

徐喜林 著

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

中国方正出版社

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

徐喜林 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

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/徐喜林著. —北京:中国方正出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 80216 - 365 - 2

I. 纪… II. 徐… III. ①中国共产党 - 纪律检查 - 组织机构 - 管理体制 - 研究 - 中国②行政 - 监察 - 组织机构 - 管理体制 - 研究 - 中国
IV. D262. 6 D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 106513 号

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

徐喜林 著

责任编辑: 康 弘 刘彦彩

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 读者服务部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596606 出版部: (010) 66510958

网 址: www.fzpress.com.cn

责编 E-mail: fangzheng1313@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 960 毫米 1/16

印 张: 25.5

字 数: 225 千字

版 次: 2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 365 - 2

定价: 48.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

读了《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》一书初稿，觉得喜林同志潜心研究统一管理方面的问题，是一件很有意义很有价值的事情。纪检监察机关对派驻机构实行统一管理，是党中央为改革和完善纪律检查体制作出的重大决策，也是反腐倡廉建设的重大举措。党的十五届六中全会作出“纪律检查机关对派出机构实行统一管理”的重大决策已经七年了，中央纪委、监察部正式实施派驻机构统一管理也四年了。对纪检监察派驻机构统一管理进行研究总结，为完善纪检监察派驻机构统一管理提供参考借鉴，确是纪检监察战线上的同志们企盼已久的事情。通览全书，我认为本书有以下几个鲜明的特点：

第一，内容丰富，资料翔实。作者为我们勾勒了纪检监察派驻机构统一管理的嬗变史。从党的一大明确党的纪律，到党的十七大强调“健全纪检监察派驻机构统一管理”，时间跨过了86年。在近一个世纪的时间内，中国共产党从明确党的纪律到设立纪律检查机关，到向党和国家机关派驻纪检监察机构，再到纪检监察机关对派驻机构实行统一管理，这是一条加强党内监督加强党的建设的一条

红线，一脉相承，不断演进并与时俱进，展示了我们党对加强党内监督从理论到实践的不断深化和成熟。回顾这一进程，有助于我们加深对纪检监察派驻机构统一管理历史必然性的理解。作者向读者介绍了中央纪委、有关省市纪工委对纪检监察派驻机构统一管理的实施过程，从酝酿调研到试点，从试点到正式宣布实施，从省市普遍展开再到健全和完善纪检监察派驻机构统一管理，连环式地展示了这一重大改革的时代进程。同时，作者对纪检监察派驻机构统一管理的内涵与外延、理论基石、中国古代监督体制、当今主要国家和地区及部分政党反腐倡廉领导体制、派驻机构统一管理面临的主要问题及对策，等等，都作了较为详细的论述，内容丰富，所运用的论据多有数据作为支撑，令人信服。

第二，敢于创新，勇于探索。作者深入剖析了纪检监察派驻机构双重领导体制存在的体制机制性弊端，提出了改革纪检监察派驻机构管理的多种设想和建议，体现了敢为人先、勇于探索的创新精神。在认真研读中央有关文件精神的基础上，作者全方位多角度诠释了纪检监察派驻机构统一管理的深刻寓意与总体要求，阐述了统一管理后纪检监察派驻机构的职能定性、职责界定和角色定位，探讨了派驻机构与上级纪检监察机关及与驻在部门应建立的相互关系模型，提出了派驻机构工作奋斗目标及实现目标的途径与方法。从党的纪检体制、加强派驻机构建设、加大反腐倡廉力度等方面揭示了纪检监察派驻机构统一管理的重要性、必要性和可行性，列举了从中央到省级再到市和县级纪检监察派驻机构统一管理工作的明显成效，查找了当前制约健全和完善纪检监察派驻机构统一管理的问题和

不足，分析了存在问题的原因，提出了具有较高参考价值的建设性意见，有较强的实践性和可操作性。

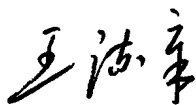
第三，理论实践，二者并重。作者长期工作于纪检监察第一线，与其他学术著作相比，本书既有较为深刻的理论分析，又有很强的实践性。尤其是对深入推进纪检监察派驻机构统一管理工作的对策思考与展望，提出了十余个富有创新性的建议。“准确定位，建立派驻机构与上级纪委的新型关系”、“辩证思维，科学把握和正确处理派驻机构与驻在部门的关系”、“把好领导关”、“把好导向关”、“把好后备关”、“把好考核关”、“把好推荐关”、“把好提职关”、“把好交流关”等无不是实践与理论结合的系统性建议。如果这些建议能够被采纳，必将进一步发挥纪检监察机关派驻机构当好“监督员”、“观察员”、“裁判员”、“指导员”、“黑脸包公”、“保健医生”的作用。

