

财税工作实用操作手册

税务系统领导班子和领导干部 监督管理工作手册

中国国际广播音像出版社

税务系统领导班子和领导干部监督管理工作手册

作者 李洪波 刘 飞

中国国际广播音像出版社

财税工作实用操作手册 作者: 李洪波 刘 飞
电子出版社数据中心

财税工作实用操作手册/李洪波 刘飞 北京:
中国国际广播音像出版社 2006.5

ISBN 7-89994-227-6

I 财... II 李... III 教育-参考资料

出 品 人: 夏志方

监 制: 兰海娥

责任编辑: 王新浩

出品单位: 中国国际广播音像出版社

通信地址: 北京复兴门外大街2号(国家广电总局院内)

邮 编: 100086

财税工作实用操作手册

第二册: 税务系统领导班子和领导干部监督管理工作手册

作者: 李洪波 刘 飞

中国国际广播音像出版社 出版发行
(北京复兴门外大街2号国家广电总局院内)
2006年5月第一版 2006年5月第一次印刷
字数: 25万字 印量: 1000套

定价: 76.00元(全两册, 本册38.00元)

前 言

为全面落实党中央《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》和国家税务总局党组《建立健全税务系统惩治和预防腐败体系的实施意见》，国家税务总局党组向全国税务系统下发了《税务系统领导班子和领导干部监督管理办法（试行）》。《办法》指出，加强对领导班子、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督，是有效防止监督缺位、减少腐败现象发生的关键。《办法》要求，各级党组要认真履行职责，“一把手”负总责，班子其他成员密切配合、各负其责，纪检监察、人事、巡视等负有监督检查职能的部门，认真执行《办法》所赋予的各项职责，建立目标统一、运转顺畅的监督协作机制，协助各级党组抓好各项监督措施的落实。

为了更好的贯彻《办法》实施，特编写了《财税工作实用操作手册》系列图书，本书为第二册《税务系统领导班子和领导干部监督管理工作手册》，是贯彻实施《办法》的实用参考资料。

编 者

2006 年 4 月

目 录

第一章 税务系统干部监督最新文件	(1)
国家税务总局出台《税务系统领导班子和领导干部监督管理办法(试行)》	(1)
国家税务总局有关方面负责人就《税务系统领导班子和领导干部监督管理办法(试行)》有关情况答记者问	(3)
中共中央关于印发《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》的通知	(7)
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	(8)
国家税务总局党组印发《建立健全税务系统惩治和预防腐败体系的实施意见》	(23)
第二章 《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》理解	(28)
第一节 建立健全惩治和预防腐败体系的指导思想、主要目标和工作原则	(28)
第二节 加强对权力运行的制约和监督,确保权力正确行使	(47)
第三章 对“一把手”监督的思考	(110)
一、加强和改进对“一把手”的监督	(110)
二、怎样监督“第一把手”	(115)
三、规范权力运作 强化监督制约	(119)
第四章 领导干部监督管理问答	(125)
一、加强干部监督工作的重要意义是什么?	(125)

目 录

第一章 税务系统干部监督最新文件	(1)
国家税务总局出台《税务系统领导班子和领导干部监督管理办法(试行)》	(1)
国家税务总局有关方面负责人就《税务系统领导班子和领导监督管理办法(试行)》有关情况答记者问	(3)
中共中央关于印发《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》的通知	(7)
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	(8)
国家税务总局党组印发《建立健全税务系统惩治和预防腐败体系的实施意见》	(23)
第二章 《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》理解	(28)
第一节 建立健全惩治和预防腐败体系的指导思想、主要目标和工作原则	(28)
第二节 加强对权力运行的制约和监督,确保权力正确行使	(47)
第三章 对“一把手”监督的思考	(110)
一、加强和改进对“一把手”的监督	(110)
二、怎样监督“第一把手”	(115)
三、规范权力运作 强化监督制约	(119)
第四章 领导干部监督管理问答	(125)
一、加强干部监督工作的重要意义是什么?	(125)

