

政治学研究

# 中国共产党巡视巡察制度的 执行难点与治理策略\*

——基于T省巡视巡察制度实施的多案例比较研究

宋雄伟 张 兴

**【摘 要】** 巡视巡察制度是中国共产党党内监督和制度治党的重要战略性安排,对于全面从严治党具有重要的理论和实践意义。本文以T省对国有企业和X委的巡视工作以及Y市的巡察工作为案例进行实证研究,发现巡视巡察制度在政治与业务的关系把握、巡视巡察的标准体系与联动机制建设、工作人员的工作能力和工作方式、巡视巡察结果的整改运用机制以及信息公开与监督等五个方面存在执行困境,并提出进一步提升党内巡视巡察制度执行力的对策建议。

**【关键词】** 巡视巡察 制度 执行

**【作者简介】** 宋雄伟,政治学博士,中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授;  
张兴,中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部2018级硕士研究生。

中图分类号) D262.6 文献标识码) A 文章编号) 1000-2952(2021)01-0034-10

巡视巡察制度是加强党的政治建设,完善党内监督的战略性安排,是落实全面从严治党要求,严肃党内政治生活,净化党内政治生态的重要制度基础。《中国共产党章程》第十四条规定:“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度,在一届任期内,对所管理的地方、部门、企事业单位党组织实现巡视全覆盖”,“党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)委员会建立巡察制度”。制度的生命力在于有效执行,对党内法规来说亦是如此。本文以T省2015—2018年对省级国有企业、政府职能部门的巡视工作和地方政府的巡察工作为案例研究对象,通过横剖面和纵贯面相结合的比较分析来归纳和探讨巡视巡察制度的执行现状与难点,并提出相应的完善路径。

## 一、中国共产党巡视制度发展的简要回顾与功能特征

中国共产党巡视制度受到中国古代政治制度的影响,有着深厚的历史渊源。早在商周时期,中原

\* 本文系国家社会科学基金青年项目“基于‘制度激励—网络结构’的党内法规执行体系及运行机制研究”(17CZZ007)的阶段性成果。

王朝就有了“朝觐”与“巡狩”制度。春秋战国时期，出现了专司监察的官职安排。从此以后，对官员的考课和监察制度从未在任何一个王朝缺席，并在总体上保持着加强的趋势。这种历史遗产主要体现为以维护中央权威、强化监督、重典治吏和德法结合为特点的制度遗产。<sup>①</sup> 中国共产党巡视制度借鉴了古代监察制度在组织结构、制度权威和巡视内容等方面的诸多内容。

党的十六大提出建立和完善巡视制度的战略要求，作出了“改革和完善党的纪律检查体制，建立和完善巡视制度”的重大决策。<sup>②</sup> 党的十七大第一次将巡视制度正式写入党内的根本大法——《中国共产党章程》，明确规定党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度。2009年7月，中共中央颁布了《中国共产党巡视工作条例（试行）》，同年11月成立中央巡视工作领导小组。2012年，党的十八大紧紧围绕“政治、廉洁、组织、群众、工作和生活”这六大纪律进行部署，进一步要求更好发挥巡视制度的监督作用，重申“健全纪检监察体制，完善派驻机构统一管理，更好发挥巡视制度监督作用”。<sup>③</sup> 2013年，《中央纪委中央组织部关于进一步加强巡视工作的意见》下发，《中央巡视工作2013—2017年规划》出台。同年，党的十八届三中全会作出决定，完善和改进中央和省区市巡视制度，做到对地方、部门、企事业单位的全覆盖。2015年8月，《中国共产党巡视工作条例》由中央纪委会同中央组织部发布，将有效的经验和成熟的做法固定下来。

2016年10月，党的十八届六中全会通过《中国共产党党内监督条例》，对“建立巡察制度”作出了原则性规定，提出从严治党向基层延伸的新课题。紧接着，2017年7月，经过修改的《中国共产党巡视工作条例》出台。《中国共产党巡视工作条例》为深化落实全面从严治党战略安排提供了有力的制度保证，既突出了政治巡视，又进一步明晰了责任主体，强化了问责条款的效力，明确了巡视巡察工作的组织实施规范。党的十九大报告提出“建立巡视巡察上下联动的监督网”，<sup>④</sup> 要求从整体性、协调性和系统化的视角深化巡视巡察体系。中国共产党巡视制度凝聚了中国共产党面临新形势新任务，在实践中不断完善“制度治党、依规治党”的革命精神，构成了中国特色社会主义法治体系的独特内容，具有以下四个方面的功能特征。

一是党的巡视制度以政治巡视为突出特点。政治巡视聚焦党的领导、党的建设和党风廉政建设等重要政治议题，集中监督被巡视党组织在坚持党的领导、加强党的建设、贯彻执行党的路线方针政策等方面的情况。在政治巡视实践中，巡视组的组长不固定，巡视地区和单位不固定，巡视组与巡视对象的关系不固定，极大提升了巡视工作的效果。巡视工作方式也日趋灵活，能够打破固化的形式和时空限制，凸显了以政治为中心的基本属性。<sup>⑤</sup>

