

【依法治国、依规治党】
YI FA ZHI GUO YI GUI ZHI DANG

廉政建设

与国家治理

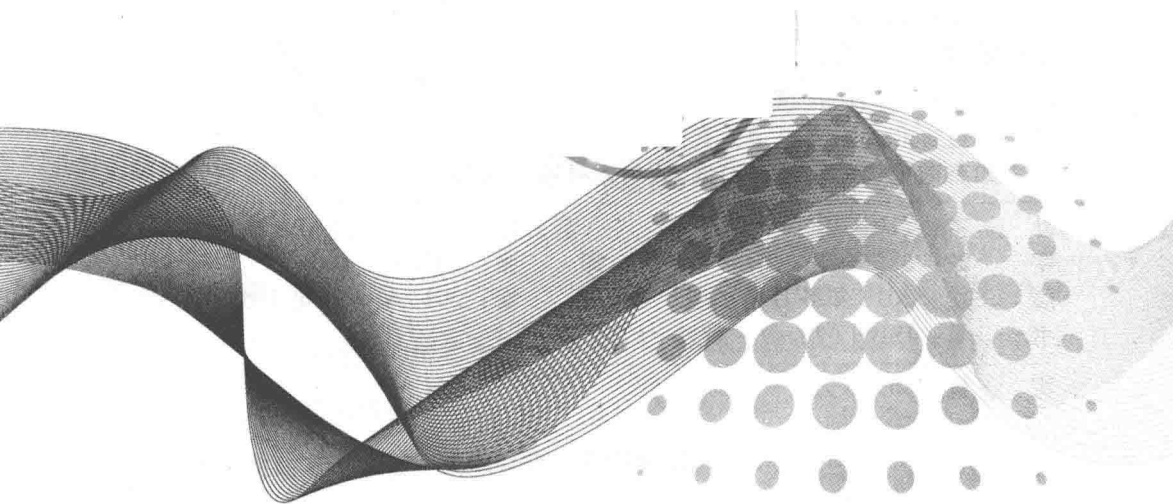
周晓朗 主编

光明日报出版社

【依法治国、依规治党】
YI FA ZHI GUO YI GUI ZHI DANG

廉政建设 与国家治理

周晓朗 主编



光明日报出版社

76

图书在版编目(CIP)数据

廉政建设与国家治理 / 周晓朗主编. —北京: 光明日报出版社, 2015. 6
ISBN 978-7-5112-8732-8

I. ①廉… II. ①周… III. ①廉政建设—研究—中国
②国家—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.9
②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 142564 号

廉政建设与国家治理

著 者: 周晓朗 主编

责任编辑: 朱 宁

策 划: 文人雅士

封面设计: 文人雅士

责任校对: 温秀蕊

责任印制: 曹 诤

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078232(咨询), 67078870(发行), 67019571(邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn zhuning@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 北京振兴源印务有限公司

装 订: 北京振兴源印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710×1000mm 1/16

字 数: 332 千字

印 张: 18.75

版 次: 2015 年 6 月第 1 版

印 次: 2015 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-8732-8

定 价: 56.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

依法治国、依规治党须准确理解党纪、国法之关系	周淑真	1
解读权力监督现代化的内涵	侯志山	5
纪检体制改革的职能分析及其实践要求	庄德水	13
治理结构，权力机制与高校腐败	曾 明 郑旭旭	22
运用制度举措与科技手段反腐倡廉必须处理好的几对关系	潘克森	39
群众监督的社会心态优化	李进宏	47
干部清正：党的建设新的伟大工程的关键	王 伟	54
高校职称评审中的亚腐败现象分析及其治理	张兴亮 范松仁	65
论习近平反腐倡廉思想及对高校廉政建设的战略启示	胡喜如	74
习近平同志党风廉政建设思想初探	王耀鸿 王钰鑫	82
权力制约的道德向度	罗春洪 王 良	89
简论十八大以来中国共产党党风廉政建设	黄 璇	98
论干部管理监督	王 梦	104
中国共产党廉政文化理念的历史考察	魏建克	113
井冈山精神与廉政文化建设	李 茜	122
中央苏区廉政制度建设的历史考察及其当代价值	王钰鑫 周利生	128

