

健全和完善党内监督体系的系统性、协调性和有效性

蒋来用¹ 王 阳²

(1.中国社会科学院,北京 100020;2.上海大学上海研究院,上海 201900)

摘 要:党内监督体系在整个国家监督体系中发挥着关键性的影响和作用。提高系统性可以完善党内监督体系自身,提升协同性有助于理顺党内监督与党外监督关系,增强有效性则让党内监督产生良好的政治和社会效果。本文从三个方面来考虑健全和完善党内监督体系,认为党内监督体系是由党内不同主体相互发生关系而形成的复杂系统,重要的是处理好党委和纪委的关系、党委与其他党内主体的关系,提高系统性水平;需要将党内监督体系置于党和国家监督体系这个组织场域中进行研究,加强党内监督与党外监督的协同;充分运用大数据等新技术手段、加大制度执行和效果评估力度、提高问责精准度、强化对监督权的监督有利于提高党内监督的有效性。

关键词:党内监督;系统性;协同性;有效性;国家治理

[中图分类号] D630.9

[文章编号] 1673-0186(2020)004-0028-011

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2020.004.003

健全党和国家监督体系是党的十九大报告加强党的建设部署的八大重点任务之一,是党在长期执政条件下实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的重要制度保障,也是中国特色社会主义制度得以顺利实施和有效运行的保障。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出要健全“党统一领导、全面覆盖、权威高效”的监督体系,提高监督严肃性、协同性和有效性,创造性地提出要以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通和相互协调。中国共产党是执政党,党内监督体系在整个国家监督体系中发挥着关键性的影响和作用。本文拟从系统性、协同性和有效性三个角度来探索如何完善党内监督的制度设计,从而加快推进国家治理体系和治理能力现代化进程。

一、文献回顾与问题提出

健全党和国家监督体系的过程实质上也是党和国家监督制度不断发展完善的动态过程。无论

作者简介:蒋来用(1976—),男,汉族,湖南永州人,中国社会科学院中国廉政研究中心秘书长、社会学所廉政研究室主任、中国社会科学院廉政学学科带头人,研究方向:廉政学;王阳(1996—),男,汉族,浙江温岭人,上海大学上海研究院社会学专业硕士研究生,研究方向:廉政学。



是从中国共产党的长期执政党地位还是从党领导一切的现实来看,党内监督在党和国家监督体系中显然是居于首要地位,而且起到统领各类监督的作用^[1]。近年来,学者围绕如何完善和优化党内监督开展了大量研究,尤其是党的十九大以来,不少学者从党内监督在党和国家监督体系中扮演的角色、发挥的作用以及如何健全等方面开展了大量的理论探索。党的十八大以来,党内监督在实践中不断创新和发展,无论是在制度层面还是在执行层面都不断优化与完善,但与此同时也存在一些问题。张昕欣以党内监督四大方式为切入口,详细探讨了党内监督目前存在的低效甚至失效问题,认为自上而下的组织监督存在的主要问题为主体责任缺失和监督责任缺位、党委与纪委的监督工作缺乏协调与协同、地方对下级组织的监督流于形式、有的地方甚至主动为下级“捂盖子”。自下而上的民主监督普遍缺乏有效的监督渠道、未意识到自身也是监督主体、存在一些党员害怕官场“潜规则”而唯上不唯实的现象。同级监督存在纪委监督独立性不强、对一把手“监督”难、缺乏动力等问题。日常监督存在盲区大、未形成制度化、缺乏预防性的事前和事中监督等现象^[2]。李堃从如何加强党内监督科学化角度展开分析,认为目前党内还是存在用“人治”代替“法治”的现象,“关键少数”权力大,权力配置还不够科学,一些纪检监察机关未能很好地聚焦主业职责,一定程度上存在“灯下黑”现象。在党内问责上,李堃认为目前党内问责的程序和步骤还不够规范,存在过度问责、错误问责的现象,这也导致个别党员领导干部“不敢作为、不愿作为、不会作为”的现象发生。此外,目前党内监督法规的层次性和整体性不强,不够精细化和系统化,存在一些不适宜目前形势发展的法规,纪法衔接、法法衔接不够科学与严密,这也导致法规在有效性上显得不足^[3]。马祖兴围绕积极性、独立性、有效性三个方面对党内监督展开思考,认为“从积极性看,党内监督目前存在的‘不敢’‘不愿’‘不想’‘不懂’监督现状导致监督主体监督意愿不足、监督缺乏积极性;从独立性看,纪委和党委的关系在一定程度上造成党内专责机关独立性受限;从有效性角度看,部分地区过分夸大党内监督工作,甚至有的将党内监督当作工作的重心,部分纪委为了绩效考核对领导干部开展过分监督。此外,被迫监督也是党内监督实践中存在的一种普遍现象,目的是为了应付年底考核和完成既定目标,导致党内监督实践虽具备很好的时效性却缺乏长效性”^[4]。丁清晔等人则对党内监督方式和处置力度进行了分析,认为党内监督的效力和震慑力较弱^[5]。还有一些学者聚焦于党内监督具体监督方式在实践中所产生的问题。周磊和陈洪治对新时期派驻监督体制改革进行了分析,在肯定派驻监督取得成效的同时指出派驻监督存在派驻干部专业化能力不足、派驻机构的考核和提拔存在脱节现象导致派驻机构干部开展监督工作的积极性不强、派驻机构独立性不强导致派驻机构存在“近了不能履行职责,过远了不能了解情况”的监督困境等问题^[6]。徐理响等人认为派驻机构未聚焦反腐败职能,导致履职效果比较差^[7]。蒋来用认为,派驻机构改革虽取得较大的成效,但改革也遇到了派驻机构“不会为”、机构人员忙闲不均、干部缺乏归属感、考核体系不完善、履行职责缺少手段等问题^[8]。宋伟等人对巡视监督可能出现的困境进行了学理性探索,认为巡视监督存在层级差异的成效递减现象,对巡视监督震慑作用的边际效

