

厦门市纪委监察系统
优秀调研论文集

2004

厦门市纪委监察系统
二〇〇四年十一月

厦门市纪委监察系统 优秀调研论文集

2004

厦门市监察学会
二〇〇四年十一月

印刷：厦门市直属机关印刷厂
地址：湖滨北路61号市府院内
电话：5050968 5077400 5080968



目 录

特约文稿

- 注重强化六种意识,切实加强纪检监察机关自身能力建设
..... 陈修茂(1)
- 以强烈的政治责任感和历史使命感切实抓好纪检监察干部队伍
的政治素质建设
..... 吕世华(8)
- 建立抽象行政行为监察制度的研究探讨
..... 黄家列(17)
- 我国行政监察法律制度评述
..... 黄延强(27)

一等奖

- 浅议对国企领导人员权力的制约和监督
..... 厦门市经发纪工委课题组(42)
- 关于我市减轻农民负担的对策措施研究
..... 厦门市农民负担监督管理办公室(55)
- 推行经评审最低价中标法从源头上防治工程腐败
..... 汤友山(62)
- 领导干部职务消费货币化问题研究
..... 王宇成(71)
- 增大腐败成本 遏制腐败行为

..... 官毅敏(77)

二等奖

现代海关制度下海关政风建设的思考

..... 周先智(87)

建立反腐倡廉长效机制,努力提高公安机关党风廉政建设水平

..... 厦门市公安局纪委监察室课题组(96)

关于国有企业公务用车制度改革的探讨

..... 厦门市经发纪工委(105)

浅议有效治理教育乱收费问题

..... 同安区纠风办(112)

关于企业改制中违法违纪干部行政处分情况的调查与思考

..... 徐龙祥 柯逊礼(117)

与时俱进 开拓创新,推进行风建设进程

..... 李海松(121)

努力探索纠风工作新的有效措施

..... 洪建利(127)

广电行业行风中存在问题的原因及对策

..... 董金英(133)

权力观与权力运作中的监督制约

..... 邱跃平(138)

关于强化纪检监察监督机制建设之我见

..... 吴耀宗(143)

注重强化六种意识

切实加强纪检监察机关自身能力建设

中共厦门市委副书记
厦门市政协主席 陈修茂
中共厦门市纪委书记

党的十六届四中全会是在我国改革发展处于关键时期召开的一次具有重大意义的会议。全会审议通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面分析了当前的形势和任务，科学总结了党执政的主要经验，明确提出了加强党的执政能力建设的指导思想、总体目标，以及不断提高驾驭社会主义市场经济、发展社会主义民主政治、建设社会主义先进文化、构建社会主义和谐社会、应对国际局势和处理国际事务这五方面能力的重大任务，是指导我们全面推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程的纲领性文件。

加强党的执政能力建设对纪检监察机关提出了新的要求。一方面，纪检监察机关作为党和政府的专门监督机关，必须全面履行《党章》和《行政监察法》赋予的职责，在加强党的执政能力建设中充分发挥保障和促进作用；另一方面，纪检监察机关作为党的执政体系的重要组成部分，必须按照加强执政能力建设的要求不断加强自身的能力建设。当前和今后一个时期纪检监察机关要注重强化六种意识，不断加强自身能力建设，努力提高纪检监察工作水

平。

一、注重强化围绕中心服务大局意识,努力提高适应完善社会主义市场经济体制要求的能力

建成完善的社会主义市场经济体制,是我们党在新世纪新阶段为推进经济社会全面发展作出的伟大战略决策。纪检监察机关保证党的执政能力建设,就要围绕中心,善于从大局出发,更加自觉地深入改革开放第一线和市场经济新领域开展工作,提高适应完善社会主义市场经济体制的能力。首先,要牢固树立科学发展观。要树立以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,自觉适应完善社会主义市场经济体制的要求,始终紧紧围绕发展这个党执政兴国的第一要务,紧贴经济建设和中心工作,使反腐倡廉各项措施与改革发展思路和市场经济规律相适应,以严明的纪律保证经济体制改革的顺利进行。尤其是要切实纠正弄虚作假、虚报浮夸和搞形式主义的“形象工程”、“政绩工程”等问题,制定实事求是的评判标准,为经济社会发展提供思想作风上的保证。其次,要大力推动各项重大决策部署的落实。要强化对党和政府有关经济建设的路线、方针、政策,以及法律法规和决定命令执行情况的监督检查,保证政令畅通。要督促抓好中央宏观调控政策和措施的落实,积极参与整顿和规范市场经济秩序,严格执纪执法,严肃处理上有政策、下有对策,有令不行、有禁不止,弄虚作假、欺上瞒下的违纪违法行为,维护中央政策的严肃性、统一性和权威性,保证宏观调控预期目标的实现。再次,要善于运用市场手段治理腐败。要积极推进各项改革,不断深化行政审批制度、财政管理体制、投资体制改革,进一步规范和完善建设工程招标投标、经营性土地使用权出让、产权交易、政府采购等制度,充分发挥市场在资源配置中的基

