

BIAO BEN JIAN ZHI FAN FU BAI

标本兼治反腐败

黄石港区反腐倡廉理论研讨论文汇编

中共黄石港区纪委 黄石港区监察局

标本兼治反腐败

黄石港区反腐倡廉理论研讨论文汇编

中共黄石港区纪委

黄石港区监察局

2001年7月

以“三个代表”为指南 深入进行反腐倡廉理论研究

——写在《标本兼治反腐败》出版之际
黄国雄

在隆重纪念中国共产党建党 80 周年之时，我区反腐倡廉理论探讨文集《标本兼治反腐败》面世，这既是向建党 80 周年的献礼，也揭开了我区反腐倡廉理论研究的新篇章。

中国共产党的 80 年，是始终坚定不移进行反腐败斗争的 80 年，也是不断对反腐败的指导思想、基本方针、基本战略、工作任务、工作步骤、领导体制和工作机制进行理论探索的 80 年。在 80 年的反腐败理论探索中，毛泽东在民主革命时期为反腐倡廉工作奠定了坚实的理论基础，确立了以党的宗旨作为反腐倡廉方向的根本思想，形成了反腐倡廉的三大优良作风，提出了反腐倡廉的重要策略——民主与监督。邓小平在改革开放时期强调反腐败工作必须坚持和发扬党的优良传统，坚持“两手抓”、“长期抓”的方针，提出要从制度上解决问题，对于反腐败要靠教育，更要靠法制。江泽民在市场经济条件下，进一步指明了反腐败斗争的领导力量和指导思想，提出了“两手抓、两手都要硬”的反腐败的基本方针，指出反腐败要围绕经济建设，围绕大局进行的基本战略，要求把反腐败作为

一个系统工程,标本兼治、持久以恒进行到底,形成了新时期反腐败三项工作格局。正是三代领导集体实事求是地分析反腐败工作形势,创造性地将马克思主义基本原理与中国反腐败实践相结合,不断创新理论成果,高屋建瓴地在不同时期提出了各自反腐策略,才使我们在科学理论指引下,反腐实践取得一个又一个的胜利,使我们的政权更加稳固,使我们的党永葆青春。

人类已跨入 21 世纪,但随着经济体制改革的深入,所有制结构和分配方式发生了深刻的变化。利益主体多元化、分配多样化的格局逐渐形成,各个利益主体为了追求各自的最大利益,通过各种方式去获取有限的资源,这就容易产生不正当竞争和腐败行为。市场经济本身的弱点及消极影响,也会渗透到人的思想意识和人与人的关系中来,产生拜金主义、享乐主义和权钱交易等腐败行为。当前正处在社会转型期,这个时期因法律、制度尚不够健全,容易给腐败分子带来更多的可乘之机。这个时期也是腐败行为的高发期。腐败行为呈现出领域更加广泛,层次更加多样,手法更加隐蔽,方式更加高明,勾结更加密切,反侦能力增强等新特点,对新问题进行理论研究就显得更加迫切和必要。要不断结合我区实际,加强对反腐倡廉工作的理论探讨,思考新时期我区反腐败的策略,思考我区从源头治理腐败,思考加强我区干部的监督,思考从制度上遏制腐败,提出新时期腐败行为的新对策。

多年以来,我区的党员干部都十分重视理论学习,并不断进行反腐倡廉的理论思考和探索,正是大家的辛勤劳动,这本集子才得以出版,它的出版,得到了市纪委领导的大力支持,区纪委一班人对此付出了许多辛勤的劳动。《标本兼治反腐

败》的作者主要是区委中心学习组的成员，论文都是大家从实际工作出发得出的一些心得体会。文集中提出了很多有见地的观点，可能其中有些理论和观点还有待进一步完善和锤炼，但大家对治理腐败的信心与决心是值得肯定的，对反腐倡廉理论探讨求真、求是的精神是可嘉的。

这本集子的出版是一个良好的开端，要使反腐倡廉理论研究上水平、上档次，最根本的就是坚持“三个代表”的重要思想。多学习党的反腐倡廉的基本理论，特别是学习江总书记在中纪委五次全会上的重要讲话精神。多进行调查研究，继续发扬党的优良传统，把理论与实际相结合，在深入基层的实际调查中得出理论。多积累、多思考，把平时的心得体会归纳总结，敢于创新，大胆实践，形成自己在某一方面的研究成果。相信通过大家的努力，我区的反腐倡廉理论研究会结出更加丰硕的成果，反腐败斗争会取得更大胜利。

