

监督体系建设与 职务犯罪防治研究

主 编 薛保勤

副主编 吕效中 郭青生

廉经南 曹探校



西北大学出版社

监督体系建设与 职务犯罪防治研究

陕西省社会科学界联合会
陕西省检察学会
陕西省纪检监察学会 合编
中共陕西省纪委宣教室

西北大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

监督体系建设与职务犯罪防治研究/薛保勤主编

西安: 西北大学出版社, 2005.5

ISBN 7-5604-2037-0

I. 监... II. 薛... III. ①中国共产党—监察—文集
②职务犯罪—预防犯罪—中国—文集③中国共产党—廉政
建设—文集 IV. ①D262.6-53②D924.304-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 049770 号

监督体系建设与职务犯罪防治研究

主 编 薛保勤

西北大学出版社出版发行

(西北大学校内 邮编 710069)

新华书店经销 西安音乐学院印刷厂印制

850×1168 毫米 32 开本 16 印张 358 千字

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1-1000

ISBN 7-5604-2037-0/D. 173

30.00 元

监督体系建设与职务犯罪 防治研究(论文集)编委会

主 任 董 雷

副主任 张文宣 薛保勤 李炳炯

编 委 吕效中 郭青生 廉经南

曹探校 刘卫民 田 进

李广田 苗锐军 汪安平

主 编 薛保勤

副主编 吕效中 郭青生 廉经南

曹探校

编 审 刘卫民

编 校 苗锐军 刘 瑛

积极推进惩治和预防腐败体系 建设 不断提高拒腐防变的能力

(代 序)

董 雷

党风廉政建设和反腐败斗争是加强党的执政能力建设的一项基础性工作，直接关系到党的执政任务和执政使命的完成，关系党的执政地位和执政安全，关系党的生死存亡和国家的长治久安。党越是长期执政，越要加强党的执政能力建设，越要坚定不移地开展反腐败斗争，不断提高拒腐防变的能力。十六届四中全会《决定》明确指出：“各级党委要把党风廉政建设和反腐败斗争作为提高党的执政能力、巩固党的执政地位的一项重大政治任务抓紧抓实”。《决定》还明确提出：“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，抓紧建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。”这是我们党在新形势下坚持科学发展观，提高执政能力，对反腐倡廉工作作出的重大战略决策，反映了我们党对反腐倡廉规律认识的深化，标志着反腐败斗争将进入一个新的历史阶段。各级党委

和政府都要按照这个要求，把加强教育、健全制度、强化监督贯穿于反腐倡廉工作全过程，整体推进。针对问题抓教育，瞄准漏洞抓制度，切中要害抓监督，扎扎实实地做好工作。贯彻落实这一要求，要把握好以下三点：

一、必须坚持与完善社会主义市场经济体制和发展社会主义民主政治相适应

建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，是推进反腐倡廉工作的全局性系统工程，必须坚持整体性、科学性、有效性相统一，在继承中发展、在发展中创新。特别是要坚持与完善社会主义市场经济体制和发展社会主义民主政治相适应，无论是惩治还是预防，都要树立以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，围绕发展这个党执政兴国的“第一要务”和建设西部经济强省、实现全面建设小康社会的目标，积极主动开展工作，为完善社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治营造良好的社会氛围，保证经济体制改革和现代化建设的顺利进行。

市场经济对党风廉政建设的影晌是双重的，既有消极的一面，也有积极的一面。要适应社会主义市场经济的特点和要求，兴利除弊，深入研究在发展社会主义市场经济条件下党风廉政建设和反腐败斗争的规

律和特点，把党风廉政建设和反腐败斗争寓于改革和发展的各个环节中，通过改革体制机制制度，减少导致腐败现象滋生蔓延的土壤和条件。这些年来，我们省结合实施西部大开发战略、建设西部经济强省的实际，从改革体制机制制度入手，积极探索从源头上预防和治理腐败的有效办法和途径，提出并推行了“管好权、管好钱、管好事、管好人”等源头治腐措施，取得了积极效果。同时，积极推进行政审批制度等四项改革，严格执行建设工程招标投标等四项制度，推行政务公开、厂务公开和村务公开等办事公开制度，取得了明显成效。随着社会主义市场经济体制和民主政治的逐步建立和完善，对反腐倡廉工作提出了新的更高的要求。我们一定要按照十六届四中全会和中纪委四次全会的要求，进一步解放思想，与时俱进，开拓创新，把治本抓源头工作与改革发展的进程紧密结合起来，深入改革开放第一线和市场经济新领域，抓住权力运行过程中容易产生腐败问题的薄弱环节，侧重权力制约、资金监控和从政行为的规范，不断丰富工作内涵，拓宽工作领域，探索并提出从源头上防治腐败的新思路、新举措，促进党风廉政建设不断向纵深发展。要继续深化行政审批制度、财政管理体制、投资体制、干部人事制度改革，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础性作用，实行政务公开、厂务公开、村务公开等办事公开制度，从源头上预防和治理腐败。

