

调查与研究

——全国教育系统纪检
监察优秀调研成果选辑

中纪委驻教育部纪检组 编
监察部驻教育部监察局

高等教育出版社

D262.6-53

3

调查与研究

——全国教育系统纪检监察优秀调研成果选辑

中纪委驻教育部纪检组
监察部驻教育部监察局 编

高等教育出版社

(京)112号

图书在版编目(CIP)数据

调查与研究:全国教育系统纪检监察优秀调研成果选辑
/江海涛主编;中纪委驻教育部纪检组,监察部驻教育部
监察局编. —北京:高等教育出版社,1999.5

ISBN 7-04-007532-6

I. 调… II. ①江… ②中… ③监… III. ①中国共产党
—基层组织,教育系统—党的纪律—检查—文集②教育组织机
构—监察—中国—文集 IV. D262.6-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 08297 号

调查与研究

中纪委驻教育部纪检组

监察部驻教育部监察局 编

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号 邮政编码 100009

电 话 010-64054588

传 真 010-64014048

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 北京市鑫鑫印刷厂

开 本 850mm×1168mm 1/32

版 次 1999 年 5 月第 1 版

印 张 10.25

印 次 1999 年 5 月第 1 次印刷

字 数 250 000

定 价 18.00 元

凡购买高等教育出版社图书,如有缺页、倒页、脱页等
质量问题,请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

近几年来,各级教育纪检监察机关紧紧围绕教育改革和发展的中心工作,认真履行纪检监察的两项职能,为全面推进全国教育系统党风廉政建设和反腐败斗争,做了大量卓有成效的工作。同时,还从理论与实践结合的高度,针对教育系统的反腐倡廉,加强党风廉政建设等一些深层次问题,积极开展调查研究并进行有益探索,取得了一批优秀研究成果。本书是由教育部纪检组、监察局从中选出的 35 篇文章汇编而成的。所选文章从不同的角度和侧面,对在社会主义市场经济的条件下如何深入开展教育系统党风廉政建设和反腐败斗争,提出了许多建设性意见,有很强的针对性和指导性,反映了教育系统纪检监察调查研究工作的实际和水平。

主 编 江海涛
副主编 叶宏开
金传豪
曾铁凯
来启华
曲吉山

序 言

党的十四大以来,中央纪委坚持以邓小平理论和党的基本路线为指导,按照党中央关于深入开展反腐败斗争的要求,指导思想、基本原则和三项工作的格局,围绕全国经济建设的中心工作,对每个阶段反腐倡廉的任务都作出了具体部署和安排,把反腐败斗争不断引向深入。我们教育系统各级纪检监察机构和干部,在同级党委(党组)、政府和上级纪检监察机关的领导和指导下,紧密围绕我国教育改革和发展的中心工作,认真履行纪检监察机关的职能,严肃查处了一批违法违纪的案件,积极开展反腐倡廉、党风廉政建设和纠正部门、行业不正之风工作,取得了明显成效。同时,大家从理论与实践结合的高度,针对教育系统和高等学校的特点和实际,对反腐倡廉、加强党风廉政建设的一些深层次问题,进行深入调研和探索,取得了一批优秀研究成果,有力地推动了全国教育系统的党风廉政建设和反腐败斗争。驻教育部纪检组、监察局从中选出 35 篇文章,汇编成书。所选文章的作者在各自单位和党委的大力支持下,从不同的角度和侧面,进行了有益的研究和探讨,对在社会主义市场经济的新形势下,如何加强教育系统的党风廉政建设和反腐败工作,提出了许多建设性意见,有很强的针对性和指导性,反映了教育系统纪检监察调查研究工作的实际和水平。

最近,陈至立部长在纪念邓小平同志“三个面向”题词发表 15 周年的文章中指出:“展望 21 世纪,世界范围内以信息技术为先导的高新技术革命,将对未来经济、社会和文化等各个领域产生深刻变革,也势必对现有教育模式提出有力的挑战。知识经济时代的到来也对教育提出新的挑战”。在这种形势下,教育系统的纪检监

察工作如何更好地为教育事业的改革和发展服务,同样面临着新的挑战。这就要求我们必须以邓小平理论和“三个面向”题词为强大的思想武器,不断研究新情况、解决新问题,迎接新挑战。为此,希望教育系统各级纪检监察组织和干部都要积极参与这方面的研究和探讨,结合教育系统和高等学校的实际,认真分析、研究教育纪检监察工作面临的新情况、新问题,努力探索和把握教育纪检监察工作的规律和特点,把全国教育系统的纪检监察工作提高到一个新水平。

