

QINGFENGZOUHARMONY

清风奏和谐

——河南省交通廉政建设论文集

王晓共 主编

河南人民出版社

QINGFENGZOUHEXIE

清风奏和谐

——河南省交通廉政建设论文集

王晓共 主编

河南人民出版社

本书编委会

编委会主任 王晓共
编委会副主任 赵运生 王彦长
主 编 王晓共
副 主 编 肖道成 李 珍 高 彤
编委会成员 王晓共 赵运生 王彦长 杨春梅 肖道成
李 颺 马 健 王洛生 李 珍 王 军
高 彤 孙跃勇 王 冰 田燕斌 宋 锋
杨春明

图书在版编目(CIP)数据

清风奏和谐:河南省交通廉政建设论文集/王晓共主
编. - 郑州:河南人民出版社,2008.9
ISBN 978-7-215-06561-1

I. 清… II. 王… III. 中国共产党—交通运输业—廉政
建设—文集 IV. D267.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 114716 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 河南龙华印务有限公司印刷

开本 680 毫米×960 毫米 1/16 印张 22.75

字数 380 千字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

定价:44.00 元

序

近几年,在省委、省政府的正确领导下,河南省交通厅党组大力倡导调查研究之风,解放思想,实事求是,积极推进改革开放。全省交通系统改革发展的思想空前活跃,交通面貌焕然一新;廉政建设清风吹拂,交通事业快速和谐发展。这本《清风奏和谐——河南交通廉政建设论文集》的出版,便是这方面的一个侧面地体现。墨香扑鼻的书页,字里行间处处跳跃着思想的火花,凝聚着全省纪检监察工作人员对交通事业的热爱、对交通纪检监察工作的执著。欣慰之余,不禁要感慨几句。

“发展是硬道理”。近年来,在省委、省政府的正确领导下,全省交通系统广大干部职工风餐露宿,栉风沐雨,团结实干,任劳任怨,用心血和汗水在千里中原大地上铺就了条条坦途,用我们的倾心奉献演绎了河南交通事业的奇迹和辉煌。2003年至2006年,全省公路建设投资以每年百亿元的幅度递增,分别达到246亿、334亿、406亿、536亿。到2007年,全省公路建设累计完成投资1858亿元,是上个五年的3倍,有力拉动了全省经济社会发展。全省高速公路通车里程由2002年底的1231公里增长到2007年底的4556公里,五年增加3325公里,年均665公里。2007年,全省公路建设投资326亿,高速公路通车里程1117公里,占全国的八分之一强,全省在中西部率先实现了所有建制村通水泥(油)路,干线公路稳中有升,全省公路总里程、高速公路里程、农村公路里程三项主要指标居全国第一位。交通基础设施量的增长和服务水平的提高,进一步巩固了我省在全国的公路交通枢纽地位和区位优势,为河南经济社会发展做出了突出贡献。可以说,河南的公路交通发展已经成为河南的一个形象代表,成为河南经济社会发展变化的代名词。

在特定的历史时期,适逢大好的历史机遇,一个行业在短期内得到迅速发展也许是必然,而能保持其始终健康持续发展却是必须花气力解决的重要问题。纵观改革开放以来我省交通发展的历史,或快或慢,但总的趋势是在发展中。但我们也要同时注意到,在我省交通事业长期的发展历史中,道路有时却是曲折的,甚至会有阴霾遮蔽。在这里我们必须要说,全省交通纪检监察人员在我省交通事业飞速发展的特殊时期,通过特殊的努力和工作,为交通事业的健康发展做出了特殊的贡献。全系统各级党组织和广大干部廉洁从政的认识不断深化,制度不断创新,措施不断强化,工作不断深入,成效不断巩固。经过四年来全系统上下的共同努力,内部监督约束机制和预防预警机制基本形成,领导干部廉洁自律意识明显增强,交通基础设施建设领域违法违纪行为明显减少,公路“三乱”得到明显遏制,行业风气和形象明显改善,人民群众对我省交通系统的满意度从2002年的48.68%、2004年的65.9%、2005年的75.39%到2006年的84.34%,总评满意率首次高出全省平均满意率1.59个百分点,交通政风行风建设的成果得到社会各界和人民群众的充分肯定,反腐倡廉基本实现了常态化、经常化和制度化。

