



清华大学文科出版基金
QINGHUADAXUEWENKECHUBANJIN

清 华 廉 政 系 列 丛 书

中国县级纪检监察机关 改革研究

过勇 宋伟 著

清华大学出版社





清 华 廉 政 系 列 丛 书

中国县级纪检监察机关改革研究

过勇 宋伟 著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书以纪检监察机关改革作为研究重点,并将研究对象定位为在基层发挥重要作用的县级纪检监察机关。县级纪检监察机关处于纪检监察系统的基础地位,对上对下都发挥着不可替代的作用。县级纪检监察机关建设是一项紧迫的现实任务,对县级纪检监察机关改革的研究则是完成好这项紧迫任务所必须做好的基础理论工作。

本书对县级纪检监察机关改革的背景进行了细致描述,对当前县级纪检监察机关改革的模式进行了全面系统分析,深入探讨了我国县级纪检监察机关的现状、存在的问题,并在此基础上提出了县级纪检监察机关改革面临的若干重要理论问题。书中提出的一些改革思路和设想对于未来县级纪检监察机关改革具有重要的参考价值。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。
版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国县级纪检监察机关改革研究/过勇,宋伟著. --北京:清华大学出版社,2014

(清华廉政系列丛书)

ISBN 978-7-302-37006-2

I. ①中… II. ①过… ②宋… III. ①中国共产党一县一纪律检查一机构改革—研究 IV. ①D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 140461 号

责任编辑:周 菁

封面设计:常雪影

责任校对:王荣静

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京鑫丰华彩印有限公司

装 订 者:三河市李旗庄少明印装厂

经 销:全国新华书店

开 本:160mm×235mm 印 张:14.5 字 数:190 千字

版 次:2014 年 7 月第 1 版 印 次:2014 年 7 月第 1 次印刷

定 价:38.00 元

感谢以下研究基金支持

教育部人文社会科学研究规划基金

(项目批准号:13YJAZH029)

清华大学自主科研计划项目

序 言

“反对腐败、建设廉洁政治，是党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题。”这是党的十八大报告提出的庄严政治承诺，表明了党反对腐败、崇尚廉洁的政治价值观，充分体现了党建设廉洁政治的坚定决心和对反腐倡廉建设的高度重视，确立了新时期党风廉政建设和反腐败斗争的奋斗目标，也成为我们开展反腐倡廉建设的行动指南。建设廉洁政治的提出是凝聚党心民心的重要举措，是实现全面建成小康社会的重要政治保障。

党的十八大以来，党中央对反腐倡廉建设进行了一系列重要部署，特别是十八届三中全会明确提出要强化权力运行制约和监督体系，形成科学有效的权力制约和协调机制、加强反腐败体制机制创新和制度保障、健全改进作风常态化制度，这些举措显示了党和国家治理腐败的决心，增强了广大人民群众对于反腐倡廉建设事业的信心。但是我们也应该注意到，当前反腐败斗争的形势仍然不容乐观，还有很多问题等待我们解决。正如习近平总书记所指出：“新形势下，我们党面临着许多严峻挑战、党内存在着许多亟待解决的问题。尤其是一些党员干部中发生的贪污腐败、脱离群众、形式主义、官僚主义等问题，必须下大气力解决。全党必须警醒起来。打铁还需自身硬。”

如何在新形势下做好党风廉政建设和反腐败工作？如何通过改革创新取得反腐败斗争新成效？如何形成具有中国特色的反腐

倡廉组织体系和工作机制？这些问题不仅考验纪检监察领导干部的政治智慧，也向学术界提出了一个重大的理论命题。中央纪委在向党的十八大所做的报告中明确提出：“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。”这是党中央和中央纪委对今后纪检监察工作提出的明确要求和核心任务。

纪检监察机关是我国反腐倡廉建设的主要力量，在推进党风廉政建设和反腐败工作、健全和完善惩治和预防腐败体系方面发挥了至关重要的作用，是反腐倡廉建设取得成效的重要力量保障。但是，由于我国仍然处于腐败的易发多发时期，反腐败斗争的形势依然严峻，任务依然繁重，诸多新问题的出现为纪检监察机关的工作带来了新的挑战。党中央提出的反腐倡廉建设的目标和任务，以及反腐败斗争成效与问题并存的现实状况，都对纪检监察机关提出了新的更高的要求。为了能够适应新的要求，迎接新的挑战，纪检监察机关需要通过不断改革完善工作体制机制、着力提高工作成效，持续不断地为反腐倡廉建设贡献新的力量。

