



重大危机中党和国家监督体系的作用机制与改进措施

●孙大伟 金 飒

【摘 要】党和国家监督体系是中国特色社会主义国家治理体系的重要组成部分。建党以来,党始终坚持自我革命,高度重视权力制约与监督。目前,党和国家监督体系总体框架已经初步建成,发挥了应有的作用,但是在重大危机当中,依然存在监督不到位、工作不精准、手段不先进等问题。因此,我们要以重大危机为契机,改革创新党和国家监督体系的顶层设计并切实抓好贯彻落实,为防范和化解重大危机、统筹经济社会发展与安全、巩固党的长期稳定执政地位、完善中国特色社会主义制度提供坚强有力、科学有效的监督保障。

【关键词】党和国家监督体系;重大危机;顶层设计;系统观念

【作者简介】孙大伟(1982—),男,中国社会科学院中国廉政研究中心副秘书长、副研究员,研究方向为廉政学理论;金飒(1982—),女,中国社会科学院法学所博士后,南昌理工学院法学院客座教授,研究方向为诉讼法学、法理学。

【基金项目】中国社会科学院社会学研究所青年科研支持项目“重大突发事件防控中党和国家监督体系的完善”(项目编号:2021030)

【中图分类号】C936;D035.4

【文献标识码】A

【文章编号】1003-2606(2021)24-0013-04

DOI:10.19572/j.cnki.lckx.2021.24.003

加强监督是权力正确规范运行的根本保证,是中国特色社会主义国家治理体系有效运行的重要支撑。我们党全面领导、长期执政面临的最大挑战是如何对权力进行制约和监督。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍,成功应对国内外风险挑战明显上升的复杂局面和一系列重大危机事件,推动党和国家各项事业取得新的重大成就。

一、党和国家监督体系的建立健全

(一)党和国家监督体系的形成与发展

我们党从成立之日起就高度重视权力监督问题。1921年7月,党的一大通过的《中国共产党纲领》第十二条对监督工作做出专门规定:“地方执行委员会的财政、活动和政策都应受中央执行委员会的监督和指导。”^[1]明确了党员要受到监督的政治原则。1927年5月,党的五大选举产生了专门的监督组织机构——中央监察委员会。党对权力监督

问题的重视不仅体现在制度建设、组织机构建设层面,还体现在执政理念层面。1945年7月,针对黄炎培关于如何跳出“其兴也勃焉,其亡也忽焉”的“历史周期率”的提问,毛泽东掷地有声地指出中国共产党已经找到新路:“只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”^[2]从这个著名的“窑洞对”可以看出,在当时党已经真正认识到了依靠人民、加强监督的重大意义。在革命战争年代,党主要是通过整党整风的方式进行组织监督,通过群众运动的方式进行群众监督,这一传统一直延续至新中国成立以后。新中国成立初期,我国采取让每一个公民都能直接监督政府的做法进行监督。这种做法的出发点是要发动人民群众直接监督,但是由于各方面复杂的原因,结果走向了反面。改革开放后,我们党及时总结经验教训,坚持由人民直接行使监督权利,拒绝多党制和三权分立;坚持党对民主监督活动的领导,坚

决摒弃群众运动;强化信访立法,依法规范信访监督。^[3]我们党的监督工作重新步入正轨。1977年8月,党的十一大通过的《中国共产党章程》恢复了关于党的纪律检查委员会的规定,并且规定了各级纪委的产生方式、任务要求等。在此基础上,党重新开始重视加强党员干部的监督管理和纪律教育,不断建立健全监督工作体制机制。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从八项规定破题,坚定不移地推进全面从严治党,不断促进监督工作的实践创新、理论创新、制度创新,切实增强了监督工作的针对性、有效性、系统性。党的十九大首次提出“健全党和国家监督体系”这一重大命题。党的十九届四中全会进一步提出必须健全“党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系”,将健全党和国家监督体系纳入推进国家治理体系和治理能力现代化进程当中。十九届中央纪委五次全会对于全面从严治党战略做出新的部署,提出要围绕社会主义现代化建设大局坚持和完善党和国家监督体系。总之,经过百年来的实践探索,我们党和政府深刻认识到加强监督的重要作用和战略意义,从以往运动式、突击式的斗争方式已经走向制度化、法治化的治理方式,这也从本质上体现了“中国之治”走向成熟。

