

【党建热点】

党支部监督的难题及破解

肖剑忠

摘要:党支部监督是党内监督体系的重要组成部分,是一种日常性、直接性、基础性的监督,在党内监督中有着独特的优势。党支部监督的难题主要体现在对党员领导干部、无职党员和流动党员监督较难以及支部委员素质不高和人情干扰等方面。要以增强党支部的组织力和夯实党的执政基础为根本目标,通过加强对党员特别是党员领导干部的党性教育、加强党支部委员会建设、加大互联网技术应用力度等途径,切实加强和改进党支部监督。

关键词:党支部;党内监督;全面从严治党

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)03-0026-06

党的十九大报告、十九大新修订的《中国共产党章程》以及2018年10月28日中央印发的《中国共产党支部工作条例(试行)》都明确规定:党支部担负着直接教育党员、管理党员、监督党员和组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责。这就意味着,党支部是党内监督的重要主体。党的十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》也明确指出,党的基层组织的日常监督是党的监督体系的重要组成部分。条例具体规定了党的基层组织需要履行的一系列监督职责。2019年5月,中央印发的《中国共产党党员教育管理工作条例》在第六章“党员监督和组织处置”中,对党的基层组织监督问题作了进一步说明。以上几部党内法规对党的基层组织在党内监督中的作用的强调,实际上是对党支部在党内监督中的作用的强调。2016年2月4日,习近平总书记在中央政治局常委会会议审议“两学一做”学习教育方案时的讲话中指出:“要把全面从严治党落实到每个支部,落实到每名党员。”^①从严治党是全面从严治党的重要内容和重要保障;加强党支部监督,则是全面从严治党的应有之义。只有加强和改进党支部的监督,进一步健全党内监督体

系,才能有效防止全面从严治党过程中出现“杀鸡用牛刀”的尴尬,推动全面从严治党落实落地并向纵深发展。

一、党支部监督的特征及优势

在中国共产党的党内监督体系中,根据监督主体的不同,党内监督可分为党中央的监督、党委(党组)的监督、纪委的监督、党的工作职能部门(主要是党委组织部门)的监督、党的基层组织(主要是党支部)的监督以及党员的监督。与其他监督方式相比,党支部监督具有独特的优势,在党内监督中发挥着不可替代的重要作用。

1. 党支部监督是一种日常性的党内监督,具有知情早、行动快的优势

之所以说党支部监督是一种日常性的党内监督,是因为党支部对党员的监督能够经常乃至每日进行。其他监督主体如上级甚至更高层级党组织、纪委及党委工作职能部门只能通过巡视巡察或举报等途径,对党员进行周期性或随机性或回应性的监督。党支部是党员参加组织生活、履行党员义务的主要平台,是党组织开展工作的基本单元,其与党员

收稿日期:2019-06-24

作者简介:肖剑忠,男,浙江工业大学马克思主义学院教授,浙江省马克思主义执政党的建设研究中心研究员(杭州 310023)。

之间空间距离很短,互动频率很高,彼此关系很紧密。从一定意义上说,党支部好比作为政治人的党员的政治性“家庭”,党员几乎日日置身其中,很少长期离开。因此,一般而言,党支部对党员的基本情况 and 动态很了解,对党员的政治生活介入很深,党支部和党员之间几乎不存在信息不对称和弱连接问题,从而为党支部监督党员提供了条件和可能。在实践中我们可以发现,许多党支部借助党员大会、主题党日等组织活动以及谈心谈话、微信交流、打电话、上门面谈等方式,对党员进行日常性监督。并且,这种监督范围很广、涉及面很细,包括党员是否交党费,是否发表错误言论,是否参加封建迷信活动,是否做出违背社会公德、侵害群众利益等行为,等等。显然,党支部的这种日常性监督所具有的知情早、知情广、行动快的优势,是上级或更高层级党组织、纪委及党委工作部门的监督所无法相比的。

