

党和国家监督体系原理探析^{*}

张桂林

内容提要:党的十八大以来,通过大规模的反腐败努力和制度建设,党和国家监督体系已经具有了基本完备的形态。党和国家监督体系的发展经历了“治标”和“治本”两个阶段。发展完善后的监督体系,在内部结构上具有融贯性,在功能形态上则属于积极能动的类型,即它不是消极地进行执纪执法,而是积极地展开主动监督。就身份而言,监督体系不是自成一体、完全独立的,而是属于国家治理体系的有机组成部分,它的功能发挥应当致力于维护国家治理体系的机体健康,并服务于国家治理目标。在理论上,监督体系的基本使命可以概括为“防止政治衰败、促进社会主义政治发展”。最后值得注意的是,作为上层建筑一部分的监督体系,应当遵循特定原则,与时俱进、不断发展。

关键词:党和国家监督体系 融贯性 宽监督 政治发展 国家治理体系

对公权力的监督是政治发展中的关键议题。能否对公权力实施有效监督,直接决定着一个政治体的兴衰,也深刻影响着一个国家的命运。改革开放以来,不断探索有效的监督方式,不断调整既有的监督机制,努力寻求与中国政治相匹配的监督体系,一直是中国政治生活中的重大主题。党的十八大以来,监督议题获得高度重视,反腐败实践轰轰烈烈地进行,监督机制的变革也在不同层面有序展开。目前,中国政治领域中对公权力的监督,不管是在实践的层面还是在制度建设的层面,都取得了极为可观的成果。

政治实践为政治理论的发展提供了基础,而富有解释力的政治理论则为政治实践的顺利展开提供智力支持。本文立足于党的十八大以来丰富的监督实践和制度建设经验,从政治理论的视阈出发,从监督体系的演进历程、生成逻辑、结构特征、身份属性、功能形态等方面着手,力图探析党和国家监督体系的深层原理,并在此基础上,探讨监督体系优化的理论基础和基本原则。

一、监督体系的演进历程

党和国家监督体系是党的十九大和十九届四中全会着重强调的一个概念。这个概念是对改革开放以来——尤其是党的十八大以来——公权力监督领域所取得成就的一种综合性概括。这个概念的出场,意味着当代中国在公权力监督方面走出了一条方向明确的道路。这条道路蕴藏着丰富的内涵,凝聚了中国在政治发展、国家治理体系和治理能力现代化方面所做的艰苦努力。

* 本文为国家社会科学基金重大项目“中国特色国家监察学学科体系建设研究”(19ZDA134)的研究成果。

回顾监督领域的历史演进,我们会发现,党和国家监督体系的大体成型经历了一个并不短暂的历程。也就是说,这个体系不是一蹴而就从无到有创制出来的,而是在各种客观因素和约束条件下缓慢生长而来的。意识到它的这种过程性对于我们深入把握党和国家监督体系概念的内涵是极有意义的。

总体来看,党和国家监督体系的演进历程可以分为两个阶段,一是为确立完备监督体系而去争取有利政治形势的阶段,亦即“治标”阶段;二是展开制度建设的阶段,亦即“治本”阶段。这两个阶段中的某些因素可能会重叠,但大体上两个阶段的任务重心还是能够区分得清楚的^①。

争取有利的政治形势,亦即“治标”,主要是指通过力度极大、规模极广的反腐败举措,把腐败蔓延的局面逐渐改变,把滋生出来的不良风气逐渐扭转^②。党的十八大以来,监督议题所面对的局面,主要是惩治严重的腐败和违法违纪。习近平总书记在十八大之后反复指出:“大量事实告诉我们,腐败问题愈演愈烈,最终必然会亡党亡国!我们要警惕啊!近年来我们党内发生的严重违纪违法案件,性质非常恶劣,政治影响极坏,令人触目惊心。”^③“我们党员干部队伍的主流始终是好的。同时,我们也要清醒地看到,当前一些领域消极腐败现象仍然易发多发,一些重大违纪违法案件影响恶劣,反腐败斗争形势依然严峻”^④。面对这种局面,纪检监察机关采取积极主动的应对措施、展开力度和规模空前的反腐败行动就成为必需的选择。随着反腐败斗争的推进,一些令人震惊的情况逐渐暴露出来。“2013年共查处违规问题2.4万起,处理3万多人,其中给予党纪政纪处分7600多人。”^⑤“2014年,全国纪检监察机关共接受信访举报272万件(次),立案22.6万件,结案21.8万件,给予党纪政纪处分23.2万人,涉嫌犯罪被移送司法机关处理1.2万人。”^⑥“2015年,全国纪检监察机关共接受信访举报281.3万件(次),处置问题线索53.4万件,立案33万件,结案31.7万件,给予党纪政纪处分33.6万人,涉嫌犯罪被移送司法机关处理1.4万人。”^⑦“2016年,纪检监察机关共接受信访举报253.8万件次;立案41.3万件,增长25%;处分41.5万人,增长24%,其中处分省部级干部76人、厅局级干部2781人、县处级干部1.8万人、乡科级干部6.1万人。”^⑧经过这些雷霆般的反腐败斗争,严峻的形势得到了根本性的扭转。到2017年党的十九大召开时,“全面从严治党取得重大成效,党内政治生活气象更新,党内政治生态明显好转,树立起忠诚干净担当的价值导向……腐败蔓延势头得到有力遏制,反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。”^⑨可以说,至此,在公权力监督上“治标”阶段的任务大体完成了。

打击腐败、扭转不利政治局面取得压倒性态势以后,制度建设随即提速。公权力监督领域进入到以制度建设为中心的、“治本”的新阶段。2017年,中纪委在向党的十九大做报告时指出:

^① 参见李桂花、杜颖:《习近平反腐败斗争的方法论原则透析》,《东北师大学报》(哲学社会科学版),2019年第2期。

^② 参见李永忠:《十九大后反腐新战法》,《人民论坛》,2018年第8期。

^③ 习近平:《习近平谈治国理政》,第一卷,第16页,外文出版社,2014年版。

^④ 习近平:《习近平谈治国理政》,第一卷,第385~386页。

^⑤ 王岐山:《聚焦中心任务,创新体制机制,深入推进党风廉政建设和反腐败斗争——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的工作报告》,《人民日报》,2014年1月28日。

