

论新时代党内监督体系的基本特征和目标导向

肖剑忠

摘要: 党的十八大后,以习近平同志为核心的党中央正式提出了“党内监督体系”这一新的重要概念,并对完善党内监督体系作出战略部署,这反映了党内监督的深化,反映了党内监督领域的拓宽和党内监督目标的升级。新时代党内监督体系包括党内监督主体、党内监督对象、党内监督内容等三个方面基本要素,以及制度、技术和指向三个方面连接要素。从应然角度和规范层面,新时代党内监督体系应具有主体方面的各尽其责、各显其能,对象方面的普遍性前提下的差异性,指向方面的自上而下、同级相互和自下而上的均衡,手段方面的制度和技术的组合等四个方面基本特征,其目标导向应包括坚持党的领导、基本解决党内的作风和腐败问题、降低党内监督的成本、形成党内监督的闭环和确保党内监督体系的持续运行五个方面。

关键词: 新时代;党内监督体系;党组织

中图分类号: D26 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)01-0021-08

在中国共产党领导的多党合作和政治协商这一制度背景下,以执政党自我治理的现代化推动国家治理的现代化,正是中国治理的特有逻辑,是符合中国国情、具有中国特色的国家治理现代化的唯一正确道路。对于执政的中国共产党来说,政党治理的现代化,其核心就是通过完善党内监督体系,强化党的自我监督,坚持党的自我革命,从而确保权为民所赋、权为民所用,使得中国共产党及其领导的各级各类权力机构能够践行全心全意为人民服务的根本宗旨,不断提升人民生活水平,最终实现中华民族伟大复兴的中国梦和共产主义的崇高理想。

有鉴于此,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视党内监督体系建设。党的十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》明确提出“建立健全党中央统一领导,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”。党的十九大报告在党的建设部分中以“健全党和国家监督体系”为标题,对党内监督体系和国家监督体系进行统筹部署、一体推进^[1]。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》,将“坚持和完善党和国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督”专列一章作出重大制度安排,且在这一章中将完善党内监督体系作为重点。党的二十大报告提出:“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,完善权力监督制约机制,以党内监督为主导,促进各类监督贯通协调,让权力在阳光下运行。”^[2]

有学者指出,“党内监督体系”这一概念的提出,是党内监督实践在新时代不断发展的产物,是适应新时代加强和改进党的领导、全面从严治党、坚定

收稿日期: 2023-06-25

基金项目: 国家社会科学基金项目“国家治理现代化视域下规模以下非公企业党建质量提升的模式与路径研究”(20BDJ048)。

作者简介: 肖剑忠,男,浙江工业大学马克思主义学院教授,浙江新时代党的统一战线理论浙江工业大学基地执行主任(浙江杭州 310020)。

不移推进党风廉政建设和反腐败斗争的实践需要而形成的制度体系^[3]。在使用数十年的“党内监督”概念后,以习近平同志为核心的党中央正式提出了“党内监督体系”这一新的重要概念,并在党的十九届四中全会上专门为完善党内监督体系作出战略部署。这正反映了党内监督的深化,反映了党内监督领域的拓宽和党内监督目标的升级。当然,这也充分体现了习近平总书记所强调的战略思维、辩证思维和系统观念,是与党的十八大以后以习近平同志为核心的党中央在各方面改革中注重制度建设、搭建“四梁八柱”的框架和体系的进程相适应的。

新时代,我们应该建设一个怎样的党内监督体系?这要求我们根据马克思主义政党特别是中国共产党党内监督的历史经验、马克思主义党内监督思

想特别是习近平总书记关于党的建设重要思想^①、习近平总书记关于党内监督重要论述以及政治学和管理学的基本原理,从应然角度、从规范层面对新时代的党内监督体系的构成要素、基本特征和主要目标进行明确,从而使得我们所要努力构建的新时代党内监督体系有正确的方向和科学的标准。

