

反腐败研究

(第八集)

主编 周益扬 副主编 陈武明

F
A
N
F
U
B
A
I
Y
A
N
J
I
U



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

全党同志都要坚定反腐败必胜的信念

反腐败研究

(第八集)

主编 周益扬 副主编 陈武明

F
A
N
F
U
B
A
I
Y
A
N
J
I
U



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

反腐败研究. 第8集 / 周益扬主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2009. 3

ISBN 978-7-308-06565-8

I. 反… II. 周… 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 (2009) 第 017092 号

反腐败研究

周益扬 主 编

陈武明 副主编

责任编辑 杜希武

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州好友排版工作室

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 33.25

字 数 510 千

版 印 次 2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-06565-8

定 价 59.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

目 录

CONTENTS

1、市场化改革:防治腐败的基本途径

——积极探索具有浙江特色的反腐倡廉之路

浙江省纪委 / 1

2、关于潞安集团以内部市场化改革推进源头防腐的调研报告

金道铭 / 10

3、关于进一步加强农村基层党风廉政建设工作调查与思考

黄先耀 / 17

4、改革开放 30 年以来我国权力监督的重要变化和进展

何增科 / 28

5、跨国公司商业贿赂的特征、特别危害及治理对策

程宝库 董冬冬 / 43

6、腐败与反腐败的财政视角

——改革开放中财政腐败的发生特点

李成言 庄德水 / 52

7、中国转轨期腐败特点和变化趋势的实证研究

过 勇 / 64

- 8、紧紧围绕惩治和预防腐败体系的构建加强反腐倡廉
制度建设
杨晓光 / 80
- 9、认真落实执行党风廉政建设责任制
刘 春 / 89
- 10、探索建立县级巡视制度的实践与思考
曾江一 / 98
- 11、强化统筹理念 完善惩防体系
尚 清 / 110
- 12、构建惩治和预防腐败体系视野下的制度建设研究
刘 中 魏 逊 / 114
- 13、创新思维 完善机制 探索推进廉政风险防范机制
建设
广东省佛山市纪委调研教育室 / 121
- 14、提高行政效能 建设责任政府
马光明 / 129
- 15、责任政府:从权力本位到责任本位
陈国权 王 勤 / 139
- 16、当前生产安全事故责任追究的新情况、新问题及因
应之策
谢双成 / 152
- 17、关于建立浙江省政府投资责任制和责任追究制情况
的调查与建议
刘建新 寿生祥 季锦平 / 158

18. 关于我国推行行政问责制的实践与思考

刘连生 / 164

19. 关于加强浙江省县级纪检监察机关信访举报工作若干问题的思考

洪巨平 / 174

20. 加大督办力度 推动工作落实 不断取得信访举报工作新成效

江苏省纪委、监察厅 / 184

21. 以“质量年”活动为抓手 全面提升信访举报工作水平

山东省纪委、监察厅 / 189

22. 围绕中心 服务大局 为“两创”总战略提供有力保障

王海超 / 194

23. 在建设“生活品质之城”中 拓展从源头上防治腐败工作领域的实践与思考

叶 明 / 199

24. 主动融入大局 不断改革创新 为特区改革开放和经济社会发展提供坚强政治保证

——厦门特区改革开放 30 周年党风廉政建设和纪检监察工作探索与实践

黄杰成 / 211

25. 有序推进公共资源配置市场化 积极营造和谐的经济发展环境

陶时梅 / 219

26. 纪检监察工作必须为生态文明建设保驾护航
朱 晨 / 225
27. 省直单位惩治和预防腐败体系中行业构建工作实践
与思考
曾红刚 / 228
28. 改革开放 30 年来反腐倡廉建设的理论与实践
邵景均 / 235
29. 厦门市征地拆迁赔付中存在的问题和对策
福建省厦门市纪委研究室 / 251
30. 2004 年以来浙江省地厅级、县处级领导干部违纪违法
案件的调查分析
罗悦明 / 257
31. 始终保持查办案件强劲势头 为确保国有资产保值
增值提供有力保证
中国铁道建筑总公司纪委、监察局 / 266
32. 加大纠风案件查处力度 把维护群众利益落到实处
——关于当前纠风案件查处工作的几点思考
施彩华 / 275
33. 高校商业贿赂及其防治对策
侯志山 / 281
34. 构建权力公开运行的阳光大道
谭国箱 / 290
35. 以改革创新精神加强反腐倡廉建设
肖自立 / 302

