

中国共产党百年巡视制度变迁研究

申天恩

(大连海洋大学 海洋法律与人文学院, 辽宁 大连 116023)

[摘要] 巡视制度是以巡视条例为主干而形成的一系列规范集成系统。在中国共产党百年奋斗史中, 先后制定、颁布和实施了四个巡视条例。以四个条例为主干, 形成了不同时期各具鲜明时代特征的巡视制度。百年巡视制度发展史表明, 把握巡视制度的变迁, 一是遵循路径依赖规律, 二是注意制度变迁中的关键事件。适时回顾巡视条例发展历程, 适时总结巡视工作经验和做法, 适时完善巡视工作条例现有规定之不足, 适时挖掘巡视制度变迁的关键要素和迁移路径, 才能实现巡视法制的体系健全、内容完备、要点突出, 才能实现巡视法治的机制灵活、程序规范, 才能缓解巡视法制与巡视法治之间的现实张力, 最终达至良法善治。

[关键词] 巡视制度; 巡视条例; 经验; 启示

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2021. 11. 015

巡视制度是党内监督体系建设的重要组成部分, 巡视法规是党内法规建设的有机构成板块。中国共产党成立一百年来, 党的巡视制度形成了以巡视条例为主干, 以其他配套党内法规为补充的制度体系群落, 逐步演化和规训出巡视制度的思想体系、学术体系和话语体系。在党的百年奋斗史中, 相继颁布印发了四个巡视条例, 分别是《中央通告第五号——巡视条例》《中央巡视条例》《中国共产党巡视工作条例(试行)》《中国共产党巡视工作条例》。新中国成立前颁布实施的两个巡视条例是对建党初期至土地革命战争时期巡视工作的阶段性总结, 是由巡视经验做法上升为巡视制度安排的有益尝试。新中国成立后颁布实施的两个巡视条例是巡视工作和巡

视制度不断进行探索发展和实践总结的重要标志, 其中, 2009 年颁布的《中国共产党巡视工作条例(试行)》在立法设计、立法体例、立法规范上比新中国成立前颁布的巡视条例有了质的飞跃, 为巡视工作条例的正式出台实施搭建了完整的立法框架, 2015、2017 年修订的《中国共产党巡视工作条例》则是充分吸收和凝练了党的十八大以来巡视工作取得的一系列创新性成果, 具有鲜明的现代立法特征。

一、巡视制度生成与变迁的范式分析

(一) 制度分析的学理探究

20 世纪 70、80 年代, 西方社会科学探索和重构了制度分析在解释现实问题中特有的地位和

效用,创设了新制度主义分析范式。^[1]1996年,霍尔与泰勒发表了新制度主义分析范式经典文献《政治科学与新制度主义三个流派》,由此确立了理性选择制度主义、社会学制度主义和历史制度主义三大流派。

在理性选择制度主义视角下,“制度”以参与者之间互动形成的规则系统为理论内核,不但指明了参与者互动在规则系统形成过程中的正向功用,更加强调规则系统一旦形成又会进一步协调、组织和约束参与者之间的互动作用。^[2]理性选择制度主义的理论假设源自理性经济人理念,认为制度自“一张白纸”开始,主张新的激励制度产生后,制度所规制的行为随即发生相应变化,设计过程结果亦由制度所含的激励和制约特性所决定。^[3]在理性选择制度主义语境中,制度本质上是一种具有规则意义的合集,既可约束所有成员之行为,又可视为个体成员利益交换之依据。

社会学制度主义将制度、文化、规划等要素统筹建构于制度内涵中,将正式规范、程序性规则、道德模板、符号体系、参照脚本等要素视为制度外延。^[4]该理论在研究假设上,以“社会人”代替“经济人”,将制度视为个体行动者根据自身偏好形成决策的标准,把偏好形成视为一个自身挖潜过程,注重从制度文化属性视角和文化演进路径解释制度的形成和变迁。社会学制度主义在其研究范式中强调嵌入社会场域的意识形态、文化价值与政治权力结构的重要功能和影响。^[5]

历史制度主义中的“制度”指向为一种组织制定规则,即在解释正式制度制定与变迁过程中,既关注制度生成存在的偶发性,又关注制度发展变迁中依赖的路径。在历史制度主义视野中,行动者的偏好和利益选择会影响制度形成,而制度性背景亦会反向对行动者的策略选择产生特定影响。此外,在制度发展脉络中,历史制度主义关注制度演化过程中的结构性变化,更强调历史境遇中重大事件(行为、言论)节点以及由此产生的关键性后果。

综合来看,理性选择制度主义重视制度变迁的根本动因,强调社会成员之间的契约性及有目的性的策略选择,并以此来解释制度设计及制度变迁过程。社会学制度主义重视诸如认知、规范等非正式制度在认知层面的合法性及其扩散过程,强调制度的同质性构造以及组织形态的稳定性和相似性。历史制度主义重视制度形成过程中的宏观背景、历史脉络,以及权力发展的不平衡性,强调制度变迁中的关键转折点以及制度存续期间的路径依赖。在研究进路上,理性选择制度主义分析对象是个体在制度环境中的战略性行为,研究范式主要是运用经济学方法解释政治现象,在引用经典的理性经济人原理基础上,统筹借鉴新制度主义经济学以及微观经济学中产权、博弈论等基本理论、方法,分析政治国家在经济基础和上层建筑等不同层面的制度设置。社会学制度主义分析对象是行动者所处的情境,研究范式主要遵循具有抽象化内涵的“文化路径”,即强调文化因素在组织体建构和实施活动中的作用及产生的影响,突出制度通过一定的认知模式影响行为决策者所采取的行为方式。历史制度主义首要目标是系统地指出制度产生的影响方式,即某个特定时间点(t_1)的制度结构影响了社会行动者和政治行动者之间的互动,所以在稍后的某个时间点(t_2)实现了制度的变迁或者制度的稳定。^[6]

虽然新制度主义有不同流派,但其共同的研究逻辑起点通常涵盖属于制度外延范畴变量的文化范畴(Cultural Categories)和决定制度结构内部变革时机的权力分配(Division of Powers)。前者决定了制度产生和变迁所依赖的外在路径,即能够影响制度主体的资源、动机,以及包括制度特有资产;后者决定了制度发生和变迁的内在动力,即普遍性的人民群众的共同意志以及控制制度改革时机的当权者权力属性。制度依赖的外在路径和内生动力统一于制度变迁过程中,并决定着制度完善的整体样态和质量存在。因此,

分析解构制度变迁需要考查两个因变量,分别是内部利益驱动及外部制度环境。内部利益驱动是激发制度活力的动力渊源,正如马克思所指出的那样,一切社会变迁和政治变革的终极原因应当到社会内部的生产方式和交换方式的变更中去寻找;^[7]外部制度环境是制度功能发挥的场域,某一特定制度需要与其他制度有机结合方能充分发挥其功用,正如凡勃仑所言:“制度是对环境引起的刺激而反应的习惯方式,随着环境的发展而发展,制度的发展即是社会的发展”。^[8]

(二)制度分析范式下的巡视制度生成与变迁

1. 巡视制度生成与变迁的内在动力

就制度逻辑的建构而言,制度相关人的主观能动性在制度设计、运行与变革过程中发挥着重要作用。巡视制度变迁过程中,作为“初级行动集团”的中国共产党人,基于理性选择制度主义视阈下的“偏好与选择”深刻影响着巡视制度的生成、发展与创新。从管党治党一百年历程看,中国共产党人的“偏好与选择”形成了区别于其他政党的显著标志,凝练为中国共产党最鲜明的品格和最大优势,这就是勇于自我革命。

