

## 双重领导与多任务性：中国乡镇纪检监察 组织监督困境的实证研究

刘诗林 李 辉\*

**【摘要】** 作为当前中国反腐败的核心机构，纪检监察组织在中国政治的演变和发展中起着非常关键的作用，但是以往对于这一问题的研究苦于资料的缺乏而无从深入。论文使用对乡镇一级纪委书记的调查问卷作为一手实证资料，对纪检监察机构在中国乡镇及以下的治理单位中监督职能的实际执行状况进行了深入分析。论文研究发现，乡镇一级纪检监察组织对于乡镇党委政府主要领导成员和重要事项的监督都存在一定的漏洞，造成监督不力的根本原因不是人员和资金的缺乏，而是制度设计上的双重领导体制和基层监督组织的“多任务性”。论文研究表明，目前对中国纪检监察机构的两项改革——突出主要业务和加强上级纪委对下级纪委的领导——是提升纪检监察机构监督能力的重要举措。

**【关键词】** 反腐败 乡镇纪检组织 监督能力 双重领导 多任务性

**【中图分类号】** D630.9

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674 - 2486 (2014) 03 - 0107 - 26

---

\* 刘诗林，中国纪检监察学院科研部，助理研究员；李辉，复旦大学国际关系与公共事务学院，讲师。感谢匿名评审人的意见。感谢中山大学政治与公共事务管理学院倪星教授、中国人民大学农业与农村发展学院全志辉副教授在本文写作过程中给予的指导和帮助。

项目基金：国家社会科学基金青年项目：“东亚儒家文化圈预防腐败制度研究及对中国的启示研究”（11CZZ015）；复旦大学青年教师科研能力提升项目“中国城市公民的反腐败效能感研究”（20520132026）；2011年国家社科基金特别委托项目“纪检监察学科建设研究”（11@ZH010）。

## 一、前言

农村基层政权作为我国政权序列的最基础部位，上联“国家”，下接乡村社会，并代表着“国家”对乡村社会进行直接治理。国家在乡村社会的治理好坏，很大程度上取决于农村基层政权的实际“作为”；同时，在日常生活中，农民也是主要通过农村基层政权组织与“国家”发生各种关系。甚至在农民看来，农村基层政权组织就是他们通常所指的“国家”。因此，农村基层政权组织的行为在相当大的程度上关乎国家的权威及其合法性基础的建构，其地位和作用非常重要，是其他政权组织无法替代的。然而，近年来我国农村基层违纪违法案件易发多发。2008年、2010年、2011年全国各级纪检监察机关立案查处的农村基层干部违纪违法案件分别为29500件、5万余件、5.85万件<sup>①</sup>，2009年和2012年的相关数据没有公布，但实际上也在6万件左右，且总体呈现上升趋势。可以说，农村基层较为严峻的腐败形势，和与之相伴的干群矛盾增大、群体性事件频发等问题，对我国基层政权的稳定性造成了一定威胁。

但是令人惊讶的是，对于党和国家在乡镇一级对基层干部的监督行为的研究却十分匮乏，尤其是使用一手实证资料的规范研究，更是凤毛麟角。这种状况使得学界很难理解为何中央难以控制中国基层政权中存在的腐败现象。乡镇纪检组织作为党的基层组织和纪检系统的重要组成部分，是协助乡镇党委开展农村党风廉政建设和反腐败工作的组织保证。乡镇纪检组织的职责行使状况直接关系到农村基层政权的运行质量和农村基层乃至整个社会的和谐稳定。因此，对乡镇纪检组织的职责履行状况特别是监督职能的行使状况进行研究，找出制约其监督能力的关键性影响因素，并提出改进的政策建议，具有重要意义。因此，本文通过对11个省份700名左右的乡镇纪委书记的调查问卷，揭示在基层执行监督过程中所面临的现实问题。

---

<sup>①</sup> 根据新华社2009年01月04日载文《述评：十七大以来农村党风廉政建设新气象》、《中国纪检监察报》2010年12月28日载文《二〇一〇年全国农村党风廉政建设工作总结》、《人民日报》2012年01月08日载文《2011年各地区各部门扎实推进农村党风廉政建设》等资料整理。

论文将分为以下几个部分展开论述。第二部分，对中国反腐败尤其是纪检监察机构的研究文献进行述评；第三部分，梳理了乡镇纪检组织的简要历史沿革和发展现状；第四部分，利用我们所搜集的问卷结果分析乡镇纪检组织监督职能的执行困境；第五部分，对影响乡镇纪检组织执行监督职能的原因进行分析；最后是我们的结论，造成监督不力的根本原因不是人员和资金的缺乏，而是制度设计上的双重领导体制和基层监督组织的“多任务性”。我们的研究表明，目前对中国纪检监察机构的两项改革——突出主要业务和加强上级纪委对下级纪委的领导——是提升纪检监察机构监督能力的重要举措。

## 二、中国的纪检监察机构与反腐败：理论背景

当代中国腐败研究领域的一个基本现状是，对腐败问题本身的探讨和解释相对比较充分（Gong, 1994, 2002, 2004; Kwong, 1997; Kennedy, 1997; Liu, 1983; Lü, 1999, 2000a, 2000b; Ma, 1989; Manion, 1997; Rocca, 1992, 1993; Sun, 1999, 2004; Wedeman, 1997, 2000, 2004; White, 1996; 过勇, 2007; 何增科, 2003a, 2003b; 胡鞍钢, 2001; 倪星, 2009a, 2009b）。相比较而言，对于中国目前反腐败策略的研究则比较欠缺，尤其是规范、严谨地的实证和经验研究就更是乏善可陈（倪星, 2011）。目前国内和国际上对于中国反腐败和监督的实证研究，主要集中在两条路径上：一是对于中国反腐败策略的研究，认为中国的反腐败策略过于局部化和掺杂运动色彩，缺乏法治化和常规化的治理策略；二是对于中国反腐败核心机构（纪检监察机构）的研究，认为反腐败机构的制度设计是阻碍中国有效遏制腐败的根本原因。

曼宁认为，中国的反腐败绩效之所以提高缓慢，主要原因在于中国一直以来采取的是一种“运动式强制”策略（campaign-style enforcement），这意味着：“腐败控制，在1996年，和之前一样，在本质上是政治的而不是按照既定的规则打击腐败犯罪。”（Manion, 1997: 46）。从相似的观察视角，奎德（Elizabeth A. Quade）使用从1981—1997年的数据检验了反腐败运动与经济紧缩之间的关系，发现反腐败运动主要是用来抑制经济过热而不是打击腐败本身（Quade,

## ◆ 论文

2007)。李辉的研究则表明，在中国目前的运动式反腐中，“清理式治理”成为其中重要的组成部分（李辉，2010，2013）。本文的研究是对第二条路径的一个延伸和细化，笔者认为中国并不缺乏常规化的腐败治理，恰恰相反，所谓运动式治理的色彩目前越来越淡化，因此目前对于中国反腐败问题的研究，需要集中在第二个问题上，即为什么目前对于腐败问题的常规化治理效果不好？要回答这一问题，需要对反腐败领导机构中国共产党纪律检查委员会的实际运作状况的进行充分研究。