应以及巡视监督反馈内容的趋同化进行了探讨,指出巡视监督特别是在地方巡察过程中表现出专业化程度不足的问题比较突出^[9]。

针对党内监督存在的问题,学者们从不同角度来探讨完善党和国家监督体系。一些学者从制度层面展开研究,例如任健明对党内监督在党和国家监督体系中的核心地位进行了强调,认为组织监督、民主监督、权力监督三者在党内监督中是并重的^[10],并提出了一个以党内监督为统领,以民主监督为基石,以人大监督、国家监察、审计监督、司法监督、舆论监督为五大支柱所构成的三层立体监督体系结构。张晋宏、李景平认为党内监督、国家机关监督、社会监督三者共同构成了新时代党和国家监督体系,从理论上三者是统领与补充的有机统一,从实践上看三者可以打造一个高效协同的三维立体监督体系^[11]。张昕欣认为党内监督和外部监督在对象、诉求、价值导向方面具有内在一致性,要进一步促进党内监督和外部监督的有机融合^[2]。冀明武以如何推进党内监督法规与国家法律制度衔接为关切点,认为两者要发挥各自的制度特色、融合对方的制度优势,提出在制度层面要从立法沟通、协同审查、整合解释等方面进行系统化的衔接改革^[12]。虞崇胜也对纪法衔接问题展开了思考,提出利用党纪与国法的协同合作充分发挥“双笼关虎”的制度优势^[13]。一些学者从具体践行路径层面展开探讨,丁柏铨关注舆论监督在党和国家监督体系中发挥的作用,认为舆论监督相对于其他监督在整个监督体系中有无可替代的作用,需要进一步与其他监督相贯通以形成监督合力,并提出扩大人民民主、舆论监督需要线上和线下齐发力等建议^[14]。任建明认为党内监督、民主监督、舆论监督在党和国家监督体系中较为薄弱,需要进一步改进。他提出党内监督要着力破解同级监督难题,进一步发挥党内专责监督机构的作用;民主监督要将发展党内民主作为改进的着力点;舆论监督要切实依法保障媒体监督权,加大对领导干部不当干预媒体行为的限制^[1]。黄威威重点关注网络在监督中发挥的作用,对网络监督在党务政务、官员信息公开上发挥的作用以及利用网络开展监督会遇到伦理与技术上的难题进行了论述^[15]。贺鹏皓从系统论的观点对党和国家监督体系各监督主体发挥的作用展开论述,认为各监督主体彼此关联,既有分权与制约又有协调与配合,并侧重论述了在依规治党视角下如何实现审计监督与党内监督的协调配合^[16]。张昕欣从加强党内法规衔接、加大问责力度等方面对提高党内监督有效性提出了思考^[2]。潘春玲对巡视监督进行了分析,认为目前巡视工作所采用的三个“不固定”方式、常规巡视与专项巡视相结合等举措有效地提升了巡视工作的规范性和实效性^[17]。