但是,我们也必须清醒地认识到,我们的工作离省委、省政府的要求和人民群众的期望还存在一定差距,对取得的成绩决不能估计过高,对存在的问题决不可熟视无睹,对交通系统的反腐败工作决不能掉以轻心。目前,交通系统建设规模大、建设资金密集,建设市场无序竞争仍然突出,腐败滋生的土壤和环境仍然存在,腐蚀与反腐败的考验仍然严峻。交通基础设施建设领域廉政问题仍是社会关注的热点,工程建设招标投标、工程转包分包、材料采购等仍是腐败易发的部位和环节。个别单位和人员从小团体利益出发,无视国家法律法规和交通整体形象,以权谋私、吃拿卡要、执法不公、乱收滥罚、挥霍浪费、与民争利,损害群众和企业利益。有的对交通反腐倡廉工作的重要性、长期性认识不足,对现有成绩沾沾自喜,放松了警惕和要求,“好了伤疤忘了痛”,滋长了骄傲自满情绪、警示疲劳情绪和麻痹松劲情绪。有的地方和单位对省委和厅党组部署的反腐败工作任务、制定的反腐倡廉制度没有很好落实,对反腐倡廉重视程度和工作力度逐级衰减,个别基层单位问题时有发生,基础工作亟待加强。随着事业的不断发展,一些深层次问题正在暴露,许多问题需要进一步研究解决。适应新形势新任务的要求,纪检监察工作在工作作风、工作方式方法和从源头上防治腐败等方面有待进

一步加强和提高。交通系统反腐倡廉任务依然繁重而艰巨。

理论源于实践并应用于实践。没有思想和理论基础作指导的工作往往缺乏动力、缺少活力,交通纪检监察工作也是如此。面对交通系统依然繁重而艰巨的任务,我们必须继续大兴调查研究之风,给纪检监察工作不断注入灵性和活力,进一步认识新形势下反腐倡廉的特点和规律性,强化预防腐败措施和方法的针对性和有效性,从而掌握交通纪检监察工作的主动性,不断加强交通廉政建设工作,为我省交通事业的又好又快发展提供坚强的政治保证。

是为序。

董永安

2008年6月

目 录

第一部分 交通基础设施建设领域惩治和预防腐败体系研究	1
第二部分 交通基础设施建设领域商业贿赂的成因、特点、规律 及对策研究	41
第三部分 交通廉政建设论文集锦	93
搞好重点监督是反腐败斗争的关键环节	95
浅析如何抓好农村公路廉政工作	102
突出重点 完善制度 深入推进农村公路建设中党风廉政建设工作	107
治理商业贿赂 规范公路建设市场秩序	114
完善派驻机构体制 促进纪检监察工作	120
加强基层纪检监察工作和干部队伍建设 努力提高执行水平和工作 本领问题研究	125
中华优秀传统文化与廉政文化	131
从制度和规范上狠下工夫 有效遏制公路建设领域商业贿赂	136
当前我省交通基础建设领域商业贿赂的表现形式和治理对策研究	141
交通建设领域商业贿赂分析与对策研究	148
加强廉政工作 服务农村公路建设	156