公婷分析了中国目前的纪检监察制度在打击腐败中制度设计和安排上存在的问题（Gong，2009）。公婷认为，目前的纪检监察制度存在两个制约反腐败绩效的难题。首先是由于双重领导体制带来的“结构悖论”，对于地方纪检监察机构来说，要同时受到地方同级党委和上级纪检监察机构的双重领导，这使得地方纪检监察机构在打击腐败的过程中经常受到“条块冲突”的困扰。其次是道德约束的困境，以党的“纪律”为蓝本的反腐败行动，其对腐败的定义更为宽泛，经常会用较高的道德标准来要求党员干部，而在市场化过程中，高度的道德纯洁性遭到了前所未有的挑战。提升其成员的道德水平对于任何组织来说都是非常困难的任务。马国泉认为中国目前监督机构的能力受到“双重忠诚”问题的限制，即既要忠诚于党的领导，又要忠诚于本机构自身的职责（Ma，2009）。但是无论运动式治理/清理式治理，还是制度设计的困境，都只能反映中国反腐败的某一个侧面，远远不能涵盖当前中国腐败治理的全部内容，还需要更为扎实的实证资料来反映具体的反腐败机构在腐败治理中面临的问题和困境。然而正如公婷所说：“纪律检查委员会，作为党打击腐败这一生死存亡的斗争中的关键部门，却被证明是目前中国政治研究中最欠缺的一块”（Gong，2009：64）。

面对这一问题，近年来，有越来越多的文献开始聚焦于纪检监察机构自身的履职能力与反腐败绩效的关系问题上。主要集中在三个问题的探讨上：一是纪检监察机构总体职能定位问题：高波认为，要改善和加强纪检监察功能，关键在于从“非常态处理”到“常态化建设”的转变（高波，2007）。过勇通过基于省纪委书记职业背景的实证研究表明，纪委的权威性、独立性和专业性是影响中国共产党纪律检查委员会监督能力的重要因素（过勇，2012）。王希鹏和

胡杨则关注纪检监察机关与其它党政部门的合作关系对其职能发挥的影响，认为纪检监察机构的职能定位经历了由“党政合一型”向“政党嵌入型”的模式转变，即纪检监察机构越来越多地需要与其它部门相互配合与协同治理才能发挥反腐败的作用（王希鹏、胡杨，2014）。

二是基层纪检监察机构的干部素质与队伍建设问题：关于基层纪检监察机构的许多文献都把问题指向了干部队伍的人员素质问题（何顺，2008）。刘保华认为，目前限制纪检监察机关职能发挥的主要阻力来自纪检监察队伍建设力度不够，以及纪检监察机关缺乏足够的独立性问题（刘保华，2011）。杨君同样认为要加强纪检监察机构的履职能力，关键在于“提高基层纪检监察干部素质，在队伍建设上突破。”（杨君，2011：44）

三是基层纪检监察机构的“垂直化管理”和独立性问题。随着越来越多地人认识到纪委的“双重领导”可能是限制其基层组织职能发挥的重要原因，纪委是否会在垂直化管理基础上进一步推进改革成为许多人关注的焦点。这方面的实证研究虽然不多，但是黄兴生和吴智群则根据对莆田市基层纪检监察机构“垂直化”管理试点的案例研究发现，垂直化虽然提高了纪检监察机构的独立性，但是其职能发挥依然受到相关配套制度的约束（黄兴生、吴智群，2012）。

虽然对纪检监察机构自身职能发挥更为细节和深入的研究逐渐增多，但是实际上使用一手资料的严格实证研究依然十分缺乏，原因之一可能是缺少相应的研究资源，难以获得相关数据。本文试图从位于监督机构末端的乡镇纪检组织入手，通过系统的实证研究展示纪检监察机关在基层的治理策略和实际执行过程。研究发现，监督乏力是乡镇纪检组织职责履行的主要困境，从人员、经费设备、制度设计三个方面对其履行监督职能的影响因素进行分析后，发现双重领导和多任务性的制度设计是制约乡镇纪检组织监督能力的关键因素。

### 三、变革中的乡镇纪检监察组织

#### （一）乡镇纪检组织的历史沿革

建国初期，乡镇依政策可以设立纪委，但现实中基本缺失。1949年11月9

## ◆ 论文

日，中共中央发出《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》（下文简称“《决定》”）。《决定》规定，各中央局、分局、省委、区党委、市委、地委、县委均设立纪律检查委员会，并须设置一定的工作机关，开展经常性的工作。到1950年底，全国大部分地、县级以上党委都建立了纪委。对于县级以上基层党组织，1950年中央纪委作出规定，设立党委的要设纪律检查委员会或纪律检查委员，党的总支和支部要设纪律检查委员。我国县以下基层行政组织是区、乡镇人民政府两级政权，或乡镇一级政府加县的派出机构（即区公所）同时并存。直至1954年9月，我国第一部宪法和地方组织法的颁布，才为乡镇基层政权组织建设确立法律依据。乡、民族乡、镇成为县以下唯一的一级政权组织，原农村区级政权一律改为县人民政府委员会的派出机构。1956年9月，党的“八大”规定，每个乡、民族乡和镇，每个农业生产合作社和街道等，有正式党员3人以上的都应成立党的基层组织，乡镇按党员人数建立支部委员会或总支委员会以至基层委员会。按照当时的相关规定，党员人数较多、成立了基层党委的乡镇是可以设立纪委的。不过从已有的文献资料来看，这一时期，成立纪委的乡镇非常之少。农村地区的“整风运动”、“三反”运动主要由县级党委的纪律检查委员会和县级人民监察委员会组织开展。乡镇纪检组织基本处于缺失状态。

人民公社时期，乡镇一级纪检监察组织以人民公社监察委员会形式存在。1958年开始，我国农村进入了人民公社化时期。根据1955年中国共产党全国代表大会通过的《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》规定“成立党的中央和地方各级监察委员会代替中央的和地方各级的党的纪律检查委员会”，1961年3月22日，中共中央发出关于《农村人民公社工作条例草案》，规定设立人民公社监察委员会。1962年9月27日，中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》中对人民公社各级监察组织作出专门规定。主要内容包括：生产队、生产大队、公社各级监察组织之间及与上级的隶属关系；人民公社各级监察组织的职权：①检查管理委员会的干部是不是违反国家的政策、法令，是不是违反本工作条例的规定和社会代表大会、社员大会的决议；②检查干部有没有侵犯社员的公民权利和社员权利，有没有其他违法、违纪的行为；③检查本级和下级管理委员会、企业、集体福利事业的现金和实物的收支账目；检查财务收支是不是正当，是不是违反财务制度；④检查徇私舞弊、铺张浪费、

多吃多占、贪污盗窃和破坏公共财务的行为；⑤受理社员的控告、检举和申诉；等等。这个文件还对人民公社各级监察组织的职权及成员作了其他一些规定（刘宋斌，2009）。

改革开放以来，乡镇纪检组织进入缓慢制度建设阶段。文化大革命期间，党的各级监察机构被撤销，乡镇一级监察机构也相应撤销。直到改革开放之后，乡镇政权形式才得到正式确立，各地陆续组建纪检组织，有的县还对乡镇纪检组织机构进行了改革创新。1982年五届全国人大五次会议通过新宪法确立农村基层政权为乡、民族乡、镇政权。1983年10月12日，中共中央、国务院联合发布了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》指出：政社分开，建立乡政府，同时按乡建立乡党委，具有一定条件的集镇，可以成立镇政府。此后，乡镇作为我国基层政权组织和基层行政组织稳定运行。随着1979年中央纪律检查委员会恢复重建，地方党委也都成立了相应的纪律检查委员会。1982年9月6日中共十二大通过的党章规定“党的基层委员会是设立纪律检查委员会，还是设立纪律检查委员，由它的上一级党组织根据具体情况决定。党的总支部委员会和支部委员会设纪律检查委员”，此规定至2008年十七大新修订的《党章》都没有发生变化。这一时期，对于乡镇是否需设立纪委没有明确要求，由各县党委决定。不过，随着农村基层政权建设、农村综合改革、城镇化进程深入，农村基层党风廉政建设的重要性日益提升和加强，各地陆续在乡镇成立纪委，乡镇纪委覆盖率逐步提升。近年来基层纪检监察体制机制创新过程中，各地纪委为了加强乡镇纪检监察工作，对乡镇纪检工作方式和组织机构进行了创新：有的地方施行了乡镇纪委案件分片联办机制或案件异地交叉查办机制；也有少数地方撤销乡镇纪委，分片区设立乡镇纪工委监察分局纪检工作室等。

