

# 黨內巡視與現代國家治理：一個央地關係的視角

曹 瑞\*

實現國家治理能力和治理體系的現代化，是中國共產黨的十八屆三中全會確立的全面深化改革的總目標，也是統籌推進“五位一體”總體佈局、協調推進“四個全面”戰略佈局的客觀要求。中央地方關係(簡稱“央地關係”)是現代國家治理的重要環節，對於維護改革發展穩定大局，保障國家長治久安具有重要意義。調處央地關係不僅需要國家法律的指引，也離不開黨內法規的規範。貫徹《中國共產黨巡視工作條例》(簡稱《巡視工作條例》)，嚴肅、認真開展黨內巡視，將有助於央地關係朝着健康、正確的方向發展。

## 一、現代國家治理雙軌制下的央地關係

### (一) “黨規” + “國法”：現代國家治理的雙軌制

與西方國家治理偏重於法治不同<sup>1</sup>，中國的現代國家治理採用的是黨內法規(簡稱“黨規”)+國家法律(簡稱“國法”)的雙軌制模式。<sup>2</sup>之所以採取這種模式，是由中共的“一元化”領導體制和“嵌入式”黨政關係所決定的。<sup>3</sup>具體來說，當代中國的現代國家治理是在作為執政黨的中國共產黨領導下展開的，其意志和主張將毫無疑問地對現代國家治理產生重要的影響。同時，中共的領導地位決定了中國的現代國家治理將天然地內含着加強黨的自身建設、提升執政能力和領導能力等內容。正如習近平所闡述的，“國家治理體系是在黨領導下管理國家的制度體系，包括經濟、政治、文化、社會、生態文明和黨的建設等各領域體制機制、法律法規安排，也就是一整套緊密相連、相互協調的國家制度；國家治理能力則是運用國家制度管理社會各方面事務的能力，包括改革發展穩定、內政外交國防、治黨治國治軍等各方面。”<sup>4</sup>正是中共在現代國家治理中的領導地位以及現代國家治理與中共自身建設的相互嵌套關係，決定了中國的現代國家治理必須走“黨規”+“國法”的雙軌制路徑。

在現代國家治理中，黨規和國法的分工各有不同。一般來說，黨規主要負責加強和改進黨的領導和黨的自身建設，提升黨的執政能力和領導能力，加強軍隊建設(這是由中共對軍隊的絕對領導地位決定的)。國法主要着眼於經濟、政治、文化、社會、生態文明等領域的國家治理。當然，這種分工並不絕對。一方面，在很多情況下，黨的領導是通過將黨的主張(包括黨規)上升為國家意志(主要體現為國法)實現的。<sup>5</sup>另一方面，由於某些具體事項本身的特殊性質，導致黨規和國法的交疊和重合，如本文提到的央地關係。這時就需要根據具體情況，在黨規和國法之間作出適當的安排與分工。

\* 山東師範大學法學院講師

## （二）央地關係的政法二重性

央地關係是現代國家治理的重要環節。<sup>6</sup> 從風險論的角度來說，現代國家治理主要着眼於防範和化解社會風險、代理風險以及外部風險等三重統治風險。其中的代理風險，是“源於地方官的統治風險，指地方官可能偏離中央政府控制，甚至反叛中央或謀求割據獨立。”<sup>7</sup> 其實質是央地關係失衡乃至失控所帶來的風險。同中國國家治理的雙軌制一樣，中國的央地關係在性質上也存在着政治、法律二重屬性。這主要體現為，在中國的語境下，中央既包括中共的中央領導機構，即中共中央；也包括中央人民政府，即國務院。也就是鄧小平所說的，“中央要有權威。中央就是黨中央、國務院。”<sup>8</sup> 因此，央地關係既包括中共中央與地方各級黨組織間的關係，也包括國務院和地方各級人民政府間的關係。前者具有明顯的政治屬性，主要由黨規調整；後者則具有明顯的法律屬性，主要由國法調整。而且，這二者也是嵌套交疊在一起的，突出表現在各級黨組織對同級政府部門的思想、政治和組織領導上，也包括在重大事項上的黨委決策權，也就是鄧小平所說的“屬於方針、政策的重大問題，國務院也好，全國人大也好，其他方面也好，都要由黨員負責幹部提交到黨中央常委會討論。討論決定之後再去多方商量、貫徹執行。”<sup>9</sup>