推进纪检监察巡查制 加快农村公路事业发展·····	159
加强反腐倡廉建设,构建“惩防”体系,为推动科学发展促进社会 和谐提供有力保证·····	165
构建廉政建设防范的三大机制 为农村公路建设质量保驾护航 ·····	171
预防交通工程招投标中腐败的研究·····	175
关于当前农村公路养护资金问题的分析与对策·····	182
怎样解决农村公路建设中可能出现的损害农民利益的一些突出 问题·····	187
关于治理高速公路建设领域商业贿赂的思路与对策·····	192
加强党风廉政建设 促进农村公路健康协调发展·····	199
深入推进交通廉政文化建设的对策研究·····	204
创新机制 强化预防 着力打造廉政阳光工程·····	209
郑州市农村公路建设管理体制及廉政工作现状·····	215
加强领导干部和领导机关作风建设问题浅谈·····	218
浅论交通基础设施建设领域中商业贿赂和腐败现象存在的成因、危害 及对策·····	222
关于加强农村公路建设之廉政工作的思考·····	229
交通廉政文化与构建社会主义和谐社会·····	237
浅析廉政交通文化建设·····	241
治理商业贿赂工作调研报告·····	248
严格制度管人管事 依靠制度强化监督·····	253
交通基础设施领域治理商业贿赂的对策研究·····	259
试论政务公开对推动党风廉政建设的积极作用·····	265
新形势下的廉政文化建设·····	270
进一步抓好交通反腐倡廉机制创新 深入推进治本抓源头工作研究 ·····	274
加强党内监督的途径和方法问题研究·····	281
论廉政文化建设的途径·····	284
简论党内监督的途径和方法·····	290
浅论高速公路管理企业党风廉政建设·····	299

加强廉政建设工作 服务农村公路建设·····	305
建立廉政责任机制 促进反腐倡廉工作·····	311
关于交通基本建设反腐败问题的几点思考·····	315
借鉴国外先进做法,深化商业贿赂治理力度 ·····	321
浅论交通行业商业贿赂的成因、特点、危害及对策·····	326
对治理商业贿赂的思考·····	330
规范工程建设领域招投标管理 从源头上防止商业贿赂·····	335
交通基础设施建设领域治理商业贿赂工作的几点思考·····	339
坚持依法行政与做好运营工作·····	345
反商业贿赂思路和对策研究·····	350

第一部分

交通基础设施建设领域惩治 和预防腐败体系研究



一、研究背景

1998 年以来,我国交通基础设施建设进入快速发展时期,连续多年投资规模超过 3 000 亿元。交通基础设施建设投资规模的迅速扩大,一方面促进了交通事业和经济社会的快速发展;另一方面,由于投融资体制、招标投标制度和管理体制不完善,建设市场不规范,监督机制不健全等原因,使交通基础设施建设领域成了腐败的高发区。近年来,全国有许多省(区)交通厅(局)级领导干部因经济问题被查处。例如,从四川省交通厅原厅长刘中山、贵州省交通厅原厅长卢万里开始,已有河南省交通厅原厅长石发亮、江苏省交通厅原厅长章俊元、安徽省交通厅原厅长王兴尧、河北省交通厅原副厅长张全、浙江交通厅原厅长赵詹奇等人皆因严重违纪违法被立案查办。

透明国际发布的《2005 年度全球腐败报告》曝光了 1997 年到 2005 年落马的中国 16 位交通厅长,他们是:

曾锦成,河南省交通厅原厅长;1997 年 10 月,因贪污罪、受贿罪一审被判处有期徒刑 15 年。

张有德,贵州省交通厅原副厅长;2003 年 11 月,以受贿罪判处有期徒刑 15 年,以巨额财产来源不明罪判处有期徒刑 2 年零 6 个月,合并决定执行 16 年零 6 个月。

马其伟,湖南省交通厅原副厅长;2002 年 6 月,以受贿罪判处其无期徒刑,剥夺政治权利终身,并处没收个人财产。

章俊元,江苏省交通厅原厅长;2004 年 2 月,因“涉及经济问题”被有关部门免职,“双规”。

牛和恩,广东省交通厅原厅长;受贿 250 余万元并玩忽职守造成国家损失 1.1 亿元,2005 年 1 月,一审被判处有期徒刑 13 年。

卢万里,贵州省交通厅原厅长;2004 年 5 月以受贿罪、巨额财产来源不明罪、偷越国(边)境罪一审判处死刑;2005 年 1 月贵州省人代会中消息说,“卢万里案进入二审程序”。

