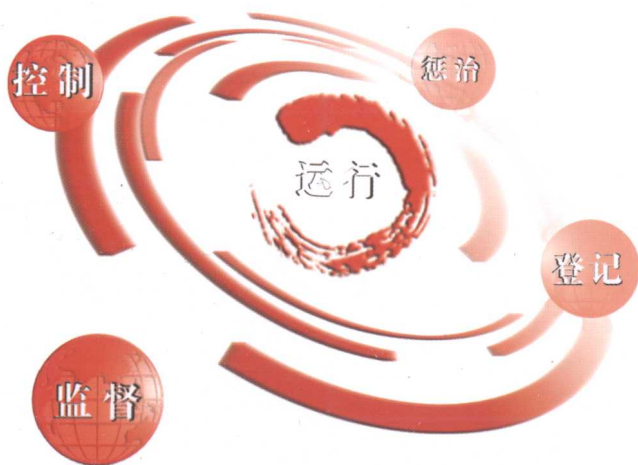


五位一体

企业权力运行监控机制

张 凯 丁其全 宋春保 著



中国文史出版社

五位一体

企业权力运行监控机制

张 凯 丁其全 宋春保 著

中国文史出版社

图书在版编目(CIP)数据

五位一体企业权力运行监控机制/张凯,丁其全,

宋春保著. —北京:中国文史出版社,2010.2

ISBN 978 - 7 - 5034 - 2647 - 6

I. ①五… II. ①张… ②丁… ③宋… III. ①煤炭工业—廉政建设—研究—邯郸市 IV. ①D630.1 ②F436.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 022438 号

五位一体企业权力运行监控机制

责任编辑:陈海滨 刘 夏

封面设计:李志方 李长青

出版发行:中国文史出版社

网 址:www.wenshipress.com

录 排:精美工作室

印 装:邯郸精美印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:880mm × 1230mm 1/32

印 张:8.5

字 数:100 千字

版 次:2010 年 2 月北京第 1 版

印 次:2010 年 2 月第 1 次印刷

定 价:26.00 元

文史版图书,版权所有,侵权必究。

文史版图书,印装错误可与发行部联系退换。

编委会成员

顾问: 王社平 单天国 刘尚林 徐文俊

贾寅明 张建公

编委会主任: 郭保良

编委会副主任: 索旭军 王统伟 刘振平 戴树峰

董殿英 刘爱民 杨德星 王社生

张 凯 丁其全 么新朝 宋春保

主 编: 张 凯 丁其全 宋春保

编 写 人 员: 李志方 李长青 宋信峰 郝建光

参 与 人 员: 安保忠 徐国强 高建明 张海滨

朱志伟 贾振泉

目 录

第一章	社会主义条件下的权力运行监控机制	1
第一节	权力运行监控机制的主框架已初步形成	3
第二节	权力监控的基本条件	4
第三节	权力监控的基本功能	7
第四节	权力监控的基本目标	10
第五节	权力监控的基本原则	11
第二章	权力运行监控机制在反腐倡廉工作中的地位	15
第一节	权力运行监控机制建设的实践支持	18
第二节	权力运行监控机制在反腐倡廉工作中的地位	24
第三节	建立权力运行监控机制在反腐倡廉工作中的必要性	29
第三章	企业权力运行监控机制	33

第一节	企业权力运行监控机制的概念	36
第二节	企业权力运行监控机制建设的指导思想	38
第三节	企业权力运行监控机制的重要性	40
第四节	企业权力运行监控机制的特点	42
第五节	企业权力运行监控机制的实施程序	46

第四章 “五位一体”企业权力运行监控机制 51

第一节	“五位一体”企业权力运行监控机制的概念 ...	54
第二节	“五位一体”企业权力运行监控机制的形成 ...	56
第三节	“五位一体”企业权力运行监控机制的内容 ...	65
第四节	“五位一体”企业权力运行监控机制的特点 ...	69
第五节	“五位一体”企业权力运行监控机制的效果 ...	72
第六节	“五位一体”企业权力运行监控机制的启示 ...	74

第五章 “五位一体”企业权力运行监控机制的应用 77

第一节	登记机制的应用	80
	☐ 权力申报“三把关”	
	☐ 权力登记“三梳理”	
	☐ 权力流程“三突出”	
	☐ 权力风险“三明确”	
第二节	运行机制	97
	☐ 科学民主决策	
	☐ 规范透明运行	