通过对党内监督相关文献的梳理与归纳可以发现,关于党内监督目前存在的问题大多可以归结于监督系统性不强、各监督主体协同力度不够、监督的有效性较弱三大因素,学者提出的针对性建议多是围绕如何增强党内监督的系统性、如何加强党内监督与党外监督的协同性、如何提高党内监督的有效性三个方面展开,但大多文献只是仅对其中某一方面展开讨论,没有从系统性、协同性、有效性三方面全面地、系统地对党内监督展开思考。显然,系统性、协同性、有效性三者是层层递进的,提高系统性可以完善党内监督体系自身,但在党和国家监督体系中党内监督只是一个子系统,



需要与党外监督协同配合以形成合力推动国家治理,最后只有加强有效性才能让党内监督真正产生良好的政治和社会效果。因此,本文将从系统性、协同性、有效性三个方面全面考虑健全和完善党内监督体系,为研究党内监督提供新思路。

二、增强党内监督的系统性

系统作为一个有机整体而不是各组成要素的机械组合,在整合后具有各要素所不具有的特质。系统建构形成之后,会成为一个独立的社会事实而存在,对其构成要素产生控制、约束作用。系统各要素在组织体系中发挥着特定的作用,是系统不可缺少的组成部分,若将某一要素从系统中剥离,系统将受到损伤或破坏,甚至瓦解和崩溃。系统各要素紧密联系、相互作用,但有时也会产生冲突和矛盾。系统化与制度化紧密相关。系统化发展升华的结果往往通过制度形式呈现出来,需要制度的方式来巩固和强化。但不同的系统,制度化水平和程度并不相同。高效运行的系统必然要求内部各要素更加有机联系和贯通,组织化程度要求更高。组织性和纪律性强是中国共产党的鲜明特色和优势,党内监督体系作为党内制度体系的一部分,必然体现这一特色。党内监督体系作为一项系统性工程,与党的其他系统必然是关联和内嵌的。要想健全党内监督体系,就要将其放在整个党的建设中统筹谋划。党的监督体系服务于党的使命和任务,监督内容、监督方式、监督职责等必然随着党的建设事业的发展而不断调整变化。在党的建设和发展过程中,党内监督体系一直在不断地调整和完善。中华人民共和国成立初期,党内监督并没有进行体系化的制度设计,主要是以一些决议或决定为主。改革开放以后,为了适应新形势新要求,党开始把加强党内监督提上议程,党的十二大修改的党章就对党内监督制度化完善,如对监督主体、监督范围等作出了一系列具体明确的规定,党内监督的系统化、制度化特征开始凸显。2004年,《中国共产党党内监督条例(试行)》(以下简称《条例(试行)》)作为党内监督实践探索的首次系统性集成颁布实施。党的十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》(以下简称《条例》)对不同监督主体及其监督职责权限作出详细规定,党内监督系统化达到历史性高度。党的十九大以来,我们党更是站在健全党和国家监督体系的宏大视角强调和推动党内监督的系统化。

系统化已成为党内监督体系建设的发展方向与内在要求。党的十九届四中全会通过的《决定》提出要坚持权责法定,健全分事行权、分岗设权、分级授权制度,实质上就是强调从纵向和横向上理清各级各部门的地位与权责。从纵向上来看,就是要健全党中央统一领导、党的地方组织各担其责、党的基层组织具体落实的监督组织体系,实行分级授权。从横向上来看,就是要健全党委(党组)全面监督、纪委专责监督、部门职能监督、基层日常监督、党员民主监督的监督职能体系,实行分事行权、分岗设权。从党内监督的发展历程可以看出,系统化与制度化是同时推进的过程。系统化促进党内监督制度化水平的提升,制度化则反映了系统化的独特历史,不断固化系统化的成果,并促进新

