

反腐倡廉预警机制

实践探索

FANFU CHANGLIAN YUJING JIZHI
SHIJIAN TANSUO

张正耀 著

中国方正出版社

反腐倡廉预警机制实践探索

张正耀 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

反腐倡廉预警机制实践探索/张正耀著. —北京: 中国方正出版社, 2011. 10

ISBN 978 - 7 - 80216 - 803 - 9

I. ①反… II. ①张… III. ①廉政建设 - 研究 - 中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 205843 号

反腐倡廉预警机制实践探索

张正耀 著

责任编辑: 陈 勇 陈培凤

责任印制: 李 华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

编辑部: (010) 59596653 发行部: (010) 66560936

出版部: (010) 66510958 门市部: (010) 66562755

邮购部: (010) 66560933

网 址: www.FZPress.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京外文印刷厂

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 18

字 数: 200 千字

版 次: 2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 803 - 9

定价: 39.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

反腐倡廉建设

要注重实践探索与理论创新

(代序)

国家预防腐败局副局长 崔海容

实践探索是理论创新的源泉，理论创新又为实践探索指明了方向。注重实践探索与理论创新是我们推进工作的科学态度，也是我们党的一项优良传统。《反腐倡廉预警机制实践探索》一书，运用“实践—理论—实践”的马克思主义方法，对马鞍山市探索建立的领导干部廉洁自律预警机制和公共权力规范运行预警机制进行深入研究和理论总结。全书观点鲜明、内容丰富，既总结了经验、探索了规律，又提出了一些建设性的对策，对于我们开展预防腐败工作具有一定的启发意义和参考价值，很必要，很及时。

有效预防腐败是反腐倡廉建设的重要内容，也是深入推进惩治和预防腐败体系建设必须不断探索和研究的重大课题。近年来，全国一些地方和部门以改革创新精神推进反腐倡廉建设，形成了一批各具特色、切实可行的预防腐败理论和实践成果。其中，马鞍山市的做法很具前瞻性、创新性和代表性。今年6月，我到安徽省参加廉政风险防控管理调研座谈会，对马鞍山市探索开展的反腐倡廉预警工作印象深刻。反腐倡廉预警机制将预警与矫正和规范相结合，通过领导干部廉洁自律预警机制实现对腐败易发多

发岗位和节点的预警和纠正；通过公共权力规范运行预警机制实现对权力不当行使产生腐败的预警和防范，使预警机制与廉洁自律和廉政风险防控工作有机衔接，与反腐倡廉业务工作紧密联系。这两个方面都不是单纯为了预警而预警，而是将预警融入防范和控制的范畴，有利于将预警工作做实、做深。应该说，反腐倡廉预警机制是对腐败预警这一抽象理论的具体化，并在实践中进行了实实在在的探索，使之具有针对性和可操作性。反腐倡廉预警机制建设思路清晰，制度机制完备，体系架构严谨，丰富了对腐败预警的理解，拓宽了腐败预警的工作领域，取得了明显成效。

更难能可贵的是，在中共马鞍山市委常委、市纪委书记正耀同志的带领下，马鞍山市对这些在实践中摸索的好做法、好经验，加以总结、提炼、推广，编写出版了《反腐倡廉预警机制实践探索》。以理论建设与实践创新相结合的科学态度，对预警机制的理论渊源作简明阐释，对方法措施作具体介绍，形成了较为系统的预警机制理论和实务体系。从研究现状看，本书是目前国内为数不多系统介绍反腐倡廉预警机制的实践专著，是马鞍山市近年来预防腐败工作的科学总结，也反映了正耀同志对于党风廉政建设长期实践的深入思考。可以说，这本书得以完成，与他所持有的严谨态度、求实作风和理论修养是分不开的。

毛泽东同志曾说过：“人类总得不断地总结经验，有所发现，有所发明，有所创造，有所前进。”理论研究只有紧紧围绕鲜活的实践进行总结和思考，才能体现时代性、把握规律性、富于创造性，才能有效指导实践。当前，我国的改革和发展正处在新的历史起点上，世情、国情、党情的深刻变化给党的建设提出了新的挑战 and 机遇。反腐倡廉建设同样面临许多新情况、新变化。党的十七大报告提出，在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设；将预防腐败工作摆在了更加突出

