

2014年

全国旅游纪检监察课题研究 成果汇编

QUANGUO LÜYOU JIJIANJIANCHA KETIYANJIU CHENGGUOHUIBIAN

驻国家旅游局纪检组监察局 编

中国旅游出版社

2014年

全国旅游纪检监察课题研究 成果汇编

驻国家旅游局纪检组监察局



中国旅游出版社

责任编辑：王建华 王 丛

责任印制：冯冬青

封面设计：何 杰

图书在版编目（CIP）数据

2014 年全国旅游纪检监察课题研究成果汇编 / 驻国家旅游局纪检组监察局编. --北京：中国旅游出版社，2015.3
ISBN 978 - 7 - 5032 - 5308 - 9

I. ①2… II. ①驻… III. ①旅游业—纪律检查—研究成果—汇编—中国—2014 ②旅游业—监察—研究成果—汇编—中国—2014 IV. ①F592.1 ②D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 048113 号

书 名：2014 年全国旅游纪检监察课题研究成果汇编

编 者：驻国家旅游局纪检组监察局

出版发行：中国旅游出版社

（北京建国门内大街甲 9 号 邮编：100005）

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: cttp@cna.gov.cn

发行部电话：010 - 85166503

排 版：北京旅教文化传播有限公司

经 销：全国各地新华书店

印 刷：北京金吉士印刷有限公司

版 次：2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

开 本：720 毫米×970 毫米 1/16

印 张：14

字 数：259 千

定 价：42.00 元

I S B N 978 - 7 - 5032 - 5308 - 9

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换

目 录

派驻旅游行政管理部门纪检监察机构履行监督职责研究

派驻旅游行政管理部门纪检监察机构履行监督职责研究

(上海市旅游局课题组)	3
一、研究的背景和目的	3
二、派驻旅游行政管理部门纪检监察机构监督情况概述	4
三、派驻旅游行政管理部门纪检监察机构面临的主要问题	8
四、派驻旅游行政管理部门纪检监察机构履行职责的思路和对策	11

聚焦主责主业 助推旅游发展

——派驻旅游行政管理部门纪检监察机构履行监督职责研究

(江苏省旅游局课题组)	22
一、研究的背景和意义	22
二、当前派驻旅游行政管理部门纪检监察机构的基本情况	23
三、旅游纪检监察部门落实“三转”全面履职的对策建议	28

派驻旅游行政管理部门纪检监察机构履行监督职责研究

——以陕西省旅游行政管理部门纪检工作实践为例

(陕西省旅游局课题组)	35
一、派驻旅游行政管理部门纪检监察机构履行监督职责的科学定位	35

二、派驻旅游行政管理部门纪检监察机构履行监督职责存在问题 37

三、对策建议 40

四、结语 47

聚焦主业 严密监督体系

——派驻旅游行政管理部门纪检监察机构履行监督职责研究
(江西省旅发委课题组) 49

一、序言 49

二、监督必要性的历史性考察 50

三、中国共产党党内监督的发展历程、基本经验和启示..... 54

四、正确认识当前旅游行业面临的反腐败形势,切实加强对
履行监督职责重要性的认识 59

五、准确把握派驻纪检监察机构履行监督职责的任务和内容,以解决突出问题
为切入点,创新工作方式方法,增强监督的有效性 64

六、结语 79

派驻旅游行政管理部门纪检监察机构履行监督职责研究

(山西省旅游局课题组) 82

一、监督责任的思想内涵和主要内容 82

二、现状及问题 86

三、对策与思路 90

派驻旅游行政管理部门纪检监察机构加强问责职责研究

新形势下派驻旅游行政管理部门纪检监察机构加强问责职责研究

(湖南省旅游局课题组) 103

一、绪论	103
二、旅游纪检监察机构问责的一般理论	105
三、旅游纪检监察机构问责职责与现状	110
四、加强旅游纪检监察机构问责职责的对策	115
五、结语	121

