

YOUXIAO YUFANG FUBAI YANJIU

有效预防腐败研究

——安徽省监察学会理论研讨会论文集选

安徽省监察学会 编

安徽大学出版社

D630.9-53
A560

UFANG FUBAI YANJIU

24
有效预防腐败研究

— 安徽省监察学会理论研讨会论文集选

安徽省监察学会 编

江苏工业学院图书馆
藏书章

D63
A5
安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

有效预防腐败研究:安徽省监察学会理论研讨会论文
选 / 安徽省监察学会编. —合肥:安徽大学出版社,
2005. 12

ISBN 7-81110-086-X

I. 有... II. 安... III. 廉政建设—研究—中国—
文集 IV. D630.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 131211 号

有效预防腐败研究

——安徽省监察学会理论研讨会论文集 安徽省监察学会 编

出版发行	安徽大学出版社 (合肥市肥西路3号 邮编 230039)	印刷	合肥现代印务有限公司
联系电话	总编室 0551-5107719 发行部 0551-5107784	照排	合肥述而文化传播有限公司
电子信箱	ahdxchps@mail.hf.ah.cn	开本	850×1168 1/32
责任编辑	朱寒冬	印张	12.25
封面设计	孟献辉	字数	234 千
		版次	2005 年 12 月第 1 版
		印次	2005 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-81110-086-X/D·68

定价 24.50 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

目 录

第一部分 领导讲话

- 杨多良同志在省监察学会 2005 年年会暨理论
研讨会上的讲话 (1)
- 陈履祥同志在省监察学会 2005 年年会暨理论
研讨会上的讲话 (14)

第二部分 研讨论文

- 关于科学构建反腐倡廉制度体系的思考 ... 杨多良(28)
- 论新闻舆论监督与深入反腐倡廉 陈履祥(37)
- 着力推进反腐倡廉制度建设 张东安(51)
- 构建惩治和预防腐败体系的思考 省课题组(64)

加强对社会中介组织管理的

思考 仲兆宁 吴庆玲(83)

监察机关在《行政许可法》实施中

发挥职能作用问题研究 郭唐松(92)

关于加强社区党风廉政建设的

思考 杨晓珊 江淳 强永锋 刘季(108)

充分发挥监察机关在安全生产事故调查处理

工作中的作用 王永和 程宗明 方卫星(115)

注重发挥查办案件的治本

功能 顾党胜 车建军(122)

关于从源头上预防和治理公路“三乱”的

思考 陆履珊 蒋厚琳 张胜利 童立安(128)

努力提高有效防治腐败的能力 李朝宝(138)

党政机关工作人员廉政金制度

可行性研究 马鞍山市廉政金制度课题组(151)

党内监督制度也要在实践中与时俱进 孙咸灼(162)

实施《行政许可法》与有效预防腐败问题

研究 徐敬田(174)

浅谈反腐倡廉制度建设中应把握好的

三个关系 鲁德(178)

切实加强对企业“一把手”的监督制约 洪德林(187)

试论机关效能建设对行政腐败现象的

遏制作用 亳州市监察学会课题组(195)

浅探惩治和预防腐败体系构建中的

制度建设 蚌埠市监察学会(203)

从源头上有效预防和治理

教育乱收费 淮南市纪检监察学会(214)

有效预防行贿行为对策

研究 合肥市纪检监察学会(222)

对构建惩治和预防腐败体系的

几点认识 宣城市监察学会(236)

对从源头上有效预防和治理腐败工作机制的

思考 安庆市纪委监察局(249)

构建预防腐败体系的几点

思考 黄山市监察学会(258)

加强省属企业效能监察工作的

思考 省国资委纪委(268)

强化政府采购监督 防止滋生

“集中腐败” 李援朝(274)

对政府采购工作的思考与

建议 滁州市纪委监察综合室(285)

关于开展党代会常任制试点的研究

报告 庆启顺(293)

浅谈行政效能建设 杨劲松 孟斌(302)

医药购销和医疗服务中不正之风的成因和

对策 吴俊(311)

加强舆论监督 推进

反腐倡廉 马鞍山市广播电视局纪检组(317)

加强效能监察 推进

效能建设 池州市纪委执法监察二室(327)

加强行政监察 促进《行政许可法》

贯彻实施 俞维祥 吴燕(336)

第三部分 相关链接

中共中央《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和
预防腐败体系实施纲要》 (347)

《安徽省惩治和预防腐败体系建设纲要(试行)》 ... (366)

后 记 (385)