的位置。顺应党中央反腐倡廉战略方针的调整,用发展着的马克思主义指导新的实践,在实践中总结经验教训,在新的实践中加以运用和发展,对于提高反腐倡廉建设的能力和水平非常重要。

希望有更多的同志和各个领域的专家学者,积极投身反腐倡廉研究工作,专注于群众普遍关心的新问题,专注于实际工作中的新任务,专注于改革创新中的新矛盾,不断研究提出惩治和预防腐败的方法和措施。《反腐倡廉预警机制实践探索》,作为理论与实践创新相结合的研究成果,有助于广大党员干部特别是纪检监察干部全面了解和掌握腐败预警机制相关知识,对探索开展腐败预警工作带来一些启发,是一本值得去读的书。

2011年10月

目 录

第一章 反腐倡廉预警机制的由来	(1)
第一节 反腐倡廉预警机制的含义	(1)
一、反腐倡廉建设中预警的含义	(1)
二、反腐倡廉预警机制的含义	(2)
第二节 马鞍山市建立反腐倡廉预警机制的由来	(5)
一、如何推进领导干部廉洁自律工作	(5)
二、如何实现对领导干部教育、制度、监督三者并重	(6)
三、如何实现反腐败工作关口前移、防范在先	(7)
四、如何提高反腐倡廉建设科学化水平	(8)
第三节 马鞍山市建立反腐倡廉预警机制的实践历程	(10)
一、领导干部廉洁自律预警机制的探索建立	(10)
二、公共权力规范运行预警机制的探索建立	(15)
第二章 反腐倡廉预警机制的依据	(20)
第一节 权力监督理论	
——反腐倡廉预警机制的政治学依据	(20)
第二节 成本收益理论	
——反腐倡廉预警机制的经济学依据	(22)
第三节 动机行为理论	
——反腐倡廉预警机制的心理学依据	(24)
第四节 风险管理理论	
——反腐倡廉预警机制的管理学依据	(26)

第五节 预防腐败政策

——反腐倡廉预警机制的政策依据·····	(28)
----------------------	------

第三章 反腐倡廉预警机制的原则····· (31)

一、坚持关口前移、注重预防的原则·····	(31)
二、坚持以人为本、长效管理的原则·····	(32)
三、坚持依纪依法、规范有序的原则·····	(34)
四、坚持突出重点、全面覆盖的原则·····	(36)
五、坚持统筹推进、务求实效的原则·····	(37)

第四章 反腐倡廉预警机制的内容（一）

——领导干部廉洁自律预警机制·····	(39)
---------------------	------

第一节 领导干部廉洁自律预警机制的内涵····· (39)

第二节 领导干部廉洁自律预警机制的三项制度····· (41)

一、谈话函询制度·····	(42)
二、警示诫勉制度·····	(43)
三、责令纠错制度·····	(44)

第三节 领导干部廉洁自律预警机制的运行流程····· (45)

一、预警线索的收集与办理·····	(45)
二、预警对象的排查与确定·····	(49)
三、预警工作的组织与实施·····	(51)
四、预警中的监督与整改措施·····	(60)
五、预警结果的运用和预警资料的归档·····	(62)

第五章 反腐倡廉预警机制的内容（二）

——公共权力规范运行预警机制·····	(68)
---------------------	------

第一节 公共权力规范运行预警机制的内涵····· (68)

第二节 公共权力规范运行预警机制的三个系统····· (70)

一、风险防范系统·····	(70)
二、监控管理系统·····	(71)
三、效责处置系统·····	(72)

第三节 公共权力规范运行预警机制的运行流程·····	(73)
一、清权确权与流程规范·····	(73)
二、廉政风险查找与防范措施制定·····	(84)
三、监控管理的重点途径·····	(106)
四、效责处置的内容与要求·····	(110)
第六章 建立反腐倡廉预警机制的主要措施·····	(116)
第一节 建立预警机制的工作体系·····	(116)
一、坚持党委统一领导、党政齐抓共管·····	(116)
二、发挥纪检监察机关组织协调作用·····	(117)
三、部门各负其责共同推进·····	(117)
四、调动人民群众参与热情·····	(118)
第二节 增强廉政教育的针对性和有效性·····	(119)
一、突出教育主题·····	(119)
二、拓展教育渠道·····	(120)
三、丰富教育形式·····	(121)
第三节 提高预防腐败的制度化水平·····	(122)
一、在提高制度约束力上下功夫·····	(122)
二、在增强制度集合力上下功夫·····	(123)
三、在保障制度执行力上下功夫·····	(124)
第四节 推进公共权力公开透明运行·····	(125)
一、公开的形式·····	(126)
二、公开的载体·····	(127)
第五节 全方位加强对权力的监督·····	(130)
一、纪律监督·····	(130)
二、人大监督·····	(131)
三、行政监督·····	(131)
四、民主监督·····	(132)
五、舆论监督·····	(133)

