

基层小微权力监督的法治化路径

刘昀琮

南京审计大学法学院，江苏南京，211815；

摘要：基层小微权力监督是党内监督体系的重要组成部分，亦是推动全面从严治党向基层延伸、强化基层治理能力的坚实基础。当前，基层法治化监督体系已初具规模。然而，在基层小微权力监督实践中，因监督程序和制度规范不够详细与严谨导致监督工作松散与随意的现象频发；监督关系模糊、监督结果的落实不足亦造成监督实效未能达到常态化要求。不断扎实推进基层监督的法治化进程，重点在于党内法规在各个领域均实现全覆盖。具体来说，可以强化主体责任和监督责任的贯彻与落实，还可通过落实巡视制度、派驻监督与基层衔接，创新监督手段与丰富监督结果运用，增强监督质效。

关键词：小微腐败；基层监督；党内法规

DOI：10.64216/3080-1486.25.07.038

引言

党内监督是马克思主义政党学说的重要内容，也是无产阶级政党建设的重要内容。习近平总书记在二十届中央纪委四次全会中强调，“要持续推动全面从严治党向基层延伸。要深化基层监督体制机制改革，把纪检监察同对基层巡察结合起来、同各方面监督统筹起来。”可以预见，惩治基层“蝇贪蚁腐”已然成为新时代反腐败工作的重要课题。

近年来，学界对基层小微权力监督问题有所关注，（庄德水，2022）认为党内法规监督规定的规范性和操作性存在不足，其独立性和严肃性亦不足，因此，作者从党内法规监督与党内监督相融合角度探究了如何做到主体责任与监督责任的统一^[1]；亦有学者在全过程人民民主视域下审视了村务监督委员会制度的民主价值和制度优势，并提出了以全过程人民民主视角下的村务监督制度重构。^[2]（杨建军、曹锐，2023）通过分析我国制度体系中国家监督的各个环节，得出体系化发展是党和国家监督制度发展的基本方向。^[3]尽管学者们注意到了实践中监督程序和制度的不规范问题，但由于难以获取颇具价值的经验资料，现有针对基层党组织监督的研究仅停留在制度与规范表面。有鉴于此，本文旨在对当前小微权力监督出现的机制不健全、结果运用和落实不足等问题进行分析，结合法治理论和党内监督实践，系统探讨实现监督法治化的具体途径，在监督能力、监督手段的提升方面提出具体对策和建议。

1 基层小微权力监督法治化的突出问题

党的十八大以来，各地基层党组织普遍牢牢把握全

面从严治党要求，认真贯彻《党章》、《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党党内监督条例》（下文称《条例》）规范等，基层工作中党组织内部监督得到切实加强。但同时，我们也要清醒地认识到，与新形势新任务新要求相比，基层党组织的工作实效离党中央要求和人民群众期盼还存在一定差距，具体表现为：规范不健全与衔接不畅、监督针对性不强、监督结果反馈滞后。

1.1 规范内容不明确，制度衔接不畅

从内容层面来看，许多党内法规中充斥着大量的“原则性应该、原则性不要”等原则性条文，此类条文弹性大、随意性强，缺乏量化指标和可操作性。^[4]例如，基层为了取得更亮眼的成绩，往往会在监督中越往下标准越高、要求越多，出现层层加码、过度留痕的情况。针对如此现象，《中国共产党纪律处分条例》第132条第五项、第六项详细规定了在督查检查考核等工作中层层加码、过度留痕，增加基层工作负担等后果。但何为层层加码，何种情况下又是依据自身情况做出的合理调整，处罚原则是按照失范行为频率还是造成的后果的原文均未给出解释；再者，对其中的情节较重与情节严重情况亦未做出明确规定。内容的交叉与重叠既导致了党内法规体系冗杂无序，又给基层加重了工作负担，影响监督工作高效实施。

1.2 聚焦偏向，监督针对性不强

基层党组织在实践中常以“大水漫灌”式监督为主，未能根据不同领域、不同层级权力运行的风险点精准发力，导致监督资源浪费与监督盲区并存。在内容上，存在着“重显轻隐”的倾向，过度关注看得见、易监督、

效果快的显性事项,却对隐蔽性强的腐败现象视而不见。如只关心公示栏是否更新,却忽视公开内容的真实性。“抓小放大”问题同样突出,一些特约监察员认为监督“一把手”、“关键少数”难度大,遂将监督重点放在的日常行为规范上,如是否上班全勤、请假情况、出席会议情况等,造成对最为关键的“一把手”和领导班子监督的缺失。这种聚焦偏差的直接后果是,真正的“老虎苍蝇”得不到有效监督,反而大量精力被消耗于无需过度监督的常规事项,没有聚焦于反腐工作的痛点和难点,监督流于形式。

