



市县派驻监督的独特性、挑战及完善路径

乔 良

摘要: 相较中央、省级纪检监察机关派驻监督而言,市县派驻监督具有易受熟人社会影响、人员力量与职权受局限、密切联系群众利益的特质。市县派驻监督有利于预防违纪违法行为,促进高质量发展并增强群众获得感。当前市县派驻监督面临监督的独立性较弱、监督目标失焦、监督执行存在偏差、专门考核虚化以及派驻监督人员能力不足等挑战,因此,提升派驻机构的独立性地位,强化对“关键人和事”的监督,厘清派驻机构、派出机关及驻在单位之间的配合制约关系,制定适合派驻机构功能定位的考核标准且提升派驻人员的监督能力是完善市县派驻监督制度的重要路径。

关键词: 市县派驻监督; 纪检监察; 熟人社会; 监督质效

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0319

收稿日期: 2024-08-12

基金项目: 本文系教育部人文社会科学研究规划基金青年项目“监察案件非法证据排除规范体系研究”(21YJC820049)、最高人民检察院 2021 年度重点课题“检察机关服务保障平安中国建设研究”(GJ2021B03)的阶段性成果。

作者简介: 乔良,男,陕西延安人,法学博士,西北政法大学行政法学院(纪检监察学院)讲师、硕士生导师,研究方向为纪检监察学,E-mail: 635697729@qq.com。

纪检监察机关派驻监督(以下简称“派驻监督”)涉及派出机关、派驻机构和驻在单位三个主体关系,包括中央、省、市(州)、县(市辖区)四级纪检监察机关派驻监督。王岐山曾将派驻机构比喻为“党中央设在各个部门的监督‘探头’”^①,意指监督者与被监督者处于不同利益共同体的分离关系,体现出“驻的优势、派的权威”的探头监督作用^②,具有亲历性、独立性等优势,是党和国家监督体系的重要组成部分。根据笔者调研,以 A 省 Y 市 Z 区为例,共有 9 个派驻纪检监察组,每个纪检监察组设置组长、副组长、副科级纪检监察员、科员共计 4 名,共有 36 名行政编制,而派出机关的行政编制为 54 名,占派出机关行政编制的 67%。同时,派驻机构人员均为监督办案人员,其工作职责与派出机关其他的内设机构如办公室、组织部、信访室、信息中心等非办案机构的工作人员不同,派驻机构办案人员达到了派出机关办案人数的 80% 以上。任建明认为,中央或省级派驻机构人数规模已经与派出机关相当了^③。总而言之,派驻监督是一支重要的监督办案力量,其办案实践和监督数据表明,经过新时代十年的系统改革,派驻监督“探头”越擦越亮^④。

党中央文件及中央纪委历年的工作报告表明,现阶段我国纪检监察工作更加注重监督的有效性。2019 年,党的十九届中央委员会四次全会强调,“必须健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,增强监督

①《中央纪委举办派驻纪检组组长培训班》,《人民日报》2016 年 4 月 25 日,第 1 版。

②修晓波《关于“异体监督”的几点思考》,《理论前沿》2001 年第 2 期,第 23 页。

③任建明《派驻制度改革:回顾、反思与前瞻》,《河南社会科学》2022 年第 8 期,第 6 页。

④何旗《新时代十年派驻监督改革的成就、经验与瞻望》,《理论探索》2023 年第 3 期,第 43 页。

严肃性、协同性、有效性”^①，突出了监督有效性的改革目标，为党和国家监督体系改革指明了方向。党的二十届三中全会明确提出“深化基层监督体制机制改革”^②。2023年，二十届中央纪委二次全会提出“深化地方派驻机构改革”^③。2024年，二十届中央纪委三次全会要求“深化派驻机构改革，加强直接领导、统一管理”^④。为强化基层派驻监督作用的发挥，中央纪委国家监委印发了《关于加强基层纪检监察监督的若干意见》，进一步完善了基层派驻监督的制度机制。总的来说，随着中央层面派驻机构改革的完成，纪检监察工作更加注重对省市县（包括市辖区，以下把市辖区统一简称为“县”）纪检监察机关派驻监督的规划实施。

在实践中，由于受年终党风廉政建设和反腐败斗争考核“指挥棒”的影响，市县派驻机构的工作侧重于对派出机关分配的简单案件的核查和处分，呈现出案件中心主义的特点，监督质效不理想。派驻机构真正发现驻在单位具有苗头性、倾向性的问题较少，信访率、初核率与成案率不成比例，日常监督融入高质量发展不够。虽然《纪检监察机关派驻机构工作规则》（以下简称“《工作规则》”）为派驻监督提供了规范化指引，但是《工作规则》本身的规定相对宏观，监督方式又缺少配套措施，因此，市县派驻监督存在功能定位不明确、独立性较弱、监督目标失焦、监督执行存在偏差、专门考核虚化等不足^⑤。当前的理论研究主要聚焦于派驻机构的历史沿革、成效及趋势展望以及改革方向等问题，相较中央和省级派驻机构而言，对市县派驻监督的质效改革及实现路径的研究聚焦不够，尚未根据党的二十大以来的新要求、新变化进行深入研究。因此，本文从市县派驻监督的独特性出发，针对前述问题进行重点研究，以期对市县派驻监督的改革完善有所助益。

