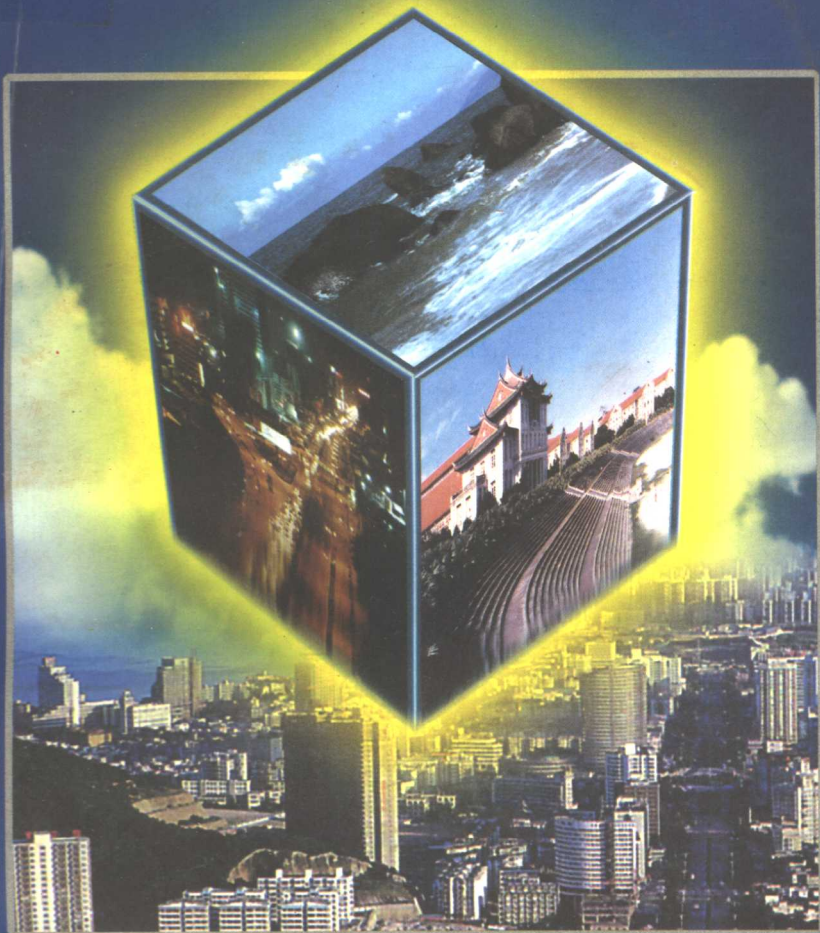


GUO JINGJI TEQU XINGZHENG JIANCHA



中国经济特区 行政监察

中央纪委监察部纪检监察研究所 编

中国人事出版社

中国经济特区行政监察

中央纪委监察部纪检监察研究所

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济特区行政监察/中央经委、监察部纪检监察研究所编. —北京: 中国人事出版社, 1997. 7

ISBN 7-80139-029-6

I. 中… I. 中… III. 经济特区-行政-监察-中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 11899 号

中国人事出版社出版

(100520 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

中国人民解放军第一二〇二工厂印刷

1997 年 6 月第 1 版 1997 年 6 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 17.125

字数: 370 千字 印数: 1—3000

定价: 35.00 元

中国经济特区行政监察 编辑部

主 编 彭 勃

副主编 黄晓瑜 黄树升 符祥光

编写组 (以姓氏笔画为序)