旅游行业党风廉政建设形势研究

旅游行业廉政建设课题研究 进行制度设计 构建长效机制

(安徽省旅游局、安徽师范大学旅游学院联合课题组)	125
一、绪论	125
二、廉政建设现状分析	128
三、廉政建设问题根源剖析	139
四、廉政风险的防范机制建设	143

旅游业党风廉政建设形势研究

(宁夏回族自治区旅游局课题组)	165
一、研究背景和意义	165
二、党风廉政建设现状分析	166
三、党风廉政建设机制	173
四、结语	183

旅游行业党风廉政建设形势研究

(河北省旅游局课题组)	185
一、调研重点、方法、对象和范围	185
二、当前党风廉政建设形势分析	186

三、措施和建议..... 190

旅游行业(系统)党风廉政建设形势研究

(福建省旅游局课题组) 195

一、福建省旅游行业(系统)党风廉政建设工作情况 195

二、福建省旅游行业(系统)党风廉政建设存在的主要问题 197

三、加强福建省旅游行业(系统)党风廉政建设的对策 199

旅游行业党风廉政建设形势研究

(四川省旅游局课题组) 205

一、旅游行业党风廉政建设是全党党风廉政建设中的一部分..... 205

二、旅游行业内部主要问题及廉政风险对策..... 207

三、加强党风廉政建设的建议..... 213

派驻旅游行政管理部门纪检监察机构 履行监督职责研究

2014 年全国旅游纪检监察课题研究成果汇编

派驻旅游行政管理部门纪检监察机构 履行监督职责研究

(上海市旅游局课题组)

一、研究的背景和目的

(一) 研究背景

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央高度重视党风廉政建设和反腐败斗争,十八届三中全会提出要加强反腐败体制机制创新和制度保障,首次明确党委负主体责任,纪委负监督责任。王岐山同志在十八届中央纪委三次全会的讲话中指出:“纪检监察机关要转职能、转方式、转作风,明确职责定位,把不该管的工作交还主管部门,做到不越位、不缺位、不错位。”

2014年5月26日,驻国家旅游局纪检组监察局在江西召开旅游纪检监察机构“三转”工作座谈会,会上传达了王岐山同志有关重要讲话精神,强调落实“三转”的重要性,对旅游系统加强“三转”提出要求,并组织各地派驻机构进行交流。

上海市纪委、市监察局全面推动落实“三转”工作,召开“三转”工作会议,调整内设机构,加强办案力量,清理议事协调机构,完善派驻机构统一管理。

在全国各级纪检监察机关普遍推进“三转”的形势下,旅游系统派驻机构亟须联系实际,加强研究,找准定位,聚焦主业,以更好地保障旅游业的健康发展。

(二) 研究意义和目的

加强旅游系统派驻机构监督工作研究,探索新形势下履行监督职责的新思路、新方法,对于进一步厘清派驻机构职责权限,增强监督检查的权威性,规范监督检查职务行为,把握旅游系统党风廉政建设和反腐败斗争的特点和重点,保障党的路

线方针政策的贯彻落实和旅游中心工作的顺利实施具有重要的理论和实践意义。

本文的研究目的是为了增强对加强监督检查工作重要性和紧迫性的认识，提高理性自觉和履职意识，明确旅游系统派驻机构履行监督职责的自身特点和职能定位，梳理工作思路，创新方式方法，落实好监督职责，以期能够为今后工作提供参考。

