

领导与监督：中国共产党巡视制度的属性演变与功能调试

付胜南^{1, 2}

(1. 中国农业大学马克思主义学院; 2. 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心, 北京 100083)

摘要: 中国共产党巡视制度在扬弃与继承中与时俱进地实现属性功能变迁。新民主主义革命时期, 巡视制度是党组织领导权的延伸, 指导整顿党组织建设, 实现上传下达。社会主义革命和建设时期, 巡视制度监督属性强化, 指导下级党组织落实上级党组织具体任务, 并成为干部监督的重要方式。改革开放和社会主义现代化建设新时期, 巡视制度直指腐败问题, 逐步成为党内法规认可的党内监督的重大举措, 对下级党组织进行全方位监督。中国特色社会主义进入新时代, 巡视制度成为反腐败的制度利器, 政治巡视基本定位确立并不断深化, 在党和国家监督体系构建中发挥纽带作用。百余年来, 中国共产党巡视制度由领导制度的辅助安排发展为党内监督的战略性制度安排, 其根本政治任务始终是维护党中央权威和集中统一领导。

关键词: 中国共产党; 巡视制度; 党内监督; 政治巡视; 属性功能

中图分类号: D262.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245 (2024) 05-0017-09

中国共产党巡视制度的历史沿革是党史党建学科的重要研究课题。学术界高度关注巡视制度的理论与实践, 并形成相关研究成果。学者们主要围绕巡视制度的生成逻辑、发展阶段、结构功能、完善路径等展开研究。大部分学者认同巡视制度经历初建、式微、重建的线性发展, 在新时代发展成为党内监督的战略性制度安排。也有学者认为巡视制度不只是简单地重建, 而是实现了从领导方式到监督制度的属性转变。目前, 尚未有学者对巡视制度领导与监督属性功能的百余年变奏进行较为全面且深入的分析。巡视制度源流变迁阶段考辨是巡视制度相关研究的基础与起点。鉴于此, 系统探析百余年来中国共产党巡视制度的属性演变与功能调适, 既有利于丰富学术界现有研究成果, 又有利于厘清巡视制度的发展脉络、阐释巡视制度的发展逻辑, 为新

时代推进巡视制度更好地发挥“两个维护”的根本政治任务提供历史、理论与实践支撑。

一、党组织领导权的延伸：新民主主义革命时期巡视制度的功能定位

中国共产党建立之初, 在借鉴苏联经验和结合中国古代治国理政智慧的基础上创建了巡视制度, 助力实现上级党组织对下级党组织的有效领导。在实践中, 巡视制度经历“特派员—巡视员—巡视团”的组织形式变化, 并伴随党的建设的完善和制度需求的调整, 呈现领导属性逐步弱化的总体发展趋势。

(一) 对下级党组织的全面领导

中国共产党巡视制度创建早期要解决的重要问

收稿日期: 2023-07-24

基金项目: 本文系北京市教育科学“十四五”规划2022年度青年专项课题“中国共产党人精神谱系融入高校思想政治理论课教学研究”(CDCA22106)的阶段性成果。

作者简介: 付胜南, 中国农业大学马克思主义学院讲师, 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员。

题是领导问题。因此,巡视制度在组织建设、政治建设、思想建设、政策传达、信息上达等方面充分发挥上级党组织对下级党组织的领导功能。

1. 巡视员领导基层党组织建设

在各层级各区域党组织建设过程中,来自上级党组织的巡视发挥了重要功能。从总体层面看,巡视员对下级党组织所有事项具有最高决定权。1922年,中国共产党第二次全国代表大会讨论通过的《中国共产党章程》明确了“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,此项会议应以中央特派员为主席”^①。1925年,部分地区尤其是北方地区接受中央的指导较少,且各地间的工作和人员分配较不均衡。党中央决定“增加中央特派巡行的指导员,使事实上能对于区及地方实行指导全部工作”^②,通过南北相互配合在全国范围内形成领导合力。为对党组织的整顿、发展及秘密工作进行指导,1928年5月,党中央发布通告规定“省执委委员必须轮流到所属县区党部巡视工作”^③。同年10月,中共中央出台《中央通告第五号——巡视条例》(以下简称《巡视条例》),指出巡视员要帮助被巡视党组织“确定全般的政治任务和各种工作路线、工作方法”,“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”^④。巡视员贯彻中央精神,在巡视中对下级党组织进行有效领导。1929年6月,中央派巡视员郭述申到商城县委指导工作,指导县委“学习鄂豫边工农武装割据的经验,发动工农民众,建立革命武装和乡村政权”^⑤。

从具体层面看,巡视员对下级党组织建设相关事项具有全面参与权,在整顿党组织、发展干部等方面发挥了重要作用。1927年11月,中央临时政治局提出要从中央到地方“建立各级党部的巡视指导制度”^⑥,以此落实党的组织改造工作。《巡视条

