

DOI:10.13790/j.ncwu.sk.2021.002

投稿网址: <http://www.slsb.cbpt.cnki.net>

引用格式:于学强,李晓萌.中国古代巡视的有效做法及其当代启示[J].华北水利水电大学学报(社会科学版),2021,37(1):7-15.

# 中国古代巡视的有效做法及其当代启示

于学强,李晓萌

(聊城大学 廉政研究中心,山东 聊城 252059)

**摘要:** 在历史发展进程中,中国古代巡视制度不断完善,逐步积累了一些有效做法:以上巡下的制度安排、相对独立的机构设置、显隐并济的巡视方法、注重贤能的选用标准、上下联动的运作机制。学习总结中国古代巡视的有效做法,应从五个方面完善当代巡视制度:注重权责对等和监督的双向度,注重巡视机构的独立性和巡视工作的成效性,注重多种巡视方式的综合运用与创新,注重巡视主体素养与巡视队伍建设,注重央地间巡视制度与巡察制度的上下对接。

**关键词:** 中国;古代;巡视制度;启示

**中图分类号:** D26 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-7055(2021)01-0007-09

中国古代巡视制度萌生于上古时期,秦汉时期得以建立,隋唐宋时期日渐完善,元明清时期逐步成熟。中国历代王朝都将巡视制度作为监察制度的一部分,注重发挥其在监察百官、整治贪官、惩奸除恶、维护中央集权和巩固阶级统治方面的作用。新时代,中国共产党借鉴古代巡视的有效做法,有利于进一步提高巡视制度建设的科学化水平。

## 一、中国古代巡视的有效做法

中国古代巡视制度之所以能够经过历史的洗涤和检验最终传承了下来,必然有其道理。黑

格尔说:“凡是合乎理性的东西都是现实的,凡是现实的东西都是合乎理性的。”<sup>[1][11]</sup> 中国古代巡视监察能作为以上制下的主要形式被历代统治者重用,充分体现了它的历史合理性和政治价值。在历史发展进程中,中国古代巡视制度不断完善,逐步积累了一些有效做法。

### (一) 以上巡下的制度安排

在专制政治体制下,政治权力的授受方向是自上而下的,来自权力顶端的授权最具有权威性。巡视制度作为监督百官的重要手段,其授权的主体往往来自最高统治者。纵观历代巡视制度的建立、发展与完善,最初的巡视形式体现为最高

**收稿日期:** 2020-10-12

**基金项目:** 国家社科规划项目(18BDJ036)阶段性研究成果

**作者简介:** 于学强,男,博士,教授,研究方向为中国共产党执政理论与实践;李晓萌,女,硕士研究生,研究方向为执政党建设。

统治者亲力亲为,如尧、舜、禹时期的巡狩制。除了历代帝王亲自到全国各地巡行外,许多王朝注重从上而下地设置巡视职位和配备巡视人员。如商代帝王遣使巡视,甲骨文中就有“东吏来”“乃令西吏”等记载<sup>[2]520</sup>。东吏、西吏当指派至东或西的使者。汉代不仅在行政组织内部设置丞相司直一职,还在行政组织之上设置专门御史监察系统,以全面加强对各地的巡视。古代巡视能够确保王权的高度集中和杜绝地方割据,加强中央对地方的权力监督和防止地方官员贪污腐败,其以上巡下的制度安排主要体现在机构设置与人员选配两个方面。

首先,古代巡视机构的设置权来自上方。设置巡视机构与任命巡视人员最初起意于皇帝,一种原因是皇帝不能循规蹈矩地依靠行政体系运转来应对某种突发事件,如灾荒、民变等,另一种原因则是已有的监察体系已经生锈,皇帝认为必须对其进行变革<sup>[3]12</sup>。从历史上看,不少皇帝重视巡视机构的设置与完善。比较完备的巡视机构在汉代得以形成,并具备了相对独立的系统。隋唐宋元时分区划道进行监督。隋朝实施御史台制度,中央专设巡察机构——司隶台,监察诸郡,派监察御史巡视地方,采听风俗和吏治得失。唐朝中央最高监察部门为御史台,台院、殿院、察院设于其下,地方设十道巡按制度。宋朝在此基础上增设谏议院。元朝中央监察机构仍为御史台,在全国二十二道监察区设负责官员——提刑按察使,例行巡察其职责区域内的路、府、州、县。明清时巡察制度更加完备,覆盖面更广,中央确立了御史巡按制度,御史代表皇帝巡视地方,可以“大事奏裁,小事立断”,权力极大。明朝将全国划分为十三道,清朝改成十五道,并配备监察御史负责地方监察。可见,皇帝大多是历代王朝的集权中心,他自上而下地设置并推进中央与地方巡视机构的日益完备。

