**国家治理体系变迁中的政党监督研究**

**内容提要：**中国特色的政党监督是中国政党政治的重要内容。新时期，国家治理体系的变迁对中国政党监督提出了新的要求与任务；与此同时，政党监督的时代性、创新性又赋予了中国特色政党监督新的价值和功能来引领国家治理体系变迁的方向；但政党监督也存在很多的问题，法律、制度、理论自觉、程序与落实都有待完善与提高。充分挥政党监督的作用，我们需要从完善法律、健全制度、理论建设、提高知情知政水平、创新监督方式五个角度入手，进一步提升政党监督的水平和能力。

**关键词：**国家治理体系变迁；政党监督；制约瓶颈；实践路径

1. **国家治理体系变迁中的政党监督语境**

政党监督有广义与狭义之分，广义的政党监督，是指各政党为了保障人民的政治权利，实现社会主义民主，防止国家机构和公职人员滥用权力而建立的各种政党监督制度、监督机制及监督行为。从我国的政党系统看，政党监督包括参政党与执政党的互相监督、参政党之间的互相监督和各政党内部的党内监督。本文要讨论的政党监督，是狭义的政党监督，指执政党与参政党的互相监督。

改革开放以来，随着总体性社会体制的弱化与松动，社会成长与重建过程中的利益冲突与社会矛盾不断涌现，国家治理体系变迁中的我国面临各种各样的问题，对执政党和政府构建公共秩序的能力提出了挑战。综合治理作为转型中国基本的国家治理方式和治理策略开始登上历史舞台，作为一种独特的组织化机制和国家治理资源的集中与动员机制，已经成为执政党和政府解决各种社会问题的基本方略。在当代中国，复杂社会问题的解决向来被看作一项系统工程，需要在中国共产党的集中统一领导下，有效动员体制内的各种资源，同时动员全社会方方面面的力量来参与，资源的集中和动员能力与执政党对国家治理资源的有效组合，对于一个治理资源极度贫弱的社会主义大国显得尤为重要。综合治理不仅是一个政策口号，更是一种实实在在运作的国家治理机制[1]。在社会综合治理体系的构建过程中，政党监督作为一股重要的力量，日益体现出其重大价值，其通过组织体系的层级制约机制和监督制度协调整合各种体制内资源，推动国家治理的落实与实施。

新时期，国家理体系的变迁更加具有时代化、本土化的内涵，不能盲目照抄照搬别国治理体系。正如习近平总书记在省部级主要领导干部的改革专题研讨班讲话中提到：“一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的”。世界上没有放之四海而皆准的发展模式，也没有一成不变的发展道路。一种制度模式在一个国家是适用的，在其他国家则不一定适用。中国在历史上也曾想全盘照抄西方治理体系，但都以失败告终。同样，政党监督也需要我们从国家治理体系变迁的实际出发，不断探索创新，建立一套具有中国特点、中国风格的政党监督制度。

要实现国家治理体系的变迁与政党监督的辩证统一，使得国家治理体系和政党监督形成一个相辅相成的有机整体。而只有具备科学、完善的国家治理体系才能真正提高政党监督的能力，提高政党监督的能力才能充分发挥国家治理体系的效能。作为国家治理体系变迁中重要内容的政党监督制度，其作用具有全局性、长效性、常效性，而没有有效的政党监督机制，再科学的制度和制度体系也难以发挥作用，中国多年快速发展的背后也有执政党与参政党的相互监督做为支撑。今后建设现代化的国家治理体系仍需大力培育和发展政党监督制度给予更多的制度支撑。政党监督在国家治理体系变迁中应向着民主化、法治化、协商化、透明化等现代方向发展，而加强对国家治理体系变迁的评估，可以确保政党监督发展更有质量。

国家治理体系变迁中的执政党与参政党所进行互相监督是具有中国特色的政党监督，是共同利益一致基础上的政党监督，这既是中国特色的政党制度下的产物，也是当代中国国家治理体系变迁中的一个组成部分。中国的政党监督不同于西方，其价值目标、行为指向、方式方法等都赋予了新的内容。早在1945年，毛泽东同志在回答黄炎培先生提问时就说过，共产党人已经找到了一条跨越盛衰兴亡周期率的新路子，这就是民主，只有让民主党派“来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息”[2]。

