

反腐倡廉 1126

一、专题聚焦

《决定》学思导图 | 怎样理解发展以高技术、高效能、高质量为特征的生产力



第一 新质生产力以科技创新为核心驱动力 离不开高技术

生产力是人类利用自然、改造自然的能力，是推动经济社会发展的根本力量
在生产力各要素中，科学技术是第一生产力，对生产力的质态具有决定性影响

- 从工业革命的历程看，从18世纪的机械化，到19世纪的电气化，到20世纪的信息化的，每次重大科技创新都带来社会生产力大解放
- 当前，新一轮科技革命和产业变革加快发展，新一代信息技术、人工智能、量子科技、生物科技、新能源、新材料等技术广泛渗透，带动了以数字化、智能化、绿色化为特征的重大产业和技术变革



- 新质生产力正是在这样的背景下，在基础研究重大突破及原创性、颠覆性技术创新成果应用基础上产生的，是社会生产力的又一次解放
- 近年来，我国科技创新能力稳步提高，量子信息、脑科学等基础研究领域取得一批具有国际影响力的原创成果，人工智能、光伏、锂电池、合成生物等新技术创新成果加快应用，进入创新型国家行列，有力支撑了新质生产力发展

第二 新质生产力以资源优化配置为支撑 应具有高效能

新质生产力以劳动者、劳动资料、劳动对象优化组合和更新跃升为基本内涵，优化要素投入配置，提升要素组合效能，带来全要素生产率大幅提升

- 从生产力发展历史看，每次生产力水平的跃升，都伴随着生产要素范围及其相对重要性的不断拓展变化
- 从劳动、土地到资本、技术，再到知识、管理，再到数据等，生产要素的内涵在持续拓展；同时资本、技术要素密集度不断提升，人力资本、知识、管理等的作大幅提升，数据等新型生产要素的倍增作用凸显
- 近年来，我国经济发展的资源禀赋条件已经发生深刻变化，经济增长动力正逐步从主要依靠资源要素外延式投入转向依赖生产要素优化组合和更新跃升，带来全要素生产率的提升
- 过去10年我国全员劳动生产率年均增速高于经济增速，到2023年已经提高到**16.2万元/人**的新水平



第三 新质生产力以产业深度转型升级为表征 必然是高质量

产业是生产力的载体，产业转型升级是生产力变革的表现形式



人类每一次重大科技革新都会深刻改变产业形态和生产组织方式，带来主导产业和支柱产业的迭代升级，从蒸汽机、纺织机、铁路，到电力、石油、化学、汽车，再到原子能、计算机、航天技术等

新质生产力同样带来产业结构、企业形态、产品质量发生重大变革

其中，战略性新兴产业和未来产业具有创新活跃、技术密集、价值高端、前景广阔等特点，是产业转型升级的重要方向



近年来，我国战略性新兴产业蓬勃发展

2023年战略性新兴产业增加值占国内生产总值比重超过13%

新能源汽车、锂电池、光伏产品等优势领域加快发展

在数字经济、低空经济等新兴领域也形成一定领先优势

发展新质生产力的产业基础不断夯实

发展新质生产力作为一个新的战略举措 在理解和落实中有两点需要注意把握

一是发展新质生产力不是忽视、放弃传统产业

- 传统产业在我国制造业中的占比超过80%，是现代化产业体系的底座
- 传统产业不代表落后生产力，通过技术革新可以激发传统产业焕发新生机，成为发展新质生产力的重要来源



二是发展新质生产力不要一哄而上、泡沫化，而要因地制宜、稳扎稳打



- 我国幅员辽阔，区域发展差异大，不同地区资源禀赋、产业基础、科研条件等不尽相同，发展新质生产力的着力点就有差异
- 各地区要找准自身在国家发展全局中的战略定位，尊重产业发展客观规律，充分发挥本地区发展潜能和比较优势，打好“特色牌”、下好“先手棋”，稳扎稳打发展新质生产力

二、警钟长鸣

（一）中国工商银行山东省分行原党委委员、副行长李明接受纪律审查和监察调查

据中央纪委国家监委驻中国工商银行纪检监察组、海南省纪委监委消息：中国工商银行山东省分行原党委委员、副行长李明涉嫌严重违纪违法，目前正接受中央纪委国家监委驻中国工商银行纪检监察组纪律审查和海南省监察委员会监察调查。（转自中央纪委国家监委网站）

