

加强党内监督制度的思考

蔡志强

〔摘要〕 党内监督制度建设的重点在于实现权力能监督,监督有动力。党内监督制度覆盖权力运行全领域全过程,牢牢把握监督制度运行的文化、物质和技术支持,构建党内监督和人民监督的有效机制,在监督实践中彰显并维护党的价值观,才能有力保障党发展的生机和活力。

〔关键词〕 党内监督;制度安排;动力;价值

加强党内监督,完善党内监督制度是全面从严治党的主要内容,也是保障党的领导,推进党的建设制度改革根本保证。

一、党内监督制度建设的基本内涵

党内监督涉及党内政治生活的方方面面,党内监督制度建设的重点在于实现权力能监督,监督有动力。

监督作为一种管理形态,在治理现代化框架里,最终落实在制度完备上。1948年9月,毛泽东为中央起草的《关于健全党委制》中指出:“党委制是保证集体领导、防止个人包办的党的重要制度……今后从中央局至地委都必须建立健全的党委会议制度。”^①他在党的八大会上强调“要有一套章程,就是为了接受监督”。党的十八大以来,中国共产党在实现历史方位的转变,推进自身现代化的过程中,不断结合变化的执政环境和政党现代化的要求,形成了系统丰富更加成熟的党内法规体系。尤其是针对执政过程中权力监督出现的问题,及时制定规范权力监督制度。习近平总书记多次强调“把权力关进制度的笼子里”,“执行制度没有例外”^②,党要更加重视维护制度权威。针对党的监督体制的不足,中央进一步完善两项重要的制度安排:一是作为党的建设根本要求的大监督理念得以确立,党的监督和党内专责监督的机制进一步健全,执纪监督问责的制度权威迅速彰显。纪检监察工作的功能和运行机制更

加完善。二是统筹党内监督和国家监督体系,进一步廓清和梳理了党纪与国家法律体系的关系。一系列遵循党章精神的党内法规,如党政领导干部选拔任用条例、党组工作条例、巡视工作条例、廉洁自律准则、纪律处分条例、问责条例、党内监督条例等的颁布施行,完善了党内制度体系,维护了党章权威和全面从严治党的实效性、规范性。

加强党内监督的制度建设,首先需要明确监督主体和监督对象,厘清当前监督中存在的具体问题。党内监督的主体包括党的组织、党员和党内监督的专责机关。党内监督的重点对象是党的各级领导机关和领导干部,特别是各级领导班子主要负责人。相当长的一个时期里,就各级领导班子主要负责人的监督而言,由于上级监督“太远”、同级监督“太软”、下级监督“太难”的问题长期难以解决,使其成为党内监督的薄弱环节,甚至成了党内监督中的“盲点”、“特区”。因此,党内监督制度必须着眼于权力运行的规范性和领导干部依纪依法行使权力这个基本的核心问题。

作为执政党,主要是监督权力运行,监督党的组织和机构履职情况。党领导政策制定和施行的过程,就是党的主张变成社会发展实践的过程,决策是否科学,执行是否到位直接关系到执政党的事业和最广大人民群众的利益是否得到维护和发展。习近平同志指出:“任何人行使权力都必须为人民服务、对人民负责并自觉接受人民监督……所有共产党员都不

得谋求任何私利和特权”^⑧。这里所强调的就是决策和用人的极端重要性。因此,党内监督制度建设需要把握和规范决策权、执行权和监督权的授受关系和运行轨迹,将权力及其运行过程完全置于党的监督制度框架内,既以法的形式加以保障,也以法的形式加以节制,确保权力运行的每一个环节都能有党内监督、法律监督和群众监督的有效制度。

二、党内监督制度运行机理分析

党内监督制度改革的基本动力一是源自党的人民至上的价值观和全心全意为人民服务的宗旨,二是基于党遏制腐败现象实现反腐败标本兼治的坚定决心,三是推进党的建设制度改革,实现党的现代化的文化自觉。

