

党内监督的演变及未来展望

——基于新中国成立 75 年来的历史回溯

陈 朋

〔摘 要〕 作为政党治理的一种重要方式,加强党内监督是中国共产党开展自我革命的鲜明体现,也成为中国共产党与其他政党的重要区别。它不仅能营造权力要受监督的共识,而且成为探索自我革命的重要方式。新中国成立 75 年来,中国共产党高度重视党内监督制度建设,从成立或恢复党内监督机构、重视民主监督、加强制度建设、注重实践创新等方面,积极推动党内监督理论与实践不断向前发展。透过其演进历程可以看出它呈现四大特征:坚持继承与创新相结合;坚持与现代国家治理融合共进;注重与外部监督相结合;注重系统性整体性谋划。着眼未来,规范权力运行、将政治监督置于首要位置、营造良好政治生态、充分运用现代信息技术,都是加强党内监督必须抓好的重要领域。

〔关键词〕 党内监督;政党治理;自我革命

在现代政治生活中,政党是世界政治舞台的主角,对各国政治生活发挥着举足轻重的作用,以至于人们认为“处于现代化之中的政治体系,其稳定取决于其政党的力量……那些在实际上已经达到或者可以被认为达到政治高度稳定的处于现代化之中的国家,至少拥有一个强大的政党。”^①政党对一个国家的这种重要作用,在中国政治中得到了充分体现。作为马克思主义政党,中国共产党将自己的前途命运与国家发展紧密联系在一起,并根据所处时空环境的变化不断调整政党治理方略。作为政党治理的一种重要方式,党内监督是中国共产党开展自我革命的鲜明体现,也成为中国共产党与其他政党的重要区别。新中国成立 75 年来,中国共产党不断推进党内监督稳步有序发展。基于此,有必要对其演进历程,及其特征作出分析,并在此基础上对其未来发展作出展望。

一、党内监督:现代政党治理的内在要求

政党是现代政治的一个重要标志。但是,目前人们对政党的定义尚未形成一致性意见。有的强调政党的意识形态属性,有的强调其获得政权的工具属性,有的强调政党在组织动员群众、制定或者影响公共决策等方面的作用。总之,当前人们对政党的定义仍然莫衷一是。在众多的定义中,人们

陈朋,政治学博士,江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心省社科院基地特约研究员(南京 210004)。本文系国家社科基金重大项目“中国共产党制度体系建设的百年演进及经验启示研究”(21&ZD043)的阶段性成果。

①[美]塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华译,上海:上海人民出版社,2008 年,第 341 页。

相对认可的界定是：“政党是代表一定阶级或阶层的利益，为取得和巩固国家政权而活动的政治组织。”^①也就是说，政党大多被看作是一种连接政府与公众的桥梁，其功能主要是建立政治秩序、调节政治关系、进行政治资源分配。正如此，政党政治被看作是现代政治生活的一种常态化现象。

政党的产生及政党政治的存在必然衍生出政党治理问题。从世界政党政治的理论与实践来看，不同的政党制度蕴含着不同的政党治理逻辑。西方国家的政党政治运行逻辑是先有现代国家和架构，后形成政党及其治理。西方政党的这种形成时序意味着他们的政党是在现行国家框架下孕育和运行，进而成为现代国家政治生活运行的调节器。与西方国家的政党政治不同，中国是先有政党，再由政党带领人民群众通过革命斗争的方式建立现代国家。中国共产党建立新中国、全面掌握政权以后，逐渐建立并巩固了富含中国特色的政党制度。历史和实践证明，“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国一项基本政治制度，是中国共产党、中国人民和各民主党派、无党派人士的伟大政治创造，是从中国土壤中生长出来的新型政党制度。”^②回顾中国新型政党制度的成长发展历史可见，在中国，“政党在国家治理中居于中心地位，发挥核心作用，整个国家治理体系以政党为中轴而建构，整个国家治理过程由政党主导而展开。”^③这在中国现代政治实践中的鲜明体现就是，中国共产党不仅是团结带领广大人民群众实施革命的组织者，而且成为现代国家政权及政治秩序的建构者。中国共产党之所以能够实现这一目标，一个重要原因就是它肩负着为中华民族谋复兴和为中国人民谋幸福的重大历史使命。这个重大历史使命促使中国共产党具有现代国家建构者的强大内驱力。

