

【党建热点】

中国共产党党内权力监督:探索历程、面临难题及解决策略*

肖剑忠

摘要:党内权力监督是党内监督的重要内容。中国共产党虽很早就有党内权力监督的意识和行动,且取得了显著成效,但也曾有一段时期走入以阶级斗争视角看待党内权力腐败的误区。改革开放至党的十八大前,虽然一直重视党内权力监督,但并未根本改变党内权力监督力度不大、效果不显著的局面。党的十八大后,以习近平同志为核心的党中央通过加强党内巡视、强化纪委监督、改进派驻监督等多种举措,使得党内权力监督变得普遍有效。展望未来,仍须突破党内权力总量较大但又会带来权力腐败风险增大、权力监督成本增加,党内权力监督任务繁重但专职监督机构受制于成本而不能无限扩大,党内决策权力比较隐蔽而难以监督等难题。破解党内权力监督的难题,必须坚持中国共产党领导领域广、抓大事多、管小事少的原则,充分发挥广大党员和群众的监督作用,坚持和完善集体领导和个人负责相结合的党内平行监督制度,探索党委(党组)会议决策重大事项时录视频的做法。

关键词:中国共产党;党内权力监督;制度建设

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)12-0008-09

党的二十大报告明确提出:“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,完善权力监督制约机制,以党内监督为主导,促进各类监督贯通协调,让权力在阳光下运行。”^[1]党内监督是党的建设的重要内容,是全面从严治党的重要保障,是“党和国家各种监督形式中最基本的、第一位的”^[2]²¹³。从内容角度来说,党内监督主要包括政治监督、纪律监督、权力监督和作风监督四个方面^[3]。无论党内监督在内容方面怎么分类,党内权力监督肯定是党内监督的重要组成部分。马克思主义政党为了实现共产主义这一神圣使命,为了保持自身的先进性和纯洁性,普遍把反对权力腐败作为其工作任务之一。对于处于执政地位且是世界最大规模执政党的中国共产党来说,反对权力腐败、强化权力监督,更是其迫切要求和不懈追求。回顾中国共产党党内权力监督的探索历程,分析中国共产党党内监督面临的特殊难题,思考中国共产党党内权力监督的未来发展,

不仅有助于全面总结中国共产党治国理政的科学经验,也有助于健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系。

一、中国共产党党内权力监督的探索与进展

为了实现党的远大理想和党在不同时期的奋斗目标,为了保持革命队伍的纯洁,中国共产党一直保持着对权力腐败和权力滥用的警惕,不断进行着党内权力监督的探索,中国共产党党内监督的探索历程与中国共产党的奋斗历程一直相伴始终。

1. 从阶级斗争视域到制度建设视域:建党初期至党的十八大前党内权力监督的探索

早在建党初期,中国共产党就因为工作经费、革命策略等而面临着党内权力腐败和权力滥用的风险,由此使得其很早就有党内权力监督的意识和行

收稿日期:2022-10-20

* 基金项目:中共杭州市委党校杭州基层党建研究中心立项项目“中国共产党百年党内权力监督研究”。

作者简介:肖剑忠,男,同济大学马克思主义学院党建所研究员(上海 200092),浙江工业大学马克思主义学院教授,浙江马克思主义执政党建设研究中心研究员(浙江杭州 310023)。

动。1926年8月,中共中央就向全党发出了《坚决清洗贪污腐化分子》的通告,标志着党反腐历程的开始。1927年4月,中共五大借鉴俄共(布)经验,选举产生了中央监察委员会,从而“在党内创立了防止权力滥用和腐败产生的权力制衡机制”^[4]。随着革命根据地的不断开辟和党领导的苏维埃政权的陆续建立,党也在各级苏维埃政权中建立监察机构,执行权力监督职能。在中华人民共和国成立之前召开的中共七届二中全会上,毛泽东同志就向全党发出郑重警告:“因为胜利,人民感谢我们,资产阶级也会出来捧场。敌人的武力是不能征服我们的,这点已经得到证明了。资产阶级的捧场则可能征服我们队伍中的意志薄弱者。可能有这样一些共产党人,他们是不曾被拿枪的敌人征服过的,他们在这些敌人面前不愧英雄的称号;但是经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击,他们在糖弹面前要打败仗。”^[5]很显然,这是毛泽东同志向全党发出的成为执政党之后可能面临着权力腐败风险的预警。当然,由于对权力腐败的本质认识不深,加上受阶级斗争理论的深刻影响,那时及至整个改革开放前的很长一段时期,毛泽东同志及党中央都是从阶级斗争视角将干部腐败视为受到资本主义制度、作风和生活方式腐蚀的结果,而未认识到这是权力普遍具有的腐蚀性所导致的结果。

