

加强基层党内监督的实践路径

蒋其琴*

十八届六中全会审议通过的《中国共产党党内监督条例》(以下简称《条例》),是新形势下中国共产党按照全面从严治党的要求进行自我约束和自我完善的一部重要党内法规。《条例》坚持以党章为根本依据,突出问题导向,注重继承创新,统筹协调、科学设计与系统谋划。基层党组织是党的工作全部战斗力的基础,是全面从严治党的重要阵地,做好党内监督工作,必须严格贯彻落实《条例》要求,不断探索加强基层党内监督的实践路径。

一、监督条例是加强基层党内监督的制度法宝

十八届六中全会根据十八大以来的全面从严治党新实践和习近平同志关于加强党内监督的重要论述,全面修订了2003年12月31日制定的《中国共产党党内监督条例(试行)》。新条例明确提出党内监督没有例外,任务是确保党章党规党纪在全党有效执行、维护党的团结统一,重点是解决党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力、党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛,管党治党宽松软等问题;提出了监督的重点对象是党的领导机关和领导干部特别是主要领导干部;提出了建立党内监督体系,即党中央统一领导,党委(党组)全面监督,纪律检查机关专责监督,党的工作部门职能监督,党的基层组织日常监督,党员民主监督的党内监督体系。^①这些新思想、新理念、新举措,为进一步加强基层党内监督提供了更有针对性和时代性的制度法规依据。

全面从严治党是党的十八大以来党的建设中最鲜明之主题,是管党治党的关键所在。关于监督条例在全面从严治党中的地位作用,十八届六中全会也给予了明确的界定,“党的执政地位,决定了党内监督在党和国家各种监督形式中是最基本的、第一位的。只有以党内监督带动其他监督、完善监督体系,才能为全面从严治党提供有力制度保障”^②。净化优化基层党内政治生态,制度建设是根本保障。基层组织落实全面从严治党,必须深刻认识条例的“最基本的、第一位的”地位作用,把贯彻《条例》作为开展党内监督工作的根本抓手,不断加强和完善党的民主集中制、严格执行党的政治纪律、加强党务公开、细化量化目标责任体系,充分释放制度在促进政治文化建设中的导向作用,形成自觉完善自身的良好氛围。

《条例》吸收了党的十八大以来管党治党、加强党内监督的新理念新经验,规定“党内监督必须把

*南京师范大学马克思主义学院博士研究生,副教授,210023。本文是国家社科基金重大项目“习近平总书记意识形态建设系列重要讲话的理论贡献和实践要求研究”(15ZDA002)和江苏省社会科学基金重点项目“坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信研究”(14MLA002)的阶段性成果。

①戴小明:《全面从严治党法治化的基本遵循——学习〈中国共产党党内监督条例〉》,《学习时报》2016年11月10日。

②《习近平在中国共产党十八届六中全会第二次全体会议上的讲话》,《求是》2017年第1期。

纪律挺在前面,运用监督执纪‘四种形态’,经常开展批评和自我批评、约谈函询,让‘红红脸、出出汗’成为常态;党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数;党纪重处分、重大职务调整的成为少数;严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极极少数”。这既是党内监督工作的重要理论创新,也是当前和今后一个时期基层开展党内监督工作的基本遵循。基层党组织必须切实增强“四个意识”特别是核心意识、看齐意识,切实扛起全面从严治党的政治使命和责任,着力把信任不能代替监督理念贯彻到党内政治生活和党内监督中去,要围绕“把纪律挺在前面”的要求,创新监督执纪方式,从“盯违法”向“盯违纪”转变,从“抓大放小”向“抓早抓小”转变。

