

改革开放以来巡视制度重构的阶段、特征及理论逻辑

彭前生

(集美大学马克思主义学院,福建 厦门 361021)

摘要:改革开放以来中国共产党的巡视监督制度重构经历了酝酿、探索、试点与发展的演进过程。就巡视制度演进的特点来看,表现为制度形成过程的渐进性、制度运行的独立化与专门化以及制度执行的强势化。从巡视制度重构的理论逻辑来看,巡视制度的重构是在改革开放以来的“放权让利”引发地方主义兴起的背景下遏制地方主义、疏通中央与地方关系的一种制度策略,是以巡视强势化监督填补“一把手”监督“盲区”的一种制度破解,也是为降低制度运行风险与制度成本、增强制度认同的一种传统与现代巡视监督制度变迁的制度扬弃。改革开放以来巡视监督制度的重构有效解决了中央权威流失问题及中国共产党对各级政党“一把手”的监督难等问题,形成了具有中国特色的党内政治监督制度。

关键词:改革开放;巡视监督;制度演进;制度重构;理论逻辑

中图分类号:D 262.6

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)04-0021-10

一、问题的提出

“巡视”,根据《辞海》上的解释,“巡”就是“往来视察”;“视”就是“看、审察”。巡视,就是“往来视察,边走边察看”。政治巡视自古有之,从秦汉时期的御史、刺史到明清时期的都察院,延续了两千多年。皇帝“遣吏巡行”、纠察百官的这种自上而下的巡视监督模式作为维护统治的一个重要力量,被称为御史制度。御史制度的产生与古代社会体制密切相关。秦汉统一后,中央与地方之间的关系由奴隶社会时期的“联邦式”政治关系转化为皇帝集权式的政治关系。随着封建国家疆域的不断扩大,皇帝必须建立一个庞大的官僚机构进行统治,但同时又要对这庞大的官僚机构实施有效控制,在此情况下,整肃吏治的御史制度就成为历代王朝

一种策略选择,其目的就是维护皇权与封建土地所有制,防止地方分裂,实现自上而下的皇权专制和国家长治久安。封建皇权体制解体后,御史制度随之终止。但是,有效控制并非自上而下的巡视监督的唯一功能,体察民情、指导工作、举荐人才以及发现问题也是巡视政治监督的重要工作范围。

中国共产党在领导新民主主义革命过程中,面对复杂的革命形势,为指导地方党组织的发展以及实现上情下达,建立了自上而下的巡视监督制度,该制度随抗战时期革命形势的恶化而终止。改革开放以来随着计划经济体制向市场经济体制的转型,中国共产党又重新建构了自上而下的巡视监督制度,经过近30年的酝酿、探索与发展,已成为当下中国共产党全面从严治党与全面深化改革的一项重要制度。

收稿日期:2019-04-24

基金项目:国家社科基金一般项目“从严治党视阈下巡视监督绩效评估体系建设研究”(2018BDJ033)

作者简介:彭前生,政治学博士,集美大学马克思主义学院教授,主要从事马克思主义政治学研究。

改革开放以来中国共产党巡视制度,是指派出巡视党组织,依据中国共产党党内法规建立专门巡视机构,巡视机构按照规定的巡视条例对所属下级党组织领导班子及其成员进行自上而下监督的制度。改革开放以来的巡视监督制度的重构形成了具有中国特色的中国共产党党治理模式。“如果将巡视视为一种上级组织检查、督促下级组织的方式,则其在中外历史上并不少见,如果将巡视发展成为一种自上而下的监督制度,则在中外政党史上,特别是在西方政党史上并非司空见惯。”^[1]“改革开放以来巡视政治监督制度的重构,有其深刻的理论与实践基础。”

二、改革开放以来巡视监督制度 重构的现实演进路径

改革开放以来巡视监督制度的重构并非与中国的改革开放事业同时并进,而是要晚于后者,可以说前者是改革开放推动经济高速发展以后而出现的一项新的政治变革。改革开放以来巡视监督制度重构的酝酿期始于20世纪90年代初,后经过近30年的历史演进,形成了中国特色的自上而下的巡视监督制度。

(一)巡视监督制度的演进历程

改革开放以来,中国社会在由传统的高度集权、高度统一的计划经济体制向市场经济体制转变的过程中,执政的中国共产党为适应市场经济的一系列变化,解决改革开放带来的一系列问题,从20世纪90年代初开始在政治上重构自上而下的巡视监督制度。改革开放以来巡视监督制度的演进历程具体可分为4个阶段。

一是巡视监督的酝酿与探索期(1990~2002年)。改革开放以来随着市场化的发展,高度集权、高度统一的计划体制已经不适应时代的要求,政治、经济权力下放成为必然,政治上的变革也随之悄然发生。面对体制的转型和中央权力的进一步下放,如何确保地方权力有效运行就成为亟待处理的问题。1990年3月中共中央十三届六中全会通过了《中共中央关于加强党同人民群众联系的