例》明确巡视员有权改组各级党部,“经过当地指导机关召集各种会议”,“引进积极的工人分子到各级指导机关,并指导帮助其工作”,“在巡视区域内如发现党内纠纷时,须详细考察纠纷的原因加以批评”^⑦。巡视员贯彻党中央要求,对下级党组织的具体工作进行领导。1928年,中共中央派周恩来同志担任巡视员前往顺直巡视,解决顺直问题^⑧。同年,陈云在浦南巡视期间帮助区委制定《浦南秋收暴动决议案》^⑨。1929年,黄学增作为广东省委巡视员巡视琼崖,指导琼崖革命斗争^⑩。同年,陈云“受中共江苏省委派遣,赴常州指导和督促当地秋收斗争”^⑪。

2. 巡视员畅通上下级党组织间的信息传输路径

在政治环境动荡不安、交通通讯困难的背景下,巡视员在中国共产党上下级组织间发挥重要的联络功能。一方面,巡视员作为下级党组织状况的考察者,将基层情况上传至上级党组织,保障上级党组织的信息获取和知情权,推动上级党组织统筹全局制定科学决策。1923年,中国共产党第三次全国代表大会强调“中央执行委员会以九人组织之。……选举五人组织中央局。其余四人分派各地,赞助该地方委员〈会〉一同工作,每星期将所在地情形报告中央局一次”^⑫。《巡视条例》规定“巡视员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”^⑬。巡视员贯彻党中央要求,积极获取下级党组织的基础材料。1928年9月,任弼时巡视安徽省时,“听取临委关于全省工作的汇报”^⑭。1929年10月中下旬,陈云“至上海沪中区巡视。除每日同党组织工作人员接头,了解情况外,还参加过三次区常委会,一次药业支部会。至月末撰写《沪中巡视记》,概述了沪中区群众斗争和党组织的一般情形,以及参加药业支部会和区委会的情况”^⑮。另一方面,巡视员是上级党组织决策的传达者,将上级指示下达至基层,保障

①②⑫ 《中共中央文件选集(1921-1925)》(第1册),北京:中共中央党校出版社,1989年版,第96、473、156页。

③ 《中国共产党党风廉政建设文献选编》(第5卷),北京:中国方正出版社,2001年版,第21页。

④⑦⑬ 《建党以来重要文献选编》(第5册),北京:中央文献出版社,2011年版,第653、653、654页。

⑤ 沙健孙主编:《中国共产党史稿(1921-1949)》(第3卷),北京:中央文献出版社,2006年版,第102页。

⑥ 《建党以来重要文献选编》(第4册),北京:中央文献出版社,2011年版,第637页。

⑧ 金冲及主编:《周恩来传(1898-1949)》,北京:人民出版社、中央文献出版社,1989年版,第183页。

⑨⑪⑮ 《陈云年谱》(上卷),北京:中央文献出版社,2000年版,第53、63、70页。

⑩ 《不屈的共产党人(四)》,北京:人民出版社,1984年版,第122页。

⑭ 《任弼时年谱(1904-1950)》,北京:中央文献出版社,2014年版,第113页。

下级党组织的决策获取和知情权，推动下级党组织在科学决策指导下正确行动。八七会议后，如何传达落实会议精神成为党中央的重要工作任务。1927年12月，中共中央规定中央、省委、市委、县委“须派出真能了解‘八七’会议，扩大会议的种种决议和具有澈底改造组织的精神的分子”^①到重要省份、重要的工农区域、下级党部巡视，确保中央重要会议精神的传达和党组织的顺利改组重建。《巡视条例》指出，巡视员的重要任务之一是传达“上级党部之一切策略、工作计划和指导”，特别是“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”^②。巡视员贯彻党中央指示，成为上级党组织相关会议精神的传达者。

（二）对下级党组织领导权适用范围的缩减

巡视制度的性质决定了巡视员对下级党组织复杂情况的了解有限，政治素养不高的巡视员难以承担帮助下级党组织制定政治路线的责任。此外，部分巡视员在工作中出现官僚主义问题。为对巡视制度纠偏，巡视员对下级党组织领导权的适用范围缩减，主要体现为监督检查和上传下达。

1. 巡视员通过监督检查指导下级党组织工作

巡视制度承担整顿、恢复、指导下级党组织的重要任务。1931年5月，党中央颁布《中央巡视条例》，规定巡视员应当“严格地检查各地党部的领导成分与领导方式，坚决地肃清立三路线的残余，在目前特别要与脱离群众的官僚主义做最残酷的斗争”^③。巡视员“必须检查各地现有的干部”，“执行教育和提拔工农干部的任务”^④，“对干部作广泛的个别教育工作，帮助建设党内生活，提高干部政治水平线，帮助当地党部计划与进行训练班，列宁读书组的工作，规定训练的材料和方法”^⑤，提升党员素质，培养党的干部队伍。此外，该条例首次专门规定巡视员的纪律要求，并赋予下级党组织对巡视员的批评权。各地党组织认真落实该条例，普

