



河北省国土资源系统惩防体系建设
理论与实践



黄恩桥 主编

河北人民出版社

河北省国土资源系统惩防体系建设

理论与实践

黄恩桥 主编

河北人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

河北省国土资源系统惩防体系建设理论与实践 / 黄恩桥主编. — 石家庄 : 河北人民出版社, 2015. 1

ISBN 978-7-202-09878-3

I. ①河… II. ①黄… III. ①国土资源—资源管理—国家行政机关—廉政建设—研究—河北省 IV.

①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 310910 号

书 名 河北省国土资源系统惩防体系建设理论与实践
主 编 黄恩桥

责任编辑 付 聪

美术编辑 李 欣

责任校对 余尚敏

出版发行 河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)

印 刷 栾城县博彩印刷有限公司

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 25.25

字 数 278 000

版 次 2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1—2 000

书 号 ISBN 978-7-202-09878-3/C·309

定 价 41.00 元

版权所有 翻印必究

编 委 会

主 任：张绍廉

副 主 任：王保民 张俊杰 邢承国 黄恩桥 张国军

主 编：黄恩桥

执行主编：尹晓德

副 主 编：武长海 刘旭升

编 委：袁杜娟 涂 晟 王霄宁 易 燕 吕淑芳

李艳敏 夏元庆 王 超 张永生 康兆龙

田 允 何小珊 刘 宏 陈亚辉 黄习文

赵晓丹 沙玉兰 于 楠 陈建伟 刘俏婷

滕 飞 王 琳 杨 芳 魏大伟 郭 倩

岳 超 李玉婷 孙明达 漆曦霖 吴洪峰

前 言

习近平总书记强调要更加科学有效地防治腐败，坚定不移地把反腐倡廉建设引向深入。近年来，河北省国土资源厅认真按照党中央和省委关于全面推进惩治和预防腐败体系建设的部署要求，针对国土资源领域反腐倡廉形势严峻、腐败案件时有发生的情况，组织有关机构的专家力量，深入调研，在掌握第一手资料和总结基层经验的基础上，从健全反腐倡廉教育机制、公共权力运行制约机制、监督管理机制、查办案件惩治机制、廉政预警机制、腐败体系评价监测机制、廉政风险点建设、反商业贿赂等方面入手，从“两整治一改革”理论与实践等十个方面进行了深入研究，撰写了《河北省国土资源系统惩治和预防腐败体系基础框架建设》研究报告和十一个地市调研报告。

实践是理论的源泉，创新是发展的命脉。河北省国土资源厅经过理论研究和实践检验，探索出了一套行政审批事项“三位一体”管理的新模式——标准化、绩效、行政监察“三位一体”综合监管模

式。这套模式将现代管理理论中的质量管理、绩效管理 and 行政监察三种方式有机结合成一个完整的体系，能够有力地加强服务型政府建设。该成果为新形势下的国土资源系统惩治和预防腐败体系建设提供了理论依据和现实借鉴，受到了中纪委驻国土资源部纪检组、中纪委监察部廉政理论研究中心、北京大学廉政理论研究中心、清华大学廉政与治理研究中心、中国政法大学法治与廉政研究中心等研究机构的充分肯定。

河北省国土资源厅将认真按照中央《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》要求，继续大胆探索和实践，深入推进全省国土资源系统惩治和预防腐败体系建设，坚持科学反腐，把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入，努力构建“廉政国土”蓝图，力争为全省经济社会发展做出更新更大的贡献。

河北省国土资源厅厅长：张绍廉

2014 年 12 月

目 录

第一编 《河北省国土资源系统惩防体系
基础框架建设》研究报告

第一章	河北省国土资源系统惩防体系基础框架内 涵研究	(3)
第二章	河北省国土资源系统“两整治一改革”理 论与实践分析	(22)
第三章	河北省国土资源系统廉政教育和廉政文化 建设机制研究	(34)
第四章	河北省国土资源系统公共权力运行制约机 制研究	(56)
第五章	河北省国土资源系统监督管理机制研究	(70)
第六章	河北省国土资源系统廉政预警机制研究	(82)
第七章	河北省国土资源系统惩治和预防腐败体系 评价监测机制研究	(102)
第八章	河北省国土资源系统廉政风险点研究	(113)
第九章	河北省国土资源系统基于质量体系的政府 部门执行力建设研究	(118)
第十章	河北省国土资源系统查办案件惩治机制研 究	(136)

第十一章 河北省国土资源系统科技反腐模式研究	(144)
第十二章 河北省国土资源系统反商业贿赂研究	(163)
参考文献	(201)

