

# 巡视组反腐败动力机制及其增强路径

程惠霞\*

**[摘要]** 党内巡视制度本质上是中国共产党在不同时期追求自身可持续性发展的生存战略之一,巡视组及其前身是实现该战略的重要组织依托和运行机制,确保党组织和组织成员之间的目标函数一致。其组长规格配置与年龄分布、灵活多样的履职手段、权限范围与责任机制、“常规巡视”和“专项巡视”相结合聚焦于“一把手”等四个要素构成了超强的巡视组反腐败动力机制,使之具有发现高级官员违纪违法线索的卓越能力。然而,要想持续发挥其事后纠错与惩罚手段的动力,巡视组反腐败机制还需要在四个方面加强建设。

**[关键词]** 巡视组;反腐败动力机制;生存战略;中国共产党

党内巡视制度萌芽于1922年党的“二大”《中国共产党章程》,历经1925年《组织问题决议案》、1927年党的“五大”“中央监察委员会”、1928年中央通告形式的“巡视条例”,再到1931年党的“六届四中全会”《中央巡视条例》,在组织依托、运行机制和制度规范化上逐步完善,最后被确立为党内根本大法<sup>①</sup>。纵观不同时期,巡视制度是我党针对因应环境变化的适应性战略,是自上而下推行的一种生存战略,职能范围覆盖“对下级党委指导工作”、“监督党员遵纪守法”、“监督下级领导班子特别是主要负责人的廉政勤政”及“惩治和预防腐败”、“遏制权力腐败”与夯实执政基础<sup>②</sup>。“巡视组”是党内巡视制度的具体组织依托和运行机制,其任务重心和履职方式在不同时期有显著差异,现阶段着眼“反腐败”这一历史新重任。但是,作为一种事后惩罚措施和纠错机制,巡视组无法从根本上解决权力监督和制约缺失所致的“结构性”腐败,因而基于其可持续性考虑,重新认识巡视组反腐败性质、梳理和探究巡视组反腐败动力机制及其进一步增强路径具有重要的现实意义。

## 一、“巡视”是中国共产党在不同时期的生存战略

党内巡视制度从缘起到发挥实际效能,经历了五个演进阶段:探索期(1922—1925)、逐步规范化时期(1927—1931)、暂时停滞期(1949—1996)、恢复重建期(1996—2003)和正式运行期(2003—),其演进过程受到执政前后环境因素对其任务要求的直接影响,在本质上都是中国共产党在不同时期追求自

\*北京师范大学政府管理学院副教授、美国丹佛大学 Josef Korbel 国际关系学院访问学者,100875。本文是国家社科基金重点项目“合作行为的博弈论与计算模拟研究”(13AZD093)、国家留学基金委(CSC)支持项目(201506045082)阶段性成果。

①朱昔群、胡小君:《中央巡视反腐的示范效应与制度化》,《领导之友》2014年第2期。

②郑传坤、黄清吉:《健全党内监督与完善巡视制度》,《政治学研究》2009年第5期。

身可持续性发展的生存战略之一，“特派员”或“巡视组”则是实现这一战略的重要组织依托和运行机制。

1. 党内巡视制度的产生是增强党组织凝聚力和战斗力、争取生存的诉求。党内巡视制度以1922年党的“二大”《中国共产党章程》“中央执行委员会随时派员到各处召集各种形式的临时会议”等规定为开端，经过系列党的重大会议之后，其工作方式、组织依托和运行规则逐步明确，“特派员”或“巡视员”作为“巡视组”的前身，是这一制度的组织表现和运行机制。1925年中共中央扩大会议决定“增加中央特派巡行的指导员……对于区及地方实行指导全部工作”；1927年党的“五大”产生“中央监察委员会”，在“八七会议”之后进入具体运作，依托中央监察委员会，“巡视员”在快速恢复和整顿被破坏的各级党组织方面起到了关键作用；在此经验基础上，“各级党部的巡视指导制度”正式推行；1928年10月“巡视条例”以“中央通告”形式明确规定了巡视员人数、职责、选拔方法和巡视任务，第一次以党内规章形式把党内巡视制度化；党的“六届四中全会”《中央巡视条例》（1931）全面确立了该制度的地位作用。按照规定，“巡视员”负责监督执行“三大纪律八项注意”、《关于坚决清洗贪污腐化分子的通告》（1926）、《关于惩治贪污浪费行为的训令》（1933）和《关于增强党性的决定》（1941）等党内规章，并在历次大规模反腐败运动中发挥重要作用。

