

【党建热点】

党的十八大以来巡视制度创新发展与治理效能提升研究*

万银锋

摘要:把制度优势转化为治理效能,是党的十九届四中全会提出的一项重要任务。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央改善巡视工作领导体制和架构,拓展巡视领域和层次,构建多维度的制度支撑体系,明确巡视重点和方向,创新巡视途径和方法,开创了巡视监督新局面。巡视制度在实践中不断转化为治理效能,主要表现在:维护了党中央权威和集中统一领导,净化了党内政治生态,惩治和预防了腐败现象,倒逼了体制改革与机制创新,破解了大量社会矛盾。进一步提升巡视制度治理效能,需要全面加强党对巡视工作的领导、进一步提高巡视人员的综合素质、突出抓好巡视“后半篇文章”、全面推动巡视巡察上下联动和对接、切实加强巡视监督与各类监督的协同与融合。

关键词:巡视制度;制度贡献;效能提升

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)02-0008-05

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》系统阐述了我国国家制度的多方面显著优势,明确强调要把我国制度优势转化为国家治理效能,为实现“两个一百年”奋斗目标提供有力保证。党的十九届五中全会公报把“国家治理效能得到新提升”作为今后五年我国经济社会发展的主要目标之一。巡视制度作为一项重要的制度安排,也应在实践中更好地发挥治理效能。十九届中纪委五次全会公报强调要“使监督体系更好融入国家治理体系,释放更大治理效能”。当前,系统考察党的十八大以来党内巡视制度的创新发展与治理效能,寻求进一步提升巡视制度治理效能的有效路径,对加快推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要的现实意义。

一、党的十八大以来巡视工作实践突破与制度创新

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央

把巡视作为加强党内监督的战略性制度安排,纳入全面从严治党总体部署,深入推进巡视工作理论创新、实践创新、制度创新。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、完善巡视制度、强化巡视成果运用,对加强和改进巡视工作作出了一系列重大决策部署,开创了巡视监督新局面。

1. 改善体制和架构,确立了“准垂直”的领导体制

在国家治理过程中,垂直领导或对应领导往往最能直接发挥领导作用。1928年10月,党中央发布的《中央通告第五号——巡视条例》虽然明确规定了“以指示信等形式不断督促地方党组织贯彻执行”^①等内容,但在当时的历史条件下,中央无法真正做到对各地进行直接领导。在相当长的一段历史时期内,巡视制度经历曲折发展,但“指导”关系并没出现大的变化。2009年出台的《中国共产党巡视工作条例(试行)》规定:“党的中央和省、自治区、直

收稿日期:2021-12-23

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“中国共产党巡视制度优势与治理效能转化研究”(20BDJ014);河南省哲学社会科学规划项目“推进清廉河南建设研究”(2021WT53)。

作者简介:万银锋,男,河南省社会科学院政治与党建研究所所长、研究员(郑州 450002)。

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。”这一规定事实上固化了中央巡视和省区市巡视之间“指导性”的体制关系。尽管这种体制在实践中比较切合地方实际,有利于发挥地方“主体”作用,但同时也存在一些问题。党的十八大以后,这种领导体制发生重大变化。在2013年初召开的中央政治局常委会会议上,习近平总书记明确提出,中央巡视工作领导小组要切实加强对巡视工作的领导。2015年修订后的《中国共产党巡视工作条例》据此规定:“中央巡视工作领导小组应当加强对省、自治区、直辖市巡视工作的领导。”这种由“指导”到“领导”的关系变化,实现了巡视工作领导体制“准垂直”的突破。

2. 拓展巡视领域和层次,形成全覆盖的工作格局

纵向的全面性和横向的系统性,是党的十八大以来巡视工作全覆盖的两大重要取向和目标。新时代,巡视工作的领域范围不断扩大,形成纵向到底、横向到边的巡视工作格局。横向上,按照党的十八届三中全会提出的“改进中央和省区市巡视制度,做到对地方、部门、企事业单位全覆盖”这一要求,巡视工作的领域性全覆盖全面展开。中央巡视组将巡视对象分为地方、部门、央企、金融和事业单位五个板块并分别进行巡视;地方巡视组也在中央巡视工作领导小组领导下开展全方位巡视,“从中央到地方的机关、企事业单位,已全部实施了巡视工作全覆盖”^②。纵向上,以党的十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》的规定“中央和省、自治区、直辖市党委一届任期内,对所管理的地方、部门、企事业单位党组织全面巡视”^③为基准,巡视工作的过程性全覆盖强力推进。特别是市县党委巡察制度的确立,不仅完全消除了监督的死角和盲区,而且使全覆盖固化成为一项重要制度成果。