基础性作用。要继续推进国有企业反腐倡廉工作,加强对国有企业领导人员的管理和监督,完善国有资产管理体制和国有企业法人治理结构,加强对资产评估、审核和交易等关键环节的监管,防止国有资产流失。要规范社团、行业组织和社会中介组织,建立健全社会信用体系,查处违规违法行为。

二、注重强化党内监督主动监督意识,努力提高对党员领导干部特别是主要领导干部有效监督的能力

强化党内监督,是加强党的执政能力建设的重要内容,也是纪检监察机关的重要职责。纪检监察机关保证党的执政能力建设,就要着力提高有效监督的能力。一是要认真贯彻落实党内监督条例。要严格执行述职述廉、民主评议、谈话诫勉、民主生活会、巡视和派驻、领导干部重大事项报告和经济责任审计等制度,加强对管钱、管物、管人、管事的干部的监督,建立健全及时发现问题和纠正错误的机制,防止小错酿成大错。要重点加强对党的各级领导机关和领导干部,特别是各级领导班子主要负责人进行监督。二是要强化对民主集中制执行情况的监督。要健全完善和严格执行有关决策程序和决策执行程序,实现决策民主化、科学化,保证决策的有效实施;要健全和完善民主集中制的各项具体制度,如会议公开辩论制度、票决制度等,正确识别和纠正以集体讨论决定之名行个人专断之实,切实维护党的团结统一。三是要健全选人用人的监督机制。大力加强对干部选拔任用工作的监督,坚决制止和纠正用人上的不正之风,严格追究个人推荐、提名、考察失误的责任,严肃查处用人腐败,保证大批优秀人才能够通过公开、公平、公正、竞争的方式选拔到各级领导班子上来,使党的任人唯贤的干部路线和德才兼备的用人标准落到实处。同时,要健全和完善质询制、

问责制和罢免制,严格执行党政领导干部辞职制度。四是要不断拓宽监督渠道。把党内监督与党外监督结合起来,把组织监督与法律监督结合起来,把专门机关监督与群众监督结合起来,充分发挥民主党派、社会团体和新闻舆论的监督作用,畅通信访渠道,保障人民群众建言献策、批评建议、检举投诉的权利。

三、注重强化依法执纪依法办案意识,努力提高惩治腐败和处理党风廉政建设问题的能力

坚持依法执纪、依法办案、依法开展反腐败斗争,是推进依法治国、依法行政的必然要求,也是加强党的执政能力建设的关键环节。纪检监察机关保证党的执政能力建设,就要提高依法依纪开展工作和处理问题的能力。第一,切实提高党风廉政法规建设水平。要建立和完善党风廉政法规体系,实现反腐倡廉法制化。注意把对领导干部廉洁自律的要求适时转化为法律条规,坚持用法纪规范从政行为。建立检查工作和监督工作的程序性规范,并善于把一些在工作实践中行之有效的制度转化为法律法规或党纪条规,使纪检监察工作在党纪国法范围内有序开展。第二,严格依纪依法查办案件。要始终坚持惩处腐败与保护党员权利并重。一方面,要贯彻党要管党、从严治党的方针,严格执行和维护党的纪律,严肃查处违纪违法案件。要深入研究和把握办案规律,正确运用政策和策略,不断提高突破大案要案的能力。要加强理论修养、党性锻炼和业务学习,提高纪检监察工作专业水平和科技含量。另一方面,要坚持实事求是的原则,正确运用办案手段,保障被审查人员的合法权益。要综合考虑政治、经济和社会效果,正确运用政策,做到宽严相济、区别对待。注意为受到诬告、错告的党员干部澄清是非。第三,注重完善纪检监察机关内部监督制约机制。按

照中央纪委办公厅《关于纪检监察干部严格遵纪守法的通知》，省纪委、省监察厅《纪检监察干部“十条禁令”》的要求，抓紧起草《厦门市纪检监察机关内部监督工作暂行规定》，进一步规范“两规（指）”审查办法，健全信访处理、案件检查、案件审理等程序性规定，重视申诉复查工作，探索建立执纪办案工作责任制，逐步形成“自我约束、相互制约、组织监督、责任追究”的机制，保证严格依纪依法行使职权、履行职责。

