



地方治理创新研究丛书

地方纪检监察 派驻机构制度创新研究

陈宏彩◎著



中国社会科学出版社



地方治理创新研究丛书

地方纪检监察 派驻机构制度创新研究

陈宏彩◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方纪检监察派驻机构制度创新研究 / 陈宏彩著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 2

ISBN 978-7-5161-8265-9

I. ①地… II. ①陈… III. ①中国共产党—纪律检查—组织机构—制度建设—研究②行政—监察—组织机构—制度建设—研究—中国 IV. ①D262.6②D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 112326 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

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 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 2 月第 1 版
印 次 2016 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 16.25
插 页 2
字 数 365 千字
定 价 58.00 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

国家社科基金课题成果

浙江省地方政府创新实践研究团队研究成果

党校文库编委会

主 任：陆发桃

副主任：徐明华 何显明

成 员：陈立旭 胡承槐 方柏华 王祖强

郭亚丁 董根洪 何圣东 林学飞

《地方治理创新研究丛书》编辑委员会

主 编：何显明

编委会成员（按姓氏笔划排序）：

陈宏彩 高 抗 林学飞

陶建钟 徐邦友 褚国建

序 言

当今世界正在经历一场深刻的治理变革（Governance Transformation），治理理念、治理结构、治理工具的创新比任何时候都显得重要和紧迫。中国正处于上千年未有的大变革进程之中，社会变革的剧烈程度和深刻程度远远超过了西方国家当年的社会转型经历，由此带来的公共事务治理的复杂性、艰巨性也是世所罕见的。中国面临的治理挑战，既有现代化进程的社会秩序重构课题，有全球化、信息化时代公共事务治理的共性问题，更有中国在特定的历史境遇中生成的发展方式派生出来的一系列特殊问题。近20年来中国政治学、管理学、社会学等领域形成的最大的理论共识，就是以治理创新作为思考体制改革的新视野，从构建开放化的治理结构与有效整合治理资源的双向互动中探寻中国的治道变革。相关研究领域甚至因此完成了一次重大的话语转向。更为可贵的是，围绕治理创新特别是地方治理创新，理论界与公共管理的实践者达成了前所未有的共识，不仅理论界运用治理理论的相关资源，以建设性的姿态广泛介入了各地各种形式的地方治理创新实践，地方党委政府也基于实现地方的有效治理而对治理机制、治理方式的变革创新表现出了极大的热情。

如何广泛吸纳现代治理因素，创新国家治理体系，提高国家治理能力，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要依托。十八届三中全会明确将推进国家治理体系和治理能力现代化确立为全面深化体制改革的总目标，标志着执政党关于国家治理的理论建设实现了一次具有历史意义的重大飞跃。改革开放以来，我国最大的成就之一是经济取得了突飞猛进的发展，在极短的时期内一举成为世界第二大经济体。但是，与这种特定的发展方式相伴生的诸如生态保护、社会公正、贫富分化、权力制约、社会管

理等一系列问题也对各级政府的治理能力提出了严峻的挑战。这些问题的破解,直接关系到国家的长治久安和民族的复兴大业。关注和思考这些问题,为治理转型提供分析框架和政策参照,进而构建中国语境下的治理理论体系,学者们责无旁贷。

地方政府创新实践及区域治理创新一直是浙江省委党校、浙江行政学院关注的重大现实问题。20世纪90年代中期,我校就立足于行政管理硕士点设立了地方治理研究中心。进入21世纪以后,我校在浙江省重点社科研究基地“科学发展观与浙江发展”研究中心专门设立了“地方政府创新”方向,随后又成立了地方政府危机管理研究中心。2011年,我校成功获批公共管理一级学科,并将地方治理创新作为学科建设的主攻方向。经过多年的发展,我校已集聚形成了一个由30多位中青年学者构成的地方治理研究团队,其中有浙江省有突出贡献中青年专家3人,享受国务院政府津贴专家5人,浙江省“151工程”第一层级人员5人。研究团队近十年主持完成了20多项国家社科基金项目,发表了一大批高质量的学术论文,许多决策参阅成果获得国家领导人和省委省政府主要领导的批示。2013年我校地方政府创新实践研究团队被省政府命名为浙江省重点学术创新团队。

