

主 编 郑雁雄  
副主编 施胜章  
黄亿丰

汕尾市推进反腐倡廉服务社会和谐探索

# 上工治未病

经济日报出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

上工治未病:汕尾市推进反腐倡廉服务社会和谐的探索/郑雁雄主编. —北京:经济日报出版社,2007. 1

ISBN 7 - 80180 - 614 - X

I. 上... II. 郑... III. 廉政建设 - 汕尾市 - 文集

IV. D630. 9 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 130730 号

## 上工治未病

——汕尾市推进反腐倡廉服务社会和谐的探索

|      |                                                                  |
|------|------------------------------------------------------------------|
| 主 编  | 郑雁雄                                                              |
| 责任编辑 | 肖小琴                                                              |
| 校 对  | 高小昆 文海滨                                                          |
| 出版发行 | 经济日报出版社                                                          |
| 地 址  | 北京市宣武区白纸坊东街 2 号(邮政编码:100054)                                     |
| 电 话  | 010 - 63567691(编辑部) 010 - 63567683(发行部)<br>010 - 63567687(读者服务部) |
| 网 址  | www. edpbook. com                                                |
| 经 销  | 全国新华书店                                                           |
| 印 刷  | 北京市朝阳区小红门印刷厂                                                     |
| 开 本  | 880 × 1230mm 1/32                                                |
| 印 张  | 16. 75                                                           |
| 字 数  | 380 千字                                                           |
| 版 次  | 2007 年 1 月第一版                                                    |
| 印 次  | 2007 年 1 月第一次印刷                                                  |
| 书 号  | ISBN 7 - 80180 - 614 - X/D · 032                                 |
| 定 价  | 28. 00 元                                                         |

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

## 序

戎铁文

在全党全国深入贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会、建立健全惩治和预防腐败体系的新形势下，汕尾市纪委、市监察局、市监察学会编辑出版了《上工治未病——汕尾市推进反腐倡廉服务社会和谐的探索》一书，供党员干部参考和研究，这是一件很有意义的事情。

“上工治未病”是中国传统中医药学的一个著名论断，见于《扁鹊·仓公列传》，说的是一个最好的医生，应该善于防患于未然，救人于未薨。吴官正同志曾于2005年北戴河一个培训班上的重要讲话中引用这个典故来说明注重预防的重要性。近几年，特别是2005年以来，汕尾市纪委、监察局在市委、市政府和上级纪检监察机关的坚强领导下，坚持以科学发展观统揽纪检监察工作，充分发扬创新精神，大胆探索创造性落实上级要求和反腐倡廉任务的新路子，加大教育、监督、制度建设、源头治腐力度，全面贯彻“上工治未病”思想，从创新思路入手，进一步明确指导思想，形成了更加注重围绕中心、服务大局，坚持“四个服务”（即服务于经济建设的顺利进行，服务于干部的健康成长，服务于和谐社会建设，服务于党的先进性建设）、做到“七个更加注重”、守住“二十一条底线”的纪检监察工作新思路。在这一系统性思路的指导下，全市纪检监察机关在短短一年多时间里就不断推陈出新，开展了一大批创新性工作，亮点纷

