

## 党章第十四条的学理意涵<sup>\*</sup>

屠凯 陈曦宇<sup>\*\*</sup>

**摘要：**党内法规学作为新兴学科，在理论和方法上应有自己的特色。以《中国共产党章程》（以下简称党章）第14条为例，运用规范分析方法揭示党章条款的意涵，对于探寻“党内法规学”的学科特色具有重要意义。党章第14条规定了党内巡视制度，在党章结构中占据独特地位。具体而言，这一规定有两方面的意义：其一，它以最高层级党内法规的形式明确了巡视的相关组织制度和组织体系创新符合要求；其二，这一规定也为协调中央党内法规对党组（党委）党建职责的规定提供了坚实的党章依据。巡视制度是以党章第14条规定为基础的党内制度，与中央环保督察制度、法治政府建设督察制度等相互区别、不宜混同。

**关键词：**党章 党内法规学 党内监督 党内巡视制度

### 一、党内法规学中的党章条款研究

习近平总书记指出：“党章是党的总章程，集中体现了党的性质和宗旨、党的理论和路线方针政策、党的重要主张，规定了党的重要制度和体制机制，是全党必须共同遵守的根本行为规范。”<sup>①</sup>对于党内法规体系而言，“建立健全党内制度体系，要以党章为根本依据；判断各级党组织和党员、干部的表现，

---

\* 基金项目：本文系2019年度国家社科基金重大专项“党内法规与国家法律有机衔接问题研究”（项目编号：19ZDA010）的阶段性研究成果。

\*\* 作者简介：屠凯，法学博士，清华大学法学院副教授、博士生导师；陈曦宇，清华大学法学院博士研究生。

收稿日期：2021年8月27日；定稿日期：2021年11月27日。

① 习近平：《认真学习党章 严格遵守党章》，载《求是》2012年第23期。

要以党章为基本标准；解决党内矛盾，要以党章为根本规则”<sup>①</sup>。习近平总书记的这些重要论述是从党内法规角度加深对党章的认识的根本遵循。

在改革开放之初，叶笃初就已经谈到过“党章知识系统化”的问题。他当时提出：“必须提高对党内法制规章的重要性的认识，加强党章及党内各项具体法规的研究，作好党内法规制度建设。”<sup>②</sup> 其中就包括研究党章条文，“从条文的发展变化中总结它的优劣得失，弄清如何使党章条文完善化的经验”<sup>③</sup>。然而，长期以来党章研究一直在党建学科的建制下展开，尽管以政治学和历史学方法研究党章现象取得的成果颇丰，但以规范分析的方法解释党章乃至其他党内法规条款的作品还几乎没有。<sup>④</sup> 究其原因，第一，在党内法规体系尚未形成之时，规范分析所需要的条文材料还不具备，巧妇难为无米之炊。第二，包括党章在内的党内法规在内容和表述等方面都具有高度的政治性，和法律条文在形态上不完全相同，并非全部的党内法规规定都适合以规范分析的方法进行处理。

党的十八大以来，党内法规体系在量和质两个方面都发生了根本变化，党内法规的规范化程度显著提升，作为新兴学科的“党内法规学”正逐渐形成。这给党内法规的规范分析创造了基本条件，对党章的研究更是其中不可或缺的组成部分。<sup>⑤</sup> 习近平总书记的重要讲话已经明确党章在党内法规体系中发挥的主要功能：一是为党内制度提供根本依据；二是为党员行为和党组织活动提供基本标准；三是为解决包括党内法规冲突在内的矛盾提供根本规则。相应地，提供制度依据、行为标准，以及解决党内法规冲突，也是从党内法规学角度研究党章时可以选择的重要切入点。

在党内法规学界，前人也正是围绕这些命题展开论述的。莫纪宏从解决党内法规冲突的角度分析了党章和其他党内法规的关系，他认为，“一方面，党章是其他党内法规赖以产生的前提和出发点；另一方面，其他党内法规和规范性文件不得与党章相抵触”<sup>⑥</sup>。宋功德从制度依据的角度强调，“依规治党，根

