

党内监督制度优势 转化为治理效能的实现路向

陈松友 罗公尚

[摘要] 沿着优化政党治理、促进社会治理、引领国家治理的目标导向,党内监督制度优势转化为治理效能致力于以改善党的组织运行状态巩固党的执政地位、以积极调适党社互动关系激发社会发展活力、以充分贯彻党的政治意志建设新型现代国家。从实现机理看,党内监督制度优势转化为治理效能有赖于党的领导的根本统筹、价值理念的正向引导、制度机制的有效执行以及治理情势的回应反馈。面对新征程上破解大党独有难题的实践课题,应从突出政治监督、加强腐败治理、落实主体责任、坚持系统集成和借力数字赋能等方面入手,推动党内监督制度优势更好转化为治理效能。

[关键词] 党内监督;制度优势;治理效能;自我革命;全面从严治党

[中图分类号] D26 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2025)03-0064-11

作为现代中国国家建构的主导性力量,中国共产党始终坚持把党内监督覆盖于党的各项工作内容,不断提升党内监督制度化水平,有效规范党的组织活动以及广大党员干部的思想和行为,通过扩大党内治理效能的辐射范围,进而实现以政党治理促进社会治理、引领国家治理的目标。在党的建设实践中,党内监督是党在长期奋斗历程中形成的“刀刃向内”的自我监督,是党主动进行的一种自觉有效的内部监督形式。习近平总书记明确指出,“党内监督是永葆党的肌体健康的生命之源”^[1],“要进一步完善党内监督制度,尤其要完善全党一体遵循的准则”^[2],“把监督制度优势更好转化为治理效能”^[3]。面对新征程上破解大党独有难题的时代课题,亟须从学理层面厘清党内监督制度优势转化为治理效能的目标

导向与实现机理,从方法层面提出推动党内监督制度优势更好转化为治理效能的实践路向,以切实把握党内监督的制度内涵、治理价值与实践逻辑,充分展现中国共产党勇于自我革命的鲜明品格。

一、党内监督制度优势转化为治理效能的目标导向

观照当代中国实际,党内治理成效直接影响并决定社会治理与国家治理的现代化水平。在党领导的国家治理体系中,党内监督制度优势转化为治理效能的目标导向沿着优化政党治理、促进社会治理、引领国家治理的逻辑渐次展开。以保持党的先进性与纯洁性、提高党的战斗力与组织力为基础,党内监督持续促进党的建设对社会和国家发展的根本引

[收稿日期] 2024-11-29; **[修回日期]** 2025-02-09

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于党的自我革命战略思想研究”(23&ZD003)。

[作者简介] 陈松友,江南大学中共党史党建研究院执行院长,马克思主义学院教授、博士研究生导师;罗公尚,吉林大学马克思主义学院博士研究生。

领,增强党、社会与国家之间有机统一、相互贯通的发展联系,推动党的意志完全贯彻于中国式现代化事业,为保证党更好担负起为人民谋幸福、为民族谋复兴的初心使命提供了有力支持。

(一)优化政党治理:以改善党的组织运行状态巩固党的执政地位

本文所言政党治理,特指中国共产党在长期执政条件下,以自我革命纠正危害党生存和发展的各种问题,革除危害党的事业发展的一切病毒,不断实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高,其直观反映为党对组织自身的发展完善,以及对作为组织主体的广大党员干部的思想引导、权力约束与行为规范。作为深入推进党的自我革命的重要形式,党内监督着力于以常态化检视、程序化运行、法治化规约的方式,调适、惩戒和矫治党内不良现象,通过“消除一切损害党的先进性和纯洁性的因素,清除一切侵蚀党的健康肌体的病毒,不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,确保我们党永葆旺盛生命力和强大战斗力”^[4]。因此,从根本上看,党内监督制度优势转化为治理效能,核心范畴指向优化政党治理,内在要求净化党内政治生态、严肃党内政治生活,持之以恒地改善党的组织运行状态,巩固党的长期执政地位。

基于制度治党的视域,党内监督以严格执行党的规章制度、贯彻落实民主集中制与全面从严治党主体责任制,以及加强政治监督、推进党风廉政建设和反腐败斗争等为典型实践活动^[5]。这些实践活动旨在推动党员干部的观念认知和行为活动同党的价值理念保持一致,使党员干部“提高政治站位,把准政治方向,坚定政治立场,明确政治态度,严守政治纪律,经常校正偏差”^[6],实现对党员干部的制约与监督,从而不断砥砺其党性修养和政治品格。关于如何开展党内监督,习近平总书记强调:“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,加强对党员领导干部的日常管理监督。”^[7]这实质是从党的组织管理的角度出发,指明了党内监督的内在结构和实践方式。基于此,党内监督能够依托其内在结构的横向协同与纵向联系,进

一步贯通协调党的组织体系,提高党的组织化程度,并以加强党中央权威与集中统一领导为抓手,统一全党行动步调,形成上下齐心的组织力量,推动党的事业稳步前进。整体来看,党内监督制度优势转化为治理效能的重心,在于对党员干部的规范以及党的组织体系的贯通协调,通过显著提升政党治理制度化水平,改善党的精神面貌、提升党的组织运行状态,不断强化党的执政能力、巩固党的执政地位。

