

广州:进一步加强和改进同级监督

近日,在连续四年以1号文形式制定全面从严治党政策文件基础上,广州市委再次以2021年1号文印发《关于进一步加强和改进同级监督的八项措施》(以下简称《八项措施》),释放出以一贯之全面从严治政,不断强化对权力运行制约和监督的强烈信号。2021年是实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年,也是中国共产党成立100周年,广州聚焦同级监督推动全面从严治政向纵深发展,主要是基于什么考虑?着眼解决哪些问题?有哪些特色和亮点?广州市纪委监委有关负责同志和文件起草组成员对文件的起草背景、主要措施、突出特点等进行深入解读。

文/穗纪宣

立足新的起点完善监督体系

政善治,事善能。有效破解同级监督难题,是新时代全面从严治党的重大课题,是坚持和加强党的领导、深化全面从严治党的必然要求。习近平总书记多次强调要破解对一把手监督和同级监督难题,在十九届中央纪委五次全会上再次强调,党委(党组)要履行主体责任,书记作为第一责任人要敢抓真管,纪检监察机关要盯住重点人重点事。广州市纪委监委有关负责同志表示,习近平总书记重要论述为我们开展同级监督工作指明了前进方向、提供了根本遵循,必须深学透悟、真信笃行,以彻底的自我革命精神真正把同级监督难题回答好。

从当前经济社会发展形势任务来看,面对中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,面对实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家新征程战略目标,面对深入推进粤港澳大湾区建设、支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区、加快实现老城市新活力、“四个出新出彩”,面对后疫情时代经济形势的阶段性变化和艰巨繁重的改革发展稳定任务,全力办好广州的事情,特别是统筹经济社会发展和疫情防控工作,关键在党,关键在人,关键在各级党组织领导班子。《八项措施》立足新发展阶段、贯彻新发展理念、推动构建新发展格局,突出一把手和领导班子监督重点,立足把监督贯穿于党领导经济社会发展全过程、作为服务保障“国之大者”的基础性建设,细化完善措施,强化执行刚性,持续巩固优化风清气正、干事创业的良好政治生态,根本目的是为广州加快实现老城市新活力、“四个出新出彩”,在推动“十四五”开好局起好步、实现习近平总书记赋予全省的使命任务中勇当排头兵提供坚强保障。

从健全党和国家监督体系的重点难点来看,各级一把手和领导班子在推进党和国家事业发展中具有重要作用,是各项监督制度的重点约束对象。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚定不移推进党和国家监督体系建设,一把手和领导班子监督迈出坚实步伐,一系列行之有效的制度机制不断建立健全,各级一把手和领导班子自觉接受监督的意识明显增强。同时也要清醒地看到,同级监督难题仍未有效破解,比如责任偏虚,落实主体责任不够到位;载体偏空,监督方法手段不多;执行偏软,监督措施落实不严;成效偏弱,监督专业性精准性不够;协同偏难,各项监督的协调贯通机制不够健全等问题仍然存在,等等。广州市纪委监委有关负责同志表示,“从近年来广州查处的案件看,领导干部违纪违法问题集中发生在担任一把手和领导班子成员期间,同级监督未能有效发挥作用是一个重要原因。”《八项措施》坚持问题导向,提出八个方面针对性、可操作性较强的监督举措,推动各级一把手和领导班子对标中央、纠正偏差,确保权力始终在正确轨道上运行。

