

编者按:认真学习贯彻党的十九届六中全会精神,是当前及今后一段时间内长期性、系统性、常态化的工作。本刊自2021年11月起,持续推出“党的十九届六中全会”特稿,旨在多角度、全方位宣讲好、阐释好全会精神 and《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》精神,持续形成学习热潮,帮助广大党员、干部和群众准确把握党的十九届六中全会精神、深入领会习近平新时代中国特色社会主义思想。

党内监督是党和国家监督体系的重要组成部分,加强党内监督是全面从严治党的必然要求和重要手段。《决议》指出,党的十八大以来,经过坚决斗争,全面从严治党的政治引领和政治保障作用充分发挥,党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力显著增强,管党治党宽松软状况得到根本扭转,反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固,消除了党、国家、军队内部存在的严重隐患,党在革命性锻造中更加坚强。

本期特稿设“党内监督”专题,邀请中国人民大学马克思主义学院博士生吕瑶、重庆邮电大学网络社会发展问题研究中心教授谢俊团队,就“党内巡视制度”“大数据助推廉政监督”等相关问题展开研讨,现刊出有关成果。

党内巡视制度:概念溯源、功能优势及效能转化

吕 瑶

(中国人民大学马克思主义学院,北京 100872)

摘 要:党内巡视制度是从历史中衍生的制度,其概念形成和内涵演进历经我国革命、建设、改革及新时代政党治理的丰富实践,被赋予新的活力和内涵,呈现出政治领导、政治监督和政治保障三大功能优势。当前,在全面从严治党向纵深发展和向基层延伸的时代背景下,为将党内巡视制度优势转化为制度治理的效能,进一步提升政党治理的现代化水平,需要继续以坚持和加强党的全面领导为核心,以筑牢巡视巡察立体监督网为保障,以促进巡视队伍的组织优化为关键,以推动巡视工作的方法创新为基础。

关键词:中国共产党;党内巡视制度;党内监督;全面从严治党

基金项目:国家社会科学基金一般项目“新时代中国共产党领导制度优势转化为国家治理效能研究”(20BKS088);中国人民大学马克思主义学院科研基金项目“中国共产党党内集中教育制度化研究”(21XNH044)。

[中图分类号] D262.6

[文章编号] 1673-0186(2022)001-0005-012

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2022.001.001

制度的演化过程是复杂多变的,一项制度的产生往往经历内外部环境的变化以及内部机理逐渐完善的过程,进而形成相对稳定的制度体系。党内巡视制度也经历了制度化建构的一般过程,契合了中国共产党作为世界第一大执政党互动性、稳定性的内在需要,最终“作为党内监督的战略性制度安排”^{[1]113} 被确定下来。习近平总书记在党的十九届六中全会上明确指出:“党的

作者简介:吕瑶,中国人民大学马克思主义学院博士研究生,研究方向:党的建设。

十八大以来,经过坚决斗争,全面从严治党的政治引领和政治保障作用充分发挥……管党治党宽松软状况得到根本扭转……党在革命性锻造中更加坚强。”^[2]当前,结合全面从严治党的新进展与新成就,学界已从经典文献解读、政策原理诠释、工作经验总结、古今中外对比等视角对中国共产党巡视制度的理论渊源、历史进程、框架体系、现实困境、经验启示展开研究,但对其概念源流考辨、功能优势思考及其治理效能转化的探讨尚待全面、深入和彻底的研究。鉴此,文章基于整体性维度立足于深刻变化的世情、国情、党情,从理论与实践、历史与现实相结合的角度深入考察、系统研究党内巡视制度的概念溯源、功能优势及效能转化,为彰显这一制度的利剑效能并进一步推进全面从严治党向纵深发展提供学理支撑。

一、党内巡视制度的概念溯源

厘清概念是理论分析得以透彻的基础。从概念史和制度史相结合的角度去考察党内巡视制度相关概念的内在意蕴,透视其概念演进的具体含义,不仅有助于增强对中国共产党巡视制度的科学理解,而且有助于系统把握这一制度建设的实践价值。

(一)巡视与巡察

巡视与巡察概念意涵历史久远,二者的词意相近,均有视察、巡行、察访之意,其目的都是对权力进行制约和监督。关于“视察”,即察看,审察。如《周礼·司谏》将其解释为“巡问而观察之”^[3]。关于“巡行”,大体指古代帝王、将相或者钦差大臣走访各地,督察官吏,体察民情等。如《后汉书·皇甫规传》中记载“规亲入庵庐,巡视将士,三军感悦”^[4],这体现出监察的直接性和流动性,是当前党内巡视制度中“巡视”二字的本意。关于“察访”,则侧重于问题症结的发现、反馈及处理,其强调对权力的制约和监督,体现一定的震慑力和权威性。在《辞海》中,“巡视”一词被解释为“往来视察,边走边看”,其中“巡”即“巡行”之意,“视”即“审察、看”。在明朝后期“巡视”也被指代为官名,职同巡抚、巡按等,有时也用作“巡逻”之意。“巡视”与“巡察”二者虽常被混淆,但有一定区别,需仔细甄别。当帝王巡行时常常较多使用前者,而当监察官员出使各地督办案件时则多用后者。当前,二者在指导思想、政治目标、结构功能上相近,在内容上注重聚焦政治巡视,强调政治纪律和政治规矩,强化政治监督,在方法上注重创新,积极探索出一套行之有效的“巡视组合拳”。