2. 党内巡视制度回归历史舞台是执政党遏制权力腐败、追求可持续发展的需要。1949年之后中央和地方各级纪律检查委员会陆续成立，接替行使巡视职责，党内巡视制度暂时中断。1978年开始的经济体制改革释放了被长久抑制的生产力，物质快速累积，但是行政权力失控所致的“权力寻租”、“权力腐败”现象也愈演愈烈，且向“系统化”、“区域化”、“家族化”和“群体化”方向发展，严重侵蚀中国共产党执政权威与公信力。但曾经消失了10年（1969—1978）的中央和各级纪委对此缺乏有力应对措施，从权力结构上看，没有任何一个纪委能够监督同级党委；1995年成立的反贪局也因机构设置不合理、力量分散、装备落后等因素难以遏制腐败势头。为了有效遏制权力腐败、夯实执政基础，曾经发挥关键作用的“党内巡视制度”和“巡视员机制”重回历史舞台，再次成为中国共产党新时期的生存战略之一。1996年《中共中央纪委关于建立巡视制度的试行办法》规定“向地方和部门派出巡视组”，2002年党的“十六大”提出“改革和完善党的纪律检查体制，建立和完善巡视制度”，2003年8月正式成立“中央纪委、中央组织部巡视组”后，巡视制度开始实质运作。2007年党的“十七大”《中国共产党章程（修正案）》规定“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度”；2009年7月《中国共产党巡视工作条例（试行）》实施后，“中央纪委、中央组织部巡视组”更名为“中央巡视组”，负责监督省部级以上领导干部，同时设立“省委巡视组”负责监督下级党组织领导班子及其成员。2012年党的“十八大”以后，13个“中央巡视组”奔赴各地展开巡视，重点是发现贪污腐败、违反“中央八项规定”精神、违反政治纪律、违反组织人事工作纪律等问题线索。

巡视组依照党内法规监督惩处下一级党委领导班子贪腐行为，既是历史经验总结，也具有鲜明时代特点。作为一种运行机制，它在反腐败领域展现出的力度与效能足以使自身达到了新时期执政党的生存战略高度：不再强调“预防为主”的软约束，而是通过主动出击、严厉惩处，既“拍苍蝇”更“打老虎”，重新塑造了中国反腐败格局，<sup>①</sup>也为国际社会提供了宝贵的反腐败经验。

## 二、巡视组反腐败动力机制及其效能

巡视组和专司立案查处的最高检反贪总局分工合作，为持续推进反腐败工作提供了良好前提。以中央巡视组为例的分析表明，巡视组反腐败动力机制由人员配置、工作手段与权力制衡等四个要素构成。

<sup>①</sup>刘武俊：《巡视制度全覆盖才能让“老虎”“苍蝇”无处遁形》，《特别策划》2014年第2期。

### （一）巡视组反腐败动力机制

1. 组长规格配置与年龄匹配确保巡视组对高级贪腐官员的查处力度。中央巡视组组长多数由中纪委、中组部等省部级以上领导干部担任，副组长通常由中纪委和中组部委派的副部级巡视员担任。

表1 中央巡视组组长和副组长的官员级别分布情况

级别	正省级	正部级	副省级	副部级	正厅级	副厅长级	正局级	副局长级	正司级	其他
人数	35	23	9	138	21	3	15	1	21	12
占比%	12.59	8.27	3.24	49.64	7.55	1.08	5.40	0.36	7.55	4.32

2013—2015年多轮巡视的组长与副组长总计278人次，其中省部级205次，占比73.74%；厅局级40人次，占比14.39%；司局级有21人次，占比7.55%；其他级别12人次，占比4.32%（表1）。该配置规格为查处高级领导干部贪腐行为提供了有力保障。在可查明年龄的172人次

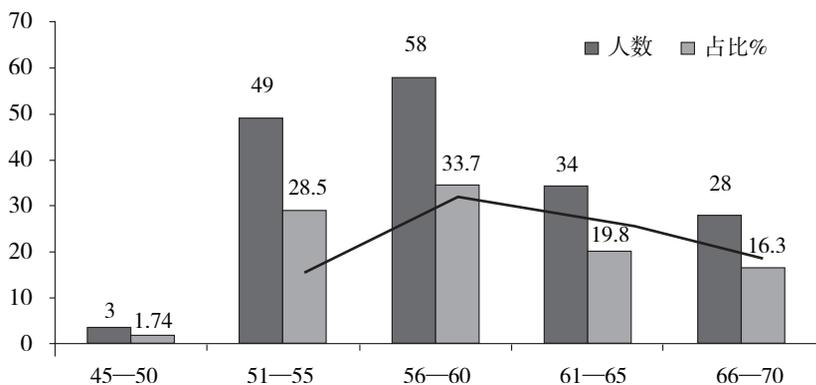


图1 中央巡视组组长和副组长的年龄分布

组长与副组长中，50岁以下的仅占1.74%，60岁以上的占36.1%，51—55岁的占比28.5%，56—60岁的占比近34%（图1）。该年龄配置则既可发挥60岁以上领导干部的工作经验和影响力优势，55岁以下官员也能在“干中学”，积累查处贪腐问题的经验，增强巡视能力。

