

[DOI]10.19649/j.cnki.cn22-1009/d.2023.04.001

# 关于新时代党内巡视创新发展的 三重思考

于学强

(聊城大学 政治与公共管理学院, 山东 聊城 252059)

**[摘要]**加强党内巡视理论研究是党内巡视制度创新发展的前提。加强党内巡视理论研究,要正确认识党内监督与党外监督的关系,提升党内巡视理论研究水平。完善党内巡视制度是党内巡视创新发展的根本。完善党内巡视制度要实现中国古代与国外现代监督实践有效做法的创新性结合、减少存量和遏制增量的创新性结合,以及组织意图与群众意见的创新性结合,引导党内外监督力量嵌入巡视机构建构制度、巡视过程制度和巡视信息处理制度。强化党内巡视制度执行力是党内巡视创新发展的关键。强化党内巡视制度执行力,既要注重规避历史上重制度而轻执行的弊端,也要从系统论出发推进巡视巡察的对接与联动,更要从民主理念出发在现实工作中创新执行方式方法。

**[关键词]**新时代;党内巡视;制度创新

**[中图分类号]**D262.6 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-5478(2023)04-0001-11

新时代以来,党内巡视方面的创新是突破性的、多样化的:比如,建构起相对完善的党内巡视巡察体系,实现了巡视巡察的连接互动和全覆盖;在党内巡视制度化基础上推进党内法规建设,实现了党规国法的有效对接,一体推进党内监督与国家监察工作,形成党内监督与国家监督的网络化;在党内巡视的定位方面,突出政治巡视,纠正巡视工作中在思想或现实层面混淆政治巡视与业务巡视关系的现象,使党内巡视更加聚焦于“两个确立”和“两个维护”;在党内巡视巡察具体方法方面实现“三个不固定”“一次一授权”,常规巡视、机动巡视、延伸巡视、异地巡视等多样化交叉与结合,更加注重巡视工作的实践作用;等等。正是由于这些创新,党内巡视工作彰显治理效能。但是,发展地看,中国共产党“如何寻求一种恰当的政治动力机制以进行系统的反腐败制度建设”<sup>[1]</sup>,仍需“深入总结巡视理论、实践、制度创新成果,把握巡视监督规律,更好发挥巡视在全面从严治党中的战略作用”<sup>[2][107]</sup>。为此,以问题为切入点,本着理论、制度、实践系统推进的思路,从学理层面和应然视角探寻党内巡视创新发展的路径仍有现实意义。

**[收稿日期]**2022-11-30

**[基金项目]**国家社科规划项目“中国共产党党内监督制度体系及其运行研究”(21BDJ012);山东省社科规划重点项目“党内巡视百年历程、嬗变机理与基本经验”(21BDCJ01)。

**[作者简介]**于学强,法学博士,教授,山东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心党的建设与孔繁森精神研究基地研究员、首席专家,聊城大学政治与公共管理学院院长、政治学学科带头人,硕士生导师,山东高校反腐倡廉理论教育基地常务副主任、学科带头人,山东师范大学博士生合作导师。

## 一、加强党内巡视理论研究是党内巡视创新发展的前提

党内巡视是自上而下的党内监督的一项重要制度。加强党内巡视理论研究,首先要立足于正确认识党内监督与党外监督的关系,从世界政党比较视角明确中国共产党党内监督的治理优势,坚定理论自信和制度自信。在此基础上,将经典文本研究与实践需求研究结合起来,充分挖掘党内巡视的出场理论、功能作用与嬗变机理,以及实践诉求等相关理论课题,全面提升党内巡视理论的研究水平。

### (一)正确认识党内监督与党外监督的关系

党内监督是基于党组织刀刃向内的自我革命性质的监督,其监督客体是党员或党组织。“任何监督,都具有外在性或外来性”<sup>[3]315</sup>,党内监督是党组织内部不同个体之间或不同组织之间的相互监督,而党外监督则是外来力量对政党的监督,其监督主体可以是组织(主要是政党、政治社团、民间组织、新闻媒体等),也可以是民众个体。相对党内监督主体来自组织内部的情况而言,党外监督主体具有外向性和异质性,他们与党内监督客体之间“来自不同的系统,利害关系较少”<sup>[4]243</sup>。而“由行为主体以外的他体所实施的监督,监督者与被监督者不同体”<sup>[5]163</sup>往往更易形成监督的逻辑自洽。作为执政党,党外监督“指存在于党外的群众和群体对执政党的监督。在我国,主要是指民主党派、党外人士、人民团体和其他社会组织所进行的监督;广大人民群众和新闻媒介、社会舆论的监督”<sup>[6]472</sup>。在西方两党或多党制国家,党外监督主体主要是在野党,伴随近年西方社会撕裂,围绕选举进行的党际斗争或党际监督,往往以极端化的方式展开。

从理论原点看,西方政治社会权力架构的出发点主要是洛克与孟德斯鸠的分权学说,并由此形成立法、行政、司法不同系统分立制衡的制度。为了防止整个国家系统内出现问题,又强化了对国家的规约,“注意发挥社会力量对国家权力的监督,……这种来自国家政治权力机构外部的异体监督,构成西方国家监督体系的一个重要方面”<sup>[7]51</sup>。实际上,无论是西方社会建构的三权分立还是来自所谓社会力量的监督,都根本无以消弭基于资本形成并紧紧围绕资本的国家。西方分权是资本主义市场化的结果,既迎合了不同利益集团竞争之需,也迷惑了广大民众并造成民主假象。伴随西方政党政治的发展,国家撕裂现象转化为代表国家不同利益集团的政党极化,进而严重影响了政党政治运行品质。在中国,无论是民主党派对中国共产党的监督,还是人民群众对中国共产党的监督,都属于党外监督,因为监督者与被监督者的根本利益是一致的、统一的,完全不同于西方党际之间的相互攻讦,也不会出现西方政治社会中呈现的政党极化和社会撕裂情况。不仅如此,工人阶级政党的先进性、人民性决定了中国共产党更加注重自我革命,更加强调党内监督,由于党内监督的“监督主体与监督对象接近,有机会和条件更多地了解监督对象的活动,监督更具有直接性和针对性,有利于减少中间环节,提高监督工作的效率,降低监督成本”<sup>[5]</sup>,具有巨大的优势。