2. 党支部监督是一种直接性的党内监督,具有开展方便、成本较低的优势

正如新修订的《中国共产党章程》和《中国共产党支部工作条例(试行)》所规定的那样,党支部直接担负着监督的职责。换言之,党支部监督是一种直接性的党内监督,是一种没有越级或不需要层层传导的党内监督。党支部之所以能对党员进行直接性的监督,主要是因为党支部是党员参加政治生活、履行党员义务的最基本单元,直接面对党员个体。这种彼此之间的面对面关系自然使得党支部对党员进行直接监督成为可能。在现实生活中我们可以发现,许多党支部书记直接与党员谈话,进行提醒、教育或批评,这一做法就是一种直接性的党内监督。类似的,党支部通过点名、打卡等方式,对党员参加主题党日等组织活动、履行党员义务进行监督;党支部通过召开党员大会,对某些违反党纪的党员进行处分,等等,所有这些做法其实都是直接性的党内监督。实践表明,党支部监督的这种直接性特征,使得党支部对党员的监督开展起来很方便,不必牵涉太多的组织和人员,不会带来太多的组织成本和时间成本,进而使得党支部对党员的监督可以经常性进行。

3. 党支部监督是一种基础性的党内监督,具有抓早抓小、防微杜渐的优势

《中国共产党支部工作条例(试行)》明确指出:党支部是党的基础组织。相应地,党支部对党员的

监督必然具有基础性的特征。党支部监督的这一特征首先体现在:党支部是党内监督的基础性工作(如监督发展党员严格遵守程序、突出政治标准,监督党员按时缴纳党费,监督党员参加组织生活,监督党员遵守政治纪律,等等)的主要承担者。实践表明,党支部对党员的基本情况不仅掌握,而且其监督是有效的。党支部监督的基础性特征也体现在:党支部的监督手段和监督举措基本属于一般性的手段和举措,如提醒、谈话、当面批评等,而不需要借助留置、专业审计、网络监督等更具专业性和威慑力的监督手段和监督举措。2016年党的十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》指出:党内监督必须运用监督执纪“四种形态”,即经常开展批评和自我批评、约谈函询,让“红红脸、出出汗”成为常态;党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数;党纪重处分、重大职务调整的成为少数;严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数。上述第一种和第二种监督执纪形态正是一种基础性监督,毫无疑问,这种基础性监督的主体主要是党支部。再者,党支部监督的基础性特征体现在:党支部监督的对象是全体党员,而非少数属于领导干部身份的党员,也非少数已经有违纪行为的党员。如果把党内监督看作是由许多关口构成的多级监督体系,那么党支部监督无疑是其中的第一道关口。故而,党支部对党员的监督可以有效地起到防微杜渐的作用,可以有效地防止许多党员的小问题演变成需要上级党组织、纪委或党委工作部门的介入和监督才能纠正和解决的大错误。

二、党支部监督面临的难题

党的十八大以来,虽然我们党更加重视党支部监督,但客观地说,党支部的监督作用仍未得到充分发挥。当前,党支部监督仍然面临不少难题,有待在今后的工作中加以破解。大致说来,这些难题主要表现在以下五个方面。

1. 党支部对部分党员领导干部监督较难

党章规定:每个党员,不论职务高低,都必须编入党的一个支部、小组或其他特定组织,参加党的组织生活,接受党内外群众的监督。党员领导干部还必须参加党委、党组的民主生活会。党员领导干部同样是党支部中的普通一员,同样必须接受党支部的监督。2020年初中央印发的《中国共产党党

家机关基层党组织工作条例》更是突出强调:机关基层党组织应当加强对党员特别是党员领导干部的日常监督,保证党员严格遵守党章党规党纪、严格遵守和执行制度。然而,现实生活中,有的党员领导干部很少甚至从不参加党支部的活动,即便党支部通知或提醒,他们也置若罔闻。此外,有的党员领导干部即便参加了党支部的组织生活,也唯我独尊、颐指气使,搞一言堂,听不进其他党员同志的意见和建议,甚至打压持不同意见者。另外,现实生活中还存在其他无法有效监督党员领导干部的情形,如党支部不敢监督。有的党支部负责同志担心惹领导不高兴、碰钉子,因而对党员领导干部参加组织生活、履行党员义务等不通知、不提醒。还有一种情形是不能监督。有的党支部的全体支部委员和其他普通党员对领导干部知情甚少,且自身政治水平和能力水平与党员领导干部有较大差距,因而不能对后者进行有效的监督。

