

顾问：杨敏之 王克英 周时昌 主编：孙载夫 邝良宇

廉政机制建设 理论与实践

湖南出版社

廉政机制建设理论与实践

顾问:杨敏之 王克英 周时昌
主编:孙载夫 邝良宇

湖南出版社

〔湘〕新登字 001 号

责任编辑:李忠富

装帧设计:尹文君

廉政机制建设理论与实践

主编:孙载夫 邝良宇

*

湖南出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路 67 号)

长沙市文华印刷厂印刷

1997 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:7.625

字数:181000 印数:1—6000

ISBN7—5438—1440—4

D·158 定价:11.00 元

目 录

湖南深化党风廉政建设的思路和方法(代序)	王 光(1)
高度重视和切实加强廉政机制建设	王茂林(15)
切实加强对权力的监督制约	杨正午(21)
进一步加大落实的力度 积极推进廉政机制建设	杨敏之(28)
略论廉政监督机制	邝良宇(36)
建立有利于遏制腐败的行政管理程序探讨	黄百炼(46)
略论行风评议	陈叔红(57)
试论国家权力机关在廉政建设中的监督作用	傅学俭(65)
人民政协的民主监督是廉政建设的必要环节	张亦贤 张辉学(73)
办事公开简论	唐东平(81)
关于建筑领域廉政机制建设的若干思考	匡彦博(89)
加强对执法队伍的监督	张曙初(96)
关于健全企业廉政监督机制的思考	杨东生(103)

廉政监督必须有法律作保障	石柏林(111)
纪委监督同级党委及其成员的思考	
..... 益阳市纪委调研室(118)	
推行办事公开制度 巩固民主施政基础	
..... 张家界市委、市政府(126)	
深入开展行风评议 强化监督制约机制	
..... 常德市纪委、监察局(132)	
建立税收权力分解机制 治理行业不正之风	
..... 湖南省国税局(137)	
建立预算外资金统管制度 促进廉政机制建设	
..... 益阳市政府(141)	
开展重点岗位轮换 促进廉政机制建设	
..... 湘潭市纪委、监察局(147)	
大力推行建设工程公开招标制度 规范建筑市场秩序	
..... 郴州市政府(154)	
实行领导干部个人重大事项报告制度是加强党的建设的需要	
..... 湘西自治州委(160)	
全面推行办事公开 切实加强监督管理	
..... 衡阳市建筑工程管理局(165)	
实行岗位轮换有利于加强对权力的监督制约	
..... 湖南省人事厅(172)	
开展“从我做起,自觉律己”廉政活动 探索廉政建设新路子	
..... 长沙市委(177)	
加强回扣监督管理 抓好物资采购中的廉政建设	
..... 湖南省邮电管理局(182)	

开展经济评审 加强内部监督.....	
.....	岳阳市烟草专卖局(187)
推行客运线路招标制度 促进运管队伍廉政建设.....	
.....	娄底地区交通局(191)
我们是如何实施银行内部权力分解的.....	
.....	工商银行常德市分行(196)
遏制回扣暗流 维护医疗队伍纯洁.....	
.....	株洲市中医院(201)
给群众一个明白 还干部一个清白.....	
.....	永州市芝山区邮亭圩镇党委、政府(206)
实行收支两条线 加强廉政机制建设.....	
.....	汨罗市委、市政府(211)
建立离任考廉制度是促进领导干部为政清廉的重要举措.....	
.....	临武县委、县政府(216)
搞好民主评议 完善干部选拔管理机制.....	
.....	冷水江市委(222)
推行办事公开制度 促进两个文明建设.....	
.....	桑植县委、县政府(226)
实施办事公开要把好四个环节.....	
.....	溆浦县委、县政府(230)
推行办事公开制度必须在落实上下功夫.....	
.....	绥宁县公安局(234)
后 记	编者(238)

湖南深化党风廉政建设的思路和方法(代序)

