

## 【庆祝中国共产党成立100周年】

# 中国共产党巡视制度建设的百年历程<sup>\*</sup>

胡云生

**摘要:**中国共产党巡视制度建设以选择马克思主义为逻辑起点,自建党百年来沿着革命、建设和改革的历史脉络展开,先后经历四个历史阶段,呈现出鲜明的中国特色,取得了伟大成就,为世界提供了政党建设的中国共产党样本,展现了“四个自信”的制度诠释。回顾总结中国共产党巡视制度建设的百年历程、基本特征和历史贡献,对全面深入推进新时代巡视工作、加强党的建设和治国理政具有重要的理论价值和现实意义。

**关键词:**中国共产党;巡视制度;百年历程

**中图分类号:**K26

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)08-0001-08

从1921年到2021年,中国共产党巡视制度建设走过百年历程。实现党的集中领导和党内监督、动员并整合社会资源是其历史主线,运用马克思主义与中国实际有机结合是其本质特征,厚植党的革命基础、执政基础和推进国家有效治理是其庄严使命。回顾总结其百年建设的基本特征与历史经验,对于新时代全面加强党的建设和全面建设社会主义现代化国家意义重大。

### 一、中国共产党巡视制度建设的历史演进

中国共产党巡视制度建设百年历史,可以划分为四个历史时期,在这四个历史时期,中国共产党巡视制度根据革命、建设、改革不同时期的中国国情不断调适完善,铸就了制度强党强国的百年辉煌。

1. 确立与发展期:1921年建党至1949年中华人民共和国成立

中国共产党巡视制度是围绕建党目标、建党任务和建党理念而建构的,渐次经历四个阶段。

第一阶段为1921—1927年,这一阶段是巡回特派与党内巡视制度的发端期。1922年党的二大提出实行特派员制度,“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”<sup>①</sup>。党的三大进一步要求,9名中央执行委员必须有4人作为中央特派员分派各地<sup>②</sup>。共产国际档案中保存的《中国共产党1923年支出预算》列出当年特派员人数有17人<sup>③</sup>。特派员的主要任务是传达党的政治主张、组建基层组织、指导工农斗争。遗憾的是,特派员制度的实行导致了党群组织不分和群众组织党化,有鉴于此,党的四大提出以巡回指导员制替代特派员制,作为加强党内上下联系、指导党群组织工作的过渡性临时制度。

第二阶段为1927年底至1931年底,这一阶段中央颁布巡视条例,党内巡视全面实行。大革命失败后,为应对严峻困局,中央提出在巡回特派制度基础上实行巡视制度。八七会议后,中央先后建立北方局等派出机构,要求其负责人例行巡回指导各地工作。<sup>④</sup>1927年11月的《最近组织问题的重要任务议决案》重申类似决定<sup>⑤</sup>。在随后不到一个月的时间内,中央又相继发布3个通告,要求中央至地方实行巡视制度。特别是中央政治局常委罗亦农1928年在上海被捕并惨遭杀害,中央认识到实行巡视制度意义重大。<sup>⑥</sup>1928年10月8日,中央制定第一个

收稿日期:2021-04-05

<sup>\*</sup> 基金项目:国家出版基金资助项目“中国共产党巡视制度研究(1921—1949)”(2020k-13)。

作者简介:胡云生,男,河南工程学院副教授,历史学博士(郑州 451191)。

巡视条例<sup>⑦</sup>,首次以党内法规方式将巡视制度固化下来。1931年5月1日,中央又制定第二个巡视条例,内容更为具体、程序更为明晰、方法更为规范,标志着巡视制度完成全面确立和“规制立法”。在两个中央条例影响下,从中央、省委、中心县委到县委、区委均建立了巡视制度,形成纵横交错的巡视网络。

第三阶段为1931—1937年,这一阶段中央提出“活的领导”原则,巡视制度开始向党外延伸。六届四中全会以后,为改变以往巡视员包办工作和官僚主义、命令主义、事务主义作风,<sup>⑧</sup>中央提出“活的领导”原则,强调巡视员是上级对下级“活的指导”。<sup>⑨</sup>与此同时,巡视制度开始向党外延伸,其实质是以政党为中心实现对社会组织整合,既强化党的领导,又保证群团组织各司其职、相互作用,形成一个严密整体。1931年11月,中央苏区提出苏维埃政府要经常开展巡视指导检查<sup>⑩</sup>。1932年后,苏区地方各级苏维埃巡视制度普遍建立,与工会、反帝拥苏大同盟、互济会、妇女生活改善委员会等群团组织巡视工作共同构成巡视网络。

第四阶段为1937—1949年,这一阶段巡视制度不断调整,专项巡视兴起。全面抗战爆发后,巡视员所行使的领导权被逐渐削弱,六届六中全会对巡视员权力作出规定,巡视员只有建议权而没有决定权。<sup>⑪</sup>党的七大再次强调,必须慎重实行巡视制度。巡视制度开始由领导方式转为监督检查,以巡视团为主要形式的专项巡视应运而生。如1940年1月,北方局派巡视团到苏鲁区检查工作;<sup>⑫</sup>1941年,陕甘宁边区实行专员督察制度,“专员应亲自轮流巡视各县”<sup>⑬</sup>,检查督促工作落实。

