

最新监察执法全书

(六)

郭雅 主编

吉林摄影出版社

图书在版编目(CIP)数据

最新监察执法全书/郭雅主编. —长春: 吉林摄影出版社, 2004

ISBN 7-80606-718-4

I. 最… II. 郭… III. 执法工作—中国—汇编
IV. D922.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 053251 号

出版发行: 吉林摄影出版社
(长春市人民大街 124 号 130021)

责任编辑: 李乡壮

经销: 全国各地新华书店

印刷: 北京施园印刷厂

版次: 2004 年 3 月第 1 版

书号: ISBN 7-80606-718-4/ D · 199

定价: 598.00 元

目 录

忌急躁情绪，树持久战思想——对惩腐	
长期性因素探析.....	1
责任追究中存在的问题与对策思考.....	4
对完善领导干部监督机制的建议.....	8
完善工作机制 发挥两项职能	1 3
舆论监督在反腐败中的功能浅议.....	1 7
加强行政监察 保证依法行政	2 2
强化内部监督机制 提高政务公开水平	2 7
对深化企业党内监督的思考.....	3 2
监督到位是廉政建设的重要保证.....	3 5
责任追究是关键.....	3 7
“四个多样化”与党风廉政建设.....	4 0
始终坚持从严治党.....	4 3
盯紧关键环节 加强监督检查	4 7
政务公开应着力解决的问题.....	5 0
努力提高党内监督的水平.....	5 3
领导干部必须强化接受监督的意识.....	5 9

消除认识误区 坚持严肃执纪	6 2
“三个代表”是推进反腐败斗争的 根本动力	6 8
力探寻加强对领导干部党内监督的对策	7 1
强化防腐机制建设的几点思考	7 4
关于腐败成因及治理对策的几种观点	7 9
企业资产结构多元化与监督的关系浅探	8 2
排除消极因素 坚持治党从严	8 4
浅谈行业不正之风的根源及治理	8 9
发挥职能作用，把科学发展观落到实处	9 3
反腐败要靠法制——学习邓小平有关 重要论述的体会	9 6
做好两篇文章，加强预算外资金管理	1 0 1
努力营造全社会崇廉尚廉的文化氛围	1 0 5
纪检监察工作如何面对“入世”	1 0 8
拓宽群众参与反腐败途径的对策研究	1 1 4
关注“廉政审计”	1 1 8
健全巡视制度，增强工作实效	1 3 0
认真贯彻行政许可法 深化行政审批 制度改革	1 3 6
完善监督机制才能遏制腐败	1 5 1

建立监督约束机制是反腐败的治本措施...	1 5 6
聚焦“巡视制”	1 6 8
“职务消费”浅析.....	1 7 3
“一把手”违法违纪的病因及治疗.....	1 8 2
水利国债资金管理使用中存在的问题 及对策.....	1 9 3

忌急躁情绪 树持久战思想——对惩腐长期性因素探析

改革开放以来，反腐败斗争的力度不断加大，取得了阶段性成果。但是，腐败现象在一定程度上和一定范围内仍很严重。在此情况下，正确分析腐败现象存在的客观因素，充分认识反腐败斗争的长期性、复杂性，对于广大干部和群众克服急躁情绪，树立持久作战的思想，显得尤为重要。

铲除封建主义、资本主义腐朽思想的影响，是个持久的过程

“我国是一个封建社会历史很长的国家，封建主义和其它剥削阶级影响将长期存在，总是通过各种形式表现出来。”摘自《江泽民在中央纪委第二次全体会议上的讲话》）特别是封建思想中的特权思想、等级观念、裙带关系、人身依附以及封建社会的官场恶习等，导致了“官本位”、特殊化、以权谋私、家长制、关系网、人情风等腐败现象和不良风气，甚至发展为贪污受贿、敲诈勒索等腐败犯罪。同时，由于封建残余思想的影响严重束缚了人民群众的民主意识，使一些群众对腐败现象缺乏应有的监督意识。此外，随着改革开放的深入发展，西方的一些思潮也进入我国，对人们的价值观念、道德取向等产生了一定影响。

要消除腐败，就必须铲除这些滋生腐败的思想根源，使人们树立正确的思想观念。但是，由于封建主义、资本主义腐朽思想在我国的影响范围广，渗透的程度深，在短时期内很难彻底铲除，而是需要一个经常的、反复的持久过程。

我国经济发展水平的提高，是一个长期的、渐进的过程

腐败现象是一个政治问题，其表现形式又往往反映在经济问题上。如以权谋私的实质是政治权力与经济利益的交换。从世界各国的情况来看，一般而言，经济越落后，腐败现象越严重，经济越发达，腐败犯罪率越低。因此，发展经济是反腐败不可缺少的一个基本条件。只有迅速提高我国的经济发展水平，才能为抑制腐败提供可靠的物质基础。但是，由于我国的特殊国情，尚有很多制约整体经济发展速度的因素。如，人口多，底子薄，耕地少，农业机械化水平低；社会主义经济制度还有待进一步完善等。要改变上述状况，在短时期内是不可能做到的。

世界各国经济的历史充分证明，经济水平的提高是一个渐进的过程，我国也不例外。因此，期望我国在短时期内经济发展水平有质的飞跃是不现实的。这也决定了我国反腐败斗争同样不可能在短时期内一

蹴而就。

我国新旧体制的转换，是一个长期的、复杂的过程

我国目前市场经济体制还不尽完善，多种所有制经济形式同时并存。经济运行机制中的一些矛盾不可避免，这就使得一些腐败分子有机可乘。所以经济体制的转换和管理制度的不健全，是产生腐败的根源之一。这就使得一些腐败分子利用体制转换过程中的漏洞，钻政策的空子，打“擦边球”甚至“闯红灯”。要堵塞漏洞，消除这一根源，最有效的办法就是尽快完善社会主义市场经济体制，加速新旧体制转换的进程。然而，建立社会主义市场经济新体制，牵涉整个经济体制的方方面面，必须有总体设计，有组织、有计划地分步实施，要做大量艰苦细致的工作。此外，还需要一定的政治体制与其相适应。这就要求我国现行的政治体制做相应配套的改革。所有这些问题的解决都需要一定的时间，从而在客观上决定了产生腐败现象的这种根源不可能在短时期内得到完全的铲除。

我国廉政法制建设，是一个复杂的、长期的过程

没有一套完善的法律制度和体系，是很难及时预防和打击腐败的。我国在这方面虽然有很大的成就，

但还有许多不足，远不能适应廉政建设和反腐败斗争发展的需要，亟需加快法制建设的进程。然而，这也是一项极其复杂而艰巨的工程。从立法程序、法律实施过程来看，每个阶段都需要做大量、细致、艰苦的工作，这必然对我国反腐败斗争产生一定的制约作用。

综上所述，由于产生腐败现象的土壤和条件将长期存在，因而，腐败现象也将随之长期存在，所以反腐败斗争也必将是一个长期的过程。正如邓小平同志所说：“这些问题不可能在一夜之间解决，也不可能靠几个人讲几句话就见效。但是，我们有信心，我们的党、我们的国家有能力逐步克服并最终消除这些消极现象。”

责任追究中存在的问题与对策思考

党风廉政建设责任制的规定颁布实施以来，一批违反责任制规定的领导干部受到了不同程度的责任追究。但是，从全国范围来看，责任追究方面还存在一些问题，归纳起来主要有：

一是对责任追究的内涵理解不准确，混淆概念，把党风廉政建设责任制当成一个“筐”，明明不是党风廉政建设方面的问题，却硬要按照党风廉政建设责任制规定的有关条款去套，把责任追究混同于对违纪

违规当事人的处理。二是不愿追究。有的对责任追究案件视而不见，没有组织力量予以调查，上级督办也故意回避，甚至还捂着、盖着；有的“一把手”故意“揽过”，尽力为班子副职开脱；有的在量纪方面避重就轻，故意从轻处理了事。三是不敢追究。有的地区和部门没有很好地进行责任分解，责任不明确，出了问题要追究责任时，不好确定对谁进行追究；有的党委（党组）“一把手”本身有问题，担心被追究者在受到追究之后捅自己的娄子。四是程序不规范。对责任追究案件的立案、检查、处分决定的作出都没有规定具体的程序，使责任追究案件在查处时出现随意性，领导重视的案件就追究，领导不重视的案件则往往不予追究。五是政策界限不明确。党风廉政建设责任制是否具有追溯力、到底上追几级、追究时是给予组织处理还是纪律处分，无据可依，实际工作中不好操作。六是少数垂直管理部门是责任追究的真空地带，出了问题，地方管不了，上级行政主管部门基于部门利益的考虑，往往大事化小、小事化了，连违纪违法的当事人都不进行严肃处理，根本谈不上对失职、失察的领导干部进行责任追究。

为进一步落实好党风廉政建设责任制，发挥好党风廉政建设责任制的重要作用，我们根据工作实际，

提出以下几点对策建议：

一是要正确理解责任追究的内涵。责任追究是指领导干部管辖范围内发生了重大问题（主要是指党风廉政建设方面的问题），领导干部本人虽然不是当事人，也没有直接参与，但负有失职、失察责任的，就要受到追究。

二是要明确政策界限。如果一个地方或部门发生了重大问题，纪检监察机关首先要查清有关领导干部是否负有失职责任。如果负有失职责任，要分清是直接领导责任，主要领导责任，还是重要领导责任。然后，要进一步查清发生问题的原因。是领导干部指使、纵容下属造成的，还是因为领导干部官僚主义、平时对下属疏于管理造成的，或者还是领导干部虽然对下属严格管理，但下属阳奉阴违、我行我素造成的？一定要准确地予以确认。本着实事求是的原则进行处理，这样，才能使责任追究客观、公正、准确，真正达到“惩前毖后，治病救人”的目的。

三是各级纪检监察机关要加强对责任追究情况的监督检查，坚决防止不追究或追究过于宽软的情况发生。

四是鉴于党风廉政建设分级管理，一级抓一级的实际情况，我们认为，在一般情况下，责任追究应以

上追一级为宜。

五是要建立纪检监察机关内部各部门、纪检监察系统上下级机关和纪检监察机关与执纪执法机关或部门的协调机制，避免责任追究案源的流失。

六是在实施追究时，要充分运用组织处理手段。因为，被追究的领导干部主要不是因为自己违犯党纪国法，而是因为管理不严或不善管理致使本地区、本部门或下属出现重大问题。在这种情况下，对被追究者进行责令辞职、免职、调离工作岗位等形式的组织处理，无论是对党的事业，对责任制工作的落实，还是对其他领导干部的震动警醒都具有极其重要的意义。而且，进行组织处理，在程序上比给予纪律处分更为简便。所以，责任追究应以组织处理为主，纪律处分为辅。

七是要实行终生追究，特别是一些重大决策、重大建筑工程项目更应实行终生追究，避免领导干部的短期责任行为和侥幸心理。对于领导干部在其任期内发生的党风廉政建设方面的问题，不论在什么时候暴露出来，也不论其职务和岗位发生了什么变化，都应该追究其领导责任。

八是少数垂直管理单位要从党和人民利益的大局出发，冲破部门保护主义的陋习，加大责任追究力

度，维护党政法规的统一性、权威性和严肃性。党的关系在地方的垂直管理单位，其责任追究案件应以当地党委、纪委查处为主，上级主管机关积极配合；党的关系不在地方的垂直管理单位，其责任追究案件应由其上级主管机关比照当地有关政策界限进行查处，同时上级主管机关应加强对下级的监督检查，发现应追究而不追究的情况，要坚决纠正，并视情况对下级党委（党组）、纪检监察机构的有关领导进行再追究。

对完善领导干部监督机制的建议

近年来，尽管查办案件的力度持续加大，但是，一些消极腐败现象仍在滋生蔓延。究其原因，一个带有普遍性的问题就是对领导干部行政行为的监督制约机制还比较薄弱。这个问题不解决，腐败问题很容易纠而复生，反腐败工作很难向深层次推进。完善对领导干部及其行政行为的监督制约机制刻不容缓。

对领导干部监督制约机制方面存在的问题主要表现在以下几个方面：

缺乏对领导干部特别是行政“一把手”的有效监督。一是缺乏同级和自上而下的监督制约机制。某些监督环节的空档和误区，使一些本该受到严格监督的领导干部往往得不到有效监督。如胡长清一案，个人逃避监督，组织上的监督很不到位，有关制度形同虚

设，是胡身居要职迅速滑向深渊的重要原因。二是集体领导流于形式。一些领导干部独断专行，不尊重班子成员的意见，任意越权包揽；有的班子成员原则性差，看领导眼色行事，使一些错误意见也能通过合法程序。三是维护党内制度的严肃性失之于宽，失之于软。对抵制、干扰和破坏党内监督的行为，目前尚无可操作的规定及检查的标准。

自由裁量权在幅度、范围上存在随意性，导致权力的滥用。如成克杰一案，成在任广西壮族自治区副书记期间，将土地部门本已批给自治区民委的广西民族宫项目转批给周某开发，完全不顾民委、土地等主管部门的意见。

管理制度上存在漏洞，给少数人以权谋私提供了条件。如青海省原省委常委、省政法委书记、公安厅厅长唐正人多次违规办理赴港单程证，为个人及亲属谋取私利，暴露了出入境管理中的一些问题。

权力运行过程缺乏有效的程序制约和保障。目前行政审批程序、办事程序存在不规范、不健全的问题，譬如有关法律法规相对滞后，多数属于内部规章，对执行者缺乏强有力的约束。一些地区为上项目，先由计划部门批准立项，有了政府批文后，再去找资金、办理其他手续的事比较普遍。更有甚者干脆跳出程序

之外，由领导出面打招呼、定项目，即所谓的首长项目、领导工程。成克杰一案就暴露出了这方面的一些问题。

建立健全领导干部监督制约机制，是一个涉及各个方面艰巨复杂的系统工程，它的构建和完善有赖于我国经济体制和政治体制改革的深化，有赖于国家法制化的进程，需要我们统筹规划。

建立和完善旨在监督规范领导干部行为的各项制度。一是加强领导班子内部监督。领导班子内部要严格按照《加强党内监督的五项制度》要求，制定切实可行的措施并使之制度化。二是实行对重大决策、重要干部任免、重要项目安排、大额度资金审批和使用等重大事项定期报告制度。三是严格执行领导干部个人收入申报制度、领导干部任期经济责任审计制度，落实领导干部廉洁从政若干准则，改进和强化对领导干部公务活动等方面的监督管理。

减小权力不当行使的空间和条件。目前亟需抓好四个方面：大力推进行政法制建设，营造依法行政的良好环境，同时，以法制化的规则和程序制约权力的运行，使掌握权力的人员只能在法律限定的范围、程序、程度上行使职权；切实转变政府职能，精简不适应市场经济发展要求的行政机构，限制与制止权力进

入市场，逐步减少政府对微观经济活动的行政干预；大力推行行政审批制度改革。按照建立社会主义市场经济体制的要求，应取消的行政审批项目一律取消；可以通过市场调节运作的，一律用市场机制的办法去处理，如建立有形建筑市场、实行工程招标投标、政府采购等；实行政务公开，提高权力运行的透明度，为广大群众直接对政府权力进行全面、广泛的监督开通渠道。

合理设置机构职权形成权力制约关系。建立监督制约机制离不开改革，应依据权力制约原理，调整部门职能分工，合理划分职责权限，形成部门之间、单位之间平行交互监督制约的机制。譬如财政部今年初针对传统预算管理中存在的突出矛盾和问题，着手财政管理体制的改革，推行部门预算，调整机关司、局、处设置，将预算编制、执行和监督职能分离；海关总署改革海关现行业务制度和管理模式，将风险布控、审单作业、物流监控、职能管理和执法监督五权分离，均收到了很好的效果，有力地推进了机关的廉政勤政建设。此外，对于不利于权力分解的岗位，可实行岗位轮换、干部交流制度。

科学制定行政程序，规范权力运行。行政程序对权力运行中自由裁量部分具有制约规范作用，有利于

避免职权的滥用。各部门尤其是计划、海关、财政部门，必须尽快建立并不断完善从政行为规范，明确职责范围、办事程序，形成环环相扣、责权分明的工作机制。同时，积极运用现代科技手段特别是先进信息技术，加快政府管理信息化进程，建立健全领导、专家、群众相结合的科学决策机制，减少个人因素对权力运行的不当干预。如国家计委正式出台《国家计委高技术产业化专项专家评选暂行办法》，对今年实施的7个重大项目全部实行专家评审；拟安排的130余个国债项目都是通过社会公告等方式，从各地区、各部门报送的700多个项目中，经专家两轮评审筛选出来的。

专门机关监督与社会监督有机结合，形成机制。主要强化三个方面的监督制约：进一步加大纪检监察、审计等专门机关的监督力度，加强对行政权力和行政违纪的监控，尤其对容易发生以权谋私、权钱交易部门和环节的重点监督检查，防止权力越轨和滥用；加强新闻舆论监督。发挥新闻舆论监督公开性、快捷性的特点，对各级领导干部及国家机关工作人员违纪违法行为进行及时揭露。同时，进一步依法确立新闻舆论监督地位，以人大监督、党政监督为可靠支持；加强群众监督。尤其注意建立相应保障人民群众

批评监督的权利和渠道,如进一步建立健全群众举报制度、特邀监察员制度等。

完善工作机制 发挥两项职能

党的十五届五中全会指出:“发展社会主义民主政治,依法治国,建设社会主义法治国家,是社会主义现代化建设的重要目标”。这对纪检监察机关履行好监督检查职能,确保依法行政,提出了更高的要求。

当前,在我们河北省,一方面,个别地方对行政监察职能的发挥重视不够;另一方面,腐败行为的主体大多数是国家公务人员滥用手中的权力,谋取个人或小团体的利益。因此,加强行政管理和行政监督,有利于防范和遏制消极腐败现象的滋生和蔓延,特别是反腐败抓源头工作,大量涉及到政府部门的业务和管理工作。纪检监察机关发挥两项职能,就是要把行政监察和行政监督渗透到行政管理的各个环节,规范行政管理行为,及时发现和查处违纪违法案件,标本兼治,综合治理,深入推进反腐败工作。为此,全省各级纪检监察机关必须全面履行纪检监察职能,尤其要进一步完善内部工作程序和工作机制,为有效发挥行政监察职能作用创造条件。

行政监察工作要继续坚持向政府负责制度,主动争取政府领导的重视和支持。纪检监察机关合署办公

后，既要向党委负责，又要向政府负责。因此，行政监察工作的安排部署、阶段性工作进展情况、大案要案查处和重大监察事项，都要及时向政府请示、报告，尤其是对政府部门主要领导的处理，在纪常委会研究之前，必须报政府征求意见；要认真完成政府交办的各项工作任务，对全局性工作要合力抓好，日常工作主动抓好，难点应急工作突击抓好，做到有交必办，有办必果，使政府领导更加信任监察机关，乐意向监察机关交任务；要继续加强与政府各部门的联系，搞好协作配合，为开展纪检监察工作创造良好的外部环境。各级政府应当一如既往地支持、重视监察工作，加强对行政监察的领导，多给他们交任务、压担子。

不断完善纪常委会议和监察厅（局）长办公会议制度。按照纪检监察工作的重大事项、重大问题应由纪常委会讨论决定，有关行政监察工作的组织实施应由厅（局）长办公会议按规定职权进行处理的原则，重点明确监察厅（局）长办公会议的职责、权限和议事范围，规范工作运行程序。一般情况下，政纪案件的处理，政府交办的行政监察事项，执法监察、纠风和源头治理等工作的计划、安排，下级监察机关领导干部的任免，行政监察规章制度和监察决定、监察建议的审定，以及向人大、政府的报告等事项，都

要通过厅（局）长办公会议讨论研究。同时，要明确厅（局）长办公会研究的事项哪些应提交纪常委会议最后决定，哪些可直接组织实施等。

强化行政监察领导班子建设，充分发挥行政监察领导班子的作用。加强班子建设，任何时候都是各级纪检监察机关的重要任务。当前，从重视监察机关领导班子建设的角度出发，需要进一步强调按规定配齐行政监察班子领导职数；监察厅（局）长应是纪委第一副书记，协助纪委书记主持全面工作；监察（厅）局党员副厅（局）长都要进入纪常委会；要坚持从民主党派人士中选拔、配备副厅（局）长等，形成坚强有力的监察机关领导班子。要积极支持行政监察领导班子依法履行职责。监察厅（局）领导班子要在纪常委会统一领导下，积极主动地抓好分管工作，全面了解、掌握纪检监察总体工作情况，大胆履行监察职能。要努力为行政监察领导班子顺利开展工作创造条件，在常委分工时，尽可能使行政监察领导班子成员的分管范围突出行政监察工作的特点，便于发挥职能。

进一步加强对综合部门的领导，发挥他们在履行纪检监察两项职能中的作用。各级纪委办公厅（室）、监察综合室，同属纪检监察机关的综合、协调性部门，

都在机关工作中发挥着重要作用。办公厅室主要负责党风廉政建设和反腐败斗争总体情况的综合、协调、服务工作。监察综合室是履行行政监察职能的重要载体，相对集中地承担着行政监察综合、协调、服务工作，是整个纪检监察机关不可缺少的一部分。因此，要进一步明确监察综合室的主要职责：做好有关行政监察工作的综合、协调、督办、反馈；按照中央纪委、监察部的要求，相对集中地把反腐败抓源头的有关业务工作承担起来，以便上下对口，加强联系和指导；加强行政监督工作，在这方面发挥好职能作用。要在机构改革中进一步加强监察综合机构建设，各市区纪委、监察局都要单独设立监察综合室；有条件的县市区也要设立；暂时条件不成熟的，要在办公室明确专人负责监察综合工作。要配备好人员，使监察综合室的人员编制与所承担的工作任务相适应。

用足用好《党章》和《行政监察法》赋予纪检监察机关的职权和手段。纪检监察机关在工作范围、依据、手段、方式等方面各有自己的特点，严格按照党内条规和法律法规赋予的权力和规定的程序，既要善于运用纪检机关的职权，又要善于运用监察机关的职权。特别是在党纪政纪处理上，努力掌握好尺度和平衡，应该给予政纪处分或党纪政纪双重处分的，都要

严格执行纪律，不能相互代替，使党内监督和行政监督相得益彰，充分发挥两项职能的特点和优势，形成党政监督的整体合力。

进一步提高驾驭和领导纪检监察工作的职能。各级纪检监察机关领导班子特别是纪委书记，要牢固树立履行纪检监察两项职能的观念，既要加强对纪委工作的领导，又要加强对行政监察工作的领导，当前尤其要进一步强化行政监察工作。纪委职能发挥得不够，纪委书记要负总责；行政监察职能发挥得不够，纪委书记同样也要负总责。在纪检监察机关领导班子中，不论是纪委会常委会成员，还是行政监察领导班子成员，都要具有“一岗双责、身兼二任”的思想，两项工作统一规划，统一部署，统一检查，统一验收，防止“单打一”、顾此失彼，不断提高领导水平。

当前，各级纪检监察机关要努力实践江泽民同志“三个代表”的重要思想，紧紧围绕党委、政府的中心任务，认真开展执法监察、效能监察和廉政监察，积极探索遏制腐败的有效途径和重大措施，全面履行纪检监察两项职能，保证党风廉政建设和反腐败斗争取得实效。

舆论监督在反腐败中的功能浅议

近些年，舆论监督对端正党风、匡正时弊、严肃

法纪发挥了重要作用，成为新闻宣传的重要内容之一，媒体中舆论监督类的报道，受到了公众的广泛关注和欢迎。这说明，舆论监督的效果以及重要性得到了社会各界的认同。朱镕基总理对中央电视台《焦点访谈》栏目的评价——“舆论监督、群众喉舌、政府镜鉴、改革尖兵”，高度概括了舆论监督的功能。

新闻舆论作为意识形态的重要组成部分，以其自身的特点和优势同社会政治、经济、文化生活的各个领域有着密切的联系，不断产生着广泛、深刻的影响，这种影响在加大反腐倡廉力度的当前，更加不可低估。

曝光是舆论监督的重要手段，舆论监督的威力在于通过媒体的曝光将问题公诸于世，以期引起社会广泛关注，得到有关部门的重视，并且使一些久拖不决的事件得到解决，从而显示出舆论监督的强大力量，增加受众对媒体的信任。而有问题的单位怕曝光，从另一个侧面反映了舆论监督的威力。

体现舆论监督的威力不仅在于通过媒体曝光将问题公诸于世，更在于对所报道问题紧抓不放，力求水落石出。舆论监督报道通过这种连续式、追踪式的报道，才能使报道事件结果的方式由静态变为动态，同时增强媒体的战斗力和生命力。

事实上，舆论监督并不是简单的批评报道，它应是正面报道的另一种形式。新闻舆论监督的社会效果不仅表现在一个具体问题有了结果，更重要的是教育一大片。要围绕党和政府的中心工作和群众关心的热点问题，选择工作阻力较大、群众反映强烈、经过努力可以解决的问题，选择有普遍意义的典型事例进行监督。

必须认识到，舆论监督具有舆论的影响力，其首要的功能是实施正确的舆论引导。因此，舆论监督要服从服务于全党工作的大局，服从服务于党风廉政建设和反腐败斗争的基本方针政策，有利于反腐败斗争的深入开展。此外，还要注意与党内监督、行政监督、法律监督、群众监督等各类性质和形式的监督结合起来，才能发挥更大的作用。

应该看到，舆论监督确有一定难度。一些地方、一些部门想方设法抵制舆论监督，甚至利用手中的权力打击刁难新闻记者；而一些新闻单位，担心实施舆论监督得罪地方领导，对确有问题的人和事不敢批评。这说明，实施舆论监督，一方面需要新闻单位和记者有相当的勇气，另一方面相关部门还需要对舆论监督有正确的认识。最近，安徽省正式启动了新闻曝光案件追查制度，构建了媒体新闻监督与政府依法行

政的互动渠道，对于增大新闻舆论的影响和提升监督的曝光实效，对于督促行政机关依法行政，预防、遏制和惩治国家公职人员渎职犯罪具有重要的现实意义。

目前舆论监督的力度和深度与党、政府和人民的要求还有不小的差距，深入开展舆论监督，新闻工作者要增强政治意识、大局意识、责任意识、服务意识，舆论监督报道要着眼于全社会的利益，不能图一己之快，不能图一时轰动，要努力促成问题的解决。只要真正认识了新闻报道所承担的历史使命和新闻工作者所肩负的社会责任，真正认识了舆论监督的重要意义，新闻工作者才能够克服遇到的困难，使舆论监督达到良好的效果。

纠风工作要努力实现五个“转变”

实现以下五个转变：

在指导思想上，由以纠为主向纠建并举、标本兼治转变。要注重从体制、机制、管理、制度创新上来巩固纠风工作的成果，达到标本兼治的目的。目前，我省正在开展从源头上治理腐败，以及“三公开”工作，以此来遏制不正之风。如宜昌、荆门、枣阳等市实行校务公开、医务公开，实行公开办事制度，让群众参与监督，有效地解决了一些“热点”问题。荆州

市实验小学实行校务公开后，将多收、乱收的 70 多万元退还给学生家长。去年，荆门市一医院实行医务公开以后，减少回扣 50 多万元。

在工作方法上，由一般抓向办好试点、以点带面转变。纠风工作面临着人少、事多的局面。怎么打主动战 我们提出一要发挥部门主抓的作用；二要搞好指导协调；三要通过自己办点，解剖麻雀，取得经验，以指导面上的工作，取得纠风工作的主动权。

在加大工作力度上，由纠风专项治理向专项治理与查处案件相结合转变。中央纪委四次全会要求通过执法监察、巡视、纠风、落实党风廉政责任制发现案件线索。过去在纠风工作中往往注重一般的整改，没有注重查处典型案件，特别是将顶风违纪的典型案件曝光。通过新闻媒体曝光，可以增强纠风工作的威力和透明度，提高人民群众对纠风工作的信心，同时对搞不正之风的人也可以起到警示作用。如去年，我们取缔非法药品集贸市场、打击药品的制假售假问题，对典型案件都曝了光，社会反响较好。纠风办有了办案的职能，就强化了纠风工作的力度。

在组织领导上，由纠风办牵头抓为主向“谁主管，谁负责”转变。要逐步建立和完善党政统一领导、各级政府主抓、条块紧密结合、部门各负其责、纠风办

积极参与组织和协调的领导体制和工作机制。我们根据纠风专项治理任务的具体情况，确定牵头的主管部门和配合单位，纠风办搞好指导协调，这样，工作开展得就比较顺。

在工作落实上，由抓单项工作向实现“四个结合”、整体推进转变。纠风工作是反腐败三项工作格局的一个重要组成部分，但是光就“纠风”抓纠风力度是不够的，要注意做到“四个结合”：一是要与加强部门行业管理结合起来，充分发挥行业主管部门的作用，结合加强行业管理抓纠风，通过纠风促进行业管理。二是要与依法管理、依法行政结合起来，促进依法行政，保证政令畅通，做到令行禁止。三是要与行风评议、行风建设、创建文明示范窗口结合起来，形成“纠与建”相互促进的有效机制。四是要与反腐败各项工作结合起来，坚持在反腐败三项工作格局下，发挥纠风优势，积极在源头治理上取得实际成效。

加强行政监察 保证依法行政

行政监察工作是社会主义法制建设的重要组成部分。地方各级行政监察机关是各级人民政府负责监察工作的专门机构。它的任务是对政府行政行为实行全面的监督，既监察监督管理者，又监察监督行政法律关系当事人。因此，行政监察机关具有“专门性”、

“行政性”和“法制性”等特点。

“专门性”决定了监察机关没有具体的管理任务，是专门机关从第三者的立场和角度实施监督，没有本部门内部的利害关系，地位比较超脱，这样的监督一般比较公正；“行政性”决定了监察机关属于行政系列，可利用行政机关内部层次节制的原则，迅速完成监督任务；“法制性”又决定了监察监督活动的程序要求严格。

加强行政监察工作，就是要开展对国家行政机关及其工作人员贯彻执行法律、法规、决议、政策情况的监督检查，并对检查中发现的问题进行调整、纠正和处理，使国家法律、法规、决议和政策得到充分的实施和落实，从而保证政令畅通。因此，要做到：

进行事前监察，防患于未然，努力杜绝或减少不法行为的产生。事前监察具有预见性、超前性和积极的防范作用。首先要掌握重点。在政府管理工作的庞大系统中，每个系统都要依法运行，但是要分清情况，区别对待，抓住几个容易出事的重点部门，以点带面；掌握规律。要了解分析掌握在什么时间、空间、对象和情况下容易发生不合法情况；掌握心理。违纪者实际上有种种畏惧心理，担心露出马脚，这种心理会在有意无意中表露出来。监察机关要及时了解和掌握这

种不正常的心理状况。

认真抓好事中监察，纠正不法行政，保证政令畅通，保证法律的正确实施和政策的落实。事中监察，要认真监察行政机关及其工作人员贯彻实施国家政策、法律、法规以及执行国民经济计划的情况，对因新旧体制转换而出现的法律法规在衔接上的漏洞和有害于国家和人民利益的条款，及时提出修改，补充意见。

