

一、2023 年中共中央巡視組反腐工作趨勢觀察

中共研究雜誌社特約研究員吳仁傑主稿

- 習近平主政後高度重視巡視工作，並藉以加強黨的政治紀律和反腐肅貪。2023 年啟動兩輪中央巡視工作，主要聚焦中管企業(央企)，另針對體育系統和金融機構進行機動巡視和「回頭看」，增強威懾成效。
- 中共「二十大」提出全面從嚴治黨、推進黨的自我革命，但在一黨專政、同體監督體制運作，無異緣木求魚。習近平企藉全面巡視制度，增強黨內監督效能，惟巡視監督主要為事後查察，不具事前預防和監督作用，恐難真正遏制貪腐等歪風。

(一) 前言

巡視工作為中共強化黨內監督重要舉措，其雖宣稱是源自 1921 年的特派員巡行指導工作制度，但現行巡視制度的初步建立係在江澤民擔任總書記(1989-2002 年)初期，其後歷經胡錦濤(2002-2012 年)、習近平(2012 年以來)時期探索推進與深化發展，始逐漸制度化，並成為查察黨的紀律、強化黨內監督重要方式。

尤其自習近平主政以來，在高度重視透過巡視加強黨的政治紀律和強力反腐肅貪前提下，巡視工作重要性達前所未有高度，且出現諸多創新，除以往常規巡視外，並根據實際情況綜合運用專項巡視、機動巡視、巡視「回頭看」等多項做法，冀能更有效發現問題。2017 年「十九大」以來，政治紀律成為巡視工作首務，但以反腐肅貪為主的廉潔紀律始終是開展重點，亦是外界觀察其巡視工作成效重要依據。謹將中共中央巡視制度發展，以及 2023 年以來部署要況及其趨勢析陳如次。

(二) 巡視制度發展

1989 年 6 月 13 屆「四中全會」，江澤民接替因「6.4」事件下臺的趙紫陽升任總書記，1990 年 13 屆「六中全會」首次提出中央和各省(區、市)黨委可根據需要派出巡視工作小組，是對巡視工作初步探索。

1996 年 1 月 14 屆中紀委 6 次全會指稱：「中紀委根據工作需要可選派部級幹部到地方和部門巡視」，以強化黨內監督，並首次派出巡視組開展工作，截至 1998 年 8 月，中紀委共派出 7 批巡視組，分赴 18 個省（區、市）和中央國家機關部委進行巡視。

其後在中紀委、中央組織部 2001-2002 年間聯合派出巡視組對部分省（區）開展巡視試點基礎上，2002 年 11 月「十六大」明確指出要建立和完善巡視制度。據此，2003 年 8 月，中紀委、中央組織部組建巡視工作辦公室和 5 個巡視組¹，前者作為中紀委、中央組織部巡視工作聯席會議的日常辦事機構，後者直接對中紀委常委會和中央組織部部務會負責，其經費和組織關係歸屬中紀委，且與以往抽調人員組建臨時機構做法不同，巡視組組長統由兩部門剛離任但尚未退休的正省（部）級領導擔任，副組長則由副部級巡視專員出任。同年 12 月頒行「中國共產黨黨內監督條例（試行）」，首度以黨內法規形式將巡視制度納入十項黨內監督制度之一，隨後中央和各省全數組建巡視機構，巡視工作全面展開。

2007 年 10 月「十七大」將巡視制度列入黨章，且整合原有中央級巡視機構設立 10 個巡視組，其中 6 個負責省（區、市）、4 個專責中央企業與金融機構。2009 年 7 月制頒「中國共產黨巡視工作條例（試行）」，同年 11 月成立中央巡視工作領導小組，作為統一領導有關工作的中央議事協調機構，下設辦公室作為辦事機構，並將中紀委、中央組織部巡視組更名為中央巡視組。

習近平 2012 年 11 月 18 屆「一中全會」接替胡錦濤出任總書記後，在高度重視和大力推進情況下，巡視工作出現諸多創新做法，包括：從著重反腐工作延伸到嚴明黨的政治紀律與政治規矩；每屆 5 年任期內，完成對地方、部門、企事業單位巡視全覆蓋；改革派遣形式，實行巡視組組長、巡視地區和單位、巡視組與巡視對象關係「三個不固定」與「一次一授權」結合方式，且中央巡視組由 10 個增至 15 個；擴大巡視範圍，將法院、檢察院黨組主要負責人、副省級城市四套領導班子黨組主要負責人，以及中央部委、國家機關、人民團體領導班子及其成員、中

