

多维视角下纪委对同级党委 实施监督的制度研究

——基于党内监督机构自身及职能的变化与发展

[秦 岭]

党内监督机构经历了一个产生、变化、一度撤销、恢复与发展的过程。从权威性、独立性、专业性、廉洁性四个维度分析党内监督机构在实践中不断调整的实践表明:党内监督机构的建立与健全是顺利实施党内权力监督,保持和发展党的先进性的重要环节;党内监督机构的发展变化与党的政治路线紧密相连。作为党内监督重要主体的纪委,如何对同级党委特别是常委会成员进行有效监督已经成为反腐倡廉建设领域一个重要课题。受外部环境的不断变化,尤其是反腐败形势愈发严峻的影响,党内监督体制机制也应不断创新,扬州市江都区纪委的实践证明,确权、循规、追责“三管齐下”不失为破解纪委监督同级党委难题之钥匙。中央推行新的双重领导体制以提高纪委的独立性,纪委的权威性将得到适度控制,腐败的复杂化将迫使纪委不得不提速自身的能力建设,推进党内监督体制机制的不断优化,将成为创新纪委监督同级党委途径和方法的必然选择。

经党的十八大修改并通过的党章第四十三条规定:“党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会在同级党的委员会和上级纪律检查委员会双重领导下进行工作。”同时指出“党的地方各级纪律检查委员会全体会议,选举常务委员会和书记、副书记,并由同级党的委员会通过,报上级党的委员会批准。”这表明纪委和同级党委之间是上下级关系,同时,纪委书记又毫无例外地进入同级党委常委会,担任常委,因此,纪委和同级党委之间又是交叉关系。根据党章规定,纪委承担党章赋予的对同级党委及常委会成员实施监督及违纪行为的立案检查职能,因为是同体监督,其优点是可以变事后监督为事前监督,变突击性监督为经常性监督,变阶段性监督为全程性监督。但由于纪检干部安排、职务升迁乃至日常立案的审查都直接置于同级党委的领导和管理之下,这样就会产生“同体监督”难的问题。党章的规定不可逾越,同级党委一把手还要监督,因此,如

难点解析

何在现有制度框架内有效实施纪委职能,这是本课题重点研究的问题。

一、掌握党内监督机构演变的历史进程

从94年的党史来看,党内监督机构的属性和职能一直在不断的变化,但它的变化绝非是杂乱无章、随心所欲,而且是遵循一个有内在联系的进化规律。任何一个时空节点上的党内监督机构都不是一个孤立的东西,它有自己的过去和未来。它的过去不仅仅是一个个断续的具体历史史实,而是现在建诸其上的一个连贯的进化序列。

1. 党的一大到五大,党内监督机构从无到有。1927年春,党的五大决定在中央和省设立监察委员会。由于第一次国共合作的破裂,尽管各省的监察委员会没能建起和实际工作,但这样的权力配置模式为今后共产党监督机构探索提供了良好基础。

2. 党的五大到七届二中全会,原先的党内监督机构与同级委员会之间的平衡关系被打破。与党的五大党章相比,纪检监督机构接受同级党的委员会和上级纪检监察机构的双重领导体制开始创设,党的监察委员会在党委的领导下统一行使党内监督权、党委通过专门监督机构行使党内监督权,这一在实践中逐渐形成的有关党内专门监督机构行使党内监督权的工作模式,在中共七大上被正式确定下来。这一模式一直延续到新中国成立后相当长的一段时间,对于党的建设发挥了重要作用。

3. 党的七届二中全会至党的九大,纪检监察机构权力设置经历了四次变化。从纪检监察机构接受双重领导且以同级党委领导为主体制发展到中央决定加强各级监委的权力,可不通过同级党委,向上级党

委、上级监察委员会直到党的中央,直接反映情况,检举党员的违法乱纪行为。但受左倾路线的影响,形式上的权力增加并没有真正的落实,中央高度集权的缺陷也没有完全解决。

4. 1976年至今,党的纪检监督机构得到全面的恢复。重新恢复了中断近四十年之久的纪律检查委员会由同级党的代表大会选举产生、各级纪律检查委员会接受双重领导等规定。不断加强它们在执行监督权力时候的独立性和权威性。此外,十二大党章还对纪律检查委员会的机构设置、工作任务、权限作了一些新的规定,使纪律检查委员会对权力的监督更趋系统化、科学化、权威化。