根据《中国共产党巡视工作条例》(以下简称“《条例》”)的相关规定^[5],若从我国制度体系建设层面来讲,二者的不同之处主要体现在:一是主体方面。巡视的主体只能是由中央有关部委、中央国家机关部门党组(党委)设立和实行,而巡察的主体只能由市级(地、州、盟)和县级(市、区、旗)党委设立和实行。从效力位阶来看,二者所遵循的党内法规也存在上下之分。二是范围方面。巡视与巡察依据行政区划,中央巡视覆盖到全国,省级巡视覆盖省一级;市县党委巡察涉及的地域范围较小,覆盖相应的市县区域。三是对象方面。巡视的对象主要是厅局级以上的党

的中高级干部,巡察的对象则主要针对的是县处级以下的干部。四是内容方面。巡视主要侧重监督巡视对象是否违反政治纪律和政治规矩、廉洁纪律、组织纪律、群众纪律、生活纪律、工作纪律等方面的内容。巡察作为党内巡视向基层的纵深延伸,要求各地结合基层工作特点去考察巡察对象对上级决策的执行、群众路线的贯彻落实等情况。五是方式方法方面。巡查式、机动式、回访式及点穴式是中央和省级巡视时主要运用的方法,有助于增强巡视工作的威慑力,而交叉式、联合式、提级式多为地方巡察时采用的方法,能够有效破解基层熟人社会的监督难题。

(二)巡视制度与党内巡视制度

概念的考辨需要充分关注其与思想史、学术史的联系。我国巡视制度自古有之,尽管在不同的朝代有不同名称和形式,但巡视制度始终是我国古代监察制度的重要组成部分,是巩固政权、监察百官、体察民情的重要方式,目的在于“以权力制约权力”。在历经千年的发展和演进过程后,我国巡视制度已然摆脱了“家天下”的权力运行逻辑和制度设计缺陷,形成了较为完备的巡视监察体系,巡视工作逐渐系统化、规范化和制度化。“巡视制度”从字面上可理解为上级对下级工作的视察与监督,是一种权力监察制度。当前,关于巡视制度概念的研究,国内学者大多把《条例》中“巡视工作”的一般释义理解为“巡视制度”的实质内涵,很少从制度解构的规范出发对巡视制度的概念进行学理层面的探讨。如有学者以《条例》为指导,从条例中规定的各个要素出发对这一制度的范式作具象化的阐释^[6],比较有代表性;有学者从巡视法理来源的视角来解释这一制度的概念^[7];还有学者偏重从巡视工作的流程上对这一概念进行补充说明,但缺少制度化的解读^[8]。就此而言,巡视制度是基于党和人民的利益之上所设立的,为组织内部成员所共同遵守和服从的程序规范体系或行为制约机制,是巡视实践内容和实质得以具体映现的外在形态。根据国内学者对这一概念的解析可将巡视制度进行广义和狭义上的区分:广义上的巡视制度是指根据党章规定,由党中央和省、自治区、直辖市党委对所管辖的党组织、党员进行自上而下的巡视监督,进而形成的法规、条例、规章、程序以及内在的组织体制、工作机制、制度体系的总称;狭义的巡视制度则特指党的权力机关根据党章所制定的法规、条例、守则等,是巡视过程中必须遵循的行为规范。

党内巡视制度概念的考察需要立足于不断发展变化的世情、国情和党情,中国共产党曾先后在1928年、1931年、2017年审议、修订并通过了《巡视条例》《中央巡视条例》以及《中国共产党巡视工作条例》,正是在历史变迁中不断赋予“巡视”以马克思主义的新注解和时代发展的新内涵,从中央特派员制度的探索到十八大以来党内巡视制度的完善,都是对巡视工作进行的有益实践。相较于“巡视制度”而言,党内巡视制度的概念更为清晰,其特指在中国共产党成立后,由上级党组织派出专门的监察机构和人员,运用巡视的方式对下级党组织和党员进行督查,并将巡视督查的结果汇报、反映给派出机构的一种下行监督制度。当前,要剖析这一制度的内涵还需要根据《条例》进一步厘清巡视的机构设置、人员配置、纪律责任、方式方法等。就机构设置而言,主要包括巡视工作领导小组(由党的中央和省、自治区、直辖市委员会成立)、巡视办(即

