



《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》

118项制度解读

主 编 侯通山

副主编 侯觉非

中国方正出版社

# 《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》118项制度解读

主 编 侯通山  
副主编 侯觉非

中国方正出版社

## 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》118项制度解读/侯通山主编. —北京: 中国方正出版社, 2005.2

ISBN 7-80107-921-3

I. 建… II. 侯… 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 009792 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》118 项制度解读

侯通山 主编

---

责任编辑: 王相国 向晓静

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) 66560933 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网址: [www.fzpress.com.cn](http://www.fzpress.com.cn)

责编 E-mail: [Xiangxiaojing@fzpress.com.cn](mailto:Xiangxiaojing@fzpress.com.cn)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市科星印刷有限责任公司印制

---

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张: 6.5

字 数: 137 千字

版 次: 2005 年 2 月第 1 版 2005 年 2 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

---

ISBN 7-80107-921-3

定价: 12.00 元

---

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

## 编写说明

2005年1月3日，中共中央发布了《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》），这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，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。

制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。依靠制度惩治和预防腐败，是做好反腐倡廉工作的根本途径。为使广大干部深入学习、广泛宣传 and 坚决贯彻《实施纲要》中制度建设部分的内容，中央纪委法规室负责起草《实施纲要》制度部分的同志编写了《〈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〉118项制度解读》一书。本书对《实施纲要》制度部分涉及的118项制度逐项进行了解读，是广大干部，特别是纪检监察干

部学习、贯彻《实施纲要》的重要参考资料。本书由中央纪委法规室主任侯通山同志担任主编，中央纪委法规室副局级检查员、监察专员侯觉非同志担任副主编。参加本书编写的人员有：谭焕民、刘婷、周鹏飞、姚西科、高德道、曹少波。本书由侯觉非同志统稿，侯通山同志审定。

因时间仓促，加之编者水平所限，书中难免有疏漏或不妥之处，恳请广大读者批评指正。

编 者

2005年1月

# 目 录

1. 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 ..... ( 1 )
2. 建立和完善党内情况通报制度 ..... ( 3 )
3. 建立和完善党内情况反映制度 ..... ( 5 )
4. 建立和完善党内重大决策征求意见制度 ..... ( 6 )
5. 逐步推进党务公开 ..... ( 7 )
6. 建立党的代表大会代表提案制度 ..... ( 9 )
7. 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 ..... ( 9 )
8. 建立代表提议的处理和回复机制 ..... (11)
9. 扩大在市、县实行党代会常任制的试点 ..... (12)
10. 完善重大决策的规则和程序 ..... (14)
11. 完善领导干部民主生活会制度 ..... (15)
12. 制定落实党内监督条例的各项配套措施 ..... (17)
13. 建立和完善巡视制度 ..... (18)
14. 研究制定反腐败方面的专门法律 ..... (20)
15. 修改和完善刑法 ..... (24)
16. 修改和完善刑事诉讼法 ..... (26)
17. 制定公务员法 ..... (28)
18. 探索制定公务员从政道德等方面的法律法规 ..... (30)
19. 完善领导干部重大事项报告制度 ..... (32)
20. 完善领导干部收入申报制度 ..... (33)

21. 制定《中国共产党纪律处分条例》的配套规定	····· (34)
22. 制定《国家行政机关公务员行政处分条例》 及配套规定	····· (35)
23. 制定党纪政纪处分的相关制度	····· (37)
24. 制定和完善损害群众利益行为的责任追究办法	····· (38)
25. 完善辞职制度	····· (40)
26. 完善辞退制度	····· (42)
27. 完善免职制度	····· (43)
28. 完善降职制度	····· (45)
29. 完善降薪制度	····· (47)
30. 完善任职限制制度	····· (49)
31. 完善违纪违法财物没收追缴责令退赔制度	····· (51)
32. 建立国际执法合作机制	····· (52)
33. 建立国际司法协助机制	····· (54)
34. 建立人员遣返机制	····· (55)
35. 建立涉案资金返还机制	····· (56)
36. 制定纪委协助党委组织协调反腐败工作的规定	····· (58)
37. 制定《关于实行党风廉政建设责任制的规定》的 实施办法	····· (60)
38. 改革和完善纪检监察体制	····· (61)
39. 改革和完善纪检监察工作机制	····· (63)
40. 完善民主推荐制度	····· (65)
41. 完善民主测评制度	····· (68)
42. 完善差额考察制度	····· (70)
43. 完善任前公示制度	····· (70)
44. 完善公开选拔制度	····· (73)
45. 完善竞争上岗制度	····· (75)