建立健全权力运行制约和监督体系

提高反腐倡廉建设科学化水平	林晓洁	136
榜样在廉政文化建设中的作用及其实现机制研究	李蕊	142
构建新型权力生态与制特权思想和行为	蒋晓刚 徐月明	149
乡村治理困境及其政治文化因素分析	何仁平 聂平平	157
公民道德态度转变的人际参考	杨宇辰	167
面向日常生活的大学生廉洁意识养成教育探析	王水兴	176
大学生廉洁教育中的诚信教育	田蓉	185
在履行高等教育职能中培育和坚守廉洁文化		
——兼论高校廉洁文化“软实力”的反腐教育功能	刘娜	190
红色文化在高校廉政文化建设中的价值与实现	邓幸俊 赖丹	196
网络微社区中青年群体信仰导引研究	刘又嘉	202
毛泽东对中国共产党执政规律的探索	严文波 罗奇清	208
论邓小平廉政建设思想的精神内涵	吴远贤	216
村干部腐败的类型、特点与原因分析	宋吉兴 聂平平	222
弘扬廉政文化和培育和践行社会主义核心价值观的辩证关系	高雪银	232
江西红色廉政文化研究论纲	王员	238
人民主体：中央苏区廉政建设的核心理念	刘晓根	245
中央苏区惩治与预防腐败体系建设新探	曾绍东 黄舒	255
苏区廉政文化与社会主义核心价值观的培育	郭润萍	264
延安时期廉政文化建设要论	卜万红	270
苏维埃时期江西党内巡视制度的历史考察与现实启示	张宏卿	278
是与非：转型社会语境下政治运动式反腐的过程及启示		
——以建国初期“三反”运动为例	戚桂祥	287

依法治国、依规治党须准确理解 党纪、国法之关系

周淑真

党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。”党规与国法都是国家治理体系的重要组成部分，是中国特色社会主义制度体系的重要内容。党纪与国法的关系是在依法治国和反腐败斗争中须准确理解和正确处理的。

一、政党与国家的特性不同

政党是人类社会政治文明发展到近代的产物。在当今世界各国，政党组织是民主政治的主要载体，政党发展是政治发展的关键所在。政党起源于西方，已有330多年的发展历史。政党这个起初被认为是不可接受的事物，发展到目前，世界上约有6200多个政党，在180多个国家和地区均实行政党政治。政党政治已成为世界范围内普遍存在的社会政治现象。政党是社会群体中一部分具有相同政治理念和政治主张的人的政治组织。按照马克思主义原理，政党是在一定的阶级基础上产生的，它是由本阶级或阶层中的积极分子所组成的。

政党的特性表现在：1. 具有明确的政治纲领。政治纲领是一个政党阶级性的具体体现，规定着政党的政治目标、任务和政策，反映各政党关于经济社会和政治制度方面的理论和主张。2. 政党以执掌政权或参与政权为实现自己纲领的重要手段，这是政党区别于其他社会团体的重要标志之一。3. 政党具有严密的组织系统和纪律约束。政党不仅有一套从上而下的组织系统，借以动员本阶级的全体成员进行有效的斗争，而且通过一定的组织纪律来约束其成员，以维系政党组织的团结和统一，提高自身的战斗力。当然，不同类型政党的组织状况有所差别。一般说来，共产党的章程最为明确，组织体系最为健全，组织机构最为严

密，纪律要求最为严格；社会党和保守党也都有比较明确的组织章程以及组织纪律；美国的民主党与共和党那样组织结构松散且无纪律可言的“竞选党”则是政党中的特例。

国家的概念可有代表社会整体的国家与作为政治组织的国家的理解。代表社会整体的国家概念包含了人口、疆域、历史、主权、文化等复杂的内容，可进一步引申国土、国民、国力、国史、国情等在不同领域表达社会整体的词汇。政治组织的国家概念，引申出如国法、国务活动、共和国、国体、国事、国会等等，这一类话语是将国家定义为政治组织，并且是功能最强、形态最复杂的政治组织。它有以宪法为核心内容的政治制度和法律规范，在特定的领土内要求国民一体遵行。也就是说，国家以政治组织的方式来表达公共的强制的力量和要求，其形态则体现为依照宪法所构建的复杂的国家组织结构与制度体制，其功能在于实施国家治理和政治管理，同时保障公民的基本权利。

