

学校编码：10384 分类号_____密级_____

学号：X13920131150422

UDC_____

厦门大学

硕士学位论文

纪检监察派驻机构改革研究

——以杭州市余杭区为例

Research on the Reform of Discipline Inspection and
Supervision Accrediate Agency

——A Case Study of Hangzhou Yuhang District

吴金丽

指导教师姓名：卓越 教授

专业名称：公共管理(MPA)

论文提交日期：2017年10月

论文答辩日期：2017年月

学位授予日期：2017年月

答辩委员会主席：

评阅人：

2017年10月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

本人声明该学位论文不存在剽窃、抄袭等学术不端行为,并愿意承担因学术不端行为所带来的一切后果和法律责任。

声明人 (签名):

指导教师(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于
年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

内容摘要

纪检监察派驻机构作为我国的纪检监察体制的重要组成部分，在预防腐败、强化监督等方面发挥着重要作用。但由于制度的设计和实际运行中的种种牵绊，派驻机构在独立性、权威性、专业性、覆盖面、以及干部队伍上存在着不足，制约着监督力量的发挥。

本文主要论述的纪检监察派驻机构改革研究。首先，对本课题的研究背景、选题的由来与价值、国内外学者的研究现状进行了分析。其次，阐述了纪检监察派驻机构设置的理论基础，介绍派驻机构的产生与发展沿革及当前较为普遍的“点派驻”和“片派驻”两种派驻模式；再次以杭州市余杭区纪检监察派驻机构改革为研究样本，分析比较当前余杭区派驻机构管理体制还存在的问题；最后从国家监察体制改革背景下提出了余杭派驻机构统一管理体制方向，重构派驻机构的组织架构、人事管理、财政经费、法律赋予的权力、绩效考核机制，以求发挥派驻机构更好地发挥作用。

关键词：纪检监察派驻机构；监督；国家监察体制改革

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Abstract

As an important part of the discipline inspection and supervision organs in China, discipline inspection and supervision accredited agencies play an important role in preventing corruption and strengthening supervision. However, due to various obstacles in system design and actual operation, there are deficiencies in the independence, authority, professionalism, coverage, and cadres of the discipline inspection and supervision accredited agencies, which restricts the development of the supervision force.

This paper mainly discusses the reform of the discipline inspection and supervision accredited agencies. Firstly, the research background, the origin and value of the topic, and the research status of scholars at home and abroad are discussed. Secondly, this paper expounds the theoretical basis of the establishment of the discipline inspection and supervision accredited agencies, introduces the emergence and development of the accredited agencies, and "point accredited agency" and "piece accredited agency" which are two common modes of accredited agencies. Thirdly, taking the reform of Hangzhou Yuhang District discipline inspection and supervision accredited agencies as the research sample, this paper analyzes and compares the existing problems in the management system of accredited agencies in Yuhang district. Finally, based on the background of the national supervision system reform, in order to play a better role in institutions, this paper proposes the direction of reform in Yuhang unified management system, the new architecture endows the accredited agency organization, personnel management, finance, legal power, performance evaluation mechanism.

Key words: Discipline inspection and supervision accredited agencies; supervision; national supervision system reform

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

一、导论.....	1
(一) 研究背景.....	1
(二) 选题的由来与价值.....	2
(三) 国内外研究现状.....	3
(四) 研究思路和框架.....	5
(五) 研究方法.....	5
二、纪检监察派驻机构设置的理论基础和实践模式.....	7
(一) 纪检监察派驻机构的定义.....	7
(二) 纪检监察派驻机构的理论基础：同体监督和异体监督.....	7
(三) 派驻机构的显著特点：派的权威和驻的优势.....	9
(四) 纪检监察派驻机构的产生与发展.....	10
(五) 派驻机构实践模式.....	11
三、杭州市余杭区纪检监察派驻机构的改革实践.....	14
(一) 余杭区派驻机构统一管理体制改革突破.....	15
(二) 当前余杭区派驻机构统一管理体制改革存在的问题.....	19
四、国家监察委员会体制下健全派驻监督体制的重构.....	24
(一) 国家监察委员会监察体制的试行.....	24
(二) 派驻监督体制改革的方向.....	27
(三) 纪检监察派驻机构的重构.....	29
结束语.....	36
参考文献.....	37
后 记.....	39