2. 党支部对部分普通无职党员监督较难

所谓普通无职党员,主要是指那些不在机关事业单位和国有企业单位工作(俗称“没有公职”“没有干部身份”)且在党组织内部也没有职务的普通党员。这一类党员在农村、城市社区和非公有制企业中分布最多。由于市场经济大潮和工作环境的影响,一些普通无职党员醉心于挣钱发财,党员意识、党性意识、纪律观念不断弱化。一方面,他们觉得参加党的组织生活耽误时间、影响挣钱,因此对此很不积极;另一方面,他们参加封建迷信活动,信教甚至加入地下教会,或者妄议中央,传播政治谣言,等等。由于这些普通无职党员对参加党的组织生活很不积极,从而使得党支部借助主题党日、谈心谈话、组织生活会等渠道对他们进行监督成为难事。值得警惕的是,少数普通无职党员对党纪处分满不在乎,缺乏敬畏,从而使得党支部借助党纪处分等较重和较严厉的手段对他们进行监督也难以取得理想效果。

3. 党支部对部分流动党员监督较难

改革开放之后,中国社会的流动性不断加快,越来越多的党员从乡村流入城市,由欠发达地区流入发达地区,由一个城市流入另一个城市,从而不可避免地带来了流动党员监督难的问题。在目前流动党员证制度^②没有普遍有效实施,流动党员管理没有实现全国性的信息网络化的时代背景下,无论是流出地的基层党组织还是流入地的基层党组织,其对

流动党员的监督都遇到了许多困难。有些流动党员出去之后不仅不跟家乡的党支部联系,在流入地也从不亮明党员身份,成为“潜伏”在流入地的“地下党员”和“口袋党员”。在这种情形之下,无论是流入地还是流出地的党支部欲对其进行履行党员义务、遵守党的纪律方面的监督,均比较费力费神。虽然有些流动党员在流入地亮出党员身份,参加了流入地党组织的组织生活,但由于流入地党组织和流出地党组织之间并没有稳定、畅通、便捷的联系渠道,使得两地党组织之间经常存在信息不对称、工作不同步问题,对流动党员的管理合力难以形成,对流动党员的监督不可避免地存在空白和短板。特别是由于流动党员跳槽频率高,也使得许多流入地党组织对这些流动党员的监督不热心不积极,觉得他们都是匆匆过客,不必为之费心费力。目前,对流动党员进行管理监督效果相对较好的办法是由流出地在流动党员比较集中的城市建立流动党员支部。这些流动党员支部的建立必须在两头集中的前提下,即流动党员都来自同一个地方(一般以县级行政区域为单位),且都集中在某一个地方(一般是同一个城市)。很显然,这种流动党员支部对流动党员的覆盖还是很有限的。换言之,这种管理监督相对有效的党支部无法实现对多数流动党员的覆盖,仍然有许多流动党员不能经常受到党支部直接的、有效的监督。

4. 支部委员的政治素质和业务素质不高制约了党支部监督效能的发挥

党支部对党员的监督虽然是作为组织性主体而实施的,但最终将主要地落实到包括支部书记在内的全体支部委员的个体身上。换言之,最终还是要靠支部书记及其他支部委员以党支部名义,代表全体党员对党员进行监督。在此种情况下,党支部书记及其他支部委员的政治素质和业务素质的高低无疑至关重要。现实生活中不乏这样的情况:支部委员甚或支部书记因为缺乏政治敏锐性,对党员发表错误言论、歪曲丑化英雄、传播领导人政治谣言、拉帮结派等违反党的政治纪律的行为不能见微知著,麻木不仁,无动于衷,没有给予及时和有效的监督;支部书记及其他支部委员自己也对党的纪律和党员的义务不是很了解,因而,哪怕有党员发生违反党纪和不履行党员义务的行为,他们也不会及时指出、提醒、批评和纠正,给予必要的监督;支部书记或其他