巡视工作领导小组的日常办事机构)以及巡视组。就人员配置而言,即巡视工作中方针政策以及具体实践的监督者、执行者,严格按照巡视人员的基本条件(如理想信念坚定、遵守纪律、坚持原则、熟悉政策法规、身体健康)和标准原则(执行《条例》中所规定的制度)来选配巡视队伍。就纪律责任而言,《条例》主要是通过细化巡视工作参与主体的“正面要求”“负面清单”等相关纪律性规范来确保巡视工作的权威性。就巡视方式而言,即巡视机构或人员为发挥巡视效力所采取的主要手段。目前党内巡视制度不断推出除常规巡视外的其他新型巡视方式,多运用专题汇报、个别谈话、民主测评、召开座谈会、走访调研、专项检查等灵活机动的方式展开巡视,并且采用“一拖X”的形式进行批量巡视,逐步提高了巡视的频率和效果,更具有针对性和实效性。总之,从我国当前制度运行的实践来看,党内巡视制度主要依托新修订的党章、《条例》和其他的相关法规,是党中央及省、自治区、直辖市党委按照有关规定建立专门机构,采取灵活机动的方式对下级党组织领导班子和成员进行监督检查并提出意见以督促其整改的党内监督制度。

二、新时代党内巡视制度的功能优势

新时代,中国共产党巡视制度的功能定位不能简单化,更不能泛化。若将党内巡视制度简单等同于党内反腐,容易放任政治问题发生,难以达到全面从严治党的要求;若认为巡视制度的内容包罗万象、无所不有,容易忽略核心问题,使巡视利剑效果式微。党的十九大报告指出要“深化政治巡视”^[9],更加强调突出巡视的政治功能。这是在全面从严治党向纵深发展基础上巡视功能的进一步升级,呈现出政治领导、政治监督和政治保障三大功能优势。

(一)政治领导功能

“领导”本身作为政治性的概念和话语,其蕴含着权威性,强调政治领导不仅指向权力归属的唯一性,还表明领导地位的至高性。列宁曾指出,无产阶级的革命政党是“无产者的阶级联合的最高形式”^[10]。同时强调“国家政权的一切政治经济工作都由工人阶级觉悟的先锋队共产党领导”^[11]。从根本来讲,这是由党所代表的这个阶级或者最广大人民群众的根本利益所决定的。党的领导的首要内容就是党的政治领导,政治领导功能是党内巡视制度的功能优势之一。主要体现在:一是从制度属性方面来讲,凡党和国家重大立场、方向、原则性问题都属政治问题。党内“巡视”在定位上主要是政治巡视而非业务巡视^[12],内容涉及检视党的领导弱化与否、党的建设缺失与否、意识形态责任制落实与否等政治问题;在运行程序上是由党章党规授权的自上而下的党内监督制度,表现出鲜明的政治属性,意味着要“旗帜鲜明讲政治”;在体制机制上是在党委的统一领导下开展工作,具有健全的组织架构,能够有效保证巡视的组织协调能力;在制度设计上具有鲜明的问题导向,旨在通过政治理性有效遏制权力的任性行使,进而实现党肌体的健康。“巡视的权威来源于党中央”^[13],党的十八大至今,从我国巡视监督运行的实践来看,党内巡视制度在政治领导上的方向目标是实现“全国一盘棋”,即全国上下一体遵从中央的政令;

中央表现出应有的权威性和合法性,当然,这种权威性的维系有赖于法治理念与相关体制机制,其政令的有效畅通还需要中央对地方巡视和监督的条件支撑。与此同时,突出强调巡视的政治站位,注重监督检查核心领导干部作用的发挥以及路线、方针、政策和决议、决定等的贯彻落实,确保通过制度震慑督促其依法依规用权。正如王岐山同志在十八届中央第十二轮巡视工作动员会议上强调:“善于从政治上发现问题,推动巡视工作向纵深发展。”^[14]十九届中央首轮巡视反馈意见中对“花架子”“走过场”“数字腐败”等热点问题的揭示,充分彰显了中国共产党鲜明的政治勇气和政治担当,也是政治领导功能的有力证明。二是从制度的运行方面来讲,开展巡视工作就是从政治高度出发,对被巡视对象进行全方位的政治透视,其逻辑起点是发现问题(“把脉问诊”),即利用合法和有效的渠道广泛搜集有价值的问题线索,及时“查找”巡视对象在政治、作风、纪律等方面存在的病症和偏差,列出问题清单(包括由来已久的存量问题、新增的问题),关键环节是分析研判,即巡视机构经过分析将发现的问题线索反馈和移交给被巡视对象,落脚点在于解决问题(“对症治疗”),即向被巡视对象提出富有建设性的意见,限期纠偏整改。总之,党内巡视制度的贯彻落实与健全完善,既能使党中央及时了解、掌握地方党组织及党员干部的思想状况,使其坚持正确的政治立场,也有利于强化党的领导核心地位,整合党内力量,深化政治认同,有效维护党内的团结和统一,营造良好政治氛围。

