

全过程人民民主在构建权力监督体系中的价值^{〔*〕}

朱庆跃

(安徽农业大学 马克思主义学院,安徽 合肥 230036)

〔摘要〕全过程人民民主这一新方案,不仅在于为人民完整参与社会主义民主政治实践提供了路径指引,更重要的是对权力的运行进行了规范,避免了权力的运行脱离人民性的宗旨而离轨失序。例如从构建权力监督体系视域来看,全过程人民民主的价值体现在:在权力监督主体上明确合一性,避免了权力所有者监督缺位;在权力监督客体上突出全面性,避免了权力的“漏监”“空监”;在权力监督方式上注重权利性,避免了因屈从性而造成的不愿监不敢监;在权力监督流程上强调闭环性,避免了监督的脱节和中断;在权力监督机制上彰显长效性,避免了监督的“一阵风”“走过场”。

〔关键词〕权力监督;体系;全过程人民民主;价值

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2022.11.005

民主和权力作为一对矛盾体,两者之间的关系如何处理始终是人类社会政治文明发展实践中不可回避的问题。由此,也形成了不同的民主政治制度以及产生了不同的政治流派。“自从人类产生了‘权力’,便围绕着这种‘权威力量’的归属及其价值取向而出现了‘民主’。”^{〔1〕}在长期的实践探索和理论思考中,人们逐渐获得了一个基本的常识,即尽管民主不是万能的,没有限制的民主权力也会走向民主的反面;但是民主总体而言是一个好东西,没有民主规范的权力必然导致腐败。而在肯定这一共识的同时,不可否认现实中所面临的最大困境在于民主政治形式和路

径的设计乃至实践中如何实现过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一,而不至于偏于一端以致对权力的监督达不到全链条、全方位、全覆盖。毫无疑问,民主是全人类的共同价值,同样也是中国共产党和中国人民始终不渝坚持的重要理念。以马克思主义民主观为指导的中国共产党人,立足于国情,在汲取中华优秀传统文化以及世界其他政治文明成果的基础上,经过百年的探索实践提出了全过程人民民主的中国方案。“全过程人民民主是人类政治文明史上最具有自觉性、彻底性、革命性的民主,……是中国共

作者简介:朱庆跃,法学博士,安徽农业大学马克思主义学院讲席教授,淮北师范大学马克思主义学院教授,主要从事党的建设研究。

〔*〕本文系安徽省高校人文社会科学研究重大项目“政治生态视阈下新时代以来中国共产党反腐败政治体系的调构研究”(SK2019ZD32)的阶段性成果。

产党和中国人民对人类政治文明发展作出的中国贡献。”^[2]为了清晰地展示这一方案的特色和优势,本文拟从构建权力监督体系方面探讨其价值,这对于坚定自信用好这一中国方案具有十分重要的理论意义和现实价值。

权力监督系统作为权力运行这一大系统中的子系统,同样由权力监督主体、客体、方式、流程、机制等核心要素构成。相应地,全过程人民民主的价值也集中体现在对上述核心要素的构建方面。“全过程人民民主是全链条、全覆盖、全方位的民主,其中蕴含着民主主体、客体、程序等要素,形成完整的结构。”^[3]

一、在权力监督主体上明确合一性,避免了权力所有者监督缺位

政治权力的两权即所有权和使用权的分离,是人类社会发展到一定阶段的产物。一定程度上说,它是资本主义相对于之前人类阶级社会在民主政治上的一个重大进步。资本主义之前的人类阶级社会,权力的所有者表面上被认定为“天”或“神”,但实质上是君主;为了维护自己至高无上的权力,君主有时也强调民意,但毕竟这只是一统统治策略和手段。资本主义社会尽管也认为权力的最终所有者为“天”或“神”,而现实中却用“天赋人权”取代了“君权神授”,更多地将“民”视为权力的所有者,民众将部分权利让渡而形成公权力,并通过选举等形式委托或收回后重新委托给相关的政治组织、集团或人员来行使。不可否认,两权分离的出现“彻底地推翻了个人专制的政治制度,实现了人类社会政治制度的历史性转折,是人类政治制度的伟大革命”。^[4]在肯定两权分离历史功绩的同时,也要看到其一个最大的弊端就是无法解决权能约束的问题,民众的政治权力依然处于虚置状态。毕竟其宣扬的“民众”是抽象性的概念,权力的使用权在现实中受资本的控制,即使民众享受到一定的民主选举权利,但也更多是“单向度参与”“熔断式参与”“间歇性参与”“局部性参与”等。正