抓好事后监察，严肃处理违法违纪行为。事后监察是调查处理违反国家法律、法规、政策，有法不依，有令不行，有禁不止等违反政纪的行为。事后监察具有针对性、惩治性等特点，有着积极的“治疗”作用。监察机关履行义务，尽职尽责，开展事后监察，认真查处违法违纪案件，是保证依法行政的重要手段。

还要抓好决策监察。行政决策是行政管理的起点，又贯穿于管理活动的全过程。对决策中可能发生的不法行为，一方面要及时提出建议进行纠正，另一方面，要有针对性地进行教育，提高决策者的法制观念和依法决策能力。

西部开发中反腐败面临的课题

一是资金方面的问题。大开发必须投入大资金。大量资金的投入，既为如何管理、使用这些资金提出

了新课题，也是反腐败工作必须密切关注的重点问题。西部大开发资金的管理监督具有下列特点：一是数额巨大。仅今年西部地区批准开工的就有十大工程，其中仅西安——合肥铁路总投资就达322.2亿元。二是投资渠道多。既有国家拨款、地方自筹款，国际货币基金组织的贷款、联合国和其它国际基金组织的援助款，也有外商投资款和各种捐款、国内外大中型企业的合资款、各种债券款等等。三是资金使用范围广。西部大开发既是地域性开发，又是总体性开发。因此资金使用范围是广阔的、全方位的。这些特点，为贪污受贿、权钱交易、违法乱纪等问题的产生提供了特殊条件，给反腐败工作增加了难度。

二是人才方面的问题。能否吸引大批高水平、高素质的人才，是西部大开发能否成功的关键所在。在人才的吸纳上，西部大开发也和平常时期不一样：一是来源广泛。高等院校的毕业生、海外学子、爱国华侨、科技界人士和企业家，金融界、流通领域人士，外国经营机构、跨国企业财团等不同领域、不同层次人员将会大量涌入西部地区。二是层次、目的复杂。既有高水平、高素质的人才，也必定会有一些素质低下的人员，他们的目的也各不相同。三是管理难度大。西部大开发对人的管理难度，不仅在于人员多、层次

复杂、目的不同，更主要的是人员或单位稳定性差，流动性强，管理的头绪多。这些特点，决定了在西部大开发中，反腐败工作将面临新的考验。

三是业务方面的问题。西部大开发是综合性的开发，涉及的业务和工作，联系的范围将比较广阔，联系和交往面也将突破地域、行业界限，有的可能还要突破国家之间的界限。这些，也无疑增加了反腐败工作的难度。

基于上述问题，西部大开发中反腐败工作的重点应该放在以下几个方面：

——切实加强对资金使用管理的监督。必须把资金使用的全过程置于严密的监督之下。要把好三个关口：一是审批立项关。重点检查立项中有没有不正之风，看是不是人情项目、幕后交易项目、吃回扣项目、投机项目、骗钱项目等。二是资金使用关。严密防范，认真检查，不给投机者、违法乱纪者留下可钻的空子和作案的机会。三是验收审计关。这道关把好了，违法违纪问题就会受到应有的惩处，腐败分子就不敢再存侥幸心理。

——认真研究经济纠纷问题。要树立以经济工作为中心的思想，围绕经济工作去进行监督检查，主动介入到经济活动中去开展工作、发现问题，坚决惩

治违法犯罪和各种腐败。主动介入和解决各种经济纠纷，才能惩恶扬善，真正发挥对经济工作的保驾护航作用。

——严密防范权钱交易问题。主要应该防范以下几种权钱交易形式：一是直接贿赂。为了进入开发区，获取资证、争取项目、承包工程、寻求照顾，投机者往往通过各种手段、关系，寻找到有关的掌权者、主管人，以行贿受贿的手段，达到钱权交易的目的。二是吃回扣。在承揽项目、承包工程或工程项目和产品检查验收时，和有关经办人员勾结在一起，采取透露内部情况、压低标价、报价等手段，把项目或工程争取到手或通过验收，然后给这些人回扣。三是入权力股。甲方将工程、项目及所需物资的采购权交给乙方，“照顾”乙方赚钱；而乙方则按照甲方的“贡献”，把所得“利润”按比例提成交给甲方。四是找代理人。管资金的、管项目的、管工程的等各种手中有管理权的人，想通过一定的渠道寻找“合适”的人选，把资金、项目、工程交给他们，通过这些人做代理人，将公款变成私钱、把权变成钱。

强化内部监督机制 提高政务公开水平

公开是监督的前提和基础。实行政务公开，既要重视对外公开，又要加强内部监督制约机制，使二者

上下衔接，内外呼应，促使政府依法行政。正如尉健行同志今年4月在广州、深圳等地考察时指出的：“现在搞政务公开，不能只停留在公开办事制度、办事手续，简化办事程序，搞一个窗口办事上，还要在加强政府内部监督制约机制这个要害问题上下功夫，要把对群众公开与加强政府内部监督结合起来，统一起来。”

—

对外公开政务，是政府部门通过向社会公开政务活动的方式，让人民群众了解、知情，使一些行政行为在社会的监督下进行。这种对政务活动的社会性监督，具有监督的广泛性、基础性和代表性，因此也具有实效性。近年来的实践说明，政务公开不仅能够转变机关工作作风，促进依法行政，廉洁高效，“给群众一个明白，还干部一个清白”，而且对于发展社会主义民主政治，建立社会主义市场经济体制都具有重要作用。但是政务公开发展还不平衡，有些政府部门工作人员中仍存在腐败现象，其中一个重要原因，就是内部监督管理不到位。而且由于内部监督管理不力，导致了对外公开不真实，直接影响了社会监督效果。所以，要使政府机关通过公开置于有效的社会监督之下，必须在进行外部公开的同时，强化内部监督

管理机制。正如尉健行同志提出的：“实行政务公开不仅是为了方便群众办事，更重要的是向群众提供真实可信的情况，使他们感到政府及其工作人员办事是公正的。”只有把对外公开同加强内部监督有机地结合起来，让外部公开建立在内部监督和管理的基础上，才能使监督关口前移，提高政府依法行政的水平。因此，建立健全强有力的内部监督制约机制，对于落实政务公开，具有十分重要的作用。首先，外部监督的指向主要是决策结果而不是决策过程，如果决策失误，必然使外部监督失去针对性而成为虚监。加强内部监督，有利于杜绝决策中权力不受制约的现象，使决策科学化、民主化。其次，从外部监督主体的情况看，由于某些政府部门多年来形成的门难进、脸难看、话难听、事难办的不良作风，致使一些群众来机关办事时心存余悸，这种心态使他们关心的主要是能否把事办成，而不是监督，再加上人们对权力的依附心理，不可能去盯着办事人员挑毛病，因而，必然导致外部监督的弱化，影响政务公开的落实。再次，决策能否得到有效的贯彻落实，还取决于执行是否得力。在行政过程中，有些人利用职务之便谋取私利，甚至搞权钱交易，这种现象不单是外部监督能够解决的，而主要应加大内部监管力度，保证权力正常运行。总之，

内容与形式统一，对外公开与内部监督制约配套，是政务公开有效性的前提。由于内部监督管理是直接规范决策者和执行者行政行为的，必须把它作为外部监督的基础性工作来抓。只有切实加强内部监督制约机制，才能为对外公开提供条件和保证，收到促进依法行政的目的。

二

内部监督管理状况直接关系着政务公开的质量和效果，健全内部监督制约机制，不仅可以解决公开的真实性、有效性问题，而且是从源头上治理腐败的重要措施。一些单位之所以存在不正之风和腐败现象，主要是因为监督不力。其原因：一是某些领导干部私心杂念和不廉洁行为的存在，导致了他们害怕“阳光”，不敢公开。腐败作为一种政治行为，总是依附权力而存在，正像法国启蒙思想家孟德斯鸠指出的那样：“一切有权力的人都很容易滥用权力，这是万古不变的一条经验，有权力的人们使用权力一直遇到有界限的地方才休止。”某些领导干部思想道德和政治素质不高，用手中的权力谋取私利，必然要搞“暗箱操作”逃避监督，他们不想也不敢实行公开。二是现行领导体制过分突出“一把手”的位置，导致“一把手”说了算，影响政务公开。有些领导干部民

主意识淡薄，往往把“一把手负总责”看做是个人说了算，以长官意志自居，遇事随意拍板，办事主观臆断，我行我素，导致权力专断和滥用。公开是面对群众的，不相信群众，无视群众，怕群众监督，就根本谈不上公开。三是一些地方党风政风不正，好人主义盛行，直接干扰着政务公开。现在不敢批评、不愿批评的问题相当严重，一些人也实在是批评不得，因此，正如毛泽东同志很早批评过的那样，“事不关己，高高挂起，明知不对，少说为佳，明哲保身，但求无过”的自由主义庸俗作风占据上风。批评和自我批评是搞好监督的锐利武器，没有批评的监督，是无力的无效的监督。批评作为他律手段是以被批评者自觉接受为前提的，从这个意义上讲，不愿意接受批评也就不愿意接受监督，当然也就难以自觉自愿地实行公开。四是改革体制、健全机制、完善制度，是一个渐进的过程，对政务公开也有一定的影响。由于体制、机制和制度等深层次问题，给一些人钻空子、“打擦边球”以可乘之机，在行政过程中，那种貌似合理实则违规的现象并不鲜见，不仅给监督带来一定难度，也使内部监督管理的内容失去了真实性，甚至成为假公开。

上述情况表明，提高政务公开的质量，必须强化内部监督和管理，保证权力的正常行使。在这些方面，

还需要下很大功夫，任重而道远，决不能以为实行了一些政务公开措施，社会监督机制就建立和形成了。只有在加强内部监督制约机制上不懈努力，对外公开政务才能收到预期效果。

对深化企业党内监督的思考

加强国企党风廉政建设，亟需深化企业党内监督。目前要着力解决“为什么监督、监督什么、如何监督”三个问题。

明确“为什么监督”，增强党员干部接受监督的自觉性。

改革开放以来，由于市场经济中消极因素的影响和思想政治教育方面的一度失误，一些党组织党内监督的质量不高。一些基层厂点在承包经营中，少数党员干部不能坚持民主集中制和集体领导的原则，不能开展正常的党内生活，过分地强调个人对企业生产经营中人、财、物的决策权和支配权，权力运行缺乏透明度，不愿接受监督，致使监督环境差和监督渠道不畅。少数党员干部在监督乏力的情况下，逐步误入了以权谋私、违法乱纪、腐化堕落的歧途，成为企业的蛀虫和人民的罪人。只有加强党内监督，各级党组织才能充分发扬民主，开展积极的思想斗争，提高党组织依靠自身力量揭露矛盾、解决矛盾的能力，有效地

促进新形势下的党建工作，保证改革顺利进行。

突出监督重点，增强监督的针对性。

一是加强对党员领导干部讲学习、讲政治、讲正气、讲纪律情况的监督。党员领导干部是企业生产经营的组织者和指挥者，只有讲学习，才能不断提高自身素质；只有讲政治，才能善于从政治上和大局上考虑决策问题；只有讲正气，才能克服消极腐朽思想的侵蚀；只有讲纪律，才能保证政令畅通。

二是加强对党风廉政制度规定落实情况的监督。目前，企业各级党政组织都制定了一系列廉政建设制度和规定，但有些制度没有得到很好落实。对此，应加强监督检查。重点要监督领导干部尤其是党政一把手抓党风廉政建设责任制的情况。组织、纪检部门要对领导干部抓党风廉政建设情况进行重点考核，并作为干部的政绩和提拔晋升的依据。

三是要加强对领导干部权力运行过程的监督，防止权力滥用。在企业自主权扩大、经营领域不断拓宽，领导干部管理权相应增大的情况下，重点是监督党员领导干部能否坚持民主集中制和集体领导原则，在干部的提升调整、生产建设规划计划、大额度资金使用、涉外合同制定及施工队伍录用、重要工作和重大事项的决策部署等方面，是否按议事规则和工作程序办

理，防止个人独断和少数人说了算。

四是加强领导干部个人生活行为的监督，防止公共权力的非公共运用。重点监督党员领导干部能否遵守廉洁自律的制度规定，办理个人生活重大事项是否带有权力色彩，在职工群众关心的“热点”问题上，能否表现出高度的党性原则，做到廉洁自律。

拓宽监督渠道，增强监督的有效性。

首先，要搞好党政机关内部监督。这是对领导干部最直接、最权威的监督。一是要健全和完善党内生活制度，坚持民主集中制原则，进一步加大集体领导和决策的力度。对领导干部个人的权力范围作出明确界定，规范权力的运行程序。二是要在开好党员领导干部专题民主生活会的前提下，坚持和完善领导班子内部的定期谈话制度。三是尊重班子成员的知情权，落实班子内部的民主权力。通过政务公开，实现班子成员之间经常性监督。四是建立领导班子成员失察连带责任制，强化领导干部的自我监督和相互监督。

其次要把纪检机关的职能监督和群众监督有机结合起来，发挥整体监督效能。职工群众的民主监督具有广泛性，但缺乏权威性；纪检监察机关在监督上具有权威性，但广泛性不够。把两者有机地结合起来，就能相得益彰，形成较大的监督合力。

监督到位是廉政建设的重要保证

领导干部在政府中处于核心地位，起主导作用，拥有对一些重大问题的决策权。如果对领导干部尤其是对领导干部运用权力监督不力，必然导致其从政不廉。实践一再证明，权力失去监督必然产生腐败。因此，要落实从严治政方针，确保政府机关领导干部廉洁从政，必须加强行政监管，特别是加强对领导干部的监督。

一是要严格规范领导干部的交际行为。现在，领导干部的外界交往，多数活动是正当的、积极的，但把握不好就会产生负面影响。特别是一些掌握实权的领导干部，如果交往过多、过滥，就容易遭“糖衣炮弹”的袭击，发生权钱交易等问题。因此，领导干部交友一定要慎重，同什么人交往，交往到什么程度，要把握好分寸，讲政治、守规矩，要切实增强自控能力。各级党组织要针对可能出现的问题，提出一些规范交往活动的要求。同时，各级党组织特别是上一级领导，要常提醒、勤过问、多关心，加强检查和抽查，领导干部的权力活动延伸到哪里，就把监督检查延伸到哪里，确保组织管理不失控、干部行为不越轨，做到八小时以内管住，八小时以外管好。

二是要适度分解领导干部的权力。要通过合理调

整权力结构，实现有效的权力制约，防止权力过于集中。具体到某个领导干部，尤其是掌管人、财、物的“热点”职位，对其权力还应明确界定。比如，“一支笔”审批财务，审批预算内还是预算外，审批的额度多大，审批要负什么责任都要明确。上级部门和领导不仅要管人，还要管思想、管作风，对下级的用权行为要充分行使管理权、检查权和监督权。部门之间、岗位之间、班子成员之间，既要各自负责，也要相互制约，形成纵横交错的监督制约机制。当前，要结合机构改革，进一步减少政府的审批项目和程序，增强审批的透明度，加大监督的力度。

三是要确保领导干部廉洁从政有关制度的落实。当前，从中央到地方，都制定了一系列关于领导干部廉洁从政的制度和规定。但是，总的来看，落实情况还不够好，有章不循、守章不严、违纪不纠的现象时有发生，削弱了制度的约束力和权威性。解决这个问题，首先要从领导干部抓起。要通过领导干部的带头作用，形成落实制度的强大推动力。要加强检查督促，严格执行纪律。制度出台一项，就要落实一项，见效一项。对有章不循，违反制度的，要抓住典型，严肃处理。要严格执行党风廉政建设责任制的追究制度。

四是要加大领导干部交流轮岗的力度。实践证

明，一个领导干部在一个地方或一个单位工作的时间久了，社会关系就多了，就会产生错综复杂的关系网，一些不正常的关系就会成为腐败现象滋长和蔓延的条件。因此，要切实加大对领导干部交流轮岗的力度。此外，还要推行竞争上岗制度，使人才脱颖而出。

五是要充分发挥群众对领导干部的监督作用。毛泽东同志曾指出：“只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”他指出的这条民主治腐的路子，其实质是发挥人民群众的监督作用，动员人民群众广泛积极参与监督。因此，一方面，领导干部要树立“群众是真正的英雄”的观点，要有很强的自觉接受干部群众监督的意识，善纳群言，主动让下级党组织和干部群众来“管”自己。另一方面，要增强广大干部群众行使监督权利的观念，主动通过正常途径和渠道，向上级领导干部提出批评和建议。

责任追究是关键

实施党风廉政建设和反腐败“一把手”工程，严格执行责任追究是关键。我们根据中央关于党风廉政建设责任规定的精神，协助市委、市政府制定了《党委政府领导班子成员党风廉政建设岗位职责》、《关于纪检监察机关和党委政府职能部门在落实党风廉政

建设责任制中的责任分工》、《关于对违反党风廉政建设责任制的行为实施责任追究的暂行办法》等配套制度。明确规定，凡是领导干部有对职责范围内发生严重违反国家政策或上级规定的问题不报告、不查处，甚至庇护等 18 种失职渎职行为，以及单位对上级党风廉政建设的部署贯彻不力等 10 种行为，都必须严肃追究有关领导班子和领导干部的责任。

在责任追究的工作程序和步骤方面，我们注意正确区分和处理责任追究与一般违纪的关系，在分清主观原因和客观原因、集体责任和个人责任、主要领导责任和重要领导责任的基础上，确定要不要追究领导责任和追究到什么程度。追究领导责任，原则上是上追一级，问题严重的可上追二级，特别重大的问题，责任到哪里，就追究到哪里。对需要追究责任的，属市委管理的干部，我们按规定直接给予严格追究，属各县（市、区）委和部门管理的干部，我们按照干部管理权限发出责任追究通知书，责令其所在地方或单位的党组织和纪检监察部门严肃处理并报结果。

在责任追究的形式上，我们采取诫勉提醒、组织处理和党纪政纪处分三种形式。对责任人不认真履行规定的职责，检查考核被评定为不合格且情节较轻的，实行诫勉谈话、通报批评、责令写出书面检查、

限期整顿或取消评先资格等。对责任人在履行职责中达不到规定的要求，检查考核被评定为不合格且情节较重的，会同组织部门对其进行责令辞职、停职、免职等处理。对责任人在履行职责中达不到规定的要求，检查考核被评为不合格且情节严重的，根据责任大小、情节轻重，按有关党纪政纪条规对责任人进行党纪政纪处分。如容县容西乡 1999 年 8 月发生因计生工作人员工作方法不当引发恶性事件。容县计生局局长、分管副局长、容西乡党委书记、乡长因领导责任受到党内警告、行政记过处分，容西乡分管副乡长负有直接领导责任受到撤职处分。原陆川县计生局局长李某某对本单位一名干部弄虚作假办理二孩生育证失职失察，受到党内严重警告、行政降级处分。

责任追究的严格执行，使各级领导班子和领导干部增强了抓好职责范围内的党风廉政建设和反腐败工作的自觉性、责任感，全市各级党政“一把手”真正负起了总责，主动对领导干部敲警钟，主动过问所辖范围内的党风廉政建设和反腐败工作，主动抓好违纪违法案件的查处；各级领导班子成员也由过去的单纯抓经济业务工作转变为党风廉政建设结合业务工作一起抓；职能部门抓专项治理工作的内在动力大大加强，过去那种“牵头部门不负责、纪检监察来包办”

的问题得到有效解决；纪检监察机关从大量的繁重的专项治理工作中解脱出来，走出了“包打天下”的圈子，回到了组织协调监督检查的位置上，有力地推动了反腐败三项任务的落实。1999年，我市纪检监察机关查办案件515件，同比增长38.8%，排在全区的第一位。

“四个多样化”与党风廉政建设

当前，我国的经济、政治、文化等领域都发生了深刻变革，出现了江泽民总书记所概括的“四个多样化”的局面，即经济成份和经济利益格局多样化、社会生活多样化、社会组织形式多样化、就业岗位和就业形式多样化。这“四个多样化”，是我国社会生活众多变化的突出反映，是我国深化改革的必然趋势，也是我国社会进步的重要体现。“四个多样化”，为我国的经济和社会发展注入了生机和活力，也为社会主义精神文明建设包括党风廉政建设提供了丰富的内涵，同时也对两个文明建设提出了新的挑战。

“四个多样化”对党风廉政建设的影响和挑战

我国经济和社会生活中出现的“四个多样化”，会给党风廉政建设带来大量的新情况、新问题，造成不小的负面影响，形成严峻的挑战。

在经济成份和经济利益格局多样化的情况下，市场经济的等价交换原则很容易被少数人泛用于社会其他领域，甚至引入党内政治生活，由此诱发权钱交易等腐败现象。市场调节功能的无限扩大化，会助长无政府主义，由此破坏市场秩序，败坏社会风气。市场竞争法则也容易导致以个人为中心，使为人民服务、集体主义的价值观受到削弱，社会责任感和国家主人翁意识受到贬低。经济利益的多样化，易导致思想观念的多元化，特别是由于经济利益的驱动，金钱至上、尔虞我诈、坑蒙拐骗等社会丑陋现象容易泛滥。

在社会生活方式多样化的情况下，一些资本主义和封建主义的陈腐生活方式会乘机传播，污染社会风气。党的思想政治工作的难度会增加，党风廉政教育等正面的宣传教育的渗透力、辐射力在一些地方也会减弱。一些违背党和政府方针、政策，乃至毒化人们心灵的“杂音”会乘势蔓延。

在社会组织形式多样化的情况下，对党组织和党员干部的监督、管理带来了困难，也会给有关规章制度的贯彻执行造成一定的困难，从而使一些党组织的战斗力和凝聚力削弱，党员干部廉洁自律的外在约束力会“降压”，不正之风和腐败问题容易滋生。

在就业岗位和就业形式多样化的情况下，一些党

员、干部的爱岗敬业精神有可能淡化。与此同时，一些领导干部利用职权和职务影响，为家属子女、亲朋好友谋取好的职业的不正当行为，易披上“合法”的外衣；一些人用不法手段，“攻关”收买、投机钻营的情况也会增多。

“四个多样化”与党风廉政建设的强化和创新

上述情况表明，在呈现“四个多样化”的新的历史条件下，党风廉政建设的任务会更加繁重和艰巨。为此必须不断开拓党风廉政建设和反腐败斗争的新路子。

首先，对构筑党员干部思想道德防线的强化和创新。要根据“四个多样化”条件下出现的新情况、新问题，及时开展生动活泼、入脑入耳的教育。在教育的方式、方法上，除了坚持行之有效的传统手段外，要大力运用现代传媒手段，扩大教育的幅射面，增强教育的形象化，增强教育的吸引力。

其次，对加固党纪国法防线的强化和创新。对少数素质差的党员干部来说，光靠教育，是难以杜绝其违法违纪的。特别是在“四个多样化”的新的历史条件下，由于教育、监督、管理等方面带来的困难，产生不正之风和腐败现象的空隙可能会增大，党员干部

违法违纪的“机会”可能会增多。为扩大和提高惩处的效果，在方法及举措上必须改进和创新。一方面，要提高腐败分子应付出的腐败成本，在对他们进行党纪政纪法纪处理的同时，要严格“经济罚”和“从业罚”，使其权、钱“两空”，占不到任何便宜。另一方面，要尽可能地缩小打击面，扩大教育面，使党的宽严政策真正发挥威力。再一方面，就是要尽快出台《反腐败法》等法律法规，使党风廉政建设和反腐败斗争更好地纳入法治轨道。

第三，通过深化改革，实现党风廉政建设的强化和创新。在“四个多样化”的新形势下，党风廉政建设同样要通过改革找对策、求实效。实践证明，要加强党风廉政建设，防止不正之风和腐败现象的产生，关键是要加强对公共权力运行的监督制约，防止用公共权力去谋取私利。其中，主要的是加强对用人权、管财权、办事权等的监督制约。

始终坚持从严治党

从严治党，是我们党的优良传统和宝贵经验，也是我们党的一贯方针。在中央纪委第四次全体会议上，江泽民同志再次强调：“治国必先治党，治党务必从严”。我们必须认真学习和领会江泽民同志这一重要思想，充分认识从严治党的必要性和重要性，增

强从严治党的自觉性和坚定性，坚决落实从严治党的方针，始终坚持从严治党。

从严治党，是我们党加强自身建设的一条基本经验。党为了实现自己的纲领，在各个历史时期都要制定正确的路线、方针和政策。党的自身状况如何，直接关系到党所制定的路线、方针、政策的贯彻执行。我们党在领导人民为实现各个历史时期的任务而奋斗的过程中，总是把加强自身建设放在突出的位置来抓，把从严治党作为加强党的建设的根本方针。历史和现实都表明，党的建设搞得好，党对自身从严要求，从严治理，全党纪律严明，意志统一，行动一致，党就能够保持工人阶级先锋队性质，代表最广大人民群众的利益，增强自身的凝聚力和战斗力，从而经受住各种风险和困难的考验，发挥好领导核心作用。反之，如果治党不严，纪律松弛，组织涣散，不正之风和腐败现象滋生蔓延，就必然影响党的先进性和纯洁性，削弱党的凝聚力和战斗力，甚至误党误国误民。

从严治党，是我们党更好地适应新形势新任务的需要。世纪之交，我们党面临的形势、所处的环境和肩负的任务，比以往任何时候都更为严峻、复杂和艰巨。国际方面，经济全球化和政治多极化趋势进一步发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈，

难得的发展机遇和严峻的挑战同时摆在我们面前。东欧剧变、苏联解体使社会主义的发展遇到了严重挫折，世界政治、经济格局发生了深刻变化，社会主义同资本主义之间的较量和斗争更加复杂、尖锐，西方敌对势力一刻也没有放弃对社会主义中国实施“西化”、“分化”战略的图谋。国内方面，改革处于攻坚阶段，发展处于关键时期。经过20多年改革开放和现代化建设，我们虽然取得了巨大进步，但我国的基本国情没有变，人口多，底子薄，人均资源少，综合国力还不强，在前进的道路上面临不少困难和新问题。在这样严峻的国际和国内形势面前，在这样巨大的压力和挑战面前，靠什么力量去进一步凝聚、激励广大干部和人民群众，同心同德，克服困难，开拓前进，夺取改革开放和现代化建设的新胜利，实现民族振兴、国家富强和人民幸福呢？只有靠我们党。当今中国的事情办得怎么样，关键取决于我们党，取决于党的思想、作风、纪律、组织状况和战斗能力、领导水平。党在国家和社会生活中所处的地位、党的性质和肩负的历史使命，要求我们必须从严治党。治党始终坚强有力，治国必会正确有效。

从严治党，是由我们党的队伍的状况决定的。我们党的组织和党员干部队伍从总体上说是好的，是有

战斗力的，这是主流。20多年来改革开放和现代化建设取得的巨大成就，有力地证明了这一点。但我们也必须看到党内存在的问题，对问题的严重性和危害性必须有足够的估计。虽然我们始终强调加强党的思想政治建设和组织建设，加强党风廉政建设和反腐败斗争，并且取得了不小的成绩，但党员干部特别是领导干部中的违纪违法、腐化堕落案件仍时有发生，令人触目惊心。其重要原因之一，就是一些地方和单位的党组织和领导干部治党不严，对党员干部特别是领导干部疏于教育、疏于管理、疏于监督。严峻的现实告诉我们，“越是改革开放，越是发展社会主义市场经济，越要从严治党。如果治党不严，纪律松弛，组织涣散，发展下去不是没有亡党亡国的危险啊”“党的力量和作用，主要不在于党员的数量，而在于党员的质量即党员的素质。有的基层党组织长期处于松松垮垮、软弱涣散状态，不起战斗堡垒作用和政治核心作用，有的党员干部特别是领导干部不思进取、贪图享乐，不起先锋模范作用和表率作用，这样的党组织、党员会起到什么作用呢？只会影响党的声誉和党在群众中的形象。

落实从严治党的方针，不是一时一事的要求，必须全面贯穿于党的思想、政治、组织、作风、纪律和

制度建设的各方面工作，切实体现到对各级党组织、广大党员和干部进行教育、管理、监督等各个环节中去。当前尤其要坚持党要管党方针，管理好领导班子和领导干部，同时必须从制度上予以保证。

盯紧关键环节 加强监督检查

针对重点工程建设涉及面广、工作量大、战线长、环节多、人员分散等特点，我们在执法监察过程中，紧紧抓住关键环节，有重点地开展监督检查，收到了事半功倍的效果。

加强对征地拆迁工作的监督检查，确保政策兑现到位。征地、拆迁是重点工程建设的前期工作，安置量大，政策性强，搞不好会激化矛盾，影响正常施工。因此，我们始终把征地、拆迁、安置工作，特别是各种补偿资金的发放作为监督检查的重点，做到事前发文提要求。同时对征地拆迁补偿资金的发放情况通过查看财务帐册、跟踪核实、走访农户等形式进行检查。据不完全统计，几年来，全省各级纪检监察机关先后对征地拆迁工作组织专项检查 5 1 0 次，发现挪用、截留征地拆迁补偿资金等违纪违规行为 1 0 4 起，制止纠正违规款 5 0 4 0 万元，处理有关责任人 7 4 人。

加强对招投标的监督检查，从源头上进行预防和

治理。把好招投标这道关口既可为工程建设的顺利进行打下良好的基础，又能有效地防止腐败现象的滋生。因此，我们要求省、市、县 市 重点工程项目必须全部进入建设工程有形市场进行公开招投标，实行“阳光操作”。为此，我们明确了招投标工作纪律，针对工程招投标过程中可能发生的违规违纪行为，制定了《江苏省工程招投标违纪行为行政处分暂行规定》，同时，对一些重点工程项目的招投标，纪检监察机关直接派员参加，实行监控。主要采取派员参加评委会、根据情况不定期到招投标现场检查、全过程驻场监察等三种形式。

加强对资金管理和使用情况的监督检查，堵住资金使用上的漏洞。重点工程投资数额巨大，稍有不慎就有可能造成资金流失和浪费。因此，我们积极支持、配合建设主管部门严格把住资金流向关。一是对资金使用范围提出严格要求。明确规定工程款必须专款专用，不得用于计划外项目，不得铺张浪费，不得截留挪作它用。二是督促建设单位建立健全财务管理制度。三是组织专项检查。几年来，全省各级纪检监察机关组织资金管理和使用专项检查 2 1 3 次，发现贪污、挪用等违纪违法行为 7 2 起，追回建设资金 2 1 9 5 万元。四是各级纪检监察机关积极支持配合审计

部门对重点工程资金使用权情况进行审计，及时查纠。通过这些措施，较好地解决了资金方面的“跑、冒、滴、漏”问题。

加强对工程质量管理的监督检查，确保出精品工程。能不能高质量地把重点工程建设好，关系到人民群众生命财产安全。近年来，我们采取了一系列措施，基本上形成了一套行之有效的管理制度。首先，把好源头关，督促和推动各工程加强设计文件、招标文件的审查和施工监理单位的资格预审，加强工程建设专项治理，严把施工队伍的入口关。其次，督促有关部门建立健全“政府监督、社会监理、企业自检”的三级质量保证体系和“总监、总监代表、驻地监理”三级监理制度并加强监督检查，推动质保体系各个环节的正常运作和有关制度的切实执行。第三，严格执法，杜绝违法分包，严禁转包。第四，严把材料采购关。协助有关单位根据不同工程的不同特点，采用不同的材料采购制度。第五，抓监督检查。我们会同有关部门，聘请专家，认真抓住三个环节；抓工程施工前准备工作情况的检查，防止仓促上马，影响工程质量；抓施工过程中的检查；抓工程竣工验收的检查。几年来，省及有关市、县、市、纪检监察机关会同有关单位先后组织或参与重点工程质量检查436次，保证

