

# 着力加强基层监督体系和监督能力现代化建设

吴洪新 李旌巍

基层治理体系和治理能力现代化是党和国家治理体系、治理能力现代化的基石，支撑着党和国家治理体系、治理能力现代化的大厦。与此对应的基层监督体系和监督能力现代化建设也是党和国家监督体系、监督能力现代化大厦的基础。加强基层监督体系和监督能力现代化建设事关党的路线方针政策在基层的落地生根，事关密切党群干群关系。没有基层监督体系、监督能力的现代化，党和国家监督体系、监督能力现代化就如空中楼阁。

## 聚焦落实主体责任，紧盯监督关键环节

习近平总书记指出：“完善党和国家监督体系，总要求是党统一领导、全面覆盖、权威高效，着力点是增强监督的严肃性、协同性、有效性。”

基层党组织是贯彻落实党的路线方针政策在基层得到全面落地见效的责任主体，不仅是党的路线方针政策在基层的组织实施者，还是其落地全过程的监督者，负责对参与这些任务的党员、干部和公职人员行为的正当性、廉洁性、担当度等的监督，而且肩负基层监督体系和监督能力现代化的规划、建设、示范的主体责任。

作为党内专责监督机关，基层纪检监察机关在推动全面从严治党主体责任落实方面，既要当好同级党组织的参谋助手，履行参谋、协助、督促职责，制度化推进主体责任得到全面、长期、有效落实；更要加强实践探索、理论研究，在推进基层监督体系和监督能力现代化进程中，充分发挥参谋员、战斗员、监督员、推进者的作用，全面总结古今中外各种历史条件、社会制度、文化背景下监督体系、监督制度、监督机制、监督方式等的优点和缺陷，特别要全面总结党的十八大以来在监督体系和监督能力建设方面的生动实践、成功经验，从中找出规律性的东西，使之上升为理论，用以指导实践、推进工作。

基层党组织和纪检监察机关要坚持有形覆盖和有效覆盖相统一，抓好“关键少数”，推动整个监督体系更加严密、更加完善、更加有效运转。要紧盯权力运行各环节，抓住政策制定权、审批监管权、行政执法权等关键环节，合理分解、科学配置权力，严格职责权限，切实推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，切实增强监督的严肃性、协同性和有效性，不断发挥监督体系在基层治理中的绩效。

## 围绕提升监督绩效，推进“四全”监督

要积极探索推行全员监督、全科监督、全方位监督和全天候监督，努力实现有形监督和有效监督相统一。只有这样，才能突出监督重点，从根本上突破基层监督在体制、机制、力量、能力等方面的瓶颈，真正实现基层监督体系和监督能力现代化。

全员监督。基层点多线长、人少事多，监督任务重、专职监督力量薄弱。全员监督是适应新时代、新形势、新任务、新要求，用全新理念强化监督，从根本上解决基层监督力量薄弱的治本之策，是监督体系

现代化的必由之路。这个全新理念就是，加强基层监督力量，不在专职干部编制数上做简单的“加法”，而是确立“人为我用”“人人监督、监督人人”的理念，以理念创新推进实践创新。全员监督主要包括三个方面：一是专职监督力量以外的人都是兼职监督力量；二是盘活、统筹使用好监督机关力量；三是厚植社会监督的社会基础，强化相互监督，在全社会织密监督之网。

全科监督。基层监督直面基层治理方方面面，基层监督人少事多，必然要求基层监督人员在全面熟悉基层方方面面工作的同时，全面了解其所在单位各个岗位的业务及其政策法规、廉政风险。全科监督是新时代对基层监督能力现代化的要求，基层监督没有达到“全科”水平，监督全覆盖、越往后盯得越紧且执纪越严的信号就传递不到党和国家治理的最末端，从严治党就达不到“全面”的要求。

全方位监督。基层监督必须按照监督全覆盖的要求建立完善全方位监督机制、体制。全方位监督既是监督体系现代化的内在要求，也是监督能力现代化的必然要求，是基层监督体系和监督能力现代化的重要特征。全方位监督主要包括以下内容：一是每个公职岗位、每项公权力、公权力行使的每个环节都有规范、都要接受监督，即基层的关键人、关键处、关键事、关键时都应该接受监督，每个廉政风险点都应该得到有效控制；二是强化政治监督，对基层领导班子进行政治画像，全方位扫描基层政治生态，促进基层政治生态净化优化；三是坚持信任不能代替监督，坚持纪律监督、监察监督、巡察监督、派驻监督融合协同，将适用的监督方式覆盖到基层公权力行使的全过程、各环节，覆盖到基层从事公务的每个人员；四是打通基层监督机制壁垒，实现财务监管、审计监督、行政执法、群众监督等力量和资源的整合融合，拓展基层监督视野，最大可能地拓宽收集问题线索的范围。

全天候监督。开展全天候监督是监督工作的使命使然，是全面从严治党落地落细的必然要求。开展全天候监督，必须坚持党的群众路线，建立健全灵敏通畅的检举控告机制、诉求表达机制，畅通信访举报渠道，深化基层政务公开制度，方便群众监督和检举控告；必须提升基层信息化建设水平，建立健全包括基层“三重一大”、廉政风险预警系统在内的基层信息化平台，提高及时发现问题的能力；借鉴网格化管理模式经验，建立覆盖基层工作各环节的监督网络，千方百计提升监督绩效。

## 多管齐下，推进条块监督融合协同

条块监督融合协同是基层监督体系和监督能力现代化的重要组成部分。推进基层监督体系和监督能力现代化，只有推进条块监督融合协同，才能大力促进基层监督从“形”上的全覆盖向“神”上的全覆盖转化。只有推进条块监督融合协同，才能有效清除全员监督、全科监督、全方位监督和全天候监督在力量、体制、机制等方面存在的断裂带和空白处，监督绩效才能得到全面提升。条块监督融合协同主要包括信息共享、经验交流、技术支持、业务合作协作、交叉执纪执法等内容。信息共享主要是条块之间相互向对方提供各自所掌握对方管理对象的违纪违法问题线索。技术支持是条块监督利用自身技术、设施设备优势为对方精准高效履职提供服务。业务合作协作是开展相同内容、相同主题的活动，或为对方提高业务能力提供跟岗服务等合作。交叉执纪执法是经过一定程序，双方各自组织业务骨干，到对方单位开展执纪执法工作等。要加强以信息共享为主要内容、以技术支持为重要补充的条块监督融合协同，提高监督的精准度；加强以业务合作协作为主要形式的条块监督融合协同，相互取长补短，有效弥补垂直管理监督力量不足、业务能力不够全面的缺陷，促进监督能力的整体提升；加强以交叉执纪执法监督为重要路径的条块监督融合协同，有效解决基层监督力量薄弱、监督范围狭窄、熟人监督等问题。

只有全面贯彻完善党和国家监督体系的总要求，加强对基层监督体系和监督能力现代化建设的领导和推进，基层监督体系和监督能力现代化才能在正确方向下有序推进；基层监督只有聚焦“关键少数”，压紧压实主体责任，健全基层监督体系才能成为可能，越来越严的信号才能得到有效传导；基层监督只有突

出重点，紧盯权力运行各环节，基层监督才能有的放矢、“箭”无虚发；只有搭建上下衔接、左右协同、条块结合、传导有力的监督网络，基层监督才能真正实现全面覆盖、权威高效目标；只有打破监督工种、监督体制之间的壁垒，不断加强监督能力建设，推行全科监督，基层监督能力现代化才能成为现实，监督绩效才能真正提升。