

编者按:公权力及其制约问题既是政治学科研究的基本课题,也是政治建设要解决的重大问题。改革开放以来,随着我国腐败现象的频发,党对反腐败和廉政建设高度重视,政治学、法学、公共管理、中共党史等学科也开展了系统的反腐败和廉政建设研究并取得了丰硕成果。党的十八届四中全会正式提出“形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制”,随着国家监察体制改革的推进和《中华人民共和国监察法》的实施,学界近年关于国家监察体制改革、监察法和廉政历史经验的研究日益深入,本组笔谈的论文即是对以上问题的回应。期待更多的学者对国家监察体制改革和新时代廉政建设予以关注并提出真知灼见。

国家廉政体系的基本认知与 构建中国特色监督体系

张桂林

通观国际反腐败和廉政建设的实践,凡在透明国际清廉指数排名中稳居前列,一直以清廉清正的形象称道于世的国家,大都在提高国家治理水平的同时,自觉地建构起本国的廉政体系,进而凭借这一体系,在遏制腐败的过程中渐渐地形成本民族的廉政文化,保证了反腐败活动的稳定性、常态性和长效性。我们国家的反腐败和廉政建设遵循的也是这一规律性的做法。党的十八大以来,一方面,我们对腐败持“零容忍”的态度,以摧枯拉朽之势开始了高压反腐并取得了压倒性的胜利;另一方面,高度重视制度反腐,努力推进国家廉政体系建设,致力于把权力关进制度的笼子,形成“不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”,以谋取反腐败的稳定和恒久之效。在党的十九大报告中,习近平总书记提出“建构党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系”并阐述了监督体系的主要内容。^①由此,理论界和实务界开始在“监督体系”的名义下研究和推进国家廉政体系建设。迄今,中国的廉政体系建构已经取得了很多有目共睹的成就。比如:成立了国家监察委员会,实行了党的纪委和国家监委合署办公,完成了监察体制改革的顶层设计;监察权经由宪法规定为独立的政治权力,增强了其必要的权威性;颁布了新的《中华人民共和国监察法》,制定和修订了一系列党规党纪及相关法律,完善了各类公权力主体的制度规范,如公共财政制度、人事制度、审计制度、政府采购制度、官员财产申报制度等,推动了反腐败和廉政建设稳步走上法治化的道路……。然而,应该看到的是,中国的廉政体系建设所取得的成绩仅仅是与历史状态相比,其作为一个应用性“体系”所必备的整体性、稳定性、科学性和有效性等方面还存有诸多需要深入思考和认真解决的问题。比如,支撑这一体系各类监督制度是否完备?各个监督主体之间是否确立了应有的依存、制约和横向问责机制?现有的制度是不是遵照

^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68页,人民出版社,2017年版。

核心规则实现了有效运行?廉政制度体系的评价标准如何确立?等等。很显然,我们不能将这些问题都简单地归之于操作层面或技术层面,寄望于随着制度的调整 and 法律的修订便可全部解决。而应该认识到它们在根本上是由于我们对国家廉政体系的基本理论认知不足所导致的。因此,对国家廉政体系的相关理论进行深入的探讨以求取共识,对于建构一个完整、稳定、科学、有效的国家廉政体系不仅具有认识论的价值,同时兼具方法论的意义。