从《中央通告第五号——巡视条例》到《中央巡视条例》,时间跨度为1928—1931年。1928年6月18日至7月11日,党的六大分析了大革命失败后中国的政治经济状况,明确指出“最主要的危险倾向就是盲动主义和命令主义,它们都是使党脱离群众的”。^[9]党的六大以后,为尽快改造党的成分,引导各地党组织走上正轨,党中央派人巡视重要省份以及中央组织本身在建的党的机关,巡视内容主要是恢复各级党部关系、改造党部成分等方面的落实情况。^[10]针对白色恐怖对各省党组织的破坏,党中央有针对性地提出先恢复地方工作,并决定用巡视的方式查找各地在业的同志。1929年6月,古田会议根据巡视党部发现的主要问题,进一步强调加强党的思想建设的重要性,指明党内各种非无产阶级思想的表现、来源和纠正方法,指出以后发展党员要注重质量,并提出了发展党员的五项条件。^[11]

至1930年年底,全国党员人数已达到12万余人,恢复了17个省委(省工委)和许多特委、市委、县委的组织。^[12]1931年,党中央在党的六届四中全会后开始集中讨论和解决之前巡视工作中出现的问题,在进一步总结符合革命实践的经验基础上,制定和实施了《中央巡视条例》。

《中国共产党巡视工作条例(试行)》形成于2009年。自改革开放以后,在党的领导下,我国创造了经济快速发展的奇迹。然而,经济现代化与腐败是一对孪生兄弟,总是相伴而生,随着我国经济的不断发展,腐败也在不断滋长。^[13]党的十七大以后,中央纪委对党风廉政建设和反腐败斗争的形势研判是:从严峻性看,在一些地方和部门,腐败现象趋于严重化,区域性腐败、系统性腐败、家族式腐败、塌方式腐败时有发生;从复杂性看,区域性腐败与领域性腐败交织,用人腐败和用权腐败共存,体制内和体制外挂钩,权钱交易、权色交易、权权交易同在,利益关系错综复杂、盘根错节,形成“共腐关系圈”。党中央对党风廉政建设和反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性始终保持着清醒的认识,在反腐倡廉的领导体制和工作机制方面,形成了党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众支持和参与的体制机制;在权力制约和监督方面,逐步形成由党内监督、人大监督、政府内部监督、政协民主监督、司法监督、公民监督和舆论监督组成的监督体系。这段时期巡视作为党内监督的重要手段,其功能和作用逐步显现。

《中国共产党巡视工作条例》从制定实施到修改完善,时间跨度为2015—2017年。党的十八大以后,以习近平同志为核心的党中央直面“四大考验”“四种危险”,以雷霆之势、霹雳手段大力开展反腐败斗争,正风肃纪反腐,“打虎”“拍蝇”“猎狐”,把全面从严治党纳入“四个全面”战略布局,以敢于刀刃向内的勇气向党内顽瘴痼疾开刀,以钉钉子精神把管党治党的要求落实到位,探索出党长期执政条件下实现自我监督

的有效途径,反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固。^[14]这段时期,巡视工作受到空前重视,党中央赋予巡视工作全新的定位、职能与作用,即新时代巡视是政治巡视,是党内监督的战略性制度安排,是全面从严治党的重大举措,是党委(党组)履行全面监督职责的直接抓手,是一条实现党内自我净化的有效路径,是党之利器、国之利器。

2. 巡视制度生成与变迁的外部制度环境

党和国家在重大问题上的政策导向性和连贯性贯穿巡视制度发展的始终,长久的有效性与重要监督功能使得巡视制度自建党以来一直保持着强大的生命力,这一长久的、不断演进的过程产生了路径依赖效应。对于巡视制度而言,后一阶段制度安排是对前一阶段制度的承继,新的巡视制度在吸收旧制度合理要素的基础上,推动制度不断改革创新和自我完善。在党的历史上,巡视条例的制定并不是一蹴而就的,在不同时期,其设计、制定都经过了一个系统集成过程。以巡视条例为主干的巡视制度具有强烈的政治属性、鲜明的价值导向、科学的治理逻辑、统一的规范功能。考量特定时期的巡视制度,可以通过追溯巡视条例的法规渊源,探寻与之相关党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则,统筹中央和地方立法实践,找寻巡视制度具有的历史惯性,分析巡视历史发展的突变性、断裂性。

1922年7月,党的二大通过的党的第一个章程明确规定:“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”。^[15]1925年1月,党的四大提出“中国地域很大,中央为明了全国实际情况,随时特派巡行员,并同时做职工运动的指导员”。^[16]1925年10月,中央执行委员会扩大会议通过《组织问题决议案》,强调“应当增加中央特派巡行的指导员,使事实上党对于区及地方实行指导全部工作”。^[17]1926年9月,党中央发布《中央通告第十八号》,要求“派人巡行各地方,即按照此(本通告所列)工作计划,检验成绩”。^[18]1926年11月,共产国际第七次扩大会议

针对中国问题形成决议案,明确提出“中央与区委要有经常的特派巡视员”。^[19]1927年,为保证各级党部更好地开展工作,在长江局任务决议案中,党中央要求其负责同志必须“不断地”对(所辖)地方开展巡视,实际指导具体工作。之后,在湖南有关工作决议案中,党中央要求省委、特委强化对地方党部的领导,明确提出要派出巡视员“经常性地”开展工作。^[20]1927年11月,党中央临时政治局会议通过《最近组织问题的重要任务议决案》,提出“应当开始建立各级党部的巡视指导制度”,要求“各级党部的巡视指导员的成份,尤其是农民中党的工作员的成份,必须大多数是工人同志或贫农同志”。^[21]1927年12月1日,党中央专门就党的组织工作发布通告,指出“中央、省委、县委、市委必须经常派一人巡视下级党部直至支部小组的工作”。^[22]1928年7月,党的六大通过的经过修改的《中国共产党章程》提出“为易于指导各党部工作起见,中央委员会得按情势之需要,在省数范围内成立中央执行局或中央特派员”。^[23]经过一段时期的探索实践,1928年10月,党中央专门制定巡视条例,以中央通告形式下发,这是中国共产党第一次以党内法规的形式将巡视工作制度化。

1928年10月17日,党中央发布通告,指出须“经常地”派人巡视以实现中央对下级党部正确领导。通告一方面提出中央和上级党部运用巡视指导下级党部,另一方面又强调了巡视必须“经常性”开展。^[24]1929年6月,党的六届二中全会通过《组织问题决议案》,要求巡视要“经常性”,做到常态化,强调“中心县委和特委应经常派人巡视其所指导的各县及重要区委支部;省委应经常有人巡视各特委各中心县委及重要地方党部与支部;中央应经常有人巡视各省”。^[25]1930年9月,党的六届三中全会根据共产国际有关指示精神,严格巡视工作要求,“为彻底的实际的执行这一任务,各级巡视工作更成为极端重要,中央对于地方,省委对于支部,经过巡视工作必须有实际的直接的了解和指导”。^[26]1930年

10月28日,《中央组织部关于巡视工作的规定》对巡视员的工作任务进行了列举式规定,包括准确地传达上级党部的决议和指示、考察下级党部党内外的实际情形、帮助下级党部建立当地工作、改造下级党部的组织等。1931年5月,党中央通过《全国组织报告的决议案》,强调以巡视加强党的领导并创新巡视方法,“建立完全的巡视制度。为着要肃清委派制度,也必须改用巡视的方法来加强对于各级党部的领导”。^[27]在对巡视工作进行近3年的实践探索基础上,1931年5月1日,党中央通过《中央巡视条例》。

在党中央大力推动巡视党规建设的同时,中央机关和地方也结合自身实际情况对巡视制度建设开展了卓有成效的探索。1928年1月,广东省委制定《巡视员工作大纲》,指派党员干部分赴各地巡视指导工作。1929年,共青团上海市委颁布《上海巡视工作大纲》。1930年2月,中央军委颁布《军事工作巡视员条例》。1930年3月共青团中央颁布《巡视员工作条例》。1932年4月,湘赣苏区结合自身实际颁布实施《中共湘赣省委巡视条例》。1933年,中华全国总工会颁布《中华全国总工会巡视员、特派员工作条例》。1933年2月,铅山县委颁布《支部巡视工作临时条例》。

