

【党建热点】

多重视角下政治监督概念的理论性阐释*

蒋来用

摘要:政治监督是党的十九大后在党的文件和领导讲话中出现频率较高的政治词汇。目前学界主要从政治权力、反腐败、监督三个角度阐释政治监督,实践部门则主要从监督内容、监督主体、政治体制改革三个角度加以理解。总的来说,理论界和实践部门对政治监督概念的认识都有一定的局限性。政治监督是与社会主义政治制度相适应并且为其服务的制度安排,其主要特征有:监督主体由专门的组织和人员构成,监督客体具有很强的政治性,监督结果主要靠定性分析来判定,监督措施手段具有柔性和弹性,监督内容具有广泛性,监督模式是立体的。

关键词:政治监督;反腐败;概念

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)04-0039-05

2018年3月,中共中央办公厅印发的《中央巡视工作规划(2018—2022年)》提出,“把党的政治建设摆在首位,强化政治监督作用”,“巡视是上级党组织对下级党组织的政治监督,是政治巡视不是业务巡视”。2019年2月22日,中共中央政治局召开会议时提出,加强政治监督,深入查找贯彻落实党的路线方针政策和党中央重大决策部署存在的政治偏差。不久,中共中央印发的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》明确提出:“深化政治巡视,强化政治监督,着力发现和纠正政治偏差。”^①10月31日,党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持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若干重大问题的决定》再次强调要强化政治监督。政治监督一词频繁出现在党内文件、政治会议、领导讲话中,成为当前中国政治实践中的一个十分重要的新概念。政治监督是党风廉政建设和反腐败斗争乃至中国政治实践中出现的一个新举措,反映了党的十八大以来全面从严治党的发展,值得从理论上进行关注和研究。但是,目前学界和实践部门对政治监督概念的认识比

较模糊和混乱,甚至出现观点相互矛盾的现象。强化政治监督在党的十九大之后已经成为重大政治决策,政治监督实践正在如火如荼地推进,这就迫切需要理论工作者进行理论上的深入研究,回应、解释并指导具体的政治实践活动。

一、学界对政治监督概念的文献阐释

认识角度不一样,对政治监督的理解截然不同。目前学界主要从三个角度研究和理解政治监督。

1. 政治权力角度的理解

政治监督最初是政治学中的概念。洛克曾提出将政治权力分为立法权、行政权和对外权,且权力应相互制约。孟德斯鸠提出,“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力”^②。受到西方政治学观点的影响,20世纪90年代,政治监督一词在我国研究文献中开始出现,但主要是转述西方政治学者的观点,认为政治监督是国家政治权力分设后的相互监督,实质是权力的较量,是通过制度的安排实现对政治权力的监督和制衡,是政治主体之间监视、控制和制衡的一种权力关系,是实现政治分权和权力整合的协

收稿日期:2019-11-19

* 基金项目:中国社会科学院登峰战略“特殊学科”廉政学项目(2018SHB01)。

作者简介:蒋来用,男,中国社会科学院中国廉政研究中心秘书长,社会学所廉政研究室主任、副研究员(北京 100732)。

调机制。^③将政治监督与政治分权联系起来,突出政治权力主体之间的相互制衡,这种观点在政治学中占据主流。但也有学者认为,政治监督有两种基本形态,反映了两种不同的权力关系。第一形态政治监督是指政治权力的横向分权和制衡,第二形态政治监督是政治权力的纵向分权和制衡,是政治管理科学化的基本组成部分,是实现政治高效廉洁的重要保障。^④对政治监督形态的不同理解,将会导向不同的理论和制度设计,产生不同的政治实践效果。

2. 反腐败角度的理解

一些学者将政治监督与腐败作为一个对应的概念,把政治监督的目的定位为反腐败。如有学者指出,以权力制约权力,实施政治监督,才是铲除腐败,最终实现政治文明的必由之路。政治监督的途径包括:转变执政方式,推进依法治国;优化权力配置,形成合理的权力制衡体系;强化舆论监督;加强道德教育。^⑤笔者以为,道德教育其实与政治监督并没有多大关系,将其纳入政治监督的途径之中,容易导致政治监督无限扩大化,似乎政治监督变成了无所不包的东西。这种理解将政治监督概念作了无限扩大的解释,表面上“大而全”,实际上却漏掉了最为重要的内容,导致政治监督的重点不突出,造成政治监督的失灵和低效。