^⑥ 王岐山:《依法治国,依规治党,坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的工作报告》,《中国纪检监察》,2015年第2期。

^⑦ 十八届中央纪律检查委员会:《十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告》,《中国纪检监察》,2017年第22期。

^⑧ 王岐山:《推动全面从严治党向纵深发展,以优异成绩迎接党的十九大召开——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第七次全体会议上的工作报告》,《中国纪检监察报》,2017年1月20日。

^⑨ 十八届中央纪律检查委员会:《十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告》,《中国纪检监察》,2017年第22期。

“(在未来五年)发挥党内监督与中国特色社会主义民主监督相结合的优势,落实党内监督各项制度……按照中央确定的时间表和路线图,将国家监察体制改革试点工作在全国各地推开,组建省市县监察委员会。”^①监督制度主要可以分为两个部分,一个部分是党内监督,另一个部分是对国家机关的监督。前者主要表现为党内的纪检制度,后者主要表现为整合重塑后的国家监察制度。这两个制度的完善以及它们之间的衔接整合,构成了党和国家监督体系建设的主干内容。制度建设在新的阶段迅速展开。比如,2018年,“党中央制定《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》,为纪检监察机关定制度、立规矩。中央纪委国家监委起草制定《党组讨论和决定党员处分事项工作程序规定(试行)》《公职人员政务处分暂行规定》《中央纪委国家监委监督检查审查调查措施使用规定(试行)》等30余项法规制度。”^②2019年,“党中央颁布实施《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》,审议批准《监察机关监督执法工作规定》。”^③一系列的制度建设活动还会随着监督实践的深入而不断展开。

观察上述两个阶段,我们可以发现:一个制度的确立总是依赖特定的条件。只有相关条件具备了,制度才能真正地生成并有效地运转。对这一命题展开深入研究是非常有意义的。在近代西方启蒙思想家那里,有一种观念认为,制度可以依赖立法者的主观智慧进行创设。强调立法者智慧的代表性思想家就是法国的卢梭(Rousseau)。他提出的“社会契约”的订立过程,基本上就是一个主观构建的过程^④。后来,这类思想被进一步简化,变成了“法律移植”“制度模仿”的思想,即一个国家可以通过立法的方式直接将另一个国家“先进”制度搬到自己的国家^⑤。这样一种不考虑客观条件差异的制度移植,在实践中经常会导致制度失效。比如,有学者考证,社会经济结构还处于传统阶段的菲律宾,移植了具有现代性特点的美国宪法制度,结果,由于社会经济基础的差异,导致移植来的制度产生了“橘生淮北”的消极效果^⑥。在公权力监督这个专门领域内,道理也是相通的。只有具备了相应条件,制度建设才会成功。中国在权力监督领域中分阶段推进的政治发展路径,使监督体系的建设得以在实践中稳扎稳打地推进。

二、监督体系的生成逻辑

从生成逻辑来看,党和国家监督体系生成属于集成创新的类型。在自然科学的语境中,所谓集成创新,是指新事物的生成不是一种纯粹蓝图式地从无到有,而是将既有的资源通过整合融贯以形成一个新事物的过程^⑦。在一般意义上,集成创新的过程是原有要素的结构优化、原有实体自我提升的过程。

我们可以通过审视党和国家监督体系的构成要素,来检视它具体的创新过程。在新中国七

- ① 十八届中央纪律检查委员会:《十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告》,《中国纪检监察》,2017年第22期。
- ② 赵乐际:《忠实履行党章和宪法赋予的职责,努力实现新时代纪检监察工作高质量发展——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的工作报告》,《中国纪检监察》,2019年第4期。
- ③ 赵乐际:《坚持和完善党和国家监督体系,为全面建成小康社会提供坚强保障——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的工作报告》,《中国纪检监察》,2020年第5期。
- ④ 参见包大为、包利明:《卢梭设计理想城邦的条件和意图》,《甘肃社会科学》,2019年第4期。
- ⑤ 参见弗朗西斯·福山:《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,第288~293页,广西师范大学出版社,2015年版。
- ⑥ 参见房宁等:《民主与发展——亚洲工业化时代的民主政治研究》,第88~90页,社会科学文献出版社,2015年版。
- ⑦ 参见于文浩:《改革开放40年中国国家创新体系的路径原则与启示》,《南京社会科学》,2018年第9期。

十多年的制度演进中,尤其是改革开放以来四十多年的历程中,对公权力的监督主要有党纪监督、行政监察、刑事调查、人大监督、舆论监督等形式。其中,党纪监督、行政监察、刑事调查属于专门监督,监督机构的核心职能就是对公权力的制约与追责。这三种专门的监督方式是按照领域分工设置的。党纪监督涵盖执政党领域,行政监察涵盖行政领域,刑事调查涵盖的是违法违纪严重、构成犯罪的领域。由于三种监督是在特定领域内展开的,它们各自具有专属的规范依据。比如,党纪监督主要依据党章和其他党内法规展开,行政监察主要依据公务员法、其他行政监督法律和条例展开,而刑事调查主要依据刑法展开。它们也各自具有专属的程序机制和监督措施,比如党纪监督遵循“党内案件检查工作条例”,采取“双规”、暂扣物品、冻结账户等措施^①;行政监察主要遵循“行政监察法”,采取要求作出说明、责令停止违法违纪、“双指”等措施^②;刑事调查则遵循“刑事诉讼法”,采取监视居住、拘留、逮捕等措施^③。

这些分布在不同领域的监督机制,根据本领域的特点和属性,发展出了相对独立的监督系统。如果放在改革开放四十多年的中国政治发展史视阈中看,就会发现,这样一种监督机制分散发展的情形,与中国政治发展总体形势在节奏上是相互吻合的。

