



贵阳市监察学会2003年理论研讨会文集

监察 探索 实践

Supervise Explore Practice

中共贵阳市纪律检查委员会 编
贵阳市监察局

监察 探索 实践

Supervise

Explore

Practice

贵阳市监察学会2003年理论研讨会文集



中共贵阳市纪律检查委员会 编
贵 阳 市 监 察 局

编委会：黄汉金 陈新宇 孙立琨 张富一

罗 亮 秦亚梅 王 军 罗 俊

王 敏 于惠志

主 编：陈新宇

副主编：罗 亮 王 军 于惠志

编 辑：兰 天 吴黔生 范奇志

金 灿 胡家银 刘 浩

王明鹤

序

纪检监察机关履行着党的纪律检查和行政监察两项职能，在市场经济条件下，充分发挥监督职能，是推进经济建设与市场经济体制改革的需要，是推进政治建设和政治体制改革的需要，也是推进文化建设与文化体制改革的需要。党的十六届三中全会提出：“注重思想道德教育，加强廉政法制建设，完善监督制约机制，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。”这一要求总结和吸收了过去党风廉政建设和反腐败工作的成功经验，反映了党对社会主义市场经济体制条件下反腐倡廉规律认识的深化。这既是我们做好新时期行政监察工作的强大动力，也是行政监察工作面临的新任务新要求。

贯彻落实十六届三中全会精神，切实保证市委七届十一次全会关于完善社会主义市场经济体制的各项改革措施落到实处，就是要继续坚定不移地把党风廉政建设和反腐败斗争深入推进下去，把教育、制度、监督贯穿到行政监察工作的全过程。通过加强思想道德教育和纪律教育，增强纪律观念和廉洁从政意识。着力解决好为谁掌权、怎样掌权的问题。教育领导干部严格按照“八个坚持”、“八个反对”的要求，自觉遵守党章，带头执行领导干部廉洁自律的各项规定；通过制度建设把全心全意为人民服务的宗旨、从严治党的方针、立党为公和执政为民的要求制度化，形成用制度规范从政行为、按制度办事、靠制度管人的机制；通过加强对行政机关和国家公务员的施政过程和行政行为的监督，督促各级行政机关和国家公务员廉洁从政、依法行政、勤于政务，为群众办实事，办好事。只有三者并重，形成体系，才能形成一种使党员干部不想腐

败、不敢腐败、不能腐败的社会环境。

行政监察工作要按照“为民、务实、清廉”的要求，贴近经济建设第一线，深入到政府机关行政管理活动中。要坚持以廉政监察为重点，深入开展反腐倡廉工作。要围绕党的路线方针政策和国家法律法规，以及政府重大决定的执行情况开展执法监察。当前，尤其要紧紧围绕我市开展的行政效能建设，针对政府部门工作效率、管理效益方面的突出问题，开展效能监察。

行政监察的理论与政策研究工作要密切关注政治、经济、文化建设和其体制改革和党的建设的全面推进给党风廉政建设和反腐败工作带来的重要影响，要始终紧紧团结党和国家工作的全局去思考和掌握。要深入研究我们正在做的事情，必须按照武装头脑、指导实践、推动工作的要求，着重围绕工作大局加强调查研究，既要在推进各项任务的落实上加强研究，提出具有针对性和可操作性的对策建议，又要见微知著，对可能出现的问题加强研究，预防在先，关口前移，增强预见性和前瞻性，为领导决策提供参谋咨询和决策依据。

理论是实践的总结，它的价值在于指导实践，推动工作。理论和实践的创新永无止境。党的十六大和十六届三中全会对党风廉政建设和反腐败工作提出了新的要求，纪检监察干部要进一步解放思想，用“三个代表”重要思想的立场、观点、方法观察问题，善于研究新情况新问题，认真总结新经验新做法，勇于探索新特点新规律，努力形成新的理论成果指导新的实践。切实推进反腐倡廉工作的深入开展，重点是抓落实、要害是结合、关键是创新。



