

DOI:10.3876/j.issn.1671-4970.2023.05.007

中国共产党巡视制度的历史演进及其现实启示

王 里¹, 双传学²

(1. 江苏省社会科学院马克思主义研究所, 江苏 南京 210004; 2. 河海大学马克思主义学院, 江苏 南京 211100)

摘要:党内巡视是党内监督的重要形式,是全面从严治党和党的自我革命的必然要求。中国共产党成立以来,巡视制度经历了萌芽与初创、继承与探索、恢复与重建、规范与发展、成熟与完善5个发展阶段。巡视制度在其历史演进过程中,呈现出巡视权威由相对较强向全面增强转变、巡视内容由相对简单向日益丰富转变、巡视过程由非规范化向规范化转变、巡视方法由单一性向多样性转变等鲜明特征。巡视制度是党内监督的一把利剑,发挥着重要作用。新时代背景下,要深化巡视工作的规律性认识,强化巡视制度的理论创新;注重巡视制度的完善,增强巡视制度的科学高效;注重巡视制度的实践运用,加强巡视成果的实效转化;注重巡视制度的协调配合,强调巡视方法的协同推进;注重巡视巡察的机制衔接,强调巡视巡察的上下联动。

关键词:巡视制度;党内监督;党的执政能力;自我革命

中图分类号:D262.6

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2023)05-0059-09

党内巡视是党内监督的重要形式,是全面从严治党和党的自我革命的必然要求。党的二十大报告指出:“完善党的自我革命制度规范体系”^{[1]65},要“发挥政治巡视利剑作用,加强巡视整改和成果运用”^{[1]66}。作为深化全面从严治党的一项重要制度,巡视制度经历了党领导人民革命、建设和改革各个历史时期,并在巩固党的执政基础、提高党的执政能力以及完善党的自我革命制度等方面发挥着重要作用。在历史演进中,巡视制度呈现出许多鲜明的特征,积累了宝贵的历史经验。系统梳理中国共产党巡视制度的历史演进、科学总结巡视制度的鲜明特征并得出现实启示,对完善新时代巡视制度和推进党的自我革命具有十分重要的意义。

一、中国共产党巡视制度的历史演进

100多年来,中国共产党巡视制度经历了

曲折的发展过程,从建党之初“党的特派员制度”的确立到中华人民共和国成立后土地巡视制度的探索,从改革开放初期巡视制度的恢复到十八大以来巡视制度的完善。巡视制度伴随着中国革命、建设、改革而全面深入且日益成熟。

1. 萌芽与初创阶段(1921—1948年)

巡视制度发端于党的二大上“特派员制度”。1922年,党的二大明确规定:“中央执行委员会得随时派员到各处召集各种形式的临时会议,此项会议应以中央特派员为主席。”^[2]党的二大不仅“明确了党的特派员制度”、赋予特派员权威,还规定地方党组织可以根据工作需要向基层派遣特派员。特派员的主要任务是召集会议,指导地方党组织工作。1923年,党的三大通过《中国共产党中央执行委员会组织法》,明确提出:“中央执行委员会人数以九人

引用本文:王里,双传学.中国共产党巡视制度的历史演进及其现实启示[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(5):59-67.

基金项目:江苏省社会科学基金一般项目(23DJB004)

作者简介:王里(1980—),男,助理研究员,博士,主要从事党史党建研究。E-mail:wanglimonkey@163.com

组织之。中央委员缺职时应以候补委员补缺。大会后之中央执行委员会第一次会议,即应分配工作,并选举五人组成中央局。其余四人分派各地,赞助该地方委员会一同工作,每星期将所在地情形报告中央局一次。”^[3]由此可见,中央特派员不仅可以宣传中央的大政方针和会议精神,还能将地方情况及时上报给中央,起到了下情上传的作用。1928年,中央通过《巡视条例》,指出“中央、省委、县委、特委都须设专门巡视员。”^[4]⁶⁵²1931年,中央通过《中央巡视条例》,该条例较为详细地规定了中央巡视员的条件、基本任务、工作方法、职权、教育与纪律等方面,并要求各省各地参照此条例建立自己的巡视制度^[5]³⁷⁴⁻³⁷⁹。1938年,党的六届六中全会强调:“各级党的委员会为了了解下面的情况、便于工作上的指导起见,上级党委得向下级党委派遣巡视员,传达上级党委的意见,考察下面的情形报告上级党委。”^[6]⁷⁷³1942年,由于抗日战争形势的变化和工作的需要,根据地党委政府决定向各地根据地派遣巡视组以宣传党的抗日政策,并总结根据地经验。1945年,中共七大通过新的党章,重新设置“监察机关”章节,提出成立党的监察委员会,监察委员会有权“决定或取消对党员的处分,受理党员的控诉”^[7]¹¹⁰。但是由于复杂的国内外政治形势,这一提议没有得到落实。总的来讲,尽管巡视制度并不完善,但指导了地方党组织工作,在加强党中央领导、贯彻中央方针和壮大党组织力量等方面发挥了积极作用。