一、国家廉政体系是以制度体系为主体的综合系统

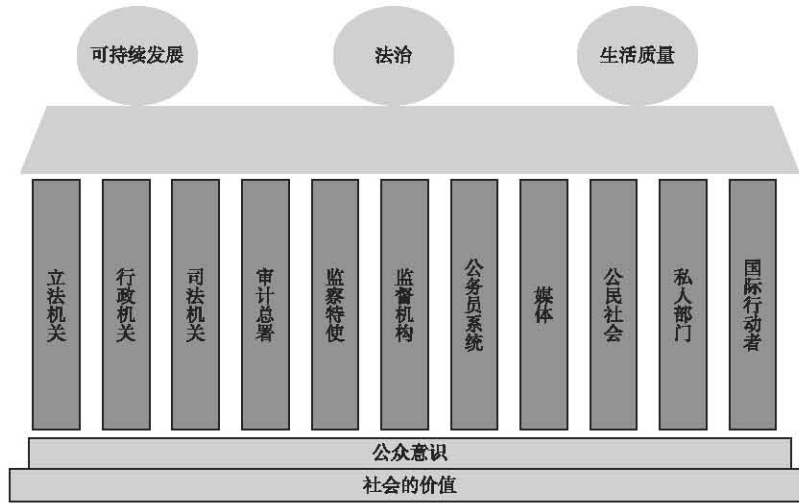
随着中国反腐败和廉政制度建设的日益推进,理论界和实务部门关于建构国家廉政体系的研究越来越多。仔细辨识这方面的研究成果,可以发现一个十分明显的缺憾,即研究者们大都将“国家廉政体系”等同于“廉政制度体系”,不加区别的同时使用这两个本不相同的概念。事实上,“廉政制度体系”内含于“国家廉政体系”之中,而后的逻辑内涵更为丰富、外延更为宽广。如果将“国家廉政体系”作窄化和片面化的理解,将其混同于“廉政制度体系”的话,必然会在建构国家廉政体系的实践中留下薄弱点、空白点和本该强化的着力点,最终影响这一体系的完整性、稳定性和有效性。故而,对“何谓国家廉政体系”作出完整准确的理解应该成为建构这一体系的重要前提性认知。

何谓国家廉政体系?虽然世界各国在反腐败的实践中推进廉政体系建构的历史已久,但是“建构国家廉政体系”的概念却是1993~1994年间才由透明国际首次提出。1996年,透明国际出版《制约腐败——建构国家廉政体系》一书,系统阐释了什么是“国家廉政体系”并搭建了国家廉政体系的基本框架,呼吁国际社会进行系统性的、制度化的反腐败改革。该书一经问世,即被译成20多种文字出版,其绘制的国家廉政体系框架很快成为越来越多的国家政府、国际组织,乃至私人机构推进反腐败机构、制度、机制改革的重要模版,产生了巨大的价值和影响。2003年,正值中国有序推进预防和惩治腐败体系建设之际,《制约腐败——建构国家廉政体系》中文版面世,此后,理论界和实务界便开始在“国家廉政体系”的视阈下来研究和关照中国反腐败的制度建构。

透明国际围绕着建构国家廉政体系做了近60万字的论述,但却始终没有对国家廉政体系给出一个规范的逻辑定义,只是从不同的角度对这一体系进行了详尽的阐释:一是国家廉政体系是一国遏制腐败的整体性思路,是综合性的反腐败战略和改革计划。这一体系需要由众多的制度、规则和实践共同支撑;二是国家廉政体系是一个“实际的权力制衡框架”,“该种制衡体系为了达到政府各分支和各机构之间的问责性而被设计出来,它能够处理公共部门中公私利益冲突,有效地分解权力,并限制利益冲突产生或对公共利益产生不利影响的情况出现。所以这个体系同时涉及了问责性、透明度、预防和处罚等问题。”三是国家廉政体系形似希腊神庙。神庙的支柱是一系列的廉政制度及其规则和实践,神庙的基石是社会价值观和公众的廉洁意识,神庙的最顶端是三个圆球,代表着民众的生活质量、可持续发展和法治。^①

很显然,完整的国家廉政体系内含了4大部分内容亦即4个分支体系:一是国家廉政体系的制度体系。这是国家廉政体系的主体,一般包括立法机关、行政机关、司法机关、公务员系统、监督机构、审计机构、公民社会、大众媒体和国际行动者等。它们作为一根根垂直并列的廉政支柱,共同支撑起国家廉政体系的大厦。当然,这些支柱并非绝对等同,哪根粗哪根细、哪根大哪根小可因国别而异。二是国家廉政体系的“规则和实践体系”。仅仅有了廉政制度支柱,国家廉政体

