

Bawo Guilü
Shenru Tuijin
Minhang Fanfu Changlian
Jianshe



把握规律 深入推进民航 反腐倡廉建设

——民航反腐倡廉建设规律研讨会论文集

中国民用航空局党组纪检组
监察部派驻民航局监察局 编

中国民航出版社

把握规律 深入推进民航 反腐倡廉建设

——民航反腐倡廉建设规律研讨会论文集

中国民用航空局党组纪检组
监察部派驻民航局监察局 编

中国民航出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

把握规律 深入推进民航反腐倡廉建设/中国民用
航空局党组纪检组, 监察部派驻民航局监察局编.
—北京: 中国民航出版社, 2009. 11
ISBN 978-7-80110-948-4

I. 把 ... II. ①中 ... ②监 ... III. ①民用航空 - 运
输企业 - 廉政建设 - 中国 - 文集 IV. ①D630.9-53
②F562.6-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 208900 号

责任编辑: 王迎霞

把握规律 深入推进民航反腐倡廉建设

中国民用航空局党组纪检组
监察部派驻民航局监察局 编

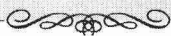
出版 中国民航出版社
地址 北京市朝阳区光熙门北里甲 31 号楼(100028)
排版 中国民航出版社照排室
印刷 长城印刷有限公司
发行 中国民航出版社 (010) 64297307 64290477
开本 787×960 1/16
印张 26.5
字数 339 千字
版本 2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-80110-948-4
定价 36.00 元

(如有印装错误, 本社负责调换)



序



2009年9月10日至12日，民航局党组在京召开了民航反腐倡廉建设规律研讨会。会上，民航局党组书记、局长李家祥同志，中央纪委书记、监察部副部长屈万祥同志和民航局党组成员、党组纪检组组长梁宁生同志分别发表了重要讲话。这次研讨会，是在各单位各部门高度重视、积极参与、精心准备基础上召开的一次非常成功的反腐倡廉会议。本次会议得到各单位的广泛响应，共收到包括民航局机关在内上报的38篇论文，有16个单位的代表在会上作了交流发言。会议规格高，反响大，参与面广，气氛热烈，成效显著。

民航局党组一贯高度重视民航系统的反腐倡廉建设工作，尤其重视反腐倡廉建设规律的研究。在2009年初召开的民航反腐倡廉建设工作会议上，李家祥局长特别提出要在下半年召开民航反腐倡廉建设规律研讨会。民航局党组纪检组、派驻监察局为此进行了精心组织和周密安排；民航局各单位各部门领导对此项工作高度重视，并结合各自工作实际，精心谋划选题，组织专门人员开展课题研究，在查阅了大量资料和进行了扎实的调研基础上，撰写出了38篇高质量的学术论文，取得了丰硕的研究成果。古人说：“春种一粒粟，秋收万颗子。”这38篇高质量论文，就是大家上半年辛勤劳动的收获和回报。

人们常说：纲举目张。规律就是“纲”，抓住反腐倡廉建设规律这个“纲”，牵住反腐倡廉建设规律这个牛鼻子，就能开创出民航反腐倡廉工作的新局面。这些论文涉及民航反腐倡廉建设规律的方方面面，特别是在行政权力监督、预防腐败和防范机制研究、执行中央“三重一大”规定、预防工程建设招投标等重点领域腐败、反商业贿赂问题以及民航廉政文化建设等方面进行了深入细致的研究。

为使大家更好地学习借鉴交流民航反腐倡廉建设规律研讨会所取得的成果，进一步推动民航反腐倡廉建设，确保民航持续安全健康发展，我们汇编了李家祥局长、屈万祥副部长、梁宁生组长的重要讲话以及在大会上进行交流的38篇优秀论文。本书所汇编的领导讲话和论文以科学发展观为指导，紧密结合民航工作实际，思路清晰、材料丰富、问题分析深刻，具有很强的现实针对性、指导性和可操作性。相信这些论文的结集出版，必将推动民航反腐倡廉建设工作迈上一个新台阶。