二、必须坚持教育、制度、监督三者并重， 发挥惩防结合、综合治理的整体效能

建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，教育是基础，制度是保证，监督是关键，三者并重，缺一不可。必须把加强教育、健全制度、强化监督贯穿于反腐倡廉工作全过程，整体推进，发挥惩防结合、综合治理的整体效能。

1. 要立足教育

标本兼治，“本”在哪里呢？从一定意义上说，“本”就在人的心里。人无贪欲不会贪。大量案例表明，一些干部之所以会走上腐败的路，往往是从思想蜕化变质开始的。我们生活在改革开放和市场经济的环境里，各种思想文化相互激荡，各种利益诱惑明显增多。如果把握不住思想防线，很容易滑进腐败的泥坑。因此，江泽民同志明确指出：“干部队伍建设的基础是教育。无论是提高干部队伍素质，还是防范腐败问题、防止和纠正用人上的不正之风，都要坚持教育在先。标本兼治，教育是基础”。各级党组织要把党风廉政教育纳入党委宣传教育工作的总体部署，切实加

强对党员干部的党风廉政教育，构筑牢固的思想道德防线。要紧紧抓住确立正确的世界观、人生观、价值观和权力观、地位观、利益观、政绩观这个关键，认真开展以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性的教育活动，加强思想道德和纪律教育，大力开展理想信念和“立党为公、执政为民”教育；树立和宣传清正廉洁、克己奉公、敢于同不正之风和腐败现象作斗争的模范事迹，用典型引路，进行示范教育；深入剖析典型腐败案例，进行警示教育；弘扬延安精神，进行革命传统教育；帮扶弱势群体，进行群众观点教育。引导广大党员干部坚定共产主义理想信念，更好地做到立党为公、执政为民，自觉抵御各种腐朽思想的侵蚀，经受住改革开放和社会主义市场经济条件下长期执政的考验，保持共产党员的先进性。要大力推进廉政文化建设，积极倡导以廉为荣、以贪为耻的社会风尚，弘扬正气，鞭挞歪风，营造反腐倡廉的舆论氛围，促进领导干部廉洁从政，做到权为民所用、情为民所系，利为民所谋。要大力宣传中央关于反腐败的指导思想和方针政策，宣传反腐倡廉工作取得的重大成就和基本经验，把广大党员干部的思想认识统一到中央的部署上来，正确认识当前反腐败斗争形势，坚定共产主义信念，增强反腐败必胜的信心。

要积极创新教育方式方法，拓展教育渠道，增强教育的针对性和有效性。近几年，少数党员干部在廉政方面出问题，一个重要的原因是我们一些党组织的党风廉政教育跟不上形势发展的需要，与党员干部的思想实际脱节。因此，要研究市场经济条件下党风廉政教育的特点和规律，积极探索创新，改进方式方法。要破除传统的简单灌输、空洞说教方式，运用信息网络技术和影视、报刊等载体，寓教于乐，潜移默化，深化教育效果；在对象上，要以人为本，针对不同层次的党员干部的思想实际，分类施教，不搞“一刀切”。教育要形成制度，常抓不懈，避免忽冷忽热。教育是个“慢功夫”，必须长期坚持，注重积累和巩固教育的成果。要大力推进反腐倡廉教育的制度化，建立健全反腐倡廉教育的组织领导机制和协调机制，形成全党抓反腐倡廉教育的工作大格局，使干部不能不进行自我教育，也不能不接受教育。各级领导既要注重对下级干部进行有针对性的“言教”，更要以身作则，率先垂范，发挥“身教”的带头、带动、带领的作用。

