

廉政学研究 2019年第1辑(总第3辑)

第179~198页

© SSAP, 2019

铁路投资建设型国有企业防治 腐败策略研究

广东省国有企业纪检监察学会 广东铁投集团课题组*

摘要: 由于铁路建设领域存在市场相对封闭、利益交织广泛、投入资金密集等特点,铁路投资建设型国企所面临的腐败风险也日益加大。本文着重分析了铁路投资建设领域发生腐败案件的特点及其原因,并结合广东省铁路投资建设集团探索实践的经验,对新形势下铁路投资建设型国有企业防治腐败提出了以党建为纲、以岗位为点、以流程为线、以问责为要、以监督为网,德治、善治、专治、惩治、共治相融合的立体化防治对策。

关键词: 国有企业; 铁路建设; 防治腐败

近年来,随着我国社会经济建设的高速发展,国民经济持续增长,工程建设规模不断扩大,特别是铁路建设成果丰硕。仅在2018年,全

* 课题组组长:王松强,广东省国有企业纪检监察学会副会长,广东省铁路投资集团有限公司纪委书记。课题组成员:罗星明,广东省国有企业纪检监察学会副秘书长,现任广东联合电子服务公司纪委副书记;黄琼华,广东省国有企业纪检监察学会会员,广东珠三角城际轨道交通有限公司党委副书记、纪委书记;邓斌,广东省国有企业纪检监察学会会员,广东省铁路建设投资集团有限公司派驻所属企业纪检组组长。

国铁路固定资产投资就完成 8028 亿元，其中国家铁路投资完成 7603 亿元；新开工项目 26 个，新增投资规模 3382 亿元；投产新线 4683 公里，其中高铁 4100 公里。截至 2018 年年底，全国铁路营运里程达到 13.1 万公里，其中高铁 2.9 万公里以上。高速发展的铁路事业，不仅显著改善了人们的出行条件，大大增强了人民群众的获得感，而且带动了沿线经济增长和相关产业结构优化升级，推动了区域、城乡协调发展和生态文明建设，产生了巨大的溢出效应。高铁项目已经成为一张亮丽的国家名片，大大增强了中华民族的自豪感。然而，我们也看到，在铁路投资建设领域取得骄人业绩的同时，“工程立起，干部倒下”的悲剧也屡屡上演。作为铁路建设领域投资主体的国有企业，所承担的国家铁路工程项目具有投资数额巨大、建设流程复杂、权力节点众多、社会关注度高等特点，属于腐败问题易发多发的高风险领域，因此，进一步建立和完善铁路投资建设型国有企业防治腐败长效机制十分必要，迫在眉睫。

一 铁路投资建设领域腐败案件的特点

铁路投资建设领域的腐败往往伴随着工程质量的下降，“豆腐渣工程”导致的安全事故增多，破坏市场交易秩序，对党风、政风和社会风气产生极大的负面效应，甚至蔓延到其他行业和领域，危害党和政府形象，阻碍社会经济的健康发展，影响社会和谐稳定。从这些腐败现象特征的特征来看，既有社会普遍性，更有行业特殊性，主要有如下几点。

(一) 被查处的贪腐官员涉案金额巨大

由于铁路工程投资量巨大，一个项目动辄投资几百亿元，每个标段的项目建设投资至少都是上亿元。就已查处的铁路工程领域大案要案来看，一些铁路投资建设领域位高权重的领导干部丧失底线、胆大妄为，在巨大利益的诱惑下放纵欲望与贪婪。比如，原铁道部部长刘志军受贿总金额达到 6000 多万元，其中单笔受贿数额百万元以上的就达 6 起，

最高一笔竟达到 4400 万元；原铁道部副总工程师、运输局局长张曙光受贿 4700 余万元，数额最大的四笔受贿分别是 1850 万元、1050 万元、800 万元、500 万元；原呼和浩特铁路局局长林奋强在短短 3 年半的时间里，受贿金额就高达 7566 余万元。从铁路投资建设领域被查处的腐败案值来看，官员的受贿金额与其所掌握的资源调配话语权大小有关。铁路项目投资额度越大，利益输送的数额越大，腐败所产生的危害性也越大。