(二)政治监督功能

“巡视是党章赋予的重要职责,是加强党的建设的重要举措,是从严治党、维护党纪的重要手段,是加强党内监督的重要形式”^{[1]107}。中国共产党“政治巡视”的职能定位和“党内监督”的制度安排决定了这一制度鲜明的政治监督属性,政治监督功能可谓是巡视制度重要的功能优势,是执政党增强自我适应性的一项重要能力。匈牙利学者玛利亚·乔纳蒂通过对三种模式变型的三个政党-国家的三种发展道路进行对比后发现,相同体制下各个国家的发展战略因受各自国家权力结构的影响而不同,中国正是在渐进式增长的改革过程中加强了对权力运行的配置和监督,探索走出了一条符合中国特色的发展道路^[15]。新时代,党内巡视制度正处在由治标为主向标本兼治的质量并行阶段,巡视制度作为加强党内政治监督的一项重要举措,不受其他机关或个人的直接干涉,旨在通过发挥巡视利剑的威力和作用,不断铲除一切损害党的先进性和纯洁性的腐败毒瘤,巩固和加强党的领导,增强党内监督实效。

一是深入考察党的建设各项问题,严格规范党内政治生活。在世情国情党情纷繁复杂的时代背景下,弱化党的领导、损害党的先进性和纯洁性等因素日益增多,巡视监督开始注重从政治上和大局上查找被巡视对象在坚持党的全面领导、贯彻落实党中央重大决策部署、学习领会重要讲话精神尤其是本地区本部门相关指示精神存在的差距;与此同时,政治巡视还围绕坚持党的民主集中制、组织生活制度、基层党组织建设、选人用人制度等方面开展监督,将“两个维护”落到实处,充分发挥其“显微镜”“探照灯”的作用,对力求维护党中央的权威和集中统一领导及严格规范党内政治生活、纯洁党风政风起到重要的推动作用,也对有效掌握被巡视对象的

政治状况提供重要参考。

二是将监督矛头对准部分区域性、系统性腐败难题,纯洁净化党内政治生态。从中国共产党长期执政的实践来看,党内政治生态总体向好,但部分地区、单位和个人还存在一些歪风邪气,如十九届中央首轮巡视的反馈意见中涉及辽宁、黑龙江、河北、湖南等省份存在政治生态不够健康的问题,再次给党内治理敲响警钟。在腐败问题上,巡视监督秉持零容忍的态度,巡视组按照干部管理权限和监督执纪“四种形态”对巡视期间或者巡视后的违法乱纪问题进行分类移交,在遏制腐败增量、减少腐败存量、重构政治生态方面发挥了重要作用,切实实现党内监督无禁区,逐渐消除了党内政治隐患。当然,反腐行动的终点在于“腐败症候(symptoms)”,其必经漫长的制度变迁周期,需要巡视组在源头上消除腐败的生成条件、过程中压缩权力寻租空间,结果上斩断腐败利益链条。此外,良好的政治生态必定是内外部环境协同合作的有机统一。在政治生态内圈,按照党中央的要求,巡视监督紧盯“关键少数”,调查摸排其履职情况、政治担当情况,仔细查找政治纪律和政治规矩的执行状况,深入了解所管辖范围内的腐败蔓延势头的遏制情况及其区域性、系统性腐败风险的存在情况等;在政治生态外圈,巡视监督还将矛头直指军队、高校、企业等重点单位、领域和行业的党组,一定程度上能够切断权力寻租和利益置换的链条,倒逼党内政治生态的不断优化。

(三)政治保障功能

对于政权系统而言,得到政治保障是拥有政治合法性的基础,这种政治合法性是基于党群关系和谐基础上政府所实施统治的正当性。作为世界第一大执政党,中国共产党党组织的稳定关乎国家政局的稳定与发展。党内巡视制度除了具有政治领导、政治监督的功能优势外还发挥着预防和沟通相结合的政治保障功能。

所谓“预防”即在事发之前通过采取相应的手段来延缓或阻止事情的发生,其重要特征在于发现问题,防微杜渐。在发现问题方面,党的十八大以来,党内巡视制度更加聚焦,着重强调党组织、党员干部是否存在违反“四风问题”和“六大纪律”,着力发现其是否存在“团团伙伙、拉帮结派”等违反政治纪律和政治规矩的现象,不断增强巡视在发现问题方面的能力。党的十九大报告突出巡视工作的问题导向,紧紧围绕“四个着力”对重点领域、事件和任务进行巡视,不断明晰巡视工作的职责和定位。在预防腐败方面,当前,随着党内巡视工作的全面推进,将反腐工作的重心不断从惩治推向预防,注重从事后监督转向事前和过程监管,将党内腐败的倾向和苗头尽早扼杀在萌芽状态;为了进一步保证权力在制度管辖和监督范围内行使,巡视工作还将巡视机构本身囊括进巡视范围内,大大预防了巡视队伍的腐败滋生,彰显了党组织的先进性和纯洁性。