中共中央组织部印发《关于推行党政领导干部任前公示制的意见》的通知·····	(232)
国家税务总局党组关于认真贯彻《中共中央组织部关于加强组织部门干部监督工作若干意见(试行)》的通知·····	(237)
中共中央组织部关于印发《中共中央组织部关于加强组织部门干部监督工作若干意见(试行)》的通知···	(239)
国家税务总局党组关于印发《国家税务局系统干部晋升考察预告任前公示暂行办法》的通知·····	(248)
国家税务总局关于在国家税务局系统开展人事执法检查的通知·····	(251)
国家税务总局关于认真贯彻《中央组织部 人事部 教育部 国务院学位委员会关于加强和规范干部学历、学位管理工作的意见》的通知·····	(255)
中共中央办公厅 国务院办公厅关于转发《中央组织部 人事部教育部 国务院学位委员会关于加强和规范干部学历、学位管理工作的意见》的通知·····	(256)
国家税务总局关于印发《国家税务总局工作规则》的通知·····	(261)
中共国家税务总局党组关于转发《中共中央办公厅关于印发〈党政领导干部选拔任用工作监督检查办法(试行)〉的通知》的通知·····	(274)
中共国家税务总局党组关于对《党政领导干部选拔任用工作条例》贯彻执行情况进行检查的通知·····	(282)
国家税务总局关于印发《国家税务局系统政府采购管理办法(试行)》的通知·····	(285)

第一章 税务系统干部监督最新文件

国家税务总局出台《税务系统领导班子和领导干部监督管理办法（试行）》

日前，国家税务总局党组印发了《税务系统领导班子和领导干部监督管理办法（试行）》（以下简称《办法》）。该办法将进一步推进税务系统领导班子和领导干部监督管理工作规范化、制度化。

据了解，党中央《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》出台后，国家税务总局党组结合实际在中央和国家机关率先制定了《建立健全税务系统惩治和预防腐败体系的实施意见》，提出了以建立健全责任机制、教育机制、监督机制、制度机制、惩治机制、预警机制为核心内容的税务系统惩防体系总体框架，明确了阶段性目标和具体要求。

国家税务总局有关人士表示，构建惩防体系的关键是要建立一套行之有效的监督制约机制。实践证明，在围绕监督制约机制的建立过程中，必须把对领导班子和领导干部特别是“一把手”的监督制约作为重点。所以，贯彻落实《实施意见》应把建立监督机制放在首位，而在监督机制的建立中要把加强对领导班子和领导干部监督管理作为切入点，通过抓住领导班子和领导干部这个重要环节，促进反腐倡廉各项工作全面落实，为构建“严密的监督制约机制”打好基础，为推进其他五个机制建设、进而全面建立完善税务系统惩防体系提供重要保证。

近年来，全国税务系统结合实际，围绕加强对领导班子和领导干部的监督管理制定了一系列的规章制度，在加强班子建设、队伍建设方面发挥了较好的作用。但是，这些规定大多散见于各项廉政工作制度或办法之中，有的制度办法本身不完善、操作性不强，已不适应当前形势发展的需要。出台《办法》，是全面落实《实施纲要》、构建惩防体系的需要，是加强领导班子建设、提高领导班子和领导干部执政能力的需要，是进一步推进税务系统领导班子和领导干部监督管理工作规范化制度化建设的需要。

据介绍，《办法》按照监督管理的事项种类以及保障措施划分为7大部分。其中，前6个部分为监督管理事项，最后1个部分为保障措施。在每一大类监督管理事项中，除了包括具体监督事项外还包括了一些与此类事项关联紧密的监督制度。在每一个监督管理事项中，包括两部分内容。一是明确领导班子和领导干部的权利、义务等实体内容（实体部分），以便于执行者遵循，解决领导班子和领导干部做什么、怎么做的问题；二是明确监督部门的工作程序、标准、职责（程序部分）解决谁监督、怎么监督、通过何种程序、采用何种方式以及在监督过程中发现问题应采取何种方法通过何种途径进行解决、监督结果如何运用的问题。《办法》不仅基本涉及到了监督、责任和制度保障三套机制，而且为建立教育机制提出了要求为建立惩治机制提出了课题，为建立预警评估机制指明了方向。