(二)促进社会治理:以积极调适党社互动关系激发社会发展活力

党建引领是当代中国社会治理的本质特征与独特形式^[8]。实现社会治理共同体的高质量发展,需要在坚持党建引领的基础上,依托权力的规范介入与组织的有形嵌入、党的建设对社会发展的价值示范与实践牵引、党的领导对多元治理主体的协同统合与发展共谋。在社会治理场域,党内监督制度优势转化为治理效能致力于引导和整治遍及社会的党的“组织—权力”网络,推进党的领导权力社会运行的规范化。有效的党内监督有助于发挥党内政治生态对社会发展环境的正向塑造与支撑作用,积极调适党和社会之间领导与被领导的关系,进而推进政党治理效能向社会场域拓展,不断提升社会治理水平。习近平总书记明确指出,“监督是治理的内在要素”^[9],“要把权力关进制度的笼子里,就是要依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力”^[10]。由此可见,“治权”逻辑是社会治理中党内监督制度运行的核心逻辑。

立足于“治权”逻辑,党内监督对党员干部行使权力的内容、方式和边界进行合理性与合规性检视。在社会治理实践中,党内监督不仅通过营造风清气正的党内政治生态,引领形成健康稳定的社会发展环境,还对权力运行的作用机制和表现形式予以规范,使权力行使服务于社会发展与公共事业。可以说,党内监督通过推动建构良好有序的党的“组织—权力”网络来维护党对社会的全面领导,实现党建引领下社会治理主体的共同发展。进一步而言,以“治权”为中心,党内监督对党社互动关系的调适事实上围绕权力运行的规范化与公共性展开。一方面,党

内监督以党章党规为依据,内在规定了党员干部应公正用权、依法用权、为民用权、廉洁用权,努力增进党社、党群之间的良性互动;另一方面,党内监督以防止权力滥用、以权谋私、权力寻租为要旨,避免公权力在同社会利益的交互中异化为私权力,为市场良性竞争与生产生活秩序正常化保驾护航。依托党的“组织—权力”网络,在约束和规范权力运行的基础上,党内监督能够有效增强党对社会发展的科学领导,提升党建引领社会治理的制度化、法治化与规范化水平,极大程度拓宽以政党治理促进社会治理的制度通道,激发社会发展的生机活力。

(三)引领国家治理:以充分贯彻党的政治意志建设新型现代国家

中国新型现代国家构建衍生于中国共产党“通过加强自身建设来领导社会革命和主导国家治理”^[11]的历史进程,是党以加强自身建设和内部治理为支点,在领导国家治理中把民主集中制落实到党和国家事业的方方面面,实现党的政治意志表达与政治价值转化的自主性、开创性实践。作为“党的根本组织原则和领导制度”^[12],民主集中制正确处理“党内组织和组织、组织和个人、同志和同志、集体领导和个人分工负责等重要关系”^[13],确保了党政体制的结构协调与系统运作。在中国式现代化进程中,民主集中制不仅促成党的政治意志完全覆盖于国家治理体系,还在维系党和国家高度统一的工作格局、组织形式与发展事业中^[14],实现政党治理与国家治理的深度贯通。遵循民主集中制原则运行的党内监督“作为党的建设重要基础性工程”^[15],在制度优势转化为治理效能过程中,以维护党中央权威和集中统一领导为根本任务,力求通过校正全党政治方向、思想认识与实践行动,增强党的凝聚力、战斗力和创造力。正是依托民主集中制,全党的思想和行动才能够统一起来,党的政治意志才得以充分贯彻于国家治理中,逐步实现以政党治理引领国家治理,以党的建设推进新型现代国家建设的目标。习近平总书记指出,“严肃党内生活,最根本的是认真执行党的民主集中制”^[16],并强调“坚持民主集中制是强化党内监督的核心”^[17]。这深刻阐明了民主集中制对于

促进党内监督产生实效,增强全党创造力、凝聚力和战斗力的至重要性。正是在民主集中制的实际运行中,党内监督得以基于全面从严治党的实践,以政党治理为抓手,将党的政治意志完全体现于党和国家整体事业。也就是说,通过牢牢坚持民主集中制,党内监督实现了政党治理效能与国家治理效能的有机统一、兼容相通,促进了政党治理目标与国家治理目标的根本一致、同向推行,为推进中国式现代化、建设新型现代国家提供坚强保障。

从更深层面来看,在治党和治国有机统一关系下,顺应以党的自我革命引领社会革命的现实要求,党内监督制度优势转化为治理效能的直接、基础与核心面向聚焦于优化政党治理上。依靠党建引领的实践牵动以及民主集中制的内在支撑,党内监督在发挥管党治党作用的同时,在新型现代国家建设的框架内,又进一步从根本上锚定了以政党治理促进社会治理、引领国家治理的目标。“治国必先治党,治党务必从严。”^[18]新时代新征程,坚持用改革精神和严的标准管党治党,必须保证党内监督贯穿党的建设全过程和全领域。坚持党内监督,以党内监督深入激发党主动进行自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的政治意识,提高党发现问题、纠正偏差的执政能力,锤炼党敢于斗争、善于斗争的革命品质,才能使党从容应对“两个大局”变动交织下的各种风险挑战,把自身建设成为强大的马克思主义执政党,更好承担起领导强国建设、民族复兴的历史重任。

二、党内监督制度优势转化为治理效能的实现机理

制度优势是制度付诸客观实践、满足治理情境需要并经由治理绩效的连续确证而呈现的独特价值。制度能否发挥优势并转化为治理效能,不仅在于其内在构成的完善程度与执行力度,还在于制度设计者及其价值观念所具有的保障与导向作用。在党内治理实践中,党内监督制度内蕴高度的政治性、开放性、科学性与实效性优势。实现这些制度优势向治理效能转化,有赖于党的领导的根本统筹、价值理念的正向引导、制度机制的有效执行以及治理情