张天保

1998年10月22日

目 录

(一)

- 1 加强对领导干部监督与健全党内监督机制的有效做法、存在问题及对策研究…… 魏新生 段大保 张雨青
- 10 高等学校校级领导干部廉洁自律状况调查
…… 张恒生 连树德 高云华 徐小珍 张年武
- 24 关于提高我校校级领导班子民主生活会质量的实践
与思考 …… 张式琪 周洪珍 骆春树 于 莉
- 33 关于强化监督制约机制的几点思考 …… 于凤义
- 39 加强党内监督 促进高校党风廉政建设
…… 叶宏开 曾铁凯 王 勇 张梅英 张琨然
- 60 充分发挥制度的监督约束作用
…… 孙宏典 张自强 任仲珠 杨政成
- 65 建立有中国特色的廉政模式之我见 …… 于文书
- 76 关于北京高校党风廉政建设状况的调查报告 …… 张来芬
- 88 高等学校党风廉政建设面临的挑战与对策 …… 侯志山
- 103 对领导干部实施监督的实践与思考
…… 谭先校 魏 云 余新华
- 109 强化监督 从源头上治理腐败 …… 李金海
- 115 试论腐败产生的原因与遏制对策
…… 李建成 陈明树 王大红 刘建煌
- 123 关于高等学校党内监督工作的研究与思考 …… 胡胜芳

(二)

- 130 敢于办案 善于办案 为高校的党风廉政建设作
贡献 奚凯增
- 139 试析集体违纪
..... 王兆林 凤家骥 樊保安 杨文武 白建友
- 148 高校发生违法违纪案件的特点、原因及其防范措施
..... 张守虎
- 153 违纪案件知情人的心理特点及其调控 王中俊
- 157 高校发生重大经济损失问题的原因分析与对策
---陆国市 马焕章 石维刚 常林瑞 彭晓吉 曲雁 李民
- 168 成人高等教育考务工作中的违纪现象剖析 褚 光

(三)

- 174 高、中招中考生弄虚作假现象屡禁不止的原因
及对策 张 祥 倪传忠
- 181 浅谈义务教育阶段招收“择校生”的原因和治理对策
..... 彭 翔
- 187 纠建并举活动中的调查与思考
..... 安志宏 新法泉 王玉娥
- 197 关于高校加强预算外资金管理的调查与探讨
..... 金传豪 王丽梅 丁丕光 马志莲
- 206 关于高校校办企业效能监察的调查与思考
..... 林祥铨 方桂香 卢碧珠 施宝藏 徐如兰
- 214 关于高校基建工程效能监察的初步探索
..... 杭桂材 杜士英 马士海 刘启军
- 221 关于高等学校招收保送生工作中存在的问题和对策
..... 竺清霞

228	关于中专、技校、职校、成人学校招生收费情况的调查 报告	施秉喜 马秀萍 徐志莉
232	深入开展科研经费管理与使用的调查研究 做好科 研经费的执法监察工作	宗俊峰 阎 忠 叶宏开
242	关于华东师范大学科研经费管理使用情况的调查 报告	邱怀德 王 彪 裴建华 李 伟
248	关于我校横向科研课题经费管理和使用情况的调查 报告	吕宪忠 陈海英 苏会彬
255	高校科研经费管理使用情况调查	杨永才 王世森
263	大连理工大学大型仪器设备使用效益调查报告 ...	杨春平
270	校办企业的财务管理不容忽视	陆 敏

(四)

276	努力建设高素质的高校纪检监察干部队伍	李 芳 罗明普 徐小珍 朱爱菁
291	论学习与贯彻《中国共产党纪律处分条例(试行)》	吴富利
299	关于表彰优秀调查与研究成果的决定	
307	关于印发《全国教育系统纪检监察调研工作会议纪要》 的通知	