与此同时，为解决系统内部各职能部门监督缺位、错位、越位和责任追究难等问题，《办法》明确了职能部门的职责分工。按照“权力行使到哪里、监督的触角就延伸到哪里”、“权力与责任相统一”的要求，《办法》根据各部门工作职能对每项监督管理事项都分别明确了责任部门，对涉及多个部门的监督管理事项分别明确牵头部门、协作配合部门。

国家税务总局有关方面负责人就《税务系统领导班子和领导干部监督管理办法（试行）》有关情况答记者问

（2006年4月10日）

为全面落实党中央《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》和国家税务总局党组《建立健全税务系统惩治和预防腐败体系的实施意见》，国家税务总局党组近日向全国税务系统下发了《税务系统领导班子和领导干部监督管理办法（试行）》（以下简称《办法》）。记者就有关问题采访了国家税务总局党组成员、中纪委驻国家税务总局纪检组组长贺邦靖。

记者：请您就《办法》起草的背景情况作些介绍。

贺邦靖：加强对领导班子、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督，是有效防止监督缺位、减少腐败现象发生的关键。2005年1月16日，中共中央颁布了《关于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》，同年3月，国家税务总局党组在中央部委中率先制定下发了《实施意见》，提出了构建惩防体系的关键是要建立一套行之有效的监督制约机制，明确了监督的重点是各级领导班子、领导干部特别是“一把手”和“两权”运行的全过程。为抓好《实施意见》的贯彻落实，我们制订出台了《办法》。

记者：《办法》的施行，对于加强班子建设，提高领导干部的领导水平和执政水平具有什么样的作用？

贺邦靖：随着经济转型步伐加快和利益主体、分配形式多元化的出现，如何进一步提高各级领导班子和领导干部依法行政的能力，增强拒腐防变意识，践行“聚财为国、执法为民”的税务

工作宗旨，已成为当前税务系统需要着力解决的重要课题。国家税务总局党组在《实施意见》中，明确提出税务系统惩防体系建设要以建立健全责任机制、教育机制、监督机制、制度机制、惩治机制、预警机制等“六个机制”为核心内容。监督机制是其中的关键。我们按照落实科学发展观的要求，建立完善监督制约机制，制定实施《办法》，目的就在于加强对领导班子和领导干部的监督管理，切实提高领导班子和领导干部领导水平和执政能力。

近年来，全国税务系统围绕加强对领导班子和领导干部的监督管理制定的一系列规章制度，在加强班子建设、队伍建设方面发挥了较好的作用。但是，这些规定还缺乏系统性，没有形成有效的监督链条，导致了监督主体的作用发挥不充分、监督的手段比较滞后、监督的职责不够明确，进而影响了监督制约的整体效果。在制订《办法》的过程中，我们对过去已有的制度规定进行了整合，对经过实践检验并且有效管用的一些经验、做法予以吸收，对问题突出的一些难题顽症进行了制度创新，《办法》的制定，有利于推进税务系统领导班子和领导干部监督管理工作规范化、制度化。

记者：请谈谈《办法》的总体框架和创新之处。

贺邦靖：《办法》从起草到定稿，历时1年3个月，经历了调查研究、方案制定、制度清理、文件起草、专题研究、征求意见等阶段。《办法》按照监督管理的事项种类以及保障措施划分为7大部分。其中，前6个部分为监督管理事项，最后1个部分为保障措施，即从宏观角度明确了包括对监督管理者予以责任追究等5个方面的辅助措施。

与以往显著不同的是，目前没有规定而实践证明行之有效的做法，这次也吸收体现到了《办法》之中。如：主要领导不直接分管人事、财务和基建工作；其他班子成员不得同时分管征收管

理、税务稽查工作；班子成员个人分工至少3—5年轮换一次；党组会和局长办公会集体讨论决定重大事项时实行主要领导末位表态发言制；述职述廉的规范程序和作法；信访监督中确定了约谈和函询措施等。《办法》根据各部门工作职能，对每项监督管理事项都分别明确了责任部门，对涉及多个部门的监督管理事项明确了牵头部门、协作配合部门。如，对下级局落实党组会、局长办公会议事规则的情况进行监督，规定由巡视部门牵头，人事、办公厅（室）、纪检监察等部门配合。在有些方面，《办法》制定了量化标准，明确了处罚措施，增强了监督刚性。如，对党风廉政建设责任制落实不到位、被评为“差”等次的领导干部，予以免职，一年内不得提拔使用；对被评为“差”等次的领导班子，实行“一票否决”，取消当年评选先进资格，主要责任人在公务员年度考核中不得评为“称职”及以上等次；一个年度内被诫勉谈话三次的领导干部，年度考核确定为“不称职”并免去其现任领导职务等。