一、新时代党内监督体系的构成要素

新时代党内监督体系是一个宏大系统工程,由基本要素和连接要素构成。

1. 新时代党内监督体系的基本要素

新时代党内监督体系的基本要素主要包括党内监督主体、党内监督对象和党内监督内容三个方面。

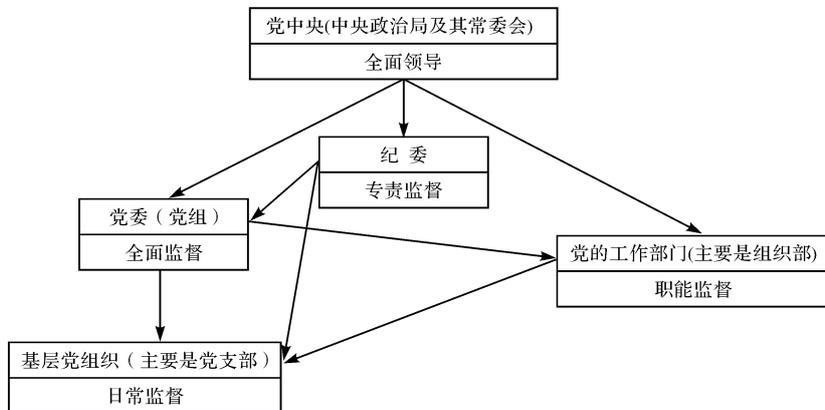


图1 组织形态的党内监督主体的性质和关系

第一,党内监督主体。从大的方面来说,党内监督主体可以分为以个体形式呈现的党员,以及以组织形态呈现的各种、各级党组织及党内的专门机构。根据地位和职责的不同,后者又可进一步细分为党中央、各级党委和党组(具体包括省、自治区、直辖市一级的地方党委,地级市和设区市一级的地方党委,县、区、市一级的地方党委,以及各级党政机关事业单位和人民团体设立的部门党组)、基层党组织(具体包括分布于乡镇、街道、村庄、社区这些地域性的基层单位以及企业、社会组织、机关、事业单位等职缘性的基层单位的党委、党总支部委员会和党支部委员会,其中党支部委员会数量最多,是基层党组织的主要形式)、各级纪委、党的工作部门(主要是党委组织部和党委宣传部)。其中,党员是最具基本性和普遍性的党内监督主体,他们可以依照党章和有关党内法规对党内的各种、各级党组织及党内的专门机构进行监督,这种监督可谓党员的民主监督,是党内民主的重要体现;当然,他们也必须接受各种各级党组织及党内的专门机关的监督,前者

与后者存在监督和被监督的关系。至于各种、各级党组织及党内专门机构的定位和彼此关系(如图1所示),则具体体现为:党中央(包括中央政治局及其常务委员会)在各党内监督主体中居于全面领导的地位,当然,其也要接受党的全国代表大会和中央纪委及普通党员的监督;省(自治区和直辖市)、市、县(区、市)三级党委及中央、省、市、县四级党政机关事业单位和人民团体内设党组履行着全面监督的职能,当然,它们也要接受中央和上级党委、同级党代会、同级纪委以及普通党员的监督;各级纪委则在各党内监督主体中履行着专责监督的职能,当然,它们也要接受同级党委、上级纪委、同级党代会以及普通党员的监督;党的工作部门(党委组织部和党委宣传部等)属于履行职能监督的党内监督主体,当然,它们也要接受党委、同级纪委、同级党代会以及普通党员的监督;至于基层党组织(包括基层党委、党的总支委员会和党的支部委员会,其中最多的是党的支部委员会)则是履行日常监督的党内监督主体,当然,它们也要接受上

级党委、普通党员以及同级党代会和同级纪委(与基层党委相对应的党代会和纪委)的监督。

第二,党内监督对象。由于中国共产党是一个始终强调自我革命的马克思主义政党,是一个坚持通过自我监督进而实现自我净化、自我完善、自我提高的马克思主义政党,因而,具有党内监督主体和对象的同一性,即党内监督主体同时也是党内监督对象。具体而言,所有党员、党员领导干部以及党的各级组织和各个部门都是党内监督的对象,不存在不受监督的特殊党员、特殊干部、特殊组织、特殊部门,党内监督对象在党内是全覆盖和无空白的。就连党的中央委员会以及由它选出的中央政治局委员会及其常务委员会,也同样要接受中央纪委、党的全国代表大会及普通党员的监督。

