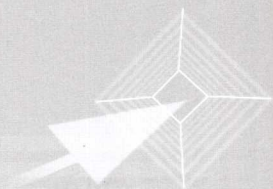


反腐倡廉实践与理论研究

党少云 主编



青海人民出版社

反腐倡廉实践与理论研究

青海监察学会 2005 至 2006 年度
反腐倡廉理论研讨会优秀论文集

主 编:党少云

副主编:刘青林

编 委:石俊洲 黄幼良 李 勇

青海人民出版社

2008·西宁

图书在版编目(CIP)数据

反腐倡廉实践与理论研究/党少云主编. —西宁:青海人民出版社, 2008. 4

ISBN 978-7-225-03154-5

I. 反... II. 党... III. 廉政建设—研究—中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 048480 号

反腐倡廉实践与理论研究

党少云 著

出 版 青海人民出版社 (西宁市同仁路 10 号)
发 行 : 邮政编码 810001 总编室 (0971)6143426
发行部(0971)6143516 6123221
印 刷: 青海新华印刷厂
经 销: 新华书店
开 本: 850mm × 1168mm 1/32
印 张: 9.625
字 数: 237 千
版 次: 2008 年 4 月第 1 版
印 次: 2008 年 4 月第 1 次印刷
印 数: 1-1 000 册
书 号: ISBN 978-7-225-03154-5
定 价: 28.00 元

版权所有 翻印必究

(书中如有缺页、错页及倒装请与工厂联系)

序 言

理论是行动的先导和指南。理论创新是工作创新的前提和基础。胡锦涛总书记在中纪委五次全会上指出：“要加强对反腐倡廉工作的理论研究，认真总结实践经验，开拓新思路，探索新方法，积累新经验，进行新创造，不断推进理论创新，为做好反腐倡廉工作提供有力的理论指导。”党的十六大以来，党风廉政建设和反腐败工作在继承中发展，在发展中创新，反腐倡廉工作在过去的基礎上又取得了新的成效，呈现出良好发展态势。中央提出了标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，提出了构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。各级纪检监察机关紧紧围绕中心，服务大局，在积极开展反腐倡廉工作，推进中央重大决策部署的贯彻落实，维护群众切身利益，深化源头治理工作，在加强对权力行使的监督等方面取得了明显成效，积累了一些新鲜经验和做法，这需要我们认真进行总结。随着全省反腐倡廉工作的不断深入和教育、制度、监督并重的惩防体系的贯彻落实，反腐倡廉和纪检监察工作也出现了许多新情况、新问题，需要我们从政策理论方面认真进行研究，为领导决策提供理论支持和参考依据。

青海监察学会自 2004 年换届以来，坚持正确的政治方向，注意从省情实际出发，积极发挥自身优势，积极围绕全省改革发展稳定的大局，围绕反腐倡廉和纪检监察工作的重要问题，深入开展政策理论研究和学术交流活动的，形成了一批有参考价值的研究成果，为党风廉政建设和反腐败工作提供了理论支持，为我省经济社会又好又快发展提供了服务保证。

这次编辑成册的 39 篇理论文章，是青海监察学会秘书处从

2005 年至 2006 年度全省征集到的 217 调研报告、论文中筛选出来的。总的来说,这些论文内容充实,贴近实际,特别是针对当前反腐倡廉的实际问题,从理论上作了深入分析研究,涉及反腐倡廉的方方面面,研究分析比较透彻,观点鲜明,针对性强,对指导当前党风廉政建设和反腐败工作有一定的参考价值 and 意义。希望这些论文的编辑出版,能够为不断促进反腐倡廉各项工作任务落实、为领导决策提供参考依据,从而为顺利实施“十一五”规划,构建和谐青海发挥积极的作用。同时希望青海监察学会继续发挥智力优势,注意群策群力,调动各方面的积极性,加强调查研究,坚持用马克思主义的认识论分析好、归纳好、总结好我省党风廉政建设和反腐败工作,善于把反腐倡廉的新鲜经验转化为理论成果、制度成果和实践成果,从中提炼出带有规律性的东西,更好地为推进全省党风廉政建设和反腐败工作服务。

