

## 从线性监督到环形监督\*

——中央巡视制度的权力监督逻辑分析

崔会敏\*\*

**摘要：**巡视制度本质上是中国共产党内自上而下对权力的强势监督，是执政者试图以监督权力来管控决策权力和执行权力的制度设计。巡视工作的本质是监督权力。监督权力与监督权利关系密切。与决策权力和执行权力相比，监督权力面临着由内在特征和外在制约因素引起的“贫困”状态。如何突破监督权力的“贫困”、使巡视制度有效运行是一个具有挑战性的问题。在线性监督假设下，以权力监督权力始终存在“谁来监督监督者”的问题，无法突破这个监督悖论。“环形监督”理论假设根据“老虎—鸡—虫—棒子—老虎”的划拳博弈规则提出，将公民的监督权利纳入监督圈，从制度设计上解决“谁来监督监督者”的问题，从而为巡视制度在环形监督体系中的耦合机制定位提供理论支持。

**关键词：**巡视制度；监督权；线性监督；环形监督

---

\* 基金项目：国家社科基金规划项目“中央巡视制度效用评估及协同反腐机制研究”（编号：14BZ036）阶段性成果；河南大学基本科研“优青培育”项目（CX0000A40705）阶段性成果。

\*\* 作者简介：崔会敏，女，河南大学廉政研究中心主任助理、副教授。

党的十八大后，因为高压反腐态势巡视制度成为社会关注的热点问题和学界研究的重点问题。习近平总书记对巡视制度做了重要指示：“当前反腐败斗争形势极其严峻，巡视工作只能加强，不能削弱。”十八大报告明确指出：“要更好地发挥巡视制度的监督作用。”更好地发挥巡视制度的监督作用，需要对巡视制度内在的权力监督逻辑进行深入分析，找出制约监督权力发挥效力的因素。监督权相对于决策权和执行权来说是公共权力运行中的保障机制。作为一种以权力监督权力的制度设计，巡视制度也要面临“谁来监督监督者”、怎样解决“灯下黑”的难题。实践证明，信任不能代替监督。如曾四度担任中央巡视组副组长的贺家铁，本来是因为自身政治素质过硬才被一再委以巡视组长重任，然而在具体工作中，他却在巡视对象的人情攻势下“严重违反政治纪律和政治规矩，泄露巡视工作秘密；严重违反中央八项规定精神，违规出入私人会所，用公款支付个人费用”。<sup>①</sup> 据报道，仅2014年，中纪委查处的违纪违法纪检监察系统干部有1575人，其中厅局级34人、县处级229人，包括中纪委第四纪检监察室原主任魏健、原副局级监察专员曹立新等。本文试图对巡视制度权力监督逻辑进行分析，并提出环形监督理论假设，对巡视制度在环形监督体系中耦合机制的可能性提出初步分析。

## 一 巡视制度的监督权力属性

从本质上讲，巡视制度属于党内的一种监督制度。党内监督就是党内各级组织和全体党员，依照党章和党内法规对党的各级领导机关和领导干部，特别是各级领导班子主要负责人的公务活动进行的监察和督促活动，主要包括党组织的监督和党员相互间的监督活动。根据2016年

---

<sup>①</sup> 《湖北省原省委常委、组织部部长贺家铁因严重违纪受到撤销党内职务、行政撤职处分》，中央纪委监察部网站，[http://www.ccdi.gov.cn/xwt/201602/t20160204\\_74068.html](http://www.ccdi.gov.cn/xwt/201602/t20160204_74068.html)。

