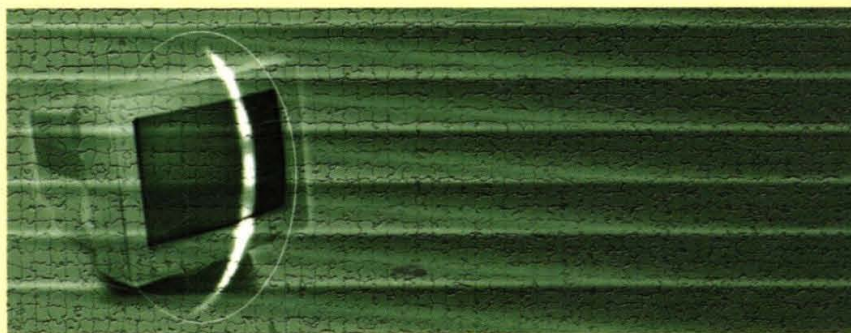


QI YE XIAO NENG JIAN CHA GONG ZUO YAN GE

企业效能监察工作沿革

(1949年—2004年)

本书编写组 编



中国方正出版社

内部资料
请勿外传

企业效能监察工作沿革

(1949年—2004年)

本书编写组 编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

企业效能监察工作沿革 (1949 年—2004 年) / 企业效能监察工作沿革编写组编. —北京: 中国方正出版社, 2004. 11

ISBN 7 - 80107 - 935 - 3

I. 企… II. 企… III. 企业管理—经济效果—监察—中国 IV. F279. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 112707 号

企业效能监察工作沿革 (1949 年—2004 年)

本书编写组 编

责任编辑: 李 华

责任印制: 郑 新

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 总编室: (010) 66119155

网址: www.FZPress.com

责编: E-mail: lh@FZPress.com

印 刷: 北京京安印刷厂

开 本: 890 毫米 × 1240 毫米 1/32

印 张: 28.125

字 数: 720 千字

版 次: 2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月北京第 1 次印刷

(版权所有侵权必究)

ISBN 7 - 80107 - 935 - 3

定价: 45.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

目 录

企业纪检监察工作概述

- 一、新中国行政监察制度述要 3
- 二、企业监察工作概述 24

企业效能监察工作的演进

- 一、1949年—1959年，企业效能监察的初步尝试 59
- 二、1987年—1990年，企业监察工作的重新恢复
 和企业效能监察的正式提出 108
- 三、1991年—1996年，企业监察的全面开展和
 企业效能监察的实践探索 178
- 四、1997年—1999年，企业监察重新调整及企业
 效能监察工作的推广 245
- 五、2000年—现在，企业效能监察的普及与发展 300

企业效能监察工作的现状

一、企业监察工作的基本状况	405
二、企业效能监察工作的基本路数	422
三、企业效能监察的创新问题	440
四、企业效能监察长效机制的框架	446
五、企业效能监察工作的规范性操作	466
六、当前企业效能监察工作存在的主要问题	481
七、企业纪检监察工作需重点研究的问题及相关对策	496

企业效能监察单项工作办法

一、开展“双清”效能监察的做法	541
二、企业追欠效能监察做法	551
三、企业开展债权资金管理效能监察做法	558
四、企业招投标监督办法	563
五、防止国有资产流失效能监察的基本措施	572
六、物资采购效能监察	583
七、紧贴资金流程开展效能监察	593
八、资金运作效能监察	603
九、在中外合资企业开展效能监察的做法	606
十、股份制企业开展效能监察的做法	610
十一、租赁经营效能监察	615
十二、加工费用效能监察	618
十三、应收账款效能监察	625
十四、开展房产租赁费收取效能监察的做法	629

十五、大型工程物资采购效能监察的做法	634
十六、企业工程施工全程效能监察做法	640
十七、效能评价办法	645
十八、效能监察奖惩	654
十九、效能监察成果评审办法	662
二十、效能监察成果评审应注意的问题	669
二十一、开展企业效能监察工作的规范性文件	675