第三,党内监督内容。党内监督内容也是党内监督的重要因素,是健全党内监督体系的重要考量,是指围绕什么内容、针对什么内容而进行监督。有学者认为,党内监督主要包括四个方面的监督:政治监督、纪律监督、权力监督和作风监督^[4]。笔者认为,从内容角度看,党内监督主要包括权力监督、作风监督、政治监督和日常工作监督四个方面。其中,党内日常工作监督,主要是指对党组织处理日常事务方面开展的监督;党内权力监督,主要是指针对党组织及党员干部在依法依规行使党组织本身所具有以及执政党地位所派生出来的重大事项决策、选人用人等方面权力开展的监督;党内作风监督,主要是指针对党组织及党员干部在履行职责、行使权力、联系群众等方面克服不良作风、保持党的优良作风情况的监督;党内政治监督,“主要是指对于党组织和党员领导干部以及普通党员在政治方向、政治立场、政治言论、政治行为等方面的表现,尤其在坚持四项基本原则和党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验,贯彻执行中央的各项方针政策,与党中央保持高度一致,对党忠诚等方面的监督”^[5]。

2. 新时代党内监督体系的连接要素

将新时代党内监督体系中的主体、内容和对象连接和组合起来的要素就是新时代党内监督体系中的连接要素。这种连接要素主要包括制度、技术和指向三种,其中制度和事实也是党内监督的手段和方式。

第一,制度要素。制度是人类各种组织必有的要素,并且越是复杂组织,相应地,其制度要素也越多。新时代党内监督体系同样内在地包括许多要素,这些制度要素是新时代党内监督体系中的主体、

内容和对象连接起来和组合起来的载体,是新时代党内监督体系建设的重要支撑和重要保障。经过建党以来百年的长期探索、不断积累、持续完善、实践检验,属于党内监督的制度有很多。2004年版《中国共产党党内监督条例(试行)》在第三章中就专列了集体领导和分工负责、巡视、民主生活会等十余项重要党内监督制度。不管是什么制度,它们都是监督主体和监督对象及监督内容的连接和组合的手段和结果。

第二,技术要素。技术是人类征服和改造外部世界的重要依靠,是人类社会不断进步和持续发展的重要动因,也是国家治理和社会治理的重要手段。并且越是在科学技术飞速发展、日新月异的信息时代,以网络技术为代表的各种现代信息技术在国家治理和社会治理中越有用武之地,越扮演着重要的角色,诸如二维码、健康码、支付宝、探头、网上审批、网上申报、城市数据大脑等在我们的工作和生活中的应用及其取得的显著成效即是典型例证。在新时代党内监督体系中,技术和制度一样,扮演着重要的角色、发挥着重要的作用,是其中的重要因素。并且,技术也是将党内监督主体和对象及内容连接和组合起来的要素。例如,因为如今快速便捷且具有很好保密效果的网络举报,许多党员才能对领导干部进行监督;又如,纪委、党委组织部等有关部门在通过领导干部重要事项报告制度对党员领导干部进行监督的过程中,就离不开网络技术和大数据技术的支持等;再如,巡视和巡察如今成为党内监督的重要利器,其中同样需要运用网络技术和大数据技术;等等。总之,随着未来先进技术的层出不穷及人人都生活在网络时代和智能环境的发展趋势,技术成为新时代党内监督体系的重要连接要素和重要组成部分是确定无疑的。

第三,指向要素。所谓“指向”,指在党内组织体系和党内权力系统中的空间关系下,在党内监督主体和党内监督对象之间,大致可分为自上而下、平行(也叫同级相互)和自下而上三种形式。其中,自上而下的党内监督,是指上级党委(包括其职能部门)和纪委对下级党组织的监督,其具体途径有巡视巡察、询问和质询、谈话和诫勉、信访处理、领导干部个人重要事项的报告等。值得说明的是,作为上级党组织代表的上级党组织负责人所实施的对外下级党组织(包括下级党组织主要负责人)的监督,本质上仍属于自上而下的党内监督形式。平行的党内监督,指的是党内同级党组织以及同志之间的相互监

督形式,例如,党代会对全委会的监督、党委对同级纪委的监督、纪委对同级党委的监督以及全委会、常委会对自身成员的监督等;其具体途径有列席会议、听取工作报告、统一派驻监督、召开民主生活会或组织生活会开展批评与自我批评、集体领导和分工负责等。自下而上的党内监督,则指的是下级党组织、干部和党员对上级党组织及其领导干部的监督,其具体途径有述职(述责)述廉、举报、信息公开、选举、领导干部任前公示、民主评议之类。

二、新时代党内监督体系的基本特征

新时代党内监督体系的基本特征是这一党内监督体系质的规定性的重要体现。笔者认为,基于上述构成要素,依据《中国共产党党内监督条例》等党内法规以及习近平总书记有关重要论述精神,遵循政治学和管理学的一般原理,新时代党内监督体系的基本特征主要包括以下五个方面。