实践中,人们通常会认为,为了维护公共利益,人们愿意让渡部分资源用以保障监督有效,或者基于人们的权利意识,社会群体有监督权力的天然自觉。而在理性选择的制度主义逻辑里,人们更倾向于让渡权利,寻求专门机构替代他们进行监督。这意味着党和政府需要解决两个问题:一是提供党组织和党员随时监督党和政府的政策和平台;二是引导社会形成理性监督或者说制度化监督的能力,以此保障反腐败斗争中群众监督的有效性。由此形成了在新的历史条件下更为重要的制度建设逻辑:加强党内监督体系建设,完善党内监督制度本身既是党的建设也是党领导国家与社会健康发展的必然要求。党的建设制度改革一方面要坚决落实党的群众路线,提供人民满足其当家作主权力的制度保障,另一方面要有能力建构自我监督的体制机制。如果党不能增强自我监督能力,无法形成完善的党内监督体系,就难以维护党的集中统一和核心价值的落实。所以,党内制度体系尤其是党内监督制度安排,必然是法治中国最重要的内容之一。十八大以来,党通过完善党内自上而下的上级监督下级的监督体系,健全自下而上的党员监督领导干部的机制,以保障全面从严治党的各项要求,在制度框架内获得有效施行。

党推进制度演进的动力究竟由何而生? 作为一

个建构性政党,党有能力将党和人民的意志变为具体的行动,并在其中拥有自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的组织建构能力和制度执行能力,这是党保持自身生机和活力,坚定“道路自信、理论自信、制度自信、文化自信”,党加强自身建设和开创中国社会主义道路的革命性和创新性,凸显了马克思主义执政党严密组织和严明纪律的禀赋。无论是在残酷环境里领导革命战争,还是在新时期进行具有许多新的历史特点的伟大斗争,要保证党的先进性纯洁性,保证党始终成为社会主义事业的坚强领导核心,党必须有能力在变化社会中实现党的自我监督。这既是党的监督制度形成和发展的表现,也是其结果。事实上,党内监督制度运行形成的路径依赖,也推动了监督的自我强化。因此,党的监督制度建设的重要内容有:一是遵循党的价值要求,将党的自我监督功能固化,在此基础上通过激励与惩戒,使领导干部既敢于作为又不能滥用权力。二是党的领导者或者职能部门要有能力改变制度运行形态。党内监督制度安排要始终遵循党章精神,以此确立并维护党内监督的科学性和规范性,同时对党的组织和党员领导干部产生约束作用。监督制度刚性运行的过程,就是展示政党核心价值观的过程。三是制度运行出现效益递减的管理熵后,就应该被及时清理和重构,以保障党的目标的实现。党内监督制度的落实,是与党的组织和纪律检查机构的功能健康发挥高度一致的。

应该看到,十八大以来中央高压反腐和加大执纪问责实践,六中全会进一步完善的新时期党内政治生活准则和党内监督条例,提供了党内监督制度体系极为有利的科学顶层设计和运行环境,并使得领导干部的权力运行更加规范,监督制度的效能由此得到了极大的提升。

三、党内监督制度建设的启示与思考

一是党内监督与社会监督的制度建设是有机统一整体。党的十八大报告指出:“加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行。”实现党内有效监督,除了党的组

织与制度运行能够保障纪律监督的有效性外,还需要在法治框架内完善法律监督和审计监督。在党领导治理现代化的目标下,党内监督与社会监督具有学理、法理和实践逻辑的高度一致性。一方面,社会要有能力向政党输送理性诉求,保证政党尊重并维护多元主体的地位;另一方面,党要有能力在多元社会中寻求一致,将党的意识形态转化为社会意识形态并形成共有的习惯。党内监督与人民监督的制度建设本质上体现着完善党内民主推动社会民主的实践过程。党内监督制度化过程,在实践上表现为党员权利科学维护、党内民主有序推进的过程。党的十八大以来,党通过落实“八项规定”等来提高社会监督能力,激励社会监督;完善监督条例以保障党内监督和社会监督,运用信息技术对接新媒体监督平台,将社会关注的相关焦点问题作为党内监督的重点,在党的监督实践中保障社会权利,提高社会监督能力。