马海

目 录

序言	白 玛(1)
学习贯彻党章 切实维护人民群众的根本利益	李忠保(1)
扎实推进农村基层党风廉政建设	周小莹(7)
青海油田效能监察规范化建设研究	青海油田公司纪委监察处(13)
以党章精神推进党风廉政建设	马义新(28)
试论党章权威的来源及维护	武良桃(37)
论党章的历史演进与创新	唐 萍(44)
党风廉政建设责任制是抓好党风廉政建设的有效抓手	刘荣琴 张成林(56)
贯彻落实党风廉政建设责任制问题研究	
.....	毛艳云 马成虎 王国宝(65)
把握关键环节 突出工作重点 进一步落实好党风 廉政建设责任制	乔格生(74)
关于落实和健全党风廉政建设责任制的思考	
.....	青海省国家税务局(83)
按照构建惩防体系的要求积极推进反腐倡廉制度建设	省纪委政策法规研究室(90)
对构建制度预防腐败体系几个问题的认识	詹志礼(100)
坚持惩防并举 探索长效机制	陈宝君(107)
深化执政理念 构筑惩防体系	海北州监察局(115)
新时期反腐倡廉对策的探讨	顾延生(123)
加强党的执政能力建设 切实提高纪检监察机关水平	李平海(130)

反腐败斗争的难点及对策	安 星(136)
关于进一步加强党员领导干部廉洁从政道德修养的思考	黄南州纪委(141)
浅析领导干部腐败的原因和对策	刘正伟(149)
深入推进反腐倡廉工作必须提高领导干部廉洁从政素质	韩素文(156)
结合实际进一步加强对果洛牧区领导干部的监督	果洛州纪委(163)
坚持标本兼治 加大反腐败治本力度	李学文(171)
从反腐败斗争的严峻性看廉政文化建设的重要作用	刘 仁(176)
论青海气象廉政文化建设	王国祯(182)
交通建设领域商业贿赂行为的危害及其治理对策	石耀明 娄季川(193)
监狱劳教系统发案规律及反腐败对策探析	国永明(199)
对国有企业防治腐败的几点想法	费兴亨 张 亮(206)
关于加强国有企业领导人员监督的研究	王良才(214)
建立推进与社会主义新农村建设相适应的农村基层党风廉政建	
设长效机制的思考	刘建啟(220)
效能监察在生产实践中的途径和方法探索	
..... 秦育钊 夏青川	李国现(225)
在项目建设管理中充分发挥企业效能监察的作用	赵豫芝(231)
依法行政与依法监察之研究	马福海(239)
关于加强行政效能监察和效能建设问题研究	
..... 刘沛中	闫兴华(247)
我省治理教育乱收费的现状对策	李爱华(255)
对村务公开和民主管理工作的思考	李国明(264)

对如何提高机关纪委组织协调能力的几点思考	… 党升元(272)
发挥机关党支部在党风廉政建设中的作用初探	… 马 林(278)
浅谈审计机关在反腐败工作中的地位和作用	…… 何世海(284)
全面推进农牧区药品“两网”建设 保障农牧民用药 安全有效	…………… 倪景忠(291)

学习贯彻党章 切实维护人民群众的根本利益

李忠保

《中国共产党章程》总纲明确提出：“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益。”从马克思主义政治经济学的角度看，我们党所做的一切努力，归根到底都是为了实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益。切实维护最广大人民群众的根本利益，是纪检监察机关学习、遵守、贯彻和维护党章，全面履行纪检监察职能的出发点和落脚点，是我们党的先进性建设的根本要求，也是我们党取得人民群众拥护和支持的根本保证。为此，我们必须坚贞不渝地践行党的宗旨，坚持不懈地反对腐败，坚决纠正损害群众利益的各种不正之风，加强党风政风建设，促进社会主义和谐社会建设和我省经济社会的全面发展。

一、树立执纪为民的理念，深刻认识纪检监察机关维护群众利益的神圣使命

当前，全国纪检监察系统正在开展了“做党的忠诚卫士，当群众的贴心人”的主题实践活动。我省纪检监察机关也在按省委安排开展了“学习党章，寻找差距，增强党性”的主题实践活动。这两个主体实践活动都是党的先进性建设的重要举措，充分体现了纪检监察机关学习贯彻党章、正确履行职能、维护人民群众根本利益、加强党的先进性建设的本质要求。纪检监察机关遵守贯彻党章，维护党纪政纪，端正党风政风，目的就是要通过维护党纪政纪，促使各级党政机关以及党员干部更好地贯彻执行党和国家的方针政策，践行全心全意为人民服务的根本宗旨；我们查办违纪违法案