3. 监督角度的理解

这方面的理解主要有两种观点。一种观点就是将政治监督等同于一个全面和完整的监督体系。有学者指出,政治监督是指对国家公共政治权力的运用及其运行过程所作的各种监察与督促。^⑥也有学者认为,政治监督机制形式包括人大监督、政党监督、政协监督、法律监督、群团组织和职代机构监督、新闻舆论监督等。^⑦另一种解释是立足于党内监督,把政治监督看作是党内监督的重要内容。如有学者指出,政治监督主要是指对于党组织和党员领导干部以及普通党员在政治方向、政治立场、政治言论、政治行为等方面的表现,尤其是在坚持四项基本原则和党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验,贯彻执行中央的各项方针政策,与党中央保持高度一致,对党忠诚等方面的监督。^⑧这种理解侧重监督的内容,强调其意识形态性。

二、实践部门对政治监督概念的理解

虽然学界较早提出并研究政治监督这一概念,

但我国真正将这一个概念用于政治实践的时间并不很长。党的十九大后的政治实践中多次提到政治监督,但对这个政治词汇的含义,目前中央并没有规范性文件予以规定,也没有权威的讲话作出清晰界定。实践部门主要从领导干部讲话、党政机关文件以及中央纪委办的报刊、网站上发表的文章等信息来源渠道进行研判分析,因此对政治监督的理解各不相同,差异很大。

1. 监督内容角度的理解

一是列出“正面清单”,从增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”等方面理解政治监督。有人认为,应将坚持和加强党的全面领导作为政治监督的根本目的。^⑨有的提出,落实“两个维护”是新时代纪检监察工作的根本和灵魂,必须把加强对各级党组织和广大党员干部践行“两个维护”情况的监督检查作为首要任务。^⑩当然,在不同的时期,政治监督“正面清单”的内容也是不断调整和变化的。但不论怎么变化,加强党的政治建设,增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性,实现党的政治蓝图,执行党的路线方针政策和决议情况等,始终是政治监督的重点。二是列出政治监督“负面清单”,从违纪违法问题方面理解政治监督。我国法律和党内法规规定的很多禁止性规范,党和国家领导人在中央政治局、中央全会、中央纪委全会等高级别政治会议上强调要予以查处和解决的一些突出的违纪违法现象和问题,如有令不行、有禁不止、拉帮结派、团团伙伙、阳奉阴违、“七个有之”、形式主义和官僚主义等,都是“负面清单”的重要内容。纪检监察机关、派驻、巡视巡察机构等通过多种措施和手段发现“负面清单”上的行为后,依据法律、党内法规和制度进行纪律处分、政务处分或移送司法机关处理。

2. 监督主体角度的理解

目前,有的实践部门认为政治监督是纪检监察机关的专门职责。有人提出,纪委监委机构是政治机关,旗帜鲜明讲政治是第一位的要求,这就决定了纪委监委的监督本质上是政治监督。^⑪然而,除了纪检监察机关外,巡视巡察机构也是履行政治监督的重要主体。新修订的《中国共产党巡视工作条例》规定,巡视组的职责主要是政治监督,即对巡视对象执行《中国共产党章程》和其他党内法规,遵守党的纪律,落实全面从严治党主体责任和监督责任等情