其次,古代巡视官员的任命权来自上方。秦汉以来,皇帝直接领导巡视机构和巡视官员,特别是中央巡视机构与人员,各级巡视官员都是向皇帝负责,接受皇帝监督。汉武帝亲自任命刺史,刺史每年八月巡视所部郡国,省察治状,黜陟能否,断治冤狱,以《刺史六条问事》为准则。“唐代五品以上的监察官,如御史大夫、中丞等皆为

皇帝直接掌握选任权,而不通过宰相或他人提名。”“宋朝更是废除了唐代由宰相选任监察官的制度,改由皇帝亲自选任”<sup>[4]112,114</sup>,地方负责监察工作的监司、监州的选任由吏部负责、皇帝批准决定,各行政长官无权干预。代表皇帝行使监督权、直接对皇帝负责的巡视官,以中央特使的身份,定期巡视或临时巡视地方。他们虽然秩位不高,但由于直接决定和受命于皇帝,其权力很大且有效性更强,如汉代刺史的秩位只有六百石,却能监察二千石的地方长官。由于权力直接来自上方,隋朝的巡按御史在地方上疏参劾也不需要事先告知都御史,巡视结束回京以后,可以不经都察院,直接向皇帝报告。在这种以小监大、以卑独尊的巡视制度之下,即使前来的是七品巡吏,三品以上的布政使、按察使等地方大员也得“唯唯承命”,州县普通官员的态度更为恭敬,呈“迎跪道旁,倘遇风雨,即知府亦陷膝泥中”之状<sup>[5]</sup>。如果说巡视官直接对皇帝负责有利于巡视工作开展的话,那么,皇帝制定的巡视官员严格选用制度则更利于巡视作用的发挥。如明成祖朱棣确立御史巡按制度,以严格的要求和程序选派巡按御史,先由都察院选出各道2名候选人,再由皇帝钦点1名。

## (二)相对独立的机构设置

巡视监督实质上是一种以权制权的手段,古代主要是为了制约行政权。从政治理论上讲,制约权力的权力应独立于被制约的权力,并且拥有不低于被制约的权力才可能有效。我国历朝历代巡视监察的机构和体制虽不尽相同,有些朝代的巡视机构还没有完全从行政机构中独立出来,但负责巡视监察工作的官吏大多情况下受皇帝或者委派部门管辖,无关部门甚至上级官吏不能干扰、影响其工作的进行程度。这种保持相对独立性的监察方式,保证了监察权不受其他部门的干涉,提高了巡视监察的震慑力和实效性,便于全面真实地把握地方官员的廉洁勤政情况,准确有效地规制各类官员的违法行为,积极务实地推动政风民风的好转。

首先,巡视体系中各巡视机构有相对独立性。一般认为,巡视机构的相对独立性是指这一机构不受其他机构的制约,尤其不受行政机构的制约。实际上,巡视机构的相对独立性还应包括

自身体系之中的上下左右关系。以汉代巡视机构为例,巡视机构自身的相对独立性主要体现在两个方面:一是从纵向看,汉代建立了中央、郡和县三级巡视。中央巡视主要由皇帝巡视、遣使巡视、刺史巡视和司隶校尉巡视等组成,负责对朝中大臣和地方二千石以上的官员进行巡视监察;郡级巡视主要由郡守巡视和督邮巡视组成,负责对本行政区域内官员的巡视;县级巡视由县令巡视和廷掾巡视组成,负责对其辖区内官员的巡视监察。三级巡视通过分工协作,各负其责,实现了对巡视对象的全覆盖。二是从横向看,除了各级行政长官可以在自己的辖区开展巡视,刺史、司隶校尉、督邮和廷掾等制度性设计的巡视主体则按照各自巡视区域分布进行巡视,达到了地域上的全覆盖,从而将皇帝以外的各级政府官员都纳入巡视监督体系之中,发挥其维护汉代中央集权专制统治、澄清吏治方面的重要作用<sup>[6]134</sup>。

其次,政治机构体系中各巡视机构有相对独立性。从巡视制度的历史发展脉络看,各朝代的巡视制度经历了由政监合一走向政监分离、监督逐步独立的发展进程。巡视机构通常直属于皇权的独立部门,奉命巡视的官员直接对皇帝负责,独立行使巡视职权。虽然巡视机构的地位并不算高,但在皇帝的授权下,基本上不受其他官员和部门的制约<sup>[7]</sup>。秦始皇统一六国后,在中央设监御史和监察史,从中央到地方开始形成独立严密的巡视体系。汉武帝时期,在中央设相互制约的御史府、丞相司直和司隶校尉三个监察系统,在权力制衡之下,共同监督中央机关及各部官员。此外,还设立刺史独立行使监察权,定期监察地方官员。魏晋时,御史台脱离少府,成为相对独立的监察机关。南北朝时期,御史台则完全成为直接受命于皇帝的监察机构。唐初中央御史台分设台院、殿院、察院三院,各司其职,分工明确。元朝全国划分为二十二个监察区,察院作为中央御史台的派出机构,统治各道。虽然在历史发展进程中存在临时性巡视官员日渐向常驻地方官员转化甚至演变为地方行政长官的情况,但他们还是作为监察系统的一员直接受皇帝管理,不受其他部门的干涉,从中央到地方也一直存在专门的监察机构相对独立、有效地行使监察职权。

