡的专门监督机构,通过保障其独立性,重视其专业能力建设,从而使得该机构成为一个卓越的反腐败和权力监督机构,发挥了不可替代的监督作用;(4)不断强化服务人民的政治意愿(political will)和社会文化价值

建设,人民行动党自创建以来,就将公共服务和公共价值列为其核心价值,并且十分强调领袖的率先垂范。50多年来,该核心价值始终得以坚守。纵观一些国家和政党,正是由于此类核心价值的流失和丧失,使得民主成为空洞的口号,导致民主失败。另外,新加坡十分重视儒家文化在全社会的传承和发扬,重视培养公民的主人翁意识,在治理腐败过程中培育起“零容忍”价值观。这些文化和价值成为监督公共权力的牢固基础。

为了实现权力监督的高等目标,中国也应当将权力制约与权力监督,权力监督与民主法治建设有机统一起来。首先,要积极稳妥地发展民主。重点是发展党内民主和人民民主,从而充分保障和发挥民主监督、群众监督在监督执政党和国家权力中的基础性作用。其次,要努力建成法治国家,真正让法治成为公共权力可靠的、强有力的约束。第三,要继续积极稳妥地推进政治体制改革,创新权力结构、明晰权力边界、规范权力运行,形成具有中国特色的权力制约和监督体系。最后,要进一步发展和强化专门监督。纪委和监委作为党和国家的专门监督机构的总体框架已经形成,但在决定监督效力的5大要素,即独立、权威、廉洁、专业和责任方面,都还有待深化改革。^[20]

注释:

- [1]王寿林:《监督与制约问题探讨》,《北京行政学院学报》2001年第5期。
- [2]陈国权、周鲁耀:《制约与监督:两种不同的权力逻辑》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2013年第6期。
- [3]任建明、洪宇:《党和国家监督体系——要素、结构与发展》,《廉政学研究》2018年第1期。

- [4]秦前红:《地方人大专门委员会的功能设计及其监督实践》,《国家检察官学院学报》2018年第1期。
- [5]马怀德:《国家监察体制改革的重要意义和主要任务》,《国家行政学院学报》2016年第6期。
- [6]任建明:《监察对象:法律规定、存在问题与解决思路》,《广州大学学报(社会科学版)》2019年第2期。
- [7]刘家义:《国家治理现代化进程中的国家审计:制度保障与实践逻辑》,《中国社会科学》2015年第9期。
- [8]李笑雪:《经济责任审计治理权力“期权化”研究》,《审计与经济研究》2016年第1期。
- [9][法]孟德斯鸠:《论法的精神》,张雁深译,北京:商务印书馆,1961年,第154页。
- [10]王松德:《破解纪委监督同级党委困局的治本之策》,《中州学刊》2015年第6期。
- [11]GONG T, WANG S, REN J M. “Corruption in The Eye of The Beholder: Survey Evidence from Mainland China and Hong Kong”, *International public management journal*, 2015(3), pp. 458 - 482.
- [12]习近平:《建设宏大高素质干部队伍 确保党始终成为坚强领导核心》,《人民日报》2013年6月30日。
- [13]习近平:《在全国组织工作会议上的讲话》,《十八大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2014年,第337页。
- [14]郭文亮:《制度反腐新课题:如何加强对党内权力监督者的监督》,《廉政文化研究》2016年第4期。
- [15]李锡炎:《全方位聚力:破解“关键少数”监督难的关键》,《长白学刊》2017年第3期。
- [16]王春玺、韩苗苗:《加强对地方党委“一把手”权力制约监督的途径与方法》,《理论探讨》2017年第2期。
- [17]侯长安:《加强对“一把手”监督的实践与思考》,《求是》2013年第12期。
- [18]任建明:《党内监督体系的制度化科学化新境界》,《人民论坛·学术前沿》2018年第18期。
- [19]李锡治:《党内权力结构和运行机制的调适》,《学术界》2010年第1期。
- [20]任建明、薛彤彤:《纪检体制改革的目标、要素与制度实现》,《学习与实践》2019年第12期。

[责任编辑:刘 璠]