

□ 内部出版



北部湾廉政论坛

首届北部湾廉政论坛 论文集

中共湛江市纪委 编



中国方正出版社

□内部出版



北部湾廉政论坛

首届北部湾廉政论坛 论文集

中共湛江市纪委 编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

首届北部湾廉政论坛论文集/中共湛江市纪委编. —北京: 中国方正出版社, 2010. 2
ISBN 978 - 7 - 80216 - 598 - 4

I. 首 II. 广 III. 廉政建设—中国—文集 IV. D630.9 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 024285 号

首届北部湾廉政论坛论文集

中共湛江市纪委 编

责任编辑: 姜 宁

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)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596615 出版部: (010) 66510958

网 址: www.FZPress.com.cn

责编 E-mail: XiangXiaoqing@fzpress.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 深圳市美达印刷有限公司

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 18.25

字 数: 315 千字

版 次: 2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 598 - 4

定价: 40.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)



北部湾廉政论坛成立大会现场



中央纪委副部级专员、中国法学会
廉政法制研究会会长戴俭明宣布北部湾
廉政论坛成立



中国纪检监察报社社长李本刚在北部
湾廉政论坛成立大会上致贺词



目录

一 主题发言论文

加强工程建设领域反腐倡廉建设 确保

“工程快上马、干部不落马” 张小刚 (3)

深化行政管理体制改革 加强机关效能建设 官宏伟 (10)

“问廉问责”工作模式初探 林广成 (16)

推进纪检监察工作创新 服务和保障北部湾区域经济发展 黄若萍 (22)

加强项目廉政建设 打造廉洁安全工程

——防城港市实施行政高效能项目建设无腐败

行动的调查报告 奉明芳 (28)

创建“村务e路通”平台 助推农村基层

党风廉政建设 中共湛江市纪委 湛江市监察局 (38)

二 特邀专家论文

把廉政建设寓于区域经济发展之中 刘克平 (45)

论腐败的层次划分与政治思想教育 吴 丕 (50)

关于“潜规则”问题的几点思考 董振华 (57)

从人性的角度构筑反腐倡廉的理论基础 虞崇胜 (64)

“监督难”难在哪里	谢谷梁 (71)
关于党员领导干部执政意识的现状调查与思考	汪永成 (76)
开放开发需要辩证看待反腐败制度的刚性与人性化问题	曾家华 (93)
制度公正的抑恶扬善功能	宋增伟 (99)
营造阳光采购环境 规范招标 以管理技术促进真招标	张利江 (107)
为反腐倡廉建设提供思想理论文化支撑	
——关于加强廉政文化建设	
若干问题的思考	中国社会科学院课题组 (112)

三 北部湾城市论文

关于构建廉政风险防控机制的调查与思考	隋夕岭 (123)
加强机关效能建设 构建海口服务型	
政府的实践与思考	刘文 李新亮 (129)
关于建立“制度廉审”长效机制的探索和思考	蔡汉荣 (137)
加强廉政建设 扎实推进区域经济发展	李玉华 (144)
发展势头越好 越要风清气正	
——关于纪检监察机关为加快发展保驾护航的几点思考	柳金红 (149)
着力解决当前影响村干部廉洁的突出问题	金培民 (152)
全面履行纪检监察职能 为保增长保民生	
保稳定提供服务保障	中共钦州市纪委研究室 (156)
提升服务水平 促进科学发展	
——纪检监察机关服务项目建设攻坚年的几点思考	郑武珠 (161)
危机之年如何有效推进反腐倡廉宣传教育工作	梁小娟 潘善庆 (167)
加快北部湾经济区建设 需要廉政文化的强力支撑	韦振前 (173)
实行“1+1项目监察员制度” 确保重点工程	
建设廉洁高效	湛江港(集团)股份有限公司纪委 (176)
关于建设工程招标投标制度改革的探讨	李溪武 (179)

北部湾要率先实行官员财产申报公开制度

——官员财产申报、公示制度的必要性、操作

方法及配套制度 张建刚 (186)

贯彻落实科学发展观 搞好高校党风廉政建设 林忠新 (190)