（二）中国建设银行深圳市分行原党委副书记、副行长李华峰被开除党籍

据中央纪委国家监委驻中国建设银行纪检监察组、山东省纪委监委消息：日前，中央纪委国家监委驻中国建设银行纪检监察组、山东省青岛市监委对中国建设银行深圳市分行原党委副书记、副行长李华峰严重违纪违法问题进行了纪律审查和监察调查。

经查，李华峰身为长期在金融领域工作的党员领导干部，丧失理想信念，对党不忠诚不老实，对抗组织审查，转移、隐匿证据；无视中央八项规定精神，长期收受可能影响公正执行公务的礼品，违规接受宴请、旅游、娱乐活动安排；违反组织原则，隐瞒不报个人有关事项，在职工录用等方面为他人谋取利益；失守廉洁底线，违规从事营利性活动，离职后违规从业、违规谋利；利用职务上的便利以及职权、地位形成的便利条件，在信贷业务、集中采购等方面为他人谋取利益，非法收受巨额财物。

李华峰严重违反党的政治纪律、组织纪律、廉洁纪律，构成严重职务违法并涉嫌受贿、利用影响力受贿犯罪，且在党的十八大、十九大后不收敛、不收手，甚至在党的二十大后仍不知止，性质严重，影响恶劣，应予严肃处理。依据《中国共产党纪律处分条例》《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国公职人员政务处分法》等有关规定，经中国建设银行党委研究，决定给予李华峰开除党籍处分；收缴其违纪违法所得；由青岛市监委将其涉嫌犯罪问题移送检察机关依法审查起诉，所涉财物一并移送。（转自中央纪委国家监委网站）

（三）中国银行股份有限公司原党委书记、董事长刘连舸受贿、违法发放贷款案一审宣判

2024年11月26日，山东省济南市中级人民法院一审公开宣判中国银行股份有限公司原党委书记、董事长刘连舸受贿、违法发放贷款一案，对被告人刘连舸**以受贿罪判处死刑，缓期二年执行，剥夺政治权利终身**，并处没收个人全部财产，以违法发放贷款罪判处有期徒刑十年，并处罚金人民币十五万元，决定执行死刑，缓期二年执行，剥夺政治权利终身，并处没收个人全部财产；对刘连舸受贿犯罪所得财物及孳息依法予以追缴，上缴国库。



经审理查明：2010 年至 2023 年，被告人刘连舸利用担任中国进出口银行党委委员、副行长，党委副书记、副董事长、行长，中国银行股份有限公司党委副书记、副董事长、行长，党委书记、董事长等职务上的便利以及职权、地位形成的便利条件，为有关单位和个人在贷款融资、项目合作、人事安排等事项上提供帮助，非法收受财物共计折合人民币 1.21 亿余元。2017 年底至 2020 年初，刘连舸在担任中国进出口银行党委副书记、副董事长、行长和中国银行股份有限公司党委书记、董长期间，明知相关企业不符合发放贷款条件，违反法律规定，推动向相关企业发放贷款共计人民币 33.2 亿余元，造成本金损失人民币 1.907 亿余元。





济南市中级人民法院认为，被告人刘连舸的行为构成受贿罪、违法发放贷款罪。刘连舸收受贿赂后为多人谋取职务提拔、调整，受贿数额特别巨大，犯罪情节特别严重，社会影响特别恶劣，并使国家和人民利益遭受特别重大损失，论罪应当判处死刑；违法发放贷款数额特别巨大，且造成特别重大损失，亦应依法惩处，并与其所犯受贿罪并罚。鉴于刘连舸受贿犯罪中有未遂情节，到案后如实供述罪行，主动交代办案机关尚未掌握的绝大部分受贿事实和绝大部分违法发放贷款事实；认罪悔罪，积极退赃，涉案赃款赃物大部分已追缴，具有多个法定、酌定从轻处罚情节，对其所犯受贿罪判处死刑，可不立即执行；对其所犯违法发放贷款罪可从轻处罚。法庭遂作出上述判决。

三、纪法课堂

招投标中“明招暗定”行为性质分析

作者：山东省青岛市纪委监委 吴金波

随着反腐败斗争持续深入推进，纪检监察机关陆续查处了一些建设工程和后勤采购等领域的招投标腐败问题。办案实践中发现，少数高校领导干部上下其手，“明招暗定”“围标串标”，更有甚者从事“联标卖标”等，从中收受贿赂，严重损害国家利益，破坏市场经济秩序。该领域中，招投标环节腐败问题通常表现为多种违法犯罪行为并存，可能涉及串通投标罪、国有事业单位人员滥用职权罪、贪污罪、受贿罪、为亲友非法牟利罪等多个罪名，需要深入分析研究，精准定性处理。

