

国企廉政风险识别评价 及管控研究

GUOQI LIANZHENG FENGXIAN SHIBIE PINGJIA
JI GUANKONG YANJIU

主审◎陈永录
主编◎刘汪楠



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

国企廉政风险识别 评价及管控研究

主 审 陈永录

主 编 刘汪楠

参编人员 郑 熠 谢小敏 程青梅



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

国企廉政风险识别评价及管控研究 / 刘汪楠主编. —北京: 北京理工大学出版社, 2015.1

ISBN 978-7-5640-9644-1

I. ①国… II. ①刘… III. ①国有企业—廉政建设—研究—中国
IV. ①F279.241

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第196247号



出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

82562903 (教材售后服务热线)

68948351 (其他图书服务热线)

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

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京通州皇家印刷厂

开 本 / 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张 / 18.5

字 数 / 313千字

版 次 / 2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价 / 80.00 元

责任编辑 / 刘 娟

文案编辑 / 刘 娟

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 马振武

序 一

陈永录

国有企业是我国国民经济的重要支柱，是党执政的重要经济基础，是全面建成小康社会的重要力量。做好党风廉政建设和反腐败工作，事关国企生存和发展大局，事关国有资产保值增值，事关社会公平正义与和谐稳定。

面对当前日趋复杂的经济形势和艰巨繁重的改革发展任务，坚持用科学的思路和改革的办法预防和惩治腐败，建立适应国企改革要求要求的反腐倡廉新机制，努力从源头上防治腐败，是一个必须认真研究和解决的重大课题。将党风廉政建设与现代风险管理理论有机结合起来，就是国企党风廉政建设制度创新的一个有效探索。

风险管理是一门新兴的管理学科，20世纪30年代萌芽于美国，50年代发展成为一门学科，70年代以后逐渐掀起了全球性的风险管理运动。20世纪80年代，我国对风险管理的研究开始作为一门学科，目前仍处于起步阶段。风险管理的定义很简单，就是如何在一个肯定有风险的环境里把风险降至最低的管理过程。但是，简单的定义后面，却有着十分精深的研究内容。

《国企廉政风险识别评价及管控研究》这本书倾注了刘汪楠同志的大量心血。他与他的团队在剖析国企党风廉政建设重要性的基础上，将新兴的风险管理科学与古老的反腐课题有机结合起来，将风险管理理论应用于国企党风廉政建设和反腐败工作实际，构建反腐倡廉建设与业务工作之间的关联机制，为破解国企反腐难题找到了一个新的有效抓手。该书始终贯穿一条“主线”，那就是：通过设计国企廉政风险识别、评价和管控程序，对企业内部管理制度进行流程控制，并把廉政建设有关要求同步融入业务流程之中，查找出制度执行过程中的廉洁风险，有针对性地制定防范措施，建立起廉政建设与业务流程之间的关联机制，在权力运行的各个环节对廉洁风险实施控制，从而最大限度地降低腐败行为发生的可能性。

这本书的研究既不同于政府的纯粹政策性研究，也不同于经济学界的纯学术研究，而是一群在实践中有切身体会，同时对党风廉政建设和反腐败理论有钻研的国企管理者的研究心得，既涵盖了国企廉政风险识别评价及管控

工作的基本原理，也引入了具体的工作方法、制度和实践案例，对现实中如何做好国企党风廉政建设和反腐败工作有着很好的指导意义。相信从事国企党风廉政建设和反腐败工作研究的理论工作者、监督管理国有资产的官员，特别是国企的纪检监察工作者，都可以从这本书中获得有益的启示。

[陈永录, 中国电建集团(股份)有限公司党委副书记, 纪委书记]

序 二

廖晓明

《国企廉政风险识别评价及管控研究》一书是中国电建江西省电力设计院纪委组织的“国有企业廉政风险识别评价及管控程序”课题的最终研究成果。该成果根据中国共产党十八大及十八届三中全会精神、中共中央和国务院《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》中有关防控廉政风险的要求，有关党风建设和反腐倡廉的法规制度的要求而展开充分研究，通过廉政风险的识别、评价和管控程序，对企业内部的各种常规性制度加以流程上的控制和管理，找出廉政风险所在，发出廉政风险预警信号，并督促国有企业内部各部门严格执行规章制度，消除廉政风险，从而达到预防腐败发生的终极目标。

廉政风险是指领导干部和有业务处置权的人员在执行公务和日常生活中发生腐败的可能性。也就是说，任何掌握公共权力的部门和个人都客观存在发生腐败行为的风险，每个权力岗位都存在廉政风险。廉政风险防控管理是指各单位通过排查和评估，确定廉政风险点及其风险等级，有针对性地加强教育、完善制度、强化监督，有效防范和控制腐败行为的发生。其实质就是将现代管理方法，特别是量化指标、质量管理、风险防控的方法运用于反腐倡廉工作中。

