改革与创新

巡视制度怎样实现规范化常态化

党内监督与一定时期党所面临的环境、任务密切相关，具有很强的政治性和导向性。毫无疑问，在当前滋生腐败的土壤依然存在、反腐败形势依然严峻复杂、一些腐败问题影响恶劣的背景下，巡视工作要强化对重要领域和关键环节权力运行的巡视监督，把党风廉政建设和反腐败斗争作为巡视的重中之重。



□周学馨

中国共产党巡视制度是伴随着中国共产党成立而诞生、中国共产党成长而逐渐发展的一项党内监督制度。这一制度从理论上丰富了马克思主义关于无产阶级政党建党学说，实践上不断推动了中国共产党党的建设科学化水平。党的十八大报告提出要“更好发挥巡视制度监督作用”。党的十八届三中全会进一步提出“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”等要求。这为新时期巡视工作开展指明了方向，更充分彰显党中央从严治党、反对腐败的坚强决心。

当前，巡视工作任务艰巨，责任重大。新形势下要实现巡视制度常态化，就必须坚决贯彻落实党中央的各项部署和要求，牢牢把握党内监督这个主题，紧密结合实际，切实抓好以下几个着力点。

突出重点，聚焦党风廉政建设和反腐败斗争

党内监督与一定时期党所面临的环境、任务密切相关，具有很强的政治性和导向性。王岐山同志指出，巡视工作突出四个“着力”，即：着力发现领导干部是否存在权钱交易、以权谋私、贪污贿赂、腐化堕落等违纪违法问题；着力发现是否存在形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等问题；着力发现是否存在违反党的政治纪律问题；着力发现是否存在选人用人上的不正之风和腐败问题。毫无疑问，在当前滋生腐败的土壤依然存在、反腐败形势依然严峻复杂、一些腐败问题影响恶劣的背景下，巡视工作要强化对重要领域和关键环节权力运行的巡视监督，把党风廉政建设和反腐败斗争作为巡视的重中之重。

扩大巡视范围，实现巡视“全覆盖”。巡视监督要形成震慑，就必须实现巡视工作的全覆盖，使巡视工作不留“空白点”。为此，需扩大巡视监督范围，从易发多发腐败问题的领域扩展至所有地方、部门和企事业单位，以发现隐发、潜发的腐败问题，形成有效的巡视监督工作网络。

完善巡视内容，加大对“两个责任”的监督力度。一般而言，一个地区、一个单位长期存在腐败和不正之风问题得不到有效解决，与这个地区和单位的党委和纪委的不作为有关。巡视监督不直接参与办案，而是发现并上报案件线索，更有条件对“两个责任”，即党委的主体责任和纪委的监督责任执行情况进行监督，并加强巡视监督的力度。

完善巡视方式，突出专项巡视在反腐中的重要作用。目前很多企事业单位和部门具有鲜明的行业特征，与特定的行业权力相联系，易发多发的腐败问题也限于该行业领域，如教育领域的招生腐败、科研领域的科研项目审批腐败、国有企业管理领域因腐败导致的国有资产流失等。因此，要充分发挥专项巡视的“针对性”“灵活性”和“威慑性”的特点，以“问题”为导向，聚焦问题、突出重点，让专项巡视成为党风廉政建设和反腐败斗争的一把利剑。

注重制度建设，形成完备的巡视制度体系

巡视工作的制度化，就是要从制度层面上规范巡视工作，确保巡视工作合理有序地良性运转。巡视制度要充分发挥作用，就必须注重制度的体系化建设，以防止单一制度运作可能带来的弊端和风险。

将已有的成功经验上升到制度层面。围绕巡视工作的主要任务、机构设置、工作程序、方式方法、成果运用等环节，从巡视工作急需而又具备解决条件的问题入手，深入总结巡视实践中创造和积累的成功做法和有益经验，加以系统地概括和提炼，并及时上升到制度层面。

加大创新力度，完善巡视工作长效机制

新形势下更好发挥巡视制度监督作用，提高巡视工作的规范性、实效性和权威性，最大限度地发挥巡视监督效力，就必须建立健全巡视制度监督的长效机制。

完善民意表达机制。全面深刻了解民情是开展巡视工作的重要前提。要坚持走群众路线，克服和打消广大干部和群众对敏感话题不敢讲、不愿意讲的顾虑。通过采取公布电话、邮箱、信箱多种形式，广泛听取广大干部和群众的意见，取信于民，增强巡视工作的公信力。

