

构建

中共陕西省委贯彻落实《实施纲要》构建警示训诫防线领导小组办公室编

警示训诫防线

董雷

GOUJIANJINGSHIXUNJIEFANGXIAXUEXIDUBEN

学习读本

构建警示训诫防线

学习读本

中共陕西省委贯彻落实《实施纲要》构建警示训诫防线
领导小组办公室编

主编 / 马银录 · 主审 / 马希良

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

构建警示训诫防线学习读本/马银录主编. —西安:
西北大学出版社, 2006. 12
ISBN 7-5604-2036-2

I. 构... II. 马... III. 廉政建设—中国—学习
参考资料 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 145420 号

书 名:构建警示训诫防线学习读本

主 编:马银录

出版发行:西北大学出版社

通信地址:西安市太白北路 229 号 邮编:710069 电话:029-88302590

经 销:新华书店

印 刷:陕西向阳印务有限公司

开 本:787×960mm 1/16

印 张:18

字 数:230 千字

版 次:2006 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-5604-2036-2/D·189

定 价:24.00 元

努力耕運警示訓誡防綫，不斷壯
大反腐倡廉陣地，思想基礎，為建
設社會主義和諧社會，為提高黨的
領導水平和執政能力，做出新的
更大的貢獻！

二〇〇六年十月

董

書



目 录

第一章 构建警示训诫防线的基本知识	(1)
一、警示训诫防线的基本概念	(1)
二、构建警示训诫防线的主体	(2)
三、构建警示训诫防线的客体	(3)
四、构建警示训诫防线的基本制度	(3)
五、构建警示训诫防线的指导思想	(5)
六、构建警示训诫防线的依据	(6)
七、构建警示训诫防线的原则	(17)
八、构建警示训诫防线的总体要求	(26)
第二章 构建警示训诫防线的理论	(31)
一、警示训诫防线的价值蕴涵	(31)
二、警示训诫防线的创新意义	(33)
三、构建警示训诫防线的理念	(35)
四、构建警示训诫防线的重要性	(36)
五、构建警示训诫防线的创新性	(40)
第三章 构建警示训诫防线的实践	(44)
一、构建警示训诫防线的提出	(44)
二、构建警示训诫防线的试点	(47)
三、构建警示训诫防线的全面实施	(50)
四、构建警示训诫防线的基本经验	(54)
第四章 构建警示训诫防线的组织实施	(105)
一、线索收集与分转	(105)

二、对象排查与确定	(106)
三、分级实施	(107)
四、方式方法	(107)
五、监督整改	(111)
六、结果运用	(111)
七、资料归档	(112)
第五章 构建警示训诫防线的网络运用	(113)
一、网络的概念	(113)
二、警示训诫网络系统	(114)
三、警示训诫网络系统的作用	(115)
第六章 构建警示训诫防线的检查考核	(117)
一、检查考核	(117)
二、表彰奖励	(117)
三、责任追究	(118)
第七章 构建警示训诫防线必须正确处理的关系	(119)
一、构建警示训诫防线与贯彻落实《实施纲要》《具体意见》 的关系	(119)
二、构建警示训诫防线与查办案件的关系	(120)
三、警示训诫三项制度与党风廉政四项谈话制度的关系 ...	(121)
四、警示训诫与警示教育的关系	(121)
五、警示训诫数量与质量的关系	(122)
六、警示训诫与行政管理工作的关系	(123)
七、警示训诫与搞好纪检监察其他业务工作的关系	(123)
八、落实构建警示训诫防线各项制度与大胆创新的关系 ...	(123)

附 录	(124)
中共中央关于印发《中国共产党党内监督条例(试行)》 的通知	
中发〔2003〕17 号	(124)
中共中央关于印发《中国共产党纪律处分条例》的通知	
中发〔2003〕18 号	(137)
中共中央关于印发《中国共产党党员领导干部廉洁从政 若干准则(试行)》的通知	
中发〔1997〕9 号	(179)
中共中央 国务院关于印发《关于实行党风廉政建设 责任制的规定》的通知	
中发〔1998〕16 号	(184)
中共陕西省委 陕西省人民政府关于党风廉政建设 责任制的实施办法	
陕发〔1999〕1 号	(189)
中共陕西省委办公厅 陕西省人民政府办公厅印发 《关于对党风廉政建设责任制执行情况实施责任 考核和责任追究的暂行办法》的通知	
陕办发〔1999〕65 号	(193)
中华人民共和国行政监察法(节选)	(203)
中华人民共和国公务员法(节选)	(212)
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	
中发〔2005〕3 号	(229)
中共陕西省委印发《关于贯彻落实〈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〉的具体意	