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Table of Contents

I. Introduction.....	1
i. Research background.....	1
ii. The origin and value of the topic	2
iii. Research Status at Home and Abroad.....	3
iv. Research ideas and framework	5
v. Research methods	5
II. The Theoretical Basis and Practice Mode	7
i. Definition.....	7
ii. Theoretical basis	7
iii. The distinctive features of the agency.....	9
iv. The emergence and development of the agency.....	10
v. The practice model of the agency	11
III. Reform practice of discipline inspection and supervision agencies in Yuhang District of Hangzhou.....	14
i. Reform breakthrough of unified management system of accredited agencies in Yuhang District.....	15
ii. Problem	19
IV. Reconstructing the accredited supervision system	24
i. Trial of the National Supervisory Commission 's Supervision System.....	24
ii. The direction of reform.....	27
iii. Reconstruction of the discipline inspection and supervision accredited agencies	29
Conclusions	36
Bibliography	37
Postscript.....	39

厦门大学博硕士学位论文摘要库

一、导论

（一）研究背景

腐败被称为政治之癌，是当前全球普遍关注的政治问题。1993年创办的世界著名非政府组织“透明国际”自1995年起推出全球清廉指数排行榜(Corruption Perception Index, 简称CPI)，用以反映一个国家公职人员的清廉水平。笔者梳理了1995-2016年透明国际发布的世界各国和地区的CPI情况，中国在历年清廉指数中的得分及排名情况如下：

表 1：中国历年清廉指数得分及排名

年度	得分	世界排名	上榜国家及地区总量
2016	40	79	178
2015	37	83	168
2014	36	100	175
2013	40	80	177
2012	39	80	176
2011	3.6	75	183
2010	3.5	78	178
2009	3.6	79	180
2008	3.6	72	180
2007	3.5	72	179
2006	3.3	70	163
2005	3.2	78	158
2004	3.4	71	145
2003	3.4	66	133
2002	3.5	59	102
2001	3.5	57	91
2000	3.1	63	90
1999	3.4	58	99
1998	3.5	52	85
1997	2.9	41	52
1996	2.4	50	52
1995	2.2	40	41

注：2012年开始，清廉指数10分制改为100分制^①

资料来源：透明国际 (ransparency International) : <http://www.transparency.org/>，数据截止2017年1月26日。

^①孙艳敏. 清廉指数是怎样算出来的[N]. 检察日报, 2013-2-5 (5)

从表 1 来看，我国得分和排名情况逐年上升，这与我国政府近年来“重拳腐败”有着重要关系。尤其是十八大以来，随着中央对腐败的“零容忍”和构建预防腐败体系的各项措施，我国的“清廉指数”也呈螺旋攀升的趋势，但清廉指数一直在 36-40 之间，是一个较低的分值（2016 年满分为 100 分，平均分数为 43 分，丹麦、新西兰为最高分 90 分），这说明，十八大以后在中央打虎拍蝇的一系列反腐败的举措下，我国的腐败现象得到了一定程度的遏制，但是面临的形势依然不容乐观。

（二）选题的由来与价值

腐败已经成为中国发展面临的最严峻的挑战。腐败的成因十分复杂，但腐败的本质是权力的脱轨和越界，许多腐败问题都与权力分配不科学、使用不规范、监督不力有关。长期以来，我国纪检监察机关承担着对权力的制约和监督的重任。当前，我国反腐败最为核心力量也是各级纪检监察机关。我国从中央部门到区县一级逐步逐层推行纪检派驻机构统一管理体制，成为反腐败体制变革的一个尝试和突破。党的十八大以来，派驻机构通过三转（即转职能、转方式、转作风），在执纪监督问责上取得了显著成绩，但也暴露出制约派驻机构作用发挥的诸多因素，派驻机构的改革迫在眉睫。

从 2008 年以来，余杭区纪委在纪检监察派驻机构改革工作都走在了全省乃至全国的前面，从 2008 年对重点单位的单独派驻到 2015 年的覆盖全区区直单位的综合派驻，经历了较为完整的一个改革周期，积累了一定的改革经验。本人自 2010 年开始进入杭州市余杭区派驻机构工作，从派驻教育、卫生等单独派驻纪检组，再到派驻工信口的综合派驻纪检组，是这场改革的亲身实践和经历者。恰逢浙江省是国家监察体制改革的试点，半年来，我深刻体会到当前派驻机构与国家监察体制改革的制度设计有些不相适应，一定程度上也阻碍着监督的效力。本课题设想以杭州市余杭区的纪检派驻机构为研究样本，分析余杭区派驻机构改革的成果和不足，对照国家监察体制改革的制度设计，提出深化完善区县派驻机构体制改革的构想，以进一步提升派驻机构的工作成效。

