

把握新形势下巡视工作的职能定位

黄林



工作方法论

巡视是党内监督的重要方式。党的十八大以来，党中央把巡视工作摆在更加突出的位置，巡视工作的力度、强度、效果大幅提升；党的十八届六中全会又对发挥巡视监督的功能作用作出了明确的规定，为全面从严治党提供了有力支撑。新时期巡视工作只能加强不能削弱，我们应当进一步增强做好巡视工作的使命感责任感，准确把握方向路径，推动巡视工作向纵深发展，为促进党风政风的根本好转作出积极贡献。

巡视监督作为党内监督的战略性制度安排，其根本目的就是着力解决上级组织监督下级组织不到位、不得力的问题

从现实状况看，对各级党政领导班子特别是一把手的监督，一些地方在以往存在党内监督的薄弱环节，存在上级监督太远、同级监督太软、下级监督太难，看得见管不着，管得着的看不见等问题。而巡视监督模式正是从这个现实问题出发，将自上而下的监督与自下而上的监督以及同级监督紧密结合起来，把党内监督与群众监督结合起来，体现强有力的影响作用和震慑效果。

相对于同级纪委和常规监督来说，巡视监督能够克服一定利益裙带关系和地方保护主义，有利于上级党组织了解和掌握下级党组织最直接、最鲜活的情况，能够主动发现和解决群众反映的各种问题，促使各级领导干部更好地履行职责，自觉地接受群众批评监督并不断改进工作。目前，巡视工作基本形成横向全覆盖、纵向全链接、全国一盘棋的战略态势。

巡视工作第一要务是着力开展政治巡视，聚焦党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力等问题，推动管党治党从宽松软走向严实硬。在具体实践中，就是要紧紧围绕四个意识四个服从，从政治品格角度去审视考量各地各部门对党忠诚程度与政策执行力度；紧紧围绕四个意识五大发展，从治国理政角度去审视考量各地各部门推进发展力度和社会认可程度；紧紧围绕六项纪律四个着力，从行权用权角度去审视考量

各地各部门廉洁从政程度和机制防范成效。特别是要从整个领导班子驾驭、整个行政团队运行角度，去考察被巡视的领导班子和领导成员在责任担当、谋划决策、组织协调、任务分解、推进落实、问题处置、矛盾化解等方面所展现的能力水平、作风形象情况。

巡视监督作为检验是否落实全面从严治党的探头，其现实需要就是解决现行监督体制的功能缺陷、作用缺失问题

巡视组监督的权力由上级党委赋予，是上级党组织对下级党组织领导班子及其成员监督管理手段的一种延伸，与所巡视的单位没有领导关系和利益关系，具有自上而下、身临其境、重点突出、客观超脱的特点和优势，可以有效解决当前党内监督存在的盲点问题，解决当前监督体系存在的一些弊端。

同时，巡视监督还具有统合其他监督形式的特殊地位，能够把党内监督与国家监察、群众监督结合起来，与法律监督、民主监督、审计监督、司法监督、舆论监督等协调起来，与其他监督工作及专项检查、治理工作结合起来，并切实加强党组织、纪检、审计、财务、信访等部门的信息沟通，整合监督资源，形成监督合力，增强监督效果。

巡视工作的价值和意义，就是要切实把巡视的过程作为了解研判经济社会发展状况、改革发展进程、基层单位治理情况的过程，作为校准思想、调整行为、绷紧作风、严密制度的有力抓手。为此，巡视工作的责任和使命，不能满足于只是对一

个个具体现象个案的披露，其重要性还在于置身于一定的背景、环境来认识、分析、思考，查找和揭露组织机体最主要的功能性缺陷，找到我们权力结构、用人体制的问题，督促指导相关地方和部门进一步加强对权力的制约和监督，推动体制机制和制度创新，减少腐败现象滋生蔓延的土壤和条件。