见》的通知	
陕发〔2005〕9号	(244)
中共陕西省委印发《关于全面开展构建警示训诫防线 工作实施方案》的通知	
陕发〔2005〕3号	(258)
中共陕西省纪委关于认真贯彻落实《中共陕西省委 关于全面开展构建警示训诫防线工作实施方案》 的通知	
陕纪发〔2005〕3号	(264)
中共陕西省委办公厅关于印发《陕西省构建警示训诫 防线工作办法》的通知	
陕办发〔2006〕41号	(269)
参考文献	(279)
后 记	(281)

第一章 构建警示训诫防线的基本知识

一、警示训诫防线的基本概念

警示训诫由“警示”和“训诫”两个词构成。

警示意为警告、提醒、警惕、启示、启发。

训诫意为教导、告诫、劝诫。

从党风廉政建设和反腐败工作角度讲：

警示，就是把单位或个人，可能产生腐败的苗头性问题或已经出现的轻微性腐败问题指出来，及时提醒，严肃警告，使其不出现腐败问题或把已经出现的轻微性腐败问题消灭在萌芽状态。

训诫，就是把单位或个人，出现的轻微性腐败问题和轻微性违规违纪行为指出来，严厉批评，责令纠错，防止已经出现的轻微性腐败问题和违规违纪行为继续发展蔓延，避免给党和人民、个人和家庭造成难以挽回的损失。

警示训诫防线，就是教育、保护、挽救党员干部的一道监督警戒线。

警示训诫防线主要是运用“教育 + 强制”的办法，对越过思想道德防线、有腐败苗头和轻微违规违纪的党员干部，实行超前防范和动态监督，及时提醒一部分人不犯错误，有效控制一部分人少犯错误或不犯大的错误，着力督导犯了错误的人切实改正错误，最大限度地教育、挽救犯有一般性错误的党员干部。其内涵主要包括以下几个方面：

1. 警示训诫防线是介于思想道德防线和党纪国法防线之间的防线
思想道德防线立足于普遍教育，主要是劝善、倡廉；党纪国法防线立

足于事后惩处,主要是惩恶、保廉;警示训诫防线立足于纠错改正,主要是挽救、促廉。

2. 警示训诫防线实行主动监督、动态监督、全程监督

警示训诫防线建立了以警示提醒、诫勉督导、责令纠错三项制度为支撑的基本制度框架,形成了防范预警机制、动态监督机制和保护挽救机制。

3. 警示训诫防线融教育、监督、制度为一体

警示训诫防线针对问题抓教育,瞄准漏洞抓制度,切中要害抓监督,全面体现教育、制度、监督并重的要求。

二、构建警示训诫防线的主体

根据1998年11月21日中共中央、国务院颁布的《关于实行党风廉政建设责任制的规定》,2005年1月15日中共陕西省委印发的《关于全面开展构建警示训诫防线工作实施方案》规定,构建警示训诫防线的主体是各级党政组织部门、纪检监察机关(机构)和各级领导干部。

1998年11月21日中共中央、国务院颁发的《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第二章第五条规定,党委(党组)、政府以及党委和政府的职能部门的领导班子对职责范围内的党风廉政建设负全面领导责任。党委(党组)、政府以及党委和政府的职能部门领导班子的正职对职责范围内的党风廉政建设负总责;领导班子其他成员根据工作分工,对职责范围内的党风廉政建设负直接领导责任。

2005年1月15日,中共陕西省委印发的《关于全面开展构建警示训诫防线工作实施方案》的通知指出,全面开展构建警示训诫防线工作是贯彻落实中央关于《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》的重要措施。各级党委(党组)和纪检监察机关要组织广大党员干部深入学习,广泛宣传。要将开展构建警示训诫防线工作纳