况进行监督,着力发现党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力,党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛,管党治党宽松软问题。《中央巡视工作规划(2018—2022年)》明确强调:“巡视是上级党组织对下级党组织的政治监督。”虽然巡视巡察办事机构设在纪委,各级纪委主要领导兼任巡视巡察组的主要领导,但巡视巡察并不是纪检监察机关的内设机构,而是党委设立的机构,党委的组织部门以及其他部门的人员参与巡视工作,党委直接领导巡视工作,巡视组向党委汇报工作。可见,履行政治监督的主体既有纪委,也有党委的巡视机构,还有监委。纪委和监委虽然合署办公,都是政治机关,但前者是党内机构,后者是国家机构,两者在执纪执法依据、措施手段、给予的处分等方面都不一样。政治监督作为一项政治责任,各级党委、政府及相关部门也需要履行责任,并且责任的落实都有很多的配套制度予以保障。例如,《干部选拔任用工作监督检查和责任追究办法》规定,监督检查重点内容包括坚持党管干部原则、正确用人导向情况、执行干部选拔任用工作政策规定、遵守组织人事纪律和匡正选人用人风气、促进干部担当作为等,这些都是政治监督的内容,该办法明确规定适用于各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关以及事业单位、群团组织、国有企业。《中国共产党问责条例》第六条规定,党组织和党的领导干部违反党章和其他党内法规,坚持党的领导、加强党的建设、全面从严治党、推进党风廉政建设和反腐败工作不履行或者不正确履行职责者应当予以问责。根据问责条例的这一规定,所有党组织和党的领导干部都要履行政治监督的职责。《纪律处分条例》第114条规定,党组织不履行全面从严治党主体责任或者履行全面从严治党主体责任不力,造成严重损害或者严重不良影响的,对直接责任者和领导责任者要给予纪律处分。所有党组织履行政治监督不力,都要受到纪律处分。从这一系列规范可以看出,政治监督的主体范围很宽,绝不仅仅是纪检监察、派驻、巡视巡察机构这几家。

3. 政治体制改革角度的理解

从政治体制改革的角度理解政治监督,不仅考虑到纵向的政治监督,还考虑到横向的政治监督。不论是从内容还是从主体来理解政治监督,前面两种理解其实都是政治实践中的纵向管理行为,并没

有考虑到政治权力的配置与相互之间的制约,也就是横向的政治监督。进入21世纪以来,我们党积极探索权力的科学配置与有效监督结合的改革,横向的政治监督力度不断加大。党的十六大报告明确提出,建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行等环节加强对权力的监督。党的十七大报告提出,要建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制,最大限度地减少权力过分集中产生的权力滥用问题。党的十八大以来,科学配置权力的改革探索不断深入推进,横向政治监督力度更大,并取得明显成效。一是推进纪检体制改革。各级纪委主动转职能、转方式、转作风,调整内部机构,退出议事协调机构,聚焦监督执纪问责,在信访办案、纪委(纪检组)主要领导任免考察、业务考核监督方面强化垂直领导,完善纪委“双重领导”体制。二是推行国家监察体制改革。检察院反贪、反渎、职务犯罪预防三个部门转隶到监委,与纪委合署办公。各级监察委员会由同级人大产生并受其监督。三是推进派驻机构改革。派驻纪检监察机构人、财、物、事方面的管理权收归派出的纪检监察机关,驻在部门与派驻机构由领导与被领导的关系变成为监督与被监督的关系,同时向党和国家工作部门派出纪检监察组,与巡视、审计一道实现监督的多重全覆盖,监督基本做到了不留死角。从近几年的监督实践来看,横向的监督不仅有不同权力机构之间的相互制约和监督,而且在同一机构和单位之中,也存在不同权力之间的监督和制约。

总的来看,政治监督概念的文献阐释含有不少西式色彩或外来元素,严重脱离甚至完全背离中国的政治生活现实。实践部门试图从大量的政治实践中总结政治监督经验并把经验上升为理论,归纳政治监督的含义,但这种实践性理解存在严重的碎片化问题,且不同的机构和个人对政治监督的理解存在很大差异,不利于政治监督标准的准确把握和执行。因此,迫切需要从理论上对政治监督的概念进行明确的界定。

三、政治监督概念的理论界定

结合中央有关文件、党和国家领导人的重要讲话以及全国各地的实际做法,笔者给政治监督作如下定义:政治监督是与社会主义政治制度相适应并

且为其服务的制度安排,是保障政治目标、政治任务、政治理想得以实现,推动掌握和行使权力的权力机构及其成员按照党中央的决策部署和安排认真履职尽责,以政治领导、政治根基、政治生态、政治本色、政治生活、政治行动、政治信仰、政治能力为主要监督内容,防止政治隐患、政治风险、政治事件发生和恶化,并由专门组织和人员实施的具体化和经常性的监视、督促和管理等监督活动。我国的政治监督不同于西方三权分立体制下的政治监督,具有以下特征。

