



国家智库报告 2015 (16)
National Think Tank

党 风 廉 政 建 设

创新纪检监察体制， 遏制“一把手”腐败

聂辉华 仝志辉 著

INNOVATING CENSORIAL INSTITUTION, CURBING THE
CORRUPTION OF FINAL-WORD LEADERSHIP



国家智库报告 2015 (16)
National Think Tank

党 风 廉 政 建 设

D262-6

73

创新纪检监察体制， 遏制“一把手”腐败

聂辉华 仝志辉 著

INNOVATING CENSORIAL INSTITUTION, CURBING THE
CORRUPTION OF FORMAL-WORD LEADERSHIP



 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

创新纪检监察体制, 遏制“一把手”腐败/聂辉华, 仝志辉著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 10

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6945 - 2

I. ①创… II. ①聂…②仝… III. ①中国共产党—纪律检查—工作—
研究②行政—监察—工作—研究—中国 IV. ①D262.6②D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 232253 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 马 明
责任校对 韩天炜
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2015 年 10 月第 1 版
印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 4
插 页 2
字 数 32 千字
定 价 15.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

摘要：党政“一把手”腐败问题是当前的反腐败重点和难点问题。我们手工收集整理了2000年到2014年3月底所有公布的厅局级官员腐败案例，包括367名厅局级以上官员，其中担任“一把手”职务的有219名（大约占60%）。我们认为，要减少腐败，特别是减少“一把手”的腐败，限权是基础，监督是关键，激励是保障。反腐败的最终境界，是让政府官员“不能贪（限权）、不敢贪（监督）、不想贪（激励）”。在限制权力方面，我们建议：①减少各类行政审批权，从而减少“一把手”的审批权。②在人事任命方面，可试行让全部市委常委拥有干部提名权，按特定比例扩大候选人范围，对拟任命的职位施加技术性限制条件。③强化对重大决策权的事前约束。④转变政绩观，减少赋予“一把手”的政治责任。在监督权力方面：①加强自上而下的监督，推进纪委系统由半垂直管理向全垂直管理过渡，加强对“一把手”“八小时之外”的监督。②加强自下而上的监督，特别是新闻媒体监督和网络监督。在提高激励方面：①实行现代“品位分等制”，对一些低级别职位上的官员给予更高的权力、待遇和地位的级别。②适当提高“一把手”的物质保障水平，提高其

腐败成本。

关键词：“一把手”腐败 行政审批 政治责任 腐败成本

目 录

一 中国反腐败的基本形势和主要举措	(1)
(一) 十八大以来反腐败成绩显著	(2)
(二) 反腐败的政治周期效应	(3)
(三) 2014 年反腐败的治理措施	(6)
二 “一把手”腐败的基本特征	(10)
三 遏制“一把手”腐败的制度安排	(16)
(一) 限制权力是基础	(16)
(二) 强化监督是关键	(23)
(三) 提高激励是保障	(39)
四 几个有争议的问题	(48)
(一) 决策权与执行权分离是否可行?	(48)
(二) 给“一把手”分权是否可行?	(49)

(三) 同级监督是否可行? (50)

(四) 谁来监督纪委? (52)

五 总结与政策建议 (53)

参考文献 (55)

一 中国反腐败的基本形势和主要举措

古今中外，腐败是一种世界性的现象，也是各国政府面对的头号顽症之一。一般认为，腐败（corruption）是指政府官员“为了私人利益滥用公共权力”^①，或者“官员为了私人利益破坏规则”^②。尽管各国风俗习惯不同，但是对于政治腐败的判断大同小异。^③ 在中国，腐败问题或者反腐败成为最近十年来的热点问题，当然也意味着这是难点问题。根据人民网的舆情调查^④，2002—2014年，“反腐倡廉”成为每年全国“两会”的十大热

① Svensson, Jakob, “Eight Questions about Corruption”, *Journal of Economic Perspectives*, 2005, 19 (3): 19–42.

② Banerjee, Abhijit, Rema Hanna and Sendhil Mullainathan, “Corruption”, in Robert Gibbons and John Roberts eds., *Handbook of Organizational Economics*, Chap. 27, New Jersey: Princeton University, 2013.

③ 聂辉华归纳了关于腐败的几种定义和度量方法。参考聂辉华《腐败对经济效率的影响：一个文献综述》，《金融评论》2014年第1期。

④ <http://lianghui.people.com.cn/2013diaocha/>.