的监督理念和价值观的形成和转化。监督是监督者和被监督者两大主体互动的过程。因此,党内监督体系是由党内不同主体相互发生作用和关系而形成的复杂系统。虽然监督体系所包含的所有关系中,任何关系都是不可缺少的有机组成部分,但有主次之分,有些关系是主要的,有些关系则是次要的。党委和纪委的关系是监督体系中一对最为重要的关系。从权力结构来说,在党的代表大会作出决策之后,党委及其部门负责执行,纪委负责监督,主体责任与监督责任是党内监督中十分重要的两大责任。厘清党委与纪委的关系具有紧迫性和必要性,需要关注一些重要的点,其中最为重要的是纪委“受谁领导”的问题,即地方各级纪委与同级党委和上级纪委之间的关系问题。党内监督体制改革,往往都是围绕地方纪委领导体制开展的,有时强调“块块”管理,同级党委领导多一些,有时重视“条条”管理,垂直管理多一点。地方纪委领导体制的不同很大程度上影响着党内监督体系发挥的作用。党的十八大以来,在加强“党的领导”和“党内监督”上齐发力成为双重领导体制改革的一大特征。双重领导体制强调“三为主”,在办案权、人事权、考核权方面更加强调上级纪委对下级纪委的领导,监察、派驻、巡视三大监督利器共同推进监督的“全覆盖”,党内监督取得了显著成效,但也衍生出了慢作为、不作为等新问题,需要继续完善监督体制机制。因此,如何更好地推进地方纪委双重领导体制的“三化”仍将是未来党内监督体系的重要任务。

党内监督体系呈现网络状分布的状态,从纵向上表现为自上而下的组织监督以及自下而上的民主监督,从横向上表现为同级监督。形成各个层级监督有机结合的完整链条,是党内监督的理想状态^[18]。《条例》对党内监督的各监督主体进行了清晰划分,并分别列章进行详细规定。值得注意的是,党的十八大以来,党内监督实践突出强调了党的中央组织,相较于《条例(试行)》,《条例》将党的中央组织的监督单独列成一章进行论述,规定党的中央委员会、政治局、政治局常委会全面领导党内监督工作,同时,也对其自我监督作出明确规定。从纵向上看,党的中央组织权力最大、权威性最强,腐败所带来的成本也是最为高昂的,加入对党的中央组织的监督,党内监督才真正实现监督无禁区,上到党中央、下到基层党组织和党员,党内监督的系统化建设更加全面与完善。而且,党的中央组织带头认真履行监督职责、自觉接受监督具有很强的示范效应,充分体现了党中央以身作则、以上率下的责任担当。从横向上看,通过表1我们可以对党内横向监督体系中各监督主体的职责和监督特点有清晰的了解。党的十八大以来,党委的主体责任和纪委的监督责任成为党内监督关注的重点。但在实践中,我们会看到一些地方和部门主体责任落实不到位,一些党委成员还认为监督是纪委或纪委书记的责任。党内其他监督主体也缺乏主动监督的积极性和自觉性。某种程度而言,之所以出现“一把手”监督难和同级监督难的问题,就是因为各监督主体并没有严格按照制度规定履行职责,党内监督系统性功能并没有充分发挥出来。因此,在党委的统一领导下,党委不仅要主动担起主体责任还要主动统筹推动党内监督,让纪委担起监督责任,各部门及其领导干部扛起“一岗双责”,把监督主动融入日常管理活动中,对监督职责履行不到位的要求严格按照规定问责处理。



表 1 党内监督体系

监督主体	监督职责	监督特点
党委(党组)	全面监督	全面性
纪委	专责监督	专责性
党的工作部门	职能监督	职能性
党的基层组织	日常监督	日常性
党员	民主监督	民主性