2.沿袭与赓续期:1949年10月至1978年党的十一届三中全会召开

中华人民共和国成立后,巡视制度主要围绕各种运动而展开,党的八大之前高度重视,随后逐步弱化。

一是围绕土地改革运动展开巡视。1950年的《中华人民共和国土地改革法》颁布后,中央要求各级党委派遣巡视团或巡视组,加强对土改工作领导。6月14日的《关于土地改革问题的报告》和12月20日的《中共中央转发中南局土改委员会关于中南各省土改试点工作情况的报告》均提出,要逐级派负责人或巡视团下去巡视检查土改工作。<sup>⑭</sup>在机构设置上,各地在土地改革委员会下均设巡视组或巡视

检查科。

二是围绕整党整风运动展开巡视。中华人民共和国成立初期,为加强对整党整风运动工作指导领导和监督检查,中央设立的巡视员制度着重强调由上而下的监督。1953年3月27日,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方法,予下级监委以具体指导。”<sup>⑮</sup>为进一步推动巡视员制度实行,1956年12月和1957年2月7日,中央又两次强调县委可以设置少数巡视员,具体帮助工作。<sup>⑯</sup>中央组织部1962年的《关于党的组织工作的基本总结》重申强调,必须“加强领导机关的巡视检查工作”<sup>⑰</sup>,并作为加强对干部监督十种方式之一。

三是围绕社会主义教育运动展开巡视。1963年至1966年,党在全国城乡范围内开展了包括四清运动在内的社会主义教育运动,主要解决党员干部中存在的不正之风和蜕变腐败问题,巡视制度在其中发挥了重要作用。1965年1月14日,中央政治局明确要求,各级党组织领导人要“去巡视,或者组织小型巡视团,以便掌握动态,互通情报,交流经验”<sup>⑱</sup>。“文化大革命”期间,巡视工作虽有所弱化,但并未停止。如1966年11月,博乐市委就“文革”前期向学校派巡视员等“三员”问题作了检讨<sup>⑲</sup>。

3.恢复与重建期:1978年12月至2012年党的十八大召开

十一届三中全会后,伴随着整党整风与对党的领导体制运行弊端的深刻反思,以及在这一基础上确立起来的改革理念和实践探索,巡视制度迎来了历史性转折,这一时期一共有三个发展阶段。

第一阶段,1978年至1990年,为恢复与重启阶段。1983年10月的《中共中央关于整党的决定》明确提出,在整党工作中实行巡视员制度,<sup>⑳</sup>这是改革开放以来第一次在党内法规中重新提出选派巡视员。1985年11月24日,《关于农村整党工作部署的通知》再次强调,省、地(市)、县实行巡视员制度,保障农村整党顺利进行。1986年整党是1983年整党的继续,中央提出继续实行县设整党巡视员制度。

第二阶段,1990年至2002年,为探索与发展阶段。1990年3月12日的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》提出,实行中央和省级党委两级巡视工作小组制度。<sup>㉑</sup>党的十四大进一步强调:“完善对各级党委机关的监督与巡视。”<sup>㉒</sup>1996年1月的中央纪委六次全会重申决定建立党内巡视制

度,并把巡视制度当成五项强化党内监督中的一项。<sup>23</sup>随后,中央纪委印发《关于建立巡视制度的试行办法》和《关于重申和建立党内监督五项制度的实施办法》,将巡视制度放置在五项党内监督制度中的第一项。根据以上两个办法,中央纪律检查委员会决定设立巡视组,实行巡视制度。<sup>24</sup>自1997年开始,历次中央纪委会议都会对巡视工作提出意见和进行部署。2000年,中央在“三讲”教育活动实行巡视组制度的经验基础上,决定由中央纪委和中央组织部联合成立巡视办公室,派出巡视组对省级党政领导班子特别是主要负责人的工作情况进行监督检查。2001年9月,《关于加强和改进党的作风建设的决定》提出实行中央和省级巡视制度,<sup>25</sup>并将各级领导人的廉政情况作为重点巡视内容。

第三阶段,2002年至2012年,为完善与规范阶段。2002年,党的十六大报告中明确提出“建立和完善巡视制度”<sup>26</sup>。2003年12月的《中国共产党党内监督条例(试行)》正式以党内法规的形式把巡视制度确定为党内监督的十项制度之一。随后,中央又密集出台如《关于巡视工作的暂行规定》等具体配套规定,加快促进了巡视制度化、规范化和经常化进程。2007年10月,党的十七大以党内根本大法形式确立了巡视制度的党内重要地位,且正式纳入党的组织制度体系,标志着巡视制度正式成为党的一项基本制度。此后,2009年7月中央又颁布实施《中国共产党巡视工作条例(试行)》和一系列实施细则,初步形成了以巡视工作条例为核心、4个规范性文件为框架,有关制度相互衔接协调的巡视工作制度体系。

