

· 马克思主义法学专论 ·

习近平法治思想中的法治监督理论

江必新 张雨*

内容提要：习近平法治监督理论是习近平法治思想的重要组成部分，其核心是运用法治来制约和监督权力。习近平法治监督理论既完整阐释了权力制约监督的内在机理，又深入探讨了法治监督体系的组织实施。其以保障人民利益为根本目的和出发点，重视人民的监督主体地位，在视角定位上具有全局性与前瞻性，在监督范围上具有全面性，在监督模式上具有创新性，不仅继承发展了马克思列宁主义经典权力监督理论，也为监督和制约权力提供了新的模式与样本，具有重大的实践意义和鲜明的时代价值。

关键词：权力监督 权力制约 习近平法治思想 法治监督

在人类的政治生活中，权力制约监督是一个永恒不变的主题。如何制约和监督权力，不仅是国家治理进程中需要高度重视的问题，也是政党建设过程中不可忽略的重要方面。2014年10月23日，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，首次完整提出要建立严密的法治监督体系。作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，法治监督体系建设核心在于运用法治来制约监督权力。法治监督体系是一个全方位、制度化的监督体系，要求将所有公权力的配置与运行都置于法治的轨道上。法治监督体系建设不仅需要完整的法治监督理论作为支撑，还需要深入探讨法治监督体系的组织与实施等制度性问题。习近平法治监督理论是习近平法治思想的重要组成部分，不仅系统地回答了“建设什么样的法治监督体系”，也详细阐述了“如何建设法治监督体系”，为中国的法治监督体系建设提供了重要的理论支撑与方向指引。

一、习近平法治监督理论的渊源

理论伴随人们的实践需求而产生，通过制度实践最终落地。习近平法治监督理论，在继承

* 江必新，中南大学法学院教授；张雨，中南大学法学院博士研究生。

本文是国家社会科学基金重大项目“党政合设、合署背景下的行政法基本问题研究”（18ZDA148）的阶段性成果。

马克思列宁主义经典权力监督理论的基础上,发展了前代中央领导集体的权力监督理论,充分吸取了中国法治监督实践中的成功经验。

马克思列宁主义经典权力监督理论主要围绕国家权力的产生、运行展开,包括三个逻辑阶段:第一个阶段解决的是国家权力的来源问题,论证了“权力来源于人民”这一基本观点。要解决由谁来进行权力监督、怎样进行权力监督的问题,首先要解决权力来源的问题。^{〔1〕}恩格斯指出,公共权力的形成可以溯源至原始社会的氏族,其诞生之初就服务于氏族成员。^{〔2〕}在国家与社会的关系中,国家的出现是为了解决社会生活中不可调和的冲突,它表面上凌驾于社会之上,实际上仍根植于社会。在阶级社会中,国家权力从公共权力中产生,性质却发生了变化,转变成了统治阶级专有的特权,成为实现少数阶级利益的工具。^{〔3〕}只有使权力回归人民手中,才能防止权力被少数人垄断,才能防止权力被滥用。在回答了权力来源问题后,马克思以巴黎公社的实践经验为基础,提出了无产阶级专政的思想。第二个阶段解决的是无产阶级如何控制国家权力的问题。马克思、恩格斯认为,国家权力具有两面性,要控制国家权力,首先需要由无产阶级夺取政权,并在摧毁旧的国家机器的基础上建立无产阶级专政政权。专政的主体应当由一个人或一小部分人扩大到整个无产阶级。^{〔4〕}列宁在总结马克思、恩格斯相关理论的基础上提出,国家权力来源于人民,也应当回归人民。通过革命手段夺取政权后,国家的权力也应真正地转移至人民手中,不能出现“居于人民之上的官吏”。^{〔5〕}第三个阶段解决的是无产阶级夺取政权后如何监督权力的问题。马克思认为,资产阶级统治不仅容易滋生“懒政”现象,统治阶级建立的国家机关还极易利用手中的权力来欺压百姓、腐败生事。^{〔6〕}列宁充分借鉴了马克思、恩格斯的无产阶级专政思想,并创新发展了无产阶级夺取政权后如何制约监督权力的理论。他认为,社会主义国家的机关建设,应当削减资产阶级统治下臃肿的机构,剥夺易滋生腐败官僚风气的权力,从源头上进行权力制约与监督。^{〔7〕}马克思列宁主义经典权力监督理论,与西方的三权分立、权力制衡思想存在根本区别,其始终强调人民是权力的主体,为“人民是权力监督主体”观点的提出奠定了理论基础。

中国共产党人历来重视综合运用多种方式来制约和监督权力,尤其重视党内监督。中华人民共和国成立以后,中国共产党的地位发生改变,由革命党转变成为执政党,并由此确立了我国一党执政、多党参政的政体。在此政体下执政也面临着重大的风险考验,而应对考验、化解风险的关键,正是确保权力得到正确地使用并对权力进行有效地监督。针对该问题,党的历代中央领导集体一脉相承地提出了很多具有中国特色的权力监督思想。在中华人民共和国成立之初,党员领导干部时刻面临着资产阶级“糖衣炮弹”的威胁。中国共产党必须时刻保持组织肌体的纯洁性,才能抵御资产阶级的反扑,才能不断巩固党的执政地位。考虑到这种现实需求,毛泽东始终将党内监督贯穿其权力监督理论之中,在党内广泛开展批评与自我批评等党风廉政建设活动,注重充分发挥群众监督、民主党派监督与新闻舆论监督等多种监督形式的监督

〔1〕 参见《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社2012年版,第162页以下。

〔2〕 同上书,第559页。

〔3〕 同上书,第139页。

〔4〕 参见《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社2012年版,第411页以下。

〔5〕 参见《列宁全集》第29卷,人民出版社2017年版,第143页。

〔6〕 参见前引〔1〕,《马克思恩格斯选集》第3卷,第100页以下。

〔7〕 参见《列宁专题文集:论马克思主义》,人民出版社2009年版,第220页以下。

效能。毛泽东认为，群众监督是实现民主的路径，^{〔8〕} 民主党派的监督是实现民主的有利条件，新闻舆论监督是实现民主的外部保障；党员同志与党外民主人士进行民主合作，可以清除某些弊病；^{〔9〕} 利用正确的新闻舆论监督，可以更好地扩大外部监督的渠道。毛泽东的权力监督理论本质上是一种民主监督理论，其解决了中华人民共和国成立之初的权力制约监督难题，巩固了党的执政地位。

