

完善党内质询制度

○章舜钦

党内质询是党的地方各级委员会委员、纪律检查委员会委员的一种监督活动，它为党委委员和纪委委员提供了一个履行监督职责的平台，使党的监督权由虚变实，是党内监督的重要形式。而党内质询权是指党的地方各级委员会委员、纪律检查委员会委员，对所在委员会全体会议决议、决定执行中存在的问题提出质疑和询问，并要求所在委员会的相关机构或者部门在法定期限内，以法定形式进行答复的法定权力。党内质询权的行使状况，从一个侧面上反映了一个执政党政治民

主的发展程度和社会主义政治民主的发展状况。

目前，党内质询还存在一些不足和问题，应当通过加强宣传教育，进一步健全和完善党内法规制度，保障党内质询的顺利开展。

一、党内质询存在的主要问题

中国共产党历来重视党内监督制度建设，特别是党的十六大以来制定了一系列加强党内监督制度，中国共产党党内监督条例和地方党委委员、纪委委员开展党内询问和质询办法对党内质询目的、质询主体、质询对象、质询程序和基本职责作了规定，为地方党委委员和纪委委员行使党内质询权提供了党内法规保障。通过党内质询，增进党内和谐，以党内和谐促进社会和谐，是党中央提出的新时期重大战略任务。地方党委委员和纪委委员行使党内质询权作为党内监督的重要形式，对保障党内民主，提高党的执政能力和执政水平，防止违法违纪和腐败现象，完善党内监督制度，增进党内和谐具有重要意义。但是，由于党内质询是一种全新的监督形式，党内质询方面的法规还不够健全、不够完善，质询工作也存在一些问题与不足，从而影响了党内质询作用的充分发挥。

第一，对党内质询的认识还存在偏差，质询氛围不够浓厚。在党内有些人认为，质询是“添乱子”、“找茬子”、“闹矛盾”，会造成党内关系的不团结、不和谐；现阶段提出质询案，也是“白搭”，没有用，解决不了实际问题；有些人还存在怕得罪领导的思想，不敢使用质询权，不愿行使质询权；少数党委委员和纪委委员还缺乏质询意识和监督意识；有些地方党组织和有关领导干部还存在党内民主和党内监督意识比较淡薄，甚至虚化或淡化党内质询制度，对党内质询工作不够重视，没有

适时安排党内质询等现象，这些错误认识和现象对发挥党内质询制度的作用，健全党内监督，增进党内和谐，造成了一定的影响。

第二，党内质询主体和客体的范围还偏窄。根据中国共产党党内监督条例和地方党委委员、纪委委员开展党内询问和质询办法的规定，目前只有地方党委委员会委员和纪委委员才享有党内质询权，党的中央委员会委员、中央纪律检查委员会委员和党的各级代表大会代表并不享有党内质询权，从而影响了党内质询这种重要监督形式的广泛使用。在党内质询客体方面，党内监督条例只规定党的地方各级委员会委员，有权对党的委员会全体会议决议、决定执行中存在的问题提出质询；党的地方各级纪律检查委员会委员，有权对纪律检查委员会全体会议决议、决定执行中存在的问题提出质询。党内质询客体并不包括中央委员会、中央纪律检查委员会和党的各级代表大会代表全体会议决议、决定执行中存在的问题，也不包括党的中央委员会、中央纪律检查委员会和各级地方党的委员会、纪律检查委员会以及党的各级代表大会代表全体会议决议、决定本身存在的问题；也没有规定纪律检查委员会可以对党的委员会全体会议决议、决定和决议、决定执行中存在的问题进行质询。

第三，党内质询的保障措施还不够完善。“党内监督的综合性和复杂性的特点，决定了党内监督制度必须统配套。”但是现行党内质询的各项制度还没有形成完整的制度体系，相关的保障措施还不够健全、不够完善，与党内质询密切相关的党内质询案审查制度，质询案转交制度，质询备案制度，质询信息汇报、反馈制度，质询协调、处理制度，质询回避制度，责任免除制度以

及党务公开制度等等都有待进一步健全和完善。

第四，党内质询的体制还不够健全。“党内监督体系既是多因素、多层次、多途径、多系统相互作用的综合性开放体系，又是一个相对独立、自成体系、自我调控能力强劲的科学系统。”监督机构的不独立必然会影响监督作用的充分发挥。党的纪律检查委员会是党的专门监督机构，纪律检查委员会委员是党内质询最主要的质询权人，但现行党的地方各级纪律检查委员会实际上是党的地方委员会的下属机构，纪检书记的职位比党委书记的职位低，客观上使得纪律检查委员会难以对党的委员会实行强有力的质询监督。“监督体制不健全、不完善是造成权力失控、腐败滋生的重要原因。”现行党内质询体制不够健全、不够完善，是党内质询作用没有充分发挥应有作用的重要原因之一。

