

政党引领的权力监督模式： 生成逻辑与内在机制^{*}

王 锐 倪 星

内容提要：权力监督作为一项基础性制度安排，是保障国家治理体系有效运转的关键。当前，我国权力监督体系发生了根本性变化，党和国家将分散的监督力量进行重新整合，形成以党内监督为主导、各类监督协调贯通的大监督格局，构建起了政党引领的权力监督新模式。本文基于政党政治的视角，从理论渊源、发展脉络和实践创新等维度剖析中国权力监督的生成逻辑与内在机制，认为中国共产党在新的历史条件下广泛吸收法律规范、政权结构和政党纪律等治理经验，根据基本政治制度和现实治理需要，通过加强政治领导、实现制度整合和鼓励社会参与等机制，实现了监督权的优化配置和协调运行，走出了一条具有中国特色的权力监督新道路，取得了巨大成效。面对现实中的治理挑战，今后中国仍需要进一步推动监督体系的均衡协调和高质量发展，持续提升监督效能。

关键词：政党引领 权力监督 大监督格局 监督权

一、引言

进入现代社会，公权力的边界和影响力大幅扩张，其越界和失范问题成为影响政治稳定的主要风险。权力监督作为一项基本的制度设计，既发挥着纠偏作用，又是确保国家制度和治理体系有效运转的关键。一方面，廉政风险对政治秩序产生了巨大腐蚀，面对公职人员违法违规行为扩张的趋势，国家层面急需采用强有力的监督机制进行制约；另一方面，党的长期执政建立在持续的可信承诺和实质性绩效基础之上，需要以纪律约束来打造一支高素质的干部队伍，确保制度的有效执行。党的十八大以来，中国共产党从长期执政条件下推进自我革命的高度出发，谋划探索符合新时代特征的权力监督模式，构建了“党统一领导、全面覆盖、权威高效”的监督体系，并将此作为跳出“历史周期率”的道路选择。

当前，我国权力监督体系形成了以党内监督为主导，各种监督协调贯通的整体格局，把党委（党组）全面监督、纪委监委专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督、党员民

* 本文为国家社会科学基金重大项目“推进廉政治理体系和治理能力现代化的战略、路径与对策研究”（20ZDA105）和国家社会科学基金重点项目“基于裁判文书大数据的中国腐败惩治多重逻辑与内在机制混合研究”（19AGL028）的研究成果。

主监督等结合起来、融为一体；以党内监督为主导，推动人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调，由此形成执政党领导下的大监督格局。较之以往监督范围过窄、力量分散、权威性不足等结构性矛盾，我国现行权力监督体系已经发生了根本性变化。其中，政党引领是此次改革的逻辑主线，旨在从党和国家层面将分散的监督力量进行重新整合，通过发挥中国共产党的引领作用，建构起大监督格局，从而将对公权力的监督渗透到不同层级和领域中。新时代中国权力监督实践的不断发展，创造了大量的新鲜经验，亟待学术界在理论上进行总结和提升。因此，本文力图回答以下问题：当前中国权力监督体系出现了哪些新特征？各类监督权之间是何种关系？中国共产党在监督体系中处于何种地位？通过哪些机制来引领和协调各类监督权？

权力监督历来是政治学的重要议题。尽管不同国家的政治体制存在差异，但都在积极探索多种形式的监督机制。例如，构建权威的法律体系，将权力配置与运行纳入法治轨道；创设相互制衡的政权结构，让不同国家机关进行交叉监督；以政党为中心，通过严密的政党纪律来确保权力有效运行，等等。基于中国情境，学者们提出了“党政体制”“政党中心”“政党国家”“党治国家”“一体双权”等概念，^①从中国共产党领导的政治体制入手，建构了“新三权论”“政治监督常态化”等框架来解释中国特色的权力制约道路。^②然而，现有文献对不同监督权之间的关系、互动和运行机制的研究尚不多见。因此，本文基于政党政治的视角，从理论渊源、发展脉络、实践创新等维度出发，系统梳理中国权力监督的实践进展，力图剖析其具体的运行机制，揭示其背后的深层逻辑。本文认为，权力监督是国家治理的基础性制度安排，为集中监督力量、优化配置监督资源，中国形成了政党引领的权力监督体系；通过加强政治领导、实现制度整合和鼓励社会参与，极大地拓展了监督权的边界，重塑了党政关系和层级治理结构。在全面从严治党的背景下，这种新模式不仅强化了干部队伍管理，更为党的自我革命和国家治理现代化提供了有力支撑。

二、权力监督的理论渊源与整合架构

围绕权力监督这一主题，现有文献主要从法律规范、政权结构和政党纪律等视角进行了解释，为我们进一步研究奠定了基础。

（一）法律规范体系下的权责法定

法律的基本作用之一乃是约束和限制权力。^③法学规范主义从法治层面探讨权力监督问题，强调在制度化的法律规范体系下践行权责法定原则，实现对权力的限制。随着公权力的扩张，法学界对于权力监督问题的讨论，主要是在权力滥用（abuse of power）的语境下展开。学者们认为，正是由于缺乏对政府的有效约束，权力滥用的问题在世界范围内都特别严重，^④尤其在

-
- ① 景跃进、陈明明、肖滨（主编）：《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社，2016年版；郭定平：《政党中心的国家治理：中国的经验》，《政治学研究》，2019年第3期；陈明明：《作为一种政治形态的政党－国家及其对中国国家建设的意义》，《江苏社会科学》，2015年第2期；任剑涛：《以党建国：政党国家的兴起、兴盛与走势》，《江苏行政学院学报》，2014年第3期；肖滨：“一体双权”：中国政治学的一个分析框架——与景跃进教授商榷和对话》，《政治学研究》，2020年第1期。
 - ② 陈国权、毛益民：《权力法治与廉政治理》，中国社会科学出版社，2018年版；蒋来用：《政治监督常态化：反腐战略优化路径与对策》，《政治学研究》，2020年第5期；张桂林：《党和国家监督体系原理探析》，《政治学研究》，2020年第4期。
 - ③ 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，第373页，中国政法大学出版社，2017年版。
 - ④ R. W. Grant and R. O. Keohane, “Accountability and Abuses of Power in World Politics”, *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1, 2005.