2011年至今，乡镇纪检组织的迅速发展与强化阶段。2010年，中央纪委颁发的《关于加强乡镇纪检组织建设的指导意见》（中纪发〔2010〕26号）（下文简称“《指导意见》”），对乡镇纪检组织的设置进行了规范，要求每个乡镇都要成立纪委，并且从职能、人员、经费、设备等方面提出了具体要求。各省、市、县也都出台了相应实施意见，加强了各地乡镇纪检组织的建设力度。同时，很多地方的县级政府还依照《中华人民共和国行政监察法（2010年修正）》，根据工作需要，向乡镇政府派出了监察机构或者监察人员。这一阶段，全国乡镇

纪检组织的建设得到加强。

## （二）乡镇纪检组织的现状

乡镇纪检组织包括乡镇纪委和行政监察室两个部分。乡镇纪委是经同级党的代表大会或党员大会选举产生的机构，在乡镇党委和县级纪委双重领导下开展工作。乡镇纪委由书记、副书记和委员组成。当前，我国大部分乡镇纪委设1名纪委书记，1名纪委副书记，3-5名纪委委员。乡镇纪委书记要求由同级党委副职一级的干部担任，由同级党委副书记兼任的要求设专职纪委副书记；由同级党委委员担任的，其委员职务排序一般排在资历相同的委员前面。纪委委员一般由乡镇纪委工作人员和基层站所负责人担任。有的乡镇在纪委委员之外，还另有若干名纪委工作人员。

自十二大《党章》颁布到2011年《指导意见》出台，乡镇是否设立纪委主要由上级党委决定，并无统一要求。各地结合自身工作需要陆续在乡镇成立了纪委。特别是1986年农村基层政权建设开启，全国大规模撤乡并镇。很多个乡镇在行政区划调整，重新组建政权机构的同时，设置了乡镇纪委。2006年开始，国家废除农业税，开启社会主义新农村建设，相应“村务公开、民主管理”、“农村集体三资管理”等农村党风廉政建设工作内容不断增多、重要性进一步提升，许多没有成立纪委的乡镇也都组建乡镇纪委。不过，这一时期也有少数地方突破党章规定进行了基层纪检体制改革，撤消乡镇纪委并成立片区纪委。2011年《指导意见》明确提出“乡镇应当设立纪委”，对乡镇纪委建设起到了明显的促进和强化作用，没有成立纪委的乡镇纷纷成立，撤销了纪委的乡镇也逐渐恢复纪委，基本上使乡镇纪委实现了全覆盖。

乡镇行政监察室是在行政监察法新修订的背景下成立的。2010年新修订的《中华人民共和国行政监察法》规定“监察机关对法律法规授权的具有公共事务管理职能的组织及其从事公务的人员和国家行政机关依法委托从事公共事务管理活动的组织及其从事公务的人员，实施监察，适用行政监察法”。这意味着，乡镇基层站所的工作人员和村（居）民自治组织中的村（居）干部均成为了行政监察对象。同时指出“县级以上各级人民政府监察机关根据工作需要，经本级人民政府批准，可以向政府所属部门派出监察机构或者监察人员。”《指导意

见》也相应提出“乡镇纪委要按照《中华人民共和国行政监察法》的规定，探索对农村基层从事公务活动的人员实施有效监督的组织形式和工作机制，切实发挥纪律检查和行政监察两项职能，促进农村基层干部依法行政，廉洁从政”。据此，自2010年以来，很多地方在乡镇设立了行政监察室。在调查样本中，约40.8%的乡镇设有行政监察室。

很多乡镇虽然没有设立监察室，但有县级监察机关派出的监察人员。从本次调查所获数据来看，92.6%的乡镇有监察室主任，其中20.2%的监察室主任为专职，79.8%的监察室主任为兼职。兼职的监察室主任由办公室、宣传、组织、妇联、团委、基层站所的负责人、一般办事员兼任的情况都有，也有极少数乡镇的监察室主任由乡会计兼任<sup>①</sup>。

#### 四、乡镇纪检监察组织监督职能的执行状况

##### （一）资料来源

本文的实证资料来自对乡镇一级纪委书记的问卷调查和深度访谈。2012年7-8月，我们得到了一个研究全国乡镇一级纪检监察机构履职状况的绝佳机会，因为全国有11个省和直辖市的大约2400名乡镇纪委书记参加了在中国纪检监察学院主办的培训班，我们决定利用这次机会对乡镇纪委书记做一次关于纪检监察机构履职状况的问卷调查。由于研究资源的限制，我们无法对全部2400名纪委书记发放问卷，因此我们决定抽取其中30%比例的样本作为调查对象，也就是大约750个样本。抽样的具体方法分为两个步骤：第一步先根据事先确定的比例（30%），乘以各省（直辖市）实际接受培训的纪委书记的人数，得到每个省（直辖市）内部的实际样本量；第二步是用EXCEL，利用培训人员名单列表，在每个省（直辖市）内做完全随机抽样，得到我们的调查对象。在剔除拒访（因为在培训班上发放问卷，因此拒访率非常低）和信度非常低的问卷之后，最后收集到了700份有效问卷（表1）。

<sup>①</sup> 资料来源：作者数据库。

## ◆ 论文

问卷回收之后，为了更充分地理解问卷反映的信息，我们与全国各地多个县区纪检监察干部、乡镇纪委书记就乡镇纪检组织建设状况和乡镇纪检监察工作中面临的困境等问题进行了深度访谈，并且围绕“乡镇纪检监察工作经验交流”，“农村基层党风廉政建设中的重点、难点问题”，“如何进一步加强乡镇纪检组织建设”等问题组织召开了10余场的座谈会，每场座谈会均有10名左右的乡镇纪委书记参加。访谈资料补充了问卷中所不能展现的问题，同时也帮助我们理解了问卷中的一些统计结果。

表1 样本省际分布

省份	样本数	占总样本数百分比
重庆	24	3.4%
宁夏	34	4.9%
四川	130	18.6%
云南	48	6.9%
广西	71	10.1%
海南	64	9.1%
湖北	68	9.7%
河北	86	12.3%
山东	66	9.4%
江苏	82	11.7%
上海	26	3.7%
合计	700	100.0%

资料来源：作者自制。

### （二）乡镇纪检组织的主要任务

根据《指导意见》，乡镇纪检组织主要职责是：督促农村基层党组织和党员干部遵守党章和其他党内法规；检查党的路线方针政策和决议、决定在农村基层的执行情况；协助乡镇党委加强农村党风廉政建设和反腐败工作。在乡镇行政区域内，开展党员干部反腐倡廉教育；对党员干部行使权力和廉洁自律情况进行监督；受理群众信访举报，调查处理党组织和党员违纪案件；受理党员的控告和申诉，保障党员权利；指导所辖纪检组织的工作和村务监督机构的工作；完成上级纪检监察机关交给的其他工作任务。其中，监督职能是乡镇纪检组织最为根本的职能。如果纪委的监督职能得到有效行使，就能减少、防止、避免