改革开放之后，党的领导集体又面临全新的风险挑战。在经济建设不断发展的同时，如何加强党的建设，如何建设一个廉洁的政府，是亟需解决的重大问题。与毛泽东时代不同，邓小平权力监督理论是在经济稳定发展的前提下产生的。邓小平提出可以利用制度创新来监督权力。他指出：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面。”^{〔10〕} 邓小平强调，党员领导干部行使权力必须接受民主党派监督、群众监督等全方位、多层次的监督。^{〔11〕} 党的第三代中央领导集体承担着领导中华民族实现伟大复兴的重任，但党的干部队伍在思想、组织、作风等方面仍然存在许多严重问题。针对这些问题，江泽民强调要强化对党内监督、法律监督、群众监督等多种监督方式的综合应用，^{〔12〕} 建立健全党内和党外、自上而下和自下而上相结合的监督制度。^{〔13〕} 江泽民继承并发展了前代领导集体的权力监督理论，更加注重从党内外以及国家机关上下层级之间来制约和监督权力。胡锦涛强调要从源头上加强对权力的制约和监督，^{〔14〕} 领导干部要树立正确的权力观，^{〔15〕} 既要注重事前监督和事中监督以防患于未然，又要将事前监督、事中监督与事后监督有机结合起来，^{〔16〕} 防止监督缺位。以上权力监督理论既一脉相承，又根据我国不同阶段的发展情况做出了相应调整。

习近平法治监督理论继承并发展了前代中央领导集体的权力监督理论。习近平先后提出，要“诚心接受群众监督，始终植根人民、造福人民”，^{〔17〕} “健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为”，^{〔18〕} “加强党纪监督、行政监察、审计监督、司法监督和国家机关内部各种形式的纪律监督”，^{〔19〕} 形成“严密的法治监督体系”。^{〔20〕} 建立严密的法治监督体系，具有内在的必然性与现实的必要性。就内在的必然性而言，权力容易被滥用，而法治天然蕴含公平正义、制约权力、保障权利的价值理念。就现实的必要性而言，在中国当下权力运行状态中，党要管党、从严治党的任务仍然十分紧迫。党内存在的政治问题还没有得到根本解决，一些党员政治

〔8〕 毛泽东 1945 年 7 月在与黄培炎探讨共产党能否跳出历史周期率问题时提到：“我们已经找到了新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。”《毛泽东年谱（1893—1949）》中卷，中央文献出版社 2013 年版，第 611 页。

〔9〕 毛泽东指出：“民主党派的监督是一种不同于执政党党内监督的‘异体’监督。”毛泽东：《在省市自治区党委书记会议上的讲话》，1957 年 1 月 27 日。

〔10〕 《邓小平文选（1975—1982）》，人民出版社 1983 年版，第 293 页。

〔11〕 邓小平提到：“我们党是执政党，如果我们不接受监督，不注意扩大党和国家的民主生活，就一定会脱离群众、犯大错误。”邓小平：《共产党要接受监督》，载《邓小平文选》第 1 卷，人民出版社 1994 年版，第 270 页。

〔12〕 参见《江泽民文选》第 3 卷，人民出版社 2006 年版，第 291 页以下。

〔13〕 同上书，第 249 页以下。

〔14〕 参见胡锦涛：《在中央纪律检查委员会第五次全体会议上的讲话》，载《十六大以来重要文献选编》中册，中央文献出版社 2006 年版，第 596 页。

〔15〕 参见胡锦涛：《坚持发扬艰苦奋斗的优良作风，努力实现全面建设小康社会的宏伟目标》，载《十六大以来重要文献选编》上册，中央文献出版社 2005 年版，第 85 页。

〔16〕 参见前引〔14〕，胡锦涛讲话，第 603 页。

〔17〕 习近平：《在十八届中共中央政治局第一次集体学习时的讲话》，2012 年 11 月 17 日。

〔18〕 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》，2012 年 12 月 4 日。

〔19〕 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话》，2014 年 9 月 5 日。

〔20〕 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，2014 年 10 月 23 日通过。

纪律感不强,某些领导干部滥用权力、以权谋私。这些问题都表明,必须不断健全党和国家的权力监督体系。以习近平为核心的党中央领导集体,准确认识到腐败和特权是损害党与人民群众血肉联系的消极因素,如果不能及时应对腐败问题,则要面临党亡政息的严峻风险。为此,习近平反复强调:“不反腐败确实要亡党,真反腐败不仅不会亡党,而且能增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力,保持党同人民群众的血肉联系,使我们党更加坚强、更有力量。”〔21〕

在监督理念上,习近平始终坚持以人民为中心的工作导向,确保人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福。在监督方式上,习近平提出:“要把党内监督同国家监察、群众监督结合起来,同法律监督、民主监督、审计监督、司法监督、舆论监督等协调起来,形成监督合力。”〔22〕这即是说,要在党内监督占主导地位的前提下,促进各类监督贯通融合,从而发挥各种监督形式的监督优势,有效提升监督治理效能。在监督路径上,习近平强调将法治思维、法治方式融入到人的具体工作习惯与工作方式之中,将所有的公权力运行都纳入法治的轨道。在监督机制上,他强调通过改革国家监察体制实行国家监察机关与党的纪检机关合署办公,实现依法治国与依规治党的有机统一。在监督范围上,他强调要构筑全方位、系统化的监督体系,提出“要做好监督体系顶层设计,既加强党的自我监督,又加强对国家机器的监督”。〔23〕其中,党的自我监督与国家监察监督是其重点关注的领域,对监督者自身的监督更受其重视。

总之,习近平法治监督理论既与马克思列宁主义的权力监督理论一脉相承,又在监督理念、监督模式等方面实现了重大创新与发展。习近平法治监督理论体系经过实践的检验已经日益成熟,而成功的监督实践经验也上升为党和国家的法规制度。

二、习近平法治监督理论的基本内容

作为习近平法治思想的重要组成部分,习近平法治监督理论不仅具有严谨的内在逻辑,还具有深刻的实践指导力,体现了理论性与实践性的有机统一。〔24〕它既系统地回答了“建设什么样的法治监督体系”,又在汲取社会主义法治实践经验的基础上阐述了“如何建设法治监督体系”。

(一) 建设什么样的法治监督体系

法治监督的基本内涵是运用法治来制约和监督权力,既对权力的不正当使用进行制约和惩治,又为权力的正常运行保驾护航,从而使国家权力得到科学配置,并在正当范围内运行。正如习近平多次强调的:“坚持全面依法治国,是中国特色社会主义国家制度和国家治理体系的显著优势。”〔25〕习近平法治监督理论始终秉持党性和人民性的统一。运用法治手段对权力进行制约和监督,根本目的是为了保障人民的权益,防止人民的合法权益被权力的不正当使用所

〔21〕《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社2016年版,第183页。

〔22〕习近平:《形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系》,载《习近平谈治国理政》第2卷,外文出版社2017年版,第169页。

〔23〕前引〔21〕,《习近平关于全面从严治党论述摘编》,第208页。

〔24〕参见江必新、黄明慧:《习近平法治思想基本特征刍论》,《中南大学学报(社会科学版)》2021年第1期,第2页以下。

〔25〕习近平:《在中央全面依法治国委员会第三次会议上的讲话——推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》,2020年2月5日。