加强对高校主要领导干部行使权力的监督 王 诚 (195)

六廉陈瑛

——陈瑛廉政思想研究 龙 鸣 (200)

加强高校廉政教育 推动反腐倡廉进程 魏 珂 王列盈 (212)

校地合作背景下的高校廉政建设

——地方院校反腐倡廉的新阵地 魏 珂 卢祖琴 (216)

领导干部拒腐防变要重视解决好四个问题 裴国海 (221)

论网络反腐 吴玉英 (224)

加强廉政文化建设 推动湛江科学发展 赵银月 (233)

完善地方政府行政问责体系建设的思考 刘国军 (239)

积极实施官员财产申报制度 有效推进惩防腐败体系建设

——兼论官员财产申报制度湛江实践的策略选择 张世军 (248)

加大惩治腐败力度 推动和谐社会建设 邢永红 (253)

加强廉政文化建设 确保经济稳步发展 易 青 (257)

农村基层党风廉政建设的举措

——湛江市“信息促廉”工程创新性分析及前景展望 郭 波 (264)

转轨时期我国腐败产生的经济学分析及其治理 白积洋 (268)

发展党内民主 促进反腐倡廉建设 肖 任 (278)

一 主题发言论文



加强工程建设领域反腐倡廉建设 确保“工程快上马、干部不落马”

中共湛江市委常委、市纪委书记 张小刚

工程建设领域资本密集、涉及面广、管理环节多、队伍成分复杂，极易产生权钱交易、贪污腐化和暗箱操作，使其成为腐败问题高发、易发的重点领域，“工程建起来，干部倒下去”的案例屡有发生。当前，北部湾城市经济发展逆势而起，成为渤海湾、



珠三角、长三角和海西经济圈之后的“第五经济增长极”。其中湛江在未来三年将实施 8 大重点工程、建设 80 个重点项目，总投资 2000 多亿元。在大建设、大发展的热潮中，如何确保“工程快上马，干部不落马”，是各级党委、政府和纪检监察机关共同面对的重大课题和严峻挑战。

一、工程建设领域突出问题的表现及主要特点

工程建设及其管理活动中的违纪违法问题，主要表现在七个方面：

（一）项目决策劳民伤财

研究表明，工程建设项目规划、决策阶段的累计投入，只占项目总投入的 10% 左右，却决定了 90% 的总投入。因此，按照民主、法定的程序决策，在工程建设中至关重要。但实际工作中，却存在不少“三拍工程”（拍脑袋决

策、拍胸口保证、拍屁股走人)、“三边工程”(边勘测、边设计、边施工),最终出现劳民伤财的“形象工程”、脱离实际的“政绩工程”。

(二) 审批环节吃拿卡要

一是相互勾结以权谋私。开发商在拿到土地后便勾结有关人员,或擅自修改规划方案,或改变土地使用性质,或提高容积率,牟取非法利润。二是行政不作为、乱作为。一些机关单位对企业和群众“吃、拿、卡、要”,不给好处不办事,给了好处乱办事,媒体把这种现象称为“非典型性腐败”。行政审批电子监察系统的建成使用,在一定程度上遏制了工程建设报建审批中的违纪违规问题。但一些部门和工作人员故意设置或人为抬高门槛,使一些审批事项在进入电子监察系统之前被人为“卡”住,其实质还是在搞变相的“权力寻租”。

(三) 征地拆迁弄虚作假

工程建设的征地拆迁工作政策性强、涉及面广,是腐败问题集中出现的一个环节,主要有三种表现:一是征地干部不认真核对有关征地数据,甚至收受贿赂,相互勾结骗取征地款。二是有的村干部利用工作之便虚报青苗补偿款或私分征地款。三是有的村民借工程建设之机抢种抢建以求获赔。2007年湛江某开发区扩建10平方公里,就发生了一些征地拆迁中弄虚作假的问题,如某村委会会计伙同他人伪造虚假土地承包合同,骗取土地补偿款24.6万元进行私分,被开除党籍并移送司法机关处理。

