

序

李荣芝

这本论文集的编辑出版得到了济南出版社、全市各级纪检监察机关、广大纪检监察干部及有关专家、学者的大力支持。经过一年多的努力，这本论文集终于编辑定稿了。在临近出版之际，我谨代表市纪委、市监察局和市监察学会向论文作者和有关参与本书编辑工作、付出辛勤劳动的同志们表示感谢和祝贺。出版这本集子的主要目的是：交流近年来济南市监察学会会员理论研究成果，为充分发挥纪检监察职能，从源头上预防和治理腐败建言献策。

一、该书收录论文的主要特点和观点

书中收录的三十多篇论文，质量是好的，研究水平都比较高。概括起来，主要有以下几个特点：一是观点鲜明。绝大多数论文内容紧扣当前形势

和纪检监察工作,突出了在市场经济条件下,立足合署办公的新形势,充分发挥纪检、监察两项职能,深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,从源头上预防和遏制腐败这一主题,围绕这一主题,各位作者都提出了自己的观点。二是针对性强。多数论文根据当前反腐败工作实践中遇到的迫切需要解决的问题,提出了一些新的思路,结合现实问题比较紧密,因而有较强的针对性。三是有一定理论深度。不少论文作者对问题考虑得比较深,看得比较远,有独到的见解,表现出我们一些论文作者有深厚的理论功底。四是研讨队伍涉及面广。参加交流的论文作者,既有多年从事纪检监察工作的同志,又有大专院校的专家、学者,还有单位和部门的领导同志,大家从不同的角度和侧面各抒己见,富有理论创新精神。

大家紧紧围绕研究专题,以邓小平理论和党的十五届五中全会精神为指导,按照江泽民总书记关于“三个代表”的要求,深入调查研究,主要提出了如下观点:一是充分发挥纪检监察两种职能,构筑党政监督的合力优势,推进党风廉政建设和反腐败斗争的深入开展。有的论文作者认为,我们工作中既要加强纪检职能,又要强化行政监察职

能,达到优势互补,“两翼齐飞”。必须处理好合署办公与发挥两种职能的关系,用好《行政监察法》赋予的权力和手段,突出行政监察的力度和权威,更好地发挥纪检监察机关的作用。二是适应社会主义市场经济发展的要求,从教育、体制、机制、法制的改革与完善上,对公共权力形成规范和制约,逐步消除引发腐败的土壤和条件,从源头上预防和治理腐败。要根据社会主义市场经济条件下反腐败斗争的新形势、新特点和新规律,全面开展反腐倡廉教育,以正确的思想武装头脑,筑牢拒腐防变的思想防线;要建立健全监督管理制度,从制度上、机制上遏制腐败现象;要建立完善的监督体系,加大监督工作的力度,完善权力制约机制,加强对权力行使的监督。三是发展社会主义民主是深入开展反腐败斗争的重要途径。要坚持和完善我们的基本政治制度,继续推进政治体制改革,发展社会主义民主政治;推进决策的科学化、民主化,进一步扩大基层民主,实行政务、厂务、村务公开,完善举报制度,加强舆论监督;扩大公民有序的政治参与,发挥人民参政议政的积极性和创造性,引导广大的社会公民积极参与反腐败斗争,以形成强大的反腐败正义力量,遏制当前腐败现象

多发、高发的态势。四是廉政建设要靠法制。完善反腐败立法,规范公共权力运作,实现廉政建设法制化;依靠法制拓宽监督制约渠道,实现反腐败的全社会、全方位参与。如有的论文作者结合《婚姻法》的修改,提出完善婚姻立法,遏制领导干部包养情妇的腐败现象,从一个新视角给我们提出了自己独到的见解:遏制腐败现象的法制建设必须纳入整个国家的立法体系之中,从而说明反腐败是整个社会的一项重任。五是执法监察是对执法行为的约束,是执法的再执法,监督的再监督,是更高层次的监督检查。在工作中,要找准位置,明确每次检查参与的目的,保持主动性、自主性和权威性,做到牵头不包办、配合不等待、主动不越位,充分发挥职能作用。六是效能监察是强化企业管理、推进企业发展的重要措施。要加强企业效能监察,围绕企业经营管理存在的效益、效率、质量、安全等方面的重大问题,主动发现、揭露和处理挥霍浪费、营私舞弊、侵吞国有资产等行为,堵塞漏洞,为企业改革、发展创造良好的外部环境。七是对一些具体的廉政制度、工作措施发表了看法,围绕强化对“收支两条线”的监督管理、领导干部经济责任审计、完善特邀监察员制度、建设工程