#### 4. 深化与拓展期:2012年11月至今

党的十八大后,以习近平同志为核心的新一届领导集体高度重视巡视工作,把巡视作为加强党内监督的战略性的制度安排,纳入全面从严治党总体部署,不断赋予巡视制度新的活力,巡视力度、广度和深度都取得突破性进展,主要表现在以下几个方面。

第一,与时俱进确立巡视工作方针。2012年11月,党的十八大将巡视提升到加强党内监督的重要战略地位。<sup>27</sup>2013年4月15日,中央政治局首次明确提出巡视工作“四个着力”<sup>28</sup>。2013年11月12日,十八届三中全会首次提出“巡视全覆盖”和专项巡视概念<sup>29</sup>。2015年8月3日,中央修订印发《中国共产党巡视工作条例》,将巡视工作内容、运作方

式以及对领导要求上升到制度层面。2016年10月,中央颁布实施《中国共产党党内监督条例》,在党内法规中第一次明确提出,在一届任期内实现巡视全覆盖,并明确规定市县党委建立巡察制度。2017年修改后的《中国共产党巡视工作条例》颁布实施,将十八大以来巡视工作的实践成果、工作方式等内容予以整合。2018年,党的十九大更是把巡视制度作为“健全党和国家监督体系”战略规划的重要组成部分,对新时代政治巡视提出明确要求。

第二,持续不断深化巡视制度体系。十八大以来,中央将巡视制度作为一项战略性制度安排,始终坚持制度建党原则,将巡视制度建设融入到思想建设、组织建设、作风建设以及反腐倡廉建设的科学体系之中,形成一张系统完备的党内监督网络。2014年6月30日,《党的纪律检查体制改革实施方案》强调,要提高巡视制度在党内监督核心资源投放的指向性和精准度。2015年8月中央颁布《中国共产党巡视工作条例》,随后又制定印发“一规定三规则”和46项工作制度,初步形成了以党章为根本、以巡视条例为主体、以配套制度为支撑的涵盖巡视工作各个环节的完备制度体系。

第三,上下联动构建巡视工作格局。党的十九大明确提出建立巡视巡察上下联动的监督网,最新修订的《中国共产党党内监督条例》也强调建立市县巡察制度。十九大后,以中央为主体,以地方为基础,横向全覆盖、纵向全链接、全国一盘棋的巡视工作格局基本形成。新时期,中央又提出要将巡视制度纳入党和国家监督体系,贯通巡视监督与党内监督、党外监督,全面提升巡视制度在国家现代化治理体系中的战略地位和重要作用。

## 二、中国共产党巡视制度建设的伟大成就

中国共产党巡视制度建设百年史,是党的奋斗发展史、理论创新史的重要组成部分,党也因此逐渐由小到大、由弱到强、由松散到高度集中,逐步实现救国、兴国、富国、强国,为世界提供了政党建设的中国样本,巡视制度也在党的建设过程中,不断完善,不断进步,取得了伟大成就。

第一,推动实现了党内集中统一。建党百年来,在革命、建设和改革的各个时期,巡视制度在顶层设计上始终与建党治党原则高度契合,其核心功能是保证党的集中统一领导。在价值层面上,巡视制度

的实行,能够及时将中央重要精神传达到位,督促全体党员干部树立正确政治信念,旗帜鲜明地坚持党的基本路线不动摇,从而实现了党内凝聚共识和统一意志,保证全党在政治立场、政治观点和政治原则上的高度一致。如八七会议后,中央先后制定下发《第 20 号中央通告》(1927 年 12 月 10 日)、《第 47 号中央通告》(1928 年 5 月 18 日)、《第 7 号中央通告》(1928 年 10 月 17 日)、《组织问题决议案》(1929 年 6 月、1930 年 9 月 28 日)、《中央巡视条例》(1931 年)、《第 228 号中央通知》(1931 年 6 月 6 日),对巡视制度传达指示功能作出明确要求。在实践层面上,巡视制度的实行,保证了上级党组织及时了解党员干部的思想状况,及时发现党内严重意见分歧问题和不团结现象,纠正和克服违背党的基本路线的偏向和行为,遏制党内思想混乱,维护了党内团结统一。特别是当革命处于低潮或斗争形势混乱时期,部分地方党组织内部矛盾纠纷和错误倾向问题比较严重,有令不行等现象时有发生,一些保守观念、地方主义、分散主义、盲动主义等错误思想也在时刻考验着革命,巡视制度的纠偏作用就愈加显现。如 1929 年 8 月,中央巡视员周逸群巡视湘鄂西地区时指出了鄂西党内存在的错误倾向,周恩来据此指示鄂西特委,要求在阶级矛盾激烈、党和群众组织基础较好又有有利的自然条件的农村开展革命运动。<sup>①</sup>在组织层面上,巡视制度确立组织路线和党内关系秩序,创建改组整顿组织,构建完善党内各级领导体系,凝聚党的队伍力量,密织组织网络,实现并强化党内集中统一领导。实践证明,巡视制度建设始终坚持民主集中制原则,实现了党的领导和全面领导,规范了党内上下关系秩序,在保证中央政令畅通、维护集中统一领导中担当了砥柱重任。

