

建立健全教育、制度、监督并重的惩治和
预防腐败体系十讲

中央文献出版社

建立健全教育、制度、监督并重的 惩治和预防腐败体系十讲

本书编写组

策 划:彭锦华

主 编:倪寿明

撰稿人:李岩峰(第一讲) 杜中杰(第二讲)

孙晓光(第三讲) 姬忠彪(第四讲)

荆 龙(第五讲) 吴 昊(第六讲)

殷明胜(第七讲) 尚保华(第八讲)

王兰军(第九讲) 张守增

张继松(第十讲)

中央文献出版社

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十讲/彭锦华等著. - 北京:中央文献出版社,
2005.3

ISBN 7 - 5073 - 1841 - 9

I. 建… II. 彭… 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 019670 号

建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系十讲

作 者/彭锦华 等

责任编辑/吴少京

封面设计/郭 玲

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编/100017

销售热线/63097018

经 销/新华书店

排 版/北京欣欣照排公司

印 刷/北京华正印刷厂

880 × 1230mm 32 开 10.875 印张 272 千字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

印 数 1 - 5000 册

ISBN 7 - 5073 - 1841 - 9 定价:22.00 元

本社图书如存在印装质量问题,请与本社联系调换。

版权所有 违者必究

中共中央总书记胡锦涛 2005 年 1 月 11 日在中央纪律检查委员会第五次全体会议上发表重要讲话指出：

必须深刻认识到，执政基础最容易因腐败而削弱，执政能力最容易因腐败而降低，执政地位最容易因腐败而动摇。

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》的通知指出：

《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。

目 录

绪 论	(1)
第一讲 预防与惩治腐败体系的构成:教育、制度、监督.....	(9)
第一节 教育是基础,侧重于教化,是制度和监督的前提	(9)
第二节 制度是保证,侧重于规范,是教育和监督的依据	(19)
第三节 监督是关键,侧重于督查,是落实教育和制度的措施	(25)
第二讲 建立社会主义思想道德教育长效机制	(33)
第一节 以德治天下是中国文化的闪光智慧	(33)
第二节 建立社会主义思想道德	(39)
第三节 充分发挥教育的基础作用	(46)
第三讲 建立国家反腐败制度体系	(52)
第一节 国外反腐败体系概况	(52)
第二节 中国历代反腐败体系概况	(61)
第三节 建立中国特色反腐败体系	(67)
第四节 我国主要反腐法规解析	(76)

第四讲	建立社会主义民主政治	(88)
	第一节 民主政治对预防与惩治腐败的意义	(88)
	第二节 社会主义民主政治对执政党的意义	(94)
	第三节 如何建立社会主义民主政治	(105)
第五讲	建立民主公开竞争择优的选人用人机制	(115)
	第一节 现阶段选人用人制度的缺陷和不完善	(115)
	第二节 建立公开透明的选人用人制度	(122)
	第三节 提高选人用人者的素质	(135)
第六讲	建立现代行政法制体系	(145)
	第一节 现代行政、行政法以及我国行政法律体系 的状况	(146)
	第二节 建立现代行政法律制度	(153)
	第三节 有效抑制行政腐败	(162)
第七讲	建立权力运行监督机制	(169)
	第一节 建立党内监督机制	(169)
	第二节 建立国家监督机制	(180)
	第三节 建立社会监督机制	(196)
	第四节 加强各监督体系间的协调	(205)
第八讲	建立领导班子现状定期分析制度	(209)
	第一节 领导干部的思想状况分析	(209)
	第二节 领导干部的工作状况分析	(219)
	第三节 领导干部的廉政状况分析	(230)

目 录

第九讲	建立经济责任审查制度	(245)
	第一节 经济责任审查制度	(245)
	第二节 财政收支审查制度	(257)
	第三节 企业财务收支审查制度	(269)
	第四节 投资建设项目审查制度	(282)
第十讲	建立查处大案要案的法律体系	(291)
	第一节 查处大案要案的社会意义	(291)
	第二节 我国查处大案要案存在的问题	(299)
	第三节 建立查处大案要案的法律体系	(312)
附:	《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》	(327)

绪 论

中共中央 2005 年 1 月印发了《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》，这是我们党反腐倡廉的一件大事。建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，既是我们有力量反腐败的表现，又是巩固我们反腐败力量的保障，对于从根本上解决腐败问题、全面推进党的建设新的伟大工程，保持党和国家的长治久安，具有重大意义。