这对中国政党治理带来的影响就是，它形成了与西方国家截然不同的政党治理逻辑。西方政党治理的一个鲜明特征是它主要依赖党派之外的异体监督。对于西方政党而言，“结构性的反对机制是维持政治体系的有效运作所必需的；同体不能实现有效监督，有效监督必须建立在异体性的结构之上，民主政治必须要有结构上的替代性力量。”^④这就是西方政党政治中多党竞争、轮流执政的深刻理论背景。相比而言，中国的政党治理则主要是依托执政党自身的高度自觉和自我修炼，以自我革命的方式来解决思想、制度和行为等方面的问题，进而提升政党治理能力，实现政党善治。这正是中国政党治理所蕴含的“治国必先治党，治党务必从严”的深刻机理。

通过自我革命来实施政党治理，有多种方式。实施党内监督是其中一种重要方式。对于中国的政党治理而言，党内监督主要通过两个层面发挥作用。其一，营造权力要受监督的共识。权力是现代政治的核心概念。从一般意义上讲，权力是指“某一政治主体依靠一定的政治力量和资源，为实现某种利益或原则而在实际政治过程中体现出的对一定政治客体的制约能力。”^⑤也就是说，权力是一种影响力和资源支配力。无论是作为影响力还是支配力，权力都具有工具性和自利性的双重属性。带有自利性的权力，如果失去有效监督就会滋生腐败。正如此，人们发出感慨：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直遇到有界限的地方才休止。”^⑥既然如此，那就需要对其进行监督制约，否则它就会偏离正常运行轨道。可以说，实施权力监督既是人类政治生活中的一个由来已久且永不过时的话题，也是现代政党治理必须作出的制度安排。作为马克思主义执政党，中国共产党在成长发展过程中虽然总是面临不同的时空环境和时代任务，但是始终强化权力监督，并不断构建契合相应时空环境需求的党内监督体系，进而实现党的自我是永恒不变的探索。历史实践经验表明，实施党内监督已经成为中国政党治理的普遍共识。

①王绍兴主编：《政党政治论》，济南：山东人民出版社，2011年，第43页。

②《坚持多党合作发展社会主义民主政治 为决胜全面建成小康社会而团结奋斗》，《中国政协》2018年第5期。

③郭定平：《政党中心的国家治理：中国的经验》，《政治学研究》2019年第3期。

④龚少情：《中国新型政党制度对西方政党制度的双重超越及其类型学意义》，《马克思主义研究》2019年第7期。

⑤李景鹏：《权力政治学》，北京：北京大学出版社，2008年，第28页。

⑥[法]孟德斯鸠：《论法的精神》，张燕深译，北京：商务印书馆，1985年，第66页。

其二,探索自我革命的重要方式。自我革命是中国共产党的鲜明品格,也是其推进政党治理的重要方式。作为自我革命的重要载体,党内监督充分发挥着现代政党治理的支撑作用。在马克思主义政党理论中,党内监督一直深受重视。在指导俄国革命过程中,列宁就意识到“党本身必须对它的负责人员执行党章的情况进行监督,而‘监督’也不单单是在口头上加以责备,而是要在行动上加以纠正”^①，“党的监督是消除分裂的可能性的唯一保证”^②。这些思考和探索对中国共产党产生了深远影响。在百余年的发展历程中,中国共产党把党内监督作为开展自我革命的重要方式。实践证明,有效的党内监督不仅净化了党内政治生态,推动党内政治生态朝着积极健康的方向发展,而且有效遏制了腐败现象,改善了党的执政形象,拓展了党的执政资源,巩固了党的执政地位。

二、新中国成立 75 年来党内监督的演进历程

新中国成立 75 年来,中国共产党高度重视党内监督,积极推动党内监督理论与实践不断向前发展。

(一) 社会主义革命和建设时期

这一时期,中国共产党延续新民主主义革命时期从严治党的优良传统,稳妥推进党内监督。总体上看,这集中体现在两个方面。其一,成立党内监督机构。1949 年 11 月,党中央便作出了《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》。它规定:“中央纪律检查委员会在中央政治局的领导下开展工作,地方各级纪律检查委员会在各级党委指导下进行工作,而上级纪律检查委员会有权改变或取消下级纪律检查委员会的决定。”^③经过 3 年多的发展,各级纪律检查委员会逐渐建立,党内监督有了专门机构。1955 年,中央又颁布了《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》,规定“党的各监察委员会在各级党委指导下进行工作”^④,从性质上明确了监察委员会是党内监督机构。随后,党的八大修改的《中国共产党章程》(以下简称《党章》)对监察委员会作了进一步明确:“党的中央委员会,省、自治区、直辖市、自治州委员会和县、自治县、市委员会,都设立监察委员会”^⑤，“上级监察委员会有权检查,并且审查、批准和改变下级监察委员会对案件所做的决定。”^⑥这使党内监督有了统一的专责机构。