侵害。建立严密的法治监督体系，其核心不在于限制权力，而在于让权力的运行更加顺畅和规范，让权力运行的结果令人民满意。

第一，法治监督体系是党领导下的监督体系。在坚持党的领导的同时，也要改善党的领导，提高党的执政能力和执政水平。“党要管党”“全面从严治党”等表述中的“管”和“治”，都含有“监督”“制约”的意思，而制约与监督权力的过程也是一个不断促使政党自我完善的过程。在政党制度的一般理论中，维护国家与社会秩序的稳定，通常需要一个具有凝聚力的组织来整合人民的利益诉求，并根据此种利益诉求制定出满足人民基本需求的政策与制度规范。政党在整合人民利益诉求并形成制度提案的过程中能够发挥至关重要的作用。^[26]政党对人民利益诉求的整合程度越高，就越能代表国家与社会的整体利益。政党整合人民利益诉求的能力，往往同政党的领导地位和领导能力密切相关。因此，政党要保持其领导地位与领导能力的先进性，就需要不断加强自我完善。中国共产党作为我国最高政治领导力量，在制度上已经具有了先进性，但其仍然需要不断自我完善，不断改善领导体制、改进领导方式、提高政治能力，以始终保持其强韧的领导能力。

第二，法治监督体系是对人民负责的监督体系。党的根基在人民、力量在人民。“四个意识”和“两个维护”是权力行使者需要具备的基本政治思想与政治能力，也是其实现对人民负责的思想保障。在“四个意识”中，政治意识要求权力行使者始终保持政治清醒与政治定力，坚定政治信仰理念；^[27]大局意识要求权力行使者顾全大局，始终以国家利益、人民利益为其行动指南；核心意识要求权力行使者始终坚持党中央的集中统一领导，自觉维护党的核心领导地位；看齐意识要求权力行使者保证队伍的整齐划一。^[28]“两个维护”既是一项根本的政治要求，也是权力行使者需要遵守的首要政治纪律。习近平强调，要强化政治监督保障制度执行，增强“两个维护”的政治自觉。^[29]对党忠诚，时刻与党中央保持高度一致，是关乎党的团结统一的大问题。在“四个意识”与“两个维护”所确立的政治氛围下，权力行使者方能不忘初心，牢记全心全意为人民服务这一根本宗旨。人民赋予权力行使者以权力，权力行使者必须始终运用权力为人民谋福利，对权力的赋予者负责，而不应当乱用权力、滥用权力、怠用权力甚至弃用权力，更不能侵害权力赋予者的合法权益。一旦发生不当使用权力乃至侵害人民合法权益的情形，则应能将责任落到实处。“两个责任”正是建立在党要管党、从严治党的基础之上，是兼顾“职责”与“处罚”的责任机制，其将责任落到了具体的权力行使主体上。

第三，法治监督体系以最广大人民为监督主体。与西方的三权鼎立、三权制衡的政治制度截然不同，我国的根本政治制度是人民代表大会制度。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。^[30]这也就决定了，我国的权力制约监督体系与资本主义的三权制衡机制存在本质区别。分权制衡思想是西方权力制约与监督理论的核心。其提出者和信奉者认为，只有将权力置于相互牵制和均势的关系

[26] 参见 [美] 拉里·戴蒙德、理查德·冈瑟主编：《政党与民主》，徐琳译，上海人民出版社 2012 年版，第 74 页以下。

[27] 参见《“四个意识”之关于政治意识》，《人民论坛》2016 年第 29 期，第 10 页以下。

[28] 参见何忠国等：《自觉增强核心意识——中央党校学员“四个意识”系列访谈之三》，《学习时报》2017 年 9 月 13 日第 A3 版。

[29] 参见习近平：《在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的讲话》，2020 年 1 月 13 日。

[30] 参见前引 [19]。

状态下,才能避免权力的不当使用。这种思想将实现政治自由作为其基本的价值追求,实质上却是以资产阶级利益最大化为目标,即资产阶级试图通过掌控权力分配机制来为少数人谋取最大的利益。与上述思想完全不同,我国的权力制约监督体系,以实现最广大人民的根本利益为目标,强调人民是无所不在的监督力量,主张人民是权力制约和监督的主体。

第四,法治监督体系既重视控制权力,又强调公权力机关应当积极履责。从权力的来源看,权力源自人民权利的部分让渡,运行权力是为了实现单个个体所不能实现的目标。人民让渡部分权利给国家,目的也正是希望国家凝聚力量实现以个体之力所不能实现的利益追求与价值目标。^[31]之所以要控制权力,将权力关进制度的笼中,是因为权力的实际行使者是具有主观偏好的人。控制权力的本质,是要将权力行使者的行为纳入制度化、规范化、程序化的框架之内,使其不能根据个人偏好肆意妄为,不能偏离人民授权的初始目的。习近平提出:“要坚持用制度管权管事管人,抓紧形成不想腐、不能腐、不敢腐的有效机制,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子里。”^[32]这意味着,权力制约监督的重点,最终仍要落到“管人”上,管理的手段是“制度”,尤其是法律制度。法治是权力制约与监督的最佳模式。法治将权力的运行制度化、规范化,从而使得权力的行使者从思想上抵制腐败,从行动上抗拒腐败,从后果上不敢腐败。在法治的框架下,权力既能得到有效控制,也能在积极层面有所作为。

第五,法治监督体系下的用权者既要清正廉洁,又要干事创业。习近平提出:“权力监督的目的是保证公权力正确行使,更好促进干部履职尽责、干事创业。”^[33]一方面,权力的行使者应当保持清廉,抵制腐败,廉洁执政。权力一旦超越法治轨道,缺乏必要的监督,必然会出现权力寻租、权力滥用等不当行为。反腐倡廉建设就是要最大限度地降低这种风险,减少权力不当使用的机率。“反腐倡廉法规制度建设,关键是制约和监督权力。”^[34]另一方面,权力的行使者应当积极履责。防止消极怠工、不用或弃用权力,整治不担当、不作为、慢作为、假作为等不当行使权力的行为,也是权力监督的重要目的。制约和监督权力最终是要促进公权力得到正确行使,而不应成为权力行使者消极怠工的借口。习近平法治监督理论能够辩证地看待权力制约监督对于权力运行的作用,既看到了权力制约监督对于权力行使者行为的约束作用,又看到了权力制约监督对于权力行使者行为的激励作用。在良好的政治生态环境下,权力制约监督体系应当为那些敢于负责、敢于担当作为的权力行使者提供保护与激励,使正能量得到弘扬与学习,还应通过发挥法规制度的惩治约束作用,令负能量和消极元素及时得到遏制。

第六,法治监督体系下的司法公正不是西方的司法独立。公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。司法权在运行过程中极易受到其他权力因素的影响,如果不能确保司法机关依法独立公正地行使职权,则易滋生司法腐败。习近平提出:“司法不能受权力干扰,不能受金钱、人情、关系干扰,防范这些干扰要有制度保障。”^[35]司法权是对案件事实和法律的判断权和裁决权,要确保司法人员公正司法、保持廉洁,就必须确保其能独立公正地行使司法权,

[31] 参见[法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆2003版,第21页以下。

[32] 同前引[19]。

[33] 习近平:《在新的起点上深化国家监察体制改革》,载《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第242页。