呈，形成了汕尾纪检监察工作特色。如：组织编撰通俗读物《廉政忠告》，配套建立日常监督读书教育机制，深入开展贴身廉政教育，确保入脑入心；积极创新监督机制，实施《领导干部廉洁自律日常监督流程图》，对全市副科以上领导干部实行动态化、日常化、透明化的监督；开通“行风热线”，分流诉求、疏解民困，有力促进政风行风建设和社会稳定；协助市委出台《汕尾市建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施办法》，全面构建体现汕尾实际需要的惩防体系；率先推行农村党风廉政建设监督员制度，有效加强对农村基层干部的监督；组织开展“基层建设年”活动，采取“十大举措”全面推进农村基层党风廉政建设；狠抓基层办案工作，全市连续十年消灭乡镇纪委办案“空白点”；探索建立反腐倡廉新闻发布会制度，增强反腐倡廉工作透明度和查办案件的震慑力；实行派驻（出）机构问责制，促进派驻（出）机构监督职能的发挥；等等。这一系列特色工作是我市从源头上预防和治理腐败的积极探索和有益尝试，取得了实实在在的效果，有力地推动了我市党风廉政建设和反腐败工作的扎实深入开展，为推进汕尾跨越发展、构建和谐汕尾提供了重要政治保障。对我市反腐倡廉工作取得的成绩，上级机关和领导多次给予了高度肯定，广大干部群众给予了很好的评价，中央、省、市新闻媒体作了广泛报道。与此同时，重视抓好对反腐倡廉工作的调查研究，在全市广泛深入地组织开展了一系列理论探讨和调研活动，撰写了大量的理论调研文章。《上工治未病》一书，就是我市在反腐倡廉理论探讨和调查研究方面取得的一大成果。

《上工治未病》收编了我市纪检监察干部和其他党政干部撰写的 58 篇质量较高的理论调研文章。这些文章坚持理论联系实际，从不同角度、不同方位、不同层面展示了汕尾市近年来反腐

倡廉工作取得的丰硕成果，反映了各地各单位与广大党员干部群众对新形势下加强党风廉政建设和反腐败工作、构建惩防体系的丰富实践与深入探索，探讨了反腐败斗争的重大问题、特点和规律，提出了许多针对性、指导性和可操作性都比较强的对策建议。不少论文论证深刻，颇有真知灼见，给以我们启迪和新的思路。总体来看，这些文章各具特色，各有见地，有一定的参考价值。

恩格斯说过：“一个民族想要站在科学的最高峰，就一刻也不能没有理论思维。”（《自然辩证法》）纪检监察工作要全面贯彻落实科学发展观，就必须像吴官正同志强调指出的那样：“更加注重对党风廉政建设和反腐败重大问题的战略性、前瞻性、系统性思考，使反腐倡廉工作更好地适应不断变化的客观实际。”进一步加强对反腐倡廉特别是构建惩防体系、从源头上防治腐败的调查研究，是我们深入开展党风廉政建设和反腐败斗争的一项十分重要的任务。希望广大党员干部特别是各级纪检监察干部要加强学习，深入调查研究，勤于探索和创新，多出调研成果，为推动党风廉政建设和反腐败斗争的深入开展作出新的贡献。

（戎铁文：系广东省汕尾市委书记、市人大常委会主任）

## 目 录

|         |           |
|---------|-----------|
| 序 ..... | 戎铁文 ( 1 ) |
|---------|-----------|

## 总论篇

|                                           |            |
|-------------------------------------------|------------|
| 运用底线思维 构建和谐社会 .....                       | 郑雁雄 ( 2 )  |
| 围绕中心 服务大局 做好新时期纪检监察工作<br>.....            | 郑雁雄 ( 13 ) |
| 落实科学发展观 努力构建我市惩治和预防腐败体系<br>.....          | 施胜章 ( 20 ) |
| 经济欠发达地区纪检监察机关落实科学发展观、<br>服务和谐社会建设初探 ..... | 黄亿丰 ( 28 ) |
| 科学发展观是加强党风廉政建设的强大武器 .....                 | 黄亿丰 ( 41 ) |
| 制度文明与和谐社会 .....                           | 谢南斌 ( 49 ) |
| 坚持发展的思路和改革的办法加强纪检监察工作<br>.....            | 黄金生 ( 62 ) |

## 教育篇

|                       |            |
|-----------------------|------------|
| 知荣辱 反庸俗 守底线 保清廉 ..... | 郑雁雄 ( 72 ) |
|-----------------------|------------|

## 提高领导干部廉洁自律水平 全面推进我市党风

|                           |             |
|---------------------------|-------------|
| 廉政建设和反腐败工作 .....          | 郑雁雄 ( 85 )  |
| 浅谈纪检领导干部的“三气” .....       | 陈德忠 ( 97 )  |
| 领导干部要常修为政之德 .....         | 林祖浮 ( 103 ) |
| 廉政文化进校园的若干思考 .....        | 王惠民 ( 110 ) |
| 浅谈中小学生的廉洁教育 .....         | 吴华荣 ( 118 ) |
| 强化党风廉政宣传教育基础作用的几点思考 ..... | 余志兴 ( 127 ) |

