

# 廉政风险防控创新实践

——安徽铜陵“四轮驱动”循环推进模式解析

铜陵市廉政风险防控研究课题组 编写

LIANZHENG FENGXIAN FANGKONG CHUANGXIN SHIJIAN

中国方正出版社

# 廉政风险防控创新实践

——安徽铜陵“四轮驱动”循环推进模式解析

铜陵市廉政风险防控研究课题组 编写



中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

廉政风险防控创新实践: 安徽铜陵“四轮驱动”循环推进模式解析/铜陵市  
廉政风险防控研究课题组编写. —北京: 中国方正出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 80216 - 929 - 6

I. ①廉… II. ①铜… III. ①廉政建设—研究—铜陵市 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 263702 号



廉政风险防控创新实践

——安徽铜陵“四轮驱动”循环推进模式解析

铜陵市廉政风险防控研究课题组 编写

责任编辑: 陶 莹

责任校对: 张 蓉

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)66560950 门市部: (010)66562733

编辑部: (010)59596606 出版部: (010)66516411

邮购部: (010)66560933

网 址: [www.FZPress.com.cn](http://www.FZPress.com.cn)

责编 E-mail: [taoying8701@163.com](mailto:taoying8701@163.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京圣夫亚美印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 16.5

字 数: 170 千字

版 次: 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 929 - 6

定价: 38.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

## 铜陵市廉政风险防控研究课题组

组 长：王大军

副组长：汪晓兰 何胜定

成 员：（按姓氏笔画为序）

马克和 王仁斌 李明健 林贻鸿

周秀华 郑学年 洪 涛（执笔）

翁俊德 章双贤 魏居超

## 序

推进廉政风险防控，是党中央、中央纪委着眼于反腐倡廉新形势、新任务、新要求，深入推进反腐倡廉建设的重要部署，是我们党反腐倡廉建设理念思路、机制制度和方式方法的重大创新，是落实“更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设”的重要途径，对于提高反腐倡廉科学化水平、完善惩治和预防腐败体系、保持和发展党的先进性、纯洁性，都具有很重要的意义。中央《建立健全惩治和预防腐败体系 2008—2012 年工作规划》、十七届中央纪委第四次、五次、六次全会对此作出了具体部署。胡锦涛同志在十七届中央纪委五次全会上更是明确指出，“要推进廉政风险防控机制建设，从重点领域、重点部位、重点环节入手，排查廉政风险，健全内控机制，构建制度防线，形成以积极防范为核心，以强化管理为手段的科学防控机制。”

按照中央的部署，近年来，我省一些地方和部门紧密结合实际，积极开展廉政风险防控的实践，从重点领域、重点部门、重点环节入手，排查廉政风险，健全内控机制，构筑制度防线，取得了一定成效。其中，铜陵市是我省开展较早的地方之一。在铜陵市委、市政府和市纪委的领导下，经过 4 年多的着力探索，廉政风险防控工作在全市得到全面推行。更可贵的是，铜陵市在实践探索的同时，不断总结成功经验，探寻本质规律，构建理论体系，形成廉政风险防控的工作范式，进而为廉政风险防控工作走向规范化、制度化、科学化奠定了坚实的基础。这本《廉政风险防控创新实践——安徽铜陵“四轮驱动”循环推进模式解析》，就是铜陵市纪委课题组历

时两年辛勤努力下的厚重成果，浓缩了铜陵纪检人探索廉政风险防控的理论思考和实践总结。

该书以铜陵开展廉政风险防控的实践经验为基础，以“查、防、控、评”构成的“四轮驱动”为基本内容，通过对廉政风险防控基础概念的阐释、理论渊源的梳理和具体措施的展示，为我们构建起一个既具有铜陵特色，又兼具普适价值的廉政风险防控理论与实务体系，从而使该书具有诸多特色和创新之处。

第一，体例上特色鲜明。本书从廉政风险防控的相关概念和理论渊源入手，以铜陵的“四轮驱动”循环推进模式为纲，对廉政风险防控的理论与实务进行层层剥茧，让宏观的归纳阐释与微观的演绎分析有机结合，充分的理论论证与大量的实务展示相得益彰，呈现出逻辑严密、条块明晰的特点，同时也对廉政风险防控的科学性和可操作性作了充分表述。