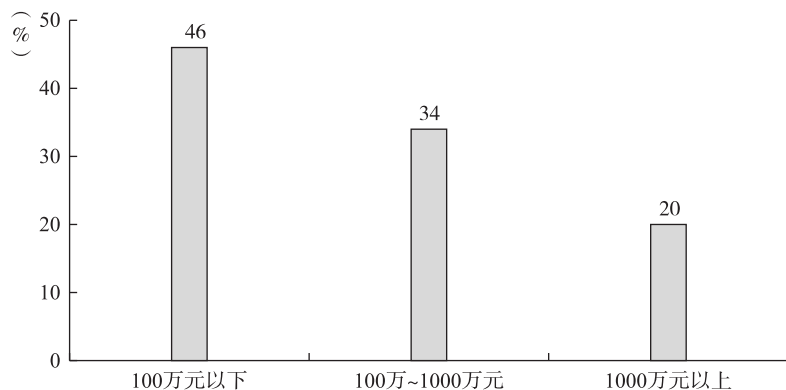


图1 铁路建设领域腐败案件涉案金额占比

资料来源：根据最高人民检察院铁路运输检察厅编写的《以案明法 拒绝脱轨：涉铁职务犯罪案件警示录》案例整理。

（二）实施腐败的手段趋于隐蔽性

随着国家反腐败斗争的不断深入，铁路建设领域“隐性贿赂犯罪”呈上升趋势。如期权交易，利用在位时的职务便利为请托人或单位大肆谋利，并约定退休后“兑现”好处；“干股”分红，收受请托人提供的“干股”，披上“合法”外衣，进行“曲线腐败”；假赌谋利，以娱乐为幌子，暗中串通、故意输钱；合作投资，以所谓“合作”名义开公司，在没有实际出资和参与公司经营、管理情况下获取利润；“礼尚往来”，利用婚丧嫁娶、生病住院等机会，大肆收受礼金与财物等。这些手法由于手段隐蔽、过程复杂、延续时间长，因而较之一般直接的权钱

交易更具“安全性”，加之党的十八大以前立法、司法方面存在“漏洞”，反腐力度不大，使此类行为成为一些官员选择的最稳妥的贪贿方式。

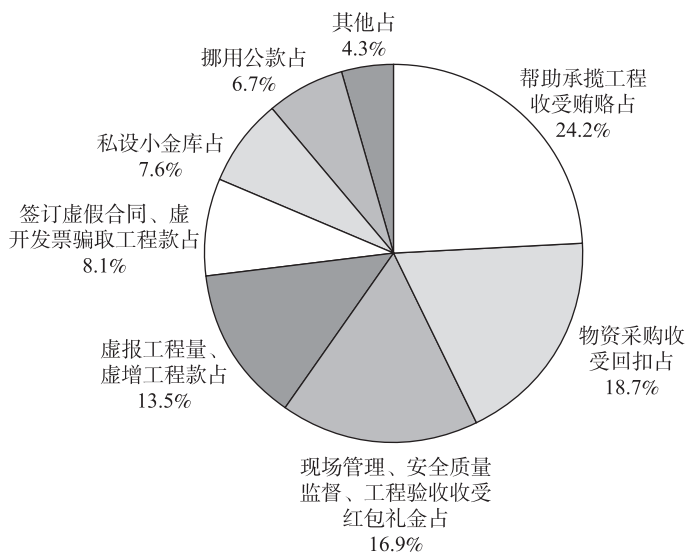


图2 铁路建设领域腐败行为表现方式

资料来源：根据《贿赂犯罪侦查与预防》（中国检察出版社，2017）中的案例整理。

（三）腐败问题窝案串案现象较为常见

从铁路工程建设领域查处的腐败案件来看，往往会出现查处一案带出一窝、查处一人带出一串、查处一般干部带出领导干部、查处违纪的带出犯罪的情况，所谓“拔出萝卜带出泥”，窝案串案时有发生。譬如原铁道部部长刘志军接受调查后，仅一年半的时间，其所管理下的铁路系统就有 20 余名副局级以上干部相继落马；再如，在南昆铁路一项铁路项目建设中，也有 11 人因涉嫌违法犯罪被判刑。一些铁路项目建设业主单位的高层管理人员与重要部门的负责人相互勾结，利用手中权力掌握的资源进行“寻租”，合谋为工程承包方承揽工程或结算工程款提供便利，收受好处，各种工程量的确认、签字、验收形成“一条龙”，通过提高单价、加大预算来套取工程款。还有些在征地拆迁时，业主单

位、地方政府部门、施工单位、评估公司、拆迁公司、被拆迁对象等多方利益交织重叠，形成利益共同体，虚构项目或提供虚假数据以骗取拆迁补偿款，一查一串，涉及人员众多。

（四）位高权重的“一把手”涉案占比大

铁路投资建设型国有企业资本雄厚，市场资源基本垄断，行业优势明显，这也成为社会竞相“围猎”的目标。特别是企业“一把手”包括项目部一级的项目经理，由于权力比较集中，监督制约不到位，很容易产生腐败问题。调查发现，董事长、总经理及项目负责人等“一把手”在被查处的腐败案件中占比较高。据不完全统计，在查办的铁路投资建设领域腐败案件中，涉及“一把手”腐败的达到了23%。在铁路工程建设过程中，项目部的“一把手”（项目经理）在工作中处于相对核心的岗位，拥有对本项目实施的人事调配权、资金调剂权、施工管理权等，在工程日常经营和重大事项决策如工程安排、劳务费发放、物资采购、验工计价、工程结算等方面往往可以一人大权独揽，财务管理也是一支笔审批。虽然企业制定了相应的规章制度，但在具体实施过程

