

doi:10.16018/j.cnki.cn32-1499/c.201802003

论新时期党内监督的机制创新

徐贵耀,贾正东

(中共盐城市委党校,江苏 盐城 224001)

摘要:改革开放 40 年来,中国共产党党内监督制度不断完善,但仍存在有效供给不足、参与方式单一、常态化参与机制缺乏和内部控制不规范等问题。这些问题不仅阻碍我国民主政治建设的发展,也引发新的社会矛盾和社会问题。在党的“依法执政、民主执政、科学执政”的治国理念下,党内监督应坚持合法性、导向性、科学性、规范性、平等性、协商性和可操作性原则。建立网络引导和监督机制、党员全程协商民主参与突发事件预警与快速处置机制、党员自发防范境内外敌对势力渗入机制、党内监督参与指标的综合模态化评价机制以及加强党和国家监督体系的制度性建设等方面进行全面和深度改革,是党内监督体制机制创新的重要内容。

关键词:新时期;中国共产党;党内监督;机制创新

中图分类号:D262.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5092(2018)02-0012-05

党的十九大报告指出,从严管党治党,是我们党最鲜明的品格。必须以党章为根本遵循,严明党的纪律,强化党内监督,发展积极健康的党内政治文化。《中国共产党党内监督条例》强调:“党内监督没有禁区、没有例外。各级党组织应当把信任激励同严格监督结合起来,促使党的领导干部做到有权必有责、有责要担当,用权受监督、失责必追究。党内监督要贯彻民主集中制,依规依纪进行,强化自上而下的组织监督,改进自下而上的民主监督,发挥同级相互监督作用。”^[1]这既深刻阐明了党内监督的体制机制建设在我国社会主义民主政治建设进程中的重要地位,也为党内监督和民主政治有序化进程指明了方向。

一、党内监督的科学内涵与基本形态

党内监督是党员在《中国共产党章程》(以下简称《党章》)框架内,通过有序、渐进、建设性地开展批评及提出建议,积极参与党和国家的政治活动和各项决策过程的政治建设模式。它既要激发广大党员参政议政的积极性和创造性,也要适应我国目前政治改革的发展环境和社会承受能力

状况;既要维护党员的政治权利,也要维护目前来之不易的发展稳定大局。

从党员的权利来看,《党章》第四条明确规定党员享有党内监督的权利,同时还规定“党的任何一级组织直至中央都无权剥夺党员的上述权利”。习近平总书记指出:“各级纪委要全面履行党章赋予的职责,带头尊崇党章,把维护党章和其他党内法规作为首要任务,加强对遵守党章、执行党纪情况的监督检查,严肃查处违反党章党规党纪的行为,坚决维护党章权威,做党章的坚定执行者和忠实捍卫者。”^[2]这从规定性上确定了党内监督已经进入新常态。

从人类社会发展的规律看,马克思在《政治冷淡主义》中批判 19 世纪空想社会主义者(傅立叶、欧文、圣西门等人)时谈到,由于当时的社会关系使得他们还没有认识到群众的力量,仅仅靠幻想未来的模范社会,所以“谴责工人阶级旨在稍稍改善他们的状况的一切尝试,例如罢工、组织同盟和参与政治活动”^[3]。这是马克思从历史唯物主义角度通过对空想社会主义者的批判来强调历史的进步需要群众普遍的政治参与。

收稿日期:2018-01-12
基金项目:2017 年度盐城市社科应用研究立项课题(17skyy59)
作者简介:徐贵耀(1965—),男,江苏阜宁县人,副教授,研究方向:马克思主义中国化、党的建设。

从我国民主政治建设的制度本质上看,党内监督体现了中国特色社会主义民主政治制度中人民当家作主的本质属性,顺应了当前世界复杂多变的政治环境和发展形势,符合中华民族和全国各族人民的根本利益一致性,反映了中国梦的深刻主题,切合社会主义核心价值观的培育要求,也是目前“两学一做”学习教育活动的生动内容,丰富了党执政兴国发展战略的科学内涵。同时,党内监督体现了社会主义初级阶段内在矛盾性的特征,即民主化进程要求加快政治参与和民主政治建设基础薄弱、发展不平衡之间的矛盾。因此,党内监督符合社会主义发展规律和党的执政规律,特别是中国特色社会主义民主政治建设规律的本质要求。

