

纪检监察内部监督视域下 干部监督室制度研究

王立峰 徐天也

【摘要】纪检监察干部监督室是纪检监察内部监督的专职专责机构,对遏制和避免“灯下黑”起到了重要的作用。但是干部监督室还只是一个新生的事物,在具体实践中仍然存在着一些问题:无法摆脱同体监督的迷局、人员配备和业务能力制约其监督能力的实现、现有监督方式导致其履职具有被动性、同部分监督对象的距离甚远导致监督效果弱化。因此,完善纪检监察干部监督室制度应当从增强纪检监察干部监督室的独立性、提高其履职能力、注重事前主动监督加强预防和教育、开展调研和严格管理以增强监督效果等几个方面进行。

【关键词】纪检监察;内部监督;干部监督室;自我革命

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“完善党内法规制度体系研究”(23ZDA131)。

2014年4月,中央纪委监察部设立纪检监察干部监督室,它的工作职责是监督纪检监察干部,包括处理针对纪检监察干部的信访件和举报件,负责对问题线索开展审查调查,以及依据调查结果对纪检监察干部进行惩处等。2020年12月,中央纪委国家监委专门印发了《关于加强新时代纪检监察干部监督工作的意见》,规范了纪检监察干部监督工作,并且明确强调各级纪检监察干部监督室是纪检监察内部监督的专职专责机构。2022年10月,十九届中央纪委向党的二十大工作报告指出:“把不敢腐、不能腐、不想腐一体推进的理念贯穿自身建设,坚决防范不作为和乱作为两大风险,从严管理监督干部,严格组织授权,明确权力边界,完善内控机制,强化全过程监督。”^[1]从其成立至今,纪检监察干部监督室对解决纪检监察机关“灯下黑”的问题,提升纪检监察工作的公信力起到了非常重要的作用。对照实践的发展,理论方面对纪检监察内部监督的研究主要从以下几方面展开:一是侧重于异体监督,通过公民相关基本权利对监察委员会进行制约^[2];二是专门针对监督权的问责机制^[3];三是国家监察机关内部各部门联合形成内部制约与监督机制^[4]。但是总的看来,聚焦于内部监督的重要主体——纪检监察干部监督室的研究却很少,能够清晰地阐明这一机构运行机制的研究更是付之阙如。本文通过描述纪检监察

干部监督室的运行机制,针对干部监督室在实践中存在的问题,探寻其完善路径,期望能够对增强纪检监察机关监督执纪能力、完善纪检监察体制改革提供些许助力。

一、纪检监察干部监督室的发展历程

“某一制度之创立,决不是凭空忽然地创立,它必有渊源,早在此项制度创立之先,已有此项制度之前身,渐渐地在创立。”^[4]干部监督室作为纪检监察内部监督的一项创新性实践,其生成与发展脱胎于内部监督实践,梳理其生成与发展的历史进程,就需要先从纪检监察内部监督制度的发展轨迹中把握其制度特征。1998年,十五届中央纪委第二次全体会议第一次明确提出针对纪检监察干部进行监督制约,要从严处理执纪办案过程中的违纪行为,完善干部交流轮岗制度,严格执行案件回避制度。2003年,被查处的地级市纪委书记在纪检监察系统产生了极大的影响。2003年11月15日,中央主要领导在针对此事的重要批示中指出,要从这个事例中,认真汲取经验教训,坚持惩治与教育、预防和监督相结合,建立起有效的防腐防腐机制^[5]。此后,数次中央纪委的报告多次强调要“建立健全监督制约机制”。可以说,虽然纪检监察部门在思想层面意识到了“打铁还需自身硬”的必要性,主动强化了自律意识,并且逐步建立起相应的约束机制,但是内部监督依赖于成员的自我约束而不是

机构化的自律机制,纪检监察机关内部监督的监督主体尚未明确,内部监督的监督职责尚不明晰,而且没有形成一个较为完善的内部监督体系。然而,纪检监察干部监督室的成立彻底改变了这种状况。