一 市县派驻监督的独特性及其意义

（一）市县派驻监督的独特性

1. 市县派驻监督易受熟人社会环境的影响

熟人社会仍是传统中国乡土社会的重要性质和行动逻辑环境^⑥。市县派驻机构相对中央或省级派驻机构而言，监督对象的数量大^⑦且本地人居多，乡土社会属性与市县地域相结合构成复杂的熟人社会关系环境。基于熟人社会关系，派驻监督人员难以脱离传统文化形成的社会人际网，陌生要素可能被熟人社会所消解，对于复杂、敏感的一定范围案件，派驻人员可能因熟人社会关系而行使自由裁量权，从而损害法治权威和政府公信力。实践表明，在纪检监察进行统一管理改革后依然存在着非正式的熟人关系问题，时间一长难免造成非正式熟人社会关系影响监督的情况^⑧。因此，基于民族、历史、文化传统、区域地理等因素，市县派驻监督相对中央或省级派驻监督而言，受到熟人社会环境的影响更大，甚至出现不愿监督、不敢监督、跑风漏气的情况，这也是中央机关特别是巡视监督发现问题线索成案率高于基层派驻监督的部分原因。

2. 市县派驻监督人力不足、职权有限

市县派驻机构人员数量少，又难以再向下抽调办案人员，但监督对象基数大、任务重，人力严重不足。例如，A省Y市Z区派驻教育体育局纪检监察组根据工作需要、业务关联性和监督对象的数量，设置编制人员4人，监督4个单位，涉及监督对象6000余人，相当于1名监察人员监督1500余人。中央纪委国家监委派驻机构代表中央纪委国家监委，具有较为全面的监察调查权，既能够对中央所属部委正局级以下干部独立行使部分监察权，又可以协商地方监委进行联合调查。省级派驻机构在抽调办案人员以及协调监察调查工作

①《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日，第1版。

②《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议文件汇编》，人民出版社2024年版，第72—73页。

③李希《深入学习贯彻党的二十大精神 在新征程上坚定不移推进全面从严治党——在中国共产党第二十届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的工作报告》，《中国纪检监察》2023年第5期，第14页。

④李希《深入学习贯彻习近平总书记关于党的自我革命的重要思想 纵深推进新征程纪检监察工作高质量发展》，《人民日报》2024年2月26日，第2版。

⑤陈宏彩《地方纪检监察派驻机构制度创新研究》，中国社会科学出版社2016年版，第113—114、213页。

⑥张紧跟《中国乡土熟人社会的治理困局》，《人民论坛》2023年第19期，第100页。

⑦截至2021年12月，全国共有地级市293个，县级区划（包括市辖区、县级市、县、自治县）共有2843个，乡镇38558个。参见：国家统计局编《中国统计年鉴2022年》，国家统计局官网，2024年1月12日访问，<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2022/indexch.htm>。

⑧李辉《从机制设计到能力提升：基于地方纪检监察“协同监督”的案例研究》，《政治学研究》2023年第3期，第138页。

上的权限也要明显高于市县派驻机构,市县派驻机构对案件协调权限以及对具体干部的监督权限均受较大限制。例如,县区派驻机构对于同级党委管理的科级干部,只能监督,并不具有审查调查权,且审查调查权的行使仅限于普通干部的违纪违法行为。可见,相对于中央、省级派驻机构而言,市县派驻机构在人员力量与权限层面均具有局限性。

3. 市县派驻监督密切联系群众利益

中央与省级派驻监督关注更多的是全国或全省的全局性问题,而市县派驻监督关注的则是中央和省级政策传递到市县区乡村末梢的执行性问题,符合《工作规则》第三条第二款“强化政治监督”的要求。事实上,派驻监督履行双重职责,对于驻在机构领导班子成员等特定人员,派驻监督履行监督、报告职责;对于干部管理权限内的对象则履行监督、执纪、问责以及监督、调查、处置的职责。因此,派驻监督要发挥“驻”的独特优势,即与驻在部门“‘在一个楼里办公、一口锅里吃饭’,跟干部天天有接触、时时打交道”^①。同时,市县派驻机构监督的对象公权力涉及基层群众的教育、医疗、养老、低保、住房等民生事项,与群众的日常生活事务紧密相关,监督的事项密切联系群众的日常利益,具有密切联系群众的特质,是回答站稳人民立场的重要实践路径。

