

农村基层巡察面临的现实难题及破解之策

姬丽萍 唐锡康

摘要: 作为党内监督下沉的重要形式,农村基层巡察是推动全面从严治党向基层延伸的重要制度安排。党的十八大以来,各地从理论和实践层面积极探索农村基层巡察的有效途径,并取得明显成效。然而,有的农村基层巡察在聚焦主责主业、巡察政策措施落实、巡察队伍整体素质、与相关职能部门衔接配合等方面还面临着一些亟须解决的现实难题。究其原因,主要集中表现在思想认识还不到位、能力作风不太适应、方式方法不够新颖、制度机制不够完善等方面。为此,要进一步加强党的集中统一领导,提高思想认识水平;坚持问题导向,找准巡察工作定位;加强能力作风建设,打造巡察过硬队伍;结合农村工作实际,创新巡察方式方法;完善制度机制,抓好巡察成果运用。

关键词: 农村基层;巡察工作;全面从严治党

中图分类号: D26 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)01-0013-08

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在纪检监察工作方面始终坚持大抓基层的鲜明导向。十九届中央纪律检查委员会向党的二十大的工作报告中明确提出:“推动全面从严治党向基层延伸。做实基层监督,强化‘县统筹抓乡促村’工作机制,发挥群众主体作用,合力解决群众反映强烈的突出问题。”^[1]⁷⁸各地认真贯彻党的中央委员会和中央纪律检查委员会的有关精神,不断总结巡视巡察工作经验,积极推进农村基层巡察全覆盖,将监督的触角延伸到最基层,并充分发挥了巡察在农村基层监督中的“尖兵”“利器”作用,基层纪检监察组织更加健全,基层监督能力明显提升。近年来,市县巡察和基层巡察制度研究已经引起学界关注并取得了不少研究成果^①。然而,农村基层巡察制度如何落地落实及其效能如何转化等问题尚有待进一步深入研究。本文在梳理农村基层巡察工作所取得主要成就的基础上,就如何破解农村基层巡察工作面临的一

些现实难题提出了相应的对策措施。

一、农村基层巡察工作的初步探索及主要成效

党的十八大以来,各地围绕农村基层巡察工作的有效开展,分别从理论创新、实践路径优化、制度机制完善等几个方面进行了积极探索,并取得了初步成效。

1. 农村基层巡察工作的理论探索

近年来,面对管党治党的新形势、新任务和新要求,以习近平同志为核心的党中央决定将巡视的成功经验引入基层党组织的监督管理之中。2018年2月,中共中央办公厅印发的《中央巡视工作规划(2018—2022)》提出要建立巡视巡察上下联动的监督网,在市县党委建立完善巡察制度,加大整治群众身边腐败问题力度,打通全面从严治党的“最后

收稿日期:2023-05-13

基金项目:国家社会科学基金重大项目“近代中国监督制度资料整理与研究”(18ZDA199)。

作者简介:姬丽萍,女,南开大学马克思主义学院教授、博士生导师(天津 300350)。唐锡康,女,南开大学马克思主义学院博士生(天津 300350)。

一公里”^[2]。自2018年12月28日起施行的《中国共产党农村基层组织工作条例》将党的农村基层组织建设工作纳入巡视巡察工作内容,并作为市县乡党委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容,以及领导班子综合评价和领导干部选拔任用的重要依据^[3]。2020年12月,中共中央办公厅印发《关于加强巡视巡察上下联动的意见》,进一步提出巡视巡察上下联动的总体要求、目标任务、组织领导、工作机制和保障措施等^[4]。2021年2月,中央巡视工作领导小组印发的《关于巡视巡察信息化建设的指导意见(试行)》,提出要以信息化建设推动巡察工作高质量发展^[5]。2022年1月,党的十九届中央纪律检查委员会第六次全体会议工作报告首次提出“推动提升对村(社区)巡察实效”^[6]。2022年10月,党的十九届中央纪委会在党的二十大上所作的工作报告中提到,各地探索“提级巡察”“交叉巡察”“机动巡察”等模式,“稳步开展对村(社区)巡察”^[7]。2023年2月,中央纪委印发的《关于开展乡村振兴领域不正之风和腐败问题专项整治的意见》要求将乡村振兴战略落实情况纳入巡视巡察重点,进一步丰富了巡察工作内容^[8]。