第三节 监督机制 105

- ☐ 规范管理,建立监督组织
- ☐ 规范行为,完善监督制度
- ☐ 规范职责,构建监督网络
- ☐ 规范程序,明确监督重点
- ☐ 规范过程,实现监督目标

第四节 控制机制 112

- ☐ 思想控制
- ☐ 道德控制
- ☐ 制度控制
- ☐ 流程控制
- ☐ 职责控制
- ☐ 素质控制

第五节 惩治机制 120

- ☐ 考核
- ☐ 问责
- ☐ 评估改进

第六章 权力运行监控机制相关制度 185

第 一 章

社会主义条件下的权力 运行监控机制

第一节 权力运行监控机制的主框架已初步形成

党和国家在多年来的社会主义建设中,已经积累了许多社会主义条件下监控公共权力的经验,掌握了许多权力监控的有效途径和方法。如强化教育,在思想上把好防腐反腐的关口;建章立规,加强廉政法制建设,以法治腐;抓大案要案,从严从快打击各种权力腐败行为;标本兼治,综合治理;围绕中心任务,开展反腐败斗争;等等。这些都是我们今后有效监控公共权力的重要因素。建国以来,特别是改革开放以来,为了适应权力监控的新需要,我国逐步恢复、建立了纪委、监察、检察、审计等专门的执法执纪监督机构,建立、健全了一系列法律法规和党纪、政纪体系,逐步建立了监督制度。尽管这方面目前还存在许多薄弱环节,在许多方面还不尽人意,但总的看来,对公职人员的监督机制的主框架已初步形成,党员干部的行为,特别是权力行为受到一定程度的有效监督,从而有效地减少和防止以权谋私等权力腐败现象的发生。

第二节 权力监控的基本条件

权力监控是一项系统工程，是一门系统科学。它有其内在的基本规律和基本特点。有效的权力监控必须具备基本的条件。我们在加强社会主义权力监控的工作中，必须认真考虑权力监控的基本条件，严格遵循权力监控的基本规律和基本要求，其中最主要的有以下几点：

一、监控主体必须具有一定的独立性

权力监控主体可以依据一定的法律法规或一定的制度，对监控对象行使制约权，这种制约活动应该不受其他机关、组织或个人的非法干涉。权力监控作为一种政治强制性活动，是监控主体对监控客体的一种行为限制和调控，它要求监控主体只向授权组织负责，而不受其他组织的干扰，能够独立地行使职权。监控主体的独立性是监控有效性的根本保障。如果权力监控主体失去应有的独立性，那么就会出现“虚监”、“弱监”现象，甚至使监控主体成为权力的附庸。

监控主体的独立性，包括组织机构依法设置的独立性，工作人员依法任免的独立性，以及依法进行权力监控活动的独立性，等等。从我国目前监控主体的实际情况来看，监控主体已经有了一定的独立性，但总的看来独立性还不够。最

主要的监控主体对本系统的干部缺乏管理权。

二、监控客体必须具有一定的公开性

权力监控的客体是公共权力的活动。公共权力活动的范围很广,包括执政党的决策活动、国家政务活动、立法和司法活动以及其他各种社会公务活动等。要使权力受到有效监控,最基本的条件就是权力的活动必须让监控主体看得见,摸得着。权力活动神秘化,监控主体对权力活动一无所知,监控就无法实现。因此,公共权力的活动除涉及党和国家的机密外,其余都必须依据一定的法律程序和规章制度,在一定的范围内公布于众,使各种公务活动广泛地置于公众的关注和监督之下。公务活动公开是公共权力接受群众监控的必要前提。没有一定程度的公开,人民群众不了解真实情况,那么选举就没有基础,监督就没有前提条件,罢免就失去依据,权力监控就失去效力。

三、监控主体和客体必须具有一定的对等性

权力不受监控不行,因为不受监控的权力必然会导致权力的滥用,任何权力都必须受到另一种权力的有效监控。监控主体要实现有效的监控,就必须具有一定的监控职权。监控主体职权的大小要与监控职能相适应,监控主体的职权过大,超过监控权力的实际需要,就会束缚权力行使者的手脚,影响权力行使者的积极性;职权过小,甚至监控主体处于监控客体的控制和支配之下,没有与监控客体平等的地位和对等的权力,那么权力监控肯定是软弱无力的。权力监控的实

实践证明,监控主体必须拥有对监控客体实行有效监控的相应权力。现在存在的主要问题,普遍的不是监控主体权力过大,而是监控主体职权过小,与其应有的监控职能不相适应,即监控主体的权力与客体的权力不对等,这是造成当前权力监控不够理想的主要原因之一。

四、权力监控必须具有一定的强制性

权力本身就是一种强制力量,强制性是权力的基本特性之一;如果监控权力的力量缺乏强制性,那么这种监控就会变得软弱无力。只有以相应的强制力量为手段,才能迫使监控客体无论是否愿意,都能接受监控主体的监控;才能保证权力监控的有效性。在我国现行的权力监控体系中,一大通病就是权力监控缺乏应有的强制力。一方面,在设计权力监控体制时,忽视权力监控必须具备的强制性;另一方面,在具体实施权力监控的过程中,不大注重运用权力监控的强制力。这是我国目前权力监控机制乏力的重要原因之一。

