

政治监督常态化: 反腐战略优化路径与对策^{*}

蒋来用

内容提要: “政治监督”是中共中央在十九大之后提出和强调的重要政治概念, “推进政治监督具体化常态化”则是中共中央强化政治监督的新部署和新要求。反腐败的政治性、反腐机构的政治职能、中国反腐败的政治优势决定了反腐败战略升级转向政治监督的必然性。但政治监督常态化面临手段和方式方法陈旧、高素质人才缺乏、监督任务繁重、干部对政治监督顾虑和担忧较多等现实困难。推进政治监督常态化, 需要提升对组织的忠诚以保证政治监督的方向性, 明确权力边界以克服政治监督偏移性, 政治与业务有机融合以提高政治监督操作性, 创新方式方法以增强政治监督的实效性。

关键词: 政治建设 政治监督 常态化 反腐败

中共中央在十九大后提出和强调政治监督这个重要政治概念。目前学界与实务部门对政治监督存在不同的理解和认识, 但笔者认为, 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, 主要为了保障政治目标、政治任务、政治理想得以实现, 推动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, 以防政治隐患、政治风险、政治事件发生或恶化, 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。为了落实好中共中央关于强化政治监督作用的要求, 全国巡视工作会议、中央纪委全会等重要会议都涉及政治监督具体化常态化的议题和内容。^① 在全面从严治党持续深入推进的大气候下, 反腐败已经夺得压倒性胜利, 适时提出政治监督并要求常态化运作, 对于进一步深化党风廉政建设和反腐败工作, 进而提升国家治理能力和治理水平具有重要意义。但政治监督常态化这一管党治党的策略对反腐败具有哪些影响, 如何认识和处理政治监督与其他监督的关系, 如何克服现实中思想观念、人才缺乏等困难和问题, 将模糊性的政治性表达清晰化阐述并转换为具体操作性的管用措施, 是一个值得研究的重大现实问题。

一、政治监督常态化: 背景与逻辑

反腐败是国家治理中的不可缺少的政治活动。党的十八大以来, 对腐败惩处力度明显加大,

^{*} 本文为中国社会科学院社会学研究所创新工程项目“党和国家监督体系绩效测评研究”(2018SHB01)的研究成果。

^① 如2019年3月20日召开全国巡视工作会议暨十九届中央第三轮巡视动员部署会提出“推进政治监督具体化常态化”, 巡视内容、方式方法、巡视要求等与十八大期间明显不同。2020年1月召开的中央纪委四次全会将其作为重要内容进行部署。

纪检监察机关、巡视机构的反腐败功能得到充分释放,自20世纪90年代以来腐败不断蔓延的态势得到有效遏制,政治生态明显好转,一体推进不敢腐、不能腐和不想腐成为全面从严治党的重要方略。特定阶段的政治生态和特殊的政治情势也影响反腐败战略决策的选择和运用。反腐败取得压倒性胜利之后,治标为治本赢得时间的任务基本完成,防治腐败的策略应该相应作出一定调整。党的十九大之后提出并不断强化实施政治监督,将反腐败纳入政治监督范畴,巡视机构不断强化政治巡视,虽然惩治腐败力度和决心丝毫没有减弱,但这种战略调整引起社会对反腐败未来发展趋势的关注和担忧。这种调整是否合理和有必要,是否有利于反腐败进一步深入开展,如何克服这种战略调整所遇到的问题和困难,这是一个需要理论回答的重大现实问题。