2. 要健全制度

依靠制度惩治和预防腐败，是做好反腐倡廉工作的根本途径。治本抓源头，大部分的工作就是制度的改革、建立和实施。要紧紧抓住制度建设这个根本，推进反腐倡廉制度建设，使制定的制度与完善社会主

义市场经济体制要求相适应，科学合理，切实可行，落到实处，不断提高反腐倡廉的制度化、法制化水平，真正形成用制度规范行为、按制度办事、靠制度管人的机制，推动反腐倡廉工作制度化、法制化。近些年来，党风廉政制度建设取得了显著成绩，但还存在不少问题和不足，主要是一些制度不管用，一些制度得不到有效的贯彻执行。因此，我们要适应新形势新任务的要求，深化行政审批制度、财政管理制度、干部人事制度、投资体制、金融体制以及司法体制等方面的改革，进一步健全法制，健全党内民主制度，完善纪检监察制度和巡视制度，加强干部监督管理制度，使社会主义市场经济体制和社会主义民主政治制度更加健全和完善。同时，要在狠抓落实上下功夫，真正做到令行禁止、违者必究。

3. 要强化监督

权力一旦失去监督，必然导致腐败。近年来，有些领导干部走上腐败之路，重要的客观原因就是监督乏力，或者根本就没有监督。要实现监督的有效性，就应当在三个环节上下功夫：

一是提高认识，增强监督者的责任意识，提高领导干部接受监督的自觉性。要通过教育，使广大党员和干部群众认识到，党的权力是属于全体党员的，国家权力是属于全体人民的，如果放弃对领导干部的监

督，就是放弃自己当家作主的权利，也是对腐败分子的放纵。只有依法加强监督，才能保证自己权利得到切实实现。党员领导干部要不断提高接受监督的自觉性。党员领导干部接受各方面监督，不仅是党章的基本要求，也是自身加强党性锻炼，不断提高能力和水平的必要前提和重要途径。

二是加强监督的制度化、规范化建设。实现监督工作的制度化、规范化，并使这些制度和规范“不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变”，是加强监督工作的关键环节，是监督工作持续、深入、健康发展的重要保证。前不久，我们党颁布了《中国共产党党内监督条例（试行）》，对于加强党内监督，具有十分重要的意义。我们要认真贯彻条例，重点加强对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的监督。加强对党的路线方针政策和决议执行情况的监督检查，确保中央政令畅通；加强对民主集中制执行情况的监督检查，维护党的团结统一；加强对党的群众路线执行情况的监督检查，进一步密切党群干群关系。要切实落实党内监督十项制度，严格执行述职述廉、民主评议、谈话诫勉、民主生活会、巡视、领导干部重大事项报告和经济责任审计等制度，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，建立健全及时发现

问题和纠正错误的机制。

三是要进一步拓宽监督渠道，整合监督资源，把党内监督与党外监督、组织监督与法律监督、专门机关监督与群众监督等有效结合起来，重视发挥民主党派、工商联、社会团体和新闻舆论的监督作用，努力形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制。只有充分发挥各种监督的整体效能，才能有效防止权力失控、决策失误和公职人员行为失范。

三、必须结合实际，创造性地开展工作，积极推动惩治和预防腐败体系建设取得新的进展

去年以来。我们把中央关于建立健全惩治和预防腐败体系的总体要求，与我省反腐倡廉工作的实际相结合，积极建立警示训诫防线。在教育方面，讲求针对性和实效性，做到有问题早发现、早提醒，有错误及时得到纠正，使刚迷途的同志，深刻认识问题，切实改正错误；在制度方面，不是就事论事、训诫完事，而是就问题的产生、发展，找出其内在规律，发现管理上的漏洞和薄弱环节，完善制度和机制，从根本上解决问题；在监督方面，超前防范，动态监督，强行纠正干部的错误和问题，将其从违纪违法的过程当中拉回来，促其猛醒，给予其认识问题和改正错误的机会。全省已初步建立了以警示提醒、诫勉督导、