二是巡视制度有效实现了单一制国家疏通中央与地方关系的政治要求。巡视制度既保证中央政策的实施，又可防止地方行为的失范，破解地方利益集团问题，遏制拉帮结派的“山头主义”。巡视成果的运用具有持续性，通过找准问题、提好建议、抓好反馈与整改，保障制度得到切实有效的执行，对于党的各项制度在基层的贯彻实施具有监督和促进作用，对制度的综合实施情况能够得出相对客观的结论。

三是巡视制度有利于与多种监督手段相结合形成合力。巡视制度从本质上来说是中国共产党的党内上

① 吴建雄、张咏涛：《论国家监察创制的文化自信》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019年第4期，第107~115页。

② 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社2002年版，第37页。

③ 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——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社2012年版，第55页。

④ 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》，人民出版社2017年版，第67页。

⑤ 邓春水：《中央巡视组巡视监督成效研究——基于任务型组织的视角》，南京大学硕士学位论文，2015年，第12页。

级组织对下级组织及其领导干部进行的监督,是一种权力对权力的监督,能够在现有领导体制下,整合党内多种监督形式,发挥主动性、强制性和针对性的监督优势,形成强大震慑力,发挥特有功效。

四是巡视制度在推动解决系统性问题方面具有独特作用。巡视制度构建了“横到边、纵到底”的巡视巡察立体监督网络,巡视机构的组织权威、授权机制和资源供给三个方面具有“相对独立性”的特点,能够避免利益牵扯。同时,巡视制度还可以通过抓关键、抓重点的方式,督促党员领导干部不忘初心、牢记使命,形成风清气正的政治环境。<sup>①</sup>

总体来看,新时期的巡视工作更加凸显政治作用。它在党内关系秩序上,突出党的领导和建设,促进了党内集中领导和团结统一;在政党与国家关系上,突出社会动员,保证了国家治理过程中政令畅通;在政党与社会关系上,突出社会资源整合,厚植了党的执政基础。<sup>②</sup> 巡视制度对于加强党的集中统一领导、强化党的领导核心地位以及推动国家治理体系和治理能力现代化进程具有重大意义。

## 二、案例背景与研究方法:T省的巡视巡察工作

2010年,T省成立省巡视工作领导小组,设立巡视工作办公室,并组建专门队伍开展本省的巡视工作。2017年,T省研究出台了《中共T省委员会巡视工作实施办法》《省委2017—2021年巡视工作规划》等较为细致的党内规范文件,从制度上规范了巡视工作的程序步骤和操作标准。T省党内规范性文件细则的出台,一方面表明T省对巡视巡察工作在组织实施和质量把控方面的重视。文件要求各级巡视巡察办公室在工作启动前要召开会议,认真部署,对巡视巡察党组织的基本情况和线索进行收集梳理。进驻后各项工作应严谨有序,反馈材料须斟字酌句,要经过分组撰写、集体讨论修改、组长把关等多个环节,并力求巡视成果运用落在实处。另一方面,T省也致力于加强巡视巡察工作的干部队伍建设。通过不断加大巡视巡察队伍的业务培训力度,采取省内外培训、跟岗锻炼、集中培训与边巡边学等多种方式,确保巡视巡察队伍政治与业务素质的提升和工作质量的提高。

考虑到巡视巡察制度在不同行业 and 部门实际情况的多样性和差异性,本文选取T省针对国有企业、X委的巡视工作以及T省Y市的巡察工作作为案例研究对象,覆盖了党政机构和企事业单位的范畴,其代表性可以得到比较完整的体现。2018年10—12月,课题组通过集中实地调研的方式,对T省党委巡视办、T省国有企业、X委以及Y市的被巡视巡察对象的相关单位人员进行了深入访谈,累计访谈工作人员20人,并对相关单位进行了后续跟踪调研,查漏补缺,从而更完整地把握巡视巡察制度在实施过程中的实际情况、存在问题以及下一步的改进措施。在严守保密制度原则的前提下,课题组尽力全面收集了被巡视巡察单位所形成的制度、文件、总结等资料,对典型事例进行了系统剖析。遵循实证研究的一般范式,本研究紧紧围绕研究主题进行研究设计,严格实施研究计划,系统梳理了党的巡视巡察工作的相关文献资料,深入分析了党的巡视巡察制度在T省实施过程中形成的经验与面临的问题,并提出了相应的对策建议。

案例一:T省国资系统的巡视工作。自2015年9月至2018年4月,T省巡视组对国资系统开展了两次巡视工作,第一轮为常规巡视,第二轮为政治巡视,实现了对国有企业的全覆盖。

案例二:T省X委的巡视工作。X委在2016年、2017年连续接受巡视,巡视聚焦于监督检查党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力等问题,期望从思想、组织、作风上全面透视党内政治生态。