¹ 其後 2004 年組建 2 個中央金融巡視組，2006 和 2007 年先後組建 3 個中央企業巡視組，2007 年組建 2 個中央國家機關巡視組，故實際上迄至 2007 年「十七大」前共有 12 個中央級巡視組。

管企業等全數納入；將發現嚴重問題、強化震懾作用作為主要任務，且突出對黨組織領導班子及其成員、特別是主要負責人的監督；在例行常規巡視方式之外，綜合運用專項巡視、機動巡視、巡視「回頭看」等創新舉措。此外，2015 年 8 月正式制頒「中國共產黨巡視工作條例」，2017 年 7 月首次修改，使巡視工作有法可依；另配合屆期相繼制頒 2013-2017 年、2018-2022 年、2023-2027 年等三個 5 年「中央巡視工作規劃」，據以擘劃和指導每屆巡視工作。

（三）20 屆部署要況

中共 20 屆中紀委 2023 年 1 月舉行二次全會部署年度工作，3 月復召開「全國巡視工作會議暨 20 屆中央第一輪巡視動員部署會」擘劃巡視工作要點。前者指稱巡視監督是推進黨的自我革命、全面從嚴治黨的戰略性制度安排，要突出政治巡視，統籌安排常規巡視、專項巡視、機動巡視和巡視「回頭看」；另針對反腐工作提出「五個堅決」，即：堅決查處政治問題和經濟問題交織的腐敗，堅決防止領導幹部成為利益集團和權勢團體代理人，堅決防止政商勾結、資本向政治領域滲透等破壞政治生態和經濟發展環境行為，堅決糾治政商「旋轉門」、「逃逸式辭職」問題，堅決清理風險隱患大的行業性、系統性、地域性腐敗。

後者強調要深化政治巡視，確實承擔「兩個維護」根本任務；聚焦「國之大者」加強監督檢查，督促推動「二十大」精神和黨中央重大決策部署貫徹落實；貫徹群眾路線，發揮維護群眾切身利益、保持黨與群眾密切聯繫作用；加強巡視整改和成果運用，推動深化改革、完善制度、破解深層次矛盾問題。同時安排中央第一輪巡視工作，律定 15 個巡視組要對 30 家中管企業開展常規巡視、5 家金融單位進行巡視「回頭看」，並對國家體育總局開展機動巡視。此外，10 月再規劃中央第二輪巡視工作，明定要對 26 家中管企業和 5 家職能部門進行常規巡視，並對國家鐵路局黨組、中國國家鐵路集團有限公司黨組開展巡視「回頭看」。

不同年度巡視方式雖各有側重，但基本要求：一是重點查找堅持和加強黨的全面領導，統籌發展和安全、防範化解重大風險，以及落實深化改革要求、推進治理體系和能力現代化等方面存在問題；二是深入瞭

解落實全面從嚴治黨部署情況，重點查察領導班子主要負責人及其成員作風建設和廉潔自律等方面存在問題；三是深入瞭解巡視整改落實和成果運用情況，重點查找履行整改主體責任、監督責任以及重點問題整改等方面存在問題。

9月19日，中央巡視工作領導小組召開「20屆中央第一輪巡視集中反饋會議」，披露首輪巡視的央企、金融和體育領域存在諸多突出問題，包括：一是落實黨中央決策部署不到位，對肩負職責使命認識不深刻，履職擔當有所差距；二是統籌發展和安全不到位，風險意識不強，防控機制不健全；三是落實管黨治黨責任不到位，壓力傳導層層遞減，主要負責人等關鍵崗位廉潔風險突出，「靠企吃企」和形式主義、官僚主義、享樂主義、奢靡之風等「四風」問題突出；四是領導班子、幹部人才隊伍建設存在薄弱環節，基層黨組織政治功能有待加強。

（四）結語

中共在堅持黨的領導前提下實施一黨專政（執政）體制，雖強調實行民主集中制，但由於有效監督制約機制不足，對各級黨政領導班子特別是主要負責人的監督薄弱，面臨「上級監督太遠、同級監督太軟、下級監督太難、組織監督太短、紀委監督太晚」，以及「看得見的管不著、管得著的看不見」等難題，以致各級一把手貪汙腐敗甚至「前腐後繼」情況屢見不鮮，是以由上級黨委賦予、具備自上而下與重點突出等特點的巡視監督，乃成為彌補前述體制缺陷的重要舉措。相關工作在胡錦濤時期逐漸制度化，位階並由部委提升到黨中央層次，且成立專責的中央議事協調機構進行統一領導，凸顯其重要性全面提升。

