**目 录**

**【理论前沿】**

**论巡视在党和国家监督体系中的统合功能 刘诗林 蔡志强**

**【二十大精神】**

**以改革精神全面提高党科学执政民主执政依法执政水平**

**杨永庚 王光明**

**【腐败治理】**

**新型腐败和隐性腐败的本质与惩治 王旭**

**隐性腐败面面观 刘兰**

**【实务探讨】**

**国有企业大数据审计浅析 赵华**

**论巡视在党和国家监督体系中的统合功能**

**刘诗林 蔡志强**

党和国家监督体系是在党的集中统一领导之下包含多元监督主体、监督制度、监督形式的多层次、多维度的贯通融合复杂运行系统。巡视统合功能是健全完善以党内监督为主导的党和国家监督体系，更好发挥党内监督引领作用，确保党和国家监督权威高效的题中应有之义。运用“统合”理论对巡视进行观察和研究，既能更加立体全面地认识巡视在党和国家监督体系的地位和作用，厘清党和国家监督体系的层次和维度，避免各类监督叠床架屋，优化监督资源配置，提升监督质效，构建党统一领导、全面覆盖、权威高效的党和国家监督体系。

**一、统合功能：巡视在党和国家监督体系中的作用**

党的十八大后，面对严峻复杂的反腐败斗争形势，党中央经过深思熟虑将巡视作为党内监督的战略性制度安排对其进行改革深化，充分授权。历经多年的实践探索和理论创新，巡视的地位、作用进一步凸显。“中央给了巡视组尚方宝剑，是‘钦差大臣’，是‘八府巡按’”，巡视要发挥“利剑作用”“震慑、遏制、治本作用”“支撑作用”，当好“千里眼”“顺风耳”发现和反映问题。在监督内容上，巡视“突出重点，巡视出威慑力”，从最初“剑指党风廉政方面存在的问题，以‘四个着力’为重点”，逐步明确政治巡视定位和监督重点。在职能任务上，确立了“发现问题、形成震慑，推动改革、促进发展”的巡视工作方针。巡视制度有效管用，成效明显。从成果来看，巡视“发现问题多，震慑作用大”，“既发现面上的突出问题，也揭露出一些深层次问题”。从效应来看，巡视做到了“利剑高悬、震慑常在”，“发挥了尖兵和利剑作用”，“具有催化剂作用、强化作用。对制度框架是否有效运转、对一把手是否认真履责、对纪检机构是否有效工作，都能起到点睛作用”，成为国之利器、党之利器。从功能来看，“从巡视看问题，再次印证了党中央对反腐败斗争形势依然严峻复杂”的判断，巡视“成为党风廉政建设和反腐败斗争的重要平台，是党内监督与群众监督结合的重要方式，是上级党组织对下级党组织监督的重要抓手，为全面从严治党提供了有力支撑”。从改革要求看，“巡视只能加强，不能削弱”，“必须坚持不懈、不断完善”，“要坚定不移深化政治巡视”，“要巩固和深化专项巡视”，“要创新巡视形式”，“要切实运用好巡视成果，更好发挥巡视在党内监督中的重要作用”。以上习近平总书记关于巡视的重要论述是新时代巡视改革和深化的基本遵循。

在巡视监督、纪律检查、国家监察等各项监督制度分别不断改革完善的基础上，党的十九届四中全会提出健全党和国家监督体系，特别强调“完善党内监督体系，落实各级党组织监督责任，保障党员监督权利。重点加强对高级干部、各级主要领导干部的监督，完善领导班子内部监督制度，破解对‘一把手’监督和同级监督难题”，“以党内监督为主导，推动各类监督有机贯通、相互协调”。而巡视作为上级党组织对下级党组织履行职能职责的政治监督，是党委履行全面监督责任，落实全面从严治党主体责任的有效抓手；是发挥党内监督引领主导作用，贯通融合党和国家各类主体，确保监督权威高效的重要途径。

党中央关于巡视的定位、期待和评价，以及建立健全党和国家监督体系的重要部署，均指向了一个极具理论意义和实践价值的问题——巡视在党和国家监督体系中发挥什么功能？或者说应当发挥什么功能？

学界关于巡视功能有过一些探讨，主要有以下几种观点：整合论，即巡视是党内监督体系中的强势监督，是一种协调机制、沟通制度，具有系统整合、促进民主的功能；动态发展视角的功能递进说，即巡视制度的功能呈现出明显的递进式特点，不仅是“反腐利剑”，更是“党之利剑”和“国之利器”；巡视具有信息搜集、问责、反馈等作用。这些研究较好阐发了巡视的功能作用。但因为巡视实践探索走在了理论研究前面，再加上巡视的特殊性质，相关研究容易出现迟滞和偏差。

我们认为，巡视的功能远不限于沟通、贯通、整合等“合”的层面，也不止于“集成”，而是在此基础上进一步对监督权威、监督力量、监督方式、监督信息、监督成果的统筹协调，综合运用。巡视集政治权威、组织权威、制度权威于一体，在党和国家监督体系中发挥统合功能。巡视统合是党委主体责任发挥的必然过程，确保了党委领导监督体系的有效性，提升了各监督主体和整个监督系统的效能。

“统合”原本是心理学用语，指机体在环境内有效利用自己的感官，以不同的感觉通路从环境中获得信息输入大脑，大脑再对其信息进行加工处理并作出适应性反应，是大脑和身体相互协调的学习过程。将“统合”理论引入党和国家监督体系研究，能够更加立体、动态、形象、准确地彰显巡视在党和国家监督体系中的地位和作用。  
 **二、五大特性：巡视的统合功能发挥的前提基础**

巡视监督具有高度权威性、鲜明政治性、相对独立性、机动灵活性、系统全面性等特征。这些特性决定了巡视在党和国家监督体系中的特殊地位和使命职责，也奠定了统合功能得以有效发挥的前提基础。

**（一）高度权威性**

权威性是监督的重要特性。巡视在赋权、用权和制度保障等层面都具有高度权威。

巡视的权威来源于党中央的高度重视和充分授权。党中央团结带领全国人民取得了各项事业发展的历史性成就，建构了绝对权威。党中央对巡视授权过程中也同时赋予其高度权威性。《中国共产党党内监督条例》关于“党的中央组织的监督”章节将“听取中央巡视情况汇报，在一届任期内实现中央巡视全覆盖”规定为中央政治局、中央政治局常务委员会履行监督职责的重要内容。党中央每一轮巡视都召开动员部署会，对巡视组长、巡视组及巡视对象进行授权，习近平总书记亲自签署巡视组长任命授权书，巡视组直接对中央负责。这些制度和流程设计从领导架构和组织架构上强化突出了巡视的中央权威。党的十八大以来，中央政治局和中央政治局常委会召开三十余次会议研究巡视工作，听取巡视情况汇报，审议巡视专题报告。习近平总书记率先垂范、亲力亲为，每次都发表重要讲话，深刻阐述巡视工作的重大意义，明确巡视目标任务和工作重点，点人点事点问题，提出巡视成果运用意见，为巡视工作深化发展提供了遵循。党中央制定巡视工作五年规划，确立巡视工作方针，深化巡视政治定位，完善巡视工作格局，强化巡视成果运用，对加强和改进巡视工作作出一系列重大决策部署。中央巡视工作领导小组牢固树立“四个意识”，不折不扣贯彻党中央精神，多次召开会议研究部署任务，狠抓工作落实。党中央的高度重视既有力提升巡视监督的力度、深度和广度，也赋予了巡视极高的政治位阶和权威地位。巡视是党委的巡视，体现党中央集中统一领导自上而下的权威，也是党委落实全面从严治党主体责任和全面监督责任的直接有力抓手。在下级组织服从上级组织的民主集中制框架内，被巡视单位必须高度重视和对待巡视反馈指出的问题，并整改落实。而且，上级党组织对被巡视党组织领导班子成员具有干部管理权限，关系到干部的职务升迁、岗位调整、评优选先等个人利益和政治前途。“下巡一级”的监督制度设计本身就具有强大的权威效应。

巡视的权威来源于人民的广泛参与。自成立以来，党就特别注重加强与人民群众的血肉联系。建党初期，巡视制度前身的中央特派巡行员到各地就很注重深入群众，发动群众，推动各地组建青年团、妇女团并帮助开展各类活动。改革开放后，1990年3月，党的十三届六中全会通过《中共中央关于加强党同人民群众的联系的决定》提出“要建立和完善党内监督与党外监督，自上而下的监督与自下而上的监督的制度”，对巡视工作做出安排。吸取陈希同、王宝森重大腐败案件教训，1996年3月，中央纪委第一次往地方和部门派出巡视组。时任中央纪委书记尉健行表示巡视监督很重要，“巡视组带着耳朵去，回来向中央报告”，就是要求巡视了解下面的情况，听取干部群众的心声。1997年2月，巡视被列为党内监督五项制度之首。党的十八大以来，巡视始终坚持党内监督与群众监督相结合，在党中央的坚强领导和支持下，干部群众敢于说真话、道实情。以十八届中央巡视为例，巡视组共受理来信来访159万件次，与党员干部和群众谈话5.3万人次。巡视制度高度契合了中国传统文化心理，是一种传导人民群众意志的监督渠道，有效提升了群众参与监督的意识和能力。

巡视的权威得到党内法规制度充分保障。《中国共产党章程》（以下简称《党章》）是党内根本大法，第十四条专门对巡视制度作出规定，明确巡视主体及授权任务，赋予了巡视高度权威。十八届党中央先后两次修订和修改《中国共产党巡视工作条例》（以下简称《巡视工作条例》），将政治巡视、一届任期内巡视全覆盖、中央和国家机关巡视、市县巡察等实践创新成果固化为制度。同时，在《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等党内法规修订时，均对巡视作出配套规定。如2018年修订《中国共产党纪律处分条例》时将“干扰巡视巡察工作或者不落实巡视巡察整改要求”从“违反工作纪律”上升为“违反政治纪律”的行为，使得巡视监督更加严肃，从党纪角度进一步强化了巡视权威。

**（二）鲜明政治性**

政治性是党和国家监督制度的本质特性。巡视是重要的政治工作，是上级党组织对下级党组织履行党的领导职能责任的政治监督。

政治监督意在督促全党坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作，以正确政治方向引领各项事业建设和发展，把全党智慧和力量凝聚到坚持和发展中国特色社会主义伟大事业中来。政治监督具有全方位、多层次的重要意义，关系到中国特色社会主义事业前进方向，在党内监督中居于根本地位。

巡视恪守政治监督本质属性，坚持政治巡视定位。经过多年的理论与实践探索，政治巡视的话语体系和实践模式基本成熟。政治巡视的根本目的是坚持和加强党的领导，落实全面从严治党战略，保障党的路线方针政策和党中央决策部署贯彻落实，增强各级党组织和党员干部拒腐防变能力，保持党的先进性和纯洁性，保持党同人民群众的血肉联系，督促全党增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。政治巡视的价值取向是坚持以人民为中心，切实增强群众获得感幸福感安全感。政治巡视的监督标准是“四个对照”（注：“四个对照”指对照习近平新时代中国特色社会主义思想，对照党章党规党纪，对照党的路线方针政策和党中央重大决策部署，对照被巡视党组织职能责任和“三定”规定），去审视、衡量党组织和党员领导干部的政治立场、政治态度、政治担当，查找和推动纠正政治偏差。政治巡视的监督策略是“四个紧盯”（注：“四个紧盯“指紧盯被巡视党组织职能责任，紧盯全面从严治党阶段性特征，紧盯领导班子和关键少数，紧盯人民群众反映强烈的突出问题），保证政治巡视的正确方向和监督效果。政治巡视的监督内容从围绕“一个中心、四个着力”，到以“六项纪律”深化“四个着力”，再到聚焦“三大问题”“六围绕一加强”一直持续深化，现阶段政治巡视监督重点是“四个落实”，即落实党的路线方针政策和党中央重大决策部署，落实全面从严治党战略部署，落实新时代党的组织路线，落实巡视、审计等监督发现问题和“不忘初心、牢记使命”主题教育检视问题整改情况。巡视监督对象和内容由党中央根据政治形势与任务研究决定，如十九届中央脱贫攻坚专项巡视及“回头看”，贯彻党中央关于打赢脱贫攻坚战三年行动部署要求，有力保障如期全面建成小康社会。