招投标制度等提出了许多新观点。

二、切实提高对开展纪检监察理论研究工作的认识

监察学会是纪检监察机关开展理论与实践问题研究,进行学术交流的一个重要阵地。运用马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论的基本观点和方法分析、研究纪检监察工作的内在规律,用正确的理论指导实践,使纪检监察工作更好地为改革、发展、稳定的大局服务,这是各级纪检监察机关和监察学会一项长期的任务,也是新形势下的迫切要求。

首先,开展理论研究工作 is 深入开展反腐败斗争,从源头上预防和遏制腐败的需要。党的十五大强调,反腐败要“坚持标本兼治,教育是基础,法制是保证,监督是关键。通过深化改革,不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤。”十五届五中全会上通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中又进一步指出:“深入开展反腐败斗争,积极探索社会主义市场经济条件下反腐败斗争的特点和规律,建立健全监督和管理制度,努力从源头上遏制腐败现象的滋生蔓延。”近几年

来,随着反腐败“标本兼治、综合治理”方针的落实,亟需加大治本的力度,党风廉政建设和反腐败斗争越来越多地触及到体制、法制、机制等深层次的问题,需要我们从政策上、理论上提出一些建设性意见和建议,及时对监督监察对象提出明确具体的要求,才能推动反腐败斗争的深入。如果我们对在社会主义市场经济条件下深入开展反腐败斗争的特点、规律和对策缺乏深入研究,对党风廉政建设涉及的有关体制、法制、机制没有深入的了解,我们就很难在源头治理方面站在更高层次上做好指导、协调和牵头工作。目前,理论研究滞后的问题非常突出,如:对新形势下反腐败斗争中出现的一些新情况、新问题,迟迟拿不出有效的解决办法;对如何推动反腐败斗争向深层次发展缺乏前瞻性的指导。尤其是监督机制问题,近几年各级虽然都在致力于解决这个问题,也取得了一定成绩,但监督机制不健全、监督乏力的问题仍没有得到很好的解决,这些问题在一定程度上影响了反腐败斗争的深入开展。

其次,开展理论研究工作充分发挥纪检监察职能的需要。党的十五届五中全会指出,今后五到十年,是我国经济和社会发展的重要时期,是进

行经济结构战略性调整的重要时期,也是完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的重要时期。新的形势和任务给纪检监察工作提出了许多新的更高的要求。朱镕基总理曾经指出,“反腐倡廉关系到党的生死存亡和现代化建设事业的兴衰成败。”朱总理这句话既把反腐倡廉的重要性提到了一个新的高度,又对纪检监察工作提出了更高的要求。如何在新的形势下,充分发挥纪检监察职能,抓好党风廉政建设,促进现代化建设事业的快速、健康发展是纪检监察机关必须探索解决的重大课题。面对大量的新情况、新问题,单纯依靠过去的工作套路不行了,必须积极探索社会主义市场经济条件下纪检监察工作的新思路、新方法。这就要求广大纪检监察干部和理论工作者、学会会员要勇于解放思想,更新观念,坚持从改革开放和现代化建设的实际出发,破除旧的传统思维方式和模式,深入研究纪检监察工作自身的特点规律,以及与现代化建设之间的内在联系,找准纪检监察工作为改革、发展、稳定服务的结合点和着力点,正确认识和处理工作中遇到的新情况、新问题,增强我们工作的主动性、预见性、创造性和实效性。

总之，加强理论研究，不仅是反腐败斗争形势和任务的迫切要求，也是提高纪检监察工作水平和领导政策水平、推动和促进纪检监察工作科学有效开展的重要保证。那种认为理论研究可有可无、可多可少的认识，不重视理论研究的倾向，是目光短浅的表现。理论是行动的先导，没有深入的理论研究和深厚的理论功底，没有正确的理论指导，工作必然是盲目的、肤浅的或教条的，更不会取得群众满意的效果。理论不发展，思想就会僵化，行动就会迷惘；理论研究上没有突破，就不会有实践上的提高。

三、要围绕热点难点，坚持不懈地开展理论研讨活动

开展纪检监察理论研究，广泛进行学术交流，是监察学会的基本职责，是监察学会为改革、发展、稳定大局和纪检监察工作实践服务的主要途径。开展理论研究要在针对性上下功夫，在提高研究水平上作文章，在用于指导实践上花气力。具体讲，要把握好以下三点：

