

中国纪检监察派驻制度研究

过 勇

(清华大学, 北京 100084)

【摘 要】 派驻制度是中国特色反腐倡廉体系的重要组成部分, 在纪检监察工作中具有特殊地位。本文从中国反腐败战略格局角度研究派驻机构的职能与作用, 分析派驻制度存在的问题, 提出进一步完善对派驻机构的统一管理制度、重新界定派驻机构的工作职责、改革监督的方式方法等对策建议。

【关键词】 纪检监察; 派驻制度; 反腐败战略

【中图分类号】 D26 【文献标识码】 A 【文章编号】 1008-9314 (2014) 02-0112-05

腐败已经成为中国发展面临的最严峻挑战之一。层出不穷的腐败案件不仅严重损害了政府的合法性, 也侵蚀着公众对于反腐败工作的信心。中央惩治腐败的决心不可谓不坚决, 措施不可谓不严厉, 但是成效却难以令人满意。腐败产生的原因非常复杂。但是如果我们仔细分析作为反腐败的核心力量, 中国纪检监察机关的工作体系, 我们会发现其在人员配置和职责分配方面存在严重的问题。本文提出的问题是, 在这样一个包括 36 万专职纪检监察官员的庞大体系之中, 作为派出机构的纪检监察派驻机构能否成为体制变革的一个突破口?

向党政机关和国有企业派驻纪检监察部门和人员是中国特色反腐倡廉体系的重要组成部分, 也是一种特殊的制度安排。各级纪委、监察部门派驻的纪检组和监察部门 (以下简称派驻机构) 是中国反腐倡廉建设的一支重要力量。然而, 目前学术界对于中国纪检监察派驻制度的研究还相对比较少。徐喜林对于中

国纪检监察派驻机构的建立与发展, 统一管理改革的背景、实施过程及成效等问题进行了系统的研究。^[1] 陈宗海等从纪检监察机关的领导体制和工作机制入手, 探讨了派驻纪检监察机构承担的职责任务及其在工作中遇到的问题, 提出了一些初步的建议。^[2] 潘加军、鞠连和比较了各地在派驻机构统一管理中总结出来的“点派驻”、“片派驻”和“点面结合”三种模式, 认为“点面结合”模式代表着统一管理改革未来的方向。^[3] 朱爱清分析了现有派驻纪检监察管理模式中的不足, 提出了强化派驻纪检监察反腐败工作的对策与建议。^[4] 孟新生对于派驻机构统一管理中存在的问题及原因进行了分析, 并提出了五个方面的发展趋势。^[5] 边学愚对派驻机构履行职责的基本情况进行了评价, 在此基础之上指出了工作中存在的不足, 提出了完善体制机制、理清职能定位、加强干部队伍建设和加强业务指导力度等四个方面建议。^[6] 总的来看, 这些问题基本上都局限在具体工作层面来探

【收稿日期】 2014-01-17

【基金项目】 本文系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”(13YJAZH029) 和清华大学自主科研计划“机构、法律和战略综合视阈的反腐倡廉体系比较与实证研究”(20121087989) 的阶段性研究成果

【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。

讨纪检监察派驻机构的职责和面临的挑战问题,缺乏理论深度。本文主要围绕派驻机构在中国整个反腐倡廉体系中的定位、作用、工作成效及改革思路展开研讨。2011年9月,作者还对部分中央国家机关派驻纪检监察机构的基本现状和履行职能情况进行了问卷调查(以下简称对派驻机构问卷调查),这有助于我们更好地了解其实际运行的情况。

一、派驻制度的起源与发展

1. 派驻制度的起源。向党政机关和国有企业派驻纪检监察部门和人员是中国共产党在反腐倡廉实践中的重要探索和制度创新。1962年9月,党的八届十中全会做出了《关于加强党的监察机关的决定》,明确各级监察委员会有权不通过同级党委向上级党委和监察委员会直至中央反映情况,检举党员的违法乱纪行为;规定了中央监察委员会可以派出监察组常驻国务院各部门,由中央监察委员会直接领导,各地在必要时也可照此办理。这是我党最早提出的派出纪检监察机构的制度安排。^[7]

