

## 结构与功能：权力监督的生态分析\*

吴永生\*\*

**摘要：**国家、社会在功能与结构上的先后分化，最终唤醒了民众的主体意识和公共精神，也开启了权力运行的生态化进程。沟通国家与社会的一体两面性使得权力主体在承受体制内外监督压力的同时，也拥有两者的丰富资源，进而使得权力监督在形成立体化生态结构的同时，也发挥着综合性的生态功能。在生态结构层面，监督主客体逐渐由形式化并存走向个性化共生，进而实现了权力监督的常态化和初步生态化。在生态功能维度，监督主客体则由功利性监督逐渐走向道义性监督，进而推动差异中的互抑走向和谐中的共赢。随着监督生态的结构完善和功能优化，具有不同诉求的监督主体不仅能够形成更大、更持续的监督合力，而且将与监督客体在更多共识和合作中规范权力运行，加快权力文明进程。

**关键词：**权力监督；监督生态；生态结构；生态功能

---

\* 基金项目：本文为国家社会科学基金后期资助项目“权力视阈中马克思的政治理论与实践”（17FKS008）和山东省社科规划项目“大数据时代的社会监督模式研究”（18CZZJ04）的阶段性成果。

\*\* 作者简介：吴永生，临沂大学马克思主义学院教授，研究方向为权力哲学与权力监督。

鉴于其广泛、深远的影响，权力运行日益承受着国家与社会的双重监督，权力监督也因此成为理论和实践的重要议题。为此，该领域在主观努力和客观积累的同时，也应及时借鉴其他学科的方法和观点，实现更加规范和持续的发展。权力监督作为民主法治的主要方式和现实路径，渐具明确的制度依据、广泛的社会基础和广阔的发展空间，其主体和其他生命一样，既有从外部获取生存资源、自保求生等共性需求，又有个体的自主性和动态性、监督诉求的多样性以及由此形成的结构与功能方面的特点，因而可以借鉴生态学的思维，遵循差异性、整体性和平衡性等基本规定开展研究（布克金，2012）。因此，以生态学的方法和观点考察权力监督的现实困境、应然追求和实现机制，贯通其生态学的研究路径，揭示其中的生态智慧，同时形成具有生态学特质的研究成果，不仅具有相应的理论基础与逻辑依据，而且也不失为一个有趣、有益的创新之举。

## 一 权力监督中的生态智慧：监督与生态学的共通

继国家与社会长期的功能分化，商品经济也显著加快了两者的结构分化，并逐渐将这一分化普及为全球化趋势。在此背景下，觉醒的社会逐渐拥有监督权力的依据和资源，并要求国家通过持续的制度创新保障这一权利（刘京希，2012），以至于能否以及在何种程度上提供这一保障，已成为衡量制度科学性和先进性的重要尺度，那些既能直接体现国家意志又能及时回应民意诉求的权力运行更是成为权力监督的重点对象，而逃避监督的权力即使易主后也无法改变其继续被监督的命运。权力监督不仅分别从国家与社会的层面对权力运行做出了规定，而且要求它们在兼顾彼此中产生更大影响和更佳效果，也就是说，国家与社会对权力运行的各自期待只有兼顾对方的基本诉求，才能与对方形成监督合力，因为缺乏社会的认同和配合，体制内监督会因单向性导致的缓冲空间和回旋余地而难以有效落实国家意志；而缺乏科学的制度保障，体制

外监督也无法实现监督诉求，甚至会因诉求多样化而胎死腹中（吴永生，2012）。这样，国家与社会的共同在场和相互协同也就成为权力监督常态化和制度化的现实前提。一方面，在产生与负责、决定与执行的机制作用下，行政权、监察权和司法权都要接受立法权的监督，三权之间及其内部也分别存在相互制约和相互监督的关系，进而形成了体制内监督的制度架构，并为体制外监督提供了制度保障。另一方面，作为一种体制外因素和终极性力量，社会日益以个体或组织的形式发挥作用，既能够直接臧否权力得失，又可以通过体制内监督优化权力运行，并对其保持常态的社会压力。这样，权力监督中不仅存在国家-社会框架下的宏观结构，而且在国家与社会的各自领域内形成相对微观的主体构成，进而以体制内和体制外的不同构成与机制，在相互促进中共同规范权力运行。