• 第一部分 •

领导讲话

杨多良同志在省监察学会 2005 年年会暨理论研讨会上的讲话

我很高兴前来参加这次会议。主要想表达三层意思：一是祝贺省监察学会 2005 年年会暨理论研讨会取得圆满成功。二是感谢大家为学会的组织建设和理论研究工作，尤其是为我省的纪检监察和反腐倡廉工作作出的重要贡献。三是希望进一步把学会建设好、管理好，把这次理论研讨会的成果运用好。下面，我就在合署办公的体制下和市场经济的条件下，如何进一步做好行政监察工作，如何进一步发挥行政监察作用，谈几点认识和想法，与大家商讨。

一、认清形势，充分认识做好行政监察工作的重要意义

正确把握行政监察工作面临的形势，是做好行政监察

工作的前提。当前,行政监察工作究竟面临着什么样的形势?这里我想从国际、国内等四个方面作一简要分析。

首先,从国际形势看。进入 21 世纪,国际局势正在发生冷战结束以来最为深刻的变化,世界多极化和经济全球化在曲折中发展,科技进步日新月异,综合国力竞争日趋激烈。这对我国既是难得的发展机遇,又是面临的严峻挑战。其一,我国将长期受到西方发达国家经济、科技的压力。其二,敌对势力将加紧对我国进行“西化”和“分化”。其三,我国加入世界贸易组织,充分显示了我国的综合国力,为我国提供了重要的发展机遇,也使我们面临着维护国家利益和安全的艰巨任务。近日,我国与欧美进行的纺织品贸易谈判,就充分说明了这一点。与此同时,加入 WTO,对我们正在开展的反腐败斗争,既是机遇也是挑战。从有利的方面看,政府的行政行为将更加透明、更加规范。从不利的方面看,利益主体将更加多元化,党员干部受西方腐朽思想文化、价值观念侵蚀的可能性将大大增加。其四,我国已先后签署了《联合国打击跨国犯罪公约》和《联合国反腐败公约》。这两个重要公约的签署,必将有力地推动我们的反腐败工作。

其次,从国内形势看。我们应注意以下几个方面的情况:第一,我国正处于改革发展的关键时期。这一时期,既是发展的机遇期,也是矛盾的凸显期。各国特别是发达国家的经验教训表明,人均 GDP1000~3000 美元这个阶段是最为关键的,把握得好,国家就可以上去,反之就要下去。这对我们行政监察工作是个挑战。第二,党

的十四届三中全会提出建立社会主义市场经济体制，十六届三中全会又提出完善社会主义市场经济体制，从建立到完善这个过程是一个伟大的飞跃、伟大的转变。但在市场经济条件下，尤其是市场经济初期，由于体制机制法制不健全等多方面原因，商品经济的等价交换原则也不可避免地会渗透到政治领域来。第三，党的十六大提出深化行政管理体制改革，建立“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制，构建“结构合理、机制科学、纪律严明、制约有效”的权力监督制约机制。此外，国务院制定了《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》），省政府也制定了《实施意见》。《纲要》提出的一个重要目标，是用十年左右的时间建成一个法治政府。这些都对行政监察工作提出了新的挑战 and 新的要求。第四，我们党提出发展是执政兴国的第一要务，要求建立一支高素质的公务员队伍，全国人大还审议通过了《国家公务员法》。我们党还提出要加强党的执政能力建设，把我们党建设成为立党为公、执政为民的执政党，成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党，成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党。党的执政基础最容易因腐败而削弱，党的执政能力最容易因腐败而降低，党的执政地位最容易因腐败而动摇。我们党还提出，要构建“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的社会主义和谐社会。这些，也都对行政监察工作提出了新的更高的要求。

再次，从反腐倡廉形势看。自 1993 年党中央统一部

署开展反腐败斗争以来,经过全党全社会的共同努力,党风廉政建设和反腐败斗争取得了明显的阶段性成效,反腐倡廉的总体形势是好的。但当前在一些地方和部门腐败问题仍然比较突出,反腐败斗争的形势仍然比较严峻,任务仍然比较艰巨。为此,党的十六届三中全会提出,要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。党的十六届四中全会强调,反腐倡廉要坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防,这十六个字也就是当前和今后一个时期反腐倡廉的战略方针。坚持方针、构建体系的一个重要目的,是要提高我们党有效预防腐败的能力,这就对行政监察工作提出了新的要求。此外,新近颁布实施的《行政监察法实施条例》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《国家赔偿法》和《国家公务员法》等新的法律法规,也赋予了监察机关新的重要职责。为强化行政监察职能,中纪委、监察部还专门召开了全国行政监察工作座谈会,并下发了《关于加强和改进行政监察工作的意见》。

