

中国共产党 巡视制度建设研究

Zhong Guo Gong Chan Dang Xun Shi
Zhi Du Jian She Yan Jiu

胡冰◎著

ZHONG GUO
GONG CHAN DANG
XUN SHI ZHI DU
JIAN SHE YAN JIU

中国共产党巡视制度建设研究

胡冰◎著

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党巡视制度建设研究/胡冰著. —北京: 中国社会出版社, 2009.11

SBN 978-7-5087-2864-3

I. ①中… II. ①胡… 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(2009)第183453号

书 名: 中国共产党巡视制度建设研究

著 者: 胡 冰

责任编辑: 王晓翔

出版发行: 中国社会出版社 邮编: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮 购 部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京盛天行健印刷有限公司

开 本: 正16开

印 张: 7.25个印张

字 数: 60千字

版 次: 2009年11月第1版

印 次: 2009年11月第1次印刷

定 价: 15.00元

前 言

巡视，是上级视察下级工作，进行行政权力的制约与监督的重要形式。巡视制度古已有之。始于战国，形成于汉，历代逐渐完善，明清更加完备，逐步形成一系列制度。中国共产党推陈出新，早在党成立后不久，就在党内尝试开展巡视工作，在中国革命的实践中发挥了重要作用。回顾和研究这一历史，对于在新形势下加强巡视制度建设，进一步完善中国共产党党内监督机制，提高党的执政水平和增强执政能力，保持党的先进性和纯洁性，仍然有现实的借鉴意义。

当前，对党内巡视制度方面的研究，学者们大多从历史、政治的角度去审视制度的有效性，较少从管理的角度去分析党内巡视相关制度的缺陷，并缺少运用管理理论与方法去建设相关制度，因而很难在建立制度的长效机制上有新的突破。我们认为，党组织这种组织模式，如同企业组织一样，也是一个动态的、生命性过程，这一过程有其固有的规律。本书力图借鉴组织行为学理论及管理控制理论来分析党内监督制度缺陷、制度执行及反馈机理，以寻求建设党内巡视制度的可行途径。

首先，本书在理论分析和文献回顾的基础上，具体研究了党

内制度控制的机理,分析了我国巡视制度产生及发展变化的过程及原因,提出了以控制论的思想创新巡视工作方式方法的新思路。

其次,通过典型案例分析,总结党内巡视制度建设的经验与教训。

最后,针对当前巡视制度在体制上、方法上、实际效果上存在的问题,提出了综合运用其他监督资源,提高巡视制度建设的合成效果;围绕科学发展观的要求,重点对“一把手”加强监督;适应新的形势,不断创新巡视工作方式方法;选好配强巡视工作人员,推进巡视工作专业化、规范化和科学化的途径。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 概述	3
第二节 国内外相关研究分析	5
一、相关基础理论现状分析	5
二、中国古代巡视制度分析	12
三、国外执政党党内监督现状	25
第三节 研究的目的及意义	33
一、有利于提高党的执政能力和水平	33
二、有利于构建社会主义和谐社会	34
三、有利于始终保持党的先进性和纯洁性	34
四、有利于完善党内制约监督机制	35
第四节 内容与逻辑结构	37
第五节 本章小结	38
第二章 中国共产党早期巡视制度的建立与发展	41
第一节 建立和发展	43
一、发端	43
二、形成	44
三、发展	45
第二节 具体内容	48
一、巡视的任务	48
二、巡视员的工作方法	49

三、巡视员的条件	49
四、巡视员的职权、纪律	50
第三节 作用与启示	51
一、围绕党的中心任务，在不同的历史时期对于巡视工作提出不同的要求	51
二、巡视工作在党的早期组织建设中发挥了重要作用，是党的一种重要领导方式	52
三、巡视工作具有很强的政治性和改革性，责任重大，对巡视人员的选拔要非常重视	52
第四节 本章小结	54
 第三章 新时期巡视制度建设的发展及其存在的问题	55
第一节 制度建设的提出	57
第二节 巡视制度建设的发展	60
第三节 巡视制度建设的初步成效	63
一、监督作用明显发挥	63
二、巡视工作更加规范	64
三、自身建设得到加强	64
第四节 当前巡视制度建设存在的主要问题	65
一、从思想观念上看，存在着一些模糊认识	65
二、从体制机制上看，权力制约和干部监督体制关系还不顺、配套性不够，巡视法规还不健全	66
三、从手段方法上看，巡视工作还较多地依赖传统做法，形式比较简单，方法比较呆板	67

