

中央纪委研究室 编
纪检监察研究所

构建教育、制度、监督并重的 惩治和预防腐败体系 的理论与实践

中国方正出版社

(内部发行)

构建教育、制度、监督并重的 惩治和预防腐败体系 的理论与实践

中央纪委研究室 编
纪检监察研究所

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的理论与实践》/中央
纪委研究室、纪检监察研究所编. —北京: 中国方正出版社, 2004. 6

ISBN 7-80107-848-9

I. 构… II. ①中…②中… III. 廉政建设—中国—文集 IV. D630.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 057963 号

**构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系
的理论与实践 (内部发行)**

中央纪委研究室 纪检监察研究所 编

责任编辑: 杜英莲

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) 66124758 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63094507 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com

责编 E-mail: DYL@FZPress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京季蜂印刷有限公司

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张: 8.5

字 数: 220 千字

版 次: 2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-848-9

定价: 16.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

出版说明

党的十六届三中全会确立了“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”的战略方针，这是我们党对反腐倡廉规律认识的深化，是新形势下深入开展党风廉政建设和反腐败斗争的新要求，是从源头上加大防治腐败的根本举措。

为了推动惩防体系建设，中央纪委研究室、纪检监察研究所和其他相关部门开展了相关的调研工作，各地也进行了体系建设的研究与探索，取得了一定的成效。中央纪委研究室于2004年5月17日至20日在深圳召开了体系建设座谈会，中国监察学会于2004年6月2日至3日在山东烟台召开了理论研讨会，邀请了众多专家学者和纪检监察实际工作者对建立健全惩防腐败体系的重大意义、指导思想、根本目的、科学内涵、方法途径以及涉及的有关问题进行了深入研讨。现将两次会议代表的发言摘要和其他一些有代表性的文章以及有关省市的规范性文件汇编成册，供各地、各部门深入探讨研究惩防体系建设时参考。

2004年6月

☆构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的理论与实践☆

目 录

第一部分

建立健全惩治和预防腐败体系座谈会观点综述

..... 中央纪委研究室 (1)

建立健全惩防腐败体系理论研讨会观点综述

..... 纪检监察研究所 (5)

第二部分

积极探索体系建设的内在规律 实现教育、制度、监督

三者有机统一

..... 天津市纪委副书记、监察局局长 梁文忠 (11)

关于建立健全惩治和预防腐败体系的几点思考

..... 辽宁省纪委副书记、监察厅厅长 王刚 (18)

关于构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的

若干思考..... 浙江省监察学会 杨夏柏 (24)

建立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的实践与探索

..... 中共广东省纪委 (29)

- “阳光工程”实践对建立健全惩治与预防腐败体系的积极意义
..... 福建省纪委副书记、监察厅厅长 陈伦 (38)
- 关于建立惩治和预防腐败体系的探索与思考
..... 黑龙江省纪检监察学会 李广智 (44)
- 反腐保廉长效机制建设研究
..... 山西省纪委课题研究组 (51)
- 关于创新监督制约机制的思考
..... 河南省纪委副书记、监察厅厅长 朱业祥 (59)
- 当前反腐倡廉教育、制度、监督中存在的问题及对策思考
..... 重庆市纪委副书记、监察局局长 李昌伦 (65)
- 构建惩治和预防腐败体系是新时期党风廉政建设的战略举措
..... 甘肃省纪委副书记、监察厅厅长 王润康 (71)
- 坚持与时俱进 构建与社会主义市场经济体制相适应的
惩治和预防腐败体系
..... 西藏自治区纪委副书记、监察厅厅长 张跃平 (77)
- 反腐败惩防体系：目标模式、整体设计和科学测评
..... 江苏省纪委法规研究室副主任 徐晓冬 (83)
- 努力拓宽行政监察工作思路 为完善社会主义市场经济
体制服务..... 深圳市纪委副书记、监察局局长 张伟雄 (90)
- 苏州市建立惩治和预防腐败体系的探索与实践
..... 苏州市委副书记、纪委书记 沈荣法 (96)
- 萍乡市构建惩防腐败体系的实践与思考
..... 萍乡市纪委副书记、监察局局长 何思圣 (101)