开展廉政风险防范管理是加强反腐倡廉建设的客观需要。近年来，党风廉政建设和反腐败工作不断取得新的成效。但是，随着形势的发展，反腐倡廉建设也面临着一些新情况新问题。要推进廉政风险防范管理，按照中央要求，达到反腐倡廉的“常态化”，就必须运用现代管理理念和科学管理方法，增强反腐倡廉工作的创新性、科学性和可操作性。本书通过风险识别、评价和管控，实现内部监控与外部监督、廉政工作与业务流程、自律与他律的有机结合，将预防腐败工作落实到具体的岗位和人员，达到廉政风险防控的目的。

廉政风险的识别、评价和管控程序是国有企业制度建设的重要手段，它强化了对权力运行的监督。国有企业各级领导和重要岗位工作人员，虽然不

同于党政机关的公权力，但是，在管理国有资产方面，国有企业的领导干部同样掌管着重要的权力和资源，面临着各种利益的诱惑。廉政风险防范管理主要是针对权力运行中的风险和监督管理中的薄弱环节，主动预防，超前防范，推动监督关口前移。推行廉政风险防范管理，可以增强领导干部自觉接受监督、主动参与监督和积极化解廉政风险的意识，促进决策民主、程序公开、运行规范，使预防腐败的责任落实到每一个岗位和每一个员工，职责清楚，目标明确，便于检查考核，防止权力滥用。

本书的现实意义是：针对目前相当部分国有企业的党风廉政建设管理仍停留在教育和宣传阶段，甚至认为党风廉政建设是软指标，无法实程序和管理的问题，通过对国有企业内部反腐倡廉各种要素的分析，采取风险识别和预防、管控措施，通过内、外部控制，对潜在风险进行科学管理，从而有效预防和化解腐败风险的过程。这种理念、理论、机制、方法的引入，把国有企业的党风廉政建设工作中因体制、机制等因素存在的廉政风险的可能性降到最低。有效构建国有企业廉政“防护网”，筑牢廉政“篱笆墙”，布设廉政“高压线”，增强了教育、制度、监督工作的针对性和有效性，将国有企业的党风廉政建设变成刚性控制和制度管理，从而达到有效预防腐败的目的。

本书倾注了作者的大量心血，是广大国有企业领导干部和党风廉政建设工作者提升反腐倡廉理论水平的一部很好的参考读物，对指导国有企业廉政风险识别评价及管控有一定的借鉴作用。

（廖晓明，武汉大学博士，教授，博士研究生导师，江西省党风廉政建设研究中心暨南昌大学廉政研究中心常务副主任，南昌大学公共管理学系主任兼公共管理学院副院长。）

前言

实施廉政风险管控是加强反腐倡廉建设的内在需要，是贯彻落实惩治和预防腐败体系的重要举措，是对公共权力运行实施有效监控的重要手段，也是加强内部管理、推进工作规范高效的一项基础性工作。

国有企业的总经理和董事长代表国家打理着巨额的国有资产，在国有企业内部，董事长和总经理有着相对的垄断权力。一个大公无私的企业家，会竭尽全力让企业快速发展，让员工收入同步增长。董事长和总经理在管理和监管着企业，那么谁来管理董事长和总经理呢？

国企并不是净土一块，也同样存在着廉政风险。本课题的目的在于，探讨国有企业廉政风险的所在及风险的大小，以及这些廉政风险如何管控。

党的十八大以来，党和国家将廉政风险管控作为惩治和预防腐败体系建设的一项重要工作内容，并做出了战略部署。中共中央政治局常委、中央纪委书记王岐山在十八届中纪委二次全会上强调，“深入开展廉政风险防控工作，建立健全防止利益冲突制度，注重运用科技手段防治腐败”。如何加强对权力运行过程的监控，有效防控廉政风险，进一步拓展从源头上防治腐败工作的领域是国有企业反腐倡廉工作中的一项重要课题。

面对廉政风险的研究，也许有人说：风险存在于制度不健全，无法可依。也许有人说：廉政风险在于有法不依，执法不严。其实，都有道理。当管理制度不健全时，廉政风险固然存在。但即使制度健全，如果不严格遵守和执行，廉政风险依然存在。

本书主编刘汪楠在早些年写了《廉洁——从心开始》一书，讲的是廉洁的关键在于个体的内心。当制度不严时，心不廉洁者会趁机腐败。但即使在制度健全时，心不廉洁者，依然会寻机腐败。众所周知，健全的制度如果不严格执行，心不廉洁者，照样会寻机腐败。

