

廉政学研究 2019年第1辑(总第3辑)

第53~68页

© SSAP, 2019

派驻监督：理论渊薮、现实塑造 与路径阐释

常 瑞^{*}

摘 要：加强对权力运行的制约和监督，是健全党和国家监督体系的内在要求。运用权力制约和监督理论，关键在于在厘清思想脉络的基础上讲清楚两者的差异性。派驻监督作为对权力运行制约和监督的重要方式，已经形成较为完整的制度设计和运行流程，但真正从制度优势转化为治理效能尚需一个过程。要聚焦监督权对决策权、执行权的有效制约，聚焦自上而下的组织监督与自下而上的民主监督的有效结合，进一步完善体制机制，强化监督职能，以推动派驻监督高质量发展来持续增强党的自我净化能力。

关键词：权力；制约；监督；派驻

权力乃国家之权，具有公权属性。从本质上看，公权力既有保障个人权利、促进社会文明进步的一面，也有内在局限和异化的一面，因此，“只要公权力存在，就必须有制约和监督”（习近平，2019）。早在

^{*} 作者简介：常瑞，1983年生，山西省曲沃县人，山西省社会科学院（山西省人民政府发展研究中心）副研究员，山西大学马克思主义学院博士研究生，研究方向为中国特色社会主义。

200 多年前,法国思想家孟德斯鸠在对欧洲历史深入研究基础上提出了著名论断:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人使用权力一直到遇有界限的地方方才休止。”(孟德斯鸠,1961:154)中国历史上治乱兴衰的规律也表明,权力滥用必然导致贪渎盈庭,腐败横生,乃至“其兴也勃焉,其亡也忽焉”。20 世纪末东欧剧变、苏联解体的重要原因也是执政党权力缺乏制约和监督,导致腐败严重。历史和现实表明,不受制约和监督的权力必然滋生腐败。对此,孟德斯鸠的解决办法是以三权分立的政体形式加之适中宽和精神的法律,实现以权力制约权力的设想。马克思在论述巴黎公社革命时,特别重视防止“社会公仆”变成“社会主人”,强调实行普选制,“以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们,因为这些勤务员总是在公众监督之下进行工作的”(《马克思恩格斯选集》第 3 卷,1995:96)。从事物的性质来看,要防止权力滥用,就必须对权力加以限制,而制约与监督是迄今为止可借鉴的有效形式,可以让权力处于可控范围之内。

中国共产党从成立之日起就高度重视权力制约和监督问题。在中央苏区、延安时期,我们党探索了一系列对苏维埃政府、边区政府和革命根据地人民政权组织及其工作人员的制约和监督办法。新中国成立后,我们党又进行了不懈探索。党的十八大以来,我们党持续推进全面从严治党战略,构建了一整套党和国家监督体系,派驻监督就是其中的重要内容,它对延伸党内监督链条、增强党的自我净化能力具有十分重大的意义。本文以权力制约与监督理论为基点,深入阐释派驻监督的制度设计与运行机制,并对推动派驻监督高质量发展提出思路和建议。

一 理论渊薮:权力制约和监督思想及内涵差异性分析

权力制约和监督的思想自古有之。西方最早可追溯到古希腊亚里士多德提出的政体三要素论;波利比阿在该思想基础上,提出罗马政体中

的元老院、执政官和平民会议相互制约的思想；西塞罗继承这一思想，但重点放到限制行政权力上。近代以来，洛克主张立法权与执行权相互分开、相互制约，并把人民作为重要监督力量，人民有权通过罢免或更换立法机关重新委托最能够保障他们权利的人；孟德斯鸠继之提出“三权分立”学说，把国家权力划分为立法、行政、司法，强调三权相互分立、相互制约（翟学刚，2007）；托克维尔在继承洛克、孟德斯鸠等思想的基础上，通过对美国民主制度的深入分析，提出这一制度的成功之道在于“法制比自然环境更有助于美国维护民主共和制度，而民情比法制的贡献更大”（托克维尔，1988：354）。他认识到除了公共权力分权制约外，还要有一个独立于政治国家而存在的市民社会这个限制公共权力滥用的重要条件。罗伯特·达尔则认为，公民参与政治生活的经常化、制度化会形成一种新的权力分配与制约关系，能够形成对国家权力的制约，从而实现对政府与民众的“双边控制”。