1. 党内监督主体方面的各尽其责、各显其能

2016年版《中国共产党党内监督条例》第九条明确提出建立健全党中央统一领导,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。这不仅直接点明了上述六种主体在党内监督体系中的职能定位,事实上也意味着新时代的党内监督体系应该是上述六个方面党内监督主体各尽其责、各显其能的党内监督体系。所谓各尽其责、各显其能,就是指这六种党内监督主体依据党章和党内法规的规定,认真履行党章和党内法规所赋予的职责,充分行使各自所被赋予的党内监督权力和党内监督权利(对党员而言),发挥各自的优势,从而形成党内监督广泛参与、个个尽力的局面,增强党内监督的合力,编织出没有漏洞和死角、没有特殊和例外的党内监督之网,进而真正达到全面从严治党的目标。反过来讲,如果上述六大党内监督主体中有参与监督缺位、履行职责不到位从而导致党内监督存在空白、党内监督力量不足,则这种党内监督体系必然不是健全的党内监督体系。

2. 党内监督内容方面的权力、日常工作以及政治和作风全覆盖

任何组织因为其成员的权利委托、经过组织章程的制度确认,都拥有决策权、所掌管资金资源的处置权甚至对成员的纪律处分权等普遍性组织权力。中国共产党作为政治组织的一种也不例外。更重要

的是,中国共产党不仅是一个拥有9000多万党员且手中掌握执政权的政党,同时还是一个强调立党为公、执政为民、权为民所赋、权为民所用的执政党。这两方面的结合,自然意味着由中国共产党对自身行使权力进行监督是十分必要的。

另外,由于中国共产党是一个始终高度重视自身建设的马克思主义政党,与一般的政党相比,其在发展党员和开展组织生活方面的要求更高、标准更严、任务更多,因而党内监督也应包括党内日常工作的监督。

我们还必须认识到,中国共产党是一个以马克思主义为指导思想、按照列宁建党原则建立起来的政党,是一个肩负神圣政治使命、具有远大政治抱负、历来强调政治和思想统一、强调政治建设作为统领和首位,有着坚持四项基本原则、对党忠诚、信仰马克思主义、个人服从组织、下级服从上级、少数服从多数、全党服从中央、重大事项请示报告等诸多政治纪律和政治规矩,并强调严格遵守这些政治纪律和政治规矩的执政党,这自然也就意味着中国共产党必须加强对各级党组织和党员在政治立场、政治方向、政治言行等诸多方面的表现,尤其是在坚持四项基本原则和党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验,贯彻执行党中央的各项方针政策,树立“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,对党忠诚,践行党的根本宗旨和初心使命等方面的监督。简言之,就是必须加强党内政治监督。否则,不仅党的使命和目标难以实现,党的政治统一难以保证,而且党的独特优势和独特基因也会丧失。相比之下,国外大多数政党在政治方面要求不多也不高,从而使得它们的党内政治监督要么不存在,要么不重要。

同时,我们还必须看到,中国共产党在长期的革命、建设的过程中形成了以理论联系实际、密切联系群众、开展批评与自我批评为代表的党的诸多优良作风,这些优良作风是党的根本宗旨和党性的体现,是中国共产党区别于一般的政治组织的重要标志,是中国共产党保持先进性和纯洁性、具有强大凝聚力、战斗力和创造力的重要原因,是中国共产党独有的政治基因。同时,中国共产党又一直强调反对主观主义、自由主义、个人主义、宗派主义、形式主义、官僚主义、享乐主义等不良作风,而这恰恰是许多国家和地区的政党所不具有的。由此也就意味着中国共产党还必须对各级党组织和党员特别是党员领导干部进行作风方面的监督,简言之,就是加强党内的