二是党内监督制度建设需廓清监督主体的责权关系。党的组织、党员和党内专责监督机构作为党内监督的主体,其权力和责任是以法的形式固定的。在较长时期内,党委的主体责任不落实,纪委的监督责任不到位,党员的监督机制不健全对全面从严治党造成困扰。不同机构和职能部门之间责权关系不明晰,极易形成监督中权力监管“真空”“灯下黑”问题。党的十八大以来,党致力于权责对等的制度改革,领导班子建设中党委的监督责任,党组织的教育引导监督服务功能进一步明晰。纪委的执纪、监督、问责的制度建设和落实机制逐步健全。当前,遵循监督规律,构建信息沟通和责任传导机制,形成“压力常在”的各部门联动机制,保证不同主体之间的有效配合。在“两学一做”中保障8800万党员监督和接受监督的权利和义务;形成严密科学的责任界定和追究机制,规范授权和用权,切实做到有权必有责,用权必监督,失责必追究。

三是党内监督制度建设要重视解决程序有效性。加强党内监督是一项复杂的系统工程,包括构成要素复杂,实施路径复杂和组织体系的责权关系复杂,监督程序复杂。刘少奇说过:“在党内生活中

发生了许多不正常现象,这并不是由于我们党内无章可循,无法可守,也不是由于党所制定的章程、制度不正确,而是这些章程、制度在一些党组织中,没有被执行,或者被歪曲了,被破坏了。”^④因此,完善党内监督程序,以制度形式固化,避免监督责任虚化、监督功能弱化,这是当前党内监督制度建设需要解决的基本问题。必须看到,权力监督失位失范现象的多发频发,原因之一是有些监督程序不科学、不规范,或者不按程序执行,致使监督效果遭削弱。监督是多部门有机合作互动的权力管控过程,需要针对自上而下、自下而上的监督规范以落实监督程序。党的十八大以来自上而下监督中上级党委和主要负责人的责任确定和工作程序安排,自下而上的监督中的党务、政务及相关信息的公开程序,监督结果的使用与反馈机制落实等等,提供了将党内监督变为具体操作实践的有效结构和路径。

四是党内监督制度运行要把握外部环境的影响。党内监督制度必须考虑社会条件的影响。优化党内监督良性运行的内外环境,增强党内监督的制度运行绩效尤其重要。党的十八大以来,中央推进“四个全面”要求的落实,社会风气和发展环境得到极大的改善,十八届六中全会在总结党的建设和执政历史经验的基础上,修订完善了新时期党内政治生活准则和党内监督条例,为党内监督提供了更为健康科学的法治环境。习近平总书记指出,强化党内监督是为了保证党立党为公、执政为民,强化国家监察是为了保证国家机器依法履职、秉公用权,强化群众监督是为了保证权力来自人民、服务人民。^⑤强调把党内监督同国家监察、群众监督结合起来,同法律监督、民主监督、审计监督、司法监督、舆论监督等协调起来,形成监督合力,推进国家治理体系和治理能力现代化。

应该看到,严厉的惩戒措施能够迅速将监督的外部压力转化为组织内部的自律动力;党的监督所彰显的民主价值,建构了有效的社会监督的动员机制,形成党的组织体系和社会运行体系在监督实践中的良性互动。这种互动逻辑,将从根基上使得党的领导、党的建设的制度体系变得更加生机勃勃。

习近平总书记关于纪律建设的新认识新思路新举措

王芳

【摘要】党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央以全面从严治党作为党的建设鲜明主题,坚持把纪律挺在前面,全面系统地阐述了什么是党的纪律、为什么要严明纪律、怎样严明纪律等重大的理论与实践问题,着力正风肃纪,净化政治生态,丰富和发展了党的纪律建设思想,为全面从严治党提供了重要遵循。

【关键词】纪律建设;政治纪律;思路举措

党的纪律是各级党组织及其党员必须遵守的行为准则,是维系执政党存续和发展的关键因素。党的十八大以来,习近平总书记强调“要加强纪律建设,把守纪律讲规矩摆在更加重要的位置”^①,深刻总结了党的建设经验教训,全面系统地阐述了什么是党的纪律、为什么要严明纪律、怎样严明纪律等重大的理论与实践问题,丰富发展了党的纪律建设思想,为全面从严治党提供了基本遵循。

