

监督权的再监督：逻辑理路与空间拓展

陈 朋

(江苏省社会科学院廉政与治理研究中心, 江苏南京 210004)

摘 要:对权力的监督是一个多面向的过程及行为,既包括对公权力行使者的监督也包括对监督权的再监督。无论是权力监督的理论逻辑还是客观数据都表明,对监督者实施有效监督是防止权力腐败、提升腐败治理水平的内在要求。梳理近年来监督者权力腐败案例发现,直接干预案件、利用影响力谋取私利、为家人谋取利益、因监督权缺失导致的监督不当是监督者权力腐败的4大基本面向。对监督权实施监督难是由多重因素所致:权力具有扩张性的本质特征,使监督者有逃避监督的本能冲动;制度结构的内在阙如,使监督难以有效实施;信息不对称,使外部监督处于困境;监督具有滞后性,严重消解监督效能的发挥。对监督权实施有效再监督是一项复杂的系统工程,当前,亟须从坚持监督与制约同步推进、构建科学合理的监督权问责体系、加强监督制度体系的数量供给和质量提升、培育良好政治文化等方面寻求重点突破。

关键词:权力;监督权;再监督

中图分类号:D262.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2021)01-0010-07

在政治生活中,权力是一个关键词。因此,围绕权力而来的便是如何引导其规范运行。在这个过程中,人们逐渐形成一种共识:必须对权力实施有效监督,以防被滥用。这是公共权力回应其本质特性、促进自身有效运行的内在要求。然而,对权力的监督是一个多面向的过程及行为,既包括对公共权力行使者的监督也包括对监督权的再监督。客观而言,当前人们普遍较为关注的是前者,相比之下对后者并没有给予应有的足够重视。

事实上,对监督权实施监督不仅是一个理论命

题,也是一个重大现实问题。从近年来腐败治理的实践看,纪检监察系统“灯下黑”的问题已经显现。诸多案例和数据表明,监督权腐败已经成为横亘在管党治党进程上的障碍。在制度体系尚不健全的情况下,监督者有利用监督权来徇私舞弊的潜在可能性。由于其岗位特殊性,一旦监督权滋生腐败,它所带来的危害远远要甚于其他岗位滋生的腐败。正因如此,执政党反复强调要加强对纪检监察系统自身的监督。比如,党的十八大以来,习近平同志多次强调,“监督别人的人首先要监管好自己,执纪者要做

收稿日期:2020-09-11

基金项目:国家社会科学基金重点项目(20ADJ001);中宣部宣传思想文化青年英才资助项目

作者简介:陈朋(1979—),男,湖北黄冈人,研究员,从事廉政理论与实践问题研究。

遵守纪律的标杆。各级纪委要以更高的标准、更严的纪律要求纪检监察干部,保持队伍纯洁,努力建设一支忠诚、干净、担当的纪检监察队伍。”^[1]这说明,当前亟须重视监督权的再监督这个重大现实问题,并深入探究为什么要对监督权进行再监督、监督权腐败的典型形态如何、对监督权实施再监督的难处到底何在、如何对症下药破解这些监督难题等。基于此,笔者以近年来纪检监察系统腐败案例为基本素材,对监督权再监督问题作出尝试性分析。

一、问题提出:对监督权进行再监督的内在逻辑

梳理近年来多届中央纪委全会报告发现,加强纪检监察系统干部队伍自身建设、防止出现监督权再腐败一直是重点内容。客观而言,这一决策部署对预防和惩处监督权腐败发挥了不可忽视的积极作用。但是,监督权失去监督而滋生腐败的问题依然不同程度地存在。2020年中央纪委全会报告披露,仅2019年全国谈话函询纪检监察干部9800余人,组织处理1.3万人,处分3500余人,涉嫌犯罪移送检察机关150人^①。以一度出现严重塌方式腐败的山西省为例,“两年多的时间全省立案查处了纪检监察系统违纪的案件404件,我们也把一些不适宜从事纪检监察工作的干部调整到系统之外去,两年多的时间全省调整了130多名干部。”^②这些数据清晰说明,在监督机制不健全的情况下,一些纪检监察干部利用手中掌握的监督权,借机寻租、变公共权力为私有物进而导致监督权失去制约、滋生腐败的情形已客观显现。

