

水利系统反腐败抓源头

理论探索与实践

中纪委驻水利部纪检组
监察部驻水利部监察局 编
中国监察学会水利分会



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

编 者 的 话

为贯彻中纪委五次全会精神，落实水利部党组关于反腐败抓源头工作部署，中纪委驻水利部纪检组、监察部驻水利部监察局与中国监察学会水利分会于2001年9月底召开了“水利系统反腐败抓源头理论研讨会”，会议要求以邓小平理论和党的基本路线为指导，贯彻江总书记在中纪委五次全会上提出的抓源头的五条要求，结合水利实际，在理论与实践的结合上，从体制、机制、制度和管理入手，研讨水利系统反腐败抓源头工作，有针对性地提出从源头上预防和治理腐败的思路与对策，推动反腐败工作的深入开展。

这次研讨会从各地送来的120篇论文中评选出38篇作为优秀论文入会交流，还请天津市水利局等6个单位作了典型发言，部规划计划司等4个司局作了专项工作情况介绍，从腐败现象的成因、治理的思路和对策方面进行了理论研讨，从资金管理、工程建设管理、组织人事管理及党风廉政建设责任制方面多角度、多层次地进行了理论探索和经验概括。本书在这些材料基础上再精选汇编成册。卷首收录了中共水利部党组《关于印发〈水利部反腐败抓源头工作实施办法〉的通知》和《关于印发〈水利部反腐败抓源头2001年工作安排〉的通知》两个文件，并辑录了水利部党组成员、中纪委驻水利部纪检组组长刘光和同志在会上的重要讲话和中纪委、监察部驻水利

部纪检组副组长、监察局局长王星同志在会议结束时的讲话。本书对水利系统认真实践“三个代表”重要思想，推进反腐败抓源头工作具有理论和现实指导意义。我们相信，本书的出版，将有利于提高人们对反腐败抓源头工作的认识，坚定反腐败必胜的信心，提高广大纪检监察干部反腐败抓源头工作水平。

由于我们水平有限，在选编过程中难免有不妥之处，敬请读者指正。

2001年11月20日

目 录

编者的话

中共水利部党组关于印发《水利部反腐败抓源头工作实施办法》的通知 (1)

中共水利部党组关于印发《水利部反腐败抓源头 2001 年工作安排》的通知 (7)

在水利系统反腐败抓源头理论研讨会上的讲话 刘光和 (11)

在水利系统反腐败抓源头理论研讨会结束时的讲话 王星 (28)

试论标本兼治从源头上遏制腐败 覃遵松 (31)

试论依法治国 以德治国相结合与党风廉政建设和

反腐败斗争的辩证关系 马志成 张斌成 (39)

坚持“以德治国”需要正确处理四个关系 王孝忠 (46)

浅谈从严治党 关口前移 周伟和 (50)

惩治腐败与权力制约 吕凯 (58)

开拓创新 讲求实效 紧贴行业实际开展宣传教育工作

..... 湖南省水利厅纪检组 监察室 (64)

改革审批制度 推进廉政建设 王嵩山 (73)

反腐败要从领导干部廉洁自律抓起 肖凌 晓云 (78)

深化改革 强化监督 服务大局 开创国有企业党风

廉政建设新局面 薛建峡 (86)

加强防汛经费使用管理改革对策的研究 张旭 万群志 (93)

试行会计委派制 促进从源头防腐 长江水利委员会 (102)

推行会计委派制 从源头上防治腐败

..... 湖北省水利厅会计委派办公室 (110)

加强内部审计监督的几点思考 杜蓉华 穆邦辉 (116)