国有企业大多数都有一定的历史，特别是大型国有企业集团，制度建设方面没有大的问题。即使是新组建的国有企业集团，也都会在短时间内建立

各种规章制度，关键是制度的执行问题。

现实生活中，有相当一部分国有企业领导，尤其是国有企业的分（子）公司领导，有着地方管不了、上级管不着的问题。企业内部尽管也与地方政府一样机构和职能设置齐全，但是内部监控的力度远不如地方政府机构。国有企业的主要管理者，尤其是处在国有企业集团管理之下的大量国有企业的分（子）公司领导人，处在“天高皇帝远”和权力高度集中的环境当中。别说是同级企业监督部门的职能无法发挥，即便是班子成员之间，也难以监督。尤其是对“一把手”的监督，显得非常苍白无力。因为，班子成员中副职的奖金考量和能否晋升，在很大程度上取决于本单位的“一把手”。

本课题的成果在于，通过廉政风险的识别程序、廉政风险的评价和管控程序，对企业内部的各种常规性制度加以流程上的控制和管理。应找出廉政风险所在，发出廉政风险预警信号，并督促国有企业内部各部门严格执行规章制度，消除廉政风险，从而达到预防腐败发生的目的。

本课题是依据党的十八大及十八届三中全会和中纪委十八届三中全会精神，中共中央和国务院《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作计划》中有关防控廉政风险的要求、有关党风建设和反腐倡廉法规制度要求及集团公司有关加强反腐倡廉制度建设和深入推进廉洁风险防控工作的要求进行编写的。

本课题的起草单位是：中共中国电力建设股份有限公司江西省电力设计院纪律检查委员会。

协助起草单位是：《中国电建文学》编辑部

编 者

2014.8

目 录

第一章 国有企业党风廉政建设的重要性	国有企业党风廉政建设的重要性	1
第一节 国有企业党风廉政建设的重要性	国有企业党风廉政建设的重要性	1
一、在思想上要高度认识到国有企业党风廉政建设的重要性		1
二、在领导体制上要有国有企业党风廉政建设的机制保证		2
三、在督促落实上要加强国有企业党风廉政建设制度的实施		2
四、国有企业领导人的业绩考核上要突出党风廉政建设内容		2
第二节 坚定不移地做好国有企业党风廉政建设工作		2
一、健全机制，完善制度，推进党风廉政建设		2
二、把握导向，注重培育，推进党风廉政建设		3
三、落实责任，传承创新，推进党风廉政建设		3
四、强化监督，完善提升，推进党风廉政建设		4
第二章 打造廉洁国企任重而道远		5
第一节 对国有企业“一把手”的监督存在诸多的困难		6
一、企业第一负责人完全自由支配企业资金		6
二、企业内部关键岗位人员唯“一把手”的命令是从，不惜挥霍企业资金讨好“一把手”		7
三、少数国有企业的官僚式管理，导致基层民意受压制		7
第二节 “一把手”决定廉政监督机制的实效		8
第三节 国有企业存在廉政风险		8
一、几千年的“封建思想”在个别国企行政“一把手”上毒性复发		8
二、国有企业内部监督形同虚设		9

三、各个层级的“铁三角”导致监督机制失效·····	9
第四节 守住国有资产·····	10
一、杜绝虚开发票，防止国有资产严重流失·····	11
二、严格监管业务招待费用·····	12
三、堵住国有企业合作和合资过程中的国有资产流失·····	12
第五节 管好国有企业掌门人——傍系鉴证考核法·····	13
一、提出“傍系鉴证考核法”的原因·····	13
二、考核思路的依据·····	14
三、操作程序·····	14
四、评价总结·····	15
第六节 选好国有企业的后备“掌门人”——釜底观火考察法·····	15
一、采取“釜底观火考察法”的原因·····	15
二、操作程序·····	16
第七节 保护国有企业职工代表的权益·····	16
第八节 培养基层“一把手”的廉政监督意识·····	17
一、加强政治学习，树立理想信念·····	17
二、加强党性锻炼，树立宗旨意识和群众观念，防止权力和原 则利益化·····	18
三、警钟长鸣，不断改造自己的世界观·····	18
四、提高自身“免疫力”——自我管制能力·····	18
第九节 建立强有力的主管监督机制·····	19
一、维护“廉领导”群体·····	19
二、接受上级的监督·····	19
第十节 强化国企班子的同级监督·····	19
一、强化党风廉政教育，提高企业班子成员的集体反腐能力·····	19
二、强化党风廉政教育，提高党员、干部的反腐能力·····	20
三、强化同级党委党风廉政建设的主体责任·····	20
四、强化同级班子的行政监督·····	21
五、强化民主生活会的监督·····	21
六、接受同级纪委的监督·····	21
第十一节 强化国企民主管理·····	22
一、培养一支廉洁从业的员工队伍·····	22
二、接受群众监督·····	22