（三）研究方法

1. 文献资料分析法

结合工作实际，广泛收集文献资料，总结提炼研究。

2. 实地调查法

选择外省（市）派驻旅游部门纪检监察机构、上海市纪委相关部门、上海派驻机构、局属事业单位、旅游企业等部分单位，开展实地调研活动。

3. 深度访谈、座谈交流法

访谈纪检监察部门和旅游系统工作人员、媒体，邀请有关人员进行座谈交流、理论研讨。

4. 比较分析法

与“三转”前履行监督职责的情况对比，与非派驻纪检监察机构履行监督职责的情况对比，引发思考。

二、派驻旅游行政管理部门纪检监察机构监督情况概述

（一）纪检监察监督的概念

“监督”一词在政治领域的范畴是指“为保证国家权力在担负职权的正当范围内和轨道上运行，而对其进行监视、检查、调节、控制、纠偏的各种活动”。^① 广义的监督包括执政党的监督、国家权力机关的监督、司法监督、行政机关的内部监督、公民监督、社会舆论监督等。

本文探讨的是纪检监察监督。纪检监察机构作为党和政府设立的专门监督机关，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等情况以及履行行政职责等情况实施监督。纪检监察监督职责主要包括监督、执纪、问责三个部分，监督

^① 蔡定剑：《国家监督制度》，中国法制出版社1991年版，第1页

是执纪和问责的前提，执纪、问责是监督的延伸，三者之间相互联系、相互作用，构成一个维纪整体。只有统筹兼顾，全面履职，才能保证监督职责的正确履行，本文将重点探讨监督检查范畴。

（二）派驻纪检监察机构职责依据

《中国共产党章程》（以下简称《党章》）第四十三条规定：“党的中央纪律检查委员会根据工作需要，可以向中央一级党和国家机关派驻党的纪律检查组或纪律检查员。”目前，《党章》还没有省（市、自治区）纪委向同级党政机关派驻纪检监察机构的明确规定。《中国共产党党内监督条例》（以下简称《党内监督条例》）第八条规定：“党的各级纪律检查委员会是党内监督的专门机关。……纪委对派驻纪检组实行统一管理。派驻纪检组按照有关规定对驻在部门的党组织和党员领导干部进行监督。”《行政监察法》第八条规定：“县级以上各级人民政府监察机关根据工作需要，经本级人民政府批准，可以向政府所属部门派出监察机构或者监察人员。”

中央层面，在党的十四大后，重新明确了中央直属机关和中央国家机关纪检监察机构的设置，派驻、派出的纪检、监察机构均实行合署办公。之后，各省（市、自治区）及省辖地级纪检监察机关参照中央做法纷纷设置了纪检监察派驻派出机构。《中共中央纪委监察部派驻机构业务工作管理暂行办法》第一条明确规定：“中央纪委监察部的派驻机构受中央纪委监察部直接领导，业务工作由中央纪委监察部统一管理。”2004年开始，对派驻机构推行统一管理，主要体现在“统一”上，即将驻在单位和纪委监察局的双重领导模式转变为由纪委监察局直接管理，增强了纪检监察工作的监督成效。

《党章》第四十四条规定，党的各级纪律检查委员会主要任务是“维护党的章程和其他党内法规，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况，协助党的委员会加强党风建设和组织协调反腐败工作”。“各级纪律检查委员会要经常对党员进行遵守纪律的教育，作出关于维护党纪的决定；对党员领导干部行使权力进行监督；检查和处理党的组织和党员违反党的章程和其他党内法规的比较严重或复杂的案件，决定或取消对这些案件中的党员的处分；受理党员的控告和申诉；保障党员的权利。”《中共中央纪委监察部派驻机构业务工作管理暂行办法》第四条明确规定：“派驻机构协助驻在部门党组和行政领导班子抓好反腐倡廉工作部署和任务分解，健全和完善组织协调机制；督促检查驻在部门及所属系统反腐倡廉各项工作的落实；开展调查研究，提出改进或加强工作的意见和建议；及时总结驻在部门及所属系统

党风廉政建设和反腐败工作经验。派驻机构应适时与驻在部门党组和行政领导班子沟通有关工作情况，并向中央纪委监察部报告。”《行政监察法》第十八条规定，“监察机关对监察对象执法、廉政、效能情况进行监察”，职责是“检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题；受理对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为的控告、检举；调查处理国家行政机关及其公务员和国家任命的其他人员违反行政纪律的行为；受理国家行政机关公务员和国家行政机关任命的其他人员不服主管行政机关给予处分决定的申诉，以及法律、行政法规规定的其他由监察机关受理的申诉；法律、行政法规规定由监察机关履行的其他职责。监察机关按照国务院的规定，组织协调、检查指导政务公开工作和纠正损害群众利益的不正之风”。

