

全国纪检监察

优秀政策理论调研

成果选编

中央纪委研究室 / 编

中国方正出版社

源头治理工作研究

惩治和预防腐败体系建设研究

反腐倡廉热点难点问题研究

纠正损害群众利益的不正之风工作研究

领导干部廉洁自律工作研究

执政能力建设研究

第

辑

全国纪检监察优秀政策 理论调研成果选编

(第二辑)

中央纪委研究室 编

(内部发行)

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全国纪检监察优秀政策理论调研成果选编 (第二辑) / 中央纪委研究室编. —北京: 中国方正出版社, 2005. 6

ISBN 7—80107—802—0

I. 全… II. 中… III. ①中国共产党—纪律检查—工作—理论调研—学习参考资料 ②中国共产党—监察—工作—理论调研—学习参考资料 IV. D265. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 101356 号

全国纪检监察优秀政策理论调研成果选编 (第二辑) (内部发行)
中央纪委研究室 编

责任编辑: 王相国 谢文华

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com.cn

责编 E-mail: XWH@fzpress.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京京安印刷厂

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 13

字 数: 289 千字

版 次: 2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7—80107—802—0

定价: 23.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

出版说明

近年来，全国各地各部门积极开展政策研究、理论研究和调查研究，取得了一批纪检监察政策理论和调研成果，为开展党风廉政建设和反腐败工作提供了重要的智力支持。为了进一步推进反腐倡廉理论创新，中央纪委研究室在编辑《全国纪检监察优秀政策理论调研成果选编》（第一辑）的基础上，在2004年和2005年初上报的政策理论调研成果中选编了部分优秀理论文章和调研报告，编为第二辑予以出版。本辑共分六个专题，共计40篇、25万字，较为全面地反映了近一段时间以来反腐倡廉各方面的重要成果。

为了加强反腐倡廉理论建设，我们还将继续择选部分优秀政策理论调研成果，陆续结集出版。相信这一系列成果的出版，会有助于进一步推动全国纪检监察调研工作的深入开展。

目 录

执政能力建设研究

- 关于提高纪检监察机关监督能力的调查与思考
..... 湖南省委副书记、省纪委书记 孙载夫 1
- 提高反腐倡廉能力 巩固党的执政地位
——关于纪检监察机关如何在加强党的执政能力建设
中发挥更加积极作用的研究与思考
..... 天津市纪委研究室课题组 9
- 认真履行纪检监察职能 提高保证和促进社会主义市场
经济体制完善的能力
..... 山东省纪委课题组 17
- 关于行政监察机关在保证《行政许可法》实施中发挥
职能作用的研究
..... 北京市纪检监察学会、北京市纪委研究室课题组 23
- 领导干部要自觉加强能力锻炼
..... 驻国家林业局纪检组组长 杨继平 35
- 充分发挥职能作用 努力促进资源市场化配置的调查与思考
..... 四川省纪委研究室课题组 43
- 论监察机关在投资体制改革中的职能作用
..... 海南省纪委 杨剑华 55

惩治和预防腐败体系建设研究

关于建立健全惩治和预防腐败体系工作的调研报告	
..... 黑龙江省纪委调研组	66
反腐倡廉长效机制建设研究	
..... 山西省纪委课题研究组	84
安徽省惩治和预防腐败体系研究	
..... 安徽省惩治和预防腐败体系课题研究组	93
加大惩治腐败力度 增强监督的权威性和有效性	
..... 广西壮族自治区纪委研究法规室	110
构建惩治预防腐败体系的难点与对策	
..... 内蒙古自治区兴安盟纪委、监察局	120
关于构建国有企业惩防腐败体系的探索与思考	
... 国务院国资委纪委、监察部驻国务院国资委监察局	129
海关系统建立健全惩治和预防腐败体系专题调研报告	
..... 驻海关总署纪检组监察局	142
构筑理论与实践之间的通途	
——关于昆明市五华区构建惩防腐败体系的调查与思考	
..... 云南省纪委政策法规研究室	156
反腐倡廉教育要面向全社会	
..... 江西省委副书记、省纪委书记 傅克诚	170
关于加强铁路企业廉政文化建设的几点思考	
..... 铁道部纪委、监察局	181