国家能力较弱的情况下,政府公务员的自由裁量权应该更少。^①对此,法律规范体系的作用在于,明确政府职责的内容和边界,压缩自由裁量的空间和范围,通过限权的方式达到权力监督的目标。在我国,法学界同样强调要以职权法定、越权违法的合法性原则来实现行政控权,例如,采取缩小行政裁量权范围、明确行政裁量标准、完善行政诉讼制度等措施,^②将权力配置予以制度化;^③推行权力清单制度,对既有政府权力架构进行较为彻底的反思与重构。^④

虽然法律作为权力关系的调节器一直发挥着巨大作用,但仅凭这一控制力量显然是不够的。一类观点认为,法律规范的有效性根植于法律运行的过程之中,法律必须由执法机构付诸实施,但由于存在“书本上的法律”(law in books)和“行动中的法律”(law in action)之分,法律条文与法律实践之间的紧张关系难以避免;^⑤另一类观点更加悲观,认为现实中存在一种不受控制且无法控制的事实裁量权(fact discretion)。尽管法律对权力的边界和范围进行了限制,但仍有多大隐蔽的权力裁量空间。这意味着,法律规范是限制性因素而非决定性因素,权力监督的效果主要依赖监督主体对法治原则的理解和相关制度的实际实施。

(二)国家政权结构下的权力制衡

不同于法学规范主义,政治学主要从国家政权结构设计的角度出发,探讨权力监督和制约问题。在西方国家,权力制衡和民主选举被视为是实现权力监督的重要机制。受洛克、孟德斯鸠等人的影响,在西方国家立法、行政和司法三权分立模式被广泛采用,即由若干机构分享权力,防止其他机构超越合法界限,以确保权力不集中于个人或团体手中;同样,选举制度被视为是最具有合法性的权力监督方式之一;民众通过投票选择执政者,对政府官员进行奖惩,使其能够负责任地使用权力。正如马克·沃伦(Mark E. Warren)指出的:“民主,即人民的统治,是由人民与代表他们使用权力的人之间复杂的问责网络组成。”^⑥此外,还存在着媒体、非营利组织、公民团体等社会监督机制,负责对政府中的浪费、欺诈、利益冲突等问题进行公开调查和揭露,成为权力监督中非常有效的外部力量。

然而,上述权力监督模式主要是基于西方经验而总结出来的。虽然西方政治学家坚信这是一种“最好的模式”或者“最不坏的模式”,但事实上,职能重叠、政令不一等情况大量存在于三权分立的政体中,制衡过程并没有使得各权力机关在妥协和让步中达成共识,因“否决政治”而产生的政治分化和政治僵局更加突出;利益集团的蔓延侵蚀了公众对政府的信任,导致代表性危机频繁出现。从实践角度看,西方式民主并非人类政治发展的唯一道路,各国都在探索适合自己国情的政治道路。从理论角度看,中国学者近年来也在积极探索有中国特色的决策权、执行权、监督权相互制约协调的功能性分权理论,并取得了很大的进展。^⑦

(三)政党政治实践中的纪律约束

在现代政治实践中,强大的政党制度对于国家的合法性和稳定性至关重要。与关注法律规范和政权结构的学者不同,政党政治的研究视角更聚焦政党内部的互动和控制,认为确保政党凝

① F. Fukuyama, “What Is Governance?”, *Governance*, Vol. 26, No. 3, 2013.

② 杨建顺:《行政裁量的运作及其监督》,《法学研究》,2004年第1期。

③ 江必新、张雨:《习近平法治思想中的法治监督理论》,《法学研究》,2021年第2期。

④ 朱新力、余军:《行政法视域下权力清单制度的重构》,《中国社会科学》,2018年第4期。

⑤ R. Pound, “Law in Books and Law in Action”, *American Law Review*, Vol. 44, No. 15, 1910.

⑥ M. E. Warren, “Accountability and Democracy”, In M. Bovens, R. E. Goodin and T. Schillemans, “Oxford Handbook of Public Accountability”, New York: Oxford University Press, 2014, p. 39.