我国古代的监察御史制度具有丰富的权力制约和监督思想。朝堂上有相权对皇权的制约，乡野里有绅权对皇权的制约，意识形态中有道统对政统的制约。更重要的是，中国古代监察法历时数千年没有间断，具有鲜明的整肃百僚的政治功能和“彰善瘅恶，激浊扬清”的社会调整功能。清朝制定的《钦定台规》是集大成者，把监察机构作为“天子之耳目，朝廷之腹心”的特殊政治力量，使其成为既有权威又有效能的独立机构，有可能“以卑察尊”，澄清吏治、维护统治者利益。事实上，清代前期，台规执行的效果十分明显，对于提高行政效率、惩奸举贤、察吏安民发挥了积极作用（焦利，2019）。

历史上，古今中外的诸多思想家围绕权力制约和监督进行了深入探讨，对具体实践的制度设计及路径也提出了许多经典观点。同时，应该看到，在论述时大多把制约和监督一起使用，在权力监督中包含制约因素，在权力制约中也包含监督因素，谈及两者差异较少。讲权力制约与监督，就是说制约与监督既密切相关，又有所差异，而关键在于从理论上讲清楚差异之处以更加有助于深化认识和理解。

从权力本身来说,制约与监督都具有鲜明的指向性,本质都是要限制权力,但又略有不同。从词义角度看,“制约”中的“制”是“裁断、控制、节制”,如《孙子·虚实》:“水因地而制流。”“约”本为“绳索”,引申为拘束、限制。因此,制约意为控制约束,侧重以某种力量控制权力运行。“监督”中的“监”是“自上临下,监视之意”。“督”本义为察看,《说文解字》中有“监,临下也。督,察也”。《后汉书·荀彧传》:“臣闻古之遣将,上设监督之重,下建副二之任;所以尊严国命,谋而鲜过者也。”监督意为监察督促,侧重于自上而下地约束权力行使。

从社会契约视角看,制约与监督都表明权力所有者对权力行使者进行限制和约束,不同在于“监督是要使公共权力的运行处于透明状态,使其依法受到公共权力的授权者——社会公众及其代理机构的监察督促,以使公共权力被滥用和异化的危险降减到最低限度;制约则是通过各种法律保障的强制力量和强制方式使公共权力只能在法定的轨道和范围内并依据法定的方式运行而不能逾越,否则其违规者就会受到揭露、责任追究以致法律追究”(黄健荣,2008:472)。可见,近代民主政治发展推动公众监督成为自下而上的一种权力限制方式,也就是实现个人权利对公共权力的约束,以防止公共权力侵犯个人权利;制约强调借助法律的力量规范公共权力合理界限,而这些力量必然表现为一种运用法律的权力手段和活动,本质上就是以权力制约权力。

权力制约和监督具有一致的问题导向和目标导向,只是对权力的约束方式不同,在实践中的具体表现也就存在一定差异。

(一) 运行模式差异

制约是通过权力划分构建分属不同的、法律地位平等的权力系统,形成既相互联系又相互限制的权力运行结构和约束关系,防止出现“自己监督自己”“左手监督右手”的现象;监督是依托科层制权力结构,以上位权力对下位权力的方式使一个权力主体对另一个权力主体进

行监察督促，在民主政体中公民权利主体也可以对公共权力主体进行检查评价。制约是依赖平等权力主体之间制衡的平行活动，监督是依赖自上而下的控权或自下而上的限权，实践中的具体实施都需要严密的制度和程序规范。从理论上讲，二者相互协同，能够更好地对权力运行进行限制，实现公共权力约束与公民权利保障相统一。