然而，在日益常态化和制度化的权力监督中，其主客体并不是消极乃至被动的客观存在，主客体的自主性和能动性作为自变量，与其他因素相结合，使得权力监督充满了变数。而这些因素在呈现个体性、差异性和失衡性的同时，也具有渐趋整体性、统一性和平衡性的内在机制，因为权力监督的主客体既有作为个体存在的个性诉求，又因其社会性而具有相应的共性需求，即使个体间存在相异相克的矛盾，也无法否定各方的共同诉求与权力监督作为公共领域的属性和功能。这就意味着，监督主客体可能会在宏观和微观层面产生暂时或局部的失衡，但最终仍能够在相互博弈和各自调适中实现各方力量的动态平衡，并表现出生态学的机制、特征与生态化的趋势，进而意味着生态学能够为权力监督提供学科借鉴和理论基础。一方面，与一般意义上的生态一样，监督主客体也是多样性的自然存在。在监督实践中，作为监督客体的权力主体也并非一个整体性存在，监督客体的集体身份和制度角色也不代表其都会始终表现为同一种面相，甚至会罔顾日益明确的制度规定，展现其自然性的本色一面。由此推论，从个体到所在机关及其上下级机关，再到其他国家机关，体制内监督主体之间的差异性会随着监督因子的丰富和壮

大，在主体构成上表现出动机、能力、方法和手段等方面的差异性。相比之下，制度意识明显匮乏的体制外监督主体在动机上更加多元，其表现也更具不确定性。另一方面，与一般意义上的生态一样，监督主客体也会在利益博弈和社会化机制中形成整体诉求。在监督实践中，分歧、矛盾乃至冲突当然主要发生在主客体之间，但又不局限于此。对于监督主体而言，体制内和体制外的关注自然存在明显差异，如宏观和微观、程序和实体等方面的矛盾。即使对体制内监督主体而言，不同国家机关的动机也不尽相同，监督活动既有多寡和宽严之分，又有主动和被动之别，更遑论体制外监督主体变动不居的差异性。对于监督客体而言，对职业角色和权力发展的不同认识也会导致其坦然面对抑或设法逃避监督，当然也不乏有人将监督压力视为自我提升的内在动力。但是，即使监督活动因监督主体的进退和多寡而不断变化，也因监督客体的动机和态度而产生时间、效果等方面的差异，其中诸多因素的不确定性仍不能扭转监督目的日益明确、监督力量日益壮大、监督行为日益规范的确定性趋势，也不能改变权力监督在积累和完善中规范权力运行的良好势头，因此在此宏观生态中逐渐形成规模不同、机制各异的微观生态，进而推动权力监督和权力运行的生态化。因此，权力监督的生态有必要且可以在结构与功能的视角下进行进一步的分析。

## 二 从并存到共生：权力监督生态的结构完善

立足形而上的视角，作为一种具有明确利益取向的社会关系，权力在不同时空中以其整合功能与协调功能的不同组合，形成了规模不一、类型各异的共同体，也以其与人类社会共始终的永恒性体现着自身价值（吴永生，2016）。虽然在起源之初，权力也曾长期保持社会性与公共性的完美统一，但阶级产生与政治出现还是严重侵蚀了权力属性，催生和固化了权力异化，而异化的权力又在人类的曲折发展中开启了辩证回归的进程，也必将随着国家的消亡，在更高形态上全面重现其社会性与

