

# 健全党统一领导全面覆盖权威高效的 监督体系

◇ 张志明

监督问题是国家治理的世界性难题。中国共产党历来高度重视权力监督问题,并为此作出了艰辛的探索和实践。党的十九届四中全会提出“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系”,就是把权力关进制度笼子的具体制度安排。这一制度安排是中国共产党结合国情破解监督治理难题的中国方案,它的成功实践将创造中国特色社会主义权力监督制约新路,对保证党在长期执政条件下实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高意义重大,对保证国家治理体系和治理能力现代化影响深远。

**党的集中统一领导是坚持和完善党和国家监督体系的根本保障,也是坚持和完善党和国家监督体系的目标导向**

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。党是最高政治领导力量。党的全面领导必然要求党对完善党和国家监督体系工作的全覆盖、全方位、全过程领导。党的十八大前,我国监督体系长期存在监督主体多元,力量分散,各机构之间职能交叉、标准不一、配合衔接不畅等问题,影响了党对反腐败工作的集中统一领导,降低了监督效能。党的十八大以来,党中央按照优化、协同、高效的原则,对多元的监督资源进行科学配置,把行政监察机构和检察院相关监督职能相整合,组建监察委员会,并与纪委合署办公,实行一套工作机构、两个机关名称,同时履行纪检和监察两项职能,纪委(监委)对中央或地方党委全面负责并报告工作,实现了党和国家监督体系的组织创新,健全了党领导监督工作的制度体系,切

实保证了党对监督体系的集中统一领导。就地方和部门监督工作而言,也实现了党的全面领导的原则要求。坚持和完善党和国家监督体系,就要求各级党委(党组)必须切实肩负起对监督工作的全面领导责任,变过去对事后监督的领导为全覆盖、全方位、全过程的领导。

**监督全面覆盖是坚持和完善党和国家监督体系的基本内涵,也是中国特色社会主义监督体系的突出特征**

对所有党员干部和行使公权力的国家公职人员的监督全面覆盖,意味着对权力运行和约束的全面覆盖。习近平总书记指出,自我监督是世界性难题,是国家治理的“哥德巴赫猜想”,我们要通过行动回答“窑洞之问”,练就中国共产党人自我净化的“绝世武功”。他还强调,对我们党来说,外部监督是必要的,但从根本上讲,还在于强化自身监督。党内监督在党和国家各种监督形式中是最根本的、第一位的,但如果不同有关国家机关监督、民主党派监督、群众监督、舆论监督结合起来,就不能形成监督合力。习近平总书记强调的党内监督与党外监督结合的思想,充分揭示了监督全覆盖的内涵,具体包括两个方面。

首先是党内监督的全覆盖。由我国独特的国情决定,在长期执政条件下,党必须敢于自我革命、刀刃向内,善于自己给自己做手术,必须有能力首先监督好自己,才能保证党始终做到坚持真理修正错误。因此,党内监督是第一位的监督,坚持和完善党和国家监督体系,首先要完善党内监督体系,要实现党内监督的全覆盖。新时代纪检监察工作具有鲜

明的政治属性,纪检监察监督最根本的是强化政治监督,因此,坚持和完善党和国家监督体系,必须牢牢把握“两个维护”首要任务,加强对党的理论和路线方针政策以及重大决策部署贯彻落实情况的监督检查,完善巡视巡察整改、督察落实情况报告制度,强化纪委监委专责监督职能,加强上级纪委监委对下级纪委监委的领导,发挥纪委监委合署办公优势,坚持纪在法前、纪严于法,推动执纪执法贯通、有效衔接司法,依规依纪依法开展工作,推进纪检监察工作规范化、法治化。必须要加强日常监督,构建纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视(巡察)监督“四个全覆盖”的党内监督格局,推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接,使党内监督不留死角,没有空白。必须要落实各级党组织监督责任,切实解决过去对党委(党组)的监督主体责任强调不够问题,党组织的日常管理监督缺位问题,进一步落实各级党组织监督责任,切实保障广大党员依法依规行使监督权利。

其次是党和国家监督的全面覆盖。办法就是以党内监督为主导,实现党内监督与党外监督的有机结合。中国特色的监督体系,既包括党内的纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督等,又包括人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度,同时要注重发挥审计监督、统计监督的职能作用,要进一步推动党内监督和人大监督、民主监督、司法监督等各类监督有机贯通、相互协调,发挥好党内监督与党外监督结合的整体制度效能,增强监督合力,形成发现问题、纠正偏差的有效机制。只有实现了党内监督和党外监督的结合,才能增强监督的严肃性、协同性、有效性,形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制。

监督没有禁区、没有例外,在监督全面覆盖的基础上,监督的重点是加强对高级干部、各级主要领导干部的监督。从一些主要领导干部违纪违法的案例中可以看到,其根本原因是监督不力,没有很好破解对“一把手”监督和对同级监督的难题。因此,必须

完善对各级主要领导干部的监督制度,推进双重领导体制具体化、程序化、制度化,健全领导班子内部监督制度,尤其是加强纪委对同级党委特别是常委会委员履行职责、行使权力情况的监督,确保主要领导干部身边的监督到位管用。

**权威高效是坚持和完善党和国家监督体系的制度目标,也是我国监督体系的巨大优势**

一是有以习近平同志为核心的党中央的亲自指挥和坚强领导,使党和国家监督体系具有了高度的政治权威和制度权威。全党自觉坚定做到“两个维护”的过程,也是维护党和国家监督体系权威的过程。二是党和国家监督体系构建的过程,是一个充分发扬民主的过程,是一个在充分调查研究基础上科学决策的过程,是一个在改革实践中不断完善的过程,也是一个在制度运行中不断养成制度文化的过程。一个制度体系只有达到内化于心、外化于行的制度文化自觉,做到知行合一,才能够成为权威高效的制度安排。三是党和国家监督体系的执行力是其权威高效的保证。这种强大执行力来自于党中央的坚强统一领导的优势,来自于各级党委(党组)监督主体责任的落地落实,特别是来自于各级纪检监察机关作为党和国家监督体系执行的专责机关,如何更加着力构建监督全覆盖的制度执行监督机制,如何进一步强化监督体系的制度执行力,切实把中国特色监督体系的制度优势转化为国家监督治理效能。随着国家治理体系和治理能力现代化建设的推进,党和国家监督体系的权威性和有效性持续增强,为保证党始终做到不忘初心、牢记使命,为保证党员干部和国家公职人员始终做到依法履职、秉公用权,为确保党和人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福,正发挥着越来越重要的作用。

作者简介:张志明,河南临颖人,中央党校(国家行政学院)党的建设教研部主任、教授、博士生导师。

(摘自《学习时报》2020年07月20日第1版)