了目前已竣工的省重点工程质量优良率均达 100%。

严肃查处工程建设中的违纪违法案件。在执法监察中，我们始终把查处案件作为保障工程建设健康顺利进行的一项重要工作，一旦发现违纪违法案件，立即组织查处，其它查案任务再重，也要保证这类案件快查快结，避免对工程建设造成大的影响和损失。近年来，全省各级纪检监察机关先后查处了 6 9 起违纪违法案件，处分了 7 4 人。

政务公开应着力解决的问题

今年初，中央纪委四次全会把推行政务公开作为从源头上预防和治理腐败的一项治本之策，进行了部署。不久前，又专门召开全国电视电话会议，进行了重点安排。这项工作的开展和不断深化，对于加强社会主义民主政治建设，必将产生很大的推动作用。目前，政务公开工作发展势头很好，但也有一些不容忽视的问题，需要在工作实践中予以解决。

推行政务公开，就目前现行的领导体制和工作机制而言，应该说是一项大的制度变革，它要求各个公开的机关和部门，必须由传统的封闭式工作模式转变为开放式的运行模式，一些原有的工作机制和制度规范，都要相应地进行调整，特别是在权力配置、权力运行、权力制约这些要害环节上，都会产生较大的触

动。如果把推行政务公开仅仅当作简单的工作方法改进，不在机制、制度和管理上大胆变革和寻求突破，这项工作就不可能取得实质性进展，甚至会陷入误区，流于形式。

如何尽快建立与政务公开相适应的、高效廉洁的行政运行机制，形成配套完善的政务公开制度规范，我们山西省在实行省、地、县、乡四级联动抓公开的实践中，进行了积极探索，可以概括为：建立五大机制，完善四个程序，强化四类制度规范。五大机制是：领导机制、工作机制、培训机制、考核评价机制、监督机制。四个程序是：公示程序、承诺程序、监督程序、追究程序。四类制度规范是：公开内容的制度规范，重点围绕决策权、审批权、用人权、办事权及群众关注的热点问题全面公开。公开形式的制度规范，在因地制宜、形式多样的基础上，着重加强必要的硬件建设。公开结果的制度规范，按工作的性质和时效分为定期公开、阶段公开和适时公开。公开监督的制度规范，主要采取内外有别的方法，健全组织，广开渠道，搞好民主议政、评政。虽然这些机制和制度还处于初建阶段，还要不断地完善，但对于构建政务公开的基本制度框架，保证这项工作有章可循，有规可依，已经显示了重要的作用。

在政务公开工作由点到面普遍推开、初具规模后，适时地抓好工作引深是十分必要的。当前主要有两个问题需要在引深中予以认真解决。一是公开不到位，特别是对人、财、物等权力运行的核心部位触动不大。二是公开中搞形式主义，搞一阵风，表面文章多，实际效果差。有的甚至弄虚作假，引起负面效应。

在抓好工作引深方面，我省从大的工作思路，着重抓好两个方面：一是围绕实效下功夫。各级党委、政府及其行政部门，作为政务公开的主体，要强化三个意识，实现三个促进，即强化公仆意识，促进政务公开更好地适应群众的愿望和要求；强化责任意识，促进政务公开的各项要求真正落到实处；强化争先创新意识，促进政务公开工作不断上台阶上水平。二是要真正做到令出法随，用组织和纪律保障政务公开的顺利推行。推行政务公开有一个由浅入深、循序渐进的过程，不可能一步到位，但在具体操作上，要体现工作的严肃性，在检查考核等指标上，要有明确的要求和标准，要及时制定相应的责任追究办法，对不公开、假公开的主要责任者，要通过诫勉教育、组织处理、纪律处分、法律追究等手段严厉惩处。同时，在侧重抓好乡镇和基层站所政务公开的基础上，还要注意树立长远和全局观念，抓好上下衔接，适时地向更

高层次、更大范围的政务公开过渡。

努力提高党内监督的水平

改革开放和社会主义市场经济的深入开展，给党内监督工作带来了一些影响，我们应立足于克服和解决问题，解放思想，开拓进取，努力提高党内监督的水平。

完善党内政治生活 提高领导班子解决自身问题的能力

坚强的党的领导，有赖于党内正常的民主生活。没有广泛的党内民主，便没有健全有效的权力约束。个别领导干部正是利用党内民主生活的不正常，一些党员不敢或不能有效地对其进行监督，而无视党的纪律，放纵自己，以权谋私。原海南省东方市委书记、市人大主任戚火贵就是这样一个典型。

在现实生活中，监督难，对领导干部尤其是主要领导干部监督更难，群众对有些地方和单位存在的“重对一般干部监督，轻对领导干部监督”的问题反映强烈。因此，必须加强对领导干部的监督，做到这一点，最重要的是依靠领导班子自身的力量。正如邓小平同志指出的：“对领导人最重要的监督来自于党委会本身。”为此，当前应着重从三个方面加以努力，完善党内政治生活：一是要进一步健全和完善党组织

工作议事制度，要明确党委成员的职权范围，做到每个成员有职有权并保证在正确行使职权时不受干扰；二是政务公开从领导干部做起，重要决策事项、重要干部任免、重大工程项目建设和大宗资金开支等，要经集体讨论决定，增大办事透明度，以统一领导成员的思想，并进一步做好向党内外群众的公开。三是要努力提高民主生活会的质量。通过民主生活会，真正做到班子成员有了缺点、错误能被及时指出，进行帮助，把问题消除在萌芽状态。

拓宽自上而下、自下而上的监督渠道，克服“上级监督不到，下级监督不了”的问题

除了党内平行监督，自上而下和自下而上地开展监督，是党内监督的两种基本形式。自上而下的监督是及时了解和掌握党员、干部的思想、工作状况，帮助下级组织解决问题和困难，正确引导下级领导成员开展批评和自我批评，及时纠正错误的好办法。在反腐败斗争中，特别是实行党风廉政建设责任制以来，各地开展的党风廉政建设情况的定期检查汇报，向下派巡视组、巡视员以及上级组织派人指导下级组织的民主生活会等，这些都是自上而下的监督。从实践看，这项工作不能满足于下去开会、听汇报、看材料，而应深入扎实地进行调查，广泛听取群众意见，有针对

性地进行监督。并将其同对领导班子和领导干部的检查、考核结合起来，做到赏罚分明。

开展自下而上的监督，体现着党员重要的民主权利，也是群众路线在党内监督中的体现。当前，应进一步扩大群众参与监督的范围，改进群众参与监督的方法，加强自下而上监督的规范化、制度化，坚持“便利、安全、有效”的原则，注意保护人民群众监督的积极性。要严肃处理对举报群众打击报复的错误行为，同时，对群众反映的问题，组织上要认真研究、及时处理，以取信于民。

健全党内监督制度 进一步规范党内监督行为

健全和完善党内监督制度，是党内监督有章可循、有法可依，保证党的各项纪律得以贯彻落实和实现党内监督工作制度化的基本保障。现有的党内监督制度还存在一些不够健全、不够完善之处。例如：在监督内容上有关个人方面的多，有关集体方面的少；有关经济生活方面的多，有关政治生活方面的少；缺少全面的、全方位的配套监督制度。再如，监督的程序缺乏严密性和时效性，比较注重事后惩戒性的监督，忽视事前和事中预防性的监督；各监督机关之间协调配合不够，影响了整体监督

效能的发挥，等等。这些问题，有待于党内监督方面的条例规定的进一步健全，以便从总体上对监督的一些基本问题，作出统一的权威性的规定，减少和防止监督中的随意性。

各级党组织要从实际出发，着手建立和完善一些具体的监督制度，使党内监督领域得到深化，监督过程更加有章可循。一方面，对现有的制度，如关于领导干部个人重大事项报告制度、礼品登记制度、收入申报制度、离任审计制度、交流和回避制度等，要结合本地区、本部门、本单位的实际，制定具体的实施意见。另一方面，要针对党内监督中存在的突出问题，建立和完善一些新的规定、制度，如党风廉政建设检查工作检查制度、领导干部外出请示报告制度等。同时，要加强制度的强制性、权威性和相对稳定性。

实行纪律手段和组织措施相结合，把对干部的管理、监督真正落到实处

党内监督的实践证明，对党员干部的监督，光有纪律上的措施不行，还必须伴以强有力的组织管理，双管齐下，才能消除监督“空档”。少数党员干部政治观念淡薄，在实际工作中热衷于利用改革中的某些暂时不完善之处，“打擦边球”、“绕红灯走”，表面上并无大的妨碍，但实际却损害了党和人民的利益，

造成不良影响。有的干部“大错不犯，小错不断”，思想政治素质差，在群众中影响很坏，对于这样的党员干部，党组织一方面在其违反党纪政纪经查属实时，必须给予纪律上的处分；另一方面，应视其具体情况，采取组织措施，严肃进行处理。

建设社会主义民主政治的需要

政务公开可以追溯到10多年前河北藁城实行“两公开一监督”制度，之后，逐渐完善并向全国各地推开。政务公开是社会主义民主政治建设的扩展和延伸，它给了群众一个发扬民主的机会，从制度、机制上保证人民群众能够了解政策、知晓政务，激发其积极参与民主管理和民主监督的政治热情。这项工作已经在全国呈现出良好的发展态势。如何把政务公开进一步引向深入，有几个问题必须明确：

首先，实行政务公开，最根本的一条就是让人民群众监督政府。我们各级政权机关都是人民的政权机关，公务员是人民的公仆，必须为人民服务，接受群众的监督和制约，这是党的宗旨决定的，也是人民政权机关必须遵循的原则。现在，为人民服务的思想在一些公务员的心中明显淡化，这些人总认为，我所处的位置就是管理地位，由此产生当官不是为人民服务而是为领导服务的错误想法。延安时期，毛泽东同志

在回答民主人士黄炎培的提问时曾说：我们找到了一条新路，用人民来监督政府，就能解决人亡政息的问题，跳出历史“周期率”。这个问题现在仍有必要强调。政务公开的根本目的是让政府广泛接受群众的监督。从群众监督这个角度看，政务公开一是监督政府机关和机关工作人员是不是勤政，再一个是不是廉政。

其次，政务公开是反腐败的一项治本措施，是源头治腐的重要举措。纪检监察机关作为反腐败的主力军，查案固然重要，但查案只是一种治标的办法，而实行政务公开，可以规范行政行为，提高权力运行的透明度，使政府权力由“暗箱操作”变为“阳光下运行”，有利于及时发现和纠正滥用权力的行为，使依法行政、廉洁行政有一个可资借鉴的标准。这样，纪检监察机关可以把更多的精力放在解决消极腐败现象、遏制腐败源头上，而不是只单纯地处理腐败分子。消极腐败现象解决得越多，腐败分子就会越少。

第三，规范政务公开的内容，是深入开展政务公开工作的保证。现在，全国大部分地方政务公开的内容大体上还停留在公开办事制度、公开办事程序上，这种公开是必要的，但还不够深入。公开办事制度、办事程序只是政务公开的第一步，最主要的是要公开群

众关心的焦点、热点问题，把涉及群众切身利益的问题汇成专项问题公开。群众需要看到实实在在的成效。办事不需要送礼，政府处理与他们切身利益相关的问题时公正、合理、真实、可信，办事效率也高，群众就会满意。这是最实际的问题，也是检验政务公开效果的一个重要标准。公开的内容要全面深入，涉及公共事务、公共利益的事要公开，同时，还要进一步公开办事和决策过程、机制，这样，才能推动政务公开工作的深入。

领导干部必须强化接受监督的意识

《中国共产党党内监督条例（试行）》（以下简称《条例》）明确规定：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的主要负责人，因此，各级领导干部不断强化自觉接受监督的意识，是贯彻落实好《条例》的一个重要内容。

权力的性质和要求，决定领导干部必须接受监督。我国宪法规定：中华人民共和国的一切权力属于人民，任何领导干部手中的权力都是由人民赋予并用来为人民服务的，不是个人的私有物，各级领导干部接受监督是应尽的义务。而如何保证各级领导干部把人民赋予的权力为人民服务，切实做到“权为民所用”，也是党内监督要解决的重要问题。实践证明：一

些领导干部走上违纪违法的道路，固然有其自身思想水平、品质修养方面的问题，但缺乏有效的监督也是一个重要原因。

监督的目的和保护作用，决定领导干部必须自觉接受监督。制定党内监督条例，加强监督，是对领导干部的严格要求，同时也是对领导干部的关心爱护，目的就是通过监督，使领导干部少犯错误或不犯错误，保证其健康成长。当然，监督制约与支持保护是相辅相成、有机统一的两个方面：一方面，通过监督，纠正在行使权力上出现的偏差，以避免犯下更大错误；另一方面，通过监督，对绝大多数干部起到一个教育和防范的作用。另外，对没有出现错误和失误的予以澄清，维护领导干部的正当权益，保护其工作的积极性，也有利于工作的开展。所以，各级领导干部一定要深刻理解条例的精神实质，提高对监督的认识，摒弃“上级的监督是对自己的不信任，同级的监督是互相拆台，下级的监督是对自己不尊重，自我监督是自己跟自己过不去”的错误思想，自觉接受来自各方面的监督。

自身的地位和影响，决定领导干部必须带头接受监督。榜样的力量是无穷的。领导干部特别是高级领导干部，是从群众和普通党员干部中产生的，既是

他们的代表，又是工作和事业中的重要骨干和中坚力量，担负着领导广大党员干部和群众贯彻执行党和国家路线方针政策的重要任务。所以，在贯彻《条例》、接受监督方面更应当作出表率，以自己的榜样和模范行动，带动其他党员干部自觉接受监督，进而带动党内监督工作的顺利开展。相反，如果领导干部不能以身作则，不自觉接受监督，甚至想方设法逃避监督，必然会导致上行下效，党内监督工作就很难开展，全面贯彻落实《条例》就会成为一句空话。

落实十项制度，认真接受监督。制度的关键在于落实。如果得不到落实，制度再好、再完善，也只是一纸空文。所以，《条例》能否得到全面贯彻落实，关键在于《条例》规定的十项制度能否落实。这些制度，有的是对过去规定的充实和完善，有的是把近年来实践中的好做法、好经验上升为制度加以规定，有的则是对领导干部的新要求，但无论是何种情况，都必须一件一件抓好贯彻落实。各级领导干部更要自觉遵守《条例》规定，严格按照监督制度办事，努力实现监督工作的规范化、制度化、程序化。实现党内监督工作持续、深入、健康发展，切实提高党的领导水平和执政水平。

消除认识误区 坚持严肃执纪

当前落实从严治党方针面临的一个重要任务，就是认真学习、领会和实践“三个代表”的重要思想，按照“三个代表”的要求，统一对从严治党、严肃执纪的认识，克服好人主义和庸俗关系学的干扰，彻底消除思想认识上的种种误区。

必须消除在功与过关系上的认识误区

当前有的同志和一些执法执纪机关，不能正确处理功与过的关系，认为有些违纪者或在过去的工作中做出了一定成绩，有一定贡献，或是本地区、本单位的有功之臣，或是多年的先进典型，因而在处理时往往下不了决心，失之于软，失之于宽，以至在个别地方出现了重错轻处，有错不处的现象。

一个党员犯了错误，甚至违法，只能依纪依法进行处理，决不能因为过去有功，就可以不处理或软处理。如果这样，还有什么纪律、法律可言呢。正如过不能掩功一样，功决不能抵过。诸葛亮尚有挥泪斩马谡之举，共产党人更应当做到功过分明，是非分明。一个党员干部有违纪行为，就必须承担相应的违纪责任，决不能因为有些人做过一些工作，干出了一些成绩，处理时就放弃原则，放宽执纪标准。当然，在对违纪党员的处理上，也要考虑其一贯表现，以更好地

究其所犯错误的成因，考虑处理的政治、社会效果，但决不可以功代过。在党纪国法面前，没有特殊公民，也没有特殊党员，执法执纪只有一个标准，即以事实为依据，以法纪为准绳，不存在“特区”或“禁区”。只要违反了国家的法律法规，违反党纪政纪，无论职务有多高，贡献有多大，无论是“名人”、“红人”，还是“能人”，都必须毫无例外地受到法律和纪律制裁。从解放初期的刘青山、张子善到现今的陈希同、王宝森、褚时健、胡长青等，他们都曾为党为国家为人民做过一些有益的工作，但堕落、蜕化为腐败分子后，同样受到了党纪国法的制裁，这充分显示了我们党惩治腐败的决心，也体现了在法纪面前人人平等原则的重要性。

必须消除在教育与惩处关系上的认识误区

在执纪实践中，有的同志不能正确处理教育与惩处的关系，常常以“批评教育从严，处理上从宽”为由，对违纪者“放一码”，其结果，不仅使犯错误者小错铸成大错，而且使腐败行为得不到应有的惩处。

立足教育，着眼防范，这是党组织在干部教育管理上的一贯指导思想，但对必须施行纪律处分的违纪违法者，要依纪依法处理，决不能置法纪于不顾，更

不能以重在教育为由，该重处理的轻处理或不予处理。应当充分认识，惩处不是目的，惩处是一种强制性的教育手段，能达到挽救和教育违纪违法者痛改前非、重新做人的目的。同时，也可以起到告诫、警示的作用。因此，决不能把教育和惩处割裂开来，对立起来。我们始终强调，从严治党，加强党风廉政建设，教育是基础，要通过教育，提高素质，在党员干部队伍中筑起拒腐防变的牢固思想道德防线。另一方面，总会有极少数屡教不改、顶风违法违纪者拒绝接受教育，对这些人必须绳之以法纪。坚持从严治党，加强党风廉政建设，必须一手抓教育，一手抓惩处，既不能单纯靠惩处，搞“不教而诛”，也不能单纯靠教育，搞“教而不诛”，要寓教育于惩处之中，增强教育的力度和效果。

必须消除在职务、资历与量刑、量纪关系上的认识误区

法纪面前人人平等是执纪的一条重要原则。但在实际工作中，资历长、职务高，离领导机关近，说情者相对就多些，因此，在少数地方有时容易出现执纪过宽，或者难以处理的现象。

对领导干部违纪违法行为是否能严肃处理，已成为广大人民群众衡量我们党和政府是真反腐败还是

假反腐败的“试金石”，也是法纪面前人人平等原则能否真正落实的“试金石”。所以邓小平同志说：“越是高级干部子弟，越是高级干部，越是名人，他们违纪违法事件越要抓紧查处，因为这些人影响大，犯罪危害大。抓典型处理了，效果也大，表明我们下决心克服一些阻力抓法制建设和精神文明建设。”实践证明，越是领导干部，地位越高，影响越大，违纪违法造成的危害也就越严重。因此，对领导干部的违纪违法行为必须从严查处。当然，这种从严必须是法律、法规、党纪、政纪规定的量刑、量纪幅度内的从严。

必须消除在违纪必究与“法不责众”关系上的认识误区

这些年来，由于在法制建设上有的地方滞后于改革，致使一些人钻制度不健全、监督不到位的空子，犯错误甚至违法违纪。这类违纪违法现象的特点，就是利用改革形成的利益差，以“集体研究”、“关心群众福利”或搞“创收”为名，损害国家、集体和群众利益，谋取本部门、本单位或群体的不正当利益，形成了顽固的不正之风，甚至形成了“群体”腐败现象。对这类问题，有的同志以“法不责众”为由，使违纪违法者减轻乃至逃避党纪国法责任。有的地方和

单位常常由于怕“责”得太“众”会影响稳定，以及难以分清有关人员的责任等因素，大多停留在口头警告或批评上，没有对有关人员进行有效地严肃处理。应当充分认识，所谓“法不责众”，背离了违法必究的原则。对单个违纪行为要严肃处理，对群体违纪行为也绝不能放任。要在查清问题的基础上，分清责任，突出重点，按照党纪国法实事求是地作出处理，以取信于民。

坚持违纪必究，严肃查处集体违纪或群体腐败行为，必须消除“法不责众”的认识误区，认真落实党风廉政建设责任制，严格执行责任追究。江泽民同志在中央纪委第四次全会上明确指出：“各级党委都要建立和健全抓党的建设的责任制，一级管好一级，一级带动一级，一直抓到支部、抓到党员。各级都要严格实行集体领导与个人分工负责相结合，出了问题要分清责任，不能拿‘经过集体讨论决定’等理由来搪塞应负的责任，要按照责任制予以追究。”只要把党风廉政建设责任制落到实处，严格执行责任追究制度，群体腐败现象就一定能得到有效遏制。

必须消除在严与“左”关系上的认识误区

江泽民同志在中央纪委第四次全会上讲到，当前党内存在的一些消极腐败现象之所以屡禁不止，其中

一个重要原因就是“有的不能正确总结历史教训，把从严治党同‘左’的做法混为一谈，以为‘严’就是‘左’，对错误的东西放弃了批评和斗争”。党内确有一些同志消极汲取以往政治运动“过火”的教训，怕从严治党、严肃执纪犯“左”的错误，影响稳定。历史的经验告诉我们，“左”是采用对同志残酷斗争、无情打击的手段，而查处违纪违法案件，严格执行党的纪律，必须坚持“事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、手段完备”的方针，这既体现了纪律的严肃性、权威性，又体现了对党员的关心和爱护，二者绝不能混为一谈。

严肃执纪是从严治党的关键环节，必须做到“严”字当头。否则，就不足以显示党和政府惩治腐败的决心，不足以维护党和政府在群众中的形象和威信，不足以维护法纪的尊严，也不足以教育广大党员干部。

实践证明，不严就是放纵。严是爱，松是害。有的单位和组织对干部平时不从严要求，也不从严管理，有的发现了问题还包着、护着，或轻描淡写，大事化小，小事化了，实际上是养痍遗患，最终害了干部。现实生活中“功臣”变成“罪人”，戴着“花环”走进监狱的沉痛教训并不是个别的。只有坚持从

严，才能从根本上防止和减少这类悲剧的重演，也才能真正体现对干部的关心和爱护。

“三个代表”是推进反腐败斗争的根本动力

几十年来，我们党一直坚持不懈地开展反腐败斗争。而推进反腐败斗争的根本动力，就源自“三个代表”。

发展先进生产力，是推动反腐败斗争的重要基础。腐败是一种社会历史现象，但在不同时期的表现出来的程度、范围、规模并不一样。近代世界历史表明，腐败程度严重、涉及范围较广、规模较大的时期往往处于社会转型时期。在从传统的农业社会向现代化工业社会的转型过程中，由于经济文化的急速发展，各种新的社会势力崛起，而与现代化工业化社会相应的社会经济体制与政治体制又都处于初创阶段，各种制度不那么完善，因而大都出现过一段腐败现象“高发”的阶段，如美国在19世纪、英国在18世纪都出现了腐败比较严重的阶段。即使当今被透明国际列为廉洁度较高的一些国家，在其现代化高速发展时期，也出现过腐败现象相对严重的过程。近代中国由于特殊的历史原因，不得不超越资本主义充分发展阶段，经由新民主主义革命而进入社会主义阶段。

中国实现现代化的历程就不是在资产阶级其政治代表的领导下进行的，而是在无产阶级及其政党的领导下，在社会主义条件下来进行的。这种历史背景给党所从事的改革开放和现代化事业带来许多有利的条件，但也给党带来了严峻的挑战，即本应在资本主义早、中期发展过程中，也就是从传统社会向现代社会转型过程中出现的严重腐败问题，在无产阶级政党领导的社会主义国家中突出地表现出来。在这种情况下，全面提高社会生产力水平，加快经济建设步伐，稳步实现预定的现代化目标，顺利渡过社会转型时期，就是为反腐败斗争奠定最基本的社会条件。

促进和发展先进文化，同样是推动反腐败斗争的重要因素。先进的文化可以对反腐败斗争起促进作用，而腐朽没落的文化是腐败滋生的土壤。这一点，中国共产党早就有清醒的认识。中共中央早在1934年就明确指出，要把清除腐败分子的斗争，“与提高群众的文化水平，文化革命及吸引更多的群众参加与监督苏维埃的工作联结起来。”党中央后来提出的建立新民主主义文化、社会主义文化的任务，无疑都具有为反腐败斗争清除腐朽的文化土壤的意义。在文化的含义中，价值观、思想道德、社会的和政治的理论、法律等等，都是其内在的基本要素。我们党在

思想教育、价值观教育等方面有优良的传统和丰富的经验，有吸收了人类文化优秀成果而产生的马克思主义为认识世界的武器，这是开展反腐败斗争的有利条件。问题在于，经济成份、利益主体、组织形式、就业方式、生活方式多样化的情况下，如何使思想教育、价值观等与社会主义市场经济相适应，如何在各种思想观念互相碰撞的情况下坚持和发展马克思主义，这是发展先进文化中不能不注意的重要问题。如果我们真正解决了这些问题，真正奠定了先进文化的基础，就可以大大推进反腐败斗争。正如江泽民总书记在广东考察工作时所指出的那样：教育抓好了，德育加强了，干部的思想政治素质和精神境界提高了，就可以有利地防范和减少违法乱纪问题的发生。

人民群众是推动反腐败斗争的基本力量。中国共产党从成立之日起，就把全心全意为人民服务作为自己的宗旨，我们党历来都把是否符合人民群众的利益作为检验自己的方针政策的标准。为了人民的利益，我们党可以把自己的缺点错误公诸于众，并把发动群众、走群众路线，作为开展反腐败工作的一个重要方针。由于反腐败斗争直接反映了人民群众的意愿，因此人民群众广泛参与了反腐败斗争，发挥了极其重要的作用。在这些年查处的案件中，群众举报的占到 8

0 %以上，没有人民群众的支持与参与，反腐败斗争不可能取得现有的成就。

力探寻加强对领导干部党内监督的策略

近年来，党内少数领导干部甚至是高级干部，由于失去监督，或因不自觉接受监督，而导致政治上蜕化变质、经济上贪得无厌、生活上腐化堕落，最终走上违法犯罪的道路。因此，如何加强对领导干部的党内监督，从源头上预防和治理腐败，很值得深思。

必须完善党内民主监督，形成良好的监督环境。一是要进一步完善党的代表大会制度。可定期或不定期组织党代表视察，继续发挥党代表对党代会所形成的决定进行检查、监督的作用。二是各级领导干部要过好双重组织生活，自觉接受党组织和党员的监督。三是要坚持公开原则，为党员监督创造良好的氛围。党员领导干部在制定政策过程中除一些确需保密的以外，应在党内公开，让广大党员参与讨论，直接行使自己的民主权力。凡是涉及基层、企业和人民群众办事的经济管理、经济监督、执法执纪和公用事业单位，都要推行办事公开制度，便于基层党员监督。四是领导干部要与基层党员保持经常性、广泛性的联系，要走出办公室，走向党员，倾听党员和群众的呼

声和要求，接受党员和群众的民主监督。

必须切实加强领导班子内部监督，使监督取得最佳效果。充分发挥班子成员之间相互监督是党内监督的重点和难点。除要坚持民主集中制的组织原则，完善领导干部民主生活会，班子成员合理分工、相互制约等制度外，关键是要在党内开展“批评与自我批评”。开展批评与自我批评，首先要敢于接触实际问题。要把批评建立在对批评对象和党的事业负责的基础上。开展批评，还要有实事求是的思想作风，讲实话、讲真话、讲心里话。要换位思考，推己及人，将心比心，只有这样，批评和自我批评才能开展起来，才能发挥其有效的监督作用。

必须善于充分发挥纪委监督同级党委的职能。可以从三个方面努力：一是取得党委及班子成员特别是主要领导的支持。各级纪委必须牢固树立服务中心的意识，不当局外人，坚持做到勤请示、勤汇报、勤沟通。二是把握监督的重点。当前，监督的重点内容首先是加强对贯彻执行党和国家的路线、方针、政策、法律、法规以及上级决议执行中的监督。其次是加强对领导干部执行《廉政准则》、《党风廉政建设责任制》落实情况的监督。再次是加强对易发问题部门主管领导工作程序的监督。另外就是围绕人民群众关心的热

点问题开展监督。三是主动参与。要参与党委决议的调研、讨论、执行。只有主动参与，才能监督到位，才能收到好的监督效果。

必须建立健全党内监督制度，保证党内监督的有效执行。首先要建立健全切实可行的党内监督制度。如要建立同级监督责任制，不仅要有实施同级监督的具体内容、尺度和责任，而且要有不接受监督和放弃监督如何处理的具体规定。从而使党内监督有章可循，监督有条例，操作有细则，提高党内监督的效能。其次要维护制度的贯彻执行。制度建立后，党员和党员领导干部要自觉遵守，要在制度规定的范围内，接受来自各方面的监督，任何人都不能在执行制度上讨价还价，要坚持原则，敢于碰硬，维护制度的尊严，保证制度的落实。

必须深化改革，解除监督人员的后顾之忧。具体讲，在运作机制上可实行一些尝试性的探索和改革，选取一些地区和单位作试点，大胆地作一些改革的试验，取得成功经验后再逐步推开。

总之，在新时期加强对领导干部党内监督显得尤为重要，但随着社会的发展和人际关系的变化，要有效地监督领导干部的难度越来越大。我们纪检监察干部要不断地分析新情况，从不同层次、不同岗位领导

活动特点出发，积极探索党内监督的有效途径，不断提高党内监督水平。

强化防腐机制建设的几点思考

在社会主义初级阶段和市场经济条件下开展反腐败斗争，不但要从严治标，而且必须从严治本，从源头上预防和治理腐败。只有加大治本力度，强化防腐机制建设，才能有效地遏制腐败现象的滋生蔓延。

强化思想建设

不少事实证明，“千腐败、万腐败，都是思想先腐败。”陈希同、成克杰、王宝森、胡长清等，这些高级干部之所以堕落，都是从思想蜕化变质开始，逐步滑向腐败深渊的。以此为鉴，必须从思想上强化防腐机制的建设，在广大党员和领导干部思想上筑起拒腐防变的坚固堤坝。要做到这一点，就要加大思想教育力度。要把对领导干部的教育，特别是中高级干部的教育作为重点，把党性、党风、党纪教育作为培训党员干部的必修课。思想教育既要突出教育的广泛性，又要讲究教育方法的多样性和针对性；既要讲实效，又要造成一定的声势。要在各级党委的统一领导下，把纪委、组织部门、宣传部门、党校、以及新闻单位，文化艺术部门的力量集中起来，发挥思想教育工作的整体优势，形成纵横交错的思想教育网络，造