政治巡视的话语体系和实践模式，体现了鲜明的政治性、策略性、人民性。其中，政治性指坚持和维护党的领导，策略性指巡视方式方法灵活创新，人民性指关切和回应群众需求。政治巡视始终围绕坚持和巩固中国共产党的领导，厚植党的执政根基，为人民群众谋幸福这个最大的政治，聚焦党中央政令畅通、各地区和单位职能职责有效行使，全面从严治党有序推进，切实解决人民群众的“急难愁盼”等方面，坚持从业务看政治，确保政治引领业务。巡视监督的鲜明政治性为统合功能的发挥标定了正确方向。

（三）**相对独立性**

独立性是监督有效性、权威性、公正性得以展开的基础，是党直接领导下监督权威构建的现实要求。

党的十八大以来，党中央对巡视制度进行与时俱进的探索创新，打出一系列“组合拳”。实行“三个不固定”，即巡视组组长不固定、巡视对象不固定、巡视组与巡视对象的关系不固定；建立巡视组组长库，对组长 “一次一授权”；坚持回避原则，巡视组“专兼结合”“一次一组建”。党委安排巡视专项经费，巡视组差旅、食宿、补贴由巡视机构提供，不动用被巡视党组织“一分钱”。在巡视过程中，巡视组既动员和依靠被巡视党组织力图“同题共答”，又坚持问题导向对被巡视党组织进行全面政治体检。各级党委派出的巡视组只对派出党组织负责，不受任何单位、组织和个人的影响和掣肘。除保密事项外，巡视工作高度公开，如巡视工作流程公开、监督名单公开、巡视组联系方式公开、巡视结果公开，主动接受党员群众的监督。在坚持党自我监督的大前提下，这些制度安排有效切断了监督者与被监督者之间的利益关联，实现了党领导下监督的协同性，增强了巡视监督的独立性，保障了统合功能的有效发挥。

**（四）机动灵活性**

灵活性是衡量监督效率的重要指标。主要体现在巡视监督的任务部署、组织方式、流程机制、方式方法等方面。

党的十八大以来，巡视任务根据巡视对象性质和全面从严治党的阶段性特征“一轮一部署”，监督内容越来越深化，越来越精准。组织方式上从“常规为主”到“常专结合”“专项为主”，适当增加巡视批次、压缩巡视间歇、优化巡视流程，采取“巡查式”“点穴式”“回访式”“机动式”等方式开展专项巡视，交替运用多种巡视方式，让巡视对象摸不清套路。监督力量上，巡视组根据监督对象和任务需要，从纪检、组织、宣传、审计、财政、教育等战线广泛抽调，“一次一组建”，以项目组方式扁平化运作，充分发挥全组人员专业特长。监督方式上，党委对已经成熟的12种方式充分授权，还鼓励巡视组创新，允许巡视组在依规依纪依法的前提下各自探索务实、管用、高效的巡视方法。巡视监督实践打破了固有思维定式，在坚持中深化，在深化中坚持，具有很强的机动灵活性。

（五）系统全面性

系统全面是保障监督全范围、无盲区的前提。巡视监督在监督主体、监督对象、监督内容、监督视角等维度都实现了系统化。

党组织建到哪里，巡视巡察就跟进到哪里。在监督主体上，巡视自身上下联动战略格局已经形成、运转高效。中央巡视是巡视巡察战略格局的核心，同时领导全国巡视巡察工作。中央单位巡视和省级巡视共同构成“两翼”，其中，省级巡视是上下联动的关键环节，发挥着承上启下的作用，以巡视带巡察，统筹市县区域联动；中央单位巡视是上下联动、条块结合的重要环节，结合行业、领域特点分层分类推进内部巡视和直属单位巡察。市县巡察是构建巡视巡察战略格局的延伸，承接中央和省级巡视监督，实现了政治监督向基层、一线和群众身边延伸。在监督对象上，一届任期巡视全覆盖的要求写入《党章》和《巡视工作条例》等重要法规，各级党委（党组）对地方、部门、企事业单位巡视巡察全覆盖的实践经验也已纷呈出炉。在监督内容上，巡视监督坚持政治巡视定位，既全面普查，又聚焦“四个落实”，从核心职能看责任，紧紧盯住被巡视对象所在地区和领域最为核心、最为关键的事项，党中央最为关心、最为重视的方面，人民群众反映最多、最强烈的问题开展监督。在监督视角上，既坚持透过业务看政治，又结合时代特点、行业特征和层级差异用政治标尺衡量业务工作；既从业务入手查找政治偏差，又跳出业务着眼政治站位；既着力查找忽视政治、不讲政治的问题，又着力查找偏离主责、荒废主业的问题，做到具体问题具体分析。

综合来看，巡视集高位监督、政治监督、独立监督、灵活监督、系统监督等优势特性于一体。这样的监督禀赋使得巡视发挥统合功能的使命职责成为必然，也奠定了巡视统合功能顺利实现的基础前提。  
 **三、四项机制：巡视监督统合功能的实现路径**

在党和国家监督体系中，党内监督是主导。在党内“五位一体”监督体系中，党委负全面监督责任。如果将党委比作党和国家监督体系的“大脑”，巡视则是“神经系统的枢纽”。巡视组经过广泛、深入而全面的了解，将各类监督主体信息汇总、按照政治巡视的要求进行研判，向党委汇报，再将党委的处理意见反馈、移送和通报给被巡视党组织和各类监督主体。巡视本身不解决问题，只是发现问题、汇报问题和反馈问题，正如“神经系统的枢纽”发挥着连接各类感官，接收相关信息，加以选择、组织，向大脑输送后，再将处理意见反馈给各个感官的“统合”功能。

那么，巡视在贯通各大监督主体的过程中究竟怎么统？如何合？巡视实践过程中，统合通过资源调度机制、信息集成机制、成果共用机制、协同契合机制等共同作用实现。巡视统合功能的发挥，实现了党内监督向国家监督扩展延伸，促成了党内监督和群众监督的有机结合，保障了党委全面监督职责的顺畅行使，确保了党对监督的统一领导，是民主集中制在监督领域的重要体现，推动人民当家作主的社会主义民主政治更加成熟、更加定型。

**（一）资源调集机制**

资源调集机制是指巡视将党和国家监督体系中的各类监督主体持有的资源（包括监督力量、监督手段、监督信息、监督成果等）协调汇聚。资源调度机制体现在党委对巡视充分授权和巡视“两职”要求的制度逻辑中。

巡视是党委履行全面从严治党的重要抓手。党“统揽全局、协调各方”的领导体系使得巡视在党委的授权下，可以全方位协调各类资源。巡视了解过程中，巡视组可以通过听取情况通报、查阅档案资料、提请有关单位协助、抽调人员、广泛谈话与社会动员等方式从各类监督主体调动信息、人员、技术手段等资源。《巡视工作条例》第十七条明确了12种方式，还设有兜底条款。党组织鼓励巡视组围绕“发现问题、形成震慑”，在法律法规允许的框架内，积极实践、大胆探索，创新方式方法，使巡视工作形式更加灵活、方法更加多样、成效更加明显。

党中央对巡视组提出“重大问题应该发现而没有发现就是失职，发现问题没有客观汇报就是渎职”的“两职要求”，一方面明确了巡视组的责任与纪律，另一方面也形成巡视组工作的压力和动力。巡视监督具有短平快的特点，需要巡视组在2—3个月内全面准确地掌握被巡视地区或单位存在的主要问题。如果“从零开始”“单兵作战”是无法完成的。巡视必须充分利用因其特殊的政治地位形成的组织优势与制度优势，在其他监督已有成果基础上深入了解问题，发现新问题。党的十八大以来，巡视机构与各类监督主体沟通协调，充分用好已有监督成果；实践中还探索运用了抽查领导干部个人有关事项报告、反洗钱查询、借助舆论监督和群众监督等诸多有效管用的方式方法，实现了对监督资源的充分调集。资源调集机制是巡视统合功能有序发挥的支撑柱。

**（二）信息集成机制**

在派出巡视组党组织授权下，根据《巡视工作条例》第十七条，巡视可以调阅查看来自纪检监察、组织人事、信访、审计、媒体、群众来信来访、被巡视单位内部的大量资料和档案。巡视组从各类监督主体处协调收集的信息非常广泛、繁多、全面，组内深入了解新发现的情况也非常多，不可能全都向党组织汇报。通过信息集成机制，巡视组将各种渠道来源的信息中，党委最为关心和关注的、对于解决矛盾和问题，着眼于当前和未来最有价值、最为重要的内容提取出来，按照政治巡视的逻辑框架和工作方案集成统合后向党委汇报。党组织对巡视统合过的监督信息进行分析研判，能更加全面、深刻和高效地把握问题。

信息集成机制在巡视工作方案、问题清单制度、巡视报告底稿制度、巡视报告集体研究、撰写巡视报告和巡视汇报等巡视流程和环节中体现得十分充分。从十九届中央脱贫攻坚专项巡视开始，中央巡视办根据每一轮巡视任务制定工作方案，根据政治巡视的要求细化明确巡视的定位目标、监督重点和方法步骤，指导巡视组开展工作，确保巡视监督方向不偏。巡视过程中，巡视组严格执行工作方案，并全面梳理巡视前通报和巡视中发现的情况，按专题和板块形成问题清单，为深化监督提供指引。巡视组对发现的问题进行研判，并附证据材料和法规制度政策依据，制成巡视底稿，确保问题定性准确、论证有力、逻辑合理。巡视报告对被巡视地区和单位进行“政治画像”，针对发现的问题提出意见建议。巡视组按照民主集中制和组长负责制的原则对巡视报告进行集体讨论，经巡视办和巡视工作领导小组把关后，向党委汇报。经由严格的流程，巡视将各类监督成果转化统合为党内监督的成果。

**（三）成果共用机制**

成果共用机制是指通过巡视移交与通报、巡视反馈、巡视整改、信息公开等途径，巡视监督成果与各类监督主体共享共用。2022年2月，经党中央同意，中共中央办公厅印发了《关于加强巡视整改和成果运用的意见》。

巡视并不是单向的从各类监督主体汲取资源，还会将统合后经派出巡视组党组织认可的监督成果和处理意见通过各种途径分门别类地移交和反馈给各类主体。巡视汇报结束后，巡视将违纪违法问题线索移交给纪检监察机关[国家监察体制改革后，巡视发现的非党员领导干部问题线索向监察机关移送，体现巡视监督与监察监督的衔接。]；将选人用人相关问题线索移交组织人事部门；将意识形态相关情况移交宣传部门；将与巡视无关的信访件移交给信访部门分类交办；根据需要向审计部门提出审计建议等。更为重要的是，经派出党组织同意，巡视组将发现的问题向被巡视党组织反馈，要求整改落实，进而触发上下两级党委和相关的监督主体对巡视整改落实情况开展监督。巡视反馈情况和整改情况通报在党内通报和互联网上公开，接受媒体和群众监督。以上途径充分保障了监督成果共用，提升了党和国家监督体系的监督效率。