2. 农村基层巡察工作的实践探索

近年来,各地积极开展对巡察工作的实践探索,农村基层巡察监督覆盖面不断扩大。2020年2月,党的十九届中央纪委会四次全会工作报告提出:“召开全国市县巡察工作推进会,推动巡察监督更加聚焦、更加有效。全国各市县均开展巡察工作,覆盖1.1万个乡镇、5.9万个部门和企事业单位、22.5万个村级党组织。”^[9]在扩大农村基层巡察广度的同时,不少地区还针对重点村不断推进巡察深度。如浙江省金华市于2021年在全市3240个村(社区)巡察全覆盖的基础上,对100个重点村(社)党组织开展巡察“回头看”,并在2022年将“百村巡察”作为新一届县(市、区)党委首轮巡察的重中之重,并将巡察对象增加到572个村(社)党组织^[10]。农村基层巡察工作以发现问题、形成震慑为目标,有效帮助解决困扰农村基层的一些现实问题。例如,湖南省在2022年初出台《关于推进全省对村(社区)党组织巡察高质量全覆盖的暂行办法》后,仅第一轮巡察中就有64个县(市、区)对2123个村(社区)党组织进行巡察,共发现问题3310个,推动解决群众“急难愁盼”问题443个^[11]。此外,农村基层巡察工作还能够发挥利剑高悬、震慑常在的作用,促进农村基层党风、政风整体好转。例如,2022年,山东曹县县委组

织开展了两轮对村(社区)巡察,不仅发现重点问题1412个,立行立改152个,移交问题线索119条,立案23件,党纪政务处分25人,推动解决群众“急难愁盼”问题81个,而且促使一批村(社区)未巡先改,主动提升基层治理水平^[12]。

3. 农村基层巡察工作的制度探索

近年来,随着党的巡视巡察理论和实践探索的不断深入,巡察制度也随之建立,并不断完善。2016年10月,党的十八届六中全会审议通过的《中国共产党党内监督条例》首次将巡察制度写进党内法规:“省、自治区、直辖市党委应当推动党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)委员会建立巡察制度,使从严治党向基层延伸。”^[13]标志着巡察监督正式成为党内监督制度的重要组成部分。2017年7月新修订的《中国共产党巡视工作条例》明确规定:“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,对所管理的党组织进行巡察监督。”^[14]同年8月,中共中央办公厅印发《关于市县党委建立巡察制度的意见》,对开展巡察工作的总体要求、职责任务、队伍建设、组织领导作出细化规定,自此市县党委巡察工作有了统一的标准和要求^[15]。同年10月,党的十九大报告提出要“建立巡视巡察上下联动的监督网”^[16],大会修订后的党章专门增加“党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)委员会建立巡察制度”^[17],以党内根本大法的形式将巡察制度正式确立下来,再次提升了农村基层巡察的地位。近年来,各地通过制定推进纪检监察监督、巡视巡察监督与审计监督贯通协同高效的指导意见和具体措施,进一步健全了监督力量整合、措施运用、成果共享等机制^[18]。

二、当前农村基层巡察工作面临的现实难题及其主要原因

从总体上看,当前农村基层巡察工作进展顺利,成效明显。然而,由于种种原因,在深入推进农村基层巡察工作过程中还面临一些亟须解决的难题,直接影响农村基层巡察工作的高质量发展。

1. 巡察主责主业聚焦难,思想认识有待进一步提高

从当前一些地方农村基层巡察实践情况来看,有的巡察组在开展巡察工作的过程中不能很好地分清主次,“眉毛胡子一把抓”。除了对焦基层党组织政治责任的落实情况外,监督“专项资金去向”“纠

‘四风’、治陋习”“美丽乡村建设”等具体业务问题的开展情况,往往也成为农村基层巡察的重要目标任务。有的地方甚至将诸如生活污水排放、噪声扰民、垃圾分类设施投放不准确、偏远山区出行难、乡村教师在编不在岗、生活用水供应不足、农田灌溉用水难、路灯维修不及时、农产品交易市场秩序混乱等民生问题也纳入农村基层巡察的工作范围。如此一来,业务问题和民生问题在无形中挤占了政治巡察工作的空间,很难聚焦政治巡察这一主责主业,严重影响农村基层巡察效果。之所以出现这种现象,主要有以下几个方面的原因。

第一,有的巡察组及其主要组成人员对自身工作目标任务把握不准。有的将政治巡察等同于党务检查或业务检查,分不清巡察工作的重点和要点。有的没有充分认识到巡察工作的重要性,只是把巡察当作上级暂时下达的任务,当作自己的一门“副业”,成天忙于原有的本职工作而对巡察工作无暇顾及。有的勉强参与进驻阶段的部分工作,而对于督促整改的“后半篇文章”往往借口工作繁忙而不了了之。还有的巡察人员在开展工作时存在“老好人”思想或畏难情绪,甚至因担心得罪人而“失之于宽,失之于松,失之于软”,以致有意无意中成为贪腐者和违法乱纪者的“保护伞”“庇护网”。

