



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

B

反腐倡廉蓝皮书[®]

BLUE BOOK OF COMBATING CORRUPTION AND UPHOLDING INTEGRITY

中国反腐倡廉 建设报告

No.3

REPORT ON COMBATING CORRUPTION
AND UPHOLDING INTEGRITY IN CHINA 2013

中国社会科学院中国廉政研究中心 / 编

李秋芳 / 主 编

孙壮志 吴海星 / 副主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2013
版

014014056

D630.9

40

V3

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

反腐倡廉蓝皮书

BLUE BOOK OF
COMBATING CORRUPTION AND
UPHOLDING INTEGRITY



中国反腐倡廉建设报告

No.3

REPORT ON COMBATING CORRUPTION
AND UPHOLDING INTEGRITY IN CHINA No.3

编 / 中国社会科学院中国廉政研究中心

主 编 / 李秋芳

副主编 / 孙壮志 吴海星



D630.9
40
V3



社会科学文献出版社

SOC

(INA)



北航

C1701030

图书在版编目(CIP)数据

中国反腐倡廉建设报告. 3/李秋芳主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 1

(反腐倡廉蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5448 - 1

I. ①中… II. ①李… III. ①反腐倡廉 - 研究报告 - 中国
IV. ①D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 303343 号

反腐倡廉蓝皮书

中国反腐倡廉建设报告 No. 3

主 编 / 李秋芳

副 主 编 / 孙壮志 吴海星

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 周映希 张丽丽

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 尤 雅

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 19.75

版 次 / 2014 年 1 月第 1 版

字 数 / 321 千字

印 次 / 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5448 - 1

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

反腐倡廉蓝皮书编委会

主 编 李秋芳

副主编 孙壮志 吴海星

成 员 李培林 高培勇 陈 甦 王延中 刘克平
李世茹 马 援 王海生 邓纯东 唐绪军
杜志雄

项目工作室

主 任 孙壮志

副主任 高 波 蒋来用

成 员 范 雷 范三国 王田田 王继锋 田 坤
陈 振

主要编撰者简介

李秋芳 中国社会科学院中国廉政研究中心理事长。主要研究领域：廉政理论与实践、性别平等与发展、社会发展政策。

孙壮志 中国社会科学院中国廉政研究中心副理事长兼秘书长，研究员、博士生导师。主要研究领域：国际政治、上海合作组织、廉政理论与实践。

吴海星 中国社会科学院中国廉政研究中心常务理事、院直属机关纪委书记。主要研究领域：廉政理论与实践。

摘 要

《中国反腐倡廉建设报告 NO. 3》坚持围绕“建设”主题，从学术视角全面反映和客观解读党的十八大以来中国反腐倡廉建设的新部署、新进展和新成效。全书由主编观察、总报告、专项报告、地区报告和专题报告组成。

主编观察总结评述了党的十八大以来反腐倡廉建设在正风肃纪、管住公共权力和公共资金、多元综合监督、“老虎和苍蝇一起打”等方面的新举措和新变化。认为“收到理想的治标与治本效果，关键在于反腐战略的高度和治腐行动的力度”。提出建立扫除“四风”的长效机制，为防止利益冲突须尽快规制“礼尚往来”行为，网络微博反腐既应得到重视又须依法有序管理，惩治腐败须抓大不放小，保持对腐败行为的零容忍。从根本上治理腐败，必须坚定不移地全面深化改革。

总报告从惩治腐败和查纠违反“八项”规定的不正之风、创新监督制约机制、规制公共权力、监管公共资金资源资产、强化公职人员道德诚信和行为规范、创建社会廉洁文化等六个方面，对2013年全国反腐倡廉建设进程与效果进行了综述。根据实地调研、问卷调查和舆情分析，梳理了党的十八大以来反腐倡廉建设的新特点以及社会公众的新期待，主张对权力运行进行廉洁性评估和公正性审查，提高公职人员道德诚信水平；以“三公”经费可节约、可公开、可质询为基础，把公共资金收支全面纳入监管范围；以民生安全为重，对民生项目和资金实施全面有效监管；以更大力度治理违规收送礼金礼品行为，对于成风的不良行为进行文化改造；合理调整公职人员薪酬水平和结构，压缩与公共权力相联系的灰色收入空间；强化垂直管理，提升纪检监察机构监督的权威性和有效性。

