DF637.4
8

协力铺筑阳光道

——广东省揭普高速公路工程建设同步预防职务犯罪的实践探索

主　编　吴长强
副主编　黄少杰　傅劲锋



花城出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

为力铺筑阳光道

——广东省揭普高速公路工程建设
同步预防职务犯罪的实践探索

主　编　吴长强
副主编　黄少杰　傅劲锋



花城出版社

图书在版编目（CIP）数据

协力铺筑阳光道：广东省揭普高速公路工程建设同步预防职务犯罪的实践探索
吴长强主编.
－广州：花城出版社，2003.10
ISBN 7－5360－4156－X

Ⅰ.协...
Ⅱ.吴...
Ⅲ.高速公路－道路工程－职务犯罪－预防犯罪－研究－广东省
Ⅳ.D924.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2003）第 080169 号

责任编辑：申霞艳
技术编辑：薛伟民
封面设计：王惠敏

出版发行 花城出版社
（广州市环市东路水荫路 11 号）
经　　销 全国新华书店
印　　刷 广东邮电南方彩色印务有限公司
（广州市天河工业园建工路 17 号）
开　　本 787×1092 毫米　16 开
印　　张 24.25　　2 插页
字　　数 240,000 字
版　　次 2003 年 10 月第 1 版　2003 年 10 月第 1 次印刷
印　　数 5,000 册
书　　号 ISBN 7－5360－4156－X/D·44
定　　价 36.00 元

如发现印装质量问题，请直接与印刷厂联系调换。

书名题字　　张远贻（广东省交通厅厅长）

协力铺筑阳光道

——广东省揭普高速公路工程建设
同步预防职务犯罪的实践探索

编　委　会

主　任：罗　卫
副主任：卢永正　朱永灵　马春生
顾　问：蔡锦仕　关荔降
编　委：吴长强　郑楚武　王亮益　钟锡钦　杨华堡
　　黄少杰　傅劲锋　赵继光　林　煌
主　编：吴长强
副主编：黄少杰　傅劲锋

同步预防的成功范例

（代　序）

广东省人民检察院检察长　

（二〇〇三年九月三日）

《协力铺筑阳光道》，是广东揭普高速公路工程建设同步预防职务犯罪工作的真实写照。去年八月，在全省重点建设项目同步预防职务犯罪工作会议上，着重介绍和推广了揭普项目同步预防的阶段性工作经验，反响好，效果好。又经过了一年的实践，在揭普项目高奏凯歌、临近尾声的时候，揭阳市检察院和粤东高速公路实业发展有限公司，以严谨认真、实事求是的科学态度，携手全面研究总结同步预防的工作经验，围绕着“为什么要同步预防，怎样同步预防”这一重大课题，撰写成《协力铺筑阳光道》一书。这种执著追求和不懈求索的精神，是很值得称赞的；全书内容翔实，文风朴实，经验扎实，面向现实，很值得一读。

我省检察机关在重点建设项目中开展同步预防，主要是针对其中容易发生职务犯罪的问题和环节，发

需要全本请访问 www.ertongbook.com

挥检察职能和经验优势，配合和协助建设单位健全规章制度，完善监督制约机制，规范管理活动，并对施工过程中的主要环节进行必要的监督，有效地防止了“豆腐渣工程”和腐败工程，建成了优质工程和廉洁工程，实现了工程建设和廉政建设双丰收。实践证明，同步预防对于确保重点建设项目的优质高效进行，保护干部免受“糖衣炮弹”攻击，保障国有财产不受侵害，促进建设部门的党风廉政建设，起到了应有的积极作用。揭阳市检察院审时度势，主动介入揭普高速公路工程建设，开创我省检察机关在高速公路建设推进同步预防之先河。他们在“三个代表”重要思想指引下，把同步预防工作摆上重要位置，纳入了年度工作计划；通过发挥检察职能优势，与高速公路重点建设项目的主管部门紧密配合，积极探索在建设高速公路中反腐倡廉的特点和规律，探索从体制、机制、制度和管理上预防和遏制职务犯罪的有效途径，并及时总结了同步预防的新经验、新做法：

——构建“两大预防网络”，创新了同步预防工作体制。一个是项目属地预防网络，另一个是省重点建设项目预防网络，对前者致力于构建，对后者侧重在联动，从组织上全面落实了“党委统一领导，党政齐抓共管，纪委组织协调，部门各负其责，依靠群众的支持和参与”的同步预防新型工作体制。它较好地体现了检察职能与社会力量的有效结合、法律监督与社会监督的有效结合，实现了从初级形式预防向系统