腐败的职务性特征决定政治监督存在的必要。腐败都是职务违法或者与职务行为紧密相关的失范行为。职务性是腐败的一个基本特征。^① 职务是腐败得以发生的不可或缺的必要条件。职务是一个人获取生活来源的重要渠道,但马克斯·韦伯(Max Weber)认为,据有职务绝不能视为拥有一种收入的来源以换取个人收益或报酬,也不能视为一种类似自由劳动契约下的普通的有偿交换。接受一种职务就被视为接受一种特殊的职务忠诚义务^②。职务的忠诚性决定了特定的官僚性组织体与雇用、聘用或选拔的人员之间不仅仅是经济利益关系,同时具有政治文化性的要求、影响。从着装、语言、行动习惯等方面的自觉学习、模仿和尊崇,到工作纪律、传统、惯例、规矩的主动适应、调适和遵守,到价值观念、理念认同、社会倾向的默契认同、自觉融入,组织体对个人具有多重性的控制和约束。在管理活动中,职务的忠诚性通过制度规范和文化价值等具体形式不断呈现和强化。一个组织体,尤其是政治性的组织,仅仅依靠物质的诱引是难以保持生存,更难以壮大的。通过强化政治性文化价值的认同,巩固和提升成员对组织的认可度和忠诚度,组织才有可能以较低成本、较高的效率完成组织动员、管理协调等工作,实现预期目标、任务和使命。官僚制组织结构依靠支配性的权力维持运作,以忠诚为核心的政治性要求体现得更为充分。腐败是权力的滥用和异化,是违反法律制度或职业伦理的、典型不忠诚的表现,一般发生在政治权力机关中,本身具有较强的政治色彩。正是因为腐败有悖职务忠实性原则,腐败曾长期在我国作为党风问题来对待和处理。例如中央纪委及各级纪委恢复成立之后,经济领域滥用权力,滥发奖金,搞特权,谋私利,拉关系走后门,盗窃国家财产、索贿受贿等是党内不正之风。^③ 党的十八大以来,战略决策上不断强化反腐败,如修订《中国共产党党章》将反腐倡廉建设分解为作风建设、纪律建设和反腐败,提出一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。但同时,中央纪委始终把违反政治纪律问题作为巡视和派驻监督重点,执纪审查首先检查对党是否忠诚。^④ 因为虽然腐败贪利性的特征非常明显,但常常与违反政治性法律、纪律、制度、规矩等规范有关,是政治性制度松弛的表现和结果。管理和监督宽松软,政治生活不正常往往与腐败现象相伴而生、形影相随。政治性制度规范,如民主集中制等党内政治生活制度得到严格执行,腐败就会因为缺乏产生的条件和土壤,或者很容易被发现、风险高而较少发生。因此,将腐败作为政治监督的对象,从历史和现实来看,具有客观必要性,逻辑上也具有可行性。从政治监督角度来谋划反腐败,会更加有利于有效防治腐败。

反腐败的政治属性强化政治监督常态化功能。反腐败是权力与异化变质的权力之间的斗争

① 蒋来用《新时代廉政建设策略研究》第7页,中国社会科学出版社2019年版。

② 马克斯·韦伯《支配社会学》第22页,台湾远流出版事业股份有限公司,1993年版。

③ 参见李雪勤主编《中国共产党纪律检查工作60年》第100页,中国方正出版社2009年版。

④ 《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。

和博弈 本身就具有政治性。中国的反腐败具有不同于其他国家的特殊性 其中一个重要特色就是强调中国共产党的领导 特别注重反腐败的政治性。中国共产党旗帜鲜明讲政治 与腐败水火不相容 将反对腐败写入党章 将坚决反对腐败作为“必须抓好的重大政治任务”^①来认真对待。党的十八大以来,反腐败被上升到政治建设高度,中国共产党充分认识到管党治党上的“宽松软”根子上是政治上的“宽松软”,加强党的政治建设才是解决党内腐败等问题的治本之策。习近平总书记提出,“干部在政治上出问题,对党的危害不亚于腐败问题,有的甚至比腐败问题更严重。”^②党的十八大以来查处的领导干部违纪违法大量案件证实,经济上出问题,往往首先是政治上出偏差,“腐败问题与政治问题往往是相伴而生的”。^③做拉帮结派、收买人心等违反政治纪律的事情,必须要搞歪门邪道找钱,搞腐败的则为了找“安全通道”和“保护伞”,就会去干团团伙伙等违反政治纪律的事,因此“不能只讲腐败问题、不讲政治问题”。^④党的十八大以来查处的很多腐败与20世纪八九十年代查处的腐败已经发生了很大变化。之前的腐败很多都是为了生活需要,“个体户式”的贪污挪用居多,经济腐败与政治违纪往往比较分明。但之后质变成为具有资本性需求的腐败,涉案金额巨大,远远超出本人和家庭生活必须,并且很多腐败是通过贿赂、以团伙的方式作案,窝案、串案较多。“围猎”和甘于“围猎”并存,经济利益与政治利益交织,腐败目的和动机复杂,有的具有特殊的政治野心和政治企图,经济腐败与政治违纪重叠,社会危害性极大。党的十九大强调党的政治建设是党的根本性建设,把党的政治建设摆在首位,以党的政治建设为统领全面推进党的各项建设。从政治监督角度来治理腐败,这是一个崭新的理念和思路。政治监督强调防范于未然,可以抓大“老虎”但不放小问题,既可以惩治又可以预防,能够更好地保障一体推进不敢腐、不能腐和不想腐指导方针贯彻落实。在这之前,对腐败的政治性认识不够充分,就腐败谈反腐败较多,因此腐败治理存在局限,腐败蔓延的态势难以得到遏制。习近平总书记在十八届四中全会第二次全体会议上指出,“这些年,在干部监督上,相当一部分党组织习惯于把防线只设置在反对腐败上,认为只要干部没有腐败问题,其他问题就可以忽略不计,没有必要加以追究,也不愿意加以追究。有的干部也认为,自己没有腐败问题就行了,其他问题都不在话下,没有什么可怕的。”^⑤治理思路因为忽略滋长腐败的政治性原因,对显现出来的政治问题没有认真根本解决,政治隐患没有及时彻底清除,干部的“放心”越来越大,腐败越积越多,导致腐败治理难度越来越大,成本越来越高。