10月27日发布的《中国共产党党内监督条例》(以下简称《党内监督条例》),我国党内监督形式分为党的中央组织的监督、党委(党组)的监督、党的纪律检查委员会的监督、党的基层组织和党员的监督、党内监督和外部监督相结合等形式。由以上监督形式可以看出,党内监督是一个多层次、全方位的体系。从监督作用方向上看,可以分为纵向监督和横向监督。从监督主体和监督对象的关系看,可分为同体监督和异体监督。有学者认为:“同体监督是指监督主体与监督客体属于同一个组织或系统,是权力部门内部的一种自我监督,简言之,即自己监督自己……异体监督是指监督主体与监督客体来自不同的组织或系统,两者无直接的利害关系和隶属关系。异体监督是来自权力部门外部的一种监督,简言之,即别人监督自己。”(郭文亮、王经北,2010)巡视监督从作用方向上看,是自上而下的监督。从监督主体和监督对象的关系看,巡视监督宏观上属于同体监督,因为监督者和被监督者都属于中国共产党;微观上看属于异体监督,因为监督者和被监督者是上下级关系,不是同一个工作单位。但总体上来说,巡视监督仍属于自上而下的同体监督关系。因此,巡视工作的本质是监督权力,即巡视是党内监督的一种方式,巡视制度属于党内监督制度的范畴,属于党内监督制度中的自上而下的同体监督制度。而且,“巡视制度是唯一专门指向中高级干部的自上而下的党内监督制度,这是巡视制度的特殊属性,是巡视制度与其他党内监督制度的分水岭”(邓联繁,2015:36)。

监督权是权力运行过程中不可或缺的保障性机制,监督权的实现对于权力的正常运行具有重要的意义。监督权的实现关键在于监督要有实效,“所有一切不能监督、不愿监督、监督乏力、监督缺位、监督虚置的情况概括和抽象就是监督权的贫困”(韩志明,2009)。孙中山先生把代议制民主比喻为一台机器,选举权就是机器的发动力,监督权是机器的制动力。机器仅有发动力没有制动力,就不能正常行驶(孙中山,1981:781)。因此,如果把国家治理比喻为一台汽车,监督体系就像是刹车系统,评价一辆汽车好坏的一个重要的指标就是刹车系统的好坏,

汽车既要跑得快，也要停得住才是安全的汽车。

监督权本来是一个法律概念，人们从不同角度使用这一概念。从主体上说，监督权可以分为公民的监督权和国家机关的监督权；从其法律效力上说，可以分为监督权利和监督权力。一般来说，公民的监督权体现为监督权利，国家机关的监督权体现为监督权力。为更好地区别这两个概念，本文直接使用“监督权利”和“监督权力”来表明这种区分（王月明，2007）。“监督权利”是公民对国家机关及其工作人员或其他从事公务活动的人提出批评、建议、申诉、控告、检举、国家赔偿乃至罢免的权利。权利是由公共权力确认并保障的公民主张其利益的法定资格。在我国，公民监督权利的行使主要有两种形式：一是通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，由公民自己选出的代表间接行使；二是由公民个人直接行使。其中公民个人直接行使的民主监督权是独立的监督形式，它最能反映公民的真实意愿（徐秀义、韩大元，2001：666）。

“监督权力”是指有关国家机关或者组织对特定的机构、组织或其成员的公务行为活动进行监察和督促，依据法律法规来纠正其行为偏差以及追究责任的公共权力。权力的本质是特定的力量制约关系。监督权力作为公共权力的一种，也有公共权力的特性，也会膨胀，也会被滥用。在我国，监督权力主要由全国及地方各级人民代表大会、人民检察院、人民法院和行政机关行使。具体来说，人民代表大会的监督职能包括法律监督和工作监督，监督对象是同级人民政府、人民法院和人民检察院。人民检察院具有法律监督职能，主要对国家工作人员履行职责，对公安、安全、海关等部门侦查活动，对人民法院刑事、民事、行政审判活动，对监狱、看守所执法活动以及行政执法等活动进行监督。人民法院主要对本系统的内部审判活动进行监督，并通过行政诉讼活动对行政机关的具体行政行为进行监督。行政机关主要是对行政机关及其工作人员的公务活动进行监督，包括政府部门上下级之间的一般工作监督、业务监督和专门的监督，其中专门监督又包括行政监察、政府审计和行政复议。

