

# “监督全覆盖”背景下基层政府派驻纪检监察机构问责机制优化研究

——以G省S区为例

◎ 阎 波<sup>1</sup>

◎ 林 林<sup>1</sup>

◎ 章 磊<sup>2</sup>

(1.西安交通大学 公共政策与管理学院 陕西 西安 710049 ;

2.空军工程大学 装备管理与安全工程学院 陕西 西安 710053)

**摘 要** 在持续推进“监督全覆盖”的改革背景下,通过对基层地方政府派驻纪检监察机构改革的案例分析发现,基层派驻纪检监察机构实现了从双重管理体制时期的“依附式”向“全覆盖”时期“吸附式”问责机制的转变,其职责定位进一步明确,独立性以及干部队伍能力和专业化水平也得以提升,但仍存在一些派驻机构角色异化、目标模糊和执行偏差等非预期后果。基于科层间委托—代理关系的问责体制在约束基层政府实际控制权和“代理人损失”等方面存在不足,应强化纪检垂直领导、优化党政协同治理、建立联组工作机制、推动干部能力建设、健全问责流程管理,进一步推进和完善国家监察体制改革。

**关键词** 派驻纪检监察机构 国家监察体制改革 问责机制 委托—代理关系 非预期后果

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2019.02.026

中图分类号:D262.6 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2019)02-0058-08

改革开放四十年来,如何使地方纪检监察机构更好地发挥监督作用一直是改革者和学术界密切关心的重大问题,而派驻监督是在党中央集中统一领导下强化自上而下组织监督,健全和强化问责机制的重要形式。在公共管理领域,问责机制是特定委托者促使代理者为其决策和行为后果承担责任的机制设计,已成为公共部门确保下级机构正确行使权力并改进绩效的基本手段<sup>[1]</sup>。派驻监督旨在以派驻纪检监察机构督促驻在单位党组织担负起从严治党政治责任,不断完善具有中国特色的问责机制,是当前深化党的纪律检查体制和国家监察体制改革中的重要工作。党的十八大明确做出派驻监督全覆盖的重大决策,党的十九大进一步对深化地方

派驻纪检监察机构改革和补齐监督短板提出新的要求,推动这项工作持续走向深入。2018年12月,习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时再次强调,“要把增强对公权力和公职人员的监督全覆盖、有效性作为着力点”,对各级部门提出“建立完善的监督管理机制、有效的权力制约机制、严肃的责任追究机制”的要求。遗憾的是,学术界对地方派驻纪检监察机构改革的研究起步较晚,对“全覆盖”模式下的地方派驻监督研究和基于实地调查的系统性理论思考较为缺乏<sup>[2]</sup>。在此形势下,从完善问责机制的视角梳理派驻纪检监察机构的来龙去脉与地方实践成效,进而凝练优化其改进对策,具有极为重要的理论与现实价值。

收稿日期 2018-11-02

基金项目 国家自然科学基金面上项目“问责机制何以奏效?面向公共部门政策执行的实证研究”(71473190)

作者简介 阎波(1981—)男,陕西西安人,管理学博士,副教授,博士研究生导师,从事政府绩效管理与公共政策研究;林林(1984—)女,湖南邵东人,硕士研究生,从事监察体制改革研究;章磊(1980—)男,江西临川人,管理学博士,副教授,从事公共部门绩效管理研究。

## 一、派驻纪检监察机构产生的背景与存在的问题

### (一) 派驻纪检监察机构的由来及发展

派驻纪检监察机构是中国共产党组织发展和马克思主义中国化的产物。随着中国共产党的地位、环境和任务不断发展变化,党的纪检监察体制机制一直在自我更新<sup>[3]</sup>,从早期独立纠正工作作风和政治纪律逐渐转向在党的领导下履行问责职能。在中国共产党发展的早期,纪律监察机构在很大程度上模仿了苏联的方式,也保持了较为明显的独立性,但其职能与今迥异,在地方层面也几乎不存在其分支机构<sup>[4]</sup>。中华人民共和国成立以后,国务院(1954年9月政务院改国务院)在1954年年底的机构精简改革中,对因工作需要的县和不设区的市,由专员公署或省级监察机关派驻监察组并对监察组实行垂直领导,但随后不久即将这些监察组改为县政府的组成部门<sup>[5]</sup>。1962年9月《关于加强党的监察机关的决定》明确规定中央监察委员会可以派出监察组常驻国务院各部门,由中央监察委员会直接领导,各地在必要时也可照此办理。然而,1969年7月党的中央监察委员会被撤销,党的九大和党的十大通过的《中国共产党章程》都取消了监察机关的条款,派驻机构也随之消失。