2003年12月

目 录

序	(1)
始终保持党同人民群众的血肉联系	王晓东(1)
抓落实要创新	黄汉金(6)
坚持“两个务必” 领导干部要从自身做起	何洪江(16)
发挥查办案件在治本抓源头中的作用	孙立琨(21)
政府低效能的成因与对策	罗 亮(27)
对反腐败斗争长期性与阶段性的思考	张 洪(37)
党风廉政建设和反腐败应处理好几个关系	陈光健(44)
党员干部“社交圈”中的腐败现象透视	张昌玲(49)
监察干部综合素质透析	涂万作(54)
当前国家机关公职人员腐败现象刍议	刘光祥(60)
创新是监察工作的生命力所在	周肇阳 刘全德(66)
浅析上划部门不正之风的原因及对策	韦仕武(72)
履行监察职能 抓好教育行风建设	董鸿生 秦朝波(77)
加强地区案件检查工作的几点思考	刘忠瑞(87)
发挥纪检监察职能 规范建设工程招投标	吴顺义(92)
教育与监督是加强党风廉政建设的根本	吴雪萍(97)

国家行政机关源头治理之我见·····	马 江(101)
谈行政权力运行的监督制约机制·····	杨显苏(106)
浅谈对权力运行的监督制约·····	杨维奇(110)
县级行政效能监察工作探讨·····	高 源(115)
健全制度 依法监督·····	罗时金(121)
浅谈行政效能监察的现状、问题及对策 ·····	耿立法(125)
浅谈行政效能监察·····	徐 军(131)
试论行政效能监察的运行机制·····	程联涛(136)
围绕反腐倡廉充分履行行政监察职能·····	孔德富(142)
浅谈法院纪检组和监察室的工作关系·····	绪晓栋(148)
浅析加入 WTO 对行政监察工作带来的影响·····	岳建初(152)
积极探索行政效能监察工作新路子·····	李春雷(158)
实现企业效能监察的途径·····	朱德华(161)
围绕政府内机关腐败开展行政效能监察·····	梁有志(166)
浅谈机制创新与行政效能监察·····	肖 鹏(172)
加强行政效能建设之我见·····	朱 勤(177)
充分发挥监察职能 提高依法行政水平·····	李光云(184)
对“入世”后行政监察工作的对策思考·····	黄艳枝(191)
新时期行政监察工作的重点、难点与对策 ·····	黄贵华(197)
加强作风建设 推动纪检监察工作与时俱进·····	罗连贵(205)
关于行政效能监察方法和途径的思考·····	郑自芳(211)
行政效能监察与行政管理和机关作风·····	黄谷山(216)

坚持从严治政的方针 强化行政效能监察工作·····	刘明福(219)
与时俱进 探索行政效能监察新路子·····	傅海燕(223)
解放思想 与时俱进 促进行政监察工作创新·····	张克钢(228)
国有企业改制后如何有效发挥企业监察的作用·····	龙 纪(232)
围绕执政为民宗旨 发挥行政监察作用·····	范乃佳(238)
源头治理与行政监察职能作用的发挥·····	藤明刚(242)
加大监督力度 为乡镇企业发展保驾护航·····	黄德琴(247)
围绕反腐倡廉 充分履行行政监察职能·····	王 桃(256)
党风廉政建设责任制情况调查与思考·····	张 江(261)
深化财政管理体制 提高资金使用透明度·····	姚 兵(266)
推行校务公开 促进教育事业健康发展·····	卫忠连(270)
对小河区会计核算中心运行模式的思考·····	李雪梅(277)
贵阳市纪检监察机关历史沿革·····	(282)
编后语·····	300

始终保持党同 人民群众的血肉联系

王晓东

胡锦涛同志在“七一”重要讲话中指出：对于马克思主义执政党来说，坚持立党为公、执政为民，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益，充分发挥全体人民的积极性来发展先进生产力和先进文化，始终是最紧要的”。“马克思主义政党的理论路线和方针政策以及全部工作，只有顺民意、谋民利、得民心，才能得到人民群众的支持和拥护，才能永远立于不败之地。”这些闪耀着辩证唯物主义和历史唯物主义光辉的精辟论断，对于在新的历史条件下加强党的建设特别是党的作风建设，保证党的各级组织和广大党员干部贯彻实践“三个代表”重要思想，始终坚持党的根本宗旨，全面提高执政能力，不断巩固党的执政地位具有极其重要的指导意义。