<sup>①</sup> 天津市委巡视工作领导小组办公室:《巡视监督对推动党员干部作风建设的思路对策》,中央巡视工作领导小组办公室编:《总结经验 把握规律 努力提高巡视工作科学化水平——全国巡视工作理论研讨会论文集》,中国方正出版社2012年版,第332~333页。

<sup>②</sup> 胡云生:《1949—2019:中国共产党巡视制度述略》,《中州学刊》2019年第7期,第130页。

案例三：T省Y市的巡察工作。2016年8月，Y市委印发《中共Y市委员会巡察机构主要职责内设机构和人员编制规定的通知》，正式设立“中共Y市委巡察工作领导小组办公室”，将其明确为市委工作部门。

表1 T省案例基本信息

	案例一（T省国资系统）	案例二（T省X委）	案例三（T省Y市）
时间	2015年9月至2018年4月	2016年、2017年	2016年8月至2018年10月
巡视巡察内容	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 国有企业贯彻执行政治纪律和政治规矩情况</li> <li>2. 党组织领导核心作用的发挥情况和领导班子凝聚力</li> <li>3. 反腐倡廉与“八项规定”落实、“八小时以外”活动监督管理</li> <li>4. “三重一大”决策制度以及党委参与国有企业重大决策情况</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 是否存在党的领导弱化问题</li> <li>2. 是否存在党的建设缺失问题</li> <li>3. 是否存在全面从严治党不力问题</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 是否存在党的领导弱化问题</li> <li>2. 是否存在党的建设缺失问题</li> <li>3. 是否存在全面从严治党不力问题</li> </ol>
工作方式	听汇报、查资料、现场察看、搞测评、受理来电来信来访、个别谈话等		
制度建设	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 《中共T省委员会巡视工作实施办法》</li> <li>2. 《省委2017—2021年巡视工作规划》</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 《中共T省委员会巡视工作实施办法》</li> <li>2. 《省委2017—2021年巡视工作规划》</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 《中共Y市委员会2017—2021年巡察工作规划》</li> <li>2. 《中共Y市委员会巡察机构主要职责内设机构和人员编制规定的通知》和《关于设立县（区）委巡察机构的批复》</li> <li>3. 《巡察工作操作手册》和《政治巡察要点》</li> <li>4. 《巡察抽调干部管理制度》《巡察整改落实督办制度》等九项巡察工作制度</li> </ol>
查摆整改问题（部分）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 轻党建、重业务</li> <li>2. “三重一大”制度执行不到位</li> <li>3. 干部选拔任用制度不健全</li> <li>4. 决策欠科学、风险意识不强</li> <li>5. 采购流程不清晰，责任不明确</li> <li>6. 招投标制度欠完善</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 党性教育存在缺失，各级党组织和党员干部关于党的观念、党员意识尚有不足</li> <li>2. 管党治党成效有待加强，党员的政治担当、党组织的凝聚力、战斗力和号召力存在薄弱环节</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “四个意识”树立不牢，理论学习重形式走过场</li> <li>2. 有的党组织软弱涣散，重业务轻党建，民主集中、议事决策、“三会一课”等制度执行不规范，党员教育管理不到位</li> <li>3. 违反中央“八项规定”及实施细则的问题时有发生，“四风”问题并未根除，甚至出现腐败</li> </ol>
巡视巡察工作难点	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 工作人员是临时组成的</li> <li>2. 整改效果的跟踪问责机制缺失</li> <li>3. 部分工作人员能力素质欠缺</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 巡视操作程序不够细化、标准化</li> <li>2. 抽调人员的短期观念导致巡视工作质量起伏波动较大</li> <li>3. 巡视成果的运用有待强化</li> <li>4. 巡视工作的宣传有待加强</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 巡察工作制度还需完善，县（区）交叉巡察制度还未建立</li> <li>2. 巡察联动机制不健全、巡察工作的宣传力度不够</li> <li>3. 巡察组人员自身素质建设需要加强，人才共享机制不健全</li> <li>4. 未形成对巡察工作本身的监督机制，巡察结果运用不到位</li> <li>5. 巡察干部出路没有保障，没有相关制度出台</li> </ol>
其他		被巡视党组织反映“第二轮巡视提出的问题和反馈意见质量明显提高”，有些党委还积极要求巡视组早日进驻，开展工作	由市委书记亲自安排、亲自过问、亲自研究、亲自督办巡察工作，坚持“一轮一授权”的工作机制

### 三、巡视巡察制度的执行难点：基于 T 省的实证分析

党的十八大以来，巡视巡察制度在 T 省实施过程中取得了一定的成效，表现为功能定位准确，各项制度不断完善，工作的广度和深度不断拓展，监督的实效性不断增强等。比如，在我们访谈的多个被巡视单位中，党委党组负责人都不约而同地达成了这样的共识：“有些问题能够及早发现改正，避免问题大了、严重了再去整改，代价小得多。”巡视组的工作人员说：“有些单位党委还积极要求巡视组早日进驻，早日开展巡视工作。”<sup>①</sup>然而，实证研究也表明，巡视巡察工作在 T 省的执行过程中仍然暴露出一些问题，主要体现为以下五个方面。