浙江是改革开放的前沿地带,也是一片治理创新的沃土,一个观察中国治理变革与治理现代化的重要窗口。民主恳谈、参与式预算、村务监督委员会制度、公共服务标准化、城市复合治理等创新之举层出不穷,引起了社会各界的广泛关注。近期以来,浙江明确提出了推进省域治理体系和治理能力现代化的战略,着力通过深化体制改革,再创浙江体制机制新优势,建设美丽浙江、创造美好生活。在经济转型、社会转型与政府转型的互动过程中,浙江将迎来新一轮的地方治理创新热潮。我校地方政府创新实践研究团队将在全面总结浙江地方治理创新实践经验的基础上,以浙江创新实践的个案经验为依据,就转型国家市场化进程中的地方创新实践的规律性问题进行理论反思,致力于探索和构建本土化的治理话语体系,进而根据浙江经济转型升级、社会结构转型和文化大发展面临的体制性问题,对新形势下地方政府的角色转型及管理创新进行前瞻性研究,以期在强化学术创新的同时,为各级党委政府深化地方行政体制改革,加大经济转型升级、社会治理格局创新和文化强省建设中的政策创新提供必要的理

论支撑和决策咨询服务。为此，我们将逐步推出一套地方治理创新研究丛书，与学界共同交流探讨中国的治道变革，为建设有中国特色的现代国家治理体系和地方治理体系尽绵薄之力。

是为序。

何显明

2014年6月8日

前 言

党的十八大以来，一场声势浩大的反腐败斗争正在如火如荼地展开。这场反腐败斗争的范围之广、力度之大、程度之深，恐怕是新中国历史上少有的。反腐败斗争有效遏制了腐败分子的嚣张气焰，净化了政治生态和官场风气；重拾公众对党和政府的信心，巩固了政权的合法性基础；弘扬了公平正义精神，促进了全社会道德水平的提高；重新规范经济社会秩序，推动了经济社会的健康发展；得到国际社会的广泛赞誉，更好地树立了党和政府的国际形象。无论从哪个角度讲，这场反腐败斗争必将以其罕有的气势和卓越的成效彪炳史册。

政治腐败不仅仅给党和国家造成重大损失，也给个人、家庭和社会造成悲剧。在承认反腐败取得的成绩的同时，我们也不得不从深层次上思考：为什么会有如此大规模的腐败？我们的制度安排是否存在问题？如何避免腐败给个人和国家造成悲剧？对这些问题的深入思考和探究，是廉政建设研究领域的学者义不容辞的责任，也是反腐实践对我们提出的严峻挑战。

就权力监督体系而言，我个人认为我国已经具有比较完整的权力监督体系。人民代表大会的财政监督、法律监督、重大决策监督、质询与弹劾；纪检监察机关的纪律检查、诫勉谈话、双规审查；司法系统的行政案件审判、职务犯罪的刑事责任追究；行政机关内部的审计监督、行政复议；社会团体监督、媒体监督、公民个人监督等等，机构健全，职能完整。在机构设置基本完备、职能配置齐全的情况下，为什么还会产生如此严重的腐败现象呢？经过研究不难发现，我们已经建立了许多有中国特色的权力监督制度，但由于各种原因，这些制度并没有充分运转起来，制度绩效并没有达到预期。譬如说，在腐败多发高发的党政部门，纪检监察机

关很早就已设立专门的派驻机构，代表纪检监察机关负责对该部门的党风廉政建设进行监督，协助各级纪委履行监督责任。派驻机构有许多天然的优势，可以及时发现存在的腐败苗头或线索，有效地预防、控制腐败案件的发生。但是，从本次反腐败斗争查处的案件来看，很多案件潜伏期非常长，派驻机构根本没有发挥自身应有的作用。因此，建立有中国特色的权力监督体系，从源头上预防腐败现象的发生，必须让派驻制度以及其他已经建立的制度充分运转起来。

纪检监察派驻机构曾经实行双重领导体制，既接受纪检监察机关的领导，又接受驻在部门的领导。双重领导体制在特定的历史时期有其存在的必要性和合理性。但是，随着权力结构的变迁和反腐形势的日益严峻，双重领导体制的局限性愈来愈明显。在地方的先行试点和中央有关部门的积极推动下，派驻机构已经实行纪检监察机关统一管理体制。初看起来，这一体制的变革将使派驻机构彻底摆脱驻在部门的影响和束缚，更加独立、更加权威地开展工作。调查表明，由于配套的制度并没有真正跟进，派驻机构与驻在部门仍然存在千丝万缕的利益联系，派驻机构的绩效事实上没有发生本质变化。如何在统一管理体制改革的基础上建立完善派驻机构的配套制度，使体制改革和制度建设相得益彰，从而使派驻机构在纪检监察机关中发挥应有作用，在有中国特色权力监督体系中体现自身的地位和价值，这正是作者多年以来苦苦思索的问题，也是本文力争解决和探讨的问题。