因此,如何认识党内监督与党外监督,既要立足于历史与现实,更要立足于国情与发展。基于东西方国体和政体构成不同、政治文化和政党组织不同,其关于党内监督与党外监督的关注度、认同度也不同。建构中国自主的知识体系,绝对不能唯西方认知是从,必须立足中国实际,使我国的哲学社会科学体现出中国特色、中国风格和中国气派,尤其要认识到中国共产党百年发展的主要经验和巨大优势,认识和把握好中国共产党能够跳出历史周期率的第二个答案——自我革命。实际上,可以开展广泛深入的党内监督,而且这种党内监督基于历史使命又与党外监督紧紧结合在一起,是超越西方所谓政党利益的,是你中有我、我中有你的,并且带有全民族的共同诉求。不仅如此,党的十八大以来,中国共产党创造性地发展了党内巡视制度,通过巡视监督将党内监督与党外监督结合起来。正如习近平总书记指出:“实践证明,巡视制度有效、管用,是党内监督和群众监督相结合的有效方式,破解了一党长期执政条件下党内监督的难题。”<sup>[8]39</sup>因此,只看到党内监督的同体性而不敢承认其异体性,或者只强调党内监督的异体性而忽视它的同体性,都是不正确的<sup>[9]243-244</sup>,更何况“同体监督具有监督信息相对

充分、监督力量稳定等有利条件”<sup>[10]</sup><sup>10-13</sup>。由此,在我国,党内监督是一种具有自身独特实践优势的监督样态,只不过在推进党内监督制度建设中,要创造性地通过制度设计,规制权力<sup>[11]</sup><sup>586</sup>。毫无疑问,党内外监督都是为了规制权力,如果权力在规制中发生逃逸,监督就不成功。加强组织体制外部控制是规制权力的一种选择路径,但最根本的还是通过组织内部制度设计,完善党内监督制度。

## (二)提升党内巡视理论的研究水平

党的十八大以来,党内巡视工作在实际中的创新探索非常丰富,实践工作走在理论研究前面成为巡视制度发展的最大特点。但是,“在党中央高举巡视利剑坚持不懈推进反腐败斗争纵深发展的历史背景下,巡视制度的理论研究显得日益匮乏,无法支撑巡视实践工作的开展”<sup>[12]</sup>。根据党内巡视制度建设实际,当下推进巡视理论研究必须在强化平台建设和加大项目资金常态化支持力度的前提下,针对党内巡视相关基础理论方面的研究短板与现实需要进一步做好深化研究,在学理层面为巡视实践提供全面诠释与系统阐释。

首先,加强经典作家监督思想研究。马克思恩格斯作为工人阶级政党理论的缔造者,虽然没有提出党内巡视理论,但其关于工人阶级政党应接受人民监督的相关思想却十分丰富。党内巡视作为党内自上而下的特殊的监督形态,应从马克思恩格斯等经典作家的监督思想中汲取养分。例如,列宁在如何贯彻落实马克思主义监督思想,以及结合实践创新监督方式的理论贡献十分巨大,尤其在党内监督、权力制约等方面有过精辟论述。关于经典作家的监督思想,仍然有较大的挖掘空间。2018年习近平总书记在纪念马克思诞辰200周年大会上就提出“学习马克思,就要学习和实践马克思主义关于马克思主义政党建设的思想”<sup>[18]</sup><sup>234</sup>,马克思主义政党建设思想自然也涵盖党内监督思想。但是,目前在党内监督方面的实践探索比较多,溯源性思想挖掘还略显不足,有学者论及经典作家监督思想与中国共产党巡视理论的源流关系,提出经典作家的监督思想是中国共产党巡视制度的理论基石<sup>[13]</sup>,但经典作家们如何定位监督主体,自上而下监督思想内容有哪些、有什么特点、对当下有何启示等相关理论问题仍缺乏深入分析和系统解读。

其次,加强党内巡视出场理论研究。中国共产党作为工人阶级政党,其自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的特质必然要求加强党内监督,其严格的组织体系和组织力又必然要求其强化自上而下的组织监督。党内巡视作为自上而下的组织监督方式和内容,是工人阶级政党理论发展的应然要求。在工人阶级政党政治建设实践中,基于自上而下的组织监督提升了党的建设水平,同时面临一些时代考验。党的十八大以来相关研究开始聚集,但就研究视域而言还是比较集中于历史研究,目前研究的着眼点较多地倾向于民主革命时期巡视的出场缘由,有学者曾从理论溯源、共产国际影响、中共革命实践、中国传统文化论及党内早期巡视的起点。<sup>[14]</sup>但在新时代中国共产党加强自身建设为什么要重新确立和不断推进巡视工作,新时代党内巡视的出场理论与既往年代有什么不同、如何阐释这一作法的时代合法性等,也需要从理论方面予以澄清。