## 制度篇

|                           |                 |
|---------------------------|-----------------|
| 走出“择劣”现象误区 创新干部选拔制度 ..... | 李纯良 ( 134 )     |
| 论我国法院监察制度的改革与完善 .....     | 林念贺 ( 145 )     |
| 关于“村账代理制”的思考 .....        | 张道瑜 ( 155 )     |
| 关于完善领导干部交流制度的思考 .....     | 傅木洪 李茂悦 ( 162 ) |

## 监督篇

|                           |                                        |
|---------------------------|----------------------------------------|
| 强化监督 为我市经济建设软环境建设服务 ..... | 施胜章 ( 174 )                            |
| 廉政机制的效率模式：行政公开与监督制约       |                                        |
| 均衡互动 .....                | 谢南斌 ( 179 )                            |
| 非对称信息下权力运行与监督制约中          |                                        |
| 的“诺思悖论” .....             | 谢南斌 ( 188 )                            |
| 加强对县（市、区）党政一把手权力制约和监督     |                                        |
| 问题研究 .....                | 郭公权 李扬生 周礼展 卢学军<br>卢雁慧 谢威宣 郑奕巡 ( 201 ) |
| 我国行政监督中的问题探析及对策 .....     | 林崇钧 ( 215 )                            |
| 对强化乡镇领导干部监督的思考 .....      | 邓火秀 ( 225 )                            |

|                |           |
|----------------|-----------|
| 浅谈人大事前监督 ..... | 郑前军 (231) |
|----------------|-----------|

## 理论篇

|                                 |               |
|---------------------------------|---------------|
| 依法治腐问题思考 .....                  | 谢平和 (238)     |
| 关于建立健全法院惩防腐败体系的思考 .....         | 林念贺 (254)     |
| 腐败的本质、根源及法律对策 .....             | 卓再存 (264)     |
| 关于行政效率的思考 .....                 | 刘 帆 (275)     |
| 经济欠发达地区构建惩防体系的若干思考 .....        | 曾繁文 (284)     |
| 关于贪官年轻化的思考 .....                | 吴声豪 (294)     |
| 当前腐败现象的表现、特点、危害及治理对策<br>.....   | 谢崇辉 (302)     |
| 当前我国腐败的特点、产生原因及防治对策 .....       | 叶秋玲 (308)     |
| 浅谈当前腐败的表现形式、特点、危害及治理对策<br>..... | 温建维 (316)     |
| 加强反腐倡廉网络舆论的探讨 .....             | 彭添旋 刘德森 (322) |

## 实践篇

|                                  |               |
|----------------------------------|---------------|
| 加强农村党廉工作 服务于新农村建设 .....          | 郑雁雄 (334)     |
| 当前纪检监察机关查办案件存在的问题及对策<br>.....    | 欧德开 朱 军 (344) |
| 纪检监察机关必须强化十二种办案意识 .....          | 朱 军 (356)     |
| 加强我市纪检监察机关办案队伍自身建设的几点看法<br>..... | 朱 军 (364)     |
| 汕尾市纪律处分执行工作中的问题、原因和对策<br>.....   | 谢平和 (373)     |



## 利用数理逻辑的思维形式思考受贿案中的证据

- 调查与运用 ..... 吴堂煜 (378)
- 关于开展我市行政效能监察工作的思考 ..... 彭方升 (384)
- 查办“村官”职务犯罪若干问题的思考 ..... 裴书荣 (394)
- 集体性上访成因浅析 ..... 陈汉杞 陈景森 (403)
- 领导干部职务消费改革刍议 ..... 辛 海 (409)
- 查办商业贿赂案件若干问题的思考 ..... 张炜超 (415)