成强大的思想教育攻势，使领导干部“不愿意腐败”。

强化监督机制

马克思主义监督学说认为，监督是国家的一种职能，是维护一定社会政治和经济秩序的手段。从政治学的角度看，不受监督的权力必然走向腐败。应该肯定，我们党多年来已经形成了不少党内监督的好制度和经验。但是，监督体制还不够完善，没有形成具有足够约束力的监督体系，是目前存在的一个突出问题。特别是对掌握着各级和各部门单位最高权力的党政“一把手”，由谁监督，监督什么，如何监督没有明确的规定，更缺乏经常有效的具体监督措施，导致对他们的监督“失控”，违法违纪的比例上升。针对这些监督方面存在的突出问题，应从七个方面强化监督机制的建设：一是强化党内监督。要通过加强民主集中制，加强党的组织生活制度，加强对党员领导干部的民主评议制度等，强化党委内部的监督和纪委的监督。二是强化权力机关的监督。人民代表大会是我国的国家权力机关。在人民代表大会的权力中，监督权是最重要的一种。要充分发挥各级人民代表大会及其常委会对各级国家行政机关、审判机关和检察机关的法律监督和工作监督的作用。三是强化行政监督。主要是要扩大监察机关的权限，例如，给予监察机关

查阅、查封银行存款权、停职检查权、奖励权，以及开除的处分权等。同时要完善行政监察管理体制，使之能相对独立行使监察权。此外，还要加强行政监察队伍建设，培养一支训练有素，懂政策、法律和技术

的监察队伍。四是强化经济监督。这方面的监督主要是指国家授权经济监督职能的专门机关和企事业单位内部的监督机构，按照一定的法律、制度和纪律对一切机关、团体、企事业单位的经济活动，以及国家公务人员的经济行为进行监察和督促，这是防止贪污、贿赂、挥霍浪费等腐败现象的重要手段。特别要加强财务监督制度，用法律制度保证财会监督人员的政治、经济地位不受监督对象支配，依法独立行使经济监督权，抓好对本单位本部门执行财会制度情况的监督。五是强化民主监督。重点要充分发挥各级政协机关民主监督的职能作用，围绕反腐倡廉，积极抓好民主监督。六是强化群众监督。要明确便于群众对权力监督的重要内容和监督的方法，同时要依法保护群众的监督权，调动群众监督的积极性。七是强化舆论监督。要在坚持党的四项基本原则的前提下，尝试给予新闻媒体的知情权、调查权、评论权、曝光权，使之不失为制约腐败的锐利武器。通过强有力的监督，使高级干部“不便于腐败”。

强化法制建设

强化法制建设必须重点抓住两个方面：一是立法；二是执法。一方面必须切实加强反腐败的立法工作。要尽快建立和完善反腐败预防、惩戒、监督等方面的法规，比如建立《行政程序法》、《财产申报法》、《国家公务员监督法》等，形成一套比较完善和规范的反腐败法规体系，使反腐败真正做到有法可依。在腐败高发期，治乱要用重典，所制订的法规要加大惩罚的力度，量纪量刑要从重，要增加腐败的政治成本和经济成本，在政治和经济上要给予腐败分子沉重的打击，使其在党内无藏身之地。另一方面要克服执法中的“软骨病”，排除各种干扰，刚正不阿执法。要坚决杜绝以言代法，以权代法，以权压法，以罚代刑，以及贪赃枉法的腐败问题发生。一定要做到“有法必依，执法必严，违法必究”，在法律面前人人平等，没有特殊公民。只要违法的都要依法严惩，以震慑腐败分子，教育干部，使之“不敢腐败”。

深化改革铲除腐败滋生土壤

反腐败的根本出路在于改革。必须用改革的办法铲除腐败滋生蔓延的土壤。一是抓住当前机构改革和企业改革的有利时机，加快政府职能的转变，精简机构，实行政企分开，防止权钱交易。二是进一步推进

干部制度改革。按照“公平、平等、竞争、择优”的原则，选拔任用领导干部。在党政机关普遍推行干部公开选拔竞争上岗，领导干部任前公示和民主讨论干部等制度。要建立健全用人失察责任追究制度。对选拔任用干部中违反干部政策，造成失误的必须严肃追究责任。三是按照社会主义市场经济的要求，改革福利分配方式。对领导干部的福利待遇要由“实物化”改为“货币化”，尽可能实行领导干部住房、工作用车、出差食宿标准纳入其工资福利中，取消福利性的实物分房和公款接待，从根本上杜绝领导干部在住房方面谋私和坐超标车、公车变私车、屡屡更换新车以及公款大吃大喝现象。四是要绝对保证国家机器“吃皇粮”，军队、武警部队、政法机关及其他所有党政机关与所办经营性企业彻底脱钩，一律不再从事经商活动。执收执罚部门实行“收支两条线”，铲除腐败现象产生的土壤。五是要按照公开、公平、公正原则，完善有形建筑市场等各类市场管理，规范市场行政行为、企业行为和市场行为。同时要进一步增加行政办事的透明度，要大力推行政务公开、村务公开、厂务公开等。增加用权行为的透明度，由“暗箱操作”变为“阳光行动”，根治“黑箱”作业。此外还要大力推行政府采购和会计委派等制度。总之，要通过改革，

努力寻找社会主义市场经济条件下，同经济发展、政治民主和精神文明适应的，从根本上预防和治理腐败的办法，使干部“不能腐败”。

关于腐败成因及治理对策的几种观点

一、行政干预市场使寻租成为可能

寻租理论产生于 20 世纪 70 年代，当时新古典经济学家如布坎南等人提出，国家对微观经济活动的广泛干预和管制限制市场竞争，造成人为的垄断和稀缺，由此产生的租金成为工商界的追逐对象。在现代寻租理论中，一切利用行政权力大发横财的行为都被称为寻租活动。租金泛指政府市场或行政管理市场竞争而形成的级差收入，也就是超过机会成本的差价。

从 1988 年开始，一些经济学家开始用寻租理论分析我国腐败现象的根源。他们认为，在传统的经济模式中，高度集中的计划体制不可避免地产生某些寻租现象。如果对这种体制的改革措施不当，改革顺序失误，一方面部分地实现了货币化、商品化，一方面又保留着大量的行政干预、行政特权、行政管制，这样就形成了“双轨制”。在这种情况下，那些能够依靠行政权力低价买进或高价卖出的人就能大发横财。这就给一些官员以权谋私、贪污腐败提供了土壤。

解决这个问题的根本办法是实行政企分开，放开

价格、健全市场、开展平等竞争、加快市场化改革。

二、权力失去监督导致腐败。

英国历史学家阿克顿有句名言：“权力趋于腐败，绝对的权力趋于绝对的腐败。”公共权力为什么容易产生腐败呢？这是因为公共权力是对社会有价值的事物和资源进行分配的工作，它关系到人们的切身利益。掌握公共权力的人和其他人一样有自利的动机，他们比别人有更多的机会获取得这些有价值的资源和事物，所谓“近水楼台先得月”。另外，掌握公共权力的人在提供公共商品、服务方面别人有求于他，因此公共权力易使掌权者腐败。

用权力失去监督的观点解释我国转轨时期的腐败问题有很强的说服力。因此，对于一个权力高度集中的组织制度和领导制度，当“一把手”拥有不受其同事和下级监督与制约的权力时，容易形成家长制作风，个人凌驾于组织之上的局面。

鉴于腐败是由于权力失去监督所致，其对策即是建立和完善权力的监督和制约机制。

三、制度性缺陷导致腐败

制度在规范人们行为中发挥着重要的作用。在生产还落后，人的思想觉悟还不能普遍达到无私忘我的条件下，人的思想很容易受外界环境影响，在权、

钱、色的诱惑下很容易使那些意志薄弱者误入歧途，走上犯罪道路，没有必要的制度约束就必然产生贪污、腐化等各种腐败行为。例如官僚主义、滥用权力等腐败现象，就是因为领导干部的权力得不到有效制约。还有公款吃喝、贪污受贿等腐败的蔓延，也是因为缺乏必要的制度保证而造成的。如果只是在社会上喊喊反腐败，或波浪式的开展反腐运动，就会造成谁被查出来谁倒霉，查不出来捡便宜的侥幸心理，腐败分子依然我行我素，因为毕竟查出来的是少数。如果有了完整的体系和严密的监督执法网络，使所有的人都处于制度的约束下，谁搞腐败就会被查处，就可以打消有些人的侥幸心理，最大限度的控制腐败的程度。

不同类型腐败行为其制度根源也不尽相同，只有找到诱发为腐败行为在制度上的源头，通过体制改革和制度创新，才能从根本上改变人们的行为。

四、道德约束乏力导致腐败

这是从伦理学角度研究我国体制转轨时期腐败现象得出的结论。这个观点从两个层面考察腐败成因，一是个人层面，二是社会层面。在个人层面上，个人为追求金钱和各种享受而放松对自己的要求，在道德上自甘堕落，被认为是腐败分子陷入腐败泥潭的主要

原因；在社会层面上，传统的价值观受到市场经济大潮的冲击，而与现代市场经济相适应的伦理价值体系还未牢固建立，腐败现象由此泛滥。

“道德约束乏力”的观点同样有很强的说服力，因为，腐败行为既是个体道德堕落的结果，又是整个社会道德水准在一定意义上的反映。因此，反腐斗争的重要一环是从个人、社会层面上加强道德建设。

企业资产结构多元化与监督的关系浅探

企业的监督机制问题，往往与企业资产持有形式相联系。

在计划经济体制下，国有企业资产是国家所有，政府代表国家行使所有者职能，按计划指挥经济运行。经济体制改革后，为了使企业适应市场经济要求，政府实行“政企分开”、“减政放权”的政策。政府在远离企业之外行使所有者职能，对企业生产经营中实际压力反映不强烈，监督上政府对企业又鞭长莫及。在一些国有企业经营者看来，企业的一切是政府批准，自己没有任何责任。有了业绩是自己的努力，经营不善的后果有充足理由推给政府。经营者负盈不负亏，政府却陷入承担无限责任的泥潭。这种权利与责任的严重错位和不对称，资产管理权私有化和资产

损失责任公有化，使国有企业资产流失，经营亏损严重。从监督体系讲，国有企业内部，可谓监督部门齐全，企业不论大小，党委、工会、纪检监察部门齐全，但在一些企业，监督却并未到位。这说明必须改进监督机制，以适应市场经济的要求。

《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》指出，“股权多元化有利于形成规范的公司法人治理结构，除极少数必须由国家垄断经营的企业外，要积极发展多元化投资主体的公司”。企业资产结构多元化是十五届四中全会对国有企业改革提出的一项重要原则。资产多元化可以把国有企业单一的产权关系变成多元的产权关系、多元股东公司。这有利于改变企业内国家所有者代表缺位的状况，有利于形成多元股东的制衡。资产结构多元化对国有企业来讲，不仅是一个企业资产持有形式的简单变化，它有着极其丰富的内涵。资产结构多元化将引起企业监督机制、监督形式的变革。企业的股东会、董事会、监事会和由董事会聘任的经理人员，在企业内部建立起了所有者和经营者之间的委托代理和制衡关系，是企业有效监督机制的基础，也是现代公司制度的核心。企业投资主体多元化，是国有企业改革的第一步。国有企业只有通过深化改革，积极推动企业资产结构

多元化，实现企业法人治理结构的现代企业制度，才能形成企业内部的有效制约机制，这也是解决国企目前存在的腐败问题的一个有效途径。

我们通过考察私有、股份、合作等各种不同资产所有制结构形式企业，发现各类企业内部机构设置不同，监督体制的形式也不同。但是，在监督上它们有着共同规律和特征：一是对企业财务运行情况的监管是严格的；二是对工作效率的监管是严格的。一些国有企业之所以困难重重，亏损严重，有效监督机制出现的乏力现象是其主要问题之一。在当前建立现代企业制度中，经济学界对各方面的理论研讨有一定深度和广度，但有轻视监督的倾向，往往忽视监事会的地位、作用、职能的研究和宣传。应该明确，监督机制是管理的一个部分，企业没有监督就不可能长期发展，没有监督的企业就不可能生存。现代企业制度的实行，是解决国有企业腐败问题的重要途径。纪检监察组织要积极推动企业改革，投身于企业改革中，围绕企业改革，找准纪检监察工作的切入点，认真履行纪检监察组织的职责，保证国有企业改革健康顺利地进行。

排除消极因素 坚持治党从严

贯彻从严治党方针，当前确实存在对领导干部疏

于教育、疏于管理、疏于监督等问题。主要表现是：

其一，“好人主义”盛行。正如江泽民总书记指出的，一些人对错误的思想行为缺少正气，尤其是对亲近自己的“熟人”，能为自己办事的所谓“能人”，处在重要位置上的所谓“要人”，以及所谓“有背景”的人和自己的亲人，即使问题严重，也往往宽容有加，甚至姑息养奸。这种人信奉“多栽花、少栽刺”的庸俗关系学，对上级奉迎讨好，错误的东西不抵制；对同级一团和气，错误的思想不批评；对下级包庇纵容，错误的行为不纠正，自以为“与人方便，与己方便”，从一己私利出发，放弃了党的原则和批评与自我批评的武器。

其二，党不管党。一些基层党组织几个月不过组织生活，久而久之党的观念淡漠了，最后犯了错误。这就说明一些地方和单位确实存在党不管党的现象，有的基层党组织和党的干部存在不同程度的软、懒、散。

其三，监督不力，制度、机制不健全。一是监督不及时，对某些干部的问题是“群众不举报不知道、群众一举报吓一跳”，问题积重难返才暴露出来。二是监督不全面，只管上班8小时，对下班节假日权力的行使及领导活动的延伸监督不力，于是出现工作之

余公款出游、公款钓鱼、公款跳舞、甚至公款嫖娼现象。三是监督不到位，职位越高越是缺乏有效的监督机制。四是监督不规范，没有形成统一、协调、规范、有力的监督机制。

其四，执纪不严，失之于宽、失之于软。一些地方和部门对领导干部违纪问题刚刚立案，说情的就会铺天盖地而来。于是就采取“大事化小、小事化了”的态度，该重处分的轻处分，该轻处分的不处分，甚至让其易地做官，严重损害了党的形象和党的纪律。

其五，责任不清，追究制度不落实。一些地方由于责任追究制度不落实，直接影响了党风廉政建设责任制的落实。如有的地方干部考核制度、考察方法流于形式，少数人说了算，造成用人失察失误，但却很少对失察责任进行追究。有的对贪污、受贿问题的查处迅速，但对失职、渎职造成的重大损失却麻木不仁，总认为“钱没进个人腰包不好处分”。还有的总以“下不为例”为借口，对该追究的责任一笔带过。

凡此种种，都妨碍和影响着从严治党方针的贯彻实施。我们必须坚决排除这些不利因素，才能把从严治党的方针全面贯穿于党的思想、政治、组织、作风、纪律和制度建设的各方面工作中去，才能切实体现到对各级党的组织、广大党员干部教育、管理、监督各

个环节中去。为此，从严治党应当抓好以下工作：

严格教育。这是从严治党的基础。从严治党，首先要治理好领导班子和领导干部，而治理好领导班子和领导干部的前提和基础又在于教育。这是树立正确信念，自觉抵制腐朽思想影响，保证党的纯洁性和战斗力的基础。要把对领导班子、领导干部的严格教育、严格要求，与领导班子、领导干部的廉洁自律结合起来，使他们能自觉地执行党章和廉政准则等有关规定，真正做到自重、自省、自警、自励。要教育领导干部不但要管好自己，而且要管好自己的配偶和子女。领导班子、领导干部，特别是党的高级领导干部只有身体力行、率先垂范、严于律己，才能使从严治党的方针落到实处。

严格监督。这是从严治党的关键。当前，要积极完善各种监督形式和监督机制。重点要搞好党内监督。要使各种有效监督形式进一步完善并形成合力，一是增加监督的时效性，使领导干部的问题在萌芽状态就能及时发现、揭露；二是扩大覆盖面，不仅可以监督党的一般干部和普通党员，而且也可以监督党的高级领导干部；三是增强约束力，如采取“收支两条线”措施对费用收支权力进行分解制衡，实行“政务公开”、“村务公开”、“厂务公开”，加大群众对权

力监督的力度等标本兼治的措施。应当指出的是，对领导干部的严格监督不仅要做到善于监督而且首先要做到敢于监督，这样才能使各种监督形式发挥出最大的能动性，真正做到领导干部的权力行使到哪里，领导活动延伸到哪里，党的监督就实行到哪里。

严格把关，这是从严治党的举措。中央纪委四次全会提出：“在干部人事工作中要坚持完善民主推荐和民主评议制度，推行领导干部任前公平竞争上岗制度。”各级党委除对上述规定的执行情况进行监督外，要认真落实党中央批准的加强党内监督的五项制度，特别是要认真落实“地方和部门主要领导干部的提拔任用，党的组织部门在提请党委讨论决定之前，应征求同级纪委的意见”的规定，把好领导干部选拔任用的“入口”，坚决防止在干部任用上的以权谋私、权钱交易、受贿卖官、弄虚作假等腐败现象的发生。同时对用人失察、违反干部政策、违反选拔任用干部的行为要严肃进行责任追究。

严格执纪。这是从严治党的保证。严肃执纪是对腐败分子的威慑，是对广大党员干部的爱护，是对从严治党方针落实的保证，也是维护改革开放和现代化建设的客观需要。当前，要集中力量突破一批大案要案，严厉惩处腐败分子。对瞒案不报、压案不查、干

扰办案的地区和部门的领导干部，要严肃追究责任。同时对那些长期有案不办的纪检监察机关的领导干部，也要严格按照党风廉政建设责任制的规定予以追究。

严格制度。这是从严治党的根本。在党的建设中，从严治党的制度和机制已经建立起来，并逐步向便利、管用、有约束力的方向发展。党的十四大以来，一批重要的党风廉政法规制度从实践中产生，对于贯彻从严治党的方针，保证政令畅通、维护行政纪律具有十分重要的意义。但从整体来说，在新旧体制转轨时期，我们一些体制、机制、制度、管理还不够完善，还需在实践中进一步建立健全，努力实现江泽民总书记“便利、管用、有约束力”的高标准要求。

浅谈行业不正之风的根源及治理

当前，在一些行业和部门不正之风表现得比较突出。由于不正之风的产生具有复杂性、长期性、多样性和反复性等特点，对此，必须认清其产生的深层次原因，有针对性地加强治理。

（一）

行业不正之风屡禁不止的深层次原因有多方面，主要表现在以下几点。

社会历史根源。我国经历了两千多年的封建统治

的漫长岁月，某些封建主义的传统观念和思想意识的影响并未消失，表现在行风中，有的人一朝有了权，就千方百计捞取好处，吃拿卡要，敲诈勒索，贪污受贿，不给好处不办事。同时，伴随着改革开放的大潮，资本主义的价值观念、资产阶级利己主义思想、享乐主义的人生观逐步渗透到社会生活的各个角落，被一些人奉若神明，与“有权不用，过期作废”的处世哲学一拍即合，对行业不正之风起到了推波助澜的作用。

社会经济根源。社会生产力水平不高，商品经济不够发达，市场发育尚不健全，体制改革不配套，一些行业和企业单位在经济竞争中处于垄断地位，使之得天独厚，靠山吃山，靠水吃水，以致不择手段，各显“神通”。一是社会主义市场经济条件下的分配机制和经济秩序不健全，不规范，企业缺乏自我保护意识和能力，企业为了自身的生存或换取某种优惠，不得不对政府的一些行业主管部门违心屈从，甚至“烧香”、“进贡”。二是利益驱动，收费越多，当事人和小团体得到实惠越多，有些个人不正之风的行为与单位的创收结合。三是搞建设不量力而行，超出当地财政承受能力，经费不足通过拉赞助、募捐、集资方式来解决。四是“权力经济”现象的存在产生了“权

钱交易“的恶性效应。

社会政治根源。一些现行政策不完善、不配套，管理工作未及时跟上，对新的事物缺乏应有的规范，致使那些搞不正之风的人钻了空当。在监督机制上，国家虽有监督制度和各种专门监督机构，许多行业 and 单位也都制定了一系列的规章制度，但有的地方执行不力，不敢管、不敢抓，监督只是搞形式，走过场，对实际问题的解决显得苍白无力。

思想认识根源。有的同志认为经济工作是个硬指标，搞好了有政绩；而纠风工作是一项软任务，纠不了并不可怕。在这种思想的支配下，一些地方、部门和行业置上级要求而不顾，对本地区、本单位的行业不正之风视而不见，或见而不抓，或抓而不力，致使不正之风蔓延。

（二）

针对重点部门行业不正之风产生的深层次原因，必须有针对性地采取措施，加强治理。

谁主管谁负责，切实负起责任。”风成于上，俗成于下。“一些不正之风屡纠不止，关键还在各级领导班子和领导干部。各级领导干部都要严于律己，一级抓一级，一级带一级，起表率作用，把纠风工作纳入部门和行业领导班子目标管理，与经济建设、精神

文明建设和其他业务工作结合起来，一起部署，一起落实，一起检查，一起考核，责任到人。现在党风廉政建设责任制已经出台，落实责任，要严格执行责任追究，对部门和行业出现的不正之风，首先要追究领导的责任；对下属单位出现的不正之风，除追究当事人和发生问题单位领导责任外，上级分管部门的领导要负连带责任，只有这样，才能把软要求变成硬约束。

着眼于教育，立足于防范。纠正行业不正之风，关键在于提高职工队伍的素质和全行业的职业道德水平。要通过有效的教育，使其自重、自省、自警、自励，筑起思想道德防线，增强遵纪守法的自觉性。大量的事实说明，加强思想政治工作，重视职业道德教育，不断提高职工队伍的素质，增强广大干部、职工遵纪守法的自觉性，是纠正行业不正之风的根本性措施。

完善制度，堵塞漏洞。这是纠正行业不正之风的重要保证。要建章立制，堵塞漏洞，针对不正之风多发领域、部位和环节，建立可操作、能解决问题的制度。各部门、各行业要依据国家有关法律、法规，结合自己的具体情况，制订一套合乎本行业的科学而严明的制度与措施，严格贯彻执行。

加强舆论监督，加大执法力度。纠正行业和部门

不正之风,必须发挥舆论监督的威慑力。对好的典型,要给予大力表扬;对有令不行、有禁不止、性质严重、影响恶劣的反面典型,要给予曝光。当前,在一些不正之风蔓延势头没有得到有效遏制的情况下,要加大执法力度。首先,对群众反映强烈的不正之风,要突出重点,从严治理。其次,要查纠结合,对纠风工作中构成的违纪违法案件,要组织力量严肃查处,加大惩处力度。

全社会动员,齐抓共管。纠正部门与行业不正之风的工作,是一项社会系统工程,它不是哪一个部门或哪一个行业的工作,而是全党的一项工作,是全社会的一项任务,必须坚持上下左右联动,通力协作,齐抓共管,形成整体合力,才能奏效。

发挥职能作用 把科学发展观落到实处

落实科学发展观,必须充分发挥职能作用,进一步优化发展环境。科学发展观的核心是发展,发展是解决中国一切重大问题包括党风廉政建设的基礎。各级纪检监察机关应该综合发挥教育、监督、惩处和保护等职能的作用,着力解决在党风政风方面妨碍发展的突出问题,为经济社会全面协调发展创造良好环境。大力优化政策环境,加强对政策落实情况的监督检查,确保政令畅通、令行禁止。大力优化法制环境,

通过深入开展执法监察、专项治理等活动，切实解决有法不依、滥用职权，特别是通过行政手段干预市场、谋取不正当利益等问题。大力优化诚信环境，加快信用制度建设，坚持从严治政，建设诚信政府，取信于民，带动和促进全社会信用体系的建立和完善。

落实科学发展观，必须引导干部树立正确的政绩观，切实转变工作作风。政绩观与发展观紧密相关，正确的政绩观实践着科学的发展观。各级纪检监察机关要把“什么是政绩？怎样树政绩？为谁树政绩？”等一些关键问题纳入党性党纪教育的重要内容，引导党员干部特别是领导干部树立正确政绩观。要协助党委、政府建立一套全面科学的政绩标准和严肃的考核监督机制，确保干部在政绩观不出问题。在政绩观标准的建立方面，要坚持用全面的观点看政绩，既要看经济效益，又要看社会和政治的综合效益；要用协调的观点看政绩，既要看发展速度，又要看结构、质量和效益；要用可持续发展的观点看政绩，既要看当前的发展和利益，又要看长远的发展和利益。在健全考核监督机制方面，既要重视定量考核，又要重视定性考核；既要看各项数字指标的完成情况，又要看人民群众的满意程度。

落实科学发展观，必须坚决纠正损害群众利益的

问题。以人为本是科学发展观的根本价值取向。树立以人为本的科学发展观，对于我们共产党人来说，就是以人民群众的利益为根本，发展好、维护好、实现好人民群众的根本利益。腐败问题和不正之风不仅破坏市场经济秩序，还直接侵害人民群众的利益，败坏党和政府的形象，破坏党群干群关系，影响干部群众干事创业的积极性，进而阻碍经济的健康发展。纪检监察机关贯彻以人为本的思想，就要把维护群众利益作为第一职责，把群众满意作为衡量工作的第一标准，从人民群众最关心、最迫切需要解决的问题入手，切实解决群众反映强烈的腐败问题和不正之风。

落实科学发展观必须切实加强纪检监察机关自身建设。发展靠人才支撑，政绩靠人才创造。人才观与发展观、政绩观内在统一。纪检监察机关落实科学发展观，必须切实加强自身建设，为创造性地做好纪检监察工作，保护广大党员干部不犯错误、调动好党员干部干事创业的积极性奠定良好基础。要按照实施人才强国战略的要求，努力提高纪检监察干部队伍的整体素质。一方面，注意选调政治强、综合素质好、有发展潜力，以及熟悉财经、金融、法律等专业知识的人才，充实和加强纪检监察干部队伍。另一方面，也要组织纪检监察干部深入市场经济第一线，认真学

习经济、科技、管理等现代科学知识，研究市场经济条件下反腐败工作的规律，培养一大批适应党风廉政建设和反腐败斗争需要的高层次、高水平的专门人才。

反腐败要靠法制——学习邓小平有关重要论述的体会

运用法制手段反对腐败，是邓小平同志的一贯思想。1992年他在视察南方谈话中，进一步把法制在惩治腐败中的作用突出出来，明确指出，“廉政建设”还是要靠法制，搞法制靠得住些”。邓小平关于反腐败要靠法制的思想为反腐败斗争指明了方向。在推进依法治国进程中，认真学习领会邓小平同志这一思想，对于运用法制更有成效地开展反腐败斗争，具有极为重要的现实意义。

—

邓小平同志关于反腐败要靠法制的思想，具有十分丰富的内涵。

一、这里的“法制”，不仅包括构成整个社会主义法律体系的各个法律部门在内的静态意义上的法律制度，而且指立法、执法、司法、法制监督、法制教育等整个活动过程。即他在党的十一届三中全会前召开的中央工作会议上提出来的“有法可依、有法

必依，执法必严，违法必究”的16字方针。

二、邓小平强调党规党法与国家法律法规的一致性。他在讲到反腐败要靠法制时，十分重视党规党法的作用，并且阐明了纪律和法律的关系。早在党的十一届三中全会召开前夕，他就明确指出：“国要有国法，党要有党规党法。没有党规党法，国法就很难保障。”他在很多论述中，既指明了国法与党规党法的不同，又指明了它们相辅相成、协调发展的关系。

三、邓小平强调依靠法制反腐败是相对一些其他手段而言的。但他强调反腐败并非只是孤立地用法制手段，还要善于运用教育等其他一些方法。

二

邓小平同志强调依靠法制反腐败，是基于他对法制的性质特点以及对我国传统和现实形势的深刻认识。

依靠法制反腐败是由法的性质和特点决定的。首先，邓小平同志强调反腐败要靠法制是由法律是人民意志的体现这一性质决定的。腐败的本质是没有正确行使人民赋予的权力，从而违背了人民意志的行为。要从根本上解决腐败问题，就必须保证权力按照人民的意志来行使，根本出路就在于提高社会主义民主的法制化水平，把宪法规定的公民各项民主权利，通过

各种具体法律的形式加以保证。正如邓小平同志所强调的，“要制订一系列法律、法规和条例，使民主制度化、法律化。使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。

“其次，邓小平强调依靠法制反腐败，是由法制的特点决定的。他明确指出：“制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”它既能从根本上规范人们的行为，防止和减少人们行为的随意性，堵住产生腐败现象的漏洞，有效减少腐败滋生的条件，起到防范于前的作用，又能惩治腐败，起到惩戒于后的作用。

腐败的产生与封建主义思想影响有关，而克服封建传统影响，必须加强法制。中国经历了两千余年的封建社会，封建思想残余的影响至今犹存。当前，官本位、家长制、裙带关系、人身依附、特权思想、等级观念等旧的封建思想和观念还在影响着我们的一些干部和群众，这是导致腐败现象滋生蔓延的一个重要原因。而要防止和克服封建主义思想影响，从源头上解决腐败问题，就必须加强民主与法制建设。

党的历史经验也告诉我们，反腐败必须在法制的轨道上进行。我们党执政后，一度曾习惯于用群众运动解决社会政治问题，结果酿成较为严重后果。邓小平同志科学地总结了我们党历史上的经验教训，明确

指出：“不能采取过去搞政治运动的办法，而要遵循社会主义法制的原则。”以江泽民同志为核心的党中央遵循这一思想，强调要依靠法制加强党风廉政建设和深入开展反腐败斗争。党的十四大提出：“廉政建设要靠教育，更要靠法制。”党的十五大又把法制作反腐败战略部署中的重要一环，提出反腐败必须“坚持标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键。通过深化改革，不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤。”十一届三中全会以来，我们党和国家制定了一系列法规制度，为反腐败斗争稳妥、健康发展提供了制度保证，有力地推动了反腐败斗争在法制轨道上不断深入。

依靠法制反腐败是社会主义市场经济的必然要求。市场经济是规范化、法制化的经济，它不仅要求市场经济主体之间的经济行为都必须依法进行，而且要求政府管理行为也必须法制化。这就决定了不管是市场主体还是其他管理部门都必须接受国家法律法规的约束。市场经济法制化的特点和靠法制反腐败是一致的。一方面市场经济体制的建立将为反腐败创造更加有利的法制条件；另一方面，把反腐败纳入法制的轨道，在全社会各个方面，建立起严格的行为规范和有效的监督、惩戒机制，使任何权力的行使都有章

可循，必将促进市场经济法律体系更加完善，使反腐败工作与经济建设相辅相成，相互促进。

三

如何靠法制来反腐败，笔者以为：

要建立健全法律体系。党的十一届三中全会以来不断加强党风廉政法规制度建设的实践经验告诉我们，建立健全法律法规体系，要把握好这样几点：一是把反腐败斗争中行之有效的政策、措施通过立法程序上升为法律，借助于国家的强制力，使之具有更大的权威性和稳定性。二是随着形势发展及时制订行为规范，供广大党员干部遵守。尤其要发挥党内法规较之国家法律更加及时、灵活、针对性强的优势，把国家法律不便于作出规定的问题及时从党内法规的角度提出严格的纪律要求。这样做，既有利于监督约束党员干部行为，也有利于保护干部。

要严格依法办事。依法办事是靠法制反腐败的基础环节。我们的权力是人民赋予的，如果不依法办事，就容易违背人民意志，产生腐败问题。这就要求国家的权力机关、行政机关、司法机关，在公务活动中都必须严格遵守宪法和法律。随着依法治国进程的加快，国家机关特别是行政机关的行政权力逐步法定化，依法行政越来越成为政府管理工作的一项基本准