^① 杰瑞米·波普:《制约腐败——建构国家廉政体系》,第53~54页,中国方正出版社,2003年版。



形似“希腊神庙”的国家廉政体系框架

系未必就能够合理而有效的运转,每一种支撑起廉政大厦的制度自身也必须有一种核心规则做支撑,这些核心规则是廉政制度的建构理念和精神内核,它们赋予了廉政制度以生命力与合理性,保证了其良性运行和良好效用。比如立法机关的公平选举规则、行政机关的公私利益冲突规则、公务员系统的公共服务道德准则、媒体的获取信息规则、公民社会的言论自由规则、国际社会相互的法律和司法协助规则等。这些核心规则及其实践共同构成了国家廉政体系的第二个支柱性体系。这些核心规则及其实践如果缺乏或有偏差,比如立法缺失了公平选举,新闻媒体不能获取信息、公民社会不能自由表达等,廉政制度就失去了精神的支撑而空有其表,无法稳定地发挥它应有的作用,整个廉政体系就必然是脆弱的。三是国家廉政体系的目标体系。廉政体系的目标体系亦即各国政府为何反腐的整体性昭示。在透明国际给出的模版中,廉政制度体系和廉政规则体系所支撑起的廉政大厦顶端,是由民众的生活质量、可持续发展和法治等构成的国家廉政体系所追求的目标体系。很显然,如果将这三者转换为精炼的价值表达的话,它们分别体现为公平、效率和法治。任何一个现代化的国家,为了预防和弥补腐败所造成的社会恶果,体现和提升自己的治理能力,都必然会以公平、效率和法治等为建构廉政体系的最高价值追求。因为:(1)腐败破坏了公平,包括规则的公平、机会的公平、社会稀缺资源享用的结果公平等。其恶果必是社会公共利益被挤占,社会弱势群体和诚实个体的利益被践踏,社会的贫富强弱差距因腐败泛滥而加大。(2)腐败影响了效率。权钱交易的腐败行为使得行贿能力高的人而不是效率高的人可以轻易获得公共项目及其它的公共资源,从而导致资源配置的无效和低效、公共物品和公共服务成本的提高与结构的失衡,社会可持续发展的速度和效益随之大大降低。凡是以提高人民生活水平为宗旨的政府,没有一个能够承担得起伴随腐败而来的无效率。(3)腐败践踏了法治。腐败是公权力缺乏监督和制约所带来的僭越和任性。它对公平的破坏和效率的影响本身就是对人民委托权的戏弄和对公民个体权利的损害。廉政制度本质上就是限制权力保护权利的法律制度,故廉政体系必然以实现法治为重要目标。四是国家廉政体系的社会价值和公共意识。依据透明国际的表述,这是一个包括公共情怀、社会责任、奉献精神、廉洁意识等主要内容的公民伦理规范体系。如果一国之公民具备这些起码的伦理规范,在行为上将公民的职责和权利置于积累个人物质财富之先,他们一定会对腐败行为深恶痛绝,对腐败现象“零容忍”,对政府的反腐活动

高度认可,对参与反腐高度自觉,那么该国的廉政体系必然会获得源源不断的支持,从而稳定地发挥作用。

综上所述,国家廉政体系是以廉政制度体系为主体、以核心规则和实践体系为辅助、以目标体系为取向、以社会价值体系和公众廉政意识为基石的综合系统,其中的各个子系统各司其职、有机相融、缺一不可。对国家廉政体系的完整理解可以使我们把建构国家廉政体系实践视为一项整体性和综合性的宏大工程予以全面推进,而不会忽视了其中任何一个分支体系的建构。反之,对国家廉政体系任何片面性或碎片化的理解都会严重影响这项工程的进度和质量。比如,如果我们将国家廉政体系仅仅等同于国家廉政制度体系,而忽略了相应的核心规则体系,那么制度的制定就可能沦为没有理念和活力的、零敲碎打的技术工程,制度的意义只不过是一种形式上的存在,而不可能保证它健康有效地运转。如果我们忽略了廉政体系的公平、法治、效率等构成的目标体系,就意味着廉政制度的建构立意不高,廉政制度的价值难以充分体现。试想,如果人民没有从反腐败的活动中感受到社会公平、效率和法治的回归与提升,没有感受到自己的基本权利得到了尊重,反腐败和廉政建设无论如何轰轰烈烈,都不容易获得人民长久的关注和认同。关于制度的价值取向的重要性,习近平总书记表述的非常到位,“不论处在什么发展水平上,制度都是社会公平正义的重要保证。我们要通过创新制度安排,努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象,保证人民平等参与、平等发展权利。要把促进社会公平正义、增进人民福祉作为一面镜子,审视我们各方面体制机制和制度规定……”^①。固然,在现代社会中,缩小贫富差距、缓解强弱对立、实现公平正义,促进有效发展的制度多种多样,比如社会保障制度、社会公共服务制度等,但这些制度都是通过对稀缺资源的重新配置来实现公平、促进效率的正向途径。廉政制度与它们不同,它是通过打击和祛除人为造成的不公平和低效率而重塑社会公平与效率的一种特殊手段,它凭借“殊途”而实现与其他社会制度的“同归”,因此彰显了无可取代的特殊重要性。所以,我们判断一个国家廉政体系是否完整且良善,并不仅仅是看它的制度数量有多少,制度更新有多快,或各种制度之间是否均衡,重要的是看它遵循什么样的价值标准,追求什么样的价值目标。此外,公民的伦理规范体系作为承载国家廉政体系之基石同样有着特殊的意义。如果一国政府放弃了对公民的伦理教育和价值引导,其公民没有公共情怀、社会责任、奉献精神等伦理品格,背弃了公民的职责和权利而一味的积累个人物质财富,不以廉洁为荣,不因腐败而耻,对贪腐熟视无睹,对反腐漠然置之,那么,国家廉政体系的大厦一定脆弱不堪,随时都有坍塌的风险。

