



腐败犯罪综合防治丛书

FUBAIFANZUIZONGHEFANGZHICONGSHU

行业腐败犯罪的 状况分析与防治

HANGYE FUBAI FANZUI DE
ZHUANGKUANG FENXI YU FANGZHI

柳晞春 ◇ 著

中国方正出版社



腐败犯罪综合防治丛书

FUBAIFANZUIZONGHEFANGZHICONGSHU

行业腐败犯罪的 状况分析与防治

HANGYE FUBAI FANZUI DE
ZHUANGKUANG FENXI YU FANGZHI

柳晞春 ◇ 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行业腐败犯罪的状况分析与防治/柳晞春著. —北京: 中国方正出版社, 2010. 12
ISBN 978 - 7 - 80216 - 705 - 6

I. ①行… II. ①柳… III. ①职务犯罪 - 预防犯罪 - 研究 - 中国 IV. ①D924. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 238876 号

腐败犯罪综合防治丛书

行业腐败犯罪的状况分析与防治

柳晞春 著

责任编辑: 康 弘 谢文华

责任校对: 张 蓉

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) 66560950 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596620 出版部: (010) 66510958

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

责编 E-mail: [starwars_x@126. com](mailto:starwars_x@126.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京春华腾飞印刷有限责任公司

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 17.75

字 数: 265 千字

版 次: 2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 705 - 6

定价: 38.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

前 言

提起行业腐败，大家并不陌生，因为它就存在于我们的周围。早期的行业腐败往往表现为各种行业不正之风，继而出现了群体性、集体性、集团性腐败，几经恶化，行业性腐败犯罪逐渐成形。行业腐败的范围比行业腐败犯罪更为广泛，但是腐败犯罪更为严重。我国是一个行业性、系统性特征很明显的国家，腐败犯罪与公众、国计民生密切相关，无论在改革开放、经济建设前沿的重点行业、领域，还是在新兴、冷门、不为公众关注的行业、领域都不同程度地存在行业腐败犯罪。究其根源，行业分工、资源垄断和控制、经营优势、政府规制、行业监管与审批、司法、执法等都为腐败犯罪提供了大量的、有不同特点的机会和条件，使得行业性腐败犯罪得以滋生蔓延。

行业性腐败犯罪是腐败行业性的集中体现，对社会构成严重威胁。行业性腐败犯罪腐蚀行业、系统的机体，弱化行业监管，使行业、系统的腐败免疫力下降，导致一些行业、领域沦为腐败犯罪重灾区，有的行业、系统腐败犯罪盘根错节，甚至导致局部结构性“坏死”。腐败犯罪容易在行业之间产生交叉“感染”，引发其他行业、系统、领域或地区性腐败犯罪，推动腐败向社会扩散、蔓延，破坏政府廉洁，扰乱社会管理和资源配置，导致分配不公，引发群众不满、社会动荡，威胁社会稳定。所以，治理行业性腐败势在必行，刻不容缓！

鉴于行业性腐败犯罪的严重性、危害性、代表性，以及防治行业腐败犯罪对防治腐败整体工作的牵动效应，应将行业性腐败犯罪作为防治腐败工作的重点。这符合惩治预防腐败工作

的需要，符合服务经济社会发展的总体需要。近年来，我国一直十分重视行业性腐败的防治工作，尤其是纪检监察机关、检察机关和各行业主管（监管）部门发挥了关键的主导作用。2009年8月中央决定针对工程建设领域突出问题开展专项治理，是行业治理的典型实例。笔者立足于防治，综合分析了行业性腐败犯罪的特点、根源、表现、危害，对防治思路和基本方法作了概括。基于最新数据和资料，选择金融、国企、工商、税务、海关、医药卫生、教育、司法、建设、交通、农村等11个重点行业和领域，对腐败犯罪的状况、特点、环节、危害、原因作了全面分析，提出了防治对策，并介绍了专门机关和行业主管部门防治行业腐败犯罪的有关情况。尽管这些工作只是初步的和部分的，但是仍然有助于对行业性腐败犯罪动态的了解，对行业腐败犯罪发生发展变化规律的把握，以及对行业腐败犯罪防治工作的推动，可资参考。