“文化大革命”以后,中国政治发展进入一个新的阶段。如何推动政治体制变革以更好实现国家富强和社会经济现代化,当时的中国并没有现成的方案。为此,一个可行的办法就是在实践中不断地试错和总结,用改革开放总设计师邓小平的话来说就是“摸着石头过河”^④。这样的一种改革和发展路径,一个突出的优点就是能够使各项改革在相互隔离的状态下展开。相互隔离的状态,使那些遭遇挫折的改革领域不会把挫折产生的消极影响传导和蔓延到其他领域,从而确保改革局面的整体可控。在监督领域内,党纪监督、行政监察和刑事调查就这样彼此独立地发展起来了。它们都致力于对公权力进行监督,但这样一种相互隔离的发展状态能使各自的机制充分地与本领域相互结合。比较来看,就这三个领域而言,党内监督的政治性最突出,最具灵活性;刑事调查的技术性最突出,最具专业性;行政监察则居于谱系的中间位置。这三个机制总体上发展出了与本领域相吻合的内涵。这种分散化发展的监督机制具有浓厚的经验主义风格。可以说,它们是在特定领域内通过经验性探索形成的。

在过去几十年中,这三项监督机制分别在各自领域发挥作用。它们对于约束党员干部、规范公务人员和监督国家工作人员,有着各自的独特贡献。但是,形势在日新月异地变化。中国经济不断现代化,社会也出现结构性变迁,城市人口增多,中等收入群体人数扩大,这些新情况对作为上层建筑的治理体系提出更高要求,对公权力行使的规范化也提出更高要求^⑤。在这种情况下,原有的分散化监督机制缺点就暴露出来。其中,一个重大缺点就是监督效能不足。“国家监察法”修改草案的“说明”就指出:“国家监察体制改革之前,党的纪律检查机关依照党章党规对党员的违纪行为进行审查,行政监察机关依照行政监察法对行政机关工作人员的违法违纪行为进行监察,检察机关依照刑事诉讼法对国家工作人员职务犯罪行为进行查处,反腐败职能既分别行使,又交叉重叠,没有形成合力。”^⑥为了打破这种内部耗散的局面,“(就需要)将行政监察部门、

^① 参见《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》(中共中央纪律检查委员会于1994年3月25印发),第28条。

^② 参见《中华人民共和国行政监察法》(全国人大常委会2010年6月25日修订),第19条。

^③ 参见《中华人民共和国刑事诉讼法》(全国人大常委会2012年3月14日修订),第64~80条。

^④ 参见王曦、彭叶硕:《从摸着石头过河到顶层设计——中国改革模式的演进》,《中山大学学报》(社会科学版),2018年第6期。

^⑤ 参见房宁:《我国反腐倡廉的形势、特点与制度建设》,《科学社会主义》,2015年第1期。

^⑥ 李建国:《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明》,《人民日报》,2018年3月14日。

预防腐败机构和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的工作力量整合起来,把反腐败资源集中起来,把执纪和执法贯通起来。”^①事实上,将分散的监督机制和反腐败资源进行整合,最终目的就是降低监督体系内部协调成本,强化监督机构主体责任,从而提升监督效力。

对于监督体系的生成而言,集成创新并不是一个单纯的物理性描述概念,它还有着更为深刻的政治学内涵。

放宽视阈,我们可以发现,对那些分散的监督机制进行整合,并非只是单纯的体制结构变革过程。事实上,它还是专业技术机制和政治发展道路相互融合的过程。具体来说,党的纪检机制、行政监察机制、刑事调查机制是从专业实践领域中发展起来的,在分散状态下,它们虽然也存在一定的政治性,但是,专业属性比较突出。换句话说,它们本质上是职能化、技术化的机制,其功能发挥也主要局限在自身领域之内。比如,党的纪检机制主要追究和惩戒违反党纪的行为,行政监察机制主要处理违反公务员纪律的行为,刑事调查机制主要处理犯罪行为。但是,当这些分散的机制被整合时,它们蕴含的政治属性和政治功能就凸显出来了。整合后的监督体系更加明确地与政治原则相融贯,成为中国特色社会主义道路的有机成分。细致观察,我们可以看到“党的领导”在监督体系运作中得到进一步贯彻,“维护中央权威、保障中央决策部署的落实”成为监督的首要目的。蕴含在“反腐败”“制约权力”等技术性目标中的价值目标更加清晰地展现出来。

集成创新这个概念其实可以分为两个部分,第一个部分是“集成”,第二个部分是“创新”。我们不仅要看到监督体系变革过程中的“集成”——它是对分散机制、分散资源的一种整合。我们还要看到其中的“创新”——它是中国政治发展道路在公权力监督领域获得自身制度性内容的过程。政治发展道路属于方向性事物,那些具体的监督机制属于技术性事物,二者并非天然地相互融贯。必须通过政治发展过程中非常有分寸感的制度建设才能把二者整合起来,使之成为一个相互支撑的整体。政治发展道路必须具有政治技术的支持才能使道路获得制度抓手;政治技术必须统筹在特定的政治发展道路中才能使功能发挥朝向“善”的方向。这就是“创新”的真正内涵。

通过集成创新,一种新的监督体系生成了。中国如何在既定发展道路上解决权力监督问题,应该说确定了初步方案。

三、监督体系的结构特征

纪检、监察和刑事调查的整合构成党和国家监督体系的主干部分,围绕这一主干,其他监督方式——比如人大监督、审计监督、统计监督和群众监督,等等——也被有机整合起来。这种以纪检监督为主干、融合其他各种监督方式的全息监督体系,在结构上就具有了初步的融贯性^②。

监督体系结构上的融贯性是维持监督效力的基本保证。我们可以从纪检监督和统计监督之间的融贯来透视这个问题。“国家统计局统计执法检查组于2018年5月15至30日执法检查发现:海南省海口市美兰区、龙华区和三亚市吉阳区,存在统计违法、执行统计制度不严格等问题……海口市美兰区和龙华区均存在代填代报……执行统计制度不严格问题。”^③国家统计局通

① 李建国:《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明》,《人民日报》,2018年3月14日。