(二)市县派驻监督的独特性意义

1. 有利于预防违纪违法行为的发生

《工作规则》并没有明确派驻监督的功能定位,但从纪检监察机关的职责来看,市县派驻监督的首要职责是监督。这种监督是预防性的,具有纠偏功能,以增强党内法规和国家法律法规的执行力^②。重点监督驻在单位“一把手”及其领导班子成员,落实“两个维护”^③,预防违纪违法行为的发生,推进清廉中国建设。从中央纪委全会的工作报告内容可以发现,监督对象是被监督单位领导班子及其成员,监督内容为重大决策、重要干部任免、重大项目安排和大额度资金使用等重点内容^④,通过对重点人和重点事的监督,实现监督的预防功能,符合“探头性”监督的本质。对于市县派驻监督而言,由于其人员和权限的局限性,更应将其功能定位为强化政治监督,预防违纪违法问题的产生以及发现苗头性、倾向性问题并及时解决。同时,市县派驻监督也符合“预防职务犯罪也出生产力”的论断。2013年,习近平总书记参加十二届全国人大一次会议江苏省代表团审议时说,“预防职务犯罪出生产力,我很以为然”^⑤。我们国家培养一个领导干部比培养一个飞行员的花费要多得多,而更多的还是我们倾注的精神和精力^⑥。职务犯罪属于职务违法的下一阶段,而违纪属于与职务违法并行的阶段或者上一阶段,从这个意义上讲,预防违纪违法行为也出生产力。市县派驻监督对象处分人数较中央或省级派驻监督处分基数大是不争的事实,可见,市县派驻监督更能预防违纪违法行为的发生。

2. 有利于促进高质量发展

高质量发展并不仅仅是指经济的高质量发展,包括各行各业各领域的高质量发展,但经济的高质量发展

① 本报评论员《发挥好“派”的权威和“驻”的优势——四论中央纪委派驻监督全覆盖》,《人民日报》2016年1月9日,第4版。

② 陈松友《以党内派驻监督增强党内法规制度执行力》,《人民论坛》2021年第33期,第70页。

③ 张利生《派驻监督实践略论》,中国方正出版社2020年版,第28页。

④ 2004年十六届中央纪委六次全会报告指出,“派驻机构要认真履行职责,加强对驻在部门领导班子及其成员的监督”,对派驻监督的重点任务进行了充分说明。2008年十七届中央纪委二次全会工作报告指出:“继续完善对纪检监察派驻机构的统一管理,健全对驻在部门领导班子和主要领导干部监督的措施和制度,进一步完善有关工作机制,充分发挥派驻机构的监督作用。派驻机构要认真履行职责,协助党组(党委)建立部门领导班子及其成员自我约束机制,加强对驻在部门的重大决策、重要干部任免、重大项目安排和大额度资金使用等情况的监督,进一步提高履行职责的能力和主动性。”而重大问题的决策都是“一把手”或领导班子成员作出的。2011年十七届中央纪委七次全会报告指出:“认真总结纪检监察派驻机构履行职责、开展工作的情况,积极探索对驻在部门领导班子及其成员加强监督的有效途径和措施,支持和指导派驻机构加强办案工作。”2012年11月十七届中央纪委向党的十八大工作报告指出:“加强纪检监察派驻机构对驻在部门领导班子及其成员的监督。”2014年十八届中央纪委三次全会报告进一步提出:“发挥纪检监察派驻机构职能作用,加强对驻在部门领导班子及其成员的监督。”均在强化对班子及成员的重点监督。十八届中央纪委七次全会工作报告,以及十八届中央纪委向党的十九大工作报告均强调,“强化对被监督单位领导班子及其成员的监督”。

⑤ 郑赫南《林志梅讲述向总书记汇报预防工作详情》,《检察日报》2013年3月10日第2版。

⑥ 葛阿刚《充分发挥预防“杠杆”作用,实现“预防生产力”最大化》,《中国检察官》2013年第11期,第20页。

是中心工作,而市域、县域的高质量发展又是重要环节。一方面,市县派驻监督要实现自身的高质量发展,应与其独特性相联系,与时俱进、守正创新地在体制、机制、制度、队伍等方面加强制度建设,确保精准运用“四种形态”处分问责,着力发现和解决影响反腐败工作的深层次问题;另一方面,市县派驻监督的全覆盖成果使得市县所有机构均被纳入监督范畴,不仅监督各行业的高质量发展,更为重要的是要融入市域、县域经济的高质量发展之中。但实践中纪检监察工作与业务不同程度地存在“两张皮”的现象,由于派驻干部不太懂专业性强的业务,因此,对业务的痛点、难点监督不到位。如对国有企业在谋划项目或对在建项目提速、降成本、风险防控等方面进行监督时,由于对项目相关的专业知识不够熟悉,不能有效识别关键环节的机制、制度的廉洁风险,因此,对项目在大小、数量、项目资产底数和产权关系及背后深层次的问题方面监督的力度不强,仍有较大提升空间。2023年7月笔者调研的647份(其中“一把手”与领导班子成员3人、企业中层领导51人,普通职工593人,非党员占比70.27%)国有企业问卷调查数据显示:96.75%干部认为清廉国企建设能促进企业生产经营绩效的提高,多选项中83.46%干部认为企业生产绩效提升的关键是完善有效的内部监督机制。可见,市县派驻监督在经济高质量发展中将有更大作为。

3. 有利于增强群众获得感

派驻监督始终着力于维护人民群众的利益。从实践维度看,包括保障人民的切身利益和长远利益^①。这是由党的宗旨所决定的,是以人民为中心的发展思想在派驻监督领域的具体应用。市县派驻监督具有密切联系群众利益、监督全覆盖的特点,也就是说派驻监督的成效价值与群众利益密切相关,特别是切身利益,如涉及行政审批、城管、市场监督管理、信访、教育、人力资源、文旅、街道等机构履职的民生事项,是中央政策红利到达和改善群众生活水平的最后一环,监督就是助力这些政策能够正确地落实。因此,市县派驻监督的质效直接关涉群众的幸福感、获得感,更能接地气、显红利、增民意,是党中央的各项决策、政策落实到“田间地头”的重要助力。

