

——海南省监察学会理论研讨会论文选

反腐倡廉

理论与实践

● 海南省监察学会秘书处 / 编

FAN FU CHANG LIAN

LI LUN YU SHI JIAN

南方出版社

反腐倡廉理论与实践

——海南省监察学会理论研讨会论文选

海南省监察学会秘书处/编

南方出版社

图书在版编目(CIP)数据

反腐倡廉理论与实践/海南省监察学会秘书处编. —海口:
南方出版社, 2006. 11

ISBN 7-80660-995-4

I. 反... II. 海... III. 廉政建设—海南省—文集
IV. D630.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 130477 号

反 腐 倡 廉 理 论 与 实 践

——海南省监察学会理论研讨会论文选

海南省监察学会秘书处/编

责任编辑:崔彪

出版发行:南方出版社

邮政编码:570203

社 址:海南省海口市海府一横路 19 号华宇大厦 12 楼

电 话:(0898)65371546 传 真:(0898)65371264

印 刷:海口永发印刷厂有限公司

开 本:889 × 1194 1/32

印 张:14 字 数:335 千字

印 数:1-1000 册

版 次:2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-80660-995-4/C·11

定 价:36.00 元

序

刘学斌

胡锦涛总书记在中央纪委第五次全会上指出：“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。”海南省监察学会自 2004 年换届以来，以服务纪检监察工作为中心，以提高学会研究能力为重点，积极开展理论研究，认真总结、交流实践经验，为党风廉政建设和反腐败工作提供理论支持，为我省经济社会全面协调可持续发展提供智力服务。

海南省监察学会每年都紧密联系反腐倡廉形势和纪检监察工作任务，印发理论研究参考题目，引导会员进行理论研究。学会会员认真选择题目，深入调查研究，积极撰写文章，两年多来提交的调研文章有 110 多篇。学会还不断丰富工作内容和活动方式，分别于 2005 年 3 月和 2006 年 3 月召开了两次较大规模的理论研讨会，及时交流

对反腐倡廉工作的研究成果。两次理论研讨会的召开,不仅活跃了学会的学术研究氛围,提高了会员参与研究的积极性,而且进一步发挥了学会的“研究基地、决策参谋”的作用。

为了积累学会会员的理论研究成果,扩大交流范围,进一步发挥其作用,不断推动反腐倡廉的理论研究工作,学会编辑出版了《反腐倡廉理论与实践》论文选,收集了学会两次理论研讨会的优秀论文。这些论文内容充实,贴近实际,有较强的实践性、思想性和针对性,对当前工作有一定的参考价值和指导意义。如有的论文紧跟形势,抓住重点热点问题,对如何贯彻落实《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》提出了自己的见解;有的论文抓住党内监督实践中的难点和关键环节,提出了解决领导干部监督问题的有关措施;有的论文对行政监察工作在推进投资体制改革、建立与社会主义市场经济体制相适应的新型投资体制方面如何发挥作用进行深入论述;有的论文紧密结合自身的工作实际,剖析问题存在的原因,提出了解决的对策;有的论文是在深入基层调研,掌握大量实际情况的基础上,对基层党风廉政建设和社会

主义新农村建设的关系进行了探讨。

叶圣陶先生说：“书确能把人类过去从奋斗中得来的经验和理论告诉后来的人，给后来人指出努力方向”。希望《反腐倡廉理论与实践》论文选的出版，能为不断促进反腐倡廉工作、为领导决策提供参考依据，为顺利实施“十一五”规划，为构建和谐海南发挥积极的作用。

目 录

序	刘学斌(1)
---------	--------

2004 年优秀论文

关于建设法治政府过程中有效发挥监察机关职能作用的思考	张海国(3)
党内监督:关键要加强对领导干部的监督	丁伯东(15)
论教育在惩防体系中的基础作用	苏贵昌(23)
提高认识 突出重点 强化实效 充分发挥监督机制在反腐败工作中的作用	孙金文(31)
加强对国有企业“一把手”监督的几点认识	周文雄(37)
关于加强对领导干部特别是一把手监督工作的一些思考	李明运(43)
当前政法队伍中存在的腐败现象及其原因和对策	屈建民 黄江(50)
加强纪检监察队伍建设 不断推进反腐败斗争	郑先(57)
提高纪检监察工作能力 推进党风廉政建设	方谦(61)
对香港廉政公署内部监督机制的思考	张士怀(69)
加强党风廉政法制化建设 把反腐败寓于各项重要政策措施之中	蔡汝葆(74)
努力提高纪检监察机关履行职责的能力 切实推进党的执政能力建设	海南省纪委、省监察厅政策法规调研室(79)
建设高素质纪检监察干部队伍研究	邢志敏(90)