《党章》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检查员,在中央纪委直接领导和驻在部门党组指导下进行工作。同地方纪委与上级纪委以及同级党委的关系类似,这种“领导加指导”的格局被称为双重管理模式。1993年5月,中央纪委、监察部下发《关于中央直属机关和中央国家机关纪检监察机构设置的意见》,明确了“派驻纪检监察机构实行中央纪委、监察部和所在部门党组、行政领导的双重领导,纪检监察业务以中央纪委、监察部领导为主”的领导体制。这被称为“双重领导一个为主”的管理模式。

2000年9月,中央纪委、中央组织部、中编办、监察部联合下发了《关于加强中央纪委、监察部派驻纪检监察机构管理的意见》,进一步明确了“中央纪委、监察部派驻机构是中央纪委、监察部的组成部分,受中央纪委、监察部和驻在部门党组(党委)、行政的双重领导,以中央纪委、监察部领导为主”。然而,由于上级纪委的领导力度往往没有驻在部门党组的领导力度大,在不少部门实际变成了以驻在部门党组领导为主的局面。“双重领导”的不协调和“一

个为主”的错位造成了派驻机构监督乏力,促使中央对派驻机构的管理体制进行了改革。

2. 派驻机构的统一管理。针对派驻机构管理体制存在的问题,2001年9月党的十五届六中全会通过的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》明确要“改革和完善党的纪律检查体制,纪律检查机关对派出机构实行统一管理”。2002年10月,中央纪委、监察部召开了派出机构统一管理试点工作会议,并在卫生部、国家药品监督管理局和国家工商行政管理总局等8个部门进行了试点。

2004年4月,中央纪委、中央组织部、中央编办、监察部出台《关于对中央纪委、监察部派驻机构实施统一管理的实施意见》(以下简称《实施意见》),改革的主要内容是:中央纪委、监察部全面实行对派驻机构的统一管理,改革领导体制,将派驻机构由中央纪委、监察部与驻在部门双重领导改为由中央纪委、监察部直接领导。实行统一管理后,派驻机构实行监督和查办案件工作直接受中央纪委监察部领导,重要情况和问题直接向中央纪委监察部请示、报告。驻在部门党组和行政领导班子仍然对本部门及所属系统的党风廉政建设和反腐败工作负全面领导责任,驻在机构按照规定职责予以协助、配合,有关情况及时与驻在部门党组和行政领导班子沟通。

中纪委、监察部还出台了一系列具体举措保障了统一管理新模式的顺利实施。在干部管理和后勤保障方面,派驻纪检组组长人选由中央纪委商中央组织部提名并考察,由中央纪委呈报中央任免,履行职责和廉政勤政的情况由中央纪委商中央组织部考核或将考核情况向中央组织部备案。《实施意见》还明确,派驻纪检组组长一般不从驻在部门产生。派驻机构其他干部的招考录用、考察任免、年度考核和奖励、交流任职由中央纪委监察部负责。然而,由于派驻机构干部的工资关系、党(团)组织关系、生活福利和社会保障等问题仍然由驻在部门负责管理,不可避免地会受到驻在部门的较大影响。

3. 各地方派驻制度实施情况。按照中央的统一部署,各地方陆续贯彻落实了派驻制度,并在2004年之后全面实施了统一管理。目前,在省、市、县三个层面,纪检监察机关都向相应的党政部门和国有企业派驻了纪检组和监察部门。在省和市层面,通常是

派驻机构；而在县层面，基本上就是派驻纪检监察人员了。对于大多数非垂直管理的中央和国家机关来说，纪检组和监察局与省、市、县层面的派驻纪检监察机关只有业务上的指导关系，而不存在隶属关系。省级党政机关的派驻纪检组、监察局归省纪委领导。中央和国家机关纪检组、监察局的工作对象仅限于本级，也不包括本系统各省、市、县的党政领导干部和国家工作人员。