1990年3月,党的十三届六中全会通过《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》,提出面向地方派遣巡视小组就有关问题开展监督检查,以改革党内监督制度。1996年1月,十四届中央纪委六次全会审议通过了《中共中央纪律检查委员会关于重申和建立党内监督五项制度的实施办法》,明确提出巡视制度是五项监督制度之一。1996年3月,中央纪委制定《中共中央纪委关于建立巡视制度的试行办法》,规定了巡视干部的选派、任务、职权、纪律、管理等方面内容。2001年9月,党的十五届六中全会通过《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》,要求中央和各省、自治区、直辖市党委要逐步建立巡视制度。^[28]2002年11月,党的十六大

作出“建立和完善巡视制度”重大战略决策。2003年2月,十六届中央纪委二次全会首次提出“专门巡视机构”概念,要求中央纪委和中央组织部设立专门巡视机构。2003年5月,党中央批准在中央纪委、中央组织部设立巡视工作办公室,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》《中共中央纪委、中共中央组织部巡视工作联席会议制度》《中央纪委、中央组织部巡视工作人员守则(试行)》等多份文件。^[29]2003年8月,中央纪委、中央组织部联合成立巡视组。2003年12月,《中国共产党党内监督条例(试行)》将党内巡视制度列为党内监督的十项制度之一,随后又相继出台《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》《关于中共中央纪委派驻纪检组履行监督职责的意见》等一系列党内法规,不断完善巡视制度。2004年,中央纪委、中央组织部联合制定《关于巡视工作的暂行规定》,明确中央巡视组实行巡视组组长负责制。2005年1月,针对制约和监督权力运行,制定《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,要求“切实加强巡视工作,健全机构,增强力量,综合运用巡视成果”。^[30]2007年10月,党的十七大报告重申“健全纪检监察派驻机构统一管理,完善巡视制度”。^[31]

2009年,在《中国共产党巡视工作条例(试行)》颁布实施后,党中央进一步加强和改进巡视工作。一是强化顶层组织架构,巡视机构提格升级。成立中央巡视工作领导小组,中央纪委、中央组织部巡视组和巡视工作办公室升格为中央巡视组、中央巡视工作领导小组办公室。二是丰富巡视制度体系,不断完善配套法规。《中央巡视工作领导小组工作规则》《中央巡视工作领导小组办公室工作规则》《中央巡视组工作规则(试行)》《中央巡视组回访工作暂行规定》《中央巡视工作流程(试行)》等制定和实施进一步促进了巡视工作的科学化、制度化,增强了《中国共产党巡视工作条例(试行)》的适用性和可操作性。

党的十八大以来,党中央通过加强巡视顶层设计、修订党章、强化巡视工作制度机制、完善专项立法、补齐巡视有关制度短板、重视“木桶定律”、防止“破窗效应”,不断增强巡视制度的体系性和完整性。一是高度重视巡视工作。2012年11月,党的十八大明确提出“更好发挥巡视制度监督作用”。^[32]2013年4月,十八届中央政治局常委会审议通过《关于中央巡视工作领导小组第一次会议研究部署巡视工作情况的报告》,并于同年9月首次听取中央巡视情况汇报。^[33]二是明晰巡视定位,提升巡视站位。2017年10月,党的十九大报告提出“政治巡视”概念,明确了巡视工作定位,党的十九大通过的《中国共产党章程(修正案)》将巡视单列一条,以最高位阶、最高效力的党内法规确立了巡视巡察制度。三是提出巡视工作具体要求。2013年11月,《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》提出“巡视全覆盖”和“专项巡视”要求。2016年10月,《中国共产党党内监督条例》在党内法规中第一次明确要求“在市县委建立巡察制度”和“一届(党委)任期内实现全覆盖”。四是进一步丰富和完善巡视工作条例及相关党内法规。2015年8月,《中国共产党巡视工作条例》正式施行,并于2017年修改完善。同时,党中央相继制定或修订了《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党问责条例》等条例法规以及《关于市县党委建立巡察制度的意见》等政策文件。

3. 巡视制度变迁中的关键节点分析

前文述及,巡视制度是以巡视党内法规为中心和主干形成的党内监督战略性制度安排。因此,分析巡视制度变迁必须紧紧抓住巡视条例变迁这条主线。从历史维度看,颁布和实施的巡视条例时间节点跨度89年,分为新中国成立前后两个阶段,形成于新民主主义革命时期(土地革命战争时期)、改革开放和社会主义现代化建设新时期,以及中国特色社会主义新时代。这四个巡视条例,有立法技术的补充与完善,有立法指

导思想、机构体系等全方位的提升和改进,也有立法内容、适用范围上的微调。据此,可以划分为三个阶段,一是1928年、1931年颁布实施的两部巡视条例,二是2009年颁布试行的巡视工作条例,三是2015年制定和2017年修订后正式实施的巡视工作条例。以巡视条例为核心确定的制度变迁关键节点主要有:

第一,共产国际成立后积极支持和指导中国无产阶级革命。一是推动和促进第一次国共合作的形成,二是直接帮助和指导建党工作,三是帮助和指导中国共产党制定适合中国国情的革命纲领。从党的二大通过加入共产国际决议到1943年共产国际解散,中国共产党不仅思想上受其影响,组织上亦受到一定约束。上文述及,1926年11月,共产国际第七次扩大会议提出中共中央建立特派巡视员制度,这一决议的提出有两点进步意义,一是将中国共产党之前实行的特派巡行员、巡行指导员等制度修正为巡视员制度,二是明确了巡视员的任务是发现党员发展和基层党组织建设等相关方面存在的问题。

第二,党的十三届六中全会的胜利召开。1990年,党的十三届六中全会针对在一些党组织和党员干部中滋长了官僚主义、主观主义、形式主义和消极腐败主义等严重脱离群众的现象,提出尽一切努力恢复和发扬党密切联系群众的优良传统和作风,要求特别注意切实解决群众最为关心而又有条件解决的问题,提出中央和省一级党组织可以根据工作需要派出巡视工作小组。这次会议使尘封多年的党内巡视制度得以重新启动,其后,经过十几年巡视实践探索,巡视的功能实现了由革命动员、发展党员、党的基层党组织建设转向党内监督,巡视的模式实现了由秘密式和运动式巡视转变为制度式巡视。

第三,审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。2013年,党的十八届三中全会对全面深化改革作出系统部署,提出强化权力运行制约和建立监督体系。全会提出的全面深化改革总目标以及推进国家治理体系和

治理能力现代化要求赋予了巡视制度新的历史使命,促进了巡视制度体系不断走向成熟,进一步推动了巡视制度优势转化为巡视治理效能。

二、新中国成立前巡视条例制定与法规条文分析

(一)1928年《中央通告第五号——巡视条例》评析

《中央通告第五号——巡视条例》(以下简称《巡视条例》)共15条,内容主要包括为什么要巡视、怎么开展巡视两大方面。针对“为什么要巡视”,《巡视条例》首先开门见山地指出了开展巡视的三点原因:一是“为使上级党部之一切策略、工作计划和指导能正确的被下级党部(直至支部)接受和执行”,二是“为直接帮助下级党部确定正确的政治、组织、工作的路线和一切工作的方法”,三是“为彻底的改造党的组织”。^[34]进而,《巡视条例》用概括式条款表明了巡视实践目标是“为使六次大会的各种决议能够彻底的传到下级党部以至每个同志的脑中,并且正确的运用到实际工作上去”,^[35]同时,也指明了巡视的主要目的,即在“驱逐帝国主义者,完成中国的真正统一”“彻底的平民式的推翻地主阶级私有土地的制度,实行土地革命”“力争建立工农兵代表会议(苏维埃)的政权”^[36]等当时中国革命中心任务上统一思想、形成共识、狠抓落实。