改革开放使得派驻机构重新回到历史舞台。1982年9月,修订后的《中国共产党章程》规定中共中央纪委可以向中央一级党和国家机关派驻党的纪律检查组或检察员,在中央纪委直接领导和驻在部门党组指导下进行工作,随后一些地方开始探索纪检监察机构派驻模式<sup>[6]</sup>,但都未逾越从1983年开始的派驻机构受纪检监察机关和驻在部门党政机关双重领导体制。从1993年2月起,我国开始实行纪检监察机关合署办公,各级纪检监察机关向重要行业、重点部门联合派驻了纪检监察机构,派驻机构成为纪检监察机关的正式的、重要的组成部分<sup>[7]</sup>。在实践中,一些地方率先探索基层地方纪委派驻机构改革,涌现出“点派驻”“片派驻”“点面结合”等不同模式<sup>[8]</sup>。从这一时期来看,受制于“条块分割”的体制结构和“双重领导”的机制设计,派驻机构决策自主性相当有限<sup>[4]</sup>。事实上,纪检监察机构的独立性始终为人所诟病,地方派驻纪检监察机构工作绩效在很大程度上受其制约<sup>[9-10]</sup>。

在此背景下,海南、广东等省和深圳、成都、三峡等市在2000年前后相继出现纪检监察派驻机构的实践探索,其形式各有特色,相应的制度变革呼声渐起。为了进一步提高派驻纪检监察机构的独立性,

2004年中央纪委监察部开始全面实行对派驻机构的统一管理,2010年《行政监察法》修正案规定,派出机构对监察机关负责而不再实行双重领导体制。2014年12月,中共中央政治局常委会议审议通过了《关于加强中央纪委派驻机构建设的意见》,提出加强中央纪委派驻机构建设的总体思路和要求。在2018年新一轮的国家监察体制改革中,为实现“对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖”的目标,按照干部管理权限和派出机关的授权履行“监督、执纪、问责”“监督、调查、处置”等职责的“派驻纪检监察组”应运而生,设立派驻纪检监察机构正式成为一种制度规范。2018年10月,经党中央同意,中共中央办公厅印发了《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》,明确赋予派驻机构监察职能,为进一步完善派驻监督体制机制提供了具体指导。

### (二) 派驻纪检监察实践的现存问题

从总体上看,社会舆论和学术界对党的十八大之前的派驻纪检监察机构实践探索给予积极评价<sup>[11-12]</sup>,但一些问题也引起人们的关注。其中,地方派驻纪检监察机构的独立性不强是较为突出的问题。尽管纪检监察机构“双重领导”的制度设计已不复存在,但地方纪检监察机构在工作中仍然需要地方政府党政机构的配合,若对方掣肘则常濒临困境,尤其是对同级党政领导开展独立调查最为困难<sup>[13]</sup>。即便是自中央政府强力反腐以来,地方纪检监察机构的工作比以往成效更为显著,它们依然在很大程度上受到同级政府的影响<sup>[14]</sup>。伴随独立性的不足,派驻机构的职能定位通常也不够清晰,与纪委系统内部与外部机构的关系常有龃龉。不仅一些地方派驻机构与驻在部门的党政关系尚未完全理顺,纪检监察机构整体的组织结构也有待整合优化,其职能定位容易出现偏差。例如,派驻机构职能定位尚不清晰,导致一些派驻机构与驻在部门形成利益妥协和共谋<sup>[15]</sup>;一些地方派驻机构面临驻在部门适应新体制和纪委内部机构整合优化等结构性难题,也存在角色定位的困惑<sup>[16]</sup>。

派驻机构的干部队伍能力不足是另一个普遍性问题。随着改革推进,派驻机构在日常监管、预防腐败和协调部门等方面都面临更高的专业化要求,而传统的纪委系统由于职能庞杂且以行政事务为主,专业化建设严重滞后<sup>[16]</sup>。在传统体制下,单个部门原本就很难真正有效地领导和协同多个部门以预防腐败<sup>[17]</sup>,加之干部队伍稳定性差、权力行为缺乏制度保障,派驻机构职能履行明显受到影响<sup>[7][15]</sup>。在地方和国有企事业单位的派驻纪检监察机构中,这种情形更为明显<sup>[18]</sup>。相应的,派驻纪检监察机构的

监督职能依然乏力。从实际效果来看,地方派驻纪检监察机构对驻在部门尤其是对“一把手”的监督仍然乏力,往往履职和监督受限、查办案件困难,“相当部分案件不是派驻机构自身查出来的,而是通过其他案件带出来的”<sup>[19]</sup>。有调查分析表明,在独立性仍然不足的情况下,派驻机构的监督对象范围与本级干部管理权限难免不一致,监督手段和能力较为薄弱,以至于投入最大的监督职能反而在实践中成效最差<sup>[20]</sup>。

受独立性不强和能力不足等因素的影响,以派驻纪检监察机构为监督主体的问责机制很难充分发挥作用。从实践观察来看,纪检监察机构必须同时具备独立、权威、廉洁和专业的制度特征,才能肩负起其使命,否则也会陷入“新瓶装旧酒”的困境<sup>[21]</sup>。还有学者提出应对县级层面的派驻机构进行整合、收缩与调适,以集中有限的力量于主业主责<sup>[22]</sup>。然而,如何增强派驻纪检监察机构的独立性与干部队伍能力?在“监督全覆盖”模式下问责机制还会遭遇哪些挑战?以往研究尚难以对这些问题做出解答。事实上,自党的十八大以来,党中央高度重视派驻监督工作,把健全和完善党内监督制度作为党要管党、从严治党的重要抓手,推动了地方派驻纪检监察机构改革的快速发展,既涌现出大量超前于学术研究的创新性实践,也反映出以往研究未能顾及的一些新问题。为此,本文以G省S区基层纪委监委派驻机构改革为例进行分析,为新时期纪检监察体制改革提供启示。