二、政党、国家在范畴、作用机制方面的区别与联系

第一，政党与国家的所涵盖的主体范围有异。国家既是一个政治概念，也是一个地理概念，其主体范围及于这一国家领土范围内的全体公民。在一国领土范围内，全体公民不论同意与否，都必须与国家发生关系，不能独立于国家之外。所以亚里士多德说，“人是天生的政治动物”，“离开城邦者，非神即兽”。政党一词的英文为 Party，源于拉丁文 Pars，意为一部分，另有同伴、部队、聚合等意。西欧北美国家在 17—18 世纪开始在政治生活中使用这一词汇。当时政党与派别（或者宗派）同义，都是指社会上一部分政治观点和利益相同的人组成的政治集团。到 19 世纪，政党与派别（或者宗派）二词才分开，后者专指一个政党之内的不同派系。但无论如何，政党是一个国家内的部分公民自由自愿选择参加的组织，一个政党的组织不管如何强大，也不可能囊括这个国家的所有的国民。因此，党纪与国法适用范围是不同的。

第二，政党对党员、国家对国民的要求起点不同。政党是一种自愿的组织，加入政党完全基于个人的自由意愿，是在政治认同和政党认同基础上的政治行为。自愿入党成为党员后必须按照政党的要求办事，就是接受党的约束，执行党的决议、服从党的纪律、完成党交给的工作和任务，承担党员的义务与责任。而国家却是一种强制组织——个人对于国家是无从选择的。在国家中，作为一个公民在享有公民权利的同时必须承担国民的义务，履行一定的责任，比如纳税、服兵役等。

第三，政党组织成员与国家成员的权利来源不同，党纪与国法发生作用的机制不同。权利是生活在一定社会关系中的人们所享受到的受到国家（政府）所承认的权益。在一个国家内，国家成员的权利是与生俱来的，不需要自己去争取，也不需要别人赋予（当然外来移民除外）。而政党成员的权利则不是生来就有的。党员的权利是在入党后接受党纲、党章和党纪约束的同时由党组织所赋予的。也就是说，党员权利是党员在自己作为公民本来享有的自由权利的基础上，以部分的公民权利交换而来的。一般说来，党纪党规的要求严于国法。党员特别是作为一个长期执政的政党成员，在享有党员权利的同时，必须接受党的严格的纪律刚性约束。

因此可见，政党与国家两者性质完全不同。政党不是国家，政党只是社会中成长起来的一种特殊的政治组织，是一个国家中部分民众的政治性组织；国家是权力机关，是按照以代议民主制为精髓的现代政治要求所构建的、涵盖整个民族和领土的政治组织形式。政党和国家之间、政党的组织和国家政权机关之间既不是一种包容关系，也不是一种从属关系。

三、党纪严于国法，依规治党是依法治国的前提

政党与国家概念不同，但又存在交叉和重叠的关系。各政党既身处国家政治制度之外，又身处国家政治体制之中，各政党之间所构成的政党关系结构即政党制度，是国家政治制度运行的载体和推动力。西方国家不论是总统制还是议会制，都是通过政党参与竞选实现政治制度运行的。政党作为执政党时才能执掌国家政权，执政党经由法定程序进入国家制度体系，须依据法律授权和制度安排决定和管理国家事务。凡是政党，都把夺取政权、执掌政权和参与政权作为自己的中心任务和行动目标。当政党成为执政党后，依宪执政是世界各国执政党的通则和惯例。在西欧、北美的发达国家，政党产生晚于国家，政党仅仅是沟通国家与社会之间的桥梁；而在一些发展中国家，政党产生往往早于国家，国家则是由政党建立的，政党承担着建设国家、改造社会的重任。中国共产党与 20 世纪的中国历史更是体现了这一规律性特点。各民主党派和各族各界在中国共产党领导下，通过民主协商方式，建立了新的国家政权，通过召开全国人民代表大会，制定宪法，实施宪政。因此在当代中国，“宪法是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法。”“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。”在这种情境下，人们对执政党的认同往往与对国家的认同、与对社会制度的认同紧密联系在一起。中国共产党作为一个在 13 亿人

口的大国长期执政的执政党，也是中国唯一的执政党，作为全中国人民的领导核心，在领导全国人民全面推进依法治国的进程中，党纪严于国法的关系是十分明确不容置疑的，依规治党是依法治国的前提。