从广州全面从严治政工作实际来看,2017年以来,广州坚决贯彻落实习近平总书记和党中央全面从严治政决策部署,围绕坚持和完善党和国家监督体系积极探索,连续四年以市委1号文形式制定加强对一把手监督、加强和规范党内政治生活、深入整治形式主义官僚主义、推进政治监督具体化常态化政策文件,以制度创新推动实践创新,制度整体效应明显增强,监督工作取得新成效。“同时,调研也发现,经过这几年的探索实践,同级监督工作的总体要求、原则方向、任务内容等已经较为明确,但具体方法措施还比较笼统分散,系统集成不够。”文件起草组成员表示,《八项措施》坚持以党章和党内法规为遵循,在总结提炼各地同级监督实践经验基础上,把散见于党内法规制度中的相关规定和要求进行集成整理、系统归纳并形成制度化安排,推动同级监督制度更好契合党的领导体制,融入国家治理体系。广州市纪委监委有关负责同志表示:“《八项措施》是市委连续第五年以1号文形式出台强化监督工作政策文件,五个1号文前后衔接、相互呼应,统筹推进、一体贯彻,形成了一个以做实做强监督‘基本盘’为主线,以政治监督为统领,以党内政治生活为基础,以一把手和领导班子成员监督为重点,以整治形式主义官僚主义为抓手的监督制度体系,对于强化领导干部权力监督和制约,发挥全面从严治政引领保障作用,确保‘十四五’时期目标任务落到实处具有重要意义。”

聚焦权力运行创新监督机制

健全党和国家监督体系,核心是加强对权力的监督和制约。“盯住同级一把手和领导班子是使监督体系发挥作用、有效运转的关键环节。”这是起草组调研时最大的感受,“一把手和同级班子干部职位高、权力大,一旦监督缺位、乏力,最容易被权力反噬,必须通过制度刚性约束推动同级监督各项措施真正实起来、严起来,确保党和人民赋予的权力不被滥用。”《八项措施》贯彻落实习近平总书记在十九届中央纪委五次全会上就同级监督提出的重要要求,围绕压实同级监督主体责任、提升民主生活会质效,强化上级监督带动作用、领导班子成员间开

展提醒谈话、完善重大事项集体议事决策监督问责机制、强化对同级领导班子成员定向监督提醒、提升“三述”覆盖面和有效性、强化对同级领导班子成员问题直报等方面提出八项具有针对性的举措,有力回答了同级监督“谁来监督、怎么监督、监督什么”等问题。

展提醒谈话、完善重大事项集体议事决策监督问责机制、强化对同级领导班子成员定向监督提醒、提升“三述”覆盖面和有效性、强化对同级领导班子成员问题直报等方面提出八项具有针对性的举措,有力回答了同级监督“谁来监督、怎么监督、监督什么”等问题。

坚持 从日常监督抓起,提升主动监督意识。

日常监督是同级监督的重要支撑。同级监督之所以难,首先就难在日常监督不严,监督意识不强,不愿、不敢监督。《八项措施》坚持推动监督关口前移,力求从日常工作中找到落实落细的具体方式和有效载体,推动同级监督融入日常、做在经常,由表及里增强主动监督、相互监督自觉。推动约谈主体和方式向多元化延伸。落实抓早抓小工作机制,通过党委(党组)书记对班子成员日常提醒谈话,对新任职班子成员廉政谈话、对受处分班子成员回访教育谈话和领导班子成员间双向约谈等方式,有针对性地对同级班子成员进行分层次全覆盖日常提醒谈话,拉近监督时空距离、心理距离,达到潜移默化、润物无声的效果。推动监督探头向“八小时以外”和“后院”延伸。开展“单位+家庭”常态化监督,将监督探头延伸到同级班子“家庭后院”,综合运用信函、电话、邮件、视频等书面或信息化交流与实地家访、召开家属

恳谈会等面对面交谈等方式,及时了解班子成员“八小时以外”的政治、思想、生活、作风、纪律等方面情况,引导班子成员和家属守好“廉洁关”。推动监督情况反馈和报告向即时全面延伸。对同级班子成员的管理权限一般都在上级党组织,同级监督中所了解掌握的同级班子成员落实主体责任、执行民主集中制、廉洁自律等日常履职和工作情况应当全面及时向上级党组织报告,形成日常监督发现问题、纠正问题、追究问责完整闭环,保证持续有力的监督震慑。