入党风廉政建设责任制,加强组织领导,周密安排部署,认真组织实施。

三、构建警示训诫防线的客体

根据2003年12月31日,中共中央的《中国共产党党内监督条例》(试行),2005年1月15日中共陕西省委颁发的《关于全面开展构建警示训诫防线工作实施方案》规定,构建警示训诫防线的客体是各级党政组织和党员、干部,重点是领导干部。

2003年12月31日,中共中央的《中国共产党党内监督条例》(试行)第一章第三条规定,党内监督的重点对象是各级领导机关和领导干部,特别是各级领导班子主要负责人。

2005年1月15日,中共陕西省委印发的《关于全面开展构建警示训诫防线工作实施方案》指出,构建警示训诫防线旨在强化对党员干部的监督管理,防微杜渐,及时提醒一部分人不犯错误,有效控制一部分人少犯错误或不犯大的错误,着力督导犯了错误的人切实改正错误,最大限度地教育、挽救犯有一般性错误的党员干部,保护绝大多数党员干部,孤立和打击极少数腐败分子,扩大反腐败工作的群众基础,增强反腐败的政治、经济和社会综合效果。

四、构建警示训诫防线的基本制度

1. 警示提醒制度

警示提醒制度依据中央《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》的基本精神和要求,把防腐关口前移,注重预防,防患于未然。

警示提醒制度立足于事前防范,对群众有反映,可能出现腐败或其他错误问题需要预警的单位和党员、干部,本着有则改之、无则加勉的原则,进行提醒和告诫,形成防范预警机制。

警示提醒制度解决的主要问题是:群众有举报、社会有反映,组织认为有必要告诫防范的问题;单位重大决策、重点工程项目、大额度资金使用、重要人事任免,以及领导干部个人及家庭遇有婚丧嫁娶、乔迁新居、出国考察等事宜,有可能出现不廉洁行为,需要事前预警的问题。

2. 诫勉督导制度

诫勉督导制度依据《中国共产党党内监督条例(试行)》和《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》等有关规定,强化监督,及时纠偏。

诫勉督导制度立足于动态监督,对于具有苗头性问题以及在改革创新、干事创业和执行党的政策中存在偏差的单位和党员、干部,进行及时纠偏,督察引导,中止其错误行为,形成动态监督机制。

诫勉督导制度解决的主要问题是:党员、干部在政治思想、履行职责、工作作风、道德品质、廉政勤政等方面的苗头性问题;现实生活中存在的不正之风和不廉洁行为;为促进当地社会经济发展,在执行党的政策,以及改革创新、干事创业过程中,出现的一般性决策失误和工作偏差。

3. 责令纠错制度

责令纠错制度依据《中国共产党纪律处分条例》和《公务员法》等有关规定,主动发现问题,强制纠错改正。

责令纠错制度立足于保护挽救党员干部,对已经造成错误事实,构成轻微违规违纪,可不予处分的单位和党员、干部,进行批评训示,强制纠错,使其认清问题危害,切实改正错误,形成保护挽救机制。

责令纠错制度解决的主要问题是:具有《中国共产党纪律处分条例》中所列举的行为,但情节轻微,可不予处分,或者已构成违纪,情节较轻,可免于处分;履行党风廉政建设责任制职责不力,管辖范围内发生行业不正之风或腐败案件,造成一定影响,但可以不予处分;在行政效能方

面,存在行政不作为、执法管理不力、服务承诺不兑现、办事效率低下等问题。

五、构建警示训诫防线的指导思想

构建警示训诫防线,要以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持以人为本的执政理念和注重预防的反腐败工作思路,关口前移,强化监督,教育、挽救和保护干部,避免给党和人民事业造成损失和不良影响,壮大反腐败的群众基础和社会基础,不断提高党的执政能力和领导水平,为构建和谐社会、加快陕西发展提供坚强有力的政治保障。

构建警示训诫防线,为什么也要以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想作为指导思想呢?