* * * * *

努力创建中国特色防治腐败体系

- 中央纪委研究室主任 朱旭东 (107)

自上而下与自下而上的监督有机结合是加强党内监督的有效途径

…………… 驻国家安全生产监督管理局纪检组组长 赵岸青 (113)
努力从规律层面认识和把握反腐败斗争

…………… 中央纪委研究室副局级检查员、监察专员 邵景均 (119)
对建立健全惩治和预防腐败体系的几点思考

…………… 中央办公厅调研室 苗庆旺 何树宏 (125)
关于建设惩治和预防腐败体系的思考

…………… 最高人民检察院职务预防犯罪厅 郝银飞 (131)
不断完善教育制度监督并重惩防体系 深入推进林业

反腐倡廉工作 …………… 驻国家林业局纪检组、监察局 (136)
坚持教育、制度、监督的有机统一 形成惩治和预防腐败

的完整体系 …………… 中国监察学会机械分会课题组 (143)
建立健全教育、制度、监督并重的惩防腐败体系是企业

党风廉政建设的途径

…………… 山东电力集团公司纪委书记 刘广迎 (149)

* * * * *

建立有中国特色的国家廉政体系

…………… 清华大学廉政研究室主任 程文浩 (155)
建立和完善对权力制约监督机制

…………… 中央党校教授、博士生导师 蔡长水 (162)
制度防腐的行政法思考

…………… 中国政法大学教授、博士生导师 马怀德 (168)
关于建立健全惩防腐败体系的若干思考

…………… 中国社科院政治学所编辑部副主任 徐绍刚 (173)
地方政府行政诚信建设对政府效能影响的综合评估体系

研究论纲 …………… 湖南大学教授 卢汉桥 (179)

简述美国反腐败机制

..... 中国社科院美国所社会文化研究室主任 姬虹 (184)

第三部分

深圳市反腐保廉预防体系总体思路

(2002 年 1 月 16 日 深办发〔2002〕3 号) (189)

中共福建省委关于建立和完善反腐倡廉工作“六个机制”
的若干规定(试行)

(2002 年 9 月 26 日 闽委发〔2002〕11 号) (209)

浙江省反腐倡廉防范体系实施意见(试行)

(2003 年 7 月 4 日 浙委〔2003〕14 号) (225)

中共苏州市委关于建立惩治和预防腐败体系

保证“两个率先”顺利实现的决定

(2003 年 12 月 12 日九届市委第 57 次常委会讨论通过)

..... (240)

中共南京市委关于建立健全预防和惩治腐败体系的意见

(2004 年 5 月 30 日 宁委发〔2004〕19 号) (254)

第一部分

建立健全惩治和 预防腐败体系座谈会观点综述

中央纪委研究室

2004年5月17日至20日，中央纪委研究室在深圳市召开座谈会，围绕建立健全惩治和预防腐败体系问题，邀请广东、福建、浙江、安徽、河南、深圳和苏州等省市纪委研究室主任进行研讨。

七省市的体系建设取得了积极进展。深圳市纪委动手早，2000年就开始研究“反腐保廉预防体系”，2002年初颁发《总体思路》，已经实施两年多时间。浙江省委和苏州市委先后于2003年7月和12月，提出了框架方案，并组织落实。最近，安徽、河南等地也形成框架方案，正在征求意见，修改后上报省委审定。日前，山西省纪委已经形成《实施意见》，吉林省也提出了初步设想。这些省市的共同特点是，党政领导重视，深入调查研究，发挥专家学者作用，建立领导责任机制，积极试点，总结经验，逐步完善。

