



构建权力运行制约与监督体系 推行“留痕计划”

曾敬东



研发“南澳查违执法留痕管理系统”，对执法车辆实行全动态监控；对查违关卡实行全天候监控，实现执法全过程信息“留痕”

当前，反腐败斗争压倒性态势已经形成，全面从严治政取得了阶段性成果，在这一历史背景和前提下，如何紧紧抓住历史机遇，把权力关进制度的笼子，有效设定规范、制约和监督权力，直接关系到我国反腐败工作的成败。各地在规范权力运行方面做了积极有益的探索。2015年起，深圳市大鹏新区引进标准化管理理念，以业务工作为着力点，以有效防控廉政风险为核心，以设定、规范、制约和监督权力为主线，在新区各单位逐步推行“留痕计划”，探索建立权力运行制约和监督体系。“留痕计划”推行以来，权力运行更加公开透明，廉政风险做到可防可控，行政执行力得到有效提升，取得了明显成效。

创新制度，设定和规范权力

构建权力制约和监督体系,首先在于设定和规范权力,为权力制定规则,即权力进行标准化设置。这既是构建权力运行与监督机制的前提和基础,也是当前推进国家治理体系和治理能力现代化的重要手段。全面深化改革的总目标就是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。标准化理论认为,标准化管理是指为在企业的生产经营、管理范围内获得最佳秩序,对实际或潜在的问题制定规则的活动,其本质就是有意识地努力达到简化,以减少目前和预防以后的复杂性。标准化的基本原理主要包含统一原理、简化原理、协调原理和最优化原理。因此,设定和规范权力实质就是权力的标准化过程。

运用标准化工具加强组织管理、反对腐败，深圳走在全国的前列。2013年国际标准化组织成立了反贿赂项目委员会，着手研制国际贿赂管理体系国际标准，深圳全程参与了国际标准的研制。2017年6月在充分试点基础上，《反贿赂管理体系》深圳标准作为首个反贿赂管理地方标准在全国率先发布。该标准要求组织应明确反贿赂管理体系相关职责、为反贿赂管理体系建设及运行提供必要的资源保障，并为组织开展反贿赂管理体系相关制度的建设及实施提供了详细的指导，是深圳运用标准化手段深化反腐败斗争的先

行探索，为治理腐败提供了新方法、新思路。

2015年8月起，作为《反贿赂管理体系》深圳标准唯一——一个在区级党政机关的试点单位，深圳市大鹏新区引进标准化管理理念和办法，与深圳市标准化技术研究院展开合作，组织单位设定和规范党政机关权力。

是统一规范权力设定的步骤和内容，主要包括岗位职责梳理、规范工作流程、强化风险识别、规范风险分析等。二是统一规范权力设定的要求。三是权力设定“留痕”。岗位职责梳理中，各单位根据法律、法规和岗位及“三定”方案等规范性文件，梳理单位规章制度、机构设置、职权事项、岗位职责等，建立内容全面、职责清晰、权限分明的履职指引，把责任落实到岗位、落实到权力、落实到人，实现岗责“留痕”。规范工作流程中，各单位结合业务特点，细化各自业务在审批、执法、监督等领域的每个环节的操作流程，包括部署计划、决策审批、具体承办、落实查处、监督检查、归档整理等环节，制定细致、严密、科学的操作流程图，进一步健全和完善业务流程，强化执行力，实现过程“留痕”。强化风险识别和规范风

险分析,各单位根据权责清单的内容,全面查找岗位职责、业务流程、制度机制等方面可能存在的风险点,对风险可能性、影响程度进行分析,确定风险等级。大鹏新区运用标准化工具设定和规范权力,共组织单位梳理出岗位职责1656条、编制业务流程图516个、制定业务操作指引412个,并建成“大鹏新区岗位职责管理信息系统”,对权力内容进行实时更新,建立起一套标准的权力体系。

运用风险防控制约权力

构建权力制约体系，关键在于防控权力风险。权力具有扩张性和腐蚀性，德国历史学家费里德里希·迈内克曾经说过，“腐败是附着在权力上的咒语，哪里有权力，哪里就有腐败”。因此，无论权力大小，风险都必然伴随着权力而来，即有权力就存在风险。可见，防范权力风险是“把权力关进制度的笼子”、构建权力制约与监督体系的中应有之义和预防腐败的科学路径。