46. 完善试用期制度 .....	(78)
47. 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 .....	(79)
48. 完善党政领导干部任职回避制度 .....	(82)
49. 完善党政领导干部交流制度 .....	(83)
50. 实行党政领导干部职务任期制度 .....	(85)
51. 完善职务与职级相结合的制度 .....	(86)
52. 制定干部实绩考核评价标准 .....	(88)
53. 完善党内选举制度 .....	(89)
54. 基层党组织领导班子成员直接选举制度 .....	(91)
55. 完善和规范党和国家机关工作人员工资制度 .....	(91)
56. 完善和规范党和国家机关工作人员津贴制度 .....	(93)
57. 完善和规范党和国家机关工作人员补贴制度 .....	(94)
58. 深化行政审批制度改革 .....	(96)
59. 《行政许可法》的配套制度建设 .....	(98)
60. 完善行政执法责任制 .....	(99)
61. 完善行政执法评议考核制 .....	(101)
62. 制定行政效能投诉制度 .....	(102)
63. 制定行政过错责任追究办法 .....	(103)
64. 制定行政收费法 .....	(104)
65. 制定行政强制法 .....	(105)
66. 制定行政程序法 .....	(107)
67. 规范对社团、行业组织和社会中介组织的 管理制度 .....	(108)
68. 完善国有资产管理体制 .....	(111)
69. 完善国有资产监管方式 .....	(113)



70. 引入垄断行业竞争机制 .....	(116)
71. 完善垄断行为监管制度 .....	(117)
72. 健全政务公开制度 .....	(119)
73. 健全厂务公开制度 .....	(120)
74. 健全村务公开制度 .....	(122)
75. 制定规范电子政务的法律法规 .....	(124)
76. 深化收支两条线管理制度 .....	(127)
77. 完善转移支付制度 .....	(129)
78. 推行部门预算制度 .....	(130)
79. 推行国库集中收付制度 .....	(132)
80. 完善预算法律 .....	(135)
81. 建立财政资金绩效评价体系 .....	(137)
82. 建立健全现代金融企业制度 .....	(139)
83. 建立健全金融监管制度 .....	(140)
84. 建立健全金融账户实名制 .....	(142)
85. 建立健全现金交易限制制度 .....	(143)
86. 建立健全反洗钱制度 .....	(145)
87. 建立健全征信管理制度 .....	(146)
88. 建立对大额资金外流有效监控的预警机制 .....	(148)
89. 建立金融信息共享制度 .....	(149)
90. 加强投资领域法规制度建设 .....	(150)
91. 建立和完善投资监管体系 .....	(152)
92. 制定和修改有关法律，完善司法机关的 机构设置、职权划分和管理制度 .....	(153)
93. 完善诉讼程序 .....	(155)
94. 完善人民陪审员制度 .....	(157)
95. 执行审判公开制度 .....	(159)

96. 完善执行工作机制 .....	(161)
97. 完善检察机关的法律监督职能 .....	(162)
98. 健全检务公开制度 .....	(164)
99. 健全司法工作规范 .....	(165)
100. 健全违法司法行为责任追究制度 .....	(167)
101. 修订城市规划法 .....	(168)
102. 修订建筑法 .....	(169)
103. 修订环境保护法 .....	(170)
104. 完善城市规划许可制度 .....	(172)
105. 完善工程建设招标投标制度 .....	(172)
106. 严格市场准入退出制度 .....	(174)
107. 加快信用体系建设 .....	(174)
108. 修订土地管理的相关法律法规 .....	(176)
109. 加强土地出让制度建设 .....	(178)
110. 完善产权交易市场功能 .....	(179)
111. 完善产权交易各项监管制度 .....	(180)
112. 建立企业国有产权交易信息监测体系 .....	(181)
113. 促进市场竞价机制形成 .....	(182)
114. 健全政府采购制度 .....	(182)
115. 完善管理职责与执行职责分离的政府采购 管理体制 .....	(183)
116. 建立健全对房地产市场的监管制度 .....	(184)
117. 建立健全对市政公用市场的监管制度 .....	(185)
118. 制定反腐倡廉法规制度建设总体规划和 中长期计划 .....	(188)