⑦ 陈国权、皇甫鑫:《功能性分权与中国特色国家治理体系》,《社会学研究》,2021年第4期。

聚力和政党实力的关键在于政党纪律 (party discipline)。在西方竞争性政党政治中,政党纪律是指政党及其领导人对立法机构的影响力和控制力,主要依靠多党竞争、轮流执政的方式来实现权力监督和平衡。在马克思主义政党中,政党纪律体现了政党使其成员支持政党领导及政策的能力,主要通过自我革命、自我净化的方式来实现权力监督制约。斐迪南·拉萨尔 (Ferdinand Lassalle)认为:“党的斗争为党注入了力量和活力,一个政党软弱的最大证据是其分散性和界限模糊,政党需要通过净化使自身更加强大。”^①在十月革命后,列宁发布了指导共产国际的 21 项原则,旨在通过党的自我净化来保持良好运作,建立和巩固共产主义政权。^②

也有学者对纪律约束的效果提出了质疑。在西方竞争性政党政治中,虽然受到规制的政党竞争可以将追逐政治权力的过程规范化和制度化,^③使基于公共理性的政治成为可能,^④然而受制于党派利益、阶级利益以及区域和集团利益,这些国家政治两极分化 (political polarization) 的问题较为严重,经常造成政党代表性危机,^⑤党派精英和普通公民之间的鸿沟也被逐渐拉大。^⑥由此可见,一个政党能否适应经济社会发展的需要并实现长期执政,不可避免地会遇到诸多挑战。政党如何通过有效的权力监督破除自身周期率,仍是一道恒久的难题。

(四) 政党引领的权力监督架构

上述三大视角构成了权力监督的理论基础,从多元角度丰富了相关议题的内容。但纵观现有关于权力监督的文献,研究者往往侧重探讨单一路径下权力监督机制的优劣,尤其聚焦政治体制的差异展开争论,而忽略了权力监督实践形态中不同机制间的互动。事实上,各国均从法律规范、政权结构和政党纪律方面出发,通过对不同要素的区别性组合,探索符合自身国情的权力监督机制,满足具体实践需要。在我国,权力监督作为国家治理的重要组成部分,其构建和发展是从基本政治制度和现实治理需要进行的综合考量。近年来,党和国家监督体系的不断完善,更是超越了传统理论模式,以政党为中心对已有的监督机制、管控方式和治理模式进行了系统革新。这其中既包括政党内部纪律约束的加强,也涵盖了政权结构内纪检监察体制的改革,同样强调了运用法治思维来制约权力。

基于中国具体国情,本文从政党政治的分析视角出发,探讨中国共产党如何引领并协调各类监督权,实现权力监督体系创新。从形式上看,权力监督一般包括三种类型:自上而下的组织监督、自下而上的民主监督和同级之间的平行监督。考虑到丰富多元的监督主体和形式,监督权实则是一种混合型权力,兼具政治、司法、行政等功能属性。其中,政党的结构性位置对于理解权力监督机制有着特别重要的意义。一方面,中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是当代中国政治体制的中枢;另一方面,当前党风廉政建设和反腐败斗争的形势依然严峻复杂,成为对党长期执政威胁最大的挑战,亟待形成更加科学、权威的权力监督体系,切实有效地推进反腐倡廉工作。

本文认为,政党引领是理解中国权力监督体系的关键,中国共产党以党内监督带动其他监督

^① B. P. Montagnes and S. Wolton, “Mass Purges: Top-Down Accountability in Autocracy”, *American Political Science Review*, Vol. 113, No. 4, 2019.

^② 所谓“加入共产国际的 21 条”,除《加入共产国际条件》草案的 19 条外,另外两条即第 20 条和第 21 条都载于《列宁全集》第 2 版第 39 卷,前者见该卷第 204 页,后者见该卷第 502 页第 114 注。

^③ G. Kateb, *The Inner Ocean: Individualism and Democratic Culture*, Ithaca: Cornell University Press, 1992.

^④ J. White and L. Ypi. Zhou, *The Meaning of Partisanship*, Oxford: Oxford University Press, 2016.

^⑤ 高春芽:《政党代表性危机与西方国家民粹主义的兴起》,《政治学研究》,2020 年第 1 期。

^⑥ M. Fiorina and S. J. Abrams, *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics*, Norman: University of Oklahoma Press, 2011.

方式,形成国家治理中的大监督格局。政党在横向维度上对其他监督主体具有向心控制力,在纵向维度上贯通自上而下的层级监督体系,进而形成“党统一领导、全面覆盖、权威高效”的监督体系。政党引领模式的本质是,中国共产党处于权力监督体系的核心位置,通过加强政治领导、实现制度整合和鼓励社会参与三大机制,协调不同类型的监督权,将所有行使公权力的组织和个人整合到监督网络中,形成立体交叉的监督体系。其中,政治领导居于中心位置,制度整合涉及权力监督的顶层设计,社会参与是政党动员和鼓励社会公众行动的重要途径,三者共同构成了中国实现权力监督的核心机制(图1)。在此分析框架下,本文将进一步厘清历史发展脉络,总结现实经验,深入探讨中国权力监督的运行机制及其内在逻辑。

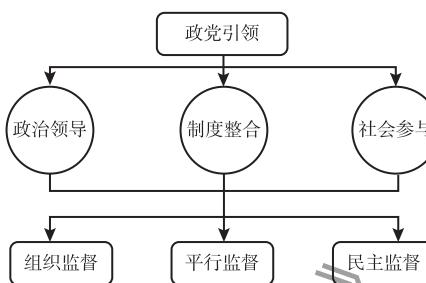


图1 政党引领的权力监督体系

三、中国共产党权力监督体系的发展脉络

在中国古代,权力监督就是政治制度的重要组成部分,承担着整肃百僚、维持纲纪的功能。从中国共产党建党,到中华人民共和国成立,再到推进改革开放和中国特色社会主义事业,权力监督一直是国家治理的重心,受到历届领导人的高度重视。在不同的历史时期,根据国家建设和政治实践的需要,党和国家对于法律规范、政权结构和政党纪律方面的侧重点各有不同,权力监督机制形成了不同特色(图2)。