（二）运行过程差异

从行为特点看，制约属于即时性的，一旦权力主体越权即被其他权力主体限制；监督属于全过程的，无论自上而下还是自下而上的权力约束，都是全程性的。从发生阶段看，制约多为事前或事中性的“预防型”机制，注重互相牵掣；监督多为事后性的“惩治型”机制，发现问题立即处理。从运行难点看，制约难在一方权力主体力量不够则制约失效；监督难在及时准确发现问题，大量腐败案件表明，发现问题的能力不足是其中的重要原因。从政策上讲，无论监督还是制约，都需要结合各自特点完善制度机制，才能真正使这两种模式相互协调。

（三）运行效果差异

在制约体系中，权力各方是处于权力运行不同环节的地位平等的主体，既参与权力运行过程又被其他权力主体制衡，关键是各方权力主体力量的基本均衡以及相互协调运转，唯有如此才能维护权力结构和运行的稳定性。在监督体系中，自上而下的监督运行顺畅，而自下而上的公众监督往往存在“中梗阻”，公众信息不对称使监督权力运行低效或失效，而之所以发生越级上访问题，在一定程度上就是因为群众寄希望于上级权力监督的有效性，还有“民告官”行为则是希冀司法诉讼带来的双方暂时诉权地位的平等性，都是为了争取公众个人权利的最大保障。在一定的权力结构中，权力制约效果依赖于权力主体的相互制衡，权力监督效果依赖于自上而下的约束能力。从实践上讲，只有强化上级对下级的监督，维持不同权力主体的平衡性，才能更好实现权力不出边

界、规范运行的目标。

对权力的制约和监督这两种方式的差异性,使其在约束和限制权力这一问题上,既有着力点不同的一面,也有相互补充、相互促进的一面,必须辩证地认识和把握二者的差异性,持续提高权力制约和监督实践的科学性。

二 现实塑造: 派驻监督的制度设计和运行状况评价

新中国成立 70 年来,我们党领导人民不断探索和建设社会主义,开创并持续推进中国特色社会主义,建立起具有鲜明中国特色、明显制度优势、强大自我完善能力的先进制度,使国家权力在经济社会发展中的重要推动作用得到有效发挥。但是,一段时间以来,权力结构的横向分权制约基础较弱,决策权、执行权、监督权均衡性不够,制约作用发挥不够;同时,我国市民社会发展相对滞后,造成社会力量制约公权力的弱化。因此,对权力的限制更多表现为自上而下的监督,而这又不可避免地使制约的制度功能削弱,监督制度的固有缺陷被放大(陈国权、周鲁耀,2013)。比如,实践中往往是腐败行为的事后惩处多,事前预防的功能弱,群众监督、舆论监督的作用有限,等等。因此,建立具有协调性的权力约束或限制机制,必须是“制约和监督并举,缺一不可”(王寿林,2007:74~75)。

派驻监督是党和国家监督体系的重要组成部分,本质上是在党中央集中统一领导下强化自上而下组织监督的重要形式,这就是破解监督弱化问题、增强权力制约协调性的制度设计初衷。早在 2001 年,党的十五届六中全会就作出了“纪律检查机关对派出机构实行统一管理”的决定。但是,长期以来,党内存在的一个突出问题,就是不愿监督、不敢监督、抵制监督等现象不同程度存在,监督下级怕丢“选票”,监督同级怕伤“和气”,监督上级怕穿“小鞋”(习近平,2017)。这些问题反映到派驻监督方面,就是一些派驻机构“甘当”驻在部门的附属,