3. 配套规则和程序,构建多维度的支撑体系

任何一项制度的规范运行,都需要相应的配套体系作支撑,党内巡视制度也是如此。纵观党的十八大以来巡视制度体系建设,从实体性制度到程序性制度再到保障性制度,一系列制度接二连三地出台,既确保了巡视工作规范进行,也大大提升了巡视制度效能。实体性制度方面,根据巡视工作重点转移和实践需要,2015年和2017年,中央两次对《中国共产党巡视工作条例》进行修订和完善。特别是

为了与其系统配套和衔接,《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党问责条例》等重要党内法规也随之进行了修改和颁布,为巡视工作提供了基础性制度保障。程序性制度方面,中央先后出台了《关于规范巡视反馈工作的意见》《关于巡视移交工作的意见》等一系列程序性规定。特别是2020年12月出台的《关于加强巡视巡察上下联动的意见》有效保证了巡视制度实体的上下贯通、规范运行、治理有效。保障性制度方面,中央出台了《中央巡视工作规划(2018—2022年)》等相关指导性规范,各地各部门以坚决执行《中国共产党巡视工作条例》为核心,统筹制定了1400多项相关配套制度,基本保证了巡视工作全过程有法可依、有章可循,保障了党内巡视制度得到严格执行。以上三个层面支撑体系的配套,共同构成了目前较为完备的巡视制度体系。

4. 把握重点和方向,深化政治巡视定位

政治性是马克思主义政党的根本属性,它要求巡视工作必须牢牢把握政治性这一根本定位来展开。党的十八大以来,巡视工作经历了从发现问题、形成震慑,到纪在法前、纪严于法,再到全面聚焦政治问题的三次深化。习近平总书记在关于巡视工作的讲话中,多次就政治监督问题提出明确要求。中央巡视工作领导小组原组长王岐山也强调:“巡视是对党组织和党员领导干部的巡视,是政治巡视不是业务巡视。”^④中央巡视组在巡视中都聚焦一些重大问题,如是否尊崇党章、执行党规党纪;是否不折不扣贯彻执行党的路线方针政策,把中央精神落到了实处;是否落实管党治党政治责任,发挥了党的领导核心作用。基于党的十八大以来政治巡视的实践成果,2017年修订的《中国共产党巡视工作条例》明确规定:“落实中央巡视工作方针,深化政治巡视。”这一规定首次以高位阶的党内法规形式明确了巡视工作的定位,体现了巡视作为政治监督的功能属性和本质特征。

5. 创新巡视途径和方法,完善“机动式”的工作机制

实践既是创新的源泉,也是创新的动力。党的十八大以来,巡视工作在实践中创新机制,在机制创新中完善制度,解决了巡视工作运行中的诸多问题,大大提升了巡视监督效能。例如,在授权机制上,为了打破巡视与被巡视“固化”容易降低巡视成效等

弊端,实施了“三个不固定、一次一授权”的机制创新。又如,在工作方式上,为了坚持问题导向、奔着问题而去、精准发现问题,中央巡视组先实施了常规巡视与专项巡视相结合的改革,积极探索“点穴式”“回访式”“机动式”的巡视方法,打破了巡视对象的“过关”心理。再如,在坚持听取汇报、列席会议、受理信访、召开座谈会、查阅资料、走访调研等 9 种常用方式的基础上,根据需要增加了抽查核实个人事项报告、询问知情人、专项检查、下沉一级等工作方式。这些灵活机动的工作方式大大增加了巡视巡察的实效。

二、巡视制度的效能发挥

如前所述,党的十八大以来,巡视制度体系随实践创新而获得巨大发展。同时,制度优势在实践中不断转化为治理效能,实现了巡视监督价值目标预期,为提升国家治理能力现代化作出了突出贡献。