如果说这些数据以直观的方式向人们描述了监督者滥用权力滋生腐败的客观现实,那么从理论层面亦可辨识出监督权要接受监督的内在逻辑。之所以这样讲,是因为同权力的本质属性密不可分。在政治学中,权力是核心议题。但是,人们对其认知并不完全一致。比如,克特·W·巴克将权力定义为“在个人或集团的双方或多方之间发生利益冲突或价值冲突的形势下执行强制性的控制。”^[2]相比之下,马克思·韦伯认为,权力是“处于某种社会关系内的一位行动者能够克服他人抵制以实现其意志的可能。”^[3]其实,权力具有影响和控制作用,并不意味着它是一种强制力。在很大程度上,“权力不过是担任某种职务的人在作决定时所具有的能力或潜

力。”^[4]总而言之,在人们看来,权力是一种影响和支配他人行动的影响力。

然而,这种影响力具有双重属性和二元性。它既可以用来为公众谋福利,也可以成为个人谋取私利的工具。所以说,权力是一把“双刃剑”。这种特性决定了它具有正反两方面的效应,而正是对这种双重效应的期待构成了权力运行的内在驱动力。如果权力主体看重的是权力对增加公众福利的重要支撑作用,就会珍惜手中掌握的权力并尽可能为公众谋取福利。反之,如果他倾向于运用权力为个人谋取私利,则会尽一切所能滥用权力。古今中外,概莫如此。而一旦权力走向腐败,则会对公共秩序、公众合法权益构成破坏,进而直接威胁、冲击执政党的执政地位。所以,一个成熟型的执政党往往会将权力监督制约作为巩固自身执政地位的重要内容和必备要素。

权力的二重属性会在所有的权力行使者身上得以体现,行使监督权的监督者自然也不例外。实际上,对于监督者来说,其监督权的行使更容易滋生腐败。因为,相对于其他权力而言,监督权更具权力势能。它在无形之中使其行使者产生一种凌驾于其他权力执掌者之上的超越感,进而极易表现出更强的扩张性、自利性、主观性和随意性。伴随这些特性而来的便是监督权自律性的大大降低,任意支配和行使手上掌握的监督权,使监督者不由自主滋长恃权妄为的心理动机。面对监督权的扩张和妄为,被监督者出于确保安全的顾虑,往往从内心深处趋于与其保持意见一致或行动一致。久而久之,监督者就会给自己创造一种自我宽容的机会和环境,进而滋生腐败。综上所述,人们在关注一般层面的权力监督的同时,亟须进一步思考监督权的再监督问题。

二、监督者滥用权力滋生腐败的主要类型:多种典型情形

上述分析已清晰表明,监督者亦具有利用权力滋生腐败的潜在可能。由于监督者滥用权力滋生腐败的情形是一个多面向的复杂问题,很难面面俱到。

①数据来源:赵乐际在十九届中纪委第四次全体会议上的工作报告[EB/OL]. (2020-01-13). http://www.xinhuanet.com/2018-02/12/c_1122410308_3.htm.

②数据来源:http://news.cyol.com/content/2017-01/06/content_15206167.htm.

为此,笔者采取典型案例分析方法,以一些省市纪委书记的腐败案例为基本素材,对其主要腐败类型作出简要梳理。

1. 直接干预案件

与其他岗位显著不同的是,纪委书记有接触案件的诸多便利。正因如此,在一些省市纪委腐败案例中,因直接干预案件而滋生的腐败情形居于前列。比如,被称为“中国纪委书记第一贪”的曾某,是湖南省郴州市委原副书记、纪委书记。从表面上看,其腐败行径主要集中于矿产承包及纠纷处理、干部选拔任用、重大工程招投标、违规违纪案件查处等方面。但实际上,主要集中在直接干预案件。据调查,2001年11月,曾某在接受宜章县私营企业主王某6万元好处费后,便要求宜章县法院迅速开庭审理王某与广东省一家企业经济纠纷案,并在一周内出具王某胜诉的判决书。事后,败诉方又上诉到湖南省郴市中级人民法院,同时也找到了曾某。此后,判决书便发生了戏剧性变化:王某从胜诉、被赔偿170多万元,到胜诉、被赔偿70多万元,再到败诉,不仅拿不到一分钱而且连诉讼主体资格都没有,还要赔偿7万多元诉讼费。之所以出现如此大的变化,一个重要原因就是曾某直接干预案件。实际上,类似此种直接干预案件的案例还很多,比如,“不捞钱会感到孤独”的湖南省常德市委原副书记、纪委书记彭某,云南省纪委原副书记和某,等等,他们的腐败行为大多是直接干预案件。