三、加强党内监督与党外监督的协同性

党内监督体系是在特定的环境下建构和运行的,受到更大体系的制约和影响。党内监督体系是党和国家监督体系的子系统,因此需要将其置于党和国家监督体系这个组织场域中进行研究。在党和国家监督体系这个复杂的场域内,存在不同种类的监督,但总体上可以分为党内监督和党外监督两个体系。各类监督在作用力度、手段方式、主体角色等方面差异很大,但在统一的体系框架中,监督方向和目标具有高度的一致性 or 相似性,因而具有协同发挥作用的基础和可能。每个组织都是某个更大的社会系统的一个子系统^[19]。党内监督体系虽然是一个复杂和庞大的系统,但在国家治理的框架中,还是一个相对有限的子系统。在党和国家监督体系中,党内监督虽起到统领作用,但也只是其中的一部分,只有与人大监督、民主监督、行政监督等多种监督共同形成合力,才能最终打造党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系。党和国家监督这个大系统能否发挥最大效能取决于系统内部各子系统或其组合的协同程度,若各子系统中的人、组织、环境等要素都能有效配合,就能向良性的协同状态持续演化;若系统内部各要素相互掣肘与摩擦,那么各子系统就会陷入内耗而无法发挥正常功效,最终使整个系统走向混乱与无序。

推进党内监督与党外监督相结合一直是党中央关注的重点。党的十八大以来,通过深化国家监察体制改革,党中央进一步强化了党内监督与党外监督,通过纪委和监委的合署办公整合反腐败力量,扩大监察范围,实现了对行使公权力的公职人员的监督全覆盖,做到党内监督与外部监督同向发力。党的十九届四中全会将协同性作为健全党和国家监督体系的一个重要目标。监督主体和监督种类繁多,协同难度较大。要保证不同监督子系统能够有效协同,必须坚持以党内监督为主导,加强党的领导,与健全党的领导能力制度紧密配合,推动各类监督有机贯通、相互协调。不同监督主体有各自的特点,表现为监督对象与范围、监督权限与处理方式、监督阶段、监督依据上的差异性^[16]。首先,在实际的监督工作中,常存在互有交叉、管辖不明确的领域,党内监督与党外监督缺乏健全的互通衔接机制,党外监督也缺乏规范的制度机制来支撑配合党内监督的推进。例如如何在纪委和监委合署办公下推动纪法衔接、法法衔接,厘清两者在实际运行中的权力边界还是一个亟待解决的问题。其次,党内监督信息公开的力度不高也使得党外监督主体很难对其开展有效监督。最后,党外监督相对于党内监督,在监督主体的制度保障上比较欠缺,监督较为随意,部门或者个体色彩浓厚^[20],缺

乏开展主动监督的积极性。对此,要在不同监督方式之间搭建起互通互联的机制,在工作协调机制、力量联动机制、信息共享等机制上进行有效探索。不同监督在制度层面不能相互掣肘与抵消,要在纪法衔接、法法衔接问题上充分发挥反腐败协调小组的作用,进一步发挥其在纪检、司法、执法机关协调上的统筹作用^[21]。在外部监督上,要充分重视舆论监督、群众监督等。要加强群众监督,健全完善举报平台,通过立法规范公民合法行使监督权的方式、程序与范围,推进群众监督的法治进程。为了应对网络监督的高传播性和高不确定性,有必要建立起一套高效运转的舆情收集、研判、引导、反馈和处置机制。此外,要主动拓展社会监督的方式和手段,加大纪检监察信息的公开力度,开通网络建议渠道,强化社会监督的效力。

四、提高党内监督的有效性

提高系统性是针对健全党内监督体系本身而言的,增强协同性的目的在于进一步理顺党内监督与党外监督的关系,二者都具有过程性。有效性则是结果性导向,要求党内监督实现已设定的目标,产生良好的政治和社会效果。理顺各监督主体的职责与权限是健全和完善党内监督体系的基础,强化各监督主体间的协同合作是完善党内监督体系的重点任务,但两者最终的目标是真正形成监督合力,最大程度发挥党内监督的效能。提高党内监督体系的有效性,可以从以下几方面努力。

