

推进惩治和预防腐败体系建设 调研报告集

中央纪委惩治和预防腐败体系建设
工作领导小组办公室 编

中国方正出版社

内部发行

D570.1
100

推进惩治和预防腐败体系 建设调研报告集

中央纪委惩治和预防腐败体系
建设工作领导小组办公室 编

2010年6月
中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

推进惩治和预防腐败体系建设调研报告集/中央纪委惩治和预防腐败体系建设工作领导小组办公室编. —北京: 中国方正出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 80216 - 523 - 6

I. 推… II. 中… III. 廉政建设—中国—文集 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 102300 号

推进惩治和预防腐败体系建设调研报告集 (内部发行)

中央纪委惩治和预防腐败体系建设工作领导小组办公室 编

责任编辑: 康 弘 王文君

封面设计: 郑 研

责任校对: 张 蓉

责任印制: 李 华

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) 66560938 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596607 出版部: (010) 66510958

网址: www.fzpress.com.cn

责编 E-mail: fangzheng1313@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 4.25

字 数: 80 千字

版 次: 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 523 - 6

定价: 10.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

编辑说明

中共中央印发《建立健全惩治和预防腐败体系 2008—2012 年工作规划》（中发〔2008〕9 号）后，为加快推进惩治和预防腐败体系建设，各地区各部门各单位按照中央的部署和要求，全面坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，结合工作实际，积极探索，勇于实践，开拓创新，形成了不少新鲜经验和有效做法。根据中央纪委领导同志批示，我们会同有关地方和部门，对一些经验和做法进行了学习调研和总结梳理，形成了调研报告。调研报告经领导审定后，有的以中央纪委通报形式印发，有的经新闻媒体宣传推广，有的由中央纪委惩防体系建设信息管理系统刊登。这些经验和做法既为领导同志决策提供了参考，又为推进惩防体系建设发挥了积极作用。在此基础上，我们汇编了《推进惩治和预防腐败体系建设调研报告集》，供学习借鉴。

中央纪委惩治和预防腐败体系
建设工作领导小组办公室

2010 年 6 月

目 录

- 关于有效治理工程建设招标投标、土地出让、
规划审批等领域腐败问题的综合调研报告
..... 中央纪委惩治和预防腐败体系建设
工作领导小组办公室调研组 (1)
- 关于国有企业产权交易市场情况的调研报告
..... 中央纪委惩治和预防腐败体系建设
工作领导小组办公室调研组 (11)
- 关于江苏省苏州市构建惩防体系基本框架
推进反腐倡廉建设的调研报告
..... 中央纪委惩治和预防腐败体系建设
工作领导小组办公室调研组 (26)
- 关于浙江省贯彻落实《建立健全惩治和预防腐败
体系 2008—2012 年工作规划》的调研报告
..... 中央纪委惩防体系办公室、浙江省
惩防体系办公室联合调研组 (38)
- 关于河南省交通厅吸取教训切实加强党风廉政
建设的调研报告
..... 中央纪委惩防体系办公室、驻交通
运输部纪检组联合调研组 (44)
- 关于上海市探索“制度 + 科技”工作模式
开展惩防体系建设的调研报告

.....	中央纪委惩防体系办公室、 上海市惩防体系办公室、 上海市预防腐败局联合调研小组	(55)
-------	---	------

关于山西省开展煤焦领域反腐败专项斗争 情况的调研报告

.....	中央纪委惩防体系办公室、 山西省惩防体系办公室、 山西省煤焦专项办联合调研小组	(63)
-------	---	------

关于湖北省探索腐败风险防控预警机制的研究报告

.....	中央纪委惩防体系办公室、湖北省 惩防体系办公室联合调研小组	(78)
-------	----------------------------------	------