专项报告系统总结了国家审计发挥反腐监督职能、农业系统反腐倡廉建设、网络反腐的发展现状和前景以及我国利用刑法手段防治贪污贿赂犯罪的做



法与成效，对相关领域反腐倡廉建设的深层次问题进行了思考，就深入推进相关领域工作提出了意见建议。

地区报告概述了六个省（自治区）有针对性地推进反腐倡廉建设的做法与成效：河北探索打造权力运行的完整监控链条；山东“6+1”惩防体系格局的创新实践；甘肃以反腐倡廉实效促转型跨越发展；福建聚合反腐倡廉正能量助推科学发展；吉林为老工业基地振兴装上“五权”安全阀；广西为富民强桂突出监督主线。

专题报告研究了宁夏实施农村“勤廉为民”工程、黑龙江推行分岗分类反腐倡廉教育的实践与创新，分析了海南乡镇检察室建设、甘肃从源头防治腐败解决看病难问题等方面的相关实践。

目 录



主编观察

有效治腐须正风肃纪又全面深化改革·····	001
-----------------------	-----

Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 新形势下中国反腐倡廉建设开启新征程·····	007
一 惩治腐败彰显从严治党决心·····	009
二 强化和创新监督制约机制·····	013
三 突出重点科学规制公共权力·····	020
四 着力监管公共资金资源资产·····	026
五 强化公职人员道德诚信和行为规范·····	032
六 社会廉洁文化创建活动丰富多样·····	038
七 社会公众对反腐倡廉建设的认同与期待·····	044
八 课题组对当下治理腐败的思考与建议·····	046

Ⅱ II 专项报告

Ⅱ.2 国家审计：反腐败“利剑”高悬·····	049
Ⅱ.3 农业部以反腐实效保障“三农”发展·····	067



Ⅱ.4	我国网络反腐的发展现状及展望	092
Ⅱ.5	我国利用刑事修法手段防治贪污贿赂犯罪	113

Ⅲ 地区报告

Ⅲ.6	河北探索打造权力运行完整监控链条	126
Ⅲ.7	山东“6+1”惩防体系格局的创新实践	145
Ⅲ.8	甘肃以反腐倡廉实效促转型跨越发展	165
Ⅲ.9	福建聚合反腐倡廉正能量助推科学发展	191
Ⅲ.10	吉林为老工业基地振兴装上“五权”安全阀	207
Ⅲ.11	广西为富民强桂突出监督主线	220

Ⅳ 专题报告

Ⅳ.12	宁夏农村“勤廉为民”工程合民心	235
Ⅳ.13	黑龙江推行分岗分类反腐倡廉教育	249
Ⅳ.14	海南以乡镇检察室促农村党风廉政建设	256
Ⅳ.15	厦门市效能建设的实践探索	265
Ⅳ.16	甘肃医改注重源头防腐解群众难题	274

Ⅴ 附录

Ⅴ.17	2013年反腐倡廉十件大事	287
Abstract		292
Contents		295

主编观察

有效治腐须正风肃纪又 全面深化改革

李秋芳*

2013年，贯彻落实党的十八大战略部署的开局之年，全面深化改革的启航之年，中国反腐倡廉建设也步入了新的历史征程。依靠深厚的党心民意基础，新征程起步初始便留下了“务实”“有效”的清晰足迹。

自上而下、具体立行、敢动真格的正风肃纪，对不良风气形成强大冲击力量。中央政治局八项规定的颁布与执行，党的群众路线教育实践活动集中解决“四风”问题，中央纪委发令治理公款奢侈吃喝、月饼等节日礼赠、印制贺年卡、购买烟花爆竹年货等系列“严禁”，纪检干部率先清退会员卡并得以扩展的行动，强力排查作风之弊、行为之垢，一套治理不正之风的组合拳打了出来。曾几何时，酒桌办事文化大行其道，楼堂馆所何其豪华气派，公款送礼五花八门，会议活动公车使用浪费惊人，行业不正之风严重损害人民群众利益。短短一年的正风肃纪，虽然没开多少会、没提多少新要求，但上级做给下级看，真抓实做，敢于追责，恰似响鼓重锤，也如拂面清风。于是，“舌尖”腐败大为收敛，公款礼赠受到限制，会