#### （一）对政治与业务的关系把握不准

巡视是政治巡视，巡察是政治巡视的拓展和延伸，其本质都是政治监督。从长远角度来看，政治巡视不仅应该检视党员干部对马克思主义的理想信念和对中国特色社会主义的正确认识，还要兼顾发现可能导致党的领导弱化的体制机制漏洞——简言之，既巡视人事，又注重机制。然而，实践中却存在“巡视巡察是个筐，什么都往里面装”的倾向，将政治巡视巡察等同于一般监督检查，当作业务检查、党务检查、专项治理等工作。<sup>②</sup>政治巡视巡察的工作标准和监督内容不清晰，深化细化不够、分层分类不够，存在“上下一般粗、左右一个样”的现象，简单套用中央关于政治巡视的定位，多直接引用中央文件的要求和提法，不能够有针对性地结合地方实际情况进行研究和思考。

#### （二）巡视巡察的标准体系与联动机制建设尚不健全

一是巡视巡察工作没有形成规范有序、可量化的标准。巡视巡察工作主观判断的成分较多，没有建立起客观、公正、有效的沟通联络机制。标准化的缺失意味着对同一问题的判断主要依靠定性分析，不能有效进行量化核定，容易造成主观上的分歧，进而导致整改和处理意见不客观，反而容易损害巡视巡察制度。比如，在巡视反馈中，被巡视的 X 委访谈对象认为：“巡视组对一些具体事项并没有提出明确的考察标准，缺乏标准体系，容易导致判断的主观性，被巡视单位有时只能被动接受巡视结果。”<sup>③</sup>

二是巡视巡察协作配合工作机制不够健全完善。巡视巡察工作实行“党委统一领导、巡视办组织协调、有关部门共同参与”的工作机制，但在实践中存在部门间联动协调机制未得到有效落实、缺乏配合意识、提供信息不充分以及承办督办反馈不及时的现象。比如，Y 市巡察办一位访谈对象说道：“部分单位、部门经常性存在推诿或不积极配合巡察工作的问题，导致巡察工作开展比较困难，遑论高质量完成。”而在对 X 委的巡视中，工作组也明显感觉“巡视成果的运用仍需加强，有的问题涉及多个部门，仅靠工作组难以解决”。<sup>④</sup>

#### （三）巡视巡察人员管理体制不够科学规范，工作方式单一

一是巡视巡察人员管理体制不够科学规范，存在管人与管事脱节的状况。巡视巡察机构干部大多数是由同级纪检监察机关和党委组织部选派、抽调而来，其组织人事关系分别在各选派、被抽调单位，巡视巡察办公室处在有“事权”无“人事管理权”，肩负重大工作责任但又不负责干部的进出任免的尴尬境地。

同时，巡视巡察工作一般具有时间紧、任务重的特点，工作人员来自临时抽调，使得机构“专”而人员“散”，难以聚集能力素质过硬的人员。三个案例中的巡视巡察工作组都同时面临编制较少、长期开展工作的专业人员不足以及很难在短时间内抽调出大量能力素质过硬的人员的困扰。受制于

① 根据 2018 年 T 省访谈资料整理。

② 根据 2018 年 T 省访谈资料整理。

③ 根据 2018 年 T 省访谈资料整理。

④ 根据 2018 年 T 省访谈资料整理。

联动机制的不健全，抽调来的工作人员对巡视工作不了解，对巡视政策不熟悉，短时间培训后上手比较困难。特别是在巡视一些技术性、专业性较强的部门时，更加凸显出专业素质无法满足巡视工作需求的问题。比如，被巡视的某国有企业的一位访谈对象说道：“巡视工作人员感觉对我们的工作不是很熟悉，有时有些外行话；同时，我们也感到，这样的巡视工作与一般性的检查组和办案组很难区别开，凸显不了巡视的意义。”巡视 X 委的一位访谈对象也说道：“巡视干部队伍亟待加强，尤其是抽调人员的短期观念影响巡视工作质量。”<sup>①</sup>

此外，这也在很大程度上影响了巡视巡察组工作人员的积极性，使他们容易产生一种完成任务就走心理，难以长期专注工作。虽然 T 省巡视巡察工作已经开始注意储备人才的培养，但人才始终无法充分交流，壁垒问题没有得到很好的解决。比如，Y 市巡察办反映：“巡察工作中人才共享机制不健全，市、县（区）虽然建立了人才库，但人才得不到流通，得不到共享。”<sup>②</sup>