本书正是以纪检监察机关改革作为研究重点，并将研究对象定位为发挥重要基层作用的县级纪检监察机关。这是一个具有重要理论意义和现实价值的选题，对县级层面纪检监察机关进行研究也是一个比较具有创新性的视角。县级纪检监察机关处于纪检监察系统的基础地位，对上对下都发挥重要的作用。可以说，县级纪检监察机关发挥的作用如何，直接影响纪检监察工作的全局，直接关系党风廉政建设和反腐败斗争的成效。县级纪检监察机关建设是一项紧迫的现实任务，对县级纪检监察机关改革的研究则是完成好这项紧迫任务必须做好的基础理论工作。

本书首先对县级纪检监察机关改革的背景进行了细致描述，

对当前县级纪检监察机关改革的模式进行了全面系统的分析,然后探讨了我国县级纪检监察机关的现状、存在的问题,在此基础上提出了县级纪检监察机关改革面临的几个重要理论问题。书中提出的一些改革思路和设想可以为未来县级纪检监察机关的改革提供一些参考,当然这些理论观点也有待于在实践中不断检验和完善。我们希望这本书能够在中国纪检监察机关改革方面做出一定的知识贡献,在理论与实践方面进行一些有益的探索。具体来看,本书的研究创新主要体现在以下三个方面:

第一,本书将县级纪检监察机关改革置于中国经济社会转轨与政府职能转变的大背景下,提出县级纪检监察机关能否作为与经济体制改革相类似的改革“试验区”,从而为更大规模改革提供经验这样一个理论问题。进一步来看,政治体制改革是否可以采取与经济体制改革同样的“试验区”模式,这是一个在中国经济社会转轨加速期亟待研究和破解的理论与实践问题。对此,书中进行了深入的论证,提出了一系列改革设想。本书研究认为,县级纪检监察机关的“试点”改革可以为全国层面的改革积累宝贵经验,这为政治体制和行政体制改革的模式创新带来一定的启发。

第二,本书先后对国内县级纪检监察机关改革模式和国外县级行政区划的反腐败机构设置进行比较研究,通过两个维度的分析,提出了我国县级纪检监察机关改革的思路与设想。从对国内县级纪检监察机关改革的136个案例研究看,我国县级纪检监察机关改革确实处在一个比较活跃的时期,书中对这些案例的改革模式进行了归类,对各种改革模式的优势与不足进行了分析。从对美国、英国和韩国的县级行政区划反腐败机构设置情况来看,其层级设置差异性、独立性和法律环境等特征是我们需要学习和借鉴的方面。

第三,本书以T县为例,深入剖析了该县纪检监察机关的人员

配备、职能分工和工作机制,全景式地展示了该县纪检监察机关的基本状况。通过这样的研究方式,既可以对该县纪检监察机关提出一些具有针对性的改革建议,也可以总结县级层面纪检监察机关普遍存在的一些共性问题。本书在研究过程中利用调查研究方法,统计分析了大量有关数据,这些数据为研究论证提供了重要支撑。不仅如此,书中还列举了大量的案例,将具体生动的改革实例与理论分析紧密结合在一起,有效地提高了研究的科学性和客观性,增强了研究结论的可信度。

尽管在本书的撰写过程中,我们开展了大量的研究工作,然而由于县级纪检监察机关改革的复杂性,我们依然还有很多问题没有能够论证充分。此外,各级纪检监察机关的改革正当时,改革实践正在进一步探索之中,改革的任务仍然任重而道远,改革中的很多问题还等待着学者和实践工作者们的研究。但是,我们有理由坚信,只要遵循改革发展的规律,始终朝着正确的方向前进,改革必将会取得成功,纪检监察机关必将在中国反腐倡廉建设中发挥出更大的作用,建设廉洁政治的目标必将能够实现!