2. 利用影响力谋取私利

罗伯特·达尔在《现代政治分析》中把权力归结为一种影响力。在他看来,权力是“一个或更多行动者的需要、愿望、倾向或意图影响另一个或其他更多行动者的行动或行动倾向”^[5]。这种影响力能对其利益相关者产生诱惑,进而滋生用之谋取私利的动机。梳理一些省市纪委书记腐败案例可见,他们中的相当一部分人正是利用掌握的权力资源,充当“权力掮客”,为他人谋取利益。比如,原广东省纪委书记王某,在广东工作期间利用职权影响力所衍生的人脉资源,为后续腐败行为提前布局。经法院审理,自1998年春节至2009年3月共计10年,王某利用职权影响,为他人谋取利益,收受他人财物共计折合人民币771余万元。曾经长期在纪检监察系统工作的原山西省纪委书记金某亦是如此。自2007—2014年,他利用职权便利,为他人在职务晋

升、整合矿产资源、查力案件等方面提供保护,收受他人财物等共计折人民币1.23亿元。陕西省原咸阳市纪委书记王某也是这样,在要求别人注意与商人保持距离时,自己借用职务便利和影响力却大张旗鼓地捞钱,与不法商人勾结在一起。

3. 为家人谋取利益

在近年来的腐败案件中,家族式腐败逐渐进入人们的视野。这种家族式腐败往往是围绕家族中掌握较多权力资源的权势人物展开。作为监督者的纪委书记也有类似腐败情形。比如,原郑州市委副书记、纪委书记王某,以其儿子名义成立“郑州大农高新技术开发示范中心”,其主要目的就是为家人谋利。该中心先后从郑州市奶类项目领导小组办公室获取土地转让费及地方附加物补偿120多万元。同时,又从郑州市农林科学研究所获取土地转让费170多万元。事实上,梳理类似腐败案例可见,这种为家人谋取私利的监督权腐败具有“利益共同体”的特征:表面上看是纪委书记利用职权为某一家庭成员谋取利益,但实际上他们早已形成利益同盟,成为腐败的共同参与者和利益分享者。

4. 因监督权缺失导致监督不当

腐败是权力异化的极端表现形式。但是,权力异化并不仅仅表现为权力被用来谋取个人私利。实际上,权力的不作为或乱作为也属于权力腐败的范畴。监督权同样存在不作为或乱作为等腐败行为的可能。对于这种情形,可以称之为监督权缺失导致的监督不当。在新中国成立以来查处的首个发生在省级层面、严重破坏党内选举和人大选举制度的重大案件——2013年辽宁拉票贿选案中,辽宁省纪委原书记王某在退休后仍被处分,主要原因就是对发生在2013年1月的辽宁人代会期间的贿选没有及时发现并有效制止。从电视专题片《打铁还需自身硬》中的内容看,辽宁省纪委原书记王某也坦言“作为纪委书记没有守住阵地,我认为是失职失责”。对此,中央纪委党风室负责人在接受访谈时也表示,对于不履行或者不正确履行监督责任,能发现的问题没有发现,发现问题不报告、不处置的,也应该实施问责。这实际上就在一定程度上提出了监督权缺失而导致的腐败问题。类似案例近年来并不少见,在不同层级都出现过因监督权缺失导致产生腐败问题。比如,2016年2月,青海省委对格尔木市委常委、市纪委书记史某给予党内警告处分。史某受到

党内警告处分,其主要原因就是落实党风廉政建设主体责任、监督责任不到位,致使发生了多起涉案金额巨大、社会影响恶劣的党员领导干部违纪违法案件。

三、对监督权实施再监督的多重困境

在权力监督制约被反复强调的当前,对监督者实施有效再监督缘何如此艰难,是值得深入思考的理论和现实问题。总体上看,这与权力的本质属性、制度体系的内在结构、监督滞后性及现实可操作性等因素密切相关。

