

一、近期中共強化黨內管控與基層治理觀察

中共雜誌社特約研究員吳仁傑主稿

- 中共強化對一把手和領導班子加強政治監督、上級對下級監督、同級監督和巡視巡查，促進政治忠誠、落實黨中央決策部署。
- 基層治理著重提升組織力，加強黨對基層的統一領導和基層政權治理能力；思想政治工作以「習思想」武裝全黨和教育人民。
- 「十九屆六中全會」或審批有關黨的思想道德和密切聯繫群眾方面的相關準則。

（一）前言

根據中共「黨內法規制定條例」、「黨內法規和規範性文件備案審查規定」，其黨內正式文件概分為黨內法規和規範性文件，前者區分為黨章、準則、條例、規定、辦法、規則、細則等七項，後者係指「黨組織在履行職責過程中形成的具有普遍約束力、在一定時期內可反覆適用的文件」，名稱一般為「意見」。2021年7月為中共建黨100週年，在此前後相繼頒發「關於加強對一把手和領導班子監督的意見」、「關於加強基層治理體系和治理能力現代化建設的意見」、「關於新時代加強和改進思想政治工作的意見」等三份「規範性文件」，分別對強化一把手和領導班子監督、推進基層治理現代化、加強和改進新時代思想政治工作等做出具體規範，有關意涵頗值關注。

（二）頒發加強對一把手和領導班子監督文件

2021年1月中共「十九屆中紀委五次全會」提出要制定「關於加強對一把手和領導班子監督的意見」，以破解對一把手監督和同級監督難題後，3月27日頒發相關文件、6月1日公布。此係首個針對一把手和領導班子監督文件，主要包括5部分內容，一是論述加強對一把手和領導班子監督的意義、指導思想和重點等內容，第二至第四部分為文件主體，主要就加強對一把手的監督、同級領導班子監督、對下級領導班子監督等作出規定，第五部分則對加強黨對監督工作的領

導提出要求。

其中加強對一把手和領導班子監督主要突出政治監督面向，明定監督重點是「五個強化」，即：強化對一把手和領導班子對黨忠誠、踐行黨的性質宗旨情況的監督，強化對貫徹落實黨的路線方針政策和黨中央重大決策部署、踐行「兩個維護」（維護習近平黨中央和全黨核心地位，維護黨中央權威和集中統一領導）情況的監督，強化對立足新發展階段、貫徹新發展理念、構建新發展格局、推動高質量發展情況的監督，強化對落實全面從嚴治黨主體責任和監督責任情況的監督，強化對貫徹執行民主集中制、依規依法履職用權、擔當作為、廉潔自律等情況的監督。另最受關注的對一把手監督方面，突出上級一把手對下級一把手的監督，如要求中央政治局委員注重瞭解分管部門、地方、領域黨組織黨風廉政建設情況，中紀委、中央組織部加強對省級黨委、中央單位一把手的監督等，同時明確將黨組織一把手作為巡視巡察工作監督重點。

（三）制頒推進基層治理現代化及加強和改進思想政治工作文件

2019年10月中共「十九屆四中全會」通過「關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定」後，即據以開始研訂「關於加強基層治理體系和治理能力現代化建設的意見」，2021年1月中央政治局會議審議通過、4月下發、7月公布。提出力爭以5年建立黨組織統一領導、政府依法履責、各類組織積極協同、群眾廣泛參與，自治、法治、德治相結合的基層治理體系，在此基礎上力爭再用10年（即2035年）基本實現基層治理體系和治理能力現代化。其中最值關注者是，要求加強鄉鎮（街道）、村（社區）黨組織對基層各類組織和各項工作的統一領導，以提升組織力為重點，健全在基層治理中堅持和加強黨的領導的有關制度；構建黨委領導、黨政統籌、簡約高效的鄉鎮（街道）管理體制，增強行政執行、為民服務、議事協商、應急管理、平安建設等五方面能力。

另 2021 年 7 月公布的「關於新時代加強和改進思想政治工作的意見」，包括總體要求、把思想政治工作作為治黨治國的重要方式、深入開展思想政治教育、提升基層思想政治工作質量和水平、推動新時代思想政治工作守正創新發展、構建共同推進思想政治工作的大格局等六部分內容，主要突出「新時代」背景，堅持體現時代要求、聚焦和解決問題，其中在開展思想政治教育方面，提出要：堅持用「習近平新時代中國特色社會主義思想」（「習思想」）武裝全黨和教育人民，推動理想信念教育常態化制度化，培育和踐行社會主義核心價值觀，加強「四史」（黨史、新中國史、改革開放史、社會主義發展史）和形勢政策教育，加強社會主義法治教育，增強憂患意識、發揚鬥爭精神。