加强对领导干部监督与健全党内 监督机制的有效做法、存在问题及对策研究

魏新生 段大保 张雨青

加强对领导干部的监督、健全党内监督机制是加强高校党的建设、提高党的战斗力、实现为国家培养跨世纪接班人目标的重要保证。探索如何强化高校党内监督机制,防止偏离社会规范的行为发生,防止权力的滥用和各种腐败现象的滋生,以保证高校的教学、科研、产业稳步健康快速发展,是当前高校在深化教育体制改革、转换办学机制中亟待解决的一个重要课题。本文在对安徽省内部分高校进行调查研究的基础上,结合工作实践,分析了目前高校党内监督机制的现状、存在的问题和原因,并就如何加强对领导干部监督、健全并强化党内监督机制提出了几点对策,以求教于同行。

一、高校党内监督机制的现状

近几年来,高校各级党组织和党政领导干部一般都能认真贯彻“两手抓、两手都要硬”的方针,形成了一套较为完整的监督制度,较好地发挥了组织和群众的监督作用。党员领导干部大多能按照党的要

求,自觉接受党组织与群众的监督,广大党员也较好地发挥了先锋模范作用,保证了党的教育事业顺利发展。具体说来,一是建立了纪检监察机构,配备了专(兼)职纪检监察干部,明确了双重身份,并逐步形成了校、系、群众三级监督体制,聘请党外人士作为特邀监察员,初步形成了纵向、横向党内外监督体系,为强化监督机制提供了组织保证。二是各级领导班子增强了监督意识。多数高校能坚持中心组学习制度,坚持定期召开校、系两级领导班子专题民主生活会,并把党风廉政教育作为重要内容,从思想上进行防范和约束。三是加强了制度建设。许多学校根据不同时期党内监督的重点,建立了党委重大事项议事规则、党风廉政建设领导责任制和加强领导干部廉洁自律、狠刹吃喝风等一系列制度规定。所有这些对权力行为起到了一定的制约作用。四是纪检监察部门能较好地履行职责,开展工作。几年来,经检监察部门在协助党委抓好党风廉政建设,认真接受群众来信来访,查处违法乱纪案件,履行四项职能等方面取得了一定成效。同时,积极围绕学校党政中心工作开展监督检查,为保证党的教育路线、方针、政策的贯彻落实发挥了作用。五是加强了党性、党风、党纪教育工作。通过学习“孔繁森事迹”、《廉政准则》、《纪律处分条例》,开展“两学”“三讲”、“反腐倡廉演讲”、党纪、政纪条规知识竞赛等系列教育活动,广大党员的政治觉悟、思想素质和自我监督意识有了提高。但是,随着改革开放逐步深入,社会主义市场经济迅速发展,尤其是在对外交往过程中,仍有少数党员干部以各种方式、手段背弃为人民服务的宗旨,弄权渎职、贪污腐化、以权谋私,败坏党风、违反党纪的情况时有发生。党内监督制度和机制有的已很难适应社会主义市场经济快速发展的要求,很难及时有效地抵制或遏制这些腐败现象的滋生和蔓延。从实施党内监督的实践来看,健全和强化高校党内监督机制方面仍存在着不少问题,亟待我们探讨并加以解决。

二、高校党内监督机制存在的主要问题及原因

目前,高校党内监督机制存在的问题主要有:

1. 党内监督机构不健全。从整体上看,有的高校党政监督机构不健全,效能不高。如个别学校纪检、监察、审计是一人兼任,监督部门职能交叉重复,监督重点不够突出,监督网络也不够健全和完善,群众监督、党内监督有时还处于松散状态,整体监督效能不高。因此,一些违法违纪问题和消极腐败现象难以得到有效遏制,广大教职工对此不满。

2. 专门监督机构力度不够。从调研情况看,一是部分高校纪检监察部门人员总体年龄偏大,专业理论水平相对偏低,人员尚未配齐,职称、待遇相对较差,工作积极性仍未调动起来。二是监督部门的专职干部本身也存在着信心问题,普遍认为监督方面存在着六难:监督同级党委及其成员难;监督党员行政干部难;监督名人员难;监督团体性的问题难;监督普遍性的问题难;监督校办产业经营活动中的问题更难。三是监督手段不多,方法不灵。对产生的问题解决不力,对潜在的问题发现不够。因此,有时遇到问题绕道走。

3. 少数基层党组织政治核心作用发挥不明显。近年来,少数基层党组织的作用有所削弱,有的基层党组织不能正常工作,处于半瘫痪状态;有极少数党员长期不交纳党费,不过组织生活;党内监督无人抓,即使抓了,也显得苍白无力。

