



JIANLI
JIANQUAN JIAOYU ZHIDU JIANDU
BINGZHONGDE
CHENGZHI HE YUFANG
FUBAI TIXI SHISHI GANGYAO

本书编写组

《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》

学 · 习 · 辅 · 导 · 读 · 本

红旗出版社

D262.6

6

2005

**《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》
学习辅导读本**

本书编写组

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《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》学习辅导读本 / 《〈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〉学习辅导
读本》编写组 . —北京: 红旗出版社, 2005.1

ISBN 7-5051-1164-7

I. 建…

II. 建…

III. 中国共产党—廉政建设—文件—学习参考资料

IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 007299 号

**《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》学习辅导读本**

本书编写组

责任编辑: 王雅飞 刘玉成 封面设计: 耕者设计工作室

红旗出版社出版发行

邮政编码: 100727 地址: 北京市沙滩北街 2 号

E-mail: hqcbbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部: 64037152 发行部: 64037154

印刷: 北京金田特印刷有限公司

2005 年 1 月北京第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 9.5 字数: 203 千字

ISBN 7-5051-1164-7

定价: 20.00 元

中共中央关于印发 《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》的通知

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组（党委），解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

现将《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》（以下简称《实施纲要》）印发给你们，请认真贯彻执行。

坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，是党中央从完成经济社会发展的重大任务和巩固党的执政地位的全局出发，为做好新形势下反腐倡廉工作作出的重大战略决策。这是我们党对执政规律和反腐倡廉工作规律认识的进一步深化，是从源头上防治腐败的根本举措，对于提高党的执政能力、巩固党的执政地位，具有极其重

要的意义。

《实施纲要》是当前和今后一个时期深入开展党风廉政建设和反腐败工作的指导性文件。各级党委和政府要从政治和全局的高度，深刻认识贯彻《实施纲要》的重要意义，深入学习、广泛宣传、坚决贯彻，把建立健全惩治和预防腐败体系的工作纳入经济社会发展的总体规划，认真组织实施。要全面把握《实施纲要》的基本精神和主要内容，结合实际制定贯彻落实《实施纲要》的意见和办法。要认真开展监督检查，建立健全有效的工作机制，切实把反腐倡廉的各项工作落到实处。

各地区各部门对贯彻执行《实施纲要》的意见和建议，请及时报告中央。

中共中央

2005年1月3日

(新华社北京1月16日电)

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

为深入贯彻落实党的十六大和十六届三中、四中全会精神，建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系（以下简称建立健全惩治和预防腐败体系），深入开展党风廉政建设和反腐败工作，制定本实施纲要。

一、建立健全惩治和预防腐败体系的重要性和紧迫性

（一）建立健全惩治和预防腐败体系是党中央在新形势下对反腐倡廉工作作出的重大战略决策。党风廉政建设和反腐败斗争关系党的生死存亡。党越是长期执政，反腐倡廉的任务越艰巨，越要坚定不移地反对腐败，越要提高拒腐防变和抵御风险的能力。执政 55 年来，党的三代中央领导集体高度重视党风廉政建设和反腐败工作，作出了一系列重大决策和部署，取得了明显

成效。以胡锦涛同志为总书记的党中央科学总结反腐倡廉的经验，从加强党的执政能力建设的战略高度，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，提出建立健全惩治和预防腐败体系。这是我们党对执政规律和反腐倡廉工作规律认识的进一步深化，是在发展社会主义市场经济和对外开放条件下深入开展党风廉政建设和反腐败工作的新要求，是从源头上防治腐败的根本举措，对于提高党的执政能力、巩固党的执政地位，具有十分重要的意义。

（二）建立健全惩治和预防腐败体系是一项紧迫而长期的任务。进入新世纪新阶段，国际形势发生了新的深刻变化，我国改革发展处在关键时期，党所处的执政环境发生了重大变化，反腐败工作体制、机制和工作方式还存在与新形势新任务不相适应的问题。腐败现象滋生蔓延的土壤和条件依然存在，腐败现象在一些领域易发多发，反腐败斗争的形势还比较严峻。一些地方、部门和单位的违纪违法案件不断发生，特别是少数高级干部的腐败案件造成了很坏的社会影响；形式主义、官僚主义作风，弄虚作假、铺张浪费现象仍然突出；损害群众利益的不正之风屡禁不止。从实践看，教育不扎实，制度不健全，监督不得力，仍然是腐败现象滋生蔓延的重要原因。我们既要增强反腐败斗争的紧迫感，又要充分认识其长期性、艰巨性和复杂性，树立长期作战的思