遍实施巡视制度。针对有巡视员异化为中间组织、滋生影响党部工作等官僚主义问题，1932年1月，党中央强调“要选择政治上组织上健强的同志做专门的巡视员”^⑥，巡视员的“任务是加强上级党对于下级的活的指导”，“保证他的切实执行，帮助和检阅下级党部与群众组织、政府等的工作，及时的纠正工作中的缺点与错误”^⑦。解放战争时期，巡视制度依然是指导督促解放区具体工作的重要方式。为把中央的指示落到实处，1946年9月，“华东局立即组织巡视团分赴各地”^⑧，敦促各地按照党中央指示和要求严格落实土地改革工作，推动土地改革工作稳步开展。

2. 巡视员通过上传下达实现上下级党组织信息互通

即时信息是党组织建设的重要依托。1931年颁布的《中央巡视条例》指出，巡视员应当“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，向各地党部负责同志作深刻详尽的解释”^⑨，保障路线的完全执行。此外，巡视员需“考查各地的政治经济状况，仔细地研究各地党的工作环境”^⑩，“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”^⑪，“特别注意于各地目前工农革命斗争的发展和趋势”^⑫，从而“使中央能够随时真正了解各地党的工作，而易于领导”^⑬。1938年，中国共产党扩大的第六届中央委员会第六次全体会议审议通过《中共扩大的六届六中全会关于各级党部工作规则与纪律的决定》，要求“各级党的委员会为了了解下面的情况、便利于工作上的指导起见，上级党委得向下级党委派遣巡视员，传达上级党委的意见，考察下面的情形报告上级党委”^⑭，特别提及“巡视员没有决定与强制下级党委执行的权力”^⑮。巡视制度领导属性渐弱，巡视员应充分尊重下级党委的积极性和集体决定权。会后，陈云“派出两个

① 《中共中央文件选集（1927）》（第3册），北京：中共中央党校出版社，1989年版，第560页。

② 《建党以来重要文献选编》（第5册），北京：中央文献出版社，2011年版，第652页。

③④⑨⑩⑪⑫⑬ 《建党以来重要文献选编》（第8册），北京：中央文献出版社，2011年版，第374、375、374、375、375、375、375页。

⑤ 《中国共产党组织史资料》（第8卷），北京：中共党史出版社，2000年版，第414页。

⑥⑦ 《建党以来重要文献选编》（第9册），北京：中央文献出版社，2011年版，第66页。

⑧ 中共山东省委党史研究室编著，常连霆主编：《中共山东编年史》（第5卷），济南：山东人民出版社，2015年版，第570页。

⑭⑮ 《建党以来重要文献选编》（第15册），北京：中央文献出版社，2011年版，第773页。

组织工作巡视团，分赴晋东南和冀察晋根据地巡视各地传达六中全会精神”^①，保证六中全会精神的贯彻执行。1941年，彭真在《晋察冀边区的政权建设和党的建设》中阐明，工作团或巡视团“只是领导中的辅助方式，不应每个单位都派去一个。那样会形成双重领导，妨碍各单位独立工作。但在一种新工作开始时，或某些问题需要深入研究时，把精干的工作团分派出去搜集材料，迅速反映上来以制定解决问题的方案，是必要的。这种工作团到哪一级即在那一级的集体领导下进行工作，不要成为钦差大臣”^②。同年，《毛泽东等关于敌后各根据地领导方法给彭德怀、罗瑞卿的指示》指出，战争形势下，敌后各根据地的交通存在困难，“全华北的高干会议、政治工作会议不宜召集”，因为“主要负责人来往费时，得不偿失”^③。不如通过“派人及组织巡视团，到各地检查工作搜集材料”^④，深入研究敌后根据地的具体情况。这一阶段巡视员在推动政策落实、考察情况上报方面发挥了重要的联络功能。

二、监督属性的强化：社会主义革命和建设时期巡视定位的转向

社会主义革命和建设时期，作为领导的辅助方式，巡视制度承袭新民主主义革命时期的指导、监督、考察、沟通功能，成为指导具体任务落实和干部监督的重要举措，监督属性愈益凸显。

（一）指导下级党组织落实具体任务

巡视制度在指导下级党组织落实上级党组织指示方面发挥作用。一是巡视员推动土地改革运动任务的落实。1950年6月，刘少奇在《关于土地改革问题的报告》中指出，应当“逐级派负责人或巡视团下去”^⑤，切实掌握和领导运动。1950年12月，党中央强调需派大员“下去巡视检查”^⑥，及时指导