(二)党和国家监督体系的主要内容

党和国家监督体系可以从宏观上分为党内监督体系和国家监察体系两大部分。党内监督的主要内容包括监督干部遵守党章党规、维护党中央集中统一领导、坚持民主集中制、落实全面从严治党责任、落实中央八项规定精神、坚持党的干部标准、廉洁自律和秉公用权情况以及完成党中央和上级党组织部署的任务情况等。为建立健全党内监督体系,我们党陆续制定、修订了《中国共产党章程》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党重大事项请示报告条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等一系列党内法规。这些制度文件对党的纪律建设和党内监督体系建设具有极大的推动作用,对发展党内民主、加强党内监督、维护党的团结统一、保持党的先进性和纯洁性具有重大意义和深远影响。国家监察的主要内容是对公职人员开展廉政教育,对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况等进行监督检查。为建立健全国家监察体系,我国陆续制定、修订了一系列与监督监察相关的法律法规,包括《中华人民共和国监察法》《中华人民

共和国监察官法》《中华人民共和国监察法实施条例》《中华人民共和国法官法》《中华人民共和国检察官法》《中华人民共和国信访条例》《中华人民共和国公务员法》等。另外,党和政府很早就制定并实施了《中国共产党党务公开条例(试行)》《中华人民共和国政府信息公开条例》,坚持依法依规公开党务政务信息,以此保护、尊重广大党员和人民群众的知情权和监督权。总之,制定、修订、实施这些法律法规,实现了对公职人员的国家监察全覆盖,开启了全面依法治国的新篇章。

二、重大危机中党和国家监督体系的作用机制

(一)越是面临重大危机事件,越要全面加强监督

每一个重大危机事件对党和国家监督体系的作用发挥机制以及党员干部队伍来说,都是一次大浪淘沙般的考验。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》明确规定:“在应对重大安全事件、重大突发事件、重大自然灾害事件等事件中,领导干部必须深入一线、靠前指挥,及时协调解决突出问题,及时回应社会关切。”可见,除了要加强党员干部的日常监督,更要注重对党员干部在“急难险重”任务和重大危机事件中的表现进行重点监督。而且,越是在重大危机事件面前,广大党员干部特别是领导干部越是要敢于担当、敢于负责、敢于接受监督。要坚持在重大危机事件的第一线监督、考察、识别、评价、使用干部,把领导班子和领导干部在重大危机事件当中的实际表现作为考察其政治素质、宗旨意识、全局观念、驾驭能力、担当精神的重要内容。在防范和化解重大危机事件过程中,对不能胜任现职、难以有效履行职责的党员干部要及时调整,对不敢担当、作风漂浮、弄虚作假、失职渎职的党员干部要严格问责,对不服从组织安排、影响危机处理措施落实、畏惧退缩的党员干部要严肃处理。可见,不能因为要防范和化解重大危机事件就放松了对党员干部的监督,恰恰相反,越是面临重大危机事件,越要全面加强监督,从而为战胜重大危机提供坚强的监督保障。

(二)根据重大危机事件的形势变化不断调整监督重点

全面加强监督工作并不意味着可以不分主次、不设重点,“眉毛胡子一把抓”。实际上,监督工作也要根据日常工作、阶段性工作、“急难险重”任务和重大危机事件等工作的不同特点、不同要求不断调整监督的内容和形式。一般而言,重大危机事件的形势发展是瞬息万变的,新情况、新问题层出不穷,因此,在重大危机事件当中开展监督工作,必须

密切跟踪、及时分析形势发展的新变化,迅速采取行动、调整工作重心,并且要坚定有力、毫不懈怠地贯彻落实中央和上级的指示精神。在重大危机事件爆发初期,稳定人心、科学判断、果断决策是首要任务。这就要求各级党员干部特别是主要领导干部要坚守岗位、靠前指挥,要深入一线、掌握实情、及时发声、科学指导。此时,监督的重点应在于干部不担当、不作为等形式主义、官僚主义问题,以及推诿扯皮、临阵脱逃等对党对人民极端不负责任的问题。进入重大危机攻坚阶段,监督的重点应针对在贯彻落实上级决策部署时敷衍塞责、弄虚作假、阳奉阴违而导致的失职渎职行为,以及应对重大危机事件存在知识弱项、能力短板、本领缺陷而导致的人岗不适等问题。当重大危机防控取得阶段性重要成效的时候,监督的重点则在于相关的党委、政府及其领导干部在结合重大危机事件的发展态势,发挥地区优势、部门职能方面存在的问题。工作没有思路、没有创新、抓而不细、抓而不实等问题。

