

第18辑

全国纪检监察 优秀政策理论调研成果选编

中央纪委研究室 编

中国方正出版社

全国纪检监察优秀政策 理论调研成果选编

(第十八辑)

中央纪委研究室 编

中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

全国纪检监察优秀政策理论调研成果选编(第十八辑)/中央纪委研究室编. —北京:中国方正出版社,2009.5

ISBN 978-7-80216-535-9

I. 全… II. 中… III. ①中国共产党—纪律检查—工作—理论调研—学习参考资料②中国共产党—监察—工作—理论调研—学习参考资料 IV. 1227

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 127693 号

全国纪检监察优秀政策理论调研成果选编(第十八辑)(内部发行)
中央纪委研究室 编

责任编辑:康弘陶莹

责任校对:张蓉

出版发行:中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编:100813)

发行部:(010) 66560950 门市部:(010) 66562755

编辑部:(010) 59596607 出版部:(010) 66510958

网址: www.fzpress.com

责编 E-mail: fangzheng1313@126.com

经 销:新华书店

印 刷:北京外文印刷厂

开 本:890 毫米×1240 毫米 1/32

印 张:8.75

字 数:235 千字

版 次:2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978-7-80216-535-9

定价:20.00 元

(本书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换)

出版说明

近年来，全国各地各部门积极开展政策研究、理论研究和调查研究，取得了一批纪检监察政策理论和调研成果，为推进反腐倡廉建设提供了重要的智力支持。自 2005 年开始中央纪委研究室每季度编辑一辑《全国纪检监察优秀政策理论调研成果选编》，予以出版。本辑是总第十八辑，即 2009 年第二辑，共分 4 个专题，共计 33 篇，22 万字。

为了加强反腐倡廉理论研究和调查研究，我们还将继续择选部分优秀政策理论调研成果，陆续结集出版。相信这一系列成果的推出，会有助于进一步推动全国纪检监察调研工作的深入开展。

目 录

反腐倡廉重大理论问题研究

- 充分发挥制度建设在惩治和预防腐败中的重要作用
..... 安徽省委常委、省纪委书记 刘春良 (3)
- 关于深入贯彻落实科学发展观 推进反腐倡廉建设的
调研报告 宁夏区纪委课题组 (11)
- 立足实际 凸显特色 扎实推进预防腐败试点工作
..... 福建省纪委、监察厅 (22)
- 创新预防腐败理念 建立廉情预警机制
..... 江西省纪委调研法规室 (29)
- 用发展的思路改革的办法和市场经济的手段预防腐败
..... 广东省深圳市纪委 (34)
- 强化对权力的制约监督 扎实推进预防腐败工作的实践与思考
..... 河北省衡水市委常委、市纪委书记 魏存计 (39)
- 关于进一步加强对权力制约和监督的调查与思考
..... 湖南省衡阳市委常委、市纪委书记 丛培模 (46)

纪检监察工作研究

- 关于对领导干部进行任前廉政测评问题的调研报告
..... 黑龙江省纪委研究室 (63)
- 以廉政勤政建设促进科学发展观落实的调查报告
..... 山西省纪委政策法规研究室 (74)

发挥查办案件的治本功能探析

..... 河北省纪委研究室 (86)

创新管理体制和工作机制 强化纪检监察机关监督职能

..... 吉林省长春市纪委、监察局 (93)

关于推行案件质量评析制度的调研报告

..... 湖南省郴州市纪委、监察局 (96)

坚持科学发展观 深入推进行政效能监察工作

..... 四川省广安市监察局副局长 张锦林 (100)

关于纪检监察机关服务企业的调研报告

..... 福建省泉州市纪委、监察局 (104)

努力提高纪检监察机关围绕中心、服务大局工作水平

..... 安徽省马鞍山市纪委、监察局 (110)

加强农村基层党风廉政建设问题研究

关于在全省农村开展建立村民监督委员会工作的报告

..... 陕西省纪委、监察厅 (119)