反腐机构的功能优化需要政治监督常态化助力。政治监督常态化离不开相应的机构来推动实施。中国政治监督机构与反腐败机构是统一的,都是政治机关。这些机构具有多种功能,但其反腐败功能震慑力大,干部群众高度认同,因此人们常常将纪委监委、巡视组等都称为反腐败机构,而很少将其叫做监督机构。中国的反腐败的另一个大特色就是反腐败与党风廉政建设始终协同推进,在国家经济社会发展宏大的框架下统筹开展,始终讲大体顾大局,与经济、政治、社会、生态、文化和党的建设有机结合,而不仅仅为了反腐败单兵突进。早在1980年1月25日,时任中央纪委常务书记的黄克诚在中央纪委二次全会上的讲话就指出:对党的健康来说,更重要的是思想路线、政治路线、组织路线方面的问题和党的其他一些原则问题。如果这些方面有问題,对党的危害性就更大,对人民的危害性就更大。我们的工作就不是简单的反违法乱纪,不是简单的反特殊化,不是简单的反官僚主义。^⑥可以说,以保障党的路线方针政策执行为主,

①②③④⑤ ⑤中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,第7页,第51页,第50页,第51页,第50页,中央文献出版社、中国方正出版社,2015年版。

⑥ 李雪勤主编《中国共产党纪律检查工作60年》,第106页。

以纠正不正之风、违纪乱纪问题为辅的工作模式在 20 世纪 80 年代就形成并一直延续至今。反腐败任务的提出、政策的制定、工作的部署,都以服从和服务于党和国家的中心工作,“注重从政治着眼,综合考虑政治、经济和社会效果”。^① 纪检监察机关和巡视机构等除了反腐败职能之外,还有其他重要职能,如党章规定纪委组织协调反腐败工作,但更多的职责是履行政治监督的职责。这些政治机关职能的具体内容和实现方式往往随着政治生态、政治任务、政治形势等的变化,而具有很大的调适性。例如,巡视组在十八大期间聚焦党风廉政建设和反腐败工作,着力发现被巡视党组织领导班子及其成员特别是“一把手”在党风廉政建设和反腐败工作、落实中央八项规定精神、执行政治纪律、选人用人等四个方面存在的突出问题(简称“四个着力”),腐败和作风问题成为巡视“狙击”的重点目标。后来巡视重点变成政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律(俗称“六项纪律”)和党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力“三大问题”开展。十九大后巡视重点聚焦“六围绕一加强”^②和“五个持续”^③,政治监督任务越来越多。修改后的《中国共产党巡视工作条例》规定了巡视组的具体职能,要求着力发现五大问题^④,其中大部分是政治性的问题。当这些具有多重功能的反腐败机构工作重心发生变化和转移的时候,势必引起反腐败的思路和策略的调整。反腐败职能需要在整体性结构功能中找到新的位置,同时其他的职能在服务于反腐败这个功能时,需要寻求新的支点。政治监督常态化这个创新性概念给反腐败机构实现职能优化整合提供了契机。

二、政治监督常态化: 困难与挑战

将反腐败嵌入到政治监督中并成为常态化的必要性,是在不断发现和处理大量现实问题的过程中形成的。我国的反腐败形势严峻复杂,十八大期间呈现出以下特征:首先,腐败量多面广,几乎涉及所有领域,“清水衙门”水不清。十八大期间,全国纪检监察机关共处分 153.7 万人,涉嫌犯罪被移送司法机关处理 5.8 万人。^⑤ 其次,窝案串案多,系统性、塌方式腐败多。湖南衡阳破坏选举案 467 人被追责,四川南充拉票贿选案 477 人被严肃处理,辽宁系统性拉票贿选 955 人被查,其中中管干部 34 人。山西省委、中石油、国家能源局等均出现多名领导班子因腐败被查。再次,大案要案多。十八大期间,立案审查周永康、薄熙来、郭伯雄、徐才厚、孙政才、令计划等省