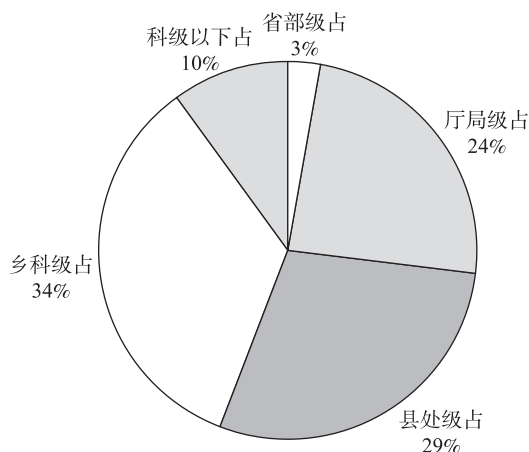


图3 铁路建设领域腐败案件涉案人员职级分布

资料来源：根据最高人民法院铁路运输检察厅编写的《以案明法 拒绝脱轨：涉铁职务犯罪案件警示录》案例整理。

中,由于种种原因,制度的执行力大打折扣,或选择性执行,或变通执行,越规逾矩、权行无疆,导致腐败问题频发。“上级监督太远、同级监督太软、下级监督太难”的现象非常突出。

二 铁路投资建设领域腐败问题产生的原因

任何腐败现象的产生都不是单一原因构成的,既有社会生产力与生产关系的矛盾,又有经济、政治、意识形态方面的原因,也有个体根源方面的因素。铁路投资建设领域腐败问题产生的原因,归纳起来,主要有如下七个方面。

(一) 行业垄断性成为腐败滋生的土壤

垄断与腐败历来就是一对孪生兄弟。垄断往往存在于那些权力集中、资金密集、市场话语权缺失的行业和领域。譬如,作为垄断性与生俱来的铁路投资建设领域,其综合特点与巨大的建设成本、漫长的投资回报周期,给一般民营资本介入增加了一定的难度,加之铁路建设、运输对安全质量要求非常高,一旦发生安全事故将对人民生命财产安全乃至整个国家形象和社会和谐稳定造成重大影响。因此,在铁路项目建设、材料供应、运输运营等方面的专业性要求非常高,非铁路型国有企业不具相应资质绝难介入。限于种种条件的制约,铁路建设领域也很难做到全面向市场放开,进而把市场竞争机制全面引入铁路系统。正是在这种铁路行业独具的条件和高度的专业性背景下,铁路行业的高度垄断性特征根深蒂固且将继续存在。事实表明,行业垄断是中国经济转型中极易滋生腐败问题的形式之一。某些社会资源越是稀缺,其相应的监管机制存在的漏洞就越多,而垄断行业所具有的特权正是如此,它为权力寻租和腐败活动提供了独有的空间和必要的土壤。尽管铁路系统的垄断性和市场准入要求高的特征使铁路建设具备一定安全质量管理优势,但由于其存在的权力过于集中,加上信息不公开、不透明的弊

端，面对巨额的建设资金投入和有效市场竞争缺乏的管理环境，与之配套的协同监管和内控约束机制一旦缺位，铁路投资建设领域就很容易处在投资成本失控、廉洁风险高居的状态，成为滋养腐败行为的天然温床。

（二）“靠山吃山”搞利益输送导致市场竞争失范失序

十八大以来，党中央和中央纪委加大了对工程建设领域腐败问题的治理力度，出台了多项具有针对性的法律法规。但是由于铁路建设在适应国民经济持续快速发展要求的高效推进过程中，建设项目多、资金投入大，也成为广大施工单位、工程承包商、材料供应商争相进入的领域，招投标竞争激烈。一些企业为了在这个巨大的蛋糕中分得一块，不惜采取请客送礼、奢侈消费、巨额回扣等手段，导致市场竞争无序，既腐蚀了党员干部，也损害了国家根本利益，造成国有资产的流失和损失。工程违法转分包，无证、越级承揽工程项目，不执行强制性技术标准、偷工减料，与监理单位串通勾结掩盖工程质量问题，等等，给工程建设和质量安全构成巨大隐患。国务院国资委巡视组曾于2014年12月巡视中铁建后明确指出，“多年存在的违规使用关系包工队、亲属包工队、利益包工队问题和领导干部违规插手工程项目及物资采购等虽经整改，但部分所属单位仍然严重存在这些问题”。中央第六巡视组于2017年4月巡视中国铁路总公司后发现，有的领导人员在项目招标中搞利益输送、以权谋私，铁路建设工程违规转分包、“黑中介”等问题依然存在，“靠山吃山”的现象屡禁不止。

（三）行业“潜规则”大行其道

铁路建设涉及多个环节，在市场浪潮的冲击下，很多环节的行业“潜规则”由来已久，甚至出现不按这些规则办事就让你办不成事的现象，这也造成了廉洁风险潜滋暗长，防不胜防。比如工程招投标，施工单位为了能承接到工程，往往需要私下向业主或发包单位等行贿或者按

