

四、「中管金融企業」派駐紀檢監察組之觀察

國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授黃信豪主稿

- 15 間中組部管轄的金融企業宣布派駐紀檢監察組長，或加強對金融機構的反腐、控制力道。
- 新任組長多由機構原紀委書記擔任，惟農發行、光大集團、國開行、中投公司、農行等組長來自外部，或牽涉貪腐大案。
- 預料直屬中央管轄的央企、高校與科研單位，將是下一步派駐紀檢監察組長場域。

(一) 中管金融企業派駐紀檢監察組的現況與意涵

2019 年 1 月「十九屆中央紀委三次全會」宣布重要工作部署，將中管金融企業紀委改設為中央紀委國家監委派駐紀檢監察組，並受中央紀委國家監委直接領導。時至 3 月，中紀委宣布 15 間人事屬中組部管轄的金融企業的紀檢監察組長已全部派駐，包括中國工商銀行王林（原中國工商銀行紀委書記）、中國農業銀行湯軍（原湖南省紀委副書記、省監委副主任）、中國銀行樊大志（原中國銀行紀委書記）、中國建設銀行朱克鵬（原中國建設銀行紀委書記）、交通銀行徐敏（原交通銀行紀委書記）、中國農業發展銀行王昭翹（原一汽集團紀委書記）、國家開發銀行宋先平（原中國農業發展銀行紀委書記）、中國進出口銀行曾明子（原中國進出口銀行紀委書記）、中國人民保險集團石青峯（原中國人民保險集團紀委書記）、中國人壽保險集團李眈陸（原中國人壽保險集團紀委書記）、中國太平保險集團於小萍（原中國太平保險集團紀委書記、首席風險官）、中國出口信用保險公司徐愛婷（原中國出口信用保險公司紀委書記）、中信集團崔軍（原中信集團紀委書記）、光大集團單記京（原華潤集團紀委書記）、中投公司潘岳漢（原中國銀行首席風險官）。

外界普遍認為中央向中管金融企業派駐紀檢監察組，反映兩項重要意義：(1) 金融機構反腐力道加強。如駐銀保監會紀檢監察組長李欣然在此次全會特別點名「項俊波、楊家才、賴小民等嚴重腐敗窩案，暴露出系統諸多深層次問題」，並首次對「金融內鬼」作出回應（內鬼係指利用金融資源從事內線交易，藉以侵吞國有金融資產）。隨著金融機構頻頻爆出貪腐醜聞，由中央紀委國家監委派駐紀檢監察組至中管金融企業，或許象徵中央未來將對金融反腐工作推進到另一個新的階段，特別是處

理「系統性」問題的意圖。(2) 對金融機構的控制力道加強。由於紀檢監察組直接受中央紀委國家監委所領導，表示中共中央未來或能更有效地控制這些金融機構，如以反腐之名，將資金導入國家所需之場域等實質作為。

(二) 從黨紀律檢察到政府監察制度：從派駐、巡視到擴大監察範疇

長期以來，「紀委」(紀律檢查委員會)作為中共體制內的紀律檢查編制，主要負責檢查黨路線、方針、政策和決議的執行情況，並加強黨風建設和組織協調反腐敗工作。然而，由於紀委通常亦為各級黨委的一份子，紀委在各級機關無法避免的也存在「雙重領導」問題(即同時受上級紀委、同級部門黨委管轄)，體制的弊病也使黨內監督的成效受到限制。為使監督更有具體成效，2004年起中央發出「中央紀委、中央組織部、中央編辦、監察部關於對中央紀委監察部派駐機構實行統一管理的實施意見」，明確指出「將派駐機構由雙重領導改為中央紀委監察部直接領導」、「切實加強對駐在部門黨組和行政領導班子及其成員的監督」等。換言之，與原有各級紀律檢查編制不同的是，派駐機構並不需要接受被派駐部門的領導，反而賦予監督該部門領導班子的職責。大致來說，中紀委針對中共中央和國家機關派駐機構的設置可分為「雙派駐」與「單派駐」二類。雙派駐指的是同時設置紀檢組和監察室，單派駐則是兩者擇一。若我們將派駐機構視為「體制內編制」，那麼胡錦濤上臺後大力推行的「中央巡視制度」，或可視為由上而下監督的「任務型編組」。透過派駐、巡視制度，習近平在第一任期不但透過反貪打腐工作取得道德上的制高點，也藉此清除黨內派系以鞏固自身權力。

2018年3月「兩會」後中共成立「國家監察委員會」，並與中紀委合署辦公，讓黨的紀律監察制度正式走向「國家化」，範圍擴大至國家公務員、國企管理人員、公辦教育科研單位管理人員等六大類人員，目的在對所有行使公權力的公職人員實現全覆蓋監督。而延續「十八屆三中全會」的「關於全面深化改革若干重大問題的決定」，在中央一級黨與國家機關設置紀檢監察組後，直接受國務院下轄部委(包括財政部、人行、國資委、銀保監會、證監會)所領導、監管之「中管企業」，便成為中央派出紀檢監察組的標的。值得注意的是，此次派駐的金融企業人事皆屬中組部管轄，如同為中央金融企業，其餘由銀保監會、證

大陸委員會

監會管轄的金融企業並不在範圍內。按下管一級原則，在可見的未來，直屬中央管轄的（副部級）央企、高校與科研單位，將是下一步派出場域。

（三）人事安排與未來發展

透過派駐機構的設置，中央試圖改善的是體制內長久存在的「雙重領導」弊病，受部門黨委管轄，將有害紀律監察制度的獨立性。透過「派」的權威與「駐」的優勢，派駐機構的目的是一方面深入掌握受監督者的情況，另一方面發揮監督的實質效果。然而，相關報告也指出派駐機構的成效，取決於幹部的意識，某些派駐機構人員來自原駐在部門，習於接受原駐在部門的領導，對派駐身份無認同感與歸屬感，因而實質運作上仍將派駐機構視為「內設」編制。換言之，人員因素可能使派駐機構仍無法確保獨立性。

從此來看，在共 15 家中管企業的新任組長中，有 10 位此前擔任本集團的紀委書記，或許凸顯兩項重要意義：（1）中紀委（國監委）在金融專業的人力不足，因而必須借用相對信得過的金融體系內紀委。然而，這些紀委大多是企業內原有的領導班子，實質的監察成效仍有待觀察。（2）中國農業發展銀行、光大集團、國家開發銀行、中投公司、中國農業銀行等 5 家企業的新任組長來自外部。特別的是王昭翹、單記京曾參與原集團（一汽、華潤）的反腐行動，導致原領導遭雙開。這些金融企業未來是否爆出貪腐大案，將是值得持續關注的焦點。