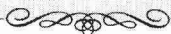
是为序。

编 者

2009年9月26日



目 录



一、领导讲话材料

抓住特点 把握规律 以改革创新精神推进民航反腐倡廉建设 民航局党组书记、局长 李家祥	3
在民航反腐倡廉建设规律研讨会上的讲话 中央纪委常委、监察部副部长 屈万祥	28
在民航反腐倡廉建设规律研讨会上的讲话 民航局党组成员、党组纪检组组长 梁宁生	45

二、大会发言材料

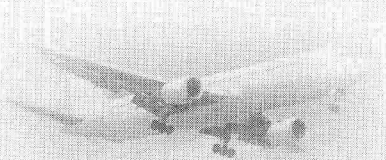
对李培英贪污受贿案的思考 首都机场集团党组副书记、纪检组组长崔友军同志发言	65
空管系统一体化后反腐倡廉建设面临的形势、任务及对策分析 民航局空管局党委副书记、纪委书记严庆田同志发言	75
民航招投标中存在的主要问题及治理对策 民航局党组纪检组、监察部派驻民航局监察局案件检查室主任 董铁牛同志发言	84

浅谈民航单位“一把手”的廉政风险及其防范对策	
民航中南地区管理局副局长级巡视员徐麦秋同志发言	94
规范执法行为 确保廉洁从政	
民航局政策法规司副司长史博利同志发言	105
民航审计反腐工作实践与研究	
民航华东地区管理局党委副书记、纪委书记唐伟斌同志发言	114
当前基建工程和物资设备采购领域滋生腐败的重点环节、成因及对策研究	
中国民航飞行学院党委书记朱勇同志发言	123
把握局情 研究对策 不断推进惩防腐败体系建设	
民航华东空管局党委副书记、纪委书记冯惠勇同志发言	133
行政监察工作浅析	
民航新疆管理局党委副书记、纪委书记张忠华同志发言	141
民航西南地区管理局行政监察工作存在的两个主要问题及对策建议	
民航西南地区管理局纪检监察处处长吴纯同志发言	149
建立完善内部控制 加强反腐倡廉建设	
中国民航管理干部学院副教授胡俊同志发言	159
突出重点抓预防 强化监督抓惩治	
中国民航报社出版社纪委副书记任佶同志发言	167
创新审计模式 实施跟踪审计 为机场工程建设保驾护航	
重庆机场集团公司党委副书记、纪委书记张伟同志发言	177
规范“三重一大”决策行为研究	
民航东北空管局党委副书记、纪委书记张宝运同志发言	185
民航行政执法中存在的主要问题及对策研究	
民航华东地区管理局山东监管局纪委书记杨洪林同志发言 ...	194
让“集体智慧、民主科学、监督管理、注重实际”融入决策环节	
民航华东地区管理局上海外航服务公司纪委书记邹其同志发言	203

三、大会交流材料

浅议加强对行政权力的监督制约	
民航华北地区管理局纪委·····	213
在科学发展观指导下不断推进民航行政监察工作	
民航东北地区管理局纪委·····	221
发挥行政监察职能 为贯彻落实科学发展观提供保障	
民航华东地区管理局福建监管局课题组·····	230
夯实基础 抓住关键 全面提高监督能力	
民航华东地区管理局江苏监管局课题组·····	237
发挥廉政文化的引导作用 培育民航廉洁新风尚	
民航华东地区管理局江西监管局课题组·····	246
高校廉洁教育规律研究	
广州民航职业技术学院纪委·····	253
民航财务、资金管理方面存在的主要问题及健全完善财务与 审计监督制度研究	
民航西北地区管理局纪委·····	263
新时期高等院校反腐倡廉工作机制的研究	
中国民航大学纪委、监察处 ·····	273
民航院校容易滋生腐败的重点领域、原因分析及对策研究	
中国民航飞行学院·····	281
对民航系统领导干部腐败的社会心理分析与对策思考	
中国民航管理干部学院·····	291
大型机场集团决策风险预防机制的探讨	
中国民航管理干部学院·····	301
加强廉政风险源分析 不断完善企业风险管控	
江西省机场集团公司纪委·····	309