近年来，针对基层派驻机构人员力量分散，监督成效不高等问题，一些地方尝试对现有的派驻制度进行改革，做出了一些尝试。2003年，江苏省南通市通州区率先尝试对纪委派驻机构实行统一管理，并在2006年推广到全南通市。南通的改革比较彻底，派驻干部的工资福利等也转入纪委监察局机关。派驻干部除工作后勤保障、评定专业技术职务、职称、党（团）组织关系及退休等事宜仍由驻在部门负责外，不在驻在部门享受其他任何福利。^[8]2008年6月，广东省深圳市宝安区也试点推行分片派驻改革。宝安区将全区原有的10个街道纪工委、监察室的行政编制进行整合，成立7个派驻纪检监察组，由区纪委、监察局垂直管理，在街道实行分片派驻，在区直机关实行按职能部门派驻。^[9]通过分片派驻试点，宝安区的反腐倡廉建设工作明显得到加强。改革启动前，宝安区10个街道纪工委4年内共查办案件十几宗。改革后，7个派驻组仅半年就处理信访举报69件、立案查处13宗。^[10]此外，四川省成都市、河南省三门峡市的改革试点都在社会上引起了广泛的反响。

二、从中国反腐败战略格局看 派驻机构的职能与作用

改革以来，我国的反腐败战略经历了一个逐步调整和完善的过程。2005年1月，《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》（以下简称《惩防体系实施纲要》）的正式颁布实施标志着我国反腐倡廉战略体系的逐步确立和完善。我们认为，在《惩防体系实施纲要》中包含着四个层面的战略：教育、预防、监督和惩治。与香港廉政公署的战略格局相比，中国特色反腐倡廉战略体系的最大特点就是监督放在了一个特别突出的位置。强化监督

战略是中国特色反腐倡廉体系与其他国家和地区反腐败体制机制的最大差别。那么，派驻机构在履行教育、预防、监督和惩治这四项职能方面发挥了什么样的作用，或者说在中国反腐倡廉建设的战略格局中是什么样的地位呢？这是本研究关注的重点问题。

在我们对派驻机构的问卷调查中，受访者在被要求对派驻机构在履行以上四方面职能中投入的时间和精力排序时，17名受访者总体认为，派驻机构在监督方面投入的时间和精力最多，平均得分为1.88分。与此形成反差的是，受访者在在对职能履行效果的评价中，监督的得分却最低，如表1所示。

表1 中央派驻纪检监察机关履行职能情况调查结果

	投入时间和精力评分 (得分越低投入越高)	职能履行成效评分 (得分越高评分越高)
监督	1.88	0.71
教育	2.59	0.73
惩治	3.06	0.76
预防	2.47	0.74

1. 监督战略投入最大，但工作成效却最差。2004年4月7日，吴官正同志指出，“对派驻机构实行统一管理，是加强党内监督的重要举措”。何勇同志也指出，“派驻机构要把加强监督作为第一位的职责，做好对驻在部门党政领导干部特别是主要领导干部的监督工作”。由此可见，监督是派驻机构最主要的职能。然而从我们的问卷调查来看，派驻机构在监督方面投入的时间和精力最多，但实际效果最差。究其原因，首先是纪检组和党组之间的关系没有理顺。纪检组长作为党组成员当然有利于纪检组长参与集体决策，拥有投票权而不仅仅是列席会议，但是其是否要服从党组的决定是个矛盾。其次是监督的范围。目前，派驻机构的监督对象主要是驻在部门的党组及其成员，那么驻在部门的一般干部谁来监督？在许多部委，机关纪委的人员力量相对薄弱，而且往往是身兼数职，这都会削弱对一般干部的监督。第三，监督手段还相对薄弱。由于派驻机构工资关系、党（团）组织关系、福利待遇和社会保障等都在还驻在部门，往往难以主动开展专项检查，而仅靠参加一些会议往往难以获得实际情况。

2. 教育对象扩大了，但是工作机构和方式没有相应调整。按照中央的统一部署，派驻机构在反腐败倡

廉教育方面发挥着重要作用,特别是以驻在部门的领导干部为重点,取得了良好的效果。然而,在开展更进一步的、针对不同行业和人群的反腐倡廉教育方面,派驻机构就会在一定程度上遇到身份定位的困境。从本质上说,派驻机构是中纪委的一部分,是派出机构,其管辖范围仅限于中央和国家机关这一级,而不包括各中央和国家机关所在的全国范围内的系统。尽管在派驻机构的工作职责中有一条是“协助驻在部门党组和行政领导班子组织协调驻在部门及所属系统的党风廉政建设和反腐败工作”,但毕竟只是协助的角色。如何在全国本系统内展开有针对性的反腐倡廉教育,这应该也是派驻机构的一项重要任务。