和推动土地改革运动的发展。为积极响应党中央的要求，各地区土地改革委员会根据实际情况设立巡视团、巡视组或巡视检查科，开展土地改革巡视工作。二是巡视员在镇压反革命运动、清理反革命分子工作中发挥保障作用。1951年4月，福建省探索派遣工作组巡视镇反工作的实践方式。福建省的工作经验得到毛泽东同志赞赏，毛泽东同志认为各省均应借鉴，派出工作组到各区、县巡视，帮助纠正偏差、清理积案、开展工作^⑦。三是巡视员在乡级组织建设方面发挥协助作用。1956年12月，各省、市、自治区党委组织部长会议指出，县委可以设置少数巡视员帮助其完成领导乡级组织的工作^⑧。针对巡视员数量较多但质量参差不齐的情况，1957年1月，中央补充规定选任的巡视员需数量少而能力较强，以保障乡村基层党组织建设工作质量^⑨。四是巡视员推动农村社会主义教育运动更好开展。1965年1月，中央指出，中央局、省、地、县各级党组织领导人可以到“地方去巡视，或者组织小型巡视团”^⑩，以掌握动态、交通情报以及交流经验。1965年7月，云南省要求“县、区派人进行巡视检查、指导”^⑪，河北省邯郸地区的“地、县委都组织了巡视团”^⑫，指导社会主义教育运动高效推进。

（二）干部监督方式的重要探索

面对执政考验，如何加强对党员干部的监督成为重要课题。巡视制度在指导上级党组织任务落实的同时，逐渐成为党监督干部的重要辅助安排。一方面，巡视协助监察委员会开展工作。1953年3月，党中央提出“上级监委应采取定期巡视或举行小型专题会议等办法”^⑬对下级监委进行具体指导并交流经验，监委系统的巡视由此开始。另一方面，巡视成为监督管理干部的直接手段。1955年3月，党中央指出“党的中央和各级地方组织应当迅速地建立或健全各种检查和巡视制度”^⑭，以严格管理并监督干部。1955年10月，党中央决定

① 《陈云年谱》(上卷)，北京：中央文献出版社，2000年版，第232页。

②③④ 《建党以来重要文献选编》(第18册)，北京：中央文献出版社，2011年版，第382、739、739页。

⑤ 《刘少奇选集》(下卷)，北京：人民出版社，1985年版，第44页。

⑥ 《中共中央文件选集(1949.10—1966.5)》(第4册)，北京：人民出版社，2013年版，第423页。

⑦ 《建国以来毛泽东文稿》(第2册)，北京：中央文献出版社，1988年版，第223页。

⑧⑨⑩⑪ 《中国共产党组织史资料》(第9卷)，北京：中共党史出版社，2000年版，第523、533、1139、284页。

⑫ 中共云南省委党史研究室编：《云南“四清”运动》，昆明：云南大学出版社，2011年版，第355页。

⑬ 朱金玲主编：《邯郸地区大事记(1949—1986)》，邯郸：邯郸地区档案局，1987年版，第319页。

⑭ 《中共中央文件选集(1949.10—1966.5)》(第11册)，北京：人民出版社，2013年版，第396-397页。

“中央及各级党委必须增设一定数量的检查员和巡视员”^①，以加强对党和国家各级机关工作人员的监督。各地、各部门根据实际情况设立巡视检查委员会、巡视组或巡视员，并对负责地区和部门开展巡视检查。例如，天津地委书记等15名干部巡视66个区^②；工业工作部按产业设立巡视员检查工作和了解干部，指导企业中党的基层工作^③。1962年11月，针对少部分干部出现腐化变质的情况，中共中央组织部组织工作会议重申要加强巡视工作，充分发挥其检查和监督干部工作的功能^④。巡视制度的监督属性得到认可和重视。

三、监督属性的彰显：改革开放和社会主义现代化建设新时期巡视制度的重建与发展

改革开放和社会主义现代化建设新时期，中国共产党巡视制度成为指导整党工作落实的重要安排。随着党和国家领导制度的不断完善，巡视制度重点指向党风廉政建设和反腐败工作，在实践中发展为党内法规确认的监督方式，对下级党组织进行全面监督。

（一）指向党风廉政建设和反腐败工作

改革开放后，商品经济负面影响逐渐显现，党员干部经济犯罪、腐败问题有所增加。维护党的纪律、切实抓好党风廉政建设成为社会主义市场经济建设和党的建设的重要任务，也成为巡视制度在这一时期的主要指向。

维护党组织的纯洁性和先进性是巡视制度的重要目标。1983年，中国共产党第十二届二中全会通过《中共中央关于整党的决定》，指出县级以上各级党委要挑选一批各方面都比较优秀的同志“作为联络员或巡视员派往所属进行整党的单位，主要负责了解情况，掌握动向，听取各方面意见，及时向当地党组织和上级党委反映情况，提出建议”^⑤，以指导帮助所巡视的党委“统一思想，整顿作风，