四、从巡视实践上看，巡视工作还存在着重点不突出，创新不够，成果利用不够的问题	68
第五节 本章小结	70
 第四章 案例研究	71
第一节 案例分析与诊断	73
一、基本案情：侯××“带病升迁”遭遇“克星”	73
二、××单位在干部选拔任用方面存在的问题分析	75
三、案情诊断	78
第二节 巡视制度控制的基本框架	80
第三节 本章小结	81
 第五章 加强党内巡视制度建设的基本途径	83
第一节 遵循客观规律，注重巡视制度的关联性	85
一、加强党内监督规划，突出巡视监督机制的主体地位	86
二、健全和完善各项规章制度实施细则，不断丰富巡视制度的具体内容	86
三、重视党外监督，借鉴和运用其他监督机构的监督成果 ...	87
第二节 突出工作重点，把加强对“一把手”的监督作为巡视制度建设的重中之重	88
一、注重“品质”特征，专向考核一把手对科学发展观的贯彻落实情况	89
二、考察“关心”重点，检查巡视一把手的党风廉政建设责任制的执行情况	90

三、把握“沟通”尺度，注意了解一把手对民主集中制的贯彻落实情况	90
四、规范用权“能力”，重点巡视一把手行使用人权问题，严厉追究一把手的用人失误失察的责任	91
第三节 不断创新巡视方式，进一步推进巡视制度建设 ...	93
一、从实际出发，定期与不定期相结合开展巡视工作 ...	93
二、突出巡视重点，注重方式方法	94
三、重视现代科技作用，增强巡视制度建设的科技含量 ..	95
四、注重成果应用，确保巡视制度建设成效	96
第四节 选好配强巡视工作人员，推进巡视工作专业化、规范化、科学化	98
一、不断健全用人机制，为巡视队伍建设提供坚强的组织保障	98
二、赋予职权，加强监管，充分发挥巡视队伍作用	99
三、正确把握几个关系，不断提高巡视工作水平	100
第五节 本章小结	103
结 论	104
后 记	107



第一章

绪 论

第一节 概述

巡视，是上级视察下级工作，进行行政权力的制约与监督的重要形式。巡视制度古已有之。自战国时代开始，随着封建中央集权的确立，官僚制度逐步推行，就初步建立了上级对下级的行政巡视制度。巡视的名称在古代主要还有“巡行”、“循行”、“巡历”、“巡按”、“巡察”、“行县”、“行举”、“廉行”等。历代封建统治者不断完善巡视制度，为巩固封建王朝发挥了一定作用。中国共产党成立后不久，就在党内尝试开展巡视工作，有力地推进了早期党的组织建设，使党的组织发展和壮大。中国共产党执政以来特别是改革开放以来，对巡视制度建设意义的认识是随着制度建设的大环境的改善而逐步加深的。巡视制度作为新时期党内监督的一种重要形式，在一党制的政治框架中具有特殊的地位。从现代政治管理理论的角度看，巡视制度建设的本质，实际是一种以权力制约为核心的执政党自我的民主政治控制行为。在新的历史条件下，加强巡视制度建设，进一步健全和完善党内监督机制，对于执政党来说有着十分重要

的意义。

综上所述，本书试图通过对中国古代巡视制度的历史考察和对中国共产党党内早期巡视工作的历史回顾，结合中国共产党党内监督现状，对当前党内巡视制度建设的渊源、建立过程和发展趋势进行研究，探索并提出加强新时期党内巡视制度建设的思路和途径。

第二节 国内外相关研究分析

长期以来,对党内巡视制度方面的研究,学者们大多从历史、政治的角度去审视制度的有效性,较少从管理的角度去分析党内巡视相关制度缺陷,并运用管理理论与方法去建设相关制度,因而很难建立制度的长效机制。我们认为,党组织这种组织模式,如同企业组织一样,也是一个动态的、生命性过程,这一过程有其固有的规律(田也壮,2002)^①。我们可以运用管理相关理论来分析党内监督制度缺陷、制度执行及反馈机理,寻求建设党内巡视制度的可行途径。