决定》,提出要改革党内监督制度,向地方派出巡视小组就有关问题进行监督检查。这可以视为对建立巡视制度的初步酝酿。我党对巡视制度的真正探索始于20世纪90年代中期,1996年1月中央纪委六次全会通过了关于重申和建立巡视制度的决定,并在同年3月制定了《关于建立巡视制度的试行办法》,明确规定了巡视干部的选派、巡视组的任务、职权、纪律和管理等内容。1997年2月中央办公厅转发《中共中央纪律检查委员会关于重申和建立党内监督五项制度的实施办法》,把巡视制度作为五项党内监督制度之一。此后,中国共产党在探索重构巡视制度的基础上开始了制度实践的试点。自1998年8月到2002年10月,中央纪委先后派出了9批常规巡视组、1批专项巡视组对地方进行巡视工作试点,常规巡视组分赴24个省区和中央国家机关,专项巡视组则主要针对当时的“三讲”教育进行巡视检查。在常规巡视监督的实践探索中,巡视组认真处理了大量群众来信,获得了很多具有重要参考价值的材料和问题线索,查处了几起大案要案。这在很大程度上加深了广大干部群众对巡视监督的认识,同时也引起了中央的重视以及全党的关注。

二是巡视监督的制度化成形期(2002~2009年)。经过十多年的酝酿和探索之后,2002年11月党的十六大明确提出要改革和完善党的纪律检查体制,并要求在总结以往实践经验的基础上建立和完善党内巡视制度,巡视监督开始向独立化与专门化发展。2003年5月中央批准在中央纪委、中央组织部设立巡视工作办公室,成立了5个地方巡视组,核拨了专项经费,明确了人员编制,并出台了《关于中共中央纪委、中共中央组织部巡视工作的暂行规定》、《中共中央纪委、中共中央组织部巡视工作联席会议制度》、《中央纪委、中央组织部巡视工作人员守则(试行)》等多份文件。2003年12月中共中央颁布了《中国共产党党内监督条例(试行)》,把党内巡视制度作为党内监督的十项制度之一,并对党内巡视制度作出专门规定,同时中央纪委、中央组织部开展了对金融系统的巡视。2004年1月十六届中央纪委三次全会决定要求各省、自治区、直辖市建立健全巡视组织机构。2006

年3月中央纪委、中央组织部组建了国有企业巡视组。省市区巡视机构的成立以及国有企业巡视组的组建标志着党内巡视监督体制建设向新的领域拓展和延伸。2007年10月党的十七大通过的《中国共产党章程》明确要求党中央和省、自治区、直辖市委员会对所管辖的地区、单位实行巡视监督,这标志着巡视监督制度逐步走向规范化与法制化。伴随中央领导的高度重视以及中纪委、中组部的不断推动,2009年7月《中国共产党巡视工作条例(试行)》正式颁布,条例对巡视工作的指导思想、基本原则、机构设置、工作程序、人员管理、纪律与责任等作出了明确规定,标志着巡视工作进入了制度化轨道,巡视成果得到更加有效的运用,巡视工作领域不断拓展,初步建构起了全国性巡视监督网络。

三是巡视监督的科学化与网络化时期(2009~2012年)。巡视监督工作实现制度化之后,又开始朝科学化与网络化方向进一步发展。2009年11月中央政治局常委会决定成立中央巡视工作领导小组,对党中央负责,并将中央纪委、中央组织部巡视组和巡视工作办公室分别更名为中央巡视组和中央巡视工作领导小组办公室。为推动巡视工作向纵深发展,各省(区、市)和新疆生产建设兵团党委相继成立巡视工作领导小组,形成了全国性的巡视监督网络。截止2012年8月,全国共有巡视组184个(其中中央巡视组10个),巡视工作领导小组办公室34个,编制人员1186人^[2]。中央纪委、中央组织部和中央巡视工作领导小组先后研究制定了《中央巡视工作领导小组工作规则》、《中央巡视工作领导小组办公室工作规则》、《中央巡视组工作规则(试行)》、《关于被巡视地区、单位配合中央巡视组开展巡视工作的暂行规定》等4个法规性文件和相关配套制度。各省(区、市)党委巡视机构也按中央要求制定了相关的配套制度。

四是巡视监督的常态化、规范化与程序化时期(2012年至今)。党的十八大之后,在“全面从严治党”与“全面深化改革”的战略布局下,巡视监督朝常态化、规范化与程序化方向运行。十八大以来,中央巡视与省级巡视、常规巡视与专项巡视以常态化全面铺开,巡视工作实践不断创新,自上而

下的巡视监督逐步规范化与程序化,并处于高效运行与发展状态。巡视工作始终冲锋在管党治党的前沿和反腐一线,发现了一批批领导干部问题线索,解决了大量突出问题,有效推动了被巡视地区、单位的改革发展,成为全面从严治党的重要支撑,被誉为“国之利器”、“党之利器”。2015年8月中共中央颁布了《中国共产党巡视工作条例》,该条例对开展巡视工作的指导方针、机构和人员构成、职责、巡视对象、范围和内容、工作方式和权限、工作程序、纪律与责任等作了更新、更细的规定,突出了巡视监督的重点,创新了巡视工作方法,强化了巡视成果转化运用。为进一步落实十八届六中全会精神,2017年7月中共中央在已有巡视实践经验的基础上对《中国共产党巡视工作条例》作了进一步修订,要求中央各部委党组以及党的地市级、县级委员会建立巡视制度并成立巡视机构,同时进一步规范了巡视的内容与范围。巡视工作条例的第二次修订标志着改革开放以来中国共产党巡视制度已经走向成熟。