想，抓紧建立健全惩治和预防腐败体系。

二、建立健全惩治和预防腐败体系必须坚持党反腐倡廉的基本经验

（三）坚持党反腐倡廉的基本经验。我们党始终把党风廉政建设和反腐败工作作为全党一项重大的政治任务来抓，改革开放特别是党的十三届四中全会以来，采取了一系列有力措施，初步探索出一条新的历史条件下有效开展反腐倡廉工作的路子，形成了江泽民反腐倡廉重要思想，积累了宝贵经验，必须在实践中长期坚持和发展。

——必须坚持中国共产党的领导，保证反对和防止腐败的正确方向。中国共产党是以马克思主义科学理论武装起来的、以全心全意为人民服务为宗旨的先进政党，是与腐败根本不相容的。只有坚持党的领导，才能确立和坚持正确的反腐败指导思想、基本原则和领导体制，才能有效地反对和防止腐败，维护社会政治稳定，促进经济社会全面发展。

——必须坚持指导思想上的与时俱进，用发展着的马克思主义指导党风廉政建设和反腐败工作的新实践。深入开展党风廉政建设和反腐败工作，必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”

重要思想为指导，适应形势任务的发展变化，解放思想、实事求是、与时俱进，积极探索党风廉政建设和反腐败工作的规律，不断丰富和发展党的反腐倡廉理论，推动反腐倡廉工作取得新成效。

——必须紧紧围绕发展这个党执政兴国的第一要务，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化提供政治保证。发展是解决中国一切问题的关键。党风廉政建设和反腐败工作必须围绕发展，服务大局，研究解决妨碍改革发展稳定的突出问题，优化经济社会发展环境，促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展。

——必须坚持立党为公、执政为民，切实纠正损害群众利益的不正之风。党风廉政建设的核心问题是密切党同人民群众的血肉联系。切实把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和归宿，认真解决损害群众利益的突出问题，做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。

——必须坚持深化改革，创新体制机制制度，注重从源头上预防和解决腐败问题。要按照党要管党、从严治党的方针，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防。既要严肃党的纪律，坚决查办违纪违法案件，严厉惩处腐败分子；更要注重预防，通过深化改革、创新体制，加强教育、发展民主、健全法制、强化监督，

把反腐败寓于各项重要政策和措施之中，用发展的思路改革的办法防治腐败。

——必须坚持和完善反腐败领导体制和工作机制，形成反腐败斗争的整体合力。党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众支持和参与的反腐败领导体制和工作机制，是深入开展反腐败斗争的组织保证。只要坚持反腐败领导体制和工作机制，认真贯彻党风廉政建设责任制，切实抓好各项任务的落实，就能巩固和发展全党动手反对和防止腐败的良好局面。

三、建立健全惩治和预防腐败体系的指导思想、主要目标和工作原则

（四）建立健全惩治和预防腐败体系的指导思想。坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，紧紧围绕加强党的执政能力建设，紧紧围绕发展这个党执政兴国的第一要务，树立和落实科学发展观，坚持立党为公、执政为民，坚持科学执政、民主执政、依法执政，坚持为民、务实、清廉，坚持党要管党、从严治党，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，不断提高党的领导水平

和拒腐防变能力。

(五) 建立健全惩治和预防腐败体系的主要目标。到2010年，建成惩治和预防腐败体系基本框架。再经过一段时间的努力，建立起思想道德教育的长效机制、反腐倡廉的制度体系、权力运行的监控机制，建成完善的惩治和预防腐败体系。

(六) 建立健全惩治和预防腐败体系的工作原则。

(1) 坚持与完善社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治、建设社会主义先进文化、构建社会主义和谐社会相适应。要为完善社会主义市场经济体制，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化，发展社会主义先进文化、构建社会主义和谐社会提供保证。

