

西部大开发深层研究丛书
2001年度国家社科基金项目

D67/40

西部大开发中预防 腐败的 机制问题研究

主编 薛引娥

S

陕西人民出版社

XIBU DAKAI FA SHEN CENG TANJI JI ZHONG YANJIU

2001 年度国家社会科学基金项目

西部大开发中预防 腐败的机制问题研究

主 编 薛引娥

副主编 毕远佺

陕西人民出版社

(陕)新登字 001 号

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发中预防腐败的机制问题研究/薛引娥主编.
西安: 陕西人民出版社, 2003

ISBN 7-224-06622-2

I. 西… II. 薛… III. 西部大开发(中国) - 廉政
建设 - 研究 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 101277 号

2001 年度国家社会科学基金项目

书 名: 西部大开发中预防腐败的机制问题研究

主 编: 薛引娥

副 主 编: 毕远佺

出版发行: 陕西人民出版社 (西安北大街 131 号 邮编: 710003)

印 刷: 蓝田立新印务有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 32 开本 15 印张 4 插页

字 数: 326 千字

版 次: 2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1-3000

书 号: ISBN 7-224-06622-2/D·1018

定 价: 24.00 元

成	员	乔德林	马文新	蔺松元	刘怀省
		孔令礼	魏文章	马红光	肖红梅
		马西良	李建义		

序

中共陕西省委副书记

陕西省纪律检查委员会书记

董雷

由省委党校薛引娥同志主编的，各方面专家、学者参加的2001年度国家社会科学基金项目——《西部大开发中预防腐败的机制问题研究》一书正式出版了。该书从西部大开发的战略背景出发，借鉴古今中外大开发的实践经验与教训，对从机制上预防腐败进行了有益的探索和研究。

西部大开发是一项具有全局和长期意义的伟大工程，是全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的战略举措。西部大开发战略的实施，要始终坚持以邓小平理论为指针，全面贯彻“三个代表”重要思想，继往开来，与时俱进。胡锦涛总书记强调发展是执政兴国的第一要务，全党和全国人民要“聚精会神搞建设、一心一意谋发展”，为西部大开发指明了方向。

自从江泽民总书记提出西部大开发战略以来，国家不断加大对西部地区的支持和开发力度，政策倾斜、资金投入、人才支持等措施和安排逐步到位，基础设施建设、生态环境建设有了较大进展，西部正在逐步成为最具经济活力的发展地区之一，人们的生活水平和生活方式正在发生迅速变化。然而，随着经济建设的活跃，一个值得注意的问题是腐败现象也有了增加趋势，特别是以权谋私的现象日益增多，严重影响和制约着西部大开发的政治投资环境。

党的十五届六中全会《决定》指出：“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，保证权力沿着制度化和法制化的轨道运行，是防止以权谋私的根本举措。改革行政审批制度、规范行政审批行为。深化财税、投融资、金融体制改革，规范财经秩序、加强资金监管，推行和完善部门预算，国库集中收付，政府采购、招投标等制度。出台重大的改革措施和政策，制定有关法律和法规，要周密论证，把预防腐败寓于决策之中。”《决定》的精神，为我们在新的历史条件下预防腐败指明了方向。

《西部大开发中预防腐败的机制问题研究》一书，围绕《决定》的精神，紧紧抓住机制这个预防腐败的根本措施，从制度建设、民主管理、权力监督、行政审批、财税运行、用人 and 司法等方面，对机制建设问题进行了具体的阐述，深入浅出地回答了“什么是机制”，“为什么机制建设是预防腐败的治本之策”，“怎么通过机制建设预防腐败”等现实中迫切需要解决的问题，对如何从源头上治理腐败提出了自己的观点和方略。该书没有把研究重点放在大开发背景下已经发生的腐败问题上，而是放在对腐败问题的预防上，着眼于机制、着眼于根本，这就抓住了问题的本质和要害。书中提出“机制建设是西部大开发中预防腐败的治本之策”，“机制是按照制度和体制的要求而制定的运行规范和操作程序，是用来规范人们行为的服务于制度的工作系统和相互关系”，“从机制上入手预防和遏制腐败更具有根本性、稳定性、全局性和长期性的作用”，“从源头上治理腐败，建立健全各种机制是反腐败斗争的治本之策”等鲜明观点，读来令人耳目一新。

从文章的角度看，作者采取层层深入、环环相扣的写作手

法，把机制问题放在预防腐败中研究，把预防腐败放在西部大开发中研究，通过对古今中外大量实际案例的分析比较，严谨精细的析理论证，紧紧与西部大开发的现实问题和发展方向相结合，在理论上有许多新意，对广大党政工作者和从事经济工作的同志，在预防腐败和提高管理能力方面也会有很好的借鉴作用。