王 霖 李坚平 林春才 黄树升

黄晓瑜 符祥光 彭 勃

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

丁伯东 王卫平 王志明 王树莹

王 霖 韦彦红 邢小雄 朱伟革

朱韶雄 许成福 许焕中 孙明山

李汉景 李伟建 李坚平 李育波

李哲良 李德林 杨文波 肖振球

何焕强 陈苏帆 陈迪生 陈森锐

张石成 林春才 林奕田 苗建中

周启美 周调团 郑美雯 郑慧丽

洪文豹 夏 炎 莫 亮 郭汉源

郭 琳 郭锡鹏 黄小辉 黄少敏

黄观强 黄延张 黄树升 符之雄

符祥光 谢旭生 蔡正舟

序

创办经济特区，是改革开放的产物，是我国五千年历史上旷世未有的伟大创举。经过 10 多年的奋斗，经济特区的建设取得了举世瞩目的成就，成为我国改革开放的试验场、对外开放的窗口、精神文明建设的前哨阵地，为香港、澳门的回归准备了重要的条件。经济特区的成功，再次证明了邓小平建设有中国特色社会主义理论的正确，证明了党中央、国务院创办经济特区决策的正确，显示了社会主义制度的优越性。改革开放是特区发展的动力、源泉和生命线，改革开放大潮的涌动，荡涤着一切旧的观念和种种陈规陋习，特区的党组织、政府和人民群众发扬“敢为天下先”的大无畏精神，开拓创新，艰苦奋斗，才换来了特区的历史巨变。特区的行政监察工作诞生于改革开放大潮之中，又在改革开放大潮中摸索前进，为特区的健康发展提供了重要的政治保障。

经济特区的行政监察是我国整个行政监察工作重要的组成部分，而且是最富有改革开放特色的一部分。我国恢复并确立行政监察体制后，第一个地方性行政监察机关诞生在经济特区，至今已有整整 10 年的历史，期间又经历了特区监督体制的重大改革，一方面，经济特区的行政监察机关与纪检机关合署办公，实行分级双重领导体制；另一方面，深圳市仍保留原来党政监督机构分设，行政监察垂直领导

体制的格局。两种领导体制同时试验，共同探讨在以建立社会主义市场经济为目标的改革开放条件下，特区的行政监察工作应当怎样搞的模式和思路。10年来，经济特区监察机关坚持从实际出发，以实事求是的科学态度，进行艰苦而富有成效的探索，努力找到一条适合经济特区改革开放需要的行政监察工作路子，在监察体制的机构设置、监察立法、执法监察、信访举报、查办案件、廉政教育、纠正行业不正之风、队伍建设等各个方面都取得了显著的成绩。特别是中央纪委二次全会部署开展反腐败斗争以来，经济特区监察机关在反腐败斗争中发挥了重要作用，并积累了一些新的经验。

本书由中央纪委监察部纪检监察研究所和各经济特区纪检监察机关的同志共同编写的，得到了及各经济特区纪检监察机关领导同志的关心和支持。这本书是经济特区行政监察工作10年来在改革大潮中进行大胆探索、创新的真实写照，具有浓厚的改革色彩和明显的时代特色。在编写中坚持史论结合，既有对经济特区行政监察工作的回顾和总结，又以史为据，在肯定成绩的同时，指出存在的问题，提出在市场经济条件下深化监察工作的新思路，给人们以新的启迪。本书的出版是一件好事，对推动行政监察理论的研究，对深入开展反腐败斗争都具有积极的作用。同时也是为庆贺香港回归献出的一份礼物。

曹庆泽

1997年4月10日

目 录

导 论	(1)
第一节 经济特区的建立和发展	(2)
一、经济特区建立的时代背景	(2)
二、经济特区的地位与作用	(5)
三、经济特区的未来走势与展望	(16)
第二节 经济特区的概貌	(24)
一、深圳经济特区的概貌	(24)
二、珠海经济特区的概貌	(30)
三、汕头经济特区的概貌	(37)
四、厦门经济特区的概貌	(42)
五、海南经济特区的概貌	(48)
第三节 经济特区的行政监察	(54)
一、经济特区开展行政监察工作的必要性	(54)
二、经济特区行政监察的特点	(59)
三、行政监察对经济特区建设的作用	(69)
第一章 经济特区的行政监察领导体制和机构设置	(77)
第一节 经济特区行政监察的领导体制	(77)
一、恢复组建初期的行政监察领导体制	(78)
二、纪检监察机关合署办公后的行政监察领导体制	(82)
第二节 经济特区行政监察的职能和任务	(87)