在全面从严治党向纵深发展的新形势下,必然要求对各级党政机关权力运行过程与运行结果进行约束与监督,建立全覆盖的监督体系^[6]。纪委监委虽然是专门的监察机构,但是其本身也应该是实现权力监督全覆盖的一个重要组成部分和不可或缺的一环。一个重要的现实问题亟待解决,这就是“谁来监督监督者”。这一问题的提出是基于特定的时代背景和政治考量:一是基于内部监督的重要性得到了党中央的高度重视。习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上,对纪检监察机关和纪检监察干部提出了“打铁还需自身硬”的要求。后来,习近平总书记又在十八届中央纪委三次全会上进一步强调,“各级纪委要解决好‘灯下黑’问题”。在2018年12月13日,十九届中央政治局第十一次集体学习时他讲道:“在这里,我要再次提醒,纪检监察机关不是天然的保险箱,监察权是把双刃剑,也要关进制度的笼子。”“善禁者,先禁其身而后人;不善禁者,先禁人而后身。”^[7]王岐山同志在十八届中央纪委三次全会上的工作报告中提出,要“从组织创新和制度建设上加强和完善内部监督机制”^[8]。二是基于自体监督弱化的实践需要,破解监督者“灯下黑”的困局。在内部监督不健全的情况下,一些纪检监察干部利用手中掌握的权力,借机寻租、变公共权力为私有物,进而导致权力失去制约、滋生腐败。王岐山同志于2015年9月23日召开的纪检监察干部监督工作座谈会上强调:“党的十八大以来,全国纪检监察系统共处分违纪干部3400多人,中央纪委机关查处处置14人。”^[9]中国共产党是马克思主义政党,在执政过程中,并非“僵化”和“教条”的,而是“灵活”的,是实事求是和以问题为导向的^[10]。中国共产党在执政过程中常常基于现实情况和问题,聚焦关键环节,依据问题和目标对政策和战略进行动态调整,根据具体问题选择解决问题的方法。西方学者沈大伟认为中国共产党强调问题意识、实践导向,这使之成为一个能够不断“自我调适”的“弹性”政党,这是其成功的重要原因^[11]。所以,面对艰巨繁重的反腐败斗争形势,纪检监察干部监督室顺势而立,履行加强对纪检监察干

部的自身监督的职责,有效避免以往出现的泄露秘密、以案谋私等违纪违法行为,对遏制和避免“灯下黑”起到了重要的作用。

2014年8月,全国31个省(区、市)纪委已经全部设立了纪检监察干部监督室,实现了对省级纪检监察干部的日常监督和常态管理。继中央纪委和所有省级纪委之后,大部分市级纪委也都建立了干部监督室,县级纪委则实现了有专人负责内部监督工作。

二、纪检监察干部监督室的运作实践

(一)监督对象与监督事项的精准靶向

干部监督室就特定事项、针对特殊对象开展监督。一方面,从监督对象看,针对的是纪检监察干部,监督工作所聚焦的“关键少数”是本级纪委监委内设机构、派驻机构、派出机构、下级纪委监委、本级管理企业和高校纪检监察机构领导班子成员特别是主要负责人;另一方面,从内部监督事项看,监督行为最终指向的是监督对象所做出的行为,查处的行为主要包括纪检监察干部跑风漏气、说情干预、违规过问案件等违纪违法行为。干部监督工作的内容包括强化政治监督、日常监督、严管厚爱、审查调查等。在各种类型的监督工作中,政治监督在内部监督中居于根本和统领地位,其通过以下方式实现工作目标:纪检监察干部监督机构引导和督促各级纪检监察机关和全体纪检监察干部自觉践行“两个维护”;健全督查问责机制,对做选择、搞变通、打折扣等形式主义、官僚主义突出问题严肃督查问责,履职尽责确保党中央决策部署顺利执行。日常监督和政治监督不同,其侧重于监督的针对性和实效性,干部监督室采取各种形式,对纪检监察干部的思想、工作、生活等各个方面进行全面的了解,一旦发现苗头性、倾向性问题或轻微违纪问题,就及时咬耳扯袖或者进行严肃批评教育。政治监督和日常监督在注重“力度”的同时,还注重体现“温度”,严管厚爱强调对纪检监察干部既要严管严治,也要关心关爱。干部监督室坚持严的主基调不变,也要实事求是落实“三个区分开来”要求^[12],为受到诬告陷害的纪检监察干部及时澄清正名,进而为纪检监察干部履职尽责创造良好的工作环境。