甚至认为“端谁的碗归谁管”，“领导关系”实际上变成了“指导关系”，监督作用弱化问题十分突出。在深入总结国内外治国理政和廉政建设经验的基础上，我们党对权力运行制约和监督的认识不断深化。党的十七大就提出要“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”；党的十八大进一步强调，“要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，确保国家机关按照法定权限和程序行使权力”，就是要让决策权、执行权、监督权三种权力相互分开、相互制约，逐步形成科学的权力结构和运行机制。这样的战略部署表明，“权力制约的制度化建设已具成熟的政治条件”（刘筱勤，2010）。党的十八届三中全会提出要形成科学有效的权力制约和协调机制，强调加强反腐败体制机制创新和制度保障，把全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构作为一项重大举措，强化派驻监督被正式提上日程。因此，党的十八大以来推进的派驻监督改革，就是在决策权、执行权、监督权的权力结构中着力强化监督权，进一步打牢权力相互制约、相互协同的坚实基础，从而更有效地实现自上而下的权力监督。十八届三中全会以来，党中央陆续出台了《关于加强中央纪委派驻机构建设的意见》《关于全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构的方案》，党的十九大后出台了《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》等一系列制度文件，形成了特点鲜明的派驻监督制度设计，对加强权力运行的制约和监督具有十分重要的价值和意义。

（一）突出回归党章要求的基本理念

党章是我们党的根本遵循，也是指导派驻监督的根本依据。1982年的党章明确规定，中央纪委可以“向中央一级党和国家机关派驻党的纪律检查组或纪律检查员”，这是党章赋予的重大任务。派驻监督就是要把党章要求付诸实践，把党章的权威性、严肃性立起来，目的就是加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督，进一步提高管党治

党的制度化水平。明确派驻机构代表派出纪委监委开展监督，这是实施派驻监督的党内法规源头，也是提升监督权的位置和分量的根本依据。

(二) 突出政治监督的职能定位

派驻机构是党的政治机构，派驻监督是政治监督，这是一个基本定位问题。派驻监督“本质上是政治监督”，根本任务是坚决落实“两个维护”，即坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导。开展政治监督主要表现为政治站位高不高、政治能力强不强的问题，比如，开展一项监督检查，关键是要突出政治监督的站位，从政治的高度去检查党组织和领导干部是否担起了政治责任、落实了主体责任。开展政治监督的方法，就是督促驻在部门党组织担负起全面从严治党的主体责任，建立与驻在部门党组织的会商联系制度，指导开展党风廉政建设，加强对党员干部的监督管理。开展政治监督的关键，就是要抓住“关键少数”，紧紧盯住驻在部门领导班子及中层干部，重点检查遵守党章党规党纪和宪法法律、贯彻落实党的路线方针政策和决议等情况，确保监督对象始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，确保党中央政令畅通。

(三) 突出强化监督权这个中心环节

深化派驻改革，首在健全领导体制。《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》提出：建立中央纪委常委会统一领导、中央纪委国家监委统一管理，中央纪委副书记（常委）、国家监委副主任（委员）分管，相关职能部门分工负责、协调配合的派驻工作领导体制（中央纪委国家监委有关负责同志，2018），同时，派驻机构领导班子、干部队伍建设纳入中央纪委国家监委统一管理，建立中央纪委国家监委监督检查室与派驻机构信息共享、共同研判驻在部门政治生态、办案协作等机制。中央纪委国家监委加强对派驻机构的统一领导，是落实党中

央关于加强党和国家自我监督的方政策和决策部署的有效途径。这样的领导体制设置，大大加强了对派驻机构的领导、指导与督促，对于增强派驻监督的权威性和主动性，对于更好践行“两个维护”，保障党中央决策部署落地生根有着“落一子、全盘活”的重要作用（黄月，2018）。此次深化派驻监督改革，从根本上把派驻监督提升到一个新的高度，使其在决策权、执行权、监督权三权结构中居于既能协调又能制约的关键位置。