(二)巡视监督制度演进的特征

从改革开放以来巡视制度的酝酿、探索与发展的历史演进过程来看,其在制度形成过程、制度运行方式以及制度执行力等方面均表现出自身特点。

一是制度形成过程的渐进性。虽然巡视监督在中国历史上曾经以制度化的形式存在,但是,改革开放时期重构巡视制度是一件全新的制度变革和制度创新事业,它是在中国共产党执政条件下,为巩固执政地位而要求重构的一项全新的自上而下的监督制度,所以重新建构巡视制度绝非易事。巡视制度的重构本身就是政治体制改革的一个方面,其发展路径效仿了中国改革的经典模式:先探索,再试点,然后在试点的实践基础上总结经验、全面推广,并进行制度化建设。中央巡视机构的建立是探索与试点的先锋,在此基础上建立地方巡视机构。巡视制度重构的酝酿、探索与试点经过了整整12年的历史,这显示出改革开放以来巡视制度的重构走的是一条渐进的发展路径:一方面,要继承历史,以提高社会民众对制度的认同感,降低制度风险与制度成本;另一方面,也要面对现实,

巡视监督制度的重构就是以解决现实问题为目的的,但现实问题的解决也需要制度本身的不断完善。巡视制度的科学化、规范化、程序化与网络化的发展过程,以及2009年7月巡视条例试行后又经过2015年8月、2017年7月两次修订,均表明巡视制度的重构遵循的就是一条探索、试点与完善的渐进式发展道路。

二是制度运行的独立化与专门化。就独立化发展而言,巡视机构在建立初期是纪检部门的一个附属机构,接受中央纪委的领导,并对中央纪委负责。接下来中央纪委与中组部两个主要权力部门联合建立巡视工作领导小组,组建中央巡视机构,直接受中共中央委员会领导,并对中共中央委员会负责,由此实现了监督主体与监督对象的有效分离,巡视监督机构始终处于相对独立、超脱的地位,增强了制度的权威性和震慑力。就专门化发展而言,一是供给资源的专项化。在巡视机构的发展过程中,由派出巡视机构党委为巡视机构提供合适的办公场所、专项经费、人员编制以及全面的业务培训机会等,并在此方面不断完善;二是巡视工作人员的专业化。选拔富有执政经验的、清正廉洁的正副部级干部为巡视组组长,巡视组组员也遵照专业化标准严格选拔,组员都是通过公开选拔、竞争上岗的形式从各部门挑选出来的高素质专业技术人员及公道正派的中青年骨干分子。

三是制度执行的强势化。制度的生命力在于执行,制度的价值在于落实。巡视制度运行的历史显示出巡视制度执行力的强势化发展。以党的十八大为分界线,可以发现,党的十八大以前的巡视制度探索与形成时期,巡视监督仅仅是一种试点,巡视组在巡视过程中发现的问题不多,而且移交、解决的问题更是很少。这期间制度执行力不足的原因,除了巡视工作的制度化、规范化以及程序化程度欠缺之外,还受制于制度执行者的人为因素。党的十八大以来,巡视监督在制度运行过程中越来越显示出它独特的威力:一是反腐政治决心推动巡视制度执行力的发展。党的十八大以来,中国反腐工作进入了一个新阶段,在反腐败的政治承诺上,明确提出了“深入推进反腐败斗争,持续保持高压态势,做到零容忍的态度不变、猛药去疴的

决心不减、刮骨疗毒的勇气不泄、严厉惩处的尺度不松,发现一起查处一起,发现多少查处多少,不定指标、上不封顶,凡腐必反,除恶务尽”^[3](P102-103);二是媒体、社会舆论对巡视工作展开空前关注,通过媒体、社会舆论加大了对巡视工作执行的约束力;三是在中央巡视组和省市区巡视组的巡视结果方面,十八大以来,在中央纪委立案审查的中管干部案件中超过60%的问题线索来自中央巡视,并根据巡视发现的问题线索,严肃查处孙政才、苏荣、周本顺、王珉、白恩培、王三运、黄兴国、卢恩光等严重违纪案件,以及山西系统性、塌方式腐败案,湖南衡阳破坏选举案、四川南充拉票贿选案、辽宁拉票贿选案等重大案件,形成了极大震慑和警示;在中央巡视的示范带动下,各省(区、市)党委巡视组发现反映领导干部问题5.8万余件,推动纪检监察机关对1225名厅局级、8684名处级干部立案审查^[4]。