- 36、创新纪检监察工作的实践与思考
——以嘉兴市为例
冯志礼 / 313
- 37、大部门制与深化行政审批制度改革
张建明 / 319
- 38、坚持创新求突破 执法监察上水平
宋铁健 / 326
- 39、切实解决干部考察失真失实的问题
干武东 / 331
- 40、浙江农村基层党风廉政建设:经验、问题及对策
张伟斌 / 352
- 41、创新乡镇纪检组织建设的对策研究
王文序 / 370
- 42、以改革创新精神推进农村党风廉政建设
保证党的十七届三中全会精神的贯彻落实
刘 昕 / 376
- 43、加强农村基层党风廉政建设的实践与思考
吴 云 / 388
- 44、普及规范化 建设示范点 深入推进农村
党风廉政建设
——金华市加强乡镇纪检组织建设的实践
蒋永志 / 395
- 45、党风廉政建设民意调查工作历史回顾
谢光辉 / 402

- 46、关于探索建立杭州市腐败风险预警机制的实践与思考
陈章永 / 408
- 47、社会廉政评价:经验与趋势
胡 杨 / 416
- 48、关于充分发挥群众在反腐倡廉建设中作用的思考
周益扬 / 430
- 49、建设清廉文化助推民营企业发展
——台州市民营企业清廉文化建设的研究
王文娟 / 445
- 50、弘扬廉政文化 促进社会和谐
胡志权 / 450
- 51、加强信用体系建设 促进反腐倡廉工作
顾文俊 / 455
- 52、反腐倡廉建设的重要组织保证
——三十年来纪检监察干部队伍建设成果回顾
闫群力 / 462
- 53、浙江省纪检监察机关党建工作调研报告
丁世明 / 472
- 54、创建“学习型组织” 增强纪检监察队伍战斗力
刘 实 / 483
- 55、加强基层纪检组织规范化建设的实践与思考
王敏奇 / 497

56. 以科学发展观为指导 深入推进反腐倡廉建设

许道敏 / 511

57. 在改革创新中完善体系构筑防线

——杭州市构建惩防体系的实践与思考

郎文荣 / 515

后 记

/ 522

市场化改革：防治腐败的基本途径

——积极探索具有浙江特色的反腐倡廉之路

浙江省纪委

市场化改革是浙江最鲜明的时代特征，贯穿于浙江经济社会发展的全过程。浙江经过 30 年的市场化改革，在促进经济社会持续快速健康发展的同时，不断克服原有体制机制制度与市场经济发展要求不相适应的问题，解决了滋生腐败的一些结构性、体制性等深层次矛盾，反腐倡廉建设取得重大进展，人民群众满意度有较大幅度提高，初步走出一条具有浙江特色的反腐倡廉建设的工作路子。

一、浙江在市场化改革进程中防治腐败的实践与探索

30 年来，浙江按照中央部署，结合本地实际，以市场改革为取向，以制度创新为动力，不断深化体制机制改革，推进从源头上防治腐败工作。

（一）多种所有制实现跨跃式的共同发展，极大增加了社会财富，从根本上消除了短缺性经济引发的腐败问题

历史和实践表明，离开必要的物质条件去谈反腐败是一种说教，而用改革发展的办法才是防治腐败的根本途径。从浙江改革开放初期看，不发达的生产力和短缺性经济成为滋生消极腐败现象的深层原因之一。上世纪 70 年代末至 80 年代，之所以出现拉关系、“走后门”、“官倒”等现象，就是与当时消费品供应紧张有很大关系。

为抑制短缺性经济引发的腐败，浙江以市场化改革为取向，通过发展来遏制腐败的滋生蔓延。一方面，大力推进公有制经济改革发展，国有经济总量增长了 40 多倍，国有企业的发展走在全国前列；另一方面，放手发展非公有制经济，非公有制经济数量和规模迅速扩大，目前，浙江民营经济已占全省经济总量的七成以上；民营经济的总产值、销售总

额、社会消费品销售额、出口创汇4项指标,连续9年位居全国第一,形成了私营、集体、国有等多种经济成分互促共进、相得益彰的共赢局面。

市场经济的快速发展,极大解放了生产力,只有10.18万平方公里、5000多万人口的资源小省,国内生产总值居全国第四位,城镇居民可支配收入和农民人均纯收入多年保持全国各省区第一位,社会财富的增加为我省党风廉政建设和反腐败工作提供强大的物质基础,有利于消除由于短缺经济和“双轨制”长期并存导致的腐败因素;有利于使发展成果最大程度地惠及全省人民,从根本上解决涉及群众自身利益的突出问题;有利于政府采取“削峰填谷”的经济杠杆调整公务员的行为取向,有效减少因分配不公带来的消极腐败现象。