(一)充分运用大数据等新技术手段开展监督

信息不对称是各类监督工作面临的共同困境。借助互联网、大数据等新技术手段开展监督是近些年来出现的明显趋势。互联网传播速度快、大数据分析较为全面且具有可预测性的特点,这可以很好地提升党内监督的针对性和有效性,主要表现在:一是借助互联网可优化监督流程,通过大数据可构筑起严密的监督网。在防控党员领导干部个人廉洁风险方面,纪委可以利用各类数据之间的关联性进行管理,通过提炼关联规律对不同级别风险进行预警并形成相对应的响应机制。在借助互联网优化工作流程方面,通过办案全过程留痕、审批实时追踪、限时自动预警督办等手段,实现办案全程可视化,大大提高了办案效率^[22]。在扶贫和惠农等民生领域的腐败监督方面,纪委监委可以将各类民生数据录入系统并通过比对的方法排查腐败风险,民众也可以通过公开的大数据平台开展精准监督。但如何确保大数据监督产生的各类数据不会发生增加、修改、丢失和泄露等情况是监管部门要高度重视的事情,需要明确规范在什么范围和界限内掌握数据、在何种程度内使用数据。二是借助互联网的信息公开便捷性打通社会监督渠道。社会监督以往主要通过信访、电话、面访等方式开展,具有一定的滞后性和单一性,监督效果并不理想。互联网拓宽社会监督的渠道,有很强的时效性,群众可以通过网站、电子邮箱、网络公众号等方式进行实时举报。这对干部具有一定的震慑力,对改善干部作风具有非常积极的作用。



(二) 强化制度执行和效果评估

制度是否具有生命力,关键看执行是否到位。当前党内监督已经有一套比较完善的制度,对于各类型的监督从工作程序到工作方式都有明确且详细的规定,这些制度一环扣一环,形成了一张严密的监督网。但在实际工作中,制度规定也还存在落实不到位、打折扣的现象,制度执行出现“空转”“悬空”状态,执行效果不佳,使得看似严密的制度成为了摆设。潘春玲对制度执行力度不够大的原因进行了分析,认为主要包括以下几大因素:一些监督主体对制度内容缺乏正确理解和把握;制度规定缺乏具体性和针对性的实施细则;制度间的衔接度不高且存在重叠的情况;监督主体的制度意识不强,多凭主观意愿或经验开展工作^[17]。因此,必须狠抓制度执行,对制度执行效果开展多维度评估。对于制度执行不到位的监督主体要加大、加重问责力度,不仅要“乱作为”现象进行处置,对“不作为”“慢作为”现象也要严肃处理。党的十九届四中全会《决定》提出要形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制,需要建立相关的配套机制。要将制度执行情况作为重要指标纳入“两个责任”考评中,对制度执行的领导责任、主体责任与监督责任进行明确划分,并将责任层层分解、压实到个人。对各项制度执行责任制定出可量化、可考核、可追责的细则,围绕制度执行情况建立健全考核奖惩机制,并将其纳入绩效考核,把日常督查和专项检查作为监督部门的重点工作,把制度执行情况作为党风廉政建设责任制与领导干部述廉述职的检查考核内容。加大党务公开、政务公开、司法公开力度,充分发挥群众监督和舆论监督的作用。制度执行不到位在一定程度上是因为一些制度本身存在不科学性与不合理性,因此要加大制度评估力度,废止大而空、内容空泛、时过境迁的制度,调整相互冲突和矛盾的制度,修改长期没有执行案例的制度,补充完善制定执行的保障机制和措施。各地各部门需结合实际情况将制度规定细化,便于指导当地党内监督工作。

(三) 提高问责精准度

权责对等意味着权责是相辅相成的。党的十八大以来,加大党内问责力度,不少党组织和党员领导干部被问责。问责力度加大一方面促使党员干部增强自我监督意识,但另一方面“问责异化”的现象也相伴而生,突出表现就是问责机械简单化、随意化、精准度差,使用不均衡,操作不规范、质量不高和问责乏力^[23]。2019年《中国共产党问责条例》的修订、党的十九届四中全会《决定》中完善精准问责有效机制的提出,一个重要目的就是解决“问责异化”的问题。要实现精准问责,首先得落实好问责的主体责任,问责不仅仅是纪委的事情,党委及其部门都有问责的权力,各监督主体要各司其职、各负其责,真正实现权责对等;其次,要完善问责程序,避免随意性,维护问责的严肃性,注重事实和证据,加强分析研判,保证问责程序公正、合理,保护被问责对象的合理诉求和利益。碰到复杂情况,可建立分工协作、集体把关的问责会商机制,对相关情况进行全面分析、综合考量。要正确运用好从轻、减轻、从重、加重、不予问责和免于问责情形,结合事件后果影响以及被问责干部的认错态度和悔改表现进行分类处理。针对涉及扶贫、环保等社会关注度高且较为敏感的重点领域,以