转变思路 更新观念 建立和完善水利资金管理的内部

制约机制	淮河水利委员会财务处 (122)
论从体制上 机制上杜绝水费在征收 使用中的漏洞	
.....	彭立新 徐小波 (127)
以“三个代表”重要思想为指导加强有形市场监督	
为水利发展服务	天津市水利局纪委 监察室 (134)
浅析地方保护主义在工程建设招投标中的表现 危害	
与对策	江苏省纪委驻水利厅纪检组 (140)
贯彻招标投标法 实现监督关口前移	
.....	长江水利委员会招标投标管理办公室 (147)
水利工程建设招标投标中不规范问题对策研究	姜爱社 (156)
规范水利招投标行为 促进工程廉政建设	涂家焰 (162)
建立水利工程项目法人约束与激励机制初探	汪绪武 (169)
浅谈水利水电建筑工程承包过程中的违纪违法现象	
.....	李建华 (175)
围绕重大水利建设工程开展执法监察	
.....	广东省水利厅纪检组 监察室 (182)
领导干部选拔机制的探索与实践	凌先有 (190)
治理吏治腐败的探索与实践	黄贇 (197)
改革干部管理体制和机制 遏制权力变为商品	
——试论社会主义市场经济条件下防治吏治腐败的对策	唐坚 (205)
领导干部选拔使用机制的理论探讨与实践	刘锐 王卓 (214)
如何做好领导干部经济责任审计评价	刘立明 (219)
领导干部任期经济责任审计制度的理论探索与实践	
.....	齐鲁豫 陈敏 (226)
坚持群众公认原则 把好领导干部“入口”关	王卫国 (232)
关于新形势下领导干部考核工作的研究与探讨	岳志钧 (239)
对领导干部考核方法的初步研究	储成流 (246)
党风廉政教育是治本之策 治标之基	
——浅谈开展党风廉政教育工作的体会和做法	
.....	梁章波 朱穆峰 (252)

掌握特点 发挥优势 切实抓好党风廉政建设宣传教育

..... 周和平 (258)

必须加强对领导干部的监督和制约 丁莎莉 (263)

运用法治思想建立健全对领导干部的监督机制 陈大勇 (271)

关于新形势下进一步加大党内监督力度的思考

..... 韦树桐 袁建军 周振红 (277)

试论新形势下加大党内监督力度的思路与对策

..... 王萍 陈祥建 刘心响 刘晓菊 张秀春 (285)

切实加强党内监督 从源头上防止腐败的产生

..... 内蒙古自治区水利厅纪检监察室 (291)

党风廉政建设责任制实施现状存在问题及对策

..... 陈梦晖 李朝晖 (297)

完善工作机制 强化责任追究 是新形势下落实党风廉政

建设责任制的关键 范文跃 孟祥红 (305)

反腐败 抓源头 做好新时期水利规划计划工作

..... 水利部规划计划司 (311)

强化水利资金管理 切实整顿财经会计秩序

..... 水利部经济调节司 (318)

全面整顿和规范水利建筑市场秩序 促进反腐败抓源头工作

的深入开展 李新军 (325)

严格执行《条例》 从源头上防止干部选拔任用工作中的

不正之风 水利部人事劳动教育司 (333)

中共水利部党组关于印发《水利部反腐败 抓源头工作实施办法》的通知

水党〔2000〕24号

部机关各司局，部直属各单位党委（党组）：

为从源头上预防和治理腐败，驻部纪检组、监察局根据中共中央办公厅《关于抓紧制定反腐败抓源头工作实施办法的通知》的要求，研究制定了《水利部反腐败抓源头工作实施办法》，已经党组讨论同意，现印发给你们，请结合本单位情况，认真贯彻执行。

附件：水利部反腐败抓源头工作实施办法

2000年9月29日

附件：

水利部反腐败抓源头工作实施办法

为从源头上预防和治理腐败，根据中共中央纪委办公厅《关于抓紧制定反腐败抓源头工作实施办法的通知》（中纪办发〔2000〕16号）的要求，结合水利系统的实际，制定本办法。

一、水利系统可能导致腐败的源头问题

近年来，水利系统认真贯彻反腐败标本兼治、综合治理的方针，在着力遏制和惩处消极腐败现象的同时，逐步加大了从源头上预防和治理腐败的力度，取得了较为明显的成效。但是，目前仍然存在一些可能导致腐败的源头问题。根据近年来审计等有关监督部门对水利系统监督检查揭露出来的问题和对水利系统信访举报、查办案件情况的分析，水利系统可能导致腐败的源头问题主要有：水利项目审批不够规范，个别项目的审批及调整不同程度地存在随意性，缺乏对审批权的有效监督制约；水利资金使用管理制度不够健全，程序不够规范，缺乏有力的约束机制，有的地方挤占、挪用水利资金的问题还时有发生；水利工程建设管理不够规范，可能滋生腐败问题，并给一些水利工程造成质量隐患。因此，必须从体制、机制、制度和管理入手，加大反腐败抓源头工作的力度。

二、反腐败抓源头工作的总体目标和阶段性要求

总体目标：力争从现在起到党的十六大，通过标本兼治，综合治理，使水利系统反映比较突出的源头问题基本得到控制。水利项目的审批进一步规范化、程序化，监督制约机制得到强化；水利资金的使用管理基本走上制度化、规范化轨道，水利系统管理的资金被挤占、挪用的现象基本得到控制；水利工程建设管理走上法制化轨道，使《中华人民共和国招标投标法》在水利工程建设