党中央对于巡视成果“件件有着落，事事有回音”的要求，更是提升了各类监督的权威性和强制性。党中央将抓巡视整改落实视为检验“四个意识”的“试金石”，要求被巡视党组织承担整改主体责任，党组织主要负责人作为第一责任人，对巡视反馈意见统筹研究、认真整改，整改情况列入年底考核范围。纪检监察和组织人事部门加强对巡视整改的日常监督，巡视办加强对巡视整改的统筹督促，并每年向党中央汇报巡视整改情况。成果共用机制激活了党和国家监督体系的各项制度，将管党治党政治责任压实到每一个责任主体和监督主体，使得巡视监督与日常监督有效衔接，让监督成果“颗粒归仓”。这一过程也使得监督更好融入党和国家治理体系，更好发挥监督治理效能。

**（四）协调契合机制**

协调契合机制是指巡视作为全面从严治党的战略性制度安排和党委管党治党的重要抓手，通过监督资源优化配置、监督运行规范高效，使党和国家监督体系达到贯通融合、权威高效的状态。协调契合机制的作用方式包括按流程规范操作，以制度固化流程，注重制约均衡等。这是巡视在党和国家监督体系中统合功能得以充分发挥的稳定器。

在党中央和中央巡视机构的努力下，以《党章》为根本、以《巡视工作条例》为基础、以《中央巡视工作五年规划（2018—2022年）》《关于市县党委建立巡察制度的意见》《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）》为配套，数十项具体工作制度为支撑的相互衔接配合的巡视工作制度体系已经形成。该制度体系涵盖巡视机构自身建设、巡视各流程和环节实务操作，巡视与纪委监委、政法、审计、信访等系统和部门的工作协调机制等方面。这些制度不仅为依规依纪依法开展巡视打下了坚实基础，更是打通了巡视与其它监督连接、协调、互动的桥梁。以制度为保障，巡视将各类监督主体的资源通过情况通报、提请协助、专项检查、巡前培训、派员参加等多种途径有条不紊地穿插安排到巡视全流程、各步骤之中，使得统合过程更加协调匹配、统筹契合。2021年1月，《关于加强巡视巡察上下联动的意见》发布后，巡视巡察内部上下连接的渠道更加顺畅，巡视统合功能得以更为广泛而高效的发挥。

巡视制度设计亦充分考虑了监督权的规范行使问题。巡视的授权边界是发现问题，并将问题向各类责任主体和监督机构移交。“不干预被巡视地区（单位）正常工作”和“不履行执纪审查职责”的“两不权限”相当于巡视组“只有眼睛和耳朵，没有利爪”。巡视组只有巡视组长和联络员可以与被巡视地区或单位联系接洽，其他巡视工作人员均不能私自联系被巡视地区或单位的领导干部，防止产生利益勾连。这从制度层面规避了巡视成为无所不能“权力猛兽”和发生关联交易的潜在可能。巡视既监督被巡视党组织，亦接受其对巡视组执行巡视纪律情况的监督；既充分发动群众参与，自身也接受群众监督；巡视报告高度保密，巡视流程方法、整改情况却充分公开。这些制度设计实现了巡视授权与限权、强化监督与接受监督、涉密性与开放性的统一，使得巡视在统合过程中，能得到各类监督主体的支持和配合。  
  **四、内联外合：更好发挥巡视统合功能的对策建议**

巡视在全面从严治党中的战略地位、利剑作用已充分彰显，得到了党和人民的高度认可。发挥统合功能既是巡视本质属性使然，也是党的十八大以来，巡视理论和实践不断创新发展的重要成果。为更好发挥巡视在党和国家监督体系中的统合功能，健全完善党和国家监督体系，提升监督效能，进而提升治理效能，需要从完善法规制度、优化运行机制、系统协同推进等方面多管齐下。

**（一）完善法规制度明确巡视监督的地位和作用**

巡视是“监督的再监督”，是更高层次、更富权威的监督，具有统合效应。巡视既能整合党和国家监督体系中的各类资源和力量，使得监督成果更好运用，也能检验评判各类监督成效，促使各类监督发展完善。

巡视的政治属性、战略地位和统合功能是先验界定的，与党肩负的历史使命和政治任务高度一体。政治性决定了策略性，巡视监督重点需随时随地结合当下形势任务、政治期待进行调整，对各级党员干部的政治觉悟和政治能力极具考验。唯有制度管根本、管长远。建章立制是固化巡视实践成果，使巡视监督更好发挥统合作用的重要途径，是增强监督体系严肃性、协同性、有效性的关键所在。为此，建议以习近平总书记关于巡视的重要论述为基本遵循，加强顶层设计，完善制度体系，适时发布关于加强党和国家监督贯通融合的党内法规或指导性意见，在党内监督相关制度和《巡视工作条例》修订时，对“巡视战略地位”“发挥统合功能”进行明文规定，以制度形式明确巡视在党和国家监督体系中的地位和功能。

**（二）深化巡视运行机制改革推进巡视工作高质量发展**

党的执政地位，决定了党内监督在党和国家监督体系中是最基本、第一位的。以党内监督为主导，贯通九大监督，推动各类监督贯通融合，构成了党和国家大监督格局。巡视统合功能也是一个助力机制，助力强化党内监督的主导地位，强化党对监督的统一领导。因此，需要采取切实有效措施，改革巡视体制机制，进一步增强巡视统合力度，推进巡视工作高质量发展。

健全巡视巡察上下联动机制。在监督格局上，推动巡视工作向纵深发展、向基层延伸，借巡视之势，立巡察之威，推动完善上下联动的巡视巡察监督网。在监督信息上，有效整合各级各部门单位巡视巡察信息数据平台，搭建全党统一的巡视巡察信息数据系统，既实现数据共享，又促进经验共享。在监督队伍上，提升巡视队伍的专业性和稳定性，加强对工作人员的激励，规范借调人员的选拔、管理和考核评价，更好发挥巡视对巡察队伍的传帮带作用，实现巡视巡察“上下对接”“同频共振”。在监督规范上，加强对巡视巡察本身的制约和监督，建立巡视效果评估制度和纠错制度，构建全周期全链条监督机制，避免巡视权力行使出现偏差。

**（三）坚持系统思维更好统合党和国家监督体系**

监督对于保障党的路线方针政策落实，推进党和国家事业大局发展具有举足轻重的作用。为促使党和国家监督体系融入治理体系和治理能力现代化进程，需系统施治，对原有监督运行的体制机制进行微调或重构，对各类监督协同的流程方法进行重塑或再造。

巡视是制度化系统化统合党和国家监督体系、盘活监督资源、形成监督合力的重要枢纽和抓手。第一，优化统合机制，创新和丰富各类监督沟通协调的路径方法，构建覆盖巡视全流程的贯通机制。第二，巩固已有统合基础，立足职责定位，细化巡视与纪检、监察、派驻、组织、宣传、审计之间的联系机制，提高线索处置效率，发现问题，解决问题。进一步强化巡视与派驻纪检监察机构、单位内设纪检部门、组织人事部门以及巡视巡察机构互相之间的协同机制。第三，扩大统合范围，尝试以巡前情况咨询会的形式建立巡视与人大监督、政协民主监督、媒体监督的联系机制，促进党和国家监督体系更加协调高效。第四，更好发动群众，严肃认真对待群众信访举报，向群众通报巡视整改情况，为群众参与监督、感受监督效能创造更好条件。第五，更加重视巡视整改和巡视成果共用，提升全党运用巡视成果的意识和能力。第六，增设监督评价机制，在巡视统合过程中评价各类监督方式效能，压实监督部门主体责任，建立健全各类监督责任制追究办法。

综上，发挥巡视统合功能不是对原有监督资源的简单叠加，更不是对原有监督逻辑的破坏，而是对党和国家监督体系的有效重构，实现了组织创新、制度创新和理论创新。巡视统合功能的发挥充分凸显了党的领导在监督领域的权威性、科学性和实践性，使党内监督的主导地位更加突出，党和国家监督体系的总体效能进一步提升，从而更好巩固党的执政地位，保障人民当家作主权利，实现人民对美好生活的向往。

（本文摘自《中共中央党校（国家行政学院）学报》2022年第2期，**作者刘诗林**系中国纪检监察学院科研部副研究员；**蔡志强**系中国纪检监察学院党委副书记兼纪委书记、教授、博士研究生导师**）**

**以改革精神全面提高党科学执政民主执政依法执政水平**

杨永庚 王光明

中国特色社会主义进入新时代，“全面深化改革，对党的执政能力和领导水平是一个新的考验，对做好党的建设各项工作提出了新的更高要求”。执政简单地说就是执掌政权以管理国家和社会公共事务。中国共产党自执政以来始终注重自身建设，不断优化党的执政方式，尊重“人民意愿”执好政，顺应“执政规律”用好权，不断实现人民对美好生活向往。中国共产党至高无上的执政权力不是自封的，而是人民群众赋予的，党要长期执政永久执政就必须以改革精神全面从严治党，“不断提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用”，保证党的领导更加科学有效，更加坚强有力。

**一、全面从严治党是提高党的领导能力和执政水平的必由之路**

执政是检验“党的性质”“权力来源”的现实前提，领导能力和执政水平既是衡量一个政党治理水平的体现，也是巩固党长期执政永久执政地位的关键因素。作为使命型执政党，中国共产党如何永葆生机与活力，跳出治乱兴衰的历史周期率，实现长期执政永久执政，这是必须要回答好的重大时代命题。在著名的延安“窑洞对”中，毛泽东给出了“让人民监督政府”的第一个答案。在建党百年之际，习近平结合新的时代发展要求，给出了“自我革命”的第二个答案，他将全面从严治党纳入“四个全面”，就推进反腐败斗争提出一系列新理念新思想新论断，使党勇于自我革命的政治品格更加鲜明。在党的二十大报告中，习近平更是将全面从严治党放在治国理政的突出位置，赋予了全面从严治党新的丰富内涵，并明确指出：“全党必须牢记，全面从严治党是党永葆生机活力、走好新的赶考之路的必由之路”。

**(一)全面从严治党是党永葆生机活力的必由之路**

中国共产党始终恪守党的初心和使命，以刀刃向内的勇气和决心全面从严治党，不断坚持真理、修正错误，确保政权性质不变质、不变色、不变味，确保党能够永葆生机与活力。首先，充分发挥制度的规范和引领作用，扎紧制度的铁笼子，使全面从严治党有章可循、有规可依。众所周知，制度是管大局、管根本、管长远的，具有权威性、强制性和公信力。因此，在全面从严治党的过程中，要充分发挥中国特色社会主义制度的规范和引领作用，聚焦突出问题，以钉钉子精神，持续用力，久久为功，以使党永葆生机活力。其次，以党的作风建设为纽带，不断净化党内政治生态，将全面从严治党向纵深推进。作风关系党的形象、关乎党的生死存亡。从一定程度上讲，党的作风与党性密不可分，作风是党性的外在表现，党性是党的先进性、纯洁性的集中体现，大力弘扬党的优良作风可助力党永葆生机活力。为此，党中央大力加强作风建设，多次召开相关议题统筹安排部署。如党中央通过的关于改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”极大地约束和规范了领导干部行为，坚定了共产党人执政为民的信心与决心。党中央还不遗余力地全面推进反腐败斗争工作，制定了一系列法规制度，出台了一系列政策举措，坚持健全不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制，依靠制度治党管权治吏取得历史性成就。习近平斩钉截铁地说：“不得罪成百上千的腐败分子，就要得罪14亿人民，这是一笔再明白不过的政治账，人心向背账”。一言以蔽之，全面从严治党有助于党更好发扬党的自我革命精神，更加坚定以刀刃向内的勇气刮骨疗毒、去腐生肌的决心，把党建设的更加坚强有力，从而使党永葆生机活力。