一、经济特区行政监察的职能	(87)
二、经济特区行政监察的职责和任务	(90)
第三节 经济特区行政监察机构的设置	(94)
一、深圳经济特区行政监察机构的设置	(95)
二、合署前珠海、厦门、汕头、海南经济特区行政 监察机构的设置	(100)
三、合署后珠海、厦门、汕头、海南经济特区行政 监察机构的设置	(109)
第四节 改革和完善行政监察体制的尝试和思考	(113)
一、改革完善特区行政监察体制的必要性和可能性	(114)
二、合署前改革完善经济特区行政监察体制的尝试	(117)
三、现行体制下进一步强化行政监察职能的思考	(122)
第二章 行政监察立法与廉政制度建设	(129)
第一节 经济特区立法权的授予	(130)
一、经济特区社会特点	(130)
二、经济特区立法权的授予情况	(134)
三、国家授予特区立法权与监察立法的意义	(138)
第二节 经济特区行政监察法规和规章的制定	(144)
一、实体性法规和规章	(144)
二、程序性规章	(148)
三、解释性规章	(151)
四、经济特区监察立法的特点	(151)
第三节 廉政制度建设	(156)
一、政务方面的制度建设	(158)
二、道德方面的制度建设	(162)
三、纪律方面的制度建设	(165)

第四节 经济特区行政监察立法和廉政制度建设中 存在的问题与思考.....	(167)
一、经济特区监察立法和廉政制度建设方面存在 的问题.....	(168)
二、经济特区监察立法与加强廉政制度建设的思考.....	(170)
第三章 经济特区的执法监察.....	(177)
第一节 经济特区建设发展中的执法监察.....	(178)
一、经济特区执法监察面临的形势.....	(178)
二、经济特区执法监察的任务.....	(182)
三、经济特区执法监察的地位和作用.....	(185)
第二节 经济特区执法监察的实践与成果.....	(188)
一、深圳经济特区的执法监察.....	(188)
二、珠海经济特区的执法监察.....	(197)
三、厦门经济特区的执法监察.....	(204)
四、汕头经济特区的执法监察.....	(211)
五、海南经济特区的执法监察.....	(217)
第三节 经济特区执法监察的主要经验.....	(224)
一、紧贴党委、政府的中心工作，抓住三点，服 务大局.....	(224)
二、从实际出发，形式多样，注重实效.....	(225)
三、坚持“三公”原则，发动群众参与，深化执 法监察.....	(225)
四、掌握政策界限，实事求是，依法监察.....	(226)
五、从执法监察入手，拓宽案源，查处案件.....	(226)
第四节 经济特区执法监察存在的问题及对策.....	(227)
一、特区执法监察工作与客观形势要求存在差距.....	(227)

二、影响特区执法监察工作的原因·····	(228)
三、充分发挥特区执法监察的整体功能·····	(231)
第四章 经济特区行政监察信访举报·····	(235)
第一节 经济特区行政监察信访举报机构及其 工作制度·····	(237)
一、经济特区行政监察信访举报机构·····	(237)
二、经济特区行政监察信访举报的主要职责和 设施·····	(246)
三、经济特区行政监察信访举报工作制度及程序·····	(248)
第二节 经济特区行政监察信访举报的特点·····	(253)
一、信访举报内容：多样性、复杂性、外向性·····	(253)
二、信访举报人员构成：特区外人员占有一定 比例·····	(256)
三、信访举报形式：匿名为主，署名上升·····	(256)
四、信访举报处理方式：主办协办并举，查处保护 结合·····	(257)
第三节 经济特区行政监察信访举报工作探索与 实践·····	(258)
一、积极采取措施鼓励群众举报，充分发挥案源 主渠道作用·····	(259)
二、以初查为主，加大查办督办的力度，有效处理 信访举报问题·····	(261)
三、发挥职能，化解矛盾，做好服务·····	(266)
四、注重教育和保护，扩大信访举报的社会 效果·····	(270)
五、实施工作目标量化管理，促进信访举报全面	

发展·····	(272)
第四节 经济特区行政监察信访举报工作存在的问题 及改进的思考·····	(275)
一、经济特区监察信访举报工作存在的主要问题及 原因·····	(275)
二、经济特区顺利开展监察信访举报工作的思考·····	(277)
第五章 经济特区政纪案件查处工作·····	(283)
第一节 经济特区政纪案件透视·····	(283)
一、经济案件发案率呈上升趋势, 涉案金额逐年 增大·····	(284)
二、管理无方、决策无谋、滥用职权、盲目决策等 失职渎职案件较多, 后果严重·····	(285)
三、涉及土地批租出租、房地产开发、工程发包承包 的贪污贿赂案件发案率高、大案多·····	(286)
四、金融、证券行业经济犯罪案件急剧上升·····	(287)
五、涉外案件占有一定比例·····	(289)
六、窝案、单案发案率上升·····	(290)
七、运用高科技手段作案的经济犯罪活动增多·····	(291)
第二节 政纪案件的调查·····	(291)
一、政纪案件的来源和受理·····	(292)
二、政纪案件调查的方法·····	(293)
三、政纪案件调查的经验·····	(301)
第三节 政纪案件的审理·····	(311)
一、经济特区政纪案件审理工作面临的挑战·····	(311)
二、经济特区政纪案件审理的基本做法和经验·····	(313)
第四节 经济特区查办政纪案件的主要成果·····	(336)