2. 继承与探索阶段(1949—1977年)

中华人民共和国成立后,为了更好地开展土地改革运动和社会主义教育运动,巩固新生的人民政权,党沿用了巡视制度并进行了新的探索。在土地改革方面,1950年刘少奇在《关于土地改革问题的报告》中强调:“进行土地改革的各省的高级领导机关应该与乡村架通电话,与下级密切联系,并逐级派负责人或巡视团下去,切实地掌握运动的领导。”^[8]同年5月,中央要求各地土地改革委员会(以下简称“土改委”)建立巡视组、巡视团并配备巡视工作人员,具体负责督查各地土地改革运动。这一举措加强了党中央对各地土地改革运动的领导,

也促进了土地改革运动的开展。1952年,政务院设立巡查委员会,内设有巡视组和巡视员,并要求各级监察机关和法院等国家机关实施巡查检查制度。1953—1955年,全国各级监察机关对“土地改革、镇压反革命等运动和健全财经制度、工矿企业管理、基本建设、安全卫生、防旱防汛、民主建政等工作,进行了四百零八次巡视和检查”^[9],在人员配备上,中央在第一办公室、第二办公室设立中央巡查员。1955年,毛泽东在《农业合作化的全面规划和加强党的领导》报告中强调:“除了开会的方法以外,还有打电报、打电话、出去巡视这些方法,也是很重要的领导方法。”^[10]在社会主义教育运动方面,1963—1966年,毛泽东多次要求中央和各地党委发挥“小型巡视团(例如3至5个人)和个别有威信的委员的巡视方法”^[11]。这一时期内,巡视制度在继承原有巡视制度的基础之上,结合建国初期国家改革实际进行了有效探索,为改革开放后巡视制度的恢复与重建积累了经验。

3. 恢复与重建阶段(1978—2001年)

1978年,党中央及时作出整党整风的重大决定,巡视制度得到恢复。1983年,中央通过《关于整党的决定》,要求“县级以上各级党委应挑选一批党性强、作风好、熟悉党的思想和组织工作的同志,包括退出第一线工作的老同志,经过整党学习和训练,作为联络员或巡视员派往所属进行整党的单位,主要负责了解情况,掌握动向,听取各方面意见及时向当地党组织和上级党委反映情况,提出建议。”^[12]巡视制度进入了重建阶段。1990年,中共中央通过《关于加强党同人民群众联系的决定》,要求“中央和各省、自治区、直辖市党委,可根据需要向各地、各部门派出巡视工作小组,授以必要的权力,对有关问题进行督促检查,直接向中央和省、区、市党委报告情况。”^[13]1996年,中央纪委第六次全体会议通过《中共中央纪委关于建立巡视制度的试行办法》,该办法明确提出巡视组设立的条件、巡视范围和巡视员权限等,同时要求选派干部到地方开展巡视检查工作^[14]。这是中纪委第一次向地方派遣巡查人员开展巡查检查工作。1997—1999年,党中央

在“三讲”活动中实施巡视制度,同时中央纪委对巡视工作进行全面部署。2001年中央党建工作小组作出《关于加强和改进党的作风建设的决定》,强调:“中央和各省、自治区、直辖市党委要逐步建立巡视制度”^[15]。同年5月,中央纪委联合中央组织部分两批向6个省份派遣巡视组开展巡查检查工作,由此开启了党中央向全国派遣巡视组的新阶段。这一时期内,伴随着党对巡视制度认识的逐步深化,巡视制度也由指导革命、建设工作的重要方法转变为党内监督的一项重要制度。

4. 规范与发展阶段(2002—2011年)