公共性。当然，权力辩证否定的发展也不是短期内即可实现的，仍需要人类社会的不懈努力，尤其是在反思和担当中与权力异化进行持续斗争，而不是坐享他人的奋斗成果，或自感进步缓慢而怀疑权力发展的确定性。在生态学的视角下，权力监督生态的形成和发展首先应当具有众多的生态因子，即不仅监督主客体数量众多、诉求与力量各异，而且还要有数量更多、动态进退的潜在力量以及其他监督资源。就此意义而言，尽管权力监督的生态化进程已有时日，也只有当下对其进行生态学分析才具有现实意义，因为在前资本主义的政治生活中，甚至在之后的相当长时间内，普通民众根本无法置喙权力运行，怯于审视和批判权力的现象普遍存在，偶尔的抗争也难以形成制度性的成果，国家也因缺乏足够的压力和动力而疏于对权力主体进行有效规制，更遑论常态化的实质性监督。在我国，权力监督在改革开放之前也多存在于体制内，来源于执政党的政治自觉，之后随着经济发展、社会进步以及公民意识的觉醒、公共精神的壮大，才逐渐成为政治参与的重要领域，并呈现出常态化趋势。时至今日，关注乃至投身监督的力量及其影响力持续上升，而且日益拥有科学的制度保障，因此社会成员和监督主体的重叠程度稳步提升，并在日益增多的领域和日益开放的环境中，以不同的数量或影响方式表达不尽相同的关切。这样，在日益活跃的监督实践中，监督主客体不仅在各自环境中形成机制不同、动机各异的微观生态，而且在多方博弈中融汇成更为宏观的监督生态，进而以各自诉求活跃于其中，并在生态机制作用下推动监督资源的吐故纳新与监督生态的持续发展。

然而，国家与社会的结构分化仍未使民众普遍摆脱传统束缚，其历史包袱依然沉重，以致体制内的制度供给与体制外的全民觉醒以及在此环境中的监督实践，也只是实现了权力监督的初步生态化，因为尽管有明确的制度保障，很多监督资源依然蛰伏，尤其是民众普遍满足于消极公民的状态，一些现实的监督力量也只在切身利益受损的情况下才勉强行动；而面对并不持续更不强大的体制外监督，体制内监督主体通常也只是重复日常事务，仍疏于在见微知著和未雨绸缪中持续加强制度创

新；同样，面对形式化存在的监督主体，监督客体并无明显压力，自然也难有主动进行自我提升的担当。换言之，这种初步生态化也只表现为监督主客体的结构化，仍有进一步完善的必要性与可能性，即权力监督的生态化不能仅表现为相应的制度安排和数量空前的监督因子，无论是个人利益的切实维护，还是社会利益的持续提升，都需要相关力量超越其形式化存在，成为真实发力的监督力量和名副其实的监督主体。由此可见，相对于监督主客体的形式化并存，其在国家 - 社会框架下的个性化共生更为重要，即主客体都应立足自身的社会性与自主性，以其积极行动响应权力监督的常态化与制度化趋势，同时合力营造开放性的监督环境，推动更多力量由形式化在场发展为实质性参与。在此过程中，居于主导地位的监督主体尤其不能无视相关的制度安排，也不能仅满足于其自在意识和自发行为，而应在制度保障下努力提升其自为意识和自觉行动，同时倒逼监督客体素质的持续提升，进而使其在权力文明形成和社会发展中共同发挥更大、更可持续的创造力。否则，监督主体不仅无法发挥其身为社会主体的地位和作用，而且会丧失其在监督活动中的主导功能，逆转权力监督初步生态化的良好势头，甚至陷入反生态的困境，更遑论更多力量投身监督的自愿性和积极性以及监督客体设法提升其职业素养的可能性。

令人欣慰的是，通过反复积累的经验教训，国家与社会已逐步认识到监督主客体从并存到共生的必要性与可能性，并在制度创新和生动实践中，推动更多无意识、无行动的潜在力量成长为现实的监督力量，同时重新定位各自的角色功能。在此背景下，权力主体已不再一味延续高高在上、我行我素的传统风格，能够逐渐以监督客体的身份关注和回应监督诉求；体制内监督主体也开始认识到自身在权力主体之外的制度角色，并与监督客体保持一定的角色距离，进而在相对主动依法监督的同时，注重发挥其联结监督客体和体制外监督主体的中介功能；体制外力量也不再满足于社会进步的既有成果及自身现有的社会地位，逐步认识到自身可以监督权力的权利，甚至将其上升到法定义务的高度，进而

在常态化的监督活动中推动权力的规范运行。这样，权力监督的生态结构也开始由曾经全部指向监督客体，逐步转向监督主客体的相互平衡与相对制约，进而由形式化并存逐步发展为个性化共生，也避免了监督因子的衰减和单一化以及监督生态的趋同、恶化乃至死寂的风险，并在持续完善中不断优化生态功能，规范权力运行。