2003年6月8日

目 录

导论 从建立健全机制中探索西部大开发中预防 腐败的治本之策	(1)
一、西部大开发中预防腐败的战略意义和 现实紧迫性	(3)
二、建立健全民主机制是西部大开发中预防 腐败的治本之策	(9)
三、建立健全西部大开发中反腐败机制的指导 思想和基本思路	(14)
第一章 西部大开发与软环境建设	(31)
一、西部大开发：历史的机遇与挑战	(31)
二、软环境建设对西部大开发的特殊意义	(44)
三、加强软环境建设必须注重解决腐败问题	(51)
第二章 我国目前腐败现象存在的特点、原因及 其对西部大开发的影响	(55)
一、目前腐败现象的表现形式和特点	(57)
二、目前我国腐败现象存在的原因	(60)
三、西部大开发中腐败现象滋生的经济、 政治环境	(64)
第三章 西部大开发中反腐败斗争面临的新问题 新任务	(73)

一、腐败现象的滋生和蔓延使西部大开发 面临严峻考验	(75)
二、西部大开发中反腐败工作面临的新问题	(77)
三、西部大开发要求把反腐败工作推进到 一个新高度	(84)
第四章 健全民主管理机制是西部大开发中预防 腐败的治本之策	(93)
一、加强民主管理机制建设是有效遏制腐败的 重要措施	(95)
二、建设行之有效的反腐败民主管理机制必须 转变观念	(101)
三、西部大开发中反腐败民主管理机制建设的 重点	(105)
第五章 加强执政党的制度建设是预防腐败的 根本保证	(121)
一、执政党在党风廉政建设和反腐败斗争中起着 领导和表率作用	(123)
二、中国共产党 80 余年反腐倡廉的基本理论与 实践	(131)
三、党在反腐败斗争中的成功经验和主要问题	(140)
四、通过制度创新发挥党在反腐败斗争中的 领导作用	(147)
第六章 健全权力监督机制	(159)
一、我国目前权力监督机制的缺陷	(161)
二、西部大开发中对权力监督工作的着力点	(166)
三、强化西部大开发中权力监督工作的思路	(176)

第七章 健全基层民主机制	(183)
一、科学的基层民主机制能集中体现最广大人民群众 群众的愿望和要求	(185)
二、健全基层民主机制是人民群众监督领导干部， 避免群众过激行为的根本保证	(188)
三、目前基层民主机制建设的现状和问题	(193)
四、通过健全基层民主机制预防腐败的 基本思路	(196)
第八章 健全用人机制	(203)
一、我国选人用人机制中的问题	(205)
二、选人用人机制创新的总体思路	(215)
三、西部大开发中亟待完善与创新的几种选人 用人机制	(224)
第九章 改革行政审批制度	(235)
一、现行行政审批制度的严重弊端	(237)
二、西部大开发中政府的角色定位	(244)
三、改革行政审批制度的基本思路	(254)
第十章 建立健全财税运行机制	(265)
一、改革开放以来我国财税运行机制的变迁	(267)
二、现行财税运行机制与西部大开发要求的 差距	(273)
三、建立健全适应西部大开发要求的财税 运行机制	(280)
第十一章 建立健全金融证券监管机制	(293)
一、金融证券机构在西部大开发中的重要作用	(295)
二、金融证券管理体制改革的回顾与启示	(299)

三、深化改革金融证券监管机制的思路·····	(316)
第十二章 健全司法机制 ·····	(327)
一、西部大开发中健全司法机制、预防腐败的 重要意义·····	(329)
二、我国司法改革的现状与问题·····	(334)
三、健全司法机制、预防司法腐败的具体措施·····	(343)
第十三章 建立健全激励机制 ·····	(361)
一、激励机制在预防腐败中的作用·····	(363)
二、目前我国公职人员激励方面存在的问题·····	(367)
三、构建预防腐败激励机制的基本框架·····	(368)
四、建立健全预防腐败物质利益激励机制的 途径·····	(371)
第十四章 提高纪检监察队伍素质 ·····	(377)
一、纪检监察队伍的现状·····	(379)
二、西部大开发对纪检监察队伍提出了新要求·····	(386)
三、努力提高纪检监察队伍的素质·····	(399)
第十五章 强化现代科技手段 ·····	(413)
一、现代科技在反腐败斗争中的应用形式及 主要内容·····	(415)
二、现代科技在预防腐败方面的重要作用·····	(421)
三、西部地区反腐败斗争中科技手段的应用 状况与问题·····	(428)
四、应用科技手段强化西部地区反腐败力度的 思路·····	(430)
附录 陕西省反腐败机制建设的成功尝试 ·····	(435)
一、“四项制度”——机制反腐的初步探索·····	(438)

二、“四个管好”——机制反腐的新尝试	(445)
三、“四个改进”——机制反腐的新发展	(451)
主要参考文献与书籍资料	(455)
后记	(461)