《实施纲要》明确了建立健全惩治和预防腐败体系的指导思想、主要目标、工作任务和基本要求，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，对于提高党的执政能力、落实科学发展观、全面建设小康社会，具有重要意义。

一、建立健全惩治和预防腐败体系的意义

(一) 建立健全惩治和预防腐败体系，是反腐败客观规律的内在要求。反腐败是一项庞大的社会工程，涉及到政治、经济、文化、道德等方面。从腐败现象滋生蔓延的趋势看，反腐败单靠“惩”是不够的，“惩”只是暂时的抑制；反腐败既需要党纪国法防线，也需要思想道德防线；反腐败最根本的问题在于“正本清源”。改革开放以来，特别是十三届四中全会以来，我国的反腐败力度不断加大，长时间内对腐败分子和腐败现象保持高压态势，使一大批位高权重的腐败分子落入法网，受到严惩，这对遏制腐败现象的猖獗和蔓延起到了极其重要的作用。但是，我们应该清醒地看到，在有些

地方、有些领域、有些部门，腐败现象依然严重，腐败产生的“机制”并没有遭到破坏。针对这种情况，党中央审时度势，及时做出了一系列重大决策和部署，确立了新时期反腐败斗争的指导思想、基本原则、工作格局、领导体制和工作机制，提出反腐败由侧重治标转向标本兼治、综合治理，从源头上预防和治理腐败的思路。这是基于对腐败和反腐败规律的认识，对长期的反腐败实践的科学总结和理论构思。在认识逐步深化的前提下，党的十六届三中全会进而提出建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。2005年1月，中共中央向全党印发《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》。这是在充分揭示腐败和反腐败规律的基础上，在总结全国各地反腐败实践的基础上提出的科学的、符合现阶段我国基本国情的反腐败工作思路和工作方法，是反腐败实践的结晶和理论上的重大突破。教育、制度、监督三者并重，既具备“惩”的功能，又具备“防”的功能。这个体系来源于实践又指导实践体系，是对反腐倡廉规律认识的深化和升华。

(二)建立健全惩治和预防腐败体系，是反腐倡廉工作适应完善社会主义市场经济体制的客观需要。进入新世纪新阶段，党风廉政建设和反腐败工作面临着许多新情况、新问题，既存在着许多有利条件，又有诸多不利因素。从国际上看，随着经济全球化，反腐败国际化的趋势和氛围逐步形成，给我国反腐败斗争的深入发展创造了良好的国际环境。但西方敌对势力为了达到对我国西化、分化的政治目的和维护其在国际竞争中的优势地位，往往拿腐败问题攻击我们党和我国的社会主义制度，干扰中国社会主义市场经济的发展，从而增加了我们党反腐败斗争的政治压力。从国内形势看，随着社会主义市场经济体制的建立与发展，特别是我国加入世贸组织后，市场法制化程度逐步提高，经济和社会管理制度日趋规范，在客观上为党风廉政建设和反腐败斗争的深入发展提供了有利条件。但我们也应该看到，在经济转型、体制转轨时期，

新的体制还不够健全完善,旧体制的弊端还没有完全革除,管理体制、监督体制与市场经济体制还存在诸多不相适应的地方,腐败现象滋生蔓延的土壤和条件仍然存在,腐败仍处于易发多发时期。不有效解决腐败问题、从源头上消除思想性和体制性障碍,培育和发展市场经济就不会有一个好的政治社会环境;不有效解决腐败问题,就难以保持党的先进性和纯洁性,我们党就不可能始终走在时代的前列,始终成为我国社会主义现代化建设的坚强领导核心;不有效解决腐败问题,建立和完善社会主义市场经济体制的进程必然受到制约和影响。所以,在完善社会主义市场经济体制和全面建设小康社会目标的进程中,反腐倡廉工作能否适应形势和任务发展的需要,不断推进理论和体制创新,充分发挥政治保障作用,是我们党面临的一个重大课题。党中央提出建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防体系,是保持党的先进性和纯洁性的内在要求,也是发展社会主义市场经济的客观需要。党风廉政建设和反腐败作为上层建筑的重要组成部分,必须适应经济基础的新变化,把惩治和预防腐败寓于改革和各项重要政策措施之中,努力实现反腐倡廉与经济社会发展的良性互动,为社会主义市场经济的健康发展营造良好的环境,提供坚强的政治和社会保证,从而顺应社会主义物质文明、政治文明、精神文明的潮流和社会主义市场经济的发展趋势,是一种历史的必然。

