

巡视制度原理与 巡视条例完善之研究

——全面从严治党与全面依法治国的双重视角

邓联繁 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

巡视制度原理与 巡视条例完善之研究

——全面从严治党与全面依法治国的双重视角

邓联繁 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

巡视制度原理与巡视条例完善之研究:全面从严治
党与全面依法治国的双重视角 / 邓联繁著. —北京:
法律出版社, 2015.6
ISBN 978-7-5118-8086-4

I. ①巡… II. ①邓… III. ①中国共产党—监察—制
度—研究 IV. ①D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 124828 号

巡视制度原理与巡视条例完善之研究

著 者:邓联繁

责任编辑:张 磊

装帧设计:贾丹丹

责任印制:张建伟

内文制作:凌点工作室

出 版	法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073) http://www.lawpress.com.cn/
编辑统筹	法律职业教育出版分社
经 销	新华书店等
总 发 行	中国法律图书有限公司 http://www.chinalawbook.com/ 第一法律书店(010-63939781/9782) 西安(029-85388843) 重庆(023-65382816/2908) 上海(021-62071010/1636) 北京(010-62534456) 深圳(0755-83072995)
销售专线	400-660-6393
数据支持	法律门 http://www.falvmen.com.cn/

开 本	710毫米×1000毫米 1/16
印 张	15.75
字 数	192千
版 本	2015年6月第1版
印 次	2015年6月第1次印刷
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
书 号	ISBN 978-7-5118-8086-4
定 价	37.00元

所有权利保留。未经许可,不得以任何方式使用。

如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换。

目 录

导 论	1
一、本书的研究起点:巡视制度的原理	1
二、本书的研究重点:巡视条例的完善	3
三、本书的研究视角:全面从严治党与全面依法治国	5
四、本书的研究意义	8
五、本书的基本结构	10

上篇 巡视制度的原理

第一章 巡视制度的含义与演变	13
第一节 巡视制度的含义与构成体系	13
一、巡视的字面含义与逻辑结构	13
二、当代巡视制度的规范含义	14
三、当代巡视制度的构成体系	15
第二节 巡视制度的历史轨迹	18
一、从古代政制到现代重建探索	18
二、从党内监督条例确认到党章确认	19
三、从小试锋芒到大显身手	20
第三节 巡视制度的未来走向	20
一、长期存在	21
二、深化拓展	23
三、不断规范	24

第二章 巡视制度的属性与比较优势	26
第一节 巡视制度的一般属性	26
一、巡视制度属于党内监督制度	27
二、巡视制度属于执政党内部的异体监督制度	28
三、巡视制度属于自上而下的监督制度	29
第三节 巡视制度的特殊属性	29
一、巡视制度不是唯一的自上而下党内监督制度	30
二、巡视制度是唯一专门指向中高级干部的自上而下党内监督制度	35
三、从巡视制度的特性看巡视制度的重要意义	36
第三节 巡视制度的比较优势	38
一、针对性强、击中要害	40
二、独立性强、客观超脱	41
三、现场性强、直接主动	42
四、权威性强、自上而下	43
五、带动性强、画龙点睛	44
第三章 巡视制度的反腐功能	47
第一节 基于巡视主体的分析	48
一、帮助巡视主体精准研判反腐形势	49
二、帮助巡视主体精准发现腐败问题	49
三、帮助巡视主体精准优化反腐决策	51
第二节 基于巡视对象的分析	52
一、震慑巡视对象	52
二、遏制巡视对象的腐败	54
三、帮助巡视对象推进治本	56
第三节 基于人民群众的分析	58
一、安抚民心,坚定反腐必胜决心	58
二、畅通民意,夯实反腐群众基础	59
三、保障民主,促进反腐目标实现	60

下篇 巡视条例的完善

第四章 完善巡视条例的意义	65
第一节 基于巡视的分析	65
一、巩固巡视工作改革成果,促进巡视作用更好发挥	65
二、促进巡视条例与时俱进,促进巡视实践更加规范	66
三、促进巡视制度成熟定型,开启巡视制度新的历程	67
第二节 基于全面从严治党的分析	70
一、从严治党永远在路上	70
二、运用党内法规推进从严治党的新形势	71
三、完善巡视条例对全面从严治党的意义	72
第三节 基于全面依法治国的分析	73
一、作为巡视条例与全面依法治国联系纽带的党内法规	74
二、党内法规与全面依法治国的关联	74
三、完善巡视条例对全面依法治国的意义	77
第四节 基于依法执政的分析	77
一、依法执政的提出	78
二、依法执政的含义	80
三、依法执政的新部署	82
四、完善巡视条例对依法执政的意义	84
第五章 巡视条例总则的完善	88
第一节 巡视方针	88
一、中央巡视工作方针的形成	89
二、明确巡视职责定位,促进巡视聚焦	90
三、明确巡视主要任务,促进有的放矢	95
四、补充巡视全覆盖要求,消除巡视盲区	97
五、补充全国巡视“一盘棋”要求,促进上下联动	101
第二节 巡视主体	102
一、巡视条例对巡视主体的严格规定	103