设中得到贯彻执行。

阶段性要求：今年以规范水利项目审批、加强水利资金使用管理为主要工作目标，力争通过一两年时间的整改，针对审计中暴露出的问题，加强部门财务管理和水利投资计划管理；明年以贯彻落实水利工程建设管理有关法律法规制度为主要工作目标，重点解决工程建设管理制度执行中的突出问题；党的十六大以前，集中半年时间开展对反腐败抓源头各项工作任务落实情况的监督检查，使本办法提出的各项任务得到贯彻落实。

三、具体办法

（一）强化水利项目审批中的制约机制

（1）进一步建立健全水利投资计划管理规章制度。在以前及“三讲”整改中已建立的一系列水利规划、计划管理规章制度的基础上，尽快制定和颁发《水利基建计划管理办法》、《水利专项投资计划管理办法》及《水利前期经费计划管理办法》等。按照《水利产业政策》要求，进一步划分事权，明确水利项目中央和地方的投资范围和比例，从项目立项审批到投资计划安排等各个环节都做到有章可循，依法行政。

（2）严格规范计划管理工作程序，实行集体决策，政务公开。明确项目审批和投资安排的权限及决策程序，坚持按决策程序办事；维护计划的严肃性，项目和投资计划的调整必须按原审批权限和程序办理，不得随意调整；明确项目审批条件、时限，解决一些项目审批时间过长的问題。

（3）实行“分类管理，分级负责”的计划管理责任制，使计划管理的各个层次和各个环节都职责分明，责任到人。

（4）加强计划的动态管理、监督稽察和信息反馈工作，建立对严重违法违规建设地区和单位的投资制约机制。

（二）加强对水利资金使用管理情况的监督检查

（1）进一步健全水利资金使用管理责任制；进一步健全水利专项资金使用管理制度，实现计划、财务与有关业务司局在专项资金安排上的相互监督制约。

(2) 加强对水利资金使用管理情况的监督检查。严格执行水利部与财政部联合制定颁布的一系列水利资金管理的制度规定,水利资金管理部门要与计划、监察、内部审计及有关业务司局一起,加强对贯彻落实情况的监督检查,严格处理违纪违规行为。2000 年要对本部门财务管理状况进行一次全面自查,认真落实有关审计要求,针对存在的问题,进一步加强管理,健全制度。

(3) 资金管理部门要进一步规范资金安排程序,完善对资金管理的内部制约机制。

(4) 今明两年选择一些事业单位进行会计委派制度试点,同时积极探索在水利工程建设中实行会计委派制的可行性。

(5) 严格执行行政事业性收费和罚没收入“收支两条线”规定。加强对全行业实行“收支两条线”情况的监督检查,2000 年年底前要全面落实行政事业性收费和罚没收入“收支两条线”。

(6) 2001 年年底解决水路“三乱”问题。认真贯彻中纪委、监察部关于治理公路“三乱”向水路延伸的部署,对水利部门在内河航运水路上设置检查、监督、征费站点及闸桥收费情况进行全面的调查了解,不符合规定的要予以清理,并制定规范管理的制度办法。

(三) 加强水利工程建设管理,提高水利工程建设质量

(1) 严格执行《国务院批转国家计委、财政部、水利部、建设部关于加强公益性水利工程建设管理若干意见的通知》(国发[2000] 20 号)精神,水利工程建设必须执行基本建设程序,按照有关规定认真执行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制、合同管理制等管理制度。未按规定执行上述制度和及时整改的,计划部门不安排计划,财务部门停止拨付资金。

(2) 2001 年部建设管理部门要制定规范项目法人责任制的具体意见,对项目法人的资质条件提出具体要求,提高项目法人素质,防止项目法人责任制流于形式。

(3) 结合行业实际大力贯彻《中华人民共和国招标投标法》,2002 年前制定发布水利行业工程建设项目招标范围和规模标准

等配套部门规章；做好工程招标投标的考核统计工作，水利行业新开工工程，具备招标投标条件的，必须进行施工招标投标。要严肃招标投标纪律，领导干部干预招标投标工作的，以违纪论处；同时要严格执行《关于对水利系统司局级以上领导干部配偶、子女个人经商办企业实行规避的原则规定》，领导干部的配偶、子女不准在该领导干部管辖的范围内参与承揽各类水利水电工程建设项目及水利单位自建项目（包括勘测设计、建设施工、设备安装及编制预算、工程监理等）的招投标或从事相应的中介活动，不准在该领导干部管辖的范围内提供水利水电机电设备产品及相关专用商品、一般性消费品和劳务服务以及从事物资采购等经营活动。