(三)建立健全惩治和预防腐败体系,是坚持标本兼治、综合治理,从源头上预防和治理腐败的必然要求。反对和防止腐败,既要从严治标,依纪依法加大对腐败的惩处,更要着力治本,从源头上预防和解决腐败问题。党的十五大以后,党中央在对腐败现象的实质、根源和特征做出科学分析和对反腐倡廉规律正确把握的基础上,适时对反腐倡廉做出了重大战略调整,在继续保持对腐败从严惩处的高压态势的同时,更加注重从源头上预防和治理腐败,不断加大治本力度,出台了一系列重大举措,使反腐倡廉取得的成果

得到巩固和扩大。随着形势的发展,党的十六大在肯定以往成绩、认真总结成功经验的基础上,又进一步提出了要加强教育,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之中,从源头上预防和解决问题。这是党中央从战略和全局高度深入推进党风廉政建设和反腐败斗争的重大战略举措,也是对反腐败治本工作提出的新的更高的要求。全面贯彻这一要求,必须把从源头上预防和治理腐败作为一项系统工程,抓住反腐倡廉工作的主要矛盾和关键环节,建立科学、完整、长效的预防和惩治腐败运行机制、分析诱发腐败的深层次原因,归根到底还是教育不够、制度不严、监督不力的问题。因此,尽快建立健全教育、制度、监督并重的预防和惩治腐败体系,势在必行。这一体系既包括了从严治标的措施,又涵盖了着力治本的内容,既抓住了根本,又抓住了关键,其目的在于利用体系的系统性、完整性、互补性和科学性,充分发挥教育、制度、监督的整体功能。这一体系的建立,对从源头上解决和预防腐败问题必将产生重大而深远的影响。

二、建立健全惩治和预防腐败体系的目的

(一)加强思想政治教育,筑起第一道防线。邓小平同志认为,对于腐败现象,“我们主要通过两个手段来解决,一个是教育,一个是法律”。这充分说明教育在反腐防变中的重要作用。在同样的法律、制度约束下,为什么绝大多数党员能够清正廉明,而少数干部贪污受贿、腐败变质?原因固然很多,但归根到底是因为他们没有自觉或很少接受教育,政治思想素质比较差,没有树立正确的世界观、人生观和价值观。因此,在加快经济发展和反腐败工作中,必须始终加强对广大党员干部进行马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论的教育,加强党的性质、宗旨的教育,尤其是加强艰苦创业的教育,这是我们从几十年的经济建设和反腐败工作中得出的宝贵经验。同时,要切实加强勤政廉政教育,正确处理好做官与做事、做人的关系,牢记全心全意为人民服务的宗旨,珍惜人民赋予

的权力,勤于政事,廉洁奉公,树立新时期党员干部的良好形象。勤和廉是每位党员干部的两面镜子,是组织考核和群众评判一个干部的基本依据和标准。勤而不廉是腐败,廉而不勤、不作为,也是腐败。在当前形势下,加强对广大党员干部的勤政廉政教育,显得尤为迫切和重要。另外,还要注意加强对干部进行超前教育,对苗头性问题早提醒,早打招呼,早防范,将可能发生的腐败消除在萌芽状态。总之,通过方方面面的教育,使广大党员干部自觉做到廉洁自律、勤政为民,自觉抵制拜金主义、享乐主义等腐朽思想,经得住金钱、美色的诱惑,在思想上筑起拒腐防变的第一道防线。

(二)加强法制制度建设,筑起第二道防线。反腐败的实践证明发生违纪违法行为通常要具有两个因素:一是主观心理动机,二是外部可利用的客观条件,而这个客观条件就是目前我们对权力动作尚缺乏一套严密有效的制约监督机制。也就是说,当前在经济发展中出现的腐败现象,与没有健全和完善的权力制约机制有直接关系。因此,必须根据社会主义市场经济发展的客观要求及时修正现行法律、制度中的弊端,堵塞漏洞;同时及时制定新的法律、法规和制度,特别是要加强财政、金融、建筑市场等领域里的管理制度建设,使权力的运用置于法律制度的约束之下,铲除腐败滋生蔓延的土壤和条件,筑起第二道防线。同时,要严格执法,维护法律的严肃性。否则,再好的法律制度也是一纸空文。各级党委、政府要做纪检监察机关的坚强后盾,旗帜鲜明地支持纪检监察工作,维护纪检监察权力。这一点非常重要。因为同缺乏约束的权力必然滋生腐败一样,缺乏权力的监察也是无效的监察。