由于历史的选择，当代中国形成了中国共产党领导的多党合作政治协商制度。一方面，共产党是处于执政地位的执政党，各民主党派是处于参政地位的参政党，在共产党和各民主党派之间形成了领导和合作的关系，另一方面，各民主党派对处于执政地位的共产党，又具有监督的功能，共产党接受各民主党派的监督。正如毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中指出：“为什么要让民主党派监督共产党呢？这是因为一个党同一个人一样, 耳边很需要听到不同的声音”[3]。邓小平也提到说：“党要受监督”，“所谓监督来自三个方面”，其中就包括了“民主党派和无党派民主人士的监督。要扩大他们的对共产党的监督”[4]。执政党与参政党的互相监督在当代中国的政党制度中，具有多方面功能和意义。

首先，对于共产党、国家机关及其公职人员来说，通过相互监督，有助于遏制执政者在执政过程中出现的贪污腐败、主观主义、官僚主义等诸多问题，有助于巩固共产党的执政地位。早在1957年，邓小平就提出：“如果我们不受监督”，“如果关起门来办事，凭老资格，自以为这样就够了，对群众、对党外人士的意见不虚心去听，就很容易使自己闭塞起来，考虑问题产生片面性，这样非犯错误不可”[5]。其次，对于参政党来说，政党监督构成了参政党参政议政的主要方式和基本途径。每一个参政党都联系和代表着相对固定的界别或行业。参政党要反映所代表的特定群体的意志与愿望，一种必不可少的方式，就是监督执政党的路线、方针和政策。民主党派作为参政党，要参与到实际的政治过程和政治活动中，离不开对执政党的政党监督。再次，对于多党合作的关系来说，政党监督有助于促进执政党与参政党之间的沟通、对话、商谈和理解，促进两方面之间的有效合作，事实上，通过政党监督方式的多党合作，正是中国政党制度区别于其他各国政党制度的主要特点之一。最后，政党监督还可以进一步强化共产党执政的合法性和正当性。因为政党监督既有监督这个要素，还有民主这个要素。政党监督既可以理解为参政党对共产党的监督，也可以理解为共产党在与其他参政党的合作关系中以民主方式对待参政党，接受参政党的监督，这一点也构成了中国共产党领导下的多党合作制度的政治基础。

**二、国家治理体系变迁中政党监督的制约瓶颈**

中国共产党和参政党在长期的多党合作实践中积累了政党间相互监督的宝贵经验，政党监督的形式在不断丰富，政党监督的制度在不断完善，政党监督已初见成效。但是我们不得不理性地认识到：当前随着国家治理体系的变迁，政党监督同在其理论上应发挥的作用及民众的期望还尚有一定的距离，政党监督工作尚处于调试阶段，尚无成型的体制机制可循。

**（一）全面依法治国背景下政党监督的法律法规保障不足**

执政党与参政党的相互监督是达成共识的，但并没有专门的关于政党间相互监督的法律法规。我国既没有政党法，也没有政治监督法，因而对执政党、参政党各自究竟享有多大的监督权，并没有明确的法律规定。有的民主党派人士说，“协商与监督比，协商好于监督。监督之所以弱，主要是怕闯‘红线’、怕得罪政府”。还有的党派成员反映，“下去考察、视察，都是让看亮点。不看亮点不对，只看亮点也深入不下去，只能说好好好，没法监督”[6]。

由于政党间的监督权限没有在法律法规中明确规定，因而难以设置相应的组织机构；没有负责监督的组织机构，当然也不会有负责监督的专职人员来具体负责政党监督工作。这样，就使政党监督不但缺乏法律保障，而且缺乏组织保障，因而必然严重影响其监督作用的发挥。