## 调研篇

- 汕尾市党风廉政建设存在问题、原因及对策 ..... 黄亿丰 (422)
- 汕尾国有企业违纪违法案件特点、原因及防范对策  
..... 黄亿丰 (437)
- 汕尾市完善干部选拔任用机制存在的问题及对策  
..... 吴仕明 李扬生 蒋海鹰  
陈紫光 卢学军 谢威宣 (444)
- 我市当前廉政教育工作存在的问题及建议 ..... 叶宽彝 (455)
- 汕尾市“村官”职务犯罪特点、成因和惩防对策  
..... 尚 德 (463)
- 海丰县村委会监督机制现状、存在问题及改进措施  
..... 吴世君 姚火坤 余炳卫 余鸿垒 (472)
- 汕尾市农村基层党风廉政建设存在的问题、原因及对策  
..... 廖木泉 (482)
- 汕尾市乡镇、村干部违纪违法案件特点、原因  
及防治对策 ..... 郑春河 (489)
- 汕尾市基层纪检监察机关案件质量存在的问题、原因  
及改进措施 ..... 陈 波 (495)

---

|                                          |               |
|------------------------------------------|---------------|
| 汕尾市城区乡镇纪委自办案件审理工作存在的问题、<br>原因及改进措施 ..... | 陈汉杞 郑信泳 (504) |
| 汕尾市推进干部人事制度改革存在的问题及建议<br>.....           | 卢学军 (511)     |
| 汕尾市教育乱收费的表现、原因及治理对策 .....                | 林奇重 (517)     |
| 后 记 .....                                | (523)         |

# 总论篇

## 运用底线思维 构建和谐社会\*

郑雁雄

随着社会形态的发展变化和施政理念的转变，一种以注重底线意识、注重后顾之忧、注重防患未然为主要特征的底线思维倾向，在公共管理行为中越来越显示出其重要地位和作用。基于我国和谐社会建设的实际需要，作者借助学习考察之便，试图从美国公共管理有关经验教训入手，分析底线思维的时代意义和基本要求，提出构建和谐社会必须强化底线思维的想法和有关建议。

### 一、问题的提出

#### （一）从美国的经验教训谈起

1. 公共政策的启示。美国是以自由主义立国的。其主张的大民主、泛自由、个人主义的价值观虽然在解放人性、激励创新、倡导竞争等方面发挥过积极作用，但是，这种极端的功利最大化取向同时也带来了两极分化、贫富悬殊、利益对立等矛盾，发展到 20 世纪二三十年代，美国的经济大萧条，社会大动荡，

---

\* 原载刘玉浦《放眼世界》，广东人民出版社，2006 年版。

无政府主义泛滥，这几乎动摇了美国人对资本主义的信心。针对这种情况，美国的领导者意识到单纯倡导自由竞争将使社会稳定难以为继，必须同时有一个调整利益、缓和矛盾、保住底线的政策体系。而后，美国相继出台了《社会保障法》、《生产安全法》、《食品药品安全法》等一系列旨在缓解贫富对立、协调社会矛盾的配套政策和社会救助措施，逐步缓解了这种局面，重拾了美国人的信心。

2. 安全战略的启示。美国的安全战略奉行的是绝对优势、绝对安全的理念。在这种战略思维指导下，美国在战略武器生产、军队科技水平、军费预算等方面占据绝对优势，但这并不是这个战略的全部，而是在取得军事威慑的绝对优势的同时，加强底线思维，牢牢守住可能影响美国国家利益和国土安全的底线：意识形态上，在全球推行美式价值观，强化舆论控制；政治上网罗各国异见分子，培植亲美势力，扶持傀儡集团，强化制约力量；利益上到处插手，控制大量战略资源，强化经济优势；对外关系上一方面利用其主导的国际舞台和游戏规则打击、遏制发展中国家，强化战略相对优势，同时以打击“邪恶轴心”国家为名，摧毁其认为最威胁美国利益和安全的国家机器，强化战略绝对优势。这是美国底线思维的典型体现。