从我国政治建设发展的长远目标来看,党内监督可以保证党和政府的发展战略的前瞻性和科学性,推进国家政治环境建设的民主化、现代化,规范政府决策行为,减少决策失误,提高党和政府的执政能力,建立民主、自信、公正的政府;体现党员的社会价值和责任,激发全体社会主义建设者的创造力、凝聚力和民族自信心,促进党员个人的全面发展;推进我国法治建设的进程,增强党员的民主法治意识,建设中国特色社会主义法治国家;增进社会成员之间、社会组织与社会成员之间、政府与公民之间的信任和支持,增加社会稳定因素,促进社会和谐安定。

从形态特征上看,现阶段党内监督在形态上具有以下基本特点:目标上,进一步发挥社会主义制度下人民当家作主的优势,为实现中华民族伟大复兴凝聚更广泛的力量和智慧;理念上,充分体现我党“依法执政、民主执政、科学执政”的执政方略;结构上,和党的领导、依法治国高度统一;主体构成上,指一切愿意积极为中国特色社会主义事业贡献力量的建设者,包括个人和各类社会群体;主体态度上,是主体意识强烈、参与态度积极、思想意志自由;主体要求上,是遵纪守法、爱党爱国、客观、辩证、包容;参与方式上,是民主协商、求同存异、建言献策;参与内容上,是行使宪法和《党章》赋予党员的政治权利,参政议政,具体表现为建议、监督、批评、设计和决策等各个议政环节;参与步骤上,是科学合理、稳步推进、循序渐进;参与程序上,符合国家民主法制建设的总体战略和规划,在各层次、各领域、多渠道、多形式上发挥党员的创造力和政治自觉性,体现参与程序的

合法性、规范性、现实性、稳定性和可行性;参与功能上,进一步激发党员的政治意识、民主意识、大局意识和创新意识,反映现阶段我国民主政治建设改革创新的主要着力点。

二、党内监督的现状分析

改革开放以来,在中国特色社会主义民主政治制度的保证下,党内监督取得的巨大进步。经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设“五位一体”总体布局 and “四个全面”战略布局是新时代中国特色社会主义道路的核心内容,它顺应民意、符合目前的世情、国情和党情,具有无限的发展空间和潜力。但是,我们也应该看到,在民主政治建设方面,特别是党内监督方面仍然存在很多问题,面临更多挑战。

1. 党内监督模式创新不足,政治体制改革需要攻坚克难

当前世界正处于经济全球化、政治多极化、文化多元化、科技信息化交织发展的千年未有之大变局之中,国内正处在全面建成小康社会的建设进程中,利益格局正全面调整,思想观念正深刻变化,新一轮经济改革蓄势待发,气候、能源、环境等公共性挑战不断凸显。在这个机遇与挑战并存,梦想与困惑同在的矛盾节点和改革攻坚期,加快民主政治建设已是全社会的共识。人民民主是社会主义的生命,但在部分地区党内监督的合法权利没有得到充分保障,人民民主专政的政治制度优势也没有得到充分体现,党内监督在国家建设和社会矛盾化解中的重要作用还没有得到充分发挥。

2. 群体性事件频发,弱势群体利益诉求渠道狭窄

群体性事件不仅会严重妨碍正常交通、影响政府机关正常办公,而且会发生严重暴力行为,造成人员伤亡和财产重大损失,严重危害社会稳定。群体性事件多是因为一些局部利益冲突而引起的非对抗性社会矛盾,完全可以避免和化解。分析其原因发现,这些事件的爆发,一方面是部分政府官员工作失职;另一方面是群众的意见不能顺畅表达,民意表达方式单一,民意难以进入决策环节。尽管目前很多民众表达个人利益诉求时,往往会选择上访,然而由于上访人员多,疑难问题多,上访人员的意愿一时很难得到重视和处理。而民众却较少使用向人大代表反映问题、通过政协渠道反映意见以及领导信箱沟通交流等诉求渠