## **1. 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**

民主集中制是党的根本组织制度和领导制度，是党的根本组织原则和党内生活必须遵循的基本准则。在党风廉政建设中必须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。

第一，坚持和健全民主集中制，是关系党和国家命运的重大问题。我们党在长期的实践中所形成的组织制度、领导制度、工作制度、生活制度和监督制度，都体现着民主集中制的原则。同时，民主集中制也是国家政权的组织原则。早在抗日战争初期，毛泽东在《和英国记者贝特兰的谈话》中就指出：我们政府的组织形式是民主集中制。一方面，我们所要求的政府，必须是能够真正代表民意的政府；另一方面，行政权力的集中化是必要的。新中国成立后，我们党把这种制度运用于政权建设，在国家机构中实行民主集中制的原则。民主集中制写进了党章，载入了宪法。邓小平指出，民主集中制是党和国家的最根本的制度，坚持和完善这一制度，是关系我们党和国家命运的事情，“民主集中制执行得不好，党是可以变质的，国家也是可以变质的，社会主义也是可以变质的。”因此，能否坚持和正确贯彻民主集中制原则，是关系无产阶级政党、社会主义政权生死存亡的重大问题。

第二，坚持和健全民主集中制，是巩固发展党的组织、实现党的团结统一的基本条件。党的团结是党的生命。团结就是力量，团结出凝聚力，出战斗力。讲团结、讲统一、讲大局，是对全体党员的基本要求。我们党是根据自己的纲领和章程，按照民主集中制原则组织起来的统一整体。根据新的实践而不断发展着的马克思主义，是党巩固发展、团结统一的思想基础；党的纲领和路线，是党巩固发展、团结统一的政治基础；民主集中制，则是党巩固发展、团结统一的组织基础和制度保证。历史经验反复证明，党的巩固发展和团结统一，与党内的派别活动、专制主义、分散主义、自由主义、无政府主义、非组织观点、极端民主化等种种破坏党的组织和纪律的倾向是根本不相容的。只有坚持和健全民主集中制，党才能有战斗力，才能提高执政能力，才能有效地防止和纠正各种错误倾向，使党真正成为组织严密、纪律严明、团结统一的工人阶级先锋队。

第三，坚持和健全民主集中制，有利于加强党内监督，促进党风廉政建设。坚持党要管党、从严治党的方针，是保持党的先进性和纯洁性，巩固党的执政地位的重要保证。目前，在党的作风建设方面表现出来的突出问题，与党内政治生活不健全、民主集中制原则贯彻执行得不好有直接关系。解决党的作风建设中存在的问题，很重要的一点，就是要在进一步坚持和健全民主集中制原则的基础上，建立和完善民主集中制的各项具体制度，并认真贯彻落实。如果不坚持和健全民主集中制，使全体党员真正在政治上处于平等地位，便不可能使党的所有成员特别是各级领导干部真正处于党和人民的监督之下，不可能及时通过严肃的批评与自我批评，抵御、纠正各种不正之风和消除腐败现象。