第二,部分农村基层党组织政治站位不高。有的党员干部认为巡察组职级相对较低,又没有实际权力,甚至错误地将巡察工作当成普通的业务检查而应付了事。有些党员干部对农村基层党组织建设主体责任、党风廉政建设主体责任和意识形态工作主体责任认识模糊不清,贯彻落实不到位。少数党员干部甚至存在“遮丑”“护短”等错误思想倾向,害怕查出问题影响本村集体声誉或村支“两委”的“廉政形象”,对巡察工作存在不支持、不配合的所谓“软抵触”情绪。还有的甚至“人前一套,背后一套”,表面上配合巡察组工作,背地里有意无意扰乱巡察工作的正常开展。有些党员干部不把巡察反馈结果当回事,一旦巡察组撤出,就以为万事大吉。还有极个别党员干部对那些发现问题并要求整改的巡察干部视为“眼中钉”“肉中刺”,甚至伺机报复。

第三,部分村民“政治信任”不足。当前长期生活在农村的绝大部分都是留守老人、妇女和儿童,文化程度以及参与乡村治理的积极性和能力普遍不高。不少村民对于巡察组和巡察工作缺乏应有的认识,将其等同于一般的调研组或检查组,不清楚巡察组到底想要了解什么问题,难以有效配合和参与巡

察工作。有的村民对巡察组抱有不太信任的态度,觉得他们只是打打官腔、做做形式、走走过场,并不能为自己或村里真正解决“急难愁盼”问题。此外,由于农村宗族关系、家族关系和人情网络错综复杂,交际圈子比较狭窄,不少村民与村党支部委员会、村民委员会及村务监督委员会干部难免沾亲带故,有的村民因此不愿或不敢向巡察组反映问题或说出真实情况。

2.巡察能力作风适应难,巡察队伍整体素质有待进一步提高

与城市社区基层党员干部相比,农村基层党员干部整体文化水平、工作能力相对不高。工作作风方面,宗族观念和地方观念相对浓厚,规矩意识、法律意识相对淡薄。在缺乏有效监管的情况下,很难斩断亲朋好友的人情干扰,“有人好办事”“给个面子”“走个后门”等人治思想和行为仍然比较普遍。村务治理中的腐败问题和利益纠纷,往往容易因为“护短”而多方勾连,呈现出问题线索庞杂、信息来源渠道多元、记录数据不完整、沟通信息不对称等问题^[18]。这就使巡察组在搜集情况、核实线索和证据时阻力重重。由于巡察队伍受上级选派而临时组成,进驻村内时间较短,在没有得到被巡察村党组织和村民配合的情况下,往往很难在短时间内充分了解具体情况,很难真正看透和抓住问题的本质,很难有效获取问题线索。分析其中的原因,主要有以下几点。

第一,巡察队伍专业素养参差不齐。与市县级巡察组大多选用在纪检系统或组织部门有办案经历和相关工作经验的人员相比,农村基层巡察组成员大多是从纪检监察机关或其他部门临时抽调或借调人员组成,其成员大多只在开展该轮巡察前经过简单的业务培训。由于缺乏规范系统的专业素养和能力培训,巡察队伍中难免存在业务能力和专业水平不高、工作经验不足、工作重点把握不准等方面的问题。此外,由于农村基层巡察工作环境比较复杂、工作形式比较特殊,而那些能力水平比较高的党员干部又普遍年龄偏大、积极性不高,以致很难选拔到比较合适的人担任巡察组组长。

第二,巡察机构设置和人员配备不足。与巡视工作和市县巡察工作相比,农村基层巡察工作往往存在机构设置不健全和人员配备不齐之类的问题。到目前为止,农村基层巡察组大都是临时性机构,加上其职级没有明确规定、编制没有完全固定,导致巡察组成员构成不稳定,且不能与本单位完全脱钩。

同时,从事农村基层巡察的专门人员严重缺乏,具备较高素质的专业人员更是捉襟见肘。

第三,基础保障机制不健全。对于农村基层巡察人员的选任标准、考核评价和奖惩机制等仍然缺乏完全统一的明文规定。尤其是那些从有关部门临时抽调的巡察组成员,因组织关系和人事关系都在原单位,其绩效考核和职位晋升等几乎都由原单位说了算。此外,有的农村基层巡察工作的经费、补贴等也缺乏相应的制度保障^[19]。少数被抽调参加巡察工作的人因此产生消极抵触情绪,认为参加巡察工作简直是浪费自己的时间和精力,严重影响如期完成自己本职工作的年度目标任务,极个别的人甚至还存在得过且过、干好干坏都一样的懈怠思想。

3.巡察政策措施落实难,方式方法有待进一步创新

有的农村巡察组在开展工作时照搬照抄,不仅浪费了大量人力、物力资源和时间成本,而且有的巡察结果缺乏针对性和可操作性。有的农村巡察组看重问题发现和线索核实,并在了解和发现问题方面花费了大量的时间和精力,却往往把问题的反馈和移交工作看作巡察的终点,而对之后的整改工作不闻不问甚至不了了之。还有的农村巡察组在巡察过程中,问题发现不精准、问题表述不明确、问题线索不具体,使得被巡察单位核实和整改问题时模糊不清甚至无从下手。究其原因,主要有以下几点。