2. 多样化履职方式有助于挖掘有价值的贪腐问题线索。巡视组不存在固定不变的履职方式，通常根据具体情况随机选择“暗地调查”、“听取汇报”、“列席会议”、“召开座谈会”、“个别谈话”、“查阅文件资料”、“受理群众来信、来电和来访”、“问卷调查”、“民主测评”、“暗访”、“抽查领导干部报告的个人重大事项”、<sup>①</sup>“商请有关职能部门或专业机构协助了解专业性较强或特别重要问题”等方式。其中，“个别谈话”使用频率最高，多采取“二对一”或“多对一”方式交谈，内容覆盖领导班子成员廉政情况、党组织建设等，谈话时间长短不定，每个人谈话内容也不定。为了让谈话人畅所欲言，确定下来的谈话内容不需要谈话人签字。特别地，针对“一把手”情况，巡视组还会“下沉一线”了解情况，到其曾经担任“一把手”的地方做调查，或个别谈话，或接待地方群众来访，争取了解更多真实情况，发现更有价值的问题线索。通过创新和灵活应用意见箱设置、谈话对象选择、谈话人不签字、配置专业财务人员、专项巡视等工作方法，巡视组巡视效能大大提升。<sup>②</sup>仅在2015年中央巡视组就开展了3轮巡视，覆盖了83个单位，累计谈话1.5万次，受理各类信访件12万余次，为中央纪委立案审查贪腐官员提供了一半以上的有价值问题线索。

3. 巡视组权限范围、组长人选随机调整和责任机制可有效制约其权力。在职能、任务和权限范围方面，巡视组与办案组、考察组、审计组之间有本质区别。巡视组负责发现和反映腐败线索，“只报告，不办案”，<sup>③</sup>只有“调查权”没有“办案权”，遵循“不承办具体案件，不干预被巡视地区的日常工作，不处理被巡视地区的具体问题，对涉及的紧急情况和重大问题不做个人表态”等“四不原则”。巡视环节

<sup>①</sup>对领导干部报告的个人有关事项进行抽查时，抽查核实范围不限于官员本人，还包括其申报的配偶、子女名下的财产信息。

<sup>②</sup>李泽伟：《揭秘巡视组工作细节》，《官场警策》2015年第10期。

<sup>③</sup>刘武俊：《巡视制度全覆盖才能让“老虎”“苍蝇”无处遁形》，《特别策划》2014年第2期。

和其他环节分开,保证巡视工作的独立性。<sup>①</sup>对巡视中发现的问题线索,向巡视工作领导小组报告后,依据干部管理权限和归口管理、各司其职原则,由巡视工作领导小组决定,分别移交纪委、组织部有关部门或司法机构处理。

表2 中央巡视组组长任职者级别变化

	副部级	正部级	正省级	正厅级	国有骨干企业人员	总计
2013	0	4	16	0	0	20
2014	9	12	18	0	0	39
2015	32	5	0	1	3	41
总计	41	21	34	1	3	100

在组长人选配置方面,其任职者级别不断调整,还推行随机抽调与回避原则。2013—2015年的8轮巡视中,副部级官员占组长总人次比例、省部级副职或厅局级副职官员占副组长总人次比例均持续上升;有时还会打破惯例,临时抽调国有骨干企业监事会主席担任组长或副组长(表2、表3)。“巡视组长库”和随机抽调原则使得“巡视组长”从一种“职务”变成一项“任务”,且“一次一授权”,从技术层面上最大限度地避免了巡视组成员与被巡视对象结成利益同盟的可能。“任务型”委派把“巡视”变成了组长人选的一项“临时任务”,可有效摆脱各种裙带关系干涉。

表3 中央巡视组副组长任职者级别变化

	省部级(副)	省部级(正)	司级(正)	厅局级(副)	厅局级(正)	国有骨干企业人员	总计
2013	20	2	0	0	0	0	22
2014	40	0	0	0	5	0	45
2015	46	1	5	4	30	25	111
总计	106	3	5	4	35	25	178