在避免人情干扰方面,新修订的《条例》赋予了专门巡视机构更大的独立行使监督权力的职权,有效预防了上下级间因人情关系而难以展开巡视工作的难题;对巡视组组长的选任采取了“一次授权”的方式,有效避免其通过人为因素对权力运行的干扰;巡视的领域、对象、方式随

时会受巡视任务的开展而发生变化,利于巡视成果的有效转化,保证党内巡视工作的独立性、专业性、公正性、权威性。

所谓“沟通”是人与人抑或人与群体间思想感情的传递与反馈过程。沟通功能是巡视监督功能的延伸和外化,是保持央地关系、党群关系和谐的桥梁和纽带。在加强央地沟通方面,主要表现在上情下达和下情上达两方面。在巡视工作开展过程中,巡视机构作为上级党组织的派遣机构和进行政治审查的“千里眼”,可以将中央的政令、文件快速下达给地方党组织和成员,确保他们掌握党的路线方针政策,避免因对政策的误读而产生错误的举动。与此同时,巡视机构在巡视工作结束后能够实时向党中央汇报地方党组织存在的各种问题,再将上级党委的整改意见及时反馈给被巡视地区,有针对性地列出问题清单并督促其尽快整改。在加强党群沟通方面,作为维系党群关系的有效举措,党内巡视制度的沟通功能除了单向传达党中央的思想意识、方针政策外,还能够及时反馈人民群众较为关心的热点问题,适时掌握人民群众的需求,巡视过程中还注重加强与社会公众间的沟通,准确获取公众的公共服务信息。这既深化了巡视的政治意义,又有力维护了党的执政基础。

三、新时代党内巡视制度优势的效能转化

制度的效能在于真用。钱穆先生曾就我国政治制度演绎的传统作出分析,他指出:“中国的政治制度,相沿日久,一天天地繁密化。一个制度出了毛病,再订一个制度来防制它,于是有些却变成了病上加病。”^[16]有鉴于此,警惕“钱穆制度陷阱”不仅要看各项制度设计的合理规范性、整体协同性,还要看制度效果的科学适用性。进入新时代,党内巡视制度在总体上已形成相对完备的制度框架及运行体系,在实践中巡视利剑的震慑效果也较为突出。当前,为更好地发挥党内巡视制度系统施治、标本兼治的功能优势,进而不断推动巡视成果得到有效、充分转化,需要继续以坚持和加强党的全面领导为核心,以筑牢巡视巡察立体监督网为保障,以促进巡视队伍的组织优化为关键,以推动巡视工作的方法创新为基础。

(一)核心:坚持和加强党的全面领导

党的十九届六中全会明确将“坚持党的领导”置于中国共产党百年奋斗历程十大历史经验之首。正如习近平总书记所强调“治理好我们这个世界上最大的政党和人口最多的国家,必须坚持党的全面领导特别是党中央集中统一领导,坚持民主集中制,确保党始终总揽全局、协调各方”^[2]。可以说,中国共产党领导的全面性和执政的长期性要求其不断提升领导能力和改进领导方式,坚持和加强党的全面领导是中国特色社会主义制度的显著优势。效能本身是内含方向性的,推进党内巡视制度优势不断向治理效能转化,必然要在着眼于世界政治,立足于中国国情的基础上,把握政治方向,站稳政治立场,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导作用,不断推动巡视工作向纵深发展。

第一,坚持和加强党的政治领导。其根本的任务和要求是始终坚持中国共产党治国理政和管党治党的原则,坚决维护党中央的权威和集中统一领导,巩固和提高党的政治领导力,遵守党章党规,严明党的纪律,贯彻执行党的路线、方针、政策和各项决策部署,将增强“四个意识”、坚定“四个自信”及做到“两个维护”融入党内各项制度中,不断强化各级党委的主体责任,明晰巡视领导班子的职责定位,确保党内巡视制度在符合党规国法的前提下执行快速有效;深化政治巡视,要精准定位、着力探寻党内政治性强、涉及面广的深层次问题,将其置于坚持党的领导,巩固党的执政地位的高度加以理解;将人民群众的利益、要求和实践作为制度优劣及效能转化程度的最终评判标准,有效激发广大群众参与党内巡视的积极性和主动性,求教于民、群策群力,确保党的执政基础厚植于心。