势的回应反馈。

(一)党的领导的根本统筹:保障制度供给与治理需要的均衡匹配

在党内监督制度建设中,积极生产制度内容、协调制度诸项要素,确保制度供给能够满足治理需要是制度优势转化为治理效能的前提条件。实践证明,“党的领导必须是全面的、系统的、整体的”^[19]。推动党内监督制度优势转化为治理效能,必须以坚持党的领导为基础,唯此才能“把加强党的建设、强化党内监督的实践探索及时转化为制度成果,实现党内监督制度与时俱进”^[20]。从根本上看,党的领导具体统筹党内监督制度的顶层设计与系统谋划,推动制度建设及时跟进党内治理的新情况、新特点和新表现。在党的领导下,通过持续加强制度内容的生成、补充与完善,为实现制度供给与治理需要的均衡统一、相互匹配建构起权威性保障。在党内监督制度运行中,党的领导以权威性力量促进制度设计、执行及其效果评估的一体化与连贯性,保证党得以适应治理需要查漏补缺和调整改进制度内容,从而不断生成新的制度供给,为党内治理创设制度性资源。

在党的领导的根本统筹下,党内监督的制度供给并非脱离具体实际、缺乏客观实际地对制度内容作无节制增加,而是立足党内治理的客观实际,在坚持时效性、实际性与针对性原则的基础上,遵照管党治党的迫切要求,因时制宜地优化制度存量、扩充制度增量。伴随全面从严治党的纵深推进,党内监督的制度供给主要表现为在党的领导下,与时俱进地对党内监督相关法规进行清理、废止与更新。在党内法规体系中,党的监督保障法规作为独立单元的正式提出和确立,标志着党内监督的制度供给进入了稳定输出的阶段,党内监督的制度内容也日益走向成熟和深化。《中国共产党党内监督条例》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党不合格党员组织处置办法》等一系列党内监督相关法规的颁布、修订与完善,集中反映了党内监督制度供给的优化发展和合理扩增,有效满足了精准化、专业化应对日益复杂的党内治理的需要,为以党的领导推动党内监督规

范实行提供了必要的法理依据与法治保障。正是由于党的领导在党内监督制度建设中发挥着根本统筹作用,党内监督才能够在党内法规的支持下建构定型、落地运行,凭借完备的制度供给对多元复杂的治理问题作出及时处理与回应,实现党内监督制度优势向治理效能长期、持久转化。

(二)价值理念的正向引导:弥合制度刚性与治理弹性的潜在张力

制度刚性强调制度本身所具有的正式性、严格性与强制性,是制度作为行为规范的应有属性。对于党内监督而言,其制度刚性来源于党的领导权威以及党内法规权威所赋予的强制力与约束性,其实践效力需要借助制度刚性的增强来扩大作用范围和影响程度,以实现政党治理效能向社会和国家的有序外溢。因此,党内监督的制度刚性既是党的领导权威与党内法规权威具象化呈现的载体,又是推动制度优势在更大范围内转化为治理效能的重要保证。然而,面对管党治党中的诸多不确定性问题,党内监督制度刚性的主观落实同党内治理弹性的客观现实之间存在一定张力。这一张力不仅可能造成制度执行僵化和治理效能降低,还可能导致制度运行偏离治理目标。

鉴于此,党的价值理念作为“认知和创制党内法规制度的核心要素”^[21],经革命与执政实践的历史性确认,以其道德正当性与观念真理性,沉淀为党内监督的制度内核。在党内监督完整的制度建设与发展过程中,党的价值理念旗帜鲜明地表达和规定党内监督的价值取向,正向引导党内监督实践,为“加强党内监督提供了根本遵循”^[22]。同时,作为管党治党的指导性精神,党的价值理念经法定程序上升为党内监督相关法规的立规基础,融贯于党内法规具体的文本条款之中,并在总则解释部分通过申明党内监督的目标任务,成为党内监督制度运行的根本原则。在推动党内监督制度优势转化为治理效能的过程中,党的价值理念为弥合制度刚性与治理弹性的潜在张力提供了体现原则性与灵活性相统一的包容性范畴,它保证了党内监督制度运行在宏观上始终围绕党的领导与人民至上这两大价值主旨展开。进

一步而言,党的领导与人民至上构成党的价值理念的核心要义^[23],无论是党内监督制度刚性对党内治理过程的强势介入,亦或是党内治理弹性对党内监督制度运行的妥善调适,都理应以坚持和完善党的领导、维护和发展人民利益为根本遵循。通过党的价值理念的正向引导,在党内监督制度优势向治理效能转化过程中,党内监督制度刚性与党内治理弹性形成了共同致力于党的领导与人民至上的协调平衡和辩证统一,保证党内监督朝着正确的价值目标推进。

