

中国地方纪检监察机关改革模式分析*

过勇 宋伟

内容提要: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,是当前中国反腐倡廉建设需要解决好的重要问题。本文对近年来中国地方纪检监察机关改革的136个案例进行聚类分析,从横向、纵向两个维度归纳改革类型。横向维度包括大科室、一体化、机构增设模式;纵向维度包括撤点设片、留点设片、混合模式。这些改革模式在提高纪检监察机关独立性方面有所进步,同时,由于缺乏从反腐倡廉建设战略层面进行思考和设计,改革也显现出一些职能履行困境。以职能定位为目标推进地方纪检监察机关改革是重要发展趋势,为此,本文提出地方纪委监察局和派驻机构承担不同职能的改革设想,并进一步聚焦中心任务。地方纪检监察机关的改革探索可以成为中国未来反腐败体制机制创新的重要突破口,可以采取地方探索、经验总结的渐进式改革路径,为全国范围内各级纪检监察机关改革积累宝贵经验。

关键词:廉政建设;地方纪检监察机关;改革模式;发展趋势

法律、机构和战略是评价一个国家反腐倡廉体制机制的三个主要方面。^①其中,机构是履行职能的主要依靠力量,它对法律、法规、制度执行、战略实施起到根本性的组织保障作用。中国反腐倡廉的主要机构是纪检监察机关,它是中国反腐败工作的领导核心。中央纪委在向中共十八大所做的工作报告中指出,要抓住组织建设这个基础,进一步健全纪检监察体制,加强各级纪检监察组织机构、领导班子和干部队伍建设,完善纪检监察机关内部机构设置,强化派驻机构统一管理,加强上级纪检监察机关对下级纪检监察机关的领导和工作指导。^②中共十八届三中全会重点提出要加强反腐败体制机制创新。^③这些要求为未来纪检监察机关改革指明了总体方向。

优化组织机制、提高工作成效是中国纪检监察机关改革的核心议题。近年来,地方纪检监察机关在创新体制机制方面提出了一些很好的思路,形成了若干具有创新性的改革模式。这些模式既有取得成效的优质创新,也有流于形式、昙花一现的低质探索。本文基于对136个地方纪检监察机关改革创新案例的聚类分析,探讨地方纪检监察机关的改革模式与发展趋势,从实证角度研究不同改革模式的优势和不足。本文认为,多数地方纪检监察机关改革创新案例并没有从反腐倡廉建设战略层面设计改革之后各个部门的职能分工,很多改革并不彻底,甚至带来了新问题。

* 本文为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)的研究成果;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”(13&ZD011)的研究成果。

① 过勇:《完善中国反腐败体制和机制的几点建议》,《经济社会体制比较》,2010年第4期。

② 《中共中央纪律检查委员会向党的第十八次全国代表大会的工作报告》,《人民日报》,2012年11月20日。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》,2013年11月16日。

一、理论背景与文献综述

改革是加速中国经济社会转型的动力,其本质是对不完善、不适用、不科学的制度进行改良革新。中国已经实现了从供给主导型制度变迁方式逐渐向中间扩散型、需求诱致型制度变迁方式的转变,^①在这个过程中,中央与地方形成了改革的寻优模式,具有地方创新、试点推广、经验总结和全面实施的改革阶段性特征。地方党委政府创新已经成为推动制度改革的重要力量,这种改革路径有效地降低了外部性、不确定性、不平衡性等制度改革的不稳定因素。在中国改革进程中,经济体制改革与政治体制改革不是完全对称的结构状态,但总体上是相互适应的。^②中国经济体制改革遵循了一条可以用“诱致型制度创新理论”予以解释的渐进式道路^③,然而政治体制改革是否可以采取同样模式,这是一个在中国社会转型加速期亟待研究和破解的理论与实践问题。在诱致型制度变迁方式中,政治体制改革需要寻求改革收益与摩擦成本的平衡,地方探索、经验总结的渐进改革模式为解决这一问题提供了一个重要思路。在纪检监察机关改革方面,已经有学者提出了类似的设想。

有学者提出,可以效仿建立经济特区的方式,建立特别治理区(Special Governance Zone),在该区域可以组建新的反腐败机构、制定新的政策,使之成为全国性反腐败规划的一个重要突破口。^④透明国际(Transparency International)最早提出“廉洁岛”概念(Island of Integrity),并说明了“廉洁岛”可以是一个单独的采购计划、一个私有化的项目或是一个独立的政府机构,透明国际认为,很少有一个政府系统是完全腐败的,其中不腐败或不愿腐败的部分可以成为建构持续性变化的砖瓦和水泥。^⑤有学者认为,可以借鉴“廉洁岛”模式,建立政治特区,待这些政治特区改革取得成功,在防治腐败上积累大量成熟经验后,再向全国拓展,最终实现反腐败的全面突破。^⑥

对地方纪检监察机关改革而言,建设“廉洁岛”的改革模式与地方政府创新的改革模式具有相似的逻辑过程,二者在本质上都是通过地方探索,在总结成功经验、发挥示范效应的基础上进行更大范围推广。这种改革模式的重点和难点就在于如何研究、总结经验,建立怎样的标准来衡量改革成功与否。近年来,中国地方纪检监察机关改革日益增多,这与深化政治体制改革的宏观背景有关,也与中央政府、地方党委政府、社会各方对反腐败工作的高度关注相契合。尽管学术界在反腐败方面的研究成果汗牛充栋,然而对纪检监察机关改革的关注并不多,多数研究成果只是从纪检监察机关的重要性以及改革方向等方面进行论述。有学者认为,各国反腐败机构在过去20年反腐败斗争中发挥了重要的“廉洁战士”作用,并认为反腐败机构的独立性至关重要。^⑦有学者提出,中国未来反腐败制度改革的关键是反腐败机构和体制改革,改革方案应是纵向垂直、横向整合、授权充分、分步实施。^⑧有学者围绕垂直管理体制、组建专门机构、提升纪检监察

① 杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》,1998年第1期。

② 王邦佐:《中国政治体制改革的成就和发展路径》,《政治学研究》,2003年第2期。

③ 林毅夫、蔡昉、李周:《论中国经济改革的渐进式道路》,《经济研究》,1993年第9期。

④ Wei, Shangjin. "Special Governance Zone: a Practical Entry-Point for a Winnable Anti-Corruption Program", *9th International Anti-Corruption Conference, 1999, Durban, South Africa*.