**（二）深化党务公开改革下政党监督组织运作机制存在虚监督与软监督**

当前，政党间的互相监督缺少规范、严密、配套、运作切实可行的制度。从实际发挥作用来看，我国的政党监督运作机制尚存在虚监督和弱监督的缺陷。我国政治协商下的政党监督制度，在运行机制中表现为民主集中制，即政治协商的内容最后要经过集中的确认，即领导人的讨论。这自然会影响到协商过程中人们的关注程度。人们往往会将这种政治协商看成是无关紧要的环节，而不提出一些实质性问题，从而使监督具有了虚监督的特征。

就政治协商下的政党监督运行历史而言，建国初期我国便建立了政治协商、民主监督制度，但由于相关制约机制不够健全，领导人可以遵守协商的原则，按照协商后的精神行事，也可以不遵守协商的原则，按照自己的个人意志行事，从而使监督具有软监督的特征[7]。

**（三）一元主导、多元参与下的政党监督意识、理论自觉不强**

改革开放以来，经过几代领导人的持续推动和全党全社会的不懈努力，我国在权力监督方面取得了不少重大进展，权力主体从一元走向多元，权力运行方式从神秘封闭走向公开透明，权力运行机制从人治走向法治，权力监督手段从单一走向多样化，权力监督主体从党政系统自我监督走向一元主导、多元参与监督的内外监督。作为政党监督，各政党应该对国家宪法和法律法规的实施情况进行政党监督。然而事与愿违，参政党对于执政党的政党监督主要集中在监督具体事务和一般问题上，对政府监督得多，对党委监督得少，更缺乏对党员干部的监督，难以对执政党形成现实压力，造成许多监督流于形式和程序化，监督效果并不理想。

由于害怕承担监督风险，一些政党成员由于害怕承担监督风险，对政党监督职能产生消极的情绪，出现了“主动监督少，被动监督多”、“重参政议政、轻民主监督”的局面[8]。在高层的协商座谈会、谈心会上没有直面党政主要领导直接批评的勇气；在提案议案中、社情民意中少有明确的政党监督内容。各政党自身对于政党监督理论的系统研究还不够深入，缺乏对监督对象的到位监督，缺乏有效的监督手段和方法；履行监督职能中发现问题、分析问题、解决问题的理论和实践水平有待提高。

**（四）信息化时代，政党监督获取信息、反馈考核不及时**

“民主就像一个旋转的陀螺，重要的是旋转的过程。离开了这个旋转的过程，民主政治这个陀螺就会倒下。在这个旋转的过程中程序的作用是至关重要的”[9]。执政党与参政党的相互监督作为社会主义政党监督体系的一部分，同样需要规范有序的配套程序。然而在政党监督的现实操作中，监督程序还存在着不少缺陷，政党间监督获取信息、反馈考核不及时，极大地影响了政党监督的有效性。

政党监督程序中包含着包括知情环节、沟通环节和反馈环节等三个环节。而知情环节是当前最薄弱的环节。例如：目前参政党除了以政协提案形式反映的意见、建议有明确的反馈制度之外，以其他形式反映的意见、建议，还没有建立回复、反馈的有形机制，许多问题提出并反映后，得不到明确、及时、完整的答复。由于知情、沟通、反馈等程序虚化，使得各政党履行民主监督职能时，要么提出的是滞后的、零碎的、片面的建议和意见，无法起到有效的作用；要么就是各政党提出许多好的意见、建议并未得到实际的采纳，这些均直接削弱了政党履行监督的整体效能，影响了政党间相互监督的有效性。

**（五）反腐倡廉建设进程中政党监督不能有效落实，形式单一**

在当前反腐倡廉的进程中，各政党间的实际监督范围狭窄、流于形式、逐层递减、缺乏实效。我国政党监督从理论上说，范围极其广泛，但在实际运作中，政党监督范围模糊，较难落实。在中央层面，决策层比较注重发挥各政党的监督作用，但在基层，国家机关与参政党经常性协商不多，主动接受监督的程度不够，效能呈逐层递减的趋势，并且监督实效不够高。例如就遏制腐败而言，由参政党揭露出来的腐败案件少，从一个侧面说明参政党对党政各级领导干部和机关的监督还远未实现。目前，参政党对于执政党的监督主要是通过聘请特约监督员和社情民意的方式进行。尽管它在政党监督中发挥了很大作用，但也暴露出不少问题。这些担任监督工作的特约人员，其身份多为被监督部门内部成员，等于是自己监督自己，导致他们缺乏公信力和党外监督应有的勇气和责任感，再加之组织性不强，势必对政党监督产生一定负面影响。