作风监督。

总之,因为中国共产党不是一般的政党,而是一个有着掌握强大执政权这一事实又有着强调政治统一和严守政治纪律政治规矩、保持优良作风这些要求的执政党,因为中国共产党是一个集多种角色于一身、具有多种特质和基因的政党,所以中国共产党的自我监督就不能只限于权力和日常工作方面,而必须在党内监督的内容方面做到权力、日常工作、政治、作风四个方面全覆盖。至于有些专家学者所论及的纪律监督,笔者发现,他们所指的纪律监督跟巡视监督、派驻监督等一样,是从主体角度而言的,实际上就是纪委的专责监督。监督纪律作为一种特殊的制度规范,就本质而言,实为党内监督的手段,而不是与权力监督、作风监督、政治监督等并列的内容范畴。《中国共产党纪律处分条例》在分则中具体规定了政治纪律、组织纪律、工作纪律、廉洁纪律、群众纪律、生活纪律等六个方面的纪律,可见纪律是规范范畴,而政治、组织、廉洁等才是内容范畴,前者和后者不能并列,党内纪律监督不是党内监督的内容,当然这不妨碍党内纪律监督成为单独的研究领域。

3. 党内监督对象方面的普遍性前提下的差异性

如前所言,党内监督的对象是明确的,即全部党组织和全体党员。就像2016年版《中国共产党党内监督条例》的第三条所鲜明阐述的那样,“党内监督没有禁区、没有例外”,亦即遍及全党、覆盖全党。党内监督是中国共产党全面从严治党的的重要组成部分、重要实践渠道和重要制度保障。而全面从严治党的“全面”的应有之义是要“管全党、治全党”的,即对象必须是全部党组织及全体党员。因而,党内监督对象的确定首先必须坚持“全面性”这一基本原则,即覆盖和面向所有党组织和党员,包括党员领导干部这些“关键少数”。

无论一个人在党内地位有多高、权力有多大,都不能因此成为党内监督的特殊例外,而对其网开一面。但与此同时,在党内监督的具体实践中,党内监督对象的选择和聚焦还必须坚持“差异性”这一基本原则。众所周知,全部党组织中有基层、地方(包括省、市、县三级)和中央三类党组织的纵向划分,全体党员中有党员干部和党员群众两种不同身份的区分,党员干部又有领导干部和普通干部的区分。其中,党员领导干部在纵向维度又有低级领导干部、中级领导干部和高级领导干部(包括副省部级、正省部级、副国家级、正国家级)的区分,在横向维度又有一把手和其他领导干部的区分。党组织和党员

干部所属级别和所任职务的差异,实际也意味着所处地位和所掌握权力、所支配资源的差异。越是高级干部和“一把手”,其地位越高、手中权力越大、履职施政的影响越大;相应地,对其监督就越有必要,且难度越大。因而,必须根据马克思辩证唯物主义基本原理,基于党内监督对象中的各类具体群体的特殊性和差异性,主要是所处职位和所掌权力的特殊性和差异性,有针对性地开展监督,而不能等量齐观、一刀切、一视同仁地监督。

总之,只有在党内监督对象方面既坚持普遍性又注重差异性的党内监督体系,才是健全的新时代党内监督体系。反过来,如果存在对党员领导干部或者普通党员网开一面、降格以求的党内监督体系,以及不考虑各级党组织、各部门和不同党员领导干部职位和权力的差异性而搞平均用力、一视同仁,则必然意味着党内监督体系的不健全、不科学。

4. 党内监督指向方面的自上而下、同级相互和自下而上的均衡

正如有学者所指出的:“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。”^[6]笔者则用前述的“指向”这一概念,将党内监督的指向区分为自上而下的党内监督、同级相互的党内监督(即平行党内监督)以及自下而上的党内监督。一般而言,政党作为具有多个管理层级、承担诸多任务且组织权力依职能和职位而进行分工和分层的科层制组织,普遍具有自上而下的监督功能,所不同的只是自上而下监督的力度和内容各有差异而已。不管如何,所有政党内部自上而下的监督,都体现了集中的价值导向。在这方面,中国共产党也不例外。而且,由于中国共产党特别强调全党的政治统一和党中央的集中统一领导,加之中国共产党将民主集中制作为其根本组织原则,因而,中国共产党的党内监督的集中的价值导向体现得更加突出。

此外,还必须看到,由于中国共产党是基于党员主体地位和党员权利、遵循民主集中制的原则、高效组织起来的统一的政治整体,其各级领导机关(其派出的代表机关机构以及在非党组织中的党组除外)都由选举产生,因而,中国共产党的自上而下的党内监督事实上还蕴藏了民主的价值导向。至于自下而上的党内监督,显而易见,其所体现的正是民主的价值导向。特别值得关注的是平行的同级相互的党内监督。由于这种同级相互的党内监督既有源于