或许有人会提出质疑：派驻制度存在很久了，再多的改革也难以真正发挥作用，就好像我们已经存在的很多制度一样。说实在话，当腐败现象日益猖獗和蔓延，很多制度“沉睡不醒”时，很多人难以避免类似的悲观情绪。在本次反腐行动中，有一项制度使人“眼睛一亮”，这就是同样已经建立很久，但这次终于显示出巨大威力的“巡视制度”。巡视制度建立的初衷是加大对实权部门的抽查和监督，通过巡查发现问题、形成威慑。但是，由于这一制度多年以来并没有真正发挥应有的作用，很快就淡出了公众的视野。在本次反腐败斗争中，中央有关部门重启这项制度，并对其进行了几项关键性的改革：一次一授权，巡视组成员和巡视对象不固定，下沉一级进行巡查，以发现腐败案件线索为主等。通过这几项关键性改革，巡视制度很快就成为让腐败分子闻风丧胆、在反腐行动中功不可没

的重大制度安排。由此看来，我们并不缺乏反腐败的制度，缺的是让制度运行起来的勇气和意志，缺的是撬动制度运转的“关键性改革”。

同样，派驻制度也是设立在纪检监察机关内部，覆盖面广、数量大的重大制度安排。既然通过改革可以使巡视制度运转起来，也就能够通过改革使派驻制度运转起来。如果说巡视制度重在事后监督、非常规性抽查，派驻制度则重在事前监督、过程监管和日常督导。这两项制度相互补充、相互配合，纪检监察机关的工作必将产生质的飞跃，标本兼治的反腐败格局必将更快地形成。在此基础上，大刀阔斧地推进其他监督制度的改革和完善，逐步建立和完善有中国特色的权力监督体系，提升国家廉政建设能力，则可以全面推进党的建设，全面建成小康社会，民族复兴的梦想则指日可待。

在一次重要会议上，王岐山同志曾经指出：只有政党竞争才能解决腐败问题，我们不信这个邪！确实，腐败是人类政治生活面临的共同难题，西方的三权分立、政党竞争虽然在一定程度上有助于权力监督，但也没有彻底解决政治腐败问题。我国的社会主义制度同样在摸索权力监督和腐败防控之路，如果我们能在中国共产党的领导下真正解决腐败问题，探索出不逊于西方民主制度，甚至比其更有成效、更有特色的权力监督之路，这是我们对世界政治文明作出的又一次重大贡献。

解决中国的权力监督问题，从源头上预防和控制腐败，必须借鉴世界制度文明的先进成果，同时必须将激活自身的制度安排。只要拿出壮士断腕、刮骨疗毒的勇气和决心，只要坚持不懈地全面深化改革，我们一定能有效地预防和控制腐败，建设一个强大而廉洁的社会主义强国。

是为序。

作者
2015年3月20日

目 录

前 言	(1)
第一章 导论	(1)
一 研究缘起、研究问题与研究意义	(1)
二 国内外研究现状述评	(2)
(一) 国内研究现状	(2)
(二) 国外研究现状	(8)
(三) 有待进一步研究之处	(11)
三 主要内容、研究思路与研究方法	(12)
(一) 主要内容	(12)
(二) 研究思路	(13)
(三) 研究方法	(14)
四 重点难点、基本观点和创新之处	(16)
第二章 派驻机构的演进：历史回顾与反思	(18)
一 纪检监察机关的建立：艰难曲折的探索历程	(18)
(一) 苏维埃时期的工农检察部（委员会）	(18)
(二) 新中国成立初期的人民监察委员会与监察部 （厅、局）	(20)
(三) “文化大革命”前后纪检监察机关遭受重创	(23)
(四) 改革开放之后纪检监察机关的重建	(26)
二 派驻机构的产生：一种政治社会学的分析	(29)
(一) 助推经济调整与社会稳定	(29)
(二) 贯彻民主集中制并防止部门政治	(31)
(三) 纠错纠偏与防止翻案	(33)