事實上，央地關係的政法二重性並不是中國所特有的，而是所有國家所普遍共有的現象。即使在央地關係法律化水平極高的國家(如美國)，司法者在處理央地關係問題時也高度注意區分法律問題和政治問題，並自覺地將政治問題留給政治分支處理。<sup>10</sup> 用盧曼的系統論來解釋，這是由於作為社會子系統的政治系統和法律系統在央地關係這一憲制性問題上發生了結構耦合，從而使得央地關係兼具了政治和法律的雙重屬性。<sup>11</sup> 只不過在中國，這種政法二重性由於作為執政黨的中國共產黨的存在而更為突出和明顯。

## （三）黨規與國法的關係

從西方現代國家治理的經驗來看，西方對央地關係的調處主要是靠國家法律，特別是作為國家根本大法的憲法來實現。在這方面，最具有代表性的當屬美國。《美國聯邦憲法》及其修正案本身就可以被看作是一部央地(聯邦與州)關係法。<sup>12</sup> 恰如托克維爾所說，在美國“任何政治問題都最終會轉變為法律問題”<sup>13</sup>，包括涉及聯邦與州關係的政治問題，也最終會轉變為法律問題。受西方理論和實踐的影響，不少中國學者也主張將央地關係納入法治框架內，制定專門的《中央與地方關係法》來調處央地關係。<sup>14</sup> 從長遠來看，制定《中央與地方關係法》，將央地關係納入法律調整範圍符合歷史發展規律和趨勢。但是，就目前中國現代國家治理的具體實際來說，在央地關係調處的實際效果上，黨規是要優於國法的。

首先，通過法律調處央地關係的條件還不成熟。法律必須具有可司法性，否則就形同一紙具文。一旦將央地關係納入法律調整範圍，就意味着必須將央地關係問題司法化。由於央地關係是涉及國家權力縱向分配的根本性憲制問題，茲事體大，無法也不能訴諸普通的司法機關和司法程序加以解決，必須建立專門的憲法審查機構和程序來解決。世界各國的經驗也證明，央地關係的司法化必須以憲法審查機制的建立為前提條件。美國能夠實現央地(聯邦與州)關係的法治化，根源上也是有賴於違憲審查制度的確立。專司違憲審查的美國聯邦最高法院對此也有充分認識。正如美國聯邦最高法院大法院霍姆斯所說，“我不認為，如果我們失去了宣佈某項國會法案無效的權力，美國就將會終結。我認為，如果我們不能宣佈一些州的法律無效，聯邦政府則會陷入危險之中。”<sup>15</sup> 反觀中國，目前還找不到一

個具有足夠權威和能力的司法機構來調處央地關係，因此通過法律調處央地關係的條件尚不成熟。

其次，用非制度化、非法律化的方式來調處央地關係並不是無心之失，而是刻意為之。<sup>16</sup> 這一方面是受到中共黨內協商民主政治傳統的影響，也就是毛澤東所說的“提倡同地方商量辦事的作風。黨中央辦事，總是同地方商量，不同地方商量從來不冒下命令。”<sup>17</sup> 但更重要的是，面對改革開放這個“馬克思沒有講過，我們的前人也沒有做過，其他社會主義國家也沒有干過”的“新事業”<sup>18</sup>，中共治國理政的經驗還沒有足夠豐富到可以總結上升為制度和法律。也因此，鄧小平才提出“恐怕再有三十年的時間，我們才會在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度”<sup>19</sup>的論斷。相應地，在央地關係未完全定型化和法律化之前，能夠“反映新鮮經驗且具有較高前瞻性”<sup>20</sup>的黨規無疑更具有政策優勢，也更適於用來調處央地關係。

最後，可能也是最重要的，黨規優於國法是由當代中國央地關係的基本格局所決定的。

## 二、央地關係的基本格局及其問題

央地關係的基本格局決定了在央地關係的調處上黨規比國法更勝任。那麼，央地關係呈現出一種怎樣的基本格局？關於這個問題，本文基本同意曹漢正給出的“中央治官、地方治民”的答案，即“中央政府主要執掌選拔官員的權力，以及監督、考核和獎懲官員的權力”，“實際管治各地區民眾的權力，則交給所挑選的地方官去行使。”<sup>21</sup> 換句話說，也就是地方掌握事權，中央掌握人事權。這兩個常量構成了一個相對穩定的基本結構。當然，還有一項不斷變化中的權力——財權，這可以看成是央地關係公式中的一個變量。