以“四位一体”机制建设为主线 推进农村基层党风廉政
建设规范化

..... 河北省廊坊市委常委、市纪委书记 刘万青 (124)

推行农村“三资”代理服务制的调查与思考

..... 黑龙江省绥化市委常委、市纪委书记 所林 (130)

当前农村基层党风廉政建设存在的问题及对策研究

..... 江西省吉安市委调研法规室 (137)

发挥乡镇党代表监督作用 切实推进基层党风廉政建设

..... 江苏省盐城市纪委、监察局 (143)

规范农村集体“三资”管理工作 促进农村经济

持续健康发展..... 福建省晋江市纪委、监察局 (150)

当前支农资金管理使用存在的问题及对策建议

..... 浙江省丽水市纪委研究室 (161)

关于推行新型农村合作医疗的调查

山东省纪委研究室

..... 烟台市纪委研究室 (165)

招 远 市 纪 委

反腐倡廉热点难点问题研究

关于进一步发挥地方各级纪委委员作用情况的调研报告

..... 浙江省纪委研究室 (173)

关于信阳市“禁酒令”的调研报告

..... 河南省纪委研究室 (181)

非公有制企业反腐倡廉方法途径研究

..... 上海市社会纪工委课题调研组 (189)

浙江民营企业反腐倡廉工作研究

..... 浙江省纪委研究室 (207)

当前有形建筑市场建设中存在的问题及建议

..... 广东省广州市纪委 (224)

实行公务用车货币化改革的调查

..... 辽宁省纪委研究室 辽阳市纪委 (230)

兵团特殊体制下反腐败对策研究

..... 新疆生产建设兵团石河子大学 (236)

关于科技行政管理部门落实党风廉政建设责任制的情况调研

..... 驻科技部纪检组、监察局 (246)

关于四川省部分地震灾区公安纪检监督工作情况的

调研报告..... 公安部纪委研究室 (258)

关于沈阳、长春特派办和辽宁省、吉林省审计机关

党风廉政建设及执行审计纪律情况的调研报告

..... 驻审计署纪检组、监察局 朱存芳 王海燕 (267)

反腐倡廉重大 理论问题研究

充分发挥制度建设在惩治和预防腐败中的重要作用

安徽省委常委、省纪委书记 刘春良

党的十七大和十七届中央纪委二次全会强调，要更加注重制度建设，努力形成有利于反腐倡廉建设的制度体系和法制保证。国务院第一次廉政工作会议也强调，要推进廉政和反腐败制度建设，加强对权力监督制约。这就要求我们必须把反腐倡廉制度建设摆上突出位置，并贯穿于反腐倡廉工作的各个方面和各个环节，充分发挥制度建设在惩治和预防腐败中的重要作用。

一、深刻认识反腐倡廉制度建设的重要性

制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。在反腐倡廉建设中更加注重制度建设，反映了我们党对反腐倡廉建设规律的新认识，体现了以改革创新精神加强反腐倡廉建设的新要求，顺应了反腐倡廉建设面临的新形势，对于我们进一步加大惩治和预防腐败力度，切实提高反腐倡廉建设成效，具有极其重要的意义。

（一）推进反腐倡廉制度建设，是以改革创新精神加强反腐倡廉建设的基本要求

党的十七大报告指出，要“在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设”。胡锦涛总书记在十七届中央纪委二次全会上强调，在反腐倡廉建设实践中，必须坚持“改革创新、惩防并举、统筹推进、重在建设”。这是当前和今后一个时期反腐倡廉工作的基本要求。无论是前者“一个坚决、

三个更加注重”的要求，还是后者“四句话、十六字”的要求，都突出强调了制度建设在整个反腐倡廉建设中的重要地位和作用，都深刻蕴涵着加强制度建设的重要思想和内容。因此，贯彻落实新时期反腐倡廉工作的基本要求，必须以改革创新的精神加强反腐倡廉制度建设，为深入推进反腐倡廉建设提供有力的法制保证。