第六节 探索推进科技防腐	(134)
第七节 做好预警工作的纪律保障	(135)
一、对预警工作实施主体的纪律要求	(135)
二、对预警工作对象的纪律要求	(136)
第七章 建立反腐倡廉预警机制的功效	(138)
第一节 反腐倡廉预警机制的主要功能	(138)
一、预警机制的教育功能	(138)
二、预警机制的监督功能	(141)
三、预警机制的制度功能	(143)
第二节 建立反腐倡廉预警机制的初步成效	(145)
一、廉政风险防范进入机制轨道，推进了惩治和 预反腐败体系建设	(145)
二、党员干部廉洁从政、风险防范意识有所增强， 干部自我教育、防范、管理的能力明显提升	(147)
三、在保护党员干部改革创新积极性的同时， 教育挽救了一些犯有轻微错误的同志	(148)
四、规范权力运行得到有效推动，提高了 各级党政机关的公信力和执行力	(150)
五、不仅提高了纪检监察机关的执纪能力， 而且增强了反腐倡廉建设的合力	(151)
六、与中心工作、重点工作、业务工作有机融合， 为经济社会发展提供强有力的政治保障	(153)
第八章 建立反腐倡廉预警机制的体会	(156)
一、必须以科学发展观为统领，找准反腐倡廉 预警机制在围绕中心、服务大局中的工作定位	(156)
二、必须以积极防范为核心，最大限度地教育、 保护和挽救党员干部	(158)
三、必须以强化监控为重点，全方位、多层次地	

加强对权力的监督制约	(159)
四、必须以完善机制为手段,实现防范风险与 纠正错误的有机统一	(162)
五、必须以整合监督资源为保障,形成上下联动、 合力推进的建设格局	(164)
六、必须以改革创新为动力,进一步丰富和拓展 反腐倡廉预警机制的新内容、新领域	(166)

附录

中共马鞍山市委关于建立领导干部廉洁自律预警机制的意见 (马秘〔2008〕26号 2008年9月5日)	(171)
中共马鞍山市委办公室 马鞍山市政府办公室关于印发 《领导干部廉洁自律预警机制实施办法》的通知 (党办〔2008〕43号 2008年9月5日)	(174)
中共马鞍山市纪委 马鞍山市监察局关于印发《领导干部 廉洁自律预警机制实施细则(试行)》的通知 (马纪发〔2008〕33号 2008年10月28日)	(180)
中共马鞍山市委办公室关于进一步做好建立领导干部 廉洁自律预警机制工作的通知 (党办〔2009〕1号 2009年1月15日)	(197)
中共马鞍山市委办公室关于进一步完善全市领导干部 廉洁自律预警机制的意见 (党办〔2010〕44号 2010年12月31日)	(201)
中共马鞍山市纪委 马鞍山市监察局关于进一步规范 领导干部廉洁自律预警工作的通知 (马纪发〔2011〕1号 2011年1月6日)	(207)
中共马鞍山市委 马鞍山市人民政府关于建立公共 权力规范运行预警机制的意见	

(马秘〔2011〕29号 2011年7月3日)	(213)
中共马鞍山市纪委 马鞍山市监察局关于印发《马鞍山市 廉政风险防范暂行办法》的通知	
(马纪发〔2011〕15号 2011年7月18日)	(221)
中共马鞍山市纪委 马鞍山市监察局关于印发《全市 建立公共权力规范运行预警机制实施方案》的通知	
(马纪发〔2011〕16号 2011年7月18日)	(228)
中共马鞍山市纪委 马鞍山市监察局关于印发《马鞍山市 廉政风险监控管理暂行办法》的通知	
(马纪发〔2011〕20号 2011年8月26日)	(234)
中共马鞍山市纪委 马鞍山市监察局关于印发《马鞍山市 公共权力运行效责处置暂行办法》的通知	
(马纪发〔2011〕21号 2011年8月26日)	(241)
建立预警机制 探索关口前移	
——马鞍山市领导干部廉洁自律预警工作手记	(248)
探索关口前移 实施主动预防	(258)
事前预防 事中监控 事后处置	
马鞍山: 预警风险层层设防	(263)
参考文献	(272)
后记	(273)