其二,发扬民主监督。中国共产党植根于人民、立足于人民,人民性是其鲜明特性。这从深层次决定了要充分发挥民主监督对党内监督的支撑作用。新中国成立之初,党的八大修改的《党章》就将民主监督纳入党内监督体系的范畴,使民主监督成为党加强自身建设的有力工具。历史和实践证明,民主监督的探索为后续党内监督的发展奠定了重要基础。

(二) 改革开放和社会主义现代化建设新时期

这一时期,党内监督逐渐朝制度化方向发展。其一,恢复重建党内监督机构。党的十一届三中全会以后,中央及地方纪律检查委员会相继恢复,党内监督的专责机构逐渐步入正轨。特别是 1982 年新修订的《党章》对各级纪律检查委员会如何产生、承担哪些职责、如何开展工作等问题作出了明

①《列宁全集》(第 9 卷),北京:人民出版社,2017 年,第 292 页。

②《列宁全集》(第 13 卷),北京:人民出版社,1987 年,第 95 页。

③《1921—2000 中国共产党党风廉政建设文献选编》(第 8 卷),北京:中国方正出版社,2001 年,第 44—45 页。

④《1921—2000 中国共产党党风廉政建设文献选编》(第 8 卷),第 45 页。

⑤《1921—2000 中国共产党党风廉政建设文献选编》(第 8 卷),第 235—236 页。

⑥《1921—2000 中国共产党党风廉政建设文献选编》(第 8 卷),第 236 页。

确规定,纪委委员的产生方式、纪委职责、纪委领导方式得到了进一步健全完善。随着中央及地方各级纪律检查委员会的相继恢复,党内监督的作用逐渐发挥出来。特别是纪律检查委员会的双重领导体制的恢复,进一步提升了纪律检查委员会在党内监督的独立性与权威性。

其二,推进党内监督制度化。制度是一种行为规范,旨在减少人们行为的不确定性。古今中外的政党政治实践表明,一个成熟型的执政党都会重视制度建设,以有效的制度体系规范和约束组织成员的言行举止。进入改革开放以后,面对全新的国内外环境,党内监督面临的形势更为严峻复杂。基于此,中国共产党在加强党内监督专责机构建设的同时,注重从制度层面推动党内监督规范化运行,既重视宏观层面的制度体系建设,也注重相关配套制度建设。宏观层面的典型制度文本主要有如下几项制度:1996年的《关于加强党内监督五项制度的规定》不仅进一步明确提出要实施巡视,而且提出巡视是在党委领导下进行。1996年的《中共中央纪委关于建立巡视制度的试行办法》对如何开展党内巡视、巡视的运行机制作出了规定和安排。2003年的《中国共产党党内监督条例(试行)》是党的历史上第一部党内监督条例,对巡视工作的常态化作出清晰规定。2005年的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》充分体现了干部监督管理坚持“惩防并举、重在预防”的原则,将党员干部监督纳入惩治与预防腐败体系之中。2010年的《关于实行党风廉政建设责任制的规定》将党内监督的职责更加明确化、具体化。与宏观层面的制度相比,配套性制度更具微观特征。这一时期,党中央先后制定了诸如《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》《关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》等规章制度,不仅丰富了党内监督体系,发挥了有力的保障作用,而且为新时代党内监督的战略布局奠定了重要基础。

(三) 中国特色社会主义新时代

在新时代,坚持和加强党的全面领导、巩固党的执政地位,成为一个重要的时代议题和重大的政治原则。循此而来,现代政党治理的任务也随之发生了变化,逐渐由改革开放之初的协调利益矛盾转向为整合各种资源进而形成巨大凝聚力。政党治理任务的变化必然要求党内监督随之跟进。为此,这一时期党中央明确提出要“把强化党内监督作为党的建设重要基础性工程,使监督的制度优势充分释放出来”^①。正如此,这一时期党内监督在继承优良传统的基础上作出了诸多创新。