新中国成立后,包括刘青山、张子善等在内的贪污案件的发生,一方面,证明了权力的强大腐蚀性和权力腐败的严重性,证明了中共七届二中全会所提出的防止敌人糖衣炮弹攻击的正确性;另一方面,也促使党中央做出了开展“三反”运动(反贪污、反浪费、反官僚主义)和整党运动的重大决策。自1951年12月至1952年10月的“‘三反’运动教育了干部的大多数,挽救了犯错误的同志,清除了党和国家干部队伍中的贪污腐败分子”^{[6]162}。成效显著的“三反”运动,“是党在全国执政以后保持党政机关的廉洁,反对贪污腐败的初战”^{[6]161},也是中国共产党成立专门机构,采用自上而下和自下而上相结合的方式,检查党员、干部贪污腐败现象等党内监督的成功实践。不过,如上所言,那时党仍然是从阶级斗争视角看待“三反”运动的。毛泽东在为中共中央起草的转发华北局关于刘青山、张子善大贪污案调查处理情况报告的批语中指出:“必须严重地注意干部被资产阶级腐蚀发生严重贪污行为这一事

实,注意发现、揭露和惩处,并须当作一场大斗争来处理。”^{[7]190-191}在为中共中央起草的转发北京市委关于“三反”斗争报告的批语中,他进一步明确提出:“请各级党委对于此事进行严密的部署,将此项斗争当作一场大规模的阶级斗争看待。”^{[7]192}因此之故,“三反”运动中的过火斗争现象也就难以避免。更重要的,从阶级斗争视角看待权力腐败使得党在很长一段时期内难以找到正确和有效地开展党内权力监督、防止党员干部权力腐败的路径和办法,也使得阶级斗争常因干部腐败而被误判,乃至最终被引入党内,导致阶级斗争扩大化。

改革开放后,中国共产党开始更多地从建立科学的权力体制机制的角度着力,以有序和有效地监督权力、遏制腐败,保持党员干部队伍的纯洁,其突出标志是1980年8月18日邓小平同志在中央政治局扩大会议上所作的《党和国家领导制度的改革》这一重要讲话。在这次讲话中,邓小平同志着重从制度视角分析了官僚主义、权力过分集中、家长制、特权等诸多权力运行不科学、不合理现象的原因及其表现和后果。邓小平同志在这次讲话中提出了著名的论断:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的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,甚至会走向反面。”^{[8]333}“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^{[8]333}党的十一届三中全会后,成立中央纪律检查委员会,并确立“纪委”的双重领导体制,废除干部领导职务终身制度,实行集体领导和个人负责相结合的制度等。所有这些,都是以邓小平同志为主要代表的中国共产党人在靠制度建设的思路下,为加强党内权力监督、遏制党内腐败而进行的有益实践。

然而,客观地说,从二十世纪八九十年代至党的十八大前,由于党对腐败问题的严重性认识不足,很长一段时期总是认为腐败是极少数党员、干部的问题,加之防治腐败的制度建设滞后、制度和纪律执行不到位等诸多因素,导致党内权力监督力度不大,党内腐败现象严重。习近平总书记就此指出:“改革开放以来,我们党一直抓作风问题,规定文件有几大框,查处的党员干部也不少,可为什么屡禁不止甚至愈演愈烈呢?我看就是病原体没有根除。”^{[2]163}

“这么多年,作风问题我们一直在抓,但很多问题不仅没有解决、反而愈演愈烈,很多问题不仅没有解决,反而变本加厉了。”^[2]¹⁶¹事实上,党的十八大后查处的许多省部级以上干部早在二十世纪九十年代就开始有贪腐行为,属于党的十八大之前的腐败存量也验证了这一点。根据笔者对 2015 年、2016 年、2017 年中纪委网站公布的被查省部级干部的法院判决结果的统计分析:2015 年被查的 34 位省部级干部中,以权谋私等犯罪行为始发时间为 1994 年到 1999 年之间的有 9 位,始发时间为 2000 年至 2008 年之间的有 21 位;2016 年被查的 27 位省部级干部中,犯罪行为始发时间为 1993 年到 1999 年的有 6 位,始发时间为 2000 年到 2008 年的有 14 位;2017 年被查的 41 位省部级干部中,犯罪行为始发时间为 1992 年到 1999 年之间的有 13 位,始发时间为 2000 年到 2006 年的有 12 位。

2. 从严和有效:党的十八大后加强党内权力监督的进展

党的十八大后,以习近平同志为核心的新的中央领导集体在上任伊始就公开宣示:“新形势下,我们党面临着许多严峻挑战,党内存在着许多亟待解决的问题。尤其是一些党员干部中发生的贪污腐败、脱离群众、形式主义、官僚主义等问题,必须下大气力解决。”^[9]³尤为可贵的是,习近平总书记毫不讳言和勇于面对党内严重的权力腐败问题。他在中央全会、中央纪委全会、中央政治局集体学习、中央政治局常委会听取中央巡视组巡视情况汇报等党内重要会议上或重要场合,多次指出了党内的权力腐败问题。诸如“区域性腐败和领域性腐败交织,窝案串案增多;用人腐败和用权腐败交织,权权、权钱、权色交易频发;官商勾结和上下勾连交织,利益输送手段隐蔽、方式多样”^[9]²⁴，“遏制腐败现象蔓延势头的任务艰巨”^[9]²⁴；“党的十八大以后,我们面临的反腐败斗争形势复杂严峻,一些领域腐败现象易发多发,一些腐败分子一意孤行,仍然没有收手,甚至变本加厉。从已经查处的案件和掌握的问题线索来看,一些腐败分子贪腐胃口之大、数额之巨、时间之长、情节之恶劣,令人触目惊心!有的地方甚至出现了‘塌方式腐败’”^[9]²⁵。对比以前中央文件的表述和中央领导人的讲话,可见习近平总书记对于党内严重腐败的真实状况有着清醒的认识,而这正是科学治理腐败和强力反腐的基本前提。正是因为正