4. 党内监督制度建设不力,约束力不强。一是制度建设滞后于改革实践,那些在计划经济体制下建立的制度和监督机制有的已不适应或不完全适应市场经济的要求,在新的历史条件下,起不到事前防范、监督和制约作用;二是现有制度有的太原则,缺少量化标准,可操作性较差,执行起来难以掌握,往往造成无章可循,使一些掌握人、财、物权力的党员干部有空可钻;三是在制度的落实上往往坚持不够,流于形式,如有的高校基层党组织民主生活会和

民主评议党员制度虽能坚持,但质量不高,在其他制度的执行上,也往往是制度刚出台时抓得紧,过后便成了装饰品,导致党内出现了弱监、软监、失监的情况。

高校党内监督机制之所以存在上述问题,我们认为,原因主要是:

1. 监督意识淡薄。被监督者与监督者都存在这个问题。首先是一些党员领导干部对强化党内监督机制的重要性、必要性认识不够,缺乏党性观念和民主意识,在思想上和实践上还没有把该项工作摆在应有的位置上。如有的领导监督意识不强,认为党内监督应是党风廉政建设方面的事情,是纪检监察部门的职责,不是自己必抓的工作;有的同志对监督存有抵触情绪,一提到组织上的监督,就认为组织上不信任他,一遇到党员群众的监督就产生反感,认为跟他过不去;有的同志不能摆正监督与改革开放的关系,认为在新的历史条件下,监督是找岔子,挑毛病,有碍于学校的全面发展,因此对监督采取消极应付、敷衍塞责的态度;还有的认为高校与社会上的腐败现象相比还是比较廉洁的,监督不必那么严等等。因而,要解决领导干部的认识问题,责任问题,除了靠领导自身觉悟外,还要依靠一套完整有效的具有约束力的制度做保证,其中健全和强化党内监督机制就是这样的重要内容。

2. 监督依据不足。近几年,多数高校党委虽然围绕党内监督制定了一些规章制度,诸如“党风廉政建设领导责任制”、“领导干部个人重大事项报告制度”、“收入申报”、“礼品登记”、“业务招待费报告”制度等。这些规章制度,是实施党内监督的重要依据。但由于这些规定大多比较原则,而且笼统,特别是对违纪行为的处理没有具体的实施办法,不便操作。因此,在实际生活中,党内出现的思想混乱,组织涣散,纪律松弛,以及一些消极腐败现象,尽管明显地违反了有关监督制度,却没有具体的可操性的监督政策依据,致使有些错误行为和做法得不到及时严肃的处理。特别是,在改革过程中出现的一些违纪问题,往往是非不清、难以区分,有的违纪

案件缺少客观依据和具体的量纪标准。因此,同一问题处理时,可能会因为认识上的差异或地区差异等出现左顾右盼、举棋不定、监督不力的情况,导致党内监督机制弱化。

3. 监督体制不顺。党的纪律检查委员会是行使党内监督权力的专门机关,这是党章赋予的光荣而艰巨的重任。但是,由于双重领导体制或党政不分的影响,专职机关主渠道的监督作用发挥得不够理想。如目前纪委既由同级党代会选举产生,又受同级党委领导,这种关系容易导致纪检机关对下行使职权时比较顺畅,对同级党委就难以有效地实施监督,力度不够,困难较大。而上级监督部门有时又对下级党委鞭长莫及,这样就容易形成对下级党政正职监督出现空档。从理论上讲,监督者与被监督者如果同为一体,又处于从属关系,其监督的局限性在所难免。如有的高校领导体制是:校级领导实行的是党委领导下的校长负责制,而(院)系则实行的是系主任负责制。在这种体制下,若单位党、政领导互相尊重、团结、配合较好,那么党组织还能发挥核心作用,反之将不同程度地削弱党的核心作用,党内监督机制也就形同虚设。因此,党内监督作用发挥不够理想,工作又缺乏独立性也是造成党内监督失控、弱化的一个重要原因。

4. 监督作用不力。民主生活会和民主评议党员质量仍然不高,起不到监督的作用。党的民主生活会和民主评议党员是开展同志间互相监督的优良传统,它可以帮助同志克服缺点,纠正错误,起到事先、事中、事后的监督作用。但是,目前有些党员和党员领导干部,存在着比较严重的老好人思想,不能认真开展批评与自我批评,党员之间不愿讲真话,自我批评谈情况,开展批评谈希望,不愿提意见,互相戒备。有的专题民主生活会变成了工作会、扯皮会、牢骚会。因此,生活会质量不高,批评渠道不畅,也就发挥不了党内互相监督的作用。