监督权力与监督权利关系密切，从某种意义上说，“公民监督权利行使的强弱和频繁程度主要取决于国家权力行使的合法、合理、公平、公正性。当监督权力弱化或失效时，公民监督权利行使的频率会大大增加以对监督权力的空缺进行补位”（王月明，2007）。也就是说，公民行使监督权利由于各种制约因素，往往是在比较被动和无奈的情况下，才会通过各种途径对国家机关或工作人员的违纪行为进行举报、质询或投诉。如果监督权力能够实施有力、监督到位，公民就不用再花费额外成本去监督公共权力运行了。权利是一种法定资格和可能性，就公民个人而言，其监督权利的作用力和影响力是微弱的，这种资格和可能性的实现需要借助于监督权力。

因此，从本质上说，在监督权力和监督权利的互动关系中，监督权力起着主导作用。监督权利的重点是限制国家权力，而监督权力的重点在于控制国家权力。

## 二 监督权力的“贫困”

虽然监督权力也属于公共权力，并且在国家机器运转中扮演着重要的制动角色，但是与决策权力和执行权力相比，监督权力却面临着“贫困”和有效性不足问题。这里“贫困”只是一种比喻，指监督缺位、乏力、虚置和无效等情况。监督权力的贫困主要是由其内在特征和外部因素制约形成的。

### （一）监督权的内在特征造成监督权的贫困

首先，监督权是非生产性的纠错权力。和决策权与执行权相比，监督权是非生产性的，是被动性的纠正错误的权力，即监督不是生产什么事物的工作，而是为预防和纠正错误事物而进行的工作。决策权和执行权可以对公共资源进行权威性分配，这些公共资源的稀缺性决定了社会公众非常重视其分配结果，对决策权和执行权行使过程高度关注并力图

参与其中，因此它们是受欢迎的权力。而监督权预防和纠正分配中的错误，是被动触发式的。人类活动的功利性决定了决策权和执行权处于主导地位，而监督权则处于相对次要的和附属的地位。同时，作为专门用于预防和纠正错误的权力，监督权内在地带有怀疑性和否定性，表现出不信任的特征。这种不信任既针对权力，也针对掌握和行使权力的人。这样，“监督者也就始终扮演着怀疑的和不信任的角色，作为对执行权的审查者、纠错者和威慑者而发挥作用”（韩志明，2009）。因此，监督权内在地被握有权力的人们厌恶，如果他们拥有削弱和架空监督权的条件和手段，就会不可避免地产生对抗、抵触和规避行动，这些都会消解监督权的效力。

其次，监督权结果的分散性及绩效评价悖论也是其贫困的主要原因。和决策权与执行权分配公共资源所带来的直接明确利益不同，监督权的结果具有外部性效应，由监督带来的利益多是普遍分散性的，具有扩散性，很多人可以搭便车享受监督权带来的利益。利益是人行动的内在动力源，由于监督权结果真正直接受益的群体和人数是比较少的，所以行使监督的内在原动力就比较缺乏。同时，由于监督主体的多元化和分散性，也难以形成监督合力，大家都有责任监督，结果是大家都没有监督。此外，监督结果还存在着监督绩效评价悖论。由于监督权是非生产性权力，“很难在监督者的努力与监督成果之间进行线性的因果分析，而用挽回的损失来证明监督机构的绩效也往往难以令人信服”（韩志明，2009）。比如，如果监督成果少，既可以说是监督者消极无为，也可以说由于监督权的卓有成效使错误减少；如果监督成果多，既可以说监督者积极努力，也可以反过来说是监督权的失灵使错误增多。监督绩效悖论给管理监督行为带来了难题。同时，如何激励监督者积极有效行使监督权力也是一个难题，因为良好的监督效果不但与监督权力的强弱有关，还与监督者的能力、行动资源和机构运作效率等密切相关。

## （二）监督权贫困的外部因素

首先，监督法律制度不完善、监督技术不先进是造成监督贫困的重要因素。虽然我国已经于2016年10月颁布实行了《中国共产党党内监督条例》、2006年8月颁布实行了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称《监督法》），但是两部法规的位阶都不高，被法学界称为“小监督法”，前者是党内的法规条例，后者由人民代表大会常务委员会行使监督权。而且《监督法》在监督主体和监督对象的设置上也有缺憾，比如在监督对象的设置上，《监督法》并不包括党的机关（曾祥华，2008）。