[34] 习近平:《加强权力制约和监督,推进反腐倡廉法规制度建设》,载前引[33],习近平书,第151页以下。

[35] 习近平:《全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法》,载前引[33],习近平书,第23页。

不受外界因素的不当干扰。但是，独立公正行使司法权，并不等同于西方国家政治体制上的司法独立。我国是单一制国家，坚持人民民主专政和党领导人民行使国家权力。司法权在性质上属于中央事权。在横向的权力关系上，党领导人民监督司法机关依法独立公正地行使职权。司法机关依照法律规定独立公正地行使职权，尤其排斥的是司法机关以外的行政机关及其有关领导人员的不当干涉。在纵向的权力配置上，各地司法机关不是某一地方的司法机关，而是国家设在地方代表国家行使审判权、检察权的司法机关。司法机关的人财物仍然由中央统一管理和保障。正是在这一意义上，我国司法机关依法独立公正行使司法权，并非西方的司法独立。

（二）如何建设法治监督体系

建设法治监督体系，是一个将权力制约监督予以制度化、规范化的过程。建设法治监督体系需要理论的指导，更需要多方面力量的共同作用和支撑。判断法治监督体系建设是否达标，需要有相应的评估标准。最为重要的评估标准在于其是否体现人民的意志、是否满足人民群众的基本要求、是否符合科学的发展规律、是否与社会需求和基本国情相匹配。^[36]

1. 把权力关进制度和法治的笼子

把权力关进制度的笼子，实质上是一个权力制度化的过程，即将权力配置、权力运行、权力监督、责任追究等予以系统化、程序化、规范化的过程。权力配置旨在将权力分配至特定的行使主体，其是将权力关进制度的第一步也是最为关键的一步。权力配置是否得当，直接影响权力运行的后果。权力运行机制健全与否，直接影响决策的科学性、决策的执行力、决策预期目标的实现。权力制约监督既可以约束权力配置、权力运行，又可以反过来促使权力配置更为科学、权力运行更为顺畅。通过对权力运行的制约监督，能够督促权力的行使主体公正用权、依法用权、廉洁用权，从而保证权力在正确的制度轨道上运行。把权力关进制度的笼子，还应当落实责任主体。制度的笼子是否扎得够紧、制度是否行之有效，与责任是否清晰、主体是否明确具有直接关系。对此，习近平提出：“维护制度权威、保障制度执行，是纪检监察机关的重要职责。”^[37]制度要具有执行力并能够转化为治理效能，还需要不断维护制度的权威性，保障制度落地。

公平正义的实现最终需要落实到制度建设上，权力制约和监督的最佳路径应当是法治。首先，法治天然蕴含对公权力进行制约和监督的要义。法治既在形式上要求所有主体都必须服从法律，又在实质上要求被服从的法律既合目的又合正义。这意味着权力行使者既不能在行为方式上偏离法律轨道，也不能在权力行使的目标上违背法治的公平正义价值，权力运行的后果必须与公平正义目标相契合。其次，法治是治国之重器，运用法治来制约和监督权力，具有制度优势。在宏观方面，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托，提升国家治理水平与治理能力，需要广泛运用法治思维与法治手段；在微观层面，法律的可预见性可以让行为者提前预测自己的行为后果，法律的强制性与惩戒性可以起到警示作用，法律的程序性与秩序性可以使行为者养成依规办事的良好行为习惯，进而为良好社会秩序的形成奠定基础。再次，法治监督体系建设具有全覆盖的特点。法治蕴含着每个人都应平等适用法律的要义，即“人人都是宪法与法律的适用对象”。宪法和法律的权威不会被用权者的身份地位等因素影响。在宪法和法律

[36] 参见江必新、黄明慧：《贯彻习近平法治思想，建设高质量的制度体系》，《法学论坛》2021年第1期，第22页以下。

[37] 同前引〔29〕。

面前,用权者不享有豁免权,而应当始终谨守其法定职责,率先做守法的榜样。因而,法治监督的覆盖范围应当是全方位、无差别的。完善党和国家的监督体系,同样也需要运用法治来实现监督的全面覆盖。法治监督体系可以基本保障监督不留死角、没有真空,也能最大限度地将制度优势转化为监督实效,从而有利于整个政治生态体系的良好运行。最后,法治监督可以实现党的监督体系与国家监督体系的良好衔接。党和国家的监督体系建设都强调法治的重要性。国家法律法规与党内法规,都能为我国法治监督工作的开展提供制度依据。国家监察机关与党的纪检机关合署办公,国家监察机关的政治地位与法律地位在总体上具有一致性,^[38]这些都是依托法律的明确规定来具体实现的。

2. 让人民监督权力,以人民是否满意为标准

权力源于人民,亦应归于人民。人民是权力的享有者,权力的运行自然也应当受到人民的监督,权力的运行结果也应当以人民的满意程度为基本判断标准。党同人民群众之间具有最密切的联系,这种联系若因某些党员消极腐败、滥用权力而受到损害,不仅不利于党自身的建设,也会破坏党和国家的长治久安。要让人民群众满意,首先必须全力解决消极腐败等不当用权的问题。遏制并逐渐消除腐败等不当用权行为,既需要及时获得人民群众的反馈意见,积极接受群众评议与社会监督,又需要对群众的反馈意见作出及时回应,对群众不满意的地方及时整改,更需要对不当使用权力、侵害群众合法权益的情形予以预防和打击。

人民群众是权力制约与监督的主体。^[39]只有获得人民的支持与认同,法治监督体系才具有实施的动力。人民群众的满意程度有不同的评估标准,其中,最基本的标准就是人民群众客观的监督需求是否得到满足。法治监督体系能否满足人民群众的基本需求,主要是指其能否对人民群众最痛恨的各种消极腐败现象和特权现象起到遏制作用。人民群众满意与否,还涉及第二个层面的问题,即法治监督是否真正促进了社会公平,是否实现了实质正义。只有真正实现公平正义,才能得到人民内心的认同。人心向背直接决定了党的生死存亡。就这一点,习近平向各级党员领导干部提出了警示:“我们党的执政基础很牢固,但如果作风问题解决不好,也有可能出现‘霸王别姬’这样的时刻。我们一定要有危机意识。”^[40]腐败现象、特权现象如果不能得到遏制,会对党和人民群众的血肉联系产生杀伤性的破坏。只有真正为人民群众谋福利,保障人民群众的合法权益免遭肆意侵害,才能得到人民群众内心深处的认同。此外,还要拓宽人民监督权力的渠道,让人民群众可以通过申诉、控告或检举的方式,对所有国家公权力机关的权力行使进行外部监督。

3. 所有公权力的行使都应受到制约和监督

对权力进行全面制约和监督,是全面从严治党的应有之义。在监督对象上,习近平在中共十九大与第十九届中央纪律检查委员会第二次全体会议上,均提出过要实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。行使公权力的公职人员并不限于党员群体,还包括那些行使公权力的非党员群体。只要相关主体负有行使公权力的职责,其行为就应当受到制约和监督。在以往的经验中,权力制约和监督的对象主要集中在党政机关中具有领导地位的那部分群体,而对那些实质负有管理职责的非党员工作人员、国有企业管理人员、事业单位管理人员的制约和监督则