1. 维护了党中央权威和集中统一领导

“威不两错,政不二门”^⑤,只有法律和政令集中统一,才能保证国家集中统一和有效治理。只有坚持党的集中统一领导,坚决维护中央权威,不折不扣地贯彻落实党的路线方针政策,党和国家的事业才能不断发展。党的十八大以来,巡视制度政治功用的最重要一点,就是坚决维护了党中央权威和集中统一领导。例如,通过建立中央巡视工作领导小组的“准垂直”领导体制,加强了对全党树立“四个意识”、做到“两个维护”的监督检查。“通过加强政治巡视,掌握央地关系主动权,有效遏制了地方主义和宗派主义,强化了中央政治权威。”^⑥再如,通过对中央和国家机关各部门巡视全覆盖,消除了中央和国家机关以及人民团体、中管企业、中管高校等单位存在的大面积监督盲区,传导了压力,切实强化了中央政治权威。

2. 净化了党内政治生态

巡视制度作为政党治理的重要手段,直接关系到党和国家的治理成效。中国共产党始终把巡视监督作为净化党内政治生态、优化执政环境的有力武器。党的十八大以来,党中央根据世情国情党情的深刻变化,把巡视作为党内监督战略性制度安排,推动了党在自身治理中自我净化、自我完善、自我革新和自我提高。譬如,各级巡视机构把落实中央八项规定精神情况作为巡视重要内容,对“四风”问题紧

盯不放,有效解决了干部群众反映强烈的公款吃喝、公款旅游、公车私用、私人会所奢靡享乐等突出问题。又如,把巡视工作与选人用人专项检查结合起来,对“三超两乱”、档案造假、违规兼职、“裸官”等问题专项整治,集中解决了“带病”提拔、跑官要官、拉票贿选等突出问题。再如,针对巡视发现的一些地方和领域圈子文化、码头文化、好人主义盛行等突出问题,通过深化政治巡视,推动查处了一批口是心非、阳奉阴违的“两面人”,促进了党内政治生态明显好转,巩固了党执政的政治基础和思想基础。

3. 惩治和预防了腐败现象

加强对权力的监督制约,聚焦党风廉政建设和反腐败斗争,是设置巡视制度的初衷。党的十八大以来,通过巡视监督,中央及地方巡视组发现了大量领导干部违纪违法线索,督促查办了一大批领导干部违纪违法案件,大大减少了腐败存量,有效遏制了腐败增量,推动了反腐败斗争深入开展并取得压倒性胜利。党的十八大以来至十九大期间,中央巡视组受理信访 159 万件,与干部群众谈话 5.3 万人次。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。^⑦在中央巡视组的引领带动下,各省区市党委巡视组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,并敦促各部门牢牢关紧了权力的制度笼子。^⑧

4. 倒逼了体制改革与机制创新

习近平总书记强调:“巡视把个性、共性、规律性问题都找出来了,要加强归纳提炼,从体制机制管理上分析原因,为深化改革提供问题导向参考。”^⑨党的十八大以来,巡视工作着眼于推进国家治理体系和治理能力现代化,在问题导向中发现普遍性的深层次矛盾,从倒逼改革中找到各领域发展突破口,深入推进了司法体制、金融监管体制、教育体制、中央企业领导班子管理体制和行政审批制度等各项改革。同时,也推动解决了地方领导干部“一家两制”、中央单位“红顶中介”、国有企业“靠啥吃啥”、高校校办企业管理混乱等共性问题。

5. 破解了大量社会矛盾

党的十八大以来巡视工作的贡献之一就是坚持以人民为中心,破解了大量矛盾纠纷和民生难题,切实维护了人民群众切身利益。2021 年,全国各级巡视巡察机构受理群众信访举报 59 万多件次,其中,

中央两轮巡视受理 8 万多件次,省区市巡视和市县巡察受理 49 万件次,中央单位的内部巡视受理近 2 万件次。^⑩各地注重成果运用,有的把惩治基层腐败同扫黑除恶结合起来,坚决查处涉黑“保护伞”;有的把惩治基层腐败同保障弱势群体的切身利益结合起来,重点整治发生在扶贫领域的不正之风和腐败问题,整治了群众身边的不正之风。