（三）国内外研究现状

1. 国外研究现状

本人在派驻机构工作期间，经常翻看学界相关派驻机构体制的研究性文章。中国的反腐败问题引起国外学者的高度关注，由于政治体制的根本不同，再加上我国纪检监察派驻机构改革时间比较短，国外学者对我国的这种派驻机构改革很少有直接的论述。国外已经普遍执行的行政监察专员制度对我国的纪检监察派驻机构改革有着间接的借鉴作用。

国外最早通过法律明确行政监察专员制度的国家是瑞典。1809年，瑞典议会通过的《政府组织法》规定：设立一名行政监察专员，由议会在全体议员中民主选举产生，监督法官与政府官员遵纪守法情况，授权行政监察专员对法官与政府官员的违法或失职情况进行追诉。随着时代的变迁，当今的瑞典成立了行政监察专员公署，该公署由4名行政监察专员组成，并设首席行政监察专员一名。行政监察专员在瑞典的国家体制中的地位很高，只有议会对其有罢免权。其监督对象涵盖除议会议员、政府首脑、内阁部长外一切行使公共权力的机关和其内部工作人员。

目前，全球大约120多个国家建立了行政监察专员制度。国外行政监察专员制度对我国派驻机构具有三点借鉴意义：（1）具有较强的独立性。行政监察专员独立于行政机关、司法机关以外，日常运行不受党派力量和社会组织的指派和干涉。行政监察专员的工作经费、工作人员的薪资由议会支付，得到充分的国家层面的支持和保障，但行政监察专员不得在政界、商界兼职。行政监察专员的裁量权自由。有权对受监督的对象（包括政府机关和政府官员）的执法行为作出监督和裁决，并有权将监督过程、调查结果和裁决意见向新闻界公布等。（2）调查案件具有权威性。行政监察专员可以进入任何公共机构进行调查并调取一切文档与材料。（3）注重预防功能。一般采用提醒、教育、建议、要求公开事项等抓早抓小的方式。也正好是这种方式，较容易被受监督的行政机关和工作人员接受。^①

^①刘卉. 国外行政监察制度可资借鉴[N]. 检察日报, 2015-3-24 (3)

2. 国内研究现状

国内许多学者对纪检监察派驻机构改革的研究很多，就纪检监察派驻机构统一管理的制度设计、存在不足及改进方向等方面都较为全面的论述，从与驻在部门关系的理顺，健全各项监督制度、队伍建设、统一管理模式、力度等各个角度进行论述，并提出思考和对策。

(1) 关于派驻机构的必要性的研究论述。

李永忠^[4]在2004年通过对我国25年纪检体制改革的回顾与思考，认为：25年来，纪检监察体制的改革不外乎围绕两个方面推进：一方面是纪检领导体制改革，另一方面是纪委书记规格的提升，纪检监察派驻机构的出现就是遵循这两条线改革推进监督关口移到最佳位置。

(2) 关于派驻机构当前存在的问题及解决路径方面。

樊红敏^[5]2011年通过分析三门峡市大纪检组的突破与困境提出三条改革措施：一是监督主体要在权力上相对独立，在利益上分离；二是监督职能的充分完善和发挥；三是反腐败专业化建设，将大纪检组定位为以预防腐败的专业化定位为主。

钟稳^[6]在2014年回顾派驻机构统一管理制度试行的10年的工作得失，认为当前派驻机构主要面临四个问题：角色转换不够到位、配套制度不够健全、干部队伍有待加强、派驻管理覆盖面不全，提出了四点建议：营造派驻机构统一管理的思想、理顺派驻机构、派出机构和驻在部门三方关系、抓好改革衔接和配套制度建设、加强派驻机构队伍建设。

常有有^[7]在2014年通过分析深圳宝安区和三门峡市大纪检组与全国普遍实行的“点派驻”的对比优势，提出当前纪检监察机关由两大难题：一是力量有限，二是专业化不足，提出按职能划分派驻机构，解决这两大难题，避免派驻机构工作人员都是“通才”的弊病。

这些研究中许多观点从管理体制的完善方面有很强的借鉴意义，但是结合实际提出可操作性的建议和思路少。国家监察委员会成立后，对派驻机构如何适应国家监察体制改革方向和路径的研究目前暂时空白。本文的研究旨在从纪检监察派驻机构设置的理论基础出发，以杭州市余杭区为例，对当前纪检监察派驻机构存在的问题做一个全方位深入的剖析，在浙江省监察体制改革的当下，提出进

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库