四、注重强化立党为公执政为民意识，努力提高解决损害群众利益突出问题的能力

解决损害群众利益的突出问题，是加强党的执政能力建设、坚持“立党为公、执政为民”的根本出发点和最终落脚点。纪检监察机关保证党的执政能力建设，就要提高解决群众反映强烈的热点难点问题能力。要始终站在维护人民群众根本利益的立场上，怀着对群众的深厚感情，倾听群众的呼声，尊重群众的合理诉求，坚决纠正损害群众利益的各种不正之风。当前，要坚决纠正征用土地中侵害农民利益的问题、城镇拆迁中侵害居民利益的问题、企业重组改制和破产侵害职工合法权益的问题、拖欠和克扣农民工工资的问题，着力解决教育乱收费、医药购销和医疗服务中收受“回扣”、“红包”的问题，严肃查处办事不公、聚敛钱财、服务恶劣、粗暴执法的问题。要抓落实，抓巩固，抓制度，对尚未解决好的问题，要查找原因，制定措施，务求抓出实效；对已经解决或初步解决的问题，要注重建立健全长效机制，巩固成果，防止反弹。要综合运用多种手段和形式，切实解决群众投诉的各种问题，对推诿扯皮、工作失职的，要严肃追究有关责任人员党政纪责任，发挥纪检监察机关在构建社会主义和谐社会中的积极作用。

五、注重强化制度创新制度建设意识,努力提高通过制度建设惩治和预防腐败的能力

创新能力是党的执政能力的重要组成部分。创新能力的强弱,直接关系到加强党的执政能力建设的成败。纪检监察机关保证党的执政能力建设,就要提高制度创新和制度建设的能力。一是要推动防腐宏观制度体系的创新。要认真研究腐败滋生蔓延的制度根源,总结反腐倡廉的经验教训,及时向党委、政府和人大提出建议,从削减权力、规范权力、制衡权力、公开权力运行等方面入手,建立起预防腐败的制度体系,并使其适时转化为国家法律法规体系。二是要善于修正完善现行规章制度。要通过办案或监督,及时查找制度缺陷和薄弱环节,狠抓案后整改建制,真正做到“查处一起案件,建立一个制度,堵塞一些漏洞,完善一项管理,促进一方发展”。特别是要针对新出现的苗头性、倾向性问题,如职务消费方面的问题,通过制度创新加以预防和治理。三是要加强对制度执行情况的监督检查。制度的生命力在于执行和落实。纪检监察机关要认真负起监督检查制度落实的重要职责,强化监督检查手段,使各项制度落到实处,全面发挥其应有的规范功能、导向功能、预防功能、纠偏功能和惩戒功能。当前,要积极构建党的十六届四中全会提出的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,不断探索从源头上防治腐败的新思路、新举措,努力形成用制度规范从政行为、按制度办事、靠制度管人的机制,促进党风廉政建设不断向纵深发展。

六、注重强化组织协调齐抓共管意识,努力提高协助党委加强党风廉政建设和组织协调开展反腐败工作的能力

组织协调开展反腐败斗争,是新《党章》赋予纪委的神圣职责。

适应加强党的执政能力建设新形势的要求,就要进一步提高组织协调能力。一是要坚持和完善反腐败工作体制。要坚持党委统一领导、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,为深入开展反腐倡廉提供组织保证。二是要建立科学有效的组织协调机制。要进一步规范组织协调的内容和程序,推进组织协调工作制度化。要针对党风廉政建设全局性、倾向性问题,深入研究,通盘谋划,向党委提出对策和建议,自觉接受党委的领导,争取党委的重视和支持,并协助党委抓好反腐倡廉各项工作的落实。要加强纪检监察机关与司法机关、行政执法机关、审计机关、组织人事部门和宣传舆论部门的联系,发挥各部门的职能作用,调动各方面的积极性,增强反腐倡廉的合力。三是要严格责任追究。要认真贯彻执行党风廉政建设责任制,按照党政领导班子正职负总责和“谁主管、谁负责”的原则,切实抓好责任分解、责任考核、责任追究三个关键环节,对党风廉政建设方面的失职行为,要依据有关规定追究责任。

以强烈的政治责任感和历史使命感 切实抓好纪检监察干部队伍的 政治素质建设

中共厦门市纪委副书记 吕世华

在新世纪新阶段,特别是在当前错综复杂的形势和现实严峻的考验面前,作为保证党的肌体健康的忠诚卫士的纪检监察机关,如何提高自身政治素质,为加强党的执政能力建设提供坚强有力的政治保障,应成为各级党的组织特别是纪检监察机关一个十分现实而紧迫的重大课题。下面,我结合自己的工作和近一个时期的调研,就上述问题做一些探讨。