及涉及重要岗位领导干部的问责案件处理,可以建立提级审核机制,报送上一级纪委进行综合审核把关^[24]。通过建立容错纠错核查机制,并将程序前置,可以有效地解决问责泛化问题,促使追责问责更加规范精准^[25],针对影响期过后表现优秀的干部,符合条件的该提拔提拔、该任用任用,这样才能更好地激发干部干事的积极性和热情。要及时澄清错误问责,纠正不到位问责,注重问责后的监督。强化运用问责结果,做好被问责干部个人廉政档案和人事档案的记录。针对典型案件,要发挥其警示作用,在相应平台上进行通报曝光。对于问责后的整改问题,要予以高度关注,确保问题整改到位^[26]。精准问责只有贯穿全过程,才能既“打得准”又“打得有效果”,达到“问责一个、警醒一片”的效果,营造人人敬畏制度、严守制度的良好氛围。

(四)强化对监督权的监督

监督权应该受到监督已经成为社会共识并已引起广泛关注。监督权同样存在被滥用的风险。如何对监督权开展监督一直是各国各地区在构建监督体系过程中面临的一大难题^[27]。党的十八大以来中央纪委加强了信息公开的力度,在工作报告中公开了全国被查处的违纪违法的纪检监察干部人数。纪检监察体制和国家监察体制改革后,纪委监委拥有更大权力,纪检监察干部被“围猎”的风险随之增加^[28]。党的十八大以来,随着全面从严治党的深入推进,习近平总书记每次在中央纪委全会上的讲话,都会语重心长地告诫全国纪检监察干部,要求他们做到忠诚干净担当,防止出现“灯下黑”等问题。《条例》对“谁来监督执纪者”的问题进行了回答,提出要健全纪委内控机制。纪检监察机构内部专门设立干部监督部门对纪检监察干部进行监督调查,防止“灯下黑”。2017年出台的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》对监督权的行使进行规范。但我们同时要看到,当前监督权行使存在两个“相向”的矛盾与问题:一是一些纪委监委不敢动真碰硬,对“关键少数”监督聚焦不足,监督权运用不充分;二是监督权被滥用,个别纪检监察干部存在违纪违法行为。因此,需要从两个不同方向对监督权进行监督。一方面,要充分保障监督权的有效实施。进一步强化监督机构的权威,增强基层纪委监督权限,强化纪委监委调查处置违纪违法行为的专责性,防止和排除不正当干扰和阻碍。要合理设置不同部门、岗位的权力结构,实行权责对等匹配,形成权力的相互制约和监督。另一方面,要防止监督权滥用。在内部监督上,探索建立监察、检察、审计等部门间的相互制约与协调机制,通过部门间的互相监督降低监督权主体自身权力滥用的风险;在外部监督上,赋予特约监察员更多权限以进一步发挥其对监察机关及其工作人员的监督作用,带动社会监督。从世界监督和反腐败的规律来看,廉洁程度较高的国家和地区往往有着较高的监督执法透明度。要防止监督权的懈怠和滥用,一个非常重要的措施就是加大监督执纪机构的信息公开力度。要加强《中国共产党党务公开条例(试行)》和《中华人民共和国监察法》关于纪委监委信息公开规定的执行监督检查,鼓励和支持科研机构、高校等对纪委监委网站信息公开进行第三方评估。