一、经济特区查办政纪案件的主要成果·····	(336)
二、经济特区查办政纪案件的主要作用·····	(339)
第五节 经济特区查办政纪案件存在的问题与解决的 思路·····	(343)
一、存在的问题·····	(343)
二、解决的思路·····	(345)
第六章 经济特区的纠风工作·····	(351)
第一节 经济特区不正之风的表现特征及其根源·····	(351)
一、经济特区不正之风的主要表现·····	(352)
二、特区行业不正之风的主要特征·····	(354)
三、行业不正之风产生的根源·····	(355)
第二节 经济特区纠风工作的机构和任务·····	(358)
一、经济特区纠风工作机构的设置和职能·····	(358)
二、经济特区纠风工作的主要任务·····	(362)
第三节 经济特区纠风工作的主要措施和办法·····	(365)
一、主动取得党委的重视和支持,把纠风工作作为 改善特区环境的重要任务·····	(365)
二、认真调查研究,制定纠正行业不正之风规划, 有计划,分阶段实施·····	(367)
三、建立纠风工作责任制,注意发挥各部门的积极 作用·····	(369)
四、内外结合,形成纠风工作的良好格局·····	(371)
五、抓住重点,深入开展纠风专项治理·····	(373)
六、坚决查处不正之风的案件,不断加大纠风工作 力度·····	(376)
七、加强制度建设,坚持纠建结合,实行标本兼治·····	(377)

八、加强职业道德建设·····	(381)
第四节 纠正行业不正之风的成果和社会效应·····	(384)
一、经济特区纠风的主要成果·····	(384)
二、经济特区纠风工作的社会效应·····	(391)
第五节 经济特区纠风工作存在的问题及对策·····	(394)
一、特区纠风工作存在的问题·····	(395)
二、经济特区纠风工作改进的对策·····	(396)
第七章 经济特区的企业监察·····	(399)
第一节 经济特区企业概貌·····	(400)
一、经济特区各种经济成分的企业迅速发展，所有制结构呈现多元化·····	(400)
二、经济特区的企业改革向着自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的方向前进·····	(406)
三、经济特区企业集约化的发展逐步取代粗放型的经营·····	(411)
四、经济特区企业监察面临新的形式·····	(413)
第二节 经济特区企业监察机构及职能·····	(415)
一、行政监察机关内部的企业监察机构的设置·····	(416)
二、企业内部监察机构的设置及职能·····	(417)
第三节 经济特区企业监察的主要经验·····	(421)
一、监察机关对企业实行直接监察·····	(422)
二、企业监察机构积极发挥职能作用·····	(429)
三、深化改革，建立有效的企业自我约束机制·····	(439)
第四节 企业监察存在的问题与发展的新思路·····	(449)
一、企业监察存在的问题·····	(449)
二、企业监察发展的新思路·····	(451)

第八章 廉政宣传教育工作	(459)
第一节 经济特区廉政宣传教育面临的形势与挑战.....	(459)
一、经济特区干部思想状况及其特点.....	(459)
二、经济特区廉政宣传教育工作面临的挑战.....	(463)
第二节 经济特区廉政宣传教育的基本作法和主要 经验.....	(466)
一、深圳：特区廉政宣传教育要有超前意识，以 弘扬主旋律为主题，以预防违纪为目的.....	(466)
二、珠海：以廉政教育日、纪律教育学习月和典 型案例教育为重头戏，把廉政宣传教育搞好 搞活.....	(469)
三、厦门：借助新闻媒介，运用文艺形式，有的 放矢地搞好廉政宣传教育.....	(478)
四、汕头：内容系列化，形式多样化，卓有成效 地开展廉政宣传教育	(482)
五、海南：正确把握舆论导向，切实抓好廉政教育.....	(487)
第三节 经济特区廉政宣传教育工作存在的问题和 改进的思考.....	(491)
一、存在的问题.....	(491)
二、改进的思考.....	(493)
第九章 经济特区行政监察队伍建设	(497)
第一节 经济特区行政监察队伍状况.....	(497)
一、经济特区行政监察机关干部构成及其特点.....	(498)
二、行政编制和人员配备.....	(499)
第二节 经济特区行政监察队伍建设的主要举措.....	(501)