三、重大危机中党和国家监督体系暴露出的问题

(一)正确认识党和国家监督体系在重大危机事件当中暴露出的问题

党的十八大以来,我国初步形成党和国家监督体系总体框架,并在国家治理体系和治理现代化进程当中彰显出整体效能,发挥了应有的作用。因此,建立健全、坚持完善党和国家监督体系不仅意味着要加强日常监督,了解监督对象的思想、工作、作风、生活情况,发现苗头性、倾向性问题或者轻微违纪问题,还要注重在重大危机事件当中加强监督,重点观察监督对象在重大原则问题上的立场、对待人民群众的态度、完成“急难险重”任务的情况,注重发挥党和国家监督体系在重大危机事件当中的重要作用。总体来看,在防范和化解重大危机方面,党和国家监督体系还存在监督不到位、工作不精准、手段不先进等问题,主要表现为:突发事件发生之前监督缺席或迟滞,监督能力需要进一步加强,监督手段和方式比较传统落后。^[4]所谓监督不到位,主要在于监督总是在重大危机事件发生之后才进场,监督的作用被局限于事后问责上;所谓工作不精准,主要在于监督主体之于监督对象显得比较外行,在重大危机事件当中难以深入发现问题,找不准监督的着力点;所谓监督手段不先进,主要在于监督主体在重大危机事件当中的监督与日常监督的手段并没有本质的不同,主要依靠人力方式进行现场监督、谈话函询等。可见,当前党和国家

监督体系在防范和化解重大危机时暴露出的问题,涉及宏观、中观、微观三个层面,需要通过建立健全、坚持完善党和国家监督体系加以解决。

(二)党和国家监督体系中的问题成因

要正确认识党和国家监督体系在防范和化解重大危机事件当中暴露出的问题,必须认真、全面、深入分析问题产生的原因。只有这样,才能在危中寻机、化危为机,把重大危机事件当中暴露出来的短板加快补起来。需要注意的是,分析原因要坚持实事求是、客观公正的原则和立场。习近平总书记曾鲜明地指出,中国反腐败斗争没有什么权力斗争,没有什么“纸牌屋”。这是我们夺取反腐败斗争压倒性胜利并全面巩固的最大底气,也是我们建立健全、坚持完善党和国家监督体系的重要前提。在实践中,导致党和国家监督体系在防范和化解重大危机事件时出现监督不到位、工作不精准、手段不先进等问题的原因是多层次的。归纳来讲,既有体制机制层面的原因,也有干部队伍能力层面的原因,还有具体操作层面的原因。一是体制、机制、制度方面的原因。监督就是要形成威慑力,监督没有禁区、没有例外。为此,就需要在体制、机制、制度的顶层设计层面做到监督全覆盖、无死角。但是,如果监督工作只是机械地搞形式主义意义上的严、细、全,而不注重根据日常工作、阶段性工作、“急难险重”任务以及重大危机事件的不同特点、不同要求不断调整监督的内容和形式,就会导致监督的效果和初衷南辕北辙,最终出现监督不到位、不精准的问题。二是纪检监察干部队伍建设方面的原因。当前,监督工作已逐步迈上制度化、法治化、智能化轨道,对于从事监督工作的纪检监察干部的政治、法治、思想、文化、业务等综合素质的要求也越来越高,如果没有较高的综合素质,监督则难以到位。比如,对于重大安全事故的监督,如果不懂事故涉及的工程设计就很难把好施工质量关,不懂工程预算就很难把好工程经费关,不懂财务则很难把好资金管理关,从而出现监督浮于表面、力度不够、说服力不强等状况。三是具体操作层面的原因。监督部门主动获得问题线索的手段不多,也不够先进,特别是很难在重大安全隐患排查、突发事件预警管控等方面提前介入。比如,在重大危机事件当中,如果监督主体能够早进场,及时了解情况,采取先进手段,第一时间发现问题,推动有关部门强化自我监督、主动接受外部监督,这对于解决重大危机引发的问题、避免产生重大决策失误是具有建设性意义的。

四、以重大危机事件为契机,改革创新党和国家监督体系

建立健全、坚持完善党和国家监督体系是习近平总书记关于监督工作的重要论述转化成科学制度和治理实践的过程。我们要坚持问题导向,着力改革创新党和国家监督体系,补短板、强弱项、堵漏洞,为防范和化解重大危机、统筹经济社会发展与安全、巩固党的长期稳定执政地位、完善中国特色社会主义制度提供坚强有力、科学有效的监督保障。