(二)监督程序公正与监督依据规范

首先,干部监督室在开展内部监督时严格遵守相关程序。注重程序的公正性,有利于提高结果的

公正性。纪委监委对内部监督审查调查的工作程序作出了明确规定,要求必须严格按照五项流程开展审查调查工作。一是受理,接受反映纪检监察工作人员违纪或职务违法犯罪问题的线索和材料,并予以处理。二是问题线索处置,对受理的问题线索提出处置意见,履行审批手续,进行分类办理。处置意见主要分为四种情况,即谈话函询、暂存待查、初步核实和予以了结,对于有查处价值的问题线索一般以初步核实的方式进行处置。三是初步核实,对受理的反映纪检监察工作人员违纪或职务违法犯罪问题的线索进行了解、核实。四是立案审查调查,经初步核实认定确实具有违纪违法的事实后,确认需要追究党纪责任或者法律责任的,依照相关规定做出立案审查调查的决定,并收集证据,对违纪违法事实予以查明。五是审理,经过了立案审查调查后,将确定需要追究责任的案件移送至审理部门。干部监督室要严格按照以上五个阶段,对问题线索开展审查调查,从而实现监督处置职能,在必要的情况下寻求其他部门的帮助和配合,同纪委监委机关纪委、纪委监委案件监督管理室协作配合,联合开展工作。严格依照程序规定开展工作,不仅可以提高审查工作的合法性和公正性,而且可以保障受审查人、证人的合法权益^[13]。与其他部门不同,纪检监察干部监督室查办的都是纪检监察干部违纪违法案件,既要重视办案的效率,对纪检监察机关“灯下黑”现象产生震慑作用,更要严格遵守党内法规和国家法律,特别注重案件办理的程序,以程序保障干部监督室自身的廉洁,以程序保证办案的公平和公正。

其次,中央纪委、国家监委制定高位阶的规范性文件 and 规则以统领监督工作。中央纪委印发了《关于加强新时代纪检监察干部监督工作的意见》,以强化对全国各级纪检监察干部监督工作的指导、监督以及示范作用。《中华人民共和国监察法》规定,监察机关被赋予了以“可以”为限定权限的内容有28个,这些“可以”是监察机关具有的自由裁量权^[14]。对于法律所赋予的权力,纪检监察机关用得合法合规,就是反腐惩贪的有力武器;纪检监察机关滥用自由裁量权,其就成为发生违纪违法行为的主要原因。在中央纪委的领导下,已经逐渐形成了一个功能完整、全面覆盖的纪检监察干部监督体系,同时,还强化了

对纪检监察机关职权的监督和约束,但是机构建立后如何规范和统一运行,如何有效发挥作用成为亟待解决的问题,后续更需要制定具有指导督导和示范引领作用的规范性文件。《关于加强新时代纪检监察干部监督工作的意见》明确了加强纪检监察干部监督工作的要求,这是引领性和示范性的高位阶制度规范。

(三)监督手段创新保障监督效能

为了更好发挥内部监督的制度效能,干部监督室一边摸索、一边创新。一是注重对工作流程的严格把控。中央纪委国家监委为了加强对内部管控的监督,建立了一系列严格工作标准、完善工作流程等方面的制度。例如,为了防止对查办案件的影响,对打听案情、过问案件、说情干预等情况,要求严格建立登记备案制度;对案件回避制度、离岗离职从业限制制度、案件处置重大失误责任追究制度进行了完善。二是注重对信访举报的办理机制进行严格把控。针对涉及纪检监察干部的信访举报,中央纪委改进和完善了对中管纪委书记(纪检监察组长)和中央纪委委员、地方纪检监察干部信访举报件的办理办法;建立健全了抓早抓小抓预防的办理机制。三是注重对干部准入条件进行严格把控。为了防止干部的选调录用工作中出现问题,注重入口管理,对新进人员的学历、年龄、政治面貌等方面设置严格资格条件,对选调录用工作程序进行规范。四是对于重点关键人员,从不同岗位和工作性质人员分类进行监督。对办案人员,强化自由裁量权的制约;对办案安全情况开展专项监督检查;对反映办案人员领导干部的问题线索进行集中清理,按照标准严格进行处置;对于巡视机构的干部,实行“三个不固定机制”,要求巡视组组长不固定,开展巡视的巡视对象不固定,巡视期间巡视者与被巡视者之间的关系不固定;对派驻机构负责人,由纪检监察机关负责人进行约谈,督促提醒、监督制约。

三、纪检监察干部监督室实践的瓶颈问题

应该清醒认识到,纪检监察内部监督实践还处于探索期,干部监督室还只是一个新生的事物,制度设计还有待完善,干部监督室在具体实践中还存在着一些问题。如何克服同体监督的困境,实现“打铁自身硬”的承诺,还需要进一步反思和摸索。