### (三) 显隐并济的巡视方法

巡视制度彰显成效必须恰当选择和使用巡视方法,注重多种巡视手段的综合运用。历代统治者大都注重明察与暗访相结合、临时派遣人员与固定常驻地方相结合、定期与不定期巡视相结合、公开与不公开巡视相结合的方法与手段的综合运用。如汉朝皇帝遣使巡视地方,“巡视前,一般将考察的主要内容预先通知所在州郡,此为明察。为了能掌握真实、准确的地方情况,全面了解地方官员的治政信息,有时也采用暗察手段”<sup>[4]158</sup>,以中央监察机构对地方的巡视,“就是实行常驻与巡行相续的监察方式”<sup>[4]163</sup>。明察和定期巡视为显性巡视手段,暗访则为隐性巡视手段。通过显性和隐性巡视手段的使用,贪污腐败官员的查处和贪腐分子的排除清洗力度得到了增强,一定程度上使巡视威慑警戒、反贪肃贪的效果得到了保障。

首先,显性巡视方法的运用。明察往往与定期巡视结合在一起,成为最为常态的显性巡视。中国古代巡视制度初建时,就非常注重君王的定期巡视工作。如“舜的时候,五年到各部落巡视一次……根据功绩决定赏罚”<sup>[8]83</sup>。秦始皇曾多次亲自“出巡”各地,监督检查地方郡守县令的为政情况,也派监察史定期出巡监察地方官员,加强中央集权。君王以下的专职巡视官员,也注重定期巡视。汉武帝时期,十三个监察区设置的刺史定期“行部”,根据地方监察和吏民举告内容,代表中央监督郡守、国相、诸王的行为,此成为中央政府的监察官员巡视地方的先例。每年八月,刺史外出巡视,每年巡视监察四个月,年末回京报告。定期性地方巡视一般在每年春季,郡太守行县。同时,刺史定期巡视所监察的郡国,考察守相的治理效果,并向中央报告,强化巡视成效。如何武为扬州刺史时,守相有罪,“应时举奏”,并把所揭露的罪行公开,让其信服后再免官<sup>[9]33</sup>。隋朝中央增设的司隶台中又设刺史,专职巡视地方吏治,每年二月出巡郡县,十月入朝报奏中央,“事无巨细,皆令访察,回日奏朝”<sup>[10]3593</sup>。如果说唐朝中央对地方州县的分道巡按,只是笼统属于一种中央对地方的定期巡视制度的话,宋朝监察官出巡制度,则提出了巡视的具体方法要求,如对监司所带随从仆役、巡察州县逗留的时间和生

活待遇等都做了更加具体明确的规定。

其次,隐性巡视方法的运用。不定期巡视有些带有显性特征,有些则因其随机性无以使巡视受体得知,带有隐性特征。毫无疑问,古代最为隐性的巡视方法是暗访。有资料记载,中国古代巡视工作中惯常使用的密查侦缉手段不仅多种多样,而且令下属官员防不胜防、十分畏惧。君主经常派遣御史、使者、宦官、亲信等奉旨持节以监督和处理各项事务,通过各种秘密手段对下属臣民严查和监控,监控面之广和监控事宜之细,出乎人的想象。史书记载:“明朝开国皇帝朱元璋极其关注大臣言行举动,实行了严查制度。大臣宋濂在家与人饮酒,次日朱元璋查问道:“昨夜饮酒,坐客为谁,饌何物?”宋濂据实以答,朱元璋则笑曰:“诚然,卿不朕欺。”清代雍正皇帝对于下属的控制与秘密监控也十分严格。史料记载,翰林院修撰王云锦于元日与几个朋友玩叶子戏,忽然丢了一张。节后上朝,“上问以元日何事,具以实对。上嘉其无隐,出袖中一叶与之曰:‘俾尔终局’,则即前所失也”<sup>[11]394</sup>。皇帝能如此精细掌握下属言行与日常行为举止,一个重要的方式就是通过巡视与密探、暗察与暗访等隐性手段获得信息。由于这种巡视带有隐性特点很难被人发现,进而对地方官吏形成一种无形的压力,能够有效督促地方官吏秉公行政,对各级官吏形成强大的威慑作用。