一、有关理论和实践问题的研讨观点

这次座谈会是在交流经验的基础上，重点围绕惩治和预防腐败体

系建设的意义、目的、核心、要素、目标和任务，进行了较深入的研讨。

(一) 关于体系建设的意义。会议认为，中央提出建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，是党风廉政建设和反腐败斗争深入发展的客观要求，也是加大从源头上防治腐败的根本举措。这个体系的提出，表明我们党对社会主义市场经济条件下反腐败工作规律的认识进一步深化了。与会同志谈到，当前国际反腐败斗争呈现出两大发展趋势，一是打击和预防并重，二是创建国家廉政体系。中央提出建立健全防治腐败体系，不是过去的零敲碎打，而是建立完整的制度系统；不只是强调惩治腐败，而是把预防腐败摆到了同等重要的位置；不仅体现了市场经济发展的客观要求，也顺应了国际反腐败斗争的发展潮流，意义深远。

(二) 关于体系建设的目的。有四种观点：一是为了预防腐败，形成党员干部和公职人员不想贪、不能贪、不敢贪的有效机制。二是为了推进反腐倡廉工作制度化、法制化的进程，逐步使腐败现象降到可能的最低限度。三是为建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力更加开放的经济体系，营造良好的投资环境，提供可靠的政治保证。四是为了在推进中国特色社会主义的历史进程中，找到一条社会主义市场经济条件下有效开展反腐败斗争的新路子。

(三) 关于体系建设的核心。有三种观点：一是认为核心是制度建设。二是认为核心是加强对权力的监督制约，解决权力失控、决策失误、行为失范的问题。三是认为核心是制度创新和建设，强化对权力的合理配置和有效制约。

(四) 关于体系的要素。一是功能要素说。认为惩治和预防腐败体系是由教育、制度、监督三个基本要素构成的。

二是机制要素说。深圳提出“八个机制”，即公共权力的配置机制、公共财政的管理机制、公平择优的用人机制、法约约束机制、监督管理机制、教育防范机制、组织领导体制。浙江提出“六

个机制”，即思想教育、权力制约、监督管理、法纪约束、廉政激励、测评预警等机制。安徽提出“八个机制”，即党风廉政教育、规范权力运行、法规制度约束、监督权力运行、查办惩处、预警评价、改革创新和组织领导等机制。苏州提出“八个机制”，即教育防范、公共权力配置、公共财政管理、公平择优用人、监督管理、查案惩处、廉政激励和测评预警机制。

三是工作要素说。认为应包括指导思想、基本原则、目标要求、制度框架、保障措施、评估系统、组织领导等。

(五) 关于体系建设的目标。深圳提出，2003至2005年为全面推动阶段，力争2005年后“初步建立起适应社会主义市场经济体制要求的反腐保廉预防体系”。苏州提出，2006至2010年是全面深化、充分发挥体系作用的阶段。浙江提出，第一阶段是2003年至2004年，主要是职能分工、制定细则、明确目标；第二阶段是2005年至2007年，主要是总结完善、全面深化。安徽提出2010年“达到主要目标”。

(六) 关于体系建设的任务。第一种意见，认为基本任务是建立健全“三道防线”。即建立健全以教育为先导的思想道德防线，以监督为关键的党纪国法防线，以制度为载体的体制机制防线。第二种意见，认为主要任务有三项，即加强党风廉政教育和管理，加强党风廉政制度建设，加强对权力的监督制约。第三种意见，认为围绕反腐败三项工作，将教育、制度、监督纳入这个工作格局之中。

关于体系建设与三项工作的关系，有三种观点：第一，认为防治腐败体系的提出是“反腐败三项工作的继承和发展”，基本涵盖了三项工作的内容。第二，认为防治腐败体系强化了三项工作格局中“源头治理的部分”。第三，认为“三项工作重在治标，体系建设重在治本”。