二、建构国家廉政体系应当秉持的三个原则

一个稳定且有效的国家廉政体系除了要体现内容的整体性和综合性之外,还必须遵循特色性、均衡性和问责性相统一的建构原则,对这三个原则的认知也是建构国家廉政体系的重要前提。

第一,构建国家廉政体系应该遵循特色性原则。所谓特色性原则亦即从国情出发的原则。反腐败是重要的国家治理,国家廉政体系当属国家治理体系,因而建构国家廉政体系和建构国家治理体系一样,要从国家的政治、经济、文化、历史等国情民情出发,否则一定是无效或低效的。事实上,国际透明组织在给出国家廉政体系模版的时候,也反复强调具体的建构方案必须立足于各国的现实,并遵循实用性原则。每个国家每个社会都需要锻造它自己的权力问责工具,以适应

^① 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),第553页,中央文献出版社,2014年版。

它们自身的情况和理想。从国际范围来看,迄今还没有发现模式完全一致的国家廉政体系,即便是那些清廉指数排名经常性处于前列、清廉状况几无差别的国家,其廉政体系也都带有鲜明的国情特色。比如,经常性处于世界清廉指数排名第一的北欧国家丹麦以严谨而严密的法制体系著称,而地处近邻的挪威突显的则是廉洁奉公的公务员队伍和公共部门信息的高度透明,亚洲的新加坡以强大而独立的反腐败机构为特色,澳洲的新西兰则以完善独立的监督机构和对公务员细密严苛的规定为特点……。作为反腐败斗争方兴未艾的发展中国家,中国国家廉政体系的鲜明特色是:坚持中国共产党对反腐败的全面统一领导,以及坚持以党内监督和国家监察作为反腐败和廉政建设最有力的制度抓手。

第二,构建国家廉政体系应该遵循均衡性原则。均衡性原则的含义有二:一是国家廉政体系代表着一种整体性的反腐败观念,它所涵盖的所有廉政制度对于权力的监督都具有同等的意义。在一般情况下,我们不需要刻意指出哪个制度更重要,立法机关、司法机关、公务员系统、专门的监察机构、新闻媒体、民间社会同等重要。二是每一个国家或国际组织,都可以根据自己的实际情况,强化廉政制度体系中的某一种或几种制度支柱,比如有的重视立法监督,有的重视公务员伦理,有的加强监督机构等,但无论如何都不可以长期将廉政体系的大厦压在一根或少数几根制度支柱之上,而弱化或忽略对其它制度支柱的建设。否则,主体性支柱结构性的长期失衡,轻则影响廉政体系的稳定性,重则会造成这一大厦的坍塌。尤其是对于公民参与、自媒体、社会组织等各种社会力量的外部监督制度,要予以格外的重视。对于任何国家来说,如果仅仅是依靠政府内部力量实行同体监督,都难以有效遏制腐败。唯有建立有效的外部监督制度,国家廉政体系才是完整的、稳定的,其反腐败和廉政建设的价值才能得以充分显现。近年来,中国在不断深化国家监察体制改革、强化专门性的纪检监察机构的权威性和独立性的同时,也在自觉地推进其它廉政制度的建设。习近平总书记在十九大报告中指出,要“建构党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把党内监督和国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,增强监督合力。”^①这是对我国廉政体系建设均衡化原则的最权威表述,为我们进一步完善廉政制度体系提供了方向性的指导。