参考文献

- [1] 任建明,洪宇.党和国家监督体系——要素、结构与发展[J].廉政学研究,2018(1):24-43+188-189.
- [2] 张昕欣.全面从严治党视域下的党内监督路径研究[J].理论与当代,2019(6):4-6.
- [3] 李望.新时代中国共产党党内监督科学化研究[J].苏州科技大学学报(社会科学版),2019(3):6-9+68.
- [4] 马祖兴,肖连平.积极性·独立性·长效性 新时代党内监督的优化方向[J].天水行政学院学报,2019(2):40-44.
- [5] 丁清晔,文洪朝.试论把权力关进制度的笼子——党内监督机制有效运转的路径选择[J].济南大学学报(社会科学版),2015(1):1-5.
- [6] 周磊,陈洪治.新时代派驻监督体制改革:内容、成效与展望[J].河南社会科学,2019(6):12-16.
- [7] 徐理响,时志远,田俊峰.廉政治理中的监督真空与距离问题探析——以纪检监察派驻体制为例[J].淮北师范大学学报(哲学社会科学版),2015(5):16-20.
- [8] 蒋来用.有关派驻监督的几点探讨[J].理论探索,2018(5):42-48.
- [9] 宋伟,刘文奇.新时代巡视监督的内生演化与战略发展[J].河南社会科学,2019(6):7-11.
- [10] 任建明.党内监督体系的制度化科学化新境界[J].人民论坛·学术前沿,2018(18):90-100.
- [11] 张晋宏,李景平.新时代党和国家监督体系的内在逻辑与建构理路[J].山西师大学报(社会科学版),2019(1):1-6.
- [12] 冀明武.论党内监督法规与国家法律制度的衔接——以《中国共产党党内监督条例》与《监察法》为视点[J].江汉学术,2020(2):38-45.
- [13] 虞崇胜.国法与党纪:“双笼关虎”的制度逻辑[J].探索,2015(2):59-67.
- [14] 丁柏铨.中国共产党的舆论监督观:发展轨迹、基本内涵和未来走向——基于对新中国成立后历史和现实的考察[J].南京社会科学,2019(8):1-10+21.
- [15] 黄威威.网络监督权力腐败的规范性思考[J].理论探讨,2015(2):10-14.
- [16] 贺鹏皓.国家审计机关协调配合的逻辑与模式——基于依法审计与依规治党的视角[J].审计月刊,2019(5):4-7.
- [17] 潘春玲.十八大以来党内监督创新发展的依据、路径及成效分析[J].河南社会科学,2019(6):1-7.
- [18] 祖金玉.十八大以来党强化自上而下组织监督的经验启示? [J].马克思主义理论学科研究,2019(1):131-138.
- [19] W·理查德·斯科特.制度与组织——思想观念与物质利益[M].3版.姚伟,王黎芳,译.北京:人民出版社,2010.
- [20] 王圣道.党内监督和党外监督结合问题的思考[J].山东人大工作,2017(12):57-59.
- [21] 吴建雄.坚持和完善党和国家监督体系的重要抓手——试论纪检监察工作规范化、法治化[J].中国延安干部学院学报,2019(6):5-15.
- [22] 宋伟,邵景均.基于大数据的廉政监督模式与发展趋势分析[J].中国行政管理,2019(7):26-30.
- [23] 蒋来用.“问责异化”的形成与矫正机制研究[J].河南社会科学,2019(7):2-10.
- [24] 王增昂.切实提高问责处理的精准度[N].中国纪检监察报,2019-09-18(006).
- [25] 肖雷.江苏宿迁明确标准刻度 确保精准问责[J].中国纪检监察,2019(18):68-69.
- [26] 沈涛.以精准问责促进全党牢记初心使命勇于担当作为[J].中国纪检监察,2019(18):45-46.
- [27] 谷志军.谁来监督监督者:监督权问责的逻辑与实现[J].社会科学战线,2017(1):172-177.

[28] 贺海峰.严防“灯下黑”:加强纪检监察干部监督[J].中国党政干部论坛,2019(7):50-54.

Improve and perfect the System, Effectiveness and Coordination of Inner-party Supervision System

Jiang Laiyong Wang Yang

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100020; Shanghai Academy, Shanghai University,
Shanghai, 201900)

Abstract: The inner-party supervision system plays a key role in the whole national supervision system. To improve the system can improve the inner-party supervision system itself, enhancing the coordination helps to straighten out the relationship between the inner-party supervision and the non-party supervision, and to enhance the effectiveness can make the inner-party supervision produce good political and social effects. This paper considers to perfect the inner-party supervision system from three aspects. It considers that the inner-party supervision system is a complex system formed by the relationship between different subjects within the party. It is important to deal with the relationship between the Party committee and the Commission for Discipline Inspection, the relationship between the Party committee and other subjects within the party, and to improve the level of systematization. The inner-party supervision system needs to be placed in the organizational field of the party and the state supervision system. It is necessary to strengthen the coordination between inner-party supervision and non party supervision. It is beneficial to improve the effectiveness of inner-party supervision by making full use of big data and other technologies, increasing system implementation and effect evaluation, improving accountability accuracy, and strengthening the supervision of supervision power.

Key Words: Inner-party supervision, systematization; Cooperativity; Effectiveness; State governance

(责任编辑:许志敏)