

关于监察体制改革若干 基础性问题的思考

桑玉成 舒翠玲

国家监察体制是一个多学科的问题,对这一问题的研究需要有多学科的考察视角。首先,它是一个政治学领域的问题,我们可以从公共权力的性质及其科学合理配置的角度来审视国家监察体制的问题;其次,它是一个法学领域的问题,我们可以从权力的依法配置等视角来审视监察体制的问题;再次,它是一个公共管理领域的问题,学科视角需要从组织管理以及职能分工等角度来研究监察体制的问题。当然,它也可以从社会学、伦理学等角度进行讨论。

本文基于多学科尤其是政治学和法学的视角,认为讨论国家监察体制改革与发展,需要关注如下一些基础性问题。

一、在国家政治发展战略的整体布局中思考监察体制问题

谈及国家监察体制改革,涉及的第一个基础性问题,是把监察体制放到国家政治体制乃至国家发展战略的整体布局中进行思考。

尽管国家监察体制是一个非常专业性、专门性的问题,但是这个问题本身并不是孤立的,它与整个国家的政治体制和整个国家的发展战略紧密地联系在一起。所谓国家政治体制乃至国家发展战略的整体布局,一是,国家发展的战略目标;二是,国家政治体制的基本原则和发展方向。

在国家发展的战略目标方面,我们已经明确提出了“两个一百年”的发展愿景以及围绕这样的发展愿景所规划的步骤和方略。尤其是,在我们即将到来的第一个百年愿景即在中国共产党建党一百年全面建成小康社会之后,第二个百年愿景指在本世纪中叶即中国成立一百年之际,“把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。”^①我们注意到,在这样的一个愿景中,围绕着“富强民主文明和谐美丽”这样的限定语,可以说基本上是经济发展之后的政治发展问题。而且,在时间跨度上,我们离实现这个目标的时间节点并不遥远,甚至可以说正在日益逼近。

中国共产党的十九大作出了两个重要的政治判断,一是说,“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位”^②;二是说,“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”^③党的十九大报告指出:“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”^④可以认为,这样的政治判断是我们今天以及未来一段时期规划和部署所有工作的基本出发点和立足点。

在国家政治体制的基本原则和发展方向方面,必须强调,“中国特色社会主义最本质特征是

^① 中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》,第94页,学习出版社、人民出版社,2019年版。

^{②③④} 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》,第10页,第11页,人民出版社,2017年版。

中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。”^①第十三届全国人大第一次会议对宪法进行了修订,增设了体现党领导一切的条文。随后,中央通过深化机构改革方案,本着“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”基本原则,“努力从机构职能上解决党对一切工作领导的体制机制问题,解决党长期执政条件下我国国家治理体系中党政军群的机构职能关系问题,把党的领导贯彻到党和国家机关全面正确履行职责各领域各环节。”^②基以这样的一系列举措,来提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力,确保党的领导全覆盖,确保党的领导更加坚强有力。

积极推进各项法律制度的成熟和定型,也是我们国家政治体制的基本原则和发展的既定目标。在改革开放走过了40个年头之后,如何进一步积极推进制度建设,以促进我国各项制度的成熟定型,更是我们党所面临的一项重大任务。2014年2月,在党的十八届三中全会顺利召开后不久,习近平总书记就在中央党校举办的省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神的专题研讨班上作出重要讲话,强调指出:“摆在我们面前的一项重大历史任务,就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。”^③

改革本身意味着对原有制度机制的不断调整、扬弃、修正、补充、完善,这种持续不断的变动形态,必然会产生制度体系本身的成熟定型和稳定问题。应该说,邓小平早就注意到这方面问题的,他在1992年的南方谈话中首次谈及这样的问题。邓小平当时指出:“恐怕再有30年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策,也将更加定型化。”^④以习近平总书记为核心的党中央对这个问题有着非常清醒和深刻的认识。我们注意到,中国共产党的十八届三中全会,虽然以全面深化改革为主题,但十八届三中全会的全面深化改革有着与一般改革不同的意义,关键的问题是,这一次强调的改革不是为改革而改革,而是要求通过改革,达成改革的总目标,即发展和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。就此问题,习近平总书记在2014年2月的省部长级主要负责同志学习贯彻三中全会的研讨班上指出,“摆在我们面前的一项重大历史任务,就是推动中国特色社会主义制度更加成熟定型,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。”^⑤