作者
2011年1月

目 录

绪论	(1)
一、行业腐败犯罪的源起及其形成条件	(1)
二、行业腐败犯罪的行业差异	(3)
三、行业腐败犯罪的主要特点	(4)
四、行业腐败犯罪的严重危害	(5)
五、行业性腐败犯罪的防范与治理	(6)
六、行业性腐败犯罪防治的基本组织形式和工作形式	(9)
七、专项治理的组织与实施	(10)
 第一章 金融领域职务犯罪的分析与防治	(14)
一、金融领域职务犯罪的犯罪形式与发案状况	(14)
二、证券业职务犯罪的状况、成因与对策	(16)
三、保险业职务犯罪的特点、环节、原因与对策	(18)
四、银行业职务犯罪的特点、环节、原因与防治	(22)
五、金融领域防范职务犯罪的协作机制	(39)
 第二章 国有企业职务犯罪的分析与对策	(42)
一、国有企业职务犯罪的基本状况和主要特点	(42)
二、国有企业职务犯罪的主要形式和基本手段	(48)
三、国有企业职务犯罪的重点和环节	(49)
四、国有企业职务犯罪的主要原因	(50)
五、国有企业职务犯罪预防的主要对策	(53)
 第三章 教育系统职务犯罪的分析与防治	(58)
一、教育系统职务犯罪的发案状况	(58)



二、教育系统职务犯罪的主要特点	(59)
三、教育系统职务犯罪的主要部位与环节	(61)
四、教育腐败的两个相关问题	(65)
五、教育系统职务犯罪的严重危害	(67)
六、教育系统职务犯罪的成因	(68)
七、教育系统职务犯罪的防治	(71)
 第四章 建设领域职务犯罪的分析与防治	(76)
一、建设领域职务犯罪发案的基本状况	(76)
二、建设领域职务犯罪的主要特点	(78)
三、建设领域职务犯罪发案的主要部位和环节	(82)
四、建设领域职务犯罪的危害	(87)
五、建设领域职务犯罪的发案原因	(88)
六、建设领域职务犯罪的综合防治	(91)
 第五章 交通系统职务犯罪的分析与对策	(104)
一、交通系统职务犯罪的主要特点	(104)
二、交通系统职务犯罪发案的主要部位和环节	(105)
三、交通系统职务犯罪的危害	(107)
四、交通系统腐败犯罪的成因	(109)
五、交通系统腐败犯罪的防治	(111)
 第六章 医药卫生领域职务犯罪的分析与防治	(118)
一、医药卫生领域职务犯罪的发案状况	(119)
二、医药卫生领域职务犯罪的主要特点	(122)
三、医药卫生领域职务犯罪的主要环节	(125)
四、医药卫生领域职务犯罪的危害	(130)
五、医药卫生领域职务犯罪的主要原因	(132)
六、医药卫生领域职务犯罪的综合防治	(135)

第七章 海关系统职务犯罪的分析与防治	(144)
一、海关系统职务犯罪的主要状况	(144)
二、海关系统职务犯罪的主要特点	(146)
三、海关的基本职责和职务犯罪多发的部位和环节	(150)
四、海关系统职务犯罪的原因	(151)
五、海关系统职务犯罪的防治	(153)
第八章 税务系统职务犯罪的分析与防治	(160)
一、税务系统职务犯罪的主要特点	(160)
二、税务系统职务犯罪的表现形式	(163)
三、税收权力与职务犯罪的主要部位和环节	(164)
四、税务系统职务犯罪的原因	(166)
五、税务系统职务犯罪的防治	(167)
第九章 工商系统职务犯罪的分析与防治	(175)
一、工商系统职务犯罪的发案状况	(175)
二、工商系统职务犯罪的主要特点	(177)
三、工商系统职务犯罪的主要环节	(178)
四、工商系统职务犯罪的主要表现和成因	(180)
五、工商系统职务犯罪的防治	(182)
第十章 司法领域职务犯罪的分析与防治	(188)
一、司法领域职务犯罪发案的基本状况	(188)
二、司法领域职务犯罪的主要特点	(190)
三、司法领域腐败的表现形式	(194)
四、司法领域职务犯罪的主要部位和环节	(199)
五、司法领域职务犯罪的严重危害	(202)
六、司法领域职务犯罪的成因	(203)
七、司法领域职务犯罪的综合防治	(206)