视严峻的反腐形势,党的十八大以来,党中央本着“无禁区、全覆盖、零容忍”的鲜明态度,以“壮士断腕、刮骨疗毒”的决心和勇气,以“得罪千百人、不负十四亿”^[1]的使命和担当,采取了不敢腐不能腐不想腐一体推进的宏观反腐思路,使得反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固,“风清气正的党内政治生态不断形成和发展”^[1]。

党内权力监督是全面从严治党和强力反腐的重要内容和逻辑延伸。在中国共产党处于执政地位、肩负全面领导职责的制度背景下,各级行政和司法机关借助部门设党组、党组成为部门领导核心并行使“三重一大”决策权等主要权力、党组(党委)书记一般兼任部门行政“一把手”等具体制度设计,确保了各级党组织对源于人民委托授权的公权力的领导。由此也就要求,为了加强对公共权力的监督,必须加强对党内权力的监督;只有有效的党内权力监督,才有科学决策和依法行政,才有规范的权力行使。党的十八大以来,随着全面从严治党的推进,随着各领域各种制度的建立健全,党内权力监督也得到了显著强化。“任性的权力受到规制,‘什么都能搞定’夸海口的情况明显减少。”^[10]笔者也发现,“我爸是李刚”“我某某家人或亲戚是某某领导”之类的权力炫耀现象近年也大量减少。即便真有权力任性或权力炫耀的言行,其结果无一例外地是当事人受到了党纪国法的追究,被组织严肃查处。从早些年的“我爸是李刚”事件,到 2020 年的某艺人学历造假事件,都表明权力任性和权力炫耀终究要导致权力翻车。无论是权力任性现象的减少,还是权力炫耀现象的减少,都正反映了党的十八大以来党内权力监督的有效性和普遍性。党的十八大后党内权力监督的进展突出地体现在以下三个方面。

第一,健全巡视和巡察监督制度以强化党中央和各级党委实施的自上而下的党内权力监督。巡视监督作为党中央和省级党委的监督,也是最有力、最有效的党内监督。从十八届中央于 2013 年上半年开展的第一轮巡视到最新的一轮巡视,每轮巡视前,习近平总书记都要主持中央政治局常委会审议中央巡视组巡视工作情况报告并发表讲话;每轮巡视完,习近平总书记也要主持中央政治局常委会听取中央巡视组巡视情况汇报并发表讲话。习近平总书记关于巡视工作的系列讲话涉及巡视工作的定位、任务和方式方法等。在 2013 年 4 月 25 日中央政治局常

委会审议《关于中央巡视工作领导小组第一次会议研究部署巡视工作情况的报告》时,他就明确指出,巡视工作“要围绕党风廉政建设和反腐败斗争这个中心进行”^{[9]107},要“着力发现领导干部是否存在权钱交易、以权谋私、贪污受贿、腐化堕落等违纪违法问题”,“着力发现是否存在买官卖官、拉票贿选、突击提拔干部等选人用人上的不正之风和腐败行为”^{[9]107-108}。透过这些讲话,可见以习近平同志为核心的党中央将党员领导干部行使权力状况作为中央巡视组巡视监督的重点。同样地,省级以下党委的巡察监督也是将党员领导干部行使权力状况作为巡察监督的重点。由于党中央和各级党委(党组)一轮又一轮威力强大的巡视和巡察,由于巡视和巡察制度的诸多改进和创新,例如,实现巡视巡察全覆盖,中央政治局常委会每次听取巡视工作情况汇报和审议巡视工作报告时总书记都会发表重要讲话,巡视组组长一次一授权、一次一任命,做到巡视组“三个不固定”(巡视组组长不固定、巡视对象不固定、巡视组与巡视对象的关系也不固定),提出“两职”(巡视组在巡视当中有重大问题而不能发现是失职,如果发现了而没有如实报告是渎职)要求,开展巡视“回头看”,进行机动式巡视,下沉一级了解情况,抽查领导干部档案和个人事项报告,向社会公开巡视反馈意见及其整改情况,同步指导下级党委开展巡视巡察,进行提级巡视巡察等,原先的巡视和巡察制度存在的中央授权不足、权威不够、工作力量不足、工作动力不足、工作责任感不强、巡视覆盖面不广、巡视频率不高、巡视组了解线索渠道不多、巡视工作对外公开信息不够、上下联动不够等问题得到了有效解决,党中央和各级党委(党组)的巡视和巡察监督得到了显著加强。许多领导干部以权谋私、权钱交易、权色交易、违规选拔任用干部、错误决策等诸多违纪违规行使权力的行为被查处,并产生了强大的震慑效应;同时也促进了许多制度的健全、许多制度漏洞的堵塞,进而使得更多的党委(党组)及领导干部引以为鉴、谨慎用权,使得许多因为制度漏洞和监督缺位而存在的权力腐败风险得到消除。

