

胡乃民◎著

国企纪律审查 实战方略

GUOQIJILVSHENCHASHIZHANFANGLUE

中国方正出版社

国企纪律审查实战方略

胡乃民 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国企纪律审查实战方略/胡乃民著. —北京: 中国方正出版社, 2016. 9

ISBN 978-7-5174-0343-2

I. ①国… II. ①胡… III. ①国有企业—纪律检查—研究—中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 220522 号

国企纪律审查实战方略

胡乃民 著

选题策划: 王子君 冯 超

责任编辑: 王子君 冯 超

责任印制: 李 华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区广安门南街甲 2 号 邮编: 100053)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59594653 出版部: (010) 59594625

经 销: 新华书店

印 刷: 北京中科印刷有限公司

开 本: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 17.5

字 数: 250 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 12 月北京第 2 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978-7-5174-0343-2

定价: 45.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

前 言

执政党面临的重大威胁就是腐败，但我们党坚持“老虎”“苍蝇”一起打，使不敢腐的震慑作用得到发挥，不能腐、不想腐的效应已初步显现，反腐败斗争压倒性态势正在形成。新形势下，如何建立国有企业纪委工作的方法论，按照纪在法前原则，抓好纪律审查，发挥震慑作用、遏制作用；如何从理论上认识、正面回答权力寻租等腐败问题源于委托代理关系下产生的共性问题，不是中国国有企业单独具有的个性问题，破解有关妖魔化国有企业、诋毁公有制的舆论；如何贯彻习近平总书记反腐战略思想和战略布局、建立“三不腐”体制机制；如何围绕从严治党治企，全面加强国有企业党的建设，做强做优做大国有企业，巩固党执政的经济基础；如何做到经济建设和反腐败“两手抓”，开展好国有企业纪律审查工作，建立国有企业“打虎拍蝇”“关权进笼”等反腐机制，践行“四种形态”，充分发挥纪律审查的治标促治本的作用；如何做到理论与实践、道德与纪律、治标与治本的统一，坚决维护国有企业和各方面合法权益等等，是本书力图阐释、呈现给读者的内容。

本书共分五章。

第一章从纪律审查的通用方法论讲述纪律审查工作全流程、信访举报、初步核实、立案调查、移送审理及执纪、抓早抓小、公检法协同纪律审查、以法治的思维提升反腐败斗争水平以及怎样带领和培养国有企业纪检干部队伍；还讲述了有国有企业特色的纪检监察、巡视、审计、监事会、出资人“五位一体”监督机制的创立和实施。

第二章以“党的纪律+具体案例+实战方法论+相关法律”为建构，讲述违反六大纪律的“纪律审查方法论”，以典型案例具体生动地阐释这些

案例违反的主要纪律、违反的其他纪律、触犯的法律，讲述举报遴选、案件初核、关键突破、协同指挥、依纪依法、排除干扰、案件特点、管理漏洞、审查纪实、案例剖析、治标治本等“打虎拍蝇术”，提出建立不敢腐体制机制的方法论。

第三章讲述“关权进笼术”，通过一案两检查、一案两处理等揭示管理问题，发挥国有企业纪委纪律审查治本功能，建立破解腐败形成机制，落实党委主体责任、纪委监督责任、行政管理责任、国企社会责任等“四个责任”，建立不能腐、不想腐体制机制的方法论，特别是提出和探索“三不腐”体制机制的管理框架、建设路线图。

第四章将国有企业纪律审查方法和策略上升为制度和流程，以期为企业纪律审查工作提供参考。

第五章追溯监督的根源，讲述西方股份制企业腐败行为案例和我国国有企业的反腐历程。经济学理论分析和腐败实例都充分说明：现代企业制度不是万能的，有时也会失灵，东、西方股份制企业以及国有企业都存在腐败问题，都需要监督，腐败问题不是中国国有企业特有的。我们必须坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，增强反腐自信。

全书内容是否科学妥当，还望读者诸君批评指正。

目 录

第一章 纪律审查通论及实战案例	1
第一节 国有企业纪律审查工作全流程	3
一 国有企业纪律审查工作的基本原则	3
二 国有企业纪律审查工作的基本要求	4
三 国有企业纪律审查工作的基本流程	5
第二节 信访举报	7
一 信访举报工作的作用、基本原则和受理范围	7
二 来信处理、来访接待和承办原则	8
三 报告调查处理结果(情况)的信访案件及信访监督	10
四 处理信访举报的一般流程和基本方法	12
五 处理信访举报的基本方法	13
六 信访举报情况分析与专题分析	13
第三节 初步核实	14
一 初核的概念、特征和目的	14
二 初核的任务和要求	15
三 初核的程序	16
四 初核情况报告要素	18
五 初核结果处理	20
第四节 立案调查	21
一 立案	21
二 证据的提取	22
三 证据的运用	27
四 错误事实核对	31
五 调查报告	32
六 调查卷制作	32
第五节 移送审理及执纪	33
一 移送原则	33