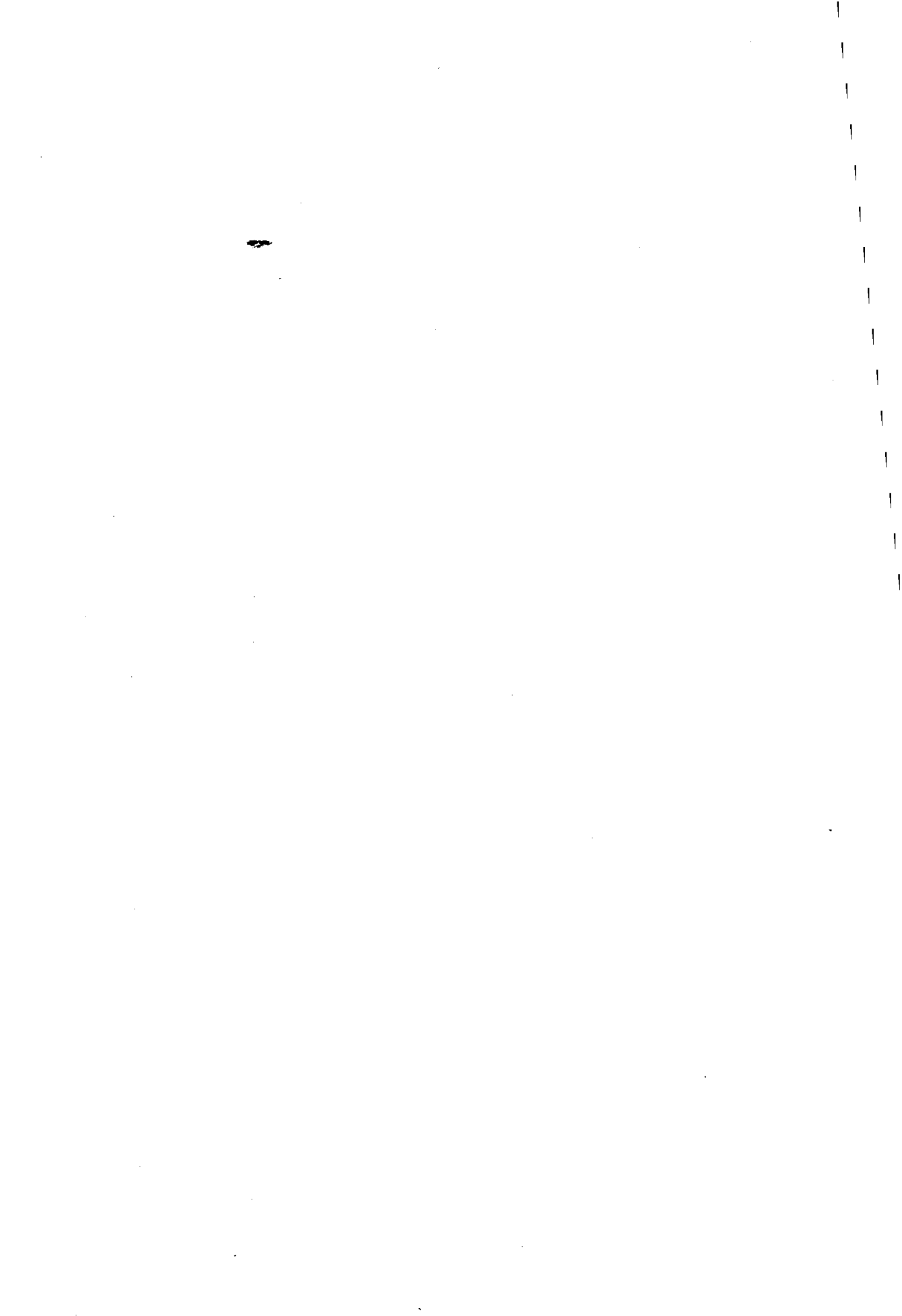
企业效能监察有关观点集锦

一、近十年来效能监察工作的基本估价	693
二、企业效能监察的性质	699
三、企业效能监察工作效益的认定	700
四、企业效能监察实现事中监察为主的思考	705
五、企业效能监察对生产经营的切入点	712
六、企业效能监察工作机制	713
七、企业效能监察的对象、地位、作用、内容和方法	714
八、效能监察工作中的重点、范围、方法等规范化、 制度化问题	730
九、企业效能监察工作运行中的若干环节	738
十、企业效能监察工作中的“五到位”、“三关口”	740
十一、企业效能监察在企业管理中的作用	749
十二、企业效能监察如何与纪检监察机关工作做到互动	753
十三、如何处理企业效能监察与相关工作关系问题	757
十四、集团公司纪检监察部门如何统一组织所属企业（公司） 开展效能监察	763
十五、纪检监察机关如何指导企业开展效能监察	771
十六、国有企业纪检监察工作如何由求得“客观地位”，	

走向企业实践的“主观认同”	779
十七、市级纪委监察机关如何指导企业开展纪检监察 工作	790
十八、国有企业改制后如何开展纪检监察工作	800
十九、现代企业制度下的国有企业纪检监察新路子—— 企业监察委员会的组织与运作	812
二十、企业纪检监察机构在企业自我约束机制中的地位 和作用	821
二十一、在企业效能监察中如何发挥纪检监察部门的协调 功能	828
二十二、“党政领导负责、纪检监察组织协调、职能部门 密切配合”工作格局的基本操作	835
二十三、企业效能监察规范化操作内涵	845
附：企业廉洁自律工作资料	851
后记	893

企业纪检监察 工作概述

企业效能监察工作沿革



一、新中国行政监察制度述要

新中国的行政监察制度，是在新民主主义革命战争时期的监察实践的基础上建立和发展起来的。在新民主主义革命时期，为适应革命战争和人民政权建设的需要，曾经建立了各种形式的监察机构，进行行政监察。如1931年中央苏区的工农人民检查部，解放战争时期的华北人民监察院等，并做了许多工作。这都为新中国行政监察制度的建立提供了许多有益的经验。1949年10月1日，中华人民共和国的成立，为我国社会主义行政监察制度的建立和发展提供了广阔的前景，揭开了新中国行政监察制度新篇章。