第二，内容上亮点突出。本书以实践为基础，以理论为指南，对廉政风险防控进行了深入的研究探索。为了阐释廉政风险防控的理论内涵，作者以传统的管理学理论框架为参考坐标，对廉政风险防控的主要理论和操作程序作了归纳提炼，对实践中遇到的重要环节和难点问题也进行了研讨。其中很多内容，不但反映了铜陵廉政风险防控探索实践的广度与深度，还从理论上对很多相关的学理问题作出了科学阐释和界定，十分难能可贵。

第三，方法上科学严谨。本书注意运用多种方法对廉政风险防控进行科学研究。课题组在该市各级各单位实践积累的基础上，综合运用定量分析和定性研究的方法，通过调查研究、逻辑演绎以及比较分析、统计测量等方式和技术加以研究。除了理论上的探讨，课题组更着眼通过研究，破解在实践中遇到的诸多难点问题。这种理论结合实际的研究方法，既确保了研究工作本身的科学性，同时也有效地指导并推动该市的廉政风险防控工作向纵深发展。

省委省政府近年来高度重视廉政风险防控工作。2011年7月，安徽省委、省政府、省纪委在铜陵市召开全省廉政风险防控管理工

作会议，并选取铜陵市等 11 家单位开展省级试点工作。经过近 1 年的探索，在科学分析总结试点工作的基础上，省委、省政府于 2012 年 3 月 30 日下发了《关于加强廉政风险防控工作的意见》，决定在全省范围内全面开展廉政风险防控工作。铜陵市的做法为省里推进这项工作提供了宝贵经验。尤其是这本书的付梓，为党政机关、企事业单位以及广大党员干部开展廉政风险防控工作提供了可资借鉴的范例，同时也为我们全面深入地研究和推进预防腐败工作提供了十分重要的参考。衷心希望该书能够启发更多的同志投身到廉政风险防控乃至反腐倡廉建设的理论研究与实践探索中来，积极构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，不断拓展从源头上预防腐败的领域，切实提高新形势下我省反腐倡廉建设的科学化水平。

中共安徽省委常委  
省纪委书记

王学军

## 以改革创新精神 推进廉政风险防控工作

中国共产党的性质和宗旨，决定了党同各种消极腐败现象是水火不相容的。坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务。多年来，我们按照中央和省委部署，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，推动反腐倡廉建设不断取得新的进展和成效。

反腐倡廉建设与经济社会发展是有机互动的辩证关系。随着经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，反腐倡廉建设也面临着新的形势和特点。这些新的形势和特点，决定了在新时期必须进一步加大从源头上预防和治理腐败力度，以改革创新精神推进反腐倡廉建设。当前，铜陵正处在加快推进“四个之城”建设、加速现代化进程的关键时期，必须排除腐败现象对经济社会发展的干扰和破坏，进一步优化经济社会发展环境。而要有效预防和治理腐败，营造风清气正、人和业兴的环境，推进经济社会又好又快发展，必须进一步加大改革创新力度，从源头上预防腐败现象的发生。

铜陵是一座历史悠久的城市，三千年绵延不断的铜采冶历史，形成了勇于探索、锐意改革、熔旧铸新、敢为人先的城市特质。特别是改革开放以来，铜陵人民以“醒来，铜陵”、“起来，铜陵”、“崛起，铜陵”三次解放思想大讨论为先导，一次次开创了全市改革开放新局面。资源型城市转型“双试点”、均衡教育、循环经济、“大部制”改革、社区综合体制改革、城乡一元化户籍制度改革、干

部任用初始提名改革等一项项全国闻名的改革创新举措，从思想观念、体制机制上，给铜陵带来了无限的生机与活力，为全市经济社会发展注入了强大动力。与此同时，在反腐倡廉建设中，我们始终继承和发扬改革创新精神，努力推进全市反腐倡廉实践创新、理论创新、制度创新的有机统一。特别是在全省较早开展了廉政风险防控工作，历经 2009 年的初步试点、2010 年的扩大试点和 2011 年的全面推开，全市各级党委、政府和纪检监察机关刻苦钻研、勤于思考、勇于探索、求真务实，不仅克服了工作推进过程中的各种困难，而且解除了从理论、思路到方法、措施上的诸多困惑，使这项工作从无到有，在我市璀璨成株、秀而繁阴。这本《廉政风险防控创新实践——安徽铜陵“四轮驱动”循环推进模式解析》，即体现了他们对这项工作的追求与探索，以及为之付出的心血和汗水。