其一,推动制度创新。这一时期党内监督制度建设从粗放型向集约型转变,最终形成了以党章为统领,各项具体制度规章为支撑的党内监督制度体系。比如,党的十八大以后,中央从顶层设计的高度对党内法规作出了修订完善。2013年11月,党中央印发《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》;2014年10月,党的十八届四中全会将“形成完善的党内法规体系”纳入全面推进依法治国总目标;2016年12月,党中央召开党的历史上第一次全国党内法规工作会议,并专门印发关于加强党内法规制度建设的意见;2018年2月,党中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》,勾画了党内法规体系建设的“时间表”和“路线图”。与此同时,还通过清理、规范、修订等方式统筹推进党内监督的相关制度文本。“2012—2014年、2018—2019年,在全党范围内先后开展两次党内法规和规范性文件集中清理,对新中国成立以来出台的党内法规和规范性文件进行全面清理,在中央层面决定废止、宣布失效和修改865件,实现了党内法规制度的‘瘦身’和‘健身’,维护了党内法规体系的协调统一。”^②通过全面修订、规范、清理,党内监督体系更加清晰。比

^①中共中央文献研究室:《习近平关于全面从严治党的论述摘编》,北京:中央文献出版社,2016年,第213页。

^②中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系(二〇二一年七月)》,《人民日报》2021年8月4日,第1版。

如,《中国共产党党内监督条例》等把强化党内监督作为党的建设的重要基础性工程;《中国共产党巡视工作条例》等充分发挥巡视监督的利剑作用;《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》《纪检监察机关处理检举控告工作规则》等不仅明确了纪检机关依规依纪履行监督执纪的职责,而且从制度体系建设的角度作出了系统谋划;《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》《领导干部报告个人有关事项规定》为党员干部履职尽责提供了重要遵循。

其二,推动实践创新。进入新时代,围绕党内监督的实践探索不断推出。其鲜明体现是党内监督机构职能的调整优化和监察体制改革的不断推进。就其机构职能调整优化而言,不仅实现了纪委与监察合署办公,而且通过调整优化组织、宣传、监督等内设部门,加强自身监督,防止“灯下黑”的问题。就监察体制改革而言,这不仅是推进党内监督规范化的内在要求,也是完善党和国家监督体系的重大战略。它释放了监察体制改革多点突破、纵深推进的强烈信号。总之,新时代党内监督实践探索取得了积极成效:党内政治生态明显好转且持续向好,制度体系的科学化、规范化、系统性明显增强,制度执行力得到极大增强。可以说,“新时代的党内监督实践,标志着中国共产党已经走出了一条具有中国特色的党内监督的新道路。以党内监督制度为重心,已经初步构建起具有中国特色的社会主义监督体系。”^①

三、新中国成立 75 年来党内监督演进的鲜明特征

从上述梳理可以看出,新中国成立 75 年来党内监督演进呈现四大特征。

(一) 坚持继承与创新相结合

党内监督的主要目标是规范党组织和党员的言行,从而确保其思想认知和行为方式与党的执政目标保持一致。但是,世界上的万事万物都不是固定不变的,而是处于不断发展变化之中。党内监督也是如此。不同历史时期,党所处的时空环境、要完成的重大任务、实现的主要目标都有所不同。这就意味着,任何一个组织都要在继承已有经验的同时,根据外部环境的变化和自身目标取向创新探索相应的建设方式。新中国成立 75 年来,中国共产党就是按照这一思路推进党内监督不断发展。就“继承”而言,75 年来党内监督始终围绕党的中心工作而展开。比如,社会主义革命和建设时期,党内监督主要着眼于防止党员干部骄傲自满、蜕化变质,进而巩固新生政权。改革开放和社会主义建设新时期,党内监督主要着眼于社会主义初级阶段的基本路线和基本纲领,服务党的建设新的伟大工程。中国特色社会主义新时代,党内监督主要立足党所面临的“四大风险”和“四大考验”,着力推动党焕发生机活力。