2002年,党的十六大明确提出:“改革和完善党的纪检检查体制,建立和完善巡视制度。”^[16]巡视制度开始朝着规范化和专门化方向发展。2004年,中央纪委和中央组织部制定并出台《关于中共中央纪委、中共中央组织部巡视工作的暂行规定》(以下简称《暂行规定》)等若干文件,明确要求在中央纪委、中央组织部内成立巡视工作办公室,设立巡视组,给予专项人员编制和经费拨款等。《暂行规定》出台之后,全国各省、自治区和直辖市成立121个巡视组,组建专业的巡视工作队伍。2006年,中央纪委要求在国有企业设立巡视组,负责国有企业的巡查巡视工作,这标志着巡视内容和巡视领域的进一步拓展。2007年,党的十七大再次强调:“健全纪检监察派驻机构统一管理,完善巡视制度。”^[17]要求党中央、各省、自治区、直辖市对各自管辖范围和单位负责巡视。2009年,中共中央颁布《中国共产党巡视制度条例(试行)》,较为具体地规定了党内巡视的重大意义、制度架构、人员配备和权利责任等。该条例的出台标志着党内巡视的规范化和制度化,是巡视制度发展史上的里程碑。同年,中央政治局研究决定成立中央巡视领导小组,并将巡视办公室和巡视组改名为中央巡视办公室和中央巡视组,进一步强化了巡视制度的权威性和严肃性。这一时期内,巡视条件日益完善、巡视程序日益规范以及巡视方法日益多样,巡视制度得到了长足发展,变得日益规范化和制度化。

5. 成熟与完善阶段(2012年至今)

党的十八大以来,新一届中央领导集体着

眼于党长期执政的战略高度,将巡视制度纳入全面从严治党的战略布局中审视,巡视制度上升到管党治党的战略性高度,并进入成熟和完善阶段。2012年,党的十八大报告明确指出:“健全纪检监察体制,完善派驻机构统一管理,更好发挥巡视监督作用。”^[18]2013年,中共中央常务委员会召开会议,研究部署巡视工作,这在党的历史上还属首次。同年,《中央党内法规制度五年规划纲要(2013—2017)》中在对未来五年党内巡视制度进行全面规划的同时,也明确了巡视制度发展的目标与重点。2015年,中共中央印发《中国共产党巡视工作条例》,明确规定了巡视人员的条件、巡视范围和内容、工作方式和权限、工作程序、纪律与责任等方面,进一步优化巡视工作的方法和强化巡视工作的成果转化^[19]。2017年,中共中央作出关于修改《中国共产党巡视工作条例》的决定,明确要求“中央有关部委、中央国家机关部门党组(党委)可以实行巡视制度”“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”^[20]¹⁹⁴。党的十九大报告强调:“深化政治巡视,坚持发现问题、形成震慑不动摇,建立巡视巡察上下联动的监督网。”^[21]总的来讲,这段时期巡视制度的结构日益合理、功能日益齐全和体系日益完备,突出党内巡视的政治功能,强调巡视制度的系统性和强化巡视制度的执行力是其重要特征,巡视制度进入了成熟完善阶段。

巡视制度的发展演进表明:巡视制度既是注重制度建构的理论过程,也是关注制度运行的实践探索。党内巡视有效维护了党中央的权威,提高了党的执政能力,巩固了党的执政地位,也推动了巡视制度的完善。

二、中国共产党巡视制度的鲜明特征

100多年来,中国共产党巡视制度从无到有,从单一性的制度制定到体系化的制度构建,巡视制度日臻成熟。巡视制度在巡视权威、巡视内容、巡视过程和巡视方法等方面呈现出以下特征:

1. 巡视权威由相对较强向全面增强转变

巡视权威是巡视制度正常运转的前提与基础。在巡视制度的初创时期,特别是土地革命

时期,为了加强党的权威和指导地方党组工作,保证党中央和地方党部政令畅通,中国共产党制定了一些关于增强巡视权威的条例或规范。1928年,中央通过《巡视条例》,规定:“巡视员不仅可以召集各种会议,并且要参加各种机关的各种会议和各种工作的决定……在巡视区域内,除开最高党部以外,巡视员有权改组以下各级党部,但须得最高党部之同意。”^{[4]653}抗日战争时期,在党的六届六中全会上,中央规定巡视员“对地方党提出自己的意见时,只能作为建议,没有决定权”^{[6]704}。无论是土地革命时期巡视员的决定权,还是抗日战争时期巡视员的建议权,都可以体现巡视权威相对较强。巡视制度的完善时期,巡视权威全面增强,主要体现:为确保巡视权威的有效性和巡视工作的严肃性,一般由党中央和省级层面的党委召开会议,成立巡视工作领导小组,加强对巡视工作的领导。2017年《中国共产党巡视工作条例》规定:“党的中央和省、自治区、直辖市委员会成立巡视工作领导小组,分别向党中央和省、自治区、直辖市党委负责并报告工作。”^{[20]195}巡视工作领导小组有权提出巡视工作规划,听取巡视工作报告、研究巡视成果的运用、对巡视组进行管理和监督等。而巡视权威的全面增强离不开巡视主体的相对独立性:一方面,巡视主体与其派出机关是相互独立的。一旦派出机关授予巡视主体权力,巡视主体就享有充分权力去巡视对象,根据“一次一授予”原则保障巡视权威。另一方面,巡视主体与巡查对象是相互独立的。一般而言,巡查对象与巡视主体之间不存在任何利益联系。根据2017年《中国共产党巡视工作条例》,一旦两者有某种利益联系,巡视主体需要“实行任职回避、地域回避、公务回避”^{[20]197},从而保证巡视主体能客观、公正和有效地做出巡视判断,确保巡查对象的公平性和巡视工作的公正性。

2. 巡视内容由相对简单向日益丰富转变

巡视内容的日益丰富是巡视制度发展的必然结果。在巡视制度萌芽阶段,中国共产党处于成立初期,组织还不够强大,此时党中央派遣巡视员的主要目的是加强党的领导和指导地方党组织工作,巡视内容局限于地方党组织是否

宣传党的方针和接受中央的领导。巡视内容相对简单。1928年,党的六大强调:“中央委员会,得按情形之需要,在数省范围内成立中央执行局,或中央特派员。中央执行局和中央特派员由中央委员会指定之,并只对中央委员会负责。”^{[7]85-86}在巡视制度探索阶段,中国共产党成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党,出于开展土地改革运动、强化整党整风运动和进行社会主义建设的需要,党内巡视更多是指导土地改革和督促整党整风运动的一种重要领导方式。1950年,在中央的决策部署下,各级土地改革委员会设土地改革领导小组、土地改革巡视团和土地改革巡视科等,具体负责土地改革运动的实施。1953年,为了更好地在监察系统内部开展整党整风运动,中央要求“上级监委应采取定期巡视或举行小型专题会议等办法,予下级监委以具体指导;下级监委应严格执行请示、报告和表报制度”^[22],全国监察系统率先开展巡视工作。1983年,为有效开展整党整风运动,中央决定在省、市、县等地方党委中实行巡视制度。党的十八大以来,为了有效推动改革,实现经济社会发展,党中央在巡视制度的政治定位、体制革新、方法创新和成果转化等方面作出了一系列系统部署和战略安排。由此可见,巡视内容从宣传党的方针、加强党的领导、指导地方党组织建设等聚焦党的建设方面逐渐拓展到国家的经济建设和社会改革等方面,巡视领域被大大拓展,巡视内容日益丰富。

3. 巡视过程由非规范化向规范化转变

巡视过程的规范化是巡视制度实效转化的重要保障。在巡视制度萌芽阶段,虽然《巡视条例》对巡视员的巡视程序与职责权限等作了相应的规定,但是在实际巡视过程中,巡视员并未严格按照条例执行巡视任务,巡视过程的非规范化较为明显。在巡视制度探索阶段,出于巩固新生的人民政权以及发展社会主义经济的需要,中国共产党开展了一系列群众性运动,而对这些群众运动的领导又是通过巡视方式加以实现的。比如,在开展土地改革运动时,中国共产党要求地方各党政机关选派巡视员或设立巡视机构来领导这一运动,以确保中央的土地改革政策得到有效落实;由于土地改革运动是党

领导人民进行的一项群众性运动,因此,在土地改革过程中,选派巡视员或设立巡视机构等巡视制度往往具有暂时性和非制度化的特点。改革开放以后巡视过程逐步规范化、制度化,主要体现在:一方面,巡视制度从单项制度向多项制度的体系化演变。从巡视制度初创阶段的《巡视条例》和《中央巡视条例》到巡视制度规范阶段的《中国共产党巡视工作条例(试行)》再到巡视制度成熟阶段的《中国共产党巡视工作条例》,巡视制度日益齐全、巡视制度结构日益合理、功能日益完备,由此形成体系化和系统化的巡视制度体系。另一方面,党内巡视在人员配备上从临时性抽调或设立向专人专岗的固定专职机构发展。在巡视制度恢复阶段,1987年,为了进一步改善党的领导体制和加强党的建设而强调:“中央和各省、自治区、直辖市党委,可根据需要向各地、各部门派出巡视工作小组,授以必要的权力,对有关问题进行督促检查,直接向中央和省、区、市党委报告情况。这项工作,可吸收有经验、有威望的老同志参加。”^[23]由此可见,无论是巡视工作小组的成立还是巡视人员的配备都是临时性的。