支部委员自己也不能做到认真履行党员义务、遵守党的纪律,其对其他党员的监督自然也是心虚嘴软、缺乏底气、难以服众;支部书记及其他支部委员工作能力欠缺、工作经验缺乏,一时找不到监督党员的有效办法。凡此种种都表明,支部书记及其他支部委员的政治素质和业务素质在很多时候影响着党支部的监督效能。如果支部书记及其他支部委员的政治素质和业务素质不高,必然导致党支部的监督效果不佳。

5. 人情干扰妨碍了党支部监督效能的发挥

总体而言,中国社会即便自近代以来受到革命文化、法治文化、公民文化的洗礼,但仍然是一个讲人情的社会。无论是依托单位建立在职业基础上的基层党支部(包括机关事业单位党支部、国有企业党支部、非公有制经济组织党支部、社会组织党支部等),还是依托地域建立在地缘基础上的基层党支部(包括农村党支部和城市社区党支部),其实都是置身于本单位或本地域的人情网络之中,免不了受到一个小的熟人社会中的各种人情的影响和干扰。相应地,其监督效能的发挥必然受到不同程度的妨碍和制约。现实生活中我们可以看到:有的党员忙着做生意,经常不参加党的组织生活,但因为与支部书记关系很铁,最后党支部对他们都是降格以求、网开一面;少数农村党员即便发生参加封建迷信活动、乱搞男女关系等违纪行为,包括支部书记、支部委员在内的许多党员虽然知情,但很难摆脱邻居、本家、同学、同事、朋友等各种人际关系的影响,往往顾及情面,很少对其提出批评,更遑论给予党纪处分。所有这些都是人情干扰妨碍党支部监督效能发挥的具体表现。

三、加强和改进党支部监督的有效途径

党支部监督事关全面从严治党战略的落实,事关党的监督体系的健全,事关基层党支部建设的成效。因而,党员领导干部必须高度重视这一问题。新时代,各地区、各部门要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以《中国共产党党内监督条例》《中国共产党支部工作条例(试行)》《中国共产党党员教育管理工作条例》《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》等党内法规为遵循,以增强党支部的政治功能、组织力和夯实党的执政基础为根本目标,从多方面作出努力,破解现实难题,

切实加强和改进党支部监督。

1. 加强对基层党支部建设的监督,层层传导党内监督的压力

为了推动全面从严治党战略的贯彻落实,各级党组织必须一级带一级、一级抓一级,层层抓落实,直至将全面从严治党的压力传导到最基层的党支部。而要做到这一点,就必须加强上级党组织对基层党支部建设的监督。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》明确规定:上级党组织领导班子成员定期、随机参加下级党组织领导班子民主生活会和组织生活会,发现问题及时纠正。实践证明,这一规定能够有效地促进基层党支部对组织生活会制度的贯彻落实,而组织生活会制度正是党支部监督的重要制度平台和重要举措。为了突破党支部不敢监督、不想监督的困境,必须借助来自上级党组织乃至党中央的监督压力。有了这种强大压力作“尚方宝剑”,党支部在监督包括党员领导干部在内的全体党员时就能腰杆硬、底气足,能够认真地、无例外地、不打折扣地履行其监督职责。