三、改革开放以来巡视监督制度 重构的理论逻辑

纵观巡视监督制度近30年的重构与发展历程,可以发现巡视制度的重建基于深厚的历史背景及时代背景之上,它是中国传统“遣吏巡行”巡察制度文化的产物,是计划体制向市场体制转型的产物,更重要的,它是全面从严治党与全面深化改革的产物,有其自身的理论逻辑。

(一) 巡视制度的重构是遏制“地方主义”以疏通“央地关系”的一种制度策略

中央与地方关系一直都是影响一个国家稳定与发展的关键因素,特别是在超大型国家里,中央与地方关系正确处理与否是衡量国家政治稳定度和政治合法性的标准。纵观近现代国家政治发展的历史,国家在处理中央与地方关系方面,基本上采用两种国家结构形式:一是单一制国家结构形式;二是联邦制国家结构形式。就单一制国家结构形式而言,它是由若干不具有独立主权的行政区域构成单一主权国家,中央是唯一决策中心,地方要贯彻中央的意志,地方绝对服从、维护中央权

威,“主权利力由全国性政府独占”^[5]。在国际社会政治实践中,一般超大型国家在处理中央与地方关系问题上,普遍采用的是联邦制国家结构形式,而且这种联邦制国家结构形式大多存在于西方社会。中国自古以来就是一个国土幅员辽阔、人口众多、多民族的超大型国家社会,但是中国所采用的国家结构形式并非是西方的联邦制,而是单一制,这与中国历史文化上所积淀的“大一统”思想与集体主义“公”的思想存在着密切关联。在实践中,执政的中国共产党在一个超大型国家中采用单一制国家结构形式来协调、疏通中央与地方之间的关系,在创造巨大优越性的同时,也面临巨大的挑战。

改革前,对于在采用单一制国家结构形式的超大型国家中,如何处理中央与地方的关系,毛泽东同志进行了不懈的探索。他在《论十大关系》中指出:“处理好中央和地方的关系,这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。这个问题,有些资本主义国家也是很注意的。它们的制度和我们的制度根本不同,但是它们发展的经验,还是值得我们研究。”^[6]当时毛泽东同志在处理中央与地方关系上提出的主要原则是:在维护中央统一领导的前提下充分发挥中央与地方两个积极性。但是,纵观新中国成立到改革开放期间的政治发展历程,在中央与地方关系问题上始终没有跳过“集权-分权-再集权”的历史循环,并且在此循环中中央高度集权是总的原则,削弱与遏制地方势力是总的目的^{[7](P20)}。与中央高度集权与高度集中的管理模式相适应的就是中国的计划经济体制:政府掌管一切资源、包揽一切,对地方事务进行高度控制,地方的政治、经济、文化以及社会在中央的高度控制下缺乏自主权,毫无活力与动力。中央通过对经济资源的控制而达到对地方政治上的绝对领导,其结果必然导致地方发展的积极性不高。实践证明,新中国成立至改革开放的近30年中,这种高度集权与高度集中的中央与地方关系严重阻碍了社会生产力的发展。

改革后,市场经济体制逐渐取代了计划经济体制,执政的中国共产党也开始吸取改革前中央对地方统得过死的历史教训。为顺应市场化的发展,充分发挥地方经济生产的活力与动力,中国共

产党在中央与地方关系的处理上采取以“分权”为导向的发展模式:“分权”就是中央权力、中央资源的下放,即“放权让利”。中央权力、中央资源向地方的下放,一方面为中国经济的高速发展创造了基本条件,为中央与地方关系的优化提供了动力机制;另一方面,“放权让利”带来的地方发展积极性的高涨又直接导致了一个严重的经济与政治后果:即地方主义的兴起。地方政府的自主性、积极性空前增加,中央许多权力、资源被下放到地方,地方政府拥有相当大的自主权来计划和指导当地经济社会发展,并在快速发展的过程中饱尝利益的甜头,涌现出越来越强烈的地方利益观念。受地方利益观念驱使,地方政府往往会为了地方利益阻碍中央政府的某些意志和政策的深入推行,中央对地方的调节与控制逐渐减弱。改革以来,经过十多年中央对地方“放权让利”的实践发展,地方主义在20世纪90年代初开始成为中国社会转型的一个焦点^{[7](P3)}。

遏制地方主义、重塑中央权威是20世纪90年代以来中国共产党协调中央与地方之间关系的一个执政焦点。在正确处理中央与地方关系上,中国共产党既要地方放权以增强地方的积极性与创造性,同时又要对地方进行监控以防止地方主义的膨胀。为了实现此目的,一方面,中国共产党强调“制度化分权”,即在中央和地方相对平等的基础上保证和加强中央的某些权力,形成相对稳定的有“分”有“集”的政治制度,并以合理有效的政治结构给予中央行使这些权力以雄厚的制度和物质支撑,从而维护中国共产党对国家的整合、统一和在世界国家体系中的尊严与强大^{[7](P7)};另一方面,中国共产党在“制度化分权”的基础上,开始重构与创新自上而下的巡视政治监督制度,不定期地、常态化地对地方党委、政府进行权威性、震慑性的巡视政治监督。