(二)大力推进公共资源市场化配置,市场机制基础性作用日益显现,从源头上减少了产生腐败行为的大量机会

公共资源具有稀缺性,市场机制对资源配置的基础性作用越大,权力对公共资源的支配就越小,权力寻租发生的机会就越低。改革开放以来,随着市场化改革的深入,一些稀缺性资源逐步进入市场,建设工程项目、经营性土地使用权出让、国有产权交易、政府采购、药品采购等成为腐败案件多发易发的重点领域。1995至1999年,我省因经济问题受查处的24名县(市、区)党政一把手中,大多数违纪违法行与此相关。这些年来,浙江探索形成“政府引导市场,市场公开交易,交易规范运作,运作统一监管”的工作思路,把建设工程招标投标、经营性土地使用权出让、产权交易和政府采购统一纳入平台进行集中交易。目前,全省形成了省、市、县、乡镇(街道)四级统一招投标平台架构,初步建立了公共资源市场配置机制,成效明显。去年,工业用地招拍挂出让金额达到15亿元;政府采购的范围和规模不断扩大,1999—2007年,全省政府采购合同累计总额1051.4亿元,节约采购资金158.08亿元,平均节约率达到12.6%,有效降低了腐败行为的发生。

(三)大力推进政府职能转变,减少权力对微观经济活动的干预,推动服务型政府建设

政府职能转变是建立健全社会主义市场经济体制的一个重要环节,只有切实把政府职能转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来,才能真正营造公平竞争的市场环境。浙江省以政府职能转变为突破口,加快推进政企、政资、政事、政府与市场中介组织四分开,推

动了从管制型政府向服务型政府的转变。全省和各市全部撤销了专门的行业工业经济部门,原行政性公司不再承担行政职能。对政府部门原有职能进行科学分解,合理划分政事、政社范围,将省政府一些辅助性、技术性和服务性事务职能共 100 多项分离出来,转移给事业单位承担,把应由社会自我管理和调节的社会性事务交由中介组织承担。强化政府服务职能,普遍建立行政服务中心和办事大厅,实行“一站式审批”、“窗口式办公”、“阳光下操作”,统一了政府性资源、方便了市场主体、改善了政府形象。加强效能建设,提升行政效能。省市县普遍建立机关效能监察投诉中心,出台“四条禁令”,严肃追究影响机关工作效能行为,形成了效能建设、效能监察和效能投诉“三合一”工作机制,努力建设服务型机关。

(四)推进制度改革与创新,克服体制、机制、管理等方面的漏洞和薄弱环节,完善对权力的制约和监督

市场经济和反腐败斗争的深入发展,迫切要求从体制、机制和制度入手深化改革,解决滋生腐败的源头性问题,否则,腐败现象就会查不胜查,纠不胜纠。浙江省下大决心深化体制制度改革,切断权力与部门利益、个人利益连接的链条,相继建立和完善了一批制度。从 1999 年起,先后开展三轮审批制度改革和行政许可项目清理,逐步减少行政审批和许可项目;省级行政许可事项从原来的 3452 项减少到 264 项,成为全国省级审批项目最少的省份之一。推进财政制度改革,全面推行部门预算和国库集中支付制度改革,省市县三级普遍建立会计核算中心,对所有财政性资金实行单一账户、集中支付、统一核算、统一管理,加强和改进对政府投资活动的监督,着力构建“五大百亿”工程的防范腐败机制。推进干部人事制度改革,较早实行党政领导正职人选全委会无记名表决和征求意见制度,探索规范干部选拔初始提名权,推行公开选拔和竞争上岗制度,全面开展领导干部经济责任审计,等等。这些反腐败制度创新减少了事权、财权、用人权中的人为因素,对消除腐败赖以生存的制度基础起到了“釜底抽薪”的作用,为惩治和预防腐败提供了制度和机制保证。

(五)加强对市场秩序的监督管理,大力治理商业贿赂,努力营造良好的经济发展环境

市场秩序不规范,不仅会影响一个地方的经济发展环境,而且容易

诱发腐败。浙江纪检监察机关在市场化改革中积极发挥职能作用,切实解决经济社会发展中涉及反腐倡廉的矛盾和问题。自上世纪90年代中期以来,在全省范围建立经济发展环境投诉中心和机关效能投诉中心,严肃查处各种影响当地经济发展环境的行为。截止目前,全省各级投诉中心共受理机关效能投诉55301件,共追究责任16506人次。扎实开展治理商业贿赂专项工作。认真治理商业贿赂,通过自查自纠、专项清理共上缴各类商业贿赂款项9374万元;查处商业贿赂案件2559件,涉案金额3.5亿元;制订和完善各类规章制度1231项,逐步建立防治商业贿赂的长效机制。围绕中央重大决策的贯彻执行,先后开展20多项专项治理,重点治理土地管理、节能减排、干部投资入股、食品安全、企业负担存在的突出问题,规范市场秩序和权力运行。