② 参见马怀德:《再论国家监察立法的主要问题》,《行政法学研究》,2018年第1期。

③ 国家统计局:《国家统计局关于海南省海口市美兰区、龙华区和三亚市吉阳区统计违法案件的通报》,2019年11月8日,http://www.stats.gov.cn/tjfw/bgt2018/201911/t20191108_1708048.html,2020年6月14日。

过检查,发现了相关机构在统计过程中存在违法情形,于是,国家统计局依法启动了责任追究程序,于2018年7月将案件移送地方党政部门。“按照有关文件规定,有处分处理权限的机关应当于6个月内将处分处理结果书面告知移送的统计机构;因特殊原因需要延长期限的,可以适当延长,但最长不得超过1年。(但是)截至2019年10月底,国家统计局尚未接到该案件责任人处分处理书面结果。”^①这意味着,国家统计局由于缺乏足够的责任追究权能,使得它的监督效果被打了折扣。类似这种责任追究过程中“断头路”现象,在群众监督、舆论监督、审计监督等形式中也普遍存在。要解决这种“断头路”问题,最有效的方式就是使这些监督形式和纪检监察相互关联起来,关联成一个联动的监督体系。故而,各种监督方式的融贯,既是过去几年中党和国家监督体系发展的趋势,也是下一步优化监督体系所面对的重要任务。只有彻底完成各监督要素之间的融贯,监督体系自身才可以称得上完整、健全。

党和国家监督体系的内部融贯并不是一种均质的融贯,而是以纪检监察为主干和中心的融贯。纪检监察在整个监督体系中发挥核心作用,其他各种监督方式通过与纪检监察的协同,来实现其监督目的。纪检监察之所以成为监督体系的主干,其主要原因有三个方面:

首先,相比于其他监督方式,纪检监察是一种专责性监督。其他的监督机构是在履行本职的过程中展开监督。换句话说,监督是这些机构履行自我职能的一种措施。比如,在统计过程中,统计机关对其他机关行使监督权,是为了保障统计活动顺利进行。这种监督权只是一种保障性权力,它保障主体机关专业职能的顺利展开。但是,在纪检监察这里,监督是它的本职工作。纪检监察机构是为了监督而专门设立的。纪检监察的这种监督专责性,使它具备成为监督体系主干的资质。

其次,相比于其他具有监督职能的机构,纪检监察机构具有充分的监督权能。由于纪检监察机构是专责性的监督机关,党和国家为它配备了丰富的权能,包括调查、审查等程序性权力,以及处分、处理等实体性权力。这些权力使它能够自如地实施监督。其他监督方式,有的既没有程序性权力,也没有实体性权力,如群众监督;有的具有程序性权力,但没有实体性权力,如审计监督、统计监督;有的虽然同时具有程序性权力和实体性权力,但这些权力的启动程序比较严格,从而导致它们很难自如地发挥作用,如人大监督。通过比较我们发现,纪检监察在权能上是最为完备的,权能的完备保障了它监督过程中的优势地位,也使得它能够和其他权能不完备的监督方式相互接榫,把监督程序一直走到底。

最后,纪检监察具有充分权威。权力是法律规定的实证因素,而权威则是实践中形成的现实影响力。权力不直接等同于权威^②。党的十八大以来,纪检监察机关在党中央的支持下,通过积极作为,扭转了反腐败斗争形势严峻复杂的局面,打掉了一大批严重违法违纪的“老虎”,也拍掉了一大批侵害民众利益的“苍蝇”,这些显赫的工作绩效使它获得了民众的高度信任,也获得了充分的权威^③。

由于这些原因,纪检监察机构成为监督体系的主干,也成为监督体系中联通四面八方的枢纽。纪检监察和其他监督方式有机衔接,打破了各种监督方式分散作战的局面,为那些权能不足的监督机制实施权能补给。它作为监督体系的枢纽,能及时接收群众的举报信息,也能及时处理

^① 国家统计局:《国家统计局关于海南省海口市美兰区、龙华区和三亚市吉阳区统计违法案件的通报》,2019年11月8日,http://www.stats.gov.cn/tjfw/bgt2018/201911/t20191108_1708048.html,2020年6月14日。

^② 参见俞可平:《权力与权威:新的解释》,《社会科学文摘》,2016年第8期。

^③ 参见李永忠:《十九大后反腐新战法》,《人民论坛》,2018年第8期。

人大、审计、统计等机构移送的违法违纪线索,从而使违法违纪责任追究过程中“断头路”问题有了解决方案。

在纪检监察与其他监督方式接榫、融贯的过程中,纪检监察发生微妙但重要的身份变化。具体而言,它成为党和国家监督体系中的责任主体。在以前的分散监督格局中,各类监督机构都是监督责任的主体,它们在各自领域里承担主体责任。然而,当纪检监察与其他监督方式融贯之后,纪检监察机构由于自身的专责属性,以及它所具有的充沛权能,它的责任范围也随之扩大。在这个变化过程中,其他监督主体变成配合者与协助者,纪检监察机构变成整个公权力监督领域的明确责任人。俗语说:“一个和尚挑水喝,两个和尚抬水喝,三个和尚没水喝”,责任主体的明确化有助于监督责任的贯彻落实^①。

监督体系的结构贯通,以及监督责任主体的明确化,能够产生一个意外的政治效应,即可将部分公共议题进行技术化处理,从而降低权力监督的总成本。

在政治文明演进史上,对于如何监督公权力这一问题,人类发明了很多方法。在近代以来的西方社会,随着其民主化的展开,舆论监督、群众监督、选民监督等方式得以普及。借助选举民主的相关机制,当违法违纪的现象被发现时,经常以启动质询、弹劾、罢免、不信任投票等方式来追究责任^②。这些责任追究方式在实施过程中往往需要进行广泛动员,从而使得大量公众卷入责任追究事件中来。“剧场化”的责任追究过程经常会造成矛盾激化,造成不同利益群体和不同观念群体的对立。这也就是学术上说的“民主病”。对于西方相对成熟的社会来说,它的消极效应还能被控制在适度范围之内。但是,对于一些不那么成熟的社会来说,它的消极效应就特别明显了。社会撕裂、族群对立、阶级分化,甚至是政治秩序的激烈动荡,都会由之而引发^③。总体看来,这类监督方式要付出巨大社会成本。