中标价给予一定比例的回扣,结果是招投标走过场、明招暗定,乃至成为铁路工程建设领域腐败的常见环节。一些配套设施建设或者物资采购回扣盛行,正如知情者所描述的情形:“不问价格高不高,先问回扣有多少。只要回扣给的高,管它质量好不好。”检查验收环节竟成了一些验收人员收受“红包”的变异场所。原本检查验收是确保工程质量和工程安全的关键环节,但一些施工单位为顺利通过验收,大肆行贿检查人员和施工单位管理人员,以求打马虎眼,确保过关。一些施工负责人表示,向检查验收人员“打红包”早成了业内“潜规则”,只要质监、安监人员到场,肯定得给“红包”。因为如果不事先疏通好,将影响工程顺利通过验收。再就是工程款结算“雁过拔毛”的现象也屡见不鲜。一些施工单位为了能尽快拿到工程款,常常与投资建设单位管理人员在此环节大做文章,目的就是为了让在结付工程款时得到“关照”。曾经就有多次承揽铁路项目的施工方表示,一些项目业主单位拖欠工程款或者不按时支付工程款,就是抓住了施工方想尽快拿到钱的心理,等着施工方用钱寻求关照、上门行贿到位了,甚至可以不按工程进度和要求提前预付工程款,数以亿计的工程款的提前预付所带来的利益十分巨大,这也为腐败分子权力寻租提供了空间。

(四)“官本位”思想导致少数领导干部权力异化

一些领导干部利用自己掌握的权力,在铁路项目建设中大搞权钱交易,把自己所管辖的部门、单位看作任意主宰的势力范围,唯上不唯下,认钱不认人,不给好处不办事,给了好处乱办事,对同级监督、群众监督视若无物。有的利用职权便利,为配偶、子女或亲属经商办企业提供条件,或投资入股第三方朋友的工程或建材类公司,专门承接本企业相关工程或者高利润业务,或私下、或迂回,保持隐蔽状态进行关联交易和利益输送。可以说是一人掌权“身边人”致富,“家族式”“连锁式”腐败前赴后继。

（五）订立利益同盟导致查处难助长了侥幸心理

从铁路投资建设领域发生的腐败案例可以看出，所有被查处的腐败犯罪都是从小事开始的，认为吃点、拿点、送点都是小事，也不会出事，以前是这样干的，也没出过事。正是存在一种习以为常、见怪不怪的侥幸心理，把小的违纪不当违纪，久而久之，小错酿成大错，一般性违规违纪由量变发生质变转化成违法犯罪。还有一些企业领导干部和关键岗位的人员，平时不注重学习，头脑不清醒，放松了对自己的要求，思维习惯、行为操守还停留在十八大以前，看不清“越往后执纪越严、处分越重、监管越紧”的大趋势，思想滞后、贪欲如前，仍然在十八大以后不收敛、不收手，心存侥幸，结果造成领导干部个人甚至其多个“身边人”触碰红线，最终受到党纪国法的严厉惩处。

（六）对关键少数和关键环节监督缺位

习近平总书记强调，“从严治党，关键是要抓住领导干部这个‘关键少数’”。我们国有企业的领导班子成员是“关键少数”，对一个企业政治生态的影响是至关重要的，也是评价一个单位作风好坏的风向标。特别是作为铁路投资建设的国有企业，一个不愿负责、不敢担当、自律不严的班子是不可能管好一个企业的，也必然影响整个铁路项目建设的进度、工期、安全、质量和廉洁。当前，铁路投资建设领域对“关键少数”的监督还缺乏管用、有效的监督手段，由于监督与被监督者的信息不对称，同级监督仍然无济于事，上级监督还延伸不到位，巡视巡察监督难以做到全面覆盖，给一些“关键少数”搞权钱交易、利益输送打开了方便之门。一些工程建设领域突出问题的监管仍显乏力。譬如，对变更设计频繁、超验工程量、电力迁改工程成本超概预算严重等现象，由于一线监管人员责权利不一致、奖惩措施不力等因素的影响，加上企业纪检监察人员和一些监督部门受专业能力所限，对上述行为开展监督时缺乏足够的专业判断，造成一些关键环节的监督长期停留在表