一是要坚持正确的政治方向。无论纪检监察工作，还是反腐败斗争都是具有强烈政治性的研

究课题，必须站在讲政治的高度，保持坚定的政治立场和政治敏锐性，坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和党的基本路线为指导，认真贯彻江泽民总书记“三个代表”的要求，以科学的态度探索真理，摒弃谬误，在坚持研究工作的正确政治方向的前提下多出成果。要坚持实事求是，解放思想，紧密结合反腐败斗争的实践进行研究和探讨，既不能从理论到理论，抽象地空发议论，又不能就事论事，实用主义。对面临的大量新情况、新问题，要勇于探索，敢于开拓，积极提出自己的观点和见解。要提倡“百花齐放、百家争鸣”的方针，坚持理论问题只能通过讨论来辩明是非，通过实践来检验其是否正确。要有服从真理的勇气，努力形成畅所欲言、各抒己见的研究氛围。

二是要把工作中的热点、难点作为理论研究的重点。要紧紧围绕当前反腐败斗争的路子、方针和领导机制，选择那些当前迫切需要回答和解决的问题开展研究。第一，要突出对带有基础性、战略性、方针性的重大理论问题开展研究。比如：反腐败斗争与改革、发展、稳定大局的关系问题；反腐败斗争与现代化建设事业的关系问题；深入开展反腐败斗争需要在体制、机制、法制上解决的问

题；如何科学评价反腐败斗争的成效等等，这方面的研究很重要、很必要，带有一定的超前性和预见性，搞好了可以及时为充分发挥纪检监察职能、深入开展反腐败斗争、加强党风廉政建设提供理论支持，提出的具有前瞻性的意见和建议可以为领导决策提供依据。第二，要围绕当前落实反腐败任务中遇到的一些深层次问题和政策性问题开展理论研究。如：反腐败如何实现由浅层次到深层次的转变，从对腐败现象的治理，到从源头上的治理；反腐败如何实现由单项工作到综合治理的结合和转变，既对已经出现的问题一个一个地加以解决，又着眼于全局和长远，通盘谋划和综合治理，以收到事半功倍的效果；反腐败如何实现由应急性抓到经常性抓的结合和转变，特别是把外部监督与内部制约结合起来，重在建立制约机制，完善行为规范；反腐败如何实现由遏制到防范的有机结合和转变，把工作思路由单纯地亡羊补牢调整到未雨绸缪上来，做到关口前移，见微知著，建立有效的预警机制；对领导干部八小时以外的活动的监督应当怎样延伸等等，类似这样一些深层次和政策性问题研究透彻了，无疑会推动反腐败斗争向纵深发展。第三，要抓住反腐败斗争中群众反映强

烈的一些热点问题开展理论研究。要深入实际，深入基层，了解群众的反映、要求和呼声，对那些群众意见大、反映强烈的热点问题，像公款吃喝玩乐、领导干部在住房方面的严重以权谋私、农民和企业负担过重、公路“三乱”和中小学乱收费屡禁不止等问题，都需要在调查研究、掌握第一手资料的基础上，通过分析、归纳，弄清来龙去脉，找准问题的症结，进行充分的理论论证，提出有效对策。

三是注重理论研究成果的推广和对实践的指导作用。理论研究是为实践服务的，只有将研究的成果应用到实践中去，并转化为新的实践成果，才达到了理论研究的根本目的。所以，衡量研究质量的高低和研究成果的大小，最重要的是看其在领导决策和指导实践中发挥了多大的作用。公开出版、召开理论研讨会和进行学术交流，仅是对方方面面研究成果的一种检阅和展示。对一些有一定价值和比较完整的研究成果，要抓紧加以推广和向上输送，使其尽快地进入领导决策。对那些分散的不集中的研究成果，要加以概括、归纳，使之发挥应有的作用，实现其应有的社会价值。只有这样，才能使我们的理论与推广应用形成相互促进的良性循环。每一个理论研究者，都要把

研究成果能进入领导决策,推动工作作为最大的追求,使自己的辛勤劳动转化为社会效益。

新世纪对纪检监察工作和反腐败问题的研究提出了更高的要求,理论研究工作任重而道远。让我们在邓小平理论、党的十五大和十五届六中全会精神指引下,同心协力,开拓进取,在理论研究领域大胆探索,为推动全市党风廉政建设和反腐败斗争的深入开展作出新的更大的贡献。

2001 年 11 月 15 日

目 录

序	李荣芝(1)
深入开展反腐败应注意把握的几个原则	孙淑义(1)
抑制权力腐败的对策探讨	谢玉堂(9)
落实反腐败领导体制和工作机制必须抓好四个 环节	李荣芝(17)
强化权力监督 推动干部选拔任用工作健康 发展	胡占平(25)
谈谈改革发展中执纪工作的政策思想	孙云水(31)
从源头治理腐败的探索与实践	陈玉兴(39)
强化监督职能 构筑合力优势 ——关于发挥纪检、监察两种职能作用的 探讨	历城区监察局(49)
“以德治国”必须大力弘扬正气	吕荣昌 刘宠宝(60)
为政之道 官德为上 ——论以德治国与官德修养	王桂安(67)
落实廉政制度中存在的问题、原因及对策	魏 华(78)
要加大从源头上预防和治理腐败的力度	赵庆文(86)
高中级干部是党内监督的重点	王 涛(98)
坚持全心全意为人民服务宗旨	李维祥(106)
深化改革 加大从源头上治理和预防腐败的力度	