① 习近平：《认真学习党章 严格遵守党章》，载《求是》2012年第23期。

② 叶笃初：《论党章知识系统化的任务》，载《上海党校学报》1986年第2期。

③ 叶笃初：《论党章知识系统化的任务》，载《上海党校学报》1986年第2期。

④ 带有规范分析色彩的最新研究，参见刘红凇、蒋英勃：《百年党章发展演进与依章治党》，载《治理研究》2021年第4期。

⑤ 参见肖金明、冯晓畅：《党章研究的深化与展望：以十八大以来的学术成果为分析对象》，载《山东大学学报（哲学社会科学版）》2021年第2期。

⑥ 莫纪宏：《论党章的最高效力》，载《西北大学学报（哲学社会科学版）》2017年第5期。

基本上是依据党章管党治党”<sup>①</sup>。周叶中和汤景业则从行为标准的角度指出，“党章凝结了全党的最高理性与整体意志，确立了党的组织和活动的基本原则”<sup>②</sup>。聚焦于学科体系建设，肖金明谈到“在法学学科体系中创建和发展党章学”的问题。他呼吁法学界应“进一步加强对中国共产党章程的系统化法学研究，不断提升党章研究的法学化程度和学理化水平”<sup>③</sup>。

循此进路，本文拟以党章第14条，也即党内巡视制度为例，尝试以规范分析的方法提出对党章条款的学理解释。实际上，党章第14条的表述和位置有明显的独特之处。其所在的党章第二章“党的组织制度”中，第10条概述了党的民主集中制的基本原则。全章其他条款都是落实这些原则的制度安排，只有第18条概述了党组织的党建任务。巡视制度当然也要符合党的民主集中制的要求。但第14条在十九大党章才出现这一现象本身就说明，它和本章其他条款有一定差别，具有鲜明的新的时代特征。在党章总纲之中，党的建设第5项基本要求中提到要“不断完善党内监督体系”。也就是说，党章第14条更主要的是为实现从严治党的基本要求而服务。那么，为什么不将本条放置在党章第七章“党的纪律”或者第八章“党的纪律检查机关”之中呢？对此问题，本文将从党内法规学的角度，使用规范分析的方法，予以回答。

## 二、党内巡视制度在党内法规上的发展历程

巡视制度在党内法规上有一个比较长的发展历程，其以如今的形态出现于党章之中是几经变化的结果。<sup>④</sup>党在改革开放以后实施的巡视制度，其在狭义的党内法规上最初是作为中央纪律检查委员会（以下简称中央纪委）的监督执纪制度出现的。<sup>⑤</sup>2003年《中国共产党党内监督条例（试行）》[以下简称《党内监督条例（试行）》]则将巡视工作的主体由纪委改为党委，由此，巡视制度的性质发生根本变化。2007年，巡视制度正式写入十七大党章，位于第13条第4款。2009年《中国共产党巡视工作条例（试行）》（以下简称2009

① 宋功德：《坚持依规治党》，载《中国法学》2018年第2期。

② 周叶中、汤景业：《关于“党章是党的总章程”的法学解读》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2018年第4期。

③ 肖金明：《在法学学科体系中创建和发展党章学》，载《法学论坛》2019年第6期。

④ 改革开放以前党内巡视制度的发展历史，参见胡云生：《1949年以来中国共产党巡视制度的发展历程》，载《洛阳师范学院学报》2019年第10期。

⑤ 参见任祥、杨春华：《中国共产党巡视制度的理论逻辑、历史演变与框架体系》，载《云南社会科学》2020年第4期。

年《巡视工作条例》)、2015年《中国共产党巡视工作条例》(以下简称2015年《巡视工作条例》)和2017年现行《中国共产党巡视工作条例》(以下简称2017年《巡视工作条例》),为巡视制度提供了专门的中央党内法规依据。2017年10月24日通过的十九大党章,将巡视制度用单独一条规定,即党章第14条。

也就是说,巡视制度在党内法规上先后以部门党内法规、中央党内法规一节、部门联合制定的党内法规、党章一款、专门中央党内法规等形态存在过,直到十九大党章,它在整个党内法规体系中的位置才被完整确立下来。