（三）派驻纪检监察机构监督权限依据

《党内监督条例》明确了监督职责，规定了重要情况通报和报告、信访处理、巡视、谈话和诫勉等制度。这些制度为派驻机构履行监督职责提供了重要依据。《中共中央纪委监察部派驻机构业务工作管理暂行办法》第三条规定：“派驻机构通过参与驻在部门的重要工作，参加有关会议和活动，以及其他有效的方式，履行对驻在部门党组和行政领导班子及其成员监督检查的职责，并向中央纪委监察部报告监督检查工作情况。”《关于中共中央纪委派驻纪检组履行监督职责的意见》第二条规定：“派驻纪检组组长参加驻在部门党组会议和有关行政领导会议，对领导班子执行议事规则的情况进行监督，对有关问题负责任地提出意见或建议。”第十条规定：“派驻纪检组根据工作需要，可以查阅驻在部门的有关文件、资料，派员参加有关会议和活动，召开座谈会，与有关人员谈话，组织专项检查或者专项调研等。”

监察机关的权限是指监察机关依法拥有的，履行监察职责所必需的权力，主要有《行政监察法》规定的10种权限和法律、行政法规规定的其他权限。这10种权限分别是：采取一般措施权（包括查阅和复制资料权、要求解释说明权、责令停止违法违纪行为权），采取调查措施权（包括暂予扣留、封存权，禁止转移、变卖财物权，暂停行政职务权），查询存款权，提请人民法院采取保全措施权，提请协助权，提出监察建议权，作出监察决定权，查询权，列席会议权，给予奖励权。法律、行政法规规定的其他权限，如《行政许可法》第七章“法律责任”中第七十三条、七十四条、七十五条、七十七条赋予了监察机关对行政机关及其工作人员违法实施

行政许可的行为，有权责令改正或者责令退还非法收取的费用的权限，而不只是有权向有关机关提出予以纠正的监察建议，这是《行政监察法》中没有规定的，《行政许可法》赋予监察机关的新的权限。派驻机构在履行监督职责时较常用的是采取一般措施权、查询权、列席会议权等，一旦监督过程中发现了违法违纪行为才会适当采取其他措施。

（四）部分省市派驻机构的初步探索

在调研中我们了解到，近年来，许多省市派驻旅游行政管理部门的纪检监察机构纷纷结合本地实际大胆探索，先行尝试，深入推进“三转”的贯彻落实，形成了自己的工作特色，有些举措具有启发和借鉴意义。

1. 清理兼职和协助协调事项

比如，驻上海市旅游局纪检组组长除保留局党组成员身份外，已不再兼任市旅游局直属机关党委书记等其他职务，不再负责联系局属事业单位，不再协管组织人事工作。驻局纪检组监察室退出局机关 16 个议事协调机构。市旅游局党组印发落实党风廉政建设责任制主体责任的实施意见，明确局党组切实担负起党风廉政建设主体责任，落实“一岗双责”，派驻机构严格履行监督责任，加强流程管理和日常监督。再如，驻杭州市旅游委纪检监察机构协助党委将主体责任分解到了各委领导、职能处室和直属单位，探索设立了党风廉政建设领导小组，党委书记任组长，小组成员由委班子成员和有关牵头处室组成，下设 5 个办公室，每个办公室主任由委班子成员兼任，并确定牵头处室负责组织开展相关党风廉政建设日常工作。

2. 实行事后执纪问责制度

驻陕西省旅游局纪检监察机构制发了《关于进一步加强执纪监督工作意见》、《陕西省旅游局机关规章制度建立、实施和监督执行暂行办法》，明确不再介入属于监督对象主体责任范畴的具体监管行为，而是加强事后执纪问责，实行监督的再监督。