第二,健全纪律检查工作领导体制以强化纪委对党内权力的专责监督。纪委是党内监督的专门机构,自然也是对党内权力进行监督的专门机构,其监督成效如何在很大程度上取决于纪检领导体制。1982年,党的十二大做出党的各级纪律检查委员会

由同级党的代表大会选举产生且对中央以下的同级党委及其成员实行党章规定范围内的监督的重大制度调整,同时规定要求建立双重领导体制,以增强上级纪委对下级纪委的直接领导。此后,中国共产党的纪律检查体制变为双重领导体制。但也必须清醒地认识到,虽然党的十二大通过的新党章取消了“同级党委领导为主”的规定,但事实上同级党委对纪委的影响力远远超过上级纪委,这主要由于纪委办案首先要向同级党委报告并得到其批准,纪检干部的提拔任用要由同级党委决定,纪检部门的工作经费及工作人员的办公场所和住房等要由同级政府决定(事实上最终主要由党委决定)。因而,这种双重领导体制实际上可以称作同级党委监督强、上级纪委监督弱的双重领导体制。这种领导体制相比以往有进步,但也有很大缺陷。其主要缺陷就是无法有效监督掌握主要权力的同级党委,特别是握有权力的党委政府“一把手”,从而严重地制约了纪委在党内作为专责监督机构实施权力监督的成效。鉴于原先的双重领导体制的制度缺陷,党的十八大后,以习近平同志为核心的党中央对此进行了重大改革。2013年,党的十八届三中全会的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确规定:“查办腐败案件以上级纪委领导为主,线索处置与案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告”,以及“各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”。这“两个为主”的新规定,使得纪检领导体制由同级党委监督强、上级纪委监督弱的纪检领导体制,变为同级党委监督弱、上级纪委监督强的纪检领导体制。这一纪检领导体制的重大变革使得纪委的独立性和权威性大大增强,使得纪委对党内权力的专责监督更加高效、有力,使得以往纪委开展党内权力监督经常遇到的因为同级党委主要负责人的不表态和不支持而“高高举鞭,轻轻放下”的现象大大减少。这也正是党的十八大后数量众多的贪腐官员被纪委查处以及党政官员普遍敬畏纪委的重要原因。

第三,完善纪委派驻监督制度以强化权力机构内部相对独立的党内权力监督。纪委派驻监督是纪委监督的重要组成部分和延伸。从2013年党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出改革纪委派驻监督体制开始,在党中央的部署和示范下,经过2015年

和 2016 年的连续努力,全党从中央层面到县(区、市)层面,全部实现了对包括党委、人大、政府、政协四大核心权力机构以及党委组织部、党委宣传部、党委统战部等党委重要工作部门的派驻监督全覆盖,从而彻底解决了纪委派驻监督覆盖不全面的问题。此外,纪委的垂直领导和统一管理(包括编制、人事关系、考核、奖惩、任免等)得到了进一步加强,从而彻底解决了长期存在的纪检派驻机构独立性不强问题。纪委的派驻监督经过党的十八大后的系列体制改革和制度优化,如今不仅实现纵向维度和横向维度的全覆盖,同时实现了角色定位的改变,由协助驻在部门抓党风廉政建设变为督促驻在部门抓党风廉政建设。纪委派驻机构对驻在部门监督的重点,就是对驻在部门领导班子和领导干部行使权力的监督。以杭州市纪律检查委员会和杭州市监察委员会 2019 年 3 月 18 日印发的《杭州市纪委监委监督工作操作办法(试行)》(简称《办法》)为例,该《办法》第十五条规定:“派驻(出)机构应加强对‘三重一大’事项的监督。”具体内容包括:(一)建立机关事业单位“三重一大”研究事项报备制度。对派驻(出)机构未能参加驻在部门研究“三重一大”事项会议的,驻在部门党委(党组)应书面征求派驻(出)机构意见,会后形成的决议应及时报备。驻在部门二级单位召开研究“三重一大”事项会议的,会后应及时向派驻(出)机构报备,派驻(出)机构不定期对报备情况进行抽查。(二)建立对“三重一大”事项的廉政风险提醒制度。派驻(出)机构应对报备的“三重一大”事项进行廉政风险评估,认为存在廉政风险的,应以适当方式反馈驻在部门党委(党组)。《办法》第十六条规定:派驻(出)机构应推动驻在部门及其领导班子成员加强对权力运行的廉政风险防控,通过多种形式,完善防控体系,扎牢制度笼子,确保权力在阳光下运行。通观这些规定,可以发现纪委派驻机构的监督直指驻在部门的权力运行,包括“三重一大”事项的决策等。可以肯定,全国其他地区不乏这样的制度规定。同时,我们在现实生活中可以发现,如今许多纪委派驻机构负责人不仅要列席参加驻在部门或驻在部门二级单位的党委(党组)会,对驻在部门的权力运行进行监督,而且经常接受驻在部门领导干部和普通干部关于财务报销、发放福利、开展活动等方面纪律和制度规定的咨询,成为他们所信赖和依靠的行使权力的把关者。笔者

