

编者按

“惩治腐败这一手必须紧抓不放、利剑高悬，坚持无禁区、全覆盖、零容忍。”

在刚刚结束的十八届中央纪委六次全会上，习近平总书记明确指出，要实现不敢腐，坚决遏制腐败现象滋生蔓延势头。这对于正处在体制转轨、社会转型特定历史发展时期的宁波而言，更加不可或缺。

2015年10月29日，宁波市人大常委会第二十五次会议审议并通过了《关于加强预防腐败工作的决定》（以下简称《决定》）。这标志着我市反腐工作正式上升到法治层面，反腐将走向更深入。

首次明确防腐主体责任 监督机制实现全覆盖

十八大以来，我市共立案查处腐败案件3432件，处分党员干部3455人，其中地厅级干部1人、县处级干部107人，移送司法机关203人；

十八大以来，我市纪检监察机关共受理群众信访举报13824件（次），居前三位的是贪污贿赂、违反廉洁自律规定、破坏社会主义经济秩序；

……

一串串数字，透露出当前我市反腐败依然严峻的形势。工程建设、医疗卫生、农村基层等领域呈多发、易发态势，建设、交通、城管等重点部门以及招投标、政府采购等重点环节的监管依然有不少漏洞。

根源何在？

“近年来，不少预防腐败制度头痛医头、脚痛医脚、零打碎敲，缺乏系统性、配套性和长远性。各单位各部门制定的制度不少，但真正能发挥作用的并不多。有些预防腐败工作制度与日常管理、业务工作等环节没有紧密结合起来，甚至出现“两张皮”现象，没有发挥应有的规范和约束作用。预防腐败力量较为分散、缺乏统筹协调，各预防主体间的相互分工和协作机制没有建立起来。各预防主体间信息互通、资源共享等方面工作不够及时、不够规范、不够有力，难以整体有效推进预防腐败工作，齐抓共管的预防腐败工作格局还不完善，为腐败滋生提供了土壤。”市纪委副书记、市监察局局长王霞惠说。

于是，“明确预防腐败主体责任”就成了《决定》的开篇。

按照构建“大监督”格局的要求，《决定》首次明确将国家机关和国有企事业单位、人民团体、非

公有制和社会组织一并纳入了预防腐败主体范畴，将预防腐败工作从政府机关延伸到国有企事业单位、非公经济组织和其他社会领域，强化了人大监督、专门机关监督、社会监督、国有资产监督，并强调机关之间的联动和协作。着力建立统一组织与协调，行政监察机关与检察机关监督与指导，机关、国有企业及国有控股企业、事业单位、人民团体、基层自治组织和其他社会组织各负其责，全社会共同参与的监督机制，切实提高预防腐败合力。

同时，《决定》详细地对财政、发改、国有资产管理、医疗卫生、审管等重点部门职责进行了强调，对国有及国有控股企业、事业单位和人民团体以及基层群众自治组织、非公有制经济组织和社会组织预防职责也进行了具体规定。

“监察机关负责协助本级政府开展预防腐败工作……公安机关要建立职务犯罪案件线索通报和移送机制，依法查处职务侵占、商业贿赂等犯罪行为……财政部门要完善和落实财政资金分配、拨付、使用和存放管理的监督制约机制……”

这是我市首次明确预防腐败主体责任，构建起了覆盖各个领域的预防腐败监督体系。

在此基础上，《决定》要求建立常态化监督机制，完善政府内部层级监督和专门监督，改进上级机关对下级机关的监督。并要求建立和完善社会公众对国家工作人员腐败行为的投诉、控告和举报制度。同时，还提出预防腐败工作要实行领导责任制，将主体责任、监督责任进行了明确，明确主要负责人是第一责任人，其他负责人根据分工直接领导责任。并要求将预防腐败工作列入单位年度工作计划和廉政建设责任制的内容，实行年度考核，实施责任追究制度。