二	移送审理的内容、程序及执纪	34
三	审理卷制作	34
第六节	抓早抓小及协同纪律审查方法论	35
一	创立“五位一体”监督机制	35
二	建立抓早抓小、救人治企机制	39
三	建立公检法纪纪律审查协调机制	41
四	建立纪律审查协作区制度	43
五	推行区域纪律审查工作主办人负责制	44
六	推行党工委纪工委“两个责任”区域系统统筹联动制	44
七	探索国有企业向子企业内部纪委派驻制	45
八	选人用人与纪检监察及监督队伍建设	46
第七节	以法治的思维提升反腐败斗争水平	49
一	把管党治党的防线从法律拉回到纪律上来	49
二	加大国际追逃追赃力度，堵住贪腐者最后退路	50
第二章	国有企业纪律审查实战方法论	53
第一节	违反政治纪律行为审查方法论	55
一	纪律规定	55
二	实战案例及方法论	56
第二节	违反组织纪律行为审查方法论	64
一	纪律规定	64
二	实战案例及方法论	64
第三节	违反廉洁纪律行为审查方法论	66
一	纪律规定	66
二	实战案例及方法论	71
第四节	违反群众纪律行为审查方法论	152
一	纪律规定	152
二	实战案例及方法论	153
第五节	违反工作纪律行为审查方法论	154
一	纪律规定	154
二	实战案例及方法论	154
第六节	违反生活纪律行为审查方法论	161
一	纪律规定	161
二	实战案例及方法论	161
第三章	国有企业反腐“五大治本”方法论	163
第一节	责任治本方法论	165

一	党委主体责任	166
二	纪委监督责任	169
三	行政管理责任	172
四	国有企业社会责任	174
第二节	纪律治本方法论	176
一	党规党纪严于国家法律	176
二	全面从严治党要把纪律挺在前面	176
三	以啄木鸟精神严格执纪	177
四	把党规党纪国法融入现代企业制度	178
第三节	巡视治本方法论	179
一	巡视监督发现问题，发挥从严治党治企利器作用	180
二	问题的根本责任、整改的责任在被巡视企业党组织	181
三	全面从严治党尤为紧迫，加强国有企业党的领导是头等大事	182
第四节	体制机制治本方法论	183
一	“一案两+”，机制治本制度篇	183
二	“机构平台+”，机制治本组织篇	187
三	“破解腐败+”，机制治本系统篇	190
四	“七个对接+”，机制治本源头篇	192
五	探索构建不敢腐不能腐不想腐“三不腐” 体制机制框架	194
第五节	文化治本方法论	196
一	廉洁文化的作用和建设方法	196
二	用准则用优良传统作风及英模引领廉洁文化建设	199
三	建设有国有企业特色的廉洁文化	201
第四章	国企纪律审查方法论的制度提升	205
第一节	纪律审查类制度	207
一	办理署真实姓名检举控告制度	207
二	纪律审查纪律	209
三	纪律审查涉案款物管理制度	211
四	纪律审查协作区制度	217
五	纪律审查人才库管理制度	220
第二节	案件审理和执纪类制度	222
一	侵害企业权益职工解除劳动合同制度	222
二	党纪政纪案件沟通平衡备案制度	223