### 三 从互抑到共赢：权力监督生态的功能优化

从国家出现及其与社会的功能分化，到两者的结构分化，国家对于社会的异己性不仅始终存在，而且渐成共识，因为“如果完全没有社会冲突，政治制度便没有必要存在”（亨廷顿，1988）。由于自治能力尚不敷用的社会仍离不开国家的管理，国家自然也无法即刻着手消除其对于社会的异己性，两者之间的矛盾仍将长期存在。这样，作为国家意志的代表，权力主体以外在于社会的方式处理社会矛盾、控制社会冲突；作为社会的现实必需，权力主体又不能机械执行国家意志，也要对民意做出适当的自主反应。因此，权力主体不可能因为前一种身份而罔顾民意，也不可能因为后一种定位而疏远国家，因而不可避免地承受国家与社会的双重压力以及体制内外的监督。权力运行由曾经的普遍随性到当下的广受监督，也意味着监督客体并非毫无抵触和逃避监督的冲动，至少会在一定程度上与监督主体形成情绪对立，以致监督实践中普遍存在监督和反监督的互抑状态。在体制内监督中，并非所有监督客体都能对监督诉求从善如流，监督主体也不总能认真对待和真诚回应体制外诉求；在体制外监督中，并非所有的监督活动都能基于同一动机或标准，即使监督主体之间也始终不乏互抑的企图。换言之，几乎所有力量都心存利益最大化的企图，甚至以零和博弈的方式应对权力监督：面对监督的监督客体或置若罔闻，或设法逃避，甚至以极端的方式煽动民意抵制监督；监督主体或毫无制度意识、底线思维，或事无巨细地穷追猛打，即使所费不貲也在所不惜。尤其在网络技术日益普及的当下，体

制外监督主体往往利用其虚拟身份，放下对权力的顾虑或怯意，无节制地表达虚拟空间中的任性，以致权力监督逐渐成为恣意暴戾乃至恶意中伤的大本营（杨嵘均，2011）。面对体制外监督的模糊目标和任性表现，体制内监督主体自然也疏于反思其监督不力的责任，更不会追问相关制度的缺陷，而是可能更多在舍卒保车中敷衍民意，在就事论事中平息事态，以致深层次问题依然故我，监督生态难以优化。这样，特定利益的最大化诉求也许能暂时遂愿，却极易因其盲目、无节制和片面而充斥不法的冲动（马克思、恩格斯，1995），并给其他利益诉求造成更多的不确定性，而由此引发的更多类似冲动则意味着监督生态恶化与社会利益受损在所难免。

互抑的监督生态不仅是理论演绎的结果，而且在监督实践中也不鲜见，即使官民关系由曾经的官强民弱趋势性地转向民强官弱，仍无法扭转其常态失衡的局面，以致体制外力量对权力监督的无意识或无理性、监督客体对权力监督的抵触或逃避，仍是监督实践中主要表现，也难以发挥权力监督的公共属性，更遑论锻炼和提升公民素质、规范权力运行的巨大潜能。作为对此趋势的纠偏，监督主客体自然应当在经验和教训中及时认识到权力监督和权力运行的公共属性，尊重并维护各方的正当诉求，同时摒弃自身利益最大化的企图，确保各方力量在监督实践中的正和博弈，以共赢局面推动社会利益的最大化。这样，坚持共赢理念既是遏制和扭转互抑冲动的现实需要，又能促进监督实践持续规范，确保权力始终运行于褒贬及时、宽严适度的监督生态中，因而理当成为优化监督生态的价值取向。在遏制和扭转互抑冲动的基础上，以共赢理念优化监督生态，必然意味着监督标准既不会偏袒主体或客体，也能避免朝令夕改，进而意味着监督活动只能依法实施。“法律是肯定的、明确的、普遍的规范，在这些规范中自由获得了一种与个人无关的、理论的、不取决于个别人的任性的存在。”（马克思、恩格斯，1995）这就意味着制定良好的法律在关闭任性之窗的同时，也必定开启自由之门。因此，共赢理念必然要求主客体双方心存敬畏，远离法律底线，并要求



双方以公共善的意志直接触及其内心世界，强化其内在的责任感和义务观念，进而从单纯纠偏和规范权力运行，逐步转向对人性的自我规范和自我提升，为监督生态和权力生态营造持续向好的社会氛围。显然，一旦监督主客体能够自觉成为“遵从拥有自身理性的光芒带来的智慧、发出没有外来强制的良心的呼声的善良的人”（阿伦特，2007），自然会依法维护自身的正当利益，又会尊重他人的合法利益，进而使得所有人在公民德行的彰显中更加坚定地优化监督生态，以持续提升其预期利益和公共利益。

