

# 中国县级纪检监察机构的现状、 困境与改革思路

过勇 宋伟

内容提要: 纪检监察机构改革是中国当前反腐败体制机制创新的重要任务,是提高反腐败成效的关键所在。县级纪检监察机构在纪检监察组织体系中占据重要的基础地位,对上对下发挥着不可替代的堡垒作用。然而,县级纪检监察机构在运行中却存在诸多困境,特别是县级层面派驻机构和乡镇纪委的工作受到很多因素制约。文章运用实地访谈和问卷调查方法,以T县为例,对县级纪检监察机构的现状与困境进行了系统分析,提炼并深入探讨了有关理论问题,在此基础上,提出了县级纪检监察机构改革的“T县模式”设想,为未来改革提供价值的政策参考。

关键词: 县级纪检监察机构 廉政建设 反腐败

中图分类号: D6 文献标识码: A 文章编号: 1003-3947(2015)04-0142-12

处于经济社会转型时期的中国,腐败与反腐败正发生着深刻而复杂的变化(过勇, 2013)。腐败不仅严重威胁着党的领导和人民政权合法性,也给国家带来了巨大经济损失(胡鞍钢, 2001)。党的十八大以来,中央明显加大了反腐败力度,取得了举世瞩目的成果(王希鹏, 2014)。然而,由于中国当前滋生腐败的土壤依然存在,反腐败斗争的任务依然艰巨而复杂。如何通过深化改革进一步完善惩治和预防腐败体系?如何通过体制机制创新提高反腐败成效? 这些问题是学术界和反腐败实践工作者十分关注的重要命题。

中国反腐败的主要依靠力量是纪检监察机关,纪检监察机关的工作机制和组织效率直接影响反腐败工作成效(Gong, 2008)。纪检监察机关改革是反腐败体制机制创新的重要组成部分,反腐败形势的发展变化对纪检监察机关提出了更高要求(Quah, 2010)。与县级行政区划在国家权力运行体制中的重要位置相似,县级纪检监察机构在中国纪检监察组织体系中同样发挥基础作用,是纪检监察组织体系有效运行的基层堡垒。据统计,县、乡级纪检监察干部占全部纪检监察干部总数的2/3左右,县级纪检监察机构平均每年给予党纪政纪处分的人数和立案数都占全国纪检监察系统总数的40%左右,这充分体现

---

作者简介: 过勇,清华大学公共管理学院副研究员、廉政与治理研究中心副主任。宋伟,北京科技大学廉政研究中心讲师。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“全面加强惩治和预防腐败体系建设: 战略、路径与对策研究”(项目编号: 13&ZD011); 教育部人文社会科学研究规划基金项目“我国廉政测评体系研究”(项目编号: 13YJAZH029)。

了县级纪检监察机构的重要基础地位。

为了全面了解当前县级纪检监察机构的运行现状,系统地对县级纪检监察机构改革进行研究,提出具有科学性、可行性的政策建议,本文在研究中运用实地访谈和问卷调查方法,深入了解县级纪检监察干部对有关问题的态度与认知。在实地访谈中,笔者走访了广东省、浙江省、江苏省、甘肃省、新疆维吾尔自治区、河南省、贵州省等多地的县级纪检监察机构,主要向浙江省、河南省、贵州省的县级纪检监察干部发放了调查问卷,共收回有效问卷 229 份。为了对县级纪检监察机构改革进行准确而直观的论证,本文以浙江省 T 县为例,通过对 T 县纪检监察机构的分析,归纳县级纪检监察机构改革的理论问题,并提炼出了县级纪检监察机构改革“T 县模式”。

## 一、理论背景与文献综述

由于政治体制、法律体系、历史传统和腐败形势几乎各不相同,各个国家的反腐败机构具有很大差异。根据反腐败执行机构的数量,我们可以将各国的反腐败体制分为两种类型:“单头”体制和“多头”体制(过勇,2012)。刘汝鹏(2008)指出,一个国家或地区反腐败专门机构惩治腐败的能力如何、效率如何,会对这个国家或地区反腐败的效果产生重大影响。布莱恩认为,专业性的反腐败机构在西方国家近几十年的发展中起到推动社会实现良治的作用,反腐败机构在治理腐败方面扮演了重要角色(Brian,2012)。

对中国反腐败机构的研究,很多都是基于国家层面的分析,围绕县级层面的研究并不多。任建明(2011)曾提出我国未来反腐败制度改革的关键是反腐败机构和体制,改革的方案应是纵向垂直、横向整合、授权充分、分步实施。李铭敏(2010)对江苏省某市纪委的体制改革进行了研究,认为在不突破党章对纪检机关领导体制相关规定的前提下,进一步增强纪检机构的独立性和权威性至关重要。陈晓明(2011)指出县级纪检监察机构体制性障碍的外在表现主要是依附监督对象、无独立权力体系,地位低下、威慑力不强,受各种制约、工作难有作为,条块分割、力量分散。刘伯浩和张玉茂(2006)认为县级实施纪检组长派驻制度是一种刚性监督,可以从体制上解决监督者无权监督,被监督者限制监督者履行职权的问题。游晓兰等(2011)对成都市派驻机构改革进行了调查研究,认为如何理顺纪委、纪工委、单位部门三者关系,明确各自职责是派驻机构改革的重点问题。