#### (四) 注重贤能的选用标准

古时称监察官为“风宪官”。“夫宪官之职,大则佐三公统理之业以宣导风化,小则正百官纪纲之事以纠察是非,故汉魏以还,事任尤重,至于选用,必举贤才。”<sup>[12]6012</sup>所谓贤才,概言之就是德才兼备之人。其中,“德”带有明显的阶级属性,不同时代有不同的内容。但是,在阶级社会中,官员之“德”的核心是忠君思想。在此基础之上,官德还包括廉洁、恭敬、公正、爱人等具体内容。对于巡视官员而言,由于他们属于谏诤官列,是挑毛病的,自然更加强调秉公执法、敢于直言的品格。相对而言,“才”在不同朝代带有相通性。对于巡视官员而言,需要具有的才能主要体现在律令的娴熟与巡视手段的高明等方面。具体而言,我国古代巡视制度对巡视主体的选用标准主要体现在以下两个方面。

首先,在道德品质方面,古代特别注重巡视官员的公道正派、清正廉洁、刚正不阿、敢于直言。元稹指出:“秦汉以降,御史府莫不用刚果劲正之士,以维持纲纪。”<sup>[13]48</sup>汉代选拔巡视官员,将道德品行作为重要的条件之一,突出强调家庭伦理和儒家学说的核心地位。如东汉桓典任侍御史时,宦官专权,桓典纠举奸违,无所回避,人称“驄马御史”。唐代在选拔监察官员时,规定其必须具备品行端正、疾恶如仇的特点。在宋朝,许多贤达都重视巡视官员的道德品质问题。王安石认为巡视监察官首要的品质是贤德,“称其德,副其材,而命之以位也”“其道德必称其位,所谓以贤也”;欧阳修主张巡视监察官要“有气节,不沉浮,得失利天下”“非材且贤不能为”;曾巩认为“非秉义纯笃、望实敷于上下,不称其任”<sup>[14]</sup>。司马光也曾论及谏官品质的重要性,指出:“居是官者,当志其大,舍其细;先其急,后其缓;专利国家而不为身谋。彼汲汲于名者,犹汲汲于利也。”<sup>[15]208</sup>在明朝,监察御史杨继盛因弹劾严嵩父子,被反诬入狱,临刑前道出自己的志向:“男儿欲上凌烟阁,第一功名不爱钱”,体现了巡视官员的品格。

其次,在才学能力方面,古代要求巡视官员学识渊博,尤其娴于律令,通达治体。如汉代选拔监察官员重要的一条就是必须熟知朝廷律例。张国芝指出,汉代担任过巡视官员的官吏当中,大部分明于律令:刺史黄霸“少学律令,喜为吏”,龚遂以明经为官,兖州刺史王涣“敦儒学,习尚书,读律令,略举大义”,郭贺因明法、清节、晓习故事而拜为荆州刺史,牟融少博学多才,忠直亮节等<sup>[6]109</sup>。明成祖朱棣强调:“御史为朝廷耳目之寄,宜用有学识、通达治体者。”通达治体多源于政治历练,古代选任巡视官员重视工作阅历和从政经验。宋孝宗曾下诏:“非曾经两任县令,不得除监察御史。”<sup>[16]3872</sup>明代也曾规定,新科进士不得充任监察官员,监察官员或由庶吉士改授,或从科举出身、三年考满的两京五部主事、国子监博士、助教,以及推官、知县等群体中遴选,“御史必试职一年始实授”<sup>[17]1717</sup>,等等。客观地讲,这些关于巡视主体的才识能力规定,以及有效发挥才能的条件与制度规定,对于确保巡视主体的作用发挥具有重要意义。

### (五) 上下联动的运作机制

任何一种具体政治制度都不是独立存在的,都受其所在的政治社会制度体系的影响。中国古代的巡视制度是为王权服务的,是统治者为了维护自身统治的一种手段。统治者为了有效运作这一制度,非常注重机构与人员方面的上下联动:一方面,实现不同层级巡视机构的有效连接,另一方面,注重皇帝与巡视官员相结合。中国古代巡视制度通过皇帝和中央、地方与各层级巡视的有效结合,保证了巡视人员、巡视范围的全覆盖和吏治的清明,有利于巡视监察功能的有效发挥,对于纠正官邪、保证政令畅通起到了重要的作用。

首先,中央和地方巡视机构联动。古代中央与地方巡视机构逐步健全完善、功能互补并形成上下联动的有效机制。自秦始皇始,巡视制度就分为中央与地方两个层面。秦朝在中央设御史大夫,位列三公,其执掌群臣奏章,下达皇帝诏令,并在地方设监御史和监察史监察地方官员。汉初继承了秦朝的巡视制度。汉武帝时期,中央改御史大夫为大司空,新设司隶校尉系统和御史台,监察文武百官。将全国分为十三个监察区,每部设刺史一名,并发布《刺史六条问事》作为监察地方的制度准则。唐朝中央仍为御史台,其分为台院、殿院、察院三院,这就是著名的“一台三院”制。地方设立“十道巡按”,发布《巡察六条》作为准则。宋朝中央继续实行谏议制度,设谏议院,地方设监司,并辅以通判、走马承受监察州和沿边战事地区。明朝中央改御史台为都察院,附设监狱、谏院,地方设十三道监察御史,选派巡按御史替代天子巡狩。清朝中央仍为都察院,地方设十五道监察御史,后改为二十二道,监察地方官吏。历朝历代巡视制度作为独立的监察体系,统治者都在中央和地方设有专门的巡察机构,巡视官员都直接或间接由皇帝任命,无论中央还是地方的巡视官员都直接听命于皇帝,并与其他机构相配合,自上而下地监督全国官员。