第一,有的巡察干部简单套用巡视方式方法。由于缺少对被巡察农村基层实际情况的深入考察和具体分析,有的农村基层巡察组习惯于简单套用《中国共产党巡视工作条例》中规定的巡视工作可采取的包括听取工作、专题汇报、个别谈话等在内的“12+N”种工作方式,以及巡视准备、巡视了解、巡视报告、巡视反馈、巡视移交、巡视整改的巡视工作6大环节。不能有针对性地结合不同地区不同村情的复杂程度、存在问题数量、发现和解决问题难度等,在工作方式方法方面进行探索创新和灵活调整。

第二,有的上级党组织对巡察整改工作缺乏必要的指导和关注。由于缺乏必要的人才支撑和经费支持,有的农村基层巡察组至今没有建立电子工作平台、数据库等。对巡察工作中反复出现的一些共性问题缺乏有效的对策措施。有的甚至将需要整改的问题高高举起,然后轻轻放下,能解释说明的不依规处理,能批评教育解决的不开展集中整治,导致问题反复出现,屡查不绝,使巡察效果大打折扣。

第三,有的农村基层党组织对巡察结果应付了

事。对巡察组提出需要整改的问题,有的农村基层党组织往往不是去刨根究底、深入剖析,而是采取敷衍塞责的态度,以致整改措施空话套话多,真招实招少。有的基层党组织的问题整改过程和整改结果没有公开到位,尤其是对一些关系到其切身利益的问题采取消极应付态度,以致大事化小、小事化了。结果使有的农村基层巡察整改工作在一定程度上缺少外在管控和群众监督。

4.相关职能部门衔接难,制度机制有待进一步完善

监督制度的系统性要求各类监督之间相互配合、有机协调,进而达到整体优于部分之和的效果。农村基层巡察工作点多、面广、量大,并且巡察发现的一些问题巡察组本身也不可能就地解决,必须由上级党组织和相关职能部门协作研究解决。从纵向上看,有的地方巡视巡察上下联动格局还没有完全形成,“上动下不动”的现象依然比较突出,上级巡视机构对下级巡察机构的指导和帮助不够有力有效,在权力监督、线索收集等方面联动效应还不明显。从横向上看,巡察组与纪检监察机关的协作配合还不够密切,与各级组织部门在建立信息共享、数据联通机制等方面上还存在断点、堵点,与宣传、审计、司法、信访等有关职能部门之间的配合还不够默契。究其原因主要表现在以下几个方面。

第一,农村基层巡察工作的职能定位还不完全明晰。作为巡视制度的补充和延伸,巡察制度在性质和职能等方面虽然与巡视制度存在高度一致性,但在适用级别和范围上有所不同,其职能定位也有所区别。然而,有的地方在实际操作中,罔顾基层监督工作实际和政治生态环境的特殊性,无视农村基层监察的角色定位和工作重点,将巡察工作等同于巡视工作,甚至和其他村级监督制度相混淆,造成不同监督主体之间的职能重叠、越位或错位,严重影响各项监督制度的整体效能。

第二,农村基层巡察工作流程安排还不完全规范。截至目前,农村基层巡察工作如何开展尚没有全国统一的制度规范和实施办法。这就使得各地纪检监察机关和巡察工作领导小组在制定农村基层巡察工作流程安排时没有合适的具有权威性的参照对象。有的直接照搬省、市级巡视工作流程;有的则草拟大致流程,由巡察组自行规划具体工作流程。如此一来,缺少全面规范和统筹协调的基层巡察工作难以适应农村基层复杂的权力监督环境。同时,流程安排的不规范不统一,也使得巡察结果难以作为

基层考核的通用指标,而巡察工作本身的成果考核标准也难以实现规范化和统一化。

第三,农村基层巡察的工作体制机制还不能完全适应形势发展需要。在农村基层巡察工作的实际开展中,巡察组受各级党委、巡察工作领导小组、巡察办等多方利益牵制或互相推脱责任的情况时有发生,其原因就在于同级党委统一领导、上级巡察组(办)协同负责的基本领导体制没有得到全面贯彻和深入细化,相关方面的职责关系没有完全理清。同时,虽然近年来各级党委对巡察工作的重视程度不断提高,但对于农村基层巡察工作的经费支持、激励措施等还没有完全到位,使得巡察人员难以全身心投入巡察工作之中。由于领导体制和监督机制不健全,对基层巡察权力的监督、考核和制衡等方面的措施还有待进一步优化,巡察组自身不作为和被腐化的风险还难以完全规避。