加入政党是在政党认同基础上自觉自愿的行为。政党认同是指政治主体在政治和社会生活中对政党所产生的一种思想、情感和意识上的归属感，是对政党肯定性的心理反应和行为表达。政党组织是在现实生活中由特定的人群（即党员群体）结合而成的，具有特定的宗旨和组织体系，它是塑造政党认同的组织性资源，拥有健全有效、组织严密、动员有力的组织既是政党组织制度化的结果，也是政党争取认同的有效手段。而对中共党员来讲，入党是建立在认同党的纲领、服从党的决议、遵守党的纪律、执行党的决议等体现实质内容的政党认同的自觉自愿行为。任何一个有意愿参加中国共产党的人，须向组织提出申请，经过培养、讨论批准、入党宣誓、一定预备期等程序仪式后，才能成为正式党员。中国共产党是中国工人阶级和中华民族的先锋队组织，在长期执政的情况下，全体党员必须受到党规党纪的刚性约束。党的纪律是党内规矩，党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己。十八大以来纷纷落马的贪腐官员目无党纪国法，徇私枉法或贪赃枉法。作为中共党员，对其处理按照党纪、国法的时序，必然首先接受组织调查，受到党纪的惩处，被开除出党后再受国家法律的制裁。正是从这个意义上讲，中共中央要求“各级党组织和全体党员模范遵守宪法和法律，为全面推进依法治国提供根本保证。”

理解党纪与国法的关系，既不能脱离党纪与国法的一般概念理论，又不能忽视中国国情和政治发展中党纪与国法的经验法则。总之，宪法是国家的根本大法、治国安邦的总章程，它赋予了执政党治国理政的责任和使命；党章作为党内根本大法，是管党治党的总章程。“依规治党”，就是在党中央的领导下，依照党章和其他党内法规规定的职责、权限、程序，管理党的事务，从事党的各项活动，进行党的建设。党的政策，在党内是通过党规党法来体现和落实的，在国家治理中则是国家法律法规的先导和指引。因此，依法治国就是执行党的政策，依规治党最终也表现为依法治国，二者在本质上是一致的。依法治国与依规治党存在着密切的联系，把两者割裂开来、对立起来都不是科学的态度。

（作者单位：中国人民大学）

解读权力监督现代化的内涵

侯志山

权力监督现代化是指在社会转型的历史背景下，传统型监督向现代型监督的转变过程；是监督观念、监督体制机制以及监督方式方法适应现代社会经济、政治发展要求的整体创新过程；是国家监督本位向社会监督本位的回归过程。

首先，权力监督现代化与社会转型有着紧密的相互关联性。权力监督现代化是在社会转型的历史大背景下发生的，是社会转型的必然要求和重要组成部分。社会转型是西方社会学家借用生物学的转型概念提出的一种现代化理论范畴。生物学的“转型”（“Transformation”），指生物物种间的变异。“西方社会学家借用这个概念来描述社会结构具有进化意义的转换和性变，说明传统社会向现代社会的转换。”^①社会转型作为一种 20 世纪八九十年代出现的全新的现代化理论概念，是指“一个优化社会结构的过程”，非现代化国家要加速现代化，已经实现现代化的国家要继续现代化。根据学者们普遍认可的观点，所谓社会转型就是由传统社会转向现代社会。具体的阐述包括：^②（1）社会转型是指社会“从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会，向工业的、城镇的、开放的现代型社会的转型”^③；（2）“由传统的社会发展模式向现代的社会发展模式转变的历史图景”^④称之为社会转型，是近代以来发生在世界上的系列创造性变革的总称；（3）社会转型是“生产力与生产关系的矛盾运动的表现，通常指由传统农业社会向现代工业社会的历史变迁过程，这

① 郭德宏：《中国现代社会转型研究评述》，《安徽史学》，2003 年第 1 期。

② 韦岚：《何为“社会转型”——基于关键词搜索的中国社会转型问题研究综述》，《南方论刊》，2012 年第 5 期。

③ 郑杭生：《改革开放三十年：社会发展理论和社会转型理论》，《中国社会科学》，2009 年第 2 期。

④ 李钢：《论社会转型的本质与意义》，《求实》，2001 年第 1 期。

种历史变迁就是现代生产力与生产关系的整体建构。”^①

按照马克思主义的历史唯物论，社会转型（社会变迁）是社会基本矛盾，即生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾运动的表现和结果。社会转型的发生是由于在新的生产力出现以后，旧的生产关系与之不相适应，不得不进行变革并相应地带动有关上层建筑的转变。监督制度属于政治上层建筑，它从属于政治制度并受政治制度制约。在社会转型中，随着生产力的发展，经济基础的变化，包括监督制度在内的政治上层建筑也要发生相应的转变。权力监督的现代化，既是社会转型的必然要求，也是其一个不可或缺的重要组成部分。在国家治理的链条中，决策、执行、监督环环相扣，缺一不可。离开了哪一个环节，都不可能实现社会转型和国家治理现代化。