加强纪律，纯洁组织”^⑥。这是巡视制度在改革开放这一新的历史时期的首次探索应用。为防止腐败风险，加强廉政建设，中国共产党第十三届中央委员会第六次全体会议通过《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》，认为“中央和各省、自治区、直辖市党委，可根据需要向各地、各部门派出巡视工作小组，授以必要的权力，对有关问题进行督促检查，直接向中央和省、区、市党委报告情况”^⑦。这是巡视制度成为专项监督制度的重要转折。鉴于部分领导干部对党党风廉政建设的紧迫性和重要性认识不足，工作力度不够，党中央部署的反腐败任务在部分地区和部门尚未得到较好落实，失职渎职案件、经济案件以及腐化堕落案件明显增加，“反腐败斗争形势依然严峻”^⑧。为确保中央经济工作会议方针和任务的落实，有必要强化党内监督机制，深入推进反腐败工作^⑨。中央纪委重申巡视制度对于严格监督的重要作用，认为“中央纪律检查委员会根据工作需要，选派部级干部到地方和部门巡视，其任务是了解省、自治区、直辖市和中央、国家机关部委领导班子及其成员贯彻执行党的路线、方针、政策以及廉政情况，有关情况直接报告中央纪委，中央纪委及时报告党中央”^⑩。中央纪委首次规定选派的巡视员级别应为部级，通过高级别官员开展巡视确保巡视制度的实际效力。巡视制度已然成为反腐败工作的重要安排。

（二）党内监督制度地位的法规确认

巡视制度在实践中得到党内法规的承认，成为党内监督的法定内容。为把反腐败斗争引向深入，1996年，中共中央纪委制定《中共中央纪委关于建立巡视制度的试行办法》，探索建立巡视制度运行机制^⑪。随后，巡视制度向省级推广。中国共产党第十四届中央纪律检查委员会第八次全体会议指出：“经党中央同意，有条件的省、自治区、直辖市一级纪委实行这一制度。”^⑫中国共产党第十五届中央委员会第六次全体会议指出，“中央和各省、自治区、直辖市党委要逐步建立巡视制度”^⑬。巡视制度日益受到党中央重视，

①③④《中国共产党组织史资料》（第9卷），北京：中共党史出版社，2000年版，第331、408、926-927页。

② 廊坊地区档案馆编：《廊坊地区大事记（1949-1983）》，廊坊：廊坊地区档案馆，1985年版，第34页。

⑤⑥《十二大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2011年版，第347、335页。

⑦《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》，北京：人民出版社，1990年版，第11页。

⑧⑨⑩⑫《中国共产党党风廉政建设文献选编》（第4卷），北京：中国方正出版社，2001年版，第415、417、421、460页。

⑪《中国共产党党风廉政建设文献选编》（第6卷），北京：中国方正出版社，2001年版，第810-811页。

⑬《中国共产党反腐倡廉文献选编》，北京：中央文献出版社，2002年版，第523页。

开始从试行向全国铺开。21世纪初,我国经济体制处于转轨期,权力和市场的界限不清晰,拜金主义对党员干部产生较大冲击,反腐败形势严峻复杂。江泽民同志在党的十六大报告中指出,要“建立和完善巡视制度”^①,加强对权力运行的制约和监督。党的十六大通过的《中国共产党章程》明确指出,要“加强对党的领导机关和党员领导干部的监督,不断完善党内监督制度”^②。全国各地积极响应号召,贯彻落实中央关于建立和完善巡视制度的指示。经过试行和推广阶段,中央和省级巡视制度全覆盖建设成为巡视制度发挥监督功能的必然要求和必然结果。2003年12月31日,中共中央印发《中国共产党党内监督条例(试行)》,指出“中央和省、自治区、直辖市党委建立巡视制度,按照有关规定对下级党组织领导班子及其成员进行监督”^③,对各省、自治区、直辖市党委提出建立巡视制度的硬性要求。胡锦涛同志在党的十七大报告中指出,要“完善巡视制度”^④,坚决惩治和有效预防腐败。党的十七大通过的《中国共产党章程》明确指出,“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度”^⑤。2009年,为加强对巡视工作的系统规划和指导,中共中央印发《中国共产党巡视工作条例(试行)》^⑥,对巡视工作的领导体制、组织架构、运行机制、方法手段、权利义务等进行详细规定。这是改革开放以来中央首次出台关于巡视制度的专门条例,充分彰显了其在党内监督中的重要地位。

(三) 对被巡视党组织的全方位监督

巡视制度以党风廉政建设和反腐败工作为切入点,对被巡视党组织的“关键少数”进行全面监督。2003年7月召开的巡视工作会议指出,巡视工作的主要内容是了解领导班子在贯彻执行党的决策、民主集中制、落实党风廉政建设责任制以及选拔任用干部等方面的情况。中央纪委、中央组织部可以通过巡视监督将被巡视党组织存在的腐败问题和不正之风消灭在萌芽状态^⑦。《中国共产党党内监督条例(试行)》(2003年)指出,巡视工作的主要内容是了解党组织领导班子及其成员在学习“三个代表”重要思想、执行党的决定、执行民主集中