第二,坚持和加强党的思想领导。我国曾是一个拥有两千多年历史的封建社会国家,“贪图享乐”“升官发财”等封建官僚阶级腐朽思想一时在少数意志薄弱者头脑中难以清除。为了避免封建剥削阶级、旧社会衙门不良作风的影响,荡涤和清除党内政治生态中的不正之风和顽瘴痼疾,必须将坚定理想信念,加强党性修养作为开展党内政治生活的首要任务^[17],高度重视用马克思主义理论凝心聚魂,努力增强巡视干部的党章党规党纪意识,不断强化共产党员的思想自觉;通过开展宣传教育自觉厘清党内巡视制度的政治定位,纯洁党员思想,培育良好的工作作风。

第三,坚持和加强党的组织领导。通过建立常态化的选拔、任用、考核、培育及淘汰机制来选优配强党内巡视队伍,保障巡视队伍建设的科学性和创新性;充分发挥党的领导的组织优势,增强党的领导意识,切实提高党员个体的政治觉悟,形成“党是领导一切的”政治共识。与此同时,通过建立巡视公开机制、落实巡视经费机制、完善民意表达机制来进一步实现制度体系建设的常态化、顺畅化、民主化;通过建立独立的巡视专员机制、巡视工作人员保障机制以及事后责任追查机制来确保制度体系建设的专业性、客观性、权威性,有力推动巡视工作高质量发展。

(二)保障:筑牢巡视巡察立体监督网

“构建巡视巡察上下联动格局”^[2]是健全完善党和国家权力监督体系的关键之举,也是实现党内监督全覆盖的必然选择,能够为党内巡视工作高效且有条不紊地开展提供基本保障。为了将巡视巡察触角向纵深发展延伸,亟待化解制度运行中的现实梗阻,多措并举提高监督的整体效能。

其一,加强顶层设计,健全巡视巡察领导体制。要认真领会党中央巡视工作的精神,提高党内巡视巡察的政治站位,以中央巡视为主导,带动、引领地方巡察的发展,形成党中央统一领导,省委巡视工作领导小组具体领导,市县党委及巡察领导小组分级负责的制度化规范化领导体制。在巡视巡察工作开展前,拟定、安排好工作计划,并就可能出现的突发状况做好应急预案;在工作开展过程中,坚持问题导向,落实责任传导,及时与上级党组织做好衔接沟通,强化

统筹;完善组织考核制度,建立巡视巡察人才流动机制和考核评估机制,探索构建二者耦合的体制机制。

其二,推进上下联动,完善巡视巡察工作机制。一是推动巡视巡察工作一体谋划。依据多层次分工需要,各级巡视巡察机构要加强与其他部门间的协调与沟通,一体谋划包括党章、党内监督条例、巡视工作条例等的制定与修改;一体谋划党内监督与党外监督制度的互动协作,形成多环节、多样化的统一体。二是推动巡视巡察任务一体部署。加强巡视巡察的任务指导,形成三方主体责任分工:中央在加强顶层设计基础上统筹协调巡视巡察两方面的工作,省、自治区、直辖市党委及巡视领导小组可结合本地区实际情况安排部署地方巡视巡察工作,市县党委及巡察组需根据上级党组织巡视做到无缝对接、同步开展。三是推动巡视巡察力量一体调配。由于各领域、各行业的巡视巡察对象不同,需要组建专业的人才培训基地,建立科学合理的人员信息数据库,优化配置专业的巡视巡察人才,以供巡视巡察小组间的一体使用。四是推动巡视巡察成效一体化运用。将巡视巡察的理论成果与实践成果进行综合性分析和一体化研判,对需要落实整改和持续深化整改的重点领域、重点事项等信息资料进行汇总整合,以期推动巡视巡察成果的联动共享,达到以点带面、面线结合的效果。

其三,注重效能整合,强化巡视巡察组织保障。党内巡视工作的全面推进既需要依托党组织,发挥各级党组织的自身优势,还需要借助外力提升效能。一是以中央为主导,以省级为枢纽,以市县为根基,构建定期约谈和汇报的制度,推进巡视巡察纵向整合。中央关于巡视巡察的决策部署需要通过省级巡视将其传达、贯彻到市县巡察层面,在此基础上省级巡视还需要将党的路线方针政策细化落实到基层,市县巡察组的工作方式可具体参照省级巡视组来开展实施。二是巡视巡察机构可根据任务需要与纪检、信访、审计等部门做好协调沟通,推进横向合作。各级党委要承担主体责任,包括对巡视巡察工作的统筹协调、计划实施、方案选择、人员配备、教育培训等。纪检监察部门要承担监督责任,包括巡视组长的任命、巡视巡察小组的派遣入驻、巡视报告的撰写、巡视整改落实的考核问责等。此外,信访部门可通过建立信访件联合办理机制,审计部门可通过建立问题通报、移交处理机制等,以推动多元协同,增强监督效能。