通过比较,我们发现,以纪检监察为主干的监督体系在处理类似问题时形成了另外的路径。当公众或媒体发现某个公权力行使者存在违法违纪行为时,他们的检举控告措施启动以后,一旦和纪检监察相结合,责任追究就不再是大众动员的过程,而是变成一个根据法定程序展开的技术化、专业化过程。推动责任追究的第一动力是不特定的公众,但执行责任追究任务的则是专业人员。在这种情况下,如果纪检监察不失灵的话,责任追究不仅能精准进行,而且还不会产生不必要的波动,从而降低责任追究的社会成本。这种以民众监督为入口、以纪检监察为出口的模式,使诸多在西方社会需要经由抗议、弹劾、罢免、集体行动来处理的公共议题被技术化、精准化地处理了。对于处在社会转型时期的中国来说,找到一种既能抑制矛盾、减少社会撕裂,又能把公权力“关进制度笼子里”的监督方式是非常必要的,因此,形成结构融贯、以纪检监察为主干的监督体系具有深刻意义。

四、监督体系的身份属性

新的监督体系在横向上贯穿纪检、监察、刑事调查、人大监督、审计监督、统计监督、舆论监督等形式,在纵向上则贯穿从中央到地方的各个层级。可以说,它是一个职能清晰、结构完整的体系。但是,我们也要注意到,一方面,这个体系具有自身相对的自足性,但另一方面,它不是完全

① 参见姚文胜:《国家监察体制改革研究》,第 57~58 页,中国社会科学出版社,2019 年版。

② 参见刘斌:《浅议当代西方国家对政府的监督和制约》,《社科纵横》,2009 年第 10 期。

③ 参见房宁等:《民主与发展——亚洲工业化时代的民主政治研究》,第 78~87 页。

独立的，而是属于国家治理体系的有机组成部分。它的功能发挥需要服务于国家治理体系的整体目标。

如果从权力体制的内部关系看，存在着两种类型的权力体制，一种是分散型体制，一种是集中型体制。在这两种体制中，各机关之间的关系是不一样的，特定功能机关——比如监督机关——的身份属性也会有所差别。

分散型权力体制，比较典型的就是近代西方发展出来的“分权与制衡”体制。在这种体制中，各权力机关之间存在着比较明显的分立与制衡。美国的汉密尔顿(Alexander Hamilton)、麦迪逊(James Madison)就用非常华丽的语言描述过这种体制：“防止把某些权力逐渐集中于同一部门的最可靠办法，就是给予各部门的主管人抵制其他部门侵犯的必要法定手段和个人的主动。在这方面，如同其他各方面一样，防御规定必须与攻击的危险相称。野心必须用野心来对抗……如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。”^①对于这样一种分散型的权力体制，一些学者从价值的层面认知，把它看作是实现民主和自由的路径^②。但是，如果从更广阔的视阈看就会发现，这种体制与一定的社会经济类型相关。具体而言，分散型的权力体制适合那种没有太大民族生存压力的“自发现代化”社会，也适合现代化、工业化已经完成的社会。在这些社会里，政府只要提供有限的公共服务就足以维持社会有效运转。权力之间的分立与制衡，不仅不会妨碍国家治理的展开，而且还能保障国家治理的质量^③。

集中型权力体制，比较典型的就是传统中国的大一统体系和当代中国国家治理体系。这两个体系有很多类似的地方，比如，二者均是权力集中于中央——不仅在纵向上地方需要服从中央，而且横向上各职能体系也要服从中央。由中央对全国进行“一盘棋式”的调控和统筹。在中国历史上，由于国土辽阔，以及水旱灾害频发的自然环境，形成了秦汉以来的大一统体系。在过去两千多年的历史中，虽然政治家和思想家围绕着权力集中的“郡县制”和权力分散的“封建制”展开多次争论，但“郡县制”始终是主流^④。到了近代，适应于农业社会的传统大一统体系在西方的冲击下衰落了。然而，富有政治智慧而又坚韧不屈的中国人民，通过长期的艰难求索，逐渐在新的世界潮流中摸索出适应工商业社会的新体制。这个新体制以1949年中华人民共和国的建立为起点，经过不断完善和发展，最后形成了我们今天看到的国家治理体系。总体看来，国家治理体系蕴含和体现着无产阶级政党的领导、人民当家作主、依法治国、社会经济公平、行政有效、监督有力、国家统一等现代政治理念。它是中国人民积极顺应历史潮流、积极吸收传统智慧、主动结合具体国情而创造出来的新体系。这个新体系不仅使古老的中华民族在“半丛林”的国际竞争环境中捍卫了国家主权、守护了民族的根本利益、推动了社会经济的现代化，还为广大发展中国家如何进行现代化转型提供了有益的参照和制度启示。具有鲜明现代气质的国家治理体系，构成了当代中国上层建筑的基本景观。

以上两种权力体制类型是我们识别中国监督体系身份的参照系。

在分散型权力体制中，就国家机构的层面看，监督表现为一种各机关之间的相互制衡。立法、行政、司法等体系相互制衡，一方总有权力去牵制另一方。比如，在总统制国家，总统可以否

^① 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，第264页，商务印书馆，2010年版。

^② 参见韩东屏：《民主制度与分权制衡》，《开放时代》，2000年第2期。

^③ 参见弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，第402~405页，广西师范大学出版社，2012年版。

^④ 参见商爱玲、张鸿：《大国治理中的国家结构形式选择》，《广西社会科学》，2013年第8期。

决国会立法,法院可以宣布总统的命令无效,国会又可以通过立法的方式改变法院在司法中确立起来的法律规则^①;但同时,比较看来,司法体系的监督权重最大。最高法院往往被视为宪法的守护者,它经常借助自己的审判职能来监督行政体系和立法体系。在分散型权力体制中,承担监督职能的机构,往往遵循相对独立的价值原则、享有高度的独立性。分权制衡的体制框架使监督机构成为高度自主的机构。