明确的“责任规定”还对巡视组产生了压力和动力。党中央对巡视组这么要求:“对重大问题应该发现而没有发现就是失职,发现了问题但没有客观汇报就是渎职”,要根据情况“追究责任”。在任何一个地区或单位都有可能被再次或多次巡视的情况下,巡视组长就会担心,“如果我这次找不出来问题,下轮巡视时,其他巡视组找出了问题,那我就有了责任”;如果巡视组没有发现的某单位“某个问题”被其他途径查出来,巡视组要承担责任。此外,纪委系统内设“纪检监察干部监督室”直接监督巡视组成员,原山西环保厅长、省巡视组长刘向东、安徽省委巡视组副组长方克友被查处,很好地回答了“谁来监督巡视组”的问题。

4. “常规巡视”和“专项巡视”相结合聚焦于“一把手”有助于巡视威慑效应最大化。中央巡视组分批次对全国各省市、国务院各部门、国有骨干企业、大学等事业单位进行“常规巡视”以覆盖所有“地方、部门和企事业单位”。在其基础上发展出的“专项巡视”则以“问题为导向”:哪个地区或单位在常规巡视中发现的问题多,就派驻专项巡视组深入调查;“可以就这一个事、就这一个干部派一个专项巡视组,把这个问题搞明白。机动灵活,摸不着,突然就来了”。<sup>②</sup>首次“专项巡视”就查出了科技部申维辰、华润集团宋林严重违纪问题,“震慑作用很大”。2015年推出“分类专项巡视”后,每个巡视组可巡视两家或三家单位,大幅提升了巡视效率。“常规巡视”和“专项巡视”交替进行,“即使前段时间巡视过了,只要发现新问题”,那就进入“再巡视名单”“回头看”,如天津、江西、河南、湖北等4个地区因为这一原因进入2016年6月“再巡视名单”。“常规巡视”和“专项巡视”相结合,聚焦于党政“一把手”和领导班子成员,着重查处其“贪腐、作风、政治纪律和用人”等问题,打破了长期对省部级以上“一把手”监督的薄弱局面,能最大化巡视威慑效应。由巡视组长规格与年龄配置、履职方式、权限范围与责任机制、常规巡视和专项巡视交替合作等要素构成的反腐败动力机制,使巡视组拥有了发现高级别官员违纪违法线索的卓越能力。中纪委2015年立案审查的72名贪腐官员中,50%以上是根据

<sup>①</sup>邱春艳:《中央巡视组如何持续发力》,《检察日报》2013年6月18日。

<sup>②</sup>马静:《中央巡视组新动向》,《人民论坛》2014年第5期。

巡视组移交的问题线索被查处的；中央组织部根据巡视移交的选人用人问题线索追究问责1100多人。省级纪检监察机关也多以巡视组移交的问题线索为依据查处贪腐官员，福建省纪检委根据省巡视组移交问题线索，先后立案审查22名厅级干部、192名处级干部和467名科级干部。

## （二）巡视组反腐败效能

依凭其强大的动力机制，巡视组在短时间内取得了令世界瞩目的反腐败效能。1993—2015年期间最高检公布的不同级别领导干部腐败案件统计显示（表4）：2012年之后腐败案件查处数量陡增，特别是厅局级以上领导干部腐败案件被查处数量激增（图2、图3、图4）。

表4 1993—2015年不同级别领导干部腐败案件统计

时间(年)	案件数量(件)	县(处)级(人)	厅(局)级(人)	省(部)级以上(人)	时间(年)	案件数量(件)	县(处)级(人)	厅(局)级(人)	省(部)级以上(人)
1993	45580	972	64	1	2005	—	2595	196	8
1994	67732	1827	88	0	2006	33668	2524	202	6
1995	83685	2123	137	2	2007	—	2710	167	6
1996	82356	2551	143	5	2008	33546	2505	181	4
1997	—	—	—	—	2009	32439	2458	204	8
1998	35084	1714	103	3	2010	32909	2529	188	6
1999	38382	2061	136	3	2011	32567	2319	198	7
2000	45113	2680	184	7	2012	34326*	2382*	179*	5*
2001	36447	2670 (含地局级和省部级)	—	6	2013	37551	2610	253	8
2002	52077	3269 (含地局级和省部级)	—	—	2014	41487	4040	589	28
2003	39562	2557	167	4	2015	32128	3818	441	76
2004	—	2751	198	11					

注：(1)数据来源：中央纪委党风政风监督室，中央纪委监察部网站；(2)案件总数量与县/处级以上领导干部贪腐案件数之间的差额是乡科级基层官员贪腐案件数，它们在2012年之前贪腐案件统计中占了绝大多数；(3)1997年最高人民检察院没有公布领导干部贪腐犯罪数量，2001、2002年的地(局)级、省(部)级领导干部贪腐犯罪数量也同样没有公布准确数据，因此该数据省略；2007年数据通过最高人民检察院公布数据推算得出；(4)2015年数据截至11月30日。