中共中央纪委常委、秘书长 王 光

中央纪委二次全会以来,湖南在抓紧反腐败三项任务落实的同时,注意了从机制、制度上深化党风廉政建设的探索。先是进行了办事公开、行风评议、岗位轮换等制度建设的试点,随后又大范围地推行了一系列行之有效的监督制约机制。今年初,健行同志提出“反腐败的任务没有更多的增加,完成任务的思路和方法要有新的发展”的要求,并对《湖南省加强廉政机制建设的报告》作了“方向对头,办法可行”的批示。这以后,湖南的同志们在这方面作了更努力的实践和更细致的工作,初步形成了一条比较清晰的思路,找到了一套可操作的办法,取得了比较明显的效果。1996年6月26日至7月10日,我和杨梦麟、王拥军同志一道,就湖南的廉政机制建设作了一次专题学习和考察,用了大约两周的时间,沿湘、资、沅、澧走了6个市和几个县,看了一些乡镇和基层单位,听了省直几个行业主管厅、局的介绍,同省、市、县一些党政负责同志和纪检监察干部作了交谈,最后和省纪委常委的同志交换了看法,学到了不少东西,思想上深受启发。现将这次学习考察的情况简要报告如下。

一、廉政机制建设的基本思路——在四个层次上求发展

从湖南的实践看，所谓廉政机制建设，就是在抓紧反腐败三项任务落实的同时，有步骤地加强制度和法制建设，在相互联系的四个层次上，求得党风廉政建设和反腐败斗争的深入发展。

(一)从单项治理向综合治理发展。以湘潭市为例。为整治收回扣、送红包等不正之风，1991年至1992年，两年共发出单项纠风文件50多个，虽有效果，但难巩固。1993年，推行行风评议等制度，通过教育、批评、惩处、整章、建制等多方位多角度的工作，对十几个重点行业分步骤进行综合整治，情况有了明显变化。这个市的农业银行长期存在以贷谋私的问题，群众说它不是银行，而是“卡行”。经过以行风评议为主要手段的综合整治，一年中查处违纪案件6起，处分违纪人员12人，调整领导班子7个、成员31人，并在全行业开展了普遍的职业道德教育，使得行风有了很大的改变，在贷款过程中强行收受回扣或推销商品等违纪行为基本得到制止。

(二)从腐败后果的治理向腐败源头的治理发展。以汨罗市为例。1994年前，这个县级市乱收费现象突出，农民和企业负担沉重，一年中查出的违纪收费项目达295个、金额约670万元，相当一部分被用来公费旅游、大吃大喝，甚至个人私分。市委、市政府虽态度明确，查处坚决，但屡查屡犯，屡禁不止。1994年，转而从源头上进行治理，把行

政性收费和罚没款统统收归财政，建立收费局，统一收费票证，实行“收支两条线”，掐断了公款吃喝玩乐的财源，情况明显好转。两年来，农民减负近 20%，企业减负近 10%，各单位节省不合理开支 400 多万元，市财政增收逾 1000 万元。

（三）从遏制性的治理向预防性的治理发展。以岳阳市为例。这是个新兴工业城市，一度庆典之风盛行，凡公司开业、工程竣工、厂庆店庆，都要大肆张扬，为干部和关系人员大摆筵席，大送红包，市属某县一年中干部从 3200 多个单位收受的红包礼品就达 82 万元之多。要扼制住这股势头，难度很大。1994 年，市领导决定变遏制为预防，制定了《庆典申报审批制度》，规定了一套严格的申请、审查、批准程序和对违纪行为的处理办法，这以后，情况迅速有了变化。市属平江县实行这项制度后，1994 年的庆典活动比 1993 年减少 1/3，1995 年又比前年减少 32 场，两年节省开支 72 万多元。中国房地产公司岳阳分公司成立 10 周年，原计划花 50 万元庆贺一番，按照庆典申报审批制度的精神，改变了想法，把这 50 万元捐给政府，在市中心修建了一座跨街人行天桥，受到群众的热烈赞扬。