第四，坚持和健全民主集中制，是决策科学化、民主化的重要保证。决策的科学化、民主化是实行民主集中制的重要内容和环节。我们党是执政党，党的决策直接影响着国家各项方针政策的制定。只有坚持和健全民主集中制，才能使党的各项决策真正建立在群众路线和集体智慧的基础上，使之不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变，最大限度地保证其正确性。即使出现某些偏差和失误，也能比较及时地发现和纠正。特别是在新的历史时期，科学技术迅速发展，各种学科分类更加精细，这使科学决策的难度进一步增大；在市场经济条件下，决策主体分散，利益矛盾突出，市场复杂多变，难以预测的因素增多，对决策的民主化、科学化提出了新的要求；加入世贸组织以后，我国将在更深的层次和更广的领域参与国际竞争与合作，市场竞争更加激烈和复杂。在这种情况下，要正确决定一个地方、一个单位的经济社会发展战略，形成关系改革、发展和稳定的正确决策，仅凭个人或少数人的智慧是很难做到的。因此，尤其需要严格按照民主集中制原则办事，凡属重大决策、重要干部任免、重大项目安排和大额度资金的使用都必须由领导班子集体作出决定。要充分发扬民主，正确集中集体的智慧，防止个人专断，减少和避免失误，保证决策的科学化、民主化。

## 四、2. 建立和完善党内情况通报制度

党内民主是党的生命。发展党内民主，必须建立健全党内民主制度，进一步疏通和拓宽党内民主的渠道，丰富党内民主的形式，使各级党组织和广大党员能够及时了解、掌握党内事务，平等地表达自己的愿望，发表自己的意见，以主人翁的姿态积极参与党内事务，实现对党内事务的广泛参与、有效管理

和积极监督。《实施纲要》指出要建立和完善党内情况通报制度。

第一，建立和完善党内情况通报制度，是坚持和健全民主集中制的具体措施。党的民主集中制是党内民主和党内集中的有机结合。民主是集成的客观基础，集中是民主的必然要求。不论是民主离开了集中，还是集中离开了民主，民主集中制都会遭到扭曲。发展党内民主要求在党内生活中体现平等的原则，即所有党员在党内政治生活中都具有平等的政治地位、享有直接或间接参与决定与管理党内事务的权利。党内民主要体现公开的原则，即党的领导机关要按照一定的范围、层次和时间向党员公开党务活动，党的上下级组织之间要互通情况。第二，建立和完善党内情况通报制度是实现决策民主化和科学化的有效途径。建立和完善党内情况通报制度有利于畅通上下级党组织之间、党组织与党员之间、广大党员之间的信息渠道，形成能够集中全体党员智慧的有效机制，使广大党员对党内事务深入了解和积极参与。第三，建立和完善党内情况通报制度，是提高党的执政能力的迫切要求。这有利于用制度来规范和改进领导方式，拓宽党内沟通交流的渠道，使党的各级组织和广大党员的思想更加统一。第四，建立和完善党内情况通报制度，是强化党内监督，防止和消除腐败现象的实际步骤。

建立和完善党内情况通报制度是加强党的建设的重要课题，也是各级党组织的重要任务。建立和完善党内情况通报制度，必须明确目的，找准着力点，突出规范性，增强时效性，体现程序性，确保有效性。首先必须明确党内情况通报制度的内容，使广大党员应当知道的事情能够及时知道，如情况通报的主要内容可以包括重大问题通报、评先评优通报、警示通报、季度性工作通报、社会性工作通报等。其次要规定时限要

求，任何制度发挥作用，都必须有一定的时限要求，否则，就会流于形式，达不到应有的效果。建立和完善党内情况通报制度，既要有明确的时限要求，增强时效性，又要从实际出发，具体问题具体分析。要根据通报内容的不同性质和特点规定时限，一般性工作一个月或一个季度作一次情况通报，有重要性或紧急性的工作要及时通报。要着重解决有些基层党组织长期不进行党内情况通报，缺少同党员和群众进行沟通与交流的问题。第三，要规范党内情况通报制度的程序。制定科学规范的执行程序，是制度得以贯彻实施的重要条件。党内情况通报制度，要规范通报对象、通报范围、通报方式、通报步骤，细化通报的过程，特别是涉及本地区本部门经济社会发展的重大事项、重大决策、重要举措，不仅党内要通报，还要及时在党外通报。第四，健全党内情况通报的监督保障机制。一项制度要取得实效，必须建立健全监督保障制度，以避免党内情况通报制度在执行过程中的随意性。