1.3 监督信息不对称, 结果反馈不得力

党内法规的制定到完善从来不是一蹴而就的过程,而是一个动态发展的过程。通常,在监督工作后,党组织需整合监督结果,分析监督工作中出现的收获与困惑,进而对监督手段、方法与程序进行反思,做出及时且直接的反馈。而监督结果的不确定性和处理缺乏统一标准往往导致监督结果难以得到有效反馈和落实,究其原因在于实施中没有充分考虑到操作性和可执行性。由于基层党组织人手短缺,监督结果的反馈和运用不及时,反思工作敷衍了事。倘若在监督执行过程中缺乏有效的信息反馈机制,缺乏对法规的评估和修订机制,就很有可能导致执行问题难以传递至上级组织。同样的,由于信息得不到更新与反馈,一些行之有效的地方法规未能及时推广,先进的基层监督经验得不到借鉴,对一些效果不佳的法规缺乏评估和修订,亦会造成法规更新远滞后于实践需要的窘境。

2 基层小微权力监督困境之成因

2.1 规范呈碎片化、刚性不足

由于党内治理领域的纷繁复杂,使得党内法规呈现多样化、类型化的态势。但现行党内法规多以碎片化形式呈现,这就导致了部分党内法规的内容存在交叉与重叠。单以小微权力监督为例,其内容就散落在《中国共产党问责条例》、《中国共产党支部工作条例》、《中国共产党党内监督条例》等,此种冲突使得法规在运用时不仅耗时费力,亦会影响其的权威性与执行力。刚性不足是另一困境成因。部分党内法规在制定过程中,出于对不同地区、不同情况的灵活性考量,条款表述过于宽泛,缺乏明确的量化标准与执行细则。例如,多部党内法规规定了党员“违反廉洁纪律”行为的处理,但其中多出现“视情节轻重给予相应处分”表述,但对何为“情节轻”“情节重”,缺乏具体界定,易造成监督主体因自由裁量权过大,造成同案不同罚的现象。

2.2 监督主体能力与动力双重不足

一方面,专业知识储备不足。基层监督涉及财务审计、纪检监察、刑法等领域知识,但由于专业水平受限,监督主体在行使权力时往往遇到各种阻碍。许多村级基层党组织监督机制尚未完全建立,其对小微权力监督工作建设的重视程度远未达到要求。每当法规颁布后,基层党组织往往缺少对监督专员的针对性教育,导致在落实层面,时常出现监督责任不清、监督方法落后、日常监督不到位等问题。^[5]另一方面,缺少以立法形式引入激励与问责机制。部分党员干部在监督工作中缺少责任意识,亦对失职行为的法律后果缺乏认知。有些同志不求做出成绩,只求安稳,当躺平式干部,有些受制于熟人社会的人情羁绊,因怕伤亲朋关系、邻居关系而选择性监督,担心举报他人会得到打击报复,只热衷于当老好人,在面对矛盾时和稀泥,上述行为都使得监督效果大打折扣。^[6]

2.3 多方监督力量缺位, 难以形成监督合力

党内监督、人大监督、民主监督、舆论监督等各有其优势和职责所在,但各主体间缺乏有效的沟通协调机制,信息难以实现共享,常常出现要么大家都不管的监督空白地带,要么是重复监督的资源浪费情况。例如,《条例》第三十七条要求“审计机关依法进行审计监督”,但未明确审计监督与纪检监察监督的协作规则。实践中,某县审计局在村级财务审计中发现大额资金异常支出,但因未与县纪委监委建立数据共享机制,直至半年后纪委监委开展专项整治时才发现问题,涉案资金已被转移。^[7]各方监督力量中,由于群众离腐败现象最为接近,因而其对干部、一把手的评价最有说服力。但批评与揭露往往多为私下讨论,鲜有村民通过制度化的途径对村干部进行监督,监督积极性日渐丧失。久而久之,各类监督主体常陷入各自为战、集体缺位的窘境,使得监督资源分散化问题突出,难以形成监督叠加效果。

3 基层小微权力监督的法治完善路径

法治化的监督意味着在党内法规制度框架下进行监督,做到有章可循、有法可依。在当前全面从严治党的背景下,党中央明确提出要加强党内监督,完善监督体系。对基层党组织中小微权力的监督始终是保证党的执政能力、维护稳定、增强群众信任的关键所在。具体而言,可以从完善党内法规体系、深化民主监督参与、强化两个责任的落实、丰富多元化治理这四个方面着手。