党的十九大之后,中央深化改革领导小组于2017年11月29日专门召开会议,就贯彻落实十九大精神作出部署。这次会议指出,站在更高起点谋划和推进改革,必须深入学习贯彻党的十九大精神 and 习近平新时代中国特色社会主义思想,坚定改革方向,继续统筹推进各领域各方面改革。“最为关键的是,无论改什么、改到哪一步,坚持党对改革的集中统一领导不能变,完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标不能变,坚持以人民为中心的改革价值取向不能变。”^⑥可见,在上述三个“不能变”中,完善和发展社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标具有非常重要的地位。通过这样的“不能变”以及改革总目标的推进,我国的各项制度、法律、政策等将不断地趋于成熟和定型。

从上述这些基本背景来考虑,我们今天谈论国家监察体制改革的问题,有必要把握这样一些基本方向:首先,国家监察体制改革需要有助于推动国家政治发展的实际进程,进而有助于向着富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的目标一步一步地迈进。其次,国家监察体制改

①② 中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》,第68页,第76页,学习出版社、人民出版社,2019年版。

③⑤ 《习近平谈治国理政》,第104~105页,第104~105页,学习出版社,2018年版。

④ 《邓小平文选》,第3卷,第372页,人民出版社,2001年版。

⑥ 习近平:《全面贯彻党的十九大精神 坚定不移将改革推向深入》,《人民日报》,2017年11月21日。

革需要有助于不断提升国家的供给能力和供给水平,这种供给能力和水平将在满足人民群众美好生活需要,特别是在民主法治公平正义安全环境等方面发挥积极作用。再次,国家监察体制改革需要有助于党全面领导下党政领导的制度化规范化建设。最后,国家监察体制改革还要服从制度成熟与定型的需要。

二、着力提升国家监察体制的正向功能

国家监察体制改革所涉及到的第二个基础性问题是在推进国家监察体制的过程中,需要着力提升国家监察体制及其运行的正向功能和积极意义。

总体而言,国家监察体制存在于一种错综复杂的权力结构之中。监察体制的根本目的,在于约束和规范国家权力结构中的任何一个权力主体的权力行为,使其合法、合理、合情地行使国家权力,以保障国家权力的正当性和有效性,并进而保障社会成员的正当权益。

之所以要有完备的国家监察体制,主要是国家公共权力的两重性所决定的。一方面,公共权力主体可以以其正当的权力,对社会公共资源作出权威性分配,解决社会个体或者团体不能以及难以解决的问题,同时也积极规范社会行为,保障社会良好的风尚和秩序。另一方面,因为公共权力本身的性质及其功能,以及人性所固有的弱点,很多思想家都看到了权力固有的负面性,尤其是权力主体滥用权力并谋取私利的行为,从而对社会以及社会成员带来直接或间接的侵犯。

正是由于如此,所以作为一个正常的社会,既要建立一套完善的公共权力体系,同时,也要有规范这个公共权力体系的监察体制。问题的关键是,如何使两者之间保持必要的平衡,是现代政治建设所面临的一个重要的课题。

国家监察体制的改革和完善,其积极的意义是规范权力正当和有效行使,这是毫无疑问的。但是,作为对权力的监督和制约,在一定程度上也必然会影响到权力行使的“流畅性”,使得权力主体在行使权力过程中遭致各种各样的制限,因而给权力的行使带来程度不同的难度,这又在一定程度上影响到权力主体行使权力的积极性。党的十八大以来,诚如党的十九大报告所指出的:“我们勇于面对党面临的重大风险考验和党内存在的突出问题,以顽强意志品质正风肃纪、反腐惩恶,消除了党和国家内部存在的严重隐患。”^①然而正是在这样的背景下,各级各类的领导干部中,也或多或少存在着一种简单应对、不敢作为、明哲保身、不求有功但求无过的消极情绪及其行为方式。这些行为方式毫无疑问地影响到公共权力有效社会功能的发挥。这种情况,也是我们推进国家监察体制改革和完善过程中需要认真思考的问题。国家监察体制的改革和完善,从根本上来说,还是要有利于各级各类权力主体能够以强大的责任感和使命感,勇于承担推动改革和发展的历史重任。

