



改革開放與經濟特區監察叢書



梁俊華 謝建文 主編

廈門經濟特區 監察

● 湖南出版社

《改革开放与经济特区监察丛书》

编辑委员会

特邀顾问	尉健行	徐 青	何 勇
	冯梯云	黄曙海	李至伦
	彭吉龙	薛木铎	刘法合
	王永银	于 波	李海东
	龚祥瑞	张尚鹜	夏书章
	李泽沛	应松年	卢汉桥

主 编	梁俊华	谢建文
-----	-----	-----

编 委	梁俊华	谢建文	钟仁和
	骆柏林	黄 裕	袁民强
	杨史峰	朱迪新	武春才

反
腐
倡
廉
除
惡
務
盡

一九九一年三月

王德重



实践、探索、开拓。

为保障社会主义特区全面
发展开创行政监察工作的新
路子。

徐青

1991.6.24

丛书编辑说明

一、为了对中国当代监察特别是改革开放条件下的监察体制的形成和发展起积极推动作用,并探索具有中国特色的社会主义监察体制,特决定出版在改革开放条件下经济特区监察理论与实践方面的丛书,定名为《改革开放与经济特区监察丛书》。

二、本丛书拟出 11 册,内容包括特区行政监察的政令监察、论文专著、案例剖析,各经济特区行政监察工作开展情况等,并对国外反贪倡廉经验进行一些借鉴。致力于我国改革开放地区行政监察的研究,是本丛书的中心。

三、本丛书由深圳市行政监察局主编,海南省、厦门市、珠海市、汕头市等四个经济特区监察厅、局分别编写本省、市有关行政监察专著。

四、改革开放条件下行政监察的理论与实践,目前处于初创阶段,各方面的工作需要深入探讨和摸索。编著此套丛书,旨在促进经济特区行政监察理论与实践的研究工作进一步开展。

五、本丛书得到国家监察部、广东省监察厅、五经济特区所在地党委和行政领导的大力支持,并得到深圳市青少年新闻出版服务公司的大力协助,特表示感谢。

《改革开放与经济特区监察丛书》编委会

1991 年 8 月 5 日

总 序

尉健行

维护政治稳定,促进经济发展和改革开放,是我国行政监察工作的根本指导思想,经济特区在我国改革开放的总格局中,具有特殊的地位,如何搞好经济特区的监察工作,无疑是监察工作者面临的一个新课题。党的十三届四中全会以来,中央一再强调要加强理论学习,特别是要用马克思主义的立场、观点和方法来观察、分析和解决各种实际问题。行政监察作为一门科学,有其自身的规律。要在行政监察工作中克服盲目性,提高自觉性,探索规律性,增强预见性,就必须掌握科学的世界观和方法论,学习理论,掌握理论,运用理论。新时期的行政监察工作应当怎样搞,没有现成的经验和模式可资借鉴,唯有深入实践,积极探索,才能逐步走出一条适合中国国情的行政监察的路子来,从深圳及其他经济特区来讲,就是要通过实践和摸索,找到一条适合经济特区需要的行政监察工作的路子。

深圳市行政监察局是我国恢复并确立监察体制后组建最早的一个地方性监察机关,组建以来,他们勇于实践,大胆探索,各项工作都取得了较为显著的成绩,在有些方面还走在了全国的前面。深圳市行政监察局的领导和同志们,发扬经济特区勇于创新、勇于开拓的精神,运用马克思主义的世界观、方法论,对如何在改革开放

的条件下和经济特区的特殊环境中开展行政监察工作,进行了大胆的尝试。海南、珠海、厦门、汕头等经济特区的监察机关也十分注意总结经验,在他们的帮助支持下,深圳市行政监察局编写出了《改革开放与经济特区监察丛书》。这套丛书从理论和实践的相结合上,对经济特区行政监察作了比较系统的探讨,有一定的参考价值。

这套丛书是我国经济特区监察机关的领导和同志们辛勤劳动的结晶,他们的做法给我们以启示:要做好行政监察工作,就要坚持理论与实践的统一,在实践中丰富和发展理论;在理论的指导下不断深化实践,同时又十分重视对监察人才的培养和磨练,只有这样,我国的行政监察事业才能不断地向前发展。