(三)制度机制的有效执行:实现制度运行与治理实践的有序推进

制度执行是检验制度建设质量、确保制度落到实处的关键,也是“推动制度优势转化为治理效能的一条主线”^[24]。“制度的生命力在于执行。”^[25]党内监督制度优势转化为治理效能的决定性环节,就在于有效执行制度,使党内监督一系列的制度机制各尽所能、各有所应,既在直面党的自我革命各类矛盾和问题中生成差异化的制度功能,又为纵深推进党的自我革命聚集发展动能,推动实现制度运行和党内治理实践的常态化、有序化与规范化。正如习近平总书记指出:“推进党的自我革命,要强化党的自我监督,完善党内监督的各项制度机制。”^[26]因此,从管党治党的现实来看,党内监督制度运行与党内治理实践的有序推进,实质上皆维系于党内监督各项制度机制的有效执行,体现为制度机制具体内容对党员干部日常工作、思想观念、精神状态、组织权力与作风纪律的全面关切,以及严格执行制度所产生的教育、惩治与震慑作用。

根据《中国共产党党内监督条例》,党内监督作为一个科学完备、系统集成的结构体系,包含巡视制度、党内问责制度、党内谈话制度、请示报告制度、干部考评制度等多项极具鲜明指向与实践特色的制度机制。这些制度机制作为党内监督体系的构成要素,有其所属的专门党内法规进行法理解释,以正式的成文形式昭明其适用范围与功能定位,保证了党内监督在以党章为统摄的多重党内法规支持下的规范实施、有效执行。依托党内法规的法定授权与实

体规范,党内监督制度执行一方面能够激活各项制度机制的实践效力,使党内监督制度真正运行起来;另一方面能够推动各项制度机制遵循党内法规,有目的性和针对性地作用于党内治理过程。因此,从深层次而言,党内监督制度运行与党内治理实践的规范化展开,都需要以各项制度机制的有效执行为内在支撑。诚如习近平总书记所言:“制度更加成熟更加定型是一个动态过程,治理能力现代化也是一个动态过程。”^[27]只有在管党治党中有效执行制度,使各项制度机制根据党内法规的内容规定,恰如其分地对党内治理问题作出反应,党内监督才能走向成熟定型,其制度优势才能得到高效持续的发挥,并在真正意义上取得治理效果。在纵深推进党的自我革命的过程中,通过确保各项制度机制在管党治党实践中的具体落实,党内监督制度运行以系统全面的制度布局为基础,以详细明确的制度要求为指向,以务实有效的制度执行为动力,连接和打开党内治理的实践空间,在提高党内治理制度化水平的基础上,不断推动党内监督制度优势转化为治理效能。

(四)治理情势的回应反馈:推动制度成长与治理提升的耦合共进

受政治文化、经济环境、社会思潮等因素的深刻影响,党内治理情势往往处于起伏波动的状态^[28]。面对管党治党中的一系列风险挑战,只有清楚认识和高度掌控党内治理走向,敏锐感知党内监督制度运行对党内治理情势带来的深刻变化,才能依据党内治理的现实条件,适时对党内监督的制度内容加以修订和完善。只有健全党内监督制度,才能更好地发挥党内监督革新和净化党内政治生态的作用,不断增进党内治理的广度、深度和效度。作为执政主体的中国共产党,实现党内监督制度优势持续转化为治理效能,最主要的是应全面准确地了解和把握其内部治理状况。在党内监督制度运行中,党能够通过党内治理情势的回应反馈,明晰党内监督制度设计和制度执行的重点难点,进而着眼于以制度建设保障全面从严治党,以全面从严治党提出的新要求深化制度建设,由此推动和实现党内监督制度成长与党内治理水平提升的耦合共进。

通过党内治理情势对党内监督制度运行作出回应反馈,并且以此为基础进一步明确党内监督制度发展的方向,深入推动党内监督制度优势转化为治理效能,事实上主要依靠党的组织体系和人民群众的合力来实现。一方面,“党的力量来自组织。党的全面领导、党的全部工作要靠党的坚强组织体系去实现”^[29]。在党的组织体系内部,各级党组织在党中央集中统一领导下形成了上下贯通、左右联动的紧密关系,保证了党中央在认识和理清党内监督治理效能的基础上,获取党内治理情势的真实信息,进而加强党内监督制度建设,从高位推动党内监督制度优势更好转化为治理效能。另一方面,“人民群众是我们党的执政基础”^[30],是党一切活动的出发点和落脚点。在党内治理过程中,人民群众对党内监督治理效能、党内治理情势的优劣具有最直接最深刻的感受,可以作为深化党内监督制度建设的重要参照。可以说,在党内监督制度运行中,通过党的组织体系和人民群众共同反馈党内治理情势,有助于党从自身实际出发,根据管党治党的现实处境,科学规划党内监督制度建设的实践路径,持续提升党内治理制度化水平,从而积极实现制度建设与治理实践的双向互动,为持续推动党内监督制度优势转化为治理效能增添动力。

三、推动党内监督制度优势更好转化为治理效能的实践路向

党内监督承载着推进党的自我革命的重要使命,以党内监督整饬党风、维护党纪、坚定党性是党的自我革命的应有之义。面向新征程,为推动党内监督制度优势更好转化为治理效能,应深入推进党内监督制度建设与制度发展,不断增强党内监督保障党的自我革命的价值功能,使党内监督在适应愈加复杂的党内治理需求的基础上,为全面从严治党提供坚实支撑。

(一)突出政治监督,高度统一全党思想与行动

“政治监督是督促全党坚持党中央集中统一领导的有力举措”^[31]。党内监督首先是政治监督。推动党内监督制度优势更好转化为治理效能的首要任

务在于落实政治监督。深化党员干部对党的领导的正确认识,增强党员干部坚决做到“两个维护”的政治意识,高度统一全党的思想与行动,使全党形成强大的凝聚力和向心力,是政治监督的根本目的。