喜林同志任省纪委、监察厅派驻纪检组副组长、监察室主任八年多时间，十余次参加和组织开展了全省纪检监察派驻机构统一管理、改善案件结构提高案件质量、建立省纪委、监察厅派驻机构办案协作区等大型调研工作，对纪检监察派驻机构统一管理有着多年的切身体验与感悟。为纪检监察事业作出了突出成绩，被中央纪委、人事部、监察部授予全国纪检监察先进工作者荣誉称号。收集整理了与纪检监察派驻机构统一管理相关的资料 150 多万字，这些为作者奠定了较好的理论与实践基础，为撰写本书创造了条件，显示了作者热爱纪检监察工作忠于职守的良苦用心，透视出作者为纪检监察派驻机构统一管理工作倾注的满腔热血。

纪检监察派驻机构统一管理是一项全新的工作，也是

富有探索性、开创性的工作，随着形势发展会遇到很多新的问题。作为全国第一部研究派驻机构统一管理的个人专著，本书不可能说清所有问题，有的观点尚值得商榷，如作者提出“一统到底”的统一管理体制与我们所提出的“积极稳妥、分层管理、分步实施”的原则不尽一致，不足之处在所难免。但瑕不掩瑜，喜林同志的这本专著丰富了纪检监察机关统一管理的理论，为统一管理体制机制的建立完善与创新提供了可资参考的路径。诚如作者所言，如果这一作品能成为纪检监察派驻机构统一管理工作研究的一个观测点、一个参照物，甚至一个引起讨论批评的话题，即达到了目的。希望喜林同志“百尺竿头更进一步”，不断有新的力作问世，以飨读者。

是为序。



2008年5月28日郑州

（王流章同志系中共河南省纪委副书记、河南省监察厅厅长。）

目 录

绪论	1
----------	---

第一章 纪检监察派驻机构统一 管理的深刻含义

一、对统一管理全方位的理解和把握	7
二、全面把握纪检监察派驻机构统一管理的 总体要求	8
三、统一管理后纪检监察派驻机构在驻在部门 的角色定位	11
(一) 当好“监督员”	12
(二) 当好“观察员”	14
(三) 当好“裁判员”	14
(四) 当好“指导员”	15
(五) 当好“黑脸包公”	15
(六) 当好“保健医生”	16
四、统一管理后纪检监察派驻机构的主要职责 定位	16

五、统一管理后纪检监察派驻机构与驻在部门

的关系定位 18

(一) 政治上“和而不同” 18

(二) 性质上“异同分明” 19

(三) 工作上“合而不混” 19

(四) 生活上“近而有度” 20

六、统一管理后纪检监察派驻机构与驻在部门

的工作关系 21

七、统一管理后纪检监察派驻机构的工作目标

及实现途径 24

(一) 党组和行政领导班子对党风廉政建设和
反腐倡廉工作负总责 24

(二) 派驻机构要履行协助职责 25

(三) 创新派驻机构工作方式方法 25

第二章 纪检监察派驻机构

统一管理的历史

演进及重大意义

一、纪检监察派驻机构统一管理的历史演进 27

(一) 建国前我党纪检体制的建立与运行 28

(二) 建国后纪检监察领导体制的演进 28

(三) 纪检监察派驻体制的形成与发展 29

(四) 纪检监察派驻机构统一管理体制决策的
酝酿与产生 32

二、纪检监察派驻机构统一管理的重大意义 34

(一) 纪检监察派驻机构统一管理是我党纪律

检查体制的应有之义	34
(二) 对派驻机构统一管理是对纪检监察派驻 机构双重领导体制的重大改革和完善	35
(三) 纪检监察派驻机构统一管理是加强派驻 机构建设的根本举措	38
(四) 纪检监察派驻机构统一管理是党内监督 体系的重要组成部分	44
(五) 对派驻机构统一管理是加大惩治腐败力度 的客观需要	45
(六) 纪检监察派驻机构统一管理是新形势下 加强党和政府机关反腐倡廉工作的必然 要求	47