导 论

从建立健全机制中探索
西部大开发中预防腐败的治本之策

1999年6月,江泽民总书记发出了西部大开发的动员令。这是党的第三代领导集体面对新世纪的新形势,提出的经济发展战略布局。西部大开发的全面启动,为西部地区的发展提供了千载难逢的历史机遇。完成这样一个举世瞩目的系统工程,既需要营造一个适宜发展的硬环境,也必须创造一个能够保障发展的软环境。前者是指自然资源、基础设施等经济和物质方面的条件,而后者则主要是指政策、作风等政治和社会条件。近年来,西部各省(区、市)在公路、铁路、电力等基础设施建设方面做了大量工作,目前,国家又加大了对西部地区的投资力度,应该说,西部的硬环境建设虽然还需加强,但毕竟还是很有吸引力的;然而,在软环境建设方面,目前存在的问题比较多。特别是腐败问题还在相当大的程度上影响和制约着西部大开发的进程。理论和实践都证明,生产方式变革和经济转型期是腐败现象的高发期,开发区往往是腐败现象的多发区。因此,必须充分认识西部大开发中反腐败斗争面临的新问题和新特点,预测西部大开发中腐败现象滋长蔓延的可能性,在综合治理的同时,重点通过机制创新,从根本上预防和遏制腐败现象,保证和促进西部大开发战略的顺利健康实施。

一、西部大开发中预防腐败的战略意义和现实紧迫性

西部大开发是党中央继东部沿海开发取得巨大成功后,部署的一项具有伟大战略意义的建设事业。这一宏伟而艰巨的工

程，要在西部这样一个经济欠发达地区取得成功，必须有良好的社会软环境的支撑和保证，特别是要认真解决好腐败问题。从一定意义上讲，反腐败的力度决定着廉政建设的成效，而廉政建设的成效则决定着软、硬环境建设的速度与质量，因而也决定着西部大开发的成败。

（一）实践证明：生产方式大变革、经济大开发时期，也是腐败现象的高发期

古今中外的生产和社会实践证明，在生产方式大变革、经济大发展的时期，特别容易发生腐败；开发区也是腐败现象的多发区。我国近 20 年正处于两大转变时期，一个是社会迅速现代化时期，即由一个落后的农业国，向现代化的国家前进；一个是体制迅速转换时期，由过去的计划经济体制向社会主义市场经济体制转换。据联合国工业发展组织对上百个国家和地区发展情况的调查显示，各个国家社会经济结构变革最快的时期，也是各种社会矛盾比较复杂、社会问题大量产生的时期。如英国社会腐败现象最盛行的是 18 世纪。18 世纪英国发生了资产阶级工业革命，生产力得到了划时代的跨跃，这一时期创造的物质财富，几乎超过了在此之前人类社会物质财富的总和。而在这一过程中发生的腐败问题，也远远超过了以往的任何时期。美国社会腐败问题最严重的 19 世纪，也是美国开发大西部的时期。香港腐败的高峰期也是发生在六七十年代进行工业革命、实现工业化的年代。我国在十一届三中全会以后，实行改革开放的方针，对东部沿海 15 个城市采取特殊政策，加大了投入力度，使这些城市的经济超常规发展，取得了举世瞩目的成就；但这些地方的经济犯罪、腐败问题也远远高于全

国其他任何地区，以至使一些人对两个文明能否同步发展产生怀疑。

我国西部是个地域广阔的地区，西部大开发是全方位的开发，在开发过程中，国家要投入大量的资金，而且投资渠道广泛，不同渠道的款项使用的要求又不一样。贪婪者对金钱的视觉和嗅觉，要比一般人灵敏得多，他们的眼睛早就盯上了这些项目与投资，企图借机大捞一把。在这种情况下，稍不警惕，腐败现象就会滋长蔓延。因此，为了搞好西部大开发，必须对反腐败问题有足够的认识，并且通过标本兼治加以遏制，为西部大开发的顺利进行创造一个良好的软环境。

（二）西部大开发带来的发展机遇和对反腐败斗争的要求

西部大开发既是西部地区难得的发展机遇，又对反腐败斗争提出了新的要求。

1. 难得的政策机遇与对干部作风建设的要求

为了有效实施西部大开发的战略目标，国家出台了一系列的优惠政策，包括提高中央财政性建设资金用于西部地区的比例，实行税收优惠政策、土地和矿产资源优惠政策、吸引外商和人才的优惠政策、发展科技教育文化事业的优惠政策等。政策的优惠和倾斜为西部的发展提供了难得的机遇。当年开发东南沿海，国家主要是给予特殊和优惠的政策，而正是这种优惠和特殊的政策使东南沿海地区在短短的十多年时间里发生了翻天覆地的变化。现在，西部地区能否抓住中央优惠政策的机遇，加快发展，取决于西部各省（区、市）有没有创造性和可行性的配套政策，更取决于西部地区各级党政领导的真抓实干