则和要求。因此，行政机关依法行政对廉政建设具有非常重要的意义。

要确保各项法律法规尤其是有关党风廉政建设的方面法规制度的实施。这是依靠法制反腐败的关键环节。现在有些腐败问题和不正之风的发生，并不是没有这方面的法规制度，而是不执行或不认真执行，使这些法规制度成了一纸空文。要依靠法制反腐败，就必须保证各项法规、制度得到认真的贯彻执行。对那些违法违纪的，必须绳之以法、绳之以纪。党风廉政建设的责任制是推动党风廉政各项法规、制度的贯彻落实、保证反腐败各项任务完成的重大举措，必须认真贯彻落实。

要加强宣传教育，增强人们的法制观念。1986年，邓小平同志在谈到端正党风、加强法制时说：“加强法制重要的是要进行教育，根本问题是教育人。”“当前尤其要在全体干部特别是领导干部中深入开展法制教育。要通过教育，使他们提高法律意识，丰富法律知识，掌握依法管理的本领。

做好两篇文章，加强预算外资金管理

加强预算外资金管理，必须着眼于维护改革、发展、稳定大局，着眼于活跃市场、搞活经济、不断增强社会主义国家的综合实力，着眼于消除两极分化，

实现共同富裕的目标。各级要牢固树立治费才能减负、减负就是增收的观念，以改革求创新，以创新促改革，努力减少行政事业性收费，使预算外资金达到构成科学、收费合理、支出有度、监控有力、功效明显的要求，在转变政府职能、加强宏观调控、推进廉政建设、密切干群关系、凝聚民心、保持社会稳定等方面起到积极作用。为此，须做好两篇文章。

一是要做好依法治费这篇文章。深刻的教训告诉我们，没有法制保证，不依法行政、依法治费，预算外资金管理就会偏离航向，流于形式。依法治费是预算外资金改革的基本出路。要通过加快法制建设，完善规章制度，采取有力措施，使预算外资金管理实现“五化”：

收费行为合法化。各级要拿出决心、拿出行动，进一步采取强硬措施，把治理“三乱”工作搞彻底。财政、物价部门不能再审批新的行政事业性收费。对采用集资、摊派、贷款的方式筹措资金正在修建或已经建成的项目，国家和地方财政允许的，要收归国有，由财政偿付；财政一时承受不了的，要采用新的方式经营，尽可能地避免行政收费。只有把一切行政性收费都界定在法律、政策的范围内，严禁行政事业单位为企业代收费用，治乱减负才能走出“风声一过事依

旧，年年清理年年有“的怪圈。

收费标准公开化。现在老百姓通过报纸、电视，大都知道哪些行政性收费被取消了。可合法的行政性收费具体有哪些，哪些部门在执收，绝大多数不知底。各级政府要通过电视、报纸等新闻媒介，及时向社会公布行政性收费目录、标准、依据、执收单位名称及相关的调整变化情况，做到人人皆知。

资金管理国家化。要加快政府机构改革的步伐，精简机构、精简人员，尤其要精简那些因人设事，财政养不了而靠收费来供养的单位和部门。政府机构改革完成后，财政不供养的事业单位要一律禁止行政事业性收费，全面推向市场。党政机关的行政性收费，要在强化预算管理的基础上，实行执收单位管收不管支，收入全部上缴国库，支出由财政预算安排的管理方式，真正做到“收支两条线”，消除收费对行政事业单位的诱惑。

票据使用单一化。现在各种各样的收费票据多不胜数，有的甚至打白条、不给票，老百姓也不知道哪些票据是合法的，更不利于监督。实行收缴分离后，要以省为单位，使用统一的票据进行收费。票据种类要越少越好，样式要简单方便，并向社会公布。凡是不使用统一票据收费的，任何单位和个人都有权拒

付，并受法律保护

稽查监督制度化。稽查监督要成为各级财政综合部门管理预算外资金的主要职责和任务。各级人民代表大会要依法实施对预算外资金收支情况的监督，对不及时提交预算外资金收支情况报告的，当年的预算报告不予审议。各级政府和财政部门要自觉接受人大的监督，及时、准确、全面、真实地向人大报告预算外资金收支情况。审计部门要及时通报经常性审计、定期审计和专项审计中发现的问题，并提出具体意见和建议。对预算外资金管理中的严重问题，要及时“曝光”，进行跟踪报道，督促各级妥善处理。

二是要做好费改税这篇文章。税收最显著的特点是运用经济杠杆，抑制暴利，缩小社会各阶层之间的差距。而行政收费最大的弊端是把社会负担平均地摊派到了公众头上，对于低收入者来说，入不敷出，重不堪负，人为地拉大了贫富悬殊。所以，费改税应作为预算外资金改革的基本方向。但并不是所有的行政收费都能转化为税收，如行政机关办理证照时收取的工本费，没有固定性，也没有利润收成，这样的收费转化为税收就没有实际意义。费改税，要在充分论证，积极稳妥，分步实施，成熟一项改革一项的原则下，首先把那些弊端重重的各种各样的提留费、统筹费、

管理费、附加费转化为税收，依法征收。

农村和农民问题是最基本的问题。所以，当务之急是要把农村费改税工作做好，改变乡提留、村统筹按人头强征强收、打白条、标准乱和随意立项、搭车收费的现状。通过税收调节，真正把农民当年的费税负担控制在上年人均纯收入的5%以内，确保农业增产农民增收，减产也不减收，物质文化需求不断扩大，生活质量不断提高，消费能力不断增强。如果不注意这一问题，不重视通过以法治乱、以法治费，达到减轻农民负担、增加农民收入的目的，我们的改革和建设就不可能有一个长期稳定的环境和局面。

努力营造全社会崇廉尚廉的文化氛围

廉政文化，是社会主义先进文化的重要组成部分，是建设党风廉政宣传教育大格局中必不可少的重要内容，是文化建设和廉政建设相结合的产物。廉政文化作为反腐倡廉宣传教育的题中应有之义，二者互相依存，互相作用，互相促进。积极倡导廉政文化，推进廉政文化建设，形成共同的理想和精神支柱，坚定理想信念，对于加强反腐倡廉宣传教育，构筑抵御腐朽文化侵蚀的思想道德防线，推进党风廉政建设和反腐败斗争深入开展，具有十分重要的意义。为此，要在继承以往反腐倡廉宣传教育的经验、做法的基础

上，坚持与时俱进，开拓创新，通过进一步提高反腐倡廉宣传教育的层次和水平，切实加强廉政文化建设。

要把握特点，发挥宣传教育在加强廉政文化建设中的推动力。廉政文化是推进廉政建设的重要精神力量，具有引导人、教育人、塑造人、鼓舞人的重要作用。只有很好地把握廉政文化建设的特点，才能增强反腐倡廉宣传教育的针对性，推动廉政文化建设取得实实在在的效果，要把握廉政文化先进思想性，引导党员干部特别是领导干部，坚持以“三个代表”重要思想为指导，始终保持蓬勃朝气、昂扬锐气、浩然正气，始终保持艰苦奋斗、勇于开拓的精神状态。要把握廉政文化鲜明的时代性，教育领导干部继承和发扬党的优良传统和作风，坚持“立党为公、执政为民”，“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”，始终保持与人民群众的血肉联系。要把握廉政文化自律的规范性，坚持用道德规范思想行为与用制度规范从政行为相结合，更有效地预防和遏制腐败的蔓延和侵蚀。要把握廉政文化醒世和警示性，既坚决揭露各种腐败行为，又注重吸取腐败案件的教训，认清反腐败斗争的长期性、艰巨性和严重性。

要创新形式，发挥教育在加强廉政文化建设中的

感染力。通过加强反腐倡廉宣传教育，推进廉政文化建设，既要支持传统的党课、培训班、报告会等形式，又要大胆探索，勇于创新，充分运用举办反腐败成果展览、现身说法说纪、开展诫勉谈话、公益广告，以及在媒体和互联网上开辟反腐倡廉专栏，拍摄反腐败影视专题片等有效形式和载体，加大宣传教育力度。要切忌教条化、概念化和脱离实际，避免空洞的说教和形式主义。要因地制宜，用干部群众易于接受、乐于参加、丰富多彩的教育形式，做到潜移默化、润物无声，使宣传教育在推进廉政文化建设中收到事半功倍的效果。

要拓宽领域，发挥宣传教育在加强廉政文化建设中的影响力。胡锦涛同志在中央纪委三次全会上的讲话强调，“反腐倡廉教育还要面向全党全社会”。这就要求我们，要放宽视野，进一步丰富反腐倡廉宣传教育的内容，拓展领域，延伸触角，支持反腐倡廉宣传教育与企业文化、校园文化、家庭文化、社区文化建设相结合。要把反腐倡廉宣传教育的对象，由党员干部扩大到整个社会，延伸到领导干部的“身边人”；延伸到青少年群体，培养青少年的廉政意识，为他们走向社会奠定基础；延伸到社区、农村和非公有制经济组织，加强对基层干部群众的反腐倡廉教育，在更

广阔的范围内宣传廉政文化，营造一种廉政光荣、腐败可耻的舆论环境，真正使人们能充分感受到浓厚的廉政文化氛围，引导党员干部做到常思贪欲之害，常除非分之念，常怀律己之心；引导人民群众从党员干部的模范行动中，深切在感受到廉洁奉公、执政为民的良好形象，进一步增强反腐倡廉的信心，从而使廉洁自律、崇廉尚廉成为清新的社会风气。

纪检监察工作如何面对“入世”

进入新千年，中国加入WTO（世界贸易组织英文简称）的脚步日趋加快。“入世”后，WTO的规则将会对中国经济、政治、法律及社会生活的各领域带来全方位的冲击。

加入WTO，意味着我国经济将更加全面地融入全球经济一体化当中，不仅对经贸领域产生重大影响，同时还会对我国政治和社会生活诸多领域产生影响。纪检监察工作必须认真研究这一新情况和新变化，审时度势，抓住和利用机遇，沉着应付挑战。

加入WTO，外在的冲击有助于一些深层问题的解决，可为开展反腐败斗争提供诸多有利因素，将会给纪检监察工作注入新的生机和活力。

加入WTO，我国经济将会得到更大发展，这能为廉政建设和反腐败提供强大物质基础。据权威机构

模拟结果表明，中国加入WTO，每年国内生产总值将提高近3个百分点，相当于300多亿美元。另据WTO问题研究专家介绍，改革开放20年为中国创造了1000万个就业机会，加入WTO后，由于大量外国公司得以获准进入中国，外国投资增加，一些传统出口行业如纺织、鞋业、服装、家电由于出口增加，至少会再解决中国1000万人的就业。与此同时，对外贸易将进一步繁荣，并刺激第三产业的发展，扩大内需。所有这些，都将在物质条件和物质基础上，为廉政建设和反腐败斗争提供有力的支持。

加入WTO，将为解决中国经济深层矛盾提供强大外力，这会为纪检监察机关有效发挥职能作用，拓展更为广阔的空间。中国加入WTO后，WTO规则会以外在的冲击、压力形式表现出来，然后转化为巨大的推动力，进而推进中国经济改革中一些深层矛盾得到解决。如企业经营机制转换、产业结构调整、价格改革和重复建设等一系列矛盾，都将在这一外力的推动下加速得到解决。同时，“入世”将大大推动中国改革开放的进程，为完善社会主义市场经济体制提供契机。这些有利条件，既能从机制、体制上强化纪检监察机关对经济领域的监督，同时又能从源头上堵塞漏洞，遏制经济领域腐败现象的滋生。

加入W T O ,有利于我们当前正在进行的专项治理及热点问题的解决,廉政建设和反腐败斗争将更富有成效。中国加入W T O后,根据其“最惠国待遇”条款,我国要削减关税,这可以大大减少行贿和走私活动。部门和行业垄断所产生的不正之风,多年来纠而不绝,经常出现反复。加入W T O后,在强大的外力推动和激烈的竞争压力下,将促使这些部门和行业进一步提高服务质量,改进行业作风。

加入W T O ,将会大幅度提高政府部门办事的公开度和透明度,从而有效降低“暗箱操作”以及由此衍生的腐败现象发生机率。透明度原则是世界贸易组织的一项重要原则,一旦在我国经贸领域得到贯彻实施,由此带来的正面效应将是显而易见的:政府部门政务公开、办事公开将大大向前推进一步。比如,根据W T O《全球金融服务贸易协议》规定,W T O成员国必须适时全方位开放金融服务市场。这一方面要求我们必须加快金融改革步伐,提高金融行业的竞争能力;另一方面则意味着金融运行必须置于透明度原则之下,对治理金融腐败有着重要的治本意义。

加入W T O ,将进一步推进我国的法制化进程。W T O是一个建立在严密法规基础之上的贸易体系,中国的经济体制与世贸组织原则接轨,一旦接受国际

惯例，特别是接受了国际通用的贸易标准和法制标准，中国的法律健全度会大大提高。法治化进程的加快，将为有效根治腐败打下强有力的法治基础。

加入W T O，不可避免地也会对廉政建设和反腐败斗争带来某些不利因素和影响，纪检监察工作将面临着新的课题与挑战

加入W T O，随着经济的全球化趋势和各国经济交往的扩大，党风廉政建设和反腐败斗争将会遇到一些新情况和新问题。在第七届国际反贪污大会上，一些分析家们的观点表明，全世界新近发生的一些事件证明，腐败程度的升级往往是随着一些国家的经济增长而加剧的。加入W T O，世界范围内经济的竞争，容易使有的组织采取不法手段达到竞争目的，如争取在公开招标中获胜，或某项贸易的达成。而且随着世界各国经济交往的增多，腐败呈现出国际化的趋势。这些新情况的出现，可能会在一定程度上增长腐败的发生几率和内外联手、渗透的犯罪类型，使廉政建设面临更加复杂的局面。

加入W T O，网络系统的出现，法律的“比较选择”，将增大对违法违纪控制的难度。已经出现的事实表明，随着经济全球化，犯罪分子往往利用各国法律系统的千差万别，寻找作案机会。由此出现了所谓“

挑选法律“的做法，也就是说，企业或企业集团总是挑选在环境有利和法律较松的国家开展活动。我国的法律体系度目前还有很多“缝隙”和“空白区”，与WTO规则接轨后，可能在一段时期内出现某些法律法规不适应和滞后的问题，这种情况将会给犯罪分子以可乘之机，给纪检监察机关有效监督带来难度。

加入WTO，我国目前的行政监察法律法规将不可避免地与WTO规则产生冲突。如果我国加入世界贸易组织，我国政府将承担在中国执行世界贸易组织规则的义务。世界贸易组织的规则与我国现行行政法体制还存有很大的差别与冲突，就行政监察法规来说，我国与其他国家在法理基点上也不尽一致。一旦经济往来中涉及到我方与他国间的重大案件，就必然涉及到我国现行司法制度和诉讼程序，涉及到行政监察法规的规定与程序，并由此发生冲突，影响对问题的判定。

加入WTO，我国的某些部门和行业将受到较大冲击，由此而导致纪检监察机关职责范围内的某些任务加重。中国加入WTO，要牺牲一部分国内市场，这就意味着企业要承担着沉重的就业压力。而目前尚未得到很好解决的国有企业中的腐败现象、国有资产流失以及停发、欠发工人工资等问题涉入其中，就极

易引发一些工人上访问题，增大纪检监察机关工作量。另外，中国加入WTO，农业将受到较大冲击。农民的收入也将受到一定冲击。对减轻农民负担的执法监察，一直是纪检监察机关几年来的工作重点，加入WTO后，可以预见，这项工作在短时期内仍不会轻松。

挑战不容忽视，纪检监察工作同样要树立“世贸意识，积极趋利避害，主动应对”入世“

要加强学习，在思想和行动上与WTO规则接轨。纪检监察干部要加强对我国政府加入世界贸易组织一系列立场和采取的措施的学习和理解，熟悉WTO的一般知识和规则，把握加入WTO后纪检监察工作面临的有利条件，认清不利因素，扬长避短，趋利避害。对于纪检监察机关来说，当前，既要破除“入世”是经贸领域的事，不需要纪检监察机关介入的“与己无关”思想，还要破除加入WTO就等于全球开放，国际接轨，纪检监察机关难以介入的“无所作为”思想，以正确的态度积极应对，迎接挑战。

要认真研究对行政监察法规的修补与改进。前不久，国内法律界为研讨应对WTO对策在北京召开会议。据专家介绍，一旦我国获准加入WTO，应在5年内对不符合WTO规则的法律、法规及政府法令作

出修补，以适应W T O的规则，否则，一旦在执法中稍有纰漏，就很可能招来国际麻烦。为此，行政监察机关应未雨绸缪，做好完善行政监察法规的准备工作。

要针对加入W T O后出现的薄弱环节，采取有效的预防措施，加强对违法违纪的监控。比如，针对加入W T O出现的新情况、新问题，制定相关的专项党纪、法规条款，以杜绝和减少因法规“盲区”而发生的违法违纪机率。

要加大重点领域和部位的廉政建设和反腐败工作的力度。针对“入世”后带来的冲击，纪检监察机关应在一些重点工作上超前部署，从长计议。如加强企业尤其是亏损企业党风廉政建设和反腐败问题。加强对农民负担的监督检查问题，等等。把加入W T O带来的某些不利因素的影响减少到最低限度，从而为经济建设提供有效服务。

拓宽群众参与反腐败途径的对策研究

在新时期进一步探索拓宽群众参与反腐败的途径，建立健全群众参与反腐败的权利保障，实现群众参与反腐败与现有反腐败机制的良性互动，对于激发公众参与反腐败热情，提高反腐败斗争的整体效果具有十分重要的意义。

加大宣传，营造群众参与反腐败的思想舆论环境。创造群众参与的要件，首先要加大对群众参与反腐败的宣传。一是要加强对公众反腐心理的引导宣传。要充分发挥党报、党刊、网络、广播电视等新闻媒体作用。大力宣传反腐败对改革、发展、稳定大局的政治保证作用，宣传党和国家关于反腐败的方针、政策宣传反腐败各项工作的动态和成效。培植广大群众个体的防腐意识，增强群众反腐败的自觉性、责任感、使命感，激发人民群众支持和参与斗争的政治热情。二是大力创造公众知情的舆论环境。知情是参与反腐败的前提条件。新闻媒介具有快速时效性和广泛公开性的特点，必须及时将公众的情感和呼声反映出来，让决策层聆听到公众的呼声，通过立法明确群众享有知情内容、范围和途径。各级党委政府也要加大政策法规在媒体上的公开力度，领导干部公开述廉和重大活动报告制度，使公众更好地行使民主权利。三是加强对领导干部民主政治意识的培养。要经常对广大干部深入开展党的性质、宗旨和马克思主义群众观点、群众路线教育，加大对落实领导接待日、领导调研制度等情况的监督，使党员干部特别是领导干部真正强化人民群众是历史的创造者的意识、全心全意为人民服务的意识、权力由人民赋予的意识、对党负责

与对人民负责相一致的意识，自觉接受群众监督。

完善机制，建立健全群众参与反腐败的权利保障。国际反腐实践表明，要想真正启动公众参与反腐的机制，必须有一系列相关制度作基础。从我国的情况看，建立健全以下一些制度的运作是很有必要。一是建立反腐败成本保障机制。让公民以最少的成本投入开展反腐败斗争，不因反腐败而遭受经济损失。如设立免费举报电话，实行举报信件邮资总付等。二是健全举报保密机制。细化有关信访举报的保密制度和防范措施，特别是对信访举报中泄密行为的认定和处罚，要作出明确具体的规定，对因失密导致举报人遭受打击报复的责任人依法追究其行政、经济乃至刑事责任。三是完善举报奖励机制。建立参与反腐败的表彰奖励制度和奖励基金，对其人身、财产、生活等方面提供经济保障；对因参与反腐败斗争而遭报复、迫害者实行经济补偿制度等。四是建立举报查处结果回复机制。对举报人反映的情况，及时将调查情况、处理结果等向举报人回复。五是健全对举报的非刑法保护机制。内容包括举报人的生产、生活、工作、学习诸多方面，涉及多个机关部门，具体措施可包括重新安排工作、更换住所等，使保护措施具有预警性、长期性，从根本上避免对举报的打出报复。六是实行举

报人追查限制制度。对举报人失实甚至错告者，查清事实后以说明情况、批评教育为主；对确系诬告陷害他人的，坚决依法追究责任人。

创新手段，拓宽群众反腐败的渠道。拓宽参与渠道，必须开辟新的途径，完善组织群众参与的操作方法和程序。信访举报方面，要严格规范受理和处理的程序、纪律，大力推行网络举报、密码举报等，充分发挥现代科技在反腐败中的作用。参与调查方面，要严格各类群众代表产生的程序和办法，充分发挥基层民主，使群众代表具有广泛的群众基础，能够代表群众的意愿。在组织活动方面，要在深化政务公开、村务公开、厂务公开的基础上，严格组织活动的程序和纪律，如实行听证和质询、网上行风评议等制度。扩大群众对涉及公共利益的政策制定的监督。在媒体参与方面，要在坚持正确舆论的前提下，畅通群众参与热线，开辟更多的反腐败专题栏目，为群众参与反腐败斗争提供舆论阵地。在专家参与方面，要广泛招纳各类专业人才加入反腐队伍，针对腐败在各行各业和领域表现出不同的特点和规律，进行彻底的、连续的、综合性的研究，以对反腐败斗争进行科学的理论指导。

关注“廉政审计”

——国家廉政体系又一重要制度支柱开始发挥效力

6月23日,国家审计署署长李金华代表审计署向全国人大常委会报告的“问题审计清单”,特别是通过国家审计署网站全面公开发布之后,旋即成为各种媒体的关注点。笔者以为,至少值得从以下三个方面来看待刚刚在我国进行的“廉政审计”。它传递了怎样的信息?是好消息还是坏消息?如何加固我国的审计制度?

“廉政审计”是我国反腐败斗争进程中一个重大信号

审计是国家廉政的一个重要制度。在有关国际组织提出的国家廉政体系框架中,审计机构被列为重要支柱之一。

中国国家审计制度,是根据我国的第四部宪法(1982年12月4日五届全国人大第四次会议通过)第91条的规定,于1983年9月建立起来的,已有20多年的历史了。然而,在我国过去20多年的反腐败斗争波澜壮阔的历程中,公众并没有意识到审计机关在反腐败中的重要作用,甚至可能不知道还有国家审计署这样一个机构。可是,最近两年到底发生了怎样

的环境因素变化，使审计机关的作用得以体现了呢？

首先，是中央反腐败决心不断提升的体现。审计报告的公开发布，表明中央不仅有加大反腐败力度的政治勇气和决心，而且更多地体现在了行动上。其次，是中央进一步调整反腐败战略的反映。党的十五大以来，中央不断加大反腐败治本的力度，到了十六大，进一步明确要在“坚持标本兼治、综合治理方针”的同时，要“逐步加大治本的力度”。十六届三中全会和中央纪委第三次全会进一步提出要“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”，突显出了制度在反腐败中的重要地位。审计机关的反腐败功能既表现在惩治上，更体现在预防上，应该说，把审计机关的防止腐败作用真正落到实处，正是中央提出建立健全惩治和预防腐败体系的具体体现。

如果仅仅从制度门类来看，和制度建设比较发达的国家相比，我们的反腐败制度并不逊色。但是，从制度的有效性和效率来看，我们还存在明显的差距，主要表现在，一些重要的制度因为缺少核心“部件”，或者缺乏其他制度的有力支撑，而没有发挥出其应有的作用。因此，要建立我国的惩治预防腐败体系，关键是要从系统的角度来检视已有制度体系的薄弱环

节，下力气做好修补和加固工作，使这些制度发挥出作用来。

根据比较一致的观点，审计制度的核心环节是：审计机构能够独立地对人民和人民的代议机构负责；能够公开发布审计报告。应该说，从《宪法》和《审计法》来看，我国的审计制度在这两方面都还存在一些欠缺。在制度性因素依然存在欠缺的情况下，近两年的审计报告能够做到公开发布就说明人的因素在其中发挥了相当比重的作用。在这些人的因素中，中央高层领导的反腐败决心，以及审计机关的主动作用是非常重要的。

问题导向的审计报告是好消息而不是坏消息

从这两年的审计报告，特别是今年的审计报告中，人们首先看到的是很多的坏消息。因此，如果只从表面上看，从直觉来看，问题审计带给人们的是坏消息。但是如果人们能够理性地、深入地想一想，那么问题审计报告就绝对是大好的消息，而不只是坏消息。

首先，我国的审计制度不再失灵。如果没有可以公开发布的问题审计报告，人们几乎永远不可能知道这些内幕消息。因为现代政府公共财政问题的复杂和

高深，即使是财政问题专家，都会感到艰涩，普通的、缺少专门知识的公众就更不必说了。能够发挥如此独特反腐败作用的一项制度，开始在它应该发挥作用的方面发挥出了作用，这无论如何都是一件大好的事情。

其次，体制内发现腐败行为能力不足的状况得以改变。解决问题的前提是发现问题，惩治腐败亦不例外。体制内发现能力不足，多年来一直是我国反腐败斗争的“软肋”。以往不少被查处了的腐败大案，多是由其他案件带出来的，或者是突发恶性事件掀起了盖子，腐败分子之间起了内讧，群众的持续上访等发现的。而最近两年来，一些严重腐败违法问题则是经由正常的纪检监察程序和国家审计监督程序，是在体制内被发现的。这种突变当然是好消息。

第三，审计报告中发现的多数问题并不是在“事后”。总体来看，审计制度反腐败的主导功能还是积极的、预防性的。在一个有效的国家审计体制下，多数问题可以在过程中被发现，及时纠正可以起到防微杜渐的作用；具有强大发现能力的审计机构可以威慑那些想向公共利益伸手的潜在腐败分子；通过审计进而健全公共财政制度，其预防作用就更持久有效。就以今年我国审计报告中揭露出来的国家体育总局动

用奥委会专项资金问题为例，问题当然十分严重。但是我们都知道，中国举办奥运会是 2008 年的事情，奥运建设的实质性工作也还刚刚开始不久。我们应该为能提早发现这一问题而感到高兴。我们完全可以想象，如果我们也像雅典那样，到了“鸟巢”盖不上盖子的时候，也就到了奥运会举办在即之时，甚至连每一个老百姓都能看出问题的时候，那将是一种怎样的情形！我们有理由相信，在关乎中国国际形象和声誉的大问题上，这些提早发现了的重大问题一定会得到妥善的解决。

当务之急是要加固我国的审计制度

前面提到，我国的审计制度在近两年能够发挥明显作用的主要原因还是人的因素；我国审计制度的核心环节也还存在明显的欠缺。因此，致力于从制度上加固我国的审计制度仍然是十分紧迫的任务。要使审计机构能够更加独立地为人民负责，显著改善我国的财政问责状况，在审计机构的隶属关系方面，在其预算的来源上，毫无疑问应该深化改革，这是最为核心的方面。有了坚实的制度基础的支撑，公开发布审计报告也才能够更好地得到保证。

大力加强纪检监察干部队伍建设

要以思想政治建设、能力建设和作风建设为重

点，大力加强各级纪检监察机关领导班子建设；

抓好干部培养、吸引和使用三个环节，切实提高纪检监察干部队伍素质；

继续深化干部人事制度改革，不断推进干部管理体制、机制、制度和方法的创新；

按照中央纪委第三次全会要求，切实抓好对纪检监察系统干部的内部监督。

胡锦涛总书记在中央纪委第三次全会上强调，广大纪检监察干部要进一步增强责任感和使命感，加强学习、增强本领，坚持原则、秉公执纪，严以律己、以身作则，切实履行好党和人民赋予的神圣职责。

中央纪委第三次全会公报指出，纪检监察干部队伍是一支党和人民信赖的队伍。面对新的形势和任务，纪检监察机关要再接再厉，发扬优良作风，自觉接受来自各方面的监督，严格工作纪律，进一步加强自身建设。

当前，加强纪检监察干部队伍建设对深入推进党风廉政建设和反腐败斗争有何重大意义；按照中央纪委第三次全会部署，大力加强纪检监察干部队伍建设，应重点抓好哪些方面、采取哪些措施，近日，记者就此采访了中央纪委副书记马（马文）和中央纪委副秘书长、干部室主任李熙。

加强纪检监察干部队伍建设,为党风廉政建设和反腐败工作提供坚强的人才支持和组织保证

马馼说,纪检监察干部工作是纪检监察工作的重要组成部分,也是党的组织工作的重要组成部分。在当前全党深入开展反腐倡廉工作的新形势下,按照“政治坚强,公正清廉,纪律严明,业务精通,作风优良”的要求,建设一支“可亲、可信、可敬”的纪检监察干部队伍,为党风廉政建设和反腐败工作提供坚强的人才支持和组织保证,具有特殊的重要意义。

多年的实践证明,反腐败斗争之所以不断深入发展,不断取得阶段性成果,一个重要的原因,是由于有一支政治坚强、能打硬仗、党和人民信赖的纪检监察干部队伍作为组织保证。中央纪委第三次全会对当前的党风廉政建设和反腐败工作做出了新的部署,特别是在坚持标本兼治、综合治理,惩防并举、注重预防等方面提出了明确要求,工作难度更大,任务更为艰巨,对纪检监察干部的要求也更高了。马(马文)认为,适应这种形势的发展和情况的变化,广大纪检监察干部必须增强从政治上和全局上分析和把握问题的能力,与时俱进、开拓创新,研究新情况,解决新问题,不断开创反腐倡廉工作新局面。因此,加强

纪检监察干部队伍建设，首先是深入开展党风廉政建设和反腐败斗争的必然要求。

马駁说，加强纪检监察干部队伍建设，也是培养一支高素质纪检监察人才队伍的必然要求。中央人才工作会议对大力实施人才强国战略、进一步落实党管人才原则作出了全面部署。纪检监察机关贯彻党管人才原则，就是要把纪检监察干部队伍建设纳入党政人才建设的总体规划中，造就一支既符合党政人才标准，又具有纪检监察工作特点的人才队伍。应当清醒地看到，当前纪检监察干部队伍的整体素质还存在与新形势新任务的要求不相适应的地方，与中央提出的人才建设工作目标还有不小的差距。必须加强纪检监察机关领导班子建设，加强干部的学习、培训，培养、锻炼，不断吸纳优秀人才，把纪检监察干部队伍建设成为拥有一批复合型领导人才和一大批懂党建、经济、教育、法律的专业人才队伍，努力开创纪检监察人才工作新局面。

纪检监察干部处在反腐倡廉的第一线，随着反腐败斗争的不断深入，查办违纪违法案件力度的持续加大，纪检监察干部面临着更加严峻的腐蚀与反腐蚀的考验。在这种情况下，能否以高度的责任感和使命感，切实加强纪检监察机关自身建设，至关重要。因此，

加强纪检监察干部队伍建设,是新形势下纪检监察机关自身建设的必然要求。

紧紧围绕党风廉政建设和反腐败中心任务,加强纪检监察干部队伍建设

马駁说,适应新形势和新任务的需要,必须以“三个代表”重要思想为指导,按照中央纪委第三次全会的工作部署和要求,紧紧围绕党风廉政建设和反腐败的中心任务,加强纪检监察干部队伍建设。