1. 监督主体由专门的组织和人员构成

政治监督具有政治性,同时又具有专业性。政治监督的主体很多,法院、检察院、审计部门、政府督察机构等主体虽然也行使监督职能,其监督过程也可能具有一定的政治性,但政治监督并不是其主要职能,因而,不能笼统地将这些机构称为政治监督主体。这些机构中,仅履行政治监督职责的组织及其人员才具有政治监督主体资格。党委、政府及其部门都担当特定的政治责任,需要履行政治监督的主体责任。主体责任的履行虽然涉及多个机关或人员,但并不是党委、政府或部门的所有内设组织和人员都具有政治监督的职责,只有专门履行政治监督主体责任的组织和人员才是政治监督的主体。在国家权力架构中,设有专门的机构行使政治监督的职责,如纪检监察、巡视巡察等机构,这些监督机构与主体责任机构中的监督组织和人员具有特殊的组织联系,如业务指导、工作考核评价等。不论是承担政治主体责任机构中的监督组织和人员,还是专门履行政治监督职责的机构,都有一个共同的特征:专业性。专门性的政治监督要按照法律、纪律以及其他规范性文件来判断具体权力行为的结果与政治目标、理想信念是否相背离,并对违法违纪行为进行处理。因此,专业性的政治监督都是监督的再监督、检查的再检查,不是对权力行为过程的直接干预,更不是越俎代庖,直接履行主体单位的政治责任。

2. 监督客体具有很强的政治性

政治性是指通过政治言论、政治态度、政治行为、政治效果等方面体现出来的政治倾向和政治品行。任何一项具体的工作业务都具有一定的政治性,如处理人民群众的投诉举报问题,既是一个业务问题,同时也涉及政治性的问题。收到投诉举报的单位和人员要认真处理,该单位领导和业务监督机

构要进行监督,防止工作人员在处理群众投诉过程中出现消极应对、态度冷漠、推诿扯皮等不良作风,同时也要防止和处理索贿受贿等腐败行为。这些都是业务部门和工作人员正常的业务性工作,同时也是一项政治性工作,因为这关系到干部与群众的关系问题。党和政府是为人民服务的,不能正确稳妥地处理群众的投诉举报,导致干群关系紧张,就破坏了党密切联系群众的优良作风。任何用权行为过程都包含有政治性,但政治监督不能代替业务部门的业务监督。政治监督机构具有相对超然的政治地位,其监督更注重政治性,更多的是从政治性的角度对相关组织和领导干部进行观察,判断一项行政管理的业务行为是否存在政治性风险和错误。

3. 监督结果主要靠定性分析来判定

一般而言,私营性机构政治功能淡化,不注重强调政治,对于政治性的行为往往不予关注或很少关注。其设立监督机构,开展监督活动,主要目的是为了维护企业的经济利益。相反,公共机构尤其是政治性机构非常强调政治性,为了追求特定的政治目标,实现特殊的政治功能,政治性机构开展政治监督是必不可少的环节。缺乏政治监督,政治建设的目标任务就不可能完成,政治机构存在的合理性基础就会丧失。政治监督的目的是为了保证政治建设目标、政治理想、政治使命的实现,但却很难像经济监管、社会管理、生态环境保护、脱贫攻坚检查等工作,可以大量运用十分具体的指标来进行数字性评估,或运用问卷调查等主观评价的方法得出量化的结论。政治监督往往需要监督者运用丰富的政治实践经验,根据已有的事实材料和监督依据作出定性判断,而非定量分析,这就对监督者的政治能力,特别是政治敏锐性、政治鉴别力提出了非常高的要求。

4. 监督措施手段具有柔性和弹性

政治监督从政治性角度进行检查和发现问题,虽然也依据法律、纪律等规定十分明确的规范性文件,但大量用到长期政治实践中形成的政治规矩,因而具有不确定性。政治监督往往使用谈话、函询、座谈、查阅文献、民主生活会等传统的方法观察干部的政治表现、政治忠诚度、政治能力水平等方面的情况,主观随意性较强。政治监督发现问题的处理,较多运用批评、警告、降级、撤职、解聘等纪律处分、组织处理等比较温和的柔性的措施,留置、搜查、技术侦察、监视居所、刑罚等剥夺和限制人身自由、剥夺