(一) 干部监督室难以摆脱同体监督的迷局

干部监督室作为纪检监察内部监督机构,其与监督对象处在同一个组织和系统内部,工作上联系频繁且紧密,是同事甚至是朋友关系,因此纪检监察部门内部监督难免会受到人情文化的影响。内部监督来源于系统内部,是部门内部的一种自我监督,是利用自身力量 and 资源对系统内部机构或人员进行监督,本质上仍然是一种同体监督。干部监督室与各内设机构关系复杂,有时甚至存在受被监督对象制约的情况。比如,中央纪委组织部对干部监督室就具有很大的制约和影响作用。组织部门管理干部监督室人员的录用、提拔、奖惩等,同时,干部监督室对纪委组织部进行监督。如何取舍处置,关系到能否公正执纪,也是内部监督的重要环节^[15]。出于可能存在的顾虑,干部监督室开展监督工作时,其监督的效果可能会受到影响。中央纪委国家监委干部监督室某干部在刚刚到干部监督室工作时说:“干部监督室的职能就是监督自己人。自己一开始的心情是复杂的,因为监督对象都是自己的同事,而且很多同事的级别都比自己高。”^[16]干部监督室作为内部监督部门,在诸多影响其作用发挥的因素中,人情文化是不容忽视和无法避免的。在缺乏独立性的前提下,干部监督室和其他处室在长期的共同体生活中形成了紧密的联系,难以走出“同体监督”的根本性困局^[17]。干部监督如果管得过严会得罪人,因而干部监督室成员极不情愿开展监督。干部监督室成员如果发现本单位干部的问题并行使监督职能时,有些领导多有顾忌,甚至对监督工作进行阻挠,这些都成为影响干部监督室运转的阻力。

(二) 干部监督室人员配备和业务能力制约其监督能力的实现

首先,能否有效实现纪检监察内部监督,很大程度上取决于内部监督机构的人力、物力等资源是否充足。衡量一个反腐败机构是否拥有充足人员的重要指标就是该机构的职员数与人口数(即监督对象数目)之间的比值。该数值越小,表明该反腐败机构的人力资源越不充足。虽然该指标并不是衡量反腐败机构运行有效性的唯一指标,但是它却是反映内部监督机构的人力资源是否充足的一个重要维度。中央纪委纪检监察干部监督室的干部数量有限并且

比较稳定,与此形成鲜明对比的是,随着纪检监察职能的丰富和工作任务的增加,被监督对象——纪检监察干部数量增长迅速,纪检监察内部监督力量严重不足。从现有的基层纪检监察机构的工作人员结构来看,干部监督室的成员通常不超过8个,总体上比审查调查室的13个要少,而且有些纪检监察干部监督室的工作人员配置还不够充分。以某市为例,干部监督室只有3名工作人员。2015年上半年,该干部监督室收到24件信访举报,仅仅对其中11件问题线索进行了初步核实,其原因就是人员配备不够导致严重影响了工作进度。县级以下纪检监察机关问题更为突出,甚至多数没有设立干部监督室,将纪委的干部监督室和组织部门的干部监督室合二为一,这种合署办公的方式导致对基层纪检监察干部的监督力量薄弱。在这种情况下,内部监督任务由于部室(人事部门)承担,监督职能很难得到保障。这表明,内部专门监督工作并还没有受到充分的关注,力量配置也存在严重的问题。其次,监督力量不足除了体现在配备人员不足方面,还体现在相当多的干部监督工作人员存在着监督业务不熟练、流程不熟悉的本领恐慌问题。比如,在纪检监察体制改革后,干部监督室对纪检监察干部的监督面临着新的任务、新的要求,存在的问题之一就是日常监督还不够深入,函询的质量有待提高。有的时候,对举报材料的研究不足,容易造成过分依赖函询和对问题简单化处置;有的时候,对同一个干部进行多次函询,容易使其工作热情降低;有的函询处置时间过长,容易影响函询的时效;有的对函询说明材料甄别不充分,造成对问题线索的简单采信,导致存在“一函了之”的情况^[18]。

(三) 干部监督室的现有监督方式导致其履职具有被动性

2022年7月,中央第十一巡视组在对中央纪委国家监委机关进行反馈巡视情况时指出:“落实自身管党治党责任还有薄弱环节,重点岗位权力运行和监督机制有待完善,作风建设还有不足。”^[19]这说明纪委监委内部权力运行还不够规范,内部监督机制还不够健全。干部监督室作为内部监督的最主要机构,承担着规范和约束内部权力、建立健全内部监督机制的职责,对以上问题具有不可推脱的责任。健

