

ZHONGGUO
XUNCHAZHIDUGAILAN

中国巡察制度概览

宋文瑄 展西亮 著



红旗出版社

ZHONGGUO

XUNCHAZHIDUGAILAN

中国巡察制度概览

宋文瑄 展西亮 著

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国巡察制度概览 / 宋文瑄, 展西亮著. -- 北京:
红旗出版社, 2013.12

ISBN 978-7-5051-2927-6

I . ①中… II . ①宋…②展… III . ①监察—政治制
度史—研究—中国 IV . ① D691.49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 313679 号

书 名: 中国巡察制度概览

宋文瑄 展西亮 著

出 品 人: 高海浩

责任编辑: 赵春霞

总 监 制: 徐永新

封面设计: 李 妍

出版发行: 红旗出版社

地 址: 北京市沙滩北街 2 号

邮 编: 100727

编 辑 部: 010-84017280

E - mail: hongqi1608@126.com

发 行 部: 010-64024637

欢迎品牌图书项目合作

项 目 部: 010-84026619

印 刷: 北京画中画印刷有限公司

开 本: 700 毫米 × 1000 毫米

1/16

字 数: 250 千字

印 张: 17

版 次: 2014 年 1 月北京第 1 版

2014 年 1 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-5051-2927-6

定 价: 42.00 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

前言

巡察，字义上为巡行察访、巡视之意，作为一种监督制度，古已有之，是中国古代监察体系的重要组成部分，是由皇帝和中央监察机关定期或不定期进行巡视，或者上级对下级巡视监督的监察方式。古代巡察制度本质上是封建统治者为满足封建君主专制需要加强对百官监督而建立，对监察百官、惩奸除恶、反腐肃贪和清明吏治等起到了积极作用。

新时期党内巡视制度的建立，是党中央为进一步强化党内监督、严肃党的纪律、改进党的作风、深入贯彻科学发展观采取的一项重大举措。这一制度的完善与发展，对于推进反腐倡廉、密切党群关系、加快民主进程等，具有重大理论意义和现实意义。党的十八大报告明确要求：“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。”习近平总书记对开展巡视工作作出重要指示：面对当前极为严峻复杂的反腐败斗争形势，巡视工作只能加强，不能削弱。中央纪委书记王岐山在2013年中央巡视工作动员暨培训会议上指出：要紧紧围绕党风廉政建设和反腐败斗争，扎实做好巡视工作，着力发现问题，形成震慑，遏制腐败现象蔓延势头。中央巡视组要明确自身定位，履行监督责任，当好党中央的“千里眼”，找出“老虎”和“苍蝇”，对违纪违法问题早发现、早报告。中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出：“改进中央和省区市巡视制度，做到对地方、部门、企事业单位全覆盖。”可以看出，党中央对巡视制度的作用是十分肯定的，逐步赋予巡视工作更多的使命和任务，巡视在党内监督制度中的地位进一步得到提升。

历史上的巡察制度与当前中国共产党的党内巡视制度虽然有本质区别，但在组织机构、人员选拔、履行职责、制度设计等方面有其合理内涵。2013年4月19日，习近平总书记在中共中央政治局就我国历史上的反腐倡廉进行第五次集体学习时强调：“研究我国反腐倡廉历史，了解我国古代廉政文化，考察我国历史上反腐倡廉的成败得失，可以给人以深刻启迪，有利于我们运用历史智慧推进反腐倡廉建设。”历史的经验值得借鉴，历史的教训更应引以为戒。面对复杂多变的国际形势和艰巨繁重的改革发展稳定任务，实现“两个一百年”奋斗目标，完成中华民族伟大复兴的“中国梦”，必须坚持党要管党、从严治党。只有积极借鉴我国历史上清正廉洁的好办法、好经验，不断提高党的领导水平和执政水平，提高拒腐防变和抵御风险的能力，才能确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

本书主要运用马克思主义理论原理来研究中国历代巡察制度，从历史和现实的角度进行回顾，总结其发生、发展和演变规律，弄清其本质特征和影响，对其进行批判地继承，不仅可以丰富我们对中国政治制度和中华民族国情的认识，而且对于建设和完善具有中国特色社会主义巡视监督制度具有重要的借鉴意义。

