

主编
臧胜业

提高
反腐
倡廉
制度

执行力

中国方正出版社

执行力

提高
反腐
倡廉
制度

主编 臧胜业

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

提高反腐倡廉制度执行力/臧胜业主编. —北京: 中国方正出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 80216 - 776 - 6

I. 提… II. ①臧… III. ①廉政建设—研究—中国 IV. ①D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 135917 号

提高反腐倡廉制度执行力

臧胜业 主编

责任编辑: 康 弘 谢文华

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010)66560950 读者服务部: (010)66562755

邮购部: (010)66560933 出版部: (010)66510958

编辑部: (010)59596620

网 址: www.fzpress.com.cn

责编 E-mail: starwars_x@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京圣夫亚美印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 27

字 数: 300 千字

版 次: 2011 年 7 月第 1 版 2014 年 2 月北京第 3 次印刷

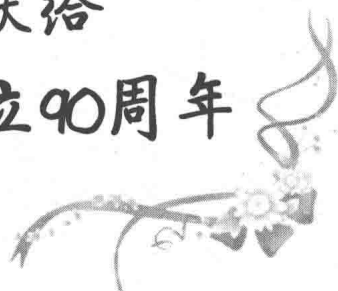
(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 776 - 6

定价: 60.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

谨以此书献给
中国共产党成立90周年



本书编委会

主 任	臧胜业		
副 主 任	李雪勤	商黎光	马玉蝉
	吕忠国	董云鹏	张福建
主 编	臧胜业		
副 主 编	商黎光	吕忠国	孙 飞
	欧召大	张福建	刘书强
	石文生	刘志军	何志伟
	张明利	陈佩鸿	黄利锋
执行主编	李柱林	杨志刚	李剑利
编 辑	马 进	李文江	王焕平
	梁蓬勃	刘晓明	阚建业
	刘 武	马云杰	程显荣
	姚晓宁	刘志斌	张泽民
	杨面焕	肖忠田	董丽君
	张中伟		

前 言



胡锦涛总书记在第十七届中央纪律检查委员会第五次全体会议上强调，要以建立健全惩治和预防腐败体系各项制度为重点，以制约和监督权力为核心，以提高制度执行力为抓手，加强整体规划，抓紧重点突破，逐步建成内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐倡廉制度体系，切实提高制度执行力、增强制度实效。温家宝总理在国务院第三次廉政工作会议上重申，加强重点领域反腐倡廉制度建设，切实提高制度执行力，并明确指出，加强反腐倡廉建设，健全制度很重要，提高制度执行力和约束力更为重要。贺国强同志在中央和国家机关贯彻落实胡锦涛同志重要讲话精神、加快推进反腐倡廉制度建设任务分工会议上进一步强调，加强反腐倡廉制度建设，必须在抓好制度贯彻落实上下工夫，着力提高制度执行力、增强制度实效性。这些重要论述，深刻阐述了提高制度执行力的重大意义，是针对当前制度建设现状提出的新要求，是推进反腐倡廉制度建设迫切需要解决的重要问题，是检验反腐倡廉制度建设成效的重要标准，为今后加强和改进新形势下反腐倡廉建设指明了方向。

近些年来，我们党在反腐倡廉制度建设上取得了重大成就，各项规章制度逐步健全，基本上做到了有法可依、有制可循，保证了党的路线方针政策的贯彻落实。但也必须清醒地看到，一些地方和部门反腐倡廉制度执行不力的问题日益突出，反腐倡廉制度没有发

挥出应有的效力，导致许多腐败问题没有得到有效遏制，一些重点领域腐败现象仍然易发多发，这严重违背了制定反腐倡廉制度的初衷，甚至影响到了党和国家的形象。制度执行力问题已经成为当前反腐倡廉建设迫切需要解决的现实问题。

为了深入贯彻落实党和国家领导人关于加强反腐倡廉制度建设和提高制度执行力的一系列重要指示精神，探讨提高反腐倡廉制度执行力的方法和途径，为加快推进反腐倡廉建设提供一些带有指导性的借鉴，中央纪委决定编辑《提高反腐倡廉制度执行力》一书，并被中国方正出版社作为“配合中心工作重点项目”，面向社会公开出版发行。中央纪委将编辑该书的重任委托给河北省纪委承担，并由我担任主编，在深感荣幸的同时，更感到责任重大。接受任务后，我们在全省纪检监察系统开展了一次大规模的专题调研活动，省纪委副书记商黎光、马玉蝉、吕忠国、董云鹏，省纪委常委秘书长张福建作了周密安排，组织各市纪委研究室按照章节进行分工调研。在广泛调研的基础上，石文生、李柱林同志组织邯郸、唐山市纪委研究室精干力量起草了编写目录，征求了中国政法大学法学院院长薛刚凌、中国人民公安大学李玫瑾教授、中央纪委北戴河培训中心副主任徐晓东等知名专家意见，经中央纪委研究室副主任欧召大和中国方正出版社社长肖建国审核同意后，开始了本书的编写工作。