二、巡视主体泛化现象的类型	105
三、巡视主体泛化现象的危害	106
四、巡视主体泛化现象的原因	108
五、巡视主体泛化现象的防治与巡视条例的修订	109
第三节 巡视类型	111
一、作为巡视新常态的专项巡视	111
二、普遍开展专项巡视的重要意义	113
三、在巡视条例中规定巡视类型的设想	116
第四节 巡视原则	118
一、补充中央主导原则	119
二、补充经费独立原则	122
三、把实事求是原则的位置提前	126
第六章 巡视条例分则的完善	127
第一节 巡视机构与巡视人员	127
一、关于巡视工作领导小组	127
二、关于巡视工作领导小组办公室	128
三、关于巡视组	131
四、关于巡视工作人员的选配方式	135
第二节 巡视对象	136
一、明示人民法院党组织和人民检察院党组织	137
二、明示纪委	138
三、明示被巡视党组织主要负责人	141
第三节 巡视内容	145
一、巡视条例关于巡视内容的规定及不同的理解	146
二、巡视条例关于巡视内容的规定之不足	146
三、十八大后巡视内容的调整与本书的建议	148
第四节 巡视程序	149
一、关于巡视步骤	150
二、关于巡视频率	152

三、关于巡视方式	152
四、关于第三章“工作程序”的编排体例	161
第五节 巡视成果运用	162
一、关于反映问题的形式	163
二、关于反映问题的对象	164
三、关于巡视反馈的对象与方式	165
四、关于报告整改情况的主体	165
五、关于公布整改情况的范围	166
六、关于巡视移交事项	167
七、关于巡视回访	168
八、关于巡视整改评价	170
第六节 巡视责任	171
一、关于发现问题的责任	171
二、关于报告问题的责任	173
三、关于解决问题的责任	174
四、关于干扰巡视工作的责任	175
结 语	177
参考文献	179
附录一 巡视制度的研究现状述评	187
一、巡视制度研究成果在内容上的大致分类	187
二、巡视制度研究成果的研究视角	196
三、巡视制度研究现状的主要不足	199
附录二 作者公开发表的部分巡视制度论文	202
以改革精神推进巡视工作(上)	202
以改革精神推进巡视工作(中)	205
以改革精神推进巡视工作(下)	208
“利剑”高悬 震慑常在	
——《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述	
摘编》解读之七	212

巡视中的“亲民牌”如何打？	
——对充分发挥巡视作用 改善党群干群关系的思考	217
附录三 作者就巡视制度接受采访的部分报道	220
清除滥用巡视名义乱象	220
巡视之后还应不定期回访	222
地方巡视与中央巡视同频共振(摘录)	224
修订巡视条例 明确暗访方式	226
附录四 中共中央关于印发《中国共产党巡视工作条例 (试行)》的通知	228
附录五 中国共产党巡视工作条例(试行)	230

导 论

中国共产党十八大后,反腐败工作提到新高度,力度之巨大与成效之显著,有目共睹。在这个过程中,巡视因在“打虎拍蝇”方面发挥了重要作用,被广泛誉为“反腐利剑”,有着多年巡视工作经历的中央巡视组组长张化为还把巡视比作“中央反腐败的一张名片”^{〔1〕}。在巡视实践引人注目的同时,规范巡视实践的《中国共产党巡视工作条例(试行)》(以下如无特殊说明,简称巡视条例)之修订也摆上了重要议事日程,《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》明确要求“修订《中国共产党巡视工作条例(试行)》”。马克思曾说过:“理论在一个国家实现的程度,总是决定于理论满足于这个国家的需要的程度。”^{〔2〕}本书从“火热”的巡视制度入手,结合中央要求修订巡视条例这一背景,从全面从严治党和全面依法治国的视角,对巡视条例的修订完善进行分析,尝试系统化地提出具体的修订完善建议。

一、本书的研究起点:巡视制度的原理

作为正宗的“国产货”而非“舶来品”,巡视制度由来已久,其确立可追溯到秦汉时期,中国共产党在新民主主义革命时期也曾在党内实行巡视制度,但该制度在新中国成立后没有延续。20 世纪