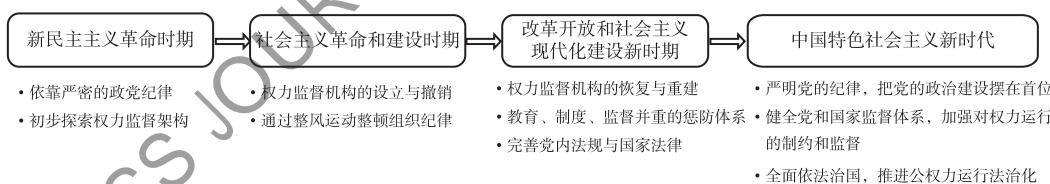


图2 中国共产党权力监督体系的发展脉络

新民主主义革命时期,组织涣散和党内错误思想是党组织面临的巨大挑战,运用铁的纪律来保障党的路线执行成为当时权力监督的重点。1921年,中国共产党第一次全国代表大会通过的《中国共产党第一个纲领》明确规定,“地方委员会的财务、活动和政策,应受中央执行委员会的监督”。随着革命潮流的高涨,投机腐败的情况也开始出现。1926年,中国共产党发布了党的历史上第一个惩治贪污腐败的文件——《坚决清洗贪污腐化分子》,要求各级党组织对相关人员进行审查处理。为了增强组织纪律性,中共五大反思了革命运动中的不足和问题,选举产生了中央监察委员会。中共七大通过的党章,规定了各级监察委员会产生的办法、任务和职权。可以看到,

在中央苏区和延安时期，党内已经开始重视制度建设，但由于革命战争的重心在于夺取政权并获得革命胜利，这一时期党内主要依靠严明的政治纪律、军事纪律和群众纪律来进行自上而下的监督。

社会主义革命和建设时期，国家面临着恢复国民经济和重建秩序的挑战，明确组织纪律、强化权力监督仍是迫在眉睫的任务。在调整工商业中公私关系、劳资关系、产销关系的过程中，党政机关内的贪污、浪费问题逐渐增多。与此同时，党内脱离群众和脱离实际的官僚主义、宗派主义和主观主义也在不断滋长。为了应对这些问题，我国在政权结构基础上逐渐形成了“党、政、法”三个系统的权力监督机构。其中，中央及地方各级党的纪律检查委员会负责党内的权力监督，^①监察部负责政府行政系统内的监督，^②检察院则在党、政系统之外履行国家法律监督职能。^③但上述三个机构并行的时间不长，1955年之后即被变更或撤销，未能有效发挥制度化监督的作用。在这一时期，中国共产党主要通过多次整风活动来整顿组织纪律。^④但由于受“左”的思想影响，斗争出现扩大化倾向，权力监督的实际工作受到影响。

中共十一届三中全会后，中国共产党明确将工作重心从阶级斗争转移到经济建设上来。在新的国内国际环境下，党面临的主要挑战是如何在市场经济条件下处理各种矛盾冲突。改革开放和社会主义现代化建设新时期，党内权力监督机关——纪委、政府行政监察机关——监察部、国家法律监督机关——人民检察院逐步恢复或重建，并进行了大幅度调整、改革和充实。1980年，中共中央明确了纪委的双重领导体制，为实现纪检监察工作的有效协调，全国各级纪委和监察机构开始探索合署办公。在广东省人民检察院反贪污贿赂工作局的试点基础上，地方各级检察机关陆续成立了反贪机构。随着各种权力监督机构的恢复重建，国家政权结构中初步形成了权力制约与监督格局。一手抓改革开放，一手抓惩治腐败，是这一时期的基本工作思路。围绕经济建设这个中心，中共中央相继颁发了一系列重要的党风廉政法规制度，重点关注领导干部廉洁自律、查处大案要案以及纠正部门和行业不正之风等三项工作。

随着市场经济的迅速发展，政府权力得到了极大延伸，权力监督问题日益受到关注。为此，中共十六届四中全会提出了加强党的执政能力建设，强调“加强对权力运行的制约和监督，保证把人民赋予的权力用来为人民谋利益”。纪委、监察部、检察院三大权力监督机构齐头并进，着力构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。在延续已有权力监督体系的基础上，这一时期的监督工作坚持标本兼治并注重预防，在纪律约束方面特别强调要将思想道德教育作为反腐倡廉的基础性工作，把廉政文化与党员干部实际工作结合起来；另外还进一步完善了国家法律制度和党内法规，重点查处商业贿赂、农村党风廉政建设、安全生产事故、组织人事纪律等方面的违纪违法犯罪案件，并且聚焦对领导干部的监督，开始建立民主生活会、述职述廉、诫勉谈话、党内询问和质询、党员领导干部报告个人有关事项等制度。

- ① 《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》规定，各中央局、分局、省委、区委、地委、县委均设立纪律检查委员会，并需设置一级工作机关，开展经常性的工作；同时，也规定了中央和各级党的纪律检查委员会的任务与职权。
- ② 根据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的《中华人民共和国中央人民政府组织法》的规定，在政务院中设立人民监察委员会，随后到1954年，根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国务院组织法》，成立中华人民共和国国务院，设立中华人民共和国监察部。
- ③ 早在1931年，中国共产党就开始探索人民检察制度，1949年《中央人民政府组织法》规定，组建最高人民法院及最高人民检察署，作为国家的最高审判机关及检察机关。1954年，《中华人民共和国人民检察院组织法》规定中华人民共和国设立最高人民检察院、地方各级人民检察院和专门人民检察院。
- ④ 主要包括1950年下半年的全党整风运动、1951—1954年党的基层组织整顿、1951—1952年的“三反”运动、1953年的新“三反”运动、1952年“五反”运动、1957—1958年的反对主观主义、宗派主义和官僚主义的整风运动、1963—1966年的农村“四清”运动和1969—1971年的整党建党运动。