反腐必须标本兼治 严管就是厚爱

——《关于加强预防腐败工作的决定》解读

本报记者 董小芳
本版漫画 丁安



新形势下筑起制度防线 制度防腐是根本保证

起草《决定》之前，市纪委曾围绕预防腐败工作进行了专项调研，调研报告里有这样两个数据：

腐败现象高发易发主要原因，64.16%的受访者认为是“监督不力”；

当前党风廉政建设和反腐败工作最迫切需要加强的工作，52.65%的受访者认为是“加强监督”。

于是，如何监督就成了构建起预防腐败机制后要解决的关键问题。

“随着当前国家打击腐败力度的增大，一些腐败分子开始借助现代信息技术手段贪腐变质，投机新兴经济领域以权谋私，涉案的领域越来越宽、空间越来越广，呈现出腐败行为隐蔽化、腐败手段专业化、腐败群体复杂化的新特征，给防治腐败带来更大的困难和障碍。一些传统的预防腐败制度面临效率偏低、效力不足、效应不够等挑战，且缺乏系

统性和配套性。”市纪委研究室（法规室）副主任刘军介绍，解决如何监督的问题，就迫切需要从制度入手，增强预防腐败的权威性，并提高制度的有效执行。

“政府各部门要建立权力清单、责任清单、企业投资负面清单、财政专项资金（基金）管理清单制度……机关、事业单位、人民团体、国有及国有控股企业、基层群众性自治组织要实行政务公开、党务公开、公共事务公开制度……”

从第九条到第十四条，《决定》明确提出建立政府履职清单制度，推进权力公开运行制度，

建立领导干部廉情报告、廉情收集、廉情预警、廉情评估、廉情处置制度和廉情档案库，就是对党员领导干部出现的苗头性、倾向性问题做到早发现、早处置，实现抓早抓小、动辄则咎制度化的体现，是新形势下落实“四种形态”要求的具体体现。

以制度为基础，围绕提高制度的有效执行，《决定》还规定了专门预防机关和国有企事业单位、非公有制和社会组织预防职责，厘清了各职能部门履行职责的边界。而且，对强化科技促廉、健全信用体系等监督手段也作出了具体规定，如要求各级人民政府建立预防腐败信息系统平台，推行电子政务和电子监察，提高预防腐败工作的科技化与信息化水平；建立健全征信体系，完善统一的公共信用信息服务平台，将行贿等违法信息纳入公共信息服务平台，有关部门在政府采购、招投标等行政管理事务中，应当应用信用记录等。

专家点评

制度是最好的官场防腐剂

官场腐败是社会的毒瘤，预防官场腐败任重道远。宁波市十四届人大常委会第二十五次会议通过了《关于加强预防腐败工作的决定》，使我市的预防腐败工作迈上了新的台阶。

这个决定总结了多年来预防腐败工作的成功经验，集多项防腐制度于一身，极大地提升了制度防腐的成效。这些防腐制度包括政府履职清单制度、权力公开运行制度、领导干部分工制约制度、国家工作人员个人有关事项报告和公示制度、廉政风险防控制度、公共资源交易管理制度等，每项制度又包括多项具体制度，如政府履职清单制度就包括权力清单制度、责任清单制度、企业投资负面清单制度和财政专项资金管理清单制度等。可见，制度防腐是决定的核心，是我市反腐工作走上制度化、规范化的标志。

多年来，人们在比较权力反腐和制度反腐之后，逐渐认识到制度反腐具有更加重要的意义。制度反腐实际上是制度防腐。预防食品腐败需要添加抑制微生物繁殖的防腐剂，预防官员腐败也需要添加抑制邪恶因素生长的防腐剂。权力公开运行制度、个人事项公示制度等各种能够抑制邪恶因素生长的制度就是最好的官场防腐剂。