从组织理论的角度来看,国家监察体制的问题,当属于组织内部管理上的问题。在这方面,一个容易被忽视的问题是,在我们强调国家治理的时候,往往只注重国家及其公权力主体对社会事务的治理。但是我们必须注意到的是,从根本的意义上说,组织的内部治理比外部治理更为重要。唯有组织内部治理水平和质量的提升,才能有效地促进组织外部治理的成效。

组织内部治理的问题与外部治理的问题是同时产生的,只不过所谓“治理”的内容和方式不同。最大的难题并不在于治理的客体,而在于治理的主体,也就是国家公权力结构的内部治理问题。这正是我们强调内部治理的意义之所在,也正是我们需要在国家监察体制的改革和完善方面需要考虑的重大问题。

分析起来,关于内部治理与外部治理的关系上,我们需要注意到:

第一,尽管治理的根本出发点和立足点在于治理的客体而不在于治理的主体,就是说,任何

^① 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》,第8页。

组织存在的理由不是组织自身,而是组织的外部功能。但是,内部治理又必然是外部治理的基础。没有良好的内部治理,外部治理的成效必然受到影响。所以,国家监察体制需要在我们党政组织的内部管理方面发挥积极的作用。

第二,治理主体具有“主体”与“客体”的双重属性,也就是说,这个主体为了治理好外部社会,首先需要“被治理”,以使其能够满足治理好外部社会的必要条件。人类的政治史上的所谓国家治理^①,主要讲的正是其内部治理的历史。近些年来,习近平总书记反复强调从严治党,反复对“关键少数”提出要求,也正是反映了这样的一种基本理路。在这个意义上,国家监察体制也需要有这样的理路,注重在“关键少数”方面给予更多的关注。

第三,在一个组织能量恒定的前提下,内部治理的消耗越大,外部治理的能量即越小。作为一个治理的主体,首先需要做的是内部治理问题。我们多年来逐步成长扩张起来的公权力体系,其存在的根本目的,并不在于其自身而在于有效地治理社会。但是,由于其本身的结构庞大所带来的内部管理问题日益复杂,难度日益增大,因而其自我消耗所需要花费的能量也就越来越多。因此,我们在考虑包括国家监察体制的改革完善问题时,不仅需要从其内部治理的需要出发,更为重要的是,还是要从其外部治理的功能出发,使其内部管理服从外部管理的需要。

三、压缩公权力空间以减轻监察体制的负担

国家监察体制改革的第三个基础性问题,有必要从整体上压缩公共权力的空间,以降低公权力自身管理的成本,并进而减轻国家监察体制的压力和负担。

早期的政治理论普遍对公权力有某种防范甚至抵触。较为普遍的观点认为,权力是必要的,也是有益的。但是,权力的过度扩张和渗透、权力的不当行使尤其是权力主体滥用权力那也是非常有害的。因此,从这样的角度来看,权力不仅仅需要规范、需要制约,更为重要的是,社会也有责任来抑制权力本身的不当扩张和生长。但是,现代社会日趋复杂,并且随着科学技术的发展,尤其是科学技术在社会领域的被广泛运用,社会本身不断地滋生出种种复杂的问题,而且很多的问题需要通过公权力来介入和解决。在这种情况下,世界各国的公权力都程度不同地得到了前所未有的扩张和生长。

在中国,改革开放之所以成功以及经济的跨越式发展之所以成为现实,人们普遍认为,这在很大程度上取决于政府主导的市场经济体制的作用。在这样的体制环境下,毫无疑问,公权力的扩张和生长相对来说比其他的国家更为凸显。在“集中力量办大事”“纵向到底、横向到边”“全覆盖、无缝隙、网格化”等倾向性理念的推动下,公权力通过全社会的高度组织化,又通过现代科学技术的武装,使得今天的公权力之广度以及强度都有了空前的发展。凡事都需要有一分为二的辩证思维,公权力的扩张和生长可以推动社会的发展,但是同时也可能会带来公权力自身所无法解决的问题。一个简单的逻辑是,权力越重要,权力结构越庞大,权力主体越多,社会对权力的控制就越难,对权力主体的管理成本也就越高。