(一)加强党和国家监督体系的顶层设计

改革创新党和国家监督体系不能“头痛医头、脚痛医脚”,而是要加强顶层设计,做好统筹规划。具体而言,就是坚持系统观念,统筹考虑党和国家监督体系的各个层次和所有要素,从全局视野、大局高度来分析党和国家监督体系在防范和化解重大危机事件时暴露出来的问题,在最高层次上寻求问题的解决之道。2021年1月22日,习近平总书记在十九届中央纪委五次全会上发表重要讲话,就完善党和国家监督体系做出指示:要完善党和国家监督体系,使监督融入“十四五”建设之中;要健全党和国家监督体系,以党内监督为主导,不断完善权力监督制度和执纪执法体系,各种监督协调贯通,形成常态长效的监督合力。习近平总书记的指示为我们加强党和国家监督体系的顶层设计确立了基本方针、确定了基本内容。加强党和国家监督体系顶层设计的基本方针是要围绕社会主义现代化建设大局发挥监督保障执行、促进完善发展作用,使得监督体系契合党的领导体制、融入国家治理体系、提升治理效能。也就是说,现阶段加强党和国家监督体系的顶层设计要充分考虑到“十四五”期间党和国家的战略规划、重大计划、重点项目建设面临的机遇、风险、困难和挑战,统筹经济社会发展与安全。加强党和国家监督体系顶层设计的基本内容首先是要将党内监督体系建设作为最根本的、第一位的工作,其次是要以党内监督体系建设带动各方面监督的改革创新,进一步完善权力制约和监督机制。总而言之,就是要把分散的、各种形式的监督力量整合起来、协调起来,强化党对监督工作的集中领导和整体规划,以便更好地应对重大危机事件。

(二)抓好党和国家监督体系顶层设计的贯彻落实

设计好党和国家监督体系,只是绘制出了改革蓝图,关键还在于贯彻落实。习近平总书记多次强调贯彻落实的重要性,指出:“制定出一个好文件,只是万里长征走完了第一步,关键还在于落实文

件。”^[5]“我们要拿出抓铁有痕、踏石留印的韧劲,以钉钉子精神抓好落实,确保各项重大改革举措落到实处。”^[6]在实践中,不重视贯彻落实不仅会让改革蓝图变成一纸空文,而且在重大危机时刻还可能导致重大失误。我们不仅要充分认识到做好贯彻落实工作的重大意义,还要掌握贯彻落实的工作方法。习近平总书记早在地方工作时就提出:“在落实的认识上,要讲求一个‘深’字。落实要深入,认识先深化。……在落实的要求上,要讲求一个‘新’字”。落实工作不能照抄照搬。……在落实的步骤上,要讲求一个‘韧’字。要有一股韧劲,持之以恒抓落实。……在落实的举措上,要讲求一个‘实’字。”“抓落实首先要抓到点上、以点带面。……其次要一抓到底,常抓不懈。……同时,抓落实还要结合实际,因地制宜。”^[7]这为领导干部端正“真抓”的工作作风、提升“会抓”的工作方法指明了路径。当前抓好完善党和国家监督体系顶层设计的贯彻落实,还是要坚持“钉钉子”精神,精准有效、持之以恒、因地制宜地促进新时代纪检监察工作高质量发展,落实全面从严治党责任制度,发挥党内监督的主导作用,强化纪委监委的专责监督,推动各类监督有机贯通、相互协调,真正做到一体推进“三不腐”机制,巩固党的长期稳定执政地位,不断完善中国特色社会主义制度。

参考文献:

- [1] 本书编委会. 中国共产党历次党章汇编: 1921—2017[M]. 2版. 北京: 中国方正出版社, 2019: 61.
- [2] 黄炎培. 延安归来[M]. 北京: 国家行政管理出版社, 2021: 61.
- [3] 蒋来用. 廉政学研究: 第1辑[G]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019: 10—15.
- [4] 蒋来用. 监督体系在应对重大突发事件中的缺陷与修补[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020(6): 66—67.
- [5] 习近平. 习近平谈治国理政[M]. 北京: 外文出版社, 2014: 106.
- [6] 习近平. 习近平谈治国理政: 第3卷[M]. 北京: 外文出版社, 2020: 189.
- [7] 习近平. 之江新语[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2007: 240—241.

责任编辑 白堉塲