## 二、基层派驻纪检监察机构实践探索及其效果

本研究以位于改革开放前沿的G省S区这一县级单位为例,对其派驻纪检监察机构改革进行分析。S区是国内最早开展派驻纪检监察机构实践探索的基层地方政府之一,其他地方近年来多次前往调研其改革经验,同时这一级纪检监察机构在中国纪检监察组织体系中具有基础作用,是纪检监察组织体系有效运行的基层堡垒<sup>[22]</sup>,已披露的违纪违法案例大多都发生在县处级及以下级别的干部群体中<sup>[23]</sup>,故而对这一研究对象的分析具有极为重要的研究价值。作为省直管县级政府试点,S区除了党委、纪检、监察、法院和检察院系统及需要全市统一协调管理的事务以外,其他所有经济、社会、文化等方面的事务都行使地级市管理权限。同时,S区也是全国最早开展“大部制”改革探索的地方之一,改革后,区党政机构从41个减为16个。为了解S区纪委监委派驻机构改革情况,我们于2016年年底对当地各派驻机构、机关业务室及驻在部门进行为期近三个月

的实地调研。我们查阅了相关档案资料,先后对25名来自区纪委机关和各派驻机构的知情人员进行深度访谈,并对全区95名派驻干部进行调查(占全区纪检干部人数的43.2%),收集了2014—2016年间S区派驻纪检监察机构改革实践的数据资料。

### (一) S区派驻纪检监察实践

早在2009年,S区纪委就根据党的十七大提出的“健全纪检监察派驻机构统一管理”要求,主动向10个区属部门和参公管理事业单位直接派驻纪检监察组正、副组长。2013年5月,区纪委向公检法、各镇(政府)街(道办)、各区属主要部门、各参公管理事业单位等派驻33个纪检组和监察审计室,同时撤销各驻在单位的监察室。这一轮改革明确将派驻机构彻底收归区纪委统一管理,区纪委通过编制划拨等形式向区级部门、功能区和镇街等派驻纪检组。在上级党委支持下,区委区政府办印发的区纪委“三定”方案中明确规定:区纪委与管辖单位之间是监督与被监督、监督主体与责任主体的关系,驻在单位党政领导班子是本单位及其下属单位党风廉政建设和反腐败工作的责任主体;区纪委派驻纪检组负责监督检查、指导协调驻在单位的党风廉政建设和反腐败工作。这些举措明晰了派驻机构的职责定位,为派驻机构强化监督提供了制度保障,与五年之后的国家监察体制改革精神高度吻合,为推进改革奠定良好的实践基础。

在此过程中,S区摸索形成一套单列管理与集中管理、综合派驻与单独派驻相结合的做法,在党的十九大之前先行一步实现了“对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖”。S区纪委共有派驻(出)机构34个,囊括了单列管理、集中管理与专项管理等不同模式。其中,从人事编制管理角度看,14个区属政府部门、7个正科级参公管理事业单位和1个功能区管委会的派驻纪检组人员编制属于区纪委机关集中管理,10个镇街、垂直管理的区法院、区检察院的派驻纪检组人员编制则属于单列管理,而驻区公安局纪检组由于属于政法专项编制,在干部选拔任用、人员流动制度等方面又有别于其他集中管理的纪检组。借助于这些灵活多样的派驻模式,S区所有公职人员都被区纪委纳入纪检监察范围之内,这在党的十九大之前属于全国并不多见的现象。

从派驻机构的构成方式看,此次改革形成综合派驻与单独派驻两类机构。其中,单独派驻是指纪检监察机关向每一个党政机关各派一个纪检组,由纪检组履行监督职责,而纪检监察机关统一管理派出人员及其业务。综合派驻是指按照业务关联、工作便利的原则,分片分系统成立若干个派驻纪检机构,每



个派驻机构负责监督若干个部门。综合派驻纪检组又分为两类：一类是传统意义上的综合机构，即区直属机关纪工委，它作为区纪委派出的工作机构来负责对党委部门、人大、政协、群团组织等 11 个没有行政审批权且相对低风险部门的纪检监察工作；另一类是在 S 区实施大部制改革后职能高度整合的 7 个驻在单位派驻机构，例如，派驻区环境运输和城市管理局纪检监察组，其纪检监察工作涉及环保、运输和城市管理等三大板块，带有相当的综合性。