* 李秋芳，中国社会科学院中国廉政研究中心理事长。



风文风逐渐转变，同时跟进纠正不良学风，整治校风医风，打击新闻欺诈，人民群众举双手欢迎。

源头治理的“利剑”直指公共权力和公共资金。“把权力关进制度的笼子”的主张振聋发聩，“让百姓过好日子，政府就要过紧日子”的承诺直白深刻。推动新一轮机构改革，减少行政审批许可权，转变政府职能；建立管用适宜的新制度，发展电子政务，打造阳光政府；制衡决策权，探索对“一把手”权力进行分权限权和全程控制。颁布《党政机关厉行节约反对浪费条例》，停止新建楼堂馆所，规范会议活动、国内差旅、办公用房，控制公务接待、公务用车、因公出国境，压缩与公开“三公”经费，中央单位当年来年“三公”经费等一般性支出两度削减5%。防控工程建设、土地征用、政府采购、产权交易及招投标腐败风险持续深入，政府重大投资项目资金、惠民资金、慈善资金成为监控重点；村级“三资”管理、耕地保护、环境保护、司法保障、行业协会、社区事务管理，陆续纳入风险防控范围。这一切，无不体现对公共权力和公共资金的规制步伐日益加快。

开门、约谈、巡视与主流媒体监督、网络舆论监督互动，呈现监督新变化。中央纪委监察部开通网站，敞开大门受理网络举报。中央纪委领导人约谈派驻纪检组长督促执行八项规定，中央巡视组组长一次一授权，重在发现问题，并抽审领导干部个人有关事项报告。主流媒体盯住损害人民群众利益的突出问题，通过新闻调查、行风热线、电视问政开展舆论监督，促进廉洁政治建设；网络微博新媒体以实时化、移动化、多对多的信息传播方式和瞬间高压的态势，敦促领导干部保持对网民“集体凝视”的敬畏，与主流媒体共同形成舆论监督的浓厚氛围。

“老虎和苍蝇一起打”，彰显惩治腐败的刀很锋利。党的十八大以来，公开审理宣判薄熙来、刘志军等一批大要案，呈现依法反腐的透

明公开与强大正义力量。纪检监察机关有效利用媒体曝光和网情线索核查案件，扩大了惩治腐败的社会效果。立案调查葛兰素史克投资有限公司“洋贿赂”在内的一批商业贿赂案件，引起国际社会的高度关注。中纪委通报违反八项规定的典型案例，并公布各地查处违反八项规定的数据，以“眼里不揉沙子”的坚持，使整治“四风”触及党员干部的灵魂。专项治理作为惩治腐败的重要举措，解决了一批征地拆迁、矿产资源开发、学校办学、医疗服务、食品药品、农地承包、耕地占补、农资质量与价格等领域侵害群众利益的腐败问题。

然而，反腐败斗争形势依然严峻，反腐倡廉建设丝毫不可松懈。领导干部腐败案件多发、案值巨大，无不尖锐地提出一个严峻的课题：权力是怎样失控的，如何有效制衡权力？公款奢侈吃喝已成一些干部的习惯爱好，受到遏制后藏身于单位餐厅、会所、农家院，或偷梁换柱把事由换成会议费和修车加油费等。公款送礼从送土特产到送高档物品，从送支付凭证到送商业预付卡，从送物到送旅游养生项目，成为败坏党风政风的“毒瘤”。“礼尚往来”金额不断提高，名目日益繁多，年节贺岁、娶亲嫁女、孩子出生上学、老人祝寿治丧，都成为敛财手段，折射出礼贿难分，遮盖着一些公职人员的受贿之实。媒体不时爆料的公职人员践踏公共道德和家庭美德的行为，也屡屡刺痛着公众的神经。

扫除“四风”的长效机制亟需建立。风声紧、管得严，“大气候”使很多人不得不“绷着劲儿”。人民群众担心刹风成为一阵风，刮刮便过去。真要告别“四风”，须从根本上清除享乐主义思想，从靠整治压力管得紧走向靠机制和制度管得住。应高度重视公共资金治理，把规范和公开“三公”经费作为突破口，关闭因公共资金管理不善通向腐败的闸门。先管住经费来源和花费总量，让公款奢侈吃喝、公车浪费和公款出国旅游的钱受到限制，细化公款消费对象、标准及操作流程，提前报批计划，定期公示账目，打掉虚假支出，



审计跟进检查，媒体跟进监督，违规执法问责，让阳光“暴晒”公职人员的公款消费行为。天长日久，形成花纳税人的钱、吃公家的饭、拿别人的钱物如履薄冰的心理，把公私分明、崇尚节俭、鄙视浪费变成普遍的道德诚信行为，逐步建构符合社会主义先进文化要求的现代公务礼仪和廉洁办事文化。