全书以廉政风险防控实践工作的丰富积累为基础，站在理论研究高度，运用理论联系实际的科学方法，从基本概念和原理，廉政风险防控的查、防、控、评各环节以及取得的成效、工作展望等各个方面，对廉政风险防控工作进行了系统、深入的研究探索，其中很多内容都体现了创新性、科学性和可操作性的原则。比如，在风险防控工作中，各单位成立廉政风险防控评审委员会，引入专家力量，确保了工作的科学性、可行性；在“四轮驱动”中，专门设定“评”的环节，实现了廉政风险防控工作循环发展、滚动上升的长效运行。又如，在防控措施中，包括“‘一把手’五不直接分管”制度、“一线工作法”、公务用车货币化改革、干部选拔任用初始提名办法等创新做法，都是从体制机制制度上进一步规范权力运行，提升干部优良作风，从源头上减少了廉政风险。有了这样的研究成果，既真实反映出了我市廉政风险防控工作的实践深度，也在一定程度上说明我市的特色做法已然上升为具有普遍规律性的科学理论。正因为如此，我市的廉政风险防控工作才得以建构一整套的完整体系并运转良好。

必须看到，反腐败斗争具有长期性、复杂性、艰巨性，必须常

抓不懈、警钟长鸣。刚刚胜利闭幕的党的十八大强调要“深化重点领域和关键环节改革，健全反腐败法律制度，防控廉政风险，防止利益冲突，更加科学有效地防治腐败”，体现了“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的方针，表明了中央对做好廉政风险防控工作的高度重视。在这个重要时刻出版本书，不但能够为下一步铜陵贯彻落实党的十八大精神、进一步深入推进廉政风险防控工作指明方向，同时也一定能够给广大党员干部特别是廉政风险防控工作理论与实践工作人员带来一些启发，为廉政风险防控机制建设提供一份有价值的智力贡献。

是为序。

中共铜陵市委书记



# 目 录

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 第一章 概论 .....             | (1)   |
| 一、廉政风险防控的基本概念 .....      | (1)   |
| 二、开展廉政风险防控工作的根据 .....    | (4)   |
| 三、廉政风险的来源与分类 .....       | (15)  |
| 四、廉政风险防控的地位与作用 .....     | (26)  |
| 五、廉政风险防控的基本模式 .....      | (29)  |
| 第二章 廉政风险的查找 .....        | (33)  |
| 一、查找廉政风险概述 .....         | (33)  |
| 二、查找廉政风险的基本原则和具体程序 ..... | (37)  |
| 三、查找廉政风险的方法和工具 .....     | (48)  |
| 四、划分廉政风险点的等级 .....       | (55)  |
| 第三章 廉政风险的防范 .....        | (59)  |
| 一、防范廉政风险概述 .....         | (59)  |
| 二、防范廉政风险的分类 .....        | (61)  |
| 三、防范廉政风险的措施体系 .....      | (67)  |
| 第四章 廉政风险的监控 .....        | (112) |
| 一、廉政风险监控概述 .....         | (112) |
| 二、监控廉政风险的分类 .....        | (115) |
| 三、监控廉政风险的措施体系 .....      | (125) |
| 四、对核心风险实施重点监控 .....      | (142) |
| 第五章 廉政风险防控的评估 .....      | (156) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 一、廉政风险防控评估概述 .....      | (156) |
| 二、廉政风险防控评估的方式 .....     | (160) |
| 三、廉政风险防控评估的结果运用         |       |
| ——廉政风险防控修正 .....        | (173) |
| 第六章 廉政风险防控的成效与经验 .....  | (185) |
| 一、开展廉政风险防控的初步成效 .....   | (186) |
| 二、廉政风险防控工作的基本经验 .....   | (190) |
| 附录                      |       |
| 一、特色制度篇 .....           | (199) |
| 铜陵市廉政风险点风险等级评审办法 .....  | (199) |
| 铜陵市 A 级廉政风险点管理办法 .....  | (203) |
| 铜陵市廉政风险防控工作考核评估办法 ..... | (206) |
| 关于开展廉政风险联防联控工作的实施意见 ... | (209) |
| 铜陵市工程建设领域廉政风险防控         |       |
| 联席会议制度 .....            | (213) |
| 二、实践案例篇 .....           | (217) |
| 案例 1 .....              | (217) |
| 案例 2 .....              | (222) |
| 案例 3 .....              | (229) |
| 案例 4 .....              | (237) |
| 案例 5 .....              | (241) |
| 后记 .....                | (244) |