第五章 企业纪律审查溯源	225
第一节 经济学理论揭示了监督之根源的普遍规律	227
一 借鉴和超越西方经济学理论, 坚持中国特色理论自信	227
二 现代企业制度有时失灵需要监督	229
三 企业可以替代市场配置资源的特点决定企业需要监督	230
四 产权确定了基本的行为规则和监督的制度安排	231
五 委托代理关系的存在是监督的根源	231
六 契约不完全需要监督	232
七 监督能降低交易成本	232
八 超越新制度经济学理论, 坚持中国特色道路自信	232
九 制度变迁不能只变迁到私有制上	233
十 历史主义经济学主张国家经济发展依次递进	234
十一 无政府化的自由经济绝不应是我国市场经济改革的 目标和方向	235
第二节 马克思政治经济学理论揭示了市场经济最终历史趋势的 逻辑图景, 阐述了国家、社会、政党的反腐败思想	236
一 揭示了市场经济最终历史趋势的逻辑图景	236
二 阐述了国家、社会、政党的反腐败思想	237
第三节 国有企业改革历程及与西方股份制企业都存在着的 共性的最基本问题	240
一 国有企业改革历程及现代企业制度的建立和完善	240
二 国有企业与西方股份制企业都存在着公司治理要解决的 最基本的共性问题	242
三 西方股份制企业寻租护租腐败行为案例	246
四 我国国有企业及股份制企业腐败行为案例	249
第四节 坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信, 从而增强反腐自信	253
一 当代资本主义经济新特征	253
二 我国国有企业深化改革方向	256
三 新形势下国有企业反腐战略思想和战略布局	259
四 坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信, 从而 增强反腐自信	264

附录

参考文献	268
-------------	-----

第一章

纪律审查通论及实战案例

纪律审查，本质上是党内审查，要体现政治性，突出执纪特色，管纪律的人，更要奉行法纪，信访举报、初步核实、立案调查、移送审理及执纪等工作，必须在严格的程序和纪律下进行，并用纪律和规矩这把尺子衡量到底，不断提高国有企业纪委纪律审查、监督执纪问责的质量和水平。

纪律审查，本质上是党内审查，要体现政治性，突出执纪特色，管纪律的人，更要奉行法纪，信访举报、初步核实、立案调查、移送审理及执纪等工作，必须在严格的程序和纪律下进行，并用纪律和规矩这把尺子衡量到底，不断提高国有企业纪委纪律审查、监督执纪问责的质量和水平。严格按照“事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备”的“二十四字”方针开展纪律审查包括案件审理工作。治国必先治党，治党务必从严。如果管党不力、治党不严，人民群众反映强烈的党内突出问题得不到解决，那我们党迟早会失去执政资格，不可避免地被历史淘汰。管党治党，必须严字当头，用严的要求贯彻全过程，做到真管真严、敢管敢严、长管长严。国企从严治党就是要把好纪律审查关。纪律审查工作说到底就是要以燕子垒窝的恒劲、蚂蚁啃骨头的韧劲、老牛爬坡的拼劲，坚持不懈，攻坚克难，善作善成。

第一节

国有企业纪律审查工作全流程

国有企业纪律审查工作是国有企业纪委的一项重要工作，是严肃国有企业党纪的中心环节。国有企业纪律审查工作的指导思想，是通过审查执纪，维护党的章程和其他党内法规，严肃党的纪律，从严治党治企，加强国有企业党风廉政建设，保护国有企业改革发展，促进国有企业经济发展，保障国有资产不流失，保证党的基本路线在国有企业的贯彻执行。

一 国有企业纪律审查工作的基本原则

坚持实事求是的原则，以事实为根据，以党纪为准绳，做到事实清

楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备。

坚持在党的纪律面前人人平等的原则，对任何党员和党组织违反党的纪律的行为，都必须依据本条例进行检查。

要依靠党的各级组织，走群众路线，加强纪检系统内部以及与有关部门的协调配合。

要贯彻惩前毖后、治病救人的方针，达到既维护党纪的严肃性，又教育本人和广大党员的目的。

依纪依规审查案件。严格依照党章党规党纪开展纪律审查工作。

纪律检查中，要切实保障党员包括被检查的党员行使党章所赋予的各项权利。

纪律检查实行分级办理、各负其责的工作制度。

规范处置问题线索。严格按照“拟立案、初步核实、谈话函询、暂存、了结”五种分类方式处置问题线索。

突出纪律审查特色。实现纪法分开，把纪律挺在前面。

二 国有企业纪律审查工作的基本要求

1. 严格按照“二十四字”方针开展纪律审查工作。国有企业纪委必须严格按照“事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备”的“二十四字”方针开展纪律审查工作，包括案件审理工作。

事实清楚。案件发生的时间、地点、手段、情节、后果和有关人员的责任等应清楚明确；

证据确凿。认定的每一案件事实都应有经过鉴别属实的充分证据；

定性准确。确定错误性质和提出处理建议，均应以事实为依据；

处理恰当。以党章、党纪和国家法律、法规为准绳；

程序合法。案件检查的各个环节都应符合规定的程序；

手续完备。各个环节都应履行相应的手续，收集的证据和形成的案件材料也应符合规定的要求。

转变纪律审查方式，把纪律和规矩挺在前面，真正做到快查快结、快

进快出。

2. 国有企业纪律审查工作的受理范围。国有企业纪委受理对检举、控告以及发现的违纪问题的范围有：(1) 同级党委委员、纪委委员的违纪问题；(2) 属上级党委管理在本地区、本部门工作的党员干部的违纪问题；(3) 同级党委管理的党员干部的违纪问题；(4) 下一级党组织的违纪问题；(5) 领导交办的反映其他党员和党组织的违纪问题。