通过这些年的实践,我们深切地体会到,解决滋生腐败的深层次问题,正是完善社会主义市场经济体制所必须解决的问题,完善社会主义市场经济体制所要解决的体制制度问题,很多方面也是从源头上遏制腐败所要解决的问题。要始终坚持以发展促反腐,在市场化改革进程中实现反腐倡廉工作与经济社会发展的良性互动,推动经济建设,为反腐倡廉工作夯实强大的物质基础。始终坚持社会主义市场经济改革方向,进一步发挥市场配置资源的基础性作用。始终坚持转变政府职能,推动公共服务型政府建设,切实履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能,编织好社会“安全网”,逐步使人人共享改革成果,保障社会公平正义。始终坚持把反腐败寓于各项重要改革措施之中,坚持用改革的办法解决导致腐败现象发生的深层次问题。

二、当前和今后一个时期市场化改革进程中影响反腐倡廉的若干问题

30年来,浙江省市场化改革和经济社会发展取得了重大进展,城乡面貌和经济发展水平发生了巨大变化。从1978年到2007年,全省生产总值年均增长13.2%,由124亿元增加到18638亿元,由全国省市区第12位上升到第4位。目前,浙江已进入人均生产总值由5000美元向8000美元到10000美元发展的重要阶段,这是一个经济社会加速发展的重要战略机遇期,也是各种错综复杂的社会矛盾集中凸显期。市场化改革与政府职能转变的任务仍十分艰巨,加之市场机制不完善、

权力运行不规范、资源配置不合理,诱发腐败的因素大量存在,违纪违法现象仍然易发多发。

——公共资源配置市场化改革的不彻底,影响了公平公正公开的市场机制建设。要素市场化改革尚不到位,权力控制资本、土地等要素的问题还比较突出,造成了要素价格低廉、市场资源错配,导致要素的巨大价差成为权力设租、市场寻租的重要目标,极易引发严重腐败行为。市场招标投标机制不完善,串标、围标、人情标等现象屡禁不止,条块分割、多头监管、体制混乱的局面依然存在,招投标程序在一些地方和领域已演变成了“合法化的暗箱操作”。一些政府部门主导市场建设,集管理、服务、代理于一身,交易主体与交易监管角色重合,影响了市场的公平和公正。非公有经济发展的体制性障碍尚未真正解决,市场准入机制还不十分公平,各类所有制企业公平竞争的机制没有完全建立。行政垄断、行业垄断和权力保护下的市场垄断依然存在,利用垄断地位乱涨价、乱收费获取暴利,直接损害民众利益,还孽生出一些“特殊利益集团”,致使市场运行机制以及利益分配被超经济力量所扭曲,破坏了市场经济原则。

——政府职能改革尚未完全到位,权力对微观经济活动干预程度仍然较大。我国市场经济由计划经济转变而来,政府一直充当着全能的角色。在转向市场经济以后,由于种种原因,政府职能转变没有完全到位,仍大量干预着具体经济生活,管着一些不该管、管不好、管不了的事。由于体制因素,政府在诸多领域依然承担着决策者、生产者、监控者等多种角色,抑制了市场活力;由于仍在配置资源方面拥有相当大的物资分配权、资金控制权,极易导致权钱交易;由于监督机制不够完善,行政权力具有较大的自由裁量空间,容易导致权力滥用。同时,承接政府职能转移的市场中介机构,由于与一些政府部门存在着千丝万缕的关系,造成市场分割,引发不公平竞争。这种政府职能的错位、越位,既影响了市场化改革的深入发展,积累经济矛盾和社会风险,又容易导致权力商品化和寻租行为的滋生。

——市场等价交换原则的渗透,使一些党员干部为政不廉的现象仍然突出。市场经济的等价交换原则在促使人们遵守价值规律的同时,也渗透到政治、社会、文化领域。一些拥有市场监管、公共服务权力的干部身上滋生不正之风和腐败行为的现实危险性在增加,一些执法