（4）严格执行工程建设项目监理制，规范监理资质管理，到2002年，工程建设项目监理招标投标率要达到80%以上；同时做好工程设计招标投标试点工作，加快推行设计招标投标工作。

（5）承建水利工程的施工企业必须具备相应的水利水电工程施工资质，严禁越级或无证承建水利工程。工程施工不得分标过细或化整为零，严禁违法分包及转包。需组织群众投劳的水利工程，必须采取相应的质量保证措施，由部建设管理部门制定具体的管理办法。

（6）结合行业特点总结推广水利工程有形建筑市场试点工作。2000年要在总结天津、江苏、福建等水利工程有形市场试点经验的基础上，进一步明确有形建筑市场的性质、功能，规范服务费收取标准和方式；建立和完善评标专家库，严格评标专家资格审查和评标委员会的产生程序，强化内部监督制约机制。积极探索切合水利工程建设实际、具有行业特色的建设工程交易管理方式。

四、保障措施

（1）加强组织领导。反腐败抓源头工作是一项大的系统工程，必须坚持党组（党委）统一领导，党政齐抓共管，纪委组织协调，部门各负其责的领导和工作体制。部党组及各级党委（党组）要坚持将深化改革、加快行业发展与反腐败抓源头工作统筹考虑，把

反腐败抓源头的指导方针融合于深化行业改革、加快行业发展的各项工作中去。部党风廉政建设领导小组每半年听取一次各司局的进展情况汇报，协调解决抓源头工作中的复杂问题。

(2) 明确分工，齐抓共管。各业务司局要切实负起反腐败抓源头的责任，积极主动地开展工作。要对上述具体措施和办法细化分解，有针对性地提出治理对策和工作计划，要从体制、机制、制度和管理入手，逐项抓好落实。纪检监察部门要积极配合，主动协调，加强督促检查。

(3) 落实责任制，实施责任追究。要把党风廉政建设责任制落实到反腐败抓源头的各项工作任务中去，要明确有关单位领导的责任，特别是各专项工作，要有明确的时限要求和指标要求。对敷衍塞责的单位和领导个人，要给予严格批评，限期整改；对那些由于工作失职，造成严重后果的，要依照规定追究责任，给予党纪政纪处理。

(4) 深化干部人事制度改革，提高干部队伍素质。2000年部机关要在公开选拔司局级领导干部方面迈出重要步伐，同时推行领导干部任前公示制、任职试用期制度。建立并完善干部谈话制度、诫勉制度、廉政鉴定制度、人事部门和纪检监察部门联席会议制度及领导干部任期经济责任审计制度。2002年年底前对部直属单位任职3年以上的正职领导干部普遍进行一次经济责任审计。加大干部轮岗和交流工作力度，在计划、财务、人事等部门关键岗位工作5年以上的干部应按有关规定逐步安排轮岗和交流。

中共水利部党组关于印发《水利部反腐败抓源头 2001 年工作安排》的通知

水党 [2001] 9 号

部机关各司局，部直属各单位党委（党组）：

各业务主管部门与从源头上预防和治理腐败工作有着非常密切的关系，担负着重大责任。为进一步加大从源头上预防和治理腐败的工作力度，驻部纪检组、监察局根据中纪委五次全会精神和部党组《关于印发〈水利部反腐败抓源头工作实施办法〉的通知》（水党 [2000] 24 号），研究制定了《水利部反腐败抓源头 2001 年工作安排》，已经党组同意，现印发给你们，请按照党风廉政建设责任制的要求，采取切实可行的措施，认真把工作落到实处。

2001 年 4 月 23 日

水利部反腐败抓源头 2001 年工作安排

根据中纪委五次全会精神 and 水利部党组《关于印发〈水利部反腐败抓源头工作实施办法〉的通知》（水党〔2000〕24号），为保证全国水利系统纪检监察工作会议关于今年反腐败抓源头各项工作部署的完成，做到任务明确，重点突出，责任落实，经研究决定，提出如下工作安排：

1. 深入开展党性党风党纪教育

牵头单位：部精神文明建设指导委员会

协办单位：直属机关党委、驻部监察局、办公厅、人事劳动教育司

主要任务：①以“三个代表”的重要思想为指导，对党员领导干部特别是高级干部进行党性党风党纪教育。②开展建党80周年纪念和有关宣传教育活动。③组织开展向汪洋湖同志学习宣传活动。④利用重大典型案件开展教育。