悬谈会等面对面交谈等方式,及时了解班子成员“八小时以外”的政治、思想、生活、作风、纪律等方面情况,引导班子成员和家属守好“廉洁关”。推动监督情况反馈和报告向即时全面延伸。对同级班子成员的管理权限一般都在上级党组织,同级监督中所了解掌握的同级班子成员落实主体责任、执行民主集中制、廉洁自律等日常履职和工作情况应当全面及时向上级党组织报告,形成日常监督发现问题、纠正问题、追究问责完整闭环,保证持续有力的监督震慑。

坚持 从具体事情抓起,增强相互监督氛围。

同级监督不是抽象的,而是具体的,必须瞄准领导班子权力运行的关键环节、具体事情强化监督。调研中有党员干部指出,“同级领导班子平时接触最多、了解最多,最方便开展监督提醒,但氛围还不浓,‘协商’比监督多,笑脸比‘红脸’多”。《八项措施》坚持以具体化常态化为导向,注重把抓好具体事情作为同级监督的逻辑起点和实

践原点,着力以点带面营造形成乐于接受监督、主动开展监督的良好氛围。比如抓同级监督重点任务清单制定,每年结合党风廉政建设责任分工,调整细化年度必须完成或需要长期坚持的重点任务内容及目标要求,督促各级各部门照单履职,严格监督。比如抓违纪违法问题整改落实监督,明确班子成员发生重大违纪违法案件和严重“四

风”问题召开专题民主生活会的时间、程序和要求,推动各级各部门利用身边人身边事从严从实开展警示教育,强化以案促改、以案促治。比如抓定向函告提醒监督,将函询通知、谈话函询了结反馈意见点对点抄送同级党委、政府分管领导,督促分管领导按照“一岗双责”要求,监督、检查、督促分管部门和单位全面从严治政工作,对分管部门和单位党员干部从严进行教育管理监督。

坚持 从基础制度严起,强化监督制度刚性。

贯彻民主集中制和党内监督制度中的重大事项请示报告、民主生活会、领导干部述责述廉等制度能够科学有效规范党内政治生活、强化党内监督,是强化对领导干部权力运行制约和监督的基础制度,为破解同级监督难题创造了条件、提供了支撑。《八项措施》把严的主基调贯穿始终,细化具体化监督举措,推动关于同级监督的基础制度不折不扣落实到位。严格监督内容,推

动同级监督从单方面向多角度转变。如完善重大决策全程纪实、末位表态、如实记录、集体签字、责任倒查等机制,确保重大事项决策经过充分讨论酝酿,经由民主决策并由多数决定,而不是“一言堂”和简单表决、简单多数决定。严格监督程序,推动同级监督从结果向过程转变。如拓展向纪委会“三述”对象范围,优化现场提问和评议监督环节,改进监督约谈反馈流程,探索

“三述”电视网络现场直播试点,对参加“三述”的领导班子成员进行全过程监督,载体更实、权威更高、效果更好。严格追责问责,推动同级监督从软弱乏力向刚性约束转变。如完善列席指导制度,创新抽查评估、重点督导制度,对批评和自我批评不认真不严肃的综合运用及时叫停、责令重开、通报批评、追究主要负责人责任等方式进行处理,推动建立良性批评和自我批评会议制度,切实提升民主生活会同级监督质效。

压实监督责任推动形成合力

“基于干部管理权限限制,破解同级监督难题要充分发挥上级监督权威”“不能总在同一维度上考虑问题,必须坚持升维思考”“调动各类监督主体积极性,融合各种监督,形成合力才能真正抓出实效”……调研过程中,广大党员干部纷纷建言献策。文件起草组成员表示:“同级监督是一个系统工程,不能仅靠某一层级、某一体单打独斗,只有层层压实责任,以上带下、联动贯通,做到纵向全链接、横向全覆盖,上下左右一盘棋,才能取得良好效果。”