二 市县派驻监督面临的挑战

(一) 派驻监督的独立性较弱

“政治学关于权力监督的理论与实践表明,如果监督者完全受制于被监督者,那么监督是低效甚至是无效的”^②。党的十八大以来,“派驻监督体制改革强化了监督的相对独立性”^③,如《工作规则》明确了派驻机构是派出机关的组成部分,与驻在单位是监督与被监督的关系。但派驻机构人员的工资、工作场所均由驻在单位提供,对派驻纪检监察机构的组长是否为驻在单位的党委或党组成员也没有统一规定,这些都在事实上削弱了派驻机构的独立性。在笔者的调研实践中,市级纪检监察机关派驻检察院纪检监察组人员,可以享受市级检察院司法行政人员的工资待遇,而部分县区派驻人员则不能享受同级司法行政人员的待遇。同时,在综合派驻下(综合派驻就是由一个派驻机构监督相近的若干单位),派驻纪检监察组长作为哪个单位的党委(党组)成员不明确。学界对采取综合派驻或单独派驻模式有争议,认为派驻改革的方向应往回收而非往出派^④,即并非派出去的人员越多越好,而是往回收的派驻,因此倡导综合派驻模式。实质上这种“往回派”模式可能弱化监督的独立性,减弱“驻的优势”的功能,强化了“派驻机构等于内设机构”的非预期改革效果。如A省Y市Z区派驻法院纪检监察组,监督法院和检察院两个单位,但是该组组长并不是驻在单位的党组成员,监督工作的开展受制于派出机关,在开展工作的時候也有诸多不便。如《工作规则》第三十二条虽然规定了参加会议的监督方式,但问题是对如何参加会议并未进行细化性的规定,那么对于“三重一大”的监督往往需要主动找驻在单位负责人列席党组会,否则很难监督到位,也会弱化派驻监督的独立性。

(二) 监督目标失焦

《工作规则》要求“强化政治监督”。“派驻监督本质上是政治监督”^⑤,重点是检查“一把手”和领导班子

① 陈松友、张蕾《中国共产党党内派驻监督的三重逻辑》,《甘肃社会科学》2022年第3期,第26页。

② 钟稳《纪检监察派驻机构管理改革:演化、困境、展望——写在派驻机构管理制度走过10周年之际》,《求实》2014年第8期,第37页。

③ 曾明《组织型腐败视角下派驻监督履职的完善策略》,《湖湘论坛》2021年第2期,第49页。

④ 任建明《派驻制度改革:回顾、反思与前瞻》,《河南社会科学》2022年第8期,第7页。

⑤ 刑建毅《聚焦职责定位提升派驻监督质效》,《中国纪检监察》2023年第3期,第45页。

成员对党的路线、方针、政策和决议的执行情况。聚焦于纪检监察领域即围绕《中国共产党纪律处分条例》第四十九条至第七十六条的内容以及《中华人民共和国公职人员政务处分法》第二十八条开展政治监督,团结党员干部,落实“两个维护”。因此派驻机构在日常工作中需要贯通政治监督与日常监督两个方面。2021年3月出台的《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》为监督关键人、关键事提供了基本遵循。党的二十大工作报告提出:“增强对‘一把手’和领导班子监督实效。”^①但在实践中,派驻监督的日常监督重点并没有聚焦在驻在单位的领导班子和党员领导干部上,侧重在对派出机关分配案件的办理上,对关键单位、关键人员、关键岗位的常态化监督存在短板。日常监督发现线索查处干部少,政治监督具体化、精准化、常态化不够,影响“三不”战略目标的实现和监督治理效能的提升。这是因为市县派驻监督焦点随着每年工作的重点不同而发生移转所导致。笔者调研发现,2021年在政法队伍教育整顿时,派驻检察机关监督收到较多有关检察机关人员的问题线索,工作重点聚焦在强化对检察机关人员的监督上;2022年派出机关未有专项活动,派驻监督聚焦于日常监督,并未聚焦于“一把手”和领导班子成员,发现问题数和查办案件数均较少;而2023年在全国开展纪检监察干部队伍教育整顿时,派驻检察机关纪检监察组聚焦于派出机关分配的纪检监察人员问题线索的办理,对检察机关日常事项监督较少,平时监督缺位。另外,平时监督缺位的原因也可能与程序设置不足不细有关,如《工作规则》虽为进一步强化对“关键人、关键事”的监督提供了包括监督检查的重点、监督方式等内容,同时在第五十二条规定了审批权限的适用规则,但是对于市县部门的关键人如何进行审批尚未有更为详细的程序性设计,程序性缺漏以及监督理念和配套性监督措施不够,影响了对“一把手”和领导班子成员监督效果。