纵观中国共产党权力监督体系的历史发展,可以看到,不同阶段中法律规范、政权结构和政党纪律方面的监督机制均有所运用。在快速的经济发展和社会变革背景下,权力腐败逐渐成为影响政治秩序的主要挑战,然而以往的权力监督体系存在着监督范围过窄、监督力量分散、纪法衔接不畅等问题,阻碍了监督的权威性和有效性,催生了改革完善党和国家监督体系的时代任务。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把全面从严治党纳入“四个全面”战略布局,着力解决对党的执政基础威胁最大的突出问题。2012年11月17日,习近平总书记在十八届中共中央政治局第一次集体学习会上指出,“腐败问题越演越烈,最终必然会亡党亡国”^①,从生死存亡的高度强调党风廉政建设和反腐败斗争的重要性。以此为起点,我国开启了密集的改革进程,在政党引领的基础上,超越了传统权力监督模式,扩大权力监督的覆盖范围,消除权力监督的真空地带,加大监督的实施力度,构建起全新的党和国家监督体系,推动中国特色社会主义进入新时代。这些改革通过制度建设,将程序性监督逐渐转化为强有力的实质性监督,旨在整顿涣散的组织体系,在维护党的绝对权威基础上,确保自上而下的政治忠诚和对决策部署的绝对服从。改革取得显著成效,反腐败斗争取得压倒性胜利。

四、政党引领大监督格局的实践创新

加强权力监督是中国共产党开启的一场自我革命,旨在以系统的法律规范、科学的政权结构和严明的政党纪律打造一支高素质的干部队伍,确保长期执政条件下公权力的正确行使,推动国家治理体系和治理能力现代化。当前,在全面从严治党的战略部署下,这一趋势推动了我国权力监督体系的深刻变革,引发了国内外的广泛关注。本节将从政党引领的视角来分析我国新时代开展权力监督的运行机制和内在逻辑。

(一) 政党引领大监督格局的形成

我国现行的权力监督体系,是以党内监督为主导,推动各类监督贯通协调的大监督格局,从类别上来看,包括党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督以及群众监督、舆论监督等多种类型。不同监督机制在监督主体、对象、内容和方式上有所差异(详见表1)。

表1 我国权力监督体系中不同监督机制的比较

监督类别	监督主体	监督对象	监督内容	监督方式
党内监督	党委(党组)、纪委	党的领导机关和领导干部	党规党纪的执行、党的建设、党风廉政和反腐败等内容	巡视巡察、党内谈话、领导干部述责述廉、个人有关事项报告、插手干预重大事项记录等
民主监督	政协	党和国家机关及其工作人员	政策、决策的贯彻落实情况	通过提出意见、批评、建议的方式进行协商式监督
行政监督	政府	行政机关及其工作人员	行政管理过程中遵纪守法情况	报告工作、执法监督检查、审查批准、备案等
人大监督	人大	“一府一委两院”	宪法和法律的实施	询问、质询、执法检查、听取和审议工作报告等

^① 《习近平谈治国理政》,第426页,外文出版社,2014年版。

续表

监督类别	监督主体	监督对象	监督内容	监督方式
司法监督	检察院、法院	国家公权力	公权力依法正确行使情况	司法机关通过独立公正行使审判权和检察权开展监督
审计监督	审计部门	行政机关、财政金融机构和企业事业单位	财政收支和财务收支情况	检查、监盘、观察、查询、函证、分析性复核及计算等
财会监督	财政部门	国家机关、社会团体、企业、事业单位和其他组织	财政、财务、会计管理运行的合规性与有效性	审核、核查、检查、监控、督导、调研、评价等
统计监督	统计部门	国家机关、企事业单位和其他组织以及个体工商户和个人等	统计数据的真实准确、完整及时	展开统计调查、分析，提供统计资料和统计咨询意见
群众监督	社会公众	一切国家机关和国家工作人员	国家机关施政活动	批评和建议，控告、检举和举报，申诉，信访
舆论监督	社会公众、新闻传媒	一切国家机关和国家工作人员	国家机关施政活动	批评和建议

在这种权力监督体系中，监督权的配置嵌入整个组织结构和权威关系之中，以自我监督为主、外部监督为辅。中国现实的政治体制决定了中国共产党在权力监督中起着不可替代的作用。从权力结构来看，中国共产党处于国家政权结构的核心和中枢位置。作为一种自上而下的组织监督方式，党内监督处于整个权力监督体系的核心，在目前多种监督机制中权威性最高、规范性最强、执行力度最大。在纪委、监委合署办公的情况下，监察监督一定程度上是党内监督的延伸和拓展。纪检监察机关承担着监督、执纪、问责以及监督、调查、处置的双重职责，前者针对党员领导干部履行职责和行使权力情况进行监督，后者则针对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政从业和道德操守情况进行监督。