令人欣慰的是，追求共赢的监督生态并不止于理论分析和主观愿望，已经在反思和纠偏中表现出良好的发展势头。尤其是经过监督生态一度恶化的教训之后，在摇摆中不断调适的监督客体也逐渐找准了自身的定位和职能，既在不断完善制度供给的同时依法行使权力，又逐渐习惯于常态化和制度化的权力监督，权力运行的动力和压力渐趋平衡，膨胀的个人欲望与失范的权力运行则面临着道德、行政乃至法律的现实压力。而同样置身其中的体制内监督主体能够更加主动地维护国家意志，客观对待权力运行和其他监督诉求，进而在发挥其中介功能的同时，尊重与维护国家与社会此消彼长的趋势。体制外监督主体也逐渐认识到功利性监督的局限性，转而在此基础上更多诉诸道义性监督，用其稳步提升的公民德行客观臧否权力运行，为权力的规范运行贡献其智慧。这样，随着各方动机和手段渐趋理性，体制内外交流、上下联动、多维开放、虚拟与现实互动的监督生态已渐成现实，监督主客体更是在德行自觉中不断提升其公民德行（史彤彪，2018），进而在监督生态和权力生态的相互促进中初现共赢的端倪，权力运行也因此呈现出逐步规范的趋势。

#### 四 共生共赢：权力监督生态结构与功能的互动

历时审视权力监督的生态变迁，相对于监督活动的长期蛰伏和权力

运行曾经的随性，权力监督的普遍化和多种力量并存的监督生态本身就意味着进步，敢于维护自身利益的进步性更是不遑多让，毕竟面对权力主体一贯的职务优势和制度资源，即使当下也并非所有人都能放下对权力的敬畏，甚至还怯于维护其正当利益，更遑论勇于批评乃至纠正失范的权力运行。否认这一进步是狭隘的，满足这一进步则是可笑的。从并存到共生的结构变迁只是人类自然性的真实流露，也只意味着监督力量日益壮大，监督活动日渐常态，但监督力量的不缺位并不意味着不越位，也不能有效防范人类能动性滋生的互抑冲动，更遑论所有力量都能理性反思其诉求和主张，实现各方利益的最大公约数。而各种监督力量基于本能的相互角力，尤其是主客体之间的相互颀颀，除了在以己度人中延续人性本恶、官民相异相克的传统认知，加剧各方无所不用其极的冲动外，并不能深化各方对其社会性的理解和对责任或义务的担当，减少其示强占优的冲动，监督因子减少、生态结构失衡和生态功能弱化自然在所难免，社会也极易沦为“一切人反对一切人的战场”和“私人利益跟特殊公共事务冲突的舞台”（黑格尔，1961）。相对于共生结构满足于人的自然性与自利性，在此基础上形成的共赢理念则更多在功能层面强调了人的社会性与互利性，扬弃了共生结构的局限性与互抑冲动，明确了监督生态的优化理念。因此，自古以来人类都对“自利”心存戒备（杨春学，1998），共和主义强调“个体对政治共同体繁荣的责任优先于个体性权利”（多布森，2007），也并非毫无现实性，自然可用于对监督各方的希冀，更应成为优化监督生态的道义基础与应然追求。这样，当所有意欲监督的力量都能在法律底线之上表达其关切和诉求，且能免于无妄之灾，也就意味着其在不同规模的监督生态中形成了相应的均势，任何一方也不能自以为是而排斥他人，其自身利益也会因广受尊重而更加可期，各方超越一己之私的共赢局面自然会水到渠成。更为重要的是，在共赢理念的引导下，任何一方既能自尊自爱，又能以同理心待人，进而能够根据其资源和能力，以各自方式畅通意见表达，完善制度供给，以在各要素的良性互动中形成充满活力的生态机制，监