道。所以,党内监督功能未能充分发挥作用,出现危害公共利益问题、突发事件处理不公正问题,在意见表达不畅的情形下,集体非理智情绪就会瞬间爆发,引发一定程度的危机。

3. 党员政治自觉意识培育欠缺,党内监督常态化机制尚不完善

尽管《党章》已经赋予党员党内监督的权利,而且党和政府在推进党内监督进程方面做了大量工作,但由于民主政治建设时间短,公民的文化水平参差不齐,部分党员的政治自觉和参与意识不强,对党内监督的渠道、程序不够熟悉,特别是对党内监督的合法性和有序性不能准确把握。可以说,党内监督教育体系尚未真正建立。除此以外,尽管我国在党内监督制度建设方面成效明显,但官本位思想在一定范围内仍然存在,少部分政府官员对党员党内监督不积极,一些政府机构内部控制有缺陷,政治程序运行监督不到位,党员党内监督常态化机制尚不健全,一些部门危机防范与应急响应机制尚未建立等都是直接影响党内监督的不利因素。

4. 科学发展观有待进一步落实,党内监督有序化进程亟待加快

科学发展观作为党的重大理论创新成果和发展战略不仅写进党章和宪法,也得到全国人民的拥护和践行,并取得了丰硕成果。但有很多政府官员、党员包括一些学者没有充分理解科学发展观的深刻内涵,还把科学发展观的运用停留在经济领域或社会建设方面,没有认识到科学发展观在党内监督制度和法制建设上面的重大意义,特别是方法论上的重要指导作用。党内监督制度要改革、要发展,但如何发展、怎样发展同样需要实事求是、以人为本、科学谋划、统筹兼顾,要坚持公正、合理。实现人民当家作主的目标,每一个细节、每一个环节、每一项决策、每一项改革都要坚持科学发展。

三、党内监督机制创新的依据与原则

通过党内监督,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化建设已经成为中国特色社会主义制度和理论体系的重要内容,这也体现了社会主义初级阶段和科学发展观的理论品格。这充分说明了现阶段党内监督是中国特色社会主义政治制度的自我完善和发展,也深刻反映了现阶段我国党内监督应该是依法的、有秩序的、符合国家和

人民根本利益的。党内监督,表达了在一种公共秩序的范畴下政治介入的自觉性。党内监督是在各主体利益根本一致、人民内部矛盾为主的前提下,自觉遵守国家法律法规,遵循社会总体道德规范的一种社会秩序的优化和调适过程,反映了社会进步的趋势和最广大人民群众的共同意愿。因此,现阶段我国党内监督本质上是有秩序的。可以说,党内监督机制创新既是政治建设的改革创新,也是对科学发展观的丰富与发展和对“以人为本”的新阐释。

改革开放40年来,我国民主法治建设成果丰硕,《党章》赋予党员的自由和民主权利,具有强大的涵摄性和解释力,党员的合理权利都可以在《党章》框架内实现。当前社会环境总体和谐稳定,中国特色社会主义事业深入人心,党和政府关于民主政治改革的目标明确,党员对于扩大民主和党内监督充满期待,党内监督的科学发展理念已形成广泛共识,外部环境与矛盾总体处于制衡状态,当前乃至今后一段时间仍处于发展的战略机遇期,这些条件为实现党内监督的科学化奠定了坚实的基础。但是,这并不意味着或等同于党内监督科学化易于实现。由于现阶段我国处于改革攻坚期,各种利益冲突凸显和社会矛盾趋于集聚,这使得党内监督过程充满挑战。面对复杂的内外部改革环境,这就需要科学化地指导党内监督的方向和全过程,即是说,科学化既是实现党内监督有序性的手段,也是实现党内监督有序性的保证。科学化即是符合目的性和规律性,党内监督的科学化既要符合我国民主政治建设改革和发展的总目标,也要符合我国现阶段党内监督有序性要求的发展规律。目前我国党内监督意愿强烈,但党内监督的有效供给明显不足、参与方式单一、常态化参与机制和参与细则缺乏、危机预警防范与处置机制不足等,亟待在更大范围、更高要求、更高质量、更强的管理能力上提升党内监督的水平和公众满意度。