3. 惩治方面办案人员投入不足,调查对象权限不清晰。派驻机构在查办腐败案件方面具有一定的职能。然而,由于工作对象仅限于中央和国家机关本级,而涉及驻在部门领导班子成员的案件往往由中纪委直接立案调查,派驻机构在查办案件方面的作用有限。对于大多数派驻机构来说,无论是自己立案的案件数还是初核的数量都比较低。何勇同志 2006 年 3 月 9 日在中央纪委监察部派驻机构负责人会议上的讲话中就指出,派驻机构查办案件工作比较薄弱。据统计,56 个派驻机构 2004 年收到信访举报 38252,比统一管理前的 2003 年增加了 15.5%,2005 年收到信访举报 36747 件,比 2003 年增加了 11%。但是初核案件 2004 年下降了 14.3%,2005 年下降了 11.5%。据统计,56 家派驻机构 2005 年仅立案 71 件,而且近 80% 都集中在 11 家派驻机构。有 32 家派驻机构该年没有立案,有 20 家派驻机构连续两年没有立案。如果廉政状况好,确实无案可查,当然是好事。但是在信访举报数量有较大幅度增长的情况下,很难想象因廉政状况很好而没有案件可查。^[11]

4. 预防主体不清晰,缺乏有效的腐败风险管理能力。党的十五大以来,预防战略受到了中央越来越多的重视,但是我们对于预防战略的理解往往存在很大的局限性。派驻机构其实是一支天然的可以在预防腐败工作中发挥重要作用的力量。由于中国是单一制国家,腐败机会的行业性特征比地域性特征更加显著,因此预防工作更应该以行业为单位来推进。中央和国家机关的派驻机构属于中纪委监察部,对于国家反腐倡廉建设的政策思路掌握清楚,本身也是专业化

的纪检监察干部;同时,他们的工作主要在驻在部门展开,对于该部门的业务工作也有一定的熟悉和了解。这恰好为派驻机构开展预防腐败工作提供了先天的优势。不同行业和部门的差别非常大,这就要求各派驻机构在中央纪委的统一部署之下,要充分结合本行业 and 部门的特点,特别是腐败风险比较高的环节和部位,开展有针对性的、有效的分析评判工作,并和驻在部门的业务部门密切配合来完善相关政策规定,减少腐败发生的机会。

三、派驻机构在中国反腐倡廉体系中 地位和作用探讨

以上我们对派驻机构履行监督、教育、惩治和预防四项职能的情况进行了分析。然而,反腐败战略的成功不仅取决于此,还有一条很重要的就是各个反腐败机构的职能分工和相互协调。中国反腐败的机构设置相对复杂,在国家层面上主要包括纪检监察机关和检察机关,此外公安机关、审计机关等也扮演一定角色。从中央的派驻机构来看,关键是处理两个关系。一个是派驻机构和中纪委职能部门,特别是第一到第四纪检监察室之间的关系;另一个是派驻机构与驻在部门内设纪检监察机关之间的关系。我们要从整个反腐倡廉建设的战略格局角度看待派驻机构的职能和作用。

1. 中国纪检监察机关的人员投入比较分析。与香港、新加坡等亚洲最为成功的廉洁国家和地区相比,中国在反腐败方面的人员投入并不低。中国大约有 36 万专职的纪检监察干部,约占公务员总数的 5%,占全国总人口的 0.23%;香港廉政公署有 1300 名工作人员,约占公务员总数的 0.72%,占香港地区总人口的 0.185%;新加坡贪污调查局有 85 名工作人员,约占公务员总数的 0.142%,占新加坡全国总人口的 0.021%。当然这么比较需要注意几个问题。一是纪检监察机关并不只有反腐败一项职能,还包括党的其它纪律和党风政风的其它方面。二是中国并不仅有纪检监察机关一支反腐败力量,各级检察院的反腐败局和职务犯罪预防部门在反腐败方面也有大量的人力投入。综合以上两个方面因素,我们觉得中国在反腐败方面的人员投入明显高于香港和新加坡。在人力