**（二）全面从严治党是党走好新的赶考之路的必由之路**

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央“管好党”“用好权”，向党和人民交出了一份全面从严治党的满意答卷。当前，党团结带领广大人民踏上新的赶考之路，面临的“四大考验”和“四种危险”的长期性、复杂性和尖锐性前所未有。因此，在全面建设社会主义现代化国家的新征程上，党依然要坚持“严”的主基调，不断推动全面从严治党向纵深推进。在百年奋斗征程中，我们党开辟了自我革命的新境界，探索出依靠自我革命跳出历史周期率的有效途径，为新时代推进伟大事业，走好新征程上的赶考之路创造了有利条件。作为赶考之路上的“拦路虎”，腐败问题已成为危害党的肌体健康的最大毒瘤。党的二十大报告明确指出：“只要存在腐败问题产生的土壤和条件，反腐败斗争就一刻不能停，必须永远吹冲锋号。”对此，一方面我们要加强党的全面领导，为走好新的赶考之路把稳航向标。全面从严治党，从根本上说就是要加强和改善党的领导。在党的二十大报告中，党中央把加强党的全面领导贯穿报告始终，充分凸显了领导核心的关键作用，为我们走好新的赶考这一必由之路指明了前进方向。另一方面，在全面建设会主义现代化强国新征程上，党要不断赢得人民拥护，持续巩固党的执政地位，须保持强大的战略定力和清醒的政治头脑。面对一系列顽疾难题和突出矛盾，尤其是屡禁不止的“四风”问题和腐败问题，我们要审时度势，坚持以自我革命的胆魄推进反腐败斗争，不断开辟新的赶考之路新境界。党的实践证明，全面从严治党为我党赢得了与人民群众保持血肉联系和得到人民衷心拥护的历史主动，赢得了全党高度团结统一、走在时代前列、带领人民实现中华民族伟大复兴的历史主动。迈入全面建设社会主义现代化国家新征程，党既面临机遇，也面临挑战。全面从严治党要紧紧围绕提高“科学执政民主执政依法执政水平”不动摇，凝聚起团结广大群众的磅礴力量，永葆旺盛生命力，才能在新的赶考之路上走稳走好。

**二、科学执政要巩固中国特色社会主义制度**

所谓科学执政是指在一定的执政资源条件下，国家治理顺应社会发展规律，实现国家制度高效率运行，执政绩效最大化的行为。科学执政是民主执政、依法执政的前提和基础。科学执政强调党执政的过程和结果都要遵循客观规律，要“以科学的思想、科学的制度、科学的方法”配置和运用权力，保证国家一切权力属于人民。新时代党的建设要不断反思执政得失，增强政治意识，从政治上看问题，善于把握政治大局，不断提高自身的政治判断力、政治领悟力和政治执行力，以党的科学执政能力与高水平巩固中国特色社会主义制度。

**（一）改革要坚持正确的政治方向**

马克思主义政党从本质说是实现、维护和发展人民群众利益的工具。科学理论武装头脑的共产党人除了人民的利益没有任何自己的特殊利益。共产党人坚持的中国特色社会主义制度具有显著优势，这就使得共产党人执政有了科学性和人民性。在长期执政环境的考验下，党所处的历史方位发生了深刻变化，世情、国情和党情的巨大变化给党带来了前所未有的挑战，党的执政方式要适应时代发展的新变化而变化。党只有以科学理论为指导，积极贯彻党的宗旨、主动落实党的方针路线，不断总结执政经验，着力增强公仆意识、忧患意识和大局意识，有效整合社会资源，与时俱进地调整完善党的执政方式，才能不断推动社会全面进步。世界上从来不乏因为方向走偏而导致从辉煌滑向没落的案例，这就启示党必须始终沿着社会主义方向前进。改革是解决问题的“金钥匙”，执政党通过全面深化改革实践可有效破解存在于自身的难题，但“问题的实质是改什么，不改什么，有些不能改的，再过多长时间也是不改。”这就旗帜鲜明地表明了中国的改革态度，即决不能在根本性问题上出现颠覆性错误。当今时代，信息技术高度发达，社会开放程度极高，国内外各种思潮和观点纷至沓来，颇有“乱花渐欲迷人眼”之势，习近平对此反复强调：“改革开放是一场深刻革命，必须坚持正确方向，沿着正确道路推进。”党必须统筹考虑各种选择的利弊得失，尤其在大是大非面前保持清醒头脑，坚持正确方向，坚守政治立场，坚定政治定力，全面科学研判后方可做出正确决定。正如习近平所说：“在这样的复杂环境中，保持理论上的清醒、增强政治上的定力是很要紧的。”唯有在坚持中国特色社会主义制度的前提下推进改革，执政党才能有效巩固其执政地位，国家才能和平安全，社会才能安定有序，人民才能幸福安康。

**（二）改革要坚守“执政为民”的政治立场**

人民群众是社会历史的主体，是生产力发展和社会变革的决定性力量。执政党只有紧紧依靠人民，才能获得不竭动力，“中国共产党根基在人民、血脉在人民，力量在人民。”党始终把人民放在心中最高位置，与人民同呼吸、共命运，“江山就是人民，人民就是江山。中国共产党领导人民打江山、守江山，守的是人民的心”。共产党执政本质就是领导和支持人民当家作主，只有一心为公，才能为人民执好政、用好权。中国共产党奋斗百年探索形成的中国特色主义道路系统解决了“靠谁执政、为谁执政、怎样执政”这个执政党建设中的一个根本性问题，是我们党不断从胜利走向新的胜利的根本保证。新时代全面深化改革要科学把握“一个中心、两个基本点”“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局、富强民主文明和谐美丽奋斗目标等事关中华民族伟大复兴的关键要素，最广泛地动员和组织人民群众依法治理国家和社会事务，管理经济和文化事业，全力维护和实现人民群众的根本利益，坚持在实践中拓宽中国特色社会主义道路。中国共产党是中国的执政党和政治主体，倘若因自身做出的片面、错误判断而导致全面深化改革出现问题，那么国家和社会必将陷入混乱无序的深渊，甚至引发严重的政治风波。对此党要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚守人民立场，勇于自我革命，敢于刀刃向内，以壮士断腕的决心不断清除影响党健康肌体的病毒，确保党永葆生机活力，从而更好履行其全心全意为人民服务的职责。

**（三）改革要强化权力运行制约和监督**

没有监督的权力必然腐败，绝对的权力导致绝对的腐败，这是一条不以人们的意志为转移的客观规律。”只有用铁的纪律、铁的手腕治理党内存在的各种不正之风、特殊权力和腐败现象，才能确保党的生命力旺盛，确保党的战斗力不衰，从而为党科学执政提供强大支撑。为此，首先要健全权力使用制约和监督机制，鼓励和支持人民监督权力，让权力在阳光下运行；要健全不当用权问责机制，规范问责程序，评估问责结果，形成有权必有责、用权必担责、滥权必追责的制度安排。其次，我们要改革党的纪律检查体制，落实党风廉政主体责任，尤其重点规范各级党政主要领导干部职责，科学配置党政部门及内设机构权力和职能，确保其发挥主体功效，不断推进制度优势和治理效能的协同提升。最后，我们还要公开权力运行过程和结果，推行各级政府及其工作部门权力清单制度，一体推进构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制，坚持无禁区、全覆盖、零容忍，确保党和人民赋予的权力始终切实用来为人民谋幸福，从而为执政党的科学执政提供坚强保障。

**三、民主执政要以民主化应对多元化**

所谓民主执政，就是国家治理要有社会各主体、各阶层的广泛参与和互动，以统一制度和规则约束、决策和施治的行为。中国特色社会主义民主政治中人民政治生活的民主化、经济管理的民主化和社会生活的民主化等，共同构成了社会主义民主的丰富内涵。民主执政是马克思主义政党执政的内在要求，党的民主执政是人民当家作主的必然要求。民主执政强调权力要依靠人民行使、要通过民主的途径和方式来运用，要确保权为民所用、情为民所系、利为民所谋、事为民所办。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚决贯彻落实党的群众路线、持续深化政治体制改革，积极发展中国特色社会主义民主政治，推进社会主义民主政治的制度化、现范化，以民主的制度、民主的形式、民主的手段支持和保证人民当家作主，致力于实现人民群众所期盼的政治生活民主化、经济管理民主化及社会生活民主化，得到了广大人民群众的信任与赞赏，为社会主义中国的又快又好发展注入了源源不断的动能。

**（一）改革要实现政治生活的民主化**

治生活民主化是指在中国共产党的领导和支持下，不断建立健全实现人民当家作主的根本政治制度，从制度上保证人民享有广泛和真实的民主。改革开放以来，党团结带领人民走出的中国特色社会主义现代化之路，使社会主义中国迅速实现了工业化、城市化及市场化，中国特色社会主义民主政治得以极大巩固和发展，人民通过各种民主制度和民主程序，掌握国家权力，依法享有各种政治权利和基本自由，切实成为国家的真正主人。党在执政中不断拓宽联系群众、深入群众的渠道，坚持问计于民、问效于民，确保与人民一起做出的正确决策落地生根，从而保证人民更加享有保障的基本权利。伴随着经济社会的快速发展，我国的阶级阶层结构和人民生活方式都发生了前所未有的巨变，社会主体逐渐多元化，社会主体的自组织性特征更加凸显，单纯依赖国家管理的旧模式已无法满足社会发展需要，这就内在要求将社会组织引入国家治理体系，鼓励和支持人民更加广泛地参与社会事理，在国家治理与社会自治的良性互动中保证人民行使合法权利。

**（二）改革要实现经济管理的民主化**

社会主义民主不仅仅只体现于人民的政治生活中，而且与社会的经济组织和经济生活也紧密相关联。社会主义基本经济制度下的经济管理民主化是指经济主体在经济活动中依法依规民主参与、民主决策、民主管理与民主监督的社会实践行为。随着我国市场经济的快速发展，人们在追求合法利益的过程中民主意识明显增强，现代信息化特别是我国经济体制的深刻变革，彻底改变了人类根据血缘、地缘、业缘等进行社会交往和社会组织的旧模式，经济组织、社会组织、公民组织、网络组织等新生主体不断涌现，多主体共同治理成为人民的自觉选择，国家治理主体的多元化更加凸显。然而多元主体必然有不同的利益诉求，那么如何才能有效整合不同利益诉求？人类社会发展的历史经验告诉了我们答案，实行民主化经济管理，有利于充分调动和发挥全体劳动者的积极性、主动性和创造性。在民主管理社会经济的实践中，只有我们充分发扬民主精神，动员社会一切积极力量，就能促使经济发展要素的活力竞相迸发。

**（三）改革要实现社会生活的民主化**

社会生活的民主化是指国家将更多的权力交给社会和人民，并为人民群众实现民主自治提供制度保障和物质条件，以使人民群众在依法享有就业、医疗卫生、社会保障等各项社会权利中，逐步实现社会生活、社会组织和社会活动的民主自治。新时代社会交往的扩大化、社会组织的多样化、社会矛盾的复杂化，直接致使社会治理主体、客体、渠道的复杂化，连接主客体的传统渠道越来越无法满足广大民众的多样化需求。尤其，在互联网越来越媒体化的时代，如果不将互联网有机融入国家治理体系之中，一个国家的治理效能将难以充分发挥。社会生活民主化是经济社会发展的必然趋势，而多元化的民主治理是实现社会生活民主化的有效途径。伴随着经济社会的发展与进步，公众参与社会生活的民主意识越来越高、在社会生活中对合法权利和利益的诉求也越来越多，对实现自身价值的期盼也越来越高，这就客观要求一心为民的中国共产党坚定民主执政的决心，不断满足人民群众的民主生活需要。