（四）从临时性的应急措施向规范性的制度建设发展。以省农业银行为例。这个行为了解决本系统习以为常的以贷谋私的问题，年年都要开展群众性的“揭、摆、查”活动。这种临时性的、应急性的办法，效果也有，但往往是查一次，管

一阵，坚持不了多久。农行领导在此基础上，对有关规章制度进行了认真的修订和完善，相应地推行了“权力分解”、“管理交叉”、“岗位轮换”等制度和办法，这就使得以贷谋私的歪风在严格的制度管束和监督之下得到了有效的防范。全省农行系统自实行这套办法以来，一年间就堵住了违反政策、法规、制度规定的贷款 11 万多笔，金额达 1.4 亿元。

综观湖南的实践，在反腐败斗争形成了一定规模、有了一定基础之后，逐步加大机制制度建设的力度，努力增强工作的综合性、主动性、预防性和规范性，是符合小平同志“还是要靠法制，搞法制靠得住些”的指导思想的，符合反腐败斗争的现实需要与可能，也符合中央关于党风廉政建设和反腐败斗争要更加“深入、持久、有实效”的基本要求。

二、廉政机制建设的基本内容——推行四个方面的制度建设

湖南在廉政机制建设中，各试点地区和单位从各自的实际出发，分别推行了三五种、七八种制度。省纪委把它归结为“十种制度”，实际不止此数。概括起来，大体是以下四类制度的建设。

（一）推行以办事公开为主要形式的民主施政制度建设。这种办事公开，包括基建招标、投标、征地、拆迁审批公开；招干、招工、招兵、军转地、农转非、民办教师转正、大中专毕业

生分配公开；计划生育指标分配、超生处罚公开；各种行政事业性收费、社会福利募捐、扶贫救灾物款分配公开；乡镇财务、乡镇统筹、贷款发放、农资分配、教育附加收支公开；以及结婚登记、农电收费、各种验证收费公开等。这些公开，分别以制度和条规的形式固定下来。

办事公开制度的基本内容包括：办什么事，依据什么办事，谁负责办事，在哪里办事，办事的程序，办事的纪律，收费的标准，办事的结果，对群众投诉的处置等。按汨罗同志们的说法：凡是给群众的，向群众要的，一律公开，毫无保留。

办事公开的重点：凡是掌管人、财、物的实权部门，凡是与群众直接打交道的公共管理机构，都要率先实行办事公开制度。其他部门，凡是与群众实际利益密切相关，不涉及国家机密的事项，也要予以公开。

办事公开办法的公布，区别行业、市、区、县、乡、村的不同情况，有的印制《办事手册》在群众中广为散发，有的在报刊、电台、电视台定期通告，有的在办公院内或室内张榜上墙，有的存入电脑随时备查等。

这种办事公开制度，把过去推行的“七站八所两公开一监督”的办法法规化和普及化了，它为社会主义民主政治在基层的施行找到了一种有效的形式和载体，使政府和国家公职人员在执行任务的过程中得到群众及时有效的监督，从而为廉洁施政提供了保证。湖南试行这一制度以来，效果是好的。据长沙、常德、张家界、桑植

等 14 个试点市、县的统计,1995 年一年,共录用干部 1100 多名,招收工人 5600 多名,民办教师转正 780 多名,农转非 8800 多名,安置转业退伍军人 16800 多名,分配大中专毕业生 5000 多名,因全部实行办事公开,无一人因发现“猫腻”而上访告状。建设工程实行招标、投标、评标、定标、开标等“十公开”后,1996 年上半年全省 20 万元以上建设工程招标率已达 93.5%,基本杜绝了“条子工程”,没有发现新的违纪违法案件。而在此以前,基建领域的违纪违法案在整个经济案件中占了 50% 以上。办事公开制度的收效,使湖南同志们的信心大增,省委、省政府和省纪委要求,到 1996 年底,办事公开制度的普及率,乡镇和街道要达到 100%,县及县属局要达到 80%,地州市和所属局要达到 50%。