[38] 参见秦前红主编:《监察法学教程》,法律出版社2019年版,第6页以下。

[39] 参见刘先江:《习近平权力制约监督思想的核心要义探析》,《科学社会主义》2018年第6期,第97页以下。

[40] 《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2015年版,第7页。

比较薄弱。但是，后一群体在实践中也可能成为贪污腐败的主体。如果不能加强对该部分人群的监督，就会对整个反腐工作产生消极影响。

在监督内容上，公权力的所有行使情形都应当纳入法治监督的范畴。在现实中，公权力的行使者不仅存在乱用滥用权力的渎职行为，还存在不用弃用权力的失职行为。这些都是对权力的不当使用，都应当受到法律的规制。此外，公权力的不当行使，还包括民生领域的“微腐败”、放纵包庇黑恶势力、妨碍惠民政策落实等行为。这些权力行使的违法性，通常具有隐蔽性。有些公权力行使者在形式上满足了履责的要件，但在实质上存在履责不到位、履责结果不能令人民群众满意等情形。如果不对以上行为进行仔细甄别和监督，就会导致出现更多的庸政懒政怠政。因而，只有将公权力的所有行使情形都纳入法治监督的范畴，才能最大程度地发挥制度的执行效力。

在监督范围上，党内监督要做到不漏人、不缺项、不掉链。党委监督应当是全方位的监督，包括对党员的批评教育、组织处理、纪律处分等工作。党委要任命干部，更要监督干部。纪委监督重点是履行监督执纪问责的职责。^[41] 尽管所有公权力的行使都要受到制约和监督，但仍然需要坚持抓“关键少数”和“绝大多数”相统一。党员这一“绝大多数”群体需要遵守严于普通群众的纪律规范。领导干部这一“关键少数”群体，还需要达到更高更严的行为标准。这一观点体现了两点论与重点论的统一。抓住“绝大多数”是对监督对象的全面把握，抓住“关键少数”是对一把手监管难题的重点破解。

4. 以党内监督带动其他监督，形成监督合力

在党和国家的各项监督制度中，党内监督最为严格也最具主导性，但这并不意味着法治监督体系建设只重视党内监督，而不注重发挥其他监督形式的监督效能。党内监督和国家监察共同构成党和国家监督体系中最核心的组成部分。习近平提出：“要以党内监督为主导，推动人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调。”^[42] 这是要求在党内监督的主导之下，其他监督形式与之协同贯通，从而形成强劲的监督合力。在我国监察体制改革之前，纪律检查机关与国家监察机关存在部分职能重叠交叉的情况，既增加了反腐败的成本，还容易出现纪法脱节、衔接不畅、监督空白等问题。^[43] 深化我国监察体制改革，就是要将监督机制中原本存在重叠的监督职能进行整合，弥补监督机制中存在的监督空白与监督漏洞，将党的纪律检查机制与国家监察机制进行创新整合，从而实现监督资源的最佳配置，使监督治理达到最佳效果。

党内监督本质上是一种民主集中制的监督。^[44] 从监督层级来看，党内监督的结构形式主要体现为：自上而下的组织监督，如上级对下级的巡视巡察；同级监督，如同级人大、政府、监察机关、司法机关等国家机关及公职人员相互之间的监督；^[45] 自下而上的民主监督，其重点在于对一把手的监督，强调对关键少数的监督。从监督方式来看，巡视巡察是党内监督的重要方式。巡视巡察制度可以使党内监督效能延伸至各个基层党组织，形成上下联动的监督网

[41] 参见前引〔21〕，《习近平关于全面从严治党论述摘编》，第208页。

[42] 同前引〔29〕。

[43] 参见钱唐：《坚持纪在法前，实现纪法贯通》，《中国纪检监察》2018年第6期，第67页。

[44] 根据《中国共产党党内监督条例》（2016）第4条的规定，党内监督必须贯彻民主集中制，依规依纪进行，强化自上而下的组织监督，改进自下而上的民主监督，发挥同级相互监督作用。

[45] 参见《中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报》，2016年10月27日通过。

络。此种严密的监督网络建设,需要明确各个党内组织的各项监督职能,^[46]令各个监督职能部门各司其职,防止因职能混乱而出现监督不力。基于此,习近平对党内监督体系中各个组织的监督职能作了明确的界分,即“要建立健全党中央统一领导,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,党员民主监督的党内监督体系”。^[47]

党内监督与国家监察具有内在一致性。监察委员会是我国法定的监察机关,党的各级纪律检查委员会是党内监督的专责机关。两者都负有制约监督权力的职责,在监督任务与目的、监督对象、基本原则与精神等方面都具有 consistency。首先,在监督任务和目的上,党内监督最重要的一个任务,就是推进党风廉政建设和反腐败工作。反腐败恰恰也是国家监察机关的重要职责之一。与此同时,国家监察委员会和党的纪律检查委员会,都是在党的统一领导下的政治机关与监督机关,二者工作的开展都必须与中国特色社会主义法治体系建设相契合,不能违背党的基本路线方针政策,不能偏离党的基本路线。其次,党的纪律检查机关和国家监察机关在监督对象上也具有对应性。国家监察对象中的绝大部分也同时具有党员的身份,必须同时遵守党纪党规。国家监察委员会与党的纪律检查委员会,在履行监督职责方面也具有互补性。国家监察体系是在党对反腐败工作统一领导下建立的监督体系,它必须接受党的统一指挥。国家监察机关与党的纪检机关合署办公是一种全方位、立体化的监督模式,体现了依法治国与依规治党的有机统一,是对党和国家监督体系的创新。在监督依据方面,执纪和执法相互贯通,将所有的监督对象同时置于党的纪律和国家法律的尺度之下,以此实现了坚持纪法协同的监督效果。

5. 聚焦党风廉政建设和反腐败主业,强化监督执纪问责

党风廉政建设和反腐败是党内监督的主要内容。在党和国家监督体系建设过程中,反腐倡廉是一项系统工程,需要多种力量的共同努力和相互配合。

首先,要保证各级纪委监督权的相对独立性和权威性。监督权力能否不偏不倚地行使,监督机关能否履行监督职能,都与监督机关权力的独立与否密切相关。习近平强调要“增强权力制约和监督效果,保证各级纪委监督权的相对独立性和权威性”。^[48]根据中国共产党党章的有关规定,党的中央纪律检查委员会在党的中央委员会领导下开展工作,党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会,在同级党的委员会和上级纪律检查委员会双重领导下工作。这种双重领导体制导致在同级监督层面存在一些问题,如有的地方因地方保护主义思想而对违纪情况消极隐瞒。针对这类问题,习近平提出将双重领导体制制度化的策略,制度化后的双重领导体制更加强调用权的程序性与规范性,减少了主观用权的空间。上级纪委领导下级纪委,由上级纪委对下级纪委进行考察,降低了同级党委与纪委之间的权力寻租机率。与此同时,各级党委应当统一思想认识,认真落实反腐倡廉的机制执行,自觉接受纪委的监督,支持和保障纪委履行监督职责,而不应当对其监督职责的履行进行阻挠。当然,各级纪委仍然要坚持党委的统一领导,找准职责定位,在此基础上才能更好地发挥党内监督专门机关的作用。