目 录

第一章 县级纪检监察机关改革的背景	1
第一节 中国政府层级中的县级行政区划设置	2
第二节 监管型政府的建立与发展	7
第三节 县级纪检监察机关改革的必要性	12
第四节 县级纪检监察机关的相关法律制度规定	15
第二章 县级纪检监察机关改革研究现状	18
第一节 以县级为突破口推动中国纪检监察机关改革 ...	18
第二节 主要理论观点	23
第三节 问题与研究框架	42
第三章 县级纪检监察机关的历史变迁与职能定位	44
第一节 县级纪检监察机关的发展历程	44
第二节 县级纪检监察机关的主要职能	49
第三节 县级纪检监察机关的工作目标	53
第四章 县级纪检监察机关改革创新的模式分析	58
第一节 县级纪检监察机关改革创新的制度框架	58
第二节 县级纪检监察机关改革创新的模式	61
第三节 县级纪检监察机关改革创新的效果	81
第五章 国外县级行政区划反腐败机构比较研究	85
第一节 美国县级行政区划反腐败机构	85

第二节	英国县级行政区划反腐败机构	91
第三节	韩国县级行政区划反腐败机构	95
第四节	国外县级行政区划反腐败机构设置的启示	98
第六章	县级纪检监察机关现状分析	102
第一节	县纪委监委局的运行现状	102
第二节	派驻机构的现状	108
第三节	乡镇街道纪委监委室的现状	114
第七章	县级纪检监察机关存在的主要问题	117
第一节	工作机制层面存在的问题	117
第二节	职能履行层面存在的问题	122
第三节	干部管理层面存在的问题	132
第八章	县级纪检监察机关改革的理论探讨	136
第一节	纪委与党委的关系	136
第二节	纪检和监察职能的协调整合	140
第三节	派驻机构的“统一管理”	145
第四节	乡镇街道纪委监委室设置的重新审视	148
第五节	纪检监察机关与其他反腐败机构的关系	152
第六节	纪检监察机关自身监督问题	154
第九章	县级纪检监察机关改革思路:T县模式	156
第一节	改革方案设计的总体构想	156
第二节	“T县模式”改革的具体措施	161
第三节	“T县模式”的职责分工与工作机制	165
第四节	“T县模式”的可行性	173
第十章	县级纪检监察机关改革的建议与对策	176
第一节	以国家治理现代化为目标构建改革模式	176

第二节	以科学创新理念推动县级纪检监察 机关改革	179
第三节	以职能模块协同提升县级纪检监察 机关效能建设	181
第四节	以数据化管理提高县级纪检监察 机关工作水平	183
第五节	以绩效评估反馈优化县级纪检监察 机关改革方案	189
附录一	县级纪检监察机关调查问卷	192
附录二	县级纪检监察机关派驻机构调查问卷	198
参考文献		203
致 谢		214

图 目 录

图 1.1	城市居民对政府管理经济和社会事务信心度	12
图 4.1	县级纪检监察机关改革创新案例起始年统计	63
图 4.2	县级纪检监察机关纵向空间改革模式示意图	69
图 5.1	美国县级政府组织结构图	90
图 5.2	英国政府层级设置图	92
图 5.3	英国县议会(政府)组织结构图	94
图 5.4	韩国区(郡)级政府组织结构图	98
图 5.5	部分国家清廉指数得分变化(1995—2011 年)	99
图 6.1	县级纪委监委人员编制数量调查	103
图 6.2	县级纪委监委内设科室数量调查	103
图 6.3	T 县纪委监委各科室人员数量比例	105
图 6.4	T 县纪委监委干部从事纪检监察工作时间的统计 ...	106
图 6.5	县级纪检监察机关履职效果调查	107
图 6.6	县级纪检监察机关独立性调查	107
图 6.7	T 县派驻机构干部从事纪检监察工作年限的统计 ...	110
图 6.8	T 县乡镇街道纪委监委室干部从事纪检监察 工作年限的统计	115
图 7.1	县域层面腐败集中发生层级的调查	118
图 7.2	县级纪检监察机关工作存在问题调查	119
图 7.3	乡镇街道纪委监委室主要工作职责的调查	121

图 7.4	县纪委监委局主要工作职责的调查	122
图 7.5	县级纪检监察机关开展廉政教育的有效性调查	123
图 7.6	县级纪检监察机关开展廉政教育的主要方式调查	124
图 7.7	县级纪检监察机关监督职能发挥效果的调查	125
图 7.8	县级纪检监察机关履行监督职能渠道的调查	125
图 7.9	县级纪检监察机关预防腐败效果的调查	128
图 7.10	县域层面腐败易发多发环节的调查	128
图 7.11	不同层级纪检监察机关承担预防职能的 认同度调查	129
图 7.12	县级纪检监察机关履行预防职能的主要方式	129
图 7.13	县级纪检监察机关亟待加强职能的调查	130
图 7.14	县级纪检监察机关惩治职能成效的调查	130
图 7.15	县级纪检监察机关专职办案人员数量的调查	131
图 7.16	县级纪检监察机关办案职能受外界干扰的 可能性调查	131
图 7.17	T 县纪检监察机关干部平均工作年限	134
图 7.18	县级纪检监察机关干部成长空间的调查	135
图 8.1	香港廉政公署机构及职能设置	144
图 8.2	设立乡镇街道纪委监委室必要性的调查	150
图 9.1	县纪委监委局科室的工作机制运行图	170
图 9.2	纪工委监察分局与所辖部门的工作机制	172
图 9.3	案件信访举报查办的分工	174
图 9.4	县纪委监委局改革后的组织结构	175
图 10.1	国家廉政体系结构	178
图 10.2	数据分析的两个侧重点	184
图 10.3	县级纪检监察机关综合信息平台建设模式	186
图 10.4	改革后绩效评估反馈流程示意图	191