## (二)改革的成效

此轮改革使得派驻机构的独立性和干部队伍能力得到明显加强。在派驻机构全覆盖前，区级各部门设立监察室、各镇街设立监察审计室从事纪检监察业务。由于各监察室、监察审计室作为驻在部门的内设机构，人、财、物均属驻在部门管理，接受驻在部门考核，因此受同级党委的制约极大；同时，派驻干部工资和福利待遇都由驻在部门发放，“吃人嘴软、拿人手短”，监察室也会碍于人情面子，从而不愿办案，怕得罪人。改革后，区属部门的纪检组人员编制统一收归区纪委，和机关人员统一管理。S 区借此建立一支专业化的派驻干部队伍，派驻干部流动性过大、稳定性较差的问题得到明显的改善。镇街和法院、检察院纪检组的人员虽然编制仍归驻在部门，但由于区纪委抓住了纪检组长、副组长的提名考察权以及纪检监察业务的统一管理这两个重点，极大扭转了纪检组不敢办案、瞒案、压案的情况，派驻监督的有效性明显增强。

经过此轮改革，派驻机构（派驻纪检组）的工作流程发生显著变化，如图 1 所示。所有派驻纪检组均采用派驻、巡查、办案“三位一体”的监督机制，监督管理体制更为完善，工作流程更为顺畅，从而提高了监督执纪的工作效能。尽管派驻机构仍然需要与驻在机构密切联系，保留了较强的政治嵌入性，但工作流程的改变使纪检监察专项工作与行政部门业务工作适度分离。这种流程再造在“建立完善的监督管理机制、有效的权力制约机制、严肃的责任追究机制”等关键节点上体现出明显的改进，符合党中央关于深化国家监察体制改革的新要求。并且，改革后的流

程形成监督有力的权力运行机制，使派驻机构、派出机构和驻在机构之间的权力关系更加平衡，能够有效地制约权力滥用和“串谋”的可能性，而这也正是反腐败的关键所在<sup>[24-25]</sup>。

从 S 区的实践探索来看，派驻纪检监察机构改革实现了从双重管理体制时期“依附式”问责机制向“吸附式”问责机制的转变。“依附式”问责机制最大的弊端在于，作为问责主体的派驻机构在人、财、物等资源配置方面依附于监督对象，其独立性受到明显制约。在人事编制管理等改革之后，派驻纪检监察机构在关键资源配置上不再依赖于其监督对象，但又能够近距离地收集基层政府及其部门的绩效信息、履行监督职责，变成“吸附”在问责对象身边的“探头”和“前哨”。这种“吸附式”问责机制通过组织结构重组和流程优化将问责主客体关系适度剥离，增强了问责主体的独立性。这一转变既是 S 区党委、政府主动回应中央要求的结果，也契合了国家监察体制改革的趋势，为在全国更大范围内推行“对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖”提供参考。

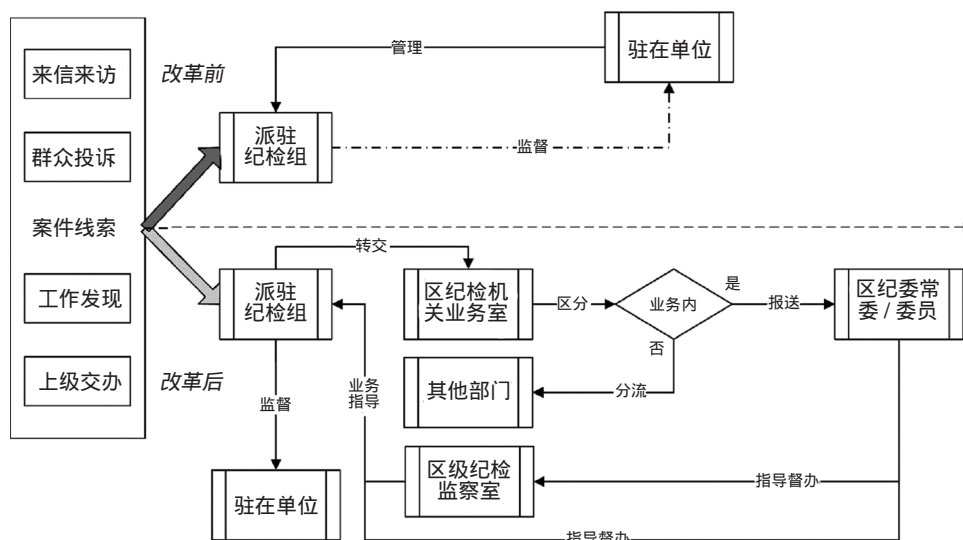


图 1 派驻纪检监察机构改革前后的流程比较

## 三、基层派驻纪检监察机构的问责困境解析

### (一)问责困境的主要表现

与以往研究对照，可以发现 S 区的实践探索在客观上对以往学者所关注的诸多问题均做出积极回应，较好地解决了派驻纪检监察机构的职责定位与独立性问题，干部队伍能力和专业化水平也得到显著改善。然而，作为一项“永远在路上”的工作，S 区派驻纪检监察机构改革也暴露一些以往研究极少触及而至至关重要的问题，主要体现为以基层派驻纪检监