習近平主政後高度重視巡視工作，如18屆中央委員會期間，主持召開23次中央政治局或其常委會議研究巡視工作、中央巡視工作領導小組舉行95次會議進行任務擘劃；19屆期間，主持召開22次有關會議、中央巡視工作領導小組舉行79次相關會議。此外，巡視工作力度、深度和廣度全面提升，不僅要求每屆任期內完成巡視全覆蓋，且變革以往巡視組成員和被巡視單位固定易衍生弊端情況，改採「三個不固定」和「一次一授權」方式，冀避免形成利益關係網，更能示形威懾發揮實

效。據統計，中紀委立案審查的中管幹部案件超過 60%問題線索來自巡視，如孫政才、蘇榮、周本順、王珉、白恩培、王三運、黃興國等嚴重違紀案件，以及山西系統性腐敗案、湖南衡陽破壞選舉案、四川南充拉票賄選案、遼寧拉票賄選案等重大案件均是巡視發現問題，凸顯其維護黨紀、強化監督成效。

綜觀從胡錦濤到習近平時期，巡視工作重點與時俱進調整，但基本都屬政治監督、組織監督和紀律監督範疇。在外界最為關注的反腐肅貪方面，雖強調「反腐鬥爭壓倒性態勢已形成並鞏固發展」，但亦自承形勢依然嚴峻複雜，透由巡視顯示「腐敗問題存量不少、增量仍在發生」、「不收手、不收斂現象尚未完全遏制」、「部門權力尋租問題依然突出，利益輸送問題反映仍較集中」。是以新任中紀委書記李希 2023 年初部署年度巡視工作時，即特別強調要推動巡視工作「向深拓展、向專發力、向下延伸」²，以提高發現問題的能力和水準，增強巡視監督的精準性和有效性。

而在 18 屆和 19 屆基礎上深化發展的 20 屆，在起始的 2023 年，已分別在上、下半年各啟動一輪中央巡視工作，有別於以往率先針對地方進行常規巡視，此兩輪巡視主要聚焦近年成為腐敗重災區的中管企業(央企)，凸顯其針對性。此外，再度出現創新性作法，首先，首次在同一輪巡視中綜合安排常規巡視、機動巡視和巡視「回頭看」等方式，以增強震懾和成效，尤其對國家體育總局開展機動巡視、對部分金融機構進行巡視「回頭看」，既在此前巡視基礎上深挖問題，同時強化威懾作用，而首輪巡視後相繼爆發多名金融機構和體育系統(特別是足球領域)幹部嚴重違紀問題，即凸顯其成效。

其次，有別於以往巡視組成員以紀檢幹部為主，20 屆起中央巡視組成員有四分之三係從財政、統計、審計、國資、信訪等部門抽調的專業幹部，除增強巡視隊伍專業性和權威性，使更能直面問題外，復深化巡視監督與其他監督方式的溝通協調，使形成合力提高監督效能。

² 「向深拓展」，是聚焦影響黨的領導、黨的建設、全面從嚴治黨的全域性問題，黨組織和黨員領導幹部在履行職責、行使權力上的根本性問題，以及容易誘發重大問題、突出風險的傾向性問題；「向專發力」，是更加注重發揮專項巡視巡察作用，促進重點領域重點行業深化發展，且通過加強巡視巡察機構隊伍建設、規範化建設、能力建設，逐步提高專業化水平；「向下延伸」，是緊密結合基層實際，因地制宜、因村施策，暢通群眾參與監督管道，促進強化基層監督、完善基層治理，夯實黨的執政基礎。

中共「二十大」提出要全面從嚴治黨、推進黨的自我革命，但正如前述，在一黨專政、同體監督體制運作下，此無異緣木求魚。故從江澤民時期建立摸索、胡錦濤時代發揚光大、習近平當權後全面強化的巡視制度，已成增強黨內監督效能首選。惟巡視監督主要著眼於事後查察，不具事前預防和監督作用，加以 5 年任期內一般僅進行一次巡視，雖具一定震懾作用，但恐難真正遏制貪腐等歪風邪氣。