第十一章 农村基层组织职务犯罪的状况与防治	(215)
一、农村基层组织职务犯罪的基本状况	(215)
二、农村基层组织职务犯罪的主要特点	(217)
三、农村基层组织职务犯罪的环节、手段和表现形式	(222)
四、农村基层组织职务犯罪的危害	(226)
五、农村基层组织职务犯罪的主要原因	(227)
六、农村基层组织职务犯罪的综合防治	(231)
附录	(239)
最高人民检察院办公厅关于在金融证券等八个行业和 领域开展系统预防工作的通知 (高检办发〔2001〕3号 2001年3月13日)	(239)
中共中央办公厅 国务院办公厅关于开展工程建设领域 突出问题专项治理工作的意见 (中办发〔2009〕27号 2009年7月9日)	(242)
最高人民检察院 国家工商行政管理总局关于加强联系与配合, 在工商行政管理系统共同开展预防职务犯罪工作的通知 (高检会〔2001〕2号 2001年4月11日)	(248)
最高人民检察院 海关总署关于在海关系统共同开展预防职务 犯罪工作中加强联系配合的通知 (高检会〔2001〕4号 2001年4月26日)	(251)
最高人民检察院 国家税务总局关于在税务系统中共同做好 预防职务犯罪工作的通知 (高检会〔2001〕5号 2001年4月30日)	(254)
最高人民检察院 中央金融工委 中国人民银行 中国证券 监督管理委员会 中国保险监督管理委员会关于在 金融系统共同开展预防职务犯罪工作的通知 (高检会〔2001〕6号 2001年8月1日)	(257)
最高人民检察院 中共中央企业工作委员会 国家经济贸易委员会关于共同做好国有	

企业中贪污贿赂犯罪预防工作的通知 （高检会〔2001〕7号 2001年7月18日）	(260)
最高人民法院 国家发展计划委员会 建设部 交通部 水利部关于在工程建设领域共同开展预防 职务犯罪工作中加强联系配合的通知 （高检会〔2001〕8号 2001年10月18日）	(264)
最高人民法院 卫生部 国家药品监督管理局 国家中医药 管理局关于在医药卫生领域职务犯罪系统 预防工作中加强联系配合的通知 （高检会〔2001〕9号 2001年8月2日）	(267)
最高人民法院 教育部关于在教育系统开展预防职务 犯罪工作中加强联系配合的意见 （高检会〔2005〕2号 2005年8月18日）	(270)
后记	(272)

绪 论

行业性腐败犯罪是腐败的行业性特征的体现，是基于行业分工、行业资源、行业管理而产生的腐败形式。在现代社会分工精细、行业分划明显、社会交往密切的情况下，行业腐败获得了存在与发展的现实基础和滋长土壤，对政府廉政和社会廉洁产生极大的腐蚀和威胁，必须认真对待，有效防范。

一、行业腐败犯罪的源起及其形成条件

“靠山吃山，靠水吃水”是一种通俗的说法，比喻自己所在的地方有什么条件，就依靠什么条件生活。“山”和“水”原本指自然界的两种客观存在，是各种生物赖以生存、生活、成长、发展的基础条件。“靠山吃山，靠水吃水”的说法自古有之，是通过生产实践和生活实践总结出来的。人们囿于低级的生产力，要取得原始的生产资料和生活资料，只能就地取材。现代社会除自然界的“山”、“水”等天然资源之外，又增加了人力、物质、市场、生产要素及社会分工、人际关系等因素产生的便利和条件。人们赋予“山”、“水”两个简单的名词以广泛、丰富的社会属性，引申为人类社会可以依赖、可资利用的各种权力和资源，尤其指行业性权力和垄断性资源。于是，“靠山吃山、靠水吃水”就被借指为人们对行业性权力和垄断性资源的依赖、占有和利用。“干一行，吃一行”，从另外的侧面反映了对行业性权力和资源的依赖和占用。