⑤ 杰米瑞·波普:《制约腐败——构建国家廉政体系》,第46~55页,中国方正出版社,2003年版。

⑥ 杜治洲:《政治体制上端改革:反腐败斗争的迫切需要》,《开放导报》,2008年第1期。

⑦ Sousa, Lufs de. "Anti-corruption Agencies: between Empowerment and Irrelevance", *Crime Law Social Change*, 2010, Vol. 53, Issue 1.

⑧ 任建明:《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年第7期。

机关地位、加强队伍专业化四个方面对中国纪检监察体制改革进行了研究。^① 有学者提出,纪检监察机关改革方向是以加强政党领导力为价值取向,以监督职能充分发挥和完善为关键,以反腐败专业化建设为着力点。^②

一些研究成果分析了地方纪检监察机关存在的困境,并提出了改革对策。有学者对县级纪检监察机关体制创新进行了研究,认为县级纪检监察机关体制性障碍的外在表现主要存在于依附监督对象、无独立权力体系、地位低下、威慑力不强等方面。^③ 有学者对基层纪检监察机关设置模式的局限性进行了分析,提出现行模式存在三个方面的不适应:领导体制与基层纪检监察机构独立开展纪检监察工作不适应、管理方式与基层纪检监察机构监督同级党委政府不适应、基层纪检监察机构力量薄弱与专职履行监督检查职能不适应,同时认为基层纪检监察机构设置改革的基本任务是改革目前“条块分割”的机构设置。^④ 有学者从社会监督、层级监督、群众监督、专员监督、制度监督五个角度提出了加强县级纪检监察机关建设的具体建议。^⑤ 有学者分析了江苏省东海县纪检监察机构改革成效,认为通过成立派驻工作室的模式可以搭建新的基层纪检监察工作平台,实现基层纪检监察工作从松散到集中的转变,形成基层反腐倡廉工作合力。^⑥

从现有学术成果看,对纪检监察机关改革的研究并不丰富,特别是对地方纪检监察机关改革模式的探讨更是寥寥无几。本文通过建立案例库的方式,试图对地方纪检监察机关改革模式进行系统总结,以实证方法分析改革创新的经验及其存在的问题,以此探索地方纪检监察机关改革的方向和趋势,提出科学合理的政策建议,为地方纪检监察机关改革和反腐败体制机制创新提供理论参考和实践依据。

二、地方纪检监察机关改革模式的聚类分析

在地方纪检监察机关改革创新的实践中,各个地方由于改革方式的不同而形成了多种改革模式。为了对地方纪检监察机关改革模式进行深入研究,本文选取了136个地方改革案例组成案例库进行解析,试图归纳分析改革模式类型。案例全部选自公开发表的文献资料、权威报刊媒体、党政机关网站。在选取案例过程中,笔者严格核实报道信息来源,充分保证研究资料准确性。这些案例报道往往由地方纪检监察机关提供,并且都是已经开展改革实践的报道,本文在选取过程中只保留了改革信息相对完整的案例,以提高研究的科学性。事实上,主流媒体对地方纪检监察机关改革的报道均具有真实性,因此笔者认为,以案例库形式对地方纪检监察机关改革进行研究具有可靠性。

本文选取的136个案例涉及20个省和自治区,按照行政区划层级划分主要包括10个地级市和125个县级(市辖区、县或县级市)行政单位,县级行政单位占到92.6%(四川省南溪县有2个案例),这也反映出县级纪检监察机关改革创新的活跃程度,参见表1。从案例的改革起始年

① 谭本仲:《关于纪检监察体制改革的思考》,《领导科学》,2010年第30期。

② 樊红敏:《中国纪检监察派驻机构改革的方向》,《河南社会科学》,2011年第6期。

③ 陈晓明:《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年第1期。

④ 黄兴生、吴智群:《基层纪检监察机构设置改革探析——基于对莆田市城厢区改革试点的调查》,《山东行政学院学报》,2012年第4期。

⑤ 颜冠雄:《论加强对县级纪检监察工作的监督》(硕士学位论文),湘潭大学,2011年。

⑥ 王奎杰:《基层纪检监察机构改革的实践与探索》,《中国监察》,2007年第22期。

份来看,2003~2007年的案例占9.6%,2008~2011年的案例占58.1%,2012年的案例占32.3%,可以看出,2008年以来,地方纪检监察机关改革进入活跃期,详见图1。

表1 地方纪检监察机关改革案例所在地区

省份(案例数量)	地方名称
河北省(7个)	张北县、昌黎县、丰宁满族自治县、枣强县、新乐市、栾城县、武安市
山东省(4个)	昌乐县、齐河县、山亭县、嘉祥县
广东省(13个)	鹤山市、深圳市宝安区、云浮市云城区、珠海市横琴新区、佛冈县、英德市、阳山县、连南瑶族自治县、连山瑶族自治县、连州市、清城区、清新县、廉江市
浙江省(3个)	嘉兴市秀洲区、天台县、庆元县
江苏省(5个)	南通市通州区、响水县、东海县、海门市、灌南县
海南省(1个)	澄迈县
福建省(1个)	莆田市*
湖北省(19个)	宜恩县、崇阳县、嘉鱼县、孝昌县、阳新县、房县、竹山县、随州市*、郧县、荆门市*、云梦县、大冶市、应城市、安陆市、枝江市、南漳县、赤壁市、通山县、通城县
湖南省(6个)	常德市*、醴陵市、沅陵县、石门县、平江县、株洲县
河南省(2个)	三门峡市*、永城市*
安徽省(1个)	怀宁县
江西省(14个)	贵溪市、宜黄县、定南县、芦溪县、新建县、南昌市青云谱区、九江县、抚州市*、赣县、永新县、于都县、泰和县、余干县、宜春市*
贵州省(21个)	凤冈县、遵义县、思南县、石阡县、仁怀市、贵阳市云岩区、望谟县、松桃苗族自治县、沿河土家族自治县、湄潭县、铜仁市碧江区、正安县、黎平县、开阳县、习水县、普安县、丹寨县、德江县、修文县、岑巩县、从江县
四川省(12个)	犍为县、遂宁市船山区、南溪县、松潘县、成都市新都区、文兴县、苍溪县、安岳县、旺苍县、简阳市、南江县
广西壮族自治区(3个)	武鸣县、易门县、都安瑶族自治县
云南省(8个)	昆明市*、新平县、宾川县、鹤庆县、永胜县、景谷彝族傣族自治县、洱源县、通海县
新疆维吾尔自治区(5个)	沙湾县、托里县、和静县、和布克赛尔县、阿克陶县
黑龙江省(4个)	哈尔滨市呼兰区、五常市、通河县、依兰县
辽宁省(6个)	灯塔市、大石桥市、宽甸满族自治县、兴城市、建昌县、康平县
吉林省(1个)	长春市*