3. 应对“9·11”的启示。“9·11”恐怖袭击后，纽约市进行了一系列公共管理措施的调整和社会秩序的引导。如：华尔街的很多金融证券公司安排 20% 的职员在家远程办公；减少公众集会次数和规模；在社会提倡避免全公司、全家乘坐同一航班、同一车船出门等等，以防万一最坏的情形出现时，还能保住基本运作和善后的底线。与此同时，“9·11”后美国在战略防御上更加注重本土安全，管理理念上更加注重底线思维，目标定位上更加注重大众利益，功利取向上更加注重危机最小化，从而

成功地保持了经济社会的稳定发展。

## （二）底线思维的基本范畴

底线思维是一种典型的后顾性思维取向，是公共管理行为中的一种重要思维方式。与战略规划、绩效管理、效益最大化、激励与反馈等注重前瞻性的思维取向不同的是，底线思维注重的是对危机、风险、底线的重视和防范，管理目标上侧重于防范负面因素、堵塞管理漏洞、防止社会动荡，管理实施上侧重于政策的系统配套、社会问题的排查、应急预案的制定等。通俗地讲，如果前瞻思维侧重于追求 100 分，则底线思维侧重于守住 60 分关口。一旦这一关口失守，将意味着得不偿失，意味着前功尽弃，意味着全局被动。

1. 底线管理是公共管理体系中的重要环节。社会发展就如跑步，要想跑得快，首先是不能跌倒，不能走弯路，这就是底线。综合来讲，要想跑得快，首先是方向明确，这是战略计划的范畴；第二是不能走弯路，不能跌倒，这是底线管理的范畴；第三才是动作技术的问题（绩效管理的范畴）、体质体力的问题（人力资源管理的范畴）、精神状态的问题（激励与负反馈的范畴）等。在这其中，底线起着“最起码保证”的作用。同样道理，在公共管理中，底线思维起着与“最理想境界”、“效益最大化”相对应的“最低防线”、“危机最小化”的作用。基于这种底线思维所进行的底线管理，是公共管理体系中的一个不可或缺的重要环节。

2. 底线管理对经济社会发展有正向推动作用。经济社会的持续稳定发展是构建和谐社会的原动力，但经济社会的发展并非只依赖单极动力的拉动，而是多极推力的推动所然。例如，美国的阿灵顿市经常举办一项旨在取乐游客的赛猪活动。如何让猪像赛跑运动员那样跑起来，是搞好这项赛事最令人头疼的事。组织

者想到了一个很简单的办法，用栅栏把跑道的两侧边线和后方围起来，使“猪运动员”们别无他路，结果在人们的鼓噪声中，只能向前奔跑。这其中，栅栏是比赛的关键——守住底线。就像加固了河堤，河水就会乖乖流向大海一样。这提示我们，把住各方面可能出现混乱、动荡、倒退、危机的关口，也会间接引导经济社会发展。因此，把底线思维引入公共管理行为，并不是消极的提倡防守，坐吃山空，而是以积极的态度去守住底线，防患未然，推动发展。

3. 底线管理与危机管理既明确区分又相辅相成。底线管理乍一看有点像危机管理，都是注重负面因素和各种变故。但是，底线管理比危机管理更加积极，更加全局，更加可操作。底线思维的价值取向更加注重人为因素，更加注重避免因政策、措施、管理的疏忽等人为因素带来的破坏，更加注重人力可以做到的防范措施和系统建设，更加注重从减少负面影响来促进发展。

## 二、底线思维与和谐社会

构建和谐社会的重要立足点是社会发展阶段的特殊性，不同发展阶段和社会文化对和谐的要求不同。非洲国家与美国、农业社会与工业社会的和谐有着巨大的差异。对于我国目前所处的社会时代而言，加强底线管理是和谐社会建设的重要思维取向。

### （一）时代需要底线思维

我国总体上正处于工业化初、中期，刚刚进入人均GDP1000美元发展阶段不久。毫无疑问这是一个矛盾多样、冲突多发、薄弱环节较多的阶段，底线管理的重要性已是不言而喻。更为重要的是，我国伴随着这一阶段而来的是一种全新的社会形态——透明化时代，这是美国等发达国家当年工业化初、中期所没有的。新的世纪以来，一个以信息技术革命为基础，以社