点问题之一，并且在其中的五年内高居第一，2002—2004年连续三年排名第一。可见，腐败问题已经成为中国老百姓最关注、最痛恨、最希望解决的难题之一。我们首先对十八大以来的反腐败形势进行概括，接着归纳2014年中央在反腐败方面的重要举措和治理政策，最后聚焦“一把手”腐败现象，提出解决思路和对策，同时对现行政策进行评估和反思。

（一）十八大以来反腐败成绩显著

执政党和中央政府认识到腐败是中国政府治理的顽疾，因此新一届最高领导层在中共十八大闭幕（2012年11月14日）之后，开展了声势浩大的反腐败运动，并将反腐败作为全面深化体制改革的主要动力和切入点。这场尚未结束的运动式反腐行动具有以下三大特点。

第一，反腐力度非常大。从十八大闭幕到2014年12月底，在两年时间内共有65名省部级官员被查处，包括四个副国级以上干部（苏荣、徐才厚、令计划和周永康），平均每月1.3个省部级高官落马。^①这应该是改革

^① 根据中纪委监察部网站统计。

开放以来最严厉的一次反腐败运动。

第二,反腐频率非常密集。中央纪委和监察部网站几乎每天都在发布最新的案件调查信息,甚至周末也不例外。根据新华社的统计^①,从2012年12月6日中央纪委监察部网站“案件查处”栏目通报首条案例,到2014年4月11日,在这492天中共有285名领导干部被通报涉嫌违法违纪行为,平均每周4名。最突出的是2014年3月27日,这一天共通报12人,创下了单日通报人数的最高纪录。特别是,海南省在这一天通报了9名县处级领导干部被查。

第三,反腐范围非常广。从普通的处级干部,到厅局级干部,再到省部级乃至以上干部,都在查处和公布范围之内。

(二) 反腐败的政治周期效应

实际上,在党的十八大之前,反腐败运动也时有发生。聂辉华和王梦琦研究了反腐败和政治周期的相关性,

^① 数据来源: http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110254997.htm。

发现了一些有趣的规律。^① 我们搜集了 2003 年到 2014 年 3 月底 352 名副厅级以上被查处官员的案例，其中厅级官员大约占 60%，省部级官员大约占 40%，包含个别副国级干部。然后，分析了每年每个月官员被查处的数据，发现了一个有趣的“规律”：每年的 1 月底、2 月份和 3 月初，被查处的官员人数相对于全年其他月份明显较少。如图 1 所示，横轴是月份，纵轴是人数。

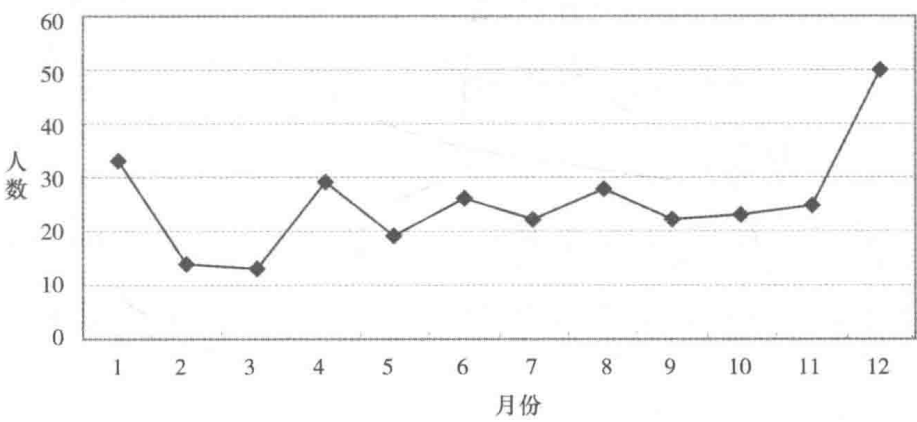


图 1 2003—2013 年每月被查处的官员数量

进一步地，1 月底一般是各省人代会和政协（简称“两会”）密集召开的时间，2 月份一般是春节，而 3

^① 聂辉华、王梦琦：《政治周期对反腐败的影响——基于 2003—2013 年中国厅级以上官员腐败案例的证据》，《经济社会体制比较》2014 年第 8 期。

月初是全国“两会”召开的时间,都是重大政治活动时期。春节虽然是一个传统节日,但是其在维护社会稳定与和谐方面的意义绝不亚于任何政治活动,因此也可以看作一种政治活动。地方“两会”、春节和全国“两会”每年都固定召开,年复一年就形成了一种中国特色的“政治周期”。

然后,将地方“两会”、春节和全国“两会”三个重大政治活动的前后各15天作为“窗口期”,分析腐败官员被查处的概率与政治周期的关系。使用Probit模型的计量分析表明,在上述三个重大政治活动期间,腐败官员被查处的概率比平时要降低大约13%。这说明,腐败官员的查处存在一种明显的“政治周期效应”,为什么呢?主要原因是,在反腐败和社会稳定之间存在一种权衡取舍关系。因此,既要反对腐败,又要维持社会稳定,这就要求中央和地方政府必须选择合适的时机,以恰当的频率查处腐败官员,这也是一种政治智慧的体现。那么,反腐败对社会稳定会产生什么影响呢?