注:*代表地级市。

如何划分地方纪检监察机关改革模式尚没有形成统一标准。以往,不同研究者和地方领导干部从各自角度进行了一些总结,例如直接以地名命名的“张家界模式”^①、“枣强模式”^②;以地方纪检监察机关领导干部命名的“曹克明模式”^③;以改革特征命名的“归口模式”、“分块模式”、“重点派驻模式”、“综合派出模式”^④、“点派驻模式”、“面派驻模式”、“点面结合模式”^⑤,等等。这些模式划分主要存在两方面问题:一是缺乏全面性,没有将地方纪检监察机关改革所有类型置于同一个系统中进行研究;二是缺乏学术性,未能科学准确地反映改革模式的存在状态。

① 任建明:《“张家界模式”的创新意义》,《决策》,2007年第Z1期。

② 张素娟:《收拢五指握成拳——河北省改革县级纪检监察派驻机构工作纪略》,《中国纪检监察报》,2009年2月1日。

③ 《“江苏曹克明模式”的推行》,《决策》,2007年第Z1期。

④ 姜洁、董宏君:《为了更好地监督——关注纪检监察派驻机构改革》,《人民日报》,2010年4月6日。

⑤ 潘加军、鞠连和:《纪检监察派驻机构统一管理模式分析》,《中州学刊》,2010年第6期。

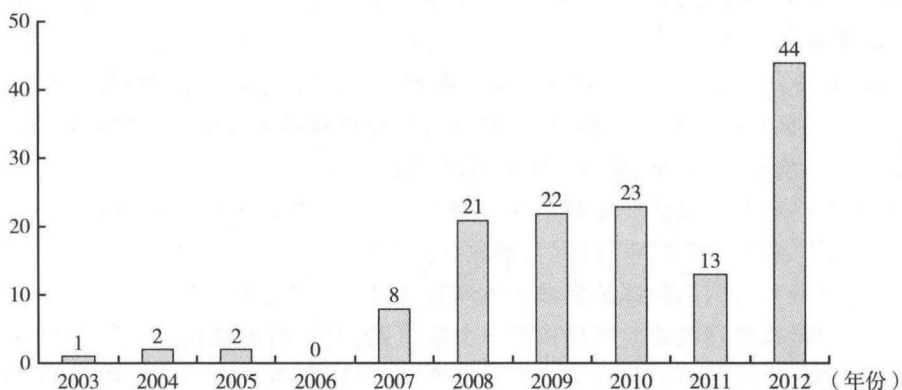


图1 地方纪检监察机关改革案例起始年份统计

本文从改革客体角度,将地方纪检监察机关改革分为横向和纵向两个维度,横向维度即是改革本级纪检监察机关内设机构,纵向维度即是改革所管辖的下级纪检监察机关或派驻机构。横向维度改革分为大科室模式、一体化模式和机构增设模式;纵向维度改革分为撤点设片模式、留点设片模式和混合模式。在案例库中,横向维度改革案例有11例,纵向维度改革案例有125例,其中四川省南溪县在两个维度都进行了改革。在纵向维度改革中涉及派驻机构的改革有106例,涉及乡镇、街道纪委的改革有62例,有一些地方对派驻机构和乡镇、街道纪委实行了同步改革,不同改革模式案例所占比例详见表2。

表2 地方纪检监察机关不同改革模式案例所占比例(%)

改革模式 改革客体	横向维度			纵向维度		
	大科室	一体化	机构增设	撤点设片	留点设片	混合式
纪委监察局	9.1	9.1	81.8	—	—	—
派驻机构	—	—	—	78.4	6.4	15.2
乡镇、街道纪委	—	—	—	12.1	87.9	—

(一) 横向维度改革创新

1. 大科室模式。大科室模式是指纪检监察机关按照职能性质将原有科室进行聚类合并,形成“职能大科室”,以此突出纪检监察机关的工作重点,以达到整合资源的目标。2007年,四川省南溪县纪委监察局对内设机构进行的改革属于大科室模式,其具体做法是按照职能整合目标成立了“三中心一综合”,即包括党员干部教育、廉政文化建设、制度建设等职能的预防腐败中心;包括党风室、执法监察室、纠风办、效能投诉中心等职能的软环境建设中心;包括信访室、纪检监察室、审理室、群众举报中心等职能的违纪违法行为查处中心;包括纪委监察局办公室、干部室等职能的综合办公室。^①这种内部机构设置模式与香港廉政公署按照职能分工设置执行处、防止贪污处、社区关系处的思路相类似,^②但在中国大陆地方纪检监察机关改革中并不多见。大科室模式的进步之处在于能更加清晰地对纪检监察机关的职能进行定位,但是科室之间如何实现真

① 王春:《纪委立体改革南溪破冰》,2007年12月28日,http://www.sc.xinhuanet.com/content/2007-12/28/content_12073646.htm,2013年5月15日。

② 赵岚:《20世纪90年代以来香港的廉政建设及其启示》,《政治学研究》,2009年第1期。

正的职能整合并相互协作却是一个难题,这个问题如果没有解决好,“三中心一综合”就可能成为名义上的职能聚类。

2. 一体化模式。一体化模式是将与纪检监察相关的职能机构纳入纪检监察系统,实现纪检监察职能扩大的一体化改革模式。2012年,广东省珠海市横琴新区成立的“廉政办公室”属于这种模式。该办公室将纪检、监察、检察和审计等部门联合到一个机构,设立综合部、纪检监察部、审计监督部、反贪污贿赂和反渎职侵权部4个部门。^①横琴新区采取这种改革模式的最大特点在于不再单设纪检、监察、检察、审计部门,廉政办公室的内设部门对外接受上级对口部门的业务指导,同时也是上级对口部门的派出机构。横琴新区将多个职能机构整合在一起的一体化模式在中国是首创,为纪检监察机关改革提供了一个新思路,对于精简机构、人员,整合党内监督、行政监督和法律监督,形成纪检监察合力具有积极意义。然而,由于在一体化机构的实际运行中,内设部门仍然需要与上级对口单位一一对接,接受业务下派和工作指导,所以就容易形成“形式上联合、实则各行其是”的工作状况。

3. 机构增设模式。机构增设模式是在纪检监察机关原有职能部门的基础上增设新的部门。近几年,多个地方纪检监察机关成立预防腐败局的改革就属于机构增设模式。2011年7月,湖南省平江县成立了湖南省首家县级预防腐败局,^②2012年4月至9月期间,广东省清远市及其下辖的8个县(市、区)全部成立了预防腐败机构。^③地方纪检监察机关增设专门预防腐败机构的目的是提高预防腐败工作的实际效果,如平江县和清远市所辖县都效仿国家预防腐败局的规定:县预防腐败局的职责是负责全县预防腐败工作的组织协调、综合规划、政策制定、检查指导;协调指导企业、事业单位,社会团体、中介机构和其他社会组织的防治腐败工作。事实上,地方纪检监察机关不应简单效仿国家预防腐败局的模式,地方是否有必要成立专门的预防腐败机构还值得思考。