访谈过的一位某区纪委派驻检察院的纪检组长也表示,以前单位领导和党员对我们比较随意,如今对我们更加敬畏。所有这些都表明,纪委派驻机构对驻在部门的监督得到显著加强,业已成为驻在机构名副其实的具有相对独立性的异体监督的实施者,成为党政机关领导干部接受贴身监督、时时被盯牢、无时不感到敬畏的监督机构。

二、中国共产党党内权力监督面临的特殊难题分析

展望未来,固然我们可以乐观期待随着全面从严治党的持续深化、党内监督体系的日趋健全、党内政治生态的不断改善,中国共产党的党内权力监督将变得越来越有力、越来越有效,党内权力的运行越来越规范,但是,客观分析和冷静思考,由中国特殊国情和中国共产党特殊党情所产生和引发的中国共产党党内权力监督的特殊困境和突出难题,也必须面对和破解。

1. 党内权力总量较大会带来权力腐败风险增大、权力监督成本增加

一般而言,在一定条件下,权力监督的难度与作为监督对象的权力的总量呈正相关,党内权力监督也不例外。这也就是说,在一定条件下,如果党内权力总量较少,则党内权力监督相对容易;如果党内权力总量较大,则党内权力监督相对较难。而党内权力总量又与组织层次多少、党员干部数量多少特别是党的地位和职责密切相关。具体到中国共产党,由于党员人数如今多达 9671.2 万名^[11],组织层次也多达 5 个甚至更多,特别是由于其执政党地位和全面领导的职责定位,以及实现中华民族伟大复兴直至最终实现共产主义的伟大使命,中国共产党的党内权力总量显然必须维持一定的规模。固然,党的十九大报告所提出的和新《党章》所确认的“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”,并不意味着党有权管各地各领域所有的事,“党的全面领导并不是说党要包揽包办一切,并不是事无巨细都抓在手上,要防止越俎代庖,防止陷入事务主义”^[12];也固然对于国家权力监督而言,减少权力、放权于市场和社会一般是一种治本之策。但是,对于中国共产党这种肩负着实现中华民族伟大复兴及至实现共产主义的使命型政党来说,对于中国这种赶超型现

代化国家来说,也不能秉持消极权力观,西施效颦地学习西方资本主义国家和政党,一味地限制国家权力,一味地减少党内权力,否则,作为执政党的中国共产党的作用发挥和作为空间必然受到极大的限制,中国在最短的时间内实现所有贫困人口全部脱贫、在较短的时间内控制住新冠肺炎疫情并能很好地统筹疫情防控和经济社会发展等中国奇迹和中国经验就很难出现。总之,在权力既能兴利成事也能生腐致弊的“双刃剑”属性的事实面前,中国共产党党内权力监督面临着中国共产党党内权力总量必须维持一定规模但又会因此带来权力腐败风险增大、权力监督成本增加的特殊难题。

2. 监督任务繁重但专职监督机构受制于成本而不能无限增加

如前所言,多年以来,纪委作为中国共产党的党内专职机构,专门承担着党内监督(当然也包括党内权力监督)的职责,也正因为此,2016年修订的《中国共产党党内监督条例》将纪委的监督定位为专责监督。纪委的专责监督的效能和效果固然主要取决于纪检领导体制,不过,也受到纪委部门自身建设尤其是队伍力量配备的很大影响。党的十六大以后,为了加强纪委的监督,为了提高纪委监督的成效,党中央一方面调整和优化了纪委监督的体制和机制,另一方面加强了纪检部门的力量配备。就目前而言,各级纪委加上其派驻机构的工作人员队伍,显然是一个不小的数字,纪检队伍显然是一支“兵多将广”的队伍。同时,我们必须注意到,作为党中央和省(自治区和直辖市)、市(地区、州)、县(区、市)党委设立的巡视组或巡察组,其实同样属于党内专门承担监督职责的机构,只不过它们履行的是全面监督职责,它们不能像纪委一样办案以及执纪、问责。党的十八大以后,党内监督、作风建设、反腐败等之所以成效显著,显然离不开巡视组和巡察组这些专职监督机构的设置,以至于许多党员和群众将巡视组和巡察组视为“包青天”“八府巡按”,对他们寄予厚望。不过,我们在充分肯定纪检部门力量的加强以及巡视组或巡察组的设立对加强党内权力监督起着巨大作用、作出巨大贡献的同时,也须清醒地认识到,这些监督机构的设立和工作力量的配备是有不小成本的(包括人头费和工作经费等),因而也是有限度的,是不可能无限扩张的。这是一方面,与之对应的另一方面是党内权力的总量将始终维持