记者：《办法》除了在体例、内容上有许多创新之外，还有哪些主要特点？

贺邦靖：一是通过制度清理，对各级下发的涉及领导班子和领导干部监督管理的122个制度、办法、规定，进行了梳理、概括和吸纳。二是注重了实体和程序的有机结合，使监督内容与监督主体、监督方式都形成了一一对应关系，增强了监督办法的操作性。三是对监督管理的方式方法进行了创新。四是界定了监督主体的职责分工。五是增强了责任追究的刚性。

记者：国家税务总局对《办法》的贯彻落实有什么打算？

贺邦靖：制度的落实与制度的制定同样重要，在某种意义上，制度的落实应该更重要。为保证《办法》得到切实落实，立法主旨得到实现，近期主要做好以下工作。一是加强培训。4月中旬，国家税务总局党校举办的各省局“一把手”理论学习培训

班将就《办法》办一个专题讲座，我去讲课，目的就是要做好《办法》的学习贯彻和宣传培训，增强领导干部和职能部门贯彻落实的积极性和主动性，提高领导干部尤其是班子主要领导接受监督的意识，形成领导干部主动参与支持监督、自觉接受监督、积极配合监督的良好氛围。二是要加强监督检查，落实责任追究。各级党组织要认真履行职责，“一把手”负总责，班子其他成员密切配合、各负其责，纪检监察、人事、巡视等负有监督检查职能的部门，认真执行《办法》所赋予的各项职责，建立目标统一、运转顺畅的监督协作机制，协助各级党组织抓好各项监督措施的落实。要求各级税务机关制定出抓落实的具体意见和措施，明确目标、突出重点、突破难点，逐一落实各项任务。加强监督检查，总结经验，发现问题，完善措施，使《办法》得到切实落实，监督工作更加规范高效。

中共中央关于印发《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》的通知

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组（党委），解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

现将《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》（以下简称《实施纲要》）印发给你们，请认真贯彻执行。

坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，是党中央从完成经济社会发展的重大任务和巩固党的执政地位的全局出发，为做好新形势下反腐倡廉工作作出的重大战略决策。这是我们党对执政规律和反腐倡廉工作规律认识的进一步深化，是从源头上防治腐败的根本举措，对于提高党的执政能力、巩固党的执政地位，具有极其重要的意义。

《实施纲要》是当前和今后一个时期深入开展党风廉政建设和反腐败工作的指导性文件。各级党委和政府要从政治和全局的高度，深刻认识贯彻《实施纲要》的重要意义，深入学习、广泛宣传、坚决贯彻，把建立健全惩治和预防腐败体系的工作纳入经济社会发展的总体规划，认真组织实施。要全面把握《实施纲要》的基本精神和主要内容，结合实际制定贯彻落实《实施纲要》的意见和办法。要认真开展监督检查，建立健全有效的工作机制，切实把反腐倡廉的各项工作落到实处。

各地区各部门对贯彻执行《实施纲要》的意见和建议，请及时报告中央。

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

为深入贯彻落实党的十六大和十六届三中、四中全会精神，建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系（以下简称建立健全惩治和预防腐败体系），深入开展党风廉政建设和反腐败工作，制定本实施纲要。