目 录

以“三个代表”为指南深入进行反腐倡廉理论研究

- 写在《标本兼治反腐败》出版之际 黄国雄
前移反腐关口 转换防腐机制 黄国雄(1)
反腐败必须构筑制度和道德两道防线 成佳刚(7)
进一步加大力度、坚持不懈地加强党风廉政建设和反
腐败斗争 周瑞炎(14)
认真学习党纪政纪条规,从源头上预防腐败滋生
..... 张嗣顺(21)
全面落实“一把手”“一岗双责”责任制 汪宏钦(26)
阳光是最好的防腐剂
——从河南滑县买官卖官案看加大干部任用工作透明度的迫切性
..... 姚寿安(32)
党员领导干部要树立正确的利益观 范国强(36)
关于对“一把手”重大问题决策实施有效监督的方法研究 ...
..... 徐崇斌(45)
堂堂正正做人 清清白白为官 段书权(53)
浅谈政务公开在治理腐败中的作用 尹天维(58)
如何加大从源头上预防和治理腐败现象的力度
..... 唐和平(62)
依法治国必须从严治党 汤元炬(67)
巩固党的执政地位 曾繁端(76)
构建“四大体系” 深化反腐倡廉 叶长青(86)

青年领导干部要做廉洁从政的表率	汪 岚(91)
从经济源头预防和治理腐败浅谈	周传材(97)
论民主党派的监督	王洪选(101)
加强党风廉政建设努力做好征兵工作	陶保国(105)
依法治警与以德治警紧密结合是公安机关深入开展反 腐败斗争的必由之路	喻木胜(112)
浅谈如何发挥领导干部在落实党风廉政建设工作中的作用	曹祥糊(118)
当前经济犯罪的特点、难点及对策	黄朝耀(123)
反腐倡廉要贯彻权利与义务统一的原则	陈家林(128)
一个基层纪检干部对当前有关问题的思考与对策	
.....	韩立敏(133)
查案是打开反腐败局面的突破口	曹庭湖(137)
反腐倡廉要切实建设一支高素质干部队伍	王永军(141)
浅析当前城区党政干部选拔任用工作中存在的主要问 题及对策	陆 震(145)
浅谈完善公务员队伍的勤政廉政机制	李惠新(151)
党员干部要管好自己	罗来荣(156)
论德治在廉政建设中的作用	刘海平(159)
如何加强对“小金库”的治理	黄元生(165)
加强对权力的监督之我见	汪新红(173)
浅议从源头上反腐败	曾昭贵(179)
反腐倡廉之我见 ——浅谈如何反腐败	卢伟平(183)
培养造就过硬的“一把手”保证廉政建设顺利进行	
.....	刘多杰(189)

领导干部在党风廉政建设中的自律和他律·····	刘德珍(195)
反腐先治吏 为有清泉来·····	张绪军(203)
我们是怎样抓党风廉政建设的·····	李 林(207)
加强廉政建设,促进司法公正 ·····	何亚彬(213)
从人性的弱点谈反腐败·····	陆咏梅(217)
浅谈如何标本兼治反腐败·····	陈保英(225)
坚定反腐败信心,加大反腐败力度 ·····	张仲琳(232)
浅谈新时期青年干部腐败的特点与对策·····	张晚涛(236)
治权力无为,倡勤政优政 ·····	马宏彬(243)

前移反腐关口 转换防腐机制

黄 国 雄

随着社会主义市场经济体制的逐步建立,腐败与反腐败斗争也不断深化,形形色色的腐败行为经常花样翻新,各种反腐败举措也频频出台。但我们总感觉到,这些措施大多出台在某种腐败滋生蔓延之后,而且很难跟上腐败花样翻新的频率和速度,在腐败与反腐败之间存在着一个“时间差”。产生这个“时间差”的根本原因主要是我们的反腐败工作严于反而疏于防。要改变这种现状,必须立足于超前教育,构筑拒腐防变的思想防线;立足于堵塞漏洞,铲除腐败产生的土壤;立足于完善制度,强化法治。具体说就是要推进“四个前移”,实现“四个转变”:

一、推进教育关口前移,由事后警示向超前教育转变

为什么一批又一批党员干部,一个又一个高级领导在各种消极腐败思想的攻击下纷纷落马,堕入深渊?核心问题是他们放弃了思想改造,背弃了理想信念。思想上的蜕变必然导致经济、生活上的腐败,成克杰、胡长青、焦俊贤、张友耕等腐化堕落的轨迹和他们的深刻忏悔无一不在向我们敲响警钟;要尽快改变目前廉政教育滞后状况,推进教育关口前移,强化超前教育。首先要推行任前教育制度,切实解决“参加革命为什

么”的问题。在干部上岗、入党或提拔的时候，要把廉政教育作为任前培训的必修课，使他们从思想深处想清楚、想正确“参加革命为什么”？从而在思想上始终都绷紧廉政“弦”。其次要实行干部任中廉政谈话制度，切实解决“掌权干什么”的问题。对各级、各单位党政“一把手”和管人、管物、管钱部门的负责人，纪检监察部门应该定期对他们实行廉政谈话，特别是在他们身居要职的时候、角色转换（升迁、交流等）的时候，功成名就的时候，更要敢于、善于敲警钟、打预防针，促使他们从严自律，洁身自爱，不越轨，不“闯红灯”，不打“擦边球”；促使他们树立艰苦奋斗的优良传统和作风，自觉抵制灯红酒绿的腐朽生活；促使他们把好自家的门，管好自己的家人，约束自己的身边人。第三是对主要领导临近退位或升迁无望的时候，要把好教育关，切实解决“身后留什么”的问题。干部腐败多发在39岁左右和59岁左右，即所谓“39岁现象”和“59岁现象”。这两个年龄段是领导干部面临的“两道坎”，我们的纪检监察部门、组织部门一定要做好进入或处于这两个年龄段的干部的廉政教育工作，帮助他们跨过这道难越的坎，以保持名节，留下美名。

二、推进管理关口前移，由案后反腐向源头治腐转变

当前，腐败行为之所以屡禁不止，除了思想教育滞后以外，一个重要原因就是管人、管物、管钱的环节机制不健全，制度不完善，管理不严密，使腐败分子有机可乘，有空可钻，有油可捞。而且在打击腐败上，往往是“蚊子吸足了血再打”，“猪养肥了再杀”。要改变这种状况，必须从制度创新入手，不断推进管理关口前移，建立一种“伸手就被捉”的防腐机制。一方面，我们要建立和健全党的领导工作制度、党内生活制度、干部工

作制度、权力监督制度等一整套便利、管用、有约束力的制度和机制。同时着重在实权部门、实权岗位等腐败易发、多发领域和环节，探索可操作、行得通、管得住的管理机制，如政府采购、会计委派、零户统管、罚缴分离等行之有效的管理方式要在实践中不断完善和健全。另一方面要全面推行政务公开，彻底铲除滋生腐败的土壤。首先在思想认识上，必须克服怕失利、怕失权、怕失势的“三怕”思想阻碍，真心实意推行政务公开；其次在公开内容上切实做到群众关心什么就公开什么，群众担心什么就公开什么，群众希望什么就公开什么，要把那些最容易产生腐败、群众最关心、社会最敏感、需求矛盾最突出的问题，作为政务公开的主要内容。要根据各个时期的不同工作重点，不断调整政务公开的内容，实行动态性的政务公开。还要从现在既定政策公开深化到制定政策的公开，让广大群众了解政策的制定和决策过程；再次在公开形式上要注重实效，灵活多样。要让普通老百姓看得见、看得清、看得懂。要使政务公开栏从办公室门口，从机关大院走进基层，走进社区，让每个市民对政府的权力运作过程、职能履行情况都熟记于心，了解在胸。同时，要采取张榜公布、出示公告、印发手册、印发文件及利用媒体发布信息等各种方式，对各个时期的重大决策或重大事件的处理情况向社会公开。

推进管理关口前移，关键靠人。人是权力运作的主体，选好选准干部是保证权力不被滥用的重要前提。因此，要严格落实民主推荐制度，严格干部使用规定，严格遵守干部选任程序，坚持公开、民主、竞争、求实的原则，保证用人的公正、公开、公平，达到任人唯贤。特别要改革和完善现行的干部人事制度，选配好各级领导班子和班子主要成员。具体而言，应做

到四个统一：即坚持群众公认与领导赏识相统一，坚持群众推选与组织提拔相统一，坚持工作能力与个人品德相统一，坚持廉政与勤政优政相统一。只有这样，才能真正把德才兼备者选到领导岗位上来，使我们党和国家的领导权牢固地掌握在忠于马列、廉政爱民、勤政为民的干部手中。