巡视监督是对常规监督体制的延伸拓展，其工作基点就是为纪检、组织等相关职能部门深入开展工作提供有力支持

巡视工作就像人的眼睛和耳朵，其职责定位就是发现问题、反映问题、推动问题解决。巡视监督侧重于事前、事中监督，及早发现、跟踪和解决问题，并责成限期整改，有效防止权力运行的失范，防患于未然。因此，巡视工作只报告、不办案，只有了解权、没有处理权，对巡视发现的问题线索应当及时进行分类处置，移交纪检监察机关或相关部门处理。有证据证明，巡视监督已经成为纪检监察机关查办腐败案件的重要线索来源，同时也为组织部等相关部门工作的深入开展提供了有力支持。

在全面从严治党进程中，组织工作与巡视工作所涉及的管理对象与服务对象、工作主体与责任主体、实现目标与达到效果，在实践上、客观上都有同质性、关联性和共通性。政治巡视所要求的党的领导、党的建设、从严治党等方面的内容，与组织工作所涉及的领导班子与干部队伍建设、党的组织建设与党员队伍建设、党管人才与人才队伍建设等方面内容充分交叉。从

现实需要来说，组织部实际上是政治巡视成果运用的大客户，特别是涉及整改的领导和党的建设方面的问题，完全可以由组织部来牵头抓落实，充分发挥巡视工作成果对组织工作的推进作用。

巡视监督是党内监督与群众监督结合的重要载体，通过正风肃纪发挥矛盾化解、情绪沟通作用，取信于民

党组织和党员身处人民群众之中，群众对他们的情况最清楚、最有发言权。巡视制度发现问题的重要途径来自社会监督，尤其是群众监督。巡视制度的顺利实施，也集中显示着民众的意志和力量。作为纪委乃至中国共产党的权威代表，巡视制度能够给群众一个近距离与中央、上级联系表达意见、行使监督权利的途径，切实维护群众的切身利益。

充分发挥巡视的利剑作用，就要通过巡视巡察，进一步贴近基层、贴近实际，更广泛、更直接地接触被巡视地区、单位广大群众，加强人民群众举报线索受理工作，拓宽人民群众反映意见的渠道，努力做到上情下达、下情上达，在党和群众之间架起沟通桥梁，形成内外监督合力。要把巡视的过程变成了解研判基层党员干部群众思想心理状况、精神作风面貌的过程，通过听取反映、交流沟通，倾听群众的呼声，关注群众反映强烈的热点、难点问题，使被巡视单位的干部群众对巡视组从怀疑到信任、从不愿讲真话到能提供真实情况，从而进一步理顺情绪、沟通思想，有力促进矛盾的消除、难题的化解。（作者系四川省委第六巡视组组长）

以案说纪

魏某的违纪行为是否应当从重处分

□钟纪星

基本案情

魏某，中共党员，A部C司司长。2013年2月至2015年8月，C司某处处长多次虚构会议，套取会议经费用于个人消费，时任司长魏某对此负有主要领导责任。2015年11月，中央纪委驻A部纪检组对魏某立案审查。2016年2月，魏某受到党内警告处分。

2016年6月，根据巡视移交线索反映，查实魏某在2015年初还存在违规接受公款宴请等违反中央八项规定精神和廉洁纪律的问题，应当受到党纪处分。

分歧意见

2016年《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《党纪处分条例》）第二十条第二款规定：党员违纪受到党纪处分后，又被发现其受处分前的违纪行为应当受到党纪处分的，应当从重处分。对魏某的行为是否要从重处分，讨论中，主要有两种意见：

第一种意见认为，魏某的违纪行为均发生在2016年之前，按照2016年《党纪处分条例》第一百三十三条第二款规定的从旧兼从轻原则，尚未结案的案件，如果行为发生时的规定或者政策不认为是违纪，而本条例认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理，考虑到2003年《党纪处分条例》未将该情形规定为从重处分情节，因此，对魏某的行为不应从重处分。