规范预防的转变、由检察机关预防到社会化大预防的转变。

——编好“两本预防手册”，为同步预防工作提供了有效的指引。一本是《预防职务犯罪工作手册》，另一本是《预防职务犯罪宣传手册》，规范了在经济转型期从事高速公路工程建设中廉洁自律、依法经营、守法施工、遏制犯罪等行为，并通过反面教员的警示作用，使工程建设者明确哪些行为是允许的，哪些行为是禁止的；哪些是合法的，哪些是违纪违法甚至是犯罪的；怎样增强遵纪守法意识和拒腐防变能力，怎样同步预防职务犯罪。增强了同步预防的规范性、权威性和针对性。

——抓好“两条预防主线”，围绕中心服务大局履行检察职能。一条是工程建设主线，预防重点放在掌管着18．9亿元巨额资金的粤东高速公路实业发展有限公司；另一条是征地拆迁主线，预防重点放在掌管着2亿多元征地拆迁补偿费用的揭阳市高速公路建设工程指挥部及其下属的县、市、镇分支机构。把抓好“两条预防主线”的目标，锁定在实现“两个满意”，即建设工程人民满意，工程建设者人民满意；检察机关做到尽职不越权，参与不干预，指导不指挥，保健不包医，真正围绕项目建设做好监督工作，协力铺筑“阳光工程”。

——设置“两类举报信箱”，保障公平和正义。一类是“贪污贿赂违法犯罪举报信箱”，在揭普项目

沿线11个镇设置了15个这样的信箱；另一类是“工程质量等问题举报信箱”，在全线18个工地各设置了这样的信箱。对举报信做到件件有落实，事事有回音，维护了人民群众的切身利益，保护了工程管理人员的合法权益，依法查处了涉嫌贪污挪用的案件，为经济建设保驾护航。

如同《协力铺筑阳光道》一书所述，搞好同步预防，光靠检察机关一个积极性不行，得靠“协力”，最重要的是建设项目法人与检察机关凝聚成同步预防的合力。在这方面，粤东高速公路实业发展有限公司视野宽广，做得很好。这个公司领导班子吸取了广东交通系统“五·二八”特大职务犯罪案件的教训，深刻认识了一个重要的道理：居安思危，是久安之策；不设预防，是致危之由。他们毅然决然地接受了党组织交给的实施区域协调发展战略，建设通往山区高速公路的艰巨任务，坚定不移地把搞好工程建设与预防职务犯罪这两项工作融为一体，整体推进，“两手抓，两手都要硬”。通过两年持之以恒的同步预防实践，他们从切身经历中深刻感受到：同步预防是“防腐剂”，探索建立起来的规范公共权力运作的制度机制，对项目法人产生了硬约束，确保行使公共权力的职务行为，沿着严守规范和有法必依的轨道运行，从源头上预防和遏制了职务犯罪；同步预防是“融合剂”，在工程建设者人民满意的共同目标下，协调好了项目法人与施工企业的关系，携手协力开展创“工程优

质、干部优秀”达标活动，造就了一批务实、诚信、敬业、廉洁的人民满意建设者；同步预防是“催化剂”，在建设人民满意工程的共同目标下，业主、设计、施工、监理和物资供应单位同心协力，又快、又好、又省地铺筑揭普项目“阳光道”，出色完成了工程建设任务。追溯艰难的征程，迎着胜利的曙光，粤东高速公路实业发展有限公司的领导成员深深认识到：同步预防是一项重要战略决策，使我们抓住机遇，迎接挑战，奋发有为，取得成功。有的施工项目经理则认为同步预防是他们的“守护神”，施工单位是同步预防的最大受益者。

是的，在揭普高速公路工程建设中，同步预防创造了一个干事创业、干净廉洁的投资环境，取得的成效令人刮目相看：难度很大的征地拆迁工作，全线仅用了50多天就胜利完成，创造了我省高速公路建设征地拆迁既快又好的新纪录；已建成的各个分项工程，经质量鉴定权威部门的多次抽查检测，评定质量优良；设计工期为3年，实际工期仅用2年，创造了“揭普速度”，胜利实现省委、省政府确定2003年底建成通车的目标任务；在工程概算造价压缩近15%之后，仍实现“不超概算，略有节余”的目标；在工程主线上，实现了零职务犯罪率，零重大事故伤亡率。可以说，揭普高速公路工程建设硕果累累，实现了物质文明、精神文明、政治文明“三丰收”。揭普项目同步预防的丰硕成果生动地告诉我们：在去年八月全