### (一) “統放循環”之間的財權

在央地關係的光譜上，財權一直處於變動不居的狀態，而且這種變動並不是成功的或可欲的，而是陷入了一種惡性的“統放循環”，即所謂的“一統就死，一死就放，一放就亂，一亂就收”。<sup>22</sup> 如何來看待“統放循環”中的財權？

首先，說明了央地財權關係的歷次調整要麼是無效的，要麼是有效但不可持續的，總之是不成功的。這裏有一個例外，就是從1994年實行至今的分稅制。總體來說，分稅制既是可持續的，又是有效的。通過稅種劃分，分稅制實現了財權向中央的集中，擴大了中央財政收入在國內生產總值的佔比，對國家能力建設和中央宏觀調控能力增強具有重要意義。不過，分稅制也導致了“土地財政”以及以土地為中心的城市擴張模式等意外後果<sup>23</sup>，這又與下文中將要提到的地方龐大的、近乎不受限制的事權有關。

其次，說明了財權並不是央地關係中起決定性作用的變量。假設財權是一個決定性的變量，可以發揮四兩撥千斤的作用，那麼央地關係也不會發生如此高頻且反覆的變遷。這同時說明央地關係背後還有更為穩定的結構性因素在發揮作用，也就是下文中要提到的事權和人事權這兩個常量。

最後，儘管從形式上看歷次央地財權關係的調整都是由中央(主要是國務院和財政部)發動，決策權似乎完全掌握在中央手中。但實際上，地方在央地財權關係的變更中享有巨大的話語權。以分稅制改革為例，據當時的財政部長項懷成回憶，分稅制改革並不是中央一己決斷的產物，而是時任國務院

副總理的朱鎔基“東奔西走，南征北戰，苦口婆心，有時忍氣吞聲，有時軟硬兼施”<sup>24</sup>地做通地方工作後才得以實施的，這也說明在央地關係的博弈中，地方擁有日常所想象不到的巨大議價能力。

## (二) “職責同構”的事權

與財權相比，事權在央地關係中的作用更為重要，畢竟“相對於事權，財權和財力都是手段，是為履行政府職能服務的。”<sup>25</sup> 目前學界看法較為統一，基本都認同央地事權關係呈現一種“職責同構”的態勢，即“不同層級的政府在縱向間職能、職責和機構設置上的高度統一、一致。”<sup>26</sup> 央地事權“職責同構”有兩層含義：一是中央有的權力，地方基本都有；中央有的機構，地方也基本都有。二是就某一項具體權力來說，中央主要掌握宏觀決策的權力，地方則掌握實際執行的權力，地方所掌握的事權(實際執行權)要遠遠大於中央所掌握的事權(宏觀決策權)。

“職責同構”道出央地事權關係的部分真相，在事權的央地劃分上，地方事權遠大於中央事權。但這只是真相的一部分，因為它只是在現行憲法的相關條款及其配套的地方組織法的相關條款之間作出的共時性比較，沒有在 1982 年憲法(現行憲法)和 1954 年憲法(五四憲法)、現行《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》(現行地方組織法)和 1954 年《地方各級人民代表大會和地方各級人民委員會組織法》(五四地方組織法)之間進行歷時性比較，因此無法展示央地事權關係歷史變遷。

對比可見，在五四憲法與五四地方組織法之間也存在“職責同構”的現象，且五四憲法關於央地事權關係的規定與現行憲法關於央地事權關係的規定基本相同。由此可以推斷，在新中國成立至今的相當長一段時間內，至少在法律制度層面，地方享有相對中央而言龐大且穩定的事權。地方在與中央的政策博弈中佔據了充分優勢的地位。中央在財權關係上的“一統就死”、“一死就放”就是很好的說明。地方也可以通過積極作為的方式，利用手中掌握的龐大事權以及中央政策的規範縫隙，為地方找出一條生路：分稅制下地方的“土地財政”就是這樣出現的。總之，“上有政策，下有對策”背後的政治邏輯即在於此。