有学者认为，尽管人类社会始终处在变动之中，但迄今真正具有质的意义的大变动只有两次：一次是公元前 5000 年左右发生的“从原始社会向文明社会的转变，即文明本身的出现”；另一次即从十八世纪的欧洲开始延续至今波及全球的所谓现代化运动。^②如果说，第一次大变动中，随着私有制和国家的出现，文明社会的国家监督制度得以形成，如古希腊的市民大会、古罗马的监察官、古代中国的监察御史；那么，第二次大变动，随着传统社会向现代社会或农业社会向工业社会和后工业社会的转型，则催生了现代社会的民主政治制度和权力监督制度。第二次大变动的源头和动力为 18 世纪的法国大革命和 19 世纪的英国工业革命，它们构成被称为双元革命的第一次现代化浪潮的两大支柱。^③1789 年的法国大革命，作为世界近代史上规模最大的资产阶级革命，它不仅使统治法国多个世纪的君主封建制度在三年内土崩瓦解，而且动摇了整个欧洲大陆的封建秩序，为以后的各国革命树立了榜样。大革命中提出的现代国家的理论框架，（即建立民主、自由、平等、博爱的现代国家，实现人权与法治），根据这一理论框架创造的一种可供操作的政治现代化实践模式，即建立三权分立的中央权力机构——议会制民主共和国，开创了政治和权力制约监督现代化的新局面，为西方政治和监督现代化提供了一种新模式。尤其是在实行政治民主化中，强调法制化和大众的政治参与，加速了政治管理、权力监督制度化和政治参与民主化的进程，为政治

① 商红日：《马克思主义政治学的当代中国主题——社会转型及和谐社会的基本问题》，《探索》，2004 年第 6 期。

② 周晓虹：《社会转型与中国社会科学的历史使命》，《南京社会科学》，2014 年第 1 期。

③ 罗荣渠：《现代化新论》，北京大学出版社，1993 年版，第 131 页。

现代化开辟了广阔的道路，大大推动了西方国家政治和监督现代化的进程。而《人权宣言》和历次宪法中关于政治和监督现代化的基本理论原则：主权在民原则、分权与制衡原则、人权与公民权原则、法制原则等的提出与实施，开创了法国乃至欧洲政治和监督现代化的新时代。如果说法国的政治革命以异常激烈的暴力方式摧毁了封建专制的政治制度和监督制度，创造性地建立、实施了现代国家民主政治和监督的理论原则和制度框架，那么，英国 19 世纪发生的工业革命则以渐进的变革方式，进一步丰富和发展了法国革命的成果。工业革命是指用机器生产代替手工劳动，从工场手工业向机器大工业转变的过程。随着英国君主立宪制的确立，加速了圈地运动，产生了大批无产者。同时海外贸易和殖民地的开发，使大量财富集中到英国资产阶级手中。另外经典力学、热力学等学科的理论创新也为工业革命带来了契机。工业革命从英国开始不是偶然的，而是有着深刻的政治前提、社会经济前提和科学技术前提的。17 世纪的英国资产阶级革命，推翻了英国的封建专制制度，建立了资产阶级和土地贵族联盟为基础的君主立宪制度，从而成为世界上第一个确立资产阶级政治统治的国家。资产阶级利用国家政权加速推行发展资本主义的政策和措施，促进了工业革命各种前提条件的迅速形成。自 18 世纪 60 年代开始的英国工业革命，使大批农民离开土地进入城市和工业体系，推动了工场手工业向机器大工业的转变。适应现代大工业发展的要求，现代分工体系和科层管理制度也随之出现，权力分立与制衡的宪政理论、宪政制衡体制机制、以科层制度为基础的层级监督体系逐步形成、发展并日益走向成熟。可以说，人类社会的每一次重大转型或变迁，生产力的发展都必然带来生产关系及建立其上的政治上层建筑的重大调整和变革，带来经济、政治、社会的全面进步，促进包括政治制度和监督制度在内的政治文明的质的飞跃。当前，我国正处于社会转型期，中国的社会转型是“中国社会从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会和信息社会、从封闭性社会向开放性社会的社会变迁和发展。”^① 包括权力监督体系在内的国家治理体系的现代化，也是中国社会转型的必然要求和重要组成部分。