(三) 监督执行存在偏差

从考核的具体情况来看,每年地级市年终考核组要对县区纪检监察机关开展考核,考核的重点是案件查办数量(包括一定职务范围的案件)、留置人数、处分人数等,其中,副科级以上干部的处分人数占重要分值。而部分派驻机构接收的信访量大,但成案率低,通过日常监督而成案的也相对较少,基于对派驻机构定位的不明确,派出机关往往将有利于自身考核的案件指定给派驻机构查办,致使派驻机构很难集中精力做好日常监督工作,派驻机构等同于派出机关的监督检查室,主动监督的动力不足,监督执行存在偏差。同时,派驻机构与驻在单位的内部监督部门也存在执行偏差。如Y市检察机关的内部监督部门设置有监督检察业务的检务督查部、监督党组织或党员违纪行为的机关党委纪委以及监督选人用人的政治部,各部的监督职责不同。而派驻机构则监督全局,但监督方式有限,与内部分散监督职能有所交叉。内部监督有部门化倾向,内外监督体系合力运行动力不足。出现上述现象,一方面是因为派驻监督制度不完善,虽然出台了《工作规则》,但对如何开展日常监督、贯通政治监督并没有更为细致的执行细则,导致派驻监督的监督依据不足;另一方面,综合派驻下内部分散监督容易出现缺位,如县区一级“派驻法院检察院为综合派驻”,监督法院、检察院等机构,但一般情况下,派驻机构在法院办公,这就导致检察机关由于几次通知派驻人员而未到会,不再通知派驻人员参加会议。有的驻在单位为避免产生监督建议,开会时甚至不告知派驻监督人员,加之内部监督分散,内外监督合力不足,导致监督执行存在偏差。

(四) 专门考核虚化

2000年1月,十五届中央纪委四次全会提出:“要建立健全派驻机构向上级纪委定期报告工作制度、重要事项及时报告制度和纪委对派驻机构工作考核制度。”^②2014年十八届中央纪委三次全会报告进一步提出:“派出机关要加强管理,完善考核、激励和责任追究机制。”^③中央层面一直强调派出机关对派驻机构的考核,但目前省级纪检监察机关对派出机构进行了考核尝试,如某省纪委对派驻机构的考核总分为100分,其中工作实绩占60%、对口联系的执纪督查室评价得分占10%、派驻机构负责人述职述廉会议测评得分以及

①《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2022年版,第55页。

②尉健行《坚定信心 加大力度 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》,《求是》2000年第5期,第14页。

③王岐山《聚焦中心任务 创新体制机制 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》,《人民日报》2014年1月28日,第2版。

驻在部门会议测评得分分别占 25% 和 5%^①。市级考核也进行了探索,如银川市纪委监委出台了《银川市派驻(出)纪检监察机构干部工作业绩考核评价办法》^②。但县区并未有专门的考核标准,而是在整体大框架中创设标准,考核制度的虚化导致监督过度和监督缺位并存,此种结果可能导致“派驻机构=内设机构”,违背了改革初衷。正如有学者指出:“总体而言,当前对于派驻机构的考核还缺乏一定的客观依据,而且也存在考核与提拔使用脱节的现象。”^③派驻监督机构是否需要专门考核?答案是肯定的,并且应有对考核结果应用的规定,问题的核心是如何进行考核。县区纪检监察部门只有内部形成的与市级考核指标相一致的标准,主要以案件查办的立案数量、处分的纪检监察对象的等级、召开党风廉政建设和反腐败会议的次数等内容对派驻机构干部进行考核,民主商议程度低,有较大随意性。因而应建立适合以预防功能定位为职责的县区专门考核体系。

(五) 派驻监督人员的能力存在不足

监督能力是影响监督质效的重要因素。有些行业的监督对专业性要求高,而当前市县派驻监督人员专业化程度不高,监督能力有限。部分派驻人员对业务口运行规律较为陌生,加之市县纪检监察机关的专业授课教师匮乏,往往需要更高的培训成本。纪检监察学科体系又尚未系统建立,培训强调政治性宣教,对财务、审计、法律等业务的培训较少^④。由于现阶段纪检监察学科刚刚起步,理论与实践需求脱节,在专业培训中过多强调理论,应用操作性不强,不能结合派驻纪检监察监督的特点、规律展开有操作性、针对性、系统性的业务培训。另外,虽然早在 2000 年的十五届中央纪委五次全会即提出派驻纪检监察组长原则上五年要进行轮岗,但是该项制度执行并不严格,人员被长期抽调、借调的现象还不同程度地存在,造成实际人员严重不足,且部分派驻机构干部队伍结构不合理,年龄偏大、能力素质偏弱的情况仍然较为突出。

三 市县派驻监督的完善路径

(一) 提升派驻机构的独立性地位

首先,提高派驻机构的权威性。建议逐步将派驻机构彻底与驻在单位脱离开来,派驻机构人员的薪酬待遇不受驻在单位影响,包括养老保险、薪资正常晋升等,从而降低利益依赖。同时,在人员提拔与任用上不需要听取驻在单位的意见,细化党章规定的驻在单位工作场所的保障规定。对此问题,有学者建议由上级纪委统一管理^⑤,笔者并不赞同,因为在成本与体量上会分解上级纪委监委的力量,建议由派出机关负责管理,进一步明确市县派驻机构相关工作人员的编制身份和待遇标准,避免陷入“人情债”的情况,影响严格执纪执法。同时,可探索扩大市级派驻机构的调查权限,加大数字技术赋能监督力度。