- ① 中央纪委办公厅、中央纪委研究室编《党的十四大以来中共中央纪律检查委员会历次全会工作报告汇编》,第 289 ~ 290 页,中国方正出版社,2006 年版。
- ② “六围绕一加强”指围绕党的政治建设,重点检查维护党中央权威和集中统一领导情况;围绕党的思想建设,重点检查学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想情况;围绕党的组织建设,重点检查选人用人和基层党组织建设情况;围绕党的作风建设,重点检查整治“四风”问题情况;围绕党的纪律建设,重点检查党规党纪执行情况;围绕夺取反腐败斗争压倒性胜利,重点检查领导干部廉洁自律和整治群众身边腐败问题情况;加强对巡视整改情况的监督检查。
- ③ “五个持续”指政治巡视巡察持续深化,巡视巡察监督体系持续完善,全覆盖质量持续提高,成果运用持续强化,监督合力持续增强。
- ④ 《中国共产党巡视工作条例》第十五条规定,巡视组对巡视对象执行《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,党的观念淡薄、组织涣散、纪律松弛,管党治党宽松软问题:(一)违反政治纪律和政治规矩,存在违背党的路线方针政策的言行,有令不行、有禁不止,阳奉阴违、结党营私、团团伙伙、拉帮结派,以及落实意识形态工作责任制不到位等问题;(二)违反廉洁纪律,以权谋私、贪污贿赂、腐化堕落等问题;(三)违反组织纪律,违规用人、任人唯亲、跑官要官、买官卖官、拉票贿选,以及独断专行、软弱涣散、严重不团结等问题;(四)违反群众纪律、工作纪律、生活纪律,落实中央八项规定精神不力,搞形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等问题;(五)派出巡视组的党组织要求了解的其他问题。
- ⑤ 《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。

军级以上党员干部及其他中管干部 440 人,8900 余名厅局级干部、6.3 万名县处级干部涉嫌犯罪被移送司法机关处理。^① 涉案金额大,动辄上亿,有的甚至从家中搜出上亿现金,出现了像马超群、李丙春、于凡之类的“小官巨贪”现象。最后,政治腐败与经济腐败交织。比如,甘肃祁连山生态环境遭到破坏案、秦岭北麓违建别墅问题,这些政治违纪案件背后都有大量腐败问题。十八大期间,全国纪检监察机关立案审查违反政治纪律案件 1.5 万件,处分 1.5 万人。^② 在查处的违反政治纪律案件中,基本都存在腐败问题。实践中大量的案例充分证明将腐败问题与政治违纪问题一体化处理的重要性和必要性。党的十九大以来,反腐败策略有所调整,其中一个方面就是通过推进政治监督具体化常态化来一体推进不敢腐、不能腐和不想腐机制建设,以实现更好的政治效果、经济效果和社会效果。从下表可以看出,2018 年和 2019 年,查处的政治违纪案件均超过了十八大期间 5 年的总量。这两年全国纪检监察机关立案审查调查、处分人数比十八大期间年均值都要高很多,表明执纪审查力度加大。党的十九大以来到 2018 年底,5000 余名党员干部主动投案,2019 年则达到 10357 人,表明政策调整之后的震慑力和感召力增强。

实践表明,通过政治监督常态化可以达到优化反腐败战略的目的。但政治监督的内容很广,运用不当容易抽象化和空心化。政治监督概念在政治学中早已存在,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调机制。^③ 政治实践中提出的政治监督却具有不同的含义,是政治权力的纵向分权和制衡,是政治管理科学化的重要内容。政治监督是中国特色政治制度前提下的重要制度安排。政治制度要常态化开展,必须结合中国现实国情,将实践中的问题进行理论性研判。总体来看,由于政治监督作为政治概念和政策推行的时间较短,目前政治监督实践经验积累比较有限,受到监督方式方法、手段措施、人才等方面的限制,要完成政治监督的任务比较艰巨,实现政治建设目标任务的难度系数较大。具体而言,开展政治监督目前主要面临以下问题和困难。

十八大以来全国纪检监察机关审查违反政治纪律行为和立案审查调查表

时间	违反政治纪律行为		立案审查调查	
	件数(万)	处分人数(万)	件数(万)	处分人数(万)
十八大期间 年均值	0.3	0.3	30.9	30.74
2018 年	2.7	2.5	—	52.6(党纪) 13.5(政务)
2019 年	1.8	2	61.9	58.7

资料来源:根据中央纪委全会历年工作报告整理

第一,与政治监督适配的手段和方式缺席或断裂。手段和方法是实现监督目标的必备工具。政治任务、政策目标的设定必须要匹配相应的手段措施来予以保障。手段措施必须要满足至少两个条件,方能实现政策目标和任务,一是量上的保障,手段措施要足够充分;二是效果质量上的保证,手段措施必须要管用有效。但在政治实践过程中,由于各方利益的博弈以及多方因素的考虑,监督执纪机构所拥有的手段措施与目标任务之间并不完全匹配,常常出现“断裂”“错位”。