第二编 《河北省国土资源系统惩防体系 基础框架建设》调研报告

保定市国土资源系统惩防体系建设调研报告	(207)
沧州市国土资源系统惩防体系建设调研报告	(223)
承德市国土资源系统惩防体系建设调研报告	(238)
邯郸市国土资源系统惩防体系建设调研报告	(260)
衡水市国土资源系统惩防体系建设调研报告	(277)
廊坊市国土资源系统惩防体系建设调研报告	(294)
秦皇岛市国土资源系统惩防体系建设调研报告	(314)
石家庄市国土资源系统惩防体系建设调研报告	(330)
唐山市国土资源系统惩防体系建设调研报告	(345)
邢台市国土资源系统惩防体系建设调研报告	(360)
张家口市国土资源系统惩防体系建设调研报告	(376)

第一编

《河北省国土资源系统惩防体系 基础框架建设》研究报告

第一章 河北省国土资源系统惩防体系 基础框架内涵研究

自党的十七大以来，党中央提出了建立健全惩治和预防腐败体系的总体部署，制定了《建立健全惩治和预防腐败体系 2008—2012 年工作规划》。为在全国国土资源系统落实党中央惩防体系要求，建立国土资源系统惩防体系，国土资源部也制定了自己的《建立健全惩治和预防腐败体系 2008—2012 年工作规划》，这是国土资源部党组适应形势发展和时代要求做出的重大战略决策。但如何根据近年来河北省国土资源领域反腐倡廉建设形势仍然严峻、腐败案件仍然不断发生的现状，有效落实党中央和国土资源部党组的惩治和预防腐败体系要求，制定科学的河北省国土资源系统的惩治和预防腐败体系，是摆在河北省国土资源厅党组的一道难题。因为构建有河北特色的国土资源系统惩防体系不是一蹴而就的，而是一项复杂的系统工程，涵盖了政治、经济、社会、文化等各个方面，涉及领导体制、制度体系、外部环境、发展动力等各种问题，必须要按照“着眼未来、立足当前、整体规划、分步实施”的方针，借鉴国外的经验，运用相关的科学理论，从整体上统筹研究和科学设计，以改革创新精神积极探索，构建一个与社会主义市场经济体制相适应、与社会主义法制建设相协调、与河北省国土资源管理工作相配套的惩防体系基本框架。

第一节 惩治和预防腐败体系的基础理论

建立和健全河北省国土资源系统惩治和预防腐败体系，必须借鉴国际上科学的惩治和预防腐败体系理论。以下是从不同视角分析的惩治和预防腐败体系理论。

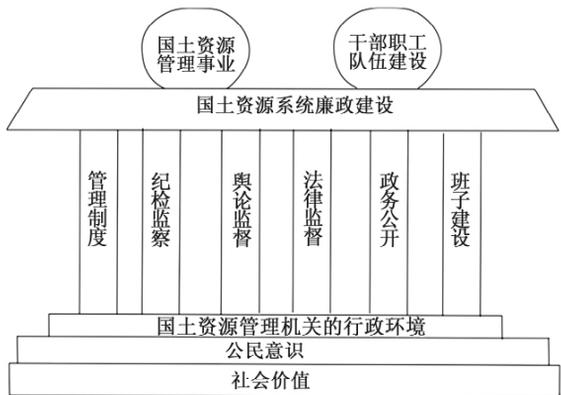
一、从国家廉政体系的视角建立惩防体系

国际廉政专家波普（Jermy Pope）认为，“廉政体系提供了一个实际的权力制约框架，以防止腐败对公共利益的损害，以便创造一个有利于提高官方决策质量的环境”。他认为，腐败是人类无法彻底清除的现象，在许多情况下，如果想一劳永逸地解决腐败问题，不但代价十分昂贵，而且可能会影响各个部门的正常运转。所以，体系建立应该把注意力集中于腐败为什么会滋生和在什么环节滋生这些问题，然后对症下药，通过建立一些有针对性的机制和制度来预防和控制它。国内学者程文浩认为，从本质上讲，透明国际提出的“国家廉政体系”这个概念实际上是一种思维方式，而不是一套固定的制度安排。程文浩对廉政体系的思想精髓作出了简单的概括：一是系统的概念。任何国家的反腐败工作要想取得成功，都必须建立起多个关键的廉政支柱，形成反腐合力，总体推进，而不能零打碎敲，头痛医头，脚痛医脚。二是长期战略的观念。体系的设计必须服务于建立一个强大、廉洁、高效的政府系统这一长远目标，而不是为了解决眼前的某些问题。如果没有长远的规划，反腐败工作就会缺乏持续性，容易为一城一池的得失而影响大局。