乡镇纪委也属于县级纪检监察机构改革的重要部分<sup>①</sup>,学者们对此有一些研究。刘建茂(2012)认为按照党章规定和中央纪委的有关文件,乡镇应该设立纪检组织,但由于人员配备等多方面原因,乡镇纪委发挥的所用并不理想。郭丽(2009)对乡镇纪委实行片区管理进行了分析,认为这种模式改变了乡镇纪委监督乡镇党委的团体监督模式,实现异体监督,破解了对乡镇“上级监督太远,同级监督太软,下级监督太难”的难题,一些僵持的局面被打破。

<sup>①</sup> 在一些县级行政区划中,乡镇与街道并存,两者的行政级别并无区别,但是在属性上具有不同。乡镇是最基层一级政府(中央—省级—地级市—区县—乡镇),街道是县级政府的派出机构。本文研究在提法上以乡镇纪委为主,在实际机构设置中还包括街道纪委。

学者们对县级纪检监察机构现行体制机制的运行和困境进行了比较深入的研究,对基层纪检监察机构所存在的问题和改革方向提出了一些具有参考价值的观点。从这些研究成果可以看出,县级纪检监察机构改革要遵循渐进式改革道路,要对改革存在的主观、客观因素有着清醒认识,以切实有效的改革方式提高县级纪检监察机构的组织效率。

## 二、县级纪检监察机构的运行现状

在县级层面纪检监察组织体系中,除了县纪委监察局外,派驻机构和乡镇纪委也是县级纪检监察机构的重要组成部分。因此,本文从县纪委监察局、派驻机构、乡镇纪委三个层面对县级纪检监察机构的运行现状进行分析。

1. 机构设置。县级纪检监察机构的机构设置具有很大相似性。县纪委监察局通常会设置案件检查室、案件审理室、信访举报室、宣传教育室、党风廉政室、纠风室、执法效能室、办公室、干部管理室等科室。根据本文进行的调查,有82.0%的县级纪委监察局科室设置在10个以上。派驻机构层面,主要有单派驻和双派驻两种模式<sup>①</sup>,以T县为例,该县对县直25个单位实行了派驻,其中11个为双派驻,14个为单派驻。乡镇纪委层面,主要以纪委书记和专职副书记为组织形式,通常纪委书记由党委副书记兼任,纪委副书记负责落实具体工作。中央纪委在2011年制定的《关于加强乡镇纪检组织建设的指导意见》中指出,乡镇应当设立纪委。但是,对乡镇是否需要设立监察室并无具体说明。

2. 人员配备。根据县域人口规模等因素的差异,县纪委监察局的人员编制数量也略有不同。本文调查中,有36.0%的县纪委监察局人员编制超过40人,20人以下的占17%。派驻机构层面,根据派驻模式不同,一般会派驻纪检组组长或监察室主任,以T县为例,25个派驻单位共计36名派驻纪检监察干部<sup>②</sup>。乡镇纪委层面,除了纪委书记和纪委副书记,也会设立人数不等的纪委委员,通常是由乡镇党委政府其他部门的干部兼任。

从县级纪检监察机构干部从事纪检监察工作的年限调查看,T县纪委监察局干部的平均年限为4.9年,3年以下的比例为47.2%;派驻机构干部的平均年限为9.2年,3~6年的比例为68.0%;乡镇纪委干部的平均年限为6.7年,3~6年的比例为50.0%。总体上,派驻机构干部从事纪检监察工作的时间比较长,经验相对丰富一些(见图1)。从县级纪检监察机构干部的学历背景看,T县纪委监察局干部情况最好,本科以上学历占91.2%,文科专业的占85.3%;派驻机构干部本科以上学历占63.7%,文科专业的占66.7%;乡镇纪委干部本科以上学历占83.3%,文科专业的占77.8%。理论上说,文科专业背景的干部在管理和专业性方面更具有优势(见图2)。

3. 职能履行。本文从教育、监督、预防、惩治四个方面来分析县级纪检监察机构的职能履行。在本文对县级纪检监察机构职能履行的总体评价调查中,有44.0%的人认为比较好,31.3%的人认为一般。在分项调查中,监督职能评价相对略好,有35.1%的人认为

<sup>①</sup> 单派驻是只派驻纪检组或监察室,双派驻是派驻纪检组和监察室。

<sup>②</sup> T县25个派驻单位中,11个双派驻单位有22名派驻纪检监察干部(纪检组组长和监察室主任),14个单派驻单位有11名派驻纪检监察干部(纪检组组长或监察室主任)。