从大科室模式、一体化模式、机构增设模式的改革情况来看,大科室模式聚集了纪检监察机关的主要职能,但是在科室职能协同方面仍然存在不足;一体化模式整合了党内监督、行政监督和法律监督,精简了机构、人员,但是在业务指导方面仍然各司其职,并没有取得一体化效果;机构增设模式增强了纪检监察机关力量,但是职能定位并不清晰。总体来看,地方纪检监察机关横向维度的三种改革模式都具有一定的进步意义,然而也都存在明显的局限性,参见表3。

表3 横向维度改革三种模式比较分析

模式	主要举措	改革的成效	存在的问题
大科室模式	将原有科室按职能分类进行聚类合并	聚集纪检监察机关的核心职能	不能有效促进科室整合协作,容易出现虚化的职能聚类
一体化模式	将相关职能机构吸纳入纪检监察系统	整合党内监督、行政监督、法律监督,形成纪检监察合力,精简机构人员	内设部门是上级对口单位的派出机构并接受其指导,面临办公在一起,职能仍然独立的问题
机构增设模式	增加内设部门	增强纪检监察机构力量,强化预防腐败职能	新设部门职能可能与原有部门职能没有明确区分,只是简单效仿增设

① 赵杨:《横琴廉政办仿若廉政公署内地版》,《南方日报》,2012年9月13日。

② 赖珍珍:《我县预防腐败局挂牌成立》,2011年9月15日, <http://www.pingjiang.gov.cn/Item.aspx?id=17338>,2013年5月16日。

③ 广东省预防腐败局:《广东省清远市县两级全部成立预防腐败局》,2012年7月12日, <http://politics.people.com.cn/n/2012/0712/c70731-18503132.html>,2013年5月18日。

(二) 纵向维度改革创新

地方纪检监察机关纵向维度的改革创新主要针对派驻机构和乡镇、街道纪委,两者由于属性不同,因此在改革措施和效果上也有差别,本文将分别对其归纳总结。地方纪检监察机关纵向维度改革模式如图2所示。

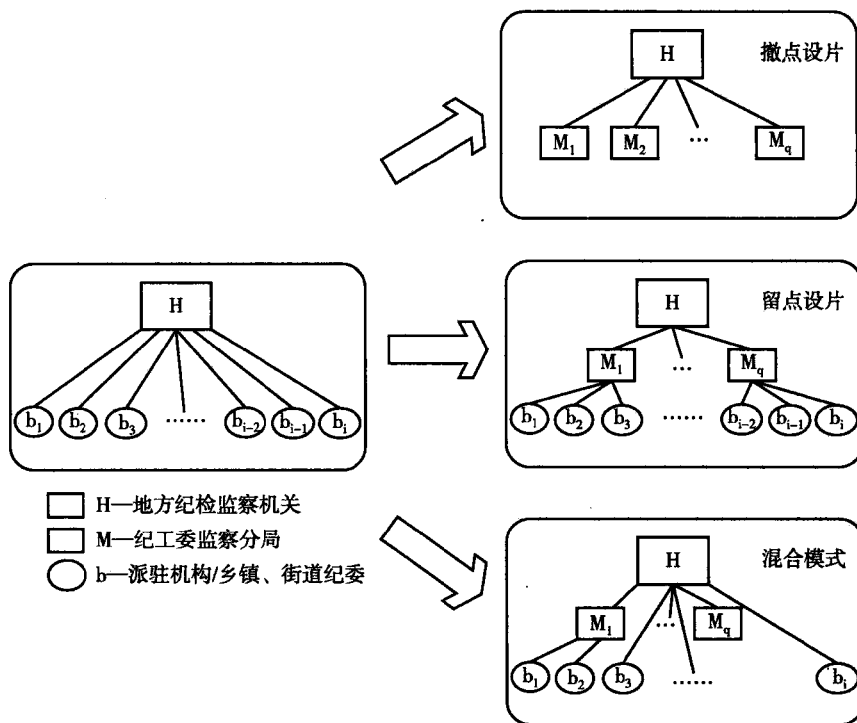


图2 地方纪检监察机关纵向维度改革模式示意图

1. 撤点设片模式。撤点设片模式是将纪检监察机关派驻纪检组、监察室或乡镇、街道纪委撤销,按照一定的原则成立统一派出的纪工委监察分局,每个纪工委监察分局具体负责一定范围和数量的部门或乡镇、街道,详见表4。撤点设片模式主要被应用于党政部门派驻机构改革,案例库中78.4%涉及派驻机构改革的案例采取了撤点设片模式;涉及乡镇、街道纪委的改革很少采用这种模式,仅占案例库的12.1%。因此,本文采取将派驻机构和乡镇、街道纪委改革分别讨论的方法,以进行更加细致深入的分析。

表4 撤点设片模式“片区”划分原则(部分案例)

地方名称	纪工委监察分局片区管理划分原则
丰宁满族自治县	职能相近、业务相关、地域相邻、便于监督
崇阳县	业务量大小、毗邻相近
常德市	分类归口、大体平衡
齐河县	职能相近、业务相关、有利管理、一步到位
天台县	分类归口、管理均衡、方便工作

派驻机构改革采取撤点设片模式的典型是河北省三门峡市。该市撤销原派驻单位纪检组,成立10个“大纪检组”,负责63个工作部门及直属事业单位纪检监察工作,每组负责6~7

个单位。^① 其他很多地方也采取了这种模式,贵州省凤冈县撤除县法院、县检察院、县公安局以外原派驻县直部门的20个纪检组,重新组建5个派出纪工委监察分局。^② 山东省嘉祥县设立了6个纪工委,除垂直部门和公检法司以外的部门不再设立纪检组(纪委)。^③ 另外,还有一些地方将公检法司和垂直部门也纳入到纪工委监察分局的监督或联系范围,例如河北省丰宁满族自治县组建了5个纪工委监察分局,其中3个负责管辖县直部门,分别对应执法、经济管理和公共管理部门,将县委序列、群团序列、公检法司和省地属垂直管理部门一并纳入纪工委监察分局管辖范围进行监督。^④ 湖北省随州市实行纪检监察工作“大部制”,设立了6个纪工委监察分局,负责全市60个单位的纪检监察工作,还将垂直管理、中央和省驻随州的30个单位列入纪工委监察分局的联系单位。^⑤ 浙江省天台县也采取相同的做法,将公检法司和垂直部门列为纪工委监察分局的联系单位。^⑥ 可以看出,公检法司和垂直部门由于其特殊性,在派驻机构改革中通常都对其做特殊安排,多数地方都没有撤销公检法司的纪检监察组织,也没有权力撤销垂直部门的纪检监察组织,因此本文没有将其视为撤点设片模式中的“点”。