在巡视制度发展阶段,2003年,中国共产党中央纪律检查委员会专门召开会议研究巡视工作并对全国巡视工作进行部署,首次提出“专门巡视机构”的概念,要求成立专门巡视机关。同时,要求建设规范的巡视工作制度,设立巡视办公室和巡视小组,并详细规定巡视工作流程。在巡视制度的完善阶段,2015年,中共中央印发《中国共产党巡视工作条例》,进一步明确了巡视工作的重要意义、指导方针、巡视程序和权限责等。2017年,《中国共产党巡视工作条例》要求中央和地方建立专门巡视机关、人员配备有固定编制等,以进一步规范巡视工作,强化巡视权威,巡视主体由临时性机构转变为专门专职的独立机关,巡视流程朝着规范化和制度化方向发展。

4. 巡视方法由单一性向多样性转变

巡视方法的多样性是巡视制度有效运转的可靠支撑。在巡视制度的初创阶段,巡视方法相对简单或单一,主要是开展调查研究和发动群众运动。1931年,《中央巡视条例》规定:“考

查各地的政治经济状况,仔细地研究各地党的工作环境(如产业工人的分布与痛苦、情绪与要求,农民劳苦群众的痛苦与要求,敌人力量的分配,各种反动派别的活动和影响等等)。”^{[5]375}善于发动群众,让人民群众参与到巡视工作中来也是巡视的重要方法。在新民主主义革命时期,巡视工作既依靠人民群众,又服务人民群众,人民群众是巡视工作的主体,要充分发挥人民群众的聪明才智,倾听广大群众的意见与建议,鼓励人民群众主动参与到党内监督中来,推动巡视工作取得实效。随着巡视工作的展开,巡视方法也日益丰富,如述职述廉会、民主座谈会、听取汇报、走访调研等。在巡视制度的完善阶段,随着巡视实践的深入和巡视制度的完善,巡视方法也多种多样,而且具有创新性。主要表现为:一是实施“两个不固定”原则。为确保巡视工作的客观公正,切断巡视对象和巡视主体的各种利益联系,中央遵循巡视组长和巡视人员不固定原则,巡视组长既可以是现任领导,也可以是退休干部;巡视人员和巡视区域不固定,巡视人员既可以是纪检人员,也可以从相关单位抽调。二是增加专项巡视。在常规巡视的基础上,对相关单位和部门进行专项巡视,分门别类地开展巡视工作,这既可以精准巡查问题,也可以丰富巡视形式。三是强化巡视“回头看”。对已经巡视过的对象和部门实施再巡视,始终做到利剑高悬、震慑常在。

三、中国共产党巡视制度的现实启示

100多年来,巡视制度在实践中探索,在探索中不断丰富完善,形成了宝贵的历史经验。梳理中国共产党巡视制度的历史演进,深入分析其制度演进中呈现的鲜明特征并得出以下启示,对于推进中国共产党巡视制度体系的完善和党的自我革命具有重大意义。

1. 深化巡视工作规律性认识,强化巡视制度的理论创新

进入新时代,随着新一轮全面从严治党的号角吹响,巡视工作取得很大成效,这对巡视制度的理论创新提出新的要求,为此,需采取以下措施:

一是加强巡视理论研究。科学的巡视理论

研究需要专业化的巡视队伍支撑。一方面,选优配强,科学设置巡视队伍的结构。采取正确的方法、合理搭配、科学安排巡视人员的组成。既要有熟悉监察纪检工作的人士,又要有懂得人才管理工作的人士;既要有年富力强的青年人,又要有离退休的老干部。另一方面,强化对巡察干部的锤炼,提高其巡视工作的能力。比如:对巡视组的干部或巡视机关的职工,分别制定考核要求和办法,对于理论水平高、政治素质过硬、巡视能力比较突出的干部,党组织可以有计划培养或提拔。