面上,使这些领域成为了违纪违法问题频发易发的“重灾区”。

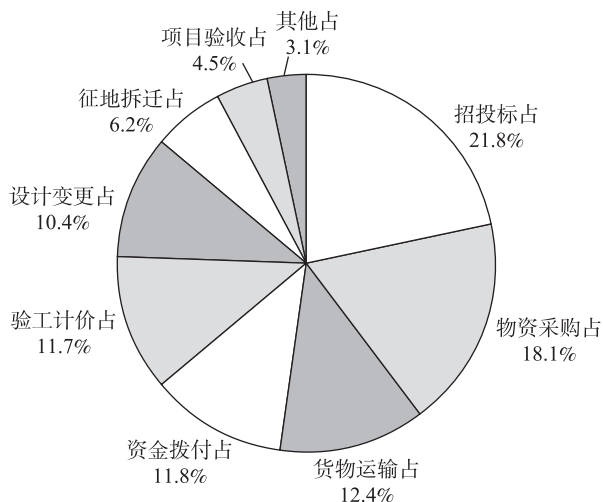


图4 铁路建设易发生腐败环节占比

资料来源:根据最高人民法院铁路运输检察厅编写的《以案明法 拒绝脱轨:涉铁路职务犯罪案件警示录》案例整理。

(七) 对腐败行为处罚和追责问责不力

从中央巡视中国铁路总公司以及各地省委巡视一些铁路投资建设型国有企业反馈的意见上看,企业自身对本企业发生的违规违纪行为在执纪问责上还存在宽、松、软的现象。有的企业对一些违规违纪行为轻描淡写,党纪处分或组织处理过轻;有的企业甚至对一些案件线索不去认真调查核实,对存在问题的责任人一律劝退或解除劳动关系了事。腐败的“低成本”效应,变相滋长了一些违纪违法者铤而走险的心理。从近些年查处的铁路投资建设领域腐败案例来看,一些企业领导干部和基层员工之所以敢于以最小的违纪违法成本换取最大的经济利益,与此不无关系。只有当腐败真正成为—种高风险、高代价、负收益的行为时,“不敢腐”才能起到有效震慑的作用。可见,追责问责不力、处罚不严,客观上纵容了腐败行为的蔓延。

三 铁路投资建设型国有企业防治腐败的思路和对策

铁路投资建设型国有企业承担着国家铁路项目投资、建设、运营的重任，关乎国有企业乃至整个国家的社会形象。有效防治腐败，确保项目安全、质量优良、干部廉洁是铁路投资建设型国有企业落实全面从严治党党的内在要求，也是推进企业改革发展和培育一流企业的重要保证。坚持以党建为纲，探索形成以岗位为点、以流程为线、以问责为要、以监督为网的德治、善治、专治、惩治、共治相融合的立体化防治腐败体系，既是当前正风反腐形势的必然要求，也是铁路投资建设型国有企业健康可持续发展的内在需要。

（一）以党建为纲，重构政治生态践行德治

要彻底铲除铁路建设领域腐败存在的土壤，重构政治生态是根本。一段时间以来，铁路投资建设领域之所以腐败问题易发频发，与该领域党的建设存在的弱化、淡化、虚化、边缘化问题息息相关。习近平总书记指出，坚持党的领导、加强党的建设，是我国国有企业的光荣传统，是国有企业的“根”和“魂”，是我国国有企业的独特优势。铁路投资建设型国有企业有效防止腐败必须正本清源，从党的建设抓起，切实做到“三个强化”。

一是强化政治意识。综观发生重大腐败案情的国企，无不是领导干部政治意识淡化使然，铁路系统位高权重的刘志军、张曙光莫不如此。领导干部政治意识不存，政治信仰迷失，就谈不上对党的铁路建设事业的忠诚。特别是企业“一把手”在讲政治上不能犯迷糊，要做到“抓一把手”“一把手抓”，通过约谈提醒、评议监督，唤起铁路投资建设型国有企业广大党员干部特别是“一把手”自觉增强政治意识，坚定政治信仰，保持党性忠诚，自觉做到“两个维护”，在全面贯彻落实国家对铁路投资建设的决策部署、高质量完成建设任务的同时，切实有效

防范腐败问题的产生。近年来,上到中央、省委巡视,下到省国资委党委巡察,其本质内容就是对巡视巡察对象进行“政治体检”。事实证明,一个企业政治生态好坏直接关系到其改革发展的成败。2018 年广东省国资委党委巡察一家省属二级企业时,就发现这家企业由于党的领导弱化虚化,党的建设浮于表面,在上级三令五申、明令禁止开展融资性贸易业务的情况下依然我行我素,结果造成国有资产严重损失、廉洁风险防不胜防。

二是强化知行合一。国有企业加强党的建设绝不能止于教育、宣传、学习层面,关键在于把党的意志、党的精神化为实际行动,做到学以致用、学用结合、以学促干、知行合一。比如,一些铁路投资建设型央企在铁路建设项目上倡导推行的“三个同步”就很有特点。即同步将参建单位在项目现场设立党组织、明确机构设置和人员配置、开展党风廉政建设等内容写入《施工承包合同》,在合同层面进行明确约定;同步与参建单位开展党建和党风廉政建设考核,并在劳动竞赛活动中设立“党建红旗奖”“廉洁清风奖”;同步将党建工作与中心工作任务、廉政建设、项目文化相融合。通过务实举措,把党建和党风廉政建设的 requirements 体现在具体的工作中,保证党把方向、管大局、保落实的作用,让基层党组织的战斗堡垒作用得以充分发挥,营造清正廉洁的风气。

三是强化担当作为。铁路投资建设型国有企业由于长期处于行业垄断地位,市场竞争意识不强、“铁饭碗”意识浓厚,一些企业领导干部和员工群众工作激情动力明显不足,习惯于铁路项目建设运营的政策性亏损,见怪不怪,开拓进取、创新发展、创造价值、提升利润的经营理念日渐消退,有的甚至反向而行,热衷于利用自己手中权力搞权力寻租、利益输送,认为这样“来钱快”。因此,必须强化考核手段,激励担当作为。譬如科学设置经营业绩考核指标,将作风建设、廉政建设、担当作为纳入考核指标体系,增加其考核比重,并将考核结果与绩效奖金、职务任免相挂钩,让能上能下成为一种常态。要建立科学的激励和约束机制,让形式主义、官僚主义没有舞台,让歪风邪气、邪门歪道没