为防止利益冲突须尽快规制“礼尚往来”行为。应从身份和事由上进一步告知范围、确定标准，明确上下级之间、同事之间、公职人员与管理服务对象之间，不得送收礼金礼品。在没有利益冲突的前提下，公职人员只能接受亲友间礼尚往来的宴请礼赠。与此相联系，娶亲嫁女、孩子生日升学、老人祝寿治丧等事宜不得通知亲友之外的人。对于公款送礼进行专项治理，除文化宣传品和外事礼品外，国内公务交往一律不得用公款送礼。对于难以拒收的礼金礼品，纪检监察机关建立上缴、登记和处置办法，定期公示。公职人员的身份决定其道德水平须高于普通公民，理应担负更多的道德责任。应关注公职人员的生活圈和社交圈，制定公职人员道德通则，进行道德实训与监测，鞭策其自重、自省、自警、自励。

网络微博反腐既应得到重视又须依法有序管理。网络微博爆料的反腐信息，因常有失实情况易传播流言，其偷拍偷录的窥视行为易侵犯他人合法权益，受众带着好奇心理围观易被误导。因此，应建构网上公共治理新秩序，完善互联网管理规则，以自律精神形成网络公约，对传播信息的真实性担当责任。纪检监察和公检法官方网站，应及时扫描触犯公德和透支公权的信息，完善网络发现、揭秘、质疑等涉腐信息的响应核查机制，凡有价值的办案线索及时核查，并视情况公布处理结果。鼓励网民实名举报，并严肃追究失密、泄密及打击报复举报人的行为。要用网民乐于接受的语言，对反腐热点焦点问题积极回应，让公众感到举报有回音，监督有反馈，保护网民参与反腐败的积极性。对违反网络管理规定，散布虚假信息，

恶意炒作或诬告陷害等行为依法处置。

惩治腐败须抓大不放小，保持对腐败行为的零容忍。在办好大要案的同时，做到小腐即惩。职业发展、社会声望、人身自由都是人生的重要成本。应在干部出现苗头或轻微腐败行为时，就由纪委打招呼予以教育提醒，注重运用党政纪处分、延缓和停止晋升等措施处理一般腐败行为，使干部不至于发展到严重违法犯罪的程度，防止“苍蝇”变异成“老虎”。这样，不仅反腐成本比较小，而且具人性化，可防止干部在腐败的泥沼中越陷越深。鉴于腐败行为人为谋取的是利益最大化，应提高腐败成本，除给予纪律法律惩处外，应注重运用经济手段惩罚腐败行为，没收其非法经济利益，并实行罚款减少其部分合法利益，促使公职人员计算腐败成本，意识到为眼前非法利益丢掉半生的经济保障实在不值得。还要依法惩处屡屡行贿的职业行贿人，严厉打击施放“糖衣炮弹”的恶行。

从根本上治理腐败，必须坚定不移地全面深化改革。党的十一届三中全会开启了中国大改革大开放进程，成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的历史性转折。党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的进军号，对中国的前途命运具有深刻的战略意义。全面深化改革，对于执政六十余年的中国共产党来说，毫无疑问是新的历史性大考，必须通过坚决治理腐败来营造风清气正的改革发展环境，而从根本上治理腐败也必须依赖全面深化改革来实现。

通过全面深化改革治理腐败的重点应当有：推进经济体制改革，深化财政金融体制、资源型价格和土地制度等改革，强化市场配置资源的决定性作用，体现其竞争性和公正性，处理好政府与市场的关系，防止“资本俘获权力”；推进政治体制改革，深化行政审批、组织人事、司法体制改革，有效发挥人大政协的监督作用，强力发挥法律监督作用，重视发挥媒体舆论监督和群众监督作用，推进广



泛多层、开放务实的协商民主，实现对权力的有效制衡；推进社会体制改革，实现基本公共服务制度、收入分配及利益格局、社会组织方式的革新与调整，建立人民需求导向、公众参与管理、群众利益得以维护的社会公平正义格局；推进文化体制改革，全党全社会以社会主义核心价值观为主导，革除腐败赖以滋生蔓延的潜规则及其陈腐文化观念，以极大勇气改造成风的不廉洁行为；推进生态体制改革，树立可持续发展理念，建立政绩评价科学指标体系，保障人民群众享有洁净的空气、水等良好生态环境的基本权益；推进反腐败体制机制制度的改革创新，坚持对各级领导干部尤其是党政正职及关键权力进行有效监督制约，强化纪检监察机关监督和办案的垂直管理体制，创新避免利益冲突、防控腐败风险的管用制度，构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系。