党员权利、基于党内权利委托关系而形成的组织之间的监督,如党代会对其全委会的监督、其全委会对常委会的监督,又有基于党内地位平等的同志间关系而形成的党内监督。两者皆以团结为出发点和落脚点,因而,平行的党内监督体现了民主、平等和团结等多种价值导向(三种党内监督指向比较见表1)。

表1 三种党内监督指向比较

指向	自上而下党内监督	平行党内监督	自下而上党内监督
对应关系	上级党委(包括其职能部门)和纪委对下级党组织	党内同级党组织之间以及党内同志之间	下级党组织和普通党员对上级党组织及其领导干部
价值导向	集中、民主	民主、平等、团结	民主
具体途径	巡察或巡视、谈话和诫勉、询问和质询、信访处理、领导干部个人重要事项的报告、罢免和撤换以及重要情况请示和报告等	列席会议、听取工作报告、召开民主生活会或组织生活会、统一派驻监督以及集体领导和分工负责等	述职述廉、民主评议、信息公开、举报、领导干部任职公示

新时代的党内监督体系,必须是一个自上而下、同级之间和自下而上三种指向处于相对均衡状态的党内监督体系。唯有如此,才能同时在党内实现与之对应的集中、平等、团结和民主等多种重要价值追求;更重要的是,只有这样的党内监督体系才能使得各级别的党组织、所有的一般党员同志及各级别的领导干部,一方面都成为党内监督的主体,另一方面又同时成为党内监督的对象。如此,才能在真正实现党内监督主体与对象全覆盖的同时,进而构筑整体闭环的党内监督环形链,最终形成科学、健全和长效的党内监督体系,助力和推进党内监督的科学化、系统化和可持续化。反过来说,这三种指向的党内监督缺乏任何一种或两种,都必然会给党内监督体系留下缺口和漏洞,必然会造成党内监督力量的畸轻畸重、党内监督对象的受力不均,都将导致党内监督体系的失衡和缺口,因而,这样的党内监督体系也必然不是一个科学和健全的党内监督体系。

5. 党内监督手段方面的制度和技术的组合

随着制度主义的兴起及其向其他学科领域的扩展和渗透,一段时期以来,政治学和党建研究都主要着眼于制度建设,都注重从制度视角来总结经验、分析问题和解决问题。应该指出,这一趋势和导向相比以往只是从人的视角甚至是天命的视角来分析和研究政治学是巨大进步,也具有很强的解释力。

同时,我们也要认识到,随着现代科技的快速发

展,特别是随着网络信息技术的发展和运用,政治学和党建研究还必须引入技术视角,即还必须注重从技术维度分析问题和解决问题。具体到新时代党内监督体系建设,那就是必须注重制度和技术手段的组合,实现两者同向发力、有效结合、互相支撑。就像党的十八大后,巡视制度之所以大展其能、大显其效,除了五年内实现全覆盖、加大巡视频率、延长进驻时间、进行机动式巡视之外,实行了巡视组组长“一一”原则(一次一任命,一次一授权)、“三不固定”原则(巡视组组长人选不固定、具体巡视对象不固定、巡视组与巡视对象间的关系不固定)等制度方面的变革和改进外,还与网络举报等技术手段的应用有关;又如,“由于领导干部不仅在工作时要与普通党员和群众打交道,且生活在群众之中,一旦有违反党纪国法以及社会公德的言行,往往会被手持手机的党员和群众记录到手机上,无论这些视频、录音资料是交给纪委等有关部门,还是直接晒在网上,其结局往往是涉事党员干部言行曝光、风光不再”^[7]。近年来,因为这一技术路径而被曝光违纪行为进而受到处分的党员干部不在少数,如2023年6月引爆网络的北京某国企领导因为被街拍进而被曝光并迅即被停职、接受单位纪委调查的案例。

此外,“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”^[6]。这些例子和事实深刻地启示我们:技术手段在党内监督中大有用武之地,构建新时代的党内监督体系,必须做到监督手段方面的制度和技术的组合,否则,只有制度视角而无技术视角、只有制度支撑而无技术支撑的党内监督体系必然是不健全也无法达到目的的党内监督体系,其效能和威力是有限的。

三、新时代党内监督体系的目标导向

根据中央有关会议和文件精神、习近平总书记关于党内监督重要论述精神以及政治学基本原理,笔者认为,新时代党内监督体系的目标导向应主要包括以下五个方面。

1. 坚持党的领导

这一目标导向包括过程层面和结果层面。所谓过程层面坚持党的领导,是指新时代党内监督体系的建设过程,是始终在党的正确坚强领导下有序进行的,其中主要的是党中央统一领导进行的,是由党