针对“怎么开展巡视”,《巡视条例》从第2条至第15条进行了清晰阐明,主要有以下五个方面:

第一,在中央、省委、县委、特委四级层面设立“专门巡视员”并规定了各层级巡视员人数要求。其中在省级层面上,不同省份的巡视员在数量上有不同要求,具体预设是“广东、湖南、湖北、江苏”四省份巡视员6人以上,“江西、河南、直隶、山东、浙江、四川”六省份巡视员4人,“其他各省(一般为)3人,至少2人”。^[37]

第二,具体明确了巡视员的任职资格。在政治身份上,“人选由派出之党部常委会议决定之,该党部之委员或非委员都可,最好由委员轮流充

当”;^[38]在政治素养上,要求“政治观念比较健全,一切工作和组织的路线比较正确而有相当实际工作经验,真能执行六次大会各种决议者”。^[39]

第三,确立了巡视工作的基本内容。巡视员“不仅要帮助这一区域最高党部确定全般的政治任务和各项工作路线、工作方法,以至于指导机关的日常工作方式都须加以注意,并且要选定这一区域内的重要的党部特别是工人区域和大的工人支部,会同当地指导机关之负责人亲去巡视”。^[40]

第四,从实体法层面规定了巡视员的权力和义务。一是赋予巡视员召集权、参会权、改组权和批评权。“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”,^[41]“各级党部巡视员为该级党部组织会议之当然出席者,同时可以参加该党部之各部会议”。^[42]在巡视区域内,巡视员在征得(巡视区域之最高党部)同意的情况下,有权改组(最高党部)以下的各级党部。在巡视期间内,如发现党内纠纷时,巡视员须详细考察纠纷的原因加以批评。二是对巡视员权力进行了相应限制。一方面,对不同层级巡视员的巡视时间进行限定且同一巡视员在相同区域开展巡视不能超过2次。中央巡视员每次巡视限期2个月以内,省委40天以内,特委3个星期,县委2个星期。另一方面,对巡视员政治身份采取禁止性规定,“巡视员非在非常时机并得到派出党部之许可,不能参加下级党部之委员会为委员”。^[43]三是巡视员的义务有引进积极的工人分子到各级指导机关以及指导青年团工作。引进积极的工人分子是党的六大决议要求,在党的六大通过的《中国共产党组织决议案草案》中,面向领导机关和领导干部队伍建设,明确提出“干部工人化”方针,强调“党应当把从工人中造成干部人才的任务,不要看成是一个过渡时期的宣传工作”,“被吸收到指导机关的工人同志们必须得到一定部份的工作”。^[44]

第五,从事前、事中和事后三方面确立了巡

视员的工作顺序。巡视工作的前置程序是“出发前须在派出他之指导机关内,关于整个的政治任务、工作组织路线和出巡的具体任务经过详细的讨论。同时指导机关须供给巡视员以党内各种材料以便参考”。^[45]巡视过程中“须随时将工作情形报告派出他之党部,同时派出他之党部关于政治和工作的策略有新的决定时,亦须随时通知巡视员”。^[46]巡视结束后“对巡视区域内之政治、经济、社会及党务的各种材料须注意详细收集,于巡视结束后向派出他之党部作有系统的报告和讨论”。^[47]

《巡视条例》首次以党内法规形式将巡视工作制度化的,标志着党内巡视制度正式确立。这个时期的巡视条例具有鲜明的时代特征。一是在总结党的巡视工作经验和实践基础上,将巡视目标之一确立为“直接帮助”基层党组织贯彻落实党中央的决策部署,为以后各阶段巡视条例的制定奠定了基调。二是从党中央到党的基层组织都设立了专门的巡视员,使当时的巡视工作在各级党组织层面都得以开展。三是基本规定了巡视员资格条件、工作期限、巡视内容、巡视程序等要点内容。同时,囿于历史条件限制,《巡视条例》无论是其体系性还是其内容性,都是薄弱的。一是《巡视条例》中规定了巡视员的权力和义务,但未涉及其须承担的责任,一旦巡视员出现主观性错误或客观性失误,《巡视条例》没有规制其责任的条款。二是巡视员工作内容和程序虽有涉及,但无论是主体上还是程序上,都存在过于宽泛的问题,在实践中,巡视质效会大打折扣。

(二)1931年《中央巡视条例》评析

在实践探索基础上,党中央通过研判革命时期出现的新情况、新特征,于1931年5月1日颁布实施《中央巡视条例》,并要求各地参照立法精神建立相应的巡视制度。《中央巡视条例》共5节32条内容,对中央巡视员的条件,基本任务,工作方法,职权、教育与纪律等方面作出了具体规定。^[48]

关于中央巡视员的任职条件,除强调具有一定的组织和领导工作经历及基本政治素养外,还特别指明“党籍须在三年以上”。^[49]在巡视员基本任务要求上,与之前《巡视条例》集中在落实中央路线方针政策及执行中央重要会议精神上相比,《中央巡视条例》从组织力、统战力、研究力、报告力等四个层面统筹巡视员任务安排。一是在组织力方面,严格地检查各地党部的领导成分与领导方式,巡视员的任务包括加强和改造各地党部以及执行教育和提拔工农干部。二是在统战力方面,“考查各地党部领导下的青年团、工会、反帝同盟、妇女组织、士兵组织、农民组织、互济会及其他群众与辅助组织的工作,彻底转变一切党团的领导方式”。^[50]三是在研究力方面,要“经常研究国际和四中全会以后中央一切决议案,特别是最近的决议案”,^[51]并仔细查找决议执行不充分的原因,以及具体工作细节中的缺点和错误,提出解决问题的办法;要“考查各地的政治经济状况,仔细地研究各地党的工作环境”;^[52]要“细心研究各地罢工斗争、反帝运动、游击战争以及革命兵变等教训”。^[53]四是在报告力方面,首先,巡视员“遇有当地发生的新事变,必须迅速予以解决和布置,报告中央关于处理事变的详情”。^[54]其次,巡视员必须“检查各地现有的干部,将检查的结果报告中央”,^[55]若加强和改造直属中央的党部,则“必须报告中央取得批准”。^[56]最后,巡视员要把下层党部(特别是支部)实际状况,与各种问题的解决办法,详细报告中央。

《中央巡视条例》用17条、二分之一以上的篇幅,阐明了巡视员的工作方法,涵盖巡前准备、巡中实施两个部分。在巡前准备方面,一是做好思想准备,“要绝对消灭过去立三路线下官僚式的巡视制度,要站在检查和帮助地方党部的工作观点上,发展下层群众的积极性”。^[57]二是做好业务准备,“要与中央讨论,确定这次巡视的中心任务”,^[58]以及“根据最近中央组织局所印发的两种大纲来检阅地方党部与支部的工作”。^[59]在

巡中实施方面,一是区分了巡视对象,对省委或地方党的主要负责同志要“作坚苦的个别教育工作”,^[60]但不能限于对省委或其他主要领导机关工作的审查,“要尽可能到各中心区域去视察”。^[61]二是细化了巡视方式,如“在各地须依工作的需要,住留较长的时间,尽量参加一切工作会议”,^[62]“找(巡视区域)几个支部中的同志或其他负次要责任的同志谈话”,^[63]“通知各地党部同志,尽量写意见书给巡视员”,^[64]“在适应秘密工作的条件下必须召集各种会议,要各负责同志作工作报告”,^[65]“运用种种工作的新方式——如革命竞赛、模范队”,^[66]“尽可能的多写文章和通讯,供给中央党报”。^[67]