马克思列宁主义揭示了人类社会发展的规律,它的基本原理是正确的,具有强大的生命力。中国共产党人追求的共产主义最高理想,只有在社会主义社会充分发展和高度发达的基础上才能实现。社会主义制度的发展和完善是一个长期的历史过程。坚持马克思列宁主义的基本原理,走中国人民自愿选择的适合中国国情的道路,中国的社会主义事业必将取得最终的胜利。

以毛泽东同志为代表的中国共产党人,把马克思列宁主义的基本原理同中国革命的具体实践结合起来,创立了毛泽东思想。毛泽东思想是马克思列宁主义在中国的运用和发展,是被实践证明了的关于中国革命和建设的正确的理论原则和经验总结,是中国共产党集体智慧的结晶。在毛泽东思想指引下,中国共产党领导全国人民,经过长期的反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的革命斗争,取得了新民主主义革命的胜利,建立了人民民主专政的中华人民共和国;建国以后,顺利地进行了社会主义改造,完成了从新民主主义到社会主义的过渡,确立了社会主义

基本制度,发展了社会主义的经济、政治和文化。

十一届三中全会以来,以邓小平同志为主要代表的中国共产党人,总结建国以来正反两方面的经验和教训,解放思想,实事求是,实现全党工作中心向经济建设的转移,实行改革开放,开辟了社会主义事业发展的新时期,逐步形成了建设有中国特色社会主义的路线、方针、政策,阐明了在中国巩固和发展社会主义的基本问题,创立了邓小平理论。邓小平理论是马克思列宁主义的基本原理同当代中国实际和时代特征相结合的产物,是毛泽东思想的继承和发展,是集体智慧的结晶,是当代中国的马克思主义。它引导着我国社会主义现代化事业不断前进。

十三届四中全会以来,以江泽民同志为主要代表的中国共产党人,在建设中国特色社会主义的实践中,加深了对什么是社会主义、怎样建设社会主义和建设什么样的党、怎样建设党的认识,积累了治党治国新的宝贵经验,形成了“三个代表”重要思想。“三个代表”重要思想是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论的继承和发展,反映了当代世界和中国的发展变化对党和国家工作的新要求,是加强和改进党的建设、推进我国社会主义自我完善和发展的强大理论武器,是我们党必须长期坚持的指导思想。始终做到“三个代表”,是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。

六、构建警示训诫防线的依据

1. 理论依据

从马克思主义哲学量变质变规律看,行为人腐败心理的形成,一般都经历了一个从量变到质变的逐步演变、恶性发展的过程。“千里之堤,溃于蚁穴”。剖析腐败分子蜕变的轨迹,大多是从心存侥幸的轻微违纪开始,逐步演化为肆无忌惮的严重违纪直至违法犯罪的。事实上,改革开放以来,我们对党员干部自身存在的小问题重视不够,在从小错误到

大错误、一般问题到严重问题的量变过程中超前防范不够,动态监管不力。因此,现行党员干部监督管理工作需要建立纠错纠偏机制,对轻微违规违纪问题进行反馈、监督,预防和控制党员干部的越位出轨行为,避免积重难返。警示训诫防线是教育和减少党员干部严重违纪违法的“制动器”,可以形成阻止党员干部滑向违法犯罪的“控制力”,防止腐败现象由量的积累导致质的变化。

从事物发展的规律看,腐败的产生,首先是精神的堕落。中国有句古训:“物必自腐而后虫生。”这是因为,内因是事物发展的根本,外因是条件,一切外部条件只有通过内因才能起作用。为什么在同样的大环境大气候下,大多数党政干部能廉洁自律、克己奉公,而有的党政干部却贪污腐败、自甘堕落?为什么党内同时出了孔繁森与王宝森,一个万世流芳,一个死有余辜?造成天壤之别的根本原因之一就在于世界观、人生观不同。王宝森之流经不住执政和改革开放的双重考验,背叛了为人民服务的宗旨,这是其变化的内在根本原因。

铁的事实一再警告我们,很多腐败分子的堕落都有一个从不廉到小贪,从小贪到大贪的过程。他们所以会胆子越来越大,手越伸越长,在很大程度上和疏于教育、疏于防范、疏于监督有关。例如,2004年侦查终结的黑龙江省绥化市原市委书记马德一案,据了解在案发前很长一段时间,当地买官、卖官现象就已近于贿赂公行的程度。如果当初发现苗头不好就能及时制止,加强教育和监督,也许不至发展到牵扯出260多名干部,包括一半以上的绥化县(处)级以上干部都被卷入其中的地步。还有工程项目、金融、土地管理领域的大案要案动辄涉案几亿、十几亿,虽然腐败分子受到了惩治,但导致楼塌人亡的“豆腐渣”工程、被毁损的无法复耕的良田、被偷逃到境外的巨额资金、被赌场吞噬的大量公款,大部分都已无法挽回、追回了。而在群众中造成的恶劣影响,对党和政府的形象的损害,在社会上引发的信任和信念的危机,则是金钱难以衡