第二种意见认为，2016年2月对魏某作出处分决定时，2016年《党纪处分条例》已经开始施行，应依照2016年《党纪处分条例》第二十条第二款规定，对魏某的行为从重处分。

分析意见

我们同意第二种意见，具体分析如下：第一，对党忠诚老实是党员的基本义务，是党章对党员的基本要求。党员违纪受到党纪处分后，又被发现其受处分前的违纪行为应当受到党纪处分，本质上是党员对党组织不忠诚、不老实的体现，违背了党员义务。2016年《党纪处分条例》第二十条第二款将此作为从重处分依据，是党章要求在《党纪处分条例》中的具体体现。第二，2016年2月魏某受到党纪处分时，2016年《党纪处分条例》已经开始施行，魏某在组织对其立案审查直至作出处分决定前，未如实全部交代自己的问题，对党不忠诚、不老实。

第三，魏某因违纪已受到党内警告处分，至2016年6月在巡视中发现并查实受到党纪处分前还存在其他应当受到处分的违纪行为，符合2016年《党纪处分条例》第二十条第二款之规定，应当从重处分。

需要注意的是，执纪实践中，对被审查人前一违纪行为的处分决定在2016年1月1日前作出，在新条例实施后又发现其在受处分前的违纪行为应当受到党纪处分，一般不宜适用2016年《党纪处分条例》第二十条第二款的规定从重处分。（作者单位：中央纪委案件审理室）

【相关法规链接】(节选)

- 1.《中国共产党章程》(2012年11月14日)
 - 第三条 党员必须履行下列义务：
 - (五)维护党的团结和统一，对党忠诚老实，言行一致，坚决反对一切派别组织和小集团活动，反对阳奉阴违的两面派行为和一切阴谋诡计。
 - 2.《中国共产党纪律处分条例》(2016年1月1日)
 - 第二十条 故意违纪受处分后又因故意违纪应当受到党纪处分的，应当从重处分。
 - 党员违纪受到党纪处分后，又被发现其受处分前的违纪行为应当受到党纪处分的，应当从重处分。
 - 第五十七条 对抗组织审查，有下列行为之一的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：
 - (一)串供或者伪造、销毁、转移、隐匿证据的；
 - (二)阻止他人揭发检举、提供证据材料的；
 - (三)包庇同案人员的；
 - (四)向组织提供虚假信息，掩盖事实的；
 - (五)有其他对抗组织审查行为的。
 - 3.《中国共产党纪律处分条例》(2003年12月31日)
 - 第十八条 故意违纪受处分后又因故意违纪应当受到党纪处分的，应当从重处分。
 - 第二十四条 有下列情形之一的，可以依照规定从重或者加重处分：
 - (一)强迫、唆使他人违纪违法的；
 - (二)串供或者伪造、销毁、隐匿证据的；
 - (三)阻止他人揭发检举、提供证据材料的；
 - (四)包庇同案人员或者打击报复批评人、检举人、控告人、证人及其他人员的；
 - (五)有其他干扰、妨碍组织审查行为的；
 - (六)本条例分则中另有规定的。

业务研究

理清深化派驻监督的三个关系

杨国章

党的十八大以来，中央对党的纪律检查工作提出了一系列新理念、新思路，开展派驻监督体制改革，实现了对党的部门和国家机关的派驻监督全覆盖。贯彻中央的决策部署，各级纪委派驻纪检组要认真落实三转，及时理清主体责任与监督责任、派的权威与驻的优势、执纪审查与政治监督等三方面关系，找准职责定位，聚焦监督执纪问责，切实把纪律挺在前面，为推进驻在单位贯彻落实全面从严治党发挥了积极的职能作用。

主体责任与监督责任

落实两个责任，一方面要求驻在单位强化管党治党的责任意识，切实承担起全面从严治党主体责任；另一方面要求派驻纪检组找准职责定位，切实改变以往较多地承担主体责任工作，而作为主责主业的监督执纪问责工作开展不力的现象。种好责任田，是驻在单位的主体责任，派驻纪检组的责任是监督驻在单位