第十二节 倡导国企班子成员家属亲情监督	22
一、培养廉洁的亲情群体	22
二、接受家庭亲人的监督	23
第三章 国有企业廉政风险管理有利于从源头扼制腐败	24
第一节 国有企业廉政风险识别、评价和管控程序的设计要求	24
一、要与中央《建立健全惩治与预防腐败体系 2013—2017 年 工作规划》要求相一致	24
二、国有企业廉政风险识别、评价和管控程序要求企业内部规 章制度要健全	25
三、制定国有企业廉政风险识别、评价和管控程序要有明确的 目的	25
第二节 国有企业廉政风险识别、评价和管控程序的实施条件	26
一、国有企业廉政风险识别、评价和管控程序配套的企业规章 制度条文要具体	26
二、国有企业廉政风险识别、评价和管控程序要求企业严格执 行相关制度	26
第三节 国有企业廉政风险识别、评价和管控程序的关键	27
一、国有企业廉政风险识别、评价和管控程序首先强调制度风险	28
二、国有企业廉政风险识别、评价和管控程序着重监督管理风险	29
三、国有企业廉政风险识别、评价和管控程序有效控制执行风险	29
第四节 国有企业廉政风险识别、评价和管控程序的特点	29
一、国有企业廉政风险识别、评价和管控程序的预警制度	30
二、国有企业廉政风险识别、评价和管控程序的监督改正制度	30
三、国有企业廉政风险识别、评价和管控程序的风险验收制度	30
第五节 国有企业廉政风险识别、评价和管控程序的执行评价	31
一、国有企业廉政风险识别、评价和管控的制度评价	31
二、国有企业廉政风险识别、评价和管控的控制评价	31
三、国有企业廉政风险识别、评价和管控的执行评价	31
第六节 国有企业廉政风险识别、评价和管控程序的五大体系	32
一、保障体系	32
二、风险识别和预警体系	33
三、监督体系	33

四、评价与改进体系·····	34
五、惩处体系·····	34
第四章 国有企业廉政风险识别评价及管控程序·····	35
第一节 廉政风险管控概述·····	35
一、风险和风险管理·····	35
二、廉政风险·····	36
三、廉政风险管控·····	37
第二节 廉政风险管控机制·····	38
一、廉政风险管控领导机制·····	38
二、廉政风险管控工作机制·····	39
三、廉政风险管控教育机制·····	40
四、廉政风险管控制度机制·····	41
五、监督机制·····	44
第三节 廉政风险管控程序·····	47
一、识别并评价风险等级（计划阶段）·····	47
二、制定并实施管控措施（执行阶段）·····	50
三、检查及评定管控绩效（检查阶段）·····	55
四、改进及完善管控体系（改进阶段）·····	55
第五章 国有企业基层企业中层干部选拔任用廉政风险管控（管控程序 流程示例）·····	57
第一节 风险点识别·····	57
一、提出廉政风险点（中层管理干部的选拔和任用操作环节）·····	57
二、风险表现形式·····	61
三、涉及岗位或人员·····	62
第二节 风险等级评价·····	62
第三节 廉政风险的主要管控措施·····	62
第六章 国有企业廉政风险识别评价及管控程序所用到的企业内部各种 制度（示例）·····	67
第一节 目标管理制度（示例）·····	67
反腐倡廉建设责任目标管理规定·····	67
第二节 反腐倡廉教育制度（示例）·····	71
党委理论学习中心组学习制度·····	72

基层党支部学习会制度	74
廉政党课及党员干部培训制度	76
廉心教育及廉政文化建设保障制度	79
第三节 反腐倡廉责任制度(示例)	81
反腐倡廉建设责任制	82
第四节 干部管理制度(示例)	87
中层干部管理规定	87
中层干部考核管理办法	97
第五节 民主决策制度(示例)	100
“三重一大”民主决策制度实施细则	101
党委会议事规则	114
院长办公会制度	116
第六节 廉洁从业制度(示例)	119
加强重点岗位人员廉洁从业管理和监督规定	119
贯彻落实中央“八项规定”、改进工作作风实施细则	123
领导职务消费管理规定	124
领导公务用车管理规定	130
领导干部个人重大事项报告制度	132
第七节 业务流程管理制度(示例)	135
法人代表授权委托管理办法	136
财务管理制度	139
工程项目外包管理办法	171
物资(设备)采购招标实施细则	174
合同管理办法	184
合同专用章管理制度	196
第八节 监督管理制度(示例)	197
民主生活会制度	198
经济责任审计管理办法	200
内部审计实施细则	208
招标监督管理实施细则	216
党务公开党内情况通报制度	222
院务公开实施办法	225
职工代表大会联席会议制度	235