①② 《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。

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。

依据法律、纪律和制度规定,纪检监察机关、巡视机构等可以运用的监督手段很多,形式丰富多样,但实际可以运用的方法和手段却比较有限。越到基层单位,这种“断裂”就越突出。如对中央国家机关的基层组织和县乡基层机构而言,可以选择和使用的有效监督手段和方式更为短缺。《中国共产党党内监督条例》规定了党委(党组)的监督措施和手段有日常管理监督、批评和自我批评、巡视、民主生活会、谈话、干部考察考核、述责述廉、个人有关事项报告与抽查、插手干预重大事项记录等。实践中,个人有关事项报告与抽查、巡视的威慑力较大,但随着监督执纪越来越严,领导干部的行为逐步规范,可以发现的问题大幅下降,原来监督非常有效的方法和措施的效用出现边际效用递减。因为使用权限和审批严格把关,一些监督措施在乡镇、企业、学校、医院等基层“末梢”单位无法使用,如巡视巡察、个人有关事项报告抽查等。《监察法》赋予纪检监察机关15种监察手段,但基层纪检监察机关监督执纪可以自主使用的仅有谈话提醒、约谈函询等十分有限的措施,大部分措施使用受到严格限制。另外,监督机构的方法比较传统,参加会议、听取汇报、查阅资料、谈话函询等成为最常用的方法,大数据、智能技术运用较少。受到习惯性因素影响,监督机构普遍趋向“内敛”和审慎,开放性与协同性不足。目前监督主体虽然很多,但大多数依靠体制内的力量单线作战,存在人力不足、专业化程度不够高等问题。除了信访举报、特约监察员等有限渠道之外,监督机构较少使用或借助社会力量、借用外脑,与政府部门大量购买服务、业务外包形成鲜明对比。这种内敛性特征从某种程度而言让监督机构受到更多的限制。

第二,人才结构与高难度的政治监督不相适应。政治监督的难度系数较大,主要因为政治监督工作的特殊性和复杂性。政治监督比反腐败的要求更高,不同于一般性的业务监管工作,不是仅仅挑一些细碎的、具体工作程序上的毛病,而是要找到危害政治生态安全、损害党的领导和执政地位的重大隐患、冲突、矛盾和问题。政治监督要善于从政治现象和具体的工作中发现政治问题,找出政治隐患和风险。政治监督是反腐败战略优化后提出的新的政治要求,并没有也不能预先进行政治监督人才的储备或准备。实践中从事监督管理的人员很多,但政治理论功底扎实深厚,具有政治敏锐性、鉴别力、洞察力和判断力的高素质政治人才比较稀缺。这是新的政治要求和政治任务带来的现实突出矛盾。从事政治监督的大部分是之前从事反腐败工作的人员。这些人员需要适应新的形势任务要求不断进行再学习,因而是整个监督职业团队再社会化的过程,结构调整和转化过程中会遇到各种社会张力。监督机构在调适过程中,有的遇到“本领恐慌”等政治“不适应症”,出现政治监督工作无从下手、束手无策现象,或出现茫然和等待观望问题,有的则抓不住重点而手忙脚乱。人才的缺乏必然会影响工作质量的稳定性。有的政治监督发现问题不少,但真正的政治问题却没有发现或发现较少。有的政治监督对存在问题的认定判断不够准确,剖析不够深入,对被监督单位进一步加强政治建设指导性不强,有的还存在为监督而监督的简单化现象。

第三,保障机制乏力易造成政治监督“空转”。政治监督的目的是为了加强党的政治建设,但政治建设的质量往往影响到政治监督的复杂和难易程度。一般而言,政治建设基础越好,工作越扎实,政治监督任务就相对容易完成。政治建设基础薄弱,政治监督的任务就艰巨复杂,完成任务就变得困难。党的十八大以来,全面从严治党取得显著成效,政治建设得到实质性加强。但长期以来政治建设“宽松软”的问题不可能在短短几年时间内就能彻底解决。目前基层党组织建设薄弱问题,业务与党建脱节等问题仍然比较普遍。例如企业、高校、科研机构、农村(社区)等党支部建设有所加强,但很多地方和单位政治建设并没有与个人利益结合。在各种影响或决定个人收入、荣誉、升迁等方面的“指挥棒”中,虽然都设置了业务标准和政治标准,甚至表示政治标准优先,但实际操作中,业务标准有十分具体的量化指标和措施来保证,政治标准却并没有对等细化,并没有多少机制保障。在这样的机制下,实际上是业务标准至上,政治标准“空转”。

在这样的“指挥体系”导引下,按照上级规定开展的政治活动等常常被认为是一种负担。这种机制设计极有可能导致具体业务与政治建设脱节,一些人以政治活动缺乏吸引力、形式主义为理由,心理抵制或者拒绝参加政治建设活动。由于业务与政治相“脱钩”的机制在市场化改革的环境下形成并运行多年,对几代人已经产生了强大的影响,并且已经产生制度惯性,短期内要改变这种状况具有一定的难度,这无疑增加了政治监督的难度。