种地，而不是替代驻在单位种地。但这并不意味着派驻监督从此就不需要去田间地头。积极参与驻在单位的相关活动，既是实现驻的优势的必要途径，也是履行监督责任的客观需要，这与不分管、不承担主体责任工作是两个概念，主要体现在工作的视角和重心发生了变化，主体责任重在教育制度管理，监督责任重在监督执纪问责，两者殊途同归，共同聚焦全面从严治党中心任务。当前派驻监督落实三转，要始终牢牢牵牢领导党风廉政建设和反腐败工作的中心阵地，坚持不留死角和盲区，在贴近、融入驻在单位的权力运行和日常管理中，实现及时全面和深入有效的监督。

派的权威与驻的优势

推进派驻监督体制改革，实行派驻机构全覆盖，就是要发挥派的权威与驻的优势，切实改变派驻监督不力的状况。其中，派的权威体现在派驻纪检组对驻在单位的监督不是同级监督，更不是下级监督，而是代表上级党委纪委对驻在单位实

施监督；驻的优势体现在派驻纪检组通过每天接触、参与驻在单位的相关活动，加强日常监督，及时发现、纠正、查处驻在单位的问题。就相当数量的派驻纪检组而言，问题线索少或者发现不了问题线索，派驻监督的核心要务就是要通过发挥驻的优势作用，从中及时有效地发现问题与不足。派的权威与驻的优势，两者相辅相成，但在两者的关系问题上，驻的优势是前提与基础。如果不能通过发挥驻的优势，及时有效地发现驻在单位的问题，成为事实上的聋子瞎子，那么派的权威当然也就无从谈起。因此，强化派驻监督，必须首先致力于驻的优势作用的发挥，聚焦问题线索的发现，从而为开展执纪审查、践行监督执纪四种形态提供必要的前提与基础，既抓早抓小，又严肃问责，以实实在在的监督成果和效果最终体现和实现监督的权威。

执纪审查与政治监督

派驻纪检组对驻在单位执行党的纪律

情况进行审查，推进驻在单位落实全面从严治党主体责任，发挥常驻不走的巡视组的职能。就党内法规明文规定而言，派驻纪检组履行党的执纪审查职责，监督内容与范围主要涉及与党的纪律有关的事项。但就中央有关常驻不走的巡视组的职能定位而言，派驻纪检组履行的还有类似政治巡视的政治监督职责，是更为广义的党纪检查，监督内容与范围涵盖驻在单位是否全面贯彻中央大政方针、是否全面依法履职用权、是否全面践行为人民服务的宗旨等各个方面，是对驻在单位的全方位监督。因此，派驻纪检组履行党的纪律检查职责，本质是政治监督，监督范围贯穿于党的部门和国家机关履职和管理的全过程。只有从政治监督的高度，才能拓宽派驻监督的视野，理清监督什么、怎么监督等困扰问题，也只有从政治监督的角度，贴近并融入驻在单位的履职和管理过程开展监督，并结合其权力运行规律，找出廉政风险的薄弱环节、关键岗位和重点领域，实施重点监督，才能切实加强派驻监督的具体化、针对性和实效性。

基层运用监督执纪第一种形态的方法把握

湖南省长沙市纪委、编办联合课题组

《中国共产党党内监督条例》提出党内监督要运用四种形态，其中运用第一种形态，经常开展批评与自我批评、约谈函询，让红红脸、出出汗成为常态，尤为重要，对此，基层纪委要把握运用好第一种形态的以下几种方式。