### (一) 部门党内法规

1996年3月13日,中央纪委制定了《中共中央纪律检查委员会关于建立巡视制度的试行办法》(已失效,以下简称《试行办法》)。《试行办法》指出,“为了进一步加强和健全党内监督机制,充分发挥中央纪律检查委员会对省(部)级领导班子及其成员的监督职能作用”,根据中央批准的中央纪委第六次全会“选派部级干部到地方和部门巡视”的规定,以《试行办法》来“贯彻执行这一制度”。《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》(已失效)第4条和《中国共产党党内法规制定条例》第5条都规定,“党内法规的名称为党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则”。《试行办法》就是巡视制度在党内法规规范概念上的最初形态。此时,巡视干部的主要任务是“将巡视情况直接报告中央纪委”,其中“重要情况由中央纪委报告党中央”。可见,巡视制度当时的主要功能是支持中央纪委进行党内监督。

### (二) 中央党内法规

2003年12月31日,中共中央印发了《党内监督条例(试行)》。《党内监督条例(试行)》专门用了一节,即在第三章第六节对“巡视”作出规定。其中,《党内监督条例(试行)》第27条规定中央和省级党委建立巡视制度,而巡视对象沿用了中央纪委《试行办法》的“下级党组织领导班子及其成员”的说法。需要注意的是,根据《党内监督条例(试行)》第28条第2项的规定,巡视组报告巡视工作的对象由纪委变成了派出巡视组的党组织。对于巡视机构和纪委的关系,《党内监督条例(试行)》第9条则规定各级纪委有权监督所在党委派出的巡视机构及其负责人。可见,纪委和巡视机构的关系由“领导”变成了“监督”。

2009年7月2日,中共中央印发2009年《巡视工作条例》。《中共中央关于印发〈中国共产党巡视工作条例(试行)〉的通知》(已失效)中指出,条例是“贯彻落实党章关于党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度

的规定，完善党内监督制度的一部重要党内法规”。这一条例具体规定了党的中央和省级委员会实行巡视制度，并“建立专门巡视机构”对下级党组织领导班子及其成员进行巡视监督。第5、6、7、8条分别规定了巡视工作领导小组、日常办事机构（办公室）、巡视组的设置和巡视组的组成（组长、副组长、巡视专员等）。与1996年《试行办法》规定巡视干部直接对中央纪委常委会负责不同，2009年《巡视工作条例》规定，中央和地方的巡视工作领导小组分别向中央的地方委员会负责，巡视组向巡视工作领导小组负责。

而2015年《巡视工作条例》和2009年《巡视工作条例》相比，又有很多非常重要的变化。2015年《巡视工作条例》第2条第1款规定：“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度，建立专职巡视机构，对所管理的地方、部门、企事业单位党组织进行巡视监督，实现巡视全覆盖、全国一盘棋。”本条强调了巡视对象的全面性。此外，2015年《巡视工作条例》还在第5条第2款规定，“巡视工作领导小组组长由同级党的纪律检查委员会书记担任，副组长一般由同级党委组织部部长担任”，在第3款规定，“中央巡视工作领导小组应当加强对省、自治区、直辖市巡视工作的领导”。这一条不但明确了巡视工作领导小组的领导人员组成，而且规定了地方的巡视工作领导小组除向省级党委负责还要接受中央巡视工作领导小组的领导。

2017年7月1日，中央再次对2015年《巡视工作条例》进行修订。在2017年《巡视工作条例》中，第2条被分为四款，增加的两款分别规定中央部委、中央国家机关部门党组（党委）可以实行巡视制度，以及市县委员会建立巡察制度。相应地，中央巡视工作领导小组也应当加强对中央有关部委、中央国家机关部门党组（党委）巡视工作的领导。

### （三）党章

2007年10月21日，党的十七大修改党章。此次修改在党章第13条加入一款作为第4款，规定“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度”。自此，“巡视制度”正式写入党章。十七大党章第13条的前三款分别规定了：成立或者撤销党的组织必须由上级组织决定；上级组织可以在党代会闭会期间调动或者指派下级组织负责人；党的中央和地方各级委员会可以派出代表机关。