其次,要落实党委的主体责任和纪委的监督责任。在党风廉政建设过程中,责任追究制度是制度实效性的重要保障。习近平强调:“党风廉政建设责任能不能担当起来,关键在主体责

[46] 同前引[45]。

[47] 同上。

[48] 习近平:《深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》,载《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第395页。

任这个‘牛鼻子’抓没抓住。”〔49〕对失职违法者和腐败者进行强有力地惩治，是治理腐败的重要手段。“两个责任”不仅从内部自律的角度规制党组织及其成员的行为，还起到了党内预防与党内惩罚并重的作用。正如习近平所强调的：“要以有效问责强化制度执行，既追究乱用滥用权力的渎职行为也追究不用弃用权力的失职行为，既追究直接责任也追究相关领导责任。”〔50〕根据党内法规的有关规定，落实“两个责任”不力，领导班子集体和个人都应被追责。针对领导班子集体的责任追究方式包括书面检查、通报批评以及调整处理；针对个人的责任追究方式可以是调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等组织处理方式。若符合党内纪律处分的情形，可以给予警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍的纪律处分。若违纪行为严重到触犯国家法律的程度，还应当追究法律责任。〔51〕

6. 解决“灯下黑”的问题，对监督者更要从严监督

纪检监察机关作为监督机关不仅不能享受监督豁免，还应当接受最严格的约束和监督。〔52〕纪检监察机关不仅应当强化自我监督与自我约束，还应当约束亲属家人的行为，为全党全社会树立起严格自律的标杆。在推进全面从严治党进程中，纪检监察机关合署办公，其监督范围更大，监督对象更广，伴随而来的是更大的“被腐蚀”和“被围猎”的风险。〔53〕针对这种风险，纪检监察机关应当“从严从实加强自我监督约束，建设政治素质高、忠诚干净担当、专业化能力强、敢于善于斗争的纪检监察铁军”。〔54〕加强对纪检监察机关的约束和监督，需要从人员选拔上确保纪检监察干部队伍的纯洁性。这就需要各级党委加强对纪检监察工作的指导，担负起统筹纪检监察干部培养、选拔、任用的责任，选优培强纪检监察干部队伍。加强对纪检监察机关的约束和监督，还需要从制度完善方面不断扎紧织密制度笼子，防止某些人利用权力运行机制和监督体系管理的薄弱环节来实施“灯下黑”的行为。建立严密的法治监督体系，可以有效防止权力被滥用，但制度建立之后还应不断根据发展需求对制度进行完善。制度约束是有效防止纪检监察机关“灯下黑”的最佳手段。此外，还需要从纪检监察机关内部的自我监督入手，不断强化纪检监察机关工作人员的自律意识、自觉带头遵守党纪党规意识。

三、习近平法治监督理论的主要特征与时代价值

建立严密的法治监督体系，不仅是全面从严治党、党风廉政建设和反腐败工作的基本要求，也是国家治理现代化过程中不可或缺的重要方面。习近平法治监督理论不仅为法治监督体系的建构提供了完整的理论支撑，还为法治监督体系的制度建设提供了方向指引。运用法治来全方位、立体化地制约和监督权力，是习近平法治监督理论的主要内容。在继承了马克思列宁

〔49〕 前引〔21〕，《习近平关于全面从严治党论述摘编》，第228页。

〔50〕 同前引〔29〕。

〔51〕 参见张雨：《法治视野下“两个责任”预防腐败路径探析》，《中南大学学报（社会科学版）》2016年第4期，第54页以下。

〔52〕 习近平2021年1月22日在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议上强调，纪检监察机关要接受最严格的约束和监督，加大严管严治、自我净化力度，针对自身权力运行机制和管理监督体系的薄弱环节，扎紧织密制度笼子，坚决防止“灯下黑”。参见《充分发挥全面从严治党引领保障作用，确保“十四五”时期目标任务落到实处》，《人民日报》2021年1月23日第1版。

〔53〕 参见白广磊：《接受最严格的约束和监督》，《中国纪检监察》2021年第3期，第64页。

〔54〕 《中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议公报》，2021年1月24日通过。

主义经典权力监督理论的基础上,习近平法治监督理论结合了中国特定的政治生态环境,为权力制约和监督提供了新的样本与模式,丰富了公权力监督理论尤其是执政党内部监督理论,有力推动了党风廉政建设和反腐败斗争。

(一) 习近平法治监督理论的主要特征

习近平法治监督理论详细论述了法治监督体系的基本内容,也阐述了法治监督体系建设的基本要求,不仅在视角定位上具有全局性与前瞻性,还在监督范围上实现了对公权力行使的全面覆盖,在监督模式上极具创新性。

1. 视角定位的全局性与前瞻性

习近平法治监督理论以保障人民利益为根本目的和出发点,重视人民的监督主体地位,在视角定位上具有全局性与前瞻性。

其一,习近平法治监督理论高屋建瓴,从党的建设和国家治理的角度对权力的制约和监督进行了系统论述。在习近平法治监督理论中,法治是党领导人民制约和监督权力的基本方式。首先,党和国家领导机关及其工作人员必须按照法定权限和程序行使权力。党的政策方针法治化是保障党自身也在宪法与法律范围内活动的有效路径。党和国家机关的行为被限定在法治的框架之内,权力运行也会更为顺畅,从而形成良好的政治生态循环体系,保证政治秩序的长期稳定。其次,权力的正常运行需要受到法律规制。腐败和特权对党和国家长治久安的危害性极大,如果不能通过法治及时遏制,将使党和国家在人民心中的公信力下降。习近平强调:“一个政党,一个政权,其前途命运取决于人心向背。”^[55]民心是党和国家长治久安的根本保证。再次,将权力关进法治的笼子,根本目的在于督促权力行使者适度用权。这不仅仅是对权力行使者用权行为的约束,同时也是对权力运行的激励促进。完全不受制约的权力,最终会因为过度的自由而成为难以运转的权力。相反,受到制约的权力因有规可依、有序可循,能够运行得更为顺畅,形成良好的权力运行环境。总之,习近平法治监督理论指导下的法治监督体系建设,始终坚持维护党和国家的长治久安,始终将人民的利益放在首位,始终重视人民是权力监督的主体,时刻注意保持党与人民群众之间的血肉联系。运用法治手段将权力置于制度的框架之内,能够有力保证政通令行、权力运行顺畅、国家和社会秩序长期稳定、人民安居乐业。