二、党内监督机构自身及职能的变化与发展的规律及其特征

考察中国共产党成立以来党内专门监督机构的创立、变化、撤销、恢复和发展的历史进程,我们可以得出以下规律性认识。

1. 党内监督机构自身及职能的变化与发展规律。

(1) 党内监督机构的诞生和废除,发展和停滞,与党的建设密切相关。党的监督机构的发展过程深受党的工作形势和腐败形势的影响,它受制于我党内外环境的影响和自身认识水平。当党的斗争处于低潮或工作重心是政治斗争时,党的监督机构就会削弱,甚至消亡;当全党工作的重心转移到经济建设上来,腐败现象愈发严重,建设和完善党内监督机构的愿望就会愈发强烈,纪检监察的力度就会加强。但不管如何变异,它赖以存在和发展的遗传“基因”,即在党的领导下开展纪检监察这一体制始终都未有丝毫改变。

(2)党内监督机构的建立与健全是顺利实施党内权力监督,保持和发展党的先进性的重要环节。通过对党内专门监督机构历史沿革的考察,我们可以发现,党内监督机构是否完善与党内民主政治生活是否正常、党和国家的事业是否兴旺发达有必然联系。要想保持和发展党的先进性,维护党的纯洁性、权威性,促进党的事业的发展,就必须建立健全党内监督机构,通过制度建设,使党内监督不断走向制度化、规范化轨道。

(3)党内监督机构的发展变化与党的政治路线紧密相连。战争期间,党的主要政治任务是推翻“三座大山”,建立新民主主义共和国,党的政治路线是发展党的组织,壮大人民武装,在这期间,虽重视党的监督,但毕竟未将之放到特别重要的位置。新中国成立后,我党的工作重心由军事斗争转向为经济建设,党的建设出现许多新问题,党开始重视对权力的监督,建立健全各级纪律检查机构并开展有效工作。1957年至1976年,党的“左”倾政治路线在党内占据主要位置,党的监督机构及其建设也由此受到严重损害。1978年后,随着改革开放和新世纪的到来,保持和发展党的先进性,提高党的执政能力和领导水平,成为这一时期党的政治路线的支撑与保证,党内监督的制度化、规范化、程序化建设不断得到加强。由此可见,党的政治路线的正确与否决定着党内监督机构的发展方向。

2. 党内监督机构自身及职能的变化与发展的特征。本文拟从权威性、独立性、专业性、廉洁性四个维度分析党内监督机构自身及职能的变化与发展的特征。

(1)纪委的权威性不断增强。权威性

突出表现在反腐败机构在国家机关中的地位,以及所拥有的政治权力和资源。对于中国这样的威权主义国家来说,这集中反映在纪委书记的权力和地位上。因为在我国党政机关里,职务排名的前后与其影响力大小有着密切关系。职务排名越靠后,其话语权、权威性相对越小,工作中面临阻力的可能性越大。在县级以上领导机构中,级别最高的应是党的各级委员会的常委会,其中又分为书记、副书记和常委三个层面。按照惯例,常委们的排序,书记、省(市、县)长兼副书记、专职副书记为党委班子前三,其余常委则为“论资排辈”。进入常委的时间、晋升相应级别的年限都会成为考虑因素。

在改革初期,各级纪委书记一般由各级书记兼任。20世纪80年代初,纪委书记改由常委担任。2001年,“江苏曹克明模式”在全国开始推行,中央纪委五次全会上明确指出要“逐步做到地方各级纪委书记由同级党委副书记担任”。然而从2006年底开始,由于上级对各级党委副书记的职数开始进行严格限制为2名,其中还包括行政一把手,纪委书记重新改为由常委担任。由此来看,纪委书记在党委中的地位经历了一个从书记到常委,再到副书记,最后恢复到常委的变化。

纪委书记在常委会中的排名就是衡量反腐败机构权威性的重要指标。近年以来,各地为加强反腐败工作,开始注意提高纪委的权威性。湖北省率先发文提升纪委书记排名,明确纪委书记(纪检组长)不论资历先后,一律在党委(党组)副书记之后、其他常委(党组成员)之前,范围包括该省各市、县及省直部门、省属高校和企业。广东省紧跟其后,成为第二个采取此做法的