关于国家烟草行业创新制度破解工程腐败 难题的调研报告

.....	中央纪委惩防体系办公室、 驻国家烟草专卖局纪检组、 监察局联合调研小组	(92)
-------	---	------

关于秦皇岛市构筑“机制+科技”防治腐败 工作模式的调研报告

.....	中央纪委体系办、河北省惩防 体系办公室、河北省秦皇岛市 惩防体系办公室联合调研小组	(100)
-------	---	-------

关于宁波市北仑区构筑政府投资项目反腐 “防火墙”有关情况的调研报告

.....	中央纪委、浙江省、宁波市 惩防体系办公室联合调研小组	(113)
-------	-------------------------------	-------

关于江苏省昆山市开展廉政风险防控标准化 工程的调研报告

.....	中央纪委惩治和预防腐败体系建设 工作领导小组办公室调研组	(122)
-------	---------------------------------	-------

关于有效治理工程建设招标投标、 土地出让、规划审批等领域 腐败问题的综合调研报告

中央纪委惩治和预防腐败体系建设
工作领导小组办公室调研组

为认真贯彻落实国强、何勇同志关于工程建设招标投标、土地出让、规划审批等领域腐败问题依然严重，要会同有关部门在深入调查研究的基础上，提出一些有效、有力的治理措施的重要批示，按照玉赋同志的要求，从今年9月以来，中央纪委惩防体系建设办公室与委部机关执法监察室、第四纪检监察室一道，会同国家发改委、国土资源部、住房和城乡建设部有关职能部门进行了专题学习研究，并分三个小组，赴天津、内蒙古、浙江、湖南、重庆、陕西、宁夏、海口等8个省（区、市）进行专题调研。期间，先后召开了14次300余人参加的座谈会，听取了有关单位和部门的情况介绍及反映的意见建议，实地考察了近30个有关机构和市场，分别形成了调研报告。同时，我们组织铁道部、交

通运输部、工业和信息化部、水利部、广电总局的有关职能部门，分别就各自行业工程建设领域中存在的问题进行调研，提出了相应的报告。现将有关情况综合报告如下：

一、主要工作成效

调研中，大家普遍认为，近年来，各地区各部门认真贯彻落实《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》和《建立健全惩治和预防腐败体系 2008—2012 年 工作规划》，高度重视解决工程建设招标投标、土地出让、规划审批等领域存在的腐败问题，不断加大工作力度，取得了一定的成效。

（一）出台了一批规范工程建设市场行为的法规制度。《土地管理法》、《城乡规划法》等法规对依法管理和监督土地出让和规划审批工作发挥了重要作用。国家发改委等九部委颁布了《标准施工招标资格预审文件》和《标准施工招标文件》，对招标投标的基础性工作提出了统一规范。各地区各部门根据中央精神，结合当地实际和行业特点，制定出台了一些条例制度，进一步明确了必须遵循的原则、规定、程序和要求，提出了对违规行为的惩戒措施，使各重要环节的工作逐步规范。

（二）领导干部比较好的遵守工程建设方面的有关规定。从近年情况看，各地区各部门绝大部分党政领导班子及其负责人，公开插手工程建设项目，干预招投标的现象大大减少，工程建设领域以权谋私和搞权钱交易的行为受到遏制，总的发展趋势向好的方面转化。

(三) 查处了一批发生在工程建设领域的腐败案件。如,从2001年到2008年6月,铁路系统共查办工程建设领域违纪违法案件169件,涉案金额1660余万元。从2006年至2007年8月,全国因土地违法违规受到党纪政纪处分的达3987人;去年年底在全国开展的土地执法百日行动中,因土地违法受到党纪政纪处分的达2300多人。

(四) 有形建筑市场发挥了重要作用。形成于上世纪九十年代的有形建筑市场目前共300多个,在规范房建工程和市政工程建设招标投标中发挥了骨干作用。铁道部建立两级铁路工程招投标市场,作用不断得到发挥。交通、水利、工信、广电、航空等部门都根据自己的特点,对规定范围内的工程项目全部实现招标投标。上海市不仅建立了全市统一的工程建设招投标交易市场,而且建立了全市统一的土地资源交易市场,起到了重要的推动和导向作用。