然而,在集中型权力体制中,监督体系的属性和地位有所不同。对于集中型体制来说,体制的运行和功能发挥往往朝向同一个目标。在中央的统筹下,各个功能体系一方面进行分工,另一方面为了提高治理效率而彼此协同,以更有效地完成治理任务。为此,体制内任何功能机关的功能发挥,都不能为发挥功能而发挥功能,而是必须使功能的发挥符合统一的目的。在中国语境中,立法、行政、司法、监督等体系必须围绕着中央的战略部署和目标安排开展业务工作。对于监督体系来说,它的监督活动必须有利于维护党中央权威和集中统一领导,有利于中央战略部署的落实,有利于国家发展目标的实现,有利于国家的根本利益的维护和发展。

党和国家监督体系不是一个完全独立的体系,而是当代中国国家治理体系的有机组成部分;它负有监督的专责,但它服务于国家治理体系的总目标。

五、监督体系的功能形态

从功能形态的角度看,对公权力的监督大体可以分为“窄监督”和“宽监督”两种类型。

“窄监督”通常表现为一种事后监督。在这种监督机制中,监督机关并不积极介入权力行使过程。它在违法违纪行为发生之后,根据相对严格的程序机制对违法违纪行为展开责任追究。“窄监督”的落脚点在于对违法违纪行为施加惩罚。“窄监督”由于强调事后的惩戒,所以它表现出很强的法治属性。某种程度上,它的运作逻辑和运行风格与公检法机关比较相似——尤其是法院,按照“不告不理”的消极原则履职。“宽监督”通常表现为一种同步监督,甚至还存在着一些事前介入的情形。一旦公权力启动,对公权力的监督也随之启动。公权力的足迹到哪里,监督也就跟进到哪里。在“宽监督”模式中,监督机关一方面强调对违法违纪行为的事后惩戒,但另一方面,它侧重于对违法违纪行为的预防。我们也可以将这种监督属于“预防型”监督。它的监督范围比较宽广,监督手段也比较灵活。

“窄监督”与“宽监督”蕴含着两种不同的监督哲学。“窄监督”的哲学是报应与惩罚,它通过一种刚性的“矫正正义”来维护规则。这种哲学在西方法律实证主义和中国古代法家学说中表现得比较明显。报应与惩罚意在唤起人们对处罚的恐惧,从而约束自己的行为^②。“宽监督”的哲学是预防与教化。在这种哲学中,监督对象被认为是可以通过教育来实现奉公守法的。如果教育的方式足够合理,大部分的违法违纪行为就能避免。中国古代儒家学说就特别强调教育的作用,所谓“道之以德、齐之以礼”,不仅可以用来“治民”,同样可以用来“治官”。

很显然,当代中国监督体系在功能形态上属于“宽监督”的类型。它之所以会展现出“宽监督”的类型特征,与中国悠久历史文化对当代的影响是分不开的。

当代诠释学表明,历史对于当下总会发生不可避免的影响,谁也摆脱不了自己的历史。当中

^① 参见刘晓洲:《分权制衡与美国民主的“否决政治”困境——制度成本视角下美国民主效率问题研究》,《北京科技大学学报》(社会科学版),2018年第6期。

^② 参见陶希圣:《中国政治思想史》(上),第203~210页,中国大百科全书出版社,2011年版。

国政治逐渐从风云激荡的革命意识形态中走出,走向日常状态时,历史传统对它的影响就越来越凸显。儒家那种通过教育来规训官员的理念、通过预防来防治政治腐败的路径,在当代中国政治实践中逐渐回归。中国历史上那些行之有效的“吏治”方法也逐渐被监督机关所采用。例如,监督体系的领导在讲话中就指出:“中华传统文化中蕴含着深厚的治国理政、管权治吏思想,有丰富的礼法相依、崇德重礼、正心修身的历史智慧……我们要尊重自己的历史文化,把握文化根脉,取其精华、去其糟粕,坚守和弘扬优秀传统,发挥礼序家规、乡规民约的教化作用,为全面推进依法治国提供文化营养。”^①除此以外,家风、家训这些传统资源也逐渐被激活。

从体制类型来看,中国古代大一统体制是一种精神性和世俗性相互融合的体制。它与西方近现代纯粹世俗的体制有所不同。在西方政治发展史中,由于基督教的影响,精神性和世俗性被分割成两个不同领域,所谓“上帝的归上帝,凯撒的归凯撒”,政治本身只是一种纯粹功利性的设置。政治的去精神化、去道德化逐渐成为主流趋势。这个趋势到了近代就变成了《联邦党人文集》里说的“用野心对抗野心”“用权力制约权力”的原则。反映在权力监督上,则强调根据实证规则,通过事后惩戒来实现“矫正正义”。然而,中国古代大一统体制则既有世俗性的一面,也有精神性的一面^②。这种传统在西周时期就初见雏形,到西汉的时候具有了完整形态。儒家德治观念和郡县制的结合使大一统体制具有高度的精神性和伦理性。有学者指出,在古代语境中,由于行政技术不发达,加之治理疆域广阔,提倡道德伦理,提倡忠诚、廉洁、正直等品质可以弥补体制在技术方面的不足,从而维系组织的凝聚力和政治团结^③。在这种体制类型中,支持体制的那些价值观念就显得特别重要了。因此,它就要求一种“宽监督”的模式来匹配体制特性。

在履责方式上,“宽监督”具有积极监督、主动介入的特点。中央监督机构在工作报告中指出:“坚持党中央重大决策部署到哪里、政治监督就跟进到哪里,带头践行‘两个维护’。纪检监察机关是管党治党的重要力量,根本职责使命是维护党中央权威和党的团结统一。要紧盯贯彻执行党章党规党纪和宪法法律法规、党的路线方针政策和党中央决策部署情况,紧盯贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神情况,靠前监督、主动监督。”^④通过这种“靠前监督、主动监督”的形式,监督机构得以施展自身的灵活性,保证工作的主动和高效。