在党的全面领导下，其他类别的监督机制各有侧重。人大主要对“一府一委两院”进行工作监督，主要以询问、质询、执法检查、听取和审议工作报告等方式展开。政协负责履行民主监督职能，就党和国家的政策、决策贯彻落实情况提出意见和建议，侧重于协商式监督。行政监督是行政机关内部的层级监督，主要针对的是行政机关日常工作的合法性和合规性。在我国，党的领导与依法治国是有机统一的，从广义上来看，司法监督包括了检察机关和审判机关依照法定职权和程序对国家公权力进行的监督，具有较高的强制性。群众监督和舆论监督同属于社会监督范畴，是社会公众行使监督权的过程，监督主体具有广泛性和普遍性，监督方式灵活多样。除此之外，政府内部的审计部门、财政部门和统计部门可发挥职能优势，行使职责范围内的监督功能，并为权力监督提供专业性的技术支持。

(二) 政党引领权力监督的内在机制

具体而言，政党引领的权力监督主要体现在政治领导、制度整合和社会参与等三个方面。

1. 政治领导机制。某一组织或群体运用权力影响其成员的过程，可被视为一种施加影响力的行为模式。政治领导是政党发挥政治影响力，激励、团结其成员，并建立层级责任制来加强组织建设的过程。在政治实践中，客观存在着公共权力的委托代理关系，受信息不对称、有限理性等因素的影响，委托方和代理方是目标不一致的两大主体。^① 当代理方为追求个人利益滥用或

^① K. M. Eisenhardt, "Agency Theory: An Assessment and Review", *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1, 1989.

不正当使用权力时,委托方需要构建一套有效的权力监督机制来约束代理人行为,以实现最优管理,维护委托人利益。在实施权力监督的过程中,马克思主义政党的政治领导主要体现在:一是政党作为特定阶级(阶层)和社会集团利益的代表,处于核心政治领导地位,执政党对国家政权机关和其他政治组织具有明确的领导权;二是政党必须具有严密的组织形式和严格的组织纪律,以确保组织内自上而下政令统一、令行禁止、行动有力。

2. 制度整合机制。制度安排对于政治稳定至关重要。从新制度主义视角来看,行为发生于特定制度环境中,主导政治生活的基本因素是政治制度。虽然滥用权力的行为主体往往是个体层面的,但很多跨国研究表明,在那些制度结构薄弱的国家中,腐败、贿赂等行为更加盛行。^①这也从侧面说明,制度建设及其有效运转是确保权力监督得以发挥效用的重要保障。在中国治理实践中,更强调自上而下的监督。在一般情况下,层级监督和精准问责有助于官员对其行为负责,而制度化是确保监督具有稳定性和连续性的最佳路径。制度的演变涵盖了路径依赖和自我强化两种方式,中国权力监督的制度安排则体现出二者的结合,通过制度整合的方式确保监督权的集中、权威和有效。具体而言,当前为了适应新发展阶段的要求,我国在延续马克思主义政党纪律检查的制度基础上,推进国家监察体制改革,从组织结构层面将监督力量统一协调为一个整体,形成了以党内监督为主、其他监督相贯通的格局。

3. 社会参与机制。广泛的社会参与是公众出于对自身利益和公共利益的关注,积极参与公共治理的过程。这种自下而上的社会参与,对于国家治理现代化是必不可少的。公众作为政府服务的对象,对政府权力运行拥有更多、更直接的信息,具有更强的监督动机。^②各国理论研究和政治实践都主张参与权是公众应有的权利和责任,保护并鼓励公众参与,以此来监督权力运行。在中国的治理体系中,对党员、党组织和行政监察对象的违纪行为提出检举、控告,是党章和宪法赋予的民主权利。国家大力鼓励和支持将社会力量纳入权力监督过程。其中,比较有代表性的方式是纪检监察机关通过受理信访举报来获取信息和案件线索。党在开展自我革命的同时,也积极融入社会,发挥群众的自主性。其中,群众路线是中国共产党独有的传统和优势。群众路线发挥着政治代表、利益聚合、政治参与和政治沟通的功能。^③通过国家和执政党的制度建设,保障公众的知情权和监督权,不仅可以对国家权力进行有效约束,而且极大增加了党和政府的公信力。

(三) 政党引领机制的实际运行

政党引领是中国特色社会主义制度的集中体现,通过党内监督与其他监督机制的贯通,形成了中国特色的权力监督结构,发挥出巨大的监督效能。

1. 依靠强有力的政治领导确保党的主导地位。一是以思想建设凝聚政治共识。思想是行动的先导和动力,为了降低政治体系的维系成本,在一定范围内达成政治共识是必要的。进入新发展阶段,我国发展环境面临深刻复杂变化,通过思想建设的方式来加强党的全面统一领导日益重要。近年来,我国主要以增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”为中心,通过主题教育、理论学习等方式,使全党认清了长期执政面临的挑战,对监督体系构建的必要性达成共识。二是实行双重领导的管理体制。为了加强自上而下的政治领导,防止地方对纪委监委监督工作的干扰,纪检监察工作实行双重领导体制,受同级党委和上级纪委监委的领导。一方面,地

① D. Treisman, “What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 10, 2007.

② D. Serra, “Combining Top-Down and Bottom-Up Accountability: Evidence from a Bribery Experiment”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 28, No. 3, 2012.