〔1〕 王社民:《认真 负责 用心》,载《中国监察》2014 年第 8 期,第 62 页。

〔2〕 转引自《引领民族复兴的战略布局——论协调推进“四个全面”》,载《人民日报》2015 年 2 月 25 日第 1 版。

90年代,中国共产党开始重建巡视制度的探索,巡视制度再次焕发出蓬勃的生机和活力。

从2002年中国共产党十六大报告要求“建立和完善巡视制度”到2007年十七大报告要求“完善巡视制度”来看,十七大后已经不存在巡视制度的建立问题,即以十七大为界,巡视制度已经正式建立,标志就是2007年十七大修改的党章对巡视制度的以下直接规定:“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度。”该规定不仅明确了巡视的主体、层级,而且强调的是“巡视制度”而不是“巡视工作”、“巡视监督”,构成了巡视制度的根本依据,为巡视制度建设提供了强大支持。

中国共产党十八大报告要求“更好发挥巡视制度监督作用”。从实践来看,十八大后的巡视工作呈现出两个鲜明特点:

一是从主观上看,中央对巡视的重视程度空前。中央纪委副书记、中央巡视工作领导小组成员张军同志曾提及:“习近平总书记强调指出,中央支持巡视工作,全力支持!”^{〔3〕}他还在2015年2月11日召开的中央首轮巡视工作动员部署会议上的讲话中讲到:“党的十八大以来,习近平总书记已经6次主持召开中央政治局常委会听取巡视汇报,每次都发表重要讲话。在十八届四中全会、中央纪委五次全会上,总书记都浓墨重彩地讲了巡视工作,其他一些中央会议上,总书记也多次提到巡视案例。王岐山同志带领中央巡视工作领导小组,坚定不移贯彻中央要求,已经召开了36次领导小组会议、4次专题会议、6次动员部署会议,直接、具体、明确、有力地领导我们推进工作。”^{〔4〕}

二是从客观上看,巡视的力度、强度、密度、实际成效都可谓空前。特别是中央巡视组发现了一批省部级“老虎”的问题线索,在

〔3〕 转引自张军:《更好发挥巡视监督的作用》,载《中国监察》2014年第8期。

〔4〕 张军:《深入开展分类专项巡视 扎实推进全覆盖》,载《中国纪检监察》2015年第7期。

打“老虎”方面发挥了不可替代的作用,作出了不可磨灭的贡献。有2015年4月的数据统计:“截至福建省原副省长徐钢被立案审查,党的十八大以来立案查处的中管干部中,已有一半以上的问题线索来自巡视。深查严处之后,当局者追悔莫及,旁观者深受警醒,对心存侥幸者更是当头棒喝。”〔5〕

那么,为什么中央全力支持的恰恰是“巡视”呢?发现这么多中管干部问题线索的也恰恰是“巡视”呢?换言之,巡视为什么能获得中央的高度重视呢?中央为什么要全力支持巡视呢?为什么巡视能发现这么多中管干部的问题线索呢?回答这些问题,既需要结合反腐倡廉的现实形势,也离不开巡视制度的原理。从研究现状来看,虽然巡视实践火热,关于巡视的研究成果近年来也有所增多,但巡视原理研究仍显薄弱,〔6〕制约了对巡视实践的解析和指导。有鉴于此,本文拟从巡视制度原理切入,探讨几个关于巡视的基础理论问题,尝试揭开巡视的神秘面纱,从学理上回答中央为什么高度重视、全力支持巡视,以及巡视为什么能发现很多中管干部的问题线索等问题,也为研究巡视条例的完善提供理论支持。

二、本书的研究重点:巡视条例的完善

无论在我国历史上还是在我国现实中,巡视制度都占有重要的一席之地。就历史而言,有学者指出,古代中国不仅给世界贡献了四大发明等物质文明,而且贡献了两个制度文明,首先是作为巡视制度重要内容之一的御史制度,瑞典的议会监察专员制度就是学习中国御史制度的结果。该学者认为,物质文明创新难,政治制度文明创新更难;古代的中华民族能够创造出巡视制度这一制度