**四、依法执政要以系统化确保整体效果**

所谓依法执政，就是国家治理主体以法为据，遵循既定标准和流程，依法施治的行为。系统论认为每个要素在系统中都占据一定的位置，并发挥着特定的作用，相互关联的各要素有机构成了一个不可分割的整体，要素性能好整体性能不一定好，复杂事物如果不能实现系统化，必然会杂乱无章甚至走向灭亡。随着中国特色社会主义市场化、信息化进程的加快，实现系统化治理已然成为我国国家治理现代化的基本要求。国家治理系统化又内在呼唤建设法治政府，它们二者彼此关联，相互作用，相辅相成。法治政府建设是法治中国建设中的重点任务和主体工程，而依法行政是建设法治政府的根本途径。

**（一）改革要正确处理党与法的关系**

党法关系，也就是党的领导权与国家法律之间的关系。党与人民、党与国家、党与法不是对立的关系，而是和谐一致、动态协调、有机统一的关系。中国共产党始终注意协调党的领导地位与国家法律之间的关系，从完善保证党的全面领导的角度进行制度安排。现行《中华人民共和国宪法》明确规定：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”邓小平指出：“宪法上规定了党的领导，党要领导的好，就要受监督，就要扩大党和国家的民主生活。”《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，在国家机关、事业单位、群团组织、社会组织、企业和其他组织中设立党委，解决了关系到党和国家事业发展全局这个重大问题。同时，《决定》用制度体系完善权力运行制约和监督体制，保证人民当家作主。党员干部在依法治国和依法执政中必须始终坚持党的领导，并无条件接受党的监督。在新时代全面深化改革实践中，要妥善协调处理好党与法、党的领导与法治的关系，把党的领导、依法治国和人民当家作主内在统一，不断加强社会主义法治国家建设，监督各级党组织都要在宪法和法律范围内活动，督促全体党员自觉模范遵守宪法和法律。尤其，“宪法确立的制度和原则，我们必须长期坚持、全面贯彻、不断发展”，只有从制度上、法律上保证党的路线方针政策被坚决贯彻实施，才能保证党的依法行政取得显著成效。

**（二）改革要一体推进法治国家、法治政府和法治社会的建设**

当前，我国社会利益关系日趋复杂，社会矛盾日益凸显，社会格局正在发生深刻变革，人们的政治需求日益多样化，人民的民主权利意识及公平公正法治意识普遍增强。这就客观要求我们一体推进法治国家、法治政府、法治社会建设，形成社会治理的强大合力，从而不断满足人民的多样化生活需要。当前，全面深化改革正面对一块又一块难啃的“硬骨头”，难免会因触及既得利益集团的“奶酪”而遭到抵触、抵制甚至反抗，现在比以往任何时候都更加需要发挥法治在国家治理和社会治理中的重要作用，也唯有借助法治的力量方可为全面深化改革保驾护航。此外，一些官员不作为、乱作为，部分执法人员违规执法屡禁不止等突出问题，直接导致信誉度下降，出现了人民不相信政府，不愿意落实政府政策的窘境。针对以上突出问题，我们唯有“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，方可为人民享有安全便捷高效的社会生活创造有利条件，方能保证人民享有法治社会带来的实在福利。

**（三）改革要形成一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系**

“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，甚至走向反面。”不断健全和完善国家制度体系，以制度力量提升治理效能，是全面深化改革总目标的精髓要义。党的十八大以来，全面深化改革和现代化事业进入了以制度变革为核心的关键时期，国家制度覆盖面不断扩大，制度体系的衔接性和互洽性不断提高。如2015 年中共中央国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》首次通过党政联合发文的形式强调，要强化党委对法治政府建设的领导，实现法治政府建设的党政同责。这不仅有利于规避制度的盲区和漏洞，而且有助于克服某些制度之间的不兼容问题。稳定管用的制度体系内在要求制度要内化于社会机体之中且发挥其导向、激励、协调和控制功能，以自觉破解制度悬置、制度失效等难题，从而保证制度运转和运作的规范性和连续性。如2021年中央全面深化改革委员会第22议审议通过的《关于建立中小学校党组织领导的校长负责制的意见(试行)》，对保证党的教育方针和党中央决策部署在中小学落地生根发挥了关键作用。《决定》进一步强调依法治国的重要性，要求在坚持和完善中国特色社会主义法治体系的实践中不断构建职责明确、依法行政的政府治理体系，以保证制度持续释放治理效能。为此，党中央始终坚持在构建新制度的同时不忘积极完善旧制度，促使制度的合理性与全面性在系统性中得以全面显现，促使制度结构与功能实现内在统一；党中央坚持用制度管人管权管事，着力推进法治国家、政府、社会一体建设，全面提升国家各方面工作法治化水平和能力，持续提升国家治理效能，以不断形成更加成熟定型的制度体系，从而为党依法行政提供坚强制度保障。

（作者杨永庚系西安文理学院马克思主义学院教授、法学博士；王光明系西北政法大学管理学院研究生）

**新型腐败和隐性腐败的本质与惩治**

**王旭**

党的二十大报告明确提出“坚持受贿行贿一起查，惩治新型腐败和隐性腐败”，

为推进最为彻底的党的自我革命指出了新的重点和聚焦，也为完善党的自我革命制度体系，尤其是夯实党和国家监督体系提出了新的要求，更体现了“腐败与反腐败较量”的复杂性、长期性。

**新型腐败和隐性腐败的基本特征**

“新型腐败和隐性腐败”是在反腐败实践中被有效捕捉、发现的真实现象，对它们进行实践描述并在概论特征上予以类型化，是我们进一步分析其本质的前提。“新型腐败”，是相对于“传统腐败”而言，是在腐败的传统定义和现象之外出现的新特征、新现象。我们可以在形态上对新型腐败做一些基本归纳：

权力寻租过程的非直接性。传统腐败最典型的形态就是直接的权钱交易、“拿钱办事”，但近几年来，新型腐败越来越呈现出权力寻租的非直接性特征：一是时间上，不寻求权力的即时变现，而是追求“期权效应”，公职人员退休后、调离后再谋求权力兑现；二是在空间上，权力寻租不是点对点，一对一直接发生，而是有大量中间人和中间环节；三是在法律关系上，利用合法外观包装违法本质的手法、形式越来越多样。例如，有利用艺术品市场定价的主观性，借助拍卖实现“雅贿”；又如，利用合法投资、入股、炒股等形式暗中滥用信息、资源、审批权力优势来牟利；通过表面合法的咨询、论证、授课等形式实质谋取长期的、巨额的费用等。

权力寻租目的的非单一性。传统腐败最常见的目的是获得不法经济收入，无论是以金钱还是实物。但纵观近些年的一些典型案件，权力寻租的目的超越了单一的追求不法经济收入。例如，党的十八大以来，“经济问题和政治问题相交织”的腐败就成为一种典型新现象，党的二十大报告明确提出“坚决防止领导干部成为利益集团和权势团体的代言人、代理人”，这说明一些权力寻租已经危害政治安全、制度安全和社会安全，而寻租的目的显然是“以权易权”，而不是简单的“权钱交易”，谋求的本质是权力的私相授受和社会遗传，并在这个过程中长期服务于特定主体。

权力寻租主体的广泛性。特定公职人员或公权力的直接行使者是传统腐败行为的主体，随着20世纪90年代《刑法》的修改及后续相关司法解释的制定，权力寻租主体在法律定义上不断扩大，从公职人员到其特定利害关系人，从直接行使公权力的人到凭借相关优势地位或影响力而分享公权力的人，一段时间“领导身边人”，家属、秘书、司机、密友等成为权力寻租实际上的主体。党的十八大以来，在一些权力集中、资金密集、资源富集的特殊领域，还出现了公权力影响的迅速弥散化、社会化，甚至超出“身边利害关系人”这个相对清晰的范畴。例如，在司法腐败领域，“司法掮客”就成为一类特殊的权力寻租主体；又如，党的二十届中央纪委二次全会上，习近平总书记指出，要严厉打击那些所谓“有背景”的“政治骗子”，“政治骗子”和“政治掮客”已经成为新型的权力寻租主体，形成了相对稳定、明确的行动轨迹和生长规律。

权力寻租危害的外溢性。从传统腐败而言，权力寻租的危害主要集中在个案，集中在具体的权钱交易所辐射的范围。但是从党的十八大披露出来的一些案件来看，新型腐败的危害外溢性、次生危害性明显增强。例如，一些在相关地区、部门长期形成的腐败对政治安全产生了严重伤害，“利益集团、权势团体的代言人、代理人”已经损害了党的执政根基，破坏了基本的政治规距和政治原则，损害了党的集中统一领导；一些金融、投资等领域的腐败，如内幕交易、操纵股市、高利转贷等，直接损害了国家的经济安全、金融安全，破坏了统一市场；一些社会治理领域的腐败，如欺行霸市、靠山吃山等黑恶势力彼此勾结、互相支持，严重影响社会安全，消解了“人民安全”的宗旨；还有一些腐败官员甚至与境外势力有染，冲击国家政权安全。

权力寻租手段的高赋能性。传统腐败的手段有限，尤其是与信息技术结合程度不高，随着以人工智能、区块链、大数据、云计算等为代表的信息技术时代的到来，权力寻租的手段也出现高赋能性，出现以数字化、虚拟化为特征的寻租客体。例如，有媒体曾披露，有的官员利用网络虚拟货币“挖矿”攫取大量利益；有的官员通过使用互联网金融工具，凭借信息优势操纵股市获益，权力寻租手段摆脱了传统原始、直接、简单的交易，呈现出金融工具化、法律工具化、信息工具化等高赋能的新特征。

“隐性腐败”，是与新型腐败在概念上既有交叉、又有不同的一种说法。交叉之处在于，很多新型腐败之所以“新”，就在于其“隐”，比传统直接、单一、简单的过程、方式、主体、手段都要呈现出更多的深层次性、隐蔽性，前述五个新型腐败的形态都容易导向更加隐蔽的腐败效果。一方面，期权式腐败就导致了时间上暴露链条的延长，利用信息技术、金融技术来谋取利益，也由于这种高赋能性而加剧了腐败行为的隐蔽性；另一方面，传统腐败也可能是隐性腐败、小微腐败，权力不大、但在传统的资源相对集中部门，公职人员也可能采取“蚂蚁搬家”式的做法不留痕迹地攫取利益。单纯直接追求不法经济利益的传统腐败也可能由于故意遮掩而难以发现，例如，“一家两制式腐败”，家族中既有党政机关领

导干部，又有非公有制经济、民营企业从业者，这种“公私交融”的家族结构也容易构成对腐败的掩护。

**新型腐败和隐性腐败的本质**

“新型腐败”和“隐性腐败”的本质可以从“新型”“隐性”和“腐败”这两个方面来理解，我们可以发现其中既有不变的本质，也有变化的本质。从不变的本质来看，“腐败”无论是新型还是隐蔽，归根结底都是权力的越轨、滥用和谋私，即便在形态上有翻新，更加隐蔽、难以发现，都应该紧紧抓住这个本质来理解和治理。然而，“新型”和“隐性”又说明，要有效治理这些腐败，也需看到有一些深层次的本质在改变。

一是国家治理的复杂导致国家权力配置更加复杂。党的十八大以来，国家治理进入新的历史阶段，治理任务增多、治理环节延长、治理手段升级，这些都带来国家权力配置更加复杂，新的治理领域需要配置新的国家权力，新的国家权力本身就需要新的监督。“放管服结合”的过程一方面削减了传统直接依靠审批权寻租的可能，另一方面也增加了权力与社会接触的机会，容易产生新的寻租。例如，在推进“一网通办”的行政审批与服务改革过程中，出现了很多第三方代办机构，在少数地方，这些中介机构也成为权力吃拿卡要的新的掩护载体。为提高治理效率，一些领域权力过于集中，也导致出现新的滥用高地。同时，国家权力治理领域和环节的多元、重叠、交叉，加剧了对相关数据归集、分析的难度，要呈现出清晰的监督线索越来越不容易。