1991年5月

前 言

厦门市监察局恢复组建以来,积极主动、扎扎实实地开展各项监察业务,成为厦门市廉政建设不可或缺的重要部门。《厦门经济特区行政监察》一书,正是几年来厦门经济特区行政监察工作客观而较全面的写照。

在历史长河中,监察机关成立以来的三、四年仅为短短的一瞬,对于广大监察工作人员和关心行政监察事业的人士而言,这几年的日日夜夜,却具有十分重要的意义。行政监察机关的设立,是国家政治体制、经济体制改革的综合产物,它一诞生,党和国家就赋予其庄严职责,广大人民群众也对它寄予厚望。在这光荣而又艰巨的岗位上,在厦门这个具有特区特色的环境中,各级监察人员出于对党、对人民高度负责的神圣责任感,以实事求是的工作态度,积极遵照上级指示,结合厦门实际,开展了多项工作。一些工作带着特殊色彩,如以改革精神组建监察队伍,清理礼品、礼品券以及清房工作等;一些工作又具探讨性质,如建立领导干部廉洁情况档案等。在实践中,厦门市监察局工作人员随时都思索着:如何充分履行职责,在经济特区这一特殊的环境中卓有成效地开展行政监察工作;如何摆正监察工作的位置,确定行政监察工作重点和工作方式;如何使行政监察工作更符合客观环境的需要,更好地服务于

政治稳定和经济建设。这本小册子,记载了厦门市监察机关几年来的工作历程,也凝聚了他们对监察理论的探索。

本书共八章,外加监察机关制定的规章制度,分别由下列同志执笔:第一章苏培雄、第二章林小龙、第三章林春才、第四章李伟建、第五章曹明和黄小明、第六章黄延强、第七章孙龙、第八章张岩。全书由黄呈建、林春才、张雅玉等同志统稿。

行政监察是一项涉及面大,具有综合监督性的政府功能。它在每一个社会环境中的调适需要一定的过程,加之编撰者的水平有限,致使本书存在的问题也在所难免,敬请读者、同行指正。

编著者

1992年2月

目 录

第一章	厦门特区经济建设的发展与廉政建设	(1)
第一节	厦门简况与特区十年经济建设的发展	(1)
第二节	围绕改革开放和经济建设开展特区廉政建设	(9)
第三节	行政监察工作的恢复与全面开展	(14)
第二章	厦门市行政监察机关的恢复组建	(16)
第一节	以招聘方式组建市监察局	(16)
第二节	厦门市监察局招聘工作人员的社会效果	(19)
第三节	厦门市监察局工作规则	(22)
第四节	厦门市监察局内部机构设置及其职能的演变	(27)
第五节	县、区和市各行政机关监察机构组建概况	(30)
第六节	聘请特邀监察员建立健全社会监察网络	(32)
第三章	开展执法监察的努力与尝试	(35)
第一节	关于执法监察的几个问题	(35)

第二节	厦门市开展执法监察情况综述	(41)
第三节	清理党政干部违法违纪建私房	(48)
第四节	对礼品、商业礼券的清理	(55)
第四章	厦门市行政监察信访举报工作	(60)
第一节	机构沿革和职能演变	(60)
第二节	发挥“窗口”作用,积极履行职责	(64)
第三节	厦门市行政监察举报信访工作的制度建设	(72)
第五章	行政违纪案件的调查	(79)
第一节	厦门经济特区政纪案件的主要表现形式及产生原因	(79)
第二节	厦门市监察机关查处政纪案件的主要做法	(83)
第三节	关于监察机关查处政纪案件的几点体会	(89)
第六章	政纪案件的审理	(95)
第一节	案件审理的概念、任务和作用	(95)
第二节	案件审理的基本程序	(97)
第三节	做法与体会	(101)
第四节	问题探讨	(111)
第七章	厦门经济特区廉政制度建设	(114)
第一节	廉政制度建设在特区廉政建设中的地位和作用	(114)
第二节	厦门市廉政制度建设的尝试	(118)
第三节	不断深化廉政制度建设的构想	(124)