〔5〕 原晓红:《实现地方全覆盖——利剑出鞘,让监督无处不在》,载《中国纪检监察》2015年第7期。

〔6〕 详见附录一《巡视制度的研究现状述评》。

文明,可谓是人类创新的奇迹。^{〔7〕}就现实而言:“党的十八大以来,党中央对巡视工作作出一系列重大部署和调整,工作目标更明确、边界更清晰、任务更具体、成效更显著、威慑力更凸显。百姓期盼着巡视组瞪大眼睛发现问题,竖起耳朵探查动向,取得更多实实在在的成果。巡视组所到之处,都受到群众的热烈欢迎;巡视组每个动作,都受到公众的高度关注。”^{〔8〕}可以说,巡视是一个既具有历史厚度又具有时代热度的课题,是一个典型的中国问题,是一个在思考当代中国反腐倡廉建设过程中“不得不说的话题”。^{〔9〕}本书基于中央明确要求修订巡视条例的背景,重点研究巡视条例的修订完善,不泛泛而论巡视制度。

中央巡视工作领导小组办公室负责同志曾经告诉记者,目前已经“初步形成了以党章为根本、以巡视条例为主体、以配套制度为支撑的巡视制度体系”。^{〔10〕}巡视条例对党章规定的巡视制度进行了全面规定,是巡视工作制度体系的主体构成部分,在巡视工作中发挥着基础性作用。

完善巡视条例,最基本的途径是对巡视条例进行修改。中共中央政治局常委、中央纪委书记、中央巡视工作领导小组组长王岐山同志在十八届中央纪委三次全会、四次全会、五次全会的工作报告中,都明确指出修订巡视条例,意味着修订巡视条例的时机和条件在逐步成熟。^{〔11〕}习近平总书记2015年1月13日在十八届中央

〔7〕 田湘波:《要把巡视制度与公民监督结合起来》,载《检察风云》2012年第4期。

〔8〕 赵丰:《中央巡视制度迎来重大变革》,载《人民论坛》2014年第15期。

〔9〕 王鹏志:《“没想到巡视的威力那么大”》,载《中国纪检监察报》2015年1月9日第4版。

〔10〕 瞿凡:《中央巡视“热”在哪?——2014年中央巡视工作回眸》,载《中国纪检监察报》2015年1月7日第1版。

〔11〕 《把改革成果固化为制度》,载《中国纪检监察报》2015年2月9日第1版。

纪委五次全会上发表重要讲话时,也对修订巡视条例进行了强调,^[12]可谓发出了修订巡视条例的“集结号”。修订巡视条例,将使巡视条例得以重大完善。本书重点研究巡视条例的修订完善,也就具有了一定的现实性、时代性。

三、本书的研究视角:全面从严治党和全面依法治国

众所周知,十八大以来,无论是治国理政还是执政党自身建设方面,都发生了重要变化,最重要的就是党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。

“四个全面”战略布局的形成,意义重大、影响深远,用《人民日报》关于“四个全面”的系列评论之一中的话来说,它“立足治国理政全局,抓住改革发展稳定关键,统领中国发展总纲,确立了新形势下党和国家各项工作的战略方向、重点领域、主攻目标”。“‘四个全面’相辅相成、相互促进、相得益彰,是我们党治国理政方略与时俱进的新创造、马克思主义与中国实践相结合的新飞跃”。“‘四个全面’是坚持和发展中国特色社会主义道路、理论、制度的战略抓手”。^[13]

统筹推进“四个全面”,包括统筹推进全面依法治国与全面从严治党。巡视制度是统筹推进全面从严治党与全面依法治国的重要结合点。

1. 巡视与全面从严治党

巡视制度与全面从严治党的联系体现在多个方面。

从巡视的定性、定位看,2013年4月25日,习近平总书记在中

[12] 《习近平在十八届中央纪委五次全会上发表重要讲话强调 深化改革巩固成果积极拓展 不断把反腐败斗争引向深入》,载《人民日报》2015年1月14日第1版。

[13] 《引领民族复兴的战略布局——论协调推进“四个全面”》,载《人民日报》2015年2月25日第1版。

央政治局常委会审议《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》时讲话指出:“巡视是党章赋予的重要职责,是加强党的建设的重要举措,是从严治党、维护党纪的重要手段,是加强党内监督的重要形式。”^{〔14〕}类似的说法还有:“全面从严治党是‘四个全面’战略布局的重要内容,是实现两个百年奋斗目标的根本保障和关键所在。巡视是全面从严治党的重要手段。”^{〔15〕}

从巡视的实践看,十八大以来,巡视发力发威,“巡视强度力度全面提升、效果显著,形成了有力震慑,在从严治党方面发挥了不可替代的作用”。^{〔16〕}

从巡视的发展看,2015年2月12日召开的中共中央政治局会议强调:“要把巡视监督作为党风廉政建设和反腐败斗争的重要平台,作为上级党组织对下级党组织监督的重要抓手,作为党内监督和群众监督结合的重要方式,为全面从严治党提供有力支撑。”^{〔17〕}