2017年10月24日通过的十九大党章，将巡视制度用单独一条规定，即党章第14条。党章第14条规定：“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度，在一届任期内，对所管理的地方、部门、企事业单位党组织实现巡视全覆盖。中央有关部委和国家机关部门党组（党委）根据工作需要，开展

巡视工作。党的市（地、州、盟）和县（市、区、旗）委员会建立巡察制度。”除对中央和省级党委巡视工作提出范围和时限上的要求以外，党章对中央有关部门和国家机关部门党组（党委）开展巡视工作、市县党委建立巡察制度等事项也进一步予以明确。党章第14条由此成为巡视制度在整个党内法规体系中的基础。

纵观巡视制度的发展历程，简言之，巡视在党内法规体系中的地位几经变化，经历了部门党内法规、中央党内法规、党章三个阶段。巡视主体由纪委变为了党委，而原主体纪委由“领导”巡视工作变为“监督”巡视工作。巡视对象也由“地方、部门”扩大到“地方、部门、企事业单位党组织”，最终实现了巡视的全覆盖。

### 三、党章第14条的独特地位

党章为什么要单列一条来规定巡视制度？这一条的独特性在哪里？从政治符号的角度看，当然可以说这是为了突出巡视工作的重要性，引起全党高度重视。但如果党内法规学要成为一个成熟的理论学科，还应对这样的党内法规现象给出自己独特而富有启发的解答。笔者认为其答案就在于，巡视工作是“党委的事”，而又在历史、实践，特别是机构等方面和纪委紧密联系。

自《党内监督条例（试行）》出台以来，巡视制度已经由纪委实施的监督执纪制度变为党委实施的党内监督制度。但现行2017年《巡视工作条例》规定了巡视工作领导小组组长应由党的纪委书记担任，巡视工作领导小组办公室也设置在同级纪委。与此同时，省级党委巡视工作领导小组办公室还作为党委工作部门存在。在党的工作机关和纪委之间形成这样的交融关系，显然是十分独特的。类似的关系在党的其他工作机关之间并不存在。

至于“中央有关部委和国家机关部门党组（党委）根据工作需要，开展巡视工作”这一规定，根据《中国共产党党组工作条例》（以下简称《党组工作条例》）第13条的规定，党组一般不再设立工作机构。因此，中央部委和国家机构部门党组（党委）要延伸出领导小组及其办公室，从组织机构设置的角度而言，当然就更加非同寻常。党章在第二章“党的组织制度”中单列一条规定党内巡视制度，而非将其写入“党的纪律”或者“党的纪律检查机关”等章节之中，其党内法规学理逻辑正在于此。

#### （一）巡视工作是“党委的事”

《党内监督条例（试行）》所带来的关键变化是，它将巡视从中央纪委的

工作变成了党中央和省级党委的工作，这意味着巡视工作是“党委的事”。十七大党章则用更为严谨的语言表述为“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度”。

不难理解，如果巡视工作仍属于中央和各级纪委的工作内容，那么完全可以像以前那样不出现于党章当中，或者合并到规定纪委任务的党章条款之中，插入一个短语即可。而如果巡视工作是属于党的各级委员会的一般性工作，那么在《党内监督条例（试行）》已有专节说明的条件下，自然也毋庸在党章中出现。

巡视制度写入十七大党章，一方面是因为它已经不仅仅是各级纪委的任务，另一方面则因为它相对于各级党委的一般性工作存在一定的特殊性。这一特殊性就在于，它既是各级党委的工作，又全面依托纪委进行。党章第三、四、五章和第八章分别规定了党的中央组织、地方组织、基层组织以及党的纪律检查机关的设置和任务等。巡视这项工作涉及这几类组织之间的关系，因此不能规定于以上任何一章之中。在概述“党的组织制度”的第二章予以规定，是理所应当的。十七大党章将巡视制度写入当时的第13条第4款也是合理的。党章第13条第3款规定了中央和地方各级委员会可以派出代表机关。《党内监督条例（试行）》明确了巡视机构、巡视组都是党组织所派出去的。这两款显然关系非常紧密，接续书写是很自然的。