完善巡视调查机制。调查研究是做好巡视工作的基础。围绕找准问题、挖深问题、证实问题三个环节，采取“谈话”与“察看”相结合、“明巡”与“暗访”相结合、“巡视”与“受理举报”相结合等多种工作方法和策略，获取真实的“第一手资料”。

完善成果转换机制。推动巡视成果的转换运用，是实现巡视工作目的和衡量巡视工作成效的重要标准。一方面，通过落实被巡视党组织的整改责任、主管部门的监管责任和地方纪委、组织部的查处责任，健全巡视成果与查办案件对接等机制。另一方面，可健全巡视组督查督促巡视整改任务完成情况等机制，拓宽巡视成果运用的渠道，提高巡视成果运用的质量。并对巡视过程中发现的体制、机制和制度层面的问题，加强深入研究，并撰写决策咨询报告供党委政府决策参考。

完善巡视工作责任机制。正人先正己，监督者更要自觉接受监督，这是监督的一项基本原则。在实践巡视制度的过程中，必须重视落实巡视制度的纪律与责任制，特别是落实责任追究制。通过责任追究制和激励机制的建立，保证巡视制度的有效运转。

调查研究的“前、中、后”

□张　程

调查研究是我们做好实际工作的一项基本功。要练好这项基本功，提高调查研究的质量和成效，就必须准确把握调研前、调研中、调研后这三个阶段各自的方向和重点。

调研前要做好各项准备工作

准备是否充分，直接关系调研的成效。首先，要吃透基本情况。明确调研的目标和任务，掌握政策和了解有关背景，分析存在的各种问题和困难，有针对性地研究并提出解决问题的思路和办法。比如，开展培训需求调研，就要弄清楚培训的目标、主题、时间、地点和对象及规模，重点了解培训对象履行岗位职责的所思所想所需，根据培训对象的年龄、知识结构和成长经历等实际情况，提出教学活动的初步方案。其次，要撰写好调研提纲。调研提纲必须阐明调研的目的、提出具体问题和要求。比如：开展培训需求调研时，可直接就课程内容、教学形式、活动安排、学制长短和师资配置等具体事项听取意见和建议；也可以实际问题为导向，侧重了解培训对象在实践中遇到的现实问题尤其是存在的困难和困惑，深入研究这些问题与培训的关联性，分析哪些问题是能够通过培训解决，哪些问题虽然不能仅靠培训解决，但又需要利用培训这一平台来统一思想、凝聚共识、推动工作。如果要采用问卷调查，调查问卷的设计必须紧紧围绕调研目的，需在问卷的结构、问题的选择，以及问题的表达、排列甚至回答问题的形式等环节上动脑筋。撰写调查提纲和设计调查问卷都应当简明扼要、严谨周全、针对性强。再次，要周密谋划实施方案。除合理确定调查范围及规模、选择适当的方式方法外，有时还要认真分析和把握被调查人的心理。无论最后采用什么方式方法，都应该避免因调查设计的缺陷而束缚被调查人意见的充分发表，要千方百计为讲实话创造便利条件，以消除被调查人可能存在的各种压力和顾虑，确保调查能够获得更多启发和成果。

调研中要注重全面、深入、真实、准确

在调研中，必须坚持解放思想、实事求是，坚持从群众中来到群众中去，把事情的真相和全貌调查清楚，把问题的本质和规律把握准确，把解决问题的思路和对策研究透彻，切忌走过场、搞形式主义。进行调查要注意全面、深入，调查的层级和类别要齐全，既有基层又有上级机关，既有领导干部又有普通群众，既有行业部门内的又有系统外的，等等。调查的视角和方位要周全，既调查现在又了解过去，既调查个体又了解整体，注重真实、准确，不仅能放下架子和群众打成一片，还能超脱出来做符合客观情况的记录和描述。进行研究要善于运用系统的观点、发展的眼光来研究历史、分析现状和预测趋势，要把指定和随机的调查情况相联系，把直接和间接的调查情况相结合，把定性和定量的分析相统一。正确估计问题的代表性，防止以偏概全；通过现象抓住本质，防止停留在对材料的简单堆积和描述上；正确判断问题的性质，防止夸大或缩小问题的轻重程度；及时修正错误，对原来考虑不缜密甚至不合乎实际的设想必须进行调整和完善。比如，在开展新任市长培训需求调研时，就发现市长们普遍对环保、土地、财税等政策制定的背景和走向非常关注，这些内容也是原先计划的辅导专题，但仅停留在宏观辅导这个层面显然还不够，经过反复琢磨和酝酿，最后采取专题报告和座谈会并举的办法，除邀请10多家部委负责同志作辅导报告外，还安排了10场相关专题的座谈会，前后共有相关单位的60多位司局长参与交流互动，搭建了“上情下传、下情上达”的有效平台，学员们普遍感到解渴、管用。实际上，调查研究的过程就是找准问题、解决问题的过程。如果单凭坐在机关里“拍脑袋”和“想当然”，就无法做到有的放矢。