**三、国家治理体系变迁中优化政党监督的实践路径**

没有监督制约的权力是危险的权力，这已成为当今社会的共识。事实上，政党监督的优化升级也正是现代民主政治的核心机制和重要特征。当前，在明晰政党监督制约瓶颈的基础上， 还需要通过以下途径和措施来切实优化政党监督的水平和能力。

**（一）完善政党监督法律法规，进一步落实“看得见的正义”**

进一步完善中国共产党的依法领导、民主领导、科学领导，可以为执政党与参政党的相互监督提供更加宽广的政治空间。我国特定的政党制度模式，决定了政党监督工作在很大程度上取决于法制化的进程和建设。而且，历史经验亦证明，什么时候法制、民主生活比较正常，法制机器能够正常运转，各政党的意见、批评和建议就能够得到重视，政党监督的作用就能够得到比较充分的发挥，进而实现“看得见的正义”；反之，什么时候法制、民主生活不正常，国家机器不能正常运转，甚至失灵、瘫痪，什么时候政党监督就会被压制甚至被取消，法治理念、党际关系也就会出现波动与不和谐[10]。

中共十五大报告提出了依法治国的方略，把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事从制度和法律上统一起来，保证中国共产党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。中共十六届四中全会进一步提出了依法执政的问题。十七大再次强调全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。十八届四中全会则以依法治国作为主题，用依法治国推进国家治理体系和治理能力现代化、为中国特色社会主义建设开辟了新的境界。中国共产党领导方式的完善体现在党际监督方面就意味着中国共产党自身的一切活动都必须以宪法和法律为依据，不能超越宪法和法律所指定的范围。同时也意味着宪法和法律所规定的政党的政治权益必须得到尊重和保护。参政党保持相对的独立性，有充分的政治空间， 这是开展政党监督的重要保障。因此，中国共产党必须进一步发展和完善依法领导、民主领导、科学领导，尊重参政党的权利和权力，并赋予政党监督的合法权力。各政党要努力树立依法治国、依法监督、程序监督意识。鉴于我国政党体制的稳定性、恒常性，宜适时制定《党际关系法》，或《多党合作与政治协商法》、《民主党派参政法》，使多党合作进一步规范化、制度化，依法保证各政党行使职权，为正确处理党际关系提供法制基础[11]。

**（二）建立健全政党监督的整体性体制机制**

从我国政党监督的制度设计来看，实体性制度尚不够健全，过于原则化，概念比较笼统， 弹性较大，具体的、可操作性的程序性制度也不够健全。就政党监督的性质而言，虽然它不具有国家权力和法律的强制性，但有独特的优势，具有广泛性、权威性和高层次性，能产生巨大的影响，因此不能在实践中将高层次的政治性监督空泛化。而要在实践中增强政党间相互监督的权威性，关键是使柔性的政党监督具有整体性的运作机制。

1、建立健全信息沟通机制。要规范确定知情、协商的对象、范围、时间和方式等，同时加快党务、政务、事务的公开化进程，使执政党与参政党之间对双方工作有一个全方位的掌握，实现信息对称，使政党监督有据可依、有章可循。各政党应在能力建设中注重知情沟通机制的建设，善于利用自己的特点和优势，主动、广泛收集信息，分析信息，使政党监督真正做到切中时弊、积极务实。

2、建立健全采纳反馈机制。建立健全对政党间互相提出的监督意见、提案检查、办理、回复、督办、情况报告、意见征询等程序，克服“有去无回、泥牛入海”的现象。

3、建立健全考核激励机制。对于在履行监督中做出突出贡献的各政党成员与自觉接受民主监督、积极改进工作的党政部门，都应予以表彰奖励，以达到典型带动、整体推进政党监督的目的。