针对巡视员的职权、义务及责任,《中央巡视条例》都明确作出了概括性规定。一是在职权授予方面,明确提出“巡视员是中央对各地党部考查和指导工作的全权代表”。^[68]二是在义务限定方面,巡视员尚未出发的时候,“须尽力研究一切中央文件,参加列宁小组的政治讨论”,^[69]在巡视过程中,“必须做巡视日记,至少两礼拜向中央报告一次”,^[70]回到中央后,“须作极详细的书面工作报告,提出具体的工作意见”。^[71]三是在承担责任方面,巡视员对中央负绝对的责任,“巡视员对自己巡视的地方工作,须特别细心。如有前后不符,或因处理不当,致遭损失,须向中央负政治的责任”,^[72]在巡视地方党部时,“如有浪漫、怠工或犯原则上的错误”,^[73]会予以严格的制裁。同时,各地党部在中央巡视员工作结束后,以书面形式对巡视员“作一总的批评”。^[74]

从以上分析可以看出,《中央巡视条例》的颁布与实行,使党内巡视制度愈加规范和成熟。与之前《巡视条例》相比,《中央巡视条例》可操作性更强、立法语言更规范、体系性更加完善。一是在操作性方面,从巡视员的选拔到巡视前、中、后的实施,巡视工作有规可查、有据可依,且巡视要点和重点都有清晰明确的要求。二是在立法语言上,条款充分运用“必须”“须”“要”“应”等命令型动词让巡视规制更具约束性和强

制性。三是在体系性方面,涵盖巡视员的条件,巡视员的基本任务,巡视员的工作方法,巡视员的职权、教育与纪律等内容,既有主体法内容又包含程序性规定,同时,在“巡视员的职权、教育与纪律”部分,既明晰了巡视员的权力、义务,又厘清了巡视员的责任。当然,《中央巡视条例》不足之处亦很显明,一是未把巡视员的任务和工作方法完全进行区分,互相掺杂,夹叙夹议。二是对巡视的职能定位与之前《巡视条例》一样,依然未作出清晰规定。

三、新中国成立后巡视工作条例制定与 法规条文分析

(一)2009年《中国共产党巡视工作条例(试行)》评析

《中国共产党巡视工作条例(试行)》〔以下简称《巡视工作条例(试行)》〕涵盖“总则”“机构设置”“工作程序”“人员管理”“纪律与责任”“附则”,共计6章49条。其中,“总则”部分规定了立法目的、巡视范畴、指导思想和基本原则;“机构设置”部分规定了巡视工作领导小组及其办公室、巡视组的设置和职责等,重点突出了巡视对象的范围和巡视监督的内容;“工作程序”部分规定了准备程序、报告程序、汇报程序、处理程序、反馈程序及成果运用等内容;“人员管理”部分规定了巡视工作人员应当具备的基本条件、人员选配方式及交流和回避制度、巡视机构和巡视组日常管理等内容;“纪律与责任”部分规定了巡视工作人员违反巡视工作纪律的责任追究,被巡视地区、单位及其工作人员干扰巡视工作行为的责任追究等内容。“附则”部分规定了实施细则、单项规定和实施规定的制定,解释机关和实施日期,以及明确了中国人民解放军和中国人民武装警察部队的党组织可以开展巡视等内容。

作为新中国成立后党的首部巡视工作条例,《巡视工作条例(试行)》为以后巡视制度发展与完善提供了经典模板,确立的立法体例,包括立法思想、组织架构、流程机制、法律责任等影响延

续至今。一是把 21 世纪的马克思主义作为巡视工作的指导思想,将邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观作为巡视工作的行动指南。二是在巡视工作适用范围上,明确党中央和各省、自治区、直辖市党委开展巡视工作,省以下党的地方组织不成立巡视机构和开展巡视工作。^[75]三是在巡视机构上,厘清了党委、巡视工作领导小组、巡视工作领导小组办公室、巡视组、被巡视党组织之间的关系。将党中央和各省、自治区、直辖市党委开展巡视工作的领导机构统一确定为巡视工作领导小组,直接对派出党委负责并报告工作。巡视工作领导小组下设办公室作为其日常办事机构,设在同级纪委。^[76]巡视组由党中央和省、自治区、直辖市党委派出,向巡视工作领导小组负责并报告工作。四是在巡视监督对象上,明确为省、自治区、直辖市,市(地、州、盟),县(市、区、旗)党委和同级人大常委会、政府、政协委员会党组领导班子及其成员,同时以托底性条款延展了巡视对象范围。五是在巡视工作程序上,将前期探索实践的做法和成功经验总结凝练在条例中,涵盖巡视前、驻在巡视期间,及巡视了解工作结束后。^[77]六是规定了九种巡视工作方式,包括听取汇报,列席会议,开展个别谈话,召开座谈会,查阅资料,进行问卷调查,接受来信来访,走访调研,以及商请相关部门、机构予以协助。^[78]七是在成果运用上,分为巡视报告、专题报告、问题线索处置三部分,并对报告及反馈、整改要求及分类处置等进行了详细规定。八是在人员管理方面,既规定了组织选调、公开选拔、竞争上岗、单位推荐等选配方式,又强调了轮岗交流及回避制度。九是在纪律与责任方面,详细规定了从派出巡视组的党组织、巡视组到被巡视地区、单位的纪律要求以及承担的责任。

与新中国成立前制定和实施的两个巡视条例相比,《巡视工作条例(试行)》更具有现代法律文本构造。无论是在党内法规立法体例上,还是在法规技术语言上,《巡视工作条例(试行)》已趋向成熟与稳定。正如前文述及,这是一部奠

定巡视工作基调、搭建巡视工作总体架构的党内法规。与 2004 年《关于巡视工作的暂行规定》相比,《巡视工作条例(试行)》规定的巡视范围进一步拓宽,巡视对象进一步扩大,巡视内容进一步增加。同时,囿于巡视实践不够充分,这部党内法规只是对部分巡视要点作了原则性规定,如巡视工作领导小组的组成人员、巡视组组长负责制的具体内容、巡视成果的具体应用、巡视人员的管理等,规定还比较粗犷。

(二)新时代《中国共产党巡视工作条例》评析

2015 年 8 月 3 日,党中央颁布的《中国共产党巡视工作条例》(以下简称《巡视工作条例》)充分吸收党的十八大以后理论发展、实践创新和制度建设成果,巡视工作开展有了衡量的尺子、具体的标准和操作的规范。^[79]《巡视工作条例》共 7 章 42 条,与 2009 年颁布实施的《巡视工作条例(试行)》相比,变动较大之处在于将试行条例中的“机构设置”“人员管理”两章合并为“机构和人员”一章,并增设第三章“巡视范围和内容”以及第四章“工作方式和权限”。^[80]具体而言:

在立法依据上,增加了“落实全面从严治党要求”。^[81]从十八大以来的巡视效果看,巡视作为党风廉政建设和反腐败斗争的重要平台、上级党组织对下级党组织监督的重要抓手,发挥了党之利器、国之利器作用。^[82]

在巡视目的上,提出了“落实中央巡视工作方针”^[83]要求。坚持聚焦“党风廉政建设和反腐败”中心定位,坚持问题导向,用“六项纪律”深化“四个着力”,以问题为导向,发挥“三个作用”不动摇,做到巡视全覆盖、全国“一盘棋”。

在巡视主体上,明确了“开展巡视工作的党组织承担巡视工作的主体责任”。^[84]在巡视工作中,党委既是领导主体,也是工作主体,党委书记是巡视工作的第一责任人,在重点工作、重大问题、重要环节、重要线索上做到亲自部署、亲自过问、亲自协调、亲自督办。^[85]