经济责任审计是加强对权力制约与监督的有效途径	黄远勤(96)
实现监督的主观愿望与客观实效性有机统一的几点思考	王忠江(105)
关于进一步加强和完善我国权力监督制约体制的思考	邓传明(113)
论行政决策的软约束	崔裕蒙(121)
对领导干部监督的实效性问题的初探	王家发 阴明远 杨现丽(129)
关于监督制约领导干部有关问题的思考	李小华(138)
对“一把手”管理监督问题的思考	程江洪(147)
对农村基层干部如何有效监督问题的研究	王秀美(153)
在作风建设中坚持反腐倡廉的几点思考	王汉裕(158)
试论新时期领导干部应具备的观念	曾德英(162)
浅谈公职人员腐败的成因及预防对策	林明(165)
论监察机关在投资体制改革中的职能作用	杨剑华(172)
风险责任追究制是贯彻落实好《条例》的根本途径	陈琦聪(182)
我省监狱执法腐败问题与对策	林衡(186)
浅谈邮政系统廉政文化建设	丰圣少(192)

2005 年优秀论文

端正思想路线是党性修养的重要内容	刘学斌(199)
建立健全惩治和预防腐败体系需要正确处理的几个关系	张海国(205)
适应构建和谐海南的新要求 不断推进党风廉政建设和反腐败工作	赵若鸿(212)

当前投资监督管理问题研究	丁伯东(219)
树立适应构建和谐社会的反腐倡廉观念	孙新阳(236)
实施效能监察三大转变 推进农垦和谐发展	全孝华(241)
试论加强反腐倡廉教育对构建社会主义和谐社会的作用	李萍(248)
实现高等教育和谐发展 构建和谐海南	李红梅(257)
建立和谐社会需要领导干部加强廉洁自律意识的修养	洪文豹(264)
加强廉政文化建设 为构建和谐社会提供重要支撑	李汉景(271)
加强反腐倡廉 提高构建社会主义和谐社会的能力	葛韶峰(279)
构建和谐社会必须弘扬民法精神	宁清同(286)
加大反腐倡廉力度 促进和谐社会构建	何君陆 姚定楷(300)
改善海南投资法治环境 为经济的快速发展提供坚实的保障	刘诗武(310)
认真做好信访工作 促进社会和谐稳定	隋夕岭(318)
浅议依法行政对构建和谐社会的重要性	袁会鉴(325)
充分发挥纪检监察机关在构建和谐社会中的作用	戴法忠(335)
构建和谐社会要切实加强纪检监察工作	潘超(343)
加强和改进信访工作对构建和谐社会的作用	吴光伟(350)
加强基层党风廉政建设 加快社会主义和谐社会建设进程	文昌市纪委、市监察局(355)
充分发挥纪检监察信访举报工作在构建社会主义和谐社会中的	

作用	琼中县纪委、县监察局(362)
创新纪检监察工作 为构建和谐社会提供坚实的政治保证	三亚市纪委、市监察局监察综合室(370)
加强基层党风廉政建设 努力探索构建和谐社会新途径	定安县纪委、县监察局党风室(376)
切实增强“六种意识” 适应构建和谐社会“六项要求”	屯昌县纪委、县监察局办公室(385)
关于反腐倡廉与构建社会主义和谐社会关系的思考	林耀东(389)
充分发挥纪检监察职能 推进社会主义和谐社会建设	王志远(395)
严肃查办违纪违法案件 构建社会主义和谐社会	戴磊雄(401)
充分发挥纪检监察职能作用 为构建和谐社会提供保障	熊爱香(407)
投资环境建设与构建社会主义和谐社会的关系 ...	陈衍禧(410)
开展思想道德教育 加强廉政文化建设 建设诚信友爱的社会主义和谐社会	陈祖金(417)
腐败是构建和谐社会的一大障碍	朱修松(422)
在“反腐倡廉与构建社会主义和谐社会”理论研讨会上的总结讲话	张学泮(427)
后记	(434)