《条例》不仅为我们党进一步加强党内监督提供了基本遵循和行动指南,而且体现了党中央坚定不移推进全面从严治党的坚强决心和历史担当。2012年11月15日习近平同志在十八届中央政治局常委同中外记者见面时,代表中国共产党人作出的庄严承诺指出,“新形势下,我们党面临着许多严峻挑战,党内存在着许多亟待解决的问题。尤其是一些党员干部中发生的贪污腐败、脱离群众、形式主义、官僚主义等问题,必须下大气力解决。全党必须警醒起来。打铁还需自身硬。我们的责任,就是同全党同志一道,坚持党要管党、从严治党,切实解决自身存在的突出问题,切实改进工作作风,密切联系群众,使我们党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。”基层党委和纪委贯彻落实《条例》,必须以对党的事业高度负责的事业心、责任感,把使命担当作为工作的核心动力,主动作为,敢于善于“对党组织主要负责人和关键岗位领导干部的监督,重点监督其政治立场、加强党的建设、从严治党,执行党的决议,公道正派选人用人,责任担当、廉洁自律,落实意识形态工作责任制情况”^①。

实现基层组织治理体系和治理能力现代化,关键在法治化。这就需要广大党员干部善于运用法治思维和法治方式推动深化改革发展,破解基层管理难题,提升治理创新水平。《条例》作为新形势下管党治党的重要党内法规,全篇贯穿法治理念和法治思维,对党内监督的指导思想、监督依据、监督体系,各监督主体的责任,监督的重点对象,程序步骤、监督手段等都做了详细的规定。习近平同志强调指出,“这次全会通过的党内监督条例,是新形势下加强党内监督的顶层设计,是规范当前和今后一个时期党内监督的基本法规,必须抓好贯彻执行,使其成为规范各级党组织和广大党员、干部行为的硬约束。”^②基层组织贯彻落实《条例》,必须突出依规治党的理念和思路,着力“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”,^③进一步完善基层党内监督机制和程序,保障落实全面从严治党在制度轨道内运行,切实提升党内监督工作的制度化、法制化水平。

二、基层党内监督的现实困境及其成因

加强党内监督的价值与目标就是实现全面从严治党,真正落实管党治党。据2017年初中国社会科学院发布的《中国反腐倡廉建设报告No.6》指出,“2016年是廉政制度供给特别给力的一年,新发违纪违法行为下降趋势初显,全面从严治党逐步延伸到基层,纪检监察体制改革释放‘廉实力’,整治四风改变政治生态,官民促廉借助新媒体互动频率加快,权力运行进入规范‘快轨’;不过,社会反映的突出问题也存在:1.不担当不作为问题依然存在;2.执纪问责‘四种形态’运用不统一;3.不诚信现象依然突出;4.办事仍要托关系求人;5.‘四风’问题反弹压力危险存在;6.选人用人不正之风尚未得到根本扭转;7.部分领导干部家风不正、家教不严。”^④这些仍然存在的突出问题,与基层党的建设

①《中国共产党党内监督条例》,2016年10月27日中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议通过。

②《习近平在中国共产党十八届六中全会第二次全体会议上的讲话》,《求是》2017年第1期。

③《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2012年11月18日。

④《中国反腐倡廉建设报告No.6》,新华网,2017年1月4日。

存在的问题和矛盾紧密相关,如在一些单位,一些党员、干部不严格执行党章,漠视政治纪律和组织原则,党的观念淡漠、纪律松弛,从而导致腐败现象滋长、纪律规矩不严、作风不正不实不廉等现象丛生。这些问题产生的一个重要原因就是党的监督工作制度、措施、手段不到位。

（一）当前基层党内监督的现实困境

《条例》的制定带有突出的问题意识和问题导向,修订党内监督条例的主要原因就是要锁定党的建设中党内监督工作的短板,传导压力,压实责任,最终保障全面从严治党目标的实现。习近平指出,“一个时期以来党内发生的种种问题,与管党治党宽松软有密切关系。全面从严治党,必须从根本上解决主体责任缺失、监督责任缺位、管党治党宽松软的问题,把强化党内监督作为党的建设重要基础性工程,使监督的制度优势充分释放出来。”^①十八大以来,基层组织积极落实党风廉政建设党委主体责任、纪委监督责任,认真贯彻中国共产党廉洁自律准则、中国共产党纪律处分条例,落实和推进领导干部能上能下相关规定、党内问责条例等等,在党内监督的制度化建设上迈出坚实的步伐,取得了显著的进展。但是,监督主体比较分散、监督责任不够清晰以及监督制度实效性和操作性不强等不足,导致基层党内监督工作还处于薄弱状态。