制、干部选拔任用、处理改革发展稳定、廉政勤政、落实党风廉政建设责任制等^⑧方面的情况。《中国共产党巡视工作条例(试行)》(2009年)在总结改革开放和社会主义现代化建设新时期诸多规制和实践经验的基础上,对巡视内容予以规定。各巡视主体需监督下级党组织在贯彻落实毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观,执行党的决定、执行民主集中制、执行党风廉政建设责任制、自身廉政勤政、开展作风建设、选拔任用干部等^⑨方面的情况。巡视制度是对市县及以上各级党组织领导班子及主要负责同志的党内监督,在预防、监督和惩处三个维度进行精细化设计和阶段性调适。巡视组织实现了“巡视工作领导小组—办公室—巡视组”的构建,明确了中央巡视工作领导小组对全国巡视工作具有指导权。巡视内容逐步深化并细化,甚至涵盖下级党组织日常业务。这不仅彰显了巡视监督的全面性,而且与其他监督形式的监督范围有所重合,为后续巡视制度的优化提供了可操作的空间。

四、聚焦政治监督：中国特色社会主义新时代巡视制度属性功能的校准与完善

中国特色社会主义进入新时代,以习近平同志为核心的党中央从国际国内环境和党肩负的历史使命出发,高度重视巡视制度在党风廉政建设和反腐败斗争中的重要作用,在充分吸收历史经验教训和应对现实问题的基础上创新体制机制,逐步聚焦并不断深化政治巡视。与之对应,巡视制度在党的历史上首次实现全覆盖,成为党内监督的战略制度安排,由表及里地在党风廉政建设和反腐败斗争、政治监督、整合联动关联性监督以及深度构建党和国家监督体系方面发挥重要功能。

(一) 反腐败的制度利器

党的十八大以来,党风廉政建设和反腐败斗争形势紧迫且严峻复杂。以习近平同志为核心的党中央高度重视腐败的消极影响,习近平总书记指出,

①③⑧《十六大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2011年版,第28、666、667页。

②《中国共产党章程》,北京:人民出版社,2002年版,第8页。

④《十七大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2009年版,第42页。

⑤《中国共产党章程》,北京:人民出版社,2007年版,第33-34页。

⑥⑨《中国共产党巡视工作条例(试行)》,北京:人民出版社,2009年版,第2-11、3-4页。

⑦吴官正:《正道直行——党风廉政建设的实践与思考》,北京:人民出版社,2008年版,第211页。

“腐败是我们党面临的巨大威胁”^①。为筑牢执政基础，中国共产党人充分发挥巡视在反腐败工作中的重要功能，推动其成为发现问题、形成震慑的国之利器、党之利器。

为更好地落实党风廉政建设和反腐败工作任务，巡视制度在前一时期体制机制和组织架构的基础上实现创新性发展，巡视工作条例在充分吸收实践经验的基础上实现两次更新，以期推动巡视工作与时俱进取得重要成果。在组织架构层面，2017年修订的《中国共产党巡视工作条例》明确巡视工作形成巡视工作领导小组、巡视工作领导小组办公室、巡视组三位一体的组织架构，明确中央巡视工作领导小组对全国巡视工作具有领导权，不再是前一时期规定的指导权，以期加强中央对巡视工作的统一领导和部署。在工作任务层面，习近平总书记强调：“巡视组要当好中央的‘千里眼’，找出‘老虎’、‘苍蝇’，抓住违纪违法问题线索。要落实监督责任，敢于碰硬，真正做到早发现、早报告，促进问题解决，遏制腐败现象蔓延的势头。”^②作为上级党组织派往下级党组织的延展“触角”，巡视组的工作任务在于发现被巡视党组织领导班子尤其是主要负责同志的违纪违法问题线索，其任务完成情况与巡视工作质量紧密相关。在运行制度层面，新时代巡视工作充分汲取上一阶段巡视工作的经验教训，创新多种方式方法。一是巡视工作在党的历史上首次实现全覆盖，确保反腐败工作不留死角和空白，对下级党组织相关成员进行政治体检并形成震慑，推动实现“零容忍”。在实现巡视全覆盖的基础上，巡察全覆盖工作、巡视巡察联动体系构建工作成为巡视工作进一步推进的重点内容。二是巡视工作实行“三个不固定”机制，通过这一机制改变前一时期巡视组具有的常设性，斩断因巡视组的常设性导致可能发生利益输送的利益链条，确保巡视组成为纯粹的监督者而非异化为权力持有者。三是巡视工作创新采用下沉一级等方式方法。巡视工作人员通过下沉一级等方法深入了解被巡视人员的具体情况，核实问题线索。随后，巡视人员将工作期间发现的问题线索依法依规移交相关

部门处理，为相关部门工作人员查处相关问题提供前提条件和方向指引。四是巡视工作采用“交叉巡察”“提级巡察”等方法，破解基层社会关系网复杂的问题，实现对基层党组织的监督检查。

新时代的巡视制度组织架构和运行机制通过系列体系创新，其精度、效度、力度实现质的飞跃，成为遏制腐败、推动反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固的制度利剑。