(三)加强民主监督,筑起第三道防线。要消除腐败现象,保障经济的健康发展,除靠教育严格自律、靠法律制度严格约束之外,还要建立和完善民主监督机制,通过民主监督,综合治理,达到标本兼治的效果。因此,要进一步畅通拓宽信访渠道,引导、支持、鼓励群众举报,并充分发挥各民主党派参政议政的积极性,使各种违

纪和不正之风问题能及时反映上来。同时,要采取切实措施,保护举报人,保障人民群众的民主监督权利。必须明确,中国共产党不是民选党,党员也不是选举的,因此自觉接受广大人民群众和各民主党派的民主监督,是巩固我党执政地位的基石,也是消除腐败、保障经济健康发展的一道重要防线。

三、建立健全惩治和预防腐败体系需要处理好的几个关系

反腐败是长期的任务,在整个改革开放过程中都要反对腐败,这是党的一贯指导思想。邓小平同志曾告诫全党,要看到“这是一个长期的经常的斗争。我看,至少是伴随到实现四个现代化那一天”。他说:“开放、搞活政策延续多久,端正党风的工作就得多干多久,纠正不正之风、打击犯罪活动就得多干多久,这是一项长期的工作,要贯穿在整个改革过程之中”。江泽民同志也深刻指出:“反腐败不可能毕其功于一役,要一个问题一个问题地解决,一个案子一个案子去查处,一步一步引向深入。如果稍有放松,就可能前功尽弃。一定要树立持久作战的思想,一个阶段一个阶段地把工作推向前进。决不能让腐败行为有‘宽松’的环境,决不能让腐败分子为所欲为,逍遥法外。”这为我们坚持不懈地开展反腐败斗争提供了重要思想理论指导,我们必须把反腐败作为现代化建设的长期战略任务。

建立健全惩治和预防腐败体系必须处理好以下三个方面的关系:

(一)要处理好紧迫性与长期性的关系。反腐败虽然是一项长期的任务,但并不意味着就可以慢慢来,甚至抓抓放放,采取漫不经心的态度。从现实情况看,党内消极腐败现象在某些单位和某些党员领导干部身上已到了相当严重的地步。全党同志都应从党和国家的前途命运、社会主义现代化建设事业的兴衰成败的高度来看待这个问题,增强时代紧迫感,积极投入到反腐败斗争中去。要采取有力措施,坚决遏止腐败现象蔓延的势头,把突出的问题解

决好。要对反腐败三项任务狠抓落实,不断取得阶段性成果。但是这场斗不可能毕其功于一役,还要树立长期作战的思想。从国内看,剥削阶级思想和各种非无产阶级思想会长期存在,不正之风和消极腐败现象不可能在短时期内消除,甚至还会蔓延滋长。从国际上看,敌对势力亡我之心不死,资本主义政治、思想、生活方式对我们的侵蚀一直存在,腐蚀与反腐蚀,演变与反演变的斗争将长期进行下去。在这种国际国内大环境下,我们要发扬坚韧不拔的精神,按照中央关于“整个改革开放过程中都要反对腐败”的要求,坚决把反腐败斗争进行到底。

(二)要处理好治标与治本的关系。实践证明,要把反腐败斗争长期坚持下去,既要严格治标,又要从长远的基础工作做起,重在治本。如果只治标,不治本,反腐败取得的成果就很难巩固,就会“按下葫芦瓢起来”。因此,在反腐败工作的布局上,要加大治本力度。一方面,要采取多种形式,总结推广先进典型,通报反面典型,剖析违纪案件,发挥新闻报刊媒介作用,加强宣传教育工作;另一方面要边改、边反、边建,在改革和建设的领域,立足当前,着眼长远,找准问题,及时制定有关规章制度。但不论是治标还是治本,都要切实做到领导到位,目标责任明确,措施任务落实。只要真心实意抓,就能把反腐败深入、持久、更有成效地开展下去。