宁波市《关于加强预防腐败工作的决定》将多项防腐制度汇集到一个文件中，并要求共同施行，可谓多剂并下，周身防治，能够对官员起到最大的保护功效。当然，官场防腐的组合物能否发挥预期功能还取决于防腐制度是否能够贯彻落实，这又取决于两个方面：一个方面是官员自己是否愿意接受防腐剂；另一个方面是监督者是否能够确保防腐剂时时刻刻在官员身上发挥作用。

宁波大学法学院教授 俞德鹏



2015年3月，省委第二巡视组向宁波市反馈巡视情况，提及在党风廉政建设和反腐败工作方面，主要存在四个问题：

一些领导干部插手干预土地出让和工程招投标，腐败问题隐患较大；

一些领导干部家属子女“以权经商”、“以权吸储”，存在利益输送现象；

国有企业资产管理不够规范，存在廉政风险；

一些农村基层党员干部侵害群众利益和腐败现象并存，影响基层组织执政能力建设。

“把脉问诊”后，“对症下药”是关键。于是，《决定》明确规定“防止利用权力进行利益输送”、“加大国有及国有控股企业预防腐败力度”，以及明确把基层自治组织纳入预防腐败范围。

如此以问题为导向、切中要害的举措，使得《决定》成了可操作性强的“防腐手册”。特别是在重要岗位、重点环节和重要领域，《决定》也做了具体的规定。

在重要岗位上，强化对“一把手”的监督，坚持实行主要负责人不直接分管财务、人事、工

远离酒局牌局首次入法 防腐手册更具操作性

工程项目、行政审批和物资采购制度。在重点环节上，要求建立统一规范的公共资源交易平台，实行统一进场交易，并要求国有及国有控股企业大宗物资和服务采购、排污权、公款存放招投标等各类公共资源，要逐步纳入各级公共资源交易平台，实现规范交易。

在重点领域上，对工程建设、政府采购、招投标等方面做出专门的规定，使预防工作做到基础性、经常性和重点工作全面兼顾。

值得关注的是，“自觉远离牌局酒局”首次以法律化的形式写入决定，既凸显了我市狠刹不正之风的决心，更是从源头上消除滋生“四风”和腐败的土壤。

“四风”问题是群众反映的突出问题，也是滋生腐败的温床。十八大以来，我市始终保持正风肃纪高压态势，共查处违反

中央八项规定精神问题900余起，处理616人，给予党纪政纪处分53人。这其中，“酒局牌局”问题并不鲜见。

习近平总书记在著作《之江新语》中指出，生活情趣非小事。领导干部的生活作风和生活情趣，不仅关系着本人的品行和形象，更关系到党在群众中的威信和形象，对社会风气的形成、对大众生活情趣的培养，具有“上行下效”的示范功能。党员干部特别是领导干部，只有远离“酒局牌局”，才能不致放纵欲望追求不健康的生活刺激；才能腾出更多的时间和精力用在工作和学习上，励精图治、卧薪尝胆，谋划工作、务实为民，为国家和人民作出更大贡献。

于是，《决定》第15条“深化作风和效能建设”中，明

确要求机关事业单位、国有及国有控股企业、基层群众性自治组织及其工作人员要自觉遵守作风建设有关要求，带头弘扬优良传统和作风。国家机关工作人员要自觉远离“牌局”“酒局”，杜绝“为官不为、为官不勤”等消极腐败现象。

不仅如此，根据《决定》精神，日前，宁波市人民政府办公厅专门出台关于贯彻落实的通知，详细列出了我市各级政府、部门贯彻落实《决定》的“任务图”和“时间表”，将我市2016年要完成的反腐任务分解成22条任务清单，并在每条任务后面写出对应的牵头部门。如“将预防腐败工作列入法制宣传教育计划，纳入普法教育内容”，牵头部门是市司法局；“各级公务员主管部门要按照干部管理权限，对新录用、拟提升职务和调任、转任重要岗位的国家工作人员进行任前预防腐败教育”，牵头部门是市人力资源和社会保障局。以此将《决定》深化、细化、具体化，督促各相关部门切实负起责任，着力建立健全预防腐败的长效机制。