责令纠错等三项制度为支柱的警示训诫防线基本框架，初步形成了随时发现问题、及时纠正错误、强化责任追究的机制，起到了廉政预警、动态监督、及时纠正、保护挽救的功效。实践证明，建立警示训诫防线，有利于强化纪检监察职能，拓展工作领域，延伸监督触角，加强对干部的动态监督，降低反腐败成本。我们要认真贯彻落实中央关于建立健全惩治和预防腐败体系的要求，进一步加大工作力度，稳步推进警示训诫防线建设。要把建立警示训诫防线融入纪检监察各项业务工作之中，结合廉洁自律、案件检查和信访举报、纠风、源头治理、责任追究、执法监察等工作，对违反规定的问题，该警示的警示，该训诫的训诫，对于严重违纪违法，严重侵害群众利益，严重顶风违纪违法案件还要加大查处力度，严惩腐败分子。把惩防并举的要求体现出来，要提高监督工作质量和效能，确保防线建设在惩治和预防腐败方面发挥应有的功效。

（中共陕西省委副书记、省纪委书记）

目 录

积极推进惩治和预防腐败体系建设

不断提高拒腐防变的能力(代序) 董 雷 (1)

· 两个《条例》与党内监督体系研究 ·

以求真务实精神认真学习和贯彻落实好两个

《条例》 王 侠 (3)

构建惩防并举监督体系的认识和思考 杨正荣 (9)

加强党内监督是保持党的先进性的一项

重大举措 任高潮 (17)

关于贯彻《党内监督条例》几个问题

的思考 何振基 (24)

关于构建警示训诫防线的实践

与思考 黄龙 李侠侠 张琳 章旭 (31)

从严治党的重要法规 蔡世忠 (40)

从多方位看党内监督制度

——巡视 任高平 李祖革 (49)

关于实现党内有效监督的思考 王玉虎 (55)

新时期加强和改进新闻舆论监督的调查

与思考 党银平 (71)

坚持教育、制度、监督并重 深入推进

党风廉政建设 裴育民 (77)

建立警示训诫防线的难点及其

对策思考 千阳县纪委 监察局 (83)

探析党内监督的难点及对策 张 胜 (91)

贯彻两个《条例》坚持从严治检 霍慧军 霍建权 (99)

学习贯彻两个《条例》加强对领导干部

的监督 李顺民 (103)

探索规律 深化教育 切实加强“三道”防

线建设 刘压西 (109)

建立健全反腐倡廉宣传教育

体系初探 蔡鸿飞 谢春梅 (117)

教育、制度、监督并重是从源头治理腐败的

根本举措 钱远刚 (130)

对构建教育、制度、监督并重的惩治和预防

腐败体系的思考 郭达彦 (137)

全面把握《条例》内涵 积极开展

党内监督 王新亚 王三平 (147)

对领导干部报告个人重大事项制度

工作的思考 张拴贵 (154)

对企事业单位领导干部实施有效监督的思考 赵占春 (160)

反腐攻坚关键在制约权力 刘博文 (170)

构建教育、制度、监督并重的惩防腐败体系

探析 渭南市纪委研究室 临渭区国税局 (179)

关于加强和改进群众监督的探讨与思考	刘西民 (187)
-------------------------	-----------

· 预防职务犯罪与反腐倡廉研究 ·

领导干部如何预防职务犯罪	李炳炯 (197)
--------------------	-----------

发扬优良传统 牢记“两个务必” 艰苦奋斗

廉洁从政	李淑琴 (209)
------------	-----------

简论我国职务犯罪的特点、成因和防治	吕效中 (219)
-------------------------	-----------

职务犯罪与防治分析对策研究

.....	郭金海 田进 王琦 (239)
-------	-----------------

论制度防腐

——对 21 世纪反腐败斗争的思考与前瞻	庞士让 (252)
----------------------------	-----------

两个《条例》是预防职务犯罪的法宝	马 驰 (262)
------------------------	-----------

大力弘扬求真务实精神 不断推进反腐

倡廉工作	张学凯 (270)
------------	-----------

对司法人员职务犯罪的几点思考	李恩林 (277)
----------------------	-----------

工程建设领域腐败案件高发的探析	王力智 (289)
-----------------------	-----------

浅谈如何用两个《条例》推进预防职务

犯罪工作	党安民 杨 颖 (298)
------------	---------------

学习贯彻落实两个《条例》不断加大职务

犯罪预防力度	杨百堂 冀高明 (306)
--------------	---------------

关于构筑国企法人资产流失保护防线的

战略思考	王文生 郭 炜 (313)
------------	---------------

检察机关预防职务犯罪是法律监督的

应有之义	牛芳团 (335)
------------	-----------