调研后要把成果转化好落实好

调查研究的目的是为了应用，调研后必须在成果转化和落实上下功夫。要结合客观条件，充分吸收在调研中发现那些必要的、可行的意见建议，不断优化决策方案。比如，培训需求调研后，就要紧紧围绕办班目标，结合办班的时间、地点、学制、师资等实际情况，尽可能制定出满足学员多样化需求的培训方案。在课程上，优先考虑重要的、紧迫的、共性的需求内容；在师资上，优先聘请干得好、讲得好、受欢迎的领导干部和专家学者；在方式方法上，灵活运用专题报告、案例教学、学员论坛、座谈交流等形式。在抓落实上，要按照目标任务，进一步合理分工和明确要求，把握好工作的节奏和力度，保证各项任务能够按计划完成。在实施过程中，要加强督促检查，注重了解和掌握各方面的动态信息，尤其是对遇到的问题应当及时加以指导和规范，确保执行“不跑偏”“不走样”。比如，培训方案形成后，就要以“钉钉子”精神抓好关键环节。一是加强沟通协调，要与承担教学任务等相关单位联动，确保整体工作有序高效运行。二是加强教学管理，严明纪律、严格要求，确保学员能够潜心学习，让“成果”真正“进头脑”。三是加强考核评估，在教学结束后，要对培训效果进行测评和分析，为以后开展工作提供参考和积累经验。其实，衡量调查研究的成效如何，关键就是看成果转化落实得好不好。

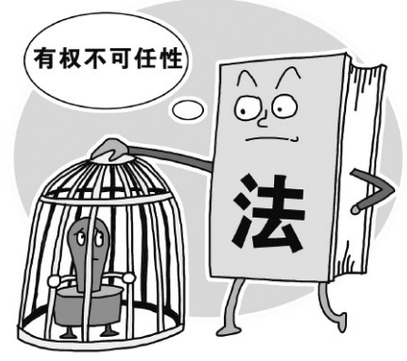
总起来说，调查研究要取得实效，必须把握调查研究每个阶段及其每一环节的特点，运用科学的思想方法，统筹安排好时间和节奏，增强计划性和主动性，真正把调查研究的过程变成密切联系群众、凝聚智慧力量、统一思想认识、提升决策水平的过程。

参考与建议

如何让权力不任性

□杨小军

权力是第二位的，不是第一位的。第一位的是产生权力的根据，这个根据就是权力的“天”。这个“天”就是宪法和法律。宪法和法律是一切权力产生的根据。



李克强总理在今年政府工作报告中，引用了一个刚刚流行起来的网络热词说，有权不可任性。这一引用被很多媒体报道，作为标题，备受关注。

权力是一种支配力，也会带来很多“有利”的结果和延伸效果。如果权力不受控制，就会像脱缰的野马一样随心所欲，这就是任性的权力。那么，如何才能让权力无法任性和不任性呢？

权力有“天”。权力是第二位的，不是第一位的。第一位的是产生权力的根据，这个根据就是权力的“天”。这个“天”就是宪法和法律。宪法和法律是一切权力产生的根据。所以，权力不能无法无天，不能无根无据。没有根据的权力，就是法外之权、法上之权，就是任性而生的权力。所以，社会主义法治理念告诉我们，对于公权力而言，依法用权，应做到法无授权不可为、法定职责必须为。没有法这个“天”，权力就不具有合法性和正当性。

权力有界。权力是有边界的，这是所有公权力都必须遵守的原则。没有边界的权力，或者可以随意超越边界的权力，就是任性的权力，也是无法控制的权力。在市场经济体制完善过程中，尤其需要解决好公权力与私权力的界限问题，解决好政府与市场、政府与社会的界限问题。如果不解决好这些界限，公权力就会越界侵权，干扰市场和社会的规律，甚至侵犯私权利。本届政府大力改革，实行政府职能转变，大力推行行政审批制度改革，推进权力清单制度等，都是在致力于界定公权力的边界。让市场的归市场，社会的归社会。政府及其公权力应当定位清晰，坚守边界。