行业性权力和垄断性资源出现的前提是传统经济社会出现社会分工、工商业分工，并在较长时期延续。这种分工是社会存在与管理的需要，也是工商业发展的需要。但是，分工并不意味着对资源的分占，而应是为了促进对资源的分类管理和合理利用。所以，行业性权力和资源应具有公共性、独占性和垄断性的基本特征，行业管理、社会规制、资源控制，都具有公共事务的性质。由于受到传统社会习惯和观念的影响，行业便利和资源优势往往被人们误读和曲解，因而具有了很强的“可利用价值”，尤其是“私用”价值。“近水楼台先得月”的说法体现了行业性权力和垄断资源所能提供的便利和条件。



但是，如果行业性权力和垄断资源不能受到国家的科学管理和有效控制，不能依法予以合理规制，不能受公众的广泛监督，就很容易被独占、垄断和私用，从而形成腐败，即行业性腐败，简称为行业腐败。有段时期公众媒体尤其是网络热评行业腐败，表明社会各界和公众对行业腐败强烈关注。客观地讲，行业性腐败确实存在，而且具有一定的普遍性，尤其是行业主管（监管）部门和具有经营垄断权、资源垄断权的企事业单位更容易发生行业腐败。其中，行业主管、监管部门拥有审批权、监管权，容易因主动寻租或在市场经营主体“围攻”之下形成行政腐败和审批腐败。企事业单位除可能凭独占经营权和资源控制权而取得高额利润，还可能将经营权和资源据以为奇，进行寻租，以获取额外收益。也就是说，不同行业的权力和资源引发行业腐败。在经济快速发展的时期，行业腐败可能呈现高发、多发的态势，尤其是经济快速增长、迅速发展的地区更为突出，辐射范围可能很广，涉案数额可能很大，有的甚至特别巨大。

行业腐败最初往往表现为一定范围的行业不正之风，继而蔓延、演化为群体性腐败、集体性或集团性腐败，当这种腐败达到一定的恶劣程度即构成腐败犯罪，成为最严重的行业腐败。行业腐败犯罪可能为单位犯罪，而主要是个人犯罪，一些公职人员或企业人员利用行业性职务之便，以权谋私，权钱交易。由于触犯了刑律，所以依法应对行业腐败给予刑事追究和法律制裁，包括对单位的处罚和个人的处罚。行业性腐败犯罪作为行业腐败极端恶化的表现，其范围比行业腐败的范围窄许多，但是更为集中，标准更明确，更易于界定、科罚。随着腐败的恶化、蔓延和反腐败的不断深入，腐败犯罪的行业性特征越来越明显、突出。从行业、系统、领域的角度出发，不仅有利于认识、分析、研究和解释腐败犯罪，而且便于开展综合预防，施以治理，所以，对行业腐败犯罪的分析、研究不断被重视和加强。

当然，上述行业腐败犯罪是典型的行业腐败犯罪，但是并不代表某个行业、领域的全部腐败犯罪。因为，这些行业、领域中还存在一些腐败犯罪，主要利用内部的行政管理权、人事管理权、财务管理权、资产管理权所实施，是各个行业、领域共存在的问题，不具有行业性特征。所以，为了方便研究与防治，通常所说行业腐败既包括了典型意义的行业腐败犯罪，还包括了非典型意义的行业腐败犯罪。在此，行业腐败犯罪被作广义解释，指为某个行业、领域发生的腐败犯罪。