中央科学决策、严密部署和有力推进的,是地方和各级基层党组织具体领导和贯彻落实的。这就需要全党有自我革命的勇气,需要各级党组织在新时代党内监督体系建设中尽责履职,需要各级党组织和全体党员树立“四个意识”,做到上令下行、思想统一、行动统一。结果层面坚持党的领导,是指新时代党内监督体系无论怎么构建,无论如何推进,都必须确保达到坚持和巩固、加强和改进党的领导的最最终结果,而不能是削弱党的领导,更不能否定和取消党的领导。否则,这样的党内监督体系就是不科学的,这样的党内监督体系建设是失败的,是得不到广大人民群众支持的。具体而言,就是必须达到党的威信更高、党的凝聚力和战斗力更强、党的全面领导更加有力有效、党的执政地位更加巩固。不能达到坚持和巩固党的领导这一目标,必将导致我国的制度优势的丧失,导致中国特色社会主义道路改弦易辙,导致我国最广大人民群众的利益受到损害,导致实现中华民族伟大复兴的中国梦这个全体国人最大心愿成为泡影。总之,党的领导既是新时代党内监督体系建设的最基本前提,也是新时代党内监督体系的最主要目标。

2. 基本解决党内的党风问题和腐败问题

党风廉政建设和反腐败是国家治理体系建设的重要内容,是党中央提出和部署新时代党内监督体系建设这一任务的直接诱因。换言之,新时代党内监督体系建设的直接目标导向就是要能解决党风和腐败问题。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以零容忍和壮士断腕的态度,以抓铁有痕、踏石留印的韧劲,持续推进党风廉政建设和反腐败,并取得了显著成效。我国的反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固,已得到国内外的一致公认。党的十九大报告用生动的文学语言“海晏河清、朗朗乾坤”描述了我国党风廉政建设和反腐败的目标,这意味着新时代党内监督体系必须具有基本解决党风和腐败问题的功能导向。这一目标导向不仅意味着必须实现党员、干部不敢腐,也意味着实现党员、干部不能腐、不想腐,即意味着从制度和思想这些“根本”层面解决了党风和腐败问题。这一目标不仅意味着解决更加严重、已属违法的腐败问题(当然,腐败问题往往也是作风问题,是作风问题发展的必然结果),而且意味着解决比较轻微、属于违纪的党风问题,即意味着从更高的标准、更早的萌芽状态解决了党风和腐败问题。这一目标导向的实现不仅要有党委政府的权威说法,而且要有广泛的调

查数据支持和广大的民众认同,要与实践成果和民众感受相匹配,即在更具权威性和公信力的标准上解决党风和腐败问题。

3. 降低党内监督的成本

党内监督的目标导向是多样且重要的,但也是有成本的。在新时代,构建党内监督体系还必须考虑到成本问题,有成本视角。能显著降低党内监督成本的党内监督体系才是科学和健全的党内监督体系。如果党内监督体系成本太高,就会导致监督效率不高、持续性不强,会加重国家和人民的负担,这样的党内监督体系哪怕最终也能达到党内监督的目标,能解决党风和腐败问题,能确保全党的政治统一、思想统一和行动统一,但它也是不可取的、不科学的、不健全的。从表现形态看,党内监督的成本既表现为办公场地、办公设备(如公车等)、办公经费、人头经费(主要是工资、奖金和福利)等直接的物资资源的投入,也表现为人员配备数量和人员精力投入等非直接物资资源的成本投入。新时代,一个科学的、健全的党内监督体系,必须是一个既能显著降低监督成本又能取得显著监督成效的党内监督体系。专责监督机构队伍过于庞大、办公经费和人头经费过高的党内监督体系,“大材小用”式、凡事都要依靠巡视组“出手”和纪委“出马”的党内监督体系,党组织和党员领导干部特别是专责党内监督机构的党员干部,总是连轴转工作、没日没夜工作、透支身体的党内监督体系等,都不是低成本的科学的党内监督体系。