在监督形态上,“宽监督”既有日常化的监督问责,也有专题化的巡视巡察。前者依托既定的组织体系,按照科层逻辑展开监督,可看作“静态监督”。而后者则以问题为导向,就特定主题和特定事项展开监督,可看作“动态监督”。巡视巡察作为“动态监督”,能够展现出监督体系对形势的灵活应变能力。在社会高速转型的当代中国,总是会出现一些新的特殊的情况,而这些情况可能是均质化、科层化的“静态监督”机制无法有效应对的。“动态监督”可以专门针对特定领域和特定问题,从而保证监督不会滞后于形势,不会滞后于问题。“动态监督”作为监督体系的有机组成部分,既不会打乱科层制监督体系的原有结构,又能发挥监督的灵活性。它使监督体系立体化了,也使监督体系具有了职能弹性。

在监督措施上,“宽监督”形成了一个内涵比较丰富的手段体系。它包括:(一)谈话提醒、约谈函询、责令作出自我检查,这种措施针对具有违法违纪苗头的情形;(二)一般党纪政纪处分、组织调整,这种措施针对情节轻微的违法违纪行为;(三)重大党纪政纪处分、重大职务调整,这

^① 王岐山:《在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的讲话》,《中国纪检监察》,2014年第21期。

^② 参见钱穆:《中国历史精神》,第27~30页,九州出版社,2018年版。

^③ 参见黄仁宇:《万历十五年》,第59~61页,三联书店,2008年版。

^④ 赵乐际:《坚持和完善党和国家监督体系,为全面建成小康社会提供坚强保障——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的工作报告》,《中国纪检监察》,2020年第5期。

种措施针对情节较重的违法违纪行为; (四)追究刑事责任, 它针对的是涉嫌犯罪的行为。在实践中, 这四种类型的措施, 被有层次有区分地运用。在 2015 年到 2017 年 10 月这段时间里, “全国纪检监察机关共处理 204.8 万人次。其中, 运用第一种形态批评教育、谈话函询 95.5 万人次、占 46.7%, 使红脸出汗成为了常态; 第二种形态纪律轻处分、组织调整 81.8 万人次、占 39.9%; 第三种形态纪律重处分、重大职务调整 15.6 万人次、占 7.6%, 有力维护了纪律的严肃性; 第四种形态严重违纪涉嫌违法立案审查 11.9 万人次、占 5.8%, 被开除党籍、移送司法机关的真正成为极少数。”^①从监督措施在实践中的结构来看, 教育和预防是监督工作的主要部分, 严重惩处和刑事惩戒所占的比重较小。

总体而言, 党和国家监督体系所具有的“宽监督”功能范式是在国家治理体系和治理能力现代化过程中形成的, 它在监督过程中大体形成了“预防为主、防治结合”的工作格局。

六、监督体系优化的理论基础与基本原则

监督体系作为政治体系的有机组成部分, 在巩固既有成就的基础上需要与时俱进地发展。要实现党和国家监督体系的发展, 有两个方面的内容特别值得注意: 一是巩固监督体系自身的理论基础; 二是优化和完善监督体系所应遵循的基本原则。只有把这两个方面的问题探究清楚了, 监督体系的优化才能是自觉的, 才能是方向明确、进退裕如的。

如果监督体系对于自身理论基础缺乏明确认知的话, 就会造成自我定位的模糊, 一旦定位模糊, 功能发挥势必受到影响。例如, 监督体系到底是“政治机关”还是“党内(与国家机关体系内的)公检法机关”, 监督体系是同步介入还是事后介入, 监督应该具有哪些措施和程序, 等等, 类似的问题必须在一个清晰的理论基础上才能处理好。

本文认为, 防治政治衰败, 推进政治发展是监督体系的基本使命。

所谓政治衰败 (political decay), 是指政治体机制紊乱和机能丧失。政治衰败会带来一系列严重后果, 如政治适应性丧失、政府功能衰退、政治秩序瓦解, 等等。我们可以把政治衰败和政治发展看作一对对照性概念。政治发展强调的是政治体的优化和政治体潜能的释放; 而政治衰败则是对它的逆向思维, 主要关注那些侵害政治机制、妨碍政治体功能的因素。在中国历史传统中, 对于政治衰败的思考可谓汗牛充栋。古典历史学家们对历代兴衰、治乱原理的总结, 都可以归入政治衰败这个范畴。在西方, 近代孟德斯鸠 (Montesquieu)、卢梭等都对政治衰败有过专门的考察, 当代的亨廷顿 (Huntington)、福山 (Fukuyama)、阿克曼 (Ackerman) 等也对这个主题有过细致的论述。在中国传统政治理论中, 政治衰败主要涉及统治者的道德、政治精英的意识形态、政治的体制、国家重大政策等方面。在近代欧洲思想家的视阈里, 政治衰败主要涉及政治家德性的败坏、进取精神的丧失、共同意志的瓦解等。在现代美国学者视阈里, 政治衰败则主要关注政治参与的有序控制、法律对政治机构的束缚、政体结构的失衡几个方面^②。这些关于政治衰败的探索, 对我们思考中国监督体系的理论基础非常有启发^③。

当代中国的监督体系已经完成要素整合, 基本的功能模式也浮出水面。接下来, 就应该在理

① 十八届中央纪律检查委员会:《十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告》,《中国纪检监察》,2017年第22期。

② 参见塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第26页,上海人民出版社,2017年版。

③ 在当代中国学术研究中, 也涉及大量的关于政治衰败的探讨。官方话语里对苏共亡党亡国的反思, 其实就是典型的对政治衰败的分析。

论基础的层面加强探索。监督体系应当意识到自身的使命是防止出现政治衰败,推进中国特色社会主义政治发展。只有充分意识到这一点,监督机关才能统筹把握各种需要关注的要素,才能展开有条不紊的监督,也才能不断探索和发展与时俱进的监督措施。进而在监督工作中争取主动。如果没有理论基础上的自觉,监督工作就会在经验主义的层面打转,可能会走很多弯路。