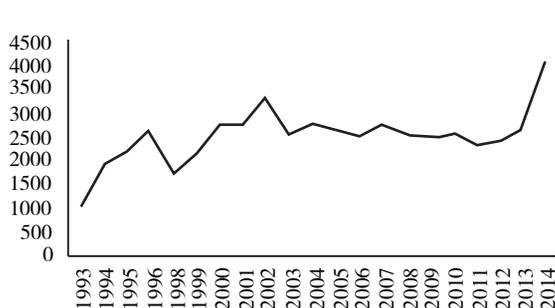


图2 1993—2015年期间的县(处)级领导干部贪腐案件

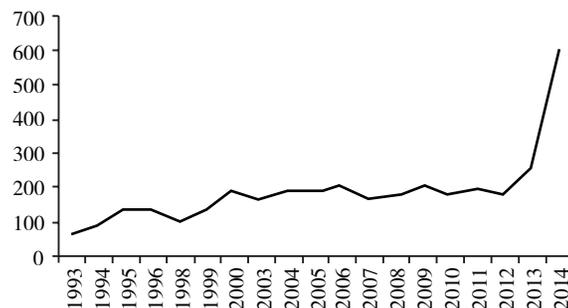


图3 1993—2015年期间的厅/局级领导干部贪腐案件

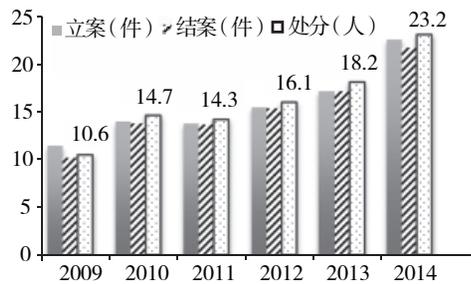
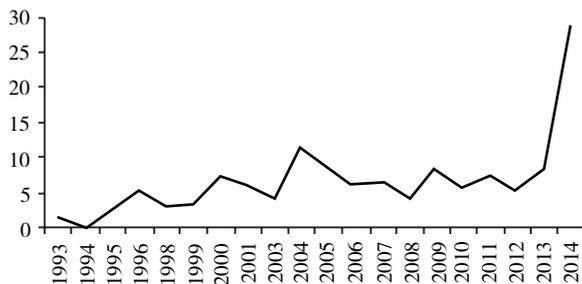


图4 1993—2015年期间的省/部级领导干部贪腐案件 图5 全国纪检监察机关立案查处贪腐案件情况 (万)

1993—2015年期间由中央纪检监察机关查处的县/处级领导干部贪腐人数年均2529人,厅/局级干部贪腐人数年均202人,省/部级干部贪腐人数年均10人左右。十八大之后被查处的贪腐案件、各级别贪腐官员数量均显著上升,在2014年达到峰值;全国各级纪检监察机关立案查处的贪腐案件情况呈现同样规律(表5、图5)。2015年被查处贪腐案件和厅局级以下贪腐干部数量小幅回落,但省部级以上贪腐领导干部数量继续攀升,仅2016年第一季度即有11名省部级干部落马。

表5 全国各级纪检监察机关立案审查贪腐案件情况

单位:万

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
立案(件)	11.5	14	13.8	15.5	17.2	22.6
结案(件)	10.2	13.9	13.7	15.4	17.3	21.8
处分(人)	10.6	14.7	14.3	16.1	18.2	23.2

数据来源:中央纪委党风政风监督室,中央纪委监察部网站。

基于数据统计所呈现的“巡视组巡视力度”与“贪腐案件数、贪腐干部人数和贪腐落马干部级别”之间的相关性,有充分理由认为巡视组的卓越反腐败能力是“十八大”以来大批(高级)官员落马的直接原因。它们不仅发现了苏荣、武长顺等高级官员隐蔽而恶劣的贪腐行为,也发现了“山西塌方式腐败”、“衡阳人大代表贿选案”与刘志军、万庆良、朱渭平等“能人腐败”等,<sup>①</sup>推动中国反腐败行动进入历史新阶段。