要以思想政治建设、能力建设和作风建设为重点,大力加强各级纪检监察机关领导班子建设。继续抓好各级领导班子“三个代表”重要思想的学习,重点在武装头脑、指导实践、推动工作上下功夫。按照党的十六大的要求,不断提高班子成员科学判断形势、驾驭市场经济、应付复杂局面、依法执政和总揽全局的能力,并要结合纪检监察工作实际,提高执纪办案、组织协调、开拓创新和拒腐防变的能力。带头坚持“八个坚持、八个反对”,牢记“两个务必”,遵守“四大纪律,八项要求”,以求真务实精神推进反腐倡廉工作。加强各级纪检监察机关领导班子组织建设,通过日常考察和届中考察,不断完善班子结构,增强班子整体功能。

抓好干部培养、吸引和使用三个环节,切实提高

纪检监察干部队伍素质。注意广开门路，拓宽选人用人渠道，选拔政治强、综合素质好、发展潜力大的优秀干部充实各级纪检监察队伍。严把干部入口关，做到凡进必考。继续加大干部轮岗交流的力度，在交流中考察和锻炼干部。按照中央要求，开展大规模培训干部工作，争取五年内全体纪检监察干部轮训一遍。

继续深化干部人事制度改革，不断推进干部管理体制、机制、制度和方法的创新。坚持解放思想，与时俱进，勇于摒弃不合时宜的观念和做法，积极探索适应纪检监察工作特点的有效的干部管理机制。继续推行并不断完善民主推荐、差额考察、任前公示和竞争上岗等制度。进一步深化事业单位人事制度改革。大力推进中央纪委监察部派驻机构统一管理工作，做好派驻机构统一管理后的干部管理工作，同时推动省（区、市）纪检监察机关积极进行这方面的改革。

按照中央纪委第三次全会要求，切实抓好对纪检监察系统干部的内部监督。积极探索加强纪检监察系统内部监督的措施和办法，逐步建立健全监督制约机制，加强内部管理，完善工作程序。加强上级纪检监察机关对下级纪检监察机关领导班子的监督，以及领导班子内部的监督。完善纪检监察干部考察考核机制，研究制定将不适合在纪检监察岗位工作的干部调

整出去的规定。

以求真务实精神和作风,切实采取有效措施,狠抓各项工作落实

中央纪委副秘书长、干部室主任李熙介绍说,今年纪检监察机关领导班子和干部队伍建设任务非常繁重。按照中央纪委第三次全会的部署,加强纪检监察干部队伍建设,必须大力弘扬求真务实精神,大兴求真务实之风,狠抓各项工作的落实。

一要突出重点,细化措施,实现工作的整体推进。李熙介绍说,在领导班子建设方面,今年要有针对性地选择中央纪委监察部机关3-4个局级班子进行重点考察,选择2-3个省级纪委班子进行届中考察;继续抓好地方各级纪委书记由同级党委副书记担任决定的落实工作,地、县两级要全部落实到位。在干部交流方面,逐步加大地方纪检监察干部交流的力度,做好中央纪委监察部机关内部跨室交流,以及委部机关与派驻纪检监察机构之间的交流。在干部培训方面,重点做好各级纪委新进班子成员和中青年后备干部的培训。在干部人事制度改革方面,继续在委部机关实行副局级领导职位竞争上岗;在事业单位推行中层领导职务聘任制,试行全员聘任(用)制。在派驻机构管理方面,中央纪委监察部要全面实施对双派驻纪

检监察机构的统一管理，对尚未实行改革的派驻机构以及其他中央国家机关纪检监察机构要继续加大管理和指导力度。在加强内部监督方面，要提出切实可行的措施和意见，加大对反映下一级领导班子成员重要问题的直查力度，对干部实行任职谈话、诫勉谈话和警示谈话。

二要加强业务指导，搞好沟通协调。搞好纪检监察干部队伍建设，必须依靠各方面的力量，做到上下左右协调一致。上级纪检监察机关要加强对下级机关干部工作的指导，对干部工作中的重大问题，要主动帮助协调解决，今年尤其要协调做好在省（区、市）一级建立巡视机构，以及指导省（区、市）纪检监察机关对派驻机构实行统一管理问题进行探索。纪检监察干部部门要加强与组织、编制等部门的沟通，争取工作和政策上的支持；加强与机关内部各部门及派驻机构之间的沟通，在班子配备和干部使用等工作中密切配合，形成工作的整体合力。

三要建章立制，通过制度建设促进工作落实。按照中央纪委第三次全会要求，纪检监察干部队伍建设要逐步走上规范化、制度化轨道。因此，要结合实际，修订、完善干部任免、交流、考核、监督等方面的规章制度，研究制定简化程序、提高效率等方面的制度，

使各项工作日趋规范。在落实新的工作任务时，要及时制定相关制度，比如要制定统一管理后派驻机构干部管理和业务管理的规定，研究制定加强纪检监察机关内部监督的办法，对国有重要骨干企业、中央金融监管机构、中央管理领导班子的金融机构的纪检监察领导干部任免工作提出规范意见等。

健全巡视制度，增强工作实效

2003 年中央纪委、中央组织部建立了专门巡视机构和专职巡视队伍，加强了对省级领导班子及其成员的监督稳步推进，今年将对 10 个省、自治区、直辖市进行巡视；拓展领域，向金融系统派出巡视组。

中央纪委要求各省区市抓紧落实巡视机构和编制，力争在今年第一季度内完成组建工作。

2003 年，中央纪委、中央组织部正式组建巡视工作专门机构，巡视工作开始步入制度化、规范化、经常化轨道。中央纪委第三次全会对今年巡视工作明确要求：“中央纪委和中央组织部要加强对巡视工作的领导，健全工作制度，增强工作实效。各省（区、市）要建立健全巡视组织机构，配备专职人员，实现巡视工作的制度化和规范化。”本报记者就此走访了中央纪委副书记刘锡荣及中央纪委有关部门负责同志。

开拓创新 巡视工作逐步得到加强

“2003 年中央纪委、中央组织部建立了专门巡视机构和专职巡视队伍，加强了对省级领导班子及其成员的监督。”

刘锡荣说，2003 年是巡视工作力度最大的一年。按照中央要求，中央纪委、中央组织部建立了巡视工作联席会议制度，成立了巡视工作办公室，组建了专职巡视工作队伍；建立了巡视组同中央纪委和中央组织部相互通报情况的机制以及向被巡视领导班子反馈巡视情况的制度等。一年来，中央纪委、中央组织部五个巡视组先后深入七个省进行巡视，在被巡视地方党委、政府的大力支持下，开展了富有成效的工作，积累了有益的经验。通过开展巡视工作，加强了对省级领导班子和领导干部的监督，保证了中央政令畅通，有力地促进了被巡视领导班子和领导干部的作风转变、廉政勤政。

刘锡荣同时指出，巡视工作是一项全新的工作，有许多问题需要通过不断的实践来完善。例如，如何了解被巡视单位班子的真实情况；如何运用巡视工作成果，把巡视工作与纪检部门的案件检查和组织部门的干部考察有机结合起来，使巡视中发现的问题及时得到解决等。

稳步推进，今年拟对 10 个省区市进行巡视

在中央纪委、中央组织部巡视工作办公室，记者了解到，中央纪委、中央组织部巡视组经过一段时间的学习和培训，已经分赴山西、浙江、陕西、海南和四川省开展巡视。中央纪委、中央组织部计划用 4 年左右的时间，对 31 个省（区、市）进行巡视，今年拟对 10 个省（区、市）进行巡视。

刘锡荣指出，巡视工作具有很强的政治性和政策性，必须在中央纪委、中央组织部领导下有序开展。要进一步健全巡视工作联席会议制度，及时研究解决新情况、新问题。巡视前要制定严密的方案，明确巡视重点，保证巡视质量。巡视组组长要切实负起责任，精心组织，把各项工作做实、做细，同时要带好队伍，加强对巡视人员的管理和监督。要正确处理加强监督与尊重被巡视领导班子的关系。巡视工作办公室要加强组织协调、情况汇总和分析研究。

拓展领域 向金融系统派出巡视组

刘锡荣说，按照党中央、国务院的要求，今年在继续开展地方巡视工作的同时，组建中央纪委、中央组织部金融巡视组，对金融系统进行巡视。他指出，向金融系统派出巡视组，是贯彻落实党的十六大和十

六中全会精神，进一步加强党内监督，促进金融改革和发展的一项重大决策，充分体现了党中央、国务院对金融系统和金融工作的高度重视。

记者从中央纪委、中央组织部巡视工作办公室获悉，从去年底开始，中央纪委、中央组织部协调有关部门抓紧进行金融巡视组的组建工作。按照相关程序严格选调了包括一名正部级组长和两名副部级副组长在内的 22 名金融巡视组工作人员。2 月中旬，金融巡视组工作人员已全部到位，向中央纪委、中央组织部巡视工作办公室报到。经中央纪委常委会和中央组织部部务会研究，金融巡视组这次分批巡视的单位是九家银行：中国人民银行、国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行和交通银行。第一批先巡视中国农业发展银行和中国工商银行。

刚刚召开的中央纪委、中央组织部金融系统巡视工作动员会对金融系统巡视工作进行了动员和部署。

会上，中央书记处书记、中央纪委副书记何勇作了动员讲话，深刻阐述了开展金融系统巡视工作的重大意义，明确提出了金融系统巡视工作的指导思想、主要任务和工作要求。动员会的召开，标志着金融巡视组组建工作已正式完成。3 月初，金融巡视组正式

进驻被巡视单位。

健全制度 增强巡视工作实效

“健全工作制度，增强工作实效”是中央纪委第三次全会对今年巡视工作提出的要求。

刘锡荣说，今年要进一步加强巡视工作制度建设，尽快出台《中央纪委中央组织部巡视工作暂行规定》，完善巡视工作办公室和巡视组内部管理制度。巡视工作人员要按照《中国共产党党内监督条例（试行）》的要求，坚持以求真务实的精神开展工作。

《中国共产党党内监督条例（试行）》明确了巡视工作的主要任务：了解贯彻落实“三个代表”重要思想和执行党的路线、方针、政策、决议、决定和工作部署的情况，执行民主集中制的情况，落实党风廉政建设责任制和廉政勤政的情况，领导干部选拔任用的情况，处理改革发展稳定的情况，中央要求巡视的其他事项；向派出巡视组的党组织报告巡视工作中了解到的情况，提出意见和建议。

吴官正同志在 2003 年中央纪委中央组织部巡视工作会议上强调指出，实事求是、客观全面地了解和反映情况，是做好巡视工作的基本要求，也是衡量巡视工作成效的重要标准。面对新形势、新任务，巡视工作要坚持已有的好做法，又要在实践中总结经验、

摸索规律，不断完善，努力把巡视工作提高到一个新水平。

落实编制 加大地方巡视工作力度

中央纪委第三次全会要求：“各省（区、市）要建立健全巡视组织机构，配备专职人员，实现巡视工作的制度化和规范化。”

为了落实中央纪委第三次全会精神，进一步加强和改进地方巡视工作，经党中央批准，中央纪委、中央组织部和中央机构编制委员会办公室于近期联合下发了《关于省、自治区、直辖市党委设立巡视机构有关问题的通知》。《通知》要求，各省、自治区、直辖市党委要抓紧设立巡视机构和建立巡视队伍，积极开展巡视工作。

中央纪委、中央组织部巡视工作办公室有关负责人介绍说，为了推动工作的深入开展，2月4日，中央纪委专门发出通知，要求各省、自治区、直辖市纪委结合贯彻落实中央纪委第三次全会精神，积极会同党委组织部和机构编制委员会办公室抓紧落实巡视机构和编制，力争在今年第一季度内完成巡视组组建工作。有关部门要严格掌握条件，选调好巡视工作人员。

刘锡荣说，在党政机关精简机构、压缩编制的情

况下，中央批准在省、自治区、直辖市党委设立专门巡视机构，充分体现了党中央对地方开展巡视工作的高度重视。中央纪委、中央组织部巡视工作办公室要加强对省、自治区、直辖市巡视工作的指导，当前首要的是督促各省区市按照中编办核定的编制，抓紧选调干部，保证人员按时到位，确保巡视工作的各项任务和要求落到实处。

认真贯彻行政许可法 深化行政审批制度改革

国务院审改办要组织各部门按照行政许可法和行政审批制度改革的有关规定，对本部门行政审批项目及其设定依据作进一步的清理和审核；在抓好国务院部门行政审批制度改革的同时，继续搞好国务院部门改革与地方改革的衔接工作；要克服重审批、轻监管的倾向，切实加强和改进后续监管工作；进一步加强行政审批制度改革理论研究，深入探索行政审批制度改革的特点和规律；行政审批制度改革是从源头上预防和治理腐败的一项重要工作。吴官正同志在中央纪委第三次全会上所作的工作报告中指出，要认真贯彻实施《中华人民共和国行政许可法》（以下简称行政许可法），深入推进行政审批制度改革。温家宝总理在国务院第二次廉政工作会议上要求，加快行政审

批制度改革，切实转变政府职能，大幅度减少行政审批事项。

近年来，行政审批制度改革取得了重要的阶段性成果，那么，2004年行政审批制度改革又将有哪些新的举措呢？监察部副部长、国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室（以下简称国务院审改办）主任李玉赋指出，即将于2004年7月1日正式施行的行政许可法体现了行政审批制度改革的精神，吸收了行政审批制度改革的成果，为进一步推进行政审批制度改革提供了法律保障和动力。我们要认真贯彻落实全国贯彻实施行政许可法工作会议、中央纪委第三次全会和国务院第二次廉政工作会议精神，按照完善社会主义市场经济体制的要求，以转变政府职能、促进依法行政为目标，认真贯彻行政许可法，深化行政审批制度改革，努力取得改革工作的新成效。

进一步清理和审核国务院部门行政审批项目

李玉赋指出，国务院审改办要组织各部门按照行政许可法和行政审批制度改革的有关规定，在前一段清理工作的基础上，对本部门行政审批项目及其设定依据作进一步的清理和审核。一是逐项清理2001年后新设立的审批项目和未报送的审批项目，做到一个

不漏、一个不错。二是调整国务院机构改革中涉及职能变化的有关部门的审批事项，对审批事项的归属有争议的，要按照“服从大局、合理划分、责权统一、避免交叉”的原则作出处理。三是复核本部门现有的审批项目，区分行政许可项目和非行政许可审批项目，为依法作出处理和编制公布保留的行政许可项目目录作好准备。四是核对审批项目的设定依据，对相关文件的名称、文号及具体条款等仔细校核，防止错讹。五是做好在商务部开展的清理和审核试点工作，就正确执行法律规定和把握政策，总结有效做法，研究提出指导性意见。

李玉赋说，要按照行政许可法和行政审批制度改革的政策规定，更加严格、更加规范、更加扎实地做好国务院部门现有行政审批项目的审核工作。首先，对各部门所报清理材料的真实性、准确性和完整性进行审查和评估，核定审批项目的相关数据、名称及设定依据和审批内容，对各部门的初步处理意见实施多层面的审核和论证，逐项提出处理意见。其次，及时与有关部门沟通，反复进行协商，对涉及多个部门审批的项目，逐一发函征求相关部门的意见，力求取得一致意见。还要对一些政策性、业务性强，背景复杂，分歧意见较大的项目，组织专家学者、相关部门和管

理相对人进行研究和论证。

下决心再取消和调整一批行政审批项目

李玉赋指出，国务院部门前两批已取消和调整1300项行政审批项目，但行政审批项目过多过滥的问题还没有从根本上得到解决，要在严格审核论证的基础上，再取消和调整一批行政审批项目。行政审批制度改革涉及的领域、范围和事项十分广泛，情况非常复杂，对审批项目的处理政策性、专业性强，难度很大。推进行政审批制度改革，既要认真贯彻行政许可法，严格依法办事，又要坚持实事求是，全面执行改革的五项原则和有关政策规定，尤其是正确处理好合法原则与合理原则的关系，更加科学规范地对行政审批项目作出处理。对现有行政审批项目的处理大体有以下几种情况：一是符合行政许可法规定和改革的合理原则，应予保留的行政许可项目；二是符合行政许可法规定，但不符合改革的合理原则，应予取消或调整的行政许可项目；三是符合改革的合理原则，但不符合行政许可法有关设定权限的规定，需以国务院决定形式予以保留的行政许可项目；四是不属于行政许可项目，但作为政府实施管理的必要手段，应予保留和规范的非行政许可审批项目；五是既不符合行政许可法规定，又不符合改革的合理原则，应予取消或调

整的行政许可项目和非行政许可审批项目。按照这几种情况分别对现有行政审批项目进行处理，比较科学合理，也符合实际，便于操作。

李玉赋强调，在行政审批项目的处理上，要严格遵循行政许可法和改革的原则，该削减的坚决削减，不该保留的一项不留，切实把不应由政府机关审批的事项减下来，把公民、法人或者其他组织能够自主决定的事项交给其依法自主决定，把市场竞争机制能够有效调节的事项交给市场，把行业组织或者中介机构能够自律管理的事项交给行业组织或者中介机构，把行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的事项改为其他管理方式。

李玉赋说，在提出拟取消和调整的行政审批项目的同时，国务院审改办要着手编制拟保留的行政许可项目目录，核定项目名称和实施机关，按程序报批后以国务院决定的形式公布。要按照行政许可法和行政审批制度改革的政策规定，从严审核，全面把关，防止出现不应该保留的行政许可项目合法化的情况。

继续搞好国务院部门改革与地方改革的衔接

李玉赋指出，国务院部门取消和调整的行政审批项目中，相当多的涉及与地方的衔接，这方面的工作

如果不落实，势必影响改革的实际效果。今年要在抓好国务院部门行政审批制度改革的同时，继续搞好国务院部门改革与地方改革的衔接工作。国务院部门要对本部门每一项取消和调整的行政审批项目提出明确具体的上下衔接意见。各省、自治区、直辖市要对照国务院部门对审批项目的处理，结合当地实际，研究制订衔接配套的措施和办法，对有关审批项目作出相应处理。国务院决定取消的审批项目，国务院部门和地方各级人民政府都不得再行审批。如果省级人民政府及其部门也设定有相应审批项目，原则上要取消，个别因情况特殊确需保留的，要根据行政许可法的有关规定，通过制定地方性法规或地方人民政府规章予以设定。国务院决定改变管理方式的审批项目，各地要参照国务院部门的处理办法，移交给相应的行业组织或社会中介机构。暂不具备移交条件的，可设定过渡期，过渡期结束即予移交。国务院部门下放的审批项目，省级人民政府及其部门要做好接收工作。要进一步清理和审核本地自行设定的行政审批项目。对省级和省级以下各级政府规范性文件设定的行政审批项目原则上都要取消；对地方性法规和省级政府规章设定的行政审批项目，要依照行政许可法和行政审批制度改革的原则作出处理。

切实加强和改进后续监管工作

李玉赋指出，取消和调整部分审批项目，并不是取消管理，更不是取消监管责任，要克服重审批、轻监管的倾向，切实加强和改进后续监管工作。对取消审批后还需通过其他方式监管的事项，要制订并落实后续监管的措施和办法，防止管理脱节；对改变管理方式的事项，要做好向行业组织或中介机构的移交工作，制订由行业组织或中介机构自律管理的政策规定和运作程序，指导并规范其行为；对保留的行政审批项目要逐项进行研究，查找容易发生问题的部位和环节，加强监督制约，明确审批责任，简化审批程序，提高办事效率，为基层和群众提供更加便捷的服务。要有重点地对一些地区和部门行政审批项目调整的后续工作落实情况进行专项检查，对有令不行、有禁不止，变相审批、违规审批的，以及借故推卸责任、影响审批项目处理决定落实的，要予以纠正。

深入进行理论研究和制度创新

李玉赋要求，要进一步加强行政审批制度改革理论研究，深入探索行政审批制度改革的特点和规律，及时总结和推广成功经验和有效做法，推动改革向纵深发展。要大力推进行政审批制度创新，逐步建立科学合理的审批管理机制、规范高效的审批运行机制、

严密完善的审批监督制约机制。要探索建立信息化政府履行行政审批职能的实现模式，运用信息、网络等现代技术进行管理，积极发展电子政务，推行政务公开，提高制度创新的科技含量。要创新行政管理机制，将直接管理与间接管理、静态管理与动态管理、事前审批与事后监管、加强管理与搞好服务有机统一起来，充分利用间接管理手段、动态管理机制和事后监督检查加强对经济和社会事务的管理，不断提高管理水平和工作效率。

落实自律规定 加强干部监督

贯彻落实好是学习领会好的目的。其中当务之急是各级领导干部要结合本地区、本单位的实际，抓好传达贯彻，对本地区本部门的反腐倡廉工作作出具体安排，尤其要善于在中央精神的指导下，把上级部署和要求同本地区本部门实际密切结合，创造性地开展工作，抓巩固、抓落实、抓深入、抓提高。这也正是“解读中央纪委第三次全会工作部署”系列报道的主旨所在。

这个系列报道，就三次全会部署的部分重要工作，对中央纪委监察部和中央国家机关有关部门的领导同志进行访谈，不仅对三次全会工作部署的思路、指导思想进行了阐发，而且对如何开展工作、工作重

点何在、抓好工作的关键等作出了明确解答，使报道具有了工作指导性和权威性。敬请读者关注。

贯彻《党内监督条例（试行）》，完善监督制约机制，切实加强对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的监督；将执行“四大纪律八项要求”的情况作为领导干部民主生活会和述职述廉的重要内容；认真清理党政领导干部违反规定兼任企业领导职务、党政机关用公款为干部职工购买个人商业保险、拖欠公款问题；继续纠正用公款大吃大喝歪风，清车、清房，进一步落实领导干部不准收送现金的规定和领导干部配偶、子女从业的有关规定。

中央纪委第三次全会对今年领导干部廉洁自律工作作出了具体部署，强调认真执行“四大纪律八项要求”，开展专项清理，继续落实廉洁自律的有关规定。日前，中央纪委副书记刘锡荣就中央纪委第三次全会部署的领导干部廉洁自律工作接受了本报记者的专访。

贯彻《党内监督条例（试行）》，完善监督制约机制，自律与他律相结合

中央最近印发了《中国共产党党内监督条例（试行）》。《党内监督条例（试行）》是一部十分重要的党内法规，它的颁布实施，对于我们坚持党要管党、从

从严治党的方针，发展党内民主，加强党内监督，维护党的团结统一，保持党的先进性，始终做到立党为公、执政为民，必将起到重要作用。

刘锡荣说，我们党是一个已经执政 50 多年、拥有 6600 多万党员的大党，面临着复杂多变的国际、国内环境，担负着全面建设小康社会的历史任务。在新的历史条件下，党内监督面临许多前所未有的新情况、新问题，面临比过去任何时候都繁重艰巨的任务。加强党内监督是解决好提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力两大历史性课题，始终保持党的先进性的一项重要措施。各级党组织要严格执行《党内监督条例（试行）》，完善监督制约机制，切实加强对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的监督。各级纪检监察机关要加强对《党内监督条例（试行）》贯彻执行情况的监督检查，及时总结推广先进经验，严肃查处违规典型，推动党内监督工作的有序开展。

刘锡荣说，贯彻《党内监督条例（试行）》要落实中央纪委第三次全会的部署，认真执行“四大纪律八项要求”，开展专项清理，继续落实廉洁自律的有关规定。

将执行“四大纪律八项要求”的情况作为领导干部民主生活会和述职述廉的重要内容

中央纪委第三次全会强调，认真执行“四大纪律八项要求”，促进领导干部廉洁自律工作。

对此，刘锡荣说，“四大纪律八项要求”是对近些年来中央陆续发布的几十个廉洁自律规定的高度概括和整合，同时在内容上又有进一步丰富和发展。这样的概括，简明扼要、语言通俗、易于理解和记忆，目的是帮助领导干部更好地从宏观上把握和牢记廉洁从政的要求，更好地规范自己的从政行为。其中，“八项要求”主要是针对现阶段领导干部在党性党风党纪方面存在的突出问题提出的，具有鲜明的现实针对性和可操作性，必须认真执行。

刘锡荣说，纪律非常重要，是实现党的纲领和伟大目标的坚强保证。毛泽东同志曾经指出：“加强纪律性，革命无不胜。”没有铁的纪律作保证，革命是不可能取得胜利的。

“三大纪律八项注意”是革命战争年代我们党和人民军队保持铁的纪律、克敌制胜的法宝，也是保持同人民群众血肉联系的重要保证。党的十六大确立了我国全面建设小康社会的奋斗目标，要实现这个伟大的目标，也必须有铁的纪律作保证。因此，“四大纪

律八项要求“的提出，具有重大的现实意义和深远的历史意义。江泽民同志 1999 年初在中央纪委第三次全会上的讲话和吴官正同志 2003 年在江苏考察工作时的讲话，都对加强纪律作了重要阐述。这次全会进一步明确提出“四大纪律八项要求”，各级领导干部必须增强纪律观念，做遵守和维护纪律的模范。

在谈到如何贯彻好落实好“四大纪律八项要求”时，刘锡荣说，各地各部门要大力弘扬求真务实的工作作风，严格执行“四大纪律八项要求”。各级党政领导班子及其领导干部要将贯彻执行情况作为领导干部民主生活会和述职述廉的重要内容，对照胡锦涛同志在中央纪委第三次全会上讲话时列举的违背求真务实精神的“十种表现”，认真开展自查自纠。中央和省一级巡视工作要把领导班子和领导干部树立发扬求真务实作风的表现和遵守“四大纪律八项要求”的情况列为监督、了解的重要内容。各级纪检监察机关要全面履行好教育、监督、惩处、保护的四项职能。要加强教育使干部不愿谋私，加强监督使干部不便谋私，加强惩处使干部不敢谋私，改革制度使干部不能谋私，以达到保护干部的目的。要切实加强监督检查，及时纠正和严肃查处违反“四大纪律八项要求”的行为，查处和纠正官僚主义、形式主义、虚报

浮夸、弄虚作假等行为。

据中央纪委党风廉政建设室的有关负责同志介绍，今年将和宣传部门配合，对树立发扬求真务实作风和执行“四大纪律八项要求”，在党员干部中进行宣传教育，同时将对各地各部门的贯彻执行情况进行检查，不仅要严肃查处反面典型，还将树立一批先进典型。

认真清理党政领导干部违反规定兼任企业领导职务、党政机关用公款为干部职工购买个人商业保险、拖欠公款问题

认真清理党政领导干部违反规定兼任企业领导职务的问题，认真清理党政机关用公款为干部职工购买个人商业保险的问题，认真清理党政领导干部拖欠公款或利用职权将公款借给亲友的问题是中央纪委第三次全会针对领导干部在廉洁从政方面存在的突出问题部署的专项清理任务。

刘锡荣说，“三项清理”非常必要、非常重要。党政领导干部违反规定兼任企业领导职务，是不应该出现的问题，这样会导致“权力商品化”、官商勾结，产生腐败，是违反党纪党规的，必须认真清理。用公款为干部职工购买个人商业保险的问题，实际上是一种变相的化公为私，侵吞国有资产。党政领导干部拖

欠公款或利用职权将公款借给亲友的问题，在一些地方和单位非常严重，有的把集体经济拖垮了，影响很坏，群众意见很大。

中央纪委党风廉政建设室的有关负责同志介绍，今年，中央纪委、监察部将会同中央组织部、财政部、中国保监会等部门，分别就“三项清理”的工作进行部署，明确政策界限和工作要求。同时，各级纪检监察机关要积极组织协调，加强督促检查，严肃查处各种违纪行为，确保各项清理工作顺利开展并如期完成。中央纪委将在各地各部门自查的基础上，对一些地方和部门的清理工作进行抽查。

继续纠正以各种名义用公款大吃大喝和高消费娱乐的歪风，纠正超标准配备使用小汽车和在住房上以权谋私的问题，进一步落实领导干部不准收送现金、有价证券、支付凭证和领导干部配偶、子女从业的有关规定

中央纪委第三次全会强调：“坚决纠正以各种名义用公款大吃大喝和高消费娱乐的歪风，坚决纠正超标准配备使用小汽车和在住房上以权谋私的问题，进一步落实领导干部不准收送现金、有价证券、支付凭证的规定和领导干部配偶、子女从业的有关规定。”各地各部门要按照全会部署，采取得力措施，继续抓好”

三纠正两落实“工作。

刘锡荣说，领导干部用公款大吃大喝和参加高消费娱乐活动，在住房、用车方面的违规超标的问题，群众意见大，影响党群干群关系，各地各部门要采取严厉措施，坚决纠正，对违规者一定要严肃查处。同时，要从完善制度、改革创新着手，逐步加大源头预防和治理的力度，用改革的办法来解决这些问题。要继续认真落实领导干部不准收送现金、有价证券、支付凭证的规定，重点查处借节假日、婚丧喜庆等事宜敛财和用公款向领导干部赠送现金、有价证券的违纪典型，加强事先防范与专项整治；要继续认真落实领导干部配偶、子女个人从业的有关规定，重点加强对工作和职务发生变动的领导干部有关情况的登记、核查，及时纠正违规问题。

刘锡荣说，今年要继续大力推行纪委负责人同下级党政主要负责人谈话、领导干部任前廉政谈话、诫勉谈话和领导干部述职述廉制度，加强组织领导，突出结果运用，健全工作规程，进一步提高工作的针对性、实效性和规范性。

刘锡荣说，总的来看，2004年的领导干部廉洁自律工作任务重、要求高，各级纪检监察机关要按照中央纪委第三次全会的要求，以时不我待的精神和求真

务实的作风，突出重点，强化措施，抓落实、抓巩固、抓深入，确保各项工作任务和要求落到实处，努力开创工作的新局面，取得工作的新成效。

完善监督机制才能遏制腐败

反腐败，很重要的一个方面是完善监督机制。近期披露曝光的沈阳市原市长慕绥新、原副市长马向东严重违纪违法案件，进一步说明，不受监督的权力，必定是被滥用的权力；权力被滥用，必定导致腐败。因此，建立与完善执政权力的监督机制，特别是对高层权力、高级干部的监督机制，是消除权力腐败，保持执政廉洁的重要途径。

江泽民同志在分析腐败问题现状时曾严肃指出：“腐败现象已渗透到社会生活的广泛领域，尤其是侵蚀到我们的党政机关和干部队伍。利用职权营私舞弊、贪赃枉法、索贿受贿等犯罪行为，达到了惊人的程度。”解决日益“惊人”的权力失范现象，特别是高级干部的腐败问题，必须加强对权力监督问题的研究，思考权力监督对策，建立权力监督机制。

赋予监督职能 以权力约束权力

“以权力约束权力”，这是一个具有哲学理念的权力监督思路。赋予监督机构独立的监督职能，其实是监督机构以监督主体的地位独立行使监督权力。

这一职能的核心是独立性。要通过一定的立法程序，赋予党的各级纪律检查机构、政府的行政监察机构、司法系统的检察院和法院的独立监督职能，其中包括：监督机构具有与同级党政权力机构相对平等的权力主体地位；人事任免除需各级党的代表大会和人民代表大会选举产生的官员外，其他人员的人事任免由监督机构独立行使任免权；财务经费管理与同级财政脱钩，由上一级财政按年度纳入预算，由监督机构系统内纵向划拨管理使用；独立行使执纪办案、刑事立案、司法审判等权力。保证监督机构独立行使对各级干部，包括高级干部的监督职能。