资源配置方面,中国纪检监察机关中从事惩治工作的人员比例大约只有10%,明显低于香港和新加坡的70%。

2. 如何合理界定派驻机构的职能。在中国的反腐倡廉工作体系中,派驻机构应该主要承担什么样的职能?应该怎么来评价派驻机构的工作绩效?从目前的情况来看,派驻机构的主要职责是监督,在教育、惩治和预防方面的作用有限。然而,派驻机构在这方面发挥作用明显是陷入制度困境的,主要表现为监督对象范围与本级干部管理权限不一致,监督手段有限,派驻机构的独立性不够等。派驻机构真的能够对驻在部门的党政“一把手”进行有效监督吗?由于其地位的特殊性,派驻机构在行使预防职能,推进制度建设方面应该可以发挥重要的作用。然而可惜的是,到目前为止成效十分有限。在这样的背景下,如何更加清晰地界定和评价派驻机构工作的成效?

3. 纪委的垂直管理悖论。在监管型政府建设的大背景下,过去一些年不断有学者呼吁在纪检监察机关中也实行垂直管理。应该说这样的提议有一定的道理,但是在现有的制度框架下基本不可行。《中国共产党党章》规定,党的各级纪律检查机关是由本级党的代表大会选举产生的。从这种意义上说,纪委是党的一个权力机关,而不是党委的内设部门。上级纪委可以在征得下一级的党委同意的情况下,向下一级纪委派出主要干部,但是下级纪委不可能是上级纪委垂直领导的机构。这与目前垂直管理的行政机关有着本质的区别。

四、结论与公共政策建议

本文运用反腐败战略体系的分析框架,对派驻制度这一中国特色反腐倡廉体系的重要组成部分进行了较为深入的探讨。建立派驻制度是中国共产党领导下反腐倡廉建设的重大创新,是发挥监督职能的重要载

体。然而,如何进一步加强和完善现有的制度安排,还有许多值得探讨的问题。未来派驻制度向什么方向发展?在此我们提出几个方面的政策建议供参考。首先,进一步完善对派驻机构的统一管理制度,强化中纪委的领导。在2004年“统一管理”的基础上继续深化派驻机构改革,提高派驻机构的独立工作能力,将统一管理全面推进到省、市、县各级。其次,重新界定派驻机构的工作职责,特别是其在中国反腐倡廉战略体系中的定位。派驻机构在履行中国反腐败工作的四项战略职能中的作用应该有所侧重,要进一步强化其在预防腐败战略实施方面的作用。最后,改革监督的方式方法,切实提高监督工作的有效性。我们要不断创新监督的方式方法,提高监督的针对性和有效性,提升对关键领域和重要环节的监督成效,充分利用信息技术扩大社会监督。

综上所述,派驻机构是中国反腐倡廉体系中的一支重要力量,派驻制度是中国特色反腐败体制的重要经验和制度安排。然而,我们现在对派驻制度的研究还远远不够。本文从中国反腐倡廉体系的宏观视角出发,围绕派驻机构的定位和职能进行了初步的探讨,希望对于该领域未来的改革有所借鉴。

[参 考 文 献]

- [1] 徐喜林. 纪检监察派驻机构统一管理体制机制的建立完善与创新研究 [M]. 北京: 中国方正出版社, 2008. 1-6.
- [2] 陈宗海, 杨民社, 刘军, 米春梅. 谈改进派驻纪检监察机构工作的措施和办法 [J]. 现代审计与经济, 2008, (6): 18-19.
- [3] 潘加军, 鞠连和. 纪检监察派驻机构统一管理模式分析 [J]. 中州学刊, 2010, (6): 26-30.
- [4] 朱爱清. 建立强势派驻纪检监察机构的思考 [J]. 行业管理, 2010, (11): 87-90.
- [5] 边学愚. 加强和改进派驻机构工作的思考 [J]. 中国监察, 2011, (10): 43-45.
- [6] 刘宋斌. 中国共产党廉政反腐纪事 [M]. 北京: 中国方正出版社, 2009. 172.

责任编辑 高远行