作为研究中国巡察制度的书籍，结构上按照时间脉络分为三篇。第一篇，对中国古代巡察制度发展历程进行研究。第二篇，对中国近现代巡察制度进行概述。第三篇，对党的十六大以来重新建立的巡视制度进行分析，对进一步完善巡视制度提出一些思路。

由于时间仓促，掌握资料有限，本书编写过程中虽进行多次修改完善，但难免出现诸多不尽人意之处：对一些历史时期的制度缺乏深入探究，在引用资料上也缺乏足够深入的科学考证和解读。疏误之处，敬请广大读者批评指正。

作者

2013年12月



目录

前 言	1
-----	---

绪 论

一、研究中国巡察制度的背景与意义	1
二、中国古代巡察制度的历史演变	3
三、中国近代巡察制度的发展历程	5
四、新时期中国共产党党内巡视制度建设历程	6

第一篇

第 1 章

中国古代巡察制度

先秦时期的巡察制度	11
第一节 原始社会的民主监督习俗	11
一、原始社会晚期的权力监督实践	11
二、原始社会晚期监督实践的特点	13
第二节 夏商西周时期权力监督的制度发展	14
一、权力监督体系的发展	14
二、对百官的纠察式监督	15
三、夏商西周时期权力监督的特点	18
第三节 春秋战国时期权力监督制度的转型	20
一、权力监督体制的系统化	21

二、春秋战国时期权力监督制度的特点 22
第四节 先秦时期巡察制度的特点 24

第 2 章

秦汉时期的巡察制度 25

第一节 秦代巡察制度的创建 25

一、秦代官僚政治体制与御史台的建立 25

二、皇帝的巡行和亲自督察 27

第二节 两汉时期巡察制度的确立 29

一、多元巡察体系的形成 29

二、两汉时期的巡察方式 32

第三节 秦汉时期巡察制度的目的和特点 39

一、秦汉时期巡察制度的目的 39

二、秦汉时期巡察制度的特点 43

第 3 章

魏晋南北朝时期的巡察制度 45

第一节 三国巡察制度的变化 45

一、御史台的独立 45

二、州牧刺史兼巡察 46

三、曹魏的《察吏六条》 46

第二节 两晋巡察制度的曲折发展 47

一、御史台地位的巩固 48

二、地方巡察法规的多样化 48

三、遣使出巡和风闻奏事 50

第三节 十六国巡察制度拾零	52
第四节 南北朝巡察制度的稳步发展	53
一、南朝巡察制度的稳定	53
二、北朝巡察制度的仿汉	56
第五节 魏晋南北朝巡察制度的特点	58

第4章

隋唐五代时期的巡察制度	60
第一节 隋朝巡察制度的进一步发展	60
一、隋朝巡察制度的初步健全	61
二、巡察机构职官设置及职掌	63
第二节 唐朝巡察制度的成熟	66
一、唐朝巡察制度的健全	67
二、巡察机构职官设置及分工	69
三、《巡察六条》和《风俗廉察四十八条》	71
第三节 五代十国巡察制度的没落	72
第四节 隋唐巡察制度的特点	73
一、巡察机构统一完整、分工明确	73
二、御史地位独立、职权广泛	73
三、完善了监察官的选任升迁制度	74

第5章

宋辽金元时期的巡察制度	75
第一节 宋朝巡察制度的转折	75
一、宋朝巡察制度的发展	76

二、地方监司机构和官员	77
三、监司巡察的内容	79
四、地方巡察法规	81
五、巡察方式	83
第二节 辽金巡察制度的汉化	85
一、辽朝的巡察制度	85
二、金朝的巡察制度	86
第三节 元朝巡察制度的加强	89
一、行御史台的创建	89
二、巡察方式	90
第四节 宋辽金元时期巡察制度的特点	91