巡视政治监督制度的重启与创新是中国共产党在“制度化分权”基础上遏制地方主义、重塑中央权威的政治抉择:即通过中央对地方定期的巡视监督来“着力发现领导干部是否公开发表违背中央决定的言论、散布违背党的理论和路线方针政策意见、搞‘上有政策下有对策’等违反政治

纪律的问题。”^[3](P107-108)以自上而下的巡视监督来协调疏通中央与地方、省级党委与其所管辖地区之间的关系,一方面能够防止地方政府行为失范、功能膨胀,遏制地方主义;另一方面可以防止中央权威流失、中央功能弱化,维护党的团结统一,保持中央政令畅通。

实践证明,中国共产党巡视政治监督制度重构以来,特别是党的“十八大”以来,自上而下定期的巡视监督在重塑中央权威、遏制地方主义方面发挥了积极功效。2013年5月至8月,通过中央巡视组对江西省的巡视,发现并打击了以原江西省委书记苏荣为首的,包括赵智勇、姚木根、陈安众在内的存在盘根错节关系的地方腐败集团。2014年2月,中央第六巡视组在向山西省反馈意见中提到,少数领导干部利用职权谋取利益,查办案件和对重点领域、关键岗位的监管有待加强,山西省内尚未形成惩治腐败的高压态势等等。随后,在山西,金道铭、令政策、杜善学都因中央巡视组发现的线索而接受组织的调查。2014年3月至5月,中央巡视组指出,原北京市委副书记吕锡文长期负责的组织人事领域“存在问题”,并发现了一些领导干部的问题线索,2015年11月,吕锡文因妄议中央,严重违背党的政治纪律而接受组织的调查。2015年3月,原中国第一汽车集团公司董事长、党委书记徐建一,因被中央专项巡视组巡视发现其严重违反政治纪律而接受组织的调查。

一言以蔽之,改革开放以来中国共产党巡视监督的制度重构,就其制度的生成与目的来看,是在回应“制度化分权”的基础上,遏制地方主义、重塑中央权威的一种制度策略。

(二)巡视制度的重构是以强势化监督填补“一把手”监督“盲区”的一种制度破解

在我国,“一把手”是指各级党委、政府及其他部门(国有企事业单位)等组织中的主要领导者。党政“一把手”在我国的政治生活中占据举足轻重的地位,“一把手”负责制导致他们在经济、政治等层面拥有较大的权力。从理论上讲,随着我国现代民主、自由与平等理念的深入发展,担任“一把手”的组织领导者本该遵守“权力的秉性”,成为一名

普通的组织成员,与组织大众是一种平等的、民主的关系,组织领导者应该是组织大众的“公仆”,为组织谋取利益,其一切行为都要受到大众意志的支配。但是,根据“权力的运行规律”,现实的政治实践绝不可能像理论模型设计的这样“恣意”。根据政治社会学理论,在现实的政治组织发展中,由于组织规模、领导者的智识与心理等因素,政治组织内领导者与普通大众之间出现分野是一种必然。特别是随着现代国家行政管理“问责制”的兴起,责任与权力的对等性意味着组织领导者往往在组织管理中倚重更大的经济、政治权力,组织领导者在现代政治组织内的集权与特权已成为一个普遍规律。

就组织领导者的集权而言,在组织机构中随着组织事务的日益复杂,组织领导者也日趋专业化与精英化。“逐渐地组织决策被认为是只有领导者才具备的才能,这一权力被从大众手中抽走,集中于领导者之手。曾经只是集体意志执行者的领袖很快从大众的控制中解脱出来,他们从当初大众的‘公仆’变成大众的主人”^[4](P5)。组织机构规模越大,财力越充足,组织内普通成员对组织的直接控制能力就会变得越软弱,组织机构内等级化就越森严,组织领导者的权力就越集中。

就政治组织领导者的特权而言,随着组织领导者由“公仆”向主人的转化,组织领导者的生活方式也逐渐与普通大众相分离,特殊待遇、特别供应与领导者的特殊身份日益挂钩,这致使长期在位的组织领导者的心理发生根本性转变,权力的行使和对权力的意识,常常使领导者变得日益自负,他们往往自视甚高,产生过高评价自己能力的本能冲动。那种潜藏于每个人心灵深处的指使他人的欲念在这种冲动的激发下,使得获得权力之人总是想方设法巩固和扩大自己的权力,采取各种手段维护自己的领导地位,对任何可能威胁到自己权力的势力均抱有本能的警惕与敌意^[5](P7)。组织领导者的集权与特权倾向必然会导致对其权力难以监督而形成权力异化的可能。正如邓小平同志所言:“权力过分集中于个人或少数人手里,多数办事的人无权决定,少数有权的人负担过重,必然造成官僚主义,必然要犯各种错误,必然要损害