就“创新”而言,主要是在继承党内监督优良传统的基础上创新监督方式、完善监督机制、丰富监督体系。以党的十八届六中全会修订的《中国共产党党内监督条例》为例,它既深入总结了长期以来党内监督积累的成功经验,又结合新时代党的建设所面临的新形势新问题,着力解决党的领导弱化、党的建设缺失、党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛等突出问题,进而在保证党组织充分履行职能、发挥党员先锋模范作用等方面作出创新探索。监督方式上的创新举措也不少。比如,党的十八大以来,提出了监督执纪问责的“四种形态”,创新性地将党委全面监督、纪委专责监督与干部所在部门日常化监督有机结合起来。同时,还重视信息技术的应用,运用党务公开、现代信息技术等多类型的监督平台。

^① 邬思源:《百年来中国共产党党内监督实践历程、历史经验及前瞻性思考》,《学术探索》2021 年第 7 期。

（二）坚持与现代国家治理融合共进

中国政治发展的基本逻辑表明,中国共产党自身的建设水平与国家治理紧密相关、休戚与共。在中国,国家治理体系是党领导下的治理体系,国家治理能力是党带领广大人民群众治理国家公共事务的能力。因此,提高党的治理能力既是现代政党治理的重要目标,也是贯穿于现代国家治理的一条主线。这对党内监督而言,就是要把党内监督置于国家治理的宏大视野中来考察。回顾75年来党内监督的实践探索可以看出,党内监督贯穿于中国共产党革命、建设和改革等国家治理实践之中。这不仅巩固了党的执政地位,而且支撑了现代国家治理体系建设和现代国家治理能力的提升,由此推动着党内监督与现代国家治理融合共进。

这种融合共进集中体现在两个方面:其一,具有共同的价值取向。马克思主义政党的属性决定了中国共产党具有强烈的人民性。中国共产党不仅坚信“只有相信人民的人,只有投入生气勃勃的人民创造力泉源中去的人,才能获得胜利并保持政权”^①,而且清醒地意识到“一个国家的力量在于群众的觉悟。只有当群众知道一切,能判断一切,并自觉地从事一切的时候,国家才有力量。”^②因此,党内监督始终把确保权力的人民性摆在重要位置,督促党员干部立足人民群众的利益规范行使权力,以执政为民为目标导向。同样,在中国共产党领导下的现代国家治理始终坚持以人民为中心,所追求的根本目标是实现国家富强、民族振兴和人民幸福安康。这一目标贯穿于现代国家治理的顶层设计、制度制定等各领域。由此可见,无论是党内监督还是现代国家治理,都把执政为民作为价值取向。其二,具有共同的目标追求。对于中国共产党来说,无论是推进政党治理还是国家治理,其主要指向都是着眼于提高执政绩效。执政绩效不仅是衡量一个执政党执政能力水平的重要标尺,而且成为研判一个执政党能否长期执政的“刻度仪”。中国共产党始终以高超的执政绩效展示出卓越的执政能力。而这种高超的执政绩效离不开科学完备的党内监督体系。实践证明,通过“监督—预防—发现—纠正—巩固”的路径,不仅及时发现党在执政过程中存在的问题并作出修复完善,而且防止政党治理绩效低下影响制约现代国家治理的能力水平。国家治理也是如此。可以说,提高执政绩效既是党内监督的目标所指,反过来又能进一步健全完善党内监督,并不断与现代国家治理协同共进。

（三）注重与外部监督相结合

中国共产党推进的党内监督并不仅仅局限于党内,而是将党内监督与外部监督有机结合在一起。这不仅是党和人民利益具有根本一致性所决定的,也是实现党内监督高效运转的重要原因。推动党内监督与党外监督有机结合的特征,鲜明体现在三个方面。

其一,理顺监督机制。党的执政地位决定了党内监督在党和国家监督体系中居于最基本的地位。但是,仅仅依靠党内监督是不够的,还需要调动其他外部监督力量,以形成党内监督与外部监督的有机结合,共同保证党内监督能够真正发挥作用。比如,《中国共产党党内监督条例》规定,各级党委应当支持和保证同级人大、政府、监察机关、司法机关等对国家机关及公职人员依法进行监督,人民政协依章程进行民主监督,审计机关依法进行审计监督。同时,还对党委与国家机关、审计机关等外部监督力量之间的衔接配合作出了明确规定。这就使各监督主体不仅要各司其职、各尽其责,还要注重沟通协调、实现资源共享。其二,注重发挥民主党派的监督作用。在中国共产党领导的多党