2. 进一步规范水利项目行政审批行为

牵头单位：规划计划司

协办单位：驻部监察局、直属机关纪委、经济调节司、国际合作与科技司、水土保持司、农村水利司、国家防办

主要任务：①贯彻国家有关部门关于行政审批制度改革的精神和要求，对水利项目审批清理和改革工作做出部署。②进一步完善各项制度，尽快颁发规划、前期、计划、统计四个方面的管理办法。③制定《部属单位规模投资计划管理办法》，理顺并规范部属单位规模投资计划管理行为。在下放审批和管理权限的同时，进一步明确规模投资计划管理责任人制度，有关单位应制定规范审批和计划管理的配套制度。④10月份以前对清理和改革水利项目行政审批的落实情况进行检查，并将检查情况汇总报部党风廉政

政建设领导小组。

3. 推进水利财务管理体制改革，强化水利资金管理

牵头单位：经济调节司

协办单位：办公厅、建设与管理司、部审计室

主要任务：①配合国家财政改革，建立并推行部门预算制度，构建与国家公共财政框架体系相适应的水利财务会计管理体系。②对“三讲”以来制定出台的水利资金管理使用的各项制度落实情况进行监督检查，继续清理部属各单位银行账户，严禁设立账外账和“小金库”，对违反规定的进行纠正和必要的处理。③对水利系统各种收费项目进行检查了解，坚决清理乱收费，对水利系统执行行政事业性收费和罚没收入执行“收支两条线”管理的情况进行监督检查。④对部直属事业单位《中华人民共和国会计法》执行情况进行监督检查，选择一些事业单位试行会计委派制度和政府采购制度，探索在水利工程项目法人单位中实行会计委派制度的可行性。

4. 贯彻落实《中华人民共和国招标投标法》，进一步规范招标投标行为

牵头单位：建设与管理局

协办单位：驻部监察局、稽察办

主要任务：①召开“贯彻《中华人民共和国招标投标法》，进一步规范招标投标行为”座谈会，及早出台水利部贯彻《中华人民共和国招标投标法》实施办法。②对水利有形建筑市场试点工作进行总结，提出下一步工作意见。③对部分重点水利工程项目招标投标情况进行专项检查。

5. 积极推进干部人事制度改革

牵头单位：人事劳动教育司

协办单位：驻部纪检组、监察局

主要任务：①贯彻中央关于《深化干部人事制度改革纲要》，认真执行中央关于选拔任用干部的有关规定，扩大公开选拔制度、竞争上岗制度和任前公示制度适用范围。加大干部交流力度，试

行干部考察预告制度、差额考察制度和考察结果通报制度，进一步落实干部谈话制度、诫勉制度。②加强干部监督工作，人事部门和纪检监察部门要对选拔任用领导干部是否在规定范围内进行了民主推荐、民意测验、任前公示，是否经领导班子集体讨论决定等情况进行监督检查。③对部直属单位机构改革和干部人事制度改革的情况进行调查了解，重点了解各流域机构干部人事改革进展情况。

在水利系统反腐败抓源头理论 研讨会上的讲话

驻部纪检组组长 刘光和

(2001年9月28)

同志们：

这次会议是我们贯彻中纪委五次全会精神、落实水利部党组关于反腐败抓源头两个重要文件（水党〔2000〕24号和水党〔2001〕9号）以及全国水利系统纪检监察工作会议部署的一次重要会议。在两天半的时间里，围绕反腐败抓源头这一主题，38篇论文进行了交流，其中19位同志作了大会发言，天津市水利局等6个单位作了典型发言，部规划计划司等4个司局作了专项工作情况介绍，见仁见智，畅所欲言，达到了集思广益、深化认识的目的，对于我们做好水利系统反腐败抓源头的各项工作，一定会起到积极的促进作用。下面我讲几点意见。

一、深刻理解反腐败抓源头方针提出的历史背景，把思想和行动统一到江泽民同志反腐败抓源头的重要论述上来

（一）提出从源头上预防和治理腐败工作方针的历史背景

历史和现实生活中形形色色腐败现象的产生，既有腐败者本身思想蜕化堕落的主观因素，更是相关制度、体制、机制存在弊病漏洞的外在体现。提出并实施从源头上预防和治理腐败的工作方针，是以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体在科学总结宏观形势、深刻把握反腐败斗争规律的基础上做出的重大决策。这一方针的提出、这一决策的实施，我理解，有以下三个方面的原因和历史背景。

（1）巩固党的执政地位的需要。20世纪末叶，世界上一些国家和地区的执政党，特别是一些执政几十年的老党、大党，先后