权力与风险并存，防控权力风险，就要与业务工作有机结合，从分析权力运行的轨迹入手，通过厘清岗位权力、明晰权限责任、寻找权力风险的存在点、风险源和风险情形，制定风险防控措施。以大鹏地税局为例，大鹏地税局建新型税收征管机制，业务部门从传统的按业务种类设置，转变成按业务流程设置。在风险任务发起、流转、应对环节，分别成立了风险任务的识别生成机构、推送机构和留、中、低风险应对科室，通过风险任务的留痕化管理，实现了全流程、全信息化支撑的闭环运作；通过从多个流程节点进行交叉审核，促进廉政监察扁平化、精细化管理。2017年上半年，大鹏地税局在业务领域发起廉政风险防控任务203项，对所有的税收业务进行留痕管理，有效防范了权力风险。

防控权力风险，就要分析权力行使的共性风险因素，针对权力发生腐败的机会，采取综合的措施和办法解决。深圳市大鹏新区“留痕计划”结合党政机关工作实际，创新运用“分权防控、制度防控、人事防控、教育防控、公开防控、程序防控、信息化防控、预警防控”等非财务风险防控八大措施，组织各单位、各岗位实际执行“1”或“1+N”种防控措施，应对可能面临的岗位职责风险、制度机制风险和事项办理的风险，构筑了基层权力风险防控全链条，从源头治理风险隐患。

分权防控，即建立权力分解与制衡机制。

制度防控，即针对排查出的廉政风险点，在找出采取切实可行且充分有效的防控措施的基础上，建立健全工作机制，规范单位及个人的自由裁量权。如为进一步强化安全生产责任制落实，大鹏新区安全生产和监督管理局，努力推进政府监管责任和企业主责任“双重”留痕制度，配合“双随机”制度，实现安全生产全过程跟进整改、大数据分析安全风险等，能有效防控安全生产检查中带来的事务办理想风险。因有力推动了安全生产责任制落实，该局被评为2016年全国“安全生产月”和“安全生产万里行”活动先进单位，并获国务院安委办通报表扬。建筑工务局根据岗位职责精选国家、省、市法律法规1000多条，编制《法律法规汇编》，细化工作职责编制《制度汇编》，其中包括行政制度31个、业务制度71个。同时结合工程管理实际工作，制作成《项目管理手册》，基本形成“政府法规一制度和指南一项目管理手册”为标准的三级基础管理体系，进一步优化了项目管理模式，提高项目管理效率，促进廉洁行政、规范用权。

人事防控措施一般包括选拔、评价、轮岗（交流）、绩效管理等机制，同时，将涉及人、财、物管理的关键岗位和干部作为重点对象，切实规范用权行为。大鹏新区组织人事局建立针对高风险岗位的定期轮岗、任职回避制度，在审批、执法、监管、建设等领域实行定期跨科室、跨部门或跨区域轮岗制度等，有效规避了重要岗位和重要领域人员缺乏监督的风险。

教育防控，即加强岗位人员的廉洁从业教育、职业道德教育以及业务技能教育，对于新入职的人员开展入职培训并对此进行考核，以提高其岗位纪律和责任意识等。大鹏新区纪检监察局在廉政文化建设中挖掘本土和本单位廉政文化因子，创建“一街一点”“一局一特色”廉政文化，打造“大鹏所城”、东江纵队北撤纪念馆等特色教育基地，定期开展廉政教育活动，将廉政文化、旅游文化与红色文化紧密结合，有效防范了思想道德放松导致的权力风险。

公开防控，即通过政务内外网、宣传栏等途径，全面推行政务公开、党务公开，公开职权运行目录、职权运行流程图等，保证



大鹏新区“留痕计划”岗责梳理专题培训会议

群众的知情权、参与权、表达权和监督权。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出，要强化权力运行制约和监督体系，坚持用制度管权管事管人，让人人监督权力，让权力在阳光下运行；推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。

程序防控,就是对权力行使的过程、步骤和程序作出具体的制度安排,绘制“权力运行流程图”。新区综合办公室全面梳理新区区公文、会务办理流程、规范和职责,明确了办文办会人员岗位职责、业务流程、工作规范及办文办会的一般和特殊程序。通过标准化和规范操作,明确办文办会人员的岗位职责,编制详细直观的表格、模板和操作指南,优化再造新区办文办会流程。

信息化防控，即充分利用和依托信息化手段规范权力运行，防控权力风险，使权力运行留痕化，包括政府门户网站、信息业务平台和业务管理软件等的建立和开发。

预警防控,即针对风险易发多发的重点领域和关键环节,通过审计监督、干部考察、述职述廉、谈话提醒、信访举报、执纪问责和案件剖析等方式全面收集廉政风险信息,定期进行分析、研判和评估,对可能发生廉政风险的苗头性、倾向性问题进行风险预警,做到早发现、早提醒、早纠正,及时化解风险。