二、体系建设需要处理好的几个关系

(一) 正确处理继承与创新的关系。这个体系不是凭空建立的，

既是对过去成功经验的概括，又是反腐倡廉深入发展的需要。对过去行之有效的做法要坚持在继承中发展。

（二）正确处理贯彻党的宗旨与体现时代特征的关系。建立健全体系必须坚持以“三个代表”重要思想为指导，既要体现立党为公、执政为民的本质要求，又要与社会主义市场经济的客观进程和一般规律相适应。这是建立健全体系要把握的重点和难点。

（三）正确处理三者并重与三项工作的关系。建立健全既要重视教育、制度、监督三者并重的关系，又要注意把反腐败三项工作纳入体系建设之中。

（四）正确处理长期规划与近期目标的关系。建立健全体系是动态的、循序渐进的。既要有长远目标，又要抓住当前的突出问题，确定具体的防治目标和措施，分步实施，稳步推进。

（五）正确处理惩治与预防的关系。这个体系具有惩治和预防两个基本功能。既不能放松惩治这一手，又要注重预防，从根本上铲除滋生腐败的土壤和条件。

（六）正确处理立足基本国情与借鉴国际经验的关系。这个体系是开放的，既要体现我们的基本国情和实践经验，又要借鉴当代世界防治腐败的有效做法，坚持以我为主，为我所用。

（七）正确处理加强党委领导与发挥纪检监察作用的关系。建立健全这个体系是全党全社会的共同任务。既要注意发挥纪委组织协调的职能作用，又要坚持党委统一领导，动员各方面力量，把防治腐败体系的各项任务落到实处。

（八）正确处理体系建设理论与实践的关系。建立健全体系是不断进行理论创新和实践创新的过程。既要注意从理论上研究阐述指导思想、基本原则和总体框架，又要注重从实际出发，具有可操作性。

与会同志建议，中央纪委、监察部应制定一个带有指导性质的方案和文件，同时鼓励各地结合实际提出具体方案和措施。

建立健全惩防腐败体系 理论研讨会观点综述

纪检监察研究所

2004年6月2日至3日,中国监察学会召开建立健全惩防腐败体系理论研讨会。与会的40多名专家学者和纪检监察实际工作者,对建立健全惩防腐败体系的重大意义、指导思想、科学内涵,以及涉及的有关问题进行了研讨。

建立健全惩防腐败体系的重大意义和科学内涵。与会者认为,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,是贯彻“三个代表”重要思想和坚持科学发展观的必然要求,是完善社会主义市场经济体制的客观需要,是坚持标本兼治、综合治理,从源头上预防和治理腐败的重要体现,是我们党对新形势下深入开展党风廉政建设和反腐败斗争提出的新要求。建立健全这个体系,为新形势下推进反腐倡廉工作提供了强有力的理论指导,对于加强党的建设和政权建设,推进民主和法制建设,提高党的执政能力,深入推进新时期反腐倡廉工作,有效地遏制腐败的滋生和蔓延,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

与会者提出,建立健全惩治和防范腐败体系既是一个理论问题,又是一个实践性很强的问题,是来源于实践又进一步指导实践的科学体系。这个体系具有十分丰富的内涵,由教育、制度、监督三个部分构成,包括惩治和预防两方面功能,是治标和治本的辩证

统一。教育是基础，侧重于教化，着力于思想道德防线，是制度和监督的前提；制度是保证，侧重于规范，致力于党纪国法防线，是教育和监督的依据；监督是关键，侧重于督查，致力于制约和惩治，是落实教育和制度的措施。三者相互依存，相互促进，统一于社会主义市场经济条件下反腐倡廉工作实践。