（四）突出创新组织制度这个根本手段

实施派驻监督的创新点在于充分发挥“派”的权威和“驻”的优势，是将对权力运行的监督与制约有效协调起来的具体制度安排。“派”的权威就是紧紧依靠派出机关开展监督，明确派驻机构与驻在部门是监督与被监督的关系，问题线索处置、纪律审查情况向派出纪委监委报告，同时，派出纪委监委加强督促检查和指导协调，赋予派驻机构六项职责、八项权限，赋予其行使监察权，使所有行使公权力的公职人员都受到法律约束，让派驻监督的权威性真正落实到位。“驻”的优势就是派驻机构与驻在部门“在一个楼里办公、一口锅里吃饭”，跟干部天天有接触、时时打交道，便于发现问题、抓早抓小，如综合派驻机构就是典型的“吃一家的饭，管几家的事”，地位相对超脱，能够更好地聚焦主责主业，有利于增强监督的实效性。“派”的权威彰显了监督具有的强力权重，“驻”的优势解决了制约如何及时发现问题的瓶颈，使权力制约和监督拥有了有效协调的运行空间。

从制度设计上看，派驻监督于法有据、职责明确、重点突出、措施有力，以改革精神推动监督能力大幅强化，使决策权、执行权、监督权的权力结构更加科学合理，制约机制运行更加协调有效。同时在监督体系中，自上而下的权力监督得以强化，监督效能也必然增强。比如，实现全面派驻后的2016年，中央纪委派驻纪检组共谈话函询2600件次，立案780件，给予纪律处分730人，分别增长134%、38%、56%（陈

治, 2017)。但是, 实践中制度优势转化为治理效能需要一个过程, 其间也必然会出现这样那样的问题或难题, 派驻监督亦是如此。

一是“驻”的优势不够的问题。“驻”的优势主要体现在就近监督、深入监督, 发现问题、抓早抓小。但是, 监督对象复杂化、多样化, 派驻机构人员多样、水平参差不齐、办案力量不足等问题, 仍然突出存在。就地方派驻纪检监察组来看, 一般配备组长、副组长各 1 人, 组内人员 5~8 人, 要担负纪委的监督执纪问责职责、监察委的监督调查处置职责, 再加之各项日常工作, 使其虽然身在驻在部门, 但工作过多、疲于应付的现象仍然存在, 担当精神不强、监督手段单一的问题仍然存在, 碍于情面、拉不下脸的影响因素仍然存在, 特别是综合派驻机构归口监督单位多, 提高监督效率的同时监督幅度也相对加大, 往往发现问题难、抓早抓小难, “驻”的优势发挥不充分, 严重影响了监督的效果。

二是压实责任不力的问题。从实践看, 派驻机构围绕落实六项职责、八项权限以及监察职责等, 督促驻在部门党组织通过制定权力清单、责任清单等方式履行主体责任, 总体效果良好。但是还存在压力传导层层递减的问题, 从驻在部门党组(党委)到基层党支部这一级责任落实情况参差不齐, 特别是有些基层党支部对落实全面从严治党“两个责任”有认识、无行动, 仍然重业务、轻党建, 对党员教育管理监督失之于宽, 失之于软, 导致党员组织意识、纪律意识、大局意识淡薄。基层党支部的纪检委员履职能力不强、责任意识弱化, 对中层领导干部的权力制约和监督存在失衡现象。比如, 一些部门中层领导干部行政职务和党支部书记“一肩挑”, 纪检委员一般是本部门年轻人或普通党员干部, 即使监督中发现问题也往往难以形成制约, 形成监督失灵问题。

三是仍然存在体制制约的问题。纪检监察组长既代表派出纪委履行监督职能, 又是驻在部门领导班子成员, 这种双重身份能使其在拥有知情权、参与权的基础上履行监督权, 但正是这种身份也往往使其对班子

成员的监督力度显得较为有限。驻在部门班子成员之间分工不同、各管一块，纪检组长掌握信息情况大多靠信访举报、移交线索、舆论曝光等方式，主动发现问题的途径方法还不多，难免会造成监督“缺位”问题。同时在现实中，纪检监察组开展工作若得不到驻在部门主要领导的支持，往往也难以有效开展，比如，对驻在部门整个系统开展党风廉政建设情况巡查，单靠纪检监察组自身力量往往也难以进行，如何调动驻在单位监督力量形成合力，也是派驻监督需要着力解决的问题。