是通过对资本主义民主政治的扬弃,马克思主义经典作家们提出了社会主义民主政治理论并且在苏俄(苏联)、中国等社会主义国家进行了实践。社会主义民主政治剥离了权力所有权上的神秘色彩,强调权力属于不再是抽象概念的“人民”而是具有鲜明阶级性的包括无产阶级在内的广大人民群众;认为共产主义社会“国家作为阶级统治工具的职能将不复存在,作为管理公共事务的职能将回归于社会,如此便实现了政治权力向社会、向人民的真正复归”;^[5]指出社会主义时期应有计划、有步骤地采取措施解决两权分离所造成的民众权力虚置,从而为共产主义社会最终推进政治权力向社会和人民的真正复归创造条件。

新时代以来,以习近平同志为核心的党中央所提出的全过程人民民主这一中国方案,就如何解决现实中政治权力的两权分离所造成的弊端,一方面,坚持以马克思主义民主理论为指导,继承了之前我国社会主义民主政治建设中的有益做法,如要求权力行使者牢固树立正确权力观为人民掌好权用好权,以及加强和完善人民群众参与政权和社会治理的各项制度建设等;另一方面,根据新的时代条件和实践要求,在权力主体包括权力监督主体上突出了合一性,即人民在身份角色上既是权力的所有者,也是行使者之一(不同于共产主义社会人民是政治权力的唯一使用者),以避免权力所有者在权力监督上的缺位。具体来说,主要表现在:第一,指出人民群众能否行使权力是衡量民主与否的重要标志。例如习近平总书记提出了判定民主有无的“八个能否”标准,其中就包括“全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业,人民群众能否畅通表达利益要求,社会各方面能否有效参与国家政治生活”。^[6]“八个能否”既是对现代国家政治制度的深刻反思,也是对西方自由民主的有力回应,它充分反映和保证了人民群众这一政治主体真实而有效地享有参与国家各方面事务的权利,从而实现了政治参与的权利公平。^[7]同样,就是否真正做到了人民当家作主,习近平

总书记强调要坚持“四个要看、四个更要看”标准,即“要看人民有没有投票权,更要看人民有没有广泛参与权;要看人民在选举过程中得到了什么口头许诺,更要看选举后这些承诺实现了多少;要看制度和法律规定了什么样的政治程序和政治规则,更要看这些制度和法律是不是真正得到了执行;要看权力运行规则和程序是否民主,更要看权力是否真正受到人民监督和制约”。^[8]“四个要看、四个更要看”充分体现了中国特色社会主义民主的自信和底气,表明了全过程人民民主是最真实、最管用、最有效的民主。第二,强调行使权力的人民在范围上具有全主体性即“一个都不能少”。因为人民不是空洞的概念,而是现实中一个个活生生的个人所构成的集合体。正如习近平总书记所指出的,“人民不是抽象的符号,而是一个一个具体的人,有血有肉,有情感,有爱恨,有梦想,也有内心的冲突和挣扎。”^[9]这就规定了凡是符合条件的每个人包括弱势群体、边缘群体等都能享有行使权力的权利。相应地,也就意味着人民是全过程人民民主的特质和底色,全过程人民民主的精髓就是促进人民群众成为国家和社会治理现代化的最大受益者、最积极参与者和最终评判者。第三,明确人民群众行使权力的职责内容。尽管权力在运行过程中并不是每一个环节和部分人民都可以参与,但至少“要保证人民依法行使选举权利,民主选举产生人大代表,保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各方面各环节全过程,确保党和国家在决策、执行、监督落实各个环节都能听到来自人民的声音”。^[10]在这里人民群众享受的选举、知情、参与、表达等权利,一定程度上也是行使权力的职责内容,毕竟权利是权力的本源,权力是权利的实现,而这明显突破了传统意义上两权分离的模式,将部分权力行使权复归给人民群众,使其与党政机关和干部、公务员等共同行使权力,一定程度上改变了过去权力运行中的不对等和不平衡状态。