第一章 反腐倡廉预警机制的由来

马鞍山市建立反腐倡廉预警机制的探索开始于2008年，是在深入贯彻中央《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》及安徽省委《实施办法》、马鞍山市委《实施意见》背景下酝酿，在推进惩防体系建设的过程中形成和发展的。经过三年的努力，反腐倡廉预警机制的理论认识不断深化，建设思路逐步清晰，机制框架渐趋完善，为从源头上预防和治理腐败发挥了重要作用。

第一节 反腐倡廉预警机制的含义

一、反腐倡廉建设中预警的含义

预警，即预防警戒之义，英文称之为 Early - Warning。可解释为，在灾害或灾难以及其他需要提防的危险发生之前，根据以往总结的规律或观测得到的可能性前兆，向相关部门发出紧急信号，报告危险情况，以避免危害在不知情或准备不足的情况下发生，从而最大程度地减低危害损失的行为。预警是对可能发生危险的监测、识别、诊断、早期控制和应急处理，包括对风险行为的预警和预控。

“预警”一词最初运用于自然科学领域，后来逐步延伸到经济领域和公共管理领域。经济预警是在监测分析的基础上，运用数

据处理方法选择一组反映经济发展状况的敏感指标,用于显示经济运行状态,预测经济增长趋势,预防和化解风险的发生,将风险造成的损失控制在最低限度。公共管理预警,或称公共危机预警,是指管理主体根据本国或本地区有关危机现象过去和现在的数据、情报和资料,运用逻辑推理和科学预测的方法技术,对某些危机现象出现的约束性条件、未来发展趋势和演变规律等作出科学的估计与推断,并发出确切的警示信号,使政府和公众提前了解事件发展的状态,以便及时采取相应策略,防止或消除不利后果的活动。

预警作为一种有效防范和化解危机的手段,在反腐倡廉建设中被赋予新的含义。反腐倡廉建设中的预警,是指把单位或个人可能产生腐败的苗头性问题或已经出现的轻微性问题查问清楚,及时提醒,严肃警告,使其不出现腐败问题或把腐败现象消灭在萌芽状态;是对廉情信息进行收集分析和评估运用的过程,以有效预防腐败现象的发生,降低腐败现象的危害程度,为反腐倡廉工作提供决策依据。

二、反腐倡廉预警机制的含义

机制,原指机器的构造和工作原理。生物学和医学通过类比借用此词,指生物机体结构组成部分的相互关系,以及其间发生的各种变化的物理、化学性质和相互关系。在解释自然现象和社会现象时,指其内部组织和运行变化的规律。机制在任何一个系统中,都起着基础性的、根本性的作用。在理想状态下,有了良好的机制,甚至可以使一个社会系统接近于一个自适应系统——在外部条件发生不确定性变化时,能自动地迅速作出反应,调整原定的策略和措施,实现优化目标。

预警机制,是指由能灵敏、准确地昭示风险前兆,并能及时

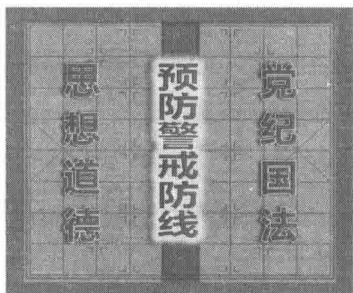
提供警示的机构、制度、网络、举措等构成的预警系统，其作用在于超前反馈、及时布置、防范风险于未然。预警作为一个复杂的工作系统，需要客观实用、运转协调的机制来保障。有了较为成熟的工作机制，预警在关键领域、关键时刻发挥作用时，就能够做到目标明确、反应迅速、环环相扣，充分调动起各种现有资源、条件、措施等积极因素，增强发现问题的及时性、分析问题的准确性、解决问题的针对性，取得最佳的效果。