(五) 推进了工程建设招标投标领域的体制机制改革。如,浙江省制定了《招标投标条例》,明确由省发改委负责指导、综合协调和监督全省招标投标工作,有关行政监督部门根据职责分工,按照统分结合的方式开展工作。海南省制定《海南省实施城乡规划法办法》,同时施行了派驻城乡督察员工作,强化了层级监督。

二、存在的主要问题及原因分析

从调研情况看,当前工程建设招标投标、土地出让、规划审批领域的腐败问题依然比较严重,特别是随着形势的发展出现了一些新情况新问题,违纪违法活动花样

翻新，作案主体发生新的变化。纪检监察机关受理的这些领域信访、投诉、举报的案件始终居高不下。如：2007年，湖南省各级纪检监察机关共受理有关工程建设招标投标、土地出让、规划审批领域的信访、投诉、举报324件（次），在全部信访、投诉、举报中占有很大比例。宁夏自治区纪委2007年受理的信访、投诉、举报中，招标投标案件居于首位。总的来说，当前工程建设领域腐败现象易发多发，破坏市场规则，侵害国家利益，严重腐蚀干部，影响科学发展观的贯彻落实和社会和谐，社会各界反映强烈。主要存在以下几个方面的问题：

（一）土地出让过程中违规改变土地供应方式，执法不严的问题比较突出。从调研情况看，开发商常常通过行贿手段拉拢腐蚀有关人员，谋求违规改变土地供应方式，比如将有偿出让的土地改变为无偿划拨，将该招标拍卖挂牌出让的土地改变为以协议方式出让，从而以较低的土地成本获得高额非法利益。

（二）规划审批环节的腐败行为主要集中在违法改变用地性质、随意提高容积率两个方面。如今年海南省查处的海口市规划局原副局长陈立奇、张仕武、姚继韵和原总规划师王小山案，就是上述人员利用手中的规划审批权，擅自为开发商修改控制性详细规划，将工业、绿化和公共配套用地改为商业或居住用地，从而使开发商获得高额非法利益。去年以来重庆市查处的重庆市规划局原局长蒋勇、原总规划师梁晓琦，渝中区原区委副书记郑维、原副区长王政，沙坪坝区原副区长陈明、九龙

坡区原区长黄云等案，也都是通过违法改变用地性质，随意提高容积率，增加开发商利润空间，一些领导干部从中进行权钱交易。

（三）招标投标环节的腐败手法呈现出新的特点。一是随着对招标过程即“标中”监督的不断加强，很多违法违规活动向“标前”和“标后”转移。从几省区近年查处的招标投标领域的腐败案件看，发生在“标前”如项目立项、预算编制或发生在“标后”如施工项目结算、工程装饰、设备配置等阶段的案件增多。二是“围标”“串标”呈现专业化、组织化和集团化的特点。浙江省反映，针对一些工程量大的项目，一些单位串标有集团组织、有专业分工。宁夏自治区反映当地新近出现“洗标”现象，即项目业主已经内定一个单位，但为掩盖其违法违规行爲，项目业主通过委托一家招标代理机构组织招标程序，实为明招暗定、虚假招标。三是通过一些与行政机关存在隶属关系的招标投标代理机构、咨询机构暗中操纵招标，或通过贿赂专家实现不公正评标等问题比较突出。

（四）工程建设领域腐败发生主体多元化，手段更加隐蔽。从调研情况看，工程建设领域腐败问题的发生主体，不仅大量涉及党政领导班子及其主要负责人，而且越来越多地涉及职能部门重要岗位的具体操作人员、国有投资项目业主以及专家。与此同时，各个环节的腐败表现形式“由明到暗”，手段更趋复杂和隐蔽。以批条子、打招呼等手段直接干预工程建设的现象越来越少，