二、在权力监督客体上突出全面性,避免了权力的“漏监”“空监”

权力监督的客体,表面上看就是现实中权力的行使者,但实质上却是权力行使者与其手中的权力运行方式、过程和结果等方面的结合,包括权力行使的合法性、合理性及掌权人遵纪守法情况三个方面的涵义。^[11]之所以突出权力监督客体,一方面在于权力监督主体与权力监督客体本质上是一对矛盾体,没有监督客体也就无所谓监督主体;另一方面,更重要的是由监督客体的地位和作用所决定的,它的状况如何关乎着党和人民意志的实现与否,其职能“几乎覆盖了社会主义制度下社会生活的每一个领域”,是“国家和社会事务管理的载体和中枢”。^[12]这就决定了要提升权力监督的有效性和针对性,第一步就是明确监督客体的范围和边界。而现实中在此方面滋生了大量“漏监”和“空监”现象,就是因监督对象不确定和监督范围不明确所致。正是鉴于此,以习近平同志为核心的党中央在所提出的全过程人民民主方案里突出了权力监督客体的全面性,这既可以扫除对公权力监督的盲区和死角,使监督触角精准到每一个客体;也可以强化监督的震慑作用,让每一个违规违纪违法行为如芒刺在背。

从权力监督体系视域看,全过程人民民主方案中突出权力监督客体的全面性,体现在权力运行涉及的领域、权力运行的内容以及权力运行呈现的形态三个方面。

其一,强调了权力运行领域方面监督的全覆盖性。如在治国理政方面,权力运行涉及国家治理和社会治理两大领域,而每一个领域又关联经济、政治、文化、社会和生态等各个维度,无论是哪一个领域还是何种维度的权力方面,行使者及其手中权力运行的合法性、合理性情况皆应受监督。“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民

服务”,^[13]“我们要继续推进全过程人民民主建设,把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来,具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来”。^[14]

其二,强调了权力运行内容方面监督的全范围性。例如全过程人民民主方案中赋予人民群众在民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等环节中的权利,实质上就是明确权力运行中所触及的“人、事、策、权”等要素事项都应纳入监督的范围之中,即人是怎么选、事是怎么议、策是怎么定、权是怎么用等,要最大限度地运行在阳光之下,这鲜明彰显了“全过程人民民主的‘全方位’特点”。^[15]

其三,强调了权力运行形态方面监督的全方位性。例如党的权力体系主要分为以党的组织体系为主要载体的领导权力以及掌握、运作政权的国家权力两部分,如果再进行细分前者又可以分为党内权力和党领导国家的权力,后者又可以分为立法权、司法权、行政权等多种形态。而对于上述权力形态,中央明确强调织密监督之网即健全完善党和国家监督体系以对上上下下、条条块块的权力运行状况给予规范制约。例如党的十九届四中全会就提出必须健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,增强监督严肃性、协同性、有效性。到目前为止,对党内权力的监督方面已经形成了以党委(党组)全面监督、纪律检查机关专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督、党员民主监督为主要内容的监督体系;而对于国家权力的监督方面也已经构建了人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督、审计监督、统计监督等大监督格局。可见,伴随着配置科学、权责协同、运行高效的监督网的形成,对权力的监督也逐步延伸到每个领域、每个角落。“就客体来看,中国的全过程监督关系、监督领域等方面基本上覆盖了所有的权力主体和权力运行的领域,是全覆盖监督。”^[16]