件,纠正损害群众利益的不正之风,目的就是要兑现我们党立党为公、执政为民的庄严承诺,治理一切损害群众利益的行为,保障人民群众的合法权益和根本利益。中央颁布的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》明确指出:“党风廉政建设的核心问题是密切党同人民群众的血肉联系”。胡锦涛同志在中纪委六次全会上的讲话特别强调,坚决纠正损害群众切身利益的不正之风是当前和今后一个时期纪检监察工作的重点,充分表明了纪检监察机关在维护和实现人民群众根本利益工作中的重要地位和关键作用。面对腐败现象仍然易发多发的态势,面对损害群众利益的不正之风在一些地方、部门依然比较严重的实际,纪检监察机关必须从党的先进性建设和执政能力建设的高度着眼,牢固树立执纪为民、群众利益至上的执纪理念,把代表和维护群众利益作为开展工作的出发点,把纠正损害群众利益的不正之风作为执纪执法工作的着力点,权为民所用,情为民所系,利为民所谋。全面履行纪检监察两项职能,促进党和政府与人民群众以及社会各方面关系的和谐,为构建社会主义和谐社会做出应有的贡献,用执纪执法的社会成效来体现党的先进性,强化机关先进性建设。

二、落实执纪为民的各项措施,切实维护好最广大人民群众的根本利益

纪检监察机关学习、遵守、贯彻和维护党章要加强党的先进性建设,切实做好党的忠诚卫士,当好人民群众的贴心人。必须找准发挥职能与维护群众利益的结合点、切入点,关注民生和民意,创新思路与方法,通过全面正确履行职能来不断深化纠正损害群众利益不正之风的各项工作,切实维护人民群众的根本利益。

1. 加强思想道德教育,不断增强广大党员干部自觉维护群众利益的宗旨意识。在当前体制机制尚不健全不完善、利益结构比较复杂的社会历史条件下,思想道德教育对防止和纠正损害群众

利益的不正之风显得尤为重要。教育具有基础性、预防性的功能,对尚不完善的制度体系具有充实补漏的基础保证作用。只有不断强化反腐倡廉教育,提高广大党员干部的思想道德素养,纠正损害群众利益的不正之风,才有思想认识基础和社会舆论保障,当群众的贴心人才有内在动力,和谐社会建设才能顺利进行。要根据党章要求和党员先进性教育的要求切实加强党员领导干部正确的权力观、地位观和利益观的教育,使广大党员干部树立“立党为公、执政为民”的理念和“群众利益无小事”的信念,在各种利益诱惑和矛盾面前,始终坚持党员标准和根本宗旨,保持党员的先进性,保持正确的价值取向。始终坚持科学的发展观和正确的政绩观,想问题、办事情、做决策自觉做到顺民心、重民意、保民权、兴民利,使党员干部的先进性真正体现在执政为民的社会实践之中。要在全社会广泛开展社会公德和职业道德教育,当前尤其要深刻领会胡锦涛同志提出的“八荣八耻”,加强党员干部和全社会的荣辱观教育,把道德规范内化为个人思想观念,转化为行动准则,增强自我约束能力,正确处理国家、集体、个人之间的关系,把部门、单位和小团体的利益追求建立在符合广大人民群众根本利益的基础之上,建立在合情合理合法和符合党章要求的基础之上,并自觉同各种损害群众利益的不良行为作斗争。

2. 加强制度建设,强化监督检查,确保群众利益的有效实现。邓小平同志说:“组织制度、工作制度方面的问题最重要。这方面的制度好,可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至走向反面。”“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”“制度是决定因素。”党章是我们党最根本的制度规定,是所有党内法规的根本依据和准则。学习贯彻党章、加强党的先进性建设和维护人民群众的根本利益,必须走制度化、法制化的路子,要通过建立健全法规制度,形成有效的行为约束机制,确保群众利益得以实现。一要针对损害群众利益的

不正之风的多发领域和环节,建立健全相关的法规制度,把部门、行业 and 个人的行为置于严格的制度规范之下,形成杜绝损害群众利益不正之风的法制保障。二要全面清理现行法规制度和党纪条规,强化和完善维护、实现群众利益的具体措施,接受人民群众和党员干部的监督。同时,要严把新出台的法规制度关,建立健全法规制度报备审核制度,从源头上杜绝与民争利的行为发生。三要加大法规制度执行情况的监督检查力度,特别要加强对涉及弱势群体利益的法规制度执行情况的监督检查,确保人民群众的合法权益不受侵害。