3. 探索两个责任分类考核

杭州市委出台了机关党风廉政年度考核办法，考核总分是 100 分，其中领导班子作风建设情况 20 分，党委履行主体责任 50 分，纪检监察部门履行监督责任 30 分，并将考核结果与干部任用、绩效考核奖金挂钩，将履行监督责任考核单列出来，旨在区分主体责任和监督责任，强化“两个责任”的落实。

三、派驻旅游行政管理部门纪检监察机构面临的主要问题

近年来，旅游系统派驻纪检监察机构积极“三转”，取得了一定进展，但是还没有形成完善的体制和成熟的制度，监督效果有限。因此，有必要梳理分析存在的问题和应当把握的重点。

（一）机构管理不够完善

全面派驻未实现。在省、直辖市、自治区及其政府所在地的市和经国务院批准的其他副省级市层面，除个别省市外，各纪检监察机关已对旅游行政管理部门实行派驻机构管理，但是直辖市区县层面还没有实行派驻机构管理。

机构设置不统一。有的是“点派驻”，有的是对旅游行政管理部门和职能相近的几个部门实行归口派驻，即“片派驻”。

人员配备尚未完全到位。有的纪检组只有组长，没有副组长，有的监察室主任职位空缺，有的编制还没有划归派驻机关，有的还存在编制空缺、照顾性安置等情况。

（二）工作关系没有理顺

与派出机关的关系。派驻机构由省（市）纪委监委局和驻在单位双重领导转变为省（市）纪委监委局直接领导，但是派出机关对派驻机构的分类管理和指导的针对性、有效性不够，很多工作与地区纪委一同布置，存在“一刀切”现象；领导制度的系统性、完整性不够，对派驻机构干部的选拔任用、考核激励、教育培训、岗位交流和监督检查的措施尚未系统化、制度化，管理主导性不强。比如，在年度考核管理上，有的是由派出机关实施考核，有的是由驻在单位实施考核，还有的是派出机关和驻在单位分别考核，等等。事实上，由于派出机关和驻在单位对派驻机构干部均负有一定的管理职权，所以容易出现“两头管、两头不管”的现象。

与驻在单位的关系。在与党组（委）的关系上，纪检组组长作为党组成员，大多兼管其他业务工作，担负党组（委）部分主体责任，既承担主体责任又担负监督责任，存在定位不清问题；派驻机构协助党组（委）开展党风廉政建设工作，变成事实上的包办承揽，以致工作错位，监督缺位。在与驻在单位机关纪委的关系上，绝大多数监察室主任兼任机关纪委书记，还有的兼任机关党委副书记及组织人事处

处长等职务。派驻机构与机关纪委的工作目标基本一致，且在同一个单位工作，往往出现定位不准、职责交叉、分工不明、力量分散、协调难度大等问题。在与驻在单位有关职能部门的关系上，驻在单位按照旅游法律法规行使的行政监督职责，派驻机构有时也会主动或被动地参与其中，这就把监督主体错位成执行主体，把监督的再监督混同于监督，造成职责错位、主业缺位。此外，派驻机构的办公场所、办公经费、福利待遇都由旅游行政管理部门保障，且派驻机构人员多数是从驻在单位中选派过来，这种利益捆绑的体制和依赖关系，很可能影响监督的力度。同时，派驻机构的上述管理现状，既会产生职责混淆不清的问题，也容易出现一定的“两张皮”现象，派驻机构难以及时察觉易腐环节。

（三）职责定位尚未厘清

存在惯性思维。有的派驻机构没有彻底转变观念和职能，角色定位不准，找不准工作重心和切入点；有的派驻机构仍然像党组（委）工作部门那样开展党风廉政建设；牵头负责的一些工作，应交还相关职能部门，但相关职能部门存在惯性思维，主动承接的少；有的驻在单位仍然把派驻机构当内设机构看待，主动接受监督的意识不强。