省份,目前广东多地市纪委书记在党委领导班子中的排名,已由原来的6-10名不等全部前移至第四。在这里,位置前移的是纪委书记职务,而非纪委书记个人的位置。如果纪委书记调离纪检部门,其在领导机构中的排名又会恢复至“论资排辈”。

省纪委书记的权威性可能与其职业前途也有很大关系。清华大学公共管理学院副研究员、廉政与治理研究中心副主任过勇在《新时期中国共产党纪律检查委员会的改革历程》(经济社会体制比较,2012年9月)一文中根据省纪委书记离职之后的职业前途计算出其职业前途指数,发现1980年这一指数为1.33%,1995年下降到0.68%,后逐步上升,2005年达1.14。经笔者统计,自党的十六大以来,至2014年1月初,共有91人(其中五人有跨省任纪委书记经历)出任内地31个省(直辖市、自治区)的纪委书记一职,其中63人在省级纪委书记任上发生过升职、平调、退休等职务变动。在职务发生变动的63人中,有25人升任正部级干部,20人平级调动,18人因年龄问题退休。职业前途平均指数为1.64%。由此可见,纪委书记在国家政治生活中的分量和受重视程度在不断上升。

(2) 纪委的独立性因纪委书记易地任职的比例不断上升而逐步提高。2014年1月14日,习近平在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上强调,要以深化改革推进党风廉政建设和反腐败斗争,改革党的纪律检查体制,完善反腐败体制机制,增强权力制约和监督效果,保证各级纪委监督权的相对独立性和权威性。有学者通过分析纪委书记在本地的工作经历、易地任职、其职务任免的权限等来衡量纪委的独立性。如过勇一文对纪委书

记的主工作经历进行了统计,结果表明来自政府经济建设部门和企业的纪委书记人数显著上升,到2000年几乎达到了一半。因为这些部门恰恰是腐败多发、易发的领域,也应该是纪律检查机关监督的重点。纪委书记来自这些部门,从理论上来看,肯定会降低纪委工作的独立性。2000年之后这一情况得到了明显的扭转,到2010年仅仅有12.9%的省纪委书记来自政府经济建设部门或企业。笔者认为,纪委书记异地任职可能会增强其独立性。笔者假设,如果人地生疏,他很有可能会秉公执法;而如果他们沾亲带故或是相互熟悉,那么从理论上来说,他徇私舞弊的可能性会更大。因此,减少这种关系就成为选任纪委书记过程中的一个重要考量。据过勇撰文统计,1980年,28.0%的省纪委书记被调任到其主工作地之外的省份担任省纪委书记,这一比例在1985年显著下降,到了1990年竟然降到了0。从2005年到2010年,主工作地和任职地不同的比例先后被提高到了25.8%和58.1%。而据2014年8月29日《东方早报》(上海)报道,目前在任的31个省份纪委书记中,有14个省际交流任职,5个中央直接“空降”地方任职,异地交流任职的比例61.29%。这表明,省纪委书记异地任职已成为我党提高纪委独立性的一项重要措施,并且落实得非常快。

(3) 纪委书记的专业性开始显现。纪委书记的文化程度、知识结构和专业经历是决定其是否能够专业化开展工作的重要因素。纪委书记的文化程度主要表现在其原始的学历状况。知识结构主要通过其在大学和研究生阶段的专业来衡量,分为社会科学和非社会科学专业两种类型。专业经历主要考察纪委书记在纪律检查机关、

难点解析

其他司法和法律执行机关,以及其他部门的工作时间长度。经统计,各省、市、自治区现任纪委书记中,研究生以上学历25人,占总人数的80.65%,其中还有4名博士,占12.90%。从其知识结构来看,法律专业毕业的人数较少,大多数为文史专业。纪委书记的工作经历是衡量其专业性的重要指标,尤其是任此职前所担任的职务。在这里笔者将其工作经历分为政法及监督、党委政府、政府经济建设部门、非经济建设部门、军队及高校等5类。经对现任各省纪委书记的个人简历的考察,任省纪委书记职务前从事纪检、监察等政法工作的人数在逐年增加,从2005年的0人逐步上升到2010年的5人,再到2014年的12人,