(三)关键:促进巡视队伍的组织优化

“为政之要,唯在得人”^[18],作为“关键少数”,巡视干部引领作用的发挥关系到政党治理现代化的水平和效能。建设一支高政治素养与高专业技能的巡视队伍是党在长期建设中形成的宝贵经验,也是推进党内巡视制度高效运行的重要保障。当前,党内巡视工作的开展需继续推进巡视队伍的组织优化。

第一,严把“入口关”和“出口关”,做好巡视人员的选用考核。关于“入口关”方面,巡视机构可通过采取单位推荐、组织选调、公开选拔、竞争上岗等方式选配人员。单位推荐是由单位根据巡视任务需要推荐巡视人员的方式;组织选调即干部人事部门通过相应程序直接任命巡视人员的方式;公开选拔即人事部门在党组织和机关领导下,面向社会组织实施公开招考和选拔人

员的方式;竞争上岗即同级纪委或组织部门通过公平公开竞争的方式,在本单位或系统内部选拔巡视组(厅)局级正职以下任职人选的方式。此外,还可充分发挥相关高校和学术机构的作用,通过吸收部分高校党建专家学者对巡视工作的意见来选用巡视人员。关于“出口关”方面,要严把巡视人员退出机制,做好巡视工作人员的监督考核。如适时提拔态度端正、严格执纪和公道正派者,及时清退态度不端、违法乱纪和腐化变质者。

第二,突出政治素养和专业技能,组编巡视巡察一体化人才数据库。建设一支立场坚定、业务精炼且纪律严明的高素质人才队伍是深入推进巡视工作的关键,这就内在要求中央与各省、自治区、直辖市出台符合不同层级、不同部门需要的人才素养标准体系,常态化、制度化开展巡视干部的学习教育,积极引导其加强政治理论学习,严格遵守政治纪律与政治规矩,不断提高政治素养与鉴别是非能力,增强责任意识,加强自身作风建设,坚决杜绝不作为、乱作为等懒政怠政现象的发生;要鼓励其加强专业理论的研讨学习,有计划地参加专业培训,建立包括纪检监察、财经税收、档案信息、组织人事、调查研究等各类专业人才和具备丰富经验的实务人才信息库,着重将政治素质高、专业技术强的业务骨干作为巡视人才信息库的重点人选,不断优化人才队伍资源,有效破解“本领恐慌”的难题。

第三,坚持任务导向,健全组织管理制度。当前,由于党内巡视工作实施“一次一授权”和“三个不固定”,这就决定了在坚持任务导向的基础上要不断健全巡视组织管理制度。如关于巡视工作专项任务,巡视机构要根据人才擅长领域灵活配置巡视力量;关于巡视工作重点任务,则要重点编派业务骨干处理完成。与此同时,巡视组要建立组务会制度,认真落实好组长负责制、人员培训上岗制、人员轮岗交流制、人员表彰奖励制及其责任追究制度,做好巡视人才培养的上下联动,确保巡视组织管理制度严在日常、落到实处,高效保障巡视任务的完成。

(四)基础:推动巡视工作的方法创新

新时代党内巡视制度所形成的良好格局,促使我们党继续保持强大的定力,坚决做到不放松尺度、不缩减力度,积极探索具有创新性、针对性和灵活性的巡视工作方式方法,以期适应巡视任务发展的需要,发挥最大效能。

首先,将“明察”与“暗访”结合起来,提升发现问题的效率。此前,我们党巡视工作的开展主要是以明察为主,正式巡视的准备工作是由党中央牵头进行,为了避免因巡视被提前告知给被巡视对象而增加工作难度,确保巡视信息的真实可靠,则需要有在现有常规方法的基础上,将“明察”与“暗访”结合起来,即经过党中央授权后的巡视人员应定期考察被巡视地区,不断加强与纪检监察、反贪、信访等部门的协作交流,也可通过不定期的巡视、多小组配合巡视、“下沉一级”巡视、多次巡视等方式,去暗访调查与被巡视地区相关的单位、部门、个人,深入挖掘有关问题线索,依法依规查处相关问题责任人,在不干扰被巡视对象正常工作的前提下,有力激发巡视利剑的效能。

其次,将“点穴式”“巡查式”“回访式”结合起来,突出专人专项巡视。当前,实现巡视范围的

全覆盖需要巡视组在开展巡视工作时以问题为导向,突出重点,围绕重要领域、重点对象和关键环节进行“点穴式”“巡查式”“回访式”的巡视。“点穴式”即对反映强烈、突出的问题进行巡视;“巡查式”即根据巡视全覆盖的要求,进行巡行检查,排查那些较隐蔽、易忽视的巡视难题;“回访式”即对已经完成巡视的单位进行“回马枪”式的检查,以期发现新问题,监督整改成效。突出专人专项巡视旨在把握巡视工作的重点,对存在问题的单位或个人、专项事件进行监督,节约巡视成本。关于单位或个人巡视,要对处于权力运行关键环节且拥有决策权的地方领导干部特别是“一把手”进行重点巡视,对权力相对集中、易滋生腐败现象的单位、部门进行重点监督;关于专项巡视一般多指中央专项巡视,要求对同一时期国家有关重大决策实施、干部任免、项目投资情况进行专项巡视,严格关注地方各级领导班子落实“三重一大”情况。如要加强对国有企业的政治巡视,着力监督国企党建成效;加强对国企金融领域的审计,确保重大资金流动有迹可循;加强对高校在思想政治宣传和意识形态传播方面的巡视等。