党风廉政建设工作会议制度·····	237
职工代表参与日常民主管理办法·····	238
党风廉政监督员制度·····	240
领导干部述职述廉制度·····	242
第九节 惩处制度（示例）·····	244
信访办理工作制度·····	245
廉政风险预警防控制度·····	247
诫勉谈话工作制度·····	254
廉政风险责任追究管理办法·····	257
案件查办工作制度·····	261
第十节 评定与考核制度（示例）·····	264
廉政风险管控绩效评定管理规定·····	264
反腐倡廉建设责任制考核评价细则·····	268

第一章 国有企业党风廉政建设的重要性

党风廉政建设工程是我国关系到党和国家生死存亡的大事，是新形势下政府高度重视的“民心工程”，是推进国有企业改革发展和稳定的重要举措，它关系着政府部门能否切实做好反腐倡廉工作，影响着政府职能转换的效率，在人们越来越关注政府执政能力的今天，党风廉政建设甚至成为评价一个政府能否获得广泛民众支持的一项核心指标。

党的十八大以来，广大基层党组织认真贯彻落实中央要求和部署，扎实推进基层党风廉政建设工作，取得了明显成效。但是，我们必须清醒地看到，当前基层领域的贪污腐败、形式主义、官僚主义还普遍存在，这将影响党的创造力、凝聚力、战斗力的发挥，影响党同人民群众的血肉联系，影响基层经济发展和社会稳定。因此，要从深入贯彻落实科学发展观、推进党风廉政建设、维护基层改革发展稳定大局的高度，切实把基层党风廉政建设抓紧抓好抓出成效。

党风廉政建设责任制是国有企业党风建设和反腐倡廉工作的“龙头”。随着现代企业制度的不断完善，国有企业党风廉政建设责任制的落实更是势在必行。

第一节 国有企业党风廉政建设的重要性

一、在思想上要高度认识到国有企业党风廉政建设的重要性

现实生活中，有少数的国有企业领导班子和领导成员没有充分认识到自身的责任，认为党风建设是纪检监察机关的事，与生产经营部门无关，没有真正落实好“一岗双责”；有的对落实党风廉政建设责任制的重要性认识不足，甚至认为抓党风廉政建设责任制会影响经营管理，没有真正把落实责任制工作摆上重要议事日程。

二、在领导体制上要有国有企业党风廉政建设的机制保证

国有企业内部开展党风廉政建设，要设置责任制并落实到每一个班子成员和员工。企业改制后，有些国有企业的领导配置有党政一肩挑的，也有董事长、总经理和党委书记分设的，企业内部行政管理权力仍高度集中于行政“一把手”。有些国有企业集团体制很健全，有董事会、经理层、监事会。不管是哪种管理体制，党风廉政建设必须与行政主体工作配套，形成互相促进的态势。

三、在督促落实上要加强国有企业党风廉政建设制度的实施

由于企业内部负有监督检查职能的部门分属于不同的领导主体，党风廉政建设属于党委和纪委，但行政管理监督检查与党风廉政建设休戚相关，因此必须建立和健全各种制度，加大全方位的监督检查，排除那些责任督促落实渠道不畅的现象，从而使党风廉政责任制与民主监督有效实施。

四、国有企业领导人的业绩考核上要突出党风廉政建设内容

建立科学的完整的考核指标体系，防止考核过程中人为因素随意性大的现象，从而使考核真实、准确地反映被考核单位的党风廉政建设情况，并将党风廉政建设考核结果与企业生产业绩挂钩，对党风廉政建设工作落实得好的单位和个人进行一定的奖励，对党风廉政建设工作落实较差的单位和个人，实施一定的惩罚和追究责任。

第二节 坚定不移地做好国有企业党风廉政建设工作

一、健全机制，完善制度，推进党风廉政建设

常言说“没有规矩不成方圆”，反复出现的问题要从规律上找原因，经常出现的问题要从制度上找原因。没有制约的权力易发生腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。搞好制度建设，从源头上防止腐败发生是解决诱发腐败深层次问题的根本途径，只有建立有效的监督制约管理制度，把事后监督变为事前监督，做到关口前移，才能保证党风廉政建设的顺利进行。深刻领