

监察体制改革背景下提高派驻机构 监督有效性的思考

◇ 崔会敏

一、派驻机构的权威来源和监督优势

(一) 派驻机构“派”的权威来源

一是国家合法强制力。二是中国共产党的权威领导力。三是党内监督的权威身份。四是监督本身的问责倾向。

(二) 派驻机构“驻”的优势体现

一是监督信息收集更便利充分。二是监督重点更突出。三是监督威慑更明显。

二、制约派驻机构发挥监督效用的因素

(一) 派驻机构因监督标准不明确缺乏有力的工作抓手

目前,关于派驻监督的某些具体制度性规定还缺乏明确的标准规范,存在模糊地带,使得派驻机构工作人员感觉在具体执行监督工作时找不到“抓手”,想有所作为却“不会作为”。而且,监察体制改革后,纪委监委监察对象增多、监察范围扩大,虽然派驻机构的工作都是监督,但是具体的监督内容却因为行业不同而差异较大,派驻机构人员在具体监督过程中经常会遇到不同业务的监督标准问题。标准是派驻监督的重要工具,监督依据和监督标准的缺失,严重制约着派驻机构进行深入有效的监督。为此,不但应该制定明确的、具有可操作性的监督标准,而且要对派驻机构人员就派驻监督的技术标准和业务知识进行培训。

(二) 派驻机构人员配置有待于进一步优化

首先,制度安排上没有明确派驻机构人员的从业技术标准和能力水平。《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》只规定了监督执纪人员最基本的条件,重点强调政治忠诚,但对需要具备什么样的技术标准和能力水平没有明确

详细的规定。其次,有限的派驻机构人员和全覆盖工作任务之间存在冲突。监察体制改革后,所有行使公权力的人员都要受到监督,但是全覆盖的工作任务却和有限的派驻机构人员不匹配。最后,派驻机构履职绩效考核体系有待于进一步完善。虽然目前政府整体绩效考核体系已经相对完善,但是对于专门行使执纪监督问责的纪检机构来说,其履职绩效考核的体系和指标还处于探索阶段。

(三) 派驻机构干部“双重边缘化”影响工作积极性
“边缘化”是指派驻干部在选职任用工作中所处的“非中心”地位及“被排斥”的感觉。

首先,纪委监委作为派驻机构的领导机关在服务意识和管理上存在一些欠缺。国家监察体制改革和派驻监督全覆盖,使得纪委监委的直接管理幅度加大,工作复杂性增强,人员配置和磨合工作还不到位。其次,派驻机构的很多工作需要依靠驻在部门完成,使其无法“超然”地开展监督工作。比如,派驻机构干部的党组织关系隶属于在驻在机构,在当前政治体制改革和加强全面从严治党的氛围下,派驻机构干部依然需要服从驻在单位党委的组织和领导,在履行监督驻在部门领导的职责时必然会有所顾虑和牵制。

(四) 派驻监督的方式和方法有待创新

有些派驻机构监督的方式和方法缺乏创新,没有根据新形势和新任务改进监督手段。有些派驻机构监督流于形式化,只注重程序化监督,以参会或听取汇报的形式监督,主动性不足,对监督工作内在规律探索不够,对监督标准缺乏科学思考,与派驻部门实际情况结合不紧密,导致监督流于表面,监督效果不明显。

三、国家监察体制改革背景下有效发挥派驻机构监督作用的对策

(一)明确监督标准,解决派驻监督依据问题

明确监督标准,给派驻干部提供一个有力的工作抓手,是提高派驻监督效力的一个突破口。根据派驻机构改革要求,纪委应该牵头研究并明确监督标准,通过梳理日常规章制度,分析腐败案件规律,完善廉政制度规定。根据实际情况对现有廉政制度进行清理整合,减少规章制度的“模糊地带”,防止有人“浑水摸鱼”,打政策“擦边球”。具体可以参照政府部门制定的权力清单和廉政风险防控制度进行业务监督。政府权力清单制度要求各级政府及其相关部门对自身所行使的权力进行全面梳理,并根据依法界定、主体明确、边界清晰原则将各级政府及其相关部门各个岗位的权限与职责以清单和流程图的方式列举出来,对外公布,以便社会各界进行监督。对照权力流程图,派驻监督机构就可以判断权力运行中的不规范问题。廉政风险防控制度要求各个权力主体查找并列举在行使权力过程中可能存在的腐败隐患和问题,以及未来可能存在的风险,以便超前化解权力运行过程中各种容易诱发腐败的风险,使腐败行为不发生或者少发生。廉政风险点的查找及防控措施,也为派驻监督提供了比较明确和具体的监督内容和依据。

派驻机构自身要明确制定监督责任清单,同时要督促驻在单位党委制定党风廉政建设责任清单和党建责任清单,使责任内容更加清晰,责任分工更加明确,工作任务更加具体。要制定相应的问责和惩罚机制,将没有履行职责和未达到要求的党委名单上报纪委,由纪委作出相应的惩罚。这就对派驻干部的专业能力和素质提出了相应的要求,因此,纪委监委要在派驻干部业务培训上,尤其是在技术标准和行为标准业务知识培训上加大力度,不但要创新培训形式,更要升级培训内容。培训方式也要进行相应的创新,不能只注重政治宣教,还要有针对性地通过案例教学、专题培训、以案代训等方式,提高培训质量。鼓励派驻干部积极参加驻在部门的业务培训,以便充分了解驻在部门的人事、财务和基建等方面的信息变化,充分发挥“驻”的优势。