二是与高等院校和科研院所合作。巡视工作机关与高等院校、科研院所以及智库机构合作,通过横向课题或委托课题等方式,就巡视工作关注的重大理论问题和难题,深入调研和系统总结,及时吸纳和提炼好的经验。此外,利用高校和科研院所理论研究强的优势,定期培训巡视机构理论研究者,以进一步夯实自身的研究基础。

三是建立巡视工作的理论平台和阵地。阵地和平台是巡视理论工作的抓手,可以由中央巡视办公室牵头,创办在全国公开发行的理论刊物,为巡视理论研究者在经验探讨、案例分析、中外巡视制度比较等方面提供交流的平台,从而推动巡视理论工作的创新。同时巡视理论机构要重视智库专家的作用,与智库专家深入交流,智库专家可以通过决策咨询等内参形式对巡视制度运行中的困境提供针对性的意见,进一步丰富巡视理论研究。

2. 注重巡视制度的完善,增强巡视制度的科学高效

巡视工作在于发现党内存在问题和不足,监督干部正确地履职尽责。作为党内监督的重要制度,巡视制度是否科学与完善关系到党执政地位的巩固与否,为此,要注重制度建设,形成科学完善和运转有效的制度体系。

一是建立科学的巡视制度体系。要充分认识到巡视制度体系对党内监督具有固基础、定长远的作用。改革开放和社会主义现代化建设新时期,邓小平同志就十分重视制度建设,强调制度具有全局性、稳定性和长远性的作用。坚持顶层设计的原则,完善巡视的制度体系,规范

巡视的操作流程,同时坚持以实践为标准来检验巡视制度规范,及时发现并修正制度实施中存在的问题,不断完善制度。此外,将巡视中发现的典型经验进行系统化和理论化,并将其纳入制度体系,以形成科学完备的巡视制度体系。

二是构建高效的巡视运行机制。如果说制度体系是从静态结构角度来考察巡视制度,那么运行机制是从动态运行视角来审视巡视制度,这就要求构建高效巡视的运行机制。在巡视队伍建设方面,建立严格的巡视干部选拔和考核机制,从选拔和考核等方面来把关巡视队伍,使巡视队伍的结构不断优化、素质不断提高,确保巡视队伍干净、忠诚和担当。在巡视资金供给方面,建立专项巡视资金的预算和决算制度,保证巡视资金的独立,确保巡视检查客观公正。

三是积极强化巡视制度的贯彻执行。习近平总书记指出:“法规制度的生命力在于执行。”^[24]巡视制度的效果只有在执行过程中才能得到彰显。要严格执行巡视制度,坚持巡视对象无例外,反对任何形式的特权现象,同时落实巡视制度的责任,建立分工合理、责任明确的巡视执行责任制度。

3. 注重巡视制度的实践运用,加强巡视成果的实效转化

将巡视制度运用实践,巡视成果转化实效是巡视制度建设的落脚点。党的十八大以来,习近平总书记高度重视巡视制度的运用和巡视成果的转化。他指出:“更好发挥巡视在党内监督中的重要作用,就是要对巡视成果善加运用。”^{[25]109}因此,要注重巡视制度的实践运用,善于将巡视成果转化为实效,提高解决问题的针对性和有效性,以提升党的建设质量。

一是善于创新巡视的方式方法。习近平总书记强调:“要抓好工作创新,在总结经验的基础上,适应形势发展,推动巡视内容、方式方法、制度建设等方面与时俱进,完善工作机制,增强巡视工作的针对性、实效性。”^{[25]108}在巡视过程中,结合各地实际,实施“两个不固定”原则,一是巡视组组长不固定,二是巡视区域和巡视对象不固定。

二是充分发挥巡视的绩效所起的激励。巡

视制度能否实现实效转化关键在于人,即巡视的主体。这就需要充分激发巡视主体的内在动力,巡视的绩效考核就是激发巡视主体内在动力的关键,科学合理的绩效考核有助于调动巡视人员的积极性与主动性。因此,要制定科学合理的巡视绩效考核办法,将巡视内容量化,将巡视的绩效与巡视主体的工作业绩挂钩,倒逼巡视主体认真执行巡视制度,让巡视制度的实效得到释放。