其次，权力监督现代化是传统监督制度向现代监督制度的转型。传统是历经延传而一再出现的东西。“所谓传统，是指一个社会的文化遗产。它是围绕人类的不同活动领域而形成的世代相传的行为方式，是一种对社会行为具有规范作用

^① 郭德宏：《中国现代社会转型研究评述》，《安徽史学》，2003 年第 1 期。

和感召力的社会力量。”^① 现代性是在现代化运动中生成和发展起来的，“它体现在现代社会的各个向度和各种活动中”，举凡表现现代社会特征的属性，如商品性、科学性、民主性、理性、个性等等，都包含在现代性的范畴之中。^② 作为现代化运动的产物，现代性意味着对传统的否定、超越和扬弃。传统监督制度，一般是指封建专制条件下形成的监督制度，在我国主要是指古代监察制度，它自先秦正式形成，至清末为止延续了 2000 多年，其存续时间之长，影响之远，在世界上是绝无仅有的。此外，我国传统的监督制度，除了这一古代“传统”外，还应包括当代中国传统计划经济体制时期的监督制度。这一时期，我国的经济、政治、社会、文化体制基本上是照搬苏联模式，包括行政监督在内的整个权力监督制度，也是按照苏联模式设计的，具有权力高度集中的计划经济特点。正是基于这一点，我国有学者认为，所谓中国特色是与苏联模式相区别的概念。我国当代监督制度从性质上看，无疑属于社会主义的民主监督制度，但它生长于中国传统文化的土壤中，形成于计划经济体制下，古代监察制度的传统理念和机理不可能不对其形成和发展产生一定的影响。经过 30 多年的改革开放，传统的计划经济体制虽早已被瓦解，但是传统是一种巨大的惰性和惯性力量，当代监督制度中仍不可避免地存在计划经济时期集权体制的基因和特征。在制度变迁中，文化和观念的转变往往带有滞后性，是最为迟缓和艰难的。当代中国的权力监督体制是新体制，但其或多或少地仍带有传统文化的基因。

与古代传统的监察制度相比，现代监督制度是民主政治的产物，它是基于主权在民、权利平等、公平正义、权力制约等现代政治理念而建立起来的权力控制体系。现代行政监督制度的形成，是人类政治文明进步的标志。现代监督制度是对传统监督制度的根本变革，它与传统监督制度有着本质的区别。这种区别主要表现在以下几方面：第一，理论基础不同。传统监督制度产生的理论基础是专制政治原理，是独裁主义，即“朕即国家”、“普天之下莫非王土，率土之滨，莫非王臣”。这种国家权力由一人掌控的政治体制，是一元化的权力体制。在这种权力体制下形成的监督机构，只是帝王的御用工具，其监督的目的是为了维护和巩固帝王的权力。而现代监督制度，无论是资本主义国家的权力制约机制，还是社会主义国家的人民监督制度，尽管二者之间有着本质的不同，但其产生的理论基