二、行业腐败犯罪的行业差异

通常而言，行业指工商业分工。系统是指组织、体系。领域比行业、系统更为广泛，可以包括不同的行业和系统。不同行业的腐败犯罪各不相同，各有特殊性，并通过腐败犯罪的发案状况、发案范围、发案数量、涉案数额、发案频率、腐败原因以及治理对策等方面体现出来。腐败犯罪的特殊性反映的是行业权力、行业资源的特殊性和差异性，因而不同的行业各有差异。

例如，金融领域包括银行业、保险业、证券业以及财政、融资等方面，既有系统监管部门，也有独立的市场主体。其中，主管（监管）部门运用行政手段管理、监督银行、保险和证券等市场主体的经济行为。商业银行资金集中，可以充分发挥资金中心、融资中心的功能作用，为市场经济主体提供、补充运营资本和流通资金。银行业的腐败犯罪主要与资金管理和贷款融资有关，前者表现为贪污和挪用公款犯罪，后者则表现为贿赂犯罪。

再如，建设领域的范围十分广泛，是跨行业、多系统、多项目的复杂领域，涉及工程建设、城乡基本建设、基础设施建设、建筑行业、房地产开发、市政设施建设等方面，包括行政管理、行政审批、行业监督、行政执法、工程建设、融资投资、企业管理、财务管理等环节。相关的行业主管部门涉及土地、建设、水利、交通、规划、市政、环保、消防、政府采购等等。这一领域项目多，资金大，收益高，为了图谋“一夜暴富”，追求超额利润，一些商人打通关节，用非法手段，找项目，拿土地，求工程。相关官员利用手中权力，满足商人的需求，自己也获益不浅，结果腐败犯罪频繁发生，使建设领域成为近年来腐败犯罪的重灾区。建设领域的腐败犯罪主要围绕建设工程项目的审批、贷款融资、土地征用拆迁、招投标以及工程实施、监理进行，表现为行贿受贿犯罪，在项目资金管理中发生的主要是贪污犯罪和挪用公款犯罪。

又如，工商系统是由工商行政管理部门及其附属单位形成的自上而下的组织体系。工商行政管理部门作为市场经济的关键部门，担负着市场监管和行政执法的重要职责，企业注册、企业经营、广告经营等都离不开工商行政管理部门的监督管理。工商系统发生的腐败犯罪主要与市场监管、工商执行有关。



三、行业腐败犯罪的主要特点

概括而言，行业性腐败犯罪主要有以下特点：

（一）行业性腐败犯罪具有较强的普遍性

腐败犯罪广泛存在于各行业、系统、领域，不仅包括与公众关系密切、关系国计民生、资金投入较多的重点行业、领域，而且包括一些新兴的、冷门的、不为公众关注的行业、领域。例如，随着反腐败力度的加大，曾被公众普遍认为清苦、清静的教育系统，却暴发出大量的腐败犯罪案件，成为腐败犯罪的高发行业。一向被公众忽视的殡葬行业，也暴露出了严重的腐败犯罪。从近些年的发案情况来看，腐败犯罪发案较多的行业和领域主要是金融、国企、建设、交通、医药卫生、司法、税务、海关、工商、教育等等。尤其是建设领域、交通系统，由于巨额的资金投入、存在巨大的谋利空间和大量的腐败机会，在制度不够健全、管理存在漏洞、监督不到位的情况下，导致职务犯罪高发、多发、频发。

（二）行业性腐败犯罪主要源于行业监管权和资源控制权，这是行业性腐败犯罪的根源，也是行业腐败犯罪的基本特征

行业主管（监管）单位主要是利用行业行政管理权和审批权实施腐败犯罪，垄断性企事业单位主要是利用垄断经营、特许经营、资源使用、管理和控制权而实施腐败犯罪。不同行业的权力和资源不同，决定了腐败犯罪的行业性差异。如建设领域的腐败犯罪多是利用审批土地、核准项目、规划设计、工程发包、项目招标、物资采购、资金拨付等的权力收取贿赂。