二是巡视巡察组工作方法仍然较为单一。巡视巡察工作方法仍然注重于传统的资料阅读、个别谈话等方式，方式创新力度不够。单一的工作方式难以发现深层次的潜在问题，还给了被巡视巡察者揣测工作动向，掩盖问题，甚至形成应付巡视巡察工作的机会。对 T 省国有企业、X 委以及 Y 市的巡视巡察案例的调研发现，T 省的巡视巡察普遍存在工作方法局限于查阅资料、座谈会、现场察看、个别谈话、走访调研等宽泛方式，缺乏灵活的暗访或有针对性的工作方式创新。

#### （四）巡视巡察的信息公开与群众监督制度仍然欠缺

巡视巡察结果的信息公开程度不充分，信息共享机制不健全，影响了公众监督，最终影响巡视巡察工作的公信力。由于巡视巡察工作本身较为特殊，巡视巡察工作组存在把巡视巡察报告进行涉密处理，但又不明确指出解密时间的做法。被巡视巡察单位对巡视巡察结果了解不全面、不充分，加之信息共享机制不健全，不仅影响了公众监督，也限制了巡视巡察工作取得实效。调研发现，在 X 委和 Y 市的巡视巡察工作中，都存在巡视巡察工作的宣传力度不够、信息公开措施不到位的情况。在 X 委的巡视案例中，由于信息共享不及时，被巡视党组织和部门公职人员对巡视工作的认识不深，了解不多，导致对巡视工作的观望和冷漠态度。同样，在 Y 市，巡察办进驻后，巡察公告和巡察反馈通报的知晓率不高，被巡察单位职工和群众普遍把政治巡察工作等同于一般的工作督查或检查考核。虽然巡视巡察组设立了举报电话、举报信箱，但是接到职工和群众举报的线索很少。

#### （五）巡视巡察结果的整改运用机制尚不完备

一是整改主体责任落实和日常监督责任落实不到位。有的党委（党组）及巡视巡察工作领导小组只注重巡视巡察工作的动员部署，满足于一般性听取巡视巡察工作情况汇报，而对推动落实巡视巡察整改、运用好巡视巡察成果缺乏坚决的态度和必要的得力措施。有的被巡视党组织履行整改主体责任不严肃认真，巡视反馈时“照单全收”，实际上则是流于形式，进行文字整改、关门整改或选择性整改。在整改日常监督责任落实上，部门履行整改日常监督责任的自觉性、主动性不强，督查督办体制机制不健全，追责问责不够及时有力，影响了巡视巡察监督的权威性和震慑力。

二是巡视巡察成果运用不充分。巡视巡察整改验收标准尚未细化和量化，往往造成被巡视巡察单位不同程度上存在重巡视巡察过程、轻巡视巡察问题整改的问题。由于缺乏比较明确的责任规定和具体的追究程序，巡视巡察问题整改存在走过场、虎头蛇尾的现象，这就导致在巡视巡察过程中发现的问题得不到有效解决，在一定程度上也影响了巡视巡察的公信力。比如，在选拔任用干部方面，表现为不注重巡视巡察结果，不征求巡视巡察机构意见，出现了将问题性质比较严重的干部提拔重用，时隔不久又对其调查处理的现象。

① 根据 2018 年 T 省访谈资料整理。

② 根据 2018 年 T 省访谈资料整理。

巡视巡察结果的整改具有至关重要的意义,如果巡视巡察发现的问题得不到根本性解决,那么前期的巡视巡察工作就无异于一次浪费人力、物力的走过场。在T省国有企业的调研发现:“整改结果不是总能得到跟踪和效果评估,忽视巡视成果运用、将巡视过程的结束当成巡视工作整体结束的现象时有发生。特别是,巡视过程中发现的问题并没有得到切实有效的解决,或在解决后又出现反复,这在一定程度损害了巡视的公信力。”<sup>①</sup>在X委的案例中,被巡视党组织往往反映“许多问题虽然表现在我们部门,但是问题的解决却涉及到多部门,仅靠我们自己是难以解决的”。<sup>②</sup>巡视组和被巡视党组织都明显感到:“有些问题,比如基层人员缺乏、基础设施不足等问题,行业部门自己没办法解决。问题年年都提,整改也年年在做,但是解决不了根本性问题。”<sup>③</sup>而Y市的巡察工作更加重视巡察工作的启动、目标和过程,在诸多的制度安排中几乎都不太涉及巡察结果的整改和验收,很大程度上忽略了让巡察结果真正见实效的关键问题。

巡视巡察既是维护党纪党规的一把利剑,也是一项重要的权力。权力本身与腐败的滋生密切相关,因此必须把权力关进制度的笼子,杜绝权力的任性妄为。巡视巡察的信息公开缺陷必然损害对巡视巡察工作机构自身的监督。在对T省国有企业、X委和Y市的巡视巡察调研中,受访者都感受到可能存在的“没有形成对巡视巡察工作本身的监督机制”的问题,久而久之,容易造成“灯下黑”的危险。