1. 权力具有扩张性的本质特性,使监督者有逃避监督的本能冲动

如前所述,权力是一种影响力、控制力,是对公共事务实施有效治理的重要工具。但是,权力也具有扩张性,这种扩张性意味着它具有强烈扩散的欲望。这种扩张性使其在行使过程不愿事先征得权力施加对象的同意,而试图直接根据自身意愿和需求来施加影响和控制,或者力图打破原有权力边界范围,最大限度地膨胀自己的利益诉求。正因如此,在现实政治生活中经常出现的一种客观场景便是权力行使者往往会扩张权力,一直遇到有边界的地方为止。为解决这一问题,人们提出要对权力行使者加强严格监督。然而,一旦面临监督,其徇私舞弊的空间就会被大大压缩,腐败的可能性就会大大降低。在理性算计和多方权衡下,一些人便在本能上排斥监督或者逃避监督,希望自己能游离在监督范围之外。对于监督者而言,同样如此。总是试图通过掌控监督权的便利逃避监督。

2. 制度结构的内在阙如,使监督难以有效实施

制度是人们用来约束日常生活中的行为规范的准则。新制度主义代表人物诺斯将制度视作一种游戏规则,认为制度是“一个社会的游戏规则或在形式上是人为设计的构造人类行为互动的约束”^[6]。这种观点为大多数人所认同。人们大多认为,制度是一种调整人们行动选择的行为规范,既包括正式规则也可指非正式规则。正式规则以文本的方式出现,非正式规则体现为文化-认知传统的个体行动及理念,二者都对人们的行为选择产生深刻影响。因此,在对权力腐败进行有效治理的过程中,人们希望通过制度建设给人们提供一种行为规范,以减少行为的不确定性。重视制度体系建设对权力运行的

规制作用,显然有其科学合理性。但是,这也必须有一个前提:制度体系要有一定的自洽性,能释放出相应的耦合互动效能。据此来看,当前有关监督权再监督的制度体系在这方面恰恰较为匮乏。其集中表现就是经常出现“上级监督太远,同级监督太软,下级监督太难”监督难题。所谓“上级监督太远”,就是囿于时空距离及环境等因素的限制,上级纪检监察机关很难对下级纪委书记实施有效监督,“咬耳”“扯袖”等提醒性监督很难发挥作用。一旦出现问题,则大多“为时已晚”;所谓“同级监督太软”,就是由于工作分工、交往频次等原因,同级班子成员很难对同级纪委书记进行监督;所谓“下级监督太难”,就是由于权力的不对等性和信息传递的不对称性,让下级对上级纪委书记实施监督存在诸多障碍。这些问题都是制度结构的内在阙如在监督权上的直接投影。

3. 信息不对称使外部监督陷入困境

信息是承载人们日常生活交往的重要载体。按照控制论创始人维纳的解释,“信息是人们在适应外部世界,并使这种适应反作用于外部世界的过程中,同外部世界进行互相交换的内容和名称。”^[7]因此,掌握有效信息是开展监督的主要条件和有力支撑。但是,调研发现,在当前的监督境遇下,信息不对称是严重制约因素。信息不对称现象最早在20世纪70年代被乔治·阿克罗夫、迈克尔·斯彭斯、约瑟夫·斯蒂格利茨等经济学家所关注。他们通过对市场经济活动观察后发现,不同的人对市场活动的信息了解是有差异的,掌握信息比较充分的人往往处于有利位置。相对而言,信息掌握比较匮乏的其他人则处于不利地位。对于监督权的再监督而言,这种信息不对称情形也是客观存在的。它主要集中在两个方面:其一,公众无法获取信息。客观来讲,纪检监察系统的工作具有一定程度的专业性。无论是违规违纪线索的收集处置、谈话函询的开展、问责情形的审定、案件审理等都需要具备相应的专业知识,否则很难实施有效监督。显然,这对大多数人来讲是一个不小的挑战,从而在很大程度上影响了信息搜集和监督效能的发挥。其二,公众不愿意主动获取信息。对监督权实施有效监督,实际上也是一个公共参与问题。公共参与是现代政治生活的重要议题,它既是公众表达意见、影响政府决策的过程,也是对公共权力实施监督的重要途径。而要形

成有效的公共参与,参与者的主观能动性是重要影响因素。这种主观能动性直接决定了公共参与能否发生及其广度和深度。然而,现实生活中,很多人缺乏公共参与的主观意愿,似乎没有太大动力去监督纪检监察系统的权力运行。