同时，目前的监督技术也需要进一步提升，要与高新科技进一步融合创新，特别是与电脑、网络、通信以及录音录像技术等现代证据采集和信息搜集等方面的技术联系在一起，研发适合特定行业与领域的监督技术应用，提高监督人员的操作能力和监督的科学性、有效性。

其次，政府的权力扩张和强势及其专业技术壁垒使监督变得非常困难。政府的行政权力是体现国家意志的一种支配力量，它凭借着国家政权的力量来发挥作用。由于现代政府事务不断增多，其职能范围不断扩大，各级政府机构也迅速膨胀，公务人员在社会政治、经济、文化生活中的作用显著加强，政府行政权力呈现扩张的趋势，成为“行政国家”。对此，美国学者布莱克感慨道：“在现代社会，政府的责任和权威大大超过了从前，通过税收和无数其他的控制与服务，它以前所未有的程度影响了全体公民的生活……发达社会中以各种形式表现出来的实际权力比传统社会扩散更广。”（布莱克，1989）政府的行政权力本身具有强烈的主宰性和扩张性，容易不受约束，这也是行政权力的内在性质。每一个政府都有通过扩大自己权力范围来维护和实现自身特定利益的欲望和冲动。这也是霍布斯将其比喻为“利维坦”怪物的原因，政府的权力一旦不受约束，就是一种“恶”，但又是社会必要的“恶”。相对于监督权来说，政府权力无疑是强势的且不容易被监督的。“尽管

有委员会成员及其他制度资源，由于官僚机构规模庞大及其行为多样性，因此人们断言，政府除了受到偶然性的监督外，对其实行任何实质性监督都不过是不切实际的期望而已。”（韦斯特，2001）政府权力难以监督，除了其强势及欲望外，更重要的是政府的官僚机构本身具有专业技术壁垒使监督变得愈加困难。马克斯·韦伯认为，层级官僚制运行的结果是政府对信息保密形成专业壁垒。因为“官僚机构的权力来源于它的专业优势，为了巩固和获取更多的权力，官僚机构常常通过隐瞒自己的知识和意图以增加专业上的优越性”（龙国智，2013）。同时，政府中的官员也远非像韦伯描述的那样政治中立和理性，他们会积极地参与政策与法规的制定，行政领导甚至经常依赖于这些专业官员所提供的信息和建议。因此“一些政治学家还宣称存在着一种官僚机构本身转变成利益集团的趋势……有些人认为，这里的危险是政府变成了官有、官治、官享……没有任何政府——东方或西方的，民主或独裁的，文官或军人的——能真正实现控制其官僚机制”（罗斯金，2000：331）。

### 三 “环形监督”理论突破“线性监督”难题

巡视制度本质上是中国共产党内自上而下对权力的强势监督，是执政者试图以监督权力来管控决策权力和执行权力的制度设计。然而，其内在特征和外在因素，造成了监督权力的贫困。如何突破监督权力的贫困使巡视制度有效运行是一个具有挑战性的问题。同时，自上而下的强势监督权力虽然可以保证短时期的监督有效，但从长期来说，强势的监督权也是公共权力的一种，也具有公共权力膨胀的本性，一旦这种强势的监督权力不断膨胀并失去约束，其后果仍然非常严重，会侵害到社会公众的利益，其影响恐怕比腐败的影响更为恶劣。那么，谁来监督监督者呢？

这是一个值得深入思考的问题。也就是说，巡视制度本质上是以权力监督权力的制度设计，但在直线监督假设下，以权力监督权力始终存



在“谁来监督监督者”的问题，无法突破这个监督悖论。“环形监督”理论假设根据“老虎—鸡—虫—棒子—老虎”的划拳博弈规则提出，将公民的监督权利纳入监督圈，从制度设计上解决“谁来监督监督者”的问题，从而为巡视制度在整个反腐体制中的定位提供理论支持。