运用现代技术手段监督权力

构建权力制约和监督体系,科学设定和规范权力是基础,防控权力风险是核心,而对权力进行有效的监督则是关键的一步。运用现代科学技术防治腐败是推动权力监督的重要力量,是转变监督方式的重要途径。

深圳市大鹏新区“留痕计划”引领各单位通过运用大数据、云计算、人工智能和“互联网+”的技术理念，充分利用和依托原有科技化信息平台，设计和开发高标准、高质量的信息化操作系统，建设了政府投资项目全过程跟踪管理系统、安全管理综合信息系统、生态资源环境综合执法信息管理平台（“6+1”平台）等信息化平台或系统共计172个（其中41个自行开发系统），逐步推动全区建立了工作系统化、整体透明化的信息化监督机制，实现了权力监管的全覆盖和实时监督。

运用科学技术能有效解决监督覆盖不够的问题,做到监督全覆盖,极大提高监督工作质量。如建立的政府投资项目全过程跟踪监管系统,包括政府投资项目基础数据平台、项目申报管理、项目计划管理、项目跟踪管理、统计分析等模块,实现了项目前期建设、竣工验收、决算审计,到财务批复、资产移交、产权登记全过程跟踪监管和关键环节关键信息的互联互通,形成“信息共享、联网管理、全程跟踪、实时监督”的管

理机制。各项目单位依托全过程跟踪系统在线提交项目资料预审、申报审批等,避免了项目单位反复来园沟通,大大提高了政府投资项目监管的完整性和投资项目监管效率,实现项目常态化监督。2016年7月系统试运行以来,已累计受理新区政府投资项目审批事项160多个(次),部分项目批复时间仅需原承诺时限(20个工作日)的25%。至2017年6月15日,共受理新区政府投资项目审批事项87个,申报总投资265919万元,审核后总投资199014万元,核减率25.16%。目前该系统正研究将BIM技术与工程项目建设全过程深度融合,完成项目从规划、建设过程、费用预算等全过程的标准化设定,打造集中统一的建筑模型数据库。

运用科学技术能前移监督关口,有效解决监督乏力问题,实现权力运行同步监督,及时纠正权力滥用行为。因受制于人力和资源的不足,以往的监督主要是事后监督,而科技监督和数据监督能做到实时监督。如南澳综合执法借助科技手段支撑,建立“执法大数据操控中心”,打造出深圳市首个查处违法留痕管理系统。该系统包含巡查任务网上分配、巡查路线及违建点GPS定位、即时信息采集传输APP、决策审批操作平台、违建处置跟踪提醒、影像留存比对、微信公众互动等功能,实现了“违建巡查与车人监管同步”“决策查处与违建建档同步”“依法履职与履职监督同步”“内部监管与外部监督系统”四个“同步”。执法人员按照事先在系统上分配的巡查任务进行巡查作业,作业全过程能实时在系统终端显现,监督人员可时刻监管其线路和轨迹,及时纠正权力滥用,倒逼履职责任落实到位。该系统建立以来,工作人员廉洁自律意识和履职尽责意识得到明显提高,个别执法队员主动上交礼金财物,有关机关亦没有收到针对执法人员的失职、渎职行为的举报。辖区实现新增违建巡查、制止和查处到位率100%,违建“零增量”。

运用科学技术手段引入外部监督，完善监督网络，有助于实现事后监督效能最大化，避免人为因素的干扰。“留痕机制”推进了数据、信息、资源共享，实现权力运行留痕、过程可控、结果可查，把权力关进了“制度铁笼”。通过科技留存证据手段，既有“数据铁笼”从数据关联中发现线索，又能保护尽责履职干部。例如大鹏新区纪工委向互联网、大数据要监督力和储备案源，及时启动问责程序，对新区政府网站出现负面信息事件、台风应急值班期间严重脱岗、新区重点信访人员脱控事件共计31名负责人及工作人员等失职失责典型问题予以问责处理，又通过“留痕”证据手段，有效区分不同部门、不同岗位人员的责任，保护履职尽责、敢作敢为的党员干部。

(作者系广东省深圳市大鹏新区党工委
委员、纪工委书记)



与深圳市标准院展开合作，通过创新制度来设定和规范权力



无人机现场巡查，形成空中全视角、反应灵活迅速、实时互通的信息管理平台