1. 基层党内监督意识不强。党内监督是加强和规范党内政治生活的重要举措。全面从严治党,必须从根本上解决主体责任缺失、监督责任缺位、管党治党宽松软的问题,把强化党内监督作为党的建设的基础性工程来抓,使监督的制度优势能够充分释放。但是,长期以来,基层党组织普遍存在党内监督弱化、低效、流于形式:如党委全面监督严重缺位,党内监督主要靠纪检系统,路径比较单一,问题的发现与处置往往依靠上级组织的力量推动。不愿监督、不敢监督、抵制监督等现象不同程度存在。有些同志监督下级怕丢“选票”,监督同级怕伤“和气”,监督上级怕穿“小鞋”,^②以致出现对必须监督的问题睁一只眼闭一只眼,对压力之下必须监督的事情走形式搞应付等现象,党内监督威力不足、效力不彰。此外,就监督专责部门而言,纪检系统监督能力低效,对同级监督缺少有效办法,对下监督力度层层递减,倾向于重视规则文本中形式上的要求,对实质的主动探究和介入不够,导致对重点领域和关键岗位行使权力缺乏有效监督,对潜在的公职违纪违规现象缺乏有效监督和预警,甚至产生了一些诸如不举报就不追究、缺乏查办压力就避重就轻的现象,监督窄化为事后追究而非日常程序。

2. 基层党内监督制度不健全。当前,基层组织作风建设取得了一定成效,反腐倡廉工作成果颇丰。如何才能把这些成果保持下去,让暂时变成长期,让权宜成为常态,这就要靠制度。习近平指出:“我们的制度有些还不够健全,已经有的铁笼子门没关上,没上锁。或者栅栏太宽了,或者栅栏是用麻秆做的,那也不行。”^③当前,基层组织正逐步建立一个比较严密的监督网络,但监督制度还不健全,监督实效还未体现:如在党内制度体系中,实体性的制度较多,而程序性的制度较少;各部门的制度互错相生,口径不一很难融合;有的制度条文虽多,但却抽象笼统,定性的规定多,定量的指标少;有的制度缺乏具体的实施细则和操作性措施,最后造成制度的运行不畅;有的制度相对于现实发展和形势需要严重滞后,不能与时俱进。

3. 基层党内监督执行不力。习近平在参加河南省兰考县委常委班子专题民主生活会时指出:“我们的制度不少,可以说基本形成,但不要让它们形同虚设,成为‘稻草人’,形成‘破窗效应’。”^④当前基层党内监督制度建设的主要问题是制度执行不够到位:首先,柔性执行。一些基层党组织和党员干部对于容易得罪人的监督制度选择柔性执行。比如党建和党风廉政建设考核等带有一票否决性的制

①《关于〈关于新形势下党内政治生活的若干准则〉和〈中国共产党党内监督条例〉的说明》,《人民日报》2016年11月3日。

②《习近平关于全面从严治党论述摘编》,北京:中央文献出版社,2016年,第214—215页。

③④《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》,第81、73页。

度,在实施时喜欢当老好人、搞一团和气,而对一些明显违反监督制度的错误言行,不愿也不敢动真碰硬,使党内监督制度严重弱化。其次,选择性执行。一些基层党组织和党员干部把制度法规当成“橡皮泥”,合意则守之,不合意则避之;有利就执行,无利就不执行;想着法子“钻空子”,千方百计“避约束”。如在执行与绩效考核挂钩的一些党内监督制度时,一定程度存在着凡是对本单位和职工有利的就执行,不利的就变通。再次,执行不力。当前,有些基层组织制度高举,但执行却比较宽松,如对民主生活会、党员民主评议、综合考评、对领导干部的民主评议等制度,容易就执行,有难度就不执行;要求严时就执行,稍一放松就不执行。最后,各层级间的监督不力。当前党内监督大多依靠上级监督,虽然管用,但偏向于事后监督,难以实现事先预防。同级监督主要是指纪委对同级党委的监督,由于基层纪委没有实现相对独立,现实中鲜见纪委检举同级党委人员的情况。下级监督指党员群众对领导干部的民主监督,当前,党员民主权利保障机制尚未建立,在党内政治生活中党员参与的积极性和主动性还不够,难以形成下级对上级领导干部的实际监督。