其次,进一步细化《工作规则》中的九种监督方式,明确监督内容和程序。综合派驻是解决派驻监督“全覆盖”问题的重要性制度创设,而这种派驻模式较多地存在于县区一级,为进一步体现其独立性特点,应完善《工作规则》的配套制度,规定中央、省、市和县级派驻机构强制监督制度的差异化,强调建立对“三重一大”重要事项的决策会议应当要求派驻纪检监察组长参会的制度,从制度层面确保派驻监督的优势。

最后,实行职务交流任职和回避制度,健全派驻工作人员内部提拔轮岗、外部交流和职级晋升制度,让派驻机构人员有平台、有信心、有前程。

(二) 强化对“关键人和事”的监督

习近平在二十届中央纪委三次全会讲话中指出:“健全加强对‘一把手’和领导班子监督配套制度。”^⑥市县派驻机构对“一把手”和领导班子成员及关键事的监督上呈现出疲软状态,应从以下三个方面改善。

①《辽宁:出台派驻机构考核办法》,中央纪委国家监委网站,2020年4月13日发布,2024年3月6日访问,https://www.ccdi.gov.cn/yao-wenn/202004/t20200413_78583.html。

②《中共银川市委办公厅关于印发〈银川市派驻(出)纪检监察机构干部工作业绩考核评价办法〉的通知》,银川市人民政府官网,2019年1月23日发布,2024年5月11日访问,https://www.yinchuan.gov.cn/xxgk/qtbgmkml/swbgt/swbwj_8747/201901/t20190129_1268967.html。

③周磊、陈洪治《新时代派驻监督体制改革:内容、成效与展望》,《河南社会科学》2019年第6期,第15页。

④蒋来用《有关派驻监督的几点探讨》,《理论探索》2018年第5期,第45页。

⑤王尘子《地方派驻纪检监察机构履行政治监督的长效机制》,《新视野》2022年第3期,第100页。

⑥《习近平在二十届中央纪委三次全会上发表重要讲话强调 深入推进党的自我革命 坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战》,《人民日报》2024年1月9日,第1版。

首先,构建驻在单位的风险识别机制,特别要构建针对“一把手”和领导班子成员的廉洁风险识别机制,通过派出机关与派驻机构通力协作制定风险防控预案,并结合项目和发展情况调整约束制度和廉洁风险,在秩序与活力价值判断下建立监督刚性与柔性相结合的工作指引,通过制定风险预防预案明确监督的难点内容。

其次,树立“全过程监督”的理念,制定各个环节的风险防控预案,通过对重点事项、关键环节的监督提升对“一把手”和领导班子成员的监督质效,成为真正的“不走的巡视组”。如江苏省开展“嵌入式”监督,一方面聚焦关键环节,制定核心业务运行权力清单,明确责任处室、工作流程、主要风险和监督措施等,同时,紧盯滥用权力、失职渎职、决策失误等问题,通过专项督查、现场检查等方式,将监督嵌入到事前酝酿决策、事中执行落实和事后评价问效的全过程,实施精准化、近距离的过程监督,实现权力有效管控;另一方面,坚持抓早抓小,开展“预防监督”,量身定制个人谈心谈话方案,结合对象所在单位、具体岗位和性格进行谈话,对党员领导干部的思想、工作、作风、生活等状况进行深入把脉,对苗头性、倾向性的问题作及时提醒^①。

最后,牢固树立派驻监督的功能定位是预防,重点是强化政治监督,监督“一把手”和领导班子成员。派驻监督不能被简单地定位为“办案机构”,派驻人员不能成为“结案了事”的队伍,应督促“主体责任”的履行,实现“领头雁”的先锋作用,提升驻在单位履职尽责的整体效能。

(三)厘清派驻机构、派出机关以及驻在单位之间的配合制约关系

鉴于当前纪委监委派出机关、派驻机构以及各驻在单位的内部监督部门存在职能交叉、权责界限不明确等问题,有必要理顺各方监督主体在监督检查、执纪审查、信访举报、纪律处分等方面的职能定位,以便形成工作合力,构建全方位监督体系。

从上下级关系来看,要厘清派驻机构与派出机关的关系。派出机关的内设机构要建立有效的沟通协作机制,强化对派驻机构具体化、精准化、常态化的指导。市县派出机关对派驻机构的领导主要是归入分管常委或委员以上的领导干部,并明确其分管、分管、主要领导审批权限的范围,增强问题线索报告或查办效率。同时,应明确派出机关内部的监督检查或者审查调查部门与派驻机构系平行机构,是配合性业务关系,因而需构建有效的沟通协作机制,强化对派驻监督的业务指导,特别是对政治监督的指导。在派驻机构内部,应完善专人定向监督机制,明确综合派驻模式下派驻人员的责任分工,固定专人参加或列席监督单位的重要会议,并定期向机构成员汇报相关情况。发现问题线索后,派驻机构应作出初步研判,对于一般性问题可指导驻在单位负责人或单位纪委干部核查处理,使党纪轻处分和组织处理成为大多数;对于重要问题线索,应及时上报纪委监委,并积极协助有关部门做好核查处理工作;针对典型案件,要指导相关单位做好警示教育工作,及时将案件资源转化为教育资源。另外,应建立派出机关与驻在单位的沟通机制,为派驻机构监督提供优质的工作保障。