^①《列宁全集》(第33卷),北京:人民出版社,2017年,第61页。

^②《列宁选集》(第3卷),北京:人民出版社,2012年,第347页。

合作和政治协商制度中,各民主党派接受中国共产党领导,对国家的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题进行充分协商并发挥民主监督。这是外部监督的充分体现。对此,《中国共产党党内监督条例》也作出了明确规定,为民主党派履行监督职能、提出意见建议创造了条件、提供了支撑。其三,重视群众监督。全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨,人民性从深层次决定了中国共产党要接受群众监督。“从运用反‘四风’一键通”举报窗口、‘四风’问题随手拍等作风监督利器发动群众监督……群众的眼睛是雪亮的,舆论监督是有效的,加强社会和舆论监督有利于解决党内存在的突出问题,提高党的领导水平和执政水平。”^①这些都是发挥群众监督的体现。

(四) 注重系统性整体性谋划

党内监督是一项复杂的系统工程,能不能系统整体谋划将影响其实际效能的发挥。正如此,新中国成立 75 年来,中国共产党按照系统、整体的思维推进党内监督。这集中体现在三个方面。

其一,系统整体谋划对权力行使者的监督与对权力本身的监督。从本质意义上看,监督主要是督促权力行使者规范行使权力。也就是说,任何一种类型的监督表面上看是对“人”的监督,但实际上是对权力行使过程及其效果的监督。这就意味着党内监督要把对权力行使者的监督与对权力的监督结合起来。对权力行使者的监督就是要把党员干部作为党内监督的直接对象。这就是人们通常所讲的要将党员干部置于“探照灯”之下。但是党内监督不能仅仅停留在党员干部个人身上,而要同步监督权力行使过程及其效果。实践证明,对权力行使过程的监督不仅能实现对权力本身的监督,还能对权力行使者进行监督,进而实现权力运行的制度化、规范化和程序化。其二,系统整体谋划常态式监督。在新中国成立之初,依靠群众运动的方式实施党内监督取得了一定成效。改革开放之初,通过广泛发动群众参与监督也进一步推进党内监督的拓展。但是,实践证明,常态式监督更有效。因为,“常态治理依托严密的组织体系和制度体系来进行治理,其通过制度化运作,能够有效打破运动治理带来的反复问题,具有稳定性的特点。”^②正是按照常态化治理的方式推进党内监督,才使“不敢腐不想腐不能腐”的机制得以有效推进。其三,系统整体谋划思想建党与制度治党。在现代政党治理中,思想认识与制度约束始终是一体两翼的关系。因此,新中国成立 75 年来,中国共产党在推进党内监督过程中一直坚持思想建党与制度治党有机结合。特别是进入新时代以来,在推进党内监督的过程中,既重视思想层面的引导,又重视制度建设。“可以说,坚持思想建党与制度治党的刚柔并济、同向发力是中国共产党加强自身建设的一条成功经验。这条成功经验不会因时代和环境的变化而改变,相反越是在复杂的形势下越应得到持久坚持。”^③

四、党内监督的未来展望

新中国成立 75 年来,党内监督不断向前发展并取得积极进展,对党内监督的未来发展带来了有益启发。由此可以窥探出未来一段时间党内监督的发展方向。

(一) 规范权力运行是不变的准则

如前所述,如何规范权力运行,推动权力在正确的轨道上行驶,是包括党内监督在内的所有监督行

^①《发挥内外结合的监督合力——〈中国共产党党内监督条例〉系列解读之八》,《中国纪检监察报》2016 年 12 月 3 日,第 1 版。

^②范瑞光、赵军锋:《调适性嬗变:中国共产党党内监督实践变迁的逻辑理路与前瞻思考——一个组织行为的分析视角》,《社会主义研究》2022 年第 1 期。

^③陈朋:《全面从严治党中的思想建党:新场景与新使命》,《毛泽东邓小平理论研究》2016 年第 12 期。

为的出发点和落脚点。历史和实践证明,权力得不到有效监督制约,必将给权力行使者和公众带来腐蚀与损害。因此,进入现代社会,任何一个成熟型的执政党都会高度重视并采取有效举措加强权力监督。与西方国家的权力结构和权力理念不同,中国语境中的权力观念是一切权力都属于人民,人民是国家权力的所有者。党员干部手中的权力是人民赋予的,是用来为人民群众谋福利而不是为自己谋取私利的。这既是中国共产党的性质和宗旨决定的,也是践行初心使命的必然要求。从这个意义上讲,不管时空环境如何变化,引导和规范权力沿着正确的轨道运行始终是党内监督不变的准则。