三、在权力监督方式上注重权利性,避免了因屈从性而造成的不愿监不敢监

权力监督的方式,不同的标准有不同的划分,如果根据监督活动的力量来源可以将其分为权力监督、权利监督、道德监督、法制监督等。由于国家权力最终来源于公民权利,同样公民权利又具有广泛性,这使得权利监督相对于其他三种类型的监督而言更具有终极和普遍性。^[17]现实中对权力的监督方面却出现了权力的所有者即广大民众不愿监、不敢监这一奇怪现象,原因是多方面的,其中与对民众监督权利的不明确或没有有效落实有很大关联。自下而上的权利监督,被中国共产党人视为破解历史周期律的民主新路,就其如何彻底而全面地贯彻也进行了艰辛探索。新时代以来,以习近平同志为核心的党中央在所提出的全过程人民民主方案中,就民众监督权利的精致化、实践化、制度化等方面给予了思考和谋划,希冀改变民众在强势权力面前的屈从性地位,以真正让民众敢于、乐于监督权力。

就人民群众对权力的监督事项上,在明确其享有选举权(被选举权)、知情权、参与权、表达权等基本权利的同时,基于现实中权力本身的运行领域是丰富的以及过程是复杂的,为了更好地体现和保障这些基本权利,全过程人民民主方案在实践中还通过细化、扩充等方式来促使监督权利精致化。如2015年修订的《中华人民共和国立法法》中,就如何保障民众的立法参与权和表达权从法律立项、草案起草、草案公布三个阶段进行了具体化的规定。2019年9月起施行的《重大行政决策程序暂行条例》中,明确强调在决策启动环节人民享有倡议权,在决策研究制定环节人民享有决策参与权,在决策草案公示环节人民享有知情权,在政策评估环节人民享有评估参与权、意见表达权和监督权等。即使在涉及民众自我教育、自我管理的基层社会治理方面,2018年新修订的《村民委员会组织法》《居民委员会组织法》就如何保障民众的选举权与罢免

权、决策参与权与通过权、管理知情权与监督权等都进行了详细规定。总而言之,全过程人民民主“涉及五个过程,即政治过程、政策过程、城乡社区治理过程、企事业单位管理过程、国际交往过程。各个过程包括不同的环节,涉及不同的民主权利”。^[18]同时,在明确规定民众监督的消极权利之外,为了避免民众权利的形式化或虚拟化,全过程人民民主方案还要求各权力形式主体积极创造条件来推进公民的政治参与即给予民众更多的积极权利,从而让民众的监督权利得以真正的实践。“如果将公民权利归结为政治参与,公民权利的实现在很大程度上是公民政治的参与。……虚假公民权利实现的核心直指其公民性或者民主性不足,或者在很大程度上就是形式主义政治的操控。”^[19]例如,在民众的民主选举权利方面,强调“选举工作要坚持党的领导、坚持发扬民主、严格依法办事,保障人民选举权和被选举权。要加强对选举工作的监督,对违规违纪违法问题‘零容忍’,确保选举作风清气正”,^[20]“无论是党委换届还是人大、政府、政协换届,都要体现工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体,要保证基本群众代表比例,党政干部、企业负责人不要挤占应该给基本群众的名额,不得搞偷天换日、移花接木的欺骗手段”。^[21]在民众的民主协商权利方面,明确“把推进协商民主广泛多层制度化发展作为政治体制改革的重要内容”;提出“在全社会开展广泛协商,坚持协商于决策之前和决策实施之中”;要求“构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道”等。^[22]在民众的民主决策权利方面,明确“可以广泛畅通各种利益要求和诉求进入决策程序的渠道”,从而“有效克服不同政治力量为了维护和争取自己的利益固执己见、排斥异己的弊端”。^[23]在民众的民主管理权利方面,指出“通过依法选举、让人民的代表来参与国家生活和社会生活的管理是十分重要的,通过选举以外的制度和方式让人民参

与国家生活和社会生活的管理也是十分重要的”;^[24]提出“广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制”,从而“有效克服人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端”。^[25]在民众的民主监督权利方面,强调“要强化公开,推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,……让广大干部群众在公开中监督,保证权力正确行使”等。^[26]另外,全过程人民民主方案还注重制度构建,既为民众享受监督权利提供平台载体,也为其实现提供制度保障。正如习近平总书记多次强调全方位扎紧制度笼子,更多用制度治党、管权、治吏。“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里”。^[27]新时代以来,包括人民代表大会制度这一根本政治制度,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等基本政治制度在内的中国特色社会主义政治制度不断地制度化、规范化、程序化,通过民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督等形式从各个层次各个领域推进、保障着民众基本乃至具体权利享受。“通过人民民主的价值与制度框架和‘全过程民主’的运作形态与实现机制的全面对接与有机互动,创造出了比西式民主更为多样、更为有效、更为灵敏的人民民主新型发展之路,确保人民民主的性质始终是……建立在人民本位观的基础和价值之上。”^[28]