4、要建立健全政党监督保护机制。从制度上保护各政党及其成员政党监督的正当权利。只有将客观、实事求是的批评作为一种民主权利用制度加以保障，才能使各政党及其成员有坚持正确意见的勇气，真正做到知无不言。

**（三）加强政党监督理论建设**

要加强政党监督理论建设，为强化政党监督能力提供思想动力。培育各政党成员的政党意识，增强参与国家政治生活的自觉性和使命感，增强政党监督的责任意识和权利意识，深刻认识到“督政是民主党派不可推卸的责任。不督政，就难成其为政党”，各政党需要加强政党监督理论自觉、监督意识等理念。

强化政党意识，提高政党政党监督的主体水平对于增强相互监督的功能，促进党际关系的良性发展具有重要意义。否则，即便中国共产党提供了最广阔、最充分的监督空间，若其他政党自身理论还不够成熟，也不可能很好地运用其政治权利切实发挥监督的作用。而且，参政党在党际关系中的地位也要通过自己成熟的理论和实践经验去争取，以自己高水平的政党监督来维护，以加强自身建设、担当好在党际关系中所应扮演的重要角色来实现。根据 《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》的要求，各政党应“以思想建设为核心，以组织建设为基础，以制度建设为保障，把自身建设提高到新的水平”。

政党自身建设体现在政党监督领域，关键是要进一步强化政党理论自觉。例如：参政党成员在社会上大多是知名人士和精英分子，被誉为“人才荟萃，智力密集，下通各界，上达中央”，要提高他们的政治素质和政策水平，实现由业务专家向政治专家的转换，发挥好这一“智库”的功能，就必须进一步强化其参政党意识，使其深刻把握政党活动规律，对政党的地位、功能、使命、宗旨有深层次认识，增强参与国家政治生活的自觉性和使命感。参政党只有真正形成自己是作为一个政党而存在的观念，才能摆脱“怕越位”的心理束缚，做到“知无不言，言无不尽”，真正成为中国共产党的诤友，从而不断开创政党监督工作的新局面。

**（四）提高政党监督的知情、知政水平，加强政党监督的辐射广度**

《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》 进一步规范了政党监督的内容和形式，拓宽了政党监督的渠道，提出“要在知情环节、沟通环节、反馈环节上建立健全制度，及时通报重要情况和重大问题，畅通民主监督的渠道；对民主党派提出的批评意见要认真研究，及时反馈。”这一论述对完善政党监督的程序建设具有重要指导意义。

把提高政党的知情、知政水平与社会主义民主建设、实行政务公开结合起来，并规定政务公开的具体内容和范围。这些内容和范围应该包括：与公众重大利益相关的行政会议公开；行政信息公开，包括行政管理过程中的有关文件、档案和资料等。具体而言，有行政立法文件、行政机关内部的工作规则、行政机关工作人员的个人资料（包括职务、简历、家庭收入、工作情况等）、行政机关掌握的公共信息（保密的除外）等等；行政管理过程要公开。其中包括行政管理过程中需要的依据、标准、程序、结果等，这样有利于对监督对象的工作进行考量，得到监督必需的信息。

还要加强各政党与党政部门的横向联系，拓宽政党监督的辐射广度。目前，政党监督与党政部门的横向联系的工作常常停留在领导之间的交朋友、逢年过节开座谈会等表面形式，在部门作决策前听取党派意见、日常工作请党派成员参与方面做得很少。因此，要把定期向各政党组织通报本部门的主要工作、决策依据、今后一段时间的工作计划等作为加强横向联系的一项重要内容，特别是要尽快在党政机关单位中安排一定数量的参政党领导参加，以利于加强横向单位与政党的联系，并让党派代表反映其所在界别的群众的利益和要求，逐步规范政党监督的行为。