既然事權下放會帶來眾多弊端，為甚麼中央沒有將事權收歸自己手中？這首先是由中國的特殊國情所決定的。中國是一個區域差異顯著的大國，這意味着在幾乎所有的政策議題上中央都無法做到“一刀切”，而必須充分顧及各地區之間的差異。因此，中央所能做的主要就是“提要求”，也就是為地方發展設定“框架目標”(framework goals)<sup>27</sup>；至於“抓落實”，則要靠地方“八仙過海、各顯神通”。為此，必須給予地方充分的授權，地方才能夠不被束手束腳。用更為理論化的語言來說，事權下放是中國式“實驗主義治理”(experimentalist governance)<sup>28</sup>的客觀要求。其次，中國是(至少表面上是)一個單一制國家，地方所有的權力都來自中央的授權，剩餘權力也都歸於中央，地方沒有專屬事權，因此，中央與地方之間只能是“分工不分權”的關係。最後，賦予地方(“塊塊”)較大的事權，有助於在地方(“塊塊”)和以國家各部委為主體的官僚體制(“條條”)之間達成某種平衡，實現“條條”與“塊塊”之間的相互制衡，使中央權威得以維護。

從未來的發展趨勢來看，地方事權有進一步擴大的趨勢。一方面，隨着“放管服”改革的持續推進，國家承擔的公共服務、提供的公共產品將越來越多，事權也將相應地不斷擴大。因此，地方事權的擴張是國家總體事權擴張的必然結果。另一方面，中共十八屆三中全會作出了《關於全面深化改革若干重大問題的決定》，標誌着在實現國家治理體系和治理能力現代化的道路上，實驗主義治理模式將繼續發揮重要作用。<sup>29</sup> 實驗主義治理的內在要素之一，就是“將自由裁量權下放到更低層級”<sup>30</sup>。

這也解釋了為甚麼十九大報告中專門提出要“賦予省級及以下政府更多自主權”。此外,《關於全面深化改革若干重大問題的決定》還提出,“結合稅制改革,考慮稅種屬性,進一步理順中央與地方收入劃分”,並決定“通過安排轉移支付將部分事權支出責任委託地方承擔”。這表明,未來央地財權關係將隨着稅制改革而發生重大變化,財權將和事權一起進一步向地方傾斜。

### (三)“代理風險”下的人事權

在財權、事權都向地方傾斜的情況下,人事權成為了中央掌控央地關係主動權的最後一張“王牌”。新中國成立以來,央地人事權關係雖然經歷了從“下管三級”到“下管兩級”再到“下管一級”的歷史變遷<sup>31</sup>,但中央始終將省級領導幹部的管理權限保留在自己手中。因此從狹義央地關係(中央和省的關係)來看,人事權沒有發生根本性變化。從規範層面來看,黨規對人事權的調整作用要遠大於國法。在國法層面,《公務員法》僅對公務員制度的一般性規定,至於公務員中的領導成員的產生、任免、監督,則被《公務員法》第3條第2款排除在其調整範圍之外。根據“黨管幹部”原則,這一領域的事項則是由黨規來加以規範。

籠統地說,人事權主要包括任免、獎懲和監督領導幹部的權力,其所對應的黨規有《黨政領導幹部選拔任用工作條例》《黨內監督條例》《紀律處分條例》《問責條例》《巡視工作條例》等。從內部關係來看,任免權無疑是人事權最重要的組成部分,但是監督權也同樣具有非常重要的作用。如果監督權無法落到實處,任免權和獎懲權的行使都將受到嚴重影響,甚至變成一句空話。因為只有監督權得到有效行使,才能保證幹部手中的權力不被濫用,也才能掌握被任免或被獎懲幹部行使手中權力的真實情況,從而確保任免權和獎懲權的行使不受錯誤信息的誤導。遺憾的是,由於傳統上一直偏重於幹部任免權,有意無意地忽略了監督權的有效行使,很多幹部濫用手中權力到了肆無忌憚的程度,造成了央地關係中的“代理風險”。