① 杨耕：《传统与现代性：当代中国社会发展的深层矛盾》，《哲学动态》，1995 年第 10 期。

② 杨耕：《传统与现代性：当代中国社会发展的深层矛盾》，《哲学动态》，1995 年第 10 期。

础却是相同的，即民主政治理论。虽然，对民主政治理论的理解在西方国家与社会主义国家迥然有别，但它却是现代监督制度形成的共同理论基石，是它区别于传统监督制度的最根本的特征。民主作为一种政治制度，指的是“人民的政权”和“按照人民的意愿进行统治”。^① 民主政治是一种分权制约的权力体制，这种权力体制在西方国家表现为三权分立，在社会主义国家如我国表现为国家机关之间的权力分工负责制。第二，运作机制不同。传统监督制度的运作机制是典型的人治方式，它不是建立在权力分工与制约的基础上，而是与行政权共处于一体；运行方式缺乏正当法律程序，监督的随意性大。在实践中表现为“以‘人盯人’方式实行监督，虽操作灵活，但效力缺乏稳定性”；“倡导清官能吏，监督者虽高风亮节、大义凛然”，但是“制度严重依赖于人的因素”；监督权力范围宽泛却缺乏规范性等。传统监督制度是人治在国家制度设计上的“最典型体现”，它与当时以人治为主要制度特征的专制社会具有“某种内在的兼容性”。^② 现代监督制度则是基于法治原理构建和运作的，法治原理，即在法治国家，一切权力必须服从法律，受法律的制约。现代法治国家监督制度产生的基础是权力分工与制约，运作方式必须遵循正当法律程序。第三，权力来源不同。传统监督制度的权力来源于君权，监督权是君主授予的权力，监督的目的是为了维护君主的最高统治地位。现代监督制度的权力来源于人民，人民是国家权力的主体。人民通过选举将国家权力授予政府，就有权利对所赋予的政府权力进行控制与监督。这是现代监督制度政治合法性的法理基础，是其存在的必要性、正当性的最好诠释。第四，监督目的不同。如前所述，传统监督制度是出于巩固帝王统治地位目的而设立的，监督旨在维护最高统治者或统治阶级的利益。现代监督制度作为主权在民的产物，是适应民主政治的需要和发展而产生的，其监督的目的是为了维护“人民的政权”，保证政府“按照人民的意愿进行统治”，旨在限制和防止权力的滥用，保障人民的平等权利，维护人民的根本利益，促进社会公平正义。最后，监督的效果不同。传统监督制度，监督效果虽能“立竿见影”，但“治标难治本”。而现代监督制度和权力制约机制，则是治本措施，其监督具有稳定性、常态性、长期性、可靠性的效果。

① 许耀桐：《马克思主义党内民主思想及其在中国的实践》，《新视野》，2006年第1期。

② 孙笑侠、冯健鹏：《监督，能否与法治兼容——从法治立场来反思监督制度》，《中国法学》，2005年第4期。

总之，现代化既然是对传统的扬弃，就意味着它无法彻底割断与传统的联系。传统从历史舞台上彻底退位是一个十分漫长的过程。传统文化中既有精华也有糟粕，后者无疑制约着现代化的进程。中国传统监察文化对当代中国监督制度的影响表明，在拥有深厚文化积淀的我国，监督制度的现代化转型面临着艰巨的任务。

再次，权力监督现代化是从监督观念到监督制度、方式的整体创新。观念创新是基础。理念、观念是政策和制度的基石，实现权力监督的现代化，首要的是实现政治理念和监督观念的现代化。为此就必须破除传统监督所赖以形成和生长的专制思想、人治思维、特权意识，树立民主、法治、人权等现代社会的新理念。民主即人民主权，是现代监督制度政治合法性、正当性的理论依据，它深刻揭示了委托人对代理人的控制这一现代监督制度的本质，反映了其区别于传统监督制度的根本特征。法治即法律统治，其要义在于宪法法律至上，权力位于法律之下而不是法律之上，即受法律的规制。核心是制约权力，依法治权、依法行政，这与“以上临下”、“以官治民”的传统监督制度形成鲜明的对照。权利本位即公民权利、人民利益至上，以尊重、维护和保障权利为根本遵循。公民权利是现代监督制度的基石，国家监督权来源于公民权利，必须按照人民的意志和愿望来行使权力，监督目的旨在通过控制国家权力维护、保障公民权利，其终极目标是保障人权。这蕴含了从逻辑起点到归宿的现代监督制度的重要法理依据和整个理路。这些现代社会的新理念，构成了现代监督制度建立与发展的理论基础和思想支撑，缺乏这些理论基础和思想的支撑，监督制度的现代化转型就不可能实现。

制度（包括体制机制）创新是关键。创新是对已有事物的改革和革新，是一种深刻的变革。因此，制度创新就要对业已形成的监督制度（包括体制机制）进行改革，革新旧体制，创造新体制，以适应现代经济社会的发展要求。针对传统监督制度存在的种种弊端，变缺乏规则、过于笼统、约束不利的软性监督为标准完备、程序严密、约束有力的硬性监督，加快推进监督法制建设，加强监督立法，实现依法监督；变自上而下的纵式、单向监督为纵式监督与横向制约相结合、自上而下与自下而上相结合的双向监督制约，既要监督，也要制约，既要有“上对下”的国家监督，也要强化“下对上”的民主监督；变偏重于自我约束的国家机关内部监督为内部监督与外部监督相结合的全方位监督，突破和摒弃“一元化”的监督权力格局，建立健全国家与社会的“二元化”监督权力格局；变监