一、在新的形势和考验面前,抓好纪检监察干部政治素质建设比以往任何时候都更加重要和紧迫。当今社会,国际风云变幻莫测,国内社会转型进一步加速,改革发展与社会稳定的矛盾日益加剧,腐败与反腐败斗争呈现波澜起伏的胶着状态,各种复杂社会现象和社会思潮,不仅给新时期党的建设发出历史性警示,由此产生的各种负面影响,势必对党的每个成员都提出更现实更严峻的考验。在这样一种形势面前,肩负庄严神圣使命的纪检监察机关,加强自身建设,提高政治素质,就比以往任何时候都显得更加重要和紧迫。

1. 提高纪检监察干部队伍的政治素质,是自觉投身新的伟大实践的需要。党的十六届三中全会提出要“完善社会主义市场经济体制”,“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进

经济社会和人的全面发展",这是以胡锦涛同志为总书记的党中央作出的事关全局的重大决策,是一个全新的伟大实践。能否自觉投身这一新的伟大实践,积极服从和服务于这个全党工作的大局,把纪检监察工作放在更加宽广的时代背景中去思考,更好地体现时代性、把握规律性、富于创造性,这不是一般的工作思路和方法问题,而是一个非常严肃的政治问题。纪检监察干部特别是领导干部必须不断提高自身政治素质,善于从政治上考虑和处理问题,通过全面正确地履行纪检监察职能,把从严治党、从严治政更好地融入到经济体制改革的实践中去,推动和促进经济社会和人的全面发展。

2. 提高纪检监察干部队伍的政治素质,是主动适应反腐战略调整的需要。随着“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”的建立健全,反腐败斗争在战略上的调整已是势在必行,即将由被动防御为主转向主动进攻为主,由权力反腐为主转向制度反腐为主,由事后监督为主转向事前监督为主。在这样一个战略调整的非常时期,我们必须有很强的政治敏感性和政治洞察力,不失时机地、积极主动地掌握和适应调整过程中正在发生和即将发生的新情况新变化,做到既要从严治标,惩治腐败,又要着力治本,预防腐败;既要坚决查办违纪违法案件,又要认真纠正损害群众利益的不正之风;既要保持工作的连续性,又要与时俱进,开拓创新,确保党风廉政建设和反腐败斗争健康扎实地向前推进。

3. 提高纪检监察干部队伍的政治素质,是积极应对各种严峻考验的需要。当前,腐蚀与反腐蚀的较量日趋尖锐激烈,形势也将变得更加严峻复杂。一方面腐败分子为达到目的将更加不择手段,身处反腐败工作第一线的广大纪检监察干部,将面临前所未有的包括诱惑拉拢、恐吓威胁、恶意中伤,甚至打击报复等各种严峻

考验；一方面我们有的领导同志对新形势下出现的这一严峻现实认识不清，对纪检监察干部思想政治方面出现问题的严重性、复杂性、危险性估计不足，常常是出了问题之后说“没想到”。去年底，胡锦涛等中央领导同志就湖南常德市纪委原书记彭晋镛案所作的“一个长期担任县、市纪委书记并被人们视为‘清官’的干部竟走上了违法犯罪的道路……我们应从这一典型案件中认真总结干部教育、考察、监督方面的教训”的重要批示，再次给我们敲响警钟：加强对纪检监察干部的管理和监督，保持“忠诚卫士”的纯洁性，十分重要且刻不容缓。

二、提高纪检监察干部队伍的政治素质，必须赋予更严格的要求和更深刻的时代内涵。中央领导同志曾多次指出，纪检监察干部肩负着党和人民的重托，承担着庄严神圣的使命，应当有更高的政治觉悟，更高的纪律性，更强的法制观念，更要谦虚谨慎，密切联系群众，使广大干部和群众感到纪检干部可亲可信可敬。