.....	赵 昕(109)
论市场经济条件下的党风廉政建设	林博斌(118)
关于对领导干部任期经济责任审计工作的思考	
.....	靖绪佳(130)
关于完善权力监督制约机制的思考	刘金光(136)
强化行政监察职能 进一步推动反腐败斗争	
.....	李立宪(146)
浅谈强化行政监察职能的途径和方法	张秀云(153)
对从源头上预防和治理腐败的理性思考	崔守华(159)
论深入持久地开展反腐败斗争	苏 涛(164)
不断推进民主进程是遏制腐败的必由之路	
.....	刘金光(178)
关于对国有改制企业领导干部监督问题的调查	
.....	济南市纪委、市委工交工委联合调查组(192)
婚姻法的修改与防止腐败	王丽萍(213)
构建预防体系是反腐保廉的根本	逢晓东(222)
执法监察探究	刘传亮 刘廷山(232)
试析企业效能监察的作用	苏金铭(242)
试论我国行政许可制度的意义及存在的问题	
和对策	孙成文(249)
建立有形建筑市场遏制建筑领域腐败现象	
.....	王守杰(259)
浅谈强化对“收支两条线”管理工作的有效监督	
.....	徐士显(265)

充分发挥特邀监察员的优势 积极参与监察

工作.....罗虹(270)

探索执法监察新思路 促进反腐败斗争深入

开展.....商河县监察局(276)

权力法治化——依法治国的关键.....逢晓东(282)

强化监察职能 推动《行政监察法》的落实

.....赵荣柏(288)

深入开展反腐败 应注意把握的几个原则

孙淑义

邓小平党风廉政建设和反腐败理论，是邓小平建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是指导当前党风廉政建设和反腐败斗争、推进改革开放和经济建设、实现跨世纪发展宏伟目标的强大思想武器。认真学习、深刻领会邓小平党风廉政建设和反腐败理论，特别是进一步明确和把握好以下几个原则，对于指导当前反腐败斗争健康深入地开展，具有十分重要的意义。

一、坚持两手抓，两手都要硬，在整个改革开放过程中都要反对腐败

坚持“两手抓，两手都要硬”是邓小平党风廉政建设和反腐败理论中一个带有根本战略意义的基本方针，也是贯穿其整个理论的一个根本指导原则。

早在改革开放初期，邓小平同志就及时告诫全党，要在改革开放和经济建设的同时，警惕腐败思想的侵蚀，明确要求，一手抓改革开放，一手抓打击各种经济犯罪活动。没有打击经济犯罪这一手，不但对外开放政策肯定要失败，对内搞活的政策也肯定要失败。有了打击经济犯罪

这一手，对外开放、对内搞活都可以沿着正确的方向发展。这表明，“两手抓”作为一项战略方针的提出，与改革开放和现代化建设是同步的。随着改革开放的不断深化，邓小平同志对“两手抓”的内容作了多方面的论述，在不同情况下提出过多方面的要求。《中共中央关于学习〈邓小平文选〉第三卷的决定》，把“两手抓”的内容概括为三个方面，即一手抓物质文明，一手抓精神文明；一手抓建设，一手抓法制；一手抓改革开放，一手抓惩治腐败。由此我们可以看出，邓小平强调的“两手抓”，具有丰富的思想外延，从经济基础和上层建筑的关系，具体到思想方法和工作方法。它是邓小平同志站在历史发展的高度，从党和国家的前途命运出发，提出的具有长远指导意义的根本方法。

“两手抓”思想是邓小平同志运用辩证唯物主义的世界观和方法论科学地分析我国社会主义实践而得出的正确结论。它深刻地揭示了惩治腐败与经济建设必须同步发展的内在规律，为我们正确认识和把握党风廉政建设和反腐败斗争与经济建设的关系提供了强大的思想武器。坚持“两手抓”的方针，要求我们必须辩证地全面地认识问题和处理问题，在抓主要矛盾和中心工作时，要突出重点，兼顾一般，不能只抓中心工作，而忽略其他工作，不能只抓“这一手”，而忽视“另一手”。同时，“两手抓”方针，不是权宜之计，必须一以贯之，贯穿改革开放和现代化建设的全过程，不能有丝毫松懈。