在巡视客体上,巡视对象更加突出“全覆盖要求”。《巡视工作条例》在《巡视工作条例(试行)》规定的省区市四套班子及其成员基础上,将“省、自治区、直辖市高级人民法院、人民检察院党组主要负责人,副省级城市党委和人大常委会、政府、政协党组主要负责人”“中央部委领导班子及其成员,中央国家机关部委、人民团体党组(党委)领导班子及其成员”“中央管理的国有重要骨干企业、金融企业、事业单位党委(党组)领导班子及其成员”列入巡视范围。^[86]另外,对省、自治区、直辖市党委巡视工作对象和范围也作了专门规定。

在巡视工作领导体制上,进一步深化了机构设置和职责。《巡视工作条例》对巡视机构及主要负责人等事项进行了细致安排,如明确了巡视工作领导小组组长由党的纪委书记担任,巡视工作领导小组副组长由组织部部长担任。此外“省、自治区、直辖市党委巡视工作领导小组办公室为党委工作部门,设在同级党的纪律检查委员会”,^[87]“巡视组组长根据每次巡视任务确定并授权”^[88]等规定都是对党的十八大以后巡视工作深入实践取得经验的总结凝练和升华。

在巡视内容上,着力解决之前巡视内容宽泛,问题导向模糊等问题。《巡视工作条例》明确规定,巡视组在巡视实践中,以党章规定和纪律规矩为尺子,重点检查被巡视党组织是否切实履行党章规定的职责,是否切实担负起管党治党的政治责任。《巡视工作条例》强调坚持问题导向,采取“六项纪律”和“四个着力”相结合方式,强化政治监督。

在巡视工作方法上,除沿袭《巡视工作条例(试行)》中的六个方法以及增加“派出巡视组的党组织批准的其他方式”作为授权性兜底条款外,还大幅度修改《巡视工作条例(试行)》中的三个方法以及创造性地运用了三个全新方法。修改的三个方法具体为:一是巡视信访受理对象除被巡视地区、单位领导班子及其成员外,还进一步扩展至被巡视对象的下一级党组织领导班

子主要负责人;二是强调“下沉一级”了解情况,即以适当方式到反映比较集中的领导班子成员担任过“一把手”的地方、单位了解情况;三是因巡视需要,相关单位配合义务由“商请”变为“提请”,并删除了《巡视工作条例(试行)》中“对专业性较强或者特别重要问题”“有关职能部门或者专业机构”等限制性表述。三个创造性的方法分别是抽查核实领导干部报告个人有关事项的情况、向有关知情人(与巡视对象及深入了解的问题相关的在押人员)询问情况,以及开展专项检查。

在强化巡视成果运用方面,《巡视工作条例》作出五项规定,一是明确派出巡视组的党组织职责,二是改进巡视反馈,三是加强分类处置,四是强调在巡视中立行立改,五是强化巡视全面整改。

在严格巡视纪律和责任方面,《巡视工作条例》第6章作出了专门规定,一是派出巡视组的党组织和巡视工作领导小组对巡视工作负有领导责任,二是有关机关、部门和单位对巡视工作负有支持配合责任,三是巡视工作人员的纪律责任,四是被巡视地区(单位)自觉接受监督、积极配合巡视工作的责任。

2017年修订后的《中国共产党巡视工作条例》〔以下简称《巡视工作条例(修订稿)》〕是根据全面从严治党新要求,在2015年版本基础上进行的增加、补充和调整。条例的具体修订包括巡视定位、主体、范围、内容等要点内容。

第一,根据党中央关于巡视工作新探索新要求新精神明确政治巡视定位。2016年1月,习近平总书记在听取十八届中央第八轮巡视情况汇报后,明确指出巡视是政治巡视,强调在政治高度、政治要求和政治位置上突出党的领导、抓住党的建设、聚焦全面从严治党。2016年5月,在听取十八届中央第九轮巡视情况汇报时,习近平总书记进一步强调要坚定政治方向、坚持问题导向、坚守价值取向,坚定不移深化政治巡视。^[89]

第二,根据党中央巡视工作新部署,明确中央和国家机关巡视、建立市县巡察制度以及一届任期内全覆盖任务。《巡视工作条例(修订稿)》规定“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度,建立专职巡视机构,在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”,^[90]提出“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,设立巡视机构,对所管理的党组织进行巡视监督”,^[91]明确要求在党的市(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”。^[92]从中央和国家机关巡视“开头一公里”,到市县巡察“最后一公里”,形成“横向全覆盖、纵向全链接、全国一盘棋”战略格局,推动全面从严治党格局向基层延伸。

第三,根据最新修订的党内监督条例规定,明确巡视监督内容。根据党的十八届六中全会审议通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条例》,修改后的巡视工作条例对巡视监督内容有三点补充,一是以“落实全面从严治党主体责任和监督责任”替代“落实党风廉政建设主体责任和监督责任”,二是明确提出“着力发现党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力,党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛,管党治党宽松软问题”,^[93]三是对违反“六项纪律”问题进行进一步补充完善。^[94]在违反党的政治纪律和政治规矩问题中,增加“结党营私、团团伙伙”“以及落实意识形态工作责任制不到位”,^[95]在违反党的组织纪律问题中,增加“任人唯亲、跑官要官”,^[96]在违反党的群众纪律、工作纪律、生活纪律问题中,增加“落实中央八项规定精神不力”。^[97]

《巡视工作条例(修订稿)》是党中央随着经济社会发展的进程以及世情、国情、党情的深刻变化,不断总结新时代巡视工作经验,并适时上升为制度安排的重大成果。修改后的巡视工作条例在推动落实党中央的决策部署、增强党组织凝聚力、密切党群关系和构建反腐败惩防体系等

方面发挥了重要作用,为巡视有关制度的创新和深化奠定了一定的理论基础和制度基础。

四、启示及现行条例进一步完善建议

探索实践在前,归纳总结在后。党的百年奋斗史上,四个巡视条例的演进和发展都以实践为前提,通过实践摸索出符合中国实际发展的一般规律,并上升到制度安排。不同时期的巡视条例都在一定程度上借鉴和承继了上一阶段制度安排中的合理因素,并在国家和社会时代变迁的浪潮中完成革新并强化完善。

(一)新中国成立前巡视条例给予当代之启示

新中国成立前制定的巡视条例虽然已时过境迁,但其中指明的巡视员具体工作办法具有许多可圈可点之处,新时代巡视工作应予以充分借鉴。一是现行条例虽然明确了“一次一授权”“一次任命”“三个不固定”等基本原则,但“不固定”并不意味着不能、不行,更谈不上禁止。因“组长负责制”已成为巡视工作基本原则,故建议借鉴《巡视条例》中“每一个巡视员在每一区域之巡视不能连续到二次以上”^[98]的规定,明确同一巡视组组长在一届党委任期内,对同一巡视对象只能巡视一次。二是在巡视工作方式上,现行条例明确了中期汇报和巡视报告等巡视组、巡视机构和派出党组织之间沟通交流的两个重要环节,但仅安排这两个环节是远远不够的,为进一步增强巡视的时效性,建议借鉴《中央巡视条例》中“巡视员在巡视过程中,须尽可能的多写文章和通讯,供给中央党报,以便将各种实际经验汇集起来,供各地参考和讨论”^[99]有关规定,明确巡视组在巡视过程中,发现被巡视地区、单位存在典型性问题或人民群众反映强烈的突出问题后,可随时形成报告,经组务会讨论和组长同意后,报巡视工作领导小组。巡视工作领导小组在考核巡视组工作成果时,应将上报和领导批阅的报告数量和质量作为一个重要指标。三是巡视工作结束后,巡视机构通常在被巡视地区(单位)进行巡视组(本轮)工作(作风)情况测评