### 三、巡视组反腐败动力可持续的增强路径

结合巡视组反腐败动力机制,可以从四个途径增强巡视组反腐败动力。

第一,将“不敢腐”氛围转变为“不敢腐”政治文化。巡视组反腐败是一种事后惩罚措施和纠错机制,它无法解决权力监督和制约缺失所致的“结构性”贪腐现象;它可以在一定层次和范围实现“不敢腐”,但无法保证全面实现“不敢腐”目标。巡视组反腐败产生的压力来自中央与上层,其威慑力经层层传导后层层递减,“上面九级风浪,下面纹丝不动”,它在高级官员层面产生的“不敢腐”氛围可一定程度向下延伸,但延伸幅度终究有限。因为客观条件限制,巡视组关注对象是厅局级以上干部,较少涉及与普通老百姓打交道的基层官员,这样就造成“老虎”虽打了不少,“苍蝇依然嗡嗡叫”的情形。巡视组虽然采取设置举报箱、微信等方式接受群众举报贪腐线索,但没有建构一个正式的、常态化的公众参与平台,更因为没有出现一些公众参与的突发反腐败成果,使得民众对巡视组反腐败成效及其持久性持谨慎乐观态度,认为“只有官员财产公开、独立反贪机构、民主和严刑峻法才是有效的防治腐败机制”。<sup>②</sup>另外,巡视组发现的腐败案件呈现明显的“系统腐败”、“塌方式腐败”特点,这种“结构性腐败”对“不敢腐”氛围具有天然

①晓轩:《对“能人腐败”也要坚决打击》,《中国纪检监察报》2014年11月25日。

②张永和、朱林方等:《中国民众反腐败观念调查》,《中国人权事业发展报告No.5》(2015),北京:社会科学文献出版社,2015年,第425—457页。

免疫能力,只有“科学的权力结构”才能消除腐败生成土壤、斩断腐败路径。尽管如此,巡视组强力反腐行动及其示范效应已经在政府机构和公务员群体内形成“不敢腐”氛围,随着巡视组定期巡视和不定期“回头看”成为一个稳定的“政治社会化”机制后,“不敢腐”氛围将演化为“不敢腐”政治文化,使得各级官员在政治认知、情感、态度和价值观等层面均形成“不敢腐”的政治心理,并塑造出勤政廉政的政治信念。

第二,遏制贪腐动机实现“不能腐”和“不愿腐”。“作为被镶嵌到行政组织中的个体,腐败官员的心理往往受行政行为、行政过程、行政组织等诸多行政因素的影响。”<sup>①</sup>也就是说,在组织体系中,组织成员是否有贪腐动机、其贪腐动机是否转化为贪腐行为,取决于组织是否存在有效的激励约束与惩罚机制。巡视组反腐败高压态势一定程度上会暂时压制贪腐动机,但是“不能腐”需要明确的权力边界约束与外部监督,“不愿腐”则需要充分的显性与隐性激励。

中国共产党自诞生起就在与腐败作斗争,党章党纪党纲都明令禁止贪腐,数次开展大规模反腐败运动,查处了谢步升、黄克功等贪腐官员。但与之带来的威慑效应相比,基于“实现祖国独立、民族解放和结束民族屈辱历史”这一共同信仰和情感追求产生的“隐性激励”效应更加突出。党纪党规形成的“外部惩罚机制”与基于共同信仰的“隐性激励机制”确保了各方目标函数基本一致,彼时“不愿腐”氛围占主导地位。但这一机制在党的九大、十大取消了党章中关于党的监察机关、党的纪律、对党员遵纪守法的要求等条款后被消解。1980年之后《党内政治生活若干准则》《中国共产党党纪处分条例》《中国共产党党内监督条例》等党内法规再次明令禁止腐败,党的“十二大”到“十六大”均强调严格党的纪律,将“反腐败”提升至关系我党生死存亡的高度:“不惩治腐败,党的执政地位就有丧失的危险”,先后查处陈希同、陈良宇、成克杰、胡长清等一批省部级贪腐官员……但未能有效遏制贪腐趋势,除了权力结构不科学、外部监督缺位外,“显性激励机制”缺失难辞其咎。“显性激励”主张当事人预期一定时期内因为自身能力、绩效、努力和奉献可获得的各种物质精神补偿与职位晋升,公平的“显性激励机制”与科学的绩效考核体系有利于激发组织成员工作积极性和领导成员自我约束意愿,为组织内部各方目标效用函数保持一致提供保障。现实情况是“显性激励机制”长期缺失,党组织和组织成员之间的目标效用函数出现不一致。各级公务员特别是主要领导干部绩效考核指标科学性不足,考核结果通常与工资、奖金和晋升之间没有关系,一些非公开的职务消费、与行政级别相对应津贴或补贴反而成为其主要收入,直接导致广泛的政府低效、以及公务员不择手段谋取晋升、利用职务谋求私利等“负向激励行为”。在信息不对称条件下,组织和组织成员目标效用函数不一致时,严明纪律与惩罚固然不可或缺,但如果能够在高压反腐的同时,高度关注权力腐败的天然倾向,建构彰显良善的显性激励机制,遏制政府官员贪腐动机,那么“不能腐”和“不愿腐”目标何愁不能实现。