在一定规模,党内监督的任务将长期繁重。如此也就使得中国共产党党内权力监督面临着繁重的党内权力监督任务,但党内专门的监督力量总是有限的特殊难题。

3. 决策权力比较隐蔽而难以监督

中国共产党的党内权力有多种分类,从主体角度可以分为党中央的权力、地方党委的权力、部门党组的权力、纪委的权力、基层党组织的权力、党委组织部的权力、党委宣传部的权力、党员领导干部的权力等;从功能角度可以分为党内的决策权、执行权、监督权。有学者认为,决策权、执行权、监督权是一种区别于西方国家的立法权、行政权、司法权分立的政治性分权,具有中国特色的功能性分权,是中国共产党集中统一领导下的组织内分权和过程性分权^[13]。笔者以为,关于中国共产党集中统一领导下的功能性分权的论述,对于我们思考如何科学有效地加强党内权力监督具有启迪意义。虽然如有的学者所指出的决策权、执行权与监督权之间的关系具有相对性和层级性^[13],虽然党委系统内部也有执行权(如下级党委相对上级党委和部门党组相对同级党委就是主要扮演执行角色)和监督权(如上级党委对下级党委的巡视或巡察,以及党委办公厅或办公室设立的督查部门),政府系统也有执行权,但就总体而言,在中国共产党领导的中国特色社会主义政权体系和党内权力结构中,党委系统的主要是行使决策权,政府系统主要行使着执行权,纪委和监察委主要行使着监督权。这从二十世纪五十年代毛泽东同志的“大权独揽,小权分散。党委决定,各方去办”^[14]和“大政方针在政治局,具体部署在书记处……具体执行和细节决策属政府机构及其党组”^[15]的权威说法可以得到证明。

从科学执政及确保党的全面领导的目标出发,中国共产党的党内权力配置应重点放在决策权。换言之,中国共产党应主要直接掌握各方面各领域重大事项的决策权。然而,不可否认的是,对党内的决策权的监督也恰是相对较难的。这是因为,在决策环节,参与者和知情者往往较少,相应地,能够起到监督作用的党内监督主体也就较少;而且,出于保密的需要,不少重要事项的决策还不能让许多人知情和参与。决策环节参与者少且比较隐蔽,自然不利于对党内决策权的监督。相比而言,在执行环节,因为直接的执行主体相对较多,且往往直接关涉广大

党员、干部甚至民众,加之如今执法仪和许多场合探头的应用,以及网上办理具有的留痕功能等,对党内执行权的监督往往相对容易和便捷一些。总之,中国共产党党内权力监督还存在着决策权力比较隐蔽而难以监督的特殊难题。

三、中国共产党党内权力监督 特殊难题的破解策略

破解中国共产党党内权力监督的特殊难题,必须从中国国情出发,依据政治学和党建学的基本原理,坚持制度和技术并重,探索具体策略。

1. 坚持党领导领域广、抓大事多、管小事少的原则

中国共产党党内权力总量必须维持一定规模,这是我们从中国国情出发,坚持党的全面领导,确保党的长期执政地位所必须坚持的基本方针。在此前提下,坚持中国共产党领导领域广、抓大事多、管小事少的原则。所谓领域广,就是党治国理政的领域要广,要领导国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等诸多领域,从而确保党对国家各方面重要事务都有领导权,都负起责任来,而不能对“守夜人”政府顶礼膜拜、亦步亦趋。所谓抓大事多和管小事少,就是党在多个领域主要领导重大事务,主要负责重大事项的决策,而不是大事小事一把抓,把大量的时间和精力用于诸多小事上。例如,在经济建设领域,党要管产业政策、货币政策、财政政策、税收政策以及基础设施建设、科技支撑等大事,但对于企业投资、企业招工等诸多小事则不必细管;再如,在更具体的某个国有企业,国有企业党委可以也应该负责决策以下重要事项:贯彻党中央决策部署和落实国家发展战略的重大举措、企业发展战略、中长期发展规划,重要改革方案;企业资产重组、产权转让、资本运作和大额投资中的原则性、方向性问题;企业组织架构设置和调整,重要规章制度的制定和修改;涉及企业安全生产、维护稳定、职工权益、社会责任等方面的重大事项;等等。但是,小额经费支出、办公室装修等诸多小事则不必交由党委研究讨论。这样一来,既保证了党对各领域各方面重大事项的全面领导,保证了党内权力总量不会无限地扩张和膨胀,又不至于管了太多太小的事,从而陷入事务主义,并增加腐败风险,影响党的领导