工作。建议借鉴《中央巡视条例》中“各地党部在中央巡视员工作完结之时,对巡视员须作一总的批评”^[100]的规定,要求被巡视地区、单位提交巡视组工作情况反馈意见,明确报告应以批评为主,以问题为导向,实事求是地将巡视组工作中存在的不足书面报送派出巡视组的党组织。

(二)新中国成立后巡视条例给予当代之启示

新中国成立后,党中央在2009年颁布实施了《巡视工作条例(试行)》,这也是现行巡视工作条例的基础版(母版)。时至今日,《巡视工作条例(试行)》中的一些做法对现行条例的完善仍可资借鉴。一是在巡视工作目标上,《巡视工作条例(试行)》将其归结为“保证党的路线方针政策和中央重大决策部署的贯彻执行”,^[101]2015年的《巡视工作条例》表述为“推动党的先进性和纯洁性建设”,^[102]2017年的《巡视工作条例(修订稿)》又变更为“确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心”。^[103]党的先进性和纯洁性建设是党的建设的重要内容,“中国特色社会主义事业的坚强领导核心”强调的是党的全面领导和党的坚强领导,同属党的领导范畴。由于新时代巡视工作明确要求巡视组要着力发现“党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力,党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛,管党治党宽松软问题”,^[104]故巡视工作目标应具有全局性,涵盖巡视整体工作内容,故建议借鉴《巡视工作条例(试行)》中有关规定,将“保证党的路线方针政策和中央重大决策部署的贯彻执行”再次列为巡视工作目标。二是在巡视整改期限要求上,《巡视工作条例(试行)》要求被巡视地区、单位自收到巡视反馈意见60个工作日内报送整改方案,并且自整改方案报送之日起12个月内报送整改情况报告,2015年的《巡视工作条例》未规定整改方案报送要求,只规定2个月内报送整改情况报告和主要负责人组织落实情况报告,2017年的《巡视工作条例(修订稿)》延续了2015年条例的有关规定。实践中,巡视组指出的被巡视地区、单位存在的问题可以分为

三类,即立行立改问题、阶段性整改完毕问题和历史遗留需长时间解决的问题。历史遗留问题由于被巡视地区、单位存在的各种各样原因很难在2个月内给出让人民群众满意的结果。故应借鉴《巡视工作条例(试行)》相关规定,根据发现问题整改期限所依存的不同性质,规定一个合理时间,保障完成整改质量,保证完成整改效果,达到让人民满意、让巡视威力彰显、让巡视震慑常在的高质量的巡视效果。

(三)未来可期——完善《中国共产党巡视工作条例》的十条建议

第一,始终将马克思主义中国化的最新理论成果作为巡视工作的指导思想。中国共产党坚持马克思主义基本原理,不断推进马克思主义中国化时代化,不断实现马克思主义在中国的理论创新和理论创造,不断开辟马克思主义中国化新境界,产生了毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想。这些与时俱进的马克思主义中国化理论是开展巡视工作的基本指导思想和行动指南,新时代巡视工作与习近平新时代中国特色社会主义思想的历史方位和逻辑起点相一致,建议将习近平新时代中国特色社会主义思想列入巡视工作指导思想中。

第二,持续深化巡视顶层设计上机构设置改革,充分彰显巡视党之利器、国之利器作用。创新是巡视工作的生命力,作为全面从严治党的重大举措和党内监督的战略性制度安排,巡视一直在创新中发展壮大、不断完善。创新中的巡视应当首先体现在机构设置中,建议将中央巡视工作领导小组适时升格为中央巡视工作委员会,在党中央领导下,负责巡视工作的顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实。下设中央巡视工作办公室,负责日常事务管理工作。

第三,坚守政治巡视定位,突出巡视工作任务。1928年的《巡视条例》提出,开展巡视是将“六次大会的各种决议能够彻底的传到下级党部以至每个同志的脑中,并且正确的运用到实际工

作上去”；^[105]1931年的《中央巡视条例》规定，巡视员的基本任务包括“经常研究国际和四中全会以后中央一切决议案，特别是最近的决议案，把它们具体切实地传达下去”；^[106]2009年的《巡视工作条例（试行）》明确提出，巡视工作要“保证党的路线方针政策和中央重大决策部署的贯彻执行”。^[107]2015年的《巡视工作条例》规定，要“深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，……落实中央巡视工作方针”。^[108]2017年的《巡视工作条例（修订稿）》又将“四个意识”、“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局、新发展理念、“四个自信”等内容列入巡视工作指导思想。^[109]基于以上巡视相关条例的历史逻辑演进，建议将“维护党中央权威和集中统一领导”“执行党的路线方针政策和党中央重大决策部署落实情况”作为巡视工作内容的“根”和“魂”。

第四，不断深化巡视监督内容，总结凝练巡视重点。中央巡视工作实践不断深化，党的十八大从聚焦党风廉政建设和反腐败斗争，围绕“四个着力”“六项纪律”到围绕“三大问题”，党的十九大从“六围绕一加强”、聚焦“五个坚持”到围绕“四个落实”，巡视内容、巡视重点在不断发生变化。犹如法律与法治之间会形成一定的张力，党内法规亦有滞后性特征。建议巡视条例在以后修订中就此项内容不作具体规定，以概括式规定形式作开放式兜底条款规定，如“聚焦党中央对巡视工作最新要求”。

第五，推进巡视监督效能转化，强化监督合力。巡视条例虽然提出与纪检监察机关、审计机关、政法机关合作，以及从组织、信访等部门了解情况的要求，但规定过于宽泛。建议条例修订时建立两种机制：一是信息沟通机制，保证被巡视党组织领导班子及其成员在其他监督形式上同巡视组实现历史和即时信息共享；二是巡中协同机制，实现与纪委监委专责监督的同频共振，与党的其他工作部门职能监督的协同配合，与审计监督的同向发力，与司法和行政等监督形式的协作配合。

第六，严格巡视工作人员准入条件，加强巡视队伍建设。现行巡视条例已经对巡视工作人员具备条件作出相应规定，并提出“选配巡视工作人员应当严格标准条件，对不适合从事巡视工作的人员，应当及时予以调整”。^[110]巡视工作实践中，中央巡视组、省（自治区、直辖市）委巡视组通常由专职人员和选调人员组成，建议条例区分专职人员和选调人员的任职条件，对选调人员要作出与巡视工作相适应的行政级别、岗位经验上的明确要求，以防止权力寻租和减弱巡视权威性。

第七，规范大数据巡视的工作程序。随着大数据、云计算技术的高速发展，运用“大数据”开展巡视不断走向成熟。现行巡视条例还未涉及相关工作的规定，建议根据巡视工作与大数据工作结合和推进程度的实际情况，设计“大数据”巡视运用的权限等级，依托“大数据”建立巡视问题线索办理监督程序，严格保密制度。

第八，细化巡视机构的责任，健全问责机制。理性选择制度主义以“委托—代理”理论为核心理念。在巡视工作中，派出巡视组的党组织为委托人，巡视组为代理人，代理人在被代理人的授权范围内开展工作。实务中，会出现无权代理和代理权滥用两种情形。另外，巡视工作条例规定的批评教育、组织处理、纪律处分、司法追究等问责形式均属事后责任追究。基于以上认识，建议巡视条例对无权代理和代理权滥用两种行为发生的具体情形进行清晰界定和规制，扎紧制度的笼子，筑牢责任的堤坝。并在建构的事后责任追究机制基础上，建立以绩效问责为核心的问责机制，避免“只巡不视、只视不查、只查不报”或“选择性巡视”等现象发生。

第九，严格法规语言的表达和表述，促进法规体系完整准确。语言是党内法规的载体，正如哈特所言，法学领域研究不能忽视语言哲学的重大作用，词语的意义能够帮助人们分析各种社会情形和社会关系之间的差异。^[111]法规语言本质上涵盖语义和语用两个维度，党内法规的制定和