第6章

明朝时期的巡察制度	92
-----------------	----

第一节 明代巡察制度的调整和强化	92
------------------------	----

一、都察院的建立	92
----------------	----

二、地方巡察机构的设立	93
-------------------	----

第二节 明代巡按的职权及其运作	94
-----------------------	----

一、巡按的职权	94
---------------	----

二、巡按职权的运作	97
-----------------	----

第三节 明代巡按的管理	100
-------------------	-----

一、巡按的铨选	100
---------------	-----

二、巡按的考核	103
---------------	-----

三、巡按的监督	104
---------------	-----

四、巡按的黜陟	106
---------------	-----

第四节 明代巡察制度的特点	106
---------------------	-----

一、对地方政治的积极影响 106
 二、对地方政治的消极影响 108

第 7 章

清朝时期的巡察制度 110

第一节 清代巡察制度的极权化 110

 一、都察院的设立 110

 二、内阁设置和科道合一 111

 三、地方四层巡察体制的形成 112

第二节 地方巡察机构的设置 113

 一、十五道监察御史 113

 二、地方巡察机构 115

 三、负责专门事物的巡察机构 117

第三节 《钦定台规》 119

 一、《钦定台规》的结构与内容 119

 二、巡察方式 120

第四节 清代巡察制度的特点 120

第二篇

第 8 章

中国近现代巡察制度 民国时期的监察制度 125

第一节 民国初期的监察制度建设概况（1912 年至 1927 年） 125

 一、南京临时政府的监察制度 125

 二、北洋政府的监察制度 126

 三、广州和武汉国民政府的监察制度 127

第二节 南京国民政府的监察制度（1927年至1949年）	128
一、“训政”时期的监察制度	128
二、“行宪”后南京国民政府的监察制度	130
三、南京国民政府监察制度的特点	131
第三节 国民党的党内监察制度	132
一、国民党中央党部的监察机构	132
二、国民党地方党部的监察机构	133

第9章

新民主主义革命时期中国共产党巡视制度的建立和发展	134
--------------------------	-----

第一节 中共党内巡视制度的发起	134
第二节 中共党内巡视制度的建立和发展	135
一、土地革命时期中共党内巡视制度的建立	135
二、土地革命时期中共党内巡视制度的发展	137
三、抗日战争时期中共党内巡视制度的发展	141
第三节 新民主主义革命时期巡视制度建立的基础	143
一、马克思主义建党学说的指导	143
二、第一次国共合作经验的借鉴	143
三、中国共产党建党原则的确立	145



第 10 章

新民主主义革命时期中国共产党巡视制度的内容	147
第一节 巡视工作的任务	147
第二节 巡视工作的方式方法	148
第三节 巡视员的条件	149
第四节 巡视员的纪律与职责	150
第五节 巡视员的管理与教育	152
第六节 巡视制度的其他规定	153

第 11 章

新民主主义革命时期中国共产党巡视制度的作用与 启示	155
第一节 中共党内巡视制度的作用	155
一、整顿地方组织	155
二、落实中央指示	158
三、解决党内纷争	158
四、发展白区工作	160
第二节 中共党内巡视制度的启示	161
一、必须坚持正确的理论指导	161
二、必须树立巡视的职责权威	162
三、必须形成协调配合的制度	162