一、建立健全惩治和预防腐败体系的重要性和紧迫性

（一）建立健全惩治和预防腐败体系是党中央在新形势下对反腐倡廉工作作出的重大战略决策。党风廉政建设和反腐败斗争关系党的生死存亡。党越是长期执政，反腐倡廉的任务越艰巨，越要坚定不移地反对腐败，越要提高拒腐防变和抵御风险的能力。执政 55 年来，党的三代中央领导集体高度重视党风廉政建设和反腐败工作，作出了一系列重大决策和部署，取得了明显成效。以胡锦涛同志为总书记的党中央科学总结反腐倡廉的经验，从加强党的执政能力建设的战略高度，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，提出建立健全惩治和预防腐败体系。这是我们党对执政规律和反腐倡廉工作规律认识的进一步深化，是在发展社会主义市场经济和对外开放条件下深入开展党风廉政建设和反腐败工作的新要求，是从源头上防治腐败的根本举措，对于提高党的执政能力、巩固党的执政地位，具有十分重要的意义。

（二）建立健全惩治和预防腐败体系是一项紧迫而长期的任务。进入新世纪新阶段，国际形势发生了新的深刻变化，我国改革发展处在关键时期，党所处的执政环境发生了重大变化，反腐败工作体制、机制和工作方式还存在与新形势新任务不相适应的

问题。腐败现象滋生蔓延的土壤和条件依然存在，腐败现象在一些领域易发多发，反腐败斗争的形势还比较严峻。一些地方、部门和单位的违纪违法案件不断发生，特别是少数高级干部的腐败案件造成了很坏的社会影响；形式主义、官僚主义作风，弄虚作假、铺张浪费现象仍然突出；损害群众利益的不正之风屡禁不止。从实践看，教育不扎实，制度不健全，监督不得力，仍然是腐败现象滋生蔓延的重要原因。我们既要增强反腐败斗争的紧迫感，又要充分认识其长期性、艰巨性和复杂性，树立长期作战的思想，抓紧建立健全惩治和预防腐败体系。

二、建立健全惩治和预防腐败体系必须坚持党反腐倡廉的基本经验

（三）坚持党反腐倡廉的基本经验。我们党始终把党风廉政建设和反腐败工作作为全党一项重大的政治任务来抓，改革开放特别是党的十三届四中全会以来，采取了一系列有力措施，初步探索出一条新的历史条件下有效开展反腐倡廉工作的路子，形成了江泽民反腐倡廉重要思想，积累了宝贵经验，必须在实践中长期坚持和发展。

——必须坚持中国共产党的领导，保证反对和防止腐败的正确方向。中国共产党是以马克思主义科学理论武装起来的、以全心全意为人民服务为宗旨的先进政党，是与腐败根本不相容的。只有坚持党的领导，才能确立和坚持正确的反腐败指导思想、基本原则和领导体制，才能有效地反对和防止腐败，维护社会政治稳定，促进经济社会全面发展。

——必须坚持指导思想上的与时俱进，用发展着的马克思主义指导党风廉政建设和反腐败工作的新实践。深入开展党风廉政建设和反腐败工作，必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，适应形势任务的发

展变化，解放思想、实事求是、与时俱进，积极探索党风廉政建设和反腐败工作的规律，不断丰富和发展党的反腐倡廉理论，推动反腐倡廉工作取得新成效。

——必须紧紧围绕发展这个党执政兴国的第一要务，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化提供政治保证。发展是解决中国一切问题的关键。党风廉政建设和反腐败工作必须围绕发展，服务大局，研究解决妨碍改革发展稳定的突出问题，优化经济社会发展环境，促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展。

——必须坚持立党为公、执政为民，切实纠正损害群众利益的不正之风。党风廉政建设的核心问题是密切党同人民群众的血肉联系。切实把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和归宿，认真解决损害群众利益的突出问题，做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。

——必须坚持深化改革，创新体制机制制度，注重从源头上预防和解决腐败问题。要按照党要管党、从严治党的方针，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防。既要严肃党的纪律，坚决查办违纪违法案件，严厉惩处腐败分子；更要注重预防，通过深化改革、创新体制，加强教育、发展民主、健全法制、强化监督，把反腐败寓于各项重要政策和措施之中，用发展的思路和改革的办法防治腐败。

——必须坚持和完善反腐败领导体制和工作机制，形成反腐败斗争的整体合力。党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众支持和参与的反腐败领导体制和工作机制，是深入开展反腐败斗争的组织保证。只要坚持反腐败领导体制和工作机制，认真贯彻党风廉政建设责任制，切实抓好各项任务的落实，就能巩固和发展全党动手反对和防止腐败的良好局面。