察机构为问责主体的问责机制存在三个方面的困境。

1. 派驻纪检监察机构不得不扮演超越其职责定位的角色,从而导致问责主体角色异化。所谓“角色异化”是指派驻纪检监察机构本该承担的职责与其实际角色之间往往会出现差异,或者说其角色存在“名”与“实”的分离。在实践中,如果一项重点工作需要多个部门或者区镇两级政府的统筹协调时,党委、政府倾向于建立邀请派驻纪检监察机构参与的议事协调机构,这种做法看似是主动接受纪检监察部门的监督,在决策时充分尊重派驻机构意见,其实质上是将本属于党委、政府的决策责任转移给派驻纪检监察机构。由于派驻纪检监察机构领导通常作为驻在部门的班子成员,出于政治理性和组织惯例,他们既难以拒绝这一制度安排,违背驻在单位“一把手”的决策,又容易成为地方党政变通决策的“挡箭牌”。更重要的是,行政权力有限而责任繁复的基层政府意识到派驻纪检监察机构对公职人员的威慑力,倾向于将派驻纪检监察机构作为解决“老大难”事项、推动政策执行的“杀威棒”。这在一定程度上形成路径依赖,容易导致议事协调机构数量边清理边增加的怪象。其结果是派驻纪检监察机构的独立性被愈加削弱,精力也日益分散,难以聚焦于补齐监督短板、强化执纪问责的主业主责。

2. 派驻纪检监察机构在履行职责时注意力分散,获取的信息容易碎片化,从而导致问责主体目标模糊。王岐山强调“纪委派驻机构要发挥探头作用”,但存在目标模糊的问责机制难免会降低“探头”的“分辨率”。按照改革设想,派驻机构本应参与驻在单位需要领导班子集体讨论研究的一切重要决策事宜(如“三重一大”事项决策等),然而由于综合派驻纪检组监管的部门较多,在干部队伍人员不足和能力有限的前提下,自身角色异化所导致承担的任务也较多,派驻干部很难参加所有监管对象的班子会议;而且,一些驻在单位将派驻机构与原有的监察室、监审办等机构合署办公,由单位党委副职而非正职领导联系协调派驻机构工作,使派驻机构获得的信息有限,呈现碎片化的特点,派驻干部容易关注于事务性工作而忽略更重要的目标。在此情形下,不少派驻干部都不清楚自己应该参与哪些工作以及可以通过哪些方式去获取问题线索和掌握情况,以至于派驻机构自办案件数偏低,且主要以计生案、醉驾案等低难度案件为主,甚至部分派驻区属部门纪检组在2014—2016年期间未曾查办过一件问责案件,问责职能明显弱化。

3. 基层派驻纪检监察机构经常陷入执行偏差,难以精准、到位地履行职责,过度问责和问责缺位并

存。一方面,派驻机构作为上级纪检监察部门的代理人,在基层纪检监察工作中拥有信息优势,而现有的制度设计很难规避其追求自身效用最大化的机会主义行为倾向。这表现为派驻干部在行使自由裁量权时缺乏及时、有效的制度约束,容易受属地和人情关系等因素影响,出现权力滥用和随意性问题。例如,在处置问责案件时,镇街纪检组普遍存在缺乏谈话技巧、取证不充分、程序不完备、处理不到位等问题,对上级纪委督办及多方关注的“大案”“要案”就重点查处、尽快结案,而对其他案件则奉行“大事化小、小事化了”的态度,导致处理结果呈现要么是“阶下囚”,要么是“好同志”的两极分化现象。另一方面,由于派驻机构的工作相对独立,在监督驻在部门时又存在信息劣势,故在履行纪检监察职责时常常较为被动。例如,部分基层单位出于规避监督的目的,故意不通知派驻机构负责人参加班子会议,或是临近开会时间才突然通知,导致派驻干部来不及研阅上会材料,对会议讨论事项的监督浮于表面;再譬如,在干部提名考察环节,个别驻在部门领导在最关键的人选酝酿阶段不通知派驻机构参与,仅在上会前听取派驻机构意见,而许多派驻干部在会议进程中才得知议题和人选,令监督沦为走过场。这两个方面因素共同导致派驻监督的执行偏差,也损害了纪检监察的权威性。

## (二) 问责困境的制度成因

角色异化、目标模糊和执行偏差是派驻纪检监察机构改革的非预期后果(Unintended Consequences),而类似的情形在以往的中外行政和政治改革中并不鲜见<sup>[26-27]</sup>。一系列国内外研究表明,公共组织试图强化其可问责性的做法往往会激发理性行动者追求自身效用最大化的机会主义行为,导致各种各样的非预期后果,而政府体制因素与这些非预期后果之间通常具有紧密的关联<sup>[28-30]</sup>。从S区派驻机构改革的实践看,角色异化、目标模糊和执行偏差都是机会主义行为的不同体现,其根源也高度一致地指向以政府科层间委托—代理关系为显著特征的中国政府问责体制。

众所周知,中国的科层体制集中体现为自上而下授权的“向上负责制”<sup>[31]</sup>,从中央到地方各级政府形成委托—代理关系的链条,也确立了上下级政府间的问责关系。囿于国家治理的规模、广度和复杂性,中央政府不得不充分依赖各级地方政府对下级部门和干部进行监管评判,要求作为代理人的各级地方机构和干部向作为其委托人的上级政府负责。周雪光的控制权理论进一步提出,科层组织中的上下级委托—代理关系面临信息不对称、目标不一致