### **四、3. 建立和完善党内情况反映制度**

十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》（以下简称《加强执政能力建设的决定》）指出，要发展党内民主，并以党内民主带动人民民主。党内民主是加强党的执政能力建设的关键，是党的建设的一个重大问题。大力发展党内民主，不仅是提高党的执政能力和党自身生存发展的迫切需要，而且也是推进人民民主、建设社会主义政治文明的客观需要。没有党内民主，就没有政治生活的民主化，就没有党的兴旺发达。党内民主是党的生命。发展党内民主，必须建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内情况反映制度。

建立和完善党内情况反映制度，首先要明确党内情况反映

制度的内容。情况反映制度的主要内容可以包括党员个人向党组织的思想汇报和情况反映，党内思想倾向的反映，各项工作落实情况的汇报反映，党内作风方面的情况反映，党外人士和群众对党员、干部、党组织的意见、建议和要求方面的情况反映，以及社情民意的反映等。其次要规定时限要求。党内情况反映制度，要保证基层党员群众在第一时间反映问题，提高情况反映的效率。要建立首问负责制，接受反映者要及时向领导或上级组织汇报，不能截留，确保基层党组织实事求是地反映问题，不能报喜不报忧。特别是对事关大局、事关人民群众利益的重大问题，要按规定及时上报。第三，在党内情况反映制度的规范程序方面，要规范正常的反映渠道，通过汇报、会议、信访、开展多种形式的活动等形式，建立社情民意的搜集机制，保证情况反映渠道的畅通。要规范情况反映的程序，一般问题逐级反映，重大事项可多级反映或越级反映，直至向中央反映。

建立和完善党内情况反映制度，要充分考虑制度建设的各个方面。要通过教育，提高广大党员对推进党内民主、加强党内监督的认识，引导党员认真行使权利和履行义务，增强贯彻执行党内情况反映制度的主动性和积极性。一定要从实际出发，抓好制度的制定、完善和落实，既坚持统一的规范要求，又防止形式主义的“一刀切”。

#### **4. 建立和完善党内重大决策征求意见制度**

科学正确的决策是保证党的事业健康发展的基础。各级党组织能否作出科学、正确的决策，关键在于决策是否建立在充分民主的基础之上，是否遵循党的群众路线，充分反映各级党组织和广大党员的意愿，是否按客观规律办事。民主的、科学



的决策形成过程，实际就是从群众中来到群众中去的过程，是贯彻民主集中制的过程。如果不广开言路，不知民情，不用民智，只靠少数人拍脑袋作决策，难免造成决策失误，给党的事业带来损害。《实施纲要》指出要建立和完善党内重大决策征求意见制度。

建立和完善党内重大决策征求意见制度，要明确党内重大决策的内容。重大决策可以包括贯彻落实党的路线、方针、政策和上级决定的事项，事关本地区、本单位全局性、政策性的问题，按照干部管理权限应该由集体讨论的干部的任免、调动和处理，涉及群众利益的问题等。建立和完善重大决策征求意见制度要规定时限要求。重大决策征求意见制度在时限方面要给征求意见和参与决策的党员群众充分的时间，不能走过场，要及时跟踪调研决策执行情况，并适时总结。建立和完善党内重大决策征求意见制度要规范程序。在规范程序方面，重大决策征求意见制度主要是在征求意见的方法和步骤上进行规范，如：实行预告制，在时间上把征求意见的程序前置，把需要广泛征求意见的决策进行预告；实行决策内容通报制，把需要决策的内容，根据征求意见的范围，提前下发。

建立和完善重大决策征求意见制度，要抓好主要领导这个关键，各级党组织的主要负责同志要高度重视，率先垂范，带头执行，为重大决策征求意见制度创造浓厚的民主氛围，要形成一套完整的制度体系，制定一系列配套制度，使之相互配合，相互促进。

#### **5. 逐步推进党务公开**

党的十六届四中全会明确提出，要逐步推进党务公开，增强党组织的透明度，使党员更好地了解和参与党内事务。