行政监察制度是国家行政体制的重要组成部分。随着建国以来党和国家领导体制以及政治、经济任务的变化，从1949年至2003年，我国行政监察制度也经历了一个变化过程。大体可以划分为以下五个阶段：

第一阶段，1949年至1954年。这是新中国行政监察制度的建立和初步发展时期。

（一）监察机关的设立及其领导体制

新中国成立以后，党和政府十分重视行政监察制度的建设工作。1949年9月29日，中国人民政治协商会议召开第一次全体会议，通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》，明确规定，县（市）以上的各级

人民政府设人民监察机关，负责履行对各级国家机关和各种公务人员的监督职责。1949年10月19日中央人民政府委员会举行第三次会议，决定成立中央人民政府政务院人民监察委员会，任命谭平山为主任。同月24日，政务院批准试行《中央人民政府政务院人民监察委员会试行组织条例》，对政务院人民监察委员会的设立、领导体制、职权、活动原则和内部机构设置及分工等作了具体规定。政务院人民监察委员会于11月初正式成立。1951年10月25日，政务院又发布《大行政区人民政府（军政委员会）人民监察委员会试行组织通则》、《省（行署、市）人民政府人民监察委员会试行组织通则》、《县（市）人民政府人民监察委员会试行组织通则》，推动了各级人民监察委员会的组建工作，全国县（市）以上地方各级人民政府相继成立了人民监察委员会。

适应加强国家各业务部门工作和大规模的经济建设的需要，1951年9月政务院批准政务院人民监察委员会关于在有关国家业务部门内设立监察制度的建议，同意中央一级在政务院财政委员会所属财政部、贸易部、重工业部、邮电部等七个部门内设立监察机构；在1952年12月又正式颁发《省（市）以上各级人民政府财经机关与国营财经企业部门监察室暂行组织通则》，规定：“凡省（市）以上各级人民政府财经机关及国营财经企业部门，均设立监察室，在各该机关及所属独立单位执行职务。”据此，在国家有关业务部门、省（市）以上人民政府财经机关和国营财经企业部门先后设立了监察室。