和有限理性的制约,在信息高度分散于基层的任务场景中,委托人为降低信息收集和处理的成本,不得不依赖于代理人来执行目标任务,从而使代理人获得了实际控制权<sup>[32]</sup>。这种政出于上而执行仰之于下的结构给地方代理人充分运用控制权和自由裁量权提供了环境<sup>[33]</sup>,容易令代表委托人的派驻纪检监察机构始终处于实际上的被动局面,难免使其角色异化。S区近十余年的实践正是如此:当派驻纪检监察机构实行“双重领导”体制时,独立性弱的派驻机构易于沦为“橡皮图章”,甚至是与监督对象形成共谋;而当派驻机构的独立性增强时,监督对象又可能利用派驻机构的权威,合法地将其作为为己所用的“挡箭牌”和“杀威棒”。

派驻干部的目标模糊同样是这一体制的产物。根据周黎安的行政发包制理论,韦伯式科层制的强规则和弱激励更适用于职能有限且受法治及选民约束的政府,但很难用强规则来约束自上而下行使巨大权力的无限责任政府及其干部,因而作为委托人的上级政府只能采用逐级向下的行政发包方式,允许各级代理人因地制宜地处理地方性事务。尽管委托人采用绩效考核等手段使代理人为其结果负责,以及采用巡视、监察等程序控制来防范和纠正代理人的偏差,但这些规则与程序在多大程度上有效,则取决于委托人的信息获取能力和信息获取成本<sup>[34]</sup>。当派驻纪检监察机构以类似“巡警”的方式来监督地方的代理人,就不得不面对反复出现的“代理人损失(Agency Loss)”,即代理人会利用其信息优势来尽可能地使派驻监督扭曲失效<sup>[35]</sup>。尤为重要的是,如王岐山在2017年全国“两会”上所说,“中国历史传统中,‘政府’历来是广义的,承担着无限责任”(这恰恰是“纪检监察全覆盖”的一个基本依据),具有“无限责任”的地方政府就必然具有多重目标和繁复任务,“巡警”针对治理过程来监督代理人的信息成本就会相当高昂。对于类似于S区这样的基层地方政府而言,用人力有限的派驻纪检监察机构来监督责任近乎无限的驻在部门,出现目标模糊就在情理之中。

派驻机构的执行偏差在很大程度上同样归咎于地方政府的实际控制权和“代理人损失”。尽管改革之后,派驻机构对监督对象从“依附”到“吸附”的转变降低了前者对后者的依赖程度,S区采用的单列管理、集中管理与专项管理相结合方式也避免了人事编制“一刀切”,在激励派驻干部履行监督职责方面较以往更为科学,但监督者与监督对象之间的关系仍然是非对称的。相对于监督者,作为监督对象的地方干部几乎整个职业生涯大多都是在本地度过,他们熟谙于地方各项事务,拥有信息优势和盘根错

节的当地人脉关系网络,甚至沿袭历史传统中对上级政令加以变通的各种手段,具备不容小觑的实际问题解决或“摆平”能力。在缺乏公众有效参与的“巡警”式问责机制中,派驻监督者反而常常不得不依赖监督对象来为其提供政务信息和监督线索。同时,派驻机构的执行偏差还与派驻纪检监察的机制设计有关。派驻机构与中央政府之间同样具有科层制的委托—代理关系,加之受政府行政惯性以及根深蒂固的人情和面子等传统文化因素影响,难以避免中国科层制中的人格化倾向明显和“圈内化”现象<sup>[36]</sup>,故而本地的监督者很少能“独善其身”,也可能出现与监督对象类似的机会主义行为和“代理人损失”现象。

基于上述原因,以往大量研究揭示基层干部在执行上级政策过程中的变通、偏差和共谋等策略行为,在派驻纪检监察机构改革中也不乏踪迹。在中国渐进式的改革进程中,由于国家治理体系和治理能力仍处在不断完善之中,对政府问责体制薄弱环节的治理需要一个长期的过程,出现这样的非预期后果有其必然性。由于基于科层间委托—代理关系的政府问责体制在现阶段将长期存在,诸如角色异化、目标模糊和执行偏差等派驻纪检监察机构改革的非预期后果可能会反复出现,如果不加以提前应对,则可能会逐渐抵消派驻纪检监察机构改革的正外部性。对这一问题的持续思考和不断解决,正是丰富和发展当代中国马克思主义理论、构建“中国模式”的题中应有之义。

#### 四、优化基层纪委监委派驻机构问责机制的对策

S区基层纪委监委派驻机构改革将增强对公权力和公职人员的监督全覆盖、有效性作为抓手,初步建立起更为有效的“吸附式”问责机制。进一步巩固派驻纪检监察机构改革成效、化解基层政府问责机制困境的关键,在于以准确理解中国政府问责体制的核心特征为起点,按照国家监察体制改革的目标,继续优化派驻机构的体制机制设计,渐进地增强派驻机构问责机制的工作效能。具体的,从S区改革实践的探索来看,至少应从以下五个方面入手予以完善。