三、进一步提升巡视制度治理效能的对策建议

1. 全面加强党对巡视工作的领导

巡视制度体系之所以不断完善并释放强烈的治理效能,最根本的在于充分发挥党“总揽全局、协调各方”的领导功能,发挥中央巡视工作领导小组对地方巡视的领导作用。这种领导作用主要体现在两方面:一方面,通过政治引领,精准传导中央决策部署;另一方面,通过督导指导,层层传递中央经验做法。2021 年,中央巡视工作领导小组加强对地方巡视工作领导小组的一个重要方面,就是加强了对省区市巡视工作的督导指导。中央巡视办完成了对 31 个省区市巡视的现场指导全覆盖,整体提升了省区市巡视工作的质量。但是,中央对地方巡视业务指导力量毕竟有限,在市县巡察精准度不足的情况下,中央巡视指导往往鞭长莫及。对此,省以下巡视巡察机构应仿效中央巡视机构的做法,建立稳定的业务督导指导关系,形成 31 个省区市巡视机构指导全国 334 个地市级巡察机构,334 个地市级巡察机构指导全国 3000 多个县级巡察机构的格局。通过领导架构和指导覆盖,真正使中央巡视工作的部署和要求“一竿子插到底”。

2. 进一步提高巡视人员的综合素质

制度能不能有效执行与发挥作用,执行主体是第一影响因素。“巡视主体力量是影响巡视制度运行绩效的关键因素之一。”^⑪应当说,党的十八大以来,巡视工作队伍自上而下都发生了深刻变化,推动巡视制度在党和国家治理中发挥了巨大作用,但也存在着动力不足、能力不够、效力不强等问题。针对上述问题,需要从选育管用等环节重视和加强巡视干部队伍建设。在干部来源上,应从后备干部、下级专职巡察干部以及财税、审计和意识形态等部门中遴选人才,建立稳定的巡视专业人才库,每一轮巡视干部都从人才库中抽选。在能力要求上,应依托党校、干部学院特别是纪检、组织部门的干部学院,开

设巡视巡察干部主题班次,对巡视人才库中的人员进行常态化专业培训。在业绩评价上,应加强对抽调巡视干部的纪律作风评估和业绩评价,对考核年度内抽调累计超过半年的干部,由抽调的巡视机构进行年度考核,表现优秀的要推荐给所在单位,作为优先提拔重用的依据。

3. 突出抓好巡视“后半篇文章”

巡视制度的治理效能,实际上是靠做好“后半篇文章”来实现的。因此,要高度重视巡视后的整改落实和成果运用。一是要消除“熟人社会”带来的弊端,坚决杜绝关照、遮掩、打埋伏等问题。对于那些普遍性、倾向性问题,要做到不护短、不回避,并督促有关部门边整边改、立行立改;对于那些热点、难点问题,要做到不遮掩、不敷衍,并督促被巡视部门实行整改任务“编号制”“销号制”,力求“一竿子插到底”。二是从全面落实“两个责任”的角度,把巡视整改责任压给被巡视单位党组织及其书记,压给派驻被巡视单位纪检组及其组长。特别是应建立健全巡视整改工作责任追究办法,对整改不力或表面应付的单位或部门,要追究第一责任人的责任。三是及时准确移交违纪违法线索,最大限度地扩大巡视工作成果。巡视监督的最大功能在于震慑,而震慑来自对移交案件线索的查处,即“通过移交案件线索与案件查办形成前后端联动的‘牵引’机制”^⑫,使巡视与执纪审查贯通融合,真正发挥巡视的利剑作用。四是要加强巡视机构与党委(党组)、派驻纪检监察组、监督检查室的衔接,做好巡视问题整改、线索查处的督促落实,让所有问题和线索在“后半篇”中不落空。

4. 全面推动巡视巡察的上下联动和对接

建立巡视巡察上下联动机制是党的十八大以来巡视制度的重大突破。巡视巡察联动能否实现,能否无缝对接,直接影响巡视工作的成效。2020 年年底,中央印发了《关于加强巡视巡察上下联动的意见》,各级各地据此进行了创新探索,构建了相关机制,形成了制度支撑。当前,应重点从以下几个方面最大限度实现巡视巡察的联动和对接。一是要根据“统一领导、分级负责”原则,建立切实有效的上下联动机制。明确党委(党组)和巡视巡察机构各自责任,充分发挥上级领导、传导、指导作用,有效激发下级工作主动性、创造性,做到统分结合、一体推进。特别是要结合本地区、系统、单位的实际情况,因地

制宜探索行之有效的联动方式,研究制定联动工作流程、日常沟通机制、对接协作机制等。二是要紧紧围绕发现、处置、整改问题等关键环节,做到上下贯通、系统推进,切实提升巡视质效。不断探索对口式、协同式、接力式、机动式、提级交叉式和巡视“回头看”等模式,着力破解基层“人情社会”“熟人社会”“关系社会”长期存在的巡不深、察不透、监督难等难题。