二是国家治理与社会秩序的复杂互动导致国家权力链条的延长。中国自古就不是一个“国家与社会截然分开、泾渭分明”的二元对峙模式，而是“你中有我、积极互动”的一体建构模式，国家治理需要借助社会力量，尤其是基层的乡土资源。党的十八大以来，我们一体推进法治国家、法治政府、法治社会建设，就是看到了国家治理与社会秩序建构过程中存在着复杂的互动关系，这无疑会延长国家权力链条，参与到这个链条之中的主体、方式、场景越来越复杂。例如，前述的“一家两制式腐败”，基于同乡、战友、同学、家族等各种因素所带来的利益耦合和权力结合，都会导致国家权力的弥散化、碎片化，从而为权力的寻租带来更多隐蔽的社会关系和社会场景，变换出更新的寻租形式和手段。

三是国家权力行使的技术赋能使得权力本身的效能增强。随着经济社会发展，中国进入到通过技术创新不断推动经济社会繁荣发展的历史时期。国家治理和社会治理借助技术手段不断提升了权力运行的专业性、封闭性和高效性。例如，数据化治理，使得通过“算法”来改写权力裁量的形态，也使得权力介入社会、深入基层、调控生活变得越来越有效和方便。金融工具与信息工具的叠加使得监管者本身成为超级机构并在知识构成上占据优势，增加了对它本身进行有效监管的难度。如果说西方国家更多是以职业人口为工具来分析一个社会的复杂性，中国作为一个“超大规模的国家”，更需要借助治理工具的多元性来降低社会的复杂性，而治理工具的多元和专业无疑也会加剧对这种工具本身进行监督的难度。

**全面把握权力运行规律与建立全周期管理思维**

习近平总书记深刻指出：“腐败的本质是权力出轨、越轨，许多腐败问题都与权力配置不科学、使用不规范、监督不到位有关。”对新型腐败和隐性腐败的惩治归根结底还是要回到抓住权力配置、使用和监督的规律，提高国家治理中权力运用的科学性上来。新型腐败并没有改变权力运行规律而行使权力的本质，只要牢牢抓住权力运行规律，就能不断发现腐败在各个层面的翻新，就能深挖出隐藏的腐败线索。

  一是要抓住权力配置的规律，提升权力配置的科学性。新型腐败往往是应对新的国家治理任务而配置了新的岗位、职能和权限，但权力配置的基本规律在于要尊重国家治理本身的属性，合理划分国家权力与社会、市场的边界，要根据治理对象本身的属性来确定事前、事中还是事后监管，从而确定带有强制性权力的配置程度。强制性权力往往是权力寻租的主要力量，应深刻把握“权力集中必然导致资源富集，资源富集必然引发权力驱动”这个配置规律，防止权力过于集中；深刻把握“权力微循环产生大危害”的现象，在扫黑除恶的过程中，不难发现，黑恶势力发展初期都是在一个微小的权力加持下形成了流畅的运转闭环，进而不断寻求更大权力的加持，导致成为黑恶势力，与权力保护伞深度结合。因此在权力配置过程中，不可以让某个领域与某项权力过多捆绑与对应，防止形成牢固的利益链条，出现“靠山吃山、靠水吃水”的板结化结构。

二是要抓住权力使用和监督的规律，提升权力使用和监督的规范性、有效性。新型腐败和隐性腐败往往在权力使用上有新的规避动作，利用了监督出现的新盲区。权力使用的规律在于建立标准化、规范化的运行机制，尽量减少权力使用的随机性、偶发性空间。例如，在利用公职人员身份贷款、再转贷以牟利的高利贷新型腐败中，公职人员贷款往往与他的身份和行使权力的便宜性有极大关系，导致他可以利用权力的特殊性换取贷款的优势。在权力监督的过程中，要建立起“大监督”的思路，按照党和国家监督体系一体贯通、协同配合的整体思路，紧盯新领域、新岗位、新权力，善于发现权力与权力之间的重叠、相关、彼此支持所带来的隐性腐败，打通相关权力之间的壁垒，充分归集线索、在信息上最大化流动、互通有无，从而发现问题。

需要注意的是，权力配置、使用和监督是一个整体的环节与流程，行使公权力的人自身也处在不断变化之中。要不断追上新型腐败的步伐，需建立起以风险点分析与预防为核心思路的“全周期管理”思维，在日常监督、巡视监督、派驻监督等工作中，将权力配置、使用、监督全链条的每一个风险点进行分析和标识，对照风险点手册，逐一分析、考察相关对象权力配置、使用和监督的情况，才能够对权力寻租进行预防、发掘、跟踪和惩治。

**在国家权力与社会关系互动中确立刚性规则**

新型腐败往往与国家权力进入社会、发挥作用的途径、手段不断翻新有重要关系，借助社会关系网络的复杂、多元，也往往使得腐败的隐蔽性不断增强，因此要惩治新型腐败与隐性腐败，需确保国家权力与社会关系的互动遵循刚性规则，树立底线意识、红线思维，不能因为思维的模糊性带来的权力行使的无原则性。

一是要明确公权力调整社会关系的负面清单。权力寻租的对象是将权力滥用到不该用的人、事和社会关系中。中国传统的“政民一体、家国同构”的国家与社会互动模式，一方面提高了社会治理的有效性，另一方面也容易模糊公权力与私人利益的关系，容易使国家权力介入社会关系存在渔利、逐利甚至争利的空间。在新型腐败中，有一种现象就是官员利用权力和信息优势，操纵股市，或在一些招商过程中入暗股，长期牟利。这种现象本质就是国家权力介入了它不该调整的市场活动，取得了它不应该取得的市场主体地位。因此，应该明确国家权力调整社会关系的负面清单，严格规定公权力不能以社会主体、市场主体出现的场景、领域和情形。

二是要合理确定公权力与社会主体在互动过程中的原则与边界。隐性腐败形成的重要原因就是通过复杂的社会关系替权力寻租加以掩护，形成复杂的证据链条，不进行深挖和线索、证据综合分析、比对，很难发现腐败问题。例如，以各种合法的社会关系来掩盖行贿受贿事实，事实上存在的各种政－社旋转门，权力的次生链条都加剧了这种隐蔽性。又如，官员退居二线，进入各种咨询机构、研究机构、教学机构“发挥余热”，然后赚取顾问费、咨询费、课题费，这些都是公权力的次生化、代际遗传化，使得滥用的手段更新，也更为隐蔽。因此，需全面系统梳理当今公权力与社会主体互动存在哪些基本关系，有哪些基本类型，这些关系和类型存在哪些具体的风险点。党的十八大以来，强调构建“亲清”的新型政商关系，就是在这方面努力的典型。可以在这个梳理的基础上，对政学关系、政民关系等加以全面梳理，通过党内法规和国家法律，进一步明确公权力与社会主体在互动过程中恪守的原则。

**党和国家监督体系需打造一支知识结构不断优化、信息技术手段有效的纪检监察铁军**

新型腐败和隐性腐败往往与腐败行为知识含量的增加和信息技术手段的娴熟紧密相关。因此，党和国家监督体系需打造一支知识结构不断优化升级、信息技术手段有效赋能、国家反腐败治理网络更加便捷的纪检监察铁军。

党和国家监督力量需优化自身知识结构，娴熟掌握有关纪、法知识，经济、金融、统计、计算机、心理等大量人文社会科学和自然科学的知识。例如，在金融腐败新型案件中，如果不懂金融、证券等有关方面的知识，则很难发现这种腐败行为；如果不懂公司法与公司治理，不懂合同法，则对于代持转售、高利贷腐败等很难发现问题线索。

党和国家监督体系内部可通过建立大数据平台，定期进行数据分析，发现新型腐败高发领域和环节，发现隐性腐败的各种外部保护性结构，从而为建立预防制度提供坚实基础。大数据的归集、分析、共享还有利于个案的查办，公权力寻租必然会在不同社会场合留下痕迹，而这些痕迹往往是可以被不同国家机关所掌握或抓取的，建立大数据平台，建立定期的信息通报、交流、共享，对于及时侦破案件，成功进行违法犯罪行为精准画像，形成稳定的证据链条，都具有积极意义。

（本文摘自《人民论坛》2023年第5期，作者王旭系中国人民大学法学院副院长，教授，纪检监察学院兼任教授，博士生导师）

**隐性腐败面面观**

**刘兰**

在惩治腐败高压态势之下，一些贪腐手段发生变化，各种隐形变异、曲线敛财、翻新升级的隐性腐败层出不穷。惩治“隐性腐败”，已经成为反腐败斗争中的重要议题。

党的二十大报告指出，坚持受贿行贿一起查，惩治新型腐败和隐性腐败。二十届中央纪委二次全会强调，坚决查处新型腐败和隐性腐败。习近平总书记在十九届中央纪委六次全会上明确指出“腐败手段隐形变异、翻新升级”问题。这是对形势的准确判断，更是对全党发出的深刻警示。较之于传统的“显性”腐败，隐性腐败具有多样化、智能化、潜伏期长等特点，并滋生出多种表现形式。但无论隐性腐败披上何种“新马甲”，都难掩以权谋私、权钱交易的本质。

**直接受贿衍生为间接“生钱”**

传统的私下收受贿赂的方式太直接、风险大，为了让权钱交易看起来“合法化”，行受贿双方摒弃了直接的钱财往来，转而寻找一些看似既无风险、回报又高的间接“生钱”方式。他们妄图通过投资人股、间接理财、民间借贷、低买高卖等“障眼法”逃过法网，最终依然原形毕露。这种隐性腐败有以下几个类型：

“借鸡生蛋”型：一些公职人员打着投资理财、民间借贷等幌子，借钱给有求于自己的请托人，收取高额“利息”回报，实质是利益输送、权钱交易。这类受贿属于委托理财获取高于正常水平收益的委托理财型受贿，出借资金获取高额利息的高利转贷型受贿。

案例：四川省隆昌市委原书记尹忠利用高息放贷隐蔽受贿。尹忠以关照工程项目为由，主动向某公司总经理李某提出借款，约定年息60%，本金220万元。当李某表示想降低年息后，尹忠就在工作中设置障碍，让李某的项目通不过。李某只好同意仍按年息60%继续支付利息，当天下午，李某的项目通过了审议。尹忠通过向辖区内商人老板放贷收息的方式，当起了“职业放贷人”，先后获利2800多万元。

“影子股东”型：一些领导干部成为“影子股东”，他们以他人名义代持公司股份享受企业收益，其本质依然是腐败。利用“影子股东”进行权力变现主要通过亲友挂名、幕后操纵，隐形入股、巧取豪夺，一家两制、政商合体等形式实现“影子股东”所寄生的“影子公司”，是领导干部搞隐性腐败的载体和通道。“影子公司”大多得益于领导干部的“特殊关照”和“定点推送”，其业务经营范围往往和领导干部职权管辖范围、资源影响领域紧密关联。

案例：2020年3月，中信银行股份有限公司原行长孙德顺被查。孙德顺不收现金，他认为收现金太简单粗暴了，转而通过“影子公司”进行利益输送。孙德顺安排两名老部下开设了两家投资平台公司，核心业务决策由孙德顺决定。他还设计了结构复杂的重重掩体，两家平台公司成为遮蔽他的第一层“影子”；在平台公司之下又设立了十多家项目公司作为第二层“影子”；项目公司和行贿企业不直接交易，双方各自再成立空壳公司作为第三层“影子”。交易主体已魅影重重，资金往来又伪装成各种貌似合法的金融产品等，用“影子交易”为利益输送再蒙上一层迷雾。经查，孙德顺非法收受财物9.795亿余元。

“虚假服务”型：利用合法注册的工程公司、咨询公司、培训公司等，通过正常招投标和正式签约等方式作为掩盖，实际提供服务较少甚至不提供任何服务、以咨询费、会议费、培训费等名义变相收受贿赂。