二、完善党内质询制度的若干思考

第一，要加强党内质询制度的宣传教育，普及党内质询知识，提高党内质询能力。

党内质询制度是党中央根据新时期党建要求提出的一项全新的党内监督制度，党内存在不同思想认识也是正常现象。党的建设是党领导的伟大事业不断取得胜利的重要法宝，党内教育是党建工作的重要手段之一。加强党内教育，不断学习、善于学习，努力掌握和运用党内质询的知识和能力，是充分发挥党内质询的监督作用，保持党的先进性的决定性因素。要根据党中央提出的建设学习型党组织的要求，在全党营造学习的浓厚氛围，普及党内质询知识，提高党内质询能力。现阶段教育的重点对象应当是党的地方各级委员会委员、纪律检查委员会委员。要完善和落实

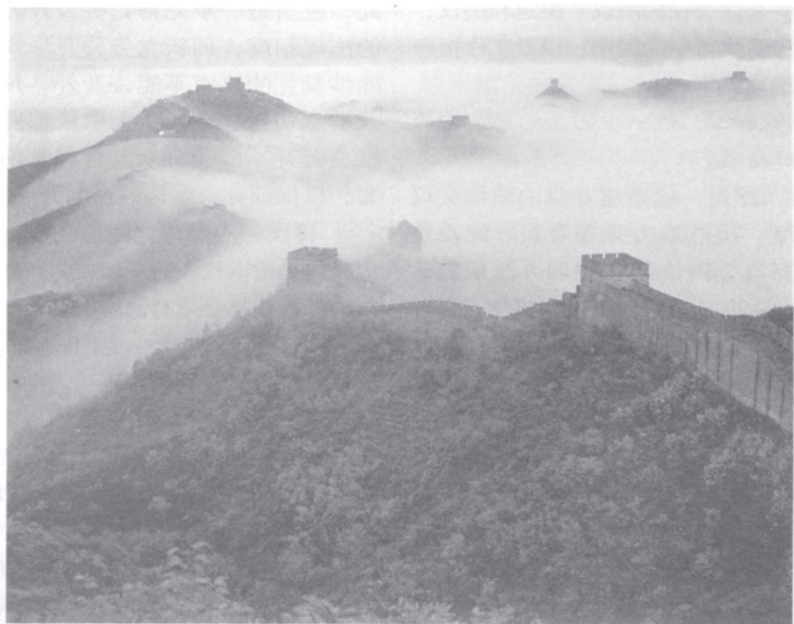
党委（党组）中心组学习制度，充分发挥党校、高等学校在党的教育中的重要作用，通过党建专家、法学教授宣讲质询知识的方式，向党的地方各级委员会委员、纪律检查委员会委员普及党内质询知识，提高党内质询能力。通过宣传教育普及党内质询知识，提升质询意识，提高质询能力，认识党内质询的作用和意义，摒弃错误思想认识，敢于和善于运用党内质询权，加强党内监督，增进党内和谐。各级党组织要充分认识党内质询知识和质询能力宣传教育的重要性，加强对党建工作特别是党的教育工作的领导工作，加强对党内质询工作情况的检查指导，及时发现和改进质询工作中存在的问题，不断创新质询工作方法，为党内质询制度的实施奠定良好的组织基础和思想基础。

第二，适时扩大党内质询的主体和客体范围。

党的地方各级委员会委员、纪律检查委员会委员是党内质询主体没有任何争议，但是党的中央委员会委员、中央纪律检查委员会委员和党的各级代表大会代表是否应当成为

党内质询权人，则有不同看法。笔者认为，党的中央委员会委员、中央纪律检查委员会委员和党的各级代表大会代表也应当成为党内质询权人。党内质询作为“中国共产党党内民主监督，是党组织（纪检部门）和全体党员在民主集中原则指导下，在党内政治民主和组织民主基础上，依据党规党纪从党组织内部对党的执行行为、领导行为和党员行为所开展的检查、评价和督促活动。”党的中央委员会和中央纪律检查委员会，是党的最高决策机关、执行机关和监督机关，其委员会的决策和执行情况，对党、国家和人民利益的影响更大，理应成为党内质询监督的重点。

党的各级代表大会是同级党组织的最高权力机关，也“是同级党组织的最高监督机关，其监督具有权威性、强制性和有效性。”党代会代表是广大党员的代表，党代会代表依法行使党内质询权，不仅是党代会代表实现党内监督职能的重要形式，而且是广大党员实现民主监督权利的重要途径。在完善党内质询法规时，应当规定若干名党代会代表联名可以