**（五）创新政党监督方式，实现多样化、大众化**

作为政党，其监督是政治上的监督，不同于行政的、法律的和社会的监督，而真正有效发挥政党监督的功能，更需要将政党监督与行政监督、法律监督、社会监督结合起来。当前重要的是通过创新监督载体、整合监督力量，积极寻求和探索政党监督的有形、有效、有力的实现形式和途径。要提高协调能力，不断增进政党各级组织的团结协作，为各个党派、 团体以组织名义发表主张提供场所。把个人分散的监督活动整合为集中的监督活动，把零星的批评建议上升为集体的监督建议，使政党监督更有声势、更有份量。

首先，要完善那些在实践中探索出来的已有形式。创新政党监督的形式方法，不是对已有民主监督形式的摒弃，而是要按照内容具体化、形式规范化、运作程序化的要求，完善、丰富监督形式，增强有效性。对于政党监督形式，应从如何更好地体现有效性入手，在聘任程序和管理办法的规范，特约人员的职责、权利和义务的明确，特约人员监督方式方法的培训等进行不断完善，从而增强其政党监督的有效性。

其次，要在总结经验的基础上，借鉴各个领域中的理论成果与实践经验，适应形势的发展，探索和创新一些新的形式。第一，明确监督重点。政党监督的重点应从局部的、事务性的监督向全局的、政治监督转移。第二，把握监督角度。各政党所进行的政党监督不是对党和政府工作情况的“好”或“坏”的事后简单监督或者评价，应把握监督角度，从事前的论证切入加强监督，增强监督的有效性。第三，延伸监督手段。与其他的监督方式进行横向合作，优势互补，形成监督的合力，以达到单靠政党监督所不能达到的效果。例如把政党监督同群众监督相结合，将增强其广泛性，减少监督盲区；把政党监督同舆论监督相结合，不仅可以提高参政党的知名度和美誉度，而且将提高政党监督的影响力和时效性，提升政党监督的制约力；把政党监督同法律监督相结合，可以实现刚柔相济，政党监督实效就会大大加强。

政党监督是中国特色政党政治的重要内容，也是各政党广泛参与、影响国家政治生活的主要方式。各政党要加强政党监督的意识，遵循我国政治体制和政党制度的规律，既要勇于监督，又要善于监督，要说实话、讲真话，敢于提意见、作批评，做到知无不言，言无不尽；还要从制度内部寻找政党监督的突破口，将政党监督的内容、形式、程序、反馈、保障等制度化、程序化、规范化，在国家治理体系变迁中实现更好地优化与升级。

**参考文献：**

[1] 唐皇凤.新中国60年国家治理体系的变迁及理性审视[J].经济社会体制比较. 2009(9).

[2] 黄炎培.延安归来[M].文史资料出版社.1982,8.

[3] 毛泽东.毛泽东著作选读(下册)[M].人民出版社.1986,790.

[4] 邓小平.邓小平文选[M].人民出版社.1989,258.

[5] 邓小平.邓小平文选[M].人民出版社.1989,258.

[6] 辛刚国.关于民主党派民主监督程序缺陷的思考[J].广州社会主义学院学报.2010(2).

[7] 林尚立.当代中国政治形态研究[M].天津人民出版社.2003,222.

[8] 涂秋生.试论民主党派的指导思想[J]社会科学研究.2013(1).

[9] 尤根•哈贝马斯.在事实与规范之间[M].三联书店.2003,189.

[10] 陈家刚.协商民主与当代中国政治[M].中国人民大学出版社.2009,112.

[11] 田芝健.论依法治党[J].唯实.2003(3).

**Research on the supervision of the party in the change of the national governance system**

**Abstract :** Party supervision with Chinese characteristics is an important part of Chinese party politics. The new period, the changes of the national governance system put forward new requirements and tasks of Chinese party supervision; at the same time, party supervision of the times, innovation gives Chinese characteristic value and function of the new party supervision to lead the national governance system changes the direction of party supervision; but there are also many problems, legal system, and the theory of consciousness, procedure and implementation have yet to be perfected and improved. To fully play the role of party supervision, we need to improve the legal system, and improve the theory construction, improve five aspects of knowledge of known political level, with innovative methods of supervision, to further enhance the level and ability of Party supervision.

**Key word:** The change of national governance system; political party supervision; bottleneck; practice path