## （二）巡视工作和纪委的紧密联系

虽然十七大党章已经明确巡视是“党委的事”，但这项工作仍与纪委存在紧密联系。其历史和实践方面的情况已有颇多论述，从党内法规学的角度分析，二者在机构上的联系十分重要且独特。

2009年《巡视工作条例》第6条规定：“巡视工作领导小组下设办公室，为其日常办事机构。办公室设在同级党的纪律检查委员会。”2015年《巡视工作条例》还进一步规定，巡视工作领导小组的组长应由同级党的纪委书记担任。这就使巡视工作领导小组及其办公室和同级纪委之间形成了机构间的交融关系。

在我国的党和国家机构中，合署办公和合并设立是两种使机构形成联合关系的主要方法。在合署办公和合并设立的情况下，两个机构的人员和工作基本整合。从程度来看，巡视工作领导小组和同级纪委之间的整合程度虽然不高，但其办公室则与同级纪委已经形成类似于合署办公的关系。在党和国家的机构之间，还存在归口管理、议事协调等关系。巡视工作领导小组不同于一般以“小组”为名的议事协调机构或者决策议事协调机构，它是党委的派出机构。

2015年《巡视工作条例》第7条第3款还明确，省级党委巡视工作领导小组办公室为党委工作部门。《中国共产党工作机关条例（试行）》第2条规定，党的工作机关“主要包括办公厅（室）、职能部门、办事机构和派出机关”。可见，巡视工作领导小组及其办公室在性质上是党的工作机关。

不过，在党的工作机关之间却几乎不存在合并设立或合署办公的设置。根据党章第46条规定，各级纪委是党内监督的专责机关。在党的工作机关和纪委之间形成机构交融，更是只有巡视工作领导小组及其办公室这一特例。这就意味着，巡视工作小组与纪委之间的关系非同一般，其办公室和同级纪委之间形成了绝无仅有的“党的工作机关合署办公关系”。

### （三）巡视制度在组织体系中具有独特地位

十九大党章的修改已证明巡视制度单列一条实属必要。相比于十七大党章，十九大党章进一步允许中央有关部委和国家机关部门党组（党委）也开展巡视工作。中共中央办公厅印发的《关于中央部委、中央国家机关部门党组（党委）开展巡视工作的指导意见（试行）》[以下简称《指导意见（试行）》]规定，中央部委巡视机构中，由党组书记担任巡视工作领导小组组长，一般由党组副书记、中央纪委国家监委派驻纪检监察组组长、分管组织人事和机关纪委的党组成员、组织人事部门等方面主要负责人担任小组成员。其下的巡视办可单独设立，也可与有关内设机构合署办公。

《党组工作条例》第2条规定：“党组是党在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中设立的领导机构，在本单位发挥领导作用，是党对非党组织实施领导的重要组织形式。”该条例第12条第1款规定：“……党组不得审批设立党组。”第13条规定：“国家机关、人民团体党组一般不设立工作机构，确需设立的经批准可以在本单位有关内设机构加挂党组办公室牌子。”也就是说，党组已经是由党中央或者本级地方党委等设立的分支机构，一般不再设立工作机构，以免叠床架屋。此外，《中国共产党机构编制工作条例》第11条第2款也明确，“坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责”。现在，由党组织的分支机构延伸出巡视领导小组及其办公室这样的派出机构，巡视办还要通过设在纪委的形式和国家机构合署办公，这当然需要额外的授权。

十九大党章修改后的第14条将巡视制度单列一条，给予巡视小组额外的授权，避免了其他下一层级的党内法规对巡视小组的设立和巡视工作的展开等问题形成干扰。这是第14条在党内法规组织体系中独特地位的进一步体现。

## 四、党章第14条的重要意义

有了党章第14条的授权，各级党委、各部门党组（党委）就有了开展党内监督，依规治党的充分依据和重要手段。从党内法规学的角度分析，党章第14条科学地安排了党委和纪委党内监督职责，完善了目前的党内法规监督体系，也协调了若干中央党内法规关于党组（党委）党建职责的规定，真正体现了党章的最高党内法规效力和权威。它绝不仅仅是对现有中央党内法规规定的简单概括。