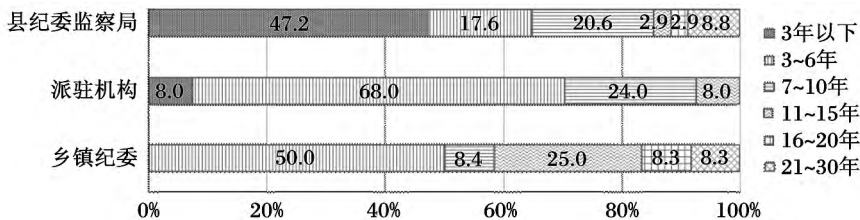


图 1: T 县纪检监察机构干部从事纪检监察工作年限统计

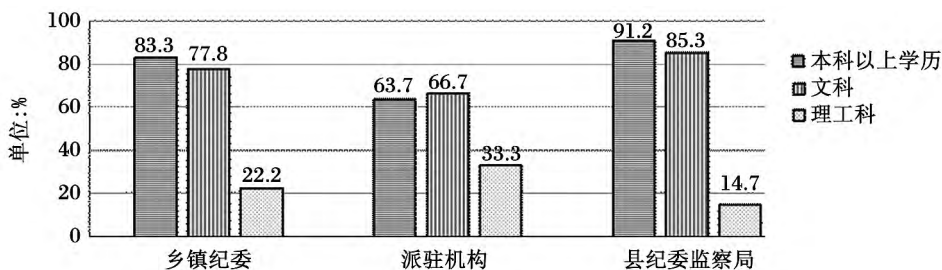


图 2: T 县纪检监察干部学历背景分析

监督职能履行很好 47.6% 的人认为一般; 惩治职能评价相对较差, 仅有 16.7% 的人认为很好 52.1% 的人认为一般(见图 3)。此外, 本文对派驻机构对各项职能投入精力的排序进行了调查, 结果发现教育职能排在第 1 位, 预防职能排在第 2 位, 监督职能排在第 3 位, 惩治职能排在最后(见图 4)。

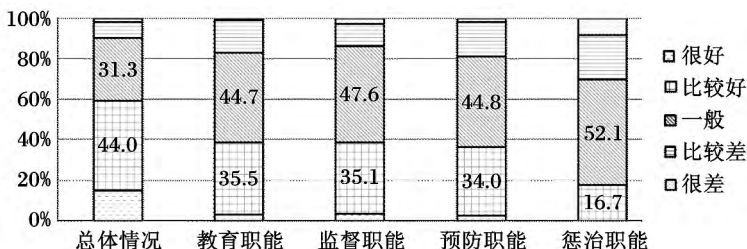


图 3: 县级纪检监察机构职能履行情况调查

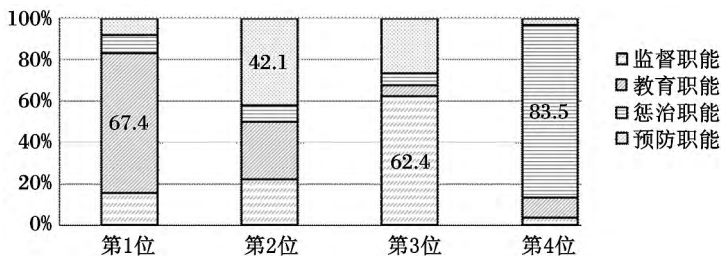


图 4: 派驻机构各项职能投入精力排序调查

### 三、中国县级纪检监察机构存在的主要困境

县级纪检监察机构在基层反腐败工作中发挥重要作用。然而,在腐败与反腐败形势不断变化的形势下,县级纪检监察机构存在着很多亟待解决的困境。

1. 工作机制缺乏系统性。县级纪检监察机构没有形成高效的运行模式,这与工作机制缺乏系统性紧密相关。县纪委监委局的各科室职能分工聚焦性不足,工作流程不够清晰,缺乏有机配合并呈现分散化状态,科室之间在工作中的协同性并不强。派驻机构层面,由于存在同体监督困境,很难发挥实际作用。派驻机构与县纪委监委局之间缺乏有效的工作协调机制,工作绩效缺乏有效评估手段。乡镇纪委层面,纪委书记由党委副书记兼任,一些党委副书记同时还兼任政法委书记,乡镇纪委副书记除了主管纪检监察工作外,有的还分管党务工作,工作精力被极大地分散了。不仅如此,乡镇纪委需要承担教育、监督、惩处等职能,这些职能在乡镇层面很难落到实处。