第三,加强巡视成果向司法成果转化。“对于腐败分子,不管他们藏在什么角落、逃到什么地方,都要组织力量把他们挖出来,决不让他们逃脱党纪国法的惩治”表明了我党对腐败的坚决态度,巡视组大力查处问题线索就是这一态度的直接体现,但巡视组工作与司法环节之间配合稍显不严密。一是对证人和检举人保护措施不足,没有上升到法律层面,如美国“联邦证人保护项目WITSEC”、台湾《证人保护法施行细则》、香港《证人保护条例》与“证人保护机构”等,对良善保护的不足会让民众止步,<sup>②</sup>也就无法深入挖掘贪腐线索。二是对贪腐案件和贪腐官员的司法审判滞后于巡视组提供问题线索的速度与力度,巡视成果向司法效果的转化不足。

一个贪腐官员特别是高级别贪腐官员,从被查出涉嫌违纪开始,经历免职、“双开”、立案调查,再到公诉审判结案,是一个相当漫长的过程。这固然有司法追求“程序正义”和“实质正义”的原因,也

<sup>①</sup>孙卓华、李强楠:《行政心理视域下的官员腐败研究》,《行政论坛》2016年第2期。

<sup>②</sup>L. M. Seymour, *Political Man: The Social Bases of Politics*, London: Heinemann, 1960, pp. 23—25.

不难看出党内监督机制与司法机制之间的“不同步”现象。《中国共产党巡视工作条例》规定：一项巡视报告完成后，要向有关领导机关报告、向被巡视单位反馈（整改）、向相关部门移交并督办，推动巡视成果转化。<sup>①</sup>其中，巡视成果向司法成果转化方面较为薄弱，交由司法机构审判结案的贪腐官员数量仅占巡视组查处总量的10%。2013年9月—2015年4月期间涉嫌违纪违法被巡视组查处的正处级以上官员238人，116人进入司法程序，但只有29人公诉结案；2015年全国33万件贪腐案件，涉案人员中，被党纪政纪处分33.6万人，被移送司法机关审判的仅1.4万人，仅占4.2%。<sup>②</sup>且司法判决与《刑法》规定差距太远，<sup>③</sup>以部分被诉省部级贪官为例：14名高官少则贪腐200余万元，多则6000多万元，人均贪腐金额高达2042万元，仅1人被判死刑、1人被判死缓，其余的被判处无期或有期徒刑、没收全部个人财产，有的视情况被判“剥夺政治权利终身”或“数年”。

公开判决书这么解释：鉴于\*\*\*主动交代侦查机关尚未掌握的多起犯罪事实，坦白情节；积极退缴其个人所获赃款赃物，认罪悔罪，依法可对其从轻处罚。《刑法》第67条确有规定：“对于自首的犯罪分子，可以从轻或者减轻处罚。其中，犯罪较轻的，可以免除处罚……犯罪嫌疑人虽不具有前两款规定的自首情节，但是如实供述自己罪行的，可以从轻处罚；因其如实供述自己罪行，避免特别严重后果发生的，可以减轻处罚”。该条款确立的“坦白从宽制度”有助于犯罪嫌疑人“回头是岸”，提高司法审判效率。不过，在涉及金额如此巨大的情况下，法院量刑时适用该条款的范围不这么宽泛的话，更有助于增强巡视组反腐威慑力。

第四，增强巡视组反腐败行动的现代法治性。党内巡视制度是对古代巡按制度的继承与创新，巡视组只有调查权没有处置权的机制设计避免了古代巡按御史权力过于集中的弊端。<sup>④</sup>在具体运行上均着眼事后纠错与惩罚：古代巡按御史定期出巡，在“照刷文卷”、“审录罪囚”、“稽查庶政”和“考察升黜”<sup>⑤</sup>等职责中监察百官、反腐肃贪，巡视组则通过“个别谈话”、“民主测评”、“调研”等方式收集问题线索。巡视组反腐败权威的最大来源是执政党权威和党中央支持，但这种支持在其固化为正式法律之前具有很强的变动性，<sup>⑥</sup>有必要增强巡视组反腐败的现代法治性。<sup>⑦</sup>因为，任何现代组织的有序运转都离不开强有力的法理型权威支持，巡视组高压反腐的依据是中国共产党《廉洁自律准则》《巡视工作条例》和《纪律处分条例》等党内文件，体现的是政治权威而非法理型权威，直接影响对非党员贪腐官员的巡查力度，也影响巡视组与司法、审计、司法等其他职能机构的衔接效果。依照规定，巡视组向相关部门移交问题线索之后，各机构需要联系和沟通，以形成一个严密有序、分工合理、协调互动的有机整体，避免各自为战，但现实情况正好相反，<sup>⑧</sup>党内机构与政府机构依循的规章各不相同，以致巡视成果向司法判决转换效率较低、巡视组反腐败机制的现代法治程度不足。