(4) 纪委的廉洁性受到严峻挑战。对于法律执行机构来说,其自身的廉洁性是决定其工作绩效的重要因素。难以想象,一个腐败的纪委书记会导致他的团队严肃地开展反腐败工作。对于中国共产党纪律检查委员会来说,他的工作职能不仅包括对党政官员的腐败行为进行查处,而且还包括其他违反党的纪律,例如组织纪律、政治纪律的行为。因此,我们用省级以上纪检部门出现腐败行为的比例来衡量省纪委的廉洁程度。

本研究的统计分析表明,省级以上纪检部门因腐败行为被查处的比例极低,在过去三十年中只出现了3例。2000年,广西壮族自治区原纪委书记李恩潮因受贿63万元被查处,受到了撤销公职、开除党籍的处分。2009年,曾先后担任广东省纪委书记和浙江省纪委书记的王华元因涉嫌严重违纪,在任上被中央免去领导职务并接受调查,成为十六大以来唯一在任上“落马”的省级纪委书记。

2013年底因涉嫌严重违纪违法目前正在接受组织调查的四川省政协原主席李崇禧,有媒体报道指其违法违纪事实或与其在担任四川省纪委书记期间的作为有关。

与其他省部级领导岗位相比,省纪委书记这个群体总体上腐败发案率较低。但相对于这个岗位的特殊性,这个比例已经是比较高了。令人稍感欣慰的是,无论是李恩潮还是王华元,他们的腐败行为主要发生在担任省纪委书记之前。

三、积极破解纪委监督同级党委之难题——以扬州市江都区纪委的实践为例

党的十八届三中全会指出:“加强对同级党委特别是常委会成员的监督,更好发挥党内监督专门机关作用。”目标设定十分明确,如何排除偶然性因素的袭击与干扰,有效实施对同级党委特别是常委会成员的监督,对此,扬州市江都区纪委“三管齐下”,进行有益探索。

1. 确权:促进区委全委会、常委会特别是区委书记用权规范。执政者手中的权力有两重性,一为自然属性,一为社会属性。自然属性即权力自身的威力,它随着客观世界的改变而不断膨胀与自然增长,这也是事物发展的必然表现。而社会属性即在掌权者的意志作用下权力所体现的作用与特征,它的外在表现又分为两种:一为权为民所用,这属正常状态;二为权为己所求,这属异常现象。依据权力的自然属性,随着社会事务的日益增加与经济社会的不断发展,执政者手中的权力必然要随之扩大,这就对新形势下如何保证执政的纯洁性提出了新的考验。权力的自我扩张易使执政者产生扩大权力的冲动,产生一种使自己能力升华的错觉和自我能量的扩张感。人

格化的权力在有所作为时,会使掌权者感到自己的权力无所不在;人格化的权力在胡作非为时,同样会使掌权者感到权力的巨大威力。一旦这样,膨胀的权力在遇到权力行使对象不精、范围不明或有利可图时,极易发生行政越权行为。为了有效防止同级党委公共权力的异化,扬州市江都纪委依据党章、党内监督条例和党的地方委员会工作条例等党内法规,出台以“三会商三备案一报告”为主要内容的《区委接受同级纪委监督的暂行办法》,同时制定《区委职权目录》,认真梳理区级党代会、全委会、常委会及其成员的职权,经过确权,明确区级党代会拥有重大问题决议等4类职权,区委全委会拥有重大问题决策等10类职权,区委常委会拥有“三重一大”决策等14类职权,区委书记拥有主持领导等14类职权,区委常委会其他成员也结合分工明确各自权束,初步区分了不同主体的权力边界,解决了区委书记权力过于集中等问题。同时出台区委全委会、常委会议事规则,作为行使区委职权的一种延伸,此规则明确区委书记不直接分管工程建设、重大投资、土地出让、产权交易等具体事项,不直接向区委常委会提名干部,凡涉及重大事项决策、重大项目建设、重要人事任免及大额资金使用,一律提交全委会或常委会集体决策,主动接受区纪委委员监督。