案例：甘肃省生态环境厅原党组书记、厅长肖铮曾利用下属企业套取公款据为己有。甘肃省辐射监理站为规避将辐射监测等收费全额上缴财政，成立甘肃陇清辐射环境技术有限责任公司(以下简称“陇清公司”)。肖铮利用担任陇清公司法定代表人的职务便利，指使并伙同他人以虚报劳务费、会议费、咨询费等方式，先后多次从陇清公司套取公款共计1098万元并据为己有，其中肖铮侵吞983万元。

“低买高卖”型：在购买房产、车辆等不动产和动产的过程中，通过低买高卖、以旧换新、以小换大等形式间接受贿。这种出现在民事行为掩饰下的权钱交易属于交易型受贿。

案例：江苏省苏州工业园区海关原副关长、调研员朱春霞想要出售一套二手房，找到某信息科技有限公司总经理叶某，准备以380万元的价格卖给他，而同一小区同一户型的房子成交价为250万元。叶某想到在公司发展过程中，朱春霞帮过很多忙，于是答应了，并主动将房价提到398万元，还支付了 200万元定金。不过，受当时限购政策影响，叶某并不具备购房资格，此时，叶某大方地告诉朱春霞，因为买方原因无法购房，定金不用还了。如此一来，朱春霞的房子仍在手里，还得到了200万元的“违约金”。

“雅贿”型：送名人字画、玉石珍宝、古董、摄影器材乃至兰花等物品，避免了直接送钱的露骨与粗俗，而这些物品往往价格难以衡量，隐蔽性较强，成为权钱交易的“遮羞布”。“雅贿”的手段日益隐蔽，有的从直接收受文玩等物品，到异价互换，再到借助拍卖机构完成瞒天过海式贿赂；有的以爱好为媒介，形成“爱好圈”,在趣味相投的你来我往中，完成权钱交易。但无论“雅贿”的载体和形式多么“高雅”，都改不了其行贿受贿的本质。

案例:甘肃省人大常委会农业与农村工作委员会原副主任张令平被当地群众称为“字画书记”。一些别有用心之人为了挤进张令平的圈子，便投其所好，把一幅幅字画当做“敲门砖”。经查，张令平共收受党员干部、商人老板等所送的名贵书画40余幅，有的一幅几万元，有的一幅则高达几十万元。同样“偏爱”字画，把字画当成贪腐工具的还有陕西西安市原副市长强小安，他不仅自己违规收受书画作品等，为了得到时任陕西省政府秘书长陈国强的关照，他还送了10幅名人书法作品给陈国强，形成腐败同盟。

**传统腐败演化为腾挪转移式腐败**

传统腐败案例中，行贿人和受贿人之间是直接关联的，利于顺藤摸瓜找到腐败线索。隐性腐败是多维度的，它关键在“隐”，通过转移腐败交易的主体、目标、时间、地点等方式，对腐败交易过程进行改造，用腾挪转移的方式模糊权钱交易的本质。这种隐性腐败有以下几个类型：

“白手套”型：“白手套”是转移腐败交易主体的一种方式，通常是指为逃避党纪政纪和法律惩罚，从事“掩饰”工作的个人、群体、社会组织，他们为非法行为披上了“合法”外衣。部分领导干部利用下属、亲属、朋友等特定关系人充当“白手套”，台前当木偶，幕后当主使，间接进行洗白。“白手套”涉及的领域以建筑承包、政府采购、金融等居多。

案例：江苏省南京市原市长季建业在任上被查，因受贿罪获刑十五年。苏州市锦联经贸有限公司法定代表人徐东明是季建业的“白手套”，他长期帮助季建业保管和打理赃款，季建业1132万元受贿款中，有910万元放在徐东明处代为保管打理，甚至不需要徐东明出具任何手续。徐东明在承揽昆山宾馆设备供应项目、开发“龙都”广场房地产等项目时，季建业都曾为其提供帮助。

“权权互换”型：“权权互换”是转移腐败交易目标的一种方式。领导干部之间利用职务便利或是职务影响，在干部调整、项目审批、安排就业、学术成就等方面相互提供帮助，而不直接收取请托人钱物。

案例：云南省委原书记秦光荣和湖南省人大常委会原副主任向力力被外界称为“腐败世交”，两人相识于湖南。1991年，向力力调任湖南省零陵地区冷水滩市委副书记，当时的零陵地委书记正是秦光荣，向力力很快成为秦光荣倚重的心腹。向力力与秦光荣两家走得很近，两人的夫人成为牌友闺蜜，秦光荣之子秦岭与向力力之子向导均在金融央企华融任职。在老领导的提携下，向力力步步高升。秦光荣赴云南任职后，其小舅子与向力力的弟弟又成为生意伙伴，利用向力力的影响力，在长沙、郴州等地涉足许多生意。秦光荣与向力力的交往就是“权权互换”的典型。

“期权腐败”型：“期权腐败”是转移腐败交易时间的一种方式。某些领导干部在任期间提心吊胆不敢收钱，想出延迟变现的办法，或在位时用权退休后收取回报，或在岗时办事转岗后兑现，或办事之前不收办好之后再收，或离职下海后索取收益等。

案例：湖南省株洲高新区党工委原书记、天元区委原书记谢高进在任时大搞期权腐败，跟行贿人约定退休后再兑现，还大言不惭地说，领导干部要“吃苦在前，享受在后”。退休不到5年，他游遍全国近20个省份，挥霍上百万元。经查，谢高进涉嫌受贿2606万元，其中期权受贿1593万元，占受贿总额的61%。

“海外交易”型：“海外交易”是转移腐败交易地点的一种方式。请托人与领导干部的腐败交易不再局限于国内，而是拓展到国外，为领导干部支付子女留学费用、帮助领导的特定关系人定居海外并进行海外投资，以逃避国内法律的监管。

案例：浙江省杭州市上城区原望江智慧产业园发展中心主任舒延海是园区企业老板们口中的“能人”。面对一些不法商人的请托，舒延海也大开绿灯，进而收取“好处费”。2015年，舒延海的女儿要出国留学，一些商人嗅到“商机”， 提出要给“赞助费”。直至2016年，多名商人为舒延海女儿出国留学支付了250万元。

（本文摘自于《廉政瞭望》2023年第4期，作者刘兰系全媒体记者）

**国有企业大数据审计浅析**

赵 华

随着全球互联网信息技术的广泛发展与应用，人类社会步入以数字化、网络化、智能化为特征的大数据时代，这使得审计环境和审计对象发生了变化，对国有企业开展大数据审计也提出了更高的要求。大数据审计，是指审计人员依托大数据信息化平台，对与审计相关的数据开展采集、整理以及多维度关联分析，进而发现审计线索，获取审计证据，进行审计**研判**并揭示问题。在大数据理念背景下，国有企业开展大数据审计，能够最大限度地发挥其监督谋划职能，为企业高质量发展保驾护航。

1. **大数据审计实施路径**

**（一）采集整理审计数据**

**大数据审计通过提出审计数据需求，开展审前调研，梳理制作出数据采集任务清单，通过被审计部门内部信息系统和其他外部关联数据，使收集和储存到的数据资源足够多，所采集拥有的海量数据能够覆盖审计业务的各个环节。接下来，通过验证采集阶段的审计数据，确认采集数据和采集处理过程的真实性、完整性、准确性，减少审计数据采集整理过程中人为造成的失误，降低审计风险，为下一步审计建模**算法**分析提供有力的数据支撑。**

**（二）建模算法分析数据**

**在采集整理数据的基础上，通过借助大数据技术实现算法建模。**在圈定的审计重点范围内，围绕突破局部视野、突出审计重点的目标，通过对重点人、重点事、重点问题建模**算法**，并结合内外部数据**开展深度挖掘和**多维度**分析比对，**在海量信息中精准筛选、**提炼形成大量有价值的疑点数据。这样，大数据审计部门利用数据建模及算法手段，能搜索到更多隐含的关联性风险，从中摸清潜在规律，直达问题内涵。**

**（三）核查研判应用数据**

**通过以上两步骤，审计人员基本上掌握了企业的一手数据。之后，审计人员按照精确度、重要性将疑点数据进行分类核查、印证检验，目的是大幅提高数据分析结果的使用率，拓展疑点数据的核查量，提升疑点数据核查可信度，从而判断并找出企业财务、业务及经营管理等方面的风险和异常问题；同时，利用大数据平台，将相关情况报告及时准确地提供给管理层，协助其改善经营管理，强化了大数据审计结果转化应用。**

1. **国有企业大数据审计的优势**

新形势、新技术的时代背景下，以数据为基础的大数据审计，是对审计技术的驱动性变革。借助有力的大数据技术，大数据审计数据取证与线索寻找可以更加全面客观、动态便捷，风险防范与预警监督更加到位，为企业持续高质量发展提供管理建议与监督保障。

**（一）全样本数据取证分析更加全面客观**

传统审计工作受限于项目时间与工作量，往往采用随机抽查或抽样的审计方式，存在抽样不确定、分析结果片面的情况。相比之下，在大数据审计下，几乎所有的纸质文件均可以做到电子化留存，对视频、图像、音频等非结构化数据信息也可以通过IT技术进行转化，审计范围可以扩展到与其相关的所有外部数据。这样一来，数据取样就通过大数据技术的应用，从抽样数据转变为全样本数据。

由于全样本数据量掌握、挖掘足够全面，突破了传统审计下面临的样本限制，所以审计人员能够较为准确地分析与把握规律，审慎思考、判断不确定的问题，进而准确识别、定位、突破风险疑点和难点，提高发现问题的准确性。从这个意义上讲，全样本数据取证既有利于降低对**传统**抽样**测试中**风险的依赖性，又可以提升审计结论的客观公正性，极大地改善了传统审计方式下信息不对称的缺陷。

**（二）相关性审计线索寻找更加动态便捷**

从传统的因果分析转为相关性分析，是大数据审计最突出的一个特点。传统审计中，审计人员往往是根据已知数据，事后进行审计因果分析和确认，无法全方位地为企业管理决策提供科学有效的依据。而大数据环境下，由于审计和数据存在密切的联系，并且大数据技术的运用使审计过程不再受时间和地点的限制，持续全程审计具备可行性。所以，审计人员会着重关注数据间的相互关系，通过关联物进行关联性分析，充分详细地进行数据挖掘和及时分析，从而动态、便捷地捕捉到有价值的审计线索，发现隐藏在审计数据背后的问题，更好地服务于企业运营管理与决策治理。

**（三）预测性风险防范与监督更加到位**

大数据审计还兼具预测性风险防范的特点，即关注事前控制。通过事前收集数据，再经监测、分析与处理，把它“深加工”利用，就可以有针对性地提前提出改进措施，实现常态风险监测、动态智能监控、实时结果反馈新导向。因此，大数据审计预测性风险防范的优势，有助于审计人员发现和感知可能存在的重大风险隐患和经营问题，打造风险防范提前预警与快速把控，切实展现审计工作预警监督的价值，进一步拓展大数据审计监督的深度与广度。

例如，某国有企业大数据审计在进行资金审计的过程中，前期使用各类常规审计方式对资金使用情况进行专项审计，但发现贯通效果较不理想，资金管理执行情况并没有一目了然，仍然存在资金授权分配不清晰、资金使用与计划偏离、资金账户余额异常等问题。后期审计人员通过改变审计策略，利用大数据共享交换平台检索的技术优势，从各部门资金管理涉及的账户、支付、债务等环节出发，对上述出现的问题重新进行数据检索、分析跟踪，显示贯通效果较好，专项资金的使用管理情况变得清晰可查，资金审计实现了实时掌握、动态跟进。