4. 形成党内监督的闭环

一般而言,涉及权力制约和权力监督的制度体系的构建,应该能形成闭环,都应该使得其中每一权力主体都在监督和被监督的链条之中。唯有如此,才符合权力和责任相匹配的原则,才符合监督者也要受监督的政治学原理,才是科学和健全的权力监督体系。这一原理和原则同样适用于党内监督。这就是说,新时代党内监督体系的构建,必须能形成党内监督的闭环。具体而言,就是必须确保所有的党组织和党员都能直接或间接地行使监督权,同时所有的党内权力行使主体又都能被监督,从而确保党内监督不出现真空、缺口和断裂,确保党内不出现享有特权、游离于党内监督之网的党组织和党员、干部。进一步推而论之,就是:上级党组织既要能对下级党组织进行监督,反过来,上级党组织也要受到其上级的党组织以及下级党组织、同级的党代会和纪委的监督;党组织既要能对党员个体进行监督,反过

来,党组织也要受到党员个体、党员大会或党员代表大会以及纪委的监督;作为专责的党内监督机构,纪委既要能对所有党组织和党员尤其是党员领导干部进行监督,也要受到同级党代会、党委以及上级纪委的监督;哪怕是党中央,作为党内监督的全面领导者,享有监督地方和基层党组织以及各级纪委的权力,同样必须受到党的全国代表大会、中央纪委、下级党委以及党员的监督。

5. 确保党内监督体系的持续运行

新时代的党内监督体系的目标还应该确保这一党内监督体系能持续运行,具有长效性。一个启动时轰轰烈烈但很快因为各种因素而变得无效乃至停止的党内监督体系,显然不是一个科学的健全的党内监督体系。这类“昙花一现”的制度创新和制度体系如果出现较多,就会严重影响国家治理和执政党自我治理的现代化。这就要求党内监督体系必须通过制度的互嵌、权利的广泛赋予、权力的适当分散等方法,使之拥有自我“加油”、自我维持的动力机制,进而使得党内监督体系能够避免因为某个地区党组织和某一层级党组织的不作为、某个领导的反对和抵制、有关领导的更替、某一制度的失灵和无效等因素而陷入停顿和被废弃的境地,而仍然因为其他制度的带动和补救、因为多数党组织和党员的共

同意志、因为其他监督权力的补位和支撑,继续顺利运行。

注释

①2023年6月29日召开的全国组织工作会议明确提出“习近平总书记关于党的建设重要思想”。《习近平对党的建设和组织工作作出重要指示强调 深刻领会党中央关于党的建设的重要思想 不断提高组织工作质量》,《光明日报》2023年6月30日。

参考文献

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 人民出版社,2017:67-68.
- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [3] 朱福惠. 党内监督体系的概念生成、制度特征与实践创新[J]. 党内法规研究,2022(2):110-128.
- [4] 林尚立. 党内民主:中国共产党的理论与实践[M]. 上海社会科学院出版社,2002:172-173.
- [5] 肖剑忠. 论十八大以来党内监督的新进展[J]. 井冈山大学学报(社会科学版),2017(5):63-70.
- [6] 蒋来用,王阳. 健全和完善党内监督体系的系统性、协调性和有效性[J]. 重庆社会科学,2020(4):28-38.
- [7] 肖剑忠. 拓宽党内监督的技术空间[N]. 学习时报,2016-10-13(A4).

On the Basic Characteristics and Goal Orientation of the Party's Internal Supervision System in the New Era

Xiao Jianzhong

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the Party Central Committee with Comrade Xi Jinping as the core has officially proposed the new important concept of 'Party internal supervision system' and made strategic deployments to improve the Party internal supervision system. This reflects the deepening of Party internal supervision, the expansion of the field of Party internal supervision, and the upgrading of Party internal supervision goals. The internal supervision system of the Party in the new era includes three basic elements: the subject of internal supervision, the object of internal supervision, and the content of internal supervision, as well as the connecting elements of system, technology, and direction. From a natural and normative perspective, the internal supervision system of the Party in the new era should have four basic characteristics: each fulfilling its responsibilities and demonstrating its abilities in the subject aspect, differences in the object aspect under the premise of universality, top-down direction, balance between bottom-up and peer level, and a combination of institutional and technological means. Its goal orientation should include adhering to the Party's leadership, fundamentally strengthening the Party's work style and solving corruption problems, reducing the cost of Party's internal supervision, forming a closed loop of the Party's internal supervision, and ensuring the continuous operation of the the Party's internal supervision system.

Key words: the new era; the Party's internal supervision system; Party organization

责任编辑:思 齐