通过党内监督推动权力规范运行,包括两个层面的涵义。其一,在提前介入中发挥引导作用。党内监督并不完全是事后发挥作用,而是要坚持事前、事中、事后同时发挥作用。特别是通过日常化、润物无声的监督,让党员干部在日常生活、工作中接受常态化监督。这种常态化监督的作用就是在“三重一大”等工作中,提前发挥监督及引导作用,防止出现事后“失守”的情况。这就意味着,诸如领导干部及家属的婚丧嫁娶、出境出访、重要事项报告、重大工程招投标等事项,将继续受到重视,而且规范程度会更加明显。其二,通过强力惩处发挥震慑作用。腐败在本质上讲是权力的异化,权力一旦发生异化就会给权力行使者本人和公众带来双重损害。因此,如何通过有效监督进而发挥震慑作用,防止权力腐败滋生蔓延,是党内监督的一个永恒课题。正如习近平同志在二十届中央纪委三次全会上指出:“面对依然严峻复杂的形势,反腐败绝对不能回头、不能松懈、不能慈悲,必须永远吹冲锋号。”^①这就传递出强烈的震慑作用。因此,可以预见未来的党内监督在如何发挥震慑作用上会持续发力。

（二）将政治监督置于首要位置

新中国成立75年来,党内监督之所以能够不断发展进步,一个重要原因就是始终紧扣讲政治这个关键。正如习近平总书记指出:“要把政治建设摆在首位,严肃党内政治生活,严格落实中央八项规定及其实施细则精神,坚决破除形式主义、官僚主义,构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制,为各项事业发展提供坚强保障。”^②因此,未来推动党内监督,要牢牢守住政治监督这个底盘。

政治监督是具体的、实践的。在内容上,就是要确保党的政治方向不发生偏离。政治方向是第一位的问题,事关党的前途命运。任何政党都有自己的政治目标、政治追求、政治使命,这些都直接影响和决定其政治方向。如果一个政党偏离了政治方向,就会失去前进的航向,就会犯颠覆性错误。因此,党内监督要把政治方向的监督摆在重要位置,督促并确保各级党组织和广大党员干部不在政治方向上出现任何偏差。在重点上,就是要确保全党统一意志、统一行动,推动党中央决策部署有效落地,确保党中央权威和集中统一领导。这就意味着不能将政治监督等同于一般的工作监督或业务监督,也不能用政治监督代替部门的管理监督。在责任主体上,党委的主体责任和纪检监察机关的监督责任,都会得到进一步加强。特别是对“一把手”和领导班子的监督会得到更大程度的重视。在重要任务上,“重点解决党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力,党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛,管党治党宽松软问题,保证党的组织充分履行职能、发挥核心作用,保证全体党员发挥先锋模范作用,保证党的领导干部忠诚干净担当。”^③

（三）着眼于营造良好政治生态

政治理念的养成、政治行为的形成,都与政治系统自身的结构和外部环境的支撑密不可分。这

^①《深入推进党的自我革命 坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战》,《人民日报》2024年1月9日,第1版。

^②《扎实做好“六稳”工作落实“六保”任务 奋力谱写陕西新时代追赶超越新篇章》,《人民日报》2020年4月24日,第1版。

^③《十八大以来重要文献选编》(下),北京:中央文献出版社,2018年,第441页。

种复杂综合的系统简而言之就是政治生态。从词源学的角度看,政治生态源于政治学研究者对“生态学”概念的借鉴和参考。随着研究的不断深入,人们逐渐认识到“作为一种理论和方法,政治生态论主张用联系的、系统的观点来看待和分析政治现象,将政治发展的基本状态和未来趋势、政治主体的行为方式以及因此而展现出来的政治风貌与政治系统、政治环境乃至整个社会系统看作一个相互融合的有机生命体。”^①对于政治生态而言,它对一个国家的政治风气、政治导向会产生潜移默化的影响。因此,任何一个成熟型的执政党都会关注政治生态的变化,并适时作出调整优化,以服从自身建设的需要。对于中国共产党而言,充分利用政治、经济、社会、文化、舆论等资源对政治生态作出能动治理和改造,是其推动政党治理的成功经验。