(2) 坚持教育、制度、监督并重。教育是基础，制度是保证，监督是关键。三者统一于惩治和预防腐败体系之中，相互促进，共同发挥作用。既要从严治标，更要着力治本，惩防并举，注重预防。(3) 坚持科学性、系统性、可行性相统一。理论与实际相结合，立足全党，着眼全局，总体规划，分阶段实施；注重科学合理、系统配套和可操作性，充分发挥惩治和预防腐败体系的整体效能。(4) 坚持继承与创新相结合。认真运用党反腐倡廉的基本经验，借鉴国外反腐败的有益做法，加强全局性、前瞻性问题的研究，解决新问题，总结新经验，在继承中发展，在发展中创新。

四、加强反腐倡廉教育，筑牢拒腐防变的思想道德防线

（七）反腐倡廉教育要以领导干部为重点。要以树立马克思主义的世界观、人生观、价值观和正确的权力观、地位观、利益观为根本，以艰苦奋斗、廉洁奉公为主题，以更好地做到立党为公、执政为民为目标，坚持进行党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验教育，进行理想信念和从政道德教育、党的优良传统和作风教育、党纪条规和国家法律法规教育。把反腐倡廉教育贯穿于领导干部的培养、选拔、管理、使用等各个方面，坚持教育与管理、自律与他律相结合，督促领导干部加强党性修养，廉洁自律，反对和防止腐化堕落，常修为政之德、常思贪欲之害、常怀律己之心，牢记“两个务必”，做到“八个坚持、八个反对”，自觉经受住发展社会主义市场经济和改革开放条件下长期执政的考验。

要把反腐倡廉理论作为各级党委理论学习中心组学习的重要内容，定期安排专题学习。把反腐倡廉教育纳入党校、行政学院和其他干部培训机构的教学计划，编写教材，保证课时。对新任职领导干部进行廉政培训。党政主要负责人定期讲廉政党课。中央纪委、中央组织

部和中央宣传部要切实抓好对省部级领导干部的反腐倡廉教育工作。

(八) 反腐倡廉教育要面向全党全社会。要把反腐倡廉教育纳入在全党开展的以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动中。注重研究反腐倡廉教育的规律，使教育内容贴近党员干部的思想和工作实际。既善于依靠各级党组织进行灌输教育，又善于引导广大党员干部进行自我教育；既善于运用“三会一课”等传统教育手段，又善于运用信息技术等现代化手段开展教育。加强示范教育，充分发挥先进典型的引导作用。深化警示教育，深刻剖析违纪违法案件发生的原因，分类分层次开展教育。每年集中一段时间开展反腐倡廉主题教育活动，把专题学习、群众评议与改进工作、解决实际问题结合起来。把反腐倡廉教育作为公务员培训的重要内容。

反腐倡廉教育要面向全社会，把思想教育、纪律教育与社会公德、职业道德、家庭美德教育和法制教育结合起来。大力加强廉政文化建设，积极推动廉政文化进社区、家庭、学校、企业和农村。社区组织要积极开展丰富多彩的廉政文化创建活动。妇联等人民团体要积极开展多种形式的家庭助廉教育活动。教育行政部门、学校和共青团组织要把廉洁教育作为青少年思想道德教育的重要内容，培养青少年正确的价值观念和高尚的道德

情操。积极引导企业廉洁诚信、依法经营，开展农村廉政文化建设活动，增强全社会的反腐倡廉意识，形成以廉为荣、以贪为耻的良好社会风尚。

（九）完善反腐倡廉宣传教育工作格局，形成反腐倡廉教育的强大合力。要把反腐倡廉教育纳入党的宣传教育总体部署，完善宣传教育制度，健全工作机制，改进工作方法。纪检监察、组织人事、宣传思想等部门要做好经常性的反腐倡廉教育工作。坚持党管媒体的原则，坚持正面宣传为主，掌握反腐倡廉舆论工作的主动权。大力宣传我们党反对腐败的坚定决心、方针政策和取得的重大成果，引导广大干部群众正确看待反腐败斗争的形势。大力宣传各条战线立党为公、执政为民的先进典型，弘扬主旋律。建立健全新闻发布制度，适时通报反腐倡廉工作情况，加强对热点问题的引导。党报党刊、电视台、电台要开设廉政专栏或专题节目。加强反腐倡廉网络宣传教育，开设反腐倡廉网页、专栏，正确引导网上舆论。加强对互联网站反腐倡廉宣传教育的指导和管理。