全的监督制度体系应当包括事前预防、事中监督和事后惩戒三个部分,然而当前纪检监察干部监督室工作主要倾向于事后惩戒,通常处于“被动监督”的状态。以加强纪检监察干部监督为目的,干部监督室所做的工作主要有两个方面:日常监督和审查调查。在这两方面工作中,进行审查调查工作即“清理门户”是效果最好、影响最大的也是最重要和主要的工作。干部监督室进行监督主要是通过查办纪检监察机关干部信访举报件的形式实现的,对问题线索进行处置,这种处理方式的局限性在于内部监督的事后性和被动性。之所以称行使监督权是一种事后行为,内部监督具有滞后性,原因是权力滥用的影响一般都是在行使职权后才显现出来的。从监督的角度来看,监督机构采取的是事后监督,而非对其实施全过程的监督,这是一种更经济、更高效的方式。由于监督的不及时,权力监督不可避免成为“救火式”的惩戒和纠错行为,这样虽然可以制止甚至纠正某些权力滥用行为,但是对那些已经造成的损害结果却于事无补^[20]。另外,从性质来说,监督具有被动性,其首要目标是防止和矫正过错行为。基于监督权的被动性,它主要是一种防守性的权力,对既有监督者的监督只能等出现监督失责情况时才能实现。

(四)干部监督室同部分监督对象距离甚远导致监督效果弱化

人类政治的最大难题就是如何有效地监督制约权力,既要控制它的方向和作用范围,又要保证它能有效运行,以满足社会的需要^[21]。干部监督室设立的初衷是对纪检监察干部的权力进行约束和监督,可是部分监督对象却离干部监督室甚远,导致监督效果弱化。干部监督室的监督对象具有人数众多、类型复杂的特点,除了处于相同办公地点的纪委监委机关的干部,还包括派驻纪检监察组、巡视(巡察)机构的干部等。为了更好地发挥“探头”作用,及时掌握重点工作进展情况和工作人员动态,各派驻纪检监察组成立伊始便进驻到各驻在部门,同驻在部门的干部在同一办公地点开展工作。在中央层面对党和国家机关派驻纪检监察机构进行全方位的监督,“共设立47家派驻纪检监察组,监督139家单位”^[22]。再以某省为例,各组的工作地点处于人大机关、政协机关、省委办公厅、省委组织部、省委宣传

部、省委统战部、省委政法委、省政府办公厅、省发改委、省教育厅、省科技厅、省工信厅、省公安厅等40个部门和单位,工作地点同干部监督室具有相当远的距离,加之工作中少有接触和联系,导致各派驻纪检监察组远离被监督的有效范围。干部监督室无法及时、全面掌握派驻纪检监察组干部的思想动态、工作状态,使得派驻纪检监察组虽然对驻在部门发挥着监督“探头”的作用,却处于被监督的“探头”有效范围之外。犹如处于被监督的神经末梢,这些干部客观上具备暗中进行违纪和违规行为的条件,非常容易产生监督的真空地带。

四、纪检监察干部监督室制度的完善路径

(一)增强纪检监察干部监督室的独立性

第一,增强内部专门监督机构的身份独立性。因为纪检监察机关的工作需要进行严格保密,所以从监督的效果来看,纪检监察机关接受同体监督而非异体监督是更为适合的。干部监督室因为其工作职责和业务范围,能够很好地对权力进行监督,但是因为其实行的是双重领导体制,所以一方面在业务上要服从上级纪检监察机关的领导,另一方面又要在对自己来说十分重要的人事和财务上受到本级部门的约束和管理,主要由本级部门领导,在开展工作的过程中受到本级部门的约束。为了使专门监督机构能够更好地发挥监督作用,应该由目前的双重管理逐渐转变为垂直管理,以增强其独立性^[23]。虽然纪检监察内部监督的机构和对象是从属于同一个部门的,但是保证两者具有相对独立的地位,就能够使监督机构有效克服不利影响因素,以相对独立的身份对监督对象开展监督工作。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“改革党的纪律检查体制……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。”^[24]要执行好上述决定,应通过相应的制度设计,使上下级纪委之间的领导进一步得到加强,加强对纪检监察干部监督室的垂直管理。监督活动是一种强制性的活动,没有权威性和独立性的监督是软弱的,甚至根本不可能进行监督^[25]。所以,监督机构的权威性会受到外部活动的各种干扰,直接影响监督的效果。监督机构应具有相对独立的地位,反之就不可能担负起监督的责任。增强监督机构和工作

人员的独立性,可以提高机构地位和人员身份,这样监督机构的威信才会大大提升。

第二,充分保证干部监督室人员的基本权益。以当前的情况来说,纪检监察干部监督室既要服从本系统的上级领导,又要服从本部门的人事和资金的管理。同体监督发挥效用受到限制的重要原因之一是监督人员的权益得不到保障。要解决这一问题,保障干部监督室的工作人员的福利待遇不因监督活动受到影响,应当保持他们的工资和各类待遇的相对独立性,与本部门的利益脱钩,由上级主管部门直接拨付。监督人员对本部门进行监督时,就可以坚持原则、秉公执纪。在制度上宜规定纪检监察干部监督室的人事考核专门由上级纪检监察部门开展。在职务职级晋升方面,上级纪检监察部门应当具有充分的建议权,以保障他们在职务和职级晋升时不因监督活动而受到影响。从经费层面,纪检监察干部监督室要有独立的经费预算,而且经费要由上级纪委监委直接拨付。