第一,聚焦“两个维护”,把准政治监督的制度定位。“两个维护”作为新时代政治监督的根本任务,不仅准确定位政治监督的实践取向,更鲜明体现党内监督的政治追求。习近平总书记围绕“两个维护”发表了一系列重要论述,多次提出党员干部必须“自觉坚持党的领导,自觉同党中央保持高度一致,自觉维护党中央权威”^[32]。在推进党内监督中,以“两个维护”为重点开展政治监督,必须凸显党内监督在政治维度的治理效能。一方面,要深刻认识“两个维护”作为党的最高政治原则的本质内涵以及其之于政治监督取得实效的极端重要性,促使党内监督以政治监督为切入口,不偏离正确的政治方向;另一方面,要以政治监督为抓手,把“两个维护”贯穿于党内监督全过程,加强对全党学习领会践行“两个维护”的监督检查,坚定全党对“两个维护”的政治信仰与政治认同,推动全党形成尊崇“两个维护”的良好政治氛围。

第二,抓住“关键少数”,明确政治监督的重点对象。“关键少数”意指党内职级较高、权力较大,对本地区或本单位所辖人、事、物拥有决定权的领导干部。由于“关键少数”在党的事业发展中起着表率示范、先行先动的作用,在广大党员和人民群众中也具有极强的影响力和关注度。因而,政治监督必须以“关键少数”为重点对象,保证其政治立场、政治能力、政治态度符合党中央的规定和要求,充分发挥其政治引领作用。为此,一方面,应着重加强对领导干部的政治监督,以党的政治纪律和政治规矩清楚标明领导干部政治活动的界限,紧盯其在思想言论与行为举止上是否存在政治问题;另一方面,坚持以严的政治标准和政治要求考评、选拔和任用领导干部,保证“关键少数”在领导党组织发展中,以对“绝大多数”的模范带头作用,形成上下一致的政治认识和政治行为,整体提升党的政治建设质量。

第三,锚定实践方向,避免政治监督的内容空

泛。政治监督是中国共产党领导的,针对党组织、党员和党的领导干部,围绕政治信仰、政治思想、政治行为等特定政治性内容展开的专门化监督,其实践方向体现为对凡是涉及政治领域的一切活动进行有效监督^[33]。习近平总书记强调:“很多问题交织,在本质上都是政治问题。”^[34]政治监督是党内监督中定向服务党的政治建设的监督,具有立足政治高度统一全党思想认识与共同行动的重大意义。开展政治监督,一方面要明确政治监督的职责权限,不能将其简单笼统地等同于党内业务监督、管理监督和工作监督,也不能以政治监督代替党内其他监督;另一方面要以政治眼光、政治尺度看待政治监督,厘清政治监督工作重点,克服政治监督的实践误区,以对党员干部政治纪律与政治规矩的日常监督检查为导向,不断推动政治监督具体化、精准化和常态化。

(二)加强腐败治理,围绕权力的规范运行推进党内监督

“反腐败是最彻底的自我革命。”^[35]权力与腐败相勾连,腐败衍生于权力的无节制滥用与不规范行使。严厉打击腐败,防止腐败危害党的肌体健康,客观上要求以党内监督规范权力运行。习近平总书记强调,“反腐败必须强化监督、管住权力”^[36]。因此,推动党内监督制度优势更好转化为治理效能,应在腐败治理上下功夫,紧密围绕权力的规范运行推进党内监督,营造风清气正的党内政治生态。

第一,进一步发挥党内监督的权力制约作用,减少腐败问题的直接产生。在权力运行上,决策权是权力展演的核心内容,是执行权和监督权形成并有所作为的前置性权力^[37]。腐败问题事实上发端于决策权不受制约。进一步提高党内监督对权力的制约作用,就要通过有效制约党员干部的决策权来规范权力运行,从源头上尽可能减少腐败的直接产生。一方面,严格落实民主集中制,在明确党员干部权力配置与工作事项的基础上,对于重要决策必须通过领导班子集体议事,形成共识,严禁“一言堂”。另一方面,加强上级对下级的组织监督和下级对上级的民主监督,保证上级党委(党组)和纪委能够指导决策过程,下级党组织和党员能够质疑决策过程,推动

决策过程公开透明。同时,由于“一把手违纪违法最易产生催化、连锁反应,甚至造成区域性、系统性、塌方式腐败”^[38],所以,必须以上级赋权来提高同级纪委书记强势监督“一把手”的主动性,使“一把手”的决策权受到党内多方监督和关注,有力增进党内监督对“一把手”权力的制约,遏制其统揽决策权大搞贪污腐败。

第二,深入推进对监督权的再监督,防止党内监督与权力腐败共谋。监督权本身的权力属性意味着其容易招致腐败滋生,损害监督的独立性、公正性与严肃性。近年来,中央纪委国家监委披露多起纪检监察干部以权谋私、徇私舞弊的案件,反映出党内监督“灯下黑”问题的严峻性,对监督权展开再监督迫在眉睫。对此,一是倾力强化纪检部门的审查职能,对监督者及其案件查办活动作全过程核查,建立纪委内部对监督权的上位审查机制,利用好干部监督室制度,探索监督权与审查权双轨并行的党内监督活动方式。二是加强群众监督、舆论监督等社会监督力量,针对监督权建立有力的外在牵制,以社会监督防范权力腐败异化党内监督,夯实党内监督的公共基础与民意支持。三是以“监督权的再监督”为议题,进一步补充和丰富相关党内法规制度供给,加强党内监督制度建设,通过扩增制度内容、堵塞制度漏洞,以期在制度维度扭转监督权腐败问题。