（三）行业性腐败犯罪有很强的行业腐蚀性和传染性

行业腐败犯罪会对整个行业、系统产生恶劣的影响，可以在本行业、系统、领域迅速传播、蔓延，导致腐败犯罪群发，形成大量窝案、串案。如以湛江案件、厦门案件为代表的海关腐败犯罪是典型的行业性腐败犯罪，表现出很强的腐蚀性和传染性。

（四）行业性腐败犯罪发案环节相对集中

行业性腐败犯罪主要集中在审批、执法、基建、采购、管理、人事等方面。如税务系统提出的“两权”监督主要针对行政管理权和行政执法权两个方面，是税务系统腐败犯罪集中多发的环节。但是行政管理权一般不能反映行业性特点，而行政执法权却具有典型的系统性特点。

（五）行业性腐败犯罪容易产生交叉“传染”

社会分工与社会交往互相依赖，互为基础，社会分工愈精细，社会交往愈迫切。由于行业之间存在日益密切、无法隔断的交互往来，一个行业系统的腐败犯罪往往会引发其他地区、行业、系统、领域的腐败犯罪案件，形成一系列串案。如建设领域的腐败尤其是建设工程项目中的腐败犯罪经常可以“辐射”其他行业，引发其他行业、单位基础建设方面的腐败犯罪。如教育系统、医药卫生系统等腐败犯罪很多发生在建设项目中，并在这两个系统引发其他环节的腐败犯罪。

（六）行业性腐败犯罪的恶劣程度反映出行业的监管水平及腐败犯罪的防范能力

如果行业监管水平高，对防范腐败犯罪重视、防范措施得力，腐败犯罪就轻，反之，腐败犯罪就严重。如海关系统发生一系列腐败犯罪之后，能够及时总结教训，采取防范措施，其后没有再出现大面积的集中发案。银行业由于不断加强内部管理，建立各种风险防范机制，贪污、挪用犯罪大为减少。

四、行业腐败犯罪的严重危害

行业性腐败犯罪反映了腐败的行业性特征，是腐败犯罪在社会范围恶化蔓延的表现。腐败犯罪的状况分析表明，行业腐败犯罪已经达到很严重的程度，在那些沦为腐败犯罪重灾区的行业、领域，可以发现很多大案、要案、窝案、串案，有的行业、系统发生的腐败犯罪盘根错节，形成大大小小的网状犯罪结构，甚至导致局部出现结构性腐败“坏死”。如海关系统，在查处湛江案件、厦门案件时发现，湛江海关和厦门海关因为腐败已整个“烂掉”。再如交通系统，19个省级交通厅厅长（或副厅长）因腐败犯罪被查处，表明该系统的发案频率和密度已相当高。河南省交通厅三任厅长曾锦城、张昆桐、石发亮接连在同一职位上因腐败犯罪被查处，成为交通系统腐败犯罪猖獗、频发的缩影。

行业性腐败犯罪因其强烈的侵蚀性和传染性而具有甚于个别案件的严重社会危害：

其一，行业性腐败犯罪通过腐蚀行业、系统的机体，弱化行业管理、监督，使得行业、系统对腐败的免疫力降低，无法有效地自我调整和控制腐败犯罪。

其二，使腐败犯罪向社会蔓延。与个体的腐败犯罪相比，行业腐败犯



罪的社会性加剧了其客观危害，不断地通过辐射、传染，使其他行业、系统、领域受到交叉感染，而且推动腐败犯罪在较大的社会范围蔓延、扩散，形成社会性的腐败。

其三，破坏行业管理和资源配置。腐败犯罪打乱正常的行业管理和有序的资源配置，使得市场资源和生产要素向小集体集中，向少数人集中、分配。更有甚者，腐败的利益集体或集团，运用腐败的手段俘获了政府官员，进而控制了行业性资源，使得市场机制“失灵”。在这种情形下，依靠市场自身的规律进行的调节和配置已经不复存在，不再起作用，结果经济环境和社会环境大为恶化，社会再生产的组织和运行受到人为阻碍。