第三篇

第 12 章

新时期中国共产党的
党内巡视制度

新时期中国共产党巡视制度的建立和发展····· 167

第一节 目的和意义····· 167

一、有利于加强反腐倡廉建设····· 168

二、有利于扩大党内民主，促进社会主义民主
政治建设····· 168

三、巡视是从严治党的重要举措····· 169

四、巡视是强化党内监督的制度创新····· 169

第二节 发展历程····· 170

一、恢复探索阶段····· 170

二、体制机制确立阶段····· 170

三、逐步完善阶段····· 171

第三节 巡视制度的特点····· 172

一、巡视是党内重要的监督制度····· 172

二、巡视是自上而下的近距离监督····· 172

三、巡视是以对权力运行为核心的综合性监督·· 173

四、巡视是重在发现问题的预防性监督····· 173

五、巡视监督与其他监督方式的区别····· 174

第 13 章

巡视工作的指导思想和基本原则····· 176

第一节 指导思想····· 176

一、坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想
和科学发展观为指导····· 176

二、坚持以《中国共产党章程》和其他有关党
内法规为依据····· 177

第二节 基本原则	179
一、坚持发扬党内民主和维护党的团结统一	179
二、坚持依法依纪开展巡视工作	180
三、坚持完善制度、健全机制	181
四、坚持监督制约与保护支持相结合	182
五、坚持实事求是	182
六、坚持密切联系群众	182
第 14 章	
巡视的职责定位、职能和主要任务	184
第一节 职责定位	184
一、巡视主体是“党的中央和省、自治区、直辖市委员会”	184
二、巡视监督的对象是“下级党组织领导班子及其成员”	185
第二节 把握巡视职责定位的注意事项	186
一、须注意两个问题	186
二、应遵循两项原则	187
第三节 巡视职能	189
一、警示教育	189
二、推进廉政建设	189
三、督导执政效能	190
四、考察举荐干部	190
第四节 主要任务	191
一、主要任务	191
二、对巡视工作主要任务的理解	192

第 15 章

巡视职责的履行	193
第一节 巡视机构设置	193
一、巡视机构设置的制度依据	193
二、巡视机构的具体设置	193
三、巡视工作领导小组职责	194
四、巡视工作领导小组办公室职责	194
第二节 巡视工作程序	195
第三节 巡视方式方法	196
第四节 巡视重点突出“一把手”	198
第五节 巡视工作人员的管理	201
一、巡视工作人员基本条件	201
二、巡视工作人员选拔方法	202
三、巡视工作人员纪律要求	202

第 16 章

巡视工作总体评价	204
第一节 巡视工作成果综述	204
一、巡视工作领导体制和工作机制逐步健全	204
二、巡视工作制度体系逐步完善	205
三、巡视监督的覆盖面逐步拓宽	206
四、巡视工作的针对性和实效性不断增强	206
第二节 中央企业和金融机构内部巡视工作开展卓有成效	209
一、开展内部巡视是强化内部监督、适应发展形势的必然选择	209

二、巡视工作始终与业务经营管理紧密结合	210
三、巡视方式灵活多样，部分措施具有开创性	210
第三节 巡视制度的综合评价	211
一、树立了较强的权威性	211
二、具有整合监督资源的优势	211
三、能够较好地保障监督的有效性	212
四、巡视成果具有延展性	213
第 17 章	
巡视制度的进一步发展和完善	214
第一节 加强巡视制度建设研究的意义、原则	214
一、坚持结合实际、适应需求的原则	214
二、坚持总结经验、改进不足的原则	214
三、坚持学习借鉴、取长补短的原则	215
四、坚持科学谋划、制度先行的原则	215
第二节 完善和改进巡视工作的主要措施	215
一、结合工作实际，突出巡视重点	216
二、注重总结分析，改进程序方法	219
三、完善制度办法，构建长效机制	222
第三节 确保巡视成果运用取得实效	223
一、“四个突出”做好巡视意见反馈工作	224
二、认真做好巡视发现问题转办移送工作	226
三、督促做好反馈意见落实工作	227
第四节 持续加强专业化巡视队伍建设	228
一、健全巡视人员选拔任用机制	228
二、提高巡视工作人员三种能力	229

三、完善责任追究和保障制度	233
第 18 章	
党的十八大以来巡视工作的新发展	234
第一节 巡视工作重点的变化	234
一、巡视重点更明确，巡视对象更广泛	234
二、强化巡视“反腐”职能是形势发展的迫切 需要	237
三、强化巡视“反腐”职能的具体途径和措施	238
第二节 巡视方式的变化	239
一、更加突出“密切联系群众”	239
二、坚持贯彻好群众路线是开展好巡视工作的 必然要求	239
第三节 巡视工作机制的变化	241
一、巡视实行“三个不固定”	241
二、巡视工作流程更加完善	242
附录	
建立巡视制度 保障健康发展	245
——山东省农村信用社联合社建立巡视制度的 探索与思考	245
后 记	251
参考书目	253
参考文献	255