### （一）完善党内监督体系

党章第46条第1款规定：“党的各级纪律检查委员会是党内监督专责机关，主要任务是：维护党的章程和其他党内法规，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况，协助党的委员会推进全面从严治党、加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作。”而2016年新修订的《中国共产党党内监督条例》（以下简称《党内监督条例》）第9条又指出，党委（党组）在党内监督体系中发挥“全面监督”作用。那么党委（党组）的全面监督和纪委的专责监督是什么关系呢？按照党章第46条规定，是否党委（党组）的全面监督都需要借助纪委的体制机制来实施呢？

从治理体系和治理能力两方面考虑，党委（党组）都需要在纪委体制机制外有党内监督的其他手段。2017年《巡视工作条例》第17条规定巡视组可以采取“听取被巡视党组织的工作汇报和有关部门的专题汇报”“召开座谈会”“列席被巡视地区（单位）的有关会议”“进行民主测评、问卷调查”“提请有关单位予以协助”等方式开展工作。这和纪委工作人员日常的监督执纪方式不完全相同。2017年《巡视工作条例》第10条第2款规定“巡视组组长根据每次巡视任务确定并授权”，第11条规定巡视工作人员应当具备熟悉党务工作和相关政策法规等条件。对于每次巡视的具体任务而言，纪委内部的工作人员未必都能具备完成工作要求的最佳条件，而巡视组的组建和人员构成可以更具针对性，或者说，能力更强。<sup>①</sup>自然也就可以更好地完成相应的巡视工作。

因此，党章第14条有必要强调党委（党组）是实施巡视制度的主体，以

<sup>①</sup> 参见程惠霞：《巡视组反腐败动力机制及其增强路径》，载《南京师大学报（社会科学版）》2017年第4期；韩强、金多：《关于健全完善党内巡视制度的几点思考》，载《中国井冈山干部学院学报》2015年第6期。

明确地区别于党章第 46 条的规定。《党内监督条例》在第三章“党委（党组）的监督”下用第 19 条专门规定了巡视制度，作为党委（党组）监督的重要组成部分，相应地，也就在符合党章规定这个问题上完全没有疑义了。

## （二）协调中央党内法规有关党组织职责的规定

根据《党组工作条例》第 2 条的规定可知，设置党组的初衷是党对非党组织实施领导。当然，考虑到具体工作需要，党内法规也设置了“党组性质党委”，即“党在对下属单位实行集中统一领导的国家工作部门和有关单位的领导机关中设立的领导机构，在本单位、本系统发挥领导作用”。《党组工作条例》第 20 条第 1 款和第 39 条还分别规定，“实行双重领导并以上级单位领导为主的单位党组”和“党组性质党委”，可以讨论和决定下属单位或本系统的工作规划部署、机构设置、干部队伍建设、党的建设等重要事项。不过一般而言，按照《党组工作条例》第 24 条规定的组织原则，部门党组对于政府工作部门管理的单位党组负有的是“指导督促责任”而非领导责任。

但是《党内监督条例》和 2017 年《巡视工作条例》在“巡视制度”的设置上，是基本不区分党委和党组的主体责任的。的确，“督促”从文义上当然也可以引申出“监督”的意涵。不过巡视结果的运用还涉及干部队伍建设、党的建设等方方面面的事项，因此在党章上由第 14 条专门以一款规定部门党组的巡视制度，是有必要的。

党章第 14 条第 2 款以最高党内法规的效力层级协调了《党内监督条例》、《巡视工作条例》和《党组工作条例》等的关系。本款的“根据工作需要”这一表述就是解决这个矛盾的。与党章第 14 条第 1 款所规定党委实施的巡视制度不同，部门党组开展巡视工作是有一定限制的，在落实《党内监督条例》和《巡视工作条例》的同时，还要遵守党章和党内其他条例的相关要求。