(四) 工程发包人为干预

一项工程从立项开始,就受到方方面面的关注,“条子工程”、“人情工程”、“家族工程”等现象屡见不鲜,为少数掌握工程决定权的人提供了以权谋私的空间。2004年年初,湛江市经济技术开发区规划国土建设局原局长郑某某收受贿赂20万元,在没有履行招投标程序、没有签订施工合同、没有核实工程量的情况下,把一宗土地的平整工程发包给私人工程队并拨付工程款,被追究刑事责任。

(五) 招标投标暗箱操作

由于监督管理不到位,工程建设公开招投标存在较多的薄弱环节。第一,建设单位规避招标。有的肢解工程,化整为零;有的表明倾向,度身招标;有的将工程定为“献礼工程”,以工期紧而指定施工单位。第二,施工单位不正当竞争。如挂靠高资质企业,骗取中标;收买相关人员合谋中标;组成临

时联盟围标串标；中标后将工程分包、转包；等等。2003年，湛江市纪检监察机关和检察机关查处了工程建设招投标“暗箱操作”的案件，涉及相关人员40人。

（六）采购物资中饱私囊

物资采购占建筑施工企业总产值的60%~80%，因此，各方人员争抢物资采购权和供应权。建材采购存在的回扣现象，导致建筑行业大宗物资采购中出现“舍优求劣”、“舍廉求贵”等现象。而施工建设单位弄虚作假的手法也五花八门，导致出现“豆腐渣”工程。

（七）工程结算暗藏玄机

工程结算、工程监理单位与施工单位相互串通，多计工程量，多算工程款，损害国家利益。甚至出现“钓鱼”工程，即申报项目时故意降低投资总额，待开工后不断追加投资，导致项目建成之时就是工程亏损之日。湛江市某区对2005年以来进入招投标并已竣工的29个项目进行调查，发现有22个项目超预算，占建设项目的75.9%。

工程建设领域突出问题的表现形式多种多样。透析这些表象，可以归纳出四个特点：一是群发性。大建设、大发展时期往往也是腐败问题高发易发的阶段。二是广泛性。违纪违法案件涉及面广，往往出现跨省市、跨行业的腐败大案，造成较为恶劣的社会影响。三是共生性。带有贿赂性质的“攻关”行为在行业内成为半公开的“潜规则”，因而发生的违纪违法案件，往往一查就是一窝。四是隐蔽性。近年来，腐败分子防查能力增强，认为只要做到“一对一”私下交易，谁也讲不清，想方设法逃避法律的严惩。

二、工程建设领域违纪违法案件高发易发的原因分析

工程建设领域的腐败现象与社会转型过程中法纪法规不完善、执行力弱化及监管不到位有直接的关系，而其多发、易发也有其行业的特殊原因。

（一）法规制度不健全

涉及工程建设领域的现行法律法规存在“三多三少”的问题，即原则规定多、具体细则少，禁止规定多、配套罚则少，部门规定多、适用规范少，导致罪与非罪界限难以区分。如在经济活动中，违反国家规定收受的回扣、手续费与佣金、劳务费混淆在一起；接受礼金与收受贿赂界线不清；对一些商业“公关”行为，宽严相济政策很难把握；一些国有企业处于改制过程中，

违纪违法主体身份很难界定。

（二）监督制约不到位

工程建设中的招投标活动，按行政隶属分别由各地的行业主管部门管理监督，而各地的行业主管部门彼此之间没有联系，各行其是，没有一个统一、权威的管理监督机构，对工程建设、政府采购等招投标活动，都难以做到有效监督。同时，对工程建设的监督实质上是一种“同体监督”，即监督由建设部门的上级主管部门负责，出现违规行为，也要由同一主管部门来查处，这种体制孕育着廉政风险。