从内外部来看,派驻机构要密切衔接驻在单位的内部监督部门。一是理念衔接,确立共同目标,将驻在机构的内部监督和派驻监督两者的思维汇聚到同一目标,即推进驻在单位全面从严治党,共同聚焦党风廉政建设和反腐败斗争,紧盯驻在单位的重要部门、核心岗位、权力运行的关键环节,盯住各自监督范围内的领导班子、领导干部和普通干部,加强监督检查和问题反馈,发现问题、纠正偏差,实现监督层面共赢,推进驻在单位政治生态清明。注重对公权力运行内在规律的判断,深刻把握权力运行的风险因素,紧盯制约监督的现实需要,通过专题会商等方式,解决公权力运行的堵点、难题。二是争取优势互补,驻在单位的内部监督具有较强的法律思维和理性共识,而派驻工作则带有明显政治思维和执纪方法,派驻监督应加强程序和证据意识,注重对法律原则的把握,将无罪推定、罪刑法定等思维运用到调查、处置全过程。而内部监督则应进一步强化“四个意识”,坚持“纪严于法”,把纪律挺在法律前面,坚持“管住大多数”,以零容忍态度抓纪律执行,坚持“标本兼治”,实现监督对象不敢腐、不能腐、不想腐。三是形成监督合力,党委(党组)书记、党委(党组)其他成员与派驻纪检监察组长分别牵头推进主体责任、监督责任,形成领导层面的监督合力,驻在机构的内部监

^①蒋卓庆《切实履行监督首要职责 助力新时代党的自我革命》,《党建》2019年第3期,第8页;晨曦《监督、业务“两张皮”怎么破?——江苏省国资委:“嵌入式”监督让权力运行更规范》,《中国纪检监察》2018年第20期,第50—51页。

督部门与派驻机构共同形成分工合作的部门监督合力,探索将内部监督信息化手段与纪委监委“大数据监督平台”相结合,加强主体责任和监督责任“履责记实平台”信息的比对,并协力通过信息化手段做好廉政档案信息完善,驻在单位各部门可选择党性修养好、业务能力强的干警作为兼职纪检监察员参与外部监督,派驻机构也可派员兼职机关党委、机关纪委和巡察组,进行深层次嵌入式监督,最终形成人员与思维的监督合力。四是全面对接“四种形态”。第一种形态运用应以内部监督为主,在此前提下,结合各自职责,及时掌握驻在单位或个人的苗头性、倾向性问题,分工协作开展警示教育、谈话提醒,促进问题早发现早提醒早纠正。第二、第三种形态(尤其是第三种形态)的运用应侧重外部监督,驻在单位应协助派驻机构,共同推进党纪政务处分与违纪违法行为的性质、情节、危害程度相匹配,确保严管与厚爱相结合。对涉及第四种形态的,由派驻机构转送纪委监委进行处置,内、外部监督共同做好协助配合,并推进处分决定的落实。

(四)制定适合派驻机构功能定位的考核标准

结合派驻机构的功能定位,制定专门的考核标准。当前市县派出机关与派驻机构的关系困境在于考核指标的设定上。如前所述,派驻机构的考核并没有统一的标准,而上级纪检监察机关对下级派出机关的考核以“处分数”、“干部级别数”为重点考核指标。这面临两种后果,一方面,将派驻机构定位为“监督”,可能出现没有案件的情况,监督效果不容易衡量;另一方面,派出机关由于人员紧张,向派驻机构分配案件线索,致使案件办理挤压了监督的时间和精力,因此,需要派出机关制定适合派驻机构功能定位并兼顾派出机关考核压力的考核标准。《工作规则》并未对考核作出明确可操作的规定。县区一级对派驻机构的考核实践探索也较少,而地市这一级进行了一定的探索。如2021年合肥市出台了《市纪委监委派驻机构考核办法(试行)》,通过政治监督、日常监督、审查调查、问责处置、督促协调、深化“三转”、自身建设和其他方面情况八个要素设置考核标准^①。但笔者认为,应当以预防功能为核心,以监督重点设定考核标准,并赋予不同要素的权重。组织部门应研究制定基层派驻机构的考核办法,建立健全派驻机构绩效评估体系,充分发挥导向作用和评价作用。一方面,考核指标的设计要充分体现纪委监委的工作目标,建立正确的工作导向;另一方面,通过绩效评估确立正确的干部评价标准,调动工作人员的工作积极性。具体而言,首先,制定围绕监督的考核指标,包括政治监督、日常监督、预防性监督等内容,所谓预防性监督就是指围绕风险点而进行的监督工作。其次,制定派驻监督的案件查办指标,包括因自行监督发现或者查办反映驻在单位问题线索而立案、初核、处分的人数和级别的考核,将此类案件的查办赋予更高的分值,而对于派出机关分配的其他案件赋予较低的分值。再次,制定派驻监督的监督治理指标,监督治理效能是衡量纪检监察工作高质量发展的重要标准,甚至是衡量纪检监察机关工作的关键性指标,群众满意不满意的关键在于监督成效的高低,要始终将“强化监督治理效能”贯穿于案件的始终,不能局限于“就案件办理而办理”,跳出“监督思维”,将“监督+治理”思维嵌入监督全过程,实现“监督+治理”从“有形”向“有效”转变,而且要主动融入中国式现代化建设这一大局之中,将派驻监督的制度成果、实践效果等作为监督治理的考核标准。最后,要合理使用考核结果,使派驻监督实效与干部个人发展有效结合。目前派驻纪检监察组的组长、副组长的提拔任用由派出机关会同组织部门提名考察,要解决干部任用中的信息差,应合理地使用考核结果。对于派驻监督成效显著、政绩突出的干部应该做到能者上、庸者下,以工作实绩与贡献为主要考察标准提拔使用干部。对于派驻机构的其他干部的交流与培养,也应该坚持德才兼备,才能与贡献并重的使用原则,以工作实绩为重点考察标准,充分调动纪检监察干部干事的积极性与活力。