（二）政治巡视根本定位的确立与深化

随着实践的深入发展，巡视制度的定位越来越精准，指向越来越聚焦。习近平总书记在中央巡视工作相关会议多次强调，巡视是政治巡视而非业务巡视，要提高政治站位，坚持以下看上，“深化政治巡视”^③。巡视制度政治监督根本定位确立并不断深化。

政治巡视根本定位充分彰显了巡视制度的价值追求与基因传承。中国特色社会主义进入新时代，中国共产党巡视制度立足党风廉政建设和反腐败工作，对下级党组织领导班子及主要负责同志的政治意识、下级党组织的政治生态进行政治体检，从而确保下级党组织领导班子及其主要负责同志在思想上、行动上与党中央保持高度一致，坚决维护习近平总书记在党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导。同中国共产党建立之初相比，新时代巡视制度并非领导制度的延伸，而是党内最高法规高度认可的专项监督制度安排。通过对历史和现实的对比分析可知，其内涵的政治立场与政治功能一以贯之。

中国共产党巡视制度政治属性在强化党的政治建设的需求和实践中得到不断深化。习近平总书记多次指出，要把党的政治建设摆在首位，以政治建设为引领推动实现新时代党的建设总目标。为推动政治建设深入发展，党的十八大以来，巡视制度的工作重点从“四个着力”发展为“四个落实”，逐步将被巡视党组织政治建设情况作为巡视工作的检查重点，“一是检查贯彻落实党的路线方针政策和党中央重大决策部署情况”，“二是检查落实全面从严治党主体责任和监督责任情况”，“三是检查落实新时代党的组织路线情况”，“四是检查落实巡视整

① 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（2017年10月18日）》，北京：人民出版社，2017年版，第67页。

② 《习近平关于全面从严治党论述摘编（2021年版）》，北京：中央文献出版社，2021年版，第390页。

③ 《习近平谈治国理政》（第3卷），北京：外文出版社，2020年版，第511页。

政和成果运用情况”^①。习近平总书记强调：“要坚持政治定位，与时俱进深化政治巡视。要聚焦‘两个维护’根本任务，紧扣党委（党组）履行党的领导职能责任加强政治监督。”^②巡视工作旨在发现重大政治问题和政治隐患，重点检查被巡视党组织对党中央重大精神的学习情况、选人用人是否规范、是否存在重大违规违纪问题等，从根本上净化政治生态，巩固党的领导核心地位，保障党的重大战略决策部署不折不扣贯彻落实，推动党以伟大自我革命引领伟大社会革命。

（三）党和国家监督体系贯通融合的协同纽带

经过新时代10年的发展，“中央、省、市、县四级都建立了巡视巡察机构，179家中央单位开展了内部巡视，构建起了上下联动的工作格局”^③。巡视制度逐步成为党的自我革命、全面从严治党的战略性制度安排。巡视制度作用的发挥和成果的巩固离不开其他监督的支持和配合，与之对应，巡视制度也为其他监督沟通融合提供平台，其他监督在与巡视协同配合的过程中通过整合监督实现效用最大化。

中国共产党巡视制度政治功能的实现离不开关联性监督的支持与配合。巡视与各类监督的协作是巡视监督发挥作用的必要条件和基础保障。巡视前，巡视组向同级纪检监察机关、信访、审计、人事、组织等部门了解被巡视党组织的相关情况，确定工作重点。巡视中，巡视组鼓励群众提供信息并监督巡视工作。群众通过来电、来信、来访等方式提供问题线索。据中央纪委国家监委网站显示，在十八届中央第十二轮巡视工作开展期间，中央巡视组与干部、群众谈话共计5.3万人次，受理信访案件共计159万件^④。巡视监督成为“党内监督与群众监督结合的重要方式”^⑤、成为党内监督与国家监督相结合的重要方式。巡视后，巡视组对发现的问题线索进行分类移交，组织部、纪委监委等部门将接续处理后续问题，推动做好巡视整改和成果利用工作。巡视制度有效推动多监督主体在全流程实现贯通融合。