(二)优化派驻人员配置,提高派驻干部监督能力
派驻监督一定要权责对等,要赋予派出机关适当的对派驻机构进行撤并的权限,尤其要赋予基层纪委和监委根据实际需要确定是否设立派驻监督机构以及派驻人员编制数量的自主权,使其根据全国各地实际反腐倡廉工作任务轻重和全面从严治党难易程度来合理调配派驻力量,增强派驻机构工作的积极性和有效性。

充分发挥派驻监督的效用,不仅要优化派驻干部的年龄、职务和专业结构,更要根据驻在部门的性质,优化派驻干部的专业素质和技术结构,确保用“内行”来监督专门领域。建议纪委监委给予派驻机构负责人一定的选人用人自主权,扩大选人用人范围,将那些具备专业素质、能在监督领域发挥特别作用的人才吸收进来。

完善派驻机构干部的绩效考核体系。由于监督权力和决策、执行权力具有不同的功能属性,因而对从事派驻监督工作的人员应该采用专门的考核体系。目前需要打破将纪检监察干部混同于一般公务员考核的情况,建议参考警察绩效考评体系的一些成熟方法,将派驻监督工作区分为一般基础性工作和查办案件等工作,进行详细职位分析,对派驻干部的理论、业务和思想素质做相应明确规定,同时将上级和被监督对象的评价也纳入考核指标体系之中,形成科学、适用和全面的绩效考核体系,并对考核结果严肃合理运用。可以尝试建立监督收益制度,将问题线索发现量作为派驻监督工作的重要考核指标。这些措施既有利于突破党内监督的理论难题,也能对派驻干部起到激励作用。纪委要合理安排考核工作规划,科学设置考核指标权重,比如办理案件的指标权重的赋予要适当,分值既不能过高,也不能过低。同时,还要拓展派驻机构干部岗位交流的渠道,制定实施异地联合监督机制,增加监督工作的“人为随机性”,以打破“熟人社会”的关系链,确保派驻监督人员不受无谓的干扰。

(三)加强纪委统一管理与服务,增强派驻干部监督动力

派驻干部监督动力主要来源之一是对派出机关的归属感,这也是派驻机构“派”的权威依据。这

种归属感的获得需要派出机关加强对派驻机构的统一管理与服务。《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》已经指明改革方向。

针对派驻监督工作实践遇到的问题,纪委在业务上应该给派驻机构及时的指导和回应。针对派驻机构反映的共性问题,进行认真研究,找出规律性,提供监督标准,通过下发文件的方式统一解决。对派驻机构反映的个性问题,要会同相关部门和单位沟通交流,诊断问题症结之所在,鼓励派驻机构在授权范围内自主创新解决问题,提高业务管理效率。

在后勤保障方面,由纪委统一协调有关部门和单位解决办公用房、用车、经费和福利待遇问题,提供充分的支持,让派驻机构不再“有求于人”,没有后顾之忧。纪委监委应该统筹考虑并特别重视纪委机关干部和派驻干部的晋升和轮岗工作,要“一碗水端平”,在晋升、选职、轮岗、评优和培训方面增加透明度,统一安排。派驻干部退休后关系挂在纪委机关,而不是驻在单位。纪委应当深化监察体制改革,落实《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》规定,提高服务意识,改进工作作风,帮助派驻机构解决监督中遇到的难题。重视派驻干部心理健康状况,在教育培训中增加心理学内容,提高纪检干部自我调适技能,组织专家提供心理咨询和服务。

(四)创新监督方式方法,充分发挥派驻监督效力

在监察体制改革背景下,要重新对派驻机构的职权或职能进行审视。因为派驻机构是授权进行监督,因而缺乏独立行使执纪审查的权力,比如留置权等强制性权力。一方面是因为派驻机构自身物质或技术条件限制留置权力的行使,另一方面是因为行使这些权力需要经过复杂的审批程序和授

权,深深影响和制约派驻机构监督效力的发挥。可以从两个方面突破现有困境,一是改变派驻机构的职能定位。派驻机构,尤其是基层派驻机构,在实践中因缺乏相应的技术条件无法履行监察职能,只能主要起到监督预防作用,惩处违纪违法行为的手段非常有限。可以将其职能定位于预防和监督,对于违法违纪审查惩处的职能则可以根据一案一授权原则进行。二是向具有条件的派驻机构授权,使其成为拥有调查权限的独立机构,这样就可以使用多种手段和方法履行其监督执纪问责的职能。

《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》对具体的监督方法也有相应的规定。派驻机构应努力创新监督方式,为了避免执纪中面对驻在单位“熟人拉不下脸”的问题,可以考虑组织派驻机构之间开展“异地交叉”“下查一级”监督执纪方法,随机分配监督对象,解决监督力量不足和人情阻碍问题。对一些特殊的监督领域,可以考虑采用政府购买社会公共服务的方式,或者尝试具体业务外包形式。在对自身监督方面,可以采用双向考核的方式防止纪委机关滋生官僚主义和形式主义,纪委机关考核派驻机构,派驻机构也对纪委机关的工作效率、服务态度和工作作风进行打分测评,并将测评结果作为机关部门和干部的考核依据。

派驻监督在党和国家的权力监督体系中占有重要地位,要直面派驻机构工作中存在的问题,认真分析问题背后的深层次原因,在国家监察体制改革的背景下深入推进派驻机构改革,提升派驻监督效力,充分发挥其“前哨”和“探头”作用。

作者简介:崔会敏,河南大学哲学与公共管理学院副教授、政治学博士。

(摘自《社会科学战线》2019年第9期)