【关键词】 串通投标 滥用职权 贪污 受贿 为亲友非法牟利

【案例简介】

案例一：甲，A高校副校长，分管后勤工作。2019年2月，A高校计划通过公开招标从社会机构购买医疗服务，保障学校医务室日常工作。B医疗公司法定代表人乙得知消息后，送给甲20万元请托甲帮助中标。之后，甲授意后勤处和招标代理公司人员按照B公司资质“量身”设定竞标“门槛”，同时，为防止“流标”，甲、乙商定由乙联系其他企业参与“陪标”。之后，B公司以70万元价格中标了A高校医疗服务项目。案例二：丙，C高校基建处处长，负责基建、采购工作。2020年3月，C高校因生源扩增，计划新建第二、第三学生食堂。D工程公司法定代表人丁得知消息后，计划参与竞标第二食堂的建设项目，为能在招标过程中谋求丙关照，丁送给丙50万元。之后，丙、丁在明知D公司建设费

用报价高于其他投标企业的情况下，与招标代理公司人员商定修改竞标条款，围绕D公司设置无实质意义“加分项”，最终使得D公司以1500万元价格中标第二食堂建设项目。另外，丙以其妻子名义设立E工程公司，参与竞标第三食堂项目。其间，丙利用其负责招投标工作的职务便利，围绕E公司“量身定制”竞标条款，最终使得E公司以1500万元的价格中标第三食堂工程项目。之后，丙又以1000万元价格转让给其他工程公司施工建设。案发后，经专业机构评估，第二、第三食堂工程项目市场工程造价均为1000万元。

【罪名剖析】

案例一中，甲作为分管后勤工作的副校长，利用职权帮助B公司中标学校医疗服务项目并收受20万元，构成受贿罪。同时，其在提供帮助过程中，为B公司设置竞标“门槛”、商定“陪标”企业，根据刑法第二百二十三条规定，投标人与招标人串通投标，损害国家、集体、公民合法利益的，构成串通投标罪，因此甲也属于串通投标罪的共犯。因甲的上述行为侵害了不同法益，应当对甲以受贿罪和串通投标罪数罪并罚。案例二中，丙的犯罪事实有两个，第一个事实发生在D公司中标第二食堂过程中，一方面，丙滥用职权，与投标人串通后修改竞标条款，使D公司以明显高于正常市场工程造价的价格中标该项目，C高校为此多支付500万元费用，根据刑法第一百六十八条规定，国有事业单位人员滥用职权，致使国家利益遭受重大损失的，构成国有事业单位人员滥用职权罪，因此，丙的该行为同时触犯串通投标罪和国有

事业单位人员滥用职权罪，因两个罪名属于竞合关系，故应当择一重认定为国有事业单位人员滥用职权罪。另一方面，丙为D公司提供帮助并收受50万元，构成受贿罪。综上，丙的第一个犯罪事实已构成国有事业单位人员滥用职权罪和受贿罪，且应当数罪并罚。第二个事实发生在E公司中标第三食堂过程中，丙利用其负责招投标工作的职务便利，围绕E公司“量身定制”竞标条款，最终使得E公司以1500万元的价格中标，且在中标后又实施“卖标”行为，丙经此操作，“空手”套取学校资金500万元，侵害了公共利益，根据刑法第三百八十二条规定，“国家工作人员利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有公共财物的”，构成贪污罪。

【难点辨析】

一、如何区分滥用职权罪与国有事业单位人员滥用职权罪。滥用职权罪与国有事业单位人员滥用职权罪均属于渎职类犯罪，归监察机关管辖，二者在立案标准、刑期档次等方面基本一致，主要区别有以下两点。首先，二者的犯罪主体不同。与贪污贿赂犯罪的主体国家工作人员的概念不同，刑法第三百九十七条规定的滥用职权罪的主体范围较窄，仅指国家机关工作人员，即在国家权力机关、行政机关、监察机关、司法机关、军事机关以及经法律法规授权或国家机关委托行使行政管理职权的组织中从事公务的人员。实践中，中国共产党机关、人民政协机关中从事公务的人员也属于国家机关工作人员。而刑法第一百六十八条规定的国有事业单位