财产利益等强制性措施和手段基本不用。因此,政治监督工作有较大的难度,需要较高的政治艺术和政治智慧。

5. 监督内容具有广泛性

政治性通过具体的权力行为体现出来,包含在所有的政治业务活动之中。政治监督并不仅仅局限于对权力机构及其人员的权力行为的合法性或合规性进行监察、检查、督促,而是从大局出发,注重国家政治方向性是否正确,政治主体的忠诚度是否高,政治行动的优良性、公共资源配置的公平性、权力行使的有效性是否欠缺,以及社会和谐性、经济发展稳定健康是否实现等。因此,政治监督相对侧重于合法性和合规性判断的监督而言,内容更为广泛,涉及的领域更广,不仅仅包括廉洁自律的政治本色,而且包括政治方向、政治立场、政治领导、政治能力、政治根基、政治风险等方面内容,体现在选人用人、意识形态安全、社会稳定、经济金融安全、环境保护等各个方面的具体工作中。因此,政治监督比一般性的监督要求更高,属于更高层次或更高境界的监督。

6. 监督模式是立体的

我国的政治监督完全不同于西方多党竞争、三权分立的横向监督模式,而是具有自己的特色。在我国,政治监督不但设置了民主党派和无党派人士的监督,而且非常重视群众监督、舆论监督的作用,通过参政议政、民主协商、投诉举报、媒体曝光等途径和方式,公职人员的权力运行受到监督和制约。

纪检监察、监察监督、巡视监督、派驻监督既各有分工,又相互配合,形成合力。我国的政治监督模式克服了西方分权式监督模式的弊端,坚持党的统一领导,考虑监督权与执行权、司法权等权力的分设和相互监督,将自我监督与群众监督有机结合,注重创新监督方法和手段,形成科学有效的监督机制,不仅有利于解决腐败等社会和政治失范行为,而且有利于提高政治资源使用效率和质量,产生更好的政治效果和社会效果,满足人民群众对日益增长的美好生活的向往和需求。

注释

- ①《中共中央关于加强党的政治建设的意见》,人民出版社,2019年,第26页。②[法]孟德斯鸠:《论法的精神》(上),张雁深译,商务印书馆,1961年,第154页。③陈国权:《政治监督:形态、功能及理论阐释》,《政治学研究》1998年第4期。④睦明泉:《两种形态政治监督的比较及思考》,《广西社会科学》2002年第5期。⑤刘启东:《简论现阶段我国加强政治监督的方式和途径》,《常州师专学报》2001年第1期。⑥李宗楼:《论政治监督的改革与完善》,《安徽师范大学学报》(人文社会科学版)1998年第3期;郑芸:《政治监督的哲学解读》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2002年第3期。⑦张运城:《论社会主义民主的政治监督机制》,《社会科学研究》1993年第1期。⑧肖剑忠:《论十八大以来党内监督的新进展》,《井冈山大学学报》(社会科学版)2017年第5期。⑨⑩贺夏蓉:《政治监督的内涵及要求》,《中国纪检监察报》2018年9月27日。⑪赫璞峰:《强化政治担当 做实政治监督》,《中国纪检监察报》2019年3月21日。

责任编辑:浩森 文武

Theoretical Interpretation of the Concept of Political Supervision from Multiple Perspectives

Jiang Laiyong

Abstract: Political supervision is the political vocabulary that appears frequently in the Party's documents and leaders' speeches after the Nineteenth National Congress of the Communist Party of China. At present, the academic circles mainly explain the political supervision from three angles of political power, anti-corruption and supervision, while the practical department mainly understands the political supervision from three angles of supervision content, supervision subject and political system reform. In general, there are some limitations in the understanding of the concept of political supervision by the theoretical and practical departments. Political supervision is a system arrangement suitable for and serving the socialist political system. Its main characteristics are as follows: the main body of supervision is composed of special organizations and personnel, the object of supervision is very political, the results of supervision are mainly determined by qualitative analysis, the measures of supervision are flexible, the contents of supervision are extensive, and the mode of supervision is three-dimensional.

Key words: political supervision; anti-corruption; concept