比如，2015 年出台的《工业和信息化部党组巡视工作实施办法》是实行双重领导并以上级单位领导为主的单位党组，根据《巡视工作条例》制定的一个比较典型的规范性文件。该文件第 10 条就规定，“部党组巡视组的巡视对象和范围是各省、自治区、直辖市通信管理局党组，部直属企事业单位和哈尔滨工程大学、南京航空航天大学、南京理工大学党组织领导班子及其成员，以及部党组要求巡视的其他单位的党组织领导班子及其成员”。可以比较 2016 年中共教育部党组印发的《中共教育部党组贯彻〈中国共产党巡视工作条例〉实施办法》（以下简称《实施办法》）。省市区教育厅局党组不属于实行双重领导并以上级单位领导为主的单位党组。《实施办法》第 12 条规定的巡视对象和范围包括，“直属高校（不含中央巡视组巡视对象）党组织领导班子及其成

员”和“直属单位党组织领导班子及其成员”等。该文件就没有将各省区市教育厅局作为巡视对象。

实际上,《实施办法》也没有将非直属高校列入巡视对象。这和2021年4月16日中央发布的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》第33条所称高校基层组织建设作为党建工作的重要内容,坚持“属地管理原则”,“形成党委统一领导,教育工作领导小组牵头协调,纪检监察和组织、宣传、统战、教育工作等部门密切协作、齐抓共管的工作格局”的相应规定也是协调一致的。

## 五、巡视制度与其他制度的比较

法学界已有的巡视制度研究最突出的成果是,论者都注意到巡视制度具有多种功能,而不仅是“反腐”。<sup>①</sup>比如,张薇薇把巡视制度视为整个党内法治的实施机制。<sup>②</sup>侯学宾和陈越瓿对巡视制度的理解则是,“当行政系统的常态治理能力不足或失效,致使国家无法通过‘制度化、常规化和专业化’途径实现国家治理的情况下,党内巡视制度通过政治手段‘代偿’政府常态治理能力存在的缺陷”<sup>③</sup>。陈海嵩因此希望将环保督察事项纳入中央巡视工作领导小组的职责范围,理由是中央环保督察在制度渊源和问责方式上与党内巡视制度相似。<sup>④</sup>

基于前文认识,反思以上观点就会发现,他们的设想仍需要细致辨析。虽然从党章第14条的文本而言,该条第2款并不禁止国务院党组或者生态环境部党组向地方党组织开展巡视。但问题在于,如果巡视的对象是地方党委的话,那么国务院党组或者生态环境部党组都不是合适的党内问责主体。而且,地方政府党组和地方生态环境行政管理机构党组甚至都不是“党组性质党委”和“实行双重领导并以上级单位领导为主的单位党组”。那么根据党章和其他党内法规,国务院党组或者生态环境部党组对地方政府党组或者地方生态环境行政管理机构党组开展党内巡视,都是缺乏明确依据的。

即便类似于工信部,国务院和生态环境部党组对地方生态环境行政管理机

① 参见王峰:《巡视制度回顾与展望研究述评》,载《岭南学刊》2016年第5期;孙小禹、郭文亮:《党的十八大以来党内巡视制度研究述评》,载《重庆社会科学》2019年第3期。

② 参见张薇薇:《党内法治的法理证成》,载《法制与社会发展》2019年第4期。

③ 侯学宾、陈越瓿:《党内巡视制度功能的新阐释》,载《治理研究》2019年第5期。

④ 参见陈海嵩:《环保督察制度法治化:定位、困境及其出路》,载《法学评论》2017年第3期。

构党组开展了党内巡视，也不能真正解决实践中的问题。现实中，对地方生态环境保护产生负面影响的有可能是政府的其他机构或者（中央）企业等。<sup>①</sup>这也是为什么生态环境督察过去经历了由“督企”到“督政”直至“督党”的变化过程。<sup>②</sup>因为真正需要接受监督是后者，而非环保部门自身。

中共中央办公厅、国务院办公厅共同印发的《中央生态环境保护督察工作规定》明确了中央环保督察的主体是中央生态环境保护督察工作领导小组，领导小组组长、副组长由党中央、国务院研究确定；中央生态环境保护督察办公室设在生态环境部，负责领导小组的日常工作，并承担中央生态环保督察的具体组织实施工作。这种安排是非常必要的。中央生态环境保护督察工作领导小组代表党中央对地方各级各类党组织都可以开展监督，跨越了国务院和生态环境部党组开展党内巡视的制度障碍。<sup>③</sup>