四、在权力监督流程上强调闭环性,避免了监督的脱节和中断

在社会主义民主政治的实践中,曾一度出现过批判资本主义民主是形式上或过程中的民主,而强调社会主义民主才是实质上或真正内容上的民主这样的现象。不可否认,这种现象认识到了社会主义民主的本质特征,但是却往往将过程民主(或形式、程序民主)与实质民主(或内容、结果民主)截然二分,忽视乃至轻视了过程民主的积极作用。因为,一方面,一定意义上讲,过程民主和实质民主是民主的一体两面,是手段(工

具)和目的(价值)的关系,无论是资本主义社会的民主还是社会主义社会的民主都是过程民主和实质民主的结合体,只是内在的结合程度和表现形式不同而已,资本主义民主所表现出的过程民主是从根本上体现和服务乃至服从于维护资本的统治这一实质民主的;另一方面,过程民主和实质民主各有利弊。以过程民主而言,它对于民主过程中的程序和规则等的强调可以弥补实质民主“忽略了民主的现实基础和实现民主的具体形式和可操作规程”的不足,^[29]同样因强调公民控制和抑制权力从而或多或少避免了实质民主过分关注国家权力的归属而忽视国家性质和国家权力界限所带来的消极作用。^[30]党中央在全过程人民民主方案中,明确地宣布其是过程民主和成果民主、程序民主和实质民主的统一,并且这种过程民主或程序民主更不同于资本主义民主的熔断式、间歇性的过程,而是实实在在的全过程、全链条的。

全过程人民民主方案中,为了真正地体现和反映人民民主的本质,不仅从权力运行的主体、客体和方式上进行了相关明确和实践,而且在权力运行的程序上就其所应遵循的理性的技术规程和线路给予了规范和要求,因为“权力运行过程混乱、步骤无序、时限失范,必然导致权力越轨和滥用,最终偏离运行目标”。^[31]从权力监督的流程来看,主要表现在强调了流程管理的闭环性、环节内部组件的完整性、环节之间的相融性,从而避免权力监督过程中的脱节和中断。首先,流程管理的闭环性。例如,在党的二十大报告中,习近平总书记就扩大人民有序政治参与的实践方面,明确要求“保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”。^[32]实质上,这就是将人民群众参与权力运行(包括监督权力)的实践全流程视为由民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督五个环节构成的一个完整闭环。权力运行的过程以时间段可以划分为事前、事中和事后。相对而言,民主选举、民主协商属于“事前”,涉及权力运行前

“人”和“事”的准备,人民群众的参与也是对权力形式主体和运行客体的事前监督;民主决策、民主管理属于“事中”,人民群众的参与实践涉及对权力运行过程的关注和监督;这里的民主监督属于“事后”(当然民主监督又不仅仅是事后,事前、事中都有),人民群众的参与实践涉及对权力运行效果的评估和监督。“实现民主始终存在,就要将民主贯穿到决策的全流程中,即‘事前’‘事中’‘事后’三个阶段,构筑一个流程闭环的民主运作流程。……而‘事前’‘事中’‘事后’三个阶段恰好同民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督这五个环节耦合,环环相扣中体现出中国全过程人民民主的人民性、完整性、持续性。”^[33]其次,环节内部组件的完整性。上述五个环节每一个在运行实践时,站在管理学的角度观察,都嵌套着一系列复杂的逻辑缜密的组件。例如,以民主选举环节为例,既有选举前推荐介绍、询问答复,也有选举时投票、谈话和选举后的公示、监督甚至罢免等;既有直接选举,也有间接选举;既有人大的选举、党内的选举,也有基层的选举等。“我们要坚持国家一切权力属于人民,……切实防止出现选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象”,^[34]“人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利,人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期,这样的民主是形式主义的”。^[35]以民主协商环节为例,协商内容上既涉及经济社会发展重大问题,也涉及群众切身利益的实际问题;协商渠道上有国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、企事业单位、社会组织、各类智库的协商;协商类型上有立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商、基层协商;协商形式上有专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商等。同样,以民主决策环节为例,决策渠道上既有人民群众间接参加决策的方式(如选出代表人民意志的人进入决策机关,参与、审议、监督、制定决策),也有直接参加决策的方式(如社情民意反映制度、专家咨询制度、重大事项社会公示制度、社会听证制度);决策事项上