将反腐倡廉与预警机制结合起来，把反腐倡廉工作中预警和预控的措施体系化、制度化，融入预警机制的范畴，组成一个新的名词——反腐倡廉预警机制。结合实践中对反腐倡廉预警机制的认识和理解，可以把其定义为：各级党委（党组）和纪检监察机关，通过开展风险动态管理和风险信息分析，即时监控廉政风险的演变状态，及时发现党员干部在廉洁自律等方面存在的苗头性、倾向性问题，分析掌握腐败行为发生的特点和趋势，采取适当的组织处理方式，有效预防、纠正和制止违规违纪问题发生、发展的制度体系。

反腐倡廉预警机制的责任主体，是党委（党组）和纪检监察机关。各级党委（党组）按照“谁主管，谁负责”的原则履行职责；纪检监察机关当好党委、政府的参谋助手，发挥组织枢纽作用。反腐倡廉预警机制把廉政风险作为监督监控的重要内容，是对廉政风险事前预防、事中监控和事后处置的系统管理。反腐倡廉预警机制以促进领导干部廉洁自律为目标，及时采取防范措施，有效控制一部分人少犯错误或是不犯大错误，及时督促犯了错误的人切实改正错误，反映了对党员干部的教育、保护、挽救。这一机制，要求有科学的制度体系、规范的操作程序、长效的功能作用。

反腐倡廉预警机制是在思想道德防线和党纪国法防线之间架

设的一道预防警戒防线。思想道德防线立足于教育，主要是劝善、倡廉，发挥个人自警自省的内驱力，提高党员干部的道德水平和自律意识，使其不愿腐败。党纪国法防线立足于惩处，主要是惩恶、保廉，依靠执法执纪机关的强制力，解决党员干部腐败的社会危害问题，使其不敢腐败。预防警戒立足于监督，主要是挽救、促廉，凭借组织督导的约束力，抑制党员干部腐败的动机和机会，使其不能腐败。它既是思想道德防线的延伸，又是党纪国法防线的前移，是一道不仅在理论上而且在客观实践上都迫切需要构建的防线。^① 如图所示：



从反腐倡廉预警机制的实践意义看，相对现行的监督模式，它侧重于事前监督，是对廉政风险的事前监督和主动防范，是在党员干部偶有不健康的思想苗头时，及时进行教育，敲敲警钟，讲明利害；或者在其走得还不算太远时，严肃批评，令其悬崖勒马。预警措施可能没有惩治手段那么立竿见影，但它发挥的作用更加深刻而持久，是防治腐败机制中不可缺少的一环。

^① 董雷：《构建警示训诫防线研究》，陕西人民出版社2007年版。

第二节 马鞍山市建立反腐倡廉预警机制的由来

反腐倡廉预警机制融风险防范、动态监控、保护挽救等功能于一体，既是预防，又是警戒。建立反腐倡廉预警机制，主要基于对以下四个问题的思考与把握。

一、如何推进领导干部廉洁自律工作

领导干部廉洁自律工作，是反腐倡廉建设的重要组成部分。廉洁自律是党政领导干部的必备品格，是加强和改进党的作风建设的重要内容，是改善党群干群关系、维护党和政府形象的迫切需要，也是推进改革开放和社会主义现代化建设的重要保证。中央确定的领导干部廉洁自律工作的方针、原则和具体规定是切实可行的，领导干部廉洁自律工作的开展，有力地推动了党风廉政建设和反腐败斗争的顺利进行。但是也要看到，一些领导干部对廉洁自律思想认识不到位，工作重视不够，未能严以律己；一些地方和单位的党组织对领导干部疏于教育、疏于管理、疏于监督，使违反廉洁自律规定的问题得不到及时查处。

因此，推进领导干部廉洁自律既要以领导干部的自觉性为基础，严格自律，又要运用组织手段，辅以他律。严格自律，就是要自重、自省、自警、自励，不断检点、规范自己的言行，做到防微杜渐；对各种廉洁从政方面的准则、规定，自觉遵守、循规蹈矩。自律强调的是增强自身的免疫力，实现自我约束、自我教育、自我纠正。但是，对一部分领导干部来说，单纯希望自身搞“灵魂矫正”、“良心悔悟”是不够的，必须以他律手段为武器，对自律加以有力的引导、规范和推动。对那些违反廉洁自律规定又不能自查自纠的，要采取强制手段，用他律来保证自律规定的