第三章 纪检监察派驻机构统一 管理理论与实践的借鉴

一、马克思主义监督理论是纪检监察派驻机构统一 管理的理论基石	48
(一) 马克思、恩格斯关于加强监督的重要思想 是派驻机构统一管理的理论源头	49
(二) 列宁的监督思想对派驻机构统一管理更具 有指导意义和操作借鉴	50
(三) 中国共产党党内监督思想对纪检监察派驻 机构统一管理的历史影响	52
二、纪检监察派驻机构统一管理从中国古代监督 体制中的借鉴	55
三、纪检监察派驻机构统一管理从当今主要国家	

和地区及部分政党反腐倡廉领导体制中的

借鉴 57

- (一) 当今主要国家和地区及政党反腐败领导体制的简要情况 57
- (二) 对我国纪检监察派驻机构统一管理的启示 63

第四章 中央纪委、监察部对纪检监察派驻机构统一管理的 前期调研探索

- 一、双重领导体制下中央纪委、监察部对派驻机构工作的改革与加强 67
 - (一) 宣传呼吁改革, 形成对派驻机构改革的舆论氛围 68
 - (二) 规范了对派驻机构的管理, 加强了上级纪委对派驻机构的领导 68
 - (三) 强化纪检监察派驻机构的责任, 促使派驻机构发挥职能作用 70
 - (四) 强调纪检监察派驻机构干部的素质建设, 为加强派驻纪检监察干部队伍建设创造条件 74
- 二、中央纪委、监察部对派驻机构统一管理开展的试点工作 75
 - (一) 及时把派驻机构的改革提到议事日程 75
 - (二) 中央纪委、监察部对三个单位进行小范围派驻机构统一管理试点 76

- (三) 对中央纪委、监察部五个派驻机构统一管理
管理的扩大试点 82

第五章 河南省纪委、监察厅对派驻 机构统一管理的前期探索

一、派驻机构统一管理前河南省纪委、监察厅

- 对派驻机构的管理 88

- (一) 注意对派驻纪检监察干部的管理 88
- (二) 注意对纪检监察派驻机构的领导 89
- (三) 注意加强对纪检监察派驻机构工作上的
指导和联系 91

二、派驻机构统一管理前河南省纪委、监察厅

- 对派驻机构统一管理开展的调研 93

- (一) 省直单位及各市对派驻机构统一管理
工作进行的探索 93
- (二) 河南省纪委、监察厅对派驻机构工作的
系统调研 97

三、河南省纪委、监察厅建立办案协作区的有益

- 探索 105

- (一) 豫、鄂四市纪检监察工作协作区开展的
基本情况 106
- (二) 以上纪检监察协作区制度的评价及启示 112
- (三) 建立省直纪检监察工作协作区的几点
构想 115
- (四) 河南省纪委、监察厅查案协作区的建立 117

四、统一管理前河南省纪委、监察厅开展的准备

- 工作 120
- (一) 认真搞好调查研究, 制订工作方案 120
- (二) 切实搞好协调, 平稳起步 121

第六章 有关省(区、市)派驻机构 统一管理的前期调研探索

一、在双重领导体制下, 对“点派驻”机构

- 强调以省纪委、监察厅领导为主的探索 122
- (一) 湖南省纪委、监察厅强调对派驻机构
纪检监察干部的管理 123
- (二) 宁夏自治区纪委强化对派驻机构的领
导权 124
- (三) 山东省纪委、监察厅突出对派驻干部
的使用权 125
- (四) 北京市纪委突出对派驻机构主要领导
的提名考察权 126
- (五) 其他省(市、区)加强对纪检监察派驻
机构统一管理的调研, 提出了不少方案
和建议 127

二、收拢分散编制实行重点监管的“片派驻”

- 模式的探索 128
- (一) 海南省纪委、监察厅对派驻机构实行
垂直领导的探索 128
- (二) 深圳市“分片派驻”的做法 135
- (三) 广东省探索对部分重点部门派驻机构的