3. 突出工作重点,加大治理力度,确保群众利益得到切实维护。党内民主是党的生命,民主政治是党的先进性建设的关键环节,发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明是党章明确提出的政治要求。要切实保障人民群众的民主权利和政治利益,加强对基层民主实施情况的监督检查,特别是民主程序规范性的监督,坚决纠正违背群众意愿、搞强迫命令、独断专行、以权压人、践踏民主的行为,要用民主政治保障人民群众的根本利益。要高度重视各项社会保障资金的安全使用,按照政策规定,把政府的有限资金切实用到最需要救助的人民群众身上。要坚决纠正企业重组和破产中侵害职工合法权益的问题,坚决纠正土地征用过程中侵害农民利益的问题,坚决纠正拖欠和克扣农民工工资问题。加大治理教育乱收费力度,加大纠正医药购销和医疗服务中的不正之风力度,加大减轻农民负担的工作力度,加大安全生产管理和事故责任追究力度,坚决纠正基层站所及其工作人员执法不公、乱收费、乱罚款和各种摊派、吃拿卡要、刁难群众以及工作方法简单粗暴等损害群众利益的问题。

4. 严肃党纪政纪,加大惩处力度,确保对损害群众利益行为的严厉追究。腐败损害人民群众的根本利益。我们党只有坚决惩治和预防腐败,才能始终坚持党的先进性和纯洁性。群众利益无小

事,损害群众利益的问题就是关乎民生民心的大事。学习贯彻党章,始终保持党的先进性,就必须对那些不讲党性原则、不讲职业道德、损害党和政府形象、损害党的先进性与民争利、搞形式主义和政绩工程等损害群众利益的行为进行严肃查处,依法依规追究有关责任人的责任,警示和教育广大党员干部,彰显法纪和道德的约束力和规范性,用严明的纪律和优良的党风政风引导社会风气健康发展。同时,要发挥查办损害群众利益案件的综合社会效果,认真做好“一案一整改”工作,分析案发原因,有的放矢地对案发单位进行整改,查缺补漏,完善制度,强化管理,并对案例进行剖析和通报,以儆效尤。

三、探究执纪为民的有效途径,建立健全维护群众利益的长效机制

纪检监察机关学习、遵守、贯彻和维护党章,加强党的先进性建设,落实执纪为民,切实维护群众利益。不仅要坚决纠正损害群众利益的不正之风,而且要积极探索建立健全维护群众利益的长效机制,以便对损害群众利益的问题能够及时发现和有效解决。

一要建立健全群众利益诉求机制,搭建诉求平台,畅通社情民意反映渠道,确保人民群众的合理诉求得以及时全面表达。通过建立和完善群众来信来访接待制度、民意调查制度、社会听证制度、协商谈判制度、民主评议行风制度等,广泛征集群众意见,形成利益诉求的“绿色通道”,确保群众的利益诉求能及时反映到相关部门并得到及时解决。

二要建立健全及时吸纳人民群众合理要求的决策参与机制,保证每一项法律法规、政策措施的制定都能广泛听取各方面的意见建议;每一项事关全局的决策,都能综合考虑群众的现实利益和长远利益,找准大多数人的共同利益和不同阶层、不同群体具体利益的平衡点,使群众的合理意愿能够进入政府的决策过程中并得到合理采纳,使出台的政策得到群众和社会的普遍认可。

三要建立健全社会利益关系协调机制,以深入细致的思想政治工作,引导群众以理性合法的形式表达利益诉求,解决利益冲突和矛盾。进一步完善处理人民内部矛盾的方式方法,完善信访工作责任制,认真处理群众来信来访,整合信访资源,按照畅通信访渠道与维护信访秩序并重的原则,建立和完善经常性的工作机制。综合运用政策、法律、经济、行政等手段以及教育、协商、调解等方法,及时合理地处理群众反映强烈的突出问题,积极预防和妥善处理群体性事件,促进社会和谐安定。

扎实推进农村基层党风廉政建设

周小莹

随着农村经济的发展以及国家“城市支持农村、工业反哺农业”方针的实施,农村基层党风廉政建设已成为党风廉政建设工作的主要内容。中办、国办下发的《关于加强农村基层党风廉政建设的意见》明确了农村基层党风廉政建设的任务和要求。如何认识农村基层党风廉政建设工作,把握农村基层党风廉政建设工作重点,贯彻好中办、国办《关于加强农村基层党风廉政建设的意见》,是值得思考和研究的问题。