党的最大政治优势就是密切联系群众，最大危险就是脱离群众。人民群众是我们党的力量源泉和胜利之本。能否始终保持和发展同人民群众的血肉联系，直接关系到党和国家的盛衰兴亡。历史和现实都表明，人心向背，是决定一个政党、一个政权盛衰的根本因素。相信谁、依靠谁、为了谁，能否顺民意、谋民利、得民心，是区分唯物史观和唯心史观的分水岭，也是判断马克思主义政党的试金石。20世纪80年代以来，世界上一些国家和地区长期执政的老党、大党纷纷倒台，其原因是多方面的，但从根本上说，是失去了人民群众的信任和支持。我们党80多年奋斗的光辉历程也雄辩地证明，动员千千万万的人民大众，组成浩浩荡荡的生力军，

是我们党战胜各种困难和风险，不断取得事业成功的根本保证。成为执政党之后，在长期执政的条件下，在对外开放和发展社会主义市场经济的环境中，尤其在当前错综复杂的国际国内形势下，党要经得起执政、改革开放和发展社会主义市场经济三大考验，带领全党和全国各族人民把中国特色社会主义事业推向前进，最根本的就是必须始终保持党同人民的血肉联系。有了这种联系，我们的改革和建设就有了胜利之本，就有了吸取智慧和力量的最深厚源泉，就有了正确决策、减少和防止失误的可靠保证。党的各级组织、每一个领导干部都要付诸行动，坚持在任何时候任何情况下，与人民群众同呼吸共命运的立场不能变，全心全意为人民服务的宗旨不能忘，坚信群众是真正英雄的历史唯物主义观点不能丢，真正做到权为民所用，情为民所系，利为民所谋。

要做到权为民所用，必须牢固树立权力是人民赋予的观点，牢固树立干部是人民公仆的观点，始终为人民掌好权、用好权，坚决防止权力异化，以权谋私。我们的各级政权机关和各级干部，都掌握着大大小小的权力，能不能为人民掌好权、用好权，能不能在各种复杂的情况下耐得住寂寞，抗得住清苦，挡得住诱惑，管得住小节，是对各级干部特别是领导干部思想政治素质的严峻考验。权力是一把双刃剑，用得好，可以为民造福，成就事业，青史留名；用不好，很可能危害百姓，甚至葬送自己。我们党作为执政党，只有着眼于公、植根于民，只有具公信、得民心，国家才有前途、民族才有希望、百姓才有福音。因此，要做到权为民所用，必须牢固树立权力是人民赋予的观点，牢固树立干部是人民公仆的观点，把人民赋予的权力当作一种责任，一种义务，始终坚持以“人民拥护不拥护，赞成不赞成，高兴不高兴，答应不答应”作为衡量我们各项工作的根本尺度。尤其是作为领导干部，更要经常想一想参加革命是为了什么？现在当干部应该干什么？将来身后应该留点什么？始终牢固树立正确的权力观，始终做到执政为民、廉洁从政、警钟长鸣。

同时,还必须坚持用好的作风选作风好的人,这是保证权为民所用的关键。干部选得准不准,先让群众审一审。近年来,贵阳市切实加大干部人事制度改革力度,在增强选任工作透明度、增加群众知情度上下功夫,严格按照《党政领导干部选拔任用工作条例》规定的标准、条件、程序选拔任用干部,通过实行干部竞争上岗、任前公示制、考察预告制和票决制等,使一大批靠得住、有本事、群众公认度高的干部充实到各级领导岗位,有效地保证执政为民、权为民用根本要求的实现。