另一个值得提及的制度是“法治政府建设督察”。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》提出：“深入推进法治政府建设督察工作，2025年前实现对地方各级政府督察全覆盖。”法治政府建设督察也是党中央要求推进的重要工作。与《中央生态环境保护督察工作规定》相类似，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《法治政府建设与责任落实督察工作规定》。这一规定明确中央全面依法治国委员会办公室组织开展对各省（自治区、直辖市）和国务院各部门法治政府建设与责任落实情况的督察工作，地方各级党委法治建设议事协调机构的办事机构组织开展对本地区法治政府建设与责任落实情况的督察工作。中央全面依法治国委员会办公室设在司法部，但根据《深化党和国家机构改革方案》，中央全面依法治国委员会“负责全面依法治国的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实，作为党中央决策议事协调机构”。法治政府建设督察的对象也包括地方各级党委和地方各级政府以及政府部门的党组织，自然不是也不能以司法部党组或者国务院党组的名义进行工作。类似于中央生态环保督察，法治政府建设督察在制度上独立于党内巡视也是有必要的。

- 
- ① 参见陈海嵩：《我国环境监管转型的制度逻辑——以环境法实施为中心的考察》，载《法商研究》2019年第5期；陈海嵩：《中国环境法治的体制性障碍及治理路径——基于中央环保督察的分析》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2019年第4期；庄玉乙、胡蓉等：《环保督察与地方环保部门的组织调适和扩权——以H省S县为例》，载《公共行政评论》2019年第2期。
- ② 参见樊奇：《中央环保督察的发展历程、运行机制与路径优化》，载《理论建设》2021年第3期。
- ③ 苑春荟等从治理模式的角度也注意这一点，与本文从规范分析得出的结论殊途同归。参见苑春荟、燕阳：《中央环保督察：压力型环境治理模式的自我调适——一项基于内容分析法的案例研究》，载《治理研究》2020年第1期。

## 六、结 语

与以往从宏观角度或外部视角着眼进行的党章研究不同，本文具体分析了党章第14条这一个条文的学理意涵，解释了何以它在党章结构中居于独特地位。

巡视制度创设了党委派出机构（工作机关）和纪委类似于党和国家机构合署办公的交融关系，允许部门党组（党委）成立派出机构和工作机构，这些创新和设计都需要以党章的最高党内法规层次予以明确授权。将巡视制度规定于党章第二章“党的组织制度”之中是十分合理而且必要的，这一制度创新的确充实了党的组织制度和组织体系。如论者所认识到的，巡视制度绝非仅具“反腐”功能。在党章第14条的授权和指引下，党委通过巡视开展党内监督工作有了治理体系和治理能力上的补强，而部门党组（党委）的巡视工作也可以根据相关中央党内法规的具体要求正确进行。

申言之，党章研究对于认识、理解、执行、遵守党内法规具有至关重要的意义。可以预见，在党内法规学科中，不断提升“法学化程度和学理化水平”的党章条款研究方兴未艾。

### The Doctrinal Implications of Article 14 of Constitution of Communist Party of China

*Tu Kai Chen Xiyu*

**Abstract:** The Studies of inner-Party Laws and Regulations, as an emerging discipline, is undergoing a process to develop its distinct theoretical framework and methodology. Taking Article 14 of the Constitution of the Communist Party of China (hereinafter referred to as the Party's Constitution) as an example, the application of the normative analysis method to reveal the meaning of the provisions of the Party Constitution is of great significance in exploring the disciplinary characteristics of "the study of inner-party laws and regulations". Article 14 has established the inner-Party inspection system by taking a particular and peculiar position in the Party's Constitution. Specifically, there are two major functionalities:

First, this provision endorses the constitutionality of institutional innovation of the inspection system; second, it also erases potential conflicts amongst the rules relevant to “leading Party group” in various Party regulations. The Inner-Party inspection system, based on Article 14 of the Party’s Constitution, cannot be integrated with arrangements of the central environmental inspection and the construction of rule-of-law government inspection.

**Keywords:** Constitution of the Communist Party of China; Studies of Inner-Party Laws and Regulations; Inner-Party Supervision; Inner-Party Inspection System

(编辑: 熊 娜)