其次,中央与地方巡视官员联动。巡视机构的上下联动在人员方面体现在中央与地方巡视官员的有机配合。尧舜禹时期巡视较为简单,主要为天子亲自巡狩。《尚书》记载:“五载一巡狩,群后四朝,敷奏以言,明试以功,车服以庸。”<sup>[18]82</sup>

西周时期,诸王巡视更为普遍,有周昭王的南巡狩,周穆王的西巡狩,周惠王的巡虢守。秦朝时虽然已在地方设置了监御史,秦始皇仍然坚持亲自巡察。汉朝巡视制度得到较大完善与发展,在中央巡视方面有皇帝巡视、遣使巡视、刺史巡视和司隶校尉巡视,地方巡视则由郡守行县、督邮巡视、县令巡县及廷掾巡视等,使央地巡视的主体和范围进一步明确,基本实现了分层巡视与分部门巡视的结合。明清时期,各级巡视制度虽已日趋完备,已经实现系统化,但康熙帝还经常微服私访。这样,皇帝亲自巡狩与巡察体系得到了有效结合,保证了巡察功能的有效发挥,起到了良好的震慑警戒作用。中央巡视特别是皇帝巡视与巡视人员有效结合,不仅可以使皇帝了解全国各地的政治动态、官员政绩,以纠正官邪、改善吏治,也可以使朝廷政令得以顺利贯彻,维持国家纲纪。

## 二、中国古代巡视的当代启示

“一切划时代的体系的真正的内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成的。”<sup>[19]544</sup>同时,某一制度的创立,绝不是凭空创立的,它必有渊源,早在此制度创立之先,已有此项制度之前身,然后渐渐地创立<sup>[20]169</sup>。中国共产党巡视制度建设应立足当下政治社会现实,注重从中国古代传统巡视制度中汲取养料。中国古代巡视的有效做法,对于当代巡视监察的有益启示主要有以下几点。

### (一) 注重权责对等和监督的双向度

中国古代巡视制度强调自上而下的单向度监控,而自下而上的监督往往是缺位的。这自然有利于发挥巡视官员的权威性,但也往往导致巡视官员贪赃枉法。虽然历代皇帝都意识到了巡视官员的腐败,也采用其他监督方法监督巡视官员,或派心腹对包括监察官员在内的各地官员进行监察,结果并未达到预期效果反倒引起监察制度的赘余,无以消除巡视官员的腐败现象。如黄宗羲在《原法》中所言:“用一人焉则疑其私,而又用一人以制其私;行一事焉则虑其可欺,而又设一事以防其欺。”<sup>[21]22</sup>古代巡视官员腐败的制度原因除了专制制度本身之外,还在于在具体制度

设计中没有关注权责对等。在巡视工作中加强巡视力量,有效制约了被巡视对象,但如何有效监控巡视者的问题没有解决,甚至导致监督中绝对权力的产生。现代政治学的监督理论认为:“权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败。”<sup>[22]</sup><sup>342</sup>所谓绝对权力,就是没有监督的权力。从理论上讲,监督权力有两条路径:其一是外在制权,即以权力制约权力;其二是内在约权,即提升权力意识和运用权力的责任感。因此,在推进巡视工作中,除了强调以上巡下的制度安排之外,也应强调从外在制权与内在约权两方面加强对巡视权力的控制。按照这种思路,中国共产党巡视制度建设,应强调监督的双向度,注重上下监督的结合与内外监督的结合。通过上下监督的结合,加强对巡视主体与巡视对象的双向监督,尤其是保障和发挥党员群众的民主权利,强化来自民众的民主监督,有效挤压绝对权力存在的空间。通过内外监督的配合,增强巡视主体的内在自觉性,加强巡视主体外围群众的监督,提升巡视主体接受监督的压力与主动性。同时,为了保障上下监督、内外监督相结合,还应当按照权责对等的原则完善问责制度,从动力机制上为巡视制度乃至制度反腐增加自下而上的活力。

## (二) 注重巡视机构的独立性和巡视工作的成效性

中国古代巡视机构与官员在历史发展中有分工有合作。事实表明,当巡视监察机构有相对独立的体系时,巡视监察的成效就好。巡视人员相对独立的职责权限不仅能切割他们与巡视对象的利益纽带,也因直接对皇帝负责和报告使他们拥有更大的权力。正是因为这些巡视机构与人员有了上可“通天”的权力,他们才能更好地“入地”巡察。借鉴中国古代巡视机构与巡视人员队伍建设的经验教训,中国共产党巡视制度建设应重点关注两点:

首先,设立相对独立和专职的巡视组。从当下巡视组的设置看,基本上实现了巡视组与巡视单位分离,巡视组有一定的独立性。由于巡视组由上级党委派出并对上级党委负责,与巡视对象没有利益关系,不易受巡视对象的制约,能够保证自身的独立性与客观性。但是,巡视组作为我

国监督主体之一,与纪委监委机构间仍存在办公场所、办公人员的交叉,一定程度上存在对纪委监委依赖性较大的问题。借鉴古代自上而下独立巡视监察的做法,可尝试进一步提高巡视工作的独立性,建立专职的巡视工作机构,把办公场所和人员编制从纪委分离出来,处理好巡视领导小组与党委、纪委以及巡视办的关系,形成党委负责、纪委主导、巡视领导小组主业的格局,合作推进巡视事业<sup>[23]</sup>。

其次,注重运用巡视成果提升巡视的实效。就我国巡视组组建来看,中央和省区市党委巡视组分别由中央和省区市党委派出,并向中央和省区市党委负责,保障了巡视工作的权威性。但由于巡视工作具有“临时性”和“阶段性”等特征,巡视工作的长效作用往往难以发挥。因此,一方面,“应当建立起巡视再监督机制,即对于已被巡视的地区和单位要进行再巡视,重点是对照巡视整改情况”<sup>[24]</sup>。另一方面,应给予巡视组更大权限,甚至可以“大事奏裁,小事立断”<sup>[17]</sup><sup>579</sup>。此外,强化巡视组与其他部门的配合,尤其是通过监督权与处置权的有效配合,及时解决巡视中发现的问题,共享巡视成果,更好地发挥巡视的警示作用。

## (三) 注重多种巡视方式的综合运用与创新

钱穆指出:“一项好制度,若能永远好下去,便将使政治窒息,再不需后代人来努力政治了。唯其一切制度都不会永久好下去,才使我们在政治上要继续努力,永久改进。”<sup>[20]</sup><sup>35</sup>今天,中国共产党推进自身巡视制度建设科学化,应吸纳中国古代巡视制度的有益经验和技术手段。虽然古代巡视制度是用以维系专制统治的工具,但作为一种监督手段有超越时代的历史传承性,古代巡视方法凝聚了古人的智慧,体现了人类的政治文明成果,可以为今天借鉴吸收。古代巡视特别关注和强调多种巡视手段的综合运用,从而确保巡视的客观性与成效。因此,推进巡视制度科学化应注重以下三个方面:

一是注重定期巡视与不定期巡视相结合。定期巡视是常规巡视,是定期去某地区或者某单位的专项巡视,多为发现问题或问题苗头后的特

定巡视,而不定期巡视因其可突破巡视程序和时间限制,更见巡视成效。将定期与不定期巡视相结合,既有利于推进巡视工作的常态化建设,也有利于提升巡视的客观性。

二是注重明察与暗访的结合。巡视的功能在于发现问题和预防问题的发生,预防问题的发生是以发现问题的警示功能实现的。所以,怎样发现问题是巡视工作的重要内容。借鉴古代巡视工作方法,发现问题的过程不仅需要明察,也需要暗访,而后者相对薄弱。强化暗访工作实际不仅在于发现问题,也带有强烈的警示性,能够有效规避问题的产生。由于这种手段的隐蔽性,加之巡视范围的全覆盖,能够使各个领域的人员不敢也无法对巡视工作采取应付的态度。

三是注重由“三个固定”到“三个不固定”的转变与创新。巡视工作涉及的双方是巡视者与被巡视者,虽然巡视组的相对独立性与权威性一定程度上确保了巡视工作的真实成效,但如果摒弃独立性中的“相对”二字,也往往导致问题的产生。所以,采取“巡视组长不固定、巡视对象不固定、巡视组与巡视对象关系不固定”的方略,可以切断巡视者和被巡视者之间可能的“公关”联系,既能较好地发挥巡视反腐的震慑性,又能保护巡视工作人员。

#### (四) 注重巡视主体素养的提高与巡视队伍建设

巡视主体是巡视中最关键、最活跃和最重要的因素,巡视主体的素养直接决定了巡视工作的成效。巡视工作是正风、纠风工作,巡视主体既要自身正,又要有纠风技能。古代注重巡视人员廉洁刚正,实际上就是对巡视主体的道德要求,注重各种巡视方法的结合创新实际上就是对巡视主体的能力要求。今天对巡视主体的素养要求没有根本的变化,同样要求巡视人员思想过硬、公正廉洁、纪律严明、素质过硬、业务能力强,但是,其服务的主体是人民的国家而不是封建君主。强化巡视人员入口管理与在岗培训工作,可采用组织选调、个人自荐、单位推荐和公开选拔等方式,选作风优良、公道正派、清正廉洁、立场坚定、理论涵养高和政治素养强的同志进入巡视工作干部队伍<sup>[25]</sup>,建立、实施巡视工作人员的

