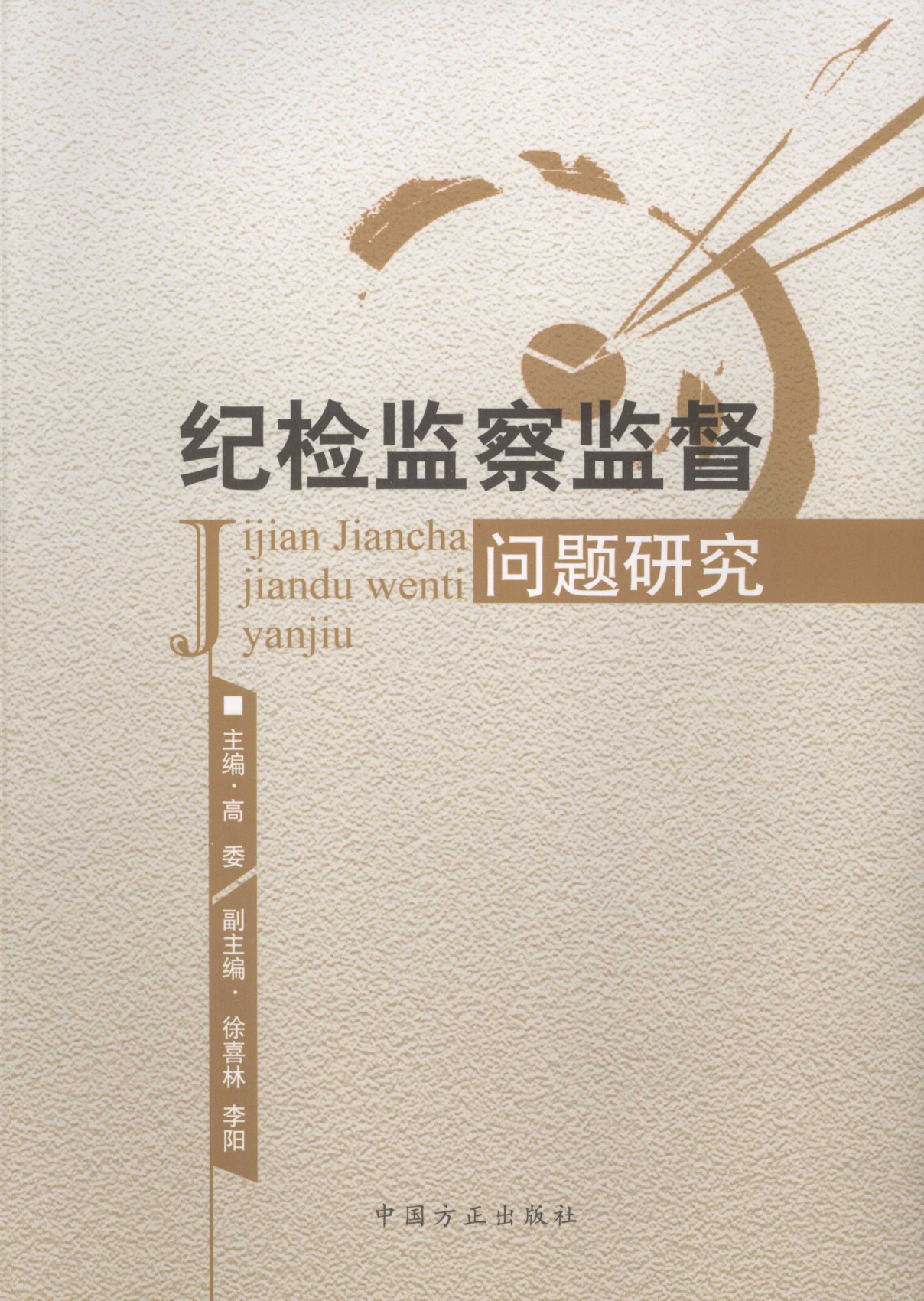




纪检监察监督

Jijian Jiancha
jiandu wenti
yanjiu

问题研究

■ 主编·高 委

副主编·徐喜林 李阳

中国方正出版社



纪检监察监督

ijian Jiancha

jiandu wenti

问题研究

江苏工业学院图书馆

藏书章

■ 主编 · 高 委

副主编 · 徐喜林 李阳

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

纪检监察监督问题研究/河南省纪委, 河南省社会科学院编.
—北京: 中国方正出版社, 2008. 12
ISBN 978 - 7 - 80216 - 441 - 3
I. 纪… II. ①河…②河… III. ①中国共产党—纪律检查—工作—研究
②行政管理—监督—工作—研究—中国 IV. D262.6 D630.9
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 207538 号