通过对廉政体系的分析，可以看出廉政体系是一种有效的诊断和防治腐败的新模式，它代替了那种孤立的制度（譬如司法等

专门机关)或孤立的规则和实践(如刑法),设计一个整体性制度来审视体系内部相关性、内在依存度和综合有效性。建立河北省国土资源系统惩防体系,实体内容不同于国家廉政体系,但是从基本的逻辑思维来看,它与廉政体系是一脉相承的,也是一种有效的诊断和防治河北省国土资源系统惩防体系的模式,这个体系的设计要更加体现出预防的功能,更加注重治本方面的制度建设,充分发挥的是体系的综合效应,而不是孤立的政策。这对于我们建立河北省国土资源系统的惩防体系具有很好的指导意义。本文也从国家廉政体系受到启发,探索建立具有河北省国土资源系统特色的廉政建设体系(如下图)。

在我国反腐败的实践中,深圳市在全国率先开展了反腐保廉预防体系的研究。2000年4月,中央纪委领导到深圳视察时,交给深圳一道特殊反腐“命题作文”,让深圳在全国率先一步,



国土资源系统的廉政体系基本框架

从“体制、机制、制度、管理上更早形成一套好的办法和经验”。不久,深圳市提出了在全国率先“建立和完善反腐保廉预防体系”的构想,其体系由七个机制组成,有人形象称之为“七大关卡全方位狙击腐败”。这七个机制分别为公共权力配置机制、公共财政管理机制、公平择优用人机制、法制约束机制、监督管理机制、教育防范机制、强化组织保障。这七个方面的机制为中纪委起草的实施纲要提供了基础材料,从实施纲要中能清晰地看到深圳市

推行七大机制的影子。这七个机制是一个有机整体，整个系统突出了一条主线，就是围绕“权、钱、人”展开的。深圳市注重发挥制度优势，用制度打造反腐的制高点，教育、制度、监督是构建惩防体系的三个脉络，形成一道“系统战”反腐，在思想观念上消除“重惩治、轻预防”的误区，实现由片面反腐败向科学反腐败新的转变。深圳市建立的反腐保廉预防体系，对于我们建立河北省国土资源系统惩防体系具有重要的示范作用，结合中纪委的实施纲要，我们可以梳理出河北省国土资源系统的预防机制。

二、从系统论角度研究建立惩防体系

体系就是一个系统，所以在分析体系建设时，必须要充分运用系统论的方法来构建体系。根据系统科学原理，系统是具有特定功能的、相互之间有机联系的诸要素所构成的整体。我们研究国土资源系统惩防体系，实际上就是把惩防腐败工作当作一个大的系统来研究。

（一）要坚持系统的整体性

系统学专家西蒙莫雷认为，系统方法的注意力在系统整体，“它坚持全面看问题，考虑所有的侧面和一切可变因素”。因此，设计惩防体系，首先要注意所选取的要素能从各个侧面反映出惩治和预防腐败工作的全貌，如果出现大的遗漏，比如缺少教育或缺少监督，都会使系统出现重大残缺。整体性，是系统论的基本出发点，依据系统论“ $1+1>2$ ”的原理，构建惩治和预防腐败体系，在于寻求惩防体系整体功能的扩大，达到整体大于各部门总和的效应，从而实现对土地和矿业权审批权力的有效制约。要做到这一点就必须科学合理地进行系统配置，以期功能强大。结合国外的经验和国内一些地区建立的体系经验，建议应该突出三大子系统配置：预防腐败系统、惩治腐败系统、协调保障系统。

第一，预防腐败子系统。通过分析，我们知道腐败与权力紧密相连，没有权力就谈不上腐败。所以，要预防腐败，首先要全面掌握腐败的相关理论，重点要摸清楚腐败的形成路径。从现有的腐败形成理论来看，腐败的滋生需要三个条件：第一，行政权力人所掌握的资源是稀缺的，容易产生供需矛盾，而且在短时间内难以解决；第二，行政权力人要产生腐败动机；第三，要有腐败机会。要预防腐败必须围绕这三个条件来堵防。第一条，这是很难改变的，是客观存在的；第二条，这就需要加大教育和监督，抑制产生腐败动机，当然惩处有力，是减少腐败动机很重要的方面；第三条是减少腐败机会，绝对的权力绝对导致腐败，制度的制定要科学，从而减少腐败机会。河北省国土资源系统的各方面制度与市场经济还不适应，还存在很多的漏洞，权力运行还很不规范，内部监督制约需要进一步理顺完善。要建立预防腐败系统必须要紧紧围绕上述几个方面来展开。当然，廉政体系还受其他重要的外部因素制约，如公众意识和社会价值等，但是这不是我们作为一个部门所能改变的。所以对于河北省国土资源部门来说，建立国土资源系统体系就要紧抓国土资源系统所拥有的行政权力这个核心，围绕权力层分析其外部环境。抓住对权力人的教育、权力规范、权力运行监督等环节，就能体现出惩防体系的预防功能。