可以看出，上述国有企业大数据审计案例中，审计人员借助大数据技术平台，既解决了其审计工作中遇到的问题，极大节省了人力，审计质效也得到了明显提升。更重要的是，在大数据审计过程中完成了大数据技术的精准发力，也实现了静态审计向动静结合审计方式的转变。

1. **国有企业大数据审计面临的问题**

审计是一项繁琐复杂的工作，由于传统审计所固有的一些局限性，使其难以揭示某些问题；而开展大数据审计，不仅能够全方位、多角度的发现审计问题，防范审计风险、提高审计质量，同时也进一步提升了审计监督治理效能，增强了审计预警保护作用，引领了审计工作的高质量发展。然而，结合近几年国有企业大数据审计工作的应用情况，我们发现这其中仍然面临不少困难与挑战，存在一些亟待解决的问题。

**（一）大数据信息化平台有待完善**

大数据时代下，电子数据的发展与应用愈来愈广泛。但是，仍有些国企部门，相关数据信息化平台建设不到位，尤其是存在着数据采集不规范、采集缺乏统一标准，导致数据零散化、碎片化，造成数据更新不及时、调取困难、利用效率低下等较为显著的问题。这些不足会造成审计人员即便面对较为全面、完整的审计数据时，依然无法保证数据处理分析的高效、便捷，使得审计工作难度大为增加。

不同部门之间，还存在多方数据不能有效整合与充分共享，各部门系统之间缺乏关联性、整体性，数据口径和技术标准也不一致，存在“信息孤岛”和“数据壁垒”的现象；另外，信息化平台防护能力有待加强，数据安全留有隐患，存在因数据泄密带来的审计风险。显然，这些凸显的问题给审计工作带来了困难和挑战，对大数据审计工作深入推进形成较大阻碍。

**（二）审计项目组织与管理有待优化**

大数据背景下，大数据审计业务越来越复杂，业务外延不断扩展，审计任务不断增加，审计项目组织方式日益多样化，而审计项目组织准备不充分，落实审计方案、任务进度不明确等，审计项目过程中出现的新情况或新问题，也对已构建的大数据作业流程造成干扰。这些问题和挑战难以有效满足高效率、高质量的大数据审计要求，审计人员也难以抓住审计重点、突破审计疑点，使得完成审计目标遇到阻碍，审计工作陷入被动。

从另一方面来看，随着被审计部门数据化信息系统的普及，针对审计人员的执业胜任能力，大数据审计提出了更高的要求。但审计部门在项目安排上，没有考虑到岗位分工与审计人员大数据技能、经验和专业知识相匹配，对审计队伍人员架构管理有待进一步优化；此外，部分审计人员在大数据审计中，尚未转变审计思维，还有部分审计人员习惯于根据传统审计经验进行审计。以上这些问题，导致了一定程度上无法良好控制审计风险、提高审计效率，使审计结果具有不确定性。

**（三）大数据审计成本有待降低**

大数据审计下，虽然运用技术工具可以有效提升数据核查与分析处理，大幅降低审计人员负担，为开展大数据审计提供便利条件与技术支撑。但任何新技术、新工具初期引入时，都必然离不开大量资金的投入。例如，将大数据技术运用到国有企业审计中，企业在初期开发大数据信息化平台时，必然要投入大规模的平台建设资金。此外，平台的测试、运行及日常维护更新等多个方面，也需要大量的资金支持。

在运用大数据技术开展大数据审计具体工作时，不可或缺的企业还需要雇佣第三方机构，对相关审计人员大数据知识技能进行培训指导。由于人员培训时间相对较长，所以培训费用也是构成大数据审计应用总成本的一个重要部分。因此，上述因素会影响到资金的规模化投入，加剧审计经费的不足，导致大数据审计应用成本较高，审计工作开展面临不小的困难。

**（四）审计整改检查方式较为单一**

大数据审计工作中，审计整改是提升审计成效，体现审计监督价值的重要途径。然而，实际大数据审计工作时，仍面临着被审计部门敷衍整改、落实不力的现象，给审计部门的整改检查工作增加了不少风险，也影响了国有企业大数据审计监督治理成效的提升。在实际调研工作中，我们发现由于受到国有企业体制机制、手段权限等特殊情况限制，再加上审计部门自身人手不足等困难，为了进一步提高审计效率，审计部门一般采取“被审计部门先报送审计整改材料、审计人员后重点核实”的整改检查方式。这种非现场审计核查方法的真实性与可信度，较大程度上依赖于被审计部门上报的审计整改执行情况。但由于审计人员无法全面、详细地掌握其审计整改执行情况，也就没有办法对被审计部门的审计整改执行情况做出正确、合理的评估，也在一定程度上影响审计人员评估的独立性、准确性，从而也加大了审计整改检查工作的风险。

1. **提升国有企业大数据审计的对策建议**

**（一）做好大数据信息化平台建设**

**1.规范数据采集，强化数据关联分析**

万事万物皆可数据化，是大数据时代鲜明的特征。因此，大数据审计工作需要借助智能、高效、便捷的大数据信息化平台，搜集存储、整合管理各种分散复杂的企业数据；同时，在数据采集过程中，进一步规范审计数据采集工作，准确确定数据采集对象和范围。通过明确定性和定量标准等手段，统一规范数据采集标准，提升入库数据的实效性，严格要求数据的真实性，确保采集数据可靠、可信、可用，为后续开展大数据审计工作打下坚实基础。

审计人员要以找准审计方向和聚焦审计重点为目标，运用大数据多维度分析技术，在数据平台层面上对实时采集的业务、财务与运营数据、行业与跨行业数据，进行数据关联比对、智能化分析，计算相关业务指标，绘制模型趋势分析图。通过勾画清晰可见的模型走势快速识别疑点，并以此为指向，将问题症结查深查透、精准揭示问题成因，通过可视化工具形成客观、正确的审计报告。

**2.加强数据共享，推动大数据审计“有据可依”**

各部门应高度重视数据信息资源共享交换的重要性，将企业内部管理过程中产生的大量基础数据，归纳、存储到数据信息化平台上，实现企业各部门、各系统数据交换、共享应用全覆盖。同时，各个部门要加强部门间的沟通协调，共同探讨数据资源共享机制、内容、范围等。完善**数据共享管理制度**，打造数据标准体系，将数据共享全过程、各责任主体纳入管理范围，确保数据来源可追溯、流转可监控。营造出良好的审计数据服务环境，打破“信息孤岛”、打通数据壁垒，有效对接资源、高效传递数据，为大数据审计工作的开展提供数据信息支持，确保大数据审计“有据可依”。

**3.提高数据安全管理，防范数据泄密风险**

加强审计信息化建设，探索运用数字化审计手段的同时，应高度注意数据安全问题，针对薄弱环节持续巩固和完善，及时排查隐患，防范数据泄露、丢失造成的审计风险。数据安全管理工作要立足制度、环境、技术、意识等环节。完善确立数据安全管理制度，规范数据采集、使用和保密等环节，筑牢数据信息安全；严控数据使用环境，着重加强数据访问权限管理，未经批准程序，非管理人员不得随意进出；引进先进的数据安全技术，确保审计信息系统安全可靠，防范数据信息失真等审计风险；狠抓数据安全保密意识，组织人员不定期开展数据安全培训，提升数据防范和应对能力，筑牢数据安全防线。

**（二）优化实施审计项目组织与管理**

**1.优化审计项目方案，提升数据核查精准度**

大数据审计下，应留意审计项目和流程是否存在优化和完善的空间。例如，在审计项目准备工作中，根据业务实际情况，精心编制、部署项目实施和数据分析“双方案”，设立业务、数据审计任务“双进度”， 指导审计人员缕清审计思路，避免少走弯路。针对大数据审计过程中出现的新情况、新问题，及时分析工作思路、调整审计对策，不断修正和改进大数据作业流程，确保数据分析更有效，疑点核查更精准。

通过对大数据审计项目方案、作业流程等重点审计环节的全流程指导、全方位把控、全角度优化与修正，实现大数据审计程序与规范、质量与进度“双并重”，确保工作推动“不卡壳”、关键环节“不掉链”，科学性、针对性地推进大数据审计工作。

**2.统筹考虑项目安排，灵活运用审计手段**

为适应复杂多变的审计环境、日益多样化的审计需求，审计部门可以结合大数据审计项目特点，在确保审计时间和质量的前提下，围绕项目需求、知识结构和专业专长等因素，统筹考虑审计力量，合理进行人员搭配，实施大数据审计专业化分工。除此之外，明确大数据审计各环节、各岗位的审计重点、任务职责，鼓励各岗位及时沟通、协作配合，确保每项任务均能有序开展、有效落实，切实解决大数据审计面临“人手少，任务多”的窘况，实现审计任务按期保质完成。

另外，审计部门也要塑造基于大数据的审计文化，鼓励审计人员增强大数据审计应用思维，明晰大数据审计思路，灵活运用大数据审计技能和方法。例如，面对涉及到的被审计部门信息化水平较高时，审计人员可以利用已有的信息数据，建立数据间的逻辑关系。同时，采用数据化分析工具，对发现的疑点线索进行分析调查，充分发挥自身的职业判断能力，及时解决问题，做出审计解读，降低企业可能存在的系统性风险。在大数据审计过程中，审计人员通过不断学习与运用大数据技术，不仅把大数据理念落实到实际工作中，提升了大数据审计技能化应用水平。同时，他们对企业数据信息的透视能力也得到了提高，防范大数据审计风险的手段也得到了增强。

**（三）控制大数据审计成本**

企业在建设大数据信息化平台初期，平台建设成本较高是阻碍大数据审计推广的瓶颈，可能会出现投资回报不足的情况。对于国有企业，可以借助政府采用外包形式。具体来讲，通过政府提供的财政支持和税收优惠措施，引入第三方，合作建设大数据信息化平台，有效降低平台的开发、运行和后期维护等费用，促进行业信息化互联互通、包容与共享发展。

而在相关审计人员培训费用支出上，国有企业可以在第三方机构培训指导后，针对审计人员学习掌握的大数据技能操作情况，定期进行考核督促；再通过集体研讨和交流经验，总结形成一套普适性、可借鉴、可推广的大数据审计应用指南，而后分步列支相关人员培训费用，以此控制盲目的培训支出，进而使得实施大数据审计产生的效益大于投入增加的成本，达到大数据审计成本效益最大化。

**（四）创新大数据审计整改检查方式**

鉴于目前国有企业审计整改检查工作模式是以非现场整改检查为主，那么审计部门可以在大数据审计整改检查工作中，创新运用大数据技术优势，为审计整改检查提供有力跟踪证据的同时，强化审计整改检查风险管控，精准提高大数据审计整改的质量和效果。比如，研发审计整改情况动态跟踪系统，被审计业务部门可以通过该系统，自行填报审计整改数据、上传整改情况等；系统会自动校验、核对、判断审计整改的相关情况，审计人员再对系统反馈的疑点数据问题进行重点复查、分析研究，对照核验。总之，在推动大数据审计整改工作上，审计部门要运用大数据审计思维，积极探索与开辟新的审计整改查验方式，按时、高质、高量完成审计整改检查任务，同时确保最大限度内提升大数据审计结果转化运用。

大数据时代下，作为国有企业经济运行监督的审计部门，应立足于审计的转型升级，紧随大数据发展新趋势，坚持与时俱进。一方面要充分重视大数据审计理念，创新大数据审计工作过程中的方式方法；另一方面要积极借助大数据信息化平台，不断加快大数据技术与审计业务需求的深度融合。未来，大数据的理念和技术将会越来越多地融入于审计的各个领域、环节之中，充分发挥出大数据审计的应用价值与监督作用，为深入推进大数据审计全覆盖提供有力保障。

（作者赵华系西安文理学院马克思主义学院教授，博士）