第三,构建国家廉政体系要遵循问责性原则。问责性是现代政府的特征,没有问责性的政治系统不可能增进公共利益,因而不可能受到人民的认可和支持。国家廉政体系做为政治系统的内在组成,问责制也应该体现其中。缺乏问责性的国家廉政体系不仅不可能有效的遏制腐败,反而会成为腐败泛滥的一个重要原因。所以习近平总书记多次强调要健全问责机制,坚持有责必问,问责必严。

现代国家廉政体系的问责性原则所强调的不再是传统权力监督体系中的垂直性问责,比如上级对下级的批评、免职式的问责或民众对官员选举、质询或罢免式的问责,而是指机构与机构之间权力均等、互相依存、彼此制约、在水平层面上横向问责。也就是说,每一个监督机构都有向其它机构问责的权力,也都有接受其它机构和制度监督的义务。无论是立法机关、行政机关、司法机关,还是专门的监督机构、审计机构或新闻媒体,每一个权力监督机构都在独立与不独立、监督与被监督、自由与不自由的状态中运行,从而形成一种自我闭合的循环问责。在这样的监督机制中,没有那一个监督主体可以垄断权力,也没有那一个监督主体不独立地承担责任,每一个都是循环监督链中的一环。由此,整个国家廉政体系的稳定性和有效性才能得到保证。

^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68页。

三、国家廉政体系有效性评价的首要标准

任何国家的廉政体系都是为遏制腐败而建立的,也是在遏制腐败的过程中逐渐完善的。国际透明组织在给出国家廉政体系的模版之时,即冠之以“制约腐败”的赫然标题。这意味着,遏制腐败是建构国家廉政体系的直接任务和首要目的,能否有效的遏制腐败是判断一国廉政体系好抑或不好、有效抑或无效的首要标准。应该强调的是,我们在对“能否有效遏制腐败”的认知上应该避免两种偏差。一是我们不可以用绝对的量化指标,比如以特定时期惩治的腐败分子的多少、或者是揪出的腐败分子是否越来越多为据来判断国家廉政体系的好抑或不好,有效抑或无效。二是无论一国的廉政体系多么的合理、完善、有效,该国的腐败现象都不会因此而绝迹归零。即便是清廉指数排名长期居于国际最前端的北欧国家,其得分也从未达到满分。我们在情感上对腐败深恶痛绝希望一朝除尽,但理性上务必认识到:根除腐败只能是一种期待而不是现实。这是由腐败的终极原因——人性的弱点和权力的任性二者互动造成的。从人性的角度看,虽然我们迄今尚不能经由实证或实验得出人性本善或人性本恶的科学判断,但无论如何都不能否认人的理性天生是不完善的,它使得人在私利面前容易见利忘义;在严刑峻法面前,还会心存侥幸;在巨大的腐败成本面前仍然铤而走险。尽管学术界常常把腐败的原因归结为社会转型、信仰缺失、制度弱化、伦理扭曲等,但仅仅这些原因还不足以造成腐败,它们唯有与人性的弱点发生了同频共振才会导致腐败的产生。从权力的角度看,权力天生就有僭越边界的任性,否则也不会有“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败”这一著名判断。加之客观上无论是多么严密有力的监督制约,权力在行使过程中总是会被赋予自由裁量的空间,正是这一空间使得权力的任性成为可能。纵使国家经济发达了,福利提升了,民族文化进步了,道德升华了,人性的弱点和权力的任性仍然使得腐败有随时发生的可能。基于此,衡量一个国家廉政体系有效抑或无效,好抑或不好的标准首要标准应该是:它是否能够在既不增加反腐成本又不影响政府效率的前提下将腐败由原来的“低风险、高回报”变成一件“高风险、低回报”的活动,使腐败分子越来越少,将腐败控制在可以容忍的底线上。正如透明国际所说,“反腐败的目标不应是百分百的清廉或一劳永逸的解决腐败问题,而是要提高政府整体的诚实和廉洁程度”^①。