### （一）“线性监督”的假设

在我国的监督体系设置中，全国及地方各级人民代表大会、人民检察院、人民法院、行政机关和中国共产党内的监督机构行使监督权力，其监督类型可以根据不同标准划分，如可以根据监督权力作用方向分为纵向监督和横向监督，主要是自上而下的监督、自下而上的监督和平行监督，还有人提出“网状监督”形式。根据监督主体和监督对象关系不同可以分为同体监督和异体监督。然而，在所有的监督实践活动中，都暗含着一种“线性监督”的假设，即监督是单方向的，是从一端到另一端的。这种“线性监督”假设是由我国政府组织体制和结构决定的。

我国的政府组织是一个体系严密、层次分明、分工合理、职能明确的行政系统，采用直线职能式组织结构和民主集中式权力结构。从纵向层次上来看，我国公共行政组织划分为中央人民政府、省级政府、地区级政府、县级政府、乡镇级政府五个层次。这还不包括基层中承担了大量行政职能的街道办事处以及农村村民自治委员会等组织。同时，各级政府内部按业务性质平行划分为若干职能部门，每个部门所管业务内容不同，但管辖范围大体相同，地位平等。它们主要对同级政府和首长负责，同时也接受对口的上级职能部门的领导。这种组织体制和结构在国家社会管理的方方面面发挥着不可替代的作用。我国的国家行政职能在中央人民政府的领导下，逐级授予权力，形成层层负责的政府行政机构，至末端是各地区乡级人民政府。也就是说，我国行政权力是“金字塔”形状的，其暗含的即是单方向的“线性监督”。无论是自上而下的监督还是自下而上的监督，都是“线性监督”，但是，此监督模式存

在一个问题，高级官员和人民大众作为此条直线的两端，谁来监督这两个端点？谁来监督高级官员和人民大众？对于人民大众来说，单个公民不占用过多的社会资源，没有更多社会权利，对其约束的有法律、道德和各种规章制度，这体现出对公民个人这一端的监督。对于高级官员来说，谁来监督他们？大量的腐败案件表明，对高级官员的监督是薄弱环节，对监督者的监督更是空缺。

## （二）“环形监督”假设及理论来源

要解决“谁来监督监督者的问题”，必须转换思维方式，从“线性监督”转为“环形监督”，这个环还必须是封闭的环。“环形监督”假设的灵感源于本人对民间酒席中行酒划拳规则的解读。由两个人根据“老虎—鸡—虫—棒子—老虎”的划拳博弈规则（见图1），分别喊出其中一个名称，如果这两个名称刚好相连，就会因两个名称位置不同产生输赢结果，如一个人喊“老虎”，另外一个人喊“鸡”，那么喊“鸡”的这个人就输掉这轮博弈，以喝酒惩罚。这里面老虎吃鸡、鸡吃虫、虫咬棒子、棒子可打老虎，就形成了一个封闭的环，每一种事物都有另外一种事物可以压制它，它又可以压制其他一种事物。

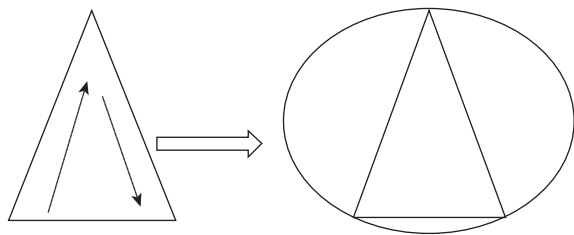


图1 从线性监督到环形监督假设

“环形监督”的假设虽然是笔者受“老虎—鸡—虫—棒子—老虎”划拳博弈规则的启示提出，但查阅资料发现，马克思经典作家对“环形监督”早有论述，如列宁提出“循环监督”的设想，毛泽东提出“相互监督”的构想，邓小平提出将“党内监督、群众监督和民主党派