第二,壮大增强了党内组织力量。建党百年来,党员队伍不断发展壮大、组织体系不断发展完善、组织制度不断发展巩固,巡视制度在其中发挥了重要作用。新民主主义革命时期,巡视制度的主要任务是扩大组织、发展党员、壮大党的力量,保证了党在复杂的革命环境中始终保持组织的独立性和系统的完整性,由弱小走向强大。如 1929 年夏,中央巡视员派万寿山到洛阳恢复党组织,在铁路工人中发展共产党员,建立中共洛阳特支,党的工作开始由洛阳城区向豫西各县发展,以洛阳为中心的豫西党组织逐步形成。<sup>②</sup>1934 年初河南省委重建后,通过巡视

建立有豫北工委、豫晋边特委,确山、漯河、洛阳、许昌等中心县委,信阳、新密、焦作、济源等县委,38 个区委,120 个支部,发展 1250 名党员。中华人民共和国成立后,巡视制度围绕整党整风运动,加强对党员干部的马克思主义思想教育,将思想力量外化为组织力量,为党的事业快速发展积蓄了组织力量。新时期以来,巡视制度以政治建设为统领,坚持组织路线服务政治路线,严肃政治纪律和政治规矩,教育引导广大党员干部增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,不断提高党的组织建设的质量和水平,保障党的政治路线的贯彻实施。实践证明,巡视制度始终坚持党的组织路线,不断发展壮大党员队伍、增强组织力量,在推动党由小到大、由弱到强、实现党建高质量发展过程中立下了卓越功勋。

第三,密切、厚植了党群血肉联系。建党百年来,巡视制度建设坚持把践行群众路线作为最基本的组织路线和工作方针贯彻始终,不断密切与群众关系,巡视制度逐渐成为中共群众路线充分发挥作用、不断走向胜利的重要工作载体。一方面,巡视制度建设始终坚持群众路线不动摇,突出人民主体地位,本着从群众中来、到群众中去的原则倾听群众观点,激发人民群众参与渠道不断拓展。如大革命失败后,中共革命的工作重心下移,乡村革命开始登上历史舞台,巡视工作成为推动革命的重要途径。1931 年的巡视条例非常强调工作重心的下移,要求巡视员贯彻执行党到群众中去和面向支部的指示精神。<sup>③</sup>另一方面,巡视制度建设始终坚持群众观点和人民立场,注重以巡视为民作为检验质量的重要标准,成为联系群众、获取民意、了解民情的“直通车”和“晴雨表”,党同群众联系渠道日益畅通。如,湘赣苏区与湘鄂赣苏区均提出要求,强调巡视员应当深入支部,与群众进行亲密谈话,不能居高临下摆架子和脱离群众。<sup>④</sup>正如苏区歌谣所言:“干部常来我们乡,巡视我乡谈家常;油盐柴米样样问,温暖送到心窝上。”<sup>⑤</sup>各级巡视员在具体实践中身体力行予以执行。1930 年 5 月 9 日,中央巡视员林仲丹报告巡视之所以能够取得较好成效,就是从群众最高兴的事情入手。<sup>⑥</sup>7 月 9 日,陕北特委提出要求巡视员坚持群众路线,<sup>⑦</sup>巡视因此取得较好成绩。一切为了群众,是巡视工作的出发点和落脚点。中共最大的优势是密切联系群众,而不是脱离群众,无论是哪个时期的巡视工作,均能体现出这一特征。同时通过

巡视,发生在群众身边的不正之风和腐败问题得到有力纠正和查处,群众反映强烈的突出问题得到有效解决,革命、建设和改革的成果公正公平地惠及人民群众,人民群众对党的工作满意度不断上升。实践证明,巡视制度建设坚持群众路线和以人民为中心作为价值取向,在密切党群干群关系、厚植党的坚实群众基础方面提供了有力支撑。