在对乡镇、街道纪工委的改革中,采取撤点设片模式意味着要撤销乡镇、街道纪工委,这种模式在改革之初就备受争议。海南省澄迈县早在2004年就撤销了乡镇纪工委,成立了2个负责乡镇的派驻组。^⑦ 2008年6月,黑龙江省哈尔滨市出台了《关于乡镇纪检监察机构体制改革的实施意见》,要求撤销乡镇纪工委,在中心乡镇成立纪工委监察分局,每个纪工委监察分局一般下辖5个左右乡镇。^⑧ 更大规模地撤销乡镇、街道纪工委的撤点设片模式出现在四川省,其中以南溪县、犍为县、遂宁市船山区为代表。南溪县曾被认为是地方纪检监察机关改革创新先锋,该县不仅在横向维度改革中采用了大科室模式,在纵向维度改革中也对乡镇纪工委采取了大刀阔斧式的改革。2007年,南溪县撤销15个乡镇纪工委,在全县设立4个纪委监察室。在此后的改革中,南溪县15个乡镇党委还向214个行政村派驻了214名纪检员(由行政村选举产生)。南溪县的改革比海南省澄迈县、哈尔滨市呼兰区更加彻底,但是南溪县也只是四川省撤销乡镇纪工委改革的一个缩影。据统计,从2007年11月开始,四川省有750个乡镇撤销纪工委,占乡镇总数的17%。然而,这种改革模式最终以失败告终,根据中央纪委2011年下发的《关于加强乡镇纪检组织建设的指导意见》要求,四川省于2012年制定了《关于加强乡镇纪检组织建设的实施意见》,正式提出在全省全面恢复被撤销的乡镇纪工委。^⑨

① 郑光魁、高雷:《探索推行派驻“纪检大组制”河南三门峡市先行破冰》,2009年8月3日, <http://fanfu.people.com.cn/GB/9772361.html>, 2013年5月6日。

② 凤冈县纪委监察局:《凤冈县纪检监察派驻机构改革工作的主要做法及启示》,2012年8月23日, http://jiwei.zunyi.gov.cn/ch3980/ch5772/2012/08/23/content_2011364243.shtml, 2013年5月18日。

③ 杜贵斌:《嘉祥县实施纪检监察体制改革成立6个纪工委》,2010年4月22日, http://www.sd.xinhuanet.com/news/2010-04/22/content_19598759.htm, 2013年5月16日。

④ 房宝占:《县级纪检监察派驻机构改革与实践的思考》,《承德日报》,2008年12月1日。

⑤ 罗毅、王董斌、汪祥运:《湖北随州市实行“纪检大部制”纪略》,2011年8月3日, <http://society.people.com.cn/h/2011/0803/c226561-3061343563.html>, 2013年5月15日。

⑥ 李攀:《天台纪委全省首推统派直管改革》,2012年8月23日, http://www.taizhou.com.cn/news/2012-08/23/content_684388.htm, 2013年5月12日。

⑦ 《澄迈:适应基层反腐倡廉新形势努力探索建立镇纪检工作新体制》,2006年6月22日, <http://hnlzw.net/page.php?xuh=4869>, 2013年5月13日。

⑧ 张立:《哈市撤销乡镇纪工委实施分片派驻管理》,《生活报》,2008年6月14日。

⑨ 陈松:《四川加强乡镇纪检组织建设撤销纪工委的必须恢复》,2012年3月16日, <http://politics.people.com.cn/GB/70731/17407559.html>, 2013年5月13日。

无论是派驻机构还是乡镇、街道纪委的改革,撤点设片模式都因为其实现了垂直统一管理,有效提高了纪检监察机关的独立性而得到肯定。随着独立性的增强,纪检监察机关的办案能力和威慑力都有所提高,在一定程度上实现了改革目的。然而,改革也带来了新的难题,撤销了原派驻机构和乡镇、街道纪委后的监督变成了一种“远观”式体外监督,尽管有些地方以巡查的方式加以强化,但是对于是否能够及时发现问题仍然是一个考验。此外,案例中几乎每一个新设立的纪工委监察分局都负责多个单位、部门或乡镇、街道的纪检监察工作,其工作任务之重势必影响监督管理效果,详见表5。同时,由于撤销了派驻机构和乡镇、街道纪委,纪检监察机关在下派职能工作时没有对应的具体负责人员,一些具体工作难以及时推进和开展。

表5 纪工委监察分局管辖范围(部分案例)

地方名称	纪工委监察分局个数(编制总数)	管辖范围
鹤山市	5个(21人)	70个单位和11个街道
凤冈县	5个(30人)	60个县直单位
丰宁满族自治县	5个(25人)	77个单位和26个乡镇、1个社区
定南县	4个(16人)	106个县直单位
昌乐县	5个(25人)	109个县直单位
齐河县	5个(25人)	76个县直单位

2. 留点设片模式。留点设片模式是在保留派驻机构或乡镇、街道纪委的基础上,按照一定的原则成立纪工委监察分局(联络站、工作室),每个纪工委监察分局(联络站、工作室)具体负责一定范围和数量的部门或乡镇、街道。留点设片模式主要被应用于乡镇、街道纪委改革,这种模式占案例库中乡镇、街道纪委改革全部案例的87.9%,对派驻机构的改革很少采取这种模式,仅占6.4%。

深圳市宝安区是留点设片的典型,在保留区直部门和街道纪检组织的情况下,宝安区成立了7个纪检监察组,其中4个负责街道,3个负责部门。^①湖南省沅陵县在保留乡镇纪检监察机构的同时,设立面向乡镇的纪工委监察分局,每个纪工委监察分局负责7~8个乡镇,并管辖18~30个县直单位。江苏省东海县的做法与深圳市宝安区类似,面向全县24个乡镇成立了6个农村工作室,每个室管辖乡镇(场)4个,办公地点在其中1个镇;同时设立2个机关工作室,办公地点在县纪委。^②