监督结合起来”的看法。而我国当代著名学者俞可平教授也提到了“权力须受到制衡，并形成封闭的环”的观点。

列宁在其关于工人阶级政党党内监督的论述中提出了“循环监督”的设想。按照列宁的提议，1920年5月，俄共（布）成立了专门监督机构——监察委员会。党的专门监督机构与党的领导层和党员群众的关系是相互监督、制约的关系，即各级监察委员会由同级党的代表大会、代表会议选举产生，并向其报告工作，对其负责，监察委员会有权参加党的一切会议，有发言权，各级监察委员会的决定，本级党委不得加以撤销，但须经党委会同意后才能发生效力，遇有不同意见，或举行联席会议解决，或提交上级监察委员会解决，或提交同级代表大会、代表会议解决（胡光伟，2005：11）。这样一来，党员群众、监察委员会、党的领导层形成一种“循环监督”的体制，即“党员群众可以向党的监察委员会提出对党的领导层的控告，党的监察委员会可以向党员群众的代表机构提出对党的领导层的控告，党的领导层可以向监察委员会提出党员群众和下级组织的违纪情况，要求查处，也可以向党员群众的代表机构提出对党的监察委员会的控告”（胡光伟，2005：11）。这种“循环监督”体制既有效地监督制约了领导层，又有效地监督、制约了党员群众，不存在监督的空白地带。

毛泽东对“谁来监督监督者”这个问题也有自己的思考和论述。他在中国共产党全国代表会议上的讲话中提出：“有人建议一年或者两年开一次这样的会议，使同志之间互相监督，我认为可以考虑。谁监督我们这些人呢？互相监督是好办法，可以促进党和国家的事业迅速进步。是迅速进步，不是慢慢地进步。”（《〈中国共产党党内监督条例（试行）〉学习资料》编写组，2004：50）其实，早在1945年，毛泽东在与民主人士黄炎培谈话时，针对黄炎培提出的“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期律，就指出了问题的答案，他说：“我们已经找到新路，我们能够跳出这周期律。这条新路就是民主。只有让人民起来监督政府，政府才不敢松懈。”（中共中央文献研究室，1993：690）也就是让人民发挥监

督权利通过民主这个渠道去监督政府。新中国成立后，毛泽东强调与民主党派“长期共存，互相监督”。他把权力制约监督关系形象地比喻为“唱对台戏”，认为“唱对台戏”比单干好（胡光伟，2005：18）。

邓小平关于党内监督的思想主要包括以下三点。第一，权力监督制约要靠法制。邓小平认为，制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性，健全制度是克服消极腐败现象的根本途径。“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做好事，甚至会走向反面。”（胡光伟，2005：29）第二，党内监督要从高级干部抓起，从重点权力部门抓起，使权力监督达到惩一儆百的效果。腐败总是与权力相连，而权力往往和领导干部联系在一起。第三，把党内监督、群众监督和民主党派监督结合起来，切实加强党的监督工作。1957年，邓小平在《共产党要接受监督》一文中提出，共产党的监督来自三个方面：一是党的监督，二是群众的监督，三是民主党派和无党派民主人士的监督。虽然邓小平没有明确提“环形监督”的看法，但是其把“党内监督、群众监督和民主党派监督结合起来”的提法表明，他也认识到了“谁来监督监督者的问题”，并强调了对高级干部的监督。

我国当代著名政治学者俞可平在其《党内法规那么严，为什么还有贪官？》的演讲中，就提到了政治学的六条“公理”。他认为，政治与人的根本利益相关，不同的利益就会有不同的立场，从而形成不同的观点。政治学虽然很复杂，但政治学有自身的公理。如果违背了这些公理，无论是谁都会受到惩罚。其中一条公理就是“权力须受到制衡，并形成封闭的环”。他说：“权力必须受到制衡，这句话很多人都知道。但是后面还有句话很多人不知道，权力不但要受到制约，而且还要形成封闭的环。不能有一个环节缺失，只要有一个关键环节缺失，那么其他的环节都无效。特别是对第一把手的制约，缺漏太多。”（俞可平，2015）