逐渐转变为通过亲友、身边工作人员和中介机构等单位或个人暗中操纵、影响或干预。

以上问题的存在，主要原因有以下几个方面：

（一）涉及工程建设的法规制度建设严重滞后，降低了惩治和预防腐败工作的力度。突出表现在：《招标投标法》颁布实施已8年有余，但没有实施条例等配套法规跟进。法律规定过于原则，操作性差，法律没有对“围标”“串标”等违法行为作出具体认定，没有确定行政监督部门有力的监管手段，没有涉及法律责任的条款，使处罚无法可依。《土地管理法》运行10多年来尚未修改，其中不少条款已不能完全适应市场经济发展的需要，特别是对于供地用途和范围的规定不够具体。《城乡规划法》从今年1月1日开始实施，但各地据此进行的有关制度和机制建设进度相对滞后，不少地方规划工作依据的制度仍然是在原有法律基础上形成的。

（二）规则、市场不统一，大大降低了已有法规的权威性。在规则制定方面，由于条块和部门分割，一些地方和部门颁布的规定与现有国家法规不一致，甚至仍在执行一些已废止的规定。“政策撞车”情况经常出现，甚至有个别地方，违法擅自设立审批项目。在市场建设方面，不统一、不完善、不规范的问题还比较突出，如招标投标信用体系建设滞后，全国没有统一的信用体系，缺乏相应的信用惩戒机制，已有的区域和行业间信用体系不能共享，交易平台和专家资源不统一。

（三）行业垄断和地区封锁，行业 and 部门利益已经成

为腐败问题的保护伞。表现在政企不分现象比较突出。交通、铁路、水利、电力等行业部门，虽然与现有的下属企业已脱钩，但藕断丝连，在勘察、设计、施工、监理、咨询、评估等方面，既是监督者，又是组织者，弱化了监督职能。有些部门和地方通过项目指挥部或工程指挥部既当裁判员，又当运动员。特别值得注意的是，有些有形建筑市场功能发生异化，监督管理失范，收费不统一，也是受到行业利益和部门利益驱动。有的地方交易市场的收费支出不公开，成为其主导部门的“小金库”。

（四）投资管理体制不健全的问题长期未得到解决。调研中，大家反映，工程建设领域的腐败大多发生在国家投资和国有资金投入的项目上，而世行项目或私营投资项目的违纪违法案件则很少发生。表面上违法违纪超预算现象发生在政府投资或国有资金投资建设项目上，实质上是因投资管理体制不健全造成的国有资产流失。

（五）监督管理缺位、错位、不到位。突出表现在监督职责不清、多头监督。以招标代理机构资质管理为例，目前，国家发改委、住房和城乡建设部、财政部、商务部分别对招标代理机构进行资格认定、考核、年审等，并各自建立了一套资格认定办法，造成多重管理、多重收费。

三、几点对策建议

当前，党中央、国务院高度重视我国经济平稳较快发展的重大问题，实行积极的财政政策和适度宽松的货

币政策，出台了扩大内需促进增长的十项措施。初步匡算，到2010年底约需投资4万亿元。为加快建设进度，今年四季度先增加安排中央投资1000亿元，明年灾后重建基金提前安排200亿元，带动地方和社会投资，总规模达4000亿元。这些资金的注入，在促进经济社会又好又快发展的同时，也为工程建设领域腐败现象在一段时间内的集中滋生提供了一定可能。为保证中央和地方投资的安全、高效、廉洁运行，经与国家发改委、国土资源部、交通运输部、铁道部、住房和城乡建设部有关职能部门讨论，普遍认为有必要在工程建设招标投标、土地出让、规划审批等领域开展一次专项治理活动。

开展专项治理活动的总体要求是：认真贯彻落实党的十七大精神，把开展专项治理纳入深入学习实践科学发展观活动之中，与解决党性党风方面存在的突出问题结合起来，以政府投资项目和使用国有资金投资项目为重点，紧紧围绕招标投标、土地出让、项目审批、规划变更、转包分包、设备材料采购、竣工结算等环节，从2009年开始，用2年左右时间，统筹各方力量，对工程建设招标投标、土地出让、规划审批等领域进行一次专项治理，为优化发展环境，保证投资安全提供支持。