领导干部廉洁自律工作研究

- 抓住三个环节 推进党风廉政建设责任制落实
——中直机关落实党风廉政建设责任制情况调研报告
..... 中直纪工委办公室 188
- 2004年西藏自治区党风廉政建设民意问卷调查分析报告
..... 西藏自治区纪委、监察厅 196
- 关于领导干部个人重大事项报告信息系统的课题调研报告
..... 上海市纪委、市监察委 206
- 关于深化领导干部经济责任审计的调研报告
..... 驻审计署纪检组监察局 214

纠正损害群众利益的不正之风工作研究

- 关于对纠正医药购销和医疗服务中不正之风工作情况的调查
..... 新疆生产建设兵团联合调研组 224
- 关于领导干部违规干预插手工程招标投标的调研报告
..... 驻建设部纪检组监察局联合调研组 235
- 关于对当前侵害农民利益突出问题的调研报告
..... 驻农业部纪检组监察局 251
- 树立依法行政、执政为民的执政理念和准则 维护拆迁
居民的合法权益
..... 青岛市纪委研究室 262

源头治理工作研究

新疆推进反腐败源头治理工作的基本情况、存在问题和
对策建议

…………… 新疆自治区纪委政策法规研究室 269

关于广东省交通基础设施建设领域加强廉政建设的调研报告

…………… 驻交通部纪检组监察局赴广东调研组 275

关于广东省规范政策外补贴工作的调查与启示

…………… 驻财政部纪检组监察局 292

制度防腐的一项有力举措

——关于实行廉洁从警退休金制度情况的调查报告

…………… 江苏省公安厅党委书记、厅长 黄明 301

反腐倡廉热点难点问题研究

关于全省党风廉政建设和反腐败工作形势及对策的调查报告

…………… 吉林省纪委 312

发扬求真务实精神 认真解决“三浮”问题 为加快辽宁

老工业基地振兴提供政治保障

——贯彻胡锦涛总书记大兴求真务实重要讲话精神的做法

…………… 辽宁省纪委研究室 324

以求真务实作风解决和纠正党员干部中存在的官僚主义、
形式主义突出问题

…………… 宁夏自治区纪委政策法规研究室 333

做好新形势下驻外人员的信访举报工作 服务外交大局 外交部纪委、监察局	345
认真贯彻从严治党方针 严肃查处违纪违法案件 推动 党风廉政建设深入开展 驻商务部纪检组监察局	350
纪检监察机关与司法机关互移案件中存在的问题及对策初探 福建省宁德市纪委政研室主任 朱昌禄	360
让监督以看得见的方式存在 ——关于对宿迁市开展勤廉公示工作的调研报告 江苏省纪委法规研究室	368
加强和改进对政府投资管理行为的监督 驻国家发展改革委纪检组监察局课题组	374
纪检监察机关不宜承担招商引资任务 ——关于我省纪检监察机关开展招商引资工作情况 及利弊分析 湖北省纪委调研室	383
政府投资项目建设违规行为分析与对策 四川省监察厅副厅长 赵振铤	387
广播电视系统“有偿新闻”问题的专项调研报告 驻国家广电总局纪检组监察局	393

执政能力建设研究

关于提高纪检监察机关 监督能力的调查与思考

湖南省委副书记、省纪委书记 孙载夫

(2004 年 12 月)

胡锦涛同志指出，加强党的执政能力建设，是我们党充分利用所面临的难得机遇、正确应对所面临的严峻挑战、从而完成所担负的历史使命的现实需要，也是关系到社会主义事业兴衰成败、关系到党和国家长治久安的重大课题。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》、《党内监督条例》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，其中一个非常重要的方面，就是要提高监督能力。如何提高纪检监察机关的监督能力，我认为必须注意从以下八个方面努力。