提出质询案；党代会重大决策通过之前，应当召开质询会议，接受党代表质询；党代会会议期间，党代表提出的质询案由党代会主席团负责受理，党代会闭会期间，党代表提出质询案由专门设立的机构负责受理，例如比照人大在党的代表大会设立党内监督委员会，并设立监督办公机构，在党代会闭会期间，专门负责党代会代表的质询案的有关事务，受理党代表质询案，接收质询案书面材料，转交质询材料给被质询机关和被质询人，安排质询时间和地点等等。

针对党内质询客体范围偏窄问题，建议将党内质询客体范围扩大到党的中央委员会、中央纪律检查委员会，党的地方各级委员会委员、纪律检查委员会委员，党的各级代表大会的决议、决定和决议、决定的执行中的问题，以及党的委员会和纪律检查委员会工作报告。党的纪律检查委员会是党的专门监督机构，建议规定党的纪律检查委员会委员不但有权对纪律检查委员会全体会议的决议、决定和决议、决定执行中的问题，以及工作报告提出质询，而且有权对党的委员会全体会议的决议、决定和决议、决定的执行中的问题，以及工作报告提出质询。

第三，进一步完善党内质询的保障机制。

首先，应当建立党内质询会议制度。虽然地方党委委员、纪委委员开展党内询问和质询办法规定，党内质询必须以书面形式提出，但并没有规定不得召开质询会议，况且，从各国议会质询实践情况分析，多数国家都是采取质询会议的形式实施议会质询制度。因此，建议规定党的委员会、纪律检查委员会在重大决策的制定和执行中，党的代表大会会议期间，必要时应当召开质询会议，接受质询。质询会议可以分为两种，一种

是定期质询会议，一种是不定期质询会议。前者如召开党的代表大会时，召开质询会议，对重大议题、党代会报告等，接受质询；后者如党委会在重大决策的制定和执行中，临时召开质询会议，接受质询。党内质询会议可以由党组织主动召开，也可以是由党委委员、纪委委员以及符合法定人数的党代会代表和党的组织机构（如纪委）提出召开。

其次，进一步完善党务公开制度。党内法规制度是由党内基本制度、具体制度和程序性制度所构成的相互联系、相互作用的有机整体。党务公开制度是党内民主的具体制度，也是保障党内质询制度发挥有效作用的前提和条件，只有实施党务公开，才能使党内质询监督不至于落空。知情是监督的重要前提和条件，不了解情况就无法质询，党务公开还是执政党民主程度和开放程度的外在标尺，不公开是要付出公信力、信任度代价的。列宁曾经指出，没有公开性谈民主是很可笑的。因此，加强党内质询，必须进一步完善党内公开制度。因此，应当进一步完善党务公开方面的法规制度，创新党务公开形式，除涉及党的秘密不能公开外，凡涉及群众切身利益的重大决策都要向社会公开，接受群众监督和党内监督，以保证党内质询的顺利开展。

再次，应当建立回避制度。党内质询是质询权人的一项权力，任何权力的行使都必须有制约机制，质询权力的行使也不例外。党内质询回避制度是指当党内质询内容与质询权人有利关系时，有利关系的当事人不能作为质询权人，以免影响质询监督公正性的制度。党内质询中的回避可以由利害关系当事人主动提出，也可以由质询案受理机关或者被质询人提出。当受理机关与质询内容有利

关系时，该质询案应当由与质询内容有利关系的受理机关的上一级受理机关负责受理。

最后，应当建立质询免责制度。为了保障质询权人敢于行使质询权，充分发挥党内质询的作用，建议建立党内质询免责制度，即“要探索建立‘言者无罪’的制度，让党的各级领导班子能听到不同的看法，听到尖锐的批评意见，听到真实的情况。”在党内提出质询案和质询会议上的发言，除非质询人不按照规定程序开展质询、故意刁难、无理纠缠，故意违反党和国家法律法规的强制性规定，否则，即使有不当之处，也应当免除党内纪律处分，以切实保障党内质询权。

第四，进一步健全党内监督体制。

党内质询需要一定的体制作为保障，目前，党的各级纪律检查委员会是在同级党的委员会的领导下开展工作并对其负责的，所以，很难对同级党的委员会及其领导发挥强有力的监督作用。现阶段应当进一步健全党内监督体制，提升纪律检查委员会的地位，将现有隶属于党的委员会的纪律检查委员会独立出来，建立与同级党的委员会平行，实行垂直领导的纪律检查委员会。纪律检查委员会由党的代表大会选举产生，只接受产生它的党的代表大会和上级纪律检查委员会领导，专门负责党内监督，只对产生它的党的代表大会、上级纪律检查委员会和全体党员负责。同时，在纪律检查委员会中指定专门机构和人员，负责党内质询案件的相关工作，使得纪律检查委员会能够进行铁面无私的质询监督，真正发挥党内质询的监督职能，始终保持党的先进性。

（作者单位：厦门大学法学院）

（责任编辑 张敏）