为更好地依靠人民群众开展监察工作，动员群众参与监察工作，1951年7月，政务院还颁布了《各级人民政府人民监察委员会设置监察通讯员试行通则》，决定建立人民监察通讯员制度，设立人民检举接待室、人民意见检举箱，以对政府及其公务人员实施有效的监督。

截止 1953 年底，全国已建立 3586 个监察机关，其中省（市）以上监委 51 个，县（市）监委 1775 个，专署（市）监察处和监委 253 个，财经企业部门监察室 1507 个；共有专职和兼职监察干部 18000 人左右（内有财政、税务系统的 7550 人）；人民监察通讯员 78196 名。1954 年 6 月，根据中央人民政府的决定，撤销了大区监委的组织机构，将其一部分干部调配到中央和省、市监察机关，以有利于减少组织层次，加强集中领导，提高工作效率。至 1954 年 10 月，全国约已建立近 4000 个监察机关，监察干部约有 20000 人，人民监察通讯员增加到 106000 余名。全国各级监察机关的建设、调整和充实发展，为进一步开展监察工作提供了组织保证和有利条件。

为既能统一贯彻国家的政策、法令，又能因地制宜加强领导，人民监察委员会实行受本级人民政府领导和上一级人民监察委员会指导的领导体制；在财政、贸易、工矿等国家业务部门设立的监察室和省（市）一级人民政府财经机关和财经企业部门设置的监察室也受所在部门负责人领导和相应一级人民监察委员会的指导。随着监察工作的深入开展，适应加强上级监察机关对下一级监察机关的领导的需要，1954 年把过去各级人民监察委员会受各该级政府领导和受上级人民监察委员会指导的关系改为受各该级政府和上级人民监察委员会的双重领导，各财经企业部门监察室的领导关系，也调整为受各该部门负责人和同级人民监察委员会的双重领导，并以地方政府和部门负责人的领导为主的体制。

（二）监察机关的职责及其权力

这一时期，政务院人民监察委员会的主要职责是：（1）监察全国各级国家机关和各种公务人员是否违反国家政策、法律、法令或损害人民及国家之利益，并纠举其中之违法失职的机关和人员；（2）指导全国各级监察机关之监察工作，颁发决定和命令，

并审查其执行；(3) 接受及处理人民和人民团体对各级国家机关和各种公务人员违法失职行为的控告。地方各级人民监察委员会的主要职责是：(1) 监督所辖境内各级政府机关、企业部门及其工作人员是否履行其职责，有无违反国家政策、法律、法令或损害人民及国家利益之行为，并纠举其中违法失职的机关、部门或人员，予以惩戒或纠正；(2) 指导所属各级监察机关的监察工作，颁发决议和命令，并审查其执行；(3) 接受及处理人民和人民团体对政府机关、企业部门及其工作人员违法失职行为的控告。

为保证监察机关有效履行职责，人民监察委员会可以派监察人员参加政府机关、企业部门的专业会议，各该机关、部门负责供给有关材料；人民监察委员会向有关机关或企业部门进行调查或检查时，各该机关、部门应即提供必要材料，并须派员协助，不得拒绝或推诿；人民监察委员会进行调查或检查，必要时可请检察、审判、公安机关派员协助办理；人民监察委员会使用检举、纠正、惩处、建议或表扬等方法处理监察事件；在行使监察权时，如认为有犯罪嫌疑者，应移送检察或公安机关办理，在刑事诉讼程序未终结前，得停止该案的处理，如经处分不起诉或判决无罪的，人民监察委员会仍应分别予以处理。人民监察委员会的这些权力、手段保障和促进了监察工作的有效开展。