第三节 权力监控的基本功能

权力监控的功能犹如机车上的制动器,是对权力的正常运行的肯定和保护,也是对权力腐败的防范和矫正。因此,它不是对权力的抵消和削弱,而是对权力的补充和完善。这种补充和完善正是权力监控的基本功能。所有国家的权力监控机制都是为了巩固和维护国家政权的永恒,不同国家的权力监控机制的基本功能从本质上讲是不相同的。社会主义国家政权性质决定了权力监控的主要功能。其基本功能主要有以下几个方面:

一、保障人民政权永远掌握在人民手中

在我们社会主义国家,权力监控的根本任务就是通过加强人民代表大会制度建设,加强民主和法制建设,建立、完善各种权力监控体系,健全权力制约机制,保证人民政权永远掌握在人民手中,使人民真正当家作主。在我们社会主义共和国,一切权力属于人民,这是国家根本大法——宪法明确规定的。但是,在社会主义条件下,还存在权力所有权和实际行使权的分离现象,人民还必须把一些非常重要的权力委托给国家立法机关、行政机关和司法机关行使。要真正实现人民当家作主,必须建立有效的权力监控机制,保障人民对

国家立法权、行政权、司法权等重大权力的实际拥有，即通过人民代表大会制度等有效的形式，保证国家立法机关、行政机关、司法机关正确按照人民的意志行使职权，保证国家决策的民主化、科学化，这是社会主义条件下权力监控的最基本的最带根本性的功能。

二、防止公职人员滥用公共权力的行为

在我们社会主义国家，所有公职机关都是人民的委托机关，所有公职人员都是人民的公仆，但由于各种原因，这些委托机关仍有凌驾于社会之上的可能性，这些社会公仆仍有变为社会主人的可能性，公共权力存在着严重腐败的可能性。权力监控专门机关就是有效防止公职人员由“社会公仆变为社会主人”、“防止这些人变成官僚”的“自动机构”权力监控的基本功能之一，就是通过各种具体的监控手段，保证公职机关和公职人员正确行使公共职权，防止权力腐败行为的发生和发展。

三、教育公职人员公正廉洁地行使职权

权力监控除了矫正、惩处权力腐败的作用外，事实上还对权力行使者以有效的教育、警戒和震慑作用。正因为有权力监控机制的作用，使得有些人不敢以权谋私，不敢工作懈怠。监控机关的设立本身对所有权力腐败现象都是一种实际震慑；每建立和健全一项有关权力监控的制度，都是对公职人员的权力行为规范的具体教育；每惩处一起权力腐败事件，都是对每个公职人员的一次非常有效的思想教育。

四、矫正腐败的权力行为

一个灵敏的、有效的权力监控机制,不仅具有事先的教育、防范功能,而且具有事中的矫正功能,即能够对正在偏离正轨的权力行为予以及时的矫正和补救。权力监控的矫正功能是非常重要的功能,它是保障功能、防范功能和教育功能的基础。

五、惩戒腐败的权力行为

权力监控机制的惩戒功能包括许多方面。就我国目前的实际情况看,最主要的有以下几种:一是对违反党纪的党员作出党纪处分,包括党内警告,党内严重警告,撤销党内职务,留党察看,开除党籍等。二是对违反政纪的行政工作人员以政纪处分,包括行政记过,记大过,降级、降职。撤销行政职务,开除公职等。三是对违反法律的公职人员依法惩处,包括判处有期徒刑、无期徒刑,剥夺政治权利,直至判处死刑等。四是人大等权力机关或上级主管机关对权力腐败行为的责任人以免职、调离重要岗位等组织措施。

第四节 权力监控的基本目标

我国现阶段权力监控工作的现实目标确定为两个基本内容：一是逐步建立、健全适应社会主义初级阶段政治、经济形势的，与社会主义市场经济体制相配套的权力监控机制。建立一个覆盖面广、非常灵敏、高效的公共权力监控机制，我们要向这方面努力。目前我们着重建立一个与现阶段的社会政治、经济形势基本相适应的权力监控机制，等今后随着改革的深入，社会主义制度的完善，我们可以进一步完善权力监控机制。二是把权力腐败现象减少到尽可能的最低限度。目前我们不可能完全根除权力腐败现象，我们要尽一切努力，把权力腐败现象减少到尽可能的最低限度，至少要避免改革开放和经济建设因腐败而严重受阻。