其二,将法治监督作为法治体系的重要组成部分。权力制约和监督是党和国家民主政治建设过程中不可忽视的重要问题。其中,对权力行使者自身的监督被视作世界性难题,是国家治理领域的哥德巴赫猜想。^[56]法治监督体系是中国特色社会主义法治体系的有机组成部分。中共十九大提出建构集中统一、权威高效的国家监察体系,把组建国家监察委员会列为深化党中央机构改革的头项任务,形成了以党内监督为主、其他监督相贯通的监察合力。我国高度重视党的政治建设和党内监督,建构了一套体系完整的党内权力监督机制、党内问责机制以及纪律处分机制。党的纪律检查机关与国家监察机关合署办公,为更加严密地监督党和国家权力的运行减少了监督资源的浪费和制度上的阻碍。因而,习近平法治监督理论不仅为法治监督体系建设解决了理论支撑的问题,还回答了如何进行制度建设的问题,在视角定位上具有前瞻性。

2. 监督模式具有创新性

其一,将国家监察体系与党内监督体系融为一体,并将党内监督置于首要地位。国家监察

[55] 同前引〔19〕。

[56] 参见钱唐:《如何理解纪委与监委职责的对应性》,《中国纪检监察》2018年第6期,第66页。

和党内监督，在监督属性与监督职责上具有高度的对应性。国家监察机关的主要职责在于监督国家公权力机关及其工作人员的权力行使，保证公权力的运行通畅，防止权力被不正当行使和预防腐败，是一种国家公权力的自我监督。党内监督的任务在于确保党组和党员遵守党章党规党纪，解决党的建设过程中出现的各种问题，保证党组织充分履职、发挥核心作用，防止权力被不正当行使和预防腐败，属于一种党内自我监督。两者不仅在属性与职责上具有高度的一致性，在监督对象上也高度重合。我国国家公权力机关工作人员普遍具有公务员和党员两重身份，他们既要带头遵守国家法律法规，更要以身作则遵守党章党规党纪。党章党规党纪对党员的行为要求通常会更加严格，但对那些不具有党员身份而实际享有管理职权的人员，监督可能有所不及。深化国家监察体制改革，就是要将所有用权者纳入统一的监督框架内，解决以往国家监察与党内监督衔接不到位、某些用权者因监督范围不周延而处于监督范围之外的问题，最终实现“对公权力监督和反腐败的全覆盖、无死角”。^[57]在党和国家各项监督制度中，党内监督占主导地位。深化国家监察体制改革，目的也是要加强党对反腐败工作的统一领导，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。国家监察委员会是中国特色的国家反腐败机构。坚持党内监督为主导，党内监督与其他监督方式相贯通，既实现了党对反腐败工作的统一领导，又集合了其他监督形式的监督优势，增强了监督治理效能。

其二，采用专职且党政合署办公的模式实现监督全覆盖。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。^[58]既然党的领导是中国特色社会主义最大的政治优势，那么党的领导就必须体现和落实到党和国家事业的各个领域、各个方面。^[59]习近平法治监督理论充分认识到了这一点，创造性地将党政合署办公模式运用到法治监督体系建设之中。任何国家的权力制约监督体系建设，都离不开其所处的政治环境。西方分权制衡模式与多个政党轮流执政的政治环境密切相关，政党之间的竞争与合作通过分权制衡的政治体制得以实现。西方的分权制衡实质上是一种建立在资产阶级利益最大化基础上的阶级分权，并不能代表人民的根本利益。与之不同的是，中国共产党自诞生以来就深深植根于人民之中，始终坚持以人民为中心的政治立场，代表最广大人民的根本利益。中国共产党具有最广泛的群众基础，且始终重视维护党与人民群众的血肉联系。与此同时，中国共产党具有坚定的政治信仰，能够不断实现自我完善，自觉抵制腐败与特权现象，净化政治生态。因而，在建设法治监督体系的过程中，也始终强调人民的监督主体地位，强调监督的根本目标就是要令人民满意。这些都表明，我国采用专职且党政合署办公的方式来实现监督全覆盖，相比于西方分权制衡的模式具有显著的制度优势。

其三，高度重视制度对权力监督的作用。习近平法治监督理论强调将理论运用到制度建设之中，使理论落脚于制度并服务于实践。其一方面要求运用法治手段来制约和监督权力的运行，另一方面强调要让权力的运行更加规范化、制度化，从而使权力的运行过程更为顺畅，形成良性循环的政治生态系统。西方的权力制约监督理论通常只强调权力控制，而忽略了限权对权力运行的积极作用。与之相较，在宏观层面上，习近平法治监督理论既强调发挥法治对权力的限制与约束作用，又重视法治将权力制度化、规范化后对权力运行的积极促进作用。在微观

[57] 前引〔33〕，习近平文，第239页。

[58] 参见习近平：《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》，2016年7月1日。

[59] 参见闻言：《党的领导是中国特色社会主义最本质的特征——纪念中国共产党成立95周年》，《人民日报》2016年6月23日第7版。

层面上,习近平法治监督理论既强调对乱用权力、滥用权力以及怠用权力等权力不良使用行为进行规制,又强调对那些合法积极使用权力的良好行为进行保护与激励。

3. 监督范围具有全面性

习近平法治监督理论在监督范围上具有全面性。在立体化的监督体系框架内,法治监督的对象和内容十分广泛与全面。所有实施公权力的公职人员都应被纳入法治监督体系,其中的监督者自身应当受到最严格的制约和监督。法治监督的内容不仅包括滥用权力、权力寻租等不当使用权力的行为,还应包括不作为、慢作为和渎职怠政等消极行使权力的行为。

其一,法治监督既针对滥用权力和权力寻租,也针对不作为、慢作为以及渎职怠政。习近平在谈到法治监督的范围时强调:“一方面要管住乱用滥用权力的渎职行为,另一方面要管住不用弃用权力的失职行为,整治不担当、不作为、慢作为、假作为,注意保护那些敢于负责、敢于担当作为的干部,对那些受到诬告陷害的干部要及时予以澄清,形成激浊扬清、干事创业的良好政治生态。”〔60〕滥用权力和权力寻租是不正当使用权力的两种形式。滥用权力可能是由于权力行使者对权力的界限认识不清,而权力寻租则是熟知权力使用的界限乃至权力运行过程中的监督薄弱环节,故意利用此种熟知为自己或他人牟利。滥用权力和权力寻租都具有违法违规性,且在本质上违背了权力运行的根本目的,是法治监督的重点范围。然而,现实中还存在一些消极使用权力的情形,即庸政懒政怠政。权力行使者在形式上满足了权力行使的要求,但在实质上并没有达到权力行使的基本目标,甚至造成了侵害人民群众合法权益的后果。这种消极的权力行使同样具有极大的危害性。如果不能对其加强监督,消极行使权力也会转化成为损害人民群众利益的腐败行为。由于消极行使权力比不正当行使权力更具隐蔽性,在权力监督过程中,监督者不仅应当重视对权力行使的形式合法性进行监督,更应关注权力的行使是否具备实质正当性。