腐败现象和不正之风的发生。对于，乡镇纪检组织而言，如果能充分的行使好监督职能，则能更有效防止农村基层腐败现象发生。

虽然相关文件规定了乡镇纪检组织主要职责，但在实际运行过程中，各项职责却不一定能真正落实。我们主要对乡镇纪检组织开展教育、监督、信访、查案、指导（所辖纪检组织的工作和村务监督机构的工作）<sup>①</sup>等经常性工作的情况进行了考察。从调查数据看，乡镇纪检组织开展党员领导干部反腐倡廉教育、受理群众信访举报和调查处理党组织和党员违纪案件等工作的情况较好，超过90%的乡镇纪委将这些项列为了重点工作。而监督职能的行使情况要差一些，特别是将“对乡镇党委进行监督”列为重点工作的比例仅为46.63%；而在指导职能中，将“指导村务监督机构开展民主监督”列为重点工作的比例也只有72.88%（图1）。乡镇纪检组织将“监督”列为重点工作的比例低，说明了几个潜在的问题：其一，乡镇纪检组织对监督职能重视不够；其二，监督没有具体载体和途径，难以显现；其三，监督在农村基层开展难度大，难以取得实际成效。这些都表明，监督能力不足是乡镇纪检组织职责履行的主要短板。

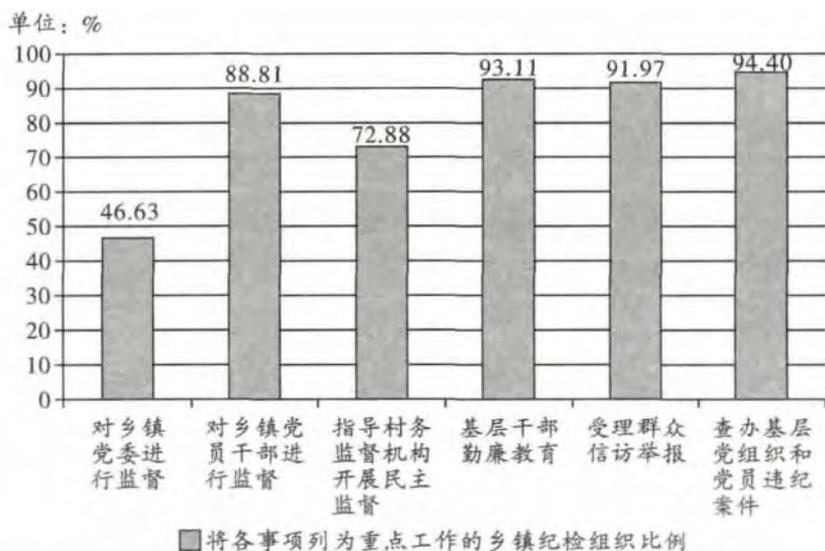


图1 纪委各项工作在乡镇纪检组织的落实情况

资料来源：作者自制。

<sup>①</sup> 受理党员的控告和申诉，保障党员权利这一职责在乡镇纪检组织层级行使得极少，故没有进行调查。

### (三) 乡镇纪检组织对各类组织和人员的监督

乡镇纪检组织的监督对象包括乡镇辖区范围内的农村基层党组织和党员干部，具体是指乡镇领导班子及成员、乡镇一般干部、基层站所负责人、基层站所工作人员、各村的村支部、村委会及其负责人、村集体经济组织、农民专业合作社及其负责人等。其中，《指导意见》明确指出“乡镇纪检组织要加强对乡镇领导班子成员和基层站所、村党组织、村民委员会负责人的监督”。

然而，调查显示，乡镇纪委书记认为在实际工作中能够有效监督的对象，依次为“村支部、村委会及其负责人”“乡镇一般干部”“基层站所负责人”“村党员”“基层站所工作人员”“村集体经济组织”“乡镇领导班子及成员”“农民专业合作社及其负责人”<sup>①</sup>。除了认为对“村支部、村委会及其负责人”能进行有效监督的比例在90%以上之外，乡镇纪检组织对其他的组织和个人能进行有效监督的比例都不高。特别是，乡镇纪检组织对其理应进行重点监督的对象“乡镇领导班子及成员”进行有效监督的比例仅为38.4%，远远低于其他监督对象（图2）。

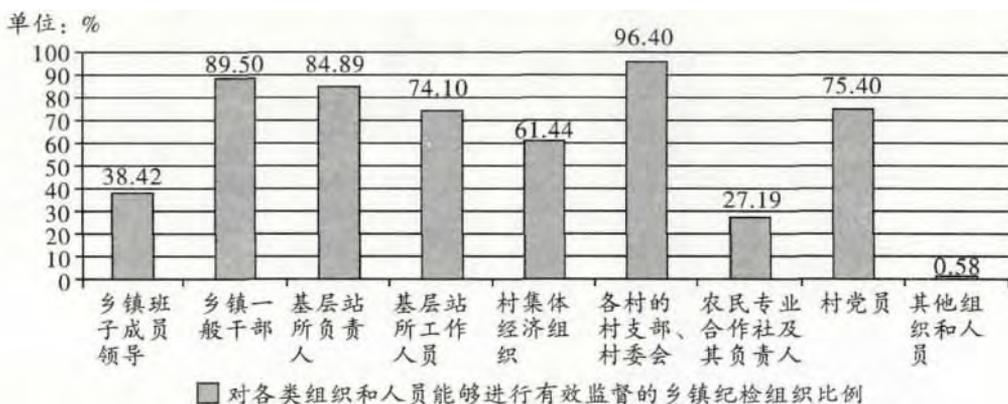


图2 乡镇纪检组织对各类组织和人员进行监督的情况

资料来源：作者自制。

<sup>①</sup> 数据中显示的乡镇纪委认为对“农民专业合作社及其负责人”能进行有效监督的比例低，与该类型组织数量较少，不够普遍，且属于自治型组织有关，符合现实情况。

#### （四）乡镇纪检组织对重要事项的监督

乡镇纪检组织对乡镇党委和政府的权力运行进行监督，具体表现在对各类事权的监督上。十六届中央纪委六次全会作出了实施“三重一大”制度<sup>①</sup>的决定，把“三重一大”事项集体决策制度的执行情况作为各级纪委监察局监督的重要内容。在乡镇层面，《指导意见》明确要求“乡镇纪委书记应参与乡镇党委工作决策、干部任免、项目安排和大额度资金使用等重要事项决定前的酝酿协商”。对乡镇而言，重大决策是指事关全乡镇近期或一个时期经济发展、社会稳定、党的建设和精神文明建设等方面具有全局影响的决定，包括审定本乡镇中长期发展规划以及年度工作计划、工作要点等；研究关系全局的改革方案、重大规章制度出台及干部职工福利待遇等；审议本级财政年度预（决）算方案等。重要干部任免是指对乡镇中层和村党组织干部的任免，村委干部资格审查，重要岗位人员调整，副科级以上干部、后备干部及县以上表彰人选的推荐等。重大项目安排包括政府投资乡镇基本建设项目及村民全额筹资的村、组道路建设项目等。大额资金使用包括大型设备的购置和基础设施的修建修缮、公务费用以及各类专项资金中支出的较大的款项，具体额度标准各地不一。

然而，调查数据显示，实际工作中，乡镇纪委书记能够参与“三重一大”涉及所有类型事项决定前酝酿协商的比例仅为58.3%。分类来看，参与“乡镇党委工作决策”的比例最高，为94.53%；参与“干部任免”决策协商的比例为82.02%；而廉政风险高（或者说潜在腐败收益高）的“项目安排”和“大额度资金使用”等事项的决策前参与比例明显低很多，分别为66.98%和76.23%（图3）。这说明各个乡镇党委政府根据不同事项选择性地决定是否让纪委书记参与和监督的情况比较普遍、时有发生，乡镇纪检组织对乡镇“三重一大”事项的监督存在漏洞。