要做到情为民所系,必须做到心里装着群众,凡事想着群众,工作依靠群众,一切为了群众,诚心诚意为群众办实事、做好事、解难事。古人说得好,“乐民之乐者,民亦乐其乐;忧民之忧者,民亦忧其忧。”对群众在干什么、想什么、困难是什么的了解程度,体现着一个领导干部是否始终把人民群众的利益放在第一位,反映领导干部对人民群众的认识问题、态度问题和感情问题。邓小平同志曾经指出:“要坚决批评和纠正各种脱离群众、对群众疾苦不闻不问的错误,群众是我们力量的源泉,群众路线和群众观点是我们的传家宝。党的组织、党员和党的干部,必须同群众打成一片,绝对不能同群众相对立。如果哪个党组织严重脱离群众而不能坚决改正,那就丧失了力量的源泉,就一定要失败,就会被人民抛弃。”所以,要始终树立马克思主义的群众观,认清人民群众是历史的创造者,是国家和社会的主人,也是自己的衣食父母和力量源泉。要把为民造福作为各项工作的根本动力,从群众的实践中汲取经验,从群众的意见中汲取智慧,时刻把群众的利益、群众的疾苦、群众的冷暖、群众的安危记挂在心上,深怀爱民之心,恪守为民之责,善谋富民之策,多办利民之事。2001年以来,贵阳市委、市政府针对全市农村尚有3万多农户居住在茅草房中的情况,大力实施农村茅草房改造工程,已帮助了14800余户农村贫困户消灭茅草房、建起了新房,改善了居住和生活条件。在贵阳市开展农村“三个代

表”重要思想学习教育活动中,全市投入资金 4.3 亿元为农民办实事,切实解决农村群众用水、用电、行路、住房、通信等方面的突出问题。这样的举措,使干部受教育,群众得实惠,一下子拉近了干部同群众的关系,体现了干部和群众的鱼水深情。

要做到利为民所谋,必须坚持实践根本宗旨,坚持群众观点,心系群众民生,使各项决策和全部工作更好地体现人民群众的利益,把人民群众的利益实现好、维护好、发展好。我们党从成立之日起就明确宣布,除了工人阶级和最广大劳动群众的利益之外,没有自己的特殊利益,党在任何时候都把人民群众的利益放在第一位。80 多年来,我们党之所以能够从小到大、以弱胜强,成为执政党,之所以能够在国际风云变幻、国内风波骤起的严峻挑战下立稳脚跟,不断巩固执政地位,根本原因就在于代表中国最广大人民的根本利益,得到中国最广大人民的拥护和支持。所谓“政之所兴在顺民心,政之所废在逆民心”,在改革开放和发展社会主义市场经济新的历史条件下,我们党只有始终坚持立党为公、执政为民,始终把维护和实现最广大人民的根本利益作为各项工作的出发点和最高标准,作为想问题、作决定、办事情的根本依据,才能保持党的生机和活力,才能最广泛最充分地调动一切积极因素,不断为中华民族的伟大复兴增添新力量。为民谋利是多方面的,大到搞好改革开放和现代化建设,小到关心每家每户的柴米油盐、就业就医、衣食住行等等,一切人民群众生产生活中的问题,领导干部都要时刻挂在心头,凡是涉及群众利益和实际困难的事情,再小也要竭尽全力去办。近年来,贵阳市各级党组织和广大党员干部努力实践“三个代表”,全心全意为人民谋利益,大力实施扶贫开发战略,实施廉租房、三条保障线、低保、再就业工程等一系列民心工程,以切实有效的措施,使一大批贫困群众走上了脱贫致富的道路,解决了很多人民群众的生产生活、就业等方面的问题,深受人民群众的好评。特别是在这次防治非典斗争中,市委、市政府从代表最广大人

民根本利益的高度,从保护人民健康和生命安全的高度,把防治非典作为头等重要的大事来抓,高度重视,沉着应对,果断决策,采取一系列强有力的措施,确保实现了“零发病”的目标,充分体现了我们党的为民本色和坚强领导,体现了党的先进性,密切了党与人民群众的血肉联系。

民为邦本,本固邦宁。在新的历史条件下,我们党要做到“任凭风浪起,稳坐钓鱼船”,必须进一步端正执政思想,创新执政理念,完善工作机制,切实加强同人民群众的血肉联系。我们坚信,只要始终坚持以“三个代表”重要思想为指导,紧紧抓住发展这个执政兴国的第一要务,抢抓机遇,正确处理好改革发展稳定的关系,把全市广大党员干部和各族群众的智慧和力量凝聚好、引导好、发挥好,我们就一定能够应对各种挑战,战胜各种困难,把建设有中国特色的社会主义事业不断推向前进。