其二,强调对监督者自身的监督。党内监督和国家监察在本质上都属于自我监督,是对监督者的监督。孔子曰:“其身正,不令而行;其身不正,虽令不从。”党的纪检监察机关和国家监察机关作为我国的监督机关更应当“正其身”。监督者要发挥其监督效能,首先就是要端正自身,为他人作表率。习近平提出:“纪检监察机关要马克思主义手电筒既照别人更照自己,不能只照他人、不照自己。”〔61〕如果监督者自身都不能遵守法律法规党纪党规,纵然三令五申也难以令他人信服。监察权也属于国家权力,也需要被关进制度和法治的笼子里。监督者必须时刻带头强化自我监督,自觉接受党内监督和社会监督。“要求其他国家机关和公职人员做到的,纪检监察机关和纪检监察干部必须首先做到,坚决不能滥用职权、以权谋私,特别是不能搞选择性监督、随意执纪调查、任性问责处置。”〔62〕习近平法治监督理论不仅从党的建设高度论述了对监督者进行监督的重要性,还系统阐述了如何实现对监督者进行监督的问题。“党委监督是全方位的监督,包括对党员的批评教育、组织处理、纪律处分等工作,党委要任命干部,更要监督干部。纪委监督重点是履行监督执纪问责的职责,不能一谈到监督就只想到纪委或推给纪委。”〔63〕在明确了党委与纪委的责任后,习近平还强调,党委的主体责任和纪委的监督责任应当落实到具体责任追究,让党组及其党员领导干部真正地为其权力行使行为承

〔60〕前引〔33〕,习近平文,第239页。

〔61〕同上。

〔62〕同上。

〔63〕习近平:《在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》,2016年1月12日。

担责任。

（二）习近平法治监督理论的时代价值

习近平法治监督理论是中国特色社会主义法治理论的重要组成部分，是在继承马克思列宁主义经典权力监督理论、紧密结合中国特色社会主义权力制约监督实践的基础上逐步形成的。它不仅具有重大的实践意义，还具有鲜明的时代价值。

1. 发展了马克思列宁主义的权力监督理论

习近平法治监督理论是马克思列宁主义权力监督理论的中国式发展。在继承马克思列宁主义经典权力监督理论的基础之上，习近平始终坚持“人民才是权力监督的主体”，强调权力监督应以法治作为主要手段。在以党内监督为主导的前提之下，将党的纪律检查机关与国家监察机关合署办公，充分发挥其他监督形式的监督优势，形成强劲的监督合力；运用法治思维和法治手段巩固执政地位、改善执政方式、提高执政能力，强化自我监督与自我净化的能力，从而保证党和国家长治久安。这些观点的提出，均是对传统权力监督理论的中国式发展，不仅以马克思主义国家学说、无产阶级专政学说以及人民民主专政等经典理论为依据，还充分结合了中国实际国情，对经典理论中的权力监督思想进行了创造性发展。

2. 丰富了公权力监督理论，尤其是执政党内部监督理论

公权力监督理论中，最难解决的问题就是自我监督的问题。习近平强调，党内监督在党和国家各种监督形式中是最根本的、第一位的。^[64]在体制机制方面，在习近平法治监督理论的指导下，国家监察机关与党的纪律检查机关的相关职责实现了整合，纪检监察机构合署办公，不仅减少了权力监督过程中的资源浪费，也更好地推动了党内监督同国家机关监督、民主监督等其他监督方式的有效贯通，形成了严密的权力监督网络。在监督范围与对象方面，以党内监督为主导，使党内监督与其他监督形成监督合力，可以最大范围地覆盖公权力的行使主体与公权力的运行过程。监察法的出台将党中央关于对公权力监督全覆盖的要求具体化，明确将六类行使公权力履行公职的人员作为监督对象。^[65]在监督效能方面，以党内监督为主导的国家监督体系，能够充分发挥各种监督形式的监督优势，使各种监督形式相互贯通并形成监督合力。在监督手段方面，充分运用法治手段来监督公权力，能够有力消除权力监督的真空地带，压缩权力行使的任性空间。

3. 极大地推动了党风廉政建设和反腐败斗争

预防和抵制腐败是党内监督和国家监察的基本目的。习近平法治监督理论不仅强调制度和法治在反腐败过程中的重要作用，还系统地解答了如何构建科学的权力监督制度的问题。首先，要治理腐败，就必须堵住制度漏洞，建立有效的权力约束机制，并保证权力约束机制能够切实得到实施，让官员无法腐败、不能腐败。若有完善的制度作保障，纵使腐败分子有贪腐之心，也难以将其转化为贪腐的行动。其次，习近平深刻地揭示了构建权力入笼制度的相关要求。依靠制度有效防治腐败，必须有完善的制度结构，即要形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制，必须完善权力配置、权力运行、权力监督和责任追究四方面的制度。权力过大或过于集中是导致腐败的重要原因，科学合理地配置权力，是防范腐败问题的重要前提。此外，权力运行涉及面广泛，需要健全和完善一些重点制度，以便对权力的行使过

[64] 参见前引〔21〕，《习近平关于全面从严治党论述摘编》，第217页。

[65] 参见钱唐：《如何正确理解监察机关的监督职责》，《中国纪检监察》2018年第6期，第68页以下。

程加以监督,例如,要强化重要事项集体议事决策制度,要健全施政行为公开制度和政务公开制度等。

4. 为权力制约监督提供了新的模式与样本

习近平法治监督理论,根据中国的实际国情,在权力制约监督理论和制度建设方面实现了多项创新。首先,强调党内监督在党和国家权力监督机制中的主导作用。党内监督较之其他监督形式,监督标准更为严格,监督对象更为集中,监督效能更高。以党内监督为主导,可以有效带动其他监督形式发挥最大的监督作用。其次,强调人民是权力监督的主体,以人民满意与否作为权力监督是否达标的判断标准。与西方的权力监督方式相比,以人民作为权力监督主体的监督方式,更能体现民主性也更加具有全面性。人民是权力的赋予者,其必然有权监督权力。将能否达到令人民满意的程度作为权力监督是否达标的判断标准,与“权力源于人民,理应回归人民”的思想一脉相承。再次,通过体制和机制创新整合相关机构的监督职责,强化了监督治理效能。我国监察法将纪检监察机构合署办公法定化,在减少权力监督资源浪费的基础上,充分发挥了合署办公的政治优势。由此,习近平法治监督理论实现了依规治党和依法治国的有机统一,在法治的基础上构建起了一个由党统一领导、监督对象全面覆盖、监督效力权威高效的监督体系。

Abstract: Xi Jinping's Theory of Law-based Power Supervision is an important part of Xi Jinping's Thought on the Rule of Law, and its core is to restrict and supervise power by law-based means. This theory not only thoroughly explains the internal mechanism for power restriction and supervision, but also discusses in a deep-going way the organization and implementation of the law-based supervision system. Taking the protection of people's interests as its basic purpose and starting point, it attaches great importance to the people's status as the main body of supervision. Global and forward-looking in perspective, comprehensive in the scope of supervision, and innovative in supervision mode, it has not only inherited and developed the Marxist and Leninist classic theory of power supervision, but also provides a new sample and model for law-based power restriction and supervision and therefore is of great practical significance and distinct epochal values.

Key Words: power supervision, power restriction, Xi Jinping's Thought on the Rule of Law, law-based supervision