要收到理想的治标与治本效果，关键在于反腐战略的高度和治腐行动的力度。尽快走出腐败易发多发期，意味着须付出更多的艰辛。需要说明的是，中国反腐的底气很足。因为反腐败斗争始终得益于人民群众的支持和拥护，中国特色社会主义道路已经开辟出来，中国在世界经济格局中已是举足轻重。在实现中华民族伟大复兴“中国梦”的征程上，潮起岸阔，风正帆悬。反腐倡廉建设的强力推进，一定会明显改善党和政府的执政观感；反腐倡廉建设的有益成果，一定能明显提升人民群众的幸福指数。

总 报 告



General Report

B . 1

新形势下中国反腐倡廉建设开启新征程

中国社会科学院反腐倡廉建设课题组*

摘 要:

本文从惩治腐败和查纠违反“八项”规定的不正之风、创新监督制约机制、规制公共权力、监管公共资金资源资产、强化公职人员道德诚信和行为规范、创建社会廉洁文化等六个方面，对2013年全国反腐倡廉建设进程与效果进行了综述。根据实地调研、问卷调查和舆情分析，梳理了党的十八大以来反腐倡廉建设的新特点以及社会公众的新期待，主张对权

* 课题组长：李秋芳。课题副组长：孙壮志，中国社会科学院中国廉政研究中心副理事长兼秘书长、研究员；吴海星，中国社会科学院中国廉政研究中心常务理事；高波，中国社会科学院中国廉政研究中心副秘书长、副研究员。课题组核心成员：曹永，中国社会科学院中国廉政研究中心助理研究员；范三国，中国社会科学院中国廉政研究中心助理研究员；王田田，中国社会科学院中国廉政研究中心助理研究员；蒋来用，中国社会科学院中国廉政研究中心副秘书长、副研究员；王继锋，中国社会科学院中国廉政研究中心助理研究员；田坤，中国社会科学院中国廉政研究中心助理研究员；陈振，中国社会科学院中国廉政研究中心助理研究员。主要执笔人：李秋芳、孙壮志、高波、曹永、范三国、王田田、蒋来用、王继锋、田坤、陈振。



力运行进行廉洁性评估和公正性审查，提高公职人员道德诚信水平；以“三公”经费可节约、可公开、可质询为基础，把公共资金收支全面纳入监管范围；以民生安全为重，对民生项目和资金实施全面有效监管；以更大力度治理违规收送礼金礼品行为，对于成风的不良行为进行文化改造；合理调整公职人员薪酬水平和结构，压缩与公共权力相联系的灰色收入空间；强化垂直管理，提升纪检监察机构监督的权威性和有效性。

关键词：

2013 中国 反腐倡廉建设 新征程

中共十八大以来，中国的反腐倡廉建设开启了为“中国梦”保驾护航的新征程。新一届中央领导集体从当前形势出发，做出了新的战略部署，仅从2012年11月初至2013年11月底，习近平总书记在系列讲话中突出讲到反腐败，强调要把权力关进制度的笼子里，“老虎”和“苍蝇”一起打，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。李克强总理指出自古有谓“为官发财，应当两道”，为政清廉应该先从自己做起。中央纪委书记王岐山同志强调，坚持不懈狠抓党风，毫不手软惩治腐败，坚决遏制腐败蔓延。从中央到地方呈现出整风肃纪、严查各类腐败案件的高压态势，让党员群众切切实实感受到党中央和中央纪委从严治党的决心与反腐倡廉建设的实际成效。

为跟踪评估反腐倡廉建设新进展及新成效，中国社会科学院“反腐倡廉建设课题组”从2012年底到2013年上半年，对东、中、西部8个省、区、市实施了重点调研，并组织了反腐倡廉建设成效入户问卷调查（下简称“问卷调查”）。^① 课题组对我国反腐倡廉建设最新进展分析报告如下。

^① 该调查结果基于两组数据来源的综合：一是课题组在8个省进行的四类人群调查问卷，共计1016份；二是中国社会科学院社会学所在全国进行的“中国社会状况综合调查”，问卷量7388份。