---

<sup>①</sup> 凡属重大决策、重要干部任免、重要项目安排和大额度资金的使用（简称“三重一大”），必须经集体讨论，不准个人或少数人专断。

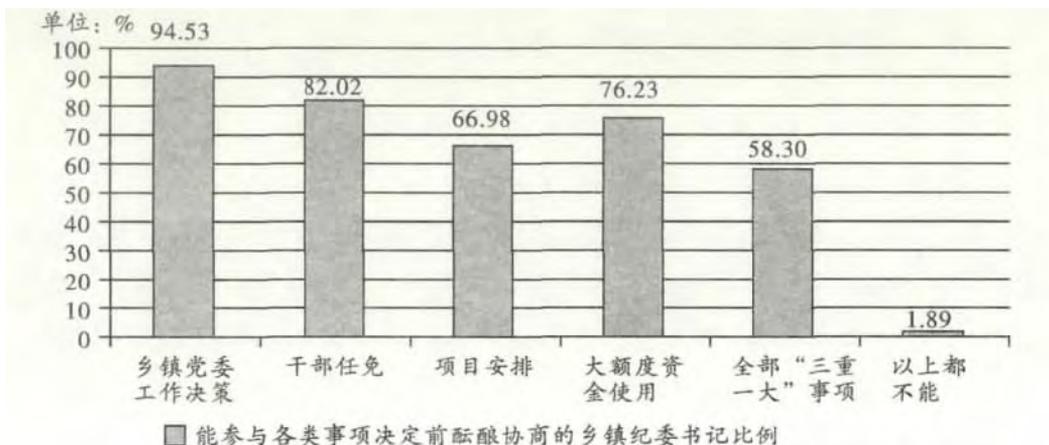


图3 乡镇纪检组织对“三重一大”事项的监督情况

资料来源：作者自制。

综合来看，监督能力不足是乡镇纪检组织职责履行的主要短板。在对组织和人员的监督方面，对乡镇领导班子及其成员监督有效性更差；在对重要事项的监督方面，对同级党委主导的项目安排、大额资金使用等高腐败风险事项的监督参与率更低。同时，乡镇纪检组织对指导村级民主监督的重视也较为不足。

### 五、影响乡镇纪检组织监督能力的因素分析

为了分析影响乡镇纪检组织监督能力的因素，我们在调查问卷中，设置了一道开放题“您觉得影响贵乡镇纪检组织职能发挥的主要因素是什么？”有440名乡镇纪委书记回答了这个问题，约占样本量的63%。从回答情况看，乡镇纪委书记们将导致乡镇纪检组织职责履行困境的原因集中归于人员、经费设备、制度设计三个方面。其中，提到人员因素的比例最高，为72.9%；提到经费设备因素的比例为49.9%，提到制度性因素的比例为19.5%<sup>①</sup>。原因是否真正如此？以下，我们依次讨论人员、经费设备、体制机制三大因素对乡镇纪检组织监督职能行使的影响。

<sup>①</sup> 资料来源：作者数据库。

## （一）人员因素

### 1. 人员基本情况

乡镇纪委由书记、副书记和委员组成。一般而言，一个乡镇纪委设1名纪委书记，1名纪委副书记，3—5名纪委委员。纪委委员一般是乡镇纪委工作人员和基层站所负责人。在调查样本中，87.5%以上的乡镇纪委有3名以上的纪委委员。不少乡镇纪委在纪委委员之外，还有专门的工作人员。从调查数据来看，乡镇纪检工作人员数量从1—10人不等，以5人居多。比较2010—2012三年的数据，乡镇纪委工作人员数量变化不大。乡镇纪委工作人员以中青年为主，其中乡镇纪委书记的平均年龄为38.63岁<sup>①</sup>。这说明，乡镇纪检组织的人员数量一直不少，且都年富力强。

调查显示，乡镇纪委工作人员的文化程度以专科和本科为主，43.20%的人员拥有本科学历，42.89%的人员拥有专科学历。而乡镇纪委书记的整体文化程度更高，73.4%拥有大学本科学历，21.4%拥有大学专科学历<sup>②</sup>。绝大部分乡镇纪检工作人员都达到了国家公务员的学历要求，也基本符合《指导意见》的相关要求。这说明，乡镇纪检干部的文化素质并不低。

### 2. 业务工作能力

由于客观度量乡镇纪检工作人员的纪检监察业务工作能力比较困难，我们主要考察了他们接受各项纪检监察业务培训的情况。数据显示，乡镇纪检干部接受纪检监察业务培训的情况比较好，92.4%的乡镇的纪检干部接受过县纪委组织的培训，55.1%的乡镇的纪检干部接受过省、市纪委组织的培训，同时这些接受调查的乡镇纪委书记还接受了中央纪委层面组织的培训。培训内容涉及到接待来信来访、查办违纪违法案件、反腐倡廉宣传教育、法律法规等方面。乡镇纪检工作人员接受的培训以课堂讲授、观看电教片等形式为主，也有一些专题研讨、案例分析、出省参观考察等形式。有的地方还采取了选派乡镇纪检干部到县纪委上挂锻炼、参与上级纪委办案等办法，提高乡镇纪检干部的

<sup>①</sup> 资料来源：作者数据库。

<sup>②</sup> 资料来源：作者数据库。

## ◆ 论文

纪检监察业务能力。除了接受上级纪委的培训，乡镇纪委还会组织一些内部学习来提升乡镇纪检干部的业务能力。比如，大部分乡镇纪检组织都组织学习了最近几年出台的与农村基层纪检工作有关的相关法律法规，其中组织学习过《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》的乡镇纪委比例高达 94.7%（表 2）。

表 2 乡镇纪检监察干部接受业务培训和学习法规政策情况

乡镇纪检监察干部接受业务培训和学习法规政策情况		频率	百分比
接受培训的层级	省、市纪委组织的培训	348	55.1%
	县纪委组织的培训	584	92.4%
接受培训的内容	接待来信来访	520	74.7%
	查办违纪违法案件	553	79.5%
	反腐倡廉宣传教育	426	61.2%
	法律、法规	529	76.0%
	其他	30	4.3%
	都没学过	36	5.2%
乡镇纪委自行组织学习的法律法规	《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》	660	94.7%
	《中华人民共和国行政监察法》（2010 年修订）	424	60.8%
	《村民委员会组织法》（2010 年修订）	580	83.2%
	《关于加强乡镇纪检组织建设的指导意见》	528	75.8%

资料来源：作者自制。

在此基础上，我们在问卷中请乡镇纪委书记对所在乡镇纪检组织人员的业务能力进行自评<sup>①</sup>，大家普遍认为乡镇纪检组织人员的业务能力较强。将各省乡镇纪检组织人员业务能力自评分与体现监督职能发挥最为关键的两个指标“将监督乡镇党委作为重点工作的比例”和“对乡镇领导班子成员有效监督比例”进行分析，发现随着业务能力自评分的上升，各个省份乡镇纪检组织“将监督

<sup>①</sup> 问卷相关问题为：贵乡镇纪检干部的从事纪检工作的情况与“业务能力强”的描述是否相符？5 表示非常符合，4 表示比较符合，3 表示一般，2 分表示不太符合，1 分表示很不符合。

乡镇党委作为重点工作”的比例和“对乡镇领导班子成员能有效监督”的比例是波动的，没有明显上升的趋势（图4）。

通过以上分析，我们认为乡镇纪检组织的工作人员数量充裕，年龄结构较为年轻，文化程度普遍不低；绝大部分乡镇纪检干部都接受了信访、查案、宣教、法律法规等纪检监察核心业务培训，并及时学习了近年来出台的与乡镇纪检工作有关的法律法规，业务能力较强。如果这些工作人员都能全力投入乡镇纪检工作的话，当前乡镇纪检干部的人员状况能够满足乡镇纪检组织行使监察职能的需求，人员因素并不是制约乡镇纪检组织行使监督职能的主要因素。