效能,降低党的执政效率,增加党内权力监督成本。

2. 充分发挥广大党员和群众的监督作用

在如今的信息网络时代,一方面,广大党员可以通过功能多样且强大的手机和电脑、通过大数据分析,更有效地收集到党员及领导干部违纪违法的线索、信息和证据;另一方面,广大党员可以借助保密性强、流程快的网络渠道,向中央纪委和各级纪检部门以及巡视组或巡察组提供线索、信息和证据。两者结合的结果就是党员通过举报监督党员及党员领导干部更容易、更安全、更便捷。可以说,信息网络时代党员和群众举报监督的这些优势是传统的在会上批评、通过信访反映问题等监督手段和方式所不能比的,是具有广阔前景的。有媒体报道,2013年9月2日中央纪委监察部网站改版、设置“举报专区”后,至2014年5月2日,8个月共收到检举控告类网络举报74049件,是网站开通前8个月的近2.5倍^[16]。至今,中央纪委网站一直是广大党员、干部和群众所信赖、所倚重的高效监督平台。在广大党员、干部和群众一双双眼睛的紧盯之下,在一封封举报信的牵引和帮助下,许多贪腐官员最终被查处,受到党纪国法的严惩。而且,由于网络信息技术的进步和支撑,党员收集和掌握的涉及违纪违法党员和领导干部的可靠和有价值的信息也越来越多,从而减少纪委后续调查的工作量。何况,无数看得见或看不见、认识或不认识的党员和群众,通过手机、网络和大数据等现代信息技术手段时刻紧盯着党员和领导干部,这本身就给党员及领导干部带来一种无声但无处不在的监督压力。总之,在信息网络时代,广大党员和群众依靠举报这种自下而上的监督,可以显著地提高对党员和领导干部监督的效率和效果,从而达到在不过多增设专职监督机构和增加专职监督工作力量的前提下,就可以达到应对繁重的党内权力监督任务的目的。

3. 坚持和完善集体领导和个人负责相结合的党内平行监督制度

集体领导和分工负责制度,是民主集中制的具体化,也是党内平行监督的一种具体途径。由于这一党内监督制度所涉及党内权力主体都要参与党内重大事务的决策,加之领导班子成员在党内的政治地位一律平等,对决策事项又都比较了解,且彼此往往知根知底,不存在信息不对称,因而,这一制度有助于对党内决策权的监督。党的十八大后,以习近

平同志为核心的党中央大力加大制度建设力度,为集体领导和分工负责这一平行党内监督的开展创造了良好制度环境,提供了有力制度保障。这方面的制度支持主要有2015年制定的《中国共产党地方委员会工作条例》、2015年首次制定的《中国共产党党组工作条例(试行)》和2019年修订的《中国共产党党组工作条例》以及2016年党的十八届六中全会通过的《中共中央关于新形势下党内政治生活的若干准则》等。其中,《中国共产党地方委员会工作条例》的第十七条针对集体领导和分工负责制度作出具体规定:“党的地方委员会应当坚持民主集中制,实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属应当由全会或者常委会会议讨论和决定的事项,必须由集体研究决定,任何个人或者少数人无权擅自决定。在集体讨论和决定问题时,个人应当充分发表意见。个人对集体作出的决定必须坚决执行,有不同意见的可以保留,也可以向上级党组织报告。常委会委员应当根据分工和集体决定,勇于担当、敢于负责,切实履行职责;对不属于自己分管的工作,也应当从全局出发关心支持,加强研究,积极提出意见和建议。”《中国共产党党内监督条例》在第三章第一节专门针对集体领导和分工负责作出具体规定,主要包括:“党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属方针政策性的大事,凡属全局性的问题,凡属重要干部的推荐、任免和奖惩,都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由党的委员会集体讨论作出决定。党的委员会成员要根据集体的决定和分工,切实履行自己的职责;同时要关心全局工作,积极参与集体领导。”因而,认真落实党委或党组的集体领导和个人分工负责相结合的制度,充分发挥党委(党组)成员对集体决策的参与作用,充分发挥班子成员之间的互相监督,借助集体讨论和少数服从多数等具体规则,也就有助于更好地实现对党内重大事务决策权的监督。

4. 探索党委(党组)会议决策重大事项时录视频的做法

虽然说2016年的《中国共产党党内监督条例》也明确规定:“各种意见和主要理由应当如实记录。讨论干部任免事项,还应当如实记录推荐、考察、酝酿、讨论决定的情况”,以及有关重要决定事项的“表决结果和表决方式应当记录在案”,以求达到党

委或党组班子科学决策、民主决策的结果,防止和避免“一把手”个人意见压制集体意见等问题。但是,早些年现实政治实践表明,还是有领导班子和领导干部存在党委常委会或党组会讨论重要事项的记录造假问题。这又该如何应对和防范?诚然,巡视组或巡察组在深入细致地巡视或巡察工作中,可以通过广泛谈话、详细比对和互相印证等办法发现问题、找到破绽,然而,这毕竟是一种事后监督。除此之外,是否还可以从技术维度进行探索以加强对党委(党组)决策权的监督?笔者一直认为:“考虑到未来先进技术的层出不穷,考虑到人人都生活在网络时代和智能环境的发展趋势,采取‘制度+技术’的战略,坚持制度手段监督和技术手段监督相结合,应是强化党内监督的一个选择。”^[17]浙江省第十五次党代会也提出“全面提升公权力大数据监督能力”“探索运用数字化方式全面立体透视察人识人”^[18]等举措,可见,信息技术在党内权力监督和国家权力监督中的应用正受到越来越多党委、纪委及有关部门的重视。具体到对于党内决策权的监督,笔者认为可以采取对这些重要会议录视频的技术手段。在笔者看来,录视频简单易操作,也好保存。只要明确不对外公布,只是为将来有关上级党组织巡视巡察或有关部门核查所用这一底线和目的,其操作和实施就是可行的,是没有任何国家法律和党内法规障碍的。可以肯定,一旦党委常委或党组每次召开重要会议决策重要事项都有视频详细记录他们的言论和行为,且将来可能被上级党组织及有关部门核查,那么,领导班子成员必定会认真按照上述党内法规履职行事,从而使得集体领导和分工负责不打折扣、不走过场,进而使得党内重大事项的决策权运行规范。