属下级党委管理的党员和党组织重大、典型的违纪问题，必要时也可以受理。

三 国有企业纪律审查工作的基本流程

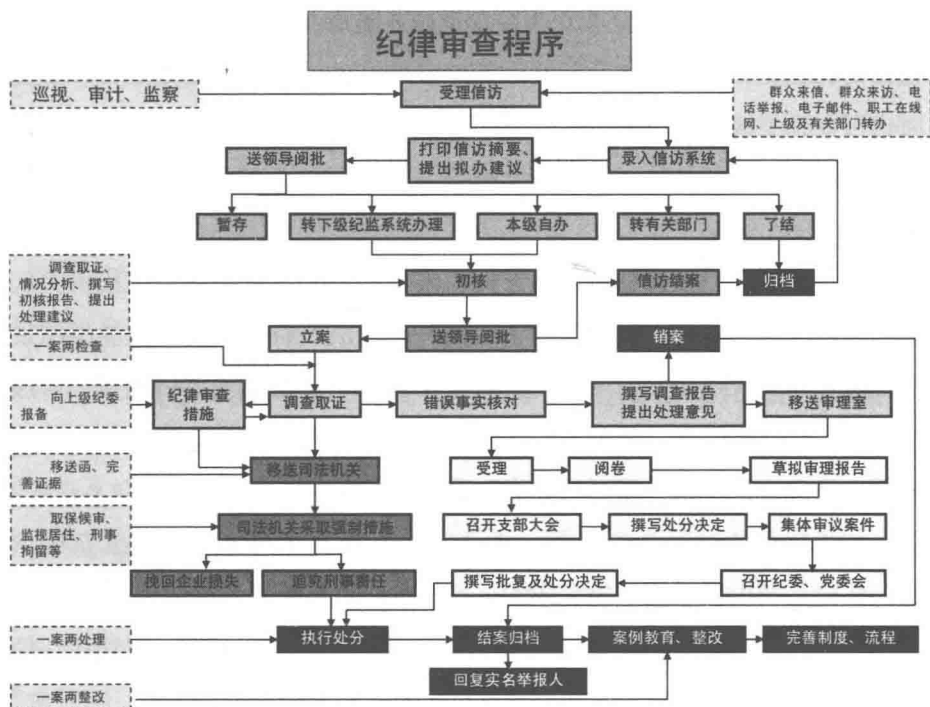


图1 国有企业纪律审查工作的基本流程图

1. 受理信访。信访来源主要有：群众来信、群众来访、电话举报、电

子邮件、职工在线网、上级及有关部门转办，巡视、审计、监察发现。

信访处置方式有：拟立案，主要指经过初步核实，对照党纪政纪条规，确有违纪事实，需要追究党纪政纪责任的线索，包括拟对相关人员采取纪律审查措施的其他需要立案的线索。初步核实，主要指反映的问题具有存在的可能性和可查性，对照党纪政纪条规，判断其可能构成违纪的线索。谈话函询，主要指反映的问题具有一般性，查清了只能给予轻处分或批评教育，或者反映问题不实而予以澄清的；反映问题笼统，多为道听途说或主观臆测，难以查证核实的线索。暂存，主要指反映的问题虽有一定的可查性，但由于种种原因，暂不具备核查的条件而存放备查，一旦条件成熟即可开展核查工作的线索。了结，主要指反映的问题失实或无可能开展核查工作的线索。

2. 初步核实。国有企业纪委受理反映党员或党组织的违纪问题后，应根据情况决定是否进行初步核实。需初步核实的，应及时派人进行，必要时也可委托下级纪检监察机关办理。

初步核实的任务是，了解所反映的主要问题是否存在，为立案与否提供依据。

初步核实后，由参与核实的人员写出初步核实情况报告，纪检监察机关区别不同情况作出处理：反映问题失实的，应向被反映人所在单位党组织说明情况，必要时还应向被反映人说明情况或在一定范围内予以澄清；有违纪事实，但情节轻微，不需追究党纪责任的，应建议有关党组织作出恰当处理；确有违纪事实，需要追究党纪责任的，应予立案。