三是注重吸纳巡视的群众参与。群众的有效参与是巡视制度有效运转的重要基础。要充分发挥人民群众在巡视工作中的主体地位和积极参与优势,通过互联网、匿名邮箱和电话等方式,鼓励群众就重大巡视问题线索向有关机关举报,对于有价值线索可给予举报者一定奖励,并且保护举报者的个人隐私和人身安全,防止被打击报复,同时对故意栽赃陷害一经查出也要严肃处理。

4. 注重巡视制度的协调配合,强调巡视方法的协同推进

巡视制度要想有效运转,离不开其他制度的相互配合和有效衔接。党的二十大报告强调:“促进各类监督贯通协调,让权力在阳光下运行。”^{[1]66}在推进巡视制度过程中,坚持系统方法,协同推进巡视制度和其他制度的相互配合和有效衔接。就党内来讲,注重巡视制度与民主生活制度、述职述廉制度和民主测评制度相互配合;就党外而言,注重巡视制度与党外民主监督、舆论监督和信访监督有效衔接。具体而言:

一方面,坚持系统思维,积极构建以巡视制度为主体,其他监督制度为补充的内部相互协调的巡视检查体系。将巡视制度、民主测评机制、述职述廉制度和民主生活制度等有效结合,将其他监督制度的优势充分吸纳到巡视制度体系中来,在巡视制度体系构建中注重各种巡视机制的配套性,在巡视制度执行中注重巡视体制的协调性,在整合党内监督制度的合力中协调推进巡视工作。

另一方面,积极构建以党内巡视制度为主体,党外其他监督制度辅助的内外联动的综合性巡视制度体系。巡视制度本质上是一种自上

而下的监督制度,但这种监督制度要想发挥应有的作用,离不开党外其他监督制度的协调配合,尤其是党外监督制度中的平行监督和自下而上的监督。要将党内巡视监督与党外民主监督、舆论监督和信访监督有效融合,充分吸纳党外其他监督资源的优势和长处,在执行党内巡视制度过程中注重与党外监督制度相互配合,以整合党外监督资源来协调推进党内巡视工作。

5. 注重巡视巡察的机制衔接,强调巡视巡察的上下联动

巡视制度的良好运转需要巡视巡察的上下联动和机制衔接。根据中央关于巡视巡察的文件精神和最新部署,需要建构巡视巡察上下联动的有效机制。

一是建立巡视巡察联动的领导机制。一方面,由中央巡视组统一领导。中央巡视组研究制定巡视巡察工作的整体规划和年度计划,召开专题会议,听取有关汇报,了解地方巡视工作具体情况并提出意见。另一方面,让地方巡视组具体负责。地方巡视组要对本地区巡视巡察工作进行谋划与部署,通过专题会议和全体会议等形式,部署本地区巡视巡察工作。

二是完善巡视巡察联动的运行机制。建立整体谋划机制。第一,中央巡视组要加强顶层设计,在任务分配、政策制定、制度设计和队伍管理等方面要整体规划,协调好巡视巡察工作。第二,地方巡视组在执行中央巡视组的大政方针外,还要因地制宜,制定契合本地区的具体巡察方案。第三,完善一体推进机制,中央和地方的巡视巡察要一体推进、协调一致和同向发力,根据不同情况,创新不同的推进形式。第四,要运用大数据和互联网等现代技术,建立管理信息系统,处理相关信息,实现信息共享。巡视巡察机关要充分运用信息系统,运用科学方法对信息进行分析与处理,精准发现问题,提高工作效率。

三是构建巡视巡察联动的保障机制。一是建立检查督导机制。巡视组通过查阅资料、实地调研和听取汇报等形式,对被巡视对象的主体责任落实情况、履职尽责情况、工作开展情况等方面进行全面督查。被巡视巡察的对象,要

根据督查报告,排查其问题,并进行整改,向巡视组递交整改报告书。二是完善评价考核机制。要运用大数据测评、领导点评、群众参评、媒体海评等诸多方法,客观公正地考核与评价人员。三是要强化考评成果的运用,大力提拔政治素质高、业务能力强和群众基础好的领导干部和普通巡查人员;对于考评成绩较差者,要给予一定的警告,必要时给予降级或调离岗位。

参考文献:

[1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022.

[2] 中共中央党史和文献研究院,中央档案馆编. 中国共产党重要文献汇编(第五卷)(一九二五年一月——一九二五年六月)[M]. 北京:人民出版社,2022:74.

[3] 中共中央党史和文献研究院,中央档案馆编. 中国共产党重要文献汇编(第三卷)(一九二三年)[M]. 北京:人民出版社,2022:308.