因此，根据“环形监督”的假设，如果将我国的监督体系整合起来，形成一个封闭的“环形监督”体系，就能解决“谁来监督监督者”的问题。而中央巡视制度设计可以成为这个“环形监督”体系的耦合

机制。新时期的巡视制度正是对党内“一把手”监督不力的补充，弥补了对“一把手”制度监督的漏洞。我们要根据“环形监督”假设，把各种监督机制整合起来，充分发挥各种监督机制的作用，既要“对金字塔”末端的人民大众有所监督，还要对“金字塔”顶端的高级官员大力监督，最终形成一个“环形”。每个监督机构本身都有自己的监督对象，而且也自觉接受其他监督对象的监督，只有这样，才能形成一个封闭的“环形”，环环相扣，首尾相连，使监督体系更加完整健全。

#### 四 中央巡视制度成为环形监督体系耦合机制的可能性

##### （一）政治权力结构的可能性

因为我国是单一制国家，我国的国家政治权力结构具有权力高度集中统一的明显特征。在实际的政治过程中，所有政治输入信息都会汇集到中央国家机关，然后经过综合加工决策输出到全国各地。中央国家机关就是我国的政治权力结构中枢。在这个政治权力结构中，中国共产党居于领导核心地位。它对其他政治权力机关、行政机关、军事和司法机关实行政治领导。1954年9月15日，毛泽东同志在第一届全国人民代表大会第一次会议上指出：“领导我们事业的核心力量是中国共产党。”习近平同志指出：“中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，处在总揽全局、协调各方的地位。”“办好中国的事情，关键在党。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。”2016年1月7日的中央政治局常务委员会会议强调：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”因此，在当代中国，无论是构成政治权力结构的十大重要政治机关，还是乡村自治管理的两三个党政领导班子，甚至各企事业单位和各人民团体的内部领导构成，都是以坚持和加强中国共产党的这种领导地位为基本原则来确立和调整相互之间的政治关系的。

虽然在各层级中同级党委与同级人大、“一府一委两院”、人民政协等，在组织上都不是领导和被领导的关系，但是，同级党委与同级人大常委会的党组，与“一府一委两院”和人民政协中的党组，则是领导和被领导的关系。因此，以中央、各级地方党委和同级国家机关中的党组的联系作为纽带，就把党的系统与国家权力系统联结成为一个有机体。因此，党内监督是我国所有监督体系中的关键所在，只有党内监督可以把所有监督体系联结盘活，促进各监督体系充分发挥监督效力。而巡视制度是党内监督制度中的关键环节，它有效解决了“上级监督太远，同级监督太软，下级监督太弱，群众监督太难”的监督难题，具有很强的监督潜力。因此，巡视制度就有了与其他监督方式连接与契合的可能。同时，巡视制度能对各个国家机关主要领导人进行监督。各国家机关之间由其他监督方式联结，互相监督，这样层层延伸直到最低一级，国家机关行政执法依靠的是宪法和法律，这也就对公民起到了监督制约作用。巡视组在巡视过程中密切联系群众，倾听群众意见，从这个层面来说，群众对巡视组有监督作用。

## （二）巡视制度本身的可能性

因为巡视制度是党内一种自上而下的强势监督制度，从宏观层面上说，它具有政治沟通和推进民主的制度功能，可以说巡视制度是对长期以来我国党和政府与社会沟通渠道阻塞、扭曲的疏通与修复。同时，巡视制度也是一种协调机制，是中国共产党对国家监督体系的健全与整合，具有系统整合党内监督体系的功能。我国学者也有相似观点，龙太江就把巡视监督定位为“整合各种监督形式，催发和强化各种监督，形成监督合力的一种监督”，认为“我国权力监督体系也迫切需要这样一种整合机制，且巡视监督的潜能也使得它能够成为这样一种高效的整合机制”（龙太江，2010）。