(一)强化纪检部门对派驻机构的垂直领导,进一步增强派驻监督的独立性

“火车跑得快,全靠车头带”,纪检组长作为派驻机构的领导者和统筹者,对派驻机构问责机制具有至关重要的作用。因此,应当督促各级地方政府严格落实党的十八届三中全会要求,强化上级纪委对下级纪委的领导,通过强化纪委对派驻干部的提名权和任免权,增强地方纪委监督执纪的权威性和独立



性。同时,地方纪委应会同组织部门,继续强化派驻纪检组长易地交流任职。此外,为了增强派驻机构干部队伍的稳定性,对派驻干部的人事调整变动必须提前征求派出机构的意见。这些强化纪检部门垂直领导的举措能够削弱监督对象对派驻干部的影响力,抑制监督对象的实际控制权,避免派驻机构从“吸附”退化为“依附”。

#### (二)优化基层党政协同治理体系,规范派驻纪检监察机构的角色定位

地方党委负有全面从严治党的主体责任,纪委应明确要求党委和政府积极支持派驻纪检组工作,由党委书记直接联系派驻纪检组。在尊重派驻纪检监察机构根据工作需要自主选择监督方式和范围的前提下,党委和政府应杜绝派驻机构参与与其主业主责无直接关系的议事协调机构或承担业务工作。相应的,派出机构要监督和督促派驻机构牢记使命,明确职能定位,聚焦主业主责,抓住“关键少数”,坚持问题导向,消除目标模糊,把监督执纪问责做深、做细、做实。

#### (三)建立派驻干部联组工作机制,强化派驻机构的目标导向

为强化派驻机构的目标导向,可通过建立健全联组工作机制,将各派驻机构分散的纪检监察力量进行整合,变分散监督为集中监督。通过适当的集中,进一步明确派驻机构的核心工作目标,实现围绕目标完成的整体统筹联动,提升派驻机构协同监督能力,克服派驻机构监督执纪力量不足的“短板”。可由上级纪委领导担任联组组长并主持工作,各派驻机构负责人对组长负责并向组长报告工作,及时反馈参加驻在部门班子会或日常监督时发现的存疑情况。派驻机构现行管理体制、职能仍保持不变,在联组组长的领导和指导下,充分发挥派驻机构在监督执纪一线“探头”和“前哨”作用,从而为联组“集体行动”和“兵团作战”提供有效的信息保障和可靠的“情报”支撑。

#### (四)推动派驻干部能力建设,综合运用多种方式充实问责主体的执行力量

派驻干部是派驻机构发挥作用的根本,而“兵贵精而不贵多”,其业务能力高低决定问责机制的执行效果。面对当前派驻干部人员数量有限的情况,除了通过选调、调任等途径及时引入新鲜血液以外,还可在一定时期内采用“结对子”“师傅带徒弟”等传帮带方式,让富有经验的纪检干部业务骨干培养新生力量。同时,落实双向挂职锻炼方案,选派本系统优秀干部到上级纪委或本机纪委机关业务处室跟班学习,加强上下级纪委的沟通联系和经验交流,在实践

中提高业务能力。通过这些方式以及建立健全人员轮岗交流、转岗离职等方式动态地调整人员,将一批年轻、有能力、敢担当的优秀干部调配到工作一线,充实问责主体的力量,才能从根本上减少问责机制的执行偏差。

#### (五)健全问责机制的流程管理,提升派驻机构自身的可问责性

“打铁还须自身硬”,作为监督者的派驻机构也需要不断强化流程管理,增强对工作效能负责和向派出机构负责的程度,以抑制执行偏差。一方面,应建立问责办理跟踪机制,明确信访举报受理研判筛选的流程和要求,改进信访举报核査处理的方式方法,并深化线索处置和案件查办“双报告”制度,对办理时限和办理质量进行有效监管,加强对派驻纪检机构重要问题线索和查办情况的统筹管理;另一方面,纪检部门应优化对派驻干部的激励约束机制,探索建立结果导向的绩效考核方式,在选人用人、轮岗交流、年终考核等工作中坚持将爱岗敬业、敢于监督、勇于担当作为考核准绳,通过正向激励和反向约束相结合,抑制派驻干部的寻租风险及权力滥用。

回顾改革开放四十年来的伟大历史实践可以发现,派驻纪检监察机构正在塑造一种将纪检监察专项工作与行政部门业务工作适度分离却又密切联系的中国特色问责机制,不断增强对公权力和公职人员的监督全覆盖和有效性。然而,国家监察体制改革是一项长期而艰巨的任务,只有坚定不移地推动地方派驻纪检监察机构渐进式的改革创新,逐渐化解政府管理体制机制的弊端,让派驻纪检组真正成为常驻不走的巡视组,才能有效地实现“使党内监督不留死角、没有空白”的目标。

#### 参考文献:

- [1]SCHILLEMANS T. Calibrating Public Sector Accountability: Translating Experimental Findings to Public Sector Accountability [J]. Public Management Review, 2016, 18 (9): 1400-1420.
- [2]滕明政.十八大以来党内监督理论与实践研究综述[J].理论与改革, 2017 (6): 122-136.
- [3]陈自才,陈惠.党的纪检监察体制演变的历史回顾[J].中州学刊, 2014 (4): 5-11.
- [4]LI L. The Rise of the Discipline and Inspection Commission, 1927-2012: Anticorruption Investigation and Decision-Making in the Chinese Communist Party [J]. Modern China, 2016, 42(5): 447-482.
- [5]刘晓峰.新中国成立以来我国监察制度发展历程、演进趋势及改革目标[J].社会主义研究, 2018 (2): 77-86.