2. 职能履行缺乏专业性。纪检监察机关的专业化程度决定着各项职能履行的成效。在对县纪委监委局主要工作职责的调查中,有76.1%的人认为查办案件是最主要职责,73.1%的人认为是监督检查,68.0%的人认为是预防腐败,61.4%的人认为是廉政教育。然而,在实际工作中,县纪委监委局因为过多的行政事务影响了核心职能的履行,偏离了纪检监察工作重心。在本文的调查中,有55.4%的人认为工作虚化是县级纪检监察机构存在的最主要问题。此外,县纪委监委局、派驻机构、乡镇纪委都需要承担多项职能,这制约了基层纪检监察机关的聚焦主业,因此很难实现专业化发展。以预防职能为例,本文调查显示,有32.3%的人认为县纪委监委局应当承担预防职能,乡镇纪委的这一统计结果仅为9.2%。工作方法缺乏创新也是导致职能履行不专业的重要因素,以本文调查教育职能为例,组织观看反腐录像,以83.1%的比例成为教育的最主要方式,其次是召开廉政会议占75.9%、实施廉政谈话占68.2%、开展廉政作品创作占40.5%、撰写廉政材料占37.9%。这在很大程度上反映了纪检监察工作缺乏创新性和专业化。

3. 机构运行缺乏独立性。县级纪检监察机构缺乏独立性是目前工作中存在的主要问题。本文调查中,仅有6.2%的人认为县纪委监委局的独立性很好,29.5%的人比较好,48.2%的人认为独立性一般,13.0%的人认为比较差,3.1%的人认为很差。缺乏独立性在职能履行中体现得更加明显,例如,有74.2%的人认为县纪委监委局在办案中会受到外界干扰,这其中45.8%的人认为来自同级政府干扰的可能性最大,37.3%的认为是同级党委。派驻机构层面,由于派驻干部编制和待遇仍然由派驻单位负责,在工作中受派驻单位影响很大。这种模式是造成派驻机构无法办案的重要原因,本文调查显示,有82.0%的派驻机构自2010年1月以来没有查办过案件。乡镇纪委与派驻机构的独立性困境具有相似的逻辑过程,纪委书记和副书记很大程度上会受到乡镇党委的影响。

### 四、县级纪检监察机构改革的理论探讨

县级纪检监察机构运行中的困境,实际上也是纪检监察机关改革亟待研究的问题。

1. 纪委与党委的关系。纪委如何对同级党委进行监督?这是中央对纪委职能定位

的要求,也是目前讨论十分热烈的一个问题。然而,本文认为从制度设计角度看这是很难实现的。《党章》并没有赋予纪委监督同级党委的足够权限<sup>①</sup>,首先,纪委的工作对象是党委委员或常委,而不是党委或常委会;其次,在对党委委员进行立案检查之前,需要获得同级党委的批准;最后,如果检查对象是常委,还必须报上一级纪委批准,因为党委常委不在同级纪委的干部管辖权限之内。从这个意义上说,纪委没有权限,也不可能对同级党委进行监督。从监管型政府的发展趋势看,主要承担监督职责的纪委,理论上来说垂直领导可能更有利于其保持独立性。然而,根据《党章》规定,纪委的权力来源是各级党的代表大会,是党代会选举出来的“两委”(党委、纪委)之一,它既不是党委的部门,也不是由上级纪委赋予权力。因此,在现有制度框架下,纪委不太可能实行垂直管理。但是,增强纪委独立性的改革在不断深入,十八届三中全会就抓住了纪委工作最核心的两项权力:一个是主要干部任命权,另一个是查办案件的批准权,以此进一步强化了上级纪委的权限。这事实上是在不改变原有制度框架的情况下加强了纪委的垂直领导。

2. 纪检和监察职能的协同。《党章》规定纪委主要承担党员领导干部教育、监督和惩处职能<sup>②</sup>,《行政监察法》规定监察机关主要对国家行政机关和行政人员进行监督检查和惩处<sup>③</sup>。尽管在党政不分的情况下这样的区分很困难,但是明确的定位有利于优化纪检和监察机关的职能分工。在基层纪检监察机构职能的履行中,行政监察常常混淆于纪检工作中。事实上,纪检和监察在职能方面存在着既有区别,又有交叉的特点,在合署办公条件下,如何统筹考虑职能设置,加强纪检和监察职能的协同,这是县级纪检监察机构改革需要重点探讨的问题。纪检和监察职能的协调整合,可以采取集群化改革模式。以香港廉政公署为例,他们设置的行政总部、执行处、防止贪污处、社区关系处不仅分工明确,而且工作效率极高。

3. 派驻机构的“统一管理”。分析派驻机构设置的首要问题是:反腐败机构是否需要延伸到每一个部门或组织?本文认为答案应该是否定的。从国际经验看,廉洁程度比较高的国家,并没有在所有政府部门或组织中设立反腐败机构。从县级派驻机构的实际情况看,由于没有实现真正的“统一管理”,派驻干部的编制和待遇仍然属于派驻单位,职能履行出现多重困境。总体来看,对部门或单位内部进行派驻的模式很难发挥有效作用,非独立的派驻机构不足以形成高度的权威性。本文认为有必要对县级层面派驻机构进行整合,实现基层纪检监察机关的收缩与调适,这更有利于集中力量,提高工作成效。