“代理風險”是指地方官可能偏離中央政府控制,甚至反叛中央或謀求割據獨立的風險。在當下中國,地方官反叛中央、謀求割據的情況幾不存在,但是偏離中央政府控制的情況則非常普遍。中共十八大以來,“中央紀委查處的中管幹部案件,從李春城到孫政才,共292人,幾乎都有違反政治紀律的行為,絕大多數都有政治問題和經濟腐敗相互交織的嚴重問題。”<sup>32</sup>這些落馬官員有些來自中央國家機關,但大部分是各省、自治區、直轄市的領導幹部。他們的被查處,就是“代理風險”存在的一個例證。再聯想到最近幾年中央一直強調的“維護黨中央權威”,增強“四個意識”,更是從另一個側面反證了黨中央權威旁落、“四個意識”薄弱的問題,也就是“代理風險”的問題。“代理風險”問題產生的原因很多。一方面,如上文所述,地方掌握了龐大的、近乎不受限制的事權,這是“代理風險”產生的重要誘因。因為“權力內在地存在着一種被異化的機制,它的可交換性和不平等性,以及能夠增值的特點,使它有可能被擴張而濫加適用。”<sup>33</sup>另一方面,監督權的缺位則進一步放大了“代理風險”存在的可能性。正如江澤民所說:“能不能成功地解決黨內監督問題,尤其是對高中級幹部的監督問題,是抓好黨的建設需要解決的一個重要問題”<sup>34</sup>,“越是高級幹部越缺少有力的監督和管理”<sup>35</sup>。強化幹部監督權是鞏固中央人事權的重要抓手,也是增強中央在調處央地關係問題上的主動權的客觀要求。作為黨內監督的重要組成部分,巡視制度毫無疑問能夠發揮重要作用。

### 三、黨內巡視如何調處央地關係

#### (一) 黨內巡視的制度框架

現行《巡視工作條例》頒佈施行於 2015 年 8 月，是在 2009 年 7 月《巡視工作條例(試行)》的基礎上修訂而來的。此後，又於 2017 年 7 月進行了再次修訂。再次修訂後的《巡視工作條例》內容更加豐富、結構更加合理，其所構建起的巡視制度框架可以概括為“一個中心、兩個層級、三項原則、五個重點”。“一個中心”是指，中央巡視工作領導小組在黨的巡視工作中居於領導中心地位，突出體現在《巡視工作條例》明確要求，中央巡視工作領導小組應當加強對省(部)一級黨組織巡視工作的領導(第 5 條)，從而變過去的“指導”關係為“領導”關係，也因此被認為是“巡視領導體制和工作機制的重大創新”。<sup>36</sup>“兩個層級”是指，在中央和省(部)一級黨組織實行巡視制度，在市、縣級黨組織建立巡察制度。通過巡視、巡察的兩級互動，實現黨內巡視的全覆蓋(第 2 條)。“三項原則”是指，巡視工作要堅持“中央統一領導、分級負責”，“實事求是、依法依規”，“群眾路綫、發揚民主”等三項基本原則(第 4 條)。“五個重點”是指，巡視工作要着重在政治紀律和政治規矩、廉潔紀律、組織紀律、群眾紀律以及其他需瞭解的問題等五個方面展開(第 15 條)。

#### (二) 黨內巡視對央地關係的調處功能

黨內巡視對央地關係的調處功能主要體現為“代理風險”的防範和化解，具體途徑則是通過人事權，更準確地說是通過監督權的行使和落實來實現的。這一點已經得到《中國共產黨黨內監督條例》的認可，該條例第 19 條明確規定：“巡視是黨內監督的重要方式……發現問題、形成震懾，推動改革、促進發展，發揮從嚴治黨利劍作用。”

首先，黨內巡視有助於解決央地關係中的“信息不對稱”難題。“信息不對稱”是委託代理關係中道德風險問題頻發的主要誘因，一方面，“信息不對稱”使得對代理人的監督、約束機制成為必須；另一方面，又在客觀上加劇了委託人對代理人進行監督、約束的困難程度。<sup>37</sup>在央地關係中，儘管“信息不對稱”的存在是雙向的，但地方相對中央來說還是具有明顯的信息優勢。在處於信息劣勢的情況下，為了加強對地方領導幹部的監督，中央常常需要支付高昂的信息收集成本。有時為了能夠獲得真實可靠的信息，中央甚至需要有意識地寬容、利用民眾的抗議舉動。因為對中央來說，民眾有限度的合法反抗(rightful resistance)<sup>38</sup>和忠誠抗議(loyalist protests)<sup>39</sup>能夠傳遞很多有價值的信息，比如反映地方的治理狀況或腐敗程度，或民眾最不滿的領域和政策。顯而易見，這種信息獲取手段的成本是非常高昂的，同時也帶有極大的風險性，一旦處理不好將對中央的權威和正當性構成巨大折損。黨內巡視的開展，可以有效地降低中央對地方的信息收集成本，通過聽取被巡視黨組織工作匯報，進行個別談話，接受群眾來信、來電、來訪等途徑廣開言路，以較短的時間成本、較少的人力和經濟成本獲得盡可能多關於地方領導幹部的信息，從而打破央地關係中的“信息不對稱”格局，使中央對地方官員的履職盡責情況“瞭如指掌”。