各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等”^[9]。

根据我国现行的政治权力运行机制,各党委、政府、国有企事业单位的政治决策体制实行的是——人一票、少数服从多数的集体领导制。尽管如此,在实际的政治权力运行中,由于党政“一把手”职务上的特殊性,其一票的特殊分量不同于其他领导班子成员,党政“一把手”的表态往往起着决定性的作用。另外,在上级部门的工作与任务部署中,为了把工作与任务做实、做好,上级领导往往强调党政“一把手”的问责,并在舆论上总是突出党政“一把手”的重要作用,在一定程度上非正式地强化了党政“一把手”的个人决策权,弱化了集体领导作用,催化了班子成员与党政“一把手”的利益关系与人身依附关系^[10],集体决策仅仅成为一种形式,党政“一把手”的表态或决定才是决策的根本。如此一来,党政“一把手”的这种决策模式容易使其滋生自负心理,觉得自己执政经验丰富、觉悟高、能力强,不愿意接受监督,甚至对监督充满厌恶和反感,想法设法予以抵制。在现实政治生活中,针对党政“一把手”的自下而上的人民群众监督以及同级纪委、监察部门的平行监督已经成为一个普遍存在的难题。

就自下而上的群众监督而言,知情是监督的前提,没有必要的知情权就没有一定程度的监督力。在我国现阶段,由于民主化程度还较低,普通群众对本地区、本部门和本单位的重大决策缺乏参与和了解,对党政“一把手”的权力运行状况以及家庭经济状况更是知之甚少,因不知情而无从监督;另一方面,由于党政“一把手”所处的特殊位置,在群众的民主监督权缺乏有力保障的情况下,普通群众即使掌握情况,也会因害怕打击报复而不敢去监督。

就同级纪委、监察部门的平行监督而言,其监督力也是有限的,监督难以真正到位。在我国,尽管在党和政府组织内有纪委、监察部门作为党政监督的专职机构,但纪委、监察部门在实行监督过程中受到的干扰与制约也很多,缺乏独立性。纪委、监察部门既受上级纪委、监察部门的领导,同时又受同级党委、政府的领导,其工作人员的办公

经费、物质保障及经济待遇均在同级党委、行政机关的管辖范围之内,这种监督主体与监督客体之间的隶属关系,导致纪委、监察机构往往受制于党政“一把手”而缺乏应有的监督独立性与权威性,无法深入调查,对党政“一把手”的监督也就无法真正到位,其监督力相当有限。由此可见,现行党政“一把手”的权力异化及走向犯罪,除了他们本人的理想、信念出了问题之外,还有一个重要的制度因素就是,针对各级党政“一把手”监督领域的制度设计中存在“盲区”、“真空地带”与“薄弱环节”。正如江泽民同志所言:“越是高级干部越是缺少有力的监督和管理,这是干部工作中的一个薄弱环节”^[11]。

制度困境的出现,需要设计新制度来加以应对。权力的运行关键在于监督,要把权力关入制度的笼子里。就我国现行的权力运行机制来看,克服党政“一把手”监督薄弱的困境,必须依靠自上而下的具备强势性、权威性与震慑性的“权力对权力”监督。中国共产党的执政领导体制赋予了巡视政治监督以强势性、权威性与震慑性的新特点。上级党委掌控所管辖的下级党政与其它部门“一把手”的人事任免,由此“一把手”的权力运行在对普通群众负责的同时,更偏重于对上级党委负责。在这种组织领导体制下,上级党委派出的巡视组进行的自上而下的巡视监督具有极强的抗干扰力,发现问题更为深入,解决问题也更为直接与快捷。上级党委派出巡视组“下沉一级”对所管辖党政及相关部门“一把手”进行独立监督的过程中,巡视组可以依据巡视条例从被巡视地区(单位)的各级部门查阅资料,深入了解“一把手”的执政情况,并且发现问题之后能直接迅速地解决问题。正如习近平同志所言:“巡视是党章赋予的重要职责,是加强党的建设的重要举措,是从严治党、维护党纪的重要手段,是加强党内监督的重要形式。”^[12] (P107)《中国共产党巡视工作条例》根据新时代中国共产党全面从严治党的政治新需求,迈出了以权力制约党政“一把手”权力的重要一步,这在很大程度上填补了过去一直以来针对党政“一把手”监督领域存在的“盲区”。巡视政治监督的强势性、权威性与震慑性显示出的极强的抗干扰力,弥补了

同级纪委、监察部门平行监督和自下而上群众监督的不足。《中国共产党巡视工作条例》作为党内监督的重要基础性法规,是中国共产党实现全面从严治党、破解“一把手”监督难的一种制度选择。