第四,农村基层巡察成果运用转化还不能完全做到举一反三。有的地方还没有制定出针对农村基层巡察工作成果运用及其转化的包括巡察结果上报流程、整改程序、评估反馈和保障措施等在内的相关实施办法和具体细则。从而导致在巡察工作中发现的线索和问题得不到充分利用和及时解决,巡察成果转化运用效果大打折扣,有的地方的农村基层巡察工作仅仅停留在发现问题线索这一“前半篇文章”,由于巡察发现的问题线索没有被很好地转化为群众看得见、摸得着的整改成效,使得农村基层巡察的震慑效应也得不到充分发挥。同时,还会对农村基层巡察工作与纪检监察、司法、审计等职能部门各项工作的无缝对接带来直接影响。

三、进一步优化农村基层巡察工作的主要措施

针对当前农村基层巡察制度执行过程中面临的挑战和难题,需要将巡察工作与农村工作实际有机结合起来,进一步提高思想认识,找准工作定位,打造过硬队伍,创新工作方法,抓好成果运用。

1. 加强集中统一领导,提高巡察思想认识

农村基层巡察是有效推动全面从严治党向基层延伸和有效消除基层监督盲区的重要手段。要始终坚持和不断加强党对农村基层巡察工作的集中统一领导,把思想和行动统一到习近平总书记关于巡视巡察工作的重要指示和重要精神上来。

第一,加强对农村基层巡察工作的党建引领。

作为贯彻落实党的各项方针政策的“神经末梢”,农村基层党组织是党的整个组织体系的基本单元,是党在农村基层的战斗堡垒。深入开展农村基层巡察工作,既是推动全面从严治党向基层延伸的重要举措,也是有效解决农村基层社会治理难题的重要途径。通过开展巡察工作,能够更快更好地抓紧补齐农村基层党组织建设的各种漏洞和短板。为此,要以学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育为契机,进一步提高思想认识水平,通过坚持党的领导来准确把握推进农村基层巡察工作的正确方向,指导和规范巡察工作的持续有效开展。

第二,坚持党的创新理论对农村基层巡察工作的科学指导。坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,借鉴和运用巡视制度和市县巡察制度的成功经验,立足农村基层工作实际,注重理论创新。在推进农村基层巡察工作过程中,对那些经过实践检验的经验、做法进行总结并上升为理论,以制度的形式固定下来。通过进一步完善农村基层巡察制度,确保巡察工作各流程、各环节有章可循、有序运行,使巡察工作的开展更加规范、更加有力、更加有效,确保巡察过程的精准和巡察结果的高质量。

第三,加大对农村基层巡察工作的宣传和教育力度。以强化巡察知识的宣传宣讲为抓手,组织开展“巡察知识宣讲会”“巡察知识进党校”等活动,将巡察知识作为农村党员干部“读书班”“轮训班”“培训班”等各类培训班的必修课。通过自上而下组织开展巡察知识宣传宣讲活动,实现巡察知识宣传宣讲全覆盖,使广大农村党员干部群众充分认识开展农村基层巡察工作的重要性和必要性,从而起到再动员、再部署的良好效果。

2. 坚持问题导向,找准巡察工作定位

准确把握党中央关于农村基层巡察工作的基本定位,紧紧围绕党的领导、党的建设、全面从严治党等重大问题开展政治巡察,切实增强政治敏锐性和政治鉴别力^[20]。要善于从政治上发现问题、解决问题,真正发挥农村基层巡察的“利剑”作用。

第一,明确巡察对象。在巡察对象方面,聚焦农村基层党组织及其领导班子,特别是村党支部书记。实行“一肩挑”后权力集中于村支书一人之手,更要加强对其开展重点巡察。“领导干部责任越重大、岗位越重要,越要加强监督。”^[21]农村基层巡察工作要紧盯“一把手”,在进驻开展巡察工作之前,应向纪检监察、组织部门深入了解情况;巡察过程中应着重关注“一把手”第一责任人职责履行和廉洁自

律情况,并将“一把手”的工作生活情况作为巡察谈话的必谈内容;在巡察结束后的工作报告中单独列出关于“一把手”的巡察情况和整改意见。此外,还要紧盯上级纪检监察机关选派驻村任职干部的工作表现。要注意区分不同对象的特点,根据不同类别的巡察对象制定不同的巡察任务清单。

第二,突出巡察重点。“工作没有重点就抓不出成绩。”^[22]巡察制度的本质是政治监督,根本任务是树立“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。因此,在巡察内容方面,巡察组要将巡察对象执行党章和其他党纪党规情况,以及落实党风廉政建设主体责任和监督责任情况作为农村基层巡察监督的重点。聚焦党的二十大的决策部署贯彻执行情况,开展经常性巡察监督,着力解决农村基层存在的全面从严治党主体责任传导不到位,农村基层党组织软弱涣散、组织力疲软以及党员干部不担当、不作为等问题。