(一) 必须找准工作定位, 强化监督职能

提高纪检监察机关的监督能力和水平, 首先是要找准工作定位。过去一段, 我们在反腐倡廉方面做了大量工作, 也取得了一些明显成效, 但为什么在做具体工作时总有力不从心的感觉, 效果也不尽如人意? 究其原因, 主要是有时对纪检监察机关的工作定位不够准, 在反腐倡廉工作中存在着包揽过多甚至替代其他部门的情况。纪检监察机关作为党和政府的专门监督机关, 必须按照《党章》、《党内监督条例》和《行政监察法》所赋予的职责, 依纪依法履行监督职责, 充分发挥监督职能作用。要善于从繁杂的日常事务中解脱出来, 集中主要精力抓监督工作。要把加强对执行政治纪律和党的路线、方针、政策以及党内法规情况的监督, 维护中央权威, 保证政令畅通作为首要任务, 同时加强以下四个方面的监督: 一要加强对党党员领导干部廉洁自律情况的监督, 及时掌握党员领导干部廉洁从政规定的落实情况; 二要加强查办违纪违法案件工作的监督, 切实纠正一些地方和部门存在的瞒案不报、压案不查、查而不处, 执纪偏宽偏软的问题; 三要加强纠风工作的监督, 抓住那些纠而复发、损害群众切身利益的不正之风, 研究制订有效的治理措施, 切实解决上有政策, 下有对策的问题; 四要加强反腐败抓源头工作的监督, 推动中央和省委、省政府一系列从源头上预防和解决腐败问题的重大决策和措施的贯彻落实。要正确处理管理与监督的关系, 不能既当裁判员, 又当运动员。注重发挥职能部门和其他监督机关的作用, 该纪检监察机关“唱主角”的, 纪检监察机关必须不折不扣干好; 是纪检监察机关“唱配角”的, 纪检监察机关必须认真负责地抓好检查和监督。

（二）必须突出监督重点，加强对权力的监督制约

纪检监察机关涉及的监督对象很多，而我们的人员力量又非常有限。因此，我们履行监督职能时，必须突出监督的重点对象、重点环节和重点部位，以较小的监督成本，获得较大的监督成果，从而达到有效监督的目的。第一，在监督对象上，要突出抓好各级领导机关和领导干部，特别是“一把手”这个重点。《党内监督条例》规定：“党内监督的重点对象是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。”行政监察的重点同样也是行政领导机关和行政领导干部。我们抓住了这些重点对象，就抓住了监督的关键。据统计，1996年至2002年我省立案查处的110名地厅级干部中，“一把手”占49%。因此，各级党委和纪检监察机关必须着力监督党政“一把手”。第二，在监督的环节和部位上，要紧紧抓住易于滋生腐败的重点环节和重点部位。从目前情况看，虽然腐败现象已经渗透到经济、政治和社会生活各个领域，但高发部位和高发环节，仍然是人、财、物方面。比如对发生在用人上的“边腐败边提拔”问题，纪检监察机关要加大监督检查力度，严肃追究用人失察失误者的责任。同时，要突出对掌握财权、物权的政府管理部门和其他资金高密集领域，以及耗费国有资产数额大的部位的监督。如对建设工程招投标、经营性土地使用权出让、政府采购、国有企业改制等也要重点加强监督。总之，在监督对象上要抓住要害和关键，做到“有所为有所不为”，这样才能有效地提高监督功能。