#### 四、提升党内巡视巡察制度执行力的治理策略

巡视巡察的本质是巡视主体和对象在一定时空界限中的互动,其制度程序完善与否直接与工作成效相关联。因此,为保证巡视巡察工作真正落实到位,其制度设计的程序规范性至少应体现在如下四个方面:公开性,即通过巡视巡察结果的公开形成震慑,促进监督和预防教育;独立性,即完善巡视巡察机构设置,巩固其相对独立的地位;及时性,即明确巡视巡察工作进度和汇报时限,促进督责整改;有效性,即加强跟踪督办和回访反馈,提升巡视巡察成果的运用效能。<sup>④</sup>由此,根据在T省的实地调研结果,在借鉴吸收国内现有巡视巡察工作经验教训的基础上,针对党内巡视巡察制度在执行中面临的难点问题,本文提出如下四个方面的对策建议。

##### (一) 建立健全巡视巡察工作标准化和协调配合制度

一是建立巡视巡察工作的标准化制度。结合巡视巡察工作实际,在总结吸收以往经验教训的基础上,应尽快建立起一套较为客观、可量化的巡视巡察标准体系,形成相对固定的巡视巡察标准、要点、要求和指标,制定相应的《操作规程》。可以说,标准化直接关系到制度执行力。例如,在扶贫工作领域,应就巡视巡察的具体指标、扶贫目标完成情况、存在问题等方面,综合形成一份清晰的台账清单,将之提供给被巡视巡察单位。这不仅有利于消除巡视巡察工作的模糊性,还在很大程度上杜绝了暗箱操作的可能性。还要完善中央巡视工作流程、专项巡视工作流程、巡视发现问题线索分类处理意见、“两个责任”落实情况巡视监督意见、巡视与审计工作协作机制等制度规定。此外,积极探索量化分析方法在标准体系建设中的使用,根据不同调查对象预设量化分析模式,科学设置问题的权重,采用国际通用的赋值加权计算法得出客观数据,<sup>⑤</sup>进一步保证巡视工作的准确性和公正性。

二是推动巡视巡察制度的协调性和衔接性。巡视巡察制度涵盖组织保障、程序运行、结果运用等内容,要进一步研究加强和改进巡视巡察在省区市良性运行的配套制度,覆盖制度盲区,增强监

① 根据2018年T省访谈资料整理。

② 根据2018年T省访谈资料整理。

③ 根据2018年T省访谈资料整理。

④ 周瑞玲:《程序法视角下的巡视制度建设——关于加强和改进巡视工作的思考》,《中共山西省委党校学报》2013年第6期,第96~99页。

⑤ 王建芹、夏怡青:《党内法规实施后评估指数:理论内涵与体系构想》,《行政与法》2020年第2期,第25~27页。

督的可操作性，避免制度之间摩擦，有效增强巡视巡察制度实施过程中的部门联动性。同时还要注意党内法规与国家法律法规的协调配合。例如，在2016年和2018年相继出台的《中国共产党党内监督条例》和《中华人民共和国监察法》就是一次制度衔接创新的成功实践。<sup>①</sup>此外，还应积极推动监督资源的集约化，将巡视巡察制度有机融入到整个国家的监督治理体系中，形成一个有机整体，发挥巡视巡察制度自身的效力。

三是加快构建完善巡视巡察上下联动的战略格局。应尽快出台构建巡视巡察上下联动监督网的指导意见，建立上下、横向联动工作机制，推动巡视巡察同步推进，形成整体合力。完善下级巡视巡察机构定期向上级巡视巡察机构报告工作制度，打通全面从严治党的“最后一公里”。同时，省区市要加强对市、县一级巡察机构的指导，推动监督向基层延伸，并根据不同行业和领域的特点，区分不同板块类型，结合实际分类施策，不搞“一刀切”。<sup>②</sup>

### （二）理顺巡视巡察的人员管理体制，加强队伍建设

一是解决巡视巡察工作中“管人”与“管事”的脱节问题。强化巡视巡察办对巡视巡察干部的管理职能，改变以往巡视巡察办管事不管人、纪委和组织部管人不管事的做法，明确巡视巡察干部由巡视巡察办在领导小组领导下统一管理，巡视巡察干部的进出、考评、提职、晋级等由巡视巡察办提出意见，分别报纪委会和组织部部务会研究决定，体现人与事相统一、权与责相一致。对巡视巡察工作中出现失误、泄露国家机密或以权谋私的人员，除了应该依法处理，还应考虑其身份的特殊性，对这种执法犯法行为进行更加严肃的追责；而对于党性意识强、工作成绩突出的干部，也应大胆予以提拔重用。此外，还可逐步在实践中尝试建立一套客观、可量化考核的巡视巡察干部评价标准。