监督与建设混为一谈。误将对党风廉政建设的监督等同于党风廉政建设工作；把纠风整纪等同于政风行风建设；把效能监察等同于效能建设。党风廉政建设、政风行风建设和效能建设的主体属于驻在单位，在这“三个建设”过程中，驻在单位应担负主体责任范畴的监督职责。然而，在实际工作中，一些驻在单位却误将这种监督职责视作派驻机构的工作，不时推诿塞责。

协助协调变包办代替。强调党政领导班子对所属系统的党风廉政建设和反腐败工作负全面领导责任，派驻机构予以协助协调，但在实际操作中，协助协调往往成了包办代替，派驻机构把大量时间和精力花费在协助协调上，导致监督主业弱化。现在派驻机构与驻在单位党组（委）按照“两个责任”要求正在进行重新定位，但是在一些旅游行政管理部门，党风廉政建设的日常工作还没有明确具体的承接部门。

（四）监督细则有待创建

监督是一项政策性、纪律性很强的工作，必须建立健全具体的操作规程。目前，《党内监督条例》对监督权限的规定还不够具体、系统，中央和地方纪委尚未出台派驻机构监督检查的实施细则，亟须研究明确。比如，监督检查范围是哪些，哪些

事项和环节是必须监督的；可以运用哪些监督手段，采取怎样的方式方法进行监督；监督的重点和切入点是什么，哪些事项应该注重事前、事中监督，哪些事项应该注重事后监督，这些制度都有待研究明确。

（五）行业重点亟待把握

在财政资金使用和管理方面。旅游部门开展海内外宣传促销、办展办会、对外交往和国内接待等活动数量多、经费大、影响广，每年专项经费 50% 以上用于这几个方面。但是在资金使用和管理上还不同程度地存在一些问题：一是因临时活动多，有的活动经费没有排进预算，或者预算不细致、不准确，经费管理计划性不强。二是旅游系统很多项目时间紧、周期短，规模小，走政府采购公开招标程序往往时间局促，所以容易出现规避公开招标、信息发布不及时、程序不规范、暗箱操作等问题。在非招标投标性质的政府采购中，包括竞争性谈判、单一来源采购、询价等，廉政风险较多。此外，旅游系统每年的广告、宣传品印刷及网站制作费用较高，有些部门还可能存在不走招投标程序、找人陪标或量身设定倾向性条件，锁定一家或几家固定经销商的问题。三是旅游系统的外包服务项目很大一部分流向下属事业单位或企业，如何保证公正、公平、公开以及提高项目绩效也是监管的一个难点。四是由于旅游部门工作的特殊性，在景区点和饭店等旅游业务单位发生的正常职务行为和借机公款消费，两者的区分和认定需要制度化。

部门权力运行方面。旅游系统的行政权力主要集中在行政审批、行政备案、行政收费、行政奖励、导游考试、旅行社评级、景区评级等方面，如何防止滥用职权，加强对权力运行的监管至关重要。目前，对三大权力的运行应予以重视：一是对重大旅游产业发展项目、旅游专项资金的立项审批。这些项目涉及单位多、金额大，各地虽然制定了一定的评审标准，但是有的评审内容、程序、方法和评审人员选定还不够科学、严谨，存在一定的随意性和寻租空间。二是酒店、景区点、旅行社等级评定。评委从名义上讲不是旅游局，但是其组成人员来自旅游局、协会和有关专家等，实际上仍以行政部门意见为主导，行政权力色彩较浓。在评级过程中，如何实施有效监督，防止滥用职权和以权谋私，还有待深入研究。三是导游考试管理。导游考试办公室普遍设在旅游行政管理部门，各地都根据自身情况制定了相关制度，但是有些地方制度不够完善、程序有漏洞，实际监督也不够严格，考试舞弊时有发生。