建立健全惩防腐败体系的理论基础。与会者认为，党的三代领导集体关于教育、制度、监督等的一系列深刻论述，是建立健全惩防腐败体系重要的理论渊源和基础。毛泽东始终重视思想教育，并提出了党和政府要接受人民群众民主监督的思想。邓小平强调：“党要受监督，党员要受监督”，并提出要依靠教育和法律来克服特权等腐败现象。江泽民对加强反腐倡廉教育、制度和监督作了大量精辟论述，明确要求坚持标本兼治、综合治理的方针，逐步加大治本的力度，从源头上防范和解决腐败问题。胡锦涛同志针对新时期反腐倡廉工作出现的新情况新问题，提出要“进一步加强思想政治建设，构筑牢固的思想道德防线”，“进一步深化体制改革，建立健全防范腐败的体制机制”，并代表新一届中央领导集体郑重表示要接受全党和全国人民的监督。在中央纪委第三次全会上，他强调：“建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，深入推进反腐倡廉工作”。

建立健全惩防腐败体系是对反腐倡廉实践经验的深刻总结和重大理论创新。与会者认为，党的十三届四中全会以来，我们党作出了加强反腐败斗争的重大决策，确立了反腐败的指导思想、基本原则、工作格局、领导体制和工作机制，并在实践中不断积累社会主义市场经济条件下有效开展反腐倡廉的经验。十五大关于“教育是基础，法制是保证，监督是关键”的论断，明确了教育、制度、监督各自在反腐倡廉工作中的地位和作用。十六大进一步确定了反腐倡廉的途径和方法，提出要加强教育，发展民主，健全法制，强化监督，创新体制，把反腐败寓于各项重要政策措施之中，从源头上

预防和解决腐败问题。十六届三中全会提出建立健全惩治和预防腐败的体系，从理论上阐明了反腐败必须与发展社会主义市场经济相适应；必须教育、制度、监督三者并重；必须惩防并举，注重预防，充分发挥教育、制度、监督的整体效能。党中央提出建立健全惩防腐败体系，标志着我们党对反腐倡廉规律认识的进一步深化，为深入推进反腐倡廉工作指明了方向。

建立健全惩防腐败体系应坚持的原则和处理好的几个关系。与会者认为，建立健全惩防腐败体系应坚持以下几个原则：一是以“三个代表”重要思想为指导；二是与社会主义市场经济体制相适应，与政治、文化体制改革相一致；三是做到教育、制度、监督并重，注重三者的内在协调统一；四是与实行党风廉政建设责任制结合起来；五是注意体系的系统性、前瞻性、针对性和可操作性。

有的与会者提出，建立健全惩防腐败体系需要正确处理好：教育、制度、监督三者之间的关系；治标与治本、惩治腐败与预防腐败之间的关系；查处违纪违法案件与纠正损害群众利益不正之风的关系；保持工作的连续性同与时俱进、开拓创新的关系；中央部署与本地实际的关系。

部分与会者提出，建立健全惩防腐败体系还需把握好以下几点要求。1. 加强对策研究，把建立健全惩治和预防腐败体系这一理论尽快转化为生动、丰富的实践，同时不断总结新鲜经验，上升为理论。要在理论和实践的结合和相互作用中，不断发展和完善这个体系。2. 把教育、制度、监督三者有机结合起来，贯穿于反腐倡廉的各个环节，融入各地区、各部门的日常管理和业务工作之中。3. 加强宏观指导，构建总体框架，建立健全思想教育自律、权力制约防范、廉政建设激励、法纪约束惩治、测评预警预防、监督管理保障等机制，逐步形成使广大干部不易腐败、不能腐败、不敢腐败和不愿腐败的预防和制约体系。4. 各地区各部门要紧密结合市场经济发展的实际水平，紧贴反腐倡廉工作实际，使体系建设与发