4. 对监督权的再监督具有滞后性,严重消解监督效能的发挥

从理想状态看,监督应是全周期、全领域的。但是,在实际生活中,监督的滞后性比较明显。人们似乎以为“只有在请求它的时候,或用法律的术语来说,只有在它审理案件的时候,它才采取行动……如果它主动出面以法律的检查者自居,那它就有越权之嫌。”^[8]这就是权力监督的滞后性。从一般层面看,这种滞后性是指权力被滥用的行为、影响范围、破坏作用等只有在权力被运用后才被发现。显然,当权力出现腐败情形以后再对其实施监督就滞后了,其作用和效度就会被大打折扣。诸多案例表明,对监督权进行事后监督而不是对监督者的权力行使全过程进行监督,不可避免地成为“救火式”的惩处性监督。这种监督方式虽然能起到一定程度的矫正作用,但是对于已经造成的负面影响并无多大弥补和修复。特别是对原本行使监督权的监督者来说,它对公共权力运行产生的破坏作用本身就要大于其他岗位所形成的权力腐败,再加上再监督的滞后性,必然严重消解监督效能的发挥。

四、何以对监督权实施有效再监督

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,是执政党对新时代权力架构及其规范运行作出的基本构想。毫无疑问,在这种权力结构中,何以对监督权实施有效监督是题中应有之义。但是,对监督权实施有效监督是一项复杂的系统工程。当前,亟须着重从以下4个方面寻求有效突破。

1. 坚持监督与制约同步推进

对公共权力进行监督与制约、防止权力被滥用是现代政治发展的题中应有之义,也是有效实施公共事务治理的内在要求。在这个过程中,人们习惯于将监督制约合并使用。但实际上,在权力运行逻辑中,监督与制约蕴含着两种不同的内在逻辑。监督主要是权力委托者对权力行使者的监察和控制,以确保权力在正确的轨道运行。一旦当权力运行偏

离正常轨道,则会受到惩处和问责。制约则意味着不同的权力形态在执行者之间被分割,以确保权力结构及其运行处于相互制衡的状态,进而防止权力被滥用。由此可见,制约侧重于彼此之间的相互制衡,监督倾向于公众对权力行使者的监察,但二者之间是辩证统一的。对于监督权而言,要想推动其权力规范运行,同样需要坚持监督者与制约同步推进、双向用力。就制约而言,第一层路径是以权力制约权力。在这一层面,首先要排除“三权分立是权力制约的唯一方式”的错误观念。实际上,三权分立只是权力分设、相互制衡的方式之一。不同国家由于历史文化的特殊性,具有不同的权力制约方式。我国现行宪法、党章和监督条例早已明确了权力相互制约的内容。显然,这种制约不是沿用西方国家在立法、司法和行政等层面的宏观性政治分权,而是指公共权力在决策、执行和监督等方面的微观细分。换言之,要想通过相互制约的方式,引导监督权正确发挥作用,就理应在监督权行使过程中充分发挥决策权和执行权的牵制作用。一旦发现监督权背离正常轨道,行使决策权和执行权的机构就应该迅速启动中止或纠偏程序。比如,可以在监察委员会的内设机构上作出探索:将监督和审查一分为二为两个部门,监督部门主要负责所联系地区和单位的日常监督、不负责具体案件查办;审查部门不固定联系某一地区或者部门,而是主要负责对违纪违法行为的初核和立案审查,而且坚持“一案一指定”“一事一授权”。这样,就初步形成了监督和审查分设的内部监督体制。制约的另一层路径是以责任制约权力。众所周知,权力关系在本质上也是一种责任关系。有权必有责,有多大权力就要承担多大责任,这是“权责一致”理论的本质要求。具体到以责任制约权力,就是要科学合理地应用问责机制。2009年5月,中央办公厅印发的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,在很大程度上预示着我国正式在制度层面健全了责任追究、法律追究、纪律追究三大问责体系。实际上,近年来一些地方对纪检监察系统干部因履职不到位而实施的问责就是例证。这说明,当前,要重视问责对监督权所发挥的制约作用:一旦发现监督者滥用权力滋生腐败,就应立即启动问责程序,实施问责惩戒,以此发挥必要的制约作用。