(二) 推进反腐倡廉制度建设，是完善惩治和预防腐败体系的核心内容

当前和今后一个时期反腐倡廉建设的重点是完善惩治和预防腐败体系，而惩治和预防腐败体系本身就是一整套系统的制度，无论是形成拒腐防变教育的长效机制，还是形成权力运行的监控机制，归根到底都要通过制度来固定、来保障、来促进。离开制度这个前提和基础，就不可能建立起完善的惩治和预防腐败体系；没有制度的规范和约束，也不可能真正发挥惩治和预防腐败体系的作用。由此可见，反腐倡廉制度既是惩治和预防腐败体系的重要载体，更是惩治和预防腐败体系的核心内容。进一步完善惩治和预防腐败体系，首先必须高度重视并切实抓好反腐倡廉制度建设，逐步建立起比较完善的拒腐防变教育长效机制、反腐倡廉制度体系和权力运行监控机制。

(三) 推进反腐倡廉制度建设，是从源头上预防腐败的治本之策

从近年来的反腐倡廉实践看，一些干部犯错误的原因是多方面的，既有自我要求不严的因素，也有组织上疏于教育和管理的问题，更与体制机制制度不完善有密切的关系。特别是在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的条件下，体制机制制度不健全不完善是腐败现象易发多发的深层次原因。如果不注重从制度上解决问题，消极腐败现象就会防不胜防，查不胜查，纠而复生。因而推进反腐倡廉制度建设，是从源头上预防腐败的治本之策和必由之路。只有通过深化改革加强制度建设，着力解决导致腐败滋生的深层次问题，最大限度地减少以权谋私、权钱交易的体制机制制度漏洞，才能把

腐败现象遏制到最低程度。

(四) 推进反腐倡廉制度建设,是把反腐倡廉工作引向深入的战略谋划

当前,反腐倡廉建设正处于重要发展时期。胡锦涛总书记在十七届中央纪委二次全会上的重要讲话中,深刻论述了加强反腐倡廉建设的重要性和紧迫性,号召全党要不断把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入,并明确要求在反腐倡廉建设中要坚持做到“四个结合”。其中,第一位的就是要“坚持加强思想道德建设与加强制度建设相结合”,既通过教育引导使人自觉从善,又通过制度约束使人不能为恶,既通过思想道德建设提高恪守制度的自觉性,又通过制度建设增强思想道德建设的有效性。这是反腐倡廉建设的战略思路,必须长期坚持。因此,深入推进反腐倡廉建设,必须把建立健全相关制度作为一项战略任务抓紧抓好,做到用制度管权、管事、管人。

(五) 推进反腐倡廉制度建设,是实现经济社会又好又快发展的重要制度保障

我国经济社会发展已进入了新的阶段。在新的历史起点上实现我国经济社会又好又快发展,必须坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观。这就需要进一步提高各级领导班子和领导干部领导科学发展的能力,进一步改进各级领导班子和领导干部的作风。胡锦涛总书记在2009年1月视察安徽时的重要讲话中强调指出:“提高领导科学发展的能力,要靠学习教育,更要靠制度保障”;“推进科学发展,必须有优良作风作保障”。反腐倡廉制度是党和国家制度的重要组成部分。只有切实加强反腐倡廉制度建设,才能从根本上保证科学发展观的贯彻落实,才能从根本上使党员干部保持优良的作风,进而促进经济社会又好又快发展。

二、准确把握当前反腐倡廉制度建设的着力点

反腐倡廉制度建设是一项带有全局性、战略性和根本性的建设,既要立足当前又要着眼长远,既要整体推进又要突出重点。

当前和今后一个时期,必须坚持以十七大精神为指导、以改革创新为取向、以规范权力运行为核心、以形成制度体系为目标,深入推进反腐倡廉制度建设。重点要着力围绕以下四个方面推进制度创新:

(一)紧紧围绕腐败问题易发多发的重点领域及关键环节推进制度创新,从制度上堵塞滋生腐败现象和不正之风的漏洞

目前,在工程建设、土地出让、产权交易、医药购销、政府采购、资源开发和经销、组织人事、国企监管、财政管理、政府投资以及管权、管人、管财、管物、管事等领域和环节,腐败问题仍呈易发多发的态势,有的甚至案件发生率还在上升。推进反腐倡廉制度建设,首先要重点抓好这些领域和环节的制度完善、改革和创新,努力形成用制度管权、按制度办事、靠制度管人的体制机制制度。同时,要着力抓好损害群众利益问题易发多发领域和环节的制度改革创新,有效遏制损害群众利益问题的发生,让群众切身感受到反腐倡廉建设的实际成果。还要重视抓好领导班子自身建设、监督制约和领导干部廉洁从政、转变作风等方面的制度改革创新,用制度来规范领导班子和领导干部的决策行为、管理行为和从政行为。

(二)紧紧围绕更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用推进制度创新,从制度上减少权钱交易的机会和空间

实践表明,市场经济体制不完善、尤其是市场配置资源的制度不完善,是以权谋私、权钱交易等腐败问题屡禁不止、纠而复生的根本原因。党的十七大报告提出,要在“完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展”,“要深化对社会主义市场经济规律的认识,从制度上更好地发挥市场在配置资源中的基础性作用”。我们推进反腐倡廉制度建设,必须与完善社会主义市场经济体制的要求相适应,紧紧围绕从制度上更好地发挥市场在配置资源中的基础性作用来进行。要按照“凡是应该由市场机制解决的事情尽量用市场机制去解决,凡是应该由社会组织承担的事情尽量让社会组织去承担”的总体要求,积极推进行政审批制度、财政管

理制度、投资体制、国有资产经营管理体制、金融体制等改革,切实转变政府职能,减少行政权力对微观经济活动的直接干预;建立健全建设项目招标投标,经营性土地、工业用地和探矿权、采矿权出让,以及产权交易、政府采购等制度,最大限度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,减少腐败行为滋生的机会和空间。

(三) 紧紧围绕党务、政务、厂务、村务、事务公开推进制度创新,从制度上规范权力在阳光下运行并接受社会监督

暗箱操作是滋生腐败的重要原因,而公开透明则是防治腐败的重要手段。腐败行为尤其是权力寻租行为的发生,很大程度上是由于公共权力运行不透明、不公开造成的。确保权力正确行使,必须让权力在阳光下运行。只有大力推进党务、政务、厂务、村务和事务公开,增强决策的透明度和公众的参与度,使广大党员和人民群众更多地了解党务、政务、事务,更好地享有知情权、参与权、表达权、监督权,才能把滥用职权、以权谋私等腐败行为的可能性减少到最低程度。因此,在推进反腐倡廉制度建设中,要从群众最关注、权力最集中的领域、部位和环节入手,进一步建立健全党务、政务、厂务、村务和事务公开制度,着力打造透明政府和阳光政务,切实提高政府工作的透明度和公信力。通过建立健全各类公开制度,努力实现权力运作的规范化、程序化和公开化,真正把公共权力和公共事务置于人民群众的监督制约之下,防止决策失误、权力失控、行为失范,做到公开、公平、公正。

(四) 紧紧围绕深化行政管理体制改革推进制度创新,从制度上保证决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调

建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制,是政治体制改革的重要内容,是深化行政管理体制改革的重要目标,也是通过制度确保权力规范运行的重要任务。胡锦涛总书记在十七届中央纪委二次全会上强调:“必须把健全权力结构和运行机制作为建设惩治和预防腐败体系的重要

任务抓紧抓好,按照结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的原则,切实把预防腐败的要求落实到权力结构和运行机制的各个环节。”因此,要紧紧围绕深化行政管理体制改革、完善权力结构和运行机制推进制度创新,进一步合理划分、科学配置各部门及其内设机构的权力和职能,进一步推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,进一步加强对权力行使特别是直接掌管人财物的权力行使的规范和限制,形成科学有效的权力制约和协调机制,使决策职能、执行职能、监督职能由不同部门相对独立地行使,使不同性质的权力既相互制约又相互协调,做到决策更加科学、执行更加顺畅、监督更加有力,既保证权力高效运行,又保证权力正确行使。