第四,纯洁净化了党员干部队伍。建党百年来,巡视制度建设在推动全面从严治党、维护党的纪律、加强党内监督上有了重要手段,有效地破解了自我监督的难题,体现了发扬党内民主和人民民主、加强党内监督和人民监督有机结合的建设原则。民主革命时期,革命任务艰巨、环境严峻复杂,各级地方党组织面临着种种考验和挑战,巡视制度的实行,极大地督促基层党组织和广大党员干部严格执行党的各项纪律,对于防止官僚主义、形式主义、享乐主义等问题的出现,对于加强反腐倡廉建设都起到了重要作用。针对巡视制度的这种反腐倡廉建设功能,中央和地方党组织不断予以修订完善,如1931年的“中央巡视条例”就明确强调:“要与脱离群众的官僚主义,做最残酷的斗争,具体地揭发一切实际工作的机会主义和两面派。”<sup>④</sup>巡视制度还通过新闻媒体就被巡视地方出现的问题予以公开抨击和深刻揭露,如1933年7月,《红色中华》就公开发表巡视员的批评文章,对武平县土地部长消极怠工和官僚主义、武平县湘坑湖乡苏主席怠工腐化、武平湘坑湖乡苏文书公报私仇等问题提出尖锐批评。<sup>⑤</sup>公开在报刊上刊发党员领导干部违法违纪问题,不仅对相关人士起到了震慑作用,并且可以警钟长鸣、引为教训,充分体现巡视制度正本清源之作用。在具体实践中,针对一些党组织和党员领导干部在工作和生活方面的不正之风和贪腐问题,一经发现,巡视员都能够及时予以批评、纠正,甚至报告上级党组织给予组织处理。如1931年9月,中央巡视员巡视发现合肥中心县委书记存在生活腐化和官僚作风等问题,及时报告中央,建议中央改组该中心县委,并将原书记撤职。<sup>⑥</sup>中华人民共和国成立初期,通过对群众运动的巡视,查处了一批党政机关党员干部以权谋私问题,克服了居功自傲、官僚主义和命令主义。社会主义改造过程中的巡视,“按照党委的中心工作有重点地安排检查工作”<sup>⑦</sup>,严肃查处了一些贪污腐化和违法乱纪人员。改革开放和现代化建设时期的巡视监

督,克服了“资产阶级自由化倾向和领导上的软弱涣散现象”<sup>⑧</sup>,解决了马克思主义指导地位受到新权威主义、自由主义等冲击问题,巩固了党内思想和党组织团结。十八大后,推动解决了意识形态工作存在的风险和隐患,促进了政治生态明显好转,巩固了党执政的政治基础和思想基础。正如党的十九大报告总结的:“中央纪委立案审查的中管干部案件中,超过60%的问题线索来自巡视,形成极大震慑和警示。各省区市党委巡视发现反映领导干部问题线索5.8万余件,推动纪检监察机关对1225名厅局级、8684名县处级干部立案审查。”<sup>⑨</sup>巡视工作在推动反腐败斗争压倒性态势形成方面做出了重大贡献。实践证明,巡视制度始终坚持问题导向,在实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高中彰显了利剑作用。

第五,锻造铸就了巡视精神丰碑。建党百年来,巡视制度建设过程中锻造形成了巡视精神,构筑起一代代巡视员的群体精神谱系,这是百年奋斗中中国精神的重要组成部分,与其他中国精神相映生辉。革命理想高于天、一心向党忠于党、一切为了人民、一切从实际出发、自我纠错、艰苦奋斗、严守纪律、紧密团结、牺牲奉献构成了新民主主义革命时期巡视精神的主要内容。新时期巡视精神的主要内容则是,立党为公、忠诚为民,依靠群众、团结统一,实事求是、开拓创新,敢于斗争、勇于胜利。百年巡视精神的铸就,体现了理论性与实践性的统一、典型性与广泛性的统一、党性与人民性的统一、历史性与现实性的统一,理想信念是要义精髓,为民情怀是价值取向,爱党爱国是谱系核心,艰苦奋斗是主题主线,实事求是本质特征,开拓创新是动力之源。实践证明,巡视精神同党百年奋斗历程的特质禀赋和文化基因一脉相承,是马克思主义的传承和发展,为树立社会新风、铸就中国精神扬起了鲜艳旗帜。

第六,推进形成了巡视工作理论。建党百年来,无论巡视制度怎样发展变化,但蕴涵在其内在结构方面的“基质”特征,即民主集中制、群众路线和实事求是一直没有变的。沿着“政党—国家—社会”逻辑主线,巡视制度内在三重关系互动作用贯穿始终。民主集中制是一条中轴主线,从政治维度统一党的观念和意志,从组织维度建构自上而下的组织模式,体现的是党的组织路线,主要解决党的领导和党的建设问题,合理规定党内关系秩序,促进党内集

中领导和团结统一。群众路线思想的建构,体现的是党的工作路线,主要解决社会动员和社会整合的问题,其实质是正确处理党群关系,保证革命建设和国家治理过程中政令畅通。实事求是范式的运用,体现的是党的政治路线,其核心要义是理顺政党与社会的关系问题,从面上指向了厚植党的革命基础和执政基础,使其凝聚社会力量成为推动革命和建设前进的坚实动力。

### 三、中国共产党巡视制度建设的经验启示

建党百年来,中国共产党巡视制度建设与时俱进,不断在坚持中深化,在深化中坚持,积累了宝贵经验,形成了习近平关于巡视工作重要论述,为新时期深化拓展巡视工作、推进全面从严治党和治国理政提供了宝贵经验和启示。