(三)要处理好大气候与小气候的关系。就全党而言,整个反腐败的大气候正初步形成,特别是通过贯彻落实中共中央、国务院《关于实行党风廉政建设责任制的规定》后,各级党政机关和领导干部高度重视,采取有力措施,全党动手,齐抓共管,分工负责,综合治理的局面也已基本形成。但也要看到,有的单位、有的领导干部仍有观望、攀比思想,总怕抓反腐败“吃亏”,弄不好就跑了客户,拉不来项目,影响了改革开放和经济建设。更有甚者,认为一个单位抓好了反腐败虽然能净化小环境,但小气候改变不了大气候,因而工作中不积极主动抓,采取消极应付的态度,对出现的问题,大

事化小,小事化了,出现了“一手硬,一手软”的现象。在那里,对党中央反腐败的部署、安排、要求等只能是“雨过地皮湿”,更谈不上深入了。因此,要把反腐败工作长期坚持下去,就要正确认识大气候与小气候的辩证统一关系,把本地区、本部门、本单位的反腐败工作做好,净化小环境,影响促进大环境。如果这样,反腐败的大气候就不难形成。我们坚信,只要全党同志紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,用邓小平理论和“三个代表”重要思想武装头脑,坚持“两手抓、两手都要硬”的方针,我国的改革开放和社会主义现代化建设事业就会被不断推向前进。

第一讲 预防与惩治腐败体系的构成:教育、制度、监督

第一节 教育是基础,侧重于教化,是制度和监督的前提

教育是基础,是制度和监督的前提。胡锦涛总书记在2005年1月11日中央纪律检查委员会第五次全体会议上发表重要讲话指出:进一步加大预防腐败的工作力度,必须继续在加强教育上下功夫,使领导干部自觉拒腐防变,带头廉洁自律。思想教育,是我们党的一大政治优势。通过加强思想教育,筑牢思想道德防线,提高党的领导水平和执政水平,增强拒腐防变和抵御风险能力,对从思想上防范腐败具有重要的基础作用。对大多数党员干部来说,反腐败主要是教育问题,这是党的先锋队性质所决定的。在党内,腐败分子毕竟是极少数,在我们查处的案件中,多数也是属于一般的违纪违法问题。人的可塑性决定了多数党员干部通过深入有效的思想教育,能够解决好世界观、人生观、价值观和权力观、地位观、利益观以及理想信念问题,增强遵纪守法、依法办事意识和廉洁从政的自觉性。对一些苗头性、一般性的问题,通过教育也可以得到及时有效的解决,防止演变成腐败问题。但教育不是万能的。教育作为一种外部力量,必须通过内因才能起作用,这就是教育的

局限性。因此,教育对制度和监督有极强的依赖性,教育必须辅之以制度和监督才能保证其达到预期的效果。同时,教育又寓于制度和监督之中,在一定条件下制度和监督也是一种教育。对那些不愿接受教育、自律能力差的党员干部,仅靠教育难以奏效,必须用制度加以约束,依靠监督促其自律;而对教育无效,思想已经蜕化变质,党性、道德和良心泯灭的党员干部,必须通过监督的手段及时发现,加以惩处,并以此教育警示其他党员干部。

一、从历史角度分析,教育在廉政建设中起到了重要作用

廉政教育,主要是通过思想道德教育的手段,规范、引导从政行为,提高公职人员为政清廉的自觉性,从思想上清除腐败根源,杜绝以权谋私腐败现象的发生。全党已经形成共识:思想政治教育工作是我党的优良传统和政治优势,在改革开放、发展经济的新时期,必须抓紧这项工作,不能放松,要“防止埋头经济工作,忽视思想工作的倾向。”从我们党的历史来看,加强党风廉政教育的内容相当丰富,概括起来主要是:

(一)公仆教育。毛泽东指出:“共产党员在民众运动中,应该是民众的朋友,而不是民众的上司,是诲人不倦的教师,而不是官僚主义的政客。共产党员无论何时何地都不应以个人利益放在第一位,而应以个人利益服从于民族的和人民群众的利益。”邓小平也强调:“做人民公仆,就是密切联系群众,不要做官当老爷,要反对衙门作风。”

(二)艰苦奋斗教育。建国初,毛泽东就向全党发出了“永远保持艰苦奋斗的作风”的口号。1957年3月,毛泽东在一次干部会议上再次强调“把我们党的艰苦奋斗的传统好好发扬起来。”在改革开放的新形势下,邓小平指出:“艰苦奋斗是我们的传统,艰苦朴素的教育今后要抓紧,一定要抓六十至七十年。我们的国家越发展,越要艰苦创业,提倡艰苦创业精神,也有助于克服腐败现象。”

(三)道德和理想教育。腐败,首先是一个人的精神堕落,一个