人员滥用职权罪的主体，则仅限于国有事业单位的工作人员，包括国有学校、医院等单位人员。国有事业单位人员虽然有部分人从事公共事务、资产等监督管理工作，可能被认定为刑法上的国家工作人员，但在主体身份上并不是国家机关工作人员。因此，上述案例中，A 高校副校长甲、C 高校基建处处长丙如果滥用职权，造成高校公共财产损失的，只能认定为国有事业单位人员滥用职权罪。但是，根据司法解释规定，在事业单位中从事公务，履行公权力，也属于国家工作人员范畴，可以成为贪污贿赂犯罪的主体。其次，二者侵害的客体不同。滥用职权罪规定在刑法分则第九章渎职罪部分，侵犯的客体主要是国家机关的正常活动；国有事业单位人员滥用职权罪规定在刑法分则第三章第三节妨害对公司、企业的管理秩序罪部分，侵犯的客体主要是国有事业单位的管理秩序和经济利益，二者保护的法益存在明显不同。

二、如何界定串通投标罪与国有事业单位人员滥用职权罪。在项目招标采购过程中，高校工作人员代为履行招标人职责，其间，其如果与投标人、招标代理公司共谋实施串通行为，帮助投标企业以不正当方式中标，不仅可能涉嫌串通投标罪，如明知中标价明显偏离正常成本仍故意为之，给国家、集体利益造成损失的，也可能构成国有事业单位人员滥用职权罪。串通投标罪与国有事业单位人员滥用职权罪的竞合关系。实践中，国有事业单位人员与投标人共谋串通投标的行为，本身也是其实施的滥用职权行为，根据刑法理论，一个行为同时侵害两个法益，触犯两个罪名的，属于想象竞

合关系，应当择一重罪处罚。案例二中，丙在明知 D 公司关于项目建设费用的报价高于其他企业的情况下，仍滥用其基建处处长的职权，通过修改竞标条款等形式，帮助 D 公司高价中标，直接导致 C 高校在第二食堂建设中“徒增”500 万元的费用支出，造成国有资产损失。因此，丙利用职权修改竞标条款的行为，不仅侵害了招投标市场秩序，涉嫌串通投标罪，也侵害了国有事业单位的正常管理活动和经济利益，构成国有事业单位人员滥用职权罪，且两个罪名属于想象竞合关系，应当择一重认定为国有事业单位人员滥用职权罪。参照“两高”《关于办理渎职刑事案件适用法律若干问题的解释(一)》第四条规定，国家机关工作人员与他人共谋，利用其职务行为帮助他人实施其他犯罪行为，同时构成渎职犯罪和共谋实施的其他犯罪共犯的，依照处罚较重的规定定罪处罚。据此，也可以判断，行为人同时构成国有事业单位人员滥用职权罪与串通投标罪的，应当择一重罪处罚。串通投标罪与国有事业单位人员滥用职权罪的区别。从犯罪主体上看，国有事业单位人员滥用职权罪的主体指的是国有事业单位人员，上述人员一般享有编制、待遇，部分人员还可能履行一定的公权力，属于公职人员。而串通投标罪的犯罪主体是招标人、投标人或招标代理机构等，可以是单位，也可以是自然人。国有事业单位人员如作为招标人，滥用职权与投标人串通投标，损害国家、集体、公民合法利益的，也可构成串通投标罪。可见，串通投标罪的犯罪主体范围较广，可以是国有事业单位人员，还可以是参与投标的自然人、招标

代理公司等。从犯罪后果上看，国有事业单位人员滥用职权罪要求滥用职权行为致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失，属于结果犯。而串通投标罪要求串通投标行为损害了招标人、投标人或者国家、集体、公民合法权益，且情节严重，此处对于“情节严重”的理解，不仅可以是造成直接经济损失，也可以是中标项目数额巨大或采取了威胁、欺骗等非法手段，因此，串通投标罪不必然要求造成后果，只要达到情节严重的标准即可，属于情节犯。

三、如何理解国有事业单位人员滥用职权罪、串通投标罪与受贿罪的并罚。国有事业单位人员在招投标过程中，滥用职权，通过与投标人串通等方式对投标单位进行照顾，多数是受权钱交易的影响，收受财物后为他人提供的对等帮助。因此，实践中，国有事业单位人员滥用职权罪、串通投标罪与受贿罪时常一起出现，是否数罪并罚值得分析研究。关于国有事业单位人员滥用职权罪与受贿罪并罚问题。案例二中，关于丙为D公司谋利的事实，从主观方面看，丙有两个犯罪故意，既有滥用职权的故意，在明知D公司建设费用报价高于其他投标企业的情况下，仍串通修改第二食堂建设项目竞标条款，放任公共利益遭受损失，又有受贿的故意，希望通过给D公司提供帮助从而收受财物。从客观方面看，丙也实施了两个具体的犯罪行为，一方面，丙有滥用职权行为，通过与招标代理公司人员商定修改竞标条款，围绕D公司设置“加分项”，最终使得D公司高价中标第二食堂建设项目，致使C高校多支付500万元建设费用，另一方面，丙