（三）惩治打击不严厉

一是认定标准缺失。对串通投标行为缺乏有效的认定依据，串标行为容易逃避法律制裁。二是违规成本低。如《刑法》第 223 条规定：投标人相互串通投标报价，损害招标人或者其他投标人利益，情节严重的，处以 3 年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。因此，串标行为即使被认定，只要情节不是特别严重，一般情况下处罚力度并不严厉。三是查办案件难。执纪执法机关获取线索少，一般是涉案人员“分赃不均”起“内讧”才使案件暴露出来。企业和群众在谈及机关作风问题时往往意见很多，但出于怕被穿“小鞋”的顾虑，又不肯提供具体的事实。违纪违法案件供证“一对一”情况普遍存在，也使调查取证面对诸多困难。

（四）行业管理不规范

工程建设行业的特殊性导致商业贿赂等腐败问题易发多发。一是无序竞争。工程建设市场是买方市场，招标人在招投标过程中拥有绝对的支配权；而投标人面对激烈的市场竞争，则千方百计采用各种手段甚至违规行为牟取中标权，使技术竞争、质量竞争、信誉竞争演变成贿赂竞争。二是高额利润。建设施工商大都是挂靠性质，建设施工周期短，资金周转快，因而利润率较高。一般来说，只要能够承接到工程，就有利可图。因此，包工头千方百计拉拢腐蚀有关人员，甚至形成相对固定的行贿“行情”。三是环节众多。一项工程涉及设计、监理、施工等多个层面和招标投标、资金拨付、物资采购等诸多环节，管理难度大。参与建设的单位大多依托项目而临时组建，内部管理较为松散，容易产生腐败问题。

（五）人员素质不过关

工程建设领域违纪违法案件的发生，最根本的原因还是个别手握重权的

领导干部思想信念不坚定，价值观念扭曲，道德底线失守。有的有侥幸心理，认为体制转换时期有空子可钻，不捞白不捞；有的有攀比心理，对“先富”现象心理失衡，盲目攀比，走向堕落；有的有从众心理，屈从于所谓的官场“潜规则”，收送礼物，通过“跑关系”搞不正当竞争。

三、加强工程建设领域反腐倡廉建设的对策

2009年7月13日，中央纪委下发《关于开展工程建设领域突出问题专项治理工作的意见》，要求用2年时间在全国范围内集中开展工程建设领域突出问题专项治理工作。为此，我们按照中央纪委的部署和要求，结合湛江实际，提出确保“工程快上马，干部不落马”的10条对策：

（一）规范市场秩序

一是强化准入监管。引导市场主体自觉加强并购整合，做大做强，减少无序竞争。建立“黑色档案”，对不诚信企业，限制、取消其进入工程建设市场的资格。二是强化招标监管。推进电子招标投标试点，遏制围标、串标行为。建立资深专家委员会，通过工程复评、随机抽评、标后监管等形式，加强对市场招投标活动的评审监督。三是强化资金监管。推行国库集中支付制度，确保工程建设资金封闭运行，杜绝“吃拿卡要”和“跑冒漏滴”的问题。推行代建制，减少行政干预等不良现象的发生。

（二）排查廉政风险

督促项目法人和相关职能部门围绕项目建设土地规划、征地拆迁、招标投标、行政审批、资金使用、施工建设等关键环节、重要岗位，查找在业务流程和制度机制等方面存在的漏洞和可能发生腐败行为的风险点，提出防控措施，形成以岗位为点、以程序为线、以制度为面的廉政风险防控机制。

（三）开展专项预防

制订《重大工程专项预防制度》，将市区总投资在1亿元以上、县（市、区）总投资在5000万元以上以及在当地有重大影响的重大工程，列为各级纪检监察机关专项预防的重点。

（四）实施在线监控

研发重点工作、重点项目督查督办电子监察系统，利用信息化手段对党委、政府“两办”的督查督办职能和监察局的监察职能进行整合，对全市每年数千项重点工作、重点事项尤其是重点工程建设项目进行定点智能化督办，

提高工作效率。

（五）强化责任追究

督促相关部门进一步清理审批事项，简化审批手续，缩减审批时间。督促各重点项目建设、施工单位与各级政府签订责任书，做到定时间、定目标、定责任、定奖惩，保证项目落地落户、按时开工竣工。加大明察暗访工作力度，对执行不力、互相扯皮而影响和延误项目推进落实的单位，第一次给予黄牌警告，第二次报上级领导批准调整主要领导职务。