- [6]李辉.当代中国腐败治理策略中的“清理”行动:以H市纪检监察机构为个案(1981—2004)[J].公共行政评论,2010(2):85-111,205.
- [7]陈宏彩.预防还是治疗:纪检监察派驻机构职能辨析[J].社会主义研究,2013(5):76-82,169.
- [8]潘加军,鞠连和.纪检监察派驻机构统一管理模式的分析[J].中州学刊,2010(6):26-30.
- [9]NIE H & WANG M. Are Foreign Monks Better at Chanting? The Effect of “Airborne” SDICs on Anti-Corruption [J]. Economic and Political Studies, 2016, 4(1):19-38.
- [10]YEO Y. Complementing the Local Discipline Inspection Commissions of the CCP: Empowerment of the Central Inspection Groups [J]. Journal of Contemporary China, 2016, 25(97):59-74.
- [11]徐喜林.论纪检监察派驻机构统管体制机制的建立与创新[J].中州学刊,2007,(6):15-24.
- [12]马怀德.国家监察体制改革的重要意义和主要任务[J].国家行政学院学报,2016(6):15-21,125.
- [13]GUO X. Controlling Corruption in the Party: China’s Central Discipline Inspection Commission [J]. China Quarterly, 2014, 219:597-624.
- [14]LI F & DENG J. The Limits of the Arbitrariness in Anti-corruption by China’s Local Party Discipline Inspection Committees [J]. Journal of Contemporary China, 2016, 25(97):75-90.
- [15]陈宏彩.地方纪检监察机关派驻模式比较分析[J].中国行政管理,2012(10):83-86.
- [16]樊红敏.反腐倡廉建设研究之反腐制度创新研究——中国纪检监察派驻机构改革的方向——基于三门峡市“大纪检组制”改革调查[J].河南社会科学,2011(6):21-24.
- [17]MA S K. The Dual Nature of Anti-Corruption Agencies in China [J]. Crime Law & Social Change, 2008, 49(2):153-165.
- [18]任建明,张君翼.中国反腐败机构改革研究——基于中国香港和中国内地间的比较[J].北京航空航天大学学报:社会科学版,2016(1):1-8.
- [19]徐喜林.进一步健全党的纪检监察体制的思路对策[J].中州学刊,2014(4):12-16.
- [20]过勇.中国纪检监察派驻制度研究[J].国家行政学院学报,2014(2):112-116.
- [21]任建明,杨梦婕.国家监察体制改革:总体方案、分析评论与对策建议[J].河南社会科学,2017(6):8-15,27.
- [22]过勇,宋伟.中国县级纪检监察机构的现状、困境与改革思路[J].经济社会体制比较,2015(4):142-153.
- [23]ZHU L. Punishing Corrupt Officials in China [J]. The China Quarterly, 2015(223):595-617.
- [24]陈朋.权力监督制约的政治生态规律[J].行政论坛,2018,(3):49-55.
- [25]李照作.整体型反腐模式与渐进性构建策略——对传统反腐思路的反思[J].行政论坛,2013,20(5):5-9.
- [26]HOOD C & PETERS G. The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? [J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 2004, 14(3):267-282.
- [27]ZHOU X, LIAN H, ORTOLANO L, et al. A Behavioral Model of “Muddling Through” in the Chinese Bureaucracy [J]. China Journal, 2013(70):120-147.
- [28]BEHN R D. Rethinking Democratic Accountability [M]. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.
- [29]CAULFIELD J L. Local Government Reform in China: A Rational Actor Perspective [J]. International Review of Administrative Sciences, 2006, 72(2):253-267.
- [30]阎波,吴建南.目标责任制下的绩效问责与印象管理——以乡镇政府领导为例的分析[J].中州学刊,2013(12):45-50.
- [31]周雪光.国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角[J].开放时代,2013(3):5-28.
- [32]周雪光.从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度[J].社会,2016(1):1-33.
- [33]BIRNEY M. Decentralization and Veiled Corruption under China’s “Rule of Mandates” [J]. World Development, 2014(53):55-67.
- [34]周黎安.行政发包的组织边界:兼论“官吏分途”与“层级分流”现象[J].社会,2016(1):34-64.
- [35]GONG T. Managing Government Integrity under Hierarchy: Anti-Corruption Efforts in Local China [J]. Journal of Contemporary China, 2015, 24(94):684-700.
- [36]许欢,高小平,李和中.“圈内化”“类型化”科层制弊端与腐败心理发生机制及对策[J].行政论坛,2016(1):26-30.

(责任编辑:于健慧)