因此,党内监督的一个重要出发点就是营造良好的政治生态。这说明,营造良好政治生态将是党内监督的重要内容。良好的政治生态从何而来?其一,加强思想建设。思想是行动的先导。马克思主义发展史表明,“理论只要说服人,就能掌握群众;而理论只要彻底,就能说服人。”^②重视理论武装,既是我们党的优良传统也是成功经验。诚如习近平总书记指出:“中国共产党之所以能够历经艰难困苦而不断发展壮大,很重要的一个原因就是我们党始终重视思想建党、理论强党。”^③因此,要通过开展常态化的党内集中教育,掌握马克思主义这一认识世界、改造世界、把握规律的强大思想武器,进而把强大的理论优势转化为政治实践的巨大优势。其二,强化管党治党的制度建设。从目前的情况看,既要注重制度的数量供给,也要重视制度执行落实等软实力建设。只有从这两个方面同时发力,才能使制度建设的效力得到有效发挥。

(四) 充分运用现代信息技术

在现代信息社会,大数据日渐进入人们的日常生活。诸多方面的案例表明,现代信息技术已经渗透到公共组织的各个行为之中,并成为现代政党治理和国家治理不可缺少的支撑。在这个过程中,人们逐渐意识到“技术可能被用来促进合作、加强传播并扩大信息共享;同样,它也可能通过设计被强行用来促进控制及人们对规则的遵守”^④。事实上,通过对数据背后相关关系进行关联性分析,大数据能充分发挥强大的监测功能和预测功能。可以说,信息技术是现代政党治理在物质生产力层面的直观映射。一方面,它的发展是国家治理现代化的反映。另一方面,它为包括党内监督在内的政党治理提供了有力支撑。从这个意义上讲,党内监督要充分运用现代信息技术来创新监督方式、整合监督资源、拓宽监督平台。

其一,要善于运用大数据进行关联分析。表面上看,大数据是一条条冰冷的数据。但实际上,它背后蕴含着巨大的数据潜能。因此,要通过数据分析,找出隐藏在数据背后的事件关联及其规律。其二,要加强数据共享以实现监督资源的协同配合。可以通过打通技术壁垒,畅通信息资源共享,将各类监督信息数据汇总起来,促进党内监督与其他监督形式的有机协调。其三,要借力大数据技术简化工作流程。形式主义之所以产生,一个重要原因就在于在流程再造过程中没有实现技术简化,进而造成了大量的重复劳动。这说明,要通过技术手段的优化调整,简化党务公开的流程,减少党内监督的繁文缛节,提高党内监督实效。

(责任编辑:陈 雪)

^①陈朋:《政治生态建设的中国语境与逻辑理路》,《马克思主义研究》2019年第5期。

^②《马克思恩格斯文集》(第1卷),北京:人民出版社,2009年,第11页。

^③《习近平谈治国理政》(第3卷),北京:外文出版社,2020年,第74页。

^④[美]简·芳汀:《构建虚拟政府——信息技术与制度创新》,邵国松译,北京:中国人民大学出版社,2010年,第54页。

Evolution and Prospects of Intra-Party Supervision :

A Review Based on the History of 75 Years since the Founding of the

People's Republic of China

CHEN Peng

Abstract: As a significant method of party governance, intra-party supervision is a clear manifestation of the Chinese Communist Party's (CCP) commitment to self-reform and distinguishes it from other political parties. Intra-party supervision not only fosters a consensus that power must be monitored but also serves as a crucial approach to exploring self-reform. Over the 75 years since the founding of the People's Republic of China, the CCP has placed great emphasis on intra-party supervision. The Party has actively promoted the development of intra-party supervision theory and practice by establishing or restoring intra-party supervision institutions, valuing democratic oversight, strengthening institutional frameworks, and focusing on practical innovation. The evolution of intra-party supervision reveals four major characteristics: the combination of inheritance and innovation; integration and advancement with modern state governance; emphasis on combining internal and external supervision; and a focus on systematic and holistic planning. Looking to the future, the clear directions for intra-party supervision include regulating the exercise of power, prioritizing political supervision, fostering a sound political ecosystem, and fully utilizing modern information technology.

Keywords: Intra-party supervision; party governance; self-reform

About the author: CHEN Peng, PhD in Law, is Professorial Research Fellow at Research Center for the Theoretical System of Socialism with Chinese Characteristics, Jiangsu Academy of Social Sciences (Nanjing 21004).