同级监督是党和国家监督体系的一环,但不是全部。做好同级监督,必须立足构建党统一领导、全面覆盖、权威高效的党和国家监督体系的整体框架,破除“就同级

监督抓同级监督”的僵化做法,把各类监督融合贯通起来。《八项措施》顺应同级监督新形势新要求,找准各类监督的交汇点和共振点,推动同向发力、形成合力。纵向监督,着眼以上促下,注重发挥上级监督权威的“加法”效应。坚持和完善上级一把手约谈下级一把手制度,实行上级纪委同下级党委(党组)领导班子成员集体谈话、上一级纪委书记定期与下一级党委书记谈话等制度,推动将下级党组书记作为巡察重点,通过与被巡察党组织领导班子成员个别谈话、听取对领导班子成员的评价、向一把手反馈对领导班子成员反映,促进领导班子成员之间相互监督,以上级监督的权威性增强同级监督的有效性。横向上,着眼相互

补位,注重放大监督体系的“乘法”效应。同级监督,是同级与同级、班子成员与班子成员之间的监督,而不单纯是纪委对党委的监督。“调研发现,一些党员干部仍然存在‘同级监督就是纪委监督’的错误认识。”文件起草组成员表示,《八项措施》坚持同级监督“领导班子成员人人有责”导向,强化党委(党组)同级监督主体责任、党委(党组)书记第一责任人责任、领导班子成员“一岗双责”,纪检监察机关专职专责监督,强调要把开展同级监督作为加强党的领导、做到“两个维护”的重大政治任务,作为落实全面从严治政主体责任的重要内容,知责于心、担责于身、履责于行,推动形成纵向贯通、横向协同监督合力,确保同级监督各项措施落到实处。

专家评论

华南师范大学政治与公共管理学院教授 倪星

为强化党内监督的有效途径、破解同级监督难题,广州市委精准把握形势,出台了《关于进一步加强和改进同级监督的八项措施》(以下简称《八项措施》)。《八项措施》贴近工作实际,从八个方面细化了同级监督工作的具体措施,形成了比较完整的“操作手册”,确保了每一项措施的规范性、实效性和可操作性,避免了制度空转的问题,为营造风清气正的政治生态,服务保障中心工作奠定了坚实基础。

可以看到,《八项措施》是对已有经验的总结、提炼、整合、运用,重点体现在以下三方面的突破:一是注重总体规划,强调党委(党组)要带头自觉接受监督,通过压实同级监督责任、明确具体责任分工,以全面提升民主生活会质效为发力点,切实提升对同级监督问题的重视程度。二是坚持问题导向,构建常态化的同级监督机制,通过上级监督带动同级监督、开展领导班子成员提醒谈话、完善监督问责机制的方式,切实发挥监督效力。三是实现创新驱动,积极固化同级监督改革的优良成果和新鲜经验,通过定向监督提醒,深入推进“关键少数”作风建设,扩大“三述”对象范围,确保监督权力无死角;通过强化问题直报制度,确保领导班子成员存在问题得到及时纠正。

习近平总书记 在十九届中央纪委五次全会上深刻指出,要把监督贯穿于党领导经济社会发展全过程,把完善权力运行和监督制约机制作为实施规划的基础性建设。监督作为管党治党的重大举措,在全面从严治政过程中发挥着不可替代的重要作用。然而,随着全面从严治政形势与任务的不断变化,监督工作在实践中也出现了一些困境,“同级监督”难题正是其中之一。广州市委制定出台的《八项措施》从系统性视角提出了实施“同级监督”的具体办法,形成了具有科学性、可行性、针对性的创新制度,对破解“同级监督”难题进行了宝贵的实践探索。这《八项措施》对同级监督的主体和方式进行了明确规定,精准提出诸多具体举措,例如要求一把手通过信函、电话等多种渠道与实地家访、召开家属恳谈会相结合的方式,加强对领导班子成员“八小时以外”的监督提醒,这类具有可操作性的监督将有效提升班子成员内部的互相监督。可以看出,广州市委推出的这一“同级监督”模式实现了对原有监督方式的新升级,形成了一套强化“同级监督”的组合拳,为推动提升监督工作效能提供了有益的思路,也为其他地方加强和改进“同级监督”工作提供了参考。

清华大学 廉政与治理研究中心 副主任 宋伟