4. 乡镇纪委设置的重解。乡镇纪委能否撤销是目前县级纪检监察机构改革的一个

① 《中国共产党党章》第四十四条的相关规定。

② 同上。

③ 《中华人民共和国行政监察法》第十八条规定:监察机关履行下列职责:检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题;受理对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为的控告、检举;调查处理国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律的行为;受理国家行政机关公务员和国家行政机关任命的其他人员不服主管行政机关给予处分决定的申诉,以及法律、行政法规规定的其他由监察机关受理的申诉;法律、行政法规规定由监察机关履行的其他职责。监察机关按照国务院的规定,组织协调、检查指导政务公开工作和纠正损害群众利益的不正之风工作。

争议问题<sup>①</sup>。《党章》和《行政监察法》并没有对乡镇是否设立纪委、监察室进行明确规定。事实上,乡镇纪委撤销还是保留更多的决定于其发挥的实际作用。从现实情况看,乡镇纪委是纪检监察机关的触角,担负着监督农村党员干部队伍、维护农村发展建设环境、保护农民根本权益等重要职能。但是,乡镇纪在实际工作中确实存在很多问题,一些乡镇纪委干部甚至成为“摆设”,或是名正言顺做起了兼职、副业。本文认为可以探索乡镇纪委整合模式,通过联合办公等方式提高乡镇纪委的专业性和独立性。此外,乡镇纪委没有必要承担与县纪委监察局相同的职能,一些职能落在乡镇层面就会变成空谈。

5. 纪检监察机关与其他反腐败机构的关系。在我国反腐败机构设置中,除了纪检监察部门之外,还有检察院反贪部门、审计部门、公安部门、工商管理等部门等。2012年9月珠海市横琴新区已经成立了类似的“廉政办公室”,将纪检、监察、检察和审计等部门联合到一个机构。这种一体化机构设置模式在一定程度上有利于形成反腐败合力,但是也有可能混乱了相关部门的原有职能。目前来看,在县级纪检监察机构改革中,可以探索审计部门和纪检监察机关的整合,以此提高纪检监察机关的专业化水平。长期来看,检察系统的反贪部门也可以探索与纪检监察机关的整合,强化纪检监察机关的预防腐败职能。

## 五、中国县级纪检监察机构的改革构想

T县纪委监察局的运行状况具有代表性,同时T县具有良好的改革基础,该县在纪检监察体制机制创新方面开展了很多有益探索,积累了较为丰富的经验,具有很强的优化调试能力。因此,本文以T县为例,提出县级纪检监察机构改革的“T县模式”设想。

### (一) “T县模式”的总体设计

1. 县纪委监察局实行科室集群化管理。县纪委监察局可以围绕案件查办、教育预防、行政监察、机关事务管理四个方面进行集群化组合改革(见图5)。具体可以按照以下模式进行设计:第一,案件查办由纪委副书记负责,统一管理信访举报室、案件检查室,主要承担惩治职能。实现全县范围内案件举报、案件检查一体化,杜绝举报线索批转和遗留的问题。为了满足案件检查和案件审理的相对独立性,案件审理室由分管行政监察的另一名纪委副书记(监察局局长)负责。第二,行政监察由纪委副书记(监察局局长)负责,统一管理执法和效能监督室、党风廉政监督室,主要承担监督职能,并负责纠风工作。第三,教育预防由纪委常委负责,统一管理宣传教育室,主要承担全县党员领导干部廉政教育和全县群众的廉洁教育工作,指导行业部门建立制度规定。第四,机关事务管理由纪委常委负责,统一管理办公室和干部室,主要承担有关文件、综合性会议材料的起草,后勤财

<sup>①</sup> 《党章》第四十三条规定:党的基层委员会是设立纪律检查委员会,还是设立纪律检查委员,由它的上一级党组织根据具体情况决定。尽管《党章》对“党的基层委员会”没有做出具体说明,但是从乡镇行政权力的设置来看,乡镇党委应当属于“党的基层委员会”。《党章》对于乡镇是设立纪委还是设立纪律检查委员并没有进行统一规定。《宪法》中规定:省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府,这说明乡镇属于政府行政区划序列。《行政监察法》第七条规定:地方以上地方各级人民政府监察机关负责本行政区域内的监察工作,对本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作,监察业务以上级监察机关领导为主,《行政监察法》中没有对乡镇监察机构设置作出说明。