再次,加强党内巡视基本理论研究。党的十八大以来,针对党内巡视基本理论研究薄弱的现实,学者们开始致力于补足理论短板,强化党内巡视基本理论研究。2021年,中国社会科学院成立了中国共产党巡视理论研究中心,开始系统研究巡视理论。根据党内巡视工作实践,从解决问题出发将问题作为研究巡视的逻辑起点,将发现和解决问题作为理论研究的根本指向,在解决具体问题过程中总结经验教训、发现和运用巡视规律,进而构建巡视理论体系。按照党的理论创新经验和规律,做好党的巡视实践总结和提升工作,坚持理论与实践相结合,不断深化巡视规律性认识,善于同各级巡视机构和人员合作,在总结好经验的同时着力构建完整的巡视理论体系,对巡视的理论基础、性质、主体、对象、界限、目标任务、制度建设、效能评估、巡视机构职能定位等进行深入研究,围绕巡视重大理论和实践问题,运用多学科视角开展研究,形成高质量研究成果,为党中央决策服务。<sup>[15]</sup>同时,针对理论对实践的诠释功能,应着眼党内巡视实践,强化政治巡视相关理论研究。



最后,加强巡视实践工作理论研究。党的十八大以来,党在巡视工作实践方面的创新很多,在某种意义上走在理论工作的前面,已经形成了实践倒逼理论的态势。同时,巡视工作实践既需要进一步有序发展、规范发展、健康发展,也需要针对巡视工作中的具体问题在理论方面予以诠释和指导。具体而言,这些问题主要体现在三个方面:一是如何推进党内巡视工作的持续健康发展。目前,我们在政治实践中的巡视推进源于中国共产党顶层设计,也源于党的十八大以来中央领导集体强力推进,下一步应从制度建构与执行的视角强化巡视理论研究。二是如何推进巡视结构优化与功能放大。要立足结构功能学说等相关理论,进一步研究如何配置巡视机构人员、如何形成巡视巡察结构对应与功能对接、如何将巡视应然功能实化为实践中的具体作用。三是如何汲取和运用巡视工作历史中的经验教训。应引导巡视工作向着少走曲折之路的方向发展,应结合历史与现实,从巡视嬗变机理的视角进行深化研究,以推进巡视实践更为健康、更为快速的发展。

实际上,党内巡视理论研究需要解决的突出的问题是如何围绕马克思主义关于让人民监督和受人民监督为核心的监督思想厘清巡视主体。在研究中,要突破西方政党话语体系,立足中国历史文化与具体国情,破除基于巡视为自上而下党内监督形态之表象,而机械地认为其监督主体仅是上级组织或人员的思想或做法。实际上,在中国共产党自身组织中,下级组织和党员在党组织中都拥有主体地位、享有党员监督的权利,自然也可成为具体巡视工作的监督主体。同时,基于中国共产党代表最广大人民的根本利益,党的领导与人民当家做主的统一性,广大人民群众是国家主人,享有对国家机器的监督权,在党内巡视创新发展中,应关注广大人民群众积极参与和广泛融入。

## 二、完善党内巡视制度是党内巡视实践创新发展的根本

完善党内巡视制度,是发挥制度功能和凸显制度效能的前提。根据制度变迁规律和制度发展逻辑,完善党内巡视制度应本着“知屋漏者在宇下,知政失者在草野”的理念,扩大“第三方”<sup>①</sup>参与,将党内监督与党外监督结合起来,将强化政治巡视与全过程人民民主结合起来,在坚持党的领导和维护党的权威的同时,将更多民主因素嵌入巡视制度。

### (一)推进党内巡视制度的创新

根据制度变迁规律,党内巡视制度的完善应着眼于吸纳传统制度建设的经验教训,尤其是以监督为切入点,在党内监督制度建设中实现中国与国外监督实践有效做法的创新性结合、减少存量和遏制增量的创新性结合,以及组织意图与群众意见的创新性结合。

第一,实现中国与国外现代监督实践有效做法的创新性结合。任何政治文明都建立在特定历史传统与文化遗产基础之上,每一种文明都有其存在的历史原因与现实合理性。党内巡视制度的创新发展“要注重把继承传统和改革创新结合起来,把总结自身经验和借鉴世界其他政党经验结合起来,增强从严治党的系统性、预见性、创造性、实效性”<sup>[8][100]</sup>。中国传统巡视制度建立于皇权专制社会,虽然强调国家至上和集体至上,但在“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”的政治理念之下,始终受制于君主民本的思想,监督制度中主要强调的是自上而下的控制,对于自下而上的监督鲜有论及。自秦汉之后的御史制度、督邮制度、六科给事中制度等,这些自上而下监督的有效形式,成为封建社会监察制度中最鲜明、最有成效的力量,也是中国保持长期统一的国家格局的重要保障。汉唐明的御史出巡制度“确实蕴藏着古人的政治智慧和法律智慧”,“对我们今天完善巡视制度或有一定的借鉴意义”。<sup>[16]</sup>西方监督制度源于对权力制衡的警醒,强调“不受制约的政治权力乃是最危险的力量之一,而且

<sup>①</sup>“第三方”是指处于巡视组和被巡视单位之外,与两者没有隶属关系和利益纠葛的一方;“第三方”参与着眼于扩大巡视主体队伍、优化队伍结构、推进巡视民主化、落实群众参与和提升巡视成效。

滥用这种权力的危险也是始终存在的”<sup>[17]362</sup>。完善党内巡视制度,一方面应传承国家至上和集体至上原则,确保中央权威,明确党内巡视自上而下政治监督的类型定位,进一步凸显组织监督这种强势监督的优势,同时要从人民性出发,将广大人民群众吸纳到巡视监督制度中来;另一方面要借鉴权力规制的有效做法来消除绝对权力,结合巡视过程更科学地分配巡视权力,切实规避监督过程中出现“灯下黑”。