三、切实提高反腐倡廉法规制度的执行力

反腐倡廉制度建设,重在建设,贵在落实。胡锦涛总书记曾深刻指出:“再好的法规制度,如果不去执行,也会形同虚设。”当前,一些制度得不到很好的贯彻执行,仍然是反腐倡廉建设中的一个突出问题。因此,推进反腐倡廉制度建设,必须坚持“立”“行”并重,尤其要强化制度落实的措施,切实提高制度的执行力,坚决维护制度的严肃性。

(一) 加大宣传教育力度,提高党员干部遵守制度的自觉性和坚定性

这是提高反腐倡廉制度执行力的前提条件。一些党员干部制度意识淡薄,缺乏严格遵守和执行制度的自觉性,是影响制度执行效果的重要原因。在推进反腐倡廉制度建设中,应注意防止和克服重制度制定完善、轻制度宣传教育的倾向,坚持把制度的宣传教育摆上重要位置。要借鉴普法宣传教育的成功经验,把制度宣传教育纳入反腐倡廉教育和廉政文化建设工作中,统一安排部署,统筹组织落实。要采取多种行之有效的形式,发挥各种新闻媒体的作用,重点在领导机关和领导干部中广泛开展反腐倡廉制度的宣传教育,增强他们的法治理念和制度意识,引导他们带头学习制度、严格执行制度、自觉维护制

度，养成严格按制度行事办事的习惯，真正用制度规范自己的行为。同时，要面向全社会搞好反腐倡廉制度的宣传教育，提高制度的透明度、影响力和普及率，在全社会营造人人知晓制度、人人遵守制度的良好氛围。

（二）加大监督检查力度，维护反腐倡廉制度的权威性和严肃性

这是提高反腐倡廉制度执行力的重要保证。一些反腐倡廉制度之所以没有得到很好的贯彻执行，没有起到应有的约束作用，一个重要原因就是制度落实情况缺乏有效的监督，特别是对违犯制度的行为查处不力。我们应当一手抓制度的建立和完善，一手抓制度的贯彻落实，坚持“两手抓”、两手都要硬。要把对制度贯彻执行情况的监督检查，与党风廉政建设责任制考核检查结合起来，与开展巡视检查结合起来，与反腐倡廉各项工作检查结合起来，形成有效的制度监督检查机制。要充分发挥党内监督、人大监督、政协监督、群众监督和舆论监督的作用，对制度贯彻执行情况进行全方位、立体式监督。要严肃查处不认真执行制度、不及时执行制度和拒不执行制度的行为，坚决纠正有令不行、有禁不止的行为，切实维护制度的严肃性和权威性。

（三）加大改革的创新力度，增强反腐倡廉制度的科学性和适用性

反腐倡廉制度建设是一个与时俱进、日臻完善，“实践、认识、再实践、再认识”的过程。提高制度的生命力、约束力和执行力的关键，是要使制度符合实际、科学合理、切实可行。我们在推进反腐倡廉制度建设中，应密切关注腐败现象发生发展的新情况新动向，并建立科学有效的制度评估和反馈机制，针对制度制定和执行过程中存在的问题，不断改革创新，不断完善反腐倡廉制度体系，切实增强制度的系统性、科学性和适用性。要认真做好制度调研和制度清理工作，对适应形势发展变化和反腐倡廉建设要求并切实可行、行之有效的制度，要继续严格执行；对不适应、不严密、不配套、不具体和不便执行

的制度，要及时补充、修订和完善；对工作急需、条件成熟而还没有的制度，要在充分调研论证的基础上尽快制定，努力做到不留死角；对已经过时、甚至与党和国家新近出台的有关规定相抵触的制度，要及时废止。