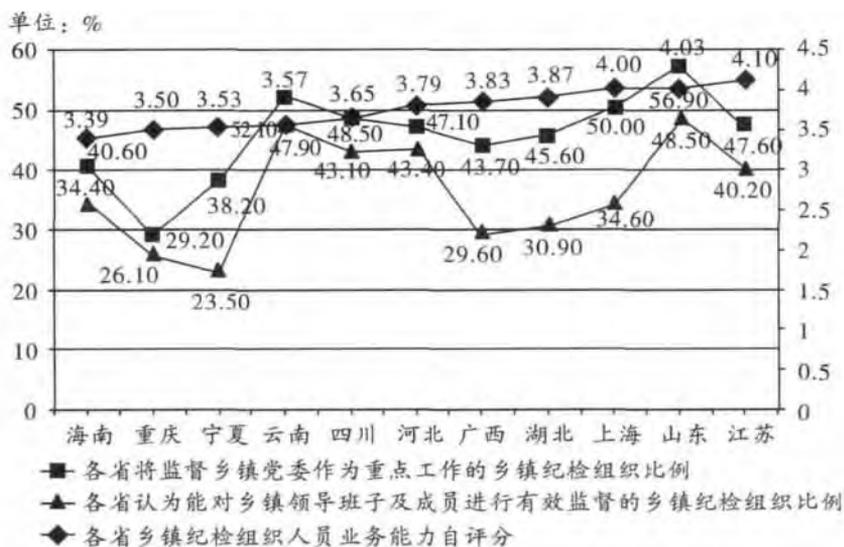


图4 各省乡镇纪检组织工作人员业务能力自评和监督职能履行情况

资料来源：作者自制。

## （二）经费和硬件设备

乡镇纪检组织的工作经费指除人员工资和福利以外的全部工作费用，包括会议、出差、办案、宣传、教育、接待等；硬件设备则包括办公场所、信访接待场所、办公设备和办案设备等。由于经费和硬件设备的相关性很大，一般经费充裕的地方，硬件设备情况也较好。因此，在此主要讨论乡镇纪检组织的经费状况对行使监督职能的影响。

## ◆ 论文

调查显示,近三年来乡镇纪委的年度专项工作经费平均为1.86万元、2.11万元和2.81万元。总体来看,乡镇纪委的年度专项工作经费提升幅度明显。同时,乡镇纪检组织的年度专项工作经费地区间差异非常大,如上海的乡镇纪委2012年度专项经费平均达到了13.3万元,而宁夏只有0.77万元。抽取体现监督职能发挥最为关键的两个指标“将监督乡镇党委作为重点工作的比例”和“对乡镇领导班子成员有效监督比例”与经费状况在各个省份间进行分析,发现随着平均年度专项经费额度的上升,各个省份乡镇纪检组织“将监督乡镇党委作为重点工作”的比例和“对乡镇领导班子成员能有效监督”的比例是波动的,没有明显上升的趋势(图5)。研究表明,经费是否充裕对其监督职能的履行没有明显影响。

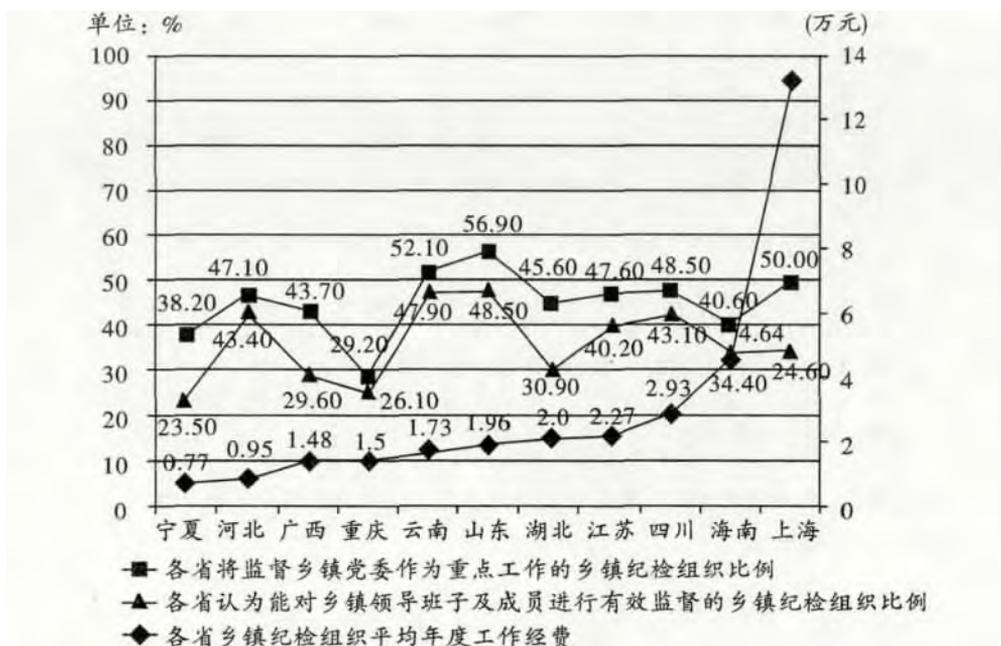


图5 各省乡镇纪检组织的平均年度工作经费和监督职能履行情况

资料来源：作者自制。

### （三）制度设计与建设

#### 1. 双重领导体制

《党章》规定，各级纪检监察机关实行双重领导体制。中国共产党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会在同级党的委员会和上级纪律检查委员会的双重领导下工作。据此，乡镇纪检组织需接受乡镇党委和县级纪委的双重领导。

在实际运行过程中，乡镇纪检组织财权、人权和事权的领导以乡镇党委为主。工作经费主要由乡级财政解决，乡级财政确有困难时，县级纪委会协调地方财政给予补助，但这样的情况很少见，调查中仅10.9%的乡镇有上级纪委会协调下拨的工作经费。在人员方面，情况比较复杂，要从任免、考核和提拔几个层面来看。根据《指导意见》，县级纪委对乡镇纪委书记和副书记的提名和任免有一定影响力。调查数据也显示，49.2%的乡镇的乡镇纪委书记的提名、任免，必须事先征得上一级纪委的审查同意。但在访谈和座谈过程中，乡镇纪委书记们表示，由于年度考核在乡镇进行，提拔时乡镇党委的意见很关键，同时还涉及福利、待遇等方面的因素，人员方面实质上以乡镇党委领导为主。在工作事务方面，乡镇纪检组织主要听从乡镇党委安排，如92.9%的乡镇纪委书记的工作分工由乡镇党委安排，87.9%的乡镇纪检组织的工作安排要听从乡镇党委的意见，81.7%的乡镇纪检组织查办案件也要听从乡镇党委的意见。与此同时，上级纪委对乡镇纪委的领导主要是在业务方面，领导方式以业务指导、督促监察、年度考评为主，对乡镇纪委日常考核严格和联系紧密的比例不高（表3）。

在这样的双重领导体制下，由于乡镇纪检组织的经费、物资装备及干部的职务任免、福利待遇、离退休安置等切身利益问题，都由乡镇党委政府管理，使得乡镇纪检组织具有很强的附属性。这种附属性使得乡镇纪检组织难以监督乡镇党委政府。68.1%的乡镇纪委书记认为“开展纪检工作缺乏独立性”<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 资料来源：作者数据库。