（二）导致当前基层党内监督缺位的主要原因

基层党内监督存在的问题,既有党内监督缺位的一般原因,也有基层特定单位的具体原因。概括起来,主要存在科层体制下政策传导衰减的“涟漪效应”、为规避连带责任形成的“共谋现象”、权力规范运行与基层人情化社会结构间的内在矛盾等三个方面的主要原因。

1. 传导过程中产生的“涟漪效应”^①。“涟漪效应”指的是向平静的水面扔石子后,中心部位涟漪力度在扩散传播过程中波纹力度逐渐减弱,甚至走样变形的现象。由于受到空间、时间和环境的影响,以及政策制度的主客体的目标、意识和心理等因素影响,政策执行过程中便会体现出以边际效力减损为表征的“涟漪效应”。首先,在党内监督制度的政策传导与执行过程中,由于监督制度是对权力的限制与约束,而非利益的给予,同时监督制度的执行者既是监督的主体,也是监督的对象,很多党员干部出于对权力的保护和利益的隐藏动机,对各项监督制度的执行产生心理和行为上的抵制,从而削弱了制度执行的效力。其次,党内监督的实施是为了落实全面从严治党,净化党的政治生态,加强党的自身建设,增强党的生命力,这些目标的实现在一些基层领导干部的任期之内或相当长的时期内无法转化为职位升迁、褒奖激励等可感知的收益满足,从而使得一些党员干部对制度执行产生精神倦怠和认同弱化,降低制度执行的内在驱动力。再次,从执行载体来看,党内监督制度的传导依托于“中央—区—省—市—县—乡—镇—村—组”的科层化组织体系,遵循着由上而下层级节制的运行逻辑,在逐层传导的过程中,执行力度在总体上会呈现出不同程度的趋弱态势。

2. 规避连带责任形成的“共谋现象”。“共谋现象”在公共组织学领域被鉴定为一些基层政府或组织为规避不利后果,防止责任追究而引发的连带效应,常常共谋策划,联手应付自上而下的政策要求,导致实际执行过程偏离政策初衷的现象。“上下级政府间的关系也经历了一个微妙的转换:从正式行政关系到非正式运作关系,从上下级关系到同谋关系。在这个角色转化的过程中,不同参与者的认知得以同化,形成共识,成为广为接受的合法基础”^②。这种现象客观存在于党内监督制度的执行过程之中。党内监督制度是将“权力关进制度的笼子”,是对公权力的硬约束,但权力的任性一般都是依托各种类型的“小圈子”实现协同寻租,一旦监督对象被问责,必将产生相应的同谋责任、主体责任和监督责任等连带问责。处于监督制度执行的各个组织环节,为规避连带责任追究而危及自身利益,就会采取各种手段消极抵制制度的有效执行,从而使制度执行受阻,成为制度压力传导的重要阻力。近年来连连暴露出的“四风案、

^①邹庆国、王世谊:《腐败治理中政策压力的传导效力问题论析》,《中共中央党校学报》2016年第2期。

^②周雪光:《基层政府间“共谋现象”观察》,《决策》2009年第5期。

腐败案”等串案、窝案现象表明,这种“共谋现象”尚未得到有效遏制,有待从制度层面加以破解。

3. 权力运行与基层人情化社会结构间的内在矛盾。为什么基层组织会出现党内监督短缺的现象?要解答这一问题,离不开对基层社会结构特征的剖析。契约化、法制化的社会基础是权力高效规范运行的前提。由于基层组织是一个相对独立的主体,系统内外、组织内外的交流机会较少,使得基层组织在结构形态上更接近于“人情社会”、“熟人社会”,这种特征往往成为与法治相对立的顽固力量。长年以来基层组织内部的“近亲繁殖”,再加上频繁的岗位轮换制,更增进了彼此之间的关系纽带。“基层的权力运作逻辑基本上还是一个本地逻辑,人情社会跟权力运作的原则以及权力背后的分配逻辑联系起来,这也是底层的权力运作很难撼动的原因”。^①在一个高度人情化的社会环境中,各层级组织之间的监督往往与重道德伦理的传统准则相矛盾。当前,基层党内监督的短缺现象折射出全面从严治政诉求与人情社会所涵摄的特定价值之间的内在冲突。