督权依附、受制于被监督权的监督体制，增强监督权行使的独立性、权威性和有效性；变职责不清、重复设置、结构离散、功能紊乱的监督体系，为职责和功能清晰、主辅匹配、密切协作的监督体系。创新不仅是对现存制度的变革，同时也是新制度的再造，根据经济社会的发展需要，与时俱进地建立一些新型的监督制度，如违宪审查专门化、司法化制度，行政法院制度，行政监察专员制度等，也是监督体系现代化的必然要求。

方式方法创新是保障。现代社会科学技术的飞速发展，将有力地推动监督方式方法的创新，从而为监督体系创新提供极大的技术支持。“政府的决策过程可以进行全程录像监控，政府行政审批流程可以通过视频进行‘曝晒’，政府公共资源市场化配置（招拍挂）也可以实行视频、网络或录像全程监控。权力大小有边界，权力运行依流程，权力运行网上留痕迹，权力运行全程受监控，可以从源头上有效地防止腐败，使行政效率和透明度大幅度提升。”^①

最后，权力监督现代化是国家监督本位向社会监督本位的回归过程。在权力控制问题上，重视体制内自我控制、忽视体制外社会控制，国家监督强、社会监督弱，是一个历史性、世界性问题。我国也不例外，在监督资源、监督权力配置上过多地向国家监督倾斜，而对社会监督关注不够。重视监察机构设置是中国古代监察制度的一大特征，由此造就了一个在当时世界上独一无二异常庞大的御史监察系统。当代中国依旧沿袭着这一传统，在腐败现象屡禁不绝的今天，强化监督机构建设，把铲除腐败、建设廉洁政治的希望寄托在建立一个强有力的铁面无私的专门监督机构上，成为百姓的强烈呼声和一些当局者的首要政治选择。诚然，对权力的控制，体制内的自我控制机制具有体制外控制机制所不具备的国家强制力，其重要作用是其他机制不可替代的。所以重视体制内制衡，即立法权、司法权对行政权的制衡，被称为西方国家宪政主义的两大操作方法，在其行政法上被称为“红灯主义”。宪政制衡一直是其引以为自豪并且向发展中国家炫耀的法宝。不过，这种机制“只是在密封的国家机器内部寻求制约国家权力的力量，虽然这在现行的国家制度下是必要的和有一定效果的。但毕竟整个国家机器、国家权力是掌握在统治者手中，三权虽分立而有所制约，往往在最后或背后是统一集中操纵于某个社会强势集团和执政党。而普通人民则多被排斥于这架密封的国

^① 陈朝宗：《权力制约与权力监督的制度创新研究》，《福建行政学院学报》，2008年第5期。

家权力机器之外，难以给予制约”。^① 其实，在一个民主政治完善的国家，必然是人民享有全部国家权力的国家。人民是国家的主人，是国家的最高代表。人民不仅享有立法权，而且享有行政管理权、司法审判权，并在代议制度下享有监督整个国家机器的全权。因此，控制国家权力的根本力量、真正动力来自人民。依靠人民才能实现对政府的有效控制。在国家权力控制体系中，来自体制外的异体监督，即社会监督才是真正体现民主政治本质的根本性的监督。既然在宪政制衡机制中，无论是社会组织还是公民个人都难以跨进国家机器堡垒从内部制衡国家权力，那么从国家机器外部发展制衡国家权力的权力就不失为一种分权制约的新思维和新路径。社会权力崛起构成国家权力与社会权力相互制衡，是当代西方国家监督制约体系改革的一大特征和发展趋势。借鉴西方国家权力控制体制改革的经验，在继续发挥国家监督作用的同时，更加注重完善和发展体制外的社会监督，也应是我国监督机制现代化的一个重要取向和主要着力点，从这个意义上说，由国家监督本位向社会监督本位回归是权力监督现代化的必然要求和重要特征。

（作者单位：北京大学）

^① 郭道晖：《社会权力与公民社会》，译林出版社，2009年版，第219页。