一、相关基础理论现状分析

系统论告诉我们,组织具有生物有机体的性质(欧阳莹之,2002)^②。作为一个系统,组织总是存在一些

① 田也壮,方淑芬著:《企业组织塑性理论》,哈尔滨,哈尔滨工业大学出版社,2002,8:1。

② 欧阳莹之著,田宝国等译:《复杂系统理论基础》,上海,上海科技教育出版社,2002,10:199-201。

不确定性，使系统不能稳定地保持和达到所需状态，而要消除系统的这种不确定性状态，就必须进行控制。

（一）控制的概念

根据管理控制论的观点，控制是“管理人员为保持或改变组织内部活动模式而采用的正式的、基于信息的例行程序和步骤（Robert Simons, 2004）^①。”它包括以下几层含义：其一，控制制度是为一定的组织系统设计的，它具有一定的目的性，为达成某种或某些目标而实施。其二，对于一个组织来说，控制可以分为外部控制与内部控制，外部控制与内部控制在于控制主体及受控范围的不同。其三，内部控制制度需注意其中的信息交换规律，控制是建立在信息基础之上的。其四，内部控制是为了达到某个成果性目的而进行的过程，是一种动态的联系与调节过程，是使组织依循既定的目标前进的过程，它本身是一种手段而非一种目的；内部控制不是某个事件或某种状况，而是散布在组织活动中的一连串行动，控制与组织活动相互交织，为组织的活动而存在；内部控制深受组织内部和外部环境的影响，环境影响组织控制目标的制定与实施；组织中的每一个成员既是控制的主体又是控制的客体，既对其所负责的工作实施控制，又受到他人的控制和监督；所有的内部控制都

① （美）罗伯特·西蒙斯著，鲜红霞，郭旭力译：《控制》，北京，机械工业出版社，2004，3：4。

是间接控制，都针对“人”而设立和实施，组织内部会因此形成一种控制精神和控制观念，直接影响到组织的控制效率和效果。其五，内部控制要通过多次的反馈调节，才能达到预期的控制目的。因此，采取调节行动及监督是控制的必要过程。

（二）内部控制的构成要素

根据1992年美国“反对虚假财务报告委员会”(即Treadway委员会)下属的由美国会计学会(AAA)、注册会计师协会(AICPA)、国际内部审计人员协会(IIA)、财务经理协会(FEI)和管理会计学会(IMA)等组成的COSO委员会(The Committee of Sponsoring Organizations)提出的《内部控制—整体框架》，内部控制的构成要素主要包括控制环境(Control Environment)、风险评估(Risk Assessment)、控制活动(Control Activities)、信息与沟通(Information and Communications)和监督(Monitoring)五个部分^①。

1. 控制环境：用以描述组织中人的特性的个人品质，包括：诚实、道德观以及胜任能力。内部控制的基础就是公共道德及价值观。

2. 风险评估：对实现组织预期的控制目标过程中的风险进行确认、评估风险的重大程度、判断风险发生频

① CIMA: 《A Framework for Internal Control and Corporate Governance》, April, 1994, 109-110.

率，以及考虑应采取的管理行动。

3. 控制活动：确保管理层的指令得以实施的政策和程序。

4. 信息及沟通：使组织成员能够捕捉和交换控制活动中所需信息的系统。信息是确保组织成员履行职责的必要条件，而沟通则是各级人员接受最高管理层关于控制责任的指令的方式和他们对待内部控制的严肃程度。在组织目标实现过程中，组织的各个层次都需要一系列的信息，既包括内部和外部的信息，也包括正式的和非正式的信息。沟通是信息系统内在的组成部分，包括：个人应该知道如何处理突发事件；个人应该了解自己的行为与他人工作的关系；组织成员应该有一个向上沟通的渠道；必须确信重大信息沟通不会遭到打击报复；在组织内外都必须进行适当的沟通。沟通有多种形式，比如政策手册、备忘录、公告栏以及录像资料等^①。

5. 监督：对整个过程实施监控，确保条件发生变化时能迅速反应。监督是由实时评价内部控制执行质量的程序组成的，这一程序包括持续监督、独立评价，或者是两者的综合。独立评价的范围和频率取决于所评估风险程度。监督能够确保内部控制的有效运行^②。

① Pickett. K.H Spencer; 《Internal Control: Manager' s Journey [M]》New York, John Wiley, 2001, 102-106.

② Sarbanes Oxley Section 404; 《Management Assessment of Internal Control and Proposed Auditing Standards》KPMG, March, 2003.