就监督而言,这是引导监督权沿着正确轨道运行的主要途径。具体而言,就是要构筑多领域、全方

位的监督体系。比如,可以通过听取和审议专项工作报告、组织执法检查、询问和质询等方式,发挥人民代表大会对监察委员会的监督作用。在这个过程中,须重点关注3个细节:一是要充分发挥质询等刚性手段的作用。党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,“通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。”这为新时代做好质询工作提供了基本指引。因此,可以建立健全质询责任落实和追踪问责机制,加强人大常委会对监察委员会实施质询这一刚性监督的运用力度,以实现监察权“缺位”或“越位”现象的常态化监督。二是要实现多种监督方式的综合运用。《中华人民共和国监察法》规定,人大及其常委会可以通过听取和审议专项工作报告、组织执法检查、询问和质询等方式对监委实施监督。为此,可以尝试综合运用这些监督形式。比如,可以选择与监察工作密切相关的法律法规,对其贯彻执行情况组织执法检查;可以就群众身边的腐败问题和不正之风、扫黑除恶等社会普遍关注的热点问题,听取监委专项工作报告。三是要强化结果应用。对于监督中发现的问题,人大常委会可以要求监察委员会在规定的时间内整改到位,并向人大常委会报告。同时,要把整改落实情况与纪检监察系统干部选拔使用情况挂钩,作为评价使用干部的重要参考。此外,还应从信息掌握、日常监管等方面,压缩减少上级纪检监察部门对下级纪检监察部门实施监督的时空距离。同时,积极挖掘外部监督的资源 and 平台,借助新闻媒体实施舆论监督。党的十九大报告明确提出,要把党内监督同民主监督、舆论监督等贯通起来,增强监督合力。诸多事例表明,舆论监督是对公共权力进行有效监督的重要形式,承载着执政党和公众的双重期待。更何况在信息技术快速发展的当前,舆论监督已逐渐发挥出应有作用。因此,可以引导舆论监督发挥积极正能量,让监督者能主动、自觉、坦然地接受舆论监督。

2. 构建科学合理的监督权问责体系

政治分工理论认为,在现代政治生活中,一个政权的行动过程总体上可以分为决策、执行与监督3个环节。相应地,其权力亦可以分为决策权、执行权和监督权。当前,总体上看,对决策权、执行权的问责已经引起重视并已成常态,但对监督权的问责尚未得到足够重视。一定程度上讲,这正是监督者滋

生权力腐败的重要原因所在。这说明,当前亟须构建科学合理的监督权问责体系。也就是说,要运用问责的办法倒逼监督者自觉遵守法纪规范。所谓监督权问责,其本质含义是“监督权行使主体就其监督行为向多元监督者进行责任回应并据此接受监督失责惩罚的行为过程”^[9]。其鲜明特征是强制性、惩戒性和规劝性。作为一种对监督者的再监督,实施监督权问责实际上是让监督者同时承担了监督与被监督的双重身份。具体而言,健全完善监督权问责体系,其一要明确其问责对象。这主要是指监督政策制定及执行的人。比如,首先,纪检、监察、司法、审计等部门的工作人员,都是需要接受再监督的群体;其次,明确问责主体。这不仅包括纪检监察部门,还应鼓励引导新闻媒体、公众等主体充分发挥监督问责作用;再次,明确不同的责任类型。可根据监督责任的范围和指向,将责任分为首要责任、主要责任和专门责任,随后再据此实施问责。最后,畅通问责层级。党的十八大以来,为加强内部监督,纪检监察系统从上到下设立了“干部监督室”,其主要职责是监督本系统干部并及时启动问责程序。但是,从目前运行情况看,这种干部监督主要限定在本级。除非下一层级纪检监察机关出现严重违纪违规行为,上级纪委干部监督室才启动问责程序。这说明,在加强监督权问责时,应逐渐打破层级限制,以防同级问责容易产生“灯下黑”行为。

3. 加强监督制度体系的数量供给和质量提升

一个完备的制度体系既包括充足的数量供给,又包括强有力的执行力。基于此,当前需要从两个方面加强相关制度体系建设。其一,充实制度数量供给。在辩证唯物主义看来,一定的数量是事物发展变化的前提和基础。当前之所以难对监督者实施有效监督,一个重要原因即是相关制度数量尚未有效跟进。为此,应从制度供给角度明晰“监督什么”“怎么样监督”等基础性问题。这就意味着要加强对监督内容、监督依据、监督程序、监督过程等制度文本的创设。比如,可以根据《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》对个案监督问题作出明确规定:人大常委会对监察委员会的监督主要是全局性的监督,而不是事无巨细般的监督,更不是直接处理具体的案件。也就是说,要从制度文本上明确规定,人大常委会对监委的监督主要是紧扣改革发展稳定大局和