一、大胆改革，严格选好基本队伍·····	(501)
二、重视政治思想工作，加强机关作风建设·····	(503)
三、抓好岗位业务培训，提高干部素质·····	(506)
四、建立干部岗位责任制，严格考核和管理，建立 科学的干部选拔机制·····	(509)
五、加强制度建设，实施规范化、制度化管理·····	(511)
第三节 经济特区特邀监察员工作·····	(513)
一、聘请特邀监察员的做法和基本情况·····	(513)
二、充分发挥特邀监察员在反腐败斗争和党风廉政 建设中的作用·····	(516)
三、建立健全特邀监察员工作制度·····	(520)
第四节 行政监察队伍建设存在的问题和对策·····	(522)
一、存在的问题·····	(522)
二、加强监察队伍建设的对策·····	(523)
编后记·····	(527)

导 论

创办经济特区，是实践邓小平建设有中国特色社会主义理论的一个组成部分，是改革开放的一项重要试验。经济特区至今已走过了16年艰辛而辉煌的历程。16年来，经济特区的党组织和人民群众在当代中国马克思主义理论的指导下，大胆探索，勇于开拓，拚搏奋斗，取得了举世瞩目的成就，国民经济持续、快速、健康发展，经济实力大大增强，投资环境日臻完善，城市环境和面貌日新月异。可谓16年改革路，百业硕果丰。伴随着经济特区建设的突飞猛进，特区行政监察应运而生。1987年5月，深圳市监察局率先建立，她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。1987年底珠海、厦门、汕头市也相继成立了市监察局。1988年4月，海南省成为全国最大、最特的经济特区，同时建立了海南省监察厅。10年来，经济特区的行政监察工作始终把是否有利于发展社会主义生产力作为检验行政监察工作的根本标准，把工作的着眼点和出发点放在维护经济特区政治稳定，促进改革开放，为发展经济服务的基点上，对如何在改革开放和建立社会主义市场经济体制的条件下，以及在经济特区的特殊环境中开展行政监察工作，进行了大胆尝试和探索，创造了许多新的经验，各项工作都取得了显著成绩，在有些方面还走在了全国的前面。实践证明，经济特区是全国改革开放的“窗口”和“排头兵”，同样经济特区的行政监察工作的经验对全国行政监察工作也具有重要借鉴意义。认真总结经济特区行政监察工

作的经验，对贯彻党的十四届六中全会精神，加强社会主义精神文明建设，对保证经济特区现代化建设的健康发展，对在建立社会主义市场经济新的历史时期，深入反腐败，加强党风廉政建设，探索一条有中国特色的社会主义的行政监察工作路子都有着十分重要的指导意义。总结经验，启迪思路，指导未来，是我们编写本书的最大期望。

第一节 经济特区的建立和发展

一、经济特区建立的时代背景

20 世纪 70 年代末，人类发展史上一个新的时代正在开始。在国际关系中，冷战虽然尚未结束，但世界已开始从“对抗”走向“对话”，和平与发展逐渐成为国际关系的共同主题。各国人民不仅共同关心维护和平，而且共同关心经济发展问题。为了实现发展，不仅工业发达国家加快发展科学技术和调整经济结构，发展中国家更是潜心致力于发展经济。一个世界性的经济改革和对外开放潮流开始形成。特别是中国一些周边国家和地区经济迅速崛起，新加坡、韩国、香港、台湾更是创造了奇迹，成为举世公认的亚洲“四小龙”。中国经济的落后日显突出。中国要发展，已经成为全党和全国人民的共识。

在国际共产主义运动中，从《共产党宣言》发表以来，近一个半世纪的历史，已经充分证明，无产阶级及其政党是有能力领导人民推翻旧政权的。但是夺取政权后如何建设社会主义的问题，经过几十年的艰苦探索，虽然取得巨大成就和宝贵经验，但从总体上来说，在很长的时间里一直没有得到根本解决。“苏联模式”的社会主