其次，黨內巡視有助於化解“同體監督”難題。在巡視制度常態化之前，中央為加強對地方官員的監督也曾做出各種努力和嘗試，其中頗有代表性的是授權地方紀檢監察部門對地方官員進行監督，並對紀檢監察部門實行合署辦公和雙重領導。但由於紀檢監察部門的監督從性質上講屬於“同體監督”，在實際工作中往往缺乏足夠的意志和能力，進而導致“失之於寬”和“監督虛化”問題的出

現。開展黨內巡視，則可以有效地化解“同體監督”的難題。因為從本質上說，巡視組也屬於“工作組”的一種，而“工作組”的主要功能之一就是通過提高地方落實中央政策的意志和能力，來推動中央政策獲得地方的貫徹執行。<sup>40</sup> 因此，巡視組的到來可以有效化解“同體監督”難題，督促和幫助地方紀檢監察部門打開工作局面。即使將來巡視工作結束之後，地方紀檢監察部門也能從中收穫大量、長期的政治遺產。

最後，黨內巡視有效避免了新的地方權力中心的產生。從歷史上看，代表中央巡視地方的機構或官員有時會取代被巡視對象，成為新的地方權力中心。比如，總督巡撫在明代本是中央向地方派出的臨時性巡查專員，但在清朝時卻成為常駐地方的官員，其地位甚至高於主管民政工作的布政使。<sup>41</sup> 新中國成立後，也曾經出現過派駐工作組將下級機構擱置一旁甚至置於自身領導之下的現象。<sup>42</sup> 當這種現象出現的時候，實際上就意味着地方權力在監督者和被監督者之間發生了讓渡和交接，新的地方權力中心由此產生。而當過去的監督者成為新的掌權者的時候，誰來監督掌權者的問題就再一次浮出了水面。對此，黨內巡視通過巧妙的制度設計，有效地規避了這一問題。其一，巡視組對地方的巡視是階段性地，而非常駐地方，這從時間上避免了巡視組“尾大不掉”的可能性。其二，巡視組僅負責發現問題並將有關線索移交紀檢監察部門和政法機關，其本身並不能獨立進行調查、作出結論甚至執行黨紀國法，這就有效避免了權力的過分集中。其三，《巡視工作條例》明確規定，巡視組的工作應聚焦在“五個重點”上，禁止“干預被巡視地區(單位)的正常工作”，這就避免了“以巡代政”的可能。

### (三) 黨內巡視制度的完善

《巡視工作條例》的出台和修訂，使巡視工作的科學化、制度化水平有了很大提升。但是這一制度並非完美無缺，而是具有很大的改進和完善空間。限於篇幅，這裏僅簡單提示其中一點，即應當注意巡視制度在形式和內容上的背離問題。從形式上看，巡視工作已經高度制度化、常態化，巡視工作的程序也已經程序化，但從巡視工作的實際效果來看，卻常常受制於巡視組領導及工作人員的工作能力、工作態度，以及被巡視對象的支持、配合程度。因此，在內容上是非制度化的。特別是為了確保巡視工作的客觀性和保密性，巡視組的領導及工作人員往往從紀檢監察、組織人事、財務審計等不同的部門臨時抽調組成。一方面，被抽調參加巡視工作的人員可能並不熟悉巡視工作業務；另一方面，巡視組內部人員之間不熟悉、不瞭解，默契程度不足，也會影響巡視工作的順利開展。因此，加強巡視工作隊伍建設，防止形式、內容“兩張皮”，是未來完善巡視制度的着力點之一。

## 四、結語

本文關注的焦點是黨內巡視在央地關係調處中所能發揮的功能，從推進國家治理體系和治理能力現代化的整體和全域高度出發，黨內巡視同樣能發揮重要作用。因為從宏觀上看，巡視制度是黨內監督體系的重要組成部分，也是全面從嚴治黨的重要抓手和保障。嚴肅認真開展黨內巡視，毫無疑問將有助於推進全面從嚴治黨，提升黨的執政能力和執政水平。一個有着高度先進性和純潔性的執政黨，將能夠更好地領導和推動全面深化改革，從而順利實現國家治理體系和治理能力現代化的改革目標。