3.1 健全基层党内法规体系

将法规优化的重点放在决策类权力和审批类权力,

如土地流转、低保认定上,重视立法前的评估工作,量化条款,以增强党内法规的刚性与可操作性。在优化过程中,一方面,各地因地制宜,制定差异化监督细则,以权力清单模式明确小微权力的运行边界,配套监督负面清单,明确每个权力运行环节的实施主体、权限范围、行使依据、监督重点与违规后果,针对实践中高发的违法行为,贯通纪法衔接条款,形成纪法合力。另一方面,强化党内法规宣传普及的力度。把党内法规的学习教育纳入各级党委学习日程,将考核结果纳入党员考察培养体系,形成系统性、科学性的党员党内法规教育培训课程。形成精细立法、强效监督与执行的闭环。

3.2 拓宽监督渠道,深化民主参与

在村党支部、社区党支部需要召开党员大会时,可利用微信视频号等平台的直播功能同步进行,线上直播的形式可有效推动基层监督从静态公开转向动态实时公开,以便建立一个立体式、直观化、全视角形式畅通群众监督渠道。^[8]囿于在工作的8小时中受到全方位的监督,实践中,多数党员干部实施的例如收受贿赂、酒驾醉驾、公车私用等违纪违法行为,均发生在工作八小时之外,至于八小时之外的监督,则更依赖于社会中多元主体参与、协同治理。应健全贯通线索移交、措施配合的机制、简化举报通道,真正将八小时外的监督权归还给群众。

3.3 保证党委主体责任与纪委监督责任的协同落实

在落实党委主体责任方面,强化同级纪委对同级党委的监督,深化作风建设与源头治理,强调监督工作留痕,可以通过会议、文件公示等形式通报党委落实全面从严治党主体责任情况,正反面典型示范案例并举。在落实纪委监督责任方面,聚焦“三转”要求,理清纪检监察机关工作职责,重点在于回归本位职能。^[8]深化信息沟通、线索移交、措施配合与成果共享等工作机制,确保监督结果信息的透明度和可获取性。亦要规范化“四种形态”的应用形式,强化文书书写规范,严格按照规范与步骤进行谈话、留置等,通过建立“四种形态”后续跟踪机制,实现监督效果与社会效果的有机统一。

3.4 创新网格化监督,丰富多元监督模式

创新基层监督梯度推进形式,实现与驻派监督上下联动,将监督探头从最后一公里打通至最后一米。网格化模式在于将各基层党支部划分为若干管理网格区域,由纪委委员担任管理网格负责人,采取交叉监督、轮值

监督的方式对管辖内的网格区域进行监督工作,以掌握网格内外党员流动信息、群众民意等,访谈、检查、调研等方式并用,了解基层政策执行情况,一旦发现问题,属于党支部管理权限内的,即刻处理;权限外的,在每月的反馈问题研判分析会上向派驻监督员反馈。

4 结语

新形势新背景下,完善基层小微权力监督体系,必须坚持自我革命,以刀刃向内的精神破除基层微腐败障碍。于基层而言,监督的根本目的在于巩固其战斗堡垒作用,需通过多元主体的协同与各类信息资源、监督责任的深度融合,在细化落实党内法规的基础上,织密基层监督网络,切实将监督探头打通至最后一米。实现监督力量同向发力、监督效果持续。

参考文献

- [1] 庄德水:《党内法规监督规定的结构性分析及其提升路径》,载《中共天津市委党校学报》2022年第4期。
- [2] 熊兢、卢福营:《全过程人民民主视域下的村务监督委员会制度——写在村务监督委员会制度诞生二十周年之际》,载《党政研究》2024年第6期。
- [3] 杨建军、曹锐:《论党和国家权力监督制度的体系化》,载《法治研究》2023年第5期。
- [4] 王建芹,《党内法规清理标准的科学化构建》,载《理论学刊(双月刊)》,2017年第4期。
- [5] 李尚翼、过勇:《村级小微权力监督何以乏力:原因剖析与治理策略——基于地方廉洁创新实践的多案例比较分析》,载《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2024年第5期。
- [6] 张旭:《新时代中国“微腐败”治理研究》,《西南交通大学博士研究生论文》,2022年。
- [7] 《贵州:强化审计移送问题查处线索》,中央纪委国家监委网站2024年9月17日。
- [8] 朱福惠:《党内监督体系的概念生成、制度特征与实践创新》,载《党内法规研究》2022年10月第2期。

作者简介:姓名:刘昀琮(1999.08-),性别:男,民族:汉,籍贯:山东省淄博市,研究方向:纪检监察。

基金项目:2024年江苏省研究生实践创新计划“推进党的自我革命的理论逻辑和制度路径研究”(项目编号:SJCX24_1126)。