三、加强基层党内监督的路径选择

党内监督条例作为一部重要党内法规,必须从严从细从小,坚持公开、公平、公正,充分发扬民主,推动监督条例落到实处。

更新理念,构建公开、公平、公正的善治氛围。公开、公平、公正的氛围是实现善治的必备条件。一是坚持以公开推进监督。信息公开是依法治国、依规治党的重要原则,要坚持“以公开为常态、不公开为例外”的原则,依据党纪政规,积极推进党务公开、政务公开、财政预算和使用公开,加强各类办事程序的公开透明,确保全面、及时、准确地公开各类应公开的信息,推动信息公开工作的常态化、规范化、制度化,让权力在阳光下运行。二是坚持以民主保障集中。当前,一些地方还一定程度存在党内民主不够和党内集中不够的问题:如有的单位党组织软弱涣散,我行我素,党的路线方针政策和决策部署没有落实到位;有的单位一把手搞“一言堂”,个人凌驾于组织之上;有的单位党政职能混淆,错把“统揽”当“包揽”,党委包办代替,党委会成了“一揽子会”,要么党政“分工”变成了“分家”,对事关全局的事项甩开党委干;有的单位领导干部把分管工作、分管领域当作“私人领地”,搞独断专行;有的单位以党委集体决策名义集体违规。对此,必须从落实民主集中制入手,按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,既加强党内民主,又加强党内集中,强化党内监督的制度约束力。三是坚持以平等杜绝例外。全面从严治党的重点是主要领导干部,必须破解一把手监督难题。党内监督无禁区、无例外,是《条例》的明确要求。全面从严治党的“全面”即全覆盖、无空白、无遗落、无例外、无禁区,党内不承认有不受监督的人和组织。通过加强党内监督,形成用权受监督、失责必追究的监督链条,使每一个组织、每一个领导干部在党内监督的章程下进行,实现监督面前一视同仁,无特权、无例外,不留死角。要按照《条例》规定,把领导干部和机关干部尤其是党政一把手作为党内监督的重点对象,切实“把权力关进制度的笼子里”。

信念导航,加强党员领导干部的思想教育。监督,形在他律,重在自律。自律的核心在于坚定的理想信念和道德伦理的恪守。基层党组织要深入开展理想信念和宗旨教育,加强党性和道德教育,引导党员干部坚定对马克思主义的信仰,坚定对社会主义和共产主义的信念,坚守共产党人的精神追求,筑牢思想上拒腐防变的堤坝。一方面,注重分类分层施教。首先,教育对象分类分层。以“三重”(重点领域、重点岗位、重点人员)对象为主,突出部门党政“一把手”,抓好一般党员干部,加强理想信念和党的创新理论的学习教育,使之常态化、制度化。其次,教育内容上要突出重点,抓好党性教育这个核心,注重加强道德修养,锤炼道德意志、提升道德境界;注重加强纪律修养,自觉在思想上政治上

^①张墨宁:《消除基层腐败的社会土壤——专访中国人民大学国家发展与战略研究院研究员任剑涛》,《南风窗》2015年第11期。

行动上同党中央保持高度一致,在党言党、在党忧党、在党为党,确保政令畅通;注重加强作风修养,以“三严三实”落实全面从严治党。另一方面,强化专题学习教育。首先,要把“两学一做”教育活动推向深入,严格标准要求,创新方式载体,引导党员在真学实学、入脑入心上下功夫。其次,要强化问题导向,全面梳理“不严不实”具体表现并列出问题清单,努力做到学而思、学而悟、学而改。再次,要强化知行合一,担当作为见行动。围绕践行“四讲四有”标准,组织开展党员亮身份树形象“三比三争”活动,通过比党性争先进、比作为争贡献、比业绩争一流,引导激励广大党员立足岗位、奋发有为。