1. 要严守党的政治纪律，始终保持政治上的清醒和坚定。政治纪律是我们党最重要的纪律。作为党的纪律的忠诚卫士，一方面，要带头用党的纪律特别是政治纪律规范自己的言行，在思想上政治上与党中央保持高度一致，坚决维护以胡锦涛同志为总书记的党中央的权威。要善于从政治上观察和认识问题，在重大原则问题上，头脑清醒，立场坚定，旗帜鲜明。要实事求是，坚持原则，刚直不阿，依纪依法办事，防止出现政治差错。要严守工作纪律，坚决反对自由主义，决不允许跑风漏气、泄露案情，更不准听信和传播政治谣言、随意见论。另一方面，要加强对遵守和执行政治纪律情况的监督检查，严肃查处阳奉阴违，搞当面一套、背后一套的两面派行为；严肃查处支持、参与各种非法组织和非法活动的行为；严肃查处搞上有政策、下有对策，有令不行、有禁不止，我行我素、各行其是的行为，确保政令畅通。

2. 要牢固树立大局意识,善于从政治和全局上审时度势。纪检监察干部特别是领导干部要善谋大局,学会以宽广的眼界审时度势,以政治家的眼光权衡利弊,做到“上为大局着想,下为群众解忧”,使反腐倡廉工作的思路和对策更具有科学预见性和现实针对性。当前和今后一个时期,要更加自觉地适应完善社会主义市场经济体制的需要,努力把源头治腐融入改革和各项重要政策措施之中,在经济社会和人的全面发展中发挥服务和保障作用;要更加自觉地深入市场经济领域,及时发现和解决妨碍改革和建设的突出问题,不断优化发展环境;要更加自觉地坚持以人为本,化消极因素为积极因素,充分调动广大人民群众参加改革和建设的积极性和创造性;要更加自觉地贴近群众,预防和妥善处理矛盾纠纷和群体性事件,切实维护社会稳定;要更加自觉地运用改革的办法,把市场机制和经济手段引入反腐败工作,努力实现反腐倡廉与经济社会发展的良性互动。

3. 要时刻牢记党的宗旨,带头践行执政为民的执政理念。纪检监察干部要把全心全意为人民服务作为人生追求的最高目标,始终心系群众,把群众呼声当作第一信号,把群众需要当作第一选择,把群众满意当作第一标准。努力做到,反腐倡廉不仅要为解放和发展生产力服务,还要为冲破各种阻碍以人为本、经济社会协调发展的政策体制服务;不仅要为人民群众的物质生活更加殷实、更加富足服务,还要为切实尊重和保障人民群众的政治、经济、文化权益服务;不仅要狠抓办案,惩处违纪违法行为,还要下大力气纠正和治理发生在群众身边的损害群众切身利益的不正之风。一句话,纪检监察干部必须带头践行执政为民理念,保持同人民群众的血肉联系,切实把最广大人民的根本利益维护好、实现好、发展好。

4. 要模范执行各项规定,自觉抵制各种腐蚀拉拢和考验。打铁先要自身硬。纪检监察干部特别要注重通过自身的不断学习和

党性修养,努力把纪律、法律以及他律,转变为高度的自律,把外在的强制转变为内在的自觉,达到对遵纪守法不只是迫于违法乱纪必受惩戒的恐惧,更重要的是出于内在的责任感,出于对党的事业的高度负责,出于对人民赋予的权力的珍惜和对自我人格的尊重。从而,在纷繁复杂的社会生活中坚持慎独、慎微、慎权、慎欲,做到一切有悖于公职人员廉洁性的钱物都不能收,一切可能影响公正执行公务的宴请、娱乐、健身、旅游等活动都不能去,一切用公款吃喝玩乐、游山玩水的行为都不能有,一切利用职权或职务上的影响为本人、配偶和子女谋取不正当利益的事情都不能为,以廉洁奉公、秉公执法、洁身自好的良好形象,赢得广大人民群众信赖和尊敬。

三、以强烈的政治责任感和历史使命感,切实抓好纪检监察干部队伍的政治素质建设。最近,中央纪委、监察部召开了全国纪检监察机关自身建设工作会议,对新形势下进一步加强纪检监察机关自身建设提出了新的更高的要求。各级纪检监察机关要以学习贯彻会议精神为契机,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,紧紧围绕加强党的执政能力建设,按照“为民、务实、清廉”的要求,以强烈的政治责任感和历史使命感,切实抓好队伍的政治素质建设。

1. 坚持用马克思主义的基本理论武装干部的头脑,切实解决好理想信念的问题。理想信念是共产党人的精神支柱,是政治素质的核心。而行动上的自觉和坚定,来自理论上的清醒和坚实。因此,必须把加强马克思主义基本理论的学习和教育,作为提高干部政治素质的首要任务抓紧抓好。一要注重理论学习的高起点。要按照提高理论素养、拓宽世界眼光,培养战略思维,增强党性修养的要求,认真组织和引导广大干部深入、全面、系统地,而不是肤浅、片面、零碎地学习马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三