其四，行业腐败犯罪破坏财富的分配与再分配，造成行业差别、不均和不公，加强两极分化，影响和破坏社会和谐与社会稳定。

五、行业性腐败犯罪的防范与治理

行业性腐败犯罪应结合行业、系统的实际，根据行业性腐败犯罪的发生、发展和变化的规律来实施综合防治。既要根据行业性腐败犯罪的普遍规律，针对普遍性问题统一实施防范和治理，又要根据不同行业的特殊性，围绕暴露的突出问题，有针对性地开展行业防范和治理。

如何有效开展行业性腐败犯罪的防治呢？笔者认为主要应注意以下方面：

一是综合采取防治措施。防治行业性腐败犯罪与防治个别的腐败犯罪类似，都应综合采取教育、监督、制度和法律的措施和方法。

二是集中解决。考虑到行业性特点和问题的集中性，可以针对行业、系统，统一采取适合行业、系统、领域特点的防范措施，找准共性问题，集中解决。

三是专门机关与主管部门配合进行。各行业一般都有监管部门，这为防治工作提供了很大便利，专门机关应联合主管（监管）部门一起实施行业性、系统性防范，或者共同针对突出问题，开展行业性、系统性的治理。

四是实行区别对待。不同的行业腐败具有不同的行业特点，必须具体分析，区别对待。对于不同行业和领域应采取不同的防治措施，不应教条机械，千篇一律。例如对拥有审批权的部门应重点减少和限制审批权，通过公开透明，加强对审批的监督；对银行业应强化监控，在控制系统风险的同时，重点防止利用信贷发放和资金管理的权力实施腐败犯罪；对海

关、税务、工商、质检等行政执法部门应重点加强对执法人员尤其是一线执法人员的监管，防止将行政执法权作为腐败犯罪的手段；对人事组织管理部门，应通过健全制度、强化群众监督、推行用人责任制等措施，重点防范、制止人事组织部门领导干部利用干部选拔、任用、管理的机会实施受贿犯罪等等。

行业性腐败犯罪防治的内容主要包括：

1. 专门机关与行业主管（监管）部门联合，对行业性腐败犯罪的防治工作进行规划、部署、检查、落实。

2. 调查研究。研究分析行业性腐败犯罪的状况、特点以及相关的行业性突出问题，提出防治措施。

3. 对策建议。专门机关结合办案，向行业主管部门或其上级提出健全制度、完善机制、强化管理的建议，以防治腐败犯罪。

4. 宣传、教育和咨询。通过开展针对特定行业、领域的预防宣传、法律咨询、预防咨询、警示教育等活动以预防腐败犯罪。

5. 实行业治理和专项打击。针对一定时期某行业、领域腐败犯罪高发、多发、频发的状况开展专项治理、专项打击活动，以解决行业性突出问题，抑制腐败犯罪的高发态势。

其中，行业性的调查研究是基础。没有深入的研究和分析，腐败犯罪的行业性防治工作必然是盲目的。为了有效防治行业性腐败犯罪，必须加强行业性腐败犯罪的研究，在对行业性腐败犯罪规律和共性研究的基础上，花大气力开展不同行业、系统和领域的分类研究，研究不同行业腐败犯罪的根源，状况、动态和特点，紧紧抓住行业性权力和垄断性资源，深入研究行业权力及运行状况，分析可能发生腐败犯罪的部位和环节，通过归纳、推理，提出应对之策。与此同时，还应更多地剖析具体个案，广泛、真实、客观地了解、掌握行业腐败状况及反腐动态、进展，以保证防治工作的针对性和实效性。

2001年3月，为从总体上遏制职务犯罪的势头，促进党风廉政建设，最高人民检察院依据《关于进一步加强预防职务犯罪工作的决定》的精神，制定下发《关于在金融证券等八个行业和领域开展系统预防工作的通知》，决定从2001年开始，重点加强与金融证券、国企、海关、税务、建筑、司法、工商、医药等八个行业和领域的联系和配合，共同做好系统预防职务犯罪工作。之所以选择这八个行业和领域重点开展系统预防，笔者理解，主要出于以下考虑：一是这些行业和领域直接关系到国计民生，与