第二，惩治腐败子系统。惩治腐败就是惩处滥用权力的行为，震慑腐败分子，遏制腐败蔓延，综合运用惩处手段，充分发挥查办案件的治本功能。

第三，协调保障子系统。预防子系统腐败和惩治腐败子系统建设涉及各个部门，不仅需要软件建设的支撑，必要的硬件也要配备。尽管纪检监察部门是协调部门，但是按照目前的职能和条

件，还不具备总体协调能力，无法保证体系的整体运作。所以要建立协调保障系统，目的就是要组织协调好惩治和预防腐败工作，在人、财、物等方面给予必要的保证，确保预防腐败和惩治腐败工作有序有效。

总的看，预防、惩治、保障是相辅相成、互相促进的三大系统。预防是治本，惩治是治标，标本兼治，惩防并举只有靠协调保障。三大子系统互相促进，协调运行，充分发挥各自的功能，就能提高惩防体系的整体功能，达到整体大于各部门总和的效应。

（二）要坚持各要素之间的联系性

惩防体系各个要素或者子系统互相联系、互相促进，综合发挥作用。波普在分析国家廉政体系时，就指出不要把廉政体系各个支柱当作是一系列完全独立的运行的系统，应该把它看作是一个整体。“支柱”是相互依赖的，但其支撑力可能不同。如果一个支柱变弱，就会转移到另外一根或几根支柱上，惩防体系也是如此，我们围绕权力建立的各个子系统，如果有一个子系统削弱，就会把其承受的惩治和预防腐败的重力转移到其他支柱上。从系统论来看，权力是聚集、支配、调用资源的能力，权力系统越大，被吸纳的公共资源越多。如果这种权力配置资源的能力不受制约，必然导致公权私用的腐败。权力必须受到人民群众的监督，然而，人民对权力的控制意志，只有通过法律法规，而对于河北省国土资源部门更多的是各种制度来表达，对权力及其行使进行规范，防止权力成为没有约束或失去控制的权力，也就是依据系统论的原理，通过相关的法规、制度制衡权力系统，通过群众权力制衡具体权力，两者互相作用、互相制衡。所以体系建设要保证各个要素同时发挥作用，不能有偏失，这就要求体系建设要充分体现出预防、惩治、协调各方面的作用，同时，也要保证发挥各个子

系统内部各个要素的综合作用。

要充分发挥各个要素的综合作用，我们必须要在各个子系统下建立健全完善的反腐败机制。从系统运行看，机制注重的是系统内各种要素的有机联系，具有系统整合的功能。机制与制度既有联系又有区别，制度是一种实体性和程序性规范，意在引导、控制和规范人的行为。机制注重的是制度之间有规律的互动，是制度运转的动态形式和润滑剂，不依托制度，机制则为无源之水；没有机制的调节和作用，制度成为僵死的教条。改革开放以来，虽然我们制定了一系列的规章制度和条例，但是并没有阻挡住权力的腐败和质变，一个重要的原因是缺乏推动制度运转的有效机制，各种制度之间缺乏有效的联动，所以惩防体系的关键不是建立多少制度，而是能否根据权力运行状况，根据腐败蔓延的规律，综合各种反腐败要素，做好科学的机制设计，然后按照机制的要求构建制度体系，通过机制的作用实现制度的有效运转，这一点也是我们建立惩防体系要遵循的重要原则。

（三）要突出系统的递阶性

所谓递阶性，就是根据需把整个系统逐阶分级，分成不同的各种层次结构的子系统或要素，而子系统与子系统、要素与要素之间相互联系、相互制约、相互作用。按照递阶性原理，针对惩防体系三个子系统，按照权力运行轨迹，设计若干机制，机制之下建立若干的相互关联的，相互作用的制度。这三个子系统互相联系、互相制约，八个机制也是一个有机的整体，相互制约、共同发挥预防和惩治功能，形成一个有效的拦截腐败网。

（四）要突出系统的重点性

西蒙莫雷认为：“围绕一个问题想的太宽阔，硬要做的完美无缺，那是非常拙劣的工程。最优化毕竟是系统方法中的关键概念