表3 乡镇党委和县级纪委对乡镇纪检组织的实际领导情况

		对乡镇纪检组织的领导	频率	百分比
乡镇党委 对乡镇纪 委工作的 领导	经费	乡镇纪检组织的经费主要由乡级财政解决	700	100%
	人员	乡镇纪检干部提拔主要取决于乡镇“一把手”推荐	218	31.7%
		乡镇纪检干部考核或民主测评主要根据乡镇工作人员投票	329	47.9%
	工作内容 及领导方 式	纪委书记工作分工由乡镇党委安排	629	92.9%
		纪检工作安排要听从乡镇党委意见	595	87.9%
		查办案件要听从乡镇党委的意见	553	81.7%
	经费	有县级纪委协调地方财政下拨的工作经费	76	10.9%
县级纪委 对乡镇纪 委工作的 领导	人员	乡镇纪委书记的提名、任免,必须事先征得上一级纪委的审查同意	338	49.2%
		上级纪检监察机关的业务指导及时有效	574	82.0%
	工作内容 及领导方 式	上级纪检监察机关经常进行督促检查	643	91.9%
		实行乡镇纪检监察工作年度考评制度	562	80.3%
		对乡镇纪委的日常考核严格	400	57.1%
		指定专人/科联系几个乡镇纪委	350	50.0%
		定期/不定期召集乡镇纪委书记工作例会	469	67.0%
		乡镇纪委书记经常向县委书记汇报工作	284	40.6%
乡镇纪委书记直接向县委书记报告	153	21.9%		

资料来源:作者自制。

## 2. 乡镇纪检组织的多任务性

多任务性是指乡镇纪检干部在纪检工作之外,承担着多项工作任务。《指导意见》下发后,全国乡镇纪检组织配备专职纪委书记和专职纪检干部的比例在逐年提升。2012年,全国约61.6%的乡镇配备了专职的纪委书记。四川和海南的乡镇纪委书记90.4%和80%由党委副书记兼任,并都相应配备了专职纪委副书记。全国53%的乡镇有专职纪委副书记,21.6%的乡镇既有专职纪委书记,又有专职纪委副书记。不过,专职并不意味着专干。尽管61.6%的乡镇纪委书记是专职,但是只有20.7%的乡镇纪委书记没有其他分工。大部分乡镇纪委书

记，除纪检监察本职工作外，还分管着多项工作（平均为2-3项），最多的分管12项工作（表4）。从分管工作类型来看，同时分管信访维稳，综治和安全生产、计划生育等一票否决工作事项的比例分别42.8%、20.1%和15.1%；有的乡镇纪委书记还被推到了经济建设、征地拆迁等中心工作的前沿，既当运动员，又当裁判员（图6）。此外，作为乡镇领导班子成员，乡镇纪委书记还有包片驻村任务。很多纪委书记表示“白天被拉去干别人的活，只能晚上加班干纪检的活”。调查数据显示，仅48.4%的乡镇纪委书记表示有足够的时间精力从事纪检监察工作<sup>①</sup>。这种多任务性有很大弊端：其一，乡镇纪检干部分管和参与的事太多，必然削弱纪检监察工作的力度；其二，从事具体工作，既当运动员又当裁判员，使得监督难以超脱；其三，纪检工作没有直接产出的性质还使得一部分纪检干部片面地认为纪检监察工作干得好坏无所谓，做好其他工作才是实的、硬的、有用的，存在对纪检工作敷衍了事的想法。

表4 乡镇纪委书记分管工作项数

乡镇纪委书记分管其他工作项数	频率	百分比
0	145	20.7%
1	123	17.6%
2	101	14.4%
3	82	11.7%
4	73	10.4%
5	67	9.6%
多于5项	109	15.6%

资料来源：作者自制。

通过以上分析，我们认为制约乡镇纪检组织监督职能发挥的主要因素并不在于人员、经费，而在于制度性因素。双重领导体制制约了基层纪检监察组织对同级领导班子的监督能力，而基层纪检组织的多任务性又使得其无法集中力量执行监督。纪检干部的多任务性实质上也是双重领导体制的直接后果之一。

<sup>①</sup> 资料来源：作者数据库。

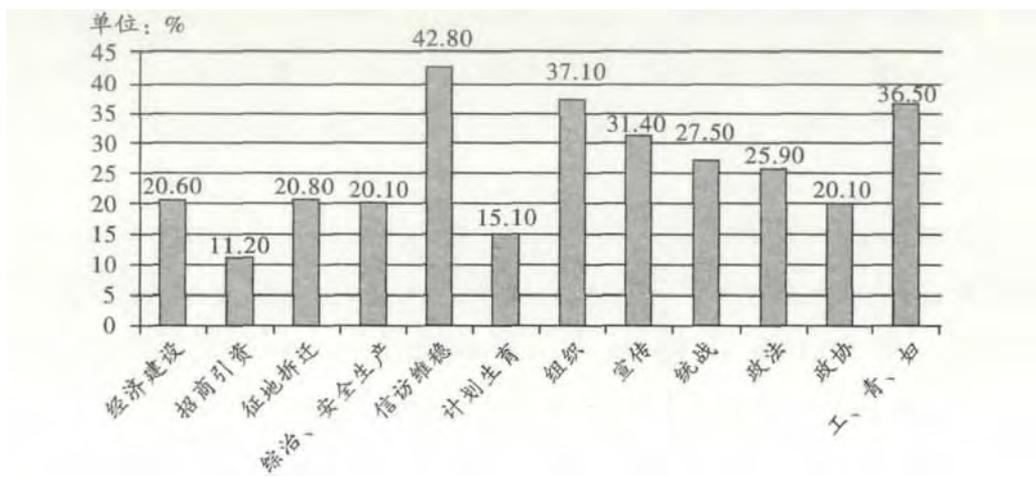


图6 乡镇纪委书记分管工作类型

资料来源：作者自制。

乡镇纪检组织在乡镇党委领导下开展工作，就必然要服从乡镇党委的工作安排。党委给纪委书记安排什么工作，纪委书记就要做什么工作，没有充足的时间开展乡镇纪检工作；乡镇纪委的工作安排也要听从乡镇党委的意见。而监督是一种制约性行为，而制约力度和效应的强弱，主要取决于监督权力的法定性、权威性和相对独立性。监督权力如果不能相对独立，在其行使过程中还要受制于有形或无形的压力和干扰，是不可能得到健全发挥的，也必定是软弱无力的。因此当前的纪检制度设计不利于乡镇纪检组织开展监督工作，是制约乡镇纪检组织监督能力和职能发挥的关键因素。

## 六、结论与进一步讨论

毋庸置疑，纪检监察机关是目前中国反腐败斗争中的核心和领导部门，其履行纪律检查和权力监督的绩效直接影响中国反腐败战役的成败。虽然腐败的成因非常复杂，反腐败也必须是以制度建设为中心的复杂系统工程，但是依然不能忽视权力监督部门本身的诸多结构性要素对中国反腐败绩效的影响。但是很遗憾，由于研究资料的匮乏，目前能够从这一视角来审视中国腐败和廉政建

设问题的实证研究很少。必须承认，我们的研究不能完全揭示纪检监察机构在履行反腐败职能上面临的全部困难，但是也在一定程度上证实了许多质性研究对纪检监察机关面临制度困境的假设。从我们的研究中可以发现，乡镇一级的纪检监察机构本质上还是党的一个职能部门，与一个专业化的反腐败机构还有一定的差距，但其却承担起了反腐败斗争的领导任务，组织结构与组织目标相背离的两难困境如何在今后的改革中逐步解决，可能是中国今后反腐败斗争中的重要方向之一。