省重点建设项目同步预防工作会议上，省政府确定在“十五”期间投资总额为2200亿元的53个重点建设项目，全部开展同步预防职务犯罪工作的重大决策，很有必要，完全正确，十分及时。

《协力铺筑阳光道》，是同步预防的一项工作成果。在“三个代表”重要思想指引下，同步预防的实践没有止境，开拓创新也没有止境，希望我省检察干警与重点建设工程的建设者们一道，不断解放思想、实事求是、与时俱进，创造出更加丰富多彩的预防职务犯罪工作新经验、新做法，为把广东建成经济强省和文化大省做出新的贡献。

前　言

揭普高速公路，全线在广东省揭阳市（地级市）境内，是广东省委、省政府确定2003年山区通高速公路目标的重要组成部分，是贯彻省第九次党代会提出的区域协调发展战略的重点项目。它与同期开工、同期竣工的汕（揭）梅高速公路衔接，使地处山区的梅州市（地级市）通过新建成的汕梅、揭普高速公路，与已经建成的普惠、深汕、机荷、广深高速公路连通，进入经济发达的广州、深圳等中心城市和珠江三角洲乃至港澳地区。揭普高速公路建成通车，对改善粤东和梅州山区快速交通欠发达的现状，发挥广东省高速公路网络的整体效益，改善和加强粤东地区乃至闽西南、赣东南地区与珠江三角洲和港澳地区的联系，加快粤东北地区的经济发展，使山区人民早日脱贫奔康，实现省第九次党代会提出的全省国内生产总值2010年比2000年翻一番，2020年再翻一番，全省实现现代化的战略目标，有着积极意义。因此，揭普高速公路等通往山区的高速公路，在广东省内被称为“政治路、扶贫路、实践‘三

需要全本请访问 www.ertongbook.com

个代表’路”，山区广大群众赞美它是“脱贫奔康阳光道”。

揭普高速公路，全长 45.93 公里，概算投资 18.9 亿元。全线桥梁 89 座约 11 公里，互通式立交 6 座，路基土石方 910 万立方米，软基处理 16.7 公里计 564 万米。沿线高液限土多，砂、石、土源缺乏，地质复杂，技术难度大。设计工期为 3 年，为了实现 2003 年建成通车的目标，工期必须缩短 1 年。这在广东省同期开工同期于 2003 年底竣工的三条通往山区高速公路（揭普、汕梅、惠河二期）中建设难度是最大的。

揭普高速公路项目法人——广东粤东高速公路实业发展有限公司，是广东省交通集团有限公司辖属的广东省高速公路有限公司的直属企业。在揭普高速公路拉开建设帷幕的时候，发生了震惊广东交通系统的“五·二八”特大职务犯罪案件，因此，在工程建设中预防和遏制职务犯罪，决不重演“建设一条高速路，垮掉一批建设者”的悲剧，成为摆在粤东高速公路实业发展有限公司面前的紧迫课题。项目所在地的揭阳市人民检察院，关口前移，防患未然，介入了揭普高速公路工程建设，充分发挥检察机关的法律监督职能，与粤东高速公路实业发展有限公司携手开展工程建设同步预防职务犯罪的工作，通过制度机制的探索创新，努力铲除滋生职务犯罪的土壤和条件，从源头上预防和解决职务犯罪的问题，合力共创“两个满意”（建设工程人民满意，工程建设者人民满意）的“阳光工程”，为广大建设者营造了干事创业、干净廉洁的良好政治环境，确保全面实现工程建设的既定目标。

我们编辑出版《协力铺筑阳光道》一书，目的是通过分析研究揭普高速公路工程建设的两年基本实践，围绕着“为什么要同步预防，怎样同步预防”这样一个具有全局意义的课题，找出在从事大中型基础设施重点项目建设中预防职务犯罪的一些规律性东西，为从源头上预防和遏制职务犯罪，推进党风廉

政建设，提供一些有益的借鉴。

由于工程建设同步预防职务犯罪，涉及到许多深层次的问题，我们在揭普高速公路建设中探索预防职务犯罪，只经历了暂短的两年时间，因而对一些问题的探索和研究尚是肤浅的，加之我们的水平有限，难免有不足甚至错误之处，敬请广大读者赐教。