也有受贿行为，其收受 D 公司法定代表人丁所送 50 万元后，为 D 公司提供帮助。因此，丙是基于两个犯罪故意实施了两个犯罪行为，即受贿犯罪和滥用职权犯罪，且侵害的法益不同，应当分别评价。根据“两高”《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第十七条规定，国家工作人员利用职务上的便利，收受他人财物，为他人谋取利益，同时构成受贿罪和刑法分则第三章第三节、第九章规定的渎职犯罪的，除刑法另有规定外，以受贿罪和渎职犯罪数罪并罚。因此，国有事业单位人员滥用职权罪与受贿罪数罪并罚完全符合规定。关于串通投标罪与受贿罪并罚问题。与案例二中丙的行为一样，案例一中，甲在主观上既有串通投标的故意也有受贿的故意，在客观上不仅实施了串通投标行为也实施了权钱交易行为，因此甲实际上也是基于两个犯罪故意实施了两个不同犯罪活动，同时涉嫌串通投标罪和受贿罪，且两个犯罪活动分别侵害了职务行为不可收买性和正常招投标市场秩序，属于相互独立的不同法益，不具有牵连关系，应当分别作出评价。根据最高人民法院发布的检察机关依法惩治串通招投标犯罪典型案例精神，投标人向评标专家的行贿行为，构成对非国家工作人员行贿罪或行贿罪，上述行为与串通投标行为属于两种行为侵犯不同法益，不宜按牵连犯处理，应当数罪并罚。根据上述案例精神，笔者认为，为有效打击串通投标及其关联犯罪，维护正常招投标市场秩序，受贿犯罪期间，利用职权为他人谋取利益的行为构成串通投

标罪时，也不宜按照牵连犯处理，应当数罪并罚。因此，案例一中，应当对甲以串通投标罪和受贿罪数罪并罚。

四、如何区分贪污罪和为亲友非法牟利罪。实践中，笔者发现，部分高校领导干部在招投标过程中，利用职务便利“联标卖标”“低买高卖”，从而侵吞、骗取国家资产。案例二中，丙作为基建处处长，利用其负责招投标工作的职务便利，围绕E公司“量身定制”竞标条款，最终使得E公司以1500万元的价格中标，且在中标后又实施“卖标”行为，丙经此操作，致使C高校多支付了500万元，而该500万元最终进入丙的“口袋”。对于本起事实，笔者认为，丙在实施上述行为期间，由于其基建处处长的身份，对项目发包、建设资金拨付等有管理、审批权限，具有贪污罪要求的职务便利，且丙主观上也是基于贪污的犯罪故意，客观上通过为本人实际控制的公司“量身定制”招标条款中标后再行转卖，达到套取C高校公共财产的目的。因此，丙的行为构成贪污罪。同时，有观点认为，丙系利用职权为其妻子的经营活动提供帮助，应根据刑法第一百六十六条规定认定构成亲友非法牟利罪。对此，笔者认为，丙的行为不构成亲友非法牟利罪。根据刑法第一百六十六条规定，国有公司、企业、事业单位的工作人员，利用职务上的便利，有将本单位的盈利业务交由自己的亲友进行经营的；以明显高于市场的价格从自己的亲友经营管理的单位采购商品、接受服务或者以明显低于市场的价格向自己的亲友经营管理的单位销售商品、提供服务的；从自己的亲友经营管理的单位采购、接受不合

格商品、服务的这三种情形之一，致使国家利益遭受重大损失的，构成为亲友非法牟利罪。本案中，一方面，E公司实际控制人是丙本人，其妻子不过是挂名股东，实施上述行为期间，丙完全是为了个人非法占有高校财产，而不是为了给妻子的经营活动提供帮助，因此，从主观方面看，丙属于利己型的贪污故意，而不是利他型的为亲友牟利故意；另一方面，食堂建设工程属于学校日常事务，并非C高校赖以获利的经营性盈利业务，且承接该工程的E公司也仅是丙设立的“犯罪工具”，无真实经营能力，因此，从客观方面看，丙也不符合将本单位“盈利业务”交由亲友“经营”的构成要件。综上，丙的行为虽造成国家利益损失，但不宜认定构成为亲友非法牟利罪。