有空间，着力从源头上消除权力寻租、权钱交易的土壤，才能减少直至根除腐败问题的发生。

（二）以岗位为点，分层分级管控风险体现善治

每个企业都是由内部各个岗位分工协作来形成企业的高速运转。铁路投资建设型国有企业也是如此，因此防治腐败还应立足于各个层级的岗位职责，抓好“三个层次”的管控，力行善治。

一是“关键少数”重点抓。习近平总书记曾讲过“主要领导干部也就是一把手，把该负的责任负起来了，把自身管好了，很多事情就好办多了”。铁路投资建设型国有企业的“关键少数”特别是“一把手”管住了、抓实了，企业的腐败问题治理就抓住了关键。2018年广东省委出台的《加强对各级党组织一把手监督的意见》，通过加强上级“一把手”对下级“一把手”的约谈、让各级“一把手”在纪委全会上述职述廉等具体举措，为每位“一把手”敲警钟、压担子。铁路建设型国有企业也要严格对照相关要求，建立上级约谈常态化、民主评议公开化、述职述廉考核化、个人事项报告标准化的工作机制，精准对接“一把手”和“关键少数”手中的权力重点监督，对存在的廉洁风险进行重点排查。

二是关键岗位专门抓。铁路投资建设型国有企业负责项目投资、招标、变更、验工计量、资金拨付等的岗位是权力较为凸显的岗位，自然也是被竞相“围猎”的重点对象。在腐败防控上要重点对照这些岗位的职责特点，通过廉政约谈、岗位轮换、任期审计等方式，认真分析梳理其职责背后存在的廉洁风险点，妥善研究制定针对性防控措施，整理形成配套的《岗位廉洁风险防范指引手册》，让每个关键岗位的从业人员清楚其岗位工作流程和要求，明白其岗位的廉洁风险，以利于有效防控。业务分管领导要对重点岗位负责人定期开展提醒谈话，让其经常性“红红脸”“出出汗”；纪检监察部门要定期进行监督检查，并将监督检查的结果纳入各部门党风廉政建设考核体系中，作为年底评先、评优、

评奖的重要依据。

三是基层员工普遍抓。廉洁教育要做到全覆盖，一个也不能少。要探索创新廉洁教育方式，传统教育方式要推陈出新，要针对铁路项目建设的实际特点，把廉洁教育深入基层、深入各项目部。譬如，举办廉洁论坛、文艺汇演、主题演讲、辩论赛、知识考测等廉洁文化活动，让每位员工切身感觉到廉洁文化就在身边、可感可思。注重发挥以案示警、以案治本的作用，将铁路建设领域的腐败案件汇编成册进行系统分析，用身边事教育“身边人”。对新中标项目单位要开展廉洁预警谈话，让项目参建单位从建设之初就绷紧“廉洁从业”这根弦，明白“手莫伸，伸手必被捉”的道理，真正打消违规违纪谋取利益的侥幸心理。

(三) 以流程为线，把握重点环节实行专治

铁路投资建设项目涉及的流程环节众多、权力交织也极为广泛，防治腐败相比较其他工程建设领域难度更大、任务更重，需要精准把握重点流程和关键环节进行防控监管、专项治理。广东省铁路建设投资集团结合铁路项目建设实际，制定印发了《关于进一步完善重大工程建设项目廉洁风险同步预防工作机制的意见》，推行“五法并举”，打好重点环节防治腐败的“组合拳”，实践效果比较明显。

一是推行“项目准入法”，建立廉洁准入机制。主要通过完善工程建设领域项目信息公开和诚信体系建设，将过去 3 年内有行贿、受贿行为或围标、串标行为的参建单位列入“黑名单”一票否决，限制其进入企业工程建设领域；实行回避制度，项目业主单位与参建单位或监理单位与施工单位有利害关系的，当事人要主动申报立即回避，以书面形式说明澄清，并承诺后续不介入，未主动申报的，一经发现，将被作为廉洁风险提交上级纪检监察部门核查，管理人员不守廉洁承诺的，一经查实将被从严处理；完善登记备案，对参建单位在法律法规允许范围内的专业工程分包及劳务分包，实行登记备案制度，要求参建单位及时将专业工程分包及劳务分包情况梳理、汇总上报，并建立好专用台账。

二是推行“财务统管法”，防止资金管理失控。主要通过设立财务结算中心、建立财务管理网络平台 ERP 系统，将所属企业全部纳入财务统管范围，实时监控资金动向。建立重大资金拨付联签制度，100 万元以上的资金拨付由业务部门负责人、财务部门负责人、分管业务领导、分管财务领导、总经理、董事长“六联签”，把住资金拨付关口。一些铁路重点项目还实施项目资金由业主方、施工方、银行互签责任书的“三方共管”机制，有效化解“小金库”“账外账”等廉洁风险。

三是推行“跟踪监督法”，强化招投标和物资采购过程管控。广东省铁路建设投资集团的做法是，每年由各业务部门、项目建设单位制定年度招投标、物资采购工作计划，明确招标方式、招标代理机构选择、招标时间，上报集团纪委。集团纪委根据年度计划安排，有重点、有选择地进行跟踪监督，重点监督项目招标和物资采购是否按照招标计划上的招标方式、招标时间进行，重点审查招标文件的编制情况、开评标过程、合同的签订情况，防止招标投标活动中存在化整为零规避招标、设定条件排斥潜在招标人、围标串标等违法违规行为以及物资采购不公开、不透明、吃回扣等现象。