（一）完善一批配套法规制度。加快推进《土地管理法》《矿产资源法》的修改进程。加快《城乡规划法》配套法规的制定工作，抓紧制定《修改控制性详细规划管理办法》和《违反城乡规划行政处分办法》，推进《城乡规划法》全面有效地贯彻实施。力争2009年上半

年出台《招标投标法实施条例》。采取得力措施狠抓九部委印发的《标准施工招标资格预审文件》和《标准施工招标文件》的推行使用，进一步规范招标投标的规则、程序、方法等。

（二）完善招标投标市场。整合各部门各行业的资源和力量，逐步建立由政府组建、发改委牵头、住房和城乡建设部、铁道部、交通运输部、水利部等9部委共同指导协调的直辖市和省（区）辖市两级工程建设招标投标中心，县（市、区）工程量大，确需建立“中心”的，报上一级发改委备案。该中心主要承担三项职能：一是统一组织工程建设招标投标。凡民用建筑、市政、水利、交通运输、电力、铁路等各类工程建设项目等，原则上都要入场交易，做到统一信息发布、统一入场资格、统一交易规则、统一评标体系等，打破行业垄断和地区封锁。二是搭建统一的招投标信息平台，实现招投标信息在全国范围内的互联互通、公开透明。三是承担该领域诚信体系建设，实行统一的信用记录标准。采取记录、警告、“黑名单”和取消市场准入等失信惩戒手段，对违规违法单位发布惩戒性信息，完善履约跟踪制度。大力推广电子招投标，最大限度地减少和限制对招标投标活动的人为干扰。

（三）完善综合性专家库。制定全国统一的评标专家分类标准和管理办法，根据专业分类组建跨行业、跨地区的国家评标专家库。各省（区、市）发改委组建本行政区域内统一的综合性评标专家库，逐步实现专家资源

共享。加强对专家的教育和管理，保证权威性和公信力。建立合理的人选和退出机制，实现专家资源的动态管理和优化组合。

（四）完善土地出让和矿产交易中心。以各中心城市和地级市为单位组建由国土资源部门协调指导的统一的土地出让和矿产资源交易中心，负责研究交易规则，规范交易秩序，加强交易监管。以此为依托建立全国统一的土地出让和矿产资源交易诚信体系。尽快实现土地出让网上申报和审批，实现接办分离，规范审批程序，实行行政审批电子监察。

（五）完善规划审批工作。全面推进城乡规划公示制度建设，严格执行批前公示、批后公布制度。继续加快派驻城乡规划督察员工作，力争到2009年底初步在全国和各省（区、市）建立派驻督察员制度。推广城乡规划动态监测试点经验，加快城乡规划动态监测系统及监测网络建设。探索建立规划管理的监察与备案制，加强对修改控制性详细规划的监督。

（六）完善案件查处机制。在各级反腐败领导小组的领导下，与治理商业贿赂工作有机结合，组织纪检、监察、公安、检察、法院、审计等部门，认真排查案件线索，严肃查处一批工程建设招标投标、土地出让、规划审批等领域违纪违法案件，遏制这些领域腐败现象蔓延的势头。

（2008年11月11日）

关于国有企业产权交易市场 情况的调研报告

中央纪委惩治和预防腐败体系建设
工作领导小组办公室调研组

我国的产权交易市场是改革开放后，为了满足国有企业改革的需要而产生的，虽然发展时间比较短，但它们在深化国有企业改革，加快国民经济结构的战略性调整，促进资源合理配置，提高资源使用效率等方面，都作出了巨大贡献。

一、产权交易市场的发展历程

产权交易市场是指在市场经济条件下，各类企业作为独立的产权主体，从事以产权买卖或有偿转让为交易内容的交易场所。

（一）自主探索发展阶段（1988—2001 年）

改革开放后，特别是随着社会主义市场经济体制的创立，企业改制、兼并重组大量出现，企业产权交易开始活跃。1988 年 5 月 27 日，由武汉市工商银行、财政、税务和审计局等单位组成的武汉企业并购事务所成立。