总体来看，基于加强权力制约和监督的派驻监督实践，以破解监督难题、增强监督实效为起点，以推动形成协调一致的权力运行机制为重点，使监督权逐步实现对决策权、执行权的有效制约，彰显出鲜明的制度特点和优势。当前，尽管还存在一些问题尚未解决，甚至影响着这一制度优势转化为治理效能，但这也为继续完善派驻监督提供了改革空间。

三 路径阐释：实现派驻监督高质量发展的根本遵循和逻辑

习近平总书记指出：“早在延安时期，毛泽东同志就提出跳出‘历史周期率’的课题，党的八大规定任何党员和党的组织都必须受到自上而下的和自下而上的监督，现在我们不断完善党内监督体系，目的都是形成科学管用的防错纠错机制，不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。”（习近平，2017）因此，习近平总书记在党的十九大报告中，站在提高党的执政能力和领导水平的高度，作出健全党和国家监督体系的战略部署，提出“加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子”（《党的十九大报告辅导读本》，2017：66）。派驻监督是具有中国特色的监督机制，是加强对权力运行制约和监督的重要一环。实现派驻监督高质量发展的根本遵循，就是要贯彻落实党的十九大精神，把权力制约和监督贯穿全过程、各方面，聚焦监督权对决策权、执行权的有效制

约, 聚焦自上而下的组织监督与自下而上的民主监督的有效结合, 进一步完善体制机制, 强化监督职能, 推动构建系统完备、科学规范、运行高效的权力运行体系。这就是实现派驻监督高质量发展的“道”之所在, 在此基础上, 从完善权责清单到构建责任体系, 再到强化领导体制, 形成一套强化派驻监督的制度逻辑, 从而进一步实现派驻监督“术”的提升。

(一) 完善权责清单制度, 把制约、监督嵌入权力运行过程, 发挥好近距离、全天候、常态化的独特优势

派驻机构要强化对权力的制约和监督, 首先要督促驻在部门合理分解权力、科学配置权力、严格职责权限, 完善权责清单制度, 加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。实际上, 权力清单的使命就是界定权力边界, 防止权力滥用。提高派驻监督质量, 发挥好“派”的权威和“驻”的优势, 必须采取有效措施, 实现对权力运行制约和监督的精细化、高效化。具体来讲, 派驻机构要通过细化权责清单的方式, 梳理明确驻在部门领导班子及内设机构、下属单位的职权清单和责任清单、权力运行流程图和廉政风险防控图, 即“两清单、两张图”, 这样就把督促落实责任向下延伸到机关各部门及下属单位党组织, 同时派驻机构也能够制定自己的职权清单和问责清单, 实现把监督权的触角伸向决策权、执行权运行的全过程、各方面, 构建起科学有效的权力制约和监督责任体系, 进一步提高发现和解决问题的能力, 让权责清单充分发挥约束权力的作用。

明确权责界限, 让派驻机构及时准确发现问题。派驻机构要盯紧权力运行各个环节, 必然要求完善及时发现问题的防范机制、精准纠正偏差的矫正机制, 也必然落实到建立驻在部门职权清单和责任清单之上。这两个清单都是按照各自系统的特点来制定, 能够进一步厘清责任界限。制定职权清单, 明确驻在部门机关各部门及下属单位的职权类别、编码、职权名称、实施依据、具体承办机构等内容, 进一步厘清职权从