③ 孟天广、田栋:《群众路线与国家治理现代化——理论分析与经验发现》,《政治学研究》,2016年第3期。

方各级纪检监察机关的监督工作需要向同级党委请示汇报，并同时向上级纪委监委报告，且以上级纪委监委的领导为主；另一方面，纪检监察机关干部实行提级管辖，纪委监委领导班子成员的推荐、考察、任命，以上级纪委监委同组织部门为主。三是贯彻分级管理原则。为落实对党员干部和行使公权力的公职人员的有效监督，纪检监察机关进行分级管理。在实践中，中央纪委和国家监委、地方各级纪委监委主要基于干部管理权限来划分监督执纪的管辖范围，如被监督对象同时担任两个以上党委或纪委委员职务，一般应由与其最高职务同级的纪检监察机关负责监督。

2. 以制度整合的方式重塑监督权配置。一是完成机构、职能、人员的整合。近年来，我国颁布了诸多与权力监督相关的法律法规，进行了深刻的制度变革，从组织形态上，结束了原有反腐败机构分立的局面，以制度化方式实现了权力监督机构的深度融合和监督资源的高度整合。组建后的监察委员会与同级纪委合署办公，实行“一套工作机构、两个机关名称”的工作模式；梳理整合行政监察部门、预防腐败机构和检察机关反腐败相关职责，将国家监察权作为相对独立的复合性权力，^①实现了从原行政监察机关的从属地位到当前国家监察机关独立地位的转变；同步开展人员转隶工作，各地将检察院反贪、反渎、预防职务犯罪等部门的部分人员，调配至监察机关的执纪监督、审查调查、案件监督管理、案件审理等部门，实现了人力资源的优化配置。^②

二是拓宽权力监督的覆盖范围。制度整合的效应同样体现在权力监督的覆盖范围上。改革之前，行政监察难以覆盖政府以外的机构和人员，出现了一些漏洞。例如，国有企业掌握稀缺市场资源，其腐败问题有着极其严重的经济危害性，尤其是国企主要领导人的违规决策经常造成大量国有资产损失；基层群众性自治组织覆盖面广，其管理人员往往通过征地拆迁、侵吞集体资产等手段直接侵害群众切身利益，而传统的监察体制对此类问题往往鞭长莫及。监察体制改革后，《监察法》明确了六类监察对象，把监督对象从党员干部拓展到所有公职人员，弥补了过去党规党纪和行政监察的空白地带，将监督向基层、企事业单位延伸，实现了全覆盖。

三是创新使用多种监督方式。在党和国家监督体系改革中整合了诸多监督方式，并将这些创新做法制度化。当前，纪检监察机关对于金融、项目审批、公共资源交易等重点领域进行专项监督，对“三重一大”事项（重大事项决策、重要干部任免、重大项目投资决策、大额资金使用）开展监督，综合运用巡视巡察、派驻监督、述责述廉、个人事项报告等方式，发挥了巨大威力。另外，各地积极探索“互联网+监督”的工作模式，还可以利用大数据、云计算、人工智能等信息化手段，充分挖掘财政、金融、审计、人力资源、民政、卫生等信息平台的信息，更为精准地发现问题。

四是建立执纪执法贯通并有效衔接司法的工作机制。通过国家监察体制改革，监察权实质上整合了原隶属于政府的行政监察权、原隶属于检察院的职务犯罪侦查权。纪委监委合署办公后，成为党内监督和国家监察的专责机关，实际上同时行使执纪权和执法权，融通监督执纪问责和监督调查处置的双重职责。为了规范纪检监察机关行使监督执纪执法权，《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》和《监察机关监督执法工作规定》制定出台，明确了职责权限、工作流程、运行机制，形成纪检监察机关与司法机关、执法部门相互配合、相互制约的新机制。

3. 通过广泛的社会参与吸纳公众力量。一是通过政党嵌入的方式引导社会监督。党和国家一直坚持以人民为中心的最高原则，对于公权力的监督，根本目的是促进社会公平正义、保障群众合法权益。清廉高效的政府不仅需要一套有效的正式监督体系，更需要社会层面的广泛积极参与。政党嵌入引导社会监督的方式具体体现在：党组织主动创设利益协调机制，通过调查走

^① 徐汉明：《国家监察权的属性探究》，《法学评论》，2018年第1期。

^② 张弛：《监察体制改革看进展之二——实现全面融合和战略性重塑》，《中国纪检监察报》，2019年3月7日。

访、学习交流、座谈研讨等方式,将公众诉求纳入现行体制中,将群众路线和民主集中制结合起来。

二是拓宽举报途径打破信息壁垒。有效的监督需要大量信息作为前提,但自上而下的组织监督面对着不同工作性质、业务范围的对象,涉及大量的决策信息、财务信息、专业信息,往往难以搜集到足够的信息和证据并进行精准识别。为此,各级纪检监察机关畅通举报途径和方式,根据“分级负责、归口办理”原则,引导并鼓励社会公众揭露违法违规行为。据统计,2020年全国纪检监察机关共接收信访举报322.9万件次,立案61.8万件,处分60.4万人。^① 信访举报成为纪检监察机关获取信息和案件线索的重要来源。

三是以社会吸纳的方式收集社情民意。社会转型带来社会群体构成和价值观的多元化,政党对社会的政治吸纳有助于凝聚共识、化解矛盾。为了调动社会公众参与权力监督的积极性,纪检监察机关采用聘请特约监督员(监察员),成立咨询专家委员会,召开企业家和社会各界座谈会等形式,把在各自领域有一定的代表性和影响力的社会成员吸纳到监督体系中,通过有序参与,发挥参谋咨询、桥梁纽带、舆论引导作用。