修订要着力在这两个方面进行规范。建议对现行巡视工作条例第21条、第34条中国国家机关、部门称谓进行统一表述,达到前后一致的规范要求。

第十,根据现行巡视工作条例规定,可以派出巡视组和巡察组的党组织只限于党的中央和省、自治区、直辖市委员会,中央有关部委、中央国家机关部门党组(党委),党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)委员会,高校、国企等机构开展内部巡察存在无法可依的现象。建议增加相应的立法条款,使高校、国企等机构开展内部巡察不能仅仅依靠“有政策”,更要做到于法有据。

五、简要的结论

从静态的巡视法制到动态的巡视法治,巡视工作条例伴随着世情、国情、党情的变化一直不断地发展、丰富、完善。中国共产党在制度建设上,一直以自我革命的精神,实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。^[112]百年巡视制度发展史表明,把握巡视制度的变迁,一是遵循路径依赖规律,二是注意制度变迁中的关键事件,尤其是注意党和国家体制机制改革等政治制度设计与国家治理中的重大事件,如重大改革计划的颁布,以及执政党重要会议的召开和领导人思想研究等。适时回顾巡视条例发展历程,适时总结巡视工作经验和做法,适时完善巡视工作条例现有规定之不足,适时挖掘巡视制度变迁的关键要素和迁移路径,才能实现巡视法制的体系健全、内容完备、要点突出,才能实现巡视法治的机制灵活、程序规范,才能缓解巡视法制与巡视法治之间的现实张力,最终达至良法善治。

注释:

[1]史成虎、张晓红:《我国深化政治体制改革的路径依赖与制度创新——以新制度主义为研究视角》,《成都理工大学学报(社会科学版)》2013年第4期。

[2]黄凯南:《偏好与制度的内生互动:基于共同演化的分析视角》,《江海学刊》2013年第2期。

[3][5]刘伟、翁俊芳:《作为政治学方法论的理性选择制度

主义:内在张力与发展限度》,《学习与实践》2021年第2期。

[4]Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science*, New York: Pinters, 1999, p. 25.

[6][英]乔万尼·卡波齐亚:《制度何时大显身手:历史制度主义与制度变迁的政治分析》,马雪松译,《国外理论动态》2020年第2期。

[7]《马克思恩格斯选集》第3卷,北京:人民出版社,2012年,第797页。

[8][美]索尔斯坦·凡勃仑:《有闲阶级论》,李风华译,北京:中国人民大学出版社,2017年,第103页。

[9][44]闻君宝:《中共六大与马克思主义中国化研究》,北京:中共党史出版社,2021年,第113、212页。

[10]中共中央文献研究室、中央档案馆:《建党以来重要文献选编》第4册,北京:中央文献出版社,2011年,第720页。

[11]樊莉莉:《中国共产党在自我革命中践行初心使命的理论逻辑和实践要求》,《党政论坛》2020年第2期。

[12]胡云生:《民主革命时期中国共产党巡视制度的设计与运行》,《中州学刊》2010年第3期。

[13]田湘波:《路径依赖和关键节点理论视角下的巡察制度变迁》,《宁夏社会科学》2021年第2期。

[14]中国纪检监察学院党委理论学习中心组:《百年党风廉政建设和反腐败斗争的经验与启示》,《中国纪检监察报》2021年6月10日。

[15][17]中共中央文献研究室、中央档案馆:《建党以来重要文献选编》第2册,北京:中央文献出版社,2011年,第265、523页。

[16]唐勤:《党内巡视制度的历史演进》,《重庆社会科学》2014年第4期。

[18]中央档案馆:《中共中央文件选集》第2册,北京:中共中央党校出版社,1989年,第324页。

[19]中国人民解放军政治学院党史教研室:《中共党史教学参考资料》第4册,北京:人民出版社,1979年,第540页。

[20][24]郑志强:《土地革命战争时期党内巡视制度对维护中央权威的作用》,《广西社会科学》2020年第11期。

[21]姜华宣等编:《中国共产党重要会议纪事(1921—2006)》,北京:中央文献出版社,2006年,第50页。

[22]中央档案馆:《中共中央文件选集》第3册,北京:中共中央党校出版社,1989年,第538页。

[23]张宏卿、肖文燕:《苏维埃时期江西党内巡视制度的历史考察与现实启示》,《江西财经大学学报》2014年第6期。

[25]中央档案馆:《中共中央文件选集》第5册,北京:中共中央党校出版社,1989年,第173页。

[26]中央档案馆:《中共中央文件选集》第6册,北京:中共中央党校出版社,1989年,第313—316页。

[27]中央档案馆:《中共中央文件选集》第7册,北京:中共中央党校出版社,1989年,第230页。

[28]陆建洪、刘峰:《中国共产党巡视制度的由来与发展》,

《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2010年第5期。

[29][33]文丰安、段光鹏:《中国共产党巡视制度的百年历程、经验与启示》,《东南学术》2021年第3期。

[30]《中共中央关于印发〈建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要〉的通知》,《人民日报》2005年1月17日。

[31]禹伟良等:《着力加强反腐倡廉建设》,《人民日报》2007年10月21日。

[32]韩筱筠:《“四字”解读十八大报告反腐内涵》,《江苏法治报》2013年3月11日。

[34][35][37][38][39][40][41][42][43][45][46][47][98][105]《中央通告第五号——巡视条例》第1、1.2、3、3.6、7.14.5、11.12.13.4、1条。

[36]杜中新:《党在民主革命时期逐梦的历史轨迹及其当代启示》,《山东青年政治学院学报》2014年第4期。

[48]胡柳娟:《调试与发展:全面从严治党背景下巡视制度的政治逻辑》,《岭南学刊》2018年第2期。

[49][50][51][52][53][54][55][56][57][58][59][60][61][62][63][64][65][66][67][68][69][70][71][72][73][74][99][100][106]《中央巡视条例》第1节、第2节第4条、第2节第1条、第2节第3条、第2节第4条、第2节第1条、第2节第5条、第2节第2条、第3节第2条、第3节第1条、第3节第8条、第3节第3条、第3节第5条、第3节第4条、第3节第6条、第3节第7条、第3节第7条、第3节第11条、第3节第16条、第4节第1条、第4节第4条、第4节第3条、第4节第3条、第4节第5条、第4节第2条、第4节第6条、第3节第16条、第4节第6条、第2节第1条。

[75]《完善巡视制度、加强巡视工作的重大举措》,《中国纪检监察报》2009年12月19日。

[76][78]刘婷、欧欢欢、郑立东:《〈中国共产党巡视工作条例(试行)〉解读》,《中国监察》2010年第3期。

[77]农发行巡视工作办公室:《〈巡视工作条例〉问答》,《农业发展与金融》2010年第5期。

[79][85]张本平:《学习贯彻巡视工作条例 切实发挥巡视利剑作用——〈中国共产党巡视工作条例〉解读》,《时事报告(党委中心组学习)》2016年第1期。

[80][82]《用好党内监督“利器”发挥巡视“利剑”作用 切实把全面从严治党要求落到实处》,《党员生活(湖北)》2015年第5期。

[81][83][84][86][87][88][102][108]《中国共产党巡视工作条例》(2015年)第1.3、2.13、7.10、3.3条。

[89]姜洁:《坚定不移深化政治巡视 推动全面从严治党向纵深发展》,《人民日报》2017年7月15日。

[90][91][92][93][94][95][96][97][103][104][109][110]《中国共产党巡视工作条例(修订稿)》(2017年)第2.2.2、15.15.15.15.15.3、15.3.12条。

[101][107]《中国共产党巡视工作条例(试行)》第3条。

[111][英]哈特:《法律的概念》第三版,北京:法律出版社,2018年,第212页。

[112]申天恩:《中国共产党巡视工作百年发展述评》,《中共云南省委党校学报》2021年第3期。

[责任编辑:刘 璠]