哪里来，由哪个部门、哪个处室行使的问题，切实规范权力运行；制定责任清单，明确驻在部门机关各部门及下属单位的责任编码、责任事项、履责依据等内容，准确划分相应责任以及基层党组织的监督、管理责任，重点解决责任谁来承担、体现在什么地方的问题。在此基础上再制定权力运行流程图和廉政风险防控图。权力运行流程图依据职权清单事项，重点明确权力运行条件、程序、办理期限；廉政风险防控图沿权力运行流程全程查找廉政风险点，评价风险等级，强化防控措施。通过全面梳理两个清单，将“粗线条”的部门职责，分解为易懂、易监督的具体工作事项，便于派驻机构把监督寓于日常工作，从点滴抓起，从具体问题管起，及时发现问题、纠正偏差，抓早抓小，防微杜渐，使咬耳扯袖、红脸出汗成为常态。同时，“两清单、两张图”确定后，要以“互联网+清单”的信息化模式适当予以公开并动态调整，让广大群众可知、可见、可监督，为实现自下而上的民主监督创造条件。

明确监督责任，让派驻机构履职更加科学有效。派驻机构制定自己的职权清单和问责清单，使监督责任更加明确清晰、可操作。制定职权清单，就是突出政治监督职能定位，突出对驻在部门机关的监督，将派驻机构的六项工作职责、八项监督权限以及相应的监察职权，进一步细化、具体化为若干方面若干条清单内容，明确职权出处，规范履责的具体落实措施，进一步提高精准监督能力、调查研究能力、统筹协调能力、运用监督执纪“四种形态”能力；制定问责清单，就是对照各单位领导班子主体责任清单及其各部门的“两清单、两张图”，梳理确定对领导班子、各部门和党支部、下属单位领导班子等实行责任追究的情形，明确责任追究的方式、启动程序和结果运用，形成常态化的问责机制，推动监督责任落实落细。

（二）构建全面覆盖、协调一致的责任体系，压紧压实全面从严治党“两个责任”，强化对领导干部行使权力的制约和监督

党章第33条规定，各级党和国家机关中党的基层组织，协助行政

负责人完成任务,改进工作,对包括行政负责人在内的每个党员进行教育、管理、监督,不领导本单位的业务工作(《中国共产党章程》,2017:47)。管党治党责任,是各级党组织的共同责任。督促驻在部门落实主体责任,必须建立全面覆盖领导班子和机关各部门、党支部及下属单位的责任体系。实践中,就是要把领导班子管党治党的责任分解落实到机关党的基层组织,既要管住“关键少数”,也要管住大多数,哪怕是一个处室、党支部的负责人,也要对本处室和支部的党员干部担负监管之责,对照权责清单对党员履行教育、监督、管理的职责,一旦出了问题就追究责任,真正推动从严治党主体责任层层落实。

落实监督责任要从派驻机构、驻在部门机关纪委及党支部纪检委员三个层面划分,明确责任主体。派驻机构通过履行职权清单,把细化的具体措施运用于监督驻在部门落实“两清单、两张图”,特别要以责任清单和廉政风险点为依据,通过开展经常性的督导检查、巡查、问题线索处置、纪律审查及执纪执法机关信息共享等方式,及时准确发现问题。通过落实问责清单,对照责任追究情形,对各类问题进行汇总、核实,深入排查问题背后的责任,提出问责建议。同时,派驻机构要强化与驻在部门机关纪委的工作联系机制,指导机关纪委梳理确定各自的职权清单和问责清单,更好督促机关各部门、党支部及下属单位党组织落实责任。机关纪委也要履行监督职责,督促各党支部制定纪检委员职责清单,加强对机关各部门落实责任的监督,形成监督合力,增强监督实效。这样,派驻机构就把制约和监督权力运行的基点,建立在与驻在部门党组织统筹协调的基础上,形成“一盘棋”的大格局。

(三) 强化领导体制,健全工作机制,增强派驻监督的独立性、实效性

派驻监督要破解体制机制难题,增强对权力运行制约与监督的独立性、实效性,必须在完善体制机制、强化监督职能上下功夫、见实效。要强化派出纪委监委对派驻机构的统一领导、统一管理职能,纪委监委