第一,新时期巡视制度建设应当坚持政治定位,充分发挥作用。历史实践表明,巡视制度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。民主革命时期,巡视制度发挥的一个重要作用就是加强党中央的统一领导。中华人民共和国成立后,巡视制度成为党的建设的重要补充手段,主要作用是贯彻落实党中央关于某项具体工作的政策方针。十一届三中全会以后,巡视制度以加强党的制度建设为特征,更加注重规范性、科学性、统一性。党的十八大以来,巡视制度既保留建党以来巡视经验,又及时创新模式、理念和方法,巡视制度体系逐渐建立健全,作用发挥越来越重要。新时期巡视制度体系的构建将会增强党的执政能力,进而推进中国国家治理体系和治理能力现代化。当前,巡视监督在党和国家监督体系中的重要地位和战略作用日渐凸显,巡视监督嵌入党和国家监督体系、融入国家治理体系,密织巡视巡察联动监督网,促进巡视监督与党内监督、党外监督统筹协调和协调衔接,推进巡视监督独特优势转化为治理效能,已经成为共识和导向。这就要求完善巡视制度时要增强贯通思维、联系思维,在“政党—国家—社会”理论框架下,全面深化巡视制度。

第二,新时期巡视制度建设应当坚持人民立场,贯彻群众路线。建党百年来,巡视制度的建设历程,实质上也是密切联系群众、坚持巡视为民的实践过程,具有深厚的人民性特征。巡视制度建设百年历程中,始终坚持一切为了群众、一切依靠群众,尊重

人民群众的主体地位,保持党同人民群众的血肉联系。始终坚持把群众最关心、最直接、最现实的利益问题放在首位,关心群众,倾听群众呼声,将维护人民利益和提高人民生活水平作为鲜明主题。始终强调坚持群众路线,从群众最关心、最高兴的事情入手,充分调动群众的积极性和创造性。历史实践表明,巡视制度建设只有坚持以人民为中心的价值取向和根本宗旨,彰显中国共产党人民性的浓郁特色,才能在深厚的人民性中获得源源不断的动力。这就要求巡视工作一要树立正确的巡视观,坚持立党为公和忠诚为民的核心价值观,把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴作为检验巡视工作成效的根本标准,坚持促进党群关系健康发展。二要凝聚监督合力,贯彻党的群众路线,主动进行社会动员,深入调查研究,整合社会资源,突出人民群众监督主体地位,畅通干部群众反映问题渠道,形成巡视监督和群众监督整体合力。三要增强工作实效,坚持人民立场和人民观点,着力发现和推动解决群众反映强烈的突出问题,督促被巡视党组织履职尽责,加强立行立改,实现好、维护好、发展好最广大人民群众根本利益,巩固和厚植党的执政基础。

第三,新时期巡视制度建设应当坚持与时俱进,创新方式方法。建党百年来,巡视制度建设高度重视方式创新和制度创新,形成了一个一脉相承的科学严密、系统完善的制度体系。民主革命时期,巡视制度建设坚持一些成功有益经验,不断规范和发展完善。1928年和1931年,中央分别制定颁布两个巡视条例,部分部门和地方还出台了实施意见,如《上海巡视工作大纲》(1929年)、《军事工作巡视员条例》(1930年2月24日)、《中共湘赣省委巡视条例》(1932年4月4日)、《中华全国总工会巡视员、特派员工作条例》(1933年)、《铅山县委支部巡视工作临时条例》(1933年2月25日)等,标志着巡视制度全面确立并逐渐完善。新的时期,巡视工作始终坚持制度建党原则,着力推进规范化、系统化与科学化进程,形成了以党章为根本、以巡视条例为主体、以配套制度为支撑的涵盖巡视工作各个环节的完备制度体系。历史实践表明,只有不断与时俱进,创新方式方法,以科学高效的制度体系作保障,坚持继承传统和改革创新的有机统一,坚持逻辑严密和内涵丰富的制度建设,推动巡视工作科学化、规范化、有序化开展,才能把制度优势转化为推进国家和

社会发展的强大动力。这就要求巡视工作一要实事求是,紧密联系实际,准确把握政策界限和时间节点,坚持用历史的、发展的、联系的、辩证的观点分析问题,做到精准发现、精准分析、精准报告。二要依纪依法,牢固树立法治思维和程序意识,遵照党章、巡视工作条例和制度规定,严格按巡视授权和方案要求开展工作,认真执行问题底稿制度,用好信息数据管理系统,推进工作规范化。三要严守权限,不干预被巡视党组织的正常工作,不履行执纪审查职责,确保巡视取得良好的政治效果和社会效果。

第四,新时期巡视制度建设应当坚持遵循规律,注重联动贯通。建党百年来,巡视制度建设始终自觉遵循内在规律,针对不同历史时期的历史方位不断实现继承、发展和创新。新民主主义革命时期,是以领导方式的基本定位,促进党的集中领导和团结统一,实现革命党向执政党的转变。社会主义革命和建设时期,其基本定位是强化党对各种运动开展的领导和指导,主要是解决存在的不正之风和蜕变腐败问题,巩固集体经济和无产阶级专政。改革开放至党的十八大时期,党内监督体系制度的定位得以明显体现。党的十八大以来,巡视制度已经成为党内监督和国家监督体系的重要组成部分,并被纳入国家治理体系中充分发挥作用。历史实践表明,巡视制度建设只有坚持问题导向和遵循规律的全局视野,坚持以自我革命精神,不断进行科学合理的结构调整和权力平衡,稳妥处理民主与监督的内在关系,才能在纵向结构上推动巡视监督纳入党和国家监督及国家治理体系,实现自我监督难题的有效破解。这就要求巡视工作一要主动同向发力,正确处理与被巡视党组织的关系,紧紧依靠被巡视党组织开展工作,压实其主体责任,加强日常监督和日常管理,突出人民群众监督主体地位,做到同频共振、同题共答,维护改革发展稳定大局。二要推进上下联动,突出巡视巡察上下联动,深化联动组织领导、方法创新、信息化建设、队伍建设,主动探索实施多种形式巡视巡察,密织巡视巡察上下联动监督网。三要促进贯通融合,强化“一盘棋”思想,促进巡视监督与纪律监督、监察监督、派驻监督、审计监督、群众监督等多种监督方式贯通融合,形成监督合力,把制度优势转化为效能优势,推动巡视监督在党和国家监督体系及国家治理体系中发挥更大作用。