(三) 监察机关的主要工作

这一时期，各级监察机关从监察机关的基本职责出发，紧紧围绕党和国家提出的中心任务，积极稳妥、全面地开展了监督检查、查处违法失职案件等各项监察工作。主要是：

(1) 紧密配合建国初国家面临的民主建政、恢复生产、统一全国财政经济管理的中心任务，积极开展监察工作。1950年7月，政务院人民监察委员会提出，各级人民监察委员会的具体任务就是与政权机关和企业部门中的贪污浪费、官僚主义、命令主

义和其他违法失职现象作斗争，监督各级机关和各种公务人员认真负责，奉公守法，遵守劳动纪律，全心全意为人民服务，工作的重心是财经部门，人民监察委员会应对国营的主要工厂、矿山、仓库、商店、银行、粮食、税务、交通运输、农林、水利等企事业单位以及主要县（市）的工作，有选择、有重点地进行彻底检查。人民监察委员会通过检查，发现了有些干部违反政策，包庇亲友、包揽词诉、索取贿赂、贪污盗窃，以及官僚主义、命令主义等对工作不负责任的种种违法失职行为，予以纠举、处理。各级人民监察委员会 1950 年共受理各种案件 7309 件，其中中央监委受理 800 多件，经调查结案的有 328 件，处分干部 500 多人。

(2) 配合“三反”及“五反”运动开展监察工作。1951 年底至 1952 年，党中央领导了在党政机关工作人员中开展一场反对贪污、反对浪费、反对官僚主义的“三反”运动，在私营工商业者中开展一场反对行贿、反对偷税漏税、反对偷工减料、反对盗骗国家财产、反对盗窃国家经济情报的“五反”运动。各级人民监察委员会以全力投入“三反”运动，参加了节约检查委员会的工作，设置人民检举接待室接待检举的人民群众，并通过人民监察通讯员和人民意见箱，动员广刁人民群众行动起来，检举贪污分子，揭发浪费和官僚主义现象及控告那些以行贿、欺诈、暴利、偷漏等行溪勾结公务人员盗窃国家财产的奸商，协助各级政府机关、企业部门发扬民主，开展批评和自我批评，自下而上地进行检查，从中发现问题或线索，协助有关领导加以纠正或查处；运动后期又参加了“三反”、“五反”案件的处理工作，协同有关机关及时防止和纠正了某些处理不当，畸轻畸重的偏向，对取得“三反”运动的胜利，发挥积极的作用。

(3) 围绕国家经济建设和进一步巩固人民民主专政的国家制度开展监察工作。随着国家政治、经济的发展，从 1953 年开始

我国执行国民经济建设第一个五年计划。人民监察委员会及时围绕国家面临的新任务，确定以监督国家政策法令、建设计划的正确执行，特别是经济建设计划的正确执行为中心开展监察工作，继续与官僚主义、命令主义及违法乱纪现象作斗争，严肃国家法纪，提高工作人员责任心，以保证国家任务特别是经济建设计划胜利完成。1953年，全国各级人民监察委员会共受理各种案件409532件，其中属于违反政策法令规章制度的占39.31%，属于贪污浪费的占22.21%，属于官僚主义的占17.81%，属于本位主义及无组织无纪律的占6.89%，属于强迫命令的占3.98%，属于丧失革命立场的占3.12%，属于利用职权欺压人民群众或打击报复的占2.94%，属于失密泄密的占1.07%，属于反革命破坏的占0.91%，其他违法失职的占1.76%。至年底，已处理结案的案件达70%。在处理中，一般都查明了责任，对于违法失职人员本着教育与惩戒相结合的原则，根据情节轻重，给予批评教育或各种不同的行政处分。据不完全统计，共处分干部74671人（包括“三反”遗留案件）。在查处案件中，人民监察委员会还揭发了国家机关、企业部门各方面工作中存在的问题和倾向，并针对产生的原因提出了改进工作的建议，既维护了国家政纪，教育了广大干部与群众，提高和加强了政府机关和工作人员的工作责任心与遵守国家纪律的观念，对国家政策法令的贯彻执行起到了一定的保证作用，又减少了工作上的障碍，减少了事故，防止了浪费，挽救了损失，改进了工作，对国家建设计划，特别是经济建设计划的完成起了一定的保证作用。