（四）結語

2017 年中共「十九大」作出中國特色社會主義已進入新時代論斷，除將習近平自「十八大」以來提出的理論創新成果，概括為「習思想」，並將「完善和發展中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化」，列為全面深化改革總目標，同時要求堅持和加強黨的集中統一領導及全面領導，將政治建設置於黨建工作首位，是以自 2018 年起舉凡新制定或修訂的黨內法規、新頒布的所謂黨內規範性文件均據以進行相關部署。

其中「關於加強對一把手和領導班子監督的意見」，係中共首次針對所謂「關鍵少數」的一把手和領導班子監督制定專門文件，宣示其強化權力監督薄弱環節決心，但重點突出「五個強化」的政治監督、方式置重上級一把手對下級一把手的監督、同級監督和巡視巡查，在上級對下級督監相對鞭長莫及、權力高度集中體制慣性難有效根除情況下，要真正從「不敢腐」到「不能腐」再進展到「不想腐」，難度極高，如僅 2020 年全國紀檢監察機關立案審查調查的縣處級（含）以上一把手即達 5836 人，尤其地位越高、權力越大，監督力度越薄弱。

其次，2019 年 10 月「十九屆四中全會」，就「完善和發展中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化」進行專門部署，提出到 2035 年基本實現、政權成立 100 周年時全面實現的目

標。由於基層黨政機構是黨中央和國家政權的神經末端，其治理能力與中央各項政策能否有效落實及基層意見是否如實上達密切相關，是以中共在建黨 100 周年的 2021 年針對加強基層治理體系和治理能力現代化建設做出規劃安排，頗具政治意涵，一方面強調堅持黨對基層治理的全面領導，另一方面要求確實加強基層政權治理能力，冀為 2035 年基本實現國家治理體系和治理能力現代化奠基。

綜觀改革開放以來，中國大陸城市（鎮）化率由不到 20% 快速增至超過 60%，意味城鎮人口已逾 8.5 億人，其中有超過 3.7 億為流動人口（約佔 43.5%），在城鎮人口快速增加、農村人口（尤其青壯年）明顯減少、高達 4 成 3 城市居民屬於非常住人口等情況下，各地雖因地制宜發展出相對多元基層治理方式，但普遍存在治理能力與資源不平衡難題，尤其經濟越落後地區往往治理能力越差，不但導致基層官員疲於奔命、群眾滿意度偏低，並常成群體性事件主要肇因。中共透由強化黨對基層治理的領導、增強基層政權治理能力等向度切入，雖有助緩解基層黨的領導弱化甚至缺位等問題，但在區域、城鄉差別頗大情況下，欲因地制宜全面提升基層政權治理能力，難度極大。

再者，思想政治工作向為中共思想建設重點，由於黨員、幹部始終不同程度存在思想弱化及政治意識不強、敏銳性不高等問題，故每隔一段時期即會審時度勢進行針對性部署。「十九大」確立「習思想」指導地位後，乃在 2021 年配合建黨 100 周年，以「新時代」為主要訴求再次要求加強和改進思想政治工作，除提出要把思想政治工作貫穿黨的建設和國家治理，堅持以「習思想」武裝全黨、教育人民外，特別強調要加強「四史」和形勢政策教育，結合 2 月起開展的黨史學習教育活動也以此「四史」為學習重點，並置重學習「習近平論中國共產黨歷史」、「習近平新時代中國特色社會主義思想學習問答」等教材，凸顯相關工作雖以強化思想政治工作為出發點，但旨在進一步統一全黨思想，為 2022 年「二十大」的召開營造良好氛圍。

此外，中共 2012 年 5 月制頒「黨內法規制定條例」（2019 年 8 月修訂），明訂黨內法規依照位階概分黨章、準則、條例等 7 項。其後繼 2013 年 11 月頒佈「中央黨內法規制定工作五年規劃綱要（2013—2017 年）」後，2018 年 2 月再制頒「中央黨內法規制定工作第二個五年規

劃（2018-2022年）」，冀能在建黨100周年時形成比較完善黨內法規體系。其中後者提出的立法重點項目，包括研究制定黨的思想道德、密切聯繫群眾方面相關準則，由於準則草案一般由中央全會審議批准，研判前述有關準則的審批料將成為今秋「十九屆六中全會」主要任務。