二是严格巡视巡察干部的选配与管理。一方面，要严格干部选配程序，坚持德才兼备的选拔标准，把敢担当、敢作为的干部选配到巡视巡察队伍中来；另一方面，还应着力优化巡视巡察干部队伍的年龄结构、知识层次及专业水准。同时，坚持把优秀干部和后备干部放到巡视巡察岗位上，贯彻落实党中央“发挥巡视巡察的熔炉作用”的要求，把巡视巡察作为发现和锻造优秀干部的重要平台。值得注意的是，在中国古代监察制度的设计中，台谏官往往职权重、品秩低，不仅限制了监察官员手中的权力，又把这一工作经历列为晋升的重要考核标准，有效推动了监察工作的开展，这对今天的巡视巡察实践仍具有一定的借鉴意义。

### （三）创新巡视巡察工作方式，健全信息公开和监督机制

一是创新巡视巡察工作方法，把常规巡视巡察、专项巡视巡察、“机动式”巡视巡察等方式有机结合起来，尝试通过开展“提级巡视巡察”和“交叉巡视巡察”来破除“人情社会”的羁绊。中国特色监督体系的结构特征为党内监督、国家监督和社会监督的交叉与协调运行提供了良好的制度土壤。<sup>③</sup>要着力解决部分地区对巡视巡察工作的社会认同感不足、群众信任感不足、社会反映问题积极性不高等问题。巡视巡察工作要尝试打破以往的“模糊化”和“模式化”倾向，通过明察和暗访等手段的有效结合，填补常规性巡视巡察留下的监督空白，增强机动性和灵活性，形成更大的威慑力，提升工作实效。

二是建立完善巡视巡察一体化信息管理系统，打破地区、部门间的“信息壁垒”。进一步拓宽巡视巡察工作信息共享的范围，各巡视组把巡视巡察工作中发现的问题及时汇总到上级组织，并建立巡视巡察信息共享平台。通过各巡视组之间的交流探讨，不断增强巡视巡察工作的协调性和针对性。着力加强工作组与纪委、监委、人事、信访、审计等相关机构和部门的沟通互补，形成信息共享的工作合力。逐

① 冀明武：《论党内监督法规与国家法律制度的衔接——以〈中国共产党党内监督条例〉与〈监察法〉为视点》，《江汉学术》2020年第2期，第38页。

② 本报评论员：《坚守政治巡视职能定位 高质量推进巡视全覆盖》，《中国纪检监察报》2020年5月18日。

③ 任会芬：《中美反腐败机制比较研究及启示——兼论中国国家监察体制改革》，《社会科学》2019年第8期，第29页。



步推行巡视报告公开机制,在巡视报告形成后,实行分层次有步骤的公开,向党代表、全体党员干部和社会公开,将巡视成果交给党员群众共同检验。实证研究成果表明,加大巡察监督结果的信息公开力度,有助于提升社会对巡察工作的关注度和参与度。<sup>①</sup>不仅如此,公开的巡察结果本身也是党规党纪教育案例,这不仅能为各级党组织和党员的行为提供指导,还可以进一步巩固党群关系,提升各级党组织和政府的公信力,进而为破解“塔西佗陷阱”提供新角度。

#### (四) 完善巡视巡察结果的整改和运用机制

党的巡视巡察制度是在遵循边际效用递减规律的前提下,巡视主体自觉摆脱路径依赖负效应的一种路径选择。<sup>②</sup>为了落实好巡视巡察结果整改工作,确保巡视巡察问题得到有效解决,就要不断完善巡视巡察问题整改的责任制,对整改结果进行监督检查。

一是要明确巡察结果整改责任人名单,对整改时限和要求达到的效果作出明确限定,并规定对责任人行为的相应奖惩标准。要不断完善巡视巡察成果的运用机制,把巡视巡察成果运用到干部考核和选拔任用当中,作为业绩评定、奖励惩处的重要依据。各级巡视巡察工作组还应该树立“建账、立账、查账、销账”的工作意识,把上轮整改的落实情况纳入新一轮巡视巡察监督的重点内容,确保被巡视巡察组织对其所存在的问题进行深入的反思和改进,彰显巡视巡察制度的预防性和长效性。

二是要建立和完善巡视巡察工作底稿制度并探索反馈问题申诉机制。巡视巡察工作的各项内容建立底稿制,可以参考审计工作底稿制。在报告定性问题时,要充分以谈话、报表等材料作为支撑,杜绝草率作出结论,也防止被巡视巡察单位对结果存有较大异议。在解决巡视巡察主客体双方对某一问题产生的重大分歧时,需要行之有效的反馈问题申诉机制。通过这些举措,才能使被巡视巡察单位虚心、主动地接受问题整改意见,巡视巡察工作的指向才能更加明确,结论才能更加科学。