第八章	关于强化特区行政监察的思考与展望	(130)
第一节	腐败现象产生的社会背景和原因	(130)
第二节	特区改革开放对行政监察工作提出的新课题	(135)
第三节	充分发挥行政监察在特区廉政建设中的作用	(137)

附录

1. 厦门市行政监察机关案件审理程序	(140)
2. 厦门市人民政府关于批转市监察局《关于厦门市县处级行政机关、工作人员违反政纪立案、处理审批程序的报告》的通知	(144)
3. 关于使用《厦门市监察局监察书》和《监察通知书》的规定	(148)
4. 关于市政府各委监察室有关问题的通知	(152)
5. 厦门市监察局、中国人民银行厦门分行关于行政监察机关查核、暂停支付违法违纪单位或人员的银行存款的联合通知	(155)
6. 厦门市监察系统信息工作制度	(157)
7. 厦门市监察局关于在民主党派中聘请特邀监察员的意见	(159)
8. 关于市监察局特邀监察员参与行政监察工作的几点意见	(161)
9. 关于我局试行特邀监察员工作日制度的通知	(164)
10. 厦门市监察局档案管理暂行规定	(166)

11. 监察案件档案归档范围及排列顺序	(172)
12. 信访案件档案归档范围及排列顺序	(176)
总后记	(178)

第一章

厦门特区经济建设的发展与廉政建设

第一节 厦门简况与特区十年经济建设的发展

厦门地处福建东南部九龙江入海处,背靠泉州、漳州平原,濒临台湾海峡,与台湾和金门、澎湖列岛遥遥相望。全市由厦门岛、鼓浪屿及内陆的九龙江北岸的沿海部分和同安县组成,面积 1526 平方公里。厦门半岛原为一面积 128.14 平方公里的岛屿,1955 年建成高崎—集美海堤,使厦门成为与大陆相连接的人工半岛。

厦门地处亚热带,年平均气温 20.8℃,年平均降水量 1100 毫米,夏无酷暑,冬无严寒,雨量充沛,四季常青,依山傍海,风景秀丽,名胜古迹和风景点众多,是闻名遐迩的滨海旅游城市。

厦门又是个天然良港,海岸线长达 234 公里,深水岸线 43 公里,港外岛屿星罗棋布,港内周围群山环抱,具有良好的防潮、防风性能。港阔水深,终年不冻,五万吨级的轮船可以不受潮水涨落和气候限制而自由出入。

厦门是我国东南沿海著名的侨乡。目前,旅居海外的厦门籍侨胞达 35 万人,遍布 44 个国家和地区。历史上,厦门籍的华侨曾为

祖国的建设和家乡的发展作出了特殊的贡献，曾出现像陈嘉庚这样著名的爱国华侨。近十年来，随着开辟厦门经济特区，海外侨胞在厦门的投资十分踊跃，有近一半以上的外商投资项目是由海外华侨和港澳同胞投资兴建的。

厦门与台湾仅一水之隔，民俗相近，语言相通，两地间历史上就存在传统的地缘和血缘关系。目前，在厦的台胞台属人数占全国的台胞台属总数 1/10。近年来，随着台湾海峡两岸民间往来的日益频繁，台胞来大陆探亲、旅游、投资、贸易的日益增多，厦门已成为当今海峡两岸经济、文化交流的重要出入口岸。

特区创办前的 30 年，由于厦门地处海防前线，经济建设受到客观条件的限制，经济发展较为缓慢。1980 年，全市国民生产总值仅 6.8 亿元，国民收入 5.93 亿元，预算内财政收入 1.83 亿元。1980 年 10 月，厦门经济特区的创办，标志着厦门全面开发建设时期的到来，1981—1990 年间，特区的面貌发生了巨大变化。一方面，厦门特区刚成立时，特区的范围仅限于厦门岛西北部湖里的 2.5 平方公里；1984 年 3 月，中共中央决定将特区范围扩大到整个厦门岛（包括鼓浪屿及邻近小岛），共 131 平方公里，并逐步实行自由港的某些政策；1988 年，国务院和福建省政府分别批准厦门实行计划单列，决定厦门为改革开放的综合试验区；1989 年，国务院又批准杏林和海沧为台商投资开发区，实行特区现行政策。目前，在全市所辖的六区一县中已形成了岛内经济特区，岛外杏林、海沧台商投资区，集美沿海开放城市，同安沿海经济开发区的多层次、全方位的开放格局。另一方面，厦门的各项建设全面展开，自 1981 年湖里工业区破土动工以来，厦门从自身发展的实际出发，集中力量进行了以改善投资环境为目的的基础设施建设，改善生产、生活环境的城市建设和提高、丰富人民文化生活水平的社会主义建设，