纪检监察监督问题研究

主 编 高 委

副主编 徐喜林 李 阳

责任编辑: 康 弘 刘彦彩

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) 66560938 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596602 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZpress.com.cn

责编 E-mail: fangzheng1313@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝海印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 960 毫米 1/16

印 张: 18.75

字 数: 195 千字

版 次: 2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

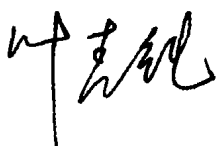
(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 441 - 3

定价: 36.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序

Handwritten signature in black ink, appearing to read '叶军' (Ye Jun).

加强反腐倡廉建设，坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务。中央印发的惩治和预防腐败体系《实施纲要》和《工作规划》，对加强反腐倡廉建设作出了重要部署。加强监督是构建惩治和预防腐败体系的重要组成部分，各级纪检监察机关作为党和政府的专门监督机关，发挥好监督作用，在加强反腐倡廉建设，构建惩治和预防腐败体系中显得尤为重要。

加强纪检监察理论研究是推动纪检监察工作理论创新的重要途径，也是开创纪检监察工作新局面的必然要求。各级纪检监察机关在贯彻落实科学发展观，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防反腐倡廉方针，加强监督方面做了大量的工作，也积累了很多宝贵的经验。但如何将这些从实践中取得的经验上升为理性的思考，是需要纪检监察工作者认真探索的一个大问题。基于这些考虑，2008年年初，河南省纪委会同

省社科院组织部分长期从事纪检监察工作和反腐倡廉理论研究的人员，围绕“纪检监察监督问题研究”这一重要课题，从纪检监察监督理论与实践的结合上，对纪检监察监督的定义、发展历程、主要成效和经验，纪检监察监督的体制、机制和制度以及纪检监察队伍自身建设，进行了初步的探讨和研究，形成了《纪检监察监督问题研究》这一成果。该研究成果对今后一个时期推进反腐倡廉建设特别是纪检监察监督具有较强的指导作用，对促进全省反腐倡廉理论研究也有一定的借鉴意义。

今年是改革开放和党的纪律检查机关恢复重建 30 周年，大力加强反腐倡廉建设理论特别是纪检监察监督问题的研究意义重大。本课题是对纪检监察监督理论的有益探索，也是纪检监察监督理论研究的初步成果。纪检监察监督课题重大、内容广泛，需要与时俱进，不断深入探索。望全省纪检监察战线的同志和从事反腐倡廉理论研究的专家学者，对反腐倡廉建设不断进行理论上的升华，推进反腐倡廉建设理论创新，开创我省反腐倡廉建设新局面，为全面贯彻落实科学发展观，加快中原崛起和构建和谐中原提供坚强有力的政治保证。

2008 年 12 月 3 日

（作者系中共河南省委常委、省纪委书记）

目 录

第一章 纪检监察监督概述	1
第一节 纪检监察监督的定义、性质和特点	1
一、纪检监察监督的含义	1
二、纪检监察监督的性质	4
三、纪检监察监督的特点	5
第二节 纪检监察监督的地位和作用	8
一、纪检监察监督的地位	8
二、纪检监察监督的作用	11
第三节 纪检监察监督与其他监督的区别	14
一、同人民代表大会监督的区别	15
二、同审计监督的区别	15
三、同司法监督的区别	16
四、同人民政协监督的区别	17
五、同社会监督的区别	18
第四节 纪检监察监督的途径和方式	20
一、各级纪委对党的组织、党员领导干部和党员的 监督途径与方式	20
二、行政监察机关监督的途径与方式	22