(二)推行以行风评议为主要形式的社会监督制度建设。行风评议是依靠社会各界和广大群众的力量,来加强对政府行为监督的一种有效形式。行风评议的要点:一是根据行业性质和社会舆论的指向,选定评议对象。一般一年两批,每批二至四个行业主管单位。二是从人大、政协、群众团体、街道工作者、离退休干部、有声望的专家、个体协会会员,以及新闻舆论界人士中选聘评议代表。评议代表的条件是作风公道正派,议政能力强,了解被评行业情况,敢于仗义直言。评议代表的权力是调查权、督察权、批评权,以及合格与否的表决权。评议代表一次一聘,每次保留骨干,但不实行常任制。三是评议代表深入被评

议单位和行业，广泛听取批评，收集情况，发现问题，经过斟酌筛选，形成评议意见；同时，被评议单位和行业也要发动群众，深入自查，找准存在的问题。这一段时间最长，约需一至三个月。四是在政府主要负责人的主持和各方人士的参与下，评议者与被评议者面对面地交换意见，开展批评与自我批评。按照评议结果，作出“合格”、“留评”或“不合格”的表决，并提出限期整改的具体要求。

湖南的实践证明，在当前情况下，行风评议确实是符合实际的一种有效监督形式，它把党内监督、民主党派监督、群众监督以及舆论监督集于一体，综合地发挥了多种监督的功能。有的行风评议，尖锐坦诚，面红耳赤，而且在报纸、电台、电视台上公开曝光，常常能起到一般的自上而下的监督所难以起到的作用。湘潭市的行风评议在节奏和声势上都掌握得比较好，1995年一年，聘了300多位评议代表，开了700多场座谈会，走访群众两万多人，收集意见一万多条，对公安、税务、银行、城建、电管等行业的行风进行了深入评议，大大促进了这几个行业的纠风工作，有效地保证了经济的健康发展。这个市的电管局用电管理所经过行风评议，修订了职业道德规范，实行工作挂牌服务，很快就摘掉了“电老虎”的帽子。1995年抗洪抢险期间，全所百多名职工昼夜坚守岗位，确保生产生活用电。洪水过后，又主动上门为被淹用户清洗烘烤电表，做到“水退一户，送电一户”，受到

群众的热烈赞扬。

(三)推行以职权分解为主要内容的内部权力约束制度建设。权力不能过份集中,相互制约的权力尤其不能集于一身。湖南针对不同行业的特点,分别实行了不同内容的职权分解。例如,在金融系统实行了审、贷分离;在税务系统实行了征、管、查分离;在工商部门实行了审核、发证、收费分离;在公安系统实行了判、罚分离等。同时,在机构设置、人事安排等方面制定了相应的制度和规章。这种职权分解,不仅可以有效地防止权力的自我纵容和自我庇护,而且能把相互制约的权力置于不同的机构和人员的管辖之下,加强了监督的功能,减少了腐败赖以生存的空隙。

在实行职权分解的同时,湖南还在掌管人、财、物的实权部位和实权岗位,实行了定期交流轮换的制度。轮换的年限,根据不同情况,分别定为三年、四年、五年不等。由于省委、省政府决心大,这项工作进行得相当普遍而且富有成效。近两年,省人事厅副厅长和处室一把手的轮换面已达100%;省公安厅各处室领导干部轮换面已达80%;政法系统对地、县两级的政法委书记、法院院长、检察院检察长和公安局长进行了有步骤的异地交流,目前已交流了283名。