第二,实现减少存量和遏制增量的创新性结合。政治体制是否清廉取决于两个方面:一是最大限度地发现腐败问题,及时清除已发现的腐败分子;二是最大限度地规避贪腐问题的发生,减少腐败生成的可能。不消除既有的腐败,反腐就得不到广大民众的支持;不减少腐败生成,反腐的成效就会大打折扣,甚至出现腐败越反越多的情况(消除的存量赶不上生成的增量)。“巡视既是治标之举,也是治本之策。”<sup>[12]102</sup>党内巡视既要着眼于清除腐败的存量,也要着眼于减少腐败的增量;前者是治标,后者是治本。推进和彰显党内巡视标本兼治功能,需要进一步完善巡视制度:一方面巡视制度建设要立足政治巡视定位、坚持问题导向和致力于发现问题,“要旗帜鲜明讲政治”,“善于从政治上发现问题”<sup>[18]</sup>,从规范性、引领性、惩戒性出发建构巡视制度,不断提升巡视制度的实践指导性、行为引导性和错误规制性;另一方面巡视制度建设要着眼科学化,促进党内监督与党外监督的结合,克服囿于党组织系统内监督主体所造成的监督视野的狭隘性、监督成效的局限性,通过制度和程序建设,将党外监督力量与意见集聚到监督过程之中,强化党内巡视发现腐败分子的精度和惩治腐败分子的力度,进而实现遏制增量和消除存量的目标。

第三,实现组织意图与群众意见的创新性结合。在我国,在维护党的团结统一的同时,要注重满足人民对党的期待。党的组织力是战斗力的保障,党的团结统一是党的组织力的前提,而党的民主集中制作为根本的组织制度和领导制度,是保持党的先进性的根基。因此,中国共产党为了巩固阶级基础和维持党的团结统一,必须不断加强民主集中制,形成既有中央权威,又有地方活力的政治生态,并且将这一要求贯彻于党的各项具体制度建设之中。当前,人民群众对中央反腐败治贪的支持度比较高,巡视制度作为反腐斗争的利剑,得到人民群众的高度认同;进一步推进巡视制度改革与发展,“必须着眼于拓宽人民群众的参与渠道,最大限度地整合各地区、各方面人民群众的利益诉求,有序推进人民的政治参与”<sup>[19]</sup>。为此,一方面要注重党内巡视制度建设的顶层设计,立足巩固党的执政地位、执好政、长期执政,充分发挥新型举国体制的优势,广泛调集社会各方面力量,在巡视制度建设时集思广议,提升巡视制度建设的科学化水平;另一方面要注重党内巡视制度建设的群众参与,立足扩大党的群众基础,优化党群关系,夯实党内巡视制度建设的民意基础,在完善巡视制度过程中真正沉到群众中去,充分调动群众参与的积极性、主动性,强化群众对巡视制度建设的参与度、支持度和认同度。

## (二)引导群众监督力量的融入

“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,但如果不同有关国家机关监督、民主党派监督、群众监督、舆论监督等结合起来,就不能形成监督合力。”<sup>[18]160</sup>因此,群众介入巡视制度,不仅有利于扩大巡视主体队伍和优化队伍结构,还有利于通过非利益相关者介入使巡视更加客观,更富有民主与效率,更符合巡视的本然意义。

第一,引导群众监督力量嵌入巡视机构建构制度。根据目前巡视机构的设置,每级党委设置的巡视机构包括巡视工作领导小组、巡视工作领导小组办公室、巡视组三部分,每部分都有自己的职责要求和任用标准。目前,巡视工作领导小组与巡视工作领导小组办公室作为领导机构和日常办事机构,嵌入群众监督力量的制度空间不大。但是,巡视组除了组长、副组长之外,巡视专员和其他工作人员中,可以根据具体承担的巡视任务嵌入群众监督力量,这并不违背《中国共产党巡视工作条例》要求。《中国共产党巡视工作条例》规定,巡视组设组长、副组长、巡视专员和其他职位。巡视工作人员应当具备下列五项条件:理想信念坚定,对党忠诚,在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致;坚持原

则,敢于担当,依法办事,公道正派,清正廉洁;遵守党的纪律,严守党的秘密;熟悉党务工作和相关政策法规,具有较强的发现问题、沟通协调、文字综合等能力;身体健康,能胜任工作要求。可见,这五项要求既没有严格限定职位条件,也没有规定是否在职,但“细节设置上却较为粗糙”,“例如没有规定巡视工作领导小组成员的来源,对巡视工作人员的身份要求和任用标准也非常模糊”<sup>[20]</sup>。鉴于此,从巡视组的组建实践来看,在各个层级的巡视组长库中,确实有许多在党政系统,尤其是原来的组织部门和纪检部门退休的人员。同时,根据《中国共产党巡视工作条例》规定,没有职务经历的党员也可纳入巡视组长库中,还应根据业务丰富巡视组员库。因为在日常巡视工作中,虽然是基于政治巡视的定位,但巡视对象的政治立场、政治观点还是要通过各方面业务工作体现出来,没有专业巡视人员对专业方面的巡视,就很难判定巡视对象的政治问题。所以,在完善巡视组长库与巡视组员库的制度中应融入群众监督力量,适时增加具有财务、审计、法律、税务等方面知识的专业人员,甚至无党派、民主党派专家。实际上,这也符合习近平总书记关于巡视队伍建设的要求:“队伍的准入要严格,队伍的素质、专业性也要把住。”<sup>[21]</sup><sup>13</sup>