本书编写历时将近一年时间，几易其稿。从基层纪委到省纪委，有近百名专职纪检监察干部参加了调研和编写工作，同时也邀请省社科院和部分党校的社科专家、党建学者参与了部分章节的编写、修改工作，为确保本书的质量发挥了积极作用。本书在编写过程中，得到了中央纪委研究室和中国方正出版社的直接指导，得到了河北省社会科学院、唐山市、沧州市纪委监察局等单位的大力支持，对此，编者深表谢意！

对提高反腐倡廉制度执行力的研究，是一个全新的课题，具有

一定的探索性。编写《提高反腐倡廉制度执行力》，只是一种初步探索，其内容研究得还不深透，观点也不一定准确，提出的提高反腐倡廉制度执行力的一些方法和途径，也有许多值得商榷的地方，对此，编者怀着诚恳之心，恳请读者提出宝贵意见。

值得欣喜的是，本书的出版，正值中国共产党成立 90 周年欢庆之际，作为献礼之作，编者倍感荣幸。其发行后，如若在加强反腐倡廉建设特别是在提高反腐倡廉制度执行力方面，能发挥一些积极的借鉴作用，那正是编者所期盼的。

编 者

2011 年 6 月

目 录



第一章 总论

第一节	深刻认识提高制度执行力的重要性和紧迫性	/6
第二节	制度的效用取决于制度执行力	/9
第三节	提高制度执行力是制度建设的基本要求	/13
第四节	提高制度执行力是检验制度建设成效的重要标准	/18

第二章 制度执行力的一般特征

第一节	制度执行力的基本概念	/25
第二节	制度执行力的含义分析	/30
第三节	制度执行力的主要特征	/34
第四节	制度执行力的基本要求	/36

第三章 提高制度执行力的基础工作

第一节	以科学理论指导、设计制度	/43
第二节	把实践创新作为制度建设的依据	/44

第三节	把严谨规范作为制度建设的基本要求	/47
第四节	把针对性和可操作性作为制度建设的重要手段	/49
第五节	把研究新情况、解决新问题、总结新经验 作为制度建设的源泉	/54

第四章 提高制度执行力的基本要求

第一节	用制度管权	/61
第二节	按制度办事	/64
第三节	靠制度管人	/66
第四节	抓好制度落实	/68
第五节	最大限度减少体制障碍和制度漏洞	/71
第六节	提高反腐倡廉制度化规范化水平	/75

第五章 提高制度执行力需要处理的几个关系

第一节	实践和认识的关系	/85
第二节	继承和发展的关系	/88
第三节	原则性和灵活性的关系	/94
第四节	统一性和独立性的关系	/101

第六章 提高制度执行力与组织领导

第一节	把制度执行作为党政机关的重要职责	/109
第二节	以加快推进惩治和预防腐败体系建设为载体	/116
第三节	以落实党风廉政建设责任制为抓手	/121
第四节	以建立健全有效的工作机制为保障	/126

第七章 提高制度执行力与宣传教育

- 第一节 增强全党制度意识，筑牢遵纪守法思想基础 /135
- 第二节 把制度宣传教育作为反腐倡廉教育和
廉政文化建设的重要内容 /139
- 第三节 牢固树立按制度办事的观念，养成自觉
遵守制度的习惯 /146
- 第四节 最大限度扩大制度透明度和影响力 /148
- 第五节 培育尊崇制度的廉政文化，营造人人维护制度、
自觉执行制度的良好氛围 /153

第八章 提高制度执行力与监督检查

- 第一节 党内监督 /159
- 第二节 人大政协监督 /168
- 第三节 司法监督 /177
- 第四节 行政监督 /183
- 第五节 社会监督 /190

第九章 领导干部要在执行制度过程中起表率作用

- 第一节 领导干部要做执行制度的模范 /199
- 第二节 树立法律面前人人平等、制度面前没有特权、
制度约束没有例外的意识 /204
- 第三节 坚持原则、敢抓敢管，维护制度的
严肃性和权威性 /207

第十章 切实查处违反制度的行为

- 第一节 建立反腐倡廉法规制度评估和反馈机制 /227
- 第二节 坚持“有纪必依、执纪必严、违纪必究” /233
- 第三节 严肃查处破坏反腐倡廉法规制度的行为 /237