三、强化高校党内监督机制的具体对策

1. 加强教育、提高认识,强化监督意识的自觉性。加强对党员干部的思想教育是邓小平同志的一贯思想。他多次指出“改变风气、加强纪律,要从教育入手”。为此,我们要以邓小平同志关于执政党建设的理论为指导,教育广大党员增强党性监督观念、群众监督观念、民主集中制观念,强化党内监督意识,不断提高广大党员尤其是党的领导干部接受监督的自觉性,增强参与监督的责任感。使各级领导干部明确,每个党员干部既有接受监督的义务,又有行使监督的权利,严格按照从严治党的要求,进行自我约束和自我完善。

2. 加强制度建设、强化党内监督机制。完善党内监督制度并把党内监督与其他方面的监督结合起来,是强化党内制约机制的一个有力措施。历史的经验告诉我们,加强和健全党内监督,关键是抓好党内监督的制度建设。要使党内监督真正做到有章可循,在党内形成靠制度加强党的建设,按制度办事,用制度管人的良好风气。当务之急,一是要抓紧制定和完善党内监督条例,对党内监督的目的、内容、范围、方法、措施等作出明确规定,以使党内监督有一个根本的章法。对于监督的每一项规定,应当制定必要的实施细则,既要有不允许怎么办,又要有违反了怎么办,增强刚性、减少弹性。二是要加强民主集中制建设。要在广泛听取群众意见和广大党员意见的基础上,健全决策制度和有关工作制度,避免决策特别是重大事项及用人决策上的失误。要进一步强化执行民主集中的各项制度的监督保障和制约机制。要把执行民主集中制提高到执行党的纪律的高度来认识,确立制度面前人人平等的意识,不允许有超越制度约束的特殊党员。三是要完善和执行党内行之有效的监督制度。要继续坚持和落实领导干部参加双重组织生活会制度、民主评议党员领导干部制度、同领导干部谈话制度、干部考核制度、提拔干部征求同级纪委意见的制度、领导干部重大事项报

告制度,继续推广“两公开一监督制度”等,并根据各单位党内监督现状,制定党内监督实施意见,以加强党内监督机制。

3. 开展经常性的监督检查,保证制度落到实处。一是开展自查自纠,主动检查执行制度的情况。要公开自查结果,接受组织和群众监督。二是党的纪检监察部门对各单位执行制度情况进行督促检查,按照党风廉政建设领导责任制规定,对执行制度情况不得力、领导干部对本单位党风廉政建设未能切实负起责任的,要给予通报批评,情节严重的要给予纪律处分。三是领导干部在执行制度上要率先垂范,起到表率作用。要求别人做到的,自己首先做到,以实际行动教育和带动广大党员遵守制度。同时,在检查中,要充分依靠群众,把自上而下同自下而上的监督结合起来;把监督检查工作同查处案件结合起来;把实施监督同做好建章立制工作结合起来,以增强监督检查的效果。

4. 强化监督机制,形成立体防范网络。首先,要加强自身监督,要从领导班子内部抓起,经常分析总结情况,自觉纠正存在的问题。其次,要强化组织监督。各级党组织、纪检、监察、组织部门要切实负起责任。在重大改革措施出台前和市场经济发展过程中出现新情况新问题,及时颁布有关政策、决定,告诉大家尤其是党员领导干部哪些应该做哪些不应该做,以规范干部的行为。经常检查各项制度的执行情况,尤其是党内五项监督制度的执行情况,督促干部自查自纠,并向群众通报,接受他们的监督。再次,重视群众和社会舆论监督,主动接受民主党派和其他党外人士的监督。充分发挥舆论、群众、民主党派和无党派人士的监督作用,继续发挥党风党纪监督员、特邀监察员的监督作用,认真听取并研究解决他们反映的问题,同时把这种监督作为联系党内的纽带,不断疏通和拓宽监督渠道,建立起信息灵敏、反馈快捷的党内监督信息网络,掌握党内监督工作的主动权。

5. 强化领导体制和工作机制建设。强化监督机制,不能采取过去那种随机、即兴式的工作方法,也不能仅仅依靠领导个人的重