第三,有力增强党内监督制度执行力,以严惩腐败震慑权力滥用。狠抓党内监督制度执行,从重从严惩处腐败,是释放党内监督权力震慑效应的强力举措。习近平总书记特别指出:“制度制定很重要,制度执行更重要。”^[39]因此,增强党内监督制度执行力,一方面要在顶层设计层面完善一体推进“三不腐”等反腐败的具体制度机制;另一方面还要在执纪惩戒层面加大党内监督对腐败案件的查处力度,高度关注并严肃处理党员干部以行贿受贿为典型的腐败问题,通过提高党内监督的腐败惩治强度达到震慑权力滥用的效果。此外,还应增进党内监督对权力运行的提前干预和介入。要注重借助警示教育、党纪学习等柔性手段,促使党员干部心生敬畏,自觉认同和接受党内监督,对权力不当行使的后果形成

稳定的心理预期。由此降低腐败发生的概率,使党内监督制度优势更好转化为治理效能。

(三)落实主体责任,深度激活党内监督的整改问责程序

整改问责作为党内监督制度运行的程序性规范,对于落实党委(党组)的党内监督主体责任有着不可或缺的促进意义。因此,基于责任政治逻辑,推动党内监督制度优势更好转化为治理效能应以明责、究责、督责为思路,引导各级党组织提升履责尽责能力,及时整改和解决自身问题,使党内监督更具实践穿透力。

第一,依据权责统一原则,明晰主体责任。习近平总书记强调:“要完善党内权力运行和监督机制,实行权责对应,坚决反对特权,防止滥用职权。”^[40]在党内监督中,党委(党组)的主体责任同其掌握的实际权力之间遵循相互统一原则。这一原则作为党内监督主体从事监督活动的基础性规定,促成各级党组织的责任履行与权力行使实现对等和平衡,并使上下级党组织间的权责互动关系更加清楚分明。在权责统一原则的指导下,落实党委(党组)主体责任,客观上要求实施和健全权责清单制度。通过订立权责清单以详尽说明各级党组织的权责内容,明晰其所负有的主体责任,从而合理界定各级党组织在党内监督中所承担的职责。然而,由于上级党组织的权责层级高于下级党组织,在激活党内监督的整改问责程序时,必须加强对上级党组织的严格检查,尤其要重点关注上级党组织和领导干部是否为规避问责向下级施压、推责。就此,则需要审慎检查下级党组织,以免造成问责失灵。

第二,坚持激励惩罚并举,精准追究责任。习近平总书记指出:“不讲责任,不追究责任,再好的制度也会成为纸老虎、稻草人。”^[41]在党内监督中,追究责任是党组织对问责对象作出问责决定并提出整改要求的制度化活动。面对不同的问责情形,在以惩罚为处理结果的常规问责之外,还应综合考量问责对象的行为动机和社会影响,对问责结果作适当的激励与容错方面的处理,以使责任追究更加精准。就其而言,精准追究责任意味着精准判定问责结果,对存

在失职失责失格问题的,要根据事故的危害程度和情节的严重性选择合理的处罚方式,对符合“三个区分开来”的也要视其具体性质来决定在何种程度上宽容相待,坚持和运用好激励惩罚并举、严管厚爱相济的原则。与此同时,也要允许党员干部对问责结果提出申诉和复议,进一步激活党内监督的整改问责程序,重新核实已作出的问责决定与整改要求,及时纠正不当或错误问责,确定正确的整改方向。

第三,保证全程跟踪推进,督促落实责任。落实党委(党组)主体责任,要把整改问责融入党内监督制度运行的每一个环节,通过开展常态化问责,一体同步推进监督和问责,从而做到“坚持发现问题和整改落实并重”^[42],更好推动党内监督制度优势转化为治理效能。对此,一是要在党内监督过程中,做好台账记录、材料整理等痕迹管理工作,确保上级党组织能够全面掌握下级党组织的工作动态,方便随时对其可能出现的工作不力情况进行问责并下令整改。二是要经常对党员干部进行谈话、评议和考核,定期举行述职述责活动,使党员干部形成一定的履责压力,不断强化整改问责程序对党员干部工作的行为督导与过程控制。三是要压实纪委的专职监督责任,有效发挥纪委作为专责机关的监督执纪问责作用,推动纪委对党委(党组)的主体责任履行情况展开全时段的监督检查,协同党委(党组)着力落实主体责任。

(四)坚持系统集成,构建协同联动的党内监督工作格局

从系统论的视角看,党内监督制度的有效运行既是其内部构成共同发力的结果,也是外部监督参与其中贯通协调的必然。在党的建设实践中,“系统化已成为党内监督体系建设的发展方向与内在要求”^[43]。推动党内监督制度优势更好向治理效能转化,应践行系统观念,既着眼于党内监督制度本身的体系化发展,又将其置于党和国家监督体系中作总体完善,以合力打造协同联动的党内监督工作格局。