## 四、研究结论

党内巡视制度本质上是中国共产党在不同时期追求自身可持续性发展的生存战略之一，巡视组及

①王子约：《中央巡视组陆续收尾部分干部问题移交中纪委》，《第一财经日报》2013年9月26日。

②中纪委：2015年全国共立案33万件，处分33.6万人，引自人民网2016-01-15。

③《刑法》383条第一款规定：“个人贪污数额在十万元以上的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，可以并处没收财产；情节特别严重的，处死刑，并处没收财产”。

④明代《宪纲事类》（明万历刻皇明制书本）记载：巡按御史按律“秩正七品”，“代替天子巡狩”，拥有考察监督远比自身品级高或相当的“藩服大臣、府州县官”的权力，可直接向皇帝禀告巡查结果；对各级官员不良与不法行为，巡按御史有权对较轻者做直接处理，即“小事立断”，对严重者则“奏请圣裁”。

⑤张廷玉撰：《明史》卷七十三，《职官志》第四十九，清乾隆武英殿刻本。

⑥J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trans. by William Rehg, Cambridge, MA: The MIT Press, 1996, pp. 4—7.

⑦E. Bodenheimer, *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law* (Revised edition), Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974, pp. 14—16.

⑧李泽伟：《揭秘巡视组工作细节》，《官场警策》2015年第1期。

其前身(特派员)是实现这一战略的重要组织依托和运行机制,确保党组织和组织成员之间的目标函数一致。它曾经极大地增强了党组织凝聚力与战斗力,也曾因历史原因中断过数十年,新时期遏制权力腐败、夯实执政基础的历史重任呼唤它回归历史舞台。其组长规格配置与年龄分布、灵活多样的履职手段、权限范围与责任机制、“常规巡视”和“专项巡视”相结合聚焦于“一把手”等四个要素构成了超强的巡视组反腐败动力机制,使之具有发现高级官员违纪违法线索的卓越能力。然而,作为典型的事后纠错与惩罚手段,巡视组反腐败动力机制还需要进一步增强。

反腐败行动本身绝不是一个终点,它的终点是消除“腐败症候(symptoms)”,需要一个较长的制度变迁周期。<sup>①</sup>由此,巡视组反腐败的最大意义不是查处了多少贪腐案件和贪腐官员,而是为消除腐败生成条件、斩断腐败路径争取时间和空间,此间必须:1.将巡视对象拓展至与公众、企业打交道的基层官员,“不敢腐”应当成为普遍氛围而不是仅限于高级官员层次,打造“不敢腐”政治文化;2.建构一个正式而顺畅的公众参与平台作为巡视组巡视发现问题线索的补充,建立完善的证人保护制度,让情人检举贪腐线索而无需担忧打击报复,并加强巡视成果向司法效果的转化力度;3.持续推进现阶段以“责任清单”、“权力清单”、“负面清单”为特征的行政审批制改革,建构“科学的权力结构”,为“不能腐”创造前提要件;4.制定科学的绩效考核指标和公平的显性激励机制,激发各级领导干部工作积极性和自我约束意愿,形成“不愿腐”政治信念,确保信息不对称条件下党组织和组织成员之间目标效用函数保持一致;5.加强现代法治建设,实现党内规章制度与正式法律法规之间的对接协调以增强反腐败成效。

(责任编辑:杨嵘均)

## **Anti-Corruption Inspection Teams: Mechanisms for Their Empowerment and Approaches to Their Function Improvement**

CHENG Hui-xia

**Abstract:** The inner party inspection system is in essence one of the key strategies for the CPC to pursue a sustainable development. The current inspection teams and their predecessors are the organ and mechanism for the implementation of such a strategy, which ensures the agreement in targets between the party members and their organizations. The mechanism for the empowerment of the inspection teams involves the following four factors: the head of the team is well qualified and the ages of the team members show a reasonable distribution; there are flexible methods for the team members to perform their duties; their power is within some sound limits and they are held accountable for their performance; and the regular inspection is combined with special inspection, both of which focus on the head of the organization under inspection. All this enables the inspection teams to hunt for the clue to the corruption committed by the high rank leaders. However, as a means of aftermath correction of and punishment for corruption, the inspection system should be improved in four aspects so as to play a sustainable function.

**Key words:** inspection team; anti-corruption empowerment mechanism; survival strategy; the CPC

---

<sup>①</sup>N. C. Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990, pp. 10—15.