第三,聚焦巡察内容。要注意防止一般的业务检查和工作督查在巡察工作内容中占比过大,而造成巡察监督的定位偏移、目标失焦。同时,也要立足农村工作特点,围绕脱贫攻坚、惠民政策、乡村振兴等党中央重大决策部署,集中检查农村基层贯彻落实党中央大政方针到不到位、到不彻底,以及群众身边是否存在腐败和作风问题。要结合正在开展的农村乱占耕地违规建房、违建别墅问题专项整治工作,及时开展专项巡察。此外,结合不同地区农村基层的特殊情况和突出问题,可参照党委和巡察办的决定意见灵活调整巡察的关键内容和着力点,不断增强开展农村基层巡察工作的针对性。

3. 加强能力作风建设,打造过硬巡察铁军

巡察队伍是实现农村基层巡察工作高质量发展的重要力量和组织保障。要切实加强教育、管理和监督,锤炼过硬的思想作风和能力素质,将巡察队伍打造成为推动全面从严治党向农村基层延伸的政治铁军。

第一,加强思想理论武装。“政治上的坚定源于理论上的清醒。”^[23]巡察人员应始终把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务。坚持自学与集体学相结合、线上学与线下学相结合、听辅导报告与谈个人心得体会相结合,学深悟透党的二十大精神和习近平总书记关于巡视巡察工作的重要指示精神。要“经常对照党的理论和路线方针政策、对照党章党规党纪、对照初心使命”^[24],深刻领会“两个确立”的决定性意义,不断

提高党性修养和政治站位。以党性立身做事,坚持发扬斗争精神,增强斗争本领,真正做到不信邪、不怕鬼、不怕压,知难而进、迎难而上,为实现乡村振兴打造出一片和谐稳定的新天地。

第二,加强能力素质培养。在坚持做好集中培训全覆盖的基础上,持续开展分级分类学习,精准有效提升巡察干部能力素质。以“指导督导提示单”等形式,引导和组织巡察人员加强政治理论学习和巡察业务学习。由有专业特长的巡察干部牵头组成专项学习小组,围绕档案工作培训、审计成果运用、巡察报告撰写等专题,以主题沙龙形式带领全体干部有针对性地提升专业技能。邀请从事党内监督、巡视巡察等方面的理论研究和实务工作人员开设培训课程或讲座,拓宽巡察人员的理论视野,面对面解疑释惑,有效增强巡察干部发现问题、沟通协调、文字综合等方面的技巧和能力,有效提升巡察干部业务能力和专业水平。

第三,强化纪律作风锻造。加强对巡察队伍的日常管理,严格考勤和请销假制度,制定岗位责任清单,细化各项工作纪律。严格执行各项制度规范,严肃查处巡察队伍中出现的违法违纪行为,筑牢拒腐防变的铜墙铁壁,坚决防止出现“灯下黑”现象。持之以恒地纠“四风”、树新风,着力解决形式主义、官僚主义等顽瘴痼疾。通过组织民主生活会等形式积极开展批评和自我批评,带头严格执行中央八项规定及其实施细则,形成巡察队伍内部互相提醒、互相监督的良好风气。充分发挥先进典型示范引领作用,立足本职岗位,做到勇于担当、积极作为,务实苦干、无私奉献,刚正不阿、秉公用权,以担当作为诠释对党、对人民的无限忠诚,主动接受党内和社会各方面的监督,努力营造风清气正的良好风气和社会氛围。

4. 结合农村工作实际,创新巡察方式方法

为进一步提升农村基层监督能力和治理实效,必须将农村基层巡察工作与村级党组织职能责任有机结合起来,与村民生产生活特点有机结合起来,与当地资源禀赋和乡土人情有机结合起来,不断创新农村基层巡察的方式方法。

第一,坚持分类施策。村情的复杂多样性决定农村基层巡察工作不可能“一个招式打天下”,必须结合不同地区农村基层实际情况,针对巡察对象特征和巡察任务重点灵活调整方式方法。对经济体量大、人口数量多、工程项目多的村可以开展常规巡察;对问题反映强烈、矛盾突出、线索集中的村可以

开展专项巡察,并采取“驻村蹲点”的方式搜集和了解具体情况;对于整体情况较好、问题较少的村可以采取“巡乡带村”的方式开展巡察工作。为避免巡察工作受到熟人干扰和影响,则可以探索采取异地巡察、交叉巡察、提级巡察等方式,切断巡察组与被巡察单位的利益关系。在确定巡察组和巡察对象时可以采取“双随机、一公开”机制,在巡察开展前充分保证双方的互盲性,强化异地巡察。与此同时,应注重巡察过程和结果公开,重塑农村基层监督体系和良好政治生态。