2004 年优秀论文

关于建设法治政府过程中有效发挥监察机关职能作用的思考

张海国

国务院 2004 年 3 月印发的《全面推进依法行政实施纲要》，总结了我国近年来依法行政的基本经验，确立了建设法治政府的宏伟目标，提出了今后十年全面推进依法行政、建设法治政府的行动纲领，表明了国务院贯彻依法治国基本方略、建设法治政府的坚定决心。《纲要》的制定和颁布，特别是建设法治政府目标的确立，以及规范行政权力运行的一系列制度措施的出台，为监察机关职能作用的发挥创造了十分有利的条件，同时也对监察工作提出了新的更高的标准和更严的要求。监察机关既要立足监察工作实际，认真贯彻依法治国和依法行政的要求，做到依法监察、依法执纪、依法办案，全面提高监察工作的法制化水平，努力把监察机关建设成为依法行政的表率部门；又要充分发挥职能作用，切实履行工作职责，积极配合有关部门加强对《纲要》实施情况的监督检查，保证《纲要》在各级行政机关和国家公务员中的全面贯彻落实，为实现建设法治政府目标提供有力的纪律保障。

一、建设法治政府目标的确立是监察机关充分发挥职能作用的重要机遇

《纲要》以建设法治政府为目标，以规范行政权力运行为主线，以依法治官和依法治权为重点，以合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一为基本要求，遵循依法行政的内在要求和运行规律，针对我国行政管理实践中存在的行政管

理体制和机制与市场经济发展不适应,行政决策程序和制度不完善,行政立法过程中部门利益法定化倾向滋长,有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生,行政监督制约机制不健全等妨碍依法行政顺利推进的突出问题,从深化行政管理体制改革、健全科学民主决策机制、提高制度建设和政府立法质量、严格规范行政执法行为、强化对行政行为的监督制约等方面提出了明确具体的任务和措施,勾勒出法治政府作为有限政府、服务政府、阳光政府、效能政府和责任政府的鲜明形象,对于进一步推动我国政府自身建设特别是廉政建设具有重大意义。尤其是《纲要》所提出的建设法治政府必须实现“行政监督机制和制度基本完善,政府的层级监督和专门监督明显加强,行政监督效能明显提高”的目标和要求,将会对以保证政令畅通、维护行政纪律、促进廉政建设、改善行政管理、提高行政效能使命的行政监察工作产生深远的影响。

法治政府作为有限政府,要求行政机关必须适应市场经济发展的要求,切实转变政府职能,充分发挥市场机制在资源配置中的基础作用,对经济活动从以往的直接管理、参与和干预转向间接的引导、调控和监管,这将大幅度减少行政机关和国家公务员在经济管理活动中的权钱交易机会,为监察机关推进廉政建设创造良好的宏观环境。法治政府作为服务政府,要求行政机关和国家公务员必须明确自身作为公共服务提供者的职能定位,履行发展各项社会事业、建设公共基础设施、健全公共服务系统等公共服务职能,强化公共服务意识,简化公共服务程序,降低公共服务成本,完善公共服务体制,这将进一步密切行政机关与人民群众的联系,为监察机关做好政风建设开拓出一条新途径。法治政府作为阳光政府,要求行政机关必须规范行政权力的运作,增强行政管理透明度,实施政务公开和政府信息公开,实行行政权的设

定依据公开、运作过程公开、运作结果公开,扩大人民群众对行政管理活动的参与权、知情权和监督权,这将有效解决群众反映强烈的行政权行使过程中“暗箱操作”问题,更好地防止行政权的腐败和滥用。法治政府作为效能政府,要求行政机关实施行政管理过程中,必须适应经济社会快速发展的要求,严格遵守法定时限,积极履行法定职责,不断提高办事效率,为公民、法人和其他组织提供优质高效的行政管理和服务,这完全切合监察机关近年来实施效能监察的基本目标和主要任务,有利于进一步发挥监察机关在推动政府效能建设中的作用。法治政府作为责任政府,要求行政机关必须依法履行管理职责,健全完善行政执法责任制,违法或不当行使职权必须承担法律责任,做到有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿,这将有利于监察机关进一步加大对失职渎职、滥用职权、执法违法和侵害人民群众合法权益等违纪违法行为的惩处和打击力度。总之,建设法治政府目标的确立,使监察工作能够在全面推进依法行政背景下,沿着法治的轨道深入展开,为我们明确了发挥监察机关职能作用的新思路,提供了做好行政监察工作的新动力,开辟了行政监察工作的新领域,成为各级监察机关完善监察工作内容、改进监察工作方式、提高监察工作质量、提升监察工作水平的重要契机。