会的透明化趋势为主要特征的时代已经悄然来临，并且以惊人的速度发展，对社会生活产生旷日持久的影响。表现在：人际沟通的工具异常发达，空间距离和人为隔阂日渐边缘化；个人隐私十分脆弱，监督无处不在；媒体高度发达，互联网成为社会生活的重要角色，舆论监督无孔不入；“透明”意识深入社会生活的每一个角落，你说我听、你打我行的盲从时代已经成为过去，透明消费、明白行事、公正均衡成为社会的主流意识。

透明时代的到来对施政环境的影响是巨大的。首先，透明时代带来阳光舞台。过去的管理往往是在信息不对称的环境下进行的，就如舞台上只有追光灯，爱表演哪一块就照亮哪一块。透明时代则是在信息对称之下的透明管理，是阳光舞台，必须事事有交代。其次，透明时代带来刚性化的监督。监督的根本前提是知情，在透明、公开的环境下，由于信息对称，监督的刚性就大大增强了。再次，透明时代拒绝“潜规则”。以往的“尊官”、“忠上”的潜规则源自于封建奴性文化，而透明化消除了盲从、奴性的土壤，潜规则再也靠不住了。

水晶石的晶莹剔透特别惹人喜爱，但也是这种透明，使得水晶石上哪怕一点点的瑕疵，也显得特别扎眼。越是透明就越不容忍纰漏，越是透明时代就越需要底线管理。在透明时代构建和谐社会，任务更重、困难更多、风险更大，守住底线也就更重要。

## （二）和谐社会重在底线

社会的稳定决定于底线的防御而不决定于发展的速度。底线的失守必然导致不和谐乃至动荡，这个结论已经有很多众所周知的例子可以说明。发展速度对于社会的稳定和谐是重要的、积极的，而且发展也是解决底线管理中诸多问题的根本出路。但是，发展速度只是相对有利于稳定，发展快并不意味着社会就必然和谐。很多少数民族地区、原始部落地区并不发达，但也可以长期



保持稳定；北欧地区的一些国家并不是世界上最发达的国家，但在和谐稳定方面却闻名于世，就是很现实的例子。

当前，构建和谐社会必须进行管理思维的革命性变革——从注重精彩到既注重精彩又注重底线；从依赖“潜规则”到依靠代表民意，依靠真正做到“三个代表”；从模糊决策、长官意志、拍脑门到依靠民主决策、依法决策、科学决策；从“精英政治”到大众政治、大众思维。这种思维变革的基本方向，与底线思维的思维取向是一致的，与落实科学发展观、构建和谐社会的对管理思维创新的要求是一致的。

### （三）经济转型期亟须加强底线思维

经济转型期对底线管理有着更加迫切的需要。以广东省汕尾市为例，汕尾是经济大省广东的一个欠发达市，经济基础薄弱，2006年刚刚进入人均GDP1000美元的发展阶段。无论从先行发展地区的经验教训，还是从自身面临的实际问题，都显示出底线思维在此时期的极端重要性。一方面，要追上全省发展水平，必须实施跨越发展战略，三步并作两步，超常规发展；另一方面，经济转型期的社会压力巨大，很多历史积累的欠账，到了非解决不可的时候；很多社会深层矛盾日渐表面化，盖子已不揭开；很多和谐社会建设必备的配套措施，到了非搞不可的时候；资源、环境、生态压力已经较明显表现出来；“三农”问题日益突出；人民群众的生存发展需要已发展到物质之外的政治、社会、人文等诸多方面。所有这些，都提示我们，经济转型、跨越发展的过程是一个高风险的过程，是一个需要高度注重防守的时期。无论哪一个关口失守，都必将影响全局。必须高度重视底线思维，加强底线管理，系统地防范各种风险，确保转型期经济社会健康快速持续协调发展。