根据我们的统计,352名副厅级以上贪官中,大约60%是所在单位的主要领导,俗称“一把手”。在目前

的体制下，“一把手”权力很大，对腐败的掩盖和反侦察能力也很强，因此查处“一把手”不仅难度较大，而且牵一发而动全身，往往查出来都是“窝案”，带出一大帮秘书、下属和同僚。在这种情况下，从局部地区来说，查处“一把手”不可避免地会影响到一个单位的正常工作，而且让相关部门和官员人心惶惶，无心做事。而且，如果在敏感时期密集查处大批官员，可能会造成不良的社会影响，损坏公众对政府的信任度。因此，对腐败官员的查处，要尽量避开一些政治敏感时期，尤其是全国和地方“两会”以及春节期间。我们还进一步发现，在那些新闻报纸流通速度较快的省份，由于媒体的影响力更大，因此各省被抓贪官的数量在政治敏感时期相对更少。这从另一个角度验证了我们的观点。

（三）2014 年反腐败的治理措施

党的十八届三中全会和四中全会的《决定》明确了中国纪检监察系统以及相关部门在反腐败方面的制度建设方向和步骤。从落实情况来看，尽管目前的反腐败运动仍然处于“治标为主”的阶段，但是公允地说，2014

年有关部门在治本方面已经开始起步,其中不乏可圈可点之处。^①

1. 纪检体制变革可圈可点

在完善预防腐败制度方面,2014年的制度化进展主要体现在纪检监察领导体制的变革上。加强纪检监察领导体制的第一个亮点是,按照中央要求,纪检监察体系已经开始由过去的属地管理变成了半垂直管理体制,下一步将向全垂直管理体制过渡,即下级纪委将主要由上级纪委直接领导,这将显著增强纪委办案的独立性和公正性。根据我们的统计,到2012年底,由本地提任的省级纪委书记大约占40%,其余60%来自外省或中央。2014年中央纪委已经开始制定省级纪委书记、副书记的提名考察具体办法。作为试点地方之一,8月广东省纪委已经起草了各级纪委书记、副书记提名和考察办法,就提名人选产生范围、考察方式方法、纪律监督和责任追究等方面做了详细规定。

除了明确本级纪委书记、副书记主要由上级提名为主,一些地方在增强纪委执纪权力方面也迈出了实质性

^① 对纪检监察体制改革的更全面分析,可参考聂辉华《2014反腐观察之四:治本》,2014年12月31日,澎湃新闻网。

的步伐。2014年6月初，湖北省省委明确规定纪委书记（纪检组长）在党委（党组）中的排位，不论资历先后，都排在副书记之后、其他常委（党组成员）之前。这一消息被中央纪委监察部官网转发，表明这一举措得到中央认可，下一步可能会作为一种制度推广到更多地区。

加强纪检监察领导体制的第二个亮点，是巡视工作方式的变化。首先，2014年8月，中央最高层要求，中央巡视工作领导小组与省区市巡视工作小组的关系由过去的“指导”变为“领导”。这一变革一方面是为了加强中央纪委和中组部对地方官员党风廉政行为的监督和检查；另一方面恐怕也是对地方巡视工作小组在巡视过程中缺乏独立性、威慑力、执行力的一种矫正举措。其次，中央巡视工作的频率、内容和范围发生了重要变化。在巡视次数上，由一年两轮增加到一年三轮；在巡视内容上，不仅包括常规巡视，还包括针对问题线索的专项巡视；在巡视范围上，目前的巡视已经实现了对全国31个省份的“全覆盖”。

加强纪检监察领导体制的第三个亮点，是纪检系统增加了派驻机构，进一步增强了党内监督体制。2014年

12月,中央决定,由中央纪委在中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、中央统战部、全国人大机关、国务院办公厅、全国政协机关七家中央和国家机关新设派驻机构。

2. 治理“裸官”初见成效

党的十八届三中全会要求完善领导干部报告个人有关事项的规定,这里的“个人事项”包括收入、财产、家属经商、家属出国等情况。如果不考虑收入和财产申报,其余个人事项的报告制度已经粗具雏形,将会在预防腐败方面发挥一定的作用。2014年2月,中组部印发了《配偶已移居国(境)外的国家工作人员任职岗位管理办法》,要求配偶已移居国(境)外的国家工作人员不得在5类限入性岗位上任职。据悉,上级按照3%—5%的比例对官员个人报告事项进行随机抽查。12月5日,中组部首次通报抽查结果,5名拟提拔中管干部、数十名拟提拔厅局级和县处级考察对象因查出问题被取消提拔资格。

3. 事后惩戒机制进一步透明

对腐败官员的事后惩罚是否公正、透明,不仅关涉依法治国的根本理念,而且关涉能否在事后减少腐

败的损失和反腐败的成本。2014年12月2日，中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过了《最高人民法院设立巡回法庭试点方案》和《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》。上述方案的要点在于，跨区域法院和检察院的设立，有望让办案机关减少行政干预，增强检察权、审判权的独立性，进一步完善司法公正。

二 “一把手”腐败的基本特征

在不断公布的反腐败调查案件中，“一把手”腐败现象尤其值得关注。所谓“一把手”，是党政机关、国有企业或事业单位的党委或行政最高领导，其职位包括党委书记、市长、局长、总经理、校长等。在目前的体制下，“一把手”在一个单位具有举足轻重的影响，其观念和行为能明显地影响本单位的风气和业绩。从这个角度讲，“一把手”腐败的危害是巨大的。事实上，近年来腐败往往具有“窝案”的特点，官员一倒一大片，这与“一把手”腐败的特点是密切相关的。因此，我们必须特别关注“一把手”腐败。从反腐败角度讲，遏制