此外,还有一些地方在对乡镇、街道进行留点设片改革中进一步延伸了基层纪检监察工作,并在村级成立了纪检监察组织。例如江西省贵溪县设立了3个分管乡镇、街道的纪工委监察分局,同时要求对设在乡镇和街道的各基层站、所、分局、卫生院和中小学校实施监督。湖北省竹山县对乡镇纪委进行了“片组管理”改革,同时在17个乡镇成立了行政监察室,并在254个行政村中成立了纪检小组。^③还有地方建立了分组联系机制,例如湖北省郧县将乡镇纪委和县直纪检监察机构划分为8个纪检监察小组,组长由县纪委会常委兼任,1~2名副组长由组内单位纪委书记(纪检组长)兼任,每季度召开一次例会,每月与组内纪检监察机构联系一次。^④

① 江强、吴永奎、黄伟:《深圳宝安纪检监察派驻机构挂牌成立,设立派驻机构破解监督瓶颈》,2009年12月11日, <http://fanfu.people.com.cn/GB/10558454.html>,2013年6月5日。

② 中共东海县纪委:《江苏东海基层纪检监察机构改革:反腐排除人为干扰》,2007年4月27日, <http://politics.people.com.cn/GB/82304/5672757.html>,2013年6月8日。

③ 汤永红、卢雁、陈燕:《收拢五指攥成拳——探寻全市纪检监察管理体制试点改革轨迹》,2010年12月16日, http://www.shiyan.gov.cn/SY/News/2010/12/content_42104.html,2013年6月11日。

④ 兰昌林:《郧县“试水”纪检干部“直管”》,《十堰日报》,2010年11月20日。

留点设片模式的本质是通过在地方纪检监察机关与乡镇、街道纪委或部门之间,增加一级纪检监察机关,以此来提高纪检监察的效果。纪工委监察分局(联络站、工作室)往往采取巡查、联系等方式进行监督,尽管具有一定的威慑力,但是也存在着与撤点设片相同的监督困境。夹层中间的纪工委监察分局(联络站、工作室)如何与地方纪委监察局、派驻机构和乡镇、街道纪委形成合理的职能定位也是一个不易解决的问题,职能重复与职能冲突的现象会给纪检监察的改革带来更大的负面影响。

3. 混合模式。混合模式是撤点设片、留点设片与原派驻模式的综合运用,只出现在派驻机构改革中,在乡镇、街道纪委改革中没有案例采取混合模式。混合模式的通常做法是保留县直重点部门的派驻机构,其他部门改革采取撤点设片或留点设片模式。广东省云浮市云城区的改革综合运用了撤点设片与留点设片模式,该区对16个区直部门纪检组进行了调整,重新在区直工委、宣传部、建设局、财政局和农业局5个重点部门派驻5个纪检组监察室,负责管理50个区直部门纪检监察工作。其他地方的混合模式多是采取撤点设片与原模式相结合的方式,例如贵州省遵义县撤销了原派驻县直部门的15个纪检组和工业经济局纪委,设立了6个派出纪工委监察分局,分别对应管辖党群、政府、工交建、卫生、农口、教育等部门,保留教育科技局纪委、县卫生监督局纪委。^①湖北省阳新县撤销了29个职能相近、业务相关的县直部门纪检监察机构,组建了3个纪工委监察分局,保留了财政局等11个县直部门派驻纪检组监察室。湖北省嘉鱼县设立了2个综合派出纪检组监察室,负责46个县直单位的纪检监察工作,同时保留了在县财政局、建设局、教育局等10个职能部门的派驻纪检组。湖南省常德市、醴陵市的改革与此相类似。

混合模式的改革方式比较灵活,没有对改革进行“一刀切”,实行了重点部门派驻监督与其他部门巡查监督的模式。但是,纪检监察机关的工作管理是对混和模式的一个更大的考验,如何对这些采取不同改革模式的部门进行有效管理,在工作方法、制度和规划等方面更需要统筹考虑。此外,混合模式也容易因改革不彻底而产生如编制、待遇等方面的难题。

通过上文对纵向维度三种改革模式的分析,可以看出每一种改革模式都具有一定的进步性,也都存在着问题,参见表6。在撤点设片模式中,派驻机构和乡镇、街道纪委的独立性得到增强,但是监督难度增加了,并且新成立的纪工委监察分局管理范围过大,很难落实具体职能;在留点设片模式中,强化了监督职能,但是纪委监察局、纪工委监察分局、原派驻机构和乡镇、街道纪委之间的关系难以确定,工作协调成本加大;在混合模式中,改革采取了相对灵活的措施,但是,改革后的工作管理成为难题。

表6 纵向维度改革三种模式的比较分析

模式		主要举措	改革的成效	存在的问题
撤点设片模式	派驻机构	撤销原派驻部门的纪检组监察室,根据职能相近、业务相关的原则成立统一派出的纪工委监察分局	赋予派出纪工委监察分局一定的独立性,实现对原驻在部门垂直统一管理,惩处职能得到有力加强	体外监督难以及时了解部门及领导干部的实际情况;纪工委监察分局所辖范围过大,很难做好监管;下派职能工作没有落点
	乡镇、街道纪委	撤销乡镇、街道纪委,根据毗邻相近的原则成立统一派出的纪工委监察分局	提高了对乡镇、街道领导干部的监督威慑力,惩处职能得到了有力加强	撤销乡镇、街道纪委与有关规定相冲突

① 彭虎禄:《遵义县纪委监察局派驻机构改革成效初显》,2012年7月31日, <http://gz.people.com.cn/n/2012/0731/c339787-17301641.html>,2013年6月13日。

续表

模式		主要举措	改革的成效	存在的问题
留点设片模式	派驻机构	保留原派驻部门的纪检组监察室,同时成立纪工委监察分局	强化了监督和巡查职能	纪委监委局、纪工委监察分局、派驻机构和乡镇、街道纪委的各自职能和关系难以定位;增加了行政层级
	乡镇、街道纪委	保留乡镇、街道纪委,同时成立纪工委监察分局		
混合模式	派驻机构	撤点设片与留点设片并存	改革不搞“一刀切”,重点部门重点派驻监督,其他部门巡查监督	改革模式不统一而难于管理,容易留存“后遗症”
	乡镇、街道纪委	—	—	—

三、以职能定位为核心的地方纪检监察机关改革趋势探讨

上文改革的改革模式呈现出一些共同特征,即地方纪检监察机关通过改革,独立性有所增强、惩治职能更加突出。然而,改革过程中也出现了很多难题和困境,本文认为产生这个结果的主要原因是地方纪检监察机关没有从反腐倡廉建设的战略层面来考虑和设计改革后各部门的职能分工,没有对不同层级、不同类型的纪检监察机关职能进行准确定位。