(四) 强化权力监督与勤俭治国	(35)
(五) 汲取苏联经验和教训	(36)
三 双重管理体制: 嬗变与困境	(40)
(一) 双重管理体制的嬗变	(40)
(二) 双重管理体制的制度困境	(41)
(三) 治理转型催生体制变革	(43)
四 派驻机构统一管理: 因时制宜的制度变迁	(47)
(一) 地方纪委的大胆探索	(47)
(二) 中央纪委的积极试点	(48)
(三) 体制改革的法律确认	(49)
(四) 十八届三中全会的再次推进	(52)
第三章 派驻机构高效运转: 制度自信的内在要求	(55)
一 国家治理中的制度自信: 值得深思的话语体系	(55)
(一) 何谓制度自信	(55)
(二) 制度何须自信	(59)
(三) 制度何以自信	(63)
(四) 自信何以持续	(65)
二 权力监督机制的完善: 制度自信的生成基础	(68)
(一) 权力监督的比较优势: 制度自信的客观依据	(69)
(二) 权力监督的整体效能: 制度自信的逻辑基础	(74)
(三) 权力监督的现实状况: 制度自信的严峻挑战	(78)
三 让派驻机构运转起来: 完善权力监督机制的理性选择	(83)
(一) 派驻机构在权力监督体系中的地位: 基于制度结构的分析	(84)
(二) 派驻机构的功能优势: 与其他监督机构的比较	(87)
(三) 派驻机构改革的溢出效应: 中国特色权力监督机制建立的激励因素	(91)
第四章 派驻机构的运行状况: 基于东中西部地区的抽样调查	(95)
一 三种派驻模式及其比较	(95)
(一) 点派驻模式	(95)
(二) 片派驻模式	(96)
(三) 混合派驻模式	(98)

(四) 三种模式的比较	(98)
二 统一管理体制改革的成效	(102)
(一) 派驻人员的派驻意识明显增强	(102)
(二) 派驻机构的地位有所提升	(103)
(三) 工作成效初步显现	(106)
三 派驻机构运行存在的主要问题	(108)
(一) 独立性和权威性缺乏	(109)
(二) 对班子成员的监督有限	(109)
(三) 工作力度有待加强	(111)
(四) 内部协调难度增加	(112)
四 问题产生的原因分析	(113)
(一) 职能定位不够准确	(113)
(二) 权责关系不够明晰	(115)
(三) 利益关系未能理顺	(116)
(四) 人事制度不尽合理	(118)
(五) 考核评估不够完善	(121)
第五章 反腐机构绩效制约因素与互动模式：一种解释性	
分析框架	(124)
一 反腐机构的绩效差异：值得关注的重大课题	(124)
二 反腐机构绩效制约因素：基于域外经验的阐释	(125)
(一) 独立的组织架构：组织运行的体制环境	(126)
(二) 符合需要的特殊权力：组织权威的生成基础	(128)
(三) 充足的资源供给：组织运行的物质保障	(130)
(四) 惩防结合与德法并举：标本兼治的战略选择	(132)
(五) 高层与民众意志：组织运行的生态环境	(134)
三 绩效制约因素的互动模式：一种新的分析框架	(136)
(一) “弱支持弱行动”：绩效最差的互动模式	(137)
(二) “弱支持强行动”：绩效较差的互动模式	(138)
(三) “强支持弱行动”：次优状态的互动模式	(139)
(四) “强支持强行动”：最优状态的互动模式	(139)
四 建构最优绩效模式：派驻机构的发展理路	(141)
第六章 派驻机构的制度创新：基于解释性分析框架的反思	(144)