谈话促动。坚持党内谈话制度，认真开展提醒谈话、诫勉谈话。发现领导干部有思想、作风、纪律等方面苗头性、倾向性问题的，有关党组织负责人应当及时对其提醒谈话；发现轻微违纪问题的，上级党组织负责人应当对其诫勉谈话，并由本人作出说明或者检讨，经所在党组织主要负责人签字后报上级纪委和组织部门。谈心谈话，既可以由各级领导班子成员之间开展实施，也可以在班子成员和分管部门、单位班子之间组织展开，还可以由纪检监察部

门或单位负责同志根据廉洁自律准则要求，针对一些特定对象和有关廉政风险点进行高标准或无问题约谈谈心。

书面函询。纪律检查机关针对群众反映的党员领导干部政治思想、道德品质、廉政勤政、选人用人等方面的问题，采取书面形式对被反映的党员领导干部进行函询。通过函询，让无问题者说清事实真相、有问题者认真交代，使党员、干部心有所畏、言有所戒、行有所止。有问题线索嫌疑的同志，必须配合党内监督，适应批评监督，面对党组织或纪检组织通过有关途径发现个人党风廉政建设中出现的新问题，党员干部必须实事求是予以书面或口头汇报解释或调查澄清。

会议交锋。通过会议查摆问题，开展积极健康的思想斗争，能够让每个党员干部做到知无不言、言无不尽，有则改之、无则加勉。具体就是坚持民主生活会和组织

生活会制度。会前广泛听取意见、谈心交心，会上认真查摆问题、深刻剖析根源、明确整改方向，会后逐一整改落实。领导干部要带头开展批评和自我批评，及时反省检查班子及其成员的履职尽责情况，重点在营造氛围、健全机制、强势推进上下功夫，切实把红红脸出汗成为一种常态、习惯和自觉。

民主评议。对照党章规定的党员标准和入党誓词，联系工作单位和个人实际进行党性分析、民主评议。一方面认真学习贯彻廉洁自律准则和党纪处分条例，深入查找分析自身和分管部门、单位以及个人存在的突出问题与整改措施，另一方面主动对其他党员干部身上存在的突出问题提出相应的批评点评与整改建议，要帮助党员干部查找问题、分析问题、解决问题。

群众建言。突出作风建设这个重点，采取召开座谈会、个别访谈、开展问卷调

查、设置意见箱、开通专线电话以及设立网上邮箱等方式，着重听取老同志、两代表一委员、基层党员干部、服务对象和广大群众对领导机关、领导班子和领导干部在作风方面存在突出问题的反映，听取对贯彻落实中央八项规定、反对四风、和践行党的群众路线方面的意见和建议，及时向领导班子和班子成员反馈，帮助整改。

震慑预警。监督执纪四种形态是党员干部违纪违法发展的四个阶段，对于党员干部出现违规行为或轻微违纪时，要及时采取相关措施，避免违规演变为违纪，轻微违纪转化为重大违纪、甚至违法。为此，党员干部在轻微违纪行为发生后，组织要主动介入，采取重点约谈，甚至通报批评、责令整改等方式，促使违纪者能够及时醒悟，主动向组织坦白交代所犯错误，并采取积极措施弥补损失，争取组织从轻处理。

有问有答

被审查人申辩是否要提供有关证据

申辩是指被审查人对受到审查的违纪行为申诉理由，加以辩解。在案件审查中，被审查人不负举证责任，因此在被审查人为自己申辩时，通常只需要说明情况和理由，无须提供相关证据。但是，遇有以下情况除外：

被审查人掌握相关的证据，并且认为有必要出示时。被审查人在申辩时，为了说明某个问题，或者为了证明某个结果，可以主动出示自己所掌握的证据，以增强可信度和说服力。执纪审查人员要求被审查人提供掌握的证据时。这是被审查人员有提供证据义务的情形。在被审查人进行申辩时，提到为自己申辩的理由，说明自己掌握的证据。执纪审查人员据此提出提供相关证据的要求，被审查人应当提供。被审查人需要其他人员为自己作证时。被审查人申辩时，需要其他人为自己的行为提供证明，就必须说明是哪个人，并提供这个人的联系方式等。