(作者系中共贵州省委常委、贵阳市委书记)

抓落实要创新

黄汉金

党风廉政建设和反腐败斗争是一项艰巨、长期而又紧迫的重大政治任务。我们党围绕提高党的领导水平和执政能力、提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题，全面推进党的建设，经过全党和全社会的共同努力，党风廉政建设和反腐败斗争取得明显成效。2002年，贵阳市城调队在全市开展入户问卷调查，抽样调查结果表明，与5年前相比，67%的群众认为各级党政领导对党风廉政建设和反腐败斗争更加重视；74%的群众认为通过党风廉政建设和反腐败斗争，消极腐败现象在一定范围内得到有效遏制；78%的群众对党风廉政建设和反腐败斗争取得的成效表示认可。党风廉政建设和反腐败斗争为经济社会的发展作出了突出贡献，“九五”期间贵阳市经济总量年均增长超过11%，人均国内生产总值过万元。随着各项改革的不断深入，对外开放的进一步扩大，贵阳市步入全面建设小康社会的新阶段。这些成绩的取得与绝大多数党员干部清正廉洁、勤政为民是密不可分的。但我们也应看到工作中还存在一些不容忽视的问题，诸如形式主义、官僚主义在党政机关的若干表现，贪图享乐、以权谋私的案件时有发生，群众对此不满意。这就反映了反腐败斗争的形势依然严峻，反腐倡廉的任务依然艰巨。我们既要看到主流，增强信心，又要正视问题，加紧工作，按照党的十六大对反腐倡廉工作提出的新要求，在继续下大力惩治腐败的同时，加强教育，发展民主，健全法制，强化监督，创新体制，把党风廉政建设和反腐败寓于各项重要政策措施之中，重点抓落实，要害是结合，关键要创新，更好地为贵阳市在全省率

先实现跨越式发展和全面建设小康社会的宏伟目标服务。

一、源头治理,优化环境,实现体制创新

腐败是以获取个人利益为目的而滥用权力的一种现象。腐败现象与一定的社会环境有密切关系,腐败的程度、种类、层次总是在一定的社会环境中表现、变化,直接受当时政治、经济、文化等因素的影响。为了深入开展反腐败斗争,党中央提出了源头治理的重要指导思想。源头治理是从根本上铲除滋生腐败的土壤和条件,为经济社会的发展营造良好的政治环境和社会氛围。近年,贵阳市提出了“环境立市”、“工业强市”和“科教兴市”的发展战略。其中,“环境立市”主要包括营造舒适优美的城市环境、廉洁高效的政务环境、功能完善的投资环境、公平竞争的市场环境、公正司法的法制环境、诚实可靠的信用环境等方面。源头治理的工作抓得细,抓得实,就能为营造良好环境打下坚实基础,良好的环境就可以长久延续;反之,良好的环境就可能成为无本之源,就不可能长期保持。各方面环境建设好了,才能为抓好反腐败源头治理的各项工作创造条件,促进源头治理各项工作的顺利实施。

在社会主义计划经济向市场经济转轨的过程中,随着改革的深化和市场经济的不断发展,一些现行的体制、机制和制度与发展环境存在不相适应的地方,主要表现在:(一)行政审批制度方面。行政审批事项过多过滥,审批程序复杂、环节多、时限长、透明度低、自由裁量权过大,重审批、轻管理,甚至以批代管;少数部门千方百计地“找事”、“争权”,利用审批乱收费,把审批作为增加部门权力和利益的一种手段;少数工作人员借审批把关之名,行谋取私利之实,徇私舞弊,甚至搞权钱交易。(二)财政制度方面。财务管理混乱导致财务人员贪污、挪用资金的经济案件时有发生。一些单位通过私设“小金库”,“坐收坐支”,千方百计利用职权“创收”,乱收费、乱罚款、乱摊派等不正之风屡禁不止。一些行政事业单位银行账户过多过滥,极易造成这些单位的财政资金乱支滥用和预