奖惩机制,通过严格的纪律约束为巡视干部成长创造良好环境,为做好巡视工作提供坚强的组织保证<sup>[26]</sup>。同时,注重提升巡视工作人员的政策水平和业务素质,定期组织巡视工作人员进行政治理论学习,不断提高巡视工作人员的政治敏锐性、政治鉴别力和高度责任感。巡视队伍由一个个巡视主体组成,个体素养影响队伍战斗力,巡视队伍的组建原则和运行机制也影响巡视功能的发挥。一方面,坚持选用政治立场不移、政治方向不偏的人员进入巡视队伍,同时吸纳民主党派和无党派人士参与巡视,适当降低老干部的比例,打造一支素质强、业务精、作风硬、精力足的钢铁队伍;另一方面,注意建立巡视队伍利害关系回避制度和责任制度,严格执行巡视工作人员的任职回避、地域回避、公务回避,以及巡视工作人员的轮岗交流,明确巡视队伍中每位巡视主体的责任,制定和落实好巡视工作领导小组、巡视组、巡视办工作规则,实施巡视组组长责任制。

#### (五) 注重央地间巡视制度与巡察制度的上下对接

古代巡视制度,通过加大不同层级间巡视的有序结合,形成地方巡视与中央巡视同频共振、上下联动的机制来保障和提升巡视工作成效。这种上下对接的机制不仅在机构设置方面分属中央与地方,注重央地巡视机构设置的体系化,而且在人员配备方面,注重皇帝及其派遣的巡视官员与地方巡视官员的有机对接。十八大以来,中共中央不仅有效推进了反腐倡廉工作,既“打老虎”也“拍苍蝇”,而且提出要全面从严治党。中央决定建立巡察制度,就是促进巡视制度向地方延伸,打通自上而下监督方面的最后一公里,通过巡视巡察的有机结合实现自上而下监督大领导与小干部的全覆盖,形成对“大老虎”与“小苍蝇”的全面震慑。新修订的《中国共产党巡视工作条例》要求“党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)委员会建立巡察制度,设立巡察机构,对所管理的党组织进行巡察监督”<sup>[27]</sup>,明确了巡视巡察监督对象的范围和层级。十九大报告提出“建立巡视巡察上下联动的监督网”的要求<sup>[28]</sup>。鉴于巡察制度刚刚启动,可以借鉴巡视工作的经验,将巡视工作中好的做法运用到巡察工作中,

结合基层干部实际治理群众身边的微腐败问题。在机构设置方面,实现巡视与巡察的对接,地方党委应与上级巡视巡察机构结合,加强对下一层级党委巡视巡察工作的领导和指导,强化巡视与巡察机构的对口设置、协调联动。各地巡察机构应坚持“上下对应,统一规范”的原则,按地方党委要求建立健全巡察工作领导小组、巡察工作领导小组办公室等机构,对巡察方法、工作权限和巡察程序做出具体规定,推进巡察制度规范化建设。同时,注重地方巡察与上级巡视机构的有机对接,尤其是对巡视办移交给当地的问题线索及时跟踪督办,形成巡视巡察的良性互动。在人员配备方面,实现巡视与巡察的对接,规避地方巡察工作人员方面存在的问题。由于巡察人员与巡察对象同属一区域,往往致使巡察工作受熟人社会的干扰,如何选聘铁面无私的高素质巡察人员是问题的关键。借鉴巡视人员配备的经验,一方面,积极组建地方巡察组长库和巡察专业人才库,储备巡察工作人员后备军;另一方面,通过在巡察工作中的交叉巡察、下查一级,落实巡察工作中的回避制度,实现巡察工作的上下借位对接,突破熟人社会的困境。

### 三、结语

“从政治文化延伸出的政治生态来看,传统巡视制度与当前中国的监督体制具有结构上的契合性,这是当前党内巡视制度创造性转化传统巡视制度资源的可行性基础。”<sup>[29]</sup>借鉴中国古代巡视的有效做法,不仅有助于我们更好地了解古代巡视制度,了解不同时代的政治生态状况,也可以在此基础上,古为今用,有效推进中国共产党巡视制度建设科学化工作。整体而言,中国作为文明古国,保持着自身独特且连贯性的文化传承,历史累积的政治资源为当下政治发展提供了丰富的经验。虽然时代发生了根本性变化,但历史发展进程中既存在一些亘古不变的东西,也存在一些可创新发展的东西,结合时代与国情将这些东西加以现代转化,既是文明古国的价值所在,也是学习历史的意义所在。古代巡视制度作为传统文化精髓的一种体现,在中国古代政治发展中发挥了积极的作用,成为中国古代政治的一道独特风景,在相当长的历史时期内起到助力清