巡视制度成为党和国家监督体系贯通融合的支

点和催化剂。中国共产党的执政地位决定了党内监督在党和国家监督体系构建过程中具有基础性地位，巡视是党内监督的战略性制度安排。在实践充分证明巡视制度具有特殊地位与整合优势的前提下，习近平总书记指出，要“充分发挥巡视优势和纽带作用，打通党内监督和国家监督的贯通渠道，完善巡视与纪检、监察、组织、审计等监督的协作机制，探索建立巡视与财政、统计等职能部门的配合机制，推动形成系统集成、协同高效的中国特色监督体系”^⑥。一方面，相关监督制度重现并重组。巡视制度是党内监督制度，其权力行使对象为党组织成员。以习近平同志为核心的党中央重建国家监察制度。党中央决定在中央、省、市、县四级全面设立监察委员会，规定各级纪委和监委合署办公，发挥党政协同监督的整合作用。此外，党中央实行机构改革，对相关反腐机构进行重组，将检察院的职务犯罪机构（含查处贪污贿赂、失职渎职及预防职务犯罪等反腐败相关职责）调整到监察委员会，强化党对反腐败力量的统一领导。另一方面，巡视监督与关联性监督在实践中不断探索融合路径。部分地方在实践过程中探索建立以巡视机构为核心、以关联性监督主体为辅助的联席会议制度，为监督制度贯通融合提供组织和人员支撑。此外，相关的党务监督和政务监督创新专题巡视等方式，派出专项巡视人员加入巡视组，履行专业监督职能，为巡视组提供专业支持，在流程协同并进的基础上实现信息互通。这样既有利于专业监督的深化，又有利于跟进后续被巡视党组织的整改工作。在实践与理论的交互中，巡视制度成为党和国家监督体系构建与深化的桥梁纽带，不断探索更具效能的贯通融合制度安排。

中国共产党的巡视制度源远流长。百余年来，巡视制度在世情国情党情的变换中实现属性的转向与功能的调适，从党的领导制度的辅助安排发展为党内监督、党的自我革命、全面从严治党的战略性制度安排。兼具历史、理论与实践的系统剖析有助于更深层次地理解巡视制度的沿革脉络，厘清巡视制度的组织结构、功能定位的发展演进。在各个历

①③《中央巡视工作领导小组办公室主要负责人就〈中央巡视工作规划（2023—2027年）〉答记者问》，《中国纪检监察》，2023年第10期。

②⑤⑥《习近平关于坚持和完善党和国家监督体系论述摘编》，北京：中央文献出版社、中国方正出版社，2022年版，第115、96、61页。

④姜洁：《学习贯彻习近平总书记“7·26”重要讲话精神 推动全面从严治党向纵深发展——访中央纪委副书记、监察部部长杨晓渡》，《人民日报》，2017年8月29日。

史时期，巡视制度的对象、手段、结构、功能、权限不同，这由其要解决的时代课题决定，也由其与其他关联性制度协同联动和精准磋商决定。巡视制度的嬗变既是问题导向的结果，又是制度系统整合的结果。无论巡视制度的属性和功能如何定位和演变，强化党的领导核心地位永远是巡视制度的根本目的，也是属性功能所有外在表现的内在归宿。中国特色社会主义进入新时代，中国共产党巡视制度在党风廉政建设和反腐败斗争、党和国家监督体系构建、全面从严治党体系构建中发挥重要的政治监督和整合功能，是党和国家治理体系和治理能力现代化的重要制度安排。2023年5月，中共中央办

公厅印发《中央巡视工作规划（2023—2027年）》，为新时代巡视工作深化发展提供了根本遵循。如何使巡视工作更加科学、更加规范、更加有效，是未来5年巡视工作的主要目标。如何“推进政治监督具体化、精准化、常态化”，如何实现“有形覆盖与有效覆盖相统一”，如何“健全整改工作机制”，如何“健全巡视工作体制机制，强化巡视巡察上下联动，深入推进巡视监督与其他监督贯通协调，更好发挥巡视综合监督作用，促进完善党和国家监督体系”，如何“加强巡视机构队伍建设，健全巡视工作制度，推进巡视工作信息化建设”^①，将是学术界和实务界今后要关注的重点课题。

Leadership and Supervision: The Attributes and Functions of Communist Party of China's Inspection System

FU Sheng-nan^{1, 2}

(1. School of Marxism, China Agricultural University ;

2. Beijing Institute for Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, Beijing 100083)

Abstract: The inspection system of the CPC keeps pace with the times to realize the change of attributes and functions. In the early period of the party, the inspection system was an extension of its leadership to guide the party organization construction and the communication between different levels. During the period of socialist construction, the inspection system strengthened the supervision attribute to implement specific tasks of higher-level party organizations, and explore an important way to supervise party officials. Since the reform and opening up, the inspection system has directly pointed to corruption issues, and has gradually become a major intra-party supervision mechanism recognized by a number of intra-party regulations to comprehensively supervise lower-level party organizations. Since the new era, the inspection system has become an institutional weapon against corruption. The basic positioning of political inspection has been established and continuously deepened, and it has played a linking role in the construction of the party and state supervision systems. Over the past 100 years, the inspection system has developed from an auxiliary arrangement of the leadership system to a strategic arrangement of intra-Party supervision, but its fundamental political task has always been to maintain the authority of the Party Central Committee and its centralized leadership.

Key words: the CPC ; Inspection System ; Intra-party Supervision ; Political Inspection ; Attributes and Function

[责任编辑: 潘静静]

[责任校对: 李 蕾]

^① 《中央巡视工作领导小组办公室主要负责人就〈中央巡视工作规划（2023—2027年）〉答记者问》，《中国纪检监察》，2023年第10期。