本文通过第一手的实证资料，研究发现监督能力不足是乡镇纪检组织职责履行的最大困境；影响监督职能发挥的主要因素并不在于人员、资金的投入，而在于纪检监察的制度设计。在当前的制度安排下，乡镇纪检组织的地位非常尴尬，监督同级“力度不够”，监督下级“无事可做”，监督重要事项“难以深入”，花费大量人力、物力和财力建设乡镇纪检组织，却不能较好地发挥应有作用，是一种极大的资源浪费。过勇（2002）等研究中，从党章的制度安排分析探讨了纪委对同级党委难以进行监督的问题，并以省级纪委为例进行了说明。本文则使用乡镇纪检组织的数据论证了在双重领导体制下，基层纪委也难以对同级党委进行有效监督。此外，虽然本文讨论的是乡镇一级的纪检组织，但是如果把结论延伸一点的话，实际上地方所有层级的纪检组织都面临大致相似的问题。李辉（2013）的研究发现，自1978年恢复成立纪委之后，各级地方纪检监察机关的规模在不断扩张，职能在不断拓展和充实，但始终感觉跟不上对反腐败的要求，这可能是困扰许多地方纪检监察机构的难题。可能背后的主要原因并不在于人员编制和资金投入，还是要从制度设计上做文章，让纪检监察机构能够集中精力更为专业和高效地解决腐败问题是正确的发展方向。

今后加强乡镇纪检组织的重点应着力于从纪检监察制度设计层面进行改革，增强乡镇纪检组织的独立性、权威性、专干性，保证乡镇纪检干部从事纪检工作的时间和精力等。可喜的是，十八届三中全会后，党的纪律检查工作领导体制进行了重大改革，强调纪检组织要回归监督本位，并从查办腐败案件和提名、考察各级纪委书记、副书记等方面加强了上级纪委对下级纪委的领导。这一改革在理论上能一定程度地能提升乡镇纪检组织的独立性和权威性，增强其监督能力，但具体效果还取决于基层的落实情况。同时，由于乡镇纪检组织

## ◆ 论文

的工作经费、工作安排和分工等方面仍受制于乡镇党委，其依附性强、权威性弱和多任务性等问题并没有从根本上得到解决。为了增强乡镇纪检组织的监督能力，确保基层政权的规范运行，这些问题仍值得进一步关注和研究。

### 参考文献

- 高波(2007). 党的反腐败工作的创新思维. 马克思主义研究, 1.
- 过勇(2007). 经济转轨、制度与腐败. 北京: 社会科学文献出版社.
- 过勇(2012). 新时期中国共产党纪律检查委员会的改革历程. 经济社会体制比较, 5.
- 何顺(2008). 浅谈基层检察院纪检监察工作的现状及对策. 党史博采, 8.
- 何增科(2003a). 中国转型期腐败和反腐败问题研究(上篇). 经济社会体制比较, 1.
- 何增科(2003b). 中国转型期腐败和反腐败问题研究(下篇). 经济社会体制比较, 2.
- 胡鞍钢主编(2001). 中国: 挑战腐败. 杭州: 浙江人民出版社.
- 黄兴生, 吴智群(2012). 基层纪检监察机构设置改革探析——基于对莆田市城厢区改革试点的调查. 山东行政学院学报, 4.
- 李辉(2013). 中国反腐败制度研究. 上海: 上海人民出版社.
- 李辉(2010). 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). 公共行政评论, 2.
- 刘保华(2011). 更加有效地发挥纪检监察机关的职能作用探究. 中共云南省委党校学报, 6.
- 刘宋斌编著(2009). 中国共产党反腐倡廉记事 1921—2009. 北京: 中国方正出版社.
- 倪星(2009a). 公共权力委托—代理视角下的官员腐败研究. 中山大学学报(社会科学版), 6.
- 倪星(2009b). 理性经济人视角下的官员腐败研究. 广州大学学报(社会科学版).
- 王希鹏、胡扬(2014). 中国腐败治理结构变迁与纪检监察机关职能定位审视. 未刊稿.
- 杨君(2011). 基层纪检监察组织作用发挥探讨. 党风党纪, 1.
- Gong, T. (1994). *The Politics of Corruption in Contemporary China: An Analysis of Policy Outcomes*. London: Praeger Publishers.
- Gong, T. (2002). Dangerous Collusion: Corruption as Collective Venture in Contemporary China. *Communist and Post-Communist Studies*, 35(1): 85-105.
- Gong, T. (2004). Dependent Judiciary and Unaccountable Judges: Judicial Corruption in Contemporary China. *The China Review*, 4(2): 33.

- Gong , T. (2009). The Institutionalization of Party Discipline Inspection in China: Dynamics and Dilemmas. In Gong , T. & Ma , S. K. Eds. *Preventing Corruption in Asia*. London and New York: Routledge.
- Kennedy , S. (1997). Comrade's Dilemma: Corruption and Growth in Transition Economies. *Problems of Post - Communism* ,44: 28 - 36.
- Kwong , J. (1997). *The Political Economy of Corruption in China*. New York: M. E. Sharpe.
- Liu , A. P. L. (1983). The Politics of Corruption in the People's Republic of China. *The American Political Science Review* ,77(3): 602 - 623.
- Lü , X. (1999) From Rank - seeking to Rent - seeking: Changing Administrative Ethos and Corruption in Reform China. *Crime , Law , and Social Change* ,32(4): 347 - 370.
- Lü , X. (2000a). Booty Socialism , Bureau - Preneurs , and the State in Transition: Organizational Corruption in China. *Comparative Politics* ,32(3): 274 - 275.
- Lü , X. (2000b). *Cadres and Corruption: The Organizational Involution of the Chinese Communist Party*. Stanford: Stanford University Press.
- Ma , S. K. (1989). Reform Corruption: A Discussion on China's Current Development. *Pacific Affairs* ,62(1): 40 - 52.
- Ma , S. K. (2009). Policing the Police: A Perennial Challenge for China's Anticorruption Agencies. In Gong , T. & Ma , S. K. Eds. *Preventing Corruption in Asia*. London and New York: Routledge.
- Manion , M. (1997). Corruption and Corruption Control: More of the Same in 1996. *China Review* : 33 - 56.
- Quade , E. A. (2007). The Logic of Anticorruption Enforcement Campaigns in Contemporary China. *Journal of Contemporary China* , 16(50): 65 - 77.
- Rocca , J. L. (1992). Corruption and Its Shadow: An Anthropological View of Corruption in China. *The China Quarterly* ,130: 412 - 416.
- Rocca , J. L. (1993). *Power , Wealth and Corruption in Mainland China*. Paper prepared for The Third International Conference Ethics in the Public Service , Jerusalem , Isreal.
- Sun , Y. (1999). Reform , State , and Corruption: Is Corruption Less Destructive in China than in Russia? *Comparative Politics* ,32(1): 1 - 20.
- Sun , Y. (2004). *Corruption and Markets in Contemporary China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wedeman , A. (1997). Stealing from the Farmers: Institutional Corruption and the 1992 IOU Crisis.

## ◆ 论文

*The China Quarterly* , 152 : 805 – 831.

Wedeman , A. ( 2000 ). Budgets , Extra – Budgets and Small Treasuries. *Journal of Contemporary China* , 9 ( 25 ) : 489 – 512.

Wedeman , A. ( 2004 ). Great Disorder under Heaven: Endemic Corruption and Rapid Growth in Contemporary China. *The China Review* , 4 ( 2 ) : 1 – 32.

White , G. ( 1996 ). Corruption and the Transition from Socialism in China. *Journal of Law and Society* , 23 ( 1 ) : 149 – 169.