编委会

2003 年 8 月

目　录

同步预防的成功范例（代序）…… 张学军　1
前　言…… 1

第一章　社会各界对揭普项目同步预防的评价…… 1
第一节　新闻媒体对揭普项目同步预防的评价…… 3
一、同步预防遏制工程腐败——《南方日报》报道…… 3
二、检察机关介入高速公路建设，反腐防腐工程关口前移——《新华网》报道…… 9
三、建设单位与检察机关同步预防职务犯罪——《中国交通报》报道…… 11
四、揭普高速公路靠制度“提速”——《南方日报》报道 …… 13
第二节　省检察、纪检领导机关对揭普项目同步预防的评价 …… 16
一、检察机关指出揭普项目同步预防的经验宝贵，要认真总结推广 …… 16
二、省纪委负责同志指出要很好地总结推广揭普项目同步预防的做法 …… 20

第三节　在全省有关工作会议上总结推广揭普项目同步预防的经验 …… 23
一、在全省建设系统纪检监察会议上作书面发言 …… 23
二、在全省重点建设项目同步预防职务犯罪工作会议上介绍经验 …… 23
第四节　省交通部门对揭普项目同步预防实行“指导＋推广”的工作模式 …… 27
一、省高速公路有限公司亲力亲为指导和推进揭普项目同步预防工作 …… 27
二、省交通厅、交通集团肯定揭普项目同步预防的做法 …… 29
第五节　综合社会各界评价形成的结论 …… 32

第二章　把握自身所处的历史方位，升华同步预防新理念 …… 35
第一节　揭阳市检察院把握自身所处的历史方位和肩负的历史使命 …… 37
一、揭阳市检察院直面经济转型期工程建设领域职务犯罪的严峻现实 …… 37
二、在工程建设领域开展同步预防，是从源头上遏制职务犯罪的治本之策 …… 39
三、揭阳市检察院把基本建设重点项目的同步预防工作，纳入揭阳市委统一领导下推进 …… 41
第二节　粤东公司把握自身所处的历史方位和肩负的历史使命 …… 43
一、面对广东高速公路建设千载难逢的历史机遇 …… 43

二、面对广东高速公路建设“内有压力，外有困难”的严峻挑战 …… 44
三、粤东公司与揭阳市检察院携手开展同步预防，实现共同肩负历史使命的融合 …… 49
第三节 抓住思想教育这个中心环节，经历三个发展阶段扎实提高认识水平 …… 52
一、同步预防起步阶段 …… 52
二、同步预防坚持阶段 …… 56
三、同步预防深化阶段 …… 59
第四节 在实践中升华同步预防的新理念 …… 65
一、同步预防，是外因与内因相融合的必然结果 …… 65
二、同步预防，是治标与治本相兼容的必然要求 …… 66
三、同步预防，是理论与实践相统一的必然产物 …… 66

第三章 站在工程建设全局的高度，确定同步预防实施纲要 …… 67
第一节 探索创新，研究制订同步预防实施纲要 …… 69
一、指导思想 …… 69
二、基本原则 …… 70
三、领导体制 …… 72
四、预防重点 …… 73
五、工作格局 …… 75
第二节 社会实践对《实施纲要》的检验 …… 80
一、具有预见性 …… 80
二、具有指导性 …… 81

三、具有实践性 …… 82
四、具有互动性 …… 84
五、具有普遍性 …… 85

第四章　建立同步预防“一、二、三、九”制度机制 …… 87
第一节　建立制度机制是搞好同步预防的关键 …… 89
第二节　用辩证唯物主义观点，正确认识和处理建立同步预防制度机制的三个关系 …… 91
一、工程建设规范与同步预防机制的关系 …… 91
二、行之有效制度与探索创新机制的关系 …… 93
三、实践制度机制与完善制度机制的关系 …… 93
第三节　同步预防“一、二、三、九”制度机制的具体内容 …… 95
一、履行一份开展创“两个满意”活动协议书 …… 95
二、同步预防重点抓好二条主线 …… 100
三、落实廉洁自律责任制的三个层面 …… 101
四、规范公共权力运作的九项制度 …… 113

第五章　贯彻十六大精神，完善同步预防制度机制有了新举措 …… 133
第一节　开展创“双优”达标活动 …… 135
一、开展创“双优”达标活动的必要性 …… 135
二、指导创“双优”达标活动的新理念 …… 136
三、揭普项目创“双优”达标活动的实施办法 …… 140
第二节　制订同步预防验收办法 …… 153
一、要像工程交工验收那样进行同步预防验收 …… 154
二、指导同步预防验收的新理念 …… 155
三、揭普项目同步预防验收的具体办法 …… 159

需要全本请访问 www.ertongbook.com