从巡视制度的运行机制来看，巡视监督自上而下具有权威性，范围上是全覆盖，方式上具有机动灵活性，“三不固定”保证了公正性，可

可以说巡视制度是对党内监督的完善，弥补了对党的领导干部监督的不足，具有联结其他监督方式的可能性。党的十八大以来，我们党把“全面从严治党”纳入“四个全面”战略布局，从战略高度进行党的建设，把党风廉政建设和反腐败斗争作为全面从严治党的主要内容。全面从严治党不仅要有严格的纪律，还要有严明的制度规范，因此，党中央强调要发挥巡视利剑作用，把巡视制度作为党内监督的制度性安排，与其他党内监督制度相结合，弥补党内监督制度的不足。党内监督是各级党组织和党员相互监督的活动，它属于全方位、多层次的监督体系（唐晓清，2010），它包括上下级之间的监督、同级之间的监督，各种监督方式相互交织。下级对上级的监督、同级之间的监督，因为权力问题而监督效力不大，使得领导干部处于被监督的“贫困”地带。巡视制度则是由上级党组织授权成立专门监督机构，主要对下级党组织及领导干部，特别是“一把手”进行的监督，是有权威性的监督方式，这就弥补了对党的领导干部监督的不足。只有先把领导干部监督好，他们才能以身作则，为下级起带头作用。党内监督的监督对象一般都是固定不变的，如上级党组织一直监督它直属的下级党组织，这样固定的监督方式使监督的效果大打折扣。巡视制度变通性地采取“三不固定”的监督方式，即巡视组组长不固定、巡视地区和单位不固定以及巡视组和巡视对象关系不固定（陈燕，2017）。这样的不固定切断了巡视组与被巡视对象之间的联系，避免巡视组被各种关系干扰，从而保证巡视工作的公正性。巡视制度还要实现对党政机关、企事业单位、军队等各级党组织的巡视全覆盖，从而形成无死角的监督。从以上各方面可以看出，巡视制度是党内监督的自我完善，是实现全面从严治党的重要制度支撑，也是能够协调沟通整合我国监督体系的耦合机制。

## 参考文献

[美] 布莱克，1989，《现代化的动力——一个比较史的研究》，景跃进、张静译，浙

江人民出版社。

陈燕, 2017,《突破与创新:十八大以来中国共产党的巡视工作研究》,《求实》第9期。

邓联繁, 2015,《巡视制度原理与巡视条例完善之研究——全面从严治党与全面依法治国的双重视角》,法律出版社。

郭文亮、王经北, 2010,《同体监督异体化·异体监督实体化——改革和完善我国权力监督机制的路径与对策》,《理论探讨》第5期。

韩志明, 2009,《监督权的内在贫困及其理论建构》,《中共福建省委党校学报》第8期。

胡光伟, 2005,《新时期纪检监察工作手册》,人民日报出版社。

龙国智, 2013,《我国政府层级间信息传递的失真现象研究》,《南昌大学学报》(人文社会科学版)第2期。

龙太江, 2010,《权力监督体系中的巡视监督:职能定位与功能开发》,《广州大学学报》(社会科学版)第4期。

[美]罗斯金, 2000,《政治科学》,林震等译,华夏出版社。

孙中山, 1981,《孙中山选集》,人民出版社。

唐晓清, 2010,《论巡视制度在党内监督制度中的地位和作用》,《理论探讨》第3期。

王月明, 2007,《论监督权力和监督权利的关系及良性互动的实现》,《江汉论坛》第8期。

[美]韦斯特, 2001,《控制官僚:制度制约的理论与实践》,张定淮、白锐译,重庆出版社。

徐秀义、韩大元, 2001,《现代宪法学基本原理》,中国人民公安大学出版社。

俞可平, 2015,《党内法规那么严,为什么还有贪官?》,《党政视野》第12期。

曾祥华, 2008,《〈监督法〉的创新与缺憾》,《学习与探索》第5期。

中共中央文献研究室, 1993,《毛泽东年谱》(中卷),中央文献出版社。

《〈中国共产党党内监督条例(试行)〉学习资料》编写组, 2004,《〈中国共产党党内监督条例(试行)〉学习资料》,中国方正出版社。