量的。

无数事实说明,亡羊补牢,不如未雨绸缪。加大预防腐败工作的力度,关口前移,防患于未然,无疑是成本较低、效果更好的反腐败措施。从某种意义上讲,预防腐败与查处腐败案件相比,并不一定轻松。因为要查处的毕竟是已经发生、有踪迹可循的案件,而要预防的则是尚未发生并要努力使之不会发生的事情;查处的对象是特定的个人或少数人,预防的对象是范围更大甚至是全体的党员干部。这就要求我们对各种诱发腐败的因素有更深刻认识,对腐败活动的规律有更全面的把握,要求我们善于从每个干部千差万别的情况中制定出能够有效预防腐败的共性措施,同时又能针对人们不同的特点对症下药。因此说“有效预防腐败更是我们党执政能力的重要标志”是十分精辟的。

2. 历史依据

建国以来,我党一直把反腐败斗争当作党的自身建设的一件大事来抓。但是,由于我们对腐败的认识有一个逐步深化的过程。因此,反腐败斗争也经历了一个由非理性向理性发展的过程。大体可以概括为四个阶段。

(1) 靠群众运动反腐败阶段(1949~1978年)。从建国初期到70年代末,在计划经济条件下,我们的反腐败斗争主要采用群众运动的方式进行。从共和国第一大案——1951年刘青山、张子善案件开始,我们先后开展过50年代的“三反”“五反”运动;60年代的“社教”运动、“四清”运动、“文革”运动;70年代的整党运动等。在阶级斗争为纲的理念指导下,政治运动不断。但是,反腐败斗争,始终没有走出依靠群众运动,搞所谓“大民主”政治运动的怪圈,几乎每次运动中都产生了不少冤假错案,运动过后还要平反和甄别。那个阶段的反腐败工作尽管声势大,但效果差,可以说教训远远大于经验。

(2) “严打反腐”阶段(1979~1991年)。在改革开放的形势下,党

员领导干部的经济犯罪案件呈上升趋势。邓小平同志提出了从严打击的对策(例如:1982年、1983年两次严厉打击刑事犯罪活动)。邓小平同志讲:“刑事案件,恶性案件大幅度增加,这种情况很不得人心。几年了,这股风不但没有压下去,反而发展了。原因在哪里?主要是下不了手,对犯罪的打击不严、不快,判断很慢。”“为什么不可以组织一次,二次,三次严厉打击刑事犯罪活动的战役?”“必须依法从快集中打击,严才能治理。”(《邓小平文选》第2卷第33页)。

1989年6月,中共十三届四中全会,提出在经济上开展治理整顿的同时,明确把“坚决惩治腐败”列为今后特别注意抓好的四件大事中的重要一件。8月15日,最高人民法院、最高人民检察院发布了《关于贪污、受贿、投机倒把犯罪分子必须在期限内坦白自首的通告》。8月19日,中华人民共和国监察部也发出了《关于有贪污贿赂行为的国家行政机关工作人员必须在期限内主动交代问题的通告》。反腐败作为一项专项斗争在全党全国开展起来,群众举报大大增加,犯罪分子纷纷投案自首。在《通告》期间,群众向检察机关举报的线索有133765件,到检察机关投案自首的贪污、贿赂分子有25544人,加上投案自首的其他经济犯罪分子共达36171人。在投案自首的人员中,有县处级以上干部742人,司局级干部40人,副省级、副部级干部各1人,投案自首人员涉及犯罪金额3.5亿元,已退出赃款赃物合人民币2.09亿元。中共中央先后向全党发出了《关于近期做几件群众关心的事的决定》《关于加强党的建设的通知》《关于加强同人民群众密切联系的决定》等一系列重要文件,显示了党中央惩治腐败的决心和信心,形成了一个全党抓党风和惩治腐败的好形势。

实践证明,“严打反腐”虽然在短时期内效果明显,大快人心,遏制了腐败蔓延的势头。但是,这种治标不治本的做法,仍然没有走出“人治”的旧巢,违背了反腐败斗争的规律,往往是风头一过,腐败现象死灰