权力有笼。把权力关进制度的笼子里，这是法治的理念，也是法治的需要。权力是一把双刃剑，可以用来为民服务，也可以用来任性胡为。为了让权力始终保持其服务的功能防止其任性的可能，就必须用法律制度的笼子控制权力、规范权力。

权力有监。所谓权力有监，是指权力的行使要受到制约和监督。权力有任性的“天性”，如果不受监督，就会任性滥用。就监督权力而言，监督的强度和密度至关重要。形同虚设的监督就像“纸老虎”一样没用。大权力小监督、强权力弱监督、高权力低监督，或者相反，都是无效的，或者是不科学的。合理的监督强度和密度，就是平衡好权力与监督力的关系。强权力就应当有强监督，大权力就应当有大监督，高权力就应当有高监督，总之，让监督力与公权力保持平衡，使监督力可能监督能够监督有效监督，是基本的原则。只有这样的适度监督，监督才能真正有效，而不至于让监督演变成弱、小、虚。

权力有则。所谓权力有则，是指公权力的运行是有规则有标准的，不是无规则运行，更不是随心所欲乱窜。其中，有三个基本规则最为重要：一是行使权力的前提条件。在什么条件下才能够行使特定的权力，是有法律规定的，不是权力拥有者可以任性而定的。二是行使权力的度是有标准准则的，犯什么法用什么法，犯法到什么程度才可以处理到什么程度。这些都是权力行使的标准，必须遵守执行。三是行使权力的具体手段措施是由法而定的，而不是由执法者任性选择的。例如，对有些违法者可以罚款，对有些违法可以查封扣押，但不能因为当事人违法就在法律之外滥用“私刑”，这既不是法治，也不是文明。

权力有序。所谓权力有序，是指权力运行必须遵守法定的程序，在法治的轨道中运行，而不能脱离轨道，更不能无轨道任性运行。习近平总书记在中央党校县委书记研修班学员座谈时指出，领导干部要做学法尊法守法用法的模范，做决策、开展工作多想一想法律的依据、法定的程序、违法的后果，自觉当依法治国的推动者、守护者。可见，尊法、守法、用法都离不开法定程序。程序可以规范权力，程序可以统一行为，程序可以彰显公正，程序可以提高效率，使权力运行有序，从而保障实质正义实现。在规范和防止权力任性方面，程序有三个不可替代的功能：一是程序权利义务的实现可以让公民法人这些当事人参与到行政过程中来，通过知情权、参与权实现监督权，防止权力任性。二是通过程序来规范权力的运行环节、步骤、表现形式等，使权力运行正规化、标准化和规范化。三是通过时间期限的程序限定使权力运行提高效率，实现及时有效的服务。

权力有果。所谓权力有果，是指权力运行会产生相应的法律后果，权力拥有者、行使者必须对其产生的法律后果承担责任。任何行为都是会产生后果的，所有行为人都要对其行为后果负责，权力运行当然也不例外。通过法律后果的约束，使权力拥有者和行使者慎重和依法而行，而不是任性胡为。

链接

大道至简，有权不可任性。各级政府都要建立简政放权、转变职能的有力推进机制，给企业松绑，为创业提供便利，营造公平竞争环境。所有行政审批事项都要简化程序，明确时限，用政府权力的“减法”，换取市场活力的“乘法”。

——2015年《政府工作报告》

社会主义协商民主建设主题案例

征集启事

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现，具有鲜明的中国特色。加强协商民主建设，有利于听群言、集民智、增共识、聚合力、促和谐，有利于促进科学决策、民主决策，有利于更好实现人民当家作主的权利，有利于增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。为进一步推动社会主义协商民主稳步发展、取得实效，本报与理论网特举办“社会主义协商民主建设”主题案例征集活动，欢迎大家踊跃参与。

具体事项如下：

字数：一般不超过6000字。

内容：1.紧紧围绕政治协商、人大协商、人民团体协商，社会组织协商、基层协商等方面，突出具体过程和创新性做法及解决问题效果。

2.来稿请注明联系人的工作单位及联系方式。

时间：见报即日起至2015年4月30日止（以邮戳为准）。

评选：征文截稿后，本报将组织评选出优胜奖若干名。获奖案例在《学习时报》、理论网及中央党校报刊社其他媒体选登。此外，我们还会组织其他多种活动对优秀案例进行宣传推介，并出版图书。本次案例征集活动不收取任何费用。

投稿方式：

1.征文请邮寄至：北京市海淀区中央党校南院报刊社　邮政编码：100091

2.通过邮件发送至：xuexishibao99@163.com

联系人（收件人）：李少军

联系电话：010—62806049