事實上，黨內巡視在國家治理中所能發揮的作用已經逐步顯現出來。比如，有的研究表明，黨內



- <sup>21</sup> 曹漢正：《中國上下分治的治理體制及其穩定機制》，載於《社會學研究》，2011年第1期，第1頁。
- <sup>22</sup> 同註6，第176頁。
- <sup>23</sup> 孫秀林、周飛舟：《土地財政與分稅制：一個實證解釋》，載於《中國社會科學》，2013年第4期，第40-59頁。
- <sup>24</sup> 項懷成：《親歷分稅制改革》，載於《中國財經報》，2008年8月16日。
- <sup>25</sup> 高培勇、汪德華：《理順中央與地方事權關係研究》，載於李揚主編：《引領新常態：若干重點領域改革探索》，北京：社會科學文獻出版社，2015年，第82頁。
- <sup>26</sup> 朱光磊、張志紅：《“職責同構”批判》，載於《北京大學學報》(哲學社會科學版)，2005年第1期，第32頁。
- <sup>27</sup> S. Eckert and T. A. Börzel: *Experimentalist Governance: An Introduction*. Regulation & Governance. 6. 2012. P. 375.
- <sup>28</sup> 關於實驗主義治理的一般介紹，見 C. Sabel and J. Zeitlin: *Experimentalist Governance*, in David Levi-Faur (Ed.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press. 2012. Pp.169-183.
- <sup>29</sup> 崔之元：《理解習近平的宏大改革戰略——總目標和框架性目標》，載於觀察者網：[http://www.guancha.cn/CuiZhiYuan/2014\\_05\\_28\\_233137.shtml](http://www.guancha.cn/CuiZhiYuan/2014_05_28_233137.shtml)，2017年12月1日訪問。
- <sup>30</sup> 黃斐：《挑戰不確定性：實驗主義治理的邏輯與實踐——評 *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*》，載於《公共管理評論》，2016年第1期，第162頁。
- <sup>31</sup> 孫林雪：《中國共產黨管幹部原則的歷史考察與研究——以幹部管理權限的劃分為觀察點》，南京：南京大學碩士學位論文，2007年，第8-23頁。
- <sup>32</sup> 《中紀委過去五年共查處中管幹部292人》，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/2017-10/26/c\\_1121860844.htm](http://news.xinhuanet.com/2017-10/26/c_1121860844.htm)，2017年12月11日訪問。
- <sup>33</sup> 林喆：《權力腐敗與權力制約》，濟南：山東人民出版社，2009年，第72頁。
- <sup>34</sup> 江澤民：《論黨的建設》，北京：中央文獻出版社，2001年，第204頁。
- <sup>35</sup> 同上註，第371頁。
- <sup>36</sup> 《中紀委有關負責同志就〈中國共產黨巡視工作條例〉答記者問》，載於《人民日報》，2018年8月14日，第02版。
- <sup>37</sup> 汪賢裕、顏錦江：《委託代理關係中的激勵和監督》，載於《中國管理科學》，2000年第3期，第33頁。
- <sup>38</sup> K. O'Brien: *Rightful Resistance*. World Politics. 49. 1996. Pp. 31-55.
- <sup>39</sup> P. Lorentzen: *Regularized Rioting: The Strategic Toleration of Public Protest in China*. Working Paper of Department of Political Science, University of California, Berkeley. 2008.
- <sup>40</sup> 李振：《推動政策的執行：中國政治運作中的工作組模式研究》，載於《政治學研究》，2014年第2期，第116頁。
- <sup>41</sup> 錢穆：《中國歷代政治得失》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2001年，第155頁。
- <sup>42</sup> 龍澤巨：《派工作隊領導方式的繼承與創新》，載於《領導科學》，1991年第7期，第28-29頁。
- <sup>43</sup> 馬靜、岳軍：《巡視制度在我國公共服務需求表達中的應用研究》，載於《社會科學研究》，2014年第6期，第117-121頁。
- <sup>44</sup> 唐大鵬、武威、王璐璐：《黨的巡視與內部控制關注度：理論框架與實證分析》，載於《會計研究》，2017年3期，第3-11頁。