三、纪检监察派驻机构对驻在部门领导班子和 领导干部的监督途径与方式	23
四、加强纪检监察监督应当把握好的几个问题	25
第二章 纪检监察监督的发展历程	29
第一节 新民主主义革命时期的纪检监察监督 (1921. 7—1949. 9)	29
一、中国共产党成立与大革命时期的纪律检查工作 (1921. 7—1927. 7)	30
二、土地革命时期的纪检监察监督 (1927. 8—1937. 7)	32
三、抗日战争时期的纪检监察监督 (1937. 7—1945. 8)	37
四、新民主主义革命时期纪检监察监督的特点	39
第二节 新中国成立后的纪检监察监督 (1949. 11—1976. 10)	42
一、建国初期纪检监察监督制度的建立和健全 (1949. 11—1956. 9)	42
二、社会主义建设时期纪检监察监督的发展 (1956. 9—1966. 5)	48
三、“文化大革命”时期纪检监察监督的曲折 (1966. 5—1976. 10)	51
四、新中国成立后纪检监察监督的特点	53
第三节 新时期的纪检监察监督 (1978. 12—)	57
一、新时期纪检监察机关的恢复	58

二、新时期纪检监察监督的发展	59
三、纪检监察机关任务的确立	69
四、新时期纪检监察监督的特点	71
第三章 十六大以来纪检监察监督的成效与经验	77
第一节 十六大以来纪检监察监督的主要成效	77
一、加强对中央重大决策部署贯彻执行情况的监督 检查,促进经济社会的全面协调可持续发展	77
二、加强反腐倡廉教育,促进领导干部廉洁自律	80
三、坚决纠正损害群众利益的不正之风,解决群众 反映的突出问题	85
四、严肃查处违纪违法案件,维护党纪国法尊严	88
五、不断加大对领导干部的监督力度,促使领导 干部正确行使权力	93
六、积极拓宽从源头上防治腐败的领域,继续 推进体制机制制度改革创新,反腐 败治本抓源头工作不断深入	98
第二节 十六大以来纪检监察监督的基本经验	101
一、坚持中国共产党的领导,始终保持纪检监察监督 工作正确的政治方向	101
二、坚持求真务实、与时俱进,以马克思主义中国化 最新成果指导纪检监察监督实践	102
三、坚持反腐倡廉战略方针,推进惩治和预防腐败 体系建设	103
四、坚持围绕中心、服务大局,为全面建设小康社会	

提供政治保证	104
五、坚持立党为公、执政为民，切实维护人民群众的 切身利益	104
六、坚持深化改革，创新制度，从源头上预防和 治理腐败	105
第三节 当前纪检监察监督存在的问题与不足	106
一、对纪检监察监督重要性的认识上存在偏差	107
二、腐败现象和不正之风在一些地方和部门仍然 突出，纪检监察监督任务仍然艰巨	107
三、纪检监察监督发展不平衡，有效预防腐败等 工作需要进一步加强	108
四、纪检监察监督体制机制还不够完善，有效实施 监督的措施和办法不多	109
五、纪检监察机关思想观念、工作机制、工作方式 还不太适应形势要求，执纪执法能力还有待 进一步提高	110
第四章 完善纪检监察监督体制	111
第一节 纪检监察监督体制的形成与发展	111
一、纪检监察机关的创立与重建	112
二、纪检监察机关领导体制的确立	114
三、纪检监察机关的机构设置	121
四、纪检监察监督体制的发展与完善	124
第二节 纪检监察机关的监督职责	129
一、纪检监察机关的监督职责	129

二、纪检监察机关的职权	131
第三节 纪检监察监督体制的探索与完善	136
一、理顺纪委与同级党委的关系，发挥纪委在党内 监督中的重要作用	136
二、理顺合署办公体制下纪检与监察的监督关系， 发挥党政监督的整体效能	141
三、完善派驻机构统一管理制度，加强对派驻机构 的统一管理	147
四、进一步完善巡视制度，加强巡视监督力度	150
第五章 健全纪检监察监督机制	155
第一节 严格执行党风廉政建设责任制的 重要意义	156
一、严格执行党风廉政建设责任制是贯彻落实 科学发展观的重要保证	156
二、严格执行党风廉政建设责任制，是落实十七大 对反腐倡廉建设新定位的必然要求	157
三、严格执行党风廉政建设责任制，是构建惩治和 预防腐败体系的必然要求	157
四、严格执行党风廉政建设责任制，是各级纪委 协助党委抓反腐倡廉建设的必然要求	158
第二节 建立纪检监察监督责任机制	159
一、落实党政责任，加强组织领导	159
二、发挥职能作用，搞好组织协调	160
三、坚持齐抓共管，形成工作合力	163