最后,从我省改革发展形势看。省委、省政府作出了“抢抓机遇、乘势而上、奋力崛起”的决策,提出了建设和谐安徽、平安安徽、诚信安徽的目标。落实这一决策,实现这一目标,对我们的行政监察工作提出了更高的要求。无论是推进“861 行动计划”,还是推进安徽奋力崛起、实现全面建设小康社会目标,都需要大力加强行政监察工作。同时,省政府对行政监察工作高度重视并寄予厚望,专门召开了全省行政监察工作会议,制定出台了进一步

加强行政监察工作的意见。今年,省委、省政府还决定在省级党政机关开展作风和效能建设,不久将要出台《关于进一步改进省直机关作风、加强效能建设的意见》。这既为发挥行政监察职能提供了广阔的空间,也对行政监察工作提出了更高的要求。

以上四个方面表明,新的形势对行政监察工作提出了新的更高的要求。我们一定要充分认识行政监察工作的重要意义。我初步考虑,做好行政监察工作,一是有利于党的执政能力建设和国家政权建设;二是有利于依法执政、依法行政和从严治政;三是有利于建设廉洁、勤政、务实、高效的法治政府和高素质的公务员队伍;四是有利于改革、发展、稳定和维护人民群众的根本利益;五是有利于完善社会主义市场经济体制,坚持科学的发展观和正确的政绩观;六是有利于社会主义民主政治建设,构建社会主义和谐社会;七是有利于坚持反腐倡廉的战略方针和构建惩防腐败体系;八是有利于反腐倡廉工作向纵深发展;九是有利于全面履行纪检监察两项职能,形成党政监督整体合力;十是有利于反腐败的国际合作。因此,我们要认清新形势,增强责任感,提高自觉性,坚定不移地做好行政监察工作,不断开创行政监察工作的新境界。

二、明确任务,努力做好新形势 新阶段的行政监察工作

做好行政监察工作,首先必须明确行政监察的任务、

职责和职能。行政监察究竟有哪些任务、职责和职能呢？下面我想和大家共同重温一下《行政监察法》的有关规定。

《行政监察法》第 1 条规定：“为了加强行政监察工作，促进廉政建设，维护行政纪律，保证政令畅通，改善行政管理，提高行政效能，依据宪法，制定本法。”这一规定，指明了行政监察工作的基本任务。这就是：维护政府廉洁，保证政令畅通，促进勤政高效。在具体行政监察实践中，又演变为廉政监察、执法监察、效能监察这三项基本任务或主要工作。

《行政监察法》第 18 条规定，行政监察机关的职责主要有五项：一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；二是受理对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为的检举、控告；三是调查处理国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律的行为；四是受理国家公务员和国家行政机关任命的其他人员不服主管机关给予行政处分决定的申诉，以及法律、行政法规规定的其他由监察机关受理的申诉；五是法律、行政法规规定由监察机关履行的其他职责。监察机关在履行以上五项职责中，主要发挥监督、惩处、教育、保护四个方面的功能和效用，这也就是监察机关的四项基本职能。

从《行政监察法》的规定来看，行政监察有“五项基本职责”、“四项基本职能”和“三项基本任务”。在新的形势

下,我们怎样才能履行好行政监察职责、发挥好行政监察职能、完成好行政监察任务呢?我考虑,主要应当注意以下六个方面:

第一,必须增强“五种意识”。就是要增强维护大局、服务中心的意识,增强依法执政、廉洁从政的意识,增强与时俱进、开拓创新的意识,增强遵守纪律、接受监督的意识,增强惩防并举、注重预防的意识。

第二,必须做到“四个紧贴”。就是要紧贴党委和政府的中心工作,紧贴全省改革、发展、稳定的大局,紧贴我省奋力崛起、全面建设小康社会的奋斗目标,紧贴涉及人民群众利益和群众反映强烈的问题。

第三,必须做到“八个坚持”。就是要坚持以“三个代表”重要思想为指导,贯彻落实科学发展观,把维护人民群众的根本利益作为行政监察工作的出发点和落脚点;坚持围绕改革发展稳定大局,全面履行行政监察职能,为我省精神文明建设、物质文明建设、政治文明建设及和谐社会建设作贡献;坚持用发展的思路和改革的办法预防和解决腐败问题,不断探索从源头上预防和治理腐败的有效途径;坚持依法依规行使监察职权,以法律法规和行政纪律规范行政行为 and 权力行使;坚持以行政监察促进行政管理,不断提高依法行政的能力和水平;坚持把行政监察工作纳入反腐倡廉总体格局中,形成党政监督的整体合力;坚持党的“解放思想、实事求是、与时俱进”思想路线,不断把行政监察工作推向新的高度;坚持以提高行政监察工作能力和水平为重点,切实加强监察干部队伍