表面看来,将国家廉政体系好抑或不好、有效抑或无效的判断标准设定为它能够将腐败变成一项“高风险、低回报”的活动,而不是将其彻底根除、连根拔起似乎太过保守和消极。但是若将其提高到培养社会廉政文化的层面来看,就会发现这是一个十分具有积极意义的衡量标准。在中国,内含于几千年社会政治系统之内、与博大精深的中华优秀传统文化一道演进的“廉政文化”一直具有多重价值内涵:它既有维护公权力体系顺畅运转的政治价值、又有塑造良好社会道德风尚的伦理价值,还有传承弘扬民族精神的文化价值。在传统大一统的社会政治架构中,官员群体在政治生活中的优势和强势地位,决定了官员清廉、官风清正从来就不仅仅是官员个人的职业伦理,同时也是具有公共性的道德责任。官员廉不廉,官风正不正,从来都不会只局限于官场而必然外渗至社会影响民众。在此意义上,说官员群体的廉政是国民道德和国家伦理的灵魂也不为过。一旦官员群体严重“失廉”,官场之风严重“失正”,则整个国家的道德风尚就必然面临整体滑坡的危险,最终也是最坏的结果必是败坏了民族品格和民族形象。所以,一个好的或者有效的国家廉政体系,它遏制的不仅仅是腐败,也是整个社会的不正之风;它造就的不仅仅是廉政,也是

^① 杰瑞米·波普:《制约腐败——建构国家廉政体系》,第22页。

全体国民的道德风尚;它提升的不仅仅是官员形象,同时也是民族品格。故而,如果国家廉政体系在将腐败变成一项“高风险,低回报”活动的同时,还提升了国民道德和民族品格从而提升了民族形象和民族自信,它一定是一个符合国情的有效的国家廉政体系。

四、构建中国特色国家监督体系的两个着力点

基于对国家廉政体系的一般性认知和中国特有的历史、文化、制度等国情,我们应该在理论和实践两个方面着力,构建起党的十九大所要求的“权威高效的监督体系”。

第一,在理论层面,汲取悠久的华夏文明内含的监察文化之精华并做现代化的转换,总结中国共产党百年以来以纪检监察制度反腐的丰富经验并凝练出普遍性的理论,为打造中国特色的监督体系提供话语和学理支持。

政治史和法制史的研究共同证明,中国的监察制度和监察活动萌芽于战国时代,形成于秦汉时期。秦朝为了保障新建立的中央集权的封建专制国家内官僚体制的有效运转,自上而下设立了御史府、御史大夫和郡监,正式确立了中国古代监察制度。两汉在此基础上进一步创新,改御史府为御史台并使其脱离行政系统,成为独立的监察机构,逐渐形成了一套相对完备的监察体系。魏晋南北朝至隋唐,古代的监察制度一直在变革之中,机构、机制、功能、人员等各朝各代都有调整和发展。至唐朝便形成了由监察机构和言谏组织构成的两个既相互独立又相互配合的监督系统。宋元明清时期,监察制度更加完备,监察权更加强化。清代的中央的监察机关为都察院和六科,均直属于皇帝。监察体系更加复杂、监察网络更加严密、监察机构纵横交织,有力保障了中央集权。

在大一统的封建专制社会中,无论多么完备的监察制度和生动的监察实践,皇帝和皇亲国戚必然是游离于监督对象之外的特权群体。我们在承认这一巨大缺憾的前提下,仍然可以洞悉古代监察制度和实践的一些优长。比如,古代的监察机构实行垂直领导,各级监察官员直接对中央负责,不受同级行政长官的节制,无形之中保证了监察权的有效实施;历代统治者都极为重视监察官员的遴选与管理,逐渐形成了一套完备而严格的标准体系;格外重视监察权与行政权之间的制衡与协调,逐渐形成了“位卑权重,以小监大”的权力制约机制;重视制定监察法规,实现了监察主体、客体、程序和内容的法定化,为监察活动的顺利开展提供了法治保障。中国古代监察实践中的这些精华,既给我们建构现代国家监察制度提供了文化底蕴,也为我们强化党内监督和国家监督增加了文化自信。