第二,拓宽信息来源渠道。加大巡察制度宣传力度,消除群众戒备心理和各种顾虑,接好群众这根“地线”。采取“明察”“暗访”相结合,采取“四不两直”(不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同接待,直奔基层、直插现场)的方式随机走村串寨、入户走访、跟踪追访、重点探访,与村民进行面对面的交流和点对点的沟通,以便听到更多实话,了解更多实情,更加有效地破解基层熟人社会监督难题,更加有效地找到问题线索及其症结所在。开通“四风”随手拍、举报一键通,拓宽群众监督渠道,织密群众监督网。加快智慧巡察建设,运用现代信息技术手段,采取“互联网+基层巡察”工作模式,打造农村基层巡察信息数据平台,以数据治理的思维拓宽问题线索来源渠道。

第三,加强上下贯通融合。把握巡视巡察上下联动规律,建立完善上下级巡视巡察机构工作会商、沟通和研判机制,积极推进区域性、系统性联动融合^[4]。加强上级巡视巡察机构对农村基层巡察工作情况的了解跟踪和指导督促。农村基层巡察组要做好向上级巡视巡察机构的信息反馈和结果汇报等各项工作。建立健全巡视巡察与纪检监察、组织、审计等监督的统筹衔接制度和协调协作机制,进一步深化“巡纪”融合,推进“巡审”贯通,实现各类监督信息、资源、力量和成果的共享共用,打通巡察监督与其他各类监督贯通协调的堵点,汇聚起强大的监督合力。

5. 健全制度机制,抓好巡察成果运用

针对有的农村基层巡察工作中有关协作单位职能作用发挥不够充分等实际情况,要进一步健全巡察制度机制,准确把握职责定位,推动农村基层巡察整改和成果运用真正落地见效,并将其融入日常工作、融入全面从严治党、融入农村基层社会治理。

第一,规范巡察流程。作为巡视的延伸,农村基层巡察在工作流程方面可大致参照巡视工作准备、

了解、报告、反馈、移交、整改等环节,但必须力戒形式主义的照搬照抄。应根据农村基层巡察在工作条件、工作对象、问题表现等方面的特殊性,对一般流程内容作出灵活取舍,并做到尽量精简,尽可能做到少开会、少填表、少要材料。例如,在了解和考察环节应尽量减少专题汇报会等村党支部书面汇报,取消对党员干部和村民的问卷调查,缩减内容重复度高的会议次数,把工作着力点放在入户走访、实地调查、个别谈话等方面。通过梳理基层党员干部违反纪律的常见问题,分别整理包括巡察准备、进驻、考察、报告、反馈、移交、整改、归档等在内的一连串明确细致的流程规范,不断增强农村基层巡察工作的规范性、针对性和可操作性。

第二,盯紧结果反馈。为实现后续整改措施条条落实,有关巡察人员应结合农村基层工作实际,坚持把整改落实贯穿到巡察全过程,对巡察对象进行整改指导,督促其建立整改问题清单、任务清单和责任清单,真正做到边巡察边整改、立行立改、即知即改。作为落实整改工作的第一责任人,村党支部书记要严格按照巡察结果认真组织整改,通过召开支部党员大会等形式对巡察结果进行集体讨论,逐条商议出具体、可行、管用的整改举措,并自觉接受上级党组织和纪检监察机构对整改过程的实时跟踪和动态监管。

第三,抓好整改落实。上级党组织和纪检监察机构可通过集中会审的方式,对被巡察单位提交的整改报告逐条逐项进行核实,判定巡察反馈的问题是否整改到位,整改过程是否存在问题,并对整改成效进行测评,从而对整改结果作出合理决议^[25]。同时,要采取集中督查、随机抽查、不定期杀“回马枪”等多种方式,对整改结果进行实地查看,坚持“少看材料,多看实效”的原则,有效推动整改措施落地落实。对发现整改不力或虚假整改的情况进行公开曝光,并采取约谈农村基层党组织主要负责人的方式要求他们限期整改,若期限内未整改到位,则对村党支部书记进行问责。对于巡察结果中一些本级难以解决的问题,则可移交至上级党组织统筹其他相关职能部门的力量共同做好整改落实。

注释

①这方面的研究成果主要有:何锡辉的《村级党组织巡察全覆盖:逻辑与进路》,《理论月刊》2021年第8期;周少来的《基层巡察要避免“形式化陷阱”》,《人民论坛》2018年第8期;胡卫卫、赵敏娟的《秩序重构与整体协同:巡察村居推进乡村综合治理的运作逻辑》,《中共天津市委党校学报》2021年第2期;戴伟安的《新时代市县巡察的

价值定位、基本内涵与优化路径》,《理论导刊》2011年第11期;蒋晶的《新时代党内巡察制度运行的现实困境与优化路径》,《哈尔滨市委党校学报》2022年第5期;吴纪树的《基层巡察的实践逻辑及其制度完善》,《求实》2017年第10期;等等。

参考文献

[1] 党的二十大文件汇编[M].北京:党建读物出版社,2022.