建设。

第四，必须做到“两个充分”。就是要正确把握纪检、监察机关合署办公的基本精神和要求，既充分发挥党的纪律检查职能，又充分发挥行政监察职能。中央决定纪检、监察机关合署办公的主要目的：一是加强党的纪律检查工作，强化行政监察工作；二是集中力量抓好反腐倡廉工作；三是形成党政监督的整体合力；四是精简机构，精简人员；五是减少重复交叉，提高办事效率。从1993年合署到今年已经12年了，实践表明，中央关于纪检、监察机关合署办公的决定是正确的，有力地推动了反腐败斗争的健康发展。这里，我想再强调一下，纪检监察机关实行的是“一套工作机构、两个机关名称、履行两项职能”的合署办公体制。合署不是合并，决不允许以纪委会常委会代替监察厅（局）长办公会，决不允许以纪委书记职权代替监察厅（局）长的职权，决不允许以纪律检查职能代替行政监察职能。各级纪检监察机关，既要按照《党章》的要求充分发挥纪律检查职能，又要按照《行政监察法》的要求充分发挥行政监察职能。只有做到“两个充分”，尤其是充分发挥行政监察职能作用，才能真正形成党政监督的整体合力。

第五，必须健全“六项制度”。就是要加强制度建设，为充分发挥行政监察职能提供制度保证。一要建立健全监察厅（局）长列席政府常务会议制度。二要建立健全厅（局）长办公会议制度，凡属行政监察事项，都要先由厅（局）长办公会讨论，特殊情况也要按有关规定办。三要

建立健全工作报告制度,包括向同级政府报告工作制度
和向上一级监察机关报告工作制度。四要建立健全特邀
监察员制度,充分发挥其桥梁纽带、参谋咨询和双重监督
作用。五要建立健全人大代表建议和政协委员提案办理
制度,自觉接受人大和政协的监督。六要建立健全机关
内部监督制度。

第六,必须提高行政监察效能。所谓行政监察效能,
就是监察机关选定监察目标,并按监察目标要求开展行
政监察活动、发挥行政监察职能作用所表现出来的工作
效率和最终取得的效果,包括自身效果和社会效果。各
级监察机关及广大监察干部都要不断增强行政监察的效
能意识,不断提高行政监察工作的能力和水平,不断提高
行政监察工作的总体效能。

我想,只要我们坚持不懈地努力,只要我们充分发挥
好行政监察职能作用,就一定能够卓有成效地做好行政
监察工作,就一定能够担当起党和政府赋予监察机关的
光荣任务,就一定能够为反腐倡廉、经济发展和奋力崛起
作出新的贡献。

三、坚持方针,加快构建惩治和预防 腐败体系的步伐

党的十六届四中全会强调,深入开展反腐败斗争,要
坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防,抓紧建
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。前者是新时期新阶段反腐倡廉的重大战略方针,后者是新时期新阶段反腐倡廉的重大战略决策。这一方针和体系的提出是来之不易的,它既是反腐倡廉实践的总结,也是反腐倡廉理论的深化。做好新时期新阶段的行政监察工作,必须坚决贯彻反腐倡廉战略方针,抓紧建立健全惩治和预防腐败体系。

今年初,中央颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》。省委、省政府也于去年底制定并下发了《安徽省惩治和预防腐败体系建设纲要(试行)》。对这两个纲要,我们一定要学习好,领会好,掌握好,贯彻好,落实好。对构建惩治和预防腐败体系,党中央、国务院高度重视,中纪委、监察部高度重视,省委、省政府高度重视。最近,中纪委、监察部专门下发了通知,要求各省区市和中央部委在7月底之前制定出贯彻《实施纲要》的具体意见。为此,省纪委、省监察厅专门召开由省直52个部门负责人参加的会议,研究分解落实惩防体系建设工作任务。省委、省政府提出的目标是,到2010年基本建成我省的惩防体系,到2020年完善好这个体系。因此,必须要做好近期、中期、远期的工作规划。我们一定要充分认识构建惩防体系的重大意义,以对党和人民高度负责的精神,把构建惩防体系作为一项重大政治任务,切实抓紧抓好。在构建惩防体系的过程中,要正确处理好以下六个关系,即:近期与远期的关系,廉政与勤政的关系,继承与发展的关系,制定与执行的关系,教育与管理的关系,惩治与预防的关系。这里,我就不展