中国共产党成立已逾百年。“党的百年历史,也是我们党不断保持党的先进性和纯洁性、不断防范被瓦解、被腐化的危险的历史。”^[19]未来,中国共产党还将长期执政,要面对着带领全体中国人民实现中华民族伟大复兴、建成社会主义现代化国家这一长期艰巨的历史任务。只要中国共产党始终不忘初心、牢记使命,始终牢记权为民所赋、权为民所用,总结自身历史经验,借鉴外部先进经验,就必将能攻克党的自我监督这一世界性难题和国家治理的“哥德巴赫猜想”^[20],也必将能取得以党的自我革命推动党领导人民进行伟大社会革命的一个又一个新的

伟大胜利。

参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [2] 中共中央文献研究室编. 习近平关于全面从严治党论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016.
- [3] 林尚立. 党内民主: 中国共产党的理论与实践[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2002: 172-173.
- [4] 刘启春. 中国共产党民主反腐的基本历程与经验[J]. 三峡大学学报(人文社科版), 2013(5): 18.
- [5] 毛泽东选集: 第 4 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1438.
- [6] 中共中央党史研究室. 中国共产党历史: 第 2 卷(上册)[M]. 北京: 中共党史出版社, 2011.
- [7] 毛泽东文集: 第 6 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [8] 邓小平文选: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1983.
- [9] 中共中央纪律检查委员会, 中共中央文献研究室编. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2015.
- [10] 蒋来用. 习近平反腐倡廉思想的新时代特色[J]. 理论探索, 2017(6): 8.
- [11] 中国共产党党内统计公报[N]. 人民日报, 2022-06-30(3).
- [12] 本书编写组. 新时代中国特色社会主义理论与实践[M]. 北京: 高等教育出版社, 2021: 283.
- [13] 陈国权, 皇甫鑫. 功能性分权: 中国特色的权力分立体系[J]. 江海学刊, 2020(4): 129.
- [14] 毛泽东文集: 第 7 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1999: 355.
- [15] 建国以来毛泽东文稿: 第 7 卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 1993: 268-269.
- [16] 祝华新. 走进中纪委网站: 透视互联网时代的反腐新平台[N]. 人民日报, 2014-05-06(17).
- [17] 肖剑忠. 拓宽党内监督的技术空间[N]. 中国纪检监察报, 2016-11-02(7).
- [18] 袁家军. 忠实践行“八八战略” 坚决做到“两个维护” 在高质量发展中奋力推进中国特色社会主义共同富裕先行和省域现代化先行[N]. 浙江日报, 2022-07-06(A03).
- [19] 习近平在党史学习教育动员大会上强调学党史悟思想办实事以优异成绩迎接建党一百周年[N]. 光明日报, 2021-02-21(1).
- [20] 杨晓渡. 坚持和完善党和国家监督体系[N]. 人民日报, 2019-11-29(6).

Intra-Party Power Supervision of the Communist Party of China: Exploration, Difficulties and Solutions

Xiao Jianzhong

Abstract: The intra-Party power supervision is an important part of intra-Party supervision. Although the Communist Party of China has had the consciousness and action of intra-Party power supervision for long, and has achieved remarkable results, there was still a period of time when it entered into the misunderstanding of viewing intra-Party power corruption from the perspective of class struggle. Since the reform and opening up to the 18th National Congress of the CPC, although we have always attached importance to intra-Party power supervision, it has not fundamentally changed the situation that intra-Party power supervision was not strong and ineffective. After the 18th National Congress of the CPC, the CPC Central Committee with Comrade Xi Jinping at the core has made the supervision of power within the Party generally effective through various measures such as strengthening the inspection tour within the Party, reinforcing the supervision of discipline inspection commissions, and improving the stationed supervision. Looking forward, it is still necessary to overcome such difficulties as the large amount of intra-Party power but the increased risk of power corruption and the increased cost of power supervision, the heavy task of intra-Party power supervision but the finite expansion of the professional supervision institutions due to the cost, and the difficulty to supervise because of the relatively hidden intra-Party decision-making power. To solve the problems of intra-Party power supervision, we must adhere to the principle that the CPC has a wide range of leadership, focuses more on major issues and less on minor ones. We must give full play to the supervisory role of the majority of Party members and the masses, adhere to and improve the intra-Party parallel supervision system that combines collective leadership and individual responsibility, and explore the practice of video recordings when making decisions on major issues at meetings of the Party committee (leading group).

Key words: the Communist Party of China; intra-Party power supervision; construction of institutions

责任编辑: 思 齐