廉的功能与作用。今天,将这些带有一般规律性的经验做法加以总结,对于巡视理念方面的指导与技术层面的提升仍然不乏积极意义。但是,辩证地看,中国古代巡视制度本身也存在一些缺陷与不足,比如忠皇权的巡视意向、秩卑权重的巡视主体、包罗万象的巡视内容、风闻言事的巡视方法等,其中很多内容既不合乎政治规律与人性要求,也不符合新时代政治场景。故而,在借鉴古代巡视有效做法的同时,必须摒弃古代巡视制度中的糟粕。唯其如此,在推进中国共产党巡视制度建设时,才有可能真正做到厘清历史,正视现实,取长补短,古为今用。

### 参考文献:

- [1] 黑格尔. 法哲学原理[M]. 范扬, 张企泰, 译. 北京: 商务印书馆, 1961.
- [2] 陈梦家. 殷墟卜辞综述[M]. 北京: 中华书局, 1988.
- [3] 十年砍柴. 历史的倒影[M]. 广州: 广东人民出版社, 2015.
- [4] 贺清龙. 古代巡视制度史话[M]. 北京: 中国方正出版社, 2016.
- [5] 王仰文. 中国古代巡视制度的现代观察[J]. 兰州学刊, 2010(2): 124-127.
- [6] 张国芝. 汉代巡视制度研究[M]. 郑州: 大象出版社, 2014.
- [7] 陈燕. 中国古代巡察制度及其当代启示[J]. 中共贵州省委党校学报, 2016(2): 116-122.
- [8] 于学强. 德才兼备用人标准实现机制研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [9] 卜宪群. 中国历史上的腐败与反腐败: 上册[M]. 厦门: 鹭江出版社, 2014.
- [10] 刘煦. 旧唐书[M]. 北京: 中华书局, 1975.
- [11] 韦庆远, 柏桦. 中国政治制度史[M]. 2版. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [12] 王钦若. 册府元龟[M]. 北京: 中华书局, 2003.
- [13] 郭自虎. 元稹与元和文体新变[M]. 合肥: 安徽大学出版社, 2010.
- [14] 何国平. “唐宋八大家”巡视监督智慧[EB/OL]. (2014-10-22) [2020-10-05]. [http://www.ccdi.gov.cn/lsw/shijian/201410/t20141021\\_121288.html](http://www.ccdi.gov.cn/lsw/shijian/201410/t20141021_121288.html).
- [15] 吴楚材, 吴调侯. 古文观止[M]. 夏华, 译. 沈阳: 万卷出版公司, 2014.
- [16] 脱脱. 宋史[M]. 北京: 中华书局, 1936.

- [17] 张廷玉. 明史[M]. 北京:中华书局,1974.
- [18] 孔颖达. 尚书正义[M]. 上海:上海古籍出版社,2007.
- [19] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1960.
- [20] 虞崇胜. 政治文明论[M]. 武汉:武汉大学出版社,2001.
- [21] 黄宗羲. 黄宗羲全集:第1卷[M]. 杭州:浙江古籍出版社,2006.
- [22] 阿克顿. 自由与权力[M]. 侯健,范亚峰,译. 北京:商务印书馆,2001.
- [23] 蔡文华. 对加强和完善党内巡视的三点思考[J]. 理论探索,2016(4):27-30.
- [24] 庄德水. 新时期巡视监督改革的实践方向探析[J]. 中国党政干部论坛,2014(8):72-74.
- [25] 薛冰. 我国古代巡视监察制度及其当代启示[J]. 中共山西省委党校学报,2015,38(4):41-44.
- [26] 谭鹏. 巡视制度定位、问题与完善路径研究综述[J]. 岭南学刊,2016(5):66-73.
- [27] 中国共产党巡视工作条例[N]. 人民日报,2017-07-15(4).
- [28] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 光明日报,2017-10-28(1).
- [29] 苗永泉,方雷. 党内巡视制度对传统制度资源的创造性转化[J]. 理论探讨,2016(3):122-126.

## The Effective Practice of Inspection in Ancient China and Its Contemporary Enlightenment

YU Xueqiang, LI Xiaomeng

(Anti-corruption Research Center, Liaocheng University, Liaocheng 252059, China)

**Abstract:** In the process of historical development, the inspection system in ancient China has been constantly improved, and some effective measures have been gradually formed: the system arrangement of the above inspection and the lower patrol, the relatively independent institutional settings, the inspection method combining the explicit and implicit, the main requirements of focusing on the selection of the talents, and the operation mechanism of linkage between the upper and lower levels. Learning and summarizing the effective methods of inspection in ancient China, we should improve the contemporary inspection system from the following five aspects: pay attention to the equality of power and responsibility and the two-way degree of supervision, pay attention to the independence of inspection institutions and the effectiveness of inspection work, focus on the comprehensive application and innovation of various inspection methods, pay attention to the quality of inspection subject and the construction of inspection team, and pay attention to the connection of inspection systems between the central and local governments.

**Key words:** China; ancient; inspection system; enlightenment

(编辑:王菊芹)