特区的面貌发生了巨大的变化,综合经济实力不断得到增强。

一 基础设施日益完善

特区创办十年来全市共完成固定资产投资 87.48 亿元,其中用于基础设施的投资达 11.57 亿元,开发建设了一批新城区,使城区面积从原来的 14.5 平方公里扩大到 42.5 平方公里。交通、能源、通讯、供水等城市基础设施已形成规模。东渡码头一期四个万

吨级泊位的建成,使厦门的港口吞吐量由 1980 年的 190 万吨增加到 529 万吨。由地方自筹资金兴建的厦门国际机场现已开辟通往美国、新加坡、马来西亚、菲律宾、印度尼西亚及香港等 35 条国内外航线,1990 年的航空客运量达 115 万人次。我国第一座跨海大桥—厦门大桥已正式通车,昼夜通车能力为 2.5 万辆,从根本上扭转了车辆进出岛的困难局面。城市电话交换机总容量达到 5 万门,开通了与世界 186 个国家和地区及国内 400 多个大中城市的长途直拨电话,通讯设施居全国先进行列。全市自来水日供水能力从 1980 年的 10 万吨增加到 1990 年的 30.1 万吨。建成了跨海 110 千伏和海底 220 千伏普通电站及 9.6 万千瓦燃汽轮机备用电源,全市的供电状况得到了改善。经过十年建设,厦门经济特区的基础设施日臻完善,为外引内联创造了一个良好的投资环境。

二 经济持续稳步发展

创办经济特区以来,厦门积极引进外资,兴办“三资”企业,发展横向经济联营,通过外引内联,加快企业的技术改造,使工业生产持续稳步发展,经济效益显著提高。

到1990年底,全市直接利用外资签约批准数累计达980项,合同投资额29.26亿美元,其中外资21.21亿美元。目前已投产开业的“三资”企业达506家。在引进的工业项目中,技术水平属国际先进水平的占多数,有些技术填补了国内空白。特别是近几年海峡两岸经济文化交往进一步扩大,台商投资形成热潮,厦门以其在文化、科技、教育、基础设施和政策等方面的优势,吸引着越来越多的台商投资办厂,十年来,累计批准台商投资合同410项,台资总金额达9.88亿美元,其中仅1989—1990年就批准合同303项,合同台资金额8.24亿美元。1990年,“三资”企业实现工业产值36.77亿美元,占全市工业总产值的54%,完成出口交货值25.21亿美元,占全市工业出口交货总值的85%;提供涉外税收2.32亿元,占全市预算内财政收入的24.5%。目前,“三资”企业已成为厦门国民经济的重要组成部分。

在积极引进外资的同时,注重与兄弟省市的经济交流与合作,广泛开展横向经济联营,并不断向纵深发展。至1990年底,全市共有内联企业1091家,注册资金8.2亿元。这一大批内联企业的建成投资,使特区得以利用国内的资源、资金、技术和人才,壮大工业实力,从而又增强了对外吸引力。

在外引内联的有利机制下,厦门市原有企业加速改革步伐,全面落实厂长经营责任制,调低国营企业所得税率,实行税利分流,在中小型企业采取承包、租赁措施,改善经营管理,使企业活力和效益得到一定提高。

注意从国外引进先进技术和设备,加速企业技术的改造与更新,同时,结合进行行业结构调整,以骨干企业为主体,以拳头产品为龙头,进行系列配套和深度开发,初步形成以电子、纺织、机械、精细化工、轻工、食品为主导行业的工业新格局,使老企业重新焕