（三）必须改革和完善监督体制，提高监督权威

监督就是一种权力对另一种权力的制约。从监督的一般规律来看，监督的权威性和有效性主要取决于三点：一是监督主体与监督客体的职能任务要明确分开，二是监督主体必须拥有

对监督客体的制约权,三是监督主体拥有的制约权要与监督客体的权力对等。不受监督制约的权力必然导致权力的滥用,而权力不对等的监督制约也难以有效防止权力的滥用。为弥补现行监督体制的缺陷,中央已明确纪委书记由同级党委副书记担任,一定程度上加大了监督主体的权力。另外还有几项措施正在实施中,也是需要我们在今后一段时间内尽快落实的工作:一是建立巡视制度。中央已建立巡视制度,省委也正在抓紧筹建巡视组。省委巡视组的主要任务是:监督市州和省直单位领导班子及其成员,特别是党政主要领导本人有无不廉洁的行为,其配偶子女有无打着领导干部的招牌牟取私利的行为;市州委、市州政府的主要领导对反腐败的态度是否坚决,敢不敢碰硬;在用人方面是否严格按照《党政领导干部选拔任用工作条例》办事;是否公道正派,是否自觉遵守政治纪律等等。二是对派驻派出纪检监察机构实行统一管理。实行统一管理后的派驻派出机构编制收归上级纪委统一管理和调度,纪检监察机构负责人拟任人选由上级纪委提名,协同组织部门一起考察任命。如果说实行巡视制度是解决纵向监督不到位的问题,那么实行派驻派出机构统一管理,则是解决横向监督不到位的问题。三是进一步完善纪检监察机关的双重领导体制。纪检监察机关的双重领导体制是《党内监督条例》再一次明确规定的,必须落到实处。今后要加大上级纪委对下级纪委领导的力度。要从人事任免、业务指导、干部培训、考核考评等方面加强领导,并积极探索完善双重领导体制的新办法新措施。

(四) 必须注重制度创新,构建监督长效机制

只有强化制度创新意识,严密制度体系,狠抓制度执行,把制度创新真正贯穿于监督的各个环节,渗透到干部队伍的各个层面,体现到权力运行的各个阶段,反腐败斗争才能真正实

现“从被动防御为主转向主动进攻为主”，“从权力反腐为主转向制度反腐为主”，“从事后监督为主转向事前监督为主”。要认真研究腐败滋生蔓延的制度根源，总结监督工作的经验教训，从削减权力、规范权力、制衡权力、公开权力运行等入手，建立起教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系；要善于找出现行制度存在的缺陷和薄弱环节，与时俱进，加以修正和完善；要针对一些久治难愈和新出现的苗头性、倾向性腐败问题，通过制度创新加以预防和治理；在制订各项实体制度的同时，都要相应制订程序规范和操作办法，使制度既有切实可行的内容，又有明确的实施程序和责任追究办法。同时，要突出制度教育，确保各项制度深入人心；加强对执行制度的监督，严格责任追究，确保各项制度落实到位。要突出以制度管人管事，坚持制度面前人人平等，尤其是领导干部要带头执行制度，并接受群众的监督。要制定责任追究办法，对违反制度规定的行为，坚决追究责任，以确保制度的严肃性和权威性。

（五）必须加大惩处力度，增强监督的有效性

查办案件是十分有效的监督形式。特别是在腐败“多发、高发”的现阶段，必须加大查处和打击力度。要加大惩处力度，首先是纪检监察机关必须提高依法执纪、依法办案的能力。要抓紧制定和完善反腐倡廉的党内法规、国家法律法规和其他制度规范，使办案工作有纪有法可依，把依纪依法的要求贯穿于惩处的全过程。要坚持与时俱进，健全和完善办案工作制度和机制，创新办案的方式方法，提高依靠现代科技手段突破案件的能力，提高依纪依法办案的专业化水平。其次，要加大党纪政纪处分决定的执行力度和对腐败分子的经济处罚及赃款赃物追缴力度，提高腐败成本。要让腐败分子政治上声名扫地，经济上占不到便宜，精神上后悔莫及。第三，要加大对携

赃款外逃公职人员的追逃力度。要采取有力措施,截断腐败资金外逃的渠道,堵住贪官外逃的途径,加强与国际社会合作,追捕和打击外逃贪官。第四,要重视和发挥查办案件的治本作用和监督功能。要把查办案件工作,与推动和促进党风廉政教育、廉洁自律工作、纠正损害群众利益的不正之风、从源头上防治腐败结合起来,与落实各项监督制度结合起来,与执行党风廉政建设责任制结合起来,以惩处为手段,强化监督检查,确保反腐倡廉工作任务的落实。