# 第一章 概 论

**本章提要：**欲研究和掌握廉政风险防控，必先对其基本概念进行研析，在了解其基本意思的基础上，探寻其理论、政策与实践的渊源，分析其在反腐倡廉建设中的地位与作用，以期对它有一个抽象上的认识和把握。要防控廉政风险，首先还须明了这项工作的基础性事物，即其客体——廉政风险。故在本章中，专门对廉政风险的来源和分类加以论述。廉政风险防控是一项系统工程，各地在实践中，摸索、积累、总结形成了各有特色的工作模式。本章列举了北京和铜陵两种较有代表性的模式，意在对廉政风险防控工作作出全景式展示，同时也方便读者作进一步的研究、比较和参考。

## 一、廉政风险防控的基本概念

### （一）廉政风险防控的含义

关于廉政风险和廉政风险防控的含义，学界尚无统一一定论。目前的通说，更多的是对廉政风险和廉政风险防控的阐释。所谓廉政风险，一般指在公共权力行使过程中，行为主体因各方面原因做出不廉洁行为的可能性。而廉政风险防控，又称廉政风险防控管理，则指将现代管理学中的风险管理和质量管理理论应用到反腐倡廉工作实际中，

针对因教育、制度、监督不到位和国家公职人员不能廉洁自律而产生的廉政风险，采取相应的防范和监控措施，将廉政风险降至最低的管理过程。依上述定义，我们可以将廉政风险防控的概念分析如下：

1. 廉政风险防控是一项科学的管理过程。现代管理学中的风险管理和全面质量管理理论，通过选择最有效的方式，控制各个生产环节中的质量风险，消除潜在隐患，为现代企业实现效益最大、成本最优提供了保证。廉政风险防控就是将上述现代管理学的原理和技术应用到反腐倡廉工作实际，也即将反腐倡廉工作作为管理学的研究对象，通过管理学中的科学方法，控制工作环节中的廉政风险，消除潜在的廉洁隐患，为营建廉洁高效的政治生态提供技术支持，形成一种预反腐败独特的科学范式。

2. 廉政风险防控是针对廉政风险而实施的管理过程。廉政风险防控所防控的风险是因教育、制度、监督不到位和国家公职人员不能廉洁自律而产生的廉政风险，目的是通过防控，将廉政风险降至最低。也就是说，廉政风险防控只针对廉政风险进行管理，其他风险如自然风险、社会风险、财产风险、人身风险等则不在廉政风险防控研究讨论之列。

3. 廉政风险防控是采取防范和监控措施，将廉政风险降至最低的管理过程。廉政风险防控通过查找风险、针对查找出的风险制定出防控措施并对廉政风险进行日常防范和实时监控，以及对防控工作进行评估和修正这样的一整套措施，对廉政风险进行防控管理。应当注意的是，廉政风险防控是一项周期循环，不断前进的常态性、动态性工作。上述查、防、控、评四项工作组成了一个防控周期，

而在评估之后，须针对评估发现的问题进行修正，之后进入下一工作周期，继续开展查、防、控、评工作，形成对廉政风险的动态循环防控过程。

## （二）廉政风险防控的主体

廉政风险防控的主体是指廉政风险防控行为的实施者和防控责任的承担者。廉政风险防控的主体是一个笼统的概念，对廉政风险进行防范与监控以及开展廉政风险防控工作的主体各不相同。