一	预防还是治疗：派驻机构职能辨析	(144)
(一)	派驻机构职能重叠：不容回避的现实问题	(145)
(二)	科学合理的职能定位：派驻机构健康发展的基础	(146)
(三)	四种职能组合模式：现实中的抉择困境	(148)
(四)	建立以预防为主的职能模式：派驻机构职能的 合理定位	(150)
二	纪检组长还是部门首长：廉政建设的责任人辨析	(157)
(一)	谁担任责任人更有利于廉政建设：廉政建设责任 划分的基本依据	(158)
(二)	廉政建设的责任划分：四种可能的模式选择	(159)
(三)	建立以纪检组长为主的责任模式：廉政建设责任 机制的创新	(161)
(四)	二者的分工与协作：新模式下的制度重构	(167)
三	派驻机构负责人的身份定位：四种模式的比较分析	(171)
(一)	化解派驻机构负责人的身份冲突：派驻机构高效 运行的重要前提	(171)
(二)	四种身份定位模式：现实中的抉择困境	(173)
(三)	“进入班子、不享福利”的身份模式：符合国情的 现实选择	(177)
四	派驻机构人事制度创新：基于监督成效的分析	(184)
(一)	科学合理的人事制度安排：派驻机构监督成效的 重要保障	(185)
(二)	激励缺失与结构失衡：派驻机构人事制度的 根本缺陷	(187)
(三)	以独立性、权威性为导向的人事制度的建构：域外 监督监察机构人才队伍建设的基本经验	(190)
(四)	基于监督成效的人事制度创新：派驻机构高效 运行的路径选择	(194)
五	腐败案件是否列为评估指标：纪检监察派驻机构绩效 考核的困境与超越	(197)
(一)	科学合理的绩效考核评估：派驻机构绩效管理的 组成因素	(198)

(二) 腐败案件是否列为评估指标: 派驻机构绩效考核的 两难选择	(201)
(三) 从案件侦破方式界定责任: 突破困境的有效路径	(203)
(四) 过程导向与结果导向的结合: 派驻机构绩效评估的 整体设计	(205)
第七章 结论与政策建议	(211)
一 基本结论	(211)
(一) 统一管理体制改革缺乏统一的路线图和时间表, 改革进程差异明显	(211)
(二) 体制改革后配套制度并没有完全建立, 严重制约 派驻机构的绩效发展	(212)
(三) 派驻机构的职能定位并不十分合理, 比较优势尚未 得到充分发挥	(213)
(四) 派驻机构负责人是否应当担任驻在部门领导、在廉政 建设中应当承担何种责任, 有待实践的进一步检验 ...	(214)
二 政策建议	(214)
(一) 制定统一管理体制改革的路线图和时间表, 最大程度地减少改革的障碍与阻力	(215)
(二) 全面剥离派驻机构与驻在部门的利益关系, 提升派驻 机构的独立性和权威性	(215)
(三) 厘清派驻机构的基本职能, 强化事前监督和 腐败预防	(216)
(四) 建立过程管理和结果管理相结合的考核评估制度, 完善奖惩和问责机制	(216)
(五) 建立具体的、可操作性强的工作规范, 提升派驻机构 运行的制度化、规范化、程序化水平	(216)
附件一 地方纪检监察机关派驻机构运行情况与制度完善研究 问卷调查表	(218)
附件二 廉政教育问卷调查表	(224)
参考文献	(226)
后记	(240)

第一章 导 论

派驻机构在我国权力监督体系中具有重要地位。相对于权力监督监察体系中其他机构而言，对派驻机构的研究是学术研究中一个比较薄弱的领域。如何让派驻机构真正运转起来，使之在权力监督和国家治理中发挥应有的、更大的作用，既是一个现实问题，也是一项理论难题。新一轮反腐败斗争和党风廉政建设对派驻机构提出了新的要求，也为学者们提供了理论研究的新的机遇和挑战。

一 研究缘起、研究问题与研究意义

地方三级纪检监察机关（省、市、县）在政府的重要职能部门派驻了大量的纪检监察机构。这些机构曾经实行纪检监察机关和所驻单位双重领导体制。双重领导体制在党风廉政建设中曾经发挥重要作用。但是，随着经济社会的飞速发展，廉政建设的形势发生了重大变化，双重领导体制的弊端日益凸显，少数地方开始了由双重领导到统一管理的体制改革试验，受到高层的关注和重视。2002年10月，中央纪委、监察部在中直机关启动改革试点。2004年4月，中央纪委监察部对所属36个派驻机构实行统一管理，改变了原有的双重领导体制，取得了明显成效。之后，地方各级纪检监察机关陆续开展对派驻机构进行统一管理的改革。2010年6月通过的《行政监察法》修正案明确指出行政监察机关的派驻机构直接对监察机关负责，将体制改革的成果正式用法律加以规范。在反腐败斗争取得举世瞩目的成就的基础上，以习近平同志为总书记的新一届党中央坚持标本兼治和从源头上治理腐败，将纪律检查体制改革纳入顶层设计的重要议程。反腐败斗争和廉政建设的实践表明，必须注重体制改革和制度建