第二,引导群众监督力量嵌入巡视过程制度。巡视过程组织中嵌入群众监督力量,是指在巡视组组建完成后的各个巡视环节都应尽量嵌入群众监督力量。根据《中国共产党巡视工作条例》,巡视工作大致可分为巡视准备、巡视了解、巡视报告、巡视反馈、巡视移交、巡视整改等六大环节,也可分为巡视前、巡视中、巡视后三个阶段。在整个巡视过程、每个环节和阶段,以及其他相关规定的内容中都要遵循巡视工作精神,尽可能提供群众监督嵌入的制度空间。比如,按照《中国共产党巡视工作条例》总则部分要求,“巡视工作坚持中央统一领导、分级负责;坚持实事求是、依法依规;坚持群众路线、发扬民主”<sup>[21]</sup>。其中明确提到坚持群众路线与发扬民主问题。有学者从参与权的广泛性角度指出,各级巡视机构应“把巡视作为践行全过程人民民主的重要载体,让更多群众参与到巡视中来”<sup>[22]</sup>。这种原则要求应贯彻于该条例每个章节和每一具体步骤之中。如,按照该条例第四章关于工作方式和权限的要求,可在如下方面嵌入群众监督:在“听取被巡视党组织的工作汇报和有关部门的专题汇报”中,拓展“有关部门”的空间;在“与被巡视党组织领导班子成员和其他干部群众进行个别谈话”中,加大“其他干部群众”的比例;在“向有关知情人询问情况”“提请有关单位予以协助”时,合理解释“有关知情人”和“有关单位”;在使用“召开座谈会”“进行民主测评、问卷调查”<sup>[21]</sup>工作方式时,不局限于党政机关相关人员;等等。再如,按照该条例第五章工作程序要求,在“巡视组开展巡视前,应当向同级纪检监察机关、政法机关和组织、审计、信访等部门和单位了解被巡视党组织领导班子及其成员的有关情况”中,不受制于如上例中所举的两机关和三部门,只要有利于推进巡视工作和便于了解被巡视党组织领导班子及成员有关情况,就可以对机关部门做延伸和拓展;在“巡视组对反映被巡视党组织领导班子及其成员的重要问题和线索,可以进行深入了解”<sup>[25]</sup>中,对于不同群体反映的问题与线索都应当给予充分关注;等等。

第三,引导群众监督力量嵌入巡视信息处理制度。习近平总书记强调要“加强巡视工作信息化建设,以信息化促进规范化”<sup>[21]</sup><sup>13</sup>。按照《中国共产党巡视工作条例》要求,“巡视进驻、反馈、整改等情况,应当以适当方式公开,接受党员、干部和人民群众监督”<sup>[21]</sup>。此处所言巡视信息处理,在内容方面,涉及信息公开与信息结果相互联系两大方面,信息公开是信息获得的前提;在过程方面,涉及巡视工作的进驻、反馈、整改等环节。“巡视监督主要是党内监督。要使监督工作发挥更大的效力,需要把党内监督与党外监督结合起来。”<sup>[23]</sup>巡视工作的信息公开也体现了这种结合。比如,进驻公开方面巡视组组长与被巡视对象都会在一定范围内公开;巡视组发现的问题都在党内予以公开,一些重点问题还会向社会公开;被巡视对象和相关单位的整改情况,也向党内通报和社会公开,接受大家的监督。在信息公开这个过程中,虽然公开主体是党组织,但公开的目的是让广大人民群众监督,已经融入广大人民群众监督的政治理念。当然,在公开的范围、时限等方面还有提升的制度空间。另外,针对巡视结果处理中群



众参与不充分的现实,应加大巡视结果处理中群众的参与度与影响力。一要为群众的参与巡视结果处理提供制度保障。在巡视条例的贯彻落实中,应将群众参与巡视结果处理作为重要的衡量指标,各地地方在制定巡视条例实施细则或具体巡视巡察工作中,应从实际需要着手探索群众参与的具体要求,并以此作为巡视工作有效性的的重要评判标准。二要提升巡视结果处理中群众的影响力。根据巡视要求与条例精神,对于巡视对象的巡视成效,在某种意义上取决于查找材料与调研对象的广泛性,只有在巡视过程中将常规巡视、专项巡视、延伸巡视等结合起来,将各类巡视进程中诸多参与力量统筹考虑起来,形成巡视结果影响因素分析树与处理结果决策树,才算是真正尊重每个巡视环节、每种巡视参与力量的作用。

由此,创新发展党内巡视制度,应将党内外监督力量有效调动起来、统合起来。实际上,党的自身性质决定了“勇于自我革命和接受人民监督是内在一致的,都源于党的初心使命”<sup>[24]588</sup>。新时代,中国共产党不忘初心、牢记使命,必须要正视党的自我革命这一跳出历史周期率的第二个答案,并将其与人民监督政府的第一个答案贯通起来,将发展人民民主、接受人民监督与党内全面从严治党、自我革命结合起来,保证党长盛不衰、发展壮大,保证社会主义事业勇往直前、不断进步。

### 三、强化党内巡视制度执行力是党内巡视创新发展的关键

理论转化制度、制度彰显效能是制度建设的基本逻辑。从“学马列要精,要管用的”<sup>[25]382</sup>到“理论一经掌握群众,也会变成物质力量”<sup>[26]9</sup>,都说明理论用于指导实践才更具价值。制度作为连接理论与效能的中间环节,其生命力在于执行,其治理效能在于执行力。“执行是组织或个人通过可操作流程贯彻行动方案并试图实现特定目标的过程,而执行力则体现为执行主体将行动方案付诸实施的综合性能力,其决定行动方案的实际履行程度及其目标的实现程度。”<sup>[27]</sup>只有解决思想问题,才能解决好行动问题。强化党内巡视制度执行力,必须要立足能力强化执行者的思想认知,同时也要立足制度和理顺体制和机制。