贯彻落实“三重一大”集体决策制度 推进企业健康平稳发展	
吉林省民航机场集团公司纪委·····	316
加强和改进民航“一把手”监督制约机制研究	
民航华北空管局纪委·····	324
对探索工程建设领域反腐倡廉建设的一点思考	
民航西南空管局纪委·····	338
强化廉政文化建设 增强廉政教育实效性	
航空安全技术中心纪委·····	348
医药购销领域商业贿赂成因及防治对策研究	
民航总医院纪委·····	356
政务公开 信息透明 让权力在阳光下运行	
民航局综合司·····	368
强化民航机电产品国际招标投标管理 依法推进民航惩防体系建设	
民航局规划发展司·····	376
把握当前政府财政财务工作规律 建立健全民航审计监督体系	
民航局财务司·····	384
加强选人用人制度建设 推动民航反腐倡廉工作	
民航局人教司·····	395
民航政府投资监管工作的难点和对策	
民航局纪检组、派驻监察局综合检查室 ·····	406



领导讲话材料



抓住特点 把握规律 以改革创新精神推进民航反腐倡廉建设

——在民航反腐倡廉建设规律研讨会上的讲话

民航局党组书记、局长 李家祥

(2009年9月10日)



【领导讲话材料】
Lingdao Jiaohua Cailiao

同志们：

我们这次民航反腐倡廉建设规律研讨会很重要，很有意义。为了开好这次会议，党组纪检组、派驻监察局做了大量准备工作，各单位党委、纪委开展了深入的课题调研，提交的调研报告和会议发言质量都比较高，看后听后很受启发。希望这些成果尽快转化到民航反腐倡廉实践上来。中央纪委书记、监察部副部长屈万祥同志，中央治理“小金库”专项检查组组长、国家审计署农林水利审计局局长李季泽同志，以及中纪委有关部门领导同志在百忙中抽时间参加我们这次会议，体现了中央纪委、监察部、审计署领导对民航反腐倡廉工作的高度重视和支持。屈万祥同志下面还将作重要指示，我们要认真学习贯彻。这里，我先讲几点意见。

一、为什么要研究民航反腐倡廉建设的特点和规律

我们民航，承担着两个安全的重任，一个是航空安全，另一个是政治安全。反腐倡廉建设上不出问题，属于政治安全的范

畴。在年初民航反腐倡廉建设工作会议上，我提出要研究民航反腐倡廉建设的特点和规律。为什么要提出这个问题呢？研究民航反腐倡廉建设的特点和规律作用何在、意义何在呢？

这里先给大家提供一条史料：

明朝的开国皇帝朱元璋是非常重视反贪腐的，整个明朝，在历代封建王朝中反贪是最严厉、最坚决的。朱元璋曾下谕引导官员不要因贪腐而断送自己的生命前程，他说：“你们看见那些不成器的官员了吗？他们互相勾结，贪赃受贿，横征暴敛，鱼肉乡民，自以为很高明，但百姓既然怨声载道，又高明什么呢？你不见他们东窗事发，受到法律制裁，人被发配做苦役，赃在千里之外，到时候想花钱，但钱又怎么来得了呢！导致家破人亡，赃也就为他人所有了。”说到这里，他打了个极生动的比喻：“守俸如井泉，井虽不满，日汲不竭，渊泉焉。”守住你那份俸禄就像井，井水虽然不满，但天天打也打不完，因为有泉眼啊。大刀阔斧、严刑峻法反贪腐的朱元璋，甚至对自己的女婿也不手软，其女婿因贪污 70 斤茶叶也被杀掉。但是，晚年的朱元璋也曾感叹：“我欲除贪官赃吏，却奈何朝杀而暮犯？”早晨杀了贪官，到晚上又有人犯事，前“腐”后继，屡禁不止，为什么？怎么办？朱元璋所提出的问题，实际上就是个研究、探索反贪腐的特点和规律的问题。由于阶级的、历史的、时代的局限性，朱元璋不可能提出更有效的举措。