第十一章 加强重点领域的执行力

- 第一节 国有企业和国有金融机构 /247
- 第二节 土地资源管理 /260
- 第三节 工程建设领域 /267
- 第四节 政府采购及专项资金的管理 /274
- 第五节 农业农村领域 /282
- 第六节 教育和医疗领域 /288
- 第七节 食品药品安全、环境保护、安全生产等领域 /300

第十二章 充分发挥人民群众在制度执行中的作用

- 第一节 发挥人民群众在制度执行中作用的必要性 /323
- 第二节 拓宽人民群众参与制度建设的渠道 /328
- 第三节 保障人民群众参与反腐倡廉建设的权利 /335
- 第四节 发挥人民群众对制度执行的促进作用 /340

第十三章 以“制度+科技”防治腐败模式

提高反腐倡廉制度执行力

- 第一节 “制度+科技”防治腐败模式的内涵、
基本架构、理论依据及总体要求 /351

第二节	“制度 + 科技”防治腐败模式中的五大机制	/353
第三节	“制度 + 科技”防治腐败模式中的五大平台	/356

第十四章 以权力运行监控机制建设

提高反腐倡廉制度执行力

第一节	行政权力运行监控机制建设的基本内容	/371
第二节	建立行政权力廉政风险评估防范机制	/372
第三节	建立行政权力运行程序化和公开透明机制	/379
第四节	建立行政权力运行绩效考核和责任追究机制	/386
第五节	深入推进行政权力运行监控机制建设的 途径措施	/392

参考文献	/397
------	------

后记	/409
----	------

第一章 总 论



反腐败斗争的历史源远流长，中国古书记载的皋陶造律和西方最早的成文法典《汉谟拉比法典》中，就已有关于惩治贪污受贿等腐败行为的法律规定。我国先秦时代就建立了巡视制度，明朝朱元璋为惩治官场腐败，亲自主持修订了《大明律》、制《大诰》。虽然封建社会制度及其政权性质决定了封建王朝自身反腐败的极大局限性，但这些制度对当时惩治贪腐还是起了一定的作用。

中国共产党历来高度重视反腐败。在中央苏区，1930年颁布了《政府工作人员惩办条例》，1932年12月1日，中央工农检察人民委员部发布了《关于检查苏维埃政权机关和地方武装中的阶级异己分子及贪污腐化动摇消极分子问题》的第二号训令；同时，中央执行委员会发布了《关于惩治贪污浪费行为》的训令，1933年12月，中央工农检察人民委员部发布了《怎样检举贪污浪费》的指示。这些规章制度为中央苏区反腐倡廉工作提供了法律依据，为中央苏区党政机关和工作人员清正廉洁工作作风的形成发挥了重要作用，也为中央苏区打破敌人的军事围剿和经济封锁，巩固新兴的红色政权奠定了坚实的基础。在陕甘宁边区，1938年，边区政府颁布了《陕甘宁边区惩治贪污条例》（草案），1941年颁布了《陕甘宁边区施政纲领》，1943年4、5月间，又颁布了一系列条例、公约，如：《陕甘宁边区各级政府干部管理暂行通则》、《陕甘宁边区各级政府干部任免暂行条例》、《陕甘宁边区各级政府干部奖惩暂行条例》、《陕甘宁边区政务人

员公约》等各种条例、公约。这些制度的规定和实施，使陕甘宁边区成为领导抗日战争、建设民主政治和开展反腐败斗争的模范地区，成为新中国的雏形，也为我们党积累了反腐倡廉工作的宝贵经验。新中国成立后，尤其是改革开放以来，我们党反腐倡廉制度建设进入稳步加快发展的新时期，至今，我们党基本建立起了比较完善的反腐倡廉制度体系，在这个制度体系中，既包括党的纪律，如《中国共产党章程》、《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党党内监督条例（试行）》、《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》、《中国共产党巡视工作条例（试行）》、《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》等等，又包括国家法律法规，如《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》以及公安部、最高人民法院出台的五条禁令，最高人民检察院出台的九条禁令等等。一系列的党的纪律和国家法律法规构成了我国反腐倡廉的制度基础，为我们遏制日益蔓延的腐败现象发挥了重要的作用。

党的十五大以后，各级党委发挥总揽全局、协调各方的作用，把制度建设列入重要议事日程，纳入反腐倡廉工作的总体部署。党的十六大以后，随着《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》的颁布实施，各级党委根据本地区本部门的实际情况，对反腐倡廉制度建设进行了总体规划，制度建设有序推进。党的十七大关于“在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设，拓展从源头上防治腐败工作领域”重大战略思想的提出，进一步明确了全党动手抓反腐倡廉制度建设的指导思想。2008年，随着中央《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》的颁布实施，全党动手抓反腐倡廉制度建设的工作局面更加深入。《中国共产党党内监督条例（试行）》、《党政领导干部选拔任用工作条例》、《中国共产党纪律