所以,我们在考虑国家监察体制改革的问题上,有必要跳出权力来审视权力,从社会整体发展的角度,来考虑权力的正确定位问题。多少年来,党和政府始终强调政府体制改革以政府职能转变为重点,也始终强调经济体制改革的核心是要处理好政府与市场的关系问题,可以认为,这方面的目标还远远没有达成,改革的任务还很艰巨。在当前以及未来的一段时间里,我们主要任务正是要尽量抑制公权力的强劲发展势头,努力压缩公权力的领域和空间,以降低公权力的极端重要性,降低对公权力管理的成本,进而提高公权力自身管理的效率和效能,同时也可以减轻

^① “治理”是现在的概念,过去往往叫做“统治”。

国家监察体制的压力和负担。当然,这可能是一个非常艰难的选择,但是需要培育这样的理念,需要有这样一个思考问题的角度。

四、关键的关键:用权利制约权力

要从根本上解决权力的规范运行问题,从根本上减轻国家监察体制的压力,关键的关键,还是要建立起用权利制约权力的制度。

国家监察体制改革与完善的根本目的,是要规范权力的正当行使,以防止、抑制公共权力被滥用。但是,人类政治实践的经验充分证明,要从根本上规范权力的正当行使,有效地防止和抑制公权力被滥用,归根到底还是要通过用权利制约权力的路径。

以权利制约权力,可以有效地规范权力的正当行使并防止权力的被滥用,这是千百年来为人类政治实践所证明了的政治铁律。

但是我们也必须注意到,以权利制约权力的成效如何,其本质上还并不仅仅取决于这种以权制权之原则和制度本身,而是受制于权利制约权力的制度体系。以权利制约权力,是指具有法定权利的公民,通过既定的原则和制度程序,对公权力实行监督和制约。以权利制约权力之所以有必要,是因为,一是上述提及以权制权的目的是规范权力的正当行使,防止权力的被滥用,这只是以权制权的直接目的,而在这个目的的背后,还存在着一个更为重要的出发点或者说宗旨,即保障公民的正当权利不至于受到公权力的侵犯。二是唯有公民的基本权利得到保障,权力的规范行使以及不被滥用才得以真正成为可能。

当然,这里所说的以权利制约权力,也并不是说任何公民都可以以其应有的权利对权力行使的具体过程进行直接的监督。以权利制约权力首先表明的是一个重要的政治原则,其次是基于这个原则的一整套政治制度以及运行规则。这个原则和制度表明,在现代国家,任何公权力在其源头上都是人民的委托,也就是说,公权力仅仅是一种被人民委托的权力,人民有权利根据宪法法律的规定,对权力的去留以及行使方式等作出最后的决定。

从权利制约权力的角度来看,有关的制度设计和安排应体现如下几个方面:一是权力的设立、配置及行使必须以人民的利益为宗旨。也就是说,不能为权力而权力,而是要为权利而权力。这也是习近平总书记反复强调的人民性的基本观点。党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央,面对新的时代条件和新的实践,坚持党的执政为民理念,一切工作以最广大人民群众根本利益为检验标准,提出“坚持以人民为中心的发展理念”,并明确指出“人民性是马克思主义最鲜明的品格。始终同人民在一起,为人民利益而奋斗,是马克思主义政党同其他政党的根本区别。”^①学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想尤其是把握其根本立场,必须深刻认识“坚持以人民为中心”的极端重要性。这个极端重要性应该毫无保留地体现在监察体制改革的方方面面。二是人民基于其法定的权利和程序,享有对于权力过程的参与、监督、评价权。我们现在讨论的国家监察体制,其本质上还是一种内部监督制度,而完善的国家监察体制,除了体制内的监督之外,还应该包括体制外的监督,即人民基于其法定的权利和程序,对国家权力实施的参与、监督与评价。三是在权力与权利的关系中,应当确立权利高于权力、权力服从权利的观念。这是以人民为中心原则的具体体现,也是制度设计尤其是国家监察体制改革的指导原则。

作者:桑玉成、舒翠玲,复旦大学国际关系与公共事务学院(上海市,200433)

(责任编辑:刘杰)

^① 中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》,第40页。