四是推行“联合预审法”，加强项目变更管理。针对铁路建设项目易受安全隐患、行业规范调整或其他突发因素影响的情况，如果需要立即实施变更方案的，由项目建设单位提报，集团职能部门牵头，组织相关业务部门组成前期联合审核小组，对涉及变更的项目进行研究分析和前置审核。重点审核变更的必要性与可行性，坚持工程变更必须符合实际需要、符合工程技术标准和规范、确保安全质量、有利工程进度、优化工程成本、有效提高效能的原则，避免未批先做或者工程已完工再走程序报批，防止合并或拆分变更设计。确定的变更方案必须在项目业主单位办公场所和内部办公网进行公示，接受内部及同行监督，杜绝工程变更中的各项腐败行为。

五是推行“定期报告法”，不断总结工作经验。由各职能部门、项目建设单位每季度将工作开展情况报告集团纪委，重点分析存在的问题

和不足。集团纪委视情况召开各业务部门、项目建设单位、参建单位参加的联合工作会议，坚持以问题为导向，研究、改进、完善监督措施，提高防控质量，确保取得实效。

(四) 以问责为要，严肃责任追究精准惩治

动员千遍，不如问责一次。强有力的问责不仅能让腐败分子付出沉重代价，更能在企业上下形成强大震慑，达到问责一个、警示一片的效果。具体要体现“三个有”。

一是要有力度。问责必须要有力度，否则就达不到警示震慑的效果。一些企业在干部问责上习惯当“老好人”，轻描淡写，往往是这个问题刚问责，类似问题又再次出现。铁路投资建设型国有企业由于铁路项目投资额巨大，面对的利益诱惑也更大，违规违纪给国家造成的损失也就越大。因此，企业党委、纪委对待铁路项目建设中滋生的腐败问题，必须坚持“零容忍”，对腐败分子该党纪处分的，严肃依纪处分，该移交司法的，依法坚决处理；特别是对那些顶风违纪、不收斂不收手的更要从严问责，绝不能姑息迁就，要让那些腐败分子为自己的行为付出惨重代价，加大腐败分子的冒险“成本”，主动在思想上形成敬畏，不敢去“冒险”。

二是要有章法。我们所倡导的执纪问责应该是精准执纪问责而不是拿着“尚方宝剑”胡乱问责，这样不仅不能达到震慑的效果，相反会伤害干部员工的工作积极性，严重影响铁路项目建设的顺利进行。广东省铁路建设投资集团为了力求问责精准，先后制定出台了《关于贯彻“三个区分开来”治理为官不为、乱为问责办法》《集团党员干部员工容错纠错机制实施细则》等规章制度，从制度层面明确了应予问责的情形、方式、程序及结果运用等，同时注重“三个区分开来”在企业的延伸和细化，特别是结合广东省铁投集团作为铁路投资建设型国有企业的企业的具体特点，对为了确保项目质量安全、加快建设进度、节约建设成本的情况下而出现的一些工作失误或者程序不合规情形，重点分清

“为公”还是“参私”，由集团党委科学进行容错纠错，把这些在企业改革发展和项目建设中勇于探索尝试、攻坚克难的同志与违规违纪的腐败分子区分开来，真正把“六字诀”“七个看”的要求体现在执纪问责过程中，不仅让违规违纪者受到惩处，也为担当者担当、为负责者负责、为干事者撑腰。正如该集团员工所说：“问责有了制度，让违规违纪者更加畏惧害怕、让敢于担当者更加舒心放心。”

三是要有成效。问责是否取得成效，不仅要看对违规违纪者的惩处是否到位，更要看通过问责企业的一些不正之风是否得到根治，干部员工的评价是否满意。广东省铁投集团注重问责结果的实际运用，坚持“一问责、一通报、一剖析、一反思”，对每起违规违纪事件的问责都在全集团范围内进行通报，通报内容既概括违规违纪事实，又突出违规违纪性质及违反制度纪律条款，让广大党员干部和群众一看就明白违反了哪项纪律和制度、触犯了哪条底线和红线、受到了什么惩戒和问责。同时，通报中注重剖析问题产生的原因、管理中存在的漏洞，引导广大干部员工举一反三，反思自己身边可能存在的廉洁风险，警示党员干部哪些底线不能碰、哪些红线不能触、哪些纪律法规不能逾越，在企业上下形成一种自觉守规的良好氛围，取得了良好效果。

（五）以监督为网，完善综合监督合力共治

在铁路项目建设过程中，不时出现“建成一个项目，倒下一批干部”的现象，个人拒绝监督、组织疏于监督也是其中的重要原因。因此，铁路投资建设型国有企业要防治腐败必须在监督中发力，结合国有企业纪检监察体制改革的任务要求，积极打造综合监督体系，最大限度地发挥各监督主体的综合作用，齐抓共管、合力共治。主要落在三个“实”字上。