2. 循规:将党员领导干部的权力关进制度的笼子里。按照进化论原理,如果一个系统不存在外部指令,系统按照相互默契的某种规则,各尽其责而又协调地自动地形成有序结构,就是自组织。一个系统自组织功能愈强,其保持和产生新功能的能力、不断适应外部环境的变化而进行自我修正的能力也就愈强。此时,外界力量

的影响只能通过自组织的进化起作用,这一作用并不能完全控制进化的方向、进程和结果。主导进化的力量还是事物的自组织力量,而不是外界的他组织力量。要能让权力在阳光下运行,“必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系”,对此,江都区纪委制定《区委权力运行流程图》,对区委职责权限和运行流程作出明确界定。他们累计设计44份不同的权力运行图,对权力运行的主体、条件、步骤和责任进行构架,从而真正将区委权力运行纳入制度化轨道。同时,他们还为《区委接受同级纪委监督的暂行办法》配套制定《廉政会商审查工作实施办法》,完善会商审核流程,将区委提拔任用干部的权力、重大事项决策等权力关进制度的笼子里。如对拟提拔任用的区管干部,在通过民主推荐确定考察对象人选后,区委组织部与区纪委进行会商,至目前,已累计会商9批次107人,否决2人;对拟表彰的单位及个人,区委常委会讨论前与区纪委进行会商,已累计会商27批次,涉及794人次、641家基层单位,被否决30人次。再如,区委讨论审定的重大事项、重大项目及大额资金使用等情况,依据《实施办法》,在其决策形成后10日内向区纪委备案;区委重要会议情况,会议纪要形成后10日内,也必须向区纪委备案。至目前,区委主动在区纪委备案“三重一大”事项15件次,备案重要会议44场次。

3. 追责:处于下级领导地位的纪委对权力并非平衡的党委实施有效监督的一种极其有效形式。追责是追究政府官员责任的一种方式,是政治文明的体现。追责则问责,行政问责开始于2003年的“非典”时期,此后随着问责的深入,逐渐形成制度化。问责是上级对下级的一种行政行为,

套用此行政行为的原理,对同级党委的重点工作及常委会成员的履职情况进行询问责询,是行政问责在体制外的一种创新,是处于下级领导地位的纪委科学作用于权力并非平衡的党委,并对其实施有效监督的一种极其有效形式。近年来,江都纪委有效探索建立区委书记向区纪委全委会通报重点工作、区纪委委员询问质询、廉政驻点评估等制度,促进区委权力公开透明运行。一是定期通报重点工作。每年召开区委书记向区纪委全委会通报重点工作会议,区委书记向区纪委全委会通报经济社会发展和党风廉政建设情况,现场接受区纪委委员询问,从而将纪委委员的知情权、话语权和监督权真正落到实处。二是开展询问质询。制定《关于区委常委接受询问和质询的暂行办法》,问询内容从以区委决议执行情况为主,拓展到重点工作部署推进情况、区委常委履职情况以及社会各界关注热点问题解决方案。制度实施以来,已开展区委常委班子集中接受询问质询2次;除此之外,区委常委结合“三解三促”活动,围绕“重大项目推进”、“三农工作”、“民生工程”等主题,带领分管范围内部门负责人主动深入基层接受党员群众询问质询21场次。三是实施廉政评估。由区纪委常委带队,通过个别访谈、外围调查、查阅账簿、调阅档案等方式,对相关镇和部门党风廉政建设情况实施评估,就评估中发现的问题,现场问询被评单位主要领导,同时明确分管区委常委、副区长对被评单位存在问题整改落实工作负连带领导责任。至目前,已对20个镇和部门开展5轮评估,发现共性问题4类21条、个性问题115条,通过评估严肃查办了经济案件19件,挽回经济损失2300余万元。

四、外部环境的变化给纪委监督同级党委提出新的挑战

推进党内监督体制机制的不断优化,成为创新纪委监督同级党委途径和方法的必然选择。

1. 新的双重领导体制为纪委监督同级党委提供制度支撑,强化纪委独立性成制度反腐突破口。独立性是纪委能较为超脱地惩治腐败的前提,也是衡量反腐败机构能力的重要指标之一。党的十一届三中全会开始恢复中断11年的党内监督机构,其体制是只受同级党委领导;1980年,改为“双重领导体制”,但以同级党委领导为主;十二大后,虽然仍是“双重领导体制”,但不再“以同级党委领导为主”;党的十八届三中全会指出:“推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导”,“各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”。至此,党内监督机构完成了较好的体制进化。