(一) 改革前后地方纪检监察机关履职成效变化分析

尽管中国反腐倡廉建设战略在各个时期的表述有所不同,但总体来看基本包含教育、预防、监督、惩治这四个方面,《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》以及工作规划也主要围绕这四个方面展开,因此这四个方面职能的履行成效是评价地方纪检监察机关改革效果的重要标准。

在横向维度改革中,大科室模式对于纪检监察机关聚焦核心职能具有积极效果,它进一步明确了教育、预防、监督、惩治的工作模块,提高了纪检监察机关科学分工水平,但是职能科室之间的协调性仍然不足。一体化模式在一定程度上形成了监督合力,但是对教育、预防、惩治职能的影响并不显著,由于职能过度扩张,这种模式反而可能出现削弱纪检监察机关原有职能的情况。机构增设模式提高了预防职能的力量,但是预防专业化程度并没有显著增强,并且对于纪检监察四项职能的全面加强并没有产生实际效果。

在纵向维度改革中,地方纪检监察机关在撤点设片、留点设片、混合模式的改革前后,教育、预防职能的履行成效变化不大,相关部门的力量和专业化程度没有明显提升,而监督、惩治职能得到一定程度强化。在监督方面,尽管改革后仍然存在“同体因近而难监督,异体因远而监督难”的困境,但是很多地方提出了若干强化监督的重要思路,值得探讨与借鉴。一些地方通过提高纪工委监察分局的级别、赋予相应领导干部更多的权力来进一步提高其权威性,尝试解决监督困境问题。例如,江西省宜黄县、山东省昌乐县、齐河县等地都将纪工委监察分局设立为正科级单位,江西省定南县在改革中赋予纪工委监察分局书记(局长)列席县委县政府重要会议的权力。在惩治方面,地方纪检监察机关改革后的独立性和权威性有所提升,办案能力得到加强。据河北省一项调查显示,按照原来的模式,95%以上的基层派驻机构基本没有查办过案件,^①而很多地方在设立纪工委监察分局后,在惩治和查处办案方面都取得了一定的成效,参见表7。从地

^① 朱峰:《河北省县级纪检监察派驻机构改革全部完成》,2009年01月28日, <http://politics.people.com.cn/GB/14562/8694226.html>,2013年6月8日。

方纪检监察机关改革创新前后履职成效的变化来看,惩治职能的增强最为明显,监督职能次之,而教育职能、预防职能则变化不大。这种改革现状充分证明,缺乏从反腐倡廉建设战略层面进行统筹规划的改革是不全面、不协调的,因此很难从根本上解决现行工作中存在的问题,改革容易出现瓶颈,甚至带来新的问题。但是,从实践探索角度来看,这些地方纪检监察机关的改革创新为未来的改革积累了十分宝贵的经验。

表7 地方纪检监察机关改革后办案能力的变化(部分案例)

地区	改革前	改革后
河北省枣强县	2005年县直24个派驻机构只查办了1起案件	2006年,改革当年6个纪工委查办了76起案件,对76名党员干部给予了党纪政纪处分。
江西省定南县	—	纪工委监察分局成立后,参与初核信访件42件,同比上升70%,立案32件,同比上升23%。
深圳市宝安区	改革前10个街道纪工委4年仅查处案件19件。	改革仅6个多月就处理信访举报69件、立案查处13宗。截至2011年6月,共处理信访举报案件186起,立案查处46人。
江苏省东海县	—	改革后的2007年,8个工作室全年受理来信来访345件,占全县总数的81%;立案调查各类违纪违法案件301件,比上一年同期增长79.5%,其中8个工作室立案252件,占总数的86%;

(二) 地方纪检监察机关改革发展趋势分析

地方纪检监察机关改革存在多种模式,但是也呈现出一些共同趋势,例如很多地方通过纪检监察职能聚焦突出核心任务,通过成立纪工委监察分局提高纪检监察机关独立性,通过吸纳审计、检察等职能构建反腐败机构一体化,等等,这些探索是中国未来各级纪检监察机关改革的重要参考。本文选取的案例是地方纪检监察机关先行自主改革的实践,如果我们能够认真系统地总结经验,就可以为全国范围的改革提供方向,地方纪检监察机关可以成为中国反腐败体制机制创新的重要突破口。本文基于对地方纪检监察机关改革模式分析,进一步展望未来改革的发展趋势,并提出一些具有参考价值的改革设想。

1. 不同层级、不同类型的纪检监察机关实行差异化职能设置。从地方纪检监察机关改革实践可以看出,派驻机构和乡镇、街道纪委履行惩治、预防等方面的职能存在诸多困境,这也是很多地方采取撤点设片、留点设片模式的主要原因。事实上,不同层级、不同类型的纪检监察机关不一定承担完全相同的职能。这里不同层级的纪检监察机关是指中央纪委监察部、省级纪委监察厅、地市级纪委监察局、县级纪委监察局、乡镇、街道纪委监察室各个层次的纪检监察机关。不同类型的纪检监察机关是指纪委监察局和派驻机构。在中国现行的纪检监察体制机制中,不同层级、不同类型的纪检监察机关在职能设置上的差别并不显著,基本涵盖了从纠风到宣传教育,从监督、预防到惩治等所有领域。从不同层级纪检监察机关的运行状况来看,基本上采取了上行下效的模式,例如县级纪检监察机关与中央纪委监察部除了权限具有层级差异之外,在机构职能设置方面则具有很强的上行下效特征。这样“上下一般粗”的职能设置模式使得对其进行绩效评价十分困难。例如,对于一个派驻机构来说,办案多少与工作绩效的关系就很难说清,如果办案多,可以说其惩处职能发挥得比较好;而如果办案少,原因也许是事先预防工作到位。因此,笔者设想对于不同层级、不同类型的纪检监察机关进行的职能差异化设置,使得有的机构、部门就是以惩处为主,而有的部门的主要任务就是监督或预防。