与职权分解和岗位轮换相配套,还建立了干部定期考核、重大事项报告和《干部八项纪律》等制度规定,从而使权力的内部制约开始得到制度和法规的保障。

(四)推行以“收支两条线”为主要内容的经济监管制度建设。党政机关、执法部门等“吃皇粮”的单位“创收”，而行政性收费和罚没款自理又成为这些单位“创收”的主要手段，这是造成种种不正之风和腐败现象的一个重要根源。湖南针对这一情况，坚定地在地、县两级进行了“收支两条线”的试验。基本做法是：统一征收规章，统一收费票证，统一上缴时限，统一奖惩办法，保证各种收费和罚没款一律上缴财政，行政事业费则由财政按计划拨给。为了使这套规章制度落在实处，不少试点市、县专门建立了收费局，实行了专门机构、专职人员、专司其责，收到了好的效果。以岳阳市为例，实行收支两条线以来，收费项目总计减少了41.1%，明令取消的693个收费项目都已落实到位，政府指定的有收费权的单位由370户减少到328户，乱收费的歪风基本得到制止，而市财政收入同过去相比，也得到稳步增长。1995年，全市行政性收费进入财政约2.7亿元，相当全市全年财政收入的24%。用这笔钱，基本保证了“吃皇粮”单位的正常经费需要。

在实行收支两条线的同时，还建立了内部经济评审，重大项目跟踪审计，以及干部离任审计等制度，使经济监管制度的建设逐步有了眉目。

三、廉政机制建设的基本条件——四项必须具备的要素

廉政机制建设的目标是廉洁施政，而它的工作却远

远超出了这一范畴，是一项综合性极强的系统工程，也是需要付出艰巨努力的长期建设任务。从湖南的实践经验看，必须牢牢掌握以下几个环节：

（一）必须是党委统一领导下的整体行动。最重要的有三条：一是党政主要领导同志亲自过问和直接领导。湖南省委、省政府把廉政机制建设明确列为全省重大决策事项之一，专题研究，专门发文，专项指导。王茂林同志1995年一年为此以及相关问题的批示不下30余件，王茂林、杨正午、杨敏之等同志都为此亲自撰写文章，在省报上发表。人大常委为保证“收支两条线”及“工程项目公开招标”等制度的落实，制定了专门条例，进行了地方性立法。我们到一些市县，发现那里的党政主要负责干部谈起廉政机制建设都能头头是道，说明他们不是一般关心，而是亲身参与，自有体会，这是很可喜的现象。二是行业主管部门直接参与，并且负起组织实施的责任。作为制度建设，行业主管部门的工作是否得力，在某种意义上讲起决定作用。湖南在这方面是做得好的。以衡阳市为例，为保证建设工程招标投标制度的实施，市政府和市建委先后主持制定了《衡阳市建设工程招标投标管理实施细则》、《衡阳市建筑市场管理细则》、《衡阳市建筑市场综合管理实施意见》、《衡阳市建筑工程现场管理规定》等8个条规，不仅负起了组织执行的责任，而且还加强了对基层单位的业务指导和督促检查。各市、县召开风评议会时，省行业主管部门也常派出领导干部参

加,给基层以很大的支持。实践证明,在廉政制度建设中,如果没有行业主管部门的积极性和具体工作,很多事情都会落空。三是纪检监察机关的监督、协调作用和主动精神。党委、政府越是重视党风廉政建设,就越是倚重纪检监察机关,这是我们的优势。一方面要明确监督职责,不要越俎代庖;另一方面又要积极主动,充分发挥协调各方的作用。在湖南,我们看到各级纪检监察干部都很忙,越是基层越忙,这是好现象。澧县的纪委书记告诉我们,最近县委又交给他两项任务,一是购买小汽车的第一道审批,一是对全县“大哥大”的清理和控购。这些事,看来管“宽”了,但作为一种过程,很难避免。纪检监察干部首先要勇于任事,而后才能更好地协助党委和政府,较快地把工作纳入常规轨道。

(二)必须相信群众,依靠群众,走群众路线。廉政机制建设就其实质来说,就是把权力置于群众的监督之下,并且用制度来加以保证。因此,是否有群众观点,走群众路线,是廉政机制建设成败的关键。如果忽视这一实质问题,只局限于在制度规章的制定上下功夫,其结果,往往是搞花架子,走过场,最终流于形式。从湖南的情况看,关键是以下几条:一是掌权者敢于把权力运行的全过程置于群众的视线之下,这是建立办事公开等制度的思想基础;二是敢于挑选真正有参政议政能力并且懂行的人来对自己进行监督,这是行风评议等制度能否有效的前提条件;三是敢于开展真正意义的批评与自我批评,这是