(二)提高纪检监察干部监督室的履职能力

第一,提升能力、加强教育,提高干部监督室的执纪业务能力。干部监督室的工作职责和特殊的地位决定了其成员的高素质要求,因此,应当提高其监督执纪能力,将其打造成一支具有较强业务能力的精干队伍。首先,纪检监察机关要提升干部监督室干部的专业素养,加强对干部监督室干部的教育培训。纪检监察机关要对干部监督室的建设进行统筹规划,把它当作重要的课题来进行调查研究,谋划好如何进一步加强干部监督室的职能,进一步加强监督调查措施。其次,干部监督室应当培育党纪党规国法的法治意识,切实履行好监督使命,坚决杜绝“老好人”现象。干部监督室是对纪检监察机关这一政治机关和监督部门进行监督,打铁必须自身硬,所以干部监督室的法治意识与业务素质是其履行监督职责的必备条件。为加强思想教育 with 法治教育,增强其党性修养与法律意识,纪委监委可以聘请相关法学专家、党建学者定期开设专题培训班,尤其应强化对宪法、党内法规、监察法、刑事法律等知识的学习。再次,由于纪检监察干部的贪腐形式较为隐蔽,而且纪检监察干部具有更强的反侦查能力,所以干部监督室的技术装备和资金保障等应当充分满足现

实需求。纪检监察机关要进一步加强监督队伍的专业化培训,强化干部监督室必要的监督手段,继续加强干部监督职能的专业化建设。最后,应当制订和完善干部监督室履职工作方式机制。纪委监委应当制定干部监督室干部工作纪律手册,明确干部监督室履职方式和权利义务,使干部监督室干部履职方式合法合规。

第二,选优配强、加强考核,增强纪检监察干部监督室的业务素质。纪检监察干部监督室负有内部监督的主要职责,由于其工作任务的特殊性质,其制度的完善性、程序的规范性、人员的素质等要求都要比一般的纪检监察机关高。首先,纪委监委主要领导需要重视干部监督室的建设,并对干部监督工作给予关心与支持。干部监督室是纪委监委内部对纪检监察干部进行监督的一个特殊部门,直接体现了纪委监委刀刃向内的决心和态度。纪检监察机关要表明主动接受监督、自觉支持监督的鲜明态度,主动为干部监督室履职创造支持条件。为体现对干部监督工作的重视,可确定由一名分管机关党委以外的纪委副书记或监委副主任亲自主抓和分管干部监督工作,这有利于区分履行主体责任和开展内部监督责任,防止两个责任之间产生矛盾和冲突。其次,完善人员遴选机制,组建数量适当、履职能力强的干部监督队伍。着力增强干部监督室力量,在人员结构上选优配强,把优秀干部选配到干部监督室。组建数量适当、结构合理的干部监督队伍是保障干部监督室履行职责的必要前提。一方面,就人员数量来看,干部监督室应当统筹规划,通盘考虑,规范选拔。干部监督室的干部数量可由各级纪委监委根据本地区纪检监察机关部门数量、工作人员数量自行决定。另一方面,就干部监督室结构来看,纪检监察机关对干部监督室人员选拔应该凸显人员来源精英化趋势,遴选应注重实际履职能力。纪检监察机关在人员岗位安排上应当量才使用,充分发挥其工作的积极主动性和监督的专业能力。作为被监督的对象,纪检监察干部分别履行纪检的监督执纪问责职责和监察的监督调查处置职责,在工作中积累了非常丰富的审查调查经验,自身面对监督和审查调查时具有较强的规避监督和反审查调查能力,这对干部监督室履职能力提出了很大的挑战。再次,完善

干部监督室工作考核机制。考核机制既从干部监督室的工作绩效进行测评,也从被监督对象评价等角度进行逆向反馈。应当定期开展规范化和常态化的考核,通过考核督促责任落实,确保干部监督室制度能够得到贯彻执行。针对干部监督室干部的素质考核必须做到标准高、要求严,考核结果要成为干部监督室干部的任免、评优依据。对于素质和能力不过硬,考核不合格,作风存在问题的干部监督室干部,要加强教育引导和严格管理;对已不再适合干部监督室工作岗位的人员要以转岗、调离等方式坚决剔除。针对干部监督工作,纪检监察机关有必要建立严格的惩戒机制,对存在违纪违法问题的干部监督室干部严格落实责任追究,坚持“不包庇、不护短、发现一起、查处一起”,对发生以案谋私等违纪违法问题的干部从重处罚。