#### (一)全面提高强化党内巡视执行力的认识水平

“制度执行主体的执行意愿既是制度执行的一个重要前提条件,也是影响制度执行力程度的一个重要因素。”<sup>[28]</sup>强化党内巡视制度执行力,首先要着眼执行者的思想认识,尤其是宏观战略性的思想认识。应站在中国历史和全球视野来认识党内巡视制度执行力的重要性,以历史的批判眼光审视监督制度,将有利于我们在监督方面少走弯路。

首先,要从传统巡视监察制度执行力中吸取经验教训。中国巡视监察制度源远流长,历史发展中累积的财富应成为今天推进巡视制度建设科学化的文化基因和永续动力。截至2023年5月,从核心期刊检索情况看,文章中论及古代巡视的只有46篇,而且其中有39篇是在党的十八大以后,约占84.78%。这一方面说明党的十八大以来我们更加关注中国古代制度文明的研究,并注重从中国古代制度建设中汲取经验和谋略;另一方面说明我们对中国古代巡视监察制度的系统研究起步比较晚,研究的空間比较大。毋庸置疑,“党内巡视制度在汲取历史资源和养分的基础上,进行创造性转化和创新性发展”<sup>[29]</sup>,如若没有对中国巡视监察的专题研究、系统研究,就无法完成政治文明成果的现代转化,无法理解古代巡视监察强大执行力对于稳定政权的重要作用。具体到中国古代巡视监察的执行力来看,封建统治者通过明察暗访等多样化手段,掌握官僚机器和整个社会,确实有许多有效做法,如以上巡下的制度安排、相对独立的机构设置、显隐并济的巡视方法、注重贤能的选用标准、上下联动的运作机制;针对于此,党内巡视制度建设增强执行力可以借鉴古代,注重权责对等和监督的双向度,注重巡视机构的独立性和巡视工作的成效性,注重多种巡视方式的综合运用与创新,注重巡视主体素养与巡视队伍建设,注重中央地方间巡视制度与巡察制度的上下对接。<sup>[30]</sup>

其次,要从其他政党监督制度执行力中吸取经验教训。苏共创建了第一个社会主义国家政权。20

世纪90年代苏联解体,冲击了整个世界社会主义运动。整体来看,苏共监督制度中对于干部权力的约束不仅缺乏科学化的制度,而且监督制度的执行力也乏善可陈。从这个意义上讲,监督无力加速了苏共下台。虽然从整个制度价值设计层面,苏共强调国家是人民的,人民可以监督人民公仆,但从制度价值实现层面看,人民监督公仆的制度却无法落实。在没有制度硬约束的政治环境下,单纯依靠道德软约束,必然使软约束滑向形式主义,导致要求变成祈求、理想变成幻想、公仆变成主人。同样,因为缺失制度或制度不完善,各类公仆还可能以打着代表人民或代表阶级的幌子来实现其个人利益。

中国共产党党内监督制度要立足中国,也要放眼世界,遵循制度变迁的一般规律,汲取人类共同政治文明和自身发展的经验;在强化制度执行力方面要坚持党的领导、提升制度建设科学化水平、抓住领导干部这个“关键少数”、坚持民主集中制、加大督查和问责力度、营造风清气正的政治生态等基本经验。<sup>[31]</sup>

## (二)优化党组织内部巡视与巡察的有效对接联动

党内巡视制度有效执行情况首先取决于党组织自身力量,坚持组织系统观念,应调动内部资源和发挥组织功能,注重巡视巡察问题整改,尤其注重巡视与巡察的对接与联动。巡视巡察对接联动方面是否科学,不仅体现党内巡视制度建设的科学化水平,还关系到这一制度能否在实践中连接顺畅、运行高效和富有执行力。

首先,巡视巡察要形成统一指挥、协调推进的对接联动机制。巡视巡察是否能够对接好、形成合力,关键取决于是否形成对接联动机制。根据中共中央发布的《关于加强巡视巡察上下联动的意见》和各地巡视巡察工作的实践探索,构建对接联动机制需要:一是形成统一领导与分级负责的领导体制与责任体系,在巡视巡察双轮驱动式的推进过程中,在巡视工作指挥方面要做到统一规划、共同部署,保障和发挥中央巡视组作为巡视全程带头人和规划者的作用;省级巡视及市县巡察则向上对标,形成上下统一领导的体制。同时,根据巡视任务分解各个党组织不同层级的职责,对标时间路线和任务表厘清不同层级巡视巡察工作的具体责任。二是形成信息共享与统一推进的数据平台与工作机制。一方面,要借助数字技术优势,将不同层面巡视巡察工作收集到的数据情况进行有机归纳和系统整合,形成数据库并通过建构信息共享数据平台分享数据,实现不同层级巡视巡察工作在信息方面的实时共享,以更好地掌握情况、分析数据、厘清问题,实现对症下药和靶向治疗。另一方面,要实现巡视巡察实现有效对接联动,形成一次性巡视巡察全覆盖。具体体现在两个方面:一是常态化巡视巡察中从上到下实现有效对接联动、同向同步;二是专项巡视巡察工作、“机动式”巡视巡察和巡视巡察“回头看”工作也要实现上下联动、同向同步。为此,“上下联动一方面要依靠上级权威的‘上位推动’,这是传统体制的优势,另一方面要发挥各联动主体的内在潜能,这是联动协同的目标”<sup>[32]</sup>。