各级监察机关这一时期在工作新、任务重、干部少、经验不足的情况下，边组建，边充实，边工作，不断摸索、总结监察工作的实践经验，提出并实行了一些行之有效的监察工作的基本原则和方法，如“自上而下的检查与自下而上的监督相结合的原则”，“监督纠举与改进工作相结合的原则”、

“教育启发与纪律制裁相结合的原则”等，使监察工作进一步走上正规化轨道，有力地保证了国家法律、法令、政策、计划的贯彻执行，维护了国家纪律和人民利益，促进了国家机关及其公务人员清正廉明地工作，发挥了监察机关的职能作用。同时，这一时期监察机关的组织建设、监察工作的实践经验和监察工作的各项规章制度为我国行政监察制度的发展奠定了基础。

第二阶段，1954年至1959年。这一时期是我国行政监察制度的进一步完善发展时期。

1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了新中国第一部宪法。中华人民共和国宪法的公布施行保证和推动了社会主义改造和社会主义建设事业的前进，使我国社会主义民主和法制建设进入了一个新的阶段。新中国的行政监察制度也得以进一步的完善和发展。

（一）行政监察组织机构的调整

根据宪法和国务院组织法，政务院改为国务院，原政务院人民监察委员会改为国务院监察部，并任命钱瑛为监察部部长；按照地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法的规定，对地方各级人民监察委员会的名称、设置也作了相应的调整，即各省、直辖市、自治区人民委员会（人民政府）设监察厅（局）、各专署设监察处，在不设区的市县、市辖区的人民委员会内不设监察机关。地方各级监察机关由地方人民委员会和上一级监察机关双重领导。同年12月，监察部发布《关于调整地方各级监察机构及其有关事项的指示》，明确“在省、直辖市、设区的市的人民委员会中设置监察机关，县和不设区的市和市辖区的人民委员会中不设置监察机关”，但在“工作特别需要的县和不设区的市，由专署或者省的监察机关重点派遣监察组，并且受该监察机关垂直领导。”为明确派驻县监察组的领导关系职责范围和工作

方法等问题，1956年1月，监察部颁布《关于派驻县监察组的若干工作问题的指示》，规定监察组受派遣它的监察机关直接领导，必要时可由派遣它的监察机关委托所在县人民委员会指导，所在县的领导机关如抽调监察组人员担任其他任务时，应征得监察组派遣机关的同意；监察组设组长一人（必要时可再设副组长），监察员、助理监察员若干人；监察组正副组长必要时可列席县人民委员会政务会议和有关部门的专业会议，如需要可借阅案卷、索取资料 and 请求协助工作；监察组在检查中发现的问题，如涉及县领导机关和主要领导人员，报请派遣它的监察机关处理；监察组在执行职务时，若与所在县领导机关或与检查机关的意见发生原则分歧，应即报告派遣它的监察机关和有关领导机关解决。

为进一步明确和理顺监察机关与财经机关监察机构的关系，适应加强财经机关的监察工作的要求，亟需将国家监察机关与业务部门内部的或专业的监察或检查机关从组织上分开，对现有财经部门监察室进行组织调整，在若干财政部门以现有监察室为基础，设立国家监察机关。为此，国务院于1955年10月批准发布《监察部关于中央和地方财经部门国家监察机关组织设置和对现有监察室进行组织调整的方案》，规定：

(1) 在国务院所属的重工业部、电力工业部等13个部设立国家监察局，这些国家监察局可以有重点地向各该部所属管理局和企业派驻监察机构，负责各该管辖范围内的监察工作。铁道部国家监察局受监察部的直接领导，在工作上受铁道部的指导；其他12个国家监察局受监察部和各该部的双重领导。国家监察局所属各级监察机关实行由上而下的垂直领导。

(2) 在粮食部设立粮食国家监察局，负责对粮食部直属单位及省（市）粮食机构的重大问题进行检查；在财政部设立财政国家监察局，负责对财政部直属单位、中国人民银行直属单位及物