党内监督在党的政治建设的总目标下,必须坚持合法性、导向性、科学性、规范性、平等性、协商性、创造性和可操作性原则。党内监督是在现有社会制度和《党章》框架内的党员政治权利的进一步体现和充实,是“以人为本”的现实化和时代化;党内监督不是盲目冒进,而是在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下的中国特色社会主义民主政治制度的完善和发展;党内监督是在

充分了解中国国情和中国民主政治发展现状的基础上,制定一套完备的、适应中国国情和党情、切实解决中国实际问题、有力推进中国民主化进程的民主政治参与模式,并从体制机制上得到保证;创造性地表达了党内监督有序化进程不是把现有党内监督模式固定化和教条化,而是根据社会发展的新变化、新形势和新要求,不断创新、丰富和发展。

加快党内监督的制度化建设,提升党内监督的有序化水平,首先要有意识地不断开辟党员政治参与的渠道,尤其在公共政策制定方面要加强与党员的沟通,坚持协商民主的基本原则和公正、公开、透明等基本要求,使公共政策能够真正反映不同社会群体的利益诉求,使党内监督的有序化过程与国家经济社会的科学发展紧密结合起来。

四、党内监督机制创新的主要内容

党内监督机制创新应做到综合平衡,统筹兼顾,科学合理,有序推进。要努力在实践中借助机制完善的契机,进一步激发全体党员作为国家主人在民主政治建设中的创造性和积极性。

发挥信息时代党内监督的“微”优势,建立网络引导和监督机制。党内监督机制创新是一个综合协调的系统工程。“要改进党的领导方式和执政方式,保证党领导人民有效治理国家;扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督;维护国家法制统一、尊严、权威,加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛权利和自由。”^{[4]37}它既要符合国家民主政治科学发展规范,还要兼顾信息化时代党员参政的特点和我国国情。目前党员利用微信、微博和虚拟社区、虚拟平台等网络手段表达自己的政治观点、政治主张,这为党员表达社情民意和政治意见提供了全新、方便和快捷的渠道,全面推动了党内监督的范围和水平。同样也由于网络的快速传播能力和真假难以甄别的特点,网络造谣者和不法分子发布虚假消息、蛊惑不明真相的公众,放大社会矛盾,煽动社会不满情绪,制造社会动荡,特别是人为制造政府与民众之间的政治对立,这就亟需建立党内网络舆情的引导和监督机制,坚决打击网络造谣者。

发挥党员基层社区舆情集聚与疏导动能,建立突发事件预警与快速处置的协商民主参与机制。随着经济转型和社会生活的节奏加快,社会

结构发生深刻变化,过去的单位人逐步过渡到社区人,社区党员在党内监督中处于更加重要的地位。从人大代表的选举与被选举、个人利益诉求、政府决策认同度、社会事件评判意见等各个方面,社区都是最基层和最直接的信息与舆情收集者、维权活动的组织者,并且是社会矛盾的有效处置者和社会稳定的重要支撑力量。在涉及劳资、拆迁、城管、刑事、环境污染事件等方面出现矛盾时,可能由于宣传、处置不当引发大规模暴力事件和社会动荡,但只要建立突发事件预警与快速处置党员全程参与机制,把党内监督的优势机制化,充分发挥社区党员的集体力量,问题发现准确及时,处置得当,就可以有效地化解社会动荡事件,即使突发事件发生后也能得到有效处置。

充分认识极端势力对党内监督的破坏,建立党员自发防范境内外敌对势力渗入机制。随着我国国家综合国力和文化软实力的不断增强,国际上一些敌对势力更加希望通过我国国内社会矛盾制造更大的社会动荡。而一些社会极端分子和敌对势力,借机进行恐怖活动。民族分裂势力在我国社会稳定和政治生活中始终没有停止进行渗透和分裂活动。他们利用宗教和党内监督权利进行分裂国家和制造暴力事件,严重影响社会和谐和国家安全。党的十九大强调:“严密防范和坚决打击各种渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动。”^{[4]49}因此,加强党员政治意识,建立党员自发防范境内外敌对势力进行破坏活动的应对机制势在必行。