综上所述,政治领导反映了执政党意志和路线方针,着眼于整体和长远利益,结合实际情况对重大政治问题作出形势判断,并确定改革的战略目标,进而通过政治影响力和政治权威确保相关政策的有效实施。制度整合是为了解决监督力量分散、职能交叉、配合衔接不畅等问题,通过对监督权的制度化调整,实现了党对反腐败工作的集中统一领导。社会参与是一种典型的自下而上的监督形式,与自上而下的组织监督相配合,动员公众监督和约束公共服务的供给者,形成公共部门与社会公众的良性互动。

五、自我革命与权力监督体系的完善

(一) 自我革命与当前我国权力监督体系的优势

大量事实证明,不受约束的公权力削弱了党和国家的合法性。如果任由腐败问题愈演愈烈,将不可避免地造成治理崩溃和政权倾覆,任何国家都需要对此保持高度警惕。在社会主义革命和建设实践中,制度合法性和组织可持续性一直是中国共产党关注的重要议题。当前,我党将面临的风险和挑战总结为“四大考验”和“四大危险”,在“四个全面”的战略部署下,持续完善党和国家监督体系,通过系统改革实现了监督权的重新配置。此次改革的核心逻辑是,在党长期执政条件下,通过构建一套以自我监督为主的制度体系来推进党的自我革命,确保组织的纯洁性、先进性。当前,中国特色的权力监督体系已经成型,经受住了国内外政治社会环境巨变的考验,显示出多方面的制度优势和治理成效。

在党和国家监督体系中,将党内监督作为主导且实现监督权的相对集中,其优势在于:有利于实现党对权力监督工作的统一领导,监督权的适度集中可以使党更好地集合资源,避免因监督权过度分化造成的损耗,有助于推动党政体系内自上而下的决策部署,更好地发挥监督承载的政治功能;相对独立权威的正式监督机构可以有效规制公职人员行为,面对一些政治联盟和利益群体,通过较高层级的监督力量能够有效破解内部规制遇到的阻碍;有效的权力监督是党和国家治理能力的体现,监督全覆盖意味着当前的监督体系对所有社会群体均具有普遍约束力,极大压缩了权力寻租、利益交换的空间。

^① 赵乐际:《推动新时代纪检监察工作高质量发展,以优异成绩庆祝中国共产党成立100周年——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的工作报告(2021年1月22日)》,《人民日报》,2021年3月16日。

(二) 完善权力监督体系的未来路径

在我国现行的权力监督体系中,维持政党引领的基本格局是符合现实国情和治理需要的。面对当今百年未有之大变局,为了迎接未来的治理挑战,我们需要进一步完善权力监督体系,持续优化政党引领下的政治领导、制度整合和社会参与机制,推动党和国家监督体系的均衡协调和高质量发展。

首先,加强党在权力监督体系中的引领能力,发挥其枢纽性作用。从均衡协调各类监督权的角度出发,既要确保监督权配置的合理规范,也要确保不同监督方式的协同配合;坚持政治忠诚与能力建设的辩证统一,在强调政治纪律、政治站位的同时,也要关注干部队伍能力建设的问题;着力破解“一把手”监督难题,确保政治领导的权威性和有效性;推动监督向基层延伸,针对基层治理中出现的典型问题开展专项治理,避免自上而下的权威衰减。

其次,发挥制度的刚性作用,防止权力监督泛化、虚化、简单化。一方面,推动依法治党和依法治国的有机结合,加强执法机关之间的有效协同,特别在案件管辖、立案和调查、强制、证据适用、程序保障、案件移送等方面做好衔接工作,确保权力监督过程中的“纪法贯通、法法衔接”;另一方面,明晰各监督主体的职责边界,在分工负责的原则下确保监督权配置的科学规范,审慎把握监督的力度和范围,避免监督泛化、扩大化。

最后,切实践行群众路线,确保社会监督的规范有序。在肯定和鼓励社会参与的基础上,要注意破解基层熟人社会监督难的问题,重点关注群众反映强烈的问题,保护举报人合法权益;增加基层政务透明度,尤其是涉及群众切身利益的公共事务、公共资源管理,要全面接受社会监督;充分运用互联网技术和信息化手段,畅通社会监督的渠道;在重视信访举报工作的同时,严惩诬告陷害他人、恶意举报的行为,对不实的信访举报要及时澄清,保护党员干部干事创业的积极性。

六、结语

在人类历史长河中,权力不正当使用的问题在世界范围内都非常严重。如何合理控制公权力,确保权力监督体系的正当性、权威性和有效性,一直是学术界和实务界关注的重点。本文从政党政治的视角研究中国的权力监督体系,侧重政党在监督体系中的独特作用,结合党的十八大以来加强政治领导与制度整合的实践,关注公众参与在权力监督中的重要性,探究当前融自上而下的组织监督、平行的同级监督、自下而上的民主监督于一体的大监督格局的生成逻辑和内在机制。很显然,对于单一组织而言,监督体系是规范权力运行的制度性“防火墙”;对于国家治理现代化进程而言,监督体系发挥着维系政治秩序、捍卫公平正义的功能,具有更加深远的意义。新时代中国权力监督体系的构建和完善,是在广泛吸收法律规范、政权结构和政党纪律等治理经验的基础上,受历史文化因素、基本政治制度和现实治理需要等因素的综合影响,基于中国当代实践进行的开创性探索,走出了一条具有中国特色、适合中国国情的权力监督新道路。

作者:王锐,兰州大学管理学院(甘肃省兰州市,730000)

倪星(通讯作者),华南师范大学廉洁教育与研究中心(广东省广州市,510006)

(责任编辑:孟令梅)