今天，我们提出研究民航反腐倡廉建设的特点和规律，主要是基于以下两点考虑：

首先，从根本上说，研究民航反腐倡廉建设的特点和规律，是掌握马克思主义的思想方法和工作方法的需要。

入门需要钥匙。做任何事情，从事任何工作，首先必须掌握科学的思想方法和工作方法，反腐倡廉建设也不例外。

马克思主义哲学是科学的思想方法和工作方法，是认识世界



和改造世界的金钥匙。辩证唯物主义告诉我们，任何事物的发展、演变都有其内在的规律。规律是客观存在的，正如荀子所说：“天行有常，不为尧存，不为桀亡。”尽管规律不以人们的意志为转移，尽管人们不能随心所欲地制造规律，但人们可以通过实践去认识规律、揭示规律、把握规律、运用规律。认识和把握了事物规律，就认识和把握了事物发展方向，就取得了工作的主动权。

毛泽东同志在《中国革命战争的战略问题》一文中说过：“大家明白，不论做什么事，不懂得那件事的情形，它的性质，它和它以外的事情的关联，就不知道那件事的规律，就不知道如何去做，就不能做好那件事。”回顾历史，我们党领导任何一项工作取得的任何成效，都得益于从实际出发，在深刻总结经验的基础上，找到规律、把握规律。战争有战争的规律。抗日战争时期，毛泽东同志根据敌我双方力量对比，提出了抗日战争是“持久战”、分“三阶段”进行的战略思想，最终打败了日本侵略者；解放战争时期，提出了著名的“十大军事原则”，仅用了三年多一点的时间就打败了武装到牙齿的八百万国民党军队，打出了一个新中国。建设有建设的规律。建国后，尤其是十年内乱结束后，我们党不断探索经济建设的规律，围绕什么是社会主义、怎样建设社会主义这个根本问题，解放思想，勇于实践，这才有了党的基本路线和改革开放，有了改革开放三十年的辉煌成就。

战争也好，建设也好，只有认识规律，把握规律，运用规律，掌握科学的思想方法和工作方法，才能赢得战争和建设的胜利。同样，要做好反腐倡廉工作，也必须在认识和把握特点、规律上下功夫。可以说，这既是反腐倡廉的基本功，也是把反腐倡廉引向深入的关键所在。

其次，从实际情况上说，研究民航反腐倡廉建设的特点和规

律，是应对严峻形势，加大工作力度，取得民航反腐倡廉主动权和新成效的需要。

腐败是世界性现实难题，是人类面临的共同挑战。对于这样的世界性难题，必须下大功夫、花大力气总结、研究其本身固有的特点、规律。一些国家和地区治理成效不大，腐败出现反复的原因，恰恰说明没有抓住规律，没有从根本和源头上解决问题。

我们党和国家的性质是同腐败现象水火不相容的。反腐败事关党和国家的生死存亡。经济搞不上去会亡党亡国，腐败泛滥起来同样会亡党亡国。十七大强调，坚决惩治和有效预防腐败是党必须始终抓好的重大政治任务，要求全党一定要充分认识反腐败斗争的长期性、复杂化、艰巨性，把反腐倡廉建设放在更加突出的位置，旗帜鲜明地反对腐败。既然反腐败是全党必须始终抓好的重大政治任务，是一项长期艰巨的任务，要放在更加突出的位置来抓，我们就必须认真研究和总结这方面的规律，并采取坚决措施予以遏制。

这几年，民航反腐倡廉工作取得了一定成效，但也有深刻教训。尽管我们一直强调反腐倡廉，并在教育、惩处方面做了大量工作，但还是出了不少案件和问题，有些案件惊天动地，有些问题性质严重，影响恶劣。最近两年，除了首都机场李培英案件，华北空管局段始黎、王兰知案件，又相继暴露了黑龙江空管分局霍光雷案件、奥运安保防爆器材案件、空管局情报中心案件等。怎样才能让我们的干部少出事或者不出事？这是我来民航局工作后，一直思考的问题之一，也是感到压力最大的问题之一。我想，经常出现的问题要从制度上找原因，反复出现的问题要从规律上找出路。就加强反腐倡廉工作来说，不能空泛地讲加强，也不能简单地就事论事，而应透过现象看本质，抓住特点，找准规律，并遵循规律采取措施，抓好落实，直至取得成效。否则，就会查不胜查、防不胜防，按下葫芦起来瓢。8月7日，李培英在