2. 加强对党员特别是党员领导干部的党性教育,增强其接受党支部监督的内在动力

习近平总书记在2015年12月召开的全国党校工作会议上强调指出:“对领导干部而言,党性就是最大的德。现在干部出问题,主要是出在‘德’上、出在党性薄弱上。”^③历史和现实表明,一名党员越是缺乏党性,越有可能出现目无组织、目无纪律等各种不良行为。而且,这样的党员也往往不愿接受党组织的监督。反过来,一名党员,哪怕是领导干部甚至是高级领导干部,如果受到长期深刻的党性教育,具有坚强的党性,则往往不会出现种种不良行为。例如,抗美援朝期间,彭德怀常常把自己的安危置之度外,经常靠前指挥而不愿进防空洞。有一次,防空警报拉响后,秘书请了两趟,不仅没有把他请进防空洞,反而挨了一顿训。于是,杜平和洪学智经商量后向彭德怀提出,“这是党支部的决定”。彭德怀这才服从命令,走进防空洞。这个事例生动说明,哪怕一个像彭德怀同志这样的高级领导干部,只要党性意识强,也会坚决服从党支部的决定,接受党支部的监督。^④可见,为了增强党员接受党支部监督的自觉性和内在动力,必须加强对党员特别是党员领导干部的党性教育。各级党校(行政学院)和相关党员领导干部培训机构要深入开展理想信念教育、党的宗

旨教育,深入开展党史国史教育、革命传统教育,深入开展道德品行教育、法治思维教育、反腐倡廉教育,把党章和党规党纪学习教育作为党性教育的重要内容。通过开展党性教育,某些基层党支部的党员领导干部高高在上、唯我独尊、事事搞特殊而不愿接受党支部监督的想法和行为就会减少乃至杜绝。

3. 加大互联网技术应用力度,增强党支部监督的技术支撑力

长期以来,流动党员的管理监督工作一直是基层党建的薄弱环节。虽然中央积极探索加强对流动党员管理监督的方法途径,如实行全国统一的流动党员证制度;健全城乡一体、流入地党组织为主、流出地党组织配合的流动党员教育管理服务工作制度;建立流动党员支部,开展“组织找党员”活动,但是这些制度安排和举措对流动党员管理监督服务工作的促进作用都是有限的。可喜的是,互联网技术的飞速发展,为流动党员的管理监督工作提供了可靠的技术支撑。可以肯定,如果加大互联网技术在党支部工作和流动党员工作中的应用力度,充分发挥科技的威力,那么党支部对流动党员的监督力度将显著增强。例如,可开发和推广党员智能卡,及时和完整地记录每一位流动党员的基本信息及其在流入地履行党员义务、参加组织活动等方面信息,并使这些记录都能为流出地党组织和流入地党组织所看到和掌握。如此,流出地党组织和流入地党组织之间的信息不对称和管理监督真空问题便容易解决,进而增强党支部对流动党员监督的针对性和有效性。

4. 加强党支部委员会建设,提高党支部的监督工作能力

《中国共产党支部工作条例(试行)》第六章专门对党支部委员会建设提出了一系列明确要求,作出了多项具体规定。从破解包括支部书记在内的全体支部委员的政治素质和业务素质不适应党支部监督需要的难题考虑,党支部委员会建设应着重抓好支部委员的选举和培训两个工作重点。必须按照《中国共产党支部工作条例(试行)》要求,突出政治标准,且贯彻习近平总书记关于保持斗争精神、提高斗争能力的系列讲话要求,选拔政治过硬、敢于斗争的优秀党员进入党支部委员会,增强党支部监督的魄力和“火力”。此外,考虑到党支部对部分资历较老的党员进行监督时往往面临着较大的压力或抹不

开情面的现实状况,机关、事业单位、国企的党支部书记一般应由单位中层干部或主要负责人经过选举程序担任。非公有制经济组织和社会组织的党支部书记一般也应从总经理、副总经理、工会主席、办公室主任等属于高层管理人员的党员中选任,以尽量实现党内权威和行政权威的合二为一,从而避免党内职务高但行政级别低的党支部委员难以或不便监督行政级别更高的普通党员的现象。在对党支部书记、副书记和其他委员进行培训时,应注重运用专家辅导、视频教学、现身说法等多种有效方法,加强党的基本理论、基本政策、优良传统以及党规党纪等方面知识的教育,切实增强他们发现党员违纪问题的敏感性、警惕性以及监督党员的方法合规性和有效性。