(五)精准提升派驻机构人员的监督能力

当前市县派驻机构人员特别需要加强制度执行能力提升,包括规则执行能力、规范建构能力和价值塑造能力三个部分。规则执行能力强调对规则的执行力度,规范建构能力是指将制度承载的规范性要素内化为社会行动的能力或者力量,价值塑造能力是指将制度的价值规范因素嵌入自我意识中以维护制度尊严^②。

首先,把握“纪检监察学”学科的设置机遇,加快布局全国范围内的培训基地。2022年9月13日,国务

^①许帮跃、刘颂《明确派驻监督职责,有效发挥探头作用》,《合肥日报》2021年2月23日,第A01版。

^②李荣亮《制度设计与执行:治理能力提升的路径探讨》,社会科学文献出版社2023年版,第83—89页。

院学位委员会、教育部印发《研究生教育学科专业目录(2022年)》,将“纪检监察学(0308)”作为“法学”门类下的一级学科,允许招收纪检监察专业的硕士研究生和博士研究生。可见,培养纪检监察方面的储备人才已是中央的重大需求。为此,省级以上纪检监察机关可仿效检法两院的检察官和法官培训学院的设置模式或者与地方高校合作办学的模式,专门针对市、县两级纪检监察机构工作人员展开培训,解决县级培训师力量不足、课程体系不周延的问题,同时也能进一步提升现有派驻机构人员的学历教育。

其次,重视培训的“精准性”,在注重政治理论学习的同时,也要加强专业技能的培养。如香港廉政公署培训内容丰富,包括反贪教育、预防、法律条文、谈判与调查技巧、电脑技能、对抗管理等方面的培训^①。因而要针对“新型腐败、隐匿腐败”快速查处的新要求,针对性地培养统筹科技、社会、群众的能力体系,特别是系统性的反腐败法律法规和党内法规制度的思想史、制度史、具体操作流程的讲解与运用,提升派驻监督干部的政治和业务素质能力。

最后,加大派驻机构人员的交流、招聘的力度。自古以来监察官员普遍实行短任期、回避任职、交叉任职、一任一派等预防性制度安排。派驻纪检监察组长等主要派驻干部,在同一派驻机构达到一定年限应实行刚性干部交流。市县组织部门应进一步加大派驻机构之间、派驻机构与派出机关之间的干部交流力度,形成规范化、常态化的干部交流机制。调整充实派驻机构的“一把手”,选强配优人员结构,将派驻机构打造成“干事创业”的新舞台,让派驻人员有更多的归属感和获得感。随着纪检监察学学科在全国的招生,通过空置编制招收具有纪检监察学专业背景的新鲜血液充实到派驻监督中来,同时也要加强派驻监督人员“干中学和学中干”的干部培养机制,强化实战练兵,在条件允许的情况下积极推荐派驻监督人员参与派出机关或上级纪委监委办理的重大案件,以干代训,不断提升派驻人员的监督能力与水平。

四 结语

派驻机构改革是党中央部署的建立中国特色纪检监察体系的创新之举,没有可供照搬照抄的理论体系和知识体系。要从中央的政治要求和大局出发,不断推进中央、省、市(州)和县(市辖区)派驻机构的共性和个性的差异化改革。市县派驻监督作为“异体监督”模式的基层一环,要保证其相对的独立性。市县派驻监督质效提升是我国纪检监察派驻监督体系改革的基础性工作,探索影响监督质效的因素始终是研究党内监督者无法回避的问题。从认识论角度看,派驻监督的功能定位从历史视角考察,应定位为强化政治监督、预防违纪违法行为发生,而这种功能定位必须通过“监督”作为“主要”而非“首要”职责予以实现,也应强化办理驻在单位工作人员案件是最有力监督的理念。市县派驻监督还面临着现实“困境”,随着中央和省级派驻监督改革的成熟,市县一级的派驻改革如何更好地符合市县实际,特别是市县派驻监督的考核标准、派驻监督干部能力的提升、派驻监督与纪律监督、巡视巡察监督的衔接等问题还有待深入研究,破解这些问题能较大程度助力市县派驻监督改革的完善,提升我国市县派驻监督的治理效能,用高质量的监督来保障和服务中国式现代化的实现。

[责任编辑:苏雪梅]

^①周磊、陈洪治《新时代派驻监督体制改革:内容、成效与展望》,《河南社会科学》2019年第6期,第15页。