算外资金的体外循环。(三)干部人事制度方面。干部能上能下、能进能出的问题还没有从思想上、制度上得到根本解决,妨碍了优秀人才的脱颖而出。干部队伍中的消极腐败现象仍然存在,权力在某些人手中成为谋取私利、破坏发展环境的工具。

为了把源头治理的各项工作落到实处,取得实效,这就需要各级党政机关在改革体制机制和制度,规范办事程序,提高办事效率,严格依法行政等方面下功夫,重点针对“掌权、花钱、用人”的管理中存在的薄弱环节,积极探索既能加强党风廉政建设又能营造良好的经济发展环境的制度,建立健全用好权、管好钱、选好人的体制机制。深化行政审批制度改革,规范政府依法行政行为。对现行的行政审批项目进行清理,取消、调整不合理的行政审批项目,对保留的行政审批项目依法制定统一的审批管理办事和操作规程,建立政务公开制、服务承诺制、窗口办事制、收缴分离制来加强后续监管,完善行政审批责任追究制。通过建立工商、税务、国土、规划、环保等部门组成的“一站式”服务办公室,设立投资监督中心、非公有制经济维权投诉中心等措施,提高政府的服务职能,优化投资环境。进一步规范政府依法行政的行为,完善并严格执行建设工程招投标、经营性土地使用权出让、产权交易等制度,强化有形建筑市场中介服务功能,切实做到与政府主管部门机构分设、职能分离、人员分开、财务分账。实行土地收购储备制度,建立政府收购——储备——出让土地的运作方式和土地供应机制。经营性土地使用权必须实行招标拍卖或挂牌出让,继续采用行政手段出让经营性土地使用权的,要追究有关领导干部的责任。通过建立行政机关工作人员行政过错责任追究制度,对行政机关工作人员因工作懒散、纪律松懈、不负责任、玩忽职守等原因造成过错的行为进行追究。推动财政制度改革,强化财政资金监管。按照公共财政的要求,完善预算管理制度,健全部门预算、国库集中支付等制度,逐步做到工资集中发放和工程项目建设、大宗政府采购

等财政性资金开支统一由国库单一账户集中支付。扩大落实“收支两条线”范围，整顿和规范行政事业单位银行账户管理，加大对违反“收支两条线”规定的查处力度。加大干部人事制度改革力度，遏制选人用人上的不正之风。认真贯彻执行《党政领导干部选拔任用工作条例》及其监督检查办法，健全干部考察、评价、激励等科学机制，完善民主推荐、民主测评、公开选拔、竞争上岗、任前公示等制度，建立起公开、平等、竞争、择优的选贤任能机制。坚持和完善党委对下一级党委、政府领导班子正职拟任人员投票表决制，逐步实行领导干部引咎辞职、责令辞职制度，建立起干部选拔任用工作责任追究的制度。

二、改进作风，重在教育，实现方法创新

思想道德防线是抵御腐败的第一道防线，党员干部的思想道德出了问题就容易产生腐败。我们要坚定不移地加强思想政治教育，改进工作作风，筑牢党员干部的思想道德防线。一要深入学习和实践“三个代表”重要思想，开展党员干部执政为民、廉洁从政教育，用“三个代表”重要思想武装党员干部的头脑，牢固树立马克思主义的世界观、人生观、价值观；二要以“两个务必”为主要内容，开展党的优良传统和作风教育，使党员干部继续保持艰苦奋斗、谦虚谨慎、不骄不躁的作风，牢记全心全意为人民服务的宗旨；三要学习宣传党内政治生活准则、党纪条规和法律法规，应用典型案例开展遵纪守法教育，不断增强党员干部的纪律意识和法制观念，做到自重、自省、自警、自励。

教育的方式方法往往决定着教育的实际效果，教育过程中，常常会出现形式单一、方法枯燥，被教育者缺乏主动参与，影响了教育的效果。对此，我们紧密结合贵阳实际充分发挥纪检监察机关的教育职能，灵活运用各种形式和载体，注重教育的针对性和实效性，在方式方法上坚持创新，大力推进“五个一活动”，使党风廉政教育在党员干部中入脑入心。编辑一些读本，注重基础教育。通