展社会主义市场经济的进程相适应，与各项改革措施和政策相协调，保证反腐倡廉与经济社会发展形成良性互动。

建立健全惩防腐败体系的对策建议。与会者对当前如何建立健全惩防腐败体系问题进行了深入研讨，特别是一些专家学者提出了不少对策建议。

在党风廉政教育方面。与会者提出，要遵循反腐倡廉教育的规律，采取有力措施，筑牢拒腐防变的思想道德防线。1. 健全党风廉政宣传教育联席会议制度，充分发挥党风廉政“大宣教”格局的作用。2. 将反腐倡廉教育列入各级党校、行政学院的教学和培训计划，纳入各级党委理论学习中心组学习计划，在公务员选拔考试和拟提任干部的任前政治理论资格考试中加入适量的反腐倡廉内容。3. 充分利用影视、报刊、电教、“互联网”、戏剧、文学等载体，开设廉政教育窗口，加强对反腐倡廉方针政策、纪律要求、工作成果的宣传，扩大反腐倡廉的影响，逐步在全社会形成良好的廉政文化氛围。4. 先行试点，在高校开设廉政教育专业或课程，条件成熟的高校还可以招收廉政教育专业研究生，以加强理论研究，培养专业人才。

在制度建设方面。与会者认为，要遵循制度建设的规律，构筑反腐倡廉的制度体系。1. 健全法规制度，推进反腐倡廉制度化、法制化。当前，要抓紧制定出台《关于国家公务员行政处分条例》、《关于国有企业监察工作的规定》、《关于国有企业领导人员廉洁自律若干规定》、《关于乡镇以下基层干部廉洁自律若干规定》等，对一些新兴的领域，也要加强调查研究，抓紧制定相应的法律法规制度。2. 深化涉及“权、钱、人”方面的体制机制制度改革、进一步加大从源头上防治腐败的力度。3. 建立健全党委统一领导，纪检监察和有关部门负责人参加的联席会议制度，定期召开会议，研究并协调解决反腐倡廉工作中的重大问题。4. 在现行双重领导体制下，探索建立对下级纪检监察机关主要负责人的考核或任命由上

级纪检监察机关负责的制度，适度扩大纪检监察机关的相对独立性。5. 在现行巡视制度的基础上，逐步建立异地巡视制度，以完善巡视工作。6. 建立并完善纪检监察机关参与政府决策和施政过程的监督制度。7. 建立行政机关对本部门易受腐败侵蚀的部位定期进行风险分析制度，对发现的薄弱环节及时予以加强，健全制度、加强管理。8. 逐步建立廉政公积金制度，加大腐败行为的风险和成本。9. 在全国建立统一举报电话号码制度，方便群众举报。

在实施监督方面。与会者认为，要把对权力的监控作为监督的重点，切实发挥好监督对建立健全体系的保障作用。1. 实行领导干部廉政行为问责制，强化上级对下级的监督。2. 在党政机关内部实行自上而下和自下而上的逐级监督制度，建立层级监督的责任体系，防止腐败现象的发生。3. 根据不同部门、系统和单位特点，尽快制定相应的监督实施办法和措施，量化监督指标，使监督具有可操作性。4. 实行监督主体参与重大决策制度、专家咨询评价制度、重大事项跟踪监督制度、重大建设项目设特派监督员制度等，加强对决策、执行等权力运行关键环节的监督。5. 建立领导干部廉政档案和个人信用体系，增强监督的有效性。6. 建立政府监察机构向同级人民代表大会及其常务委员会报告工作制度、人大代表质询制度和评议部门制度，充分发挥人大在反腐败工作方面的监督作用。7. 建立聘请政协委员和民主党派人士担任党风、政风监督员制度，拓宽反腐败工作监督的途径和渠道。8. 尽快制定《党内监督条例实施细则》和《关于党风廉政建设责任考核的实施办法》、《关于党风廉政建设责任追究的实施办法》等与实施党风廉政建设责任制相配套的制度。同时，要把反腐倡廉法规制度建设置于国家法制建设中统筹安排，尽可能把那些成熟的法规制度以人大立法的形式固定下来，增强其权威性和约束力。

研讨中，与会者还就建立健全惩防腐败体系提出如下建议。一是建议中央纪委出台一个全国性的建立健全教育、制度、监督并重