三、推进监督关口前移，由以单向为主的监督向全方位监督转变

失去监督的权力必然产生腐败，这已是不争的事实。那么，如何监督问题却是我们没有解决好而且必须解决好的重大问题。从当前监督上存在的弊端和问题来看，解决好这个问题的一个重要途径就是前移监督关口，实现由以上对下为主的单向监督向以纪检、监察监督为基础，包括群众监督、舆论监督、社会团体监督在内的全方位监督转变。首先，各级领导干部要增强自觉接受监督的意识。领导干部因其权力和地位的影响，受监督和制约的方面较之一般干部要少得多，因此，必须在严格自律的同时，自觉接受监督，通过外部监督，促使自己对不该为的事情“不能为”。只有这样，才能保证上下、左右、内外监督渠道的畅通，为形成领导接受监督、干部相互监督、社会共同监督的良好局面奠定基础。其次，要把监督范围从党内延伸到社会，实行全民监督。在强化党内监督的基础上，进一步建立和健全民主监督机制。主要包括群众监督、舆论监督、民主党派监督、社会团体监督等，重点对各级党政主要领导和职能部门负责人进行监督，并对滥用权力者进行举报。在此同时，要建立一套完整的监督举报奖励政策和保护措施，对举报揭发有功者给予重奖和保护，对诬告陷害者应给予必要的惩处，以形成监督有责、举报有功、诬告受惩的浓厚氛

围,进而形成层层监督、上下监督、全员监督的强大监督力量,真正使腐败分子无藏身之地。再次是把对领导干部的监督从工作时间内延伸到8小时以外,实行24小时监督。当前,一些腐败行为大多发生在8小时以外,因此,我们要强化对各级领导干部工作时间以外活动的监督管理,做到权力行使到哪里,领导活动进行到哪里,组织监督就要跟到哪里,社会监督就渗透到哪里。

四、推进法治关口前移,由有法难依向有法可依转变

反腐败要靠教育,更要靠法制,法治是反腐败的一条治本之策。建国以来特别是改革开放以来,我国在廉政建设方面制定了一系列法律、法规和规章,收到了一定的效果。但也应该看到,现有的廉政法律、法规和规章还存在着种种缺陷,明显滞后于反腐要求。主要表现在缺乏系统性、预见性,缺乏可操作性,缺乏制裁性条款等方面。为此,以法治腐,必须加强廉政立法的研究,充分发挥廉政立法的预测、指引和惩戒功能,为廉政执法提供科学依据。首先要加大监督权力的立法力度,使授权立法与控权立法均衡配套,使国家公务人员的职责和权力以及对职权的监督尽可能的法律化。其次要增强廉政立法的预测功能,做到“疏而不漏”。凡事预则立,不预则废。在改革攻坚时期,一定要加强调查研究,切实把握改革过程中容易出现漏洞的环节,认清腐败行为的动向、特征和发展趋势,采取相应的防范和治理措施,从而增强法律规范的预见性。这样,既可以对那些企图伸手者起到预警作用,又可以对希望在一个合理、公正的社会中生活的公民起到预示、提示作用。第三是在立法技术上,要做到疏密和谐、繁简得当,增强法律规范的包容性和可操作性。对一些立法适当地进行抽象概括,避

免出现过于细密的缺陷。主要是进一步建立和完善《廉政法》、《防治贪污贿赂法》等具有统领和指导功能的法律,对其中总则性的条款采取相对简短的规定,做到内涵明确而外延相对扩大,防止出现法律涉及不到的死角。同时,要将廉政法规可以作出具体规定的尽量作出具体规定,避免出现过于粗疏而令人无所适从、无法操作的问题。特别是对一些行业法规,要尽量作出明细规定,以限制权力行使的随意性,减少执法者手中的自由裁量权。有了一整套完备、科学的廉政法律和法规,既能为源头上预防腐败提供科学的依据,又能为惩治腐败提供坚实的保障。

(作者系中共黄石港区委书记)