领导落实好分管责任，有关监督检查室加强联系、管理和服 务，指导、检查和督促派驻机构落实纪检监察责任，确保派驻机构对驻在部门决策权、执行权的独立监督，发挥好制约作用。要强化监督职能，突出政治监督，落实日常监督，靠前监督、主动监督，着力形成科学有效的工作机制。一是完善重要情况报告制度。发现驻在部门领导班子成员存在一般性违规违纪问题，应当及时向本人提出，重要问题向派出纪委监委报告。同时，建立驻在部门领导班子会议研究问题情况报告、驻在部门领导干部插手干预重大事项记录等制度。二是建立监察监督机制。深入开展廉政教育，监督检查行使公权力的公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守等情况，在派出纪委监委指导下，查处驻在部门领导班子成员涉嫌职务违法或者职务犯罪问题，管住乱用、滥用权力的渎职行为，同时还要管住不用、弃用权力的失职行为，整治不担当、不作为、慢作为、假作为。三是完善述责和巡查制度。制定述责工作方案，要求驻在部门对照清单自查问效、分清责任，形成常态，每年向派驻机构述责；深入开展巡察，根据清单内容，提前形成巡查指南，“按图索骥”逐条对照检查、对账销账。同时一并汇总纪律审查、巡视监督、经济责任审计、信访等多方面情况，列出“问题清单”，明确责任，限期整改，狠抓责任落实。四是强化约谈力度。通过个别约谈、集体约谈、定期约谈等方式，督促驻在部门党组织自觉扛起全面从严治党“两个责任”，加强对权力运行的制约和监督，防止滥用权力的腐败现象发生，确保权力始终在正确轨道上运行。

结 语

加强对权力运行的制约和监督，是我们党以自我革命精神持续强化自我监督、自我净化能力，保证了公权力正确行使，保持了党的纯洁性和先进性，不断探索跳出“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期律的实现途径。派驻监督作为对权力运行制约和监督的重要方式，只有始

终确保监督权的独立性、实效性,才能发挥好“派”的权威和“驻”的优势,推动全面从严治党向纵深发展;只有始终确保派驻机构对驻在部门决策权、执行权的有效制约,才能构建起科学的权力结构和运行机制,把权力关进制度的笼子;只有始终遵循权力运行制约和监督的理论逻辑,才能推动新时代派驻监督实现高质量发展,进一步完善中国特色社会主义监督体系,切实把派驻监督的制度优势转化为全面从严治党的治理效能,从根本上实现标本兼治的改革目标。

参考文献

- 《党的十九大报告辅导读本》,2017,人民出版社。
- 《中国共产党章程》,2017,人民出版社。
- 陈国权、周鲁耀,2013,《制约与监督:两种不同的权力逻辑》,《浙江大学学报》第6期。
- 陈治治,2017,《从派驻机构“蝶变”体味纪检体制改革》,《中国纪检监察报》6月16日。
- 黄健荣,2008,《公共管理学》,社会科学文献出版社。
- 黄月,2018,《深化派驻机构改革必须健全领导体制》,《中国纪检监察》第22期。
- 焦利,2019,《〈钦定台规〉:中国古代最完备的监察法典》,《学习时报》3月29日。
- 刘筱勤,2010,《从权力监督到权力制约——论公共权力监控机制的转型》,《中共南京市委党校学报》第2期。
- 《马克思恩格斯选集》第3卷,1995,人民出版社。
- 孟德斯鸠,1961,《论法的精神》(上册),张雁深译,商务印书馆。
- 托克维尔,1988,《论美国的民主》,董国良译,商务印书馆。
- 王寿林,2007,《权力制约和监督研究》,中共中央党校出版社。
- 习近平,2017,《在党的十八届六中全会第二次全体会议上的讲话》(节选),《求是》第1期。
- 习近平,2019,《在新的起点上深化国家监察体制改革》,《求是》第5期。
- 翟刚学,2007,《论洛克与孟德斯鸠分权思想之差异》,《山西高等学校社会科学学报》第7期。
- 中央纪委国家监委有关负责同志,2018,《深化中央纪委国家监委派驻机构改革意见解读》,《人民日报》11月1日, <http://js.people.com.cn/n2/2018/1101/c359574-32228475.html>。