以上三个方面,既直接说明了巡视在全面从严治党中的重要地位,也蕴含了巡视条例与全面从严治党的内在联系,提供了立足全面从严治党来研究巡视条例完善的理由。

2. 巡视与全面依法治国

立足全面依法治国来研究巡视条例的完善,与巡视条例属于党内法规、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求“形成完善的党内法规体系”的大背景相关。

〔14〕 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编:《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2015年版,第109页。

〔15〕 《加强和改进巡视工作之六 不负重托 不辱使命》,载《中国纪检监察报》2015年5月18日第1版。

〔16〕 《加强和改进巡视工作之一 坚持方针 用好利剑》,载《中国纪检监察报》2015年4月13日第1版。

〔17〕 《中共中央政治局召开会议讨论政府工作报告审议关于巡视三十一个省市区和新疆生产建设兵团情况的专题报告》,载《人民日报》2015年2月13日第1版。

党内法规不是新概念和新事物,早在1938年,毛泽东就在党的第六届中央委员会第六次全体会议上的报告中说:“为使党内关系走上正轨,除了上述四项最重要的纪律外,还须制定一种较详细的党内法规,以统一各级领导机关的行动。”^[18]1990年7月31日,中共中央印发《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》。2013年出台的《中国共产党党内法规制定条例》、《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》,标志着党内法规建设的制度化、规范化提高到新水平,是党内法规建设的重要里程碑。

2014年10月召开的中国共产党十八届四中全会首次以中央全会形式聚焦法治,对全面推进依法治国进行专题部署,通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。在该《决定》中,“党内法规”多次出现,其重要性得到突出强调。具体而言,该《决定》不仅强调“党内法规既是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障”,^[19]“依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党”;而且将“形成完善的党内法规体系”纳入全面推进依法治国总目标的完整表述之中,将“加强党内法规制度建设”作为全文的三十个要点之一。所有这些,意味着党内法规进入了依法执政与依法治国的主战场。

“巡视条例是党内法规重要组成部分”。^[20]修订完善巡视条例,既是“形成完善的党内法规体系”之所需,是“加强党内法规制度建设”的重要内容,可以说是全面推进依法治国的题中之意。这是本书立足全面依法治国来研究巡视条例完善的最主要理由。

立足全面依法治国来研究巡视条例的完善,也契合运用法治

[18] 《毛泽东选集》(第2卷),人民出版社1991年版,第528页。

[19] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,载《求是》2014年第21期。

[20] 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编:《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2015年版,第117页。

思维和法治方式反对腐败的新形势。随着法治建设和廉政建设的深入,运用法治思维和法治方式反对腐败已经成为高度共识与中央决策。例如,习近平总书记2013年1月22日在十八届中央纪委二次全会上讲话强调:“要善于用法治思维和法治方式反对腐败,加强反腐败国家立法,加强反腐倡廉党内法规制度建设,让法律制度刚性运行。”^[21]又如,中央纪委书记王岐山2014年1月13日在十八届中央纪委三次全会上的工作报告中指出:“坚持以法治思维和法治方式反对腐败,提高依纪依法惩治腐败的能力。”^[22]巡视是反腐利剑,善于用法治思维和法治方式反对腐败必然要求善于用法治思维和法治方式开展巡视工作。^[23]理论是实践的先导和指南。运用法治思维和法治方式反对腐败、开展巡视工作,呼唤学者们从法学角度思考巡视工作。巡视条例是巡视工作制度体系的主体和核心,在反腐倡廉中发挥着重要作用。对巡视条例修订进行法学分析,是运用法治思维分析反腐败问题的体现。

四、本书的研究意义

本书研究巡视制度的原理和巡视条例的完善,既具有理论意义,也具有实践意义。

1. 实践意义

2014年11月18日,王岐山书记出席中央巡视工作动员部署会并讲话。王岐山书记指出,“要系统总结十八大以来巡视工作的

[21] 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编:《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2015年版,第121页。

[22] 王岐山:《聚焦中心任务创新体制机制深入推进党风廉政建设和反腐败斗争——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的工作报告》,载《人民日报》2014年1月28日第2版。

[23] 对此,广东省委常委、纪委书记黄先耀撰文指出:“善于运用法治思维和法治方式开展巡视工作,坚持依法依纪发现问题。”参见黄先耀:《坚决落实巡视工作方针切实发挥利剑作用》,载《中国纪检监察》2015年第7期。