反腐败必须构筑制度和道德两道防线

成佳刚

今年五月，省委决定，在全省党员和领导干部中开展反腐倡廉宣教月活动，这是新世纪提高党员干部对反腐倡廉重要性认识，增强党员干部反腐倡廉自觉性，将反腐败斗争进一步引向深入的重要举措。特别是首次举行的全省廉政建设成果大型展览，通过全省廉政建设正反两个方面典型的对照，对广大党员干部起到了振聋发聩的作用。我作为一名年轻干部，在活动中，通过学文件、看展览、对案例，受到了一次深刻的廉政建设教育。深感反腐败不仅是我们党治国安邦的艰巨任务，也是我们党在新世纪面临的重大政治课题；深感当前在我国体制转轨、社会转型、消极腐败现象呈阶段性多发、高发的态势的特定历史发展时期，除了要进一步坚定夺取反腐败斗争胜利的信心外，还要增强反腐败斗争的针对性和有效性。对此，我就反腐败必须构筑制度和道德两道防线问题谈一点粗浅的认识。

一、用制度反腐败是约束权力的有效途径

贪污腐败是公共权力异化的结果。英国历史学家阿克顿曾作过深刻剖析：“权力倾向于腐败，绝对的权力倾向于绝对的腐败。”孟德斯鸠也下过结论：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条万古不变的经验”。如何使掌权者不能贪，古今

中外的一条成功经验是，在权力之外，构建一套完善的制度体系来监控、规范和约束权力的运作。对此，邓小平同志作过精辟的阐述：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面”，并强调指出：“还是制度靠得住些”。党的十五大高举邓小平理论的伟大旗帜，申明反腐败：“教育是基础，法制是保证，监督是关键”。而教育和监督最终也要靠制度的保障来贯彻实施。

用制度反腐败必须从源头抓起。反腐败抓源头是这些年我省反腐倡廉的成功实践，是新时期加强反腐倡廉工作的一个创举。其核心是要反腐先防腐，防腐用制度。从黄石港区实践看，这项工作已经取得了明显的成效。

首先是改革行政审批制度有突破。一是土地转让在全市城区率先通过公开拍卖形式进行，拍卖的 70 多亩土地使用权，不仅筹集了千余万资金，用于安置沈下路二期工程建设拆迁企业职工，而且彻底改变了过去土地转让由少数人或少数领导说了算的局面，实现了土地交易从幕后变到台前按规范程序公开拍卖，从源头上堵死了个人从中获取任何好处的闸门。二是在全市城区率先推行政府采购，实施的五类 20 笔政府采购中，支付采购金额 219.3 万元，节省资金 52.5 万元，节省率达 24.5%。三是在全市城区率先取消区级审批事项，对一批不适应市场经济要求的行政审批项目，进行了大幅度削减，第一批取消行政审批项目 30 项，占全区行政审批项目的 31.8%。目前，第二批要取消的审批项目即将出台。四是对区内所有建设工程项目全部通过招投标实施，节约建设资金 200 余万元。其中青山湖绿化广场建设总投资约 400 万元，仅第一标段就节约资金 47 万元。

其次是改革财政管理体制有突破。一是改革部门经费审

批制为部门经费预算制。过去我区党政各部门需要经费，基本上是由部门临时申请，领导临时审批，从1997年至1999年平均支出600万元左右。从2000年开始，根据建立公共财政的要求，实行部门预算，即年初按部门申请财政审核后，政府讨论，人大审议通过的程序决定。一年来部门经费按预算执行，总支出控制在300万元以内。二是在全面实行“收支两条线”的基础上，于去年10月建立了黄石港区会计核算中心，将全区机关部门、办事处、学校、公检法等69个单位、部门的帐户全部取消，将所有收支全部纳入中心集中管理。实施9个月来，仅预算外进中心专户的资金就达950万元。预算资金入户率达100%。

第三是在推进政务公开上有突破。我区先从厂务公开起步，然后推广到政务公开。目前全区行政部门已全部实施了政务公开。而且，警务、审务、检务、居务公开都在积极探索。

上述三个突破实际上是从源头治理腐败在制度规范上的突破。治理腐败抓源头，实质上是通过制度规范防腐败。我们要将反腐败斗争推向深入，首先是要把防腐败的制度健全完善。“反腐败”是治标，“防腐败”才是治本。治标和治本都需从制度规范抓起。

根据我们已经取得的经验，规范及防腐败制度，当前要重点规范完善三个方面的制度。即一是“制权”制度，二是“管钱”制度，三是“用人”制度。通过制权、管钱、用人的制度规范，达到“制度健全、管理规范、运作有序、监督有力”的目的。具体来说，可从三个方面入手：

一是规范公开的制度以制权。所谓公开，是指在公务活动中公开办事制度，公开办事结果。公开的目的是对权力运行进行分解，提高公务行为的透明度，以此加强监督，遏制腐败。公