(三)注重事前主动监督,加强预防和教育

第一,开展警示教育以强化事前预防。注重“治未病”,从事件源头上进行防范,进行事前的监督,在出现问题之前或者是在问题萌芽阶段就及时采取措施制止,使得“防范”和“治理”能够有效结合,在治标的同时兼顾治本。合理调节内部监督制度的侧重点,注重事前的防范及监督举措,关注程序和细节,提升内部监督机制的全面性和完善性。这样可以使得内部监督机制的重心前移,做到先预防再治理。在问题有萌芽趋势的节点,就对被监督对象进行教育和告诫,使其重视问题,防微杜渐。预防的方式应该注重突出用身边事教育身边人,以查办的违纪违法纪检监察干部为对象,拍摄警示教育片、印发案件剖析材料和忏悔录、编发典型案例汇编等,达到以案为鉴、以案促改的目的。干部监督室应结合纪检监察干部监督工作中发现的问题,及时进行梳理总结,聚焦纪检监察权力行使中的高风险节点和问题易多发环节,勇于自曝家丑、敢于揭短亮丑,专门组织纪检监察干部参观违纪违法纪检监察干部典型案例展示活动,对纪检监察干部形成震慑。

第二,开展理想信念政治教育。列宁曾经指出:“政治上有教养的人是不会贪污受贿的。”^[126]党员干部具备拒腐防变、抵抗诱惑的能力,具有强大的思想道德防线,前提是思想政治素质好,道德觉悟高。这是一种长期的、有明确规划的反腐败工作教育,是通过经常性地开展共产主义理想、信念、宗旨教育和世

界观、人生观、价值观、权力观的教育,通过不断的勤政廉政和廉洁自律教育来培养的。“政治文化直接影响到人们政治行为的方式、政治活动的性质、政治过程的方向、政治结构的模式、政治社会的稳定、政治变革的进程、政治生活的优劣。”^[127]所以干部监督室在开展警示教育等基础预防措施的同时,还要注重问题根本,从思想源头正本清源,“问渠那得清如许,为有源头活水来”,要对纪检监察干部有效开展政治教育,提高其职业责任感、道德水平,提高其思想政治素质。干部监督室应当充分调动纪检监察干部维护自身干部队伍纯洁廉政的积极性,提升其荣誉感和使命感,形成纪检监察部门所特有的部门文化传统。

(四)开展调研和严格管理以增强监督效果

第一,实事求是加强调查研究。“没有调查,没有发言权。”^[128]只有以实际为基础展开调研,获取实际情况资料,才可以发现事物的客观规律,进而获取处理问题的有效方式。“调查研究是做好工作的基本功。一定要学会调查研究,在调查研究中提高工作本领。调查研究要经常化。”^[129]干部监督室同部分监督对象的距离产生的影响和问题,可以通过开展调查研究进行有效解决。在调查研究的过程中,干部监督室深入群众,倾听纪检监察干部的心声,体察情绪,感受困苦,做到听到实话、察到实情、获得真知、收到实效。在实事求是开展调研的同时,对调查研究的时间还应作出明确的规定。

第二,严格做好对纪检监察干部的管理和约束。首先,管理和约束的关键在于严格控制纪检监察干部的自由裁量权。如果不对自由裁量权进行合理和适当的控制,任由其放纵行使,易使得自由裁量权如肆意狂奔的野马,随时都可能发生危险。纪检监察机关应该在对线索处置、措施运用、调查取证、定性量纪等关键环节和重要程序存在的自由裁量权的行使作出明确、具体的规定。其次,干部监督室应当科学运用好监督执纪“第一种形态”。干部监督室要加强对纪检监察干部的提醒,做到“咬耳扯袖、红脸出汗”。干部监督室应经常与纪检监察干部开展日常谈心、谈话提醒。干部监督室要主动到纪检监察干部家庭开展家访,必要时要到所居住社区走访,向干部亲属、邻居和社区工作人员了解干部的家庭生活、社会交往和廉洁自律等情况。再次,认真执行“打听和干预监督审查工作登记备案”制度。纪检监