一是责任传递强而实，建立全员参与的综合监督体系。铁路投资建设型国有企业作为从事铁路项目建设的主体，其市场属性、社会属性和政治属性，决定着监督工作的复杂性和艰巨性。提高监督工作的有效

性,单靠企业纪委一家或者监督部门少数人难以达成预期目的,必须把监督的理念贯穿于全企业、全领域、全岗位人员,使主责监督与专责监督、职能监督与民主监督、日常监督与专项监督有机结合、相得益彰,使纪检监察部门强化监督再监督、检查再检查的工作机制落到实处。如:根据国有企业纪检监察体制改革要求,优化各级纪检监察机构设置,配齐配强监督力量,明晰任务职责,强化上级纪委对下级纪检监察机构的领导,认真落实“三为主”要求,将监督责任落到实处。重点针对企业领导、管理人员和部门主要负责人,“一企一策”“量身定制”党风廉政建设责任书,明确其主体责任和监督责任,要求在抓生产经营业务工作的同时,必须对分管业务、分管部门、联系企业行使监督之责,并与经营业绩、干部任用、薪酬分配挂钩,严格落实考核评价机制,真正把监督压力传递到每个班子成员和部门负责人。综合运用自上而下组织监督、纪检监察机构同级监督、班子成员之间相互监督、干部员工民主监督的方式,以规范权力运作为目标,努力建立健全结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,使决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调。本着有岗必有责、失责必追究的原则,明晰各岗位工作人员职责,严格遵守职业操守,岗位之间权力运行要相互制衡、相互监督,同时实行岗位合同与廉洁合同双签制,确保岗责统一,人人自觉参与监督。

二是力量整合全而实,建立专业联动的综合监督体系。目前,很多国有企业内外监督部门不少,但由于长期的惯性思维和各监督部门均各自强调其专业性要求,形成了信息不畅、各自为战、监督成效差的局面,致使企业腐败现象和重大资产流失问题依然层出不穷。因此,必须强化内外部监督力量整合。对内可按照国有企业纪检监察体制改革要求,积极健全党风廉政建设和反腐败工作协调机制,成立党风廉政建设和反腐败工作协调小组,定期召集企业巡察、审计、财务、党建、人力资源、法律、风险控制等部门沟通情况,及时通报问题,协调相关部门相互支持配合,形成监督合力。纪检监察部门通过内审、监事会监督,

事前发现问题线索，加大问责力度，提升正风肃纪的精准性和有效性；内审、监事会可借助纪委的执纪问责手段，提升内审、监事会监督的权威性和震慑性，着力加强内部职责监督综合效能。对外积极与上级纪委、地方监委、巡视巡察办公室和地方公、检、法等企业外部执纪执法机关以及上级审计机关建立定期联系沟通机制，畅通监督信息渠道，通过外部执纪执法机关查办案件和开展巡视巡察工作中发现的问题线索，倒查企业存在问题的原因、责任，寻找预防腐败的特点、规律，进一步强化廉洁风险防控。还可以与各项目参建单位建立党风廉政共建机制，联防联控、互补互助，协同强化铁路项目的党风廉政建设，发挥外部监督的最大效益。

三是触角延伸细而实，建立全域覆盖的综合监督体系。由于铁路投资建设项目点多、面广、极度分散的特征十分明显，企业自身监督力量比较有限，可创新开展派驻监督模式，对一定区域范围内的铁路建设项目采用综合派驻监督方式，设立派驻纪检组，驻在相对体量较大的项目，辐射监督多个项目。同时，在各个项目部设立监督专员，对建设项目部日常工作进行专责监督，重点是及时发现问题线索，并每月上报监督信息动态，发挥出流动的“巡察组”和上级纪委的“眼睛”以及监督执纪的“探头”作用。针对铁路建设领域技术标准严、行业垄断性强的特点，还可积极探索建立第三方专家评估廉洁风险工作机制。通过建立对铁路建设有研究、熟悉国企内部运作特点规律的一批专家智库，每年有重点地对铁路建设项目的经营管理、财务投资、安全质量和党风廉政等风险及综合监督情况进行监测评估，及时发现问题，提出风险预警，帮助企业防范专业技术领域的廉洁风险，将腐败问题消灭在萌芽状态。

参考文献

曹康、刘凡，2017，《贿赂犯罪侦查与预防》，中国检察出版社。

陆东福, 2019, 《奋勇担当交通强国铁路先行历史使命 努力开创新时代中国铁路改革发展新局面》, 《中国铁路》第 1 期。

罗有远, 2019, 《念好“严准适通扩用”问责六字诀——广东用绣花功夫做细做实问责工作》, 《中国纪检监察报》2月16日。

邵挺, 2015, 《工程建设领域, 那些腐败“潜规则”》, 《检察日报》1月13日。

瞿芑, 2019, 《加强党对反腐败工作集中统一领导》, 《中国纪检监察报》3月6日。

最高人民法院铁路运输检察厅, 2016, 《以案明法 拒绝脱轨: 涉铁职务犯罪案件警示录》, 中国检察出版社。