(三) 巡视制度的重构是降低巡视监督制度运行风险、运行成本的一种制度扬弃

制度是指在特定领域内所制定的用来约束民众行为的一系列规则的总和,就其功能而言,就是“通过一系列的规则来界定人们选择的空間,约束人与人之间的相互关系,从而减少环境中的不确定因素和交易费用,进而保护产权,增进生产性活动。”^[12]所以,制度在很大程度上是一个经济学范畴的概念,因为制度的形成与发展都蕴含着交易成本与利益最大化考量。制度会经历不断发展与创新的过程,新制度是对旧制度的一种扬弃。制度经济学认为,只有交易成本为零的世界中,历史才不重要,因为这样不存在制度创新成本,民众就可以不必依赖历史记忆和信任来建立某种行为预期,制度可以随意形成。然而,交易成本为零的世界的假设是不成立的,在现实世界中交易成本是必然的。所谓交易成本是指“维持制度安排、运转的费用”,包括建构成本、谈判成本、信息流通成本等等。所以,制度的交易成本是制度生成与发展的关键性因素,也正是因为交易成本的存在,制度的形成、发展与创新就具有了经济学所说的制度的“路径相关性”,即新制度的形成是新制度对过去已存在的传统制度的一种依赖,也就是民众所具有的认知刚性对现有制度的“认知锁定”。在认知刚性的作用下,由于民众对原有类似功能的旧制度的依恋,新制度的形成就会沿着原有旧制度路径进行改革。由此,在原有制度的基础上建构新制度,可以提高民众对新制度的制度认同,减少制度运行风险,降低制度运行成本,同时又可以推动制度的报酬递增和自我强化,发挥制度的威力^[13]。由此可见,新制度与旧制度之间就是这样一种关系:旧制度的发展往往会按照其固有的惯性前进,新制度的产生也会因路径的相关性而在旧制度的基础上继承与创新。正如著名历史学家钱穆所言:“某一制度之创立,绝不是凭空忽然地创立,它必有渊

源,早在此项制度之前身,渐渐地在创立。”^[14]

从相关史籍看,改革开放以来巡视监督的制度渊源可追溯到我国古代社会推行的“遣吏巡行”的御史制度。“遣吏巡行”的制度化形成于秦汉时期。秦始皇统一六国、废封建、立郡县,并在地方各郡设立了监御史,代表中央监察郡守、郡尉。汉武帝时期,把全国划分为十三部即十三个监察区,各部设立刺史,其职责是“周行郡国,省察治状,黜陟能否,断治冤狱,以六条问事,非条所问,即不省”。在唐朝年间,中央设置了独立的监察机构——御史台,直接对皇帝负责。唐肃宗明令“御史弹事自今以后,不须取大夫同置”,唐德宗曾敕令“御史得专弹劾,不复关白于中丞大夫”^[15]、“谏议大夫论事,自今以后不须令宰相先知”^[16]。到明清时期,都察院代替了御史台。明代统治者先后制定了《宪纲》、《出巡相见礼仪》、《巡历事例》等条例或法规,对御史官员的地方巡视要求作了明确规定,“凡监察御史、按察司官,巡历去处,所问公事,有拟断不当者,监察御史、按察总司,随即改正。当该吏典,罪之如律。仍将原问御史及分司官,拟断不当事理,具奏,得旨方许取问。凡监察御史、按察司官,巡历去处,所闻有司等官,守法廉公,廉能昭著,随即举闻。若奸贪废事,蠹政害民者,即便拿问,其应请旨者,具实奏闻。若知善不举,见恶不拿,杖一百,发烟瘴地面安置,有赃从重论。”^[17]清朝统治者则汇集了历代巡视监察法规的成果,颁布了我国历史上最完整的一部以独立形式存在的监察法规——《钦定台规》,专门规定了巡视对象、任务、巡视官员的选任方式和原则。可以说,至清朝时中国封建时期的巡视法规已经达到系统化程度。

从制度的结构与功能层面来看,改革开放以来的巡视制度,不管在监督理念、制度设计,还是制度运行上,在某种意义上可以说是对我国古代御史制度优良传统的继承和发展、扬弃和创新。一是人本主义监督理念。改革开放以来巡视制度立足于政党治理、改革开放的社会实践,坚持以人为本,从古代民本思想中汲取了大量的精华,并加以创新,形成以“全心全意为人民服务”为核心的人本主义思想,突破了中国古代把“民”仅仅视为被统治对象和被利用工具的狭隘“民本”思想。人民

不再是剥削阶级社会中的被统治阶级,而成为国家的主人,人民是巡视制度的制定者、执行者与受益者。改革开放以来巡视监督制度以协同反腐为工作重心,化解官民矛盾,以群众路线为巡视工作方法,彰显以人为本的政治监督理念。二是察办分离的制度设计。改革开放以来巡视监督在制度设计上突破了中国古代巡视官员“大事奏裁”、“小事立断”的制度局限,实现巡察与办案既分离又无缝对接。巡视组主要是发现问题,并如实向所派出巡视党组织汇报,提出处理建议,不具体查办问题,处理问题严格依照法律规定,履行组织程序,由有关职能部门来执行。巡视组不查办案件、不处理被巡视地区和单位具体事务的制度设计,归口管理、各司其职,既是党内监督内部分工的客观需要,也强化了对监督权的制约。三是规范化与程序化的制度运行。改革开放以来巡视监督在制度运行上突破了古代御史制度运行方面制度化与程序化明显不足的“人治”情结。改革开放以来巡视监督是在中国共产党的领导下,在宪法的范围之内进行自上而下的巡察。在规范化发展层面,形成了不以主观意志为转移的信息收集机制、问责机制、反馈机制与落实督办机制等;在程序化发展层面,巡视组工作人员按照事前准备、进行巡视、汇报巡视结果、督促被巡视地区单位整改的相关程序开展巡视工作。