拓宽社会监督渠道

拓宽监督渠道，主要是指专门监督机构以外的监督渠道，也就是拓宽党外监督，或者说社会监督的渠道，体现对权力监督的社会性、民主性和广泛性。

人民政协的监督，是人民监督的一个重要方面，在我国政治生活中具有不可替代的作用。人民政协是国家政治体制的组成部分，其监督活动既有规范的形式，又有制度的保障。必须看到，政协的监督力度还有待加强。这就要求在构建权力的监督机制中，注重依法保证人民政协监督渠道的畅通，要落实政协章程和有关规定，制度配套措施，规范监督程序。特别是

注重依法保护政协委员的监督权利，扩大委员的知情范围和参与程度。

群众监督的实质是人民对公职人员的监督，遵纪守法者对违法乱纪者的监督。群众监督的主要形式包括举报监督、信访监督、控申监督等。要依法建立健全群众监督的有效机制，提高实际效果，增大监督力度。一方面，要实现群众监督法治化、规范化。可以考虑通过立法程序出台《公民监督细则》，明确公民监督机构的设置、性质、任务、职权、义务及程序，明确举报、上访、控申人的权利、义务及应负的法律 responsibility，明确举报、上访、控申受理中的保密原则、办理期限等。另一方面，要建立维护检举公民参与监督实践活动的权益。建立严格的监督工作保密制度，科学设置举报电话、信箱及相关设施。对打击报复举报、上访、控申人的行为，要依法追究刑事责任。

舆论监督包括新闻监督，是群众监督的重要形式，主要是以大众传播媒介为载体，以反映群众呼声、提供舆论信息为手段，对社会政治活动、权力机关及人员的行为实施监督。保护舆论监督直接参与人的人身安全；规范对破坏、阻止舆论监督的违法行为的处罚尺度、方式及程序。

强化监督手段 实现有效监督

强化对权力监督的手段，是实现有效监督目的的重要保障。强化对权力监督的手段，应贯彻体现如下原则：

一是坚持民主。就是在设定监督形式和手段时，要尽最大可能保证群众参与的广泛性，并赋予群众监督意志的权威和效力。也就是任何权力的行使，都要经过人民群众的把关检验，以民主的形式决定哪些能干，哪些不能干。对高层权力的行使也应如此。

二是实行公开。公开是一种最好的监督形式。我们把公开作为监督权力滥用的主要手段，主要是针对权力行使“暗箱”操作的神秘化弊端而提出的。如果我国能够达到各级干部，特别是高级干部财产收入彻底公开的程度，干部的腐败行为就会大大收敛。

三是规范程序。程序本身也是一种监督，从这个意义上说，坚持程序就是坚持监督。以权谋私者都是通过减少或者免除程序而实现私利目的的。所以，强化监督手段，就必须强化程序意识，坚持程序监督。凡未按程序行使权力办的事、办事的人，不管多大的官，都要认真查一查，严格治一治。

四是严厉惩治。这是指以惩治的手段强化监督。我们强调惩治“严厉”，绝不是提倡惩治“过火”、“

过头“，而是坚持有法必依，违法必究，执法必严，是“法律面前人人平等”，以公正体现严明，以平等体现严厉，不使腐败犯罪分子为所欲为，逍遥法外。

采取多种方式 褒廉惩腐

近期，国内一些学者提出了采取特殊办法惩治腐败的建议。比如，设立全国退赃公开账号。账号设在中央纪委、监察部，开户行设在中国人民银行总行。按照公布规定的时间界限，勒令有过腐败行为的人员主动将不法收入存入退赃账户。全国县以上国有商业银行设立专柜，并严格实行领用制度。为保密和消除退赃者顾虑，退赃时，退赃者只需分栏目按“特种资金缴款单”上时间、金额、来源三项填写，不需公开本人任何情况。所收款的银行要开出收款凭证，作为退赃者的依据，交由退赃者本人保存，以备退赃者发案后核查。

实际上，中央纪委实行的“两规”（规定时间、规定地点，说清楚有关问题）制度，也是治腐的一种有效方式。以有效方式治理腐败，主要是体现党的“坦白从宽，抗拒从严”的政策，实现褒廉惩腐。由此设想，可以考虑设定一些特别的惩治方式。比如，定期申报、核查、公布各级干部的财产收入，没收来源不明、不符的收入，并给予相应的惩处。再比如，设

定干部腐败认定尺度，并以此作出“腐败分子”与“腐败问题”的性质区分。对构成“腐败分子”性质的干部，除政治上作出处理外，要依法追究刑事责任。性质为“腐败问题”的，也要作出相应的处理。

建立监督约束机制是反腐败的治本措施

近几年来，党中央、国务院在坚持标本兼治方针下，加大了从源头上治理腐败的力度，并且取得了明显成效，这不仅对腐败分子起到了震慑作用，而且也进一步增强了广大人民群众对反腐败的信心和决心。最近召开的中纪委五次全会和江泽民同志所作的重要讲话，又把从源头上治理腐败提到了突出位置。

当前，许多企业都在按现代企业制度的要求，对企业管理体制、法人治理结构以及内部运行机制进行改革和完善，这是采取治本措施，完善监督约束机制，加大源头治理力度，加速经营者队伍建设，深化企业内部管理，完善各项制度的一个极好机遇。纪检监察部门要认真学习现代企业制度的相关知识，了解企业改革、改制的方案，积极研究和探索体制创新和源头治理的关系，主动配合党政班子和有关部门完善有关制度，将企业党风廉政建设同企业管理紧密结合，在改革、改制中，充分发挥纪检监察部门的职能作用。

最重要的治本措施是企业改制中要逐步建立和完善监督约束机制

许多改制试点单位的经验说明，建立和完善企业监督约束机制，不仅是现代企业制度的自身要求，同时也是采取治本措施，加强源头治理，保证改革顺利进行，促进经济持续发展的需要。建立和完善监督约束机制的具体方法，一是确立机制的总体框架，即在建立和完善党内监督的同时，控股公司应形成平行相互制约、自上而下的严格管理、自下而上的民主监督三个监督制约的子体系，并由这三个子体系互为补充，形成控股公司的监督约束体系。二是要以建立法人治理结构为核心，从制定工作规范入手，推进新机制的建立和运行；要在制定工作规范的同时，明确各部门、人员的职责范围、工作流程，并与运行监控相衔接，进而体现其可操作性和有效性；要把对党员领导干部廉洁自律的要求尽可能地纳入到各项管理制度中去，把生产经营管理中的政策措施及治本方法纳入到工作规范中去。三是在机制运行过程中，不断地进行改进和完善，使其更加规范化和法制化。

最关键的治本措施是用好人

制度要靠人来制定，机制要靠人来执行。特别是老百姓中流传的一句话更深刻：“用好一个人可以使

亏损企业变成盈利；用错一个人可以使盈利企业变成亏损。“因此，必须坚持从改革入手，加大人事制度改革的力度，切实建立“干部能上能下、职工能进能出、工资能升能降”的用人机制；建立以业绩为主，科学合理的干部管理体系。同时还要重视和加强对干部，特别是领导干部的教育，从思想上树立正确的人生观、道德观、价值观；在行使权力过程中要过好金钱关、亲情关，牢固树立全心全意为人民服务的思想，建立牢固的思想道德防线。再有，要坚持从严治党的方针，对干部队伍中存在的不正之风和腐败行为一定要严肃处理，绝不能姑息迁就。

最基本的治本措施是从职工反映最强烈的问题入手，把企业管理中最薄弱的环节作为突破口，进行专项治理

机制的建立和完善、思想教育成果的具体体现都需要时间和过程，不可能一蹴而就。因此，不管是改制企业，还是非改制企业，都要针对企业自身存在的漏洞和问题，采取专项治理的办法，进一步加强管理，堵塞漏洞，为企业经济工作服务。例如，当前存在的对外投资的管理问题、债权债务清理以及账务分析问题、对外签订的经济及投资合同问题、“小金库”问题等，都有必要进行认真分析和治理，找出问题产生

的原因，并采取切实措施，为企业避免和挽回不应有的损失。

认识要统一

找出产生腐败的根本原因，铲除腐败现象滋生蔓延的土壤，即从源头治理腐败。从源头上预防和治理腐败是党中央从我国和世界其他国家反腐败的实践经验中总结出来的；是针对社会主义市场经济的特点和反腐败斗争的现状提出来的；是在实践中证明其可行和有效的。因此，我们必须深刻认识和理解从源头上预防和治理腐败的重要性、必要性、可行性，结合企业实际，抓住改制的有利时机，健全企业监督约束机制，使反腐倡廉取得实质性突破。

要把握重点

具体把握以下环节：一是调查研究，要对本单位相关情况进行调查分析，对存在问题的原因做到准确把握，解决的措施和办法要明确；二是确定治理、解决方法；三是抓好方法的落实；四是制定工作规范，巩固治理成果，使之形成制度。

措施要具体，做到“两个结合”

一是治标和治本相结合，这是纪检队伍必须坚持的重要方针。治标是手段，治本是目的，同时二者相互影响，相互作用；二是点与面相结合，形成腐败的

原因是多方面的，解决起来也是很复杂的，所以要从抓典型，解剖个案入手，找出解决的办法和治理的经验后再推广。

反腐倡廉 警钟长鸣

经最高人民法院核准，安徽省原副省长王怀忠昨日被执行死刑。这是继胡长清、成克杰之后，我国改革开放以来第三个被处以极刑的省部级以上腐败高官。王怀忠案的查处，充分反映了党中央继续深入开展党风廉政建设和反腐败斗争的决心和力量。

王怀忠是公然索取巨额贿赂的反面典型。以往查处的腐败分子大都因为抵御不住诱惑而收礼、受贿。王怀忠则不仅先后 16 次非法收受贿赂达人民币 230 万元、澳币 1 万元，而且 4 次主动寻找“糖弹”吞吃，成为利用权力去“拦路抢劫”的“江洋大盗”，仅一次就高达 200 万元。更令人惊异和愤慨的是，他最大的一笔索贿，竟然是为了“摆平”、干扰中央有关机关对其问题的查处，手段之卑鄙，性质之恶劣，影响之极坏，堪称空前。

王怀忠给国家和地方造成巨大损失。他直接干预土地的批租出让，造成国有土地资产流失达亿元之巨；他虚报浮夸的一系列所谓“政绩工程”，完全出于加官晋爵的目的，违背经济规律，劳民伤财，使本

来就不发达的当地经济雪上加霜。与其他一些官僚主义或失职行为不同，王怀忠纯粹是恶意地渎职，为了所谓的“政绩”，越是假的越去做，不但使当地经济深受其害，更使民心尽失。

王怀忠带坏了一批干部。在他任职期间，当地造假、虚夸、阿谀奉承之风盛行，思想乱了，人心散了，风气坏了。在王怀忠那里，报喜得喜，报忧得忧；实报者当众受辱，虚报者提拔重用。王怀忠案发后，相继有一部分干部因腐败问题受到查处，成为涉及几位县级“一把手”的腐败群案。党和政府的形象因此受到极大的损害。但是，广大群众对我们党和政府反腐败的决心和能力仍充满信心，民间有言：“只要反腐不放松，定能抓住王怀忠”，就是这种信心的写照。

王怀忠是一个孤儿，贫苦的乡亲们把他拉扯大，共产党把他培养成人，一步步走上领导岗位。王怀忠之所以违纪违法极其恶劣，之所以落得今天的下场，主要是放松了世界观的改造，思想扭曲，意志蜕化，不能正确对待人民赋予的权力，忘记了党的为人民服务的宗旨。王怀忠是披着共产党员的外衣，挂着党的高级领导干部招牌的腐败分子。这种人不严惩不足以平民愤，不严惩不足以平党愤，不严惩不利于维护党的形象。

共产党不允许有任何特殊党员，不允许任何人有超越宪法、法律的权力，其罪当死就必须处以极刑。唯有如此，才能纯洁党的组织，保持党的先进性，提高党的战斗力。胡锦涛总书记不久前在中央纪委第三次全体会议上的重要讲话指出，推进反腐倡廉工作，要继续坚持标本兼治、惩防并举；必须继续严肃查处违纪违法案件，特别是要坚决查处大案要案；对腐败分子，发现一个就要坚决查处一个，绝不能姑息，绝不能手软。王怀忠案的查处，正是党中央大力弘扬求真务实精神，大兴求真务实之风，决心把党风廉政建设和反腐败斗争坚决有效地开展下去的又一有力证明。

事实表明，腐败破坏生产力，瓦解凝聚力，削弱战斗力；腐败不除，改革难行，发展难促，稳定难求。面对又一位倒下的副省级高官，每一位领导干部都应该好好想一想：参加革命为什么？现在当干部应该做什么？将来身后应该留下什么？王怀忠案再一次警示我们，加强世界观、人生观、价值观的改造，树立正确的权力观、地位观、利益观，筑牢拒腐防变的思想防线，决不能成为停留在口头上的空洞口号。每一位领导干部都应该认真学习实践“三个代表”重要思想，认真贯彻落实胡锦涛总书记提出的“为民、务实、

清廉“的要求，坚决反对形式主义、官僚主义，树立科学的发展观和正确的政绩观，艰苦奋斗、廉洁奉公，把最广大人民的利益作为一切工作的出发点、落脚点。

反腐败就要狠抓落实

中央纪委第五次全会对今年的反腐败工作已经作出明确、具体的部署，各级党委都在认真贯彻全会精神。现在关键是要狠抓落实。

抓落实，首先要认真学习文件，吃透精神。在中央纪委第五次全会上，江泽民总书记作了重要讲话，科学回顾和总结了我们党在反腐败斗争实践中形成的重要认识和经验，深刻阐述了党的执政地位及其带来的影响，精辟论述了人心向背决定政党、政权兴亡的历史规律，强调要在继续抓好治标的同时，加大治本的工作力度，从源头上预防和治理腐败。中央纪委第五次全会内容丰富，如廉洁自律，在坚持已有规定的基础上，适应社会主义市场经济基本规则，从六个方面提出了领导干部廉洁从政的道德规范；源头治腐，提出改革行政审批、财政、干部人事等制度，从权、钱、人等管理制度上堵塞产生腐败的漏洞。这些重点工作和措施，都是当前群众普遍关心、党风廉政建设实践面临的一些突出问题，具有很强的针对性。

只有对文件认真学习，深刻领会，吃透精神，明确任务，狠抓落实才会抓住重点，带动一般，推动各项工作的开展。

抓落实，关键是各级党委政府，特别是“一把手”，要增强责任感，强化责任意识。抓不抓落实是讲不讲政治的表现。各级党政“一把手”，要以高度的政治责任感，把党风廉政建设责任制作为一项政治纪律认真执行，进一步形成党委统一领导，党政齐抓共管，部门各负其责，全党动手反腐败的局面。各级党政主要负责人要对职责范围内的党风廉政建设负总责，如果对自己职责范围内的反腐败工作敷衍塞责、不抓不管，以致问题不断发生、造成恶劣影响的，就要追究该领导干部的责任，决不姑息迁就。

抓落实，就要切实改进工作作风，力戒形式主义和官僚主义。现在有些地方和部门工作作风飘浮，对部署的工作往往以会议传达会议、照抄照转、不与实际挂钩，搞形式主义、“走过场”，如此这般，没有不误事的。要坚决纠正这种形式主义、官僚主义作风，对中央部署的反腐败任务要一项一项抓落实，既要结合实际提出明确要求，又要加强督促检查。如果发现有不落实的情况，就要认真分析，看问题到底出在哪里，及时采取措施，确保任务目标实现。

抓落实，就要求发扬改革创新精神，创造性地开展工作。各地区、各部门的情况有别，面临的主要问题也不尽相同。这就要求把贯彻落实中央部署与本地区、本部门的实际结合起来，找准结合点，创造性地开展工作，取得实实在在的成效。

抓落实，还包括对近年来已经部署的反腐败工作的落实。近几年来，党中央对反腐败斗争作出了一系列重要决策和部署。但是有些地方和部门，没有很好地抓落实，以致一些腐败现象没有得到有效抑制。今年反腐败工作部署，既是适应新形势提出的新要求，也是这几年反腐败工作的深化和延续，因此，在抓好今年反腐败工作落实的同时，还必须注意保持工作的一贯性和连续性，完成以往提出的各项任务。

反腐倡廉要标本兼治

厦门特大走私案再次表明：走私滋生腐败，腐败助长走私；打私反腐必须双管齐下，标本兼治。通过打击，让走私犯罪分子闻风丧胆，腐败分子无处藏身，才能把走私和腐败分子的猖獗活动抑制下去，为从源头上预防和治理腐败创造前提条件；不断加大治本的力度，才能巩固和发展反腐败已经取得的成果，使走私犯罪和腐败行为得到遏制，最终从根本上解决走私犯罪和腐败问题。

赖昌星走私犯罪集团走私规模如此巨大、走私时间持续这么长久，与一些党员领导干部腐化堕落、徇私枉法有关。在海关、港监、商检、边防等监管执法单位对货物、人员进出的管理流程中，只要其中有一个环节严格把关，走私犯罪活动就难以得逞。然而，正是一些人经受不住金钱美色的诱惑，放弃职守，甚至支持、包庇、组织、参与走私，才使得厦门关区大门洞开，走私链条环环相扣，犯罪分子图谋得逞。

实践证明，走私与反走私，腐败与反腐败是一场生死的较量。厦门特大走私案被查处了，并不等于斗争结束了。我们应当认识到打私反腐斗争的长期性、艰巨性和复杂性，既要树立持久作战的思想，又要抓紧当前的工作。要坚决全面地贯彻江泽民总书记“七一”讲话精神，坚持标本兼治、综合治理的方针，建立健全有效约束权力运行的制度和机制，加大从源头上预防和解决腐败问题的力度，把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底。

标本兼治，要结合“严打”整治斗争、整顿和规范市场经济秩序，建立和完善与市场经济体制相适应的管理体制和监督制约机制。要把工作的着力点放在权力制约、资金监控、行为规范和严格管理等关键部位和环节上。要通过深化改革和体制创新，不断提高

政务的透明度，不断完善人、财、物方面的管理和监督，完善反腐倡廉的工作机制，以利及时发现、有效防范和严惩经济犯罪和腐败现象。充分发挥人民群众和舆论的监督作用，使权力受到广泛的监督和制约。特别是要加强对领导干部的监督，保证他们正确运用手中的权力，绝不允许以权谋私、贪赃枉法。

我国社会主义市场经济体制初步建立，尚在完善过程中，经济犯罪和腐败现象处在易发多发期。一些犯罪分子为达到目的，不择手段地拉拢腐蚀党员干部。这一严峻的事实告诉我们，要在各种诱惑面前保持清醒的头脑，就必须按照“三个代表”的要求，坚持党要管党的原则和从严治党的方针。要教育广大党员加强世界观的改造，增强抵制拜金主义、享乐主义、极端个人主义等腐朽思想侵蚀的免疫力。全体党员特别是领导干部，都必须始终坚持清正廉洁，一身正气，经得起改革开放和执政的考验，经得起权力、金钱、美色的考验，要以一些人腐败堕落的教训为镜鉴，警钟长鸣，防微杜渐，筑起拒腐防变的思想长城。要将德治与法治、自律与他律、内在约束与外在约束有机地结合起来，逐步铲除走私和腐败现象滋生蔓延的土壤，不断取得打私反腐的新成果，夺取社会主义现代化建设的新胜利。

聚焦 ” 巡视制 “

重点监督 ” 一把手 “

近年来，一些地方党政部门 ” 一把手 “ 落马，已成为一个引人注目的现象。沈阳 ” 慕马案 “ 中，有 17 个党政部门 ” 一把手 “ 受到查处。2003 年，被中央纪委查处并对外公布的省部级干部达 13 人。

中央党校研究室助理巡视员曾业松认为，” 一把手 “ 权力过于集中，在拥有巨大权力的同时，受到的监督却十分不够，在一些地方，同级纪委不敢监督、人民群众无法监督，存在 ” 看得见的管不着，管得着的看不见 “ 的现象。

实行巡视制度以后，中央巡视组是地方省级官员无权 ” 领导 “ 的，与地方官员也没有利益交往，是一种独立的、自上而下的监督力量。根据规定，中央巡视组的主要任务，就是对省级领导班子及其成员进行监督。巡视组拥有 ” 四可 “ 和 ” 四不 “ 的权力，即：可列席省委有关会议，可直接向领导班子成员了解情况，可召集有关人员座谈，可查阅有关材料；不干预被巡视地方的日常工作，不承办具体案件，不处理具体问题，对发现的问题不作个人表态。这就解决了 ” 县官 “ 和 ” 现管 “ 的关系。巡视制度强化了中央一级对省一级的监督，对全国 2000 多名省部级干部无疑

有着威慑和警示作用，如果执行有力，一定会对地方党风廉政建设起到促进作用。

封建时期的“八府巡按”、“钦差大臣”代表的是皇权的意志，现行的巡视制代表的是党和国家的意志，二者有本质的不同。但巡视制吸取了古代巡察制度的成功经验。历代巡察职责主要有四项：一是弹劾不法，考核官吏；二是审理复查案件，平反冤狱；三是广施恩惠，救济贫乏，考察政教民情，检查地方各种政务；四是荐举人才。古代巡察制度，于今仍有不少可资借鉴之处。

工作过程有“章法”

“反腐斗士”郭光允因举报河北省原省委书记程维高的问题，遭受数年的打击、报复。”三讲“教育期间，郭光允愤然向中央巡视组组长阴法唐汇报，巡视组明察暗访，了解到许多真相，郭光允最终得到平反。巡视组的调查，也为中央查处程维高提供了第一手材料。

去年7月至9月，戴俭明参加了对湖南的巡视。去年11月至今，第一巡视组赴海南巡视。戴俭明说，第一巡视组在湖南、海南期间，几次列席了两个省的省委全会、省委常委会和经济工作会。巡视组初到省里，首先听取省委的情况汇报，接着在不同单位、不

同人员中召开各个主题的座谈会，与省级干部和相当多的厅局长谈话，并下到地市甚至一些县，与地方干部谈话，透过这两级“窗口”，摸清省委领导班子及其成员的情况。巡视组每到一地，积极、热情地接待群众来信来访，对反映的问题，有的写入巡视报告，有的转交当地有关单位和部门处理。比如，某些党风廉政、选拔任用干部、司法、民事纠纷等问题，本应由省里处理，巡视组就转交给省委、省纪委、省委组织部处理。

巡视组人手少、时间紧、任务重，有些群众担心巡视工作“走过场”。戴俭明认为这样的担心是可以理解的，但他认为，尽可能多地了解和掌握一些问题，特别是将群众意见大、社会反映强烈的问题反映给中央，还是不难做到的。湖南、海南都有干部群众反映，巡视组在省里，地方的一些不良风气、不“规矩”的行为都有所收敛。巡视结束后，巡视组会向中央提交报告，向省委反馈意见，一些案件线索还建议有关部门查处，这些都有力促进了当地反腐败斗争的深入开展。

在巡视中，戴俭明最头疼的一个问题，是有些人不说真话，这里面，有的是害怕打击报复不敢说；有的是担心影响相互关系不愿说；还有些领导干部之间

因为闹对立，往往“把圆的说成方的，红的说成绿的”，这就要求巡视组成员善于对各种声音作准确的分析、判断。另外，要了解到真实情况，必须“明察”与“暗访”相结合，现在“暗访”搞得不多，需要加强。

如何避免“走过场”

在几年前的“三讲”教育中，许多地方都设立了巡视组。尽管这样，一些腐败分子仍然顶风“闯关”。群众由此担心：巡视会不会“走过场”？

胡学凡认为，抓好巡视工作，必须牢牢把握巡视的重点部门和重点环节。重点部门，应是那些容易滋生腐败现象、权力相对集中的机关和部门。抓重点环节，是要紧紧围绕权力运行的决策、执行、监督诸过程，重点监督地方党政领导班子及其成员，尤其是“一把手”。

确保巡视工作取得实效，还必须有制度作保障。胡学凡建议，除保证中央规定的权力外，巡视组应该遵守“三项纪律”、实施“三为主”。

三项纪律：一是不干预被巡视单位的正常工作，不处理具体问题；二是坚持群众路线，深入实际，多方面听取意见，做好材料的收集和保密工作，及时向上级组织领导请示、报告；三是带头执行领导干部廉洁自律的有关规定，轻车简从，实行亲属回避和任职

单位回避，提倡“异地巡视”和“交叉巡视”。

三为主：即明察与暗访相结合，以暗访为主；普遍巡视与重点巡视相结合，以重点巡视为主；同级党委领导与上级巡视组领导相结合，以上级巡视组领导为主。

要加强巡视机构自身建设，建立巡视工作责任追究机制。要依照法纪予以查处，起到惩治、警示作用。总之，要不断探索，使巡视制度真正成为下情上达的“直通车”，反腐倡廉的“监督哨”，了解干部的“显微镜”，经济发展的“助推器”。

关键要有“尚方宝剑”

根据党内监督条例的规定，中央和省、自治区、直辖市党委都要建立巡视制度，不少地方党委已开始这方面的探索。2003年6至9月，潘平所在的重庆市纪委、市委组织部第二巡视组，对石柱、荣昌、铜梁三个县进行了巡视。

潘平介绍说，在下县巡视中，他们探索出了“七步工作法”：首先是召开全县乡镇以上干部大会，说明我们巡视工作的内容、目的、意义等，然后公开办公电话；二是听取县里的工作汇报，尽快了解情况；三是找市管干部（副县级以上干部，包括副县级）政府主要岗位部门的领导谈话；四是召开座谈会与接

待来访相结合，比如在石柱土家族自治县召开了离退休老同志座谈会，人大代表、政协委员和非党人士座谈会等 5 个座谈会。巡视组在石柱县收到群众来信 57 封、接待来访 202 人次；五是走访乡镇、村，并与村干部、群众座谈；六是查阅资料，综合分析情况；七是列席县委常委会、民主生活会。

巡视组与地方干部谈话时，决不能搞盛气凌人的批评说教，而要用和风细雨的方式提醒干部们用好“三盆水”：一盆水“洗头”，随时保持头脑清醒；二盆水“洗手”，不该要的不该要，莫要乱伸手；三盆水“洗脚”，不该去的地方坚决不去。

潘平说，巡视要有效果，巡视组必须拥有“尚方宝剑”。重庆市委给巡视组两项大权：对有违纪违法问题的市管干部进行调查的建议权；对优秀领导干部或群众意见大、能力差的干部，提出提拔或调整的建议权。这就使巡视组有了权威，便于开展工作。

“职务消费”浅析

“职务消费”是个新近出现的名词，权威的解释似乎还没有出台，大致可以理解为国家公务员或企业管理者在政务、商务活动中消耗的费用，如交通费用、接待费用、通讯费用、会务费用、出差补贴等等。一定的职务消费是不可避免的，然而，现在的“职务消

费“随意性太大，有些地方和部门简直没有什么标准和限制，想怎么花就怎么花，这不仅造成了严重浪费，而且形成了一个很大的“黑洞”，使相当数量的国家和集体的资金以“职务消费”之名被私人挥霍或占有，为以权谋私打开了方便之门。

有人把“职务消费”分为三类：一是必要而合理的消费；二是虽必要但过于奢侈的消费；三是不必要的纯个人消费。假公济私的纯个人消费与过度的职务消费尤其是故意的奢侈浪费都是一种腐败行为，研究“职务消费”就是要想方设法把这两种消费剔除出“职务消费”的范围，还社会一个明明白白的“职务消费”。

一、问题及现状

1、公务接待费用惊人

中国人喜欢在饭桌、酒桌上谈正经事，很多直接办不成的事一抬上酒桌立马就能搞定，民谚不是说明吗：“酒杯一端政策放宽。”如果是两个私营企业家在酒桌上谈生意倒也罢了，毕竟人家花的是自己的钱。如果是“公仆”或者国企的“老总”们也把工作拿到酒桌、饭桌上来解决，老百姓就会有看法了，因为他们花的不是自己的钱，而是广大纳税人或普通职工的钱。“崽卖爷田不心疼”，花别人的钱自然不会手软，”

“一屁股坐掉一栋楼，一顿饭吃掉一头牛”是常有的事。据《法制日报》报道，2002年全国公款吃喝消费达到1000亿元（可能还是保守估计），占整个餐饮行业年度营业额的20%。1000亿元是个什么概念？基本上相当于四个四川省的全年财政收入（2002年四川省地方财政一般预算收入为270.98亿元），可以修近20个像紫坪铺一样的水利工程（紫坪铺的总投资约62亿元）。这样的“职务消费”，到底有多少的理性，已很难说清。

2、公车不公日益严重

公车本来是为了提高“公仆”们处理公务的效率而添置的，可是在一些地方或部门它却变了味，成了领导干部上下班的“代步车”、节假日旅游休闲的“观光车”、甚至逛街买菜的“购物车”。据调查，在某些地方公务车公用占三分之一、干部私用占三分之一、司机私用占三分之一，公车早已不属于“公务用车”的简称，只能算是“用公款购买的车”吧。

这个“不务正业”的公车每年消耗的费用是惊人的，按照部分政协委员的分析，到20世纪90年代后期，我国约有350万辆公车，包括司勤人员在内一年耗用约3000亿元人民币，已经成为财政不堪其重的大包袱。公车改革势在必行。

3、通讯费用节节攀升

随着“手机、呼机、××通一个都不能少”广告语的流行，“公仆”们的腰间一下子拥挤了起来。原来那种价格高昂、块头极大的“大哥大”只有少数具备一定级别的领导干部才可拥有，而现在一部精美小巧的手机几乎可以说是各级干部的必备之物了。移动通讯工具的广泛使用，一定程度上提高了工作效率，但是居高不下的话费也为财政增加了一笔不小的开支。一是设备购置费，也就是购买移动或固定电话的费用。虽然现在许多单位已经不再用公款为干部职工买手机或装固定电话了（在过去这是一笔非常不小的支出，曾经买一台“大哥大”要2、3万，装一部固定电话也要6、7千），但是不少收入并不太高的领导干部频频换新机（刚上市的新款手机一般都在4、5千元左右），究竟用的是自己的合法收入还是“小金库”资金购买的、甚至向下属单位或管理服务对象索要的却很不好说。二是通讯费用。由于中国电信和中国移动的垄断经营（或者说电信业务的保护经营），我国的通讯资费标准一直居高不下。部分地方采用的实报实销制度又让领导干部们通话无节制，不属于工作范围的事也使用公家的电话。种种因素造成了通讯费用的节节攀升。据四川在线报道，眉山市一