(六) 必须整合多种监督资源,形成监督合力

反腐败是一项长期而艰巨的政治任务,各级纪委必须不断提高组织协调反腐败工作的能力,将党内监督同人大监督、司法监督、民主监督、审计监督、舆论监督、群众监督等有机结合起来,形成严密的监督网络,提高监督效力。在过去十多年的反腐败实践中,各种监督机构密切配合,发挥了重要作用。如在查办的腐败案件方面,据有关资料统计显示:有80%是通过群众举报发现案件线索的,有近41%的经济大案是与司法机关一起协同查办的,有17%的经济案是审计机关开路先行的,还有不少案件是人大、政协提案交办或是新闻部门先曝光后再立案查处的。今后,纪检监察机关要更加主动地加强组织协调,使各种监督方式优势互补。要深入研究监督体系建设问题,使目前分散存在的各种监督机构、监督方式有机结合起来,有效地形成合力。要认真研究和建立各种监督主体协同配合的机制,最大限度地整合监督资源,实现协同监督的制度化、规范化。要完善反腐败工作协调机构,改变凭纪委书记个人能力或关系进行组织协调的现象。要按中央纪委的要求,制定组织协调规范,明确组织协调的目的、任务和范围,规范组织协调的程序和方法等。要加强对各责任主体履行反腐败工作

职责、落实反腐败工作的监督检查，严格实行责任考核和责任追究，保证各项监督工作落到实处。

（七）必须强化接受监督意识，努力改善监督环境

能否自觉接受监督，取决于党员干部自身素质。自身素质好，自律意识强，视接受监督为一种义务，一种责任，那么监督就会收到很好的功效。反之，自身素质差，凡事以自我为中心，妄自尊大，必然拒绝、排斥甚至压制监督。因此，首先要加强对党的监督理论及两个《条例》等党内法规的教育，切实使党员干部明确自己的权利和义务，从而自觉主动地接受来自各方面的监督。同时，要切实加强民主政治建设。大力发扬党内民主，健全党内情况通报制度，保障党员的知情权；健全民主决策制度，保障党员的意见反映权；健全民主生活会制度，保障党员的批评权；健全述职述廉制度，保障党员的民主评议权；健全信访举报制度，保障党员的检举控告权，等等。建立健全对举报人的保密和保护机制，对因泄密导致党员干部遭受打击报复的责任人要依纪依法追究，对蓄意打击报复者要严惩不贷。要重视发挥人大监督、民主监督、群众监督和舆论监督的作用，建立健全这些方面的监督机制，形成依法监督的氛围。总之，只有在全党全社会真正营造一个“人人敢于起来监督”的良好监督环境，才能真正提高监督能力，取得应有的监督效果。

（八）必须加强队伍自身建设，提高监督者整体素质

切实加强纪检监察干部队伍建设，提高监督者整体素质，是提高纪检监察机关监督能力的基础。要适应新形势的需要，按照“政治坚定，公正清廉，纪律严明，业务精通，作风优良”的要求，切实抓好纪检监察机关自身建设。一要树立监督者必须接受监督的意识。正人先正己，监督者必须先接受监

督。不能因为自己是监督者就可以无所顾忌。纪检监察机关及其工作关系自觉接受党委和上级纪检监察机关的监督，党员干部和人民群众的监督，新闻舆论的监督。以及社会各界、各方面的监督，自觉改进工作，纠正问题。真正做到不遮丑护短，对内对外一个样，对己对人一个样。二要严把“入口关”。要建立纪检监察干部资格准入制度，达不到一定资格标准的不得当纪检监察干部；录用干部要坚持“凡进必考”，注意选调党性强、综合素质好的人才，并大力推进干部队伍专业化建设；对下级纪检监察机关和机构领导班子配备要严格考察，严格把关，防止“带病”进入纪检监察领导班子。三要强化内部约束机制。严明纪检监察机关工作纪律，建立健全内部监督制约机制，并认真贯彻执行。实行错案追究制。对内部出现的严重的违纪违法行为必须严肃查处，绳之以纪。领导干部要实行一岗双责，既抓工作，又抓队伍建设、干部管理。四要改善纪检监察机关工作条件。要充分保障工作经费，从根本上截断办案受利益驱动的根源；加快纪检监察机关装备现代化建设，大力改善交通、通讯、网络、办公等方面条件，提升执纪执法能力。加强干部队伍培训，不断更新知识，始终保持纪检监察队伍的高素质、高水平。