四、健全责任制度，完善责任体系	164
第三节 健全纪检监察监督协调机制	167
一、构建反腐倡廉宣传教育工作格局	167
二、建立查办案件工作协调机制	171
三、健全信访监督的工作机制	180
第四节 健全纪检监察监督防范机制	183
一、加强廉政文化建设，形成良好的社会氛围	184
二、拓展反腐败工作领域，建立预防腐败的 工作机制	190
三、发挥预防腐败专门机构作用，加强反腐败 国际合作	194
第五节 建立纪检监察监督评估机制	202
一、建立考核机制	202
二、建立督查机制	203
三、建立评估机制	203
四、建立奖惩机制	203
第六章 纪检监察监督制度	205
第一节 纪检监察监督制度概述	205
一、纪检监察监督制度的概念	205
二、纪检监察监督制度的作用	206
三、纪检监察监督制度的体系分类	208
四、加强纪检监察法规制度建设的思考	219
第二节 纪检监察监督制度的贯彻执行	221
一、制度不落实的原因	221

二、加强对制度执行情况的监督检查，促进制度的落实	226
三、切实提高制度建设的质量和水平	228
第三节 配合有关部门推进体制机制制度改革	230
一、深化体制、机制、制度创新的原则	231
二、推进干部人事制度改革	232
三、深化司法体制改革	233
四、推进行政管理体制的改革	234
五、推进财税、金融和投资体制改革	235
六、规范完善四项制度	236
第七章 加强纪检监察机关自身建设	239
第一节 加强纪检监察干部队伍建设	240
一、纪检监察干部应具备的素质	240
二、提高纪检监察干部素质的途径	251
第二节 加强纪检监察领导班子建设	256
一、加强纪检监察领导班子建设的内容	256
二、加强纪检监察领导班子建设的途径	264
第三节 加强纪检监察机关作风建设	278
一、切实加强纪检监察机关作风建设	278
二、加强纪检监察机关作风建设的途径	282
主要参考文献	285
后记	287

第一章 纪检监察监督概述

纪检监察机关依纪依法对有关权力运行实施监督，是《中国共产党章程》和《中华人民共和国行政监察法》赋予纪检监察机关的神圣职责，是推进反腐倡廉建设，加强对权力运行监督的重要组成部分。探讨加强监督尤其是探讨加强纪检监察机关对权力行使的监督，对于提高纪检监察监督的针对性和有效性，带动其他监督作用的发挥，增强监督效果，建立惩治和预防腐败体系都有重要意义。

第一节 纪检监察监督的定义、性质和特点

一、纪检监察监督的含义

形式逻辑学提示我们，认识和界定一个事物首先要把握这一事物的定义。定义是对于一种事物的本质特征或一个概念的内涵和外延的确切而简要的说明。把握一个事物的定义，就要从它的内涵和外延两个方面进行界定。

（一）纪检监察监督的内涵

内涵是概念质的方面，是指一个概念所反映的事物的本质

属性的总和。通常说的概念的含义就是指概念的内涵，它说明概念所反映的对象是什么样的。

“纪检”是中国共产党中央和地方各级纪律检查委员会、中央纪委和地方各级纪委的派驻（出）机构及派驻（出）纪检员、各基层党组织分工纪检工作的纪检委员的统称。上述机关、机构及人员都被党委和全体党员赋予纪律检查的职责与权力。

“监察”是国务院和地方各级人民政府所属的监察机关和监察机关派驻（出）的监察机构及监察人员的统称。以上部门和人员都有《中华人民共和国行政监察法》赋予的监察职责和监察权力。

“监督”的字面解释是监察与督促。监督的实质是一种政治机制，政治权力的运作机制，准确地说是一种政治权力运行的控制机制。是权力的拥有者当其不便或者不能直接行使权力，而把权力委托给他人行使以后，控制后者按照自己的意志和利益行使权力的制度安排和行为过程。监督孕育于权力的委托与受托的过程之中，是权力的拥有者、委托者与权力的受托者、行使者之间的权利义务关系。

纪检监察监督的内涵可以概括为一句话，就是“中国共产党纪律检查机关和中华人民共和国行政监察机关对监督对象所实施的监督”。

（二）纪检监察监督的外延

外延是概念量的方面，在逻辑学上是指一个概念所确指的对象范围。通常说的概念的适用范围就是指概念的外延，它说明概念反映的是哪些对象。纪检监察监督的外延应当从狭义和

广义两个方面来把握。狭义的纪检监察监督主要包括抓好廉洁自律，开展执法监察、廉政监察和效能监察，参加党政领导班子重要会议对有关重大决策进行监督，参加有关活动对领导干部行使权力实施监督等。广义的纪检监察监督，是指纪检监察机关通过查办案件、纠正损害群众利益的不正之风、加强源头治理等形式对纪检监察对象形成的监察督导。纪检监督的主体是各级纪委，纪检监督的客体是党组织、党员和党员领导干部。监察监督的主体是各级监察机关和派驻（出）机构，监察监督的客体是国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员。纪检与监察监督的主体和客体有明显区别，但由于纪检机关和监察机关合署办公，监督的客体有的同时是党员领导干部和公务员，所以二者不可截然分开。