个负债 400 多万元的小镇，一名月工资不过千元的乡党委书记，每月报销的通讯费用就达 500 元之多。可见通讯支出不可小视。

4、公务差旅费标准太低

公款吃喝屡禁不止，一个重要的原因在于现行的公务差旅费标准太低。干部出差给差旅费的做法由来已久，本意是用来抵消出差人员额外支出的费用，比如在外面吃饭肯定要比家里贵。出差人员差旅费至少应该等于平均在外就餐费用减去平时自付伙食费。但实际上，目前的差旅费标准仅有 10~20 元/天，不足以抵消出差人员额外支出的费用。于是，为了解决这一问题，补充规定：干部出差，由对口单位接待。这就等于开了一个公款吃喝的口子。难怪几十个文件管不住一张嘴。同样，住宿费报销标准太低，出差人员住不起一个基本像样的旅馆，也只能找对口单位接待，不但加重了接待方的负担，还造成浪费（不用自己出钱不住白不住，而且要住高档的）。

5、培训费用是个筐，什么都在往里装

过去说“共产党的会多”，现在看来培训也不少。国家颁布一部法律要培训；中央出台一项政策要培训；地方上搞个文件也要培训。当然还有一些例行的培训，如党务工作培训、人事工作培训、各种职业技

能培训等等。培训本是好事，有助于提高政策理论水平、熟悉业务知识技能嘛。但是打着培训的旗号行休闲娱乐、游山玩水之实的也不少。国家规定不许到风景名胜地区开会，但并未说不能去培训啊。于是有人就专门钻这个空子，把培训中心建在风景区，或者在培训过程中安排到异地“交流、考察”等等。因为培训费用在账上可以列支，等于为公款旅游创造了条件。

二、规范职务消费的办法

1、职务消费货币化

职务消费中出现的种种问题，如奢侈浪费、假公济私等，根本上说都是实报实销“惹的祸”。如果把经过测算的差旅费、住宿费以现金或记帐方式发给每个职工，包干使用、超支自付、节余归己；同时取消每个单位的“招待费”这一科目，严禁用公款接待客人，相信可以节约大笔的公款吃喝及其他接待费用。即使不能节约，也等于变相增加了职工福利、涨了工资，因为以前浪费的公款变成了职工包里的节余款。同理，交通费、通讯费也可以货币形式发给职工，由他们自己掌握开支，不但减少了浪费，而且有助于消除目前在这一领域内存在的暗箱操作、假公济私、贪污腐败等现象，对树立廉洁、高效、公正的政府形象

大有裨益。

2、推行国库集中收付和政府采购制度

对无法分配到人头职务消费项目，如必要的公务用车支出、办公用品采购、会议费用等，可采取国库集中收付和政府采购制度，把传统的“以拨列支”变为“以支列支”，所有财政支出都通过国库单一帐户体系支付给商品和劳务供应者或用款单位。把对各预算单位的支出过程由事后监督变为事前预算和事中控制，控制公务消费支出的额度，从而达到节约政府运作成本、提高资金使用效益、防止腐败现象滋生的目的。

3、加强审计和监督

实行职务消费货币化和推行国库集中收付都需要一定的时间和过程，在改革还没有完成之际，加强审计和监督就是遏制腐败的最好办法。比如吃喝费、通讯费的标准是如何制定的？是否执行了这一标准？公车管理有无制度？公车私用如何处罚？培训办班有无依据？收费项目是否公开？等等。只要审计部门和纪检监察部门认真履行自己的职责，对违纪违规行为严加惩处，奢侈浪费、假公济私的现象还是可以得到一定程度遏制的。

4、提倡电子政务和电子货币

使用电子政务可以减少办事人员见面的机会,比如开会,原本需要大家坐到一个屋子里才能进行,如果使用电视电话会议系统,则与会者在驻地就可以参加会议,可节约大笔的交通、住宿、差旅等费用。部分培训也可以拿到网上进行,通过多媒体技术学生同样可以看到、听到老师的讲课,通过电子邮件还可以实现师生之间的交流,最终只要集中考试就行了。

使用电子货币可以避免现金交易中的弄虚作假行为,而且对资金的掌控非常容易,如果刷卡结算方式得以推广,对提高资金的使用效率和安全都非常有益。

三、“职务消费”改革的难点

1、破除既得利益者的心理依赖

推行职务消费货币化和国库集中收付制度以后,单位上的“一支笔”的权力将大大减少,对一些长期通过控制财权来制约下属的领导而言,影响力必将大大下降;对那些利用目前职务消费监管不力的缺陷来牟取私利的人来说,也是极为不利的。所以这些人必是职务消费改革的反对者,而破除既得利益者的心理依赖将是改革得以推进的关键之一。

2、职务消费货币标准的确定

职务消费货币化改革面临的一个首要问题就是

标准的确定，如果标准订得不符合实情，必将引起新的浪费和不公。那么标准如何来制定呢？一般的做法是 以改革前三年支出的平均数为基础，以减支百分之若干为基准，然后再分摊下去，不同级别的干部领取不同的补贴。看起来这样是减支了，但是过去的支出本来就有很多不合理的成分在里头，现在稀里糊涂的减少一个百分比，然后悉数以补贴形式进了干部们的腰包，以一种合法形式掩盖了其中的不合理。另外，被估算为相同补贴档次的干部，因为其工作态度、勤政业绩的不同，其实际耗用补贴的数额也不同，也就势必造成从补贴中的受益程度不同。这就有可能使愈加勤政的干部得到的“实惠”愈少，愈发懒惰的干部实际得到或节余的“实惠”反而愈多。

3、有赖于职务消费改革大气候的形成

改革需要一定的环境支持，方能持续深入地进行下去。如果国家不搞“一刀切”，不下令所有的地方同时搞职务消费改革，而且不制定相应的执行标准的话，那么就可能存在一个“谁搞改革谁吃亏，谁先搞谁吃大亏”的问题。因为职务消费改革节约的是国家的钱，对改革者个人而言并无多大收益，甚至还有损失，况且还要担改革的风险，如果上面不强行推进，下面很可能就互相观望，谁也不去吃那第一只“螃蟹”。

“。

”一把手“违法违纪的病因及治疗

江泽民同志在全国组工会议上指出：“党政一把手，既是班子中平等的一员，又在班子中处于关键地位，具有特别重大的责任。一个地区、一个部门，一个方面工作做得如何，班子状况怎样，同一把手关系很大，因而必须对各级领导班子的一把手提出更高更严格的要求”。

成也一把手，败也一把手。一把手在本单位的领导班子中处于核心和统领地位，在领导群体活动中担负着组织、指挥、协调职能，一把手把权力集中于自己手中，可以充分发挥反应快，渠道通、指挥灵、节奏快、效果好的优势。近几年来，随着反腐败斗争的深入，一把手违法违纪案件相当突出，从案件分析，除了与一把手个人思想品质、社会环境影响、经济利益驱动外，无一例不与高度集权有关。

一把手违法违纪的症状、病因

高度集权一身兼。权力一旦与私欲结合进入市场，必然产生腐败。在社会主义市场经济体制的建立和完善过程中，权力参与经济运行，支配社会资源的配置。党内极少数意志薄弱的一把手受到利益驱动，使手中本应为人民服务的权力变成捞取利益，为人民

币服务的工具。大量的一把手违法违纪案件证明，党政一把手特别是国有企业一把手大多数是身兼数职、要职，有的单位实行书记、厂长、董事长、总经理一身兼，由于个人权力高度集中和缺乏监督制约，使他们以老板自居，凌驾于组织之上。如果党委会上决定不了的事，就召开局长或经理行政会，用行政长官身份以势压人强行通过，达到个人目的。

唯我独尊一言堂。有的一把手忘记了我党集体领导与个人分工负责相结合的工作原则，在领导班子成员中要身兼要职数职之威，目空一切，重大问题不经集体研究，个人说了算。即使开会研究也是图形式、走过场，以一人之言代众人所说，甚至武断加垄断，把副手当对手，把成员当阿斗。谁持不同意见就给谁颜色看。在一把手家长式的作风面前，班子成员心态各异：受宠者感恩图报，歌功颂德；胆小怕事者明哲保身，怒而不言；其它成员怕落得班子内耗之名，在民主表决中看一把手眼色见风使舵，盲从一把手表态，自觉不自觉地放弃了自己的意见，使民主决议流于形式。涉嫌犯罪金额 36 万元的原河南省滑县县委书记王新康在一次大会上说：“滑县的事情，我想叫谁干，谁就能干成；我不想叫谁干，谁也干不成”。还规定：“在滑县不允许四套班子中有不同的声音”。

在他的淫威下，使滑县国内总产值由最好为全省的第 5 位滑至 36 位，农民人均纯收入由最好的全省第 9 位滑至 59 位。

独揽大权一支笔。一把手实行人事财经一把抓，计划决策一人定、办事签字一支笔，使得一把手具有特别的权力和震慑力。个别一把手将一支笔滥用 to 干部提拔调动、工程合同签字，资金贷款审批，经费开支等方面，给国家和人民生命财产造成了巨大损失。原浙江省萧山市市长莫妙荣，在收受某公司总裁数万元港币后，力排众议，一签字就将价值 130 万元一亩的黄金地段以每亩 70 万元的价格批给该公司。山东省某市委书记在晚上接到一个人的电话后，提笔将白天市委常委会上决定的干部任职名单上更换了一名县级干部。广东省食品工业集团公司党委书记、董事长、总经理谢鹤亭的一支笔在 2 年半的时间 31 次鲸吞公款 2000 多万元，挪用公款 1000 万元，使该公司直接经济损失达 2 亿多元。

任人唯亲一张网。在换届调整领导班子和提拔干部时，上级组织尊重一把手意见，个别心术不正的一把手趁机大搞任人唯亲安插亲信、个人组阁培植个人势力。有的被提拔对象在提拔前给一把手送礼行贿，写效忠信，提拔重用后，感恩图报，信奉大拥大顺信

条，唯命是从，对一把手的问题视而不见，闻而不说，甚至助纣为虐，为虎作伥。个别一把手在单位内搞小圈子，顺我者昌，逆我者亡，排除异己，对不同意见者不提拔重用，甚至打击报复，大搞家天下，编织关系网。在查处一把手的违法违纪案件中，有的四处活动，通风报信、说情开脱、威胁恫吓。在查处原山东省泰安市公安局副局长闫克争的受贿案中，100多名干警联名上书。案发，市委书记胡建学极为阻挠，不准初查、不准立案、不准报案、不准逮捕、不准起诉，并启动了山东省和北京市的关系网向检察机关施压。在有关部门的大力支持下，这桩全国罕见的包括胡建学在内的6名市委、市政府领导和宣传部长、秘书长、公安局长等24人共贪污受贿541万元，挪用公款673万元的特大案才有了查处结果。

近亲繁殖一家人。动物近亲繁殖必定是畸形儿，权力近亲繁殖必然产生腐败。个别一把手把一个部门搞成家天下，一些单位出现了夫妻办公桌对桌、儿子开车老子坐、孙子泡茶爷爷喝的近并繁殖现象。原河北省先锋机械厂厂长刘谦光利用职权，把妻子安排在该厂大酒店任董事长，儿子任总厂副厂长，女儿任厂主管会计，女婿掌管厂汽车配件门市，侄子统揽全厂装修业务，使先锋厂成了“刘氏厂”。刘氏侄子拉材

料因无证出门受阻，刘不由分说打了门卫几耳光骂到，“你们吃喝都是刘家的，还管到刘家头上来了”。为扩大刘家势力，刘氏父子在厂内拜把子、结干亲，老有“八大金刚”；少有“八拜兄弟”。这些人得到重用后，象刘氏父子那样不择手段挖企业的墙角，在刘谦光任职的8年中，全厂7名厂级干部和16名中层干部违法违纪金额达1100多万元。

利益熏心一把捞。有权就有利，权利之间，相互依存，各取所需，极大地刺激了人们的权利欲望。由于受市场经济重利性的影响，个别一把手经不住名利地位的考验，受利益驱动，争权于朝、争利于己。他们认为，权力是自己奋斗的结果，要为我所用，把党和人民赋予的权力变成为己谋利的工具，加官晋级、金钱美女、吃喝玩乐，小车住房样样好处都捞。有的认为到了该捞的时候了，年龄到限了，职务到头了、工资到顶了，不捞白不捞，捞了也白捞，再不捞就没机会捞，在“下课”之前不择手段使劲捞，合法的心安理得地到处捞，非法的胆大妄为拼命捞。其结果是捞到了处分、捞进了监狱、捞掉了脑袋、捞得家破人亡。

沆瀣一气一窝烂。上有所好，下必盛焉，一把手为政不廉，必然对班子成员和下属干部产生影响。北

京市市委书记陈希同贪污受贿，常务副市长王宝森、人大副主任钱英、政协副主席黄纪诚跟着学。原陕西省民政厅厅长靳建辉等人贪污受贿私分公款，涉及 3 名正副厅长，8 名正副处长，一个部门几乎所有的实权人物都沦为罪犯，一位处长在分给他的赃款时问：“厅长拿了没有？”，在得到厅长拿了肯定回答后，才把赃款心安理得地揣进了自己的腰包。他在接受记者采访时说，“人家厅长都拿了，我不拿，这事烂了，人家说是我捅出去的，以后我的日子难熬”。分析这位处长的病态心理：似乎一把手参与的事我不参与，说明我思想上行动上未与一把手保持一致，今后没有好果子吃；一把手地位显赫、目标大，他明目张胆地贪污受贿，我一个无名小卒顺手牵羊又怕什么；即使出了问题还有一把手顶着。

监督查处一手软。民主集中制和民主监督是我党的优良传统，是制约一把手滥用权力和惩治腐败的有效法宝。近几年来，一些部门党内政治生活不正常，批评与自我批评风气淡薄，班子内部缺乏互相监督制约，即使出现了问题，也是上级对下级护着、哄着，下级对上级抬着、捧着，同级之间包着、让着。个别一把手自恃特殊不要监督，讳疾忌医拒绝监督，独断专横抵制监督，心术不正排斥监督，使监督部门心有

余悸不愿监督、不敢监督。在查处一把手违法违纪案件中，存在着“十怕”心理：怕监督上级穿小鞋；怕监督同级遭嫉恨；怕监督下级丢选票；怕监督自己失威信；怕查无据不好收场；怕人心浮动影响工作；怕脸上无光形象受损；怕查处别人暴露自己；怕打击报复自毁前程；怕殃及配偶子女亲属。表现在决心不大，措施不力，手段不硬，惩处不严，致使一把手违法违纪案件有增无减。我国著名的经济学家黄苇町新著《失落的尊严——惩腐备忘录》的封面上，明显标示着一个令人触目惊心的腐败记录：平均每天有9名厅级领导干部、两天有1名省级领导干部受到处分。

一把手违法违纪的预防、治疗

一把手代表各级党组织和政府行使权力，是人民了解党和国家的窗口，他们的所作所为直接影响党和政府的形象。一把手的腐败行为引起了人民的强烈不满，使人民对党和政府离心离德。政治上损害了党和国家的形象，破坏了改革开放的声誉；思想上败坏了党风、民风和社会风气，腐蚀了人们的灵魂；经济上扰乱了经济秩序，恶化了经济环境。他们是引起社会动荡的主要根源，是祸国殃民的历史罪人。党内决不允许他们有藏身之地，必须依法严惩。

一把手违法违纪案件具有受贿案多、大案要案

多、集体窝案多，犯罪金额大、查处难度大、社会影响大等特点。因此，对一把手进行有效管理和监督，建设一支高效、精干、廉洁的一把手队伍，反腐败必须按照中央提出的坚持以经济建设为中心，坚持从严治党的方针，坚持标本兼治的工作思路。教育是基础，法制是保证，监督是关键，笔者认为，必须抓好标本兼治，健全管理机制，实行民主监督，合理分权制约、依法从重查处等方面的工作，不断铲除腐败滋生蔓延的土壤。

治本抓教育。加强学习和教育，提高政治思想素质，从源头抓起，是预防和治疗一把手违法违纪的重要途径。有的一把手一旦被选拔到领导岗位上来，由于工作量的增加，整日忙忙碌碌，忽略了政治学习和思想改造，导致理论素质和思想政治素质不适应工作需要，在大事大非面前立场不稳、信念动摇，在权力、金钱面前追逐物质享受。因此，必须对他们进行“讲学习、讲政治、讲正气”、共产主义理想、全心全意为人民服务和艰苦奋斗勤俭节约的传统教育，树立正确的世界观、人生观、价值观，提高政治素质，增强拒腐防变能力。

监督抓机制。邓小平同志说：“克服特权和腐败现象，要解决思想问题，也要解决制度问题，制度建

设带有根本性、全局性、稳定性、长期性”。因此，对一把手实行有效监督，必须解决体制、机制、法制问题。坚持党内民主监督制度，保障党员权利，发扬民主，勇于开展批评与自我批评，提倡讲真话、实话，反对家长制，一言堂作风。实行外部监督制度，拓宽监督渠道，发挥群众监督、新闻舆论监督、民主党派和人民团体监督作用。运用法律法规规范一把手行为，把党内监督与党外监督、专门机构监督与群众监督、上级监督与下级监督、法律监督与行政监督结合起来，增强监督力度，提高监督效能。

制权抓约束。高度集权必然产生腐败，腐败源于权力变异，反腐重在制权。建立健全内部制约权力机制，适当分散一把手的权力，合理调整个人权力与职能；实行领导干部离任审计制度、离任诫勉谈话制度、个人财产申报制度、重大问题报告制度。对掌管的人事、财经项目审批权的一把手定期轮换。制定必要的行之有效的权力运作程序，形成相互制约权力的格局，从客观上减少一把手违法违纪的机会。

反腐抓严惩。吏治上的腐败是最大的腐败，可以使我们亡党亡国。毛泽东同志说：“治国就是治吏，礼义廉耻、国之四维、四维不张、国之不国。如果一个个都寡廉鲜耻、贪污无度、胡作非为，而国家还没

有办法治理他们 ,那么天下一一定大乱。国民党是这样 ,共产党也是这样。谁要是搞腐败 ,我毛泽东就割谁的脑袋 ,我毛泽东搞腐败 ,人民就割我毛泽东的脑袋“。1951 年底 ,我党领导了第三次大规模的反贪污、反浪费、反官僚的 “三反” 斗争 ,毛泽东同志亲自掌握斗争的方向和政策 ,他指出 :“ 必须严重注意干部被资产阶级腐蚀发生严重贪污行为这一事实 ,注意发现、揭露、惩处 ,并须当作一场大斗争来处理 “ ,并强调应把这场斗争看作同镇压反革命斗争一样的重要 ,“ 全国可能要枪毙 1 万至几万个贪污犯才能解决问题“。这次 “三反” 运动在毛泽东同志的领导下 ,全国查处违法违纪者 20 多万人 ,其中县级以上干部 4000 多人 ,杀了天津地区一把手张子善、刘青山 ,有力地打击了腐败行为 ,密切了干群关系 ,荡涤了旧社会留下的污泥浊水 ,形成了良好的社会风气。

改革开放以来 ,党领导的第四次更大规模的反腐败斗争并取得了阶段性成果。但是 ,有的地方腐败现象呈蔓延上升趋势。据不完全统计 ,在 1979 年至 1999 年上半年的二十年间 ,全国共查处各类经济违法违纪案件 12767 万件 ,受查处人员 102 万多人。仅从 1993 年至 1999 年的六年中 ,纪检监察机关立案 951 万件 ,受处分 956 万人 ,分别是 1979 年至 1992 年 14 年的 3

倍和 145 倍。《党风廉政文摘》1997 年第一期刊介绍：1995 年 1-11 月，全国纪检监察机关共立案 122528 件，涉及县级干部 4813 人、厅级干部 279 人、省级干部 24 人，分别比上年同期增长 51% 292% 4385% 1667%。腐败出生率大于死亡率的一个重要原因就是腐败分子惩处不严，执法不严，实际上是放纵腐败分子，致使效仿者有增无减。原云南省红塔山集团一把手褚时健，贪污公款 170 万美元，个人财产来源不明 403 万元，港币 623 万元，按法该斩，却只判了个无期徒刑。

明朝皇帝朱元璋因惩治贪官流芳千古。明洪武年间，腐败盛行有增无减，鉴于劝诫无效，朱元璋决定用重刑治贪。他亲自参与制定了《大明律》，规定凡贪赃枉法满 60 两银者，处以“剥皮食草”酷刑（即先将贪官头砍下“枭首示众”，再将皮剥下按贪官身形做一草人将皮置上，放在官员办公处，使下任官员“触目惊心”，再不敢以身试法），在残酷的法律面前，使贪官污吏者陡减。

实践证明，用严法重典惩治少数腐败分子，乱不了天下乱不了国，只会使广大人民群众心平气顺，国家政权更加稳固。反之，必然使老百姓感到不满和失望，导致社会不安天下大乱，最终亡党亡国。

一把手违法违纪是产生腐败祸国殃民的祸根，腐败已成为人类一大公害，引起了人民的强烈不满，危害了党的形象，败坏了民风，腐蚀了人的灵魂，破坏了经济秩序，危及党和国家政权。因此，只有对违法违纪者依法严惩，才能使他们政治上丢官，经济上亏本，干一亏十，后悔一世；只有置腐败行为于死地，才能使腐败分子望而生畏；只有严惩腐败分子才能赢得人民；社会主义四化建设才能顺利实现。

水利国债资金管理使用中存在的问题及对策

水利国债资金是国家以借债方式筹集并用于各项水利工程建设，以改造我国水利基础设施，改善广大人民群众生存环境为目的的资金。管好用好国债资金是各级水利主管部门、各业主单位、各地方政府的重要工作职责。为了了解掌握我市水利国债资金管理使用情况，监督保证国债资金的安全，有效用于水利工程建设，促进水利事业的发展，我们根据国家对于国债资金管理使用的有关规定，按照厅纪检组、监察室、市纪委、市监察局关于对国债资金开展执法监察的要求，局党组决定以纪检组、计财科牵头，对全市水利国债资金管理使用情况进行了一次全面的检查。监督国债资金按时到位情况，按规定管理使用情况，防止

挤占、挪用、贪污国债资金等违法违纪案件的发生，这是我们进行检查的最终目的。

一、基本情况

这次检查的范围主要是水土保持、人畜饮水、节水灌溉、集雨节灌、节水增效、水库除险加固、农综水利工程、防洪工程等 8 个方面的水利工程建设使用国债资金情况。检查的重点是：（1）国债资金是否按时到位？是否专户存储、专款专用、专帐管理？有无截留、挤占、挪用行为？（2）地方配套资金是否按计划落实到位？（3）帐簿、报表、凭证及相关财务会计核算资料是否按照有关财务会计核算制度运行？（4）工程概算、施工预算和竣工决算资料是否齐全？（5）招投标资料、施工合同及工程估算资料是否齐全并符合要求？（6）工程项目财务开支核算资料及原始凭证是否齐全真实有效？通过听汇报、查帐目、翻凭证，走访县财政核算中心和国库，到工地上与职工群众座谈了解，基本了解掌握了全市水利国债资金到位、管理、使用的基本情况。

1、全市水利系统在 8 个水利工程项目方面共争取国家下达国债资金 10896 亿元，其中：水土保持项目 2028 万元，人畜饮水项目 1550 万元，节水灌溉项目 240 万元，集雨节灌项目 200 万元；节水增效项目

218 万元，水库除险加固项目 800 万元；农综水利工程项目 700 万元，防洪工程项目 5160 万元，实已到位资金 10792 亿元，到位率达 9905%，未到位资金 104 万元，主要是工程建设尚未竣工，只能按工程进度拨款，待拨款 92 万元，工程竣工后，基本达到 100%到位资金。

2、国债资金管理除一个县实行财政核算中心记帐管理采取报帐制外，其余县区都是由水利局实行专项管理。都能做到专户存储，专人专帐管理。科目设置，帐目记载，凭证审查，开支报销，都比较规范，未发现有个个人贪污挪用行为。

3、各级领导包括县级领导对国债的管理意识增强，都非常重视国债资金的管理使用，绝大多数都能做到坚持原则，按规定办事，不乱批条子、乱开口子。保证国债资金按时到位和到位后的管理使用，经得起竣工后的审计。

4、各区市县业主单位在工程建设配套资金不到位的情况下，精心组织，精心设计，精心施工，都比较好地完成了建设任务，并能通过上级组织的验收。如市开发区搞的通江河堤；市中区水利局搞的杨湾河堤；沙湾区水利局搞的丰都庙河堤；犍为县水利局搞的东门河堤；井研县水利局搞的毛坝水库、红岩水库

除险加固工程；夹江县水利局搞的齐红水库、人饮工程等等都是质量比较好的防洪工程，都达到优良等级。

二、国债资金管理使用上存在的问题

国债资金管理取得了明显成效，但也存在一些不容忽视的问题：

1、配套资金不到位是一个突出问题。按照国债资金的有关规定，水利方面的各项工程建设，严格按照设计标准和定额进行预算，并经可行性论证。在控制总投资的前提下，国家一般只按设计工程总造价的40-60%下达国债资金计划，其余部分由省市县配套或业主自筹。由于省、市、县配套资金没有明确配套比例。省、市、县承诺予以配套资金，但实际上省市都没有配套资金，能够给配套资金的县也只是个别区县且数量少，大多数区市县根本无资金配套。那么就靠国债资金来完成全部投资建设计划是不可能的，这样就使得业主单位在建设上难以达到原设计质量的要求，就搞压价对外承包，减少工程项目，减少工程量，就容易造成“豆腐渣”工程。

2、由于配套资金不到位，在帐上又要经得起检查，业主单位就搞弄虚作假。一是搞虚假配套资金，二是间接费用开支不进帐，三是摆应付款。如一个区

县的河堤工程总投资 450 万元，其中国债资金 300 万元，县财政配套 45 万元，又以收沙石等费用收回财政，实际是没有配套资金。但设计、监理、车辆油费、工地补贴等这些正常发生的间接费按规定只能在配套资金中列支的，在无配套资金的情况下，实际是用国债资金进行支付的，这是违反国债资金管理使用规定的。业主单位还要承担这份风险责任。又如一个区县在工程建设中按实事求是的原则，既然无配套资金，那他在国债资金管理使用上严格按照规定，只报销直接工程费用，而无任何间接费用开支。看起来符合开支原则，但工程建设正常的间接费用肯定是发生了的，这些费用又在什么地方开支呢？帐上开支看起来符合国债资金开支规定，但实际上是不真实。要认真审查，还是不好过关的。再一种形式就是与施工单位搞好协议，在帐上摆应付款。政府承诺以后财政配套，实际上以后也无法配套。以上种种作法都是因配套资金不到位，使业主单位为了迎接检查或审计采取的一些作法，这些作法都存在不尽相同的违规行为，应当引起重视。

3、在个别区县，存在改变水利工程国债资金使用方向的问题，国债资金或水利工程专项资金都必须专款专用，“不能用打豆油的钱去买醋。”但有个别县

将水保资金用在兴修水库上，用在修河堤上，改变了工程建设方向。资金使用不是按规定使用，而是按县领导的想法，随意安排使用，这也是一种挤占挪用，违反国债资金使用规定的行为。

4、个别区县不按国债资金管理使用规定，没有实行专人专帐管理。把几年的国债资金合在一起管理，虽然都用在水利工程建设上，也完成了审批的建设项目。但哪个工程用了多少钱？开支了些什么项目？由于人员更换就分不清，说不清，搞不清了。

5、实行国债资金财政核算中心统一管理，实行报帐制。能够严格审核控制开支范围。工程直接费用都给予报销。由于没有配套资金，间接费用就不能报销开支，只有由业主单位自己承担。所以业主单位对这种管理方式很有意见，甚至对争取国债资金项目有畏难情绪，多争取项目都要多承担间接费用开支，单位就越困难。影响了工作的积极性和主动性，不利于地方经济建设。

三、几点对策

为了改变全市目前在水利国债资金管理使用中存在的问题，管好用好水利国债资金，调动各方面积极性，争取多上项目，多争取国债资金，搞好水利基础建设，促进地方经济发展，为此提出以下对策：

1、国家在国债资金分配问题上应当区别对待，对西部地区给予适当政策倾斜或者政策优惠。在审核下达水利国债资金时，尽量考虑到西部地区经济发展落后的现实，落实配套资金确实非常困难，下达国债资金比例是否高一点，要求配套资金的比例是否低一点。配套资金在东部沿海地区可配 50%，中部地区可配 30%，西部地区 10%就可以了。有区别地对待，才能促进西部地区改变水利基础设施条件，促进西部地区经济发展。

2、必须相应落实配套资金。水利国债资金是国家对水利建设的重点投入，多数是无偿或无息的资金，对于改变水利基础设施条件，促进地方经济发展是非常有利的。既然要争取水利国债资金项目，要搞水利工程建设，各级政府财政就应当按比例落实与项目相一致的配套资金。配套资金既弥补国债资金的不足，又体现国家、省、市、县及业主共同建设的积极性，表明所建工程的必要性。作为县级财政是水利工程的直接受益者，对该项工程有着更直接责任。所以，对每一项国债资金工程项目，县级财政必须落实相应的配套资金，哪怕配不够，至少要能够满足开支间接工程费用，不要让业主单位、主管部门既要争取国债资金项目，又要艰辛努力完成建设任务，还要为此而

承担违规风险。

3、建议国家在各级人民银行下面设立基本建设银行，负责各种基建工程项目的资金筹集和划拨。基建银行按国家批准的投资规模，筹资方式和比例去筹集。国家下达的国债资金或专项资金，省市县政府的配套资金以及业主自筹资金，全部划入基建银行。不筹齐，不开工。配套资金不落实就不能使用国家专项资金。建设中，由区市县主管部门按施工进度，要求基建银行逐项划拨开支。银行监督使用，对不符合工程建设的项目，有权拒绝划拨开支。这样既解决了配套资金问题，又直接监督了开支，保证开支的合法性。

4、水利国债资金管理还是以业务主管部门统一管理使用为好。国债资金是专项工程建设资金。必须实行专户存储、专人、专帐管理。为了有利于水利工程建设，做到统一调配、统一安排，统一核算，按工程建设进度拨款，保证工程按时竣工、结算、资料汇总等，水利基本建设程序比较复杂，必须按规定办事。必须做到业务熟悉。实践证明，县核算中心管理，由于不熟悉基建业务，难以达到基建工程管理规范要求。以业务主管部门统一管理，更有利于工程建设，有利于规范帐务管理，达到基建工程要求。

5、必须保证水利国债资金专款专用。水利基建

工程必须按统一规划、可行性论证，争取国家立项，下达资金计划、施工设计、招投标、开工建设、竣工验收、专项审计、交付使用这么一个过程，每个过程都必须为同一工程项目，任何环节都不能更改。这就要求各级领导特别是县级领导，不能人为随意更改水利工程项目。随意挤占挪用改变原项目资金的使用方向。这是国家严格控制的。对违反使用规定的行为，必须严肃查处。否则国家的国债资金用在哪里去了就无法控制，专项资金不就乱套了吗？所以，必须坚持原则，按国债资金管理使用规定办事。保证水利国债资金专款专用，专人管理，专户存储，最后经得起审计。

水利国债资金是国家对水利的重要投入，同时要求各级政府配套资金和业主自筹资金支持水利建设。管好用好水利国债资金和配套资金是我们水利人应尽的责任。必须坚决防止截留、挤占、挪用甚至贪污国债资金的案件发生，保证国债资金的安全、科学、有效使用。