第五,新时期巡视制度建设应当坚持严管厚爱,

加强队伍建设。建党百年来,党始终坚持以政治忠实坚定、业务素质优良、作风品质严谨、适应能力高为目标,高度重视巡视队伍建设。民主革命时期,巡视员承担着革命发起人、组织者和推进者角色,表现出政治相对坚定和党性比较坚强、文化水平相对较高和革命实践经验丰富、在革命实践中逐渐成长为领导骨干的明显群体特征,是中央战略决策迅速深入基层、转变为现实革命运动的中介与中坚,各级巡视员的卓越努力在一定程度上使中国革命成为现实。中华人民共和国成立后特别是党的十八大以来,党始终强调必须坚持打铁还需自身硬,以更高的标准、更严的要求管理巡视干部,加强作风建设和纪律建设,培养严实深细作风,打造忠诚干净担当的巡视队伍。历史实践表明,巡视队伍的认知结构、思想观念和信念体系决定着制度执行程度,必须坚持持续深入和强有力推进的组织保证,以更高的标准、更严的要求打造忠诚干净担当的巡视队伍。

#### 四、结语

中国共产党巡视制度建设百年来,始终沿着选择马克思主义和建设中国的历史脉络演进,已经形成常态化、制度化。踏入新征程,只要站在新的历史高度、借鉴过去的经验,坚持制度自信,不断加强改进和健全完善,主动与人民监督有机结合,充分彰显全面从严治党的利剑作用,巡视制度就一定能够健全完善具有中国特色的政党自我监督之路,保证党永葆青春、不断走向新的辉煌。

#### 注释

- ①《中国共产党章程》(1922年7月),中共中央组织部等编:《中国共产党组织史资料》第8卷,中共党史出版社,2000年,第16页。②《中国共产党中央执行委员会组织法》(1923年6月),中共中央组织部等编:《中国共产党组织史资料》第8卷,中共党史出版社,2000年,第20页。③中共中央党史研究室第一研究部译:《联共(布)、共产国际与中国国民革命运动(1920—1925)》,北京图书馆出版社,1997年,第185页。④《中央对于长江局的任务决议案》(1927年10月1日),中共中央组织部等编:《中国共产党组织史资料》第8卷,中共党史出版社,2000年,第143页。⑤《最近组织问题的重要任务决议案》(1927年11月24日),中共中央组织部等编:《中国共产党组织史资料》第8卷,中共党史出版社,2000年,第147页。⑥《中央通告第四十七号——关于在白色恐怖下党组织的整顿、发展和秘密工作》(1928年5月18日),中共中央组织部等编:《中国共产党组织史资料》第8卷,中共党史出版社,2000年,第179页。⑦《中央通告第五号——巡视条例》(1928年10月8日),中共中央组织部等编:

《中国共产党组织史资料》第 8 卷,中共党史出版社,2000 年,第 226—228 页。⑧《四川省委关于全川工作的决议》(1934 年 2 月 3 日),中央档案馆等编:《四川革命历史文件汇集》(省委文件,1934 年),内部资料,1986 年,第 112 页。⑨《中央给湘鄂西党中央分局和省委的信——关于湘鄂西党目前组织任务》(1932 年 1 月 22 日),中共中央组织部等编:《中国共产党组织史资料》第 8 卷,中共党史出版社,2000 年,第 423 页。⑩《党的建设问题决议案》(1931 年 11 月 1 日—5 日),中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 7 册,中共中央党校出版社,1991 年,第 472—473 页。⑪《关于抗日民族统一战线的与党的组织问题》(1938 年 10 月 15 日),中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 11 册,中共中央党校出版社,1991 年,第 714 页。⑫《中共北方局对山东工作的意见》(1940 年 1 月 20 日),山东省档案馆等编:《山东革命历史档案资料选编》第 4 辑,山东人民出版社,1981 年,第 126 页。⑬《陕甘宁边区政权建设》,编辑组编:《陕甘宁边区参议会》(资料选辑),中共中央党校科研办公室内部资料,1985 年,第 279 页。⑭《中国的土地改革》编辑部、中国社科院经济研究所现代经济史组编:《中国土地改革史料选编》,国防大学出版社,1988 年,第 640 页;《中共中央转发中南局土改委员会关于中南各省土改试点工作情况的报告》(1950 年 12 月 20 日),中央档案馆等编:《中共中央文件选集》第 4 册,人民出版社,2013 年,第 423 页。⑮《中共中央批转刘景范关于第二次全国监察工作会议的报告》(1953 年 3 月 27 日),中央档案馆等编:《中共中央文件选集》第 11 册,人民出版社,2013 年,第 397 页。⑯《在各省、市、自治区党委组织部会议上的总结》(1956 年 12 月)、《中共中央批转中央组织部关于县、区、乡的组织形式和领导方法的若干问题的报告》(1957 年 2 月 7 日),中共中央组织部、中共中央党史研究室等编:《中共组织史资料》第 9 卷,中共党史出版社,2000 年,第 523、532 页。⑰《中共中央组织部关于党的组织工作的基本总结》(1962 年),中共中央组织部等编:《中共组织史资料》第 9 卷,中共党史出版社,2000 年,第 1165 页。⑱《农村社会主义教育运动中目前提出的一些问题》(1965 年 1 月 14 日),中共中央组织部等编:《中共组织史资料》第 9 卷,中共党史出版社,2000 年,第 1139 页。⑲中共博乐市委员会党史研究室编著:《中国共产党博乐市简史》,新疆科学技术出版社,2006 年,第 134 页。⑳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》上册,中央文献出版社,1997 年,第 334 页。㉑中共中央文献研究室编:《十三大以来重要文献选

编》上册,中央文献出版社,2011 年,第 345 页。㉒中共中央文献研究室编:《十四大以来重要文献选编》上册,人民出版社,1996 年,第 42 页。㉓《中共中央纪律检查委员会第六次全体会议公报》(1996 年 1 月 27 日),本书编写组编:《建立巡视制度,加强党内监督:巡视工作实用手册》,中国方正出版社,2003 年,第 1—2 页。㉔中共中央纪律检查委员会办公厅编:《中国共产党党风廉政建设文献选编(1921—2000)》第 6 卷,中国方正出版社,2001 年,第 310—311 页。㉕中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》下册,人民出版社,2003 年,第 2012 页。㉖中共中央文献研究室编:《十三大以来重要文献选编》中册,中央文献出版社,2011 年,第 28 页。㉗《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》,《人民日报》2012 年 11 月 9 日。㉘《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社,2015 年,第 107—108 页。㉙中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013 年 11 月 12 日),全国人大常委会办公厅等编:《人民代表大会制度重要文献选编》第 4 册,中国民主法制出版社,2015 年,第 1683 页。㉚唐承德、姜之铮:《周逸群传》(修订本),中共党史出版社,2016 年,第 135 页。㉛刘典立总编、洛阳市大河文化研究院编纂:《洛阳大典》上卷,黄河出版社,2008 年,第 77 页。㉜中央档案馆编:《中共中央文件选集》第 7 册,中共中央党校出版社,1983 年,第 275、223 页。㉝本书征集协作小组编:《湘赣革命根据地》上册,中共党史资料出版社,1991 年,第 436 页。㉞危仁晟主编:《江西革命歌谣选》,江西人民出版社,1991 年,第 141 页。㉟《仲彤关于哈尔滨“五一”前后的工作给中央的报告》(1930 年 5 月 9 日),中央档案馆、辽宁省档案馆、吉林省档案馆、黑龙江省档案馆编:《东北地区革命历史文件汇集》(1929 年 5 月—1936 年 11 月),内部资料,1990 年,第 391 页。㊱《陕北秋收斗争的策略路线——省委全体会对于陕北工作决议案》(1930 年 7 月 9 日),中央档案馆、陕西档案馆编:《陕西革命历史文件汇集》(1930 年至 1931 年,甲 3),内部资料,1994 年,第 178 页。㊲《红色中华》第 92 期,1933 年 7 月 8 日。㊳中共安徽省委党史研究室藏:《陈文巡视皖北(合肥)报告第二号》,内部资料,1931 年,第 208—227 页。㊴中共中央文献研究室编辑委员会编:《朱德选集》,人民出版社,1983 年,第 318 页。㊵《邓小平文选》第 3 卷,人民出版社,1993 年,第 40 页。㊶《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,人民出版社,2017 年,第 131—133 页。

责任编辑:王 轲

## The Centennial Course of the Construction of the Inspection System of the Communist Party of China

Hu Yunsheng

**Abstract:** Taking Marxism as the logical starting point, the construction of the inspection system of the Communist Party of China has been carried out along the historical context of revolution, construction and reform since its founding. It has experienced four historical stages, presented distinctive Chinese characteristics, made great achievements, provided the world with a sample of the Communist Party of China for Party construction, and demonstrated the institutional interpretation of "four self-confidence". Reviewing and summarizing the centennial process, basic characteristics and historical contributions of the construction of the inspection system of the Communist Party of China has important theoretical value and practical significance for comprehensively and deeply promoting the inspection work in the new era, strengthening the party's construction and governing the country.

**Key Words:** the Communist Party of China; inspection system; centennial course