（三）纪检监察监督概念的完整定义

综合对纪检监察概念内涵与外延的分析，笔者试图将纪检监察监督这一概念作如下定义：“纪检监察监督是中国共产党纪律检查机关及派驻（出）机构和中华人民共和国行政监察机关及派驻（出）机构依纪依法对党和国家工作人员履行职责、行使权力的情况进行的监督”。这种监督具有法律和党内纪律的多重保障，并同教育、惩处和保护等相互配套使用，尤其要以惩处为尚方宝剑。纪检监察监督的实质，是纪检监察机关在有关问题可能发生而还没有发生的情况下，通过对领导干部权力行使的行为进行的监视与督察，以便有效防止和阻止有关腐败问题的发生。

纪检监察监督的定义可以从狭义和广义两个方面把握。狭义的纪检监察监督是指纪检监察机关通过依纪依法履行职责和

参与有关工作对被监督对象行使权力及个人工作及生活情况进行的监督。广义的纪检监察监督则是指纪检监察机关通过加强教育、健全制度、惩处腐败、加强源头治理等途径形成对被监督对象的检查督导。狭义的纪检监察监督主要侧重于直接的显性的监督。而广义的纪检监察监督则侧重于多方面的全局性的系统性的监督，其效果不仅是显性的也有隐性的，不仅是直接的也有间接的，是一种综合性的监督。本研究课题所说的纪检监察监督主要指狭义上的含义，也会部分延伸至广义上的含义。

二、纪检监察监督的性质

监督是一个大概念，包括了党内监督与党外监督、权力机关监督与群众监督、纪检监察的监督与其他监督等范畴。各种监督的主体不同，实施监督的性质也就不同。讨论纪检监察监督的性质，有利于我们更好地发挥纪检监察监督的作用。纪检监察的监督性质可以从以下方面进行探讨。

（一）纪检机关是党内专门的监督机关

党的纪律检查机关是实施党内监督，保证党的路线、方针、政策的贯彻执行，维护和执行党的纪律，协助党委加强党风建设的专门机关。实施党内监督是纪律检查机关的首要职责。党的纪检机关对党组织和党员实施有效的监督，是维护党的纪律的重要方面。也是防止和克服党内各种不良现象，保持和发扬党的优良传统和作风的重要保障。中国共产党的执政地位，要求党员必须重视加强自身监督，特别是重视对党的各级领导干部行使权力进行监督。党内腐败案件的一个基本特征就是以权谋私，而权力缺乏监督制约是以权谋私得以实现的基本

条件。因此，要减少腐败问题的发生，保证党的组织和党员领导干部始终围绕人民的利益正确行使手中的权力，党内就必须有一个专门机构对党的各级组织及其成员遵守党的纪律和党的路线方针政策的情况进行监督检查。各级纪委就是这样一种专司监督检查的职能机构。

（二）监察机关是政府设立的专门的行政监督机关

关于监察机关的性质，《中华人民共和国行政监察法》作出了明确规定：“监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依照本法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。”《现代汉语词典》第5版对“监察”的解释是“监督各级国家机关和机关工作的工作并检举违法失职的机关或工作人员。”具体说，监察机关负责对国家行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，以及国家行政机关依法委托的组织及其工勤人员以外的工作人员，国家行政机关任命的其他人员实施监察。国务院监察机关主管全国的监察工作，县级以上各级人民政府监察机关负责本行政区域内的监察工作，对本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作，监察业务以上级监察机关领导为主。政府的专门监督机关还有审计机关。审计机关仅仅是从财政和财务审计的角度进行监督，是一种专一的单项的监督。而监察机关则是对整个行政工作进行监督检查，其手段有廉政监察、执法监察、效能监察等。

三、纪检监察监督的特点

监督是多层次多角度的，纪检监察的监督较其他方面的监督，有着自身明显的特点。