其次,巡视巡察要落实整改责任,聚焦整改成效并加强整改成果有效运用。巡视巡察的目的不仅在于发现问题,还在于对发现的问题整改,并通过对整改结果的运用规避同类问题的再次发生。因此,党的二十大报告强调:“发挥政治巡视利剑作用,加强巡视整改和成果运用”<sup>[33]</sup><sup>[50]</sup>。为此,巡视巡察要坚持全面从严的主基调,始终坚守政治监督定位,把“两个维护”作为根本任务,把发现问题作为巡视巡察工作的生命线,把推动解决问题作为落脚点,把从根本上规避问题产生作为终极诉求。按照相关规定,被巡视巡察党组织担负巡视巡察整改主体责任,党委书记是第一责任人。在巡视组巡察组反馈意见之后,被巡视巡察的党组织应在党委书记组织下针对问题做好分析与分工,按照整改报告的要求和时限严肃认真地进行全面整改,并整改到位。而为了强化巡视巡察工作实效,督促巡视巡察工作有序推进和切实达到整改目标,巡视巡察可以组织“回头看”,评估整改成果并对存在问题进行实事求是的分析,既要严惩推诿扯皮、敷衍塞责的干部,也要坚持“三个区分开来”,激励干事创业中犯过错误的同志,建立干部容错纠错机制和关怀机制,进而建立起党内巡视巡察有效治理的长效机制。同时,巡视巡察既要抓政治这一重点工作,也要抓“关键少数”这一重要群体,通过紧盯被巡视巡察党组织职能责



任,突出领导班子和“关键少数”实现巡视巡察工作提质增效。

另外,以系统的视角推进巡视巡察工作,除了强调巡视巡察对接联动之外,还要考虑巡视巡察环境,积极探索巡视巡察与其他各类监督贯通融合的有效路径,增强监督合力。为此,要进一步完善巡视巡察与其他类型监督监察机关的协作机制,逐步建立起纪检巡视监察机关、组织部门、宣传部门联动督促整改机制,形成党内巡视巡察功效在社会层面的彰显与释放。

### (三)实现广大民众参与巡视的全覆盖与全过程

确保党内巡视监督的执行力,既要优化巡视队伍结构,提升工作人员执业态度和专业素质,也要完善巡视机构内部管理机制。<sup>[33]</sup>制度更带有根本性,任何制度落实又有受制约条件。因此,党内巡视制度的执行力既取决于组织自身领导体制与运行机制,也受制于民主化环境的影响。为了在横向层面上形成与其他监督有机衔接、贯通融合,进而实现整个社会大系统的协同高效,必须重视和调动最广大人民群众의广泛参与和积极配合,依托全过程人民民主理论,通过强化民众参与巡视全覆盖和全过程的压力提升巡视制度执行力。

首先,完善人民群众的参与制度,提升党内巡视制度的执行力。从一般意义上讲,制度越科学其执行力越强,因为科学的制度充分考量现实中的掣肘因素,并通过制度设计来规避这些掣肘因素。但实践是不断发展的,实践发展呈现的样态往往是解决了旧的问题,又出现了新的问题。制度完善应是个不间断、无止境的过程。党内巡视制度的完善也是如此。因此,党内巡视制度的执行力必须建立在党内巡视制度不断完善的基础之上。同时,党内巡视制度执行力受制因素有来自执行主体的,也有来自执行客体的,而民众往往是重要的制衡力量:民众的参与能增强执行主体的自觉性和审慎性,民众的参与也往往决定了巡视执行客体之所以成为执行客体的重要原因,因为很多巡视选项是基于民众反映,尤其对于确实在巡视之前已经出现问题的巡视对象而言,党政干部身上存在问题,往往人民群众有更多的发言权。

其次,推进全过程人民民主,提升党内巡视制度的执行力。党内巡视制度执行力,既要从党的建设全局出发进行顶层设计,也要注重处理党内巡视制度与其他制度的相关性,使党的建设的制度系统更加科学,至少最大限度地减少掣肘与冲突。不仅如此,伴随党内监督与国家监督体系理念的提出、实践的探索,如何减少党内监督制度建构与国家监督制度建构中的矛盾和冲突,实现两者总体协同与协调,是必须考虑的课题。毫无疑问,因为党的领导与人民当家做主的统一性,全过程人民民主理念也适用于党内巡视制度建设和提升党内巡视执行力。在建构党内巡视制度的具体执行中,不仅要尽量创造条件让广大人民群众参与,还要在每个环节和过程中呈现人民的参与性,“使人民的民主监督权利得到全链条、全方位、全覆盖落实”<sup>[31]167</sup>。

总之,巡视作为党内监督战略性制度安排和重要变革,必须立足历史与不断变化的政治实践,“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”<sup>[35]</sup>,及时做好理论与制度创新。毫无疑问,“改革的充分展开和成功只靠中央的自上而下的推力远远不够,中国各地各层级从官员、企业领袖、社会活动家到普通民众都必须理解、支持、参与其中,上下形成合力,良性互动”<sup>[36]</sup>。正如毛泽东指出的:“我们共产党人好比种子,人民好比土地。我们到了一个地方,就要同那里的人民结合起来,在人民中间生根、开花”<sup>[37]162</sup>。实际上,党的任何改革创新也同样只有嵌入人民之中,才能获得真知、获得力量和获得认可。为此,中国共产党巡视制度建设应充分发掘自身调适功能,着眼制度设计与创新,推进巡视制度建设科学化,在注重以上制下的组织力量的同时,还要关注自下而上的民主力量,并且充分调动广大人民群众的参与,真正在巡视制度建设中体现党的领导、人民当家做主与依法治国的统一。

参考文献:

- [1]肖滨,黄迎虹.发展中国家反腐败制度建设的政治动力机制——基于印度制定“官员腐败调查法”的分析[J].中国社会科学,2015(5).
- [2]中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国监察委员会、中共中央党史和文献研究院编.习近平关于坚持和完善党和国家监督体系论述摘编[M].北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2022.
- [3]王贵秀.中国政治体制改革之路[M].郑州:河南人民出版社,2004.
- [4]徐喜林.中国共产党制度建设新论[M].郑州:河南人民出版社,2008.
- [5]刘战,潘云良.当代中国系统管理三个体系建设的实践与探索[M].北京:中共中央党校出版社,2006.
- [6]党章知识辞典[M].北京:中共中央党校出版社,1996.
- [7]张晞海.民主监督:中国共产党的理论与实践[M].北京:中国方正出版社,2006.
- [8]习近平.论党的自我革命[M].北京:党建读物出版社、中国方正出版社、中央文献出版社,2023.
- [9]李景田,许成庚,等.新时期中国共产党党内监督机制问题研究[M].北京:中国方正出版社,2004.
- [10]杜治州.民众与反腐[M].北京:新华出版社,2015.
- [11]王建国,王洪江.社会主义国家执政党建设的历史、理论与实践[M].北京:中国社会科学出版社,2008.
- [12]李伯超,田良富.新中国成立以来党内巡视制度的历史嬗变与启示[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2019,(3).
- [13]文丰安,段光鹏.中国共产党巡视制度的百年历程、经验与启示[J].东南学术,2021(3).
- [14]胡云生.内外共生:党内早期巡视路径起点述略[J].河南科技大学学报(社会科学版),2020(2).
- [15]王素琴.中国共产党百年辉煌与中国特色监督之路——“中国共产党巡视理论研究中心成立大会暨第一届巡视理论与实践研讨会”综述[J].马克思主义研究,2021(8).
- [16]张晋藩.汉唐明三朝御史出巡的经验和借鉴[N].中国社会科学报,2022-08-04(4).
- [17]美[日]博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,1999.
- [18]王岐山在中央巡视工作动员部署会议上强调 提高政治站位和政治觉悟 推动巡视工作向纵深发展[J].党建,2017(3).
- [19]单灵芝.政党治理视角下党内巡视制度的技术与价值研究[J].科学社会主义,2021(1).
- [20]郭苏建,钟时.新时代中国共产党党内巡视制度调适的趋势与基础[J].治理研究,2021(5).
- [21]中国共产党巡视工作条例[N].人民日报,2017-07-15(4).
- [22]辛向阳.以人民为中心是政治巡视的基本价值取向[N].中国社会科学报,2022-08-04(4).
- [23]董世明.习近平关于党的巡视制度的理论贡献[J].广州大学学报(社会科学版),2018(4).
- [24]习近平著作选读(第二卷)[M].北京:人民出版社,2023.
- [25]邓小平文选(3)[M].北京:人民出版社,1993.
- [26]马克思恩格斯选集(1)[M].北京:人民出版社,1995.
- [27]方雷,孟燕.从制度优势到治理效能——基于国家治理三维场域的中国共产党执行力解析[J].山西大学学报(社会科学版),2021(3).
- [28]黄爱宝.制度执行力及其程度测量的辨析与澄清[J].行政论坛,2022(2).
- [29]蔡文成.传承与创新:党内巡视制度的历史性资源及创造性转化[J].理论与改革,2020(3).
- [30]于学强,李晓萌.中国古代巡视的有效做法及其当代启示[J].华北水利水电大学学报(社会科学版),2021(1).
- [31]黎澍,胡喜如.中国共产党强化制度执行力的百年探索及基本经验[J].江西社会科学,2022(3).
- [32]庄德水.新时代巡视巡察上下联动的机制建构与发展策略[J].中共天津市委党校学报,2021(4).
- [33]党的二十大报告学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社、学习出版社,2022.
- [34]林依彬.党内巡视监督常态化的建构逻辑与实践向度[J].中共天津市委党校学报,2021(1).
- [35]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06(1).
- [36]刘春雷.中国特色政党制度与当代中国政治发展[J].江苏省社会主义学院学报,2014(3).
- [37]毛泽东选集(4)[M].北京:人民出版社,1991.

**Triple Thinking About the Innovative Development of Inner-Party Inspection in the New Era**

*YU Xueqiang*

( School of Politics and Public Management, Liaocheng University, Liaocheng, Shandong 252059 )

**Abstract:** Strengthening the theoretical research of the inner-Party inspection is the prerequisite for the innovative development of the inner-Party inspection. To strengthen the theoretical research of the inner-Party inspection, it is necessary to have a correct understanding of the relationship between the inner-Party supervision and the supervision outside of the Party, and to improve the research level of the inner-Party inspection theory. Improving the inner-Party inspection system is the fundamental to the innovative development of the inner-Party inspection. To improve the inner-Party inspection system, it is necessary to realize the innovative combination of the effective practices of supervision practice in ancient China and abroad, the innovative combination of reducing the stock and containing the increment, and the innovative combination of the organizational intention and the public opinions, so as to guide the supervision power within and outside the Party to embed in the inspection organization construction system, inspection process system and inspection information processing system. Strengthening the implementation of the inner-Party inspection system is the key to the innovative development of the inner-Party inspection. To strengthen the implementation of the inner-Party inspection system, we should not only pay attention to avoiding the disadvantage of emphasizing the system over the implementation in history, but also promote the coordination of inspection and patrol-supervision from the perspective of system theory, and more importantly, we should innovate the implementation methods in practical work from the perspective of democracy idea.

**Keywords:** The New Era; Inner-Party Inspection; System Innovation

责任编辑:赵丽丽