中国共产党从从严治党、防治腐败的近百年历史也为今天的监督体系建设留下了一笔宝贵的财富。中国最基本的国情是中国共产党长期一党执政,为了保证权力的集中统一和有效运行,它以民主集中制为一以贯之的组织原则。由此,中国共产党从建党之初就高度重视自身监督,坚持党的领导和全面从严治党的高度统一,坚持全面从严治党和全面惩防腐败的高度统一。在近百年的历史进程中,中国共产党一直在艰辛探索能够有效进行自身监督和惩治腐败体制机制,走出了一条专门性的党的纪检和国家监察机构“分散运行→部分重合→交集合作→高度整合”的制度演变路径。建党之初,我党借鉴苏联经验设立了纪委。新中国成立之后,分别在中国共产党党内设立纪委,在政府内设立监察部,在司法系统内设立人民检察院,形成了“三套马车”并行的权力监督机构。1955年之后,中央纪委系统,行政监察机构和司法机关的监督权限、内设机构与运行机制历经了变更、合并、撤消、瘫痪之坎坷过程。直至改革开放后,适应新的历史时期日益重要的反腐败和廉政建设工作需要,中央纪委和政府的行政监察体系相继复建,司法机关持续加强反

贪污贿赂工作,各个权力监督机构的职能边界和工作机制一直处于调整、交叉、并行、重合的改革中。党的十八大以来,中国共产党空前重视“坚持中国特色的反腐倡廉道路”。在国家廉政体系建设上,其最大的着力点和成效就是:加强反腐败的顶层设计,统揽党政全局、整合多种资源,深化国家监察体制改革,成立国家监察委员会,实行中央纪委和国家监委合署办公,监察权作为国家权力的重要组成部分而入宪。在持之以恒的强化对公权力监督的探索中,中国共产党对反腐败和廉政建设的全面统一领导和以纪检监察机构作为反腐败的强有力的抓手,成为中国国家廉政体系最鲜明的特色。

第二,在实践层面,继续深化国家监察体制改革。决策层、实务界和理论界携手逐一攻克当前存在的几个突出问题,推动框架完整、内容完备、原则鲜明、权威高效的党和国家监督体系早日形成。一是进一步明晰国家监察委员会的公共权力监督和反腐败两大职能,对这两大职能所涉及的对象、涵盖的问题、凭借的方式等,理论上要更完善,实践中要更具可操作性。二是将对“一把手”的监督落到实处。在我国权力高度集中的现行体制下,对“一把手”的监督历来都是难题。虽然监察体制改革加强了上级监督部门对下级监督部门的垂直领导,使其在一定程度上避免了监督部门受同级党委的干扰,权威性和独立性有了明显提高,但是由于专门的监督机构在一定程度上仍受同级党委尤其是“一把手”的统一领导,其履行职能所需的相关资源基本上仍由同级党政系统来配置,所以对同级“一把手”的监督仍然偏软而难有显效。三是将监察机构的预防职能落在实处。在反腐败的实践中,预防是重要的手段之一。透明国际也非常强调预防的功效,认为“严格执法无疑是重要的,但是一个只注重执法的反腐战略几乎注定不会成功,而且也不可能创造一个让腐败无法驻足的可持续性的道德环境。在反腐败领域,胡萝卜和大棒同样需要”^①。中国的廉政建设历来重视对腐败的预防,相继提出过“惩防并举”“预防重于惩治”等理念。预防腐败是新的纪检监察机构的法定职能,如何从强化观念、设置机构、资源分配和实践运行等方面切实落实这一职能至关重要。四是专门监督机构人员专业化的问题。由于多种原因,我国专门性的纪检监察部门的工作人员的专业化程度极低,与纪检监察工作的特殊重要性和反腐败工作的空前繁重性相比,反差更显巨大。纪检监察人员的专业化,不仅仅是掌握一些纪检监察学的专业理论,也不仅仅是掌握一些调查、侦查、起诉等专业技能,还包括要掌握其具体工作所对应的相关领域的专业知识。而这些,绝不是仅仅通过设立监察官制度能够解决或取代的。如果这支队伍专业化程度不能够尽快显著提升,再完备的廉政制度、再合理的监督体系也不能发挥应有的效用。五是谁来监督监督者?对专门的反腐败机构的自身监督被认为是世界性的难题,各个国家无不高度重视这一问题并努力寻求自己的解决之道。如上所述,中国的纪检监察机构在国家廉政体系中权力最大、作用最强,经过监察体制改革之后其权力更加集中,更容易成为滋生腐败的温床。如何发挥各种监督主体和监督手段的作用,尤其是发挥社会力量和自媒体等外部监督的力量,将监督者也关在被监督的制度之笼中,在某种意义上是一个最值得重视的问题。

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

(责任编辑:刘杰)

^① 杰瑞米·波普:《制约腐败——建构国家廉政体系》,第23页。