廉政风险防控工作各级党委、政府推进预反腐败工作的一项重要措施。贺国强同志在全国加强廉政风险防控规范权力运行现场会上指出：“要强化领导责任。各级党委、政府要把加强廉政风险防控工作作为一项重要任务，列入议事日程，精心制定方案，认真组织实施；各级党政领导班子及其成员要按照党风廉政建设责任制的要求，切实履行‘一岗双责’，认真抓好自身和管辖范围内的廉政风险防控。”因此，开展廉政风险防控工作的责任主体是各级各部门和单位的党委（党组）、政府。纪检监察组织负责组织协调、督促检查，其他相关部门共同参与，做到各司其职、协同工作、整体联动。而廉政风险防控工作的实施主体，则应是各级各部门和单位成立的廉政风险防控工作的领导机构（领导小组）和工作机构（领导小组办公室）。

至于对廉政风险的防范与监控，则按照“谁的风险谁防，谁是领导谁控”的原则分别确定主体。这里的主体可以分为两类，一类是自然人（个人）主体（针对个人所在岗位的风险），一类是单位（集体）主体（针对单位或部门的集体风险）。按照这一原则和分类，防范风险的主体应是存在风险的个人和单位。涉及岗位风险的，由存在风险的

岗位所在的个人负责排查、防范自身风险；涉及单位风险的，由该单位的党委（党组）负责防范本单位风险。而监控廉政风险，则应按干部管理权限，由风险所在岗位的主管领导负责管控该风险；对单位主要风险点的监控，则应由上一级党委（党组）、纪委（纪检组）负责。

### （三）廉政风险防控的客体

廉政风险防控的客体指廉政风险防控指向的对象，即廉政风险。所谓廉政风险，意即廉政方面的风险，一般指在公共权力行使过程中，行为主体因各方面原因做出不廉洁行为的可能性<sup>①</sup>。

作为廉政风险防控的客体，廉政风险系一种特殊种类风险，专指影响公共权力主体实现廉洁要求的风险因素，而财产、人身等其他风险因素则非廉政风险之类。廉政风险是一种客观存在，可以通过其显性的表现形式认识并描述风险本身；而其发生、发展也并非偶然而有规律可循，可为人们认识、预见并加以描述，提前采取措施进行预防，以降低不廉洁行为发生的可能性。同时，廉政风险随着权力运行的变化或岗位职能的调整而相应发生变化，是运动变化的风险。因而，廉政风险具有涉廉性、可预见性、可描述性、可预防性和动态性的特征。

## 二、开展廉政风险防控工作的根据

### （一）政策根据

任何事物的发展，必然要经历一个从无到有、从不完善到相对完善的过程。廉政风险防控也是如此，作为预防

---

<sup>①</sup> 参见张岚编著：《廉政风险防范管理》，学习出版社2009年12月第1版，第33页。

腐败的一项新的举措，它的产生和发展，与党和国家反腐倡廉战略、方针、政策是紧密相连的。

党的十一届三中全会以后，随着党和国家工作中心转移到经济建设上来，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体坚持一手抓改革开放，一手抓惩治腐败，探索在不搞政治运动的条件下，端正党风、反对腐败的新途径。党的十三届四中全会以后，在建立社会主义市场经济体制的过程中，以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体确立了领导干部廉洁自律、查办案件、纠正不正之风三项工作格局，将党风廉政建设从侧重遏制转到标本兼治、综合治理、逐步加大治本力度的轨道。进入新世纪新阶段，社会主义市场经济体制初步建立，依法治国进程加快，我们党确立了“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的反腐倡廉“十六字”方针。党的十七大更是进一步提出，要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，拓展从源头上防治腐败工作领域，将预防腐败工作提升到了新的高度。

廉政风险防控，就是在这样的背景下应运而生。为全面贯彻党的十七大精神，2008年6月，中央印发《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》。在《工作规划》“加强监督制约”一节中，提出要建立“腐败风险预警机制”，这是中央第一次提出“廉政风险”的概念。2009年9月，中央纪委十七届四次全会召开，第一次明确提出要积极推进廉政风险防范机制建设，加强对行政权力运行的全过程、全方位监控。2010年1月，胡锦涛同志在十七届中央纪委五次全会上强调，“要推进廉政风险防控机制建设，形成有效预防腐败的长效机制”，第一次对廉政风