横向覆盖,建设严密的监督责任体系。首先,党委全面监督。基层党委是处于党的领导的中心位置,党委主体责任要求党委对党的纪律、方针、路线、政策以及上级党的主管部门的政策、规划要求的执行情况进行全面监督,党委书记是第一负责人,对下面基层党组织的负责人加强日常监督,多过问多提醒,发现问题及时纠正。其次,纪委专责监督。监督、执纪、问责,是党章赋予纪委的主业主责,纪委在履行监督责任过程中,《条例》指出“对能发现的问题没有发现是失职,发现问题不报告、不处置是渎职,都必须严肃问责”,但是,纪委在监督别人的同时还要监督自己,这就是党内监督无禁区的具体要求和体现。再次,党委部门的职能监督。基层党委部门如组织部、宣传部等部门,是负责党的宣传、组织等方面工作的职能部门,要将党内监督贯穿于部门职能开展的过程中。最后,基层党组织与党员的监督。基层党组织是党内最具生命与活力的组织细胞,发挥党委领导下的党总支、党支部、党小组的战斗堡垒作用,使其在党内监督中有作为、敢担当、起作用。党员个体的积极参与和民主监督将是正确行使党员权利、对党的组织和领导干部进行监督最广泛而有效的手段和基础。

纵向联动,扎牢监督制度的笼子。为破解长期以来在党内监督中形成的“上级监督太远、同级监督太软、下级监督太难”的困境,基层党内监督制度建设要在以下几方面下足功夫。首先,强化自上而下的组织监督。基层党委应继续强化党风廉政建设党委主体责任的落实,加强对下一级党组织的考核,从严落实“四种形态”,对中层领导干部的谈话和提醒制度化经常化,让红红脸、出出汗成为常态,切实加强各级党组织及党员领导干部的日常管理监督。其次,改进自下而上的民主监督。基层党委不仅要采取措施保证党员在党内的平等地位,而且要采取有效途径畅通党员自下而上的监督渠道,如深入群众、加强谈心与谈话、畅通信访等;要用好批评和自我批评的利器,落实民主集中制,增强党的生机和活力。再次,发挥相互制约的同级监督。长期以来,基层同级别的领导干部之间的监督很“晦涩”,有些人总是“事不关己,高高挂起”或是“不管事、不找事、不惹事”,只要不牵涉自己利益,往往睁一只眼闭一只眼,宁做“老好人”也不得罪人。基层组织要用好同级监督的武器,不仅要加强教育引导,消除顾虑,激发同级监督的积极性;而且要抓住重点,建立同级监督的事先防范机制。

同向发力,坚持信任激励与监督问责相结合。信任与监督,就关系而言,信任是激励的推动力,监督是约束的控制力,信任不能代替监督,是对立统一规律的实际体现。在基层党内监督中,坚持信任激励与监督管理相结合,是干部管理工作的双重职责,二者是辩证统一、相辅相成的。一方面,是建立信任激励的动力系统。基层组织的事业发展离不开党员干部的磅礴激情和扎实干劲。基层组织要对党员干部充分信任、热情激励,极大地激发领导干部奋发进取。要教育党员干部把组织所赋予的权力当作信任、培养,更要当作考验,严格要求自己,不负重托、不辱使命,把党和人民赋予的权力自觉用于为人民服务。另一方面,建立监督问责的制动系统。没有监督的权力必然导致腐败。从近年来查处的一系列腐败案件看,权力无论大小,只要不受制约和监督,或者没有被有效地制约和监督,都可能被滥用。基层组织要把任用干部权力和监督干部责任统一起来,通过谈心谈话、约谈督促、报告工作、述责述廉、考察考核、严肃问责等方式,强化责任、促进担当,使党内监督真正严肃起来。要强化党员干部提高主动接受监督的意识,习惯在监督下开展工作,在监督下不出事、想干事、干成事。

(责任编辑:杨嵘均)