5. 坚持谈心谈话制度,增强党支部监督的渗透力

谈心谈话是我们党的优良传统,也是加强对领导干部和党员管理监督的有效手段。从宏观意义上来说,谈心谈话制度还是一种防微杜渐、防止小问题变成大错误的提前纠错式的管理监督制度设计,对于在中国共产党领导的多党合作和政治协商这一中国特色政党制度背景下实现党的自我完善、自我净化、自我革新、自我提升,具有十分重要的意义。党的十八大以来,中央把谈心谈话制度作为党内监督的重要制度和全面从严治党的重要举措,作出许多重要规定。党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》强调:坚持谈心谈话制度;党组织领导班子成员之间、班子成员和党员之间、党员和党员之间要开展经常性的谈心谈话,坦诚相见,交流思想,交换意见。领导干部要带头谈,也要接受党员、干部约谈。党的十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》第二十一条也规定:坚持党内谈话制度,认真开展提醒谈话、诫勉谈话。发现领导干部有思想、作风、纪律等方面苗头性、倾向性问题的,有关党组织负责人应当及时对其提醒谈话;发现轻微违纪问题的,上级党组织负责人应当对其诫勉谈话,并由本人作出说明或者检讨,经所在党组织主要负责人签字后报上级纪委和组织部门。2018年10月28日中央印发的《中国共产党支部工作条例》进一步具体规定:“党支部委员之间、党支部委员和党员之间、党员和党员之间,每年谈心谈话一般不少于1次。”2019年3月中共中央印发

的《关于加强和改进中央和国家机关党的建设的意见》针对坚持并完善谈心谈话制度,作出了诸多具体规定,要求“领导班子成员之间、班子成员和干部职工之间要开展经常性的谈心谈话。基层党组织负责人要经常、主动和干部职工谈心谈话。善于利用重要节点开展谈心谈话,做到岗位变动必谈、组织处理必谈、发生家庭变故必谈、发现苗头性问题必谈。”对于党支部来说,坚持和实施谈心谈话制度,能够对党员进行有效的监督。由于谈心谈话制度是比较温和的特殊监督形式,实施这一制度有助于改变党员对党内监督冷冰冰和强制性的刻板认识,进而有助于提高党员对党支部借助这一制度进行监督的接受度和适应性。换言之,有助于提高党支部监督的渗透力。此外,党支部开展的谈心谈话,特别是那些持续性和上门式的深入谈心谈话,有助于改变某些普通无职党员的错误认识,有助于增强他们接受党支部监督的思想自觉和行动自觉,从而使得党

支部监督更有效地覆盖到和渗透进普通无职党员群体。特别需要强调的是,党支部书记每年应与每位党员谈话至少1次。对于那些参加党组织生活不经常、履行党员义务不积极、对党中央和上级党组织重大方针政策不理解,在思想、工作、作风、纪律等方面存在不良倾向问题以及在党员和群众中口碑不好的党员,支部书记更应及时和他们进行多次深入谈心谈话。

注释

①习近平:《在中央政治局常委会会议审议“两学一做”学习教育方案时的讲话》(节选),《党建研究》2016年第5期。②中共中央组织部于1994年12月下发了《关于试行〈流动党员活动证〉制度的通知》,决定从1995年7月1日起,在全国范围内试行流动党员活动证制度。③习近平:《在全国党校工作会议上的讲话》,《求是》2016年第9期。④杜平:《杜平回忆录》,解放军出版社2008年版,第75—76页。

责任编辑:浩 森 文 武

Problems and Solutions of the Supervision of the Party Branch

Xiao Jianzhong

Abstract: Party branch supervision is an indispensable and important part of the inner-party supervision system, and it is a kind of daily, direct and basic supervision, which has a unique advantage in inner-party supervision. The problems of the Party branch supervision are mainly reflected in the difficulty of supervising Party members' leading cadres, inactive Party members and the floating Party members, the poor quality of the Party branch members and the interference of human feelings. With the fundamental goal of strengthening the organizational power of the Party branch and consolidating the ruling foundation of the Party, the supervision of the Party branch should be effectively strengthened and improved through strengthening the Party spirit education of the Party members, especially the leading cadres of the Party members, strengthening the construction of the Party branch committee, and increasing the application of Internet technology.

Key words: Party branch; inner-party supervision; comprehensive and strict administration of the Party