第四,复杂的政治社会心态容易设置无形障碍。权力本身就是实现政治意图的工具手段,在权力使用和运行过程,不可能离开政治。在党政机关管理活动中,不谈政治、不关心政治、不参与政治的超然状态是不存在的。每个干部的行为或多或少、或深或浅地都烙下了政治印痕。政治监督防止政治方向不走偏,保障实现政治目标和任务,是不可缺少的政治环节和程序。但干部对政治监督的社会心态比较复杂,担心政治监督扭曲变质。一是监督力度加大,经过纪检监督、监察监督、巡视监督、审计监督、派驻监督等多轮监督之后,各个单位和机构的操作越来越规范,权力运行都越来越小心,但政治监督也是一项政治任务,必须要发现问题。被监督对象担心“为发现问题而发现问题”的政治监督而受到问责处理。二是虽然监督制度越来越完善,但政治监督的范围、内容、程序、方式、程度等仍具有较大的弹性空间,具体操作自由裁量权较大,有的政治监督对具体业务工作干预过深,有的担心监督权与决策和执行权出现重叠和混乱,被监督单位的党政组织权力和威信会削弱。三是因为政治监督边界模糊、内容不具体,鉴于“文革”等政治事件给党和国家事业以及个人造成的巨大伤害,有的担心政治监督扩大化带来重大政治风险。政治工作某种程度上就是做人的工作,政治监督是否被自觉接受和认同,将直接影响到监督的效果。监督和被监督互为作用,干部群体的社会心理、社会态度等对政治监督制度和政策的执行会产生作用力。社会上对政治监督负面或消极不利的情绪越多,政治监督推行障碍就越多,困难就越大。

三、政治监督常态化:思路与对策

政治监督常态化,就是将政治监督变成纪检监察、巡视机构等监督机构的固定化、平常化和日常性的工作。政治监督是一种重要的公权力,对干部政绩考核、职务晋升、评先评优、薪酬福利等影响很大,有的甚至决定了一个干部的政治前途和职业命运。其他政治权力都受到专门监督机构的监督,有比较充分的矫正纠偏的机制。但政治监督权与其他监督权一样,需要其他的专门机构监督。任何权力都要受到监督和制约,谁来监督监督权,如何制约监督权,这些始终是社会关注的问题。国家监察体制改革之后,监督执纪力量和资源整合,这个问题受到更多的关注。推进政治监督常态化,就要合理设置政治监督权限,既要保证政治监督机构履行监督职责所需要的权力和手段,保持足够的权威,但又要防止权力运用不足和不当使用;既要避免政治监督虚化为新的形式主义,又要防止监督权滥用,避免政治监督随意扩大化,制造不必要的政治紧张或政治恐怖,带来更大的政治风险和政治隐患。具体而言,我们可以从以下几个方面进行具体尝试,推进政治监督具体化常态化。

第一,提升组织忠诚度保证政治监督的方向性。职务忠诚是以非人格的、即事化的目的为导向,而非设定在对人的关系上^①。组织忠诚不同于对个人的忠诚,很多的腐败案件中,都是背叛和损害组织但对个人忠诚。政治监督的重点就要把对党忠诚作为根本政治要求和最重要的政治纪律,防止对党组织的忠诚蜕变成为对人的关系,也就是说,真正的忠诚“必须体现到对党的信

^① 马克斯·韦伯《支配社会学》,第22页。

仰的忠诚上,体现到对党组织的忠诚上,体现到对党的理论和路线方针政策的忠诚上。”^①当前对于公职人员的一些管理制度缺失或不完善,客观上造成个体对组织的忠诚关系断裂,如一些没有奉献或公共服务精神的精致的利己主义者进入公共机构,舞弊造假、不讲真话等不诚信的行为受到宽恕甚至褒奖等等。加强政治监督,需要将忠诚度标准具体细化,在教育培训等日常管理中体现出来。党员和积极分子加入、公职人员聘用、领导干部遴选提拔、组织荣誉授予、各类人才推荐、考核评定等活动中,将忠诚度要具体化为行为要求,在个人档案、推荐表、考核表等材料中用具体活动、事例“白描”记录和证实忠诚表现。建立忠诚度核验网络,经常运用中国裁判文书网、全国征信查询系统、工商信息查询系统、检察院及其有关政府部门“黑名单”、纪检监察机关公布的违纪违法案例等,搜集、查询、上传个人忠诚度、诚信度信息,让忠诚度变得留痕可查、可追溯。在科学管理机制不断作用下,激发党员干部接受认同党组织目标使命、价值观念的意识,并付出努力转化为对党的宗旨、信仰、理论的自觉践行,对党的纪律和规矩的自觉遵守,对党的形象和声誉的自觉维护,为党的事业甘于奉献付出。党员干部集体忠诚度的提升,才会在价值文化上对个体形成社会约束,增强个人产生抵御腐败侵蚀的免疫力和自觉性,最终实现“不想腐”的目标。