（六）加大办案力度

在反腐败协调小组的领导下，健全举报投诉和案件线索移送机制，形成工作合力，保持查办工程建设领域违纪违法案件的高压态势。重点查办领导干部利用职权徇私舞弊、玩忽职守的案件，突出查办职能部门行政不作为、乱作为和吃拿卡要的案件，严肃查办建设单位、施工单位钻政策空子中饱私囊的案件，坚决查办在征地补偿、拆迁安置等方面损害群众利益的案件。

（七）强化警示训诫

针对重点项目建设监督检查中发现的问题，及时对领导干部进行集体谈话或个别谈话，对重点岗位、重点环节、重点人员进行提醒和警示，做到多打预防针、少动大手术。选择近年来发生在工程建设领域的典型案例，通过召开案件通报会和新闻媒体进行以案说纪活动，广泛开展警示教育。

（八）注重把握政策

对涉及重点项目建设的信访举报，要认真分析，正确对待。凡举报事实情节轻微，够不上立案的，可以采取信访监督形式，及时提醒注意。对经过初核发现有问题的，要采取积极稳妥措施，不随意使用罚款、查封账目、勒令停工等直接影响项目建设的惩罚性措施，做到既查处问题，又保证项目建设的正常开展。在对人的处理上，综合考虑时间、情节、后果、认错态度、案发背景等因素，在法纪规定的范围内可从轻处理；对因敢闯、敢试、敢抓、敢管受到诬告或不实举报的，要给予澄清，坚决支持保护。查办案件后，要实行“一案两报告”制，除撰写调查报告外，要求发案单位针对存在问题查漏补缺，上报整改报告。

（九）加强服务监管

坚持作为不越位、指导不干预、服务不替代的原则，为项目建设保驾护航。既要坚持原则性，督促相关部门确保项目审批依法合规、资金监管公开

透明、工程建设安全可靠；又要把握灵活性，对建设工期紧、建设任务重、符合科学发展观要求的重点项目，为了保时间、保进度、保工程，可以在“集体讨论决定、决策公开透明、相关部门监管”的前提下，从实际需要出发，急事急办、特事特办，保证项目工程建设尽快启动，顺利实施。

（十）推行廉政承诺

各级领导干部向社会公开廉洁从政的承诺，不得插手土地出让、工程招标等经济活动。政府部门向社会公开服务理念、办事时限、投诉受理等方面的内容，接受社会监督。工程建设交易推行“双合同”制，即业主和建设单位在签订《工程承包合同》时，签订《廉政建设合同》，明确廉政责任。

加强工程建设领域反腐倡廉建设，确保“工程快上马，干部不落马”，是各级纪检监察机关围绕中心、服务大局义不容辞的职责所在。我们要按照中央纪委的工作部署，努力取得治理工程建设领域突出问题的实际成效，为保持经济平稳快速增长、社会和谐稳定作出更大的贡献。

深化行政管理体制改革 加强机关效能建设

中共海口市委常委、市纪委书记 官宏伟



党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》（以下简称《意见》）指出：“深化行政管理体制改革，要深入贯彻落实科学发展观，按照建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府的要求，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，

做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力，为全面建设小康社会提供体制保障。”目前，国务院机构改革基本完成，地方机构改革正稳步推进。我们要认真领会和贯彻《意见》精神，进一步深化行政管理体制改革，加强机关效能建设，促进经济社会又好又快发展。

一、充分认识加强机关效能建设的重要性和紧迫性

机关效能建设是管理科学的重要组成部分，是以效能为基本目标、将机关管理的诸要素有机结合在一起的管理活动。近年来，海口市建立健全机关效能建设“十项制度”，深化行政审批制度改革，加大效能责任追究力度，建立机关绩效管理制度，在机关效能建设方面取得了明显成效。但是，对机关作风、行政效能方面存在的问题仍然不容忽视。主要表现为：服务意识不强，以权谋私时有发生；执行力不强，行政效率低下；依法行政意识淡薄，创新