“有决策前的调研、起草、议题设定,有决策中的协商、对话、方案比较,还有决策后的实施、评估、执行调整等,从而形成环环相扣、不可分割的闭路循环、全链条式决策民主”。^[36]以民主管理环节为例,管理内容涉及国家事务、经济和文化事业、社会事务等;形式上有参与国家政治生活和社会生活的管理、城乡社区民主管理、企事业单位民主管理、社会组织民主管理等。以民主监督环节为例,有信访举报制度、人大代表政协委员联系群众制度、舆论监督、监督听证会、民主评议会、网上评议政府等多种渠道。最后,环节之间的相融性。每一个环节之间不是孤立的而是处于相互联系之中,这也表明人民群众参与权力运行(包括监督权力)的实践全流程不是静态的而是动态的闭环。例如民主选举环节和民主监督环节之间相融,“各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责、受人民监督;各级国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对人大负责、受人大监督”;^[37]民主协商环节与民主监督环节之间相融,“人民政协以宪法、政协章程和相关政策为依据,……集协商、监督、参与、合作于一体,是社会主义协商民主的重要渠道”;^[38]民主协商环节与民主决策环节之间相融,“协商就要真协商,真协商就要协商于决策之前和决策之中,根据各方面的意见和建议来决定和调整我们的决策和工作,从制度上保障协商成果落地,使我们的决策和工作更好顺乎民意、合乎实际”。^[39]可见,权力监督流程的各环节“更因为共享与合作的理念使得全过程人民民主呈现出全链条的特点”。^[40]

五、在权力监督机制上彰显长效性,避免了监督的“一阵风”“走过场”

所谓的权力监督机制,指的是权力监督系统中各要素之间相互联系和相互作用的模式及其运作方式。^[41]良好的权力监督机制,具有“自动稳定器”和“快速反应剂”功能,即前者表现为能够推进系统内部各要素的协调和运转,从而使其

形成动态的平衡;后者体现为能够及时调节系统本身从而适应外部环境的变化。正是鉴于机制的重要性,2014年1月在第十八届中央纪委第三次全会上习近平总书记就强调要强化反腐败体制机制创新和制度保障,以深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。“要强化制约,科学配置权力,形成科学的权力结构和运行机制。”^[42]

作为让人民监督权力、保障人民充分享有民主权利的全过程人民民主方案,也非常重视权力监督机制的建设,尤其在其长效性上下足功夫,以避免人民监督权力成为“一阵风”“走过场”。例如,通过强化价值引导机制,要求权力监督客体正确行使人民所赋予的权力,自觉接受权力监督主体的监督。这种价值引导,就是通过大力培育和弘扬中国共产党人的价值观,充分发挥价值观对权力行使者的内在驱动和自我管理功能,使其坚定马克思主义信仰和共产主义信念、践行群众路线和全心全意为人民服务的宗旨以及成为带头遵纪守法的模范。“一切国家机关和国家工作人员必须牢固树立人民公仆意识,把人民放在心中最高位置,保持同人民的密切联系,倾听人民意见和建议,接受人民监督,努力为人民服务。”^[43]强化政治保障机制,既发挥了党总揽全局、协调各方的领导核心作用以充分调动人民这一监督主体的积极性、主动性,“发展社会主义民主政治,关键是要增加和扩大我们的优势和特点,而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。我们要坚持发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,保证党领导人民有效治理国家,切实防止出现群龙无首、一盘散沙的现象”;^[44]也为人民监督权力提供了正确的政治方向指导和坚实的组织保障,“坚持党的领导,就是要支持人民当家作主,实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。党的领导和社会主义法治是一致的,只有坚持党的领导,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活制度化、法治化才能有序推进”。^[45]强化法制支撑机制,明确了人民监督权