第二,明确权力边界克服政治监督偏移性。当前干部对政治监督存在某些顾虑和担忧,一个重要的原因是一些政治监督制度缺席,有的制度规范过于原则抽象,自由裁量的弹性空间过大,执行容易“虚脱”“漂移”,监督要么如同踩“棉花云”,轻飘飘不起作用,要么漫无边际容易扩大化,甚至上纲上线。不论是监督者还是被监督者在观念认识上对监督内容、程序、方式等比较模糊,共识性元素较少,存在分歧较大,监督执纪的社会性基础较弱,监督尺度不好把握,很容易偏移。目前政治监督的制度依据较多。宪法、党章有不少政治建设的规定和要求,为政治监督提供了最为根本的依据。中共中央颁发的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《关于加强党的政治建设的意见》等重要政治性文件明确了政治监督的目标任务、对象重点。《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党巡视工作条例》从规范性角度规定了政治监督的内容、手段措施等。以上这些制度规定虽然可以作为政治监督的依据,但有的规定不具体,针对性不强,有的已经过时或者效果不明显。需要根据新的形势发展需要,有必要通过位阶较高的法律、党内法规,如党内“政治监督条例”等规范性文件对政治监督机构、编制、领导职数以及财政经费等行政资源的配置进行规定,而且对政治监督机构的职能、措施、范围、对象、程序、责任等进行明确,保证政治监督在特定的范围、依据特定程序、遵循特定的政治标准进行,从而使政治监督常态化、具体化和规范化运行具有充分的保障。政治监督必须严格依法依纪操作,摆事实、重证据、讲程序,吸取历史教训,不能乱扣帽子、抓辫子、打棒子,坚决防止政治监督上纲上线,无限扩大化,将日常业务工作的一些错误上升为重大政治问题,导致人人自危和恐惧。明确政治建设的主体责任和监督责任边界,正确处理好日常业务管理与政治监督的关系。各级党政机关及其部门要积极履行政治职责,充分发挥主体责任的作用。政治监督是监督的再监督,要防止过深过细干预具体业务工作,不能让政治监督替代日常管理,直接成为具体业务工作的裁判员和运动员。在中央和省级建立政治监督案例数据库并向社会公开,通过案例引导规范各地政治监督,逐步统一监督执纪标准,防止监督执纪严重失衡。

第三,政治与业务有机融合以提高政治监督操作性。政治监督的内容具有较强的意识形态性质,但也不是虚无缥缈、玄而又玄的完全空洞抽象的东西,而是具体的,让人摸得着可以遵循实

^① 习近平《在中央和国家机关党的建设工作会议上的讲话》,《求是》2019年第21期。

施的社会实在。政治监督是具体的而不是抽象的,这集中体现在政治监督的主要内容方面。^①政治监督与业务监管的主要区别在于内容不同。政治监督主要关注政治问题,主要监督政治信仰是否坚定、是否坚持党的政治领导、政治根基是否扎实、政治生态是否良好、是否有政治风险、干部政治本色如何、政治能力是否强、政治生活是否正常等。这些内容还可以进一步细化,变成可以观察、测量的具体指标。如政治生态可以通过选人用人是否有公信力、职称评审是否公平等指标来评估和考核。政治根基可以看人民群众最关心最直接最现实的利益问题是否有效解决,“四风”问题是否突出,党同人民群众的血肉联系是否紧密,可以通过群众的知晓度、认可度、满意度、获得感、安全感等指标来具体量化。因为机制上的欠缺,当前基层政治建设与具体业务“两张皮”现象比较突出,宣传教育、培训学习、组织生活等政治建设活动与单位和个人的利益缺乏衔接或者衔接不够紧密。有必要将政治标准嵌入考核评优、选人用人、职称评审等业务,与个人利益紧密挂钩,让各种“指挥棒”体现政治标准,发挥政治导向功能。要更加有效发挥基层党组织作用,通过基层党组织管理监督,对党员干部的日常政治表现客观记录和测评,并将考核结果与考核评优、选人用人、职称评审等挂钩。