务等服务保障工作,同时负责机关组织建设、干部管理和监督工作。

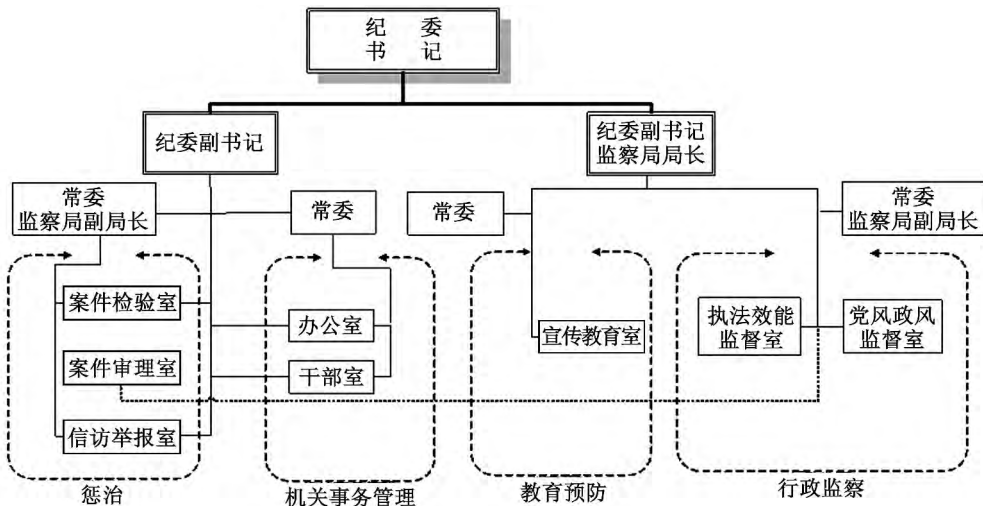


图 5: 县级纪委监委集群化改革示意图

2. 优化派驻模式,成立纪工委监察分局。根据县域实际情况成立若干个纪工委监察分局,将原派驻干部的编制收回,由县纪委监委统一管理。纪工委监察分局的主任由正科级干部担任(部分可以由县纪委监委兼任),实现纪工委监察分局干部职位的级别高配,以此提高纪工委监察分局的权威性。纪工委监察分局的主要职责是负责对所辖单位进行监督、管理案件信访举报和初核,不再承担教育、预防职能。在对派驻单位进行归属划分时,主要考虑三个方面的指标:一是单位的性质和职能;二是原驻在单位的人数和领导干部职数;三是原驻在单位下属部门的规模。在这三个指标综合考虑的基础上,尽量做到每个纪工委监察局监督对象规模的均衡,以利于纪工委监察分局更好地开展工作。

3. 整合乡镇纪委,组建联合工作组。根据县所辖乡镇规模,按照地理毗邻的原则,成立乡镇纪检监察联合工作组,工作组的办公地点可以选择在所辖区域内较大的乡镇。需要指出的是,联合工作组是对原有乡镇纪委工作方式的改革,并不属于严格意义上的派出机构,因此不建议将其称之为“纪工委监察分局”。乡镇纪检监察联合工作组组长可以由正科级干部担任,其目的与纪工委监察分局的干部高配相同。联合工作组的主要职责与纪工委监察分局类似,不再承担教育、预防职能。

### (二) “T 县模式”的工作机制

工作机制是纪检监察工作程序、规则有机联系和运转的基础,从宏观角度来看工作机制是一个相辅相成的整体,贯穿于工作各个环节。对于县级纪检监察机构来说,工作机制是在职责定位清晰基础上的协调与合作,是提高县级纪检监察机构工作成效的关键。

1. 县纪委监委的工作机制。县纪委监委各科室实行集群化管理,可以形成一个科学有效的纪检监察工作链。教育预防是第一条防线,主要目标是使领导干部对廉洁价值观、政策制度产生正确认识,属于软性约束。监督是第二条防线,执法效能监督室、党风政风监督室形成了监督辐射,而纪工委监察分局、乡镇纪检监察联合工作组的成立则是对

全县范围内形成的监督网,监督模块的主要目标是在教育预防的基础上加强对领导干部的监督管理,介于软性约束和硬性约束之间。惩处模块则是在教育预防、监督都无效的情况下形成的硬性约束,并按照信访、案件检查、案件审理的工作流程进行职能履行(见图6)。不仅如此,惩处模块应将办案过程中发现的腐败风险及时与教育预防模块进行信息传递,以便于宣传教育部门形成新的政策建议,从而进一步加强制度预防的建设。机关事务管理模块中的办公室和干部管理室是对以上三个模块的服务和保障。

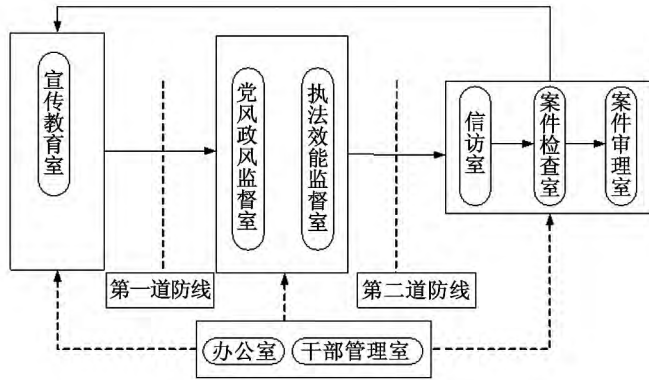


图6: 县纪检监察局机关科室的工作机制运行图

2. 纪工委监察分局的工作机制。纪工委监察分局是对派驻模式的一种优化整合,但是由于纪工委监察分局处于纪检监察局和原派驻单位之间的中间层,如何形成良好的工作机制尤为重要。纪工委监察分局可以实行县纪检监察局领导联系负责制,纪委书记、纪委副书记、纪委常委可以分别联系负责一个纪工委监察分局,听取纪工委监察分局的定期汇报,并将有关重要信息在县纪检监察局常委会上进行讨论研究。纪工委监察分局可以采取巡查的方式开展工作(见图7)。对于原派驻单位来说绝不能因派驻纪检组的撤销整合而使得纪检监察工作有所削弱。根据“落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任”的要求,县级层面各单位的党政领导班子应对本部门及所属单位的党风廉政建设和反腐败工作负主体责任。