力具有法律和制度的保障,从而使其不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。“我们要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念,最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定,通过各级人民代表大会行使国家权力,通过各种途径和形式管理国家和社会事务、管理经济和文化事业,共同建设,共同享有,共同发展,成为国家、社会和自己命运的主人”,^[46]“发展人民民主必须坚持依法治国、维护宪法法律权威,使民主制度化、法律化”。^[47]强化共识凝聚机制,在于统一人民这一监督主体中的不同阶级、阶层的思想认识,充分发挥他们的聪明才智,从而形成监督的合力。“在中国社会主义制度下,有事好商量,众人的事情由众人商量,找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛。”^[48]可见,上述四种机制就是要使权力监督系统中各要素之间以及要素内部达到一种协调和平衡,从而使权力监督系统的运行具有稳定和持久性。具体来说,价值引导机制、政治保障机制,更多地是处理权力监督主体与监督客体之间的关系;法制支撑机制,更多涉及权力监督主体与监督方式、监督流程之间的关系;而共识凝聚机制更多地关联权力监督主体内部之间的关系。

注释:

- [1]周志文、周志钧:《民主的终极问题:正确认识和处理权力源与流的关系》,《中央社会主义学院学报》2016年第2期。
- [2]田鹏颖:《全过程人民民主标注人类民主共同价值新高度》,《河南社会科学》2022年第2期。
- [3][40]佟德志、王旭:《全过程人民民主的要素与结构》,《探索》2022年第3期。
- [4]赵厚钊:《政治权力的两权分离及其权能约束》,《福州党校学报》1999年第3期。
- [5][19]桑玉成等:《全过程人民民主理论探析》,上海:上海人民出版社,2021年,第17、252页。
- [6][9][13]《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年,第287、317、294页。

- [7]孙一平、董晓倩:《现代民主政治的“中国标准”与实践——对“八个能否”的一种解读》,《理论探讨》2015年第2期。
- [8][10][14][43]《习近平谈治国理政》第四卷,北京:外文出版社,2022年,第259、261、261、255页。
- [11]肖和华、肖艳辉:《党内民主监督客体论——兼与石柏林教授、徐能毅博士等专家商榷》,《湖南师范大学社会科学学报》2003年第6期。
- [12]王元俊:《中国监督学》,北京:东方出版社,1992年,第73页。
- [15]黄寿松、贺冬冬:《习近平关于全过程人民民主的五个重要论断》,《党的文献》2022年第1期。
- [16]佟德志、张朝霞:《全过程监督:主体、客体与程序》,《广州大学学报(社会科学版)》2022年第3期。
- [17]莫负春:《论权力监督和权利监督》,《华东政法学院学报》1999年第3期。
- [18]常健、李婷婷:《全过程人民民主中的过程及权利研究》,《人权》2022年第1期。
- [20][21][22][23][24][25][26][34][35][37][38][39][45][46][47][48]中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第48-49、49、53-54、69、65-66、69、115、17、66、44、59、71、26、39、43、65页。
- [27][42]《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社,2014年,第388、395页。
- [28]唐亚林:《“全过程民主”:运作形态与实现机制》,《江淮论坛》2021年第1期。
- [29]杨升祥、杨睿、徐颖:《程序民主:实质民主的保障》,《理论与现代化》2011年第6期。
- [30]周志伟:《西方民主的弊端——以实质民主与程序民主为视角》,天津师范大学博士学位论文,2009年。
- [31][41]杨连专、张新民:《权力运行的系统分析》,《云南社会科学》2016年第3期。
- [32]习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,《人民日报》2022年10月26日。
- [33]李璠:《全过程人民民主论析:结构、流程与功能》,《云南社会科学》2022年第4期。
- [36]肖光荣:《全过程人民民主:人民民主特质的准确表达》,《湖湘论坛》2022年第2期。
- [44]《十八大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2016年,第63页。

[责任编辑:刘 鏊]