最后,将“网络媒体”与“人民群众”结合起来,贯彻党的群众路线,提升巡视震慑力。党内巡视制度最大效能的发挥不仅要利用好传统的互动渠道,还需要借助网络媒体和人民群众的力量拓宽新型互动渠道。如利用网络媒体的技术优势将党内单一文字以图片、影像、符号等一体化形态实时推送给巡视人员,快速追踪其思想动态;利用大数据分析平台的优势,用好巡视信息监督管理系统和智能化巡视操作系统,加强对党内舆情的客观研判,实现对各项违法乱纪问题的全方位、立体式围剿。“我们党来自人民、植根人民、服务人民,一旦脱离群众就会失去生命力”^[2],基于此,为避免巡视结果失真、杜绝权力腐化,还需建立正式而顺畅的民众参与平台,充分发挥人民群众在巡视工作中的主体作用,广泛听取群众观点,鼓励其合理参与到党内监督中来;需要在鼓励群众实名举报的基础上保障其人身安全,通过建立完善的证人保护制度和回访制度,让人民群众勇于检举揭发、敢说真话等,进一步提升巡视震慑力。

参考文献

- [1] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社,中国方正出版社,2015.
- [2] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N].人民日报,2021-11-17(001).
- [3] 徐正英,常佩雨,译注.周礼(上)[M].北京:中华书局,2014:297.
- [4] 范晔.后汉书·人物全传(4)列传(下)[M].方铭,点校.北京:北京时代华文书局,2014:1404.
- [5] 中国共产党巡视工作条例[M].北京:人民出版社,2017:5.
- [6] 孙亮.巡视巡察联动体制:意涵、逻辑与构建路径[J].中州学刊,2019(1):12-16.
- [7] 千以胜,张纪南.中国共产党巡视工作教程[M].北京:中国方正出版社,2012:5.
- [8] 蒯正明,付启章.中国共产党制度建设科学化研究[M].北京:中国社会科学出版社,2013:249.
- [9] 中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编:上[G].北京:中央文献出版社,2019:47.
- [10] 列宁全集:第39卷[M].北京:人民出版社,2017:30.

- [11] 列宁全集:第42卷[M].北京:人民出版社,2017:381.
- [12] 巡视是政治巡视 不是业务巡视[N].中国纪检监察报,2016-01-11(001).
- [13] 王岐山.巡视是党内监督战略性制度安排彰显中国特色社会主义民主监督优势[N].人民日报,2017-07-17(002).
- [14] 王岐山在中央巡视工作动员部署会议上强调 提高政治站位和政治觉悟 推动巡视工作向纵深发展[J].中国纪检监察,2017(5):7.
- [15] 玛利亚·乔纳蒂.自我耗竭式演进:政党-国家体制的模型与验证[M].李陈华,许敏兰,译.北京:中央编译出版社,2008:2.
- [16] 钱穆.中国历代政治得失[M].上海:上海三联书店,2012:177.
- [17] 吕瑶.新时代中国共产党自我革命的守正与创新[J].理论建设,2021(4):78-85.
- [18] 全面从严治党研究课题组.全面从严治党理论与实践研究[M].北京:人民出版社,2016:244.

Inner-Party Inspection System: Concept Tracing, Functional Advantages and Efficiency Transformation

Lu Yao

(School of Marxism, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: The inner-Party inspection system is a system from the history. The formation of its concept and the evolution of its connotation have gone through the rich practice of Chinese revolution, construction, reform and political party governance in the new era. It is endowed with new vitality and connotation, showing the three major functional advantages of political leadership, political supervision and political security. At present, under the background of the comprehensive development from strict Party governance to in-depth development and grass-roots extension, in order to transform the advantages of the inner-Party inspection system into the effectiveness of institutional governance and further enhance the modernization level of political party governance, it is necessary to continue to uphold and strengthen the Party's overall leadership as the core, to build a solid three-dimensional supervision network of inspection and patrol as a guarantee, to promote the organizational optimization of the inspection team as the key, and to promote the innovation of inspection methods as a foundation.

Key Words: the Communist Party of China; inner-Party inspection system; inner-party supervision; strictly governing the Party in an all-round way

(责任编辑:易晓艳)