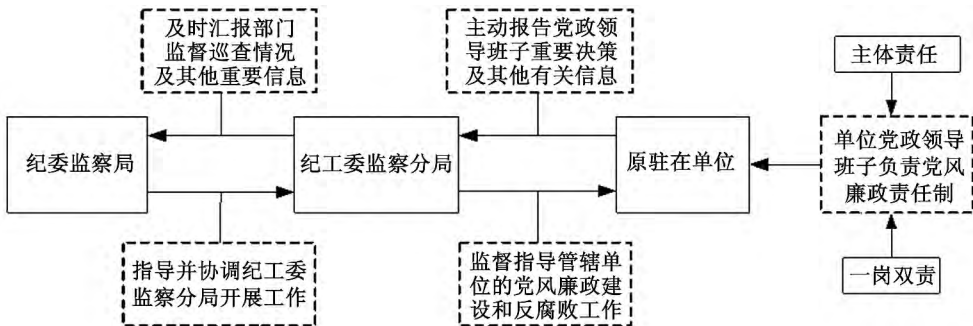


图7: 纪工委监察分局与所辖单位的工作机制

3. 乡镇纪检监察联合工作组的工作机制。乡镇纪检监察联合工作组的工作机制与纪工委监察分局类似,可以采取巡查的方式加强监督,对违法违纪行为进行惩处,并将相关情况及时汇报给县纪委监委局。这里需要强调指出的是,县级纪检监察机构在改革中必须完善乡镇纪检监察干部轮岗交流的工作机制,包括纪工委监察分局干部在内,提高干部轮岗交流的机会,这是加强县级纪检监察干部队伍建设的重要措施。

### (三) “T县模式”的可行性

1. 明确信访举报和案件查办归口。惩处职能在纪检监察工作中处于核心地位,对监督、教育等职能发挥着重要促进作用。“T县模式”强化了县级纪检监察机构的惩处职能,有效提高了县纪委监委局的办案能力,明确了案件信访举报和查办的归口,杜绝了案件线索批转遗留、案件检查拖延等现象。从案件查办的过程来看,纪工委监察分局和乡镇纪检监察联合工作组负责所辖单位和区域的信访举报、案件初核,县纪委监委局负责案件检查和审理工作,实现查办案件的扁平化管理。通过这样的改革,可以大力提高县级纪检监察机构的办案效率,更好地发挥查办案件的震慑作用。

2. 原派驻单位和乡镇实现网格化监督。监督是目前县级纪检监察机构投入较多,但成效却不理想的一项工作。通过以上改革措施,监督可以在一定程度上得到有效加强。从县纪委监委局角度看,由纪委副书记(监察局局长)直接负责全县行政监察工作可以提高监督的执行效力,纪工委监察分局和乡镇纪检监察联合工作组为监督工作提供了有力抓手。纪工委监察分局通过部门职能相近原则进行片区划分,乡镇通过地理毗邻原则进行的区域划分,使得原派驻单位和乡镇的监督实现了网格化,明确了监督的主体和客体,消除了监督盲区,并且有效提高了监督独立性,可以改变原有监督模式软弱无力的状态。

3. 教育和预防职能的集中规划。教育和预防职能不同于监督和惩处职能,不是必须一对一进行开展,而是可以采取一对多的方式。从教育职能看,县纪委监委局可以统一制定教育规划,通过编制教育材料、组织教育培训、开展教育宣传等方式实现对全县党员领导干部进行教育的目的,同时还负责组织开展全县范围内的廉洁文化宣传活动。这种统一规划开展教育活动的模式,可以将党员领导干部的党风廉政教育与群众的廉洁文化教育区分开来,从而提高教育针对性。从预防职能看,由县纪委监委局统一领导,可以高效推进县域反腐败制度规定的建立健全,减少制度建设的重复性和低质性。改革后,纪工委监察分局和乡镇纪检监察联合工作组不再将教育和预防作为主要工作职能,但是需协助县纪委监委局开展教育活动,并督促预防制度执行。

## 六、研究结论

本文运用实地访谈和问卷调查方法对中国县级纪检监察机构的运行现状与存在困境进行了分析,系统研究了县纪委监委局、派驻机构、乡镇纪委在工作中存在的具体问题,提炼并分析若干理论问题,并提出了改革的“T县模式”构想。尽管文中论述的改革措施还需要在实践中进行完善与检验,但是我们认为这可以为县级纪检监察机构的未来改革提供一定参考。“T县模式”以县纪委监委局实行集群化管理、优化派驻模式基础上成立纪工委监察分局、整合乡镇纪委基础上成立联合工作组为总体思路,通过工作机制和职能分