一、加强农村基层党风廉政建设势在必行

加强农村基层党风廉政建设是农村经济发展到一定阶段的必然要求,是建设富裕文明和谐新青海的重要内容,是建设社会主义新农村的重要保证。

1. 加强农村基层党风廉政建设是农村经济发展到一定阶段的必然要求

随着农村经济的不断发展,农村集体经济的实力越来越强,村干部摊派任务的职责越来越少,拥有对集体资产、公共资源的处置权、分配权越来越大。由于当村干部有权可用、有利可图,于是出现了由不愿当村干部变为争着当村干部的现象。

随着工业反哺农业、多予少取放活方针政策的落实,国家对县乡政府财政转移支付的资金越来越多,安排建设发展县乡经济教育文化事业的项目也越来越多,于是县乡政府可支配的财力、物力也越来越大,县乡干部可支配的资金更多,可配置的资源更多,可使用的权利更大。

分析近几年全省纪检信访件的特点,反映农村牧区干部违纪违法的信件呈上升趋势,反映县处级乡科以下干部问题的信件比例较大,县处级干部占 23%,乡村干部占 42%。由此可见,农村经济的不断发展,提出了规范基层干部用权的要求,提出了加强教育基层干部权为民所用、利为民所谋、情为民所系的任务。

2. 加强农村基层党风廉政建设是建设富裕文明和谐新青海的重要内容

青海省第十一次党代会的主题是建设富裕文明和谐的新青海。从和谐社会的主体看,农村和谐是社会和谐的重要内容。从和谐社会的条件看,农村优良的党风是农村富裕文明和谐的环境基础。加强农村基层党风廉政建设是建设富裕文明和谐新青海的重要内容。

我们过去常讲,没有农村的发展,就没有全社会的发展;没有农村的稳定,就没有全社会的稳定。同样,在我省没有农村的富裕文明和谐,就没有全省的富裕文明和谐。从人口比例讲,我国农村人口占总人口的 60% 以上,青海省 547 万人口中,农牧民人口为 332 万人,占总人口的 61%。从区域面积讲,全省 72 万平方公里中,农牧区面积 56 万平方公里,占总面积的 78.5%。而我们所要建设的富裕文明和谐的新青海,一定是大多数人和大多数地区的富裕文明和谐,一定是要让大多数人享受到富裕文明和谐新青海建设带来的成果。农牧区人口和面积所占的比例说明:在富裕文明和谐新青海的建设中,农牧区是重要的内容、重要的组成部分。加强农村基层党风廉政建设,必将增强农村基层党员干部秉公办事、依法办事的意识。规范农村牧区基层党员、干部行为,减少损害农牧民群众利益的问题,以农村基层良好的党风为富裕文明和谐新青海建设营造风气正、民心顺的环境。

3. 加强农村基层党风廉政建设是建设社会主义新农村的重要保证

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的具体目标,即“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。为实现这个目标,中央、省委出台了许多支农惠农的政策,推出了许多措施,如农村综合配套改革、免除农业税费、教育实行“两免一补”政策、卫生推行合作医疗建设等等。这些支农惠农政策,在落实执行中如何做到公开、公正、透明,给群众明白、给干部清白,是摆在我们面前的重要课题;如何遏止因工作不到位引发群众上访、村干部决策不民主、办事不公开或是避重就轻、避实就虚、优亲厚友、乡村财务管理不规范等现象,都是新农村建设中农村基层党风廉政建设需要解决的问题。为此,要通过加强农村基层党风廉政建设,增强基层干部的群众观念,改善干群关系;增强干部的服务意识,减少干部与民争利的行为;增强干部的责任意识,督促各项惠民政策的落实到位;增强干部的改革意识,自觉推进农村综合配套改革;增强纪律意识,惩处和纠正违纪违法的人和事,确保农村经济发展,为新农村建设提供纪律保证。

二、加强农村基层党风廉政建设要努力实现四个目标

根据中办、国办《关于加强农村基层党风廉政建设的意见》,结合我省农牧区实际,加强农村基层党风廉政建设要努力追求四个目标,即让农牧民群众“信得过、得得到、看得清、过得好”。

1. 提高基层党员干部的素质,树立勤政廉洁的形象,让农牧民群众“信得过”。具体讲,就是要通过加强农村牧区基层党风廉政建设,使农村牧区基层党员、干部的理想信念、宗旨意识进一步增强,工作作风进一步改进,廉洁自律、拒腐防变的能力进一步提高,农村牧区基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用得到进一步发挥。

2. 维护农牧民群众的利益,确保支农惠农政策的落实,让农牧民群众“得得到”。具体讲,就是要通过加强农村牧区基层党风廉政建设,使损害农牧民群众利益的突出问题和群众反映强烈的热