[2] 中央巡视办负责同志就学习贯彻《中央巡视工作规划(2018—2022年)》答记者问[J].中国纪检监察,2018(4):14-17.

[3] 中共中央印发《中国共产党农村基层组织工作条例》[N].人民日报,2019-01-11(6).

[4] 加强上下联动 构建战略格局 推动新时代巡视巡察工作高质量发展:中央巡视工作领导小组办公室主要负责人就《关于加强巡视巡察上下联动的意见》答记者问[J].中国纪检监察,2021(2):38-40.

[5] 新时代巡视工作十年大事记[J].中国纪检监察,2022(17):32-34.

[6] 中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第六次全体会议公报[N].人民日报,2022-01-21(1).

[7] 十九届中央纪律检查委员会向中国共产党第二十次全国代表大会的工作报告(2022年10月22日中国共产党第二十次全国代表大会通过)[J].中国纪检监察,2022(21):23-31.

[8] 中央纪委印发意见 坚决整治乡村振兴领域不正之风和腐败问题[N].中国纪检监察报,2023-02-16(1).

[9] 赵乐际.坚持和完善党和国家监督体系 为全面建成小康社会提供坚强保障:在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的工作报告(2020年1月13日)[N].人民日报,2020-02-25(4).

[10] 浙江金华推进“百村巡察”专项行动[N].人民日报,2022-08-03(15).

[11] 吕佳蓉.湖南因地施策把脉问诊推动村社巡察高质量全覆盖[N].中国纪检监察报,2022-05-08(1).

[12] 高国庆.分类施策推进乡村振兴[N].中国纪检监察报,2022-12-19(6).

[13] 中国共产党党内监督条例(2016年10月27日中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议通过)[N].人民日报,2016-11-03(6).

[14] 中国共产党巡视工作条例(2017年7月1日修改)[N].人民日报,2017-07-15(4).

[15] 中央巡视工作领导小组办公室.认真贯彻市县党委巡察意见 以实际工作成效厚植党执政的政治基础[N].中国纪检监察报,2017-08-16(1).

[16] 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.

[17] 党的十九大文件汇编[M].北京:党建读物出版社,2017:102.

[18] 王立峰,潘博.党内基层巡察制度优化路径探析[J].长白学刊,2017(2):21-27.

[19] 蒋晶.新时代党内巡察制度运行的现实困境与优化路径[J].哈尔滨市委党校学报,2022(5):37-41.

[20] 赵建平.对村巡察应注意把握哪些要求[J].中国纪检监察,2016(11):32-33.

[21] 中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见(2021年3月27日)[N].人民日报,2021-06-02(1).

[22] 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:中国方正出版社,2015:107.

[23] 习近平在中央党校建校九十周年庆祝大会暨二〇二三年春季学期开学典礼上发表重要讲话强调 坚守党校初心 努力为党育才为党献策[N].人民日报,2023-03-02(1).

[24] 习近平在十九届中央纪委六次全会上发表重要讲话强调 坚持严的主基调不动摇 坚持不懈把全面从严治党向纵深推进[N].人民日报,2022-01-19(1).

[25] 王天维.新时代巡察监督的效果评估与政策建议[J].中共云南省委党校学报,2020(6):54-61.

The Practical Problems Faced by Rural Grassroots Inspection and the Solutions

Ji Liping Tang Xikang

Abstract: As an important form of inner-Party supervision sinking, rural grassroots inspection is an important institutional arrangement to promote the extension of comprehensive and strict governance of the Party to the grassroots. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, various regions have actively explored the effective ways of rural grassroots inspection from both the theoretical and practical levels, and achieved remarkable results. However, certain rural grassroots inspection still faces some practical problems that need to be solved urgently in the aspects of focusing on the main responsibilities, implementing inspection policies and measures, the overall quality of the inspection team, and coordinating with relevant functional departments. The reasons are mainly reflected in the lack of ideological understanding, the inability to adapt to the style of work, the lack of innovation in ways and methods, and the imperfect system and mechanism. Therefore, we should further strengthen the centralized and unified leadership of the Party and raise the level of ideological understanding; Adhere to the problem-orientation, and find out the inspection work positioning; Strengthen the construction of ability and style, and build a strong inspection team; Combine the actual work in rural areas, and innovate the ways and methods of inspection; Improve the system and mechanism, and make good use of the results of inspection.

Key words: rural grassroots; inspection work; comprehensive and strict governance of the Party

责任编辑:思 齐