配的改革,提高县级纪检监察机构的工作成效。这种改革模式在很大程度上,明确了案件查办的归口,提高了监督的独立性,实现了反腐倡廉教育的集中规划,增强了预防腐败的针对性,具有一定的可行性。

尽管本文在研究过程中,十分注重研究方法的合理性和分析过程的严谨性,但是研究结论仍然存在一些局限性。一方面,由于本文调查问卷样本数量的限制,统计结果的代表性具有一定局限,特别是在一些问题的回答上,地区性的差异比较明显;另一方面,县级纪检监察机构改革是一项系统的综合工程,涉及到的因素可能比文中分析的更加广泛,现实工作中的困难更加复杂,这需要我们对此进行更加深入的研究。

### 参考文献:

陈晓明 2011 “创新县级纪检监察机关体制提高反腐倡廉建设科学化水平”,《天水行政学院学报》2011,1:110—112。

过勇 2012 “新时期中国共产党纪律检查委员会的改革历程”,《经济社会体制比较》2012,5:130—144。

——2013 “当前我国腐败与反腐败的六个发展趋势”,《中国行政管理》2013,1:60—63。

——2014 “中国纪检监察派驻制度研究”,《国家行政学院学报》2014,2:112—116。

过勇、宋伟 2014 “中国地方纪检监察机关改革模式分析”,《政治学研究》2014,5:3—16。

郭丽 2009 “片区纪委激活乡镇监督一潭死水”,《乡镇论坛》2009,19:9—10。

胡鞍钢 2001 “中国90年代后半期腐败造成的经济损失”,《国际经济评论》2001,Z3:12—21。

李铭敏 2010 “我国纪检机关领导体制及其改革研究——基于江苏省Q市纪委的个案分析”,复旦大学硕士学位论文。

刘伯浩、张玉茂 2006 “县级实施派驻纪检组长的实践与思考”,《社会科学家》2006,S1:71—72。

刘汝鹏 2008 “论我国反腐败机构职责权限的调整与完善”,中国政法大学硕士学位论文。

刘建茂 2012 “撤销乡镇纪委改革观察”,《决策》2012,6:66—68。

任建明 2011 “我国未来反腐败制度改革的关键:反腐败机构与体制”,《理论参考》2011,7:14—18。

王希鹏 2014 “十八大以来党风廉政建设和反腐败斗争工作的创新”,《中国特色社会主义研究》,2014,4:90—95。

游晓兰、李莹、寇晓燕 “成都市纪检监察机构管理体制改革的调研”,《成都大学学报(社科版)》,2011,6:32—36。

GuoYong 2008. “Corruption in Transitional China: An Empirical Analysis.” *The China Quarterly*, 194: 349—364.

Gong Ting 2008. “Objective Responsibility vs. Subjective Responsibility: A Critical Reading of the CCP’s Internal Supervision Regulation.” *China Review*, 8(2): 77—102.

Head, Brian 2012. “The Contribution of Integrity Agencies to Good Governance.” *Policy Studies*, 33(1): 7—20.

OECD 2008. *Specialized Anti - Corruption Institutions: Review of Models*. Paris : OECD publishing.

Quah, Jon S. T. 2010. Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti - corruption Agencies in four Asian Countries. *Crime Law Social Change*, 53(1): 23—54.

Wei, ShangJin. *Special Governance Zone: A Practical Entry - Point for a Winnable Anti - Corruption Pro-*

gram. South Africa 9th International Anti – Corruption Conference.

Yeung Yue – man 2009. “China’s Openness and Reform at 30: Retrospect and Prospect.” *China Review*. 9( 2 ) : 157 – 67.

## Research on the Present Situation , Difficulties and Reform of Discipline Inspection Agencies at the County Level in China

Guo Yong & Song Wei

( School of Public Policy and Management , Tsinghua University , Beijing; Integrity Research Center , University of Science and Technology Beijing , Beijing)

**Abstract:** The reform of discipline inspection agencies is one of the most important innovations on anti – corruption systems and institutions in China , which is also regarded as a key issue for improving the efficiency of anti – corruption. The discipline inspection agencies at the county level are the basic components and play an irreplaceable role in bridging the top and gross roots of its system. However , there are numerous difficulties and challenges discipline inspection agencies at the county level are facing. In particular , the work of dispatched discipline inspections at the county level and discipline inspection agencies in townships are restrained by many factors. Taking T County as an example , this paper adopts field interviews and questionnaires to analyze the present situation and dilemma of discipline inspection agencies at the county level systematically and explore the theoretical issue around that deeply. Based on the above analysis , the paper raises the innovation model ( T County Model) for reforming discipline inspection agencies , which may serve as a potential policy reference for reforms in the future.

**Key words:** Discipline Inspection Agencies at the County Level; Promoting Integrity; Anti – Corruption

( 责任编辑: 李砚忠)