创新方式方法增强政治监督的实效性。政治监督是监督的一种类别,虽然在监督内容上与经济监督等监督样式具有区别,在监督手段和方法上具有相同性。但是,政治监督因为监督客体具有特殊的政治性特征,在监督方式和方法上具有自己的特色。因此要根据政治监督的特征和实际需要调整监督方式和方法。如在监督全覆盖的落实上,可以增加不打招呼、临时安排的随机性抽查,强化震慑力,提升全覆盖的有效性。可以考虑运用大数据加大信息搜集、共享、比对和分析,精准发现疑似问题线索,带着疑似线索去巡视巡查、监督执纪,更加有的放矢。考虑政治监督难度大,需要较强的发现问题的能力,可以考虑扩大社会专业力量的参与,根据巡视、监督执纪的目标任务,聘请特定领域的专家承担监督任务,一方面,提升专业能力和水平,引入新的监督理念和方法;另一方面,防止“熟人社会”的羁绊,减少利益冲突。政治监督机构也可以委托科研机构、高校等作为第三方开展政治监督跟踪评估,对政治监督实施效果、存在问题、未来方向和对策建议等提供理论研究支持。目前全国以廉政学、纪检监察学、国家监察学、监督学命名的与政治监督相关的学科少,研究力量十分薄弱,为政治监督培养和输送的专门人才十分有限。可以考虑从长计议,加大相关学科建设,为政治监督不断培养和输送高端人才,提供理论决策服务,培育和营造风清气正的文化氛围。政治监督自身不能脱离监督而出现“灯下黑”,需要建立政治监督错误纠正机制,完善党员干部权力保护机制,提供申诉、控告等救济渠道,对政治监督者及其行为开展巡视、检查等监督,防止监督权的滥用。

作者:蒋来用,中国社会科学院社会学研究所(北京市,100732)

(责任编辑:刘杰)

^① 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。

decision-making subjects , idling decision-making procedures , converting decision-making form and setting up self-determination exception responsibility. From the perspective of residual rights of control , the reasons are that the internal contradictions of three dimensions are becoming more and more intense: incentive mechanism and target substitution , assessment control and task conflict , and responsibility isomorphism and layered increase. Controlling the residual rights of control is the basic idea to govern the local officials' avoidance of decision-making liability , including three aspects: accurately defining the boundary of residual rights of control , perfecting decision-making procedures and standardizing decision-making liability.

Key words: residual rights of control; avoidance of decision-making liability; governance

Institutions Deviation: A Theoretical Explanation Based on the Relationship between Procedural Justice and Substantive Justice Qiu Yun , Ma Baobin(38)

Abstract “Institutions deviation” in essence is a political phenomenon that conflicts with procedural justice and substantive justice , specifically refers to the phenomenon that occurs in the process of institutions operation , which is contrary to , conflicts with , and deviates from the goals set by the institutions , the basic functions of the institutions and the core value of the institutions. “Institutions deviation” is a common political phenomenon in the “life world”. By restoring the realistic environment and scene of Institutions deviation , and gradually analyzing the factors of its presentation , existence and occurrence in the institutions structure system , we can deeply clarify the external forms and internal causes in the process of its occurrence , development and change , explain and clarify the deep meaning of the phenomenon of institutions deviation , so as to provide reference for preventing institutions deviation and adjusting Systematic procedure. In the critical period of promoting the modernization of national governance system and governance capacity , the phenomenon of institutions deviation needs to be paid attention to and reflected by the institutions executors and reformers , so as to prevent the abuse of negative factors and make the good institutions go to the opposite side.

Key words: political phenomenon; institutions deviation; procedural justice; substantive justice; national governance

Normalization of Political Supervision: The Optimization and Countermeasures of Anti-corruption Strategy Jiang Laiyong(50)

Abstract: Political supervision is an important political concept put forward and emphasized by the CPC Central Committee after the 19th National Congress. Promoting the normalization of political supervision is the new deployment and requirement of the CPC Central Committee to strengthen political supervision. The political nature of anti-corruption , the political functions of anti-corruption institutions and the political advantages of China's anti-corruption determine the inevitability of the upgrading of anti-corruption strategy to political supervision. However , the normalization of political supervision is faced with many difficulties , such as outdated means and methods , lack of high-quality talents , heavy supervision tasks , and more worries of cadres about political supervision. In order to promote the normalization of political supervision , organizational loyalty is needed to ensure the direction of political supervision , to define the boundaries of political supervision to overcome its deviation , to innovate ways and methods to enhance the effectiveness of political supervision and Political supervision should be integrated into specific business to improve operability.

Key words: political construction; political supervision; normalization; anti-corruption

Take the Assigned Tasks as Top Priorities: A Study on Intergovernmental Relations in China Gao Xiang , Cai Erjin(59)

Abstract: This article argues that local party-government utilize tasks to management inter-governmental relations at the sub-national level in China. In this mechanism , the higher-level party committee proposes tasks to deal with tough problems that cannot be solved by the bureaucratic system. Local