初步核实的时限为两个月，必要时可延长一个月。重大或复杂的问题，在延长期内仍不能初核完毕的，经批准后可再适当延长。

3. 立案调查。对检举、控告以及发现的党员或党组织的违纪问题，经初步核实，确有违纪事实，并需追究党纪责任的，应当立案调查。

4. 移送审理。凡属立案调查需追究党纪责任的案件，调查终结后，都要移送审理。个别重大复杂的案件，调查过程中，可提前介入审理。

5. 党纪处分。党组织和党员违反党章和其他党内法规，违反国家法

第一章 纪律审查通论及实战案例

律、法规，违反党和国家政策、社会主义道德，危害人民、国家和党利益的行为，依照规定应当给予党纪处分。

第二节

信访举报

中国特色社会主义的最大特色、最本质特征就是党的领导。如果群众举报没有回应，没有按照从严治党治企的要求去做，群众的期待就会被挫伤，国有企业的纪律审查工作、反腐败工作就很难深入。

国有企业信访举报是从严治党治企的重要工作之一，是纪检监察机关获取问题线索的主要来源之一，在监督执纪问责工作中发挥着重要作用。要按照把纪律挺在前面的要求，做好信访举报受理和处理工作，把有价值的线索及时挖掘出来，为各级纪委开展监督执纪问责提供有力支持。

一 信访举报工作的作用、基本原则和受理范围

信访问题线索要严格按照“立案、初核、谈话函询、暂存、了结”五种分类方式进行处理。信访举报工作是国有企业纪检监察工作的一个重要组成部分，是保障党员和职工群众充分行使民主权利，对各级党委和行政组织及各级领导人员、管理人员和党员进行监督的重要手段。同时，它也在企业各级党政组织和党员职工群众之间，包括发挥公司内部治理、外部治理作用，起着联系沟通、信息反馈、监督保障、协调疏导的作用。特别是按照把纪律挺在前面的要求受理和处理信访举报，切实发挥问题线索主渠道作用；加强信访举报信息反映服务工作，充分发挥反腐民意晴雨表和领导决策情报部作用；进一步做好基层信访举报工作，推动全面从严治党向基层延伸作用。

纪检监察信访举报工作在党风廉政建设和反腐败工作中发挥着不可替

代的重要职能作用，政策性、原则性都很强，《中国共产党党内监督条例（试行）》（以下简称《党内监督条例》）、《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》《中共中央纪委依纪依法规范纪检监察信访举报工作的若干意见》《中华人民共和国监察部监察机关举报工作办法》《国务院国有资产监督管理委员会信访举报工作暂行办法》等有明确规定，必须认真贯彻执行。

信访举报工作一般应包含五条原则：（1）按照党章和国家的法律法规和政策以及企业的有关规定处理问题的原则；（2）实事求是，坚持公平公正的原则；（3）坚持权利与义务统一，维护当事人的民主权利的原则；（4）分级负责、归口处理，坚持严格管理、严格监督的原则；（5）处理问题同思想教育相结合的原则。

国有企业信访举报工作应受理的范围有：（1）对企业各级党政组织及各级领导人员、管理人员和党员违纪违法行为的检举、控告；（2）上述组织和个人，对所受到的党纪、政纪处分或企业纪检监察组织作出的其他处理不服的申诉；（3）上述组织和个人及职工群众，对有关党风廉政建设和纪检监察工作的意见、建议等。受理范围还要注意与新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《处分条例》）“六大纪律”的划分相适应。比如，《处分条例》将违反群众纪律行为单设一类，具有重大政治意义，也是全面从严治党的现实需要，目的是通过查处侵害群众利益的行为，捍卫党的性质和荣誉，巩固党的执政基础。因此，对反映违反群众纪律行为的信访举报，只要有明确的违纪问题线索，就要认真受理，决不能推诿敷衍。再比如，《处分条例》按照纪法分开、纪在法前、纪严于法的原则，去除了原条例中与国家法律法规相重复的内容，这就意味着对反映违法行为的信访举报，首先从纪律上从严进行查处，在此前提下，对违法问题也绝不放过，不能因为查违纪而不受理违法问题，更不能大事化小，高举轻放。

二 来信处理、来访接待和承办原则

来信处理。对收到的信函要逐件拆阅、登记、提出拟办意见、输入中央纪委“企业纪检监察信访工作管理信息系统”、打印《信访拟办单》、报