督生态自然能够在新陈代谢中实现力量平衡和资源共享，并开启持续优化的坦途。

相对于共生的监督结构对监督功能和监督生态的推动，共赢的监督功能对监督结构和监督生态的引领也不遑多让。监督活动中的互抑动机意味着任何一方都会以自我为中心，偏执地占据道德高地，一味地贬斥异己的话语权，他人的正当权益、权力运行的公共属性和社会利益的可持续并不在其考虑范围，也必然意味着各方力量随时会遭遇被排斥的风险，监督力量的萎缩、监督因子的减少乃至监督生态的恶化和权力运行的失范也因此存在很大的发生概率。更为不堪的是，这种充满强制的排斥性机制还会因为权力监督的日常性和基础性而蔓延至其他政治活动中，进而恶化政治生态，在更大范围内催生冷漠或冲动的政治行为。“道德用于律己，胜过一切法律，用于律人，则形同私刑，后患无穷。”（吴永生，2016）相对于互抑动机恶化监督生态的后果，在监督活动中秉持共赢理念的任何一方都不会自视甚高，更不会我行我素或贬斥其他力量，也就意味着其不仅会依法维护自身正当权益，而且在以人度己方面也不落人后，不会因为一己之私而兴风作浪或推波助澜，因而能够在自我反思和自我约束中规范多样性的监督诉求，进而为优化监督生态奠定良好的社会基础。在此背景下，秉持共赢的权力监督既能有效消除监督主体的私利诱惑，又无须担心权力主体的强势与任性；坚持共赢的权力运行既能拥有相应的自由裁量空间，又不用担心外界的过度干预。这样，预期不足或过度的监督主体会逐渐找到监督标准与诉求依据而收敛其不当诉求，更因其正当权利无虞而包容与联合其他力量，能够客观对待权力运行；心存敬畏的权力主体必然因明确的制度保障而依法用权，无须因为外部压力而面临多种风险。这样，权力监督与权力运行都可以在共赢理念的引领下，相对独立又相互制约地开展，这规定着彼此不至于明显偏离制度轨道，以使所有力量都会得到尊重，所有诉求都有发声的机会，而不用担心因偶尔的不当言行即被剥夺话语权，沦为权力监督的局外人。在此背景下，弱小的力量也能获得承认和成长的机会，强大

的力量也不会受到优待，各种力量自然会在各自空间里成长壮大，生态结构也就具备了自我调节、自我修复的优化机制，生态的多样性、差异性、整体性和平衡性也因此具有可靠保障。而监督双方从互抑的低谷攀升到共赢的高地，既能防止被膨胀的私欲吞噬，避免在“以恶制恶”中恶化监督生态，又能在保障正当诉求的基础上，在共同止损的同时联手增益，在道德合作中从容地丰富和提高其公民德行，进而优化监督生态和权力生态。因此，作为合理性、普遍性与必然性的有机统一，共赢不应只是少数人的特殊禀赋与崇高境界，而应成为所有人的共同目的与行动指南。如此，显著优化的监督生态、日益规范的权力运行和稳步提升的权力文明自然指日可待。

## 参考文献

- 〔英〕安德鲁·多布森，2007，《传统公民权的“生态挑战”——从政治生态学看公民权理论》，郭晨星译，《文史哲》第1期。
- 〔美〕布克金，2012，《自由生态学：等级制的出现与消解》，郁庆治译，山东大学出版社。
- 〔美〕汉娜·阿伦特，2007，《马克思与西方政治思想传统》，孙传钊译，江苏人民出版社。
- 〔德〕黑格尔，1961，《法哲学原理》，范扬等译，商务印书馆。
- 刘京希，2012，《试论政治发展的生态化路径选择》，《文史哲》第2期。
- 马克思、恩格斯，1995，《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社。
- 〔美〕塞缪尔·亨廷顿，1988，《变革社会中的政治秩序》，李盛平译，生活·读书·新知三联书店。
- 史彤彪，2018，《公民德行与法治转型》，《华东政法大学学报》第3期。
- 吴永生，2012，《警务监督理论研究》，中国人民公安大学出版社。
- 吴永生，2016，《有罪推定：权力监督的理论基石》，《行政论坛》第5期。
- 杨春学，1998，《经济人与社会秩序分析》，上海三联书店、上海人民出版社。
- 杨嵘均，2011，《论虚拟公共领域对公民政治意识与政治心理的影响及其对政治生活的形塑》，《政治学研究》第4期。