表 目 录

表 1.1	世界主要国家行政区划管理幅度比较	6
表 1.2	近年来中国成立的主要监管机构	9
表 4.1	县级纪检监察机关改革创新案例所在地区	62
表 4.2	县级纪检监察机关改革创新不同模式案例所占比例 ...	64
表 4.3	横向空间改革创新三种模式的比较分析	68
表 4.4	撤点设片模式划分的原则	70
表 4.5	纪工委监察分局管辖范围	73
表 4.6	纵向空间改革创新三种模式的比较分析	79
表 4.7	县级纪检监察机关改革前后办案能力的比较	83
表 5.1	美国地方政府的数量变化(1967—2007 年)	86
表 5.2	美国地方政府官员数量	87
表 5.3	韩国地方政府分布	95
表 6.1	T 县纪委监委局主要领导分工情况	104
表 6.2	T 县纪委监委局职级的分布情况(副科级及以上) ...	104
表 6.3	县纪委监委局科室的职能分工	106
表 6.4	T 县派驻纪检组组长和监察室主任的职级分布	109
表 6.5	T 县派驻纪检组组长和监察室主任的学历分布	109
表 6.6	派驻机构的主要职责	110
表 6.7	T 县派驻机构的工作报告制度	112
表 6.8	T 县派驻机构绩效考核体系	113

表 7.1	派驻机构职能工作投入的时间和精力排序	126
表 7.2	T 县纪检监察机关干部学历背景分析	134
表 9.1	T 县纪工委监察分局管辖部门划分	164
表 9.2	改革后县纪委监委各科室的职责分工	166
表 9.3	纪工委监察分局的主要职责	168

专 栏 目 录

专栏 4-1	四川省南溪县的改革探索	65
专栏 4-2	河南省三门峡市探索“大纪检监察组”模式	73
专栏 4-3	深圳市宝安区探索“垂直管理”模式	76
专栏 4-4	江苏省东海县探索“派驻工作室”模式	80
专栏 4-5	河北省试点探索“枣强模式”	83
专栏 8-1	张家界模式：“空降”纪委书记	138
专栏 8-2	四川省要求全面恢复被撤的乡镇纪委	151
专栏 8-3	广东省珠海横琴的改革探索	153
专栏 10-1	广州：智能化提升反腐“技术含量”	187

第一章 县级纪检监察机关改革的背景

党的十八大报告提出：“反对腐败、建设廉洁政治，是党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题。”^①1978年改革以来，由于处于从中央集权的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的特殊历史阶段^②，我国面临严峻的腐败挑战。^③腐败不仅严重威胁党的领导和人民政权的合法性，也造成了严重的经济损失^④，引起了人民群众的强烈不满。近年来，中央明显加大了反腐倡廉的力度。特别是党的十八大以来，中央部署开展了党的群众路线教育实践活动，制定并严格实施了中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”，查办了一大批严重贪污腐败和侵害人民群众利益的高级领导干部，受到了国内外的广泛好评。

① 《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上作报告——坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，载《人民日报》，2012-11-18(1)。

② 从历史上看，当一个国家处于经济和社会转轨时期，腐败往往易发多发。无论是美国的“进步时代”，东欧和苏联1990年之后的转轨，还是日本、韩国“二战”之后的经济起飞时期，都伴随着严重的腐败。参见：过勇：《经济转轨、制度与腐败》，北京，社会科学文献出版社，2007。

③ 过勇、宋伟：《清廉指数的腐败测评方法与局限性》，载《经济社会体制比较》，2013(5)。

④ 胡鞍钢：《中国90年代后半期腐败造成的经济损失》，载《国际经济评论》，2001(Z3)。