刘中山,四川省交通厅原厅长;2000 年 11 月,以贪污受贿罪被判处死刑,缓期 2 年执行。

石发亮,河南省交通厅原厅长;2005 年 1 月中新社消息,石发亮受贿案查明,涉案金额 3 200 余万元,已被开除党籍和公职,并移送司法机关依法

处理。

阿曼·哈吉,新疆交通厅原厅长;2004年10月,阿曼·哈吉因严重违纪违法被开除党籍,并移送司法机关依法处理。

郑道访,四川省交通厅原副厅长;2000年11月,以受贿罪、巨额财产来源不明罪数罪并罚判处死刑,并处没收财产,剥夺政治权利终身。

张昆桐,河南省交通厅原厅长;2001年3月,因受贿100多万元、挪用公款10万元,一审被判处无期徒刑。

王兴尧,安徽省交通厅原厅长;2005年1月,新华社消息说,王兴尧因涉嫌受贿被依法逮捕。

褚之田,广西交通厅原副厅长;2002年1月,以受贿罪、巨额财产来源不明罪,决定执行有期徒刑10年。

王孝慈,黑龙江省交通厅原副厅长;2004年12月,以受贿罪被判处无期徒刑。

晋福祥,云南交通厅原副厅长;2005年1月,以受贿罪,判处其有期徒刑2年零6个月。

李向雷,广东省交通厅原副厅长;2002年4月,因受贿人民币62万元及美金1万元,后又主动自首,被判13年。^①

事实上,不仅交通系统工作人员的腐败非常严重,因为有许多高官的腐败与交通基础设施建设有关。有人指出,中国交通腐败成为一个足以让世界震惊的问题,并列出了《中国官员案涉交通腐败排行榜TOP20》。1988年,我国第一条高速公路沪嘉高速公路建成通车。随后,高速公路建设在全国全面铺开。至1998年年底,全国高速公路通车总里程达到6258公里,跃居世界第八;1999年年底,突破1万公里,位居世界第四;2000年年底,达到1.6万公里,居世界第三;2001年年底,我国高速公路总里程已达1.9万公里,跃居世界第二位。高速公路行业的暴利性导致了高速公路行业的商业化,商业化的结果是成为滋生腐败的温床,“道路通车,厅长落马”的现象已经成为中国反腐败领域的一大特点。官员前赴后继,中共中央政治局原委员、上海市市委原书记陈良宇涉及的“社保案”相关联的沪杭高速之福禧

^① 参见《透明国际曝光落马的中国16位交通厅长》,载 <http://www.smjcy.xm.fj.cn/case/20050318.htm>。

投资 32 亿元特大案件,将交通腐败推向历史高峰。《中国官员案涉交通腐败排行榜 TOP20》所列的前 20 位分别是:陈良宇(原中央政治局委员、上海市市委书记),祝均一(原上海市劳动和社会保障局局长),李宝金(原天津市人民检察院检察长),张晓光(原东北高速董事长、党委书记,黑龙江省交通厅助理巡视员),牛和恩(原广东省交通厅厅长),张全(原河北省交通厅厅长),王兴晓(原安徽省交通厅厅长),章俊元(原江苏省交通厅厅长),卢万里(原贵州省交通厅厅长),毕玉玺(原北京市交通局长,首都公路发展有限责任公司董事长),杨志达(原湖南省交通厅党组成员,省高速公路管理局局长),阿曼·哈吉(原新疆维吾尔自治区副主席,新疆交通厅厅长、高等级公路管理局局长),张有德(原贵州省交通厅副厅长),石发亮(原河南省交通厅厅长),李向雷(原广东省交通厅厅长),褚之田(原广西壮族自治区交通厅党组书记、副厅长),马其伟(原湖南省交通厅副厅长),张昆桐(原河南省交通厅厅长),郑道访(原四川省交通厅副厅长),刘中山(原四川省交通厅厅长兼省高速公路建设开发总公司董事长)。^①

从《中国官员案涉交通腐败排行榜 TOP20》可以看出,案涉交通腐败的前 20 位官员中,有 17 位省交通系统的官员,占全部名额的 85%。具体参见下图:

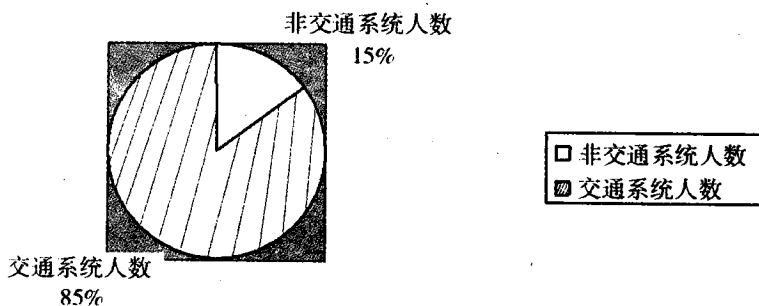


图1 中国官员涉案交通腐败排行前 20 名中非交通系统人数与交通系统人数比例

上图显示,案涉交通腐败的官员主要集中到交通系统内部,因此,我们惩治和预防交通基础设施领域的腐败现象,应当从整治交通系统入手。

^① 参见《交通腐败贪污排行榜 TOP20》,载 http://data.icxo.com/htmlnews/2007/08/13/1177577_0.htm。

1997年至2002年,河南省连续3任交通厅厅长和多名处级领导干部在交通基础设施建设领域发生严重腐败问题,^①给党和人民的交通事业造成了严重危害,产生了极为恶劣的社会影响,引起了中央和河南省委的高度重视。2005年,胡锦涛总书记在中央纪委第二次全会上列举了河南省交通厅原三任厅长前腐后继的现象,深刻指出:“1996年以来,全国有13个省交通厅(局)的26名厅局级干部因经济问题被查处,有的地方甚至连续几任出问题,根本原因就是投融资体制、招标投标制度、行政审批制度和干部人事制度等方面存在漏洞。”

胡总书记的讲话高屋建瓴,切中要害。交通基础设施建设领域部分领导干部违法违纪案件比较集中地发生,实际上反映出我们防治腐败的机制、体制和制度存在着漏洞和缺失,已经不能适应新时期反腐倡廉建设的需要,迫切需要对此进行认真研究并着手加以改进,全面提高新时期廉政建设的水平 and 质量。

为落实科学发展观,健全交通系统预防和惩治腐败机制,坚决遏制交通基础设施建设领域腐败多发的势头,铲除腐败滋生的土壤和条件,保证交通事业快速健康发展,实现省委、省政府确定的交通建设发展目标,按照厅党组、厅纪检组的部署,《交通基础设施建设领域惩治和预防腐败体系研究》科研项目于2005年10月成立,主要对交通基础设施建设预防和惩治腐败体系进行理论研究和总体设计。

二、交通基础设施建设领域腐败现象分析

随着投融资体制改革的逐步深入,交通基础设施建设市场得到开放,投资主体形成多元化,社会参与性强,市场竞争激烈,加之交通基础设施建设投资大、工程量大、工期长、环节多、涉及面广,在当前依然存在着诸多不可忽视的一系列问题。

① 曾任河南省原交通厅厅长的曾锦成,1997年10月因犯受贿罪被判有期徒刑15年,剥夺政治权利3年,没收全部赃款赃物。接任河南省交通厅厅长的张昆桐,于2001年3月因犯受贿、挪用公款罪被判处无期徒刑,剥夺政治权利终身。接任河南省交通厅厅长的石发亮,2003年2月因涉嫌重大违法违规违纪行为被纪检部门立案审查,石发亮涉嫌经济犯罪的数额及实施犯罪的手段已超过了前两任;2006年8月,法院认定石发亮受贿财物折合人民币1900万元,以受贿罪判处石发亮无期徒刑,剥夺政治权利终身。

(一) 交通基础设施建设领域腐败现象的表现

交通基础设施建设领域的腐败现象,在各种媒体上都有不同程度的概括和介绍。用不同的标准进行分类,我们可以作出不同的总结。但总的来说,交通基础设施建设领域的腐败现象大致表现在如下几个方面:

1. 建设项目招标投标中的表现。

(1) 明招暗定搞串标。投标人与招标人相互串通,通过泄露标底或骗标情况,搞场外交易。招投标活动原本是为了使竞争公平、公正、公开,但一些投标人为了占据优势、获取内情并最终获得中标,不惜重金行贿知情者。而一些招标单位的项目负责人或招标办的负责人或评标委员会成员也利用身在其中,知悉内情的优势违反保密规定,将潜在投标人的名称、数量、标底及投标文件的评审和比较、中标候选人的推荐等影响公平竞争的内幕情况透露给投标人。如卢万里案中,卢万里敛财手段之一即通过招投标进行。按规定,在招标投标过程中,业主要制定标底,作为投标人报价得分的评判依据;标底在开标前均应保密,编制标底的少数人应该完全封闭,不准泄漏。但卢万里作为交通厅厅长,又是高速公路开发总公司总经理,亲自参与和直接领导招标。每次招投标,卢万里都要亲自召集、布置、参与招投标。如在贵新公路项目上,他担任评标委员会主任,评标委员会人员和专家组人员名单由他亲自决定。在专家组评标过程中,他要亲自到评标现场去了解情况,现场负责人要随时向他汇报评标情况。为减少潜在竞争对手,他可以以种种理由随意减掉或增加投标单位,圈进他的意中对象入围参加竞标。^① 另外的还通过收买评委获取高分中标。

(2) 低中高算搞诈标。在低价中标制中,投标人与招标人采取欺诈方式,在招标中附加苛刻条件或用大大低于成本价的低价中标,然后在施工中采取变更工程设计、变更工程量、多算工程量或材料、人工费等手段,提高决算价格获利。有的工程经过堂而皇之的招投标活动后,甲乙双方将符合要求的合同提交管理部门登记,以取得合法地位,以自然或人为因素而影响工程进度为借口,将已签订执行的合同中的实质性内容进行改变,如增加工程款、延长工期、质量标准降低等。一些使用国有资金进行工程建设或货物采购的单位,不按规定招标,在确定承包商、供应商的过程中采用“暗箱操

^① 参见《交通腐败“多米诺”》, <http://www.jcrb.com/zyw/n554/ca357463.htm>。

作”;有的领导干部滥用职权,暗中限定招标单位将建设工程项目发包给指定的投标单位;有些招投标单位及监督、代理机构相互串通,通过私下交易损害他人的合法权益。

(3)多头挂靠搞围标。一些施工单位挂靠数家单位参加投标,通过编制不同的投标方案拦网围标,从而将其他投标人排挤出局;或者通过相互间约定或内部竞价方式,内定中标人,然后再参加投标等。

(4)肢解项目分利益。有些建筑企业水平低,为使自己“合法中标”,不惜代价私下找几个建筑企业给其陪标。陪标表现为一是参与投标的建筑企业标书制作大多出自一人之手,故意拉大标书中预算造价;二是陪标单位不按评标办法执行,故意不得分甚至扣分。“陪标”企业虽知道这种做法不符合规定,但由于是同行,不好得罪,只得违心参加。有的陪标企业为脱身,开标前故意违反有关规定,法人代表不参加投标,参加投标的人又没有委托书和授权书,故意弃权。招标单位将既定标段拆分成多个标段,将意向的中标单位分别安排在不同标段,并由中标单位支付其他投标单位一定数额的“陪标费”,让各方均沾利益。

(5)规避公开招标制度。规避公开招标主要有以下几种表现:一是把项目化整为零。有的建设单位钻 50 万或 30 万元以上工程实行招投标的空子,把一项较大工程肢解为几个小的项目,每项工程不超过 30 万元,以避开市场。有的主体工程虽进入市场,但其地坪、下水道、水电安装、内部装饰等附属设施没有实行招投标,通过将整体项目进行分解,搞场外运作,逃避监督,这种现象在不少地方都存在。二是把应当公开招标的项目,千方百计找各种理由将其变为邀标。三是在信息发布上做文章,要么限制信息发布范围,要么不公开发布信息,规避公开招标。四是一些业主单位为了私利,不肯把自己应当招投标的项目进行公开招标;应当邀标的项目不邀,或名为邀标实为直接发包,既不顾质量,也不讲效率、效益。

2. 工程转包、分包中的表现。

(1)非法挂靠,承揽工程。一些中小施工单位、农民包工队通过直接行贿等手段疏通关系,挂靠大的施工单位,获取资质后承揽工程业务。一些有资质的施工单位为收取管理费,以分包、联营、项目经营等方式将资质借与他人获利。

(2)违反规定,擅自转包。一些有资质的中标单位违法将工程转包给