第一,完善党内监督体系,增强党内监督系统性与整体性。党内监督作为纵深推进党的自我革命的基础性制度,其体系化建设既应当注重完善相关配

套制度,又需要深化具体监督形式和内容,以持续提高制度整体性、系统性水平。一方面,观照管党治党实际,加强党内监督相关配套制度设计,对现有的各项制度安排的运行机制、活动方式与内容规范进行系统优化,着力增进党的监督保障法规的融通性、适配性与衔接性,逐步形成相对健全的党内监督制度体系。另一方面,在监督形式上,“要把党委(党组)全面监督、纪委监委专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督、党员民主监督等结合起来、融为一体”^[44],创新发展巡视巡察、派驻监督等新模式,加强党内监督对党的各项工作内容的全面覆盖,织密党内监督网络。

第二,强化党内监督的主导地位,促进党内监督与外部监督有机结合。习近平总书记指出:“党的执政地位,决定了党内监督在党和国家各种监督形式中是最基本的、第一位的。只有以党内监督带动其他监督、完善监督体系,才能为全面从严治党提供有力制度保障。”^[45]所以,推动党内监督制度优势更好转化为治理效能,需要秉承系统思维、立足全局视野,密切党内监督与外部监督相互补充、有机结合的关系,“以党内监督为主导,促进各类监督贯通协调”^[46]。在党和国家监督体系中,党内监督与外部监督有机结合的关键在于理顺、畅通不同监督制度,以党内监督的实践需要为中心调试其他各类监督制度。对此,要通过制定全新可行的制度、整合同质重复的制度、简化冗余旁杂的制度、纠正互相掣肘的制度^[47],进一步增进制度的内在关联、统一制度的行动步调,汇聚党内外监督制度的合力,使党内监督催生更大的治理效能。

第三,夯实党内监督的法治基础,推动党内法规与国家法律衔接协调。党内法规与国家法律同为党内监督的法理来源,二者为构建协同联动的党内监督工作格局筑牢了法治基础^[48]。推动党内监督制度优势更好转化为治理效能,必须“使监督体系契合党的领导体制”^[49],以坚持和加强党的领导为根本要求,增强党内法规和国家法律的衔接协调,将法治理念与法治精神融入党内监督制度建设,以法治逻辑确切指导党内监督主导下党和国家监督体系的发

展。当前,一方面,应当继续深化纪检监察体制改革,推进党规国法的衔接协调由宏观的文本原则转向微观的具体操作;另一方面,要以深度的纪法贯通凸显党内监督严的主基调,推动党内监督能够依托党和国家监督体系,集成多重监督力量,系统应对复杂多变的治理难题。

(五)借力数智赋能,创新发展党内监督的具体实践形式

伴随大数据、人工智能等数字信息技术的快速发展,借力数智赋能加快党内监督智慧化建设的必要性愈加凸显。在数智手段加持下,推动党内监督制度优势更好转化为治理效能,应在坚持工具理性与价值理性相统一的原则下,发展数字监督、风险预警等创新性党内监督实践形式,通过向虚拟社会延展监督网络、补足监督真空,提升党内监督敏捷性、反应力与透明度。

第一,将数字监督纳入党内监督体系,强化党内监督对隐蔽性内容的清查和监管。数字监督作为党内监督在数字领域展开实践的创新形式,体现了党内监督的因时拓展以及向线上空间的深度覆盖。以数字监督解蔽权力的不正当和不规范运行,必须把党内监督的触角延伸至更隐秘细微的空间。为此,一是要将网络空间纳入党内监督的监管范围,通过建立专业化的数字监督工作队伍,全方位观察党员干部的网络活动轨迹,掌握新型腐败、隐性腐败的资金流向,清除党内监督的盲区。二是在党的监督保障法规中增设关于数字监督的条款,划定数字监督的工作范畴、运行机理和伦理界限,明确隐私保护内容与权力监督事项的中立标准,保证数字监督的合理合规合法。三是关注数字监督潜在的安全隐患问题,构建数字安全防护体系,防范恶性势力刻意抹除、篡改党员干部数据信息,影响和干扰党内监督正常的案件查办活动,确保数字监督安全优质可靠。

第二,运用大数据实时监测党内治理现状,提升党内监督风险预警与研判能力。借助大数据技术分析党员干部的政治态度、工作状况、业务能力、人际交往与社会评价,为研判党内政治生态、准确预警廉政风险创造条件。一方面,科学使用大数据信息,对

已查处的党员干部的违纪违法行为作系统的量化统计和质性分析,明晰其在诱因、动机和表现等方面的异同,据此合理评估并监测党内治理的风险点,使党内监督对党内治理多发问题更具敏锐度与警觉性;另一方面,要构建基于大数据的党员干部廉政监督系统,通过腐败溯源与过程追踪,“对高廉政风险的关键人物和重要环节展源头治理,对苗头性、倾向性问题及时予以预警提醒”^[50],加强党内监督针对腐败活动的鉴别与筛查。

第三,加快线上党务工作平台建设,增强党内监督集约性与实效性。顺应数智化趋势革新党务工作范式、实现党务工作的线上优化转型,是数智赋能党

内监督的重要实践向度。以数智技术促进党内监督实践方式的创新发展,应当通过进一步搭建规范标准的线上党务工作平台,把原有的零散、碎片化的党务内容集中整合在一起,方便党内监督高效链接和即时联通党性教育、理论学习、党员管理等党务活动,以高效检查和核实党务工作的落实完成情况。与此同时,为保障人民群众对党务信息的知情权,还需要在线上党务工作平台上另外开通新的窗口,促进其同各类网络媒体信息发布平台相互结合。此外,还要鼓励人民群众踊跃参与到党务公开活动中,通过有序表达诉求和建议,发挥社会监督作用,依靠人民力量更好推动党内监督制度优势转化为治理效能。