完善民主法制教育体系,建立党内监督水平和能力提升综合模态化评价机制。由于历史原因以及不同地区、民族和社会群体经济社会发展水平和文化素养的不同,部分党员对我国政治制度、公民权利、党内监督模式等党内监督问题的认识水平差异很大,加强党员的民主权利和法制教育则成为建立有效的党内监督机制的基本前提和基础。在此基础上,建立党内监督水平和能力提升的多维度、多参数、多指标的科学模型化综合评价机制是推进党内监督有序化的重要保证。由于党内监督包含若干环节和步骤,需要制定详细、规范和科学的评价指标体系进行跟踪、监督和总结参与过程的合法性、质量和水平。参与程序的设计,个人参与意愿的申请,参与者资格的审查,政治参与监督员的标准选择与资格审查,跨地区、跨行业的决策和政治事件处置介入,政治参与网络平台

建设,公共信息库的建立、维护与更新,公示制、跟踪制、问责制、反馈制、复议制和通报制的规范,党员在民族关系协调中的作用,党员参与渠道的拓展,上访的回应率和解决率等都是评价体系不可缺少的参数。

加强党和国家监督体系的制度性建设,让权力在阳光下运行。进入新时代,我们党要有新气象新作为,党面临的风险和挑战是长期的、复杂的、严峻的,要坚持党要管党、全面从严治党,健全党和国家监督体系的制度性建设是十分迫切和必要的。党的十九大报告从党肩负的历史使命、所处的历史方位出发,做出健全党和国家监督体系的战略部署,加强对权力运行的制约和监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子。新时代党的建设总要求要以党的政治

建设为统领,所以党内监督必须紧紧围绕政治建设这个根本。要把政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识“四个意识”贯穿于制度建设的始终,要自觉同党中央保持高度一致,把思想统一到中央决策部署上来,以政治纪律和政治规矩为标准去衡量,坚决维护党的团结统一。

加强党内监督是十九大报告和我国社会主义新时代具有现实意义的政治主张。让党员积极、有序参与国家政治决策、政治活动和公共事务管理,既是保障每个党员在政治上的知情权、参与权和应享有的各项利益,也是将国家的权力约束在人民意志的范围之内,防止权力腐败。在党内监督不断深入的过程中,党内监督的有序性和合法性、有序性与科学化既高度统一又互相促进。

参考文献:

- [1] 中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报[N]. 人民日报,2016-10-28(1).
- [2] 习近平. 坚持全面从严治党依规治党 创新体制机制强化党内监督[N]. 人民日报,2016-01-13(1).
- [3] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1995:230.
- [4] 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——中国共产党第十九次全国代表大会报告[M]. 北京:人民出版社,2017.

Debate on the Mechanism Innovation of Inner-party Supervision in the New Period

XU Guiyao, JIA Zhengdong

(Yancheng Municipal Party Committee Party School, Yancheng Jiangsu 224007, China)

Abstract: Thanks to more than 30 years' reform and opening-up, the communist party of China inner-party supervision system constantly improve, but there are still lack of effective supply, multiple ways of participation, normalized participation mechanism and there are internal control problems such as nonstandard, which not only hinder the development of democratic politics construction in our country, but also cause new social contradictions and social problems. "In accordance with the law, democratic ruling, ruling in the party's science ruling" under the governing philosophy of inner-party supervision should insist on the legitimacy, guidance, scientific, normative, the principles of equality, consultative and operability. It is an important content of inner-party supervision system and mechanism innovation to establish network guide and supervision mechanism, the deliberative democracy participation of party members for the whole emergency early warning and rapid response mechanism, party members and to prevent spontaneous hostile forces infiltration mechanism, the supervision within the party to participate in the comprehensive mode of evaluation index mechanism, and to strengthen the construction of the party and the state supervision system of institutional aspects to conduct a comprehensive and deep reform.

Keywords: new period; the Communist Party of China; party supervision; mechanism innovation

(责任编辑:沈建新)