权集中的行政部门、资金高密度的建设领域和与群众关系密切的垄断行业案件频发高发,影响十分恶劣。一些行业“潜规则”盛行,新旧问题交织共生,形式上花样百出。市场经济条件下生活方式多样化的影响,也使一些党员干部追求享乐、摆阔气、讲排场,铺张浪费的问题较为严重,少数干部腐化堕落,生活作风问题突出,直接损害了党和政府形象,扰乱了市场秩序和法治,破坏了社会公平正义,危害了政权基础。

——市场经济条件下诸多矛盾错综复杂、相互交织,增加了反腐败斗争的复杂性。在经济社会大变革时期,人们的思想观念、价值取向日益受到来自经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式多样化的冲击,城乡之间、区域之间、不同社会群体和社会阶层之间存在着大量以利益为核心的多种矛盾,公众的市场意识、竞争意识不断增强,反腐败面临更为复杂的社会环境。在处理各种经济主体利益关系时,一些党员干部往往受利益驱动,偏离以人为本方向,成为一些既得利益群体的代言人。有的地方和部门为了小团体利益,经常出现责任推诿、政策缩水、执行走样现象。值得关注的是,一些问题和矛盾之所以积累、激化和爆发,甚至演变为影响一个地方的群体性事件,其背后往往隐藏着不正之风和腐败现象。随着经济全球化程度加深,国内市场与国际市场逐步融合,商品、资金、人员在国际间流动加剧,腐败问题也逐渐呈现出国际化特点,贪官、赃款外逃时有发生,跨国腐败犯罪也已出现。

三、进一步深化市场化改革、加强反腐倡廉建设的对策建议

30年的市场化改革,浙江成功地实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的历史性转变。今后,浙江要站在新的历史起点上,深入贯彻落实科学发展观,进一步解放思想,创新发展思路,加大市场化改革力度,不断推进体制机制和制度创新,着力健全有序、法治、廉洁、高效的社会主义市场经济体制,最大限度降低腐败发生率。

(一)进一步解放思想、统一认识,坚定不移地推进市场化改革

要清醒地看到,市场化改革虽已取得重大突破,但与2020年建成完善的社会主义市场经济体制的目标还有很大差距,深化体制改革还

有大量工作要做,特别是体制转换中难以完全避免的复杂纷呈的新问题、新矛盾,也迫切需要通过深化改革加以解决。同时,现阶段的反腐倡廉既面临着传统体制下的腐败问题,又面临着现代市场经济条件下的腐败问题,这就决定了在新旧体制转换过程中,治理腐败任务仍十分繁重、艰巨。某种意义上说,改革已经进入到了“深水区”,反腐败斗争日益触及深层次的体制矛盾,越来越多地涉及权力调整和利益“博弈”,其艰巨性、复杂性、风险性进一步增强。只有进一步解放思想、更新观念,毫不动摇地坚持市场化改革取向,坚持以人为本,积极推进关注民生的改革,才能切实解决改革发展和反腐倡廉工作中面临的深层次问题,防止腐败对社会公平正义的损害。

(二)进一步健全市场机制,转变资源配置方式

实践证明,政府的廉洁程度往往与市场机制的实现程度成正比,预防腐败必须着力健全市场机制。要进一步发挥市场配置资源的基础性作用,把应该由市场配置的资源与政府必须掌握的资源区分开来,更多地依靠市场机制而不是政府的行政审批来决定资源的配置。要加大市场配置资源力度,把市场竞争机制引入公共资金使用、公共资产交易、公共资源配置、公共产品生产等领域,实现资源的公正廉洁配置。大力推进要素市场体系建设,深化土地、投资、金融、证券等体制机制改革,形成以价格为基础的竞争机制、供求机制、价格机制和利益机制,促进生产要素的合理流动和公平竞争。完善招投标机制,加强全过程监督,坚决制止招投标活动中的违法违规行为。建立健全公开和监管机制,完善工程建设、土地出让、产权交易、政府采购信息公开制度,防止“暗箱操作”。加强立法规范和制度建设,加强诚信机制建设,强化企业信用监管,着重培育崇尚法治、遵循公德的市场环境。完善从业人员行为准则和职业道德规范,引导市场交易主体守法经营、诚信交易,着力营造廉荣贪耻、公平诚信的市场文化和社会心理结构。

(三)大力推进政府职能变革,切实还权于市场、还权于社会

政府职能要由管制走向服务,更好地提供公共服务、弥补市场不足和满足公共需求,归根结底是要正确处理政府与市场的关系,进一步简政放权,应该管的事一定要管好,不应该管的事一定不要管,做市场经济运行规则的制定者、市场经济行为的仲裁者、市场经济秩序的维护者,充当市场经济的“守夜人”。在市场准入方面,要放宽企业进入条