察干部在遇有打听、干预监督检查和审查调查工作、请托违规办事等情形时,应当明确拒绝并主动报备。针对打听、干预以及请托的干部,干部监督室应视情节轻重按程序相应予以处理。最后,加强协调联动。干部监督室要加强对纪检监察干部日常生活、社会交往的约束,强调纪检监察干部的业余生活、社交活动均要受到干部监督室的监督和约束。干部监督室应定期向有关行政执法部门和司法机关了解相关信息和情况,及时掌握纪检监察干部工作和社会交往活动,发现并及时处置违纪违法问题线索。

总而言之,作为“卫士的卫士、宪兵的宪兵”,干部监督室虽然一定程度上回应了“打铁自身硬”这个现实难题,但是囿于机构内部设置的特点,仍无法摆脱自体监督的困局,还需要进一步提升其内部监督效能。各级纪检监察机关应当聚焦存在的问题,增强纪检监察内部监督机构的独立性,提高纪检监察内部监督机构与人员的执纪能力,加强事前预防和事中监督工作,加强调研和严格管理并为干部监督室更好发挥作用创造有利条件,让其监督活力充分释放。

参考文献:

- [1]十九届中央纪律检查委员会向中国共产党第二十次全国代表大会的工作报告[N].中国纪检监察报,2022-10-28(02).
- [2]童之伟.对监察委员会自身的监督制约何以强化[J].法学评论,2017(1):1-8.
- [3]陈朋.监督权的再监督:逻辑理路与空间拓展[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2021(1):11-16,105;谷志军.谁来监督监督者:监督权问责的逻辑与实现[J].社会科学战线,2017(1):172-177.
- [4]钱穆.中国历代政治得失[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2018:前言2.
- [5]徐扬.谁来监督监督者[J].廉政瞭望,2007(3):14-16.
- [6]王立峰,李洪川.特约监察员制度的演变逻辑、实践价值与完善路径[J].党政研究,2020(6):26-34.
- [7]习近平.在新的起点上深化国家监察体制改革[J].求是,2019(5):4-9.
- [8]胡楠.走内涵式发展道路:深化纪检监察体制改革之二[N].中国纪检监察报,2017-09-23(02).
- [9]王丽丽.中央纪委出大招:管住“自己人”[N].检察日报,2015-10-13(05).
- [10]王若磊.党内法规制度实践兴起的政治逻辑[J].吉林大学社会科学学报,2019(3):101-110,233.
- [11]沈大伟.中国共产党:收缩与调试[M].吕增奎,等译.北京:中央编译出版社,2012:244.
- [12]孙志勇.如何把握“四种形态”与“三个区分开来”[N].中国纪检监察报,2016-09-28(08).
- [13]赵煜.严守程序是法治反腐的必然要求[J].中国纪检监察报,2014(17):17.
- [14]程威.行使权力慎之又慎[N].中国纪检监察报,2018-05-31(01).
- [15]王根华.监督“监督者”的实践与思考[J].政策,2003(12):34.
- [16]郭兴.在光荣的事业中做好一颗螺丝钉[N].中国纪检监察报,2018-10-09(01).
- [17]陈宏彩.强化监察机关内部监督的理论逻辑与制度建构[J].河南社会科学,2020(11):39-47.
- [18]许树坪.中央纪委国家监委干部监督室制定函询工作规程:提高函询质量防止“一函了之”[J].支部建设,2019(15):6.
- [19]中央第十一巡视组向中央纪委国家监委机关反馈巡视情况[N].中国纪检监察报,2022-07-24(01).
- [20]谷志军.谁来监督监督者:监督权问责的逻辑与实现[J].社会科学战线,2017(1):172-177.
- [21]金太军,张劲松,沈承诚.政治文明建设与权力监督机制研究[M].北京:人民出版社,2010:1.
- [22]中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2017:143.
- [23]郭文亮,王经北.同体监督异体化异体监督实体化:改革和完善我国权力监督机制的路径与对策[J].理论探讨,2010(5):105-108.
- [24]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2013:36.
- [25]张德友.党内监督独立性的制度思考[J].理论学刊,2004(12):45-46.
- [26]列宁.列宁全集:第42卷[M].北京:人民出版社,1987:198.
- [27]李良栋.论如何构建当代中国政治文化的核心理念[J].政治学研究,2013(2):3-10.
- [28]毛泽东.毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991:109.
- [29]习近平.年轻干部要提高解决问题能力想干事能干事干成事[J].支部建设,2020(32):4-5.

【作者简介】王立峰,男,吉林大学行政学院教授,主要从事纪检监察、党内法规研究;徐天也,男,吉林大学行政学院博士研究生,主要从事纪检监察、党内法规研究(吉林 长春 130012)。

【原文出处】《河南社会科学》(郑州),2023.12.19~27