群众切身利益、社会普遍关注的重点问题开展全局性监督,而不宜对监察机关的具体办理案件情况进行监督。同时,还要健全问责制度文本,对问责程序、如何实施有效问责等问题作出清晰界定。其二,提升制度的执行力。制度的生命力在于执行,得不到执行的制度犹如“牛栏关猫”,起不到任何震慑作用。因此,在制度的数量供给得到保障以后,应从加强督查、提高违反制度的成本、加大惩戒等方面,避免制度建设出现宽松软的情况,使制度从“软约束”变成“硬杠杠”。在这方面,重点是要加强问责制度的执行力。一旦确定要实施问责,就应该尽快启动问责程序,并使问责具备刚性约束力。

4. 培育良好的政治文化

任何行为都浸润在一定文化氛围之中。对监督权的再监督也是如此,它离不开一定文化土壤特别是政治文化的支撑。国内对政治文化的研究肇始于20世纪80年代,在这个过程中,人们逐渐认识到,“政治文化是人们关于政治生活的思想观念和价值判断的总和,在政治建设中具有重要功能。政治文化对社会政治生活的影响是显而易见的。政治文化直接影响到人们政治行为的方式、政治活动的性质、政治过程的方向、政治结构的模式、政治社会的稳定、政治变革的进程、政治生活的优劣。”^[10]历史和实践证明,政治文化对人们的思想观念和行为方式发挥着潜移默化的影响。因此,在加强对监督权的再监督过程中,要通过培育良好的政治文化来引导人们树立正确的监督观念,采取正确的监督方式。对此,要重点抓住两点。其一,健全完善政治社会化机制。在任何一个国家,统治阶级不仅要掌控政治经济权力,而且要调节适合自己需要的思想供给,以适应政治社会的稳定基础。因此,执政党大多重视政治社会化这一过程。这就意味着,当前在发挥学校教育、党校(行政学院)教育培训的同时,重视新闻传媒、家庭、社区等主体在权力监督教育等方面的积极作用,从而构筑其立体式的政治社会化机构,形成推动政治社会化良性健康发展的合力。其二,要培育参与型政治文化。政治文化的形成往往与公共参与活动密切相关,参与型政治文化有助于促进公民树立和养成良好的公共参与习性。这恰恰是对监督权发挥再监督的重要支撑要素。从梳理一些监督

权腐败的案例可以看出,之所以走向腐败,其重要原因不仅是权力行使者自身走向腐败,滋生了权力滥用行为,而且同缺乏有效的公共参与直接相关,让一些公众以为是否参与监督、在多大程度上实施监督与自己并无关系。显然,这就是一种不良的政治文化使然。因此,当前要通过激发有序的政治参与,不断培育公众的主体意识、民主法治精神、宽容协商的胸怀和权利义务观念,从而逐步培育出理性而成熟的参与型政治文化,为监督权的再监督奠定文化基础。

总之,监督权的再监督既是一个老话题也是一个新命题。作为一个老话题,它是任何一个国家政权都面临的重大现实难题;作为一个新命题,它在推进全面从严治党的当前亟须引起重视。这就意味着如何破解这一难题显得尤为迫切。对此,既要果敢正视也要弄清楚其基本面向,并在此基础上探索有效治理方略。

参考文献:

- [1] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[M].北京:人民出版社,2016:23.
- [2] 克特·W·巴克.社会心理学[M].南开大学社会学系,译.天津:南开大学出版社,1984:19.
- [3] 马克斯·韦伯.社会和经济组织理论[M].康乐,简惠美,译.牛津:牛津大学出版社,1947:152.
- [4] 彼得·布劳.社会生活中的交换与权力[M].张非,译.北京:华夏出版社,1988:137.
- [5] 罗伯特·达尔.现代政治分析[M].王沪宁,陈峰,译.上海:上海译文出版社,1987:37.
- [6] 道格拉斯·C·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].刘守英,译.北京:三联出版社,1994:216.
- [7] 诺伯特·维纳.控制论——关于在动物和机器中控制和通讯的科学[M].董果良,译.北京:科学出版社,2009:212.
- [8] 托克维尔.论美国的民主:上卷[M].董果良,译.北京:商务印书馆,1988:110-111.
- [9] 谷志军.谁来监督监督者:监督权问责的逻辑与实现[J].社会科学战线,2017(1):172-177.
- [10] 李良栋.论如何构建当代中国政治文化的核心理念[J].政治学研究,2013(2):3-10.

(责任编辑:许宇鹏)