综上所述,改革开放以来巡视监督制度的重构遵循了制度的路径相关性原理,一方面从新制度的形成来讲,是在原有制度模型上的一种制度扬弃,另一方面,从制度形成与发展的交易成本来讲,延续了两千多年的御史制度在其运行过程中形成了一种厚实的非制度环境,为改革开放以来巡视监督的制度重构奠定了深厚的传统制度文化基础,增强了后者的制度认同和制度运行效率,同时又降低了制度运行风险和制度运行成本。

改革开放以来巡视监督制度重构的历史进程以及生成机制,反映了中国特色巡视制度的重构绝非偶然。从20世纪70年代末的改革开放到“十八大”以来的全面深化改革,呈现出一个体制不断革新的过程。经济体制与政治体制是一个相互影

响、相互作用的整体,经济体制的变迁必然会导致政治体制的变革,即便是政治体制,其内部也必然是一个完整的制度体系,制度与制度之间都是相互联系、相互补充的,不存在一种包治百病、绝对完美的制度,一种制度的出台都是为解决某一特殊问题而设计,一种特殊制度的出现,由于其本身所具有的局限性,必然要求产生另一种制度与之配合,这就是制度的系统性。改革开放以来的巡视制度就是通过专门的、独立的巡视机构进行自上而下的强势性、权威性与震慑性政治监督,有效解决了改革开放以来出现的中央权威流失问题,化解了改革开放以来中国共产党对各级党政“一把手”的监督难等问题,是一项具有中国特色的党内政治监督制度。巡视制度作为一项监督制度,与党内其他监督制度互相补充,并与其他制度无缝对接,共同构成相互一致、相互耦合、相互支持的制度安排系统。

参考文献:

- [1] 何益忠.民主革命时期党内巡视制度的回顾与反思[J].理论学刊,2010,(3):29-33.
- [2] 干以胜,张纪南.中国共产党巡视工作教程[M].北京:中国方正出版社,2012.14.
- [3] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[C].北京:中央文献出版社,2015.
- [4] 从数字看十八届中央巡视取得了哪些成效[EB/OL].
<http://www.lnsjjc.gov.cn/xsgz/system/2017/09/29/010020851.shtml>,2018-12-20.
- [5] 童之伟.单一制、联邦制的区别及其分类问题探讨[J].法律科学,1995,(1):32-36.
- [6] 毛泽东选集(第5卷)[M].北京:人民出版社,1977.276.
- [7] 郑永年,吴国光.论中央—地方关系[M].香港:牛津大学出版社,1995.
- [8] (德)罗伯特·米歇尔斯.寡头统治铁律——现代民主制度中的政党社会学[M].任军锋译.天津:天津人民出版社,2003.
- [9] 邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994.328-329.
- [10] 彭前生.中国共产党巡视制度设计的政治逻辑[J].社会科学研究,2016,(6):56-62.
- [11] 江泽民论加强和改进执政党的建设(专题摘编)[C].北京:中央文献出版社,2004.261.

- [12] (美)诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:上海三联书店,1994.57.
- [13] 彭前生.中国共产党巡视制度的政治诠释[J].学术探索,2015,(05):1-5.
- [14] 钱穆.中国历代政治得失[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2001.5.
- [15] 王溥.唐会要·卷六十一·弹劾[M].北京:中华书局,2017.1121.
- [16] 王溥.唐会要·卷五十五·谏议大夫[M].北京:中华书局,2017.1010.
- [17] 李东阳.大明会典·卷二〇九·都察院[M].扬州:扬州广陵书社,2007.2251.
- 【责任编辑:龚紫钰】

Stages, Characteristics and Theoretical Logic of the Reconstruction of Inspection System since the Reform and Opening up

PENG Qian-sheng

(College of Marxism, Jimei University, Xiamen, Fujian, 361021)

Abstract: Since the reform and opening up, the reconstruction of inspection and supervision system of the Communist Party of China has undergone an evolutionary process of preparation, exploration, piloting and development. The characteristics of the evolution of the inspection system are manifested in gradual formation, independent and specialized operation, and powerful implementation. In terms of theoretical logic, reconstruction of the inspection system is an institutional strategy to curb localism and unblock the relationship between central and local governments in the context of the rising localism caused in the process of “delegating power and transferring profits” since the reform and opening up. It is an institutional solution to address the blind spots of the “top leader” with severe supervision. It is also a necessary measure to reduce the operation risk and cost of the system and make the system more acceptable in the evolution from a traditional inspection system to a modern one. Since the reform and opening up, reconstruction of the inspection system has effectively handled the decline of the central power and the difficulty of the Chinese Communist Party in supervising the top leaders of the CPC at all levels. It is a political supervision system with Chinese characteristics within the CPC.

Key words: reform and opening up; inspection and supervision; institutional evolution; institutional reconstruction; theoretical logic