五、加强反腐倡廉制度建设，充分发挥制度在惩治和预防腐败中的保证作用

（十）建立健全反腐倡廉基本制度。完善对权力制

约和监督的制度。坚持民主集中制这一党的根本组织制度，健全民主集中制的各项具体制度。建立和完善党内情况通报、情况反映、重大决策征求意见等制度，逐步推进党务公开。建立党的代表大会代表提案制度。积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式，建立代表提议的处理和回复机制。扩大在市、县实行党代会常任制的试点。完善重大决策的规则和程序。完善领导干部民主生活会制度，提高民主生活会质量。制定落实党内监督条例的各项配套措施，建立和完善巡视制度。

完善反腐倡廉相关法律和规范国家工作人员从政行为的制度。加快廉政立法进程，研究制定反腐败方面的专门法律。修订和完善刑法、刑事诉讼法等相关法律制度。抓紧制定公务员法。探索制定公务员从政道德方面的法律法规。完善领导干部重大事项报告和收入申报制度。

完善对违纪违法行为的惩处制度。抓紧制定《中国共产党纪律处分条例》、《国家行政机关公务员行政处分条例》的配套规定和党纪政纪处分的相关制度，制定和完善对损害群众利益行为的责任追究办法。探索和完善辞职、辞退、免职、降职、降薪、任职限制等有关制度规定。完善违纪违法财物没收追缴责令退赔的规定。建立执法合作、司法协助、人员遣返、涉案资金返还等方

面的反腐败国际合作机制。

完善反腐败领导体制、工作机制。抓紧制定纪委协助党委组织协调反腐败工作的规定。制定《关于实行党风廉政建设责任制的规定》的实施办法。改革和完善纪检监察体制和工作机制。

(十一) 推进从源头上防治腐败的制度改革和创新。深化干部人事制度改革。积极推进干部人事工作的科学化、民主化、制度化进程，扩大党员和群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权。继续推行和完善民主推荐、民主测评、差额考察、任前公示、公开选拔、竞争上岗、任职试用期等制度。规范和全面推行党的地方委员会全体会议无记名投票表决下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选制度。落实和完善党政领导干部辞职制度和任职回避、交流制度，实行党政领导干部职务任期制度，完善职务和职级相结合的制度。抓紧制定体现科学发展观和正确政绩观要求的干部实绩考核评价标准。完善党内选举制度，改进候选人提名方式，适当扩大差额推荐和差额选举的范围和比例。逐步扩大基层党组织领导班子成员直接选举的范围。进一步完善和规范党和国家机关工作人员工资和津贴、补贴制度。

深化行政审批制度改革，完善规范政府共同行为的有关制度。按照全面推进依法行政、建设法治政府的要

求，进一步清理、取消和规范行政审批事项，加快转变政府职能，推进相关制度建设，完善审批方式，加强后续监管，建立科学合理的行政管理和监控机制。加快行政许可法的配套制度建设。完善行政执法责任制和评议考核制。制定行政效能投诉、行政过错责任追究办法。研究制定行政收费、行政强制和行政程序等方面的法律法规。规范并加强对社团、行业组织和社会中介组织的管理。完善国有资产管理体制和监管方式，健全法律法规和工作制度。推进垄断行业的改革，引入竞争机制，完善监管制度。健全政务公开、厂务公开、村务公开制度，制定规范电子政务的法律法规。

深化财政、金融和投资体制改革。进一步深化收支两条线管理改革，完善转移支付制度，全面推行部门预算、国库集中收付制度，完善预算法律，加快建立财政资金绩效评价体系，形成财政资金规范、安全、有效运行的机制。加快银行、证券、保险业的改革，建立健全现代金融企业制度、金融监管制度，确保资金运营安全。建立健全金融账户实名制、现金交易限制及反洗钱制度、征信管理制度。建立对大额资金外流有效监控的预警机制和金融信息共享制度。加强投资领域法规制度建设，建立和完善投资监管体系，改进并加强对政府投资的管理。

推进司法体制改革。制定和修改有关法律，完善司