预防政治衰败、促进社会主义政治发展命题的提出,实际上是对党和国家监督体系功能的概括、对党和国家监督体系政治使命的一种理论阐发。如果用现代管理学的思想来做进一步透视,我们会对这一命题形成更为深刻的理解。根据现代管理学,一个组织要想在激烈竞争的环境中生存下去,就要进行有效的人力资源管理。人力资源管理是维持组织机体健康,维护组织工作效率,增强组织环境适应性的必要措施。只有人力资源管理做好了,才能把组织内部成员的力量转化为组织的力量,才能实现组织的职能。事实上,以预防政治衰败、促进社会主义政治发展为使命的监督,可归属为中国政治领域内的人力资源管理的范畴。这种管理以中国政治组织生命力和治理效率为着眼点,它的顺利展开是中国政治体制不断发展的表现。

在分析了监督体系的理论基础之后,探讨监督体系的优化原则就变得至关重要了。笔者认为,党和国家监督体系在未来的优化进程中,应当遵循以下四个方面的原则。

第一,与国家治理体系各组成部分相匹配的原则。上文已述及,监督体系是国家治理体系的有机组成部分,它的自身运转和功能发挥,不是为了别的目的,而是为了国家治理体系更加健康,治理活动更加有效。为此,监督的实施不能是“为了监督而监督”,而应当把监督统筹到完善治理体系和提升治理能力的目的上。在中国历史上,曾发生监督权背离大一统政治的情形。比如,在宋代,监察机关介入朝廷的竞争之中,监督权的行使在很大程度上变成一种政治斗争的工具。结果,监察活动越活跃,政治体受到的损害就越大。这其实是监督权的异化^①。在当代社会主义中国,应当充分吸取历史上的教训,避免监督的异化。

第二,政治健康与治理效率均衡的原则。从总体层面看,监督有利于政治健康,同时也有利于提升治理效率。政治健康和治理效率两个目标一般情况下不会发生冲突。但是,在某些特定情况下,二者也有可能发生冲突。在发生冲突的情况下,就需要监督机关在两个目标之间维持均衡,不能为了政治健康的目标不顾治理效率,也不能为了不妨碍治理效率而搁置对政治健康的守护。监督机关需要逐渐摸索出一些能处理复杂问题的“技术”,避免监督活动走极端。比如,在治理某些“塌方式”腐败的过程中,既需要彻底铲除腐败,也需要在方法上灵活,尽可能减少反腐败对政治安定、社会经济发展的震荡效应。监督机关需要把监督过程变成一个富含政治智慧的“技术活儿”。

第三,积极回应社会的原则。在监督体系优化过程中,应当进一步加强对社会的回应。之所以需要加强对社会的回应,主要出于两个方面的原因。其一,监督机构和其他机构不同,其他机构基本上都是“治民”的,而监督机构是“治官”的。在当代治理中,虽然强调民众的参与,但从实质结构上来看,治理还是存在着“权力主体 - 权力客体”的基本机构。这种结构在一些特定情况下会变成一种对立性的结构^②。作为“治官”的监督机关,因为它的特殊位置,容易获得民众的信任与亲近,民众会把它看做自己“立场”上的盟友。监督机关应当充分利用这种站位优势,及时、充分地与舆论监督、群众监督形成对接,不断夯实群众基础,为监督活动的顺利展开创造更好的

^① 参见钱穆:《中国历代政治得失》,第 90 ~ 91 页,九州出版社,2014 年版。

^② 参见徐勇、吕进鹏:《官民衔接层域的小微权力监督研究》,《河南大学学报》(社会科学版),2020 年第 2 期。

条件。从这个方面看,积极回应社会关切是监督机关顺利履职的前提^①。其二,监督机关对社会的积极回应实质上会发挥一种“民主替代”效应。监督体系是整个政治体系的有机组成部分,当它积极回应社会关切、回应民众关切的时候,其实是代表整个政治体系联系群众。另外,民众所关切的一些公共议题可以通过监督机关的及时回应,得到迅速有效处理,从而避免矛盾激化。民主的本质就是人民当家作主,也是民意对政治过程的参与。监督机关积极回应社会关切和吸纳民意,实质上是扩大了中国政治民主的渠道。

第四,监督权行使规范、透明的原则。监督权虽然是“治官”的权力,但事实上,它也是一种公权力,也存在着被滥用的可能,所以监督权的行使应当是规范、透明的。在目前的发展阶段,监督权行使还处在不断摸索的过程中,需要探索更多的监督措施和方式,但规范和透明应当成为贯穿监督权行使全过程的原则。惟其如此,对监督权的监督才具有了条件,社会公信力的巩固和发展也才有可能实现。

党的十八大以来,中国在公权力监督领域可谓硕果累累。不仅反腐败的“治标”行动取得压倒性优势,而且制度建设的“治本”措施也进展顺利。相比于实践层面的活跃景观,理论研究上颇显不足。一则是因为研究的力量投入还不充分,二则是学术产出的质量还有待提高。总之,中国学术界对监督问题的研究整体上还比较薄弱。

然而,辩证地看,这种薄弱状态也未必完全是坏事。中国的监督体制是在实践中摸索出来的,具有很强的本土性。当下学术研究的薄弱状态意味着中国学者可以在研究中少受既定话语范式的支配。这将为研究者提供一种相对从容的研究环境。当前,如何把对监督问题的研究从对策与技术的层面提升到政治学一般理论的层面,显得至关重要。只有把研究提升到一般理论的层面,学术研究才能超越经验主义,才能跑在实践前面而不是尾随在实践后面,最终,才能发现议题中蕴含的普遍规律。学术研究只有达到了规律的层次,才能反过来指导实践。本文的这些思考,即是一种探索中国监督体系内在规律、构建中国监督体系理论话语的抛砖引玉。

作者:张桂林,中国政法大学国家监察研究院、政治与公共管理学院(北京市,102249)

(责任编辑:林立公)

^① 参见宋伟、过勇:《新时代党和国家监督体系:建构逻辑、运行机理与创新路径》,《东南学术》,2020年第1期。