新的双重领导体制既不违反党章规定,不对党的领导体制作重大的调整,又能保持同级纪委对同级党委有相对独立的监督权,而党委也能对纪委进行监督,这样能实现相互制约。2014年,中央在保持反腐高压态势的同时,将会加大反腐制度建设力度。在1月底公布的中央全面深化改革领导小组六个专项小组名单上,纪律检查体制改革小组单列为一组。纪律检查体制改革专项小组将为反腐进行顶层设计,这彰显了高层对反腐的重视,纪委的独立性将进一步增强。至目前为止,全国31个省份均成立了全面深化改革小组,虽然专项小组的数量从6个到8个不等,但几乎都有

纪律检查改革小组。在一些省份,纪律检查改革小组已经召开了首次全体会议。但《决定》尚未对监督内容和监督程序进行细化,因此,这就给纪委监督同级党委留下了极大的创新空间。

2. 从“法规制度”进化到“法律制度”,释放出纪委的权威性将受到一定限制,警示我们应将其权威性限制在法治允许的范围内。十八大报告明确指出,要“健全反腐败法律制度,更加科学有效地防治腐败。”而在这之前,官方的提法是“法规制度”。从“法规制度”变更为“法律制度”,表明未来我国的反腐败法治化水平将得以提升,对纪委权力的监督会加强,纪委的权威性也将得到适度控制。因为一方面,纪委协调和组织反腐败工作需要足够的权威性支撑,必须获得查处大案、要案的权力;另一方面,受双重领导的纪委必须面对双重意志的叠加,因此在《反腐败法》等法律制度空缺的背景下,党内监督机构的权威性可能会不断得到扩张。在失去制约与监督的情况下,党内监督机构获得的监督权有可能发生异化,其结果只能导致查处腐败案件的随意化、人治化,甚至会产生党内监督机构内部的腐化。而加强反腐败法律制度建设,有可能较好解决纪委权威性的任意扩张。

3. 腐败行为的复杂化与腐败技术的高级化对纪委办案人员的素质提出历史性新要求,加强其自身能力建设刻不容缓。物竞天择,适者生存,这是自然界的进化法则。这一法则支持优胜劣汰、弱肉强食的蛮横行为,事实上动物世界的这种状况在人类社会的确也比比皆是,但我们一直把这视为人性之恶,需要节制和压抑。随着

科技水平的不断发展和贪官的反侦查能力的不断提高,腐败日趋隐蔽化和复杂化,腐败分子求平安、求生存的技术含量越来越高。一是苦心经营腐败载体,选择家属或朋友开办的公司作为媒介获取利益;二是不断变换权钱交易方式,变“先收钱后办事”为“先办事,后收钱”或“在任办事,离任收钱”;三是进化腐败手段,如通过网络等高科技手段实施腐败,或变换腐败空间,由境内转向境外。面对如此高智商的腐败行为,党内监督机构必须加强自身能力建设已刻不容缓。

4. 纪委职能的进化不是神圣的创造,也不是其先天固有程序的展开,绝不能在接受外界影响过程中“随遇而安”,而应与时俱进。一般进化论认为。进化就是事物自身在接受外界影响过程中的“随遇而安”。进化是事物自己的进化,不但没有外部目的和意志,连进化的事物自己也没有目的。显然,这一理论不适合党内监督制度建设与完善的规律。不可否认,进化是事物适应环境的自我组织过程。党内监督的制度的发展也是在不断适应内外环境包括自身认识水平的变化。通过对党内监督机构历史沿革的考察,我们可以清楚看出:当党内监督制度比较完善,能有效地对权力实施监督时,党内民主政治生活就正常,党和国家的事业就兴旺发达;反之,党和国家的事业就会走向反面。因此,党内监督制度建设必须与时俱进,即保证党的全部监督理论和工作体现时代性、把握规律性、富于创造性,这样纪委监督同级党委才能不断走向制度化、规范化和法制化轨道。

(作者单位:中共扬州市江都区委党校 225200)