[4] 中共中央文献研究室,中央档案馆编. 建党以来重要文献选编(一九二一年——一九四九年)(第五册)[M]. 北京:中央文献出版社,2011.

[5] 中共中央文献研究室,中央档案馆编. 建党以来重要文献选编(一九二一年——一九四九年)(第八册)[M]. 北京:中央文献出版社,2011.

[6] 中共中央文献研究室,中央档案馆编. 建党以来重要文献选编(一九二一年——一九四九年)(第十五册)[M]. 北京:中央文献出版社,2011.

[7] 本书编委会编. 中国共产党历次党章汇编(1921~2012)[M]. 北京:中国方正出版社,2012.

[8] 中共中央文献研究室编. 建国以来重要文献选编(第一册)[M]. 北京:中央文献出版社,2011:264.

[9] 本书编委会编. 中国共产党反腐倡廉文献通典(第二卷)(一九五〇年——一九六六年)[M]. 北京:党建读物出版社,2009:599.

[10] 毛泽东. 毛泽东文集(第六卷)[M]. 北京:人民出版社,1993:478.

[11] 中共内蒙古自治区委员会党史研究室编. 中国共

产党与少数民族地区的民主改革和社会主义改造(上册)[M]. 北京:中共党史出版社,2001:60.

[12] 中共中央文献研究室编. 十一届三中全会以来党的历次全国代表大会中央全会重要文件选编(上)[M]. 北京:中央文献出版社,1997:334.

[13] 中共中央关于加强党同人民群众联系的决定[M]. 北京:人民出版社,1990:11.

[14] 中纪委第六次全体会议公报[J]. 党风通讯,1996(3):6-7.

[15] 中共中央文献研究室编. 十五大以来重要文献选编(下)[M]. 北京:人民出版社,2003:2012.

[16] 中共中央文献研究室编. 十六大以来重要文献选编(上)[M]. 北京:中央文献出版社,2011:28.

[17] 胡锦涛. 胡锦涛文选(第二卷)[M]. 北京:人民出版社,2016:657.

[18] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2012:55.

[19] 本书编写组编. 中国共产党巡视工作条例[M]. 北京:党建读物出版社,2015:8-21.

[20] 本书编写组编. 《中国共产党问责条例》及相关法规汇编[M]. 北京:中国方正出版社,2019.

[21] 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[M]. 北京:人民出版社,2017:67.

[22] 中央档案馆,中共中央文献研究室编. 中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)(第十一册)[M]. 北京:人民出版社,2013:396-397.

[23] 中共中央文献研究室编. 十三大以来重要文献选编(中)[M]. 北京:中央文献出版社,1991:345.

[24] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室编. 习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,中国方正出版社,2016:88.

[25] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室编. 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.

(收稿日期:2022-08-07 编辑:余迪)

The Historical Evolution of the Inspection System of the Communist Party of China and Its Practical Enlightenment/WANG Li¹, SHUANG Chuanxue²(1. Institute of Marxism, Jiangsu Academy of Social Sciences, Nanjing 210004, China; 2. School of Marxism, Hohai University, Nanjing 211100 China)

Abstract: Intra-party inspection is an important form of intra-party supervision, and it is an inevitable requirement for the Party to govern itself strictly and comprehensively. Since the founding of the Communist Party of China, the inspection system has experienced five stages of development: germination and start-up, inheritance and exploration, restoration and reconstruction, standardization and development, maturity and perfection. In the course of its historical evolution, the inspection system has shown distinct characteristics, such as the transformation of inspection authority from relatively strong to comprehensively enhancement, the transformation of inspection content from relatively simple to increasingly rich, the transformation of inspection process from non-standard to standardized, and the transformation of inspection methods from single to diverse. The inspection system is a sharp sword of intra-party supervision and plays an important role. Under the background of the new era, it is necessary to deepen the understanding of the regularity of inspection work and strengthen the theoretical innovation of inspection system. We should pay attention to the improvement of the inspection system and enhance the scientific and efficient inspection system. We should pay attention to the practice and application of inspection system and strengthen the actual transformation of inspection results. We should pay attention to the coordination and cooperation of inspection system and emphasize the coordination and promotion of inspection methods. We also need to pay attention to the mechanism of inspection and emphasize the upper and lower linkage of inspection.

Key words: inspection system; intra-party supervision; the Party's governing ability; self-revolution