[参考文献]

- [1][45]习近平著作选读:第1卷[G].人民出版社,2023:527,519.
- [2][16][17]中共中央党史和文献研究院.习近平关于依规治党论述摘编[M].中央文献出版社,2022:120,65,70.
- [3]习近平.全面从严治党探索出依靠党的自我革命跳出历史周期率的成功路径[J].求是,2023(3).
- [4][10][13][18][38]中共中央党史和文献研究院.习近平关于全面从严治党论述摘编(2021年版)[M].中央文献出版社,2021:25,439,95,3,403.
- [5]刘红凛,王贺宇.以党内监督保障党的自我革命[J].理论探索,2022(3).
- [6]中共中央党史和文献研究院.习近平关于力戒形式主义官僚主义重要论述选编[M].中央文献出版社,2020:133.
- [7]中共中央党史和文献研究院,中央“不忘初心、牢记使命”主题教育领导小组办公室.习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编[M].党建读物出版社,中央文献出版社,2019:167.
- [8]黄晓春.党建引领下的当代中国社会治理创新[J].中国社会科学,2021(6).
- [9][20][22][34][40][42][49]中共中央纪律检查委员会,中华人民共和国国家监察委员会,中共中央党史和文献研究院.习近平关于坚持和完善党和国家监督体系论述摘编[M].中央文献出版社,中国方正出版社,2022:59,72,73,34-35,178,107,60.
- [11]唐皇凤.政党主导型现代国家建设:基于中国式现代化理论和历史逻辑的阐释[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2022(6).
- [12]中共中央政治局召开专题民主生活会强调 巩固拓展主题教育成果 为强国建设民族复兴伟业汇聚强大力量 中共中央总书记习近平主持会议并发表重要讲话[N].人民日报,2023-12-23.
- [14]李海青.民主集中制:中国共产党成功的组织之道[J].马克思主义研究,2024(6).
- [15]中共中央党史和文献研究院.十八大以来重要文献选编:下[G].中央文献出版社,2018:409.
- [19][27][44]习近平谈治国理政:第3卷[G].外文出版社,2020:166,127,549.
- [21]宋功德.党内法规的百年演进与治理之道[J].中国法学,2021(5).
- [23]王增国.中国共产党价值理念的当代样态及其实现[J].南京师大学报(社会科学版),2017(1).
- [24]陈朋.制度优势转化为治理效能的内在逻辑与实践转化——基于中国共产党制度体系的分析[J].宁夏社会科学,2022(6).
- [25]习近平著作选读:第2卷[G].人民出版社,2023:287.
- [26]习近平.深入推进党的自我革命[J].求是,2024(24).
- [28]张书林.党内政治生态建设的理论建构与实践进路[J].理论探讨,2023(2).
- [29]习近平.在全国组织工作会议上的讲话[M].人民出版社,2018:11.

[30]中共中央文献研究室.习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M].中央文献出版社,2017:179.

[31]习近平在二十届中央纪委二次全会上发表重要讲话强调 一刻不停推进全面从严治党 保障党的二十大决策部署贯彻落实[N].人民日报,2023-01-10.

[32][41]中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M].中央文献出版社,中国方正出版社,2016:25,113.

[33]刘畅,王馨雨.中国共产党政治监督的历史演进、基本特征与发展路径[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(6).

[35][46]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(2022年10月16日)[M].人民出版社,2022:69,66.

[36]中共中央文献研究室.习近平关于全面深化改革论述摘编[M].中央文献出版社,2014:79.

[37]皇甫鑫,陈国权.自我革命政治与功能性分权理论[J].学术月刊,2023(9).

[39]习近平.论坚持党对一切工作的领导[M].中央文献出版社,2019:318.

[43]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).

[47]陈松友,周慧红.党内监督与其他各类监督贯通协调:意义、逻辑和路径[J].行政论坛,2023(3).

[48]丁云,任桂珍.新时代自我革命视域下党内监督制度的新发展[J].当代世界与社会主义,2024(3).

[50]曾智洪,王梓安.数字监督:大数据时代权力监督体系的一种新形态[J].电子政务,2021(12).

(责任编辑 于朝霞)

The Realization Path of Transforming the Intra-Party Oversight's Institutional Strengths into Effective Governance

Chen Songyou, Luo Gongshang

Abstract: Guided by the target of optimizing political party governance, promoting social governance, and leading national governance, transforming the intra-Party oversight's institutional strengths into effective governance is committed to consolidating the Party's governing position by improving organizational operation status, stimulating social development vitality by actively adjusting the interaction between the Party and society, and fully implementing the Party's political will to build a new modern country. From the perspective of implementation mechanism, the transformation of the intra-Party oversight's institutional strengths into effective governance depends on the fundamental coordination of the Party's leadership, the positive guidance of value concepts, the valid execution of institutional mechanisms, and the response and feedback of governance situations. In the face of practical topic of solving the special challenges of the large party on the new journey, we should start from highlighting political supervision, reinforcing corruption governance, implementing main responsibilities, adhering to system integration, and leveraging digital empowerment, promote the better transformation of the intra-Party oversight's institutional strengths into effective governance.

Keywords: The Intra-Party Oversight, Institutional Strengths, Effective Governance, Self-Revolution, Exercising Full and Rigorous Party Self-Governance