统一管理	137
三、有关省（区、市）对派驻机构统一管理的 前期试点工作	138
（一）河北省进行了纪检监察派驻机构统一 管理的试点	139
（二）重庆市纪委监察厅对派驻机构统一管理 进行试点	140
（三）江苏省纪检监察派驻机构统一管理的 试点	140
（四）陕西省纪委、监察厅召开派驻机构统一 管理试点工作座谈会	142

第七章 市（地）级和县级纪检监察派驻 机构统一管理的前期探索

一、市（地）级纪检监察派驻机构统一管理试点 工作	145
（一）四川省成都市纪检监察派驻机构分片 派驻的做法和经验	145
（二）贵州省安顺市集中派驻的经验做法	148
（三）云南省大理州纪检监察派驻机构统一 管理试点的做法	149
（四）云南省楚雄州办公室纪检监察派驻机构 统一管理试点方案	151
二、县级纪检监察派驻机构统一管理试点工作	154
（一）河北省以设立纪工委和监察分局的办法 进行县级纪检监察派驻试点	154

(二) 浙江省庆元县“一步到位”试点工作	155
----------------------------	-----

第八章 中央纪委、监察部派驻机构 统一管理的实施及初步成效

一、中央纪委、监察部对派驻机构统一管理的 正式实施	159
(一) 《实施意见》是派驻机构统一管理的纲领 性文件	159
(二) 两个《暂行办法》使派驻机构统一管理 具有了较强的可操作性	163
(三) 相关“暂行办法”是派驻机构规范管理 的重要补充	166
二、中央纪委、监察部对统一管理后纪检监察 派驻机构工作的关心与扶持	169
(一) 以座谈会形式加强对纪检监察派驻机构 统一管理工作的调研指导	170
(二) 召开通报会和汇报会推动派驻机构统一 管理工作	174
(三) 及时召开工作会议，部署总结纪检监察 派驻机构统一管理工作	191
三、中央纪委、监察部对派驻机构统一管理的 逐步规范	204
四、中央纪委、监察部对派驻机构统一管理的 初步收效	207
(一) 中央纪委、监察部派驻机构统一管理工作 起步进展顺利	208

- (二) 作为纪检监察派驻机构统一管理关键的
领导体制已经确立并逐步完善 210
- (三) 作为派驻机构第一位职责的监督职能得到
进一步加强 213
- (四) 作为惩治腐败重要手段的查办案件力度
进一步加大 214
- (五) 作为纪检监察派驻机构统一管理重要目的
各部门党风廉政建设取得新的成效 215
- (六) 纪检监察派驻机构统一管理后派驻机构
干部队伍建设取得明显成效 219
- (七) 纪检监察派驻机构创造了不少好的经验 222

第九章 省(区、市)纪检监察派驻机构 统一管理的实施与收效

- 一、中央纪委、监察部大力推进省(区、市)
纪检监察派驻机构统一管理 235
- 二、省(区、市)纪检监察派驻机构统一管理的
基本程序 237
 - (一) 统一思想, 切实做好统一管理的各项
准备 237
 - (二) 积极稳妥, 有序推进统一管理 238
 - (三) 加强领导, 努力形成工作的整体合力 239
- 三、省(区、市)纪检监察派驻机构统一管理
顺利实施 241
- 四、省(区、市)纪检监察派驻机构统一管理
的成功做法 272

(一) 注意加强组织领导, 营造浓厚的统一管理环境	272
(二) 注意明确责任主体, 规范各自的职能定位	273
(三) 注意加强述职考核, 建立派驻机构统一管理机制	274
(四) 注意加强制度建设, 形成派驻机构统一管理制度规范	275
(五) 注意加强干部管理, 奠定派驻队伍基础	278
五、省(区、市)纪检监察派驻机构统一管理的初步收效	280
(一) 统一管理大格局已经建立	280
(二) 加强监督职能取得初步成效	282
(三) 查办案件惩处腐败的力度明显加大	283
(四) 反腐倡廉的组织协调能力得到增强	284

第十章 河南省纪委、监察厅对派驻机构统一管理的组织实施及收效

一、河南省纪委、监察厅派驻机构统一管理现状	286
二、河南省纪检监察派驻机构统一管理后开展的主要工作	288
(一) 注重调查研究, 推进纪检监察派驻机构统一管理顺利开展	288
(二) 扎实做好派驻干部管理工作, 激发派驻机构统一管理工作的活力	294