三是要合理设定巡视巡察信息密级和公开时效,逐步推行巡视巡察结果公开机制,将巡视巡察成果置于党员干部和广大人民群众的共同监督之下,真正做到有权必有责、用权不任性、滥权必追责。值得注意的是,随着巡视巡察各项工作在国家监察工作总体布局中得到不断发展,除了聚焦巡视巡察工作人员的能力提升和行为正当性,还要不断根据实际情况监控、调整巡视巡察工作的具体规程和问责标准。既要在巡视巡察中发现问题、解决问题,又要注意把握合理界限,避免被巡视巡察的组织或个人“动辄得咎”,真正塑造一种“团结紧张,严肃活泼”的气氛,通过巡视整改激发各级党组织的政治活力和工作动力。

## 五、结论与讨论

党内法规体系建设是推动国家治理现代化的重要内容,是党要管党、全面从严治党在制度建设上的重要进展,为形成中国特色社会主义法治体系的图景提供了新的元素。作为党内法规的重要内容,巡视巡察制度是将党的领导贯彻到治国理政全过程的重要监督制度安排,是体现党的统一意志,规范党的领导和党的建设,依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。巡视巡察制度能够持续下去真正成为制度的深层动因,正是在于中国共产党在推进中国特色社会主义事业中所处的核心地位和保持长期执政地位的客观要求。

这种深层动因体现在中国共产党兼具革命党与执政党的双重属性。马克思主义认为,社会革命以生产力和生产关系的矛盾运动为基础,不仅仅是一种破除旧的政治上层建筑的社会运动,更是一种新的社会建设运动。中国共产党是马克思主义革命党,也是马克思主义执政党。党面临的形势越复杂、肩负的

<sup>①</sup> 郑小荣、张璐:《政府审计结果公开对媒体反腐报道的作用研究——基于认知心理学的理论分析和格兰杰方法的实证检验》,《审计研究》2019年第5期,第30~31页。

<sup>②</sup> 孙亮:《政治巡视:意涵、逻辑与辩证》,《岭南学刊》2020年第2期,第18页。

任务越艰巨，就越要加强纪律建设，越要维护党的团结统一，确保全党统一意志、统一行动、步调一致向前进。巡视巡察制度本质上是一种监督制度，是中国共产党在从严治党的实践中探索出的“自我监督、自我完善、自我革新、自我提高”的有益尝试，是保持革命党和执政党双重属性的必然要求。

这种深层动因也体现在巡视巡察是中国共产党治党历史的经验升华。历史视角能够为研究中国的国家治理提供独特的角度，也是发展中国特色社会主义政党政治学的重要路径。对党内法规制度的研究自然应该符合“历史—实践—理论”三位一体的要求。中国共产党在革命、建设和改革开放时期治党管党，并进而形成的依规治党的宝贵经验，能够为巡视巡察制度在推进国家治理现代化中进一步将党在政治、思想、组织和作风等领域的系统优势制度化与规范化，提供历史依据、制度经验和基本遵循。

这种深层动因还体现在国家制度建设和国家治理体系完善的协同提升过程中。国家治理现代化是一个动态过程，要不断适应时代的发展要求而与时俱进。国家治理现代化既是国家制度建设的过程，也是国家治理体系完善的过程，是内在统一和辩证互动的关系。作为党内法规体系重要内容的巡视巡察制度是国家制度体系的重要组成部分，为推动国家结构要素间形成一整套紧密相连、相互协调的制度安排提供了重要的粘合作用，为构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系提供了重要的基础，有益于实现制度优势与治理效能的协同提升，更好地将中国特色社会主义制度体系转化为治理效能。

党内法规的生命力在于执行。本文对 T 省的巡视巡察工作进行了实证分析，总结出目前巡视巡察制度的困境和挑战，并探讨了继续完善的路径选择。总体来看，我们仍需要立足于巡视巡察工作本身的特点，着力提高巡视巡察工作的规范化和制度化水平，通过实践检验使巡视巡察工作不断走向成熟。诚然，由于研究主题的特殊性，实地调研对象的广度可能不足，会从整体上影响研究的信度和效度以及所提对策建议的适用性和可操作性。本文的案例并不能涵盖和发现巡视巡察制度实施的全部问题，抱着“一叶知秋”的愿望，希望为党内巡视巡察制度的执行研究提供一些有益的经验材料，为推进党内法规的相关研究做一些有益的探索。

(责任编辑：任玥)

## The Implementation Difficulties and Governance Strategies of CPC's Inspection System: The Comparative Case Studies of the Inspection System Implementation in T Province

*Song Xiongwei Zhang Xing*

**Abstract:** The inspection system is an important strategic arrangement of the CPC's intra-Party supervision and institutional Party governance, which has great theoretical and practical significance for exercising full and strict governance over the Party. This paper takes the inspection of state-owned enterprises, X Committee and Y City in T Province as case studies, and finds out that there are five implementation difficulties in this system, which are the relationship between politics and business, the construction of the standard system and linkage mechanism of inspection, the staff's abilities and work style, the rectification and application mechanism of inspection results, and information disclosure and supervision. Finally, some suggestions are put forward to further enhance the implementation of the intra-Party inspection system.

**Keywords:** inspection; institution; implementation