二、监察机关的职能决定了监察工作在建设法治政府进程中的重要作用

在全面推进依法行政过程中,健全完善行政立法是依法行政的前提,严格规范行政执法活动是依法行政的关键,强化对行政权力的监督制约是依法行政的保障。对行政权力的监督制约,是法治政府有效运行的重要环节,是行政法治建设的重要内容。新一届中央政府把科学民主决策、坚持依法行政和加强行政监督作为政府工作的三项基本准则,提出了决策科学民主、执行坚决有

力、监督透明公正的明确要求,表明行政监督工作在整个政府工作中的重要地位。《纲要》再次把行政监督作为全面推进依法行政、基本实现建设法治政府目标的一项基本内容,赋予行政监督以新的使命。行政监察机关作为政府内部重要的专门监督机构,担负着对国家行政机关及其公务员实施执法监察、廉政监察、效能监察的监督职能,与推进依法行政有着内在的紧密联系,在实现建设法治政府目标过程中发挥着不可替代的作用。具体表现为:

第一,开展执法监察,保证政令畅通,为推进依法行政提供直接保障。执法监察是监察机关对国家行政机关遵守和执行法律、法规和人民政府决定、命令的情况实施的专门监督检查活动,是监察机关的一项基本职能和经常性工作。维护法制统一和保证政令畅通,是建设法治政府的本质要求,也是监察机关开展执法监察活动的主要目标和基本任务。这些年来,各级监察机关围绕政府中心工作,围绕法令和政令贯彻执行中的突出问题,围绕群众反映强烈的部门和行业不正之风,积极开展执法监察,促进了国家法律、法规的实施和人民政府决定、命令的落实,受到了政府和人民群众的肯定和称赞。但也要看到,在一些地方和部门,有法不依、有令不行、有禁不止现象依然突出,执法违法、执法不严、执法不公问题仍很严重,有的利用行政执法搞权钱交易、贪污受贿、敲诈勒索,有的利用行政执法搞行业垄断、部门封锁和地方保护,有的利用行政执法搞乱收费、乱罚款、乱摊派,有的甚至以案件为资源、以执法为手段、以创收为目标,神圣的行政执法活动成了畸形的谋取部门和个人利益的“执法产业”,等等。这些问题的存在,严重败坏人民政府的形象,严重侵害人民群众的利益,严重损害国家法令和政令的尊严,与依法行政、建设法治政府的要求格格不入,迫切要求监察机关有效发挥职能作用,大力开展

执法监察活动,通过立项检查行政机关贯彻执行国家法令和政令的情况,特别是《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》等规范行政权力行使的法律、法规贯彻执行中的突出问题,严肃查处行政执法过程中的违纪违法行为,监督行政执法行为的公平、公正、公开和合法有效,纠正行政执法过程中的失范和偏差,保证行政权力行使的规范化、制度化和法制化,从而直接地、有力地促进国家法律、法规和人民政府决定、命令在各级行政机关得到全面正确实施,维护国家法制的统一,保证政令的畅通。

第二,开展廉政监察,惩处违纪违法行为,为推进依法行政创造有利条件。清正廉洁是法治政府的重要标志。廉政与法治密切相关、有机统一。廉政是法治的前提,为政不廉绝不可能实行真正的法治。法治是廉政的保障,权力只有在法治的规范下才不会被滥用。廉政建设与法治建设必须统筹兼顾、同步推进,以廉政建设促法治进程,以法治手段保廉政成果,实现廉政与法治的互相促进、互相补充、良性互动。近年来的廉政监察实践表明,违法决策的背后往往隐藏着腐败决策,违法行政的过程常常交织着权钱交易的现象,而法治观念的状况则在很大程度上影响着廉政意识的强弱。可以说,腐败已经成为目前大多数违法决策和违法行政行为的主要诱因。这就要求我们在建设法治政府过程中,必须高度重视廉政建设,着力做好廉政监察,通过监督检查国家行政机关及其公务员特别是行政执法部门和行政执法人员遵守和执行廉政法规制度的情况,调查惩处贪污贿赂、以权谋私等违纪违法行为,督促有关部门加强廉政教育、完善廉政制度、规范权力运行,不断增强国家公务员的廉洁从政意识,有力抑制腐败对行政决策和行政执法活动的扭曲和干扰,最大限度地消除徇私枉法、徇情枉法和贪赃枉法等执法违法现象,为全面推进依法行政提供坚强的思想保证,创造良好的政治环境。