山东济南被执行死刑，这条消息占据了当天各大网站的头条新闻位置。这一方面说明李培英的罪恶之大，另一方面也说明民航的社会关注度之高。民航本身是人民群众高度信赖和关注的行业，在国家还不十分富裕的情况下，党和人民把巨额资金、现代化飞机和一个充满希望的朝阳行业交给我们，如果我们今天再不重视对反腐败规律的研究认识，再不从根本上扭转反腐败的严峻形势，再不摆脱案件时有发生被动局面，我们就无法向党交代、向人民交代。为此，我们要在抓好安全工作同时，也要抓好反腐倡廉工作，把民航各级党组织和干部队伍建设好。

那么，如何从规律上认识、解决民航反腐败问题呢？

首先，要深入研究普遍意义上的腐败的特点和规律，剖析腐败产生的机理，摸清腐败内部各要素的基本关系。比如腐败生成需要具备哪些条件？腐败机会、腐败动机与腐败成本之间是什么关系？我们知道，腐败的生成有三个条件：一是腐败的机会，也就是公共权力的掌握。只有掌握了社会公共权力才有腐败的机会。二是腐败的动机，也就是有腐败的意识，有想为自己谋取私利的愿望。三是腐败的成本，也就是腐败行为受到惩罚的危险性。当腐败行为收益很大而成本很低时，腐败的动机就会变得强烈，腐败行为就会滋长泛滥。因此，要预防或者减少腐败，就要减少腐败的机会，想方设法消除腐败的动机，增加腐败的成本。权力是可控的，通过健全法制、完善制度、堵塞漏洞可以减少腐败的机会；创建和完善对国家工作人员腐败行为的约束与防范机制，加大对腐败的惩治力度，可以消除腐败的动机，增加腐败行为的成本，使掌权者不想腐败、不能腐败、不敢腐败。这样才能形成反腐倡廉的体系，这样来认识问题，才能触及问题的本质，在这样的认识基础上采取措施，才能打中要害，收到实效。

其次，要坚决贯彻中央反腐倡廉的方针政策和决策部署，并且要与时俱进，大胆创新。中央在反腐败问题上关于标本兼治、

综合治理、惩防并举、注重预防的战略方针，特别是关于在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本、更加注重预防、更加注重制度建设战略思想，以及扎实推进惩治和预防腐败体系建设的决策部署，都体现了我们党对党的建规律特别是反腐倡廉建设规律认识的深化，这本身就反映了反腐倡廉方面的规律。必须把这些基本规律或者说普遍性的要求，认真学习好，掌握运用好，贯彻落实好。为此，我们就要针对民航的实际，积极主动地研究新情况，解决新问题，大胆创新，勇于开拓，严于要求，在实践中不断发现和摸索行业反腐的特点规律，推动民航反腐倡廉向纵深发展。

第三，要深入研究行业特点，把反腐败的普遍规律与民航的具体实际相结合，找到预防和惩治腐败的特殊规律。世界上的事物是千差万别的，必须具体情况具体分析，这是马克思主义的活的灵魂。事物有共性，也有个性；有一般规律，普遍规律，也有个别规律，特殊规律。个性是一事物区别于它事物的内在根据，特殊规律是最终解决具体问题的有效途径。“一把钥匙开一把锁”讲的就是这个道理。钥匙能打开锁，这是普遍规律；但一把钥匙开一把锁，这就是特殊规律。只有掌握了特殊规律，才算找到了解决问题的科学途径，才能取得真正成效。民航这个行业有其自身特点，有不同于其他行业的地方，必须立足共性，着眼个性，在普遍规律的指导下找出特殊规律，从而采取具体的符合民航实际的应对措施。只有这样，才能保证锁能“锁住”，打能“打开”。否则，大而化之，笼而统之，必然事倍而功半。

第四，要学习借鉴国内外一切好的做法和成功经验，激励和促进民航自身的反腐倡廉建设。反腐败是全人类面临的共同课题，也是全人类面临的共同挑战，其中一些规律是普遍起作用的，一些做法也是放之四海而皆准的。国际上，亚洲的新加坡以及我国的香港地区，北欧的芬兰、瑞典、挪威等国在治理腐败方