2. 聚焦中心任务,大幅度提高地方纪检监察机关办案能力。在大科室模式改革中,地方纪

纪检监察机关职能实现了模块化集中,这是聚焦中心任务的重要措施,也是地方纪检监察机关改革的一个重要趋势。本文认为,在职能模块化管理基础上,未来的改革应当更加强调职能协同,突出中心任务,提高纪检监察机关办案能力。中共十八大以来,中央纪委根据中共中央对反腐倡廉形势的判断和部署,要求各级纪检监察机关明确职责定位,突出主业主责,转职能、转方式、转作风,聚焦党风廉政建设和反腐败斗争这个中心任务。2013年5月,中央纪委监察部撤销党风廉政建设室、纠正部门和行业不正之风室,新设立党风政风监督室(国务院纠正行业不正之风办公室),撤销执法监察室、绩效管理监察室,新设立执法和效能监督室,增设第九纪检监察室和第十纪检监察室。这种改革模式不仅实现了职能聚焦,而且大大提高了中央纪委监察部的办案能力,增强了办案人员力量,将更多的力量集中到核心职能上来。地方纪检监察机关改革也应当沿着这样的思路推进,明确纪检监察机关改革的核心职能是办案,通过提高办案人员的比例,提升纪检监察机关的办案能力。从国际比较来看,新加坡贪污调查局和香港廉政公署都有70%以上的人员以办案为主,而在我国县级纪检监察机关,这个比例大概只有10%。中央纪委在不改变总体规模和人员编制的情况下调整内部机构设置,增加纪检监察室,在增加查办案件人员力量方面做了示范。对于地方纪检监察机关而言,更应当强调聚焦主业,地方纪检监察机关应当是一个“有所为,有所不为”的监管型机构,决不可模糊了主业。

3. 预防职能主要由中央和省级派驻机构承担,地方纪检监察机关不安排专门机构。这里所说的预防,主要是指通过建立健全制度减少腐败机会,制度漏洞可以制造大量的腐败机会。^①从机构增设模式来看,地方成立预防腐败局发挥的作用十分有限,并且成为一种简单的效仿增设,在具体职责方面并没有准确清晰的界定。具体来看,2007年9月,国家预防腐败局的成立从机构的角度强化了预防职能的履行。在此之后,有很多省、市、自治区、市级甚至县级行政单位都陆续成立了预防腐败局。事实上,预防是一项专业化程度依赖性较高的纪检监察工作,地方层面预防腐败局的工作很难取得实质成效。因此,笔者建议预防职能主要由中央和省级派驻机构承担,地方不设立专门机构。提出这样的设想是因为中国的预防腐败工作应该通过分行业,而不是分地域来开展,这与笔者对我国当前腐败成因的总体判断有关。中国是单一制国家,各地的总体法律制度环境相似,地方立法权很小,尽管经济社会发展水平有差异,但是改革进程总体来说是一致的。举例来说,北京市腐败易发多发的领域和环节一定也是广东、甘肃或其他省份腐败易发多发的领域和环节。换句话说,如果广东省或某个地方在某个领域和环节实现了对腐败的有效预防,很容易推广到其他任何地方。然而,由于中国各个领域改革的进程不同,行业性的腐败差异比较大。从这个意义上说,中央纪委监察部派驻中央各个部门的纪检组监察局是一支天然的非常好的预防腐败力量。它是中纪委监察部的派出机构,由专职纪检监察干部组成,同时办公地点又主要在派驻部门,可以根据每个部门的特点有针对性地分析腐败规律,完成制度规定。如果按照分地域的方式来组织预防腐败的力量,很容易陷入低水平重复的陷阱。因此,笔者建议在中央和省级保留派驻纪检监察机构,并将预防定义为其重要职能,不再分地域设立预防腐败室或预防腐败局,不再在县级层面安排预防腐败部门。

4. 整合派驻机构,但是不增加人员编制。派驻机构在中国反腐倡廉建设体系中占据着重要而特殊的地位。在地方纪检监察机关改革中,派驻机构改革所占比例最大,这说明了两方面的问题,一是地方纪检监察机关的派驻机构发挥作用有限,存在弊病较多,亟待改革;二是与地方纪委监察局、乡镇、街道纪委相比,派驻机构改革的摩擦成本相对较小。中共十八届三中全会提出,全

^① 过勇:《经济转轨、制度与腐败——中国转轨期腐败蔓延原因的理论解释》,《政治学研究》,2006年第3期。

面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构,实行统一名称、统一管理。派驻机构对派驻机关负责,履行监督职责。^①这是中共中央对中央一级党政机关实施派驻制度提出的新要求,也更加明确了派驻机构统一管理模式及其职责。然而,地方纪检监察机关派驻机构很难取得与中央一级党和国家机关派驻机构同样的工作成效。从本文案例分析来看,地方层面成立纪工委监察分局是整合派驻机构力量的重要趋势,这种从同体监督变为异体监督的改革模式对于提高纪检监察机关独立性很有必要。本文认为,在未来改革中,中央和省级可以保留派驻机构,而地方纪检监察机关不再向每一个单位、部门派驻纪检组织。从当前实践角度看,地方可以继续探索片区派驻模式,进一步完善地方纪工委监察局和纪工委监察分局之间的工作机制。此外,派驻机构改革要注重对人员编制数量的控制。在现阶段,中国反腐倡廉建设任务依然非常繁重,还不具备缩减人员的条件。但是,改革不宜采取增加人员编制和干部职数的模式,增量改革模式不仅不易推广,而且也不能够持续进行,反而会增加改革成本。

四、结论

本文运用聚类比较和实证研究方法对地方纪检监察机关改革模式进行了系统归纳,分析了不同改革模式的成效与不足。基于对136个案例的实证研究表明,地方纪检监察机关在机构改革方面提出了一些很好的创新思路,有些举措在很大程度上提高了地方纪检监察机关的独立性和权威性,强化了惩治职能、监督职能。同时本文也分析了改革存在的问题,对地方纪检监察机关改革的发展趋势进行了深入探讨,试图为未来改革提供了理论性参考。

本文通过对地方纪检监察机关改革案例的研究,尝试提出反腐败体制机制创新路径的思路,进而对政治体制改革模式进行一定思考。中国在诱致型制度变迁方式中,地方党委、政府改革逐渐从被动式改革向触发式改革转变,本文案例库中多种改革模式的并存充分反映了地方纪检监察机关改革的主动性和积极性。这种具有试点特征的改革模式竞争,为全国性改革积累了丰富的经验,可以成为全面改革的突破口,这也为政治体制改革探索了一条道路。

以案例实证的方式对纪检监察体制机制改革进行研究是一个尝试,尽管本文力争做到研究过程的科学性和严谨性,但是仍然存在着一些不足。首先,从微观层面来看,由于不能保证案例库完全覆盖地方纪检监察机关改革的全部实例,因此研究结果可能会存在一定的局限性,改革模式的总结可能仍然不够全面;其次,从宏观层面来看,地方纪检监察机关改革只是反腐败体制机制创新的一个环节,地方实践、经验总结的改革模式是否同样适用于反腐败体制机制创新的其他领域,仍然需要进一步的研究和论证。

作者:过勇,清华大学公共管理学院、廉政与治理研究中心(北京市,100084)

宋伟,北京科技大学廉政研究中心(北京市,100083)

(责任编辑:林立公)

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》,2013年11月16日。