一、纪律建设重要性的新认识

如何加强党的建设,如何管好党是共产党人要回答的长期课题。随着实践的展开,以习近平同志为核心的党中央对党要管党、从严治党的认识逐渐深入,从“四大考验”“四大危险”的警示到实现中国梦的责任担当;从强烈的忧患意识到“不管党、不抓

党就有可能出问题甚至出大问题”;从“管党治党”到“全面从严治党”,无不体现对党认识的升华。而纪律建设是全面从严治党的最重要抓手。

加强纪律建设是进行具有许多新的历史特点伟大斗争的迫切需要。坚持和发展中国特色社会主义是一项长期而艰巨的历史任务,必须准备进行具有许多新的历史特点的伟大斗争,要时刻准备应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾,“打铁还需自身硬”是我们党对自身使命、任务和国情党情的深刻认识,更是庄严承诺。习近平总书记指出:“党面临的形势越复杂、肩负的任务越艰巨,就越要保持党的团结统一。党的团结统一靠什么来保证?要靠共同的理想信念,靠严密的组织体系,靠全党同志的高度自觉,还要靠严明的纪律和规矩。”^②阐明了进行新的历史特点的伟大斗争与严明党的纪

【参考文献】

①《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1340页。

②《依纪依法严惩腐败,着力解决群众反映强烈的突出问题》(2013年1月22日),《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第136页。

③《习近平在十八届中央纪委二次全会上发表重要讲话》,《人民日报》2013年1月23日。

④《刘少奇选集》(下卷),人民出版社1985年版,

第413页。

⑤习近平:《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》(2016年1月12日),《人民日报》2016年5月3日。

(本文作者:中央党校党建部党的领导与领导科学研究室主任)

责任编辑:张翔

阅读此文的还阅读了:

- [1. 党内监督与巡视制度](#)
- [2. 加强党内监督的理性思考](#)
- [3. 加强党内监督的几点思考](#)
- [4. 加强党内监督工作的思考](#)
- [5. 加强党内民主监督的思考](#)
- [6. 完善党内选举制度与加强党内监督](#)
- [7. 新时期加强党内监督的三点思考](#)
- [8. 关于加强党内监督的几点思考](#)
- [9. 从制度上加强党内监督](#)
- [10. 对当前加强党内监督的几点思考](#)
- [11. 对加强党内监督机制建设的思考](#)
- [12. 加强党内监督的若干思考](#)
- [13. 加强党内监督的几点思考](#)
- [14. 关于加强党内监督的几点思考](#)
- [15. 当前加强党内监督的几点思考](#)
- [16. 加强党内监督重在制度建设](#)
- [17. 关于加强党内监督的思考](#)
- [18. 对加强党内监督的思考](#)
- [19. 加强党内监督思考](#)
- [20. 加强党内监督贵在提高制度执行力](#)
- [21. 关于加强党内监督的几点思考](#)
- [22. 对加强党内监督的思考](#)
- [23. 狠抓制度落实 加强党内监督](#)
- [24. 新时期加强党内监督的思考](#)

32. 加强党内监督的对策与思考
33. 加强党内监督的现实思考
34. 新时期加强党内监督制度建设的对策思考
35. 关于加强党内监督的思考
36. 对加强党内监督的几点思考
37. 党内监督独立性的制度思考
38. 加强对党内"一把手"监督的思考
39. 加强党内监督重在严格落实制度
40. 加强党内民主与党内监督的思考
41. 新时期加强党内监督的思考
42. 关于加强党内监督制度建设的调研与思考
43. 关于加强党内监督的思考
44. 加强和健全党内监督的思考
45. 基于加强党内监督的思考
46. 加强党内监督的几点思考
47. 怎样加强党内监督
48. 省委出台加强党内监督四项制度
49. 狠抓制度落实 加强党内监督
50. 加强党内监督的理性思考