5. 切实加强巡视监督与各类监督的协同与融合

党内巡视是党内监督的重要形式,是党和国家监督体系的一个子项。由我国党和国家体制所决定,党内巡视在实践层面上与国家监督体系并不能予以绝对区分。因为党的全面领导涉及国家治理的方方面面,而且国家公务人员中大部分都是党员。就目前的情况看,党和国家监督体系的融合并不到位,特别是巡视监督与国家审计、统计、财税等形式监督融合不够的问题依然存在。这就要求把推动各类监督贯通和协调,作为提高巡视效能的重要环节之一。一是要以贯通党内监督为重点,努力实现党内监督诸形式的多元协作。巡视工作从监督程序上说,是一种前置性、主动性监督,只有与党内其他形式监督相互配合、形成闭环,才能发挥应有的监督作用。因此,要牢固树立巡视机构与纪检监察机关“一家人”的理念,加强巡视与监督检查、党风政风监督、信访举报、纪检监察派驻监督的贯通融合,构建巡视机构与这些部门的会商会办、监督整改、定期

评估等衔接协作机制。二是以实现信息共享为重点,着力健全信息“引领”下的协作机制。围绕建立巡视工作公共信息平台,以及巡视工作前后信息沟通机制,努力把政治监督不同部门和渠道的信息都整合在一起,实现信息共享。三是加强执行协调为重点,在程序上践行纪在法前的原则,进一步完善纪检监察和刑事司法程序衔接,并设立专门协同监督机构,以理顺监督体制和机制。

注释

- ①胡云生:《民主革命时期中共党内巡视制度的历史考察》,《史学月刊》2021年第7期。②中共福建省委党史研究室:《中国共产党巡视制度的历史回顾与启示》,《福建党史月刊》2015年第12期。③中共中央纪委办公厅:《中国共产党党风廉政建设文献选编》第3卷,中国方正出版社,2001年,第54页。④陈治治:《巡视,是政治巡视不是业务巡视》,《中国纪检监察报》2015年11月5日。⑤《管子·明法解》,意为权威不赋予二者,政令不出于二门。2019年1月11日,习近平总书记在十九届中央纪委第三次全会上的讲话中引用了该句。⑥⑫王冠、任建明:《新时代巡视制度的改革绩效、政治功用与政策建议》,《领导科学论坛》2021年第10期。⑦⑧《党的十九次全国代表大会上十八届中央纪律检查委员会工作报告》,《人民日报》2017年10月30日。⑨《推动全面从严治党向纵深发展——党的十八大以来中央巡视工作综述》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/28/c_1121741459.htm,2017年9月28日。⑩《坚守政治定位 深化上下联动 推进巡视巡察全覆盖》,央广网,http://china.cnr.cn/news/20220117/t20220117_525717361.shtml,2022年1月24日。⑪田启战:《新时代中国共产党巡视制度的出场逻辑》,《湖湘论坛》2020年第6期。

责任编辑:文武

Research on Innovative Development of the Inspection System and the Improvement of Governance Efficiency Since the 18th CPC National Congress

Wan Yinfeng

Abstract: Transforming institutional advantages into governance efficiency is an important task put forward at the Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the CPC Central Committee with Comrade Xi Jinping as its core has improved the leadership system and structure of inspection work, expanded the fields and levels of inspection, built a multi-dimensional institutional support system, defined the priorities and directions of inspection, and innovated the ways and methods of inspection, thus opening up a new situation for inspection and supervision. The inspection system has been continuously transformed into governance efficiency in practice, which is mainly reflected in the following aspects: safeguarding the authority and centralized leadership of the Party Central Committee, purifying the Inner-Party Political Ecology, punishing and preventing corruption, forcing institutional reform and mechanism innovation, and cracking a large number of social contradictions. To further improve the governance efficiency of the inspection system, we need to comprehensively strengthen the Party's leadership over the inspection work, further improve the comprehensive quality of the inspectors, highlight the "second half of the inspection article", comprehensively promote the linkage and docking between inspection and patrol, and effectively strengthen the coordination and integration of inspection and supervision and various types of supervision.

Key words: inspection system; institutional contribution; efficiency improvement